8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지1 MAC-6
C M Y K

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2012년 제3호

한국국제협력단

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지2 MAC-6
C M Y K

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지3 MAC-6
C M Y K

편집자의 글

국제개발협력 2012년 3호는 '부산 글로벌 파트너십 체제의 효과적 이행방안'을 주요 테마로 하여 기획되었다. 2012년 6월 부산 글로벌 파트너십 지표가 합의됨에 따라 국제사회는 부산 글로벌 파트너십 이행에 박차를 가하게 되었다. 이에 한국 역시 부산 글로벌 파트너십의 효과적 이행방안을 수립해야 할 시점이다. 이와 관련하여 이번 호에서는 한국 ODA와 개발협력 주체별 부산 글로벌 파트너십의 이행방안에 대해 알아보고자 한다.

우선 '부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제(홍상희)'는 부산 글로벌 파트너십 체제 개발에 있어서 그간의 경과와 노력, 그리고 부산 글로벌 파트너십의 국제개발협력에 있어서의 의의에 대해 소개하고, 글로벌 파트너십 이행을 위한 한국 ODA의 정책과제를 제시하고 있다. 다음으로 '부산 글로벌 파트너십과 한국 ODA의 전략적 이행방안(임소진)'은 부산 글로벌 파트너십을 새로 개발된 10개 지표를 중심으로 소개하고 있다. 그리고 향후 부산 파트너십의 효과적 이행을 위해 선진공여국의 파리선언 이행 행동방안 및 전략의 비교분석을 통해 한국 ODA에 대한 시사점을 제시하고 있다. '효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출범과 시민사회의 과제 : Post-Busan 이행체제에서의 시민사회의 발전방안(이성훈)'은 국제 시민사회와 한국 시민사회의 부산 파트너십 이행 활동, 전략 그리고 과제를 비교분석하여 제시하고 있다. 이와 관련하여 '한국 ODA의 시민사회 협력정책과 시민사회 지표의 활용(이남섭)'은 시민사회 지표(CSI)에 대한 소개 및 한국과 중남미 지역의 시민사회 지표 연구 사례를 비교하였다. 마지막으로 '민간부문(기업)과 Post-Busan 국제개발협력(오주현)'은 부산 글로벌 파트너십 이행체제와 지속가능한 경영에 대해 논의하고, 국내기업의 개발협력 활동 참여방안 및 향후 추진과제를 제시하고 있다.

'지역포커스' 섹션에서는 중남미 지역의 사례를 소개하고 있다. 먼저 중남미 지역의 기업의 사회적 책임(CSR) 활동 현황 및 사례를 살펴보았다(홍욱헌). 그리고 중남미 지역의 사회정책과 그에 따른 국별협력전략의 지원방안에 대해 알아보았다(정상희).

그 외 '논단'으로 최근 OECD DAC 동료평가(Peer Review)를 위해 수립된 KOICA의 취약국 지원 가이드라인(최수영)과, '개발협력 평가'로 DAC Peer Review의 소개와 원조평가(박숙현)와 개발평가의 품질보증 방안(조정명)이 수록되었다.

2012년 7월
KOICA ODA연구실

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지4 MAC-6
C M Y K

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지5 MAC-6
C M Y K

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지6 MAC-6
C M Y K

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 부산 글로벌 파트너십 체제의 효과적 이행방안

1. 부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제 ····· **11**
홍 상 희 / 외교통상부 개발정책과 2등서기관

2. 부산 글로벌 파트너십과 한국 ODA의 전략적 이행방안 ····· **22**
임 소 진 / KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출범과 시민사회의 과제 : Post-Busan 이행체제에서의 시민사회의 발전방안 ····· **41**
이 성 훈 / 한국인권재단 상임이사

4. 한국 ODA의 시민사회 협력정책과 시민사회 지표의 활용 ····· **55**
이 남 섭 / 한일장신대 NGO 정책대학원 원장

5. 민간부문(기업)과 Post-Busan 국제개발협력 ····· **70**
오 주 현 / KOICA 민관협력실 과장

Ⅱ. 지역 포커스 : 중남미 지역

1. 중남미 기업의 사회적 책임과 사회개발 ····· **91**
홍 욱 헌 / 위덕대학교 경찰행정학과 교수

2. 라틴아메리카 사회정책에 함의된 시사점과 국별협력전략 지원방안 : 빈곤과 불평등 극복방안을 중심으로 ····· **107**
정 상 희 / KOICA 중남미팀 정책연구원

Ⅲ. 논단

1. KOICA 취약국 지원 가이드라인 ····· **133**
최 수 영 / KOICA 정책총괄팀 기획관

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지7 MAC-6
C M Y K

Ⅳ. 개발협력 평가

1. DAC Peer Review의 소개와 원조평가 ····· 185
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

2. 개발평가의 품질보증(Quality assurance) 방안 ····· 197
조 정 명 / KOICA 평가실 과장

Ⅴ. 개발협력 동향

1. 제 950차 OECD 개발원조위원회(DAC) 정례회의 ····· 221
2. 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20) ····· 222
3. 제63차 OECD DAC 개발재원 통계작업반 전체회의 및 워크샵 ····· 224

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내 ····· 229
2. 국제개발 서적 소개 ····· 230
3. KOICA 2012년 6~7월 발간물 목록 ····· 231
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 237
5. 국제개발협력 논문기고 방법 ····· 238

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지8 MAC-6
C M Y K

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지9 MAC-6
C M Y K

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 부산 글로벌 파트너십 체제의 효과적 이행방안

1. 부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제
홍상희, 외교통상부 개발정책과 2등서기관

2. 부산 글로벌 파트너십과 한국 ODA의 전략적 이행방안
임소진, KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출범과 시민사회의 과제 : Post-Busan 이행체제에서의 시민사회의 발전방안
이성훈, 한국인권재단 상임이사

4. 한국 ODA의 시민사회 협력정책과 시민사회 지표의 활용
이남섭, 한일장신대 NGO 정책대학원 원장

5. 민간부문(기업)과 Post-Busan 국제개발협력
오주현, KOICA 민관협력실 과장

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지10 MAC-6
C M Y K

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지11 MAC-6
C M Y K

부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제

홍 상 희 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

목 차

1. 서론
2. 부산 글로벌 파트너십 개요
 가. 그간 논의 경과
 나. 글로벌 파트너십의 기능과 운영체제
 다. 의의 및 평가
3. 국내 이행 방안과 주요 정책과제
 가. 글로벌 파트너십 집행위원회 참여
 나. 주요 원조효과성/개발효과성 공약 이행
 다. 부산총회 Building Blocks 및 자발적 이니셔티브 참여
 라. 개도국 현장 중심 개발협력 강화
 마. 국내 Multi-stakeholder 개발협력 파트너십 구축
4. 결어

1. 서론

지난 6월말 파리 유엔교육·과학·문화기구(UNESCO) 본부에서 열린 경제협력개발기구(OECD) 산하 원조효과작업반(Working Party on Aid Effectiveness) 최종 회의에서 "효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십(일명: 글로벌 파트너십)[1]"이 공식 출범하였다.

