국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2013년 제2호

한국국제협력단

편집자의 글

국제개발협력 2013년 제 2호는 '한국의 개발컨설팅'을 주요 주제로 하여 기획되었다. 지난 2012년 6월 실시된 한국에 대한 OECD/DAC의 동료검토에서 평가단은 한국의 독특한 개발경험을 개도국과 공유하는 것에 대한 중요성을 강조하였으며 대표적인 개발컨설팅 사업인 DEEP (Development Experience Exchange Partnership)과 KSP(Knowledge Sharing Program)의 효과성의 제고를 권고하였다. 이와 같이 대내외적으로 한국의 개발컨설팅 사업 개발이 한국 ODA의 중요한 과제의 하나로 대두되고 있으므로 금번 호에서는 한국의 개발컨설팅 현황 및 과제를 살펴보고 개발컨설팅 ODA사업의 발전방안을 모색해보고자 한다.

이번 개발협력지의 주요 주제인 '한국의 개발컨설팅' 관련하여, '한국 개발컨설팅 ODA사업 발전방안(김현주)'은 DEEP사업을 중심으로 우리 정부의 개발컨설팅사업 발전 방향성을 제시하였다. 또한, 'KOICA의 개발컨설팅 사업사례를 통해 본 성과 및 시사점(오기윤)'은 KOICA개발조사사업 우수사례를 살펴봄으로써 DEEP사업 효과성 제고를 위한 교훈과 시사점을 제시하였다. '공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제(홍문숙)'는 개발컨설팅을 포함한 기술협력의 개념에 대한 국제사회의 논의 현황을 살펴보고 한국의 개발컨설팅의 효과성 제고를 위한 과제들을 제시하고 있다. '한국의 개발경험 공유(이일청)'는 기존의 경제개발의 시각이 아닌 사회개발 측면에서의 우리나라의 개발경험을 살펴봄으로써 사회정책이 경제개발에 중요한 역할을 하였음을 지적하고 있다

'논단' 섹션의 '한국 ODA추진체계 통합화 논쟁에 대한 소고(손혁상)'에서는 한국 ODA추진체계의 통합 및 조정을 위해 부처간 역할분담, 국제개발협력위원회의 권한 강화, ODA통합 집행기관 설립 등 다양한 방안을 제시하였다. '기획테마'의 'Post-2015 개발의제와 녹색 ODA (한근식)'에서는 Post-2015에서의 지속가능한 개발(Sustainable Development)과 녹색성장 논의를 소개하고 녹색 ODA관련 한국정부의 중장기계획을 소개하고 있다. 아울러, '지역 포커스'에서는 '동남아시아 지역의 개발'이라는 주제로 '아세안 내 개발격차 감소와 역량개발 관점에서의 KOICA의 CLMV 지역 지원전략(문상원・이하늘), '농업분야의 동남아 개발수요와 한국의 ODA추진방향(김태윤)'등 동남아지역 개발과제와 ODA추진방향을 제시하고 있다.

2013년 5월 KOICA ODA 연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. 한국 개발컨설팅 ODA 사업 발전 방안 …… 11
   김 현 주 / 외교부 ODA 선진화팀 3등서기관
2. KOICA의 개발컨설팅 사업사례를 통해 본 성과 및 시사점 …… 24
   오 기 윤 / KOICA 사회개발팀 과장
3. 공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제 …… 38
   홍 문 숙 / (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장
4. 한국의 개발경험 공유 …… 52
   이 일 청 / UNRISD 연구조정관

Ⅱ. 논단

1. ‘ODA 추진체계 통합화 논쟁’에 대한 소고 …… 79
   손 혁 상 / 경희대학교 공공대학원 교수

Ⅲ. 기획 테마

1. Post-2015 개발의제와 녹색 ODA …… 93
   한 근 식 / KOICA 기후변화환경실 과장

Ⅳ. 지역 포커스 : 동남아 지역

1. 아세안 내 개발격차감소와 역량개발 관점으로 본 KOICA의 CLMV 지역 지원전략 … 121
   문 상 원 / KOICA 지역총괄팀 팀장 · 이 하 늘 / KOICA 동남아시아1팀 지역연구원
2. 농업분야의 동남아 개발 수요와 한국의 ODA 추진방향 모색 …… 153
   김 태 윤 / 대외경제정책연구원 부연구위원

Ⅴ. 개발협력 동향

1. OECD 개발원조위원회(DAC) 고위급회의(SLM) 결과 …… 171

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 175
2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 176
3. KOICA 2013년 2월 ~ 2013년 4월 발간물 목록 ····· 179
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 182
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 183

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 한국의 개발컨설팅

1. 한국 개발컨설팅 ODA 사업 발전 방안
   김 현 주 (외교부 ODA 선진화팀 3등서기관)

2. KOICA의 개발컨설팅 사업사례를 통해 본 성과 및 시사점
   오 기 윤 (KOICA 사회개발팀 과장)

3. 공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제
   홍 문 숙 ((사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장)

4. 한국의 개발경험 공유
   이 일 청 (UNRISD 연구조정관)

한국 개발컨설팅 ODA 사업 발전 방안

– DEEP 프로그램을 중심으로–

김 현 주 (외교부 ODA 선진화팀 3등서기관)

목 차

1. 들어가며
2. 개발컨설팅 현황 및 과제
3. 개발컨설팅 추진 방향 및 전략
4. 맺으며

1. 들어가며

우리나라의 국제적 위상이 제고되면서 우리의 발전경험에 대한 관심 또한 증대되고 있다. 이에 따라 많은 개도국에서 우리의 경제적 발전뿐만 아니라, 이 과정에서 이룩한 사회발전 및 민주화와 관련한 경험을 자국의 발전에 응용할 수 있도록 우리의 발전경험 공유사업을 ODA 사업으로 요청하고 있다. 또한, 우리정부의 ODA 규모를 2015년까지 GNI대비 0.25%까지 확대하겠다는 계획을 고려할 때, 앞으로 사업 기획, 발굴, 집행, 평가 전 사업 단계에 걸쳐 개발컨설팅에 대한 수요도 크게 증가할 것으로 예상되고 있어 이에 대한 대비가 필요한 상황이다. 아울러, OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 평균에 비해 높은 기술협력(technical co-operation) 비율[1]을 감안할 때, 우리나라는 우리의 기술협력 품질을 높이고, 성과를 제고할

1) 2011년 OECD DAC 통계를 보면 양자무상원조 중 기술협력이 차지하는 비중이 DAC 회원국(24개국) 평균은 19.4%인데 반해, 우리나라는 39%로 약 2배 이상 높은 상황

수 있도록 지식기반 ODA 사업으로서 개발컨설팅사업을 발전시켜 국제사회 내 경쟁력을 갖출 수 있도록 해나가야 한다.

이에 따라, 우리정부는 우리의 경제・사회・정치적 발전 경험을 개도국의 필요에 따라 우리의 경험을 개도국과 공유할 수 있는 개발컨설팅사업을 활성화하면서, 이에 참여하는 우리 인력을 양성하고, 관련된 산업을 육성해야하는 과제를 안고 있다.

외교부는 개발컨설팅사업 활성화와 인력양성 및 산업 육성을 목적으로 2012년 6월, 그간 프로젝트형사업의 일환으로 추진되어 오던 KOICA의 정책자문, 개발조사 사업을 개발컨설팅사업으로서 유형화한 후 「DEEP(Development Experience Exchange Partnership) 프로그램」으로 명명하고, 관련 산업 육성을 위해 개발컨설팅 네트워크를 출범시킨다는 내용이 포함된 'KOICA 개발컨설팅 활성화 방안'을 내부적으로 수립하는 등 우리나라의 지식 기반 ODA 사업을 발전시킬 기반을 마련했다.

2. 개발컨설팅 현황 및 과제

가. 개발컨설팅 정의

국내외적으로는 개발컨설팅에 대한 명확한 정의는 부재하나, 국제개발협력위원회[2]는 개발컨설팅(Development Consulting)을 개도국 등의 경제・사회 발전을 도모하기 위한 원조사업의 한 형태로서, 전문인력을 활용하여 경제・사회・과학기술 각 분야에 대한 정책・제도 자문 및 기술 컨설팅 지원사업을 의미한다고 정의하고 있다. 또한 국제개발협력위원회는 개발컨설팅사업이 정책자문과 프로젝트 컨설팅으로 이루어지며, 프로젝트 컨설팅은 사전단계와 실행단계로 구분하여 〈표1〉과 같이 유형화하고 있다.

2) 2012년 3월 제12차 국제개발협력위원회에서 의결된 2011년 국제개발협력소위평가 결과의 '개발컨설팅 ODA 사업 종합평가결과' 중

〈표 1〉 개발컨설팅사업 유형

정책자문 단계	프로젝트 컨설팅	
	사전 단계	실행 단계
– 재정부 KSP – KOICA 정책자문 – 방통위 정책자문	– EDCF F/S – KOICA F/S – KOICA 개발조사	* EDCF・KOICA 사업이 대부분을 차지

그러나, 국제개발협력위원회에서 시도한 개발컨설팅사업 유형화는 세계은행의 '컨설팅 서비스' 분류 기준을 준용한 것으로, OECD DAC(개발원조위원회)의 ODA 통계보고 지침에 따른 우리나라의 DAC 통계 보고 현황을 고려할 때 몇 가지 문제점을 안고 있다.

우선, OECD DAC은 개발컨설팅에 대한 별도의 정의는 내리고 있지 않지만, OECD DAC의 통계 보고 지침에 의거하여 우리나라는 개발컨설팅을 기술협력으로 보고 중에 있다. 아울러, 기술협력에 대한 OECD 정의를 따르면, 기술협력은 단독기술협력(FTC, Free-standing Technical Cooperation)과 투자관련 기술협력(IRTC, Investment Related Technical Cooperation)로 구분된다. 이러한 OECD 통계 체제를 감안하여 외교부는 현재 우리의 개발컨설팅을 〈표 2〉와 같이 기술협력 중 단독기술협력(FTC)에 해당되는 개발컨설팅사업과 기술협력 중 투자관련 기술협력(IRTC)에 해당되는 개발컨설팅서비스로 구분하여 개발컨설팅을 유형화하고 있다.

〈표 2〉 개발컨설팅 범위별 내용

	개발컨설팅	
	개발컨설팅사업	개발컨설팅서비스
내용	○ 정책자문사업 – 분야별 정책 및 전략 수립 등 ○ 기술자문사업 – 마스터플랜수립*, 타당성조사, 사업 설계 등	○ 프로젝트 수행을 위한 사전활동 – 사업심사, 발굴, 프로젝트 수행전 타당성 조사 등 ○ 프로젝트 실행 및 사후활동 – 사업관리 및 감리 (PMC, CM) – 중간 및 종료 평가 – 프로젝트 내 교육훈련 등

* 마스터플랜수립은 정책자문사업과 기술자문사업 모두에 해당

이에 따라, 외교부는 KOICA가 기존에 프로젝트형 사업으로 추진해오던 정책자문사업과 기술자문사업 성격의 개발조사사업, 그리고 여타 ODA 시행부처・기관의 정책자문사업을 개발

컨설팅사업으로 분류하고 있으며, 이 밖에 프로젝트의 사전, 실행, 사후 단계에서 전문인력을 통해 수행되는 일련의 활동은 개발컨설팅서비스로 분류하고 있다.

나. 개발컨설팅사업 추진 현황

개발컨설팅사업은 KOICA와 국내 여러 부처들이 소관 분야의 발전경험 및 전문성을 바탕으로 다양한 형태로 시행중에 있다. 매년 우리정부가 수립하고 있는 국제개발협력 종합시행계획에 따르면, 개발컨설팅은 2012년부터 프로젝트, 봉사단, 초청연수와 같이 별도의 사업유형으로 분류되어 기술되고 있으며, 2013년도는 KOICA를 비롯하여 6개 기관이 26개국을 대상으로 58건(총 607억)을 추진할 계획으로, 2012년 대비 개발컨설팅이 차지하는 비중이 1.5% 증가('12년[3] 6.5%→'13년 8%)된 것으로 조사되었다. 이 중 2013년도 KOICA의 DEEP 프로그램의 규모는 385.6억원으로 총 53건을 추진할 계획에 있다.

이와 같이 다양한 기관에 의해 수행되는 개발컨설팅사업은 지난 국제개발협력위원회 개발컨설팅 ODA 사업 종합평가에서 사업 발굴・선정과정에서 기관간 협의가 거의 없는 상태로 진행되어 동일한 국가에서 유사사업이 발생할 가능성이 크다고 평가된 바 있다. 이에 따라 외교부는 「무상원조관계기관 분과협의회」에서 사업유형별 또는 국가별로 개발컨설팅사업 시행부처간 사업의 중복성 검토 및 연계방안을 협의하여 여러 부처가 시행하고 있는 개발컨설팅사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 조정하고 있다.

다. 개발컨설팅 시장 확대 및 산업 육성 필요

개발컨설팅의 발전을 위해서는 다른 분야가 그러하듯 개발컨설팅 시장규모가 일정정도 수준이 되어야 다양한 기관에서 개발컨설팅사업에 참여할 수 있을 것이다. 또한 더 나아가 그러한 참여가 개발컨설팅 산업의 생태계 조성으로 이어져, 유관 기관이 상호 협력하고 경쟁하면서 성장할 수 있는 환경이 만들어져야 할 것이다. 그러나, 아직까지 우리나라의 개발컨설팅은 KOICA와 수출입은행을 중심으로 용역을 발주하고 있어, 절대적인 양적 발주 건수면에서 시장

3) 2012년 국제개발협력종합시행계획은 8개기관이 16개국가를 대상으로 40여건(462억원)총의 사업을 추진계획에 있는 것으로 조사

규모는 크지 않다. 이러한 작은 시장은 국내 전문인력 및 기관들이 개발컨설팅 시장에 참여하여 사업경험을 축적하는데 장애 요인으로 작용하고 있다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 개발컨설팅 시행기관이 될 수 있는 국내 잠재적 집단이 참여하여 이익과 가치를 생산할 수 있는 유인으로서 개발컨설팅 시장이 확대되도록 관련 예산을 늘리는 등 수요 창출 노력을 병행해 나갈 필요가 있다. 아울러, 국내 기관이 보유하고 있는 다양한 전문성을 개발컨설팅사업에 활용할 수 있도록 하기 위해서는 공공기관 뿐만아니라, 민간 및 중소기업이 컨설팅에 참여할 수 있도록 진입장벽을 완화하고, ODA 및 개발컨설팅과 관련한 정보 및 교육을 제공해나가야 할 것이다.

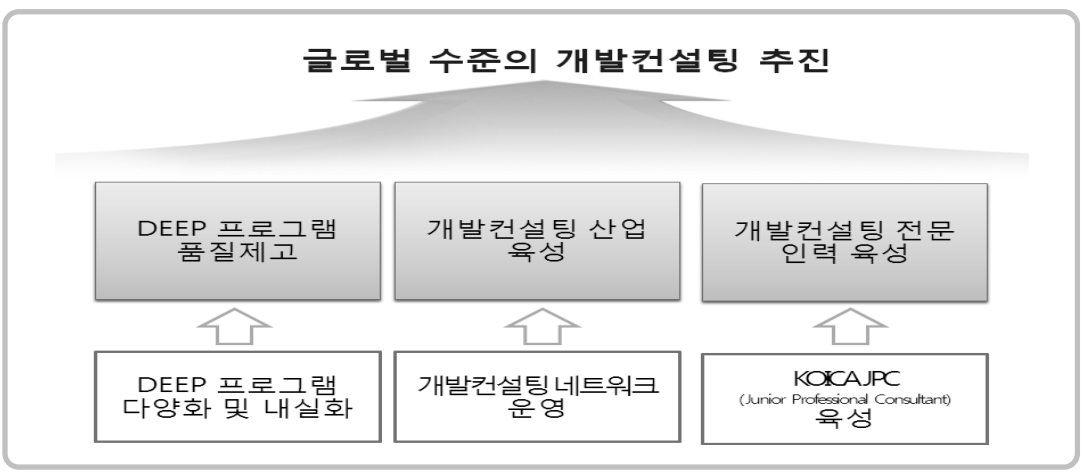
라. 개발컨설팅 인력 양성 필요

우리나라는 ODA 사업을 시행하는데 있어 공여국으로서의 짧은 역사로 인해 개도국 원조사업 수행 경험이 풍부한 전문인력이 부족한 상황이다. 이것은 개발컨설팅을 수행하는 전문인력 부족으로 연결되어 개발컨설팅의 품질을 확보하고 국제적 경쟁력을 확보하는데 제약요인이 되고 있다. 특히, 국내에 축적된 분야별 전문인력은 많으나, 분야별 전문성과 함께 국제 원조규범 및 ODA 사업, 개도국에 대한 이해를 갖춘 인력이 부족하여 개발컨설팅사업이 고도의 지식축약 사업으로 발전하고 성장하는데 장애가 되고 있다.

개발컨설팅사업은 여타 프로젝트형 사업과 달리 전문인력이 참여하여 개도국의 정책 또는 기술적 자문을 실시하는 만큼, 그 사업을 수행하는 인력의 전문성이 사업의 품질을 좌우하고, 사업의 성과에 직접적 영향을 미치므로 사업의 성과제고를 위해서는 사업에 참여할 수 있는 인력 풀을 확대하고 이들의 전문성을 제고해 나가야 할 것이다.

3. 개발컨설팅 추진 방향 및 전략

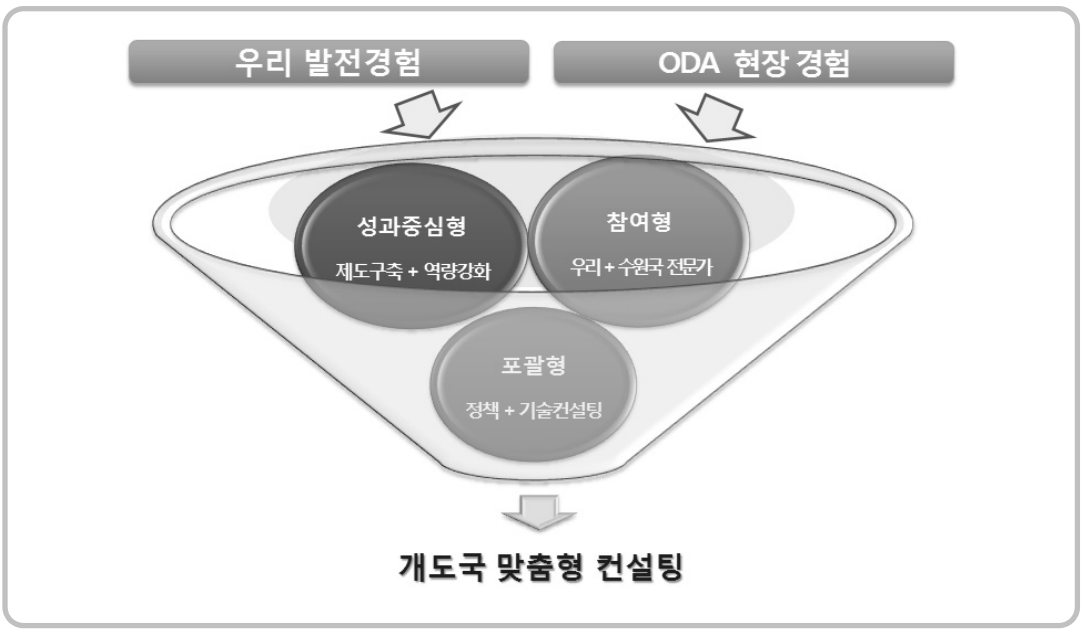
〈그림 1〉 개발컨설팅 추진 전략



가. 개발컨설팅사업(DEEP 프로그램) 품질 제고

국내 부처에서 추진하고 있는 개발컨설팅사업은 많은 경우 우리나라의 발전경험 공유를 목적으로 추진되고 있다. 그러나, 보다 효과적인 ODA 사업으로서 개발컨설팅사업이 협력국 발전에 기여하기 위해서는 협력국에 대한 이해를 바탕으로 우리의 발전경험과 국제사회의 원조규범에 따라 협력국에서 필요로 하는 정책 또는 기술 자문사업을 최적화하여 추진할 때 그 성과가 극대화 될 수 있을 것이다. 이러한 인식하에 DEEP 프로그램은 〈그림2〉와 같이 우리의 발전경험과 KOICA가 지난 20여년의 현장 원조사업 경험을 통해 습득한 경험을 녹여낸, 개도국 맞춤형 컨설팅(Country Tailored Consulting)을 목표로 하고 있다. 그리고 DEEP 프로그램은 우리의 발전경험을 일방적으로 전수하는 것이 아니라 컨설팅 과정에서 협력국 인사가 참여하여 협력국 상황에 맞는 방안이 도출될 수 있도록 하는 참여형 컨설팅(Participatory Consulting), 제도구축 뿐 아니라 제도를 실질적으로 운영할 수 있는 역량강화까지 고려한 성과중심형 컨설팅(Result-Oriented Consulting), 정책자문 뿐만 아니라 기술자문까지 포괄하는 포괄적 컨설팅(Comprehensive Consulting)을 사업추진의 원칙으로 하고 있다. 이러한 원칙이 사업발굴, 시행과정에 잘 반영되어 추진될 때 비로소 DEEP 프로그램이 협력국의 발전에 기여하면서도 국제적 경쟁력을 갖춘 개발컨설팅사업으로 자리매김 할 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 DEEP 프로그램 개념도



아울러, 협력국의 다양한 컨설팅 수요를 고려하여 현재 프로젝트형 사업으로 추진되고 있는 DEEP 프로그램을 보다 유연하게 협력국의 수요에 부합하기 위해 그 유형을 다양하게 개발할 필요가 있다. 예를 들어 전문가를 협력국 주요 부처 또는 정부기관에 파견하여 직접적인 정책이나 기술적인 것을 자문하거나, 또는 개도국 자국의 문제점을 스스로 인식하고 이에 대한 해결 방안을 국내 전문가 그룹과 워크샵, 토의하면서 도출할 수 있도록 기존의 역량강화에 초점이 맞추어졌던 초청연수사업에 컨설팅 기능을 강화하는 초청연수사업 고도화 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해 현재 외교부는 KOICA와 함께 협력국 수요에 가장 최적의 방식으로 정책·기술 자문을 수행하기 위해 DEEP 프로그램 유형을 다변화시키는 방안을 검토 중에 있다.

DEEP 프로그램은 기존의 하드웨어 중심의 프로젝트형 사업과는 다른 컨설팅 사업인 만큼, 사업 발굴, 사업자 선정, 집행, 평가, 사후관리에서 차별적인 접근이 필요하다. 예를 들어 인프라가 중심이 되는 여타 KOICA 프로젝트형사업의 경우 사업자를 선정할 때 가격평가와 기술평가 배점이 각각 2 : 8로 진행되는데 반해, DEEP 프로그램과 같은 기술용역의 경우 품질위주의 사업이 추진될 수 있도록 가격과 기술평가의 비중을 1 : 9로 조정한 바 있다. 또한 DEEP 프로그램이 종료된 이후 평가를 하는데 있어서도, 여타 인프라중심의 사업이 공정률, input 대비 output 등 지표를 통해 평가하는 방식과는 달라야한다. 실제 DEEP 프로그램을 통해 협

력국에 어떠한 변화를 갖고 왔고 성과를 냈느냐 평가하는 것은 당초 계획한 정책 또는 기술 자문을 수행하여 그 결과물로 보고서가 제출되었느냐가 아닌, DEEP 프로그램을 통해 도출된 협력국에 대한 정책적·기술적 제언이 실제 그 나라 정부의 정책이나 국책사업에 반영되었는지, 또는 반영될 계획에 있는지를 평가하는 등 인프라중심의 사업과는 다르게 평가되어야 한다. 이러한 차원에서 금번 KOICA의 사후관리기준 제정시 사후관리 기간을 일반적인 프로젝트형 사업은 사업종료 후 7년 이내로 두었지만, DEEP 프로그램은 3년으로 두는 등 각 사업의 특성을 살린 차별적 접근을 시행하려고 하고있다.

아울러, 개발컨설팅사업 또한 우리나라 국가협력전략(CPS, Country Partnership Strategy) 틀 내에서 여타 ODA 사업과 유기적 연계를 통해 성과를 극대화 할 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇듯 국내에서 개발컨설팅사업에 대한 논의가 본격적으로 시작된지 얼마 되지 않아, 실질적인 개발컨설팅사업 시행을 위해서는 고민이 필요한 사항들이 많다.

나. 개발컨설팅 산업 육성

국내 개발컨설팅 산업 육성은 두가지 측면에서 필요하다고 할 수 있다. 하나는 관련 산업 기반이 어느정도 구축되어야지 내실있는 개발컨설팅사업 추진이 가능하다는 점이다. 개발컨설팅사업에 참여할 수 있는 기관이 확보되어야 상호간의 경쟁 및 교류를 통해 개발컨설팅사업의 품질도 제고될 수 있고, 글로벌 수준의 사업을 수행할 수 있을 것이다. 두 번째로는 개발컨설팅사업은 우리 기업이 국제조달시장 진출에 교두보 역할을 할 수 있다는 점이다. 국제조달시장 규모가 2011년도 기준 다자개발은행이 270억불, UN 조달시장 규모가 143억불이라는 점을 고려할 때, 2013년 6천만불 수준의 우리 개발컨설팅사업 규모, 그리고 20억불 수준의 우리 ODA 규모와 비교시 우리 기업이 참여할 수 있는 국제조달시장은 훨씬 크다. 국제조달시장은 복잡한 절차와 까다로운 조건을 요구해 진출이 용이하지 않지만 진출 후 좋은 신용을 얻게 되면 안정적 수주가 가능하고 기업의 대외 인지도를 높일 수 있다는 점에서 진출시 우리기업이 누릴 수 있는 혜택이 많다. 그렇기에 ODA 사업으로서 개발컨설팅사업이 성과를 내어 개도국의 발전에 기여하면서도, 국내 기업이 ODA 사업 참여 경험을 쌓아 해외 원조사업을 통한 국내 기업의 글로벌 경쟁력을 배양하여 국제조달시장에도 진출하는 등 일거양득의 결과를 낼 수 있기에 개발컨설팅 산업 육성을 위한 정부차원의 관심이 필요하다.

국내 개발컨설팅 산업육성을 위해 외교부는 KOICA와 함께 2013년 2월 개발컨설팅 네트워크를 출범시켰다. 개발컨설팅 네트워크(DCN, Development Consulting Network)는 개발컨

설팅 분야에서 활동하고 있는 공공기관, 민간기관, 학계, 연구소 등 다양한 주체들간의 느슨한 협의체로 DEEP 프로그램 및 국내 개발컨설팅사업 발전에 기여하고 국내 개발컨설팅기관 육성 및 역량강화를 지원하면서, 국내 개발컨설팅 기관 간 네트워킹 및 협력의 장을 제공하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 아직 초기단계인 만큼, 다양한 분야의 컨설팅 사업에 참여하고 있는 기관들이 모여 정보를 공유하고, 정기총회, 주제별 포럼, 분과 모임 등을 통해 네트워크를 강화해 갈 수 있도록 사무국 역할을 맡고 있는 KOICA의 역할이 중요하다. 또한 개발컨설팅 네트워크를 통해 참여 기관의 의견을 수렴하여 국내 컨설팅 기관이 글로벌 수준의 전문성을 보유할 수 있도록 네트워크 회원기관들의 의견을 수렴하여 국내외 ODA 개발컨설팅사업 사례 중심의 맞춤형 교육 등을 제공해 나갈 계획이다. 이 밖에도, 신규·중소기업이 ODA 사업에 참여할 수 있도록 ODA 사업 입찰 참가자격 기준을 완화[4]하여 진입장벽을 최소화하는 방안을 마련한 바 있으며, 개발컨설팅시장을 확대하기 위해 개발컨설팅사업 규모 확대와 함께 개발컨설팅기관의 수익성보장을 위해 일괄 용역 기회 확대를 위해 금년 상반기 중 일괄 용역원칙 및 기준을 수립할 계획이다.

아울러, 개발컨설팅 산업육성을 위해서는 산업통상자원부가 운영하고 있는 국제산업컨설팅 포럼, 국토연구원의 글로벌개발협력센터, KOTRA 등 국내 기업의 해외진출을 지원하고 있는 유관 기관들과 파트너십을 강화하여 기업입장에서 우리 원조사업 참여 경험이 국제조달시장 진출에 유용하게 활용될 수 있도록 정부차원의 메커니즘 구축이 필요하다. 정부차원에서 이러한 문제의식은 공유하고 있는 만큼, 향후 정부간 역할 분담을 통해 우리 ODA 사업에도 도움이 되고 기업에게도 도움이 되는 선순환 구조를 구축할 필요가 있겠다.

〈그림 3〉 개발컨설팅 산업 육성과 ODA 사업 성과간의 관계

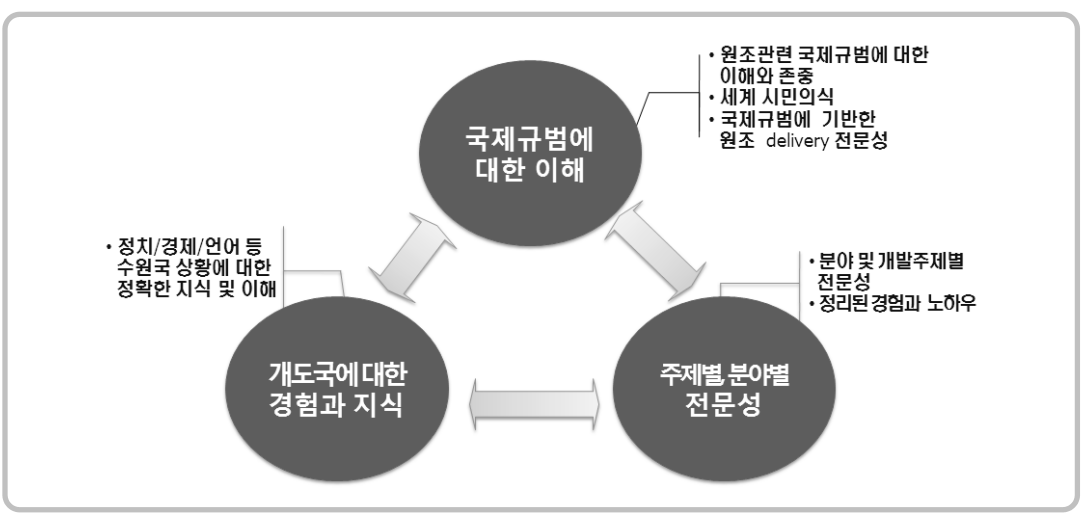


4) 2011년 KOICA 협력업체(Vender list)로 자본금이 소액(1억 미만)인 중소기업이 등록 할 수 있도록 KOICA 협력업체 심사기준 개편

다. 개발컨설팅 전문 인력 육성

개발컨설팅은 고도의 지식축약 사업으로 우리의 발전경험과 ODA 사업경험을 바탕으로 컨설팅 분야에 대한 전문성과 함께 국제규범에 대한 지식, 협력국가에 대한 전문성이 뒷받침될 때 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다. 이를 위해 외교부는 개발협력 3대(△국제규범, △국가 및 지역, △분야별·주제별) 전문성을 계속해서 강조하고 있으며, 국내 컨설팅 인력들이 이러한 3대 전문성을 갖출 수 있도록 KOICA ODA 교육원 기능을 강화하기 위해 교육과정을 다양화하고, 교재 개발 및 보급, 교육 콘텐츠 개발 등 KOICA ODA 교육원의 기능을 강화하기 위해 노력중에 있다.

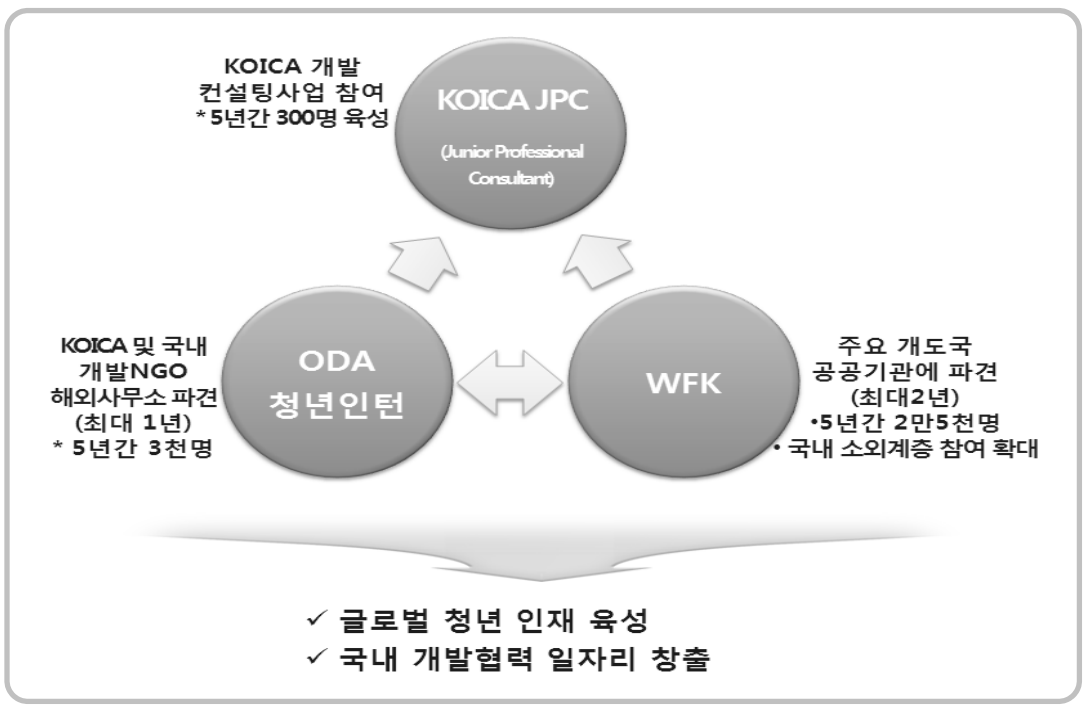
〈그림 4〉 개발협력 3대 전문성



아울러, 인력양성 대상도 잠재적 ODA 전문인력(청년인력 등), 분야별 전문성은 있으나 ODA 사업 수행경험은 부족한 분야별 전문인력(현직인력, 퇴직인력), ODA 및 전문분야에 대해 상당한 지식과 경험이 있는 개발협력 전문인력으로 구분하여 이에 맞는 교육 및 제도를 실시할 필요가 있다. 우선 청년인력 양성을 목적으로 금년 상반기 중 청년들의 ODA 사업참여 기회를 확대하기 위해 KOICA 전문가 등급 중 주니어 컨설턴트 등급을 신설하여, 각 사업 시행기관이 사업 추진과정에서 주니어컨설턴트로 활용할 수 있도록 하여 우수한 청년인력이 전문가로 경력을 쌓을 수 있는 기반을 마련할 계획이다. 또한 〈그림 5〉와 같이 기존의 ODA 청년인턴이나 정부통합 해외봉사단(WFK, World Friends Korea) 사업을 통해 개도국 현장경험 및 원조사업에 대한 참여 기회를 확대하여 이들이 향후 KOICA JPC(Junior Professional

Consultant)로 보다 전문적으로 활동할 수 있도록 해 나갈 계획이다. 그리고 이렇게 양성된 글로벌 청년 인재들은 지역전문가와 개발사업 전문가로서 국내 인력들의 개발협력 일자리 창출에도 기여할 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 글로벌 개발인재 양성 체계



4. 맺으며

개발컨설팅사업은 기존의 하드웨어 중심의 우리 원조사업에서 지식기반의 ODA 사업으로 점차 변화되는 환경의 중심에 있다고 해도 과언이 아니다. 그리고 국내 개발컨설팅사업에서도 KOICA의 DEEP 프로그램은 그 규모나 사업실적 면에서 국내 개발컨설팅을 선도하는 위치에 있기에, 앞으로 DEEP 프로그램의 성과가 우리 개발컨설팅 분야의 발전을 좌우한다고 할 수 있겠다. 그렇기에 외교부는 DEEP 프로그램을 글로벌 수준의 개발컨설팅사업으로 키우기 위해 KOICA의 사업유형 중 개발컨설팅사업을 별도의 사업유형으로 만들었으며, 이를 반영하여 KOICA 내부규정을 개정하는 등 제도를 정비해 나갈 계획이다.

DEEP 프로그램이 개발컨설팅사업으로 자리잡기 위해서는 아직도 남아있는 과제가 많이 있다. 본문에서 언급했듯이 협소한 개발컨설팅 시장으로 인한 잠재적 컨설팅 기관들이 참여제약 문제를 해결하기 위해 보다 많은 수요를 창출함으로 시장을 확대할 필요가 있고, 개발컨설팅에 참여하는 기관 및 인력의 역량을 강화해 나갈 필요가 있다. 확대된 시장은 국내 잠재적 개발컨설팅 기관의 참여를 이끌어내고, 관련 산업의 발전은 우리 ODA 규모 확대에 따른 수요에 대응하면서도 국내 기관의 사업 참여 경험을 축적하여 민간의 개발역량을 강화시켜 향후 UN 및 다자개발은행(MDB) 등이 발주하는 국제조달시장 진출을 높여 글로벌 역량을 갖춘 국내 기관들이 다시 우리 ODA 사업에 참여하여 결국 우리 원조사업의 효과성을 높이고 사업의 성과를 제고하는데 일조하게 될 것이다.

이와 더불어, 외교부는 국민과 함께하는 개발원조를 하기 위해 개발컨설팅네트워크를 KOICA와 함께 종합적인 개발컨설팅 플랫폼으로써 발전시켜 나갈 계획이다. 그래서 KOICA의 개발컨설팅 네트워크가 국내뿐만 아니라 향후 해외의 우수한 개발컨설팅 기관과의 협력 플랫폼으로 성장시켜 나갈 것이다. 이 과정에서 국내외 부처와 공공기관, 민간과의 협력은 필수라 하겠다.

이와 같이, 외교부는 앞으로도 DEEP 프로그램과 개발컨설팅네트워크를 양축으로 DEEP 프로그램에 대한 대내외 평가와 개발컨설팅네트워크의 질적 성장을 통해 국내 개발컨설팅 발전에 기여해 나갈 것이다.

참고문헌

국제개발협력위원회 (2012).개발컨설팅 ODA 사업 종합 평가결과, 제12차 국제개발협력위원회 안건.

박수영 (2012). 개발협력컨설팅 ODA 사업과 공적개발원조 개선방안, KOICA 개발협력 정책과 이슈 5호.

외교부 (2013). '국민행복, 희망의 새 시대를 여는 신뢰외교' 2013 외교부 업무보고 보도자료.

외교부 (2012). '우리의 개발컨설팅 동남아를 시작으로 전세계로 향하다' 보도자료.

외교부 (2013). '우리의 개발컨설팅 개도국 발전의 날개를 펴다' 개발컨설팅 네트워크 출범식 보도자료.

외교부 (2013). 개발컨설팅 정책방향 외교부 발표자료, KOICA 개발컨설팅 네트워크 출범식.

OECD (2010). DAC Statistical Reporting Directives.

KOICA의 개발컨설팅 사업사례를 통해 본 성과 및 시사점

– 개발조사사업을 중심으로 –

오 기 윤 (KOICA 사회개발팀 과장)

목 차

1. 서론

2. KOICA 개발컨설팅 사업사례 (개발조사사업을 중심으로)
   2.1 네팔 의료보험제도 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼개발 사업 (2010–2012/100만불) 및 네팔 의료보험 도입 지원사업(2013–2015/450만불)
   2.2 베트남 하이퐁시 신도시개발 마스터플랜 수립사업(2007–2010/370만불)
   2.3 인도네시아 까리안 다목적댐 건설 타당성조사 및 실시설계(2004–2006/170만불), 까리안댐–세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성 조사사업(2010–2011/150만불)

3. 결론 – 사례를 통해 본 개발컨설팅 사업 의의 및 한계

1. 서론

최근 몇 년간 개발도상국 경제사회 발전의 토대가 될 한국의 개발경험 및 노하우를 효과적으로 공유하기 위한 지식기반 ODA 사업에 대한 대내외 관심 및 요구가 급격히 증대하였다.

KOICA는 이러한 대내외의 요구에 적절히 부응하기 위해 '소프트웨어 중심의 ODA 사업 확

대 및 강화'라는 전략적 방향성 하에 2015년 신규사업 발굴(형성) 단계부터 본격 적용, 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하기 위한 단계적 개선방안[1]을 수립하고, 관련 연구 수행, 사업절차 및 제도 개선과 아울러 국내 관련 전문가 및 기관과의 네트워크 강화를 적극 추진해 오고 있다.

우선, KOICA는 신규 사업 발굴(형성) 및 기획에 있어 전문성 및 사업효과를 제고시키고자 사업구성 요소 중 협력대상국의 역량강화, 제도 구축 등과 관련된 소프트웨어 부문의 예산을 확대하고, 기능을 강화시켜 나가는 방안[2]을 수립, 추진 중이다. 이러한 사업구성을 통해 사업의 이해관계자(KOICA, 사업수행업체, 협력대상국 관계자 등)들이 사업기획 및 운영관리 측면의 경험을 축적토록 함으로써 관련 전문성 및 사업관리능력을 제고하고, 협력대상국의 지속가능한 자립운영관리 기반을 구축함과 아울러 KOICA 사업이 건축 및 하드웨어 위주로 추진된다는 외부의 일부 잘못된 인식을 불식시키고자 하였다.

다음으로 ① 개도국의 경제·사회발전을 위해 관련 기술 및 지식 등 기술협력을 주된 수단으로 사용하는 사업을 '개발컨설팅 프로젝트'라 명명, 이를 DEEP (Development Experience Exchange Partnership)으로 브랜드화 함으로써 대내외 인지도를 제고하고, ② 이러한 개발컨설팅 프로젝트의 예산 규모를 2017년까지 2012년 현재 221.9억 원 대비 2배로 확대하며, ③ 주니어급 컨설턴트의 KOICA 사업 참여 기회 확대 등을 통해 관련 인력 육성 및 고용을 장려하는 것 등을 주요 골자로 하는 'KOICA 개발컨설팅 활성화 방안 이행 세부 추진계획(안)('12.9월)'을 수립하고, 적극 추진 중이다.

아울러, 국내 컨설팅 기관들과의 공식 네트워크 구축을 통해 개발컨설팅에 대한 정례적인 논의의 장을 마련하고, 개도국 개발계획 및 KOICA 사업 등과 관련된 정보의 상호 공유 등을 통해 우수 컨설팅 기관의 발굴과 육성을 도모하고자 금년 2월, '개발컨설팅 네트워크'를 출범하였다. 향후 KOICA의 강점인 현장 경험과 지역전문성을 적극 활용, 실용적인 성격으로 운영될 동 네트워크를 통해 '지역별 또는 국별 컨설팅 사례 연구 및 사업제안'을 주요 내용으로 하는 워크샵 및 포럼 등을 개최함으로써 참가자들이 추진 중(또는 예정)인 사업에 활용 가능한 실용적인 정보를 습득할 수 있도록 하고, 국내 초청 연수프로그램과 연계하는 방식으로 방한 중인 개도국 주요 인사 또는 KOICA 개발컨설팅 사업수행 전문가들의 생생한 경험과 의견을 청취하고, 상호 의견을 공유할 수 있는 기회 등을 제공할 예정이다.

---

1) 'KOICA 신규 프로그램 형성 및 선정 개선방안('12.9)' 참조

2) '2013-2014년 신규 사업 발굴(형성) 지침('12.2)' 참조

상기와 같은 개선노력은 주로 개발컨설팅 ODA 사업의 양적 확대 및 관련 수행기관 간 효과적 지원체계 구축 측면에 좀 더 비중을 두고 있으나, 이렇게 확대된 사업을 통해 진정 의도한 성과를 거두기 위해서는 기 수행된 개발컨설팅 사업을 통해 축적된 노하우 및 교훈 등을 정리 및 공유하는 노력이 동시에 수반되어야 할 것이다. 이는 비단 개발컨설팅 사업에만 국한되는 사항은 아니겠으나, 이같이 무형의 자산을 공유하는 사업에서 그 중요성이 더 크다고 하겠다.

이러한 측면에서 본고에서는 기 수행된 KOICA 개발컨설팅 사업의 대표적 사례를 통해 해당 사업의 세부 수행절차별 추진내용 및 성과를 정리, 공유함으로써 향후 개발컨설팅 ODA 사업의 기획 및 수행 관련 유의미한 시사점을 제공하고자 한다.

2. KOICA 개발컨설팅 사업사례 (개발조사사업을 중심으로)

그간 KOICA의 개발컨설팅 사업은 개발도상국의 국가개발 정책 및 제도 구축, 경제·사회 인프라 확충을 위해 필요한 계획을 수립하고, 이에 대한 타당성 조사를 통한 우선순위 파악 및 재원확보 방안 등을 자문함으로써 개발도상국 스스로의 개발 역량을 강화하도록 지원하는 것을 목적으로 추진되었다.

이를 위해 KOICA는 OECD/DAC의 국제통용기준에 의거, 단독기술협력사업(Free- standing Technical Cooperation : FTC)에 포함되는 정책자문, 전문가파견, 초청연수 및 개발조사사업과 투자관련기술협력사업(Investment Related Technical Cooperation : IRTC)에 해당되는 프로젝트의 일환으로 수행되는 컨설팅[3]과 같은 다양한 형태의 사업을 수행해 왔다.

본고를 통해 공유하고자 하는 개발컨설팅 사업사례는 크게 다음과 같은 기준으로 선정하였다.

첫째, 상기에 언급한 대로 KOICA는 현재 주요 기술협력사업 유형을 포함하여 'DEEP 프로그램'이라 브랜드화 하고, 이를 확대하는 방안을 추진 중이나, 본 고에서는 이 중 협의의 개념에 속하며, 가장 대표적인 유형으로서 해당 사업을 통해 단독 산출물을 생산함과 동시에 후속 사업과의 연계가 적극 고려되는 형태인 개발조사사업 사례를 공유하고자 한다.

3) 개발컨설팅 ODA 사업의 국내외 개념 정의 및 유형 구분 관련 세부 설명은 '개발협력 정책과 이슈 제5호(2012.4월)' 참조

〈표 1〉 참고 : KOICA 추진 대표적 개발조사사업 유형별 지원내용[4)]

○ **타당성 조사**
– 정책 및 제도 도입, 사회경제 인프라 구축 프로젝트를 추진하기 위하여 기술적・경제적・환경적・사회적 영향 등에 대한 타당성 조사를 통해 사업의 실행가능성을 확인

○ **마스터플랜 수립**
– 경제개발계획 수립을 비롯한 분야별 개발 기본계획(마스터플랜)의 수립을 지원하는 것으로 마스터플랜 상에는 사업의 실행을 위한 추정예산, 재정확보 계획 및 방법, 후속 인프라 사업에 대한 기본설계 등을 포함

○ **실시설계 수립**
– 정책 및 제도도입을 위한 세부 실행계획 또는 건축 설계, 소요예산 산정, 용역발주 문서 등을 포함하는 개발 프로젝트의 실질적인 실행에 필요한 계획 수립

○ **종합계획 수립과 시범사업**
– 단계별 계획 수립 뿐 아니라, 실제 사업을 시범적으로 시행해 보고, 시범사업의 결과에 의거하여 계획을 수정

둘째, 해당 사업의 주요 성과를 효과적으로 공유하고자, 사업의 중간 및 종료 평가결과를 통해 해당 사업에 의한 긍정적 개선효과가 있었는지 여부, 후속사업과의 연계 여부와 아울러 사업단계별 추진내용 중 시사점을 제공할 만한 특이사항의 존재 여부 등을 파악하여 관련 내용이 유의미한 사업을 선정하였으며, 이 때 사업단계별 관련 자료 보유 정도 역시 고려하였다.

상기와 같은 점을 감안, 기 추진된 아래 사업 사례를 공유하고자 한다.

2.1 네팔 의료보험제도 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼개발 사업(2010–2012/100만불) 및 네팔 의료보험 도입 지원사업(2013–2015/450만불)

동 사업은 네팔 전역에 적용 가능한 적절한 의료보험 모델을 개발하기 위하여 우선 지역의료보험제도(Community-based Health Insurance) 도입에 대한 타당성을 검토하고, 6개 대상지역에 대한 의료보험 모델 개발을 지원하는 사업으로 2010년부터 2012년까지 총100만 불 규모로 추진되었다.

4) DEEP 프로그램 소개 참조

세계 최빈국의 하나인 네팔의 경우, 열악한 보건의료 현황에도 불구, 정부의 의료지원 제도가 미흡하여 개인의 의료비 부담이 과중됨에 따라 질병 발생 시 상당한 경제적 어려움을 야기하고, 이로 인해 적기에 치료를 받지 못하여 다시 질병이 악화되는 식의 악순환이 거듭되는 상황이다. 이러한 문제를 해결하고자 네팔 정부는 기본적 보건의료에 대한 무상진료를 헌법적 권리화 하고, 보편적 의료서비스 제공과 빈곤층의 의료비 부담을 감소하기 위한 정책적 의지[5]를 실현하고자 동 사업 지원을 요청해 왔다.

한편, 우리나라의 경우 불과 30년 만에 비교적 효율적이고, 체계적인 의료보험 시스템을 구축한 노하우 및 경험을 보유하고 있는 바, 동 사업은 협력대상국의 수요와 우리의 비교우위 역량이 적절히 부합한 사업이라 하겠다.

동 사업을 통해 ① 6개 지역의 총 5,000가구를 대상으로 보건 분야 기초현황조사 및 분석을 실시하고, ② 해당 지역의 지역의료보험 모델 개발 및 강화, ③ 관련 인력 역량강화와 관련 매뉴얼 개발 및 관리시스템 구축을 지원하였으며, 최근 실시된 종료평가를 통해 확인된 동 사업의 주요 성과[6]는 다음과 같다.

첫째, 상기 보건현황 조사 분석을 통해 네팔 의료보험관련 정책수립 시 유의미한 자료를 수집하였는데, 특히, 동 사업을 통해 수행된 조사분석 대상의 규모가 네팔 정부에서 시행 중인 전국 단위 조사규모(3,000~4,000가구) 보다 광범위한 바, 향후 해당지역 기초 보건자료로서 활용가치가 높을 것으로 평가되었다.

둘째, 비록 상세한 인과관계 분석을 수행하지 않아 동 사업의 구체적인 기여도를 파악하기엔 다소 한계가 있으나, 동 사업대상지 중 일부 지역의 의료보험 가입자 수가 사업추진 이후 크게 증가하였다. (Chapaguan 및 Kirtipur 지역의 경우, 사업추진 전 대비 각 100%, 37% 가량 증가)

셋째, 6개 지역 모델 관련 시사점을 토대로 네팔 정부에 제출한 의료보험 정책관련 제안서 내용 중 일부가 채택되어 향후 네팔 정부가 5개 지역을 선정, 시범사업을 실시할 예정이다.

뿐만 아니라, 동 사업의 긍정적 성과를 발전시켜 단순 의료보험제도 지원에 그치지 않고 네팔

5) 동 사업 사전조사 시, 네팔 정부는 국가중기개발계획(NDSP, 2009/10~2011/12)에 보건의료분야의 개선을 포함시켜 ① 필수보건의료 서비스의 질 제고, ② 소외계층에 대한 보건의료서비스 접근성 향상, ③ 모자 영양개선 등을 국가 개발을 위한 목표로 삼고 있으며, 2006년 무료의료 서비스 진료 방침을 선언하고, 실제 1차 의료(primary care) 서비스에 대해 일부 실시 중임이 확인됨.

6) 네팔 의료보험제도 타당성조사 및 매뉴얼 개발사업 종료평가 보고 전문 참조 (2012.12)

의 전 국민 의료보험 제도 정착에 기여하기 위하여 '네팔 의료보험 도입 지원사업(2013-2015/450만불)'을 후속사업으로 추진 중이다.

이렇듯 동 사업을 통해 소기의 성과를 거둘 수 있었던 주된 이유로 우선 일단 시행된 이후에는 방향성 조정이 곤란한 정부 정책 및 제도 구축 지원의 특성을 감안, 사업초기 단계 시부터 명확한 중장기적 목적과 방향성을 가지고 접근한 것을 들 수 있다.

실제로 동 사업의 경우, '네팔의 사회적, 의료적 실정에 가장 적합한 지역의료보험 모델을 개발, 시범적용을 통한 국민의료보험사업으로의 확대'라는 명확한 방향성이 기획 단계 시부터 반영되었다. 이러한 방향성 하에 네팔 측의 다양한 의료보험 운영 경험과 현지 사업추진여건을 고려하여 세부 전략을 추진한 바, 기존의 지역의료보험을 기반으로 이를 확대, 발전시키는 모형과 새로운 대상과 방법으로 의료보험을 조직, 운영하는 모형을 다수 개발하여, 이를 다양한 단계와 지역(multi sites & multi phase)에서 시범사업화 한다는 것이었다.

