연구자료
ODA연구 2012-01-055

ISSN 2093-212X

2012 No.1

국제개발협력

한국국제협력단

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

감사하는 대한민국, KOICA가 함께합니다.



KOICA 한국국제협력단

Making a better world together
2012 No.1

ISSN 2093-212X

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언
곽 재 성 경희대학교 국제대학원

기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력
김 성 규 KOICA ODA연구실 상임연구원

기후변화 대응과 민관협력사업 (PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로
손 혁 상 경희대학교 공공대학원

개발협력과 민간기업 참여활성화: 일본사례를 중심으로
김 상 태 경희대학교 국제대학원

국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서
이 성 훈 KoFID 운영위원

캄보디아 현대사와 개발원조의 흐름: 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로
손 성 일 KOICA 이사장실 보좌관

수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: '인기 수원국 donor darling'에서 '스스로의 개발기적 development miracle in its own right'으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우
서 동 신 KOICA 동남아시아2팀

민관협력사업과 시민사회(CSO)의 참여: 몽골 사례에서의 시사점
오 주 현 KOICA 민관협력실 과장

프로그램기반접근방식(PBAs)평가사례 및 KOICA에게 주는 시사점: CIDA의 종합보고서를 중심으로
박 숙 현 KOICA 평가실 과장

KOICA의 평가결과활용(Feedback)제도 및 활용 방안
조 정 명 KOICA 평가실 대리

개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로
강 종 려 KOICA 평가실

KOICA WORLD'S FRIEND

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2012년 제1호

한국국제협력단

편집자의 글

『국제개발협력』 2012년 1호는 '민간부문의 개발협력 참여확대와 민관협력'를 주요 테마로 하여 기획되었다. 개발협력에서 민간부분의 참여 중요성이 날로 높아지고 있으며, 이에 민간기업과 시민사회 등 다양한 민간 부분의 개발협력 참여 현황과 사례를 정리하고 이후 전망을 제시할 필요성이 대두되고 있다. 이는 효과적인 민관협력(PPP) 방안이라는 주제와도 맞닿아 있다고 하겠다.

이와 관련하여, '개발협력 이슈' 섹션에서 '국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언(곽재성)'은 공공과 민간 개발 재원 비교, 기업의 사회적 책임(CSR)과 국제사회의 PPP 현황을 다루며, 결론적으로 파트너십을 통한 개발효과성 확보 방안을 제시하고 있다. 한편 '국제개발협력과 시민사회의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서(이성훈)'는 시민사회 관점에서 부산총회의 의미를 평가하며 총회 이후 전개되는 국제적 담론과 의제 그리고 국제시민사회의 대응의 맥락에서 시민사회의 역할을 비판적으로 살펴보고 있다. 아울러 이를 통해 한국 시민사회의 변화와 도전을 개발효과성 증진의 관점에서 제시하고 있다. 또한 '기후변화 대응과 민관협력사업(손혁상)'은 기후변화 대응과 녹색 ODA의 중요성을 전제로 USAID의 민관협력사례를 소개하고, 미래의 녹색 ODA의 방향성에 대한 담론을 제시하고 있다. 한편 '개발협력과 민간부문 참여활성화: 일본사례를 중심으로(김상태)'는 일본의 민간부문 개발협력 참여 활성화 사례가 한국에 주는 시사점이 있다는 전제하에 이를 탐색하고, 이를 통해 한국 ODA발전을 위한 시사점을 도출하고 있다. 그 외 '기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력(김성규)'은 민간기업의 개발협력 참여 효과성을 높이기 위해서는 궁극적으로 개발협력과정에서 '기업의 사회적 책임(CSR)'과 관련 국제적 규범 정립과 적용의 중요성을 강조하고 있다.

'지역포커스' 섹션에서는, 캄보디아, 베트남 그리고 몽골의 사례를 소개하고 있다. 먼저 캄보디아의 개발원조 흐름을 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로 살펴보고 있으며(손성일), 베트남 사례(서동신)는 '인기 수원국에서 '스스로의 개발 기적'으로의 이행을 준비하는 베트남'이라는 제하에서 수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례를 검토하고 있다. 또한 몽골 사례(오주현)는 몽골의 민관협력사업 추진현황 탐색을 통한 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 향후 시민사회(CSO)의 역할 및 방향성을 제언하고 있다.

그 외 '개발협력 평가'로, '프로그램방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에 주는 시사점(박숙현), KOICA의 평가결과활용(Feedback)제도 및 활용 방안(조정명) 그리고 개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계사례를 중심으로(강종려) 등이 수행되었다.

2012년 3월

KOICA ODA연구실

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈: 민간부문의 개발협력 참여확대와 민관협력

1. 국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언 ····· 11
곽 재 성 / 경희대학교 국제대학원

2. 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력 ····· 29
김 성 규 / KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 기후변화 대응과 민관협력사업 (PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로 ····· 44
손 혁 상 / 경희대학교 공공대학원

4. 개발협력과 민간기업 참여활성화: 일본사례를 중심으로 ····· 64
김 상 태 / 경희대학교 국제대학원

5. 국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서 ····· 89
이 성 훈 / KoFID 운영위원

Ⅱ. 지역 포커스 : 동아시아 개발협력 사례를 중심으로

1. 캄보디아 현대사와 개발원조의 흐름: 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로 ····· 119
손 성 일 / KOICA 이사장실 보좌관

2. 수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: '인기 수원국 donor darling'에서 '스스로의 개발기적 development miracle in its own right'으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우 ····· 135
서 동 신 / KOICA 동남아시아2팀

3. 민관협력사업과 시민사회(CSO)의 참여: 몽골 사례에서의 시사점 ····· 152
오 주 현 / KOICA 민관협력실 과장

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에게 주는 시사점: CIDA의 종합보고서를 중심으로 ····· 173
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

2. KOICA 의 평가결과활용(Feedback)제도 및 활용 방안 ····· 186
조 정 명 / KOICA 평가실 대리

3. 개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로 ····· 196
강 종 려 / KOICA 평가실

Ⅳ. 개발협력 동향

1. DAC & the Working Party of TC Joint Meeting on Aid for Trade ····· 211

2. OECD DAC 통계작업반 비공식회의 및 워크샵 ····· 212

3. DAC 개발평가네트워크 13차 정기회의 ····· 213

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내 ····· 219

2. 국제개발 서적 소개 ····· 220

3. KOICA 2012년 1~3월 발간물 목록 ····· 221

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 230

5. 국제개발협력 논문기고 방법 ····· 231

Ⅰ. 개발협력 이슈: 민간부문의 개발협력 참여확대와 민관협력

1. 국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언
곽재성, 경희대학교 국제대학원

2. 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력
김성규, KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 기후변화 대응과 민관협력사업(PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로
손혁상, 경희대학교 공공대학원

4. 개발협력과 민간기업 참여활성화: 일본사례를 중심으로
김상태, 경희대학교 국제대학원

5. 국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서
이성훈, KoFID 운영위원

국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언[1)]

곽 재 성 (경희대학교 국제대학원)

목 차

1. 서론
2. 개발재원, 공공 VS 민간
3. 기업의 사회적 책임성 (Corporate Social Responsibility: CSR)
4. 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)의 변화를 위한 기업 활동
5. 국제사회의 PPP 현황
6. 결론: 파트너십을 통한 개발효과성 확보

1. 서 론

민관협력(Public-Pruvate Partnership: PPP)은 "공공부문과 민간부문이 파트너십을 형성하여 수행하는 공공서비스의 조달 및 이와 관련된 제반 행위를 뜻한다."[2)] 따라서 공공부문과 민간부문의 협력관계를 지칭하는 매우 포괄적인 개념이라 할 수 있다.

국제개발협력 사업이 다양화되고 전문화됨에 따라 원조사업의 효율성과 효과성 제고를 위한 노력이 가속화되고 있다. 이런 흐름의 중요한 축은 기존의 정부주도에서 탈피하여 민-관이 공동으로 재원을 출연함과 동시에 민간의 기술과 전문성을 공공의 목표와 융합하고자 하는 혁신

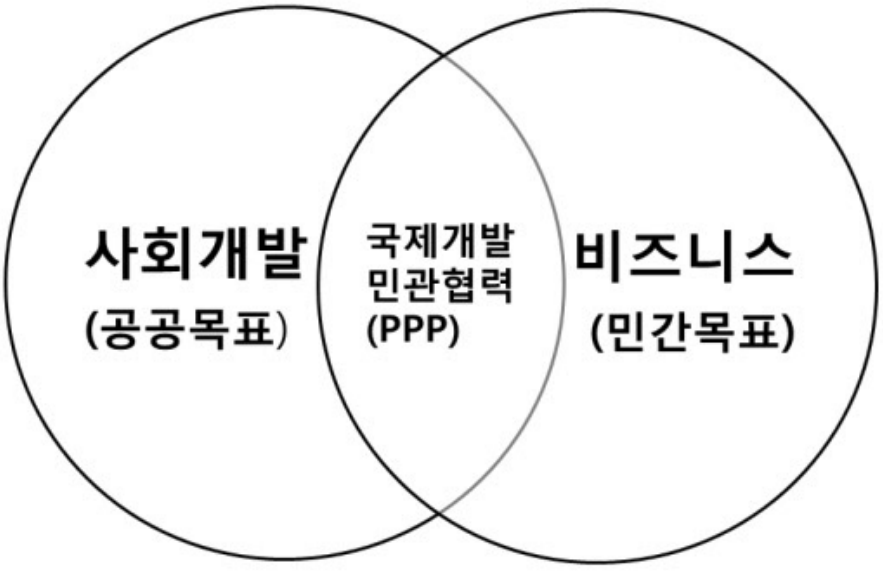
1) 이 글은 2011년 한국국제협력단 연구용역 〈효과적인 민관협력 모델구축〉의 연구 결과물을 기초로 작성한 것이다.
2) JICA(2005). PPP프로젝트 연구보고서.JICA.p. 1-1. 본고에서 민관협력, 공공-민간파트너십, 그리고 PPP 는 동일한 개념으로 사용된다.

적인 개발지원방식에 있다. 이와 같이 국제개발 PPP의 개념이 크게 어렵지 않음에도 많은 개발 참여자들에게 개념의 혼동이 있어 본격적으로 쟁점을 짚어보기 전에 이를 분명히 하고자 한다.

일반적으로 경제발전에 있어 공공-민간 파트너십은 인프라 또는 대규모 개발사업에 있어 BOT, BOO 등 민자유치를 통한 공공서비스 제공을 의미한다. 부족한 공공 재원과 비효율을 제거하고, 대규모 사업을 효율적으로 추진하고자 민간과 공공이 적정한 선에서 책임을 분담하여 장기적으로 시행하는 경우가 대부분이다.

반면 국제개발협력에 있어 PPP는 개도국의 개발을 목표로 한 사업을 추진함에 있어 민간 재원과 공적개발원조(양자간 또는 다자간 원조)가 동시에 투입되는 것을 의미한다. 특히 무상원조의 경우 기업의 사회공헌(Corporate Social Responsibility) 또는 자선적(Philanthropy) 활동과 융합한 형태가 일반적이다. 공공 원조자금과 민간재원이 동시에 투입된다는 것은 아래 그림과 같이 자연스럽게 공공의 사회개발 목표와 민간의 특정 목표(비즈니스 목표)를 동시에 달성하는 파트너십의 형태를 갖고 있다는 뜻이다. (〈그림 1〉참조)

〈그림 1〉 CSR 융합형 국제개발 민관협력 (PPP)



국제개발협력에 있어서 가장 이상적인 민관협력은 개발재원의 효과적인 사용을 통해 민간기업의 적절한 수익성을 확보하고, 공공부문의 효율화 및 양질의 공공서비스 제공이라는 3자 상생 구조를 마련하여 수원국의 지속가능한 경제사회발전에 기여하는 것이다.

이러한 배경에서, 선진 원조기관에서는 개발효과성 제고를 위해 민간부문을 중요한 파트너로

서 인식하고 다양한 공공-민간 파트너십 프로그램을 운영하고 있다. 우리 정부도 2010년 "국제개발협력 선진화방안"의 일환으로 국제개발협력의 기반 확대를 위해 "국민과 함께하는 개발협력"이라는 정책목표를 설정하여 민간부문과의 협력을 확대해 나갈 계획을 세웠다. KOICA는 2010년부터 민관협력 공모사업을 시작하였고, 2011년부터 Global CSR 이라는 브랜드로 사업을 시행하고 있다.

이 글은 국제개발협력의 새로운 개념인 민관협력을 둘러싼 각종 쟁점을 정리하여 개념화를 시도하고, 후발주자로서 우리나라가 나가야 할 민관협력의 방향성을 제시하고자 한다. 민관협력은 '기업의 사회적 책임성', '빈곤층(Base of the Pyramid: BOP) 대상 사업' 및 '공공-민간 파트너십의 형태' 등 각기 배경을 달리하는 개념과 연관성이 있다. 본고에서는 각 개념에 대해 알아보고 KOICA 민관협력의 방향성에 대하여 논의하기로 한다. 이를 위해 우선 다음 장에서는 국제개발에서 민관협력이 주목받기 시작한 이유를 개발재원의 확보와 개발효과성의 확보 차원에서 접근하기로 한다.

2. 개발재원 - 공공 VS 민간

최근 국제개발협력 분야에서 새천년개발목표(MDG)와 같은 구체적인 목표가 대두되면서 재원확대의 필요성이 강조되고 있다. 그 노력의 일환으로 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 '국제개발재원회의'에 참여한 50개국의 정상들은 MDG 달성뿐만 아니라 전 지구적 발전과 국제협력을 위해서 국내자금, 민간자금, ODA, 투자 등 다양한 형태로 개발재원의 확보가 필요하다는 공동의 인식하에 '몬테레이 합의(Monterrey Consensus)'를 채택하였다. 이 합의를 통해 각국은 2006년까지 100억불을 증액한다는, 역사상 가장 큰 규모의 기금 증액을 약속하였다. 뿐만 아니라 그간 논의되어 왔던 고채무 빈곤국에 대한 부채탕감(Highly Indebted Poor Countries) 및 공공-민간 파트너십 이니셔티브를 촉진하였다.

그러나 아래 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 개도국으로 이전된 개발재원에서 공적원조가 차지하는 비중은 지난 20년간 69.4%에서 31.6%로 반감되었다. 공적원조의 총량도 상당히 증가했음을 감안하면, 상대적, 절대적으로 민간부문의 중요성이 매우 커졌음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 선진국의 금융위기와 재정불안정, 일부 개도국의 정정 불안 등의 부정적인 요인으로 개발도상국에 대한 민간투자활동은 등락을 거듭하고 있는 추세이다. 민간부문에 의한 개발재원 비율은 1990년 12.8%에서 1996년 65.9%로 급증하였으나 1997년 아시아 경제위기

등의 영향으로 2000년 58.1% 수준으로 하락하였다. 2007년에는 다시 73.1% 수준까지 늘어났으나 2008년 세계적인 금융위기 및 원자재 가격 급등 등으로 2009년 60.1%로 하락하였다.

〈표 1〉 형태별 개발재원 흐름의 추이

(단위: %)

구분	'90	'96	'00	'05	'07	'09
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ODA	69.4	28.3	34.0	35.0	23.9	31.6
OOF	11.2	2.9	2.8	3.8	-1.2	2.5
PF	12.8	65.9	58.1	59.4	73.1	60.1
NGO	6.6	2.9	5.1	4.8	4.2	5.8

* ODA: Official Development Assistance, OOF: Other Official Flows,
PF: Private Flows, NGO: Non-governmental Organization
자료: OECD 발행 .Development Co-operation 각호

민간의 활발한 개발사업 참여는 공적원조와는 달리 기업의 경영목표를 이룩하고 비즈니스 활성화를 통해 개도국의 경제도 성장시키는 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 점에서 지극히 매력적이다. 그럼에도 불구하고, 많은 개발도상국의 경우 기업 활동에 필요한 법제도 및 주변 인프라의 미비, 인재부족, 법제도의 미비, 투명성 및 안전성이 부족한 행정 및 거시경제운영 등 미성숙한 비즈니스 환경, 주변사회와의 관계유지, 전염병대책, 치안 등 다양한 도전에 직면하고 있다. 따라서 급변하는 국제개발협력 환경 속에서 ODA의 민간자본 투자를 위한 촉매적 역할이 강조되고 있는 바, 선진원조기관은 이와 관련된 지원을 강화하고 있다. 2005년 세계은행 연보에 의하면 1998~2002년간 양자 및 다자간 원조기관은 매년 전체 원조의 26%에 해당하는 약 210억 불을 민간투자 여건 조성을 위해 사용하였다.

이와 같이 개발재원에 대한 국제사회의 논의의 흐름과 그 맥락을 고려했을 때, 국제개발협력에 있어서 공공-민간 파트너십은 개발재원의 다양화를 통해서 개발재원의 절대 금액을 증액시키는 역할을 하고, 민간의 역할 강화를 통해 질적 효과성을 제고한다는 차원에서 매우 큰 중요성을 가지고 있다고 할 수 있다.

3. 기업의 사회적 책임성 (Corporate Social Responsibility: CSR)

지속가능경영(Sustainable Management)과 기업의 사회적 책임성이 여러 각도에서 주목받고 있다. 특히 국제개발에서 민간의 역할과 기능에 대한 관심이 증폭되고 있는 시점에서 기업의 CSR을 효과성 높은 개발재원으로 활용해야 할 필요성이 커지고 있다.

1960년대까지의 CSR은 기업의 이윤추구가 우선시 되는 '소극적 CSR'이 대부분이었다. 이후 기업 활동으로 인한 역기능의 해결과 이미지 개선을 위한 '방어적 CSR'을 시행하였고, 2000년대 이후 '공동가치의 창조(Creating Shared Value: CSV)'를 위한 '전략적 CSR'이 정착되어가고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 CSR은 혁신역량의 보호, 위험관리 개선, 시장지위 강화 등의 영역에서 기업의 경쟁력 요소로 빠르게 자리 잡고 있다. 다국적 기업의 해외 CSR이 중요한 이슈로 부각한 데에는 몇 가지 거시적 여건변화에 기인한다.

첫째, 글로벌화 및 신자유주의로 인해 민간 기업의 활동이 전 지구적으로 확대됨에 따라 민간기업이 사회전반에 미치는 영향이 확대되었다. 기업 활동이 비즈니스의 영역을 넘어서 진출 국가의 경제, 환경, 고용 등 사회 전반에 지대한 영향을 미치게 되었다는 것이다.

둘째, 기후변화, 환경문제 및 지속가능성에 대한 중요성이 대두되었다. 1987년 UN의 '환경과 개발에 과한 세계위원회'의 보고서인 '우리들의 공통된 미래 (Our Common Future: 일명 브란트란트 보고서)'에서 '지속가능한 개발'에 관한 개념이 탄생한 이후 인류사회의 생존과 번영을 위한 새로운 개발 패러다임에 대한 인식이 강화되고 있다. 따라서 기업에 있어 단기적 이윤보다는 장기적 지속가능성을 확보해야하는 것이 시급한 과제로 부상하게 되었다.

셋째, 기업을 보는 시각이 변화했다. 1970년대 이후 두 차례에 걸친 오일쇼크 등의 영향으로 지속적인 성장과 풍요로운 사회에 대한 환상이 깨지면서, 기업의 이윤추구 활동에 대해서 다양한 관점의 비판적 평가가 시도되었다. 즉, 매출액 및 수익성 등 재무적 지표에 더하여 기업의 사회성과 윤리성, 환경 등 기업의 사회적 책임의 측면이 평가받게 된 것이다. 아울러, 정보 통신 기술의 발전에 따라 미디어와 인터넷을 통하여 다양한 이해관계자가 기업정보를 공유할 수 있게 되었고, 그 결과 기업에게 보다 높은 수준의 자기 검열과 윤리적 도덕적 기준을 요구하게 되었다.

이와 같은 흐름에 발맞추어 21세기에 들어서 국제사회는 CSR 개념을 공동 논의의 장으로 끌어들이는 노력을 지속하고 있다. OECD의 CSR 규범화 노력, 유엔의 글로벌 컴팩트 이니셔티브, 그리고 기업의 사회적 책임성에 관한 표준화 작업인 ISO26000 등이 바로 그것이다.

무엇보다 CSR의 개념화에 대한 핵심이슈는 기업의 존재이유인 영업활동 및 이윤창출과 직간

접적으로 관련이 있는 사회적 책임에 대해 올바르게 이해하는 것이다. 이 점에서 이론적 측면에서 본 CSR은 세 가지 형태로 접근할 수 있다.

첫째, 기업의 이윤추구에 필요한 경우에 한하여 CSR을 시행한다는 '기업의 이윤추구 우선론'이다. 기업의 이윤 창출 자체가 사회적 책임을 다하는 것이기 때문에 별도의 CSR은 기업의 존재목적인 이익의 확대를 저해하고 기업가의 역할을 위협한다. 또한, CSR을 기업의 활동영역 확대에 대한 권력의 간섭으로 해석하기 때문에 사회적 다원화를 저해하며, 무엇보다 기업이 공공의 영역인 사회적 과제를 처리할 수 있는 능력도 이유도 없다는 점을 지적하고 있다. 즉, 기업의 이익을 고려할 때 순수한 의미의 CSR은 불필요하다는 '소극적 CSR' 관점이다.

둘째, 사회전체의 발전이 기업의 발전에 유리하다는 '자발적 CSR'이다. 사회문제의 발생은 기업에 부정적인 영향을 초래하므로 기업 이미지는 생존과 직결되며, 따라서 기업도 CSR을 통해 사회문화적 규범을 준수할 필요성이 있다는 것이다. 즉, 기업의 이익을 고려할 때 CSR은 필요하다는 관점으로이지만, 여전히 장기 전략적 관점은 미비하다고 볼 수 있다.

셋째, 기업의 이윤과 CSR은 동반자적 상호관계라는 '사회적 투자론'이다. 이는 CSR은 '사람에 대한 투자' 또는 '미래를 위한 투자'로 불리는 '사회적 투자론 (Social Investment Theory)'의 관점에서 소비자, 종업원, 지역사회 등 다양한 이해관계자에 대한 책임을 다하는 만큼 결국 기업의 이익으로 연결된다는 점에서 기업의 이윤과 CSR은 별개가 아니라 '공동가치의 창조(Creating Shared Value: CSV)'를 위해 하나로 수렴되는 ' 상호 전략적 동반자관계 '라고 할 수 있다.[3)]

이 중 국제개발협력과 가장 밀접한 관련을 가지고 있고, 공적자금과 결합이 가능한 개념은 두 번째와 세 번째, 즉 개도국에서의 이미지 메이킹 및 원활한 기업 활동을 위한 '자발적 CSR'과 사회개발 목표와 비즈니스 목표 달성을 동시에 추구하는 '사회적 투자론'이다. 주요 선진국의 사례를 통해서 볼 때, 적극적 사회공헌활동은 기업의 사업 영역과 연계하여 추진하는 것이 장기적으로 기업성과에 기여할 수 있다.[4)] 예를 들어, 저소득층을 대상으로 한 Microsoft사의 정보격차(Digital Divide)해소 프로그램, 전기 및 의료기기 생산업체인 필립스사의 개도국 의료지원, 스타벅스의 커피농가 지원 프로그램 등을 예로 들 수 있다.

---

3) Porter 와 Kramer는 2006년 12월 Harvard Business Review에 발표한 글에서 CSR을 거래 비용 또는 사업 활동의 제약요인이 아니라 잠재적 사업기회, 혁신 및 경쟁우위의 원천으로 보았고, 특히 전략적 CSR의 역할을 강조하며 사회 개발과 기업 활동의 통합을 주장한 바 있다. (Porter and Kramer, 2006)

4) 서영우(2010).CSR 실천방법론.(주)시그마인사이트컴. p.70.

우리나라의 경우 글로벌 기업을 중심으로 개도국에 대한 CSR 사업을 조금씩 시작하는 추세이나 아직은 자선, 봉사활동 수준인 '자발적 CSR'에 머물러 있다. 물론 앞으로 대부분의 글로벌 기업이 전략적 CSR로 옮겨갈 것으로 예상되지만 우리 기업의 속성상 몇 가지 한계가 예상된다.

첫째, 한국 기업의 해외 사업은 개도국의 주력 산업인 농업, 자원, 에너지 등과 관련한 현지 커뮤니티와의 연관성이 떨어진다. 한국 기업은 원자재를 해외로부터 조달하는 것이 일반적이나 자발적 또는 적극적 CSR을 추진할 만큼 개도국 사회 현실과의 연관성이 떨어진다. 즉, POSCO가 철광석, 무연탄 등을 수입하긴 하지만 직접 광산을 운영하기보다는 글로벌 광산기업(Rio Tinto, BHP Billington)과 거래하기 때문에 이미지 창출이나 적극적 사회공헌의 동인이 떨어지는 편이다. 코카콜라가 수자원을 중심으로 거의 모든 개도국에서 대규모 사회공헌 활동을 진행하고 있는 것은 식수가 부족한 개도국 현실과 콜라생산이라는 모순적 상황을 대처하기 위한 성격이 짙다. 또한 과일 유통기업인 치키타(Chiquita, 구 UFC)는 20세기 초반 중미에서 바나나 플랜테이션 농장에서부터 도로 및 항만, 유통에 이르기까지 수직계열화를 이루어 개도국의 자원을 총체적으로 '착취'한다는 비난에 봉착하여, 기업 이미지 쇄신에 많은 공을 들여야 했다.

둘째, 사회공헌을 기업의 전략과 일치시키기 위해선 기업 내부의 전략적 접근이 필요한데, 한국기업은 아직도 불투명한 거버넌스 또는 '황제경영' 체제에서 운영되는 경우가 많다. 또한 CEO의 특별한 비전이나 의지가 없는 경우 조직요인이 크게 작용하는데, 이 경우 부서간 협력이 쉽지 않기 때문에 적극적인 해외 CSR을 가로막는 장벽으로 작용한다. 즉, 기업전략, 해외영업, 사회공헌, 본부조직과 현지법인 등 해외 비즈니스와 연관된 여러 부서간 커뮤니케이션이 용이하지 않은 문제점을 내포하고 있다. 즉, 개도국 시장에 대한 사업전략과 마케팅 및 영업을 담당하는 부서의 인식 수준에 따라 CSR의 질이 결정되는 경우가 흔하고, 역으로 사회공헌 담당자의 판단과 성향이 사회공헌에 있어 전략적 측면이 고려되기도 하고 그렇지 못하기도 하다.

셋째, 개도국의 사회공헌 및 국제개발에 대한 인식이 높지 않고, 빠르게 변하고 있는 국제적 담론을 따라잡지 못하고 있는 현실도 적극적 CSR이 부진한 요인이다. 따라서 최고경영자로부터 해외사업 및 사회공헌 담당자, 나아가서는 기업의 전 구성원에 이르기까지 기업의 사회적 책무에 대한 인식을 재정립하는 작업이 필요하다. 특히 향후 무상원조에 있어 원활한 PPP를 위해 잠재적 후보군에 대한 교육 및 인지강화, 그리고 분야 또는 섹터에 적합한 CSR PPP 모델을 디자인 보급하는 작업이 필요하다.

4. 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)의 변화를 위한 기업 활동

개발재원과 효과적인 사용방안에 대한 논의에 있어, PPP 또는 CSR이 공여자 중심의 이니셔티브 라면, BOP는 수혜 입장에서 큰 의미를 갖는 개념이다.[5] 'Bottom of the Pyramid' 또는 'Base of the Economic Pyramid'로도 사용되는 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)이라는 단어는 미국 루즈벨트 대통령이 1932년 "이 불행한 시대는 경제 피라미드의 최하계층(Bottom of the Economic Pyramid)에 위치한 소외계층에게 다시 한 번 신념을 불어넣을 수 있는 대안을 요구한다"라고 한 라디오 연설에서 처음 사용된 바 있다.

학계에서는 미국의 C. K. Prahalad 교수와 Stuart L. Hart 교수가 1998년 발표한 'The Fortune at the Bottom of the Pyramid'에서 BOP의 개념이 본격적으로 도입되었다. 이 논문에서는 구매력평가 환산가격으로 연소득 1,500불 이하의 사람을 빈곤층으로 정의하였으나, 세계자원연구소(World Resource Institute: WRI) 및 국제금융공사(IFC)의 공동보고서 'The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid'에서는 3,000불 이하의 소득층을 그 대상으로 하고 있다. 그 대상기준에 따라 조금씩의 차이는 있겠으나 현재 BOP에 해당하는 인구는 약 40억명으로 추산되고 있다. 이는 세계 100개국 가계 조사의 조사대상 인구 55억7,500만 명의 72%에 해당하며 전 세계인구의 약 2/3에 해당한다. (〈그림 2〉)

〈그림 2〉 Prahahad & Harr에 의한 소득계층별 인구피라미드



5) UNDP의 경우 빈곤층을 대상으로 한 비즈니스를 "Inclusive Business"라 하며 1일 2불 이하의 생활을 영위하는 26억 명의 인구를 대상으로 한다.

전 세계인구의 약 2/3로 추산되는 BOP는 약 5조 달러 규모의 세계적인 소비시장을 형성하고 있다. 이러한 BOP 시장의 특징은 다음과 같다. 첫째, 수요가 매우 크고, 광범위하게 산재해있다. BOP층의 대부분은 공식부문의 금융서비스에 대한 접근이 어렵고, 또한 대부분 무주택에 전기, 물, 기초적인 보건의료서비스 등의 혜택이 결여된 생활을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 재화와 서비스에 대한 이들의 욕망은 상위 계층 못지않다. 둘째, 비공식부문에 의존하는 자급자족 생활로 빈곤의 함정에 빠져있다. BOP층의 대부분은 자신의 노동력, 수제품, 농산물을 판매하기 위한 시장접근이 용이하지 않으므로 이로 인해 지주, 고용주 및 중개상 등에 의해 착취당하고 있다. 또한, 농어업에 종사하고 있는 BOP층은 자신들이 생계를 의지하고 있는 자연자원을 보호할 수단이 없는 실정이다. 셋째, BOP 벌칙의 영향(Impacted by a BOP penalty)이 존재한다. BOP층의 대부분은 기초적인 상품과 서비스를 구입하는데 부유층보다 가격이나 노력 측면에서 상당히 비싼 대가를 지불하지만 구매 상품과 서비스의 질은 상대적으로 떨어진다. 예를 들어, 식품 가격에는 규모의 경제 가격이 적용되지 않으며, 정보 부족으로 합리적인 시장 가격의 산출이 어렵다. 더군다나 도심에 있는 시장이나 병원 방문을 위해 교통비가 소요되며 어려운 대출을 받기 위해 별도의 비용을 지불해야 하는 등 부수적인 노력과 추가재원이 필요한 경우가 많다.

그러나 이와 같은 BOP시장의 특징을 기업 입장에서 재구성하면 BOP층을 대상으로 한 비즈니스 또는 개발 프로젝트는 무한한 가능성을 내포하고 있음을 알 수 있다. BOP 소비자의 산업분야별 시장규모는 식품 2조 8,950억 달러, 에너지 4,330억 달러, 주택 3,320억 달러, 운수 1,790억 달러, 보건의료분야 1,580억 달러, 상수도 200억 달러 등이다. 정보통신의 경우 510억 달러로 추산된다. 특히 향후 BOP 인구의 지속적인 증가와 함께 당분간 연평균 4-5%의 GDP 성장률이 기대되며, 신 시장임에도 불구하고 경쟁이 치열하지 않다는 장점이 있다. 더군다나 극빈층 인구는 지속적으로 감소될 것으로 전망되어, BOP층에 대한 투자여건이 점차 호전될 것이기 때문에 상당히 매력적인 시장으로 기능할 것이다.

BOP시장에 대한 기업의 전략적 접근에 대해 국제기구와 개발 NGO들은 이러한 모델을 영리활동을 위한 '빈곤층 대상 판매활동(Selling to the Poor)'이라고 비판해왔다. 그러나 기업의 노력여하에 따라 빈곤층과 상호 윈-윈 할 수 있는 접점을 찾을 가능성이 매우 충분하다. 이를 위해서는 BOP 시장에 진출한 기업들의 실패사례 및 자기반성을 통해 기업의 인식을 변화시키고 BOP 비즈니스를 단기적 수익의 대상이 아닌 현지 인력확보, 신규 시장 개척, 전략적 사회공헌활동, 기업의 브랜드 구축 등 장기적 관점의 기업전략으로 접근함과 동시에 BOP층에 대한 사회 경제적 기회 창출을 통해 개발효과성을 높이는 형태의 접근이 필요하다.

결국 기업은 '지속가능한 혁신(Sustainable Innovation)'을 통해 BOP층을 단순한 판촉대상이 아니라 소비자, 생산자, 사업주체 등 이해당사자로서 인식해야 하며 이는 곧 책임성있는 BOP 비즈니스(Responsible BOP Business)로 이어진다. 각 관점별 RBOP는 다음과 같다.

첫째, 소비자로서의 BOP층을 대상으로 한 상품 및 서비스를 개발하여 판매하도록 한다. 예를 들어, 저소득층의 영양개선을 위하여 식품에 비타민을 첨가하고 도심의 부유층을 대상으로 한 대용량 사이즈를 1/2로 줄여 빈곤층에게 저렴한 가격으로 건강식을 제공하는 일이다.

둘째, 생산자로서의 BOP층은 동업자, 종업원, 하청업체, 판매 대리점, 판매원 등의 역할을 담당한다. 과거 이들에 대해서는 안정적인 수입보장이 미비하였고 노동안전 위생여건이 열악하여 기본적인 노동자 권리가 보호되지 않았으나 이러한 여건을 개선하여 지속적인 협력관계가 유지되도록 하는 일이다.

셋째, 자금조달 및 기술확보가 어려운 BOP층의 기업 활동을 위해 다국적 기업이 이들을 위한 소규모 융자와 기술지원등을 제공한다. 유니레버의 인도 자회사인 힌두스탄 유니레버는 여성 방문판매원에게 현지 시장 상황에 맞게 제작한 자사 제품에 대한 판매교육, 금융지원 등을 제공하여 가정경제의 주체인 여성들의 비즈니스 역량을 키워주고 있다.

5. 국제사회의 PPP 현황

국제기구와 선진공여국이 공공-민간 파트너십을 어떻게 제도화하여 운영하는가는 국제개발 민관협력 사업의 초기단계에 있는 우리나라에 있어 매우 중요한 벤치마킹 사례이다. 우선 다자기구의 경우 첫째, 세계은행을 비롯한 국제개발은행(MDB)을 중심으로 인프라 사업에 대한 민간과의 협조융자를 통한 민관협력이 진행되고 있고, 둘째, 이를 위해 개도국의 인프라 사업에 대한 민자유치(인프라 PPP) 기법교육 및 법-제도 정비에 관한 기술지원, 셋째, UN기구들과 같이 PPP 사업에 직접 참여하는 등의 기능을 하고 있다. 그러나, MDB의 경우 무상원조의 PPP와는 다른 인프라 사업 중심이고 UN의 경우 공여자이기보다는 사업수행자(PMC)로 참여하는 경우가 대부분이기 때문에 다자기구의 PPP는 큰 시사점을 찾기 어렵다. 보다 근본적으로 국가 중심의 양자간 PPP에 비해 다자기구는 뚜렷하게 지원하거나 파트너로 삼을 민간 부문(기업)이 존재하지 않기 때문이다. 따라서 국제기구의 PPP는 양자 무상원조와 CSR을 융합한 KOICA의 PPP와는 크게 연관이 없다.

따라서 양자원조 기관의 민관협력 지원 사례를 통해 시사점을 도출하는 작업이 매우 중요하다. 양자원조의 PPP는 미국형과 영국형으로 구분할 수 있다.

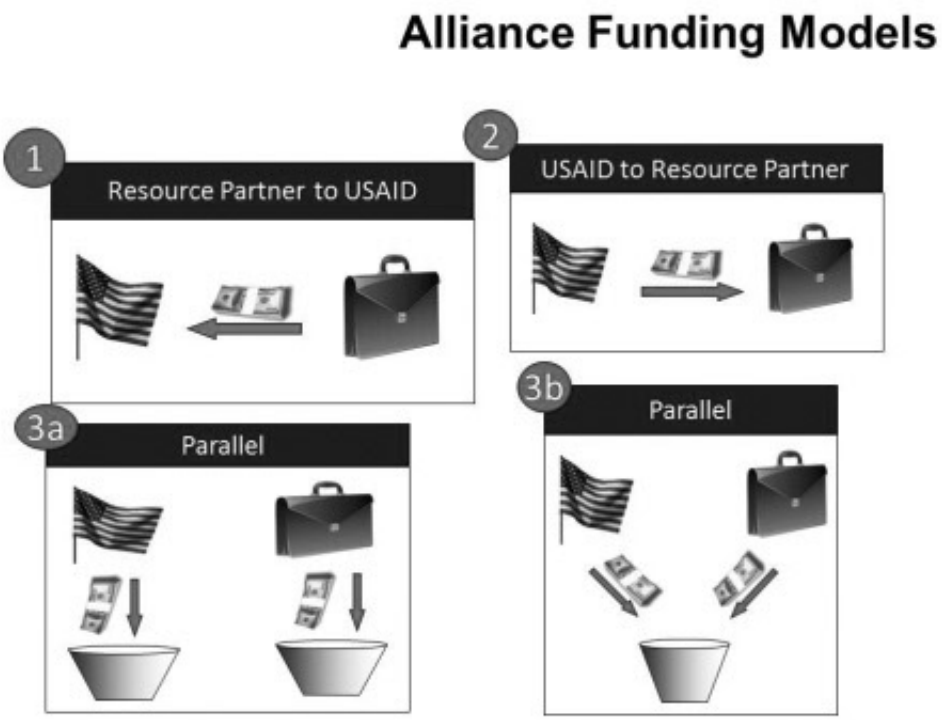
첫째, 미국형의 경우 기업의 사회공헌활동(CSR)과 공적개발원조(ODA)를 융합하여 기업의 이익과 개발목표를 동시에 달성하고자하는 목적으로 PPP를 운영한다. 미국의 경우 2001년부터 GDA (Global Development Alliance) 브랜드로 민관협력 프로그램을 운영하다 2011년에

확대된 프로그램인 IDEA (Innovation and Development Alliances)내로 편입하였다. GDA는 USAID의 사회개발 목표와 기업의 비즈니스 목표의 접점을 찾아 사업을 수행하는데 기본적인 진행방식은 정부, 기업, NGO 및 국제기구 등 민간의 한 파트너 이상과 계약을 체결하여 각기 재원과 위험 부담을 공유하여 개발 사업을 진행한다. 이에 대한 가이드라인도 규정되어 있는데, USAID는 사업 재원의 1/3에서 1/2를, 민간은 1/4 이상 분담하며, 민간기여는 현물, 기술 및 지적재산 지원 등도 가능하고 각 분야(섹터)별로 지원 방법을 자세하게 명시하고 있다.

USAID의 운영 분야는 농업, 민주주의, 경제성장 및 무역, 교육, 긴급구호, 보건, 소액대출 및 소규모 자영업, 위생 및 수자원, 인적자원 개발 등이 명시되어 있다. 제 분야에서 지금까지 USAID는 2001년부터 2010년까지 GDA 모델을 통해 3,025개의 파트너들과 1,065개의 민관협력 프로젝트를 수행하였다.

GDA의 협력 형태로는 ① 기업이 필요사업을 제안하면 평가 후 기업에 지원하는 방식, ② 기존의 USAID 사업 또는 GDA에 새로운 파트너가 추가되는 방식, 그리고 ③ 정부와 기업이 각각 원하는 분야에 지원하고 같은 프로젝트로 운영(Parallel)하는 방식 등이 있다. (〈그림 3〉 참조)

〈그림 3〉 USAID의 GDA 출자 방식



자료 : USAID 제공

KOICA를 비롯하여 독일, 스웨덴, 덴마크 등 대부분의 공여국은 미국과 유사하게 자국기업의 파트너십을 통한 CSR 융합형의 민관협력사업을 진행하고 있다. 다만 공여국의 현실 및 원조기관의 성격에 따라 운영방식에 있어 약간의 차이가 있다. 이는 주로 정부가 자국기업의 개도국 사업을 지원하는 것이 아니냐는 PPP 사업의 기본적인 딜레마에 각국이 어떻게 대처하느냐와 밀접한 관련이 있다.

2009년부터 가동한 덴마크의 PPP 프로그램(B2B와 IPD)의 경우 기업이 개도국 신규시장에 진출할 때 최대 90%까지 정부가 지원을 시행했으나 ODA의 자금을 활용하여 기업을 지원한다는 문제제기에 따라 2011년에 Danida Business Partnership(DBP)으로 새롭게 프로그램을 개편하였다.[6)]

스웨덴의 경우 사업 수행시 정부가 직접 기업에게 지원금을 주는 방식을 금지하고 있기 때문에 이런 이유로 스웨덴의 PPP는 대개 UN 등 국제기구로 구성된 사업단(PMU)에 정부재원을 투입하는 식으로 진행된다.

USAID의 PPP사례, CISCO

글로벌 IT 네트워크 기업인 Cisco사는 1997년 미국 내 7개주에서 Cisco Networking Academy Program의 운영 경험을 바탕으로, 2000년에 24개 최빈 개도국을 대상으로 확대하였다. 동 사업에 UNDP 및 USAID가 참여하여 PPP 형태로 발전되었는데, 이는 기업의 기존 CSR 사업에 정부와 국제기구가 동참한 사례이다. Cisco사는 재정, 교육 프로그램, 기자재, 기술지원을 담당하고 USAID는 재정, 여성 교육생을 위한 장학금, 전문인력 지원, UNDP는 재정, 지역사무소 정보 및 UNDP 기술지원팀 지원, 유엔봉사단 및 평화봉사단 파견 등을 담당하는 역할을 하였다.

자료, Partnering with USAID: A Guide for Companies (2010), USAID

6) 새로운 DBP 프로그램의 총 예산은 현행과 같은 규모(B2B 200 million DKK, IPD 30 million DKK(CSR – BoP))로 운영되나, 행정절차 간소화 등 사업 수행의 유연성과 혁신성을 제고하는 대신 정부의 상대지원 규모를 축소했다. IPD-B2B 프로그램의 경우 60%, 90% 정부지원이 가능하나, 신 프로그램에서는 1단계 75%, 2단계 50%로 조정되었다.

둘째, 영국 DFID의 공공-민간 파트너십방식은 USAID를 비롯한 타 공여기관의 프로젝트 지원과는 매우 다르며 크게 두 가지 방향성을 가지고 있다. ① 민간부문 개발전략(PSD: Private Sector Development Strategy)하에 개도국의 민간역량을 증진하기 위한 지원 사업, ② 특정 목적을 달성하기 위해 타국 정부, 민간 그리고 국제기구 등과 협력하여 조성한 다자간 펀드 사업이다. 영국 DFID의 사례는 CSR과 융합하는 수준을 뛰어넘은(Beyond CSR) 비교적 높은 수준의 PPP로서 장기적인 벤치마킹 사례이다.

PIDG (The Private Infrastructure Development Group),
다자간 펀드를 중심으로 한 영국식 PPP 사례

PIDG는 민간부문의 참여를 통해 지속가능한 인프라 서비스를 제공하여 개발도상국의 경제 성장과 빈곤 감소에 기여하고자 2002년에 결성한 다자펀드 그룹이며 다양한 목적의 펀드로 구성되어 있다. 출자기관은 영국의 DFID, 스위스의 SECO, 스웨덴의 SIDA, 네덜란드의 DGIS, 독일부흥은행(KFW), 그리고 세계은행(World Bank) 등이다. 직접 빈곤층을 돕는 장치라기보다는 사회기반시설(인프라)을 발전시켜 경제성장을 이루고 그 결과로 빈곤을 감소시키는 목적을 갖고있다. PIDG는 운영 위원회(Council)하에 '인프라코(InfraCo)',와 '이머징 아프리카 인프라 기금(EAIF)'등 하위펀드가 독립적으로 운영된다. 따라서 본부 운영조직과 각 펀드 운영 조직이 독립적으로 행정 사무를 처리하며 모두 민간에 위탁되어있다.

선진국 사례 연구를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 자국기업의 해외진출과 수원국 사회개발을 연계하는 경향이 뚜렷하다. 많은 국가의 PPP 모델은 자국 기업의 비즈니스 모델과 수원국 민간부문의 역량강화에 초점을 맞추어 사업의 효과성과 지속가능성을 높이고 있다. 일부 국가(스웨덴)의 경우 비구속성으로 운영하여 타국기업과의 연계도 가능하나, 대부분의 경우 자국기업의 해외진출과 연계하고 있다. 둘째, 정부와 기업 간의 재정부담 비율이 다양하다. 정부가 대부분을 부담하는 국가(덴마크)에서부터 정부가 상징적(leverage)인 역할을 하는 국가(스웨덴)에 이르기까지 다양하다. 셋째, 다수의 공여 주체가 참여하는 다자간 PPP 운영도 가능 (스웨덴의 Strategic Alliance)하다. 넷째, 신규 사업뿐만 아니라 기업의 기존 사업에 정부가 지원을 하거나, 혹은 정부의 원조 사업에 기업이 참여하는 등 다양한 방식이 가능하여 사업의 연속성 및 이미 시장에서 검증된 사업의 확대를 통해 지원의 효율성을 높인다. 다섯째, 사업 수행의 주체로서 컨설팅 기업이나 NGO를 적극 활용하고 있고, 수원국의 역량강화 차원에서 자국의 국제적인

NGO가 현지 NGO와 연대하는 방식을 적극 권장한다. 여섯째, 전반적인 가이드라인에서부터 분야별 매뉴얼에 이르기까지 민간의 사업 참여에 불편이 없도록 원활하게 제도화를 구현하는 사례가 있다. USAID에서는 엄정한 검증(Due Diligence)절차를 통해 사업자 선정의 투명성과 효율성을 제고하고 있다. 동시에 공공재원을 통해 지원되는 사업이므로 기본적인 ODA사업의 평가시스템(M&E)을 준용하되 PPP의 특성을 감안하여 시행한다.

6. 결론: 파트너십을 통한 개발효과성 확보

공공-민간 파트너십은 수원국 민간부문의 고용창출과 소득증대, 현지에 적합한 현대적인 기술과 노하우의 전수, 농업과 공업 등 작업현장의 환경개선, 근로 및 노동조건의 개선, 환경 친화적 기술의 도입과 활용으로 환경보호 및 지속적인 경제성장 달성 등 다양한 혜택을 제공할 수 있다. PPP를 통해 다국적 기업은 수출과 투자 등 해외의 기업 활동을 성공적으로 수행하고, 수원국은 경제 · 사회개발 및 빈곤퇴치를 위한 보다 지속가능한 해법을 찾게 된다. 따라서 국제개발의 PPP는 공공 입장에서 개발협력의 적용범위를 넓히고 민간재원을 추가적으로 활용할 수 있는 장점이 있고 기업은 개도국 시장에서 이미지를 개선하고 (신)사업운영에 대한 위험부담을 줄일 수 있어 상호 윈-윈(win-win)할 수 있는 지원 방식이다.

나아가 '왜 PPP가 필요한 것인가' 에 대한 해답을 찾다보면, 사회개발 목표 달성을 위한 민간기업의 개발사업 참여는 곧 빈곤층의 비즈니스 기회를 늘릴 수 있는 기회가 되므로, 공적개발원조와 기업 활동의 장점을 절충시켜 개발효과성을 극대화시킬 수 있는 이상적인 모델이라는 답을 얻을 수 있다. 결국 PPP는 비즈니스 환경 조성을 통해 물고기를 잡는 법을 전수하여 수원국의 자립성과 지속가능성을 증대시키는 것이다.

PPP는 공공부문과 민간부문 각자의 목적 달성을 위한 것이므로 출발점부터 파트너십이 가장 중요하다. 특히, 공공-민간 파트너십에 있어서 어려운 점 중의 하나인 상이한 존립목적과 행동양태를 지닌 민간기업과 원조기관의 이해관계를 어떻게 조율하고, 공공-민간이 혼재된 수원국 참여자와의 협력 체제를 어떻게 구축할 것이냐는 것이다. 특히, 재원공여자간 협력이라는 측면에서 공공-민간 파트너십은 민간주체와 공공주체가 동등한 위치에서 의사결정 권한을 공유하는 고도의 상호성(high mutuality)과 조직적 정체성(high organizational identity)의 두 가지 요소를 갖는다.[7] 이와 같이 공공-민간 파트너십 당사자들은 상호 독립성을 유지하면서 동시

7) J.M. Brinkerhoff (2002)

에 협력을 통한 균형을 이룬다는 측면에서 일반 상업거래에서와 같은 '갑-을'의 주종 관계와는 본질적으로 다른 동등한 관계에 있다. 이것이 바로 공공-민간 파트너십에서 '파트너십'이 강조되어야 하는 이유이다.

동시에 수원국 파트너들과의 관계 정립도 매우 중요하다. 비즈니스 역량 강화를 위한 공여국 측 민간(CSR의 주체)과 수원국 측 민간(BOP 포함) 부문의 관계 설정은 PPP를 통한 개발효과성 확보를 위한 필수 요건이다. 즉 민간부문 간 파트너십 형성을 통해 수원국의 비즈니스 역량을 강화하고, 경제발전의 원동력을 만드는 성공적인 파트너십을 구축해야 한다. 사업의 수혜자를 포함하는 파트너십은 수혜자의 필요 우선순위를 파트너십의 공동목표에 반영함으로써 지원효과를 높일 수 있다. 그러므로 수원국 BOP층의 빈곤문제가 논의의 출발점이 아니라 시장기반의 접근방법(Market-based Approach)에 의하여 원조보다는 기회의 확대에 중점을 두어 결과적으로 BOP층에게 혜택을 부여할 수 있다. 기업에게는 BOP 사업기회를 발굴하게 하고, BOP층의 수요에 부응하는 상품을 개발하고 투자를 확대해 나갈 수 있다. 무엇보다 빈곤층 내지 사회적 약자라는 사업 대상과 빈곤의 완화라는 사업의 효과성 측면에서 보면, 민간기업의 마케팅 측면과는 별도로 '전략적 CSR'과 '책임있는 BOP 비즈니스'의 공통분모를 찾는 작업이 매우 중요하다. 다른 한편 공공부문은 민간이 보다 큰 역할을 할 수 있도록 지원해주고 필요한 제도 개혁에 중점을 두도록 하는 것이다. 이를 위해 PPP 사업의 원활한 진행을 위해 수원국 정부가 세제혜택을 비롯한 각종 지원을 시행하고 관심을 보이는 작업이 선행되어야 한다.

그러나 CSR 융합형 국제개발 PPP에 대한 수원국의 인지는 매우 낮다. 수원국에서 CSR 활동에 대한 지원이 제도화 되지 않았으므로 민간기업에서 제안하는 사업에 대한 승인 지연, 현지 NGO 및 활동지역 선정과정의 불투명성, 사업수행 중 발생하는 행정적 오류 (예, 민간재원으로 반입되는 물품에 대한 관세부과) 등이 반복되고 있다. 따라서 PPP를 인프라 구축 민자유치로만 인식하고 있는 수원국의 공공부문에 대한 인지강화도 필요하다. 또한, 다국적 기업이 현장에서 전개하는 CSR 활동에 있어 수원국 정부의 역할이 크지 않다는 것이 그 특징이다. 다른 분야와 마찬가지로 수원국 정부 내부적으로 정책을 수립하고 집행 역량을 강화하는 것이 성공적인 CSR 활동의 전제 조건인데, 이를 위한 지원 역시 프로그램 이전 단계에서 반드시 논의되어야 할 것이다.

결론적으로 무상원조에 있어 민관협력의 제도화 수준을 높이고 개발효과성을 확보하기위해 다음과 같은 여건을 확보하는 것이 바람직하다. 첫째, 상대적으로 생소한 개념인 국제개발의 민관협력에 있어 공공, 민간기업, NGO 등 잠재적 참여자에 대한 인지강화가 필요하다. 사업을 기획, 발굴, 시행하는 주체를 중심으로 정례적인 포럼 등을 개최할 필요가 있으며, PPP 사업의 추진형태에서 개도국 BOP 사업의 특징에 이르기까지 다양한 주제에 대한 논의와 경험공유가 필요하다. 그 중에서 공여주체인 기업의 CSR에 대한 개념 확산이 중요하다. 특히, 보다 전향적으

로 기업이 전략적 CSR 모델을 추구해야 살아남을 수 있고 미래 비즈니스의 번영과 지속가능성을 위해 신흥시장 진출을 위해 공공-민간 파트너십를 적극적으로 경영전략화 시켜야 한다는 패러다임을 확산시켜야 한다.

둘째, 부문별 PPP의 프레임을 준비하여 맞춤형 모델을 제공한다. 특히 중점영역인 교육-직업훈련, ICT-거버넌스, 환경-기후변화 등의 분야에 있어 해외사례를 고려하여, 한국기업의 사업영역과 수원국 현실 등에 기초한 모델을 준비하여 기업과의 파트너십에 활용한다.

셋째, 개발과 비즈니스를 동시에 이해하는 사업진행주체(PMC)를 적극 육성할 필요성이 있으며, NGO와 개발컨설팅도 공공-민간 파트너십에서 상당한 역할을 할 수 있도록 여건을 조성하여야 한다. 특히 CSR-PPP는 현지 비즈니스를 잘 이해하는 컨설턴트와의 연계가 중요하며, 지역 전문성 및 개도국 인맥을 바탕으로 현지사정에 정통한 컨설턴트를 양성할 필요성이 있다.

넷째, 국제기구, 국제NGO, 다국적기업, 수원국 정부, 현지 민간기업, 현지 NGO 등과의 다양한 파트너십을 형성하여 참여자의 다양화를 도모하여 사업의 효과성과 지속가능성을 높이는 것이 바람직하다.

국제개발의 PPP는 상대적으로 새로운 개념이다. 민간기업의 CSR과 융합한 PPP 사업은 선진국의 운영경험도 풍부하거나 크게 성숙되지 않았고, 빠르게 변하고 있는 국제정치경제 여건에 발맞추어 제도와 운영의 틀을 자주 수정하고 있다. 그럼에도 불구하고 지난 HLF4 부산회의에서 가장 크게 주목받은 영역이기도 하다. 우리나라의 경우 공적원조의 양적 질적 확대가 진행중이고 세계 어느 나라보다 글로벌 무역, 투자 역량이 뛰어난 기업을 가지고 있어 민관협력을 효과적으로 운영하기에 매우 바람직한 여건을 가지고 있다. 따라서, 민관협력 프로그램은 우리나라의 비교우위를 활용할 수 있는 영역이며 앞으로 대외원조의 수준과 개발효과성을 높이고 국제적인 개발담론을 이끄는데 기여할 것으로 예상된다.

참고문헌

1. 국내문헌

노무라종합연구소, BOP비즈니스전략, 동양경제, 2010.

서영우, CSR 실천방법론, (주)시그마인사이트컴, 2010.

이의진 외, 공적개발원조(ODA)와 민관협력(PPP): 국내기업의 글로벌 CSR과 ODA 연계, Conference on "Emerging Donors and New Approach to Development Cooperation", 2008.

일본 외무성/재무성/경제산업성, '민간기업에 의한 관민연계안건제안의 처리요령'', 2008. 11. 2.

최영렬 외, 신아시아 구상실현을 위한 對아세안 직업교육훈련 공적개발원조(ODA) 활성화 방안(I), 직업능력개발원. 2010.

2. 국외문헌

A. Jerome, Private Sector Participation in Infrastructure in Africa, 2008.

ADB, Improving Health and Education Service Delivery in India through PPPs, 2010.

BDA, Intenational Aspects of CSR - Practical Advice for Companies.

Bluthner, A., Base of Economic Pyramid(BOP), BASF Micronutrient Initiatives, 2008.

Carroll and Buchholtz, Business and Society: Ethics and Stakeholder Management, 6th Edition, Mason, Ohio: South-Western, Thomson. 2008.

Danida, Programme for Innovative Partnerships for Development, 2009.

Dwight H. Perkins, Steven Radelet, and David L. Lindauer, Economics of Development, W. W. Norton. 2006.

JICA, PPP 프로젝트 연구보고서, JICA, 2005.

Josh Hawley, Public Private Partnerships in Vocational Education and Training: International Examples and Models, 일자 미상.

Julia C. Soplop, Anna Wetterberg, Ignatius Indriartot et al, Increasing Development Impact: Channeling Corporate Social Responsibility Funds Through Public-Private Partnership, RTI Press, September 2009.

Michael P. Todaro and Stephen C. Smith, Economic Development, 9th Ed., Addison-Wesley.

NEPAD and OECD, NEPAD/OECD Investment Initiative, 'Encouraging Public-Private partnerships in the Utilities Sector: The Role of Development Assistance', Background Information in Support of Session 5 of the Roundtable, May 2005.

OECD, Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA, 2006.

Penelope J. Brook and Murray Petrie, Output-based aid: precedents, promises, and challenges, GTZ.

PIDG, PIDG Annual Report 2009, 2009

Richard Johanson and Arvil Adams, Skill Development in Sub-Saharan Africa, Regional and Sectoral Studies, World Bank, 2004.

SIDA, "Programme for Sida's cooperation with the business sector 2010-2012", Business for Development, 2011.

SIDA, Guidelines for Sida's support to Corporate Social Responsibility, 2005.

USAID, Partnering with USAID: A Guide for Companies, 2010.

World Bank, Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition. Washington. D.C, 2004.

World Bank, World Development Report 1994: Infrastructure for Development, 1994.

World Resource Institute & International Financial Corporation, The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid, 2007.

3. 웹사이트

CDC 웹사이트 http://www.cdcgroup.com/accra-mall.aspx

기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력

김 성 규 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

Ⅰ. 문제의식
Ⅱ. 'CSR'의 정의와 국내외 연구동향
Ⅲ. 'Global CSR'의 정의와 범위: 개발협력과 관련하여
Ⅳ. 'CSR'과 국제기구 활동
Ⅴ. 'Global CSR'의 국제적 규범
Ⅵ. 시사점

Ⅰ. 문제의식

기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)은 '기업이 경제적, 환경적, 윤리적 책임을 다함으로써 기업의 지속가능한 성장을 유도하는 것'으로, 이해당사자들 간의 단기적 거래관계가 아닌 '장기적 가치 중심의 관계를 추구하는 기업전략'으로 정의될 수 있다. 더 나아가 기업의 사회적 책임 투자(Social Responsible Investment; SRI)는 기업의 성장 전략 측면과 더불어 기업과 사회와의 상호이해, 신뢰 구축 측면에서 이해되고 있다.

한편 세계화의 진전과 함께 '기업의 글로벌 사회적 책임 (Global CSR)'의 중요성이 강조되고 있으며 개발협력분야에서도 공공, 민간기업의 Global CSR은 핵심개념으로 자리 잡고 있다. 특히 개도국 내 환경, 노동 조건, 근로의욕 고취, 그리고 인권 관련 기업의 사회적 책임은 더욱 강조되고 있는 추세이다. 이러한 맥락에서 기업의 개발협력 참여는, 기업의 단기적 이윤추구 논리

보다는 이른바 '기업의 사회적 책임(CSR)'의 수행이라는 장기적이고도 신뢰 있는 프로그램 하에 수행되어져야 그 효과성이 나타날 수 있다고 주장된다. 또한 개발협력 과정에서 기업의 사회적 책임은 기업에게 '비용'이 아닌 '생산적 투자'로 기능해야 하며 이때 개발협력의 효과와 질도 높아질 수 있으며, 개도국 내 경제적, 사회적, 환경적 책임의 수행이 곧 기업의 글로벌 성장 전략의 핵심 요소임을 인식해야 함을 강조하고 있다. 실제로 FTSE4GGood[1]와 다우존스 지속가능경영지수(Dow Jones Sustainability Index; DJSI)는 대기업의 사회적 책임투자(SRI)의 규모가 점점 커지고 그 의미가 중요해지고 있음을 단적으로 보여주고 있다(Hopkins, 2008). 이는 기업의 글로벌화가 진전되면서 개도국 내 기업이 수행하고 있는 경영실무가 윤리적, 사회적 측면에서 평가받고 있음에서도 알 수 있다. 예를 들어 글로벌 기업들이 수원국의 노동력을 착취한다거나 현지 안전규정을 준수하지 않아 현지에서 사회문제를 야기시키는 사례가 보고되곤 한다. 이러한 문제들을 미연에 방지하는 차원에서도 개발협력 부문에서 기업의 사회적 책임은 간과되어서는 안 되는 중요 요소이다.

이 글은, 기업의 사회적 책임에 대한 정의와 국내외 연구 동향, 개발협력 관련 Global CSR의 범위와 내용, 기업의 사회적 책임과 관련된 국제기구 활동, Global CSR 관련 국제적 규범 등을 간략히 살펴보고, 이를 통해 개발협력부문에서 Global CSR 가지는 의미와 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 'CSR'의 정의와 국내외 연구동향

기업의 사회적 책임(CSR)은 '사회의 목표나 가치적 관점에서 바람직하다고 동의되는 정책추구와 그를 위한 의사결정을 하는 기업의 의무' 등으로 정의되며, 궁극적 목적은 기업의 지속가능한 성장과 사회적 가치 추구라는 두 가지 요구를 모두 충족시키는 데 있다. Kotler는 CSR을 공익캠페인, 공익연계마케팅, 사회마케팅, 사회공헌(자선)활동, 지역사회 자원봉사, 사회책임경영 실천 영역으로 구분하고 각 영역에 대한 정의와 주요 사례를 정리했다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

1) 영국의 경제일간지 파이낸셜 타임스지(FT)와 런던증권거래소(LSE)가 공동으로 소유하고 있는 FTSE인터내셔널이 개발한 지수로, 2001년 7월 이래 757개의 '윤리적 기업'을 대상으로 환경보호, 인권보장, 사회적 책임 등의 세 가지 항목을 조사해 우수한 점수를 얻은 기업들을 FTSE4GOOD지수에 포함시켜 발표하고 있다. 또한 담배, 무기, 핵 관련 등 3개 업종은 평가에서 원천적으로 배제되었다.

〈표 1〉 기업의 사회적 책임(CSR)의 구분과 정의

구분	정의	주요사례
공익캠페인 (Cause Promotion)	기업이 특정 사회문제에 대한 인식 제고 또는 개선을 위해 현금, 현물 또는 기업자산을 제공하는 방식	미국 베엔제리(아이스크림업체) ; 지구 온난화 방지 캠페인
공익연계마케팅 (Cause-Related Marketing)	기업이 특정상품 판매 또는 회사 매출의 일정금액/비율을 특정한 사회문제 개선을 위해 제공하는 방식	코콤 전략 연구소: 서적 판매액 1% 사회복지재단 기부
사회마케팅 (Corporate Social Marketing)	공공의 건강, 안전, 환경 또는 사회복지 개선을 목표로 기업이 행동 변화 캠페인을 개발, 실천, 지원하는 것 구성원들의 행동변화를 목적으로 한다는 점에서 타 CSR 활동과 차이를 보임	DELL 컴퓨터: 폐프린터 수거운동 맥도날드: 소아 조기 예방접종 사업 P&G사: 아기 바로 뉘어 재우기 (Back to Sleep) 캠페인
사회공헌(자선)활동 (Corporate Philanthropy)	특정 사회단체나 사회문제에 기업이 현금, 현물, 특정기술, 전문지식 등을 직접 기부하는 방식 특정 사회문제나 공익사업에 직접 기부 하는 방식 대부분 현금 기부, 물품이나 설비 등의 현물 기증, 특정 기술이나 노하우를 제공하는 형식	딜로이트 컨설팅: 사회적 기업연계 경영 노하우 및 자문제공(전문가 재능기부 프로그램) Google: 사회적 이슈 정보 실시간 제공프로그램 월트디즈니: 희귀병 아동 대상 '소원들어주기' 프로그램
지역사회 자원봉사 (Community Volunteering)	지역사회의 상인들, 가맹업주, 기업 직원들이 지역사호의 이슈에 참여하고 자원 봉사를 하도록 기업 차원에서 지원하고 권 장하는 방식 회사차원에서는 자원봉사를 위한 유급 휴가 제공, 다양한 매칭 프로그램 등을 마련	해비타트: 주택 건설 프로그램, 자연보호(해안 지역 쓰레기 수거 활동 등) 프로그램 참여
사회책임경영 실천 (SR Business Practice)	환경보호 및 사회복지 개선에 기여할 수 있는 경영 및 투자 활동(사회적 투자) 기업이 가지고 있는 힘(power)을 선의의 목적으로 이용 하는 것	스타벅스: 친환경적 커피 재배 업체와만 거래 월마트: 카본절감 업체의 제품만 납품 받기

출처: Kotler, Philip(2004), Global CSR Conference(2011), Global Compact Network Korea, KMAC.

OECD는 사회적 책임을 다음의 여섯 가지 영역으로 나누어 강조하고 있는데, 첫째, 공정한 경쟁, 둘째, 법률준수, 셋째, 차별 없는 고용, 넷째, 노동권 보호, 다섯째, 환경보호, 여섯째, 기업시민권이 그것이다. 그런데 사회적 책임의 효과성에 대한 평가는 엇갈리며 논쟁적이다. 긍정적인 평가로는 첫째, 기업의 사회적 책임의 수행은 해당 기업의 이미지를 보호 · 향상시키며, 둘째, 경영자가 윤리적 행동에 대한 관심을 높이며, 셋째, 이해관계자들 간 신뢰를 높이며, 넷째, 기업의 사회적 책임의 수행은 발생한 위기에 대응하기보다는 위기를 사전에 예방하는 효과를 가지며, 다섯째, 기업 경영의 투명성을 강제할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 반면 부정적인 평가는, 첫째, 기업의 사회적 책임 강조는 생산성을 저해하며 둘째, 사회적 책임 관련 규범과 윤리강령의 강조는 기업에게 부가가치 없는 비용증가만을 가져 온다는 견해이다(이종서 2010: 212-213). 결국 이러한 평가에 대한 유의성 판단은 사례연구를 통해 이루어질 수 있을 것이다.

