발간 등록 번호
11-B260003-0001-25-08

Happiness for All, with Global KOICA
2013 No.4

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation





China's Foreign Aid: History, Current Situation and Challenges
Tang Lixia · Ma Jiewen · Li Xiaoyun / College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University

Changing Orientation of Japan's Official Development Assistance: Characteristics and Challenges
Ryokichi Hirono / Seikei University, Tokyo

Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation
Izumi Ohno / National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Characteristics of Korean ODA Allocation by Sector and Type: Focusing on Comparison with Other DAC Donor
Jiyoon Kim / KOICA ODA Research Team

Can There Be An East Asian Donor Model? A Comparative Study of South Korea, China and Japan
Sojin Lim / KOICA ODA Research Team

새마을 운동 ODA 현황과 전망: 이론적 논의와 사업 확대방안을 중심으로
김성규 / KOICA ODA연구팀 상임연구원

개발도상국 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금(remittance)
맹준호 / 한국수출입은행 경협기획실 책임연구원

수단 주혈흡충사업이 보건의료 ODA 사업에 주는 교훈: 수단 주혈흡충사업 중간평가 결과
차승만 / KOICA 사회개발팀 전문관 · 김용정 / KOICA 동아프리카팀 대리

'가정폭력'은 '개발협력' 이슈인가?: 젠더기반폭력과 현황
김양희 / KOICA 사회개발팀 전문관

여수프로젝트 성과로 본 해양수산 ODA 시사점
최지원 / KOICA 기후변화환경실 전문관

CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구
조소희 / KOICA ODA평가실 과장

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2013년 제4호

한국국제협력단

편집자의 글

국제개발협력 2013년 제 4호는 '한중일 3국 ODA 비교'라는 주제로 기획되었다. 역사적으로 유사한 시대적 문화적 흐름을 공유하고 있는 동아시아 3국의 ODA의 성격과 특징에 대한 학계 및 관련 분야의 관심은 높았으나, 이를 실제로 한 자리에 모아 논의한 적이 없었다. 이러한 시점에서 서로 유사하지만 다른 동아시아 3국의 ODA에 대하여 논의를 통해 각각 한중일 ODA의 발전 방향 및 상호 협력 방안을 금번 국제개발협력지 4호를 통해 모색해보고자 한다.

금번 4호의 주요 주제인 '한중일 3국 ODA비교(Comparative study of ODA Characteristics in the case of China, Japan and Korea)'와 관련하여, 'China's Foreign Aid: History, Current Situation and Challenges(Professor Li Xiaoyun)'는 중국 원조의 역사와 현황을 소개하면서 전반적인 중국원조의 성격에 대하여 논하였다. 또한 'Changing Orientation of Japan's Official Development Assistance: Characteristics and Challenges(Professor Hirono Ryokichi)와 'Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation(Professor Ohno Izumi)에서는 일본 원조의 역사 및 변화를 통한 새로운 일본 원조의 역할에 대해서 논하였다. 'Characteristics of Korean ODA Allocation by Sector and Type: Focusing on Comparison with Other DAC Donors(Jiyoon Kim)은 한국 원조의 분야별 사업형태적 특징에 대하여 논하였고, 마지막으로 'Can There Be An East Asian Donor Model? A Comparative Study of South Korea, China and Japan(Sojin Lim)은 3국 ODA의 특징에 대하여 비교하였다.

논단에서 '새마을 운동 ODA 현황과 전망: 이론적 논의와 현실적 확대방안을 중심으로(김성규)'는 새마을 운동에 대한 ODA이론적 동향 정리와 함께, 몽골, 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 지원 사업에 대한 사례분석을 통해 향후 새마을 운동 ODA 사업 전략 제시와 확대 방안 마련에 일조하고 한다. '개발도상국 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금(remittance)(맹준호)' 해외 이주 노동자 송금에 대한 정의와 중요한 이슈로 다뤄지는 이유 및 개발효과에 대하여 논하였다.

섹터 부분의 '수단 주혈흡충사업이 보건의료 ODA 사업에 주는 교훈: 수단 주혈흡충사업 중간평가 결과'는 KOICA 수단 주혈흡충 퇴치 2차 사업의 중간평가 결과를 통해 동 사업의 우수한 성과와 모범적인 사례를 공유하고 향후 유사사업에 대한 교훈점을 도출하고 있으며, ''가정폭력'은 '개발협력' 이슈인가?-젠더기반폭력과 현황-(김양희)'은 젠더기반폭력에 대한 정의와 원인 및 현황 분석을 통해 본 이슈를 환기시켰다.

또한 '여수프로젝트 성과로 본 해양수산ODA 시사점(최지원)'은 KOICA 해양수산분야 ODA 현황을 간략하게 소개하고, 여수프로젝트 차수별 추진내용 및 성과를 공유하여 향후 해양수산 ODA 사업의 기획 및 수행 관련 시사점 제공하고 있다.

개발협력 평가 부분의 'CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구(조소희)'는 CPS를 통한 성과관리의 이론적 배경 검토 및 타 공여기관의 사례와 우리나라 사례를 연구하여 한국 CPS 성과 관리에 적용 가능한 시사점 공유하고자 한다.

2013년 11월 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. China's Foreign Aid:
   History, Current Situation and Challenges ····· 11
   Tang Lixia · Ma Jiewen · Li Xiaoyun / College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University
2. Changing Orientation of Japan's Official Development Assistance:
   Characteristics and Challenges ····· 29
   Ryokichi Hirono / Seikei University, Tokyo
3. Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and
   Role in the New Era of Development Cooperation ····· 64
   Izumi Ohno / National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)
4. Characteristics of Korean ODA Allocation by Sector and Type:
   Focusing on Comparison with Other DAC Donors ····· 95
   Jiyoon Kim / KOICA ODA Research Team
5. Can There Be An East Asian Donor Model?
   A Comparative Study of South Korea, China and Japan ····· 120
   Sojin Lim / KOICA ODA Research Team

Ⅱ. 논단

1. 새마을 운동 ODA 현황과 전망:
   이론적 논의와 사업 확대방안을 중심으로 ····· 141
   김 성 규 / KOICA ODA연구팀 상임연구원
2. 개발도상국 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금(remittance) ····· 163
   맹 준 호 / 한국수출입은행 경협기획실 책임연구원

Ⅲ. 섹터

1. 수단 주혈흡충사업이 보건의료 ODA 사업에 주는 교훈:
수단 주혈흡충사업 중간평가 결과 ····· 179
차 승 만 / KOICA 사회개발팀 전문관
김 용 정 / KOICA 동아프리카팀 대리

2. '가정폭력'은 '개발협력' 이슈인가?:
젠더기반폭력과 현황 ····· 200
김 양 희 / KOICA 사회개발팀 전문관

3. 여수프로젝트 성과로 본 해양수산 ODA 시사점 ····· 222
최 지 원 / KOICA 기후변화환경실 전문관

Ⅳ. 개발협력 평가

1. CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구 ····· 241
조 소 희 / KOICA ODA평가실 과장

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 261

2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 262

3. KOICA 2013년 8월 ~ 2013년 11월 발간물 목록 ····· 265

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 270

5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 271

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. China's Foreign Aid: History, Current Situation and Challenges
Tang Lixia · Ma Jiewen · Li Xiaoyun / College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University

2. Changing Orientation of Japan's Official Development Assistance: Characteristics and Challenges
Ryokichi Hirono / Seikei University, Tokyo

3. Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation
Izumi Ohno / National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

4. Characteristics of Korean ODA Allocation by Sector and Type: Focusing on Comparison with Other DAC Donors
Jiyoon Kim / KOICA ODA Research Team

5. Can There Be An East Asian Donor Model? A Comparative Study of South Korea, China and Japan
Sojin Lim / KOICA ODA Research Team

China's Foreign Aid

– History, Current Situation and Challenges –

Tang Lixia · Ma Jiewen · Li Xiaoyun[1)]

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University)

Contents

Ⅰ. History and Strategic Evolution of China's Foreign Aid

Ⅱ. China's Foreign Aid Funds, Scale, Method, Key Areas and Direction

1. Funds and Scale of Aid
2. Aid Sectors
3. Distribution of Aid

Ⅲ. China's Foreign Aid Agencies and Management

Ⅳ. Challenges for China's Foreign Aid

Abstract: Over the years, while focusing on its own development, China has been providing aid within its capacity to other developing countries with economic difficulties, and fulfilling its due international obligations. This paper attempts to make a systematic

1) Correspondent author

introduction and review of China's foreign aid from an historical and policy perspective, including scale, methods, fieldwork, and, management experiences as practical challenges. As an important external field of China's own development experience, China's foreign aid has actively supported the political independence, economic development and social progress of developing countries, made a significant contribution to the realization of China's international strategic objectives in different periods and set a good example for "South-South cooperation". It is a useful supplement to the traditional Western aid architecture. Meanwhile, there is still the need to enhance the level of intellectual debate around China's foreign aid policies, to continue to make innovations to the foreign aid mode, to optimize the assistance structure, and actively engage in effective dialogue with Western countries to cope with increasingly severe international challenges.

Key words: China's foreign aid, South-South Cooperation, Mutual benefit

In 1950, China provided material assistance to Vietnam and the Democratic People's Republic of Korea, opening the prelude of China's foreign aid. Since then, while focusing on its own development, China has continuously always been providing aid to other developing countries. From political and diplomatic purpose-driven unilateral aid to the mutually beneficial economic cooperation, China's foreign aid modalities established under the framework of South-South Cooperation are significantly different from traditional main aid modalities of Western countries' main aid modalities (Wang & Ozanne, 2010). Various forms of funding, multi-field coverage, a variety of aid modalities and a three-dimensional full range of aid management constitute the aid mode with Chinese characteristics. China's foreign aid projects have received widespread recognition and praise from the recipient countries, becoming a useful supplement to the traditional aid architecture (Li, 2013). This paper attempts to makes a systematic introduction and review of China's foreign aid system and to contributes respond to the international discussion on China's foreign aid.

Ⅰ. History and Strategic Evolution of China's Foreign Aid

When talking about China in the field of foreign aid, the international community often uses the term "emerging donor" to show that China is a "rising star" in the field of foreign aid (Woods, 2008; McCormick, 2008). In fact, however, China started its foreign aid to other developing countries almost at the same time as the Western countries (Li, 2013). Since it provided material assistance to the Democratic People's Republic of Korea and Vietnam in the 1950s, China has continued its foreign aid work for more than six decades. According to the characteristics of the development aid and and the subsequent changes, the history of China's foreign aid can be roughly divided into three stages.

The first stage is the period from the founding of New China to the reform and opening up, i.e. the start-up stage of China's foreign aid. After the Asian-African Conference held in Bandung in 1955, the objects of China's foreign aid extended from neighboring countries to other developing countries, especially to Africa, for which China mainly provided economic and technical assistance and military aid. The construction of Tanzania-Zambia Railway became a landmark event in China's foreign aid. Although the Chinese government announced the Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries with "equality and mutual benefit, without any attached conditions" as the core principles in 1964, the policy at this stage was still at the exploratory stage, being mainly manifested by prominent unidirectional features. China seldom received any aid from other countries and its foreign aid was provided mainly for political and diplomatic interests (Zhang, 2009). The aid decision-making put great emphasis on ideological factors, not taking into account such factors as economic feasibility, so the aid scale expanded sharply and the aid fund amount exceeded China's economic capacity (Li, 2013). From 1971 to 1978, China provided foreign aid of 29.66 billion Yuan to a total of 68 recipient countries, and this figure rose to 5.58 billion Yuan in 1973 accounting for 7.2% of China's fiscal expenditure, exceeding the proportion of foreign economic aid of the world's most developed and richest countries (Zhang, 2009).

The second stage is the period from late 1980s to mid-1990s, i.e. the Adjustment Stage of China's foreign aid. In this stage, China highlighted the basic principle of "equality", and the economic significance of foreign aid went beyond the demands of political interests. It put more emphasis on improving the economic efficiency and long-term effects of aid projects, striving to form a mutually beneficial win-win situation for mutual development with developing countries. Meanwhile, with the transformation of domestic planned economy to a socialist market economic system, the aid quality, efficiency and sustainability and other economic rationality factors were covered by the aid decision-making system. On the other hand, based on China's economic strength and actual situation, "remaining realistic while striving for the best" became the main guiding spirit for foreign aid in this stage. China did not significantly increase the amount of foreign aid and the foreign aid spending only accounted for 0.09% of the GNP. China was no longer a single donor, but had the double identity of "donor - recipient country" and began to accept assistance from international organizations and developed countries.

After the mid-1990s, with the enhancement of China's economic strength and the formation of its diplomatic strategy emphasizing "mutually beneficial cooperation and common development", as a non-traditional donor, China gradually attracted international attention and China's foreign aid thus entered into the third stage of comprehensive advancement. First of all, at this stage, China's foreign aid content and methods became diverse and as for the aid channels, China attached increasing importance to strengthening the collective consultation with recipient countries. The specific aid modalities included eight methods developed in various stages. Secondly, aid funds showed a linear upward trend, and the average annual growth rate of foreign aid from 2004 to 2009 was 29.4%. On the whole institutionalization and standardization became the focus of China's foreign aid work in this period. The institutionalized Forum on China-Africa Cooperation has become a primary mechanism for China to provide economic and technical assistance to Africa, and a series of action plans developed at the forum have become the program guidelines for China's assistance to Africa.

〈Table 1〉 Three phases of Chinese Foreign Aid, 1953–2012

Phase	Year	Foreign Aid (100 Million)	Total Financial Expenditure (100 Million)	Percentage of foreign aid in foreign expenditure	GNP (100 Million)	Percentage of foreign aid in GNP
I	1953–1978	18.49	536.34	3.45%	1869.77	0.99%
II	1979–2000	20.01	4740.47	0.42%	32901.32	0.06%
III	2001–2012	99.95	56829.48	0.18%	269368.76	0.04%

Source: Chinese Statistics Year Book (various years), China Statistics Press

In 2011, China published the first "White Paper on Foreign Aid", marking the development of China's foreign aid policy towards openness and transparency. As a result, China's foreign aid system with the features of the three-dimensional and integrated features of China's foreign aid system becomes increasingly prominent and is becoming an integral part of Chinese symbols. In addition, China began to provide foreign aid within the framework and system of the international community, actively participating in the UN High-level Conference on the Millennium Development Goals and delivering aid commitments to developing countries. It gradually diluted its identity as a recipient country. A growing number of bilateral and multilateral development agencies have changed their unidirectional aid relationship with China to a more extensive cooperative arrangement.

Ⅱ. China's Foreign Aid Funds, Scale, Method, Key Areas and Direction

1. Funds and Scale of Aid

Financial resources provided by China for foreign aid mainly fall into three types: aid grants, interest-free loans and concessional loans. Grants are mainly used to help recipient countries to build hospitals, schools and low-cost houses, and support well-digging or water-supply projects, and other medium and small projects for social

welfare. Interest-free loans are mainly used to help recipient countries to construct public facilities and launch projects to improve people's livelihood. The tenure of such loans is usually 20 years, including five years of use, five years of grace and ten years of repayment. Concessional loans are mainly used to help recipient countries to undertake productive projects generating both economic and social benefits and large and medium-sized infrastructure projects, or to provide complete plant, mechanical and electrical products, technical services and other materials. At present, the annual interest rate of China's concessional loans is between 2% and 3%, and the period of repayment is usually 15 to 20 years (including five to seven years of grace)(white paper, 2011).

The first two come from China's state finances, while concessional loans are provided by the Export-Import Bank of China as designated by the Chinese government (China's Foreign Aid, 2011). At present, the annual interest rate of China's concessional loans is between 2% and 3%, and the period of repayment is usually 15 to 20 years. In addition to the above mentioned types of funds, other foreign aid financial arrangements include preferential buyer's credit, China-Africa development funds and African SME development loans, etc. Compared to developed Western countries, in recent years, China has increased the proportion of concessional loans. In 2010 and 2011, China provided 63.36 Billion yuan of foreign aid funds, of which 23.92 Billion yuan was in grants, 9.7 billion Yuan was in interest-free loans and 29.74 billion Yuan was in concessional loans, respectively accounting for 37.75%, 15.31% and 46.94% of the total. At the same time, OECD-DAC countries provided 221.436 billion U.S. dollars, including grants of $ 181.336 billion, accounting for 81.89% of the total, and concessional loans of 36.189 billion U.S. dollars, accounting for only 16.34% of the total.

〈Table 2〉 The structure of foreign aid funds: China and DAC

	Grant		Loan		Other	
	Amount	%	Amount	%	Amount	%
China (billion yuan)	23.92	37.75%	39.44	62.25%%	–	–
DAC member (billion USD)	181.336	81.89%	36.189	16.34%	3.911	1.77%

Source: MOFCOM and http://stats.oecd.org/index.aspx

China does not report to the OECD-DAC its foreign aid data and its official statistical caliber for foreign aid is significantly different from that of DAC (Zhang, 2011). For example, debt relief and scholarships are not covered in the scope of China's official development assistance, but are included in the Western aid statistics. Another example, China's preferential loan assistance only calculates the interest subsidy to the Export-Import Bank of China, but DAC countries take into account the full amount of the preferential loan. In addition, China's foreign aid budget usually includes military assistance and the loans provided for foreign-aided joint ventures and cooperative projects (Brautigam, 2009), which clearly are not taken into account by the ODA. Therefore, the international community has become concerned about the scale of China's foreign aid and some scholars have made their own estimates. For example, some estimate that China's annual development assistance fund may have reached $ 1.5-2 billion (Lancaster, 2007b). Seen from the perspective of scale, however, compared to the developed countries, the amount of China's aid is still relatively small (Liu, 2011).

In addition, the concern about the scale of China's foreign aid has also resulted from the change in the balance of two forces for international assistance. In accordance with the DAC (2012) statistics, in 2011, the total amount of ODA provided by all the DAC members dropped by 2.7% compared to that of 2010, and the net expenditure of other official capital flows also decreased by 50% compared to that in 2009. According to the DAC's forecasts, this downward trend will continue. Since 2000, however, the total amount of China's foreign aid funds has maintained rapid growth with the average annual growth rate from 2004 to 2009 being 29.4%. In 2012, the foreign aid fund announced by the Chinese government nearly tripled that of 2004. In addition, the concern about the scale of China's foreign aid is also a result of the high fulfillment rate of China's foreign assistance commitments. According to the OECD / DAC statistics, the DAC member countries' aid commitment fulfillment rate has remained at about 90% in recent years, but this figure in China exceeded 95% in accordance with the central expenditure budget and final budget implementation report of the Ministry of Finance of PRC, and even exceeded the budget in some years.

〈Table 3〉 The aid commitment and disbursement: China and DAC members

	2007	2008	2009	2010
DAC members	92.77%	86.63%	87.00%	90.25%
China	103.40%	97.70%	95.70%	102.40%

Source: China Years Statistics and http://stats.oecd.org/index.aspx?

From the perspective of aid modalities, China started foreign aid by providing goods and materials, which later increased to complete project aid, including technical cooperation, human resources development cooperation and foreign aid medical teams. Today, these five conventional aid modalities still occupy an important position in China's foreign aid provision. Since the 1990s, China conducted a series of reforms to promote the diversification of forms of assistance, and gradually increased the aid modalities, such as emergency humanitarian aid, volunteer programs in foreign countries, and debt relief. It significantly increased efforts on debt relief. At of the end of 2011, China had signed debt relief protocols with 50 countries from Africa, Asia, Latin America, the Caribbean and Oceania, cancelling 391 mature debts totaling 27.56 billion Yuan.

The aid modalities of technical cooperation, human resources development cooperation, medical teams sent abroad, emergency humanitarian aid, volunteer programs in foreign countries and debt relief have all been adopted by OECD-DAC member countries and China. Project assistance has also been adopted by DAC members and China. The difference is that OECD -DAC members also provide two other aid modalities, namely budget support and program support, which both provide aid funds directly to the recipient countries / regions, with the funds being used by relevant departments of the recipient countries / regions. Such funds account for about 20% of the total aid budget. China's foreign aid, however, is mainly project assistance, and the aid projects are mainly constructed under the leadership of relevant Chinese companies (Brautigam, 2011). The aid funds are seldom transferred directly to the recipient countries / regions. That is the often quoted "turnkey" project. Although China's official documents never mention budgetary assistance and program assistance, prominent researchers have found that China actually provides limited budgetary aid. In 2004, for example,

China provided $ 3 million to Liberia to support the operation of power-sharing transitional government for 100 days; in 2006, China again provided the country with $ 1.5 million of budget support. The Chinese government provided $ 4 million to Guinea-Bissau for the payment of salaries of civil servants in 2004, provided $ 1.5 million of international balance of payment support to Seychelles in 2007, and provided $ 5 million in cash for Zimbabwe to pay wages in 2009 (Brautigam, 2012). The budgetary aid fund provided by the Chinese government in cash is sporadic and temporary rather than continuous and regular, and the purpose is very clear, and is quite different from the budgetary aid advocated by the United Kingdom and other countries.

2. Aid Sectors

According to official statistics, China's foreign aid covers agriculture, industry, economic infrastructure, public facilities, education, medical and health care as well as the newly proposed climate change assistance including cleaning energy as solar using and biogas. Although the announced development aid data do not divide the areas of investment and detailed figures cannot be obtained, there is no doubt that China has put substantial aid resources into the field of infrastructure, which the Western countries are unwilling to invest in. It is however an urgent need in many developing countries (Lancaster, 2007). China's economic infrastructure support is very significant. Sixty One per cent of the preferential loans and 20% of the complete projects fall under economic infrastructure, while the Western developed countries invest little in this field, instead, they invest more in social public infrastructure and services. In 2010, the international funds invested in this field accounted for 30% of the total. China, however, invests little in the social and services field. Different from the Western countries, China attaches importance to assistance in the agricultural sector. China's agricultural aid modalities are diverse, including the construction of farms, agricultural technology demonstration centers, agricultural technology experimental stations and promotion stations, rehabilitation of farmland and water conservancy projects, provision of farm machinery, agro-processing equipment and related

agricultural supplies, dispatch of agricultural technicians and senior agricultural experts to teach agricultural production techniques, provide agricultural development consulting services and organize training of agricultural personnel in recipient countries, etc. Agricultural assistance accounts for 4.7% of China's foreign preferential loans and 10.62% of the completed projects. The Western countries, however, provide relatively less aid in agriculture. In addition, China seldom provides development assistance to non-governmental organizations (NGOs), and no such information has been released so far. The Western countries, however, attach importance to the development of NGOs. From 2001 to 2007, they provided a total of $ 11 million of aid funds to NGOs.

3. Distribution of Aid

From the perspective of geographical distribution, China's foreign aid shows the feature of comparatively even coverage. The recipients cover most developing countries in Asia, Africa, Latin America, the Caribbean, Oceania and Eastern Europe. As of the end of 2009, China had aided 161 countries and more than 30 international and regional organizations, including 123 developing countries that received aid from China on a regular basis. Of them, 30 are in Asia, 51 in Africa, 18 in Latin America and the Caribbean, 12 in Oceania and 12 in Eastern Europe. Asia and Africa, home to the largest population of poor people, received about 80% of China' s foreign aid. Seen from the distribution of aid, there is no significant difference between the development assistance of China and Western countries. Seen from the geographical distribution, Africa and Asia are both key areas for the development assistance of China and Western countries. China pays more attention to aid to Africa and provides little aid to Europe. Comparatively speaking, China also attaches importance to aid to Latin America. Seen from the conditions for economic development of the recipient countries, China and the Western countries both target LDCs in providing assistance. Comparatively speaking, China is more inclined to provide assistance to low-income countries, while the Western countries put more emphasis on aiding low-and middle-income countries.

〈Table 4〉 Comparison of the proportion of foreign aid regions of China and DAC member countries in 2009

	Europe	Africa	Latin America	Asia	Oceanica	Unspecified
China	0.30%	45.70%	12.70%	32.80%	4%	4.50%
DAC member countries	3.60%	31.62%	7.74%	32.64%	1.64%	22.76%
	LDCs	Low-income countries	Low-and middle-income countries	High-and middle-income countries	Other unspecified	
China	39.70%	23.40%	19.90%	11.00%	6%	
DAC member countries	31.39%	12.61%	20.79%	6.04%	29.19%	

Source: Ministry of Commerce: "China's Foreign Aid" (White Paper), 2011; OECD website: http://stats.oecd.org/index.aspx?

Ⅲ. China's Foreign Aid Agencies and Management

With the development of external relations and foreign aid work, China has gradually set up and improved relevant agencies at all levels to manage its foreign aid and has constantly increased project management efforts (Ministry of Commerce, 2011). The characteristics can be summarized as centralized control and integrated management (Zhang, 2012). China has not set up a special and independent agency to facilitate foreign aid provisions like the developed countries in the West In China, the aid fund has been increased quickly. China's foreign aid coordination is under the responsibility of the State Council. As China's highest administrative organ, however, the State Council can hardly conduct specific coordination and management of the foreign aid affairs, so the Ministry of Commerce plays a key role in foreign aid management and is responsible for the formulation of foreign aid policy, regulations, overall planning and annual plans, the review and approval of various kinds of aid projects and the whole process and management of project delivery (Ministry of Commerce, 2011), and needs to manage and coordinate nearly 90% of China's foreign aid capital. More than 20 ministries including Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Finance,

Ministry of Agriculture, and Ministry of Health are involved in the administration and implementation of foreign aid. The inter-ministry cooperation has become a key focus of foreign aid administration. China has set up a mechanism for a leading group for foreign aid, a mechanism for inter-ministry communication, and a mechanism of inter-ministry coordination to promote the facilitation of aid projects by the different ministries.

As the main governing body of foreign aid, the Ministry of Commerce specially created the Department of Aid to Foreign Countries (DAFC) to be specifically responsible for the management of foreign aid affairs. It also set up three institutions to support its aid work management, namely the Executive Bureau of International Economic Cooperation (EBIEC), China International Center for Economic & Technical Exchange and the Training Center of the Ministry of Commerce. The Executive Bureau of International Economic Cooperation is mainly responsible for the implementation and management of complete aid projects and technical cooperation projects. The China International Center for Economic & Technical Exchange is responsible for the implementation and management of foreign aid material projects. The Training Center under the Ministry of Commerce is mainly responsible for management and comprehensive coordination of foreign aid training projects. Under the supervision of the Department of Aid to Foreign Countries, the above three departments are responsible for the organization and management of aid projects in the course of project construction, including bidding and project implementation organization and management. Moreover, the MOH is responsible for overseas medical teams, the CCYI for overseas volunteers and MOF is in charge of emergent humanitarian aid. Concessional loans are under the management of the Export-Import Bank of China. The financial resource for all above aid modalities will be accounted for under the item of Foreign Aid Expenditure of the Central Budget System, except concessional loans. Furthermore, the departments of international cooperation under most ministries, such as MOA, MOST, MOE can also offer international aid from their own financial budget. The fragmented administrative system creates the problem of foreign aid statistics being inconsistent and administratively costly to maintain.

〈Table 5〉 Role of the Overseas Economic & Commercial Office in the management of various agricultural aid projects

Aid modalities	Management responsibilities of the Overseas Economic & Commercial Office
Construction phase of the agricultural technology demonstration centers	Demonstration center construction monitoring, helping resolve the difficulties in the process of project implementation and handling the intergovernmental transfers with relevant government departments of the recipient country
Technical cooperation stage of the agricultural technology demonstration centers	Management of the technical cooperation activities of the demonstration centers, especially the filing and registration of working staff as well as the briefing finishing
Dispatch of agricultural experts	Coordination of the technical services of agricultural experts
Agricultural material assistance	FAMP feasibility study, supplies supervision, exchanging the list of supplies
Agricultural technology training	Conduct research of the training needs of the recipient country, explore foreign aid training mode suitable for the recipient country and put forward specific suggestions, assist in student enrollment, assist relevant domestic department to order round-trip international airline tickets and conduct return visits to the trainees

Source: Based on various project management regulations of the Ministry of Commerce and the interviews with key informants of the Overseas Economic & Commercial Office in the Zimbabwe

One of the important differences between Chinese foreign aid management and traditional Western donor countries' aid management is the foreign aid management mechanism in the recipient country. The Western countries usually set up specialized assistance management institutions in the recipient country for the coordination of their aid activities in the country. China's foreign aid is under the leadership of the Ministry of Commerce. As it also undertakes other non-aid affairs, the Ministry of Commerce has not set up specialized foreign aid management agency. In the recipient country, therefore, China has not set up specialized institution for foreign aid management. The Overseas Economic & Commercial Office of the Ministry of Commerce

is responsible for the coordination as well as the agricultural aid activity coordination and management in the recipient country. Its main functions include: 1) Project approval, understand the assistance needs of recipient countries through holding seminars or conducting research and form the initial project application. 2) Assist in signing project agreement, establish the contract and signing the implementation contract; 3) Coordinate the handover of the assistance projects; 4) Coordinate and organize the implementation work briefings of the project construction unit. In addition, for different aid projects, the Overseas Economic & Commercial Office will provide different management services. Just like the Ministry of Commerce, the Overseas Economic & Commercial Office assumes many responsibilities and can hardly spare many staffs and a lot of time on the coordination and management of foreign aid affairs, so it is hard for the Overseas Economic & Commercial Office to play a role.

Ⅳ. Challenges for China's Foreign Aid

Since the 1950s, China has been providing aid to other developing countries within its capacity and established its aid system and mode different from the traditional Western donors under the framework of South-South Cooperation, with an increasing influence in the field of international development. The "mutually beneficial and win-win situation in the South-South cooperation" advocated by China was recommended by Manning, former chairman of DAC as a goal of the Post-2015 Development Framework (Xu, 2013). In the construction of the new round of international discourse, China's voice has attracted unprecedented attention. China's foreign aid, however, is also facing challenges from the international community. Commentators have made thinly veiled criticisms of China's foreign aid as it does not obey the common aid rules established and followed by the Western countries. Neo-colonialism, energy plunder and even land grabbing are often used in criticizing China. In fact, the Western countries' controversies about China's foreign aid, especially aid to Africa indicate that they are concerned that China's involvement in aid to Africa will become a challenge and even a threat for their traditional interests, including threats to democracy, human

rights, good governance values and a variety of business rules imposed by the Western countries on Africa over time (Chris Alden, China in Africa, Zed Books & IAI, 2007, PP.102-110). China's foreign aid faces challenges from three aspects.

Firstly, in the face of rapidly growing scale of assistance, how can we improve the effectiveness and quality of aid? When the amount of aid is very limited, the province-based political mobilization method, the "turnkey" model and the aid method relying on the recipient countries' own ability, as adopted by China, can guarantee the quality of aid projects. The actual investment in aid project quality monitoring and evaluation is very limited, reducing the cost of China's aid. With the expansion of China's assistance scale, however, the lack of systematic and standardized aid quality monitoring and evaluation will become an increasing and prominent disadvantage. China is also going to learn from the experience of some development assistance projects of Western countries, but the high cost due to the implementation of the complex aid effectiveness monitoring system of the Western countries is also widely criticized. It will be the first challenge for China's foreign aid how to learn from the Western countries to improve the aid effectiveness monitoring and maintain "low cost" at the same time.

Secondly, facing the continuous development of the global multilateral cooperation framework, how can China better integrate into the multilateral development framework? Although China has established cooperative relationship with many international multilateral institutions, the cooperation mainly refers to the aid arrangements that those institutions have with China. In some cases, trust funds have been set up with a few agencies, but the number is very limited, and China's foreign aid is still mainly bilateral aid. Even the aid commitment to Africa under the multilateral mechanism of the Forum on China-Africa Cooperation is also realized through the bilateral mechanism. In the construction of the current international development system, China has also actively participated in the discussion of the Post-2015 Development Framework and even put forward and actively participated in the establishment of the BRIC Development Bank, the Asian Infrastructure Construction Bank and other multilateral mechanisms. For a long time, however, China

has been absent in the multilateral cooperation mechanism. It is the second challenge as to whether China can understand quickly the international multilateral development discourse and its system and then participate and play its role in the system.

Thirdly, in the face of increasingly complex foreign aid affairs, how can China develop a professional team for development aid as soon as possible? For a long time, China's foreign development assistance relied on functional departments and project contracting agency's technical staff, not forming a foreign development assistance industry chain. The Western countries' development aid, however, has evolved its professional and specialized resources involving international political, economic, social, cultural, environmental and development programs, monitoring and evaluation as well as other different areas and aspects, laid the basis for academic training of foreign aid personnel and engaged effectively with think tanks. In China, there are now only a very small number of universities and research institutions that have set development aid-related curriculums and conducted the study of assistance that can have a dialogue with the Western discourse system. They will be hard pressed to provide intellectual support for China's foreign aid for the moment. On the one hand, China needs to learn from the experience of Western countries in training professional personnel and, on the other hand, it should consider how to avoid complete duplication of the Western method of "expert interventionism", which is the third challenge facing the development of China's foreign aid.

References

1. Carol.Lancaster, "The Chinese Aid System", Center For Global Development Essay, 2007.

2. Carol.Lancaster, "Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic politics", the University of Chicago Press, 2007b.

3. "China's African Policy", Xinhuanet, http://news.xinhuanet.com/politics/2006-01/12/content_4042317.htm, January 12, 2006

4. Chris Alden, China in Africa, Zed Books& IAI, 2007.

5. Dai Lunzhang, editor in chief, "China's Foreign Economic Relations Towards the 21st Century", China Price Press, 1997

6. Deborah Br utigam, "China's Challenge to the International Aid Architecture," *World Politics Review*, v. 1, n. 4 July/August 2009.

7. Deborah Brautigam, translated by Shen Xiaolei, Gao Mingxiu, "Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa", Social Sciences Academic Press, 2012

8. Department of Aid to Foreign Countries, Ministry of Commerce, "Basic Situation of China's Foreign Aid", http://yws.mofcom.gov.cn/article/m/policies/201205/20120508116616.shtml, 2012-05-10

9. Dorothy McCormick, "China and India as Africa's New Donors: Understanding the Impact of Aid on Development." Review of African Political Economy 35(1):73-92, 2008.

10. Editor in chief, Shi Lin, "Contemporary China's Foreign Economic Cooperation", China Social Sciences Press,1989

11. Huang Meibo, Renpei Qiang, "China's Foreign Aid: Policy Evolution and Future Trends", "International Economic Cooperation", 2012, No. 3.

12. Liao Lan, Liu Jing, "Study of China's Foreign Aid in the Eye of the Western Countries", "Journal of China Agricultural University (Social Science)", December 2012

13. Liu Zhongwei, "Comparative Analysis of African Development Aid among International Scale", "West-Asia and Africa",2011.

14. Li Xiaoyun, Tang Lixia, Wu Jin, "Introduction to International Development Assistance",

Social Sciences Academic Press, 2009.

15. Li Xiaoyun, "Can the Foreign Aid of China and the West Donors be Complementary in International Development?", unpublished,2013.

16. Li Zhengping, Zhang Cuiwei, "Explore A New Way for Foreign Aid", "Economic Daily", November 14, 1995

17. National Bureau of Statistics, "China Statistical Yearbook", 1950 –2013.

18. Ngaire Woods, "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance", International Affairs (84: 6), 2008.

19. OECD, http://stats.oecd.org/index.aspx.

20. OECD Glossary of Statistics Terms, http://stas.oecd.org/glossary/index.htm.

21. The Chinese Ministry of Foreign Economic Relations and Trade, "Yearbook of China's Foreign Trade & Economic Cooperation (1994)", China Society Press, 1995

22. The Ministry of Commerce, "China's Foreign Aid" (White Paper), 2011

23. Wen Jiabao: "Comprehensively promote China-Africa new strategic partnership – Speech at the opening ceremony of the Fourth Ministerial Conference of FOCAC"

24. Xiaobing Wang, Adam Ozanne, "Two Approaches to Aid in Africa: China and the West", Prepared for the International Conference "Ten Years Of 'War Against Poverty':What Have We Learned Since 2000 And What Should We Do 2010-2020?" hosted by the Brooks World Poverty Institute, The University of Manchester, at Hulme Hall, 8-10 September 2010.

25. Xu Xiuli,If China can reconstructure the framework of international aid. Working paper, 2013

26. Zhang Qingmin, "From the 'nationalism' to the 'mutual benefits': the change to the policy of China's foreign aid", "Motherland", 2010.

27. Zhang Xinghui, "China's Aid to Africa: Challenges for the EU?", quoted from the Door Mirrors, [UK] Benjamin • Barton, editor in chief, translated by Li Jingkun, "China and the European Union in Africa – African Factor in EU-China Relationship", Social Sciences Academic Press, 2011.

28. Zhang Yongpeng, "International Development Cooperation and Africa – Comparative Study of the Aid to Africa Provided by China and Western Countries", Social Sciences Academic Press, 2013.

Changing Orientation of Japan's Official Development Assistance

– Characteristics and Challenges –

Ryokichi Hirono (Seikei University, Tokyo)

Contents

Introduction

1. Changing ODA Policy Orientation
   1) Basic Philosophy and Principles: ODA Charters Revisited
   2) Strategic Initiatives in response to Changing Global Issues
   3) Programme and Sector Priorities consistent with Global Commitments
   4) Dramatic Changes in Regional Focus
   5) Changing Panorama of Country Choices: Tug of War between Global Preferences and Diplomatic Priorities
2. Implementation Dynamics
   1) ODA Policy and Implementation Decision Machinery
   2) Consultation with Partner Countries
   3) Coordination among Major Bilateral Donors and Multilateral Development Institutions
   4) Reorganization of Operational Modalities for Greater Impact
   5) Monitoring and Evaluation (M&E) for Better Planning and Programming
   6) Transparency and Accountability for Greater Efficiency and Equity
3. Quo Vadis ?

Introduction

Thanks to the enormous assistance by the Allied Powers and especially the United States as well as by the serious efforts of the government and all the other stakeholders at home, Japan was able to undertake various economic, social and political reforms that enabled a rapid economic reconstruction during the immediate postwar years 1945–50. Following the conclusion of the San Francisco Peace Treaty in 1951, Japan initiated a number of diplomatic moves, first fulfilling their commitment under the Peace Treaty obligations to making reparations payments, as scheduled, mainly to those countries of Asia and the Pacific where Japan had afflicted atrocities on the people during the World War II, and secondly joining the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) and various specialized agencies of the United Nations in order to gain access to financial and technical assistance regime of the international community[1)].

By 1952 Japan was able to stand on their own feet and lay all the foundations for a rapid economic development and embarked, though on a small scale, its development assistance in 1954 through its establishment of Asia Association and joined the United States, the United Kingdom and other former metropolitan countries in strengthening the Colombo Plan to extend its technical assistance to those developing countries of Asia and the Pacific. Also, learning from the experiences of the Colombo Plan participation, Japan established the Overseas Technical Cooperation Agency OTCA) and the Overseas Economic Cooperation Fund OECF) in 1961 and joined the rest of the OECD countries in providing official development assistance ODA) to support all those developing countries struggling to solve those burning issues under adverse economic,

1) Most outstanding examples of such international assistance in the postwar years were the enormous help given by UNICEF, the commodity aid under GARIO started in July, 1947 and EROA in August, 1948 during the Occupation period and the technical assistance of the United States started in 1952 for improving technology and productivity of Japanese manufacturing industries and public utilities under the U.S.-Japan Technical Assistance Agreement, as well as the World Bank loans started in January, 1953 among others to install Aichi Irrigation System, build Tokaido Turnpikes, and Tokaido Bullet Train System. Repayment of oth GARIO and EROA was completed as early as in January, 1962 and World Bank loans as late as in July, 1990.

social and political conditions at home and overseas.

While it is true that behind the Japanese decision to join OECD as its full member in 1964 was the prevailing consensus among the United States and its allies to contain the communist infiltration into developing countries under the Cold War regime, Japan, having gone through hard struggles for survival and reconstruction in the immediate postwar years, was determined to assist those developing countries where over three billion people were still suffering from famine, malnutrition, poverty and an inadequate access to basic education and primary healthcare. It is also to be noted that by assisting developing countries of Asia and the Pacific in promoting economic development and social stability, Japan has benefited a great deal from a greater access on the one hand to their rapidly growing domestic market to expand Japanese manufactured exports, and on the other to industrial raw materials such as petroleum and minerals essential to running its own rapidly growing industry. During the years 1961– 2013, there have been enormous changes both in Japan and the rest of the world in terms of the per capita GNI, the economic structure of both developed and developing countries, the emergence of new players on the international trade, investment and financial markets and the nature and magnitude of global issues facing all the countries of the world. In order to meet those changing domestic and global challenges, Japan not only increased its ODA in volume, as shown in Table 1–1 & 1–2 below, by leaps and bound in the 1960s till mid–90s, but also took many strategic initiatives. Its ODA, however, began to decline steadily with its peak year in 1997, reflecting the stagnation of its economy and deepening of its fiscal deficits at the central and local government levels, as well as the adverse impact of the Tohoku Great Earthquake and Tsunami hit on 11 March, 2011. Accordingly, Japanese ODA as percent of GDP also went down from a peak of 0.37 in 1980 to 0.18 in 2011. In the meantime its ODA policies and implementation machinery have undergone dramatic changes ever since 1961. It is the purpose of this paper to discuss those dramatic changes observed in Japanese ODA policies during the last sixty years or so in terms of strategic initiatives, programmes and sector priorities, regional focus and country choices, identify those major factors that have contributed to those policy changes during the last over half a century in terms of its decision or so[2)]. The paper ponders

on possible changes in Japanese ODA policies that may be emerging in the coming decade. The paper also focuses on the changing implementation machinery of Japanese ODA policies, programmes and projects at home and overseas, consultation processes with partner countries and major donors, bilateral and multilateral, M&E machinery and transparency and accountability instruments.

〈Table 1-1〉 Japanese Reparations Payments and ODA Net Flows to Developing Countries and International Organizations, 1954-2011

Year	Total ODA, US million	Occasions
1954	0.106400	Technical assistance upon Joining the Colombo Plan
1954-65	1,012.080	Total Amount of Reparations Payments
1959-76	495.78861693	Semi-Reparations payments
1961	105.000	Establishment of OECF and OTCA
1964	244.000	Joining OECD
1974	1,148.000	Reorganization of OTCA into JICA
1981	3,353.000	Initial-year commitment under the Second Medium-Term ODA Expansion Plan
1984	6,500.000	Initial-year commitment under the Third Medium-Term ODA Expansion Plan
1988	9,069.000	Initial-year commitment under the Fourth Medium-Term ODA Expansion Plan
1993	11,259.000	Initial-year commitment under the Fifth Medium-Term ODA Expansion Plan
2000	13,508.000	Initial-year commitment at the U.N. Millennium Summit Meeting
	(On the net disbursement basis: 0.23% of GNI); (On gross disbursement basis: $16,300 million);	
2011	10,831.000	Tohoku Great Earthquake/Tsunami
	(On the net disbursement basis: 0.18% of GNI); (On gross disbursement basis: $19,992 million);	

Sources: Hirono, Ryokichi, 2001, Japan's ODA in the Global Economy: Contributions and Challenges, JICA/JOCV, Komagane Training Centre; and GoJ/MOFA, 2013, White Paper on Japanese ODA, pp.50-53.

2) For detailed discussion on this subject, see Ryokichi Hirono, "Waga Kuni ODA Seisaku no Tenkai: Hanseiki no Sogo Hyoka Shiron (Japan's ODA Policy during the Last Half a Century: An Overall Evaluation), Toshi Mondai Kenkyu (Studies on Urban Problems), October, 2001.

〈Table 1-2〉 Japan's ODA, 1961-2012

(US$M)

Year	1961	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2012
Bilat	95.5	371.5	850.4	1,961	2,557	6,940	12,916	9,640	10,831
Multi	11.4	86.5	297.3	1,343	1,240	2,282	1,574	3,779	(B+M)

Source: MITI, White Paper on Economic Cooperation 1971; MOFA, White Paper on Japan's ODA, relevant years.

1. Changing ODA Policy Orientation

1) Basic Philosophy and Principles: ODA Charters Revisited

The basic philosophy and principles behind Japanese ODA, as repeatedly mentioned in its Blue Paper on Japanese foreign policy and White Paper on ODA White Paper on ODA, have been its emphasis on the self-help and ownership of, by and for partner countries. In bilateral and multilateral discussion and negotiations on ODA ever since 1961, Japan has always expressed its basic philosophy and principles in terms of "assisting those developing countries in their own self-efforts for accelerating economic and social development." This basic philosophy and principle was translated into "the partner country request principle" to which Japanese ODA policy formulation and implementation especially at the bilateral level has had to be adhered to. This basic principle behind Japanese ODA policy has been welcome by all developing partner countries, as the latter has always been sensitive to the principles of self-determination and non-intervention of all countries in their internal affairs.

While holding this basic philosophy and principle in its ODA Charter, however, Japan had to modify its ODA policy priorities in practice, as shown in the revisions of its ODA Charter, in response to global consensus emerging in response to changing domestic and global issues. First in the early 1980s when the Structural Adjustment Policies and Programmes were installed by the IMF and the World Bank in their multilateral assistance under the so-called Washington Consensus, laying down certain list of "conditionalities" to be acceded by borrowing countries. The second shot came in the

mid-1990s as Japan's ODA volume had to be curtailed in response to the deteriorating economic conditions and especially growing fiscal imbalances at home which forced Japan to be selective in their bilateral and multilateral ODA programmes and allocations. Thirdly in response to the changing ODA policy priorities set by the international community in favour of Human Rights including Child Rights, Basic Education for All, Poverty Reduction, Healthcare for All, Gender Equity and others endorsed at a series of the United Nations-sponsored global summits during the 1990s and eventually by the Millennium Development Goals (MDGs) adopted by the United Nations General Assembly in the fall of 2000. Fourthly in response to the warnings announced by the Inter-governmental Panel on Climate Change (IPCC) in its Assessment Review 4 and now AR 5 issued in October this year.

Thus, Japan's ODA Charter, announced on 30 June 1992, explicitly stated that Japan now stands more than ever ready to assume an international responsibility commensurate with its resource capability for pursuing world peace, maintaining global prosperity and sustaining the global environment through continued assistance to the developing world. Its revised version in 2003 brought in the new dimensions of ODA in favour of assistance to developing countries in conflict prevention and resolution as well as in peace-keeping and -building, in addition to further reiterating the four principles contained in the first ODA Charter, as shown below[3].

a) ODA must be extended, taking into account its impact on the environment;
b) ODA must not be used for military purposes or aggravation of international conflicts;
c) Partner countries' misallocation of domestic resources, including high defense spending, the production of weapons of mass destruction and the export and import of arms, must be discouraged;
d) Partner countries' efforts towards democratization, the transition to a market-oriented economy, and the establishment of human rights and political

3) Prof. Akira Nakajima, "Japan's ODA: Present Performance and Tasks Ahead," in Tatsuro Matumae abd Lincoln C. Chen, eds., In Pursuit of Common Values in Asia: Japan's ODA Charter Re-evaluated, Tokai University Press, 1997, p. 37.

freedom must be encouraged;

Reflecting these changing global ODA policy priorities, Japan redirected its annual consultation machinery as a bilateral forum for encouraging partner countries to fulfill those objectives and goals set by the international community and by Japan's ODA Charter, while still keeping in mind the traditional ODA policy emphasis of Japan on the principle of self-help of partner countries and non-intervention in their domestic affairs. It is important to note in this connection that Japan fully understands some of the criticisms hauled by the civil society organizations (CSOs) and other groups at home and overseas that it is high time for Japan to drop its traditional basic philosophy and principle of non-intervention in the domestic affairs of partner countries, as many of the latter have been reported to have misused their bilateral ODA through corruption and mis-allocation to those sectors which Japanese ODA Charter has always discouraged, such as increasing military expenditures, human rights violation and repression of democratic governance. The steady growth of Japanese ODA to local governments and non-governmental organizations in partner countries through its NGO and grass-roots assistance schemes has been partly a response of Japan to such criticisms. The allocation of Japanese ODA through multilateral development and finance institutions has also been a case in point, as they tend to be much more focused on certain objectives and goals set by the international community and yet without or with a lesser degree of external blames of diplomatic interventions by bilateral donors.

2) Strategic Initiatives in response to Changing Global Issues

With the growing expectations of the international community toward Japan's rapid economic growth and its position in the global economy, Japan took a number of strategic initiatives in its ODA policies[4].

4) For detailed discussion of this subject, see Ryokichi Hirono, "Nihon no Gaiko Seisaku to ODA : Hanseiki no Keiken kara Shorai eno Tenbo (Japan's Foreign Policy and ODA: its Reflections on the basis of the Last Half a Century and Looking Ahead into the Future)" in Kokusai Mondai (International Affairs), No. 548, November, 2005, pp.7-26.

Reflecting the enormous expansion of foreign exchange reserves resulting from the rapid export expansion of Japanese industry based on its comparative advantages in technological competence, diligence and dedication of their workforce to productivity improvement such as through Kaizen, zero defect and quality control teams on the production floor, the Japanese government made a strategic move in its ODA policy reform first by announcing ODA doubling programme every three years in the late 1970s and every five years in the late 1980s into the 1990s and secondly by reorienting its ODA focus on those critical global issues facing not only developing countries but also the entire world.

The First Medium-Term ODP Expansion Plan was announced in July, 1978 for the fiscal years 1978-80 totaling US$3.3 billion, followed by the Second Plan announced in January, 1980 for the fiscal years 1981-85 amounting to US$18.1 billion, by the Third Plan in September, 1985 totaling US$40 billion for the fiscal years 1986-90, by the Fourth Plan in June, 1988 totaling US$50 billion for the fiscal 1988-92, and by the Fifth Plan announced in June, 1993 for the fiscal 1993-97 amounting to US$70-75 billion. Although not all these Expansion Plans achieved the targets, the total amount of Japanese ODA between 1978 and 1996 for the five Plan period reached US$133.4 billion in contrast to the Plan target of US$133.8 billion. As most of the OECD countries spearheaded by the United States began to reduce their ODA flows to developing countries after the breakdown of the Berlin Wall in 1989 and the Soviet Union in 1990, the Japanese initiative of continuing to expand its ODA volume was highly welcome by the international community. At the Millennium Summit meeting, in spite of its GNI already at a low growth rate and often stagnating, Japan announced its international commitment to maintain a high level of ODA annual flows to developing countries, in recognition of the ever growing and diversifying global issues affecting the economic and social development and environmental and domestic security of developing countries

Not only Japan continued to expand its ODA up until 1997 in accordance with its ODA Doubling/Expansion Programme, but also began to announce a series of ODA initiatives successively during the 1990s. All these ODA initiatives were aimed at calling an urgent

attention of the international community to concerted global action on certain selected global issues identified by the Stockholm Conference on Human Environment in 1972, the Earth Summit in 1992, other global summit declarations in the rest of the 1990s and the Millennium Development Goals (MDGs) adopted by the General Assembly in 2000. As early as in 1986 Japan proposed the enhanced assistance to Community-based Development Initiative (CDI) in response to the meeting of International Union of Local Governments held in Koln in 1985 which later evolved a keen interest and action by municipal governments the world over in international development and cooperation, giving birth to ICLEI. Women in Development (WID, later Gender Equity) was also initiated by Japan for developing countries in 1995 and the strengthening of international Partnership for Democratic Governance in developing countries in 1996. In the following year Japan called for Global Environment and Development Programme in the 21st Century and the enhanced assistance to developing countries promoting the prevention of global warming. Enhanced assistance to Developing Countries Struggling Against Cholera and other Infectious Diseases was also proposed by Japan at the Group of 8 Summit in 1998, as well as the enhanced assistance to developing countries suffering from internal conflicts which later culminated into the International Dialogue for Peace and Nation Building where 44 countries and 8 international organizations participate as well as enhanced assistance to developing countries to narrow the Digital Gap in 2000[5].

Also, following the Jomtien conference of the UNESCO in 1990, Japan took a series of initiatives for enhanced support to basic education, teacher training and technical education in developing countries which culminated in its initiative of Special Assistance to Education in Low-Income Countries in 2001 and the U.N. Decade on Education for Sustainable Development (UNDESD) at the World Summit on Environment and Development (WSSD) in Johannesburg in 2002. Unlike all the preceding initiatives taken by Japan, the UNDESD proposal adopted at the Johannesburg Summit was the first international resolution proposed jointly by the Japanese government and the civil

5) The MOFA's White Paper on ODA 2004, reflecting Japan's ODA during the last half a century, discusses a number of initiatives taken by GoJ especially in the 1990s. It is notable that few initiatives were taken prior to the 1990s when Japan's ODA was growing by leaps and bound.

society groups together, as stressed by the then Prime Minister Koizumi, in presenting the proposal at the Summit[6]. In 2003 Japan proposed for the World Conference on Water and committed itself to enhanced cooperation with all countries, developing and developed, in the maintenance of freshwater supplies at the global level and particularly in dry zones of sub-Saharan Africa.

It is important to note in this respect that not only Japan but also a number of OECD countries took initiatives on a variety of global issues and made concrete proposals for global action. On poverty reduction, the United Kingdom took an initiative and mobilized the support of Group of 8 and the international community, eventually reflected in the MDGs in 2000. On democratic governance, the United States and Nordic countries took an initiative in collaboration with United Nations Development Programme (UNDP) for global action, resulting in the establishment within the United Nations the U.N. Democracy Fund (UNDF). On HIV/AIDS, Japan, the U.S. and EU together with the Republic of South Africa mobilized the support of the international community for global action, culminating into the establishment of Global Fund Against HIV/AIDS and Malaria. All these global initiatives show very clearly that the on-going and emerging global issues could not be solved by a few countries alone, but would require a collaborative and concerted action in partnership with all the other like-minded countries. The 1990s in fact prepared the roadmap for the international community for attempting to solve the global issues in a global fashion, the entry into the Age of Global Partnership.

On the issue of human security the concept of which was strongly enunciated in UNDP-sponsored Human Development Report of 1994, Japan led the international community since 1998 in collaboration with UNDP in support of the global action and

---

6) Civil society groups organized themselves in 2000 in Tokyo into the Forum for Johannesburg Proposals (FJP), drafted its proposal entitled Education for Sustainable Development for submission to the Government of Japan (GoJ) and requested the GoJ to propose it jointly with FJP at the World Summit on Sustainable Development (WSSD) held in Johannesburg, South Africa in August-September, 2002. For detailed discussion, see Ryokichi Hirono, "Promoting Sustainable Development through Education in the Era of Globalization: A Japanese Perspective," OIKOS International & Copernicus et al, eds., Proceedings of the Conference on the International Launch in Higher Education, Committing Universities to Sustainable Development, April 2005, Graz, Austria, pp. 14-21.

setting up within the United Nations secretariat the Human Security Fund (HSF) in March, 1999, in response to the repeated call from post-conflict and -disaster countries for meeting basic human needs such as food, drugs, medical supplies and shelters as well as support to basic education and skills to internal and international refugees in post-conflict countries[7]. As foreseen, HSF became increasingly significant with the growing number of in-country and international refugees resulting from armed internal conflicts and external interventions especially in Cambodia, sub-Saharan Africa, Iraq and Afghanistan in the 1990s and 2000s. The need for seamless assistance in conflict-ridden and post-conflict countries became keenly recognized and the Japanese initiative for the installation and enhancement of HSF was especially welcome by the international community and appreciated highly by U.N. High Commissioner for Refugees (UNHCR), World Food Programme (WFP) and UNDP[8].

On a variety of the global environmental issues EU, Japan, Canada and the U.S. appealed in collaboration with United Nations Environment Programme (UNEP) to the international community for concerted global action. On the prohibition of ozone layer destructive chemicals, Canada and the U.S. took an initiative for mobilizing the support of the international community to concluding Montreal Protocol. On climate change adaptation and mitigation, biodiversity protection and 3Rs, EU and Japan took an initiative for concluding Kyoto Protocol, Biodiversity Convention and Global Network for 3Rs. On the accelerated development of renewable sources of energy, EU and especially Germany and Nordic countries took an initiative for global action at the Rio+10 global summit in Johannesburg, though not resulting in an international agreement as for other global environmental issues.

7) HSF in the U.N. secretariat was intended to reinforce the efforts of U.N. organizations and specialized agencies to respond effectively in collaboration with bilateral donors and NGOs in the affected countries. So far Japan has been its major funder amounting to US$700 million, supplemented by a few other Nordic countries.

8) United Nations, 2004 World Summit Outcome, A/60/L.1, New York.

3) Programme and Sector Priorities, consistent with Global Commitments

In response to the changing global policy priorities and the changing domestic needs and requirements of partner countries particularly in Asia and the Pacific region, Japanese ODA programme and sector priorities have also undergone enormous changes since 1961.

As shown in Table 2 below, unlike other major donors of the West, a major portion of Japan's bilateral ODA has been going to the development of economic infrastructures such as highway, sea- and air-port, railway, communications, irrigation and electric power generation and distribution facilities. This traditional pattern of ODA allocation was consistent with the request of partner countries which emphasized the expansion and modernization of their economic infrastructures essential to rapid economic reconstruction and industrial development. It also coincided with the Japanese policy preferences based on its postwar experiences whereby infrastructure development had proven to be the key to its rapid economic reconstruction and development. In fact, the Ministry of International Trade and Industry (MITI, later renamed as the Ministry of Economy, Trade and Industry) explicitly stated in its annual publication of White Paper on Economic Cooperation up to 1963 that ODA was an instrument of expanding Japan's manufactured exports and securing natural resources essential to running Japanese industry[9].

Furthermore, there was a sufficient pool of human, technological and institutional resources available in Japan toward the development of economic infrastructures. In order to make more effective utilization of ODA resources and heighten the impact of such assistance in partner countries, both technical and financial assistance programmes through OTCA (later renamed as Japan International Cooperation Agency-JICA) and OECF (later renamed as Japan Bank for International Cooperation), both established in 1961, began to be coordinated during the 1980s-90s and eventually merged into an expanded new JICA in 2007.

---

9) See an appendix Chart 1 of Prof. Junichi Inada, "Democracy and Stability: Political Considerations in Japan's ODA to Myanmar and China," in T. Matsumae and L. C. Chen, op.cit., p. 121.

〈Table 2〉 Sectoral Distribution of ODA by Major DAC Donors, 2000–2011

Sector/programme	Japan	U.S.	U.K	France	Germany
Social infrastructure and services	18.3	34.0	40.0	27.9	8.3
Economic infrastructure	21.7	2.2	8.4	5.0	11.9
Transport	(23.58)				
Communications	(0.24)				
Energy	(17.42)				
Banking&finance	(0.17)				
Business support	(0.08)				
Production Sector	3.4	19.5	4.0	7.0	12.9
Agriculture	(5.1)	1.0	5.2	1.8	2.7
Forestry	(1.56)				
Fishery	(0.24)				
Manufacturing	(4.25)				
Mining	(0.12)				
Construction	(0.00)				
Energy	0.2	13.2	14.0	6.6	3.0
Trade	(0.57)				
Tourism	(0.09)				
Multi-sector	(3.13)				
Other multi-sector	(6.69)				
Commodity & programme aid	51.3	30.1	28.4	51.7	81.2
Debt relief Humanitarian assistance	(5.78)				
Aid administration	(5.27)				
Total amount in US$ million	10,831				

Source: MOFA, White Paper on Japan's ODA, relevant years.
Note: Figures in bracket are those for 2011.

With the enactment in 1971 of the International Assistance Act in the United States which gave its ODA priority to education, health and small-scale irrigation and with the World Bank strategy shifting to meeting Basic Human Needs in the early 70s, Japan, reviewing its traditional ODA programme and sector priorities on economic

infrastructures, began to reorient its ODA policy in favour of family planning and social infrastructure development such as education and health as well as sanitation. In the 1970s, however, major part of Japanese ODA even in the social infrastructure sector went to the construction of schools, universities, research institutes, libraries, hospitals, nursing and sewerage facilities. Later in the 1980s and 1990s, however, Japan's ODA financial assistance became coordinated with technical assistance for effectively managing and sustaining these facilities such as training and upgrading of school teachers, university researchers and professors, librarians, medical doctors, nurses, hospital administrators and civil engineers and so on.

Japan's ODA programme and sector priorities were further reoriented in the 1990s and 2000s toward the new global issues such as poverty reduction, democratic governance, HIV/AIDS, human security, climate change, biodiversity, three Rs (reduction, reuse and recycling of wastes) and renewable energy development as well as conflict resolution and prevention, peace-keeping and -building in response to the urgent calls enunciated by a series of global summits convened by the United Nations[10]. The permanent members of the U.N. Security Council all of which own a substantive proportion of the world's nuclear weapons took an initiative of concluding Nuclear Non-Proliferation Treaty, Nuclear Test Ban Treaty and others, leading to the increased allocation of bilateral and multilateral ODA for peace maintenance, together with the Landmine Prohibition Treaty and other international initiatives by international NGOs for human security and conflict prevention.

Thus, various international treaties, protocols, conventions and agreements signed by developed and developing countries in the 1990s created their respective secretariats and opened new avenues for multilateral ODA, including the installation of Global Environment Facility, Carbon Credit Facility, Climate Change Fund and so on. Japan, being a signatory to these international treaties, protocols and agreements, increased its ODA allocation to these global funds and funds in trust. While these multilateral

10) Ryokichi Hirono, "Reorienting International Development to Accelerate Poverty Reduction and Ensure Sustainability as the Century's Top Development Goals," International Review for Environmental Strategies, vol.4, No.1, Summer 2003, pp. 21-44.

funds are useful in focusing on specific tasks of the international community and improving the effectiveness of ODA in those specialized fields of international assistance, there is a mounting concerns among donor communities and partner countries alike on the multiplicity of specialized secretariats, suggesting, as for example in international environmental cooperation, a need for integrating all these secretariats into one like under the umbrella of UNEP.

In spite of these dramatic changes in Japanese ODA policy orientation during the last half a century, one feature of Japanese ODA policy which remained unchanged during the last 60 years or so has been its constant emphasis on the development of technical, skilled, engineering, professional and managerial manpower essential to operating and managing those economic and social infrastructures in all programmes and sectors[11]. The development of these human resources has been promoted through inviting a few thousand trainees annually from public sectors including local government and independent government agencies and accommodating over a thousand graduate students annually in Japanese universities on the basis of ODA and private foundation scholarships. In addition, a few thousand trainees and interns have been invited annually from private industry and non-government organizations in partner countries for upgrading their operating skills and managerial competence. These trainees and interns invited on Japanese technical assistance programmes are often those engaged in or associated with large-scale Japanese loan and grant assistance programmes and projects in partner countries so that they would be able, upon returning home, to operate their machinery and equipment efficiently and/or manage their work effectively often, but not always, under the supervision of Japanese engineers and managers assigned under Japanese technical assistance programmes. The total number of those trainees and interns in partner countries invited to Japan on its technical assistance programmes has now reached over half a million as of October, 2013.

In order to effectively formulate and implement Japanese ODA, it was also felt keenly

11) Ryokichi Hirono, "Japanese Assistance for Human Resources Development in ASEAN Countries," in Thailand Human Resources Foundation, Report of the Conference on Human Resources Development in ASEAN, held in Bangkok in March, 2001.

important to develop in Japan manpower in terms of professional expertise, communications skills and practical experiences. For this purpose the Japan Society for International Development (JASID) was installed in March, 1990 to bring academia, researchers, consultants and practitioners together to be engaged in constructive dialogue among them as well as to promote studies and research on international development and cooperation. Also, the Foundation for Advanced Studies in International Development (FASID) was established in April, 1990 to provide a number of programmes to train those government officials engaged in international cooperation, train young students for advanced studies at graduate schools at home and overseas, to promote research on urgent issues of international development and cooperation. As part of such efforts, Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) and other graduate institutions were also established at a number of universities all over the country. JASID and its leadership took initiatives in all these national efforts to increase the number and improve the quality of Japanese practitioners, professionals and scholars engaged in international development and cooperation[12].

4) Dramatic Changes in Regional Focus

Just as in programme and sector priorities, there has been a significant change in the regional focus of Japanese ODA programmes since 1961. As shown in Table 3-1 below, an overwhelming majority of Japanese ODA flowed to the Asian and Pacific region during the earlier years of 1960s and 1970s, but its allocation to the region as percent of the total ODA disbursements has steadily declined over the years, reaching less than 40 percent in 2012. It is to be noted, however, that ever since 1961, Asian countries have consistently been among the top four largest recipients of Japanese ODA except in 2005 and 2009, when Iraq and Turkey respectively was among the largest four due to the urgent call of the international community, as shown in Table 3-2 below.

12) FASID in collaboration with JASID and MOFA and the Ministry of Education acted not only as promoters of model teaching curricula at those universities establishing those graduate training programmes in international development and cooperation, but also by funding their programmes for sending out graduate students overseas for on-site observation and internship in international organizations.

〈Table 3-1〉 Regional Allocation of Japanese Bilateral ODA, 1965-2011

	1965	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011
Asia	90.9	98.2	70.5	59.3	54.8	36.7	53.1	48.9
Middle East	0.2	3.6	10.4	10.2	7.5	33.2	16.3	11.7
LACs	8.7	-4.0	6.0	8.1	8.2	4.0	8.8	5.3
Africa	0.2	2.2	11.4	11.4	10.1	10.8	12.0	20.1
Oceania	0.0	0.0	0.6	1.6	1.6	0.9	1.3	1.2
CEE	0.1	0.0	ins.	2.3	1.2	3.1	1.5	1.8
Others	ins.	0.3	1.2	7.1	16.5	11.4	10.2	11.3

Source: MOFA, White Paper on ODA, relevant years

〈Table 3-2〉 The largest recipients of Japanese ODA, 1975-2009

Year	Top Four (US million)							
1975	Indonesia	197.9	ROk	87.4	Philippines	70.3	Malaysia	63.3
1980	Indonesia	350.0	Bangladesh	215.1	Thailand	189.6	Burma	152.5
1985	China	387.9	Thailand	264.1	Philippines	240.0	Indonesia	161.3
1990	Indonesia	867.8	China	732.0	Philippines	647.5	Thailand	418.6
1995	China	1,380.0	Indonesia	892.4	Thailand	667.4	India	506.4
2000	Indonesia	869.1	China	686.1	India	528.9	Vietnam	459.5
2005	Iraq	3,502.9	Indonesia	1,233.1	China	1,064.3	Vietnam	602.7
2009	Vietnam	1,191.4	India	517.0	Turkey	210.8	Afghanistan	170.5

Source: MOFA, White Paper on Japan's ODA, relevant years.

Several factors have been responsible for this salient feature of Japanese ODA's regional focus and its dramatic change in 2000 onward. In the 1960s and 1970s Japan's ODA priority allocation to Asia and the Pacific region lay in the fact that first, because of Japan's wartime acts, Japanese people felt their obligations to assist those Asian and Pacific countries struggling out of poverty and underdevelopment, and secondly because of historically close trade and economic relations with them, Japanese industry hoped for a rapid economic reconstruction of the region which would be beneficial to their growing need for manufactured exports and raw materials imports, and thirdly because of the alliance with the United States against communist infiltration GoJ was keenly interested in quickly restoring peace and development and thus ready in

providing bilateral ODA, as well as setting up Asian Development Bank (ADB) in 1965 in collaboration with the United States and other like-minded donors for additional multilateral funding for non-communist countries in Asian and Pacific region. It may be noted in this respect that not only Japan, but all the other major donors were directing a sizeable portion of their respective ODA flows to non-communist countries of this region up to 2000, as shown in Table 3-3 below, although it is to be admitted and understandable that major European donors such as France, Germany, Italy and U.K. have been providing major part of their ODA to their former colonies of Africa, Asia and the Middle East.

〈Table 3-3〉 Regional Allocation of Bilateral ODA by Major Donors, 1988-2011

	LACs			Africa			Asia		
	1988	2000	2011	1988	2000	2011	1988	2000	2011
France	3.2	4.0	13.5	59.7	55.9	51.8	37.1	40.1	13.0
Germany	12.9	12.5	12.9	41.2	32.4	29.5	45.9	55.1	28.8
Japan	7.3	8.0	5.2	18.1	12.1	20.1	74.6	79.9	48.9
Netherlands	18.3	9.3	1.0	36.3	24.5	13.4	45.4	66.2	6.6
U.K.	6.0	10.4	1.9	46.2	39.5	40.2	47.8	50.1	22.9
U.S.A.	18.0	17.0	9.1	26.3	28.6	34.7	55.7	54.4	21.6

Sources: OECD/DAC, Development Cooperation Report, relevant years.
Note: The balance are ODA to the other regions including unspecified.