또한, 사업기획부터 실행 전 단계에 걸쳐 다양한 이해관계자들과의 협의를 강화하고, 역량강화를 위한 다양한 프로그램을 기획, 운영했던 점 역시 사업의 원활한 추진과 성과 제고에 기여했다. 특히, 네팔 보건부와의 정기회의 및 네팔 내 지역의료보험 협의체 구성을 통해 의료보험과 관련된 의제 형성에 주도적으로 참여하고, 보건부 산하 의료보험정책 실무회의 회원으로 활동하면서 관련 정책 수립을 적극 지원하였다.

그러나, 한편으로 해당사업의 지원내용이 대상지역의 보건현황을 파악하고, 해당지역 의료보험모델 개발 및 시범 적용하며, 관련 인력 역량강화 및 의료보험 관리 시스템 구축 등으로 복잡하여, 이를 사업기간 3년 내 추진하는 과정에서 다소 어려움을 겪은 것으로 파악되었던 바, 추후에는 사업기간을 확대하거나 핵심적인 사항만 지원하는 방식으로 추진할 필요가 있겠다.

아울러, 동 사업을 통해 지원된 지역의료보험 관리 프로그램의 경우, 현지 관계자의 컴퓨터 활용 능력 부족, 기존 병원운영 시스템과의 호환성 부족 등 제반 여건이 미흡하여 제대로 활용되지 않고 있다는 점 등이 확인되었다.

상기의 문제점을 통해 사업이 수원국 맞춤형으로 기획 및 추진될 필요성을 재확인한 바, 제반 추진여건에 대한 면밀한 파악을 토대로 단기 및 중장기적인 지원을 통해 도출된 성과물만이 향후 협력대상국의 활용 제고에 기여할 수 있음을 명심해야 한다.

또한, 동 사업의 후속사업으로 네팔 실정에 적합한 의료보장 체계 구축을 위한 중장기적 전략 수립, 지역별 및 전국적 의료보장 체계의 기본원리 정립, 관련 시스템 수립을 지원하는 '네팔 의료보험 도입 지원사업(2013-2015/450만불)'를 추진함에 있어서도 이러한 사업의 성과 및 한계를 충분히 반영해야 할 것이다.

동 후속사업은 1차 사업의 인력 및 현지 네트워크 경험을 토대로 우리나라와 동일한 국가단위의 보험제도 구축 사업이 아닌 의료보험의 광역적 시행을 시도, 지역의료보험을 통한 국가보험체계 구축을 지원하는 현지 중심의 맞춤형 기술지원 사업이다. 이는 네팔 정부가 1차 사업이 지역사회의 보건역량 강화에 상당히 기여하고 있음을 높이 평가하며, 그러한 성과가 단순 의료보험 제도 지원에 그치지 않고, 네팔의 전 국민 의료보험 제도 정착에 밑거름이 될 수 있도록 다양한 방안을 모색할 필요가 있다는 인식 하에 추진하게 된 것이다.

특히, 최근 중시되는 '개발도상국 보건의료 체계강화'의 일환으로 전 국민 의료보장(universal coverage)을 위한 전 국민 의료보험 도입 시도가 아시아 및 아프리카 등 다양한 국가에서 전격 추진되고 있는 현 상황에서 동 사업을 통해 쌓은 경험과 노하우를 타 국가에 확대 적용함으로써 우리의 보건 분야 역량 중 가장 국제적으로 알려지고, 인정받고 있는 의료보험 분야를 향후 주요 전략적 지원분야로 발전시킬 수 있을 것으로 기대된다.[7)]

2.2 베트남 하이퐁시 신도시개발 마스터플랜 수립사업(2007-2010/370만불)

하이퐁 시는 수도인 하노이 시에서 122Km 떨어진 항구도시로 베트남 북부의 경제적 지리적 요충지이자 최근 행정・문화・과학기술 중심지로 급부상하는 베트남 3대 도시 중 하나에 속한다. 이에 베트남 정부 측은 '2020 하이퐁 시 개발계획'을 통해 하이퐁시를 북부지역 허브로 개발하고자 하는 기본구상안을 수립하고, 이의 실행가능성 제고를 위해 KOICA의 상세 마스터플랜 수립에 대한 지원을 요청하였다.

2007-2010년간 370만불 규모로 추진된 동 사업을 통해 해당 지역의 개발여건에 대한 면밀한 분석과 이를 토대로 1단계 하이퐁 껌강 북구 신도시 개발 기본계획 및 2단계 하이퐁 껌강 북구 행정타운에 대한 세부 개발계획 및 도시설계, 관련 인력 역량강화 등을 지원하였으며, 동 사업의 주요 성과 및 한계를 정리하면 다음과 같다.

7) 네팔 의료보험제도 도입 지원사업 사전조사 결과보고서(2012.5) 참조

우선 동 사업의 1단계 기본계획 및 2단계 도시설계 과업 수행에 대한 베트남측의 만족도가 높았는데, 베측은 보고서 내용이 전반적으로 하이퐁시 현지 현황 및 기존 개발계획[8], 현지 건설 규정과 정서적 측면을 충실히 고려하여 작성되었다고 평가하며, 추후 본 사업 추진 시 투자자 유치 및 홍보 등과 관련, 한국측과 지속적인 협력 및 지원을 기대한다는 입장을 표명하였다.

2009.7월 동 사업 중간평가 시, 베트남측은 배산임수의 풍수지리를 중요시하는 베트남 정서 및 문화적 특성을 도시 설계에 반영해 줄 것과 기후변화에 취약한 하이퐁 지역의 특성을 반영한 환경영향 평가 및 배수 관련 검토를 요청한 바 있다. 이러한 의견을 적극 수용하여 풍수지리를 고려한 기본구상을 전체 마스터플랜에 반영한 점과 녹지 보존율이 높은 녹색도시모델을 제시한 점 등에 대해 높이 평가하였다.

아울러, 이러한 만족도는 이후 마스터플랜의 실행과 연계되었던 바, 동 사업 종료평가 시점인 2010.7월 당시 베트남측이 후속사업 연계를 위해 필수적인 1단계 기본계획 승인 절차의 마무리 단계를 추진 중이었으며, 하이퐁 인민위원회 및 기획투자청(Department of Planning & Investment)을 중심으로 신도심 개발 투자유치 계획을 수립 중에 있음이 파악되었다.

동 사업 종료평가 시 파악된 실무적 차원의 시사점[9]은 다음과 같다.

첫째, 사업초기 핵심 과업에 대해 협력대상국 측과 충분한 사전 검토 및 협의가 필요하다는 것과 사업추진 관련 문제 발생 시 효과적인 대응 방안을 강구해야 한다는 것이다.

동 사업의 경우, 사업 착수 이후 베트남측 민간투자 사업구간과 우리측의 사업시행구간 중복문제로 인해 약 6개월여 간 사업대상지 및 과업범위를 조정하였으며, 이후 1단계 신도시개발계획에 대한 인민위원회의 승인 지연으로 베트남 측의 사업기간 연장 요청에 따라 사업기간이 당초 2년에서 2년 7개월로 연장되었다. 그러나, 이후 KOICA 현지사무소 및 본부, 사업시행사 및 수원기관인 하이퐁시 도시계획연구소 간 긴밀한 협의 및 의사결정 과정을 거쳐 세부일정을 조정함으로써 이후 차질 없이 사업을 종료할 수 있었던 것으로 파악되었다.

베트남과 같이 비영어권 국가의 경우 협력대상국 실무자로 하여금 컨설팅 산출물인 보고서의 내용을 충분히 이해하고, 이에 따른 후속사업을 추진토록 하기 위해서는 현지어로 작성된 보고서(또는 요약본)을 제공할 필요가 있다.

---

8) 베트남 측은 하이퐁시를 신행정타운을 포함한 대규모 복합도시로 개발하기 위한 기본계획을 2001년 수립하고, 2003년 이를 수정한 바 있음.

9) 베트남 하이퐁시 신도시개발계획 수립사업 종료평가 결과보고서(2010.7) 참조

또한, 사업수행 초기 현장조사 및 관계자 면담 등을 통한 기초정보에 대한 집중적인 조사분석이 필요한 단계에는 실무전문가를 집중 투입하고, 1급 이상 고급전문가는 중요 의사결정 또는 행사 개최 시 최소한의 인력만을 현지에 투입하는 방식 등 사업기획 및 수행단계에서 제한된 예산 범위 내에서 효율적인 인력투입이 될 수 있도록 해야 한다.

2.3 인도네시아 까리안 다목적댐 건설 타당성조사 및 실시설계(2004-2006/170만불), 까리안댐-세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성조사사업(2010-2011/150만불)

사업대상지인 반뗀주 및 자카르타 지역은 인도네시아 자바섬에 위치하고 있으며, 1970년대 이후 빠르게 도시화, 산업화가 이루어져 1990년대 까지 연평균 4%대의 인구증가율을 기록하였고, 2004년 현재 기준 인구 2천만 명에 도달하게 되었다. 이러한 인구급증에 따른 생활 및 공업용수 수요 급증으로 대규모 상수도 시설 확충이 시급한 실정이었으며, 이를 해결하기 위해 인도네시아 정부는 까리안댐 및 상수도 시설을 계획하고, 이에 대한 타당성 조사를 요청해 왔다.

이에 우리 정부는 1차 KOICA 사업으로 까리안 다목적댐 건설 타당성조사 및 실시설계(2004-2006/170만불)를 지원하고, 2차 EDCF 사업으로 까리안댐 및 원수공급용 도수로 및 정수장 건설 타당성조사(2008/3억)를 지원하였다.

그러나, 인도네시아 정부는 우리 정부가 지원한 상기 1,2차 지원을 통해 수행된 각 조사의 분석 범위 및 결과가 상이[10]하여 본 사업 추진에 혼선이 있음을 이유로 최적 개발계획에 관한 마스터플랜 수립과 까리안댐-세르퐁간 도수관로 및 공급시스템의 추가 실시설계 지원을 요청해 온 바, 3차 까리안댐-세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성 조사사업(2010-2011/150만불)을 지원하게 되었다.

최종 3차 사업을 통해 ① 까리안댐-세르퐁간 마스터플랜 수립, ② 정수장 타당성조사 및 민

10) KOICA 지원 타당성조사(2004-2006/170만불) : 까리안댐 및 원수공급용 도수로 건설 타당성조사 및 실시설계를 지원하였으며, 동 결과 본 건설비를 1.7억불로 추정
EDCF 지원 타당성조사(2008/3억) : 까리안댐및 원수공급용 도수로(1개추가) 및 정수장건설 F/S를 지원하였으며, 동 결과 본 건설비를 11.7억불로 추정

관투자계획(PPP)수립, ③ 연장 도수관로 실시설계를 지원키로 하였으며, 이 때 두 가지 사항이 중점 고려되었다. 우선, 우리 정부에 의해 기 지원된 1,2차 조사결과에 대한 면밀한 분석을 통해 최적 방안을 도출하고자 하였다. 이는 우리 정부가 지원한 기 조사 분석 내용을 토대로 최종 결과를 도출하고자 함과 동시에 기 지원 사항을 최대한 활용함으로써 예산을 절감하기 위함이었다.

아울러, 동 사업의 경우, 지원대상인 도수로 및 정수장이 각각 인도네시아 수자원국(Directorate of Water Resources), 주택국(Directorate of Human Settlement) 관할이고, 도수로의 노선은 반뗀주 및 서부 자바주를 거치며, 정수장은 반뗀주에 위치하고, 용수공급은 자카르타 지역을 포함하는 등 인도네시아측 이해관계자가 중앙정부의 관련 부처, 해당지역 지방정부 및 지역주민 등으로 복잡한 점을 감안, 사업기획 및 추진단계에서 이들의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 체계를 구축하였다.

동 사업 종료평가 결과보고서 상 동 사업의 주요 성과 및 한계는 다음과 같다.

동 사업 전반에 대해 수원기관인 인도네시아 공공사업부(MPW, Ministry of Public Works)의 만족도가 높았다. 특히, 최종 산출물인 마스터플랜 및 실시설계 관련 보고서 내용 뿐 아니라 동 사업을 통한 식수개발 능력 향상 기여도, 한-인니 수행주체 간 협의 및 협조 정도, 한국 전문가에 대한 만족도 등에 대해 만족감을 표시하였다.

한편 본 사업 추진과정에서 주요 과업범위에 해당되는 일부 도수관로(찌소까-빠룬빤장 15.4km)에 대한 변경이 발생하였던 바, 향후에는 면밀한 사전조사를 통해 이러한 문제를 최소화해야 한다는 시사점을 얻었다. 아울러, 동 사업을 통해 제안한 내용의 적용성 제고를 위하여 이후 환경영향평가 승인 시까지 지속적인 보완이 되도록 할 것과 실행가능한 구체적인 PPP계획(특히, 재원확보 측면에서)을 제시할 것 역시 주요 보완필요 사항으로 제기되었다.

상기 1-3차 사업사례를 통해 우리 정부의 지원이 기획 단계 시부터 전략적으로 연계되어 추진되지 않을 경우의 문제점과 그러한 필요성에 대해 재확인 할 수 있었다. 무·유상의 개별적인 접근은 비록 지원 당시 각각의 지원에 대한 타당성을 확보했다 하더라도 지원효과 제고에 한계가 있을 뿐 아니라, 협력대상국 측에 혼란을 초래할 수 있다는 것이다.

동 사례의 경우, 비록 1,2차 지원의 경우에는 개별적인 접근으로 이러한 문제점을 초래하였

으나, 3차 추진 시 이러한 문제를 명확히 인식하고, 기획 단계 시부터 무-유상 연계성 있는 전략적 접근을 적극 추진함으로써 의미있는 성과를 거둘 수 있었다. 그 결과, 동 사업 지원 이후 2010.10월 EDCF 사업으로 '인니 까리안댐 건설사업(1억불, 1,147억)'이 승인 및 추진 중[11] 이며, 향후 동 사업에 의해 제시된 민관협력사업(PPP)계획에 따른 민간자본이 유치 될 경우, 우리 정부의 무·유상 원조 및 민간투자가 결합된 좋은 모델이 될 것으로 기대된다.

3. 결론 – 사례를 통해 본 개발컨설팅 사업 의의 및 한계

마지막으로 상기 3개 사업 추진 사례를 통해 파악된 주요 성과 및 향후 개발컨설팅 ODA사업 추진 시 고려해야 할 몇 가지 시사점을 정리하면 아래와 같다.

우선, 주요 성과를 들자면, 첫째, KOICA의 개발컨설팅 사업은 협력대상국의 개발 수요와 우리의 비교우위 역량을 고려하여 추진되었는데, 이때 우리의 해당 분야 발전경험을 주요 내용으로 하면서도 우리 방식의 일방적인 전달에 그치는 것이 아닌 해당 국가에 적합한 맞춤형 컨설팅을 제공한 것으로 평가되었다.

특히, KOICA 지원에 의해 실시된 사업이 시범사업으로 각국 정부의 적극적인 관심과 참여를 유도하는 성과가 있다는 점에서 중요한 의의가 있음이 확인[12]되었으며, 그 결과, 1991-2010년간 개발조사형 사업 총 77건 중 해당사업 이후, 수원국 본 사업 착수, EDCF와 연계, 기초자료로 활용한 사례가 아래와 같이 총 43건으로 집계되었다.

- ○ EDCF와 연계하여 본 사업 추진 (14건)
- ○ 수원국에서 EDCF 기신청 또는 신청 준비 중 (6건)
- ○ 수원국이 본 사업을 발주, 우리기업이 관련 공사를 직접 수주 (4건)
- ○ 수원국이 자체적으로 본사업 착수 또는 착수 준비 중 (13건)
- ○ 수원국 국토개발기초자료로 활용(6건)

이는 협력대상국측 관계자가 사업의 주요 단계에 참여하여 관련 문제에 대해 공동 인식 및

11) 이는 우리 정부의 무·유상 연계실적 총 24건('12.12월 현재 기준) 중 하나에 해당됨.

12) 국제개발협력학회(2012). 우리나라의 ODA의 개발컨설팅 사업 종합평가 연구. 국무총리실

해결방안 도출을 위해 노력토록 하고, 지난 20여년 간의 해당 국가 현장사업 경험을 적절히 반영하여 추진한 결과라 하겠다.

또한, 다양한 방식의 지원내용 구성 및 후속사업 추진 등을 통해 단계적으로 접근함으로써 사업 시 수행된 컨설팅을 통해 관련 인력의 역량이 강화되고, 제시된 정책 및 제도가 실제 사업화 될 수 있도록 지속적으로 지원하는 것 역시 장점이라 평가된다.

단, 이러한 성과를 거두기 위해서는 아래와 같은 점이 중점적으로 고려되어야 한다.

첫째, 사업기획 시부터 명확하고, 중장기적인 방향 설정이 중요하다는 점이다. 이는 해당 유형의 개발컨설팅 사업의 주요 산출물이 향후 해당 국가 또는 정부의 중장기 정책 수립 및 제도 구축에 영향을 미친다는 점을 감안하면 쉽게 이해할 수 있다. 이를 위해서는 사업 형성 및 기획 단계 시부터 단순히 단위 사업 차원의 추진 필요성 및 타당성 확인을 넘어 협력대상국에 대한 전략적 접근이 무엇보다 중요하다 하겠다.

아울러, 사업지원 방식 간 연계성 강화 및 이를 통한 사업 지원효과 제고를 위해 컨설팅 결과가 다양한 방식의 후속사업과 효과적으로 연계될 수 있도록 기획 단계 시부터 면밀히 검토되어야 한다. 특히, 대부분의 협력대상국의 경우, 컨설팅 결과를 반영하여 대규모 인프라를 구축할 수 있는 예산 확보에 한계가 있는 점을 감안, 우리 정부의 무-유상 지원의 연계가능성을 초기 단계 시부터 염두에 두고 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 본부 중심의 무·유상 연계관련 정례협의를 각 현지사무소 차원으로 확대 강화할 필요가 있으며, 사업 발굴(형성) 단계에서 공동 조사를 수행하는 등의 연계강화를 위한 노력이 필요하다.

다음으로, 사업 기획 및 추진 과정에서 우리 측 및 협력대상국 측의 이해관계자간 협의를 강화해야 한다. 이는 단지 사업의 효율적인 추진 측면 뿐 아니라 기술협력 사업의 핵심인 상호간 역량강화를 위해서도 중요한 것인 바, 기획 단계부터 면밀한 이해관계자 분석을 통한 구체적인 체계와 다양한 프로그램(현지워크숍, 간담회, 정례협의체 운영 등)을 마련하고, 운영해야 한다.

끝으로 컨설팅 내용의 실현가능성을 제고시키기 위해서는 단순히 우리의 기술과 노하우를 일방적으로 전달하는 것이 아니라, 협력대상국의 사회·문화·정치적 맥락을 충분히 파악 및 이해하고, 이를 토대로 우리의 경험과 전문성을 창조적으로 적용해야 한다. 이를 위해서는 역

량 있는 전문가 및 기관의 사업 참여가 핵심인 바, 국제개발협력과 해당 분야 전문성을 보유한 전문가(기관)의 사업 참여를 적극 유도하는 한편, 아직 부족한 해당 인력(기관)을 발굴, 육성하기 위한 관심과 제도개선 노력이 지속되어야 한다.

KOICA ODA 평가실은 금년 중 '개발컨설팅 프로젝트 성과관리 방안 수립 및 시범 평가' 연구를 추진 예정이며, 동 연구를 통해 KOICA DEEP 프로그램의 체계적인 성과관리 기본방향과 구체적인 모델을 수립, 확산시켜 나갈 예정이다. 아울러, 향후 지역총괄팀 주관 하에 KOICA DEEP 프로그램의 성과 사례 및 교훈에 대한 정리 및 공유 작업이 한층 강화될 예정이다.

이러한 KOICA의 개발컨설팅 ODA 사업의 질적 개선을 위한 지속적인 노력은 양적 확대 노력과 더불어 향후 우리나라 개발경험의 효과적 공유와 협력대상국의 국별 상황을 고려한 맞춤형 원조 수행, 협력대상국과의 상호 이해 및 역량강화에 밑거름이 될 것이라 기대한다.

참고문헌

네팔 의료보험제도 도입 타당성조사사업 사전조사 결과보고서(2010.3)

네팔 의료보험제도도입 지원사업 사전조사 결과보고서(2012.5)

베트남 하이퐁시 껌강 북구지역 신도시개발 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서(2007.7)

KOICA, 베트남 하이퐁시 신도시개발 마스터플랜 수립사업 중간평가 결과보고서(2009.9)

_____, 베트남 하이퐁시 신도시개발계획 수립사업 종료평가 결과보고서(2010.7)

_____, 네팔 의료보험제도 타당성조사 및 매뉴얼개발사업 종료평가 보고(2012.12)

_____, 인도네시아 까리안댐-세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성조사사업 실시협의 결과보고서(2010.6)

_____, 인도네시아 까리안댐-세르퐁간 용수공급시설 마스터플랜 수립 및 타당성조사사업 종료평가 결과보고서(2011.8)

국제개발협력학회(2012). 우리나라의 ODA의 개발컨설팅 사업 종합평가 연구. 국무총리실

박수영(2012). 개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안. 개발협력 정책과 이슈 제5호. 한국국제협력단

(사)글로벌발전연구원(2012). 우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단

KOICA, 2013-2014년도 신규사업 형성 지침(2012.2)

_____, KOICA 개발컨설팅 활성화 방안 이행 세부 추진계획(안)(2012.9)

_____, 신규 프로그램 형성 및 선정 개선방안(2012.9).

공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제

홍 문 숙 ((사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장)*

목 차

Ⅰ. 들어가며

Ⅱ. 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅의 특수성
1. 기술협력과 개발컨설팅의 개념
2. 국내 개발협력 컨설팅의 위치 제고
3. 개발협력 컨설팅의 특수성과 역할

Ⅲ. 맺으며

Ⅰ. 들어가며

국내 개발협력 계에도 컨설팅 붐이 일고 있다. 국내 공적개발원조(이하 ODA) 규모 확대와 더불어, 정부 중심의 직접 지원에서 다양한 협력 파트너의 전문성의 조화를 통한 지원방식의 변화는 공공기관, 연구기관, 일반 컨설팅 기관 및 개인 컨설턴트까지 ODA에 대한 폭발적인 관심 확대로 이어지고 있다. 지난 2011년 발표된 국무총리실의 관계부처 통합으로 마련된 〈개발협력 컨설팅 발전방안〉은 제도 및 거버넌스 차원의 과제를 논의하고, 국내 개발컨설팅의 수요 창출과 공급 능력 제고라는 측면에서 발전 방안을 논의했다. 본 발전방안은 공적개발원조에서의 원조프로그램을 시장의 관점에 본 '조달 시장'을 중심으로 바라보며, 개도국의 인프라 투자 및 국제 ODA 조달시장 규모 확대[1]에 따라 개도국 조달시장의 직접 참여를 권장하고 있

* 홍문숙 (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장. moonshiely@redi.re.kr.

어, 관계부처, 공공기관 및 각종 민간기관의 많은 관심을 받은 바 있다.

한편, 최근 외교통상부는 ODA 무상분야에 초점을 맞추어 개발협력컨설팅의 발전 방향을 구체화하고 KOICA 개발컨설팅 사업을 마련하여 과거 우리나라의 개발 경험을 바탕으로 주요 지원 대상 개발도상국의 경제, 사회 발전 전략 수립에 필요한 컨설팅을 제공하는 사업을 추진한다는 계획[2]으로, 지난 4월 아시아와 아프리카 국가 등을 대상으로 올해 386억 원 규모의 53개 KOICA 개발컨설팅 사업을 추진한다고 발표했다.[3] 특히, 개발컨설팅 네트워크 출범과 더불어 그 형태가 논의되고 있는 DEEP (Development Experience Exchange Partnership)프로그램은 무상원조 개발컨설팅의 외연 확대와 더불어, 관련 이해관계자 간의 교류 및 파트너십을 확대하는 데 일조하고 이를 통해 새로운 시너지 효과가 나타날 것이라고 무상원조 관계자들은 기대하고 있다. 이와 같은 모멘텀을 중심으로 지난 2000년대 중반부터 국내에서 꾸준히 제기됐던 개발 컨설팅의 양적 확대 및 관련 인력 양성에 관한 논의가 확대되고 있는 것은 반가운 일이 아닐 수 없다.

그러나 최근 논의되고 있는 "개발협력컨설팅"이 공적개발원조 체계 내에서 어떠한 위치와 성격을 가지고 있는지, 공공성에 근간을 둔 개발목표 달성을 위해 민간 기업이 어떻게 구체적으로 균형적으로 참여하고 시너지 효과를 낼 수 있을 것인지, 이제 제도 및 거버넌스 차원에서의 논의 뿐 아니라 KOICA의 원조 매니지먼트 차원의 변화, 파트너십 형태 및 사업 수행체계와 절차를 중심으로 하는 현실적인 논의가 필요한 시점이다.

본 원고는 우리나라 공적개발원조 체계 내에서의 개발협력 컨설팅이 고려해야 할 개념적인 과제와 사업 수행 체계와 절차에서 논의되어야 할 현실적인 과제가 필요한 시점임에 근간을 두고, 첫째, 개발협력 컨설팅을 공적개발원조 기술 협력의 한 형태로서의 개념을 모색하고; 둘째, 지식과 서비스 제공에 기반을 둔 컨설팅으로서의 보편성과 저개발국가의 정부와 시민을 대상으로 하는 개발협력의 목표 달성을 위한 개발협력의 형태로서 그 특수성을 논의하고자 한다. 지난 2012년 여름에 발간된 '우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안'에서 연구의 범위와 시간의 제약 상 논의하지 못했던 공적개발원조에서의 기술협력 및 개발컨설팅의 위치와 역할, 개발협력 컨설팅의 특수성과 보편성이라는 두 가지 요소를 중심으로 집중적으로 논의하고자 한다.

---

1) 2007년 1,391억불 이였던 개도국의 인프라 투자 및 국제 ODA 조달 시장 규모는 지난 2010년 기준으로 1,876억불로 확대됨. (국무총리실, 2011, 1쪽)

2) KOICA 보도자료. 외교부-코이카 개발컨설팅 네트워크 출범식. 2013년 3월 20일.

3) KOICA 보도자료. 외교부-코이카 개발컨설팅 네트워크 출범식. 2013년 3월.

Ⅱ. 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅의 특수성

1. 기술협력과 개발컨설팅의 개념

1940년대 기술협력이 처음으로 등장했을 때, 기술협력은 자금지원과 더불어 새로운 형태의 원조로서 국제사회의 이목을 집중시켰다. 특히 주요 공여국과 UN, OECD등 국제원조 행위자들을 중심으로 전후 인프라 중심의 개발지원에서 한 발짝 더 나아가야 한다는 주장이 확산되면서 선진국의 전문적인 기술과 노하우의 전수를 통해 저개발국가의 거시적인 경제 발전과 지역사회발전까지 동시에 이룰 수 있다는 인식이 대두하였으며, 기술협력은 이러한 목표를 현실화 할 수 있는 결정적인 도구로 간주됐다.[4] 이러한 분위기에서 1960년대부터 1980년대 초반까지는 선진국들이 앞서있는 지식과 기술의 전수를 통해 개발도상국과의 기술적 차이를 채워주어야 한다(gap filling approach)는 인식에 기반한 기술 전수(transfer of technology)의 중요성이 강조됐다.[5] OECD/DAC의 Peter Morgan의 보고(2009)에 따르면, 이 시기를 기술협력의 제 1세대라고 분류하고 있다. 이 시기에는 공여국 중심의 기술협력이 주를 이루었으며 주요 공여국들은 양자원조를 통해 '선진국의 우수사례'를 토대로 한 단기 연수 형태의 사업을 추진했다.[6]

1980년대 중반부터 전반적인 개발원조에 대한 회의론이 대두됨과 더불어 냉전의 종식, 경제위기에 따른 주요 공여국의 국제개발 지원 감소 등에 따라 1990년대에는 OECD 회원국가와 UN을 중심으로 전체적인 국제개발원조의 지형이 변화된 당시의 시대단순 인프라 지원과 기술지원을 넘어서 중장기적인 개발도상국의 구조조정(structural adjustment)과 기관의 역량강화(institutional building)를 강조하는 추세로 변화했다. 이는 단순 기술지원(technical assistance) 혹은 선진 기술 및 지식의 전수(transfer of technology and knowledge) 중심에서 기술협력(technical cooperation)으로 개념이 확대되었음을 의미하여, 공여국 입장에서의 기술협력이 중요한 것이 아니라, 촉진제로서의 역할(catalyst)을 하는 기술협력의 중요성이 대두되기 시작했다.

요약하자면, 1990년대 들어 국제사회의 기술협력에 대한 이해가 확대되면서 OECD와 UN은 기술협력의 궁극적인 목표는 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 목표를 달성하는데 기

4) Elliot Berg (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation : Country Experience.

5) Elliot Berg (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation : Country Experience.

6) Peter Morgan (2009). DAC Perspectives Note : Technical Co-operation for Capacity Development (2010) 재인용.

여해야 한다는 기본적인 부분에 대해 어느 정도 합의에 이르렀다고 할 수 있다. 그러나, 세계은행의 경우에는 OECD와 UN에 비교하여 협의의 개념으로서의 기술협력을 강조하면서 프로젝트, 정책을 형성하고 기획하는데 있어 기술협력을 제공함으로써 관련 기술수준을 향상시키고, 이행능력을 강화하고 나아가 전반적인 제도를 강화하는데 이바지하는 것이라고 정의하고 있다.[7)]

〈표 1〉 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적

구분	개념적 정의	궁극적 목표
OECD	○ 기술협력은 개도국의 기술, 지식, 기술적 노하우 및 생산성 향상을 통해 인적자원을 개발하는 광범위한 과정임. ○ 기술협력은 독립적으로 수행되는 인적자원(교사, 봉사단이나 전문가 등) 제공 활동이나 인적자원개발을 위한 활동(교육, 훈련, 자문)을 의미함.	○ 개발협력의 궁극적 목적은 실제 역량 개발임. ○ 이러한 역량강화는 사람, 기관, 사회가 자신의 일을 성공적으로 관리할 수 있도록 전반적 능력이 배양됨을 의미함.[8)]
UNDP	○ 기술지원 및 기술협력은 개도국을 지원하는 대외 원조의 한 형태임. 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 등이 기술협력 사업에 포함됨. 전형적으로는 개도국의 담당자들에게 조언 및 지원을 제공하도록 컨설턴트를 배치하는 것과 연관됨.[9)]	○ 기술협력의 궁극적 목적은 역량 개발이며, 역량 개발은 아래와 같은 세 가지 층위에서 이루어짐. ○ 개인수준 : 개인이 지속적으로 새로운 학습의 과정을 시작할 수 있도록 함. ○ 제도수준 : 더욱 강화된 지역 수준의 제도 구축을 위한 자체 이니셔티브를 발굴할 수 있도록 함. ○ 사회수준 : 개인과 제도적 기반이 성장하고, 개발을 위한 변화를 창출할 수 있도록 사회적 가치 및 시스템을 만들어냄.

* 출처: 〈우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안〉 (2012,국제협력단)에서 저자가 OECD, UNDP, 세계은행 홈페이지 및 발간물 참고하여 작성한 것을 재인용함.

7) UNDP (2002). Developing Capacity through Technical Cooperation : Country Experience by Stephen Browne.

8) Talaat Abdel-Malek (OECD/DAC) (2010). South-South Co-operation and Capacity Development : some issues and questions A discussion paper for the High Level Event, Bogota, 24-26 March 2010.

9) Zoë Scott (2009). Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service.

반면에, OECD/DAC의 정의 및 기준에 따르면 기술협력 분야는 지식과 경험을 제공하는 것으로 명확히 정의되어 있으며, DAC 통계에 보고되는 기술적인 정의로서의 기술협력은 단독기술협력(Free Standing Technical Cooperations, 이하 FTC) 사업만을 의미한다. OECD가 정의하는 기술협력은 인적 자원, 교육, 연구 그리고 그와 관련된 비용의 형태의 실질적인 지식과 경험을 제공하는 것을 의미한다. 특히 FTC에 포함되는 기술협력사업의 정의는 개별적으로 집행되는 교사, 봉사단 그리고 전문가 제공을 포함하는 인적기술협력 혹은 교육, 훈련 그리고 자문을 포함하는 인적자원을 위한 행위를 포함한다.[10] OECD에 따르면 기술협력은 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는데 기여할 수 있는 수단으로 간주되고 있다. 따라서 기술협력의 목표 역시 기술협력을 통해 협력국가의 역량을 강화하는 것이 그 궁극적인 목표이다. 기술협력을 통한 광의의 역량개발이란 개인, 기관, 사회가 자신의 과업을 성공적으로 기획하고 관리할 수 있도록 하는 전반적인 능력을 배양하는 것을 말한다.

OECD와 마찬가지로 UN 또한 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 지출을 기술협력의 유형에 포함하고 특히 개발도상국에 파견되는 개발컨설턴트(정책 및 기술자문)의 파견과 채용 또한 기술협력의 범주에 포함됨을 강조하고 있다. 기술지원 및 기술협력은 개도국을 지원하는 대외 원조의 한 유형으로 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 등이 기술협력 사업에 포함된다.

UNDP 역시 기술협력의 그 궁극적인 목표를 역량개발로 내세우고 있다. 역량개발은 개인 수준, 제도 수준, 사회 수준, 총 세 가지 층위로 나뉘어 이루어진다. 기술협력을 통해 달성 될 수 있는 역량개발이란 개인수준에서는 한 개인이 지속적으로 새로운 학습의 과정을 시작할 수 있도록 적절한 기술 지원이 투입되는 것을 의미한다. 제도 수준에서는 제도 구축과 변화를 위한 자체적인 이니셔티브를 생성하는 것을 역량의 개발이라고 정의하고 있으며, 이러한 과정에서 외부의 기술지원과 협력이 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 강조했다. UNDP의 경우 기술협력을 넓은 의미로서의 사회역량개발이라는 차원까지 확대하고 있는 것이 특징이다. 이는 기술협력이 교육 훈련을 통한 단순한 지식과 기술의 전달을 넘어서 실제 개인, 기관, 제도의 역량을 강화하고 그를 위한 환경(거버넌스, 정치 체계)까지도 구축해야 함을 의미한다.

10) DAC statistical reporting under 'technical cooperation' items includes only free-standing technical cooperation. This relates essentially to activities involving the supply of human resources(teachers, volunteers and experts : "technical cooperation personnel"), or action targeted on human resources(education, training, advice).

2. 국내 개발협력 컨설팅의 위치 제고

국내에서는 공적개발원조에서의 기술협력과 개발컨설팅 정의와 개념에 대한 논쟁이 아직 새로운 주제라고 할 수 있다. 지난해까지 본격적으로 기술협력에 대한 논의 없이 개발협력컨설팅에 집중하여 논의가 진행되었기에, 위와 같은 용어와 원조 유형이 공적개발원조의 체계 안에서의 어떠한 위치와 역할을 가져야하는지 상당한 혼란이 가중되고 자의적인 해석들이 가능했다.

앞서 소개된 UN과 OECD는 공적개발원조의 체계 내 기술협력의 공공성을 강조하는 반면, 세계은행은 효과성의 차원에서 다음과 같이 개념화하고 있다.

한편, 세계은행에 의하면, a)정책연구 수행 및 자문, b)프로젝트의 준비와 이행을 위한 전문적 지원, c)인적, 경제적, 기술적, 분석적, 관리적, 제도적 역량을 개선하기 위한 기술을 제공함으로써 관련 기술수준을 향상시키는 한편, 이행능력을 강화하고 더 나아가 제도를 강화하는데 이바지하는 것이라고 정의하고 있다.

세계은행은 궁극적인 기술협력의 목적을 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 수준을 향상시켜 궁극적으로 제도적 발전을 이룩하는 것이라고 정의하고 있는데, 여기서 세계은행이 강조하고 있는 개발컨설팅의 개념과 혹은 기준을 국내외 기관의 사업수행을 위해 세계은행이나 여타 은행의 자금 활용이 가능한 일반 컨설팅과 컨설턴트(개발 컨설턴트가 아님)에 대한 개념을 종종 국내 기술협력 컨설팅의 정의로 활용하고 있다. 근본적으로 세계은행은 OECD와 UN에 비하여 협의의 개념으로서의 기술협력을 강조하고 있으나, 궁극적으로 기술협력이 관련 정책, 프로젝트, 나아가 제도적 발전을 이룩하는데 도움이 되는 요소라는 것에서 OECD 및 UN과 유사한 맥락에서 기술협력의 개념을 분류하고 있다.

〈표 2〉 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적

구분	개념적 정의	궁극적 목표
세계은행	○ 기술지원은 아래의 활동들을 위한 서비스와 지식, 기술의 적용 및 활용을 전수하는 것임. ○ 정책연구 수행 및 자문 제공 ○ 프로젝트의 준비와 이행을 위한 지원 ○ 인적, 경제적, 기술적, 분석적, 관리적, 제도적 역량의 지속적 개선	○ 기술지원의 궁극적 목적은 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 기술 수준을 향상시키고, 이행능력을 강화하고, 전반적인 제도적 발전을 이룩하는 것임.[11]

* 출처: 〈우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안〉 (2012,국제협력단)에서 저자가 OECD, UNDP, 세계은행 홈페이지 및 발간물 참고하여 작성한 것을 재인용함.

11) World Bank (1996). Lessons & Practices OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT Technical Assistance.

위와 같이 다자금융기구와 UN, OECD의 주요 공여국들은 기술협력과 개발컨설팅을 다소 상이하게 개념화하고 있는 것을 발견할 수 있다. 공적개발원조 체계 안에서 기술협력의 개념을 정리하고 있는 OECD 및 UN의 경우, 공적개발원조의 개념과 관련된 권고사항을 반영하여 기본적인 개념 정립의 중요성을 강조하고 있다. OECD/DAC의 회원국가로서 OECD의 기준을 존중하여 ODA 분류기준을 따르면 모든 ODA 프로그램은 자금협력과 기술협력으로 대별된다. 국제적으로 활용되고 있는 ODA 사업의 형태 분류 기준은 OECD/DAC에서 수립 및 관리하고 있으므로, OECD의 기준에 따르면 기술협력은 독립 기술협력(Free Standing Technical Cooperation : 이하 FTC)과 투자관련 기술협력(Investment Related Technical Cooperation, 이하 IRTC)으로 구분된다. 현재 국내 각 기관별로 시행되고 있는 연수사업, 봉사단 파견사업, 개발조사, 타당성조사, 정책자문, 프로젝트 컨설팅 사업 등은 모두 무상원조이며 이는 모두 OECD/DAC에 FTC로 보고되고 있는 것으로 조사됐다.[12)]

국내에서 논의되고 있는 '국제조달 참여 촉진 방안' 혹은 '개발협력 컨설팅 기반 구축 방안'에서 다루고 있는 개발협력 컨설팅에 대한 논의는 그간 세계은행이 제시하고 있는 자금 활용이 가능한 일반 컨설팅과 컨설턴트(개발 컨설턴트가 아님)에 대한 개념에 근거하고, 종종 국내 기술협력 컨설팅의 정의로 활용하여 효과성 논의에 활용하고 있는 것을 발견할 수 있다. 2013년은 개발컨설팅이 어떠한 맥락과 개념에 근거를 두고 공적개발원조라는 공공의 영역에서 정책, 전략과 사업에 공헌해야 하는 것인지 심도 있는 논의가 필요한 시기인 것으로 판단된다.[13)]

공적개발원조 영역에서의 기술협력의 개념 중 외교통상부와 KOICA는 기술협력이란 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통해 인적자원 개발을 위해 기획된 지원활동을 포괄한다고 개념을 제시하고 있다. 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발(institutional development)이고, 그 필요조건으로서 인적자원의 개발이 필요하다. 사람과 기관의 역량개발(capacity building)은 주요 정부기관의 정책분석능력 및 개발관리 향상을 위해 매우 중요한 요소라고 명시하고 있다. [14)] 개발협력컨설팅이란 협력국의 개발목표 달성을 위한 프로젝트 및 프로그램의 중요한 구성요소로서, 전문 인력을 활용하여 경제・사회・과학기술 각 분야에 대한 정책・제도 자문 및 기술 자문을 제공하는 일체의 서비스를 의미한다. 민간부문의 컨설팅 서비스 산업과는 달리 개발협력컨설팅은 개발도상국의 역량을 강화하기 위한 공적개발원조와 기술협력을 효과적으로 수행하기 위한 제반 자문활동을 의미한다고 볼 수 있다.

12) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안', 한국국제협력단.

13) 상세한 내용은 박수영(2012) 및 이태주 외(2012) 연구 참고.

14) 한국국제협력단(KOICA) 홈페이지. www.koica.go.kr

3. 개발협력 컨설팅의 특수성과 역할

공적개발원조 체계 내에서의 개발협력 컨설팅의 역할을 모색하기 위해서는 기술협력의 역사를 돌이켜 보지 않을 수 없다. 국제개발 분야의 컨설팅은 프랑스, 미국, 네덜란드에서 시작되어 1960년대까지 엔지니어링과 관련된 하드웨어 중심의 참여에 국한되었다.[15] 그러나 1980년대를 시작으로 지역개발 및 교육, 의료 보건 등 사회개발분야를 담당하는 비영리 성격의 연구 기관(현재의 NPO와 유사한 형태)및 컨설팅 기관들이 본격적으로 등장하면서, 1990년대 유럽과 영미권을 중심으로 하는 국제개발협력 컨설팅의 시대가 도래했다. 1990년대 각광받던 기술협력의 전략개발과 지식과 서비스의 제공에 적극적으로 참여했던 연구기관, 컨설팅 회사들은 개도국 정부나 기업의 요청에 따라 기술적, 경제적, 재정적, 사회적 타당성을 검토하여 전문지식을 활용하여 제도적, 사회적, 문화적, 인적 변화를 일으킬 수 있는 해결책을 모색하고자 했다. 기술협력에 대한 국제사회의 집중적인 관심에도 불구하고 효과성 측면에서는 실망스러운 성과를 내고 있다는 지적이 있었음을 잊어서는 안 될 것이다.

1990년대에 기술협력에 관한 회의론이 급격히 증가하면서, 민간 기업에서 논의되고 있는 일반적인 기업 컨설팅과의 발전 역사와는 다소 상이하게 발전되고, 주요 공여국은 기술지원과 개발협력 사업에서 기술과 경험을 내재화시켜 활용할 수 있는 협력국의 체계(mechanism)와 시스템이 마련되지 않은 상태에서 단발적인 지원만 하게 되었다. 결과적으로 기술지원과 기술협력은 생각보다 '다루기 힘들며', '성과를 내기 힘든' 원조의 형태라는 것을 실감했으며,[16] 이러한 효과성에 대한 논의는 민간 기업의 컨설팅과 달리 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅이 정치적, 제도적으로 특수한 제약 상황이 존재한다는 현실을 겸허하게 인정하는 계기가 되었다. 1980년대부터 1990년대 초반 개발목표의 달성에 대한 공동의 비전과 파트너국가와 기관의 제도, 환경, 역량을 고려하지 않았던 공여기관의 전략 부재와 지속가능한 지식과 서비스의 단순 전수에만 집중했던 여러 참여기관과 개별 컨설턴트들의 뼈아픈 교훈[17]을 잊지 말아야 한다.

공적개발원조 체계 안에서의 개발협력 컨설팅의 역할이 가지는 특수성은 무엇일까. 그 첫번째 특수성은 개발 목표의 달성을 위한 무상원조의 기본 정신에 있다. 근본적으로 공적지원을 받은 대상들이 지구촌의 소외된 국가와 빈곤 계층을 대상으로 하는 특수한 분야의 지식과 서비스의 제공인 활동에 대한 공공성을 가져야 한다는 명제 하에 우리나라 기술협력의 목표 설정과 개발협력 컨설팅 역할이 개발목표 달성을 위한 어떠한 역할을 해야 하는지, 목표 달성을

15) 일본 개별협력전문 비영리기관과의 인터뷰 내용. (2013.4월). 저자작성.
16) 이태주 · 홍문숙 · 강하니(2012). 우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단
17) 상세한 내용은 Elliot Berg 등 1990년대 발간되었던 기술협력과 개발협력 컨설팅에 관한 저서 참고.

위해서는 사업 환경과 체계가 어떻게 변화해야 하는지 좀 더 구체적이고 명확한 논의가 진행되어야 할 것이다.

둘째, 개발협력 컨설팅의 효과성을 증진하기 위해서는 '원조 기관이 외부 전문기관과의 협력에서의 어떠한 역할을 지니는가'에 내부 역할 정립과 함께 외부 전문성과의 시너지 효과 창출을 위한 파트너십의 관계에 많은 노력이 필요하다. 민간 분야 컨설팅의 경우, 기업과 연구자, 컨설턴트 혹은 컨설팅 기관이 구체적이고 집약적이며 협력적인 과정을 통해 서로의 역할을 정립하고 컨설팅에 대한 기대치를 정립하여 사업계획(Business Plan)을 작성하는 것이 핵심적인 단계로 간주되어 이 과정에 많은 전문성과 노력이 투입되고 있다. 그러나 개발협력 컨설팅의 경우, 정부와 비정부 기관, 정부와 '업체'라는 관계적 틀에 제한되어, 효과적인 관계 설정과 합리적인 목표 설정이 어려운 경우가 대부분이므로 다양한 협력 유형에 따른 상이한 협력 방식을 인지하고 외부 지식과 전문성의 활용을 통해 구체적으로 도출하고자 하는 사업의 단계별, 유형별 목표하는 바를 정립하는 과정이 중요하게 인식된다.

셋째, 개발협력 컨설팅이 기여할 수 있는 층위와 유형에 관한 논의는 공여기관의 환경에 따라 상이하므로, 우리나라 무상 분야의 다양한 기술협력 사업 발전방안과 해외 개발협력 컨설팅 참여 확대 방안에서 논의되는 내용은 차별적으로 논의되어져야 한다. 특히 최근 무상원조에서는 사업의 유형(시범적으로 도입되고 있는 PBA의 경우를 보더라도)이 끊임없이 진화되고 새로이 도입되고 있으며, 이에 따른 개발협력 컨설팅의 참여 범위, 방법 및 절차에 다소 혼란이 있을 수 있다.

일본의 경우, 지난 20~30년 정도의 경험이 풍부한 개발협력 전문 NPO, 연구기관, 개발협력 컨설팅 기관들을 심층 면담해 본 결과, 사업 단계 혹은 유형별로 JICA의 기술협력에 컨설팅을 제공하는 공공기관과 민간 기업, 혹은 소프트웨어를 담당하는 기관과 하드웨어를 담당하는 기업 간의 역할과 참여하는 층위의 구분이 존재하고 있는 것을 발견 할 수 있었다.[18] 즉, 역할 분담이 명시되거나, 문서화되지 않았으나 지난 30여 년간 개발 분야의 컨설팅이 발전했던 일본 개발협력 계에서는 암묵적으로 공공기관, 대학, NPO(비영리조직)의 성격을 가진 연구기관 및 교육 기관, 제도 강화와 연수를 담당하는 컨설팅 기관, ODA의 하드웨어를 담당하는 회사 간의 기여하는 방식과 층위 구분이 존재하고 있다는 것이다. 물론 최근 국내 비ODA 분야에서 이와 같은 분류의 경계가 급속히 변화하고 있으며, 이미 ODA 분야에서는 개발 사업의 기획과 형성, 조사, 평가를 전문으로 하는 기관과 개발 사업을 실제 이행하는 PMC의 구분이 암묵적으로 존재하고, 공적인 분야인 ODA 체계 내에서의 책무성과 투명성 차원에서도 고려되는 요소도 있으나, 무엇보다도 ODA 참여 기관 자체의 개인 컨설턴트의 전문성이 있는 분

18) 일본 개별협력 비영리기관 및 4개의 개발협력 컨설팅 기관 인터뷰 분석(2013.4월). 저자작성.

야와 사업 단계를 고려하여 분업하고 있는 것으로 볼 수 있으며, ODA와 비ODA 분야를 구분한 기술협력의 논의들이 활발하게 진행되고 있다.[19]

한편, 현재 무상분야 중 KOICA가 시행중인 기술협력 사업의 유형(modality)으로 구분하면, 크게 연수생 초청사업, 해외봉사단 파견 사업, 전문가 파견 사업, 사전조사(개발조사사업 및 타당성 조사), 정책 자문(컨설팅) 사업으로 정리할 수 있다. [20] 2013년을 시작점으로 삼아 위와 같은 각 유형별로 명확한 사업 추진체계가 강화되고 각 유형별, 단계별 외부 전문성을 효과적으로 활용 할 수 있는 명확한 지침 (가이드라인 혹은 가이던스)가 체계화되면, 외부 인적 자원과 전문성이 사업 유형별, 단계별로 참여하고 시너지를 창출 할 수 있는 방안이 단계적으로 마련될 것으로 기대한다.

중장기적으로 KOICA는 향후 사업수행체계 내 기술 협력에 관한 역할을 정립하고, 관련 규정 및 지침서(guideline 혹은 guidance)를 명료화하는 작업이 진행되어야 한다. 단 년도 예산을 기본으로 한 단기간의 연구, 평가 및 단 년도 사업을 실행해야 하는 원조 환경을 가진 우리나라 개발협력 사업의 한계를 고려 할 때, 기획과 디자인 단계가 짧은 산발적인 시범 사업과 중장기적인 프로그램과는 연관성 없는 별도의 기술 및 정책 자문 '사업'을 과감히 줄이고, 중장기 협력 관계를 통한 예측 가능하고 지속가능한 형태의 지식 및 콘텐츠 중심의 프로그램들이 개발되어야 할 것이다. 특히 정책자문형 기술협력사업 혹은 정책자문형 개발컨설팅 사업은 KOICA의 FTC(Free Standing Technical Cooperation)사업의 한 형태로 실시되어 왔으며, 공공행정, 교육, 경제개발 등 다양한 분야에 걸쳐 한국의 발전경험을 바탕으로 정책컨설팅과 기술컨설팅을 제공해 왔으나, 이에 대한 효과성에 관한 제고의 필요성이 더욱 증대되고 있는 상황이다. 또한 중장기적으로 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 개발협력 컨설팅은 기술협력의 한 요소로서 작용하여 프로그램 접근법, 섹터별 접근법, 국별 지원 전략 등과 같은 무상분야의 핵심적인 개혁 아젠다와 더욱 유기적으로 결합되어야 할 것이다.

Ⅲ. 맺으며

지난 수년간 국내 개발협력 계에서는 기술협력과 개발협력 컨설팅에 관한 다양하고 상이한 개념들이 연구되고 발표되어 왔다. 그러나 국내에서도 원조효과성 제고의 필요성, 프로그램기반 접근법의 중요성과 이를 위한 소프트웨어 지원 확대 필요성에 대한 논의가 본격적으로 시작

19) 일본 개발협력 비영리기관 및 4개의 개발협력 컨설팅 기관 인터뷰 분석(2013.4월). 저자작성.

20) 각 유형별 특징은 이태주 · 홍문숙 · 강하니(2012)의 연구 참고.

되면서, 기존의 건축 등 인프라 위주의 하드웨어 지원의 한계에 대한 지적이 대두되고, 실질적인 기술과 지식의 이전이 이루어질 수 있도록 소프트웨어 중심의 지원이 필요하다는 주장이 힘을 받게 되었다. 이에 따라 ODA의 궁극적인 목적인 '개도국 개발성과 달성'과 '역량강화'를 위해, 하드웨어 지원과 소프트웨어 지원이 적절하게 결합되어야 한다는 인식이 국내의 지식과 서비스를 기반으로 하는 무상원조의 영역에서 점차 확대되고 있는 것은 참으로 반가운 일이다.

우리는 많은 저개발 국가들이 1980-90년대 기술협력의 일환으로 각광받던 정책 컨설팅 시대에서 물려받은 유산과 부채의 트라우마에서 벗어난지 얼마 지나지 않았음을 잊어서는 안된다. 또한 지난 수십 년간 국제사회에서 논의되었던 기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과성 논의과정을 유의 깊게 살펴보면서 공공영역에서의 개발협력 컨설팅이 어떤 역할을 통해 궁극적인 개발 목표 달성에 이바지 할 수 있을지 근본적으로 고민해야 할 것이다.

본 원고에서는 국제사회의 기술협력이 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는데 기여할 수 있는 수단으로 간주되고 있다는 내용을 전술했다. 또한 기술협력을 통한 광의의 역량개발이란 개인, 기관, 사회가 자신의 과업을 성공적으로 기획하고 관리할 수 있도록 하는 전반적인 능력의 배양을 의미하며, 기존의 기술협력의 개념이 단순 인력 파견, 교육 연수의 제공 등 일차원적인 수준에 머물렀다면, 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 개발협력 컨설팅은 기술협력의 한 요소로서 작용하여 프로그램 접근법, 섹터별 접근법, 국별 지원 전략 등과 같은 무상분야의 핵심적인 개혁 아젠다와 더욱 유기적으로 결합되어야 함을 강조하였다.