기업의 사회적 책임에 대한 국내외 연구 동향을 간략히 보면, 주로 '기업의 사회적 책임의 특성과 그 효과'를 분석하고 있음을 알 수 있다. Pava · Krausz(1996) 그리고 Stanwick(1998) 등은 기업을 대상으로 한 실증연구를 통해 CSR과 재무성과간의 긍정적인 연관성이 있음을 밝혀냈다. 한편 Brown · Dacin(1997)은 CSR이 기업과 기업이 생산해 내는 제품 브랜드 평가에 크게 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 더 나아가 Bhattacharya(2008), Korschun(2011) 등에 따르면 CSR은 '기업과 소비자 간의 관계를 향상시킬 수 있는 중요자산'이라고 정의하기도 했다. 국내에서는 이종서(2010)의 '기업의 사회적 책임(CSR)과 EU국가의 도시 간 · 부문별 협력정책과의 연관성에 대해 연구'가 주목받는데, 그는 기업의 사회적 책임의 개념을 '사회공헌'이나 '투명경영' 등 협의적인 개념으로 접근하는 것을 지양하고, 사회적 책임의 수행 배경을 장기적이고도 가치 중심적인 기업전략으로 파악했다. 이러한 논의에 따르면 기업이 사회적 책임을 수행하는데 드는 비용은 투자로 인식되어야 하며 이를 통해 기업경쟁력 강화도 이루어질 수 있다는 분석이다. 실제로 EU 국가에서는 열린 단일시장의 출현에 발맞추어 기업의 사회적 책임이 정책적으로 더욱 엄격히 규정되고 규범화되고 있는 상황이다. 이러한 유럽 사례가 다국적 기업의 개도국에서 사회적 책임에 대한 논의에 시사하는 바가 크다. 즉, 개도국 사회, 문화적 특성을 고려하면서도 글로벌 기준에 준하는 사회적 책임의 지표개발하고 이를 확대 적용해 나가는 것이 필요하다.

한편 2000년대 중반 미국기업의 기업 윤리문제가 대두되고 기업파산이 상황에 직면하면서, 미국 기업과 학계는 CSR을 기업의 지속가능성(corporate sustainability)문제와 접목시켜야만 하는 전략적 개념으로 이해하기 시작했다는데 주목할 필요가 있다. 변선영 · 김진욱(2011)은 CSR을 '전통적 CSR'과 '전략적 CSR(Strategic Corporate Social Responsibility)[2]'로 구

분하고 전략적 CSR활동이 전통적 CSR 활동보다 기업성과에 더 큰 긍정적 영향을 미치는지, 더 나아가 기업 재무성과 향상에 매개효과를 갖는지 알아보고자 했다. 이를 위해 한국과 일본의 제조 기업을 선정하여 비교분석을 실시했는데, 연구결과 전략적 CSR활동이 기업의 사회적, 재무적 성과 영역 모두에서 전통적 CSR 활동보다 더 크고 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 전략적 CSR 활동이 기업의 이익창출, 사회공헌, 사회혁신의 책임활동 등에도 매개효과를 갖는 것으로 확인되었다. 이는 기업이 CSR을 기업의 홍보이미지 제고를 위한 비용정도로 간주하던 이전 경향에서 벗어나 이제는 '전략적 투자활동'으로 간주해야 함을 의미한다. 이들 비교분석의 가설은 Poter and Kramer(2006)의 연구에 바탕을 두는데, Poter and Kramer는 '경쟁우위와 CSR' 이라는 연구를 통해 '전략적 CSR은 단기적 소모비용이 아닌 기업의 장기적인 기회, 혁신, 경쟁우위의 원천 자원' 이라고 강조 한다.

Ⅲ. 'Global CSR'의 정의와 범위: 개발협력과 관련하여

세계화(Globalization)를 바탕으로 기업 활동의 국경이 없어지고 그 활동과 영향이 주권국가의 영역을 넘나들게 되었다. 이에 종래 국가 영역에서 발전되어 왔던 기업의 사회적 책임(CSR)은 패러다임의 전환을 맞이하게 되었으며, 다국적 및 글로벌 기업의 진출국가 내에서의 사회적 책임 문제가 대두되었다. 이러한 맥락에서 전 지구적인 차원에서 '기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)'에 대한 관심이 높아지고 있으며, 세계경제환경에서 Global CSR의 추구는 국제기구와 공공, 민간 기업 모두에게 하나의 중요한 경향이 되고 있다.

그런데, Global CSR은 수원국 현지의 문화와 관습, 전통, 사회적 배경, 소비자의 인식 등에 부합해야 되며 기업전략은 해당 국가의 시장과 친화적으로 설계되어야 함을 강조하고 있다. 기업의 해외 경영에서 전통적 전략 외 진출국 사회와의 상호작용, 즉 기업의 사회적 책임에 대한 전략적 고려가 경영의 필수 사항으로 부각되고 있는 것이다. 왜냐하면 현지국 사회와 소비자로부터 기업이 신뢰를 확보하는 것은 결코 용이한 일이 아니며, 특히 저개발 국가를 위한 비즈니스 창출가능성을 고려할 때는 더욱 그러하다. 예를 들어 개도국의 '빈곤을 이용' 하는 비즈니스

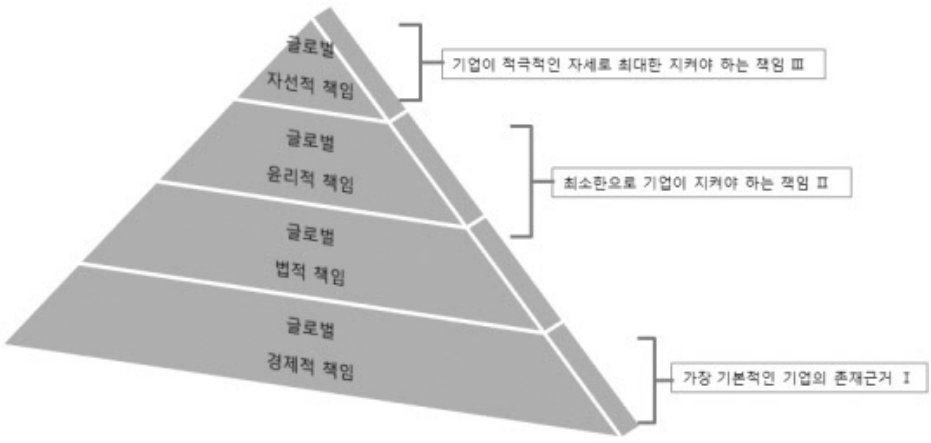
2) SCSR(Strategic Corporate Social Responsibility)은 2001년 Porter and Kramer에 의해 분석 개념으로 제시된 후 최근 사회적 기업 연구 영역에서 큰 관심을 받고 있는 개념인데, '기존의 전통적 CSR을 기업의 지속가능성이나 경쟁우위를 확보하기 위한 자원으로 보다 적극적으로 활용하는 활동'으로 정의할 수 있다.

가 아닌 '빈곤의 비즈니스' 창출하기 위해 CSR은 기본 요소이며, 이때 CSR 활동을 경영의 부가적인 활동이 아닌 '경영활동 자체'로 보는 관점의 전환이 요구된다.

한편 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)을 경영적인 관점이 아닌 개발협력 관점에서 바라볼 수 있다. 이를 위해 첫째, 개발협력과정에서 Global CSR이 중요한 이유는 무엇인지, 둘째, 개발협력에 참여하는 기업에게 요구되는 Global CSR의 범위는 어디까지인지에 대해 질문할 필요가 있다. 개발협력 과정에서 기업의 글로벌 사회적 책임은 경제적 책임, 사회적 책임, 환경적 책임 등 세 가지 요소를 가지며, 이것이 개발 협력 과정에서 기업의 지속적 성장을 가능하게 하는 핵심요소라고 판단된다. 흔히 3P라고 일컬어지는데, 경제적 책임은 이윤(Profit)의 발생을 의미하며, 사회적 책임은 수원국 국민(People)에 대한 책임, 그리고 환경적 책임은 전 지구적(Planet) 차원에서의 환경 의식을 의미한다. 개발협력과정에서 기업의 사회적 책임이 중요한 이유는 이러한 가치 개발이 개발협력의 효율과 효과성에 긍정적인 영향을 미친다는 점이다.

기업의 글로벌 사회적 책임 범위는 통상 경제적 책임, 법적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임 등 네 가지로 나눌 수 있다. 각 범위의 내용과 개발협력에서 범위들 간 관계성과 의미를 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 기업의 글로벌 CSR 범위



출처: 홍성현, 2010: 51, 재구성

글로벌 경제적 책임은 기업의 가장 기본적인 존재 근거로, 기업이 불필요한 비용을 최소화하고 수익을 최대화하는 등의 방법을 통해 이익을 발생하게 하는 것, 즉 이익의 최적화를 이루어

내는 것을 의미한다. 그런데 여기서 비용의 최소화가 곧 '생산적 투자'의 축소를 의미하지 않는다. 오히려 여기서 말하는 경제적 책임이란 높은 품질의 제품과 서비스 제공, 현지 소비자의 욕구 충족, 그리고 더 나아가 괜찮은 일자리(decent work) 창출을 위한 책임을 의미한다. 글로벌 법적 수준은 기업이 개발협력 과정에서 국제법을 준수하고 환경이나 소비자에 대한 규정을 지키는 것을 의미한다. 이는 준수하지 않으면 처벌을 받는 강제적 책임인데, 예를 들면 해외 진출 기업은 현지 시장을 교란시킬 수 있는 덤핑행위, 부당경쟁 행위, 현지 정부나 관료에게 뇌물을 공여하는 행위, 노동활동을 탄압하는 행위, 수원국 환경을 오염시키는 행위 등을 하지 말아야 할 법적 의무가 있다. 글로벌 윤리적 책임은 법적으로 정해진 최소한의 기준 이상으로 의무를 다하는 것이다. 여기에는 환경보호, 인권존중, 아동노동착취 금지, 상호신뢰, 투명한 거래 등이 포함된다. 글로벌 법적 책임과 윤리적 책임은 개발협력과정에서 기업이 최소한으로 지켜야 하는 책임이라고 규정될 수 있다. 마지막으로 글로벌 자선적 책임은 수원국 지역 및 사회에 대한 자발적 기부활동을 의미한다. 예를 들면 빈곤층 및 소외계층 지원, 장학재단설립 및 지원, 지역사회 공헌 프로그램, 의료지원 등 각종 지역 사회 봉사활동 등이 그것이다. 자선적 책임은 기업이 반드시 지켜야할 책임은 아니지만 기업이 적극적인 자세로 최대한 지켜야 하는 책임으로 분류할 수 있다. 기업이 개발협력 과정에 참여할 때는 〈그림 1〉에서 나타내고 있는 Ⅲ 수준의 책임이 특히 요구된다. 한편 임정성(2009)은 기업의 사회적 책임이 자선을 넘어 사업전략으로 자리잡아야 됨을 강조하면서, 지역에 따라 자선활동 보다도 기업의 법적, 윤리적 규범 준수에 더 관심을 가져야 할 필요성을 언급하기도 한다. 이는 자선적 규범 준수가 법적, 윤리적 규범 준수의 바탕 하에서만 의미를 가질 수 있다는 점을 아울러 지적한 것이다.

Ⅳ. 'CSR'과 국제기구 활동

UN, OECD 그리고 세계은행 등은 기업의 사회적 책임 분야에서 다양한 논의와 활동을 전개시켜오고 있다. 세계은행의 2002, 2004년 보고서 '기업의 사회적 책임 강화에 있어 공공무문의 역할(public sector roles in strengthening social responsibility)'과 2005년 보고서 '공공부문의 사회적 책임(Social Accountability in the Public Sector)' 등이 주목할 만하다. 특히 2002년 보고서는 개도국 내에서 기업의 사회적 책임과 역할 강화를 위한 다섯 가지 주요의제를 제시하고 있는데, 첫째, 기업의 사회적 책임이라는 의제가 강조되게 된 배경, 주요 수행 주체, 효과적인 수행방식 그리고 기업의 사회적 책임관련 주제가 국제 투자에 미치는 영향, 특히 개도국 투자에 미치는 영향 분석의 필요성, 둘째, 개도국 정부와 공기업이 사회적 책임과

관련된 표준설정(standards-setting)에 일정 역할을 하며 참여해야할 필요성, 셋째, 기업의 사회적 책임과 관련된 투자를 촉진시키기 위한 안정적이고 투명한 환경 조성의 중요성, 넷째, 민간 기업이 개도국 공공정책 과정에 직접적이고 보다 광범위하게 참여하도록 유도해야 하며, 다섯째, 기업의 사회책임과 관련 지역적 또는 국가적 우선순위와 개발전략을 위한 틀(framework)을 개발해야 할 필요성(Fox, Ward and Howard 2002: 25-26)을 강조하고 있다. 한편 세계은행 그룹의 국제금융공사(IFC)의 '외국인투자 자문서비스(FIAS)'는 2007년 기업의 사회적 책임관행(Corporate Social Responsibility Practice)이라는 프로그램을 통해 개도국 정부가 기업의 사회적 책임 유도를 위해 사용할 수 있는 정책 수단에 대해 조언한다. 프로그램은 첫째, 지역사회 이해관계자 참여 프로그램, 둘째, 지속가능성 전략과 의사소통 프로그램, 셋째, 노동관행과 인권프로그램 등의 세 영역으로 구분된다.

UN은 기업의 '지속가능발전(sustainable development)[3]'이란 개념을 발전시키면서 기업의 사회적 책임 관련 규범을 설정해 왔다. 초기에는 주로 공기업의 역할을 중심으로 논의가 진행되어 왔으나 90년대 들어 민간 기업을 포함한 다양한 사회부분의 참여와 기여의 중요성을 언급하면서 기업의 사회적 책임도 결국 기업의 지속가능한 발전에 기여한다는 관점을 견지하고 있다.

OECD는 이미 70년대 중반 이후 다국적 기업의 CSR 관련 규범을 채택, 발전시켜왔다. 1976년 '국제투자와 다국적 기업에 관한 OECD 선언(OECD Declaration on international Investment and Multinational Enterprises)'을 통해 '다국적 기업 가이드라인'이라는 규범을 채택하면서 정보공개의무, 고용 및 노사관계, 환경문제, 뇌물, 조세 등의 분야에서 다국적 기업의 사회적 책임을 규정했다.

3) 지속가능발전 개념은 자연과 천연자원보전을 위한 국제연합(IUCN)이 UN 환경프로그램, 세계야생기금(WWF)의 도움을 받아 1980년에 발표하고 UN총회가 채택한 세계환경보전전략에서 시작되었다. 이후 1987년 '환경과 개발에 관한 세계위원회 보고서-인류 공통의 미래' 보고서는 지속 가능발전을 '미래세대의 욕구 충족 능력을 희생시키지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전'으로 규정했다.

Ⅴ. 'Global CSR'의 국제적 규범

2000년대 중반 이후 UN과 NGO 등은 CSR 관련 표준지침을 설정하면서 기업의 경영적, 사회적 책임에 대한 국제적 규범을 제시하기 시작했다. 대표적인 기준으로 Global Compact 10대 원칙, Global Reporting Initiative, ISO26000 등을 꼽을 수 있다.

Global Compact는 UN 사무총장 코피 아난의 제안으로 2000년 출범한 자발적 이니셔티브 네트워크 조직으로 '인간의 얼굴을 한 자본주의'를 실현하기 위해서는 무엇보다 기업의 역할이 중요하다는 문제의식에서 출발했다. 주로 인권, 노동, 환경, 반부패 부문등과 관련된 10대 원칙을 제시하고 있다. 조직의 핵심은 Global Compact 사무국과 6개 UN기관이며, 관련정부, 기업, 노동계, 시민단체 등 모든 이해관계자들에게 조직을 개방하고 있다.

〈표 2〉 Global Compact 10대 원칙

부 분	원 칙
인권	1. 기업은 국제적으로 선언된 인권의 보호를 지지하여야 한다. 2. 기업은 인권침해에 가담하지 않아야 한다.
노동	3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 권리를 보장해야 한다. (결사의 자유에 관한 ILO협약 제87호 및 제98호) 4. 기업은 모든 형태의 강제노동을 배제하여야 한다. (강제노동금지에 관한 ILO협약 제29호 및 제105호) 5. 기업은 아동노동을 효과적으로 폐지하여야 한다. (아동노동철폐에 관한 ILO협약 제138호 및 제182호) 6. 기업은 고용 및 업무에서 차별을 배제하여야 한다. (차별금지에 관한 ILO협약 제100호 및 제111호)
환경	7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근을 지지하여야 한다. 8. 기업은 환경에 대한 책임 강화에 솔선하여야 한다.
	9. 기업은 환경 친화적인 기술개발 및 보급을 지원하여야 한다.
반부패	10. 기업은 부당가격 청구 및 뇌물 등의 부패에 대응하여야 한다.

출처: http://www.unglobalcompact.org

Global Reporting Initiative(GRI) 는 1997년 창설된 기구로, 기업의 글로벌 경영지속가능성 관점에서 성과지표를 제시하고 이를 지속적으로 개정해 오고 있다. 성과지표는 경제, 환경, 노동관행과 좋은 일자리, 인권, 사회, 제품책임 등의 범주로 나누어 제시되고 있으며, 각 범주의 관점들을 설정하고 있다. 기업은 해당 가이드라인에 따른 보고서를 작성하여 공개할 수 있으며 한국은 한국전력, 삼성SDI, 현대자동차 등 12개 기업이 GRI에 보고서를 등록, 공개하고 있다.

〈표 3〉 GRI 지속가능성 보고 기준의 성과지표

구분	범주	관점
경제	경제영향	고객, 협력업체, 직원, 자본, 공공부문
환경	환경	에너지, 물, 생명다양성, 배출, 폐수, 폐기물, 제품과 서비스, 법규준수, 운송
사회	노동관행 좋은 일자리	고용, 노사관계, 보건/안전, 교육/훈련, 다양성과 기회
	인권	차별금지, 결사와 단체협상의 자유, 아동노동, 강제노동, 징계관행, 보안관행
	사회	지역사회, 뇌물과 부패, 경쟁과 가격정책
	제품책임	고객 보건과 안전, 제품의 질과 서비스, 광고, 프라이버시 존중

출처: http://www.globalreporting.org

한편, ISO 26000은 CSR에서 C(Corporate)를 삭제하여 기업 이외에 정부, 노조, 시민단체 등에게도 적용할 수 있는 보다 광범위한 '사회적 책임 가이드라인(Guidance on Social Responsibility)' 설정 노력이라는 의미를 지닌다. 이는 사회적 책임이라는 개념 설정과 기업을 포함 한 개발협력 관련 조직이 다루어야 할 사회적 책임 관련 사업에 대한 국제적인 합의와 실행지침을 마련했다는 점에서 주목된다. 2005년 9월 회의에서 ISO 26000 8개항에 합의했다.

〈표 4〉 ISO 26000의 주요 내용

명칭	ISO 26000 Guidance on Social Responsibility
적용범위	기업, 정부, 노조, 시민단체 등의 사회적 책임에 대한 지침
SR 원칙	국제법과 관련 지침을 존중 조직의 유연성 및 자주성 존중 각국의 문화 경제적 차이 존중 투명성, 공정성, 신뢰성, 적합성 등 관계자 신뢰와 만족을 통해 지속적 사업의 연속성
SR 체계 구축	조직의 비전, 목적, 정책, 전략 및 SR 이행 간의 관계 SR 정책 및 의무, 조직관리, 자원배정, 커뮤니케이션 정책
조직내 SR관리	이해관계자 참여 SR 이슈 규명, SR 이슈 분석 및 평가 이행, 성과 및 이행 감시, 유지 및 개선
SR 커뮤니케이션	이해당사자와의 커뮤니케이션 원칙 및 절차 등 시스템 성과 홍보 도구로서의 보고

출처: 이장원 2006: 23

개도국의 많은 사회적 이해당사자들도 ISO 26000을 통해 개도국 내 다국적 기업의 지나친 경쟁으로 인해 발생할 수 있는 사회적 문제들을 해소하거나 예방할 수 있는 기준을 설정할 수 있다는 점에서 환영하고 있다. 즉, ISO의 SR작업반에는 기업만이 아니고 정부, 노조, 소비자대표, NGO단체, 기타 전문가들이 이른바 관련 이해당사자(stakeholder) 자격으로 동등하게 참여하고 있으므로 선진국과 개도국들의 여러 이해당사자들의 입장을 종합하면 결국 기업의 사회적 책임이 만들어 질 수밖에 없다(이장원 2007:44)는 논리이다.

이상의 글로벌 CSR 관련 국제기구 평가지표의 핵심 내용을 간략히 비교, 요약해 보면, Global Compact는 인권, 노동조건, 환경 등 기업의 투명성과 사회적 책임을 강조하며, GRI 가이드라인은 기업의 지속가능성을 평가의 주요 내용으로, ISO 26000은 기업, 정부, 노조, 시민단체 등 모든 조직에 적용될 수 있는 사회책임 경영 가이드라인을 제시하고자 한다. 그런데 이러한 국제기구 평가지표적용이 개발협력에 참여하는 기업의 경쟁력과 어떠한 연관성을 갖는지, 그리고 개발협력에 참여하는 기업에게 보다 엄격한 규범의 적용과 평가가 진행되어야 한다는 점을 이해 당사자들이 동의하고 있는지를 실증적으로 검증해 내는 작업은 필요하다.

〈표 5〉 글로벌 CSR 관련 국제기구 평가지표

지표	내용	평가기관
Global Compact	기업의 투명성과 사회적 책임을 강조 인권, 노동, 환경 등 10 대 원칙 제시	UN
GRI(Global Reproting Initiative)	지속가능성보고기준(Sustainability Reporting Guidelines): 기업의 경제, 환경, 사회분야의 성과에 대한 보고프레임워크로서 기업의 지속가능성 보고 가이드라인	UN
ISO 26000	사회책임경영가이드라인: 기업, 정부, 노조, 시민단체 등 모든 조직에 적용될 수 있는 사회적 책임(SR: Social Responsibility)에 대한 지침	ISO

출처: 이종서, 2010: 217

따라서 향후 연구과제로는 첫째, UN, 영국의 ETI(Ethical Trading Initiative), OECD, ILO, 국제표준화기구(ISO) 등 'Global CSR'에 대한 국제기구 평가지표인 Global Compact, ETI Base Code, GRI(Global Reporting Initiative) 가이드라인, ISO26000 등 지표 자체에 대한 연구와 둘째, 이러한 평가지표가 실제 개발협력과정에서 어떻게 적용되고 있는지에 대한 사례연구가 필요하다. 예를 들어 브리티시석유, 코카콜라, 모토롤라, 네슬레 등의 개도국에 활발하게 진출하고 있는 기업들의 현지국내 CSR 적용사례를 평가할 수 있다. 셋째, 이러한 사례연구는 민간기업의 효과적인 개발협력 참여 확대 방안과 개발협력 효과성 제고의 틀을 제시하는데 기여할 수 있다. 넷째, 한국 민간기업의 Global CSR 전략 수립과 개발 효과성 제고의 관점에서 민간기업의 개발협력 참여 확대 방안을 모색해 볼 수 있다.

Ⅵ. 시사점

이상의 논의를 통해, Global CSR과 개발협력 관련 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있다. 첫째, Global CSR은 단순한 경영전략에 머무는 것이 아닌, 기업의 발전과 불가분의 관계를 가지는 규범이다. 자발적이든 의무조항이든 기업의 사회적 책임의 준수는 성공적인 기업 활동에 필수요소라는 점이다. 둘째, 개발협력과정에서의 기업의 사회적 책임은 곧 기업 가치를 높이는 것이라는 인식이 중요하다. 이를 위해 현재 UN을 중심으로 이루어지고 있는 사회책임투자(SRI),

ISO 26000 등이 국제표준으로 정착되어야 하며, Global CSR 기준의 준수가 개발협력의 효과성으로 나타나며 이는 곧 기업의 성공전략으로 자리 잡는 선순환 구조를 지향해야 한다. 셋째, Global CSR 인증에 대한 범사회적 동의를 구축해야 한다. 국제기준은 무엇보다 이해당사자들이 모두 동의하는 인증기준이 되어야 하며, 이러한 전제 하에 인증 기준 적용은 보다 의무적으로 다루어져야 한다. Global CSR 인증 기준적용 강화에 대한 동의는 결국 건실한 민간기업의 개발협력 참여확대와 개발협력의 질을 제고할 수 있다. 예를 들어 개발협력 과정에서의 CSR 관련 규범의 확대 강화, 적용은 비용의 증가와 위험의 확대가 아닌 기업의 장기적인 발전과 개발협력 사업의 효과성을 동시에 획득할 수 있는 기제이다. 넷째, 개발협력과정에서 현지 진출 기업은 수원국 내에 형성된 다양한 지역 거버넌스, 정부를 포함한 관련 이해당사자들과의 합리적 의사소통을 통한 신뢰관계형성에 보다 힘써야 한다. 이러한 맥락에서 기업의 사회적 책임이 단순한 사회공헌 지수로 환원되기보다는 현지 개도국 지역 커뮤니티와 소통, 그리고 그 과정에서 형성된 파트너십의 구축노력으로 이해될 필요가 있다. 결국 기업은 CSR을 통해 개도국의 다양한 이해관계자들과 상호간 더 많은 이해를 증진시킬 수 있으며, 이를 통해 현지 환경에 대한 보다 적합하고 유연한 대응을 하는 등 기업 경쟁력 강화를 모색할 수 있다. 다섯째, 기업의 사회적 책임 관련 국제기구, NGO, 원조기구 등은 개발협력 관점에서 기업의 글로벌 사회적 책임 이행의 모범사례, 즉 Global CSR의 국제 규범 준수를 통한 개발협력 성공사례를 발굴하고 이를 홍보, 전파하는 데 노력을 기울여야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

노한균(2008), 기업의 사회적 책임에 관한 국제 동향: 국제기구 논의를 중심으로, 한국비영리연구 제6권 제3호.

변선영 · 김진욱(2011), 한 · 일기업의 전략적 CSR 활동과 기업성과, 국제경영연구, 제22권, 제1호.

신상현(2008), 글로벌 기업의 사회적 책임 실현, 경영계 7,8월호.

이장원(2006), 노동 · 사회측면에서 진단한 CSR의 실태와 발전방향, 노동리뷰 통권 제24호, pp.20-39, 한국노동연구원

이장원(2007), 기업의 사회적 책임(CSR)의 노동관련 국제동향과 시사점, 노동리뷰 통권 제32호, pp.35-47, 한국노동연구원

이종서(2010), 유럽연합과 기업의 사회적 책임(CSR): 현황과 전망, 국제지역연구 제14권 제1호.

임정성(2009), 인도CSR, 자선 넘어 사업전략으로, Chindia Journal, 2월호.

장홍근, 김성규 외(2011), 사회적 기업과 인적자원 전략, KLI 연구보고서.

홍성헌, 이수형(2009), 한국기업의 글로벌화를 위한 CSR전략에 관한 연구, 통상정보연구 제11권 4호.

홍성헌(2010), 지속가능경영을 위한 글로벌 CSR전략 및 실천방안, "임금연구" 가을호.

2. 국외문헌

GRI(2006), Sustainability Reporting Guidelines 2000-2006, 한국어판

Bhattacharya, C.B.(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', MIT Sloan Management Review, vol.49, no.2.

Brown, T.J. and Dacin(1997), P.A., 'The company and the product: corporate associations and consumer product responses', Journal of Marketing, vol. 61, no.1.

BSI(2010), Guidance on Social responsibility, BS ISO 26000, BSI Standards Publication.

Fox, Tom, Ward, Halina and Howard, Bruce(2002), Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study, International Institute for Environment and Development(IIED), World Bank.

GTZ(2007), The CSR Navigator: Public Politicies in Africa, the Americas, Asia and Europe, Bertelsmannstiftung.

Hopkins, Michael(2008), Corporate and Stakeholder Responsibility: Theory and Practice, Fifth Annual Forum on Business Ethics and Corporate Social Responsibility in a Global Economy, Milan, 22th-23th May 2008.

Korachun, D., Bhattacharya, C. B. and Swain, S.(2011), 'When and How Does Corproate Social Responsibility Encourage Customer Orientation?', Working Paper.

Kotler, Philip and Lee, Nancy(2004), Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause, Wiley.

Pava, MI., Krausz, J.(1996), 'Corporate Social Responsibility and Financial Performance: the paradox of social cost', Westport, Quorum Books.

Poter, Michael E. and Kramer, Mark R.(2006),'Strategy & Society : The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility', Harvard Business Review, vol.84, no.12.

Stanwick, P. A. and Stanwick, S. D.(1998), 'The relationship between corporate social performance and organizational size financial performance and environmental performance: an empirical examination', Journal of Business Ethics, vol. 17.

UN Global Compact(2010), The Role of Governaments in Promoting Corporate Responsibility and Private Sector Engagement in Development, Bertelsmannstiftung.

Ward, Halina(2004), Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock, World Bank.

World Bank(2005), Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module, Working Paper, World Bank Institute.

기후변화 대응과 민관협력사업(PPP): 미국 USAID의 GDA를 중심으로

손 혁 상 (경희대학교 공공대학원)

목 차

I. 들어가며: 기후변화대응과 녹색ODA
II. 녹색ODA와 민관협력
III. USAID의 민관협력(PPP)
IV. 기후변화 관련 PPP 주요 사례
V. 나가며

I. 들어가며: 기후변화대응과 녹색ODA[1)]

국제사회의 기후변화 대응을 위한 노력의 본격적인 시작은 1987년 유엔총회에서 〈2000년대를 향한 환경전망〉에서 사용된 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD)'이 지구환경질서의 개념으로 자리잡게 되면서 부터라고 할 수 있다. 이후 1992년에 브라질 리우데자네이루에서 세계 185개국 대표단과 114개국 정상들이 참여하여 지구환경보전 문제를 논의한 '유엔환경개발회의'(UNCED:

1) 현재 국제적으로 합의된 녹색ODA의 보편적 개념은 수립되지 않은 상황이지만, 본문에서는 다양한 논의들에 근거해서 개도국의 기후변화 대응과 저탄소 녹색성장을 지원하는 공적개발원조로 쓰이며 그 범위는 에너지, 신재생에너지, 물 관리, 환경보전, 산림관리 등 에너지 환경 분야 전반을 포함한다. 또한 때때로 그린 ODA, 환경 ODA와 동일 개념으로 쓰이며, 본 원고에서는 녹색ODA로 용어를 통일하여 사용한다.

United Nations Conference on Environment & Development, 일명 리우회의)를 통해 '환경보전과 경제개발의 양립'과 '환경적으로 건전하고 지속 가능한 발전(ESSD)' 주제가 본격적으로 논의되었다. 또한 리우선언, 의제 21(Agenda 21)이 채택되었을 뿐만 아니라, 기후변화협약, 생물다양성협약 등의 중요한 국제협약들이 채택되었다.

특별히, 온실가스 배출을 억제함으로써 지구온난화 문제를 해결하기 위해 맺은 기후변화협약(Framework Convention on Climate Change)에 관하여 UN을 중심으로 국제사회에서는 다양한 노력들이 진행되어왔다. 이 협약의 주요 내용은 각국의 지구온난화 배출가스 저감, 개도국의 배출가스 저감을 위한 선진국의 기술 및 자금 지원장치 마련 등으로, 배출권거래제, 청정개발체제, 공동이행제도의 3대 운영 매커니즘을 가진다. 1995년 베를린에서 제1차 당사국총회가 개최된 이후, 1997년 12월 일본 교토에서 개최된 제3차 당사국총회에서 선진국의 구속력 있는 온실가스 감축 목표를 명문화 한(38개 선진국의 온실가스 배출량을 2012년까지 1990년 대비 평균 5.2% 감축목표 설정) 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었다. 이후, 2007년 인도네시아 발리에서 열린 제13차 당사국총회에서는 새로운 '발리 로드맵'이 채택되는데, 이는 열대우림의 개간을 줄이는 개도국에 대한 인센티브 제공과 기후변화대응 개도국을 위한 선진국의 기술 이전 등의 내용을 포함하였다.

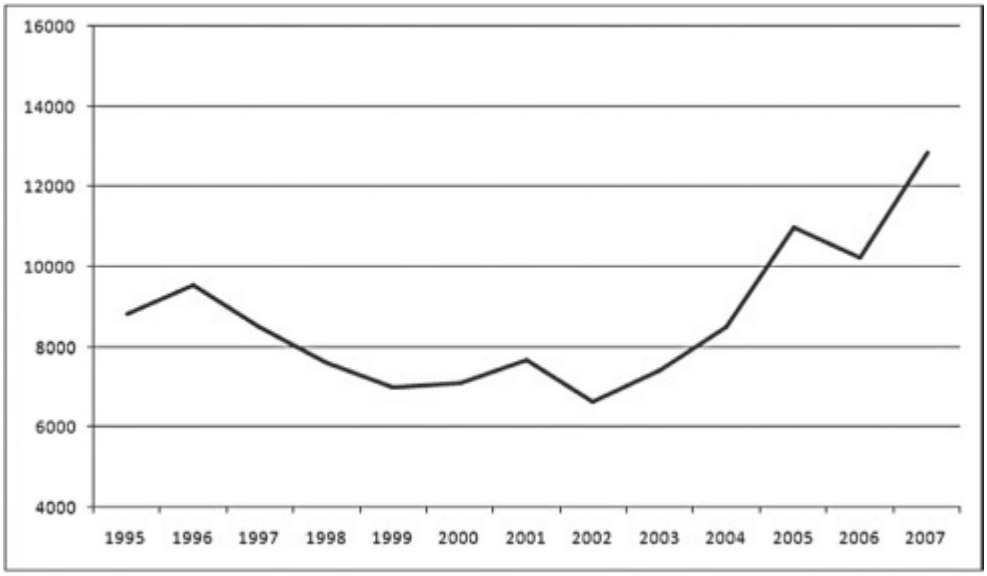
결국 2009년에 덴마크 코펜하겐에서 열린 코펜하겐 기후변화회의(Copenhagen climate change conference, 제15차 당사국총회)에서 지구 기온상승을 2도 이내로 제한하고 선진국은 2010년 1월 말까지, 오는 2020년 온실가스 감축 목표를 제시한다'는 내용을 골자로 한 '코펜하겐 협정'이 채택되었다. 비록 기후변화대응과 관련한 구속력 있는 구체적 감축 합의안이 도출되지는 못했지만 지구사회의 선진국과 개도국들 간의 협의와 조정을 모색하였던 의미있는 장으로 평가되고 있다.

한편, 2009년 코펜하겐기후변화회의(Copenhagen climate change conference)의 결과물인 코펜하겐 협정에서는 '코펜하겐 녹색 기후기금(Copenhagen Green Climate Fund)'을 창설해 2020년에 연간 지원규모가 1000억 달러에 이르는 제3세계 적응 원조를 결정하였다.[2] 또한 장기적인 관점에서 지속가능한 경제성장을 달성하기 위한 '녹색성장전략(Green Growth Strategy)'을 발표하였고, 저탄소사회의 구축을 위한 '녹색성장선언문'을 채택하여 녹색성장

2) http://www.enerpol.net/epbrd/bbs/board.php?bo_table=bbs15&wr_id=30&page=2 2012년 2월 25일 검색

에 대한 국제적 공감대 형성 및 친환경적인 경제성장의 중요성을 강조하였다. OECD의 녹색성장전략의 주요 내용은 신성장 프레임워크, 산업구조조정, 고용, 사회적 형평성의 네 분야를 정책우선순위로 선정하여 R&D, ICT, 기술이전 등의 혁신적 조치와 함께 시장, 조세 정책 등의 개혁을 추진하는 내용을 포함한다. 기후변화대응을 위한 녹색ODA는 개발원조위원회(OECD DAC)을 중심으로 움직임이 활발해져왔는데 기후변화대응 ODA를 포함한 환경ODA는 아래 〈그림 1〉에서 볼수 있듯이 지구온난화가 가속화됨에 따라 국제개발협력에서의 위상과 비중이 급격하게 확대되고 있는 상황이다. OECD DAC은 2006년 '기후변화 적응과 개발협력의 통합을 위한 선언' 에서 기후변화 적응을 위한 방안을 적극적으로 포함할 것을 규정하기도 했다.

〈그림 1〉 DAC 회원국의 환경원조액 추이(1995~2007, 백만 달러



자료 출처: OECD/DAC 통계 사이트(CRS online)

기후변화 대응 지원은 과거 주로 UN 차원에서 이루어져왔던 것에서 최근에는 세계은행과 유럽연합(EU) 등 국제기구와 개별 국가의 국제개발협력차원으로 확대되고 있다. 세계은행은 기후변화 완화 및 적응, 에너지 효율성, 신재생에너지 등의 분야에서 새로운 이니셔티브를 추진하고 있다. 세계은행은 특히 '개발과 기후변화에 관한 전략적 프레임워크(Strategic framework on development and climate change)' 를 구성하여 개도국의 기후변화 대응과 관련 사업기회 발굴을 도모하고 있다. 프레임워크는 크게 여섯 가지 분야로 기후변화 적응과 감축 이외에도 시장기반의 재원조달 메커니즘 촉진, 민간부문 자원 활용, 신기술 개발 및 이전 등의 내용이 포함된다.[3)]

3) 권율, 『국제사회의 개도국 녹색성장 지원현황 연구』 (대외경제정책연구원, 2010), p. 2.

EU의 녹색ODA 개발전략은 기후변화에 취약한 파트너 국가들의 사막화와 산림파괴 방지를 지원함으로써 기후변화에 보다 잘 적응할 수 있도록 한다. 또한 산림자원과 같은 천연자원의 보존을 통해 지속가능한 발전을 가능하게 하며, 이 과정에서 환경적 측면을 성실히 이행하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. EU는 2009년 4월 '기후행동 및 재생에너지 패키지 (Climate action and renewable energy package)' 법령을 채택하여 재생에너지 사용 촉진 지침, EU 온실가스 배출권 거래제 지침 개정안, 회원국별 EU ETS(Emissions Trading Scheme) 제외 부문의 감축부담방안 제안 등을 포함시켰다. 또한 "Triple 20"이라는 정책을 마련하여 2020년까지 에너지 효율성 20% 제고, 온실가스배출량 20% 감축, 재생에너지 비중 20% 증가를 목표로 하고 있다.[4]

주요 선진공여국의 개발협력차원의 기후변화 대응은 저탄소 사회 구축, 온실가스 감축, 신재생에너지 산업발전 등 '녹색ODA'와 관련된 정책을 추진하고 있다. 예를 들어 영국은 2008년 12월 '기후변화법 (Climate Change Act)'이 통과되었으며 국제사회에서 영국의 리더십을 강화하고 온실가스 배출 관리를 향상하여 저탄소경제로 이행하는 것을 목표로 한다. 2050년까지 1990년 대비 온실가스 배출량의 80% 감축 및 2020년까지 최소 26% 감축을 목표로 하였는데, 이는 세계 최초로 중장기적 온실가스 감축목표를 영국의 국내법으로 설정한 것이다.

일본 또한 2050년까지 세계의 온실가스 배출량을 절반 수준으로 감축하기 위한 수단으로 Cool Earth Partnership을 제안하여 2007년 5월 'Cool Earth 50' 과 2008년' 후쿠다 비전 '을 저탄소 사회구축을 위해 선포하였다. Cool Earth Partnership은 기후변화에 적극 대응하는 개도국을 지원하기 위한 자금 매케니즘으로 2008년부터 향후 5년간 약 100억 달러 규모의 자금을 적응, 청정에너지 이용, 감축 대책 등 기후변화 대책을 추진하는 개도국에 지원하는 매커니즘이다.

이와 같이 기후변화 및 기후변화 대응정책이 전 세계의 주요 관심사로 떠오르면서 에너지효율화, 신재생에너지, 물 관리, 환경보전, 산림관리 등의 녹색산업에 대한 선진국의 대개도국 원조로 정의되는 '녹색ODA'가 주목을 받고 있고[5] 해외원조단체나 일부 환경단체들을 중심으로 안전한 식수 확보를 위한 인프라 지원, 재생가능에너지 지원을 통한 에너지 전환 등의 환경분야 국제개발협력에 관심을 보이고 있는 상황이다. 이러한 일련의 움직임들은 국제개발협력에 있어

4) 권율, 『국제사회의 개도국 녹색성장 지원현황 연구』 (대외경제정책연구원, 2010), p. 3.
5) 한바란, 『고용중심형 녹색원조의 주요사례와 시사점』 (대외경제정책연구원, 2010), p. 3.

서 녹색ODA의 중요성을 드러내는 단적인 예라고 할 수 있다.

국제사회는 녹색ODA를 민감한 1차 산업에 의존하는 개도국이 기후변화로부터 받는 피해를 줄이고 지속가능한 성장의 발판을 마련할 수 있도록 도움을 줄 뿐만 아니라 범지구적으로 환경을 개선 · 보존하여 선진국에도 직접적인 이익을 안겨 줄 수 있는 분야로 간주하고 있다. 이러한 국제적인 기후변화대응과 지속가능한 발전 담론에 따른 원조의 녹색화 경향은 한국에서도 녹색ODA가 확산되는 배경이 되었다. 특히 국내정부는 2008년 미래의 국가비전으로 '저탄소 녹색성장' 이라는 새로운 패러다임을 제시하게 된다. 이후, 녹색성장을 기초로 정책담론이 재구성되고 상황이다.

II. 녹색ODA와 민관협력(PPP)

국제사회는 경제 및 사회 부문에도 지대한 영향을 미치는 환경부문을 하나의 섹터로만 접근할 경우 간과될 수 있는 문제가 많고 타 분야의 개발 사업이 환경에 미치는 부정적 영향을 제대로 상쇄할 수 없기 때문에 좀 더 큰 포괄적인 틀 안에서 환경문제를 다루어야 한다는 주장을 제기해 왔다. 이러한 전략의 일환으로 환경을 크로스커팅 이슈로 간주하고 '환경' 이라는 이슈를 모든 개발 사업에 통합하도록 권고되어 왔으며,이를 환경주류화(environmental mainstreaming)라 지칭한다.[6)]

이러한 "환경주류화" 이슈는 선진국들로 하여금 기후변화의 역사적인 책임을 가진 행위자로서의 의무를 이행하게끔 이끌어왔다. 선진공여국들은 개도국의 막대한 기후변화 대응비용을 지원하기 위해 재원 조성 및 규모 확대 방안에 대한 논의를 전개시키고 있으며 그 중 2002년 UN 몬테레이 회의에서 혁신적 개발재원 (Financing for Development)의 논의를 통해 MDGs, 빈곤감소, 사회적 조건개선 및 생활수준 향상, 환경보호 등 국제개발목표 달성을 위해 소요되는 개발재원을 보충하고자 다양한 금융메커니즘에 대한 필요성을 강조하였다.

몬테레이 회의는 민간자금 유입의 증대, 선진국의 재정부담 증가, 냉전종식 이후 원조동기의

6) 박명지, 『한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부 · 공공기관 의 협력 체계 구축을 중심으로』 (한국국제협력단, 2011). p.23.

약화 등으로 인한 ODA 규모 감소에 대한 우려에서 비롯됐다고 할 수 있다. 총 23페이지 분량의 몬테레이 컨센서스는 ODA 이외에 개발재원의 다양한 출처와 재원 마련방안을 제시하고 있는데[7], 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)의 내용을 보면 ① 개발을 위한 국내재정자원동원, ② 개발을 위한 국제재정자원 동원(해외직접투자 및 기타 민간자본), ③ 개발을 위한 동력으로서의 국제 무역, ④ 국제재정 · 기술협력 증진, ⑤ 대외부채탕감, ⑥ 국제금융 · 재정 · 무역시스템의 일관성 강화를 주요내용으로 하고 있다.[8] 이 중 특히 민간재원의 빈곤감소 기여를 강조하였고 민관협력(PPP)은 민간의 개발협력 참여를 위한 주요 방법론으로 간주되기 시작하였다.

선진공여국들은 막대한 기후변화 비용을 공공재원만으로 충당하는 것은 한계가 있으므로 민간부문을 적극 활용해야 한다는 입장을 밝히고 있다. 공공재원이 개도국 내 기후친화적인 투자환경을 조성하여 민간자본의 유입을 촉진하고, 취약국의 기후변화 적응활동을 지원하는데 사용되어야 한다는 것이 공통된 의견이다.[9]

국제 개발협력 분야에 있어서 민관파트너십의 중요성이 증대되는 이유를 살펴보면 그 시작은 1990년대를 지나며 기존 국가중심의 원조 방식에서 생긴 한계를 보완할 필요가 있다는 논의에서 비롯되었다. 파리선언, 아크라선언, 부산회의에서는 국제적인 합의와 원칙에 따라 개발에서의 좀 더 효과적이고 지속 가능한 원조를 실시해 나가고자 하는 목소리와 방향이 제시되었다. 특히 부산선언의 32조를 보면 민간부문과 개발(Private sector and development)[10]에서 혁신, 부, 소득, 일자리 창출, 국내 자원의 활용에 있어 민간부문이 핵심적인 역할을 한다는 사실을 인정하며 이에 세부적으로는 ① 지속가능한 성장을 촉진하는 개발 정책 및 전략을 기획하고 구현하는 과정에 민간 부문의 참여를 가능하게 하고 ② 공동의 개발 목표를 달성하는데 민간 재원을 동원할 수 있는 혁신적인 금융체계를 더욱 발전시키며 ③ 민관부문 및 관련 단체의 대표들이 개발과 사업성과를 동시에 증진하는 방법을 적극적으로 모색함으로써 서로에게 도움이 되도록 한다는 내용으로 민간참여를 확대하고자 하는 의지를 포함하고 있다.

개발협력사업의 파트너형태의 변화도 살펴보면, 전통적으로는 개발 협력 사업이 정부, 자선기구, 국제기구, NGO과 같은 단독 공여기관과 수원국의 정부 또는 민간단체가 1:1 단독으로 사

7) 정지원 외 1인 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』 (대외경제정책연구원, 2011). p.24.
8) http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf 2012년 2월 25일 검색
9) 정지원, 『개도국 기후변화 대응을 위한 재원 조성: 논의 동향 및 시사점』(대외경제정책연구원, 2009).p.3.
10) http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

업을 추진하였다. 이에 DAC을 중심으로 하는 전통적인 국제 개발원조 사회는 공여국 중심의 단기적, 소규모, 단독 프로젝트의 분절화로 수원국의 개발결과에 기여하는 바가 미미함을 인식하게 되었다. 따라서 독자적 사업보다는 다양한 협력 주체가 공동으로 참여하는 파트너십을 형성하는 것이 효율적[11]이라는 인식이 확산되기 시작하였다.

민관파트너십은 일반적으로 공공 부문이 가지는 재정적인 제약을 민간이 보충하는 데 중요한 역할을 수행해 왔다고 인식되며 민관파트너십이 새로운 주체, 대안적 원조방식, 원조와 다른 개발 수단의 통합이라는 면에서 현재 개발협력 논의의 흐름과 부합하며 떠오르고 있다. 따라서 결론적으로 민간의 역할 변화와 정부 단독의 원조에 대한 비효율성의 대안으로써 원조를 민관파트너십의 틀에서 검토하기 시작하였고,[12] 막대한 기후변화대응 비용을 민간재원을 통해 보완하자는 측면으로 민관파트너십(PPP) 사업에 대한 긍정적인 인식이 확산되어 왔다.

일반적으로 PPP는 정부 주도하에 민간영역의 참여자들, 특히 기업과 시민사회단체들이 참여하여 공동의 목적을 위해 달성하기 위해 연대체를 형성하고 각자의 경험과 노하우를 공유하면서 위험과 책임 그리고 자원뿐만이 아니라 이익과 손해를 함께 분담하는 것을 의미한다.[13] 이는 각 국가 내에서 행해지는 순수한 의미의 인프라에 관한 민관협력 사업뿐만 아니라 개발영역에서의 PPP사업에까지 공통적으로 적용되는 의미로 개발영역에서 이를 개발공공재원의 관점으로 바라볼 경우, 유상원조는 대규모 민자 유치를 통한 인프라 사업을 수행하는 것을 의미하며, 무상원조의 경우 기업의 CSR(Corporate social responsibility) 또는 자선적 기금의 유입을 통한 사업수행을 뜻한다.

선진공여국의 PPP 추진 형태를 살펴보면 우선, 독일의 독일개발협력부(BMZ)는 민간영역이 개발협력에 참여하는 것은 MDGs 등의 개발정책 목표를 실현하고, 개발도상국들과 지속가능한 개발을 이행하기 위해 아주 중요하다고 보고 있다. 특히 BMZ는 민간영역의 참여를 기업의

11) 권율, 『최근 국제개발협력의 환경변화와 민간 부문의 역할』 (대외 경제 정책 연구원 대외 경제 전문가 풀 토의자료, 2006).

12) 최명렬 외 3인 『신 아시아 구상 실현을 위한 對중앙아시아 직업교육훈련 공적개발원조(ODA) 활성화 방안(Ⅱ)』 (한국직업능력개발원, 2011), p.25.

13) Peter Utting and Ann Zammit, Beyond Pragmatism Appraising UN-Business Partnerships.(Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, 2006), p 1.

CSR에 초점을 맞추고 있으며[14] 기술협력을 담당하는 GIZ는 개발정책 책정 및 현장사업을 실시함에 있어서 국내 개발관련기관, 재단, 교회, 국내 및 국제 NGO 등의 다양한 기관들과 파트너십을 맺고 있다. 민간 부문의 협력이 날로 강조됨에 따라 2000년대에 들어와서는 60개국의 국가에서 약 300개의 PPP 프로젝트를 민간기업과 협력하여 시행해오고 있다.

영국의 DFID는 무상원조를 통해 민간부문을 지원하며, 개발도상국의 제도적 환경적 문제, 장기조달의 어려움, 환율리스크, 인적 자원의 투자환경을 정비하며[15] 민간협력 파트너는 개도국과 무역 투자, 수출입을 하는 자국기업을 비롯하여 수원국의 기업, 상공회의소 외 그 밖의 여러 산업기관 등을 포함한다.[16] DFID는 민간 부문과의 협력을 경제 성장의 주요 엔진으로 간주하여 빈곤감축의 목표와 더불어 민간기업과의 파트너십도 중요함을 공식적으로 표명하며 나아가 상호간의 파트너십은 DFID 뿐만이 아닌 민간 기업에도 상업적 이익을 된다는 입장을 취하고 있다.

미국의 경우 USAID의 글로벌개발 연대(GDA)를 통해 공공민간 파트너십 원조를 구현하며 60년대부터 현재에 이르기까지 NGO, 기업, 국제기구 교육기관 등 다양한 주체들과 협력을 기본방침으로 삼아왔다. 다음 장에는 미국 USAID의 기후변화 대응 민관협력프로그램을 심층적으로 논하기로 하겠다.

14) "We should therefore make greater use of private-sector engagement to achieve these objectives, focusing on Corporate Social Responsibility"
BMZ. Forms of Development Cooperation Involving Private Sector. (Berlin: BMZ, 2011). p.4.

15) 최민경, 『우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안: PPP와 개발컨설턴트 활용을 통한 민간과의 파트너십 강화』(한국국제협력단, 2008), p.60.

16) DFID, Business Partnership Unit- Partnerships with Business.(London: DFID, 1997), p. 5.

III. USAID의 민관협력(PPP)

미국은 제도화 된 틀에서 민간협력과 공적개발원조를 잘 융합하여 기업의 이익과 개발목표를 동시에 달성하고자 하는 목적으로 PPP를 운영하며 녹색ODA와 관련, 1991년 USAID는 프로그램 선정 시 지구온난화문제를 포괄하는 환경이슈를 고려하도록 하는 지침서를 발간하고, 기후변화 사업을 담당하는 국제기후변화관리프로그램(Global Climate Change Programe, GCC)을 마련했다. 환경과도 밀접한 사업을 지속적으로 수행해 오고 있기에 녹색ODA와 민관협력분야를 분석함에 있어 미국의 PPP를 중점적으로 살펴보고자 한다.

1. USAID의 PPP 개념

USAID에서 PPP란 민간 기업이나 , NGO, 재단과의 일대일 협력 또는 그 이상의 협력관계를 의미한다. USAID는 국제개발원조에 민간부문의 ODA 사업 참여를 적극적으로 유도하고 국익을 증대시키기 위하여 민관협력연대(PPA, Public- Private Alliance) 개념을 도입하였다. 이후 이 PPA 개념을 바탕으로 2001년 5월 Colin Powell 국무부 장관에 의해 발표되고 2002년 1월부터 전 지구적 차원에서의 개발문제 해결을 위한 구체적인 개발협력사업인 글로벌개발 연대(GDA, Global Development Alliance)프로그램을 추진해 오고 있다. 당시 Powell장관은 GDA 프로그램을 공적-민간부분의 협력을 통해 미국의 대외원조 활동의 영향을 증대시키는 사업으로 평가하고 "USAID의 21세기형 비즈니스 모델"로 구축하려는 의지를 보였다.

2. 글로벌개발 연대(GDA, Global Development Alliance)

이전까지 USAID의 개발협력이 일방적인 원조 자금 제공자로서의 역할을 담당하였다면 2001년 이후 GDA를 통해서는 민간기업, NGO, 대학, 연구기관, 재단 등과 협력관계를 적극적으로 구축해 오고 있다. USAID는 민간기업을 비롯한 다양한 개발주체들과의 대등한 협력관계를 통해 전문성, 자원, 창조적 역량을 대외원조와 연계시켜 개발과제를 명확히 하며 과제해결을 위해 자금과 인적 자원, 지식 정보 제공, 리스크를 분담하는 사업을 진행해오고 있다.

〈그림 2〉 GDA의 개념– 비즈니스와 개발의 접점



출처: http://idea.usaid.gov/gp/about-gp

GDA 비즈니스 모델은 통상 USAID와 민간기업 1개 이상, NGO 1개 단체 이상의 3자 이상의 파트너로 구성된 가장 높은 제도화 수준을 유지하며 기업의 이익과 개발목표를 동시에 달성하고자 하는 목적으로 PPP를 운영하고 있다. 이러한 GDA 프로그램은 국제개발협력에서 하나의 새로운 모델로 확산되어 가고 있는 점에서 주목할 만하다. 또한 미국의 대외원조는 개발도상국에 대한 지원자금의 80%가 NGO와 대학, 각종사회기금재단, 종교단체, 자선단체, 이주자와 같은 민간자금으로부터 나온다. 즉 20%만이 정부의 공적 ODA자금이고 80%가 민간자금이기 때문에 공공민간협력을 통한 새로운 모델은 이전까지 생각하지 못한 놀라운 개발성과를 기대할 수 있다.[17] USAID는 독립적인 GDA 부서를 설치하고 여기에 참여하는 민간기업들은 특정기업의 이익추구를 전제로 하지는 않으나 직접적 사업이익과 연관되는 경우가 많으며 USAID를 통한 GDA 사업을 통해 실질적으로 유, 무형의 기업이익을 창출할 수 있었다고 평가되고 있다.

USAID는 개발우선순위와 비즈니스의 접점을 찾아 사업을 수행 하고 있으며 정부재원에 기업, 비정부기구, 시민사회의 자금과 전문성을 결합하여 다양한 경제성장, 수원국 민간부문 강화, 보건 및 환경, 교육, 기술이전과 같은 다양한 분야에 대한 개발지원을 확대하고 있다. 또한

17) 이태주, 『시민사회와 선진국 국제개발협력 현황 및 사례: 국제개발성과 제고를 위한 다중적 민간 파트너십 구축 방안』 (한국국제협력단 포럼 발표자료, 2006), p. 12.

이러한 PPP는 미국 기업에만 국한되지 않고 국제기구 또는 해당지역의 민간기업, 재단 또는 단체와 협력하며[18] 환경ODA사업 관련 총 40개 이상의 개발도상국과 체제전화국에 대해 매년 약 1억 9천 5백만 달러의 기후변화 사업 지원을 약정해 왔다. 이 민관협력연대의 파트너는 USAID의 개발 사업에 필요한 자금 및 물자제공, 경영과 관련된 기술지원, 제품 또는 상품개발, 프로젝트 설계, 지적 자본 제공, 판로확대 등을 지원하고 민간부문은 USAID의 전문성과 지식, 네트워크를 활용할 수 있으며, 사업운영 및 모니터링과 관련된 기술적 조언을 제공받는다.[19]

USAID의 주된 역할은 ① GDA Incentive Fund라 불리는 자금의 제공 ② 파트너후보의 평가 ③ 지원할 프로그램 결정 ④ 프로젝트 실시자의 보고 및 조사를 바탕으로 한 모니터링으로 정의된다. GDA 사무국은 PPA사업 중 무상자금협력(grant)이나 인센티브펀드(incentive fund)의 제공, 전문가파견 등의 기술지원, PPA사업의 기획 및 민관매칭 등의 역할을 담당하고 있으며, GDA내의 민관 연합형성을 위한 지원책으로 인센티브 펀드를 적극 사용하고 있다. 또한 USAID는 적극적 연합관계 형성을 위해 직접적인 파트너와의 협력 뿐 아니라 국제사업리더 포럼의 개최 등 각 파트너들의 성장도모도 지원하고 있다. 이와 같이, USAID는 미국의 ODA에 민간을 포함시킴으로 원조효율성을 지향하는 동시에, 개도국의 개발협력에 대한 민간참가 활성화를 통해 민간자금의 개발협력 투입증대를 꾀하려는 정책을 전개하고 있음을 알 수 있다.[20]

3. 현황

이렇듯 USAID는 잘 갖춰진 된 틀에서 기업의 사회적 책임과 ODA를 융합하여 가장 높은 제도화 수준을 유지하며 단순히 사회적 책임에 국한되는 것이 아닌 기업의 이익과 개발목표를 동시에 달성하고자 하는 목적으로 PPP를 시행해 오고 있다. 2004년도 이래 약 290개의 연대(alliance)가 형성되었고(USAID 약 11억 달러, 파트너의 기여는 37억 달러 이상), 339개사 · 89개 단체가 참가해오고 있다.[21]

---

18) http://idea.usaid.gov/organization/gp/overview 2012년 2월 15일 검색

19) http://www.kiep.go.kr/skin.jsp?mode=viewjoin&grp=koipe&bid=Pool0205&num=181312 2012년 2월 15일 검색

20) 최민경, "국제개발원조와 PPP"『국제개발협력』 2008년 제1호 p.63.

21) 최민경, 『국제개발원조와 민관협력: 선진공여국의 PPP사례와 한국형 Model』(대외경제정책연구원 ODA연구회 발표자료. 2008), p.19

〈표 3〉 GDA의 수혜지역, 파트너 및 프로젝트의 기간

지역	비중	파트너 수	비중	기간	비중
아프리카	26.9%	1	28%	1~3년	70%
아시아	11.9%	2~5	42%	4~6년	20%
유럽	4.9%	5~9	14%	7년 이상	3%
중남미	13.6%	10이상	11%	알수없음	7%
기타	42.4%	알수없음	6%		

출처: USAID, Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development. (Washngton DC: USAID, 2007).

전체 GDA 프로젝트의 70%가 1~3년의 단기 사업이고 GDA 프로젝트의 42% 2-5개의 파트너와 함께 진행하고 있다. 지역은 아프리카(26.9%), 중남미(13.6%), 아시아(11.9%)를 차지하고 지원 분야는 농업, 민주주의, 경제성장 및 무역, 교육, 긴급구호, 보건, 소액 대출 및 소규모 자영업, 위생수, 인적자원 개발 등으로 명시되어 있다.[22)]

〈표 4〉 GDA 지원분야

지원 분야	비중
경제성장과 무역	26%
보건	13%
환경	13%
농업	13%
교육 및 훈련	10%
민주주의와 거버넌스	8%
HIV/AIDS	4%
기타(IT, 인도주의지원, 에너지 등)	13%

출처: USAID, Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development. (Washngton DC: USAID, 2007).

22) USAID, Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development. (Washngton DC: USAID, 2007).

분야별 비중은 경제성장과 무역, 보건, 환경, 농업 순으로 두고 있으며 따라서 경제성장, 무역의 경우 다국적기업의 투자와 현지의 수출 역량을 목적으로 PPP를 활용함을 알 수 있다. 지원 방식은 기업이 필요사업을 제안하면 평가 후 지원하는 방식과 기존의 GDA에 새로운 파트너가 추가되는 방식을 운영해 오고 있다.

USAID에서 진행되는 개발원조 사업의 절반은 NGO 개념과 비슷한 민간자원조직(Private Voluntary Organization, PVO)을 통해서 집행되고 있다. 이런 국내 · 외의 특정 비영리단체인 PVO를 대상으로 업무계약 및 무상협력자금 지원, 기관의 역량강화 지원을 실시해 오고 있으며 USAID는 개발 프로그램을 지속적으로 운영하기 위해 지원금이나 협약의 형태로 사업을 진행한다. NGO들과는 긴급구호, 민주주의, 조류독감, 교육 등의 문제에 있어서 긴밀한 협력을 하며, 이 관계는 프로그램 실행의 전 단계에서 긴밀하게 지속된다. 이처럼 미국 개발협력 분야는 그 양적 확대와 질적 성장을 위해 다양한 행위자간의 파트너십 강화와 사업에 대한 모니터링 및 평가체제의 강화에 박차를 가하고 있으며 이를 위한 NGO들의 적극적인 협력과 감시자로서의 역할을 요청하고 있다. 23)

Ⅳ. 기후변화 관련 PPP 주요 사례

USAID는 GDA를 통해 생물다양성보전, 산림관리 개선, 지속가능한 농업 등을 위한 활동을 해왔으며 분야와 지역별로 구체적인 사례 또한 제시하고 있다. 지역적으로는 아프리카, 중남미 사업이 많은 편이고 섹터별로는 농업, 보건의료, 수자원개발 등의 사례가 있다. 그 외 환경관련 생태보전, 산림, 인증제도 프로그램 등의 사업이 있다. GDA 시행 결과 개발도상국의 산업이 국제적 기준에 부합하여 사업 수익성을 높이고 결과적으로 노동자/농민의 소득수준을 향상하는데 기여했고 개발도상국에서 필요로 하면서 수용 가능한 시장 개척의 결과를 가져왔다고 평가된다. 환경 ODA에 관련된 사업은 다음의 몇 가지 사례를 통해 살펴볼 수 있다.24)

23) ODA WATCH 뉴스레터 Focus (43호) 미국 국제개발 NGO들의 축제, 인터액션(Interaction) 포럼 2010

24) USAID의 주요 사례는 GDA의 데이터베이스를 기초로 작성되었으며 일부 각주로 표기된 문헌도 참고하였음. http://gda.usaid.gov/alliances/index.asp?s=SVHTWWJYBVBXBPDSHGDMHRBQYLYTQYNT

1. 서부 아프리카, 라틴아메리카, 아시아의 농업분야

USAID는 소작농들의 경제 및 사회적 복지개선과 수목작물의 환경지속성을 향상시키기 위해 지속적인 수목작물(tree crop)지원 프로그램(STCP, The Sustainable Tree Crops Program)을 실시하였다. 이는 미 농무부와 Mars, Inc., Hershey Company, ADM Cocoa, Nestle Products, Kraft Foods 등 45개사 이상의 초콜릿생산업체가 가입하고 있는 World Cocoa Foundation (WCF), 국제열대농업연구소(Institute of Tropical Agriculture), 스미스소니안 협회(Smithsonian Institution)와의 파트너십 프로그램이며 USAID와 WCF를 비롯한 초콜릿업체들의 자금 공여는 각각 5백만 달러였다. 주요 성과로는 첫째, 국제 초콜릿산업용 코코아빈의 품질 및 유용성개선을 위한 생물다양성 기법을 촉진시켰고 둘째, 참여 농민들의 노동환경이 개선되었으며, 6만 명 이상의 소작농들이 농민 현장 학교 졸업하고, 약30~50%의 생산성 향상하는 결과를 이뤄냈다.[25)]

2. 탄자니아 농업, 소득증대, 수자원개발

탄자니아는 80%의 농업인구가 가계수입부족, 물 부족, 생산력향상에 필요한 기술부족으로 빈곤에 처해있는 국가이다. USAID는 KickStart사 등의 관개용 펌프(irrigation pumps)공급과 시장형성 지원을 통해 탄자니아의 농업생산력향상과 신기술도입을 지원하였다. USAID가 65만 달러를, KickStart 및 협력파트너인 SC Johonson Corporation와 Case Foundation가 81만 달러를 제공하였다. 원활한 물 공급으로 농업생산량이 증대하여, KickStart사의 펌프를 사용한 농부들의 소득은 탄자니아 GDP의 약0.2%에 달하였고, 가계소득이 향상되었다. USAID의 협력으로 팔린 3천대의 펌프로 약 240만 달러의 소득이 창출되었고 33 개의 도매업소가 설립되었으며, 126 명의 소매상인이 모집되어 훈련을 받게 되는 성과를 이뤄냈다.[26)]

26) 최민경, 『국제개발원조와 민관협력: 선진공여국의 PPP사례와 한국형 Model』 (대외경제정책연구원 ODA연구회 발표자료. 2008), p. 23.

3. 중남미의 Certified Sustainable Products Alliance(CSPA)

CSPA는 USAID, Rainforest Alliance(RA), 그리고 다양한 관련 기업들이 참여하는 파트너십 프로그램으로 개별 프로그램은 3년의 기간 동안 진행되는 사업이다. 프로그램의 궁극적인 목적은 천연자원과 생태계의 보전과 지속가능한 관리를 통해 중남미지역에 사회경제적인 발전을 이루는 것이다. USAID가 펀딩을 ($8.6 million), RA가 전반적인 모든 프로세스관리를 담당하며, 주요 참여 기업으로는 IKEA, Gibson Musical Instruments, Kraft Foods, Procter & Gamble, Millstone and Chiquita Brands International 등이 있다. 이들의 대략적인 자금 지원은 대략 $70 million이며, 지역의 로컬 NGO들은 Rainforest Alliance와 협력하여 프로그램 진행을 돕기도 한다.

USAID는 인증절차를 위한 펀딩과 기술지원을 제공하는 역할을 담당하고 참여 기업들 역시 프로그램 운영에 필요한 펀딩을 제공할 뿐만 아니라, 인증절차를 통해 생산된 물품들을 구매함으로써 기업의 Supply chain에 직접 포함시킨다. 품질인증을 통해 농장운영이 지속적으로 개선되며, 이로 인해 품질이 크게 개선된다. 소비자들은 품질이 보장될 뿐만 아니라 공정무역의 상품과 같이 사회적으로 공헌할 수 있는 물건을 사는데 의의가 있고 또한 전반적인 농업 분야의 발전으로 인해 해당지역의 무역과 투자의 기회가 확대되는 결과를 낳게 된다. 2008년 기준, 357,800 헥타르의 너비에 해당하는 농장과 산림이 CSPA프로그램을 통해 인증을 받았고, 생산물의 판매를 통한 총 수익은 $437 million이며 이중 $49 million은 사업장에 직접 투자되었다. 주요 성과로는 약 600여명의 생산자가 회계를 비롯하여 사업장 운영에 필요한 교육을 받았고, 34종의 상품이 개발되고 약 71,500명의 근로자의 작업환경이 개선되는 효과를 가져왔다. 프로젝트 실행국가는 멕시코, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카과라, 코스타리카, 파나마가 있다.