이로써 7개월 전 부산 세계개발원조총회(2011.11.29-12.1)에서 3,000여명의 참석자들이 21세기 개발협력의 새로운 비전으로 제시한 주요 공약을 이행할 수 있는 실질적인 운영체제가 만들어졌다.

부산총회는 UN 새천년개발목표(MDGs) 달성 시한을 불과 4년 앞두고 개발협력 분야에서 개최된 최대 규모 · 최고 권위의 행사로써, 개발도상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력을 새로이 결집하는 전기를 마련한 것으로 평가받고 있다. 부산총회 결과물로 채택된 글로벌 파트너십이 성공적으로 그 기능을 수행할지 여부는 글로벌 파트너십을 구성하는 모든 개발주체들의 적극적인 참여와 이행 의지에 달려 있다고 하겠다.

이 글에서는 부산총회에서 합의되어 새롭게 출범된 글로벌 파트너십의 의의를 살펴보고, 부산총회 공약 및 합의사항 이행과 함께 글로벌 파트너십을 국내적으로 내재화하기 위한 우리나라 주요 정책과제와 추진방향을 모색해 보고자 한다.

2. 부산 글로벌 파트너십 개요

가. 그간 논의 경과

부산총회는 향후 글로벌 개발 커뮤니티가 나아갈 방향으로 정부, 국제기구, 시민사회, 의회, 민간 등 모든 개발주체가 참여하는 포괄적인 글로벌 파트너십 구축에 합의하고, 동 파트너십의 구체적인 운영방안을 2012년 6월까지 마련키로 결정했다.

동 합의사항 이행을 위해 OECD 개발원조위원회(DAC) 산하 원조효과작업반의 기능이 6개월간 연장되었고, 부산총회 결과문서 협상을 담당했던 쉐르파 체제를 확대하여 '포스트 부산 임시그룹(PBIG: Post-Busan Interim Group)'이 구성[2]되었다.

1) 우리는 새롭고 포괄적인 '효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십'(Global Partnership for Effective Development Co-operation)을 구축하여, 정치적 수준에서 약속 이행을 지원하고 책무성을 갖도록 한다. 동 파트너십은 다양성을 포용하는 열린 플랫폼을 통해 지식의 교환과 주기적으로 진전사항을 검토하는 포럼을 구축한다. (부산총회 결과문서 제36조 a항)

2) 우리나라는 원조효과작업반 부의장국이자 PBIG 멤버로 post-Busan 후속 논의에 참여

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지13 MAC-6 CMYK

PBIG 멤버는 전통 공여국, 신흥국, 개도국, 시민사회, 민간 대표 등 총 25명으로 구성되었으며, 부산총회 이후 총 3차례에 걸쳐 회의를 개최, 글로벌 파트너십의 운영체제와 글로벌 모니터링 방안에 관한 광범위한 의견을 수렴하였다. 이러한 협의 결과를 반영한 최종 제안서가 지난 6월 28일부터 29일까지 이틀간 파리 UNESCO 본부에서 열린 원조효과작업반 최종 회의에서 승인되었다.

PBIG의 제안서는 모든 원조효과작업반 멤버 및 여타 개발주체들의 기대 수준을 충족시키지는 못했다. 특히, 시민사회, 아프리카 개도국, 지역기구 등은 글로벌 파트너십 거버넌스 체제에 대한 참여 확대를 요구했지만, 글로벌 파트너십의 효과적 운영을 위해서는 참여 범위의 제한이 불가피하고 참여 범위에 대한 협상을 다시 시작할 경우 부산총회에서 합의된 기한 내 글로벌 파트너십 출범은 불가하다는 점 등을 감안, PBIG 제안을 그대로 수용했다. 이로써 국제사회의 원조효과성 논의를 이끌어 왔던 OECD 원조효과작업반과 산하 조직의 모든 활동이 종료되고, 이를 대체하는 새로운 개발협력 거버넌스 체제인 글로벌 파트너십이 공식 출범했다.

나. 글로벌 파트너십의 기능과 운영체제

글로벌 파트너십의 기능은 크게 네 가지다. 우선, 기존 원조효과성 논의가 기술적인 면에 치우친 한계를 고려, 부산총회에서 합의된 효과적인 개발협력을 위한 정치적 모멘텀을 강화해 나가는 것이다. 또한, 부산총회 합의사항 이행을 위한 책임성을 확보하고, 다양한 개발주체 간 지식 공유와 경험 공유를 활성화하며, 개도국 현장에서의 부산총회 합의사항 이행을 지원하는 역할을 담당한다.

글로벌 파트너십 운영체제는, i) 최고 의사결정을 담당하는 장관급 회의, ii) 글로벌 파트너십의 실제 운영을 담당하는 집행위원회, iii) 사무국 기능을 수행하는 OECD-UNDP 공동 지원팀으로 구성되며, 부산총회 주요 합의사항을 점검하기 위한 글로벌 모니터링 체제가 도입된다.

(1) 장관급 회의(Ministerial Meeting)

장관급 회의는 부산총회 합의사항 이행 점검을 주목적으로 하되, post-MDGs 등 새롭게 부상하는 개발 이슈를 논의하는 고위급 정책대화의 장으로써, 18-24개월을 주기로 UN, OECD, 다자개발은행 등 여타 고위급 개발회의와 연계 개최 등을 포함하여 신축적으로 운영하기로 하였다. 동 장관급 회의에는 부산총회 결과문서를 승인한 국가와 기관은 모두 참여할 수 있다.

(2) 집행위원회(Steering Committee)

장관급 회의의 의제 준비 등 글로벌 파트너십의 실질운영은 18명으로 구성된 집행위원회가 담당한다. 집행위원회는 공여국, 신흥국, 수원국의 장관급 공동의장 3명과 공여국, 신흥국, 수원국, 의회, 시민사회, 민간, 다자개발은행, UNDP, OECD 출신 15명의 집행위원으로 구성된다.