기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과성을 좀 더 구체적으로 논의하기 위해서는 '개발 프로젝트나 프로그램의 성과프레임워크(Result Framework)내에서 기술협력과 개발협력 컨설팅이 어떻게 작동하여 프로젝트나 프로그램의 성과 달성에 얼마나 기여할 수 있는가'에 대한 선행적인 논의가 필요하다 . UN과 OECD 및 주요 공여국들에 과거에 기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과를 수치적으로 입증하는 데 많은 어려움이 있었던 것처럼, 공공의 영역에서 '컨설팅'이라는 형식을 통해 눈에 보이는 가시적인 성과를 창출해 내는 것에 많은 장애물이 있을 것이다. 나아가 논리적이지 않은 세계에서 논리모형을 통해 개발사업의 효과를 입증해야하는 현실에서 개발 컨설팅이 확대되고 발전될수록 '컨설팅'이 프로젝트나 프로그램에 기여하는 상관관계에 대한 논쟁은 점점 더 뜨거워질 것이다.

국내에 생소하고 낯선 콘텐츠 기반의 기술협력분야 외연의 확대가 반가우면서도 우려스러운 까닭은 우수한 지식기반 콘텐츠를 생산해 내기에 산재해 있는 사업 수행체계와 절차에서 발생하는 과제들이 산재해 있기 때문이다. 그러므로 개발협력 컨설팅이 각광받고 있는 2013년에는 제도, 거버넌스, 사업의 예측가능성 향상에 관한 구체적인 대안이 도출되어 피부로 느낄 수 있는 가시적인 변화가 생겨, 제도적인 지원과 더불어 명확한 사업 수행체계 내에서의 개발

컨설팅의 역할 설정, 현실적인 과업의 범위, 현실적인 기간, 명료한 목표 설정, 산출물에 대한 부처 및 원조 기관의 명확한 업무분장, 단년도 혹은 단기 콘텐츠의 생산 환경의 과제, 과업의 범위와 과업 기간 등을 통해 질적으로 콘텐츠 기반 프로젝트와 프로그램이 성장할 수 있는 현실적인 변화도 논의되어져야 할 것이다.

최근 개발협력 컨설팅에 참여하는 신생기관들은 어떠한 동기로 국제개발협력의 바다로 뛰어드는 것일까. 대부분의 개발 컨설턴트들은 경제적인 가치와 전망보다 개발 목표 달성 혹은 사회의 기여 등의 비전과 국제개발협력의 전문성을 쌓을 수 있는 기회를 희망하며 이 분야에 진출하고 있다. 제도적인 문제와 컨설팅 단가 문제를 넘어, 효과적인 개발컨설팅의 역할이 무엇인지, 개발협력 컨설팅이 어떠한 절차, 방법, 적정한 기술과 지식을 가지고 저개발국의 발전에 기여할 수 있는지 그 방법을 모색하는데 관심이 있다. 우리의 '조각나고 한정된 지식, 상황적 지식과 전문성'으로나마 파트너 국가의 발전, 파트너 기관의 변화 혹은 사람의 삶의 변화에 미치는 개발원조의 역할과 기여 방안에 관해 모색하기를 희망하고 있다. 우리나라 젊은 개발협력 계에서 이제는 우리나라 개발협력 컨설팅의 목표의 재설정 및 효과성에 대한 겸허하고 솔직한 검토가 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

국내 문헌

국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실.

국제개발협력위원회(2011). '개발협력컨설팅 ODA 사업' 추진현황 평가. 국무총리실.

관계부처 합동(2011). '2012년 국제개발협력 종합시행계획'. 국무총리실.

기획재정부 (2012). KSP 정책자문사업 운영 지침. 기획재정부.

박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안'. 한국국제협력단.

성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실.

이태주 · 홍문숙 · 강하니(2012). 우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단

조흥국 · 김필호 · 정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회.

국외 문헌

Beatrice Buyck (1989). *The World Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development. A Review of Issues and Lessons of Experience.*

European Centre for Development Policy Management (ECDPM). (2007). *Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel : What can we learn from promising experiences?*

Elliot Berg (1993). *Rethinking Technical Cooperation : Reforms for Capacity Building for Africa.*

European Center for Development Policy Management (1991). *New Avenues for Technical Cooperation in Africa.*

Honadle, George H (1985). *"Harressing of Technical Cooperation for Development : A Review of the NaCAP Effort of the UNDP" NaTCAP Paper & Series Vol. I and II*

OECD/DAC (2010). *DAC Perspectives Note : Technical Co-operation for Capacity Development.*

OECD/DAC (2010). *South-South Co-operation and Capacity Development : some issues and questions A discussion paper for the High Level Event, Bogota, 24-26 March 2010 by Talaat Abdel-Malek.*

OECD (2009). *Exploring Capcity Issues "On the Road to Seoul" : Quality Training for Capacity Development Discussion Note.*

OECD/DAC (1991). *Principles for New Orientations in Technical Assistance.*

OECD-LenCD (2010). *"Seeking Better Practices for Capacity Development : Training and Beyond" by Jenny Pearson.*

UNDP (2006). *The Challenge of Capacity Development : Working towards Good Practice.*

UNDP (2004). *The macroeconomics of poverty reduction : the case study of Viet Nam - seeking equity within growth.*

UNDP (2002). *Developing Capacity through Technical Cooperation : Country Experience by Stephen Browne.*

World Bank (1996). *Lessons & Practices OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT Technical Assistance.*

Zoë Scott (2009). *Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service.*

인터넷 웹페이지

한국국제협력단(KOICA).
Korea International Cooperation Agency
http : //www.koica.go.kr/

Development Strategy Institute (DSI).
http : //www.dsi.mpi.gov.vn

Ministry of Planning and Investment (MPI).
http : //www.mpi.gov.vn

ODA Korea.
http : //www.odakorea.go.kr/index.jsp

한국의 개발경험 공유

이 일 청 (UNRISD 연구조정관)

목 차

1. 배경
가. 한국의 개발경험에 대한 설명들
나. 개발전략의 내재적 요소로서의 사회정책
다. 사회정책의 정치학
라. 개발 맥락에서의 권위주의와 민주주의
마. 산업정책과 사회정책
바. 국제적 맥락 : 국제 원조, 지식 전파, 그리고 국가적 소유 기업 (nationally owned enterprises)
사. 농어촌 개발
아. 개발의 이면
자. 한국의 경험으로부터 배운다는 것
2. 맺음말을 대신하여

1. 배경

한국이 1945년 일본으로부터 해방되었을 때, 한국은 식량 자급 조차 달성하지 못하고 거액의 원조에 의존하는 농업경제국이었다. 불안정한 정치는 소비에트 러시아의 지원을 받는 북한과 미국의 경제적인 지원을 받는 남한간의 한국전쟁을 유발했고, 이로인해 극심한 빈곤과 불

평등이 만연했다. 미국은 1945년부터 한국에 상당한 원조를 제공했고, 한국은 1970년대까지 미국의 우선 원조대상국이었다. 1945년부터 1965년 사이 미국의 원조 대다수는 주로 식품과 비료였다. 원조 총액 중 무상원조 요소는 1960년대 중반부터 상당히 떨어졌다. 그러나 1965년부터 1989년까지 무상원조 요소가 급격하게 떨어졌음에도 불구하고, 1인당 연평균 GDP는 7.2%로 증가하였고, 소득격차와 빈곤 수준은 중위소득국가보다 더 나아졌다. 한국이 받는 원조비율은 1960년대 GNP 9.3%에서 1980년대에는 0.6%로 점차 줄어들었고 1995년에는 세계은행의 원조국가 리스트에서 이름을 지웠다. 어떻게 전쟁과 분단의 아픔을 겪은 원조의존국가가 "한강의 기적"을 이뤄냈으며, 그 짧은 시간에 "한국전쟁의 파괴와 잔해로부터 불사조처럼 다시 일어날 수 있었을까?" (Wornonoff, 1983; Koen, 1977) 이와 같은 경험에서 얻는 교훈은 무엇일까?

국제개발협력의 성과가 그리 만족스럽지 않았기 때문에 한국의 경험으로부터 얻을 수 있는 교훈에 대해 관심이 점차 높아지고 있다. 경제적, 사회적 발전에 상당한 성과를 보이고 있는 아시아 신흥 산업국가들과 최근 부상하고 있는 신흥 성장국과 함께, 한국의 경험은 20세기와 21세기의 다양한 도전들에 직면해 있는 개발도상국들에게 새로운 롤 모델로 여겨지고 있다. 한편, 한국과 신흥성장국들이 국제개발의 새로운 행위자로 국제사회에서 정치적, 경제적 영향력을 높이면서 선진국과 개발도상국 모두와 그 발전경험을 공유하려는 노력을 배가하고 있다. 이러한 변화는 G20, OECD 개발원조국 위원회, 그리고 UNDP 등 주요한 국제적 무대와 기관에서 여실히 드러나고 있다

이러한 상황에서, 유엔 사회개발 연구소(UNRISD)와 한국국제협력단(KOICA)은 한국의 개발경험으로부터의 교훈을 도출하고 공유하기 위해 "Making Development Cooperation Effective : Learning from South Korean Experience" 라는 공동 연구 프로젝트를 2011년부터 진행하였다. 한국과 외국의 정치학, 국제정치학, 경제학, 사회학 등 다양한 분야의 전문가 10여명 이상이 이 프로젝트에 참여하였다. 본고는 이 프로젝트의 일환으로 수행된 각종 연구작업의 성과인 논문들의 첫번째 정리이다.

가. 한국의 개발경험에 대한 설명들

한국의 경제 사회적 발전의 성공, 특히 1960년대 이후 30년간 빠른 산업화를 이룬 점에 대한 설명은 그 초점과 강조에 있어 견해가 다양하다. 경제 성장, 특히 산업화에 초점을 맞춘 연

구는 세가지 접근법이 있다. 첫째, 시장 순응적(market conformist) 접근은 자유시장질서에 순응하는 제도와 정책을 만든 국가의 역할을 강조한다(The World Bank, 1993; Little, 1982; Krueger, 1990; Balassa, 1991). 둘째, 발전지향적 국가(developmental state)적 접근은 개발의 비전과 헌신을 가진 정치적 리더쉽, 효율적이고 능률적인 관료제, 정부 통제하의 금융제도, 경제개발 계획을 위해 시장 질서를 목적에 맞게 형성한 정부와 수출지향적 대기업간의 산업 동맹 등, 각종 제도(institutions)의 역할에 주목한다(Wade, 1990; Kim, 1997; Johnson, 1987; Amsden, 1992). 셋째, 국제관계를 중시하는 접근은 한국이 가진 식민지 시절의 유제나, 세계 생산 시스템 속에서 한국의 위치 등을 중심으로 한국의 경험을 설명하고 있다(Cumings 1987; Kohli 2004).

주목하고 강조하는 측면의 다양성에도 불구하고, 이런 접근법들의 몇가지 공통점이 있다. 그것이 시장 순응형이건, 아니면 국내, 혹은 세계시장 질서를 목적에 맞게 변형시키는 것이건, 정부의 강력한 역할이 강조되고 있다. 둘째, 몇몇 연구를 제외하고는, 한국이 권위주의 정부하에서 집중적인 산업화를 이뤄낸 1960년대 이후의 시기에 주목하고 있다. 한국의 경우 제도적 연속성보다는 단절성이 이론적 시사점으로써 강조되어왔다. 여기에서 연속성은 유교를 촉진시키고, 성과중심주의사회, 중앙집권화되고 과대성장한 국가와 같은 전통과 문화의 애매한 개념들과 관련된다. 셋째, 발전지향적 국가론자들이 강조해왔던 효율적이고, 효과적이며 역량있는 관료제가 한국의 산업화 성공의 중심적 요소로 광범위하게 분석되었다. 그러나, 이러한 분석들의 대부분은 무엇이 1960년대 이후에만 관료제가 이처럼 효율적이고, 효과적이며 역량있게 되었는가에 대한 원인에 대해서 문제제기를 하지 않았다는 공통점이 있다. 마지막으로, 대부분의 연구들은 사회개발을 경제성장으로 인한 자연스런 결과물로 간주하였다. 그러므로, 한국의 사회개발에 대한 설명에 있어 빈곤과 불평등을 축소하고 사람들의 능력을 보다 더 확장하기 위한 목적있는 정책과정과 집중성은 그리 부각되지 못하였다(Deyo, 1987). 이점을 특히 주목해야 하는데, 바로 이러한 점이 한국의 경험이 개발이론 정립에 충분히 기여하지 못하도록 작용하기 때문이다.

한국의 경제개발의 사회정치적 측면은 한국의 개발 과정의 형성과 본질을 구성하는 제도와 행위자들간의 상호작용을 보여주는 중요한 영역임에도 개발의 이론적 논의 과정에서 소외되어 왔다.

이런면에서, 한국을 포함한 동아시아의 사회정책의 본질과 역할의 연구는 경제정책 중심의 한국개발 이해를 보완함으로써 중요한 기여를 하였다. 사회정책 연구의 결과는 다양하지만, 크게 두가지 연구 경향으로 나누어 볼 수 있을 것 같다. 복지국가의 부정적인 면을 강조하는

구조조정 시기에, 세계은행과 같은 영향력 있는 국제개발기구들은 동아시아, 특히 한국의 사회 정책을 시장을 보완하는 교정 메커니즘의 역할만을 수행했다고 주장했다. 이러한 주장의 근저에는 시장 친화적 정책, 특히 정부 예산 중 낮은 수준의 복지 지출이 높은 경제 성장율과 낮은 불평등과 밀접히 관련되어 있다는 주장이 자리하고 있었다. 한국과 다른 아시아의 산업국들이 이러한 주장을 뒷받침하는 사례로 제시되었고, 이는 선진국과 개발도상국 모두에서 복지국가의 축소를 주장하는 이들에게 근거로 제시되기도 하였다(Goodman et al, 1998). 이렇게 한국은 "사회정책 비존재 지역 (social policy free zone)"으로 보이게 되었고, 결국은 급속한 경제성장을 이루는 시기에도, 개발도상국에서 복지국가를 이루는 것은 가능하지 않다는 증거로 제시되었던 것이다 (Chang 2004).

이와는 대조적으로, 또 다른 사회정책 연구 경향은 경제성장을 촉진시키는 사회정책의 역할을 강조하고 있다. 경제 성장에 관한 발전지향적 국가 이론에 크게 영향을 받은 이 연구 경향은 마치 고고학적 발굴을 하듯 사회보장정책의 예와 흔적들을 찾아냈다. 이 연구는 "유교적 가족 복지 국가" (Jones, 1990), "생산적 복지국가" (Holiday, 2000), "발전지향적 복지국가" (Gough, 2001)등으로 이름 붙여지는 다양한 접근처럼 경제성장에 사회정책이 어떤 도구적 역할을 하였는가를 분석한다. 이러한 접근들 역시 몇가지 특징을 공유하고 있다. 첫째, 그들은 건강 보험, 연금 등 유럽의 컨텍스트에서 전형적인 사회 보장 제도로 간주되는 사회 정책 프로그램에 초점을 맞추고 있다. 둘째, 복지 제공자에 대한 강조의 정도가 다양하지만, 대부분의 경우 관리 통제자(regulator)로서의 국가의 역할을 강조한다. 셋째, 사회정책과 경제정책, 특히 다양한 수준과 각종 단위에 있어서의 산업정책과의 관련성을 강조한다. 사회정책, 특히 교육정책의 역할은 인적 자본을 축적하는 중요한 시스템으로, 사회보험은 산업화의 재원을 조달하는 체계로 강조된다. 경제개발을 위한 사회정책의 이러한 도구성은 적어도 아시아 경제위기까지는 사회정책이 경제 정책과 성장에 종속되어있었다는 것의 근거가 되기도 한다(Kwon, 2005).

이 모든 연구성과에도 불구하고, 한국의 개발을 온전히 이해하기 위해서 해명되어야 할 이론적・경험적 이슈들이 남아 있다. 첫째, Esteves-Abe가 지적하고 있듯이, 여러가지 형태로 사회정책의 역할을 했던 기능적 등가물(functional equivalents), 특히 본격적인 산업화가 이루어지기 전인 1950년대에 존재했던 기능적 등가물에 대해서 완벽한 조사가 이루어지지 않았다(Estevez-Abe, 2008). 최근의 연구에 의해서 부각되기 시작한 토지개혁 등과 같은 기능적 등가정책(Kwon and Yi, 2010), 그리고 그 정책의 영향, 과정, 제도, 그리고 주요 행위자 및 복지 효과 등은 충분히 설명되어야 할 과제로 남아있다. 둘째, 어떤 제도가 자원을 상품과 서비스로 변환시키는데 영향을 끼치는가에 대한 깊은 이해를 위해, 내생적 성장 이론과 같은 성

장에 관한 제도주의적 경제학 이론들이 기여해 왔다는 것은 널리 알려져 있다. 사회정책, 특히 교육과 보건정책은 자원이 상품과 서비스로 전환하는데 큰 역할을 해 온 것이다. 한국 역시 이러한 설명의 예외가 아니다. 그러나 코스타리카, 쿠바, 방글라데시처럼 상대적으로 높은 개발지수, 그렇지만 낮은 경제 성장을 보인 몇몇 국가들에서 알수 있는 것처럼, 인간 역량(human capability)을 제고시킨 제도들이 반드시 빠른 경제성장, 혹은 사회발전과 동일한 정도의 경제성장 정도를 성취하는 것은 아니다. 역량 강화의 다양한 경로가 경제성장에 어떻게 영향을 끼치는지를 설명하는 중범위 이론이 필요한 것이다. 셋째, 국제 생산 무역 시스템에서 한 국가의 위치는 그 국가가 생산과 무역에서 어떠한 정책을 선택하는가를 결정하는 중요한 변수라고 할 수 있다. 그러나 개발에 영향을 끼치는 이 변수는 생산과 교역에서의 위치 뿐만 아니라 안보관계에서의 위치에 의해서도 결정된다. 특히 냉전시기 공산주의 블록에 대한 방어벽으로써의 역할을 수행한 한국의 경우, 이러한 안보관계에서의 위치는 개발과 관련하여 명확하게 설명되어야 한다. 넷째, 앞의 지적과 관련하여, 한국에 대한 외국으로부터의 원조는 경제성장과 사회발전, 특히 이승만 정부 시기(1948-1960), 박정희 정부 시기(1961-1979) 의 경제성장과 사회발전에 긍정적인 역할을 한 것으로 알려져 있다(Fritz and Menocal, 2007; Krueger, 1982; Krueger et al., 1989; Robert Cassen and Associates, 1994). 그러나 현재까지, 외국으로부터의 원조에 대한 연구는 경제성장과 관련하여 역사적 사후 평가에 주로 의존해 있고, 원조의 내용과 원조국의 역할이 이들 다른 정권에 어떤 영향을 끼쳤는지는 충분히 설명되지 못했다. 마지막으로, 한국 개발의 이면, 즉 한국 개발 성공의 부정적인 측면에 대한 설명은 거의 그 자리를 찾지 못했다. 이상에서 지적한 많은 한계와 문제점들을 해결하기 위해서는 분석의 범위를 더욱 확대해, 제도, 과정, 행위자, 경제 및 사회 발전의 다양한 영향을 포괄하여 연구할 필요가 있다. 이것이 유엔사회개발연구소와 한국국제협력단의 공동 연구 프로젝트가 지향하는 바였다.

나. 개발전략의 내재적 요소로서의 사회정책

사회보장(social security), 복지국가(welfare state), 복지 정책(welfare policy), 사회보호(social protection) 등 다양한 용어로 표현되는 사회정책은 지금은 이미 선진국이 된 "후발 산업국의 개발정책(the development strategies of late-industrialisers)"의 내재적 요소였다. 북반구(Global North)의 국가들이 급속한 개발을 이루고 있을때, 이 국가들은 국민소득이 상대적으로 낮은 수준이었음에도 불구하고 인구의 대부분을 그 대상으로 하는 많은 사회정책을 시행하였다. 이 정책들은 사회변화로 인해 생긴 비용과 이익들을 재분배하고, 실업과 같이 사

회변화로 인해 생긴 비용을 사회적으로 지불하는 정책이었다. 이러한 사회변화로 인한 비용을 지불하는 적절한 사회정책이 없이는 지속가능한 경제 발전이 어렵고, 이러한 사회정책을 지탱하는 물적 재원 없이는 사회적 비용을 지불하는 정책 역시 지속가능하지 않았다. 이런 의미에서 사회정책은 단지 빈곤 계층에게 잔여적 사회 안전망(residual social safety net)을 제공하는 것에 그치지 않았다. 사회정책은 사회적 비용을 줄이고 지불하기 위한 예방적, 보상적 역할을 수행해야 했다. 그러므로 사회정책은 개발과정 그 자체의 내재적 요소였던 것이다.

그러나 1970년 이후, 개발의 주류 이데올로기와 정책들은 사회정책을 자유 시장 질서를 보충하기 위한 잔여적이고 사후적인 정책으로 간주하기 시작했다. 특히 신자유주의적 사고와 정책이 개발 분야에서 지배적인 위치를 점하기 시작한 1980년대 이후로는 사회정책의 생산적 측면, 생산과의 연계에 대한 관심이 점차 사라지기 시작했다. 이러한 경향은 빈곤축소전략(PRSP)이나 새천년개발계획(MDG)가 근거하고 있는 논리에서 잘 드러나고 있다. 두 정책 모두에서, 산업정책과의 연계 혹은 사회정책 그 자체로 직업을 창출하는 사회정책의 역할은 주변화되고, 빈곤을 감소하는 사회정책의 역할만이 특화되고 있다(Fine, 2011). 이 맥락 속에서 사회정책은 개인적 위험 혹은 취약성의 결과에 대응하는 정책이고, 직업을 창출하고 물적 재원을 생산해내는 정책의 중심요소가 아닌 것이다. 즉 사회정책은 빈곤의 구조적 요인을 해소하는 정책으로 자리매김 하지 못한 것이다. 새천년개발계획에서의 불평등에 대한 상대적 무관심은 개인적 위험과 취약성 해소에 초점을 맞추는 사회정책의 협소한 해석과 부분적으로 관련이 있다고 할 수 있다.

Thandika Mkandawire가 이 프로젝트를 위해 쓴 논문(Lessons from the Social Policy and Development of South Korea : An Interrogation)은 한국의 반세기에 걸친 사회정책 경험을 검토하여 현재의 개발도상국을 위한 교훈을 찾아내려는 시도를 보여주고 있다. 논문은 목적의식적으로 추구된 사회정책뿐만 아니라, 의도되지는 않았지만 사회경제적 개발 결과를 낳은 사회정책적 요소까지 포함한 광의의 사회정책을 검토하였다. 사회정책을 이런 방법으로 바라봄으로써, 저자는 과거로부터 배울때 주의해야할 것 역시 지적하고 있다. 그는 "문화적 편견", "헤게모니로부터의 외압", 후발주자들의 "배울 수 있는 능력의 한계", 선발주자들의 자신의 역사에 대한 왜곡 혹은 망각 등을 역사적 교훈의 현대적 적용을 가로막는 장애물들 중 하나로 지적하고 있는데, 이는 바로 이 프로젝트 자체가 한국의 개발 경험 연구를 통해 지적하고 바로잡으려는 문제점들이라 할 수 있겠다. 한국에서의 사회정책 검토를 통해, 그는 초기 조건, 이데올로기적 조건, 임금 협상 조건 혹은 분배의 조건, 경제 구조, 재정적 조건, 투자 조건, 노동 시장 조건, 기술 조건, 그리고 국제적 조건 등에서의 성공과 실패를 가름하는 요소들을 제

시하고 있다.

이 프로젝트에서 Peter Evans는 한국개발을 이용하는데 많이 사용되고 있는 경제개발의 축적 패러다임에 대한 비판을 담당하였다. 그의 논문(The Korean Experiences and the 21st Century Transitiontoa Capability Enhancing Developmental State)은 이미 많은 규범적, 이론적, 경험적 연구들이 A. Sen의 역량 강화 개념에 기반한 개발에 대한 패러다임을 구축할 수 있는 충분한 가능성을 보여주었다는 것을 재각인시켜준다(Sen, 1999). 물론 이러한 패러다임이 구축되기 위해서는 분야별로 국한되는 개발의 성과(culminated outcomes)가 아니라 정책의 질과 규모, 정책 수행 주체, 정책 수행 과정 그 자체의 발전을 포함하는 포괄적 성과(comprehensive outcomes)에 관심을 기울여야 한다는 것은 주지의 사실이다(Sen, 2010).

Peter Evans는 이러한 포괄적 개발결과에 초점을 맞추는 역량 강화 중심의 개발 패러다임은 21세기 사회, 경제, 정치적 조건에 더욱 중요하다고 주장한다. 이는 국제적, 국가적, 국가내의 지방 레벨에서 공적, 사적 영역의 제도와 정책, 특히 사적영역의 시민사회 제도와 정책들이 더욱 큰 영향력을 갖게 되고, 서로 간의 연계가 더욱 강화되기 때문이다. 이러한 새로운 시각을 통해서, Peter Evans는 "만약 내적으로 일관되고 믿을 만한 패러다임이 출현한다면 그것은 북구 선진국에서라기 보다는 넓게 정의되는 남반구의 개발도상국으로부터일 것이다."라고 주장한다. 위의 남반구의 개발도상국에는 한국이 포함되어 있다. 그러나, 그는, 20세기의 사회변화를 위해 중심적 역할을 한 발전지향적 국가를 그대로 재주장하는 것만으로는 새로운 패러다임을 구성할 수 없다고 주장한다. 경제성장의 역사적 경로를 검토한 후, 그는 21세기 사회의 성공적 발전을 위해서는 20세기 보다 국가의 역할이 더욱 중요하다는 것을 설명하면서, 21세기의 발전지향적 국가의 주요 구성 요소는 개발성공을 위한 광범위한 국가-사회 관계의 상향적 모델에서 찾아야 한다고 주장한다. 그는 한국을 비롯한 남반구의 성공적인 개발도상국들의 발전 경로가 21세기형 개발을 위한 교훈을 경제·사회정책과 관련된 역량강화의 관점에서 도출할 수 있는 좋은 사례들임을 밝히고 있다.

다. 사회정책의 정치학

사회정책은 권력과 자원의 분배를 내포함으로, 언제나 정치적 협상과 투쟁의 결과라고 할 수 있다. 정치적 요인, 제도, 과정은 사회정책의 본질과 그 결과에 큰 영향을 끼치는 것이다. 동아시아에서의 사회정책에 대한 연구는 사회정책, 특히 권위주의하의 사회정책의 형태와 내

용을 결정하는 다양한 정치적 요소를 분석해왔다. 자신의 정당성을 강화하는 것은 권위주의 정부나 리더가 사회정책을 실시하는 중요한 정치적 요인중의 하나였다. 예를 들면 한국 복지의 경우, 권위주의 정권의 정당성에 대한 추구가 사회정책 발전을 추동하는 중요한 정치적 요소였던 것이다(Kwon, 1999). 싱가포르의 경우, 이러한 정당성의 추구는 성과의 추구로 나타났다(Chua, 2005). 이러한 예들이 나타내고 있는 것은 다양한 권위주의 레짐이 선택한 사회정책들을 구분하기 위한 중범위 이론의 필요성이다. 즉 권위주의의 어떤 측면이, 어느정도로 사회정책의 선택에 영향을 미쳤고, 그러한 정책의 개발 측면에서의 결과는 어떻게 달랐는가는 여러 권위주의 정권하에서 다양한 개발 경험을 가진 한국의 분석에 특히 중요한 문제라고 할 수 있다.

실제로 개발도상국에서의 사회정책은 다양한 이유에서 추구될 수 있다. 또한 그 사회정책들은 시간, 장소, 조건에 따라서 빠른 경제성장을 낳을수도 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 이러한 관찰은 사회정책이 생산적 측면을 가지고 있지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 이는 사회정책의 다양한 형태의 생산적 측면을 보여주는 것이다. 이 프로젝트의 이일청의 논문("How Could Enhancement of Education and Health Contribution to Economic Growth in South Korea?")은 특히 비슷한 물적 조건 속에서 정부의 상이한 정책 목표가 상이한 정책 결과를 낳는 과정을 교육과 보건 정책의 검토를 통해 보여준다. 예를 들면, 초등, 중등 교육의 팽창에 기여한 이승만 정부의 교육 정책은 그 목표가 실질적인 생산 기술 향상보다는 반공주의, 국가 건설 등의 이념적 토대 구축과 관련된 것이었기 때문에 생산과의 연계가 미약하였다. 반면, 박정희 정부는 기존의 교육정책을 바꾸면서, 교양교육 중심의 학교제도와 커리큘럼을 직업, 기술 교육 중심의 체제로 바꾸려하였고 이는 결국 산업과 생산, 교육의 연계성을 강화하는 결과를 낳았다. 사적 영역의 자원을 동원하고, 통제하며 공적영역과의 연계를 강화하는 박정희 정부의 개발 전략과 계획 역시, 개발 결과에 있어서 이전 정부에 비해 큰 변화를 가져왔다는 것이다.

필자, Olive Cocoman, 이현주, 정유아의 논문(Effective Aid and Development Cooperation in South Korea)은 이승만, 박정희 두 권위주의 정부의 외국 원조 자원의 동원, 할당, 사용에 초점을 맞추고 있다. 논문은 또한 각 정부가 원조공여국과의 관계에서 어떤 차이를 보이는지, 그리고 각 정부의 계획 역량과 협상 자본(negotiating capitals)에 어떤 상이점이 있는지 주목하여 개발의 측면에서의 성공적 외자 동원과 사용을 설명하고 있다.

이와 관련해서 또한 질문되어야 할 것은 정책투입요소가 정책산출요소로 변환되어 나오는 과정에 대한 것이다. 이 프로젝트의 정무권의 논문(Development of Transformative Social

Policy in Korea : Lessons from the Korean Experience)은 농업정책, 기술 정책, 직업 훈련 정책, 그리고 사회보험 정책에 초점을 맞추어, 주요 행위자, 정책 형성에 우호적인 환경, 그리고 정책 투입요소의 산출로의 변환과정에서의 병목 현상 원인 등을 살펴보고 있다. 권위주의 정부들과 민주정부들의 복지와 관련된 정책을 검토하고, 사회정책 수행을 위한 다양한 행위자를 동원하고 다양한 제도적 환경을 마련하였던 것이 사회, 경제적 전환의 요인이었다고 주장한다. 특히 토지 개혁, 농업 보조금, 기술 형성 등의 사회정책적 등가물들은 전환적 요소를 지니며, 이는 권력 관계와 사회적 구조를 바꾸기도 하였다는 것이다. 한 상황에서 전환을 추동했던 환경이 다른 상황과 조건에서 지체의 원인이 되기도 한다. 저자는 이같은 예로, 1980년대 전두환 정부의 독일식 기술 형성 시스템의 도입 실패를 들고 있다. 즉 박정희 정부 하에 형성된 노사관계, 고용주들간의 관계는 그 시기 엄청난 속도의 경제성장을 가능케 한 동력이었지만, 전두환 정부 시절의 새로운 경제체제 전환을 기술 형성 시스템 도입에는 방해가 되는 요인이었다는 것이다. 이는 어떤 제도들에 있어서 경로 의존성(path dependence) 또는 잔여력(the staying power)이 행위자의 전략, 행동 패턴, 그리고 나아가서는 정책의 내용에도 큰 영향을 끼친다는 것을 보여 준다. 즉, 기술 형성 시스템의 도입, 발전에 있어서 1960년대, 1970년대에 발전을 가능케 했던 요인이 1980년대에는 발전을 방해하는 요인이 되었던 것이다.

정책 투입의 산출로의 전환과정과 관련하여 권위주의 정부가 사회적 이슈를 어떻게 문제화하고, 이 문제를 다루는 사회정책을 어떻게 해석하였는가 역시 중요한 질문 중의 하나이다. 앞에서 언급한 이일청의 논문이 보여주듯이, 교육의 경우, 일본 식민지 정권, 이승만 정부, 박정희 정부 모두 교육의 사회적 영향, 그리고 그 목표에 있어서 상이한 인식을 하고 있었다. 세 정권 모두 교육을 위한 자원의 동원과 투자에 어느 정도의 노력을 기울이고 있었으나, 앞에서 언급한 차이가 각급 학교의 구성, 커리큐럼에서의 차이, 결과적으로 경제와의 관련성에서의 큰 차이를 낳는 원인 중의 하나가 되었다고 볼 수 있다.

라. 개발 맥락에서의 권위주의와 민주주의

한국 개발경험에 있어서 불편한 진실은 박정희 권위주의 정권하에서 실제로 급속한 경제성장이 있었다는 것이다. 이러한 한국의 예는 실지로 많은 권위주의 정권의 지도자들이 자신의 정치적 정당성을 변호하는데 쓰이기도 하였다. 이러한 논의의 기원은 기실 제2차 세계대전 이후로 거슬러 가서 찾을 수 있다. 아시아와 아프리카의 많은 국가들이 전후 독립하였을때, 민주주의가 경제적 성장을 저해할 수 있다는 우려가 처음에는 미국에서, 곧 이어 자본주의 국가의

많은 원조공여국들에서 점차 지배적인 생각으로 자리잡아갔다. 1970년대와 1980년대에 냉전이 점차 본격화되어 가면서, 생각의 추는 반대방향으로 이동하게 되었다. 즉, 비록 레토릭에 지나지 않았을지 모르나, 자유 선거를 그 핵심으로 하는 자유 민주주의가 경제성장의 전제 조건이라는 것이 그것이었다. 냉전 종식 후, 민주주의는 국제적 규범이 되었고, 원조 공여의 조건이 되기도 했다. 사실, 권위주의, 민주주의, 그리고 성장의 관계에 대한 역사적 근거는 일관되지 않다. 1950년대에, 터키, 코스타리카, 서독, 그리고 필리핀과 같은 권위주의 및 민주주의 레짐은 공히 빠른 경제성장률을 기록했다. 반면 1960년대와 1970년대의 경우, 가봉, 아이보리 코스트, 이라크, 요르단, 싱가포르, 몰타, 루마니아, 한국 등 모두 권위주의 정부를 가진 것으로 분류되는 국가들이 빠른 경제 성장을 이루었다. 1980년대에도 지속적으로 경제성장을 이룬 국가들은 한국, 타이완, 싱가폴 등의 아시아의 신흥공업국들과 예멘 정도였고, 앞선 시기, 권위주의 및 민주주의 레짐하에서 경제 기적을 이루었다고 일컬어지던 국가들은 모두 경제적으로 파국을 맞았다. 1980년대에도 지속적으로 경제성장을 계속한 국가들 중, 한국과 타이완은 1980년대 후반부터 민주화 도정에 들어서게 된다. 반면, 이라크, 아이보리 코스트, 나이지리아, 수리남, 유고슬라비아 등 직전 10년 혹은 20년동안 빠른 경제 성장을 보인 국가들은 심각한 경제난을 겪고 있었다. 전쟁, 분쟁, 1차 상품의 국제가격 변동성등이 이러한 경제난의 원인으로 제시되고 있었다. 이같은 관찰은 정치체제와 경제성장간의 관계와 관련하여 한가지 주요한 시사점을 내포하고 있다. 즉 빠르고 지속적인 경제성장이 권위주의 정권하에서 일어날 수도 있으나, 경제적 파탄 역시 일어날 수 있다. 일군의 학자들은 민주주의와 권위주의의 차이가 경제성장과는 아무런 인과관계를 가질 수 없다는 메시지를 강조하면서 한국처럼 예외적일 수 있는 사례만을 보고 정치체제와 경제성장과의 관계를 해석하는 것은 무척이나 위험한 결론을 도출하는 것에 이를 수 있다고 경고한다(Przeworski et al., 2000). 이와 관련하여, 이 프로젝트의 양재진의 논문(Change and Continuity in Social Policy Responses to Economic Crisis in South Korea : 1979-81)은 경제위기에 대한 권위주의 정권과 민주주의 정권의 상이한 대응을 분석하고 한국의 사례가 권위주의가 민주주의에 비해 좋은 결과를 낳은 사례 역시 될 수 없음을 보여준다. 양재진은 경제위기에 대응하는데 있어서 권위주의와 민주주의의 진정한 차이는 경제성장을 지속시키는 능력이 아니라, 각 정권이 가져오는 변화의 질적 차이라고 주장한다. 1970년대 말부터 시작된 경제위기에 전두환 정부가 보여준 대응방식은 재정 긴축과 잔여적, 기업 복지 중심의 복지 정책으로 비공식부분과 저임금 노동자를 배제하는 것을 그 특징으로 하는 복지정책이었다. 이것은 1990년대 말의 김대중 정부가 1970년대말과 1980년대 초의 경제위기보다 더욱 심각한 경제위기를, 재정 확대와 그 대상의 폭과 깊이를 더욱 확대하는 포괄적 복지정책으로 돌파한 것과 큰 대비를 이룬다.

1990년대의 경제위기에 대한 한국정부의 대응 정책과 관련하여, 기존의 연구중 하나는 "선별적 발전지향적 복지국가"로부터 "포괄적 발전지향적 복지국가로의 전환"을 조심스럽게 예견하기도 하였다(Kwon, 2005). 정부, 고용주, 노동조합의 협상의 결과, 고용보험과 같은 복지 프로그램의 실시와 확대가 이루어진 것이 이러한 낙관적 예상의 근거가 되었었다. 그러나 이러한 협상의 결과 이루어진 복지제도의 성립과 확대는 그리 단순하지 않은 결과를 가져왔다. 앞에서 언급한 정무권의 논문은 명목적 사회보험 혜택 범위의 확대에도 불구하고, 실질적 혜택은 그리 기대에 미치지 못하고 있다는 것을 보여준다. 건강보험과 산재보험을 제외하고, 대부분의 복지 프로그램의 실질적 혜택은 명목상 복지 급여 수급이 가능한 이들의 절반 이하에만 돌아가고 있다는 것이다. 이는 비공식 부분 노동자의 증가로 인한 것으로써, 경제 위기와 노동시장 유연화의 결과라고 보여진다.

사실, 한국의 권위주의 정권이 경제 성장에 있어서 경쟁력이 있었다는 것을 부인할 수는 없다. 이는 아마 19세기 비스마르크 치하의 프러시아나, 오늘날의 중국이나 베트남의 경우도 마찬가지일 것이다. 그러나 이러한 사례들이 어떤 인과성을 증명하는 예가 될 수는 없다. 우리가 던져야 할 중요한 질문은 빠른 산업화와 경제성장을 이룬 것이 민주주의 체제인가 권위주의 체제인가의 문제가 아니라, 어떤 종류의 개발이 추구되었으며, 어떤 제도와 정책이, 그것이 권위주의이건, 민주주의이건 간에, 정부가 개발 목표를 이루는데 도움이 되었는가와 관련된 것이라 하겠다. 이러한 질문은 정치체제의 규범적, 실천적 차원에서의 중요성을 부정하는 것이 아니고, 오히려 개발적 맥락에서 민주주의와 권위주의의 이론을 정교화해야 한다는 요구를 담고 있는 것이라 볼 수 있다.

마. 산업정책과 사회정책

숙련된 노동자의 제공, 그리고 사회정책으로 인해 조성된 재원의 투자재원으로의 활용 등과 같은 사회정책의 산업화 과정에서의 기여는 이미 많은 연구가 되어왔다. 사회정책과 산업정책과의 관계는 사실, 교육되고 숙련된 노동자의 제공보다 더욱 복잡한데, 이는 사회정책 그 자체가 때로는 고용을 창출하고, 수요 자체를 상승시키기도 하기 때문이다. 이러한 맥락에서, 산업구조, 정책과 사회정책의 관례는 사회정책 연구 중 산업화 관점에서부터 최근의 복지레짐 접근에 이르기까지 광범위하게 연구되어왔다(Esping-Andersen, 1990; Wilensky and Lebeaux, 1965).

그러나, 그 자체가 산업정책의 중요한 결과물 중의 하나인, 특정의 산업구조, 기업 구조가 어떻게 사회 개발 혹은 사회 정책에 영향을 미치는가는 많은 연구가 되지 않았다(Mares, 2001). 이 프로젝트의 이주하의 논문(Institutional Linkages between Social Protection Measures and Industrialization in Korea)은 특정 산업 부분에 가능한 재원을 집중투자한 한국의 산업 정책이 한국 복지 제공의 특성, 즉 정부가 복지 재원을 제공하는데 작은 역할을 수행하는 특성을 구성하였다고 설명하고 있다. 즉 정부는 복지 재원 제공 대신, 경제·사회적 하부구조를 건설하고, 이를 통해 고용을 창출하는데 집중하였다는 것이다. 또한 정부는 조세 제도를 통해 노동 의욕을 고취시키고 노동자의 가처분 소득을 증대시켰다. 이주하의 논문은 진보적인 재분배정책과 다른 잔여적 재분배 프로그램의 선택은 노동자들, 특히 중소기업의 노동자들의 소득을 증대시키는 정부의 산업, 임금 정책의 선택과 밀접한 관련이 있다고 주장한다. 특히 경제 하부구조 건설, 교육과 직업 훈련 등의 사회적 투자, 재정, 조세 정책을 설명하는 이주하의 논문은 생산, 재분배, 사회보장, 사회적 재생산의 연계에 있어서 한국만의 특징, 이름하여 한국적 전환적 사회정책의 특성을 보여주는데 기여하고 있다. 그는 이러한 방식의 복지 재원 동원과 복지 제공은 오직 지속적인 경제성장과 높은 고용률하에서만 가능하다고 지적하고, 경제위기가 닥쳤을 때 , 즉 기업의 투자 이익이 감소할 때에는 지속가능하지 않다는 것을 밝히고 있다. 아시아 경제 위기는 중요한 예라고 할 수 있다. 국가의 경제, 특히 재벌 경제를 심대하게 훼손한 아시아 경제위기는 기업으로부터의 보수와 기업복지에 전적으로 의존하고 있던 노동자들에게 막대한 고통을 초래했는데, 이는 삶의 수준을 보장할 수 있는 보다 체계적인 복지 정책을 요구하는 것이었다.

바. 국제적 맥락 : 국제 원조, 지식 전파, 그리고 국가적 소유 기업 (nationally owned enterprises)

국제적 맥락은 한국의 개발을 설명하는 중요한 변수이다. 그러나 원조, 지식전파, 그리고 국가적 소유기업 등 국제적 맥락을 파악하는데 중요한 이들 이슈들은 국내적 변수에 대한 방대한 양의 연구에 비해서 상대적으로 덜 연구되었다. 논쟁은 지금도 계속되고 있지만, 원조가 과연 경제성장에 긍정적 영향을 끼쳤는가에 대한 통계학적 근거는 그리 명확하지 않다(Doucouliagos and Paldam, 2009). 회의적인 시각의 근거로 제시되는 것 중의 하나는 네델란드 병(Dutch Disease) 효과라고 불리우는 것인데, 즉 원조의 유입이 자연자원으로 인한 수입처럼 환율을 수출에 불리한 방향으로 움직여 결국 경제성장을 방해한다는 것이다(Raghuram and Subramanian, 2009). 이런 점에서 크게 원조에 의존하던 나라였던 한국의 성공은 국제

개발원조의 역사에서도 매우 드문 경우 중의 하나라고 볼 수 있다. 한국이 원조를 받고 쓰던 상황과 지금 개발도상국이 처한 상황은 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 냉전 종식 후, 이데올로기적 이유로 부패하고 독재적 정부였음에도 불구하고 제공되던 원조 자금의 대부분은 사라졌다. 민주주의가 국제적 규범이 되었고, 실지로 대부분의 개발도상국이 민주화의 도상에 있다고 볼 수 있다. 점차, 정치적으로 계몽된 대중이 정치 지도자들에게 경제·사회개발의 성과들을 가시적으로 보여줄 것을 요구하고 있다. 물론 국가의 역량은 여전히 많은 한계를 가지고 있고, 책무성 메카니즘 자체도 취약한 것이 사실이다(Fritz and Menocal, 2007).

이러한 상황에서, 1990년대 이후, 국제개발협력계, 특히 주요 원조공여국과 공여기관에서 이론과 실천과 관련하여 두가지의 중요한 변화가 일어났다. 첫째는 경제·사회 개발에 있어서의 좋은 제도(good institutions)와 좋은 거버넌스(good governance)의 중요성에 대한 재강조이다(World Bank, 1997). 주요 원조기관은 원조의 조건으로 좋은 거버넌스를 제시하였다. 그 의미는 재정의 건전성만을 뜻하는 좁은 의미에서부터 민주주의와 효율적인 관료제를 의미하는 넓은 의미까지 다양하였다. 빈곤국이 개발에 성공하기 위해서는 보다 효율적이고 효과적인 정부와 거버넌스 시스템이 필요하다는 주장이 점차 더욱 많은 지지를 획득하고 있는 것이다. 이러한 주장의 핵심적 근거 중의 하나가 동아시아 발전지향적 국가들의 개발성공사례, 특히 한국의 사례이다. 한국이 원조 의존 국가에서 사회 경제 개발의 성공 사례로, 또한 차세대 원조공여국으로 부상하게 된 주요 원인 중, 특히 국제 원조 커뮤니티에서 중요하게 거론되는 것이 역량있는 정부의 존재였다. 이와 궤를 같이하는 것이 바로 역량있는 정부를 만드는 것을 도움으로써 수원국 중심의 개발, 즉 수원국 오너쉽을 진작시킬 수 있다는 원조효과성에 대한 파리 선언의 근간이 되는 주장이었다(Fritz and Menocal, 2007). 원조 시스템의 어떤 요소가 한국정부를 역량있는 정부로 만드는데 도움을 준 것일까? 아니면, 어떤 외부적 요소가 역량있는 정부 형성에 도움을 준 것일까? 국내의 제도와 기구는 외적인 환경과 개입에 어떻게 반응한 것일까?

앞에서 언급한 논문(Effective Aid and Development Cooperation in South Korea) 은 수원국 중심의 개발을 가능케 한 국가 능력은 경제 계획과 외자와 내자를 동원하는 제도와 정책이라고 설명하고 있다. 특히 이 논문은 이승만 정부와 박정희 정부의 차이를 원조를 포함한 외자를 동원, 분배, 사용하는 정책과 제도, 특히 금융 산업과 경제 계획의 제도와 정책 부분에서 발견하고 있다. 1960년대 초부터 시작된 경제개발 5개년 계획은 경제와 사회개발의 중앙 조정 시스템으로써 특히 중요한 역할을 수행하였다. 경제개발 계획의 성공적인 실행은 정부 레벨에서부터 민간 공장의 작업장에 이르기까지 침투되는 정부의 행정권력으로 인해 가능했는데,

이는 공적 영역과 사적 영역의 기관이 동원됨으로써 가능했다고 설명된다.

프로젝트의 참가자 중 한사람인 Alice Amsdens은 논문(Securing the Home Market : A New Approach to Korean Development)에서 국가적으로 소유된 공적 사적 기업(nationally owned enterprises)을 보호하고 장려하는 다양한 메카니즘과 정책을 소개하고 있다. Alice Amsden은 특히 21세기 신자유주의 하에서의 산업정책의 역할에 주목하면서, 20세기와 21세기의 산업 정책의 차이를 국가적으로 소유된 기업의 진흥책, 국내 시장의 보호와 장악, 고용창출, 기술 수준 상승을 중심으로 한국, 브라질, 인디아, 중국, 타이완 등의 사례를 통해 살펴보고 있다. 그녀는 2차 대전 이후 산업 정책의 근간, 특히 아시아와 아랍국가들의 산업 정책의 근간이 "재산 소유권의 왜곡(getting the property rights wrong)"과 관련이 있다고 주장한다. 즉 식민지 권력으로부터 수탈한 재산권의 재편이 자국 소유 기업의 기반이 되었다는 것이다. 다양한 역사적 예를 통해 어떻게 "재산 소유권이 개발을 위해 재편(making right the property rights for development)" 되었는가를 설명하면서, 그녀는 새로이 획득한 국가적으로 소유된 재산을 잘 경영할 수 있는 기술을 가지는 것이 개발을 위한 중요한 조건이라고 주장하고 있다. 특히 탈식민 국가와 개발도상국에서의 사적 영역의 취약성, 특히 100에서 300인 정도를 고용하는 중소기업군의 취약성을 고려할 때, 개발에 도움이 되지 않는 외국인 소유의 재산권이 아닌 개발에 도움이 되는 자국 소유의 재산권을 만드는 것이 특별히 중요하다고 주장된다. Alice Amsden은 특히 어떻게 한국 정부가 크고 작은 자국 소유의 기업을 보호하고 장려하였는지에 대해 자세히 설명하고 있는데, 특히 1962년부터 1997년까지의 중소기업 장려책을 자세히 설명하고 있다.

외국으로부터 지식과 기술을 어떻게 습득하는가는 수원국 책무성과 오너십의 미시적 기초가 되는데, 이는 이러한 지식과 기술의 습득의 용이성이야말로 개발도상국이 선진국을 따라잡는데 있어서(catching-up) 이점이 되기 때문이다. 이 프로젝트의 김태균의 논문(Learning through Localizing International Transfers : South Korea's Development Experiences)은 지식과 기술을 흡수하는 능력과 관련된 국내적 조건, 그리고 산업과 노동력 구조의 전환 시기에 있어서의 요소 이동성(factor mobility)은 전달된 지식과 기술의 효과성과 전파 스피드를 결정하는 요소라고 주장한다. 그는 인간의 역량, 특히 기술에 있어서의 인간의 역량을 강화하는 국제적 요소들은 오직 국제적 요소가 전파, 흡수, 확산되는 것을 용이하게 하는 국내의 제도적 장치가 완비되어 있을 때 그 효과가 극대화된다는 것을 주장한다. 산업정책, 특히 요소이동성을 향상시키는 직업 교육은 경제·사회발전을 위한 지식과 기술 전파의 도구로써, 중요한 역할을 수행한다. 이러한 주장은 선진 해외기업과 이를 추격하는 자국기업간의 지식과 기술에

있어서의 비대칭적 관계를 바로잡는 제도가 필요하다는 Alice Amsden의 주장과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

프로젝트에 참가한 김은미의 논문(The South Korean Development Alliance)는 수원국 시기의 한국, 공여국으로서의 한국이라는 두가지 관점에서 개발의 연대(development alliance)의 의미와 내용을 살펴보고 있다. 한국의 개발과정에서 개발 연대가 어떻게 변화해왔는가를 살펴보고, 김은미는 20세기의 개발 연대의 교훈은 국제 개발협력, 특히 글로벌 레벨에서의 개발연대를 형성하기 위한 교훈으로 적극 활용되어야 한다고 주장하고, 한국이 21세기에 원조공여국으로서 지향해야할 개발연대에 대해서 설명하고 있다.

사. 농어촌 개발

한국에서의 이슈의 정치화나 논쟁의 정도를 고려해 볼때, 한국의 농어촌 개발(rural development)은 산업화 연구에 비해 현저히 취약한 분야이다. 특히 연구의 미약함은 해방 당시 농업에 절대적으로 의존하고 있던 국가였다는 점을 고려할 때 더욱 놀라운 사실이다. 1940년대와 1950년대의 경작자에 토지를 분배한 농지개혁, 비료, 관개 사업, 새로운 종자의 보급 등에도 불구하고, 농촌의 생활수준은 1960년대 후반까지 크게 개선되지 못하였다. 아직 그 실질적 기여가 어느 정도였는지, 다른 요인은 없었는지에 대해서는 경험적 연구가 더 필요한 상황이지만, 1970년대초에 시작된 새마을 운동은 경제적·사회적 측면에서 농촌의 생활개선에 기여하였다. 프로젝트에 참가한 Michael Douglass의 논문(The Saemaul Undong in Historical Perspective and in the Contemporary World)은 물질적, 인적 자원을 농어촌 경제사회 개발을 위해 효과적으로 동원하고 농촌 지역에서의 빈곤과 불평등 정도를 개선한 전국 단위의 새마을 운동을 농촌 개발 전략의 맥락에서 분석하였다. 그에 따르면, 해방이후 지속적으로 토지개혁, 관개 사업, 비료보조금 등의 농촌 개발 정책이 이루어졌고, 이러한 정책들이 새마을 운동, 보다 넓은 의미에서 농촌 개발 성공의 주요한 요인이 되었다. 특히 Michael Douglass는 새마을 운동 전과 새마을 운동 시기에 도시지역의 잉여가 농촌지역으로 옮겨지는 다양한 형태의 농업 보조금을 매개로 한 재분배의 메커니즘이 새마을 운동의 성공요인이었음을 강조하고 있다. 한국 정부와 한국의 시민사회가 개발도상국에 다양한 형태의 새마을 운동 프로젝트를 전파하고 장려하는 현실을 고려할 때, 이 논문이 던지는 메시지는 주목할 만하다. 즉, 새마을 운동 혹은 보다 넓은 의미에서 농촌의 개발은 장기적인 시각과 포괄적 관점으로 이해해야 한다는 것이다.