A number of notable developments took place in Asia and the Pacific region during the last few decades which brought dramatic change in Japan's regional focus in ODA. First, in the 1980s and 1990s most countries of East Asia such as many of the Association of South East Nations (ASEAN) countries, China and the Republic of Korea (ROK), had an enormous success in economic and social development, with the consequence of their need for ODA declining steadily and significantly over the years, as shown in Table 4 below..

In fact, there have been no new Yen loans extended to China since 2007, although technical assistance is still going on, and no ODA to ROK since 1990. Second, having become a global economic power by 1980s, far exceeding per capita GNI of major

European countries, Japan was requested by OECD donor community and the rest of the international community to assist low income and least developed countries the world over, especially in sub-Saharan Africa and Eastern European countries in transition to market-oriented economy. Third, new donors such as Brunei, China, India, Malaysia, ROK, Singapore and Thailand, have emerged in Asia and the Pacific region in the 1990s and 2000s, with the consequence of the late comers of ASEAN such as Cambodia, Lao, Myanmar and Vietnam and of the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) such as Bangladesh, Bhutan, Maldives and Nepal receiving financial and technical assistance from these emerging donors.

〈Table 4〉 Economic Growth and per Capita GNI by Regions and by Selected Countries, 1970-2010

Region	Annual growth rate				Per capita GNI,PPP	
	1970-80	1980-90	1990-2000	2000-10	2000	2010
EAP	6.6	7.7	7.2	9.4	4,170	6,623
China	5.2	9.4	10.3	10.8	3,940	7,570
ROK	9.6	9.6	5.7	4.1	17,340	29,010
ECA	n.a.	1.5	-1.6	5.4	4,120	13,700
LACs	5.5	1.7	3.3	3.8	6,620	10,951
MENA	5.2	2.1	3.0	4.7	5,170	7,857
SA	3.5	5.4	5.6	7.4	2,360	3,208
SSA	4.0	2.1	2.4	5.0	1,560	2,108
HICs	3.2	2.9	2.4	1.8	27,450	37,183
World	3.5	3.0	2.6	2.6	7,350	11,958

World Bank, World Development Report, relevant years.

An increasing allocation of ODA to sub-Saharan Africa by Japanese and other major donors also reflected a consensus reached in the 1990s among the OECD countries to allocate at least 25% of their ODA to least developed countries which were by far found in sub-Saharan Africa as well as a global consensus on the reduction of absolute poverty endorsed by the international community in its Millennium Development Declaration adopted in 2000. It is interesting to note in this connection that due to

differences in the domestic preconditions between countries of sub-Saharan Africa and East Asia that the latter has been able to achieve much faster economic growth and greater increases in per capita GNI than the former and that many donors seem to have come to conclusion that it was due to better governance and political stability of East Asian countries that have made it possible for them to move forward thus far.

5) Changing Panorama of Country Focus: Tug of War between Global Preferences and Diplomatic Priorities

Since Japan, adhering to its basic philosophy and principle in ODA policy formulation, has always given priority to the principle of Self-Help and the sense of Ownership of developing countries, the Structural Adjustment Policy of IMF and the World Bank in the early 1980s and 1990s that emphasized economic policy reform and structural adjustment in developing countries came as a reassurance to ODA policy planners of Japan, but also gave a headache to them.

On the one hand the Bretton Woods Institution's SAPs gave an impetus to Japan to bring in a certain general policy framework in providing its ODA in terms of country choices so that those countries acceding to SAPs would benefit preferential treatment in Japanese ODA policy formulation. As a result, the declining flows of its ODA could be more effectively utilized in the eyes of ODA policy planners in MOFA and policy practitioners in JICA as well as those civil society groups critical of Japanese ODA policies at home and overseas as being "unprincipled and non-committed." On the other hand, there were those foreign policy planners within MOFA who had adhered to the traditional principle of non-intervention to which Japan had long observed at least since the end of World War II and who interpreted the SAPs as a clear case of intervention in the domestic affairs of partner countries, thus opposing to the strict adherence to, and let alone to strict application of the SAPs in actual implementation of Japanese ODA administration.

There were other reasons for opposition to the use of SAPs as a criterion of country choices in Japanese ODA policy formulation. Knowing fully well the strong opposition of developing countries to the imposition of any elements of "conditionalities" by the

IMF/World Bank in providing multilateral assistance, many of the MOFA officials engaged in Japan's foreign policy formulation were concerned with the adverse impact of such country choice criteria on their efforts to urge and persuade the developing countries to support Japan's bid to reform the U.N. Security Council and in particular to bring Japan together with Brazil, Germany, India and South Africa as semi-permanent members of the Security Council. There was also a strong opposition coming from those officials of the other substantive ministries trying to increase their respective shares of Japanese ODA administration who feared possible reduction of ODA in their respective sectoral programmes and in those countries receiving ODA and thus recommended MOFA to go slow in the use of the SAPs as country choice criteria and, for that matter, the application of the ODA Charter in their ministerial ODA policies.

The introduction of the ODA Charter in 1992 could in fact be interpreted as a result of these tugs of war within the GoJ and especially within MOFA and between MOFA and other substantive ministries. In practice, in the formulation of ODA country choice policy as well as in the implementation of the ODA Charter, there has neither been so far a strict application of the ODA Charter in terms of country choice nor substantial reduction in the number of partner countries receiving Japanese ODA. Japan has continued to provide varying amount of ODA to as many as over 160 countries even today, although its programme and sector priorities have been much more clearly defined and although its bilateral ODA negotiations began to stress on the other hand to stress the need for developing partner countries to respect the human rights of all citizens including child rights and gender equity, adhere to democratic governance, a steady shift to market-oriented national economy and policy reforms, the resolution of domestic and external conflicts through peaceful negotiations rather than arms, prohibition of the use of chemical and other WMD and so on, as spelt out in the ODA Charter.

While Japan as the only country in the world exposed to the atrocities of nuclear bombs in Hiroshima and Nagasaki in 1945, together with many non-nuclear countries, successively introduced at the U.N. General Assembly a resolution on the banning of

nuclear weapons, this issue has not been given attention in Japan's country choices in ODA, as exemplified in its large ODA flows to China, India and Pakistan. It was given a due attention only when those developing countries made nuclear bomb tests, causing Japan to suspend its ODA in some ensuing months. In October of 2013 Japan joined 128 countries in signing the U.N. policy recommendation on the banning of the use of nuclear weapons as a crime against humanity. All those nuclear powers sitting as permanent members of the U.N. Security Council, China, France, Russia, U.K. and the U.S. did not sign this policy recommendation, joined by India and Pakistan.

2. Implementation Dynamics

1) ODA Policy and Implementation Decision Machinery

One of the most notable reforms of Japanese ODA policy formulation and implementation processes including monitoring and evaluation (M&E), research and public affairs activities lies in the dramatic changes that have taken place in its decision machinery.

In the early years of the 1960s and 1970s, the Japanese system of ODA policy and implementation was an internal matter to the GoJ, especially MOFA which had inherited its authority not in the form of law but in practice from those days when Japan's reparations payments under the San Francisco Peace Treaty obligations had been carried out by MOFA in consultation with other substantive ministries. The reparations payments were carried out without questioning at all in accordance with the list of proposals coming from those developing countries entitled to request the GoJ for such "claims." Japan's ODA provision was simply following the precedent of reparations payments request of those partner countries, and carried out in consultation with requesting countries in respect to the details of such request in terms of the type and volume of commodities and services, the time schedule and mode of delivery. As time went on, there were a variety of reform proposals coming from industry associations, corporate executive organizations, independent research institutions, academia. consultant firms and civil society groups with respect not only to the machinery and decision processes

for ODA policy formulation and implementation, but also the validity of "the request basis," adhered to by MOFA in carrying out its ODA programmes and projects[13].

Most salient points of criticisms of the Japanese system of "request-based" ODA provision lay in the accusation by many civil society groups that those so-called requests by partner countries had been engineered by private trading and consulting firms in consultation with the politicians and government bureaucracy of partner countries and had thus not necessarily represented the real needs and requirements of the people in partner countries. Since ODA policies were decisions based on government-to-government negotiations, and since government negotiations and decisions were influenced by those vested interest groups both in aid giving and receiving countries, there was some truth to such criticisms coming from civil society groups. Such criticisms would apply not only to the Japanese system, but also to the ODA administration system of all other OECD countries and possibly all emerging donors. It is fair to say, however, that nobody knows exactly about the extent of corruptive practices and social cost incurred that have been affecting ODA policy and implementation stages in all these countries on both sides.

In this respect it is important to note that Japan and most other donors have already begun to involve local governments and civil ociety groups within both donor and partner countries in the decision processes of ODA policy formulation and implementation either by setting up a National Consultative Group involving representatives of those stake holders outside the central government in donor countries and/or by increasing their ODA flows directly to local governments and CSOs in partner countries,

13) One after another, different stakeholders involved in Japanese ODA policy formulation and implementation made public their reports and proposals for Japanese ODA reforms. One type of such recommendations were on the Japanese ODA policies themselves and their development effectiveness, as referred earlier in Section 2, but many others were on the way decisions were made on ODA policies and implementation. Most early attempt on ODA policy reforms was exemplified by Keizai Doyukai, Japan and the United States in Development Assistance to Southeast Asia, Tokyo, KD and Washington, D.C: CED, 1971. Most recent such studies on ODA policy and implementation reform of Japanese ODA was a substantive study conducted n 1999 by a group of JICA young staff entitled "21 Seiki no JICA no Arikata ni tsuite (In Search for a new JICA in the 21st Century)," and another similar study made public in February, 2006 by a group of young MOFA staff entitled "Kaigai Keizai Kyoryoku no Arikata ni tsuite (In Search for Japan's Overseas Economic Cooperation Tomorrow).

as shown in Japan's Grass-roots Assistance Programme (Initially called Small-scale Assistance Programme) initiated in Japan in the 1990s.

Political parties have been increasingly involved in the decision processes on ODA policy formulation and implementation through their parliamentary debates at ODA Committee meetings and Administration Oversight Committee meetings in both Houses. Their involvement has been confined, however, often to those ODA policy issues and those ODA projects that have been widely reported in mass media as having been branded as failures and/or misappropriated and exposed to corruption in Japan and overseas. As the ODA Charter has stated explicitly on the need for avoiding the use of Japanese ODA for military purposes, the dispatching of Japanese engineers and technicians, the commissioning of ODA projects to CSOs in conflict areas, as in Iraq and Afghanistan, and the shipment of telecommunications and marine and land transport equipment and components which could be used as part of the defense capacity building in partner countries are the case in point. Also, in recent years Japanese ODA allocation to India and Pakistan has been criticized on the ground that both countries have not become party to Nuclear Non-Proliferation Treaty, while political parties did welcome the GoJ's decision in accordance with the ODA Charter to suspend its ODA immediately after China, India and Pakistan went on to test their nuclear weapons.

2) Consultation with Partner Countries

Reflecting repeated criticisms against the "recipient-based" ODA policy formulation voiced by CSOs in partner countries and donor community, GoJ has begun to engage in serious consultation with partner countries before making decisions on ODA allocation between different programme and sector priorities, alignment to Japan's ODA Charter and governance issues such as fight against corruption and the involvement of and accountability to different stakeholders in partner countries, while of course adhering to the OECD/DAC principles of ODA policy formulation in accordance with the Ownership of partner countries, Alignment to their long-term development programmes and priorities, Coordination with other donor countries and multilateral assistance institutions, and Outcome-based ODA evaluation.

Based on a series of recent White Papers on Japanese ODA, GoJ appears to have been satisfied with the results of a growing number of bilateral consultations with partner countries as exhibited in the performance of ODA programmes and projects in many of these countries in all regions, particularly in many sub-Saharan African countries. The fifth Tokyo International Conference on African Development (TICAD V) was convened in the summer of this year, which on the basis of recent achievements in economic growth and political stability recommended further actions in the development of agriculture, resources, small-scale industries, export and tourist sectors as well as for promoting democratic governance and global action to fight against HIV/AIDS and global warming resulting in desertification and soil degradation. The Small-scale Island Developing Country Summit which Japan has been convening for the last decade or so concluded in October this year and called for further global actions for climate change adaptation and mitigation as well as for enhanced assistance to education, health and tourist development.

One of the greatest challenges facing today in the strengthening of consultation machinery with partner countries seems to lie in improving the consultation at the regional level, as partner countries in Asia and its sub-regions have been competing on the region- and world-wide markets to expand their exports and secure essential imports for their own citizens. Also, as shown in the repeated transmission of China's Yellow Dust and PM2.5 impacting adversely on the lives of the people in neighboring countries in recent years, bilateral consultation alone between those parties concerned has proven to be unfair and less effective in dealing with the issues, as it might entail some legal actions. For this reason, there is an urgent need for bringing the issues on the multilateral agenda at the regional level and formulating a regional cooperation agreement signed by all countries concerned in the region, sharing the cost incurred by all on some equitable basis.

3) Coordination among Major Bilateral Donors and Multilateral Development Institutions

Close consultations among major bilateral donors and multilateral development and

finance institutions have long been taking place through regular meetings of OECD/DAC. Such consultation includes among others, a) sharing information on ODA policy formulation and implementation, b) establishing the common criteria for ODA policy priorities and outcome evaluation at the policy, programme and project levels, c) formulating common rules of the game, so to speak, for classification of partner countries eligible for ODA allocations, d) determining the terms and conditions of providing ODA to different types of partner countries, e) conducting joint review exercises on ODA policies and programmes of OECD/DAC member countries, and f) identifying joint solutions to emerging issues of ODA policy formulation and implementation. Such consultation has been found extremely useful in establishing policy coherence among major donors between ODA on the one hand and trade and investment on the other. It has also proven to be quite effective in the past in reducing unnecessary and expensive competition among them in an effort to bring partner countries into their respective sphere of influences and also during those days of the East-West Cold War regime to bring partner countries into their political alliances.

There have also been bilateral consultations between Japan and other major bilateral donors such as the U.S., U.K., Germany, France, Canada and Australia among others for exchanging information related to ODA policy and implementation experiences and issues and working out joint solutions to certain ODA policy and implementation issues. With a growing size of ODA programmes and projects in partner countries, bilateral consultations among major donors and multilateral institutions have worked well in establishing and managing ODA consortia.

In addition to these regular meetings at OECD/DAC and elsewhere, coordination among bilateral donors and multilateral development institutions has also taken place at the so-called pledging conferences, as shown during the last two decades or so for Cambodia, Iraq, Afghanistan, Mozambique and South Sudan, as well as for many decades under the World Bank Consortia meetings for many developing countries. Japan has often taken initiatives in consultation with Australia, New Zealand and the United States in these coordination meetings when involving Asian and Pacific developing countries.

4) Reorganization of Operational Modalities for Greater Impact

With an increasing number of technical assistance programmes and projects undertaken by Japan International Cooperation Agency (JICA) spread widely in different countries all over the world and in a wider variety of economic, social, environmental and cultural sectors, and with the size and complexity of the loan assistance programmes and projects financed by Japan Bank for International Cooperation (JBIC) ever growing, it has become evident in the eyes of GoJ and especially MOFA as the coordinating ministry of Japan's ODA policies and programmes that better coordination between technical, grant and loan assistance programmes and projects would enhance the impact of Japanese ODA policies and programmes in partner countries in whatever sectors they operate.

In the process of the entire reorganization in 2001–2002 of all government ministries and the creation of independent agencies to implement government policies and programmes with a view to enhancing both policy coherence and government effectiveness, serious consideration was given under Koizumi Administration to various proposals made by policy think–tanks and academia for merging the two agencies for international cooperation for greater impact in developing countries. The merger between JICA and a part of JBIC engaged in drafting and implementing government loan assistance programmes was finally decided by the Cabinet in 2005, while the other portion of JBIC, inheriting its official name, was charged with providing long–term commercial loans to development projects in developed and developing countries around the world.

The first series of attempts made by the newly reorganized JICA were: a) to facilitate changes in the mentality of the former JICA and JBIC staffs to cooperate with each other and coordinate their assistance policies, programmes and day–to–day practices as soon as possible, b) to decentralize the operational modality of new JICA to local representative offices in partner countries, c) to encourage the latter to work closely not only with the Japanese embassies overseas but also with the government and all the other ODA stakeholders in partner countries, including embassies and aid agencies

of foreign countries, local and international CSOs and local universities and research organizations, d) to engage in collaboration with local experts in outcome-based monitoring and evaluation, and e) to set up a central research institute to innovate new approaches to ODA policy formulation and implementation and deepen the impact of Japanese ODA performance. Though slowly but steadily the effects of the JICA/JBIC reorganization of 2005 has been being felt in partner countries in enhancing policy coherence and coordinating, and in some cases, integrating technical, grant and loan assistance projects for greater impact.

5) Monitoring and Evaluation (M&E) for Better Planning and Programming

While it is true that both former JICA and JBIC have conducted M&E for all their ODA activities at the project level since 1970s and that MOFA did it selectively for sector and country programmes since 1980s, several innovations have been installed by MOFA since 1990s on the substance and approaches to effective M&E. Already in 1996, upon the recommendations of the MOFA's ODA Evaluation Committees, ODA Evaluation Review Panel was set up and presented in 1998 a comprehensive report on the reform of Japan's ODA evaluation system to the Minister of Foreign Affairs, followed by a variety of measures to improve the width and depth of ODA evaluation in Japan. The MOFA's annual evaluation report, although always supplemented by those annual evaluation reports by JICA and JBIC, also began to install its grading system in the 1990s to induce further improvement in the quality of ODA projects implemented by JICA and JBIC in collaboration with consulting and audit firms as well as the academia. In 2002 the Policy Evaluation Act (PEA) was legislated under the strong leadership of Prime Minister Koizumi, requiring all government ministries and their independent implementation agencies to conduct annually policy evaluation for all the overall policies and sub-policies under their respective authority and supervision. To ensure independence of their policy evaluation, they were required to install external evaluation committee consisting of evaluation professionals and representatives of other stakeholder groups, in addition to internal evaluation committee organized by their respective policy evaluation divisions set up under the PEA 2002[14].

14) For details of the changing feature of Japan's M&E, see Naonobu Minato and Nobuko Fujita, eds.,

The M&E activity of MOFA has also been given a greater degree of independence by taking its M&E office out of the Bureau for International Cooperation engaged in policy formulation to the ministerial secretariat under the Minister of Foreign Affairs, one step removed from policy bureau. Thirdly, there has been a steady increase in the number of country programme and issue-oriented evaluation. Fourthly, evaluation at project, programme and country levels has been reoriented from input-based to outcome-based to measure their impact. Lastly, but not in the least, a greater emphasis has been placed on the feedback of evaluation results to new policy planning and programming, as exhibited in recent ODA Evaluation Reports by MOFA.

6) Transparency and Accountability for Greater Efficiency and Equity

In response to a growing demand coming from civil society groups and other stakeholder groups at home and overseas, the Diet of Japan enacted the Law on Public Information Disclosure in 1993 in accordance with the global movement for the People's Right to Know in the 1990s so that much of the debates that had undergone within the Executive Branch of GoJ including Cabinet decisions became transparent to the public. The debates in both the House of Representatives and the House of Councilors have been known to the public through their regular records of discussion published ever since the new Constitution of 1947.

Although transparency and accountability debates became active in Japan in the 1990s, it is important to note that MOFA decided as early as in 1981 to publish its annual evaluation reports after intensive debates within the ministry and especially in its ODA Evaluation Committee headed by the director-general of the Bureau for Economic Cooperation (BEC, now renamed as Bureau for International Cooperation). The MOFA's official evaluation report was based on the analyses of all those project evaluation

Evaluating Development Assistance: A Japanese Perspective, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID), 2009, Ryokichi Hirono, "Reflections and Moving Forward in Results-based Policy Review and Budgeting: Case of Japan," presented at the Malaysian Evaluation Society's (MES) 5th International Evaluation Conference 2012 held in Kuala Lumpur on 10-14 September, 2012 and Ryokichi Hirono, "A Long Unfinished Journey for Effective Evaluation: Lessons from Japan and Asia," presented at the Sri Lanka Evaluation Society's (SLEVA) International Conference at Mount Lavinia Hotel, Sri Lanka on 23-25 July, 2013.

reports in the beginning and all those project, sector/programme and country evaluation reports later. The issue of transparency and accountability had been repeatedly taken up in the internal debates of MOFA, beginning with the decision process affecting ODA policy formulation and implementation, thus resulting in the installation as early as in 1978 of ODA Council, advisory committee to the director-general of BEC, composed of representatives of the academia, public think-tanks and the mass media, working closely with the ODA Evaluation Committee of MOFA when established in 1979. In March, 1985 the first White Paper on Japan's ODA was published by MOFA, based upon the recommendation of ODA Council to respond partly to the rising demand for transparency and accountability from CSOs at home and overseas, long before the enactment of Public Information Disclosure Law of 1993[15].

While it is true that the issue of transparency and accountability has contributed to further improvement in the quality of Japanese ODA performance in partner countries, the reality still remains that the latter depends in major part on the political leadership of partner governments and the capacity of ODA implementation at the central and local government levels as well as those stakeholders engaged in ODA project implementation in partner countries. This has led the GoJ over the years to enhancing its technical assistance programmes of training not only government officials but also all the other stakeholders related to ODA administration and performance in partner countries. It is hoped that, as Partnership for Democratic Governance (PDG) of Japan has emphasized since its establishment in 2003, together with ADB, UNDF, UNDP, World Bank and other international organizations and NGOs, good governance shall prevail in all countries, especially in those partner countries where their Governance Indicators have still lagged behind[16].

---

15) It is fair to say that the first White Paper on Japan's ODA was made public by MOFA in 1985, partly because there had been an anxiety among MOFA officials on the tone of the White Paper on Economic Cooperation published by MITI in its reference to ODA, as an instrument for export expansion and a steady procurement of natural resources.

16) In 2004 PDG's predecessor organization entitled Asian Democratic Partnership (ADP) Committee, on the board of which the author sat as its chair, has organized one international conference in Tokyo with the support of the GoJ and UNDP and two workshops in Cambodia and Mongolia. Followed by another in 2006 in Thailand to assist local CSOs in these countries to promote good governance. For details, see Ryokichi Hirono, ed., Enhancing Democratic Governance in East Asia: Empowering People

3. Quo Vadis

In spite of all these progresses shown in the ODA policy and implementation reforms in Japan, it is disturbing to observe some of the recent reports on the future of ODA. In an survey taken in March 2009 by the Association for the Promotion of International Cooperation (APIC) in Tokyo, one of the NGOs on the board of which the author sits, 82.8% of the respondents replied that ODA was not known well among the Japanese people, and that as high as 32.3 % of the respondents expressed objection to further expansion of Japanese ODA, while the same percentage of the surveyed supported the current level of ODA. There were only as low as 12.7% of the respondents who favoured ODA expansion in the future. These responses are truly contrary to those responses obtained in the same survey a decade ago[17].

Also, according to the mass media, a majority of youth in Japan today are less concerned with international affairs and especially the role of ODA in solving global issues affecting developing countries[18], while a large part of the global issues such as climate change and the depletion of natural resources including the destruction of rainforest reserves have been caused by the unsustainable patterns of mass production, consumption and wastes in developed countries and increasingly by some emerging countries today. Under economic, social, environmental and cultural globalization in today's world, no country can avoid the impact of national policies of other countries, particularly if the latter is major powers. We all live on one boat floating in a turbulent sea, and must work together to overcome any prospects of threats coming internally

---

and Institutions for Building Sustainable Society, May, 2004; ADHOC and ADP, eds., Report of the Workshop on Democratic Governance in Cambodia, November, 2004; MNWNGO and ADP, eds., Report on Democratic Governance and Civil Society Participation in Mongolia, November, 2004; and AIHR and ADP, eds., Report of the Workshop on Democracy and Good Governance in Thailand, March, 2006, Also see various reports published by PDG up to now.

17) APIC, 2009, Kokusai Kyoryoku ni kansuru Chosa Hokokusho (A Report on International Cooperation), Tokyo: APIC, 2009, pp.14-15 & 26-27..

18) Asahi Newspaper, Morning Edition for Tokyo, 1 November, 2013, p. 34, deploring a fast decline in the number of Japanese youth applying for Japan Overseas Cooperation Volunteers and positions in international organizations, in spite of the quota for Japan continues to be 4 times as high as the number of those staff of Japanese nationality.

or externally.

While it may be certain that Japan's ODA will not see a sizeable expansion in the rest of 2010s, it is equally obvious that serious efforts, as shown in the above sections 1 and 2, will continue not only in MOFA and the reorganized JICA, but in all ministries of the GoJ and other stakeholders, as the Cabinet grips on improving the Policy Evaluation of all the government ministries and independent implementation agencies –will continue to grow in response to the rising demand from various civil society groups including private sector for further improvement in government performance and also in response to growing budget deficits of central and local governments. There is also no doubt that all civil groups, academic groups and think–tanks in Japan engaged in international development and cooperation in one way or another will also continue to explore alternative paths of ODA policy and implementation reforms and alternative roadmaps for implementing such ODA reform consensus that have now emerged in Japan and in the international community, as follows.

To respond squarely to the changing needs and requirements of the people and governments of partner countries as well as to the changing global issues affecting the lives of all people around the world, Japan in collaboration with both OECD/DAC donors and emerging donors, as well as with partner countries, will continue among others:

a) to try its best to increase its ODA;
b) to enhance the quality of its IDA by stressing the Ownership of partner countries, enhancing the human and institutional capacity of partner countries to deal with both domestic and external shocks and changes affecting their national development;
c) to decentralize decision authority over ODA implementation to local representative offices of Japan and enhance their capacity to work with the government and local community stakeholders and other bilateral and multilateral donors in partner countries;
d) to improve the system of ODA evaluation in Japan and assist partner countries to improve their evaluation systems in favour of the outcome– and evidence–based system, assist the development of evaluation professionals and experts in partner

countries and feedback its findings to policy makers and civil society groups;

e) to participate effectively in the discussion and negotiation in the United Nations and at other forum to reach an international consensus on post-ESD Plan of Action in 2014 and post-MDG Plan of Action in 2015 and on Climate Change Plan of Action by 2015 to start a new regime on Climate Change in 2020.

f) to give bilateral ODA priority to poverty reduction, education, health, environment, human rights and good governance in partner countries;

g) to expand its ODA through local governments and communities as well as to local NGOs engaged in the above priority areas of Japan's ODA;

h) to promote public-private partnerships including finance for the development of infrastructures and productive sectors such as agriculture, minining, manufacturing and tourism and so on;

i) to strengthen policy coherence, coordination and collaboration in partner countries between international trade, investment and ODA;

j) to increase its ODA in favour of least developed, low-income and small developing island countries:

k) to enhance the capacity of partner countries to promote conflict prevention and resolution and peace bilding;

l) to persuade partner countries to apply the Principle of Respective Capabilities endorsed at the COP 17 in Johannesburg, South Africa to all effort to provide global issues.

It is reassuring to learn that people and governments of all the partner countries will also continue to review their own national development policies and implementation machinery, including those related to ODA, to respond jointly with the donor community to the global challenges facing us all in the coming decades of the 21st century. It is our earnest hope that the day when every country will be able to stand on its own feet and will not require any ODA from bilateral and multilateral donor community will not be too far away, possibly before the end of this century, and that in the meantime. all countries, developing and developed, will continue to help each other under emergency and whenever deemed necessary.

END

References

1) ADHOC and ADP, eds., Report of the Workshop on Democratic Governance in Cambodia, November, 2004;

2) AIHR and ADP, eds., Report of the Workshop on Democracy and Good Governance in Thailand, March, 2006;

3) Association for the Promotion of International Cooperation (APIC), 2009, Kokusai Kyoryoku ni kansuru Chosa Hokokusho (A Report on International Cooperation), Tokyo: APIC, 2009..

4) Asahi Newspaper, Morning Edition for Tokyo, 1 November, 2013, p. 34;

5) Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs (MOFA), White Paper on Japan's Official Development Assistance (ODA), relevant years;

6) _____, MOFA, 1992, ODA Charter;

7) _____, MOFA, 2003, Revised ODA Charter;

8) _____, MOFA, 2006, Kaigai Keizai Kyoryoku no Arikata ni tsuite (In Search of Japan's Overseas Economic Cooperation Tomorrow).

9) _____, MOFA, Japan's Annual ODA Evaluation Report, relevant years;

10) _____, Ministry of International Trade and Industry (MITI, now, renamed Ministry of Economy, Trade and Industry or METI), White Paper on Economic Cooperation, relevant years;

11) Hirono, Ryokichi, 2001, Japan's ODA in the Global Economy: Contributions and Challenges, JICA/JOCV, Komagane Training Centre, January, 2001;

12) _____, 2001, "Japanese Assistance for Human Resources Development in ASEAN Countries in Thailand Human Resources Foundation, Report of the Conference on Human Resources Development in ASEAN, held in Bangkok in March, 2001

13) _____, 2001, "Waga Kuni ODA Seisaku no Tenkai: Hanseiki no Sogo Hyoka Shiron (Japan's ODA Policy during the Last Half a Century: An Overall Evaluation)," Toshi Mondai Kenkyu (Studies on Urban Problems), October, 2001.

14) _____, 2003, "Reorienting International Development to Accelerate Poverty Reduction and Ensure Sustainability as the Century's Top Development Goals," International Review for Environmental Strategies, vol.4, No.1, Summer 2003;

15) _____, ed., 2004, Enhancing Democratic Governance in East Asia: Empowering People and Institutions for Building Sustainable Society, May, 2004

16) _____, 2005, "Promoting Sustainable Development through Education in the Era of Globalization: A Japanese Perspective," Proceedings of the Conference on the International Launch in Higher Education, Committing Universities to Sustainable Development, April 2005, Graz, Austria, pp.14-21;

17) _____, 2005, "Nihon no Gaiko Seisaku to ODA: Haneiki no Keiken kara Shorai eno Tenbo (Japan's Foreign Policy and ODA: its Reflections on the basis of the Last Half a Century and Looking Ahead into the Future)" in Kokusai Mondai (International Affairs), No. 548, November, 2005;

18) _____, 2012, "Reflections and Moving Forward in Results-based Policy Review and Budgeting: Case of Japan," presented at the Malaysian Evaluation Society's (MES) 5th International Evaluation Conference 2012 held in Kuala Lumpur on 10-14 September, 2012;

19) _____, 2013, "A Long Unfinished Journey for Effective Evaluation: Lessons from Japan and Asia," presented at the Sri Lanka Evaluation Society's (SLEVA) International Conference at Mount Lavinia Hotel, Sri Lanka on 23-25 July, 2013.

20) Inada, Junichi, 1997, "Democracy and Stability: Political Considerations in Japan's ODA to Myanmar and China," in T. Matsumae and L. C. Chen, eds., In Pursuit of Common Values in Asia: Japan's ODA Charter Re-evaluated, Tokai University Press, 1997;

21) JICA, 1999, 21 Seiki no JICA no Aritakata nit suite (In Search for a new JICA in the 21st Century), Tokyo: JICA, 1999.

22) Keizai Doyukai (Japan Association of Corporate Executives) and Committee for Economic Development (CED). eds., 1971, Development Assistance to Southeast Asia, Tokyo: KD and Washington, D.C: CED, 1971,

23) Minato, Naonobu and Nobuko Fujita, eds., 2009, Evaluating Development Assistance: A Japanese Perspective, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development 'FASID), 2009;

24) MNWNGO and ADP, eds., Report on Democratic Governance and Civil Society Participation in Mongolia, November, 2004,

25) Nakajima, Akira, 1997, "Japan's ODA: Present Performance and Tasks Ahead," in Tatsuro Matumae abd Lincoln C. Chen, eds., In Pursuit of Common Values in Asia: Japan's ODA Charter Re-evaluated, Tokai University Press, 1997;

26) OECD/DAC, Development Cooperation Report, relevant years;

27) UNDP, Human Development Report, relevant years;

28) United Nations, 2004 World Summit Outcome, A/60/L.1, New York.

29) World Bank, World Development Report, relevant years.

Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation

Izumi Ohno (National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS))

Contents

1. Introduction
2. The External and Domestic Environment Affecting Japan's Development Cooperation
3. Policy and Institutional Reforms of Japan's ODA in the 1990s through the First Decade of the 2000s
4. Toward a New Era of Development Cooperation: The Role of Japan in Supporting Country-Specific Growth Strategies, Based on the East Asian Perspectives
5. Conclusion

1. Introduction

Japan's development cooperation stands at a crossroads in the face of dramatic changes in both external and domestic environment in recent decades. Now, the international community is actively debating the future development framework after 2015 (the so-called post-Millennium Development Goals [MDGs] agenda). The new era of development cooperation will be characterized by broader and deeper partnerships involving emerging economies and the business sector. Japan should make unique

contributions to the new era by bringing the East Asian perspectives together with these actors and in a way that reflects Japan's dual experiences as latecomer and donor.

There are several reasons for my argument. First, over the past two and half decades, Japan has made strenuous efforts to build the Official Development Assistance (ODA) institutional framework—initially to make the ODA system commensurate with leading donor (in the 1990s) and later to improve the operational efficiency and transparency of ODA under fiscal stringency (in the first decade of the 2000s). Notable examples are the formulation of ODA Charters (1992; 2003) and related policy framework, as well as the establishment of the new Japan International Cooperation Agency (JICA) in 2008 as a single aid agency providing technical cooperation, grant aid and ODA loans in an integrated manner. Furthermore, recent years have seen the creation of new mechanisms for promoting public-private partnerships in development cooperation. Second, the growth agenda has returned to the center of global development debates, after a decade of the poverty reduction drive that dominated the late 1990s to the early 2000s. Japan's aid policy strongly reflects its own historical experience as a successful latecomer country. Japan has long assisted developing countries in attaining self-reliance, sustaining growth and overcoming aid dependency. Successful East Asian economies have adopted growth-oriented development strategies of one kind or another. Many of these economies are now graduating from aid and becoming important players of South-South cooperation. For Japan and other like-minded East Asian donors, regained global balance between growth and poverty reduction, with more emphasis on the former, is highly welcome.

Together with emerging donors and through enhanced partnership with private actors, Japan should actively share the East Asian perspectives of aid and development with interested countries (including policymakers and practitioners, researchers and private sector) by supporting their country-specific growth strategy formulation and implementation. Based on the institutional foundations that have been built in the recent decades, Japan should embark on the new era of development cooperation and play a proactive global role.

This paper is organized as follows. The first section will review the external and domestic environment that has affected Japan's ODA since the 1990s, namely after the Cold War, and the second section will discuss policy and institutional reforms that took place in this period of two and half decades. The final section will outline key elements of the East Asian approach to development and aid and suggest unique contributions that Japan can make in the new era of development cooperation. Specific reference will be made to the ongoing Japan-Ethiopia industrial policy dialogue, jointly supported by JICA and the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). This is a pioneer example of the endeavor to transfer the East Asian development approach to Africa, in which the author has participated as part of the project team for the last four years.

2. The External and Domestic Environment Affecting Japan's Development Cooperation

The post-Cold War era has seen significant changes in the environment surrounding international development. With the acceleration of globalization, the development agenda has expanded to include global issues that extend beyond national borders such as climate change, infectious diseases and financial crises. The easing of East-West tensions has caused civil wars and regional conflicts, and the synchronized terrorist attacks of September 11, 2001 (9/11) further raised the importance of supporting fragile states and peace-building to carry on with "the fight against terrorism" in alliance with the United States (US). The aid fatigue syndrome that prevailed during the post-Cold War era forced donor countries and institutions to take concerted actions to elevate "poverty reduction" to the highest international development goal in order to regain public support for ODA. The MDGs orchestrated by the United Nations (UN) in 2000, the Poverty Reduction Strategies (PRS) introduced by the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) in 1999, and the harmonized aid approach to enhance aid effectiveness led by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (from around 2003)

are three ingredients of this poverty reduction drive, which dominated global aid debates from the late 90s to the early 2000s.

Development actors have also diversified, leading to the increased complexity of international aid architecture. These include emerging donors such as China, India and Brazil, in addition to South Korea, which has already achieved remarkable development and joined the OECD/DAC in 2010, as well as a variety of private actors such as non-governmental organizations (NGOs), civil society, private foundations and corporations. By now, private actors have come to account for 60-70 percent of the total financial flow into developing countries, far exceeding ODA. The Lehman Shock that hit the world economy in 2008 irreversibly shifted the balance of economic power in favor of emerging economies, and the advanced countries continue to struggle with economic recovery. Consequently, active debates are underway regarding whether and how to adjust the existing aid architecture established by traditional donors after World War II to one based on the new Global Development Partnership, inclusive of new actor s[1].

Domestically, the positioning of Japan's ODA in the national policy has changed significantly. Until the early 1990s, ODA enjoyed strong political support in Japan, receiving a significant increase of annual budget allocation (See Box). As a result, by the beginning of the 1990s when the Cold War ended, Japan had become the world's largest donor in aid volume, surpassing the US. To assume global responsibility commensurate with its role as top donor, Japan made enormous efforts to contribute to international development by diversifying its priority regions and countries of ODA allocation beyond Asia, and by making active engagement in post-conflict nation building, global issues, and African development. The participation of the Peacekeeping

1) At the OECD/DAC Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in December 2011 (held in South Korea), the Busan Partnership for Effective Development Co-operation was agreed (OECD/DAC 2011). This is the framework for development cooperation agreed for the first time among traditional donors, South-South cooperators, emerging donors, civil society organizations, and private actors. Currently, the details of the working modalities are being discussed under the auspice of the DAC and the United Nations Development Programme (UNDP). More recently, at the request of the UN Secretary General, the High-Level Panel on Eminent Persons of the post-MDG Development Agenda compiled and submitted the report at the end of May 2013, calling for "A New Global Development Partnership" (UN 2013).

Operations (PKO) in Cambodia in 1992 and the hosting of the Tokyo International Conference on African Development (TICAD) in 1993 were two good examples of Japan's strong resolve to making global contributions. The first ODA Charter was formulated in 1992.

It was unfortunate for Japan that this outward-looking period did not last for long. Following the bubble burst (1990-92) and the prolonged economic recession, the government was forced to take austerity measures, and the ODA budget was the item most severely hit. Japan's ODA budget, once regarded as sacred, has declined over the past 14 years with a cumulative reduction of 48 percent in FY2013 from the peak level in FY1997. As a result, on a net disbursement basis, the US replaced Japan as top donor in 2001 for the first time since 1991. Continuing its downward trend, Japan has been ranked fifth after the US, Germany, the United Kingdom (UK), and France since 2007[2]. Faced with fiscal austerity, the government and aid agencies were forced to strategically prioritize ODA spending in order to maintain aid effectiveness and respond to diversified global needs within the limited budget.

Yet, it is notable that the first decade of the 21st century was the period when a series of ODA reforms were implemented in Japan. These include the revision of ODA Charter (in 2003), the formulation of the Medium-Term Policy on ODA (in 2005), and the new establishment of JICA (in 2008) through the merger of the ODA loan operations of the Japan Bank for International Cooperation (JBIC)[3] and the existing JICA, and so on. Also, such reforms were considered necessary for Japan to be able to participate effectively in aid partnership at the country-level, which was strongly demanded by the international aid community at that time.

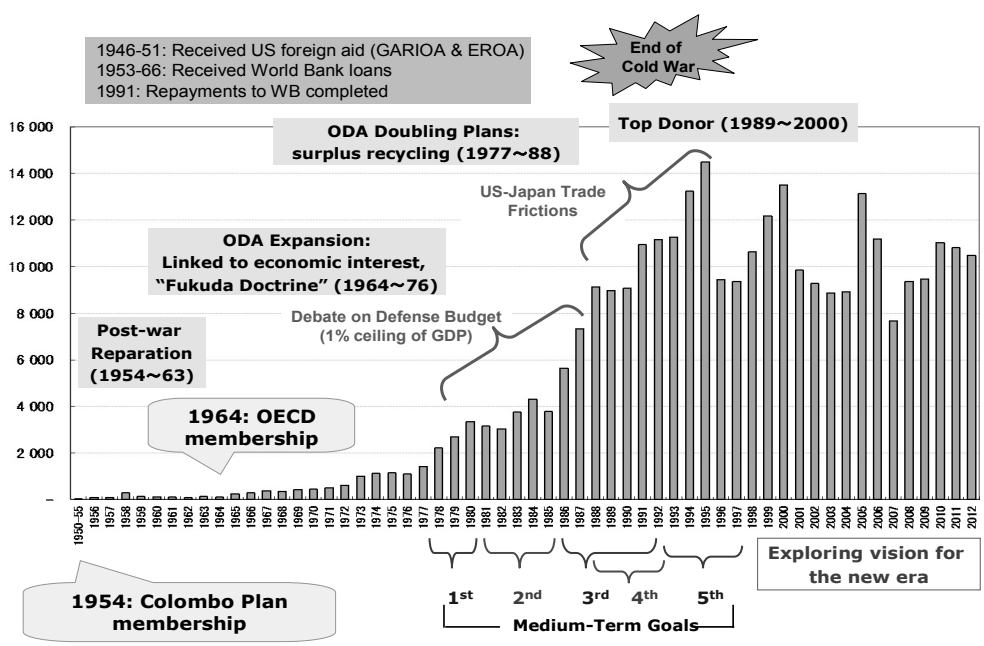
---

2) Nevertheless, the government has maintained the size of ODA operations to meet the vast development needs of countries in Asia and other regions by actively mobilizing ODA loans. On a gross disbursement basis, Japan remains the second-largest donor among the OECD/DAC member countries.

3) JBIC was established in 1999, through the merger of the Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) and the Export-Import (EXIM) Bank of Japan, as part of public financial sector reform. But, within ten years, again for the same reason, the OECF was separated from JBIC and merged with JICA. The OECF was established in 1961 as the executing agency of Japan's ODA loans. In 1962, JICA's predecessor, the Overseas Technical Cooperation Agency (OTCA) was created as the executing agency for technical cooperation.

Box: Past History of Japan's ODA

Japan's postwar decision to renounce use of military force implied that foreign aid had to compensate for the lack of Japan's military contribution to conflict areas in the world. In fact, ODA has been Japan's principal means of participation in globally shared efforts and the main way of addressing Japan's specific external goals in each period, such as war reparation payment in the 1950s, trade promotion in the 1960s, securing imported energy and raw materials in the 1970s, and the "recycling" of the trade surplus in the 1980s. The end of the 1970s through the 1990s was the so-called "period of planned expansion" of ODA, during which the Japanese government set out successive medium-term targets and increased the amount of ODAit provided. As a result, by the beginning of the 1990s when the Cold War came to an end, Japan had become the world's top donor.



Note: A bar chart indicating the volume of Japan's ODA in net disbursements, indicated in US dollars.
Source: Elaborated by the author, based on the information from the MOFA and the MOF.

In the second decade of the 2000s, Japan faces further complex challenges. In March 2011, the Great East Japan Earthquake disaster hit the Pacific coast of the Tohoku region, causing enormous loss in human lives and property. In the coming years, the government must set aside a significant amount of the national budget to achieve early recovery and reconstruction in the disaster-struck region; therefore, fiscal austerity will continue. At the same time, the earthquake has provided an opportunity for Japanese citizens to appreciate the international cooperation offered from various countries, organizations, and individuals, and it has reminded us of the importance of inter-dependence and mutual help. The disaster was so devastating and painful that the whole nation united to support recovery and reconstruction of the Tohoku region. Alliances between businesses, NGOs and local communities were forged, and innovative activities are emerging, such as social business and social investment, to support the affected areas and people. Moreover, the Great East Japan Earthquake disrupted the global supply chain of manufacturing industries because of damage to factories in the Tohoku region. Together with the flooding in Thailand in October 2011, which again caused serious supply chain disruption of automobiles and electronics products in Japan and the world, Japanese citizens have become keenly aware of global connectivity and mutual dependence, and the importance of international cooperation.

3. Policy and Institutional Reforms of Japan's ODA in the 1990s through the First Decade of the 2000s

In the two and half decades of the 1990s through the early 2000s, a series of ODA reforms were carried out, driven by both external and domestic pressures, and the foundation of the present ODA policy and institutional framework was established.

Improving the ODA system and making a global commitment as top donor (1990s)

During the first half of the 1990s, Japan made explicit efforts to improve its ODA policy

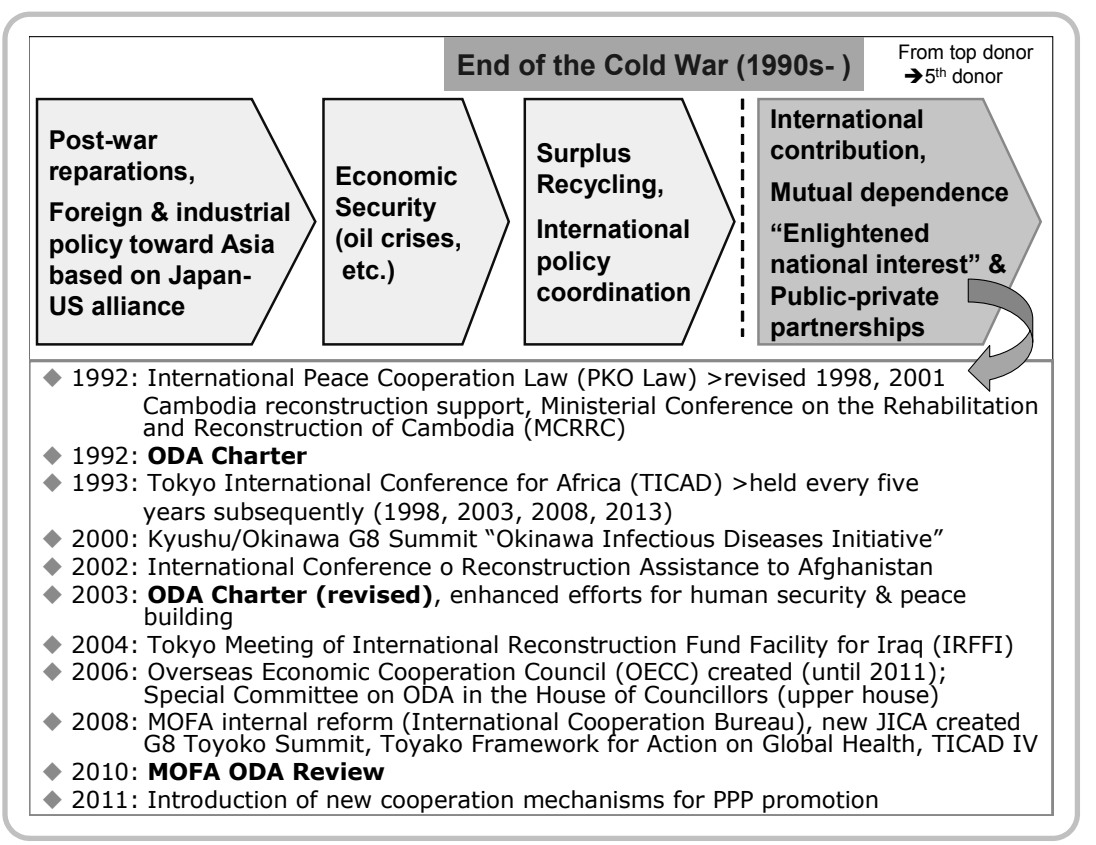
and institutional framework, to be commensurate with its position as top donor. On the policy framework, the government formulated the first ODA Charter in 1992 (approved by the Cabinet), and consecutively the Medium-Term Policy on ODA in 1999. These documents articulate the philosophy, principles and priority issues of Japan's ODA, as well as the approach and measures to ensure the efficient and effective implementation of assistance. The ODA Charter regards the support for self-help efforts of developing countries toward economic take-off as one of four principles, together with humanitarian assistance, inter-dependence, and environmental conservation (GoJ, 1992). Notably, the Medium-Term ODA Policy gives special consideration to South-South and triangular cooperation as an effective way to facilitate the transfer of technologies between countries at similar stages of development (MOFA, 1999). Given that this type of cooperation has recently been attracting attention among development actors, it should be stressed that Japan has long been at the forefront of such endeavors.

In the 1990s, Japan diversified the priority regions and countries and expanded the scope of assistance to respond to the evolving needs of the international community and to assume greater global responsibility as top donor (see Figure 1). The Persian Gulf War of 1991, waged by US-led UN-authorized multinational forces in response to Iraq's invasion and occupation of Kuwait, became a particularly major turning point. The Japanese government at that time made a pledge to contribute US$13 billion to the cost of the war, but because the government took time to reach that decision, the assistance was not necessarily highly evaluated by the international community. The Gulf War experience was a big shock to the government and many Japanese citizens. Subsequently Japan made a policy shift to participate more actively in the tasks of preserving global peace and security, not only by providing financial support but also by contributing personnel. This has led to the establishment of the Law Concerning Cooperation for United Nations Peace Keeping Operations and Other Operations (PKO Law) and the start of dispatching of Self-Defense Forces personnel on PKO in 1992.

The first TICAD, held in October 1993 (in Tokyo), was Japan's major global initiative to promote high-level policy dialogue between African leaders and development

partners. At this time, Western donors were losing interest in African development due to the aid fatigue that prevailed after the end of the Cold War. Since then, TICAD has been held at five-year intervals and become a major global framework to facilitate the implementation of initiatives for promoting African development under the dual principle of African "ownership" and international "partnership"[4]. Accordingly, regional and sectoral allocations of Japan's bilateral ODA have changed over time. Although Asia and economic infrastructure continue to enjoy high priority in Japan's aid, the shares of Africa and the Middle East regions have increased during the past 20 to 30 years (see Figure 2). Similarly, the share and the amount spent on social infrastructure services and humanitarian support have increased.

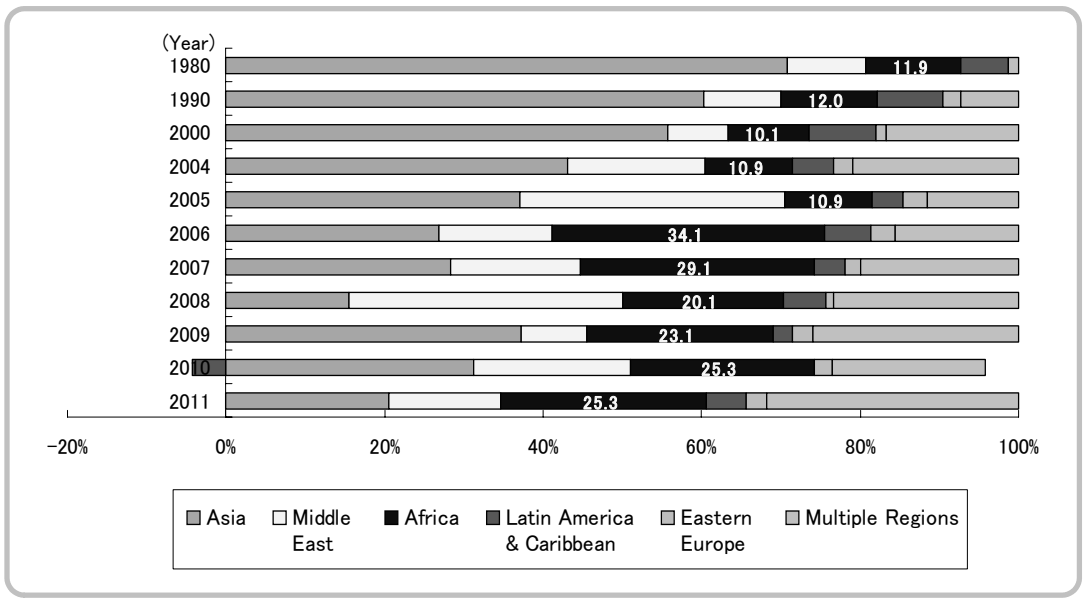
〈Figure 1〉 History of Japanese ODA Policy, Focusing on the Post-Cold War Era



Source: Elaborated by the author.

4) See MOFA's TICAD homepage for details. http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/what.html

〈Figure 2〉 Regional Allocation of Japan's Bilateral ODA



Note: Percentage is calculated on a net disbursement basis.
Source: Elaborated by the author, based on the data from the MOFA.

Implementing ODA reforms under fiscal austerity and struggling to respond to global needs (first decade of the 2000s)

The early 2000s was a difficult time for Japan's ODA. Under a prolonged recession, Japan's ODA budget experienced a deep cut in 2002 of more than 10 percent compared to the previous year. Popular support for ODA dropped sharply, as well. According to opinion polls conducted by the Cabinet Office[5], during the period from 1991 to 2002, the share of those respondents who strongly supported Japan's engagement in economic cooperation ("should increase actively") declined from 41.4 percent to 19.2 percent, and those who were reluctant to support Japan's engagement ("should decrease" and "should stop") increased from 9.3 percent to 29.1 percent (Cabinet Office of GoJ, 2012).

5) Every October, the Cabinet Office conducts opinion polls on foreign policy and publishes the results in April of the following year. Until 2011, the survey included questions related to economic cooperation. The number of respondents is approximately 2,000, although the exact figure varies by year.

Meanwhile, US and European donors were bolstering aid to a level unthinkable given their past stinginess, as poverty reduction was elevated to a high priority of the then-Bush administration's agenda to fight terrorism. Pressure on Japan to increase its ODA budget to accomplish the MDGs and to respond to various needs within the international community grew constantly. Moreover, there was strong pressure from Western donors to harmonize aid procedures, shift from project aid to budget support and promote decentralized decision-making by delegating the authority at the field-level. Japan fully recognizes the importance of aid coordination, alignment of donor support to the development priorities of partner countries and to their country systems (without creating parallel structures). At the same time, there are views among the Japanese development experts and practitioners that Western donors are often too idealistic about the functions of new aid modalities, such as budget support and pooled funds (against project aid), giving little consideration to the capacity of partner countries for fiduciary management and actual aid delivery on the ground (Ohno & Niiya, 2004).

Such domestic and external pressures created a sense of urgency in the minds of Japanese development experts and officials, and the government initiated a series of ODA reforms starting in 2002. These include the revision of the ODA Charter, the establishment of country-based ODA Task Forces in major aid-recipient countries, the enhancement of country assistance programming, the implementation of systemic ODA evaluation, and so on. The ODA Task Forces primarily consist of the Japanese embassies and local offices of JICA, the Japan External Trade Organization (JETRO), and the JBIC. These are designed to strengthen the capacity for country-level aid programming and partnerships with other donors and related organizations.

The new ODA Charter (revised in 2003) defines the objective of Japan's ODA as "to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity." To this end, the charter establishes five basic policies: (i) supporting self-help efforts of developing countries; (ii) incorporating "human security" perspectives; (iii) assurance of fairness, giving consideration to vulnerable groups; (iv) utilizing Japan's experience and expertise; and

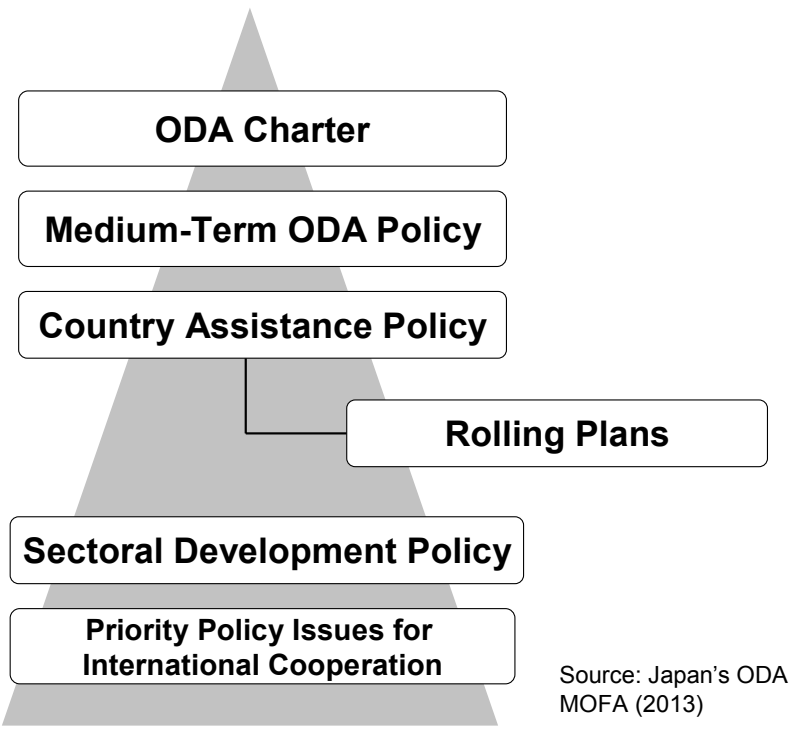
(v) partnership and collaboration with the international community (GoJ, 2003). The Medium-Term Policy on ODA (revised in 2005) further elaborates the concept of "human security" and states that Japan will address the four priority issues of "poverty reduction," "sustainable growth," "addressing global issues" and "peace-building" described in the ODA Charter bearing in mind the perspective of "human security" in order to reduce the vulnerabilities faced by people, communities, and countries (MOFA, 2005). On this point, the intellectual leadership of Mrs. Sadako Ogata (former UN High Commissioner for Refugees, 1990-2000) was quite important[6]. Mrs. Ogata became the President of JICA in 2003 and took initiatives to strengthen JICA operations in Africa and post-conflict countries (such as Iraq and Afghanistan) and also to enhance the functioning of its field-offices.

The year 2006 and subsequent years saw further reforms involving restructuring of the institutional framework for ODA policy planning and implementation. At the strategy level, in April 2006, the Japanese government established the Overseas Economic Cooperation Council (OECC), which is chaired by the prime minister and includes the chief cabinet secretary, the Minister for Foreign Affairs, the Minister of Finance and the Minister of Economy, Trade and Industry among its members. (The OECC was abolished in October 2011 during the new Democratic Party of Japan [DPJ] administration.) At the policy level, the MOFA undertook internal reorganization in August 2006 by merging the bilateral and multilateral aid sections into one bureau, the International Cooperation Bureau (ICB). The ICB was further restructured in 2009, by transforming its scheme-based divisions (i.e., loans, grants and technical cooperation) into region-based ones. It is also important to note that a special committee for ODA was created in the House of Councilors (the upper house) in January 2006. This implies that the channel of politicians' participation in ODA policy had expanded[7].

6) In 2001, the Commission on Human Security, chaired by Nobel Laureate Amartya Sen and the former UN High Commissioner for Refugees Sadako Ogata, was established to concretize the concept of human security and to make recommendations for policy to the UN Secretary General.

7) Nevertheless, it should be noted that the upper house is primarily responsible for spending review, not for budget formulation.

〈Figure 3〉 Policy Framework for Japan's ODA



Source: Japan's ODA White Paper 2012, MOFA (2013)

At the implementation level, the new JICA was established in October 2008, through the integration of ODA loan operations (which were under the JBIC until September 2008) and part of grant aid (under the MOFA) into the JICA[8]. The new JICA became operational in October 2008. It is effectively the world's largest bilateral development agency, and, overall, second only to the World Bank. With annual gross disbursements at around US$12bn[9], the new JICA is a unique aid agency providing technical cooperation, grant aid and ODA loans in an integrated manner. It is the expectation that a single ODA-executing agency should lead to stronger linkages among various

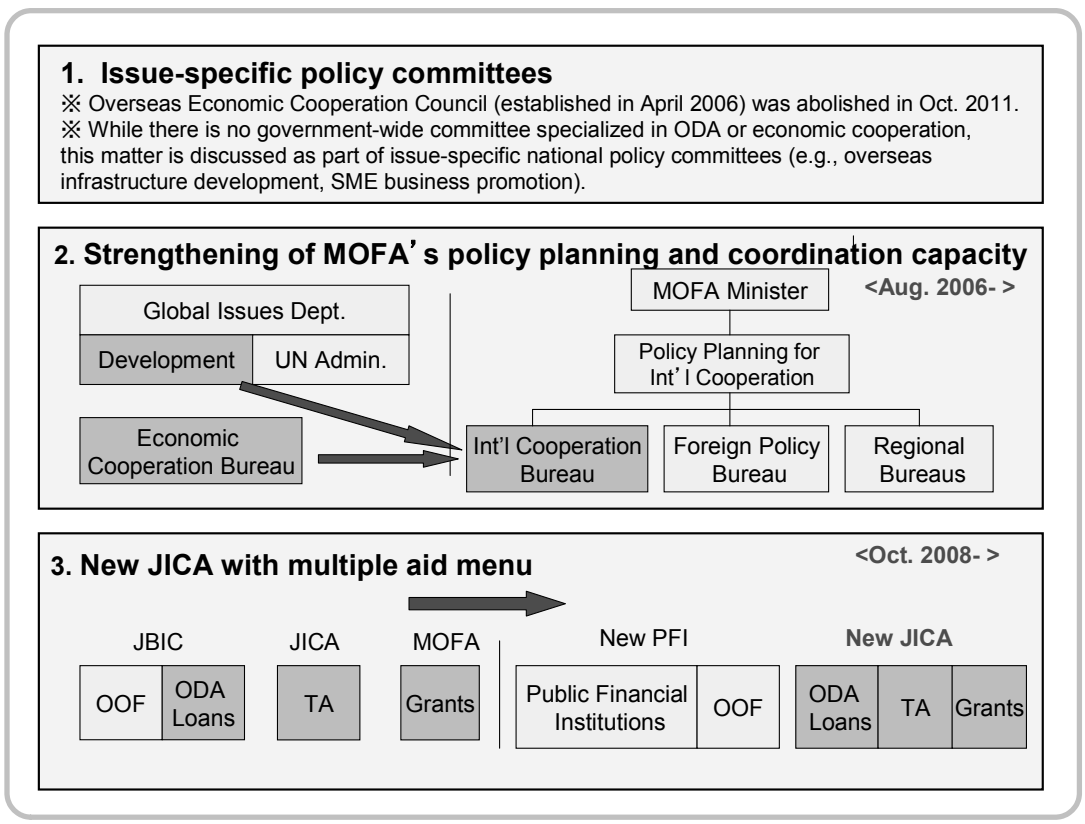
8) The creation of the new JICA was a by-product of the reform of public financial institutions, rather than the outcome of ODA reform. The reform of public financial institutions derived from ex-Prime Minister Koizumi's resolve to downsize the administrative apparatus. The treatment of JBIC, a public financial institution charged with international finance operations, triggered fierce debates on the appropriateness of the existing ODA system and resulted in the birth of the new JICA.

9) The size of JICA operations in gross disbursements (technical cooperation, grants and ODA loans) was JPY 1,174 billion in FY2012, on the basis of the JICA annual report.

aid instruments and reinforce country approaches with greater field delegation. Moreover, since 2011, private sector investment finance (PSIF) has been added to JICA's menu. This instrument is to provide loans and equity investments to private companies and special purpose companies for the implementation of projects that contribute to the economic development of developing countries.

Figures 3 & 4 show the present policy and institutional framework for Japan's ODA.

〈Figure 4〉 Institutional Framework for Japan's ODA



Source: Adapted by the author based on the information by the MOFA.

Getting ready for the new era?: From ODA to development cooperation (second decade of the 2000s)

In September 2009, the DPJ assumed power after the long rule of the Liberal Democratic Party (LDP). Instructed by then-new Foreign Minister Katsuya Okada, the MOFA undertook an internal ODA Review and compiled a final report entitled, "Enhancing Enlightened National Interest: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity" in June 2010 (MOFA, 2010). The report deserves attention for several reasons. First, it proposed the concept of "development cooperation," which includes not only ODA but also other official flows (OOF) and cooperation by non-pubic sectors (private companies, NGOs, citizens), based on the fact that more diverse players are getting deeply involved in development. Second, it proclaimed "the promotion of enlightened national interest," recognizing today's interdependent world. Third, it proposed a number of concrete measures to promote public understanding and support for ODA and to improve its strategic value and effectiveness in a changing global environment. Fourth, it recommended that the MOFA start discussions in the government towards the revision of the ODA Charter to reflect the new international and domestic environments and the policy direction of this ODA Review.

Many of the suggested measures in the third point above were implemented by the government and JICA, such as strengthening cooperation with NGOs and private business, reforming aid schemes (e.g., as the introduction of ODA loans in foreign currency, JICA's PSIF), increasing the independence of the ODA evaluation office within the MOFA, improving the information disclosure on ODA projects, and so on. However, the revision of the ODA Charter has not been followed up. In the subsequent years of the DPJ administration, national debates tended to narrowly focus on administrative and domestic affairs rather than on Japan's future vision in an increasingly connected world. A typical example is the budget screening and transparency campaign (*jigyou shiwake*) launched in November 2009, under which the ODA budget was put under severe public scrutiny.

In late December 2012, the LDP regained control of the government by winning a clear majority in the national election. Under the LDP administration led by Prime Minister Shinzo Abe, the government increasingly regards ODA as one of Japan's key diplomatic tools. The MOFA's priority policy issues for international cooperation for FY2013 state that ODA is to be utilized strategically and effectively under three major objectives: (i) to realize a prosperous, free and stable international community; (ii) to support the growth of emerging and developing economies together with the growth of the Japanese economy; and (iii) to promote human security and strengthen trust in Japan[10]. Although these elements were already noticeable to some extent under the previous administration, it appears that (i) and (ii) are being pushed more forcefully. Emphasis is placed on enhancing the quality and impact of ODA through improving partnerships with diverse players outside the government and the JICA, such as NGOs, small-and medium-enterprises (SMEs) and other private companies, local governments and universities, by involving their advanced technologies and know-how in overall ODA activities. Since around 2011, the MOFA and the JICA have introduced new cooperation modalities to promote public-private partnerships (PPP) such as preparatory surveys for PPP infrastructure projects and Base of the Pyramid (BOP) business[11], PSIF, and more recently, those to promote partnerships with Japanese SMEs interested in contributing to the socio-economic development of developing countries, utilizing their technologies. If effectively implemented, such cooperation modalities can be useful for Japan to build continued partnerships with middle-income countries to address their socio-economic challenges, even after they have graduated from aid.

Also, regarding (iii), Japan wishes to contribute to the solution of common global issues —in particular, disaster prevention and management—by sharing with the international community its accumulated experiences and knowledge of overcoming natural disasters. Although Japan has long been actively helping disaster-stricken countries, the

10) See MOFA's homepage on Japan's ODA
http://www.mofa.go.jp/policy/oda/oda_policy/pdfs/priority_policy_13.pdf

11) BOP businesses, often called "inclusive business," is a private-sector approach to providing goods, services, and livelihoods on a commercially viable basis to people at the base of the pyramid by making them part of the value chain of companies' core business as suppliers, distributors, retailers, or customers.

government and citizens feel strongly that it should assume unique global responsibility for sharing its own experiences and knowledge obtained from the reconstruction process of the Great East Japan Earthquake[12].

The above direction can be also confirmed from the outcome of the TICAD V, held in Yokohama in June 2013. Embracing the concept of "Hand in Hand with a More Dynamic Africa," the Japanese government announced its basic policy for supporting African development through two pillars: (i) boosting the growth of Africa through trade and investment of the private sector; and (ii) promoting human security through Japan's unique assistance. To this end, Japan plans to contribute to the growth of Africa, utilizing private and public means of up to approximately JPY 3.2 trillion (equivalent to US$32 million), including ODA of approximately JPY 1.4 trillion (equivalent to US$14 billion), in the next five years[13].

Although Japan continues to face fiscal stringency, it appears that the pace of ODA budget cust has stabilized in recent years. The budget reduction was 0.7 percent in FY2013, compared to 7.4 percent in FY2011 and 2.0 percent in FY2012. Among them, the MOFA's ODA (which accounts for about 75 percent of the total) slightly increased for three consecutive years (by 0.7 percent in FY2013). The JICA budget also increased by 1.1 percent in FY2013. Certainly, the Great East Japan Earthquake has significantly affected citizens' thinking. The recent opinion polls show that after hitting the bottom in the early 2000s, the percentage of citizens who support the idea of ODA has recovered to 31.5 percent (in 2010) and 27.4 percent (in 2011). In the October 2011 survey, those who answered positively think Japan should extend cooperation to respond to the support from various countries after the Earthquake (60.8 percent); economic cooperation is an important diplomatic tool (50.3 percent); and Japan should utilize its experience and technology for global issues faced by developing countries (49.6 percent) (Cabinet Office of GoJ, 2012).

---

12) In this regard, Japan will host the United Nations World Conference on Disaster Reduction in Sendai City, Miyagi-Prefecture in March 2015. The conference will discuss a post-2015 framework on disaster risk reduction, building on the current Hyogo Framework for Action 2005-2015.