우리나라는 부산 파트너십 구축과정에서의 기여를 인정받아 영국(공동의장), EU, 미국과 더불어 공여국 대표로 집행위원회에 참여할 예정이다.

(3) OECD-UNDP 공동 지원팀(Joint Support Team)

부산총회가 지향하는 "global light, country focused" 이행체제를 효과적으로 지원하기 위한 OECD-UNDP 공동 지원팀(Joint Support Team)은 기존 OECD와 UNDP의 조직과 인력을 활용하여 운영될 계획이다. OECD는 글로벌 모니터링과 공여국에 대한 이행 점검을, UNDP는 현장 중심의 부산총회 합의사항 이행을 지원함으로써 각 기관의 비교우위를 바탕으로 한 협력체제가 구축될 예정이다.

(4) 글로벌 모니터링 지표(Busan Global Monitoring Indicators)

부산총회에서 합의된 주요 원조효과성 및 개발효과성 공약의 이행을 점검하기 위하여 10개의 글로벌 모니터링 지표가 선정되었다. 수원국 시스템 활용(지표 9), 비구속화(지표 10), 원조 예측성(지표 5), 투명성(지표 4) 등 파리지표를 유지 또는 심화, 발전시킨 것도 일부 있지만, 시민사회(지표 2), 민간분야(지표 3), 양성평등(지표 8) 등은 새롭게 추가된 지표들이다. 10개 지표 중 시민사회와 민간분야 관련 지표는 추가적인 협의가 필요한 상황이며, 최종 지표의 정의와 측정 방법 등은 기술적 검토를 거쳐 금년 말까지 확정키로 하였다.

또한, 부산 글로벌 모니터링 체제는 부산총회에서 합의된 공약 중 글로벌 차원에서 모니터링할 필요성이 있는 분야를 중심으로 선정되었으며, 모니터링 지표에서 제외된 공약들은 개도국 국별 모니터링 및 장관급 회의에서 이행 여부를 점검할 수 있다. 부산 글로벌 모니터링은 자발적인 참여를 원칙으로 하며, 특히 남남협력국에 대해서는 글로벌 파트너십 참여와 글로벌 모니터링 참여를 분리함으로써 글로벌 모니터링에 참여하지 않더라도 글로벌 파트너십의 정책대화에 참여할 수 있는 정책적 융통성을 부여했다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지15 MAC-6
C M Y K

〈표 1〉 부산 글로벌 모니터링 지표(안)

부산 글로벌 지표	지표 설명	목표치(2015년)	부산 결과문서 관련 조항
1. 수원국 우선순위 반영	수원국의 우선순위를 반영한 결과 프레임워크 활용 정도	모든 공여주체가 수원국 결과 프레임워크 활용	18(a)
2.시민사회의 참여와 기여	CIVICUS 시민사회 환경 지수(Enabling environment index) 활용	지속적 향상	22(a)
3. 민간분야의 역량강화	추후 확정	지속적 향상	32(a)
4. 개발협력 정보 공개	공통의 공개 표준 활용 정도	모든 공여주체가 활용	23(c)
5. 예측 가능성	개발협력의 예측 가능성 제고		24(a)
(a) 단기 예측성	해당 년도 계획된 원조의 집행 비율	집행되지 않은 비율 50% 감소	
(b) 중기 예측성	중기 집행계획에 포함된 원조 비율	포함되지 않은 비율 50% 감소	
6. 원조의 예산화	개도국 의회 승인을 받은 연간 예산에서 원조 비율 (2010년 기준)	정부에 지원되는 개발원조 중 정부 예산에 보고되지 않은 비율 50% 감소	21(a)
7. 상호 책임성	부산총회 합의사항 이행을 위한 포괄적인 상호평가 검토 참여	모든 개도국에서 도입	35(a)
8. 양성평등과 여성 역량 강화	양성평등과 여성의 역량강화를 위한 공공예산 배정과 이를 트래킹하는 시스템을 가진 국가의 비율(%)	모든 개도국에서 도입	20(a)
9. 수원국 시스템 활용	효과적인 제도 구축을 위한 개도국 시스템 강화 및 활용(2010년 기준)		19(a)
(a)개도국 공공재정관리 시스템(PMF)의 질적 수준		개도국 50% 이상에서 PFM/CPIA 점수 최소 1단계 상승	
(b)수원국 PMF 및 조달 시스템 활용		시스템을 사용하지 않는 비율 감축	
10. 비구속화	비구속성 원조 비율(%) (2010년 기준)	지속적 향상	18(e)

다. 의의 및 평가

부산총회는 로마, 파리, 아크라로 이어진 원조효과성 논의를 마무리하는 회의에 그치지 않고 실제로 개도국의 발전을 가져올 수 있는 요인과 임팩트에 중점을 둔 개발효과성(development effectiveness)이라는 새로운 화두를 제시했다. 비록 개발효과성이라는 개념이 명시적으로 결과문서에 포함되지는 않았으나, 기존 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 중심의 논의를 넘어 남남협력, 민간 개발활동 등 비원조(non-aid) 분야와 다양한 개발주체의 역할과 기여를 인정하면서 과거 공여국-수원국의 수직적 관계가 아닌 다양한 개발주체가 수평적으로 참여하는 새로운 글로벌 개발 거버넌스 체제다. 부산총회에서 합의되어 새롭게 출범된 글로벌 파트너십은 여타 글로벌 개발 프로세스와는 차별화된 특징과 의의를 갖고 있다.

첫째, 개발협력 역사상 최초로 다양한 개발주체가 참여하는 "다주체(multi-stakeholder)" 운영체제를 구축했다는 점이다. UN, G20, 다자개발기구 중심의 개발협력 논의는 모두 회원국 정부를 중심으로 운영되지만 글로벌 파트너십은 정부뿐만 아니라 국제기구, 비정부 기관(의회, 민간, 시민사회) 등 모든 개발 주체가 옵서버가 아닌 동등한 파트너로 글로벌 파트너십의 실질 운영에 참여하게 된다.

둘째, 기존 선진국(OECD) 주도의 효과성(effectiveness) 논의를 종료한다는 점이다. 부산총회는 개도국 스스로가 개발의 주인이 되어야 한다는 점을 재확인하였고, 수원국 현장 중심의 포스트 부산 이행체제를 도입했다. 또한, 글로벌 파트너십의 실질적인 운영을 담당하는 집행위원회의 가장 많은 자리(18명중 6명)를 수원국에게 배분함으로써 수원국의 목소리와 입장이 충분히 반영될 수 있는 제도적 기반을 마련했다.