아. 개발의 이면

1980년대 후반까지 한국의 급속한 경제성장과 사회개발 과정에서 민주주의가 부재했다는 것은 모든 이가 동의하는 것이다. 해방 후 약 30년간, 거의 모든 시기에 선거는 존재했지만 자유민주주의의 근간 중의 하나라고 할 수 있는 표현과 반대의 자유는 존재하지 않았다. 권위주의 정권하에서의 선거란 국민이 정치에 참가하는 기제라기보다는 권위주의 정부가 자신에 대한 국민의 지지를 측정하는 도구에 지나지 않는다고 볼 수 있다. 실제로 선거제도가 권력을 바꾸는 도구는 될 수 없다고 하더라도 정부에 대한 지지도의 변화를 측정하는 도구나 정부로 하여금 사회정책을 도입하게 하는 도구가 될 수는 있다. 한국의 경우에도 박정희 정부 시절 선거는 유권자의 대다수가 살고 있는 농촌 지역을 겨냥한 각종 정책, 즉 곡가 정책을 통한 농업 보조금 등을 도입하고 유지하게 하는 기제로 작동하였다. 선거의 이러한 기능은 1970년대 초 완전히 사라지게 되고, 정부는 1987년까지 무소불위의 권력을 갖게 되었다. 이러한 민주주의의 부재, 그렇지만 경제사회정책의 시행, 경제위기에 대한 대응 등으로 경제 사회발전을 이뤄나간것은 "좋은 거버넌스(good governance)"보다는 이른바 "적당히 좋은 거버넌스(good enough governance)"의 이론적 실천적 적실성을 높일지도 모른다는 것을 시사하기도 한다(Grindle, 2007). "좋은 거버넌스(Good governance)"는 대부분의 경우, 특정한 제도의 규칙, 과정, 기준 등에 있어서 비맥락적인 원칙에 근거한 것이고, 원조공여국이나 기관이 제시하는 기준인 경우가 많다. 박정희 정부의 거버넌스가 지금의 기준으로 얼마나 좋은 거버넌스였는가는 경험적으로는 검증이 필요한 사안이나, 얼마나 실효성이 있었는가에 대해서는 긍정적이라 할 것이다. 적당히 좋은 거버넌스로서의 한국의 경험 역시 더욱 심도있는 연구가 필요할 것이다.

민주주의의 부재 이외에도, 한국의 개발과정에서 큰 부족을 보이는 분야는 젠더 평등과 환경이라 할 것이다. 이 프로젝트의 이진옥의 논문(Effective but Uneven)은 경제 활동 인구와 취업 인구면에서 여성의 진출이 급격히 증가한 1960년대와 1970년대의 직업 안정성, 급여, 무급 돌봄 노동을 분석하여 이 시기의 젠더 불평등을 조명했다. 특히 이진옥은 권위주의 체제의 경제 사회 정책의 틀을 만드는데 결정적인 역할을 한 모성적 규범 즉 전통과 근대의 가치 모두를 체화하는 '현모양처'로 재정의되어 경제 발전을 위해 활용된 이데올로기적 기제에 초점을 맞추었다. 이러한 모성적 규범은 직업 훈련 프로그램이나 병역 의무와 긴밀하게 상호 작동하는 기업 복지 체제와 같은 남성 편향적 정부 정책들과 결합하여 생산과 재생산 영역 모두에서 젠더 불평등을 지속시키는 구조를 만들었다. 이러한 요소들로 인해 사적 영역과 공적 영역 사

이의 성별 분리와 재생산과 생산 사이의 허구적 구분은 강화되고 한국 발전 과정에서 사회적 재생산의 비용은 여성에게 전가되었다는 것이다.

Manoha Pawar와 허태욱의 공저 논문(Korean Responses to Environmental Challenges : Origins, Drivers and Impacts of Green Growth on Development)은 한국 개발경험의 이해에 큰 기여를 했다고 볼 수 있는데, 이는 지금까지 한국 개발 경험 설명에서 상대적으로 주변화 된 환경이슈를 집중적으로 분석하였기 때문이다. 저자들은 최근까지도 전형적인 환경 오염 국가로 취급되던 한국의 산업화과정에서 환경정책의 발전과정을 추적하였다. 논문이 보여주고 있는 것처럼, 한국의 산업화과정이 "환경정책 전무"의 상황에서 진행된 것은 아니었다. 1960년대 이후, 산업화로 인한 환경오염에 대한 정책들이 수립되었다. 1960년대 이후 약 30년간에 걸친 환경 정책의 큰 특징 중의 하나는 환경문제의 의제화와 환경정책의 수립 모두 전형적인 하향식의 방식으로 이루어졌다는 것이다. 이런 환경 정책틀의 핵심은 인간을 자연으로부터 분리, 소외시키는 징벌적 체계였다. 이러한 경향은 참여적 민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 공론이 부재하였다는 것과 긴밀히 연결되어 있다. 이러한 상황은 1990년대까지 지속되었다. 해방 후부터 최근까지의 환경 정책의 발전을 조망하며, Pawar와 허태욱은 환경정책의 결정과정에 있어서의 민주주의, 특히 열린 자유토론의 중요성을 강조한다. 어떤 정책의 결과가 불확실하고 그 애매함의 정도가 높을수록 모든 정책 관계자들이 참여하는 열린 자유토론의 존재가 중요해진다는 것이다.

자. 한국의 경험으로부터 배운다는 것

Thandika Mkandawire가 자신의 논문에서 강조하고 있는 것처럼 과거로부터 배운다는 것, 특히 특정 시기, 특정 조건 하에서의 한 국가의 경험으로부터 배운다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이를 위해서는 역사를 왜곡하는 다양한 요소들을 고려해야하고 걸러내야 하기 때문이다. 때로는 어떻게 현재의 이데올로기적 투쟁이 과거의 경험을 유용하는가를 주목해야하며 때로는 어떤 성공적인 개발경험이라도, 존재하였던 시행착오를 잊게 만드는 요소들에 의해 윤색된다는 것에 주의해야한다. 경험을 공유하려는 국가가 자신의 경험을 공유하려는 의지가 있는지, 그러한 역량이 있는지, 혹은 배우려는 국가가 의지가 있는지, 배울 능력이 있는지 살펴볼 필요도 있다. 실제로는 우연적 관계임에도 불구하고 논리적 필연성을 들이대고 인과적 관계로 해석하려고 하는 구조주의적 경향을 조심할 필요도 있다. 이 구조주의적 경향은 특히나 많은 문제를 낳는데, 이러한 경향이 "모든 좋은 것은 함께 존재한다"라는 스토리를 만들어

내기 때문이다. 대표적인 예가 아시아의 성장 기적을 우리가 생각하기에 좋은 것이라고 생각하는 모든 요소들(예를 들면, 투명성, 책무성, 자율성, 반부패, 관료적 효율성, 노동의 유연성, 내재적 국가·사회 관계, 유연성 등등)의 결과라고 해석하는 것이다. Thandika Mkandawire는 특히 그의 논문에서 아시아의 경험이 색다른 질문을 제기하는데 더욱 유용할지도 모른다고 주장한다. 즉, '언제, 왜 높은 경제 성장이 다양한 형태의 악조건(부패, 관료적 경직성, 권위주의, 족벌경영, 비투명성 등등)과 공존하며 성취될 수 있었는가' 이다. 또한 이러한 아시아 발전지향적 국가의 악조건 중 어떤 것들이 우연한 것이었으며 이러한 악조건 속에서 어떤 제도와 기구가 개발 과제를 달성하기 위해 만들어졌고 결국 과제를 성취했는가 역시 질문할 수 있다는 것이다. 이러한 악조건들을 먼저 제거하는 것이 개발의 선결조건이라고 생각하는 이들과, 지금도 이러한 악조건들과 함께 개발 과제를 수행해 나가야하는 이들과의 사이에는 그 개발전략에 있어서 큰 인식의 차가 존재한다고 할 수 있다. 결국, 개발논의에 있어서 맥락의존성(context-specificity)과 교훈의 다른 국가에의 적용 적절성(the relevance of the lessons to other countries)의 문제는 이러한 상이한 견해간의 토론에 부쳐져야 하는 것일 것이다.

2. 맺음말을 대신하여

개발논의에서 모델이란, 정의상 그 모델이 나타내고자 하는 사회라는 실체가 가진 복잡성을 대표하는 것이라 볼 수 있다. 이러한 모델화는 우리로 하여금 그 모델로부터 도출되는 교훈이 비맥락적일 수 있다는 위험을 즉각 인식하게 만든다. 이는 또한 실제의 역사적 경험과 이론적 모델을 혼동해서는 안된다는 경고를 주기도 한다. 모델이 실체를 지나치게 단순화시키면 안될 뿐더러 만약 특수한 정치·경제적 맥락을 대표하여 추상화되면 최악의 수준이 되기도 한다. 이러한 추상화의 한 예가 한국을 포함한 동아시아의 경험을 신자유주의 모델로 추상화하는 것이다. 이러한 모델화가 더욱 문제가 되는 것은 이런 모델이 대부분의 경우 후발주자들이 더 관심을 가질만한 요소들을 빼놓을 수 있다는 것이다. 서구 선진국의 복지국가의 모델화, 추상화가 이러한 경우의 대표적 예일 것이다. 즉 서구 선진국의 복지국가 발전에서 개발적 측면, 전환을 촉발하는 측면은 추상화 속에서 사라지고, 보장의 측면, 재분배의 측면만 모델화되었던 것이다. 이러한 추상화, 모델화를 통해 개발도상국에서 복지국가란 생산이나 개발이 어느정도 수준에 이르렀을때에야 가능하다는 결론이 도출되었던 것이다.

선진국으로부터 배운 특정의 정책이 정책 수입국에서 비슷한 결과를 초래한다는 보장은 어디에도 없다. 그런면에서 이 프로젝트의 교훈 도출 역시, 한국이 그들의 개발과정에서 무엇을 했는가를 분석하는 것에 집중하였다. 공여국으로서 무엇을 하라고 말하는 것이 아니라 수원국으로서 무엇을 했다는 것이 후발주자에게 더욱 필요한 교훈이기 때문이다.

참고문헌

Amsden, A. (1992) Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization, Oxford University Press, Oxford.

Balassa, B. (1991) Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries, New York University Press, New York.

Chang, H. 2004. The role of social policy in economic development : Some theoretical reflections and lessons from Asia. In *SocialPolicyinDevelopmentContext*, editedbyT.Mkandawire.London : Palgravemacmillan.

Chua, B. H. (2005) Welfare Developmentalism : Singapore and Malaysia, In Transforming the Developmental Welfare State in East Asia(Ed, Kwon, H.) Macmillan Palgrave, New York.

Cumings, B. (1987) The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy : Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences, In The Political Economy of the New Asian Industrialization(Ed, Deyo, F., C.) Cornell University Press, Ithaca, New York.

Cumings, Bruce. 1987. The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy : Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. In *The Political Economy of the New Asian Industrialization*, edited by F. Deyo, C. Ithaca, NewYork : Cornell University Press.

Deyo, F., C. (1987) Introduction, In The Political Economy of the New Asian Industrialization(Ed, Deyo, F., C.) Cornell University Press, Ithaca, New York.

Doucouliagos, H. and Paldam, M. (2009) The Aid Effectiveness Literature : The Sad Results of 40 Years of Research, In Cambridge Working Papers in EconomicsUniversity of Cambridge, Cambridge.

Esping-Andersen (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.

Estevez-Abe, M. (2008) Welfare and Capitalism in Postwar Japan, Cambridge University Press, New York.

Fine, B. (2011) Locating the Developmental State and Industrial and Social Policy after the Crisis, In The Least Developed Countries Report 2011(Ed, UNCTAD) UNCTAD, Geneva.

Fraser, A. and Whitfield, L. (2009) Understanding Contemporary Aid Relationship, In The Politics of Aid(Ed, Whitfield, L.) Oxford University Press, Oxford and New York.

Fritz, V. and Menocal, A. R. (2007) Developmental States in the New Millenium : Concepts and Challenges for a New Aid Agenda, Develoment Policy Review, 25, 531-552.

Goodman, R., White, G. and Kwon, H. (1998) The East Asian Welfare Model, Routledge, London and New York.

Grindle, M. (2007) Good Enough Governance Revisited, Development Policy Review, 27, 553-574.

Immergut, E., M. (1992) The Rule of the Game : The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, In Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis(Eds, Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F.) Cambridge University Press, Cambridge.

Johnson, C. (1987) Political Institutions and Economic Performance : The Government-business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan, In The Political Economy of the New Asian Industrialization(Ed, Deyo, F., C.) Cornell University Press, Ithaka, New York.

Kim, E. M. (1997) Big Business, Strong State : Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990, State University of New York, New York.

Kindornay, S. (2011) From Aid to Development Effectiveness : A Working Paper, The North-South Institute, Toronto.

Koen, M. (1977) Korean Phoenix : A Nation from the Ashes, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Kohli, A. 2004. *State-Directed Development : Political Powerand Industrialization in the Global Pheripher*y. NewYork : Cambridge University Press.

Krueger, A. O. (1982) The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid, Council on East Asian Studies, Harvard University, Cambridge, MA. and London.

Krueger, A. O., Michalopoulos, C. and Ruttan, V. W. (1989) Aid and Development, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Krueger, A., O. (1990) Asian Trade and Growth Lessons, The American Economic Review, 80, 108-112.

Kwon, H. (1999) The Welfare State in Korea, Macmillan Press Ltd, London.

Kwon, H. (2005) An Overview of the Study : The Developmental Welfare State and Policy Reforms in East Asia, In Transforming the Developmental Welfare State in East Asia(Ed, Kwon, H.) Palgrave Macmillan, New York.

Kwon, H. and Yi, I. (2010) Economic Development and Poverty Reduction in Korea : Governing Multifunctional Institutions, Development and Change, 40, 769-792.

Lewis, J. P. (1955) Reconstruction and Development in South Korea, National Planning Association, Washington D.C.

Little, I. M. D. (1982) Economic Development, Basic Books, New York.

Mares, I. (2001) Firms and the Welfare State : When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers?, In Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage(Eds, Hall, P., A. and Soskice, D.) Oxford University Press, Oxford.

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

Przeworski, A., Alvarez, M., E., Cheibub, J. A. and Limongi, F. (2000) Democracy and Development, Cambridge University Press, Cambridge and New York.

Przeworski, A., Michael Alvarez, E., Jose Antonie Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *DemocracyandDevelopment*.CambridgeandNewYork : CambridgeUniversityPress.

Raghuram, R. and Subramanian, A. (2009) Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth, In Working PaperCenter for Global Development, Washington, D.C.

Robert Cassen and Associates (1994) Does Aid Work, Clarendon Press, Oxford.

Sen, A. (2010) The Idea of Justice, Penguin Books, London and New York.

Sen, A. 1999. *DevelopmentasFreedom*.OxfordandNewYork : OxfordUniversityPress.

Thandika, M. (2009) Institutional Monocropping and Monotasking in Africa, In Democracy, Governance and Well-Being Programme Paper(Ed, UNRISD) UNRISD, Geneva.

The World Bank (1993) The Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy, The World Bank, New York.

Wade, R. (1990) Governing the Market, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Wilensky, H. L. and Lebeaux, C. N. (1965) Industrial Society and Social Welfare, The Free Press, New York.

World Bank (1997) World Development Report : The State in a Changing World, World Bank, Washington D.C.

Wornonoff, J. (1983) Korea's Economy : Man-made Miracle, Si-sa-yong-o-sa Publishers, Seoul and Oregon.

Yi, I. (2007) The Politics of Occupational Welfare in Korea, Hana Shyoin, Fukuoka.

부록 1. 목차

Contents

Overview : Learning from Developmental Success (Ilcheong Yi, UNRISD, and Thandika Mkandawire, London School of Economics)

PART I

Lessons from the Social Policy and Development of South Korea : An Interrogation (Thandika Mkandawire, London School of Economics)

The Korean Experience and the 21st Century Transition to a Capability Enhancing Developmental State(Peter Evans,University of California, Berkeley)

Securing the Home Market : A New Approach to Korean Development (Alice Amsden, Massachusetts Institute of Technology)

PART II

Institutional Linkages between Social Protection Measures and Industrialisation in Korea (Jooha Lee, Donguk University)

Development of Transformative Social Policy in Korea : Lessons from the Korean Experience (Moo-Kwon Chung, Yonsei University)

The Saemaul Undong in Historical Perspective and in the Contemporary World (Mike Douglass, National University of Singapore)

How Could Enhancement of Education and Health Contribute to Economic Growth in South Korea? (Ilcheong Yi, UNRISD)

PART III

Effective Aid and Development Cooperation in South Korea (Ilcheong Yi, UNRISD, Olive Cocoman, UNRISD, Youah Chung, KOICA, Hyunjoo Rhee, KOICA)

Learning through Localizing International Transfers : South Korea's Development Experiences (Taekyoon Kim, Seoul National University)

The South Korean Developmental Alliance between
Business, Labour and Government (Eun Mee Kim, Ewha Womans University)

PART IV

Change and Continuity in Social Policy Responses to Economic Crises in South Korea : 1979-81 vs. 1997-98 (Jae-jin Yang , Yonsei University)

Effective but Uneven : Korean Development from a Gender Perspective (Jinock Lee, Seogang University)

Korean Responses to Environmental Challenges : Origins, Drivers and Impacts of Green Growth on Development (Manohar Pawar, Charles Stuart University and Taewook Huh, DongA University)

Ⅱ. 논단

1. ‘ODA 추진체계 통합화 논쟁’에 대한 소고
손 혁 상 (경희대학교 공공대학원 교수)

‘ODA 추진체계 통합화 논쟁’에 대한 소고

손 혁 상 (경희대학교 공공대학원 교수)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 최근 주요 공여국 ODA 추진체계 개편 사례 (독일, 캐나다, 일본)
Ⅲ. ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각들
1. 효율적 분업화
2. 국제개발협력위원회와 국무총리실의 조정기능 강화
3. 통합적 집행기관의 신설
Ⅳ. 나가며

Ⅰ. 들어가며

2012년 12월 대통령선거와 박근혜정부 인수위 활동기간을 거치면서 한국 ODA 추진체계 개선에 대한 논의가 관련 기관, 학계, 시민사회에서 활발하게 전개되었다. 이는 2008년 OECD DAC의 특별검토와 2010년 국제개발협력기본법 입법기간 동안 점화되었던 ‘ODA 분산화’ 논쟁이 다시 한 번 쟁점화되는 기회였다. 2008년 OECD DAC의 특별검토(Special Review)는 원조 추진기관과 행위자의 다원화 및 분산, 이를 조정할 수 있는 주체의 부재로 인해 원조 효과의 비효율성을 지적하면서 원조 추진체계를 위해 법적 기반 확립, 단일원조기관 구성 등을 시행할 것을 권고하였다(OECD DAC 2008, 20). 한국정부도 이에 대응하여 2010년 ‘국제개발협력

기본법 및 동법 시행령' 제정을 통해 추진체계를 정비하였으며, '국제개발협력 선진화방안' 등의 개발협력 전략을 수립하였다.

2012년 6월 실시된 OECD DAC 동료검토(Peer Review)에서도 한국정부의 추진체계개선 노력에 긍정적 평가를 하면서도 국제개발협력위원회의 개발협력 계획, 정책결정 및 조정 권한 강화를 권고하였다. 2012년 동료검토는 2008년 특별검토와는 추진체계관련 권고사항에 차이가 있다. 2008년 보고서의 단일기관 및 조직 구성보다는 국제개발협력위원회와 유·무상 관계 기관 및 부처, 현지 ODA 협의체의 정책 조정을 통해 한국 정부 상황에 맞는 실현 가능한 원조 추진 체계 방안을 권장하였다(이혜경 2013, 36; 서정화 2012; 이진의 2012). 통합된 추진체계 부재로 인한 부처별 중복 사업 지원 등의 원조분산화 문제를 조직단일화 보다는 개발협력 정책 및 예산 수립 등 전반적인 기획과 집행을 결정할 수 있는 일원화된 체계의 수립을 통해 보다 효율적인 원조정책 수립과 집행을 제언한 것으로 보인다.

ODA 추진체계의 분산화 문제는 국내 관련기관과 이해당사자들 간에도 첨예한 논쟁의 대상이 되고 있었는데[1] 18대 대통령인수위원회에서 발표한 '박근혜정부 140개 국정과제'도 이 문제를 짚고 있다. 140개 국정과제 중 ODA와 관련된 내용은 '추진전략(21), 국민과 함께하는 신뢰외교 전개'에 포함되어 있으며, 'ODA 규모의 지속, 확대 및 모범적·통합적 개발협력 체계 구축을 통해 수원국의 자립역량 배양 및 지속가능 발전'을 지원할 것을 명시하고 있다. 주요 추진계획은 크게 5개 항목으로 구분되어 있으며, ODA 규모의 지속적 확대, ODA 통합 추진체계 공고화, 수원국 중심의 효율적 ODA 추진방식 확립, 개발협력 글로벌 인재 양성 활성화, ODA 투명성 및 소통 강화로 국민신뢰 및 지지 확대 등을 밝히고 있다[2]. 비록 ODA 추진체계의 통합화와 관련하여 구체적인 실천방안을 제시하고 있지는 않지만 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계 및 관계기관 간 연계·협력 강화를 제시하였다.

ODA 추진체계에 대한 논의를 진행하기에 앞서 ODA 정책과정의 특성, 즉 이해관계자나 변수가 다양하지 않다는 점을 이해하는 것이 중요하다. ODA 정책은 유권자인 일반 국민에게 우선순위가 높지 않으므로 자연히 정당이나 정치인들도 ODA 정책에 대한 관심도가 낮은 편이

---

1) 우리나라의 원조 추진체계 분산화 쟁점은 '분절화', '세분화', '다원화' 등으로도 지칭되는데 지금까지 많은 연구진에 의해 그 문제점이 지적되었다. 본 소고는 분산화의 문제점을 밝히는 것을 목적으로 하지 않으므로 자세한 논의는 다음의 연구를 참조하기를 바란다. 김은미 · 김지연 2009; 이태주 2011, 2012; 이원희 2011; 진상기 2010 등.

2) 5개 항목에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다. ①ODA 규모 지속 확대 : 2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%를 목표로 추진, 2016년 이후 규모 등을 포함한 '제2차 ODA 기본계획(2016-2020)' 수립, ②ODA 통합추진체계 공고화 : 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계 및 관계기관 간 연계 · 협력 강화, ③수원국 중심의 효율적 ODA 추진방식 확립 : 중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립 · 개선을 통해 ODA 재원 · 역량을 집중, ④개발협력 글로벌 인재 양성 : 해외봉사단 · ODA 청년인턴 사업 · 주니어 컨설턴트 제도 등을 활성화하고, 맞춤형 ODA교육 확대, ⑤ODA 투명성 및 소통 강화로 국민신뢰 및 지지 확대 : ODA 정보제공 확대, 시민사회와의 정책대화 등 소통 활성화 등의 내용이 제안되었다(제18대 대통령직인수위원회. 2013. "박근혜 정부 140개 국정과제." 203).

다. OECD DAC 회원국들을 대상으로 한 연구에서 ODA 정책에 대한 국민들의 지지는 높은 편이지만(Noël and Thérien, 2002) 관심이나 우선순위는 다른 정책에 비해 상당히 낮은 수준에 머무르고 있음을 확인할 수 있다(Cooper and Themaat 1989). 따라서 ODA 정책은 공여국내 선거에 거의 영향을 미치지 않으며 입법자의 전문성이나 관심이 낮은 반면 상대적으로 특성화된 이익집단이나 정책을 집행하는 기관의 영향은 큰 부문이다. 이러한 특성은 각 나라의 정치구조와 맞물려 급격한 변화를 일으키기도 하고, 오랜 시간 고착화로 인해 개혁을 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

본 소고는 ODA추진체계에 대한 본격적인 학술연구라기 보다는 지금까지 진행된 한국 ODA 추진체계 개혁에 관한 선행연구들을 살펴보고 통합화 방향을 가늠해 보고자 한다. 다음 장에서는 ODA추진체계와 선행연구나 주장에 대한 논의에 앞서 OECD DAC 회원국 중 최근 추진체계 개혁을 이루어낸 사례를 소개하고 그 함의를 모색해 본다.

Ⅱ. 최근 주요 공여국 ODA 추진체계 개편 사례 (독일, 캐나다, 일본)

한편 최근 독일, 일본과 캐나다 등 OECD DAC회원국가의 ODA 추진체계 개편도 우리나라의 추진체계를 둘러싼 논쟁에 시사점을 던져주고 있다. 독일의 경우, 개발협력 활동을 전담, 총괄, 운영하는 연방경제협력개발부(Bundesministerium fur wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung : BMZ)가 외교부로부터 독립되어 운영되고 있다. 2011년 이전까지는 BMZ 산하 개발은행(KfW)에서 자금협력사업을 담당하고 기술협력공사(GTZ)는 국제인력개발(InWEnt), 독일개발서비스(DED)와 공동으로 기술협력 업무를 담당하였다. 또한 기타 정부부처, 공공기관, 주정부기관 등 30여개 기관에서 원조를 시행하였다. 그러나 2005년과 2010년 OECD DAC에서 실시한 동료평가(Peer Review)에서 독일의 다원적 원조체제가 개발협력에 있어 혼란을 야기하며, BMZ의 업무 조정 비용이 증가되고, 궁극적으로 수원국 시스템과 맞지 않는 공여국 위주의 원조로 흐를 경향이 있음이 부각되었다(권율・박수경 2011). 이에 독일은 다원적인 원조체제를 유지하는 한편 지속적으로 원조기관의 통폐합을 추진한 결과로 2011년 1월 독일 국제협력유한책임회사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : GIZ)를 출범시켰다. GIZ는 기술협력 및 인적자원 교육을 담당하던 독일기술공사(GTZ), 독일개발서비스(DED), 국제인력개발(InWEnt) 세 기관을 통합한 것이다[3].

3) 독일 정부는 3개 기관의 통합을 위해 BMZ 주도 하에 2010년 초 작업반을 구성, 통합의 정책적 목적과 통합을 위한 기본 전제를 6개월 간 검토하였다. 이를 통해 통합의 형태 및 방식이 결정되고 독일하원에서 2010년 7월 검토 결과를 승인,

캐나다 정부도 최근 ODA 추진체계 개편의 일환으로 2013년 3월, 새 연방예산 "Canada's Economic Action Plan 2013"을 통하여 캐나다국제개발청(Canadian International Development Agency : CIDA)을 외교통상부와 통폐합하여 새로운 '외교통상개발부(Department of Foreign Affairs, Trade and Development)'를 만들기로 했다고 발표하였다. 캐나다는 2006년 외교부에 '국제통상'정책을 통합하였는데, '개발'정책 역시 이와 같은 맥락으로 개발정책을 캐나다 정부의 외교, 통상 우선순위와 더욱 부합하게 함으로써 정부정책의 일관성을 높인다는 통합 취지를 밝히고 있다. 캐나다 정부에 따르면, 이를 통해 캐나다 개발정책이 처음으로 법적 권한을 얻게 되었고, CIDA 담당 장관의 지위가 다른 연방내각 장관과 같이 높아졌다고 평가하고 있다.[4)]

그러나 보수정권인 하퍼(Harper) 행정부는 총리실로부터 상대적 자율성을 갖고 있던 CIDA를 '눈엣가시'처럼 여겨왔는데 이번 개혁을 통해 개발정책에 대한 통제권을 상당부분 가져온 것으로 해석된다(MacKrael 2013a). 하퍼 행정부는 지난 몇 달간 CIDA 프로그램을 검토하였고, 캐나다의 양자원조가 민간부문과 더 많이 연계하도록 수정할 것을 지시했다. 하지만, 외교통상부와의 통합은 CIDA 관계자는 물론 외교통상부에게도 정부 발표가 있기까지 공개되지 않았다.[5)] 이에 대한 비판 또한 만만치 않은데 빈곤퇴치라는 CIDA와 개발협력정책의 고유 목적이 캐나다의 외교나 통상 우선순위에 의해 흐려질 것이라는 우려가 그것이다. 진보정권인 마틴(Martin) 행정부 시절 국제협력장관을 지냈던 캐롤(Carroll)은 정부가 원조효과성과 관계없는 민관협력을 지나치게 강조해왔는데 이번 통합을 통해 이러한 경향이 더욱 강해질 것이라고 지적하고 있다(MacKreal 2013b).

일본의 경우는 2008년 10월 외무성의 무상원조와 수출입은행(JBIC)의 유상차관 기능을 통합한 New JICA를 출범시켰다. 집행차원의 통합화 사례인데 여기서 흥미로운 점은 이러한 통합화 시도가 ODA추진체계의 개혁차원이 아니라 고이즈미정권의 공공금융기관 개혁차원에서 이루어졌다는 사실이다. 실제로 이러한 통합안을 내놓은 관방장관 주관의 '해외경제협력 검토회'의 9인 멤버 중 ODA와 개발전문가는 한 사람도 없었다(한송이 2012). 또한 고이즈미 당시 총리는 정부금융기관 통폐합과 우정국 민영화 등 대규모 개혁을 추진하는 개혁이 ODA 추진체계 개편을 가능하게 하였다고 본다.

이후 5개월간 세부통합 절차를 추진하였다. 이러한 기관 통합을 통해 중복적 해외 현지 사무소 운영 등 구조적 중복 문제가 해소되었다(김정해 · 손혁상 · 권율 · 이원희 · 이창길 2013, 158).

4) Government of Canada. 2013. http : //actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development (검색일 : 2013. 4. 12).

5) CBS News. 2013. "Federal budget folds CIDA into Foreign Affairs - Aid organizations informed before Canadian International Development Agency staff." http : //www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/21/pol-cida-dfait-merger-advancer.html (검색일 : 2013. 4. 12).

일본 ODA 추진체계의 역사에서 눈에 띄지는 않지만 주목할 만한 변화는 일본 경제의 장기 불황, 그리고 이로 인한 일본의 정치구조적 변화와 맥락을 같이 한다. 1990년대 초 버블붕괴로 시작한 장기간의 경기침체, 자민당 일당우위체제의 붕괴, 특히 ODA 정책과 관련하여서는 일련의 부패 스캔들이 발생함에 따라 정책추진체계를 변화시키는데 어느 정도 용이한 환경을 가지게 되었다고 볼 수 있다(한송이 2012). 즉, 이러한 배경에서 자민당을 중심으로 한 정치인들은 ODA 정책에 대해 관심과 전문성을 갖게 되었고 2000년대 몇 가지 크고 작은 변화 -ODA 헌장 개정, 2006년 개혁안 발표 등-를 이루어냈다(최은봉・박명희 2008).

여기서 한 가지 주목할 점은 민주당의 하시모토 정권은 2011년 그동안 ODA를 총괄적으로 다루었던 해외경제협력회의(OECC)를 중단하고 그 역할을 대신할 '패키지형 인프라해외전개관계장관회의'를 새롭게 만들었다. 회의의 명칭에서도 알 수 있듯이 ODA를 인프라수출과 직접연관시키는 것을 하시모토 정권의 '신성장 전략'의 일환으로 추진하고자 했다. 결국 일본의 ODA는 집행체계의 통합과는 별개로 정책수립차원에서는 경제협력이 대외원조정책의 중심으로 자리잡게 되었다. 또한 2011년 일본 외무대신 오카다는 '열린국익(open national interest)'의 개념을 제시하였다. 일본의 산업, 무역과 중소기업의 경제를 활성화하기 위해 ODA를 활용하기도 하고 다른 한편으로는 MDGs와 같은 국제적 규범과 조류에 협조하는 두가지 기조 간의 조화를 강조하였다.

이와 같이 ODA 추진체계 문제는 단지 우리나라의 문제뿐만이 아니라 선진공여국도 다 함께 고민하고 있는 정책 사안이다. 다음 장에서는 현재 OECD DAC국가의 원조정책 수립과 집행체계 유형이 어떻게 분류되고 있는지를 살펴보고 2010년 이후 현재까지 진행되어온 ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각과 주장을 검토한다.

Ⅲ. ODA 추진체계 개선에 대한 다양한 시각들

현재 한국의 ODA 추진체계 개선방향에 대한 다양한 시각을 살펴보기에 앞서 우선 ODA 추진체계의 유형을 살펴보면, 주로 정책수립의 차원에서는 분산형, 외교부 중심형, 외교부 통합형, 통합단일부처형으로 분류할 수 있고, 사업실행의 차원에서는 정책수립기관과 실행기관 통합형과 실행기관 분리형으로 크게 나누어진다. 여기서 실행기관 분리형은 산하기관형과 독립기관형으로 구분할 수 있다. 그러나 실제로 엄밀한 의미에서 정확한 분류는 쉽지 않은 것이 현실이다.

OECD에서 2009년 발간한 『Managing Aid : Practices of DAC Member Countries』는 4가

지 모델의 예를 제시하고 있지만 실제로 개별국가에서 나타나는 다양한 조직성격을 지적하면서 일반적 유형화의 어려움을 지적하고 있다(OECD 2009, 32).[6] 왜냐하면 특정기관의 정책수립과 집행의 구별이 애매모호할 수 있으며, ODA예산 집행이 어느 정도 집중되어야 특정기관 집중형이라고 분류할 수 있는지에 대한 국제적 합의도 없는 형편이다. 예를 들어 양자원조에서 유상원조의 비율이 어느 정도를 넘어서면 분산형으로 분류할 수 있는지에 대한 기준을 OECD에서도 제시하고 있지 않다. 2011년 현재 양자원조에서 유상원조의 비율이 5% 이상인 국가는 영국, 일본, 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등인데 이들 국가들 모두 유·무상이 분산되어 집행되는 국가로 분류하면 각 국가의 정책조정의 특성을 반영하지 못하는 결과를 가져온다. 특히 한국은 유상과 무상원조기관과의 분산화 정도가 다른 OECD DAC 국가들에 비해 심하고 대부분의 국가가 국제개발협력위원회나 총리실의 정책통합기능이 없기 때문에 한국의 사례를 일반적 분류 유형에 포함시키기 어려운 점이 있다. 따라서 한국의 ODA 추진체계 통합화 과제는 특정국가를 벤치마크하기 보다는 우리나라 고유의 역사적 경로와 현재의 구조를 고려할 필요가 있다.

한국 ODA 추진체계의 효과성과 효율성을 높이고 분산화의 문제점을 해소하려는 개선방안에 대한 국내의 논의 동향은 크게 세 가지로 방향으로 진행되고 왔다. 첫째, 유상과 무상원조기관의 전문성을 활용하는 원조의 분업화, 둘째, 국무총리실 조정기능 강화를 통한 분산화 문제해결, 셋째, 외교부로의 통합이나 독립적인 통합부처 신설을 통한 단일화 개선방안이 그 주요 흐름이다.

1. 효율적 분업화

정혁(2013)과 맹준호(2012)는 각 부처 및 기관의 기능과 전문성을 특화하여 ODA 추진체계를 개편, 원조효과성을 제고해야 한다고 주장한다. 정혁(2013)은 원조 추진체계의 분절화로 인해 파생되는 문제점을 다음과 같이 지적했다. 첫째, 원조분업이 전문성에 근거하여 이루어지지 않고 있다. 둘째, 한국 원조 전체가 투자관련 프로젝트에 편중되어 있다. 셋째, 예산지원과 프로그램 원조가 부재하다. 넷째, 각 원조기관의 분야별 전문성이 이루어지지 않고 있다.

6) 동 보고서는 원조 추진체계를 다음과 같이 예시하고 있다. 모델1은 외교부 지역부서가 직접 관할지역 원조를 담당하고(덴마크, 노르웨이), 모델2는 외교부내 개발협력부서가 정책수립과 집행에 주도적 역할을 담당한다(핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스). 모델3은 특정 부처가 정책집행을 담당하고 분리된 집행기관이 원조집행을 책임지는 경우이다(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 일본, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 미국). 모델4는 외교부가 아닌 다른 부나 청이 원조 정책수립과 집행을 담당하는 경우이다(오스트레일리아, 캐나다, 영국). OECD 2009, pp. 34-6. 여기서 캐나다의 경우는 2013년 모델2와 가까운 형태로 전환되었다.

다섯째, 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA) 각자의 비교우위가 높은 분야에 대한 원조 사업 개발이 취약하다. 그는 분절화 문제점의 개선방안으로 원조정책과 집행의 분업을 주장했다. EDCF와 KOICA의 사업을 유·무상원조의 양식(modality)이 아니라 경제개발과 사회개발 등 내용(contents)으로 분업화하고, 새마을운동 같은 농촌개발사업, 환경과 기후변화 대응에 관한 사업 등은 전문성의 원리에 따라 각 해당부처가 집행해야 한다고 했다. 원조분업의 논리는 원조정책결정 수준에서도 적용된다. 원조의 정책결정에는 국무총리실의 국제개발협력위원회, 외교부, 기획재정부 세 부처가 관계하는데, 각 부처의 비교우위에 따라 외교부는 사회개발과 외교적 이해관계 관련 정책을, 기획재정부는 경제개발 정책을, 국제개발협력위원회는 현행대로 한국 원조의 국가전략과 방향성을 조정, 심의하는 기능을 수행한다. 단, 원조 추진체계의 효과적인 분업화를 위해서는 외교부로 정보 관리 창구를 단일화하고, 그 정보 관리는 견제와 균형의 기제로 투명성을 유지하며, 원조사업 심사 및 결정과정은 개발협력전략문서(Country Partnership Strategy : CPS)에 따라 집행하도록 한다. 집행계획 및 심의과정에서 실질적인 원조의 주관기관인 외교부와 기획재정부의 원활한 소통과 조정은 필수적이며, 국제개발협력위원회에 인사·예산 조정권한을 부여하거나 대통령직속위원회로 격상시키는 등의 기능 강화가 요구된다(정혁 2013).

이에 비해 맹준호(2012)는 분절화에 대한 논쟁이 지속되고 있지만 부처 간 중복 지원 규모는 전체 ODA의 5.8%에 불과하고, 한국의 분절화 지수는 북유럽 국가와 일부 영연방 국가를 제외하고는 가장 낮은 수준이라며, 차라리 2015년까지 GNI 대비 ODA 규모를 0.25%로 확대하고, 지속가능한 ODA를 위한 재원 조달방안을 마련하기 위해 원조 추진체계를 개편해야 한다고 주장했다. 개편안에는 조직의 단순 통폐합, 국제규범의 맹목적 추종을 지양하고 원조목적, 비교우위, 경제발전 경험, 기관역량 등 한국의 역사와 특수성이 반영되어야 하는 점을 지적하면서 유상원조, 무상원조, 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program : KSP)으로 구분되는 한국원조를 EDCF의 금융협력, KOICA의 범분야 기술협력 및 긴급구호, 기획재정부의 KSP 사업을 통한 지식협력으로 분업화하는 방안을 제시했다. 그는 금융협력 중심체제는 정부 ODA 예산의 가용성을 확대하고, 국가 및 사업에 따라 차등화된 금융조건을 적용함으로써 재정부담을 경감할 수 있는 효과가 있으며, 이를 통해 한국 개발경험에 기초한 차별화된 원조체제와 개발금융 중심의 일괄지원체제를 구축하고, ODA 규모 확대에 따른 재정 압박 완화, 금융·지식협력 방식 강화를 통한 원조효과성 제고를 기대할 수 있다는 입장을 가지고 있다(맹준호 2012).

이러한 시각은 대체적으로 유상원조를 담당하고 있는 기획재정부와 수출입은행의 입장을 대변하고 있다고 보여지며, 특히 기술협력 분야에 해당하는 KSP 사업을 지식협력 분야로 분리시켜 독립적으로 추진하는 방향을 제안하고 있다. 또한 ODA 규모 확대로 인한 재정 부담을

덜어내기 위해 자금투입 사업을 기존 ODA 범위를 넘어 개발금융으로 확대하는 방안을 제시하고 있다. '분업화' 입장은 ODA 추진체계의 통합화에 대해서 특별히 언급하지 않으며 통합체제의 유용성에 대해서도 회의적인 시각을 갖고 있는 것으로 판단된다.

분업화와는 다른 차원이지만 각 부처가 ODA정책 추진 단계별로 주관을 번갈아 맡아야 한다는 주장도 있다. 이같은 주장은 ODA추진체계를 사업의 생명주기(life cylce)과 연계시켜 기획과 사업 결정단계는 외교통상부가 주도하고, 집행단계에서는 개별부처 간의 협의가 필요하고, 평가는 국무총리실이 총괄하는 체계를 말한다. 이러한 환류시스템에서는 국제개발협력위원회나 분업화보다는 외교통상부의 기능강화에 초점을 두고 있다(이원희 2011).

2. 국제개발협력위원회와 국무총리실의 조정기능 강화

2012년 무상원조는 외교부, 교육부, KOICA 등 총 41개 기관에서 133개국을 대상으로 6.96억불 규모의 사업을 추진하였고 비슷한 규모의 유상원조와 전체 ODA의 약 30%가 다자원조로 집행되는 한국의 현실에서 국제개발협력위원회와 국무총리실의 역할이 주목을 받고 있다. 편제상 옥상옥이 될 수 있다는 비판도 있었지만 한국의 원조 추진체계 분산화의 현실을 고려할 때 국무총리실의 정책조정 역할이 요청된다고 볼 수 있다.

『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』에서는 ODA 추진체계의 9가지 유형을 제시하는데 총리실의 조정기능을 강화하는 것이 현 체계가 그대로 유지되면서 조정기구만 확대 개편하는 현실적인 방안으로 언급하고 있다(김정해 외 2013, 295-299). 동 연구에서는 유상과 무상의 정책기능을 조정하고 집행을 분산하는 현 체제를 유지하면서 조정기능을 강화하는 대안이 원조의 효과성을 점진적으로 제고할 수 있다고 판단하고 있다.

현재 자문위원회인 국제개발협력위원회를 행정위원회로 전환하여 실질적 조정능력을 강화하자는 주장도 있다. 현재 자문위원회의 성격으로는 분절화 해결에 어려움이 많기 때문에 공정위원회나 인권위원회와 같은 성격의 행정위원회로 확대 개편하여 실질적인 통합조정능력을 확보하자는 것이다. 이 대안과 관련하여 추진체계 분산화 해소를 위해서는 국제개발협력위원회를 대통령직속위원회로 격상하자는 주장도 있다. 시민사회단체의 주장 중에는 국제개발협력의 분절화를 해소하기 위해 현행 총리실의 국제개발협력위원회를 대통령 직속으로 이관하고 외교부가 주관부처를 담당하도록 조직을 개편하자는 목소리도 있다. 그러나 총리소속 위원회를 대통령소속 위원회로 이관하는 것은 정권이 바뀔 때마다 지속성을 확보하는데 어려움이 따를 것으로 예상되기도 한다.

이재영 의원은 '원조 선진화를 위한 통합' 공청회에서 "지속적으로 증가하고 있는 ODA 예산

을 효율적으로 사용하고 부처별로 분절된 ODA 사업을 더욱 효과적으로 추진하기 위해서 새로운 정책방향을 모색할 필요가 있습니다. 또한 지속가능한 해외 원조·개발을 추진하기 위해 이를 종합적으로 관리할 컨트롤 타워가 절실합니다."라고 밝혔다.[7] 이는 정부 내 ODA 정책 및 사업에 대한 최고 심의기구인 국제개발협력위원회의 기능 및 조정능력 강화의 중요성을 시사한 것으로 볼 수 있다.

3. 통합적 집행기관의 신설

시민사회단체는 ODA 추진체계의 분절화 문제를 비판하고, 통합부처의 신설을 통해 원조의 효과성을 높여야 한다고 주장한다. 현행 원조 추진체계는 ODA 관련법의 난맥상 심화[8], 유·무상원조의 분절화, 무상원조의 분절화 및 유사사업 중복 등 ODA 종합전략이 부재하다고 지적한다. 한편, 관련 정책에 대한 조정, 심의를 목적으로 설치된 국무총리실 소속 국제개발협력위원회는 예산편성 및 조정권한이 없어 실무 부처 간 이해관계 조정에 어려움이 크다고 판단하고 있다. 원조 추진체계의 분절화는 불필요한 행정비용의 증가, 협의 창구 다원화로 인한 소통의 어려움 등을 야기하고, 원조의 일관성과 효과성을 보장하지 못하므로 시급한 해결이 촉구된다.

시민사회는 대체로 통합적·독립적 부처의 신설을 통해 분절화의 해결을 지향하지만, 통합부서의 구상에 있어서는 원조집행기관의 통합과 원조정책 및 집행기관의 통합을 주장하는 부류로 나뉜다. 국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(GCAP Korea)는 EDCF와 KOICA를 통합하여 유·무상 통합원조 집행기관인 외교부 산하 국제개발청(KorAID)을 설립하고, 국제개발협력위원회를 대통령직속위원회로 격상하여 정책수립 및 조정기능을 강화할 것을 주장한다.[9]

ODA Watch는 단기적으로 국제개발청(KorAID)으로 원조의 집행기관을 단일화하고, 중장기적으로 원조정책 및 집행을 통합하는 국제개발협력부처를 설립해야 한다고 주장했다. 통합부처가 ODA 책임기관으로서 전문성, 투명성, 책무성 등을 확보할 수 있다고 보고, 원조 추진체계의 통합화를 실현하기 위해서 통합원조에 대한 일반대중 및 원조이해관계자들의 인식 제고, 관계부처의 참여방안과 지원 대책을 마련하는 등 통합원조에 대한 정치적 모멘텀이 필요하다며, 강력한 정치적 의지와 부처 간 협력이 반드시 수반되어야 한다고 역설했다(이태주

7) 이재영 의원 주최. 2012. "원조 선진화를 위한 통합 공청회." 자료집. 서울. 11월.

8) 국내 국제개발협력 관련법에는 국제개발협력기본법, 한국국제협력단(KOICA)법, 대외경제협력기금(EDCF)법, 한국수출입은행법, 국제보건의료재단법, 해외농업개발협력법 등이 있다.

9) 국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(GCAP Korea). 2013. "제 18대 대통령직 인수위원회에 드리는 시민사회의 정책제안 : 국제개발협력(ODA)분야." 3-5.

2012). 통합화과정의 단계별 로드맵에 관해서는 1단계, 관련법 개정 및 폐기와 정부조직법 개정 등 법 개정 준비와 통합개편 방안 연구, 2단계, 국제개발협력위원회 축소, 집행기관 조직통폐합과 예산 통합, 공무원 채용 및 파견, 3단계, 글로벌정책조정위원회 설치 집행기능 분권화, 민영화 등 구체적인 액션 플랜을 제시했다(홍문숙 2012).

위와 같이 유무상 집행기관의 통합정도를 넘어 외교부 중심의 원조집행체계로 일원화해야 한다는 주장도 있다(김은미 외 2007). 이러한 주장의 배경에는 국제개발협력위원회나 실무위원회가 정책조정의 고유의 업무를 제대로 실행하지 못하고 오히려 이원화된 ODA추진체계를 고착화할 있는 위험성이 있다는 점이다.

Ⅳ. 나가며

지금까지 ODA 추진체계의 유형분류와 한국에서 제기되는 추진체계 통합화 방안을 살펴보았다. 또한 독일, 캐나다와 일본의 최근 ODA추진체계 개편사례를 간단하게 검토하였다. 이러한 ODA 추진체계 개혁과정을 이해하는데 있어 주목할 점은 본래 각 국가가 가지고 있는 정치구조와 의사결정과정의 특징은 체계변화에 매우 중요한 배경이 되며, 강력한 리더십의 존재는 거의 필수적이었다는 사실이다. 일본의 경우에는 ODA 집행기관 통합이 정책추진의 효과성을 도모한 것으로 보이지만, 실제로는 고이즈미 총리의 금융기관 개혁의 일환으로 진행되었고, 원조수단별 예산을 가진 정책담당 부처의 영향력과 일관성 있는 정책추진의 어려움은 계속되고 있는 것으로 보인다.

정책 조정 문제에 있어서는 세 나라 모두 내각제를 채택하고 있어, 각 부처 장관이 부처 이익을 두고 심하게 대립하지는 않으며 조정이 비교적 용이하다는 특징을 갖고 있다. 즉 각 부의 장관은 그 부처출신의 관료가 아닌 정치인이 임명되면 이들은 조직의 이해관계에 대해 관료에 비해 어느 정도 자유롭기 때문에 조직개편이 대통령제보다도 용이할 수 있다. 또한 각 개편사례가 통합적인 방향을 보여주고 있지만 실제로 제도화되어 나타난 모습이나 배경과 추진 동기는 제각각 차이가 있다는 사실을 우리는 주목해야 한다. 개편의 배경과 추진동기가 원조정책의 효율성과 효과성, 더 나아가 책무성을 높이기 위한 것은 아니다.

끝으로 한국의 ODA추진체계의 통합화 논쟁을 정리하고자 하는 욕심에서 이 글을 시작했지만 역시 어려운 주제임을 다시 한 번 절감했음을 밝힌다. 향후 추진체계의 개선 논의가 개별부처의 이기주의에 근거한 것이 아니고 국민이 공감하고 효과성과 책무성을 제고하는 방향으로 이루어지길 기대한다.

참고문헌

국내문헌

국제개발협력민간협의회(KCOC), 국제개발협력시민사회포럼(KoFID), 지구촌빈곤퇴치네트워크(GCAP Korea). 2013. “제 18대 대통령직 인수위원회에 드리는 시민사회의 정책제안 : 국제개발협력(ODA)분야.”

국제개발협력시민사회포럼(KoFID). 2013. “한국정부의 국제개발협력정책 답보하고 있다.” 논평. (2월 5일).

권율・박수경. 2011. “최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점.”『대외경제정책연구원 오늘의 세계경제』11-6호.

김정해・손혁상・권율・이원희・이창길. 2013.『한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구』. 서울 : 경제・인문사회연구회, 한국행정연구원.

김은미・김지현. 2009.『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 성남 : 한국국제협력단.

김은미・마재신・임은미. 2007『유엔기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구』외교통상부 연구용역보고서

맹준호. 2012. “대외 원조환경 변화와 한국의 개발협력 전략.” 한국행정학회 동계학술대회. 서울. 12월.

서정화. 2012. “OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석.”『한국의 개발협력』제4호.

이원희. 2011.『ODA 사업의 분절성 극복을 위한 거버넌스 재구축 방안』. 국회연구용역보고서.

이재영 의원 주최. 2012. “원조 선진화를 위한 통합 공청회.” 자료집. 서울. 11월.

이진의. 2012. “OECD DAC 동료평가(Peer Review) 바로 알기.”『한국의 개발협력』 제4호. 79-87.

이태주. 2011. “한국 ODA의 효과성 제고를 위한 통합 원조 방안.” ODA 분절성 극복을 위한 추진체계의 재정립방안 토론회. 서울. 11월.

_____. 2012. “분절화 무엇이 문제인가.” 2012 ODA 정책포럼 발표자료.

이혜경. 2013. “한국 동료검토 결과와 한국 ODA의 과제.”『국제개발협력』제1호.

정혁. 2013. “한국형 ODA를 위한 원조체제 강화 방안.”『한국의 개발협력』제4호.

제18대 대통령직인수위원회. 2013. “박근혜 정부 140개 국정과제.”

주동주. 2008.『국제개발과 국제원조』. 서울 : 알타미라.

진상기. 2010. “우리나라 공적개발원조(ODA) 체계분석.”『한국행정연구』 2010년 여름호 (제19권 제2호).

최은봉, 박명희. 2008. “1990년대 일본 대외원조 환경변화
와 자민당의 공적개발원조(ODA) 정책대응.”『담론 201』10권 4호.

한송이. 2012. “일본 ODA기관 통합 배경 및 경과 분석.” KDI 제11차 국제개발협력포럼. 서울. 10월.

홍문숙. 2012. “한국 대외원조 체계의 개편 과제와 시사점.” 제9차 ODA 정책포럼. 서울. 5월.

국외문헌

Canada Cabinet Office. 2007. “Capability Review of the Department of International Development.” London : The Stationery Office.

CBS News. 2013. “Federal budget folds CIDA into Foreign Affairs – Aid organizations informed before Canadian International Development Agency staff.” http : //www.cbc.ca/news/politics/story/2013/03/21/pol-cida-dfait-merger-advancer.html (검색일 : 2013. 4. 12).

Cooper, Cooper and Joan Verloren van Themaat. 1989. “Dutch Aid Determinants, 1973~1985 : Continuity and Change.” Olav Stokke, eds. *Wetern Middle Powers and Global Poverty : The Determinants of Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Uppsala : Scandinavian Institute of African Studies.

Government of Canada. 2013. http : //actionplan.gc.ca/en/initiative/department-foreign-affairs-trade-and-development (검색일 : 2013. 4. 12).

JICA. 2008. New JICA. Leaflet. Tokyo : Japan International Cooperation Agency.

Mackrael, Kim. 2013a. “Foreign-aid agency cut, merged with foreign affairs and trade department.” The Globe and Mail (Mar 21). http : //www.theglobeandmail.com/news/politics/foreign-aid-agency-cut-merged-with-foreign-affairs-and-trade-department/article10074258/ (검색일 : 2013. 4. 12).

Mackrael, Kim. 2013b. “CIDA’s sudden demise shifts control to PMO.” The Globe and Mail (Mar 21). http : //www.theglobeandmail.com/news/politics/cidas-sudden-demise-shifts-control-to-pmo/article10148680/ (검색일 : 2013. 4. 12).