4. 아프리카, 아시아, 라틴아메리카의 수자원의 지속가능한 개발

WADA(Water and Development Alliance)는 Coca Cola의 기업의 사회적 책임에 기반한 연대형태로 볼 수 있는 USAID의 대표적인 사업이다. WADA는 The Community-Watersheds Partnership Program의 일환으로 Coca Cola 와 USAID, GETF (Global

Environment and Technology Foundation)의 세 파트너로 구성된다. 사업의 목표는 생태계와 생물다양성 보전을 위한 수자원의 지속가능한 관리 방안 마련하며 저개발국 지역공동체의 사람들에게 적절한 수준의 수자원과 위생에 관한 접근권 향상키고 위생개선을 통한 건강증진을 목표로 한다. 그리고 기본적 인프라 건설을 위한 제도적 역량강화를 지원한다.

대상국은 아프리카, 아시아 그리고 라틴아메리카의 21개국으로 2011년까지 $20.4 million이 투자 되었다. 이 협력 사업으로 2008년 기준, 255,000명의 수자원 접근권이 향상되었고 41,000명의 위생시설에 대한 접근권이 향상되었다. 약 75,000 헥타르에 해당하는 지역에서 개선된 수자원 관리로 인하여 380,000명이 혜택을 입는 결과를 가져왔다. 각 프로젝트는 굿거버넌스, 주민 참여, 생태적 및 경제적 지속가능성과 사회적 평등의 모든 측면을 고려하여 프로젝트가 진행되며, 수자원이라는 특성상 기술적인 지원이 상당히 많은 부분을 차지하는 사업이다. 프로젝트 실행국가는 앙골라, 볼리비아, 이집트, 엘 살바도르 등 아프리카와 중남미 지역에 걸쳐서 실행되었다.

5. 방글라데시의 농업시스템 향상

인도네시아를 비롯한 방글라데시에는 농작물 개발을 위해 2008년 USAID의 자금이 지원되었으며 프로그램을 진행하며 추가적인 보조금도 지원되고 잇는 상태이다. 방글라데시의 대표적인 농업관련 사업인 Cereal Systems Initiative for South Asia (CSISA)는 2009년부터 2012년까지 방글라데시를 포함한 네팔, 파키스탄, 인도에서 시행되는 사업으로 현재도 진행 중인 사업이다. USAID와 빌& 멜린다 게이츠재단의 기금(공동펀드)으로 운영되며 남아시아의 곡물기반의 농업시스템에서 생산성을 향상하고, 좀 더 낳은 쌀 품종, 농부들의 더 나은 소득을 위해 새로운 과학과 신기술을 통합한 전략을 가지고 있다.

재단과 USAID의 공동펀드를 받고 타 수원국의 곡물품종 관련 연구기관이 INGO, 기업과 협력하여 운영된다. 특히 이 사업의 경우 2010년 오바마 정부 feed the future 라는 세계 기아, 식량 안전을 위한 남아시아 지역에 걸친 공공민간부문과 파트너를 이뤄 활동하며 새로운 작물을 개발, 활용 하고 지속 가능한 곡물시스템을 개발한다. 기아와 영양실조 감소 및 남아시아 소작농의 소득증가를 목적으로 하며, 시골과 도시의 수백만 빈곤층에게 도움이 될 것으로 기대가 되는 사업이다.

6. 방글라데시의 산림보호 및 에너지

Grameen Shakti & Nishorgo Fuel Wood Energy Reduction 사업은 2006년부터 2013년까지 USAID의 지원금으로 운영되며 Grameen Shakti와 Nishorgo Support Project (NSP)가 협력하여, 방글라데시에 있는 농촌 가구와 기업들에게 에너지 서비스를 제공하고 에너지 절약을 도모하는 사업이다.

2007년까지 110,000개 이상의 가정용 태양광 시스템 설치하였고, 엔지니어나 훈련분야에서 여성 인력을 활용할 계획에 있다. Grameen Shakti는 기술과 재생가능한 에너지 개발뿐만이 아니라 그라민은행에서 얻은 소액금융의 경험을 통해 농촌지역의 사람들에게 재생가능 에너지 활용이 용이하게 도움을 주었다.

V. 나가며

기후변화는 단순한 기온 상승뿐만 아니라 직접적으로 수자원, 농업과 식량안보, 인간건강과 거주, 생태적 재화와 서비스, 경제의 각 분야에 2차적 영향을 미치고 이는 선진국뿐만 아니라 특히나 환경적으로 낙후된 개도국에 악영향을 미치고 성장의 심각한 걸림돌이 되기도 한다. 결국 기후변화에 가장 취약한 지역은 이산화탄소를 배출한 원인국가가 아닌 개발도상국으로, 환경 불평등이 심화되고 있다. 따라서 기후변화 대응 활동에 대하여 국제적 · 국가적 차원에서의 정책 및 조치가 필요하며 상호작용에 대한 이해가 필요하다.

최근 세계은행은 개도국이 이러한 기후변화에 적응하기 위한 비용이 최대 1,000억 달러에 이를 것이라고 발표하였고 빈곤퇴치 목적의 ODA의 규모가 전 세계적으로 연간 1,000억 달러라는 점을 감안하면 기후변화에 대한 녹색ODA 비용은 막대한 규모라는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 대응 비용을 지원하기 위해 재원 조성 및 규모 확대에 대한 논의가 활발히 진행되어 왔다. 그 논의 끝에 선진국은 막대한 기후변화 비용을 공공재원만으로 충당하기에는 한계가 있다고 판단하였고 이에 민간재원을 적극 활용해야 한다는 입장을 표명하였다. 기후변화대응 재원에 대한 국제사회의 공감과 마찬가지로 녹색ODA 사업은 단일사업보다는 대부분 거대하고 장기간의 모니터링과 평가가 필요한 분야이다. 따라서 지속적인 지원과 장기간의 책임의 주체가 이 필요하며 이는 민관협력(public Private Partnership)을 통해 적극 추진될 것으로 기대하고 있다.

우리나라는 G20 정상회의 개최국이자 녹색성장 패러다임을 주도하면서 기후변화대응 적응 및 완화 정책 전반에 대해 선도적인 입지를 구축해나가고 있다. 지속가능한 발전에서 녹색성장으로 이어진 환경 담론을 토대로 환경을 기후변화로, 그리고 자원 및 에너지 외교 측면에서 적극적으로 활용하고 있다. 이의 일환으로 '동아시아 기후파트너십(EACP)'을 제안하며 원조 중 녹색ODA의 비율을 2008년 15.4%에서 2020년까지 2배 수준인 30%로 증대할 계획이라고 밝혔다. 하지만 아직 녹색ODA라는 명확한 정의 기준을 찾을 수 없고[27] 국내 녹색ODA 역사도 비교적 짧은 편이다. KOICA(윤성일 (2009), 이택근(2011))을 예로 들면 그동안의 수행 된 모든 사업을 녹색ODA로 재분류(환경/산림/에너지/물/농업/기타 등 6개 부문)하여 분석해보면, 1994년 이후 KOICA에서 진행한 환경 프로젝트는 총 33개이며, 그중 90% 이상이 기후변화 관련 사업이다. 2007년 기준으로는 전체 ODA 예산 중 8.6% 정도만이 녹색ODA로 분류되었다.

현재 녹색ODA 개념에 대해 뚜렷하게 합의된 개념이 없어 추상적이며 포괄적으로 해석되고 있는 상황이다. 녹색ODA 담론 관련 용어가 혼재되어 사용되고 있으며, 녹색ODA라고 판단하는 명확한 기준 또한 존재하지 않는다. 현재 진행되고 있는 한국의 녹색ODA와 PPP의 연계를 위해서는 개념을 명확히 정의하고 이에 기반한 PPP사업 연계방안을 추진해야 할 것으로 여겨진다. 구체적으로 녹색ODA 관련하여 개도국(수원국)에게 무엇을 원조할 수 있는 가에 대한 합의와 이에 다른 명확한 정책적 입장 제시가 필요하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 녹색ODA의 대상을 무엇으로 할 것인가에 대한 분명한 가이드라인 제시가 요구되는데, 기후변화로 모든 환경문제를 포괄할 경우 이외 환경사안을 배제함으로써 녹색ODA 범위가 축소되어 개도국(수원국)의 실질적 필요에 부응하지 못할 가능성 높다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 녹색ODA 사업 자체에 대한 강조뿐만 아니라 환경영향평가 및 사후 평가의 공식화 등을 통한 실질적인 환경성 강화에 초점을 맞출 필요가 있다.

그리고 한국은 기후변화 대응을 위한 녹색ODA의 역할을 MDGs 달성에 동참할 수 있도록 개발도상국의 빈곤감축과 동시에 경제성장을 도모하고자 하는 원칙하에 원조를 지원하여야 한다. 체계적인 USAID의 PPP 형태인 GDA를 분석하여 좋은 예를 국내 상황에 맞게 선택적으로 적용시키는 것도 좋은 방법이며 녹색ODA 대상을 무엇으로 할 것인가에 대한 분명한 가이드라인 제시가 필요하다. 기후변화 이슈를 포괄하는 녹색ODA는 민관협력 정책 및 계획을 포함한 통합적 접근 속에서 지원되어야 하며 민관협력을 도모하기 위한 방안 또한 모색되어야 한다.

27) 김소연 (2009) 해외원조의 녹색화의 고찰을 통한 한국의 녹색ODA에의 정책적 제안–ODA WATCH 정책포럼 발표자료 p.25.

참고문헌

1.국내문헌

권율, 『국제사회의 개도국 녹색성장 지원현황 연구』 (대외경제정책연구원, 2010).

권율, 『최근 국제개발협력의 환경변화와 민간 부문의 역할』(대외 경제 정책 연구원 대외 경제 전문가 풀 토의자료, 2006)

곽재성 외3인, 『효과적인 공공-민간 파트너십 (Public Private Partnership) 사업모델 연구』 (한국국제협력단, 2011).

김대환 외2인, "국제개발협력 분야별 민관협력 활성화 방안: 기후변화분야,"『국제개발협력』 2009년 제3호.pp. 72-96.

박명지, 『한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부 · 공공기관의 협력 체계 구축을 중심으로(한국국제협력단, 2011).

이태주, 『시민사회와 선진국 국제개발협력 현황 및 사례: 국제개발성과 제고를 위한 다중적 민간 파트너십 구축 방안』(한국국제협력단 포럼 발표자료, 2006).

이택근, "녹색 ODA 분류 기준," 『국제개발협력』 2011년 제3호.pp. 194-206.

윤성일, "환경 ODA와 기후변화," ODA Watch 제18차 월례토크 2009.

정지원, 『개도국 기후변화 대응을 위한 재원 조성: 논의 동향 및 시사점』(대외경제정책연구원, 2009).

정지원 외 1인, 『국제사회의 개발재원 논의동향과 한국의 정책과제』(대외경제정책연구원, 2011).

조광걸, "KOICA의 민관파트너십 (PPP) 개발협력사업 도입방안" 『국제개발협력』 2009년 제3호

최명렬 외 3인 『신 아시아 구상 실현을 위한 對중앙아시아 직업교육훈련공적개발원조(ODA) 활성화 방안(Ⅱ)』 (한국직업능력개발원, 2011).

최민경, 『우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안: PPP와 개발컨설턴트 활용을 통한 민간과의 파트너십 강화』(한국국제협력단, 2008).

최민경, 『국제개발원조와 민관협력: 선진공여국의 PPP사례와 한국형Model』 (대외경제정책연구원 ODA연구회 발표자료. 2008).

최민경, "국제개발원조와 PPP"『국제개발협력』 2008년 제1호

한바란, 『고용중심형 녹색원조의 주요사례와 시사점』(대외경제정책연구원, 2010). p. 3.
ODA WATCH 뉴스레터 Focus (43호) 미국 국제개발 NGO들의 축제, 인터액션(Interaction) 포럼 2010

2. 국외문헌

BMZ, Forms of Development Cooperation Involving Private Sector. (Berlin : BMZ, 2011).

Danida, Corporate Social Responsibility: Support Facilities in the Public Partnership Program. (Copenhagen : Danida, 2006).

DFID, Business Partnership Unit- Partnerships with Business. (London : DFID, 1997).

OECD, Public-Private Partnership: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, (Paris: OECD, 2008).

UN, Working together to make a difference: a selection of partnership initiatives, (New York : UN, 2010).

USAID, Evaluating Global Development Alliances: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development. (Washington DC : USAID, 2007).

USAID, Fact Sheet: Office of Development Partners/Private Sector Alliances (Washington DC : USAID, 2007).

Kirkemann, Per., Marie-Louise Appelquist, Evaluation Study: Public Private Partnership Programme. (Kirkevej : Nordic Consulting Group, 2008).

Peter Utting and Ann Zammit, Beyond Pragmatism Appraising UN-Business Partnerships.(Geneva : United Nations Research Institute for Social Development, 2006).

Porter E. Michael. Mark R. Kramer, "Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility" Harvard Business Review. 84(12):1-15.

3. 웹사이트

http://www.aideffectiveness.org/
http://www.bmz.de/en/
http://www.dfid.gov.uk/
http://www.oecd.org/
http://www.usaid.gov/
http://www.un.org/
http://www.kiep.go.kr/

개발협력[1]과 민간부문 참여활성화: 일본사례를 중심으로

김 상 태 (경희대학교 국제대학원)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 개발협력과 민간부문 역할의 중요성
Ⅲ. 일본의 사례
Ⅳ. 시사점

Ⅰ. 들어가면서

한국은 1963년 미국원조기구인 미국국제개발청 (United States Agency for International Development: USAID)으로부터 자금을 지원받아 개도국으로부터 연수생을 받아들이기 시작하였다. 이어 1965년에는 한국 정부자금으로 외국연수생들을 받아들이기 시작하였는데, 이것이 한국 최초의 공적개방원조(Official Development Assistance: ODA) 프로그램이라 할 수 있다. 하지만 한국이 본격적인 ODA 공여국의 대열에 합류한 것은 1987년 개발도상국에 양허성 공공차관을 제공하기 위하여 "대외경제협력기금 (Economic Development Cooperation Fund: EDCF)"을 설립한데 이어 1991년 정부차원 무상원조 집행기관으로 한국국제협력단 (Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 설립하면서 부터이다. 한국은 2009년 11월 경제개발협력기구 (Organization for Economic Cooperation and

1) 본고에서는 "개발협력"을 "공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)"와 동일한 의미로 사용하기로 한다.

Development: OECD)의 개발원조위원회 (Development Assistance Committee: DAC)에 가입하였으며 2010년에는 G20 정상회의 의장국으로서 우리나라 주도의 신규의제로서 개발도상국의 빈곤해소와 개발격차 해소를 위한 "서울 개발 컨센서스"를 이끌어 내었다. 이어 2011년 11월 29일부터 12월 1일까지 부산에서 사상 최대규모인 "부산 세계개발원조총회"[2]를 성공적으로 개최하였다. 이는 한국이 본격적으로 ODA를 제공하기 시작한지 불과 20여 년만에 국제개발협력의 틀을 따라가는 나라(rule taker)의 입장이 아니라 틀을 만드는 나라(rule setter)의 일원으로 지위가 격상되었음을 의미한다.

우리나라가 짧은 기간 내 명실상부한 ODA 공여국가로 부상하기는 하였지만 ODA 모범국가로 거듭나기 위해서는 해결해야할 과제가 많다. 우리정부는 DAC 가입 및 2012년 말로 예정된 DAC 가입 이후 최초의 동료평가(peer review)[3] 등을 계기로 우리 ODA의 양적, 질적 개선을 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. ODA 확대와 관련, 우리정부는 DAC 가입당시인 2009년 0.10% 수준이던 ODA/GNI 비율을 "천년개발목표(Millenium Development Goals: MDGs)"의 달성 마지막 연도인 2015년까지 0.25%로 확대할 계획이다. ODA 효과성제고와 관련해서는 2010년 10월 25일 개최된 제7차 국제개발협력위원회에서 "국제개발협력 선진화 방안"을 채택하여 추진 중이다.[4]

우리 ODA의 양적 확대와 질적 개선은 우리에게 새로운 기회이자 위기이기도 하다. 우선 우리 ODA의 확대에 따라 그만큼 우리 기업과 국민들의 ODA 시장에 참여할 기회가 점차 확대될 것이다. 또한 전 세계 연간 ODA 조달시장 규모는 약 1,360억불 규모[5]로 앞으로 우리 ODA 사업의 경험을 바탕으로 국제 ODA 사업의 참여기회의 확대가 기대된다. 반면 DAC 가입으로 우리 ODA 시장도 개방하지 않을 수 없으므로 우리 기업 및 국민의 국제경쟁력 강화를 통한 ODA 사업에 대한 적극적인 참여가 중요한 과제이다. 이와 관련, 국제개발협력 선진화방안에서는 국

2) 부산 세계개발원조총회의 영문명은 "Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness"으로 원조의 효과성 제고를 위한 최고위급회의라 할 수 있다. 부산총회는 이태리 로마(2003), 프랑스 파리(2005), 가나 아크라회의(2008)에 이은 원조효과성 제고에 관한 제4차 회의로서 "원조의 효과성 제고"가 국제사회의 중요한 과제임을 알 수 있다.

3) 한국은 DAC 가입에 앞서 2008년 9월에 특별심사(Special Review of Korea)를 받은 바 있다.

4) "국제개발협력위원회"는 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 및 원조기관의 장 및 민간인사 등을 위원으로 하는 ODA의 최고 심의기구이며 "국제개발협력 선진화 방안"은 국무총리실, 13개 관계부처, 방송통신위원회, 한국국제협력단 및 한국수출입은행이 참여하여 작성한 합동보고서이다.

5) 이계우(2009). 한국의 국제개발원조 조달시장 진출정책. "국제개발협력" 2009년 통권 4호, p.89. 성남. 한국국제협력단.

제개발협력의 기반확대를 위하여 "국민과 함께하는 개발협력"의 일환으로 "NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관 등과 협력" 등을 제시하고 있다. 2011년 4월 19일에는 "국제개발 컨설팅산업 기반조성방안"[6]을 발표하였으며 관련 내용에 대한 연구용역도 추진 중에 있다. 또한 "한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책" 등과 같은 연구결과도 발표되고 있다.[7]

따라서 본고에서는 아래와 같은 점들을 고려하여 일본의 사례 및 우리에 대한 시사점을 살펴보기로 한다.

첫째, 일본은 여타 선진국에 비해 반세기 늦게 식민지 경쟁에 뛰어 들어 메이지(明治)유신 이래 기간산업의 대부분이 공공부문을 위주로 발달되어 왔기 때문에 ODA 사업도 초기에는 공공부문에 주로 의지하여 왔다는 점이다.

둘째, 일본의 ODA는 자국 기업의 해외진출과 자국 제품의 해외 판매를 주된 목적으로 하는 "상업적 동기에 의한 원조"로 오랫동안 비판을 받아 왔는데 이에는 일본 정부가 주도적 역할을 해왔다는 점이다.

셋째, 한국의 ODA는 초기부터 일본 ODA 제도 및 경험을 많이 활용해 온 점이다.[8]

넷째, 시기적으로 볼 때 우리정부의 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%로 확대계획은 과거 일본이 ODA 배증계획(ODA Doubling Plan)을 시작한 70년대말~80년대 초와 유사하다는 점이다.

〈표 1: ODA 배증계획 및 실적〉

구 분	기 간	목 표	실 적
1차	78~80	○ 80 목표: 28.48억달러	- 80: 33.04억달러
2차	81~85	○ 5개년 목표: 213.6억달러	- 180.71억달러
3차	86~92	○ 90 목표: 75.94억달러	- 90: 92.22억달러
4차	88~92	○ 5개년 목표: 500억달러	- 495.02억달러
5차	93~97	○ 5개년 목표: 700~750억달러	- 577.84억달러

6) 동 방안은 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부, 수출입은행, 한국국제협력단, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 무역투자진흥공사의 참여하에 작성된 합동보고서이다.

7) 각주 5) 참조

8) EDCF는 설립당시 일본의 "해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)을, KOICA는 설립당시 일본의 국제협력사업단(Japan International Cooperation Agency: JICA)의 제도 및 경험을 많이 참고로 하였으며 필자도 KOICA 설립준비전담반의 일원으로 활동한 바 있다.

II. 개발협력과 민간부문 역할의 중요성

DAC의 2대 임무는 첫째, ODA 총량의 확대를 위해 노력하고 둘째, 제한된 ODA 재원의 효과성을 높이는 일이다.[9] 우선 ODA 규모면에서 볼 때 2015년도에는 우리의 ODA 규모가 DAC 회원국 중 중간 정도의 순위가 될 것으로 전망된다. 2010년도 기준으로 DAC 회원국의 제공한 ODA의 총액은 1,284억 9,200만 달러에 달하는데 이 중 한국 ODA는 11억7,400만 달러로 약 0.9%를 차지하고 있다. 한국 ODA는 ODA/GNI 비율, 1인당 ODA 면에서 DAC 회원국 중에서 최하위인 23위를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%[10]에 비교해 볼 때도 상대적으로 낮은 것임을 알 수 있다. 하지만 2009년 대비 2010년도 DAC 회원국의 ODA 평균증가율이 6.3%인데 비하여 한국 ODA는 26.4% 증가하여 31.6%인 포르투갈 다음으로 높은 증가율을 기록하였다. 연평균 경제성장률을 4.5%로 가정할 때 만약 한국의 ODA가

〈표 2: ODA 관련 DAC회원 23국 중 한국 순위〉

구 분	ODA (2010)	ODA/GNI (2010)	1인당 ODA (2009~10)	ODA 증가율 (2009 →2010)
단위	백만불	%	불	%
DAC 평균	5,586.6	0.32	129	6.3
한국	1174.0	0.12	19	26.4
한국순위	18위	23위	23위	2위

자료: OECD International Development Statistics Online

〈표 3: 한국의 ODA 증가 예상 시나리오〉

구 분	2006년	2015년
ODA/GNI 비율(%)	0.05	0.25
ODA 규모(백만불)	447	3,321
ODA 규모(2006=1)	1	7.4

* 연평균 경제성장률을 4.5%로 가정함.
자료: 경희대학교(산학협력단), 공적개발원조 확대에 대비한 국제개발협력 전문가 양성, p.4.

9) OECD. (2010). Development Co-operation Report 2006, p.2.
10) 이계우(2009), p.84.

정부의 계획대로 2015년 ODA/GNI 비율 0.25%를 달성한다면 2015년 우리나라의 ODA 규모는 2010년 ODA 규모의 2.8배인 33억 달러 수준에 달할 것으로 전망된다. 2010년 기준으로 33억 달러를 상회하는 국가는 11개국으로 현재 유럽 및 일본의 어려운 경제여건을 감안할 때 우리 ODA의 역할이 상대적으로 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 ODA의 효과성의 제고와 관련하여 우리의 ODA를 국제규범과 조화시켜 선진화시켜 나갈 필요가 있다. 첫째, 질적인 측면에서 낮은 증여비율을 높이고 높은 타이드원조 비율을 낮추어 나가야 한다. 둘째, DAC의 각종 정책규범과 지침에 제시되어 있는 다양한 권고사항과 의무사항의 준수하여야 한다. 예를 들어, DAC은 UN MDGs, 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조효과성, 원조의 질, 거버넌스의 9가지 분야를 중심으로 가이드라인(Guideline), 매뉴얼(Manual), 보고서(Report), 출판물(Publications) 등을 통하여 과제별 원칙과 접근방법을 제시하고 있다.[11] 셋째, MDGs 목표달성 기여 및 파리선언 등 ODA 효과성 제고와 관련된 각종 과제 등을 이행할 필요가 있다. 물론 이러한 사항들은 강제적 구속력을 가진 것은 아니지만 DAC 회원국간 정책대화와 동료평가를 통하여 눈에 보이지 않는 동료들로부터의 압력(peer pressure)을 통하여 납득할 수준의 노력을 하여야 한다는 점에서 구속성이 존재한다고 볼 수 있다.

〈표 4: 과제별 OECD/DAC 권고사항 및 평가지표 문서 분류〉

구분	계	UN MDGs	빈곤	성 평등	환경	분쟁과 평화	무역	원조 효과성	원조의 질	거버넌스
계	81	3	14	10	11	14	5	11	3	10
가이드라인	26	1	5	1	7	4	1	3	1	3
매뉴얼	9	–	1	3	3	2	–	–	–	–
보고서/출판물	46	2	8	6	1	8	4	8	2	7

* 취약국가는 "분쟁과 평화"에 포함

11) 한국국제협력단(2010).선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향연구. pp. 14–15.

흔히 물고기를 주는 대신 낚시 법을 알려주는 것이 진정한 원조라 하는데 우리사회에는 개발원조와 관련하여 검증되지 않은 신화가 있다. 즉 우리는 짧은 기간에 눈부신 발전을 이룩한 모범생이니까 우리 경험을 남들에게 잘 가르칠 수 있는 모범교사라고 당연시하는 것이다.[12] 하지만 영어도 서툴고 교수법도 모르는 중학생이 한국말을 잘 한다고 외국인에게 한국말을 잘 가르칠 수 있는 것은 아니다. "전쟁의 수행에 우수한 능력을 발휘한 정치가가 평화의 시기에는 무능할 수 있다."[13] 화려한 선수생활을 마친 은퇴선수가 지도자 수업을 위하여 해외로 유학을 떠난다는 소식을 스포츠신문 등을 통하여 흔히 접하곤 한다. 이는 훌륭한 선수가 훌륭한 감독이 될 가능성이 높은 것은 사실이지만 감독은 선수와 다른 재능과 기술을 필요로 하기 때문이다. 마찬가지로 우리가 훌륭한 ODA 모범국가 되기 위해서는 우리가 개발연대에 필요로 했던 것과 다른 차원의 많은 노력이 필요한 점에 유의할 필요가 있다.

우리가 다른 선진국보다 효과적, 효율적으로 ODA를 개발도상국 현장에 전달(delivery)하기 위해서는 위에서 언급한 각종 규범은 물론 해당분야에 대한 전문성과 우리 개발경험에 대한 이해, 개발과제 및 현지에 대한 이해, 외국어 능력 등을 갖춘 우리 국민과 기업의 역할이 중요하다. 그러나 우리 ODA 규모가 늘어나면서 정작 중요한 문제는 이러한 역할을 담당할 개발컨설턴트와 개발컨설팅기업의 심각한 부족현상이다. 우리나라는 상품, 건설 및 플랜트 수출의 경우 나름대로 경쟁력이 있다고 볼 수 있으나 개발컨설팅분야는 사실상 황무지나 마찬가지이다. 우리나라 ODA 관련 개발컨설팅 업무 참여인력의 특징은 대학 및 공공부문이 압도적으로 많으며 민간부문의 참여가 취약하다는 점이다. 예를 들어 2009년도 한국직업능력개발원에서 실시한 설문조사[14]에 의하면 교육 분야 ODA 사업 참여 경험을 실시한 전문가는 대학출신 49.2%, 공공기관 30.0%, 민간기업 19.2%, 기타 1.6% 순으로 나타났다. 또한 향후 사업 참여의향을 표시한 사람은 95.0%로 높은 것으로 나타났으며 주요 이유로는 개도국 지원에 대한 보람이 73.3%, 전문성 증대가 19.3%, 도전 정신 및 성취감이 8.8% 등으로 나타났다. 사업 참여 저해요인은 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 30.7%, 열악한 생활환경 및 현지문화 이질성이 19.3%, 낮은 경제적 보상 8.8%, 생활 및 건강문제 2.7% 등으로 응답하였다. 이는 교육 분야 이외 다른 분야도 대체적으로 유사할 것으로 추정되는데 되는데 설문조사결과를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 대학 및 공공기관 출신의 참여가 높은 이유는 아래와 같다.

12) Sagong, I. (1993). Korea in the World Economy. pp.141-166, Song, B.N(1996). The Rise of the Korean Economy. pp. 239-267

13) Fromm, E. (1993). To have or To be?. Choun English Library. Seoul, Korea, p.33.

14) 이영현 외(2009).교육훈련 국제개바협력 선진화 전략.직업능력개발원

- 영리를 목적으로 하는 민간기업과 달리 상대적으로 소속기관의 양해 하에 사업 참여가 용이하다. 예를 들어 대학교수의 경우 단기출장의 경우 특별한 문제점이 없으며 방학기간을 이용한 출장이 가능하며, 공공기관의 경우 KOICA나 수출입은행 등과 공적인 협력차원에서 소속인력의 파견이 가능하다고 볼 수 있다.
- 참여이유로서 개도국 지원에 대한 보람이 73.3%로 높은 것도 이러한 점을 반영한 것으로 해석된다.
- 반면 사업 참여 저해요인으로 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 30.7%로 상대적으로 높은 이유는 해외현장사업 참여에 따른 본인 고유 업무의 차질 등의 어려움이 있으며 장기 파견의 경우 승진이나 보직 등 인상에 불이익을 우려하는 경우도 있다고 볼 수 있다.

둘째, 민간부문의 참여가 저조한 낮은 이유는 아래와 같다.
- 민간부문, 특히 민간기업의 ODA 사업 참여의 가장 큰 이유는 수익성이라 할 수 있으므로 민간기업의 참여가 저조한 것은 사업 참여에 따른 수익성이 낮은 것이 주된 요인이라 할 수 있다. 따라서 개도국 지원에 대한 보람, 전문성 증대, 도전 정신 및 성취감 등이 참여의 주된 요인으로 작용하기 어려우며 수익성만 보장된다면 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 저해요인이 될 수 없다고 할 수 있다.

셋째, 1.6%에 해당하는 기타 참여자의 대부분은 은퇴자 등 개별컨설턴트(freelance consultant)로 추정된다. 이는 소속기관이 없는 전문 인력이 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

한편 민간기업의 경우 한국컨설팅협회와 (주)포커스리치의 "컨설팅 현황 조사보고서"에 의하면 조사에 응한 1,286개의 국내 컨설팅사 중 전문분야별로 경영전략, IT종합컨설팅, 재무, 세무 및 노무, 특허, 인사조직, 품질 등이 전체의 67.3%를 차지하고 있는 반면 보건, 인적자원개발, 농업, 행정제도, 인프라 등 개발도상국의 개발에 필요한 분야는 사실상 전무한 실정이다.[15)]

이상과 같이 볼 때 국제 ODA 조달시장에서 한국이 차지하는 수주비율이 지극히 낮은 것은 당연하다고 할 수 있다. 최근 우리나라가 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%를 차지하고 있는 반면 약 1,360억 달러(한화 약 150조원)에 달하는 국제 ODA 조달시장에서 한국의 수주는

15) 한국컨설팅협회.(주)포커스리서치(2005).컨설팅 현황 조사보고서.

0.46% 수준으로 세계 생산량과 교역량에서 차지하는 비율의 1/4과 1/7에도 미치지 못하는 실정이다. 그나마 상품 및 건설토목의 시공분야가 대부분으로 컨설팅부문은 전무한 실정이다.[16] 또한 한국은 아시아개발은행 (Asia Development Bank: ADB)에 대한 출자비율이 일본에 이어 제2위로 높음에도 불구하고 ADB 발주 컨설팅 사업에 우리가 주계약자로 수주한 실적은 사실상 전무한 실정이다. 우리의 수준 순위가 37위로 이는 그나마 개별컨설턴트들의 참여 실적에 의한 것으로 라오스, 미얀마, 캄보디아와 비슷한 수준이다.[17]

컨설팅은 상품이나 플랜트 수출과 달리 거의 100% 인건비로 회수되는 지식산업의 총아이다. 1970~80년대 산업화시절 약 20만 해외취업근로자 송금액이 GNP의 2.5%에 달했는데 21세기 지식기반경제의 시대에는 개발컨설턴트들이 그 역할을 담당해야 할 때이다.

III. 일본의 사례

아래에서는 초기의 일본 ODA 동기 및 컨설팅산업현황과 일본정부가 ODA를 활용한 민간부문의 육성 및 지원한 사례를 살펴보기로 한다.

1. 초기의 일본 ODA 동기

일본의 ODA정책은 태평양전쟁의 패배 후 서구 선진국을 "따라잡기 위한 전략(drive to catch-up)"에 기초한 국내경제성장의 목표의 연장선에서 추진되었다. 1868년 개항한 이래 일본의 최우선 국가목표중의 하나는 성장우선전략에 따른 세계열강의 지위를 확보하는 것이었다.[18] 전후시대에는 미국이 제공하는 핵우산하의 안전보장 확보에 의지하여 1961년 이케다 수상이 제창한 "소득배증 10개년계획(Decade of Income-Doubling Plan)"에서 보는 바와 같이 선진국과의 경제전쟁에서의 승리를 위해 매진할 수 있었는데, 일본의 ODA는 이러한 목적을 달성하는데 이용되었다는 것이 널리 받아들여지고 있는 견해이다.[19]

16) 이계우(2009).p.84-89.
17) 전승훈(2009).한국 개발컨설팅 산업의 현황과 정책과제.ODA Watch News Letter 25호
18) Hasegawa, S.(1975). Japanese Foreign Aid: Policy and Practice, Praeger. New York. pp.7-13.
19) Rix, A.(1980). Japan's Economic Aid. Matin's. New York. pp.22-25.

이와 관련 초기의 일본의 ODA는 일본의 상업적 이익을 증대시키는데 적극적으로 활용하였다. 대부분의 일본 전문가들은 1950년대와 1960년대의 일본의 ODA는 상업적인 고려가 주된 동기였으며 아시아지역에 집중지원하고 유상 ODA 비율이 높았다는데 의견을 같이하고 있다. 일본의 원조프로그램은 기본적으로 일본의 수출을 증진시키고, 개발도상국에서 일본의 산업 활동을 지원하고 원자재를 안정적으로 확보하는데 도움이 되도록 마련되었다. 2차 세계대전 이후 원자재 공급원으로서 그리고 일본상품의 수출시장의 역할을 담당하던 아시아지역 식민지의 상실로 말미암아 일본원조의 지리적인 배분은 아시아지역에 편중되었던 것이다.[20] 더욱이 과거 일본에서는 대외원조가 "경제협력"과 명확히 구분되지 않고 사용되었는데 이러한 관행은 일본의 원조가 일본자신의 상업적인 이익을 고려하여 제공한다는 점을 나타낸다는 점에서 비난을 받기도 하였다.[21]

〈표 5: 일본 ODA의 아시아지역 지원비율〉

(단위: %)

연도	63	69	75	80	85
아시아 지원비율(%)	98.7	100.0	75.0	70.5	67.8

자료: Rix(1980: 34), 일본외무성(1992: 63, 2000: 126)에서 필자가 작성

〈표 6: 일본의 양자간 유상원조비율〉

(단위: 백만불)

구 분	61	63	65	67	69	71
무 상	67.8	76.7	82.2	138.4	123.4	125.4
유 상 (A)	142.2	51.5	144.1	207.5	216.3	306.6
계 (B)	210.0	128.2	226.3	345.9	339.7	432.0
(A/B): %	67.7	40.2	63.7	60.0	63.7	71.0

자료: Rix(1980: 32)에서 필자가 작성

20) Brooks, W.L. and Orr, R.M.(1985). Japan's Foreign Economic Assistance, Asian Survey vol. 25, No.3. pp.323-340.

21) White, J.(1964). Japanese Aid, Overseas Development Institute Ltd., London. p.44, Rix(1980). p. 14, pp.30-31, Muro, A(1988).일본의 정부개발원조, 국제개발저널 4월 특별호. pp.14-15.(일본어)

2. 컨설팅산업육성

2.1. 초기 일본 컨설팅산업

초기의 일본 컨설팅산업은 미국은 물론 오랜 식민지 지배경험을 가지고 있는 서유럽 국가들보다 많이 뒤떨어져 있었다. 일본 컨설턴트들의 1959년부터 1970년까지 UNDP 사업의 수주비율은 2.9%, 1959년부터 1971년까지 아시아개발은행(ADB) 사업의 수주비율은 7.3%, 1966년부터 1970년까지 세계은행그룹 사업의 수주비율은 0.6%에 불과하였다.

과거 일본의 컨설팅산업이 뒤떨어진 이유는 아래와 같은데[22] 이는 한국의 경우에도 대체적으로 적용된다고 볼 수 있다.

- 메이지유신 이래 일본 기간산업은 관청주도로 발전하여 관청이 모든 경험과 노하우를 독점하여 민간 컨설팅산업이 발전할 기회가 적었다.

- 조선, 항공기, 자동차, 정밀기계 등을 전시의 군수산업으로 군사기밀로 엄격하게 통제되어 이 분야에 민간컨설팅 산업이 활약할 수 있는 여지가 없었다.

- 종신고용제의 전통에 의해 기술자의 경험 및 노하우는 동일 기업 내에서는 발전을 거듭해 왔으나 획득된 기술을 폭넓게 활용할 수 있는 독립된 자유계약에 의한 컨설턴트의 발생이 저해되었다.

- 빈약한 연구 활동으로 기술의 뿌리는 미약해지고 각 기업은 앞 다투어 외국으로부터 기술을 도입한 결과 외국기업에 대한 의존도는 높아진 반면 국내 컨설턴트를 육성할 수 있는 기회가 낮았다.

- 무형기술의 중요성을 인정하여 적정한 대가를 지불한다는 사회적 관습이 결여되어 있었다.

22) 한국국제협력단(1991). 개발컨설턴트. pp.30-31 (일본 국제개발저널사에서 1988년도에 발행한 책자를 번역한 것임)

이상과 같은 배경 하에서 일본 컨설팅 회사의 해외사업은 주로 일본 ODA자금에 의한 것이었으며 일본정부는 이러한 일본 컨설팅 회사의 해외사업 확대를 위하여 다양한 종류의 직간접적인 지원을 제공하였다. 그 결과, 세계 200대 컨설팅회사의 수익 면에서 볼 때 1982년 일본기업이 차지하는 비율은 선진국 중 가장 낮은 수준인 3%에 불과하였으나 1986년도에는 여타 선진국 수준과 맞먹는 6.2% 수준에 도달할 수 있었다. 같은 해 캐나다의 경우 5.8%, 스칸디나비아 제국이 6.4%, 스위스가 4.09%, 네덜란드가 7.3%를 각각 차지하였다.[23] 이러한 결과는 일본정부의 적극적인 컨설팅산업육성정책과 특히 JICA의 개발조사사업에 힘입은바 크다고 볼 수 있다.

2.2 일본정부의 컨설팅산업 육성정책

일본정부의 해외컨설팅산업의 육성을 위한 제도는 (1) 사단법인 해외컨설팅기업협회(Engineering Consulting Firms Association: ECFA)의 설립 및 지원, (2) ODA의 적극적인 활용, (3) 기타 기술경비의 지급 및 세제혜택 등을 들 수 있다.

(1) 사단법인 해외컨설팅기업협회 (Engineering Consulting Firms Association: ECFA)의 설립 및 지원

ECFA는 일본 통상산업성이 일본의 영세한 컨설팅기업의 해외진출에 필요한 지원을 제공하고 지적산업의 육성 및 진흥을 위한 장기대책으로 1964년에 설립한 기관이다. 14개 회원사로 출발한 ECFA의 2008년 11월말 현재 정식 회원사는 57개, 찬조회원사는 14개, 협력찬조회원사는 3개이다. ECFA는 해외개발컨설턴트의 활동을 지원하기 위하여 아래 활동을 수행한다.

- 회원사를 대표하여 ODA 관련 정부관계 부처, JICA, 경제단체 등과 협의 등을 통한 해외개발컨설턴트의 사업여건 개선

- 해외개발컨설팅기업의 신규 프로젝트의 발굴 및 형성 활동을 지원하고 있으며 초기에는 주로 정부보조금에 의해 지원

23) 앞의 책. p.95-97.

- ODA에 관한 연구조사사업을 수행하여 1990년도에는 산하 개발연구소를 설립하였으며 현재 기술협력분과, 유상협력분과, 무상협력분과, 국제기구분과 등 8개의 연구회가 활동 중임

- 기타 각종 세미나 및 연수과정 등 교육훈련, 다양한 매체를 통한 홍보활동, 정보제공활동 및 안전관리 지원활동 지원

(2) ODA의 적극적인 활용

일본컨설팅기업의 수주는 금액기준으로 개발도상국정부에 의한 것이 가장 많으며 다음은 국내 정부기관에 의한 것인데, 개발도상국정부에 의한 사업은 대부분이 엔차관에 의한 것이며, 일본 정부관계기관에 의한 사업의 대부분은 JICA에 의한 것이다.[24] 엔차관의 경우 일반 컨설턴트의 사용총액은 프로젝트 총비용의 5% 전후이다.[25] 1985년도의 경우 268억엔에 달하였으며 최근 유상비율이 현저히 줄어들어 2008년도의 경우 양자간 ODA의 21.4%에 해당하는 1,495억엔이 엔차관으로 그 중 컨설팅비용은 약 75억엔 수준이었다. JICA사업의 경우 주로 개발조사, 무상자금협력, 개별전문가 파견사업에 컨설턴트가 참여하고 있다. 최근 일본 ODA의 규모가 축소되고 있는 실정이나, 2000년도를 기준으로 볼 때, 9,428명의 조사단원이 파견과 3,381명의 개별전문가가 파견되었으며, 누적인원으로는 조사단 파견인원이 209,097명('57-' 07), 개별전문가 파견인원이 88,180명('55-' 07)이다. 개발조사의 경우 1974년 JICA 설립 이래 2006년까지 완료된 개발조사의 건수는 총 2,183건에 달한다. 연도별 진행건수는 1985년도 기준으로 221건이었으며 1998년 269건을 정점으로 2000년대 들어 계속 줄어들어 2007년도의 경우 117건이다.

(3) 기타

JICA와 컨설팅회사와 업무실시계약에 의해 프로젝트를 실시할 경우 JICA는 컨설팅회사에 대해 직접인건비 및 제경비 이외 민간컨설팅회사의 인력 및 인재양성을 도모한다는 취지에서 "기술경비"의 명목으로 지급하고 있다.[26] 또한 해외개발컨설팅업무에 의한 소득에 대해 세금감면을 내용으로 한 "조세특별조치법"을 제정하였다.[27]

---

24) 앞의 책. p.69
25) 앞의 책. p.85.
26) 지비키 다카노리(2008), 일본의 농업.축산분야의 국제협력사업 및 인력양성사례(국립한경대학교 주최 "국제협력사업을 통한 해외 농축산개발 및 관련 전문인력양성의 효율적 추진 국제워크숍" 발표자료)

2.3. JICA 사례

(1) JICA 설립배경 및 경위[28)]

1974년 8월 1일자로 설립된 JICA의 설립배경은 일본 ODA의 상업적인 동기를 그리고 설립 경위는 일본 ODA를 둘러싼 관료정치의 특징을 잘 반영하고 있다.

JICA 설립의 직접적인 배경은 1972년에 시작된 세계식량위기(the world food crisis)와 관련이 있다. 당시 일본은 주 식량을 미국, 카나다, 호주 등으로부터 수입하고 있었는데 식량위기로 말미암아 농업의 중요성이 부각되었다. 반면 일본 ODA에서 농업부문은 상대적으로 소외되어 있었다. 1960년대 말까지 농업원조는 원조정책이나 식량정책에 있어서 그 중요성을 인정받지 못하고 있어 1973년 농업분야 원조비율은 4.1%에 불과하였으며 농업수산성은 ODA관련 중요한 정책에서 영향력은 미미하였다. 이와 관련 농업수산성은 세계식량위기를 계기로 식량안보 및 농산물 수입의 다변화의 일환으로 개발도상국의 농업개발의 추진을 목적으로 하는 새로운 기구의 설립에 필요한 1973년도 예산으로 120억엔을 대장성에 요청하였다. 농업수산성의 요청은 초기에는 관심을 끌지 못하여 예산반영이 되지 않았는데 미국정부가 1973년 6월 14일 곡물 수출을 당분간 금지한다는 발표로 말미암아 중요한 정책이슈로 부상하였다. 이에 다음해에는 400억엔의 예산을 요청하였다. 한편 농업수산성의 제안에 대응하여 ODA정책에 상당한 영향력을 가지고 있던 통상산업성[29)]이 "중소산업해외투자기구(Small & Medium Industry Overseas Investment Agency)"의 설립을 위한 1973년도 예산을 대장성에 신청하여 좌절되자 다음해에는 "해외무역개발공사"의 설립에 필요한 예산을 요청하였다. 하지만 이 두 가지 제안은 원조를 담당하고 있는 경제기획청과 외무성의 반발을 가져와 대장성이 받아들이지 않았다. 이에 행정관리기구의 주관으로 기존의 기관을 통폐합하여 새로운 기구의 설립을 추진하였으나 어느 부처도 자신들이 관할하고 있는 업무의 이관을 원치 않아 이 계획 또한 무산되었다.

따라서 이 문제는 관료들의 손을 떠나 정치적 해결을 도모하는 과정에서 당초 양자간 유무상

27) 한국국제협력단(1991).개발컨설턴트. pp.35-36.

28) Rix, A.(1980). Japan's Economic Aid. Matin's. New York. pp.49-80.

29) 일본 ODA의 초기단계에서는 ODA정책에 통산산업성의 영향력이 상당히 큰 편이었다. 통산산업성의 배후에는 일본 대기업의 연합체인 "경제단체연합회"가 존재하여 일본 ODA의 상업주의적 경향을 높이는데 영향력을 행사하여 왔다. 통산산업성은 1958년 "일본 경제협력의 현상과 문제점"이라는 제목으로 ODA를 포함한 경제협력전반에 관한 백서를 최초로 발간하였으며 1978년 외무성이 별도의 ODA백서를 발간할 때까지는 ODA에 관한 일본 내 유일한 백서였다.

원조기관 및 기타 유관기관을 포함한 원조 전담부처나 미국국제개발청(USAID)과 같은 강력한 원조기관을 설립하려던 계획은 관료주의의 경쟁적인 이해관계에 따른 알력으로 역시 무산되었다. 결국 우여곡절 끝에 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency: OTCA), 해외이주사업단, 해외농업개발재단의 인재양성사업 및 해외무역개발협회의 융자관련 사업 등을 통폐합하여 외무성 산하의 기술협력 및 이주사업기관으로 JICA를 설립하게 되었다.

JICA의 설립과 관련 원조행정체제를 둘러싼 관료주의의 치열한 경쟁의 결과는 JICA에게 몇 가지 유산을 남기게 되었다.

첫째, 원조관련 정책에 이해관계를 가지고 있던 다양한 부처에서 파견 또는 전직되어온 "대규모의 낙하산 부대(extremely large number of parachute staff)"였다. JICA의 조직상 18개의 부서 중 11개의 부서장을 6개 부처에서 차지였으며 JICA 또는 JICA 전신인 OTCA 등의 출신은 7개의 부서장을 차지하는데 불과하였다.[30] 농업, 수산, 교통, 통신 등과 관련된 부처는 JICA의 예산배정과 이의 집행에 상당한 영향력을 행사하고 있는데 이는 주로 JICA에 파견되어 있는 해당 부처의 공무원을 통해서였다. 이들은 소속 부처의 이익을 대변하여 개발도상국의 개발과제보다는 해당분야의 국내산업의 증진에 보다 많은 관심을 가지고 있음은 쉽게 짐작이 가는 일이다.

둘째, JICA 설립과정에서 상대적으로 소외된 부처의 압력을 반영하여 개발조사의 분야가 대폭 확대되어 개발조사사업이 더욱 확대되는 계기가 되었다.

셋째, 당초 농업수산성 및 통상산업성이 추진하던 기관설립의 주요 목적 중의 하나인 민간기업에 대한 투융자사업으로 "개발협력사업"을 신설하여 민간기업의 지원을 강화하는 계기를 마련하였다는 점이다.

(2) JICA의 개발조사와 전문가파견사업[31]

아래 표들에서 보는 바와 같이[32] KOICA와 일본의 JICA간 원조프로그램 중 차이가 두드러지는 것은 개발컨설턴트와 직접 관련이 있는 전문가파견사업[33]과 개발조사사업이다.

30) Orr, R.M.(1990). The Emergence of Japan's Foreign Aid Power. Columbia University Press. New York. p.49.

〈표 7: KOICA 양자간 무상원조의 프로그램별 배분현황〉

(단위:%)

구 분	91-2000	91	93	95	97	99	2000
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연수생초청	15.1	10.6	11.6	13.0	12.8	17.8	20.6
전문가파견	9.2	10.7	13.4	10.1	7.5	8.5	7.0
봉사단파견	12.9	4.6	8.5	11.2	14.3	14.7	14.5
개발조사	6.5	0.3	12.8	9.2	5.7	5.0	5.1
무상원조	24.3	68.8	38.5	25.3	23.8	13.9	11.5
프로젝트형	31.0	5.0	15.2	29.3	34.3	38.9	39.8
NGO 지원	1.0	-	-	1.9	1.6	1.2	1.5

자료: KOICA 10년(2001: 332-335)에서 필자가 작성

〈표 8: JICA의 원조프로그램별 배분현황〉

(단위:%)

구 분	77	80	85	90	95	2000
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연수생초청	15.9	14.0	16.8	17.3	17.6	17.7
전문가파견	16.1	15.6	12.6	14.5	14.5	17.1
봉사단 파견	9.3	7.7	10.2	10.6	11.0	13.9
개발조사	30.3	31.2	26.5	24.3	24.3	21.7
무상원조	3.1	2.2	4.5	6.9	6.9	5.4
프로젝트	23.7	27.9	26.9	25.5	24.9	23.7
개발협력	1.6	1.4	2.5	0.9	0.8	0.5

자료: JICA연보(1986: 355, 1991: 186, 1996: 159)에서 필자가 작성

31) 일본이 ODA를 활용한 민간부문의 육성을 지원한 것은 초기에 그러한 성격이 두드러졌기 때문에 2000년 이전의 내용 및 통계를 주로 포함하였다.

32) KOICA와 JICA의 사업내용상 비교대상연도에 실질적으로 비교가 가능한 사업은 연수생초청, 전문가파견, 봉사단파견, 개발조사 및 프로젝트 등이다. KOICA의 무상원조는 기자재 및 물자의 형태로 제공되는 반면, JICA에서 제공하는 기자재는 전문가 및 봉사단 파견프로그램 및 훈련프로그램과 연계되어 있기 때문에 기술협력으로 분류된다. KOICA의 무상원조 프로그램과 비교가 가능하도록 JICA의 기자재공여 프로그램, 무상원조 촉진업무 및 재난구호는 "무상원조"로 분류하기로 한다. KOICA에서는 실시하지 않고 있는 JICA의 "개발협력"은 투융자 사업이다.

33) 이 경우의 전문가는 프로젝트와 연계되지 않은 개별전문가를 말하며 JICA의 경우 주로 1년 이상 장기간 파견되는 경우가 많으며 KOICA의 경우 주로 3~6개월간 파견되었다.

우선, 전문가파견은 기술협력의 가장 중요한 수단의 중의 하나로서 JICA의 전문가파견 프로그램은 2000년도의 경우 17.1%로 KOICA의 7.0%에 비해 훨씬 높은 비율을 차지하고 있다. JICA의 경우 전문가파견 프로그램의 비율이 KOICA의 경우보다 높은 것은 JICA의 경우는 오랜 기술협력의 경험으로 적격 전문가가 상대적으로 많이 확보되어 있었으며, JICA는 1983년 '국제협력총합연수소'를 설립하여 전문가양성을 위한 다양한 프로그램을 지속적으로 실시하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 반면 KOICA의 경우 설립 이래 전문가사업은 계속하여 낮은 비율을 유지하고 하지만 오히려 감소추세를 보이고 있는데, 이는 외국어 구사능력과 전문지식을 갖춘 전문 인력 확보하는데 있어서의 어려움이 주된 원인으로 분석된다.[34]

KOICA와 JICA는 개발조사를 주요 원조프로그램의 하나로 실시하는 예외적인 원조기관이라 할 수 있는데 KOICA와 JICA의 여러 가지 원조프로그램 중에서 가장 두드러진 차이점은 바로 이 개발조사 프로그램에서 찾아볼 수 있다. JICA는 설립초기부터 개발조사에 중점을 두어 왔으며 JICA의 전체 원조사업 중 가장 비중이 높은 프로그램 중 하나로서 초기에는 이러한 경향이 더욱 두드러졌다. 개발조사 프로그램의 경우 사실상 거의 100% 공여국의 컨설팅 및 엔지니어링 기업이 용역사업의 형태로 수행하는 사업이다. 또한 개발조사의 결과는 대형프로젝트의 실시로 연계될 수 있을 뿐만 아니라 경제성이 있는 다른 사업을 발굴하는데 기초 자료가 될 수 있으며 개발조사를 통하여 축적한 각종 정보는 당해 개발도상국의 상세한 경제사회현황을 파악하고 미래의 개발수요를 파악하는데도 귀중한 자료가 되기도 한다. 일본의 식민지배시대에 일본이 우리나라에서 실시한 "토지개발조사"도 이 중의 하나로 식민제국은 식민국가에 대한 경제적인 수탈을 목적으로 우선 개발조사에 중점을 두어 왔으며 영국 등 식민지 지배경험이 많은 나라는 민간부문이 이러한 조사사업에 국제경쟁력을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 일본이 원조실시 초기부터 개발조사를 가장 중요한 무상기술협력 프로그램 중의 하나로 역점을 두어 왔다는 것은 일본 ODA의 경제적 특성을 잘 나타내주는 프로그램이라고도 볼 수 있다.[35]

호주 국립대학교 교수인 Rix가 저술한 '일본의 경제원조'는 1946년 설립된 '일본공영흥업'이 일본정부가 제공하는 개발조사사업을 통하여 일본 내에서 가장 크고 성공적인 컨설팅기업으로 발전해 나온 경위를 잘 설명하고 있다.[36] 일본의 경우, 개발조사 프로그램의 전체 규모 및

34) KOICA의 경우, 전문가파견사업은 2007년 직제개편에서 전담팀이 제외된 이후 거의 유명무실한 실정이다. 대신 2010년부터 중장기자문단(World Friends Advisor)제도가 도입되었는데 성격 및 대우 측면에서 볼 때 기존의 전문가와 시니어봉사단원과의 중간적 형태의 전문가로 볼 수 있다.

35) JICA의 전신인 OTCA는 1962년 6월 30일 "일본 메콩강하류 종합개발 조사위원회"와 "국제엔지니어링 컨설턴트 협회"의 타당성조사의 업무를 통합하여 설립되었다. (JICA 1991:1-2)

36) Rix, A. (1980). Japan's Economic Aid. pp.201-205.

JICA 프로그램 중에서 차지하는 높은 비율은 차지하고라도 예산의 출처와 정책결정과정 또한 이 프로그램이 가지는 경제적 고려의 중요성을 잘 나타내 주고 있다. 즉, 통상산업성은 개발도상국보다는 일본의 유관기업의 진출에 도움을 줄 수 있는 광물 및 산업분야의 개발조사의 실시를 위한 별도의 예산집행을 JICA에 위탁하고 있다. 2008년 엔차관업무가 JICA로 통폐합된 이후 JICA의 개발조사는 "협력준비조사"로 명칭이 변경되었으며 기존의 개발조사이외 관민협력(Public-Private Partnership: PPP) 차원에서 PPP 인프라사업 및 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)을 대상으로 한 사업[37]과 연계촉진을 위한 협력준비조사에 대한 지원을 강화하고 있다.

반면, KOICA의 원조프로그램 중에서 개발조사 프로그램은 상대적으로 매우 낮은 비율을 유지하고 있다. 1991년부터 2000년까지 KOICA 전체 원조프로그램 중 개발조사가 차지하는 평균비율은 6.8%이다. 그것도 1994년도 13.7%로 가장 높은 비율에서 2000년도 4.2%로 대폭 줄어들었으며 2006~2010 평균치는 3.4%로 줄어드는 추세이다. 개발조사의 결과는 보고서 형태로 나오기 때문에 보고 내용의 가치를 측정하기 어려울 뿐 아니라 일반들에게 가시적으로 성과를 알리기도 용이한 일이 아니기 때문에 그 중요성이 간과되어 왔다고 볼 수 있다.

(3) 개발협력사업

개발협력사업은 1974년 JICA 설립 당시 재단법인 해외무역개발협회의 융자업무를 승계하여 신설된 일본 특유의 사업이다. 이 사업의 특징은 일본정부가 민간기업이 실시하고 있는 사업을 매개로 개발도상국에 대한 지원을 제공하는 것으로 일종의 일본형 공공민관파트너쉽(Public-Private partnership: PPP) 사업의 시초라고 볼 수 있다. 개발협력사업의 대상 분야는 사회개발, 농업개발, 임업개발, 광공업개발 등이며 대상 사업은 공공성은 높으나 수익성이 낮은 인프라시설 정비사업이나 리스크나 기술적 문제가 있는 시험적 사업 등의 이유로 일본수출입은행이나 엔차관에 의한 자금의 차입이 곤란한 경우이다. 지원방식은 장기저리의 투융자, 조사 및 기술지도 등으로 이뤄지게 된다.

JICA 설립연도인 1974년에 총 12건에 대한 26억엔의 지원이 이뤄졌다. 초기에는 시대적 요청에 따라 사업규모가 확대하였으나 1980년대 이후 개발도상국의 여건변화, 동 제도를 이용하는데 있어서의 문제점 등으로 실적이 줄어들어 2001년 12월 특수법인 합리화계획에 따라 개발협력사업은 폐지되어 2003년 이후는 기존 사업의 마무리에 필요한 지원만 이뤄지게 되었다. 하지만 JICA는 2008년 일본정부의"성장가속화를 위한 관민파트너쉽"의 발표 등 관민협력이 주

요한 정책과제로 부각됨에 따라 개발협력사업을 2010년 "해외투융자사업"으로 재개하여 오늘에 이르고 있는데 대상 분야는 MDGs 및 빈곤삭감, 인프라 및 성장가속, 기후변화대책 등이며 투융자의 조건은 수원국정부의 개발정책과 일치하고 개발효과가 높을 것, 사업달성가능성이 높을 것, 기존의 금융기관에 의한 차입이 되지 않는 사업 등이다.

(4) 관민연계

JICA는 2008년 4월에 발표된 일본정부의 "ODA 등과 일본기업과의 연계강화를 위한 새로운 시책: 성장가속화를 위한 관민파트너쉽"에 따라 "민간연계에 관한 기본방침"을 정하여 다양한 협력사업을 전개하고 있다. JICA의 민간연계사업은 주변환경정비형, PPP 인프라형 사업, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR) 및 BOP사업과의 연계 등이 있는데 주변환경정비형사업은 앞에서 언급한 투융자사업에 의하여 추진되고 있다. 민간연계의 유형 및 구체적 형태는 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 9: 민간연계의 유형 및 구체적 형태〉[38]

1. 주변환경정비형 (기업활동에 관련된 주변 수요에 대응)
① Hard면의 환경정비(인프라 정비)
– 원료.제품의 수송에 활용할 수 있는 항만, 철도등 정비지원
– 공업단지에 전력공급을 위한 송전선설비 지원
– 공업단지에 용수공급을 위한 수도정비 지원
② Soft면의 환경정비
– 무역.투자환경제도의 개선지원
– 개도국정부 관련기관(세관 등)의 역량강화 지원
– 무역.투자환경 제도개혁을 포함한 개혁프로그램 지원
③ 인재면의 환경정비
– 높은 수준의 노동자 확보를 위한 산업인재 육성 등
2. PPP 인프라형 (민간활동인프라 등에 대한 지원)
① 上下분리방식
– 철도건설사업의 계획수립이나 토목공사를 ODA로 지원하고, 차량, 신호 등을 민간기업이 BOT 등으로 투자하여 운영

② 前後방식
– 발전계획수립이나 발전소.기반설비를 ODA로 지원하고 후속 발전설비의 확충을 민간기업이 BOT방식 실시
③ 운영권양도방식
– ODA로 항설비를 지원하고, 완성 후 운영을 민간이 실시
④ Two-Step Loan 방식
– PPP 사업에 대해 상대국정부 및 개발금융기관을 경유하여 자금을 제공 (현재 제도개선을 검토 중)

3. 신 프론티어형

① CSR.사회공헌활동과 협력
– 기업에 의한 주변공동체 지원, 국제협력활동(생계향상, 보건위생, 교육 등 기초서비스 제공 등)와 협력
– 음식물 안전 및 제품품질 향상을 위한 협력
– 환경.노동문제 등에 관한 협력
② BOP비지니스와 협력
– 빈곤층 대상 상품판매, 각종 서비스 제공, 소액금융 등의 BOP사업과 협력
③ 민간기업에 의한 Scale-up 사업
– JICA의 기술협력 프로젝트 등의 성과를 민간기업의 활동 및 자금으로 확대.보급

2.4. 일본정부의 BOP 사업 지원제도

일본정부는 JICA사업과는 별도로 아래와 같은 사항을 감안하여 BOP 사업에 대한 적극적인 지원책을 추진 중에 있다.

첫째, 개도국의 빈곤층을 대상으로 한 새로운 비즈니스 모델로 개도국 빈곤층이 소비자, 생산자, 판매자로서의 지속가능한 발전을 위해 중요한 역할을 담당할 수 있다.

둘째, 산업정책측면에서 선진국 시장의 상대적 축소반면 개도국시장의 성장 및 확대추세와 관련하여 신시장의 역할을 담당할 수 있다.

셋째, 개발협력정책과 관련해서 개도국의 빈곤, 위생, 교육 등의 문제해결에 기여가 가능하다.

넷째, 여타 선진국 및 국제기구에서도 적극적으로 대응하는 추세를 감안할 필요가 있다.

이와 관련, BOP사업 정책연구회, 포럼, 세미나 등 BOP 비즈니스에 대한 인식증진, BOP층의 수요 및 BOP 비즈니스 실태 조사, 구체적 비즈니스 모델형성조사(현지 F/S조사) 등을 실시하고 아래와 같은 중점지원 분야를 선정하였다.

〈표 10: BOP 중점지원 분야〉

3대전략	10분야	목 표
1. 빈곤삭감에 기여	① 교육 ② 보건의료.복지 ③ 물.위생 ④ 농림수산업 ⑤ 식품.영양	– 문자해독율 향상, 초등교육개선 – 유아사망율 개선 – 수자원 이용한 위생 개선 – 농림수산업 생산향상 및 소득향상 – 기아 해소 및 영양상태 개선
2. 일본의 강점 활용	⑥ 환경.에너지 관련 기자재 ⑦ 가전제품.산업기계	– 에너지절약을 통한 전력화 – 생활의 질 향상, 2차 산업으로 전환을 통한 소득향상
3. 2대전략의 골격인 기본인프라 지원	⑧ 정보.통신 ⑨ 금융.파이넌싱 ⑩ 운수.수송기기	– ①~⑦의 실현을 위해 필요한 사회 기반의 정비

2010년 10월에는 경제산업성에서 "BOP 비즈니스센터(Japan Inclusive Business Support Center)를 설립하여 ① 포털사이트에 의한 정보제공, ② 파트너 주선 (일본기업과 현지기업 및 NGO 등), ③ 일본무역진흥기구(Japan External Trade Organization: JETRO), JICA 등과 연계하여 상담창구 역할 등의 업무를 추진하고 있다.

〈표 11: BOP 비즈니스센터의 포털사이트에 의한 정보제공〉

구 분	내 용
정부정책 및 제도	– 정부부처에 의한 BOP비지니스 관련 정책 및 제도
지원센터 관련조직	– 지원센터 협력기관 주소록
파트너 주선	– 다양한 관계자간의 파트너쉽 형성에 필요한 정보 제공
행사정보	– 정부부처 및 유관긴관의 관련 행사정보
국별정보/보고서 등	– 국별정보, 관련 조사보고서 등
운영협의회	– 운영협의회 관련 자료
전자잡지	– 회원용 전자잡지

Ⅳ. 시사점

앞서 언급한 바와 같이 일본 ODA, 특히 초기의 ODA는 상업적 고려에 중점을 두고 있다는 이유로 많은 비판을 받아 왔는데 이는 일본의 민간부문의 육성 및 활동지원과도 많은 관련이 있다. DAC 회원국으로서 우리의 ODA가 과거 일본의 관행을 그대로 답습하는 것은 문제가 있지만 일본의 사례는 몇 가지 점에서 우리 ODA 산업의 발전을 위해 시사점을 주는 바가 있다.

첫째, 개발조사의 중요성이다. 개발조사는 단순히 본 사업(main project)의 준비단계로서 사업화만을 목적으로 한 타당성조사가 아니라 국별, 분야별, 과제별 조사 등을 포함하여 모든 협력사업을 효과적, 효율적으로 추진하고 평가하기 위한 수단으로 이해할 필요가 있다. 즉, 아래 그림에서 보는 바와 같이 개발조사는 제1단계의 계획모델(시스템 기획 및 구상)에 해당한다고 볼 수 있다. KOICA의 연간 개발조사 건수는 10여건으로 사업규모는 1-2백만 달러 수준인데 "국제개발 컨설팅산업 기반조성방안"에 의하면 2010년 KOICA 전체사업비의 2.7%를 차지하는 비율을 2015년까지 5% 수준으로 향상하는 것을 목표로 하고 있으나 일본의 사례를 볼 때 보다 높은 수준으로 확대할 필요가 있다.

〈그림 1: 개발조사 개념 및 위상〉



둘째, 민관협력사업의 중요성이다. JICA는 설립연도인 1974년부터 "개발협력사업"이라는 프로그램을 통하여 민간기업의 개발도상국 진출을 적극적으로 지원하였다. 최근에는 민간부문과의 연계차원에서 다양한 협력사업(표 9 참조)을 지원하고 있다. 특히, 일본정부는 BOP 비즈니스 센터를 설립하는 등 일본기업의 BOP 사업을 적극 지원하고 있다.