셋째, 글로벌 파트너십은 느슨한(loose) 형태로 운영되지만 지속적으로 진화한다는 점이다. 이는 신흥국 등 다양한 개발주체의 참여를 이끌어내기 위한 정치적 타협과 협상의 산물이기도 하다. 다양한 개발주체의 참여가 부산총회의 공약 이행 의지를 약화시키거나 국제사회의 규범을 희석시키는 방향으로 해석되는 것은 바람직하지 않다. 글로벌 파트너십은 오늘날 중요한 개발 파트너로 급부상한 신흥국, 민간 주체들이 효과적인 개발협력이라는 공통의 목표를 달성하기 위한 고위급 정책 대화에 참여할 수 있는 제도화된(formalized) 공간을 마련했다는 점에서 의의가 크다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지17 MAC-6
C M Y K

3. 국내 이행 방안과 주요 정책과제

부산총회 이후 EU, 영국, 가나, 베트남, 잠비아 등 다수 국가들은 부산총회 합의사항을 이행하기 위한 자체 이행계획을 수립했거나 수립 중에 있다. 우리나라는 2010년 OECD DAC에 가입한 신규 회원국으로서 여타 선진국과 동일한 수준의 선진 원조 규범과 기법을 활용하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 하지만, 부산총회 개최국으로서 새로운 글로벌 파트너십의 성공적인 운영을 지원하고, 부산총회 합의사항과 공약을 이행해 나가는 것은 도의적인 책임뿐만 아니라 우리 ODA 정책 및 집행을 선진화하는데도 기여할 것이다.

가. 글로벌 파트너십 집행위원회 참여

우리나라는 향후 2년간 글로벌 파트너십의 실질사항을 담당하는 집행위원회 위원으로 참여하여 부산총회 개최국으로서의 리더십과 기여를 지속해 나갈 계획이다. 무엇보다 새로운 글로벌 파트너십의 운영의 성패는 정치적인 모멘텀 유지와 모든 개발주체의 적극적인 참여에 달려 있다. 이러한 측면에서 최근 글로벌 파트너십을 이끌어 갈 공여국, 수원국, 신흥국 공동의장으로 영국, 나이지리아, 인도네시아 장관급 인사가 각각 선임된 것은 환영할 만한 일이다.

현재 주요 신흥국 중 글로벌 파트너십에 참여하겠다고 공식 입장을 표명한 국가는 인도네시아, 멕시코, 남아공 정도다. 중국과 인도는 부산총회와 후속 논의에 참여해 왔지만 아직까지 글로벌 파트너십의 정식 멤버로 참여하는데 신중한 입장을 보이고 있다. 하지만, 글로벌 파트너십이 진화하고, 공여국으로서의 그들의 역량이 강화되면 부산총회 공약 이행에 점진적으로 동참하겠다는 의사를 표명했다.

우리나라는 부산총회 결과문서 협상 및 후속논의 과정에서 중국, 인도, 브라질 등 신흥국의 참여를 이끌어 내고, 전통 공여국과 신흥국 간 가교 역할을 훌륭히 수행한 경험을 갖고 있다. 이러한 경험을 살려, 글로벌 파트너십이 '부산 정신'을 계승하여 건설적인 방향으로 발전해 나갈 수 있도록 외교력을 발휘할 필요가 있다.

나. 주요 원조효과성/개발효과성 공약 이행

부산총회에서는 파리/아크라 원조효과성의 핵심 공약을 재확인한 바 있다. 특히, 수원국 시스템 활용, 원조 예측성 강화, 투명성 제고, 원조의 비구속화 관련 공약은 글로벌 모니터링 지표로도 포함되면서 공여국들의 이행 의무가 더욱 강화되었다고 볼 수 있다.

부산총회의 원조효과성 공약을 이행하기 위해서는 개별 공약 이행에 앞서 우리 ODA 정책과 집행체제의 전반적인 변화가 필요하다. 특히, 기존 프로젝트 중심의 원조 관행 하에서는 부산총회에서 합의된 공약들을 충실히 이행해 나가는데 한계가 있을 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해서는 프로그램 기반 접근(program-based approach)의 점진적 도입 등 우리 ODA 집행체제에 대한 보다 체계적이고, 종합적인 정책 검토가 병행되어야 할 것이다. 또한, 부산총회 합의사항을 기존 중·단기 ODA 전략 및 예산계획에 반영하는 작업이 필요하다. 통합국별협력전략(CPS)과 글로벌 파트너십 연계를 통한 수원국 개별 상황에 맞는 이행방안도 필요하다.

한편, 상대적으로 구체화되어 있는 원조효과성 공약과 달리 효과적인 개발협력(또는 개발효과성) 관련 공약들은 구체적인 목표치가 합의되어 있지는 않지만 국제사회가 지향하는 정책방향을 제시하고 있다. 우리나라가 주도적으로 의제화한 남남/삼각협력, 민간의 역할, 효과적인 제도 관련 합의사항 이행을 위한 구체화된 후속조치가 마련되어야 할 것이다. 부산총회 합의사항을 효과적으로 이행하기 위해서는 주요 공여국, 국제기구와의 전략적인 파트너십을 구축하는 것도 유용한 전략이 될 수 있을 것이다.

다. 부산총회 빌딩블록(Building Blocks) 및 자발적 이니셔티브 참여

부산총회에서는 공식적인 결과문서 외에도 부산총회 결과문서 이행을 위해 관심 있는 국가, 기관들이 리더십을 갖고 자발적으로 추진하는 8개의 빌딩블록(Building Blocks)[3]과 양성평등 관련 글로벌 이니셔티브들이 있다. 빌딩블록과 자발적 이니셔티브는 글로벌 파트너십과 공식적으로 연계되어 있지는 않지만, 부산 합의사항의 실질적인 진전과 성과를 가져 올 수 있는 영역이다.

우리나라가 참여하고 있는 효과적인 제도, 양성평등, 민간분야 관련 빌딩블록 및 자발적 이니셔티브에 효율적으로 참여하기 위해서는 국내 전문성을 가진 관계부처, 기관과의 협력 관계 구축이 중요하다.