OECD. 2012. Peer Review of Republic of Korea. Paris : OECD.

_____. 2010. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.

_____. 2009. Managing Aid : practices of DAC member countries. Paris : OECD.

_____. 2008. DAC Special Review of Republic of Korea. Paris : OECD.

_____. 2004. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.

_____. 1999. DAC Peer Review of Japan. Paris : OECD.

Ⅲ. 기획 테마

1. Post-2015 개발의제와 녹색 ODA
한 근 식 (KOICA 기후변화환경실 과장)

Post-2015 개발의제와 녹색 ODA

한 근 식 (KOICA 기후변화환경실 과장)

목 차

1. 들어가며
2. POST-2015 개발 의제와 녹색성장
3. 녹색성장과 개도국
4. 녹색 ODA 개념 및 분류
5. 국제 사회 및 한국의 녹색 ODA 현황
6. 동아시아기후파트너십 성과 및 교훈
7. 향후 KOICA 녹색 ODA 방향

1. 들어가며

최근 개도국의 기후변화 대응 및 녹색성장 문제가 원조사업의 핵심 이슈로 대두되고 있다. 기후에 취약한 개도국은 자연재해, 농업생산성 감소 등 기후변화 대응 역량 및 인프라가 부족하고 물과 위생, 에너지 부족 등은 개도국의 경제개발 및 MDG 달성을 저해하고 있다. 이에 급속한 경제성장 과정에 있는 개도국이 환경파괴의 기회비용을 줄이고 성장의 지속가능성을 제고토록, 국제사회의 녹색성장 추구의 목소리가 증대되고 있다.

2012년 국제사회는 리우환경회의(RIO+20)에서 2015년 종료되는 UN의 새천년 개발계획(Millenium Development Goals, 이후 MDGs)를 대체하는 계획으로써 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goal, 이후 SDGs)로의 전환을 논의 하였으며, OECD, UNEP,

World Bank 등은 이러한 녹색경제 전환 및 저탄소 성장에 대한 지원 논의를 확대 하고 있다.

본 원고의 2장에서는 Post-2015 후속 개발 의제 상에서의 녹색 성장이 차지하는 시사점을 논의하고, 3장에서는 개도국과 녹색성장의 연관 관계에 관해 자연자원의 의존적 경제 구조, 기후변화의 취약성, MDG와의 연관관계 등에 대해 설명하고자 한다. 4장에서는 녹색성장의 이행을 위한 ODA 재원으로서 녹색 ODA의 개념 및 분류에 대해 설명하고, 5장과 6장에서는 국제사회와 한국의 녹색 ODA 현황과 KOICA가 2009-2012년 수행한 한국 최초의 대표 녹색 ODA사업인 동아시아기후파트너십 사업의 성과와 과제에 대해 설명한다. 7장은 향후 코이카의 녹색 ODA 지원 방향에 대해 논의하고 본 고를 마치고자 한다.

2. POST-2015 개발 의제와 녹색성장

1) 그간 경과 사항

최근 리우 회의 20주년을 맞는 '12년 6월 Rio+20(유엔 지속가능발전 회의) 결의문(The Future We Want)에서 녹색경제(Green Economy) 체제와 지속가능개발을 위한 범지구적인 대응과제로서 기후변화가 새천년개발목표(MDGs) 전반에 미치는 영향 증대로 인한 총체적 개발 패러다임의 필요성을 인식하고, 2015년 Post-MDGs의 후속체재로 지속가능한 개발목표(SDGs)를 개발협력의 중심축으로 추진코자 하는 논의가 최종 결의문으로 채택되었다.

SDGs는 Rio+20 회의 이전에 2011년 9월 콜롬비아 정부에 의해 제출된 방안으로 기존의 MDGs가 개도국 중심의 목표를 넘어 전세계에 모든 국가에 적용가능한 글로벌 목표를 제시하고 있다. 그러나 SDGs는 아이디어 형성 단계라 할 수 있으며, RIO+20에서 구체적 논의와 합의를 기대하였으나, Rio+20 참가국은 SDGs의 논의는 MDGs 논의의 장인 UN 총회로 넘겨 논의키로 하였다(임소진, 2012)

2013년 3월 및 4월에 제1차, 제2차 유엔 SDGs 공개작업반 회의를 개최하고, 유엔 UNDESA 및 UNDP가 공동간사로 40여개 국제기구가 참여중인 SDGs 지원조직인 기술지원팀(Technical Support Team)이 작성한 issues note를 토대로 SDGs 기본원칙, SDGs 와 MDGs 간의 관계, SDGs 구조(framework), 우선 분야(priority areas), 이행수단 및 모니터링 등

SDGs의 개념적 이슈(conceptual issues)를 논의하였으며, 빈곤퇴치를 첫 번째 분야별(thematic) 이슈로 논의하였다. 아래 내용은 상기 회의에서 현재 논의된 사항을 정리하였으며, 향후 논의 사항은 작업반 회의가 2014년 2월까지 총 8차에 걸쳐 회원국과 작업일정 및 논의 주제 등을 협의해 나갈 예정이므로, 이에 따라 점차 SDGs의 윤곽이 구체화될 예정이다.

2) 제2차 유엔 SDGs 작업반 논의 내용

□ SDGs 와 MDGs 간의 관계

○ 유엔기술지원팀 보고서는 SDGs 설정시 MDGs의 주요 교훈과 평가로서 아래 주요 사항을 제시

- MDGs의 간결성은 빈곤퇴치를 위한 국제사회 모든 관련 행위자의 집결에 기여하고, 분명한 target 과 indicator를 통한 모니터링 및 책임성 제고

- MDGs는 목표 달성의 구체 행동을 명시하지 않아, 빈곤 유발의 구조적 요인을 무시했다는 비판과 각국의 정책 여지를 제공했다는 긍정적 평가가 공존

- MDGs는 평화/안보, 거버넌스, 인권 문제를 다루지 않고 빈곤퇴치에 있어 개발, 경제성장, 구조개혁이 갖는 역할 미반영의 한계 지적

- MDGs는 각국의 상이한 상황을 반영하지 않고, 적용 대상도 주로 개도국에 한정

- MDGs는 경제/사회/환경의 3대축 및 이슈간 상관관계를 반영하지 않고, 양적(quantitative) 개선만 강조하여 질적(qualitative) 개선에 소홀

○ 유엔기술지원팀은 MDGs 분석에 동의하며, SDGs가 MDGs의 간결성 등 장점과 성과를 계승하고, 한계점(획일성, 사회개발 치중, 질적 측면 소홀 등)을 극복해야 하며, 특히 한국, 일본 등은 MDGs의 장점과 한계간 trade-off 관계를 고려해야 함을 언급

- MDGs 최대 강점인 간결성이 획일적 접근의 약점일수 있으나, 반대로 이행수단 결여가 정책공간(policy space) 보장의 강점도 될수 있는 trade-off 관계를 균형적으로 고려 필요

□ SDGs 기본 원칙

○ 회원국들은 RIO+20 결과문서 상의 SDGs 설정 주요 원칙을 재확인하였음
- 실행지향적이며, 간결하고, 소통이 용이하고, 숫자를 제한하고, 미래의 염원을 담아야 함(action-oriented, concise, easy to commuicate, limited in number, aspirational)
- 보편적인 동시에 각 국의 상이한 현실을 감안할 것
- 빈곤퇴치를 overriding objective로 하며, post-2015 개발의제와 일관되게 통합할 것
- 지속가능발전 경제/사회/환경 3대 축을 균형있게 접근하고, 3개 축간 상관관계를 반영할 것

○ 개도국들은 SDGs 설정에 있어 "공동의 차별화된 책임"을 강조하고, SDGs가 Agenda 21, 요하네스버그 행동계획, RIO+20 결과문서 및 국제법에 부합하게 설정되어야함을 주로 언급하였음. 대부분의 국가는 SDGs 설정이 Post-2014 개발의제 논의가 Rio+20 후속 조치와 일관되게 추진되고, 시민사회를 비롯한 다양한 이해관계자의 의견과 전문지식 반영 필요성을 강조

□ SDGs 구조에 대한 의견

○ (접근법) SDGs는 경제/사회/환경 지속가능성 제고 및 빈곤퇴치를 실현하는 변혁적 발전(Transformational development)를 달성하기 위한 근본 원인을 다뤄야 하며, 이를 위해 single-issue based approach 보다는 integrated or systemic approach 필요

○ (EU 의견) 예비 의견임을 전제로, SDGs는 기초 생활수준(food, water, health 등), 포용적 지속가능성장(지속가능한 에너지, 소비, 생산), 지속가능한 자원관리(해양, 산림), 평등과 정의 확보(양성평등, 인권 등), 평화와 안보 등으로 구성 방식 소개

○ (G77 의견) 다수 개도국은 SDGs가 체제변화적 발전목표가 되기 위해서는 국가내 및 국가간 불평등 문제, 금융위기를 초래한 국제경제시스템 개혁 등 구조적 이슈 및 기후변화, 양성평등, 여권신장 등 cross-cutting 이슈를 다룰 것을 주장함

□ 보편적이고 국별 상황에 맞는 SDGs 설정 방안

○ 유엔은 개도국을 주요 고려 대상으로 삼았던 MDGs와 달리, SDGs는 모든 국가가 자국의 우선 분야/역량/개발수준 등에 따라 개발 추진이 필요하며, 이를 위해 ① 공동목표를 설정하되 각국 상황에 맞도록 다양화한 세부 목표와 일정 부여 방식과 ② 공동목표를 설정하되, 각국이 선택할 수 있는 다수의 세부 목표와 지표를 제시하는 방식이 제안됨.

- 콜롬비아는 통일된 global dashboard를 마련하고, 각 국가가 자발적으로 자국 상황에 맞는 세부목표/지표에 등록하면 SDGs 보편성과 개별성 동시 확보 가능하다는 의견 소개

□ 빈곤 퇴치와 SDGs

○ 개도국에서 하루 1.25불 이하 인구 비율이 1990년 47%에서 MDGs 목표 달성시한 보다 5년 이른 2010년에 절반 이하 수준으로서 조기 달성 완료

- 다만, 아직 수십억 인구가 빈곤층이며, 겨우 극빈 수준을 넘은 인구가 위기에 취약하며,
- 기후변화에 취약한 농어촌 지역 빈곤율이 도시 지역보다 높고, 빈곤층 내 여성/장애인/아동/원주민/분쟁국가 주민의 빈곤율이 높은 경향 등 지역·국가 및 국내적으로 불균등 문제 상존

○ 빈곤은 단순 소득 문제가 아닌 원인과 효과가 다차원적인 바, 아래와 같은 다양한 노력의 총체적 지원 필요

- 빈곤퇴치를 위해서는 친환경적이고 평등하고, 포용적인 경제성장
- 기초 서비스접근, 교육, 보건, 위기 대응, 사회적 보호 등을 포함한 강력한 국가정책 추진
- 여성/장애인/농촌 주민 등 각 취약 계층에 대한 차별화된 접근
- 역진적 세금·보조금 및 거시경제정책 수정
- ICT 활용, 행정개선, 책임성 강화 등 효과적인 빈곤퇴치 거버넌스 구축
- 경제/사회/환경 등 지속가능발전 3대축에 대한 통합적 접근
- 불평등, 불균등 분배 등 구조적 요소 등에 대책

○ 빈곤퇴치에 관한 SDGs는 MDG 1의 빈곤퇴치 목표로서 가졌던 간결성, 객관적 측정성, 이해의 용이성 등 장점을 유지하면서, 다차원성을 감안한 빈곤 및 여타 SDGs에도 빈곤퇴치 관련 세부목표와 지표 반영 필요

- 다만, 하루 1.25미불 빈곤선이 적절한 수준인지, 빈곤퇴치의 다차원성을 어느 수준까지 개별 및 공통 성과에 반영할 지, 취약지역 및 취약층의 특수상황 및 필요를 어떻게 반영할 지, 빈곤퇴치와 환경 관련 목표 통합을 국가 정책에서 어떻게 구현할 수 있을지 등 검토 필요

○ 대다수 회원국은 빈곤퇴치가 SDGs의 전반을 포괄하는 목표(overarching objective)이며 지속가능 발전과 빈곤퇴치는 동전의 양면과 같이 밀접한 연관성에도 동감함. 특히 빈곤퇴치는 다차원적이므로 포괄적 접근법(holistic approach)의 필요성에 동의하며, 추후 빈곤퇴치를 SDGs에서 단일 분야로 다룰지, 범 분야로 다룰지 논의 예정[1)]

○ 또한, 다수의 회원국은 빈곤퇴치에 있어 MDGs의 유용성 및 성과를 평가 하고, MDG가 미달성한 부분이 SDGs 구상의 출발점이 되어야 하며, SDGs는 구체 이행수단 및 불평등 등 구조적 원인을 담은 인간중심적 접근(people-centered approach)를 해야 한다고 강조

- 목표 달성 자체 보다, 목표 달성에 따른 행복과 삶의 질 개선에 의미 있는 결과가 되도록 질적 평가가 병행되어야 할 필요성 제기

3) SDGs와 녹색 성장

Post-MDGs 개발 의제 논의에서 SDGs는 Post-2015 프레임워크 형성과정에서 여러 아젠다들과 경쟁되어 논의되는 것이 아니라, 다른 개발 아젠다들과 함께 글로벌 개발목표로 통합 반영되어야 한다고 보고 있다.(UNDP, 2011) 이는 Post-MDGs와 Sustainable Development는 서로 양립하지 않으며 상호 보완적이어야 하며, 총체적 개발 패러다임인 Sustainable Development이 MDGs의 프레임워크와 구체 목표 설정시 적절히 구현되어야 할 필요성에 대해 국제 사회가 공감하고 있음을 의미한다.

---

1) 옥스퍼드빈곤인간개발이니셔티브(OPHI)의 Alkire 소장은 빈곤의 다차원성을 반영한 복합지표로서 영양섭취, 교육 수준, 보건 등 빈곤 관련 요소를 가중평균한 Multidimensional Poverty Index(MPI)를 제시하며, 다차원적 빈곤 수준이 용이하며, 구성 요소의 필요 및 우선순위에 따라 변화시킬수 있다는 장점을 소개하였다.

Sustainable Development는 단순히 "환경을 고려한 개발"이라는 부분적이며 단편적인 고려 요소가 아니라, "경제, 사회, 환경의 세 개의 축이 통합적으로 고려된 개발" 패러다임을 의미한다. 따라서 현재 논의되는 MDGs의 다양한 의제에 대한 분절적 고려가 아닌, Cross-cutting적으로 모든 의제에 고려하여야 하며, 특히 현재 기후변화와 환경 오염, 자원 고갈 등 환경적 위험과 경제 위기, 빈곤 퇴치 등의 개발 문제와의 높은 상호 연관성을 고려할 때 포괄적이고 통합적인 접근법이 의제 개발 과정에서 요구 된다.

Post-MDGs 개발 의제는 빈곤퇴치 등 기존 MDGs의 노력들을 계속 계승 발전시켜 나가야 하는 원칙은 유지하되, 기존의 틀에 많은 수정 보완이 필요한 시점이다. 예를 들어 하루 2달러 내에 생활하는 사람 대부분은 중소득국가(middle income country)에 살고 있으며, 이는 급격한 도시화와 산업화로 사회적 소외와 환경적 외부효과가 발생함에 따라, 경제, 환경, 사회적 지속가능성에 모두 문제가 되고 있는 것이다. 특히 환경 문제와 자원 고갈은 지구적 생존뿐 아니라, 과거 역사에서 보듯 경제 성장과 정치적 분쟁을 야기함으로써 인간 개발의 최대 위험 요소를 조장하고 있다.(GGGI, 2013)

과거 1992년 세계지속가능정상회의에서 발족한 Sustainable Development의 이념은 지난 25년간 정치적 구호와 모호한 개념으로 실질적 기여가 낮았다는 평가를 받았다면, 최근 녹색성장(Green Growth)의 대두는 Sustainable Development의 실제 구현을 위한 전략으로써 진일보 했다는 평가를 받고 있다. 녹색 성장은 환경과 자원 위기 해결 뿐 아니라, 기존의 경제 성장 모델의 근본적 대안을 제시함으로써, 지속가능한 개발의 환경과 경제의 상생적 통합 문제를 해결하기 위한 경제 패러다임이다.

녹색 성장은 기존의 국제 사회나 시민사회에 의해 주도되는 하향식(top-down)의, 개념적이고(norm-driven), 환경정책적(environmental policy) 의제가 아니라, 개발도상국이나 신흥국에 의한 상향식(bottom-up)의 실천 지향적이고(action-oriented), 경제 정책적(economic policy) 의제라고 할수 있다. 많은 개도국들은 현 경제개발 전략을 녹색화 하고, 과거 선진 경제권의 산업화와 경제 개발 중심의 Brown 경제 모델을 뛰어 넘어야 하는 시점에 와 있으며, 향후 10여년간의 변화의 성공 여부가 향후 40-50년간의 미래를 좌우 하게 될 것이다.(GGGI, 2013)

결론적으로 Post-2015 아젠다 논의는 SDGs를 통해 개발도상국의 지속가능한 개발목표 달성의 중장기적 목적 달성에 기여하고, 녹색 성장을 통한 경제와 환경의 통합적 고려를 위한 새로운 경제 모델을 제시함으로써, MDGs의 주요 목표인 빈곤 퇴치와 각 사회경제적 개발 목표

해결 뿐 아니라, 현 기후변화와 자원 고갈에 대처함으로써 전 인류의 생존 기반인 지구를 후세대에게 온전히 물려줄 수 있는 전략으로써 최우선 고려되어야 할 것이다.

〈표 1〉 녹색 성장 VS 지속가능한 개발

○ 녹색성장은 개도국의 중장기적인 **지속가능한 개발을 달성**하기 위한 **강력한 도구**이다. – 개도국은 빈곤퇴치, 복리증진, 삶의 질 향상이 주요 국가 목표이며, 이는 지속가능한 자연자원 활용이 경제 성장에 중요함을 인식하고, 지속가능한 생산과 소비의 촉진이 필요하다 ○ 녹색성장은 새로운 경제 패러다임으로, **전 섹터에 걸쳐 통합적으로 고려**되어야 한다 – 녹색성장은 경제 위기와 물, 에너지 등 자원 부족, 기후변화와 생태계 위기에 대응하기 위하여, 전 경제 영역(sector-wide approach)에 걸쳐 기존의 자원 착취와 환경 오염 등을 발생하는 경제 성장 방식(Brown Economy)이 아닌 환경과 자원, 경제를 동시에 고려한 새로운 경제 성장 방식(Green Economy)이다. ○ 녹색성장은 지속가능한 개발의 한 축인 **사회적 지속가능성(Social substantiality)에 대한 고려**가 필요하다. – 녹색성장은 경제 개발과 환경적 고려를 중심으로 발전된 경제 성장이론으로서, 정책 효과에 따른 형평성(equity) 문제, 빈곤층 및 사회 약자층 배려, 지역 공동체 강조, 삶의 질 향상 등을 위한 정책적 보완이 요구된다.

3. 녹색성장과 개도국

현재 녹색성장의 개념이 지나치게 신재생에너지, 청정기술 등 선진국 측면의 신성장산업이나 선진기술 위주로 논의되면서, 개도국 차원에서 비난을 받고 있으므로, 향후 개도국 관점에서의 녹색성장에 대한 접근법이 요구된다. 이를 위해서는 개도국이 선진국과 개발 단계 및 경제 구조가 다르고, 개도국만의 특성과 필요를 이해해야 한다.

개도국은 기후변화로 인한 높은 취약성과 낮은 대응(Resilience) 능력, 전통적 경제 성장모델로 인한 환경 오염, 자원고갈 등 문제 직면, 환경 및 자원에 대한 높은 경제 의존도로 인한 안정성 저해(instability), MDGs 달성을 위한 기후변화 및 환경 문제가 주요 저해요소로 작용

하는 등 전반적으로 사회경제 전반에 개발의 지속 가능성 측면에서 많은 문제점을 갖고 있다. 따라서 향후 개도국에 적합한 녹색성장 모델 수립 및 지원을 위해서는 이러한 사항에 대해 우선적 이해가 선행되어야 할 것이며, 이에 대해 아래에서 상술하고자 한다.

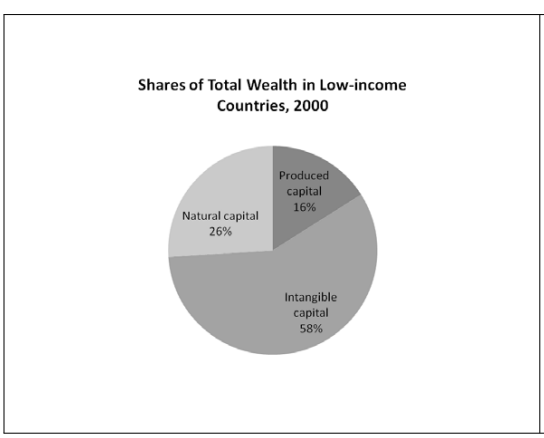
첫째, 개도국은 환경 및 자연자원(natural asset)에 대한 높은 경제적 의존도를 갖고 있다. 선진국과 개도국의 국부 창출 자본의 기여도를 보면, 2005년 기준으로 LIC국가의 36%, UMIC국가의 17%, OECD 국가 2%로서 빈국일수록 자연 의존형 산업 비중이 높다(World Bank, 2005) 개도국의 농업, 목축, 자연 자원 등 1차 산업에 의존도가 높아, 기후변화에 취약한 산업구조를 가지고 있다. 개도국 주민의 50% 이상이 온도 변화와 강수량, 염수에 의해 큰 영향을 받는 농업에 생계를 의존해 살아가고 있다. 이로 인해 무분별한 자원 착취와 산림 벌채, 기후변화로 인한 토지 이용 변화 등은 궁극적으로 개도국의 가장 빈곤한 계층에 직접적인 타격을 줄 수 있다.

〈표 2〉 소득별 부의 창출 자본 비율 2005

	intangible capital	produced capital	natural capital
Low Income	50%	14%	**36%**
Lower Middle Income	50%	24%	**25%**
Upper Middle Income	67%	17%	**17%**
High Income : OECD	81%	17%	**2%**

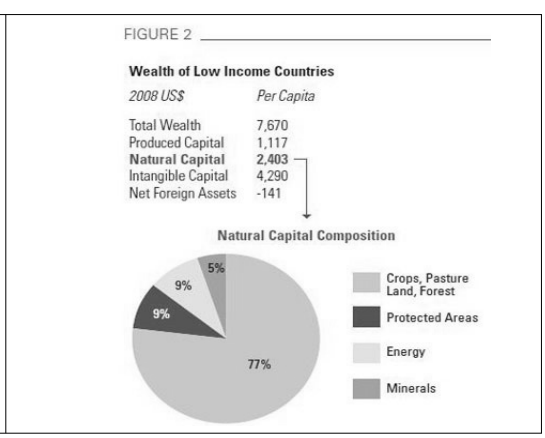
Source : World Bank(2011)

〈그림 1〉 저소득국의 부의 창출 자본



Shares of Total Wealth in Low-income Countries, 2000
(Source : World Bank, 2006)

〈그림 2〉 저소득국 자연자본 구성 요소

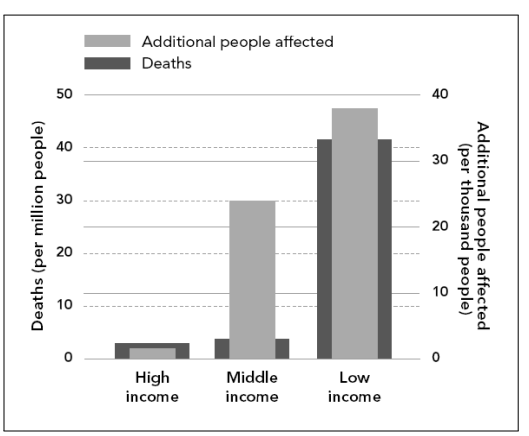


http : //go.worldbank.org/R0F611S5F0
(Source : World Bank 홈페이지)

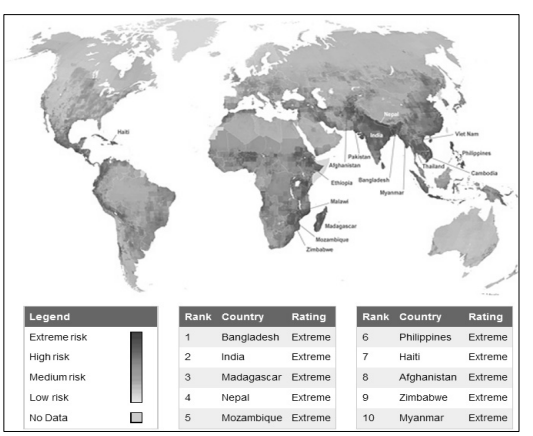
둘째, 개도국은 기후변화로 인한 취약성이 급격히 증가하고 있다. 개도국들은 경제개발 뿐 아니라, 경제개발을 저해할 수 있는 기후변화 관련 재난 재해의 리스크에 노출되어 있으며, 이에 대한 방지책 마련이 시급하다. 기상재해 사망자 증가, 곡물 생산량 감소, 전염성 질병 증가, 기후 난민 발생, 물 부족 확대 및 자원 경쟁 등이 대표적인 예다. 기후변화 취약성에 따른 분포도를 보면 개도국에 집중적으로 분포하고 있다. 1960-2006년 동안 자연재해에 의한 사상자 수가 중고소득 국가에 비해 저소득 국가가 월등히 높은 비율을 차지한다. 앞으로도 사망자의 90% 이상이 개발도상국에서 발생할 것으로 전망된다.

특히, 개발도상국은 태풍, 사막화, 해수면 상승의 위협 받는 지역에 다수 위치해있고, 자연자원 의존형 경제구조로서 자연재해로 인한 인명 및 시설 피해, 자원 고갈 등에 대응하는 제도적 역량 및 인프라가 부족한 상황이다. 최근 2012년 태국 방콕에서의 홍수피해는 1997-1998의 아시아 금융 위기 이후 국가의 가장 큰 규모인 GDP규모의 9%(460억 달러의 피해)에 해당하는 규모로 이는 향후 50여년간 기후변화가 급속히 진행될 것으로 예측되는 상황에서 선진국에 비해 자연 재해 대응 역량이 부족한 개도국이 입는 막대한 경제적 피해에 대한 경고적 메시지라고 할 수 있다.

〈그림 3〉 소득 수준별 사망자 피해



〈그림 4〉 기후변화 취약국 분포



Rank	Country	Rating
1	Bangladesh	Extreme
2	India	Extreme
3	Madagascar	Extreme
4	Nepal	Extreme
5	Mozambique	Extreme

Rank	Country	Rating
6	Philippines	Extreme
7	Haiti	Extreme
8	Afghanistan	Extreme
9	Zimbabwe	Extreme
10	Myanmar	Extreme

(Source : Maplecroft, 2011)

또한, 남태평양도서국인 투발루는 해수면 상승으로 국가 전체가 바다에 잠겨 사라지고 있으며, 유엔난민기구(UNHCR)는 기후변화 현상으로 인해 고향을 떠난 세계 난민 수가 현재 2억 5천만 명에서 향후 50년 내에 10억 명으로 증가할 것으로 예상하고 있다. Climate Vulnerability Forum(2012) 보고서에서는 2030년경에는 기후변화 피해와 탄소 경제로 인한

문제가 전 세계 GDP의 3%를 넘을 것으로 예상하면서, 만일 별도 기후변화 대책이 없다면, 2010년 현재 GDP의 1.6% 피해가 생기고, GDP의 0.5%만 투자하면, 즉 피해 예상액의 1/3만 투자하면 예방이 가능하다고 전망 하였다.

셋째, 기후변화로 인한 MDG 악영향이 증가하고 있다. 기후변화 문제는 범 분야 이슈로서 개발 전반에 걸쳐 중요성이 증대 되고 있으며, 새천년개발목표(MDGs) 전반에 미치는 영향이 증대되어 개발목표 달성에 있어 최대 저해 요소로 대두되고 있다. 그간 기후변화에 취약한 빈곤계층이 기후변화에 노출되면 더욱 빈곤해지고 MDGs를 이루려는 노력에 문제가 될 수 있다고 지적되어 왔다. MDGs 목표 1~8 전반에 대한 기후변화 문제의 직간접 영향에 대해 표 3은 주요 사례를 설명하고 있다.

〈표 3〉 MDGs와 기후변화의 연관성

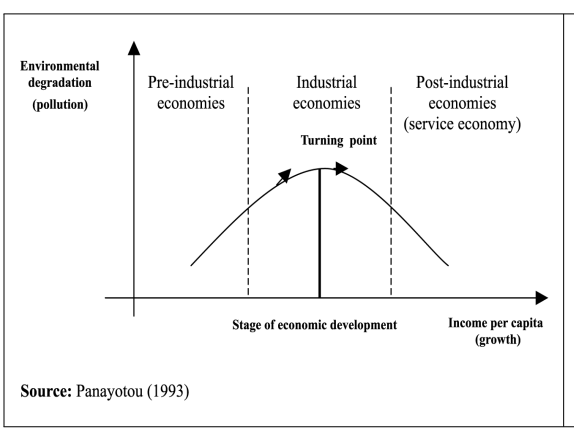
MDGs	기후변화와의 연계성 예시
목표1 절대빈곤 및 기아퇴치	.빈곤층의 보건, 수자원의 접근성, 기반시설 등 일상생활의 자산 악화 야기 .기후변화로 인한 자연자원, 기반시설, 노동 생산성의 변화로 인한 소득의 감소 .지역(특히 아프리카)의 식량 안보 위협
목표2 보편적 초등교육 달성	.기후변화의 영향(자연재해, 가뭄, 잦은 이주)은 어린이들의 교육 기회를 감소시킴
목표3 남녀평등 및 여성능력 고양	.자연자원 및 농업생산성의 감소는 여성들의 건강에 부담을 주며, 의사결정과정이나 소득 생산활동에 참여할 수 있는 시간을 줄임 .기후변화 관련 재해는 여성 가장 가구에 더 심각한 영향
목표4 아동사망률 감소 **목표5** 모성보건 증진 **목표6** 각종질병 퇴치	.혹서 관련 사망률 및 유병률 증가 .기후변화에 따른 질병 (말라리아, 뎅기열) 및 물, 음식, 접촉에 의한 질병 취약성 증가 (콜레라, 설사병) : 어린이들과 임산부들 특히 민감 .특히 아프리카 사하라 사막 이남 지역의 식수의 양 및 질 저하와 영양실조 악화 유발
목표7 지속가능한 환경보전	.자연자원 및 생태계의 질과 생산성을 변형하고, 이러한 변화는 생물다양성의 감소와 환경 황폐화를 가져옴
목표8 범지구적 파트너십 구축	.기후변화는 전 지구적 이슈로서, 특히 개발도상국이 기후변화의 악영향에 적응하는 것을 돕기 위한 전 지구적 협력 필요

개발도상국이 경제 성장과 환경 부하의 비연동 발전(Decoupling)을 위해서는 자원 고갈, 환경 오염, 기후 위협을 양산하는 기존의 경제 성장 모델을 벗어나서, 기후 변화에 적응, 자원 순환 및 친환경적 경제 개발이 상생하는 녹색 경제 구현을 위한 녹색성장 모델이 시급하다.

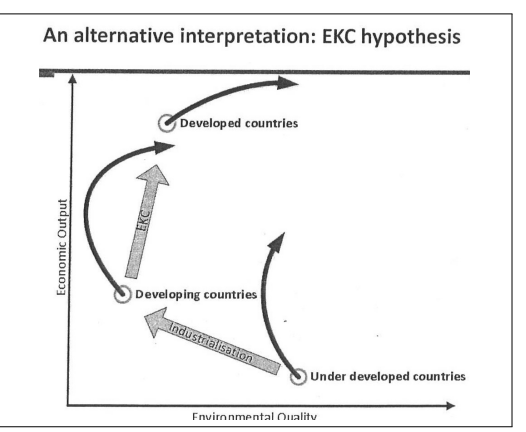
과거 환경쿠즈네츠곡선(Environmental Kuznets Curve/EKC)에 의하면 개발도상국의 경우 경제가 성장할수록 환경이 오염되다가, 소득이 일정수준 넘어서면 축적된 자본으로 환경 보전과 복원을 통해 오히려 오염이 줄어드는 역 U자 곡선으로 설명해왔다. 그러나 앞으로는 개발도상국의 기존의 국가 사회경제 개발 계획의 의사 결정시 환경 및 기후변화 요소를 통합 개발하는 녹색 성장전략 개발을 통해서 이러한 쿠즈네츠 가설을 극복 할 수 있으며, 따라서 전 지구적 생존과 후세대의 복지를 위한 대안적 경제 모델 개발에 전세계가 고민해야 한다.

개도국은 기존의 경제개발계획의 녹색화를 통한 지속가능한 경제 성장 모델 수립이 절실히 필요한 상황이다. 향후 UN 기후변화협약은 2020년부터는 개발도상국도 온실가스 저감 대상국가로 포함할 계획이며, 이는 기존의 경제 모델의 개혁을 위한 행동을 지금부터 준비하지 않으면, 경제 성장의 걸림돌로 작용하게 될 것이고, 이를 수정하기 위해서는 더 많은 비용을 요구하게 될 것임을 보여준다. 따라서, 선진국은 개발도상국의 녹색 성장 지원을 위해 ODA 재원 및 민간 투자 등 지원을 확대함으로써, 개발도상국의 경제 발전 초기 단계에서 이미 밝혀진 과거의 비환경적인 낡은 경제모델에서 지속가능한 경제 모델로의 우회(By-passing)가 가능하다.

〈그림 5〉 환경쿠즈네츠곡선



〈그림 6〉 저개발국의 녹색성장 전략 모델



(Source : GGGI 발표자료, 2012)

〈표 4〉 KOICA 베트남 녹색성장전략 마스터플랜 수립사업

□ 베트남은 '86년 도이모이 이후 년 6–8% 이상의 높은 경제성장률을 통해 양적성장을 달성하였으나, 제조업, 중공업 등 화석연료 중심의 자원 소비형 경제구조와 환경오염 심화, 기후변화에 따른 해수면 상승 피해 등에 따라 기존의 경제 개발 모델의 한계에 도달하였음

□ 이에 베트남 정부는 환경 및 기후변화 대응을 고려한 경제 성장 패러다임의 전환 필요성을 자각하고, 주재국 기획투자부(MPI)는 '베트남 녹색성장전략(Vietnam Green Growth Strategy, VGGS)'계획안을 '11년 말부터 추진, '12년 6월 최종안을 주재국 총리실에 제출하였음

□ 베트남 MPI 주관 하에, 재무부, 건설부, 산업통상부 등 각 행정부처의 참여를 기본으로 베트남 개발전략연구소와 경제연구소의 자문 등을 통해 녹색성장 로드맵을 구축하였음. 베트남 녹색성장전략은 온실가스 배출 감소를 통한 지속가능한 경제 개발의 비전으로 3개의 주요 목표와 해당 목표를 달성하기 위한 3개의 주요 과제, 그리고 각 과제를 달성하기 위한 대안들이 제시되어 있음

□ '12년 8월 24일 베트남의 MPI가 방한하여 KOICA와 함께 '베트남 녹색성장 마스터플랜 수립사업'에 관한 업무협조약정(MOU)를 체결하였으며, KOICA는 양국간 협력사업으로 선정하여 2013–2014년 2년간 200만불 규모로 베트남 정부를 지원할 계획임.

□ 베트남 녹색성장 마스터플랜은 우리나라의 '녹색성장 5개년 계획' 모델을 기초로, 국별 발전단계, 기술 수준 등을 고려하여 베트남 실정에 맞도록 조정하고, 주재국 핵심 경제개발 계획인 'SEDP(Social Economic Development Plan) 2011–2015'와 연계 지원함으로써 주재국의 개발 목표에 동 사업을 일치토록 사업 방향을 설정함.

□ 베트남의 녹색성장을 위한 마스터플랜 수립과 함께 전담기구 설립, 전문가 파견, 초청 연수 등을 진행할 예정임. 이번 MOU는 베트남 정부가 국가개발 전략의 하나로 지속가능한 개발을 위한 국가 녹색성장 전략을 마련하여 한국에 녹색성장 전략과 계획 경험에 대한 지원을 요청해 왔다는 점이 주목할 만함.

4. 녹색 ODA 개념 및 분류

1) 녹색 ODA 개념

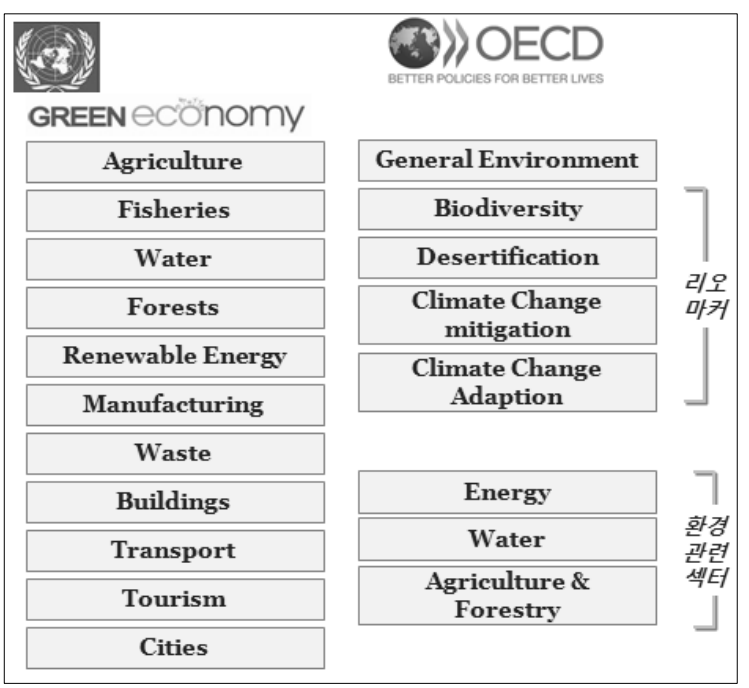
"녹색 ODA"라는 용어는 아직 전 세계적으로 명확한 범주나 개념적 정의가 정립되어 있지 않으며, 주요 공여국들은 주로 "환경"이나 "기후변화 ODA" 용어를 주로 사용하고 있다. 현재

는 OECD의 리오 마커(Rio Marker)*[2] 등 관련 섹터의 통계를 집계하기 위한 노력이 이어지고 있다. 녹색 ODA에 대한 개념 정립이 어려운 이유는 녹색 ODA의 개념이 여러 분야에 포괄적으로 적용될 수 있기 때문이며, 주요 국제기구들 또한 다양한 영역을 녹색의 범위에 포함시키고 있기 때문이다.

한편, 우리 나라가 사용하고 있는 2012년 5월 녹색성장위원회에 의해 녹색 ODA는 아래와 같이 정의하고 있다.[3]

- ○ 화석연료의 사용을 축소하고 환경 친화적인 기술과 산업을 경제성장의 동력으로 육성함으로써, 지속가능한 발전 도모
- ○ 에너지・자원 이용의 효율성을 높이고 자원순환을 촉진하는 경제・사회구조로 전환
- ○ 기타 OECD 환경마커 혹은 리오마커 기준을 충족하는 활동

〈그림 7〉 UNEP 및 OECD 녹색사업 분류



2) Rio Marker : 3대 환경협약(기후변화, 사막화방지, 생물다양성) 관련 개도국에 대한 ODA 제공 내역을 DAC 회원국이 CRS(Creditor Reporting System)로 통보

3) 녹색성장위원회, 「글로벌 녹색성장 확산을 위한 녹색 ODA 발전방안」, 2012.5월

〈그림 8〉 환경마커 및 리오마커 개념

구분	개념
환경 마커	◇ 환경에 대한 원조 ① 수원국, 지역 혹은 목표 집단의 물리적·생물학적 환경 개선을 가져오는 활동 ② 제도 구축 및 역량 개발을 통해, 환경적 고려를 개발 목표에 통합시키는 구체적인 활동
리오 마커	◇ 생물 다양성 관련 원조 ① 생물다양성 보존, ② 생물다양성 구성요소의 지속가능한 활용, ③유전자원 활용 혜택의 공정하고 형평성 있는 분배 촉진 ◇ 기후변화 관련 원조(완화, 적응) ① 기후변화 완화 : 온실가스배출을 감축 혹은 제한하는 활동 ② 기후변화 적응 : 적응·회복 능력을 유지, 증대하는 활동 ◇ 사막화 관련 원조 건조, 반건조 및 반건조 습윤지역의 사막화를방지하거나, 가뭄으로 인한 영향을 완화하는 활동

최근 국제사회에서 2012년 RIO+20에서 "녹색 경제" 개념이 부각되면서 경제 분야 전반의 친환경적 노력을 강조 하고 있다. UNEP는 녹색경제(Green Economy) 및 OECD는 녹색성장(Green Growth) 등을 표방하면서 지속가능한 개발의 구체적 이행 전략으로 정책개발 및 연구, 지식 네트워크 등에 최근 적극 참여하고 있다.

2) KOICA 녹색 ODA 분류

녹색 ODA 대상 범위는 상기 녹색 ODA 기준에 해당하는 OECD 환경 및 리우마커 등 정책 마커의 정의를 준용하여 KOICA 차원의 녹색 ODA 사업 대상 범위, 기준을 아래와 같이 설정하였다.

1) 일반 환경 ODA : 환경 오염방지, 보호, 관리 등 환경 문제 개선 및 해결
2) 기후변화 ODA : 기후변화 문제 대응을 위한 기후변화 적응 및 완화
3) 농림수산 ODA : 자연환경을 보전하고, 이를 친환경적으로 활용하는 산업 지원
4) 개발녹색화 ODA : 환경적 지속가능성 확보를 위한 포함하는 기타 지원

상기 기준에 따라 주요 개념에 따라, 환경, 물, 저탄소에너지, 농림수산, 기타 등 주요 녹색 ODA 섹터별 CRS 코드와 연동되는 분류 기준 및 주요 사업을 아래와 같이 제시함으로써, 향후 녹색 ODA 실적 통계, 관련 정책 개발 등에 활용해 나갈 예정이다.

〈표 5〉 KOICA 녹색 ODA 분류 및 해당 사업

분야	분류 (CRS코드 기준)	해당사업
환경	• 환경 정책 및 관리 • 환경 교육 및 연구 • 생물권 보호 • 생물종 다양성 • 폐기물 관리 및 처리 등	– 환경오염 개선/방지 마스터플랜 수립 – 지역주민 대상 환경교육 센터 구축 – 생물다양성 보전 역량강화 – 폐기물 매립장 건립 실시설계 – 자원순환형 생태공원 기반구축
물	• 수자원 정책 및 관리 • 기초 식수 공급 및 위생 • 상하수도 시설 • 하천 유역 개발 • 홍수 방지 및 제어 등	– 통합수자원관리 GIS 구축 – 지하수 개발 및 식수개발 – 지역 식수위생환경 개선 – 배수시설 마스터플랜 및 실시설계 – 상수도 시스템 구축 타당성조사 – 하천유역 홍수 예경보 시스템 구축
저탄소 에너지	• 에너지 정책 및 관리 • 발전 및 재생에너지 • 에너지 교육 및 연구 • 수력발전, 태양 에너지, 풍력, 해양에너지, 바이오매스 등 * 신재생에너지 관련	– 에너지 분야 역량강화 – 배전 손실감소 및 자동화 시스템 구축 – 태양광 효율향상 연구시설 구축 – 국가 재생에너지 마스터플랜 수립 – 태양광 발전소 건립 – 폐잔재를 활용한 바이오에너지 생산
농림수산	• 농림수산 정책 및 관리 • 농림수산 개발 • 농업용 수자원 • 식량 생산 등	– 친환경 농업 기술 및 산업기반 지원 – 저수용 댐 및 관개수로 건설 – 해양 양식장센터 건립 – 농작물 생산성 향상 역량강화 – 기후변화적응 시범온실 지원 – 산림보전 및 관리 역량강화
기타	• 일반 ODA의 녹색화 • 기타 관련 분야 등 (녹색성장, 말라리아 퇴치, 재난방지 및 대비 등)	– 국가 녹색성장 마스터플랜 수립 – 기후변화에 따른 매개모기질병 방지 – 기상위성 데이터수신분석 시스템개발 – 기후변화적응 지역 GIS 구축

5. 국제 사회 및 한국의 녹색 ODA 현황

1) 국제 사회의 녹색 ODA

기후변화 및 녹색성장 관련 이슈는 전 지구적인 문제로서 한 국가의 힘으로 달성하기는 어려우므로 국가 간 협력이 필요하다. 특히 2008년 기후변화당사국총회 이후 국제 기구 및 선진국들은 개발도상국의 기후변화 및 환경문제, 지속가능한 개발을 지원하기 위한 대규모 신규 추가 재원(new and additional)을 공약하고, 기후변화 대응에 특화된 각종 이니셔티브 사업을 본격적으로 실시하고 있다.

〈표 6〉 주요 공여국의 기후변화기금(2008–2012)

국가	기금	규모(백만불)	기간
일본	Cool Earth Partnership	10,000	'08–'12
영국	Environmental Transformation Fund	1,182	'08–'10
독일	International Climate Initiative	764	'08–'12
호주	International Foreign Carbon Initiative	132	'07–'11
스페인	UNDP–Spain MDG Achievement Fund	114	'07–'10
노르웨이	Climate and Forest Initiative	연간 500	'08–
한국	East Asia Climate Partership	20	'08–'12

2009년에 코펜하겐 정상회의 합의에 따라 선진국이 2010년~2012년 매년 100억달러씩 3년간 300억불의 Fast Start Finance(FSF) 단기 재원의 지원 기간을 약속하였으며, 당사국총회 제17차 더반회의 및 18차 카타르 결과로, 2013년 이후부터는 사무국이 한국에 유치된 녹색기후기금(GCF)을 통해 2020년까지 연간 1천억달러의 장기재원(long term finance) 마련을 조달하여 개도국의 기후변화 적응과 완화에 지원키로 약속 하였다.[4)]

4) '2013~2020년까지 매년 1000억달러'라는 문구에 대한 해석을 놓고 논란이 많은 상황이다. 개도국들은 2013년부터 매년 1000억달러씩 8년간 조성해 총 8000억달러를 조성한다는 의미로 해석하고 있다. 반면 선진국들은 현재 100억달러 수준에서 매년 단계적으로 올려 2020년부터 매년 1000억불 수준으로 간다는 의미로 풀이하고 있다. 제18차 UNFCCC 당사국 총회에서는 일부 개도국은 2015년까지 600억달러 지원을 문서로 약속하라고 요구했으나, 선진국들은 '2013~2015년은 최소한 긴급자금(fast start finance) 기간의 평균 이상을 지원하도록 노력한다'는 문구를 결정문에 포함하는 수준에 그쳤다

〈표 7〉 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 국제사회의 주요 기금

기금의 목적	기금 종류
기후변화 완화	• 탄소기금(Carbon Funds) • 산림탄소파트너십기구(Forest Carbon Partnership Facility) • 탄소파트너십기구(Carbon Partnership Facility)
기후변화 적응	• 최빈국기금(LDC Funds) • 적응기금(Adaptation Fund) • 지구재해감소및복원기구 (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery)
기후변화 완화 및 적응	• 지구환경금융(Global Environment Facility) • 기후투자기금(Climate Investment Funds) • 특별기후변화기금(Special Climate Change Fund)

자료: World Bank(2010) 편집

2) 정부의 녹색 ODA 현황

정부는 2009년 7월 국가 녹색성장 전략 및 5개년 계획을 통해 세계적인 녹색성장 모범국가 구현을 위하여 2020년까지 녹색 ODA 규모를 전체의 30%까지 확대키로 하였다. 본 계획의 일환으로 코이카는 아시아 개도국의 기후변화대응 및 녹색성장 이행을 위하여 "동아시아기후파트너십"(East Asia Climate Partnership, 이하 EACP) 사업을 2008-2012년간 2억불 규모로 수행하였다. 이는 대한민국 최초의 대 개도국 기후변화분야 국제 이니셔티브 사업으로서, 본 사업을 통해 한국의 개도국 기후변화 대응 관련 글로벌 노력에 동참하고, 녹색성장 선도국으로서 국격 제고에 이바지 하는 동시에, "글로벌 녹색성장 연구소"(Global Green Growth Institution, 이하 GGGI)국제기구화 및 "녹색기후기금"(Green Climate Fund, 이후 GCF) 기금 유치 홍보 등에도 기여한 대표적인 기후변화 대응사업이다.

한국 정부는 개발도상국의 지속 가능한 성장 정책 수립을 지원하는 GGGI를 2009년 설립하여 전 세계 공조에 이바지 하였다. GGGI는 2012년 국제기구로 전환됨에 따라, 향후 개도국의 녹색성장 전략 및 정책 연구에 주도적 역할을 수행할 것으로 예상된다. 2012년에는 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)에서 EACP 사업의 후속으로 글로벌 녹색성장 파트너십(Global Green Growth Partnership)을 발표하고, 개도국의 녹색성장 및 지속가능발전을 위해 2020년까지 50억불 지원을 약속하였다. 또한 향후 한국 정부는 전략(GGGI, 글로벌녹색성장연구소), 기술(GTC, 녹색기술센터), 재원(GTC, 녹색기후기금)이 유기적으로 작동하는 그린 트라

이앵글(Green Triangle)을 제안함으로써, 한국이 개도국 기후변화 해결을 위한 글로벌 선도 체계를 제시함으로써, 한국의 녹색 리더십을 보여주는 계기가 되었다.

'12년 10월 송도에서 열린 GCF(녹색기후기금) 2차 이사회를 통해 인천 송도시가 사무국으로 선정되었다. 저개발국의 기후변화 대응과 녹색경제 달성을 목표로 GCF는 2020년까지 1,000억 달러 규모의 기금이 조성될 예정이다. 향후 녹색 ODA의 상당부분은 새로 출범하는 GCF 재원으로 사용될 것으로 전망되고 있다. GCF의 한국 유치는 기후변화 재정·금융의 중심지로 도약하는 계기를 마련하는 계기가 되었으며, 이를 통해 한국이 선진국과 개도국간의 가교적 역할 및 개도국의 녹색성장을 견인하는 글로벌 리더로서 전 세계의 주목을 받고 있다.

최근에는 녹색성장 정책과 지식, 정보의 공유를 위한 국제네트워크도 구축되었다. 2012.1.17 멕시코에서 GGGI, OECD, UNEP, World Bank 등 4개 국제기구가 녹색성장 이론 및 정책 등에 관한 연구를 목적으로 '녹색성장지식플랫폼'(GGKP : Green Growth Knowledge Platform)을 구축키로 양해각서를 맺었다. 녹색 성장과 녹색 경제를 각각 조직의 주요정책으로 표방한 OECD와 UNEP, 기후변화 재원의 핵심이자 GCF 기금 관리 주체인 WB가 함께 GGGI와 연합함으로써, 아직 이해도가 낮은 녹색성장 관련 지식과 정보를 총합하고, 녹색 성장의 글로벌 컨센서스 공유 및 다양한 정책 사례를 제시함으로써, 녹색성장 인식 제고와 이행 방안에 크게 기여할 것으로 기대된다.

주요 녹색 다자기금에 대한 기여도 확대되고 있다. 지구환경기금(GEF)에 2010-2014년 750만 달러, 아시아개발은행(ADB) 미래탄소펀드 2010-2013년 2,000만 달러, 세계은행(WB) 한국 녹색성장협력 신탁기금 설치 2012-2015년 4,000만 달러 등을 포함하였으며, 최근 GCF 유치 조건으로서 2012년 200만 달러 지원에 이어 2013년부터 매년 100만 달러씩 2019년까지 700만 달러의 운영비를 지원하고, 2014년부터 4년간 매년 1천만 달러씩 총 4천만 달러를 기여하기로 약속하였다.

6. 동아시아기후파트너십 성과 및 교훈

가. 동아시아파트너십 사업 현황

2008년 7월 G8 확대정상회의에서 우리 정부는 녹색성장 ODA 사업 확대를 통해 개도국의 기후변화 대응 지원 및 녹색성장 선도국가로서의 성숙한 세계국가 이미지 구현을 목표로, 2012년까지 5년간 총 2억불 규모의 "동아시아기후파트너십(EACP : East Asia Climate partnership)" 사업을 추진키로 국제사회에 공약하였다.

주요 전략으로 ① 기후변화 대응(파트너국가의 기후변화 적응·완화·대응 능력 강화), ② 녹색성장 공유(파트너국가와 경제성장·기후변화 대응의 선순환 형성 및 신성장 패러다임으로 녹색성장 전략을 파트너국가와 공유 ③ 국제협력 강화(기후변화 대응 파트너십으로 역내 국제협력 제고)이다.