셋째, 장기적, 전략적 정책의 중요성이다. 한국의 ODA는 사후 대응적 (reactive)인 반면 일본의 ODA는 사전 적극적, 전략적(active)이다. 일본을 포함하여 식민지 경영경험이 있는 선진국들은 ODA 정책에 있어서도 사전 장기적, 전략적이다. 일본은 다섯 차례의 ODA 배증계획(표 1 참조)을 추진하면서 전략적으로 관련된 인프라를 우선적으로 구축하였다. 1974년 JICA 설립 이래 800명 수준의 봉사단원을 파견하기에 앞서 3개의 훈련소를 확보하였고 현재 KOICA 수준의 연수생을 초청하기에 앞서 전국 각지에 10여개의 연수센터를 확보하였으며 ODA 확대에 따른 수요를 반영하여 전문인력 양성 및 연구조사를 위해 1983년 본부규모의 자체 독립건물의 국제협력종합연수소를 설립하였다. 민간부문의 육성 및 활동지원도 마찬가지로 장기적, 전략적 차원으로 접근하고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우 2015년 0.25%의 ODA/GNI 목표치를 제시한 것은

DAC의 가입요건을 충족하기 위한 것이었다. 2002년 이후 ODA가 급증한 것도 아프가니스탄 및 이라크 전쟁 및 동남아시아 쓰나미 등 외부요인에 의한 대응적인 조치에 의한 것이었다. KOICA의 경우 연 1천여 명의 봉사단원을 파견하지만 훈련소가 1개소에 불과하여 훈련기간을 1개월로 단축하여 운영하고 있다.[39] 연간 4,200여명의 연수생을 받아들이고 있음에도 불구하고 연수센터는 1개소에 불과하다. ODA 확대에 따라 전문 인력의 양성이 시급한 과제이나 오리엔테이션 수준의 ODA 교육을 실시하면서 별도의 예산지원이 없어 수익자부담원칙을 적용하고 있다.[40]

넷째, 정책집행의지의 중요성이다. 일본은 정부가 주도적으로 ODA 배증계획, 해외컨설팅기업협회 설립 및 지원, 민간부문 양성을 위한 ODA의 적극적 활용, 민관파트너십의 적극 추진 등을 통하여 민간부문 활성화에 가시적인 성과를 거두었다. 한국도 "국제개발협력 선진화 방안" 및 "국제개발 컨설팅산업 기반조성방안" 등의 일환으로 민간부문과의 협력확대 및 활성화를 추진하고 있다. 하지만 이는 구체적인 예산을 포함한 구속력이 있는 집행문서의 성격보다는 정책의 방향성을 제시하는 성격(indicative rather than imperative)의 문서로서 구체적인 성과를 나타내는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 한국은 다른 어떤 나라보다 경제계획의 시행에 성공한 나라로 유명하다.[41] 1980년 '한국개발연구원' 및 '하바드대학 부설 국제개발연구소'는 미국의 한국에 대한 원조의 역할을 평가한 '한국경제 · 사회의 근대화"라는 보고서를 발행하였다. 이 보고서에 의하면 "한국의 경우에는 계획집행에 보다 큰 역점을 두고 있으며 해마다 계획을 재검토하는 제도를 통해 변화하는 여건에 적응토록 하고 있을 뿐만 아니라 계획을 수행하는 민간 및 공공기업체와 기관의 실적을 엄밀히 점검하고 있다"[42] 또한 한국정부의 역량은 개발정책수립과 시행에 있어서 보다 뚜렷하게 발휘된다. 뮈르달은 "한국정부는 정책을 실천에 옮길 능력을 가진 '경성국가(hard state)'"라고 언급하고 있다.[43] 한국은 이러한 훌륭한 개발경험을 이제 ODA와 민간부문의 활성화에도 적용해야 할 것이다.

---

39) KOICA는 2003년 208명에서 2004년 723명으로 급격히 늘어나는 과정에서 모집자격요건이 대폭 완화되어 훈련강화가 필요하나 국내훈련소의 확보문제로 인하여 종전 2개월 훈련체제에서 현재는 1개월 훈련체제를 적용하고 있다. JICA의 경우 현지어교육, 다양한 예방접종에 소요되는 시간, 파견전 필수훈련내용 등을 고려하여 79일이라는 기간을 정하여 지속적으로 유지해오고 있다.

40) JICA의 경우 해외유학을 포함하여 다양한 중장기 전문인력양성 프로그램을 운영하고 있다.

41) 송병락(1993).한국경제론.박영사. p.823-824.

42) KDI-HIID(1981).한국경제.사회의 근대화(한국경제의 근대화과정연구).한국개발연구원. pp.42-43.

43) 앞의 책. p.490-491.

〈참고문헌〉

1. 국내문헌

경희대학교(산학협력단), 공적개발원조 확대에 대비한 국제개발협력 전문가 양성

송병락(1993), 한국경제론.박영사

이계우(2009), 한국의 국제개발원조 조달시장 진출정책. "국제개발협력" 2009년 통권 4호. 한국국제협력단

이영현 외(2009), 교육훈련 국제개바협력 선진화 전략. 직업능력개발원

전승훈(2009), 한국 개발컨설팅 산업의 현황과 정책과제.ODA Watch News Letter 25호

정부합동보고서(2011), 국제개발 컨설팅산업 기반조성방안

정부합동보고서(2010), 국제개발협력 선진화방안

한국개발연구원외(1981), 한국경제.사회의 근대화(한국경제의 근대화과정연구).한국개발연구원

한국국제협력단(1991), 개발컨설턴트(일본 국제개발저널사에서 1988년도에 발행한 책자를 번역한 것임)

한국국제협력단(2001), 한국국제협력단 10년

한국국제협력단(2010), 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향연구

한국컨설팅협회, (주)포커스리서치(2005).컨설팅 현황 조사보고서

2. 국외문헌

Brooks, W.L. and Orr, R.M.(1985), Japan's Foreign Economic Assistance, Asian Survey vol. 25, No.3

Fromm, E. (1993), To have or To be?. Choun English Library. Seoul, Korea

Hasegawa, S.(1975), Japanese Foreign Aid: Policy and Practice, Praeger. New York

Jibiki, D.(2008), 일본의 농업.축산분야의 국제협력사업 및 인력양성사례(국립한경대학교 주최 "국제협력사업을 통한 해외 농축산개발 및 관련 전문인력양성의 효율적 추진 국제워크숍" 발표자료)

JICA Annual Report(1986, 1991, 1996)

JICA의 민간연계에 관한 기본방침(일본어)

Muro, A(1988). 일본의 정부개발원조, 국제개발저널 4월 특별호(일본어)

OECD. (2010). Development Co-operation Report

Orr, R.M.(1990). The Emergence of Japan's Foreign Aid Power. Columbia University Press. New York

Rix, A.(1980). Japan's Economic Aid. Matin's. New York

Sagong, I. (1993). Korea in the World Economy

Song, B.N(1996). The Rise of the Korean Economy.

White, J.(1964). Japanese Aid, Overseas Development Institute Ltd., London

국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서

이 성 훈 (KoFID 운영위원)

목 차

1. 들어가면서
2. 부산 세계개발원조총회와 시민사회의 역할
3. 부산 세계개발원조총회 이후 국제 시민사회단체의 대응과 전략
4. 부산 세계개발원조총회와 한국 시민사회
5. 한국 시민사회단체 개발효과성 증진을 위한 제안

1. 들어가면서

부산 세계개발원조총회는 작년 12월 1일 '효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십'과 정치 선언문을 채택하고 성공적으로 마무리되었다. 약 3개월이 지난 현재 국내외적으로 각국 정부와 시민사회는 부산총회 자체에 대한 자체 평가를 마무리하고[1] 부산 파트너십의 핵심 내용인 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation)의 구성과 운영방안 및 글로벌 모니터링 체제와 평가지표를 올해 6월말까지 만드는데 참여하고 있다. 이와 관련하여 지난 2월 13-14일 파리에서는 포스트 부산 임시그룹 (Post Busan Interim Group) 첫 회의가 열렸다.

1) 시민사회의 관점에서 본 부산총회 결과문서에 대한 평가는 이성훈, "시민사회가 바라보는 부산총회의 성과와 향후 과제" 국제개발협력 (2011, No 4) 참조

국제 시민사회의 경우 부산총회에서 국제시민사회를 대표한 두 네트워크인 BetterAid와 시민사회 개발효과성을 위한 오픈 포럼(Open Forum)은 지난 2월 21-23일 필리핀 세부에서 부산총회 결과에 대한 평가 및 향후 국제시민사회의 전략에 대한 논의를 하였다. 국내에서는 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)이 작년 12월 15일 부산 세계시민사회포럼(BCSF)과 부산 총회 결과에 대한 자체 보고회를 가졌고 올해 2월 2-3일 부산총회 평가를 주제로 아시아에서 10여명의 시민사회 대표 포함 50여명의 정부 및 시민사회단체 대표가 참여한 가운데 제2회 서울시민사회포럼을 개최하였다. 이보다 앞서 KoFID 대표는 1월 중순 일본 정부와 시민사회가 공동으로 주최한 부산총회 결과에 대한 평가회의에 참여하기도 하였다.

한편 국제시민사회는 올해 6월, 1992년 리우 환경회의 20주년을 기념하여 브라질 리우에서 개최되는 지속가능발전유엔회의(UNCSD) - '리우+20' - 와 2015년 이후 새천년개발목표(MDGs)를 대체할 개발의제와 목표에 대한 유엔의 논의에도 참여하고 있다.

이 글은 국제개발협력에서 시민사회의 역할을 부산총회 이후 전개되는 국제적 담론과 의제 그리고 이에 대한 국제시민사회의 대응의 맥락에서 비판적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 부산총회 결과문서에서 정식화된 시민사회의 역할과 그 의미를 비판적으로 살펴보고 필리핀 세부에서 개최된 국제시민사회의 논의 결과 특히 국제시민사회의 활동 내용과 방향을 소개하고자 한다. 그리고 부산총회 전후한 한국 시민사회의 변화와 도전을 한국 시민사회 개발효과성 증진의 관점에서 제시하고자 한다.

2. 부산 세계개발원조총회와 시민사회의 역할

부산총회는 정부와 국제기구 대표 이외에도 기업, 지방정부, 의회, 시민사회 등 다양한 행위자가참여한 다자간 협의의 장이었다. 다양한 비국가행위자 (Non-state actors) 가운데 시민사회는 회의 전 기간 전후하여 가장 많은 주목을 받았고 총회의 결과 내용에 적지 않은 영향을 주었다는 평가를 받았다.

시민사회의 관점에서 볼 때 부산총회는 내용과 형식 면에서 이전의 회의에 비해 매우 의미있는 진전을 이룬 역사적인 회의라고 볼 수 있다. 공식 참가자 300명 이외에도 많은 시민사회단체 대표자가 다양한 형식으로 부산총회에 직접 참석하여 시민사회는 정부 대표를 제외하고 수적으로 가장 큰 집단이었다. 이러한 양적인 것보다 더 중요한 것은 부산총회의 내용에 대한 시민사회의 실질적인 기여라고 볼 수 있다.

시민사회 대표는 업저버가 아닌 정식 참가자의 일원으로 참가하였고 시민사회의 대표자가 OECD의 원조효과성 실무그룹 집행위원회(Executive Committee)와 협상대표(Sherpa)의 일원으로 부산 총회 의제 논의 초기부터 후반부 최종문서 협상 및 채택에 이르는 전 과정에 중요한 행위자로 참가하였다. 더 나아가 시민사회대표는 의회와 기업의 독자적인 대표가 없는 가운데 비국가행위자 가운데는 유일하게 협상대표에 포함되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 다른 집단에 비해 다양하고 이질적인 구성에도 불구하고 스스로 효율적인 대표조직을 만들어 시종일관 효과적으로 준비 과정에 개입해 왔기 때문에 가능한 것이었다. 이는 정부간 회의에서 이례적인 사례로 개발원조 분야에서 시민사회의 영향력이 실질적으로 증대되었음을 반증하는 것이었다.[2)]

아래의 표에서 보듯이 2005년 부산과 2008년 아크라 회의의 최종 결과 문서는 개도국(수원국) 선진국(공여국)의 정부 대표 및 양자와 다자간 개발원조기구만을 회의의 주체로 인정하였다. 이에 비해 2011년 부산총회는 기존의 정부와 정부간 기구 대표 이외에 시민사회단체를 기업, 의회, 지방 정부 및 지역기구와 함께 정식 참가자로 결과문서 서두에 명시하였다. 이러한 변화는 부산총회가 국제개발협력이 더 이상 정부만이 아니라 다양한 행위자의 공동 과제라는 역사적 인식의 전환을 의미하는 것이었다.

표 1 : 파리-아크라-부산회의 비교 : 참가주체와 시민사회의 참가 자격

	회의의 참가자와 시민사회 참가 자격
2005년 파리	Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions,
2008년 아크라	Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions
2011년 부산	Heads of State, Ministers and representatives of developing and developed countries, heads of multilateral and bilateral institutions, representatives of different types of public, civil society, private, parliamentary, local and regional organizations

2) 2008년 OECD/DAC 회원국들의 NGO에 대한 ODA지원규모는 순지출 기준 양자간 ODA의 11.14% 이르고 있다. 또한 NGO자체 개발협력 자금규모도 지속적으로 증가하였다. 1991년과 1992년 평균 9.8%에 불과했던 ODA자금에 대비하여 2009년에는 NGO 자체적으로 모금된 자금집행의 비율이 18.4%까지 증가하였다.

한편 부산총회는 시민사회의 국제개발협력에서의 역할 관점에서 볼 때도 이전 회의에 비해 큰 진전을 이루었다.

먼저 2005년 파리선언은 수원국이 개발정책과 전략 및 사업이행을 조정하는 과정에 시민사회와 기업의 참여를 권고한 제14항에서 시민사회를 간단히 언급하는데 그쳤다.[3] 파리의 제2차 원조효과성 회의에 십 여개의 국제 개발단체 대표가 참석했지만 업저버 신분이었고 내용적으로도 별다른 기여를 하지 못하였다.

이에 비해 2008년 아크라는 제13항목에서 일국적 차원의 개발 정책 논의에 시민사회단체의 참여를 강조하였고 시민사회단체의 역량 강화 또한 강조하였다.[4] 더 나아가 제20항목에서 정부와 국제기구 대표는 시민사회단체와의 협력 강화를 강조하면서 "독립적인 개발 주체로서의 CSOs가 스스로의 권리를 가지고 정부와 기업을 보완시키는 노력에 더 깊이 관여하고 CSO가 스스로의 잠재성을 최대한 발휘할 수 있도록 기여하는데 관심을 가지고 있다"고 밝혔다. 그리고 보다 구체적으로 "CSOs가 파리선언의 원조 효과성의 원칙을 CSO의 관점에서 어떻게 적용할지 성찰할 것을 권고하며, CSOs가 CSO 개발 효과성을 증진시키기 위해 CSO 주도의 다양한 이해관계자의 협력 과정에 참여하는 제안을 환영하며, 이러한 과정의 일환으로 i) CSO 와 정부 프로그램의 협력과 조정을 향상시키고 ii) 결과에 대한 CSO의 책무성을 제고하며 iii) CSO 활동에 관한 정보를 개선하고자 한다"고 표명하였다.[5]

---

3) Para 14. Partner countries commit to:
• Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

4) We will broaden country-level policy dialogue on development
Para 13. We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:
a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).
b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors ? parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector ? to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.

아크라에서 열린 사전 시민사회포럼에 약 500명 이상이 참여했지만 실제 본회의에 참여한 시민사회대표는 30명에 그쳤다. 그러나 시민사회는 처음으로 자체 조직화 작업을 통해 공동의 입장의 가지고 회의에 참여하였고 선언문에서 보듯이 시민사회가 스스로의 권리를 지닌 독립적인 행위자로 인정받는 성과를 거두었다.

아크라의 성과를 바탕으로 부산총회에서 시민사회는 질적으로 적지 않은 성과를 이루었다. 부산총회 결과문서는 제22항에서 시민사회의 역할과 의제에 대해 다루고 있는데 역할은 아래의 다섯 가지로 세분화하여 명시하였다.

첫째, 주민의 권리 주창 능력배양 (enable people to claim their rights)
둘째, 권리에 기반한 접근을 증진 (promoting rights-based approaches)
셋째, 개발정책과 파트너십을 형성하고 (shaping development policies and partnerships)
넷째, 개발정책의 이행을 모니터 및 감시하고 (overseeing their implementation)
다섯째, 국가가 제공하는 서비스를 보완하는 영역에 서비스를 제공 (provide services in areas that are complementary to those provided by states)

그리고 부산총회는 이러한 시민사회의 역할에 대한 인식을 바탕으로 부산총회의 모든 참가자는 "시민사회단체가, 국제적으로 합의된 권리에 부합하면서 개발에 대한 시민사회단체의 기여를 극대화할 수 있는 환경을 구축하는데 초점을 맞추어, 독립적인 개발 주체로서 역할을 다 할 수 있도록 각자의 약속을 충실히 이행하고, 시민사회단체가 이스탄불 원칙과[6] 시민사회단체 개

5) We will deepen our engagement with civil society organisations
Para 20. We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. We share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential. To this end:
a) We invite CSOs to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective.
b) We welcome the CSOs' proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.
c) We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.

발효과성에 대한 국제 프레임워크(International Framework for CSO Development Effectiveness)를[7] 바탕으로, 개발효과성에 대한 시민사회단체의 기여와 책무성을 강화하는 실천을 이행할 수 있도록 권장한다"고 하였다.[8]

부산총회에서 언급한 시민사회의 역할 다섯 가지는 2008년 아크라에 시민사회를 '독립적인 개발 행위자'의 내용을 보다 구체화한 것이다. 이 가운데 처음 두 가지는 인권에 기반한 접근으로 개발협력의 기본적인 원칙이자 접근을 말하고 셋째와 넷째는 에드보커시(advocacy) 그리고 마지막은 개발현장에서의 서비스제공 사업 (service delivery)를 의미한다. 즉 부산총회는 개발협력 CSO의 역할을 기본적으로 현장 사업과 애드보커시 둘로 구분하고 둘 모두 인권에 기반한 접근을 해야 한다는 것을 강조하고 있다.

한편 시민사회의 개발효과성 관련하여 부산총회는 2008년 아크라 이후 시민사회단체가 스스로 만든 이스탄불 원칙과 이의 이행을 위한 시앰립 국제프레임워크를 인정하였다. 이스탄불 원칙 인정은 Open Forum이 아크라 이후 2009년부터 2년 여 에 걸친 시민사회의 광범위한 논의 과정과 결과에 정당성을 부여한 것으로 부산총회 최대의 성과로 꼽히는 것이었다.[9] 그러나 이와 관련한 정부의 역할과 책임을 다룬 정책환경 조성 (enabling environment)에 대해서는 2008년 아크라 수준을 넘어서는 약속이 없어 한계로 지적되었다.

---

6) 이스탄불 원칙의 공식명칭은 "시민사회단체 개발효과성을 위한 이스탄불 원칙"으로 2010년 6월 이스탄불에서 열린 Open Forum의 제1차 세계총회(Global Assembly)에서 채택되었다. 구체적 내용은 아래의 8개 항목으로 구성되어 있다.
① 인권과 사회적 정의의 존중과 증진
(Respect and promote human rights and social justice)
② 여성과 여아의 권리를 증진하면서, 젠더 평등과 형평성 구현
(Embody gender equality and equity while promoting women and girls' rights)
③ 주민(people)의 주체적 역량제고, 민주적 오너십과 참여
(Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation)
④ 환경의 지속가능성 증진(Promote environmental sustainability)
⑤ 투명성과 책무성 실행(Practice Transparency and accountability)
⑥ 공정한 파트너십과 연대 추구(Pursue equitable partnerships and solidarity)
⑦ 지식을 창출하고 공유하며, 상호학습 추진
(Create and share knowledge and commit to mutual learning)
⑧ 긍정적이고 지속가능한 변화를 실현하기 위해 약속
(Commit to realizing positive sustainable change)

7) 국제프레임워크는 이스탄불원칙을 실현하는 가이드라인 성격을 지닌 문서로 2011년 6월 캄보디아 시엠립에서 개최된 Open Forum 제2차 총회에서 채택되었다. Open Forum은 이후 프레임워크를 구체적인 실천할 수 있는 행동지침과 도구(Toolkit)를 현장사업과 애드보커시 둘로 나누어 발간하였다.

표 2 : 파리-아크라-부산회의 비교 : 시민사회의 역할 관점에서

	시민사회의 역할
2005년 파리	14항 주인의식에서 수원국이 개발정책과 전략 및 사업이행을 조정하는 과정에 시민사회와 기업의 참여를 권고
2008년 아크라	13항 일국적 개발정책 대화에서 지방정부와 국회와 함께 시민사회의 참여 언급 20항 CSO의 개발효과성과 이를 가능케하는 환경 (enabling environment)
2011년 부산	22항 CSO의 구체적 역할과 이스탄불 원칙 및 국제프레임워크 인정

3. 부산 세계개발원조총회 이후 국제 시민사회단체의 대응과 전략

1) 세부 회의의 논의 결과

앞에서 간단히 언급했듯이 BetterAid와 Open Forum의 두 네트워크를 중심으로 부산총회에서 참여한 시민사회단체 대표는 지난 2월 필리핀 세부에서 3일간의 논의를 거쳐 향후 활동 목표와 방향 그리고 가버넌스의 틀에 대한 합의를 도출하였다.[10)]

회의의 결과를 요약한 세부합의(Cebu Consensus)에 따르면 2008년 아크라 이후 2011년 부산총회까지 정책 애드보커시 중심의 BetterAid와 시민사회 개발효과성을 위한 원칙과 가이드

8) 22. Civil society organisations (CSOs) play a vital role in enabling people to claim their rights, in promoting rights--?based approaches, in shaping development policies and partnerships, and in overseeing their implementation. They also provide services in areas that are complementary to those provided by states. Recognising this, we will:
a) Implement fully our respective commitments to enable CSOs to exercise their roles as independent development actors, with a particular focus on an enabling environment, consistent with agreed international rights, that maximises the contributions of CSOs to development.
b) Encourage CSOs to implement practices that strengthen their accountability and their contribution to development effectiveness, guided by the Istanbul Principles and the International Framework for CSO Development Effectiveness.

9) 자세한 과정에 대해서는 손혁상 (2011) 참조

라인 개발에 중점적으로 Open Forum 둘로 양분되어 활동해온 국제시민사회는 올해 6월까지 각자의 사업을 마무리하고 9월경 단일한 네트워크로 통합할 예정이다. 9월까지의 13명의 대표로 구성된 G13은[11] 세부에서의 논의를 바탕으로 단일한 가버넌스 운영 방안을 만드는 과제를 부여받았다.[12]

새로운 네트워크는 부산총회 이전에 두 네트워크가 공동으로 작성한 정책 애드보커시 기조에 기반하여 1) 부산, 아크라 및 부산의 공약의 충실한 이행, 2)인권에 기반한 접근의 실행을 통한 개발효과성 강화, 3) 스스로의 권리를 지닌 독립적인 개발 행위자로의 시민사회단체 역할 강화와 이를 가능케 하는 정책 및 제도적 환경 (enabling environment) 조성, 그리고 4) 균등하고 정의로운 개발협력체제의 구축을 주요 활동 영역으로 재천명하였다.

그리고 이를 위한 실천 전략으로 상향식 참여를 바탕으로 일국적, 지역적, 글로벌 차원의 연계 강화하되 Global Light, Country Heavy의 원칙에[13] 따라 일국적 차원에서의 이행과 소지역(sub-regional) 차원에서의 협력과 조정 강화, 인권에 기반한 접근 등이 강조되었다.

새로운 네트워크은 글로벌 조정 및 협의 기구와 사무국, 그리고 주제별 실무분과와 국가별/지역별 그리고 섹터별 담당자로 구성될 예정이다. 보다 구체적으로 새로운 네트워크의 가버넌스

---

10) 국제 시민사회는 BetterAid와 Open Forum이란 두 개의 국제적 플랫폼을 중심으로 부산총회를 준비하고 참여하였다. 둘다 2008년 아크라 회의를 계기로 출범하였는데 Open Forum은 시민사회단체의 개발효과성과 이를 가능케하는 정책 및 제도적 환경(enabling environment)를 주제를 중심으로 활동을 전개해온 반면, BetterAid는 원조효과성과 개발효과성을 의제로 정책 애드보커시 활동에 주력하였다. 내부적으로는 두 개의 네트워크이지만 OECD와의 관계 등 국제기구에서의 대표성에서는 BetterAid 플랫폼 이름으로 이루어져왔다. 두 네트워크의 구성 및 성격 그리고 부산총회의 준비 과정에서의 활동에 대해서는 손혁상 글 참조.

11) G13은 부산총회 직후인 작년 12월 2일 시민사회 평가회의에서 부산총회 후속 이행과정을 이끌어갈 대표기구로 만들어졌다. G13은 BetterAid와 Open Forum의 대표 2명, 그리고 아태지역, 아프리카, 중동과 북아프리카(MENA), 중남미, 북미, 유럽 지역 대표 6명, 노동, 여성, 농업/농민 섹터 대표, 글로벌 NGO와 종교기반 시민사회 단체 대표 5명 모두 13명으로 구성되었다.

12) 새 네트워크의 명칭 관련해서는 세부에서 《 CSO Partnership / Forum for Development Effectiveness 》, 《 Global CSO Partnership for Effective Development 》, 《 CSO Forum for Better Development – CFBD 》, 《 CSO Platform for Development Effectiveness 》, 《 Alliance (of CSOs) for Human Rights in Development 》 등 다양한 제안이 있었고 향후 보다 광범위한 의견수렴을 거쳐 확정할 예정이다.

13) Global Light, Country Heavy는 부산총회 이행의 기본 원칙으로 부산총회 이후 글로벌 차원의 새로운 조직이나 기구 없이 최소한의 모니터와 정책 조정 업무만을 수행하고 대신 일국적 차원에서의 이행에 보다 많은 노력을 강조하고 있다. Country Heavy라는 표현이 개별국가 특히 수원국에 더 많은 책임을 부과한다는 의미로 해석될 수 있다는 지적이 있어 이후 country focused로 변경되었다.

체제는 전체합의를 기반으로 의사결정을 하며, 2년 임기 2명 이상의 공동의장을 두며, 의장 역할과 사무국 역할을 분리하고 원주민, 장애인, 청년 등 소외된 그룹의 참여와 대표성을 강화하고 독립적인 책무성 강화 위원회를 구성하고 부산총회에서 만들어진 빌딩블록(Building Blocks)과 연동된 정책개발과 대화를 촉진하는 역할을 할 예정이다.

2) 새로운 통합 네트워크의 성격과 의의

세부합의에 따라 올해 9월 출범 예정인 새로운 네트워크는 성공적으로 출범한다면 국제개발협력 분야 국제시민사회 네트워크에서 제1세대의 Social Watch와 제2세대의 지구촌빈곤퇴치 글로벌네트워크 (GCAP)에 이어 제3세대의 흐름을 주도하는 역할을 할 것으로 기대된다.

국제개발 분야에서 애드보커시 중심의 광범위한 국제 시민사회 네트워크가 만들어진 것은 90년대 초 탈냉전 시기였다. 그 이전에 국제 시민사회는 개별 단체나 플랫폼 중심으로 활동해오다가[14] 탈냉전과 함께 유엔 주도의 대규모 국제회의를 계기로 국제적 차원에서 네트워크를 결성하기 시작하였다. 보다 구체적으로 1992년 리우 환경회의를 필두로 1993년 비엔나 인권회의, 1995년 코펜하겐 개발개발정상회의, 1995년 북경 여성회의 등 국제개발 관련 주요 의제에 대한 유엔 주도의 대규모 회의에 시민사회가 대거 참여하면서 자연스럽게 지역적, 지구적 네트워크가 활성화되었다.

90년대 국제개발 분야의 1세대는 1995년 코펜하겐 사회발전정상회의(World Summit for Social Development)를 계기로 형성된 Social Watch를 들 수 있다. Social Watch는 연례보고서 발간을 통해 시민사회의 시각에서 대안적인 국제개발 담론과 정책 대안을 만들고 확산하는 역할을 수행해왔다.[15]

제2세대에 해당하는 지구촌빈곤퇴지시민연대(GCAP)는 2000년 밀레니엄 정상회의의 개발의

14) 개별 단체로는 1910년대 창립된 세이브 더 칠드런, 1940년대 옥스팜, 1950년 한국에서 출범한 월드비전 그리고 1970년대 ActionAid 등이 대표적이다. 이 단체에 대한 간략한 소개는 한재광 (2010) 참조.

15) 시기적으로 제1세대에 해당하는 Reality of Aid는 개발원조에 대한 모니터 보고서를 작성하는 네트워크로 90년대 초반에 결성되었고 BetterAid의 발족에 중요한 기여를 하였다. 90년대 년대 후반 영국의 기독교 기반 단체를 중심으로 전개한 외채탕감 주빌리 캠페인 또한 제1세대의 대표적인 운동이었다. 그러나 주빌리 캠페인은 2000년대희년 이후에 지구적 차원의 조직화로 이어지지는 못했다. 대신 주빌리 캠페인에 참가한 개도국 시민사회단체를 중심으로 남반구 주빌리 (Jubilee South)란 이름으로 현재까지 외채탕감 캠페인을 전개하고 있다.

제를 토대로 2002년 유엔이 정식화한 새천년개발목표(MDGs)에 대한 시민사회의 비판적 개입을 목적으로 2004년 1월 세계사회포럼의 참가 단체를 중심으로 출범하였다. 초창기 글로벌 차원의 시민참여를 위해 1990년대 초 창립된 CIVICUS가 사무국 역할을 하다가 이후 독자적인 사무국을 만들어 독립하였다. GCAP은 유엔의 밀레니엄 캠페인과 파트너십 관계를 유지하면서 시민사회 기반의 MDG 이행 캠페인을 주도해왔고 해마다 10월 MDGs 이행 촉구 행사를 Whiteband란 이름으로 전지구적으로 전개해왔다. 최근에는 2008년 말 G20 정상회의를 계기로 G8 및 G20 정상회의 실무그룹을 결성하는데 주도적 역할을 하였다.

2008년 아크라 회의를 계기로 출범한 BetterAid와 Open Forum은 제3세대에 해당한다고 볼 수 있다. BetterAid 네트워크는 구성원의 측면에서 볼 때 노동과 여성운동이 적극적으로 참여한 반면 제1세대와 제2세대 종합 네트워크를 대표하는 Social Watch와 GCAP은 다소 소극적이었다. Social Watch와 GCAP 모두 기본적으로 OECD 중심의 개발협력 논의에 비판적인 입장이었기에 부산총회에 큰 중요성을 부여하지 않았기 때문이다.[16)]

표 3: 국제개발협력 분야의 글로벌 네트워크 비교

	제1세대	제2세대	제3세대
시기와 계기	1995 Copenhagen World Summit for Social Development (WSSD)	2000 Millennium Summit 2005 Millennium Summit+5	2008 and 2011 OECD High-level Forum on Aid Effectiveness
대표적 네트워크	Social Watch	Global Call to Action against Poverty (GCAP)	BetterAid & Open Forum for CSO Development Effectiveness
홈페이지	www.socialwatch.org	www.whiteband.org	www.betteraid.org
주요 국제기구	UN ECOSOC, UNDP	UN 총회, ECOSOC, UNDP	OECD DAC Working Party on Aid Effectiveness
주요 프레임과 이슈	Social Development	Millennium Development Goals (MDGs) Human Development	Aid Effectiveness Development Effectiveness
주요 활동	시민사회의 대안적 개발 보고서 작성	MDGs 이행 감시 및 캠페인 G8과 G20 대응 주도	파리선언과 아크라행동강령의 이행 개발효과성

16) BetterAid Coordinating Grop (BACG) 참여하고 있는 주요 단체는 ActionAid, ACT International Network, Femnet, Afrodad, ANND, APWLD, AWID International, CCIC, Care Int'l, CIVICUS Int'l Networks, CONCORD, Eurodad, IBIS, IBON, InterAction, ITUC, KoFID, LDC Watch, Social Watch, TI, Uganda National NGO forum, WIDE, Zimcodd 등이 있다. 조정그룹의 공동의장은 IBON Foundation/Reality of Aid 와 Association of Women's Rights in Development (AWID)가 담당해 왔다.

제3세대의 대표적 네트워크인 BetterAid는 여러 측면에서 이전 세대의 네트워크와 차별성을 보이고 있으며 새로운 통합 네트워크 또한 극복해야 할 새로운 과제를 안고 있다.

먼저 이전 세대의 네트워크가 유엔을 중심으로 활동을 전개해 온 반면 BetterAid는 OECD를 주요 대상으로 활동해왔다. 이는 OECD가 2005년 원조효과성에 대한 파리선언을 채택하면서 국제개발협력 담론을 주도해왔기 때문이다. 국제시민사회 내부에서 경제 선진국으로 구성된 OECD가 개발원조 문제를 주도하는 것의 정당성에 대한 문제제기가 있었지만 BetterAid는 전략적 개입의 중요성에 동의하는 단체를 중심으로 활동을 전개하였다. 이러한 전략적 선택에 대해 OECD의 정당성 결핍을 해소에 이용당했다는 지적도 있었지만 글로벌 파트너십이 OECD와 UNDP의 공동운영으로 체제로 결정되면서 이러한 정당성 시비가 상당히 약화되었다.

둘째 BetterAid는 이전의 네트워크와 달리 아시아의 시민사회가 상대적으로 더 많은 리더십을 행사하였다. 이는 BetterAid의 사무국을 필리핀의 IBON 재단이 담당하였고 BetterAid의 공동의장을 IBON 재단의 대표가 맡았기 때문이었다. Social Watch의 사무국은 우루구와이 몬테비데오 GCAP의 사무국은 남아공의 요하네스버그에 있어 자연스럽게 전자는 남미, 후자는 아프리카 시민사회의 영향력이 상대적으로 두드러졌다.

셋째, 조직적 측면에서 BetterAid는 글로벌한 개방적 플랫폼을 표방하였지만 Oxfam, World Vision, Save the Children 등 전통적인 개발단체를 적극적으로 견인하지 못하고 또 하나의 글로벌 플랫폼으로 작동했다는 지적이 있다. 비록 세부회의에서 BetterAid와 Open Forum이 단일 플랫폼으로 통합하기로 결정했지만 세부 회의에 참여하지 않은 많은 시민사회 단체가 참여할지는 여전히 미지수이다. 특히 앞서 지적했듯이 Social Watch와 GCAP 등 대표적인 글로벌 네트워크의 소극적 참여로 새로운 통합 네트워크의 미래는 여전히 불투명하다고 할 수 있다.[17]

넷째, BetterAid가 주창한 개발효과성 프레임의 효과성 또한 여전히 논란의 대상이다. 개발효과성 개념의 불명확성과 이를 둘러싼 아전인수격 해석으로 인해 시민사회의 의도와 달리 개발효과성 프레임이 개발을 역설적으로 양적인 성과 중심의 틀에 종속시키는 역효과가 발생하고 있다. 이와 관련하여 개발정의(Development Justice) 또는 인권의 핵심 가치인 인간존엄을 위

17) 부산총회에서 GCAP의 캠페인 구호와 연결하여 BetterAid for the World We Want란 슬로건을 채택했지만 정작 GCAP은 부산총회에서 별다른 역할을 수행하지 못하였다.

한 개발 (Development for Human Dignity) 등 보다 인권적 가치와 원칙에 부합하는 대안 프레임의 필요성이 제기되고 있다.[18)]

다섯째 부산총회 이후 시민사회 캠페인의 의제 범위설정 문제이다. 새로운 네트워크는 의제를 너무 확대할 경우 선택과 집중의 효과가 약화되고 의제를 너무 좁힐 경우 효과성이 약화되는 문제가 나타날 수 있다. 특히 확대할 경우 기존의 글로벌 네트워크와의 중복 또는 경쟁으로 인해 정당성 시비가 불거질 수 있다. 따라서 새로운 통합 네트워크의 성공은 기존의 글로벌 네트워크와의 전략적 역할분담을 통해 효과적인 상호 보완적 파트너십을 형성하느냐에 달려있다고 보여진다.

3) 부산총회 이후 국제개발 관련 회의와 시민사회의 대응

2005년 파리와 2008년 아크라가 원조효과성에 초점을 맞추었다면 부산 총회는 의제 측면에서 원조효과성 논의를 개발효과성으로 확대하는 계기가 되었다. 즉 원조에 대한 기술적 논의를 보다 정치적인 담론으로 확산하는 계기로 작용하였다. 따라서 부산 이후 개발원조 또는 국제개발협력의 의제는 좁은 의미의 원조를 넘어 개발 패더라딤에 대한 담론으로 확대되었다. 따라서 부산총회에서 합의된 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(GFEDC)은 원조를 넘어 국제개발의 담론 및 정책을 직간접적으로 다룰 예정이다. 따라서 부산 총회 이후 국제시민사회는 자연스럽게 국제개발 및 국제개발협력와 직간접적인 관련된 의제를 다루는 주요 국제회의를 부산총회 후속 이행의 관점에서 적극적으로 참여하고 있다. 현재 예상되는 주요 회의로는 유엔 경제사회이사회의 개발협력포럼(DCF), G20 정상회의의 개발의제, 2012년 6월 브라질 리우에서 열리는 지속가능발전유엔회의(UNCSD), 2015년 MDGs 이후 국제개발목표를 다시 만드는 유엔 총회의 고위급회의를 들 수 있다.

첫째, 2001부터 2015년까지 15년 기한으로 출발한 MDGs 캠페인 반환점에 해당하는 2008년 출범한 유엔 경제사회이사회의 개발협력포럼은 2010년에 이어 2012년 7월 뉴욕에서 세번째 포럼을 개최할 예정이다. 개발협력 특히 MDGs 이행관련 유엔의 대표적 기구인 이 포럼은 대표성은 있지만 자체 집행기구를 가지고 있지 않아 실효성 측면에서 취약하다는 평가를 받아왔다. 그러나 부산 총회 결과 이행의 사무국 역할을 UNDP와 OECD 공통으로 운영하기로 함에 따라

18) 이와 관련하여 국제 앰네스티의 사회권 관련 Demand Dignity 캠페인과 Oxfam의 Demanding Justice 캠페인 프레임을 참조할 필요가 있다.

이 개발협력포럼이 수행할 국제개발협력 관련 정책 조정 역할에 관심이 모아지고 있다.

둘째는 G20 개발실무분과이다. 2010년 서울 G20 정상회의를 계기로 출범한 개발실무분과의 계획이 2011년 프랑스 칸 정상회의에 제출되었고 2012년 6월 멕시코 회의에서는 보다 구체화될 예정이다. 부산총회의 문서에 G20이 직접 언급되지는 않았지만 의제의 내용과 방향성을 고려할 때 글로벌파트너십과의 다각적 협력이 예상된다.

셋째 리우+20은 국제개발협력의 새로운 의제와 목표와 관련하여 주목을 받고 있다. 리우+20 준비과정에서 한국을 비롯하여 OECD 국가가 새로운 성장동력으로 주장하는 녹색경제와 개도국이 선호 및 지지하는 지속가능발전 패러다임을 둘러싸고 적지 않은 긴장과 논쟁이 전개되고 있다. 그리고 콜롬비아 정부가 제안한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)이 2015년 이후 MDG의 대안이 될 수 있는지에 대한 다양한 의견을 표출되고 있다.

마지막으로 작년 12월 유엔에서 본격적으로 논의를 시작한 2015년 MDGs 이후의 개발의제에 대한 논의이다. 2010년 유엔 총회는 2013년 고위급회의를 통해 2015년 이후 MDGs를 대치할 국제개발목표에 대한 결정을 하기로 하였다. 따라서 기존의 MDGs 이행에 대한 평가와 함께 지금까지 드러난 MDGs의 한계를 보완하는 작업을 본격적으로 추진하고 있다.

부산총회의 이행을 담당하는 글로벌 파트너십 구성 논의는 올해 6월까지 마무리되지만 부산파트너십의 내용 이행 관련 논의는 앞서 언급한 주요 국제회의를 거치면서 구체화될 것으로 보인다. 따라서 올해 9월 출범한 새로운 네트워크는 이러한 국제회의에 효과적인 개발협력의 관점에서 적극적으로 개입할 것으로 예상된다.

표 4: 부산총회 전후의 국제개발 관련 주요 회의

시간과 장소	회의	주요 의제	관련 국제시민사회 단체
2010년 11월 서울	G20 정상회의	금융위기 해소와 개발	시민사회 G8 & G20 Working Group
2011년 5월 이스탄불	제4차 최빈국(LDCs) 정상회의	최빈국의 빈곤퇴치	LDC Watch
2011년 11월 칸	G20 정상회의	경제위기 해소, 금융거래세(FTT)	G8 & G20 Working Group
2011년 11월 부산	OECD 부산 세계개발원조총회	원조효과성과 효과적인 개발협력 (개발효과성)	BetterAid와 Open Forum 등

시간과 장소	회의	주요 의제	관련 국제시민사회 단체
2010년 6월 리우	UN 지속가능개발회의 (리우+20)	녹색경제와 지속가능발전 지속가능발전목표(SDG)	국가별 지역별 Rio+20 대응 네트워크
2012년 6월 멕시코	G20 정상회의	금융위기 해소, 녹색성장	G8 & G20 Working Group
2012년 7월 뉴욕	UN ECOSOC 개발협력포럼	MDGs 이행	Social Watch, ActionAid, CIVICUS 등
2013년 9월 뉴욕	UN High-level Plenary	2015년 이후의 MDGs	GCAP, Beyond 2015 등

4. 부산 세계개발원조총회와 한국 시민사회

앞서 언급했듯이 부산 세계시민사회포럼(BCSF)와 부산 세계개발원조총회의 '성공적' 개최는 한국 시민사회에 역사적 기회이자 도전이었다. 부산총회를 계기로 한국정부와 시민사회는 국제개발협력 분야의 '후발주자'에서 중요한 행위자로 등장하였다. 그만큼 효과적인 국제개발협력 관련 국제사회의 담론, 정책과 실행 모든 분야에서 한국에 대한 기대는 높아졌다. 이에 따라 한국정부와 시민사회의 국제사회에 대한 책임의식 또한 높아졌다. 그러나 투명성 등 국제적인 비교평가에서 한국 원조의 질은 최하위를 기록하고 있고 한국의 시민사회의 개발원조 사업의 질과 효과성에 대한 논란이 점차 국내외에서 높아지고 있다. 부산총회 주최 국가의 화려한 위상 이면에 감추어진 부끄러운 자화상이다. 한국정부는 부산총회 결과 이행과정에서 이러한 대외적 이미지와 현실 사이의 격차를 줄이는데 최선을 다해야 한다. 한국의 시민사회 또한 예외는 아니다. 한국 정부의 ODA 사업 뿐 아니라 한국 시민사회의 개발원조 사업에 대한 논란 또한 점증하고 있기 때문이다.

부산총회는 개발협력 분야 시민사회 운동과 네트워크에서 새로운 전환의 계기를 제공하였다. 90년대까지 한국의 개발 NGO는 개별 단체 차원에서 사업을 수행해 왔고 양적 증대에 주력하였다. 그러나 1996년 OECD 가입을 계기로 1999년 한국해외원조단체협의회 (해원협)가 창립되고 2005년에는 지구촌빈곤퇴치시민네트워크 (GCAP Korea) 그리고 2010년에는 국제개발협력시민사회포럼 (KoFID)이 출범하였다.

80여개의 현장 사업 단체가 주축인 해원협이 네트워크 기반조직(플랫폼)이라면 20여개의 단체로 구성된 GCAP Korea와 KoFID는 애드보커시 중심의 우산 조직에 해당된다.[19] 즉 해원협이 회원단체의 공통 이해를 대변하고 회원단체의 역량강화와 공동사업을 조정하는데 주력하는데 반해 GCAP Korea와 KoFID는 각각 새천년개발목표(MDGs)와 G20 정상회의 그리고 OECE DAC의 원조효과성과 개발효과성 그리고 부산총회 이후에는 리우+20을 계기로 지속가능개발과 MDG 이후의 개발의제와 목표로 의제를 확장하고 있다. 이중 가장 최근에 출범한 KoFID는 해원협의 현장서비스 단체와 애드보커시 단체의 결합체로 부산총회와 부산 세계시민사회포럼 행사를 치루면서 대정부 정책 애드보커시와 국제 시민사회와의 대표적인 창구로 자리를 잡아가고 있다.[20]

부산총회를 약 1년 앞두고 출범한 KoFID는 한국의 시민사회를 대표하여 BetterAid와 Open Forum에 적극참여하였고 부산총회 이후에도 지속적인 협력 관계를 유지하고 있다. 부산파트너십의 좁은 의미의 원조효과성에서 넓은 의미의 효과적인 개발협력으로 의제를 확대하면서 KoFID도 국제시민사회와 발 맞추어 다루는 의제 영역을 확대하고 있다.

5. 한국 시민사회단체의 개발효과성 증진을 위한 제안

부산총회를 계기로 한국정부와 시민사회는 국제개발협력 분야의 '후발주자'에서 중요한 행위

19) 시민사회의 네트워크 또는 연대조직 (coalition or alliance-building)은 크게 기반조직 (platform)과 우산 조직 (umbrella)로 구분할 수 있다. 전자는 회원단체 조직의 공통 이해를 기반으로 구성되며 장기적이고 안정적인 반면 후자는 참가 단체가 공동으로 추구하는 가치를 실현하는 애드보커시 중심으로 구성되며 한시적이고 기동성을 특성으로 한다. 전자는 실무력을 갖춘 사무국이 정례적인 사업 수행에 중추적 역할을 하는데 반해 후자는 최소한의 사무국 조직으로 참가 단체의 역량을 최대한 활용한 캠페인을 수행한다. 전자는 플랫폼이 상징하듯이 회원단체(train)과 사업영역(track)이 계속 추가될 수 있는 반면 후자는 우산이 상징하듯 외부 환경(날씨)의 변화에 따라 수시로 접거나 펼칠 수 있다. 우산조직에서는 사무국 보다 어느 단체가 주도하느냐, 즉 우산대를 누가 잡느냐 그리고 우산의 크기가 중요하게 간주된다. 우산 조직은 특정 캠페인을 종료하는 경우 해산하거나 보다 안정적인 플랫폼 조직으로 전화하는 경우도 있다. 국내에서 전자의 대표적 조직으로는 해원협을 후자는 GCAP Korea와 KoFID를 들 수 있다.

20) KoFID에는 2012년 3월 현재 굿네이버스, 기후변화연구소, 세이브더칠드런, 아시안브릿지, 아시아재단, 앰네스티코리아, 어린이재단, 월드비전한국, 월드투게더, 유엔인권정책센터, 인구보건복지협회 지구촌나눔운동, 참여연대, 코피온, 하트하트재단, 한국여성단체연합, 한마음한몸운동본부, 한국에이즈퇴치연맹, 한국인권재단, 한국YMCA전국연맹, ODA Watch, 한국해외원조단체협의회, 한국국제개발협력학회가 회원단체로 참여하고 있다.

자로 등장하였다. 그만큼 효과적인 국제개발협력 관련 국제사회의 담론, 정책과 실행 모든 분야에서 한국에 대한 기대는 높아졌고 이에 따라 한국정부와 시민사회의 국제사회에 대한 책임의식 또한 높아졌다. 그러나 투명성 등 국제적인 비교평가에서 한국 원조의 질은 최하위를 기록하고 있고[21] 한국의 시민사회의 개발원조 사업의 질과 효과성에 대한 논란이 국내외에서 높아지고 있다. 부산총회의 성공적 주최 국가라는 화려한 위상 이면에 감추어진 부끄러운 자화상이다. 부산총회 주최국가로서 한국 정부와 시민사회는 수 년 후 부산 파트너십 이행을 평가할 때 모범적인 국가로 인정받을 수 있도록 지금부터 체계적인 노력을 할 필요가 있다.

부산총회 이후 시민사회의 역할과 과제와 관련하여 크게 시민사회 자체와 이해관계자(stake-holders) 그리고 정부 관련 역할과 과제를 국내와 국제로 구분하여 제시하고자 한다.

1) 시민사회의 국내적 과제와 역할

먼저 시민사회는 국내적으로 대중화와 전문화를 통한 국제개발협력 사업의 질과 효과성을 높이는데 주력할 필요가 있다. 이와 관련하여 구체적으로 시민사회는 이스탄불 원칙과 시엠립 프레임워크의 모범적 실행, 인권에 기반한 접근(RBA)의 적극적 도입 및 실행, 중간 리더십 역량 강화, 농민, 여성단체 및 노동조합의 참여 확대, 세계시민교육의 확산과 효과성 제고 등을 강조하고자 한다.

가) 이스탄불 원칙 실행

앞에서 언급했듯이 이스탄불 원칙의 인정은 시민사회 관점에서 볼 때 부산총회의 가장 중요한 성과로 꼽히고 있다. 이제 시민사회는 지난 3년간 스스로의 노력으로 만든 이스탄불 원칙과 국제 프레임워크를 충실히 실행하여 시민사회의 개발 효과성을 증진하는 과제를 떠안게 되었다. 그동안 한국의 개발원조 단체는 자체로 만든 윤리적 기준과 사업 지침 또는 관련 또는 소속된 국제 단체의 원칙에 따라 독자적인 사업을 수행해왔다. 그러나 이제는 국내와 국제 모두 공통된 시민사회의 원칙이 수립되어 시민사회의 개발효과성을 평가할 수 있는 기반이 마련되었다. 한국 시민사회의 해외 개발사업이 양적으로 급증하면서 최근 사업 추진 방식의 윤리성과 효과성

21) [세계일보] 국격 높이기 헛물만?… 대외원조 4년째 '꼴찌' (12.02.06)
미국 싱크탱크 '세계개발센터(CGD)'가 최근 발표한 '2011년도 개발공헌지수(CDI)' 보고서에 따르면 우리나라는 조사 대상 22개국 중 최하위를 기록했다. 이 조사에 한국이 포함된 2008년 이래 4년 연속 종합 꼴찌다. 기사출처: http://www.segye.com/Articles/NEWS/ECONOMY/Article.asp?aid=20120206004604&subctg1=&subctg2=

을 둘러싼 논란이 곳곳에서 불거졌지만 이를 객관적으로 조사 평가하고 개선하는 기준이 부재해 어려움이 적지 않았다. 이스탄불 원칙을 만드는 과정에 적극 참여하였고 부산총회 주최국의 시민사회로서 모범적인 사례를 만들어 공유할 필요가 있다.

일단 부산 세계시민사회포럼 참가 단체 특히 KoFID의 회원단체 중심으로 이스탄불 원칙을 실천하는 노력이 필요하다. 최근 논란이 되고 있는 새마을운동 또는 '한국형 개발경험 전수' 프로그램도 이번 기회에 이스탄불 원칙에 입각하여 비판적으로 조명하여 국제 기준과의 조화 또는 부합하도록 개선할 필요가 있다. 한편 KOICA는 시민사회 협력 사업 선정 및 평가지표에 이스탄불 원칙을 반영하여 부산파트너십의 이행에 적극 기여할 필요가 있다.

나) 인권에 기반한 접근 (Rights-based approach (RBA))

부산총회는 아크라에 이어 인권을 국제개발협력의 중요한 원칙이자 목표로 재강조했지만 이를 시행하는 구체적 정책적 도구 즉 인권에 기반한 접근(RBA)를 공식화 하는 데까지 이르지는 못했다. 그러나 막판 협상에서 제22항의 시민사회 역할에 RBA가 포함되어 부분적이지만 RBA는 부산파트너십에서 시민사회의 중요한 역할로 인정받았다. BetterAid는 처음부터 RBA를 원조의 효과성을 높이고 원조가 개발효과성으로 이어지는데 중요한 정책 도구로 인식하고 시종일관 강하게 주장하였다. 비록 Building Block에 포함되지는 못했지만 RBA는 부산총회 기간 중 부대행사에서 중요한 이슈로 다루어졌다.[22)]

국내에서 보수와 진보의 정치적 이념으로 간주되는 현실과 달리 국제사회 특히 UN 그리고 OECD에서도 인권은 국제개발협력의 기본 원칙이자 목표이고 개발협력 분야의 인권주류화(mainstreaming)는 중요한 정책과제로 다루어지고 있다.[23)] 유엔의 인권기구가 개발관련 규범적 기준을 제공하는 역할을 하는데 반해 유엔의 개발관련 기구는 인권 특히 경제사회적 권리 분야에서 구체적으로 실행하는 역할을 한다. 따라서 유엔에서 인권과 개발분야의 협력은 보편적 규범의 확산과 실현이라는 측면에서 매우 중요하게 인식되고 있다.

22) 케냐 출신의 Maini Kiai 유엔 집회결사의 자유 특별보고관은 부산 세계개발원조총회의 기조연설자로 초청받았고 부산총회 기간 중 부대행사로 열린 RBA 세션의 패널로 참석하였다. 이 RBA 부대행사의 논의를 토대로 BetterAid는 여러 단체는 UNDP, 스웨덴의 국제개발청(SIDA) 등과 함께 RBA를 Building Block으로 만들기로 하고 세부 회의에서 RBA 실무분과를 구성하였다.

23) 올해 2월 28일 유엔 인권이사회는 인권주류화와 국제협력을 주제로 특별 패널을 개최하여 세계은행, UNDP, WHO, ILO, UNICEF 등 국제기구가 개발정책과 사업에 인권을 어떻게 반영하고 있는지 토론하였다. 필레인 유엔인권최고대표는 모두 연설에서 각종 인권조약 기구의 권고안과 국가별 인권상황 정기검토 (UPR)의 권고안을 국가별 발전목표와 정책에 포함하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.

이미 Oxfam, 세이브더칠드런, 월드비전 등 주요 국제개발 시민사회단체는 이미 인권을 사업 실행에서 RBA를 적용하고 있고 다양한 성공 사례가 보고되고 있다. 국내에서도 이러한 영향을 받아 점차 RBA의 중요성과 필요성에 대한 인식이 높아지고 있고 RBA 적용 사례도 점차 늘어나고 있다.[24] 부산총회 이후 한국의 시민사회는 이스탄불 원칙 시행과 함께 RBA를 전면적으로 도입하여 시민사회의 개발효과성 증진에 적극 활용할 필요가 있다.

구체적으로 현재 진행되고 있는 다양한 개발원조 사업을 RBA의 관점에서 평가하고 성공과 실패 사례를 공유할 필요가 있다. 이를 통해 RBA가 단순한 이론과 원칙이 아니라 현장 사업에서 요긴한 도구라는 인식이 보다 넓게 확산될 필요가 있다. KOICA의 ODA 교육원에서도 국제개발협력과 인권 그리고 RBA 관련 교재를 개발하고 정규 커리큘럼에 포함시키고 민관협력실은 시민사회내의 RBA 보급을 부산파트너십의 주요 사업으로 설정할 필요가 있다.

다) 노동, 농민 및 여성운동의 참여

효과적인 개발협력을 위해서는 노동, 여성, 농민운동의 참여를 강화할 필요가 있다. 대부분의 개발협력이 개도국의 농촌지역에서 이루어지고 농촌지역에서 여성의 역할을 고려할 때 여성단체와 농민단체의 참여가 매우 중요하다. 특히 새마을운동을 전략적으로 한국형 개발원조의 대표적인 '수출상품'으로 홍보되고 있음을 고려할 때 이에 대한 농민운동의 비판적 개입이 요구된다. 노동조합 또한 ODA를 국제연대의 수단으로 적극활용할 수 있어야 한다. 잘 알려졌듯이 부산총회는 노동조합을 중요한 개발 행위자로 인정하였고 양질의 일자리(decent work)가 개발협력의 주요 목표로 설정되었다.[25] 개도국으로 진출하는 한국 기업의 수가 증대하고 정부, 기업 및 시민사회의 삼각협력을 강조하는 민관협력(Public Private Partnership)이 강조되는 최근의 추세에 비추어 볼 때 노동조합의 적극적 참여가 필요하다.

---

24) 한국인권재단은 RBA 관련하여 작년 기업과 개발협력, 유엔 RBA 자료 강독, RBA 전문가 워크샵 등을 통하여 부산총회를 앞두고 한국시민사회내에 RBA의 확산하려는 노력을 전개하였지만 개발협력 시민사회 전체로 확산되려면 보다 체계적인 노력이 필요하다.

25) 부산최종 문서는 22항의 시민사회단체 처럼 별도의 조항이 없어지만 제3항에서 양질의 일자리(decent work)가 개도국에서 강하고 지속가능한 동반성장과 함께 개발협력의 목표로 명시되었고 제11항에서 인권, 성평등, 환경적 지속가능성 및 장애와 함께 양질의 일자리가 공통의 원칙으로 언급되었다. 그리고 민간기업(private sector)를 다룬 제32항에서 노동조합을 기업과 함께 개발의 중요한 행위자로 인정하였다. 이렇듯 양질의 일자리는 부산총회에서 처음으로 OECD의 개발효과성 담론에 공식 의제로 포함되었고 자연스럽게 노동조합은 개발협력의 중요한 행위자로 인정받게 되었다. (이성훈, "시민사회가 바라보는 부산총회의 성과와 향후 과제" 국제개발협력 (2011, No 4), 한국국제협력단

라) 국제개발 리더십 강화

부산총회에 대한 집단적 참여경험을 계기로 많은 청년 활동가가 국제 개발담론과 연대의 현장을 직접 경험하였다. 이를 통해서 한국 시민사회의 현주소를 파악하고 향후 어떻게 개선해야 할지에 대한 공감대가 조성되었다. 이러한 소중한 경험이 한번의 사건으로 머물지 않고 시민사회의 지도력 강화로 이어지기 위해서는 보다 체계적인 리더십 양성을 위한 노력이 요구된다. 국제개발협력 분야 시민사회의 리더십은 전환기를 맞이하고 있다. 과거 기독교에 기반한 선교와 자선복지 사업 중심에서 다종교, 시민사회, 기업 경영자, 외교관 등 다양한 배경의 리더가 현재 시민사회를 이끌어 나가고 있다.

그러나 대부분의 단체는 허리에 해당하는 30대 40대의 중간 리더십이 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 최근 한국의 OECD DAC 가입에 따른 원조금액 증대와 한비야 또는 반기문 영향으로 많은 청년이 국제개발협력 분야에 관심을 가지고 참여하여 저변은 확대되고 있지만 풍부한 해외 현장경험과 이론으로 무장한 중간층 지도력이 여전히 취약하다. 생계를 꾸려나가기에 턱없이 낮은 임금 체계와 보수적이고 폐쇄적인 조직문화와 전문가 양성에 대한 투자 부족 등으로 인해 중장기적 비전을 가지고 지속적인 헌신을 할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않아 이직률이 매우 높은 것으로 알려져 있다.

과거의 시민사회 지도자 대부분이 자수성가형 이었다면 미래의 리더는 체계적인 투자와 훈련을 통해 양성해야 한다. 개별 단체 차원에서 힘들다면 공동의 기금을 마련하여 재충전과 필요한 역량배양 프로그램 참여를 활성화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 대학에서의 개발협력 인지강화 프로그램을 통한 대중적 확산도 중요하지만 이미 개발협력 분야에 투신한 활동가를 전문성을 겸비한 리더로 양성하는 것은 한국 시민사회가 국제사회에서 보다 큰 기여를 하는데 필수적인 요건이기도 하다. 이를 위해서는 현재 ODA 연구원과 대학 중심의 강의 위주 ODA 이해 확산 교육을 넘어 현장경험과 전문적 지식을 겸비한 지도력을 양성하는 프로그램을 체계적으로 만들어 시행할 필요가 있다.

2) 한국 시민사회의 국제적 과제와 역할

국제적 차원에서 한국 시민사회의 역할 강화 관련하여서는 전문가 양성, 아시아 연대 강화, 국제연대 체계 정비 등 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

가) 국제 정책 애드보커시 전문가 양성

부산 총회를 통해 경험했듯이 한국 시민사회에 국제 정책 애드보커시 전문가의 수가 절대적으로 부족하다. 국내도 마찬가지이지만 개발분야의 전문가는 오랜 시간이 걸리는, 단순히 해외에서 박사학위를 취득했거나 외국어를 잘한다고 또는 해외에서 봉사활동을 했다고 해서 자동적으로 국제 애드보커시 전문가의 역할을 하는 것은 아니다. 국제 개발현장에 대한 이해, 전문적 지식, 중장기적 비전과 헌신, 애드보커시 관련 기술을 갖출 것이 요구된다. 규모가 작은 단체는 힘들겠지만 어느 정도의 규모를 갖춘 시민사회단체는 지금부터라도 중장기 계획을 세워 체계적으로 전문가를 양성하는 프로그램을 실시할 필요가 있다. 이를 위해서는 KOICA 등 정부기관의 지원과 협력 또한 매우 중요하다.

구체적으로 현장사업 중심의 기존 KOICA나 해원협의 해외봉사단을 정책 애드보커시 분야로 확대할 필요가 있다. 예를 들어 미국의 워싱턴에 소재한 InterAction 또는 프랑스 파리의 CoordinationSud, 브루셀의 CONCORD 등 세계은행, OECD, EU 등 개발협력 관련 국제기구가 위치한 도시의 시민사회연대조직에 파견을 하여 현장경험을 쌓게 하고 이를 국내의 국제연대 활동에 적극적으로 활용할 필요가 있다.

정책 애드보커시 분야는 현장 경험에 바탕한 전문적인 지식을 필요로 하기에 시민사회 내에 대안적인 개발 담론과 정책을 생산하는 조사연구 및 애드보커시 전담 단체를 전략적으로 강화하는 것이 매우 중요하다. 기업이 연구개발 (R&D, Research & Development)에 많은 투자를 하듯이 시민사회도 이제는 연구와 애드보커시 R&A(Research and Advocacy)에 중장기적 비전을 갖고 보다 많은 투자를 할 필요가 있다.[26]

나) 일국적 플랫폼 중심의 국제 네트워크 강화

Global Light, Country Heavy란 구호가 상징하듯이 부산총회 결과의 이행에서 각국 정부는 핵심적 역할을 한다. 따라서 부산총회 결과 이행에서 일국적 차원의 시민사회 정책 애드보커시 역할이 중요하다. 나라마다 편차가 있지만 대부분의 공여국과 개도국에 개발협력 관련 플랫폼이 활동하고 있고 상당수의 대표가 부산총회에 참여했다.[27] 국제 시민사회 네트워크가 특정

26) 현재 한국의 시민사회에 애드보커시 전문 단체로 ODA Watch, 조사연구 단체로는 글로벌발전원구원(REDI)이 활동하고 있다. 최근 이대, 경희대 등 여러 대학에 조사연구 및 교육센터가 활발한 활동을 하고 있다. 월드비전, 굿네이버스, 세이브더칠드런 등이 조직내에 애드보커시 기능을 강화하고 있고 참여연대 또한 ODA 정책 감시활동의 일환으로 모니터 보고서와 대안 정책보고서를 발간하고 있다. 그러나 대부분이 영세한 규모이고 국내 이슈 중심이어서 최근 다채롭게 전개되는 국제 개발담론과 정책을 모니터하고 한국의 경험에 바탕한 정책적 의견을 제시하는데 까지 이르지는 못하고 있다.

주제나 영역을 중심으로 구성되는데 반해 일국적 차원의 플랫폼은 다주제, 다영역으로 구성되어 있다. 따라서 다양한 국제 네트워크에 가입 및 협력하에 국제 캠페인에 참여하고 있다. 그러나 지난 10 여년간 다양한 국내적 현실을 충분히 반영하지 않은 채 몇몇 국제단체 중심으로 국제회의의 대응 체계가 만들어지면서 국내 현실과 사업과의 연관성 부족이라는 문제가 나타나고 있다. 따라서 부산 총회 이후에는 일국적 플랫폼의 수평적 연대를 강화하여 아래로부터의 국제연대를 강화할 필요가 있다.[28)]

이와 관련하여 일단 한국의 개발원조 사업에서 중요한 위치를 차지하는 국가의 일국적 플랫폼과 양자간 연대를 강화하고 이를 확대 또는 동시에 아시아와 아프리카의 일국적 플랫폼과의 연대를 강화할 필요가 있다. 특히 부산총회 주최국의 시민사회로서 현지 국가의 시민사회에 부산총회 결과를 알리고 함께 시행하는 사업 모델을 만드는 것을 고려해 볼 수 있다. 더 나아가 현지 국가의 플랫폼과 함께 한국정부의 개발원조 사업 평가를 공동으로 수행해 볼 수 있다.

다) 효과적 국제연대를 위한 국내적 연대와 협력 강화

현재 국내의 국제개발협력 분야 시민사회는 다양한 배경을 가진 단체로 구성되어 있다.[29)] 국제연대 관련해서는 월드비전이나 세이브더칠드런 처럼 국제 네트워크 체계 속에서 사업을 수행하는 단체가 있고 굿네이버스나 정토회 처럼 한국이 국제본부 역할을 하는 단체도 있다. 개별단체가 아니라 연대조직 형식으로 국제연대 사업을 수행하는 협의체로는 현재 한국해외원조협의회(해원협), 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(GCAP Korea), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)가 대표적이다. 앞에서 언급한 제2세대의 GCAP과 제3세대의 BetterAid에는 GCAP Korea[30)]와 KoFID가 참여하고 있고 제1세대의 Social Watch에는 경실련이 회원단체로 참여하고 있다. 원조를 감시하고 보고서를 발간하는 Reality of Aid (RoA)에는 참여연대와 ODA

27) 한국해외원조단체협의회(해원협)은 부산 세계시민사회포럼 기간 중 International Platform of National Platforms (IFP) 소속 약 50 여개국의 일국적 플랫폼 대표를 초청해 서로의 활동을 소개하는 만찬을 조직하였다. 해원협은 현재 IPF에 정식 가입을 추진 중이다.

28) 필자는 이런 아래로부터의 패러다임과 관련하여 세부 회의에서 Locally rooted, nationally initiated, regionally coordinated and globally facilitated란 틀을 제시하였다.

29) 1999년에 출범하여 현재 86개의 회원단체가 가입해있는 한국해외원조협의회(해원협)는 한국의 대표적인 일국적 플랫폼이다. 이외에도 해원협에 속하지 않으면서 독자적으로 또는 KOICA 협력사업을 수행하는 단체까지 포함하면 국내의 국제개발협력 단체 수는 200여개에 달하는 것으로 추정하고 있다. 이러한 단체는 국내의 개발 및 복지사업과 국제개발협력을 동시에 하는지 아니면 국제개발협력만을 전문으로 하는지, 국제개발협력만을 전문으로 하는지 아니면 다양한 이슈의 하나로 다루고 있는지, 현장사업 중심 (service delivery) 또는 애드보커시 중심 그리고 이 두 가지를 함께 하는지 등 다양한 기준으로 구분할 수 있다.

30) 지구촌빈곤퇴치시민네트워크는 약어로 지빈퇴로 불러왔는데 어감의 문제가 있어 최근 약어를 GCAP Korea로 부르기로 결정하였다.