13) For more details of the outline of Japan's assistance package for Africa at TICAD V, see: http://www.mofa.go.jp/files/000005505.pdf

The current government has not yet clarified its position on the revision of the 2003 ODA Charter. I believe that the time is ripe for the MOFA to initiate discussions on this matter, given the significant changes in the external and domestic environment of Japan's ODA over the last ten years. There is a need for Japan to reaffirm its rationale for and commitment to international development and get ready to make its unique contributions to the new era of development cooperation.

4. Toward a New Era of Development Cooperation: The Role of Japan in Supporting Country-Specific Growth Strategies, Based on East Asian Perspectives[14)]

As discussed in the previous sections, Japan has advanced a series of ODA reforms over the past years, and global development debates are now shifting toward sustainable and inclusive growth, with deeper partnerships with the business sector. Japan should take this opportunity to make unique contributions to shaping international development policy for the new era. It should bring East Asian perspectives together with new actors in a way that reflects Japan's dual experiences as latecomer and donor. Regarding partnership with emerging donors, Japan has been at the forefront of South-South and triangular cooperation even before the 21st century.

The following section will outline what I believe to be key elements of Japan's unique contributions, particularly in the area of supporting country-specific growth strategies. Japan's development and aid visions and its growth support approach will be discussed, with specific reference to the ongoing Japan-Ethiopia industrial policy dialogue jointly supported by JICA and GRIPS.

14) This section is adapted from Izumi Ohno & Kenichi Ohno, "Eastern and Western Ideas for African Growth," *World Financial Review*, pp. 40-44, July/August issue, 2013 (@EBR Media Ltd. 2013), and Izumi Ohno (2013).

Japan's development and aid visions: How do they differ from the Western approach?

Japan's development and aid visions strongly reflect its dual experience as a latecomer and a donor. First, Japan is the only non-Western country with an early history of successful industrialization. Ever since Japan opened its doors to the world in the second half of the nineteenth century, the desire to catch up with the advanced nations in the West has been a strong driving force leading to its economic achievements today. Second, the generation of Japanese who lived through it vividly remembers the destruction and poverty the nation sustained following its defeat in World War II. This situation was gradually overcome by very hard work, a fact in which that generation still takes considerable pride. Japan's success in strengthening its manufacturing base in turn contributed to trade- and investment-driven development and resultant poverty reduction in East Asia. Thus, the East Asian experience and aspiration for industrial catch-up are at the heart of Japan's ODA vision. Being a late industrializer, Japan possesses a unique dual identity as a member of developing Asia as well as a member of the developed West.

These historic factors have heavily influenced the shaping of development visions and relationships Japan wished to foster with developing countries through aid. There exist notable differences among donors and their approaches to aid and development. East Asia, including Japan, is interested in achieving concrete results and projects rather than formal correctness, prioritizing a few sectors for industrialization, and eventual graduation from aid. By contrast, Western donors emphasize good governance and an early adoption of policies and institutions that copy international best practices. For example, the Doing Business Indicators[15] and the Worldwide Governance Indicators (WGI)[16] extract desirable attributes of growth-friendly governments from the advanced

15) Since 2004, the World Bank and the International Finance Corporation (IFC) have published *Doing Business* reports annually (World Bank & IFC, 2004). The reports track regulatory reforms aimed at improving the ease of doing business and include country rankings. The 2013 report covers 185 economies, including top three reformers Singapore, Hong Kong, and New Zealand. South Korea, Japan, and China score 8th, 24th, and 91st respectively.

16) WGI have been published annually since 1996, quantifying the six dimensions of governance in

West and evaluate and rank developing countries by these criteria. While Growth Diagnostics devised by Harvard professors (Hausmann, Rodrik, & Velasco, 2005) is a major departure from the long and universal policy menu of the Washington Consensus by focusing on a few binding constraints to growth, its logic tree tries to identify weaknesses of developing countries in terms of international standards and tries to remove them with limited attention to political feasibility.

As discussed below, the East Asian approach is characterized by real-sector pragmatism, goal orientation, and the pursuit of unique strengths of a particular country. The problem of weak policy capability is overcome through focused hands-on endeavors to achieve concrete objectives, rather than trying to improve governance scores generally vis-à-vis the global standard with no specific goals. We call this approach "dynamic capacity development" (Ohno 2013, Ohno & Ohno 2012). Dynamic capacity development aims at improving policy capability through acquiring knowledge and skills by solving specific problems while working toward achieving concrete goals. This approach should help developing countries gain confidence by step by step.

Real-sector pragmatism

Yanagihara (1998) distinguishes the "framework approach" practiced by Western aid donors and the "ingredients approach" adopted by the Japanese government in its development aid strategy. The framework approach emphasizes the rules of the game according to which the private sector acts and policy makers make decisions while leaving the actual outcome of the game to individual matches and players. In this approach, the functioning of markets, the principle of official intervention, budget and public investment frameworks, empowerment and participation, monitoring mechanisms,

countries around the world and compiling data for cross-national comparison. Like *Doing Business* rankings, WGI serve as useful benchmarks to help understand the relative level of governance of a particular country and institutional reforms required for its development. But, these indicators tend to suggest comprehensive reforms that may not be implemented by developing countries with scarce resources (see Ohno & Ohno 2012).

administrative efficiency and accountability, and the like, receive great attention. Aid harmonization and general budget support are clearly couched in this tradition. In contrast, the ingredients approach takes a deep interest in how individual players are doing in the field and the outcome of each game. It examines the state of technology, factors of production, demand trends, product mixes, industrial structure, marketing and logistic efficiency and the like, in the concrete context of individual sectors and regions of the country in question. Matching crop species with particular soil or training factory inspectors for kaizen (quality improvement guidance at the production floor)[17] and efficient use of equipment are considered crucial for successful development. Similarly, the technical specification of roads and bridges to be built, the lot size and administrative supports in an industrial zone, and other details which are normally left to consultants and contractors are the proper concern of Japanese aid officials.

Goal orientation

In high performing economies in East Asia, industrial policy has usually taken a goal-targeting form: The top government leader proclaims a long-term national vision that shows a direction without specifying details. To realize this vision, appropriate government organizations are created or designated to draft ambitious but feasible strategies and execute concrete action plans. Strategies and action plans may be revised as circumstances change, but the long-term vision remains intact. Working backwards from broad goals to phased strategies and concrete action plans, while making necessary adjustments and accumulating experience and confidence along the way, has been the hallmark of East Asian development planning.

Japan in the 1960s had the goal of doubling income within the decade as well as competing effectively with Western multinationals as trade barriers were lifted under the Kennedy Round commitments of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The Ministry of International Trade and Industry (MITI) together with the

17) *Kaizen*, in Japanese management, means "continuous improvement" of productivity and quality without additional cost in a participatory process with a bottom-up approach.

Japan Development Bank coordinated and assisted private efforts in improving productivity. Taiwan in the 1980s launched high-tech industry promotion to replace the heavy industry drive of the 1970s. Priority areas were designated, a science and technology industrial park was created in Hsinchu, foreign direct investment (FDI) marketing was conducted, and measures were introduced to support research and development (R&D) and financing of eligible companies.

Enhancing unique strengths rather than removing general negatives

Instead of comparing countries across the board to rank them or find faults with individual countries relative to the global norm, the East Asian approach is to identify the future potential (dynamic comparative advantage) unique to each country. Limited resources are poured into this area to realize that potential rather than scattered across many unrelated programs. The development strategy of a land-locked country with rich mineral resources should be entirely different from that of a country with long coastal lines and excellent seaports. Unique potential for each country should be identified, and main policy efforts must be directed toward removing barriers to attain that potential.

Consequently, in providing development assistance, Japanese experts pay attention to the strengths of a country and consider how to make full use of the country's economic potential. Particular bottlenecks are identified in this light (such as infrastructure, human resources, technology, specific institutional capacity), and goals and targets are set to remove the bottlenecks. Concrete targets, such as construction of a trunk road from A to B or promotion of certain industry by a certain deadline, are preferred over general improvements in governance or private sector capability. Then plans and actions are created backwards, thinking from the future to the present, to attain certain goals and targets. This is in sharp contrast to the call for wide-ranging reforms without specific real-sector targets such as those of IMF conditionalities, World Bank policy matrices, good governance drive, and other institutional reform agenda.

Comprehensive policy dialogue as an entry point for country-specific growth support

Then, how should the East Asian approach be practiced in a latecomer country, for example, an African country? We believe that policy dialogue, which Japan has conducted routinely in East Asia, can be a valid instrument for supporting African growth. Since the East Asian approach rejects the idea of common answers, it cannot deliver a pre-determined solution applicable to all countries. The lessons must be learned interactively. What this approach can offer is a suggestion for methodology—the way a solution should be constructed for each country.

Policy dialogue is intellectual cooperation between a developing country and an advanced one, held regularly over several years with an open and evolving agenda. There is no pre-determined formula for cooperation, and responsiveness to clients' needs and "think-together" approach drive the dialogue process. Policy dialogue differs from technical assistance with narrowly prescribed terms of reference or with a standardized policy matrix. It is also unlike seminars and tours organized by an industrialized country to publicize its past achievements. Japan's policy dialogue cites concrete cases from all around the world—not just Japanese experiences, which are usually too advanced for many developing countries. If strong ownership and commitment exist on the side of the partner countries, they should serve as a useful instrument for helping improving their policy capability through hands-on advice.

Starting with Argentina, Japan has conducted policy dialogue with many developing countries in various modalities regarding purpose, scale, participants, duration, and frequency (see Table 1). It usually starts with a national leader of a developing country requesting that Japan discuss general development strategy or teach and transfer the experiences of East Asian development. In countries such as Vietnam, Indonesia and Laos, the Japanese government has mobilized a large number of academics, businesses, and aid consultants to identify key issues, study them, and offer policy advice. A similar policy dialogue is about to start in Myanmar.

While East Asia and Sub-Saharan Africa are different and issues and solutions may differ considerably between the two regions, the method of organizing policy dialogue as discussed above should be valid for any latecomers. Admittedly, Japan has a far smaller presence in FDI and ODA in Sub-Saharan Africa than in East Asia, where its economic ties and aid efforts are concentrated. For this reason, Japan's growth assistance initiative in Sub-Saharan Africa should start with a manageable size and initially target only one or two countries that are willing and able to learn (GRIPS Development Forum, 2008b). In the chosen country, Japan should become a lead donor in growth policy and work closely with other stakeholders such as domestic and foreign businesses, academics, NGOs, and bilateral and multilateral donors.

〈Table 1〉 Japan's Policy Dialogue with Developing Countries

Country	Period	Head/key players	Purpose and content
Argentina	1985-1987 1994-1996 (follow up)	Saburo Okita (former foreign minister)	Comperehesive study on agriculture and livestock farming, industry, transport and export promotion
Thailand	1999	Shiro Mizutani (former MITI official)	Study on the master plan for SME promotion policy
Vietnam	1995-2001	Shigeru Ishikawa (professor)	Large-scale joint study on macroeconomy, industry, agriculture, enterprise reform, crisis management, etc.
Vietnam	2003-current	Japanese embassy, JICA, JETRO, JBIC	Bilateral joint initiative to improve business environment and strengthen competitiveness through 2-year cycle of action plans
Indonesia	2000	Shujiro Urata (professor)	Policy recommendation for SME promotion
Indonesia	2002-2004	Takashi Shiraishi and Shinji Asanuma (professors)	Policy support for macroeconomic management, financial sector reform, SME promotion, private investment promotion, democratization, decentralization and human resource development
Laos	2000-2005	Yonosuke Hara (professor)	Study on macroeconomy, finance, state enterprise, FDI and poverty reduction, etc.
Myanmar	1999-2002	Konosuke Odaka (professor)	Study on agriculture, rural development, industry, trade, finance, ITC, etc.
Mongolia	1998-2001	Hiroshi Ueno and Hideo Hashimoto (World Bank economists and professors)	Study on the support for economic transition and development
Vietnam	2008-2010	Japanese embassy, JICA, JETRO, businesses, GRIPS/VDF	Produce supporting industry development action plan for joint implementation
Ethiopia	2009-	GRIPS Development Forum and JICA	Kaizen, basic metals & engineering, productivity movement, policy procedure & organization, export promotion, etc.
Vietnam	2011-	Japanese embassy, JICA, JETRO, METI, GRIPS/VDF	Select and intensively promote a small number of indutrial sectors; draft and implement detailed action plans

Source: Author's research.

Note: This table lists policy dialogues that are large-scale or worthy of special attention. Besides these, Japan offers policy advice through dispatching advisors to heads of state or ministers, expert dispatches, drafting reports on development strategy, training courses and site visits, conferences and seminars, etc. in various scale and duration.

Abbreviations: MITI (Ministry of International Trade and Industry), SME (small and medium enterprises), JICA (Japan International Cooperation Agency), JETRO (Japan External Trade Organization), JBIC (Japan Bank for International Cooperation), GRIPS (National Graduate Institute for Policy Studies).

Western donors and international organizations also conduct "policy dialogue," but their topics tend to be less industrial and more towards the macroeconomic, legal, social or governance aspects. When industrial issues are taken up, they are usually cross-sectoral problems such as information and communication technology (ICT), globalization, green growth, and enterprise reform rather than sector-specific targeting or planning. Japan's policy dialogue is unique in the sense that it aims at directly strengthening the state's role and capacity for industrialization rather than reducing the scope of government intervention. Korea also offers large-scale policy cooperation to developing countries in its Knowledge Sharing Program (by the Korean Development Institute [KDI]) and the Consultation Program based on the Korean Development Model (by the Korea International Cooperation Agency [KOICA]); however, the Korean approach is far broader and more standardized than the Japanese one.

Example: Japan-Ethiopia industrial policy dialogue

The Japan-Ethiopia industrial policy dialogue is a pioneer example of the endeavor to transfer the East Asian development approach to Africa. This intellectual cooperation was launched upon a request from late Prime Minister of Ethiopia, H.E. Mr. Meles Zenawi, who had strong interest in the experiences of East Asian industrial development. What triggered the late Prime Minister's request was a report compiled by Japanese researchers (GRIPS Development Forum, 2008a)[18], which highlights the JICA's kaizen project in Tunisia in comparison with European Union (EU) assistance for firms to acquire the International Organization for Standardization (ISO) certificate. Both projects aimed at strengthening Tunisia's industrial competitiveness through quality improvement. But, the JICA project took an order-made approach, providing firm-specific diagnosis and guidance to 28 model firms, while the EU project took a ready-made approach based on international standards like ISO. Subsequently, he requested that the Japanese government provide intellectual support to Ethiopia's

18) See, Kikuchi Tuyoshi (2013). This paper particularly attracted the attention of late Ethiopian Prime Minister Meles Zenawi, leading to a request for Japan's kaizen assistance to Ethiopia. The earlier version was published in GRIPS Development Forum (2008a).

industrial development strategy from an East Asian perspective through policy dialogue and technical cooperation for a kaizen project.

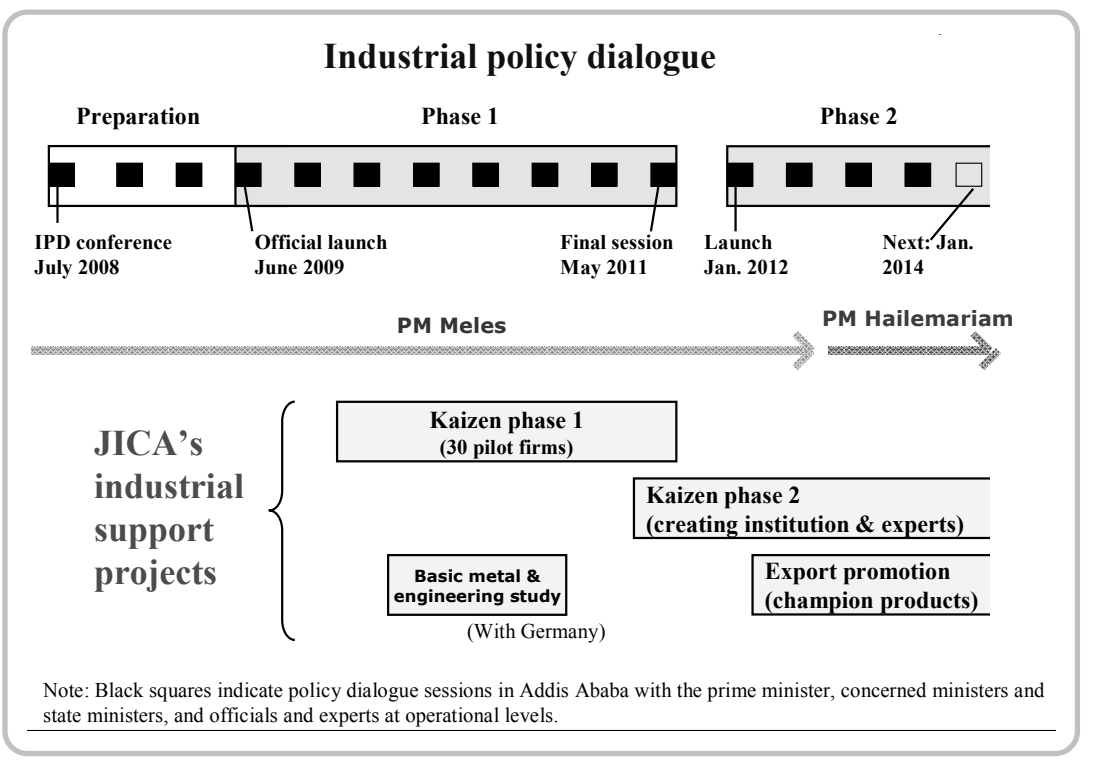
Since 2009, JICA has started industrial development cooperation with Ethiopia, consisting of two programs: (i) industrial policy dialogue with the GRIPS research team; and (ii) a kaizen project carried out by a team of Japanese consultants (see Figure 5). In the first-phase industrial policy dialogue (2009-2011), the JICA-GRIPS team visited Ethiopia every three months and conducted policy dialogue, mainly through three channels: (i) direct dialogues with the prime minister; (ii) meetings and discussions with senior policy makers such as the senior economic advisor to the prime minister, the ministers and the state ministers of the relevant ministries (High Level Forum); and (iii) meetings, discussions, and collaborative work with the policy makers and practitioners in charge[19]. At the request of the Ethiopian government, the project has been extended, and currently the second-phase industrial policy dialogue (2012-2015) is being implemented under new Prime Minister H. E. Mr. Hailemariam Desalegn, who assumed the office in September 2012. The second phase of the kaizen project also got underway from late 2011 to support the newly established Ethiopia Kaizen Institute (EKI), which is the first public institution to include "kaizen" in its name.

Ethiopia stands out from other countries in Africa because its Industrial Development Strategy (formulated in 2002) has a clear policy orientation and the government has been taking promotional measures for selective, priority industries. The Ethiopian government is keen to benefit from East Asian industrial development experience—not only the content, but also the specific and action-oriented formulation of policies and organizational arrangements. Through the joint work and open dialogue process, this bilateral industrial policy dialogue aims to nurture mutual understanding on the progress and bottlenecks of Ethiopian industrial development, as well as explore future courses of action to be taken. Topics discussed during 2009-2011 included the next five-year development plan, called the Growth and Transformation Plan (GTP)

19) For the details of the Japan-Ethiopia industrial policy dialogue, see the first-phase report, *Intellectual Partnership for Africa: Industrial Policy Dialogue between Japan and Ethiopia*, compiled by JICA and GRIPS Development Forum, December 2011.

(focusing particularly on issues related to industrial development), the methods for drafting industrial master plans and action plans, organizational aspects of industrial policy formulation, basic metal and engineering industries, and the concept and practice of kaizen. Concrete industrial projects and studies were proposed and agreed upon as a result of policy dialogue at high levels. This type of process has facilitated the identification of JICA's prospective projects in Ethiopia, as well.

〈Figure 5〉 JICA-GRIPS Industrial Policy Dialogue with Ethiopia



Note: Black squares indicate policy dialogue sessions in Addis Ababa with the prime minister, concerned ministers and state ministers, and officials and experts at operational levels.

Source: Elaborated by the author.

In the second-phase industrial policy dialogue, we have so far discussed such topics as strategic approaches to export promotion and FDI attraction, as well as technology transfer by promoting local and foreign business linkages. These are essential elements of the effective implementation of the five-year development plan (GTP) and have been strongly requested by the Ethiopian senior policymakers for learning the practices of the East Asian countries. A distinctive feature of the second-phase activity is that the dialogue process is combined with South-South and triangular cooperation in

partnership with third-country experts and institutions. In our recent dialogues that focused on export promotion and FDI attraction, JICA invited experts and practitioners from Malaysia and Thailand who are responsible for trade promotion and FDI attraction in the government and related organizations to share their past and current practices and lessons in details. Furthermore, JICA organized a joint mission to Malaysia, consisting of the Ethiopian delegation (led by the State Minister of Industry and including eleven officials from various ministries and agencies) and the Japanese team (JICA and GRIPS), to study Malaysia's experiences in industrialization and draw implications for Ethiopia. In this way, Japan's policy dialogue is not just about sharing Japanese development experiences. It collects and introduces international best practices from Asia (and the other regions as necessary), and conducts in-depth discussions on their implications for Ethiopia from comparative perspectives.

5. Conclusion

Over the past decade, a number of emerging economies have become important players in South-South cooperation, and private actors are increasingly engaged in businesses that have important impacts on development. The second decade of the 21st century is a critical period for establishing global partnerships for effective development cooperation (OECD/DAC, 2011) and shaping the post-MDG framework for development in an inclusive manner with the broader development actors. Japan has been practicing South-South and triangular cooperation even before the 21st century. Moreover, close linkages among aid, trade and investment have been a key feature of Japan's ODA and development cooperation. In this context, Japan's approach to supporting country-specific growth strategies, with the East Asian perspectives of real-sector pragmatism and goal orientation based on unique strengths, can be useful complements to the Western approach. Such an approach should "offer a wider set of options from which developing countries can choose and combine" (Menocal & Denny, 2011).

There are good opportunities for Japan, with its distinctive strengths, to add value to

this new era of development cooperation. To this end, greater efforts are needed to communicate its model and engage in international policy debates proactively, for example, by working with like-minded donors in Asia. Japan should make unique contributions to international development in a way that reflects Japan's dual experience as latecomer and donor. Based on the reform efforts and institutional foundations built in the recent decades, now, it should embark on the new era.

References

Cabinet Office of the Government of Japan (2011), Opinion Polls on Foreign Policy.

Government of Japan (1992), "Japan's Official Development Assistance Charter," Cabinet Decisions, June 30.

_____(2003), "Japan's Official Development Assistance Charter," Economic Cooperation Bureau, August 29.

GRIPS Development Forum, ed. (2008a), *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth,* GRIPS Development Forum.

GRIPS Development Forum (2008b), *Proposal for a New African Growth Support Initiative*, GRIPS Development Forum, Policy Note, No.5, August.

Hausmann, R., Rodrik, D. & Velasco, A. (2005), "Growth Diagnostics," John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Japan International Cooperation Agency (JICA) & GRIPS Development Forum (2011), *Intellectual Partnership for Africa: Industrial Policy Dialogue between Japan and Ethiopia*, December.

Kikuchi, T. (2013), "The Quality and Productivity Improvement Project in Tunisia: A Comparison of Japanese and EU Approaches," Chapter 8 of Ohno & Ohno (2013a).

Menocal, A. R. & Denny, L. (2011), "Locating Japan's ODA within a Crowded and Shifting Marketplace," *Informing the Future of Japan's ODA (Part One)*, Overseas Development Institute, London, July.

Ministry of Foreign Affairs (1999), "Medium-Term Policy on Official Development Assistance," August 10.

_____(2005), "Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance," February 4.

_____(2010), "Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity," *ODA Review Final Report*, June.

_____(2013), *Japan's Official Development Assistance White Paper 2012 Japan's International Cooperation*, March.

Ohno, I. (2013), "The Japanese approach to growth support in developing countries: supporting dynamic capacity development," Chapter 7 in Ohno & Ohno (2013a).

Ohno, I. & Niiya, Y. (2004), *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities --Matching Aid with Country Needs and Ownership*, GRIPS Development Forum, Tokyo, December.

Ohno, K. & Ohno, I. (2012), "Dynamic Capacity Development: What Africa Can Learn from Industrial Policy Formulation in East Asia," pp. 221-245, Chapter 7 in *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*. H. Stein, J. E. Stiglitz, A. Noman, K. Botchwey, eds., Oxford University Press, March.

_____, eds., (2013a), *Eastern and Western Ideas for African Growth: Diversity and Complementality in Development Aid,* Routledge, April.

_____(2013b), "Eastern and Western Ideas for African Growth," published in *The World Financial Review*, July/August issue.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2011), "Busan Partnership for Effective Development Cooperation," Outcome of the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November-1 December, Busan, Republic of Korea.
http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf

United Nations (2013), "A New Global Partnership: Eradicating Poverty and Transform Economies through Sustainable Development," The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda.

World Bank & International Finance Corporation (IFC) (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, D.C.

Yanagihara, T. (1998), "Development and Dynamic Efficiency: 'Framework Approach' versus 'Ingredients Approach,' " Chapter 4, pp.70-83, in Ohno K. & Ohno I., eds., J*apanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market* (1998), London, Routledge.

Characteristics of Korean ODA Allocation by Sector and Type

– Focusing on Comparison with Other DAC Donors –

Jiyoon Kim (KOICA ODA Research Team)

Contents

Introduction
1. Overview of Korean ODA
2. Characteristics of Korean ODA in sector allocation
3. Features of type allocation of Korean ODA
4. Implication
Conclusion

Abstract

Korea has been receiving growing attention from the international society since its development has been recognized as the most successful case in history, and it has been expected to deliver its development experiences to developing countries through development cooperation. However, while there are many studies on Korea's development experience, there are not many studies on the features of Korean official development assistance (ODA) and how to reflect Korea's experiences in its aid programs. Thus, Korea's development cooperation system should be studied to identify effective ways to deliver Korea's development know-how to developing countries.

As the first step to study Korean ODA and its relationship with Korea's development experience, this paper will focus on the special characteristics of Korean ODA's allocation by sector and type which differs from other OECD's Development Assistance Committee (DAC) donors.

Furthermore, should we consider the special features of Korea's aid programs as an immature quality that should be improved in the future, or should it be considered as an alternative that can complement the weakness of other donors' aid? This paper will attempt to answer these questions by analyzing the sector and type allocation of Korean ODA in comparison to other DAC donors.

Keywords: Korean ODA (Official Development Assistance), Korea's development experience

Introduction

In recent years, Korea's development experience of transforming from one of the world's poorest countries to a donor has drawn much attention from the international development society. It is also emphasized that the Korean development experience needs to be efficiently shared with developing countries in order to contribute to their development. As the Korean development experience is gaining spotlight, an increasing number of voices, both internally and externally, argue that Korea needs to play a role as an intermediary and become a leader in the development paradigm and discussions by utilizing its own unique development experience. However, studies are lacking on how Korea needs to carry out this intermediary role between developed and developing countries and on the meaning and implications of Korea's development experience in international development discussions and paradigms.

In addition, although Korea's foreign aid is a channel through which the Korean development experience can be passed on, studies regarding the special features of

Korean aid, how the Korean development experience is reflected in its aid and how such development experience and official development assistance (ODA) characters will influence future international development discussions are very few. There is an aspect that the lack of studies on Korean ODA is due to the short period of Korea's involvement in the international development society as an emerging donor and having joined the OECD's Development Assistance Committee (DAC) only recently.

Korea, as a novice donor, focused a great deal of its resources on meeting the aid standards of the peer donor group mainly focusing on the improvement points of its aid so that it did not have time to look into itself. However, although discussions on development based on traditional donors' development experiences have achieved a great deal for development, at the same time they have revealed several limitations.

Thus, the world's attention is turning to the development experiences and ODA from Middle Powers and emerging donors such as Korea, BRICS and Mexico. Hence, it is time for Korea to seek for ways to contribute to the progress of international development discussions constructively by analyzing the traits, advantages and disadvantages of its own development experience and ODA whilst complying with other donors' aid standards and discussions.

This paper, as a part of such efforts, will analyze the specificities of Korean ODA with regard to how it differs from traditional donors in aid share by sector and project modality as well as what implications it will have in future international development paradigms, focusing on the following questions:

1) How does Korean ODA differ from DAC donors in sector allocation?
2) How does Korean ODA differ from DAC donors in modality?
3) How do the specificities of Korea ODA's sector allocation and project modality relate to its development experience and comparative advantages, and how do they influence future development discussions and paradigms?

1. Overview of Korean ODA

History of Korean ODA

Korea has provided aid for developing countries since the 1960s (KOICA website 2009). It first started with inviting government officials from developing countries to participate in training programs. It has since expanded its assistance to technical assistance to developing countries including providing cash, dispatching experts and volunteers, project-type assistance and development studies such as feasibility studies, design of infrastructure, etc. With regard to concessional loans, the Economic Development Cooperation Fund (EDCF) was established in 1987 and was disbursed by the Korean Export and Import Bank (EXIM Bank) (Lee and Park 2007).

As for grant and technical assistance, various type of development assistance such as loans, grants and technical assistance were provided until 1991 by various government bodies such as the Ministry of Foreign Affairs, Finance, Health, Agriculture and others. In 1991, to increase the efficiency and coherence of the grant programs, the Korea International Cooperation Agency was established as an implementation organization to provide grants and technical assistance under the Ministry of Foreign Affairs.

The overall coordination of Korea's ODA policy and programs is undertaken by the Committee for International Development Cooperation (CIDC) chaired by the Prime Minister. Its major partners number 26 countries and 70% of Korean ODA is distributed to these major partner countries. The ODA programs to these countries are based on Country Partner Strategies which are established for a period of three years.

Outlook of Korean ODA

Korean official development assistance first began with USD 57.4 million, and it only accounted for 0.02% of GNI. However, in 20 years time, it increased by 20 times and accounted for 0.12% of GNI in 2010 (Table 1).

〈Table 1〉 Korean ODA (1991–2007)

	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
USD mil.	**57**	**76**	**111**	**140**	**116**	**159**	**185**	**182**	**317**	**212**	**264**	**278**	365	403	752	455	699	802	816	1,174
Bilateral	31	45	60	60	71	123	111	124	131	131	171	206	245	311	463	376	493	539	581	901
Grants & Technical Assistance	25	30	32	38	50	53	54	37	39	47	53	66	145	193	318	258	361	369	367	574
Loan	6	14	27	21	21	69	56	87	92	83	118	140	99	118	145	117	132	170	214	327
Multilateral	25	31	51	80	44	35	74	58	186	80	93	72	120	91	289	79	205	263	235	273
ODA/GNI (%)	0.02	0.03	0.03	0.04	0.03	0	0.04	0.05	0.07	0.04	0.06	0.05	0.06	0.05	0.09	0.05	0.07	0.09	0.1	0.12

Source: Korea International Cooperation Agency (KOICA), Korean EXIM Bank

The main motive of Korean ODA has been related to trade and investment and diplomatic purposes despite the official goal of Korean ODA being humanitarianism and assistance for the economic growth of developing countries (Lee and Park 2007). Therefore, the main recipients of Korea's ODA are Asian countries. The ODA to Asian countries had accounted for over 30% of Korea's total ODA, and this has continuously increased to over 60% until the 2000s (Lee and Park 2007). The sector allocation of aid has been based on its own comparative advantages and developing experiences in areas such as education, agriculture, infrastructure and telecommunication.

As the main motives of Korean ODA are derived from commercial and diplomatic reasons, loans accounted for more than 50% of total ODA until 2003 (Table 1). However, as an effort to follow the international trend of untied and concessional aid, the share of loans has decreased, and the share of the grant and loans remain at 60:40 after 2010. ODA is also provided mostly through bilateral channels (Table 1). In 1991, its bilateral aid accounted for 79% of total aid, and as the multilateral aid increase it was reduced to around 70% nowadays.

After the 1990s, Korea concentrated its efforts on systematizing its aid architecture and becoming a DAC member by 2010. Thereby, it tried to adopt the international aid principle such as selection and concentration and specification and decreased the number of partner countries from 130–150 to 26 in 2010 (Lee and Park 2007). Moreover, Korea made greater efforts to enhance its quality of aid through strengthening planning, monitoring and evaluation.

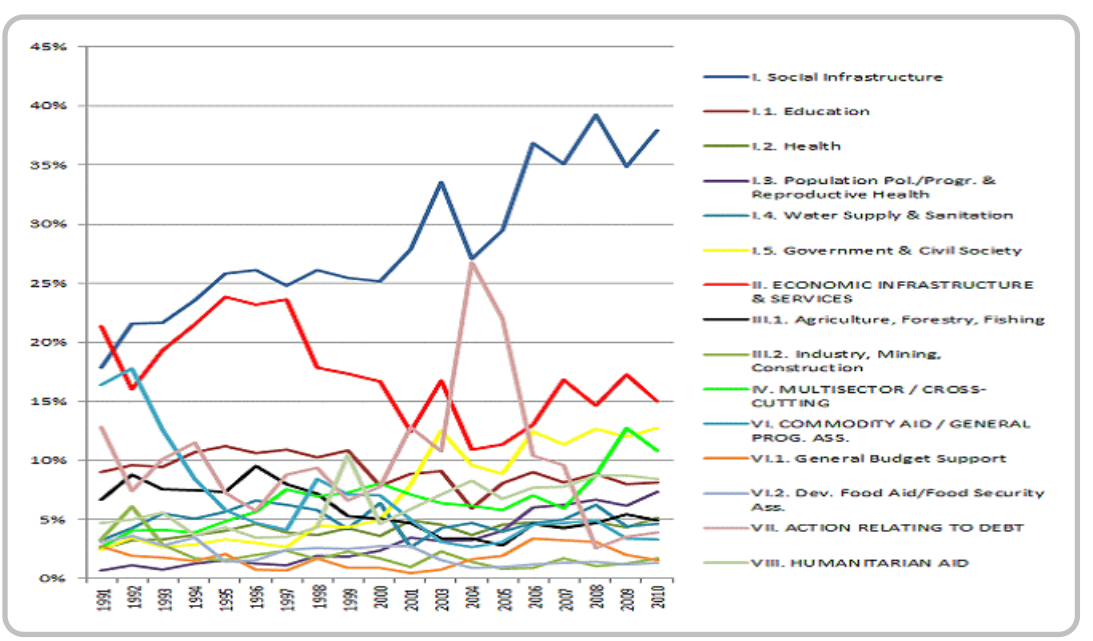
2. Characteristics of Korean ODA in sector allocation

Features of DAC donors' sector allocation since 1990

The most noticeable trend of aid sector allocation by traditional donors since 1990 is an increase in aid in the governance sector. In the late 1990s, Western donors' aid changed direction from industrial and production fields, such as agriculture or trade, to institutions, government reform, democracy, etc. This change has followed a World Bank report which argued that aid is most successful in a country where governance and institutions are well established.

Graph 1 shows that the highest share of aid was concentrated in agriculture and education during the 1990s, but in the mid-2000s, aid in these fields decreased rapidly whilst the share of aid in governance and civil society became the largest. When considering the size of the DAC's ODA by sector, aid in the latter is the largest—with its figure almost double that of other fields.

〈Graph 1〉 The share of DAC donors' aid by sector: 1991-2011



Source: www.oecd.org/dac/stats

Moreover, the changes in the aid sector allocation pattern of DAC donors seem to be affected by the UN's Millennium Development Goals (MDGs). For example, since the MDGs were established in 2000, aid in social development areas such as education, health, governance, water supply and sanitation has shown rapid growth in contrast to aid in economic infrastructure, which has stayed at a low level since its decline in the late 1990s.

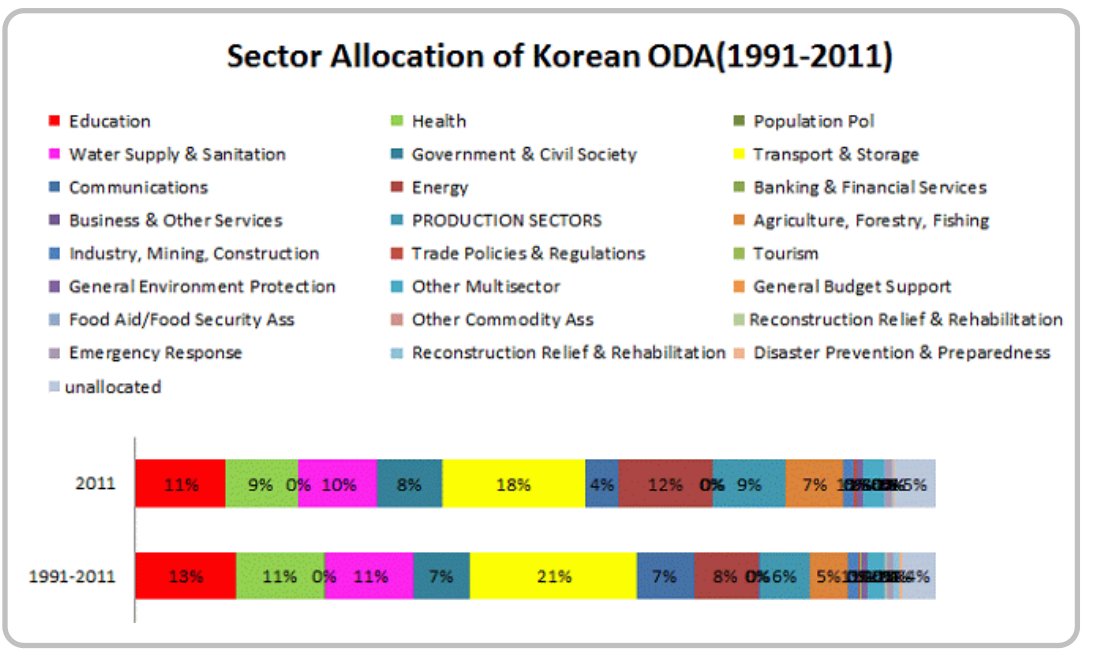
Features of sector allocation of Korean ODA

When comparing the sector allocation of Korean aid to other DAC donors, there are contrasting trends in terms of the annual share of aid in social development and economic development sectors. However, the total shares of Korean aid in the sectors of social development and economic development from 1991 to 2011 are at similar levels with 46% and 38% shares respectively. This implies that Korean aid allocation between social and economic development has been relatively balanced for the last 20 years. Although the largest shares of aid have been allocated to (in ranking order) the transport and storage, education, health and water supply and sanitation sectors for the last 20 years, excluding the transport and storage sector, comparatively equalized shares of aid have been allocated to the remaining three sectors.

It seems that the sector allocation of Korean aid also shows a radical increase in the social development sector between the early and mid-2000s, which has a deep relation to the MDGs. However, this trend changed as the share of aid in economic development soared again in the mid-2000s, and as a result, the shares of aid in both sectors remain at similar levels (Graph 3).

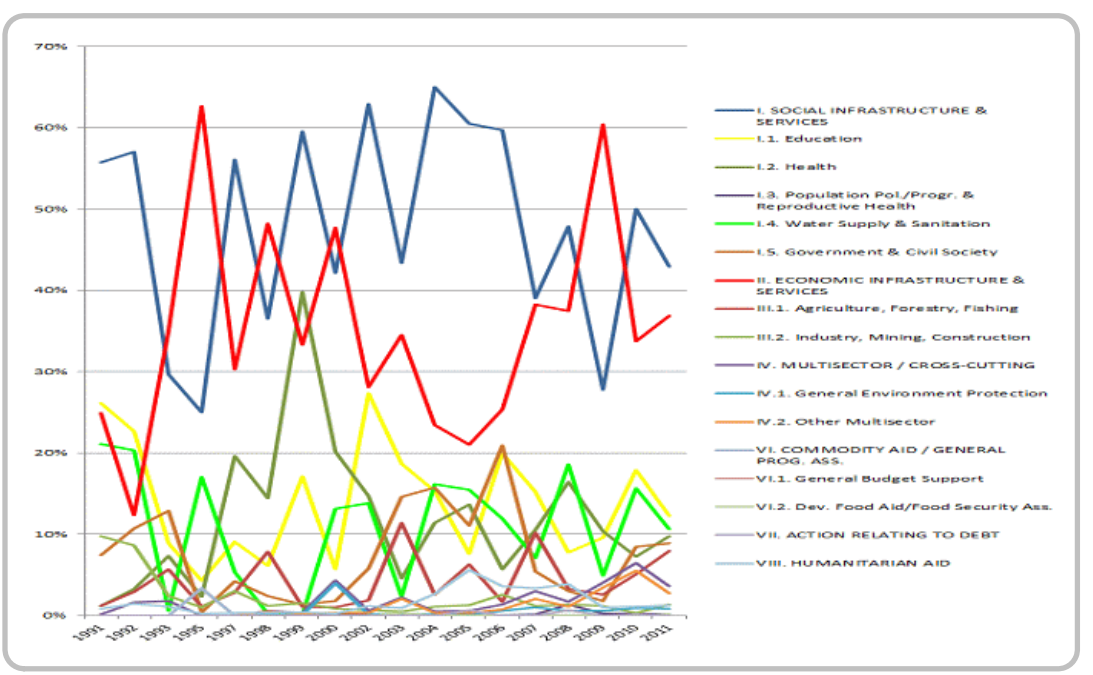
Korea has also increased its aid in governance and civil society, but the level is still insignificant compared to its aid towards health, education and water supply and sanitation with the former being only half that of the latter.

〈Graph 2〉 Sector Allocation of Korean ODA (1991–2011)



Source: OECD online database

〈Graph 3〉 Shares of Korean ODA by sector (1991–2001)



Source: OECD online database

〈Table 2〉 Priority in sector of DAC donors and Korea

DAC 1991	Volume (mil. USD)	DAC 2011	Volume (mil. USD)	Korea 2011	Volume (mil. USD)
ACTION RELATING TO DEBT	7303	Government & Civil Society	14404	Transport & Storage	315
UNALLOCATED/UNSPECIFIED	6614	UNALLOCATED/UNSPECIFIED	12395	Energy	206.
Energy	5062	Education	9241	Education	199
Education	4973	Emergency Response	8422	Water Supply & Sanitation	172.
Transport & Storage	4964	Population Pol./Progr. & Reproductive Health	8331	Health	158
Water Supply & Sanitation	1856	Other Multisector	7487	Government & Civil Society	143
Dev. Food Aid/Food Security Ass.	1781	Energy	6640	Agriculture	122
General Budget Support	1556	Transport & Storage	6162	UNALLOCATED/UNSPECIFIED	89
Health	1424	Health	5841	Communications	73
Government & Civil Society	1387	Water Supply & Sanitation	5225	Other Multisector	45
Other Social Infrastructure & Services	1231	General Environment Protection	4761	Industry	19
Communications	1169	ACTION RELATING TO DEBT	4391	Other Social Infrastructure & Services	19
Industry	919	Agriculture	4199	Emergency Response	15
Banking & Financial Services	677	Other Social Infrastructure & Services	2667	General Environment Protection	13
Population Pol./Progr. & Reproductive Health	398	Banking & Financial Services	2240	Trade Policies & Regulations	7
Business & Other Services	308	General Budget Support	1794	Disaster Prevention & Preparedness	3
Mineral Resources & Mining	142	Industry	1705	Forestry	3
Trade Policies & Regulations	77	Business & Other Services	1611	Population Pol./Progr. & Reproductive Health	3
Construction	23	Dev. Food Aid/Food Security Ass.	1479	Fishing	2
Tourism	11	Forestry	1139	Reconstruction Relief & Rehabilitation	2
Reconstruction Relief & Rehabilitation	0	Trade Policies & Regulations	790	Dev. Food Aid/Food Security Ass.	1.9
Other Multisector	0	Reconstruction Relief & Rehabilitation	625	Construction	1.7
General Environment Protection	0	Other Commodity Ass.	500	Banking & Financial Services	1.4
Forestry	0	Disaster Prevention & Preparedness	469	Business & Other Services	1.3
Fishing	0	Communications	317	Mineral Resources & Mining	0.5
Emergency Response	0	Fishing	215	Tourism	0.4
Disaster Prevention & Preparedness	0	Mineral Resources & Mining	175	ACTION RELATING TO DEBT	0
Other Commodity Ass.	0	Tourism	100	Other Commodity Ass.	0
Agriculture	0	Construction	50	General Budget Support	0

Source: OECD online database

Korean ODA also differs from DAC donors in terms of its priority in sector allocation of aid (Table 2). In the case of DAC donors, their priority of aid allocation was the energy and transport sector in 1991, but in 2011, top priority was given to the governance sector. This was coupled with increased priority for social development sectors such as education and population and decreased priority for economic infrastructure sectors such as energy and transport. On the other hand, economic infrastructure sectors such as energy and transport were the top priority of Korean aid in 2011. Another distinctive aspect in the sector allocation of Korean aid is that the levels of its aid in social, economic and industry development such as energy, education, health, water supply and agriculture are at similar levels.

The features of Korean aid in sector allocation can provide a meaningful implication for the other donors as it meets the principals of the post-2015 development goals, which emphasize balanced and multidimensional development incorporating social, economic and environmental development.

Big share of aid allocated to sectors

Another difference in aid allocations between Korea and other DAC donors is that whilst Big Share of Korean aid is directly allocated to sectors, other DAC donors have consistently increased non-sector aid such as humanitarian aid including disaster relief and food aid, budget support and debt relief of which the level has risen to a similar level to that of sector aid.

Concentration on "hardware" projects and comparative advantage

In addition to the aid level according to specified sectors, Korean ODA is different from DAC donors in project modality and aid type into the details of the project.

Compared to other DAC donors, Korean aid is concentrated on "hardware" projects such as building infrastructure and facilities including construction of medical facilities, schools and vocational training centers, etc. Furthermore, when looking into the

project details of KOICA and EDCF, the two major implementing agencies of Korean ODA, their shares of "software" projects such as services are less than 30%, with the former being 23.5% and the latter 6.7% respectively (Committee for Development Cooperation, 2012).

〈Table 3〉 Details of Korean and DAC donors' major aid programs by sector

Sector	Korea	DAC donors
Economic Infrastructure	Construction and improvement of transportation and energy infrastructure	Transportation infrastructure
Education	Construction or renovation of schools and vocal training center, basic education, training for teachers, developing educational text	Training teachers, enhancing parent participation to increase school enrolment, capacity building, crime prevention, online education
Health	Irrigation facilities, water tanks, hospital and family planning	Food aid, nutrition, famine, HIV/AIDS, malaria, drug prevention, water, social safety net
Governance	Computerization of administration, economic and industry development strategy, establishing online customs, land registration systems, training for government officials	Democratization, prevention of corruption, public finance, social reform, decentralization, economic reform, vocational training, development planning, micro-finance, SME, privatization
Agriculture	Establishment of green house, pilot farms, irrigation facilities, agriculture products process center, consulting on market access enhancement, designing agriculture sector	Food security, small farm development, commodity price control, bio-fuel, improve agricultural supply chain, establishing international standard

Source: www.oed.org/dac/stats, KOICA 2013 annual plan

In Table 4, the difference between other DAC donors and Korea is revealed more clearly in the details of their projects in the governance and education sector. Although Korea has also increased its aid in the governance sector since 2000, its aid is concentrated on the government policy and administration sectors whilst other donors focus on "software" projects, such as aid towards government policy, administration, election and civil society. This is because Korea's aid work in the governance sector has been mostly focused on the computerization of government administration systems. Through

these data, we can see that Korea puts more weight on building infrastructure even in areas which seems to have more "software" elements.

〈Table 4〉 Shares of aid allocated to education and governance, DAC donors and Korea

(unit : mil USD)

Sector	DAC Total		Korea	
Education	Volume	Share	Volume	Share
Education policy and administrative management	1,254	14%	7	4%
Education facilities and training	829	9%	28	15%
Teacher training	174	2%	2	1%
Educational research	20	0%	0	0%
Primary education	2,152	23%	9	5%
Basic life skills for youth and adults	145	2%	1	0%
Early childhood education	51	1%	4	2%
Secondary education	212	2%	17	9%
Vocational training	482	5%	45	25%
Higher education	3,706	40%	46	25%
Advanced technical and managerial training	149	2%	23	13%
Governance				
Public sector policy and adm. management	2,333	22%	43	82%
Public finance management	784	7%	2	4%
Decentralization and support to subnational govt.	717	7%	0	1%
Anti-corruption organizations and institutions	144	1%	0	1%
Legal and judicial development	2,909	28%	5	9%
Strengthening civil society	1,679	16%	0	0%
Elections	348	3%	0	0%
Legislatures and political parties	164	2%	0	0%
Media and free flow of information	284	3%	0	0%
Human rights	738	7%	0	0%
Women's equality organizations and institutions	361	3%	2	3%

Source: www.oecd.org/stats

〈Table 5〉 Korean development experience and related ODA business

	Korean development policy	Promotion of related ODA projects	Share in Korean ODA
1950–60	Dissemination of primary education (compulsory education)	Strengthening access to the primary educational institutions (construction of schools), establishment of compulsory primary education policy	Small
	Land reform	Land registration, geographic information systems	Small
	Economic development strategy	KSP, consulting on economic development policy	Large
	Dept. of Economic Planning	Establishment of Economic Planning Institute	Small
1970–80	Powerful leadership	–	–
	Export promotion policy	Consulting programs on export promotion policy	Large
	Promotion of light industry (1960) and heavy and chemical industry (1970)		Very small
	Construction of road systems such as motorways	Construction of roads (loan) feasibility studies, detailed design	Large
	Supply of Electrical grid	Construction of power plant, electricity distribution network	Large
	Development of water resources (multi-purpose dams)	Feasibility on construction of dam, Master plan on water resource development, construction of dam	Large
	Family planning service, expansion of medical insurance	Family planning program medical insurance program	Medium
	Secondary education	Secondary school education	Small
	Expansion of the primary medical institutions	Basic health care facilities	Large
	Fostering of human resource (Vocational training center)	Vocational training center (construction of technical institutions)	Large
	Saemaul Undong	Saemaul Undong, farming area development movement	Large
	Efficient government structure	E-government	Large
1980–90	Initiation of environmental regulation	Environment protection, reforestation	Medium
	Stabilization, reinforcement of market principal, liberalization	–	Small
	Efforts for transition from government-led to private sector-led market economic system	Market-based economy	Small
	Strengthening of social safety net (national pension, private pension, disabled welfare, elderly welfare)	–	–
	R&D	R&D center, R&D promotion policy	Small
	Building up higher education	Building university, scholarship for degree	Large
	Democratization	Democratization, election	–

Source: Cooperation (Joo, D.J.et al, 2012)

Moreover, similar to the trend of DAC donors in that they generally allocate a high level of aid in a sector where they have comparative advantages, based on the details of aid by sector (Table 7), Korea also focuses on the areas where it has past development experience and comparative advantage. For example, at a more specified level within the education sector, Korea allocated significant aid towards vocational training and education facilities as well as higher education, whereas DAC donors focus on higher education, education policy and primary education (Table 4). This seems to reflect Korea's own development experience of placing emphasis on vocational training and technical education, which aimed at fostering industrial manpower.(Table 5)

In the case of the governance sector, Korea's comparative advantage in technology for general ICT and e-government sectors, as one of the world's top five at the technology level, is also reflected in its ODA as most of its aid in this sector has been allocated to building ICT-based government administration systems such as e-government.

3. Features of type allocation of Korean ODA

Korean ODA programs at a specified level are largely divided into: project type aid, free-standing technical cooperation (FTC) such as the dispatch of volunteers and experts, invitation of trainees, consulting projects for policy and institution building in recipient countries, feasibility studies and designing of investment projects, cooperative projects through matching funds with private firms and CSOs, international organization cooperation projects and infrastructure building projects through loans.

During the early stages of Korean ODA, the provision of goods and materials accounted for 38.6% sharing the major type of Korean ODA. However, from the mid-1990s, project-type assistance, including the construction of buildings and infrastructure, increased to more than 30% (Lee and Park 2007). Technical assistance also increased mainly due to the increased dispatch of volunteers, and following the 2005 tsunami and civil war in Iraq and Afghanistan, humanitarian assistance increased over 7%, which

had been at 2–3% before these incidences (Lee and Park 2007). Despite this, project-type aid and provision of materials still account for more than 50% of total grants and loans.

Although Korea and DAC donors use the same definition of technical assistance, their activities are quite different. Technical assistance in Korea's aid usually refers to technical support to build infrastructure and transfer of skills to the recipients; for DAC donors' aid, it usually refers to feasibility studies and research for projects and programs, training for trainers and experts to assist international meetings and democratic elections (KOICA 2006). Looking at the statistics of aid allocation by project type, the percentages of technical cooperation and investment projects in Korean aid is much higher than those of DAC donors in their aid. Particularly, the proportion of investment projects including aid for infrastructure in Korean ODA is more than three times that of average DAC donors, which implies that Korea allocates its aid to "hardware" projects more than other donors do (Graph 4).

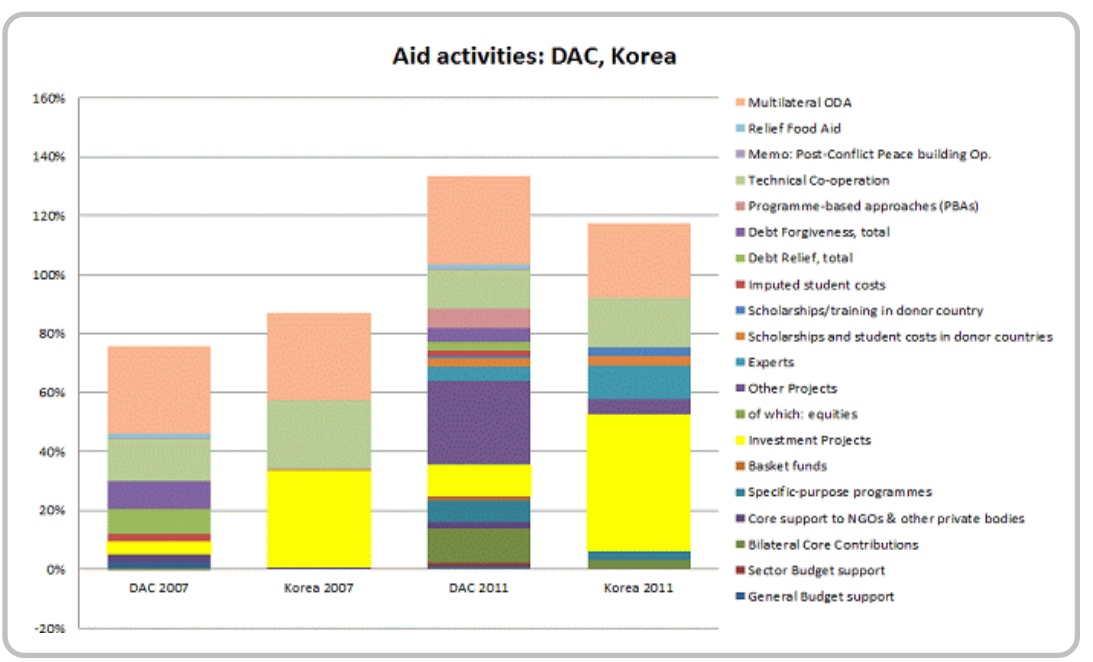
A high proportion of aid from DAC donors is allocated indirectly as a form of budget support, funding support, debt relief, food aid, whilst the share of the same kind of aid in Korean ODA is less than 5%, implying that a large part of Korean ODA is carried out directly by the donor itself which includes mobilization of human resources and materials necessary for the ODA program. Furthermore, high percentage of Korean technology cooperation is due to the fact that a greater part of Korean ODA is allocated to free-standing technical cooperation (FTC), e.g., invitation of trainees and dispatch of volunteers, in comparison to the technical cooperation of other donors which. are conducted as part of projects or programs, and therefore are calculated as project-type investments.

Nonetheless, the disparity between Korea and DAC donors has decreased. For example, Graph 4 shows that the shares of Korean and DAC donors' technological cooperation were 14% and 24% respectively in 2007, but the figures were 13% and 17% in 2011. Furthermore, in the case of investment projects, the gap in their shares between DAC donors and Korea decreased with 4% and 33% of shares respectively in 2007 to 10% and

46% of shares in 2011. This can be explained that since joining the DAC, Korea has made efforts to follow the aid standards of international development society. As a result, its aid trend has become more similar to that of the international aid society, and its ODA type is becoming more multi-dimensional.

KOICA is working to start its first budget support program starting from 2013 and beginning to identify appropriate development funds to provide support. Korea's EDCF funds are also expanding its dimensions to technical cooperation programs and financial packages such as guarantee and equity investment which can be linked with its loan program. Looking at these aggressive efforts of the Korean aid agencies to expand their aid portfolios, it is expected that its aid type will look very similar to those of other donors in the near future.

〈Graph 4〉 Types of Korean and DAC donors' aid



Source: www.oecd.org/dac/stats

4. Implication

Features of Korean aid allocation by sector and type

This paper has analyzed the differences in the trends of Korean aid compared to DAC donors' by sector and type together with the changes in their trends.

In the previous chapter, it is found that Korean aid is allocated relatively equally between social and economic development. Another finding is that Korean aid is focused on a rather small number of sectors (less than five) such as health, education, transport, energy and agriculture, whilst other DAC donors' aid is allocated to more than ten sectors at similar levels apart from that of governance.

Moreover, Korean ODA is unique from other DAC donors in its aid allocation at a specified level within certain sectors. Compared to other DAC donors' aid focusing on the governance area within the social development sector, Korean aid is concentrated on education and health. Even within the education sector, Korean aid is focused on education facilities and vocational training, which in turn reflects the extent to which the Korean development experience and current comparative advantages are intensively utilized.

The disparity in aid allocation type is also more distinct than that of aid sector allocation. Korean aid is much more direct in nature as a large part of it is allocated to technological cooperation and investment projects carried out by dispatching human resources and materials directly to recipient countries. On the other hand, other DAC donors' aid in budget support forms, such as funding support and debt relief, is almost twice that of Korea, implying that the other DAC donors' aid is provided and implemented indirectly. Moreover, while this indirect form of aid has been increasing with time, Korean aid modality are becoming more diversified and sector allocation is becoming multidimensional—reducing the gap between Korea and other DAC donors.

Another peculiarity of Korean ODA in its sector allocation and type of allocation is that

its share in "hardware" type projects is higher than other donors. In 2011, the share of Korean aid in economic infrastructure, which largely consists of "hardware" projects, is more than twice that of other donors on average. In sectors other than economic infrastructure, a large part of Korean aid is allocated to "hardware" projects such as the construction of schools, hospitals and irrigation canals whereas other donors are focusing on "software" projects such as policy and institution building, capacity building and awareness enhancement project such as campaigns.

The constraints of Korean ODA allocation by sector and type is the limited number of the sectors and ODA modalities. Its major sectors are limited to education, health, water supply and transport, and its modalities are also concentrated in three to four types such as project-type investment or FTC which are mainly "hardware" projects. This is due to Korea's relatively short history as a donor and its small aid scale which hinders Korea from progressing aid diversification both in terms of sector and type.

These limited and simple types of Korean aid may deter various types of activities such as budget support, technical cooperation, knowledge share, hardware and funding from being combined systematically within a certain aid project to create a synergy effect. The same problem happens in sector allocation. One can argue that the relatively balanced allocation of Korean aid to social and economic development is a positive aspect, but Korean aid project structure has a limit in meeting a complex development demand connected with various sectors, which has been highlighted in recent development discourse such as post-2015 agenda.

Constraints of DAC donors' aid sector allocation and allocation type

As discussed above, Korea differs from other DAC donors in its aid allocation. Other DAC donors' aid sector allocation and the allocation type are results of their reflection of international development discussions in the late 1990s, such as good governance, the Post Washington Consensus (PWC), MDGs and aid effectiveness. Therefore, Korea understands that its disparity from other DAC donors is due to its government not fully applying the international standards or discussions, and as a result, Korea is making

efforts to follow other donors and improve its aid process and project modality. However, before following international development discussions, it is necessary to ensure that such discussions and aid trends are without problems.

It is found that DAC donors have radically increased their aid in social development, particularly in governance, since 2000. Although this in part resulted from their reflecting of several international development discussions including the MDGs in 2000s, and partly results from the Western donor countries' increased competitiveness in consulting, the service industry and NGOs.

However, although DAC donors' aid in the governance area has grown rapidly, their aid in economic and production sector including agriculture, forestry and fisheries, transport, communication, social infrastructure, industry sector and technological cooperation, which is directly related to growth and production, has decreased. In addition, aid in "hardware" projects such as infrastructure has rapidly decreased whereas aid in "software" projects in areas such as legal, institution and consultation have rapidly increased.

While there are not many studies on aid effectiveness by sector, increasing focus on institution and governance is also debatable since its effect on economic growth or poverty reduction is controversial in terms of whether it is a critical factor for development (Hansen and Tarp 2000), which institution is good for growth (Khan 2006) and how to create good institutions (Rodrick et al. 2004). Moreover, there are other arguments that reforms are not likely to be implemented or sustainable, due to the lack of capacity and willingness of recipient governments (Mosley and Weeks 1993, Santiso 2001). Some even argue that empirically economic development usually brings "good institutions" rather than the other way round (Chang 2003, Khan 2006); others argue that there are no one-size-fits-all institutions that can work in every country due to different social structures and contexts (Rodrick, 2004). Moreover, as issues such as the formation of democracy and exposure to corruption are connected to social and political structures, they are not technical problems that can be solved simply by building institutions (Ferguson, 1994). Therefore, aid that is excessively focused on

governance, for which the effect on development has not been precisely determined, can rather reduce the effectiveness and efficiency of aid.

In addition to other DAC donors' aid sector allocation, their excessive concentration on "software" projects is another issue to be addressed. The reduction of aid for "hardware," especially in physical capital formation, is problematic since aid to infrastructure is generally considered to be less fungible (Lancaster 1999) and has a strong and positive effect on economic development even in the short term (Clemens et al. 2004). Even the donors assess that investment in infrastructure and facilities in the education sector directly contribute to education achievement (DFID 2004, 2). They argue although "software" factors such as teaching methods are important, these areas can be addressed after a satisfactory level of "hardware" has been achieved.

Furthermore, considering that recent post-2015 discussions on sustainable development and development effectiveness from the Pusan Global Partnership emphasize economic development and growth, donors' recent reduction in aid for economic infrastructure can be problematic. The trend of low aid levels in agriculture and industry, which have a direct connection to economic growth and poverty reduction, also need to be reconsidered. African countries pointed out that the decrease of aid towards infrastructure, agriculture, water and sanitation is problematic and recommended these sectors be readdressed since they are directly related to economic development (Commission for Africa, 2005).

Above all, prior to discussing which type and sector of aid is more effective, the issue regarding traditional donors' excessive concentration of their recent aid in certain sectors and types needs to be considered first.

Except for new DAC member countries, current Western donors' aid sector allocations and allocation types show similar patterns. As this has partly resulted from their reflection of international development discussions as mentioned above, this similarity is becoming more intensified as international development discussion expands.

Nonetheless, the aid scale has stagnated due to the recent global economic recession, and responding to aid stagnation, the international society is emphasizing the enhancement of aid effectiveness and efficiency through the selection and concentration of aid as well as division of labor among donors. Also, post-2015 discussions put emphasis on linking various types of aid including knowledge, technology, finance and the integration of various sectors.

Taking these development discussions into account, individual donors need to select and concentrate their efforts based on their own comparative advantages. At the same time, global collective efforts are necessary to evenly distribute the selection and concentration of individual donors to various sectors so that the current issues of excessively similar donor aid patterns and unequal aid concentration to a certain sector or type are avoided.

Conclusion

DAC donors' focusing their aid on the "governance" sector and "software" programs reveals issues of unequal allocation among sectors. Furthermore, they lack in aid dedicated to economic development and sectors directly related to development as well as aid which can be incorporated into recipient countries' development strategies.

In contrast, Korean aid in economic development has been at a continuously high level and aid towards "hardware" projects has also remained at a steady level. Therefore, its share of Country Programmable Aid (CPA) is very large compared to other donors, and so there bigger possibilities for recipient countries to connect aid to their own development strategies.

Of course, this trend of Korean aid also reveals problems such as its focus on "hardware" projects which do not take sustainability into account, its simple and limited project modality and lack of ownership from recipient countries due to direct

inputs of Korean human resources and materials. Thus, the Korean government is working on improving these drawbacks. While the drawbacks of Korean aid need to be improved and complemented, its own specific characteristics, which differ from DAC donors, can potentially complement several problems of traditional donors' aid.

Korea's consistent investment in industry and economic development sectors can be supplementary to aid from other donors that focus on institution building. Moreover, Korea can supplement what developed countries are missing through its consistent aid in "hardware" projects which are effective in the short term and have noticeable outcomes.

Also, Korea's differentiation from other donors is worth considering in the perspective of division of labor amongst donors. As the trend of Korean aid differs greatly from the average trends of other donors, adhering to its differentiated trend of aid sector allocation and allocation type may allow Korea to complement in areas where aid from other donors are lacking.

Although Korea is volunteering for a bridging role between developed and developing countries, its development experience has not been reflected strategically in its ODA policies and implementation, which is key for passing on its development experience. Even if its development experience has been reflected in its ODA, this has not been effectively melted into Korea's ODA policies or international development discussions. As a result, Korea's aid allocation types and sectors are also becoming similar to other donors. Moreover, its successful development experiences in areas such as industrialization strategy, compulsory primary education and medical insurance system does not seem to be successfully embodied into its ODA projects (Table 7).

Every donor's aid reflects its own development experience and comparative advantage (Joo, D.J., 2012). As Korea has a distinctive development experience adopted from Western donors, its ODA also differs from the latter in its shape and characteristics. Therefore, Korea needs to apply effectively its differentiated development and aid experience from other donors to its ODA policies and play a complementary role for

what the traditional development discourse lacks. If Korea fails to embody its unique development experience into a new development discourse and paradigm, its pledge to play a role as a bridge between developed and developing countries may end up as an abstract slogan.

References

Burnside, Craig, and David Dollar. "Aid policies and growth." *American Economic Review 90:4(September)* (American Economic Review), 2000: 847–868.

Clemens, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani. *Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth.* Working paper number 44, Center for global development, 2004.

Commission For Africa. *Our Common Interest.* Commission for Africa, 2005.

DFID. *2008 Autumn Performance Report.* performance report, Department of International Development, 2008.

DFID. *Books, Buildings and Learning outcomes: an impact evaluation of WB support to basic education in Ghana.*, Department of International Development, 2004.

EC. *Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by European Commission.* Backbone strategy, European Commission, 2008.

Ferguson, James. *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticisation and Bureaucratic Power in Lesotho.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

Hansen, Henrick, and Finn Tarp. *Aid and Growth Regression.* Centre for Research in Economic Development and International Trade, 2000.

Joo. D. J. et al, *Establishing Korean ODA Model*, Cooperative research paper, National Research Council for Economic Humanities and Social Science, 2012

Khan, Mushtaq. *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s.,* Background paper for World Economic and Social Survey , 2006.

KOICA. *Trends in Korea ODA and six developed countries .* research paper, Korea International Cooepration Agency, 2006.

Kragelund, Peter. "The Return of non-DAC donors to Africa: New Prospects for African Development?" *Development Policy Review*, 2008: 555–584.

Lancaster, C. "Aid effectiveness in Africa: The unfinished agenda." *Journal of African economies,*, 1999: volume 8, number 4 pp487–503.

ODI. *Will "Emerging Donors" Change the Face of International Cooperation?* Lecture note, Overseas Development Institute, 2006(b).

Rodrick, D, A Subramanian, and F Trebbi. "Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development." *Journal of Economic Growth 9 (2)*, 2004: 131-65.

Santiso, C. "Good Governance and Aid Effectiveness:The World Bank and Conditionality." *The Georgetown Public Policy Review,* Volume 7 Number 1 Fall , 2001: 1-22.

World Bank. *Assessing aid.* New York: Oxford University Press, 1998.

Can There Be An East Asian Donor Model? A Comparative Study of South Korea, China and Japan

Sojin Lim (KOICA ODA Research Team)

Contents

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Research Methods
Ⅲ. Comparison amongst South Korea, China and Japan
1. South Korea
2. China
3. Japan
Ⅳ. Concluding Remarks

Ⅰ. Introduction

> Development assistance by Japan, China and South Korea, time for cooperation and competition has come (Kitano, 2012).