중점 지원 분야로서 아시아의 니즈, 우리의 역량 비교우위 등을 고려, 선택과 집중을 통한 5개 분야 ①물 관리 ②저탄소 도시 ③저탄소 에너지 ④산림 ⑤폐기물의 중점 지원분야를 선정함으로써, 아시아의 기후변화 문제해결에 다각도로 기여하였다. 대상 국가는 중국, 인도 등을 제외한 아시아 개발도상국 전체를 대상으로 하였으며, 물랜드마크사업, 프로젝트형 등 주요 개발 사업은 10개국 20건 중심으로 수행하였다.

동아시아기후파트너십(EACP) 주요 사업유형은 물랜드마크사업, 프로젝트형 사업, 국내 초청연수 사업, 기타 파트너십 및 인식증진 사업 등 개도국 기후변화 대응을 위한 종합 프로그램형 지원 사업으로서 다양한 사업 형태를 활용하여, 지원 효과성 및 각 사업간 시너지 효과 향상을 도모하였다.

〈표 8〉 동아시아기후파트너십 주요 현황

【 물관리랜드마크사업 】
- ○ 몽골, 필리핀, 아제르바이잔 3개국에 총 7,054만불을 투입하여 수원국 물문제의 종합적 해결을 위한 대규모 사업 지원

【 프로젝트형 사업 】
- ○ 10개국 대상, 17개 프로젝트형 원조(총 574억원) 사업으로서, 저탄소에너지, 물관리, 산림 및 폐기물, 저탄소도시 순으로 지원되었음. 상기 물랜드마크 사업 포함시 물분야가 최우선 지원 분야임.

물관리	저탄소에너지	저탄소도시	폐기물	산림
3국 3건	7국 7건	1국 1건	3국 3건	3국 3건
950만불	2,100만불	200만불	850만불	890만불

【 국내 초청 연수사업 】
- ○ 물관리 과정, 산림 과정, 녹색성장 과정 등 한국의 비교우위 분야 중심으로 16개 과정을 운영, 고위급 및 정책 결정자 등 203명 초청을 실시하여 정책 노하우 전수

【 기타 파트너십 및 인식증진 사업 】
- ○ 글로벌 녹색성장연구소(GGGI) 3개년간(2010–2012) 사업비 지원
- ○ ADB, ESCAP, UNEP, IMO등과 협력확대를 위해 13건 사업 진행
- ○ 동아시아기후포럼(글로벌녹색성장서밋으로 '11년부터 확대) 4회 등 실시
- ○ 아시아 개도국 기후적응 정책연구 등 연구개발 20건
- ○ 국내외 홍보 등 녹색성장 인식증진 실시

나. 동아시아파트너십 사업 성과

한국 정부의 녹색성장 및 글로벌 녹색성장 파트너십에 대한 대표적인 이니셔티브로 아시아 녹색성장과 국제 협력개발을 위한 선진국-개도국 간 가교 역할을 수행하였으며, 파트너 국가의 경제성장과 삶의 질 향상을 추구하며, 기후변화 대응과 지속 가능한 성장 추구를 위한 공적 개발원조 사업으로 의미가 크다고 할 수 있다. 주요 사업 성과는 아래와 같이 제시할 수 있다.

❑ **우리 정부의 기후변화 및 녹색성장 의제 선도국으로서 녹색 리더십 확보 및 국제적 위상 제고에 기여**

○ UN 기후변화협약 COP16~18차 회의 등에서 EACP Side Event, 부스 운영 등으로 한국의 녹색 리더십 홍보
'09~'11년 언론보도 155건 (국내 : 141 /국외 : 14), 보도자료 배포 14회, 인터뷰 15건, 기획기사 2건 등

○ 한국의 GCF 유치 활동, GGGI 국제기구화 등 기반 마련

○ 다양한 국제기구들과 협력 사업을 통해 역내 정책결정자들의 기후변화 의제화 역량 강화, 개도국의 국가전략 입안 지침 제공, 국별 및 지역별 대응 역량 강화 등 도모

❑ 우리 나라 녹색 ODA의 양적 및 질적 확대에 기여

○ 동아시아기후파트너십사업 추진 이후, KOICA 사업 중 녹색 ODA비중이 '08년 8.6%에서 '10년 13.6%, '13년 15%로 상승

○ KOICA 녹색 ODA 사업비 중 신재생에너지 분야 비중은 0%('09)→23.7%('10)로 급증하는 등 녹색성장 및 기후변화 분야 지원 사업 증대

❑ 우리나라 녹색성장의 비교우위 5대 분야에 대한 전략적 선택과 집중을 통한 프로그램 사업으로서의 성과 제고

○ 컨설팅을 통해 5대 중점분야(물, 저탄소에너지, 저탄소 도시, 산림・바이오매스, 폐기물) 선정 및 물랜드마크사업을 통해 사업 가시성 및 효과성 극대화

○ 다양한 형태의 사업수행(프로젝트형, 국제기구사업, 연구개발, 홍보, 대규모 물 관리 사업) 및 연계 등을 통해 프로그램형 사업수행 기반을 구축함

❑ 녹색분야 신성장동력 분야 우리 기업의 개도국 진출지원에 기여

○ 물・신재생에너지 등 5대 분야 관련 기업 등 우리 기업의 ODA 사업을 통한 진출(중소기업 28개사, 대기업 5개사 프로젝트 사업 참여)

❑ 대 개도국 녹색 ODA 지원 전문성 심화 및 조직역량 강화

○ KOICA는 기후변화 관련 사업 전담조직을 구성하여 EACP 사업을 수행하는 등 녹색 ODA 수행에서의 선도적인 역할을 수행하였음

○ 녹색 ODA에 대한 통계실적 정리, 연구 및 가이드라인 수립 등 기후변화 및 환경 ODA 수행 현황 분석 및 전략 수립 기반을 마련

다. 사업 교훈 및 과제

EACP 사업은 영국, 일본 등 타 공여국과 비교하여, 지원 예산 규모는 크지 않지만, 여러 가지 개도국 기후변화 지원, 국격 제고 효과 등 다양한 성과 외에 지난 5년간 사업 수행을 통한 주요 교훈 및 향후 과제를 아래와 같이 제시함으로써, 향후 유사 사업 수행에 시사점을 제공할 수 있다.

❑ **유 · 무상을 포괄한 국가 차원의 녹색 ODA 이행 로드맵 부재로 인해 전략적이고 통합적 접근 미흡**

○ 국별지원계획(CPS), 부처 간 조정, 통계 관리 등 국가 원조체계의 총괄틀 내에서 녹색 ODA 추진 필요

○ 녹색기후기금(GCF) 유치, GGGI 국제기구화 등 우리나라의 국제적인 녹색 리더십 활동과 연계 강화

☞ ODA 정책 총괄기구인 국제개발협력위원회(위원장 : 국무총리)을 통해 “국가 녹색 ODA 로드맵(2013-2020)” 수립 필요

❑ 우리측 녹색 ODA 계획과 수원국의 녹색 정책 및 수요와 불일치할 경우, 지원 효과 저하

○ 국별로 상이한 녹색분야 정책, 시장 수요 등에 대한 고려를 바탕으로 지원 전략 수립 필요

○ 선진 공여국의 유사 양자 이니셔티브에 비해, 지원 규모 및 대상 지역 등이 제한적

– 국별 소규모 시범 사업(pilot project) 보다 성과 중심의 중점 국가 중심의 대규모 프로그램(program) 사업 필요

☞ 국별 수요 발굴 등 원조 효과를 극대화할 수 있는 정책 및 시장 조사 등 개발 컨설팅을 활용, 우수 프로그램 발굴 필요

❑ **사업 초기에 사업수행기관('08년 지경부→'09년 외교부) 변경, 복잡한 의사결정 체계 등으로 시행 착오 및 사업 지연 발생**

○ EACP 조정위원회(총리훈령)를 통한 복잡한 정책결정 구조로 인해 부처간 의견 조정 및 사업승인 지연 발생

○ 이로 인해 매년 공약 예산의 연 내 집행에 차질이 발생하여 예산 이월 등이 발생하는 등, 정책 결정구조와 예산 집행계획(사업 프로세스) 간의 괴리 발생

☞ 사업 초기 전략 수립시 사업 거버넌스, 정책 결정 단순화, 각 파트너십 주체의 역할 명확화, 예산과 정책연계 등 필요

❑ 사업 수행 전후의 전체 프로그램 레벨의 성과 측정을 위한 전체 성과 평가틀 (Program Impact Framework) 필요

- ○ 녹색 ODA 패키지 사업 수행시, 사업 초기에 사업을 통한 지원 효과 관련 평가 요소, 정량 및 정성적 Indicator 개발 필요
- ○ 사업 이행 단계에 모니터링 및 중간 성과 평가를 하여, 문제점 개선 및 교훈 피드백을 통해 사업 효과성 제고 필요

❑ '12년 EACP 사업 종료에 따라, '13년 이후 중장기적인 추가 재정 투입계획 부재시 정부 녹색 ODA 목표 달성 불가능

- ○ 녹색 ODA에 대한 개도국의 낮은 수요 감안시, 2020년까지 녹색 ODA 30% 달성은 쉽지 않을 전망
- ○ '12.5월 RIO+20에서 국제적 공약으로 발표한 글로벌녹색성장파트너십(GGGP)에서 발표한 2020년까지 녹색 ODA 50억불까지 확대 방안 필요

☞ GCF를 유치한 국제 녹색성장 선도국으로서의 리더십 발현을 위하여, 기존의 ODA 재원 외에 신규 추가 재원 투입을 통한 기후변화 특별 이니셔티브 사업 필요

7. 향후 KOICA 녹색 ODA 방향

향후 녹색 ODA의 체계적인 추진을 위해 국제개발협력위원회(위원장 : 총리) 중심의 범정부 ODA 통합추진체계하에 전략적 녹색 ODA 추진체계를 마련할 계획이다[5]. 총리실, 기재부, 외교부 등 관계부처 및 KOICA・수출입은행 등 유관기관이 참여하는 "녹색 ODA 추진협의회"를 국제개발협력 실무위원회 산하 협의회로 설치하고, 매년 추진 결과를 국개위에 보고토록 할 예정이다. 이는 기존의 2008-2012년 녹색성장위원회가 주도로 추진되었으나 2013년 이후에는 전체 ODA의 틀 내에서 녹색 ODA가 다뤄질 예정이다.

KOICA는 2012년 EACP 종료 이후 2013년부터 ① 정부의 글로벌녹색성장 파트너십 사업과 ② KOICA 자체 녹색 ODA 추진 등 2가지 방향으로 추진할 예정이다.

5) 제17차 녹색성장위원회 및 제8차 이행점검결과 보고대회, 글로벌 녹색성장 확산을 위한 녹색 ODA 발전방안, 2012.5.2

〈표 9〉 녹색 ODA 추진체계 구성(안)

	기 존		변 경
녹색 ODA 전반	■ **녹색위 중심** (별도 녹색 ODA 조정위원회 부재) – 무상 : 외교부(KOICA) – 유상 : 기재부(수은)	⇒	■ **국제개발협력위원회** (위원장 : 국무총리) ■ **실무위원회** (위원장 : 국무차장) ↑ (보고) ■ **녹색 ODA 추진협의회** *** 위원장 : 총리실 1급** *** 소속 : 총리실** – 무상 : 외교부(KOICA) – 유상 : 기재부(수은) – 유·무상, 양자·다자 및 민관사업 등 연계
EACP	■ **EACP 조정위원회** * 위원장 : 국무총리실장 * 소속 : 녹색성장위원회		

첫째, '12.5월 RIO+20에서 2020년까지 녹색 ODA 50억불까지 확대를 국제적 공약으로 발표한 글로벌녹색성장파트너십(GGGP) 이행을 위해서 국무총리실, 녹색 ODA 유관 부처 등과 협의해 나갈 예정이며, KOICA는 동아시아기후파트너십의 사업 경험 및 성과를 바탕으로 사업 기획 및 수행에 주도적인 역할을 수행해 나갈 예정이다.

둘째, 녹색 ODA 활성화를 위해 개발협력사업 전반의 Cross-sector적 고려와 녹색 ODA 사업으로서의 Sector적 측면을 동시에 고려한 Two-track approach를 통해 '13년부터 정부 장기 목표인 2020년 녹색 ODA 30% 목표 달성을 위해 적극 추진해 나갈 계획이다. 이는 녹색 ODA 브랜드화를 통해 기후변화 및 환경 분야사업의 체계적 관리 및 사업 강화 기반을 마련하고, 전 코이카 개발원조 사업에 대한 ODA 녹색화를 포함한 환경 주류화를 통하여, 환경 및 기후변화적 요소를 개발협력 정책에 적극 반영해 나갈 예정이다.

※ ODA 사업의 녹색화 사례

- **(교육·의료 분야)** 인프라 지원시 빗물 저장시설 및 신재생에너지 발전시설 설치, 친환경 자재·고단열재 사용한 에너지효율 제고 등
- **(농업 분야)** 토양침식방지 위한 피복작물 재배법 전수, 효율적인 물사용을 위한 수리시설 지원, 토양 유기영양분 공급 확대 등

참고문헌

국내 문헌

임소진, 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안(KOICA, 2012)

이택근, "녹색 ODA 분류기준,"『국제개발협력』 2011년 제3호 PP. 194-206

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

전병성 외 9인, 『동아시아 개도국 기후변화유발 재해경감 및 GAP 극복방안 연구』(환경과문명, 2012)

유창민 외 8인, 『KOICA 녹색 ODA 활성화를 위한 마스터플랜 수립 연구 용역』(삼일회계법인, 2012)

정회성 외 9인, 『녹색 ODA 현황분석 및 활성화 방안 연구』(환경과문명, 2012)

『녹색성장 더 큰 대한민국』 (대통령직속 녹색성장위원회, 2012)

국외 문헌

Richard Samans, Green Growth and the Post-2015 Development Agenda(GGGI, 2013)

OECD DAC, Putting green growth at the heart of development, 2013.4

Myung-Kyoon Lee, Green ODA : A better use of ODA for Green Growth, (GGGI,2012)

DARA, Climate Vulnerability Monitor 2nd Edition, 2012

UNEP, Moving Towards a Green Economy : Pathways for sustainable development and Poverty eradication, 2012

OECD DAC, Green Growth and Developing Countries : Consultation Draft, 2012.6

UNEP, Why a Green Economy Matters for the Least Developed Countries, 2011

OECD DAC, Towards Green Growth, 2011

Ⅳ. 지역 포커스

1. 아세안 내 개발격차감소와 역량개발 관점으로 본 KOICA의 CLMV 지역 지원전략
문 상 원 (KOICA 지역총괄팀 팀장) · 이 하 늘 (KOICA 동남아시아1팀 지역연구원)

2. 농업분야의 동남아 개발 수요와 한국의 ODA 추진방향 모색
김 태 윤 (대외경제정책연구원 부연구위원)

아세안 내 개발격차감소와 역량개발 관점으로 본 KOICA의 CLMV 지역 지원전략

문 상 원 (KOICA 지역총괄팀 팀장) · 이 하 늘 (KOICA 동남아시아1팀 지역연구원)

목 차

Ⅰ. 들어가는 말

Ⅱ. CLMV 개발과제
1. 2015 아세안 경제공동체 출범
2. 경제통합의 전제조건 : ASEAN-6와 CLMV의 개발격차 해소

Ⅲ. 빈곤에 대한 2가지 관점과 개발격차
1. 경제개발과 역량개발
2. CLMV의 경제적 빈곤과 아세안 내 개발격차
3. CLMV의 다차원적 역량현황과 지역 내 개발격차

Ⅳ. KOICA의 CLMV 지원전략
1. KOICA의 對 CLMV 협력목표와 전략
2. 5대 중점협력분야 : 5대 분야 핵심역량 강화
3. 향후 CLMV 사업의 지역과제 접근방법
4. 국별 지원전략 및 실행사업

Ⅰ. 들어가는 말

우리나라의 공적개발원조에 있어서 아시아 국가 지원 비중은 65%로 24개 OECD 회원국 중 가장 높다[1]. 이는 우리나라 정부가 지리적 근접성, 문화적 친근성 등을 바탕으로 한 긴밀한 협력관계를 토대로 최우선 중점지원 기조를 유지한다는 방침 하에 아시아에 대한 지원 비중을 가장 높게 설정하고 있는 데 기인한다.[2] 실제로 우리나라 정부의 아시아 중심 방침은 신아시아 외교구상(2009.3), 일정 지역에 기반을 두고 실시하는 최초의 포괄적 다자 이니셔티브인 동아시아 기후 파트너십 (2008.7) 등 아시아 국가에 대한 지원과 협력을 강화하는 내용의 정책으로 구체화 되었다. 중점협력국 26개국 중 11개국이 아시아국가인 것 역시 이러한 정부 정책을 반영한다.

아시아 국가 중 가장 중요한 국가는 아세안국가이며, 이 중 저소득국 국가들인 CLMV에 대한 ODA비중은 점차 확대, 증가하고 있다(표1).

〈표 1〉 최근 5년간 우리나라 아시아 및 메콩유역국(CLMV) 지원실적

(단위 : 백만불)

	2006	2007	2008	2009	2010
전체	376.1	490.5	539.2	581.1	900.6
아시아	227.6	300.0	281.4	313.5	587.2
CLMV	46	78.36	103.83	101.67	164.36
아시아내 CLMV 비중	**20.2%**	**26.1%**	**36.9%**	**32.4%**	**28%**
미얀마	8.5	0.5	4.4	2.0	3.2
라오스	13.6	17.9	11.6	25.1	27.7
베트남	10.1	24.7	53.2	57.5	96.0
캄보디아	13.8	35.3	34.7	17.0	37.3

* 출처: 수출입은행 ODA 통계

동 지역에서 가장 활발하게 활동하는 아시아 공여국인 한국을 포함한 일본, 중국 등 대부분의 공여기관들은 국별 접근을 택하고 있다. 현재 한국은 26개 중점협력국에 대해 국가협력전략(Country Partnership Strategy; 이하 CPS) 수립을 통해 국별 맞춤형 협력프로그램을 지

1) 2008-2010년 기준, DAC 회원국 평균은 39%이며, 2위 호주(58%), 3위 일본(57%)순이다.

2) 총리실 국제개발 선진화전략에 따르면 아시아에 대한 비중은 55%내외로 설정함

원하고 있다. 캄보디아(Cambodia), 라오스(Lao PDR), 미얀마(Myanmar), 베트남(Vietnam)으로 구성되는 CLMV 국가 중 캄보디아, 라오스, 베트남은 중점협력국이며, 미얀마는 아직 중점협력국은 아니지만, 빠른 시일내에 중점협력국이 될 확률이 매우 높은 국가이다. 캄보디아와 베트남은 이미 기 수립된 CPS를 중심으로 사업이 진행되고 있고, 라오스 CPS는 현재 수립중이다. 물론 한국정부는 2009년 한아세안 특별정상회의 외에도, 메콩유역국가 중심의 한·메콩 외교장관회의를 별도로 개최하여 상호번영을 위한 한-메콩 간 포괄적 파트너십 구축에 대한 한강선언[3](이하 한강선언)을 채택하는 등 역내 빈곤퇴치와 개발격차 해소 지원을 위한 동 지역에 대한 정책을 제시하여 왔다. 하지만 이러한 정책적 흐름은 지역전략에 기반을 둔 것이기 보다는 여전히 국별 CPS에 기반을 둔 측면이 강하다.

반면, 세계은행, UNESCAP 등은 아시아태평양이라는 조금 더 큰 틀 안에서 동 지역에 접근하고 있다. 호주(AusAID)의 경우 동아시아 지역에 CLMV 국가와 중국, 몽골, 북한, 필리핀, 동티모르를 포함시키고, 거버넌스와 경제협력에 초점을 두면서 아시아태평양 경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation; 이하 APEC), 동남아시아 국가연합(Association of South East Asian Nations; 이하 ASEAN) 등 지역공동체와의 협력프로그램을 진행하는 방식으로 지역단위 사업을 국별 사업과 병렬진행하고 있다.

사실 동남아시아 지역 중에서도 메콩유역국가는 하나의 주체로써 접근할 수 있을 정도로 국가 간 연관관계 및 경제·정치·문화·역사·지리적 공동요소가 다분하다. 뿐만 아니라 경제·사회 발전이라는 부분에 있어서 당면하고 있는 개발과제도 비슷하다. 이로 인해 아시아개발은행(Asian Development Bank; 이하 ADB)은 일찌감치 광역 메콩강유역개발(Greater Mekong Subregion Program; 이하 GMS) 프로그램을 출범시켜 이들 국가의 경제협력에 집중 지원하고 있다. 최근에는 미국이 메콩유역 인근국가 5개국에 초점을 맞춘 Lower Mekong Initiative를 출범시켜 교육, 보건, 환경, 인프라 4개 중점분야를 중심으로 협력을 강화시키고 있는 추세이다.

이렇듯 메콩유역국가들은 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에, 이들 중 공여국으로 전환한 태국과 중국을 제외한 CLMV 국가에 대해 국가별 접근을 넘어서 지역에 대한 지원 전략을 수립하는 것도 고려할 필요가 있다. 특히 CLMV는 최근 아세안경제통합 등 역사적 사건을 앞두

3) 한강선언은 한-메콩간의 전략적 동반자 관계 강화와 메콩의 지속가능한 개발에 대한 기여를 약속하는 개발협력을 주요 의제로 삼고, 개발협력의 6대 분야로 인프라, 정보통신기술(ICT), 녹색성장(산림 및 환경), 수자원 개발, 농업/농촌 개발, 인적자원개발을 선정하였다.

고 공동으로 해결해야하는 뚜렷한 개발과제에 당면하고 있다. 따라서 이들 국가에 대한 개별 사업을 기획할 때 지역과제와의 연계성 및 지역개발에 대한 기여도를 함께 고려하면 파급효과를 증진시킬 수 있는 개선의 여지가 있다. 따라서 동 지역전략을 통해 최근 심화되고 있는 지역주의(regionalism) 및 지역공동 개발과제의 관점에서 KOICA의 비전이자 새천년개발목표의 첫 번째 목표인 빈곤 감소에 기여할 수 있는 가장 효과적 접근법에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

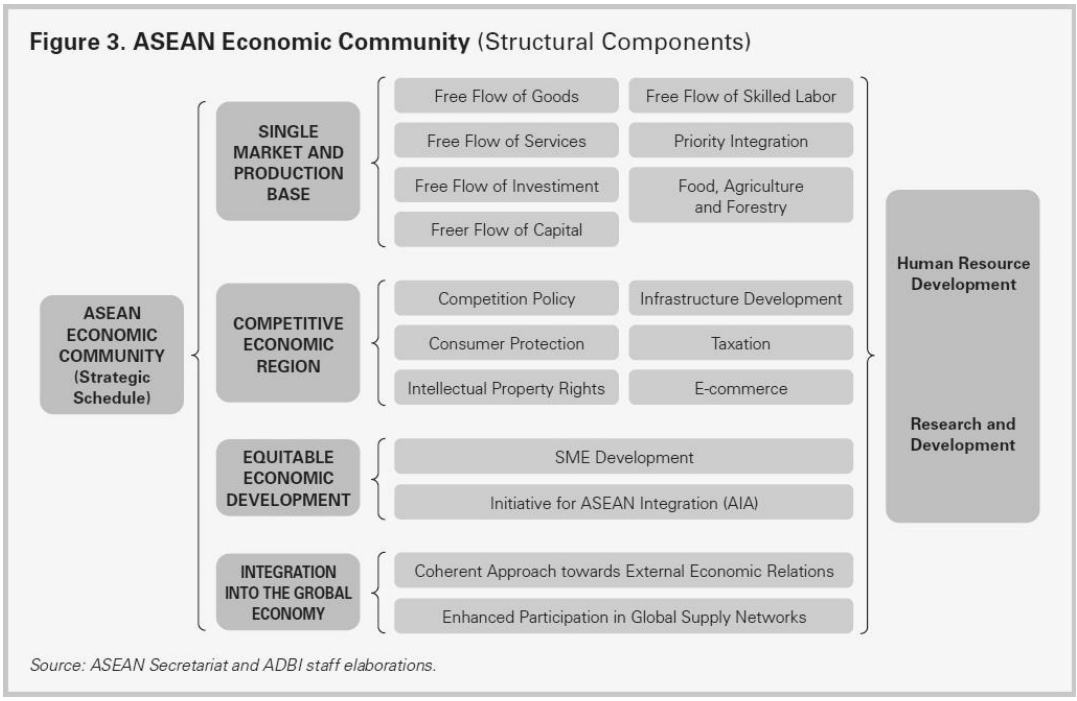
Ⅱ. CLMV 개발과제

1. 2015 아세안 경제공동체 출범

아세안 지역은 지정학적 중요성과 차세대 유망시장으로서 성장잠재력이 높아 최근 국제적으로 주목받고 있는 지역이다. 동남아시아 국가연합인 ASEAN은 초기 1960년대 정치적 평화를 위한 목적으로 설립되었으나, 급속한 세계화 속에서 동남아 지역을 둘러싼 두 신흥강국 중국 및 인도와의 경쟁까지 심화되자 경제규모 확대를 통한 경쟁성 제고를 위해 그 연합의 성격을 경제협력으로 점차 변화시키기 시작했다. 이들의 경제적 지역주의(regionalism) 성격은 지역 내 국가 간 자유무역(ASEAN Free Trade Agreement; 이하 AFTA) 시행 등으로 가시화되기 시작했다.

최근 동 지역에서 가장 중요하게 다뤄지는 이슈는 바로 2015년에 출범되는 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community; 이하 AEC)이다. 이는 각 국가들이 경제의 벽을 허물고 '단일시장, 단일생산기지(Single market and production base)'를 설립하여 규모의 경제와 경쟁성제고를 달성하겠다는 동남아 국가들의 의지가 담긴 움직임이다. AEC의 출범으로 2015년 지역 내 모든 관세를 철폐시켜 상품과 서비스, 투자, 자본금, 노동력의 지역 내 국가 간 이동이 자유로워진다. 사실상, 아세안이 제2의 유럽연합(EU)이 될 것으로 보이며 이는 통합과 함께 인구규모 세계 3위, 경제규모 9위, 무역규모 5위, FDI 유치규모 10위 등의 거대 경제주체로 떠오를 것으로 예상된다(Pushpanathan, 2012).

〈그림 1〉 아세안 경제공동체 추진방향



* 출처: ADBI, ASEAN 2030 : towards a borderless economic community - DRAFT HIGHLIGHTS

우선 각 국가의 입장에서 규모의 경제가 형성되면서 더 넓은 유통망을 효율적으로 활용 가능하고, 새로운 시장으로의 접근성이 확보될 수 있다. 특히 경제주체 비중의 대부분을 차지하고 고용창출에 있어 매우 중요한 중소기업(Small and Medium Enterprises; 이하 SME)의 입장에서 유통망과 시장의 확대는 폭 넓은 성장기회를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 각 개별 국가에 느끼는 투자 매력도보다 아세안 전체시장에 대한 매력도가 상승해 외국인투자를 촉진할 수 있고, 그에 따라 개발재원 부족의 문제도 어느 정도 해소가 가능할 것으로 보인다. 지역 차원에서 함께 산업개발을 기획할 수도 있으며, 최근에는 특히 아세안 국가를 하나로 묶은 관광산업 개발에 주목이 쏠리고 있다. 그 외에도 노동인력의 이동이 자유롭게 풀리면서 부족한 노동인력의 유입 혹은 노동자들의 진로다양성 확대 측면에서 긍정적인 면이 많다.

하지만 동시에 기업 및 노동자들은 더 넓은 시장에서 더 치열한 경쟁상황에 놓이게 된다. 특히 이제 막 노동연령에 진입하게 될 젊은 청년들은 이제 자국이 아닌 9개의 각기 다른 국가에서 온 노동자들과 함께 경쟁해야 한다는 부담도 있다. SME 입장에서도 그들이 지역통합으로 인해 접근 가능해지는 가치사슬의 영역을 온전히 활용하려면 그를 위한 제도 및 지식적 뒷받침이 되어야 하고, 정부가 그 역할을 해줄 수 있어야 한다. 아시아개발은행(ADB)은 아세안

경제의 성공적인 통합을 위한 4가지 주요요인으로 자본의 원활한 유동을 위한 금융시장의 발전, 인적자원의 개발과 활용, 국가 간 연계성 강화 및 굿 거버넌스 구축을 들었다.

〈표 2〉 아세안 경제통합의 해결과제와 가능요인

해결과제 (challenges)	가능요인 (enabling factors)
거시경제 및 금융의 안정적 경영	금융시장 발전
경제전환 및 균형성장의 촉진	인적자원 활용
경쟁력 있고 혁신적인 지역 건설	연계성 구축
천연자원 개발 및 환경보존	거버넌스 강화

* 출처: ADBI, ASEAN 2030 : towards a borderless economic community - DRAFT HIGHLIGHTS

2. 경제통합의 전제조건 : ASEAN-6와 CLMV의 개발격차 해소

각 아세안 회원국은 인구, 면적 등 자원에 있어 국가 간 현격한 차이만큼이나 경제규모 및 발전단계도 상이하다. 특히 국가발전 측면에 있어서 개발격차(Development Gap)는 도서국가 중심의 기존 아세안 회원국 ASEAN-6와 신규가입국이자 저개발국인 인도차이나 반도의 CLMV 지역 간에 선명하게 드러난다. 1986년 일찌감치 도이모이 정책의 실행으로 발전단계에서 선두를 달리고 있는 베트남부터 2012년 본격적으로 개혁·개방 절차를 밟기 시작한 미얀마까지, CLMV 국가는 모두 기존의 폐쇄적 중앙계획 체제에서 개방적 시장경제 체제로의 전환기에 있다고 볼 수 있다. 하지만 세계화의 흐름 속에서 ASEAN-6에 비해 늦게 시행된 경제개방정책은 두 집단 간 개발격차(Development Gap)를 심화시켰다. 이러한 개발격차는 아세안 경제통합을 앞두고 있는 현 시점에서 원활한 통합으로의 가장 큰 장애요소로서 인식되고 있다. 뿐만 아니라, 현 상태에서 지역통합이 진행된다면 그를 통한 경제적 혜택의 흡수 능력이 달라 지역 내 불균형 분배로 이어질 수 있으며, 이는 오히려 균형성장을 목표로 하는 AEC 내의 개발격차를 심화시킬 수 있다는 우려가 있다.

한편, 이러한 경제적 발전의 선순환 구조를 확립하는 데 있어서 무엇보다 중요한 것은 각 분야에 있어서 아세안 국가 간 연계성 강화이다. 연계성 강화는 무역·투자 촉진 및 생산네트워크 강화 등 경제공동체로서의 경쟁성 제고의 필수 전제조건이 된다. 이에 아세안은 경제공동체로서 완전한 기능을 위해 국가 간 연계성(connectivity)의 중요성을 인식하고 2010년 하노이선언을 통해 연계성 강화 마스터플랜(Master Plan on ASEAN Connectivity)을 채택함으

로써 물리적, 제도적, 인적 연계성 강화를 도모하기로 하고 중점 연계분야별 주요과제에 대한 전략 및 행동계획을 수립했다.[4] 하지만 연계성 강화를 위해 국가 간 제도의 표준화 및 통합정책의 이행을 위한 역량이 바탕이 되어야함에도 불구하고, CLMV의 상대적 역량 및 제도적 격차로 인해 통합에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

이에 아세안은 CLMV와 ASEAN-6 간 경제개발 격차해소에 중점을 두고 연계한 개발격차 완화 프로그램을 적극 추진 중이다. 실제로 2000년 정상회담에서 아세안 통합이니셔티브(Initiative for ASEAN Integration; 이하 IAI)를 출범시켜 아세안 역내 개발격차를 줄이기(narrowing development gap)에 집중 협력하기로 약속했다. 특히, CLMV의 역량강화를 위한 프로그램을 집중 지원하기로 하고, 우선순위 분야인 △에너지·교통 △인적자원개발 △ICT △지역경제통합 등 4개 분야에 대해 2009년까지 약 250여개의 사업을 수행했다.

우리는 여기서 아세안 경제통합이 CLMV 국가에 가지는 의미를 되새겨볼 필요가 있다. 예를 들어 인적 측면에서는, 노동시장의 통합으로 인해 상대적으로 발전된 싱가포르, 태국보다 CLMV 국가에서 아직 덜 준비되고 덜 교육된 청년들이 느끼는 경쟁에 대한 부담감이 더 클 것이다. CLMV 국가 내 각 개인이 더 나은 교육과 보건의 혜택으로 인적역량을 강화하고 다가오는 시대에 대비할 수 있도록 도움이 필요할 것이다. 제도적, 물적인 측면에서도 상대적 역량과 개발재원이 부족한 CLMV 국가 정부가 이미 문턱에 다가온 경제통합의 시대에서 효과적으로 격차를 완화하고 경제통합에 따른 혜택을 공평하게 나눠가질 수 있도록 국가 운영을 위한 여러 측면의 역량강화가 필요할 것이다. 사실 CLMV 국가와 시민의 역량강화는 KOICA의 비전인 빈곤감소와도 직결되는 문제라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 빈곤에 대한 2가지 관점과 개발격차

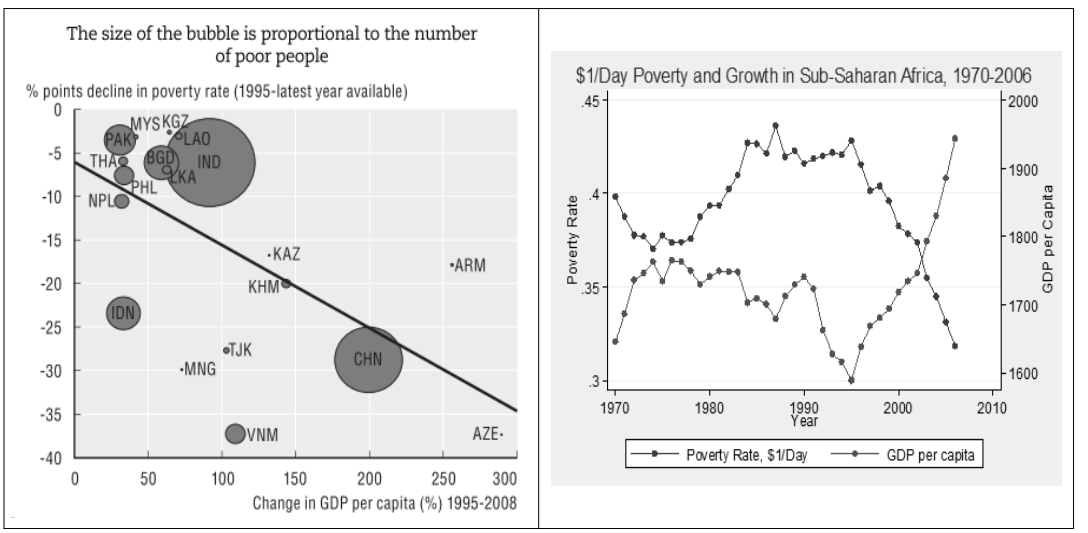
1. 경제개발과 역량개발

KOICA의 미션은 '개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상으로 지속가능한 사회경제발전의 실현과 국제사회와의 상호조화를 통한 범지구적 개발문제 해결에 기여'하는 것이다. 이러한

4) 예를 들어, 물적 연계성 강화 프로그램의 일환으로 ASEAN ICT master plan을 수립

미션에는 개도국의 경제적 빈곤뿐만 아니라 삶의 질로 대표되는 다차원적인 빈곤감소를 내포하고 있으며, CLMV의 빈곤 감소를 위해 KOICA의 사업이 어떻게 접근할 것인지 고려해 볼 필요성이 있다.

〈그림 2〉 성장률에 따른 빈곤감소율



* 출처: Society at a Glance Asia/Pacific 2011, / http : //cf.owen.org

빈곤 감소에 대한 국제사회의 전략은 점진적으로 진화되어 왔다. 1960년대까지의 빈곤감소 전략은 서구를 모방한 근대화 전략과 대규모 자본과 기술을 투입한 경제성장이 낙수효과(trickle down effect)를 통해 경제 시스템상의 최하단에 위치한 경제주체까지 성장의 혜택이 도달한다는 이론에 근거하였다. 따라서 국제개발에 있어서도 대규모 경제성장 촉진을 위한 각종 경제 인프라 프로젝트가 주류였다.

실제로 세계은행 등 국제금융기구들은 경제의 성장률이 높을수록 빈곤감소의 속도가 빠르다는 통계에 근거하여 이러한 정책을 뒷받침한다. 상기 그림 2에서 보듯 아시아에서의 1995년부터 최근까지 빈곤률 감소정도와 1인당 GDP 변화정도 간에는 음의 상관관계를 보이고 있다. 또한 사하라사막이남 아프리카의 경우에서도 빈곤률과 1인당 GDP간에 음의 관계를 나타내고 있다. 이러한 측면에서 보았을 때, 이러한 전통적인 경제 성장에 따른 빈곤 감소는 매우 중요하다고 볼 수 있으며, 초기에 UN이 MDGs 8개 목표중 제1의 목표를 전 세계에서 하루에 1.25달러 미만으로 생활을 하는 절대빈곤 인구 비율을 절반으로 축소하는 것을 설정했던 것 역시 그 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

하지만 단순히 경제적 소득관점에서 해석되는 빈곤보다 더 포괄적인 관점에서 빈곤을 정의할 수도 있다. 개발경제학자 아마티아 센은, 단순 경제적 빈곤은 소득이 있다 해도 그것을 좋은 삶으로 전환시키는데 필요한 여러 변수들을 간과한다고 지적했다(Sen, 1999). 엄밀히 말하자면, 빈곤이란 개인에게 있어서 경제적, 사회적 그 밖의 여러 차원에서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 능력 그 자체의 제약이라 할 수 있다. 따라서 빈곤의 문제는 단순 소득의 측면이 아니라 소득을 벌수 있고 그것을 좋은 삶을 영위하는데 활용할 수 있는 정치, 교육, 사회 등 다차원적인 관점에서 접근되어야 한다. 결국 인간의 다차원적 역량 강화는 곧 빈곤감소 전략이 된다.

각각의 역량을 살펴보면, 먼저 경제적 역량은 식량안보, 물질적 복지 및 사회적 지위에 필요한 소득을 창출 및 소비하고, 자산을 소유하는 능력이다. 이는 또한 토지, 숲, 가축, 어업장, 신용, 취업 등 생산적인 재정적, 물리적 자원에 접근할 수 있는 측면과 연관된다. 이러한 경제적 역량은 앞서 이야기한 경제적 빈곤과 연관 있다.

다음으로 인적역량은 보건, 교육, 영양, 안전한 식수와 쉼터에 바탕을 둔다. 예를 들어 질병과 문맹은 생산적 업무를 통한 빈곤 감소에 장애가 될 수 있는 것이다. 정치적 역량은 인권, 발언권, 그리고 공공정책 및 정치적 우선순위를 결정하는데 있어서의 영향력을 포함하며, 탄압과 폭력에 대해 정치적으로 대항할 수 있는 역량을 의미한다. 사회·문화적 역량은 차별과 소외를 받지 않고 한 사회의 가치 있는 구성원으로 참여할 수 있는 능력이다. 보호적 역량은 경제적·외적 충격에 견딜 수 있는 역량으로 기아와 식량안보, 질병, 범죄, 전쟁, 자연재해, 경제 위기 등 불확실성과 취약성을 줄이는 것은 빈곤의 예방에 있어 중요하다(한국국제협력단, 2011b).

2. CLMV의 경제적 빈곤과 아세안 내 개발격차

OECD 기준으로 최근 중저소득국으로 진입한 베트남을 제외하고 캄보디아, 라오스, 미얀마 모두 최빈국에 속할 정도로 CLMV의 경제적 현황은 열악하다.[5] 특히 아세안 통합시대를 앞두고 CLMV와 ASEAN-6 간의 경제적 격차는 2010년을 기준으로 1인당 GDP의 격차가 거의 16배에 달할 정도로 크다. ASEAN-6 중에서 아웃라이어 브루나이와 싱가포르를 제외한다고 해

5) OECD는 1인당 GNI가 $1,005 미만인 국가를 최빈국(Least Developed Country)으로, $1,006~$3,975 사이인 국가를 중저소득국(Low-Middle Income Country)으로 구분하고 있다.

도 소득격차는 4배에 달한다. 인구 규모의 절대적 차이를 반영한 가중평균을 계산하여도 1990년대에 CLMV와 ASEAN-6간의 소득격차는 11배에 달했으며, 현재는 그 격차가 많이 줄었음에도 불구하고 2010년 기준으로 4배의 격차를 보이고 있다(ADBI, 2012).

〈그림 3〉 아세안 1인당 GDP 최근 20년 추이 (1990-2010)

Economies	1990	1995	2000	2005	2010
Brunei Darussalam	13,913	16,495	18,465	25,759	30,173
Cambodia	106	297	288	455	733
Indonesia	699	1,144	807	1,300	3,023
Lao PDR	217	391	304	464	1,035
Malaysia	2,432	4,358	4,030	5,213	8,260
Myanmar	68	123	178	216	715
Philippines	718	1,105	987	1,159	2,014
Singapore	12,388	23,716	22,791	28,500	43,898
Thailand	1,521	2,826	1,983	2,825	4,735
Viet Nam	98	289	402	637	1,239
ASEAN	**805**	**1,415**	**1,166**	**1,630**	**3,105**

〈그림 4〉 최근 20년 CLMV vs. ASEAN-6 격차 추이 (1990-2010)

	1990	2000	2010
Value in US$			
ASEAN-10 Average*	805	1,166	3,105
ASEAN-6*	1,064	1,537	3,973
CLMV*	94	318	990
Ratios			
ASEAN-6/CLMV	11.32	4.83	4.01
ASEAN-10/ASEAN-6	0.76	0.76	0.78
ASEAN-10/CLMV	8.56	3.67	3.14

*Weighted average by 2010 population shares.
GDP=Gross Domestic Product; ASEAN-6=Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand; CLMV=Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar, Viet Nam.
Source: International Monetary Fund and ADB Database.

* 출처: ADBI, ASEAN 2030 : towards a borderless economic community - DRAFT HIGHLIGHTS

한편, 절대적 빈곤층에 있어서도 큰 격차가 존재한다. CLMV 국가들은 평균적으로 인구의 29.3% 이상이 하루 1.25$ 미만의 절대 빈곤층으로서 ASEAN-6 중 브루나이와 싱가포르를 제외한 4개국 평균 12%보다 훨씬 높은 절대 빈곤층을 가지고 있다.

〈표 3〉 아세안 빈곤율

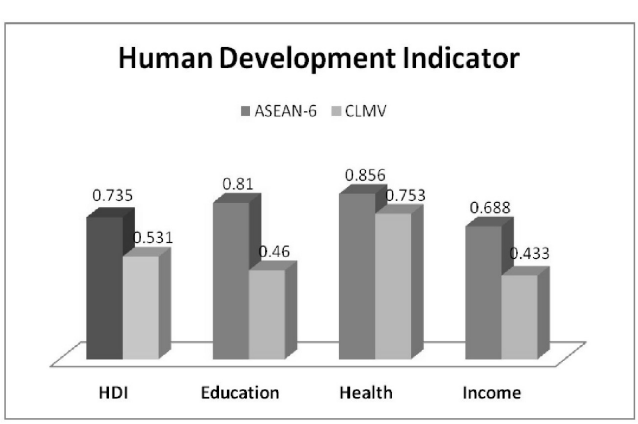
2010 기준	1.25$/일 이하 인구	비 교
캄보디아	25.8%	CLMV 평균 29.3%
라오스	44.0%	
미얀마	26%	
베트남	21.5%	
인도네시아	21.4%	ASEAN-6 평균 12% (브루나이, 싱가포르 제외)
말레이시아	2%	
필리핀	22.6%	
태국	2%	

* 출처: OECD, 2011

3. CLMV의 다차원적 역량현황과 지역 내 개발격차

앞서 살펴봤듯이, 비단 국가의 소득만이 빈곤상황을 설명해주진 않는다. 다른 관점에서 보았을 때, 인적개발현황 및 제도적 개발현황도 많이 뒤쳐진다. 먼저, 교육, 보건, 소득 등 다각적 측면에서 인간의 기본역량 및 삶의 질을 측정하는 인간개발지수(HDI)에 의하면 2011년을 기준으로 총 187개국 중 미얀마가 149위, 캄보디아 139위, 라오스 138위, 베트남 128위를 기록하였다. 상대적 측면에서도 ASEAN-6와의 격차를 확인할 수 있으며, 특히 국가발전의 핵심이자 삶의 질 향상에 교육부분에 있어서는 그 격차가 가장 심각하다.

〈그림 5〉 인간개발지수(HDI) : CLMV vs. ASEAN-6 (2011)



* 출처: UNDP Website

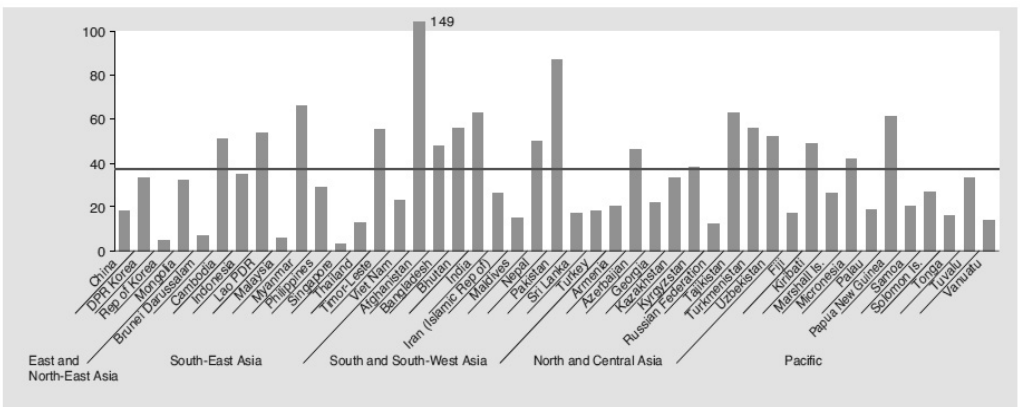
〈표 4〉 CLMV 인간개발지수(2011)

Myanmar 149위	HDI value	0.483
	Education	0.404
	Health	0.713
	Income	0.391
Cambodia 139위	HDI value	0.523
	Education	0.502
	Health	0.68
	Income	0.418
Laos 138위	HDI value	0.524
	Education	0.432
	Health	0.749
	Income	0.445
Vietnam 128위	HDI value	0.593
	Education	0.503
	Health	0.87
	Income	0.478

* 출처: UNDP, Human Development Report

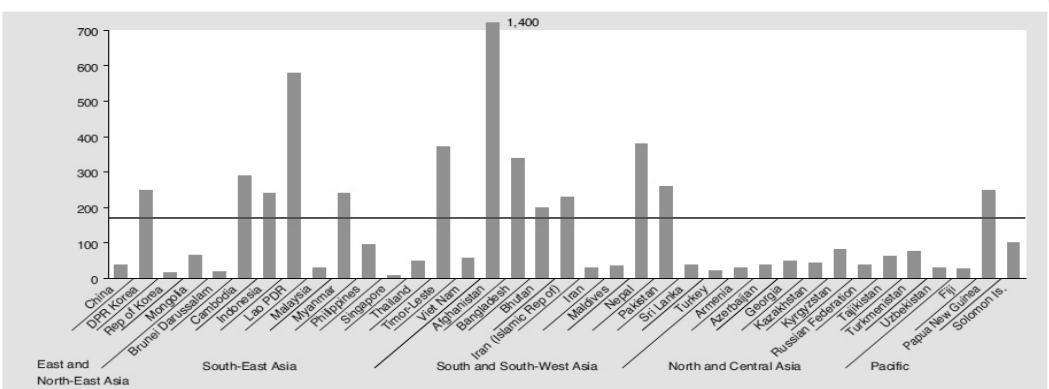
새천년개발목표(Millenium Development Goals; 이하 MDG) 측면에서 보더라도, 베트남은 대부분의 MDG가 달성되었거나 목표기간 내 달성이 가능한 것으로 괄목할만한 성과를 보였지만, 캄보디아, 라오스, 미얀마 등은 아직도 보건, 교육 등 인적개발에 중요한 부분에 대하여 개발현황이 미흡한 실정이며 이에 대한 많은 지원이 필요하다. 대부분 초등교육 입학률에 있어서는 큰 성과를 이뤄냈으나, 중등교육 및 고등교육 진입 시 경제적 사정 혹은 주변에 학교가 없어 진학을 포기하는 경우가 많으며 그로 인해 고급인력 양성에 어려움을 겪고 있다. 또한 직업기술훈련교육에 대한 많은 시도가 이뤄지고 있으나 교육의 질적 문제와 산업수요의 적절한 반영이 부족해 산업과 노동자의 기대를 충족시키지 못하고 있으며, 지역적으로 사무직·전문직 선호사상이 높은 특성을 가지고 있어 산업 기술인력 양성에 어려움을 더하고 있다. 보건과 관련해서도 MDG 4, 5번 목표와 연관된 아동사망률 및 모성사망률이 베트남을 제외한 세 국가 모두 아시아태평양의 지역 평균보다 훨씬 웃돌고 있어 보건서비스의 확대와 질적 수준 제고 모두 절실히 필요한 실정이다.

〈그림 6〉 아시아태평양 5세 이하 아동사망률 비교(1,000명 당, 2010년 기준)



Source: The United Nations MDG Database and staff estimates.

〈그림 7〉 아시아태평양 모성사망률 비교(100,000명 당, 2008년 기준)

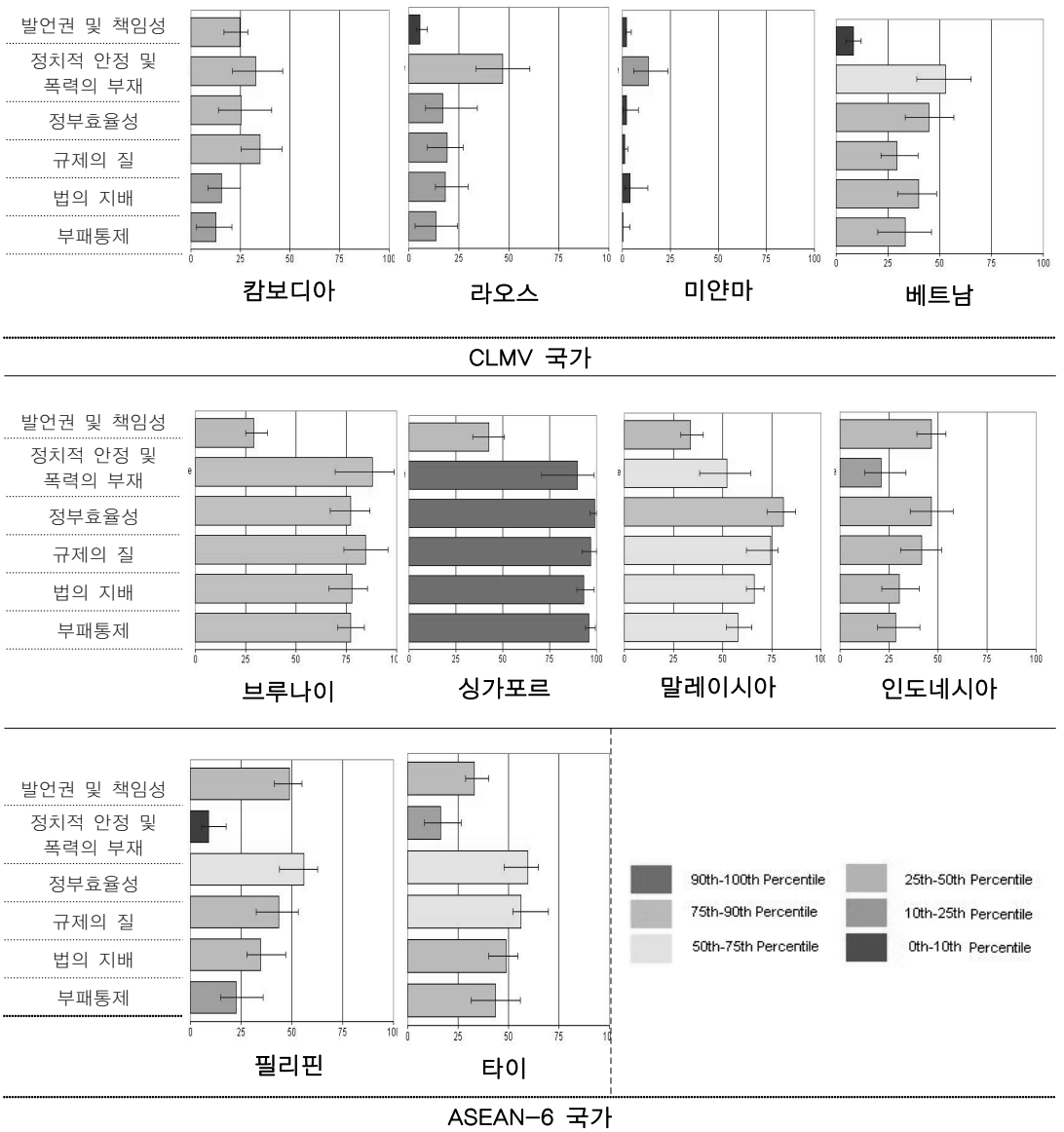


Source: The United Nations MDG Database and staff estimates.