Watch 그리고 지구적 차원의 시민사회 참여를 증진하고 조정하는 역할을 하는 CIVICUS에는 참여연대가 참여하고 있다. 한편 해외 개발원조사업 단체를 중심으로 구성된 해원협은 GCAP Korea와 KoFID에서 운영위원장 역할을 수행하고 있으며 일국적 플랫폼의 네트워크인 IFP에 가입을 추진하고 있다.

부산총회를 계기로 개발효과성 의제가 부각되면서 원조를 기술적 이슈가 아닌 가난퇴치를 위한 MDGs, 불평등, 개발재원의 다양화, 경제개발 패러다임 등 국제 정치경제 구조 영역으로 국제개발협력의 의제가 확산되었다. 따라서 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(GPEDC)은 전통적인 OECD 개발원조위원회(DAC)와 다자간개발은행(MDB) 이외에도 UNDP, 유엔 경제사회이사회의 개발협력포럼(DCF), G20 개발실무분과(DWG) 등과의 협력이 강조되고 있다.

따라서 국제 시민사회내에서 제1세대, 제2세대, 제3세대 국제 네트워크간의 보다 효과적인 협력이 그 어느 때보다 요구되고 있다. 이는 국내에서 마찬가지 이다. 각 협의체가 다루고 있는 의제와 역할을 종합적으로 재점검하여 정보와 전략의 공유 및 효과적인 협력 체계를 만들필요가 있다. 특히 사무국의 취약한 실무역량과 중복되는 회원체계를 고려할 때 자원의 효과적 배분을 위해서라도 국제연대를 위한 국내연대 체계를 정비할 필요가 있다.

표 5: 국제 시민사회 네트워크와 한국의 회원 및 관련 단체

주요 국제 네트워크	한국의 회원 및 관련 단체
Social Watch	경실련(CCEJ)
Global Call to Action against Poverty (GCAP)	지구촌빈곤퇴치시민연대(GCAP-Korea)
BetterAid	국제개발협력시민사회포럼(KoFID)
Open Forum for CSOs Development Effectiveness	국제개발협력시민사회포럼(KoFID)
Reality of Aid (RoA)	ODA Watch, 참여연대(PSPD)
CIVICUS	참여연대(PSPD)
International Forum of National Platforms(IFP)	한국해외원조단체협의회(해원협, KCOC) 가입 예정

3) 이해관계자와의 비판적 협력 과제와 역할

앞에서 언급했듯이 부산총회는 이전과 달리 정부 뿐만 아니라 시민사회를 비롯한 다양한 이해관계자를 개발의 주체로 인정하였다. 따라서 시민사회는 정부 이외에도 기업, 의회 및 지방정부와의 비판적인 협력관계를 증진시킬 필요가 있다.

가) 기업 감시와 비판적 협력

부산총회의 가장 큰 '수혜자'가 기업이라는 말이 나돌 정도로 부산결과 문서는 기업의 역할에 대해 민관협력(Public Private Partnership)의 의미가 불분명함에도 불구하고 이제 PPP는 국제개발협력분야 일상어가 되어가고 있다. 민관협력에서 private는 기업과 시민사회를 포함하는 개념으로 정부-시민사회-기업이 참여하는 일종의 '삼각협력' 형태를 의미하기도 한다.

개발원조에서 기업의 역할을 기업의 사회적책임(Corporate Social Responsibility) 또는 사회공헌의 관점에서도 접근할 수도 있다. 시민사회는 민관협력에 한 주체로 참여하면서 동시에 기업이 OECD의 다국적 가이드라인, 유엔 인권이사회의 기업과 인권에 관한 가이드라인과 프레임워크, 글로벌컴백의 10가지 원칙, ISO 26000 등 기업 활동에 관한 국제적 규범에 따라 이루어질 수 있도록 감시하고 견인하는 역할을 수행해야 한다.

나) 국회와의 협력

부산총회는 의회와 지방정부가 주민을 정부와 연결시키고 개도국의 개발의제에 대한 폭넓은 민주적 주인의식을 보장하는데 중요한 역할을 한다고 강조하면서 개발사업에 대한 감시 역할을 강조하였다.[31] 현재 국회에는 MDGs 포럼과 ODA포럼이 구성되어 있지만 관심과 전문성 부족으로 인하여 활동이 매우 미비하다. 새로 구성되는 19대 국회는 국제개발협력 관련 소위를 구성하여 본격적인 정책감시를 할 필요가 있다.

다) 지방정부와의 협력

부산총회는 지방정부와 의회가 주민을 정부와 연결시키고 개도국의 개발의제에 대한 폭넓은 민주적 주인의식을 보장하는데 중요한 역할을 한다고 명시하면서 지방정부는 단순한 현장에서 서비스 제공하는 수준을 넘어 지역차원에서 주민의 참여와 책무성을 제고하는 역할을 수행해야 한다고 강조하였다.[32]

---

31) 제21항 Parliaments and local governments play critical roles in linking citizens with government, and in ensuring broad-based and democratic ownership of countries' development agendas. To facilitate their contribution, we will:
a) Accelerate and deepen the implementation of existing commitments to strengthen the role of parliaments in the oversight of development processes, including by supporting capacity development ?? backed by adequate resources and clear action plans.

32) 제21항 b) Further support local governments to enable them to assume more fully their roles above and beyond service delivery, enhancing participation and accountability at the sub-national levels.

서울시를 비롯하여 대부분의 지방자치단체는 자체적으로 국제개발협력 예산을 책정해서 사업을 시행하거나 KOICA와 협력사업을 수행하고 있다. 최근 ODA 액수가 증액하면서 다양한 중앙 부처 뿐만 아니라 지방자치단체도 국제개발협력에 관심을 가지고 다양한 사업을 추진하고 있다. 국제개발협력의 확산이라는 측면에서는 긍정적 현상이지만 원조효과성의 가장 큰 걸림돌인 원조파편화 또는 분절화(fragmentation)의 문제가 더욱 심화될 수 있다는 우려 또한 증대하고 있다. 지자체의 예산 따내기 위한 무분별한 사업 추진은 현장의 요구와 현지 주민의 참여와 관련없는 일방적 사업 추진, 중복, 불필요한 경쟁 등 심각한 부작용을 초래할 수 있다.

현재 경상북도가 의욕적으로 추진하고 있는 새마을운동 해외보급 사업은 지방자치단체의 대표적인 사업으로 알려져 있다. 그리고 부산총회 때 부산시는 부산 이니셔티브 명칭으로 수산물 가공 기술을 전수하여 태평양 연안 국가의 영양실조 문제를 해결하는 사업을 제시하였다. 이밖에 지난 10년간 광주 5.18 재단이 추진해온 광주인권상, 해외단체 지원, 청년인턴 해외파견 등은 아시아에서의 민주화 분야 개발협력의 좋은 사례가 될 수 있다. 더 나아가 광주광역시가 의욕적으로 추진하고 있는 세계인권도시포럼(WHRCF) 또한 경제발전에 치우친 한국의 개발경험 공유사업을 보완하고 민주적 개발 또는 민주적 가버넌스의 경험을 공유하는 좋은 사례이기도 하다.[33)]

많은 도시가 해외의 도시와 자매결연을 맺고 있다. 그러나 대부분이 유럽과 북미 중심으로 이루어지고 있는데 유사한 성격을 지닌 개도국의 도시와 삼각으로 자매결연을 맺고 이를 통해 개도국 도시와 지방자치단체가 겪는 문제를 해결하는데 실질적인 도움을 주는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 이렇듯 지방정부는 중앙정부와 달리 주민의 삶과 보다 밀접한 문제를 직접 다루기 때문에 사업의 효과성을 보다 잘 담보할 수 있는 위치에 있다. 한국의 시민사회 특히 지방의 시민사회단체 또한 지방자치단체와의 협력 하에 국제개발사업에 참여를 새로운 주민운동의 의제로 보다 진지하게 고려할 필요가 있다.

4) 정부 관련 과제

2010년 11월 G20 정상회의에 이어 2011년 11월 부산 세계개발원조총회를 '성공적'으로 개최하면서 국제개발분야에서 한국의 위상이 매우 높아졌다. 올해 6월 리우에서 열리는 '리우+20'

33) 세계인권도시포럼 관련해서는 http://www.humanrightscity.net/ 참조

에서 공동의장국 역할을 맡게 되면서 국제개발 담론과 정책에서 한국정부의 역할에 대한 관심과 기대가 계속해서 높아지고 있다. 그러나 이에 비례해서 국제 시민사회 내에서 비판적 목소리 또한 점증하고 있다. 특히 반기문 총장이 성공적으로 두번째 임기를 시작했지만 첫번째 임기 중 식량난과 에너지난, 기후변화 그리고 2008년 발생한 미국발 세계경제위기와 약화되는 국제개발협력 의제 등에 대해 제때에 제대로 대처하지 못했다는 비판과 맞물리면서 높아지고 있다.

한국정부는 부산총회 주최국가이자 국제개발의 중요 행위자로서 부산파트너십의 국내적 및 국제적 이행에 특별한 책임을 지니고 있다. 이에 따라 한국의 시민사회도 한국정부의 역할을 국내와 국제에서 모두 감시하고 비판적으로 협력하는 과제를 안고 있다.

가) 이스탄불 원칙 실현을 위한 우호적인 정책 환경(Enabling Environment) 조성

한국정부는 시민사회 관련하여 무엇보다도 국내에서 시민사회가 스스로 만든 이스탄불 원칙을 잘 실행할 수 있도록 필요한 정책과 제도적 환경을 조성하는데 우선적인 노력을 기울여야 한다. 이스탄불 원칙을 가장 먼저 공개적으로 지지하여 부산총회 문서에 이스탄불 원칙이 반영되는데 결정적 기여를 한 한국정부는 이행에도 모범을 보여 정책일관성을 보여줄 필요가 있다. 특히 시민사회의 개발효과성 실현을 가능케 하는 정책과 제도적 환경(enabling environment) 조성에 각별한 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여 한국정부는 Open Forum이 제시한 공여국과 수원국 정부가 지켜야 할 원칙을 고려하여 구체적인 정책과 제도 개선 노력을 해야 한다.[34] 이러한 원칙들은 단순히 시민사회에 대한 재정지원 확대나 사업 영역 확대 수준을 넘어서 시민사회를 명실상부한 개발협력의 파트너로 인정하고 협력할 것을 정부에게 요구하고 있다. 따라서 이러한 과제는 한국정부 독자적으로는 수행이 불가능하고 수원국의 정부와 시민사회와의 협력이 매우 필요하다. 이 과정에서 한국 시민사회의 효과적 개입이 요구된다.

34) Open Forum은 2010년 이스탄불 총회에서 시민사회 개발효과성 제고와 관련하여 이를 가능하게 하는 정책 및 제도적 환경(enabling environment) 관련하여 개도국(수원국)과 선진국(공여국) 정부가 지켜야할 최소한의 기준을 제시하였다. 수원국 정부 관련 5개의 기준은 첫째 독립성과 자체규제이며, 둘째는 CSO에 대한 승인이다. 셋째는 실제로 작동되는 법적체계이고, 넷째는 파트너십과 기술적 지원이다. 마지막 다섯째는 투명성, 개방성 그리고 책임성이다. 공여국 관련 6가지 기준은 첫째 CSO의 독립성과 자율성 그리고 CSO역할의 다양성에 대한 인정과 지지, 청렴성과 윤리적 실행이다. 둘째 기준은 개발행위자로서의 CSO를 지지하는 지속적이고, 투명하며 일관성 있는 정책, 공여자의 전략에 대한 정보공유, 개도국과 신흥국가에서의 개발효과성의 주요 추동자로서의 CSO에 대한 인식, 지역의 지식과 문화적으로 관련된 역량의 장려, 양성평등과 여성권리 촉진, 공여자 자문그룹의 구성에 참여이다. 셋째 기준은 파트너십을 존중하는 것으로 CSO의 목표와 미션을 존중하는 파트너십 형성과 CSO가 수립한 프로그램에 대한 존중 및 직간접적 재정지원이다. 넷째는 CSO개발효과성을 위한 재정지원 조건, CSO신용기금을 위한 다자간지원 및 재정지원협약에 대한 정부의 적절한 책임성이며, 다섯째 기준은 투명성과 모범적 가버넌스(good governance)이다. 정보에 대한 현지 CSO의 접근도 중요하다. 마지막 여섯째 기준은 CSO의 정책대화 참여 촉진과 공적 정책개입 활동에 대한 지지이다.

나) 원조 분절화 극복과 정책일관성

원조 분절화는 원조효과성의 가장 구조적인 걸림돌로 반복해서 지적되어 왔지만 제대로 개선되지 않는 대표적 문제로 알려져 있다. 최근 국무총리실의 국제개발협력 자문위원회 논란에서 드러났듯이 최근 한국정부의 국제개발협력 정책은 부산파트너십의 정신과 달리, 개발협력사업의 확산과 정부부처간 참여 확대라는 명분하에 원조분절화를 더 심화하는 방향으로 정책이 만들어지고 있다는 시민사회의 비판이 있었다. 수많은 국민 세금으로 운영되는 ODA가 부처간의 예산 확보 경쟁의 대상으로 전락하는 것을 방지하기 위해서라도 국제개발협력의 정책일관성(Policy Coherence for Development)은 우선적 정책과제이다. 이 과제가 해결되지 않고서는 ODA 의 양적 증대가 질적 저하를 가져와 의도와 달리 ODA 증액이 오히려 부작용만 더 일으키는데 기여한다는 우려가 높아지고 있다.

이와 관련하여 올해 6월 시행되는 OECD 개발원조위원회(DAC) 동료평가(Peer Review)가 주목을 받고 있다. 2009년 11월 OECD DAC 가입에 따라 한국정부는 올해 동료평가를 받을 예정이다. 한국정부의 국제개발협력 정책을 국제기준에 비추어 종합적으로 살펴볼 수 있는 좋은 기회를 적극적으로 활용하기 위해 이미 여러 시민사회단체가 대안적 보고서를 준비하기 시작하는 등 올해의 중요한 과제로 부상하였다.

다) 독립적인 개발원조청 설립

마지막으로 올해 12월 대통령 선거 공약으로 독립적인 개발원조부처를 설립하는 안은 시민사회안에서 높은 관심과 지지를 받고 있다. 한때 다소 이르다는 주장이 있었지만 최근 카메룬 CNK사건을 계기로 이러한 문제를 구조적으로 예방하는 제도적 방안으로 독립적이고 통합적으로 국제개발협력 업무를 전담하는 개발원조부처가 필요하다는 공감대가 형성되고 있다. CNK 사건에서 드러났듯이 자원외교 명분의 '국익' 중심 외교수단으로 활용되는 원조자금은 다양한 이해관계자의 '사익' 추구의 도구로 변질되곤 한다. 국민의 세금인 원조 자금이 가난한 국가의 주민의 복지와 인권증진에 기여하기 위해서는 국익이 아니라 보편적 가치와 공익을 우선적으로 고려할 수 있도록 원조기관의 독립성과 자율성을 강화해야 한다. 현재 이미지 제고 위주의 '국위' 선양과 부처간의 '밥그릇 키우기' 대상이 된 원조자금 증액과 원조자금 집행 권한을 둘러싼 문제를 제도적으로 해결하는 방안으로 독립적인 개발원조부처 설립 문제에 대해 시민사회는 총선을 계기로 보다 적극적으로 고민하고 캠페인을 조직할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

국제개발협력시민사회포럼(KoFID), “부산 세계개발원조총회(HLF-4)에 대한 입장과 정책제언(포지션 페이퍼)”, 2011년 8월

김혜경, 2009, “국제시민사회의 이슈와 한국시민사회의 대응과제” 제5회 ODA Watch 지구촌포럼 자료

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

손혁상, “부산개발원조총회(HLF-4)와 세계시민사회의 대응전략: BetterAid와 Open Forum을 중심으로”, 국제개발협력 (2011, No 3), 한국국제협력단

이성훈, “국제개발협력과 인권 : 부산 제4차 OECD 원조효과 고위급회의 (세계개발원조총회)와 한국의 역할” 국제개발협력 (2011, No 1), 한국국제협력단

이성훈, “민주주의와 국제개발협력 · 한국의 민주화 경험과 ODA”, 국제개발협력 (2011, No 3), 한국국제협력단

이성훈, “시민사회가 바라보는 부산총회의 성과와 향후 과제” 국제개발협력 (2011, No 4), 한국국제협력단

이태주, “부산 HLF-4 이후 한국의 과제: 시민사회의 관점”, 부산. HLF-4이후의 세계원조체계와 한국의 과제, 2011국제개발협력학회 정기학술회의

한재광, 2010, “지구촌 빈곤감축을 위한 시민사회의 노력” 「국제개발협력」2010년 제4호, 한국국제개발협력단

Ⅱ. 지역 포커스: 동아시아 개발협력 사례를 중심으로

1. 캄보디아 현대사와 개발원조의 흐름: 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로
손 성 일 / KOICA 이사장실 보좌관

2. 수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: '인기 수원국 donor darling'에서 '스스로의 개발기적 development miracle in its own right'으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우
서 동 신 / KOICA 동남아시아2팀

3. 민관협력사업과 시민사회(CSO)의 참여: 몽골 사례에서의 시사점
오 주 현 / KOICA 민관협력실 과장

캄보디아의 현대사와 개발원조의 흐름: 일본, 미국, 중국의 ODA를 중심으로

손 성 일 (KOICA 이사장실 보좌관)

목 차

1. 서론
2. 캄보디아의 현대사
3. 캄보디아 수원의 시작
4. 주요 공여국의 ODA 특징
5. 캄보디아 ODA 전망
6. 결론

1. 서론: 수원국의 역사적 맥락에서 ODA 이해하기

공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 파트너십에 대한 논의가 국제사회에서 폭넓게 진행되고 있다. 원조와 개발에 참여하는 주체들의 협력 강화가 핵심이다. 지난해 11월 개최된 제4차 부산개발원조총회에서도 '포괄적인 개발 파트너십 형성(Inclusive Development Partnership)'이라는 공동원칙과 '남남협력 및 삼각협력에 대한 지원확대(Broaden support for South-South and triangular co-operation)'라는 행동과제를 선정함으로써 보다 광범위한 파트너십 강화에 대한 합의가 있었다.

수원국과의 개발파트너십은 KOICA의 무상원조에도 주요한 정책적 가이드라인이다. 우리 정부의 ODA 선진화계획의 일환으로 KOICA는 '무상원조 선진화계획'[1]을 발표하였는데, 수원국과의 정책협의를 바탕으로 한 국별협력전략(CPS, Country Partnership Strategy) 수립과 현

지사무소의 권한과 기능을 강화한 현장 중심의 파트너십 확대를 중점 수행키로 했다. 이는 우리 ODA의 한계 혹은 문제점으로 지적받아 온 '공여국 중심주의(Donor Centrism)'[2]의 탈피를 의미한다.

좋은 파트너십을 위해서는 상대에 대한 이해가 우선이다. 특히 개도국이라는 낯선 상대와의 파트너십을 기반으로 하는 원조사업에 있어서는 그 이해의 폭이 더 클 수밖에 없다. 이 경우 다양한 정치 · 경제 · 사회 · 문화적 배경을 포괄하는 역사적 맥락에 대한 고려가 중요하다. 굳이 '역사란 과거와 현재의 끊임없는 대화이다' 라는 E. H. 카의 명제를 거론하지 않더라도, 어제의 일을 보아야 오늘의 현상을 정확히 이해하고 또한 오늘의 현상을 기초로 어제를 해석할 수 있음은 주지의 사실이다. ODA도 마찬가지 맥락에서 접근이 가능하다.

수원국의 ODA 역사를 놓고 볼 때 많은 경우 보편성과 특수성이 동시에 발견된다. 이 글에서 다룰 캄보디아를 비롯해 많은 수원국들은 대체로 국가재정이나 원조협의의 메커니즘에서 국제사회에 의존적인 편이다. 원조에 익숙한 역사적 환경으로부터 기인한 수원국의 보편적 특징이다. 하지만 그 보편성은 개별 국가마다의 역사적 배경과 그 진로에 따라 다양한 현상으로 전개된다. 한 국가의 원조역사가 갖는 특수성이 중요한 까닭이다.

개발파트너십 강화를 위해 굴곡 많은 현대사의 아픔을 지닌 캄보디아의 원조역사를 살펴보는 것은 수원국의 ODA 특수성을 이해하는 좋은 사례가 될 것이다. 이 글은 캄보디아가 가진 특수한 현대사적 흐름과 그것이 가져온 대 캄보디아 개발원조의 역사를 1990년대 이후를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 과정에서 일본, 미국, 중국으로 대표되는 주요 공여국의 원조의 내용과 특징을 구체적으로 다룰 예정이다.[3] 이를 통해 캄보디아 원조를 시행하고 있는 KOICA와 유관 정부부처 및 민간 · 시민사회 등이 캄보디아 원조의 역사적 배경에 대한 이해를 바탕으로 개발파트너십에 기초가 되는 유의미한 정보를 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

---

1) 2010.2월 수립된 'KOICA 선진화 계획(2010-2015)'은 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 KOICA의 로드맵을 제시한 것으로, 사업수행시스템 선진화방안 및 조직인프라 확대개편방안 등을 담고 있다.

2) 참여연대에서 개설한 시민강좌 〈한국 ODA의 길을 묻는다〉 제1회 '국제사회가 말하는 ODA의 허와 실(2011.9.8)'에서는 ODA 정책과 의사결정 방식이 수원국의 현지여건과 필요, 지속가능성을 담보하지 못한 체 한국형 컨텐츠를 제공하는데 급급함을 비판하고 있다.

3) 그간의 대 캄보디아 지원규모와 현재의 ODA 영향력, 국가의 캄보디아 현대사와의 관계와 정치 · 경제적 이해관계 등을 고려해 상기 3개국을 분석대상으로 선정했다.

2. 캄보디아의 현대사

동남아시아의 작은 나라 캄보디아는 사실 이미 8세기부터 앙코르왕국이라는 고대국가의 체제를 갖추며 독립국가로 성장했다. 16세기 이후부터는 태국과 베트남 그리고 프랑스의 지배를 차례로 받기도 했지만 크메르 민족으로서의 명맥은 유지가 되었다. 특히 현대까지 내려오는 앙코르왕국 시대의 문화유산은 캄보디아의 정신이고 국민들의 자부심이다. 아쉽게도 오랜 외세의 지배로 인해 근대국가로의 성장과 이행과정은 더뎠으며, 식민 지배를 경험했던 보통의 개도국처럼 정치 · 경제적 기반이 취약한 가운데 신생 독립국가로 탄생했다.

1953년 프랑스로부터 독립한 캄보디아는 기존의 왕정 체제를 강화하여 국민을 통합하고 국가 재건의 기반을 만들어간다. 1960년대는 캄보디아 역사상 가장 행복한 나날이었다. 독립 후 주변국의 침입도 없었고 20만톤 이상의 쌀도 수출할 정도로 경제적으로도 풍요로운 시기를 맞았다.[4)]

하지만 곧 베트남전쟁의 불똥이 튀면서 현대사의 암흑기가 시작된다. 베트남과의 교착상태를 타개하려는 미국이 1969년 중립주의를 표방하던 캄보디아를 공격하게 되고 이 과정에서 론 놀(Lon Nol) 장군이 이끄는 친미정부가 쿠데타를 통해 1970년 권력을 잡게 되었다. 민심과 동떨어진 일련의 상황은 폴폿(Pol Pot)이라는 크메르루즈(Khmer Rouge) 반군지도자의 출현을 불러왔으며 이들 게릴라부대는 농촌지역을 기반으로 반미 · 반정부 저항활동을 펼치며 세력을 확장했다.

1975년 베트남전 종결과 함께 결국 캄보디아의 정권도 교체가 된다. 친미정권을 무력으로 진압한 폴폿은 민주캄푸치아라는 국가를 수립한다. 민주캄푸치아의 이념은 고대 앙코르왕조 시대로의 복귀와 원시공산사회의 구성이었다. 극단적 공산주의가 왜곡된 크메르 민족주의와 억압적 정치체제와 결합하면서 이 시대는 캄보디아 현대사의 암흑기가 되었다. 이후 1979년 베트남군을 등에 업은 훈센(Hun Sen)을 비롯한 친베트남 세력이 폴폿 정권을 축출하고 새로운 정부

4) 이러한 성장에 힘입어 캄보디아는 1966년 제2회 신생국올림픽(Games of the New Emerging Forces)을 개최하였다. 당시 대회의 규모가 어느 수준이었는지는 알려지지 않고 있으나 무려 40년 전에 이와 같은 국제대회를 치렀다는 것은 당시의 캄보디아 국력을 알 수 있는 중요한 대목이다. (캄보디아 선교센터, http://www.cmic21.org)

5) 크메르루즈의 자국민 대량학살과 반인도적 범죄에 대한 국제전범재판은 유엔과 국제사회의 도움을 받아 2007년 처음 개최되었다. 1기 재판에서는 악명 높았던 정치범수용소(Toul Slang)의 당시 교도소장에게 종신형을 선고한 바 있으며(2012.2월), 현재는 크메르루즈 외교장관을 포함한 핵심 권력인사 4명에 대한 2기 재판이 진행되고 있다. 정권의 최종 책임자였던 폴폿은 1998년 반군 근거지에서 시체로 발견되었다.

를 구성하게 되면서 짧지만 혹독했던 민주캄푸치아 시기는 종말을 고하게 된다.

4년간 집권했던 크메르루즈의 만행은 이미 국내에도 많이 알려져 있다. 과거 정부의 관료들과 지식인들을 포함한 일반 대중에 대한 무자비한 숙청과 유배, 교육 · 종교 · 문화 · 경제 등 사회 전 영역의 파괴, 집단농장 운영을 통한 원시공산체제 구성 등 무자비하고 퇴행적인 국가 운영으로 사회는 한 순간에 거대한 감옥으로 바뀌었다. 이 시기에 무려 200만 명이 처형되거나 질병과 영양실조로 목숨을 잃었다는 통계만 보더라도 '킬링필드(Killing Field)'로 상징되는 캄보디아 현대사의 가장 처참한 단면을 엿볼 수 있다. 한 세대가 지난 2000년대 후반 들어와서야 '역사 바로세우기' 작업이 진행되고 있다.[5)]

크메르루즈 시기가 가져온 역사의 후퇴는 사회 곳곳에 무거운 트라우마를 남겼다. 모든 인적자원의 단절, 마을공동체의 해체, 산업의 파괴와 불균형, 계속되는 정파 간의 갈등과 부정부패의 만연 등 산재한 문제는 어느 것 하나 쉽게 해결될 수 없었다. 엎친 데 덮친 격으로 1980년대에도 미국, 중국, 소련 등 강대국과 베트남, 태국 등 주변국들의 이해와 후방지원이 얽힌 내전으로 인한 정국 혼란이 계속되었다. 이러한 문제는 1991년 파리평화협정이 체결되면서 비로소 해결의 실마리를 마련할 수 있었다. 즉, 파리평화협정과 함께 국제사회의 본격적인 개발원조가 시작되면서 캄보디아는 과거의 상처로부터 벗어나는 성장 동력을 갖추게 된 것이다.

3. 캄보디아 수원의 시작

(1) 파리평화협정과 재건복구위원회

크메르루즈 게릴라군에 의해 계속된 내전은 마침내 1991년 10월 UN 주도의 파리평화협정[6)]의 체결과 함께 종식되었다. 물론 그 후에도 정파 간 갈등과 무력충돌이 있긴 했으나 파리평화협정을 통해 비로소 캄보디아가 국제사회로부터 적법하고 정통성을 지닌 국가로 인정받게 되었다. 파리평화협정을 기점으로 국제사회의 재건지원과 인도적 원조가 본격적으로 시작되었다는 점에서도 1991년이 의미가 있다.

파리평화협정 이전에도 캄보디아에 대한 원조는 있었다. 1979년 폴폿 정권이 무너지면서 소

6) 파리평화협정(Agreement on a Comprehensive Political Settlement of Cambodia Conflict)은 프랑스와 인도네시아가 공동 주최하고 캄보디아의 4개 정파, 안보리 5개 상임이사국(미국, 영국, 프랑스, 소련, 중국), ASEAN 6개국(브루나이, 인도네시아, 필리핀, 태국, 말레이시아, 싱가포르), 베트남, 라오스, 일본, 호주, 캐나다, 인도, 유고 등 19개국이 참가하였다. (크메르의 세계, http://cafe.daum.net/khmer-nomad)

련을 중심으로 한 동유럽 공산권 국가들의 양자원조가 주를 이루었으며, 크메르루즈 몰락에 핵심역할을 했던 베트남도 공여국의 역할을 담당했다. 서방국가들은 직접적인 원조보다는 UNICEF, FAO, UNWFP 등의 국제기구를 통한 다자원조에 집중했다. OXFAM, CARE, World Vision 등의 국제 NGO들이 등장한 것도 이 시기다.[7)]

1991년 10월 23일, 캄보디아 4개 정파의 휴전, 난민귀환, 무장해제, 군대해산, 자유총선 등의 전권 위임에 합의하는 파리평화협정이 체결된다. 이로서 캄보디아는 'UN 캄보디아 과도행정기구(UNTAC, United Nations Transitional Authority in Cambodia)'의 임시 관리 하에 놓이게 되었다. UN은 이후 1993년 9월까지 약 16억불을 지출하며 UN평화유지군과 민간인사를 파견한다. 그리고 1993년의 총선거와 함께 마침내 캄보디아는 현재의 캄보디아왕국(Kingdom of Cambodia)으로 탄생하게 되었다.

파리평화협정 결정에 따라 1992년 6월 국제기구 대표들이 동경에 모인다. 그리고 일본과 UNDP를 공동의장으로 하는 '캄보디아재건각료회의(MCRRC, Ministerial Conference on the Rehabilitation and Reconstruction of Cambodia)'를 개최한다. 이 자리에서 참가국들은 캄보디아 재건과 복구에 관한 선언과 평화이행에 관한 선언을 채택하며 재건기금으로 8억8천만불을 조성하는데 합의했다. 그리고 '캄보디아재건복구위원회(ICORC, International Committee on the Reconstruction and Rehabilitation of Cambodia)'라는 더욱 지속적인 협력 기구를 세우기로 결정한다. 이는 UNTAC의 위임종료 후에도 원조의 연속성을 추구하기 위한 목적이 크다.

ICORC 설립을 계기로 캄보디아에 대한 국제사회의 원조가 체계적이고 대규모로 확대되기 시작했다. 1993년 9월부터 1995년 3월까지 3차례에 걸쳐 개최된 ICORC 회의에서는 모두 22억9천만불의 원조가 공약되었고 33개국 12개 국제기구에서 참여하였다. ICORC 회의는 원조액수도 클 뿐만 아니라 원조정책에 대한 가이드라인까지 마련하면서 초보 수원국 캄보디아의 역량개발을 지원했으며, 특히 긴급 재건지원에 초점을 맞춰 전후 복구의 성장토대를 마련했다는 의미가 있다.[8)]

---

7) 국제사회의 원조는 1979년부터 1980년대 초까지 집중된다. 소련은 2억8천만루블의 무상원조를 지원했고 베트남은 1억2천만불, UN기구와 적십자사 등 국제NGO는 6억3천만불 규모를 긴급구호와 인도적 지원을 위해 지원했다. 이후 사회주의를 표방하는 베트남 세력을 몰아내기 위해 서방국가들은 1980년대 중반부터 본격적으로 원조금지 정책을 펼쳤고, 이를 계기로 캄보디아에 대한 원조는 크게 줄어드는 추세를 보인다. (미국의회도서관, http://memory.loc.gov/frd/cs/khtoc.html)

8) 세 차례의 ICORC 회의는 파리와 동경을 오가며 개최되었고 이후 CG 회의도 파리와 동경이 순차 개최했다. 캄보디아 원조 초창기 프랑스와 일본의 영향력과 관심을 확인할 수 있는 대목이다.

(2) 원조공여국회의와 개발협력포럼

파리평화협정의 산물이었던 캄보디아재건복구위원회가 1995년 활동을 종료하면서 이를 대체하는 '캄보디아원조공여국회의(CG, Consultative Group for Cambodia)'가 1996년 7월 동경에서 열린다. 기존의 원조활동이 공여국 주도의 긴급재건복구 중심이었다면 새롭게 구성된 CG 회의는 수원국과 공여국의 파트너십에 기초한 협력체계를 본격화 하였다. CG 회의는 약 2년에 한 번씩 총 8회에 걸쳐 개최되면서 원조공여국과 캄보디아 정부의 개발 아젠다 선정과 원조실무를 주도하게 된다.

초창기 CG 회의는 World Bank가 주최하고 미국, 일본, 영국 등 주요 공여국과 ADB, IMF 등 국제금융기관이 참여하는 구도로 시작되었다. 이후 현 훈센총리 집권의 계기가 되는 1998년 총선거를 거치며 캄보디아 정부도 원조회의에서 주요 당사국으로 참여하게 된다. 이로써 수원국의 참여가 보장되는 실효적인 원조회의가 구성될 수 있었다. 그리고 2002년 개최된 제6차 CG 회의부터는 캄보디아 정부와 World Bank가 공동 의장을 맡게 되면서 형식상 수원국과 공여국이 공동의 의사결정을 기반으로 한 회의 운영이 가능케 된다.

이처럼 캄보디아 정부가 원조회의의 전면에 부상할 수 있었던 것은 정권의 지속적인 경제성장과 안정적인 국가운영의 결과로 볼 수 있다. 1998년 출범한 훈센정부는 이후 연 평균 9% 이상의 경제성장률을 보이는 한편 실타래처럼 얽힌 정파와 계파 간 갈등과 내전의 상흔을 비교적 원만히 수습하는 지도력을 보이면서 국민들의 지지를 얻게 되었다. 캄보디아 정부의 안정적 성장과 개혁을 효과적인 원조수행의 지렛대로 삼으려는 원조공여국 입장에서도 이는 의미 있는 진전이었다. 수원국의 주인의식(ownership)과 현지 주도(local stewardship)를 점점 강조하게 된 국제원조사회의 동향과도 맥을 같이 한 필수적 변화이기도 했다. 제6차 CG 회의부터는 캄보디아의 수도 프놈펜이 개최지가 된 것은 그런 점에서 매우 상징적이고 혁신적인 사례라 할 수 있다.

1996년부터 2006년까지 CG 회의를 통해 서약된 원조규모는 총 38억5천만불에 달한다. 경제개발과 사회인프라 구축, 행정개혁 등이 주요 이슈였던 1990년대를 지나 2000년대 들어서는 UN의 새천년개발목표(MDGs), 빈곤감축, 사회안전망 확보 등 국제사회의 주요 개발협력 논의가 수용되기 시작했다. 그 과정에서 국제 개발NGO와 캄보디아의 개발NGO도 CG 회의에 참여하는 진전이 있기도 했다. 요약하자면 이 시기에는 포괄적이고 구속력 있는 국제사회의 원조정책과 캄보디아 정부의 개발전략이 유기적인 결합을 이루면서 상호 파트너십을 기반으로 한 원

조성과를 거둘 수 있었다.

캄보디아개발협력포럼(CDCF, Cambodia Development Cooperation Forum)'은 캄보디아 정부가 본격적으로 주도하는 첫 번째 원조회의라 할 수 있다. 2007년 6월 프놈펜에서 개최된 제1회 CDCF 포럼은 정부가 마련한 '국가전략개발계획(NSDP, National Strategic Development Plan 2006-2010)'의 도입을 확인하는 한편 공여국과 정부의 NSDP 달성 노력을 명시화함으로써 정부가 주도하고 공여국의 원조가 지원하는 국가개발의 협력체계를 구축할 수 있었다. 이 회의에서 캄보디아는 6.9억불에 달하는 원조자금 지원을 약속받기도 했다. 공여국의 원조를 개발 매커니즘의 일부로 끌어들이겠다는 캄보디아 정부의 강한 의지가 실현되었다는 점에서 신생 원조회의의 출범이 의미가 있다.

2008년 12월의 제2회 CDCF 포럼에서는 그해 재집권에 성공한 훈센정부의 국정 청사진인 '사각화전략 II(Rectangular StrategyII)'의 실행과 세계적 금융위기에 따른 정부의 주요 개혁과제를 다루었다. 이 자리에서 공여국은 9.5억불의 원조를 서약함으로써 원조의 지속적인 확대 흐름을 계속 이어간다. 2010년 6월 개최된 제3회 포럼에서는 보완된 'NSDP(2009-2013)'의 달성 과제와 지속가능한 성장을 위한 토대마련 방안을 협의하였다. 특히 제3회 포럼에서는 국제사회의 원조자금이 전 세계적으로 축소·동결되는 여건에도 불구하고 전년도 10억불보다 10% 상승한 11억불의 캄보디아 ODA 지원을 발표했는데, 이는 세계경제 위기 상황 속에서 최빈국인 캄보디아에 대한 지원 필요성이 확대된 측면도 있지만 동시에 캄보디아 정부의 수원 여건이 그만큼 개선되고 원조효과성 향상을 위한 장치가 원활히 작동된 결과로 해석할 수 있다.[9] 이상에서 살펴본 캄보디아 수원의 역사적 단계와 경제성장률 및 ODA의 흐름을 정리하면 아래 표와 같다.

9) 캄보디아 원조통계가 작성되기 시작한 1992년부터 2010년까지 총 캄보디아 원조액수는 약 109억불로, 이는 그간 원조공여국이 원조회의 시 서약한 총액 96.1억불보다 많은 액수이다. 이는 원조회의에 참여하지 않는 중국과 같은 국가에서 별도의 원조서약 없이 개별 집행한 결과로 해석된다. 연도별 원조집행액은 아래와 같다.

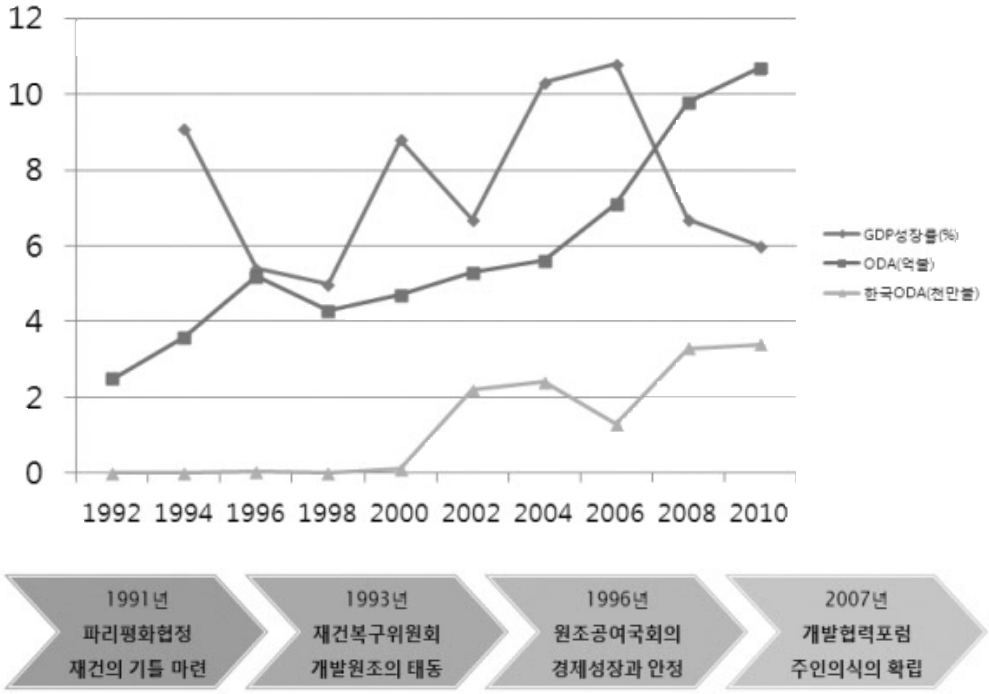
10) 2009년의 캄보디아 GNI 대비 순원조액 비율은 7.5%로 2000년에 비해 3.7% 하락했다. 같은 기간에 라오스는 7.2%, 베트남 4.2%, 인도네시아 0.2%, 필리핀 0.2%를 기록하였다. (OECD, http://www.aidflows.org)

〈단위 : 억불〉

구분	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
지원	2.5	3.2	3.6	5.1	5.2	3.8	4.3	4.0	4.7	4.7	5.3	5.4	5.6	6.1	7.1	7.8	9.8	10.0	10.7

(출처 : The Cambodia Development Effectiveness Report 2011)

〈표 : 캄보디아 수원역사와 연도별 경제성장률 및 ODA 흐름〉



(자료: 세계은행, 원조효과성보고서 참고하여 재구성)

4. 주요 공여국의 ODA 특징

(1) 현대사를 통해 본 ODA 특징

앞서 살펴본 바와 같이 캄보디아의 ODA는 1980년대부터 시작되어 1991년 파리평화협정을 계기로 본격화하고 2000년대 들어서며 공여국과 수원국의 파트너십을 기반으로 한 체계적인 원조로 정착되는 과정을 거친다. 원조공여국의 개별 ODA 흐름도 큰 틀에서는 이러한 경향을 반영한다고 할 수 있다. 일본, 미국, 중국 등 핵심 공여국의 ODA 특징을 살펴보기에 앞서 캄보디아의 전반적인 ODA 특징을 현대사적 관점에서 우선 개괄한다면 아래와 같다.

첫째, 크메르루즈라는 역사적 시련에 어떻게 연관되었느냐에 따라 각국의 원조 경향성에 차이가 나타난다. 미국의 경우 베트남전쟁 과정에서 캄보디아에 막대한 피해를 입혔다는 점 외에

도 친미정부 수립에 대한 반감으로 인해 폴폿 정권이 등장하는 결정적 빌미를 제공했다는 점에서 캄보디아의 우방으로서의 원조제공자가 될 수 있는 상황은 아니었다. 중국은 크메르루즈의 극단적 공산주의 노선에 대해 동의와 지지를 보냈다는 점에서 이후 출범한 정부와의 유대관계가 우호적일 수만은 없었다. 베트남은 반크메르루즈 세력을 후원하고 1980년대 캄보디아를 실제적으로 지배하는 과정에서 전후 원조활동에 적극적이었다.

둘째, 여느 개도국과 마찬가지로 식민지배 경험의 연결고리가 ODA 지원에도 영향을 미쳤다. 프랑스는 19세기와 20세기에 걸쳐 약 100여 년 동안 캄보디아를 식민지화했던 원죄가 있고 일본도 2차 대전 기간에 캄보디아를 대동아공영권으로 확장시키려는 갈등이 있었다. 이러한 역사적 배경이 이유였는지 프랑스와 일본은 파리평화협정 이후 본격적인 원조의 시대를 맞아 대표 공여국으로 활발히 활동하게 된다. 특히 일본은 프랑스와 달리 원조 규모에 있어서도 압도적인 지원을 아끼지 않음으로써 캄보디아 사회 안정 이후에도 원조 영향력을 계속 가져갈 수 있었다.

셋째, 현대사가 비극이 몰고 온 국가성장 동력의 상실은 ODA에 전적으로 의존할 수밖에 없는 사회구조를 고착화했다. 크메르루즈 몰락 이후 베트남과 소련, 서방국가들로부터 지원된 ODA가 전후 복구의 주요 재정으로 활용되었고, 1990년대 원조공여국회의를 통해 연평균 4억불 이상의 원조가 집중되면서 부족한 국가재정을 대체할 수 있었다. 2000년대 이후 캄보디아의 GNI 대비 순수원조액 비율은 11%대에서 7%대로 점차 줄어드는 추세이긴 하나 동남아 인근국가에 비해 매우 높은 수준의 ODA 의존도를 보이고 있다.[10] 2011년 캄보디아 정부예산이 약 24억불 편성되었는데, 그해 공여국의 원조서약규모가 11억불에 육박한다는 점을 고려하면 정부운영에서 ODA가 차지하는 규모가 여전히 상당하다는 것을 알 수 있다.

마지막으로, ODA 메커니즘이 공여국 중심에서 수원국 중심으로 이동 했다. 초기 캄보디아에 대한 원조논의는 공여국이 주도했다. 이후 2000년대 들어 공여국과 수원국의 공동 참여와 협의 형식의 원조집행체제가 마련되었고, 2007년 CDCF 포럼부터는 국가개발의 큰 틀에서 원조를 어떻게 활용하고 효율화시킬 것인지를 캄보디아 정부가 주도하게 된다. 원조의 형식과 내용이 수원국의 오너십을 강조하는 방향으로 점차적으로 바뀌어 왔음을 알 수 있다. 이런 변화의 핵심 요인은 안정적인 국가 운영과 경제성장을 기반으로 한 정부 거버넌스의 향상이라 할 수 있

10) 2009년의 캄보디아 GNI 대비 순원조액 비율은 7.5%로 2000년에 비해 3.7% 하락했다. 같은 기간에 라오스는 7.2%, 베트남 4.2%, 인도네시아 0.2%, 필리핀 0.2%를 기록하였다. (OECD, http://www.aidflows.org)

〈단위 : 억불〉

구분	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
지원	2.5	3.2	3.6	5.1	5.2	3.8	4.3	4.0	4.7	4.7	5.3	5.4	5.6	6.1	7.1	7.8	9.8	10.0	10.7

(출처 : The Cambodia Development Effectiveness Report 2011)

는데, 공교롭게도 이는 원조효과성에 관한 파리선언(2005년) 등 국제원조사회의 이슈와도 시기적으로 잘 부합했던 측면이 있다.

이상의 특징을 중심으로 캄보디아와의 역사적 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 일본, 미국, 중국 등 소위 '빅3'에 해당하는 공여국의 캄보디아 원조를 구체적으로 살펴보도록 하자. 특히 상기한 3국은 캄보디아와 불편한 과거를 가지고 있으면서 동시에 최대 원조공여국으로 활동하고 있다는 점에서 캄보디아의 원조흐름을 현대사와 결부시켜 이해하는데 도움이 될 수 있다.

(2) 일본

일본은 가장 초창기부터 가장 많은 원조를 제공한 캄보디아 최대 원조국이다. 1992년부터 2011년까지 총 20.8억불을 제공하였는데, 이는 매년 평균 1억불 수준의 원조를 꾸준히 집행해 왔다는 뜻이다. 대 캄보디아 전체 원조총액의 17.2%를 차지한다. 공여국 중 전체규모 2위인 미국이 7.8억불(6.4%) 수준에 불과하다는 점을 볼 때 일본의 압도적인 원조규모를 확인할 수 있다.

일본은 경제적 이해관계에 따라 ODA를 실시하는 것으로 잘 알려져 있다. 그런데 그러한 ODA 정책기조가 캄보디아 경우에 꼭 들어맞지는 않다. 원조수행 과정만 놓고 보면 오히려 인도주의적 전후복구에 충실했던 것으로도 해석될 수 있다. 1970-80년대 캄보디아의 정치·사회적 혼란을 안정화시키기 위해 일본은 파리평화협정 이후 신속히 프랑스와 함께 원조공여국회의를 주도함으로써 원조를 통한 사회 안정의 기틀을 닦았다.[11] 당시 피폐한 소국 캄보디아와 경제적 이해관계가 전혀 없던 일본의 적극적인 원조개입 정책은 매우 이례적이면서도 동시에 후속 원조의 물꼬를 텄다는 점에서 그 자체로 타 공여국에 모범을 제시한 것으로 볼 수 있다. 이는 캄보디아를 중심으로 하는 동남아시아 지역의 정치·경제적 안정이 일본의 평화유지와 안보에 큰 영향을 미친다는 정책적 판단의 결과이며, 동시에 식민지배 역사라는 과거로부터의 단절과 화해의 노력으로 해석될 수 있다.

그렇다고 경제논리가 완전히 무시되었다고 볼 수는 없다. 2000년대 들어 사회가 안정기에 접어들고 경제도 크게 성장하면서 일본은 교육과 보건, 관개시설 등 생활환경 개선을 위한 원조 중심에서 도로, 항만, 발전 등 대단위 인프라가 수반되는 원조로 우선순위를 조정하는 경향을

11) 일본은 1992년 평화유지군을 파견하여 캄보디아의 평화와 안정을 위한 노력을 구체화했다. (일본대사관, http://www.kh.emb-japan.go.jp/economic)

보였다. 이는 자연스럽게 일본기업의 진출과 투자환경 조성에 긍정적인 메시지를 주기 위한 것으로, 결과적으로 일본 JETRO(한국의 KOTRA에 해당하는 무역투자진흥기관)가 2010년 수도 프놈펜에 사무소를 개설하는 등 새로운 환경이 조성될 수 있었다.[12] 물론 일본이 원자재 확보나 투자시장 진출 등의 핵심 수혜자라 하기는 어렵다. 이미 캄보디아 내 중국의 영향력이 매우 크고 선점효과도 탁월하기 때문이다. 오히려 일본은 중단 없는 ODA를 통해 어려운 이웃 캄보디아를 돕는 이미지를 확산시킴으로써 과거 대동아공영의 부정적인 역사를 캄보디아 국민들로부터 지워나갈 수 있게 되었다는 점이 성과라 하겠다.

(3) 미국

1969년 중립주의를 표방하던 캄보디아는 베트남과의 총력전을 펼치던 미국으로부터 무차별 포탄공격을 받는다. 베트남으로 통하는 지원루트를 차단하려는 의도였으나, 결국은 대규모 인민살상으로 이어지는 사건이었다. 이후 캄보디아 내 쿠데타가 일어나 친미 꼭두각시 정부가 들어서면서 결정적으로 반미 · 반서방을 모토로 하는 크메르루즈가 태동하는 빌미를 제공했다. 이런 과거사로 인해 지금도 미국은 캄보디아와의 관계가 원만하지 못한 게 사실이다.

미국의 ODA도 일정 부분 미국과 캄보디아와의 관계를 반영한다. 자국의 안보전략을 고려한 대외원조가 특징인 미국은 동남아 지역 내 평화유지와 민주주의 전파를 위해 캄보디아 원조를 적극 활용하였다. 캄보디아에 민주정부가 구성되기 직전인 1992년 미국 원조의 대외창구인 USAID가 캄보디아에 사무소를 개설하면서 본격적인 활동이 시작되었고, UNTAC의 활동과 함께 선거와 거버넌스 부분에 지원을 집중했다. 이는 동남아 지역 내 안정적인 민주정부 수립이라는 당시 클린턴 정부의 개입주의 외교정책의 결과라 할 수 있다. 정부 구성이 초기단계인데다 원조 없이는 국가성장의 토대마련이 어려웠던 캄보디아로서는 미국과의 악연에도 불구하고 개입주의적 원조를 수용할 수밖에 없었다.[13]

이러한 원조의 흐름에 변화가 온 것은 2000년대 들어서부터이다. 사회 안정을 바탕으로 한

12) 2000년대 후반 일본기업의 진출과 투자가 확대되긴 했으나 타국과 비교하면 여전히 매우 저조하다는 점이 이채롭다. 2002년부터 2009년까지 일본의 투자액은 1억3천만불인데 비해, 중국(1위)은 67억5천만불, 한국(2위)은 26억6천만불, ASEAN(3위)은 16억8천만불 등 규모면에서 크게 차이가 난다. (KOTRA, http://www.globalwindow.org)

13) 개입주의의 한 예로, 1997년 캄보디아 집권당 내의 내분과 내전움직임 등 지역안보와 민주주의에 역행하는 상황이 발생했을 때 미국은 당시 원조자금의 2/3를 지원 철회한 바 있다. (USAID, http://cambodia.usaid.gov)

정부의 영향력이 증대되면서 캄보디아는 국가개발계획을 주도적으로 수립하여 그 틀에서 원조를 수용하는 방향을 견지하기 시작했다. 미국의 정치적 원조에 대한 일종의 견제로도 결과적으로 해석될 수 있는 부분이다. 이후 미국은 정치적 원조이슈보다는 보건과 교육분야에 집중하여 원조를 수행하게 된다. 2000년의 HIV/AIDS분야 지원협력과 2002년 초등교육 지원협력 등이 이 때 등장했다. 즉, 자기 목소리를 내기 시작한 원조 수요자와 과거사로부터 자유롭지 못한 원조 공급자의 힘의 관계가 조금씩 역전이 되는 과정이 진행된 것이다.

ODA를 둘러싼 긴장이 다소 해소된 것은 2000년대 말부터라 볼 수 있다. 이때는 중국의 캄보디아 원조가 본격화하고 인도차이나 반도에 대한 지정학적 가치가 높아지는 등 대외 여건이 크게 바뀐 시기였다. 미국은 중국에 대한 견제와 역내 영향력 확대 목적으로 ODA를 크게 늘리기 시작했다. 그간 연평균 3천만불 수준의 미국의 ODA는 2006년 처음으로 5천만불을 넘어섰고 이후 줄곧 연평균 6천만불 수준을 기록하고 있다. 원조내용도 사회안전망 확충과 제도개혁에 맞춰 탈정치적으로 진행되는 추세다.[14] 2007년에는 처음으로 미국평화봉사단(Peace Corps)이 활동을 시작했고, 2010년에는 클린턴 국무장관이 방문해 양국의 우호를 다지기도 했다. 이처럼 양국은 최근에 와서야 근대사의 악연으로부터 조금씩 벗어나 양국 관계를 정상화해 나가고 있으며 그 중심에 미국의 증가하는 원조가 큰 역할을 하고 있다.

(4) 중국

크메르루즈 정권을 지지하면서 결과적으로 킬링필드를 방조한 데 대해 책임이 있는 중국은 국제사회의 캄보디아 재건과정 동참이 쉽지 못했다. 특히 크메르루즈의 몰락과 파리평화협정 이후 캄보디아의 국가재건이 시작될 무렵에도 원조공여국 일원으로 참여하지 않았다. 이러한 기조에 변화가 온 것은 1994년 캄보디아 정부 대표단의 중국 방문이 계기가 되었다. 이 자리에서 중국은 크메르루즈와의 관계에 거리를 두고 캄보디아 경제재건 및 신정부 지원 입장을 천명함으로써 과거와의 단절을 꾀했다. 캄보디아로서도 이웃하고 있는 중국과 갈등하기보다는 오히려 시급한 재건지원을 받을 수 있는 길을 택했다는 점에서 상호 이해관계가 맞았던 셈이다. 이때를 기점으로 양국 관계는 다시 정상궤도에 오를 수 있었다.

물론 초창기에는 ODA 절대규모와 영향력이 저조한 수준이었다. 중국에 있어 캄보디아는 사회주의 국가에 대한 정치외교적 필요가 큰 것도 아니고 자원개발이나 투자 등 시장경제 논리가

14) 2006년 USAID가 발간한 '캄보디아 개발전략보고서(2006-2010)'에도 보건증진(HIV/AIDS, 전염병, 모자보건, 보건시스템), 교육확대(기초교육, 직업교육), 거버넌스(부패방지, 사법 및 인권, 지방분권) 등을 핵심분야로 선정하고 있다. (USAID, http://cambodia.usaid.gov)

큰 것도 아니었기 때문이다. 한마디로 중국으로서는 캄보디아가 ODA를 집중할 만큼 전략적 국가로 인식되지 못했다. 1992년부터 2000년까지 중국이 지원한 ODA는 총 5,200만불로 전체 공여국 순위 10위에도 들지 못하는 수준이다. 비록 관계 정상화에는 성공했지만 ODA 기여를 통한 더욱 적극적인 관계개선의 노력은 부족했다고 보아야 할 것이다.

이러한 기조가 2000년대 들어서면서 급속히 바뀌게 된다. 일본이 시장논리에 기초한 이익실현을, 그리고 미국이 지정학적 지역안보와 중국 견제를 목적으로 ODA 정책을 바꾸게 되었다면 중국은 양자를 모두 아우르는 차원에서 ODA를 활용하게 된다. 이미 1990년대 말부터 캄보디아 내 자원개발에 눈을 돌린 도전적인 중국 기업들이 속속 등장하기 시작했다. 중국은 경제적 관점에 기초해 자국기업의 현지 활동과 관련 있는 분야에 ODA를 집중하거나 기업활동을 대가로 ODA를 확대했다. 댐, 도로, 발전시설 등의 시설 인프라가 그것이다. 그리고 인도차이나 역내 패권과 영향력 강화도 중요한 고려 요소였다. 당시 ASEAN의 부상에 따른 다극화 체제가 시작되면서 중국은 지역의 맹주로서의 입지를 다져나갈 필요가 있었는데, 그런 점에서 캄보디아는 중국 ODA의 수혜국이 될 수 있었다.

이러한 경향의 연장선상에서 중국의 ODA는 2000년대 후반에 기하급수적으로 확대되는 특징을 보이고 있다. 전체 ODA 8.6억불 중 약 75%인 6.5억불이 2007년부터 5년 사이 집행되었고, 특히 2011년에는 2억불 이상을 지원해 일본을 제치고 최초로 원조공여국 1위 국가가 될 전망이다. 이는 정치 · 경제적 이해관계가 첨예화할수록 ODA가 확대되는 추세로 해석되는데, 이 기간 미국의 ODA도 마찬가지로 성장추세라는 점에서 중국과 미국이 캄보디아를 두고 벌이는 ODA 경쟁구도를 엿 볼 수 있다. 물론 원조의 진정성을 떠나 양국관계를 새롭게 써내려가는 캄보디아 입장에서 중국의 대규모 원조는 지난날 크메르루즈에 얽힌 중국과의 과거사를 정리하는 일종의 보상으로 인식될 수도 있을 것이다.

5. 캄보디아 ODA 전망

캄보디아는 그간 최빈국으로서는 보기 드물게 수동적 원조수혜자에서 능동적 원조수혜자로 바뀐 좋은 사례라 할 수 있다. 원조회의 초창기 공여국에서 주도하던 원조 메커니즘이 점차 공여국과의 공동 수행 체제로 전환되었으며, 2000년대 중반부터는 형식상 캄보디아가 주도하는 모양새로 정착이 되었다. 그 과정에서 앞서 설명한 CDCF 개발협력포럼 외에도 정부-공여국간 연석회의(GDCC, Government-Development Partner Coordination Committee), 분과별 위원회(TWG, Technical Working Groups) 등의 원조협의 채널이 공여국과의 파트너십에 주요한 구실을 하고 있다.

그렇다고 해서 ODA 협의의 축이 캄보디아로 완전히 넘어간 것은 아니다. 원조의 효과적이고 투명한 집행, 원조환경의 우호적 개선, 새천년개발목표를 포함한 국제사회 공동과제 수행노력 등에 대해 공여국의 발언권도 여전히 크다. 정부부처 주요 자리에 정책자문 역할을 위한 공여국 파견관들이 활동하면서 정부 내에서 영향력을 행사하는가 하면, 공여그룹이 주최하는 월례회의에서 각종 ODA 개선과제를 제기하는 등 정부 외부에서도 견제가 활발하다. 결국은 ODA 예산을 쥐고 있는 공여국을 무시할 수 없는 현실적인 상황인데, 캄보디아 정부와 공여국은 이를 일종의 견제와 균형의 상호작용으로 풀어간다고 할 수 있겠다.

이와 관련하여 최근 특기할 만한 일이 발생했다. 지난 2011년 8월 캄보디아 정부는 최고위급 원조회의인 CDCF 포럼을 2개월 앞두고 갑작스레 취소를 결정해 공여국측에 일방적으로 통보했다. 회의의제 선정에 대한 합의가 늦어진 것이 표면적인 이유였는데, 실제로는 원조환경을 둘러싼 양측의 힘겨루기로 해석되고 있다. 캄보디아 정부의 ODA 역할과 주도권이 커갈수록 상대적으로 발언권이 위축되었던 공여국 그룹이 본격적으로 정부의 수원 행태를 비판하면서 문제가 촉발되었다는 시각이다.

여기에는 몇 가지 배경이 있다. World Bank이 지원하던 토지구획정비사업이 원거주지를 빼앗긴 이주민들과의 갈등으로 인해 사업이 중단된 사례, 정부에서 진행하던 프놈펜 도심지정비사업에서 반인권적 이주민 문제가 야기됨에 따라 World Bank가 차관공여를 동결한 사례, 정부에서 입법중인 NGO법이 공여국의 반대로 계류된 사례 등 최근 ODA를 둘러싼 양자 간 갈등국면이 계속되고 있는 것이다. 원조자금 동결과 같은 위협적인 결정이 공공연하게 언급되는 한 갈등은 쉽게 봉합되지 못할 것이라는 우려의 목소리도 높다. 이런 배경에서 CDCF 포럼도 캄보디아 정부에서 일방적으로 취소한 게 아니냐는 분석이다.

그럼에도 불구하고 캄보디아 ODA 전망이 비관적이지만은 않다. 여전히 최빈국이라는 대의명분이 있고 원조정책이나 효과성도 상당히 개선되어 왔기 때문에 국제사회의 ODA가 크게 위축되지는 않을 것으로 전망된다. 세계적인 금융위기의 여파 속에서도 캄보디아에 대한 ODA는 꾸준히 늘었으며 2011년에는 역대 최고인 12억불 규모의 원조가 예상된다. 앞서 본 '빅3 공여국'의 정치·경제적 이해관계가 첨예화하는 상황도 ODA 확대에 긍정적으로 작용할 것이다. 여전히 국제사회의 원조 없이는 국가운영에 어려움이 큰 캄보디아 정부로서도 공여국과 갈등만을 노출시키는 것은 바람직하지 못한 게 현실이다. 수원국과의 ODA 파트너십을 강조하는 공여국 입장에서도 무원칙적인 ODA 정책을 펼 수는 없을 것이다. 현대사의 굴곡을 경험하며 마침내 성장의 플랫폼에 올라 선 캄보디아 정부가 앞으로 어떻게 공여국과의 관계를 조율해 나갈 것인지 귀추가 주목된다.

6. 결론: 수원국 ODA 연구의 새로운 접근방법 모색

ODA 연구에 대한 학문적 관심에서 수원국의 현대사는 그간 특별한 주목을 받지 못한 게 사실이다. 금번 글을 준비하는 과정에서도 '현대사를 통해 본 수원국의 ODA' 자료는 취득이 매우 제한적이었다. 수원국의 시기별 원조흐름 정도를 개괄적으로 설명하는 내용은 확인이 가능하나 공여국이 현대사와 어떤 관련이 있고 그것이 어떻게 ODA에 어떻게 영향을 주었는지에 대한 별도의 분석은 확인이 어려웠다.

이는 아마도 원조를 현대사 분석의 틀 안에서 다루는데 관심이 부족했던 때문으로 판단되는데, KOICA를 포함한 국내의 원조 담론이 성과관리와 집행의 효율화 혹은 국제사회의 규범준수 등 당면과제 중심으로 흐르다 보니 인문학적 고려가 상대적으로 소외되지 않았나 생각된다. 역사뿐만 아니라 수원국의 문화와 전통, 수원국민들의 심리와 심성, 지역커뮤니티와 시민사회 등 ODA를 통해 상관관계를 분석할 수 있는 소재가 무궁무진하다는 점에서 새로운 분야 연구에 대한 관심이 요청된다.[15]

특히 역사는 정치 · 경제적 변화와 사회 · 문화적 현상을 동시에 들여다볼 수 있는 창(窓)이라 할 수 있다. 역사라는 창을 통해 ODA를 조망할 때 숫자와 통계라는 컨텐츠 뒤편에 숨어 있는 정황과 문맥의 컨텍스트를 찾아내게 된다. 그때야 비로소 수원국에 대한 더 깊은 이해와 인식을 바탕으로 우리가 꿈꾸는 진정한 개발파트너십을 마련해 나갈 수 있다. 과거와 현재를 아는 것이 미래를 전망하는 출발점이라는 것은 개발원조에도 동일하게 적용된다. ODA 연구의 새로운 접근방법으로서의 수원국 현대사 공부는 그런 점에서 KOICA를 포함한 국제협력사업 수행기관에 반드시 필요한 선행학습이라 하겠다. 향후 이에 대한 폭넓은 논의와 연구가 있기를 기대한다.

15) 이러한 작업은 수원국으로서의 한국 ODA에 대해서도 동일하게 적용될 수 있다. 한국의 수원역사 연구는 평면적인 연대기적 흐름을 경제성장과 연결하는 수준에서 개괄하고 있다. 그렇다 보니 ODA와 우리 현대사의 다층적 상관관계에 대한 분석이 미흡할 수밖에 없었다. 일례로, 일본이 한국에 제공한 원조는 약 50억불인데, 이중에는 대일청구권 자금협상과 한일국교 정상화 조치 등의 협상 결과로 받은 식민지배 보상금도 포함되어 있다. 보상금으로 지급된 원조가 우리 사회 내 일본에 대한 감정과 인식을 어떻게 바꿔왔는지에 대한 고민도 사회사적으로 좋은 사례라 할 수 있다. 일제 강제징용 피해보상과 위안부에 대한 보상 등은 여전히 현재진행형의 국민 관심사이기 때문이다.

참고문헌

1. 국내문헌

손혁상 외, 2010, 〈대캄보디아 ODA 정책 수립을 위한 기초조사 및 전략개발 연구〉, 대외경제정책연구원

유재원 외, 2010, 〈ASEAN 후발 3개국의 사회경제 개발역량 제고에 관한 기초연구〉, 대외경제정책연구원

박복영, 2007, 〈원조모형의 국제비교와 시사점〉, 대외경제정책연구원

외교통상부, 2009, 〈캄보디아 개황〉

한국국제협력단, 2011, 〈캄보디아 협력전략 2012-2015〉(초안)

2. 국외문헌

Council for the Development of Cambodia, 2009, 〈National Strategic Development Plan 2009-2013〉

Council for the Development of Cambodia, 2011, 〈The Cambodia Development Effectiveness Report 2011〉

JICA, 2002, 〈The Kingdom of Cambodia〉

JICA, 2010, 〈Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's "Emerging Donors"〉

수원국 정부 주도의 ODA 분야 PPP 활용 사례: '인기 수원국 donor darling'에서 '스스로의 개발기적 development miracle in its own right'으로의 이행을 준비하는 베트남의 경우

서 동 신 (KOICA 동남아시아2팀)

목 차

1. 서 론
2. 베트남: 민관협력(PPP)으로 '공여국들의 자랑(donor darling)'에서 '스스로의 개발 기적(development miracle in its own right)'으로의 이행을 준비하기
3. 결론 및 제언

1. 서 론

작년 말 개최된 부산세계개발원조총회의 가장 두드러진 특징은 개발협력에서 민간부문 역할의 확대와 그 중요성의 강조일 것이다. 총회 결과문서에서 민간부문의 참여는 국제 개발협력 거버넌스 구조 변화를 일으키는 특징으로 언급되었을 뿐 아니라, 4대 공동원칙 중 하나인 '포괄적 개발파트너십 형성'의 주요 내용이기도 하다.[1)]

사실 2002년 몬테레이 컨센서스(Monterrey Consensus) 이후 민간부문(private sector)은

1) 부산세계개발원조총회 결과문서, 2011

주로 정부 대 정부로 이루어지는 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 보완할 수 있는 혁신적 개발재원의 원천으로서 꾸준히 각광받아왔다[2]. 여기서 '민간'인 파트너가 시민사회조직이든 이익추구형 기업이든, 공여사회(donor community)가 민간부문의 개발협력 참여를 적극 권장하는 움직임은 크게 두 가지 맥락에서 이해하기 쉽다. 국익 등 외교안보적 고려 및 한정된 예산에서 자유로울 수 없는 ODA를 측면지원 하거나 이와 결합해 시너지를 낼 수 있다는 측면에서의 민간부문에 대한 주목 및 이를 끌어들이기 위한 노력은 '소프트파워' 논의[3]의 연장선상에서 이해할 수 있을 것이다. 한편, 빈곤감소나 경제개발 달성 등 ODA의 공식적 목적을 위해 필요한 혁신 및 시장기반 접근법을 경직되거나 전문성이 부족한 정부 ODA 관리자들에게 전수 혹은 공유해 줄 수 있는 민간 참여자들의 역할에 대한 기대도 있다[4].