According to Stallings (2013), it seems that East Asian donors show similarities in the patterns of official development aid (ODA) compared to so-called Western donors, in terms of geographical allocation, sectoral allocation, grants and loans profile and

public–private links. First, while East Asian donors tend to provide their aid mostly to Asia region, Western donors, especially the Organisation for Economic Co–operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC) donors, show a tendency to focus on lower income countries. Second, East Asian donors emphasise economic infrastructure, whereas Western donors allocate aid at the social sector. Third, it seems that East Asian donors provide more loans than grants, which is opposite tendency to Western providers. Furthermore, East Asian donor countries consider the public–private relation as a 'large package' within the public–private partnership framework, whilst Western aid providers tend to show a division of labour approach between public and private sectors.

At the country level, in the case of Cambodia, South Korea (hereinafter, Korea), China and Japan have been the top three donors (Ky et al., 2012). According to Ky et al. (2012), all of the three countries have provided both grants and loans to Cambodia, while Japan has been recorded as the highest grant provider and China focuses on loans rather than grants. In the case of Korea, it tends to increase loans against grants in Cambodia since its commencement of DAC membership (Ky et al., 2012). In terms of objectives of ODA, these differ among the countries. While it is said that Korea's interest in providing aid to Cambodia has been unclear, Japan shows strong interests in the recipient's national security, economic development and humanitarian reasons (Ky et al., 2012). On the other hand, China shows higher interests in national resources (Stallings, 2013).

From the existing literature, the main features that determine the Asian donor model amongst Korea, China and Japan can be found in their geographical aid allocation with a focus on the Asia region, although it is the second priority region in China's case. At the same time, the determinants show that the Asian donor model tends to emphasise on both infrastructure and loans with a less organised approach compared to the traditional donors. However, few studies have analysed and compared the aid management systems of East Asian donors and the motivations behind aid.

With this in mind, this study aims to examine determinants in order to look at whether

there can be an Asian donor model, by analysing: 1) the aid modalities and management systems, 2) aid allocation; and 3) Korea, China and Japan's motivations for aid, despite their fundamental differences. Japan is a traditional OECD DAC donor, Korea is a new DAC member, and China is both non-DAC donor and recipient.

Ⅱ. Research Methods

While this paper mainly uses the document analysis method, the observation method is also used through participation in various seminars and workshops related to ODA issues in Korea, Japan and China. Also observation from the field work in developing countries is also employed. Moreover, the interview method is also used with government officials. For document analysis, the OECD DAC peer reviews have been the main source of the analysis, along with aid white papers. For the case of Korea, the author's own experiences at the Korea International Cooperation Agency (KOICA) are reflected as well.

Ⅲ. Comparison amongst South Korea, China and Japan

1. South Korea

1.1. Aid Modality and Management System

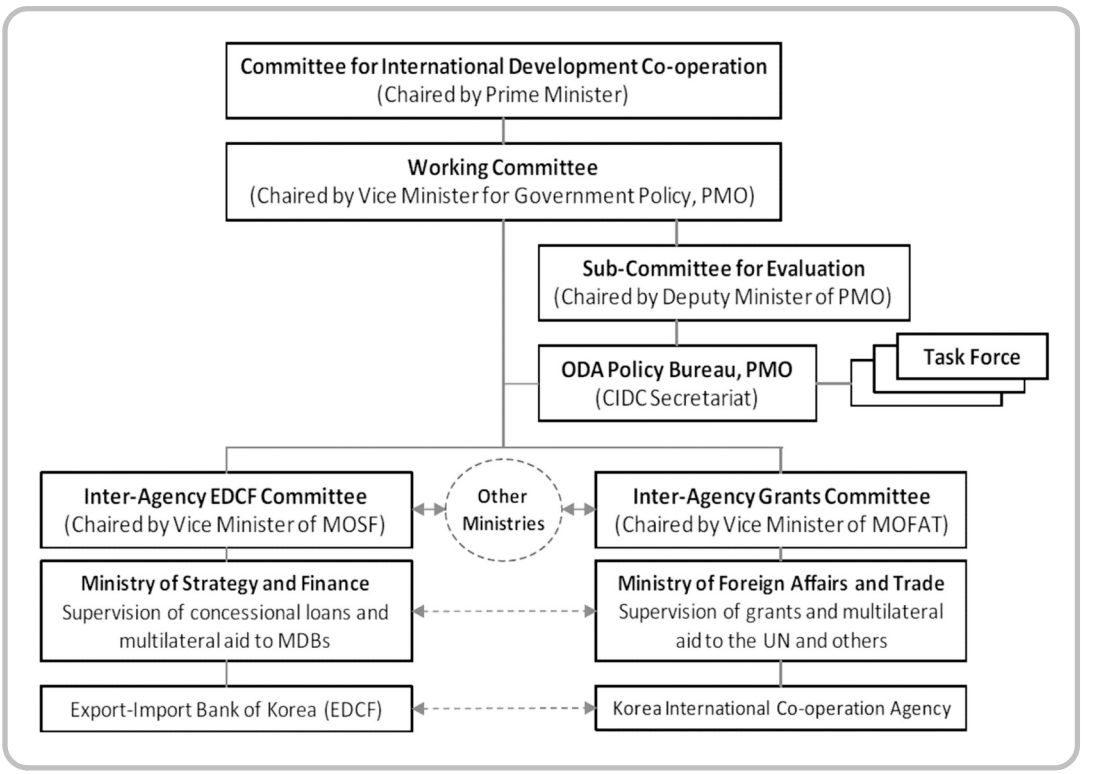
Korea's ODA is divided into two pillars of grants and loans, and these are again divided into other two categories of multilateral and bilateral assistance. For bilateral aid management, the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) is the main body for grant-type aid, while the Ministry of Strategy and Finance (MOSF) deals with the loan-type aid in Korea. In terms of multilateral aid management, MOFA mainly deals with UN system

whereas the MOSF provides loans to multilateral development banks (MDBs), such as the World Bank and Asian Development Bank (ADB). However, for both grants and loans, the MOSF solely takes the final approval role of the whole system (OECD, 2012).

While both MOFA and MOSF are responsible for aid policies, KOICA and Exim Bank working as main bodies for aid execution in Korea. As KOICA is under the MOFA structure, it exclusively provides grant-type aid. In comparison, Exim Bank, being under the MOSF structure, provides loans in the form of Economic Development and Cooperation Fund (EDCF) to developing countries. However, in Korea, it is not only KOICA and Exim Bank which implement aid provisions. Other institutions, such as the Korea Development Institute (KDI), are also working on aid practices. KDI has provided the Knowledge Sharing Programme (KSP), which is composed of grant-type aid for economic development consultation in developing countries, but managed by MOSF, not by MOFA. Here, it seems that MOSF does not provide only loans, but also grants to some extent. Additionally, KOICA has provided the Development Experience Exchange Partnership (DEEP) as a knowledge sharing programme.

In the past, the bipolarised aid management system in Korea was under review by the OECD DAC Special Review team, and in 2006 the government of Korea decided to establish the Committee for International Development Cooperation (CIDC) chaired by the Prime Minister in order to link the policy level process between MOFA and MOSF (OECD, 2008). As the CIDC was commenced, other line ministries and institutions which are involved in Korean aid operational process have participated in the policy discussion. According to the OECD DAC Peer Review results, over 30 governmental institutions have provided ODA to developing countries from Korea (OECD, 2012: 62). Figure 1 summarises Korea's aid management system.

〈Figure 1〉 Korea Aid Management System

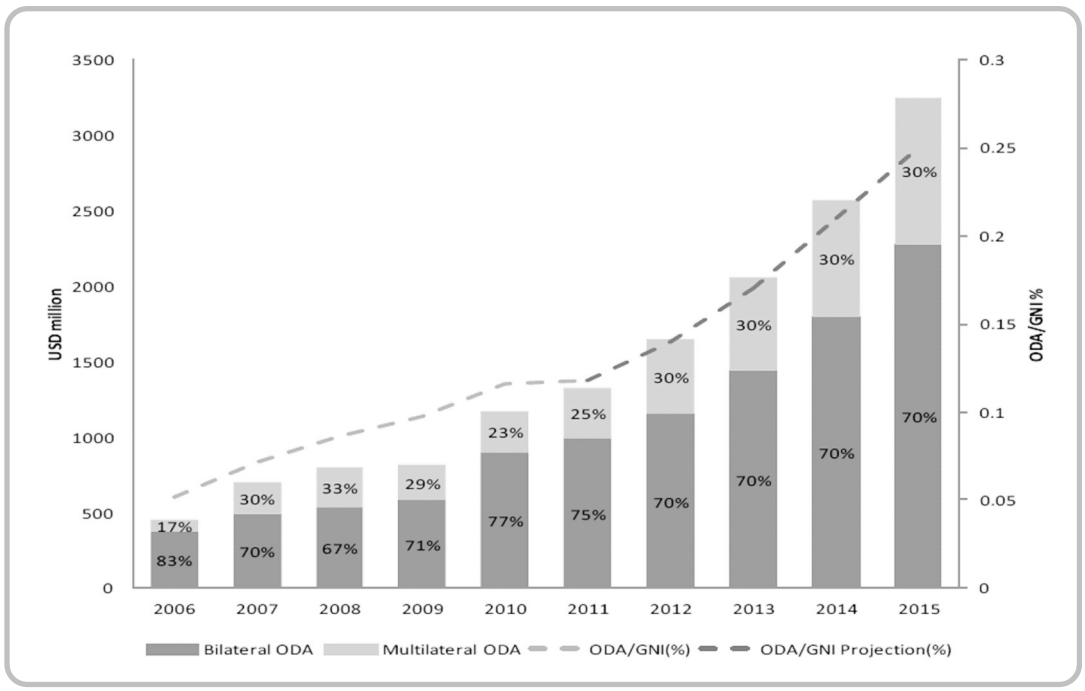


Source: Adopted from OECD, 2012: 63

1.2. Aid Allocation

Aid allocation by Korea to developing countries can be divided into two main channels of bilateral and multilateral. Ratio between bilateral and multilateral was recorded as 75:25 in 2011, compared to that of 83:17 in 2006. Currently, it is believed that Korea provides more proportion of aid through the multilateral channel, which records about 30 percent (OECD, 2012: 49). Between grants and loans, currently the ratio is 60:40, relatively (OECD, 2012: 53). As of 2011, Korea's ODA reached USD 1,325 million, which was equivalent to 0.12 percent of its GNI (OECD, 2012: 46). As the government announced, Korea is planning to increase its ODA/GNI ratio up to 0.25 percent by 2015. In terms of untied aid, it has projected an increase of untied aid rate from 38.7 percent in 2008 to 75 percent by 2015 (OECD, 2008 & 2012). Korea's ODA trend is shown in Figure 2.

〈Figure 2〉 Korea's ODA, 2006–2015 (disbursement, current prices USD millions)



Source: Adopted from OECD, 2012: 46

In 2012, Korea provided its aid to 26 priority countries. Korea's top ten recipient countries are Vietnam, Afghanistan, Mongolia, Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia, Cambodia, Philippines, Laos and Angola, which are mostly Asian developing countries. The Africa region has recorded Korea's second largest ODA recipient region following the Asia region; however, the absolute amount of Korean ODA is significantly higher in the Asia region than in the Africa region. In the future, the government of Korea is expected to increase its ODA proportion more to the poorest countries, such as least developed countries (LDCs), low-income countries (LICs) and heavily indebted poor countries (HIPCs). At last, in terms of sector allocation of ODA, Korea tends to focus on economic infrastructure, and this is mainly due to its loan distribution policy by MOSF and EDCF. The second largest sector of Korea's ODA distribution is 'education, health and population', and the third is other social infrastructure, as indicated by the OECD DAC Peer Review analysis (OECD, 2012).

1.3. Motivation of Aid

According to the OECD DAC Peer Review, Korea's ODA is a part of its foreign policy. In this sense, ODA is at the core of the second key diplomatic task of the MOFA: diplomacy that contributes to global co-prosperity (OECD, 2012: 26). In other words, it can be interpreted that Korea's motivation for ODA is due to its political interests. On the other hand, it is observed that MOSF has a different tendency in providing ODA to developing countries from the recent forums held in Korea. For example, it was said that Korea's ODA should be considered in promoting more engagement of the domestic private sector in developing countries as a way to enlarge market shares (Korea Exim Bank, 2013: 3; Ham, 2013: 61-64; OECD, 2012: 32). That is, Korea's ODA is provided also on the basis of commercial interests.

2. China

2.1. Aid Modality and Management System

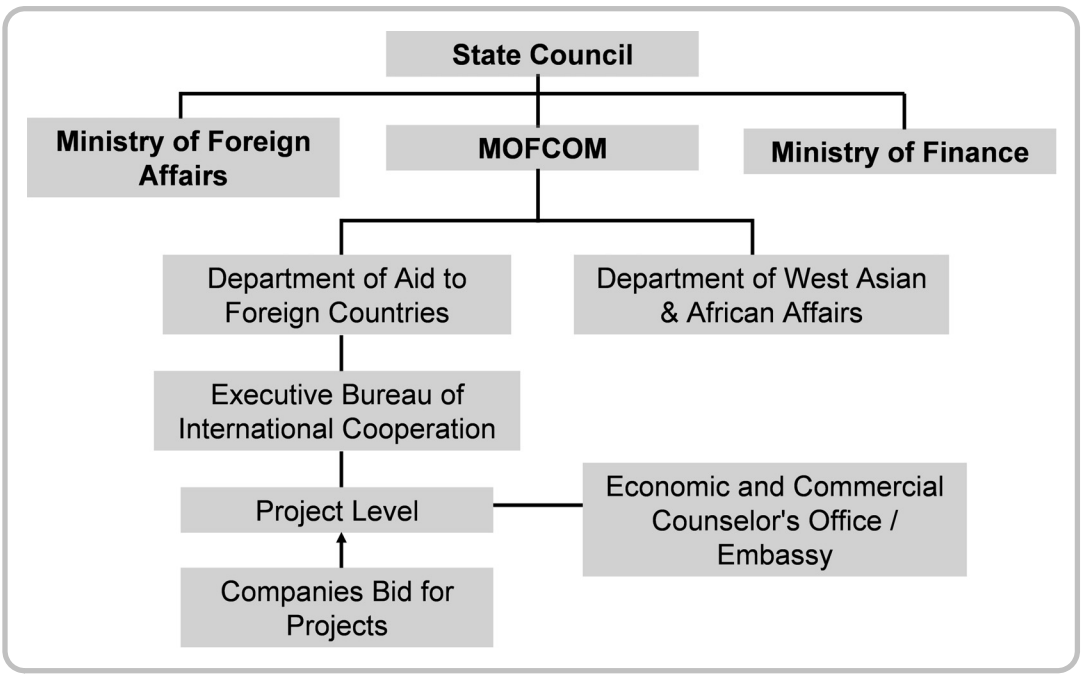
In the case of China, it is necessary to discuss how the Chinese government defines ODA as it is still an aid recipient and donor country at the same time. Chinese government tends to prefer using the term 'assistance between two South-South partners for mutual benefits' based on good friendship than using 'aid from donor to recipient' (McCormick, 2008). However, as the Chinese aid system has been developed further, it has been observed that the government of China and Chinese scholars also use the term 'foreign aid' (for instance, see Liu, 2013). As a matter of fact, the first Chinese White Paper on aid was named as 'China's Foreign Aid' (see IOSC, 2011).

Like other donor countries, Chinese aid is also composed of monetary and non-monetary forms, such as debt relief, complete projects, materials and goods, technical cooperation, human resource development cooperation, medical teams, humanitarian aid, and volunteer programmes (McCormick, 2008; Li, 2013; Liu, 2013). These forms can be categorized into grant aid, interest-free loans (interest-low loans or

zero-interest loans) and concessional loans (Reisen and Ndoye, 2008; Li, 2013; Liu, 2013). However, unlike other donors, China barely provides its aid through a multilateral channel, but mostly through a bilateral channel (IOSC, 2011). Instead of financial contribution, the Chinese government has cooperative working process with multilateral organisations, such as the United Nations (UN) system and OECD. For example, the International Poverty Reduction Centre in China (IPRCC) was established both by the Chinese government and United Nations Development Programme (UNDP) in 2005. In this Centre, not only the Chinese government and UNDP, but also the World Bank, ADB and bilateral agencies like the United Kingdom (UK) Department for International Development (DFID) have worked as members of the Board of Trustees (IPRCC, 2008). With the OECD, the government of China has been heavily involved in the DAC Network on Poverty Reduction (POVNET), and China and the OECD have held workshop series on China's experience of poverty reduction.

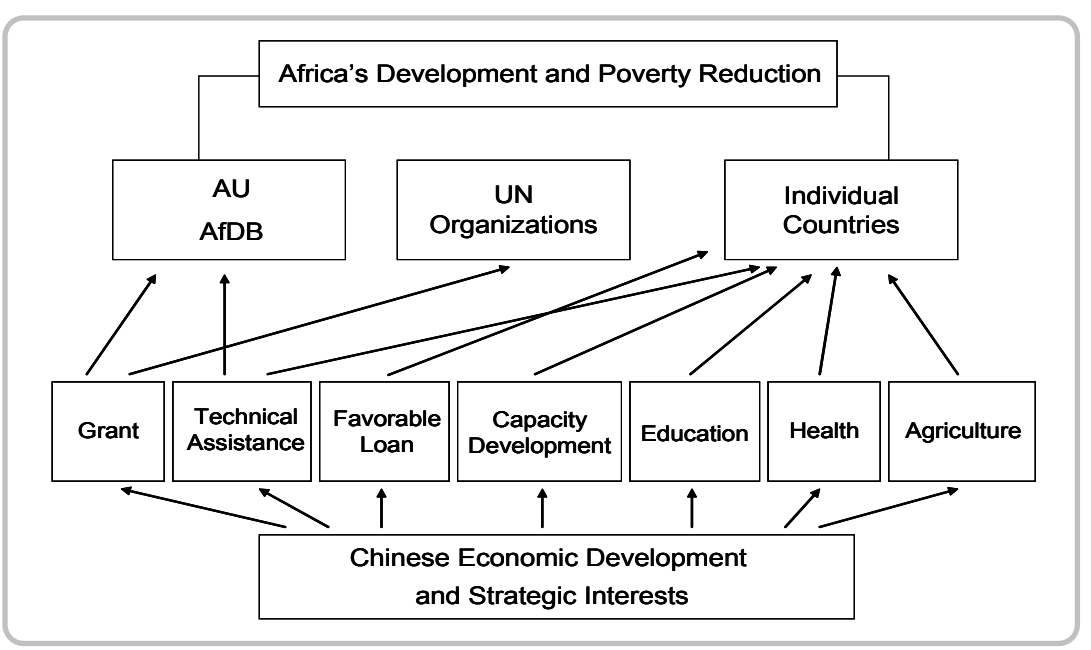
While the Chinese aid modality composition is similar to other traditional donors, its aid management system is somewhat different. For example, China does not have a dedicated aid agency yet. Instead, the Ministry of Commerce (MOFCOM) has worked as the administrative body to oversee foreign aid in China, authorised by the State Council. In the field, Chinese embassies or consulates are responsible for the local aid management. However, when providing aid, the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Finance and the Export-Import Bank of China work together with the MOFCOM. At the same time, departments of the State Council also engage in the aid programme management process since it is necessary to provide higher level of professional expertise. In 2008, the government of China established an aid inter-agency liaison mechanism amongst the MOFCOM, Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Finance. This mechanism was once upgraded into an inter-agency coordination mechanism in 2011 (IOSC, 2011). China's aid management system is illustrated in Figure 3. In addition, Figure 4 demonstrates an example of how Chinese aid modality with various organisational partners has been organised at the operational level in countries.

〈Figure 3〉 Chinese Aid Management System



Source: Adopted from Davies, 2007: 46

〈Figure 4〉 Chinese Aid Mechanism in Africa



Source: Adopted from Li, 2008

2.2. Aid Allocation

As of 2009, financial resources provided by the Chinese government in terms of foreign aid were USD 39 billion. Out of this, grants recorded about USD 16 billion, interest-free loans was USD 12 billion and concessional loans was USD 11 billion (Liu, 2013). In other words, 38 percent of Chinese aid was provided by the form of grants, 15 percent was by interest-free loans and other 47 percent was by concessional loans (Li, 2013).

While it is unclear how much aid has been distributed by each country, it is obvious that China has provided its aid to the Africa region at the highest rate, 46 percent. The second recipient group in terms of distribution rate can be found in the Asia region, with 33 percent of Chinese aid. In comparison, Latin America region recorded 12 percent of Chinese total aid amount (Li, 2013; Liu, 2013). By income group, China has distributed aid to the LDCs by 40 percent, to LICs by 23 percent, to lower middle income countries (LMICs) by 20 percent, to upper middle income countries (UMICs) by 11 percent and to others by 6 percent (Li, 2013; Liu, 2013). All of the statistics is based on the record of year 2009, which was published in 2011 by the government of China.

By sector allocation of aid, the government of China tends to emphasise economic infrastructure: 61 percent of Chinese concessional loans was allocated in economic infrastructure sector in 2009. Compared to the economic infrastructure sector, only 16 percent of Chinese concessional loans were provided to the industry sector, while 9 percent were allocated to energy and resources sector. The rest of Chinese concessional loans were provided to agriculture, public facilities, and others by 4 percent, 3 percent and 7 percent each (Liu, 2013). Unfortunately, there is no clear recent data for Chinese aid allocation grants and interest-free loans by sector.

2.3. Motivation of Aid

It has been controversial whether China provides aid on the basis of commercial interests, focusing on natural resources in other South partner countries. While

academics criticise Chinese aid for being heavily focused on the Africa region due to its strategic interests in energy, such as oil and raw materials (for example, Lancaster, 2007; Reisen and Ndoye, 2008), Chinese government officials claim the analysis has been exaggerated as China has enhanced relations with countries with little natural resources, such as the Democratic Republic of the Congo (DRC), Mali, Tanzania and Zambia. For example, China's aid allocation amount to Tanzania is higher compared to that of Sudan and Nigeria, according to Chinese officials (Interviewed in 2008). At the same time, it has been emphasized that China provides both grants and loans with 'interest-free' for mutual benefits between China and other South partners (Xue, 2008). Apart from oil interests, however, it seems that China has strong interests in overall natural resources. China has made a USD 2.6 billion mining agreement of iron ore in Liberia, provided USD 95 million loan for uranium mining project in Niger, and established a gold consortium in Sudan (Butty, 2009; Lewis, 2009; Sudan Tribune, 2009). The contracts between Chinese private companies and other partner governments were made by negotiations proceeded by China Union as the company bid for projects.

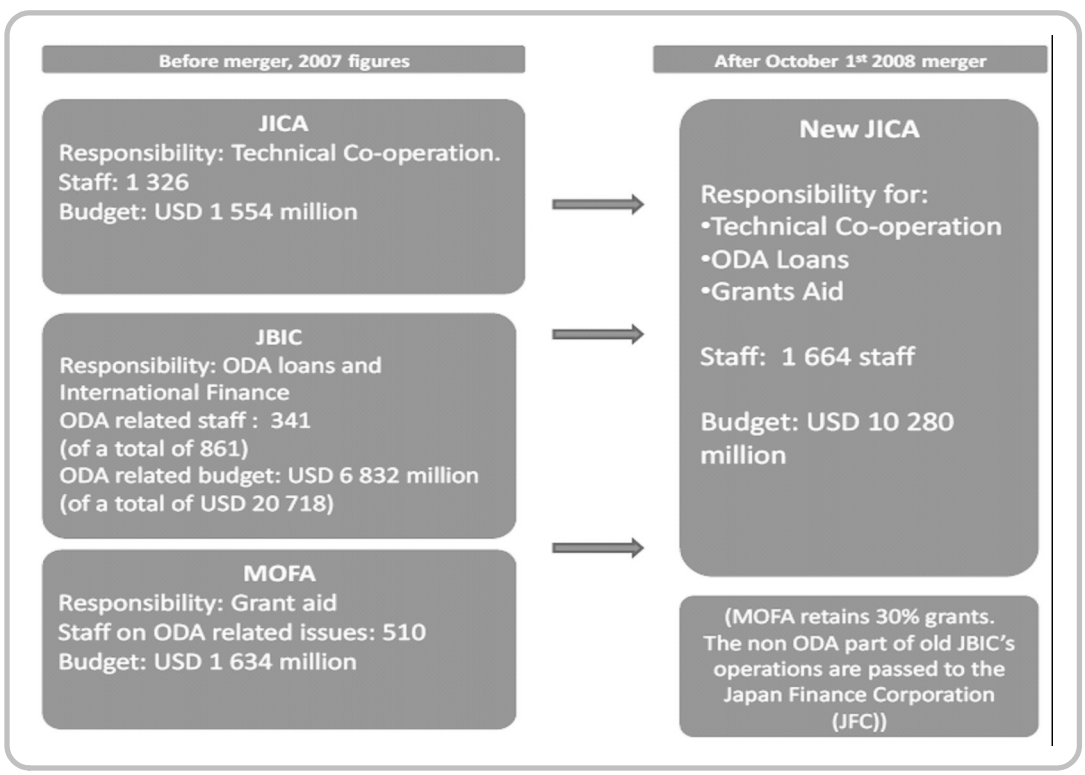
In the mean time, some scholars argue that China's aid motivation not only stems from oil interests but also from political and economic interests as a hegemonic power game in the international society (for instance, see McCormick, 2008). As a matter of fact, in December 2006 during the event of 'China's Africa Strategy: A New Approach to Development and Diplomacy?', it was said that Chinese interests in aid can be analysed in two pillars: 'its potential role in the world and international power'; and 'its potential cooperation with the US in Africa based on the oil share in the continent' (Carnegie Endowment for International Peace, 2007). At the same time, another motivation that should be addressed can be found in China's immigration policy. During field research in Tanzania in 2010, it was observed that Chinese labour tended to stay in Tanzania even after the termination of projects, especially construction projects. According to Mohan and Power (2008), political issues in recipient countries by Chinese immigration, particularly into African markets, have occurred. In fact, it easily observed that Tanzanian government officials have begun to be concerned with increasing Chinese occupation in the domestic markets.

3. Japan

3.1 Aid Modality and Management System

Based on the recommendations made by the previous OECD DAC Peer Review in 2003, Japan conducted a major organisational reform and the 'old' Japan International Cooperation Agency (JICA) and Japan Bank for International Cooperation (JBIC) was merged into the 'new JICA' in 2008, under the Ministry of Foreign Affairs (MoFA). JBIC had formerly dealt with loans and some part of grants from MoFA in the past. The main reason of the OECD DAC recommendation for the merger was due to administrative costs over time and efficiency (OECD, 2010). Differences before and after the aid management system merge in Japan are shown in Figure 5. As shown, the new JICA now provides grants, loans and technical cooperation.

〈Figure 5〉 Changes from old JICA to new JICA



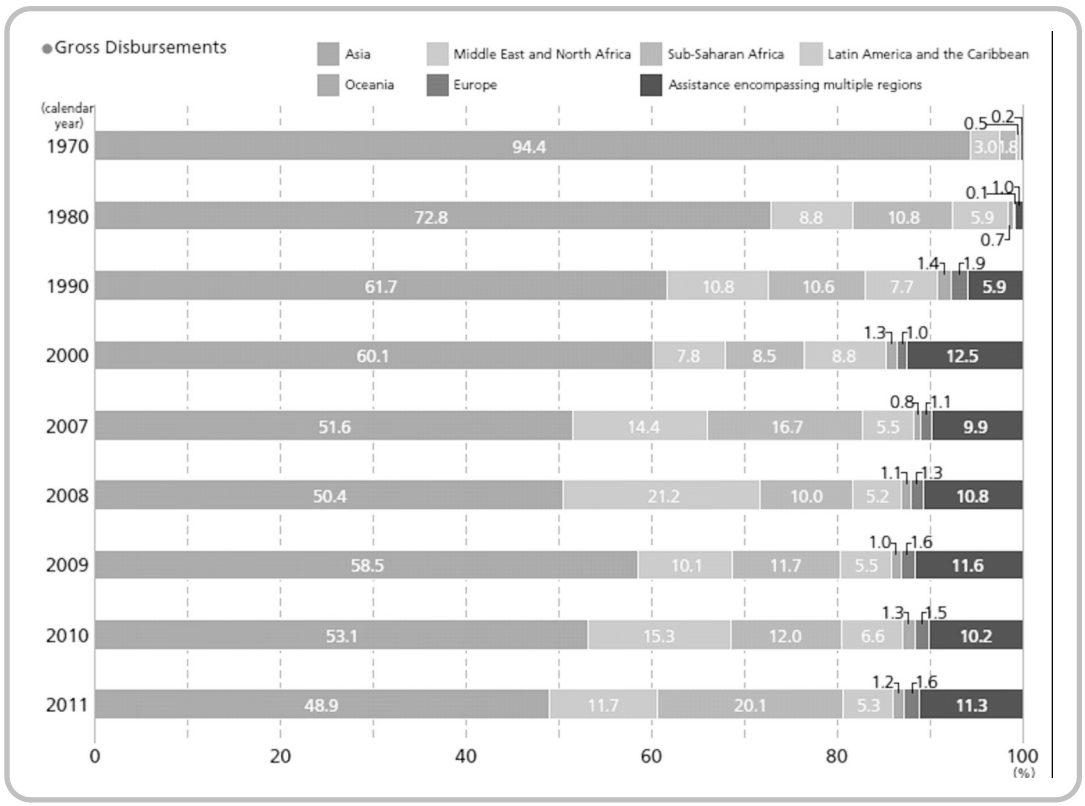
Source: Adopted from OECD, 2010: 54

Currently in Japan, over 13 ministries and agencies are involved in the ODA system on the basis of policy coordination mechanism with three main building blocks. Among them, MoFA plays a central coordinating role for Japanese ODA with the new JICA. At the same time, the Ministry of Finance (MoF) plays a leading role in working with the World Bank, International Monetary Fund (IMF) and other regional development banks. MoF, along with the Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), approve JICA loan budgets. At the policy level, the Overseas Economic Cooperation Council (OECC) supports the coordination role of MoFA, according to the very recent OECD DAC Peer Review in 2010 (OECD, 2010).

3.2. Aid Allocation

According to Japan's ODA White Paper 2012, about 89 percent of Japanese ODA amount consists of grants, while the rest 11 percent is composed of loans. Among grants, about 19 percent were distributed through a multilateral channel, whereas 81 percent of Japanese grants were allocated to developing countries. In terms of Japan's grants to multilateral institutions, about 70 percent of the 19 percent of total grant amount has been supported to UN organisations, whilst 30 percent out of the 19 percent of total grants are provided to developing countries through MDBs (MoFA, 2012: 178). Japanese aid allocation by region can be summarised as in Figure 6.

〈Figure 6〉 Regional Allocation of Japanese ODA



Source: MoFA, 2012: 50

As shown, although its ratio has decreased, the Asia region is still the major recipient of Japanese aid, while the Africa region is its second priority. By country, Iraq has received the largest amount of Japanese aid. The top ten recipient countries of Japanese ODA are Iraq, China, Indonesia, India, Vietnam, Philippines, Bangladesh, Tanzania, Turkey and Sri Lanka. By income group, Japan provided 37 percent of its aid to LDCs, 18 percent to LICs, 11 percent to LMICs, 10 percent to UMICs and 23 percent to unclassifiable countries. Here, the unclassifiable countries include aid distributed across multiple recipient countries (MoFA, 2012: 191).

In terms of sectoral distribution, Japan tends to emphasise economic infrastructure, followed by debt relief. Not as much emphasis is given to the economic infrastructure and debt relief sectors, but still to some extent, Japan has provided its aid to other social infrastructure and production. The education, health and population sector does

not seem to be a priority in Japanese aid allocation (OECD, 2010).

3.3. Motivation of Aid

It is widely known that Japanese motivation for aid is based on its commercial interests of 'expanding exports and ensuring access to needed raw materials imports' (for example, see Browne, 1990; Lancaster, 2007: 110; Riddell, 2007). However, Japanese ODA is also influenced by the government's foreign policy. Japanese diplomatic goals have been reflected in aid provision, especially by human security. According to the recent aid white paper, Japanese government states that 'in philosophy, the objective of ODA is defined as to contribute to the peace and development of the international community and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity' (MoFA, 2012: 55).

Ⅳ. Concluding Remarks

This study has analysed the aid modality and management systems, aid allocation, and motivation of aid in Korea, China and Japan as Asian donor countries. First of all, the research has found that all of the three donors have both grants and loans profiles of aid, even though their portfolios differ. However, while both Korea and Japan have distributed their aid through both bilateral and multilateral channels, China has not contributed to the multilateral channel yet. Likewise, both Korea and Japan have dedicated aid operational agencies, such as KOICA and JICA, while China has yet to establish such an aid agency. However, more than three ministries are involved in aid mechanisms, at both the policy level and operational level of all three donors. Second, while Korea and Japan provide the largest amount of aid to the Asia region, China provides the largest amount of aid to the Africa region. In turn, the second priority region for aid allocation in both Korea and Japan is Africa, whilst Asia region has been the second priority region for China. However, the highest ratio of aid allocation by sector has been found to be economic infrastructure in all of these three donors.

Finally, while both Korea and Japan have shown diplomatic and commercial interests in their aid policies, China shows stronger interests in natural resources. In the case of China, it has a tendency to relate its aid policies with its international political and economic policies.

As shown, there does not seem to be a clear definition for an 'Asian donor model' as the discussed three major Asian donors share similarities but process differences as well. Further, it is noteworthy that there might not be one model for Asian donors, but various models when it comes to other donors in Asia, such as Thailand, as Sőderberg (2010) argues. In the light of this, this study implies the need for further examination with more cases at a wider range of determining features for a single model in order to find concrete common features for Asian donor countries.

References

Browne, S. (1990). Foreign Aid in Practice. New York: New York University.

Butty, J. (2009). Liberia Sings USD 2.6 Billion Mining Agreement with Chinese Company, Voanews, 23 January

Carnegie Endowment for International Peace (2007). China's Africa Strategy: A New Approach to Development and Diplomacy?, 12 December

Davies, P. (2007). China and the End of Poverty in Africa – towards Mutual Benefit? Sundbyberg, Diakonia.

Ham, M. (함미자) (2013). Discussion Paper at the Parliamentary Forum (박병석 국회부의장 주최 '해외원조 2조원, 어떻게 써야하나?' 토론회 유상원조에 대한 학계대표 토론자료). 19 August 2013.

IOSC (Information Office of the State Council) (2011). China's Foreign Aid (White Paper). The People's Republic of China.

IPRCC (International Poverty Reduction Centre in China) (2008). About us. Published in 2008. Available at: http://www.iprcc.org.cn [Accessed: 18 October 2013]

Kitano, N. (2012). Development Assistance by Japan, China and South Korea. JICA Opinion. 2 July 2012.

Korea Exim Bank (한국수출입은행) (2013). Interpreting the OECD DAC Peer Review (OECD DAC 동료평가의 쟁점과 해석). ODCF Issue Paper Vol.2 No.1.

Ky, S., C-W Lee and P. Stauvermann (2012). "A Comparative Study on Characteristics of ODA of China-Japan-Korea to Cambodia". *Journal of East Asian Economic Integration*. 15(4): 333-361.

Lancaster, C. (2007). Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: The University of Chicago.

Lewis, D. (2009). China Extends Niger USD 95 Million Loan for Uranium Project, Reuters UK, 24 April

Li, X. (2008). China's Foreign Aid and Aid to Africa: Overview. Presentation to the DAC Network on Poverty Reduction (POVNET) Workshop on China's Experience of Poverty Reduction at Home and in Africa. 21 February 2008.

_____ (2013). China' Development Cooperation: Overview. Presentation at the Seminar on East and North-East Asian Development Cooperation in Post 2015 in Beijing. 20 June 2013.

Liu, Q. (2013). China's Approach to Foreign Aid: Moving towards a New Aid Dynamic. Presentation at the Seminar on East and North-East Asian Development Cooperation in Post 2015 in Beijing. 20 June 2013.

McCormick, D. (2008). "China & India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development." Review of African Political Economy 115: 73-92

MoFA (Ministry of Foreign Affairs) (2012). Japan's International Cooperation. Japan's ODA White Paper 2012.

Mohan, G. and M. Power (2008). "New African Choices? The Politics of Chinese Engagement." Review of African Political Economy 115: 23-42

OECD (2008). DAC Special Review of South Korea. Paris: OECD.

_____ (2010). DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD.

_____ (2012). DAC Peer Review: Korea. Paris: OECD.

Reisen, H. and S. Ndoye (2008). Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders. OECD Development Centre Working Paper No. 268. Paris, OECD.

Riddell, R. (2007). Does Foreign Aid Really Work? New York: Oxford University Press.

Sőderberg, M. (2010). Challenges or Complements for the West: Is There An 'Asian' Model of Aid Emerging? In J. S. Sőrensen (ed). Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternative. Hampshire: Palgrave MacMillan. 107-137.

Stallings, B. (2013). Japan, Korea and China: Patterns of ODA in East Asia. Presentation at the Seminar on East and North-East Asian Development Cooperation in Post 2015 in Beijing on 20 June 2013.

Sudan Tribune (2009). Sudanese-Chinese Consortium Signs Deal to Explores Gold, 16 May

Xue, H. (2008). Characteristics and Effectiveness of Chinese Foreign Aid. Speech Outlines of the Workshop on Managing Aid Effectively: Lessons for China? 27-28 March 2008. Beijing, China.

Ⅱ. 논단

1. 새마을 운동 ODA 현황과 전망:
이론적 논의와 사업 확대방안을 중심으로
김 성 규 / KOICA ODA연구팀 상임연구원

2. 개발도상국 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금(remittance)
맹 준 호 / 한국수출입은행 경협기획실 책임연구원

새마을 운동 ODA 현황과 전망

– 이론적 논의와 사업 확대방안을 중심으로* –

김 성 규 (KOICA ODA연구팀 상임연구원)

목 차

1. 서론 : 문제의식
2. 이론적 논의 : 새마을운동을 보는 시각
3. 새마을 운동 ODA 사업모델 형성과 평가 틀
4. 개도국 새마을 운동 ODA 사업사례 분석
5. 결론 : 새마을 운동 ODA 확대방안

1. 서론 : 문제의식

최근 한국과 국제사회에서 새마을 운동 ODA 담론이 뜨거운 쟁점으로 떠오르고 있으며, 이에 대해 그 배경과 실제 사업성과를 중심으로 다양한 해석과 논의가 진행되고 있다. 그런데 과거 농촌개발 사업 중심의 새마을 운동 ODA가 실제 개도국 빈곤퇴치에 기여한 점, 수원국 국민들의 원조 수용 태도 관점에서 이들을 수동적 지원 대상에서 동기화된 주체로 변화시킨 점, 그리고 개도국 빈곤 지역의 공동체 복원과 거버넌스 형성에 기여한 점 등은 주목할 만한 성과로 평가되고 있다.

* 본 논문은 김성규(2013), 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA정책과 사업전략 형성을 위한 시사점, 개발협력 정책과 이슈 11호, KOICA 와 김성규(2013), 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을운동 ODA 확대 가능성을 중심으로, 개발과 이슈 13호, KOICA 를 바탕으로 재구성 함.

또한 개발협력 맥락에서 새마을 운동 ODA와 농촌지역공동체 개발 사업의 결합은 사업의 포괄성(inclusiveness), 지속가능성(sustainability) 측면에서, 그리고 원조사업 확대를 위한 기반형성을 가능하게 한다는 점에서 중요한 의미와 비전을 갖는다. 즉, 해당 사업은 지역 네트워킹 지원이라는 무형의 사회적 자본 축적 과정에서부터 마을 인프라의 구축, 커뮤니티 비즈니스의 개발 지원 등까지를 아우르는 보다 포괄적이고 다면적인 사업형성을 가능하게 한다. 아울러 사업에는 수원국의 사회, 경제, 환경, 삶의 질, 인권, 지역 민주주의 발전 등을 고려한 범분야적(cross-cutting) 이슈를 포함할 수 있다. 또한 사업의 높은 지속가능성에 주목할 필요가 있다. 즉, 단기적 빈곤퇴치 뿐만 아니라 이를 넘어선 포괄적이고도 지속가능한 성장(inclusive and sustainable growth)을 지향하는데, 기본 철학은 '스스로 욕구를 해결하려는 노력을 지원'하고자 한다. 이는 공동체 성원들이 지역 내 구조화된 사회적 불평등(structured social inequity)의 요인을 스스로 자각 하고 이를 극복하는 대안을 찾게 하는 것과 맥을 같이 한다. 따라서 해당 사업은 원조의 핵심 목표인 수원국 주민의 태도와 인식 변화, 스스로의 동기부여(self-motivation)에 있어 다른 어떤 사업보다도 효과성을 가질 수 있다고 평가될 수 있다.

이러한 배경 하에 본 글은 한국의 새마을 운동과 개발협력 차원에서의 관련 ODA 이론적 동향 정리, 실제 수행된 한국의 지자체와 KOICA 사업 사례 분석과 이를 통한 향후 새마을 운동 ODA 사업 전략 제시와 확대 방안 마련에 일조하고자 한다. 사업 사례 분석에서는 한국의 지자체와 새마을운동 중앙회의 집중 지원 지역이었던 몽골과 KOICA 농촌 개발 사업의 모범 사례로 꼽히는 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 지원 사업을 비교했다.

2. 이론적 논의 : 새마을운동을 보는 시각

개발협력의 시각에서 한국의 새마을 운동은 ① 농촌개발(rural development) ② 도시화(urbanization), 산업화 ③ 거버넌스(governance) 형성 등 다면적 측면에서 분석이 시도되어야 한다. 실제로 70년대 새마을 운동을 통해 추진되었던 농촌개발 사업은 당시의 산업화, 도시화 현상, 지역사회 거버넌스 형성과 밀접한 연관성 하에서 수행되었다[2]. 또한 당시 정부의

2) 70년대 국가 성장 동력으로 추진되었던 산업화와 이로 인한 도시화 등은 새마을 운동의 주요 추진 배경이 되었다. 당시 농지개혁은 한국 사회가 전통적 농업국가에서 현대적 공업국가로 전환하는 계기로 작용했으며, 신분질서에서 벗어난 농민 층 자녀들은 교육의 기회를 갖거나 산업화의 기반이 된 도시지역 노동자 군으로 형성되었다.

농촌 가구 동원능력은 매우 강력했던 것으로 보인다[3]. 따라서 당시 한국 정부의 높은 동원력이 가능했던 유·무형의 자원에 대한 분석이 필요하며, 이는 관련분야의 주요 연구과제로 설정되고 있다.

1970년대 정부가 주도했던 새마을 운동은 외국의 학계에서는 흔히 한국식 참여형 개발(participatory development)의 상징으로 인식된다. Douglass(2012) 등은 한국의 새마을 운동은 도시화와 대비되는 농촌지역의 '잘살아보기' 혹은 '농촌 마을 업그레이드' 성격 외에, 대기업 탈 중심화 지향 정책 등 당시 진행된 산업 합리화의 측면, 식량 자급자족을 위한 녹색혁명(green revolution) 담론, 국토 균형발전을 위한 국가발전전략 등과 연결되어 이해되어야 한다고 주장한다. 즉, 산업화, 도시화로 상징되는 한국의 경제발전과 새마을운동의 성과는 상호보완적인 시너지 효과를 가져왔으며, 실제 당시 급속하게 진행된 산업화·도시화에서 농촌은 상업용 곡물생산과 노동력 공급의 기지로 그 역할이 부여되었다[4]는 주장인 것이다. 여기에 당시 동아시아를 중심으로 대두되고 있었던 농촌개발, 식량 자급자족을 위한 녹색혁명 분위기 고조라는 외적 요인도 한국의 상황에 맞게 적용, 강조 되었다.

결국 새마을 운동의 본질적 작동과 실현 매커니즘을 규명하기 위해서는 한국 사회의 내적 사회적, 경제적 관계들을 주요하게 들여다봐야 한다는 점을 관련 논의는 강조하고 있다. 즉 당시 새마을 운동의 작동과 발전 매커니즘은 사회적 자본과, 거버넌스의 형성정도, 그 외 도시화의 정도, 국가 발전 전략과 행정 제도적 특성 이라는 변수들과 맞물려 있었다. 따라서 어떤 요인을 주요 변수로 설정하느냐에 따라 연구의 관점은 달라질 수 있다. 즉 한국 사회의 전통적인 공동체 문화, 사회적 관계, 생활양식 등을 주요 작동 요인으로 보는 입장과 국가발전전략, 정치적 목적(political agenda) 등을 작동 매커니즘의 주요 요인으로 보는 입장이 있을 수 있다[5].

한편 새마을 운동의 이해를 위해 '동아시아 근대화론'에서 보는 '농촌 역할론'을 주목해 볼 수 있다. 해당 이론에서 농촌(농업)은 매우 중요한 변수로 설정 되는데, 70년대 동아시아 농업

3) 개도국 커뮤니티의 상황과 그간 수행된 지역 공동체 개발 관련 사업 경험을 분석해 보면, 개도국 중앙, 혹은 지방정부의 공동체 가구 동원능력은 대개 현저히 낮음을 볼 수 있다.

4) 그런데 당시 농업(농촌)에게 부여된 역할은 학자에 따라 견해가 다를 수 있다. 즉, 국가 경제 발전에 농촌지역의 '역할'이 중요함을 강조하는 견해와 산업화, 도시화의 '혜택'으로 농촌지역 근대화를 이룰 수 있다는 견해로 크게 구분될 수 있다.

5) 60년대 말 한국의 개발주의(developmentalism)는 경제성장과 산업화를 통한 개발의 단계를 이론화한 이른바 '국가발전론' 혹은 '발전단계론'과 연관된다. 당시 유엔과 세계은행 등은 '강력한 발전 지향적 국가(strong-arm development state)'의 실험에 큰 기대를 보였으며, 한국의 정책 연구기관, 정부 내 개발계획부처를 신설을 통한 강력한 기술 관료주의적 역량 동원은 해당 사례로 자주 언급 되었다(김성규 2013).

국가에서 수행된 국가 발전 전략은 이러한 '농촌-도시 통합개발이론', '연계이론'에 바탕을 두고 있다. 이론에 따르면 농촌은 다음의 몇 가지 측면에서 중요한 역할이 기대된다. 첫째, 도시에 저임금 노동자를 공급하는 노동력의 풀(pool)로서 기능한다. 둘째, 흔히 저임금 노동자는 도시 외곽에 거주하면서 도시빈민층을 형성하게 되는데, 농촌은 이들의 구매력에 맞는 저가의 농산물을 공급해야 한다. 셋째, 농산물 가격의 저가 유지를 통해 아울러 안정적인 투자 환경을 조성하는 역할을 해야 한다. 결국 이 이론은 농업사회에서 근대 산업화로 이행하는 과도기에서의 국가 전략은 농업(농촌) 역할이 강조되어야 한다는 점이고, 이러한 맥락에서 농업(농촌) 발전의 결과가 결국 성공적 산업화, 합리적 도시화의 성공으로 이어진다는 논리이다. 결국 농촌지역의 역할은 산업화, 도시화를 가능하게 하고 이에 따른 경제적 결과(성과)는 농촌지역에 다시 배분된다는 논리이다.

새마을 운동 ODA에 대한 평가는 크게 긍정론과 한계론으로 정리될 수 있다. 긍정론은 한국의 개발경험이라는 무형의 자산이 개도국의 빈곤퇴치와 지역 공동체 개발 등에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 주장과 연결되며, 실제로 과거 개발협력 과정에서 한국의 새마을 운동 정신은 개도국 지역공동체 발전에 있어 중요한 인적, 물적, 정신적 요소로 취급되었다. 한편 한계론은 새마을 운동이 주창되었던 70년대 한국의 사회경제적 배경, 문화적 맥락이 가지는 특수성이 존재하기 때문에, 한국의 개발경험을 개도국에 단순히 이전(transfer)하는 데는 무리가 따른다는 논리이다[6]. 다시 말해 한국 개발 경험의 '적용'노력이 개도국에 성공적인 '적응'으로 이어지기엔 많은 내·외적 고려 변수들이 존재할 수 있다. 개도국 소득수준 관련 지표 등은 사업 대상 선정에 절대적 변수가 될 수 없으며, 오히려 국가의 소득수준과는 별개로 전 지구적인 생태적 환경이 이미 한국의 6,70년대의 그것과는 많이 변화하였다는데 주목해야 한다. 예를 들어 통신기술과 교통수단의 발달로 인한 새로운 IT 기술·커뮤니케이션 환경의 출현, 혁신적 지식 공유의 환경 변화 등은 개발협력 사업에서 새마을 운동 ODA가 직면한 새로운 도전이다.

6) 새마을 운동은, 확산성, 지역 지도자 발굴·양성 등 성공적인 인력개발, 공동체 의식의 고양 등을 바탕으로 한 긍정론과, 서구 근대화론의 무비판적 수용, 권위주의 체제 유지를 위한 정치적 목적에 기반을 두고 있었다는, 즉 사회경제적 상황의 특수성과 정치적 의지가 결합됨으로서만 성과를 낼 수 있었다는 한계론의 시각으로 분석할 수 있다. 긍정론은 새마을 운동의 전국적 확산성은 당시 중앙 정부의 강력한 '촉매적 역할'을 감안한다 하더라도 세계사적으로 유래가 없을 정도로 빠르고 광범위 했으며, 이는 객관적 성과로 평가 받을 부분이라는 입장이다. 반면 한계론은 새마을 운동의 '성공'에는 당시 한국 농촌공동체에 부재했던 거버넌스에서 기인한다는 것이다. 즉 거버넌스의 부재로 인해 하향식 국가동원이 무비판적으로 관철될 수 있었으며, 경제지수 향상으로 표현되는 '발전'이라는 가치에 대한 무비판적 수용이 가능했다는 것이다 (김성규 2013).

3. 새마을 운동 ODA 사업모델 형성과 평가 틀

새마을 운동 ODA가 관련 공여기관, 국제기구 그리고 개도국에서 보다 큰 공감대를 얻고, 더 나아가 세계적인 지역공동체개발 패러다임으로 자리 잡기 위해서는 사회적 자본 축적의 관점과 거버넌스 형성 관점을 바탕으로 한 내부 동학의 규명 작업이 필요하다.

사회적 자본은 신뢰, 참여, 연계(network), 사회적 규범 혹은 제도역량, 이타주의 등을 그 요소로 하고 있으며, 또한 금융자본, 물리적 자본(인프라 등), 인적 자본 등 자본의 소유의 관점에서 접근하는 것을 지양하고 자본의 활용의 관점에서 접근하고 있다. 사회적 자본은 그 속성상 '축적'되며, 축적의 정도를 나타내는 지표와 새마을 운동 성과지표는 연관된다고 볼 수 있다. 사회적 자본의 개념요소와 표현인자는 지역사회의 특성에 따라 달리 정의되고 표현될 수 있지만, 일반적으로 사회적 자본이 새마을 운동의 성과평가 틀로 준용되기 위해서는 첫째, 사회적 자본과 새마을 운동의 궁극적 지향점이 상호 일치하는 부분이 있어야 하며, 둘째, 사회적 자본의 개념요소가 새마을 운동의 과정을 통해 어떠한 변화와 발전을 보이고 있는지 감지하고 비교할 수 있어야 한다.

〈표 1〉 사회적 자본 관점에서의 새마을운동 성과평가의 틀

개념요소	표현인자	기능
신뢰	협상, 의사소통, 거래 관계에서 신뢰 정도	공감대, 공통기반 조성
참여	지역사회 행사 참여정도	공동의 목표 설정
연계망(네트워크)	지원체계의 구비정도	이웃과 지역사회 유지
제도 및 규범	사회적 규범 형성 정도	자원동원, 안전망 확보
이타주의	공동체 내 빈곤 감소 노력 정도	지역 공동 이익 창출

출처 : 저자 재구성, 자료 : 소진광, 정갑진, 임형백, 2011 : 64

새마을 운동의 성과라고 언급되는 마을 공동체의 형성, 더불어 잘 사는 지역사회건설, 내부역량 강화를 통한 공동번영 등은 사회적 자본을 축적하여 도모할 수 있는 가치에 해당한다. 즉, 이러한 관점에서는 새마을 운동이 지향하고 있는 목표는 사회적 자본의 기능과 긴밀히 연계되어 있고, 이들 기능은 '사회적 자본의 개념요소가 표현인자를 통해 발현 되는 성과'라고 할 수 있다. 또한 새마을 운동 ODA는 사업 과정 중에 지역사회 거버넌스 형성을 가져온다는

점이다. 이는 개도국에서 보여 지는 전형적인 지배특성인 '통치'에서 다자간 협상이 중시되는 '거버넌스' 체제로의 전환을 의미한다. 새마을 운동이 그 과정에서 지향하고자 하는 바는 궁극적으로 정부의 일방적인 통치와는 구분되어야 한다. 운동의 효과성과 지속성을 위해 추진 조직의 형태는 분산형태가 바람직하며, 운동의 확산과 지역공동체 거버넌스 구축의 측면에서 보면, '지시와 통제'를 위한 전국단위의 중앙 집중화된 사업본부 구축은 그리 바람직하다고 볼 수 없다. 운동을 주도하는 층은 운동의 초기 단계에서 정부와 공무원의 개입과 지도가 중요할 수 있지만, 차츰 운동의 주도는 지역 공동체 모든 이해당사자가 수행해야만 한다. 또한 조직의 가치 측면에서 보면 국가의 통치는 전통적인 의미의 '자본 축적을 통한 경제발전'을 지향하고 있는 반면, 새마을 운동은 궁극적으로 '사회적 자본의 축적'을 지향하고 있다. 조직의 공동목표라는 측면에서도 통치는 강력한 국가의 형성을 목표로 하지만 거버넌스는 다양한 사회 성원의 이해대변과 이해관계그룹의 형성, 궁극적으로는 시민사회의 구축을 지향한다.

추진방식의 측면에서도 새마을 운동이 지향하는 거버넌스는 통치와 구분되는 몇 가지 특징을 가지는데, 권한 행사와 의사결정 방식이 다수결에 근거한 일방적 지시와 통제, 모든 이해당사자의 '권한 공유'와 '역할에 따른 다자간 협상'원리에 따른다. 즉, 거버넌스는 다수결의 원칙에 입각한 신속한 의사결정 보다는 공동체 내에서 맡은 역할에 따라 성원, 그룹 간 협상 과정을 중시한다. 또한 공공재 생산관련 거버넌스 개념 중 특징적인 것은 공공재 생산관련, 공동체 성원은 공공재의 공동 생산자이며 동시에 소비자로 설정된다는 점이다. 즉 지역공동체 성원이 스스로가 창출한 공공재, 공공서비스로부터 '소외'받지 않는 상태를 지향 한다[7].

7) 최근 부상하고 있는 글로벌 새마을 운동의 성공적 전개를 위해서는 새마을 운동을 세계인이 공유할 수 있는 가치체계로 설명할 필요가 있다는 문제의식이 공유되고 있다. 관련 연구의 목적은 새마을 운동의 실천적 과정에서 잠재되어 있던 사회적 자본을 추출, 지역사회 단위에서의 거버넌스 형태와 그 특성을 밝히며, 이를 통해 미래의 새마을 운동의 발전적 정책방향을 제시하고자 함이다. 임경수(2012) 등은 연구를 통해 새마을 운동의 성공에는 '시대적 압박'이라는 요인 외 한국 마을단위의 성원 간 신뢰와 참여 전통, 두레 품앗이 같은 협업의 전통, 그리고 농촌사회의 일상적인 대면 네트워크 등 이미 공동체 내부에 내재해 있는 사회적 자본이라는 요소를 주목하고 있다. 이러한 내재적 전통 속에서 근면, 자조, 협동의 정신이 더해져 그 가치는 현재까지 유전되고 학습되어 왔다는 것이다. 한편 손혁상(2008) 등은 새마을 운동의 국제개발협력사업화 모색을 언급하면서, 권리에 기반 한 접근(Rights-based approach : RBA)이라는 새마을 개발협력모델을 제시한다. 개도국 현지상황과 동떨어진 한국적 개발모델의 전수가 아닌, 개도국 지역공동체의 자기역량강화와 권리확보를 통해 삶의 질을 변화시키는 공동체 내부 노력과 한국의 개발경험을 접목시킴으로써 보편적 개발모델화가 가능하다고 언급한다. 이러한 논의도 큰 틀에서 보면, 공동체 내부의 사회적 자본 축적과 권리의식, 주인의식을 바탕으로 한 거버넌스 형성 논의와 무관하지 않다.

4. 개도국 새마을 운동 ODA 사업사례 분석

4.1 새마을 운동 ODA 사업 현황과 시사점

91년 이후 수행되었던 새마을 운동 ODA 사업은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, KOICA는 다양한 프로젝트 사업을 추진해왔으며, 그 외 기관은 기관 특성에 맞는 사업에 집중해서 수행하는 경향을 보여 왔다. 둘째, 진행된 사업이 특정 지역을 대상으로 장기적, 입체적, 유기적으로 수행되지 못했다. 셋째, KOICA와 EDCF를 제외하곤 지속적인 모니터링과 사후 평가 작업이 제대로 수행되지 못했다. 넷째, 지자체 포함 새마을 운동 사업을 수행하는 기관은 다수 있으나, 관련 부처 간, 기관 간 협의나 공동 전략은 부재했다는 점 등이다.

이를 바탕으로 향후 새마을 운동 ODA 사업 추진 전략형성을 위한 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 새마을 운동의 글로벌 사업 표준 모델 형성과 현지화 작업이 필요 하다. 사업 대상지의 기후, 문화, 관습과 제도 등을 고려한 사전 사업 설계가 중요하며, 수원국의 소득수준과 발전 지표에 맞는 지원이 아울러 필요하다. 즉, 중국, 필리핀 등 개발사업의 성과가 있는 국가 대상으로는 역량개발과 컨설팅 위주의 사업을 적용하는 등 국별 차별화 전략이 합리적이다. 둘째, 장기적 관점을 가지고 새마을 운동 ODA의 표준화된 단계 설정이 필요하며, 표준화된 단계는 다시 현지의 상황과 발전정도에 맞게 유연하게 조정되어야 한다. 표준화된 단계설정을 위해서는 사전 가이드라인 설정과 매뉴얼화가 필수인데, 이를 위해서 수행된 사업의 분석을 통한 기관과 사업을 아우르는 통합매뉴얼 작성, ODA의 성과 지향적 관리(managing for result) 시스템구축, 사업 전·후방 연계효과(linkage effect)까지 고려한 지표의 개발 등이 필요하다(임형백, 2011 : 123). 셋째, 관련 지원 사업의 유기적 연계, 입체적, 맞춤형 지원이 필요하다. 예를 들어 개도국 농촌 개발 사업은 도시화(마을 만들기), 거버넌스 형성 지원 사업과 연계될 수 있으며, 내용적으로 교육, 직업훈련, 젠더, 보건, 환경 등 관련 사업의 요소를 결합시킬 수 있다. 지역공동체개발 사업이 개발협력에서 중요한 부분을 차지하고 또한 강점을 가질 수 있는 것도 이러한 사업 연계성과 포괄성에 있다 하겠다. 또한 연계성과 포괄성은 사업의 지속가능성에 중요한 전제이며, 지역공동체의 지속가능하며 포괄적인 발전(sustainable and inclusive development)에 기여한다. 넷째, 지역 주민, 특히 빈곤층의 참여를 극대화 시킬 수 있는 초기 수익사업 형성, 지원이 필요하다. 이는 개도국 빈곤층 주민들이 생존을 위한 단기적 경제활동 등으로 공동체 사업에 참여할 수 없는 현실적 상황에서 기인한다. 그런데 농업이 해당 개도국의 주력 산업이라 해도 수익 사업의 내용이 반드시 농업과 관련될 필요는 없다. 즉,

마을 공동 수익사업은 농업, 임업, 축산업, 가내 수공업 부문 뿐 만 아니라, 현지 공동체의 상황과 변화된 시대에 맞게 ICT, 유통, 금융 부문에도 형성될 수 있다. 다섯째, 사업 예산 낭비, 사업대상지와 연수생의 중복 등을 막고 생산적 정보와 노하우를 공유하기 위해서는 사업 수행 관련 기관, 부처 간 연계와 포괄적 조정이 필요하다. 연계와 조정을 위한 한시적인 독립 TF나 기구 구성도 고려할 수 있다. 기구는 먼저 각 기관에서 시행하고 있는 사업의 정보를 파악하고, 조정을 통해 중복투자를 피하고, 선택과 집중을 통해 보다 높은 사업의 효율성과 지속 가능성을 추구해 나가야 할 것이다. 여섯째, 상시적인 모니터링과 사후 평가, 관리 작업은 새마을 운동 사업 성공과 노하우 축적에 관건이 되는 사업인바, 이를 강화해야 한다. 현재 KOICA와 EDCF 등을 제외하면 해당 사업 모니터링 및 사후 평가 부문은 제대로 이루어지고 있다고 보기 어려우며, 이는 사업의 부실과 예산 낭비로 이어질 우려가 있다는 점에서도 지적되어야 할 부문이다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 각 공여기관, 관계 부처가 전문 인력과 예산확보를 통해 이를 강화하는 방법과 독립적인 사업별 상시 모니터링 시스템, 사후 평가 프로그램의 가동도 모색해 볼 만 한다.

4.2 지자체와 KOICA 사업사례 분석

사례는 '몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을운동 시범사업'과 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 사업'이며, 경제적 자본과 사회적 자본 축적의 관점에서 분석, 정리했다. 경제적 자본의 축적 관련 지표는 ① 수익 사업의 형성 여부, ② 경제 시스템 구축 정도, ③ 물적 인프라 구축 정도 등을 꼽을 수 있다. 사회적 자본축적 관련 지표는 ① 거버넌스 형성 정도, ② 동기부여와 의식 고취(새마을 정신 함양) 정도 등을 설정했다. 각 지표의 세부 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 지역공동체 개발사업의 경제적, 사회적 자본

경제적 자본	물적 인프라 구축	주거환경개선(마을도로개선, 용수로정비, 주택개량, 전기 공급, 상수도 개발, 우물, 저수조 설치, 부엌, 화장실 개량 등) 학교 보수 및 신축, 학습 기자재 제공, 다리 건설, 마을회관 건립
	경제 시스템 구축	소액 금융제도(micro finance) 활성화 정도
	수익사업 형성	축산시범농장(양돈, 양계), 유기농시범단지 조성, 농외소득장려, 생산성 향상을 위한 농기계 지원과 사용, 수리 기술 전수

사회적 자본	거버넌스 형성	주민조직 활성화(마을 청년, 부녀회 활성화, 인프라 관리 위원회 운영), 마을 발전 관련 위원회 결성, 마을 주민 간 화합, 지방 정부와의 유기적 협력관계
	동기부여와 의식고취	지역공동체, 농업 개발, 새마을 운동 관련 연수·교육 활성화, 새마을 정신 함양

출처 : 저자 작성

4.2.1 사업 개요와 형성 배경

몽골의 해당 사업은 2005년 새마을 중앙운동본부 산하 경기도새마을회의 지원으로 시작되었으며, 이후 2008년까지 4년간 실시되었다. 사업 대상지는 수도 울란바타르에서 40㎞ 떨어진 나날이흐군 알타이 10, 11 마을이며, 이 마을은 수도의 외곽에 형성되고 있는 전형적인 몽골 빈민 마을 중의 하나이다. 마을은 마을규모, 밀집성, 도시의 접근성 등을 고려해 볼 때 사업지로 적합했으며, 무엇보다 도시화에 따른 빈곤 심화 지역으로 빈곤 감소라는 뚜렷한 목표를 설정할 수 있다는 점 또한 새마을 운동 사업 지원 지역으로 선정된 주요 이유였다.

사업대상지 선정은 2004년 해당 지자체의 새마을회와 부녀회 임원들의 '몽골 지원 사업을 위한 사전 조사' 방문 시 해당 지역 활동가와의 만남으로 시작되었다. 사전조사팀은 애초 목축 지원을 통한 소득증대사업을 계획하고 있었으나, 현지 대사관, KOICA 사무소 등과의 면담 끝에 해당 사업의 현실적 어려움을 감안, 빈민 마을을 선정하여 '새마을운동 시범사업 형성'에 집중하기로 결정했다.

당시 나날이흐군은 6개면으로 이루어져 있었으며, 전체 인구는 2만 3천여 명이었다. 특징적인 것은 6개면 중 5개 지역이 목축에 적합한 이동가옥의 형태가 주를 이루는 이른바 '게르지역'으로 안정된 주거지의 형태를 갖추고 있지 않았다는 점이다. 군 전체 사회인프라 현황을 보면, 초중고가 5개, 공식적인 병원 1개, 유치원 1개로 교육, 보건, 생활환경은 매우 열악했다. 그 중 사업지로 선정된 알타이 10, 11 마을의 전체 인구는 총 3천여 명이었으며, 대부분 가정이 목축을 통해 생계를 유지하고 있었다. 사업이 집중되었던 11 마을의 경우 240가구 1000 여 명이 거주하는 비교적 규모가 작은 마을이었다.

〈표 3〉 나날이흐 군 알타이 10, 11 마을 개요

단위	인구	종사업	주거형태	학교, 병원 등
나날이흐 군	23,000	목축, 광업	게르	초중고 5곳, 병원1
알타이 10-11마을	3,000	목축	게르+간이주택	학교(통합과정) 1, 병원 없음

출처 : 저자 작성

몽골의 새마을운동 사업은 공식적으로는 경기도 새마을회가 처음 시작했으며, 당시 몽골 지역주민들의 새마을 운동에 대한 지식과 경험은 전무 했다고 보고되고 있다. 사업 형성 당시 몽골 중앙 정부는 물론이고 사업대상지인 나날이흐군 지방 공무원과 주민들의 새마을 운동에 대한 이해도는 매우 낮았으며, 따라서 호응 또한 높지 않았다. 이후 한국의 새마을 운동 중앙회의 활발한 몽골 지도자 초청 연수 활동 등을 통해 몽골 현지에 새마을회가 조직되기 시작했으며, 몽골은 해외에서 새마을 지도자대회를 개최한 최초 국가로 기록되고 있다[8]. 현재 전국적으로 새마을회가 구성되어 있으며, 울란바타르의 새마을 중앙회는 정부로부터 토지를 무상으로 임대 받아 자체 새마을 연구원 건립계획도 수립하고 있는 등 새마을회가 외형적으로는 단기간에 많은 발전을 이루었다고 평가된다.

한편, 경기도 새마을회는 해당 새마을운동 시범마을 운영 사업을 '기반조성단계'와 '자립완성단계'로 나누어 사업을 진행했는데, 기반조성단계의 사업은 주로 마을 공동 환경개선사업, 소규모 시범소득사업 형성, 주민의식고취와 새마을 정신 함양에 주력했으며, 자립완성단계에는 사업지역의 수익사업 형성을 위해 집중 투자하는 전략을 취했다.

미얀마 사업은 미얀마 정부의 정책과 관련을 가진다. 미얀마 정부는 농촌개발과 빈곤퇴치를 가장 높은 우선순위로 설정하고 있었으며[9], 해당 사업은 '농업과 농촌개발을 통한 빈곤 완화'를 목표로 하고 있다는 점에서 미얀마 국가 정책과 부합하고 있다. 사업이 형성될 2008년 당시 미얀마의 총 인구는 약 5천 800만 명이었으며 이 중 농촌 인구는 70%에 육박하는 등 절대다수를 차지했다. 또한 2009년 기준 농업부문은 미얀마 총 GDP의 39.9%를 차지하고 있었으며, 이는 농업이 미얀마 경제에 가장 중요한 산업이라는 점을 말해주고 있었다. 따라서 미얀마

8) 한국 지자체의 몽골 지원 선호 요인으로는 ① 2000년대 초반 이후 대 몽골 지원 분위기 고조, ② 지리적 인접성, ③ 문화적 공감대, ④ 몽골 현지 지방정부와의 사업 협약, 추진의 용이성, ⑤ 몽골 지방 공무원의 높은 새마을 연수(교육)과정 참여 의지 등을 꼽을 수 있다.

9) 미얀마 정부는 4차 경제개발 5개년계획(Fourth Short-term 5 year Plan, 2006-2007, 2010-2011)과 종합농촌개발계획(Integrated Rural Development Plan)을 통해 미얀마 경제발전을 위해서는 농촌개발이 중요함을 강조하고 있으며 농촌개발을 통한 빈곤 완화를 가장 중요한 정책과제로 설정하고 있다.