* 출처: UNDP (2012)

또한, 세계은행(World Bank)의 거버넌스 지수(Worldwide Governance Indicator)를 통해 국가발전의 핵심요소인 제도적 안정과 지속가능한 개발을 위한 환경의 제공에 있어 정부가 얼마나 효율적으로 움직이고 있는지 볼 수 있다. 중저소득국 베트남을 제외한 대부분의 CLMV는 정부의 효율성이나, 법치, 규제의 질, 부패에 대한 통제 등에서 개발현황이 미약하다. 특히 ASEAN-6와 비교하면 그 차이가 더 많이 보이는데, 각 국가의 개발단계가 거버넌스의 질과 매우 밀접한 관계가 있음을 볼 수 있다 (그림8).

〈그림 8〉 거버넌스지수(World Governance Indicator) : CLMV vs. ASEAN-6 (2011)



* 출처: World Bank, http : //www.worldbank.org

UN에서 발표한 전자정부 지수도 조사대상 총 190개 국가 중 베트남을 제외한 세 국가가 150위 이하를 기록해, 정부 및 국가의 정보화와 업무전산화 수준이 매우 뒤쳐짐을 보여준다. 정부 및 부처 행정업무의 비효율성을 보여주는 예이며, 때문에 부처 간 혹은 정부-국민간의 커뮤니케이션이 비효율적일 수밖에 없다(표4).

〈표 5〉 CLMV 전자정부 지수 비교

순위 (총190개국)	국가	지수	온라인서비스	통신인프라	인적역량
83	베트남	**0.5217**	0.4248	0.3969	0.7434
153	라오스	**0.2935**	0.2157	0.0998	0.5651
155	캄보디아	**0.2902**	0.1895	0.0814	0.5997
160	미얀마	**0.2703**	0.1046	0.0000	0.7064

* 출처: UN (2012)

외국인 투자유치에 중요한 기업환경을 측정하는 Doing Business Index(2013) 보고서는 총 185개국 중에서 라오스를 163위, 캄보디아 133위, 베트남 99위로 올렸다. 최근에야 경제를 개방한 미얀마는 아직 측정되지 못했다. 반면 ASEAN-6 중 싱가포르는 세계 1위, 말레이시아 12위, 태국 18위 등 상위권에 머물렀고, 그동안 자원에 의존해왔으나 최근 산업의 다각화를 시도하고 있는 브루나이는 79위에 올렸다. 특히 개방정책을 통해 해외 개발재원과 투자의 유입을 위해 고군분투하는 CLMV는 이를 뒷받침 할 수 있는 기업 친화적 환경을 마련하는 것이 매우 중요할 것이다.

마지막으로 지역의 에너지 소비량 증가와 더불어 온실가스 배출로 인한 기후변화 가능성도 증가하였다.[6] 2011년 동 지역의 집중호우에 따른 홍수 피해에서 보듯, 극단적인 기상이변과 강수량 및 강수패턴의 변화 등 기후변화의 영향은 지속가능한 개발에 중요한 함의를 나타낸다. CLMV 국가는 다른 아세안 국가와 비교해서도 기후변화로 인한 피해에 취약하다.

〈표 6〉 아세안 국가 간 기후변화 위험도 비교 (Climate Risk Index)

1992-2011 평균	CRI(기후변화위험도)	1992-2011 평균	CRI(기후변화위험도)
캄보디아	28위 (44.5)	브루나이	171위(159)
라오스	68위 (71.3)	인도네시아	50위(59.5)
미얀마	**2위(11)**	말레이시아	88위(83.8)
베트남	**6위(23.7)**	필리핀	14위(35.2)
		싱가포르	176위(163.3)
		태국	9위(31.2)

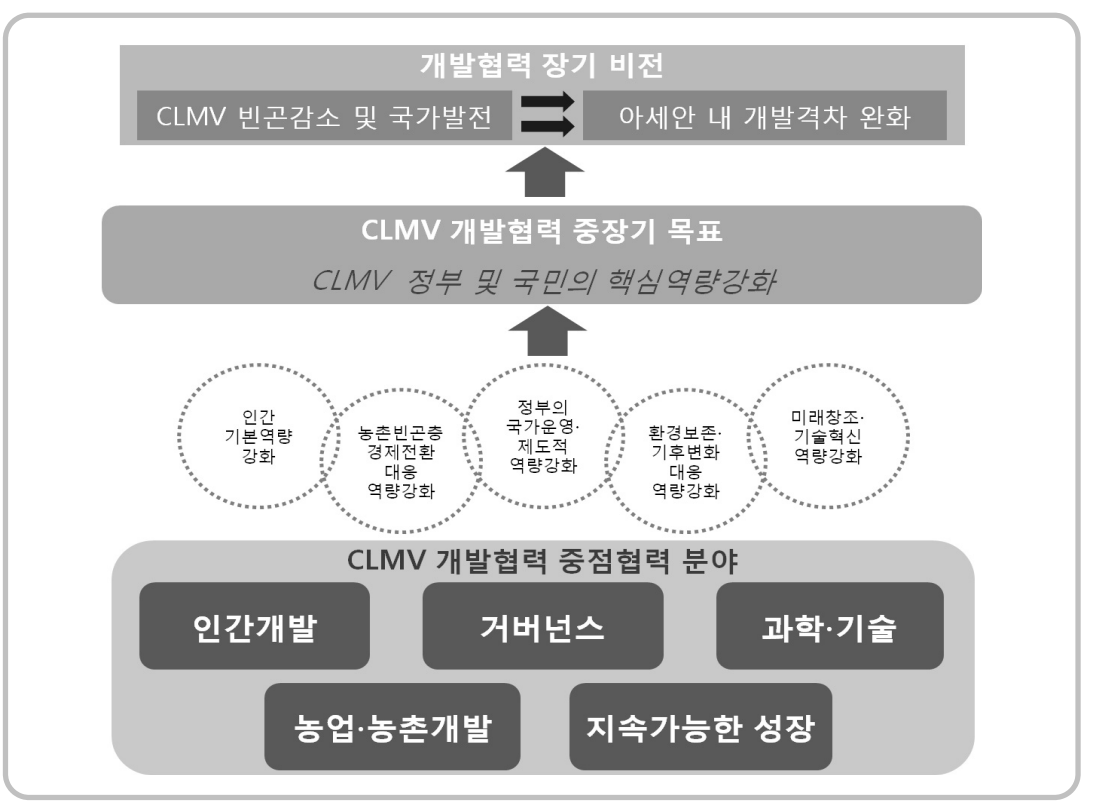
* 출처: Germanwatch, www.germanwatch.org

6) 지난 세기 동안 메콩강 유역의 평균기온은 0.3°C - 0.8°C 가량 상승하였다.

기후변화 취약성을 나타내는 기후위험지수(Climate Risk Index)의 최근 20년간 국별 지수 평균에 따르면 미얀마와 베트남은 각각 2위, 6위로 기후변화에 가장 취약한 국가로 지목되었다. 지리적으로 메콩유역에 비슷하게 위치한 태국도 9번째로 취약하다. 이는 특히 농업에 의존하는 인구의 비중이 매우 높은 CLMV 국가에서 기후변화 및 자연재해는 농산물의 생산량 및 상품의 품질에 직접적인 타격을 주기 때문에, 농업을 기반으로 생계를 유지하는 농촌 빈곤층의 생활이 취약해질 수밖에 없다. 단적인 예로, 미얀마에서는 2008년 나르기스 사이클론으로 인해 피해지역 의료·보건 시설의 75%가 손상되었고, 2010년에는 홍수로 인해 쌀 생산량이 25%정도 감소했다(ADB, 2012). 건기에는 가뭄으로 쌀의 품질이 떨어져 농민들의 가격협상력이 떨어지는 문제가 발생하기도 한다.

Ⅳ. KOICA의 CLMV 지원전략

〈그림 9〉 CLMV 개발협력 중장기 목표 및 전략



1. KOICA의 對 CLMV 협력목표와 전략

KOICA는 CLMV 국가의 빈곤감소라는 미션을 달성함에 있어, 단기성 지원보다는 경제발전의 견인 역할을 하는 정부의 국가발전 능력을 제고함과 동시에 경제적 소득을 삶의 질 향상으로 전환시킬 수 있는 여러 제도·인간적 역량강화에 지원하는 것이 필요하다. 이를 통해 인간이 빈곤을 벗어나고 더 나은 삶을 영위할 수 있는 환경을 마련해줄 수 있고, 중장기적으로 개발협력의 효과를 지속할 수 있을 것이다. 특히 CLMV 국가의 집중 역량강화는, 중장기적으로 아세안 경제통합시대를 맞이하여 지역 내 개발격차를 완화하는데 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해 KOICA는 CLMV 국가에 가장 핵심적인 5개 분야를 선정하여 개발협력 재원을 집중 배분한다는 원칙을 바탕으로 국별 맞춤 프로그램을 기획하기로 했다.

2. 5대 중점협력분야 : 5대 분야 핵심역량 강화

교육/보건 등 인간의 기본 역량강화, 정부의 행정 및 경제 운영능력 강화, 거대 쌀 생산기지인 CLMV 농업 역량강화, 기후변화 대응 및 환경보전 능력 강화 및 다가오는 경쟁시대와 자원의존적 경제체제에서 기술 및 지식기반 경제체제로의 점진적 성장을 위한 혁신적 역량 강화 등에 초점을 두는 것을 기본 방향으로 한다.

① 인간개발 (Human Development) : 인간 기본역량 강화(보건 · 교육)

앞서 살펴봤듯이 단순한 국가경제의 성장은 자연스럽게 빈곤감소로 이어지지 못한다. 빈곤이란 각 개인이 원하는 삶을 영위할 수 있는 역량과 기회가 박탈된 상태 자체를 말하며 이를 벗어나기 위해 각 개인이 가질 수 있는 가장 기본적 조건은 건강한 신체와 읽고 쓰며 사고할 수 있는 지적 능력이다. 건강의 악화는 직·간접적으로 성장을 낮춤으로써 빈곤을 악화시키고 개발을 지연시킨다(WHO,재인용).[7] 말라리아와 HIV/AIDS라는 치명적 질병은 아프리카 대륙의 빈곤에 크게 영향을 끼치고 국가발전에 해로운 역할을 했다(WHO,재인용).[8] 반대로 건강한 사람은 생산성이 올라가 더 나은 소득창출 활동을 통해 삶의 질을 향상시킬 수 있다. 교육은 인간의 생산성을 더욱 높여주고 고용의 기회를 높여줌으로써 소득창출의 기회를 높여준다.

7) Hamoudi A. and Sachs J., 1999

8) Fosu A. and Mwabu G., 2007; Bonnel R., 2000

그 뿐 아니라 교육을 통해 여성의 고용시장 참여율을 제고하고, 영유아에 대한 건강관리 역량이 개선되는 등 사회적 혜택도 크다(UNESCO, 2008).

교육분야 협력프로그램 예시[9)]		
프로그램	전략목표	세부프로그램
기술 인력 양성	양질의 직업훈련 기회 제공을 통해 국가와 아세안 통합시장의 산업수요에 부합하는 인력을 양성하고, 개인의 기술능력 제고로 빈곤감소 및 소득 증대에 기여	**1. 직업훈련 기회 촉진** 훈련기회의 양적 확대 도모, 훈련환경 개선, 직업훈련 참여격차 해소 등 **2. 직업훈련의 질 확보** 교사양성 및 역량강화, 훈련과정 및 교수법 개선, 교재보급, 기자재 및 교보재 확충 등 **3. 직업훈련 정책 및 제도 개선** 국별 산업인력 양성목표 및 MDGs 달성, 국가기술자격검정제도 도입, 산업정보 시스템 도입 등
고등 인재 양성	경제·사회 개혁 및 발전에 핵심적 역할을 담당할 인재를 양성하여 지식기반경제로의 진입 및 성장 잠재력 제고에 기여	**1. 고등교육 기회 촉진** 교육기회의 양적확대 및 격차해소 등 **2. 고등교육 질적 향상** 교수역량강화, 교육과정 개선, 교육지원시설 확충 등, 교육기관 역량강화 등
보건분야 협력프로그램 예시		
프로그램	전략목표	세부프로그램
보건 의료 체계 강화	보건의료 인적, 제도적 역량강화를 통해 장기적이고 지속적인 보건의료 향상을 도모하고 MDG 4 & 5의 달성에 기여	**1. 보건의료 인적역량 강화** 의료 전문인력 양성 및 양성시스템 구축, 기초 보건인력 양성 등 **2. 제도적 역량강화** 보건 의료정책 인력 양성 및 정책역량 강화, 보건의료 정보체계 강화, 의료보험 및 재정적 역량강화 등 **3. 보건의료 서비스 접근성 강화** 기초보건 및 의료 전달시스템 강화 등

CLMV 지역은 만성적인 보건인력 부족현상을 겪고 있고 특히 농촌 및 외딴지역을 중심으로 상황이 심각하다. 하지만 아세안 경제통합의 일환인 서비스 자유화 우선순위 대상 11개 분야 중 하나가 보건으로 선정되면서 그나마 공공 보건부문에서 종사하던 보건인력의 상당부분이 민간부문으로 직장을 옮겨가고 있는 추세이다. 현재의 추세라면 기본 보건의료서비스 제공을 위한 보건인력의 부족현상이 더욱 심각해질 예정이다. 따라서 절대적으로 부족한 보건인력의

9) 5대 중점협력분야의 프로그램(안)은 한국국제협력단(KOICA)의 각 중점분야 지원전략 및 주동주 외(2012)의 "한국형 ODA 모델 수립"을 바탕으로 CLMV 현황에 맞게 각색하여 제시함.

양성과 동시에 이들에게 충분한 인센티브를 제공할 수 있는 정책적 역량 개발이 시급한 실정이다. 교육부분에 있어서도 대부분 초등학교 등록률 측면에서는 이미 MDG를 거의 달성한 상황이지만, 중등교육 등록 및 이수율과 고등교육에 있어서 많은 노력이 필요하다. 특히 아세안은 지식기반의 경제공동체 구축과 공동체의 경쟁성 제고라는 분명한 목표를 위해 교육을 필수적 달성수단으로써 인식하고 협력에 힘쓰고 있다. CLMV와 ASEAN-6간의 교육수준의 차이는 있지만, 경쟁력 있고 기술 혁신적인 공동체 설립 목표의 달성을 위해서는 향후 점점 고등교육의 중요성이 부각될 예정이며, 그를 위해 아세안은 각 국가의 고등교육기관 간 네트워크를 강화하기로 합의했다. 교육의 수준과 빈곤은 반비례한다는 연구결과가 있다. CLMV 국가의 젊은 청년들이 향후 아세안 노동시장에서 타 국가에서 온 고기술 인력과의 경쟁에서 밀리지 않도록 더 높은 차원의 교육기회를 넓혀주고 경쟁성을 키워주기 위한 지원이 중장기적으로 필요하다. 또한 이를 위한 고등교육 기관의 전반적 교육・연구・운영 등 다차원적 역량강화가 필요할 것이다. 또한, 아세안 지역 전반적으로 볼 때 경제통합시대에 CLMV 지역이 가지는 가장 큰 비교우위 중 하나는 당분간 풍부하고 저렴한 노동력에서 올 것으로 예상되는 만큼, 최대한 빠른 기간 내에 산업의 수요를 충족시킬 수 있는 산업 및 기술 인력을 양성하고, 이를 각 국가별 산업화 계획의 추진을 위한 모멘텀으로 연결시킬 필요가 있을 것이다.

② 거버넌스 (Governance) : 국가운영 및 제도적 역량 강화

CLMV와 같은 개발도상국이 스스로 개발의 주체가 되고 이를 추진하기 위해 외부의 투자와 지원을 받기 위해서는 최적화된 정책과 제도를 구축하는 한편, 이러한 정책 제도를 스스로 수립하고 운영할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 'Good Governance'가 구축되어야 한다는 것이다. 세계은행은 지난 50여년동안 실시해 온 개발성과를 사례중심의 실증적 분석을 바탕으로 개발원조 실시에 필요한 교훈을 도출한 바 있는데, 발전의 장애요소는 자본격차가 아니라 정책 및 제도격차에 있다고 분석한 바 있다(World Bank, 1998). 또한 세계은행은 1989년 발간한 보고서 '사하라이남 아프리카 : 위기에서 지속가능한 성장으로(Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth)'에서 사하라이남 아프리카 국가들의 빈곤 원인 중 하나로 거버넌스의 실패를 지적하고, 시장 경제 체제를 구축하기 위해서는 바람직한 거버넌스가 전제되어야 한다고 보았다(한국국제협력단, 2011a, 재인용). 이러한 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해서는 정책과 제도를 수립하고 집행하며, 국내외 재원을 효율적으로 확보하고 배분하는 정부의 역량이 무엇보다 중요하다. 지역경제가 통합되는 현 시점에서 특히 대외개방형 경제정책 실행에 있어 신생인 CLMV 정부 입장에서는, 핵심 지도자들이 시장경제의 올바른 정착과 시장경제 체제 내에서의 산업 및 경제개발에 대한 이해도 및 역량을 신속히 강화시킬 필

요가 있다. 또한 한국이 세계 최고수준의 강점을 가지고 있는 전자정부 구축 등으로 국가의 행정효율성을 증진시켜주는 것과 동시에 경제공동체로써 긴밀히 움직여야하는 아세안 정부 간의 연계성 강화에 도움을 줄 수 있다.

거버넌스 분야 협력프로그램 예시		
프로그램	전략목표	세부프로그램
기관 및 제도적 역량강화	기관 및 공무원의 역량강화로 개혁 추진능력을 제고해 원활한 시장경제전환 및 ASEAN경제통합에 기여	**1. 경제 및 산업개발 역량강화** 경제개발 및 산업개발을 위한 정책·전략의 수립과 자문, 중단기 자문단 파견 등 **2. 시장경제 이행 지원** 산업단지 개발, 무역·투자 활성화 지원, 증권시장 개설 및 운영역량 강화 **3. 공무원 역량강화** 공무원 역량강화를 위한 현지 및 초청연수
전자정부 구축	전자정부 구축을 통한 정부의 행정 효율성 및 국가운영의 투명성 제고를 도모하고, ASEAN 개발과제 우선추진으로 지역 연계성(connectivity) 제고에 기여	**1. 제도적 기반 구축** 전자정부 마스터플랜 및 중장기 추진계획 수립 등 (ASEAN ICT 마스터플랜과 연계) **2. 전자정부 인프라 구축** 전자정부 모델 구축, 국가정보 데이터베이스 구축, 개별 부처별 시스템 고도화 등 – 지역통합 공통과제 우선 고려* *예) e-Commerce, 전자통관, 여권정보 시스템 등

③ 과학·기술 (Science and Technology) : 미래창조·혁신 역량 강화

기술과 지식 바탕의 경제구조에서 점점 빠르게 변화하고 치열해지는 세계시장의 경쟁 가운데에서는, 계속해서 혁신하여 새로운 것을 창조해내는 자만이 지속적으로 성장할 수 있다(World Bank, 2008). 이런 세계적 추세 속에서는 과학·기술 분야의 투자 및 개발이 부의 창출의 바탕이 된다. 과학·기술은 더 이상 개발도상국이라고 해서 사치스럽게 생각하고 선택적으로 받아들여야 하는 부분이 아니라 지속가능한 성장을 위한 필수 개발 분야로 인식되고 있다. 특히 CLMV는 산업화와 동시에 전반적으로 산업다각화를 시도하고 있음에도 불구하고, 단순·저부가가치적 산업구조를 가지고 있으며, 핵심 산업 육성 등 산업개발에 필요한 기술의 연구·개발 역량이 현저히 부족하다. 특히 총 수출제품 중 첨단기술제품의 비율이 적게는 10%(인도네시아)에서 많게는 65%(필리핀)까지 차지하는 ASEAN-6국가와 매우 대조된다.[10]

10) World Bank; http : //data.worldbank.org

과학·기술이 발전되면 경제개발 뿐 아니라 개발도상국의 사회개발에도 효과적으로 접목시켜 빈곤 감소에 직접적으로 효과를 낼 수 있다. 예를 들어 교육서비스가 제공되지 않는 지역에 통신기술을 활용한 교육 프로그램으로 교육접근성을 제고시킬 수 있으며, 각 산업 중에서도 특히 많은 인구가 의존하고 있는 농업 분야에 기술을 개발하여 가치사슬을 강화하고 부를 창출할 수 있을 것이다. 또한 기후변화가 취약한 CLMV 국가들의 자연재해 취약 지역의 예방 및 대응 기술을 강화시킬 수 있다. 과학·기술은 경제성장의 가속화와 지속가능한 발전 뿐 아니라 아세안경제공동체가 진정으로 하나의 시장으로 결합되기 위해서 선결되어야 하는 과제이기도 하다. 진정한 균형성장을 이루기 위해 국가·계층 간 정보격차를 낮추고 경쟁력 있는 단일시장으로 거듭나기 위해 필요한 분야이다. 이를 위해 아세안은 전략적 기술, 기술 인력 및 과학·기술 연구기관의 네트워크 형성이라는 구체적 비전을 가지고 함께 협력하기로 했다. 하지만 국가별로 심각하게 나타나는 기술 연구역량의 편차로 인해 진정한 기술협력에 어려움을 겪고 있는 실정이다.[11)]

과학·기술 분야 협력프로그램 예시		
프로그램	전략목표	세부프로그램
정보통신기술(ICT) 역량강화	정보통신기술의 제도적 기반 구축과 전문인력 양성으로 국가 정보화 수준 제고를 통한 지식경제 진입에 도움을 제공하고, ASEAN의 정보공유 능력향상을 통한 연계성 강화에 기여	**1. 정보통신망 고도화 제도적 기반 마련** 정보통신 마스터플랜 수립, 입법관련 정책자문 **2. ICT 전문인력 양성** ICT 관련 훈련·교육센터 설립, IT대학 역량강화
산업기술 연구·개발 역량강화	산업 기술 연구 및 개발 관련 제도적·인적 역량 및 기관역량 강화를 지원해 산업구조 고도화에 기여하고 ASEAN 경제통합시대에 대비	**1. 산업기술 연구·개발 기관설립 및 역량강화** 전담부처 설립, 연구기관설립, 기관운영 자문 **2. 산업기술 전문인력 양성** 전문인력 교육·연수기회 제공 등

④ 농업·농촌 (Agriculture&Rural Development) : 농촌빈곤층 경제전환 대응역량 강화

CLMV 국가들은 모두 농어업 기반의 경제로서, 농업에 대한 경제의존도가 매우 높은 편이다. 인구의 70-80% 가량이 농촌에 거주할 정도로 농촌인구의 비율이 높고, 특히 베트남은 빈

11) ASEAN; www.asean.org

곤층의 80-90%가, 캄보디아는 빈곤층의 90% 이상이 농촌에 거주할 정도로 빈곤층과 관련이 높아, 농업관련 산업의 발전과 농촌의 지역개발은 빈곤층의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미친다.

〈표 7〉 CLMV 국가 농업 의존도

	농업부분의 부가가치 창출(%) (GDP 대비)			농촌 거주인구 비율(%)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
캄보디아	36	36	37	80	80	80
라오스	35	33	31	68	67	66
미얀마	–	–	–	68	68	67
베트남	21	21	22	70	70	69

* 출처: World Bank Database

특히 아시아는 세계에서 가장 큰 쌀 생산기지이다. CLMV 지역에서도 농산물은 가장 중요한 수출품목이다. 하지만 쌀이라는 단일 품종에만 대부분을 의존하는 농업의 구조적 특성상 계절에 따른 소득변동이 커서 안정적이고 충분한 소득을 기대하기 어렵다. 경제통합을 통한 더 넓은 소비시장으로의 접근이 가능함과 동시에 경제 산업화로 인해 소비패턴의 급격한 변화가 예상되는 만큼, 원예농업과 같은 곡물 외 작물농업을 소개하여 새로운 소비자들의 욕구를 충족시키는 농작물의 다양화 및 상품성 제고가 필요하다. CLMV는 특히 농업 생산량 제고에 필수적인 기본 인프라와 생산기술의 개발 및 보급 역량이 미약해, 풍부한 천연자원 보유에도 불구하고 잠재 생산량을 완전히 실현시키지 못하고 있다. 품질관리와 연관된 역량 및 기술이 부족해, 농업 생산물의 시장에서의 상품성과 경쟁성을 제고하는데 어려움을 겪고 있으며 그를 통한 부가가치의 창출에 어려움을 겪고 있다. 모든 CLMV 국가는 경제체제의 전환기에 있는 국가인 만큼, 경제 산업화에 맞춤화된 농업의 개발이 향후 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 또한 아세안 경제의 통합과 함께 농업 생산 및 판매시장이 확대되는 만큼, 수출관련 동식물 검역을 포함한 식품안전 기준 강화, 농축산물 안전관리 시스템의 구축 등으로 국제적 신뢰도 제고 및 수출경쟁력 증진을 위해 노력할 수 있다. 또한 농촌종합개발 등으로 농가 및 농촌 환경의 개선을 지원하고 지역개발의 모범사례를 도출하여 농촌의 빈곤층에게 긍정적 마인드와 동시에 변화하는 경제흐름 속에서 끊임없이 혁신하여 자생하는 방법론적 지원의 병행이 필요하다.

농업・농촌개발 분야 협력프로그램 예시		
프로그램	전략목표	세부프로그램
농・어업 가치사슬 확대	생산성 향상과 상품성 제고를 통해 ASEAN 통합으로 인한 경쟁 심화시대에 쌀 수출역량을 강화하고 가격 협상력 제고에 기여	**1. 농어업 생산성 향상** 관개시설 인프라구축 및 관리역량 강화, 농업의 기계화 지원, 농업기술 지원, 수산업 양식기술 전수, 가축 질병관리 역량강화, 농지 제도관리 등 **2. 농산품 품질 및 상품성 제고** 농산품 안전・위생 관리, 수확 후 관리 기술 연구 및 훈련, 미곡 도정 역량 강화, 유통체제 구축, 마케팅 및 수출역량 강화 등
농촌지역 종합개발	산업단위의 농업개발 및 지역단위의 농촌개발을 종합적으로 지원하여 농어민 소득증대 및 생활환경 개선에 기여	**1. 소득원 다양화** 농촌금융 활성화, 비농업 소득창출 등 **2. 농어촌종합개발 (새마을 운동)** 마을 조경 개선, 주민의식 고취, 협동체계 구축 등

⑤ 지속가능한 성장 (Sustainable Development) : 환경보존 및 기후변화 대응역량 강화

아세안은 매우 다양한 천연자원을 풍부하게 보유하고 있는 지역이다. 이런 천연자원의 효율적이고 신중한 활용과 자연의 보호는 아세안 국가의 주요 과제 중 하나이다. 환경의 중요성을 인식하고 지속가능한 개발을 추진하기 위한 노력의 일환으로, 베트남, 라오스, 캄보디아는 지속가능한 개발을 위한 협정을 체결하고 메콩강위원회를[12] 설립하여 메콩강 유역국가로서의 올바른 수자원관리와 환경보존을 위한 협력 체제를 구축하기도 했다. 또한 앞서 살펴봤듯이 메콩강유역국가의 기후변화에 대한 취약성은 상대적으로 매우 높은 편이다. 메콩강 유역과 해안지역에 거주하는 인구가 많아 기후변화로 인한 해수면 상승 문제, 홍수, 델타지역의 침수 등이 직접 피해를 입힐 수 있다. 이는 농업의 생산량 및 품질에도 적지 않은 영향으로 농촌인구의 생활에 직접 영향을 주기 때문에 기후변화에 대한 대비 및 대응역량의 강화가 필요할 것이다. CLMV 국가의 산업화 및 도시화의 가속화에 따라 폐기물 처리와 환경오염 등의 문제가 수면으로 떠오르고 있어, 이에 따른 환경오염을 사전에 예방하고 효과적으로 관리할 수 있는 역량의 강화가 동시에 필요하다.

12) 캄보디아, 라오스, 베트남, 태국 4개국 간 메콩강 유역국가의 지속가능한 개발을 위해 설립된 기구이며 자세한 내용은 www.mrcmekong.org 에서 찾아볼 수 있다.

지속가능한 성장(환경) 분야 협력프로그램 예시		
프로그램	전략목표	세부프로그램
환경 관련 역량강화	환경보건 및 기후변화에 따른 자연재해에 대한 인식제고 및 예방·대응 능력을 강화하고 정책적 기반을 마련하여 'Clean and Green ASEAN' 실현에 기여	**1. 지속가능한 성장을 위한 정책적 기반마련** 녹색성장 및 환경보존 정책·전략 수립 및 자문 **2. 환경문제 예방 및 대응 역량강화** 관련공무원 역량강화, 자연재해 예방 및 대응 기술 전수

3. 향후 CLMV 사업의 지역과제 접근방법

① ASEAN 지역단위 정책 고려 : ASEAN 마스터플랜 및 공동목표 연구 및 고려

먼저 각 국별 사업을 기획할 때 사업이 해당하는 분야와 관련해 ASEAN 공동체, 혹은 관련 지역공동체의 개발방향과 목표의 존재여부 및 관련정책을 사전에 파악하는 작업을 통해, 각 사업의 지역과제 연계성을 제고할 수 있는 방안을 고민해보는 것이 필요하다. 또한 각 사업의 착수 및 실행 단계에서 각 사업의 수행기관이 지역현황 및 과제에 대해 미리 파악할 수 있도록 협의시 충분한 정보를 제공하여 사업의 각 실행단계에서 ASEAN 지역과제가 함께 고민될 수 있도록 지침을 마련해주는 것도 좋을 것이다. 각 국가의 개발정책 수립 및 컨설팅 사업일 경우는 더더욱 그렇다. 우리 사업을 통해 산출되는 각 국가의 정책 혹은 계획이 아세안의 정책과 지역의 추이를 잘 반영하고 녹여낼 수 있도록, 협력국 정부와 함께 논의하고 노력해서 궁극적으로 지역공동체가 추구하고자 하는 방향과 일관성 있게 개발되어야 할 것이다. 교육 및 노동, 정보통신, 과학기술 등 지역연계의 우선순위가 높은 분야에서 제도 표준화 및 물적 연계성 등에 기여할 수 있는 방안을 각 사업단위에서 연구하고 반영하는 것도 필요하다.

② 포괄적 파트너십 구축 : 역내 삼각협력 및 민간협력 활성화

다음으로 포괄적 파트너십을 구축해야 한다. 효과적인 원조 또는 개발을 위해서는 관련 모든 개발 주체간 파트너십 구축이 중요하다. 개발주체는 공여국 정부와 개도국 정부뿐만 아니라 개도국내 정부와 민간, 공여국 및 국제기구간, 공여국내 부처간, 정부와 민간 등 실로 다양하다 할 수 있겠다. 이러한 주체간 파트너십 구축을 통해 통합적 개발이 추진되는 것 역시 중요한 지원 원칙이라 할 수 있다. 일본이 적극적으로 추진하고 있는 삼각협력을 적극적으로 활

용할 필요도 있다. 삼각협력 등을 통한 국가 간 인적교류 활성화 지원으로 지역 내 인적연계성 강화를 도모하는 것이다. 메콩유역국가 중 태국 또는 베트남은 수원국이기도 하지만, 인근 캄보디아, 라오스에 대해 많은 원조를 실시하고 있기도 하다. 이들을 주축국으로 삼은 삼각협력 추진으로 우리가 가지고 있지 않은 문화적, 지역적 노하우를 함께 가미해 시너지를 창출할 수도 있으며, 주축국 자체의 역량강화도 간접적으로 도울 수 있다. 또한 아세안 경제공동체의 설립으로 인해 더 활발한 민간부문의 진입이 예상됨에 따라, 이들 시장으로의 진출을 노리는 민간 기업들의 기술 및 자본력을 활용해 개발효과를 극대화하고 산업 및 경제의 변화추이에 대한 정보력과 연계성을 강화할 수도 있다.

③ 무역 및 경제 관련 프로그램 강화 : 아세안경제공동체 구축에 일조

향후 경제의 모든 장벽이 무너지고 아세안지역의 대내외적인 무역의 활성화가 예상되지만 CLMV는 대외개방형, 수출주도형 경제체제의 구축에 있어 초기단계로 그 관련 역량이 타 국가에 비해 상대적으로 미흡하다. 단적인 예로, 이제 막 경제를 개방했지만 아직도 시장경제에 대한 기본적인 이해도가 부족한 미얀마와 무역을 전략적으로 활용해 경제성장을 이룩한 싱가포르의 격차를 생각해보면, 아세안경제의 온전한 통합에 있어 CLMV 국가의 관련 역량강화가 그 무엇보다 시급함을 볼 수 있다. 따라서 CLMV 내에서 무역을 위한 개발원조(Aid for Trade; 이하 AFT)를 강화하고, 그 중에서도 KOICA가 중점적으로 지원할 수 있는 정책 컨설팅 및 역량강화 프로그램을 활용하여 무역과 시장경제에 대한 이해도 제고와 역량강화를 도울 수 있다. 이러한 프로그램의 강화를 통해 아세안 지역의 궁극적 목적인 경제적 단일시장 구축에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 국별 지원전략 및 실행사업

① 캄보디아

캄보디아 인구의 80%가 농촌에 거주하며 농촌 빈곤율이 35%로 종합농촌개발 및 농업생산성 향상을 통한 빈곤감소와 경제성장이 필요하다. 이를 위해 물 관리 능력 강화, 농업의 산업화, 농촌종합개발를 통한 농촌의 사회적 자본증진 및 농민역량 강화 등의 지원 사업을 실시중이다.

△ 농업투자촉진기구 설립 마스터플랜 수립사업(2011–2013/100만불)
△ 통합 수자원 관리 역량강화 프로그램(2011–2013/30만불)
△ 캄보디아 새마을운동을 통한 자립형 농촌개발사업(2014–2016/800만불)

또한, 산업화와 관광 및 무역산업의 비중 증가로 인한 교통인프라 중요성이 강조되고 있으나 교통정책 및 유지관리능력이 미흡하다. 이에 교통인프라 확장 및 관련 건설, 운영, 관리 등에 대한 종합적 역량강화를 지원중이다.

△ 시엠립 한국순환도로 건설 사업(2013–2014/1,200만불)
△ 민간항공 관리역량 제고 및 교육센터 건립사업(2013–2016/1,010만불)
△ 철도 마스터플랜 수립사업 (2011–2013/280만불)
△ 3번 및 48번 국도 교통안전 개선사업(2011–2013/320만불)

다음으로, 시장수요에 맞는 숙련노동력은 부족하나 기술교육 및 직업훈련에 대한 인식향상이 완만하고, 국가경쟁력 창출에 핵심인 고등교육 및 과학기술분야 고급인력양성과 수급이 미흡하다. 이에 숙련노동력 공급을 위한 제도・정책적 지원 및 교육시설 인프라 지원, 과학기술 및 정보통신 분야 역량강화 및 컨설팅 사업을 시행중이다.

△ HRD센터 건립사업(2010–2014/745만불)
△ 국가 과학기술 마스터플랜 수립사업(2011–2013/350만불)
△ ICT 마스터플랜 수립사업(2012–2014/200만불)
△ 중등교육 기술직업분야 교육 타당성조사사업(2013–2014/200만불)
△ 캄보디아 증권시장 활성화를 위한 자본시장 발전지원사업(미정/300만불)

마지막으로 모성 및 아동의 전반적인 MDG 지표는 향상 중이나 의료서비스 접근성의 지역별・계층별 격차가 크며, 농촌지역 혹은 빈곤계층을 위한 기초보건 서비스역량과 의료인력 및 재정이 부족하다. 이에 기초보건의료 서비스 및 의료 접근성 강화, 보건분야의 포괄적 거버넌스 개선 및 보건인력 역량강화 지원중이다.

△ 깜퐁참주 밧티에이 지역 모자보건 역량강화사업(2011–2014/350만불)
△ 프놈펜 앙두엉 안과전문병원 설립사업 (2011–2014/550만불)
△ 국립소아병원 기능개선사업(2012–2014/500만불)
△ 캄보디아 빈곤층 대상 건강형평 프로그램(2014–2015/500만불)

② 라오스

라오스의 고등교육 및 기술훈련의 제한적 기회 및 질은 라오스 경제성장 및 산업구조 전환에 따라 변화하는 노동시장 수요에 적합한 숙련인력 부족 현상을 야기하였다. 이에 KOICA는 교육환경개선 및 교사역량강화 등을 통한 고등교육의 질적 향상 및 기술직업교육훈련에 대한 인식개선 및 교육환경 선진화를 지원하고 있다.

△ 라오스 한라직훈원 역량강화 사업 (2015-2016/300만불)
△ 라오스 수파누봉대학 역량강화사업 (2014-2015/300만불)

또한 라오스는 새천년개발목표 중 아동영양지표, 5세 이하 아동사망률, 모성보건 지표 등의 달성현황이 부진하여 모자보건증진이 시급하며, 보건인력 부족현상은 도농 간 심각한 보건현황 격차에 크게 작용하고 있다. 이에 KOICA는 모자보건 의료서비스 확대를 위한 기술협력, 보건인력 역량강화 및 보건의료서비스 전달체계강화에 지원하고, 상수도시설 지원 등을 통한 위생환경 개선에 기여하고 있다.

△ 라오스 소아과의료인력 및 지역보건소 역량강화사업 (950만불/2013-2017)
△ 라오스 우돔사이주 싸이군 상수도공급사업 (250만불/2013-2014)

③ 미얀마

미얀마 정부의 포괄적 성장 및 국가역량제고의 노력을 지원하여 지속가능한 사회경제개발에 대한 기여를 협력활동의 최상위 목표로 정하였다. 4대 중점 지원 분야는 농업·농촌개발, 산업개발 등 경제발전과, 국가 거버넌스 향상, 인적자원개발이다.

총인구의 69%가 농촌에 거주하고 농업이 GDP의 30%를 차지하는 등 미얀마에서 농업 및 농촌 개발은 경제 전체의 다면적 개발(all-round development)의 바탕이 되고 있으며, 농촌개발과 농업의 농촌인구의 소득증대와 빈곤감소 및 국가경제력 증진을 위해 필수이다. 하지만, 고비용·저효율에 의한 저생산성 및 농업 인프라 부족, 농업에 관한 연구 및 기술보급 기관 역량이 미비한 상황이다. 이에 KOICA는 농업생산성 증대와 농업생산기반 확충, 새마을 운동 모델에 기반을 둔 미얀마 농촌종합개발, 농산업 촉진과 상업작물 다양화에 의한 농업가치사슬 확대 사업을 수행중이다.

△ 미얀마 농산물 수확후 기술관리 지원사업(2011–2013/350만불)
△ 미얀마 구제역 방지시스템 개선사업(2011–2013/300만불)
△ 미얀마 기계화영농을 위한 농지정리 사업(2013–2015/600만불)
△ 미얀마 새마을운동 지원사업(2014–2016/313만불)
△ 미얀마 수확후 기술개발연구소 설립사업(2014–2016/410만불)
△ 미얀마 수산양식산업 기반지원사업(2014–2016/441만불)

다음으로 미얀마는 산업화를 통한 경제개발 계획이 있으나 오래 지속된 사회주의체제의 결과로 시장경제 기반의 산업개발을 위한 정책적 역량이 미흡하고 무역·투자 촉진을 위한 제도적 기반이 매우 취약하다. 또한 제조업 비중이 낮고, 영세한 저부가가치 상품생산구조 등 산업 내재적으로 낙후되어 있고, 산업을 지원하는 산업관련 인적, 물적 인프라가 취약하다. 이에 KOICA는 산업개발 정책 및 전략수립 지원, 산업화 및 무역투자 부문 기관역량 개발을 지원하고, 산업발전 및 무역진흥을 위한 기관형성, 산업 인프라 구축 지원 등의 사업을 수행 예정이다.

△ 미얀마 간선도로망 마스터플랜 수립사업(2013–2015/400만불)
△ 산업 및 무역 관련 부처 기관역량강화사업
△ 미얀마 무역투자진흥원 (Trade and Investment Promotion Agency; MYTRA) 설립
△ 양곤 중소기업지원센터 지원 사업

또한 미얀마 정부의 거버넌스 강화는 미얀마 발전에 핵심적 요소이다. 정부행정의 효율성 증진을 위해 전자정부를 위한 위원회를 구성하였으며, 정부 내 단순 업무의 전자화를 기점으로 정부·기업 간, 정부·민간 간 행정적 역량을 점진적으로 강화할 계획이다. 또한, 경제 개방에 따라 새롭게 요구되는 거시경제 정책수립 및 운영을 위한 역량이 미흡하고 제도적 기반이 없다. 이에 KOICA는 국가통계, 거시경제 정책수립 및 운영 역량강화, 전자정부 구축 등 미얀마 정부 거버넌스 강화 사업을 추진할 예정이다.

△ 미얀마 개발 연구소(MDI) 설립사업(2013–2017/ 2,000만불)
△ 미얀마 컨벤션운영 역량강화사업(2013–2014/100만불)
△ 미얀마 국가통계 발전전략 수립사업(2013–2014/200만불)
△ 조세 등 개발재원 동원 시스템 강화 컨설팅(2014–2015/25만불)
△ 프로젝트 심사평가 제도의 개선방안 컨설팅(2014–2015/25만불)
△ 전자정부 마스터플랜 및 액션 플랜 수립 사업(2014–2015/80만불)
△ 전자통관시스템 구축 사업(2014–2016/500만불)

마지막으로, 경제적 변화에 따라 시장의 새로운 수요에 상응할 수 있는 기술인력 양성이 시급하지만, 교육훈련에 대한 공공 투자의 부족으로 교육훈련의 정책적 기반 및 교육수준의 질이 미흡한 상황이다. 이에 KOICA는 그간의 교육인프라 확충에 이어 기술직업교육훈련 제도적 역량강화, 정책수립 및 실행 지원, 교사양성 및 역량강화 지원을 실시할 예정이다.

△ 미얀마 직업교육교사 훈련센터 건립지원사업(2014–2016/300만불)
△ 국가기술자격제도 구축 사업(2015–2016/100만불)

④ 베트남

현재 베트남은 산업화에 필요한 전문 기술 인력에 대한 수요가 증가하고 있으나 숙련 노동력과 고유의 기술이 부재하다. 이에 양질의 노동인력을 양성하는 한편, 산업발전에 필요한 고유기술을 연구 개발하는 고급전문인력 육성하는 사업을 지원중이다.

△ 베트남 중부고원 소수민족 청소년 직업대학 향상사업(2013–2015/500만불)
△ 베트남 국가기술자격 검정제도구축 역량강화사업(2010–2013/150만불)
△ 베트남 꽝찌성 중급직업 훈련학교 개선사업(2011–2013/470만불)
△ 베트남 박장성 한베 기술대학 설립사업(2010–2014/1,000만불)
△ 한베 친선 IT 대학 4년제 승격지원사업(2013–2015/520만불)
△ 베트남 하노이 개방대학교 개선사업(2014–2016/300만불)
△ 베트남 한베 산업기술대학 3차 개선사업(2014–2016/600만불)
△ 베트남 V–KIST(과학기술연구원) 설립지원 사업(2014–2017/3,500만불)

한편, 베트남은 사회주의적 시장경제체제로의 전환을 위해 각종 법,제도 혁신, 사회안전망 구축 및 행정개혁을 추진하고 있으나, 공공행정 분야의 제도적 기반 미비 및 인적 역량 미흡이 향후 경제발전의 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있다. 이에 IT 기반의 행정시스템 및 법적·제도적 기반 구축을 통해 행정의 투명성과 효율화 달성, 사회안전망 구축, 한국의 정부개혁 경험의 공유를 통한 베트남 정부 역량 강화를 위한 사업을 실시 중이다.

△ 베트남 법원연수원 역량강화사업(2013–2015/950만불)
△ 베트남 토지정보 종합관리 시스템 개발지원사업(2013–2015/350만불)
△ 베트남 산업안전보건 훈련센터 개발 역량강화사업(2013–2014/340만불)
△ 베트남 경쟁관리청 역량강화사업(2011–2015/180만불)
△ 베트남 사회보험제도 구축 역량강화사업(2011–2015/110만불)
△ 베트남 공기업 및 행정 개혁 자문 사업(2012–2015/140만불)

마지막으로 베트남은 급격한 산업화 및 도시화와 이로 인한 폐기물 증가와 기후변화 등으로 환경의 질이 급속히 악화되고 있고, 기후변화에 가장 취약한 국가 중 하나로 지적되고 있다. 이에 각종 균형 잡힌 도시개발 계획수립 지원 및 기후변화, 녹색성장 등 환경 관련 정책 및 연구 지원 등의 사업을 수행중이다.

△ 베트남 폐기물재활용 기술연구 역량강화사업 (2013–2015/150만불)
△ 베트남 국가녹색성장 마스터플랜 수립사업 (2013–2014/200만불)
△ 베트남 후에시 개발 마스터플랜 개선사업(2011–2013/350만불)

참고문헌

국내문헌

정부부처합동(2012a), 베트남 국가협력전략 2012-2015.

_____(2012b), 캄보디아 국가협력전략 2012-2016.

주동주, 차문중, 권율(2012), 한국형 ODA 모델 수립, 서울 : 경제인문사회연구회 : 산업연구원.

한국국제협력단(2011a), 거버넌스 지원 향상 방안.

_____(2011b), 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장관점 적용방안.

_____(2011c), KOICA 교육분야 지원전략 2011-2015.

_____(2011d), KOICA 보건분야 지원전략 2011-2015.

_____(2012), KOICA 삼각협력 추진전략.

국외문헌

Asian Development Bank(2011), The GMS Economic Cooperation Program Strategic Framework 2012-2022, Philippines : Asian Development Bank.

Asian Development Bank(2012), Myanmar : Interim Country Partnership Strategy 2012-2014

Asian Development Bank Institute(2012), ASEAN 2030 Toward a Borderless Economic Community - DRAFT HIGHLIGHTS, Tokyo, Japan : Asian Development Bank Institute.

Berge, S.(2008), Poverty and Education, *Education Policy Booklet No.10,* International Institute for Educational Planning-UNESCO

Bonnel R.(2000), HIV/AIDS and economic growth : a global perspective, South African Journal of Economics, *Vol.68 : 360-379,* Washington DC : World Bank.

Center for International Development(1999), Consequences of health status : a review of the evidence, *CID working paper 030,* Cambridge : Harvard University.

Fosu A., Mwabu G.(2007), Malaria and poverty in Africa, Nairobi : University of Nairobi Press.

Kuroiwa, I.(2009), 'Industrial Development Strategy in CLMV', in Kuchiki, A. and S. Uchikawa (eds.), *Research on Development Strategies for CLMV Countries,* ERIA Research Project Report

2008-5, Jakarta : ERIA.

OECD(2012), Society at a Glance : An overview, *in OECD Society at a Glance : Asia/Pacific 2011*, OECD Publishing.

Pushpanathan S.(2012), ASEAN connectivity : prospects and challenges(*presentation at the Editor's roundtable on ASEAN : Global ASEAN and Connectivity*), Phnom Penh, Cambodia

SEN, A.(1999), Development as freedom, Oxford : Oxford University Press.

Southiseng N.(2012), SME Development in the CLMV Region, *SIU Journal of Management, Vol.2, No.2 (December, 2012).*

Swiss Agency for Development and Cooperation(2006), Swiss Cooperation Strategy in the Mekong Region 2007-2011

H.E. Yong, O.(2005), Keynote Address by H.E. Ong Keng Yong (Secretary-General of the Association of Southeast Asian Nations) : The Role of Good Governance in ASEAN, at the ASEAN-EC Regional Symposium, Bandar Seri Begawan, 28 November 2005.

UN(2012), United Nations E-Government Survey 2012, New York : United Nations.

UNDP(2012), Asia Pacific Human Development Report : *One Planet to Share,* Bangkok : UNDP.

UNESCAP(2012), Asia Pacific Regional MDG Report 2011/12, Bangkok : United Nations and Asian Development Bank Publication.

World Bank(1998), Assessing Aid : What works, What doesn't, and Why, New York : Oxford University Press.

_____(2008), Directions in Development : Science, Technology and Innovation, Washington D.C. : The World Bank.

웹사이트

동남아시아국가연합	www.asean.org
메콩강위원회	www.mrcmekong.org
세계보건기구	www.who.int
세계은행	www.worldbank.org
아시아개발은행	www.adb.org
한국국제협력단	www.koica.go.kr
한국수출입은행	www.koreaexim.go.kr
호주국제협력청	www.ausaid.gov.au
Germanwatch	www.germanwatch.org

농업분야의 동남아 개발 수요와 한국의 ODA 추진방향 모색

김 태 윤 (대외경제정책연구원 부연구위원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 동남아 농업부문의 주요 특징과 의미
Ⅲ. 동남아 농업분야 ODA의 개발 수요과
국제사회의 지원현황
1. 동남아 농업분야 ODA의 개발 수요
2. 국제사회의 지원현황
Ⅳ. 동남아 농업분야에 대한 한국의 ODA 추진방향
모색

Ⅰ. 서론

개발도상국과 개발협력 사업을 추진함에 있어 농업분야는 상대적으로 중요한 위치를 차지한다. 이는 개발도상국에서 농업이 차지하는 비중이 다른 제조업이나 서비스업보다 상대적으로 높기 때문이기도 하지만 해당분야에 종사하는 인구가 절대적으로 많기 때문이다. 다시 말하면 농업이 창출하는 직접적인 생산액에 비해서 상대적으로 많은 사람들이 농업에 종사하고 있기 때문에 개발협력에 있어서 이러한 인적 요인을 고려하는 것이 절실히 필요한 상황이다.

〈표 1〉 동남아 주요국의 농업생산액과 농업종사자 비중(2011년)

국가	농업생산액 비중(%)	농업종사자 비중(%)	비고
라오스	28.4	75.3	농업생산액은 2010년 기준 농업종사자는 2005년 기준
미얀마	36.4	51.1	농업생산액은 2010년 기준 농업종사자는 1997년 기준
말레이시아	11.9	11.6	–
베트남	22.0	47.4	–
인도네시아	14.7	33.5	–
캄보디아	34.6	71.3	농업종사자 비중은 전체 고용인구 중 농업에 종사하는 사람 비중임.
태국	10.9	38.4	농업생산액은 2010년 기준
필리핀	12.8	30.7	–
평균	**21.4**	**44.9**	**–**

자료: ADB(2012)를 이용하여 저자 작성

일례로 〈표 1〉은 동남아 주요국의 총 GDP 중 농업생산액의 비중과 전체 노동인구 중 농업종사자의 비중을 정리한 것이다. 동남아 주요국의 평균을 살펴보면 농업생산액 비중은 약 21.4%인 반면 농업종사자의 비중은 44.9%로 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 이는 생산되는 부가가치를 기준으로 볼 때, 다른 산업보다 농업에 종사하는 인원수가 상대적으로 많음을 의미하는 것이다. 특히 흔히 CLMV로 불리는 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남의 농업 종사자 비중이 상당히 높음을 알 수 있다.

한편, 개발도상국이 한 단계 진전된 산업화된 국가로 발전하기 위해서는 사회적으로 필요한 산업부문을 개발하는 것이 중요하며, 이를 뒷받침하기 위해서 기존의 농업부문 노동력의 질적인 성장을 위한 정책적 조치(예 : 교육, 훈련 지원 등)가 상당히 중요하다. 일례로 Lucas and Verry(1999)는 말레이시아의 신경제정책(NEP : New Economic Policy)을 통한 경제전환 과정에서 농업부문의 성과가 높았고, 지역개발과 함께 노동력에 대한 교육 및 훈련 등을 통하여 농업노동력이 다른 산업으로 전환이 이루어졌으며, 이것이 말레이시아의 빈곤감소에 기여함과 동시에 산업구조 조정에 긍정적 역할을 수행하였다고 평가하고 있다(p. 145, 170-71).