하지만 이러한 지금까지의 논의는 기본적으로 민간재원의 활용을 바라보는 공여사회의 시각을 반영하고 있다. 이러한 시각은 탈식민주의 흐름을 받아 파리선언(2005)과 아크라행동계획(2008)을 거쳐 점점 더 그 중요성이 강조되어 온 수원국중심의 오너십(ownership) 개념에 부합한다고 할 수 없다. 이에 본고는 최근 베트남 정부가 ODA를 관리하는데 있어 민간부문의 참여를 기존의 전통적 공여사회로부터의 ODA 재원 및 기술협력(technical assistance)과 어떻게 결합하여 활용하려고 시도하는지 살펴봄으로써, 수원국이 주도하는 개발협력에서의 민간부문 참여가 어떻게 부산 총회 결과문서 4대 공동원칙의 다른 한 축을 이루고 있는 '개발 우선과제에 대한 (수원국의) 오너십'이라는 목표와 상호 작용하고, 궁극적으로 이에 기여할 수 있을지 간단히 알아보고자 한다. 이는 수원국의 시각에서 이루어지는 개발협력에서의 민간부문 참여 증진 노력을 이해하고, 이를 통해 최근 한국 ODA의 현장화 추세에 발맞춰 현지에서의 민관협력을 탐색하기 위한 시도이다.

그같은 논의를 가능케 하기 위해, 우선 여러가지 형태의 민간부문 참여 중 특히 본고에서 다룰 민관협력(Public-Private Partnership, 이하 PPP)에 대한 정의를 간략히 살펴봄으로써 논의의 범위를 규정하고, 수원국 정부가 이러한 민관협력을 통해 공여사회와의 개발 담론을 주도하려는 시도가 가능해진 배경을 살펴보기 위해 베트남이라는 특수한 수원국이 가지는 특징을 몇 가지 짚어본다. 이어 최근 베트남의 ODA관련 PPP활용 관련 법령 사례를 좀 더 자세히 들여다봄으로써, 향후 이러한 접근법이 가지게 될 한계와 가능성을 예측해 보고, 이것을 한국의 대베트남 ODA에 대한 전략에 어떻게 활용해야 할지 또한 고민해본다.

2) World Economic Forum (2005)
3) Nye (2004)
4) World Economic Forum (2006)

2. 베트남: 민관협력(PPP)으로 '공여국들의 자랑(donor darling)'에서 '스스로의 개발 기적(development miracle in its own right)'으로의 이행을 준비하기

1) 민관협력(PPP)의 재정의: 전통적 정의를 넘어서는 포괄적 파트너십

민관협력은 정부와 NGO간의 협력, 지방정부와 지역 커뮤니티간의 협력, 정부와 기업간 협력, 정부사업의 외부 용역계약 등 다양한 형태를 모두 의미할 수 있어, 태생적으로 혼란을 내재한 용어이다. 국제 개발협력계 내에서는 종종 민간부문참여(private sector participation, PSP) 또는 민영화(privatization) 등의 용어와 혼용되기도 했다. 그러나 사실 국제 개발협력에서의 민관협력(PPP)은 지금까지 대규모 인프라에 기반한 공공 서비스 공급을 위한 민간 사업자의 참여에 대한 정부와 민간사업자 간의 협정(arrangements)[5]을 가리키는 말로 주로 사용돼 온 게 사실이다. 아시아개발은행(Asia Development Bank, 이하 ADB) 및 세계은행(World Bank, 이하 WB) 등 다자개발은행의 사업들이 특히 이러한 정의에 부합하며, 이들은 최근 20년간 주로 양허성 차관을 통한 대규모 인프라 건설 지원에 특화하여 다양한 PPP 관련 노하우를 구축해왔다[6]. 그러나 이러한 기능 위주의 정의는 이제 더욱 다양해지는 국제개발협력분야의 민관협력 사업을 모두 포괄하기엔 오히려 부족하며, 다자개발은행들의 이니셔티브에 대해서는 해당 수원국 정부가 오너십을 가지고 있다고 말하기도 힘들다. 본고는 'PPP는 공공부문 조직과 공공부문 외의 조직 사이에 상호 약속(commitment)에 기반한 실무적 협정'이라는 정의에서 출발하여, 다음과 같은 특징들을 가지는 파트너십에 기반한 범분야적 협동을 PPP의 범주로 채택하기로 한다[7].

- 공동으로 결정된 목표
- 협동적이고 합의(consensus)에 기반한 의사 결정
- 수직적이지 않고 수평적인 구조와 과정

5) 구체적으로는, 2000년 코차밤바 물의 전쟁(Cochabamba Water Wars)로 유명한 민영화 실패 사례로 등극한 볼리비아 라 빠스-코차밤바 지역의 수도공급 인프라 구축사업 등, 전세계 개발도상국에서 주로 WB나 ADB 주도로 도로 및 에너지 인프라 관련 대형 프로젝트 수행시 사용하는 민간부문 사업자들과의 PPP협정들을 가리켜 온 말이라고 할 수 있다.

6) http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership, http://beta.adb.org/themes/private-sector-development/main 참조

7) Brinkerhoff and Brinkerhoff (2011)

- 신뢰에 기반한, 공식적일 뿐 아니라 비공식적이기도 한 관계
- 파트너 간에 시너지를 불러일으키는 상호작용
- 산출물과 결과에 대한 공동의 책임

이러한 파트너십의 정의는 기존의 단순한 갑을 계약관계를 넘어, 모든 참여 주체가 헌신(commitment)과 경쟁력이라는 강점들을 가지고 옴으로써 고전적 의미의 시너지를 창출하는 범 분야적 관계를 의미할 수 있다[8]. 국제개발협력 분야에서 최근 기존의 대규모 인프라 기반 서비스를 넘어 교육이나 보건 등 전통적 사회정책 분야에서도 PPP 형태의 개발협력 사업이 확산되고 있다는 점도 함께 고려될 수 있는 것이다. 마지막으로, 이러한 민-관의 평등한 협력관계의 강조에서는 최근 '원조aid'를 '개발협력development cooperation'으로, '공여국donor'을 '개발파트너development partner'로 바꿔 부르며 공여국-수원국 사이에 수직적인 시혜-수혜 관계가 아닌 상호 평등한 파트너십을 내세우는 개발협력계의 경향과 유사성을 찾아볼 수 있다.

2) 베트남 정부의 ODA 수원 특징과 최근 동향: 효과성과 오너십을 겸비한 'donor darling', 또다른 전환기를 맞이하다

베트남은 통일 이후 1980년대까지는 주로 구소련、동유럽 사회주의 국가들이나 중국 외에는 스웨덴이나 몇몇 국제기구로부터만 ODA를 수원했다. 그러나 소비에트 블록 붕괴 후 베트남이 1980년대 후반 도이모이(Doi Moi)라는 경제개혁을 시작하자, 일본의 ODA 지원이 1992년 시작됐고, 1993년 당시 미 대통령 클린턴이 미국의 대 베트남 국제 차관을 허용한 이후, WB, ADB, IMF 등 주요 유상원조 공여기관들의 지원이 본격화 되었다. 1993년 파리에서 개최된 공여국 협의체 회의 Consultative Group (이하 CG) Meeting으로 베트남은 국제 공여사회와 개발협력 관계를 완전히 회복했다.[9]

이후 꾸준히 계속된 베트남의 ODA 수원 역사에서, 특히 2000년대로 접어들며 베트남이 ODA 수원국 중 독보적 위치로 인식되게 된 것은 단순히 수원규모가 컸기[10] 때문만은 아니다. 종종 인권 및 거버넌스 문제가 제기되는 공산당 1당 집권체제이며 대부분의 양자 공여국들과 비교적 짧은 개발협력 역사를 가지고 있음에도 불구하고, 베트남이 가장 공여국들로부터 인기있

8) Ibid., p. 3
9) Le, Nguyen, Tran and Nguyen (2004)

는 수원국('donor darling') 중 하나로서 위치를 굳건히 한 이유는, 빈곤 감소나 경제 성장에서 좋은 '성적' 을 낼 뿐 아니라 (그래서 공여국 및 다자기관들이 '원조효과성' 이라는 '결과물' 을 국민이나 여타 자금 제공자에게 제시할 수 있을 뿐 아니라), ODA 관리와 개발 아젠다에 대한 정부의 오너십[11]에 대해서도 '모델' 대접을 받고 있기 때문이라는 것이 일반적인 견해다[12].

베트남 정부가 개발 파트너들을 상대로 유독 강한 오너십을 가지게 된 배경으로 베트남의 현대사적인 맥락과 경제개혁 전후 정부 지도층의 인식을 살펴볼 수 있다. 프랑스, 중국, 미국 등 강대국을 차례로 상대해야 했던 역사가 국민성, 혹은 정부 관료들의 사고와 태도에 어느 정도 영향을 주었으리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있는 부분이다. 게다가 1980년대 소련에 대한 깊은 경제적 (그리고 이에 따른 정치적) 의존과 종속에 이어, 소련 붕괴 후 당시 GDP 대비 약 10%를 차지했던 소련의 원조가 급격히 줄어들자 고립된 가운데 경제개혁에 대한 압박을 경험했던 베트남 공산당 지도층 일부는 도이모이를 무엇보다 외세의 정치경제적 의존을 줄이려는 노력으로 인식했다는 분석도 있다. 또한 민주주의와 인권, 민간부문과 시민사회의 발전에 대한 논의가 수반되는 서양과의 협력은 '사회악' 으로 인식되었기 때문에 이에 관한 자국 정부의 통제를 매우 중요시했다는 것이다. 이후 경제개혁이 성공하고 지역 및 세계경제에 본격 편입되면서부터는 외국의 원조가 아닌 자국이 이니셔티브를 쥐고 주도한 개혁이 큰 외채 없는 빠른 경제성장을 가져왔다는 인식이 지도층으로 하여금 다시 강한 자신감을 가지게 했다. 이는 베트남 정부가 다른 수원국과는 달리 국가 개혁과 개발계획에 더욱 주도권을 가지고 공여사회의 정치경제적 이득에 따라 제안된 개발 프로젝트는 거절할 수 있도록 하는 배경이 됐다[13].

또한 베트남이 인기있는 수원국이 되면서 너무 많은 공여국 및 기관들을 상대하게 되자[14] 필연적으로 심화된 원조 분절화와 이에 따른 행정비용의 상승을 효과적으로 해소하기 위한 필요성에 대한 보편적 공감이 베트남 정부의 오너십에 힘을 실어줬다는 분석도 있다[15]. 특히 이는 중소기업(SME) 및 민간부문 발전 분야 ODA 운용에서 두드러지는데, 서로 다른 운용체계를 가

10) 베트남의 2009년 ODA 수원액 (USD 3744.3백만불, 순지출 기준)은 아프가니스탄 (USD 6069.9백만불), 에티오피아 (USD 3820.0백만불)에 이어 전세계 3위였으며, 2008년(USD 2551.8백만불)에도 아프가니스탄 (USD 4865.1백만불), 이라크 (USD9880.2백만불), 팔레스타인 (USD 2560.2백만불) 등의 분쟁 국가와 에티오피아 (USD 3327.8백만불)의 뒤를 이은 세계 최대 ODA 수원국이었다. 2007년 (USD 2551.8백만불)에도 이들 외에 탄자니아 (USD 2819.6백만불)에만 뒤졌을 뿐이다 (OECD 2011)

11) 이와 관련 오너십 개념이 국제개발협력에서 부상한 계기와 이를 둘러싼 담론에 대해서는 Sobhan (2009) 참조

12) Forsberg and Kokko (2007)

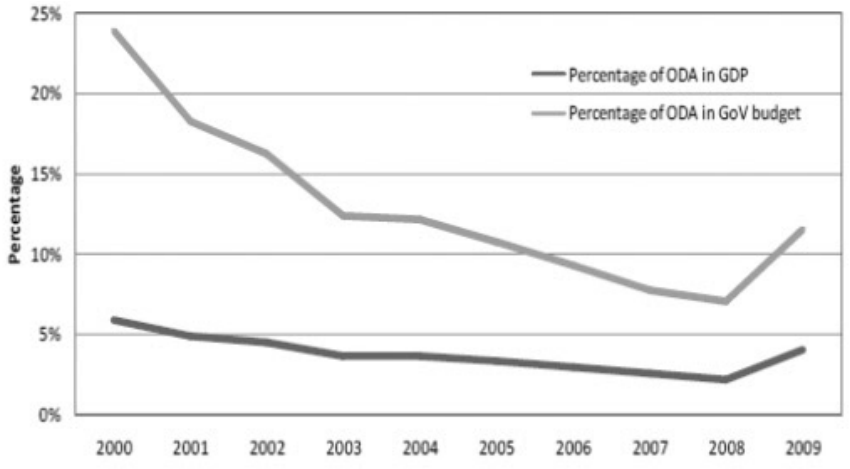
13) Ibid., Riedel (2006)

진 점점 더 많은 공여국/기관들이 점점 더 많은 재원을 이 분야에 할당함에 따라 이들이 더 큰 효과를 얻기 위해서는 분산된 공여에 대한 조정(coordination)이 필수적이 됐다는 것이다. 그러한 임무를 위해 중소기업 진흥과 민간부문 발전을 위한 파트너십 그룹(Partnership Group for SME Promotion and Private Sector Development)이 정기적인 CG회의에서 탄생했으며, 또 이 그룹의 효과성을 위해 분야 내 각 주제별로 작업그룹이 파생했다는 것이다. 보통 이러한 그룹에서는 공여국 대표 1인과 베트남 정부 인사 1인이 공동 대표를 맡고, 관련정책 입안 방향 및 프로그램 집행 절차를 논의하게 되는데, 서로 다른 이해관계를 가진 공여사회가 한 목소리를 내지 못한다면 자연히 베트남 정부가 더 큰 레버리지를 가져갈 수 있다.

마지막으로 베트남의 GDP 대비 수원 ODA 비율은 4% 안팎으로 머무르면서 실제적으로 타 수원국에 비해 원조 의존성이 그다지 크지 않다는 점이다. 이 비율은 최근에는 베트남이 중소득국가(Lower Middle Income Country) 그룹으로 이행했을 정도로 빠른 경제성장을 이루면서, 앞으로 점차 더 감소할 수 있으리라 예상된다.

베트남 ODA 수원 최근 동향에서 또 하나의 두드러진 특징 하나는, 베트남이 중소득국가가 됨으로써 앞으로는 무상원조의 비중이 상대적으로 작아지고 유상원조의 규모가 더욱 급격하게

〈연도별 베트남 GDP 및 국가 예산에서 ODA가 차지하는 비중 추이〉



*출처: Cox et al. (2011)

14) 2007년 베트남 내에는 대략 51개 (양자 28, 다자 23)에 달하는 공여국/기관들이 ODA 프로그램을 집행하고 있었다. (MPI 2007)

15) Cuong (2005), OECD (2006) p. 26에서 재인용

늘어난다는 분석과 전망이 꾸준히 계속되고 있다는 것이다[16]. 이는 다자개발은행들이 점차 베트남의 거버넌스에 대한 신뢰를 가지고 양허성 차관을 늘려왔기 때문이기도 하지만, 베트남 정부 역시 중소득국가의 덫에 빠지지 않기 위해 무역 및 지역경제 활성화를 위한 대규모 인프라 구축을 국가개발 최우선 순위에 올려두면서, 이에 적합한 차관형태의 ODA에 점점 더 많은 관심을 가지게 되기 때문이기도 하다. 또한 비양허성 차관의 도입 논의 역시 가속화되는 등, 원조의 형태와 원천이 변화함에 따라 새로운 원조 파트너십 구조에 대한 관심과 연구 필요가 대두하고 있다.

그런데 이 같은 논의에서 주의할 점은, 실제로 최근 집행되는 대 베트남 ODA의 성격을 들여다보면, 무상원조가 유상원조에 비해 비중이 작아지는 것은 사실이나 여타 개발 도상 수원국과 비교할 때 베트남은 여전히 매우 높은 무상원조 수원규모를 가지고 있으며, 이것이 줄어드는 추세 역시 그다지 급격하게 나타나고 있지 않다는 것이다 (아래 표 참조). 실제로 공여국 중 전통적으로 무상원조에 집중해 온 영국이나 덴마크 같은 국가들 중 몇몇이 차차 대 베트남 원조액을 줄이거나 철수하려는 움직임을 보이고 있는 반면[17], 스페인처럼 오히려 베트남에서의 개발협력에 대한 '학습'과 '이미지' 효과를 얻기 위해 새로이 대 베트남 원조에 대한 관심을 가지거나[18], 미국이나 호주, 한국의 경우처럼 양국 경제관계나 역내 외교안보 전략적 이해관계에 의해, 혹은 지역단위의 초국적 이슈[19]에 대응하기 위해 대 베트남 무상원조를 최근 몇 년간 오히려 늘려온 경우도 있다는 점을 고려할 때, 무상원조 규모가 향후 몇 년 이내에 갑자기 급격히 줄어들 것이라고는 생각하기 힘들다.

따라서 적어도 향후 5-10년간 베트남 내에는 여러가지 형태의 원조가 공존할 것이며, 비양허성 차관이라는 압박이 가시화함에 따라, 주어진 시간 내에 서로 다른 이들을 적절히 연계 및 혼용하여 최대의 개발효과를 내는 것이 베트남 정부의 최우선 과제일 것임을 짐작할 수 있다[20]. 또한 스페인만이 군중심리를 가지고 행동('herd behavior')하는 공여국은 아니며, 실제로 베트남에서 이루어지고 있는 여러가지 개발협력 사례 디자인 및 그 집행은 일종의 테스트 모델로서도, 타 수원국에 확대 적용될 수 있을지 모르는 모범 사례로서도 국제 개발협력계에서 많은 관심을 받고 있다는 점을 고려하면, ODA 정책 및 집행 관리자에게 베트남 내에서 이루어지는

16) Aid Effectiveness Forum (2010, 2011)
17) 2010-2011년 현지 DfID, DANIDA 관계자 및 방한인사 인터뷰 내용
18) Olivia(2011)
19) HIV/AIDS나 조류독감 등 질병 확산 방지, 인신매매 및 마약통제 역량강화를 위한 ODA 등이 대표적 예라고 할 수 있다.
20) ODA Strategic Framework 초안 (Vietnam 정부가 2011년 개발 파트너들에게 회람한 자료)

〈연도별 형태에 따른 베트남 내 ODA 순지출액 추이〉

단위: USD mil.

연도	무상원조(채무탕감제외)	유상원조
2000	694.22	1,366.85
2001	809.64	1,298.85
2002	752.98	1,097.14
2003	815.96	1,432.00
2004	866.9	1,252.70
2005	966.58	1,211.78
2006	968.14	1,119.90
2007	1,058.08	1,627.00
2008	1,097.66	1,446.69
2009	1,006.47	2,710.85

*출처: OECD/DAC (www.aidflows.net)

다양한 시도에 대한 학습은 거의 필수적이라 할 수 있을 것이다. 베트남 정부 역시 파리선언을 자국화(localize)한 후속조치였던 하노이핵심선언(Hanoi Core Statement)처럼, 부산세계개발원조총회 결과문서 내용에 대한 후속조치를 준비하는 등, 최신 국제개발협력계의 흐름에 맞춰 혁신적 개발재원을 조달하며 자체적 오너십을 강화하려는 독특한 시도를 공여사회와의 계속 논의하며 발전시키고 있다. 그러한 예의 하나로서, 2011년 논의를 거쳐 이제 막 개정되려고 하고 있는 ODA 관리법과, 이에 연계되어 새로이 발효된 PPP 관련 법령의 얼개와 추진 방향을 다음 장에서 좀더 자세히 살펴본다.

3) 베트남의 ODA 관련 PPP 정책 최근 동향: 스스로의 개발 기적을 이루기 위한 오너십과 전문성 활용의 연습(exercise)

몬테레이 컨센서스에서 언급한 혁신적 개발재원의 조달방법의 하나는 민관을 아우른 국내재원(domestic financial resources)의 활용인 점[21]을 고려할 때, 베트남 정부가 최근 ODA관련 법령[22]을 개정하여 '국내외 민간 부문이 ODA 재원에 접근할 수 있도록 허용하는 메커니즘을 개발[23]' 하려는 움직임은 그러한 국제 개발협력 사회의 동향에 부합하는 것이라 할 수 있다. 국가 개발단계에 따라, 즉 국내 저축의 가용성 여부 및 국가기관 역량의 수준에 따라 국내외 재원 활용의 상대적 중요성이 결정된다는 점에서[24], 중소득국에 진입하며 빠른 경제성장을 이룩하고

강력한 오너십을 가지고 있다고 평가받는 베트남은 또한 이러한 시도를 하기에 적합한 개발단계인 것으로 보인다. 동 법령의 개정안이 성공적으로 이행되면 정부는 우선 순위 개발프로그램을 집행하기 위해 공여사회가 제공하는 개발재원 운용에 대한 책임과 이로부터의 이득, 위험을 민간과 분담할 수 있게 될 것이다.

이 법령 개정 움직임에 앞서 베트남의 국내외 재원을 활용한 PPP 활성화를 위한 정책적 기반과 파일럿 계획은 2010년 공고되어 2011년 초 발효된 총리령[25]으로 이미 구축되었다고 할 수 있다. 동 령은 2009년 인프라 구축 관련 정부 법령[26]을 보완하여 PPP의 적용 범위를 넓히고 민간으로부터의 투자를 촉진하려는 목적으로 발효되었으며, 향후 3-5년간 다음 분야의 대규모 인프라 프로젝트들에 적용될 것이다[27].

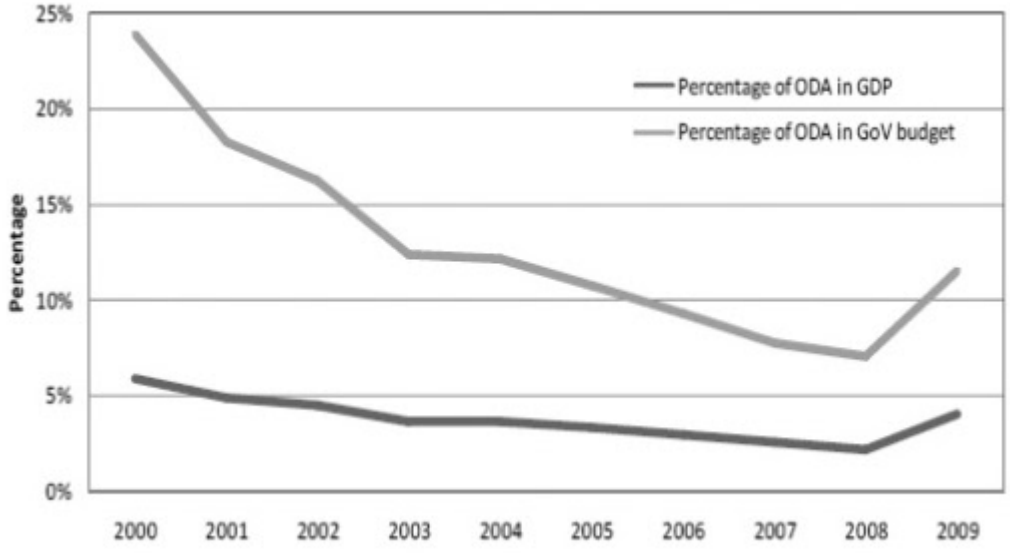
1. 도로, 다리, 터널, 페리
2. 철도 및 철도를 위한 다리와 터널
3. 도시 교통
4. 공항, 항구, 강
5. 위생수 공급 시스템
6. 전력 발전소
7. 보건시설 (병원)
8. 환경 (쓰레기 처리 시설)
9. 기타 총리가 결정하는 인프라 및 공공 서비스 프로젝트

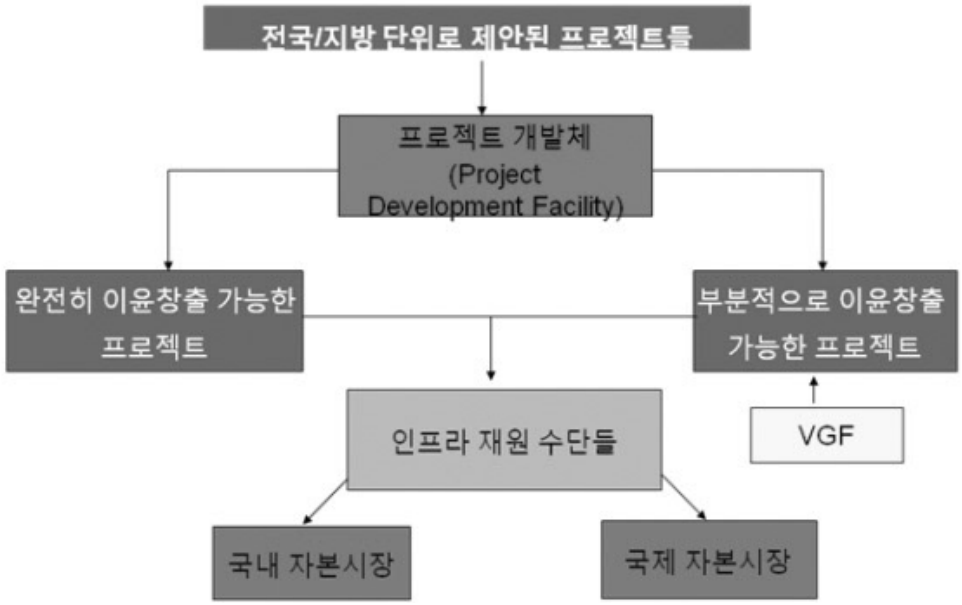
공여사회가 동 PPP 법령에 관심을 가질 수 밖에 없는 이유는, 공여사회 자체 내에서의 민간재원 활용에 대한 관심 외에도, 베트남 ODA 총괄부처인 기획투자부(Ministry of Planning

21) United Nations (2003), p. 6-9.
22) Decree 131/2006/ND-CP, Decree on Issuance of Regulation on Management and Utilization of Official Development Assistance
23) Cao (2011)
24) Nishizawa (2011)
25) Decision No. 71/2010/QD-TTg dated November 9, 2010 of the Prime Minister promulgating the Regulation on pilot investment in the public-private partnership form
26) Decree No. 108/2009/ND-CP dated November 27, 2009, on investment in the form of build-operate-transfer, build-transfer-operate or build-transfer contract
27) Dang and Huynh (2011)

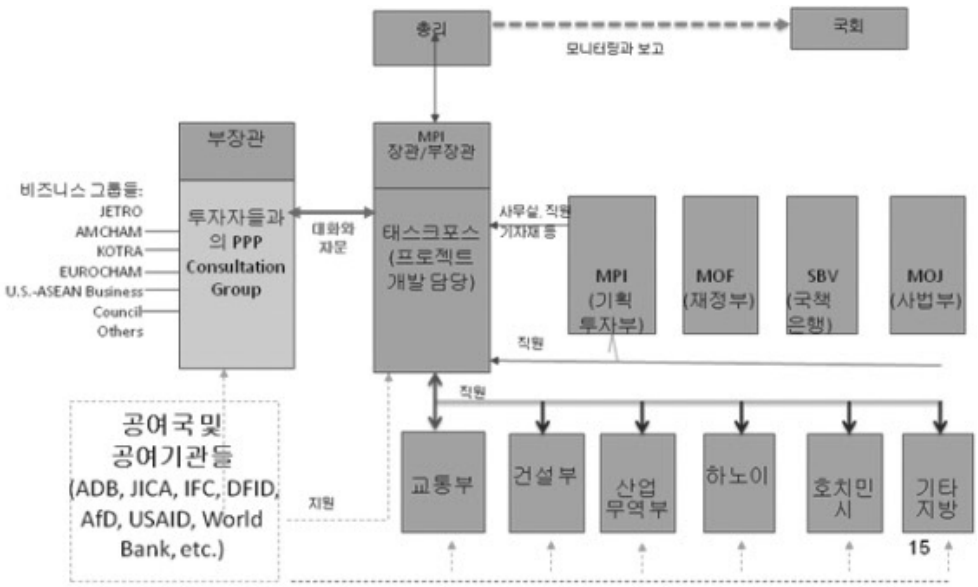
and Investment, 이하 MPI)가 이를 성공적으로 이행하기 위해 공여국들의 재원과 기술협력을 이끌어내는데 매우 적극적이라는 점을 들 수 있다. 2011년 4월 하노이 MPI에서 열린 한 · 베 ODA정책협의회에서도 MPI 내 ODA 담당국인 대외경제국(Foreign Economic Relations Department)에서는 동 법령의 로드맵과 조직 구조(안)을 설명하며 한국 측 해당기관들(KOICA, EDCF, KOTRA 등)의 적극적 관심과 참여를 독려한 바 있다. 특히 베트남 정부가 ODA 무상 및 유상 재원을 활용하기에 적절하다고 생각하는 PPP 대상 프로젝트는 민간부문이 당장 매력적인 이익을 기대하기는 어렵다고 생각해 투자를 꺼리는, 소위 바이어빌리티 갭 펀딩(viability gap funding, 아래 표에서 VGF)이 필요한 부문으로, 동 부문에 해당하는 프로젝트에 자국 정부예산 및 ODA 무 · 유상 재원을 결합해 사용하고 싶어한다. 베트남 정부가 생각하는 ODA 활용이 가능한 또다른 한 분야는 프로젝트 개발체인 태스크포스(Project Development Facility)에 대한 기술협력으로, 이 태스크포스의 프로젝트 준비 및 타당성 · 물론 MPI는 이러한 비교적 새로운 시도에 공여사회를 끌어들이는 것에 대한 각종 위험도 감수해야 한다. 즉 파일럿 프로젝트가 초기에 잘못될 경우 이는 공여사회 대부분으로 하여금 향후 유사한 시도를 꺼려하게 만드는 계기가 될 것이며, 많은 참여자로 인한 관료주의와 의사결정 시간

〈총리령 71에 따른 PPP 지원기금 운용 방안도 (안)〉

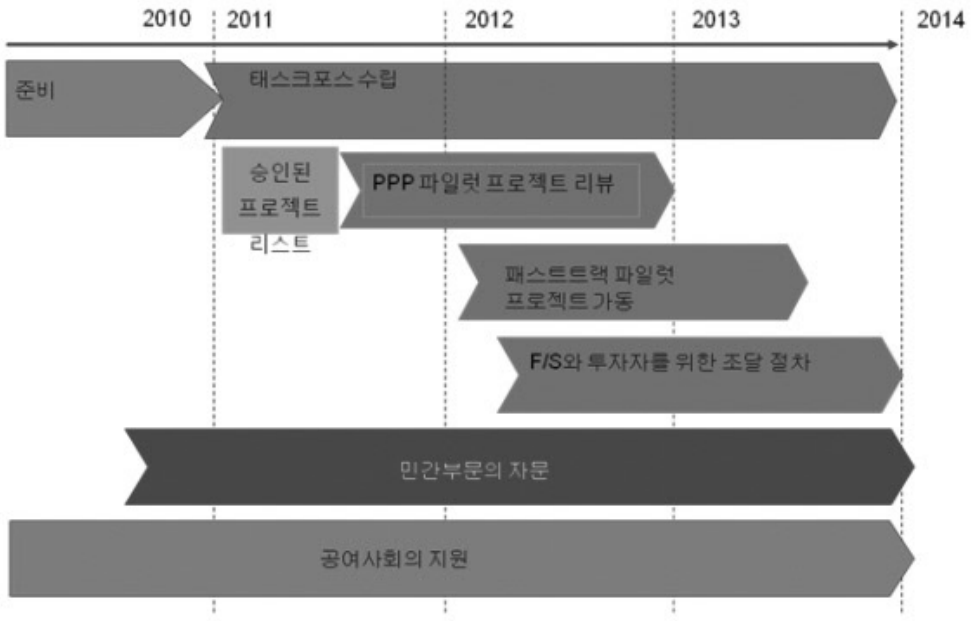




〈총리령 71에 따른 PPP-ODA 활용 방안을 위한 조직도 (안)〉



〈총리령 71에 따른 PPP 파일럿 프로젝트 가동 타임라인 (안)〉



*출처: MPI 발표자료 (2011), Decision 71 Roadmap: Roles for Government, Private Sector, and Donors

의 증가가 일어날 위험도 있다. 프로젝트 재원과 PPP의 복잡성 때문에 기본적인 학습과 설득에 필요한 시간도 요구된다.

이를 극복하기 위한 성공요인으로 MPI는 관료들보다는 투자자들의 필요에 대처하기 위한 태스크포스의 운용과, 이에 대한 고위 정치층의 지지를 언급한다. 이 외에도 성공적 파일럿 프로젝트를 위해서는 역량강화와 국제적 전문성이 필수이며, 이를 갖춘 전략 이행을 위해 더 많은 준비가 필요하다는 점을 알고 있다. 하지만 최근 베트남 정부가 ODA와 PPP를 연관지어 활용하려는 구체적 움직임은 무엇보다 그간의 실패 혹은 그다지 좋지 못했던 관련 경험[28]에서 오는 교훈을 발판으로, 보다 건설적인 정책을 수원국 정부 주도로, 그러나 공여사회와의 긴밀한 협력하에 마련하고 있다는 점에 의미가 있는 것으로 평가된다.

28) Jansen and Rama 2011

3. 결론 및 제언

본고는 국제 개발협력에서 점차 각광받고 있는 PPP의 개념과 적용 방향을 수원국의 시각에서 살펴보기 위해, 국제개발협력에서 통용될 수 있는 민관협력 정의의 범위를 살펴보고, 세계에서 가장 ODA 수원규모가 큰 축에 속하며 다이내믹한 개발협력 환경을 가진 것으로 인식되는 베트남의 독특한 ODA 수원 역사와 동향을 소개한 후, 이의 연장선상에서 최근 베트남 정부가 적극적으로 도입하려는 ODA관련 PPP 정책 방향과 관련 법령의 내용을 개괄해보았다.

민간재원의 개발협력 활용에 대해서는 기대가 큰 만큼 여러가지 우려와 비판도 제기돼 온 것도 사실이다. 정부 주도 ODA와 결합한 민간재원 활용 정책 및 실행 방안 마련은 '파트너십'이나 '빈곤감소', '포용' 등의 보편적 가치를 암시하는 용어 사용을 통해 신자유주의를 재주조하고 이를 국가주도 개발관과 결합시킨 다는 의심을, 특히 몬테레이 컨센서스 등을 통해 초국적 자본이 개발협력에 적법하게 참여할 수 있게 길을 터놓았다는 비판을[29] 받은 바 있다. 집행적인 측면에서 보면 수원국 거버넌스에 부패나 족벌주의(nepotism) 등의 문제점이 있을 경우, 정부 주도의 민간재원 활용이 왜곡된 경제 및 사회발전구조를 오히려 심화시킬 위험도 있다. 또한 이러한 정부와 자본의 결합을 통한 개발의 추구에 의한 최빈곤층에 대한 빈곤감소의 효과는 잘해야 미약하거나 오랜 시간이 흐른 후에 간접적으로나 일어날 것이라는 짐작도 일견 가능하다.

그와 같은 위험과 불확실성에도 불구하고 개발협력에서 PPP가 점점 더 각광받는 이유는, 무엇보다 당장 필요한 개발재원의 충원 가능성을 제시하기 때문일 것이다. 소위 '혁신적' 개발재원의 활용이 가지는 효과성의 비교우위에 대한 정보가 아직 미약하여, 완전히 새로운 원조 틀을 만들어 내기 보다는 기존의 원조 틀 안에서의 개혁이 이루어져야 한다는 주장[30] 역시 기존 ODA 구조 내에서 운용이 가능한 다양한 PPP적 접근에 힘을 싣는다.

게다가 이에 대한 정책 입안 및 집행 과정에서 무시할 수 없는 장기적 학습 효과와 다양한 관계자의 역량강화를 기대할 수도 있다. 베트남의 경우 PPP-ODA 활용방안 조직도에서 보듯, 동 메커니즘이 가동된다면 이를 통해 개발에 대한 학습과 결과에 대한 논의가 공여사회와 베트남

29) Soederberg (2005)
30) Jones (2012)

정부 간에 더욱 활발해질 것은 확실하다. 민간부문 및 민간부문 담당 정부 기관들이 대거 이러한 메커니즘에 참여함으로써, 그동안 ODA 담당 기관들 사이에서만 이루어져왔던 ODA 관리에 대한 이해관계자 외연이 현지에서도 대폭 확대될 것도 예상할 수 있다.

이러한 변화를 고려할 때, 전략적 동반자 관계를 유지하며 향후 일정기간 계속해서 베트남을 최우선 ODA 협력국으로 대할 한국이 취할 전략을 고민할 필요가 있다. 프로그램형 원조(program based approaches)와 마찬가지로, ODA 활용에서 비교적 새로운 시도인 이러한 수원국 주도의 PPP 접근법에 참여했던 선행 사례나 경험에 기반한 연구결과는 국내에선 거의 찾아볼 수 없다. 한국이 경제개발 과정에서 PPP를 활용한 경험과 사례에 대한 연구는 존재하나, 이것을 현재 한국이 개발도상국에서 운용하는 ODA와 어떻게 연결할 수 있을지를 이들로부터 자동적으로 도출하기에는 ODA의 개념과 그를 둘러싼 환경이 이미 너무 많이 복잡하게 변화했다고 할 수 있다.

이러한 때 더욱 중요해지는 것은 수원국 정부는 물론 현지 공여사회와의 정보 공유와 공동학습 및 파일럿 프로젝트에 대한 적극적 참여일 것이다. PPP등의 혁신적 접근에 대해 철저한 연구에 기반한 시도와 그 결과로부터의 학습이 우선 과제다. 이는 한국 ODA 선진화를 위한 최근 몇 년간 지속적으로 제기된 현장화와 원조조화 증진의 필요성과도 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 또한, 베트남 정부가 주도하는 PPP 기구에 한국 내의 서로 다른 기관들(KOICA, EDCF, KOTRA 등)이 각각 관여할 수 있는 사태를 맞아, 이들 기관들의 정책적 일관성 없는 각자의 참여는 한국과 베트남 양측 시각에서 모두 효율성과 효과성을 저해할 수 있다는 점을 특히 주의해야 한다. 이를 방지하기 위해서는 설립 목적과 운영 체계가 다른 각각 기관의 현장화를 가속화해 현지에서 공관을 중심으로 한 ODA 협의체 기능을 강화, 기관간 정보 공유 및 ODA 관련 협조체제를 긴밀히 발전시켜나가야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

참고 문헌

1. 국외문헌

Aid Effectiveness Forum (2010), Aid Effectiveness Progress Report: Enhancing Aid Effectiveness for Sustainable Development. Hanoi, AEF

_____ (2011), Aid Effectiveness Progress Report: Enhancing Aid Effectiveness for Sustainable Development. Hanoi, AEF

Brinkerhoff, D.W. and J. M. Brinkerhoff (2011), 'Public-private partnerships: Perpectives on purposes, publicness, and good governance', Public Administration and Development 31(1): 2-14

Busan Partnership for Effective Development Cooperation (Outcome Document), Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29

November-1December,2011,
accessedat:http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

Dang T. D. and Huynh T. L. (2011), 'Vietnam's New Public-Private Partnerships Legal Framework: A Work in Progress' accessed at:

http://www.vietnamica.net/vietnam%E2%80%99s-new-public-private-partnerships-legal-framework-a-work-in-progress/

Forsberg, L.T. and A. Kokko (2007), The role of donors in Vietnamese development planning, Working Paper 238, Stockholm School of Economics, Sweden accessed at: http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0238.pdf

Le Thuc Duc, Nguyen Thi Thanh Ha, Tran Thi Hanh, and Nguyen Thu Hang (2004), "Synergies between the official development assistance and private investment: The 1993-2003 experience in Vietnam", OECD Global Forum on International Investment

Cao, M. C. (2011), 'Introduction About the Draft of New Decree Replacing Decree

131/2006/ND-CP', ODA Newsletter, No. 37, Ministry of Planning and Investment

Cox, M, Tran, T. H., and Tran, H. (2011), Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation. Accessed at: http://www.oecd.org/dataoecd/61/16/47083805.pdf

Jensen, O. and Rama R. (2011), 'Vietnam set to lay its PPP ghosts to rest', Global WaterIntelligence,accessedat: http://www.globalwaterintel.com/archive/12/11/general/vietnam-set-lay-its-ppp-ghosts-rest.html

Jones, S. (2012), 'Innovating Foreign Aid ? Progress and Problems', Journal of International Development 24(1): 1-16

Ministry of Planning and Investment (2007), Overview of ODA Mobilization and Usage in Vietnam, accessed at: http://oda.mpi.gov.vn/english/ODAinVietnam/tabid/240/language/en-US/Default.aspx

Nishizawa, T. (2011), 'Changes in Development Finance in Asia: Trends, Challenges, and Policy Implications', Asian Economic Policy Review 6: 225-244

Nye, Joseph (2004), Soft Power: The Means to Success In World Politics. New York, Public Affairs

OECD (2011), Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2011: Disbursements, Commitments, Country Indicators, OECD Publishing

_____(2006), Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA. DAC Guidelines and Reference Series, accessed at: http://www.oecd.org/dataoecd/23/40/36566902.pdf

Olivia, I. (2011), 'Newcomers to Like-Minded Aid and Donor Darlings: The Strange Case of Spain and Vietnam', Development Policy Review 29 (6): 749-770

Riedel, J. (2006), 'Aid and Growth: Reflections on the Experiences of Vietnam and China', a paper presented at the Canadian Institute of International Affairs' Foreign Policy Conference, Building Global Prosperity: Canada's

Engagement with the Developing World, Vancouver BC, March 9-10, 2006. Accessed at: http://www.sais-jhu.edu/faculty/riedel/pdf/Aid_and_Growth.pdf

Sobhan, R. (2004), 'Aid Effectiveness and Policy Ownership' in: Catalysing Development? A Debate on Aid, Jan P. (ed.), Blackwell Publishing, Malden/Oxford 2004, pp. 171-180

Soederberg, S. (2005), 'Recasting Neoliberal Dominance in the Global South? A Critique of the Monterrey Consensus', Alternatives: Global, Local, Political 30(3): 325-364

United Nations (2003), Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development: The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. New York, the United Nations Department of Public Information. Accessed at:
http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

World Economic Forum (2005), Building on the Monterrey Consensus: The Growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development

_____ (2006), Building on the Monterrey Consensus: The Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment

민관협력사업과 시민사회(CSO)의 참여: 몽골 사례에서의 시사점

오 주 현 (KOICA 민관협력실 과장)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 민관협력사업 이행성과
Ⅲ. 몽골의 민관협력사업 추진현황 및 시사점
Ⅳ. 향후 시민사회(CSO)[1]의 역할 및 방향
Ⅴ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

최근 개발협력의 담론이 '원조효과성'에서 '개발효과성'으로 이행되면서, 인권 · 여성 · 민주주의 등 시민사회가 강조한 주제가 화두가 되고 있다. 이에 KOICA의 민관협력사업도 기존의 전통적인 개발NGO 중심의 지원에서 인권, 종교, 노동조합, 기업, 대학 등으로 참여대상이 확대됨에 따라 변화된 국제환경 및 국제 원조규범과의 조화를 고려한 개발사업을 지원하는 형태로 변화하고 있다.

특히, '사업컨설팅+사업관리/모니터링+평가+역량개발'이 종합적으로 연계된 지원방식에 대한 시민사회(CSO) 및 민간의 수요를 반영하여, 민관협력사업에 대한 프로그램을 브랜드화하고, 통합 브랜드 체계 하에 관련 사업수행 세부프로그램을 구성한 파트너십 구축을 위해 노력하고 있다.

1) 시민사회(CSO) : Civil Society Organization의 약자로, 개발NGO · 여성단체 · 의료보건단체 등 다양한 시민사회 해위자들이 국제개발협력에 참여. 이를 포괄하는 용어로 사용 중임. CSO는 '08년 제 3차 원조효과성고위급회담에서도 독립적인 주요원조행위자로 인정된 바 있음.

더불어, KOICA는 OECD/DAC 국가들이 시행하고 있는 시민사회(CSO)협력프로그램 조사·분석 및 한국의 현황을 고려하여 시민사회(CSO)협력프로그램에 기여할 수 있는 사업들을 개발하여 점진적인 도입을 준비하고 있으며, 민간부분과의 협력방안을 확대하기 위해 국내기업의 글로벌 사회공헌(CSR)과 ODA를 연계하는 다각적인 방안을 검토하고 있다.

또한, 최근 G20, 부산세계개발원조총회(HLF-4) 등을 통해 개발효과성에 대한 중요성이 강조되면서, 결과에 초점을 둔 개도국 중심의 맞춤형 개발 지원으로 패러다임이 전환되고 있다. 지난 부산총회 때에도 본회의 외에 다양한 포럼 및 부대행사[2] 개최를 통해 개발협력의 새로운 이정표를 마련하였다. 그러므로 민관협력사업에서도 G20 개발의제 등 주요 개발협력 이니셔티브와의 연계한 사업 추진 기반 구축이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

물론, 금번 부산세계개발원조총회의 성과가 다소 제한적인 측면이 있지만 시민사회에서 주창한 이스탄불 원칙, RBA[3]에 기반한 파트너십 및 민간부분의 역할 강화 등 향후 '부산 파트너십' 이행체제(Post-Busan mechanism) 구축에 기여하기 위한 시민사회(CSO) 및 민간부분의 역할은 확대될 전망이다. 무엇보다 오너십·리더십에 기반한 부산 파트너십의 성공적인 추진을 위해 협력기반을 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이 과정에서 시민사회 및 민간부문의 의견 수렴 및 협력 강화가 필요하며, Post MDG와 연계하여 부산총회 합의사항 이행에 대한 기반을 민관협력사업 차원에서도 마련해야 할 것이다.

더군다나, 2012년은 KOICA가 OECD DAC 개발협력정책·집행심사(Peer Review)를 받는 해이기도 하다. 2008년 DAC 특별검토결과 주요 권고사항 중, '대외원조 구조'에 대한 조치사항으로 '시민사회와의 협력 확대'가 언급된 바 있다. 상기 사유로, 본고에서는 그간 민관협력사업 이행성과 고찰을 통해 체계적인 이행현황을 분석하고 및 몽골 지역에서 추진된 민관협력사업의 실제 사례를 통해 시사점을 도출하고, 향후 개발원조에서 시민사회(CSO)의 역할 및 나아가야 할 방향에 대해 모색해보고자 한다.

2) 주요포럼: 시민사회포럼('11.11.26-28), 의회포럼('11.11.29), 청소년포럼('11.11.29), 민간기업포럼('11.11.30)
부대행사: 50여개, OECD개발전략, G20개발의제 아웃리치 행사, 포용적 성장, 물과 개발, Making Reform Happen, 한국원조역사전시회 등

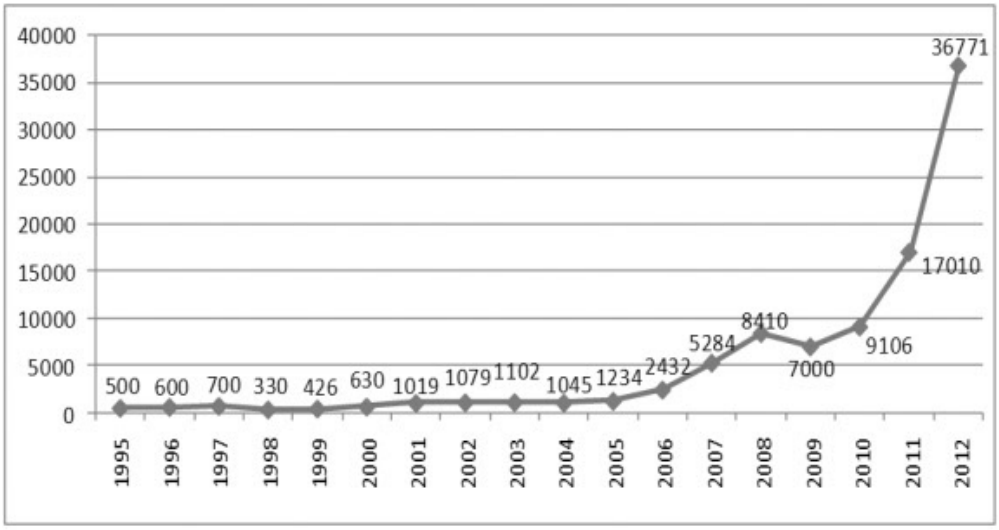
3) RBA : '인권에 기반한 접근', Rights-Based Approach의 약자로 최근 국제사회에서 인권과 개발의 양립을 위해 논의되고 있으며, 국제인권규범에 근거하여 빈곤퇴치를 위한 개발사업을 실시한다는 의미

Ⅱ. 민관협력사업 이행성과

KOICA의 민관협력사업 예산규모는 1995년부터 현재까지 점진적으로 확대되어 왔으며, 특히 지난 2010년 한국정부가 발표한 '국제개발협력선진화전략'[4]에 근거, 시민사회(CSO) 및 민간부문에 대한 지원규모 확대 계획에 대한 결과가 가시적으로 도출되고 있다.

더불어, 그간 개별 CSO의 사업수행 역량이 개선되어 단체별 사업수행 건수가 대폭 증가하였으며, KOICA 사업에 참여하는 단체 및 지원국가 수가 확대되었다.

〈 KOICA의 민관협력사업 예산변화의 추이(1995~2012) 〉



또한, KOICA는 CSO지원 사업에 2010년부터 다년도 사업을 도입하고 지원금에 대한 매칭규모를 확대하여, 사업에 대한 예측성 및 안정적인 사업운영을 도모하고 있다. 또한, 국제개발협력에 있어, 시민사회 참여 및 기여를 중요한 요소로 인정하고, 시민사회 기여를 최대화할 수 있는 환경조성(Enabling Environment)에 협력하고 있다. 국제원조동향 준수를 통한 지원 프로그램 강화 차원에서 시민사회 지원에 대한 매칭비율 확대 및 국내 NGO의 취약한 인력 및 조직운영 상황 등을 감안하여 간접비를 점진적으로 확대 지원할 예정이다.

4) '국제개발협력선진화전략'

〈 KOICA NGO 지원금 매칭비율 현황 〉

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년(잠정)
지원금지원비율	50%	60%	70%	70%	70~80%

〈 KOICA NGO 간접비 반영 현황 〉

구분	2010년	2011년	2012년	2013년(잠정)
간접비 반영비율	–	5%	6%	7%

한편, 2008년까지 개발NGO대상 단일화된 사업프로그램 운영에서 개발협력이해증진 프로그램(2009), 글로벌사회공헌(CSR)파트너십 프로그램(2010)을 신규 도입하여 실시함으로서, 민관협력사업 참여의 폭이 확대되고 있다.

더불어, 사업에 대한 정보공유, 다양한 단체 및 기관 참여 확대를 위한 지원사업을 실시하고 있으며, 분야별 포럼 · 주제별 세미나 등 우량 사업발굴 기회를 확대하고 협력 네트워크 조성을 위한 공식 채널의 장을 마련하여 왔다. 국제개발협력 분야의 다양한 이슈를 선정하여, 해당분야의 전문가 및 CSO 활동가들과 심도있는 토론의 장을 정기적으로 개최하고 있으며, ODA 사업을 수행하는 단체들에게 필요한 정보와 네트워크를 제공하여 효과적인 사업을 수행하도록 지원하고 있다.

한편, 향후 '국제개발협력선진화전략'에 의거하여, 민관협력사업 규모가 2015년까지 약 900억으로 확대될 예정임을 고려하여 체계적인 기반 마련 및 전략을 보완하기 위한 연구용역[5]을 실시하기도 하였다.

KOICA에서는 연구용역 결과를 참고하여 민관협력사업의 효과적인 추진을 위해 민관협력사업 중기전략(2011-2015)을 수립하였고, DAC 가입이후 우리나라 민관협력사업의 발전방향을 모색하고 있다. 특히 중기전략에 근거하여, 기존 민간단체지원사업의 단일화된 사업추진체계에서 다양한 사업추진방식을 도입할 예정이다.

5) 개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력방안 연구(2011.11)
효과적인 공공-민간파트너십 사업모델 연구(2011.8)

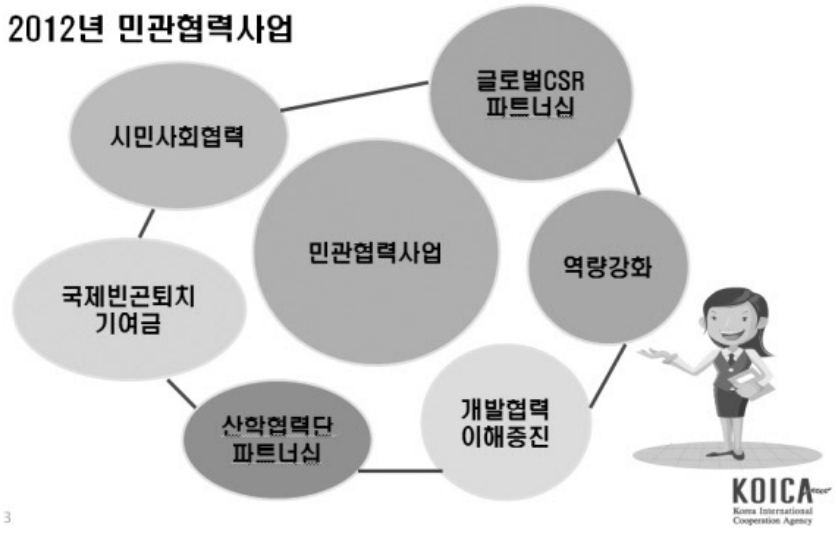
현지 CSO지원 사업을 실시

전문성을 가진 파트너국 현지CSO를 지원하여 파트너 국가의 빈곤퇴치와 경제사회 발전에 기여

현지사업장 Peer Review 실시

시민사회의 사업수행 역량 강화를 위해 현지사업장을 서로 방문하여 상호학습, 개발사업 · 현지와 관련된 다양한 정보 공유, 사업평가

최근에는 사업선정-시행-평가 전반에 걸친 전략적이고 일관성 있는 사업추진을 도모하기 위해 단위사업별 선택과 집중을 통한 프로그램 유형을 개선하였다. 즉, 연도별 각 사업추진 계획을 수립하여, 사업별 모델 프로그램 개발계획 수립 하에 단계별로 실시하고, 프로그램 내용 · 실시방법 · 모니터링 등에서 타 공여국의 선진사례들을 벤치마킹하되, 국제원조규범을 반영하고 사업수단간 연계성 제고 방안을 포함하는 프로그램을 개발하고 있으며, 프로그램별 특성을 고려한 사업별 브랜드네임[6]을 도입하였다. 기존에 '지원사업'이라는 사업명칭에서 더욱 폭넓고 다양한 주체의 참여(개발NGO, 노조, 협동조합 등)를 통해 빈곤감소를 위한 사업을 수행할 수 있는 개방적인 방향으로 사업을 운영하기 위해 '시민사회협력프로그램' 등의 명칭을 도입하였다.



6) 그림 '2012년도 민관협력사업' 참조

또한, 한국정부의 ODA자금, CSO지원규모 확대, 국제개발협력사업에 대한 사회적 관심 증가 등으로 KOICA 사업에 참여하고자 하는 단체 증가 추세를 고려하여 내실 있는 사업파트너기관 육성을 위해 2012년부터 사업발굴지원을 실시할 예정이다. 사업발굴지원은 사업발굴 및 기획 단계부터 단체에 대한 일련의 체계화된 컨설팅을 지원하는 사업으로 그간 시민사회의 지속적인 요청사항이 반영된 사업이라 할 수 있다.

사업발굴지원

KOICA에서 제공하는 소정의 사업관리교육을 이수한 단체에 한하여, 사업공모 참여기회 부여 및 전문가 컨설팅을 통한 사업기획 및 관리 지원

ex)사업관리교육실시→사업공모(Concept Paper)→전문가동반 사업컨설팅(현지조사포함)→사업실행계획서 작성→사업약정체결

특히, 사업계획 당시 의도한 결과를 달성하고 다양한 사후관리 방안을 통한 사업의 지속가능성을 확보하기 위해, 사업과정에 성과관리체계 및 도구(PDM 기법) 활용을 확대하여 성과 결과 중심의 평가체제로 전환하고 있다. 사업기획 단계부터 논리모형 및 지표활용을 통해 모니터링 및 평가계획을 수립하도록 하였으며, 평가결과에 대한 Feedback을 이행하도록 제도화한 것이다. 이와 더불어, 사업계획서 개선 및 사업수행기관대상 성과관리 교육을 실시하고 있다.

더불어, KOICA는 국내 시민사회(CSO)와 민간부문의 열악한 사업여건을 고려하여, 다양한 이해관계자들의 만족도를 제고할 수 있는 역량강화프로그램을 진행하고 있으며, 특히 전달방식에 있어 다양화를 추진하고 있다. 대학산학협력단, 사회적 기업, 대학병원, NGO 등 다양한 참여기관의 역할을 지원할 수 있는 사업지원 및 교육 프로그램을 운영하고 있다. 더불어, 개발NGO 대표자들을 대상으로 한 연수프로그램 운영을 통해 효율적인 민관협력사업을 추진하기 위한 공감대를 형성하기 위해 그간 많은 노력을 기울여 왔다. 그 외에도 현지의 사업수행역량강화를 위한 사업 및 현지직원교육 등을 추진하여 사업효과성 제고를 위한 많은 노력을 경주해 왔다.

한편, 급격한 대내외적 환경변화에 대한 한국 시민사회(CSO) 및 민간부문의 유연하고 적극적인 대응책을 마련하고자 단체의 책무성 및 투명성증진을 위한 활동을 지원할 예정이다. 사업수행 및 조직운영에서 책무성과 투명성 확보를 통해 개발원조 사업의 질을 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 투명성과 책무성을 강조하는 국제사회 개발원조의 기준에 부합하는 개발원조사업을 수행할 수 있어야 하기 때문이다.

최근에는 선진공여국의 시민사회경험 및 민-관협력 경험을 공유하고 보다 효과적인 프로그램 운영을 위해 한국의 시민사회 조직(G-CAP, KoFid)[7] 및 컨설팅 기관을 지원하여 국제 시민사회와의 연계조직 강화를 지속적으로 지원하고 있다. 국제 시민사회가 주최하는 각종 세미나, 포럼, 회의 등에 참여하여 지속적인 시민사회 네트워크 조성에 기여할 수 있도록 지원하고 있으며, 국내 컨설팅 기관과 분야별 · 주제별 공동협력사업을 실시하여 민관협력사업의 다양한 이해관계자들과 협력을 추진해 오고 있다.

Ⅲ. 몽골의 민관협력사업 추진현황 및 시사점

본 장에서는 민관협력사업사업이 다수 추진되고 있는 동남아지역 중 몽골의 민관협력사업 추진현황 및 시사점에 대해 살펴보기로 한다. 본 장에 기술되는 내용은 민관협력사업중 시민사회협력프로그램, 즉 NGO지원사업에 한정하여 기술하며, 2010년에 발간된 NGO지원사업 종합평가 보고서 및 사업별 중간 · 종료보고서 등에 근간을 두고 있음을 참고로 밝혀둔다.

Ⅲ-1. 몽골에 대한 개괄

먼저, 몽골은 민간단체지원사업 부문에 있어 아시아에서 지원규모가 제법 큰 국가로 분류되고 있다. 몽골은 과거 오랜 기간 공산주의의 식민지화를 거치면서 보편적 초등교육의 이수율은 높으나, 청소년들의 공동체성이 미비하고, 사회적 부적응, 주체의식 부족 등으로 청소년들이 각종 범죄에 노출되어 있고 전반적인 국민들의 사회적 책임 의식이 부족한 상태이다.[8] 몽골 정부 통계청이 발표한 자료(2008년도)에 따르면 정규교육과정 1~11학년까지의 이수율은 95%이지만 청소년의 범죄율은 전체 범죄율 중 55.1%이라고 한다.[9]

또한, 몽골은 총 인구 273만명(2009)으로 절대인구가 매우 적은 편이며, 문맹률 2.7%, 출생

7) G-CAP : Global Call to Action against Poverty, 지구촌빈곤퇴치를 비롯한 MDGs 달성을 위하여 활동하는 130여개국 NGO 국제연대체
KoFID : 국제개발협력시민사회포럼(Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation)은 한국의 시민사회단체가 국제개발협력의 효과성 증진을 위해 결성한 네트워크

8) 몽골의 전통과 민속보기, 박환영 저, 박이정 2008

9) Mongolia Statisticla year book 2008, p.393 National statistical office of Mongolia

율 21.5%로 성장 가능선이 엿보임에도 불구하고, 유아 사망률이 39.88%에 달하며, 총 인구의 절반이 수도인 울란바타르에 집중되면서 도시 내 빈곤 계층의 수가 급증하고 있는 실정이다. 울란바타르시에서 생활하는 사람들중에 60.8%가 시내 중심가에서 생활하고 있으며, 전체 인구 중 80%가 빈곤층에 속하고 있다. 특히 유아의 주된 사망원인은 경제적 빈곤으로 인한 각종 질병이라 파악되고 있다.

몽골은 사회경제적 생활면에서 2차 산업이 크게 발달하지 못한 단계로 생활에 필요한 대부분의 것들을 수입에 의존하고 있으며, 경제적으로 세계 각국의 지원과 원조에 의존하고 있다. 2008년 몽골 통계에 따르면, 국민 1인당 총수입(GDP)는 $1,920이며, 세계은행 통계에 의한 국민총생산량(GNP)은 $2,900로 나타났다.

몽골은 전통적으로 국민들 대부분이 목축업에 의존하여 생활하고 있으나, 최근 목축업에 종사하는 사람들이 경제생활의 어려움으로 인해 목축업을 포기하고 몽골의 수도인 울란바타르시로 이주하는 현상이 해마다 증가되고 있다. 도시민층으로 생활하는 사람들이 최근에 급속하게 증가되면서 주거환경과 생활환경의 문제, 아동들의 양육과 교육 등 다양한 사회문제가 발생되고 있다. 특히 어려운 환경에 있는 몽골을 돕기 위해 활동하는 여러 국가의 INGO들을 볼 수 있다.

몽골의 교육환경은 대부분 공교육에 의지하고 있는 상태이며, 아직 사교육이나 정부차원에서 지원하는 방과 후 교육프로그램 등의 교육여건은 여러 면에서 열악한 상태이다. 하지만 빈부격차에 따른 교육환경의 질은 많은 차이를 보이고 있다. 정부차원에서 방과후 교육 및 개인의 적성개발과 증진을 위한 교육프로그램을 운영하는 장소가 있기는 하지만, 프로그램에 참여하기 위해 소요되는 비용은 100% 이용자 부담으로 되어 있어, 이용자 대부분이 특정계층의 자녀들로 제한되는 경우가 많다. 물론, INGO나 종교단체에서 운영하는 방과후 교육프로그램이 있지만 재정적인 어려움과 인적자원의 부족으로 크게 활성화되지 못하고 있는 상태라고 할 수 있다.

또한, 몽골의 사막화, 황폐화의 심화로 인해 몽골 국민들의 삶의 질 저하 문제도 심각하다. 기후변화로 인해 지난 60년간 몽골의 연평균 기온은 1.92℃상승되었고, 강수량은 2% 감소하였으며 지난 50년간 증발량은 100mm증가한 것으로 보고되고 있다. 이로 인해 최근 10여년간 많은 수의 우물, 샘, 호수 등이 고갈되고 있으며, 현재 국토의 50%가 사막화되었으며, 90.2%가 사막화 위기에 직면해 있다.(2009) 더불어, 무분별한 가축 방목으로 인하여 초원이 파괴되고 있으며, 회복능력이 점차 상실되어 가고 있다. 이처럼 사막화로 인해 수도인 울란바타르시로 몰려드는 환경난민이 급증하고 있는 실정이다.

뿐만 아니라, 80년대 말까지 몽골 전체 경제의 30% 이상을 차지하던 구소련의 지원이 소련 붕괴 이후 1990년과 1991년 사이 갑자기 중단되고 더불어 몽골의 정치적 혼란과 자연재난 등이 겹치면서 몽골 경제는 2002년까지 장기 침체를 겪었으며, 그 결과 국제사회의 도움을 필요로 하는 빈곤국가에 머물고 있다.

이후 2000년 UN 회원국들이 빈곤문제 해결을 위해 MDGs 달성을 약속하면서 몽골도 외부 지원 및 몽골 정부의 노력 등을 통해 빈곤율이 감소하는 추세에 있다. 그러나 전체적인 빈곤율은 감소한 반면, 도시외곽지역의 경우 오히려 빈곤율이 위에 언급한 여러 상황으로 인해 증가함을 알 수 있다. 이는 도시 중심부보다 도시 외곽 및 농촌지역으로 갈수록 시장과의 거리, 기반시설의 부족, 교육에 대한 제한된 기회, 부족한 정보 등에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서, 몽골 환경과 상황에 맞는 지역 중심의 개발 모델 지원을 통해 빈곤문제 해결이 필요하다.[10)]

Ⅲ-2. 몽골 민관협력사업 특징 및 시사점

우선, 몽골에서 진행되고 있는 NGO의 현황을 살펴보면 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다.[11)]

o 사업수행방식을 크게 국내NGO의 현지 지부가 직접 수행을 하는 경우와 몽골 현지NGO와 협력 · 위임하는 경우가 대부분임.
  - 현지NGO와 협력 · 위임하는 경우는 국내NGO의 지원 및 사업협의, 원활한 의사소통에 기반한 사업수행, 단순한 예산지원 등의 협력이 이루어지기도 함.

o 사업지역은 대다수가 수도인 울란바타르 지역에 집중되는 경향이 있으며, 이러한 현상은 몽골의 특징에 기인함.
  - 울란바타르를 중심으로 도로, 통신 등 사회간접시설이 구축되고 있으며, 이로 인해 수도로 유입되는 인구가 계속 증가 추세임.
  - 특히, 수도 외곽에 주로 빈민층이 거주하는 게르촌이 확대됨에 따라 이들에 대한 사업수요가 증가하고 있는 추세임.