의 경제성장과 빈곤퇴치를 위해서는 농업발전과 농촌개발이 그 무엇보다도 우선적으로 이루어져야 할 부문이며, 농업과 농촌 발전을 지향하는 해당 사업은 미얀마 지역공동체 발전과 더 나아가 국가 경제 발전과 매우 긴밀한 연관성을 가진다고 평가할 수 있다.

이러한 사회경제적 배경 하에 해당 사업은 KOICA 농촌개발사업의 일환으로 2009년 11월에 시작되어 2년간 수행되었다. 미얀마 정부는 "미얀마 흘레구지역 농촌개발사업의 제안요청서"를 통해 양곤 주 흘레구 타운의 5개 마을에 대한 개발 원조를 요청하였으며, 이후 협의와 조정 과정을 거쳐 양곤주 흘레구(Hlegu) Township 소재지로 부터 약 2.5km 떨어진 사칸지(Sa Khan Gyi) 마을, 4km 떨어진 케양(Kha Yaung) 마을, 그리고 약 8km 떨어진 차우커딘(Kyauk Kha Din) 마을을 지원 대상지로 최종 선정하였다[10].

2008년 선정 당시 사업 대상지 마을의 주택, 가구, 인구수 등 마을 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 흘레구 지역 및 사업대상 마을 현황

(2008년)

마을명칭	주택수 (호)	가구수	인구수		
			남	여	계
케양	86	110	247	229	476
사칸지	414	423	905	938	1,843
차우커딘	427	463	892	975	1,867
계	927	996	2,044	2,142	4,186
흘레구 타운	37,834	40,962	89,471	93,772	183,243

출처 : Hlegu Township DoA

선정된 세 마을은 규모와 직업분포도, 소득의 측면에서 각기 다른 특징을 보여주고 있었다. 케양 마을의 규모가 가장 작으며, 주거는 밀집되어 있다. 또한 거의 모든 가구는 농업에 종사하고 있으며, 단 4가구 만이 가축사육과 농업을 병행하고 있다. 차우커딘[11]과 사칸지 마을의

10) 흘레구 타운은 총 56개의 마을(village)로 구성되어 있으며, 2012-13년 현재 인구는 약 221,000 명, 마을 주민의 대부분은 논농사(쌀농사)에 종사하고 있으며, 쌀농사를 하면서 동시에 원예, 양계 양돈 등에 종사 하고 있다.

11) 차우커딘 마을은 실제로는 차우커딘(Kyak Kha Din) 마을, 카띳(Ka Dit) 마을, 예카띳(Ye Ka Dit) 마을, 캄마내잇밴(Ka Mar Nate Ban) 마을로 구분되며 이 중 차우커딘 마을의 규모가 230호 가량으로 가장 커서 통상 이 지역 마을을 아우르는 명칭이 되었다.

규모는 비슷했으며, 농업에 종사하는 가구가 절대적으로 많으나, 양곤지역의 서비스 업종 종사, 자영업 종사자들이 있었다. 특히 사칸지 지역은 인근에 세워진 공장에서 일하며 소득을 올리는 사람들도 있었다. 사업대상 마을의 선정 당시 소득 수준을 보면, 케양 마을이 가장 빈곤한 지역이었으며, 사칸지 마을은 가장 소득 수준이 높은 마을이었다. 하지만 사칸지는 마을 주민 간 빈부의 격차가 가장 심한 마을이기도 했다.

4.2.2 몽골 나날이흐군 알타이마을 새마을운동 시범사업

몽골 사업은 한국 지자체의 지원예산 규모에 맞는 병렬적, 단발성 사업의 형태를 띠었다는 단점도 있지만, 한 지역에 2004년부터 8년간 사업을 수행 했다는 점은 사업의 지속성과 사후관리 측면에서 의미를 부여할 수 있다.

① 경제적 자본의 형성 측면

대표적인 물적 인프라사업은 마을 공동우물건립, 마을회관건립, 다리 건설 등이며, 수익사업은 공동 농장(채소밭)운영사업을 꼽을 수 있다. 한편 몽골사업에서 경제시스템 구축은 상대적으로 미약했다.

우물사업의 경우 이용가구수가 초기 46가구에서 2007년말 90가구로 증가했다는 점, 새마을회관의 운영의 경우, 이용주민수가 2005년 500명 이하에서 2007년 말 700명 이상으로 증가했다는 점은 마을 주민의 사업에 대한 관심도와 참여도 증가라는 측면에서 의미가 있다. 특히 마을 회관 내 도서관 이용객 증가와 이에 따른 회관 경비원와 도서관 관리인 각 1명씩을 두어 관리에 힘쓰고 있는 점도 주목된다.

수익사업인 공동농장은 소액이긴 하나 순이익이 점차 증가하고 있다는 점은 긍정적이며, 기타 젖소목장, 강화양모 사업, 벽돌공장, 재봉틀 구입을 통한 가내 자영업자 육성 사업의 경우 소규모이긴 하나 지역사회 고용창출에 기여하고 있다고 평가할 수 있다.

② 사회적 자본의 형성 측면

2004년 경기도 새마을회의 나날이흐군 알타이 10, 11 마을 지원을 시작으로, 몽골 새마을운동 사업은 한국의 많은 지자체로부터 꾸준한 관심과 지원을 받고 있다. 현재 몽골 25개 주

중 18개 주에 새마을 운동 본부가 조직되어 있을 정도로 새마을 운동에 대한 인지도는 비교적 높다. 이러한 중앙 조직 형성은 향후 사업 확대에 있어 주요한 자산임에 틀림없다.

하지만 지역단위의 조직과 주민의식은 여전히 취약하며, 새마을 운동을 돈 주는 원조의 한 형태로 이해한 초기 이해 수준에서는 탈피했지만, 여전히 새마을 운동을 통한 지역 공동체 거버넌스 형성 정도는 높지 않다고 판단된다. 특히 새마을 운동이 자발성에 기반한 운동이라는 점에 대한 주민의 이해도는 낮은 상태이다. 몽골 주민의 낮은 결집력, 상호 부조의 전통이 부재한 환경도 낮은 거버넌스 형성의 한 요인이다. 이러한 환경은 초기 우물사업, 마을회관 건립 등 마을 현안에 대한 이견과 갈등으로 표출되었다. 또한 해당 마을 절대 빈곤층은 당장의 생계 유지를 위한 경제활동으로 운동에 참여하기 어려운 상황이며, 이러한 요인들로 인해 현재 마을 공동 사업에 대한 참여율은 20% 내외로 판단되고 있다.

한편, 몽골 사회 전체의 새마을 운동에 대한 높은 인지도에도 불구하고 지방정부 공무원들의 해당 사업에 대한 시각과 새마을 운동 정신에 대한 이해의 폭은 넓지 않았으며, 여전히 현물 원조·투자를 선호하였다. 사업을 통해 몽골에 새마을 운동의 이미지와 정신을 직접 전달하며, 이를 통해 몽골 새마을회의 조직, 지도자의 발굴 등은 성과로 보이지만, 마을 공동체에서의 새마을 운동에 대한 공감도와 스스로의 동기부여까지는 미치지 못한 것으로 보인다. 또한 새마을회의 조직, 현지 지도자의 발굴은 한국의 새마을 중앙회의 개도국 새마을 지도자 연수의 성과로 보이지만, 몽골의 경우 연수 대상이 한정되며 반복연수 참여 등 운영상의 오류가 존재했다. 또한 새마을 운동에는 지속성과 확산성을 저해하는 몽골의 정치, 사회구조적인 여건이 존재한다. 예를 들어 몽골은 지방선거 결과에 따라 실무 공무원까지 모두 교체되는 공직 사회 구조가 전임자가 형성해 놓은 지역 사업이 백지화 되는 등 사업의 지속성을 방해하고 있었다.

결국 해당 사업수행 주체는 사업 대상지를 좁게 한정하여 집중 지원과 시범 사업 운영으로 효과성을 제고하고, 빈곤퇴치와 마을 주민 수익 증대 등의 사업의 성과를 인근 마을로 확산시키고자 했으며, 이러한 의도는 긍정적으로 평가된다. 한편, 사업의 효과성과 지속가능성을 저해하는 정치·경제적 제약요건 또한 강하게 존재했다. 여기에 낮은 지역 거버넌스 형성 정도, 중앙과 지방 정부 간 유기적인 사업 협조 체제가 구축되어 있지 못한 것도 사업 확산을 저해하는 요인으로 보였다. 향후 한국 지자체의 사업 수행은 이러한 제약요건 완화와 지역 거버넌스 형성에 일차적으로 주력해야 하며, 동시에 마을의 절대적 빈곤층 자발적 참여를 유도할 수 있는 사회적·경제적 동기부여 프로그램 마련에 주력해야할 것으로 판단되었다.

4.2.3 미얀마 흘레구 지역 농촌개발 지원 사업

① 경제적 자본의 형성 측면

물적 인프라 구축사업에 해당되는 마을 도로 개선, 지붕 개량 및 상수도 개선사업, 3개 마을 회관 신축, 1개 학교 신축 및 1개 학교 개보수, 교량 건설(1개 신설, 1개 개보수), 그리고 미얀마 정부가 담당하기로 한 전기공급 등은 원활히 이행되었다는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 문제는 사후 관리인데, 각 마을 별로 물적 인프라 관리에 대한 평가는 엇갈릴 수 있다.

마을 도로 개선 사업의 경우, 케양 마을의 경우 인프라 관리 위원회의 유지 보수 활동이 눈에 띈 반면 사칸지 마을의 경우 우기에는 물웅덩이가 도로 곳곳에 형성되고 있는 등 관리가 눈에 띄게 소홀했다. 또한 사칸지 마을에 건립된 폭 28m 교량의 사후 관리와 관련해서는, 오른쪽 강안이 빠르게 침식되고 있어 강둑을 다지는 작업이 필요해 보였으나 이를 위한 주민의 자체 노력은 없었다. 사칸지 마을의 요청으로 인해 건설된 다리가 원거리 마을 주민들과 아이들의 등굣길 등에 안전성과 편리함을 준 것은 사실이나 애초 의도했던 것처럼 지역 생산물 수송의 편리성과 이를 통한 마을 소득증대로 이어지고 있는 근거는 확인되지 못했다. 또한 사칸지 마을에만 신축된 초등학교도 관리 상태가 양호하지 못했다. 결국 전체 사업의 규모에 비해 상대적으로 많은 인프라 사업이 진행된 사칸지 마을의 경우 해당 사업의 효과성에 대해 의문이 제기될 수 있다.

한편 차우커딘 마을 회관 건립 사업의 경우, 회관은 각기 멀리 떨어진 3개 작은 마을 460여 가구 주민들의 접근성이 매우 취약했으며 마을 회관 본연의 기능을 수행하기에는 근본적인 한계가 있었다. 애초 세 마을 모두 마을회관의 높은 활용도를 예상하였으나, 케양 마을 외 활용도는 매우 낮은 것으로 조사되었고, 특히 마을회관에 설치된 진료소(clinic)와 주간탁아시설(day care center)의 활용도는 현저히 낮았다.

경제 시스템 구축의 측면에서 3개 마을의 소액금융 사업에 대한 평가는 중요하다. 이는 현재 현지 공무원과 주민들이 추가 지원을 가장 원하고 있는 부문이기도 하다. 문제점으로는 수요에 비해 재원의 부족함과 이로 인한 낮은 대출 금액, 높은 이자율과 지나친 담보 제공 조건 등을 꼽을 수 있다. 또한 마이크로 파이낸스 사무실의 금융회계 전문성 부족으로 자산과 부채의 종합적인 회계정리 상태가 부실하다는 점도 지적될 수 있다. 이후 해당 사업 확대 시 충분히 고려되어야 할 점이다. 마이크로 파이낸스 기금의 규모를 높이기 위해서 주민 스스로가 출

자하는 방식에 대해서 고민할 수 있지만, 실제로는 이에 매우 소극적이어 지속가능성 측면에서 제한성을 가지고 있다.

수익사업의 형성의 측면에서, 축산 시범단지 조성 사업은 KOICA에서 지원한 종돈사(1개소), 비육돈사(3개소) 및 계사(3개소)를 그대로 사용하고 있었으며 사업 이후 개인 투자는 없었다. 즉, 축산을 농가소득 증대의 한 방법으로 생각하고는 있지만 이를 위한 주민의 투자는 없었다는 측면에서 해당사업은 낮은 확산성을 보이고 있었다. 친환경 유기농 시범단지 조성 사업은 현지 토양과 기후에 맞는 작품 선정의 실패와 퇴비 형성에 대한 문화적 차이 등으로 인해 정착되지 못했다. 또한 유기농 생산물은 해외 수출을 통한 수익창출로 이어져야 하는데, 미얀마는 이러한 구조를 아직 갖고 있지 못한 점도 사업의 한계로 작용하고 있다.

② 사회적 자본의 형성 측면

사업초기 지역사회 거버넌스 형성 정도는 매우 취약했으며 미얀마 지방 공무원의 소극적인 참여, 경직된 행정체계, 전문가의 잦은 교체 등으로 사업 시기가 일부 지연되기도 하였다. 또한 일부 마을의 경우 사업 시행과정 중에 마을 지도자의 부정이 있어 마을주민들의 단합을 크게 저해하였다. 케양 마을의 경우 마을의 종교 지도자와 더불어 주민 간 원활한 소통과 주민위원회의 구성 등 지역 주민들의 의식개혁은 상대적으로 보다 진전되었다. 이러한 거버넌스 형성의 차이는 실제 사업성과의 차이로 이어 졌는데, 사업 후 마을의 빈곤 경감에 대한 적절성을 묻는 설문조사에서도 케양과 차우커딘 마을은 상대적으로 높게, 사칸지 마을은 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 사칸지 마을주민 스스로가 해당사업이 마을의 빈곤 감소에 그리 큰 영향을 주지 않았다고 생각하고 있음을 의미한다.

결론적으로 3개 마을은 사업성과, 효과성, 지속성에 있어 현격한 차이를 나타내고 있었으며, 세 지역 중 가장 규모가 작고 밀집되어 있으며, 가장 낮은 소득수준을 나타냈던 케양 마을의 사업 효과성과 지속성이 가장 뛰어나다고 판단되었다. 한편 사업대상지로 선정 당시 마을 규모와 소득수준이 가장 높았으며, 마을 주민들이 농업 외 상업 등 다른 직업 종사들이 많은 지역인 사칸지 마을은 사업의 성과가 가장 낮다고 판단되었다. 이러한 차이는 지역 내 전통적으로 형성되어 왔던 사회·경제적 자원의 차이가 사업성과에 영향을 미친 것으로 분석된다. 즉, ① 사업 당시 각 마을 리더(이장, 종교지도자 등)의 역할(합리성과 공정성 측면), ② 마을 규모(인구학적 요인), ③ 경제 수준의 차이, ④ 원조에 대한 마을 주민의 의식의 차이 등에서 기인했다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 마을의 빈곤 경감에 대한 적절성

마을의 빈곤 경감에 대한 적절성									
구분		매우 낮음	낮음	중간	높음	매우 높음	계	평균	표준 편차
Kha Yaung	빈도	0	1	6	15	0	22	3.64	0.57
	비중(%)	0.0	4.5	27.3	68.2	0.0	100.0		
Sa Khan Gyi	빈도	2	2	15	5	0	24	2.96	0.79
	비중(%)	8.3	8.3	62.5	20.8	0.0	100.0		
Kyauk Ka Din	빈도	0	0	6	15	6	27	4.00	0.67
	비중(%)	0.0	0.0	22.2	55.6	22.2	100.0		
계	빈도	2	3	27	35	6	73	3.55	0.81
	비중(%)	2.7	4.1	37.0	47.9	8.2	100.0		

주 : 평균, 표준편차는 각 답변(매우 낮음~매우 높음)마다 이산 확률 변수(1~5)를 부여하여 도출한 것임.
출처 : Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

4.2.4 사업 비교

몽골과 미얀마 지역공동체 개발 사례를 지원 성격, 주력 지원 부문 등 몇 가지 측면에서 비교해보자 한다. 몽골 사업의 경우 지원 방식은 전형적인 하향식(top-down) 형태를 보이고 있으며 미얀마의 경우 하향식 사업 형성 후 지역 활성화를 통한 자발적 사업 전개를 지향하고 있었다. 지원의 성격 측면에서 보면, 몽골의 사업 방식이 병렬적 인프라 지원 사업이 먼저 형성되고 이후 소규모 수익사업 형성 지원을 수행한 것에 비해, 미얀마는 '경제적, 사회적 요소의 맞춤형 지원'의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 주력 지원 부문을 보면, 몽골 사업은 마을 인프라개선 사업 등 기반 조성 사업을 우선 과제로 설정하고 그 다음 단계에서 수익사업형성 지원을 꾀했다면, 미얀마 사업은 마을 인프라 개선사업에 주력하면서도 농업생산력 향상을 위한 기술전수, 건축기술전수, 수익사업 형성, 더 나아가 거버넌스 형성 사업까지 동시에 병행한 사례라고 할 수 있다.

사업의 확대가능성은 지원 주체의 의지와 지원 규모, 사회적, 경제적 측면을 통합적으로 고려하는 맞춤형 지원여부, 지원이 장기적 개발 계획 하에서 이루어지고 있는지 여부, 마을 단위의 자발성과 동기부여 정도 등과 매우 밀접히 맞물려 있다. 이러한 잣대로 평가를 할 때 미얀마 사업의 경우 특정 마을에서 그 확산성과 발전 가능성을 확인할 수 있었다.

〈표 6〉 몽골 나날이흐 군과 미얀마 흘레구 타운 사업의 비교

사업	지원 방법	지원성격	지원 부문	주력 부문
몽골	하향식	**병렬적 인프라 사업** +수익사업형성 지원	마을회관, 우물, 마을 길 정비, 수익사업(소규모)	마을인프라개선 +수익사업형성
미얀마	하향식 +지역 활성화	경제적, 사회적 **통합적 지원**	마을 회관, 학교, 교량, 마을 거버넌스 형성 지원	마을인프라 개선 +수익사업형성 +농업, 건축 기술전수 +거버넌스 형성

출처 : 저자 작성

〈표 7〉 미얀마 사업 평가결과 : 마을 발전에 대한 파급효과

구분		매우 낮음	낮음	중간	높음	매우 높음	계	평균	표준 편차
Kha Yaung	빈도	0	0	2	17	3	22	**4.05**	0.47
	비중(%)	0.0	0.0	9.1	77.3	13.6	100.0		
Sa Khan Gyi	빈도	0	1	14	6	1	22	**3.32**	0.63
	비중(%)	0.0	4.5	63.6	27.3	4.5	100.0		
Kyauk Ka Din	빈도	0	0	6	16	4	26	**3.92**	0.62
	비중(%)	0.0	0.0	23.1	61.5	15.4	100.0		
계	빈도	0	1	22	39	8	70	3.77	0.66
	비중(%)	0.0	1.4	31.4	55.7	11.4	100.0		

주 : 평균, 표준편차는 각 답변(매우 낮음~매우 높음)마다 이산확률변수(1~5)를 부여하여 도출한 것임.
출처 : Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

또한 사업 평가를 통해서, 지원 사업지의 선택은 ① 마을 규모의 적정성, ② 마을 지도자의 자질과 청렴도, ③ 농업기반 공동체의 동질성 여부 등의 변수가 중요하게 고려되어야 함을 알 수 있었다. 아울러 사업의 효과성, 지속성, 확산성은 ① 새마을 정신에 대한 마을 리더들의 공감도와 ② 리더에 대한 신뢰를 바탕으로 한 마을 주민의 자발적 동기부여 형성 정도, ③ 적절한 수익 사업(양돈, 양계, 특용작물 등)의 형성 가능성, ④ 수익 사업 전반을 뒷받침해주는 '소규모 마을 금융시스템'의 형성 등과 밀접한 관련을 가진다고 분석되었다.

5. 결론 : 새마을 운동 ODA 확대방안

최근 논의는 새마을 운동 ODA 사업이 프로젝트 별로 고립·병렬적으로 형성되기 보다는, 농촌개발(rural development)로 표현되는 지역공동체의 경제개발, 개도국 도시화(urbanization)와 도시 빈곤층 형성 문제, 다양한 지역 거버넌스(local governance) 형성 등 다면적 구도를 바탕으로 형성되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 문제의식과 새마을 운동 개념 정리, 사업 사례 분석을 바탕으로 향후 새마을 운동 ODA 확대 가능성 관련 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 새마을운동 ODA는 타 공여기관이 농촌 개발 사업에 적용하는 기본 원리, 농업기술 전수, 사업운영방식, 사업관리기법 등과 차별성을 가지는 이른바 '한국형 농촌개발사업 콘텐츠'를 쌓아 가야 한다. 이를 위해 KOICA 미얀마 사업 등 구체적인 사업에 적용된 사업 원리, 한국의 농법 전수, 사업 운영 방식, 특히 지역사회 지도자 발굴과 주민 자발성을 고취시키는 노하우를 모니터링, 축적해 나가야 한다.

둘째, 사업의 효과성과 성공은 합리적 사업 대상지 선정, 사업의 우선순위 설정으로부터 시작되며 이는 향후 사업의 확산성에도 큰 영향을 미치는 변수이다[12]. 사업 대상지 선정에는 빈곤정도, 빈부격차, 마을의 동질성(직업군, 연령별 인구 분포 등), 규모의 적정성 등이 고려될 수 있다. 예를 들어 미얀마 사업 평가에서도 드러나는 바, 사업 대상지를 좀 더 한정짓고 이 지역을 집중 지원할 필요성이 있다. 또한 사업 수행 전 다각도의 사전 주민 수요조사를 바탕으로 개발사업의 우선순위를 설정, 우선순위가 높은 사업을 위주로 시행하는 것이 아울러 필요하다. 향후 사업의 확산을 위해 세 개 마을의 일차 성과평가를 바탕으로 이후 차등 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

셋째, 사업의 성공과 확산을 위해서는 적절한 지도자 발굴과 이들에 대한 의식 교육이 무엇보다 선행되어야 하며, 이는 새마을운동의 성공요인이 새마을 정신에 대한 마을 리더들의 공감도와 리더에 대한 신뢰를 바탕으로 한 마을 주민의 자발적 동기부여 형성 정도와 매우 밀접한 관계에 있기에 더욱 그러하다. 교육은 우선 마을 지도자가 지역 연수원이나 지방 공무원을

12) 아울러 사업 대상 지역 사회에 대한 정확하고도 다면적인 사전 정보 수집과 이를 바탕으로 한 사업 관리 방식의 매뉴얼이 작성되어야 한다. 이는 해당 지역의 사업 성공 가능성을 높여주며, 반대로 리스크는 최소화할 수 있게 한다. 사업 대상지에 대한 사전 정보 수집 결과 부정적인 평가가 내려지면 그 사업은 과감히 포기하는 것도 중요하다. 왜냐하면 특정 국가, 지역의 경우 문화적, 역사적 요인에 의해 새마을 운동의 정신 전파가 환경적, 구조적으로 제약을 받는 지역이 존재할 수 있기 때문이다.

통해 의식 교육을 이수하게 한 후, 이들이 마을에서 주민을 대상으로 관련 교육을 시키게 하는 방식을 택할 수 있다. KOICA는 이 과정을 주관하고 교육 교재 등을 개발, 보급할 수 있다.

넷째, 새마을운동 ODA 사업의 성공과 확산을 위해서는 상시적인 모니터링과 사후관리가 중요하다. 즉, 새마을운동 ODA 사업은 보다 장기적 관점에서 지속적으로 시행착오를 수정해 나가는 사업이 되어야 하며, 사업의 성과를 유지, 발전, 확산시켜 나가기 위해서는 지속적인 관심을 바탕으로 한 모니터링과 해당 사업의 운영과 관리 기법을 변화된 환경에 맞게 끊임없이 새롭게 하는 노력이 필요하다. KOICA 미얀마 사업의 경우도 향후 전문가의 지속적인 사업 현장 점검과 자문, 그리고 새로운 기술의 전수 등을 통한 사후관리, 후속 지원 사업을 통해 보다 모범적인 사례로 형성될 수 있을 것이다.

다섯째, 사업의 진전과 함께 초기 하향식(top-down) 방식에서 벗어나, 현장의 요구와 열망을 보다 반영하는 상향식(bottom-up) 사업을 의도적으로 유도해야 한다. 이는 앞서 언급한 마을 주민의 자발적 동기부여 형성과 연관성을 가지며, 사업 형성 시 이미 그 시기와 단계가 설정되어야 한다. 몽골 사업의 경우 그간 한국의 여러 지자체들의 활발한 하향식 지원 사업 전개에도 불구하고 아래로 부터의 호응을 불러일으키는 데는 성공하지 못하고 있는 것도 이러한 계획의 부재에서 비롯되었다고도 볼 수 있으며, 이는 향후 사업의 확산성에 구조적 제약으로 작용할 수 있다는 점을 주지해야 할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

김성규(2013), 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA정책과 사업전략 형성을 위한 시사점, 개발협력 정책과 이슈 11호, 2013년 7월, KOICA.

김성규(2013), 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을운동 ODA 확대 가능성을 중심으로, 개발과 이슈 13호, 2013년 10월, KOICA

김영수, 이광우, 권주형(2008), 지역경제 활성화를 위한 사회적 기업에 관한 탐색적 연구 : 커뮤니티 비즈니스를 중심으로, 지식경영연구, 제9권, 1호.

김영주·박남희(2012), 지속가능한 커뮤니티 관점에서 본 일본의 마을 만들기 사례 분석, 한국가정관리학회지, 제 30권 4호.

김찬호(1998), 일본 마을 만들기의 전개와 의미, 도시와 빈곤, 통권 32호.

김찬호(2000), 일본의 도시화 과정에서 마을 만들기의 전개와 주민참여, 도시행정학보, 제 13권 제 1호.

문종화(2012), 마을 만들기 사례분석을 통한 지방자치단체의 역할에 관한 연구– 한국과 일본사례를 중심으로, 한국지역사회발전학회 논문집, 제 37권 제 1호.

소진광, 정갑진, 임형백(2011), 새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구, 사단법인 환경과 문명, 행정안전부

소진광(2007), 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가– 라오스와 캄보디아를 중심으로, 한국지역개발학회지, 제19권 제4호, pp179-202

손혁상, 장지순(2008), 새마을운동의 국제개발협력사업화 현황 분석과 대안적 접근모색 : 권리에 기반한 접근(RBA)과의 접목 가능성을 중심으로, 세계지역연구논총 29집 3호, pp87-110.

안혜원, 이민규(2010), 지역 활성화를 위한 커뮤니티 비즈니스 도입방안, 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표논문집.

엥흐바야르 오랑거(2009), 한국과 몽골의 협력관계의 재정립 : "새마을 운동" 몽골 적용 사례를 중심으로, 숭실대학교 정치학과 석사학위논문.

유석춘, 장미혜(2003), 사회자본과 한국사회, "사회자본", 도서출판 그린.

이종수, 권찬호(2011), ODA 통합에 관한 연구 : 몽골 새마을운동 ODA를 중심으로, 2011 한국정책학회 동계학술대회 자료집, p.153-176.

이종수(2010), 우리나라와 몽골 새마을운동 거버넌스 : ODA와 새마을운동의 거버넌스 접근, 새마을운동과 지역사회개발연구, 제6권, 경운대 새마을아카데미, p143-168.

임경수(2012), 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동, 지방행정연구 제 26권, 통권 90호, pp.27-58

임형백(2011), 새마을 운동을 이용한 아시아 국제개발협력, 아시아연구 14(2), pp.111-139.

정기환(2007), 개도국 농촌개발과 KOICA의 역할, 〈국제개발협력〉 제2호, KOICA, p.33-60.

한도현(2012), 2011 경제발전경험모듈화사업 : 새마을운동 모범사례, 행정안전부, 새마을운동중앙회.

함유근, 김영수, 이국희, 이석준(2008), 지역 사업의 지속 가능성 결정요인 : SLEN 이론에 따른 국내 사례 연구, 중소기업연구, 제30권, 제2호.

〈기타 자료〉

경기도 새마을회, 국제협력사업 사업결과보고서 : 몽골, 내부 자료, 2010

국제개발협력위원회(2010), 새마을운동 ODA 사업 평가결과, 제8차 국제개발협력 실무위원회.

KOICA, 미얀마 흘레구 지구 농업, 농촌개발 사업 최종 평가서, 2011

미얀마 흘레구 타운 Micro Finance Office, 내부 자료, 2013

Ministry of Agriculture, Yangon, Self-evaluation of Hlegu Township Agricultural and Rural Development Program, 2011

〈국외 문헌〉

Bezemer, Dirk and Derek Headey(2008). "Agriculture, Development, and Urban Bias."World Development,V ol.36,No.8,pp.1342-1364.

Douglass, M.(1994), "The 'Developmental State' and the Asian Newly Industrialized Economies," Environment and Planning A,26, pp. 543-566.

Douglass, M.(2000), Turning Points in the Korean Space-Economy-from the Developmental State to Intercity Competition, 1953-2000, Asia/Pacific Research Center, Institute for International Studies, Stanford University, Monograph.

Douglass, M.(2009), "Globopolis or Cosmopolis? -- Alternative Futures of City Life in East Asia," Studiesin Urban Humanities, 2, pp.67-115.

Douglass, M., The Saemaul Undong in Historical Perspective and in the Contemporary World, Unpublished paper, to be published in 2013 by UNRISD & KOICA.

Goh, Kun(2010), Saemaul(New Village) Movement in Korea - Factors of the Success and Their Transferability, SMU 40th Anniversary International Symposium

McNicoll, G.(2006), "Policy Lessons of the East Asian Demographic Transition," Population and Development Review, 32:1, pp.1-25.

World Bank(2005), East Asia Decentralizes- Making Local Government Work. World Bank, Wash., D. C.

Wheeler, D., McKague, K., and Thomson, J.(2003), Sustainable Livelihoods and the Private Sector : How Development Agencies Can Strengthen Sustainable Local Enterprise Network, Final Report, School of Business, York University.

Reed, Edward P.(2010), Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?, Paper prepared for International Symposium in Commemoration of the 40th Anniversary of Saemaul Undong Hosted by the Korea Saemaul Undong Center.

개발도상국 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금(remittance)

맹 준 호 (한국수출입은행 경협기획실 책임연구원)

목 차

1. 들어가며
2. 해외 이주 노동자 송금의 중요성
3. 해외 이주 노동자 송금의 효과
4. 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금의 역할
5. 소결

1. 들어가며

선진국과 개도국간 임금격차로 인한 소득불균형은 오랫동안 해외 노동이주의 주요한 결정요인 중 하나로 인식되어 왔으며, 개발에 있어 해외이주 및 송금의 효과는 오랜 기간에 걸쳐 다양하게 평가되어 왔다. 해외 노동이주는 이주민 개인의 삶에 지대한 영향을 줄뿐만 아니라 이주민이 떠나온 공동체와 남겨진 가족들의 삶에도 커다란 영향을 미쳐 왔는데, 해외 이주 노동자가 겪게 되는 이주과정은 그 효과를 측정하기에 다차원적인 측면이 있어 노동이주의 개발효과를 측정하는 부분에 있어서도 결과적으로 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 모두 발생하는 것으로 알려져 있다. 이 가운데 이주 노동자의 송금(remittance)은 최근 들어 그 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 이러한 송금은 이주 노동자와 이주민이 떠나온 사회를 연결해주는 하나의 매개체로써의 역할을 하고 있다 (Adams, 2005a).

2003년에 발간된 'Global Development Finance' 연차보고서는 이주 노동자의 송금을 외부

개발재원의 하나로 인식시키는 계기가 되었으며, 최근에 발간된 다양한 보고서들은 이주 노동자의 해외송금액이 개도국으로 유입되는 공적개발원조(ODA) 보다 훨씬 큰 규모로 성장하고 있음을 보여준다. 소득그룹별로 보면 중저소득국의 경우, 해외 이주 노동자들이 보내는 송금액의 총규모가 가장 큰 것으로 나타나고 있으나, 저소득국에서는 해외에서 유입되는 자금흐름 중 가장 비중이 큰 것으로 집계되고 있다 (Adams et al., 2005). 개발의 관점에 있어서도 해외 이주 노동자 송금은 일반적으로 민간자본의 유입 보다 더 안정적인 것으로 평가되고 있으며, 그 경제적 효과에 있어서도 상대적으로 소멸성(휘발성)이 낮은 것으로 여겨지고 있다 (Buch et al., 2002).

최근 개발협력 정책에 있어서 국제사회의 논의가 개발도상국의 빈곤퇴치를 위한 협력으로 귀결되고 있는 가운데, 양자 및 다자 공여기관들은 많은 개도국에서 해외 이주 노동자들의 송금이 중요한 역할을 수행할 뿐만 아니라 빈곤층에 속해 있는 개인과 가정, 그리고 공동체의 생존을 위한 주요한 재원이라는데 인식을 같이하고 있다 (World Bank, 2006). 왜냐하면 개도국으로 유입되는 해외 이주 노동자 송금은 지역사회의 생산활동을 장려하고 투자를 촉진하여 지역개발을 할 수 있는 잠재력을 가지고 있기 때문이다.

본고에서는 이러한 잠재력을 가지고 있는 해외 이주 노동자 송금이 개발 측면에서 가지고 있는 몇 가지 중요한 이슈들을 개괄적으로 짚어보고자 한다. 이어지는 글에서는 먼저 해외 이주 노동자 송금에 대한 정의와 이주 노동자 송금이 최근 개발 논의에 있어 왜 중요한 이슈로 등장하게 되었는지를 간단히 살펴보고, 계속해서 이주 노동자 송금의 개발효과에 대한 논의를 이어가도록 하겠다.

2. 해외 이주 노동자 송금의 중요성

해외 이주자가 본국에 보내는 송금은 그 형태에 있어 몇 가지 분류가 있을 수 있지만, 일반적으로 remittance는 이주자의 해외 소득에서 본국으로 보내지는 화폐의 이체금액을 의미한다 (Ratha, 2004). 대부분의 관련 논문에서는 해외 이주자 송금의 의미를 더 좁은 의미로 해석하여 해외 이주자(migrant) 중에서도 이주 노동자(migrant worker)가 본국으로 송금하는 화폐 이체액만을 의미하는 경우가 많으며[1], 난민이나 해외 불법체류자들의 송금액까지도 논

1) 본고에서는 좁은 의미에서의 해외 이주 노동자의 송금을 remittance로 규정한다.

의에 포함되는 경우가 있다 (Buch et al., 2002; Sørensen, 2004). 물론 해외 이주가 아닌 (국내적인) 도농간 이주에 있어서도 이주 노동자의 송금이 발생할 수는 있지만, 일반적으로 단일 경제구조를 가지고 있는 동일지역에서 보다 그 특성과 구조가 상이한 이국간 경제지역에서의 송금으로 인한 임금격차가 더 크게 발생한다는 전제 아래, 해외 송금은 이주 노동자가 속한 가계의 생계(livelihood)에 미치는 영향이 더 클 수밖에 없다는 사실은 부연할 필요가 없다 하겠다.

〈표 1〉 개도국으로 유입되는 해외 송금액 (2009–2015년)

	2009	2010	2011	2012e	2013f	2014f	2015f
$ billions							
All developing countries	**316**	**341**	**381**	**406**	**438**	**482**	**534**
East Asia and Pacific	85	95	106	114	123	136	152
Europe and Central Asia	37	37	41	41	45	51	58
Latin America and Caribbean	57	58	62	64	68	75	84
Middle-East and North Africa	34	41	43	47	50	53	56
South Asia	75	82	97	109	118	130	144
Sub-Saharan Africa	28	29	31	31	33	36	39
LDCs (UN-classification)	23	25	27	30	33	37	42
Low-income countries	21	23	28	32	36	41	47
Middle income	294	318	353	374	402	441	487
High income	119	121	133	128	133	141	151
World	**435**	**462**	**513**	**534**	**570**	**623**	**685**

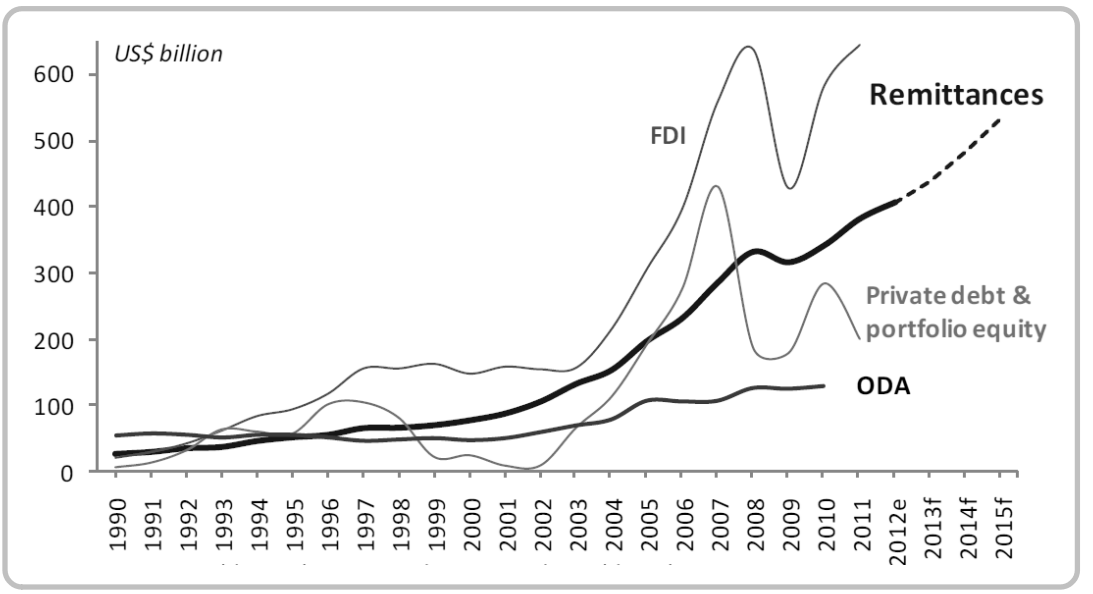
e= 추정액; f= 전망액

자료출처 : Migration and Development Brief (Vol.19), Migration and Remittances Unit, World Bank.

해외 이주 노동자가 본국으로 보내는 송금은 개도국 경제에 있어 중요한 외부 재원의 원천이다. 위의 〈표 1〉에서 보는 것과 같이 2010년 통계에 의하면 해외 이주 노동자가 본국으로 송금한 액수는 미화(U$) 3천4백억 달러를 상회하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 공식적으로 통계에 잡히는 수치만을 의미하기 때문에 실제 송금액은 이보다 더 클 것으로 예상 된다 (Mohapatra, 2010).

이는 2010년 전체 ODA의 3배가 넘는 금액이며, 다음 장의 〈그림 1〉에서 보듯 동년 전체 외국인 직접투자(FDI)의 60% 정도를 차지하는 수준이라고 할 수 있다

〈그림 1〉 개도국으로 유입되는 외부재원

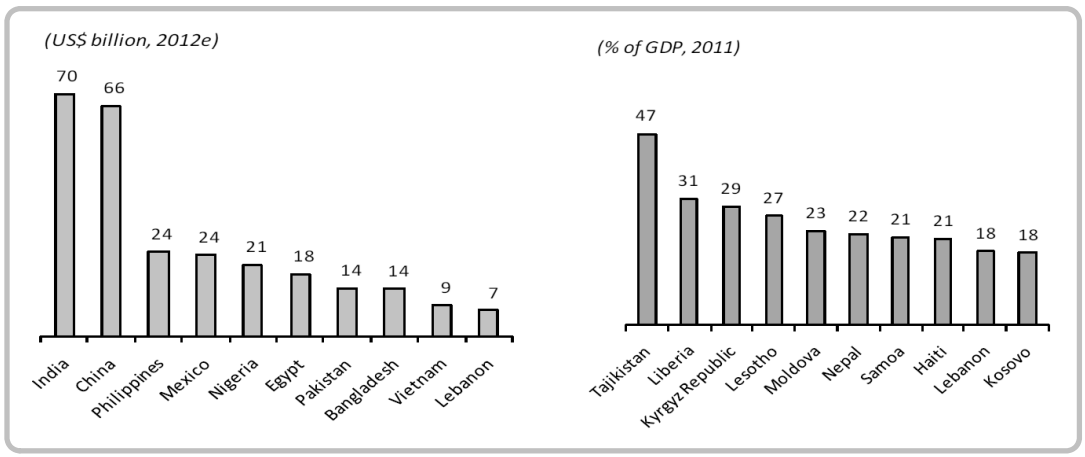


자료출처 : Migration and Development Brief (Vol.19), Migration and Remittances Unit, World Bank.

다음 장의 〈그림 2〉에서 보여지 듯, 2012년 통계 예상치를 보면 송금액 기준으로는 인도(700억 달러)와 중국(660억 달러), 그리고 필리핀과 멕시코가 각각 240억 달러로 해외 이주 노동자 송금을 가장 많이 받고 있는 나라들로 나타나고 있으나, 경제규모(국내총생산 기준)로 보았을 때는 타지키스탄(47%)이나 라이베리아(31%), 키르기즈스탄(29%)과 같이 상대적으로 GDP 규모가 작고 빈국인 경우에 해외 이주 노동자 송금이 차지하는 비중이 높은 것을 알 수 있다. 이는 바꿔 말하면 해외 이주 노동자 송금이 개발도상국을 전체적으로 놓고 보았을 때, 민간자본의 흐름 보다 더 균등하게 배분되고 있음을 보여 준다.

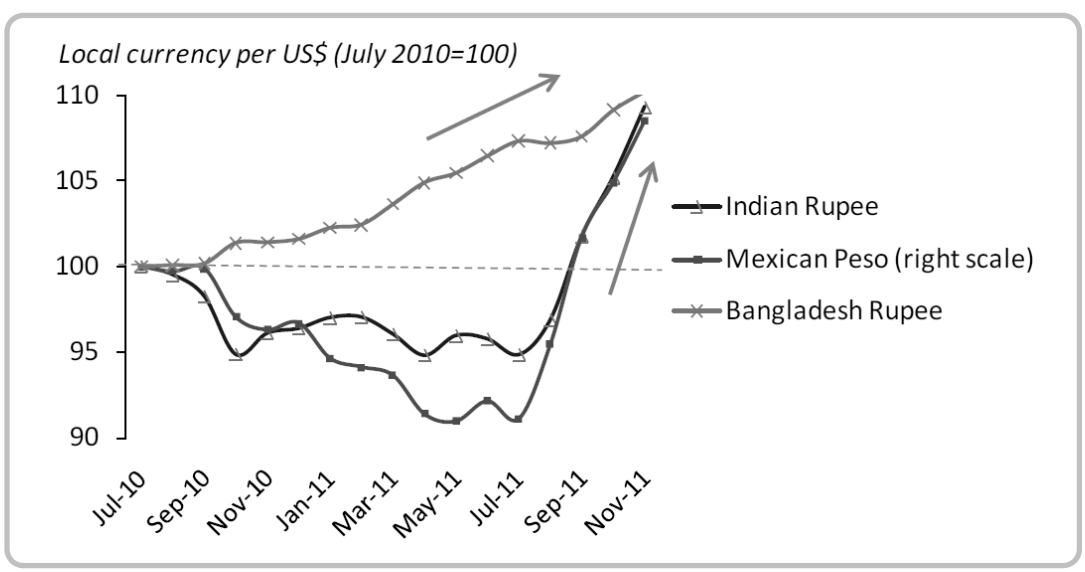
세계은행 통계자료에 의하면, 해외 이주 노동자로부터 유입되는 개도국의 외부 재원은 22개 개도국에서 그 규모에 있어 국내총생산의 10%를 넘어서고 있으며, 36개 개도국에서는 기타 외부재원의 규모 보다 더 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 12개 개도국에서는 해외 이주자 송금액이 해당국의 상품수출 규모 보다 큰 것으로 집계되고 있으며, 28개 개도국에서는 최대 단일 수출품목 보다 그 규모가 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 해외 송금액의 수치는 멕시코의 경우에 외국인 직접투자의 규모 보다 큰 것이며, 스리랑카의 경우는 최대 수출 품목 중 하나인 차(tea)의 수출 금액을 능가하는 규모이다 (Yang, 2005).

〈그림 2〉 해외 이주 노동자 송금 수신국 순위 (미화/GDP 대비 비율)



자료출처 : World Bank staff calculation based on data from IMF Balance of Payments Statistics Yearbook 2011

〈그림 3〉 환율 변화에 따른 격월간 이주 노동자의 송금액 변화
(인도, 멕시코, 방글라데시, 2010–2011년)



자료출처 : Migration and Development Brief (Vol.17), Migration and Remittances Unit, World Bank.

해외 이주 노동자의 송금액은 때로는 민간자본의 흐름보다 더 안정적인 경우가 많은데, 이는 수원국의 경제사정이 악화되거나 자연재해로 피해를 입는 경우 등 위기상황이 닥쳤을 때 해외 이주 노동자의 송금액이 평소 보다 증가하는 현상에서 개발재원으로써의 그 잠재력을 보여주는 것이라 할 수 있다(Yang, 2005). 또한 위의 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 해외 이주자의 송금액은 국제 환율 변화와도 밀접한 관련이 있는데, 미국 달러화 대비 본국 통화가치가 평

가절하 되는 경우에는 환차익을 통한 구매력 증대 측면에서 송금액이 증가하는 것을 볼 수 있다. 이렇게 해외 이주노동은 임금격차로 인한 단순한 소득 증대에도 긍정적인 영향을 주지만, 자연재해 등 예기치 않은 외부충격이나 경제 위기상황 등의 위험에 노출 되었을 경우 가계소득의 원천을 다변화할 수 있는 수단이며, 이주 노동자 송금은 본국의 가계에 소득의 안정성을 확보해 준다는 측면에서 그 의미가 더하다고 할 수 있겠다.

3. 해외 이주 노동자 송금의 효과

해외 이주 노동자 송금의 효과는 수원국 가계에 직접적인 소득원이 되는 것 이외에도 간접적인 승수효과[2]를 통한 빈곤감소와 웰빙(well-being)에도 영향을 주는 것으로 알려져 있다 (De et al., 2005). 국제통화기금 자료에 따르면, 국별 회귀분석에 있어 해외 이주 노동자의 송금은 빈곤감소에 통계적으로 유의미한 수치를 보여주고 있는데, 예를 들어 1인당 해외송금액이 10% 증가하는 경우 평균적으로 빈곤인구의 분포가 3.5% 정도 감소하는 것으로 나타나고 있다 (Adams et al., 2005). 또한 다른 연구결과에 따르면, 사하라 이남 아프리카 지역과 중남미 지역에서의 해외 이주 노동자 송금의 빈곤감소 효과가 보고된 바 있는데, 개도국마다 정책환경이 균일하지 않기 때문에 이를 일반화하기란 쉽지 않지만, 해외 이주 노동자의 송금이 경제적인 측면에서 긍정적인 역할을 하는 것만은 분명한 일이다 (Adams, 2005; IADB-MIF, 2004).

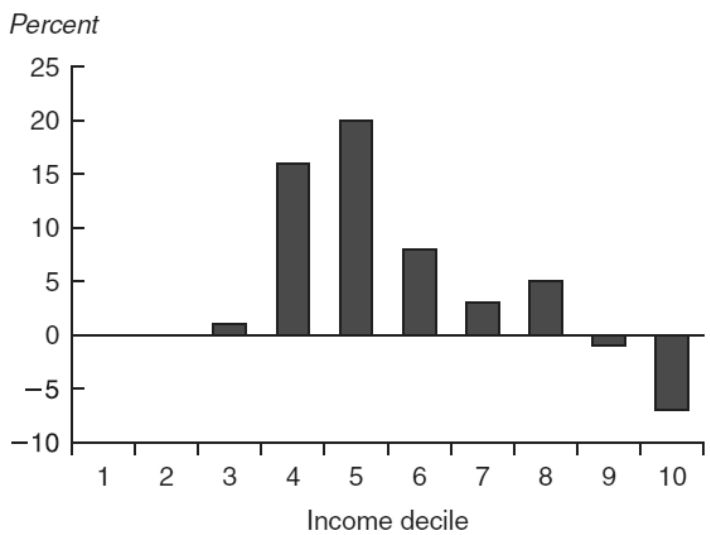
이주 노동자가 보내는 해외 송금액에 대한 분석자료를 보면 이들의 본국 송금이 몇몇 저소득 국가에서는 인구대비 빈곤률을 상당부분 감소시키는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 아프리카 대륙의 가나와 우간다, 또는 아시아 대륙의 방글라데시와 같은 나라에서는 해외 이주 노동자들의 송금에 의해 인구당 빈곤률이 5~10% 정도 감소 추세를 보인다 (Adams, 2005a; 2005b). 2011년 세계은행이 발표한 통계 자료에서도 이와 같은 추세를 확인할 수 있는데, 네팔에서는 지난 10년간 해외 이주 노동자의 송금액이 어려운 정치적, 경제적 여건 속에서도 꾸준히 증가하여 빈곤률을 감소시키는 역할을 하였다. 물론 해외로 일자리를 찾아 이주를 떠나

2) 승수효과(multiplier effect)란 경제 현상을 설명하는 용어로, 어떤 경제 요인의 변화가 다른 경제 요인의 변화를 가져와 그 파급 효과로 인해 최종적으로는 처음 몇 배의 증가 또는 감소로 귀결되어 나타나는 최종 산출된 총효과를 말한다. 어떤 독립 변수의 변화에 대해 다른 모든 변수가 어떤 비율로 변화하는가를 나타내는 것을 승수라고 하는데, 이를 체계적으로 정리하여 경제 이론에 도입한 것은 영국의 경제학자 케인즈(J. M. Keynes)이다.

는 과정에서 발생하는 기회비용 등을 고려할 때 해외 노동 이주가 단기적으로는 가계 소득증대에 악영향을 미치는 경우도 있지만, 이러한 단기적인 영향이 상대적으로 극빈층 가계에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 연구된 바 있다[3] (Sørensen, 2004).

임금격차로 인한 소득증대를 기대하고 해외로 이주한 노동자들은 대부분 소득의 일정부분을 본국 가계로 송금하고 있으나, 극빈층 출신의 이주 노동자들은 이주로 인해 발생한 초기비용을 상환해야 하는 입장이기 때문에 이주 초기에 송금을 하지 못하는 경우가 많은 반면, 중저소득그룹 이상 상위소득 계층의 이주 노동자들은 해외송금으로 인해 본국 가계의 소득수준에 크게 기여하는 경우가 많다. 예를 들어 아래 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 스리랑카의 국내 소득 그룹을 10개로 구분하였을 때, 해외 이주자 송금이 이주자가 속한 가계를 상위 소득그룹으로 이동하게 해주는 비율은 3그룹 까지는 그 효과가 미미한 반면, 4~8그룹에서는 그 효과가 상당하여 빈곤감소에 기여하는 바가 크다고 할 수 있겠다 (De et al., 2005; World Bank, 2006).

〈그림 4〉 해외 이주 노동자 송금의 소득증대 기여 효과 (스리랑카, 2006)



자료출처 : Global Economic Prospects 2006

3) 저소득 개도국의 극빈층의 경우, 현지에서 고용된 상태라 하도라도 임금수준이 매우 낮으며, 실업 상태에 있는 가구의 수가 많기 때문에 해외 이주를 준비하는 과정에서의 실업 상태가 가계 경제에 크게 영향을 주지는 않는 것으로 분석되었다.

해외 이주 노동자의 송금은 거의 모든 경우에 가계소득에 긍정적인 영향을 주어, 교육과 보건 분야에 대한 지출을 증가시키며, 때때로 창업을 위한 투자로 이어지기도 한다. 엘살바도르와 스리랑카에서 실시된 가계 설문조사 결과에 따르면 엘살바도르에서는 해외송금을 받는 수원국 가계의 자녀들은 이주 노동자가 없는 가계와 비교하였을 때 상급학교 진학률이 더 높은 편이었고, 중도에 자퇴를 하는 비율이 낮았으며, 사교육비에 대한 지출이 전반적으로 더 높았다 (Cox et al., 2003; De et al., 2005). 스리랑카에서는 해외 이주 노동자의 송금을 받는 가계가 그렇지 않은 가계와 비교하였을 때, 자녀들의 평균체중이 더 높고 의료비 지출이 많은 것으로 나타나 보건의료 부문에 있어서도 상당한 차이를 보였다 (De et al., 2005).

이외의 다른 연구들에서도 해외 이주 노동자의 송금은 소규모 자영업 창업과 신용도 문제를 해결해 주는 역할을 하여 지역공동체 경제에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다 (Orozco, 2004; Yang, 2004). 이는 해외 이주 노동자 송금이 단기적으로는 교육과 보건의료 분야에 대한 지출을 늘려주고 투자기회를 제공해 주는 것과 더불어, 중장기적으로는 경제성장에도 긍정적인 효과가 있는 것으로 보여지며, 특히 재무구조가 건전하지 못한 경제에서는 신용 제약으로 인해 어려웠던 금융서비스에 대한 접근 문제를 해결하여 지역사회 경제에 전반적으로 긍정적인 효과를 가져 오는 것으로 보고되고 있다 (Orozco, 2004). 또한 이러한 해외송금의 효과는 건전한 정부정책을 가지고 있는 나라에서 물적자본과 인적자본에 대한 투자가 더 많이 나타난 것으로 미루어 보아, 정책의 정비가 잘 이루어져 있는 나라에서 경제성장에 더 효과적인 것으로 분석되었다 (Ellerman, 2003).

그러나 해외 이주 노동자 송금에 대한 실증분석에서는 이주 노동자 송금의 경제성장에 대한 효과가 분명하지 않았는데, 이는 해외 송금으로 촉발된 물적, 인적자본에 대한 투자가 중장기에 걸쳐 그 효과가 나타나기 때문인 것으로 보여지며, 계량분석 모델에 있어 해외 이주 노동자 송금과 경제성장간 상호작용이나 인과관계를 명확하게 파악하기가 어려운데서 기인한 것으로 볼 수도 있다. (World Bank, 2006). 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 해외 이주 노동자 송금이 가계소득 증대와 그로 인한 빈곤감소 효과가 있는 것으로 보고되었다 하더라도 계량분석에서 분명한 인과관계를 규명하기가 쉽지 않기 때문에 해외 이주자 송금의 경제성장 효과를 단언하기는 어려운 문제이다. 실제로 가계소득 증대가 투자로 전환되지 않고 소비를 진작시키는 역할에만 머문다면 성장의 효과는 반감될 수밖에 없다고 할 수 있겠다.

4. 개발을 위한 해외 이주 노동자 송금의 역할

개발의 관점에서 해외 이주 노동자 송금을 들여다보면, 이주 노동자를 송출하는 국가와 이주 노동자를 영입하는 국가 모두 이주 노동자에 대한 적절한 정책을 수립하여 운영할 때 해외 송금의 개발효과를 크게 진작 시킬 수 있을 것으로 예측된다.

대부분의 개도국에서는 해외 이주 노동자 송금액을 유치하기 위해 세금혜택[4]을 주는 정책을 사용하고 있는데, 이렇게 유치한 해외 이주 노동자 송금으로 이주 노동자 조합을 결성하여 집단적인 투자를 가능하게 하는 매칭펀드(matching-fund) 등의 프로그램을 운용한다면, 이를 소규모 지역사회 개발 프로젝트 등과 연결시켜 지역공동체를 위한 공공재 투자[5]에도 활용되어질 수 있을 것으로 보인다 (Sørensen, 2004).

이러한 긍정적인 개발효과를 이끌어 내기 위해서는 은행이나 송금대행 업체 등을 통한 공식적인 이체 관행을 정착시키는 것이 저축증대 효과와 이를 통한 투자 기회를 확보할 수 있다는 측면에서 중요하다고 하겠다 (Adams, 2005c). 만약 해외 이주자의 송금이 공식적인 채널을 통해 이루어지지 않고 인편을 통한 현금전달 등의 방식으로 이루어진다면, 은행계좌를 통한 송금에 비해 상대적으로 저축효과가 떨어질 것이라는 것은 쉽게 예상할 수 있다. 개도국에 있는 대부분의 빈곤층 가정에서는 금융서비스 제약으로 인해 해외 이주 노동자의 송금이 금융권과의 접촉을 유지시켜주는 유일한 매개가 되는 상황이 많기 때문에, 개도국 정부와 금융기관들은 해외 이주 노동자 송금을 유치하기 위한 유인책을 시행할 필요가 있다 (Aite Group, 2005).

해외 이주 노동자 송금은 거시경제적인 측면에서도 국가 신용도 제고에 기여하여 국제자본시장에 대한 접근성을 높여준다. 미국 달러화와 같은 경화(hard currency)의 송금은 공식적인 경로를 통해 유입될 때 국가신용도에 미치는 영향은 상당하다고 할 수 있다 (Ratha, 2004). 더불어 이러한 해외 이주자 송금은 개도국 금융권에 대한 일종의 보증 기능을 담당할 수 있기

4) 일부 개도국 정부에서는 해외 이주자 송금액에 대한 면세혜택을 주지 않고 있는데, 이는 결과적으로 송금비용을 가중시키는 것과 비슷한 효과를 유발하여 빈곤층 가계에 도움을 주지 못하는 결과를 초래한다. 또한 해외 송금액에 대한 세금부과는 불법송금에 대한 유인을 제공하여 이로 인한 지하경제 양성화에 기여하는 부분이 있기 때문에 대부분의 개도국에서는 해외 송금에 대해 면세와 같은 인센티브를 제공하고 있다.

5) 해외 이주자 송금은 기본적으로 민간재원의 성격을 가지고 있어 잠재적으로 가지고 있는 개발효과에도 불구하고 이를 정부의 공공투자나 해외에서 유입되는 공적개발원조(ODA)를 대체할 수 있는 수단으로 기대하는 것은 현실적이지 않다.

때문에 개도국 정부나 상업은행들이 자본시장에서 더 좋은 조건으로 채권을 발행할 수 있게 해주는 등 국가경제에 미치는 영향도 상당하다. 실제로 브라질, 터키, 엘살바도르 등과 같은 개발도상국들의 금융기관은 향후 해외 이주 노동자 송금을 담보로 국제 자본시장에서 장기, 저리의 파이낸싱이 가능해져 이를 활용한 투자 자금을 지속적으로 유치하고 있으며 (World Bank, 2011), 엘살바도르의 경우에는 이주 노동자 송금액을 기반으로 증권사들이 국가 신용도 보다 상위의 투자적격 등급을 부여 받아 외국인 투자를 유치하고 있다. 그 결과 채권을 발행하는 기관에서는 만기 구조가 장기인 저금리 채권발행을 통해 자본을 조달할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 신용도 제고를 통해 향후 자본시장에 접근할 수 있는 비용을 줄이는 효과를 가져 오고 있다 (Cox et al., 2003; Ratha, 2004).

5. 소결

교통, 통신의 발달 및 세계화 현상과 맞물려 '국제이주의 시대'라고 불리울 만큼 국제 노동이주가 일반화된 오늘날, 개도국에서 선진국으로의 노동이주와 이로 인한 해외 이주 노동자의 송금은 국제사회에 개도국 개발과 저소득층의 빈곤감소 논의에 대한 주요한 화두를 던져 주고 있다. 많은 국제기구들이 이미 국제이주노동에 대한 이슈들을 제기하고 있고, 개도국 정부들도 해외 이주 노동자 송금을 외화유치 전략의 핵심으로 인식하면서 자국의 경제사회 문제 해결을 위한 유용한 수단으로 해외 이주 노동자 송금 문제를 바라보고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 해외 이주 노동자 송금이 가지고 있는 긍정적인 효과는 개도국 정부와 금융기관 및 빈곤층 가계에 걸쳐 광범위하게 나타나고 있는 상황이다.

물론, 해외 이주 노동자 송금이 거시경제적 측면에서 자국의 통화가치를 상승시켜 수출에 부정적인 효과를 가져다준다든지 (World Bank, 2006), 이주 노동자 송금의 지역개발 효과에 기대어 정부가 공공재에 대한 투자를 미루는 현상 등에 대한 비판적인 시각도 존재하는 것이 사실이다 (Ellerman, 2003; Orozco, 2004). 또한 현상적으로는 이해할 수 있는 해외 이주 노동자 송금의 긍정적인 효과가 실증적으로 입증되기 어렵다는 지적과 함께 정책적 기반이 취약하고 빈곤국일수록 대규모 해외 이주 노동자 송금에 의지하려는 경향이 있어 장기적인 경제구조의 건전성을 훼손한다는 비판 역시 종종 있어 왔다 (IOM, 2003; Levitt et al., 2004).

하지만, 경제적 위기 상황에 직면했을 때 해외 이주 노동자 송금이 더 증가하는 경향을 보

인다거나, 이주 노동자 송금이 교육 기회와 보건의료 부문에 대한 저소득층의 지출을 늘려 중장기적으로 빈곤 감소에 긍정적인 영향을 주는 것, 그리고 가계 및 국가 신용도 제고와 이를 통한 투자 기회의 확보를 통해 경제성장을 이끌어 낼 수 있는 잠재력을 가지고 있는 부분 등은 누구도 부인하기 어려운 해외 이주자 송금의 긍정적인 영향일 것이다. 물론 일부 소득계층에서 이주 노동자의 송금이 생산적인 활동에 쓰이지 않고 대부분 과시적인 소비지출에 쓰인다는 비판에 대해서는 이주 노동자 송금이 더 건설적인 방향으로 활용되도록 이끌어 주는 개도국 정부의 정책이 시급하다고 하겠다 (Maeng, 2011). 아래에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 해외 이주 노동자 송금의 개발효과 진작을 위한 현실적인 정책적 대안을 간략하게 제시 하려고 한다.

1) 본국 지역사회 개발을 위한 'Home Town Association'의 결성을 정책적으로 검토할 필요가 있으며, 지역사회 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있는 소규모의 개발 프로젝트 사업을 지역 정부가 주민들과 협의하여 시범적으로 시행해 볼 필요가 있다.

2) 이주 노동자들이 해외 송금 시 계좌이체 등과 같은 공식적인 채널을 이용하고, 이를 통해 금융기관의 신용서비스와 송금 누적액에 대한 인센티브를 받을 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

3) 금융기관들은 해외송금 유치를 위해 보다 좋은 조건의 금융상품을 개발하여 이를 이용하는 소비자들이 송금액의 일부를 저축할 수 있는 유인책을 제시할 수 있어야 하며, 해외 이주자에게 송금을 받는 가계들이 네트워크를 형성, 이를 통해 지역사회를 개발할 수 있는 기회를 모색해야 한다.

사실 위에 제시된 세 가지 정책방안은 새로운 대안이 아니라, 이미 몇몇 개도국 지역사회에서 시행되고 있는 성공사례를 제시한 것이다. 하지만 이러한 정책방안을 실제로 시행하고 있는 사례는 찾아보기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 해외 이주 노동자를 송출한 개도국 정부나 지역사회, 개발 실무자들에게 이주 노동자 송금의 경제적 효과가 아직 깊이 있게 뿌리내리지 않은 것으로 여겨져 성공사례 구축을 위한 효과적인 방안을 상기시키는 차원에서 제시하였다.

최근 국제 이주노동을 둘러싼 다양하고 복잡한 논의들은 이주노동 현상에 대한 보다 분석적이고 현실적인 정책 대안을 요구하고 있다. 본고에서는 전반적으로 해외 이주 노동자 송금의 긍정적인 측면을 부각하려 했지만, 실상은 해외이주 자체가 현지 보다 높은 소득을 항상 보장

해주는 것도 아니며, 많은 경우에 있어 해외 이주노동은 개도국에 거주하는 빈곤층이 소득증대를 위한 마땅한 대안이 존재하지 않을 때 최선이 아닌 최후의 수단(last resort)으로 선택하는 경제활동이라는 점에서 해외 이주노동과 이주 노동자 송금이 가져다 줄 수 있는 기대효과에 대한 다소 과장된 전망은 주의할 필요가 있다. 다만, 국제 이주노동 문제에 관여하고 있는 이해관계자들이 이주노동 정책과 이주자 송금을 활용하는 방안을 더 진지하게 고민하고, 이주노동자들이 더 많은 혜택을 누릴 수 있도록 긍정적인 효과를 가져 오는 정책을 마련할 필요가 있다는 점은 다시 한 번 상기할 필요가 있다 하겠다.

참고문헌

Adams, Richard. (2005a). "International Remittances and the Household : Analysis and Review of Global Evidence." Paper presented at the Plenary Session of the African Economic Research Consortium, May 29, Nairobi.

_____. (2005b). "Remittances and Poverty in Ghana". World Bank, Washington, DC.

_____. (2005c). "Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala. In International Migration, Remittances, and the Brain Drain, ed. Caglar Ozden and Maurice Schiff. Washington, DC : World Bank.

Adams, Richard, and John Page. (2005). "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" World Development 33(10) : 1645-69.

Aite Group. (2005). Consumer Money Transfers : Powering Global Remittances. Boston, MA : Aite Group, LLC.

Buch, C.M., Kuckulenz, A. and Le Manchec, M. (2002). Worker Remittances and Capital Flows. Working Paper, Kiel Institute of World Economics.

Cox Edwards, Alejandro, and Manuelita Ureta. (2003). "International Migration, Remittances, and Schooling : Evidence from El Salvador." Journal of Development Economics 72(2) : 429-61.

De, Prabal, and Dilip Ratha. (2005). "Remittance Income and Household Welfare : Evidence from Sri Lanka Integrated Household Survey". Development Research Group, World Bank, Washington, DC.

Ellerman, David. (2003). "Policy Research on Migration and Development." World Bank Policy Research Working Paper 3117. August.

Goldring, L. (2004). Family and Collective Remittances to Mexico. A Multi-dimensional Typology. Development and Change 35(4):799-840.

IADB-MIF (Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund). (2004). "Sending Money Home : Remittance to Latin America and the Caribbean." Washington, DC.

Levitt, P. & N. N. Sørensen. (2004). The Transnational Turn in Migration Studies. Global Migration Perspectives, No. 6:2-13.

Maeng, J. (2011). "The Implications of Labour Migration on Poverty and Well-being for the Households in Rural Thailand". PhD Thesis. University of Manchester.

Mohapatra, S. (2010). Outlook for Remittance Flows 2011–12 : Migration and Development Brief, Vol.13. World Bank, Washington, DC.

Ratha, D. (2003). Worker Remittances : An Important and Stable Source of External Development Finance. Global Development Finance 2003. Washington, DC : The World Bank.

Ratha, D. (2004). Recent Trends in International Remittance Flows. Paper presented at the Technology on Remittances Workshop, San Francisco, CA.

International Organization for Migration (IOM). (2003). World Migration 2003 : Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. Geneva, Switzerland : International Organization for Migration. National Money Transmitters Association, data on monthly flows, New Jersey, 2005.

Orozco, M. (2004), International Financial Flows and Worker Remittances : A best practices report. Report commissioned by the Population and Mortality division of the UN.

Sørensen, N.N. (2004). Migrant Transfers as a Development Tool. DIIS Working Paper 16.

World Bank. (2006). Global Economic Prospects 2006 : Economic Implications of Remittances and Migration. Washington, DC.

World Bank. (2011). Migration and Remittances Factbook 2011. Washington, DC.

Yang, Dean. (2004). "International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship : Evidence from Philippine Migrant's Exchange Rate Shocks." Research Program on International Migration and Development. DECRG. Policy Research Working Paper 3578. World Bank.

_____. (2005). "Coping with Disaster : The Impact of Hurricanes on International Financial Flows, 1970–2001." Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan.