본 연구는 이러한 농업부문에 대한 개발협력의 중요성을 다시 한 번 인식하고자 하는 차원에서 출발하였다. 특히 한국이 지난 20여 년간 동남아에 대한 개발협력 사업을 지속적으로 추진하였기 때문에 농업분야에 대한 현지의 개발수요와 주요 선진국들의 지원현황을 비교하는

것은 의미가 있다고 하겠다. 이는 향후 한국의 농업분야에 대한 ODA 추진방향을 점검하는데도 기여할 것이다. 이를 위해 본 연구는 크게 3부분으로 구성되어 있다. 제2장에서는 동남아 농업부문의 주요 특징과 그 의미를 간단히 살펴볼 것이다. 제3장에서는 동남아 농업분야 ODA의 개발수요와 국제사회의 지원현황을 점검할 것이다. 동남아 농업부문의 특징을 통한 개발수요를 파악함과 동시에 기존의 국내연구를 통한 개발수요를 이해한 후 국제사회의 지원 현황과 추세를 검토할 것이다. 이를 종합하여 제4장에서는 한국의 동남아에 대한 농업 부문 ODA의 추진방향을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 동남아 농업부문의 주요 특징과 의미

동남아 농업부문의 주요 특징 중 하나는 앞의 〈표 1〉에서 언급한 바와 같이 전체 고용 인구에서 농업인구가 차지하는 비중이 44.9%[1]로 상당히 높고, 동시에 전체 GDP에서 농업생산액이 차지하는 비중도 21.4%[2]로 높다는 것이다. 그리고 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 곡류와 육류 생산현황을 살펴보면, 2011년 기준 동남아 국가들의 곡류생산량 평균은 ha당 3,930.5kg인데, 베트남이 5,383kg으로 가장 높고, 캄보디아가 2,925.4kg으로 가장 낮은 생산성을 보이고 있다. 참고로 2011년 한국의 곡류생산량이 ha당 약 7,037.9kg임을 감안하면 평균적으로 한국의 약 55.8% 수준임을 알 수 있다. 또한 2011년 기준 동남아 국가들의 연간 육류 생산량 평균은 약 2백만 톤이며, 베트남이 약 4.1백만 톤으로 가장 높고, 라오스가 14만 톤으로 가장 낮은 수준이다. 한국의 2011년 육류 생산량이 약 1.81백만 톤 수준임을 감안할 때 동남아의 육류생산량은 평균적으로 한국보다 다소 높은 수준이다. 인구 1인당 육류 생산량을 살펴보면, 동남아의 경우 평균 31.4 kg 수준인데, 이는 2011년 한국의 1인당 육류생산량 36.2kg보다 다소 낮은 수준이다.

1) 2011년 기준 한국은 전체 고용 인구에서 농업인구가 차지하는 비중이 6.1% 수준이다.
2) 2011년 기준 한국은 전체 GDP에서 농업생산이 차지하는 비중이 2.4% 수준이다.

〈표 2〉 동남아 주요국의 연간 곡류 및 육류 생산량(2011년)

국가	단위당 곡류생산량 (Kg/Ha)	육류 생산		총 인구 (천 명)
		연간 생산량 (톤)	인구 1인당 생산량 (kg)	
라오스	4,045.0	136,481.00	21.7	6,288
미얀마	3,879.8	1,978,143.75	31.7	62,417
말레이시아	3,919.5	1,691,074.90	59.2	28,553
베트남	5,383.0	4,138,055.00	46.3	89,316
인도네시아	4,886.1	2,984,550.00	12.4	241,030
캄보디아	2,925.4	198,412.00	13.1	15,103
태국	3,065.0	2,402,619.80	37.5	64,076
필리핀	3,340.6	2,827,092.50	29.5	95,856
평균	3,930.5	2,044,553.62	31.4	–

자료: FAOSTAT을 이용하여 저자 작성(http : //faostat3.fao.org/home/index.html#HOME).

동남아 주요 국가들의 농업 부문 수출입액을 살펴보면 다음의 〈표 3〉과 같다. 2010년 기준 동남아 주요 국가들의 수출입을 평균적으로 살펴볼 때, 수출은 약 121.5억 달러이고 수입은 63.8억 달러로 약 57.7억 달러의 무역수지 흑자를 기록하였다[3]. 국가별로 살펴보면 수출의 경우 인도네시아가 약 307억 달러로 가장 많고 다음으로 말레이시아와 태국이 약 259억 달러 수준이다. 수입의 경우 말레이시아가 약 140억 달러로 가장 많고 인도네시아가 125억 달러로 그 다음을 차지한다. 동남아 주요 국가 중 인도네시아, 태국, 말레이시아, 베트남이 농업부문에서 무역수지 흑자를 기록하고 있으며 필리핀, 미얀마, 캄보디아, 라오스는 무역수지 적자를 기록하고 있다. 특히 필리핀은 주식인 쌀의 수입이 상대적으로 높은 편인데, 2010년 기준 약 24.6억 달러의 높은 적자를 기록하였다.

3) 참고로 2010년 한국의 농업부문은 수출 38.5억 달러, 수입 188억 달러로 149.5억 달러의 무역수지 적자를 기록하였다.

〈표 3〉 동남아 주요국의 농업 부문 수출입액(2010년)

국가	수출 (천 달러)	수입 (천 달러)	무역수지 (천 달러)
라오스	77,007	289,395	−212,388
미얀마	645,528	1,227,831	−582,303
말레이시아	25,912,684	14,080,149	11,832,535
베트남	10,411,031	9,072,748	1,338,283
인도네시아	30,722,359	12,474,853	18,247,506
캄보디아	161,682	639,426	−477,744
태국	25,894,955	7,433,144	18,461,811
필리핀	3,362,925	5,827,555	−2,464,630
평균	**12,148,521.38**	**6,380,637.63**	**5,767,883.75**

자료: FAOSTAT을 이용하여 저자 작성(http：//faostat3.fao.org/home/index.html#HOME).

이러한 동남아 주요 국가들의 농업부문의 현황을 통하여 그 의미를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 주곡인 곡류의 생산성이 여전히 낮은 수준이다. 동남아 대부분의 국가에서 2모작 나아가 일부지역에서 3모작까지 가능한 상황임에도 불구하고 단위당 생산량이 한국의 절반 정도 수준인데, 이는 전반적으로 생산기반이 여전히 열악함을 의미한다. 국가별 기후특성에 따라 생산기반이 다를 수 있겠지만, 관개시설이나 비료 등과 같은 생산요소에 대한 투자가 상대적으로 필요한 상황이다. 또한 생산된 곡류의 부가가치를 창출하기 위한 가공시설에 대한 수요도 장기적으로 높다고 할 수 있다. 둘째, 육류 생산량이 적지 않다는 점이다. 전체 생산량 기준으로 살펴보면 베트남과 인도네시아가 높은 편인데, 1인당 생산량으로 살펴보면 말레이시아와 베트남 및 태국이 상대적으로 높은 편이다. 육류의 경우 곡류에 비하여 상대적으로 생산보다는 가공시설과 상품개발 및 해외시장 진출 등 부가가치를 향상시키기 위한 개발수요가 높다고 할 수 있다. 셋째, 일부 동남아 국가들은 개발도상국임에도 불구하고 농업부문에서 무역수지 적자를 기록하고 있다는 점이다. 대부분 주곡인 쌀이 부족하기 때문에 이를 충당하기 위한 것으로 이해할 수 있다. 하지만 일부 국가의 경우 자국 내 곡류의 가공시설이 부족하기 때문에 인근 다른 국가의 가공시설을 이용하는 과정에서 발생하기도 한다. 따라서 기본적으로 농업부문의 적자를 개선할 수 있는 다양한 방안이 필요한 상황이다. 일례로 곡류의 생산성 증대와 함께 소규모 가공시설을 갖춤으로써 곡류 가공류에 대한 수입의존도를 낮추는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 넷째, 일부 동남아 국가들은 농업부문의 무역수지 흑자 규모가 상당히 높은 편이지만, 주요 수출품은 몇 가지 품목으로 한정되어 있다는 점이다. 인도네시아는 주로 카카오와 커피 원두를 수출하고 있으며, 말레이시아는 주로 팜 오일을 수출하고 있고, 태국은 주로 쌀을 수출하고 있다. 따라서 이들 국가에서 지속적으로 농산물을 수출하고

동시에 보다 더 큰 부가가치를 창출하기 위해서는 가공, 상품개발, 수출농산품 다각화와 같은 전략이 필요할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 동남아 농업분야 ODA의 개발 수요과 국제사회의 지원현황

1. 동남아 농업분야 ODA의 개발 수요

농업분야에 대한 동남아의 ODA 개발 수요는 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 앞의 2장에서 살펴본 바와 같이 주요 품목에 대한 생산과 수출입 현황을 살펴보고 다른 국가와의 상대적 비교를 통하여 향후 필요한 분야를 정성적으로 파악할 수 있다. 이를 통하여 살펴보면, 우선 곡류의 경우 생산성 향상을 위한 기반시설 및 투입재에 대한 수요가 상대적으로 높다는 것이다. 곡류에 대한 가공 및 저장시설은 식량 확보뿐만 아니라 수출의 부가가치 창출과도 연계되어 있다. 육류의 경우 가공 및 유통시설에 대한 수요가 장기적으로 높을 것으로 판단된다. 또한 필리핀, 캄보디아, 미얀마와 라오스의 경우 농업부문의 무역수지 적자를 해소하기 위하여 수출농업 육성과 같은 다양한 수출지원 정책이 필요할 것으로 판단된다. 농산물 수출의 경우 몇 가지 소수의 품목이 대부분을 차지하기 때문에 상품개발을 통하여 수출품목을 다양하게 하고 보다 부가가치를 창출할 수 있는 수출 가공시설에 대한 수요가 높을 것으로 판단된다.

농업부문의 다양한 지수를 이용하고 보다 발전한 국가와의 상대적 비교를 통해 해당국가의 잠재적 개발수요를 정량적으로 측정할 수 있다. 일례로 권율 외(2012)는 농업부문의 ODA 개발협력 수요를 도출하기 위하여 통계자료를 이용하여 지수화 작업을 수행하였다. 세계식량기구(FAO)에서 제공하는 농업지수 중 전체 농경지에서 관개시설이 차지하는 비중(Total Area Equipped for Irrigation/Agricultural Land)과 농업자본 대비 농기계 비중(A Share of Machinery & Equipment in Agricultural Capital)을 농업지수로 사용하였다. 이를 이용하여 동남아 개별 국가에 대한 농업지수를 계산한 후 해당 국가보다 한 단계 발전한 국가의 농업지수 평균과 비교하여 그 차이만큼을 개발수요, 즉 수원국의 필요성으로 판단하였다. 예를 들면, 캄보디아의 경우 베트남, 인도네시아, 필리핀을 한 단계 발전한 국가로 가정하고 이들 3개 국가의 농업부문 평균과 캄보디아의 농업지수를 비교하여 그 차이만큼을 개발수요로 본 것이다. 필리핀의 경우 말레이시아, 태국을 한 단계 발전한 국가로 가정하고 이들 2개 국가의 농업부문 평균과 필리핀의 농업지수를 비교하여 그 차이만큼을 개발수요로 판단하였다. 그 결과 동

남아의 5개 조사대상 국가 중 농업부문의 개발수요는 캄보디아, 동티모르, 필리핀, 인도네시아, 베트남 순으로 나타났다(권율 외, 2012, p. 83). 다만 농업내의 구체적인 협력분야에 대한 개발수요를 보여주기에는 한계가 있기 때문에 농업부문에 대한 선진 공여국과 한국의 지원현황을 추가로 검토하였다.

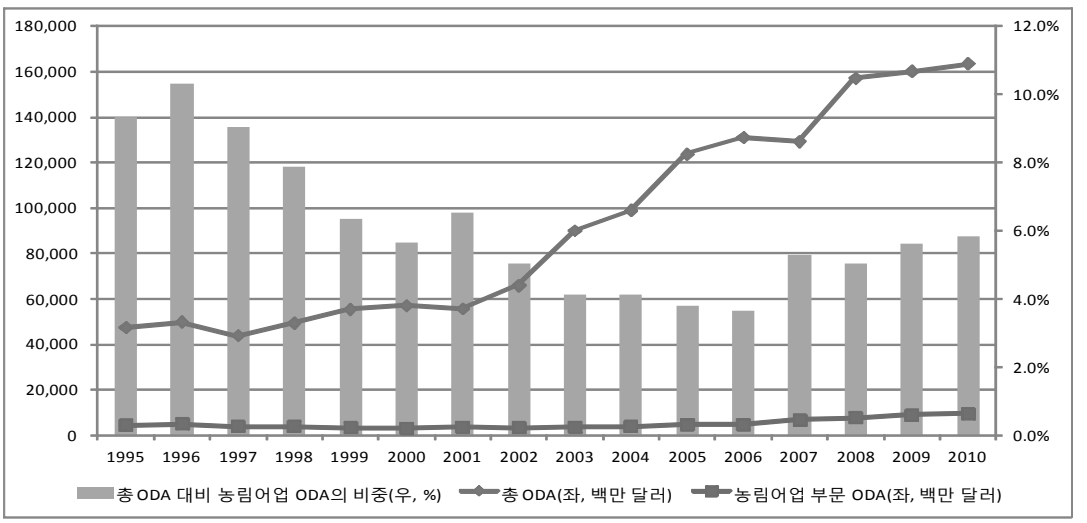
김태윤 외(2012)에서는 농업부문에 대한 동남아 메콩 유역국가의 정책을 살펴봄으로써 현지의 개발수요를 파악하였다. 태국은 농업부문에 대한 개발을 위해 왕실에서도 직접 참여하고 있으며, 수자원 분야와 연계된 농업개발에 대한 수요가 높은 편이다. 캄보디아는 농업이 국가의 우선 개발 분야로 재원할당 비중이 가장 높은 분야이다. 라오스도 정부의 제7차 사회경제발전계획(NSEDP)을 통하여 관개시설 및 농산물 가공산업 육성을 주요한 개발 분야로 판단하고 있다. 미얀마는 농업부문에 대한 계획을 수립하고 있는 상황이며, 베트남은 5개년 사회경제개발계획(SEDP)를 통하여 농업의 현대화, 효율화 및 지속가능성에 초점을 두고 있다(김태윤 외, 2012, p.66, 68).

2. 국제사회의 지원현황

아래 〈그림 1〉에서 보는바와 같이 개발도상국에 대한 국제사회의 ODA 지원액은 1995년 475.8억 달러에서 2010년 1,635.1억 달러로 지속적으로 증가해 왔다. 동시에 농업분야에 대한 국제사회의 ODA 지원액도 1995년 44.4억 달러에서 2010년 95.6억 달러로 꾸준히 증가하였다. 하지만 전체 ODA 중 농업분야 ODA의 비중을 살펴보면 2006년까지 감소하다가 이후에 다소 증가추세에 있음을 알 수 있다. 2000년대 중반까지 비중이 감소한 것은 세계은행이 2007년 작성한 보고서를 통하여 설명한 바와 같이 농업 이외의 이슈(성, 평등, 약자 보호 등)에 대한 ODA 수요 증가, 공여국(선진국) 내 농민들의 반발, 화학비료 지원에 대한 환경론자들의 반대 등에 기인한 측면이 있다(WB, 2007, p.42).

2000년대 중반 이후에는 농업분야 ODA의 비중이 다시 증가하기 시작하였는데, 이는 개도국의 빈곤감소를 위하여 국제사회가 보다 적극적으로 농업부문의 중요성을 인식한 것으로 이해할 수 있다. 일례로 2000년 국제연합(UN)이 새천년개발목표(MDGs)를 선언한 이후 2015년까지 절대빈곤과 기아퇴치에 대한 목표치를 달성하기 위하여 선진국을 중심으로 농업분야에 대한 지원이 지속적으로 증가한 것이다.

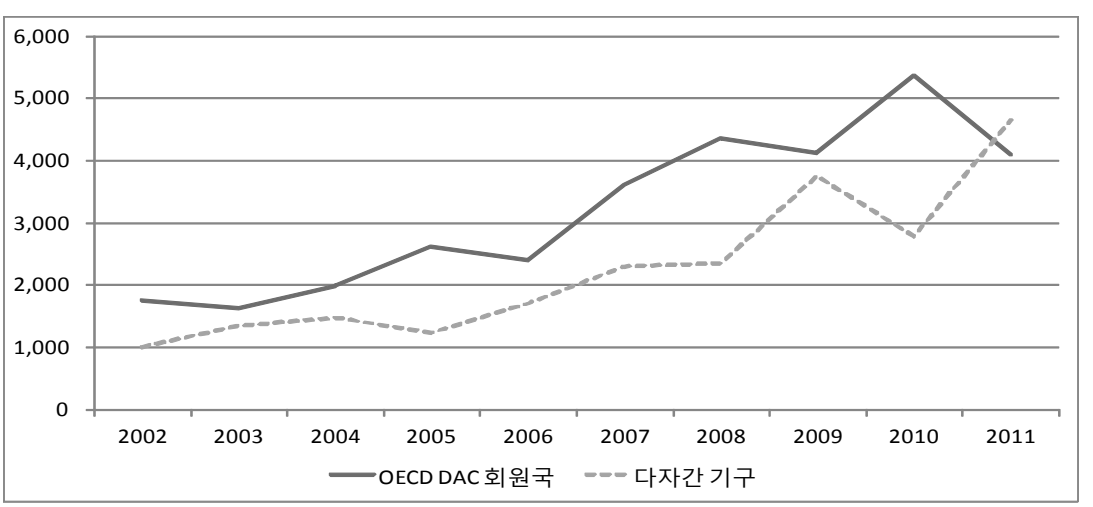
〈그림 1〉 국제사회의 총 ODA와 농업분야 ODA 지원액 및 비중(1995–2010)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

다음의 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 농업분야에 대한 ODA 지원 사업은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 전반적으로 OECD의 DAC 회원국이 지원하는 사업이 다자간 기구가 지원하는 사업보다 다소 높은 상황이었다. 다만 2011년을 기점으로 다자간 기구의 농업부문에 대한 지원 사업이 OECD DAC 회원국의 지원 사업을 초과한 상황이다.

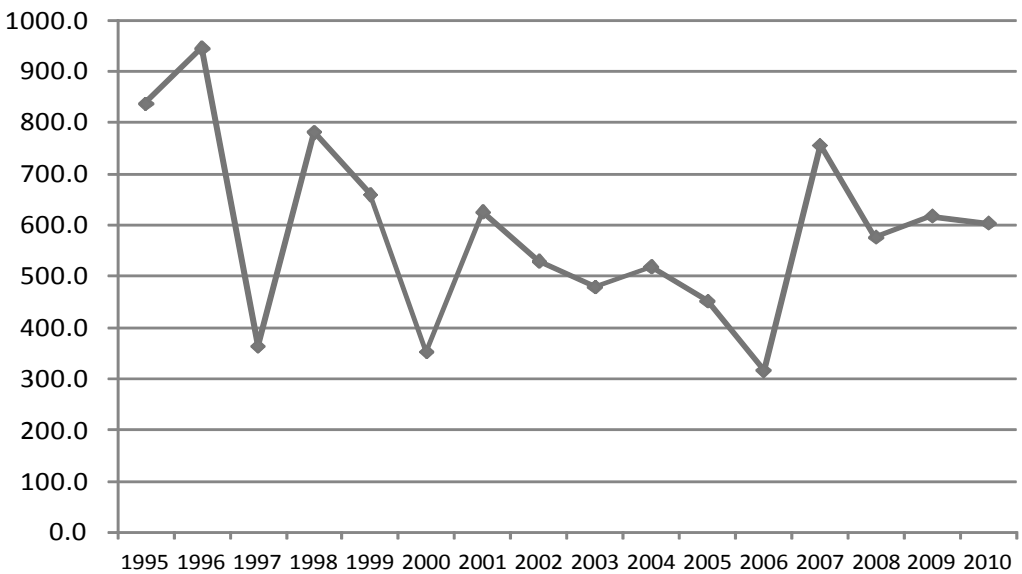
〈그림 2〉 OECD DAC 회원국과 다자간기구의 농업분야 지원 사업 추이(2002–2011)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

다음의 〈그림 3〉에서 보는바와 같이 동남아 농업분야 ODA 지원액은 1996년 이후 급감하였고, 20006년까지 전반적으로 감소하는 추세에 있다. 2007년 다시 증가하였지만 이후 2008년 글로벌 금융위기로 인하여 감소하였으며, 이후 세계적인 경기회복과 함께 다시 증가하는 추세에 있다. 특히 2007년의 경우 베트남이 WTO에 가입하면서 국제사회의 베트남에 대한 지원이 크게 증가한 것에 기인한다.

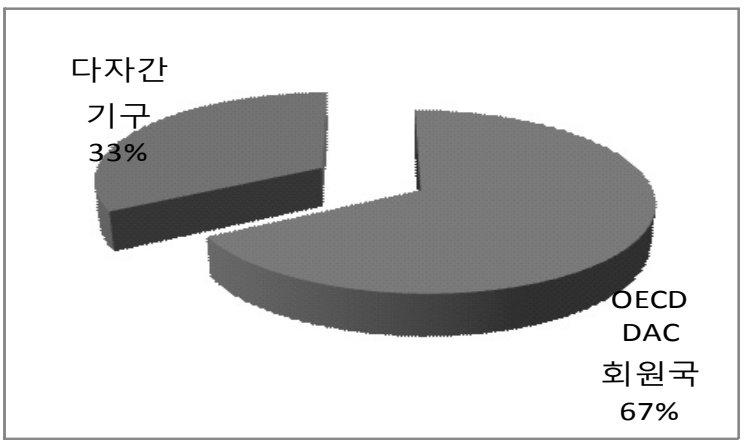
〈그림 3〉 동남아 농업분야 ODA 지원액(1995–2010, 백만 달러)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

2011년 기준 동남아의 농업부문에 대한 지원액 중 OECD DAC 개별 회원국이 지원하는 것이 약 67%이며, 다자간 기구를 통하여 지원하는 것이 약 33% 수준이다(〈그림 4〉 참고). 즉 동남아 지역은 전 세계적인 추세와는 달리 여전히 개별 국가차원에서의 지원 사업이 다자간 기구를 통한 사업보다 2배 정도 많음을 알 수 있다.

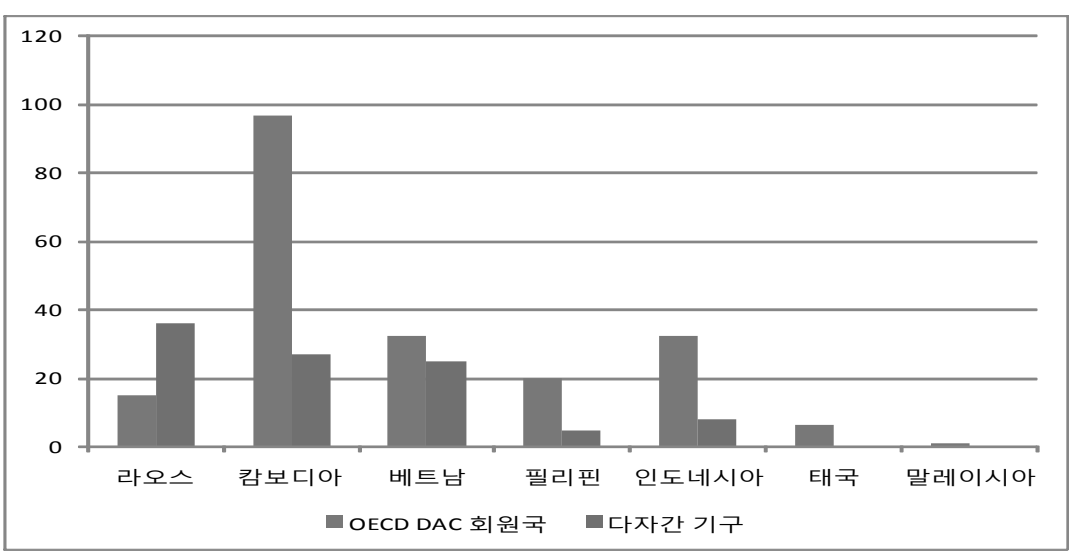
〈그림 4〉 지원형태에 따른 비중(2011년)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

2011년 기준 지원형태에 따른 동남아 주요국별 ODA 사업현황을 살펴보면, 라오스의 경우 다자간 기구를 통한 지원 사업이 더 많았으며, 다른 동남아 국가는 개별국가들의 지원 사업이 더 많았음을 알 수 있다(〈그림 5〉 참고). 특히 라오스의 경우 2011년 ADB의 2천만 달러 지원 사업인 '종 다양성 보존을 위한 GMS 경제회랑 프로젝트'로 인하여 다자간 기구를 통한 사업이 증가한 것이다.

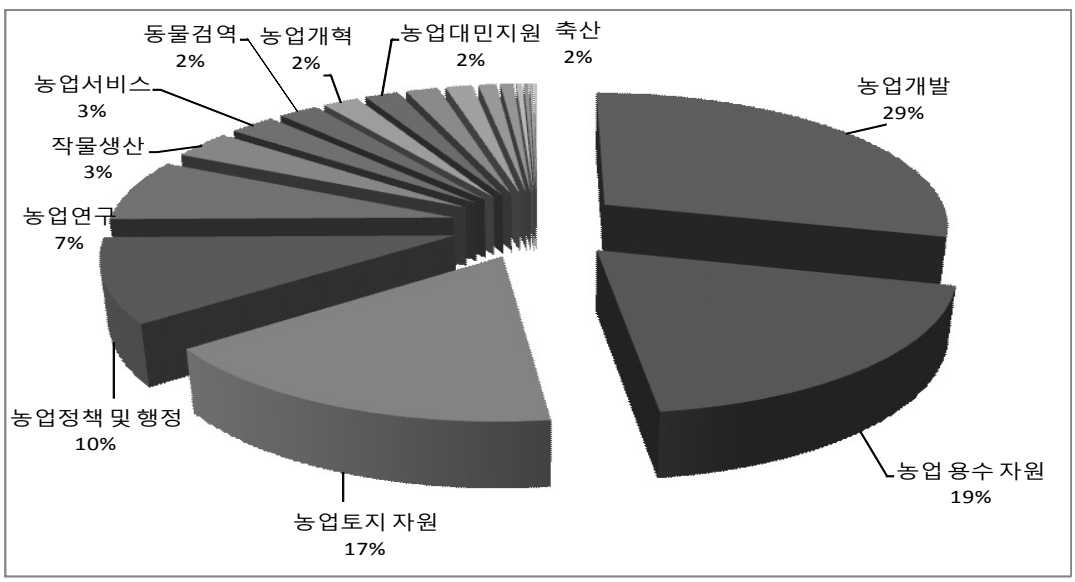
〈그림 5〉 동남아 주요국별 지원형태에 따른 비중(2011년, 백만 달러)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

2011년 기준, 공여국의 동남아에 대한 분야별 지원 비중을 살펴보면, 농업개발에 대한 지원이 전체의 29%로 가장 높으며, 농업용수자원에 대한 지원 사업이 19%, 농업토지자원 지원 사업이 17%, 농업정책 및 행정 지원 사업이 10% 수준이다. 이외에도 농업연구(7%), 작물생산(3%), 농업서비스(3%), 동물검역(2%), 농업대민지원(2%), 축산(2%) 등에 대한 지원사업도 이루어지고 있다.

〈그림 6〉 선진공여국의 동남아 농업의 주요 부문별 지원 비중(2011년)

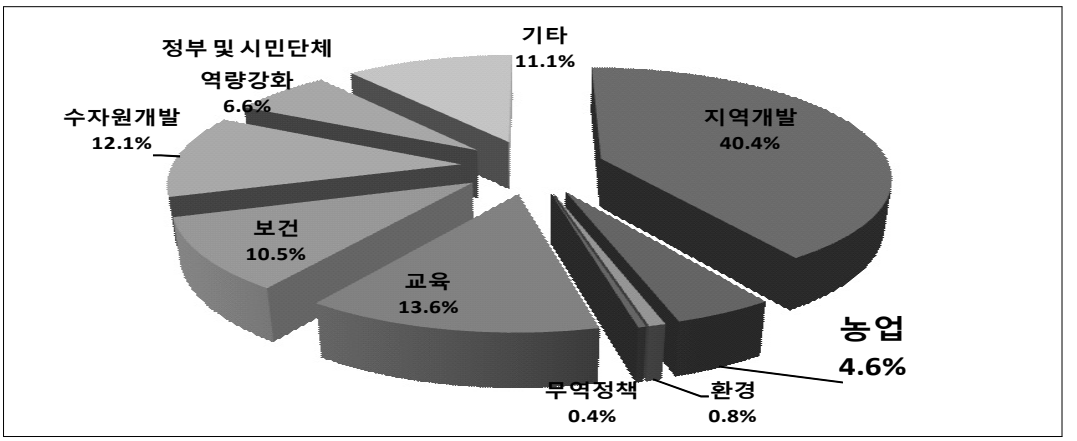


주 1 : 라오스, 캄보디아, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 태국, 말레이시아에 대한 분야별 지원액을 합한 것임.
자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

Ⅳ. 동남아 농업분야에 대한 한국의 ODA 추진방향 모색

한국이 지난 2006년부터 2010년까지 ODA를 통하여 개발도상국에 지원한 내역을 부문별로 살펴보면 전체 약 64.4억 달러 중 농업부문에 대한 지원은 약 3억 달러로 전체의 4.6% 수준이다(〈그림 7〉 참고). 즉 대부분의 ODA는 지역개발(40.4%), 교육(13.6%), 수자원개발(12.1%), 보건(10.5%) 등에 지원되었다. 이는 개발도상국에서 이러한 지역개발과 교육 및 보건 등에 대한 개발수요가 높기 때문으로 이해할 수 있다.

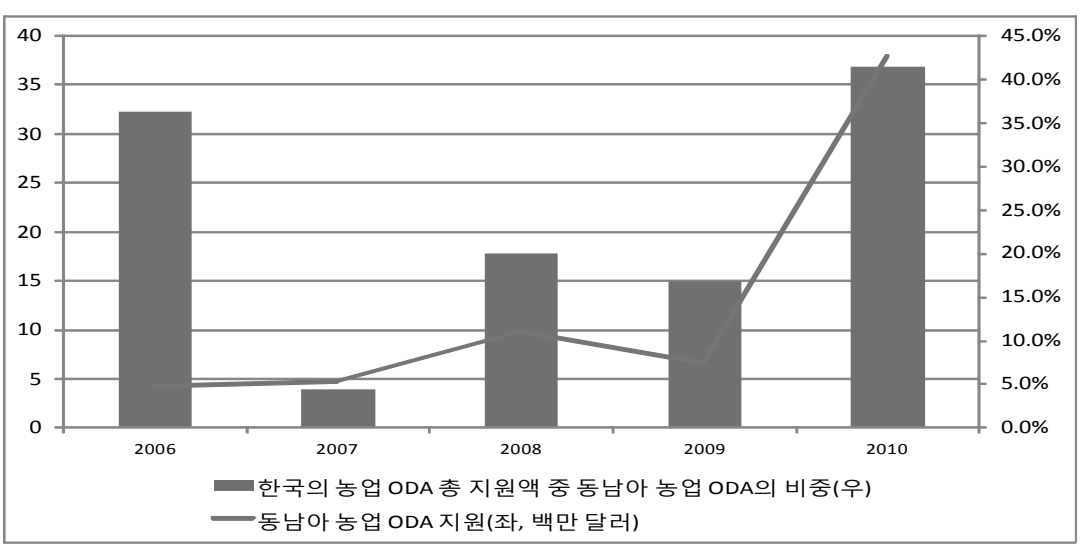
〈그림 7〉 한국의 부문별 지원현황(2006~2010)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자작성. 권율 외(2012) p.117 참조.

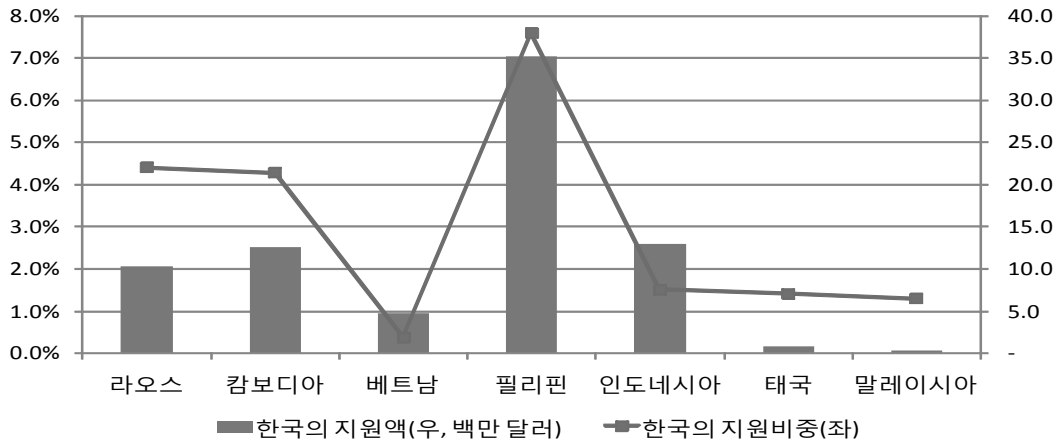
한편, 한국의 동남아에 대한 농업 ODA 지원액은 지속적으로 증가하고 있고, 한국의 농업분야 전체 ODA 중 동남아에 대한 농업 ODA 지원 비중도 2007년 이후 증가하는 추세이다. 지난 2010년 한국은 농업 ODA 중 약 41.4%를 동남아 지역에 지원하였다(〈그림 8〉 참고). 이는 앞에서 언급한 농업부문 ODA 비중(4.6%)이 전반적으로 낮음에도 불구하고 상대적으로 농업부문에서 동남아시아가 차지하는 비중이 다른 개발도상국에 비하여 상당히 높음을 의미하는 것이다.

〈그림 8〉 한국의 동남아에 대한 농업 ODA 지원액과 비중(2006~2010)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

〈그림 9〉 한국의 동남아 개별국가에 대한 농업 ODA 지원액과 비중(2007~2011)



자료: OECD Creditor Reporting System 자료를 이용하여 저자 작성.

최근 5년간(2007~2011년) 한국의 동남아 개별 국가에 대한 농업 ODA 지원액을 살펴보면 필리핀에 대한 지원액이 3천 5백만 달러로 가장 많았고, 인도네시아 1천 290만 달러, 캄보디아 1천 260만 달러, 라오스 1천만 달러 순이었다(〈그림 9〉 참고). 전 세계의 동남아 농업부문에 대한 ODA 지원액 중 한국의 지원비중을 살펴보면 필리핀의 경우 약 7.6%를 차지하고, 라오스와 캄보디아가 각각 4.4%, 4.3%를 차지한다. 즉 이들 국가의 농업부문 개발협력 사업에서 한국이 차지하는 비중이 결코 낮은 수준은 아닌 것이다.

이를 종합하면 동남아의 농업부문 ODA 지원 사업은 한국의 농업 부문 ODA 전체를 대표한다고 해도 과언이 아니다. 동남아 농업부문에 대한 평가가 결과적으로는 한국의 농업 ODA 전반에 대한 평가로 이어질 가능성이 농후한 것이다. 따라서 국제사회의 지원현황 및 방식과 최대한 협력하면서 동남아의 농업 분야에 대한 개발수요를 적극적으로 발굴하여 동남아 농업분야의 개발협력이 지역의 경제성장으로 연결될 수 있는 선순환 고리를 만드는데 적극적으로 기여해야 할 것이다. 이를 추진하기 위해서는 다음과 같은 협력방향을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 농업부문에 대한 동남아 국가들의 개발수요를 적극적으로 발굴해야 한다. 전 세계적으로는 농업개발과 농업용수 및 토지, 농업정책 및 행정 분야에 대한 지원이 상대적으로 많은 편이다. 하지만 이외에도 농업 기초연구, 작물생산, 농업서비스, 동식물검역, 농업개혁, 농업인 지원, 축산, 농업협동조합, 농업투입요소, 농업교육, 농업금융, 대체농업개발, 수확후 관리 기술 및 시설, 수출작물 등에 대한 지원 사업도 이루어지고 있음을 상기해야 한다. 동남아의 경우 식량작물의 생산성 향상을 위하여 기반시설과 투입재에 대한 수요가 높고, 곡류의 가공 및 저장시설에 대한 수요도 점차 높을 것으로 예상된다. 육류의 경우 가공 및 유통시설에 대한 수요가 장기적으로 높을 것이다. 농업부문 적자구조를 가지고 있는 국가(예 : 필리핀, 캄보디

아, 라오스, 미얀마)의 경우 이를 구조적으로 해결하면서도 수출농업 육성을 위한 지원이 절실할 것으로 판단된다. 특히 이들 국가에서 한국의 농업분야 ODA 지원액이 다른 국가보다도 결코 낮은 수준이 아님을 명심할 필요가 있다. 몇 가지 소수의 품목만을 수출하는 국가(예 : 말레이시아, 태국 등)의 경우 다양한 수출농산품을 개발하고 보다 부가가치를 높이기 위한 개발수요가 지속적으로 발생할 것이다. 이러한 분야에 대한 농업협력 사업을 지속적으로 추진하는 것은 양자간의 장기적인 경제협력 측면에서 큰 의미가 있는 것이다.

둘째, 국제사회의 지원동향을 지속적으로 살펴보면서 이들의 지원방식에도 적극 참여하고 장기적으로는 이를 주도할 수 있는 개발역량을 갖추어야 한다. 농업부문에 있어 국제적인 ODA 추세를 살펴보면 점차 다자간 기구를 통한 지원 사업이 증가하고 있음을 알 수 있다. 한국은 동남아 농업분야 ODA 지원 사업을 양자 간 사업 위주로만 진행하였기 때문에 이제는 이러한 다자간 기구를 통한 개발협력 사업에도 적극 참여할 필요가 있다. 다행스러운 것은 지난 2011년 '한-메콩 외교장관 회담'과 이후 선정된 6가지 중점 협력 분야 중 '농업 및 농촌개발'이 포함되어 있다. ADB를 통한 GMS 프로그램 참여를 포함하여 메콩연구소(Mekong Institute)와 메콩위원회(Mekong River Commission) 등을 통한 지역의 농업 및 농촌개발 사업에도 적극 참여할 수 있을 것이다. 이를 통하여 한국의 동남아 농업부문에 대한 개발협력이 양자 간 지원 사업 위주에서 다자 간 협력 사업으로 한 단계 성숙하는 계기가 되어야 할 것이다.

셋째 농업부문에 대한 정부 및 민간 전문가를 지속적으로 육성해야 한다. 한국은 1960년 정부 주도의 경제개발을 통하여 빠른 시간 내에 산업화를 이룩하였고, 1997년에는 IMF 외환위기를 겪기도 했지만, 2010년에는 OECD DAC 회원국이 되어 국제사회의 리더로 성장할 수 있는 기반을 마련하였다. 특히 정부는 2015년까지 ODA 규모를 2010년의 2배로 늘릴 것을 국제사회에 약속하였다. 한국의 전체 ODA 지원액 중 동남아에 대한 지원 규모가 높고 농업부문 ODA 중 동남아가 높은 비중을 차지하기 때문에 동남아 농업부문에 대한 개발협력 사업의 중요성은 지속적으로 증가할 것이다. 따라서 동남아 농업부문의 협력 사업을 추진할 수 있는 정부와 민간의 역량을 강화하는 것이 시급하다. 우선 농업의 부문별(예 : 농업정책, 농업생산기술, 농업경영컨설팅 등)로 경험이 풍부한 전문가(또는 은퇴한 전문가)와 개발협력 사업에 적극 참여하고자 하는 젊은 층이 공동으로 협력사업을 추진하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 지난 2012년 말 도입된 정부의 협동조합 육성방안을 적극 활용하는 것도 필요하다. 정부는 이러한 민간의 개발협력 역량을 강화시킬 수 있는 사업을 적극적으로 지원해야 할 것이다. 동남아와 같은 해외 개도국에 대한 개발전문가를 적극 육성하고 이들이 현지의 개발이슈를 주도적으로 발굴하도록 함으로써 한국이 해당 개발이슈를 국제적으로 주도하는 것이 중요하다. 이는 우리의 개발경험을 다른 개발도상국과 공유하는 것과 더불어 한국의 국제적 위상을 높이는데 기여할 것이다.

참고문헌

국문자료

권율・김태윤・이재호・김유미. 2012. "동남아의 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안". 대외경제정책연구원.

김태윤・정재완・이재호・신민금・박나리. 2012. "한국의 메콩 지역개발 중장기 협력방안 : 농업, 인프라 및 인적자원개발을 중심으로". 대외경제정책연구원.

영문자료

ADB. 2012. *Key Indicators for Asia and the Pacific 2012*. Asian Development Bank : Manila, Philippines.

FAO. 2010. FAO Statistical Yearbook. 2010.

Lucas, Robert E.B. and D. Verry, 1999. *Restructuring the Malaysian Economy : Development and Human Resources*. Macmillan Press LTD : Houndmills, Great Britain.

World Bank. 2007. World Development Report 2008. Agriculture for Development. Washington, DC : The World Bank.

웹사이트

FAO 통계DB((http : //faostat3.fao.org/home/index.html#HOME)

OECD 통계DB(http : //stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1#)

Ⅴ. 개발협력 동향

1. OECD 개발원조위원회(DAC) 고위급회의(SLM) 결과

[OECD 개발원조위원회(DAC) 고위급회의(SLM) 결과]

Ⅰ. 회의개요

○ 일시 및 장소 : 2013년 4월3일(수)-4월4일(목)/파리 OECD 본부

○ 안건 : Post-2015 체제 구축 논의 과정에서 DAC의 적절성과 효과성 증진을 위한 방안 논의

○ 참가대상 : 24개 DAC 회원국 및 EU, 유관 국제기구, 비OECD 회원국, TUAC, BIAC 대표 등

Ⅱ. 주요내용

가. 개발재원

○ 개발재원에서 ODA는 여전히 중요한 개발재원이며 특히 ODA의 여타 재원 동원을 위한 레버리징 기능이 강조

- DAC 회원국들은 ODA 통계 분야에서의 DAC의 전문성과 분석력을 바탕으로 2014년까지 이어질 개발재원 로드맵 작성을 지지함.
- ODA 개념 현대화와 관련해 Post-2015 논의 등과 맞물려 논의 자체가 가진 정치적 민감성 및 시기적 적절성 등에 관해 회원국간 입장 차이가 표출됨.
- 개발재원의 다양화와 관련 공여국 지원의도(donor intent) 보다 개도국의 개발효과(recipient benefit) 측면에서 결과 중심 평가를 강조
- ODA, Non-ODA, Guarantee 등 다양한 개발협력 재원과 모델에 대한 측정과 모니터링의 필요성이 제기
- 개발재원의 다양성과 관련 신흥공여국, 민간 부문을 대상으로 한 DAC의 아웃리치 및 communication 활동의 중요성을 강조

나. 녹색성장

○ 캄보디아와 중국의 참여를 바탕으로 개발협력 프레임워크 내에서의 녹색성장에 관해 언급하고 필요성에 대해 강조
- 녹색성장 전략을 채택하고 지역별 맞춤형 정책을 입안

○ 중국이 경제 발전을 유지하는 가운데 성장 모델 수정을 시도중이라고 언급하고, 자연자원 고갈, 대기 오염 및 ecosystem 악화에 직면, 녹색성장이 국민 복지의 중심 과제라고 설명함.
- 에너지 소비 절감, ecosystem과 환경 보호에 대한 집중 투자를 통한 기후변화 대응력을 높이기 위한 저탄소 개발 전략 채택

○ 개발협력 프레임워크내에서의 녹생성장에 관해 언급 및 녹색 성장 고려중임. 환경과 기후변화는 경제와 사회개발 등 범분야적인 기준(common reference)이 되고 있다고 강조함.

○ 한국은 녹색성장 증진을 위한 개도국의 도전과제 해결 지원이 중요함을 강조하고 종합전략 수립 및 거버넌스와 프레임워크 확립에 대해 강조함.

Ⅲ. 평가

○ **급변하는 개발환경 속에서 ODA 개념 재정립 문제가 거론되었으나 상당수 DAC회원국의 입장차이로 합의에 이르기는 쉽지 않을 것으로 예상**

○ **신흥개도국과 DAC 회원국간 가교역할에 대한 기대를 활용하여 DAC내의 입지 강화를 추진**

○ **녹색성장이 개도국의 실질적인 전략적 도구임을 인식**
- 녹색성장에 대해 중국, 캄보디아 측 연사를 초청하여 자국 정책 사례를 발표토록 함으로써, 녹색성장이 Post-2015에서 선진국 뿐 아니라 비OECD 국가들의 지지도를 확산시키는데 기여한다고 평가

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2013년 2월 ~ 2013년 4월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5.『국제개발협력』 원고 기고 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 개가제로 누구나 자유로이 이용 가능하며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2013년 5월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,386권
- 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 54종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 31,061권
- 비도서자료 : 1,625점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
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 : 031-740-0618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

KOICA ODA도서관에서 구독하는 2013년도 해외학술저널 구독 목록은 아래와 같습니다. 저널기사 열람은 도서관 방문을 통하여 이용하거나 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 원문 복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

〈EBSCO 구독 저널〉

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
1	Africa Development	Codesria	책자	2009~현재	x
2	African Development Review	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
3	African Studies Review	Cambridge University Press	전자	2005~현재	o
4	Antipode	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
5	Asean Economic Bulletin	Inst Southeast Asian Studies	전자	2012~현재	o
6	Asian Development Review	Asian Development Bank	책자	2010~현재	x
7	Bulletin of The World Health	World Health Organization	책자	현재	x
8	Canadian Journal of Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
9	Development and Change	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
10	Development In Practice	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
11	Development Policy Review	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
12	European Journal of Development Research	Palgrave Publishers Ltd	전자	1997~현재	o
13	Foreign Affairs	Council on Foreign Relations	책자	1997~현재	x
14	Foreign Policy	Foreign Policy	전자	현재	o
15	Forum For Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
16	Gender and Development	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
17	Globalizations	Taylor & Francis Group	전자	2004~현재	o
18	Health Policy and Planning	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
19	Ids Bulletin	John Wiley & Sons Inc/Cust Ser	전자	2008~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
20	International Development Planning Review	Liverpool University Press	전자	2009~현재	o
21	International Journal of Environment and Sustainable Development	Inderscience Enterprises Ltd	전자	2011~현재	o
22	(The) Journal of Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
23	Journal of Economics	Springer	전자	1997~현재	o
24	Journal of Economic Growth	Springer	전자	1997~현재	o
25	Journal of Environment & Development	Sage Periodicals Inc	전자	1999~현재	o
26	Journal of Human Development & Capabilities	Taylor & Francis Group	전자	2000~현재	o
27	Journal of International Development	John Wiley & Sons Ltd	전자	2009~현재	o
28	Journal of Rural Development	Prints India	책자	2010~현재	x
29	Journal of Social Policy	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
30	Lancet	Lancet Ltd	책자	2012~현재	x
31	New Political Economy	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
32	Oxford Development Studies	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
33	Progress In Development Studies	Sage Periodicals Inc	전자	2001~현재	o
34	Public Administration and Development	John Wiley & Sons Ltd	전자	2009~현재	o
35	Review of Development Economics	Wiley-Blackwell	전자	2009~현재	o
36	Review of International Political Economy	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
37	Social Policy and Society	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
38	Social Policy Digest	Cambridge University Press	전자	2003~현재	o
39	Sojourn	Inst Southeast Asian Studies	전자	2013~현재	o
40	Studies In Comparative International Development	Springer Boston	전자	1997~현재	o
41	Third World Quarterly	Taylor & Francis Group	전자	1997~현재	o
42	World Bank Economic Review	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
43	World Bank Research Observer	Oxford University Press	전자	1996~현재	o
44	World Development	Elsevier	책자	1998~현재	x

〈OECD 구독 저널〉

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
1	Economic Policy Reforms : Going For Growth	Oecd Publications Centre	전자	2005~현재	o
2	Main Economic Indicators	Oecd Publications Centre	전자	1999~현재	o
3	Monthly Statistics of International Trade	Oecd Publications Centre	전자	1998~현재	o
4	Oecd Journal: Competition Law & Policy	Oecd Publications Centre	전자	1999~현재	o
5	Oecd Journal: Economic Studies	Oecd Publications Centre	전자	1997~현재	o
6	Oecd Journal: Financial Market Trends	Oecd Publications Centre	전자	1997~현재	o
7	Oecd Journal: General Papers	Oecd Publications Centre	전자	2001~현재	o
8	Oecd Journal: Journal of Business Cycle Measurement & Analysis	Oecd Publications Centre	전자	2004~현재	o
9	Oecd Journal on Budgeting	Oecd Publications Centre	전자	2001~현재	o
10	Oecd Observer	Oecd Publications Centre	책자	2000~현재	x

KOICA 2013년 2월 ~ 2013년 4월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	(몽골 울란바타르시 Yarmag 지역 용수공급 및 수자원이용 효율화 사업) 울란바타르 수자원개발 마스터플랜 댐개발 타당성조사 2: 본보고서 2012.12	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
2	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Feasibility Study for Dam Development 2: Main Report, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
3	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Feasibility Study for Dam Development 2: Summary Report, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
4	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Master Plan 1: Main Report, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
5	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Master Plan 1: Summary Report, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
6	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Environmental Impacts Investigation, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
7	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Geological & Material Sources Investigation, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
8	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Ground Water Investigation, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
9	(Project for the Development of New Water Supply Sources for the Yarmag Area of Ulaanbaatar) Master Plan for Water Resources Development in Ulaanbaatar Site Investigations 3: Topographic Survey and Compensation Investigation, Dec. 2012	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
10	물 분야 적정기술 ODA 적용 방안 연구 2012.10	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단
11	East Asia Climate Partnership Performance Report	기후변화 환경실	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
12	인도네시아 광해관리시스템 구축 타당성조사사업 사전조사 결과보고서 2013.3	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
13	인도네시아 전자정부 추진을 위한 보안긴급대응 및 국가인증체계 구축사업 사전조사 결과보고서 2013.3	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
14	필리핀 일로일로주 지역보건역량강화사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2013.1	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
15	필리핀 통합의료정보체계 구축사업 1차 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
16	아프가니스탄 이브니시나 병원 신축 및 ICU 설립 사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동북아태평양팀	2013	한국국제협력단
17	아프가니스탄 카불시 바르치지역 식수개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동북아태평양팀	2013	한국국제협력단
18	이집트 자동차직업훈련 시스템 개선사업 타당성조사 결과보고서 2008.4	동아프리카팀	2008	한국국제협력단
19	르완다 관세 및 국세 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.2	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
20	모잠비크 잠베지 지역 지도제작사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
21	이집트 공산품 품질관리청 전산화 2단계 사업 중간평가 결과보고서 2012.12	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
22	이집트 라마단 통합기술교육 클러스터 설립을 위한 마스터플랜 수립 및 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
23	(2011)한국 국제개발협력 CSO 편람	민관협력실	2012	한국국제협력단
24	국제개발협력과 시민사회 용어집	민관협력실	2013	한국국제협력단
25	꿈꾸는 개발협력? 꿈 밖의 현장!: 국제개발협력 NGO의 현장 활동 이야기	민관협력실	2013	한국국제협력단
26	시민사회협력 프로그램 2014년도 국별민간단체지원사업 안내서 2013	민관협력실	2013	한국국제협력단
27	KOICA 연수생 비상대책 안내서: 외부용	역량개발기획팀	2013	한국국제협력단
28	Hi, KOICA Fellows!	역량개발사업팀	2013 –	한국국제협력단
29	(2012 World Friends Korea)봉사단원 만족도 조사 결과보고서 2013.1	월드프렌즈기획팀	2013	한국국제협력단
30	함께하는 봉사 행복한 대한민국: 해외봉사활동 체험수기 공모전: 나의 해외봉사 활동 이야기	월드프렌즈운영팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
31	ODA 청년인턴사업 설문조사 결과 보고서: 2011년도 ODA 수행기관인턴 관련 2012.9	인사교육실	2012	한국국제협력단
32	2012년도 국외단기직무연수 결과보고서 2013.2	인사교육실	2013	한국국제협력단
33	(개발협력 파트너십을 위한)KOICA 사업 이해하기: 브로슈어	정책총괄팀	2013	한국국제협력단
34	KOICA 중기전략 2010-2015: 브로슈어	정책총괄팀	2013	한국국제협력단
35	요르단 이르비드 혈액은행 지원 사업 종료평가 결과보고서 2013.3	중동아프간팀	2013	한국국제협력단
36	한-이라크 직업훈련원 2차 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
37	몽골 광물자원개발, 인프라구축 및 재원조달을 위한 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2012.11	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
38	몽골 광해관리 마스터플랜 수립 및 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
39	몽골 울란바타르시 도시 관리 효율화 시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
40	몽골 중기 재정계획 수립 역략강화 및 지원 시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
41	아제르바이잔 쿠르다미르지역 관개 및 배수망 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
42	우즈베키스탄 전염성 질병 관리 역량강화사업 2차 사전조사 결과보고서 2013.2	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
43	우즈베키스탄 표준청 현대화 및 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
44	우즈벡 직업훈련제도 컨설팅 및 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
45	카자흐스탄 동카자흐스탄주 응급의료체계 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.3	중앙아시아.CIS팀	2013	한국국제협력단
46	KOICA 사업의 실행관리: 사업관리교육과정 3	ODA교육원	2012	한국국제협력단
47	개도국 무역촉진을 위한 '무역을 위한 원조(AfT)' 개선방안 2013.3	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
48	국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안 2013.4	ODA연구팀	2013	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 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, 통합원조정보공유시스템 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, NGO및 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 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 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, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 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 사업 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 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 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 저장 된 CD 1매를 동봉한다.
  E-mail : oda1@koica.go.kr
  Tel : (+82)31-740-0678 Fax : (+82)31-740-0682
  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2013년 3호	ODA 백서 수립	2013년 7월 14일

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게제되지 않았으며 게제될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게제

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게제한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA연구팀은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게제가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2013-05-133

국제개발협력 2013년 제2호

발 행 2013년 5월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우 : 461-833)
전 화 031)740-0678
팩 스 031)740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)성신프린팅

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X