라. 개도국 현장 중심의 개발협력 강화

부산총회 이후 지금까지의 논의는 글로벌 레벨의 파트너십 구축에 초점이 맞추어져 왔다. 그

3) 분쟁 및 취약국가, 남남 및 삼각협력, 민간부문, 기후변화 재원, 투명성, 효과적 제도와 정책, 결과와 상호 책무성, 원조 분절화 감소

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지19 MAC-6 CMYK

러나 앞으로는 부산총회에서 지향하는 개도국 현장 중심의 이행을 위해 개별 개도국 현장에서의 글로벌 파트너십 또는 "country compact" 구축 논의가 본격화될 전망이다. 현재 베트남, 가나 등지에서 수원국 주도의 글로벌 파트너십 구축 노력이 진행 중이다. 우리나라는 이러한 노력을 적극 지원하고 동참할 필요가 있으며, 이를 위해 해당 개도국에서 이루어지고 있는 우리 개발협력 활동을 종합적으로 파악하고 있는 재외공관 중심의 지원 체제를 제도화할 필요가 있다.

마. 국내 multi-stakeholder 개발협력 파트너십 구축

부산총회 합의사항을 효율적으로 이행하기 위해서는 국내 차원의 다주체(multi-stakeholder) 파트너십 구축이 필요하며, 특히, 시민사회나 민간기업 등 민간분야 개발주체의 자발적인 참여와 적극적 기여를 유도할 수 있는 제도적 틀과 인센티브 마련이 필요하다. 초기 이행 단계에서는 정보공유 및 정책대화를 통한 상호 인식 제고와 파트너십의 기반을 형성하고, 점차적으로 협력 범위를 확대해 나가는 전략이 필요할 것으로 보인다.

4. 결어

부산총회에서 합의된 글로벌 파트너십은 국제개발협력의 새로운 출발점이자 패러다임 전환을 의미한다. 이처럼 많은 변화를 가져올 글로벌 파트너십은 국제사회와 부산총회 개최국인 우리나라에게 새로운 기회와 도전과제를 안겨주었다.

국제사회는 모든 개발주체가 동등한 파트너로 참여하는 포괄적인 파트너십을 출범시킴으로써 국제개발협력 역사의 새로운 장을 열었다. 그만큼 글로벌 파트너십에 대한 기대 또한 높다. 하지만 다양한 개발주체가 참여한다는 것 자체가 도전과제로도 인식되고 있다. 특히, 주요 신흥국의 글로벌 파트너십 참여가 담보되지 않은 상황에서 신흥국을 끌어들이기 위해 어렵게 구축해 온 국제개발협력 규범이 와해될 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 하지만, 글로벌 파트너십은 이제 막 시작한 단계이므로 부정적인 선입견을 갖고 바라보는 것은 바람직하지 않고, 부산총회에서 확인된 정치적 의지와 건설적인 타협 정신이 계속 발휘된다면 새로운 개발협력 패러다임으로 자리매김할 것으로 믿는다.

부산총회 개최국으로서 우리나라가 풀어 나가야 할 과제도 많다. 새로운 글로벌 파트너십 구

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지20 MAC-6
C M Y K

축 과정에 주도적으로 참여하면서 개발협력 분야에서 우리나라의 국제적 위상은 높아졌지만, 우리 ODA 정책이나 제도, 집행체제는 개선해야 할 부분이 많이 남아 있다. 앞으로 진행될 부산 총회 공약과 합의사항 이행을 우리 ODA를 한 단계 업그레이드하고 선진화하는 기회로 삼아야 할 것이다. 우리나라의 산파 역할을 통해 출범된 글로벌 파트너십이 유명무실한 정치 공약이 아닌 개도국들에게 실질적인 발전을 가져오는 매개체 역할을 할 수 있도록 정부와 민간, 시민사회, 학계 모두가 지혜와 힘을 모아가야 할 때다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지21 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

박은하 (2011), "부산 세계개발원조총회 주요 성과 및 향후 과제" 국제개발협력 No. 4, 한국국제협력단.

임소진 (2012), "원조효과성에서 개발효과성으로," 국제개발협력 No.2, 한국국제협력단.

2. 국외문헌

Homi Kharas (2011), "Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness, Real Insisuto Elcano.

Mark Tran (2012), "Andrew Mitchell given role in post-Busan aid effectiveness panel," The Guardian.

Mark Tran (2012), "New aid effectiveness indicators agreed at post-Busan meeting," The Guardian.

Post Busan Interim Group (2012), Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation, DCD/DAC/EFF(2012)8/REV1.

Post Busan Interim Group (2012), Proposed Mandate for the Global Partnership for Effective Development Cooperation, DCD/DAC/EFF(2012)7/REV1.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지22 MAC-6
C M Y K

부산 글로벌 파트너십과 한국 ODA의 전략적 이행방안

임 소 진 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 부산 글로벌 파트너십의 이해
3. 공여국의 파리선언 이행을 위한 행동방안 및 전략분석
   3.1. 스웨덴
   3.2. 영국
   3.3. 호주
4. 한국의 부산 글로벌 파트너십 이행을 위한 시사점

1. 서론

2011년 국제사회는 2005년 파리선언 및 2008년 아크라행동강령의 이행정도를 평가하고 원조를 넘어선 개발협력의 효과성을 제고하기 위한 부산총회를 개최하였다. 이후 국제 개발협력 대표들은 세 차례에 걸친 Post-Busan 임시그룹(Post-Busan Interim Group) 회의에서 부산 글로벌 파트너십(이후, 부산파트너십) 지표를 개발하였고, 그 결과를 2012년 6월 OECD DAC 원조효과작업반 회의에서 합의하였다. 그러나 부산파트너십 지표의 일부는 명확한 정의 및 이행 측정방법이 확정되지 않고, Post-Busan 체제 운영을 담당한 집행위원회를 중심으로 2012년 12월까지 개발하도록 합의되었다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지23 MAC-6 CMYK

그러나 부산파트너십의 공여국에 해당하는 지표의 대부분은 파리선언의 지표 이행방법을 적용하여 개발되었기 때문에, 각 공여국은 부산파트너십 이행을 위한 전략적 방안을 개발하여야 할 시점이다. 한국 역시 예외는 아닐 것이다. 따라서 본 연구는 선진공여국의 파리선언 행동방안(action plan) 또는 이행 전략의 분석을 통하여 한국 ODA의 부산파트너십 이행을 위한 전략적 방안 마련을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 우선 다음 장에서 금년 6월에 합의된 부산파트너십의 이행체제와 지표에 대해 간단히 살펴보고, 제3장에서 영국과 스웨덴, 그리고 호주의 사례를 중심으로 부산파트너십의 효과적 이행을 위한 타 공여국의 파리선언 행동방안 및 이행전략에 대해 분석할 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 제4장에서 향후 한국 ODA의 부산파트너십 이행을 위한 전략적 이행방안에 대해 논의하면서 연구를 마무리 하고자 한다.