10) 참고 : The Millenuim Develpment Goals Implementation 2nd National Report, Mongolia 2007
11) NGO지원사업 종합평가 보고서 p.151 몽골 현지평가

o 사업책임자 형태는 단체의 본부에서 파견한 형태와 현지협력기관에 위임한 형태로 크게 구분됨.

o 사업내용은 주로 지역개발과 특정 단일분야 지원사업의 형태로 구분됨.
- 지역개발은 도시 지역에서 2개 이상의 분야 및 Target group을 대상으로 하여 진행되는 도시지역개발사업(Urban Development)과 지방에서 2개 이상의 분야 및 Target group을 대상으로 하여 수행되는 지방지역개발사업(Rural Development)
- 특정 단일분야 지원사업은 주로 의료, 교육, 주거의 형태로 나타나며, 지속적으로 사업이 이루어지는 교육의 경우 효과적인으로 보임.

참고로, 최근 3년간 몽골에서 진행된 민간단체지원사업 목록이다.

연도	국가	단체명	사업명 (사업내용)
2009	몽골	시민정보 미디어센터	몽골 바양노르군(郡) 사막화방지를 위한 조림사업
		인구보건복지협회	몽골 청소년 성생식보건 사업
		지구촌공생회	몽골 게르촌 도시빈민을 위한 청소년 문화센터 및 식수지원 사업
		지구촌나눔운동	몽골 유목민 정착을 위한 축산시범마을 보급사업
		하트하트재단	몽골 울란바타르 칭글테 결식아동 건강증진 사업
		한마음한몸 운동본부	몽골 울란바타르 지역 청소년을 위한 교육지원사업
		한몽교류진흥협회	몽골 울란바타르시 종묘지원사업

연도	국가	단 명	사 업 명 (사업내용)
2010	몽골	위드	몽골 학교급식 시범학교 운영사업
		하트하트재단	울란바타르 칭글테, 수흐바타르 구 결식아동 건강증진사업
		지구촌공생회	몽골 게르촌 농업교육사업
		지구촌나눔운동	몽골유목민 정착을 위한 축산시범마을 보급사업
		푸른아시아	몽골 바양노르솜 사막화.황사방지 성공 모델 구축을 위한 조림사업
		한국가톨릭의료협회	몽골 다르항 제1병원 안과 지원사업
		한마음한몸운동본부	몽골 울란바타르 지역 청소년을 위한 교육지원 사업

연도	국가	단 명	사 업 명 (사업내용)
2010	몽골	한국가톨릭의료협회	몽골 다르항시 아동, 청소년을 위한 학교보건 시스템 구축
		지구촌나눔운동	몽골 사료은행 정착 및 지속가능한 축산시범마을 모델 보급사업
		한마음한몸 운동본부	몽골 울란바타르 지역 청소년을 위한 교육지원 사업
		푸른아시아	몽골국 초등학생 학교 수업 전과 방과 후 학습 지도 및 적성개발 증진
		위드	몽골 만성질환 예방 및 보건영양교육 시범사업
		코피온	몽골 체쯔 지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원사업
		라파엘 클리닉 인터내셔널	몽골 울란바타르 항올구 학생구강보건과 만성질환 관리 개선사업
		위드	몽골 바양노르솜 사막화.황사방지 성공모델 구축을 위한 조림사업

상기 몽골에서 진행된 NGO지원 사업외에도 그간 몽골에서 진행된 사업들에 대해 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 측면에서 분석해 보면, 그 결과는 아래와 같다.[12)]

o (적절성) 사업발굴시 몽골의 국가발전계획이나, 사업지역 정부의 발전계획 고려, 사업목적에 맞는 사업지역의 선정 등 대체적으로 필요성에는 공감을 하고 있으나, 실제 사업계획서 작성 시 정확하게 반영하고 있지는 못한 한계점이 들어남. 단, 해당 사업지역의 지방정부와는 상대적으로 활발한 교류가 이루어지고 있는 바, 향후 협의 과정에서 발전전략에 대한 고려가 가능할 수 있을 것으로 보임.

희망적인 요소는 몽골 내 한국 NGO들에 대한 평가는 매우 긍정적이며 특히 '주민밀착형' 사업 수행에 대한 만족도가 높은 편임.[13)]

o (효율성) 사업수행기관들은 한국의 단체 본부와 사업관련 의사소통을 정기적으로 진행하고 있으며, 대체로 주간단위, 월간단위의 보고 및 협의를 진행하고 있고, 사안 발생 시마다 활발히 의사소통을 하고 있음.

또한, 대체적으로 현지 지역사회와의 공식적이고 정기적인 의사소통을 하고 있으며, 단순한 사업별 설명회부터 사업의 지속가능성을 염두에 두고 협의가 진행되는 등 각 단체들의 역량에 따라 편차는 다양한 것으로 나타남. 사업지역의 해당 지방정부는 지원사업에 대해 잘 인지하고 있는 편이나 구체적인 지원, 협의, 평가에의 참여도는 각 지방정부의 상황에 따라 다르게 나타남.

o (효과성) 사업의 효과적인 수행을 위해 전임 형태의 현지 사업 책임자를 두고 있으며, 한국 본부에서 파견되어 장기간 지속성을 두고 사업을 추진하는 경우와 단기간(1~2년)으로 고용·파견되는 계약직 형태로 사업을 수행하는 경우, 사업운영의 전문성, 안정성 및 장기적 지속가능성에 차이가 존재함.

o (영향력) 대체적으로 사업 지역내 여성들의 역량강화에 있어서는 비교적 많은 영향을 주고

12) NGO지원사업 종합평가 보고서 p.153~157 참고
13) 사업수혜지역의 힌지 지역정부 관계자들, 주민평가, 외국인관리청 관계자의 평가에서 드러남.

있으나, 사업발굴부터 수행에 이르는 과정에 적극적으로 고려되거나 반영되기 보다는 사업 분야가 여성과 관련이 큰 아동을 대상으로 하거나 교육, 보건 등 여성과 밀접한 사업 내용에 의해 간접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 보임.

환경 분야의 경우 개발도상국이라는 몽골의 특징상 적극적인 고려와 인식이 많이 부족한 편이긴 하나, 농업이나 조림 등을 기반으로 한 지역개발사업에서는 환경오염을 고려한 사업수행이 활발히 이루어지고 있음.

o (지속가능성) 현지에서 수행되고 있는 사업의 대부분이 KOICA의 지원이 사업의 초기단계부터 전반적으로 절대적인 영향을 미치고 있음. KOICA의 지원이 없을 경우를 대비하여 타 기관으로부터 지원을 고려하는 단체도 있지만, 실질적인 실행에 있어서는 어려움을 겪고 있는 상황임.

대다수의 사업수행기관이 사업 종료 후 지역사회로 사업을 이양해야 한다는 점에 대해 명확히 인식하고 있으나 실제로 구체적인 실행계획을 마련하지는 못하고 있는 실정임. 다만, 사업 진행과정에서 일부 사업을 현지 지역사회에 이양하기 위한 협의를 진행하고 있는 경우도 있음.

상기 언급된 사항을 살펴보면, 사업수행기관의 현황 및 특성에 있어 사업수행방식과 사업 책임자 형태는 사업의 지속성 및 안정적 운영에 큰 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그리고 사업 발굴시 현지 국가의 발전계획이나 사업지역 정부의 발전계획 반영 여부가 보다 체계적인 사업수행을 위해서는 고려되어야 함을 알 수 있다. 또한, 현지 지역사회와의 의사소통이 사업의 원활한 수행을 위해 중요하며, 사업에 대한 지속적인 설명과 더불어 현지화하기 위한 준비도 사업 설계 단계부터 고려되어야 됨을 알 수 있다.

Ⅳ. 향후 시민사회의 역할 및 방향

OECD DAC 가입 및 ODA 규모확대에 따라 민관협력사업 규모도 확대될 예정이다. KOICA 민관협력사업에서도 사업의 중심축을 현장으로 이동하여 현장중심으로 사업체계를 개편하여 효과적인 민관협력사업 관리 및 운영을 할 예정이다. 프로그램별 맞춤형 기획과 현지수요에 대한 신속하고 유연한 대처를 위해 '프로그램의 현장화'는 필수적이다. 우선, 민관협력사업 규모

가 큰 국가들을 대상으로 민관협력사업 전문Desk를 설치하여 현지전문가 · NGO · 기업 등을 활용한 사업발굴, 형성, 기획, 집행 및 모니터링 등 현지수행업무가 확대될 전망이다. 시민사회(CSO)에서도 현지와 밀착된 사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 지금보다 더 현지수요를 반영한 사업을 발굴하는 것이 필요하다.

또한, 시민사회(CSO) 및 기업 등 민간부분에서 제안한 사업에 대한 평가를 통해 성과가 우수한 모범사례(Best Practice)를 선정하여 향후 전략 사업 모델로 집중 지원하고자 한다. 그러나, 모범사례 발굴에 있어 일시적인 가시성 효과에 근간을 두는 사업보다, 사업이 실시된 이후 수혜지역 및 지역주민들의 삶의 개선 등 사업의 지속성(Sustainability) 및 적절한 출구전략(Exit Plan)을 통해 사업이 현지 주민들에게 이양되어 자립적인 운영이 가능한 상태 등 종합적인 검토를 통해 모범사례를 발굴하고자 한다.

더불어, OECD/DAC 국가들이 시행하고 있는 CSO협력프로그램에 대한 조사 · 분석 및 한국의 현황을 고려하여 CSO협력프로그램 발전에 기여할 수 있는 프로그램을 개발[14]하여 점진적으로 도입할 예정이다.

특정지역 및 분야지원사업

정부의 원조정책과 긴밀한 연계를 통해 특정한 지역이나 분야에서 활동하는 CSO를 지원

혁신적개발지원사업

전통적인 개발사업수행의 형식과 콘텐츠가 아닌 방식으로 진행되는 사업으로 개발NGO외에도 다양한 시민사회의 구성원들이 참여할 수 있도록 유도

전략적파트너지원사업

다년지원, 대규모자금, 자금집행의 자율성 등을 특징으로 하여 전략적 파트너와 포괄협약(Framework Agreement)을 맺어 지원

14) 표 참조

그러나, 상기 표에 명시된 사업들이 KOICA 민관협력사업의 시민사회협력프로그램 속에서 실시되기 전에 선행되어야만 하는 전제조건들이 있다. 그중 하나가 바로 전략적파트너지원사업을 실시하기 전에 도입되어야 하는 인증제도(Accreditation)이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 전략적파트너지원사업은 KOICA로부터 지원받은 재정의 사용에 대한 자율성을 갖는 다는 특징이 있다. 물론 사업실행 전 KOICA와 포괄적 협약을 체결하는 과정에 있어 충분한 협의과정을 거치지만, 전략적파트너지원사업에 참가하는 단체는 세부사업을 구성함에 있어 단체의 우선순위에 의한 목표설정과 전략에 따라 재정배분을 자율적으로 구성할 수 있다. 다시 말해, 사업의 수, 지역, 분야에 있어 단체가 주도적인 결정권을 갖게 된다. 상기 사유로, 전략적파트너지원사업은 다른 사업들과는 달리 장기간 큰 규모의 자금이 개별 단체에 지원되므로 대상단체 선정에 있어 면밀한 심사가 필요하다.

그러므로, 전략적파트너지원사업은 기본적으로 '인증제도'를 기반으로 실시할 수 있다. 즉, 동 사업에 지원하는 CSO들이 '인증제도'를 통해 인증을 받고 지원자격을 갖춘 후, '심사위원회'를 통해 최종 지원여부를 결정하는 것이다. 물론 인증제도가 기본적으로 CSO를 등급화한다거나 분류하기 위한 수단은 아니다. 인증제는 일정 수준 이상의 조직적, 인적, 재정적 역량을 갖춘 단체임을 공식적으로 인증하는 제도로 인증과정에 참여한 CSO가 단체의 다양한 역량에 대해 객관적으로 평가받을 기회를 갖을 수 있는 일종의 컨설팅적 성격이 있으며, 이 과정에서 CSO의 역량이 강화되는 계기가 될 수 있다.

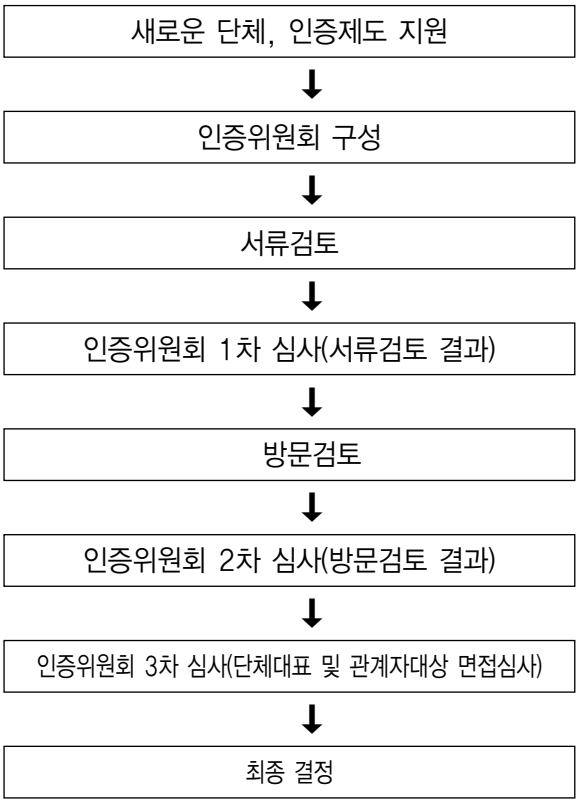
인증제도의 기대효과[15)]

√ 전략적파트너지원사업에 참여자격 부여
√ 정부, 기업, 국제기구, 재단 등 외부 공여자들에게 신뢰제고
√ 회원, 임직원 등 내부 관계자들의 자긍심 고양
√ 단체의 조직적, 인적, 재정적, 사업적 분야에 대해 수행되는 역량평가를 통한 조직진단, 단체 성장에 기여
√ 대외적인 인지제고 및 홍보활동에 기여

15) 개발효과성 제고를 위한 정부–시민사회 협력 방안 연구 pp.118

인증제도는 한국사회에서 아직 도입되지 않은 제도로 파급효과가 적지 않을 것으로 예상된다. 그러므로, 시행전에 시민사회(CSO)와의 충분한 의견수렴 과정이 필수적이며, 인증제도의 핵심인 '인증집행기관' 선정도 철저한 준비가 필요하다. 인증집행기관은 외부 전문기관으로 하되, 인증절차에 필요한 인증위원회는 KOICA 관계자, 시민사회 전문가, 개발협력 전문가, 법률, 회계전문가 및 분야별 · 지역별 전문가 등으로 구성될 수 있을 것이다. 인증에 대한 유효기간을 설정하고, 인증을 받지 못한 단체는 재신청할 수 있는 절차 등이 마련되어야 한다.

인증제도 진행절차[16)]



16) 개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안 연구 pp.121 그림 6-4 요약으로 확정된 프로세스는 아님을 밝혀둔다.

17) CCC : Cooperation Committee for Cambodia

인증제도를 실시한 오랜 경험을 보유한 호주의 AusAID나 개발도상국 CSO로서는 성공적인 자체 인증관련 프로그램을 보유하고 있는 캄보디아 CCC[17]의 Voluntary NGO Certification System은 전략적파트너지원사업을 위한 인증제도에 많은 시사점을 주고 있다. 향후 우리나라 시민사회(CSO)의 역할이 증대될 것이며, 이에 따른 시민사회의 책무성 및 투명성도 동시에 강화될 것이다. 이런 관점에서 시민사회도 단체의 역량을 키우고 전문적인 CSO로 거듭날 수 있도록 사전에 준비를 해야 할 것이다.

Ⅴ. 나가며

최근 들어, 민관협력사업에 대한 관심 및 예산이 증대하면서 우후죽순으로 여러 NGO들이 생겨나고 있다. 이들 중 일부 단체의 경우 사업 내 단기 봉사단 혹은 의료단 파견 등의 사업이 구성되어 있는데, 이러한 활동의 경우 사업에 대한 홍보 효과는 높을지 모르나, 제한된 예산 범위 내에서 자원을 효율적으로 사용해야 한다는 관점에서 본다면 투입비용에 비해 실질적인 개발효과가 저하되는 경향이 있는 것이 사실이다. 단기적이거나 일회성의 의료봉사활동이나 소모품 등과 같은 물자지원 위주의 사업보다는 장기적이고 현지에 기술을 이전할 수 있어 현지 주민들의 자립역량이 키워질 수 있는 사업들이 성공적이며 안정적으로 진행될 수 있다.

또한, 민관협력사업은 다양한 이해관계자(Stakeholders)가 수행하는 사업으로, 사업수행 국가에 대한 깊은 이해와 현지 지역주민의 협조가 필수적이다. 이런 이유로, 현지 NGO단체 및 정부기관, 주민의 의견을 도출하여 이를 바탕으로 사업을 추진하는 형태가 대부분이다. 무엇보다 적절한 사업대상지를 선정하고 지역특성에 맞는 사업 분야를 선정하여 지역주민들의 적극적인 참여를 유도하는 것이 중요하다. 특히, 지역 주민들의 참여도는 사업의 효과성을 제고시키는 데 중요한 역할을 하므로 사업 시행 전 반드시 고려해야 할 요소이다.

더불어, 개발NGO를 비롯한 다양한 사업수행기관의 실질적인 지원에도 불구하고 사업종료 후 시설물 방치 및 미활용 등 사후관리에 대한 고려도 사전에 이루어져야 한다. 지금까지 민관협력사업을 추진하는 과정에서 얻는 시사점은 사업을 수행하는 기관들이 주민들의 의식개선을 통해 자발적인 운영관리를 도모하기 위한 사업관리자의 상주 여부가 성공에 있어 중요한 요인으로 보인다.

대부분의 사업수행에 있어 사업관리는 현지인에 의존하고 있고 한국인 관리자는 연간 2~4회 정도 방문하여 현장을 점검하는 정도로 진행되는 경우가 많았다. 그러다 보니, 사업에 대한 모니터링 및 관리의 효율성에 의문을 제기하지 않을 수 없다. 물론, 현지인을 통한 사업관리가 체계적으로 이루어져 안정적으로 사업관리가 진행된다면 좋겠지만, 현재까지 사업수행체계로 보건데, 사업의 효율적인 운영측면에서는 한국인 관리자 파견이 사업의 성패에 큰 역할을 하고 있다.

물론 일부 단체에서는 안정적으로 사업관리자를 파견하기 위한 비용부담, 인력수급, 열악한 근무환경 등의 어려운 측면을 제기하기도 할 것이다. 이러한 관점에서 KOICA에서는 지원금내 일정부분을 관련 행정비용으로 집행할 수 있도록 지원하고 있으며, 동 지원 규모를 점진적으로 확대해 나갈 예정이다. 이처럼 민관협력사업을 추진함에 있어 내실 있는 사업관리를 위해서는 KOICA의 재정적인 지원뿐만 아니라, 단체들이 직접 일정기간동안 사업관리자를 파견(3개월 이상)하여 사업이 나아갈 방향을 제대로 잡아 주는 노력이 병행되어야 할 것이다.

지금까지 KOICA 민간단체지원사업에 지원하는 대다수의 개발NGO들은 사업의 발굴을 위해 현지 자체 사무소를 통한 방식을 가장 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 과정에서 NGO의 본부 및 현지 관계자들은 대체적으로 사업발굴과정에서 파트너국의 중앙정부나 지방정부의 발전계획을 고려치 않고 사업을 발굴하는 경향이 있어 왔다.[18] KOICA에서는 이러한 점을 고려하여, 2012년부터는 사업계획서 양식을 변경하였고, 충실한 Baseline survey 및 사전조사 여부가 중요한 요소가 되고 있다. 일부 단체의 경우, 사업발굴 시 현지수요보다는 단체의 상황으로 사업을 발굴한 경우도 있는 바,[19] 사업의 효과성 및 체계적인 관리운영을 위해서 사업의 투입요소도 중요하지만 향후 다양한 사업활동(Activities)들을 통해 직접적인 산출물(Outputs), 나아가 지역발전에 기여하는 중장기 목적(Outcomes)과 파급효과(Impact)을 고려하는 사업 추진이 중요할 것이다.

앞으로 민관협력사업의 특수성을 고려해 민관협력사업에 맞는 평가기법을 개발하여 사업이 실제 개발에 어떻게 영향을 주었는지에 대해 좀 더 종합적이고 체계적인 평가시스템을 구축할 예정이다. 이와 더불어, 독립적인 외부평가단의 참여 및 NGO, KOICA, 현지정부 및 지역사회가 참여하는 평가결과 워크숍을 개최하여 사업에 대한 책임성을 제고하고 정기적으로 민관협력

18) NGO지원사업 종합평가 보고서(2010.12) p.15
19) NGO지원사업 종합평가 보고서 p.121

사업 전반에 대한 평가보고서 발간을 통해 사업수행기관들의 성공적인 사업추진에 대한 이해도를 제고하고자 한다.

결론적으로 민관협력사업은 KOICA의 정부간 사업보다 사업수행방식과 사업책임자 형태에 따라 사업의 지속성 및 안정적인 운영에 영향을 더 받는 경향이 있으며, 해당 사업을 수행하는 기관들의 전문역량 강화에도 밀접한 연관성이 있다. 또한, 현지사업수행 기관과 사업수행기관의 본부간 정기적 의사소통은 사업의 성공적인 추진에 있어 중요하다. 더불어, 단체가 자체적으로 사업에 대한 내 · 외부평가 시스템을 갖추고 있는 경우 사업의 효과가 높은 것으로 나타나고 있다.

그러나 무엇보다 핵심적인 사항은 사업의 사후관리 및 지속가능성을 고려한 사업을 추진해야 하고, 이는 사업계획시부터 체계적으로 출구전략을 마련해야만 한다. 즉, 현지 사업의 효과성은 사업의 지속가능성과 밀접한 연관성이 있으므로, 사업설계시부터 출구전략(Exit Plan)을 수립하고 구체적으로 사업내용을 기획하되, 현지 지역사회와의 협의를 통한 지속적인 보완이 중요하다. 특히, 지역개발사업의 경우 소득증대 , 고용창출, 환경개선 등 복합적인 효과성을 단기간에 판단하기에는 어려운 점이 있으므로, 앞으로 다년도 사업으로 지원되는 사업들의 경우 일정 사업기간 이후 지속가능성 및 출구전략에 대한 평가를 실시하여 사업에 대한 효과성을 지속적으로 증진시켜 나갈 예정이다.

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에게
주는 시사점: CIDA의 종합보고서를 중심으로
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

2. KOICA의 평가결과활용(Feedback)제도 및 활용 방안
조 정 명 / KOICA 평가실 대리

3. 개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로
강 종 려 / KOICA 평가실

프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에게 주는 시사점: CIDA의 종합보고서[1]를 중심으로

박 숙 현 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 서론
2. PBAs의 개념과 평가관련 이슈
3. PBAs의 평가결과 사례: CIDA's Reviews on PBAs
4. KOICA에게 주는 시사점
5. 결론

1. 서론

한국은 2010년 DAC 가입 후, 첫번째로 맞는 DAC의 개발정책 및 집행평가(Peer-Reviews)의 준비를 앞두고 분주하다. 무상원조 대표 수행기관인 KOICA도 20년간 수행경험과 결과들을 국제적 규범에 맞게 정리하고 진단 중이다. 아울러 그간 미흡한 부분들에 대한 입장정리와 향후 로드맵을 제시하기 위한 노력에 힘쓰고 있다.

이 중 내부적으로 최근 빈번하게 언급되고 있는 이슈 중에 하나는 바로 프로그램에 기반한 접근방식(Program-Based Approaches, 이하 PBAs)이다. 그간 KOICA내, 간헐적으로 PBAs에 대한 소개와 활용방안, 발표, 연구 등이 이루어져왔으나, DAC의 평가를 앞두고 본격적인 논의는 최근 들어서 더욱 활발해지고 있다.

하지만 아직까지도 조직내 PBAs에 대한 개념이해가 상이하고, 현실적 적용사례도 부재하며, 예산지원과 같은 PBAs수단에 대한 회의적인 시각 등이 남아있어 KOICA내에 정착하기에는 다소 시간이 소요될 것으로 판단된다.

따라서, 본 글은 PBAs의 논의 활성화와 도입방안 검토에 기여하고자 작성 되었다. PBAs평가 사례를 중점으로 PBAs방식자체에 대한 장/단점 분석과 함께 관련 평가기법을 제공하고자 한다. 사례로는 관련분야에 국제적으로 활발히 참여하고 있는 CIDA의 사례들을 활용하였다.

2. PBAs의 개념과 평가 관련이슈

A) 개념 및 정의

공여기구나 기관들은 PBAs를 실제 적용하는 과정에서 그 개념과 정의를 달리하는 경우도 있으나 대부분은 아래와 같이 DAC의 정의를 따르고 있다.

〈표1〉 OECD/DAC의 PBAs 정의(Glossary)[2)]

PBAs 란 국가빈곤감소전략, 특정분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램을 포함한 현지주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙으로 하는 개발협력 참여하는 방법 이며 아래의 4가지 원칙을 포함하고 있다.

1) 수원국 또는 현지기관의 리더쉽
2) 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산틀
3) 공여국의 보고, 예산정책, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 및 조화절차
4) 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 위해 수원국 체제의 활용을 향상시키기 위한 노력

1) 캐나다 의회(Treasury Board)요청에 따라 CIDA(Evaluation Directorate)에서는 "SYNTHESIS REPORT :CIDA's Review of Program-Based Approaches(2010)"를 작성하였으며, 동 보고서는 CIDA의 10년간('99-'09)의 PBAs수행 경험과 분석을 포함하고 있다.

2) 영어원문 : "Programme-based approaches (PBA) are a way of engaging in development co-operation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation."

PBAs의 정의의 가장 핵심키워드는 바로 "접근방법(Approach)"과 "수원국 주도의(locally owned)", "국가단위(National level)" 라고 할 수 있다. 접근방식의 일환으로써 일반적으로 이해하는 프로그램형사업과 그 분류가 다르다고 할 수 있다. 또한 전통적으로 공여국이 개발 주도한것과 대비하여 그 관점이 수원국으로 변화했다는 점에서 개발주체 측면에서 다르다고 할 수 있을 것이다.[3] 마지막으로 PBAs가 적용되는 범위는 기존의 미시적 단위의 단일 프로젝트(Stand-Alone Projects)를 뛰어 넘어선 보다 상위의 거시적인 국가단위라는 점에서 차이가 있다.

PBAs를 실현하기 위한 수단들은 여러 가지가 있다. PBAs의 수단 중에 하나인 예산지원방식(Budget Support)은 일반적으로 널리 알려져 있으며, PBAs와 동의어로 혼동하는 경우가 있으나, 이는 PBAs에 대한 부정확한 이해에서 비롯된다. PBAs종류에는 아래와 같이 3가지가 있다.

〈표 2〉 PBAs의 수단으로서 3가지 종류

구분	상세
예산지원	일반예산지원(General Budget Support) 섹터예산지원(Sector Budget Support)
공동지원	공동재정지원(Basket Funding or Pooled Funding) 공동기술지원(Pooling of TA)
기타PBAs	PBAs의 일부로 실시되는 프로젝트 와 TA

출처: KOICA, 2010, 한국ODA의 프로그램형 접근법(PBAs) 도입방안

예산지원이란, DAC의 정의에 따르면 공여국이 수원국의 국가재원의 일부를 충당하는 방식으로, 이때 따로 사용처, 우선순위, 규모, 목적 등을 지정하지 않는 것을 원칙으로 한다. 일반예산과 섹터예산지원의 가장 큰 차이는 지원대상이 총체적인 국가개발전략에 따른 프로그램인지, 그 하부단위의 섹터개발정책에 따른 프로그램인지에 따라 차이가 난다.

공동지원은 다수의 공여국간 조정을 통해 공동의 틀과 체계속에서 재원 또는 기술협력을 제공하는 것을 의미하며, 일반적으로 수원국의 체제와 별도로 분리되어 운영되는 경우가 다수이다.

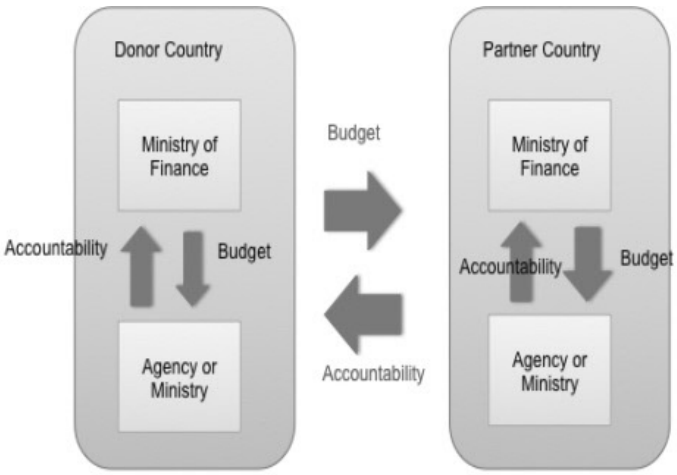
3) 1996년 DAC의 21세기 개발협력전략(Shaping the 21st Century)에서 부터 언급되던 수원국의 개인적/사회적 역량제고 문제, 향후 2005년 파리선언의 5대원칙중 하나인 수원국 주인의식(Ownership) 으로 연결된다

PBAs를 지원하기 위한 공여국차원의 프로젝트 또는 기술협력등이 마지막 종류에 해당한다고 할 수 있다. 예를 들어 예산지원을 수행하기 위해 수원국재정관리 역량강화 교육을 실시한다거나, 공동지원을 수행하기 위한 일환으로 수원국의 모니터링 및 평가부서를 신설하는 프로젝트인 경우등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 단, PBAs에 근거하지 않는 개별 프로젝트 및 프로그램등은 이러한 분류에 포함되지 않는다.

B) 평가관련 이슈

PBAs의 도입과 확산으로 수원국 및 공여국 모두 중요한 역량이 바로 정책수립능력과 모니터링 및 평가능력이라고 할 수 있다. 평가측면에서의 근본 패러다임의 변화는 아래 그림으로 설명될 수 있다.

〈그림1〉 예산지원을 수행하는 경우 패러다임 변화



출처: 저자 정리

기존 공여국내에서 양자 원조기관들이 세금을 사용함으로써 갖게되는 책무성(Accountability)이 동일한 방식으로 수원국의로 자금이 이관되면서 수원국이 공여국에게 유사한 방식으로 책임을 갖게된다. 이에 따라서 공여국의 원조기관은 수원국에 대해, 수원국은 공여국에 대해 모니터링 및 평가를 이행해야 한다. 하지만 수원국은 모니터링 및 평가를 수행하기 위한 조직, 자금, 기술적 역량 등의 제반여건이 열악하므로, 공여국은 수원국의 모니터링 및 평가역량강화를 위한 기술협력 및 여타 프로젝트를 진행하게 된다.

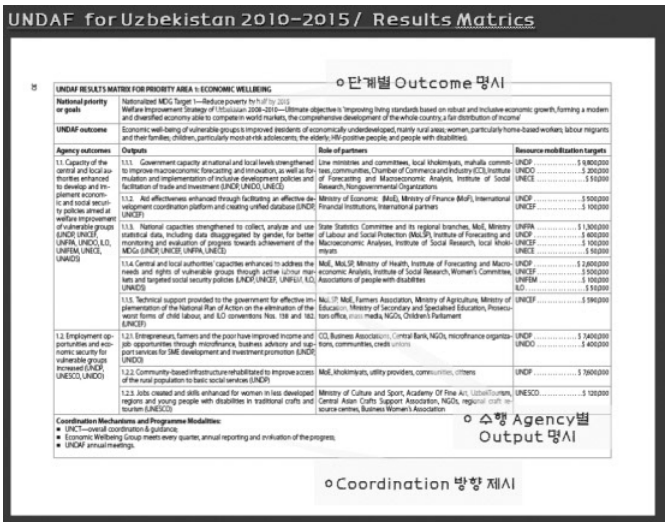
예산지원을 결정하기 위해 공여국이 실시하게 되는 위탁위험(Fiduciary Risk), 부패

(Corruption)심사, 신용등급 등 위험관리(Risk Assessment)부분은 정책 및 기획의 고유 기능으로서 평가와 더불어 관련분석 역량이 요구된다. 재정과 관련된 심사와 분석을 실시한다는 점에서 유상(loan)의 기획절차와 유사한 면이 있지만, 한국처럼 유상과 무상의 수행이 분리된 경우는 KOIC가 PBAs의 예산지원을 적극적으로 수행해야하는지는 동 역량의 요구되는 정도와 관리능력을 감안할때 현실적인 검토가 필요할 것이다. 하지만 경험이 많은 타 공여국과 함께 관련경험을 학습하고 노하우를 쌓아간다면 여러측면에서 매력있는 수단이 될 수 있을것이다.

PBAs 의 공동지원을 수행하는 경우에도 모니터링과 평가역량이 요구된다. 이 경우는 공여국간 상호책임(Mutual Accountability)과 함께 공동프레임워크, 공동시스템, 공동 평가(Joint Review or Evaluation)를 협의하기 위함이다. 특히, 공동자금 및 지원을 관리하기 위한 선도국(Leading-Country)으로서 주도적인 역할을 원한다면 모니터링 및 평가역량이 필수적인 역량이 될 것이다.

현재까지는 평가역량을 사후적인 작업으로 여기고 있지만, PBAs를 수행하기 위해서는 이러한 관점을 바꾸어야 한다. 바로 정책 및 전략틀을 수립할 때부터 평가가 중요한 작업으로 포함되기 때문이다. 예를 들어 유엔은 UNDAF(UN Development Assistance Framework)라는 정책대화 툴을 통해 수원국의 개발협력전략을 구성하는 단계에서부터 정책목표, 전략목표, 성과(Results)평가틀을 구성하고, 타 국제기구의 원조 조화부분(자금 출처 등)을 표시한다. PBAs 참여이전에 이상적인 단계는 바로 이러한 정책 및 개발전략 구성 단계에서의 참여부터 시작되며 반드시 사전에 이러한 프레임과 성과틀을 만들어야 한다.

〈표3〉 UNDAF 예시



출처: 2009, 박순진, OOPS 동아리 발표자료

3. PBAs 의 평가결과 사례: CIDA's Reviews on PBAs

이제부터 실제 PBAs방식이 적용된 사업들을 평가한 CIDA의 사례를 통해 평가방식, PBAs의 교훈, 도전과제 등을 살펴보도록 하겠다.

A) 평가개요

CIDA는 자국내 의회에 제공할 목적으로 PBAs에 대한 기존평가 및 문헌 자료를 바탕으로 종합리뷰(Synthesis Report) 를 실시하였다. 2000년대[4] 초반부터 2009년도까지 국제기구의 및 CIDA의 PBAs관련 정책, PBAs지원 체계전반, 관련 프로그램 등을 평가범위에 포함하였다.

평가방법으로는 기존 실시된 에티오피아, 방글라데시, 베트남, 모잠비크, 말라위, 총 5개의 국별평가(County Program Evaluations/CPEs)를 일정기준에 맞춰 리뷰하는 방식으로 진행되었다. 특히 국별평가건의 경우 공통기준을 뽑아내기 위하여 유사한 평가방식을 적용한 평가건들을 위주로 선정하였으며, 기준별 상대적 비교가 가능하도록 5점척(예: 매우 만족, 다소 만족 등) 을 적용하였다. 샘플수는 5개국가 PBAs 지원 형태별 118개 프로젝트(모집단 대비 30% 차지)를 대상으로 하였다.

〈표4. 평가샘플〉

Delivery Mode		B1 Bilat Dir.	B2 Bilat Resp.	B3 GBS	B4 SBS	B5 PF	P1 P/ship	M1 M/lat	Totals
Country Program		#	#	#	#	#	#	#	#
1	Bangladesh	6	16		3	13	1	1	**40**
2	Ethiopia	8				4	2	4	**18**
3	Malawi *	4	1			2			**7**
4	Mozambique	3	6	2	5	1	2	3	**22**
5	Vietnam	13	6	2	3	1	6		**31**
	Totals	**34**	**29**	**4**	**11**	**21**	**11**	**8**	**118**

Delivery Modes/Mechanisms: B-1: Bilateral directive; B-2: Bilateral responsive; B-3: General Budget Support; B-4: Sector Budget Support; B-5: Pooled Funds; M-1: Multilateral responsive; P-1: Partnership responsive. These categories are further explained in Appendix 7

* Please take note that the Malawi CPE included a sample of 18 projects, seven were rated based on the proposed quantitative rating scale.

출처

4) CIDA는 타 원조기관과 비교하여 PBAs를 본격적으로 수행한 역사가 짧다고 소개하고 있으며, '99년도 부터 실적을 포함하였지만 2005년도를 중요 분기점으로 설정하고 있었다. 지원규모면에서 2007년 기준 영국이 전체규모의 72%, 네델란드가 72%로 상위였으며, 캐나다는 56%, 미국의 경우 37%로 가장 낮다고 하였다.(p20)

평가기준으로는PBAs방식의 적절성(Relevance), 효과성(Effectiveness and Results), 지속가능성(Sustainability), 일관성(Coherence), 효율성(Efficiency), 파리선언과 준수도(Management of Principles of the Paris Declaration), 범분야 이슈(Cross-Cutting Issues), 모니터링 및 평가 수행도(Performance Management and Monitoring and Evaluation) 총 8가지로 적용하였다.

〈표5. 평가기준 예〉

Delivery Mode	Count	Relev-ance	Effectiveness / Results	Sustain-ability	Coher-ence	Effic-iency	Paris Decl. Management Principles	Cross-Cutting Issues	Monitoring & Evaluation	Avg
B1	34	4.3	3.3	2.7	3.3	2.8	3.4	3.2	3.5	3.3
B2	29	4.3	3.8	2.7	3.5	3.2	3.6	3.4	3.5	3.5
B3	4	4.5	3.3	3.0	4.5	4.0	4.0	3.0	3.8	3.8
B4	11	4.3	3.3	2.6	3.6	3.2	3.5	3.1	2.9	3.3
B5	21	4.5	3.5	3.0	3.6	3.8	4.0	3.3	3.8	3.7
M1	8	4.9	3.6	2.9	3.7	2.9	3.7	3.5	3.2	3.5
P1	11	4.2	3.6	3.5	3.1	3.3	3.5	3.8	3.2	3.5
Avg.	**118**	**4.4**	**3.5**	**2.9**	**3.6**	**3.3**	**3.7**	**3.3**	**3.4**	**3.5**

Key for Delivery Modes/Mechanisms: B-1: Bilateral directive; B-2: Bilateral responsive; B-3: General Budget Support; B-4: Sector Budget Support; B-5: Pooled Funds; M-1: Multilateral responsive; P-1: Partnership responsive. These categories are further explained in Appendix 7

출처 :

B) 평가결과

지원의 적절성 부분에서 CIDA의 PBAs지원은 매우 적절한 것으로 나타났다. 이는 PBAs방식 자체가 수원국내 국가개발계획 또는 분야별 전략에 근거하고 있기때문에 어쩌면 당연한 귀결일 것이다.

하지만 효과성과 결과부분에서는 흥미로운 이슈들이 제기되었다. 바로 성과측정의 범위와 수준, 엄격함(Rigor) 측면에서 PBAs의 귀속(Attribution)[5] 여부 파악이 거의 불가능하다는 것이다. PBAs 지원방식이 다수의 공여국을 포함하고 있어 개별기관만의 성과를 분리하기 어렵고, PBAs지원 대상이 국가개발전략 및 전 국가의 한 분야(Sector) 인 관계로 여러 외부적 요인(External Factors)이 작용하기 때문에 이를 통제하기란 거의 불가능하기 때문이다.

5) 평가의 엄격함(Rigor) 정도를 측정하는 기본 토대는 특정사업의 기여(Contribution)와 귀속(Attribution)의 구분이다. 개발개입(Intervention)의 효과가 긍정적인 영향(Influence)을 미치는 수준에 그치면 기여라고 하지만, 우리사업 때문이라고 인과관계를 밝히는것을 귀속이라 한다. 최근 이슈가 되고있는 영향평가(Impact Evaluation)은 바로 후자에 해당한다.

예를들어 에티오피아의 경우 새천년 개발목표의 여러 지표들의 진전을 보이고 있는 국가이다. CIDA는 WB(World Bank)가 에티오피아에서 추진하고 있는 빈곤프로그램을 재정지원하였고 산출물 (Output)단위에서는 예상보다 성과의 목표치를 초과달성하였다고 보고하고 있다. 하지만 CIDA의 지원 및 WB의 지원이 에티오피아의 국가개발성과에 주요한 원인이라 밝히는 경우가 불가능하다.

효율성 기준을 적용하였을 때, 공여국(Supply) 측면에서는 일반예산지원(GBS)이 다른 형태에 비해 거래비용(Transaction cost)측면에서 더 효율적이며, 수원국(Demand) 측면에서는 재정의 규모의 경제를 이루기 때문에 더 효율적이라고 평가하고 있다. 특히 공동펀드나 협력의 경우 공여국의 누군가가 자금을 관리하고, 집행하고, 평가하는데 상당수 시간과 노력이 투입되기 때문이라고 분석하고 있기도 하다.

파리선언과 관련한 기준들은 PBAs방식과 적용할때 보다 복잡한 양상을 띄게 된다. PBAs의 여러 원칙과 수단들이 상당수 파리선언 이행과 직결된다. 예를 들어 수원국의 체계와 전략속에 지원하는 원칙은 주인의식(Ownership)과 조정(Alignment)와 연관이 있으며, 공여국간 공동지원 방식은 원조분업(Division of Labor) 을 통한 원조조화(Harmonization)와 상호책임성(Mutual Accountability)과 연관이 있다. 하지만 CIDA의 평가결과, 예산지원 자체로써의 원조조화가 이루어진다고 잘못 오해하는 경우가 있으며, 정치적으로는 PBAs의 공약을 선언하면서도 사실상 공여국간 공조나 합의에 미온적인 한계도 지적하고 있다.

CIDA의 평가결과 PBAs는 범분야이슈를 거의 반영하고 있지 않는 것으로 나타났다. 일반 예산지원의 경우 사용목적을 지정(earmarked) 하지 않는것을 원칙으로 할때 범분야 이슈가 깊이 있게 다루어지기가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 또한 공동지원의 경우 여러 공여국과 채널을 통해 의사소통을 하는경우 다루어야할 사안과 이슈가 다양해질 수도 있기때문에 범분야 이슈가 우선순위에서 밀릴 수도 있을 것이다.

모니터링과 평가부분에서는 한가지 주목할 만한 결과가 도출되었다. 방글라데시와 같이 부패정도가 심한나라는 예산지원이 전혀 포함되지 않고 다른 PBAs형태로 지원이 되었는가 하면, 에티오피아의 경우 모니터링 경과를 통해 중간에 일반예산지원을 중단하고 다른 형태로 전환한 사례가 있었다. 거의 모든 국별평가에 PBAs의 지원의 연간단위 모니터링과 평가틀(Framework)을 작성하여 대응할 것을 지적하였다. 그리고 마지막으로 수원국의 모니터링과 평가역량강화를 강조하였다.

C) 제언

CIDA의 입장에서 PBAs 가 아직도 새로운 방식으로써 역사가 짧고 그 평가가 진행중임을 강조하면서, 마지막으로 동 평가보고서는 수원국의 모니터링 및 평가역량강화(Strengthening Performance Management and Monitoring & Evaluation of Partner Institutions)를 우선적으로 수행할것을 권고하고 있다. 이를 위한 세부행동계획으로 기 발행한 PBAs의 수행가이드라인(Agency's Operational Guide to PBAs)을 개정하기를 권유한다.

PBAs수행에 범분야 이슈에 대한 주류화를 강조하면서, 현장에서 수행을 원활히 하기위한 CIDA의 현장인력의 관리능력 및 전문성 강화를 권고하고 있다.

마지막으로 CIDA 내부적으로 PBAs관련한 실적과 데이터관리를 강화할 것을 제언으로 도출하고 있다. PBAs에 해당하는 사업의 정의가 명확하지 않으며, 카테고리 분류, 최신데이터 수집체계, 데이터의 질을 재검토할 것을 권장하고 있다.

4. KOICA에게 주는 시사점

10년동안PBAs를 추진한 CIDA의 경우에도 수행 중하반기부터 본격적인 정책 프레임(Policy on Program-Based Approaches, 2009)개발, 수행가이드라인 개발(The Agency's Operational Guide to PBAs, 2007), 관리매뉴얼 발간(CIDA's Management Practices for Program-Based Approaches, 2008), 내부 업무감사(Internal Audit of PBAS by CIDA's Chief Audit Executive, 2009)등이 이루어 졌다. 물론 2000년대 초반에는 세부 해당국가 및 분야별 개별평가를 꾸준히 진행하고 있었다.

〈그림 2. CIDA의 PBAs 도입 절차〉

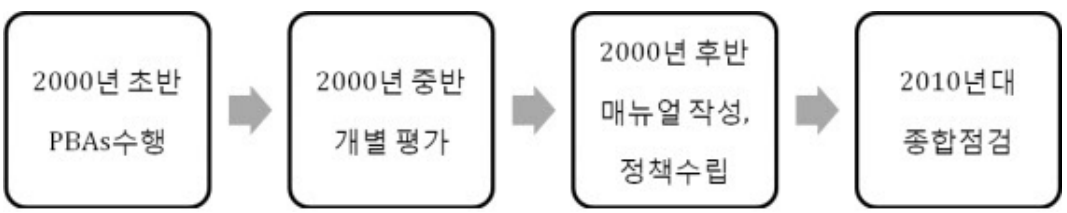


그림: 저자정리

위와 같은 여러 활동에도 불구하고, CIDA는 평가보고서를 통해 아래와 같이 PBAs방식의 총평을 아래와 같이 언급하고 있다.

"PBAs have proven to be challenging to manage from a strategic perspective: while they offer the hope of increased ownership by recipients as well as a more concerted and focussed attack on poverty, they also bring with them issues of accountability, questions about impact, the possibility of reduced emphasis on poverty reduction efforts by partners, and other managerial problems for donors- not the least of which is how to evaluate their relevance and impact."(p19)

즉, 전통적인 프로젝트 및 프로그램형 방식에서 벗어나 거시적이고 장기적인 관점으로의 전환과, 수원국의 자립강조, 공여국간 공조체계 수립등은 여러 전략적 이점을 가지고 있으나, 책무성측면에서 수원국의 평가역량 및 투명성 부분 및 빈곤감소 성과달성의 측정의 어려움 등이 지적되고 있다.

아이러니 하게도 PBAs의 장점들은 동시에 단점으로 작용할 수 있는 부분들이 많다. 양날의 검과 같이 PBAs에서 가장 많이 이루어지고 있는 일반예산지원은 여러 장점에도 불구하고, 수원국 재정을 원조에 의존하게 된다 거나, 원조역사에 있어서 오래된 숙제인 Fungibility 문제등의 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. PBAs의 장단점을 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 6. CIDA의 사례를 통해본 PBAs의 장점과 단점(모든 형태포함)〉

구분	장점	단점
내용	규모의 경제 거래비용 절감 수원국 지원체계 활용 수원국의 역량강화 기회	부패의 위험 공여국간 조정비용 증가 수원국 평가역량 한계 성과 측정이 어려움 수원국 재정의존도 증가

출처: 저자정리

PBAs의 장/단점을 사례를 통해 살펴보았을때, KOICA는 PBAs적용과 관련하여 큰 딜레마에 빠지게 된다. 먼저 최근 원조공여국으로 공식전환한 한국 및 KOICA의 경우, 국제규범을 준수하고 논의에 동참하겠다고 선언한 시점에서 PBAs의 도입은 DAC 규범을 이행하기 위한 핵심수단 이다.

〈 표 7. PBAs를 통한 파리선언 수〉

– 예산지원 수행에 따른 파리선언 원칙: 주인의식 및 조정/연계
– 공동지원 수행에 따른 파리선언 원칙:원조조화 및 상호책임

기존의 전통적인 개별 프로젝트 방식위주로 집행되는 구조에서는 일부 지표는 이행할 수는 있지만, 전반적인 규범준수는 단기간에 이루기에는 PBAs도입 없이 불가능할 것이다. 더욱이 점차 프로그램형 사업추진에 대한 필요성이 증대 되고 있으며, 통합 CPS를 통한 국별전략과 수원국 협의가 강조되고 있기 때문에 PBAs를 적극적으로 적용하기에 적절한 시기일 수 있다.

반면, Busan HLF-4이후 기존 파리선언체제가 약화되고, 새로운 논의가 시작되는 시점에서 아직 PBAs수행을 위한 준비와 제반조건이 갖추어지지 않은 상태로 PBAs를 적용하는것은 시기상조일 수도 있다. 아울러 여타 공여국들이 기 적용하여 나타난 여러 문제점(예: 부정부패 등)과 단점들의 대안이 없는 상태에서 같은 문제의 전철를 밟을 수도 있다. 또한 CIDA나 타 원조기구 사례에서 볼 수 있듯이, PBAs 방식의 성과측정이 어렵다는 점은 자칫 국내의 반감을 살 수 있을것이다.

그럼에도 불구하고, 우선적으로 KOICA내에서는 PBAs관련 준비를 해야할 것이다. 먼저, PBAs를 각 형태별(일반지원, 공동지원 등) 시범으로 도입하는것이 현실적일 것이다. 예를 들어 100만불 이하 소규모 지원을 통해 기획단계에서 위험분석, 수원국과 정책협의 참여, 공동지원체계 및 평가틀 마련절차에 참여하여 KOICA의 현 체계 적용가능성을 점검해 볼 수있을 것이다.

두번째는 PBAs 수행하기 위해 필요한 직원 역량강화에 집중하여 대비하는 것이 필요할 것이다. 모니터링 및 평가(M&E) 능력, 수원국과 정책 협상능력, 공여국간 커뮤니케이션 및 리더쉽 발휘 능력, 재무 및 재정관리 판단 및 분석 능력을 배양하는 방향으로 점차 집중해야 할 것이다. PBAs 수행을 위해 조직에 요구한 것은 바로 CIDA직원들의 상기와 같은 능력들이었다.

5. 결론

이상으로, CIDA의 평가사례를 통해 PBAs 방식에 대한 간략한 정리와 평가관련 이슈, KOICA의 시사점에 대해서 알아보았다. PBAs는 접근방식의 일환으로 수원국 체계를 지원하고, 개발효과를 국가단위로 거시적으로 도모하기 위해 적용되어져 왔다. 이러한 접근방식을 활용한 대표적인 수단이 예산지원으로 알려져 있으나, 이외에도 공동지원 및 기타 PBAs형태가 존재한다. 이러한 지원방식의 변화는 여러다른 측면의 변화를 가져왔지만, 그 중 평가관련 측면에서 보았을때, 공여국 및 수원국 모두 모니터링 및 평가역량강화의 필요성이 증대되었다.

CIDA의 PBAs 평가사례들을 통해 살펴본 PBAs는 국별평가[6]를 통해서 분석할 수 있었으며, 각 국의 상황과 환경은 상이하지만 공통적인 평가기준적용을 통해서 PBAs의 종합적인 이슈를 파악할 수 있었다. 그 중에서 가장 중요한 점은 PBAs 역시 장단점이 존재하였고, 그 범위와 대상이 거시적인 관계로 아직까지 PBAs방법론에 대한 최종판단은 국제적으로도 미정인 상태로 남아있다는 것이다.

하지만 KOICA의 최근 국제적인 대외 환경을 고려하였을 때, PBAs를 전혀 시도하지 않을 경우, 지속적인 논의의 필요성이 제기될 것으로 예상된다. 그렇다 할지라도 주요 지원방식으로 전면 도입하기에는 여러 제약조건이 존재하므로 본 글은 결론으로 소규모의 PBAs를 다방면으로 시도할 것과 PBAs 수행에 필요한 준비사항을 제시하였다.

6) PBAs에 대한 평가는 국별평가외에도 분야별 종합 평가(SWAP / SBS) 또는 예산지원형태(Budget Support) 평가사례 등을 통하여 분석할 수 있으며 "Complex Evaluation"의 평가기법으로 연구할 수 있다.

참고문헌

1. 국외문헌

1. KOICA, 2010, 한국ODA의 프로그램형 접근법(PBAs) 도입방안

2. CIDA, 2010, SYNTHESIS REPORT: CIDA's Review of Program-Based Approaches

3. CIDA, 2008, CIDA's Management Practices for Program-Based Approach

4. ODI, 2009, Sector Budget Support in Practice: Literature Review

KOICA의 평가결과반영(Feedback)제도 및 활용 방안

조 정 명 (KOICA 평가실 대리)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. KOICA의 평가활용제도(Feedback System)
Ⅲ. 활용방안
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

평가는 활동, 정책, 또는 프로그램의 가치나 의의를 판단하기 위한 과정이다. 이는 일회적인 활동(Activity)이 아니라 더 나은 방향으로의 발전을 위한 과정(Process)의 일환으로 이해되어야 한다. 이와 같은 맥락에서 평가의 진정한 가치는 '어떻게 평가를 실시하느냐'가 아니라, '평가결과를 어떻게 활용하느냐'에 따라 결정된다. 그럼에도 불구하고, 우리는 많은 경우에 평가 후 평가결과의 활용보다는 평가 방법 및 절차 등 평가 수행과정 자체에 더 많은 노력을 기울이는 오류를 범한다.

특히 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)사업의 평가는 여타평가에 비해 평가결과의 활용이 강조되어야 한다. 공적개발원조사업 평가의 목적은 크게 책임성(Accountability)확보, 학습(Learning), 의사결정(Decision making)으로 나누어 볼 수 있다. 개발원조를 시행하는 모든 기관은 공적개발원조 사업이 국가의 예산으로 실행되는 사업인 만큼

자원을 최선의 방법으로 활용하고, 임무수행의 성과를 납세자에게 보고할 의무를 지닌다. 또한 평가를 통해 개발 사업을 개선할 수 있는 방법 및 지식을 생산하고, 생산된 지식을 향후 전략 및 사업계획 수립에 반영해야 한다. 정책결정자는 평가결과를 의사결정 및 여타 사업과의 예산배분결정에 활용함으로써 근거에 기반한(Evidence-based) 객관적이고 합리적인 의사결정을 해야 한다. 따라서 평가의 궁극적인 목적달성을 위해서는 평가의 충실한 수행을 넘어, 평가결과의 충실한 이행까지 고려되어야 한다.

또한, 평가결과를 통해 도출된 제언사항이 실제 정책과 사업에 반영되지 않을 경우 다양한 문제가 발생할 수 있다. 대내적인 차원에서는 유사사업에서 같은 실수를 반복하게 되어, 이에 따른 학습비용과 기회비용이 증가하게 된다. 대외적으로는 유사한 문제 지속적으로 제기될 경우, 조직의 역량을 비판받게 되며 결국 기관의 성과 평가에도 악영향을 미칠 수 있다.

KOICA는 우리나라의 대표적인 개발원조 시행기관으로써 이러한 문제점을 인식하고, 2008년 국내원조실시기관 중 최초로 평가결과반영(Feedback)시스템을 수립하여 2009년부터 운영중이다. 이는 사업계획, 집행, 평가결과가 연결되어 원조 효과성을 제고하고자 하는 성과중심관리체제(Result-Based Management: RBM)의 일환으로 활용되고 있다. 이 장에서는 이와 같은 KOICA의 평가결과반영(Feedback)제도에 대해 소개하고, 그 활용 방안 및 나아가야할 방향에 대해 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. KOICA의 평가활용제도(Feedback System)

2.1 제도의 도입 및 발전

앞에서 언급한 바와 같이, KOICA는 2009년부터 평가결과반영(Feedback)시스템을 운용하고 있다. 2009년 시행 이후, 점차 반영과제 및 대상을 확대해 가고 있다. 실제로 '11년의 반영과제는 '10년 대비 50%증가 하였으며, 이는 '09년에 비해서는 85% 증가한 것이다.

〈 제도의 도입 〉

❖도입시기 : 2008년(평가세부지침 24조)
- 이전 : 평가결과 송부 및 사업부서 참고
- 이후 : 주요 제언 종합 분석 및 반영여부 모니터링

2011년까지 운영결과, 동 제도는 평가결과를 체계적으로 활용하고, 사업성과에 대한 조직원의 관심제고를 유도할 수 있다는 장점이 있는 반면, 과제선정의 관대화 경향과 평가결과의 신뢰성 및 타당성 문제 등이 제약점으로 제기되었다.

〈 제도의 장점과 제약점 〉

장점(Advantages)	제약점(Limitations)
• 평가결과의 **체계적인 활용** • 조직원의 **관심제고 및 환기** • 조직의 **학습비용 감소** • **성과중심** 계획수립 가능	• 과제선정 과정의 **관대화 경향** • 부서간 중복과제 및 모니터링 **중복 문제** • **행동변화**의 어려움

이에 2011년부터는 신뢰할만한 평가결과를 도출하기 위해 평가품질관리(Quality Assurance)기준을 신설하여 시범적으로 도입하고, 평가결과 반영의무를 제도화 하기위해 평가실의 평가결과로 도출된 주요 제언사항을 부서 MBO의 과제로 채택하는 등, 전사적으로 평가결과 반영 노력에 힘쓰고 있다.

2.2 제도의 수행절차

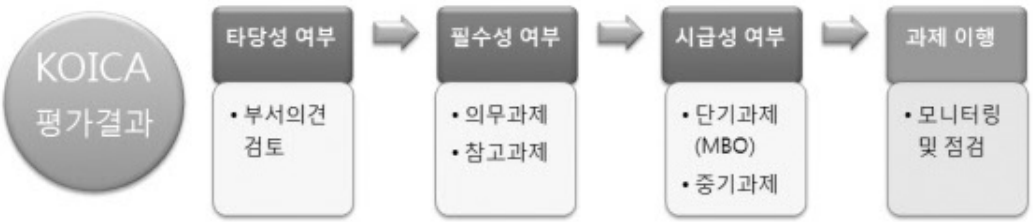
평가결과반영(Feedback)제도는 평가제언사항 정리 → 제언사항의 타당성 검토 → 반영 대상과제 선정 → 과제 이행 및 모니터링의 절차로 수행된다.



먼저, 평가제언사항 검토를 통한 반영대상과제 선정 절차에 대해 알아보자. 평가결과반영(Feedback) 추진과제는 전년도 주요 평가결과 및 제언 사항 중, 관련 부서 간 협의를 통해 타당성 여부를 판단하여 선정한다.

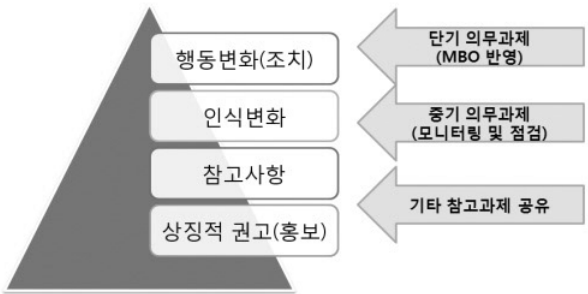
도출된 주요과제는 문제해결의 필수성을 기준으로 의무과제 및 참고과제로 분류하고, 의무과제는 다시 문제해결의 시급성 및 이행에 필요한 시간적 요소를 기준으로 단기와 중기로 구분하였다. 필수불가결한 사항을 선별하여 단기 의무과제 지정하고, 문제해결에 내·외부적인 인식변화에 시간이 필요한 경우 중기과제로 구분하였다. 참고과제는 강제성을 띄진 않으나, 상징적인 수준의 제언사항들로 남겨두었다.

〈 과제 선정절차 〉



이러한 과제의 분류는 평가결과보고서상의 제언 및 결론들이 현시점에서 해결하기 어렵거나, 외부환경적인 요소가 많이 작용하는 과제 등을 구분하여 과제관리의 효율성을 높이려는 의도에서 시행 되었다.

〈 과제의 분류와 목적 〉



2011년의 경우 2010년 평가실에서 실시한 국별평가(3건), 형태별 평가(2건), 주제별 평가(1건), 분야별 평가(1건) 등 총 7건을 대상으로 총 32건의 주요 제언사항을 도출하였다. 이중 "현지사무소에 NGO전담자 파견" 또는 "개도국 현지 회계법인활용" 등과 같이 제안이 다소 추상적이고 모호하거나 현시점에서 적용이 어려운 과제 8건은 제외하고 총 24건을 채택하였다. 채택된 과제들은 정책관련사항을 포함하여, 성과중심관리를 위한 프로젝트 평가체계 수립, 국별연수 모델(안) 수립, 민간지원사업 심사기준 강화 및 위원진 전문성 제고, 타공여국 협의회 참가 등 여러 사업형태별 현안을 포함하였다. 선정된 과제는 그 특성에 따라 단기(21건) 및 중기(3건) 과제로 분류하였으며, 단기과제는 과제선정 당해 연도 내에, 중기과제는 3년 이내에 추진을 완료하는 것으로 목표를 설정하였다. 단기과제는 관련 사항에 따라 정책, 사업형태별 관련사항 등으로 구분하였고, 중기과제는 CPS(Country Partnership Strategy) 수립 등 다년도 추진이 필요한 정책관련 사항이 주로 포함되었다. 세부 과제목록은 다음과 같다.

〈 단기 추진 의무과제 〉

구분	세부 추진과제
정책관련사항	1. 국별원조전략 및 분야별 프로그램과 연계할 수 있도록, 국별 CPS작성시 분야별 프로그램 명시
	2. 국별 중점분야 명확화
	3. 무 · 유상 CPS 통합원조전략을 마련을 위한 통합회의 실시
	4. 이집트 출구전략 마련
	5. CPS의 실용화를 위한 국가별 다년간 예산계획 수립
	6. 한국원조의 전략수립에 활용가능한 한국의 위치설정 및 원조브랜드 개발
프로젝트 및 프로그램 관련사항	7. 프로그램 지침 및 작성기준 마련
	8. 패키지 형태 모델 프로그램 수립
	9. 성과중심관리를 위한 프로젝트사업 PDM활용, 모니터링 및 평가계획 수립
	10. 사후관리 규정 및 내부지침 마련
	11. 중남미지역을 시범으로 보건분야 모델 프로그램 개발
	12. 보건시설 건립사업 기초 데이터(Baseline Data)관리 및 분석
	13. 사업설계 단계시 부터 M&E 계획 모델 구축

구분	세부 추진과제
연수생초청사업 관련사항	14. 국별연수 모델(안) 수립 15. 중장기연수계획 확대
	16. 연수기관 관리 및 평가체계 수립
NGO사업 관련사항	17. 해외사무소 NGO관련 이해교육
	18. 심사기준 강화 및 위원진 전문성 제고
	19. NGO지원사업 평가절차 강화
현지수행체계 관련사항	20. 타공여국 협의회 참가
	21. 현지화에 맞는 입찰방법 개선

〈 중기 추진 의무과제 〉

구분	세부 추진과제
정책관련 및 현지수행체계 사항	1. CPS작성을 위한 외부 및 내부 전문가 협의체 구성
	2. CPS전략의 종합적인 성과판단을 위한 성과관리 지표 개발
	3. 현지중심사업추진의 신속성 및 관리강화를 위한 현지 사무소 인력보강

과제이행여부의 모니터링은 반기별 점검을 원칙으로 하였다. 점검시에는 업무중복을 막기 위해 업무평정과 연계한 과제에 대해서는 인사교육실의 MBO 점검 자료를 활용하고, 장기 · MBO 미반영 과제에 대해서만 평가실에서 직접 점검하고 있다. 당해 연도에는 단기과제만을 대상으로 이행여부를 판단하고, 중기과제에 대해서는 3년 후, 2013년에 최종 이행여부를 판단할 계획이다.

〈 2011년 평가결과 반영시스템 〉

1단계	2010년 평가결과 제언사항을 분석하여 공통성 및 중요성을 고려, 반영대상 과제(안) 선정	평가실
2단계	관련부서에 상기 과제(안)별 추진가능성 및 사업적용 타당성 검토 의뢰	관련부서
3단계	부서별 의견을 종합하여 반영과제 선정 (총 24건/ 단기, 중기 추진과제로 구분)	평가실
4단계	반영과제로 선정된 사항에 대해 부서별 세부추진계획 수립, 추진 현황을 분기별로 모니터링	평가실

Ⅲ. 활용방안

2009년부터 시행된 KOICA의 평가결과반영(Feedback) 제도는 아직 활성화가 필요한 상황이며, 여러 현안점을 내재하고 있다. 가령, 제도에 대한 낮은 인식 및 관심, 제도적 기반 미비, 환경적 제약 등은 아직 해결해야할 이슈들이다. 또한 제도의 제약점을 보완하여 보다 체계적이고 신뢰할만한 제도로 정착화 하는 노력이 필요하다.

제도의 활성화와 정착화를 위해서는 다음과 같은 여건이 뒷받침 되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 무엇보다 평가결과의 신뢰성(Credibility)과 활용가능성(Applicability)을 제고해야 한다. 증거에 기반한(Evidence-based) 평가를 수행하고, 현실에 적합하고 실행 가능한 과제를 도출하여, 실무자들의 능동적인 평가결과 활용을 이끌어 내야해야 한다. 이를 위해서는 평가결과 활용자의 수요(Needs)를 참고하여 평가과제를 선정하는 방식도 고려되어야 한다. 현장에서 실제적으로 필요한 정책과 사업과제에 대해 평가하고, 제언사항을 도출한다면 평가결과의 활용을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 성과중심의 관리체계(RBM)를 강조하고, 인센티브(Incentive)를 제공하는 등 평가결과 활용에 우호적인 환경 조성이 필요하다. 정책이나 사업의 수행체계의 특성상, 경로의존성(Path dependency)에 의해 기존의 방식을 변경하는 것이 쉽지 않으며, 오히려 부담으로 인식될 수 있다. 따라서 기존상황 개선에 대한 적절한 인센티브 장치(Incentive mechanism)가 없을 경우, 평가결과를 활용하려는 노력과 의욕이 제한(Disincentive) 될 수 있다. 따라서 사업의 발굴-기획-모니터링 및 평가 간 연계성 강화를 목적으로 하는 성과중심관리체계(RBM)를 기반으로, 평가결과 활용에 대한 인센티브(Incentive)를 제공하는 제도적 장치를 구축해 실무자들의 적극적이고 능동적인 평가결과반영(Feedback)제도 참여를 장려할 필요가 있다.