Ⅲ. 섹터

1. 수단 주혈흡충사업이 보건의료 ODA 사업에 주는 교훈:
수단 주혈흡충사업 중간평가 결과
차 승 만 / KOICA 사회개발팀 전문관
김 용 정 / KOICA 동아프리카팀 대리

2. '가정폭력'은 '개발협력' 이슈인가?: 젠더기반폭력과 현황
김 양 희 / KOICA 사회개발팀 전문관

3. 여수프로젝트 성과로 본 해양수산 ODA 시사점
최 지 원 / KOICA 기후변화환경실 전문관

수단 주혈흡충사업이 보건의료 ODA 사업에 주는 교훈

– 수단 주혈흡충사업 중간평가 결과 –

차 승 만 (KOICA 사회개발팀 전문관)
김 용 정 (KOICA 동아프리카팀 대리)

목 차

1. 배경
사업경위 및 중간평가결과 공유의 취지
2. 평가 기준
OECD DAC 평가기준과 보건의료체계 강화
3. 결과
적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 및
보건의료체계, 영향력
4. 고찰 및 결론
본 사업의 한계와 그 의의, 향후 계획

1. 배경

수단 내 주혈흡충증[1] 감염률은 말라리아 다음으로 심각하나 국제사회로부터 충분한 관심과 지원을 받지 못하고 있다. 수단 정부는 주혈흡충증 퇴치를 위하여 국가 주혈흡충 관리 프로그램(National Schistosomiasis Control Programme, NSCP)를 운영하고는 있으나 예산 부족

1) 17가지 소외열대질환(Neglected Tropical Disease, NTD) 중 하나임

등으로 사업영향이 미치지 않는 지역이 여전히 많다.

이에 수단 정부는 2008년 '주혈흡충 퇴치사업' 지원을 한국국제협력단(KOICA)에 요청하여, KOICA는 국제빈곤퇴치기여금 지원사업의 일환으로 수단 화이트 나일(White Nile)주 Al Jabalain 지역에서 '수단 주혈흡충 퇴치 사업(2009-2011/12억 원)'을 수행하였다.

2009-2011년간 실시된 1차 사업을 통해 주혈흡충 감염 조사 및 치료제 투약, 보건교육 등을 수행하였으며, 기생충 퇴치 전문가를 수단 현지로 파견하여 기생충 검사실을 운영하기도 하였다. 그 결과 사업 지역 주혈흡충 감염률이 28.5%에서 13.5%로 현저하게 낮아졌고, 수단 정부는 사업의 지속성 유지, 기생충 관리 정책 및 제도 구축 등의 역량강화를 위해 2사 사업 지원을 요청을 해왔고, 이에 따라 현재 '수단 주혈흡충 퇴치 2차 사업(2011-2014/180만 불)'을 수행하고 있는 중에 있다.

'수단 주혈흡충 퇴치 2차 사업'은 1차 사업을 보다 체계화하여 사업대상지역을 확대하고 수단 주혈흡충 감염률 파악을 위한 현지 조사와 초·중등학교 교사 및 학생, 지역주민대상 보건교육을 강화하였다. 또한 사업의 지속가능성을 위해 보건의료 정책분야 전문가를 파견하여 사업종료 후 사후관리 방안 및 수단 보건부와의 지속적인 협력관계 구축을 통해, 주혈흡충 퇴치를 위한 정책형성에도 주력하였다.

'수단 주혈흡충 퇴치 1차 사업'에 이어 2차 사업은 총 사업대상지 5개 지역 중 3개 지역에서 주혈흡충 감염률이 사업 목표인 사업 수행 전 주혈흡충 유병율 대비 50% 감소 목표를 조기 달성 하는 등의 우수한 성과를 내고 있다.

KOICA 사회개발팀과 동아프리카팀은 '수단 주혈흡충 퇴치 2차 사업' 수행 중간시점인 2013년 7월, KOICA 보건의료 사업 중 탁월한 성과를 보이고 있는 동 사업의 사업진행현황 및 지원내역을 점검하고, 출구전략 마련을 위하여 중간평가를 실시하였다.

중간평가 결과, 동 사업은 사업평가 5대 요소(적절성, 효율성, 효과성, 지속가능성, 영향력) 전 영역에서 우수한 성과를 보여주고 있으며, 사업수행과정에 있어서도 모범적인 사례를 보여주고 있는 것으로 평가되었다. 또한 동 사업 추가지원 및 사후관리 방안에 대한 제언을 통해 출구전략마련을 위한 방안이 제시되어 사업의 지속가능성을 확보하는 계기가 마련되었다.

이번 '수단 주혈흡충 퇴치 2차 사업' 중간평가결과는 향후 유사사업에 대한 교훈점을 도출하고, 나아가 KOICA 내외의 보건의료 ODA 사업에 유익한 지침을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대하여, 본 지를 통해 공유하는 바이다.

2. 평가 기준 : OECD 평가기준과 보건의료체계강화

2.1 OECD 평가 기준

개발협력에서 평가는 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee : DAC)에서 설정한 정의를 사용하고 있으며, KOICA 또한 개발원조위원회의 정의를 KOICA에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있다. KOICA는 평가의 주요 목적을 학습(Learning)과 책임성확보(Accountability)에 두고 있으며, 평가의 원칙으로는 파트너십(partnership), 공정성(Impartiality), 객관성(Objectivity), 투명성(Transparency), 신뢰성(Credibility)에 두고 있다.

KOICA는 OECD/DAC에서 권장하는 다음과 같은 평가 기준과 각 영역별 표준 질문을 활용한다. 수단 주혈흡충 사업 평가는 아래의 기준과 표준 질문을 기본 틀로 활용하였다.

〈표 1〉 OECD/DAC 평가기준

평가 기준	
적절성 Relevance	개발 사업의 목표들이 수혜 대상의 필요와 우선순위를 충족하고 수혜국과 공여국의 정책에 부합하는 정도
	프로그램의 목표가 국제협력단의 정책 및 우선순위에 부합하는 정도 사업이 수원국의 개발필요 및 개발목표, 국가 및 지역의 전략과 일치하는 정도 특정 사업이 수원국의 주인의식을 강화하는 정책과 일치하는 정도 특정 사업이 수혜자들의 생계 수단과 문화적 배경과 일치하는 정도 특정 사업이 기술적으로 개발문제 해결에 적절한지의 정도, 사업이 문제의 주요원인을 해결할 수 있는지의 여부 특정 사업을 다시 시행할 수 있는 가능성

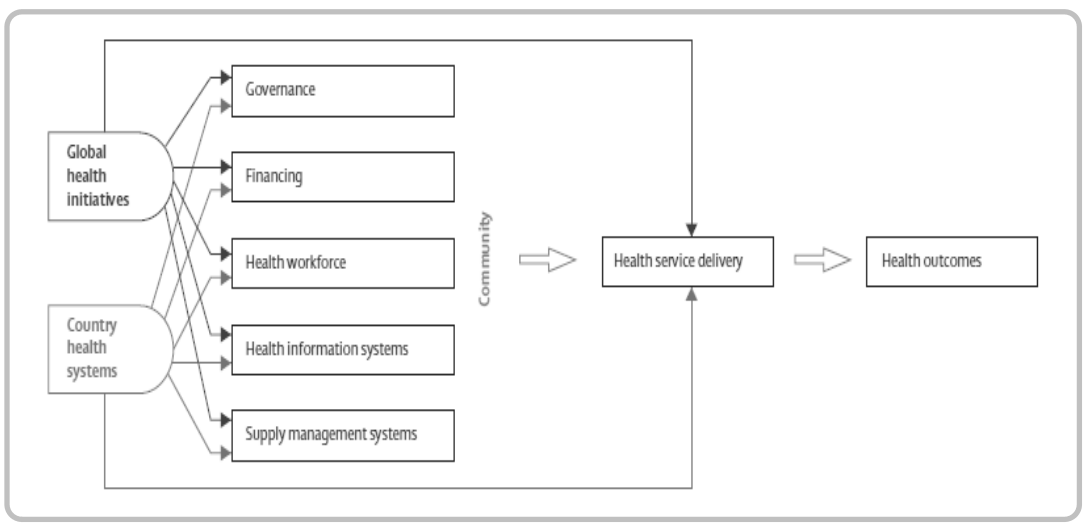
평가 기준	
효과성 Effectiveness	사업의 목적이나 목표의 달성 정도
	의도한 산출물, 목적, 목표를 달성한 정도 외부효과가 아닌 특정 사업을 통해 상황이 변한 정도 의도한 목표 달성의 성공, 실패 이유 평가대상 효과를 높이기 위해 개선할 수 있는 점
효율성 Efficiency	다른 대안을 감안할 때 개발사업으로 인한 비용이 얼마나 합리화될 수 있는가. 즉 여러 투입물(inputs)이 경제적으로 사용되어 산출물(outputs)이 성과(results)로 전환된 정도
	평가대상이 효율적으로 운영되었는지 정도 자원이 효율적으로 사용되었는지를 점검하기 위해 사업기획 및 수행단계에서 어떤 수단을 활용하였는지 평가대상이 달성한 동일한 품질과 수량을 다른 방법으로 더 적은 예산으로 수행할 수 있는지 동일 자원으로 보다 많은 결과를 달성할 수 있었는지 동일한 개발문제가 보다 낮은 비용의 다른 대안으로 해결할 수 있었는지 다른 대안들과 비교했을 때, 당 사업이 경제적으로 가치가 있는지, 당해 사업에 투자된 자원을 보다 가치 있는 다른 목적을 위해 사용할 수 있었는지
지속가능성 Sustainability	평가대상 정책 시행 후 또는 사업 종료 후 긍정적 효과가 장기적으로 지속될 수 있는 정도
	사업이 수원국 우선순위와 유효 수요에 부합하는지 수원국의 제도가 동 사업을 지원하는지 수원국 사회문화 조건에 잘 조화되는지 수원국 사업대상지역의 주인의식이 만족스러울 정도로 충분한지 수원국 이해관계자들이 계획과 사업 수행 단계에 참여하였는지 수원국의 관련기관들이 효과적 제도 및 조직을 갖추고 있는지 사용된 기술은 수원국 경제, 교육 및 문화 상황에 부합되는지 사업관계자들이 공여국 지원 종료 이후에도 사업의 결과를 유지할 수 있는 재정을 보유하고 있는지 사업이 수원국 천연자원의 지속가능한 사용에 부합되는지
영향력 Impact	개발 사업의 긍정적 또는 부정적, 의도한 또는 의도하지 않은 효과의 전체적인 결과
	평가 대상이 사람, 제도, 환경 등에 의도하였거나, 의도하지 않은 긍정적 혹은 부정적 영향은 무엇인지 평가 대상이 다른 이해관계자 그룹의 복지에 어떻게 영향을 미쳤는지 평가대상의 영향을 받은 수혜자 및 다른 이해관계자들이 스스로에 대한 사업의 영향을 어떻게 판단하는지 평가대상을 운영, 관리하는 수원국 기관들에 끼친 영향은 무엇인지 사업이 어느 정도까지 수원국 관련기관의 역량개발과 제도 강화에 기여하였는지 평가 대상이 초래한 확인된 변화는 어느 정도인지 평가대상이 수행되지 않았다면 무슨 일이 발생하였는지 파악된 변화들에 대한 다른 설명은 없었는지

출처 : OECD 평가 가이드라인, 2008, 저자 재구성

2.2 보건의료체계강화

보건의료체계는 다음의 그림 1에서 보는 바와 같이 리더십, 재정, 인력, 정보체계, (의약품 및 기타) 관리체계, 의료서비스전달로 구성되어있다. 이 는 결국 높은 수준의 의료서비스 전달을 위한 요소로 간주할 수 있다. 높은 수준의 의료서비스 전달이라 함은 크게 세 가지 필수 요소로 다시 설명할 수 있다. 그것은 양질의 의료서비스를(high quality), 재정적 상황이나 거리에 상관없이(high accessibility, high coverage), 모두에게 고르게(equity) 제공하는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 보건의료체계 구성요소



출처 : WHO Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. 2009.

2000년 MDG 선언 이후, 특정질환에 초점이 맞추어진 국제적인 보건 이니셔티브(Global Health Initiative, 이하 이니셔티브)가 약 100여 개 가량 출현했다. WHO는 이러한 이니셔티브들에 기반을 둔 사업이 각 나라들의 보건의료체계에 어떻게 기여했는지에 대한 광범위한 연구를 진행하여 발표하였다. 이 연구결과는, 보건사업을 수행할 때 무엇을 유념해야 하는지에 대한 좋은 지침을 제시해주고 있다. 다음은 동 연구가 제시하고 있는 보건의료체계강화 전략으로, 특별히 질병중심의 사업에 적용되는 부분이다. 본 중간평가결과는 OECD/DAC 5대 평가기준과 아울러 본 사업이 지역 보건의료체계 강화에 기여한 측면에 입각해서 평가를 실시하였다.

(1) 보건의료 인력(Health Workforce)

보건의료 인력은 인력 양성(production), 인력 역량강화(strengthening), 인력 배치(distribution) 및 인력의 계속적인 유지(retention)를 모두 고려해야 한다. 아프리카 대륙을 비롯한 개발도상국의 보건의료인력 부족의 문제는 익히 알려져 있다. 보건의료 인력을 양성하고, 기존 및 신규 의료인력의 역량 강화가 필요하다는 것은 자명하다. 여기서 문제가 되는 것은 특정분야의 원조사업으로 보건의료인력이 몰리면서, 오히려 지역에서 더 우선순위를 두고 있는 분야의 의료인력이 감소하는 문제가 있었음에 주의해야 한다. 원조 사업에 적용시켜 예를 들어 보자면 이렇다. 기존의 보건의료 인력이 KOICA가 수행하는 감염병 질환 관리 사업에 동원되면서, 지역 내 의료인력의 재배치가 발생하거나, 이들의 직무범위에 변동을 가져와서 오히려 지역 내에서 우선순위를 두고 있는 분야에 인력손실을 초래해서는 안 된다. 또한 이러한 추가 사업이 기존 보건의료인력의 업무에 과중한 부담을 안겨, 부정적인 결과를 가져온 사례도 있음에 유의해야 한다. 아울러 인력양성과 역량강화를 실시할 때에도 인력의 적절한 분배를 고려해야 한다. 즉 도시와 농촌, 지역별, 계층별로 의료인력이 불균형하게 분포하고 있는지를 파악하고, 인력 양성과 역량강화 사업은 이런 불균형을 해소하는 데 기여하도록 설계해야 한다. 아울러 이렇게 하여 새롭게 배출되거나 역량이 강화된 후, 적절히 배치된 인력들이 그 지역에 오래 남아서(retention) 지역 주민의 건강증진에 기여할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 인력이 사업 종료 이후 도시나 외국으로 유출된다면, 사업의 지속성을 담보하기 힘들고 오히려 기존 보건의료체계를 악화시키는 부정적인 영향을 초래할 수도 있다.

(2) 보건의료 재정(Financing)

원조사업이 사업지역 내에서 영구적으로 실시되지 않는 것을 생각했을 때, 이 '재정' 부분은 굉장히 고려해야 할 요소가 많다. 하지만 최소한 다음과 같은 내용을 명심하는 것이 중요하다. 첫째, 원조사업이 지역 보건사업의 재정을 '보완'해야지, 이를 '대체'하게 해서는 안 된다. 예로, 어느 지역에서 지역 보건청이 이미 실시하던 모자보건사업을 원조사업으로 진행하면서, 지역 보건청이 더 이상 모자보건사업에 예산을 할당하지 않아도 되는 상황을 유도하는 것을 지양해야 한다는 것이다. 어떤 특정 공여국이나 이니셔티브가 한 개도국 또는 사업지역을 선정하여 그 지역 내 특정 감염병을 박멸 또는 퇴치할 때까지 장기적으로 예산지원을 계획하고 실시한다면, 그런 경우는 예외이다. 그러나 보통 한국의 원조 사업은 이와 같은 예가 많지 않기 때문에, 기존 보건청 사업예산을 보완하는 차원이 되어야 한다.

또한 지역정부 주도의 사업 수행, 주인의식 고취 등을 위해 지역정부가 사업비의 일정부분을 분담하는 경우도 많다. 그러나 이 경우에도, 우리 사업이 없었을 경우 더 급박한 다른 보건의료분야에 쓰였을 예산이 어쩔 수 없이 우리 사업을 수행하기 위해 전용되는 것은 바람직하지 못하다.

또한 사업을 통해 지역 내 양질의 보건의료서비스가 제공된다 해도, 해당 의료서비스를 이용하기 위해 자부담으로 비용을 지불하기 때문에 주민들 입장에서는 매우 큰 부담이 따를 경우가 있다. 집안에서 큰 환자가 생겨 이를 해결하다가 가정경제가 파탄이 나는 경우가 흔히 발생한다. 따라서 양질의 서비스를 제공하는 것뿐만 아니라, 자부담 비용을 줄이고 국가 및 지역 공동체가 이를 해결하는 방안을 함께 수립하는 것이 매우 중요하다.

아울러 기존 원조사업에서 많이 비판을 받아온 '예측불가능성'을 개선하여, 사업예산지원의 예측가능성을 높이는 것 역시 보건의료체계 강화에 기여하는 중요한 요소이다.

(3) 보건의료 정보(Health information systems)

사업 대상 지역에서 사업을 위한 기본 정보가 없거나 매우 부정확해서 활용도가 떨어지는 경우가 많다. 사업을 위해 보건의료 정보를 확보하는 것을 '사업만을 위한 일회성 정보획득'보다 지역 내 감시체계 등 정보 수집 및 보고체계를 수립해주는 데 우선순위를 두어야 한다. 또한 일부 이해관계자 차원에서, 사업비 확보를 위해 지나치게 과장된 정보를 수집하거나, 잘못된 샘플링을 실시하는 경우도 있다. 따라서 지역 보건의료현황을 정확히 파악할 수 있는 정보체계를 수립하는 것이 중요하다.

또한 기존에 원조사업을 위해 요구하는 정보가 지나치게 많아, 오히려 지역 보건의료 인력에 상당한 업무 부담과 중복을 초래하는 경우도 있었다. 따라서 정보수집과 보고체계가 지역 보건의료 인력 및 기관에 부가적인 업무, 불필요한 업무가 되지 않도록 주의해야 한다. 이를 위해 IT 기술을 활용하여 혁신적인 정보체계를 수립하는 방안도 비중을 두고 검토해볼 만 하다.

(4) 의약품, 의료장비 구매, 공급, 관리체계(Supply management systems)

파리선언에서 명시하고 있듯 의약품, 의료장비의 구매와 공급 그리고 관리는 수원국 체계를 따를 것을 권고한다. 의약품 및 의료장비의 제공에 있어 고려해야 할 사항은 사업이 종료된 이후에도 쉽게 확보가 가능하고(availability), 재정적으로도 부담 없이 구매가 가능하도록(affordability) 해야 한다.

(5) 거버넌스, 리더십(Governance, Leadership)

거버넌스와 리더십 분야는 WHO 연구보고서조차도 "가장 중요한 부분이지만 정의와 측정이 어렵고 매우 복잡하다."라고 밝히고 있다. 가장 기본적이고 명료한 부분만 설명하자면 다음과 같다. 사업기획, 수행, 모니터링 및 평가단계에서 지역 내 이해관계자들을 최대한 깊숙하게 개입시키는 것이 중요하다. 이를 위해 강조하는 것은 지역 내 보건의료의 우선순위, 지역 내 전략 등과도 잘 일치하는 사업을 수행하는 것이다. 여기서의 이해관계자는 단순히 정부관계자를 지칭하지 않는다. 중요한 이해관계자로는 정부기관 이외에도, 종교단체 또는 종교에 기반을 둔 NGO, 일반 NGO 등을 들 수 있다.

특별히 WHO 보고서는 지역주민들의 참여를 강조하고 있다. 지역주민의 참여는 단순한 미사여구가 아니다. 예를 들어 HIV/AIDS 사업에서, 마을 주민들이 HIV 관련 의료서비스 전달에 참여하여 효과를 본 사례들이 나타나고 있다. 비교적 단기 사업의 비중이 높은 KOICA의 경우, 인력 양성 및 양성된 인력을 활용하는 데 다소 무리가 따르는 바, 지역주민의 적극적 참여를 통한 사업수행은 시사 하는 바가 매우 크다 하겠다.

(6) 보건의료서비스전달(Health service delivery)

이상에서 언급한 보건의료체계의 다섯 가지 구성요소는 바로 이 마지막 요소인 '보건의료서비스전달'을 "제대로" 하기 위해 필요한 부분이다. 보건의료서비스전달을 "제대로" 수행한다는 것은 다음과 같은 세 가지 요소로 다시 나누어 설명할 수 있다.

가. 접근성(Accessibility)

접근성은 지리적 접근성과 재정적 접근성으로 나누어서 설명할 수 있다. 농촌에서의 접근성 특히 농촌 지역 중에서도 보건의료시설과 너무 멀리 떨어져있는 지역의 접근성을 고려해야 한다. 또한 재정부담 능력이 없는 주민들에게도 접근성을 보장해주는 사업방식을 고려해야 한다.

나. 형평성(Equity)

사업을 수행할 때, 계층 간의 형평성, 도시와 농촌 간의 형평성, 부족 간의 형평성, 불이익을 받는 특정 집단의 형평성을 최대한 고려해야 한다. 지난 10여 년 간의 MDG 사업에서 전체적인 보건의료현황의 진전이 있었음에도 이러한 불평등은 더욱 심화되었다는 것이 주요 관찰결과이다. 우선 사업 수행 시 각종 지표를 각 집단 별로 최대한 세분화해서 관찰해야 한다. 기

존 사업에서 열악한 현황을 보여주는 국가 단위의 지표를 바탕으로 사업의 필요성을 역설하나 실제 사업 수행은 국가전체의 지표보다 매우 다른 양호한 상태를 보여주는 특정 도시 지역에 사업을 수행하는 경우가 있었다. ODA 사업은 전체 보건의료지표의 개선에도 기여함과 동시에, 형평성을 줄이는 데에도 기여해야 함을 명심해야 한다.

다. 품질(Quality)

마지막으로 이와 같이 접근성과 형평성을 증가하는 과정에서 보건의료서비스 품질이 훼손되지 않도록 하는 것 역시 중요하다.

3. 중간평가 결과

3.1 적절성(Relevance)

(1) 모니터링을 통한 지속적인 사업 보완 및 개선

모니터링의 목적은 다양하다. 평가를 위한 자료 축적으로서 모니터링을 하는가 하면, 사업이 목표를 향해 제대로 된 경로를 잘 밟아가고 있는지 실시간으로 확인하는 것이 모니터링이기도 하다. 여기서 중요한 것은 모니터링을 통해 처음 수립한 계획에 문제가 없는지 그 적절성을 계속해서 수시로 확인하며, 현장 상황에 맞게 지속적으로 수정해나가는 것이다. 하지만 실제로 사업이 수행되는 현장에서 지속적인 사업보완과 수정은 그 이론적 당위성과 달리 어려움에 직면하는 경우가 매우 많다. 사업수행자들은 혹시나 사업 계획이 잘못 수립된 것에 대한 비판을 받을 수 있는 것에 상당한 부담을 느낀다. 사업수행자, KOICA 현지 사무소 및 국별 담당자, 현지 정부 담당자 등 사업과 관련된 모든 이해관계자들은 사업이 최종목표를 향해 제대로 나갈 수 있도록 하는 데에 우선순위를 두어야 한다. 즉 현장의 욕구에 가장 적합한 사업이 될 수 있도록 사업수행 도중에도 계속해서 사업을 보완, 개선해나가는 것을 장려하고 북돋아야 하는 것이다.

사업팀이 사업수행 도중 사업의 최상위 목적 달성을 위해 지속적으로 사업을 보완하고 개선한 사례의 일부를 다음과 같이 공유한다.

사업관리자[2]는 파견 후 사업을 수행하는 도중, 현장의 상황들이 사전조사나 사업기획 중 수립했던 PDM 상의 변화이론(theory of change)과 가정에 맞지 않는 것이 있음에 주목했다.

WHO의 가이드라인은 주혈흡충관리를 위해 예방, 치료, 식수위생, 전파매개차단, 수의적 조치라는 다섯 가지 사업요소를 모두 고려한 통합적 접근법을 강조하고 있다. 이중에서도 식수위생 사업은 질병 전파의 환경을 개선하는 것으로 근본적이고도 장기적인 해법이다. 수단 주혈흡충 관리사업도 WHO의 가이드라인에 의거하여, 식수위생을 사업기획단계에서 중요한 요소로 포함시켰다. 이를 위해 아프리카 대륙의 식수사업으로 많이 실시되고 있는 우물 관정을 기획했다. 그러나 현지 파견 후 사업을 수행하는 동안 사업지역의 지질 구조가 타 지역과 매우 다른 특성이 있음을 관찰하였다. 사업지역인 백나일주는 지질구조가 빗물을 잘 흡수하지 않아, 상당량의 비가 지하로 침투하지 못하고 지표수 상태로 흘러 백나일강으로 흘러가버리는 것이었다. 이를 관찰한 사업팀은 이후 현지 보건부와 함께 더 정밀한 지질조사를 거친 결과, 예상대로 지하수 수량이 충분치 않음을 관찰하였다. 이후 사업팀과 현지 보건부는 식수사업을 사업요소에서 철회하는 대신, 백나일주에 적합한 식수사업유형을 발굴하기 시작했다. 수단 내 타 지역 내의 관련 사업을 정밀하게 추적한 결과, 사업지역에 더 적절한 식수사업유형인, 3단계 지표수 정화시설을 발견하였다. 주혈흡충이 있어서 마시는 것만이 아니라 접촉조차 금지시켰던 나일강물을 정화시켜 마실 수 있도록 하는 것이다. 우선, 지표수를 파이프로 마을에 있는 저장시설까지 끌어오고 1단계로 모래를 통해 여과작업을 실시한다. 이 거대한 모래여과 탱크를 통과한 물은 다시 두 번째 탱크에서 장시간을 대기하며 2차로 정화된다. 그리고 이 물은 다시 높이 5미터 이상의 식수탱크로 보내지고 식수탱크에서 다시 3차로 정화된 후에 활용되는 것이다. 이 과정에서 주혈흡충을 비롯한 불순물이 걸러진다. 또한 이 정화시설은 기존에 계획했던 수동 펌프식 우물과 달리 시설에 무리가 갈 이유가 없어 그만큼 고장 날 확률이 적다. 그리고 백나일강이 마르지 않는 한, 주민들은 수동펌프보다 훨씬 더 많은 양의 물을 사용할 수 있다. 식수뿐만 아니라, 목욕과 빨래까지도 더 자주 할 수 있어, 위생적인 생활이 더 쉽게 가능해지는 것이다. 이 정화시설의 단 한 가지 문제는 백나일강 물을 3단계의 탱크까지 끌어오는 데 연료가 필요하다는 것이다. 이 문제를 위해 사업팀과 보건부는 주민들이 정화시설을 통해 물을 사용할 때마다 부담 없을 정도의 돈을 수도세 명목으로 지불하도록 했고, 주민들의 동의를 얻어냈다. 이 요금으로 충분히 연료비를 충당할 수 있다.

WHO 는 소외열대질환 예방과 관리, 퇴치를 위해 몇 가지 전략을 개발했다. 그 중 하나가 주혈흡충 치료제와 토양매개성 질환 구충약을 동시에 투약하는 것이다.

2) 건강관리협회

본 사업은 WHO 지침에 의거하여 주혈흡충과 토양매개성 질환 구충을 동시에 실시할 계획을 세우고, 대량으로 약을 구입했다. 그러나 투약 이전 현지 주민들을 대상으로 검사한 결과 토양매개성 질환의 유병율이 지극히 낮은 것으로 나타났다. 많은 개발도상국 내 통계자료가 없거나 정확하지 않아 이와 같이 직접 조사를 통해서만 현지 상황에 대한 확인이 가능한 경우가 많다. 사업팀은 사업지역 주민들에게 투약할 토양매개성 질환 구충제를 지역 보건부, 중앙 보건부와 상의하여 동 질환의 유병율이 심각하게 높은 지역으로 전달하여, 자원의 낭비를 방지하고, 사업지역 이외 주민의 건강을 증진함과 동시에 과다 처방으로 인한 위해(risk) 가능성을 차단하였다.

또한 사업지역에 전기가 필요 없는 간이 정수기를 지원하는 것이 애초에 계획되어 있었다. 적정기술이 원조사업의 흐름 중 하나가 되면서 전기나 연료가 필요 없는 시설이나 장비는 개발현장에서 매력적인 상품이다. 전기가 필요 없는 정수기는 특히 오염된 지표수를 쉽게 얻을 수 있는 곳에서는 요긴하게 쓰일 수도 있다. 그러나 간이 정수기의 가장 큰 문제는 '필터'를 정기적으로 교체해야 한다는 것이다. 사업팀은 사업 지역이 정기적으로 '필터'를 교체하기에는 쉽지 않은 재정 및 기술적 환경임을 관찰했다. 적어도 6개월마다 필터를 교체해야 하는데, 이를 철저히 관리하지 않아 필터 기능 이상으로 정수기능을 하지 못하게 될 수 있다. 그렇게 되면 오히려 정수기가 식수 오염의 원천이 될 수도 있는 것이다. 사업팀은 이를 놓고 현지 정부와 신속하게 논의를 진행하여, 지속성 면에서 문제가 있는 정수기 지원을 철회하고 보다 장기적으로 사업효과가 있을 수 있는 적절한 사업요소인 위생사업으로 사업요소를 변경하여 제안하였다.

표 2는 사업팀이 사업을 수행하는 도중 사업구성요소를 변경하고 보완한 내용과 그 적절성을 보여준다.

〈표 2〉 모니터링에 따른 사업 구성요소 변경 및 보완의 적절성

변경 전	변경 후	적절성
토양매개성 구충제 지원	토양매개성 구충제 지원계획 철회	유병율 현저히 낮음에 따라 철회 적절함
우물 관정	나일강지표수를 활용한 급수탱크시설로 전환	지하수 충분하지 않아 매우 적절한 사업전환임
주민인식증대 매스미디어 활용계획 없음	주민인식증대를 위해 국영라디오방송 캠페인 진행	주민들의 라디오 청취도 높아 우수한 접근방법임
무동력 정수기 지원	무동력 정수기 지원 철회 위생개선사업 추가 건의	정수기 유지관리 문제로 정수기 계획 철회 매우 적절하며, 화장실 사업은 WHO의 NTD 권고사항임

3.2 지속가능성(Sustainability); 보건의료 체계 강화(Health System Strengthening)

(1) 인력(Workforce)

별도의 사업팀 구성없이, 실무를 통해 보건청 공무원의 역량을 강화함

사업팀은 사업관리자인 이진수 PM을 제외하고, 사업팀 11명 전원을 사업지역 보건청 직원들로 구성했다. 즉 사업을 위한 별도의 팀을 명목상만 구성했을 뿐, 실질적으로 기존 현지 보건부를 그대로 활용한 것이나 다름없다. 이것이 지속성 측면에서 얼마나 뛰어난 접근법인지를 설명하면 다음과 같다.

압달라합이라는 사업팀 직원이 있다. 압달라합은 수단 백나일 주 보건부의 주혈흡충 담당이었다. 동 사업을 실시하기 전 백나일주에는, 주민들의 검체[3]를 받아 주혈흡충을 정기적으로 검사하는 감시체계가[4] 없었다. 백나일 주 보건부에는 소변이나 대변을 분석하는 실험실이 없어 수도인 하르툼까지 검체를 보내야 했는데, 정기적으로 이런 검체를 받아서 보내는 것은 엄두도 못 내는 일이었다. 그런데 사업팀이 사업구성 요소 중 하나로 코스티 지역에 실험실을 설립했다. 검체를 가지고 수도까지 갈 필요가 없어진 것이다. 압달라합은 사업팀원이 되어 주민들의 검체를 수집하여 분석하고, 학교와 마을을 방문하여 투약과 함께 교육을 실시하고 캠페인을 벌이는 사업을 수행하고 있다. 사업 지역에 새로 시작된 감시체계를 별도의 교육훈련이 아닌 실제 업무 수행을 통해 익히며 역량을 강화하고 있는 것이다. 압달라합의 역량이 강화되는 것은 곧 지역 보건부 주혈흡충 담당의 역량이 강화되는 것이니, 결국 이 지역의 주혈흡충 관리 역량이 강화되는 것과 같다. 실험실에서 검체를 분석하는 방법에서부터 지역 주민들 대상으로 한 대량 검사, 투약, 교육을 시키는 감시 체계는 본 사업이 종결되고 사업팀이 해체되더라도 고스란히 이 지역에 남는다[5].

이처럼 압달라합을 포함한 사업팀 팀원 11명 전원이 백나일주 보건부 공무원이다. 거듭 강조하자면, 본 사업을 수행하는 과정에서 지역 공무원들과 기관 전체의 역량이 자연스럽게 강화되는 것이다. 그리고 본 사업을 통해 질병 감시체계, 정기적인 검사와 투약 체계가 이 지역

3) 대변 및 소변

4) surveillance system

5) 흔히들 역량강화 사업으로 워크샵, 교육을 실시한다. 그러나 이 사업은 이 단계를 훨씬 뛰어넘어, 사업을 수행하는 2년 동안 실제 사업현장에서 구체적인 사업수행, 참여로 인해 실질적인 업무역량강화가 진행되고 있다.

에 안착이 된다[6].

(2) 정보(Information)

중앙 정부와 지방 정부의 실시간 정보 공유, 공동 모니터링

개발도상국의 경우 중앙정부와 지방정부간에 정보 공유가 되지 않는 것은 매우 고질적인 일 중 하나이다. Post-2015 논의 과정에서도 정확한 통계 산정의 중요성이 매우 중요하게 다루어지고 있다. 개발도상국의 상황에서, 각 지역 별로 정확한 보건의료 현황을 파악하고 동일한 정보를 정확하게 중앙과 공유하는 것은 적절한 보건정책을 수립하고 한정된 예산을 효율적으로 활용하는 데 매우 중요하다. 보건의료정보와 관련된 기존 연구는 특히 정보의 가용성과 정확성을 두드러지게 강조하고 있다.

본 사업에서는 주민 대상 주혈흡충 유병율 조사와 대량 투약 시 수단 중앙보건부 소속의 주혈흡충담당자를 사업현장으로 불러 사업수행상황을 공통으로 모니터링하게 했다. 담당자는 모니터링한 결과를 직접 중앙부서로 가지고 간다. 지역의 정보와 중앙의 정보가 일치할 수밖에 없다. 뿐만 아니라, 담당자는 중앙 부서에서 보유한 최신 정보를 백나일 주로 가져와서 지역 정부와 사업팀과 공유한다. 타 지역의 사업진행상황을 공유하게 하여, 백나일주 보건부와 본 사업팀이 타 지역 사업을 통한 여러 가지 교훈들을 익히게 된다[7].

(3) 재정(Financing)

지역 정부의 주인의식(Ownership)과 위기관리(Risk Management)

2012년 우물 관정사업에서 3중 정화 식수시설로 전환할 때, 식수시설 1개소의 사업비용이 10만 불을 넘지 않았다. 그러나 모든 서류절차를 다 완료하여 사업을 수행할 시점에서 수단 내 불안정한 경제상황으로 인해 사업비가 두 배 이상으로 증가하여, 식수 사업이 전면 폐지 위기에 봉착했다[8].

---

6) WHO 가이드라인 및 파리 선언에 의하면 사업을 위해 별도의 수행기구를 만들지 말 것을 권고한다. 본 사업은PMC팀이라는 명목상의 한 팀이 생기긴 했으나 실상은 별도의 기구가 만들어진 것이 아니라 지역 보건청을 거의 그대로 활용하고 있는 것이나 다름없다. 월급은 사업팀과 지역 보건청에서 공동으로 부담한다.

7) 보건의료체계강화의 중요한 요소 중 하나가 바로 중앙과 지방의 유기적인 협력이다.

8) 개도국의 불안정한 물가 상승으로 이와 유사한 사례가 종종 발생한다.

식수환경 개선은 주혈흡충 예방, 관리 사업의 중요한 요소 중 하나로, 사업의 지속성과 장기적인 효과를 위해 폐지할 수 없는 사업이다. 지역보건부 공무원들로 구성된 사업팀은 지역주민들과 함께 수단 백나일 주 재무부를 방문하여 정부 관리들을 설득하기 시작했다. 그렇게 몇 달을 설득한 끝에 재무부는 식수시설 계획을 원안대로 강행하는 것으로 하고, 부족한 예산 전액을 재무부에서 보충하기로 약속했다.

백나일강에서 저수지까지 물을 대기 위해 대형 수도관을 연결해야 하고, 저수지를 만드는 데에 상당한 인력과 장비를 투여해야 하기 때문에 상당한 비용이 소모된다. 특히 백나일강에서 물을 끌어올리는 시설에는 각별한 주의와 관심이 필요하다. 건기와 우기 때의 나일 강 수위가 워낙 차이가 많이 나기 때문에, 건기 때 낮아진 수위로 인해 파이프가 물에서 멀어질 가능성도 있다. 그리고 물을 길어 올리는 펌프시설을 갖추어야 하고, 수도 파이프가 지면으로 노출되어 손상되는 일이 발생하지 않도록 매우 신중하게 매설을 해야 한다. 이 모든 것이 비용과 직결되어 있다. 백나일 주 지역정부는 이 모든 과정에 들어가는 비용을 모두 충당하여 결국 식수시설 한 개소 당 1억 원이 넘는 비용을 자체 비용으로 지불하였다[9]. 백나일주 지역 정부가 본 사업을 원조기관이나 공여국 정부 사업이 아닌, 지역정부 소유의 사업임을 분명하게 인식하고 있음을 명백히 보여주고 있다.

(4) 지역주민 참여(Community Participation)

WHO 권고사항에 의하면 소변과, 대변을 채취하여 실험실에서 분석을 하고 45% 이상이 주혈흡충에 걸린 것으로 판명이 날 경우 전체 지역 주민들을 대상으로 집단투약[10]을 실시하고, 45% 미만일 경우 주혈흡충 감염자에 국한하여 투약을 실시한다. 사업팀은 수단정부의 자체 기준에 의거하여 학생 전원을 대상으로 투약을 실시하고 있다. 사업팀이 사업 초기, 대소변 검체 수집과 인구집단을 대상으로 한 대량 투약 시 일부 마을에서는 본 사업을 완강히 거부했다. 투약 후 부작용에 대한 우려이기도 했고, 오랜 세월동안 진행된 행태[11]에 대한 교정을 전파하는 행태변화에 대한 반발이기도 했다. 그러나 사업팀은 이것이 지역의 문화를 훼손시키는 것이 아니고, 지역에서 가장 취약한 집단인 여성과 아동의 건강을 증진하는 데 결정적인 기여를 할 것이며 그것이 지역사회가 건강하게 유지되는 데 중요한 역할을 할 것이란 확신이 있었다. 특히 이 과정에서 정기적으로 현장을 방문하여 마을 주민과 학생들을 대상으로 진단과 처방을

9) 총 USD 591,841 부담

10) 주혈흡충 치료제 : 프라지콴텔

11) 대부분 가구에 화장실이 없어 대소변을 사탕수수 관개수로 주변이나 백나일 강가에서 처리하는데, 이것이 주혈흡충을 전파시키는 고리에 중요한 역할을 한다.

실시하고, 사업운영에 대한 자문을 제시한 전문가[12]팀의 역할이 매우 컸다. 결국 사업 실시 후 얼마 지나지 않아 사업진행을 완강히 거부했던 일부 마을은 본 사업에 적극적으로 참여하는 주요한 지역이 되었다. 사업지역의 주민들은 식수정화시설사업이 위기에 처한 상황에서 사업팀과 함께 재무부를 방문하여 정부를 설득해서 재무부 담당자들의 태도변화를 이끌어 내었다. 또한 본 사업이 후반기를 맞이할 때 즘 1,650명의 주민들이 본 사업을 연장해줄 것을 요청하는 탄원서를 지역정부에 제출하기도 했다. 이 사례가 시사한 바는, 지역주민참여의 주체는 주민들이나 이들의 참여를 유도하고 촉진시키는 것은 사업팀에도 상당한 역할과 임무가 부여된다는 것이다.

3.3 영향력(Impact), 범 분야(Crosscutting)

(1) 여성과 여아에게 더 큰 효과

개도국 특히 사하라이남 아프리카의 많은 나라가 그렇듯이 수단에서도 물을 긷는 역할을 여성들과 아동들이 도맡아서 한다. 그런데 단순히 물을 긷는데 따른 여성들의 고된 노동이나 여아들의 학업 지장 이외에도 또 다른 심각한 위험요인이 있다. 그것은 바로, 물을 뜨기 위해 백나일강에 들어가야 한다는 것이다. 주혈흡충은 굳이 오염된 물을 마시지 않더라도 주혈흡충이 서식하는 물에 닿을 때 피부를 통해서도 전파가 된다. 말하자면, 물을 뜨는 역할을 도맡아 하는 여성과 아동이 주혈흡충에 훨씬 더 자주 노출되는 것이라 그만큼 이들의 감염확률이 높은 것이다.

깨끗한 물을 식수시설을 통해서 공급하게 되면 물을 긷기 위해 하루에 수 차례씩 백나일강 속으로 들어갈 이유가 없어진다. 그만큼 주혈흡충에 감염될 위험성이 대폭 줄어드는 것이다[13]. 지역주민과 면담 결과 남자 아동들의 경우는 물을 긷기 위해서기도 하지만, 나일 강에서 수영을 하면서 더위를 식히기 위해 강물에 들어간다고 한다. 이에 반해, 여아와 여성의 경우는 백나일 강에 들어가는 주요한 이유가 물을 긷기 위해서라고 한다. 그만큼 본 사업의 식수환경 개선의 영향력이 여성과 여아들에게 더 클 것으로 예측하고 있다[14]. 사업효과의 성별 차

12) 건강관리 협회 정후근 차장, 충남대 의대 이영하 교수, 서울대 의대 홍성태 교수

13) 우리가 예방 및 치료 사업을 수행한 사업 지역 중에서도, 식수사업을 진행한 마을과 진행하지 못한 마을에서 주혈흡충 유병률, 발생율 차이가 있는지 비교하기 위해 다수준분석(Multi-level Analysis)을 실시할 예정임

14) 여성과 여아에게 다른 효과가 있는지 추후 분석 예정

이는 사업종결 시점에서 사업개입에 따른 상대 위험률[15]을 남녀 간 층화 분석을 통해 규명할 예정이다.

3.4 효과성(Effectiveness)

이 사업은 사업 종료 전에 이미 사업효과를 초과달성 했다. 본 사업팀은 투약에 대한 학부모들의 반대를 지혜롭게 극복했다. 학교의 학생들을 대상으로 검진 및 투약을 하면서 과학적인 평가를 위해 2천명의 관찰대상[16]을 구축했다. 지역주민들과의 신뢰관계를 통해 주민들의 적극적인 사업 참여도 분명 한 몫을 했다. 진단과 투약을 넘어서, 나일강을 정화한 식수시설을 지원한 것과 초등학교와 중학교를 대상으로 주혈흡충 예방을 위한 교육을 진행하여 감염을 일으키는 위험한 행태를 예방한 것도 주목할 만하다. 아래 표는 2013년 7월까지 약 19개월 간 본 사업 실시에 따른 주요 지표들의 변화를 보여준다.

〈표 3〉 사업 효과

사업	지역	검사 방법	주혈흡충 유병율		감소율		비고
			사업 전	사업 후	목표	결과	
1차 사업	자발린	소변	28.5% 481/1,688(†)	13.5% 270/2,001	50%	53%	3% 초과
2차 사업	자발린	소변	10.0% 104/1042	진행중			
	라박	소변	4.6% 34/746	진행중			
	엘 살람	소변	34.9% 363/1,039	5.6% 86/1,529	50%	84%	34% 초과
		대변	0.7% 7/940	0.2% 1/488	50%	71%	21% 초과

† : 분자=감염자 수, 분모=검진자 수

15) Relative Risk

16) 학생들 대상 전향적 코호트(Prospective Cohort) 구축 후 추적 관찰 중임

3.5 효율성(Efficiency)

효율성 측면에서 본 사업의 두드러진 점은 프라지콴텔약품의 현지 생산 및 공급이라 할 수 있다. 본 사업을 통해 지역주민들에게 투약되는 프라지콴텔은 전량 모두 수단 현지에서 자체 제작 및 공급되고 있다. 운반비용을 최소화 했고, 약품 제작에서부터 지급까지 소요되는 시간을 최소화 했다. 사업팀이 현지 조사 후 엘살람 지역 등에서 주혈흡충 감염률이 매우 높은 것으로 관찰되어 프라지콴텔의 신속한 지급이 매우 요청되었다. 그러나 조달에 따른 제반 절차를 진행하는 데 많은 시간이 소요되어, 도움이 필요한 주민들에게 지원이 늦춰질 수 있는 상황이었다. 현지 업체가 선정이 되어 조달에 따른 서류적인 절차가 진행되는 사이, 사업팀은 회사 측을 설득, 현금 지급이 이루어지기 이전에 신속히 프라지콴텔을 주민들에게 지원하여 주민들의 필요에 발 빠르게 응답하였다.

또한 약품의 높은 품질을 유지하는 것이 매우 중요하다. 백나일 주에 적절한 약품저장시설이 없어, 사업팀은 현지 제약회사를 설득하여 구매 이후에도 현지 주민들에게 즉각 지급하는 투약 량을 제외한 나머지 전량을, 수도 하르툼 소재 제약회사 냉동 창고에 보관하도록 하여 의약품의 품질을 최상으로 유지하였다.

4. 고찰 및 결론

4.1 수단 주혈흡충사업이 넘어야 할 과제

수단 주혈흡충사업은 본문에서 기술한 바와 같이 많은 우수한 점이 있으나, 일부 개선이 필요한 점이 있는 것도 사실이다. 다음은 수단 주혈흡충 사업이 아래와 같은 부분을 보완, 개선한다면 특정한 질병 중심의 사업으로는 국제적으로도 전혀 손색이 없는, 한국의 대표적인 보건의료 ODA 사업이 될 것이다.

(1) WHO 권고사항을 모두 고려한 통합적 접근방법의 사업

주혈흡충관리사업 관련, 이미 언급한 WHO의 다섯 가지 권고사항에서 달팽이 제거에 대한

접근은 이번 사업에서 여전히 의문으로 남은 영역이다. 달팽이 제거제를 살포하려던 계획은 환경오염이나 기타 부작용으로 철회하였다. 주혈흡충의 전파 고리 중 중요한 부분을 차지하는 질병전파매체로서의 달팽이를 어떻게 처리할 것인지 여타 지역의 사업사례를 철저히 분석하여 사업 내에 포함시킬 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 수단 내 주혈흡충사업을 연구한 많은 학술적 결과들은 수단 내 사탕수수 농장의 확대로 인한 관개수로 증가가 주혈흡충 증가에 많은 영향을 미치고 있음을 주장하고 있다. 이번 사업에서 미처 다루지 못한 영역으로, 향후 사업에서는 간과해서 안 될 부분이다.

(2) 진단 및 처방을 위한 안정적 재원 마련

본 사업을 통해 주혈흡충 유병율을 낮춘 효과가 사업종료 후 얼마 동안 지속될지는 미지수이다. 주혈흡충을 퇴치, 박멸하지 않는 이상 유병율이 다시 증가할 수 있고 특히 달팽이 개체, 사탕수수농장 관개수로, 주민들의 생활행태 등에 개선이 이루어지지 않는다면 상황이 악화되는 것은 시간문제일 수 있다. 또한 지역주민들의 검체를 정기적으로 진단하고 그에 따른 프라지콴텔 처방이 지속적으로 진행될 수 있는 안정적 재원 마련방안을 확보하는 것이 관건이다.

(3) 혁신적인 기법 시도, 타 공여기관과의 공조

수단 내 주혈흡충 퇴치, 박멸을 위해 상당한 규모의 원조사업이 즉시 수행되지 않는 이상 한정된 예산으로 가장 효과적인 결과를 도출하기 위해서는 혁신적인 기법을 계속해서 시도해야 한다. 예로서, 검체를 분석할 실험실, 장비, 인력이 갖추어지지 않은 지역에서 교사들이 정기적으로 학생들의 소변 색깔을 파악하여 학생 중 혈변을 보이는 비율이 특정 수준을 넘어설 경우를 비상상황으로 인식하여 보건당국에 신고하는 감시체계를 시도해볼 수도 있다. 또한 이번 사업에서 학생들의 높은 투약율과 달리 성인 대상 투약 율은 저조한 결과를 보였다. 수단은 대다수 주민들이 무슬림 신도로서, 마을마다 보유한 무슬림 사원에서 종교지도자인 이맘들을 통하여 진단 및 투약을 실시하거나 또는 그 필요성을 설파하여 인식을 증대시키는 접근방법도 연구해볼 가치가 있다. 또한 수단 내 주혈흡충사업을 실시하는 타 공여기관과 공조하여 공통의 전략을 수립하고 지역별, 영역별 조화로운 역할을 꾀하는 것 역시 중요하다.

(4) 기생충협회 구성 및 전국단위 주혈흡충 조사 및 정보체계 구축

수단 내 기생충 전문가, 기생충 사업관리 전문가 등을 육성할 필요가 있다. 전문가들로 구

성된 기생충학회 등을 설립하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 이들의 연구 및 활동 결과를 통해 주혈흡충을 비롯한 소외열대질환의 퇴치, 박멸을 위해 단기, 장기 정책을 수단 내에서 스스로 수립할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 전문가 그룹에는 의료전문집단을 비롯하여 사업 관리 및 운영에 있어서의 숙련된 전문가, 보건 정책가, 행정가 등 다부문 전문가들을 참여시키는 것이 바람직하다.

4.2 교훈, 향후 KOICA 사업의 전략, 방향

MDG 선언 전후로 우후죽순처럼 생겨난 100여 개의 이니셔티브들이 수원국의 보건의료체계에 끼친 영향을 수단 주혈흡충 사업과 비교해볼 때, 보완 개선해야 할 부분이 일부 있음에도 불구하고, 모범사례로서 눈여겨볼 부분이 많다. 그 중에서도 현지 보건당국을 활용한 사업팀 구성, 중앙정부와 지방정부의 공동 모니터링 등은 타 사업에 강력히 권장해야 하는 부분이다. 특히 대규모 펀드가 필요하거나 또는 이미 조성된 HIV, 말라리아, 결핵사업에 비해 개별 국가, 또는 국가 내 특정 지역의 질병 관리를 위한 소외열대성 질환 관리, 퇴치, 박멸은 한국 정부가 전략적으로 실시할 수 있는 사업 분야이다. 보다 적절한 사업 기획 및 수행을 통해 개발도상국 국민의 건강 증진에 기여하고, 선진원조공여기관으로 도약하는 데에 수단 주혈흡충 사업이 갖는 우수성 및 그 한계는 매우 좋은 교훈을 주고 있다.

참고문헌

KOICA. 2008. 개발협력사업평가 가이드라인. 성남 : 한국국제협력단.

Atun R, de Jongh T, Secci FV, Ohiri K, Adeyi O. 2009. Clearing the global health fog : a systematic review of the evidence on integration of targeted health interventions into health systems and targeted interventions. Washington, DC : World Bank.

Behague DP, Storeng KT. 2008. Collapsing the vertical–horizontal divide : an ethnographic study of evidence–based policymaking in maternal health. Am J Public Health 98 : 644-49.

Biesma R, Brugha R, Harmer A, Walsh A, Spicer N, Walt G. 2009. The effects of global health initiatives on country health systems:a review of the evidence from HIV/AIDS control.Health Policy Plan 2009; published online June 2. DOI:10.1093/heapol/czp025.

Brugha R, Walt G. 2001. A global health fund : a leap of faith? Okinawa. BMJ 323 : 152-54.

GFATM. 2007. Partners in impact : results report. Geneva : The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria.

Loaiza E, Wardlaw T, Salama P. 2008. Child mortality 30 years after the Alma–Ata Declaration. Lancet 372 : 874–76.

Mills A. 2005. Mass campaigns versus general health services : what have we learnt in 40 years about vertical versus horizontal approaches? Bull World Health Organ 83 : 315-.16.

OECD. 2008. Principles for evaluation for development assistance. Paris : OECD.

Oliveira–Cruz V, Kurowski C, Mills A. 2003. Delivery of health interventions : searching for synergies within the vertical versus horizontal debate. J Int Dev 15 : 67-.86.

Uplekar M, Raviglione M. The "vertical–horizontal" debates : time for the pendulum to rest (in peace)? Bull World Health Organ 85 : 413-4.

WHO Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. 2009. An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. Lancet 373:2137–69.

_____. 2009. Global tuberculosis control 2009 : epidemiology, strategy, financing. Geneva : World Health Organization.

_____. 2008. World malaria report 2008. Geneva : World Health Organization.

_____. 2008. UNAIDS, and UNICEF. Towards universal access : scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector : progress report 2008. Geneva : World Health Organization, 2008.

_____. 2008. Global tuberculosis control : surveillance, planning, financing. Geneva : World Health Organization.

_____. 2007. The world health report 2007-a safer future : global public health security in the 21st century. Geneva : World Health Organization.

_____. 2007. Everybody's business : strengthening health systems to improve health outcome s : WHO's framework for action. Geneva:World Health Organization.

_____. 2000. The world health report 2000 : health systems : improving performance. Geneva : World Health Organization.

_____. 2000. Meeting on the impact of targeted programmes on health systems : a case study of the polio eradication initiative. WHO Document V and B/00.29. Geneva : World Health Organization.

‘가정폭력’은 ‘개발협력’ 이슈인가?*

– 젠더기반폭력과 현황 –

김 양 희 (KOICA 사회개발팀 전문관)

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 젠더기반폭력의 정의와 원인
Ⅲ. 인권과 개발 이슈로서의 젠더기반폭력
Ⅳ. 젠더기반폭력의 형태와 현황
Ⅴ. 젠더기반폭력 예방 및 피해자 지원

Ⅰ. 들어가며

폭력이 인권의 문제이며 사회 부정의(injustice)의 문제라는 것은 대부분의 사람들이 공감하는 바 일 것이다. 그러나 여성에 대한 폭력(Violence against Women) 또는 젠더기반폭력(Gender Based Violence)은 오랫동안 사회적인 문제로 간주되지 않아왔다. 사회가 나서서 척결해야할 사회적 범죄가 아니라 집안에서 또는 개인들 간에 사소하게 일어나는 ‘개인적이고 사적인 문제’라는 인식이 팽배했기 때문이다. 국제사회에서도 여성에 대한 폭력을 친밀한 사람들 사이에 발생하는 ‘사적인 폭력’으로 간주했다. 때문에 여성에 대한 폭력은 20세기 후반까지도 ‘보이지 않았고(invisible)’, 가정폭력, 성폭력 같은 언어가 생기기 전까지는 ‘존재하지 않

* 이 글은 저자가 지난 9월 KOICA에서 발표한 『젠더분야 이슈리포트 2호: 젠더기반폭력에 대한 이해』를 대폭 수정, 보완, 확장한 것이다.

는 문제'였다.

UN은 지난 1979년 여성에 대한 폭력이 인권의 문제일 뿐만 아니라 사회,경제 발전을 저해하는 구조적인 문제라는 인식하에, '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women , 약칭 CEDAW)'을 채택하면서 여성에 대한 폭력문제에 주의를 기울이기 시작했다. UN은 지난 1993년 '여성에 대한 폭력철폐선언(UN Declaration of the Elimination of Violence against Women)'에서 처음으로 '젠더기반 폭력(Gender Based Violence, GBV)'이란 용어를 사용하기 시작했다. 젠더기반폭력이란 단어는 폭력의 근본 원인이 여성성과 남성성이라는, 사회적으로 부여된 성역할에서 비롯됨을 나타낸 것이다. 이후 2008년 반기문 UN사무총장이 'UNiTE to Stop Violence against Women' 캠페인을 주창하면서 젠더기반폭력에 대한 관심이 다시 고조되었다.

Ⅱ. 젠더기반폭력의 정의와 원인

1. 젠더기반폭력의 정의(definition)

젠더기반폭력은 여성과 남성 간에 사회적으로 할당된 성적 차이를 바탕으로 하여, 개인의 의지에 반하여 행해지는 물리적, 성적, 언어적 폭력을 일컫는 포괄적 용어다. UN Women은 '성폭력과 젠더기반폭력'(Sexual Violence and Gender Based Violence)으로 구분해 사용하지만, 여러 국제기구들은 성폭력을 젠더기반폭력의 범주에 포함시켜 논의하는 경우가 더 많다. 따라서 젠더기반폭력 개념이 더 포괄적이라고 할 수 있다.

여성에 대한 폭력철폐선언 제1조는 젠더기반폭력(GBV)을 다음과 같이 정의한다.

"Any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivations of liberty, whether occurring in public or in private life."[1)]

1) Declaration on the Elimination of Violence against Women, Article 1, 1993 (A/RES/48/104)

젠더기반폭력은 가정폭력, 성폭력, 성적 착취, 강요된 성매매, 인신매매, 성희롱, 성기절단(FGM), 지참금 살인, 명예살인, 전쟁무기로서의 강간 등 여성에 대한 모든 종류의 물리적, 성적, 언어적 폭력을 포괄한다. 이를 분류하자면 1) 성폭력, 성적 착취, 강요된 성매매, 인신매매, 성희롱처럼 여성의 섹슈얼리티에 가해지는 폭력 행위와, 2)가정폭력, 성기절단, 지참금 살인, 명예범죄, 여성혐오범죄와 같이 여성의 신체에 가해지는 폭력, 3)전쟁무기로서의 강간 등 집단에 의한 조직적이고 구조적인 폭력으로 구분할 수 있겠다. 젠더기반폭력은 그러나 위의 양상이 중첩돼 나타나는 경우가 많다. 즉, 여성의 신체에 대한 폭력과 섹슈얼리티에 대한 폭력이 동시적으로 결합돼 발생하는 것이 일반적이다.[2)]

젠더기반폭력이 반드시 '여성에 대한 폭력'만을 지칭한다고도 볼 수 없다. 젠더기반폭력은 사회적으로 부여된 '여성성'과 '남성성'을 바탕으로 약자에게 가해지는 폭력을 통칭하는 개념이기 때문이다. 즉, 남성도 어떤 특정 조건에서는 젠더기반폭력의 피해자가 될 수 있다. 예를 들면 군대 내 성폭력의 경우는 동성 간의 폭력이지만 섹슈얼리티에 대한 폭력이고 가해자와 피해자의 위계가 동등하지 않은 상태에서 약자가 피해자가 되는 경우가 많기 때문에 젠더기반폭력이라고 말할 수 있다. 남아에 대한 성폭력도 이와 같은 맥락에서 볼 수 있다. 같은 맥락에서 남아와 남성을 대상으로 한 성적 추행, 소아성애(pedophilia), 동성강간 등도 이 범주에 포함된다.

하지만 현실적으로 많은 국가에서 여성/여아가 약자인 경우가 많기 때문에 여성을 대상으로 자행되는 폭력이 대부분 젠더기반폭력에 해당된다. 예를 들어 선진국, 개도국 할 것 없이 빈번하게 일어나고 있는 가정폭력은 부인과 남편이라는, 사회적으로 여성과 남성에게 부여된 성역할을 기반으로 한 폭력이기 때문에 젠더기반폭력의 범주에 포함된다.

특히 전쟁, 쿠데타, 장기간 무력갈등이 지속되고 있는 분쟁 및 취약국가에서는 폭력에 대한 낮은 민감성과 폭력에 관대한 사회 환경으로 인해 가정폭력, 성폭력 등을 비롯한 젠더기반폭력이 발생할 위험이 매우 높다. 젠더기반폭력은 해당국가의 종교적, 사회적, 문화적 제도와 관습에 따라 다양한 형태의 양상을 보인다. 어떤 국가에서는 여성 성기 절단이 관습의 이름으로 행해지고 어떤 국가에서는 여성을 대상으로 한 명예범죄가 횡행한 것은 해당 사회의 문화적, 종교적 관습에 뿌리깊이 자리 잡은 여성에 대한 인식을 바탕으로 한다. UN Women은 젠더기반폭력의 피해자가 주로 여성과 여아들이지만 남성과 남아들에게도 영향을 미친다고 보고 있다.

---

2) 미국의 여성 철학자 마사 너스바움은 젠더기반폭력의 범주에 '심리적 폭력'까지 포함된다고 말하고 있다. 즉, 여성이 특정 장소를 지나갈 때 느끼는 성폭력의 두려움과 공포는 이미 그 자체로 여성에 대한 심리적 폭력이며 '이동의 자유'를 제한하는 등 여성의 삶에 피해를 입힌다는 주장이다. Nussbaum C. Martha (2005), "Women's Bodies : Violence, Security, Capabilities," *Journal of Human Development*, 6:2, p168을 참조할 것.

2. 젠더기반폭력의 원인

폭력은 근본적으로 불평등한 권력관계에서 빚어지는 산물이다. 폭력은 강자가 약자를 지배, 통제, 착취하기 위해 사용하는 수단이기 때문에 약자가 항상 폭력의 피해자가 돼 왔다.

여성에 대한 폭력이 발생하는 구조적 요인에는 여러 가지가 있겠으나 가장 근본적인 원인은 해당사회에서 여성과 남성의 사회적 지위가 불평등하고, 여성이 가진 경제, 사회적 자원이 적으며 여성에 대한 차별이 존재하기 때문이다.[3] 여성을 '2등 시민'으로 차별하고 배제하는 사회구조적 원인이 젠더기반폭력의 근본원인이라고 할 수 있다. UN인권위원회에 여성에 대한 폭력 조사보고서를 작성, 제출한 Manjoo(2011)는 '제도적인 폭력은 구조적 불평등의 형태이며 여성에 대한 제도적 차별이 여성에 대한 폭력을 영속화시킨다'고 지적한다(Manjoo, 2011 : 8). 즉, 여성에 대한 폭력은 일견 개인 간의 폭력으로 보이기 쉬우나 실상은 기저에 해당 사회의 여성의 불평등한 지위가 있고, 여성에 대한 제도적, 구조적 차별로 인해 여성에 대한 폭력이 계속된다는 것이다. 그리고 해당 사회의 가부장적 통념과 여성에 대한 편견(stereotype)은 폭력을 정당화시키는 기제가 된다. 이 경우 폭력 피해를 입은 여성은 개인적 폭력과 구조적 폭력을 동시에 당하게 되는 것이다.[4]

젠더기반폭력의 사회구조적 원인을 4가지로 구분하면 다음과 같다.

첫째, 한 집단이 다른 집단보다 우월하다는 사회적 신념과 불평등한 권력관계가 구조적 폭력의 형태로 작동한다. 남성이 여성보다, 백인이 흑인보다, 정상인이 장애인보다, 영어가 스와힐리어보다 우월하다는 인식이 구조적 폭력에 기여하는 요소들이며, 그 폭력은 다양하고 교차적인 차별의 형태로 제도화된다. 이 가운데 젠더기반폭력은 여성과 남성간의 근본적인 불평등에 구조적 원인이 있다. 경제, 사회, 정치적 영역에서의 이러한 불평등한 권력관계가 젠더기반폭력의 뿌리인 것이다. 한편 가해자가 젠더기반폭력을 통해 권력을 확인하거나 자존감 부족/불만족을 역으로 표현한다는 분석도 있다. 즉, 남성은 젠더기반폭력을 통해 상대방을 무력으로, 성적으로 억압함으로써 역으로 자신이 힘을 가진 '남성'임을 확인코자 한다는 것이다. 특히 젠더기반폭력은 억압의 도구로써 폭력이 정당화되는 무력분쟁지역에서 기존의 구조적 편견

3) Majoo Rashida (2011), *Report of the Special Rapporteur Violence against Women, its Causes and Consequences*, UN Human Rights Council, p8.

4) 예를 들어, '남편은 부인을 지배해야한다', '부인은 남편에게 복종해야한다'는 이데올로기로 인해 남편이 부인에게 폭력을 행사했다면, 또는 가정폭력이나 성폭력에 관한 법적, 제도적 장치가 부재하다면 이는 개인적인 폭력일 뿐 아니라 구조적인 폭력에 해당된다는 것이다.

과 결합하여 만연할 가능성이 높다. 분쟁지역에서 여성과 여아에 대한 성폭력이 충격적인 전쟁무기가 되고 있다는 사실은 젠더기반폭력이 지배와 억압의 도구로 사용되고 있는 증거라고 볼 수 있다.

둘째, 남녀불평등을 바탕으로 여성의 사회적 자원에 대한 접근 제한도 폭력을 부르는 요인이 된다. 개도국에서 많은 여성들이 상속권, 토지 및 자산소유권에서 배제된 것은 폭력의 구조적 요인에 속한다. 이 구조적 요인이 여성으로 하여금 배우자 폭력에 취약하거나 폭력에서 벗어나지 못하는 원인으로 작동한다. '매 맞는 아내'들이 배우자의 폭력에도 불구하고 이혼하지 못하는 가장 주요한 이유는 이혼 후 경제적 능력이 부족하기 때문이라는 연구결과가 있듯, 여성의 경제적 자원 부족은 폭력에서 벗어나지 못하게 만드는 구조적인 문제다. 그러므로 폭력의 문제는 여성역량강화의 문제와도 직결된다.

셋째, 여성에 대한 폭력의 기저에 권력욕과 통제욕구가 있다는 것이다. 남성은 여성에 대한 지배를 유지, 강화하기 위해 물리적 또는 기타 형태의 폭력을 사용한다. 여성을 '남성보다 열등한 존재', '2등 시민' 취급하는 것은 여성에 대한 남성의 폭력을 정당화시키고 그러한 인식은 폭력에 의해 정당화되는 악순환을 거듭한다. 이런 맥락에서 볼 때, 여성차별과 비하는 여성에 대한 폭력의 원인이자 폭력을 정당화하는 요인으로 작동한다.

넷째, 해당 사회의 공식적, 비공식적 사회제도가 차별적인 맥락을 영속시키고 그 차별로 인해 사회적, 경제적, 문화적 이득을 얻는 자가 여성에 대한 다양한 형태의 차별과 위계를 유지한다. 개인은 단순히 물리적인 폭력이 아니라도 사회적 폭력을 경험할 수 있다. 예들 들어 성차별주의자와 인종차별주의자의 개인적이고 집단적인 행동, 특정집단을 배제하는 국가정책, 여성에게 유해한 문화적/종교적 관행, 분쟁과 무력갈등의 영향은 사회적 폭력이라고 할 수 있다. 이런 구조적 폭력이 개개인에 대한 폭력보다 더 광범위하게 부정적 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 구조적 폭력의 철폐야말로 국가차원에서 나서야 할 시급한 문제라고 할 수 있다.

Post-MDG논의에서도 젠더기반폭력에 대한 국제사회의 관심을 알 수 있다. Post-MDG논의를 위해 구성된 UN 고위급(HLP) 패널들이 펴낸 보고서 '새로운 글로벌 파트너쉽 : 지속 가능한 개발을 통한 빈곤퇴치와 경제전환(A New Global Partnership : Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development)'은 12개 글로벌 예시적 목표가운데 2번 '소녀 및 여성역량강화와 성평등 달성(Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality)'목표 중 첫 번째 세부목표로 '소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력방지 및 근절'을 선정했다.

Ⅲ. 인권과 개발 이슈로서의 젠더기반폭력

1. 인권의 관점에서 본 젠더기반폭력

젠더기반폭력은 기존 인권 개념이 공/사 구분을 재조명하면서 인권의 범주에 포함되게 되었고 그러는 가운데 비약적으로 주목받게 된 측면이 있다. 기존의 인권 개념은 공적 영역으로 분류되는 정치, 경제, 사회 영역의 권리 보호와 증진에 초점을 두었기 때문에 가족 또는 개인 간의 사적 영역에서 벌어지는 문제는 기존 인권 개념의 범위에 포함되지 않았다. 나아가 그러한 인권 개념이 전제하는 권리의 담지자인 인간은 전통적으로 남성을 지칭하였다 (김희강, 2010:106). 예를 들어 가정폭력은 기존의 인권 개념으로는 설명할 수 없는데, 왜냐하면 경찰과 같은 공권력의 개입이나 간섭이 필요한 공적인 문제가 아니라 가족 구성원간의 갈등이므로 가족 내에서 해결해야할, 사적인 문제로 간주되었기 때문이다. 그러나 여성에 대한 폭력이 인권문제가 되면서 인권의 공/사 구분은 변하기 시작했다. 베이징 행동강령은 가족(가정)이 인권의 영역임을 명시하고 있다.[5] 이처럼 인권의 공/사 개념이 변화한 것은 1970년대 제2기 여성운동(Second Wave)으로부터 받은 영향을 무시하기 어렵다. 당시 여성운동은 '개인적인 것이 정치적인 것이다(Personal is Political)'라는 슬로건을 통해 개인적이고 사적인 영역, 즉 가정이나 개인적 관계에서 벌어지는 여성의 문제들이 사실은 사회 구조적 결과물이기 때문에 공적인 문제이며 정치적인 이슈라고 주장했다. 1960년대 흑인 인권운동에 이어 급물살을 타기 시작한 여성운동은 그동안 가족 간의 갈등으로 치부해왔던 가정폭력, 남녀 간의 애정문제로 간주됐던 성폭력, 직장 내 권력관계를 바탕으로 빈번하게 일어났음에도 불구하고 설명할 언어조차 없었던 성희롱, 기타 여성을 대상으로 한 여러 종류의 폭력들이 실은 여성을 사적인 영역에 묶어두면서 발생한 구조적이며 공적인 문제라는 인식을 분명하게 부각시켰다. 또 하나 분명한 사실은 젠더기반 폭력의 주된 피해자는 여성과 여아들이지만 그 피해는 남성과 남아들에게도 돌아간다는 것이다.