2. 부산 글로벌 파트너십의 이해

2012년 상반기 세 차례에 걸쳐 이루어진 PBIG 회의에서 국제사회는 부산파트너십 지표의 개발과 함께 향후 글로벌 파트너십 거버넌스에 대해서도 논의하였다. 국제사회는 특히 OECD와 UNDP가 공동으로 집행위원회(Steering Committee)의 실질적 운영을 담당하도록 하고, 총 18명의 위원회 대표를 선정하도록 하였다. 이 중 공동의장은 장관급으로, 그 외 집행위원회 구성원은 해당국가의 고위급 인사로 구성하도록 논의하였다 (OECD, 2012a & 2012c). 그러나 원조효과작업반 회의에서 합의된 글로벌 파트너십 집행위원회 역시 부산파트너십 지표와 마찬가지로 모든 구성원이 확정된 것은 아니며, 이는 2012년 7월까지 합의하도록 하였다. 현재까지 확정된 부산파트너십 집행위원회의 구성원은 표1과 같다.

〈표 1〉 부산 글로벌 파트너십 집행위원회 (2012년 7월초 기준)

공동의장	
1인	개발협력 수원국 • 미정
1인	개발협력 수원국 겸 공여국 (신흥공여국) • 미정
1인	개발협력 공여국 • Andrew Mitchell, 영국 국제개발부장관

집행위원회 구성원	
5인	개발협력 수원국 대표, 이 중 1인은 g7+ 대표로 선정 • g7+ 대표 동티모르 • 그 외 4인 미정
1인	개발협력 수원국 겸 공여국 (신흥공여국) 대표 • 미정
3인	개발협력 공여국 대표 • Gustavo Martin Prada, EU 대표 • Donald Steinberg, USAID 대표 • 박은하, 한국외교부 개발협력국장
1인	민간부문 대표 • 미정 (BIAC 중심)[1]
1인	의회 대표 • Martin Chungong, IPU 국장[2]
1인	시민사회 대표 • Better Aid 공동의장 2명 (Antonio Tujan, Myara CoCo) 중 1인 예정, 이후 개발효과성을 위한 시민사회 파트너십(CSO Partnership for Development Effectiveness, CPDE) 정식 출범시 정해질 새로운 대표로 대체 예정 (10월)
1인	다자개발은행 대표 • Sophie Sirtaine, 세계은행 국장
1인	UNDP/UNDG 대표 • Sigrid Kaag, UNDP 사무차장보
1인	OECD/DAC 대표 • Brian Atwood, OECD DAC 의장

출처 : 저자재구성 / 참고문헌 : OECD, 2012d

위와 같은 집행위원회는 OECD DAC의 원조효과작업반의 현재까지의 업무를 물려받아, 향후 부산파트너십 지표의 후속 개발과 이행현황 모니터링을 담당하게 될 것이다. 본 연구는 이번 원조효과작업반에서 합의된 부산파트너십의 10개 지표를 표2와 같이 정리하였다.

1) BIAC : Business Industry and Advisory Committee, OECD 경제산업자문위원회
2) IPU : Inter-Parliamentary Union, 국제의원연맹

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지25 MAC-6
C M Y K

〈표 2〉 부산 글로벌 파트너십 지표

지표 1. 개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력		
지표정의	■ 개도국 결과프레임워크 : 결과시스템과 관련 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, M&E) 시스템에 대한 개도국의 접근법 • 성과(performance)와 개발결과 달성여부(achievement)에 초점 • 합의된 목표와 산출물 지표 및 성과지표, 그리고 그 지표들의 이행 향상정도를 측정할 수 있는 기준점과 목표치 설정이 포함되어야 함. • 국가개발전략, 분야계획, 그리고 예산지원 성과(performance) 매트릭스와 같은 기타 프레임워크에 명시되어야 함. • 위의 프레임워크들은 국가 단독 개발이 아닌 이해관계자들과의 포괄적 대화 및 참여적 과정에 의해 개발되어야 함.	
평가방법	■ 개도국 결과프레임워크를 사용하는 공여국 비율 – 개발중	
측정방법	분자	개도국 결과프레임워크를 사용하는 공여국의 수
	분모	전체 공여국의 수
지표 2. 개발활동의 참여와 기여를 최대화하는 환경에서의 시민사회 운영		
지표정의	■ 개발 중	
평가방법	■ CIVICUS가 개발한 가능한 환경 지표(Enabling Environment Index)를 중심으로 평가방법 개발 중	
측정방법	■ 개발 중	
지표 3. 개발을 위한 민간부문의 참여와 기대		
지표정의	■ 수원국에서의 민간기업과 정부의 파트너십을 중심으로 개발 중	
평가방법	■ 개발 중	
측정방법	■ 개발 중	
지표 4. 투명성 : 개발협력에 관한 정보 공개		
지표정의	■ 공통표준(common standard)과 함께 개발 중	
평가방법	■ 평가방법 개발 중 • 공여국의 공통표준 이행 서술을 통한 정성적 평가 고려	
측정방법	■ 공통표준 이행여부 서술 – 개발중	
지표 5a. 개발협력 예측성 (1년)		
지표정의	■ 파리선언 지표 7 정의 그대로 적용	
평가방법	■ 공여국 집행예정액 중 집행된 원조금액 비율	
측정방법	분자	공여국이 n년도에 집행한 보고된 원조금액
	분모	공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액

지표 5b. 개발협력 예측성 (중기)		
지표정의	■ 개도국은 각각의 공여국에 대해 향후 3년간의 지출계획 가능여부 결정 • 만약 가능한 경우 그 계획은 일정 기준을 만족하여야 함. • 기준은 현지시험 과정을 통해 확정될 예정	
평가방법	■ 향후 지출계획 그리고/또는 향후 최소 3년간 이행계획에 따른 예상 원조금액	
측정방법	■ 한 개도국 내 단일한 공여국 별 다음의 수식으로 계산 • 측정치 $_{t년도}$ = 평균치 (a_{t+1}, a_{t+2} , a_{t+3}) • a_{t+n}은 t+n년도를 다루고 있는 향후 지출계획의 t년도 말의 가능성에 따른 2진수의 값을 나타냄. 만약 계획이 있는 경우에 1, 계획이 없는 경우에 0으로 계산됨. • 정부부문에 대한 원조에 적용	

지표 6. 의회의 정밀검토에 따른 정부의 원조 예산		
지표정의	■ 연간예산이란 개도국의 연간예산을 의미 • 1년 단위는 개도국의 회계연도를 의미	
평가방법	■ 개도국 입법기관에 의해 승인된 연간예산에 기록된 집행예정 원조 비율	
측정방법	분자	n년도 연간예산에 기록된 원조금액
	분모	공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액