셋째, 평가결과 활용에 우호적인 환경조성은 평가결과와 자원분배(Resource allocation)와 관련된 정책결정의 긴밀한 연계를 통해 완성될 수 있다. 이는 앞서 언급한 인센티브(Incentive)와도 상통하는 맥락인데, 평가결과에 따라 자원제재(Resource restriction)를 부과하거나, 반대로 더 많은 예산투입 하는 등의 인센티브를 제공할 수 있다. 실제 연구에 따르면, 평가결과가 자원접근에 제한(Resource restriction condition)에 대한 통제력을 가지지 못할 경우, 상황개선 및 변화에 미치는 영향이 미미한 것으로 나타났다[1]. 따라서 신뢰할 만한 평가결과 도출을

1) 'Evaluating Development Effectiveness'(World Bank, 2005)

전제로 할 때, 평가결과에 근거해 정책을 결정함으로써 평가의 활용도를 제고함과 동시에 평가 권위를 향상시켜, 평가의 결과로 도출된 제언사항에 대한 반영의무 또한 제고할 수 있다. 이와 같은 방안에 대해 일각에서는 개발협력사업의 복잡하고 다양한 사업 환경을 고려할 때 평가의 결과에 영향을 미치는 요소가 다양하며, 'Management by Result'가 아닌 'Management for Result'가 되어야 하므로 평가결과와 정책결정을 직접적으로 연계하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. 그러나 평가를 통해 개발원조사업의 효과성 및 효율성을 제고하고, 발전적인 방향으로의 평가결과 활용을 촉진하기 위해서는 평가결과와 자원접근성과 관련된 정책결정을 긴밀하게 연계하기 위한 제도적인 장치가 중요하다.

마지막으로, 평가결과의 효율적인 공유방식(Communication) 고안이 필요하다. 앞에서 강조한 바와 같이, 평가의 완성은 평가의 종료가 아닌, 평가결과의 반영 및 활용이다. 가령, 평가결과를 효과적으로 전달하여, 사용자로 하여금 그를 통한 학습효과를 거두는 것이 진정한 평가의 한 측면이라 할 수 있다. KOICA에서도 평가결과에 대한 무관심이 평가결과반영(Feedback)제도 활성화의 제약요소로 작용하고 있는 점을 감안할 때, 효율적인 평가결과 공유방식(Communication)의 중요성은 강조되어 마땅하다. 이에 대한 중요성을 인식하고 아프리카개발은행(African Development Bank), ADB은 정책결정자, 사업담당자, 일반대중 등 독자(Audience) 그룹에 따라 평가결과 및 제언사항을 나누어 전달함으로써, 평가결과 전달의 효율성을 기하고 있다. 네덜란드는 평가결과를 함축적이고 체계적으로 요약하여, 평가과제별 요약본(Insight)를 발행함으로써 평가결과를 확산하고 있다[2]. KOICA 또한 보다 효율적인 평가결과 전달 방식을 고안하여, 평가결과 활용에 대한 내부적인 이해와 중요성을 증진할 계획이다.

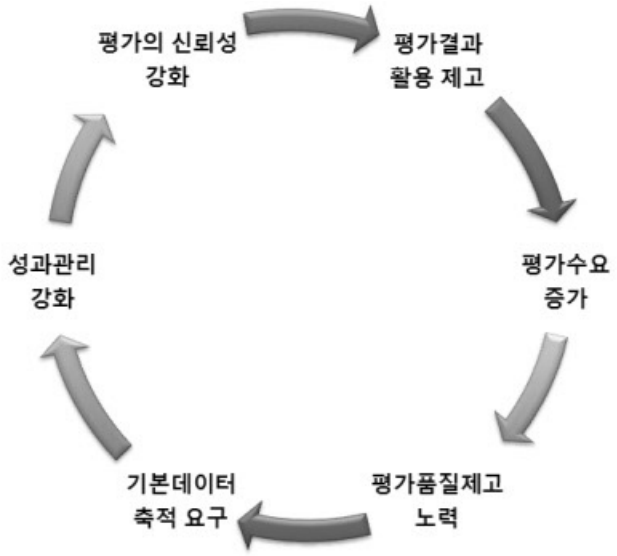
Ⅳ. 결론

평가의 효율성(Effectiveness)을 극대화하기 위해서는 평가결과의 활용도를 높여야 한다. 또한 평가결과 활용제고는 궁극적으로 평가품질 제고와 성과관리역량 향상으로 이어지는 선순환(Positive cycle)구조로 발전할 수 있다. 평가결과 활용 제도를 활성화 할 경우, 실질적인 요구와 평가 결과 반영의무로 인해 사업관리자, 정책결정자 등 실제 평가결과 활용자들의 평가에 대한 수요가 증가할 것이며, 이는 평가품질 향상에 대한 요구가 증가로 이어질 것이다. 평가의 품질 향상을 위해서는 관련 자료 등 신뢰할 만한 평가 근거 자료에 대한 요구가 증가할 것이며, 이

2) 제13차 DAC 평가네트워크 회의결과 참고

를 위해서는 보다 엄격한 성과관리가 필요하게 될 것이다. 이는 궁극적으로 평가결과의 신뢰도 향상에 기여할 것이며, 이는 다시 평가결과 활용도 제고로 선순환 될 것이다.

〈 평가결과 활용제고의 선순환구조 〉



아울러, 개별 사업의 체계적인 성과관리는 조직의 성과관리 역량 향상에 기여할 것이며, 이는 결과적으로 기관성과 제고에도 크게 기여할 것이다. 이와 같이 평가결과 활용 활성화를 통해 상당한 파급효과를 거둘 수 있다. 따라서, 우리는 신뢰할 만한 평가결과를 생산하고, 그 결과를 적극적으로 활용하고, 반영하는데 더 큰 노력을 기울여야 할 것이다.

〈 평가결과 활용을 통한 조직적인 성과 〉



참고문헌

1. 국내문헌

제13차 DAC 평가네트워크 회의 결과 보고(2012.2)

2. 국외문헌

George Keith Pitman, Osvaldo N. Feinstein, Gregory K. Ingram(2005). Evaluating Development Effectiveness. The World Bank.

개발협력사업에서 영향평가: KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로

강 종 려 (KOICA 평가실 직원)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 영향평가의 이론적 설명
Ⅲ. 영향평가의 필요성 및 활용도
Ⅳ. KOICA 영향평가 설계
Ⅴ. 결론 및 시사점

Ⅰ. 들어가며

"If people think that aid is spent corruptly and doesn't have an impact, they won't stand behind it."

빌게이츠가 런던 정치경제대학교에서 Global Poverty Project의 주최로 열린 한 강연에서 한 발언이다. 이와 같이 국제사회에서 원조사업의 규모가 커짐에 따라, 효과성 입증에 대한 요구가 높아지고 있다. 이에, 평가에 대한 중요성도 함께 강조되고 있으며 한국도 예외가 아니다. 지금까지 평가결과는 산출물 수준[1]으로 도출되는 경우가 많았고, 측정된 산출물 수준의 성과도 그 신뢰성이 낮아 사업과 성과 간 인과관계를 입증할 근거로써 충분하지 않았다.[2] 특히 원조예

1) 훈련된 교사의 수, 건설된 도로의 길이 등

2) Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research working paper 5245, WB (2010)

산의 출처가 세금이라는 점은 정부와 세금납부자에게 원조사업의 책무성 및 투명성을 입증해야 하는 불가피한 이유가 된다. 특히 미국 및 유럽 발 경제불황 시기에는 더욱더 원조예산 사용 및 확보에 대한 정당성을 마련하기 위해서 무엇보다도 원조사업의 실효성을 객관적이고 신뢰할 수 있는 근거로 입증해야 한다. 그러한 평가로써 영향평가(impact evaluation)에 대한 관심이 증폭되고 있다.

이러한 흐름 속에서 KOICA는 사업성과의 과학적이고 객관적인 입증에 대한 국내외 요구에 부응하기 위해 2011년에 영향평가에 착수하였으며, 지금까지 평가설계 수립 및 1차/2차 현지조사를 마친 상태이다. 이 시점에서 본 글을 통해 국제개발협력사업에 대한 영향평가의 이해를 돕고 평가의 책무성 및 학습의 목적 외에 특별히 영향평가가 수행되어야 할 이유를 밝힌 후, 실제 타 영향평가 사례를 통해 영향평가의 활용성을 살펴볼 것이다. 그 후, KOICA 사업에 적용된 영향평가 설계 사례를 제시하고 동 평가를 통해 KOICA에 기여할 수 있는 부분을 모색하려고 한다. 마지막으로 KOICA 영향평가의 향후 추진계획을 제시하도록 하겠다.

Ⅱ. 영향평가의 이론적 설명

영향평가(impact evaluation)란 사업을 실시하지 않았을 경우(counterfactual)와 비교하여 최종 사업성과(Y)에 대한 사업의 영향(P)을 분석하는 것이다.[3] 다시 말해 영향평가는 비교집단을 설정하여 사업의 영향이 없는 사람들의 삶의 변화(Y|P=0)와 사업수혜자의 삶의 변화(Y|P=1)를 비교하여 그 차이(A)가 특정사업에 기인하는 것인지(attribution) 밝혀내는 것이다.[4]

$$A(\text{impact}) = (Y|P=1) - (Y|P=0)$$

위의 방정식에서 볼 수 있듯이, 영향평가는 정량적인 방법으로 그 성과를 입증하도록 되어

3) Independent Evaluation Group(IEG), WB, "Impact Evaluation-the experience of the independent evaluation group of the world bank" (IEG, 2006)

4) Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, Impact Evaluation in Practice, WB(2011)

있다. 또한 여타 평가와 다르게 비교집단 즉 사업의 영향을 받지 않는 집단에 대한 자료도 요구된다. 따라서 비교집단 설정과 평가방법론 선택이 영향평가에서는 중요하다.

비교집단의 선정기준은 단지 사업이 실시된다는 점을 제외하고 사업대상지와 모든 조건이 같아야 한다. 이는 비교집단과 사업대상지의 차이가 오직 사업 때문임을 입증해야 하기 때문이다. 그러나 비교집단을 사업 전 상태로 설정하는 경우 같은 집단에 대한 사업 전후만 비교하는 평가가 되어 시간에 따라 변하는 요소를 통제하지 못하는 문제가 발생하며, 사업에 먼저 참여하기 원하지 않은 집단으로 설정할 경우 표본에 대한 대표성이 결여되어 선택편의(selection bias)로 인해 성과가 과대 혹은 과소평가되는 오류를 범할 수 있다.[5)]

영향평가의 절차는 여타 평가와 크게 다르지 않다. 평가를 기획하고 수행하고 결과를 분석하는 일련의 과정 중, 동 평가에서 가장 중요한 것은 평가의 핵심 질문을 도출하는 것이다. 이 질문에 대한 대답이 평가의 결과로 제시되어야 할 것임을 염두에 두고 동 평가를 통해 보고자 하는 것이 무엇인지 설정하는 작업이다. 다음으로 사업의 개입논리를 분명히 하기 위해 성과모형을 통해 투입-산출물-성과 간 인과관계를 제시하고 이에 따라 성과입증을 하기 위한 지표 및 방법 프레임을 작성하여야 한다. 마지막으로 이와 같은 평가설계에 따라 평가를 수행하고 수집된 자료를 분석하여 평가 결과를 도출하면 된다.

영향평가를 수행하는 방법은 무작위 배정(randomized assignment), randomized promotion, 회기단절모형(regression discontinuity design), 이중차감법(difference-in-difference), 대응기법(matching) 총 5가지[6)]이다. 이 글은 영향평가의 이해보다는 그 필요성에 초점을 두고 있으므로, 각각의 평가방법에 대한 상세한 설명보다는 추후에 설명할 KOICA 영향평가에 적용했던 무작위 배정에 대해서만 간단히 다루려고 한다. 그러나 각 평가방법은 혼용하여 사용할 수 있으며, 기본적으로 이 5가지 방법은 사업참여 집단과 비교집단

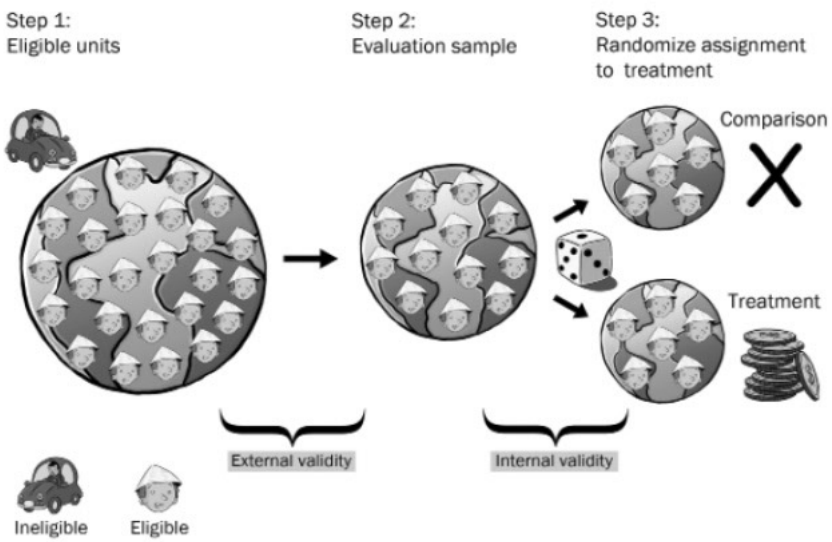
5) 이론적으로 영향평가의 설계가 사업착수 시점에 사업설계와 함께 수립되는 것을 이상적으로 보는데, 이러한 경우 사업대상지역에 수혜집단에 대해 무작위로 선택하여 먼저 사업을 수행하고, 나머지는 일정 시점이 지난 후에 단계적으로 사업을 수행하는 방식으로 진행된다. 그러나 이때 사업에 먼저 참여하고 싶은 사람과 그렇지 않은 사람으로 나누어 비교집단을 설정할 경우, 예를 들어 의료보험사업이라면, 먼저 참여하고 싶은 사람은 병에 걸려 혜택을 빨리 받고 싶은 사람일 확률이 높아, 차후에 참여하고 싶은 사람과 다른 특성을 지니게 되는 선택편의의 오류가 발생하게 되는 것이다.

6) 평가방법에 대해 자세한 설명을 원한다면 "Impact Evaluation in Practice" WB(2011)를 참고할 것 (http://www.worldbank.org/pdt.)

(counterfactual)의 차이를 측정하기 위해 사업의 성격에 따라 합리적이고 타당한 비교집단을 설정하는 방법임을 기억해 두면 될 것이다.

무작위 배정은 사업대상지의 인구가 사업의 직접수혜자보다 많을 때, 모든 사람이 같은 확률로 사업에 참여할 기회를 가지고 있다는 전제 하에, 추첨을 통해 비교집단을 선정하여 평가하는 방법이다. 예를 들면, 초코렛이 피로를 해소에 도움이 되는지 알아보기 위해 한 교실에 있는 24시간 꼬박 잠을 자지 못한 50명의 학생을 대상으로 실험하려 한다. 이때 실험할 초코렛은 20개이고, 따라서 전체 학생 50명에서 20명을 무작위로 추첨한다. 이 중 먼저 추첨을 통해 10명에게는 초코렛을 주고 10명은 주지 않고 그 차이를 관찰하는 것이다. 물론 초코렛을 받지 않은 10명은 평가가 끝난 후에 초코렛을 받게 된다. 맨 처음 실시한 무작위 추첨은 외적 타당성을 확보하여 평가 결과를 일반화할 수 있는 근거가 된다. 그리고 두 번째 실시한 무작위 추첨(20명→10명)은 내적 타당성을 확보하여 비교집단과 수혜집단(초코렛을 받은 그룹)이 동일한 특성을 가진 그룹으로 형성되었다는 근거가 되는 것이다.

〈그림 1. 무작위 배정(Randomized assignment)〉



Source : Impact Evaluation in Practice, WB (2011)

Ⅲ. 영향평가의 필요성 및 활용도

이렇듯이 분명한 사실은 영향평가가 여타 평가보다 더 계량적인 입증방법을 추구하고 있으며, 원조사업의 이해관계자들에게 숫자로써 사업의 성과를 과학적으로 제시할 수 있다는 것이다. 그러나 여기에서 놓치지 말아야 할 것은 이러한 계량적 방법을 통해 정확한 성과를 측정해 낼 수 있는지에 대한 여부이다. 더불어 정확한 성과를 측정할 수 있다 하더라도, 엄격한 영향평가 수행을 위해서는 많은 예산이 필요한데 굳이 그 많은 예산을 투입할 만큼 영향평가 수행이 이득인지에 관한 문제도 남아있다.

결론부터 말하자면, 아이러니하게도 성과를 정확하게 측정하기 위해 영향평가에서 엄격하게 평가 설계를 하고 평가방법을 활용하지만, 정량적인 방법만으로는 정확한 성과를 측정하기 어렵다. 그 이유는 성과에 미치는 경제적, 정치적, 문화적 요인을 정량적인 평가방법만으로 관찰하기 어렵기 때문이다. 즉 계량적인 평가방법 만으로는 성과에 영향을 미칠 수 있는 사업수행과정 중 발생하는 요소들 간 역학관계를 포착할 수 없고, 따라서 의도한 결과를 달성할 수 없을 때 그 원인이 사업설계에 있는지 사업수행과정 중에 발생했는지 알 수 없게 되는 것이다.[7] 이 외에도 계량적 조사방법은 가정폭력 등 민감한 이슈에 대한 정보를 다루기에 적합하지 않으며, 현실적으로 사업초기부터 비교집단을 설계하여 영향평가를 수행하는 사업이 많지 않기 때문에 이를 보완하기 위해서는 후향적 접근방법(retrospective approach)[8]을 적용하게 되는데 이때 정성적인 방법이 필요하다. 이러한 이유로 국제사회에서도 영향평가에 대해 정량적 및 정성적 평가방법을 혼용하는 방식(mixed method)을 권고하는 추세를 보이고 있다.

이렇듯 정확한 성과를 측정하기 위해서는 정량적 방법 및 정성적 방법을 혼용해야 한다면, 영향평가는 정말 수행할 만한 가치가 있는 것인가? 영향평가는 중간, 종료, 사후평가보다 비용과 시간이 많이 요구된다. 그 이유는 앞서 살펴본 바와 같이 비교집단을 선정해야 하며, 그 비교집단에 대한 자료수집도 필요하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영향평가를 수행해야 하는 가장 큰 이유는 다음과 같이 평가를 통해 과학적으로 효과성이 입증된 사업을 확대할 수 있기 때문이다.

---

7) Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research paper 5245, WB (2010)

8) 과거의 상태를 불러오는(recall) 작업으로 사람들의 기억에 의존하는 접근법이므로 정말 사업이 성공적으로 수행되었는지, 수혜자에게 정말 효과가 있었는지 등 정확한 정보를 생산하는데 한계가 있다. 주로 초점집단인터뷰 혹은 설문조사 등 정성적인 방법으로 정보를 불러오기에 수집된 자료의 신뢰성은 낮은 편에 속하나 여타 자료(2차 자료, 통계 등)와 함께 비교하여 그 신뢰성을 제고하여 이용할 수 있다.

먼저, 영향평가를 통해 긍정적인 결과가 나오면 정부는 사업의 지속을 결정하게 되고, 개선사항을 반영한 사업을 계속해서 수행하게 된다. 그 후, 개선된 사업을 다시 평가하고 이러한 반복과정을 통해 유사사업 개발에 유용하게 적용할 수 있는 정보 및 지식을 확보함과 동시에 사업의 가치성을 확인하게 된다. 그 결과 정책결정자들은 근거에 기반하여 다른 지역에 혹은 더 큰 규모로 사업을 확대하게 되는 것이다. 이렇게 영향평가가 특히 근거기반의 정책수립에 도움을 줄 수 있는 이유는 비교집단 설정을 통한 성과입증 방법을 통해 시범사업의 비용효과성을 측정하여 미래에 수행할 사업설계에 대한 정보를 만들어 낼 수 있기 때문이다.

이 외에도 영향평가는 정치적인 이유에서 수행되기도 하는데, 예를 들어 논쟁이 될 만한 사업에 대한 정확한 성과측정을 통해 사업의 지지기반을 만들어서 기관이 선택한 결정에 대해 근거를 제공하기도 한다. 즉 정치적으로 민감한 사업에 대한 성과 및 사업관리의 책무성을 입증하는 수단으로 영향평가를 활용하기도 하는 것이다.

책무성 및 학습 그리고 사업확대의 의미 외에도, 영향평가 수행을 통해서도 예측하지 못했던 파급효과를 볼 수 있다. 예를 들어, 계량적인 영향평가를 수행했다는 것만으로도 이해관계자들에게 평가에 대한 인식을 환기시키고 관심을 유도할 수 있다. 멕시코의 경우, Progresa 프로그램에 대한 영향평가 이후, 2006년 사회정책평가위원회인 CONEVAL(Council for Program Evaluation)을 설립하여 체계적인 정책 평가가 가능하게 되었다.

다음은 국제사회에서 영향평가가 활용되어 사업이 확장되는 사례를 살펴보려고 한다. 캄보디아 사례는 영향평가의 전형적인 평가대상으로 잘 알려진 조건부 현금 지원(conditional cash transfer program, CCT) 사업이다. 이 사례는 교육분야의 조건부 현금지원으로 대표적인 사례인 멕시코의 Progresa[9]와 같은 유형의 사업으로서 캄보디아에서 실시된 시범프로그램이다. Progresa사업의 영향평가 결과는 매우 효과적으로 나타났으며 이후 아르헨티나, 콜롬비아 등 라틴아메리카 지역은 물론 인도네시아, 방글라데시 등지에서 대규모로 프로그램이 수행되었고 시범프로그램이 캄보디아, 모로코 등 지역에서 수행되었다[10].

9) Progresa와 같은 조건부 현금지원 프로그램은 전통적인 보조금 방식을 변형시켜 가정에서 자녀들의 건강, 교육, 영양 등 인적자본에 투자를 하면 재정적인 인센티브를 주는 방식으로 진행되는 사업이다.

10) Ariel Fiszbein, "Using Financial Incentives to Achieve Education Results: A Review of Evidence", 2010 KDI International Conference Economic Development and Impact Evaluation, KDI (2010)

〈타 영향평가 결과 활용 사례[11] : 캄보디아 여학생 장학금 프로그램 영향평가〉

(평가대상) 동 영향평가 사례는 일본 빈곤퇴치펀드(Japan Fund for Poverty Reduction, JFPR)의 장학금 프로그램으로서 2004년에 시작되었으며 6학년을 마치고 중학교에 진학하기 원하는 빈곤 여학생들에게 장학금을 지급하는 사업이다. 동 프로그램은 전체 중학교의 15%를 대상으로 하여 각 학교에서 최대 45명의 여학생이 장학금을 받게 되도록 형성되었다. 동 사업 이후, 세계은행에서 같은 내용이지만 수혜대상을 더 구체화 하여 후속사업 및 후속 평가를 실시한 사례로서 기초자료가 부재했다는 제약사항이 있었다.

(평가설계) 동 사례의 영향평가 목적은 여학생이 6학년에서 중학교에 진급하는 데에 장학금의 효과성을 측정하기 위함이다. 사업 후반기에 접어들 때까지 평가가 수행되지 않았으므로 후향적 평가설계가 필요했으며 이를 위해 장학금 지원서 및 사전 공지 없이 방문하여 수집한 학교 등록률 및 출석률 자료를 사용했다. 평가방법으로는 회귀분석모델을 활용하여 장학금 수혜자 그룹(사업참여자)과 장학금 비수혜자 그룹(비교그룹)을 비교하였다.

(평가의 영향 및 활용도) 평가 결과, 동 사업은 빈곤층 여학생으로 수혜자 타겟을 성공적으로 선정한 것으로 나타났으며 장학금 비수혜자보다 출석률 및 등록률이 30% 높은 것으로 드러났다. 세계은행이 수행한 후속 평가에서도 장학금이 출석률에는 영향을 끼쳤으나 학습 수준을 개선하지는 못한 것으로 나타났다. 이는 멕시코 지역에서 실시되었던 조건부 현금 지원 프로그램(CCT)의 영향평가와 동일한 결과였다. 이렇게 누적된 평가결과로 인한 즉각적인 변화는 첫째, 정부가 장학금 프로그램에 평가결과를 반영하게 된 것이고 둘째, 더 큰 규모의 fast-track 무상원조사업에 엄격한 평가설계를 포함시키도록 한 것이다. 다시 말해, 이는 정부가 사업에 대해 과학적으로 신뢰할만한 성과 입증에 성공하여 사업이 확대되도록 정책을 수립했다는 것을 의미한다.

그 외에도 비록 기준치가 없었지만 첫 번째 수행한 영향평가 결과, 사업수행과정 중 개선할 사항을 발견하여 추후 후속사업에 적용할 수 있었고 더 나아가 개선된 후속사업에 대해 성과를 엄격하게 측정해보자는 욕구(appetite for evaluation)를 불러일으켰다. 이는 평가가 이상적으로 설계되고 수행되면 더할 나위 없겠으나, 그렇지 않더라도 추후 사업의 효과성을 위해 개선할 부분을 발견할 수 있고, 평가결과를 반영한 뒤에는 그 성과에 대해 궁금증을 야기하여 또 다시 평가를 해야겠다는 태도의 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 이와 함께 평가결과가 긍정적이라는 사실은 국내 이해관계자들이 사업관리의 도구로써의 평가에 관심을 유발시키도록 했으며, 평가팀과 사업팀은 정부와 긴밀하게 협조하여 엄격한 평가를 수행할 수 있고 평가결과를 정책결정자들이 활용할 수 있는 사업을 설계할 수 있게 되었다.

11) "Making Smart Policy: Using Impact Evaluation for Policy Making", Doing Impact Evaluation no.14, WB (2009)

Ⅳ. KOICA 영향평가 설계

이번에는 국제사회에서 수행되고 있는 영향평가를 한국의 원조사업에 적용한 사례를 살펴보려 한다. KOICA는 한국 최초로 영향평가를 개발협력사업에 적용하여 수행하고 있으며 평가설계는 다음과 같이 이루어졌다. 현재 동 영향평가는 수행 중에 있으므로 자세한 사항은 최종적으로 평가결과가 도출된 이후 설계부터 결과까지 전체적으로 다루기로 하고 여기서는 평가설계 중 중요한 평가질문 설정 및 평가방법 수립에 대한 내용만 살펴보려고 한다.

1. 평가대상사업 개요

시범적으로 영향평가를 실시할 대상사업은 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업('08-'10/340만불)이다. 이 사업은 오로미아 주(Region) 아르시 존(Zone) 헤보사 보레다(Woreda) 지역의 보건의료인력 역량강화 및 가족계획 서비스 제공을 통해 원치 않는 임신율을 감소시켜 모성보건을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 특별히 지역사회 활성화를 통한 사업수행접근방식을 채택하고 있어 최하위 행정단위에서 직접 변화를 유도하여 마을단위에서 지속적이고 효과적인 변화를 도모하였다. 따라서 가장 작은 행정단위인 케벨레(Kebele, 마을)에 배치되는 주민건강요원(Health Extension Worker/HEW)의 역량강화부터 직접수혜대상자인 여성의 행동에 영향을 미치는 모든 이해관계자 즉, 남성 및 종교지도자에 대한 교육까지 포함되었다.

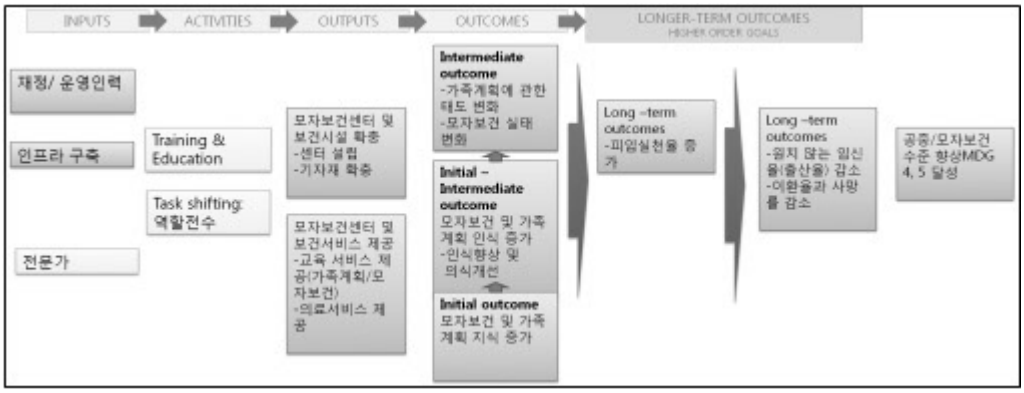
동 사업은 비교집단이 사업초기 시부터 형성되어 있지는 않았으나, 사업 초기에 기준치조사로써 해당 사업지의 직/간접 수혜자(남성, 여성, 청소년)에 대한 설문조사가 실시되었으며, 사업 중 역량강화 부분에 대한 효과성 평가(간호사, 주민건강요원 등에 대한 교육효과 평가) 및 사업 종료 시점에 수혜자에 대한 설문조사 및 인터뷰가 실시되어 타 사업에 비해 기초자료가 확보되어 있었다.

2. 평가설계

(평가질문) 영향평가를 시작하기 위해서는 먼저 평가 핵심 질문을 설정하였다. 동 사업 평가의 핵심질문은 "KOICA 가족계획 사업이 질 높은 보건 서비스 및 장기 피임방법을 제공함으로써 보건 성과(인식 및 행동 변화)와 보건지표(원치않는 임신율)에 직간접적으로 영향을 미쳤는

지 여부"이다. 이는 사업의 장기성과 달성 여부를 묻는 질문으로서, 성과모형에 따르면 장기 성과 이전의 성과, 즉 단기/중기 성과가 그 이전에 달성되었는지 입증해야 도출할 수 있는 질문이다.

〈그림 3 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업 성과모형〉



(평가방법 선택) 동 사업은 앞서 언급했던 바와 같이 초기에 비교집단이 형성되어 있지 않았기 때문에 불가피하게 후향적 접근방법을 활용하여 비교집단의 과거 자료에 대한 확보가 필요했다. 또한 계량적 성과 측정에 따른 한계를 보완하고 사업수행에 영향을 미친 다양한 요인 분석을 위해 정성적 방법을 사용하기로 하였다. 따라서 정량적 및 정성적 조사방법을 모두 활용하는 준실험설계를 채택하고, 이에 정량적 접근법을 통해 밝힐 수 있는 성과, 정성적 접근법을 통해 밝힐 수 있는 성과를 다음과 같이 구분하였다.

1) 정량적 접근법을 통해 밝혀낼 수 있는 성과

(1) KOICA 가족계획사업을 통해 비교지역에 비해 가족계획과 관련한 지식, 인식, 태도 및 행동에 더 긍정적인 변화를 가져왔는가?

(2) KOICA 가족계획사업 이후에 사업 이전보다 뚜렷한 변화가 있는가?

(3) 사업지역 이해관계자들과 관련된 보건 수준[12]이 비교그룹과 비교하여 향상되었는가??

상기 질문에 대한 답을 얻기 위해서 먼저, 비교집단을 형성하기 위한 작업을 수행하였다. 사

12) 보건인력 및 보건기관: health posts, health centers, governmental hospitals 포함

업지역과 유사한 성격을 지닌 비교집단을 선정하기 위한 기준은 ① 지역 기초정보(인구, 수입수준, 문맹률 등) ② 유사한 보건관련 인프라 조건(보건 시설 및 보건인력) ③ 타 원조기관 및 NGO 가족계획 사업개입 여부 이다. 이 중 특히 중요하게 여겼던 기준은 지역 기초정보 중 인구 대비 가임여성 비율과 유사한 보건관련 인프라 조건 중 보건인력 즉 간호사, 주민건강요원, health worker의 현황이었다. 그 이유는 동 사업의 주된 수혜자가 가임여성이며, 영향평가를 통해 궁극적으로 보려는 장기성과가 가임여성의 행동의 변화에 있기 때문이었으며, 인프라 중 보건인력 특히 간호사, 주민건강요원, health worker는 가임여성에게 보건서비스를 제공하는 최측근의 인력이기 때문에 직접수혜자인 가임여성의 행동에 큰 영향을 미칠 것이라 여겼기 때문이다. 실제로 사업의 내용에는 이들에 대한 역량강화요소가 포함되어 있으므로 사업개입논리를 확인하고 그것이 어느 정도 성과를 냈는지 볼 수 있도록 하였다.

다음은, 사업성격을 고려하되 비용 및 시간의 제약사항을 고려하여 표본추출 방식 및 표본크기를 설정하였다.[13] 사업의 주요지표인 피임율을 15%로 추정하였을 때 적정 표본수를 계산한 결과 표본오차 4% 적용 시 303명, 3% 적용 시 535명의 표본이 적절한 것으로 나타났다. 기준치 조사 시 표본오차 3%로 인구 집단별로 약 600여명을 표본추출하여 조사를 수행한 점을 고려하여 이번 영향평가에서도 동일하게 표본 오차 3% 적용, 약 600여명을 조사하는 것이 적정한 것으로 판단하였다.

상기와 같은 표본사이즈를 가지고 동 사업에서 적용할 영향평가 방법은 무작위 배정(randomized assignment)이다. 샘플 수가 전체가구수의 2%이므로 헤토사 보레다 내 전체 케벨레 수의 2%인 6개 케벨레를 무작위 추출하였다. 그리고 각 6개 케벨레 내 90가구를 무작위 추출하여 총 540가구를 조사하도록 설계하였다.

2) 정성적 접근법을 통해 밝혀낼 수 있는 성과

(1) 가족계획사업이 어떻게 수행되었는가? 의도한 계획대로 수행이 잘 되었는가?

(2) 가족계획사업 수행과정의 질 향상과 서비스 확대를 위한 보건서비스 제공자들의 제안은 무엇인가?

13) 동 사업의 경우 1)사업기반 구축(2009.1–5), 2)사업활성화(2009.6–12), 3)공중보건훈련센터 운영체계구축(2010.1–5), 4)공중보건훈련센터 활성화(2010.6–12)의 단계를 거치면서 장기 프로젝트에 의해 종단적 패널조사 설계방법을 적용한 만큼 2%의 작은 허용 표본오차를 설정하고 표본 수를 최대한 모집단 전체 가임여성 수에 근접하게 추출함이 타당하나, 가족계획 서비스가 노출된 집단과 노출되지 않은 집단 간의 비교를 위한 대조군 선정에 있어서는 시간과 비용 등 현실적인 문제를 고려하여 4–5%의 표본오차를 목표로 조사를 진행하여도 무방하다고 판단함.(동 사업 종료평가결과보고서)

(3) 가족계획사업을 지속가능하게 하는 것은 무엇인가? 지역에 더 적합하게 수행하려면 어떻게 해야 하는가?

여타 사업과 달리, 이 사업에서 주목할 특징은 지역사회를 기반으로 사업이 설계되고 수행되었다는 점이며, 이러한 사업의 특징을 배제하지 않고 성과에 미치는 영향을 측정하기 위해서는 정성적 조사가 필요하다. 이번 평가에서 정성적 조사로는 지역 내 사업참여 주민, 지역사회 각 위원회 및 지도자, 의료인력(간호사, 의사 등), 주민건강요원, 조산사를 대상으로 초첨집단토론 및 심층면접을 실시하도록 하였다. 한가지 더 고려된 점은 직접수혜자가 현지상황을 고려했을 때 취약계층인 "여성"이기 때문에 이들의 의사결정에 미치는 다양한 문화적 요인 및 사회적 규범이 존재할 것이라는 점이다. 따라서 정량적 결과를 유의미하게 분석하기 위해 정성적 조사를 통해 제도적 변화 및 개선사항(지역사회 내 법규, 행동강령 등의 변화)를 추적함으로써 동 사업의 예기치 못한 파급효과 즉, 제도적 역량강화 및 지역사회 내 사회적 규범 및 윤리규범에 대한 중장기 성과를 측정하도록 하였다.

〈표 1 초점집단토론 대상자 목록(사업대상지)〉

분류	초점집단토론(FGD) 그룹	N
정책결정자 수준	Arsi zonal health bureau	1
	Active committee	5
	Advisory committee	7
	Health service management committee	8
	Asella hospital/ adama univ.	2
서비스전달자 수준	Trained health worker(nurse, lab)	4
	TBA	2
	HEW(health extension workers)	10
지역사회 수준	Kebele leader	16
	Religious leader	6
	Male committee leader	5
	Female committee leader	5
	S/sharara women association	9
수혜자 수준	Client(multi/ new)	10
	FP user	5
	FP non-user	5
총합		100

Ⅴ. 결론 및 시사점

지금까지 영향평가에 대한 간략한 설명과 그 필요성을 살펴보고 KOICA 사업에 적용하고 있는 영향평가의 설계에 대해 알아보았다. 물론 평가를 수행하는 것은 분명히 어려운 일이다. 더군다나 우리가 일반적으로 많이 수행하는 사업 전후 비교를 위한 평가가 아니라 비교집단을 통해 사업의 객관적인 성과를 측정하는 것은 말처럼 쉬운일이 아니다. 국제사회에서도 우리나라보다 평가에 대한 인식이 더 높은데도 불구하고 사업설계 시 영향평가가 함께 시작하는 등 가장 이론적으로 엄격한 영향평가를 수행하는 경우는 드물다. 특히 원조사업에 대한 영향평가는 개도국이라는 특수한 상황에 있는 만큼 이에 대한 예산과 시간의 투입이 더 요구되어 수행하기 어려운 것이 현실이다. 실제로 KOICA 시범 영향평가를 수행하면서도 수집한 자료의 신뢰성에 대한 문제가 발생하는 등 개도국에서 조사하는 것에 대한 제약사항이 분명히 드러났다.

이러한 제약사항에도 불구하고 KOICA에게 동 시범 영향평가가 주는 함의는 KOICA 보건사업 중 많이 실시되고 있는 가족계획 사업 프로그램에 대한 효과성 및 파급효과를 검증하여 비교우위로 선정하는 등 근거기반의 정책을 수립하는데 도움이 된다는 점이다. 현재 동 평가대상과 유사한 사업이 에티오피아 티그라이 주에서 수행될 예정인데, 이번에 수행하는 영향평가 결과를 이와 같은 유사 사업에 적용하여 개선된 사업을 수행할 수 있을 것으로 예상된다. 더 나아가 멕시코의 Progresa 프로그램과 같이 두 사업에서 유사한 성과를 입증 시에는 여러 지역에 보편적으로 수행할 수 있는 가족계획 및 모자보건 증진프로그램을 수립할 수 있게 될 것이다. 이는 곧 근거에 기반한 정책 수립과 이를 수행하기 위한 프로그램 모델화를 통해 우리나라 무상원조사업에 대한 KOICA의 책임성을 제고하는 데 기여하는 것을 의미한다.

현재 2011년 1,2차 현지조사를 통해 수집한 자료를 분석 중이며, 이를 기반으로 올해 하반기에 3차 현지조사를 실시하여 마지막 자료를 수집할 것이다. 1,2차 자료분석 결과는 종료평가 결과와 함께 세미나를 통해 공유할 예정이며 3차 현지조사 후 모든 자료를 통합 분석하여 최종적으로 영향평가 결과를 도출할 것이다. 평가결과의 활용을 극대화하기 위해 학술지 게재 및 국제학회에 동 평가 건에 대해 발표하려고 한다. 이 외에도 KOICA는 더욱 엄격한 영향평가를 수행하기 위해 가나 볼타지역 식수위생사업에 대해 사업 설계 단계부터 평가설계를 함께하는 시도를 하고 있다. 이와 같이 과학적으로 신뢰할 수 있는 질 높은 사업성과를 도출하려는 KOICA의 끊임없는 노력을 통해 정부와 국민 더 나아가 국제사회에 KOICA 무상원조사업의 책임성을 입증하는 계기가 되기를 바란다.

참고문헌

1. 국내문헌

한국국제협력단(2011), 에티오피아 가족계획 및 모자보건증진사업 영향평가 Ⅰ 종료평가결과보고서

2. 국외문헌

Ariel Fiszbein, "Using Financial Incentives to Achieve Education Results: A Review of Evidence", 2010 KDI International Conference Economic Development and Impact Evaluation, KDI (2010)

Independent Evaluation Group(IEG), WB, "Impact Evaluation-the experience of the independent evaluation group of the world bank" (IEG, 2006)

Michael Bamberger, Vijayendra Rao, Michael Woolcock, "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", policy research working paper 5245, WB (2010)

Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, Impact Evaluation in Practice, WB(2011)

Ⅳ. 개발 협력 동향

1. DAC & the Working Party of TC Joint Meeting on Aid for Trade

2. OECD DAC 통계작업반 비공식회의 및 워크샵

3. DAC 개발평가네트워크 13차 정기회의

DAC & the Working Party of TC Joint Meeting on Aid for Trade

Ⅰ. 회의 개요

DAC & the Working Party of TC Joint Meeting on Aid for Trade 회의가 2012년 1월 23일 OECD본부에서 개최 됨.

Ⅱ. 주요내용

- (무역인프라 필요성) 개발을 위한 무역인프라 구축 필요성에 대해 G20, WTO, OECD 등이 인식을 같이 하고 있으며 Aid for Trade 논의를 투자재원, 성과평가, 녹색성장 연계, 민간투자 촉진 등으로 확대
- (실효적 평가 접근) Aid for Trade의 실질적 성과 평가를 위해서는 세분화된 목표지수의 개발이 필요하며, 개도국 현장과 직결된 지표의 개발, 지역의 평가참여가 바람직
- (녹색성장 연계) 교통, 에너지 등 인프라 구축시에도 환경이슈와 연계한 무역환경 조성 필요성에 대해 이해 확산
- (인프라구축 MDGs 달성에 기여) 인프라 구축을 통한 경제성장이 결과적으로 사회분야 투자확대로 이어져 보건, 교육 및 여성의 인권신장에 기여

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 서울 G20정상회의에서의 인프라구축 필요성 강조, 부산총회를 통한 개발효과성으로서 전환을 계기로 인프라 구축과 법 · 제도적 투자환경 조성을 포함하는 Aid for Trade의 중요성이 크게 부각
- 특히, 아프리카의 무역인프라 구축을 위한 ODA 지원확대와 민간투자 촉진 등 양적 확대에 대한 요구가 증대되는 가운데, 민간참여 활성화를 위해서는 사전적으로 Enabling Environment 조성이 강조됨
- 과거 우리나라의 무역인프라 구축 사례, 관련정책 및 법제도 정비 등에 관한 개발경험 공유(Knowledge Sharing)와 함께, 아프리카에 대한 우리나라 ODA 지원시 무역인프라 구축을 주요 지원분야의 하나로 선정 필요

OECD DAC 통계작업반 비공식회의 및 워크샵

Ⅰ. 회의 개요

OECD DAC 통계작업반 비공식회의 및 워크샵이 2012년 2월 1일 부터 3일까지 오스트리아 개발은행에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 6월 통계작업반 본회의에서 ODA 적격 국제기구 목록(통계지침 Annex2) 중 '기타다자기구(채널코드 47000)'를 개정하기 위하여 사무국 제안문서에 대한 의견을 2월 29일(수)까지 서면으로 제출할 것을 요청함.
- UNDPKO에 대한 분담금 납부 이외에 양자적으로 군부대를 파병하는 비용은 ODA에서 제외된다는 내용을 통계지침에 명시하자는 사무국 제안에 이견이 있을 경우 2월 29일(수)까지 서면 제출을 요구하였고, 이견이 없을 시 승인과 동시에 통계지침이 개정됨을 공지함.
- 사무국은 캄보디아전범재판소(ECCC)를 ODA 적격 기구에 포함하고 국제의약품기구(UNITAID)의 카테고리 변경(PPP → 다자기구)에 대한 이견이 있을 시 2월 10일(금)까지 서면 제출할 것을 요청하였고, 이견이 없을시 바로 승인된다고 안내함.
- 사무국은 부산세계개발원조 총회에서 채택된 부산선언 중 투명성과 관련한 통계작업반의 역할을 소개하고, 투명성 이행을 위한 국제 원조 투명성 이니셔티브(IATI: International Aid Transparency Initiative)와의 협업 문제 등을 논의하였으나 합의를 도출하지 못하여 6월 회의 시 재논의하기로 결정함.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 기타다자기구 개정(안)은 회원국의 서면 검토(2월말 기한)를 반영하여 6월 본회의에서 승인할 계획인 바, 우리는 2013년 글로벌녹색성장연구소(GGGI)를 ODA 적격기구로 신청 예정임을 감안하여 동 개정(안)에 대한 면밀한 검토가 요구됨. 특히 현재 INGO 신규 등재 경우에만 적용되는 예산 범위(연간 예산 5천만불 이상 기구만 가능)가 다자기구에 확대 적용될 가능성이 있는지 지속적으로 점검해야 할 것임.
- ECCC의 ODA 적격기구 포함, UNITAID 카테고리 변경 및 UNDPKO에 군부대 파병비용 제외 항목의 지침 명시 등은 서면 검토 후 즉시 승인 · 적용 예정인 바, 2011년 실적보고시부터 반영될 수 있도록 결정 사항을 관련 기관에 적의 공지해야 할 것임.
- 통계작업반은 인권 관련 기구에 대한 ODA 적격성 여부 평가 기준을 정립하여 통계보고지침에 포함하려는 작업의 일환으로 개발관점의 인권 활동에 대한 회원국의 서면 검토를 2월말까지 요청한 바, 우리나라가 지원하는 인권기구들이 ODA 적격으로 포함될 수 있는 기준이 만들어 질 수 있도록 관련 기관의 적극적인 검토가 요구됨.

제 13차 DAC 평가 네트워크 정기회의

Ⅰ. 회의개요

제 13차 DAC 평가 네트워크 회의가 2011년 11월 3일 OECD 본부에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- (부산총회) Brian Atwood OECD DAC 의장은 다음주에 시작되는 부산총회 후속 논의 회의(Post Busan Interim Group Meeting)에서 부산총회의 공약의 이행점검을 위한 세계 지표(global indicators) 및 국가 차원의 지표(country level indicator) 선정 작업이 함께 이루어질 것이라고 설명하고, 평가 분야에서는 각 국가가 스스로 선별한 지표에 대하여 국별 시스템을 활용하여 평가를 진행하여야 한다는 중요한 도전과제가 남아 있다고 설명함.
  - 네덜란드, 미국, 덴마크 등은 지표 자체가 목적이 되는 MDGs 와 성격이 다르고, 파리/아크라 선언의 공약의 비해 명확성이 떨어지는(less clear) 부산 총회 공약 이행 점검을 목적으로 하는 전세계적 차원의 지표 설정의 어려움을 지적하고, 각국의 현실에 맞는 국가 지표 선정의 중요성을 강조함.

- (최신 동향 공유) 식량안보에 대한 체계적 평가(systematic review) 방법, 취약 국가에서의 평가 가이드라인 진전 사항 공유 및 민간분야(private sector) 평가 방안에 관한 의견교환, 파트너 국가와의 공동 평가 및 평가 분야에서의 삼각협력 상황 공유, 독일의 효율성 평가(efficiency work) 프로그램, 영국의 재원의 가치있는 사용(VFM: Value For Money) 및 효과성 (Effectiveness) 평가 활동 소개, 다자기구성과 평가네트워크(MOPAN)의 평가 활동에 대한 Evalunet과의 협력 소개 등을 통해 선진적인 평가 기법을 공유하고, 관심있는 국가의 참여를 독력하여, 평가 분야에 있어 상호 발전을 꾀함.
  - 우리 대표단은 삼각협력 평가사례로 KOICA가 콜롬비아와 삼각협력으로 추진 중인 중미 · 카리브국가 직업훈련 역량강화사업에 대한 공동평가를 소개하고 수원국과의 평가 부분에 있어 협력시 평가의 질을 담보하는데 어려움이 있음을 설명함.
  - 스위스는 콜롬비아를 중요 협력 대상국으로 선정하고 있는바, 한국과의 협력 가능성을 타진하기도 하였음

- (평가 제제 선진화) 재정 제약 하에서 점증하는 책임성 요구에 부응하여 평가 시스템을 강화하고 있는 미국, 호주, 독일, 영국의 사례를 공유한 바, △ 영국(DFID) 또는 미국과 같이 각 사업 담당자들의 평가 지식 축적 및 평가 시행으로 이루어지는 평가기능의 분권화(decentralization)의 도모, △ 영국(ICAI), 독일과 같이 독립된 평가 기관 수립을 통한 중앙집권적(centralization) 평가기능을 강화, △ 호주와 같은 양자의 혼합(중기 예산 확립으로 인한 국회에 대한 보고 기능 강화 및 외부 전문가 그룹의 활용)의 세가지 형태로 나타남.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- (평가 분야에서의 부산총회 후속조치) 각국의 평가 전문가들은 부산총회를 통해 변화한 의제들의 방향성에 대해서는 공감하나, 부산총회 공약의 구체적인 이행방안이 마련되지 않은 상황에서 지표를 설정하고 평가를 시행하는 것의 어려움을 지적함.

  -수원국들과의 공동평가의 적극적인 진행, China-DAC Study Group을 활용한 평가분야에서의 협력강화, 평가분야에 있어서의 삼각협력, 수원국과의 공동평가를 계획하고 있는 각 DAC 회원국들간의 협력 강화를 통해 이러한 어려움을 해결해 나가는 노력을 Evalunet을 통해 강화하고 있는바, 한국도 Evalunet 활동 강화를 통해 이러한 노력에 적극적으로 동참할 필요가 있을 것으로 사료됨.

- (평가 역량 강화) Evalunet에서 공유된 체계적 평가, 효율성 평가, 효과성 평가 등 선진적 평가 기법에 지속적인 관심을 가지고, 필요에 따라 공동평가(joint evaluation)에 참여함으로써, 원조시행 기관의 평가 역량 강화를 지속적으로 추진해야 할 필요가 있음.

  -기술적 측면에서는 사업의 성과 측정시 상황적(contextual) 또는 정책적(policy) 복합성을 간과하고, 계량적 분석에만 의존하는 것은 위험할 수 있으므로, 질적 연구와 계량적 연구를 상호보안적으로 활용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것임.

- (평가 역량 강화) 아울러 민간분야 평가, 남남협력, 삼각협력에 관한 평가 등 새로운 개발협력 활동에 대한 평가는 선진적인 평가 기관 내에서도 평가의 질을 담보하기 위한 방법론의 논의가 이루어지고 있는 실정인 바, 우리나라에서 평가 계획을 준비함에 있어서 국제사회의 논의 동향을 반영할 필요가 있음.
  - 한국이 추진하고 있는 동 분야의 평가 사업에 다른 나라 원조 기관과의 협력을 고려해 볼 수 있음.

  - 단, 타 원조기관과 공동평가시 언어 문제 등으로 인한 여려움이 따를 수 있으나, 이는 평가 결과의 공유(communiation) 및 평가 분야에서의 수원국과의 협력 확대 관점에서도 해결되어야 하는 문제인바, 장기적인 관점에서 사업의 기본 문건에 대한 번역 및 대외 공개 등을 추진할 필요가 있음.

- (평가 시스템 선진화) 우리나라와 같이 여러 정부부처가 ODA 사업을 진행하고 있어 개발협력정책 · 집행평가(Peer Review)의 권고에 따라 독립된 평가 기관을 설립한 독일의 사례나 평가의 분권화를 추진하고 있는 영국, 미국의 사례는 향후 한국의 시스템 선진화 노력에 참고할 수 있을 것임.

- 특히, ODA 선진화 방안의 일환으로 추진되고 있는 「현장중심 ODA」와 같은 맥락에서 제9차 개발협력평가소위에서 제안된 「현장중심 ODA 평가체제」의 경우는 USAID의 분권화를 통한 평가 선진화 방안과 일부 공통점이 있는 바, 향후 USAID의 개혁의 결과를 참고할 필요가 있음.

• (평가의 품질 제고) 개발 평가를 위한 품직 기준(Quality Standards for Development Evaluation)(2011)과 함께 다른 선진 기관들의 평가의 질 담보를 위한 노력들을 참고하여 개발협력평가소위원회의 2012년 소위평가 주제인 메타평가를 실시해야 할 것으로 사료됨.

- 또한 평가 내실화를 위하여 영국의 독립 평가 기관(ICAI)이 각 사업의 효과성을 측정하여 그 결과에 따라 사업을 분류하기 위해 도입한 신호등 평가제도(Traffic mechanism 혹은 Green-Amber-Red Rating)도 참조할만 하나, 이는 평가기관의 객관적이고 정확한 평가 능력이 전제되어야 실시를 고려 할 수 있을것으로 사료됨.

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내

2. 국제개발 서적 소개

3. KOICA 2012년 1~3월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 안내

5. 국제개발협력 논문기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2012년 3월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 6,798권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 72종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 28종
- 도서 : 32,133권
- 비도서자료 : 1,597점

2. 자료 열람시간

구 분	시 간	비 고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 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)

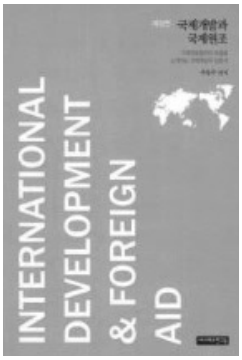
4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr/) -> QUICK LINK -> KOICA ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr/)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

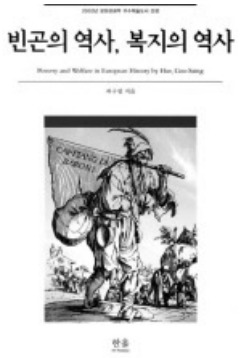
국제개발 서적



1. 국제개발과 국제원조

(주동주 지음, 도서출판 시나리오친구들/ 2011)

국제개발협력의 흐름을 소개하는 국제개발학 입문서로 국제개발의 역사와 이슈, 논쟁과 선진국 사례들을 담고 있다. 국제개발학의 정의와 역사, 국제원조의 유, 무상효과 논쟁, 국제원조의 규범과 실태를 분석하고 있으며, 미국, 독일, 북유럽국가들의 대외 원조 현황과 특징을 사례로 소개하고 있다.



2. 빈곤의 역사, 복지의 역사

(허구생 지음, 도서출판 한울아카데미/ 2011)

서양 역사에서 빈곤과 사회정책이 갖는 의미를 거시적인 안목에서 살펴보고 있다. 이 책은 초기 기독교 공동체에서부터 산업혁명에 이르기까지의 서양 역사 속에서 빈민정책이 가지는 역사적인 의미를 밝혀내고, 이를 통해 현재 복지정책의 좌표를 점검함과 동시에 앞으로 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 특히 '구원의 수단으로서의 자선' 이 가지는 역사적 의미에 대해서 되짚어 보고 있다.



3. The Right to Decent Work of Persons with Disabilities

(Arthur O'Reilly 지음, International Labor Office(ILO)/2008)

국제노동기구(ILO)에서 발간한 이 책은 장애인 노동에 대한 그간의 국제적인 공식 기구, 정책에 대한 비판에서 출발하고 있다. 2006년 UN의 장애인권리협약(CRPD)을 기반으로 노동시장에서 장애인의 경쟁력과 가치를 재조명하며, 이들이 사회적 차별과 불공평을 넘어 '괜찮은 일자리' 를 가질 권리가 있음을 강조한다.



4. World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development

(World Bank, World Bank Publications/ 2011)

세계은행에서 발간한 이 보고서는 지역, 국가 차원에서의 갈등과 무력분쟁 감소를 위한 새로운 방법을 모색하는데 그 목적 있다. 사회적 갈등과 무력분쟁은 지역 경제발전을 저해하는 주요 요인으로 판단되며, 따라서 이를 해결하기 위해 정치적, 시민안보적, 발전학적 측면에서의 노력과 지원의 중요성을 역설하며, 아울러 이에 대한 국제적인 대응을 제안한다.

KOICA 2012년 1~3월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	개발도상국 녹색성장 법제지원 체계화사업 및 Case Study 2011.7	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
2	천리안위성을 활용한 남서태평양국가 재해감소 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
3	까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 및 타당성조사사업 제1권: 종합 요약 보고서 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
4	까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 및 타당성조사사업 제2권: 마스터플랜 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
5	까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 및 타당성조사사업 제3권: 도수로 타당성 조사 및 세부설계 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
6	까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 및 타당성조사사업 제4권: 정수장 타당성 조사 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
7	까리안댐~세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 및 타당성조사사업 제5권: PPP 개발 계획 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
8	인도네시아 내각사무국 정부행정 디지털 시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2011.8	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
9	인도네시아 여성능력개발센터 건립사업 사전타당성조사(2차) 결과보고서 2011.7	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
10	필리핀 팜팡가 및 불라칸주 통합수자원정보시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
11	Master Planning and Feasibility Study of the Karian Dam~Serpong Water Conveyance and Supply System Vol.1: Executive Summary, August 2011	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
12	Master Planning and Feasibility Study of the Karian Dam~Serpong Water Conveyance and Supply System Vol.2: Master Plan Report, August 2011	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
13	"Master Planning and Feasibility Study of the Karian Dam~Serpong Water Conveyance and Supply System Vol.3: Feasibility Study and Detailed Design on KSCS, August 2011 "	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
14	"Master Planning and Feasibility Study of the Karian Dam~Serpong Water Conveyance and Supply System Vol.4: Water Treatment Plant, August 2011 "	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
15	"Master Planning and Feasibility Study of the Karian Dam~Serpong Water Conveyance and Supply System Vol.5: PPP Development Scheme, August 2011 "	동남아시아1팀	2011	한국국제협력단
16	라오스 비엔티엔주 폰혼군 관개수로건설 사업 종료평가 보고서 2011.1	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
17	베트남 정부전자조달 파일럿 시스템 구축 종료평가 결과보고서 2011.12	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
18	캄보디아 3번 및 4번 도로안전시설 개량 및 교통안전대책 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.5	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
19	캄보디아 국가 R&D 마스터플랜 수립 및 역량 강화 사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.5	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
20	캄보디아 철도 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.5	동남아시아2팀	2011	한국국제협력단
21	모잠비크 마뚤라 직업훈련센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.12	동아프리카팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
22	이집트 배전자동화 시스템 구축사업(2차) 실시협의 결과보고서 2011.9	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
23	이집트 자동차 직업훈련시스템 개선사업 중간평가 결과보고서 2011.10	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
24	케냐 라무항 인근지역 대축척 수치지형도 제작사업 실시협의 결과보고서 2011.8	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
25	탄자니아 모로고로 농촌종합개발 PMC사업 2011.12: 사업반기보고서	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
26	탄자니아 모로고로 농촌종합개발 PMC사업 2011.9: 사업분기보고서	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
27	"The Project for the intergrated rural development program in Morogoro of the United Republic of Tanzania , December 2011: Bi-Annual Report "	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
28	"The Project for the intergrated rural development program in Morogoro of the United Republic of Tanzania , September 2011: Quarterly Report "	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
29	"2012년도 공공-민간파트너십(Public-Private Partnership, PPP) 사업 안내서 2012 "	민관협력실	2011	한국국제협력단
30	2012년도 민간단체지원사업 안내서	민관협력실	2011	한국국제협력단
31	개발효과성 제고를 위한 정부: 시민사회 협력 방안 연구 2011.11	민관협력실	2011	한국국제협력단
32	지구촌 꿈... 그리고 땀: 1995~2009 민간단체 지원사업 성과사례집	민관협력실	2011	한국국제협력단
33	한국 개발 NGO 역량현황 기초조사 및 역량강화 방안 연구 2011.11	민관협력실	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
34	개도국 ICT인력의 효과적 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구: 사회기술 시스템 접근과 ICT주류화 관점에서 2011.12	사회개발팀	2011	한국국제협력단
35	방글라데시 다카지역 중등학교 IT교육지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
36	파키스탄 수자원 연수센터 건립사업 실시협의 결과보고서 2011.11	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
37	파키스탄 펀잡지역 식수공급사업 실시협의 결과보고서 2011.11	서남아시아팀	2011	한국국제협력단
38	알제리 새우양식장 건설 및 기술이전사업 (2008-2011) 최종보고서	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
39	앙골라 수산자원 조성기술 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.8	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
40	카메룬 국립 광물시험연구소 건립사업 실시협의 결과보고서 2011.9	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
41	카메룬 야운데시 대중교통시스템 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
42	The Project for Capacity Building for Shrimp Farming in Algeria (2008-2011) Final Report	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
43	Participants' Guidebook 역량개발기획팀 2011			한국국제협력단
44	KOICA 장기석사학위과정 우수 논문집 2009~2010 = Collection of the Best Theses from KOICA's Scholarship Programs	역량개발사업팀	2011	한국국제협력단
45	Scholarship Program 가이드라인 2011.5	역량개발사업팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
46	"한-WFP Food-for-New-Village 네팔, 르완사 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.9 "	인도적지원실	2011	한국국제협력단
47	(The)Feasibility Study on the Baku Bay Marine Bridge Construction in Azerbaijan Final Report November 2011	중앙아시아.CIS팀	2011	한국국제협력단
48	아제르바이잔 바쿠만 해상교량건설 타당성조사 최종보고서 2011.11	중앙아시아.CIS팀	2011	한국국제협력단
50	Azerbaycanda Baki Buxtasinda Deniz KÖrpÜsÜnÜn Tikintisine dair Texniki Iqtisadi Esaslandirma Noyabr 2011	중앙아시아.CIS팀	2011	한국국제협력단
51	"제14회 KOICA 글짓기 공모전집: 세계시민, 글로벌 인재 "	홍보실	2011	한국국제협력단
52	제2회 KOICA 사진공모전 작품집: KOICA 창립 20주년 기념	홍보실	2011	한국국제협력단
53	"국제개발 협력사업 기획조사: 사업관리교육, 기획과정 "	ODA교육원	2011	한국국제협력단
54	"국제개발 협력사업 기획조사: 사업관리교육, 기획과정: 워크북 "	ODA교육원	2011	한국국제협력단
55	물분야 지원전략 및 프로그램 개발협력 모델 연구 2011.12	ODA연구실	2011	한국국제협력단
56	신재생에너지를 중심으로 한 농촌전력화 프로그램 개발협력 모델 2011.12	ODA연구실	2011	한국국제협력단
57	외교정책과 ODA: 제3차 KOICA-세종 콜로키엄	ODA연구실	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
58	제5회 ODA 서울 국제컨퍼런스 [DVD] ODA연구실		2011	한국국제협력단
59	제5회 ODA 서울 국제컨퍼런스: PHOTO CD 1 [CD-ROM]	ODA연구실	2011	한국국제협력단
60	제5회 ODA 서울 국제컨퍼런스: PHOTO CD 2 [CD-ROM]	ODA연구실	2011	한국국제협력단
61	한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안 2011.12	ODA연구실	2011	한국국제협력단
62	KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안: 조세 분야를 중심으로 2011.12	ODA연구실	2011	한국국제협력단
63	한국해외봉사단 20년 발자취	WFK기획팀	2011	한국국제협력단
64	(13월의 태양이 떠오르는 나라)에티오피아: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
65	(730일의)우즈베키스탄: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
66	"(갈라파고스, 적도의 나라)에콰도르: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
67	"(구원의 땅, 구세주)엘살바도르: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
68	"(나, 너, 우리 여기는)모로코: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
69	(너머스떼!)네팔: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
70	"(레디, 액션!)파라과이: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
71	(미 아모르!(Mi Amor!))도미니카 공화국: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
72	(반가워요!)방글라데시: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
73	(붉은 사막에서 길을 찾는 방법)요르단: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
74	(샌배노!)몽골: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
75	"(세렝게티, 우리는)탄자니아: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
76	(시간도 머무르는 곳)라오스: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
77	"(신들의 섬, 가루다)인도네시아: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
78	(신비한 앙코르와트의 나라)캄보디아: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
79	"(아슬레마)튀니지, 봉쥬르 꼬레!!: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
80	"(좌충우돌 적응기,)콜롬비아: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
81	(찬란하게 빛나는 섬)스리랑카: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
82	(처음 읽는)세네갈 이야기: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
83	(천 개의 언덕을 가진 나라)르완다: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
84	"(치마 입는 남자, 나뭇가루 바르는 여자)미얀마: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
85	"(한눈에 보는 태양의 후손,)페루: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
86	(Let's Go!)필리핀: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
87	(S라인 서바이벌)베트남: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
88	"(Teach, Think, Touch)태국: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서 "	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
89	이집트 100배 즐기기: 해외봉사단원이 쓴 봉사활동 안내서	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
90	2010년 해외봉사단 국내훈련 종합결과 보고서 2011.6	WFK모집교육팀	2011	한국국제협력단
91	(쉽고 재미있는)현장사업 길라잡이	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
92	"라흐멧, 카자흐스탄: KOICA 해외봉사단원 활동경험담 "	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
93	이집트에서 한국어 선생님으로 살기: KOICA 해외봉사단원 활동경험담	WFK사업운영팀	2011	한국국제협력단
94	KOICA 보건의료 연구회 2009 발제자료 모음집	오충현	2011	한국국제협력단
95	KOICA 보건의료 연구회 2010 발제자료 모음집	오충현	2011	한국국제협력단
96	KOICA 보건의료 연구회 2011 발제자료 모음집	오충현	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
97	2011 CLMV 국내 초청연수 국별보고 자료집 2012.1	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
98	베트남 소수민족 직업대학 향상사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.1	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
99	방글라데시 간호전문인력 양성기관 설립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.1	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
100	모로코 무역역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.2	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
101	모로코 무역역량강화사업 실시협의 결과보고서 2012.2	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
102	모로코 태양광에너지 효율향상 연구시설 기반 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.2	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
103	앙골라 수산자원 조성기술 역량강화사업 실시협의 결과보고서 2012.1	서아프리카팀	2012	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 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 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%) 하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합 원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

• 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0496 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2012년 제2호	개발협력연구 최근이슈	2012년 5월 31일

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

• 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
• 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
• 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

• 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
• 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

• 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
• 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
• 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
• 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
• 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2012-01-055

국제개발협력 2012년 제1호

발 행 2012년 3월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 461-833)
전 화 031)740-0496
팩 스 031)740-0681
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 삼일문화정보(주)

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X