2. 개발의 측면에서 본 젠더기반폭력

젠더기반폭력은 특히 개발의 전제조건으로서 그 중요성을 무시할 수 없다. 너스바움(2005)

5) 김희강(2010), "여성인권의 딜레마," 『한국정치학회보』 제 43집 제4호, 106쪽.

은 '여성에 대한 폭력은 수많은 가치 있는 능력들을 축소하고 저해하는 지속적인 위협'이라고 지적하면서 역량개발을 위해 여성에 대한 폭력 문제를 먼저 해결해야 한다고 주장했다 (Nussbaum, 2005 : 175). 너스바움은 자신이 제시한 Capability Approach가 인권적 접근이기도 하다면서 여성에 대한 폭력 문제를 인권과 개발의 두 가지 측면에서 모두 해결되어야할 문제로 지적했다. 남아프리카 여성농민들의 가정폭력 실태를 인터뷰한 파렌지(2003) 등은 가정폭력으로 인한 여성의 사회적, 경제적, 정치적 자원 결여가 여성의 취약성을 키우는 요인이며, 폭력이 개발과정에 여성의 참여를 막고 있다고 주장했다(Parenzee&Smythe, 2003 : 7). 이들은 가정폭력이 저개발을 영속시키는 기제로 작동하고 있을 뿐 아니라 현재와 같은 개발방식은 가정폭력의 위험을 높이고 있다고 경고했다.[6)]

MDG와 관련해서 젠더기반폭력은 첫째, 성평등 증진과 여성 역량강화를 어렵게 만들고 둘째, 사회적 비용을 증가시키며, 셋째 HIV 감염위험을 높이는 등 상당한 보건비용을 발생시킨다. 개발목표에 젠더기반폭력을 통합하기 어려운 이유 가운데 하나는 젠더기반폭력에 대한 정확한 데이터가 결여돼있다는 점이다 (Manjoo, 2012). 여성에 대한 폭력의 범위와 발생률에 대한 정확한 데이터 부족은 이 문제를 '가시화'시키는 데 부담이 되고 있다. 일부 국가에서는 젠더기반폭력을 처벌할 법적, 제도적 조치가 부재하거나 유명무실한 상태이고 피해자들이 신고조차 하지 않은 경우가 태반이어서 젠더기반폭력의 발생빈도와 발생 범위를 정확하게 파악하기 어렵다. 정확한 데이터가 있어야 피해자 보호전략, 지원서비스 등을 계획, 집행할 수 있기 때문이다.

젠더기반폭력은 성평등 증진과 여성역량강화를 어렵게 만드는 것 외에도 많은 사회적 비용을 유발한다. 중위급 개발도상국에서 젠더기반폭력은 공중보건문제와 상당한 사회적 비용을 유발한다. 가정폭력과 그로 인한 경제적 영향을 금액으로 환산하면 사법제도, 사회서비스, 사회적 주택 및 법적 비용 등 연간 2300만 파운드에 이른다는 연구결과도 있다(Thomson, 2012 : 12에서 재인용). 폭력 피해 여성은 일자리, 집, 건강을 잃을 뿐 아니라 물리적, 정서적, 심리적 고통을 당하며 빈곤의 나락으로 떨어지는 경우가 상당하다.

6) Parenzee&Smythe (2003), *Domestic Violence and Development : Looking at the Farming Context*, Institute of Criminology, University of Cape Town, South Africa

Ⅳ. 젠더기반폭력의 형태와 현황

오늘날 가정폭력, 성폭력, 성기절단, 성희롱, 인신매매, 여성혐오범죄 등 여성을 대상으로 한 광범위한 젠더기반폭력은 선진국, 개도국 할 것 없이 만연해있는 것이 현실이다. UNIFEM이 지난 19934년 월드뱅크 보고서를 인용한 바에 따르면 15-44세 사이 여성들에게 발생하는 건강위협요인가운데 성폭력 및 가정폭력이 암, 자동차사고, 전쟁, 말라리아보다 순위가 높았다.[7] 차이가 있다면 선진국은 이를 제재할 법적, 사회적, 제도적 수단들이 구비돼 있고 젠더기반폭력이 범죄행위라는 인식이 널리 확산돼 있는 반면, 일부 개도국은 아직도 가부장적인 사회 이데올로기 속에서 폭력을 방지하고 제재할 제도적 수단과 사회적 인식이 미흡하다는 점이다. UNICEF와 UN Women이 덴마크 정부와 가나 정부의 지원을 받아 작성한 불평등에 관한 종합보고서에 따르면, 기혼여성의 15%-71%가 친밀한 파트너(배우자)로부터 물리적 또는 성적 학대를 당한 경험이 있다고 응답했으며 매년 50여 만 명의 여성들이 국경을 넘어 인신매매되고 있다(UNICEF&UN Women, 2013). 더욱이 장애여성과 장애소녀들은 젠더기반폭력에 노출될 확률이 일반 여성들보다 2배 이상 높고 더 장기간 지속적으로 피해를 입을 가능성이 있는 것으로 나타났다. 보고서에 따르면 지적장애 여성의 83%, 지적장애 남성의 32%가 성폭력의 피해자인 것으로 조사됐다.[8]

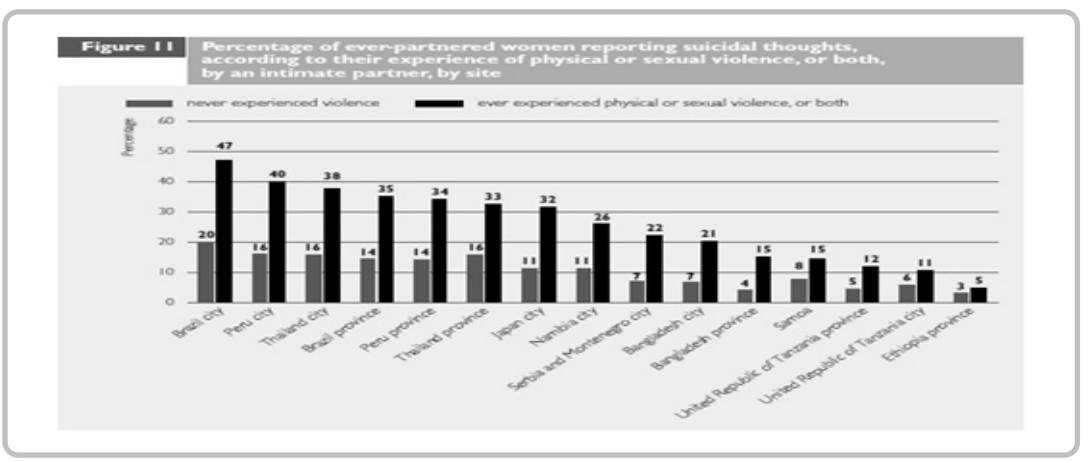
특히 분쟁 취약국에 살고 있는 여성과 여아들은 '취약한 자들 가운데 더욱 취약한' 현실을 보여준다. 장기간의 무력갈등은 공적 영역과 사적 영역(가정)에서 가정폭력을 비롯한 젠더기반폭력의 위험을 고조시킨다. 일부 무장단체들은 그들의 군사적, 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로써 성폭력을 조직적으로 자행하는 '전쟁무기로서의 강간'(rape as a weapon)을 자행하기도 한다. 구 유고슬라비아, DR콩고, 르완다, 시에라리온, 라이베리아, 우간다 북부, 체첸 등 분쟁지역에서 발생한 여성을 대상으로 한 조직적이고 집단적인 성폭력이 이에 해당한다. 가장 최근인 2012년 3월에도 아프리카 말리(Mali)에서 무장단체들 간의 전투 도중에 민간인들, 특히 여성과 여아들을 대상으로 성폭력이 조직적으로 자행된 사례가 보고됐다 (UN Women, 2012). 당시 UN Women의 현장조사에 따르면 개인 및 집단 성폭력 사례만 50여건이 보고됐는데 사실상 피해자수는 훨씬 더 많을 것으로 추정된다. 성폭력의 특성상 피해자들이 사회적 낙인이 두려워 피해사실을 숨기곤 하기 때문이다.

7) UNIFEM (2007), Violence against Women-Facts and Figures. www.unifem.org.

8) UN Women&UNICEF (2013), *Addressing Inequalities : Synthesis Report of Global Public Consultation*, Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda, TheWorldWeWant, p39.

WHO는 HIV/AIDS 전염의 맥락에서 볼 때 여성에 대한 폭력이 긴급한 건강 문제라고 진단한다. 여성에 대한 폭력은 피해자의 HIV/AIDS 및 성병 감염 위험을 높이며 심신질환을 유발하는 등 심각한 피해를 입힌다. WHO가 지난 2005년 실시한 '여성건강과 가정폭력에 대한 다국가 연구' 보고서에 따르면 특히 분쟁지역에서 여성과 여아들이 성노예, 집단성폭력, 무장반군에 의한 강제결혼(Bush Wife)[9], 기타 여러 가지 형태의 성폭력에 시달리고 있는 것으로 조사됐다. 이중 많은 여성들이 성폭력으로 인해 집, 가족, 고향을 잃었으며 거의 대부분이 폭력 후 검진을 받지 못한 채 방치된다. 이 모든 요소들이 여성과 여아들을 HIV에 취약하게 만드는 요인으로 작용한다. 피해자들은 신체적 상해는 물론, 성폭력으로 인한 외상 후 스트레스성 장애(Post Traumatic Stress Disorder, PTSD), 정신적 분열, 사회적 낙인, 배제 등을 경험하는 것으로 조사됐다. 아래 그림 1은 친밀한 파트너에 의한 가정폭력, 성폭력으로 인해 자살을 고려한 여성의 비율을 국가별로 나타낸 것이다. 그림에서 볼 수 있듯 폭력을 경험하지 않은 여성과 비교했을 때, 폭력 피해여성들이 자살을 고려한 비율이 조사대상 국가 모두에서 상당히 높게 나타난 것을 알 수 있다.

〈그림 1〉 친밀한 파트너에 의한 가정폭력, 성폭력으로 인해 자살을 고려한 여성 비율(국가별)



출처 : WHO(2005),여성건강과 가정폭력에 대한 다국가 연구 보고서

9) Bush Wife를 문자 그대로 해석하면 '숲에서 만난 아내'로 생각할 수 있겠지만 실상은 절대 낭만적이지 않다. Bush Wife는 반군에게 납치돼 성폭행당한 뒤 강제로 아내 또는 성노예가 된 여성들을 칭하는 용어다. 보건단체와 인권단체들은 시에라리온 내전 당시 약 6만여 명의 여성들이 성폭력의 피해자가 되었으며 이중 상당수가 Bush Wife형태로 강제결혼을 통해 반군의 성노예가 된 것으로 추정한다. Bush Wife 가운데에는 어린 소녀들뿐만 아니라 반군의 총격으로 남편과 자식을 눈앞에서 잃은 채 강제로 그 반군의 아내가 되어야 했던 여성 등 기막힌 사례들이 있다. Bush Wife사례는 시에라리온, 우간다, DR콩고 등 내전발생지역에서 대거 나타났다. 국제사법재판소는 강제결혼을 명백한 반도인도적 범죄행위로 규정하고 있다. Bush Wife에 대한 보도는 The Christian Science Monitor(2008), "In Africa, justice of 'bush wives'". Published on 10 July 2008. Available at : http://www.csmonitor.com/World/Africa/2008/0610/p06s01-woaf.html [Accessed : 10 July 2013]를 참조할 것.

이 글에서는 젠더기반폭력 가운데 가장 광범위하고 만연한 형태의 폭력인 가정폭력, 성폭력, 그리고 여성에 대한 조직적이고 집단적인 폭력이라는 점과 분쟁취약국에서 빈번하다는 점 때문에 더 주목할 필요가 있는 전쟁무기로서의 강간에 대해 논의해 보겠다.

1. 가정폭력

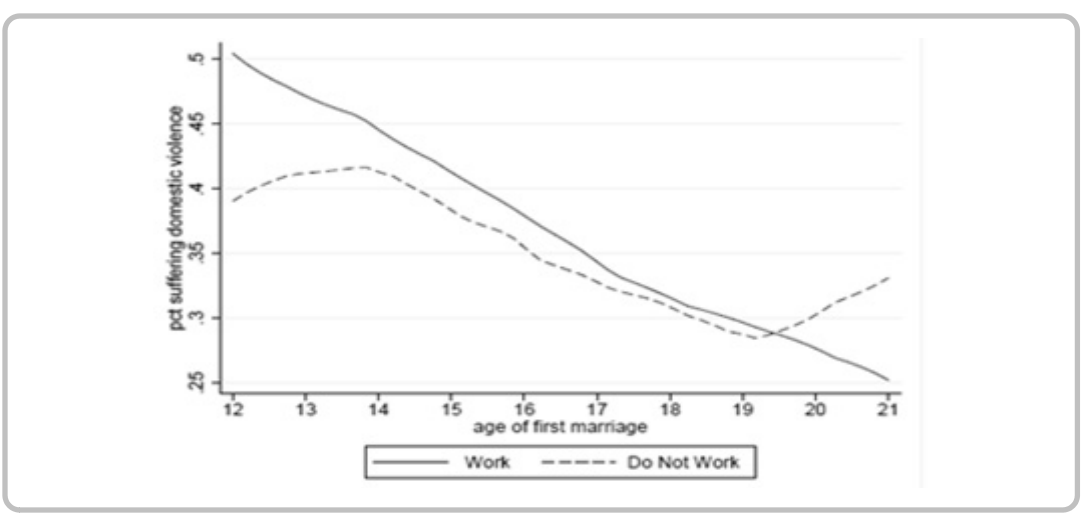
흔히 전 세계 여성 3명중 1명은 일생에 한 번 이상 '아는 사람'(someone known to her)으로부터 신체적 폭력, 성적 폭력 및 기타 폭력을 경험한다(UNIFEM, 2007)는 말이 있을 정도로 가정폭력과 성폭력은 대단히 만연한 형태의 젠더기반폭력이다. 월드뱅크가 지난 1994년 수집한 자료에 따르면 15-44세 사이 여성 사망원인조사에서 가정폭력과 성폭력으로 인한 사망률이 암, 자동차 사고, 전쟁, 말라리아보다 더 높은 순위에 올랐다. 예전에는 가정폭력을 가정에서 일어나는 폭력(Domestic Violence)으로 지칭했으나 최근에는 남편뿐 아니라 남자친구, 동거남 등 친밀한 관계에서 발생하는 물리적 폭력과 성폭력을 통합하여 파트너 폭력(Intimate Partner Violence)라고 부르는 경향이 많다. 부부강간처럼 여성의 신체에 대한 폭력과 성폭력을 동반하는 경우가 대단히 많기 때문이다. 가정에서 물리적 폭력을 경험한 여성의 30%-50%는 성폭력도 함께 경험하는 것으로 나타났다 (WHO, 2005).

성폭력은 낯설고 위험한 사람들로부터 당한다고 생각하기 쉽지만 실제로는 친밀한 관계, 예를 들면 남편, 아버지, 남자친구, 친척, 이웃 등 가까운 관계에서 발생하는 빈도가 훨씬 높다. 친밀한 관계 내에서 남성과 여성의 불평등한 권력관계를 바탕으로 남성이 여성을 지배, 통제, 억압, 착취하기 위한 수단으로써 물리적 폭력과 성폭력을 자행하기 때문이다. UNIFEM이 방글라데시에서 실시한 조사에 따르면, 한 해 동안 살해된 여성 중 절반이상이 남편이나 동거남에 의해 총기, 구타, 방화로 인해 사망했다. 브라질 상파울루에서 실시된 연구에 따르면, 사망한 가임기 여성의 13%는 살해됐으며 이중 60%는 남편이나 동거남에 의해 살해된 것으로 조사됐다. UNIFEM이 아프가니스탄에서 여성에 대한 폭력사건 1,327건을 조사한 결과, 36명이 살해됐으며 이중 44.4%인 16건이 친밀한 파트너에 의한 살인인 것으로 조사됐다. 충격적인 것은 가정폭력을 경험한 여성들이 HIV/AIDS에 노출될 확률이 훨씬 높다는 것이다. WHO가 10개국 여성들을 대상으로 실시한 '여성건강과 가정폭력에 관한 WHO 다국가 연구'에서 남아프리카 여성 1,366명을 대상으로 실시한 조사에 따르면 '매 맞는 아내'가 그렇지 않은 여성들보다 HIV/AIDS에 감염될 확률이 48%나 높았다(WHO, 2005).

가정폭력이 나타나는 양상을 살펴보면, 어린 나이에 결혼했을수록, 교육수준이 낮을수록, 가정 내에서 협상력이 적을수록 가정폭력 피해자가 될 확률이 높은 것으로 나타났다. 초혼 연령이 낮고, 교육수준이 낮으며 가정 내에서 협상력을 적게 가진 여성일수록 가정폭력에 노출될 위험이 높은 것으로 보고된다(World Bank, 2012). 여성이 경제활동을 하게 되면 가정폭력 위험에서 벗어날 수 있을 것이라는 일반적인 기대와 다르게, 교육수준이 낮고 가정 내에서 발언권이 적은, 즉, 억압적인 환경에 살고 있는 여성일수록 직업을 가졌어도 남편에게 매를 맞을 확률이 높다. 반면 경제활동을 하지 않더라도 혼인 연령이 높고 교육 연한이 높을수록 가정폭력율이 낮은 것으로 나타났다. 이는 여성의 경제활동이 가정폭력 피해가능성을 줄여줄 것이라는 일반적인 기대와 달리, 가정폭력에서 벗어날 수 있는 방법은 교육과 여성의 충분한 심리적, 사회적 성숙에 있음을 시사한다.

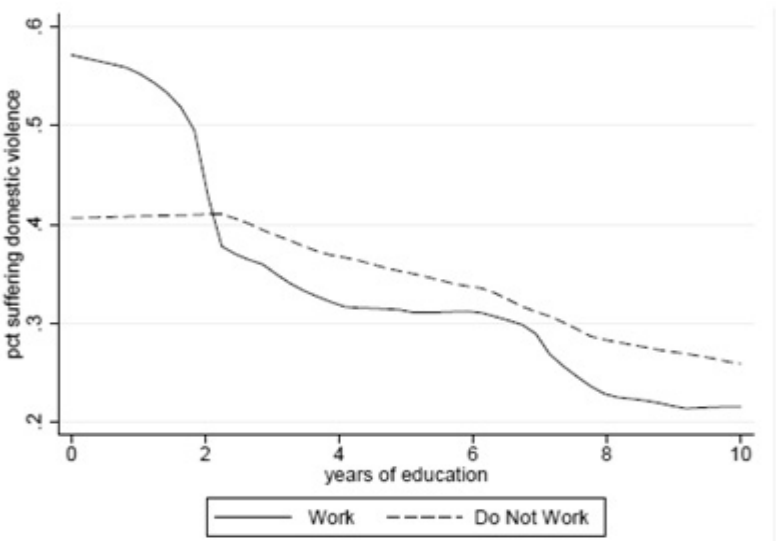
아래 그림2는 혼인연령, 노동시장 참여, 가정폭력과의 관계를 분석한 표다. 그림2의 그래프를 보면 혼인연령이 낮을수록 직업유무와 상관없이 가정폭력 경험 비율이 높다가 혼인연령이 20세를 넘어가면 여성의 경제활동 여부에 따라 차이가 발생함을 볼 수 있다. 따라서 조혼은 가정폭력을 유발시키는 요인 중 하나라고 볼 수 있다. 그림3은 교육 정도, 직업, 가정폭력과의 관계를 분석한 그래프다. 그림3의 그래프를 보면 교육연한이 10년 이상일 경우, 직업유무와 큰 상관없이 가정폭력율이 대폭 떨어지고 있음을 알 수 있다. 물론 직업유무에 따라 가정폭력 비율이 소폭 차이를 나타내고 있지만 교육연한이 길수록 가정폭력비율이 대폭 하락한다는 점에서 교육을 통한 여성 역량강화의 중요성을 보여주고 있다.

〈그림 2〉 혼인연령, 노동시장 참여와 가정폭력과의 상관관계



출처 : 월드뱅크(2012)

〈그림 3〉 교육 연한, 노동시장 참여와 가정폭력과의 상관관계



출처 : 월드뱅크(2012)

2. 성폭력

젠더기반폭력가운데 가정폭력과 성폭력은 선진국, 개도국 할 것 없이 여성들을 위협하는 가장 만연한 형태의 폭력이다. 그러나 많은 여성들은 성폭력 피해에도 불구하고 수치심, 사회적 낙인과 배제의 우려 때문에 적극적으로 피해사실을 신고하지 못해, 성폭력에 대한 데이터는 아직도 정확하게 축적되지 않고 있는 것이 현실이다. UNIFEM은 여성 5명 가운데 한 명은 일생 중 성폭력이나 성폭력의 위험에 노출될 가능성이 큰 것으로 추정하고 있다. 스위스 제네바에서 9학년 학생(중3) 1,200명을 대상으로 실시한 무작위 조사에서 응답자의 20%가 최소 1번 이상 성폭력, 성희롱, 불쾌한 성적 경험을 한 적이 있다고 응답한 것으로 조사됐다. UNIFEM 보고서에 따르면 수단에서는 단지 5%의 여성들만이 콘돔이 HIV감염을 막을 수 있다는 것을 알고 있는 것으로 조사됐다. 한마디로 지식과 권력의 부족으로 여성들이 성폭력에 취약한 상황인 것이다. 성폭력의 또 다른 문제는 단순히 폭력 때문만이 아니라, 사회, 문화적으로 오히려 피해자인 여성들에게 낙인을 찍고 사회적 배제로 작동한다는 데에 있다. 성폭력 피해자인데도 오히려 성폭력을 유발했다는 비난을 뒤집어쓴 채 오히려 가해자가 법적 책임을 면하거나, 성폭력이 화간으로 둔갑하는 경우도 비일비재하다. 그러나 성폭력이 피해여성들에게는 이

처럼 큰 물리, 심리적, 정신적 상처를 입히며 그 영향력이 오래 지속되고 있는 것과는 달리, 아직도 많은 남성들은 지극히 남성 중심적이고 가부장적인 사고를 바탕으로 성폭력을 '재미보기' 정도로 가볍게 여기고 있어 그 심각성이 크다.

최근 세계적인 보건의료 학술지 란셋(Lancet)에 게재된 논문은 성폭력이 가해자 남성의 가부장적이고 남성 중심적인 사고를 바탕으로 성폭력 피해여성에 대한 고려 없이 일방적으로 자행되는 폭력임을 나타내고 있다(Jewkes et al, 2013). 지금까지 성폭력 피해에 관한 학술연구는 많았지만 가해자 연구는 많지 않은 상황에서, 이 연구는 성폭력에 대한 가해자의 생각을 볼 수 있다는데 큰 의의가 있다. 연구팀이 동남아와 태평양지역에서 남성 10,178명을 인터뷰한 결과 2.5%(방글라데시 산간지방)-26.6%(파푸아 뉴기니)의 남성이 성폭력 가해 경험을 갖고 있으며 1.4%(방글라데시 도시지역)-14.1%(파푸아뉴기니)의 남성은 여러 번 성폭력을 자행한 경험이 있다고 밝혔다. 남성을 성폭력한 동성강간도 1.5%-7.7%에 이르렀다. 충격적인 것은 성폭력 이유의 가장 큰 이유에 대해 '성적 욕구를 채울 권리가 있다(sexual entitlement)'는 응답이 73.3%, '재미(seeking of entertainment)'가 58.7%, '처벌(punishment)'이었다는 응답이 37.9%, '술때문'이었다는 응답이 27.0%로 나타났다. 이는 연구지역 남성들이 남성 중심적이고 가부장적인 사고를 바탕으로 성폭력 피해여성에 대한 고려와 범죄라는 인식 없이 성폭력을 얼마나 가볍게 생각하고 있는지 나타내는 증거다.[10] 그러나 이중 성폭력으로 인해 기소됐거나 교도소에 수감된 사례는 1,933명 가운데 443명(22.9%)에 그친 것으로 나타나 성폭력에 대한 사회 제도적 장치가 얼마나 미비한 지 보여주고 있다.

최근에는 인도주의적 시각에서 벗어나 보건적 맥락, 즉 여성의 건강과 HIV/AIDS 감염 및 전파의 맥락에서 젠더기반폭력에 대해 논의가 활발하게 벌어지고 있다. 이는 세계최대 보건관련 국제기구인 WHO가 주도적으로 젠더기반폭력을 HIV/AIDS 예방 및 확산의 맥락에서 논의를 주도하고 있는 까닭도 있지만, 젠더기반폭력으로 인한 HIV/AIDS 감염 및 확산의 심각성을 배제할 수 없기 때문이기도 하다. WHO는 인구기반 조사에서 10-69% 여성들이 일생동안 최소 1회 이상 남성파트너에 의한 폭력을 경험하는 것으로 조사됐으며, 특히 성폭력은 HIV 감염

10) Jewkes Rachel, et al.(2013), Prevalence of and factors associated with non-partner rape perpetration : findings from the UN Multi-country Cross-sectional Study on Men and Violence in Asia and the Pacific, *Lancet,* Septermber 10, 2013, e1-e11. 이 연구는 Rachel Jewkes 박사를 필두로 한 연구팀이 남성과 폭력에 관한 UN 다국가 다부문연구의 일환으로 2011년 1월부터 2012년 12월까지 방글라데시, 중국, 캄보디아, 인도네시아, 파푸아뉴기니, 스리랑카에서 18-49세 사이 남성 10,178명을 대상으로 수행된 것이다. 응답자들은 최초의 성폭력 가해경험을 10대에 했으며 한 번 성폭력 가해경험이 있는 남성은 그 이후에도 여러번 성폭력 가해경험을 갖는 경우가 많은 것으로 보고됐다. 연구팀은 아동 및 청소년기에 반드시 성폭력예방교육과 개입이 필요하다고 역설하고 문화적으로 남성중심적인 사회화과정과 남성중심적 권력관계, 아동기 학대경험과 빈곤문제에 대처해야 성폭력을 감소시킬 수 있다고 제안했다.

의 위험을 증가시킨다는 점에서 주목해야 할 여성 건강문제라고 지적한다(WHO, 2005). 성폭력이 HIV 감염 가능성을 높이는 이유는 여성이 물리적 폭력이나 폭력위협으로 인해 안전한 성관계를 협상할 수 없기 때문이다. 또한 어렸을 적에 아동성폭력에 노출됐던 여성은 HIV와 관련한 위험한 행위 즉 약물중독, 여러 명의 파트너 등에 노출될 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한 남성에게 유리한 불공평한 이혼제도, 이혼 후 부족한 경제적 자원, 이혼녀에 대한 낙인, 제도적 지원미비 등도 여성이 폭력의 사슬에서 벗어나지 못하게 만드는 요인들이다. 여성에게 미치는 건강적 측면에서도 젠더기반폭력의 영향은 지대하다. 남편이나 남자친구 등 친밀한 파트너로부터 가정폭력과 성폭력을 당한 여성의 경우 저체중아를 출산할 가능성이 그렇지 않은 여성보다 16% 높으며 유산, 우울증을 겪을 확률도 그렇지 않은 경우보다 2배 높았고 일부지역에서는 HIV 감염확률이 1.5배 높았다 (WHO, 2013:2). 젠더기반폭력의 지역별 발생률을 보면 남아시아, 남미 안데스지역, 사하라이남 아프리카지역의 발생률이 40%-65%를 넘었다.[11] 이로써 저개발, 저소득국가에서 젠더기반폭력 발생율과 이로 인한 여성의 피해가 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 젠더기반폭력은 여성인권의 문제일 뿐만 아니라 개발협력의 이슈이기도 하다. 이처럼 만연한 여성 폭력 문제를 해결하기 위해서는 젠더기반폭력에 대한 사회적 인식을 개선시키고, 젠더기반폭력관련 법률과 제도가 제정 또는 개정되어야 하며, 여성의 사회, 경제, 문화적 지위 상승과 함께, 아동기부터 청소년, 청년기에 이르기까지 젠더기반폭력 예방교육과 인식개선 캠페인이 실시되어야 한다.

3. 전쟁무기로서의 강간

일부 무력갈등지역에서 벌어지고 있는 여성에 대한 집단적이고 조직적인 성폭력, 집단강간 사례는 성폭력이 약자를 지배, 통제, 억압하기 위한 수단이라는 사실을 명백하게 보여준다. 지금까지 국제적으로 널리 알려진, 무력분쟁 도중 발생한 인종청소 및 성폭력 사례는 성폭력이 이미 개인을 대상으로 한 폭력을 넘어 한 사회를 붕괴시키기 위한 무기였음을 쉽게 알 수 있다. 1990년대 말부터 최근까지 구 유고슬라비아, DR콩고, 르완다, 시에라리온, 라이베리아, 우간다 북부, 체첸 등 분쟁지역에서 집단적이고 조직적인 성폭력이 대거 자행했다. 구유고지역에서는 인종청소라는 이름으로 자행되었는데 최근 국제사회는 이를 전쟁무기로서의 성폭력(sexual violence as a weapon of war)이라 지칭하고 있다. 아래 표1는 대표적으로 문제가 됐던 전쟁무기로서의 성폭력 사례들이다.

11) WHO et al. (2013), *Global and Regional Estimates of Violence against Women : Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence*, WHO, p47.

〈표 1〉 전쟁무기로서의 성폭력 사례

〈전쟁무기로서의 성폭력 사례〉
1. 1992-1995년 보스니아-헤르체고비나 무력분쟁동안 2만-5만명의 이슬람 여성 가운데 약 1.2%가 성폭력 피해 입음.
2. 1994년 르완다에서 후투족과 투치족 전투로 인한 대학살 당시 최소 25만 명의 여성들이 성폭력 피해에 노출.
3. 라이베리아 5년전쟁 말기에 여성의 49%가 군인이나 반군으로부터 최소 1회 이상 물리적 폭력이나 성폭력을 경험.

출처 : 저자 작성

성폭력은 신체손상뿐 아니라 트라우마, 사회적 낙인, 사회적 배척 등으로 이어지며 건강 측면에서 볼 때 원치 않은 임신, 유산, 성병, HIV 감염위험을 상승시킨다. WHO는 분쟁지역 반군이나 군인의 경우 성병이나 HIV보균자일 확률이 높으며, 따라서 이들에 의해 성폭력을 당한 여성은 성병이나 HIV에 감염될 확률이 높아진다고 보고한다. 르완다의 경우 1994년 무력분쟁 시작 전에 1%였던 HIV 유병률이 1997년 11%로 단 3년 만에 10% 상승했다. 당시 약 30만-40만명의 여성들이 강간당한 것으로 추정된다(World Bank, 2013:13). 르완다 학살 생존 과부협회(Rwandan Association for Genocide Widow (AVEGA) or Rwanda Genocide Widows Association) 조사에 따르면 강간피해 생존자의 67%가 HIV에 감염된 것으로 조사됐다. 월드뱅크 조사에 따르면 전쟁이후에 젠더기반폭력 발생률이 급증하는 것으로 나타났다.[12)]

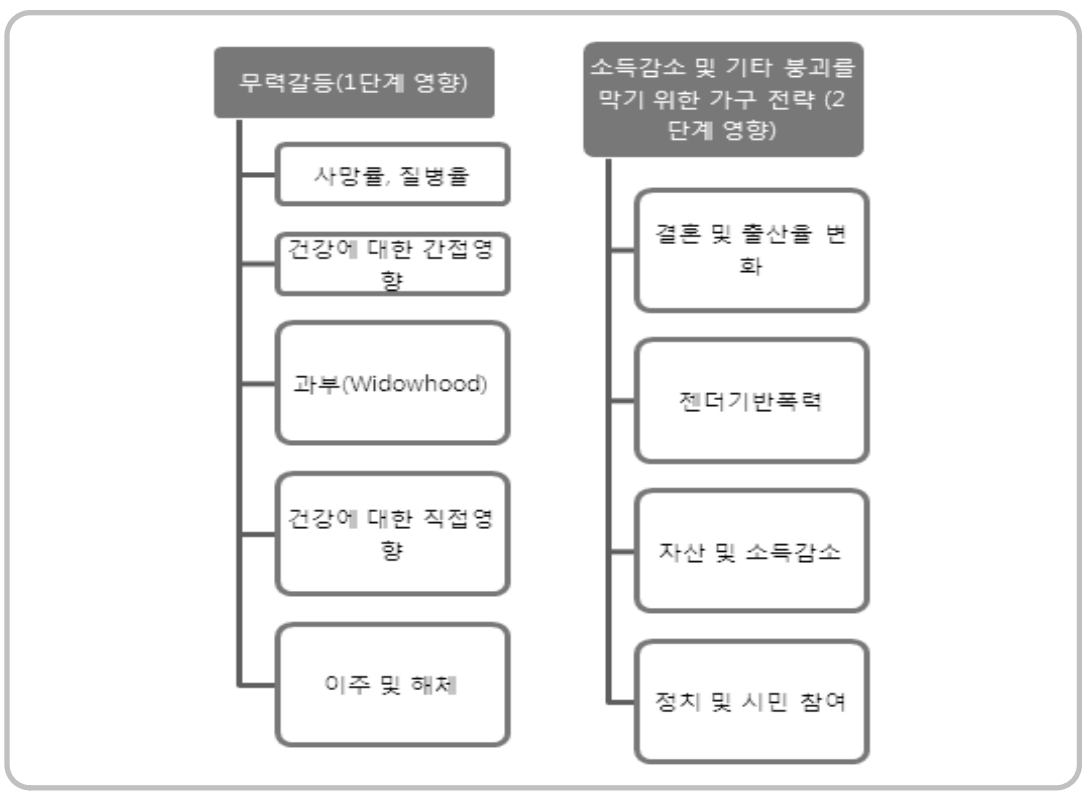
분쟁지역 여성과 여아들이 성병과 HIV에 취약한 것은 첫째, 성폭력을 통한 직접 감염, 둘째, 생존형 성매매로 인한 감염, 셋째, 전반적으로 폭력의 수위가 높은 상황에서 콘돔 등 안전한 성관계를 협상하기 어려운 위치에 놓여있기 때문인 것으로 파악된다. 전쟁으로 인한 또 다른 비극은 집, 가족, 소득원, 사회적 지지를 잃은 성폭력 피해여성들이 '생존형 성매매'에 나설 수밖에 없다는 것이다. 성폭력으로 인해 사회적 낙인이 찍힌 여성 피해자들은 가족의 생계를 위해 또는 음식, 잠자리, 생필품을 얻기 위해 성매매에 나서는 경우가 많다. Human Rights Watch 보고서에 따르면 DR 콩고에서는 내전으로 인해 학대적인 성관계가 쉽게 수용될 수 있는 사회적 맥락이 조성되었고, 민간인과 무장반군을 막론한 많은 남성들이 성관계를 무력으로 손쉽게 얻을 수 있는 서비스로 생각하는 것으로 조사됐다. 젠더기반폭력이 더욱 문제시되는 이유는 무력분쟁지역의 경우 여성을 대상으로 한 폭력에 관대한 사회, 문화적 환경이 조성된

12) Buvinic Mayra et al. (2013), *Violent Conflict and Gender Inequality : An Overview*, Policy Research Working Paper 6371, World Bank.

데다가, 가해자 처벌법이 없거나, 있어도 무용지물인 경우가 많고, 경찰, 보건, 기타 서비스당국이 아예 조사기능을 못하는 경우가 많기 때문이다.

이런 맥락에서 UN 안보리는 지난 2000년 안보리 결의안 1325호를 채택, 무력분쟁에서 여성폭력을 방지하고, 평화구축과정에서 여성의 동등한 참여를 촉구한 바 있다. 우리나라도 이를 비준해 지난 2012년 안보리 결의안 1325호 이행을 위한 국가행동계획 세부목표를 분쟁예방, 여성참여 및 보호, 구호 및 재건 등의 분야로 구분해 수립했다.

〈그림 4〉 무력갈등 영향도



출처 : World Bank(2013), 저자 재작성

젠더기반폭력은 피해 당사자뿐 아니라 어린이들에게도 영향을 미친다. 젠더기반폭력의 피해자이거나 젠더기반폭력을 목격한 어린이들은 자신도 모르는 사이에 폭력적 행위와 학대를 반복하게 되는 경향이 있고, 이는 폭력과 학대가 세대를 걸쳐 영속화되는 결과를 낳는다. 한 보고서에 따르면 매년 최대 15억 명의 어린이들이 폭력에 노출되고 있으며 1억5000만 명의 여아와 7300만 명의 남아들이 성폭력의 피해자가 되고 있다. 많은 어린이들이 가정에서 성폭력,

물리적 폭력, 심리적 학대, 감정적 학대, 무시 등을 당하고 있는 것으로 나타났다. 일례로 아프리카 전체 어린이들 중 70%가 18세 성인이 되기 전에 물리적, 감정적, 언어적, 성폭력을 경험하는 것으로 조사됐다. 특히 지적장애 여성의 68%가 18세 이전에 학대를 경험한 것으로 조사됐다. 그림 4는 월드뱅크가 무력갈등으로 인한 젠더기반폭력의 영향력을 도식화한 것이다. 무력갈등은 1단계에서 사망률과 질병율 증가, 건강에 직간접적 영향, 과부증가, 이주 및 가족해체 등을 유발한다. 2단계에서 각 가구는 무력갈등으로 인한 소득 감소, 기타 자산 및 안전망 붕괴를 막기 위한 전략으로 혼인 및 출산율 증가, 젠더기반폭력 증가, 자산 및 소득 감소, 정치 및 시민참여 등의 전략을 구사한다.

Ⅴ. 젠더기반폭력 예방 및 피해자 지원

지금까지 젠더기반폭력이 인권의 문제일 뿐 아니라 여성에 대한 뿌리 깊은 사회구조적 불평등과 편견의 결과임을 살펴보고 가정폭력, 성폭력, 전쟁무기로서의 강간 등 젠더기반폭력의 3가지 형태와 현황에 대해 살펴보았다. 많은 연구들은 젠더기반폭력을 예방하기위해서 아동 및 청소년기부터 젠더기반폭력 예방교육이 필요하며, 어느 한 부문만이 아닌 총체적인 접근(holistic approaches)이 필요하다고 말하고 있다 (Thomson, 2012; USAID, 2009; Jewkes et al, 2013; UN Women, 2012; World Bank, 2013). 일례로 Thomson은 post-MDGs의 성평등 및 여성/여아 역량강화 목표에 젠더기반폭력을 단독목표로 설정하는 동시에, 모든 관련 분야에 젠더기반폭력 지표와 세부목표를 주류화(mainstreaming)하는 이중접근(twon-track approach)이 필요하다고 제안한다 (Thomson, 2012 : 14).

구체적인 사업 영역으로 들어가면 국제기구와 해외원조기관들은 젠더기반폭력에 대해 크게 예방교육과 인식개선, 피해자 지원, 법령 정비 및 제도 지원 등의 사업을 주로 하고 있다. 구체적으로 1) 인식개선을 위한 캠페인 사업, 2)폭력 피해자가 피해를 딛고 사회구성원으로서 제대로 된 삶을 살 수 있도록 물리적, 경제적, 심리, 사회적 지원을 제공하는 지원사업, 3) 젠더기반폭력관련 법률 제·개정 지원 및 활동가 지원사업 등이 있다. 구체적인 사업의 예로는 폭력예방캠페인, 시민운동 지원 및 성폭력 피해자 자활교육사업, 폭력피해자들에 대한 심리상담 서비스사업, 피해자들을 위한 쉼터, 피해자 지원을 위한 원스톱지원센터 등이 있다.

USAID, AusAID, CIDA 등 해외원조기관들과 UN Women, UNICEF, WHO 등 국제기구들

은 여성 폭력피해자들을 대상으로 각종 지원사업과 동시에 홍보캠페인을 벌이고 있다. UN은 매월 25일을 '오렌지 데이(Orange Day)'로 정하고 여성에 대한 폭력 방지 캠페인을 벌이고 있다. UN Women은 UNFPA, UNICEF, WHO와 손잡고 내전으로 인해 추방된 여성과 여아들을 대상으로 한 공동프로젝트를 실시했다. 프로젝트에는 젠더기반폭력에 대한 인식고취 캠페인, 난민캠프에 있는 여성과 여아들 207명에게 소득창출 프로그램 교육, 성폭력 피해자들을 대상으로 한 심리사회적 지원서비스를 실시했다. 심리학자들로 구성된 40명의 전문가 집단이 상담서비스를 맡았다.

UN Women은 또 2010년부터 2년간 모잠비크에서 3가지 방식으로 젠더기반폭력에 대한 인식개선사업을 실시했다. 이 사업은 청소년들을 대상으로 한 젠더기반폭력 예방교육과 일반시민들을 대상으로 한 인식고취사업이 골자다. 사업방식은 첫째, 800여명의 중등학교 학생들을 대상으로 젠더기반폭력에 대한 설문조사를 벌인 뒤, 이를 바탕으로 학생과 교사들과 함께 3일간 젠더기반폭력 예방교육을 실시했다. 이 교육은 젠더기반폭력에 대한 이해, 남녀학생 교육, 토론 등으로 구성됐다. 둘째, 일반인들을 대상으로 여성대상 폭력방지를 주 내용으로 한 TV프로그램을 병행했다. 셋째, 모잠비크 국가대표 여성농구팀을 홍보대사로 임명하고 티셔츠, 셔츠, 가방 등에 UNite캠페인의 메시지를 부착해 광범위한 홍보효과를 노렸다. 2010년 모잠비크에서 개최된 아프리칸 게임(All African Games)에 참가한 2만 명의 선수와 수만 명의 관람객들, TV시청자들이 타깃 대상이었다.[13]

한편 WHO, UNHCR, UNFPA 등은 젠더기반폭력을 여성 건강이슈로 다루고 관련 사업을 벌이고 있다. WHO는 무력분쟁 국가의 성폭력 피해자들에게 물리적 상해에 대한 치료, 임신예방 및 합법적 중절, 성병 검사 및 치료, 카운셀링 등 심리사회적 지원, HIV검사 등을 지원한다.

다음 표는 UN Women이 제시한 젠더기반폭력 측정 지표들이다. UN Women은 성평등 달성과 여성권한 및 역량강화 목표를 위해 폭력으로부터의 해방, 역량 및 자원의 성평등, 정책결정과 공사영역에서의 성평등을 3가지 요소로 들고 지표들을 만들었는데 이 중 젠더기반폭력 지표는 다음과 같다.

13) UN Women (2012), "Uniting to End Violence Against Women and Girls in Mozambique : The Story of Chissomo," *UN Women Changing Lives in Africa 2012,* UN Women.

〈표 2〉 젠더기반폭력 지표

장기 목표	폭력으로부터 해방
단기목표	– 여성/여아대상 폭력 예방 및 대응 – 젠더기반폭력에 대한 사회적 인식, 태도, 행동 변화 – 안전한 삶 확보, 피해자 지원서비스, 성폭력사건에 대한사법 정의 구현
지표	– 과거 12개월간 가해자로부터 물리적 폭력이나 성폭력 피해를 입은 15세 이상 여성 비율 – 여성성기절단 및 기타 유해한 관행 실행 비율 – 남편의 부인구타행위를 절대 정당화할 수 없다고 생각하는 사람들의 비율(성별통계) – 과거 12개월간 당한 물리적 폭력이나 성폭력 피해를 사법당국에 신고한 15세이상 여성 비율 – 판사, 경찰등 사법집행당국에서 활동하는 여성 비율

출처 : UN Women (2012), 저자 재작성

미국 대외원조기관인 USAID는 4가지 원칙을 바탕으로 젠더기반폭력 프로그램의 토대를 구축하고 이를 바탕으로 사업을 펼치고 있다. USAID의 젠더기반폭력사업 원칙은 첫째, 폭력의 근본적인 뿌리에 대처, 둘째, 예방 및 보호 증진, 셋째, 젠더기반폭력 피해자들에 대한 보건 및 경제적 지원, 넷째, 젠더기반폭력을 완화시킬 수 있는 법적, 제도적 장치 지원 등이다.[14] 이의 일환으로 USAID는 지난 2012년 9월 미국인 간호사들을 스와질랜드로 파견해 현지 보건 인력들에게 성폭력피해자 지원교육을 실시했다. 이들은 현지 간호사, 의사들이 청소년 성폭력 피해자들에 대한 의료지원과 심리적 지원을 제공할 수 있게 지원하는 일종의 '멘토쉽 프로젝트'를 2년간 진행했다. USAID는 이밖에 젠더기반폭력에 대한 인식개선을 위해 보건, 교육, 연구 지원사업과 함께, 여성/여아들을 대상으로 학습 및 소득창출기회 증진사업을 병행하면서 해당국가에서 성평등한 법률 및 정책을 수립할 수 있게 꾸준히 지원하고 있다. 아래 표 3은 젠더기반폭력 예방 및 피해자지원사업을 시작하기 전에 사법, 복지, 교육, 보건, 관습적 측면에서 해당국가의 젠더기반폭력 영향력을 측정할 수 있는 지표들이다.

14) USAID (2012), *United States Strategy to Prevent and Respond to Gender-Based Violence Globally*, USAID, p10.

〈표 3〉 젠더기반폭력 영향력 지표

젠더기반폭력 영향력 지표	
가정폭력과 성폭력 (intimate partner violence)	배우자, 남자친구 등 친밀한 파트너로부터 물리적 폭력과 성폭력을 경험한 15–49세 사이 여성 비율
여성성기훼손 (female genital mutilation, FGM)	FGM/성기절단을 당한 15–49세 사이 여성 비율
조혼 (early marriage)	18세 이전에 결혼한 18–24세사이 여성 비율
인신매매 (trafficking)	도착국이나 도착지역에서 기관에 의해 인신매매 피해자 지원서비스를 받고 있는 여성/여아의 수
여성혐오범죄 (femicide)	젠더기반 원인으로 인해 살해당하거나 사망한 여성 비율
사법제도&보안 (justice&security)	사법당국에 기소된 젠더기반폭력사건 비율
사회복지 (social welfare)	젠더기반폭력관련 사회복지서비스를 이용하고 있는 여성/여아의 수
인도적 응급처치 (humanitarian emergencies)	성폭력 발생 72시간내에 보건시설/요원에게 보고돼 적절한 치료를 받은 성폭력 생존자 비율
보건(health)	적절한 치료를 받은 젠더기반폭력 피해자 비율
교육(education)	성적학대 사건 관련 절차와 규정을 설립한 학교 비율

지금까지 살펴본 것처럼 젠더기반폭력은 여성에 대한 사회, 문화, 구조적 차별과 편견 그리고 가부장적 인식이 사회속에 뿌리깊이 자리잡은 문제이기 때문에 한가지 사업만으로는 효과를 보기 어렵다. 폭력예방캠페인, 폭력예방교육 같은 교육과 사회적 인식 촉구, 그리고 폭력피해자들에 대한 법적, 제도적, 사회적 지원이 결합돼 실천될 때 젠더기반폭력이 감소하고 개발협력의 목표에 한걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.

참고문헌

김양희 (2013), “젠더기반폭력에 대한 이해”, 『젠더분야 이슈리포트』 2호, 한국국제협력단.

김희강 (2010), “여성인권의 딜레마,” 『한국정치학회보』 제 43집 제4호.

Jewkes Rachel, et al.(2013), Prevalence of and factors associated with non-partner rape perpetration : findings from the UN Multi-country Cross-sectional Study on Men and Violence in Asia and the Pacific, Lancet, Septermber 10, 2013, e1-e11.

Nussbaum C. Martha (2005), “Women's Bodies : Violence, Security, Capabilities,” Journal of Human Development, 6:2, Routledge.

Rachel Heath(2012), Women’s Access to Lab Market Opportunities, Control of Household, Resources and Domestic Violence : World Bank Policy Research Working Paper 6149, World Bank.

Rashida Manjoo (2011), Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, UN General Assembly.

UN General Assembly(2006) In-Depth Study on All Forms of Violence against Women : Report of the Secretary General, 2006. A/61/122/Add.1. 6 July 2006.

UNIFEM (2007), Violence against Women-Facts and Figures, November 2007.

_____(2009), A Life Free of Violence : Unleashing the Power of Women’s Empowerment and Gender Equality Strategy 2008-2013.

UN Women (2012), “More than 1,000 survivors of Violence Against Women and Girls Receive Holistic Services in Mali,” UN Women Changing Lives in Africa 2012, UN Women.

_____(2012), “Uniting to Ender Violence Against Women and Girls in Mozambique : The Story of Chissomo,” UN Women Changing Lives in Africa 2012, UN Women.

_____(2013), “A Stand-alone Goal on Achieving Gender Equality, Women’s Rights and Women’s Empowerment : Imperatives and Key Components : In the context of Post-2015 Framework and Sustainable Development Goals,” UN Women Note on Gender Equality Goal, UN Women.

UN Women&UNICEF (2013), Addressing Inequalities : Synthesis Report of Global Public Consultation, Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda, TheWorldWeWant.

USAID (2009), A Guide to Programming Gender-Based Violence Prevention and Response Activities, USAID.

_____ (2012), United States Strategy to Prevent and Respond to Gender-Based Violence Globally, USAID.

WHO(2004), "Violence against Women and HIV/AIDS : Critical Intersections : Sexual Violence in conflict Settings and the Risk of HIV," WHO Information Bulletin Series, Number 2, WHO.

____ (2005), WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence : Summary Report, WHO.

WHO et al. (2013), Global and Regional Estimates of Violence against Women : Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence, WHO.

〈해외 사이트〉

DFID(2013), Case Study Ending Violence against Women in Nepal. Available at https://www.gov.uk/government/case-studies/ending-violence-against-women-in-nepal [Accessed 30 May 2013]

The Christian Science Monitor(2008), "In Africa, justice of 'bush wives'". Published on 10 July 2008. Available at : http://www.csmonitor.com/World/Africa/2008/0610/p06s01-woaf.html [Accessed : 10 July 2013]

UN Women. Gender-Based Violence. Available at http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/gender_based_violence.html [Accessed 29 April 2013]

UN Women, Facts&Figures on VAW. Available at http://www.unifem.org/gender_issues/women_war_peace/facts_figures.html [Accessed 28 May 2013]

UN Women, Volence against Women. Availabel at http://www.unifem.org/gender_issues/violence_against_women/index.html [Accessed 28 May 2013]

USAID(2012), Post-rape Care Helps Swaziland's Youngest Survivors, http://www.usaid.gov/results-data/success-stories/post-rape-care-helps-swazilands-youngest-survivors / [Accessed 1 August 2013]

WHO(2004), Violence against Women and HIV/AIDS Information Sheet. http://www.who.int/gender/en/infosheetvawandhiv.pdf. [Accessed 5 June 2013]

Women's Refugee Commission. Gender Based Violence. Availabe at http://www.womensrefugeecommission.org/programs/gender-based-violence [Accessed : 28 May 2013]

여수프로젝트 성과로 본 해양수산 ODA 시사점

최 지 원 (KOICA 기후변화환경실 전문관)

목 차

1. 들어가며
2. 해양수산ODA 현황
3. 여수프로젝트의 추진현황 및 시사점
4. 맺으며

1. 들어가며

2012년 한국에서 여수세계박람회가 개최되면서 해양에 대한 국내 및 국제적 관심과 인식이 점차 증대되고 있다. 반기문 유엔 사무총장은 "기후변화 대처와 식량자원 공급에 많은 역할을 하는 바다의 보전을 위해 전 인류가 함께 노력을 기울여야 한다" 고 말했고 리우+20에서도 해양선언을 채택, 해양의 중요성을 국제적으로 지지하고 있다.

이에 따라 여수세계박람회의 개최와 함께 시작된 여수프로젝트는 개도국을 대상으로 한 박람회 역사상 최초의 해양분야 ODA사업이자 이의 성과를 가시적으로 도출할 수 있는 주요 수단으로 여겨짐으로써 국내외적으로 관심이 증대되고 있는 상황이다. 코이카는 여수프로젝트 사업 수행을 위해 “여수조직위원회(현 여수재단)”와 수탁계약을 체결, 2010년부터 현재(2013년)까지 총 24건의 사업[1]을 진행한 바 있다 본 원고에서는 코이카에서 여수프로젝트 외 기

1) 1차 사업의 경우 총 12건으로 초청연수 5건, 연구사업 7건 (2010~2012), 2차 사업의 경우 그레나다, 탄자니아, 스리랑카에서 개발컨설팅사업 총 3건 (2011~2013), 3차 사업의 국제기구협력사업 6건 (2011~2013), 4차에서는 베트남, 인도네시아, 필리핀에서 개발컨설팅 사업 총 3건이 추진되었다.

수행했던 해양수산분야 ODA현황을 간략하게 소개하고 현재까지 진행된 24건의 여수프로젝트의 추진내용 및 성과를 정리, 공유하고 향후 해양수산 ODA 사업의 기획 및 수행 관련 시사점을 제공하고자 한다.

2. 해양수산 ODA의 현황

148개의 DAC 협력국 중 100여개국이 바다와 접한 연안국이며 이러한 연안국의 경우 대부분 기후변화 및 자연재해에 취약하고 식량 및 소득창출에 있어 해양생태계에 의존도가 상대적으로 높아 기후변화대응, 연안계획 및 수산자원의 관리기법 등 관련 분야의 수요가 점차 증가하고 있다.

가. 해양수산 ODA 현황

〈표 2-1〉 해양분야 ODA[2)]

	사업명
1	중국황해유입물 오염측정 및 통제연구 사업 (2008-2010/50만불)
2	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업 (2010-2011/300만불)
3	중국황해오염방지를 위한 유역관리 연구사업 (2011-2013/80만불)
4	IMO 동아시아지역 선박온실가스 저감 역량 강화 사업(2011-2013/70만불)

해양분야 ODA사업의 경우 코이카는 1994년부터 연수생 초청연수사업을 시작, 2008년부터는 '중국 황해유입물 오염측정 및 통제연구 사업' 등 프로젝트형 사업을 추진하였다. 해양분야의 경우 코이카 5대 중점사업분야(교육, 보건, 농림수산, 공공행정 등)에 포함되지 않고 '환경 및 기타분야'에 분류, 이로 인해 중점분야에 비해 프로젝트형 사업이 활발하지 않은 경향이 있었으나 2000년 이후 점차 규모를 확대하여 나가고 있다. 2005년 이후 지원실적을 살펴보면 아래 표 〈2-3〉과 같이 약 881만불(93억원) 규모이다.

2) KOICA 사업 토대로 작성

〈표 2-2〉 수산분야 ODA 규모 (프로젝트 실적 위주, KOICA)

	사업명
1	튀니지 패류양식 기술지원 (2008-2009/160만불)
2	알제리 보리새우양식장 건설 및 기술이전 사업 (2008-2010/240만불)
3	알제리 사하라사막 새우양식센터 건립 및 양식기술이전 사업 (2010-2014/600만불)

수산분야 ODA사업의 경우, 유상 및 무상원조가 있지만 대부분 무상원조사업을 중심으로 진행되었으며[3] 개도국 (연안국)에게 있어 식량 및 단백질의 보급원이자 수산양식을 통한 소득창출 및 빈곤퇴치가 가능함에 따라 .KOICA 5대 중점지원사업 '농림수산분야' 에 포함되어 지원되고 있다. 1993년부터 자메이카 새우양식지원사업 (22만불)을 시작으로 2000년 이후에 〈표 2-3〉와 같이 규모만 약 1,000만불 (115억원)이 지원되었다.

〈표 2-3〉 연도별 지원실적 (2005-2012)[4]

(단위 : 백만원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전체 ODA	215,120	184,881	251,086	305,541	355,747	524,731	451,840	501,338
해양수산 합계	509	525	508	2,941	5,172	5,807	3,071	2,289
해양 ODA	197	243	256	763	3,011	3,162	1,161	564
수산 ODA	312	282	252	2,178	2,161	2,645	1,910	1,725
비율(%)	0.23	0.28	0.20	0.96	1.45	1.10	0.67	0.45

해양수산분야 무상원조실적의 경우, 위의 표와 같이 2005년이후 꾸준히 증가한 바 있으나 타중점사업분야인 보건 (16.1%), 교육 (26.6%), 농림수산 (13%), 공공행정 (15%), 산업에너지 (13.1) 에 대비, 해양수산분야 ODA가 차지하는 비율은 상당히 낮은 수준이라 하겠다. (2012년 기준)

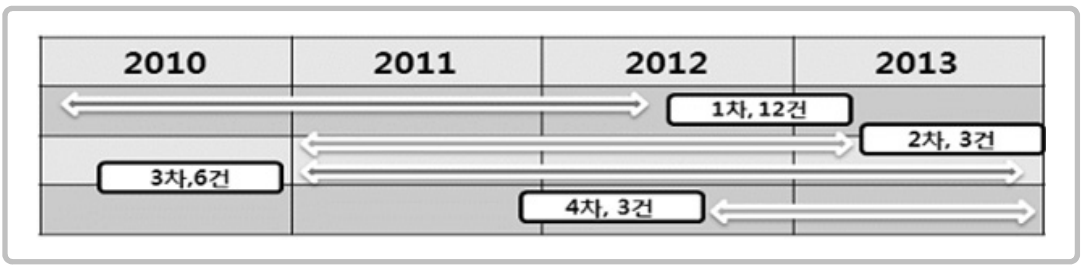
3) 수산분야 유상원조사업은 총 1건으로 1997년 앙골라 어선건조사업 (107억원)이 전부임

4) 2012년 대외무상원조실적 통계를 바탕으로 작성하였으며 프로젝트와 초청연수프로그램을 합산하여 산정함

3. 여수프로젝트의 추진현황 및 시사점

그간 코이카에서 진행한 해양수산분야 프로그램의 위에서 설명한 바와 전체사업 대비 실적이 미흡한 측면이 있었으나 2005년이후 해양수산분야 지원실적이 꾸준히 증가하였다는 점과 여수프로젝트 추진을 통해 동 분야의 시급성이 반영된 다양한 주제가 지원가능케 되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 더불어 여수프로젝트 기획에 있어 지원대상국, 지원분야[5], 지원형태의 다양화를 시도, 개발컨설팅사업 요소를 접목시켜 동 분야에 대한 지식기반 체계를 구축한 점은 동 프로젝트의 큰 특징이라 하겠다.

〈표 3-1〉 여수프로젝트 연도별 추진현황



5) 여수프로젝트의 경우 지원분야를 크게 해양환경, 해양자원, 해양산업으로 3가지로 분류하였다.
해양환경분야란, 연안,도서지역을 중심으로 해양환경 및 생태파괴 보전을 위한 해양환경 개선을 말하며 해양오염 대응기술, 해양 생태계 관리와 보전기술, 해양 환경 탐사 기술, 해양 안전 기술 등이 있다. 해양 자원의 경우, 해양수자원의 실용화, 해양 생물자원 개발 및 이용기술, 해양 광물자원 탐사 등 해양 자원의 조사, 개발, 이용을 위한 지원을 의미한다. 마지막으로 해양산업의 경우, 해양의 산업화를 위한 지원으로 친환경 수산어업 기술, 물류항만 기술, 해양장비 등이 이에 해당한다.

가. 1차 사업 (2010–2012)

〈표 3–2〉 여수프로젝트 1차 사업

1차년도 (2010–2012)	
국가	사업명
인도네시아	인도네시아 연안 및 소도서 환경취약성 지도 작성 (2011–2012/18만불)
	자카르타만 통합연안관리시스템 구축 시범사업 (2011–2012/18만불)
베트남	베트남 해양환경 보존 및 복원 연구 (2010–2011/18만불)
	베트남 해양순환 및 기후변화 연구 (2010–2011/18만불)
남태평양 (피지,투발루, 나우루)	남태평양 해양오염 폐기물 처리 (2010–2011/18만불)
	남태평양 해양목장화 사업 (2010–2011/18만불)
필리핀	필리핀 연안지역 재해예방 및 위험관리 역량 강화 (2010–2011/18만불)
국가	초청연수명
필리핀 인도네시아 베트남 피지	친환경 항만운영기술 (2011)
	친환경 수산어업기술 (2011)
	해양목장화 및 연안 생태자원 관리 (2011)
	연안 수산 양식 (2011)
	연안환경 보전 및 재해 대비 모니터링 (2011)

1) 중점협력국의 선정

1차 사업의 경우 2010년부터 총 7건의 사업과 초청연수 5건이 진행되었다. 1차사업의 특징으로는 지원대상국을 기후변화취약국, 해양수산분야 중요협력국, 연안국경제분야 최중요협력국 등 해양 및 기후변화취약국에 초점을 두어 분류함으로써 기존 무상원조사업에 미포함되었던 국가들의 지원이 가능하게 되었다는 점이다.[6].

6) 기존 무상원조체제 하의 지원대상국이 하위중소득국(LMIC)이하 그룹에서 협력국의 소득수준과 MDGs달성도, 거버넌스, 원조수행여건 등을 종합적으로 고려하여 총 26개국을 선정하고 이러한 중점협력국에 대해 전체 ODA의 70% 이상을 집중적으로 지원 함

〈표 3-3〉 여수프로젝트 우선지원국 선정 기준

여수프로젝트 우선지원국 선정 기준	
구분	1차 사업
기후변화취약국	투발루, 키리바시, 바누아트
해양수산분야 중요협력국/ 기후변화취약국	파푸아뉴기니, 피지, 마샬군도, 나우루
연안국/경제분야 최중요협력국	인도네시아, 베트남, 필리핀

피지, 키리바시, 나우루 등 태평양 도서국가들의 경우, 기후변화라는 지구적 환경 문제로 인한 해수면 상승으로 수몰 위기에 직면하고 있고 유엔 등 국제무대에서 기후변화를 태평양 도서국들의 생존을 위협하는 등 안보의 문제와 직결됨에도 불구하고 기존 무상원조체제하에서는 우선지원대상국에서 제외되어 있어 지원실적이 많지 않았다. 이에 따라 여수프로젝트는 UNEP/SOPAC의 기후변화취약국인 투발루, 키리바시, 바누아트 같은 해수면 상승에 따른 대표적이 수몰위기국가를 우선지원대상국(10국)으로 선정하여 추진하였다.

2) 지원분야의 수요 분석

1차사업의 수요조사 결과, 4개 공관[7]을 통해 7개국[8]에서 총 109건의 사업이 요청되었다(연구개발 44건, 초청연수가 65건). 수요분석 결과, 해양환경분야가 총 44건 중 33건으로 전체 대비 75%를 차지(프로젝트 기준), 아래 표 〈표 3-4〉와 같이 2개국 이상이 동시에 요청한 11건의 사업 중 8건이 해양환경분야로 나타남으로써 동 분야에 대한 협력대상국의 관심이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 동 분야 주제도 '폐기물 해양배출 종합관리시스템 구축', '해양환경 보전 및 복원 연구', '해양오염수 폐기물 처리' 등으로 다양하며 남태평양국가 뿐만 아니라 동남아시아 권역(베트남)에서도 수요가 존재함을 확인 할 수 있다.

7) 피지, 인도네시아, 필리핀, 베트남

8) 피지, 투발루, 나우루, 키리바시, 인도네시아, 베트남, 필리핀

〈표 3-4〉 1차 사업 수요요청 분석

분야	사업요청주제	총 신청국수	신청국
해양환경	폐기물 해양배출 종합관리시스템 구축	4	베트남, 나우루, 피지, 투발루
해양환경	해양환경 보전 및 복원연구	4	베트남, 나우루, 피지, 투발루
해양환경	해안 오염 수~해양 폐기물 처리	3	피지, 투발루, 나우루
해양환경	해양순환 및 기후변화 연구	3	피지, 투발루, 베트남
해양환경	수몰위기 국가를 위한 해양신공간 개발	3	피지, 투발루, 나우루
해양환경	어장환경 회복 및 개선기술 연구	3	피지, 투발루, 나우루
해양자원	해조류를 이용한 유용물질 (항생물질, 항염증 물질, 바이오에탄올 등) 탐색연구	2	피지, 투발루
해양자원	어류 및 무척추동물을 이용한 신 생리활성 펩타이드의 정제 및 cDNA 연구	2	피지, 투발루
해양환경	해양 목장화 사업	2	피지, 투발루
해양자원	산호삼각지 해양생물의 유전적 분류와 가입 모니터링	2	피지, 투발루
해양환경	심해 해양관측부이시스템 개발	2	피지, 투발루

※ 2개국 이상 수요접수사업 대상으로 수요분석 실시

우리나라의 경우, 폐기물 해양배출 즉 해양쓰레기 관리에 관한 국가기본계획 수립(2008) 및 해양쓰레기 대응센터(2011)를 설치하여 종합적, 과학적 대응을 위해 연구와 정책을 활발히 수행하였고 다양한 해양쓰레기 수거정책을 2006년에서 2010년까지 1,502억원의 예산을 투입, 364,022톤의 해양쓰레기를 수거 및 처리한 경험이 있다. 특히 조업 중 인양 해양쓰레기 수매사업은 수거정책은 우리나라의 대표적 정책 중 하나이며 외국의 모범사례로 소개되고 있을 정도로 국제적으로 인정받은 바, 동 분야에 대한 국제적 경쟁력을 통해 '여수프로젝트-남태평양 해양오염 폐기물 처리사업'을 시작으로 한 해양쓰레기 분야 지원사업을 대상국을 대폭 확대하여 기술이전을 할 필요성이 있다.

나. 2차년도 (2011–2013)

2차 사업 지원대상국은 대륙별(대서양, 태평양, 인도양)로 나누어 기후변화취약국, 해양오염심각성, 홍보효과 등을 고려한 15개국이 선정하였으며 1차년도 지원국가의 유사 및 중복지원을 지양함으로써 지원대상국의 형평성을 고려하였다. 이에 따라 2차 사업의 경우 탄자니아, 스리랑카, 그레나다 총 3국에서 사업이 추진되었다.

〈표 3–5〉 여수프로젝트 2차 사업

2차년도(2011–2013)	
국가	사업명
그레나다	그레나다 남해안과 동해안에 관한 연구 (2011–2013/53만불)
스리랑카	스리랑카 북부 및 북서부 지역 수산 양식 개발연구 (2011–2013/13만불)
탄자니아	잔지바르 양식 개발 타당성 조사 (2011–2013/53만불)

1) 중남미국의 확대 지원 필요

2차 사업의 경우 8개국[9]에서 총 23개의 사업이 요청되었으며 '해양환경개선' 이 대다수를 차지한 1차 사업과는 다르게 지원분야 중 '해양산업, 즉 해양의 산업화를 위한 지원으로 친환경 수산어업 기술' 에 관한 수요가 23건 중 13건으로 50%이상을 차지, 1차사업 수요조사 결과와는 다른 양상을 보인다. 이는 세네갈, 탄자니아 등 아프리카 권역에서는 수산분야가 식량 및 빈곤문제와 직결, 수리남, 과테말라, 탄자니아 등 해양자원 부국인 중남미 권역에서는 어업과 양식이 경제에 주요한 부분을 차지함으로써 해양산업에 대한 중요성이 점차 증가하고 있기 때문이다.