지표 7. 포괄적 검토에 의한 개발협력 주체간 상호책무성 강화		
지표정의	■ 파리선언 지표 12 정의 그대로 적용	
평가방법	■ 합의된 공약 이행 향상정도를 포괄적이고 상호적으로 평가하는 개도국의 비율 • 파리선언 지표 12 평가방법의 개선된 적용	
측정방법	분자	상호평가(mutual assessment) 보유 개도국 수
	분모	전체 개도국 수

지표 8. 양성평등과 여성지위향상		
지표정의	■ 개발 중	
평가방법	■ 양성평등과 여성지위향상을 위한 공공배분 트래킹시스템 보유 개도국 비율 – 개발 중	
측정방법	분자	양성평등과 여성지위향상을 위한 재원배분 트래킹시스템 보유 개도국 수
	분모	전체 개도국 수

지표 9a. 개도국 공공재정(PFM) 시스템의 질	
지표정의	■ 세계은행 국가정책 및 제도평가 (Country Policy and Institutional Assessment, 이후 CPIA) 지표 13 정의 적용
평가방법	■ 파리선언 지표 2a 그대로 적용
측정방법	■ CPIA

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지27 MAC-6 C M Y K

지표 9b. 개도국 PFM 시스템 및 공공조달시스템 이용		
지표정의	■ 파리선언 지표 5a와 5b 정의 그대로 적용	
평가방법	■ 파리선언 지표 5a와 5b를 통합하여 적용 ■ 개도국 PFM 시스템과 공공조달시스템을 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액 비율	
측정방법	분자	개도국 시스템을 이용한 원조금액
	분모	개도국 정부부문에 대해 집행된 총 원조금액
지표 10. 원조비구속성		
지표정의	■ 파리선언 지표 8 정의 그대로 적용	
평가방법	■ 파리선언 지표 8 정의 그대로 적용	
측정방법	분자	비구속화 원조금액
	분모	총 원조금액

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2012b

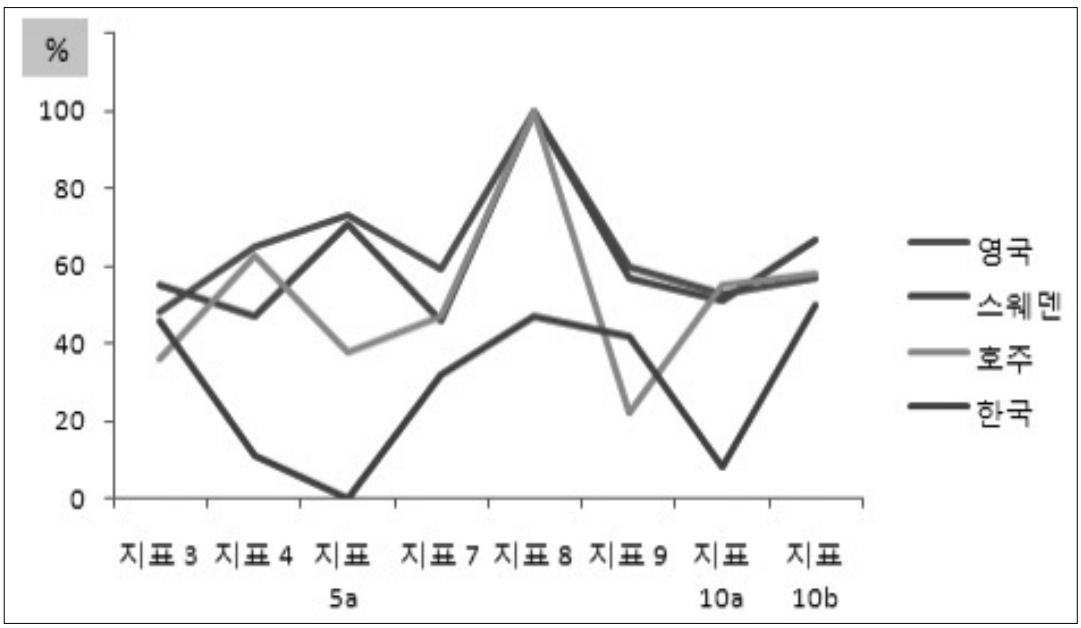
위에서 볼 수 있는 바와 같이, 지표 1, 4, 5a, 5b, 9b, 10은 공여국 중심의 지표이며, 이 중 지표 5a, 9b, 10은 파리선언 지표의 정의 및 모니터링 방법을 그대로 적용하고 있다. 지표 1과 4는 아직 개발중에 있다. 그러나 부산파트너십 지표는 서로 유기적으로 연관되어 있고, 개도국 중심의 지표라 하더라도 공여국의 지원이 함께 이루어져야 하는 특징을 가지고 있다. 또한 부산파트너십은 파리선언과는 다르게 일정 기간을 정해놓고 모니터링을 하는 체제가 아니라, 1년 6개월마다 열리는 장관급 회의에서 이행성과에 대한 데이터가 준비된 국가별로 보고(rolling-based)를 할 수 있도록 하였다 (OECD, 2012a). 부산파트너십의 모니터링 체제는 수원국별 자료를 수집하는 것이 아니며, 글로벌 차원에서 수집가능한 데이터를 중심으로 평가를 하도록 개발되었다.

3. 공여국의 파리선언 이행을 위한 행동방안 및 전략분석

공여국의 파리선언 이행 결과에 영향을 주는 요소로는 공여국의 원조규모, 원조 담당인력의 규모 및 역량, 정부의 파리선언 이행을 위한 정치적 의지 및 공약, 전정부적 정책일관성, 그리고 파리선언 이행을 위한 행동방안(action plan) 및 전략 등이 있다 (Lim, 2011). 이 중 파리선언 이행을 위한 행동방안과 전략에 대해 살펴보면, 예를 들어, 스웨덴은 파리선언 이후 2006년과 2009년 두 차례의 '원조효과성 향상을 위한 Sida 행동방안'을 수립하였고 (Sida, 2006 &

2009), 영국은 2010년까지 일관성있게 이용할 수 있는 '파리선언 이행을 위한 DFID 행동방안'을 개발하였다 (DFID, 2006). 반면, 호주는 파리선언을 위한 별도의 행동방안은 마련하지 않았으나, 대신 파리선언 이행정도를 지속적으로 평가하여 파리선언 목표 달성을 위해 필요한 변화를 가져올 수 있는 전략을 수립하였다 (AusAID, 2010). 그러나 한국의 경우, 파리선언 이행을 위한 행동방안(action plan) 및 전략이 모두 미흡하였다.