9) 세인트루시아, 스리랑카, 그레나다, 수리남, 세네갈, 과테말라, 모니타리아, 탄자니아

〈표 3-6〉 2차 사업 수요요청 분석

국가	지원분야	요청 내용
세인트루시아	해양산업	Lobster 어장 관리법 준수 현황 평가
스리랑카	해양산업	북부 및 북서부 지역 수산양식 개발 연구
	해양자원	경제 및 보건의료적 관점에서의 해저 생태계에 대한 영향력 조사 및 Ballast Water 외래동식물상에 대한 연구
	해양환경	개발, 보호 및 보존을 위한 연근해 및 섬 생태 환경평가 연구
그레나다	해양환경	그레나다 남해안과 동남해안에 관한 연구
수리남	해양산업	수산양식 교육센터 설립
	해양산업	중앙수산시장집결장수리,보수
	해양산업	수리남수산업의부가가치증대
세네갈	해양산업	3개 어종 양식
	해양산업	굴양식
	해양산업	Aquarium 타당성 조사
과테말라	해양환경	카리브해 연안 보존을 위한 연구 및 교육 선 운항
	해양환경	카리브해 연안 종합관리정책 시행
	해양자원	“Punta de Manabique, Izabal, Guatemala Wild Life” Refuge 인공어초 개발
	해양자원	태평양 연안 어족 관리
	해양자원	태평양연안산호초개발
	해양환경	산안토니아 석호 복원 및 종합 관리
	해양산업	녹색 항만 운영을 위한 Puerto Quetzal항의 대기 오염 측정
모리타니아	해양환경	심해자원 개발시 해양환경 다양성 보전 증진을 위한 기술협력
탄자니아	해양산업	홍합 양식 타당성 조사
	해양산업	연안 양식 증진을 위한 농어 종자 생산 및 공급
	해양산업	진흙게 부화장 개발
	해양산업	잔지바르양식개발타당성조사

위의 표 〈3-6〉에 따르면 사업요청국가 중 중남미국의 비율이 50%이상을 차지, 사업주제 또한 해양환경, 보전 및 수산양식 등 다양한 주제의 사업을 요청한바 중남미 권역의 지역적 특성에 맞는 지원이 필요하다. 중남미 권역은 대부분이 연안국이라는 점, 이로 인해 연안재해취

약성이 심각한 수준에 이르고 있는 점을 고려하여 해양산업뿐만 아니라 해양환경개선분야, 특히 연안관리정책에 대한 지원이 확대되어야 할 것으로 보인다.

여수프로젝트에 의해 추진된 '그레나다의 남해안과 동해안에 관한 연구'도 이러한 연안도서국의 재해취약성 (허리케인 벨트의 가장자리에 위치하고 있어 연안 재해취약성이 심각)을 고려하여 추진된 사업으로 추후에도 수산분야 (해양산업) 뿐만 아니라 연안관리정책 등, 협력대상국의 현황에 맞는 전략적인 지원이 필요할 것으로 보인다.

2) 개발컨설팅 요소의 접목

현재까지 기존 코이카 사업에서 추진되었던 수산부문(여수프로젝트 지원분야 중 주로 해양산업에 속함) 의 사업을 살펴보면 프로젝트 형으로는 대부분 하드웨어성격이 강한 양식장 건설 사업이 많았고 그 외에는 초청연수프로그램 등 역량강화 중심으로 진행되었다. 이에 따라 수산분야 사업의 경우 주제 및 형식에 있어 한계점이 있었다.

이를 보완하기 위해 여수프로젝트의 경우 사업의 추진형태 및 내용에 있어 기존의 하드웨어 중심의 프로젝트형 사업과는 차별화하고 컨설팅요소를 접목시켜 다양한 콘텐츠를 포함시켰다.

첫 번째 탄자니아 '잔지바르 양식 개발 타당성 조사의 경우, 탄자니아 잔지바르의 해면양식 개발타당성, 양식 적지 선정 및 잔지바르에 적합한 양식장 모델을 제시함으로써 탄자니아 잔비자르 양식개발 로드맵을 작성하였다. 동 사업의 가장 큰 특징은 '잔지바르 양식연구센터' 설립을 위한 타당성과 기본계획이 도출되었다는 점이다. 연구센터의 건립여건 검토기준, 설계지침, 사업지 건설환경 현황 및 대상 부지 분석 등을 통해 정책제안을 시작으로 구체적인 시행방안까지 마련하였다.

두 번째 그레나다 '남해안과 동남해안에 관한 연구' 의 경우 통합적 연안관리체제의 구축 및 기반강화를 위해 연안관리분야 전문가 파견 및 장비를 지원하고 이론과 현장실습이 동시에 가능토록 하였다. 동 사업을 통해 그레나다에 연안관리정책의 방향을 제시하고 연안관리방향별 세부 추진과제를 도출하였다. 이 중 기후변화 및 재해대응력 강화 부문의 경우, 연안재해취약성평가와 같은 과학적 분석을 기반을 통한 대응방안을 마련이 제시하였는데 이는 그레나다의 연안의 취약성 개선에 큰 도움이 될 것으로 사료된다. 재해대응력 강화를 위해 그레나다 해당지역의 여건과 적용기술의 효과 등을 고려하여 인공어초를 활용한 Barrier설치, 지오튜브 설치, 산호초 및 맹그로브를 활용한 자연적 방호력 증대 등을 제시, 이를 위한 시행방안까지 도출되어있어 추후 정부 및 국제협력을 통해 지속가능한 지원이 가능토록 하였다.

다. 3차년도 (2011–2013)

여수프로젝트 3차 사업은 해양분야 관련 국제기구와의 협력을 통한 다자협력이다.

현재 우리나라가 국제기구에 가입하여 활동하고 있는 해양관련 국제기구 및 지역해 프로그램은 세계기상기구 (WMO), 정부간해양학위원회 (IOC), 국제해저기구 (ISA), 북태평양해양과학기구 (PICES), 동아시아해역조정기구 (COBSEA), 북서태평양보전실천계획 (NOWPAP) 등이 있으나 일부기구만이 활발하게 활동, 그 외 기구는 정부차원의 지원이 지속적으로 이루어지지 않아 참여현황이 미흡한 상황이다. 이러한 상황 하에서 추진된 여수프로젝트를 통한 국제기구와의 협력은 해양관련 다자협력의 중요성과 국제사회의 동향을 파악할 수 있는 계기를 마련하였다[10].

〈표 3–7〉 여수프로젝트 3차 사업

3차년도 (2011.12–2013)	
국제기구	사업명
UNEP–COBSEA	동아시아 지역해의 연안 침식과 해수면 상승 대책 적용 (2011–2013/40만불)
PEMSEA	항만안전 보건 환경 법 개발 및 적용을 통한 지속가능한 운영 (2011–2013/45만불)
WCPFC	태평양고도회유성어종관리 (2011–2012/22만불)
FAO	지속가능한 수산을 위한 불법 어업대처 능력 배양 (2011–2013/45만불)
IOC	유해적조종에 대한 연구 및 아프리카 지역협력 강화사업 (2011–2013/31만불)
IMO	태국근해 유류 오염 방지을 위한 환경취약성 지도작성 (2011–2013/40만불)

1) 해양분야 국제사회의 동향 파악

KOICA는 국제기구 협력사업을 위해 2011년 2월~3월까지 수요조사를 실시, 8개 기구에 16건의 사업요청서를 접수받았다. 수요조사 결과, 해양환경분야가 16건 중 8건으로 50%를 차지하였으며 해양환경분야 중 유류오염대응기술, 항만안전 등 '해양환경개선'분야와 산호생태계 보호, 산호초 유기체 분류 등 '해양생태계 관리와 보전기술'에 관한 수요가 많은 비중을 차지했다. 이로써 현재 국제사회에 집중되는 관심이 현재 기후변화와 해양영향, 재해 대응, 해양생태계 보존 등에 집중되어 있다는 점을 파악할 수 있다.

10) 동 프로젝트을 위해 1달간의 수요조사를 실시. 국제기구의 사업요청서를 접수하여 국토부 (현 해양수산부), 농림부 (현 농림축산식품부) 등 관계부처, 해양관련 전문가 그룹과 협의를 통해 해사, 수산, 해양환경 분야 등 6개 핵심 국제기구를 선정함

〈표 3-8〉 3차 사업 수요요청 분석

국제기구	지원분야	요청 내용
UNEP-COBSEA	해양환경	동아시아 지역해의 연안 침식과 해수면상승 대책 적용
IMO-PEMSEA	해양환경	태국근해 유류 오염 방지
WCPFC	해양자원	태평양 고도회유성(참치) 어종 관리
PEMSEA	해양환경	항만 안전 보건 환경 법 개발 및 적용을 통한 지속가능한 운영
IOC	해양자원	유해적조종의 유전적 가변성과 유독성, 개체군 역학, 생물지리학간의 관계에 대한 지역 협동 평가
UNEP-COBSEA	해양환경	Green Fins를 통한 개도국 산호생태계 보호
PICES	해양환경	북태평양의 기후 가변성과 변화에 대한 이해
WCPFC	해양산업	통합 어업 관리 및 해상 옵서버 데이터 직접 입력 타당성 시험
FAO	해양환경	개도국의 불법어업 (IUU) 근절 및 지속가능한 소규모어업을 위한 책임있는 어업관리 추진사업
PICES	해양환경	태평양 지역의 주요 스트레서에 대한 생태계 반응 분석
PICES	해양환경	여수 - 사회와 이해도모를 위한 생태계 관찰
IOC-WESPAC	해양자원	서태평양 산호초 유기체의 DNA 분류 및 모니터링
PEMSEA	해양환경	Blue Economy 로드맵 확대 적용

국제기구를 통한 다자협력은 해양분야 국제사회의 동향 및 각국의 정책기조를 파악하는 동시에 해양분야 네트워크를 형성할 수 있다는 측면에서 상당히 중요하다.

현재 미국과 EU가 우리나라 원양어선의 불법적 행위를 적발, IUU 어업 가담국가로 지정하는 등 국제사회에 비난의 목소리가 높아지는 가운데, 여수프로젝트를 통해 추진된 FAO 사업 "개도국의 불법어업 (IUU[11]) 근절 및 지속가능한 소규모어업을 위한 책임있는 어업관리 추진"의 경우, 프로젝트를 통해 개도국에 항구국조치협정(PSMA), 국제어선등록시스템(Global Record) 및 지속가능한 소규모 어업 발전을 위한 국제치침 (VG-SSF) 등 IUU어업 근절을 위한 국제프로그램에 직접 참여함으로써 국제사회의 현안사항에 한국의 관심 및 참여를 보여주었던 사례라 사료된다.

11) IUU란 Illegal, unreported, unregulated(불법, 비보고, 비규제) 어업으로 무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외 법규 및 의무를 위반한 어업활동, 국가 또는 국제수산기구에 보고의무를 이행하지 않거나 거짓 보고하는 어업활동, 공해 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업활동, 또는 국가책임과 불일치하게 행하는 어업활동을 말한다.

2) 해양분야 아프리카 지역협력 강화 지원 (해양연구 외 활동)

3차 국제기구 협력사업은 대부분 연구를 중심으로 이루어져 있으나 'IOC 유해적조종에 대한 연구 및 아프리카 지역협력 강화사업'의 경우 연구뿐만 아니라 해양분야 아프리카 지역협력 체계 지원활동을 수행하였다. 동 사업은 IOC 총회 Resolution XXVI-3에 의거, UNESCO와 IOC가 채택한 최우선 사업으로 선정할 정도로 시급성 및 중요성의 비중이 높았으나 한국뿐만 아니라 국제적 지원이 미흡한 실정이었다.

이에 동 프로젝트는 아프리카 36개국을 회원국으로 하는 IOC AFRICA 지역위원회 설립을 지원[12]하고 2차례 아프리카 지역위원회 회의개최를 개최, 이를 운영할 수 있도록 하는 로드맵 수립과 더불어 아프리카 내 관련 교육 실태 점검을 통해 해양과학 전문가 양성을 위한 기초자료 구축 및 향후 전문가 육성 방안을 도출하는 등 IOC Africa를 지속적으로 운영하고 아프리카지역의 해양 과학 역량 강화에 기여 나갈 수 있는 발판을 마련하였다.

라. 4차년도 (2012-2013)

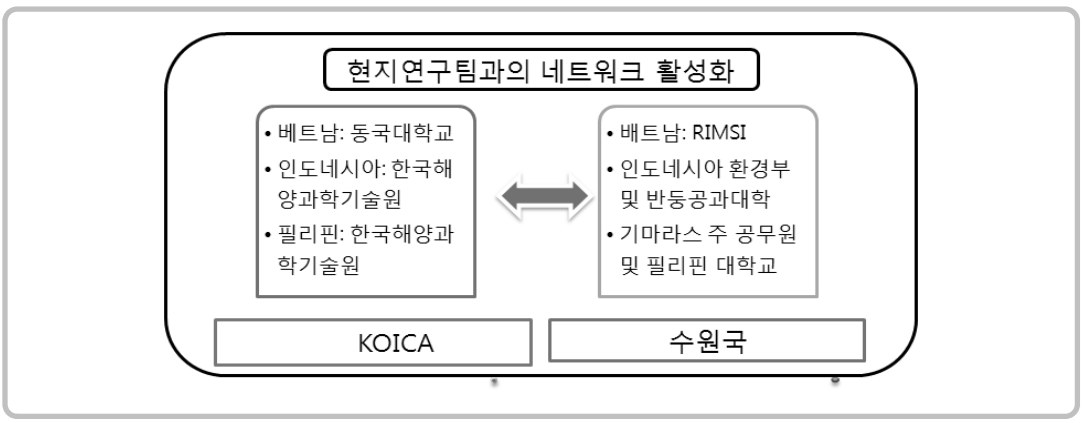
4차사업의 경우 1차 지원대상국을 우선지원국으로 선정하여 여수프로젝트의 사업성과 확산 및 동 프로젝트의 지속가능성을 검증할 수 있도록 하여 1차 사업 중 평가결과가 우수한 사업을 후속사업으로 선정하여 추진하였다. 이에 따라 1차 사업 지원대상국인 인도네시아, 필리핀, 베트남, 피지, 나우루, 투발루에 진행한 사업 중 4차 사업으로는 필리핀, 베트남, 인도네시아 3국의 사업 선정, 현재 총 3건이 진행 중이다.

〈표 3-9〉 여수프로젝트 4차 사업

4차년도(2012-2013)	
국가	사업명
베트남	베트남 해양순환 및 기후변화 연구 II (2012-2013/28만불)
인도네시아	자카르타 연안통합관리 체계구축 연구 II (2012-2013/28만불)
필리핀	필리핀 연안지역 재해예방 및 위험관리역량강화 II (2012-2013/28만불)

12) 회원국 : 앙골라, 카메룬, 베넹, 콩코, DR콩고, 이집트, 가나, 기니, 케냐, 모잠비크, 나이지리아, 세네갈, 남아공, 수단, 토고, 코티드부아르, 나미비아, 에티오피아, 가봉 등

1) 현지공동연구팀 구성을 통한 맞춤형 컨설팅 지향



4차 사업 3건 모두 현지공동연구팀을 설정, 협력국이 연구에 직접 참여할 수 있도록 유도, 수원국의 참여율을 높였다. 인도네시아의 경우 환경부 및 반둥공과대학(Institute of Technology Bandung : ITB)에 연구팀을, 필리핀 사업은 기마라스 주 공무원과 필리핀 대학교 연구진을 투입하여 공동연구를 추진하고 협력대상국의 환경, 사회, 경제적 측면의 이해도를 높였다. 4차 사업 중 '인도네시아 자카르타 연안통합관리 체계구축 연구 II'는 현지연구팀 통해지반침하에 대한 실제적인 정량자료를 확보, 지반침하의 원인과 다양한 인자를 파악하여 사회경제적 비용편익분석을 실시, 향후 동지역 연안 관리 정책에 바로 적용 가능한 결과를 도출하였다.

2) 역량강화프로그램 강화

여수프로젝트 4차의 경우, 초청연수프로그램 외 현지연구팀을 대상으로 한 교육프로그램 및 워크샵 등을 실시, 현지 공무원 및 연구진 역량강화에 초점을 맞추어 활동을 수행하였다.

필리핀 재해예방 및 위험관리역량강화 II의 경우, 초청연수를 통한 공무원 교육뿐만 아니라 기마라스 주 지역 주민들을 대상으로 한 맞춤형 교육을 실시하여 커뮤니티 의견을 반영한 결과를 도출토록 하였으며 베트남 해양순환 및 기후변화연구 II의 경우, 현지 학생 및 연구자들을 대상으로 한 해양단기프로그램을 실시, 기후변화와 연안적응 관련 연구 동향 및 적응 계획 수립방법 등의 교육을 통해 해양분야에 대한 폭넓은 교육의 장을 마련하였다. 마지막으로 인도네시아 사업의 경우, 현지조사 이후 자료처리 및 분석을 통한 결과도출을 위해 인도네시아 환경부 공무원을 대상으로 3차례 자료처리 교육프로그램을 실시, 사업종료 후에도 협력국 자체적인 사업수행이 가능토록 역량을 도모하였다.

4. 맺으며

마지막으로 상기 여수프로젝트 추진 현황을 통해 향후 해양수산분야 ODA사업 추진 시 고려해야 할 사항을 정리하면 아래와 같다.

우선 동 보고서를 통해 2010년부터 2013년까지 추진된 여수프로젝트 (1차-4차)의 추진현황 및 주요성과를 들자면 1차 사업을 통해 지원대상국을 남태평양 국가로 확대하고 지원분야의 다양한 수요파악이 될 수 있었으며 2차 사업은 마스터플랜수립, 사전타당성조사 등 개발컨설팅사업 요소를 반영하여 해양수산분야의 지식기반형 ODA 사업의 토대를 마련하였고 3차 사업에서는 국제기구와의 협력을 통해 해양분야 국제사회의 동향 및 각국의 정책기조를 파악하는 동시에 해양분야 네트워크를 형성할 수 있었다. 마지막으로 4차 사업을 통한 현지공동연구팀 설정 및 역량프로그램의 요소를 포함, 협력국의 주인의식을 높여 맞춤형 원조를 지향할 수 있었고 특히 1차 후속사업으로서의 여수프로젝트의 확대 및 지속가능성을 보여준 것은 큰 장점이라 평가된다.

여수프로젝트의 주요성과를 바탕으로 향후 해양수산분야 ODA사업이 동 성과를 지속적으로 거두기 위해서는 아래와 같은 점이 중점적으로 고려될 필요가 있다.

첫째, 지원대상국 (남태평양 도서국) 및 해양자원분야의 확대지원이 필요하다. 여수프로젝트를 통해 해수면 상승으로 수몰위기에 처한 피지, 투발루, 나우루, 키리바시 등 남태평양국가와 그레나다, 탄자니아 등 중남미 및 아프리카 권역을 대상으로 지원국을 확대할 수 있었으나 여전히 동 분야의 ODA 사업은 베트남, 필리핀, 인도네시아 등 아시아 국가에 중점 지원되고 있는 실정이다. 여수프로젝트 1차 수요조사 결과 남태평양국가에서 요청된 프로젝트 수는 총 32건으로 1차 사업 총 요청건수의 70%이상에 해당되어 잠재적 수요가 높고 지리적으로 풍부한 해양자원과 남극에 대한 접근 용이성 및 원양어업 등 주요 경제 전략요충지인 바, 인도주의적 지원뿐만 아니라 경제분야 측면에서의 전략적인 지원이 필요하다.

더불어 현재까지 추진된 여수프로젝트의 분야가 대부분 해양환경 및 해양산업에 집중되어 있는 바, '해양자원 분야-해양수자원의 실용화, 해양 생물자원 개발 및 이용기술, 해양 광물자원 탐사 등 해양자원의 조사, 개발, 이용'에 관한 협력대상국의 인식 증대 및 확산이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 해양수산분야의 창의적인 프로젝트를 적극 발굴 (어촌 새마을운동 전수사업)해야 한다. 그동안 많은 선진국들이 ODA사업을 통해 개도국의 연안자원의 회복과 지속가능한 개발을 위하여 해양보호구역(MPA : Marine Protected Area), 연안통합관리(CZM : Coastal Zone Management) 등의 사업을 지원한 바 있으나, 선진국에서 시행하고 있는 제도를 축소 및 간편화하는 일방적인 전달에 그쳐 실패한 사례가 많았다.

따라서 제도 수립에 앞서 협력대상국 의식개선사업 (어촌 및 연안어장 환경개선 운동), 어장의 폐어망 및 쓰레기 가져오기 운동(어망의 주인표시), 마을의 청소운동, 불법어업 감시운동(명예감시자 및 감시선박 공동구입/운영)을 통해 수원국의 주인의식을 고취시키고 소득증대사업(마을 공동어장사업(공동생산, 공동판매) 시행, 마을 공동의 금어기 설정, 생태관광사업 발굴 및 공동시행 등)과 연결시켜 수원국의 참여율을 높여야 한다.

우리나라 어촌에는 새마을운동의 주인의식, 참여의식, 공동체의식을 기본으로 한 자율관리 공동체 육성사업을[13] 2002년부터 추진하여 지속가능한 어장환경과 소득증대가 동시에 가능토록 추진하고 있다. 그러므로 우리나라의 어촌 새마을운동의 경험과 노하우를 협력대상국의 사회 문화 정치적 맥락을 충분히 파악하여 연안자원의 지속가능한 개발과 소득증대사업과 연결될 수 있는 다양한 프로그램을 발굴하여야 한다.

마지막으로 해양수산분야의 개발컨설팅 사업 확대를 통해 향후 해당 국가 또는 정부의 중장기 정책수립 및 제도 구축에 영향을 미칠 수 있도록 다양한 지식기반형 사업을 발굴해야 할 것이다. 우리나라 해양분야의 경우 종합해양행정체제를 구축, 운영한 경험이 있고 연안통합관리 제도, 연안공간관리, 연안해양관리 법제도 및 관리기술 등은 국제사회로부터 그 우수성을 인정받은 바 있다. 더불어 수산분야의 경우, 해수면 양식업 생산량이 130만 톤에 이르는 세계 4위의 양식 선진국으로 친환경 양식에 관한 경험 및 기술이 농축되어 글로벌 수준의 수산분야 전문가 역량을 갖추고 있다고 사료된다. 양식산업의 경우 협력대상국에 수산물 및 부가가치 상품수출을 통한 소득증대에 기여할 수 있고 이에 따른 고용창출이 가능하기 때문에 동 분야에 대한 수요가 점차 증가하고 있는 바, 이에 관한 컨설팅 사업을 확대할 필요가 있다.

여수프로젝트는 박람회 역사상 최초의 해양분야 국제협력프로그램이자 여수선언을 실행하는 구체적 행동계획이라는 점에서 그 중요성과 의미가 크다. 동 사업의 결과가 다양한 방식의 후속사업과 효과적으로 연계될 수 있도록 KOICA 및 관계부처의 지속적인 관심과 지원을 기대한다.

13) 2002년부터 추진하고 있는 자율관리 공동체 육성사업은 어업인 스스로가 수산자원을 조성하고 관리할 수 있도록 자율관리어업 공동체를 구성, 수산자원조성(전복·해삼 등) 증대, 친환경적 어업, 환경개선 등 지속적 이용이 가능한 어장환경과 소득증대 공동기반을 조성해 부자어촌 만들자는 취지로 시작됨

참고문헌

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

KOICA, 여수재단, 국립수산과학원
여수프로젝트 탄자니아 잔지바르 해면 양식개발 타당성 조사사업 최종보고서 (2103.2)

KOICA, 여수재단, 한국해양수산개발원
여수프로젝트 그레나다 남해안과 동남해안에 관한 연구 최종보고서 (2013.2)

국토해양부 (2009). '제2차 해양수산발전기본계획 수립연구'.

경남발전연구원 채동렬 (2012). '해양쓰레기로 인한 어업자원관리의 문제와 피해저감 방안'

국토연구원 (2009). '국제협력업무가이드북

한국해양연구원 (2011). 중남미 국가와 해양자원 공동연구

한국해양수산개발원 (2011), 해양수산분야 공적개발원조 확대를 위한 국가전략 연구 (I)

〈인터뷰〉

어촌 새마을운동 사업 방안에 관해 한국해양대학교 조동오 교수 (2013.10.10

Ⅳ. 개발협력 평가

1. CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구

조 소 희 / KOICA ODA평가실 과장

CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구

조 소 희 (KOICA ODA평가실 과장)

목 차

1. 머릿말
2. CPS 성과관리의 이론적 배경
3. 타 공여기관 사례연구
4. 파라과이 사례를 통해 본 우리나라의 국별 평가방안
5. 제도개선을 위한 시사점
6. 맺음말

1. 머릿말

국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)은 국별 지원의 전략적 방향성을 제시하고 중점지원분야를 선정하여 원조효과성을 높이기 위한 수단으로, 원조의 성과기반관리(Results-Based Management, RBM)를 위해 가장 기본이 되는 전략 문서이다. 우리나라는 2010년에 발표된 〈국제개발협력 선진화 방안〉에서 원조시스템의 효과적 개편방안의 일환으로 무상원조와 유상원조를 모두 포함하는 통합전략의 수립이 언급된 이후, 유무상 통합 중점협력국(26개국)을 선정하고 이들 국가에 대한 CPS 수립을 금년 8월에 완료하였다.

그러나 현행 CPS에는 국별 원조 성과를 관리하기 위한 기본방향 및 방침이 미비하고, 향후 성과를 평가할 근거인 성과 틀이 마련되어 있지 않으며, CPS 자체의 전반적인 검토 주기 및

환류 계획이 구체적으로 제시되어 있지 않아 향후 동 전략이 원조의 효과성을 높이는 데 기여했는지 종합적으로 평가할 수 있는 구체적인 방안이 부재한 상황이다. 이에 따라 CPS의 전반적인 성과관리 체계 확보와 향후 수행될 국별평가에 대비할 필요성이 대두되고 있다.

이에 본 기고에서는 CPS를 통한 성과관리에 대한 이론적 배경을 검토하고 CPS를 활용한 성과관리 경험이 있는 타 공여기관의 사례와 우리나라 사례를 연구하여 한국의 CPS 성과관리에 적용할 수 있는 시사점을 공유하고자 한다. 본 기고는 2012년 평가과제 중 'CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구 : 시범국-파라과이'[1]의 주요 내용을 요약하되, 일부는 저자가 본 기고에 맞게 수정하였다.

2. CPS 성과관리의 이론적 배경

원조의 전달방식에 대한 변화의 필요성에 대한 인식과 함께 2005년 원조효과제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 원조효과성(Aid Effectiveness) 제고 담론이 본격적으로 등장하였다. 원조효과성 담론의 가장 핵심은 원조를 더욱 효과적으로 전달하여 실질적인 개발성과(Development Results)를 달성해야 한다는 점이었다. 이러한 개발성과에 대한 강조는 CPS의 도입에도 큰 영향을 미쳤다.

CPS는 공여기관이 해당 수원국에서의 향후 4-5년 정도 기간의 활동의 근간이 되는 전략과 계획을 명시한 전략 문서로서 해당 기간 동안 모든 활동의 기획, 이행, 평가의 근간이 된다. 국가협력전략의 가장 중요한 구성요소는 국별 프로그램(Country Program, CP)이다. 국별 프로그램이란 산발적인 프로젝트성 지원을 지양하고 각 분야별로 핵심적인 개발문제를 해결하기 위해 마련한 통합적인 프로그램을 의미한다. 즉 각 분야별로 CPS 기간 동안 달성하고자 하는 목표를 세우고 그에 따른 활동을 전략적으로 프로그래밍하는 것이다.

CPS 성과관리에 대한 논의가 본격적으로 등장하기 이전의 개발원조 성과관리에 대한 논의는 주로 프로젝트 수준에서 이루어졌다. 국가수준 성과관리와 프로젝트 수준 성과관리와의 가

1) 동 연구는 (사)글로벌발전연구원(ReDI)에 위탁하여 수행되었다. 보고서의 전문은 KOICA 공식홈페이지(www.koica.go.kr)의 'KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서'에서 열람할 수 있다.

장 큰 차이점은 CPS 하에서는 각 개별 프로젝트가 아닌 분야별/세부분야별 프로그램이 기획되기 때문에 성과관리의 대상이 프로젝트가 아닌 프로그램 혹은 해당 분야 전체가 되어, 성과관리 범주가 크게 확대된다는 점이다. 이러한 범주의 차이에 따라 성과관리를 위한 수단 또한 달라진다. 앞서 설명한 프로젝트 성과관리의 주요한 수단이 논리모형이라면 국가수준의 성과관리에서는 Results Framework(R/F)가 주요 수단으로 활용된다.

국별평가를 시행하는 주요 목적은 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째는 국가협력전략과 국별 프로그램 자체의 적절성과 일관성을 검토하여 차기 국가협력전략 수립을 위한 정보를 제공하기 위한 것이고, 둘째는 국가협력전략의 이행 기간 동안 시행된 국별 프로그램의 성과달성 정도를 검증하고 그에 영향을 미친 제반요인에 대해 분석하기 위해서이다. 국별평가의 구체적 과정은 연간 보고서(Annual Report), 중간 점검(Mid-term Review), CPS 전략검토(CPS Review), 국별 프로그램 성과평가(Country Program Evaluation, CPE)를 통해 이루어진다. 본 연구에서는 아래 표와 같이 국가수준의 성과관리와 국별평가 시행을 위해 필요한 전제조건을 크게 2단계, 4가지 분석단위로 구분하여 정리하고, 우리나라와 타 국가의 국별평가에 적용하였다.

[국별평가 가능성 분석틀]

CPS 단계	분석 단위	분석 내용
CPS 수립 및 이행 단계	성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?
	전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?
CPS 모니터링 및 평가 단계	공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?
	수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?

3. 타 공여기관 사례연구

한국 국별평가 도입 시 참고할 수 있을 만한 시사점을 도출하기 위해 비교적 최근 성과기반 국가협력전략과 국별평가를 도입한 스위스, 아일랜드, 호주 원조기관의 사례를 분석하였다. 본 연구의 주요 사례연구 대상국가인 파라과이의 경우, 타 공여국들의 CPS 성과관리에 대한 도입 및 활용도가 높지 않아 참고 가능한 사례가 많지 않았다. 이에 따라, 한국 CPS 성과관리 및 국별평가 방안 마련에 참고가 될 만한 사례 조사를 위해 스위스, 아일랜드, 호주의 베트남 CPS에 대한 조사와 분석을 시행하였다. 한국이 원조를 지원하는 다양한 수원국 중 베트남을 대상국가로 선정한 이유는 베트남이 원조효과성 이행노력의 대표적 국가로서, 베트남 정부 및 다양한 개발파트너들 간 성과기반관리를 통한 원조효과 증진의 중요성에 대해 공감대가 형성되어 있고, 실제로 많은 기관들이 성과기반관리 등 전략적 접근법을 도입하여 시행 중이기 때문이다.

조사 분석 결과, 성과설정 측면에서는 사례연구 대상 양자 원조공여기관들은 국가협력전략 수립 전 사전 심층 분석을 통해 수원국의 개발현황과 분야별 이슈, 우선순위 등을 심도 있게 파악하고 있음을 알 수 있었다. 또한 성과관리로의 변화가 이루어지고 있지만 현재 많은 기관들의 경우 성과관리로 넘어가는 과도기(Transitional Period)라는 것을 인식하고 그에 맞는 보완책을 세우는 것이 중요하다는 점을 확인했다.

전략 및 프로그래밍 측면에서 사례연구 대상 공여기관들은 국가수준 성과 및 세부 개발목표의 달성을 위한 전략을 세워 모든 활동을 전략적으로 프로그래밍 하고자 노력하고 있다. 구체적으로는 분야별로 달성하고자 하는 성과목표를 명확히 설정하고, 이의 달성을 위해 필요한 변화의 경로를 설정하고, 각 주요 단계별 이정표(Milestones)를 구체적으로 설정한다. 이러한 분야별 전략(Sector Road Map)의 이행을 위해 프로그램, 예산지원, 프로젝트, 비프로젝트성 활동 등 다양한 원조 양식들을 효과적으로 결합하여 활용한다.

공여기관 측 M&E 체계 측면에서 사례연구 대상기관들은 국가협력전략의 적절성과 유효성을 점검하고, 국가수준성과 달성도를 측정하기 위한 M&E 체계를 마련 중이다. 특히 주목해야 할 부분은 국별 평가가 일회성 활동이 아니며, CPS 주기 전반에 걸쳐 지표의 설정과 데이터 수집을 포괄하는 개념이라는 점에 대한 인식이 공유되어 있다는 것이다. 또한 전략 수립 시 성과목표와 이정표 설정, 연간 보고서를 통해 이행상황 점검, 중간점검을 통해 전략 방향 및

R/F 조정, 매년 측정하여 축적된 결과 및 중간점검 결과, 전략 기간 완료시의 상황에 대한 내용을 종합적으로 분석하여 국별 평가 시행 등 모든 과정을 국별 평가의 과정으로 이해해야 한다는 점이 중요하다.

수원국 측 M&E 역량 측면에서는 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 국가 타겟 프로그램(National Target Program, NTP)이 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 비교적 높다. 그러나 수원국 측의 M&E 역량이 미치지 못하는 부분에 대해서는 데이터 수집 방법에 대한 추가적인 고려를 통해 보완책을 마련하는 것이 필요하다.

스위스, 아일랜드, 호주의 국별 평가 가능성을 분석한 결과를 요약하면 아래와 같다.

[스위스 SDC 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	메콩지역(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)에 대한 종합적 지원전략(2007-2011)을 마련하고 있으며, 동 전략상에서 각 국가별로 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 설정하고 이를 달성하는 것을 지원의 가장 궁극적인 목적으로 제시함.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	'거버넌스 증진,''천연자원 활용 및 농촌지역 생활향상,' '민간부문개발을 통한 경제발전'의 3대 중점분야를 선정하고, 각 중점분야별로 2-3개 정도의 효과를 설정하고, 각 중점분야별로 4-5개의 프로젝트를 구성하는 것으로 국별 프로그래밍함.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	성과관리를 위해서 각 중점분야별로 설정된 2-3개 정도의 효과 각각에 대해 2-4개 정도씩의 지표를 마련함. 이에 대한 M&E로는 연간 보고서를 통한 이행관리, 국별 프로그램 평가를 실시함.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	베트남의 경우, 수원국 거버넌스나 M&E 역량이 평균에 비해 우수하다고 할 수는 있으나 실제 스위스가 시행하고 있는 프로젝트에 대한 지역수준의 데이터 등은 수원국 시스템을 통해 얻기 어려운 것이 사실임. SDC에서는 자신들의 활동의 효과 측정을 가능케 하기 위해 특정 지역에 대한 장기간에 걸친 사업을 통해 직접 데이터를 수집하기도 함.

[아일랜드 Irish Aid 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	〈A Results-Based Management Approach to Country Strategy Papers〉의 도입에 따라 2차 국가협력전략(2011-2015) 수립시 부터 국가수준성과를 정의하고 R/F를 마련함. 동 전략 상에서 베트남에서 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 명시함.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	2대 국가수준 효과(Country-level Outcome – 취약계층의 빈곤감소, 포괄적 경제성장)와 3대 주요 목표(Objective – 취약계층의 수요에 맞는 공공투자 기획능력 배양, 빈곤과 취약성 개선을 위한 중앙정부 정책능력 강화, 중앙정부와 연구기관 및 민간부문의 경제관리능력 강화)에 따른 프로그래밍을 통해 중간단계 효과(Intermediate outcome), 목표/위험 및 성공요인(Objectives/Risks/Success Factors), 투입(Inputs), 기준치 자료(Baseline)을 명시
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	성과관리를 위해서 3대 목표 각각에 대해 2011년부터 2015년까지의 연도별 활동 계획과 예상 산출물에 대해 구체적으로 명시하고 있음. 연간보고서를 통해 해당 연도의 주요 활동결과에 대해 검토하고, CSP 중기검토를 통해 DAC 5대 기준에 따라 CSP의 성과를 평가하여 교훈점을 도출함. 중간점검의 결과는 본부 측 상위 관리자와 수원국 측에 전달됨.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	Irish Aid는 모든 지원을 수원국 시스템을 통한 예산지원(Budget Support)으로 제공하므로 수원국의 M&E 시스템을 통해 자료를 수집해야할 필요성이 큼. 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 NTP(National Target Program)가 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 높음.

[호주 AusAID 국별평가 가능성 분석결과]

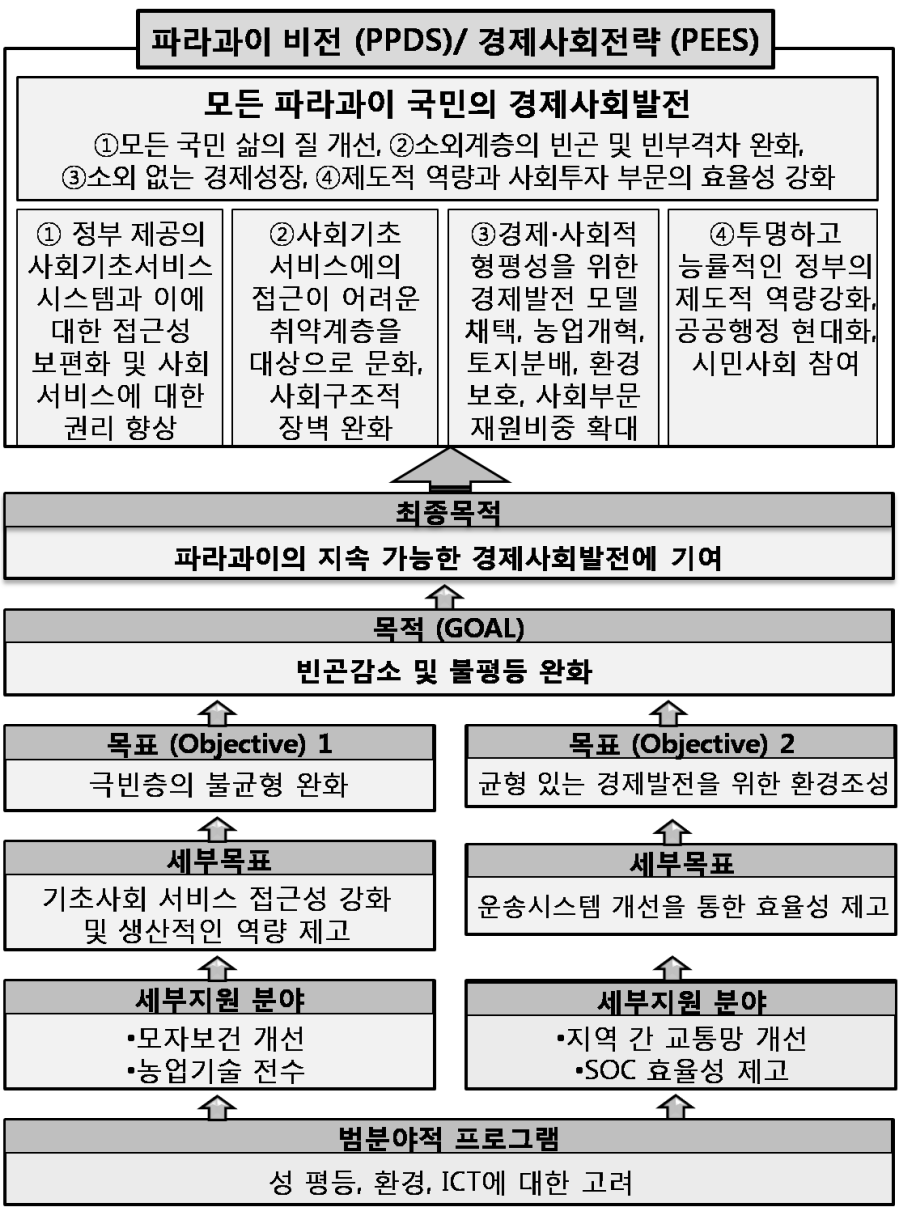
분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	원조효과성 제고를 위한 성과기반 국가협력전략 수립으로의 개혁 이후 현행 국가협력전략(2010–2015) 수립 시부터 국가수준 성과를 정의하고 R/F를 마련함. 동 전략 상에서 베트남에서 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 명시하고 있음.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	3대 중점지원분야(인적자원개발, 경제적 통합, 환경적 지속가능성)와 5대 국가수준성과를 설정하고 그의 달성을 위한 AusAID의 전략목표와 주요활동 계획을 명시함. 2010년에 중점지원분야 선정을 통해 국별프로그래밍이 처음으로 시도 되었고, 기존에 이미 시행 중이거나 시행이 예정되어 있던 잔여 프로젝트(Legacy Projects)의 경우에는 종전 계획대로 시행함.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	매년 활동결과에 대해 연간 프로그램 성과 보고서(Annual Program Performance Report)를 통해 이행성과를 검토하고, 국가협력전략 중간 점검(2013년 예정)와 국별평가(CPS 종료 후인 2016년 예정)를 통해 국가수준 성과달성 정도와 그에 미치는 영향에 대해 종합적으로 평가할 계획임.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	공여국 간 원조조화를 통한 NTP 등 국가수준의 다양한 공동 프로그램에 참여하고 있는 AusAID의 특성상 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 NTP가 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 높음.

4. 파라과이 사례를 통해 본 우리나라의 국별 평가방안

한국 CPS 사례 연구 대상국으로는 국내 원조 수행기관의 분절화 정도 및 중복정도가 비교적 낮아 목표, 목표치, 지표 등 합의가 용이하고, 2012년 CPS 수립대상국 중 외교부 간사 국가로서 무상원조 비중이 80%이상 차지하고 향후 유상원조 지원의향이 낮은 국가를 검토하여 파라과이를 선정하여 분석하였다.

먼저, 금년 8월에 최종 완료된 파라과이 CPS상의 성과관리 계획은 아래와 같다.[2)]

[한국의 대 파라과이 협력 프로그램]



2) 파라과이 CPS는 www.odakorea.go.kr에 공개되어 있다.

[모니터링 및 평가방안]

❑ **(한국의 전략 목표)** 전략의 성과단위에 맞는 목표와 지표 설정
- ○ **(최종목적)** 파라과이의 지속가능한 경제·사회발전에 기여
- ○ **(중기성과)** 빈곤감소 및 불평등 완화
- ○ **(초기성과)** 극빈층의 불균형 완화/균형적인 경제발전 환경조성

※세부 전략성과 지표는 첨부1의 전략 성과틀 참조

※전략성과 지표의 목표치(Target)는 베이스라인 조사 후 수정

❑ **(성과관리 방안)** 전략 성과틀에 따라 업무분담 후 성과관리 추진
- ○ 모니터링 : ODA 통합모니터링 시스템을 활용하여 사업별 진행, 예산집행, 현지여건 변화 등 추진사항을 집행기관별 수시로 점검
- ○ 중간 및 종료평가 : 범정부차원의 통합 평가팀을 구성하여, 중간 및 종료평가 실시
  - 전략의 위험관리에 해당하는 요인이 발생할 경우, 평가수행을 원칙

〈연도별 성과관리 방안 이행계획〉

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
점검 내용	○ CPS 확정 ○ 성과기준치 조사 ○ 사업별 M&E 수립 ○ 수원국 분담사항 확정	○ 연간보고서 작성 – 사업별 진척율 – 사업별 평가율	○ CPS 중간평가 – 성과지표 이행률 – 사업별 진척율 – 이해관계자 조사	○ CPS 종료평가 – 성과지표 이행률 – 사업별 성과현황 ○ 신규전략 분석 – 정책/전략분석 – 환경 분석 – 이해관계자 분석
주체	○ 수원국 STP ○ 정부대표팀	○현지대사관/사무소	○ 수원국 STP ○ 정부대표팀	○ 수원국 STP ○ 정부대표팀
시기	하반기	하반기	하반기	상반기 중
활용	총리실개발협력위	간사기관(외교부)제출	총리실 평가소위	총리실 평가소위

이에 대한 파라과이 CPS의 국별평가 가능성 분석결과는 아래와 같다.

[파라과이 CPS 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	파라과이 국가 개발 전략(PPDS, PEES)를 고려하여 국가 수준의 성과달성을 의도하고 있으나 한국 CPS가 기여하고자 하는 세부 성과 설정이 선택적, 집중적이지 않음.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	보건, 농업, 교통의 중점 분야를 선정하여 세부 목표를 설정하고 있으나 상위 목표와 하위 목표 간의 연계가 부족하며, 상위 목표와 하위 목표 간에 존재해야할 다양한 중기 목표들을 고려하지 않아 변화의 경로를 명확하게 제시하고 있지 않음. 이로 인해 전략성과 달성을 위한 프로그래밍이 되지 않고 실행 가능한 사업을 단순히 나열하고 있음.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	정부차원의 통합적 성과관리, 수원국 정부와의 공동 성과관리 등을 원칙적인 수준에서만 언급하고 있으며, 구체적인 성과관리 방안이 미비함. R/F는 전략 성과와 사업성과의 연계 및 사업성과의 층위 구분 없이 개별 사업성과로 표현되어 있음.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	범정부 M&E 조정 기구를 마련하고 M&E 시스템을 수립하는 등 노력이 존재하며, 부처별 분야 전략에 M&E 계획을 수립할 예정이거나 별도의 M&E 및 통계 부서가 존재하는 등 M&E 역량 강화의 여지가 존재하지만 현 단계의 M&E 시스템 및 역량은 아직 부족함.

파라과이 CPS는 타 CPS보다 성과관리 부분에 각별한 노력을 기울였으며, 내용도 상대적으로 충실한 편이다. 그럼에도 불구하고 개별 프로젝트 위주로 전략이 구성되었을 뿐 아니라 한국의 원조 전략 상 분야별 중점 사항이 명확하지 않고 진행 중인 프로젝트들을 기반으로 구성되어 있으며, 수원국 정부 또한 원조 의존도가 높지 않고 정보 기반 시스템이 취약하여 현실적 국별평가 방안(a simple or “light” CPE)을 적용하기에 적합하다. 따라서 현재 한국의 파라과이 CPS에서 가능한 현실적인 국별평가 방안과 이에 수행하기 위한 제도적 개선 방안을 먼저 아래 제시하였다. 아울러 차기 CPS를 국별/분야별 성과에 기반하여 수립할 경우 적용이 가능한 이상적 국별평가 방안(an ambitious or “heavy” CPE)을 간략하게 제시했다.

[파라과이 현실적 국별평가 방안]

구분	■ 프로젝트에 기반한 현 파라과이 CPS의 현실적 국별평가 방안
평가 시기	■ CPS 종료 직후(6개월–1년 기간 동안 진행) – CPS 기간이 3년으로 짧으므로 중간평가는 생략 ■ 차기 CPS 수립 이전 현 CPS 1년 연장 고려
평가 주체	■ 주관부처 내 전담부서가 총괄관리하고 외부에 위탁하여 시행
평가 주안점	■ 현행 CPS의 전략의 유효성 및 적합성 검토 ■ 개별 수행기관의 서비스 전달(Service Delivery) 능력 평가 ■ 개별 프로젝트 성과 평가에 대한 확인
평가 대상	■ CPS 자체 ■ 개별수행 기관 사업 관리 체계 및 산출물 ■ 개별 프로젝트 성과 평가 보고서
M&E 체계	■ 주관부처 중심의 통합 M&E 체계 구축 (사업 기획 및 사업 성과 보고 체계 수립) ■ 시행기관 별로 개별 사업 성과평가 자체적으로 수행 ■ 주관부처 개별 사업 이행 및 종료 보고서 취합관리 ■ 주관부처 국별평가 결과 국제개발협력위원회에 보고 ■ 국별평가 결과 개별 시행기관 및 관련 부처에 공유
평가 항목 및 기준	■ 적절성 – 개발환경 부합도 – 중점분야 선정의 적합성 – 지원계획의 적절성
	■ 효율성 – 사업수준의 자원의 최적 배분 및 활용여부 검토 – 개별수행기관의 사업수행 관리(계획대비 이행) 및 조직
	■ 효과성 – 사업 산출물(Outputs) 및 성과(Outcomes) 재확인 – 사업간 연계 시너지 효과 여부 – 사업간 통폐합 필요 여부
	■ 영향 – 수원국 분야별 개발성과 달성에 미친/미치지 않은 영향 서술 – 그 외 여타 한국 원조로 인한 긍정적/부정적 영향 서술
	■ 범분야 이슈 – 개별 사업에의 반영도(주류화 정도) – ICT, 여성, 환경을 중점으로 하는 사업의 비중 및 효과
	■ 파트너십 –파트너 선정의 적절성 –파트너와의 상호 시너지 효과

[차기 CPS 이행 시 시행 가능한 이상적 국별평가방안 개요]

구분	■ 국가/분야 수준의 성과에 기반한 CPS 수립 이후의 국별평가 방안
평가 시기	■ CPS 중간 검토(Mid-term Review) : CPS 이행 2-3 년 후 ■ CPS 국별평가 : 종료 6개월-1년 전(6개월-1년 기간 동안 진행)
평가 주안점	■ CPS의 전략적 유효성 평가(CPS Review) ■ CPS의 Result Framework 에 따른 국별 프로그램의 성과 검증 및 교훈 도출(Country Program Evaluation)
평가 대상	■ CPS 자체 (Result Framework 포함) ■ 국별/분야별 프로그램 과정, 산출 및 성과 ■ 수행기관 간 파트너십 및 협력
평가 체계	■ 평가주체 – 각 중점협력국 별 주관부처(외교부/기재부 각 13개국) 내 전담부서가 총괄관리하고 외부평가자에 의뢰하여 수행
	■ 보고체계 – CPS 통합 M&E 체계에 따른 데이터 수집, 저장 및 보고 – 국별평가 결과는 각 주관부처 내 전담부서가 국제개발협력위원회에 보고
평가 항목 및 기준	■ 적절성 : 전략의 유효성 검토 – 수원국 정책 및 전략에 대한 일치 – 원조조화 및 분업화 현황 – 국가수준 성과 목표 설정의 적절성
	■ 일관성 : 전략과 국별/분야별 프로그램, 하위 세부계획의 일관성 – CPS 논리 구조 및 전략과 프로그램 간의 일관성 – 프로그램 내 활동(사업) 간 조화 및 시너지
	■ 효율성 – 국가 수준의 자원의 최적 배분 및 활용여부 – 중점분야에 자원 배분 집중도 준수 여부
	■ 효과성 : R/F에서 규정한 성과 목표 및 지표에 따른 달성 여부 확인 – 국가/분야 수준의 프로그램 산출(Outputs) 달성 여부 – 국가/분야 수준의 이정표(Milestones) 달성 여부 – 국가/분야 수준의 성과(Outcomes) 달성 여부
	■ 영향 : R/F에서 규정한 수원국 개발 성과 기여도 확인 – 수원국 개발성과 달성에 대한 기여도 – 수원국 개발에 미친 긍정적/부정적, 의도한/의도하지 않은 영향
	■ 범분야 이슈 : 젠더, ICT, 환경 주류화 정도 – 국별/분야별 프로그램에의 반영도
	■ 파트너십 : 개발 파트너십(타 원조기관, NGO, 기업 등) 확대 여부 – 파트너 선정의 적절성과 상호 시너지 효과
평가 자료	■ 국별/분야별 프로그램 계획서 ■ 국별/분야별 프로그램 연간 이행 보고서 ■ CPS 중간 검토(Mid-Term Review) 보고서 ■ 수원국 분야별 개발 정책 문서 ■ 수원국 분야별 개발 현황 자료(개발 지표에 따른 데이터) ■ 타 공여기관 전략 및 사업 문서 ■ 면담 – 수행기관 – 수원부처/기관 – 시민사회, 연구소, 국회 – 타 공여국 등

5. 제도개선을 위한 시사점

제도개선을 위한 제언 도출에 들어가기에 앞서, 무엇보다도 먼저 원조 체계와 원조 관행의 근본적인 변화 없이는 CPS를 통한 국가수준의 성과관리가 불가능하다는 점을 다시 한 번 명확히 밝혀두고자 한다. 한국의 경우 분야별 전략에 기반한 접근이 이루어지고 있지 않고 원조 양식에 있어서도 분산적 프로젝트 지원이 주를 이루고 있어, 프로그램 방식(PBA)이나 예산지원(Budget Support)을 주로 제공하는 선진공여국에 비해 국별평가의 시행 시의 제약조건이 많다. 다수의 부처와 시행기관이 원조사업을 진행하고 있는 한국의 특수한 분절적 원조체계 또한 국별 성과관리 및 국별평가에 대한 제약요인으로 작용한다.

위와 같은 한국 원조체계 및 사업 수행과정 상의 특징으로 인해, 선진공여국들의 CPS 성과관리 및 국별평가 방안을 한국에 그대로 적용하기에는 무리가 많은 것이 사실이다. 따라서 한국이 현재 선진공여국들이 시행하고 있는 수준의 CPS 성과관리와 국별평가를 시행하기 위해서는 현행 원조체계 상의 근본적 개편과 다양한 층위에서의 장기간에 걸친 제도 개선이 필요하다.

예를 들어 사회개발 분야에 특화된 SDC와 경제분야 지원에 특화된 SECO 두 기관이 개발협력 활동을 수행하는 스위스의 경우를 참고한다면, 두 기관 간에는 분야에 따른 역할 구분이 명확히 되어 있어 우리나라의 무·유상 원조기관의 사업 중첩과 같은 문제점을 감소시킬 수 있다. 스위스 정부의 개발협력전략을 포괄한 국가협력전략은 SDC와 SECO의 활동이 모두 포함되어 하나의 R/F를 구성하고 있으며, 두 기관 간의 업무 분장 또한 명확하게 명시되어 있다.

선진공여기관의 시사점과 한국의 현행 CPS 성과관리 및 국별평가 가능성을 비교분석하여 도출된 제도적 개선 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, CPS 수립 단계에서 성과 설정 부분에서 가장 중요한 것은 국가수준에서 분야별 성과목표를 설정하고, 그것의 달성을 위한 방식으로 원조를 운영해야 한다는 점이다. 현행 CPS에서는 프로젝트 수준의 성과목표 만을 상정하고 있기 때문에, 차기 CPS 수립 시 부터는 분야별로 국가수준에서의 달성목표 및 달성전략을 수립해야 한다. 이를 위해서는 먼저 수원국별 개발현황 및 분야별 주요 이슈, 해당 국가에서 현재 활동 중인 타 공여국들의 우선순위 및 지원현황과 더불어 한국의 비교우위에 대한 심층 분석의 시행이 필요하다. 또한 이와 같은 심층 분

석에 기반하여 전략, 집중 분야를 선정하고, 중점 분야 2-3개에 맞추어 상위 목표부터 하위 목표 순서로 성과목표의 설정이 이루어져야 한다. 아울러 현행 CPS 수립 시에는 일괄적인 수립 기간 설정으로 인해 반영되지 못한 바 있는 각 수원국의 국가개발전략 주기와 한국 CPS 주기의 일치에 대한 고려가 필요할 것이다. 마지막으로는 차기 CPS 수립 시에는 성과관리를 위해 중점 분야 대 비중점 분야의 비율을 현실적으로 설정하고, 잔여 프로젝트 개념 등을 활용하여 CPS가 전략문서로서 적절한 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

둘째, CPS 수립 단계에서 전략 및 프로그래밍 측면에서 현행 CPS의 경우 전략이 먼저 수립된 이후 활동들이 구성된 것이 아니라, 이미 정해진 활동들을 아우를 수 있는 전략이 구성된 측면이 강한 문제가 있었다. 이에 따라 CPS에 따른 전략적 집중 근거가 미약하고 프로젝트나 활동 간 연계가 어려운 현실이다. 이러한 문제의 해결을 위해 차기 CPS 수립 시에는 중점지원 분야 2-3개에 기여하는 방식으로 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 효과적으로 결합하는 국별 프로그래밍이 필요하다. 이를 위해 국별, 분야별, 활동별 성과목표를 각 층위에 따라 구체화하고, 상위 성과목표 달성을 위한 변화의 경로 및 이정표의 설정이 이루어져야 한다. 또한 차기 CPS 수립 시에는 CPS를 구성하고 있는 프로그램, 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 각각 누가 이행할 것인지에 대한 역할 규정이 중요할 것이다. 마지막으로 원조조화와 일치 원칙을 고려하여 전략을 수립하되, 수원국별 상황에 맞추어 보완책이나 대비책을 세우는 것이 필요하다.

[향후 한국 CPS 성과관리 방안]

- 철저한 분석을 통한 현황파악(Context Analysis) 선행
- 소수의 중점분야 선정하여 한정된 자원의 선택과 집중 전략 이행 (현행 나열식 중점분야 및 원조형태 지양)
- 분야별로 소수의 핵심 국가수준 효과(Country Level Outcome) 설정
- 해당 국가수준 효과의 달성을 위해 거쳐야할 과정들에 대한 이정표(Milestones)를 설정
- 각 분야별 효과성(Outcome), 영향력(Impact)와 과정(Milestone), 산출물(Output)을 측정할 수 있는 지표 수립

셋째, CPS 이행 및 평가 단계에서 공여기관의 M&E 체계와 관련해서는 국내의 원조 시행기관들이 사업 수준에서부터 논리모형 접근법에 기반한 기획 및 평가를 시행하여야 한다. 궁극적으로 CPS 성과관리를 시행하려면 개발사업 기획 시 동일한 논리모형 접근법에 기반할 수 있도록 가이드라인을 마련하여 각 시행기관에 배포하는 것이 기본적으로 선행되어야 한다. 또한 차기 CPS 이행 시 엄밀한 의미에서의 성과관리 및 국별평가를 시행하고자 한다면, 그 이전

에 국별평가의 의미에 대한 인지제고 및 인식확대 노력과 더불어 성과관리 및 측정에 대한 인지제고 및 인식확대 노력이 필요할 것이다. 실질적인 M&E 체계의 운영을 위해서는 향후 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 관리하는 주체들이 CPS 전략성과를 모니터링 하기 위한 성과 데이터들을 주기적으로 수집하고 관리하여, 해당 수원국별 CPS 주관부처에 보고하는 체계의 마련이 필요하다. 여기에는 M&E 데이터를 수집하고 관리할 주체가 명확히 선정되고, 그들 간의 역할 분장이 있어야 한다. 또한 수원국 내에서 자체적인 M&E 시행 혹은 데이터 수집과 관리를 시도할 경우에는 현지 사무소 조직의 역량 강화가 필수적이다.

넷째, CPS 이행 및 평가 단계에서 수원국의 M&E 역량과 관련해서는 향후 원조조화 그룹 및 원조공여국 공동 프로그램에 대한 적극적 참여가 필요하나, 이를 통한 M&E 데이터 수집이 어려운 경우가 많으므로 보완책의 마련이 중요할 것으로 보인다. 아울러 향후 수원국 M&E 역량이 미치지 못하는 부분에 대해서는 데이터 수집 방법에 대한 다양한 고려와 보완책을 마련함과 동시에 수원국의 M&E 역량을 강화할 수 있도록 지원의 확대가 필요하다. 특히 현지 사무소에 M&E를 전담할 수 있는 인력을 배치하여 데이터를 수집하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

[향후 한국 국별평가(CPE) 방안]

- 연간 보고서를 통한 모니터링(Annual Report, 매년 시행) :
  이정표(Milestones), 산출물(Outputs), 수행성과(Performance) 위주로 점검
- CPS 중기검토(Midterm Review, 2–3년) :
  효과(Outcomes) 위주로 점검, CPS 검토를 통해 전략방향 조정 혹은 재설정 작업 진행
- 국별평가(County Program Evaluation, 5년) : 전략 이행 상의 적절성과 유효성을 검토, 효과(Outcome) 수준의 성과 측정(Data Collection), 차기 CPS 수립을 위한 교훈 도출 진행

앞서 제시한 4가지 항목별 다양한 제도적 개선과제들은 모두 중요한 내용들이라 할 수 있으나, 실로 장기간에 걸친 제도적 개선을 요하는 과제들인 바, 장기적 시각에서의 신중한 접근이 중요하다. 이들 제도적 개선과제들에 대한 접근에 있어 아래와 같은 3단계로 이루어진 단계별 로드맵을 제시하고자 한다.

[제도 개선을 위한 단계별 로드맵]

구분	1단계	2단계	3단계
주안점	인지제고	CPS 수립 절차 및 체계 개편	CPS 성과관리 및 국별평가 방안 도입
세부 내용	• CPS 도입의 의미에 대한 인지제고 • 성과관리의 의미에 대한 인지제고	• CPS 수립 전 사전 심층분석 강화 • 국내 이해관계자간 협의과정 개편 • 수원국 이해관계자 협의과정 개편 • CPS 주기 수원국 개발전략 및 계획에 일치 • CPS 수립 시 각 이해관계자의 역할 분담 구체적으로 명시	• 국별 전략성과 규정 • 변화경로(이정표) 설정 • 국별 프로그래밍 시행 • 원조일치, 조화 고려 • 통합 M&E 시스템 마련 • 수원국 M&E 역량 강화 • 개별 사업별 M&E 강화

가. 인지제고

제도개선의 첫 번째로 단계에서는 CPS 도입의 의미와 성과관리의 의미에 대한 인지제고 및 인식 확대가 필요할 것으로 보인다. CPS를 수립한다는 것의 의미가 단순한 전략문서로서의 역할 뿐 아니라, 기존의 원조관행에 근본적인 변화가 가해진다는 것에 대해 국내 개발협력 분야의 다양한 이해관계자들 사이의 공감대가 형성될 필요가 있다. 동시에 성과관리와 평가도 활동의 종료 후에 단순히 활동의 세부적인 과정과 산출을 측정하여 향후 의사결정에 반영하기 위한 것(managing by results)이 아니라 성과달성에 용이하도록 제반 시스템을 모두 성과기반 접근법에 의해 관리하는 것(managing for results)이라는 개념에 대해서도 인지제고 노력이 필요하다.

나. CPS 수립 절차 및 체계 개편

인지제고가 어느 정도 이루어지기 시작하면, 현행 CPS 수립과정에서 여러 가지 한계점을 노정한 바 있는 CPS 수립 절차 및 수립 체계를 개편해야 한다. 첫째로 CPS 수립 이전에 시행되는 심층분석을 강화하여 향후 지원 시에 선택과 집중을 위한 충분한 근거로서 활용 가능하

도록 해야 한다. 둘째로 CPS 수립 과정에서 수원국을 중심으로 전략을 도출해야 한다는 원칙적인 합의가 존재해야 한다. 즉, 이는 현행 CPS 수립과정에서 중점지원분야의 선정 등이 국내 이해관계자들 간의 협의를 통해 이루어지고 있는 측면이 강하므로, 향후에는 수원국 측의 수요와 우선순위에 따라 중점지원 분야가 결정되어야 함을 의미한다. 이러한 문제의식은 수원국 이해관계자와의 협의 과정 개편과도 연결된다. 현행 CPS에서는 중점분야와 분야별 전략이 어느 정도 결정된 이후에 수원국의 원조총괄청을 중심으로 간략한 협의가 이루어졌으나, 차기 CPS 부터는 사전 심층분석 단계에서부터 수원국의 다양한 이해관계자와의 협의가 이루어져야 한다. 이를 통해 국가협력전략과 국별프로그램의 적절성과 구체성을 담보할 수 있기 때문이다. 또한 현행 CPS 수립 시에 26개 중점 수원국에 대한 국가협력전략 수립이 일괄적으로 이루어짐에 따라 수원국의 국가개발전략의 주기와 일치되지 않은 경우 존재하였으나, 차기 CPS 부터는 CPS의 주기를 수원국과 일치시켜 CPS의 유효성을 높여야 한다. 마지막으로 CPS 상에 각 주체별 역할 분담을 구체적으로 명시해야 한다. 이때 특히 한국의 분절적 원조체계에 대한 대응책을 마련해야 한다.

다. CPS 성과관리 및 국별평가 방안

CPS 수립절차와 체계상의 한계 극복을 위한 개편 노력이 어느 정도 진전된 이후에는 비로소 CPS 성과관리 및 국별평가 방안을 위한 제도적 노력을 기할 수 있게 된다. 이 단계에서는 무엇보다도 먼저 기존의 개별 프로젝트 지원형태에서 벗어나, 각 수원국에 대한 중점지원분야별로 전략 성과를 규정하고, 해당 분야의 성과목표 달성을 위해 필요한 여러 가지 원조 양식을 결합하여 국별 프로그래밍이 시행되어야 한다. 이 과정에서는 전술한 바 있는 하향식(Top-down) 접근법을 활용하여 상위목표부터 하위목표에 이르기까지 층위별 성과목표를 설정하고, 변화의 경로를 구체적으로 설정해야 한다. 실제 이러한 국별 성과관리를 도입하기 위해서는 국내 각 원조시행기관들에 대한 성과관리 교육 및 사업 기획 교육훈련 등 다양한 노력이 필요할 것이다. 아울러 수원국의 정책 및 전략, 우선순위와의 일치와 수원국 내에서 활동하고 있는 공여기관들 간의 조화를 고려한 프로그래밍이 필요하다. 아울러 국내 이해관계자들간의 통합 M&E 시스템을 마련하고, 그 안에서 세부적인 역할 분담이 이루어지게 해야 한다. 이때에는 국별평가를 실질적으로 운영하기 위해서 연간 보고서, 중간 점검, CPS review, CPE, 환류 체계 등을 구체적으로 마련하는 것이 필요하다. 여기에 추가적으로 M&E 데이터 수집을 위해 수원국 M&E 역량을 강화하는 노력도 필요할 것이다.

6. 맺음말

KOICA는 CPS(안)을 직접 작성할 뿐 아니라 CPS의 충실한 이행과 성과관리를 통한 원조의 성과제고를 위하여 관련 연구를 지속하고 있다. 금번에 기고한 'CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구 : 시범국 – 파라과이' 외에도 2013년도에는 '직업훈련 프로그램 종합평가 – 베트남을 중심으로'를 실시하여 베트남 CPS의 중간평가 시점에서 중점분야 중 하나인 직업훈련 프로그램을 시범 평가하여 CPS 도입 전후의 변화와 향후 성과 모니터링을 위한 제언 및 교훈을 도출하고자 노력하고 있다. 이러한 노력이 범정부 차원의 제도개선으로 이어지기를 기대한다.

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

2. KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2013년 8월 ~ 2013년 11월 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 11월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,825권
- 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 54종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2013년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 32,021권
- 비도서자료 : 1,632점

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/) → 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 원문복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

〈EBSCO 구독 저널〉

NO	저널명	발행처	구독형태	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 8월 ~ 2013년 11월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	2012년 코이카 연보	경영평가실	2013	한국국제협력단
2	(신규 제안사를 위한)KOICA 기술평가 안내자료 2013.8	기술평가팀	2013	한국국제협력단
3	(신규 평가위원을 위한)KOICA 기술평가 안내자료 2013.8	기술평가팀	2013	한국국제협력단
4	환경주류화 업무 수행 길라잡이 2013.10	기후변화환경실	2013	한국국제협력단
5	KOICA 프로젝트 사업 친환경 건축 및 태양광 적용 가이드라인 2013.10	기후변화환경실	2013	한국국제협력단
6	미얀마 통계국 역량강화사업(2013-2014) 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
7	인도네시아 자바 북부 해안 공간정보시스템 구축사업 실시협의 결과보고서 2013.10	동남아시아2팀	2013	한국국제협력단
8	몽골 울란바타르시 도시관리 효율화 시스템 구축사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2013.7	동북아태평양팀	2013	한국국제협력단
9	볼리비아 고원지역 농업기계화 및 농민역량 강화를 통한 생산성 증대 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.7	중남미팀	2013	한국국제협력단
10	볼리비아 엘알또 한국병원 3차 지원사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2013.4	중남미팀	2013	한국국제협력단
11	콜롬비아 과학기술혁신단지 역량강화를 위한 마스터플랜 구축사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2013.6	중남미팀	2013	한국국제협력단
12	팔레스타인 국립 약물중독 및 정신적 외상 치료센터 건립사업 실시협의 결과보고서 2013.1	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
13	팔레스타인 대학역량 강화사업 실시협의 결과보고서 2013.5	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
14	팔레스타인 제닌 청소년센터 건립사업 실시협의 결과보고서 2013.5	중동CIS팀	2013	한국국제협력단
15	KOICA, 아름다운 세상 만들기: 코이카 창립 22주년 기념 건축·사진·광고·글짓기 공모전 수상작 모음집	홍보실	2013	한국국제협력단
16	영국과 아일랜드 개발교육 이야기: 한국 개발교육의 지평을 열며	ODA교육원	2013	한국국제협력단
17	개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구 2013.9	ODA연구팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
18	공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제 = Donor Support to Capacity Development in Developing Countries 2013.8	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
19	공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs) 2013.10	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
20	ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구 2013.10	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
21	(KOICA)2012 Annual Evaluation Report	ODA평가실	2013	한국국제협력단
22	한국국제협력단(KOICA) 2012년도 평가연보	ODA평가실	2013	한국국제협력단
23	CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구: 시범국-파라과이 2013.2	ODA평가실	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	개발협력이슈 주제	원고 마감일
2014년 1호	연구보고서 공유회	2014년 1월 24일

- 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 2013-18-233

국제개발협력 2013년 제4호

발 행 2013년 11월
발 행 인 김영목
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