〈도표 1〉 영국, 스웨덴, 호주, 한국의 파리선언 이행결과[3)]



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2011

위의 도표 1에서 볼 수 있듯이, 파리선언 이행을 위한 별도의 행동방안이 마련되었던 영국과 스웨덴은 호주와 한국에 비해 좋은 이행결과를 보여주었으며, 행동방안은 수립하지 않았더라도 지속적인 이행과정의 평가를 통한 변화를 전략으로 세운 호주의 경우도 비교적 좋은 결과를 보여주고 있다. 그러나 행동방안과 전략이 모두 부재하였던 한국의 경우 현저히 낮은 결과를 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 한국은 향후 부산파트너십의 효과적 이행을 위해 전략적 이행방안을 수립할 필요가 있을 것이다. 따라서 본 연구는 스웨덴의 원조효과성 제고를 위한 2006년과 2009년 행동방안과 영국의 파리선언 이행방안, 그리고 호주의 파리선언 이행을 위한 전략을 다음과 같이 분석하고자 한다.

3) 파리선언 지표의 대부분은 비율(%)로 달성정도를 측정하고, 지표 6만이 예외적으로 평행적수행조직(PIU)의 개수를 측정하여 보고하도록 되어있다. 따라서 도표 1에서는 지표 6을 제외한 비율(%)로 평가되는 지표들만을 비교하여 제시하였다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지29 MAC-6
C M Y K

3.1. 스웨덴

▣ 2006년 행동방안

스웨덴 정부의 원조효과성 제고 행동방안은 스웨덴의 파리선언에 대한 공약 이행을 보장하기 위한 목적으로 개발되었다. 스웨덴 정부의 원조효과성 제고를 위한 행동방안은 파리선언 이행에 대한 Sida의 구체적 행동전략을 구성하고, Sida의 2005년 이전 주요 원조정책 문서에 제시된 행동방안을 보완하기 위해 작성되었다. 다시 말하면, 스웨덴의 2006년 행동방안은 2003년에 작성된 '원조조화 계획(harmonisation plan)'을 대체하고, 2005년 합의된 파리선언의 5대 원칙을 이행할 수 있도록 개발되었다. 이 행동방안은 2006년을 시작으로 하여 2008년 아크라 고위급 회담 이전까지 해당하는 파리선언 이행 행동방안으로 설계되었다. 스웨덴은 이미 2006년 행동방안에서 취약국에 대한 차별적 지원전략을 세워야 함을 피력하고 있다.

스웨덴 정부는 원조효과성 및 파리선언 이행 행동방안이 다음과 같은 주요 정부 원조정책을 기본으로 하여 개발되었다는 것을 밝히고 있다.

- '책임의 공유'에 관한 정부안 (Government Bill)[4)]
- 2005년 4월 14일의 국무장관과 Sida 이사장의 공동합의문 (joint letter)
- 예산안 (Budget Bill)[5)]
- 협력전략을 위한 새로운 가이드라인[6)]

스웨덴은 위와 같은 정부문서 뿐 아니라 Sida 내 기본 정책문서와 OECD DAC, EU, 북유럽연합체(Nordic+)의 원조정책 문서를 참고하여 이행전략을 개발하였다. 즉, 스웨덴은 원조효과성 이행 행동방안을 통해서 스웨덴 정부가 OECD, EU, 북유럽연합체(Nordic+), UN 등의 국제적 노력에 적극 참여할 수 있도록 의도하고 있다.

스웨덴의 원조효과성 제고를 위한 2006년 행동방안은 크게 '1) 파리선언 이행 모니터링, 2) 방법과 절차 개발, 3) 학습과 역량(competence) 개발, 4) 커뮤니케이션, 5) 질적 보장 (quality

4) Gov Bill 2002/03:122
5) 2005/06:1, Bilaga 7
6) UD2005/24624/GU

assurance), 6) 이행방안 모니터링'을 중심으로 정리되어 있다. 그리고 각 방안에 대한 세부 행동절차가 소개되어 있으며, 세부방안별 역할을 구분하여 담당부서와 절차 완료시기도 제시하고 있다. 스웨덴의 원조효과성 제고를 위한 행동방안에 따른 행동조치 절차는 다음과 같다.

가. 파리선언 이행 모니터링

1. 지표에 대한 개도국별 보고
   - 조언 및 조율 담당부서 : 정책부 (Department for Policy and Methodology, 이후 POM)
   - 이행 담당부서 : 대사관[7)]
   - POM에 보고하는 기한일 : 2006년 9월 30일까지

2. 2007년 운영계획의 우선사항 정립
   - 프로그램 지원 이용과 집중되고 상호보완적이며 위임된 협력
   - 지시사항(instruction) 담당부서 : 이사장실 (Director-General's Office, DG's Office), 조직개발·재정부 (Department for Finance and Corporate Development, 이후 EVU)
   - 기한일 : 2006년 9월 6일까지 최종 지시사항 완성

3. Sida를 위한 지표, 목표치, 평가방법
   - 담당부서 : POM
   - 기한일 : 2006년 12월 31일까지 초안 완성

4. 대사관과 운영부서의 파리선언 이행을 위한 자문서비스
   - 담당부서 : 각 지역 담당 모든 부서. 단, 조율은 POM 담당
   - 기한일 : 2006년 10월 31일까지 조치사항(안) 상세히 기술

5. 다자기관에 의한 이행 평가
   - 가이드라인 담당부서 : POM
   - 보고 담당부서 : 대사관 및 지역부서
   - POM에 보고하는 기한일 : 2006년 9월 30일

7) Sida는 독립된 현지사무소를 운영하지 않고, 대사관과 통합되어 운영되고 있다 (Lim, 2011).

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지31 MAC-6
C M Y K

나. 방법과 절차 개발

6. 파리선언 이행을 방해하는 절차 조정
   - 조율 담당부서 : POM
   - 이행부서 : EVU
   - 기한일 : 2006년 12월 31일까지 제약사항 보고 및 조치방안 마련

7. 프로그램형 접근법(Programme-based Approach, 이후 PBA)을 위한 방법론과 절차 개발 (계속 진행)
   - 담당부서 : 다른 부서와의 긴밀한 협조하에 POM이 담당
   - 기한일 : 2006년 12월 31일까지 정리보고서 마무리

8. 내부 결과중심의 관리(Management for Results) 프로젝트 (계속 진행)
   - 담당부서 : 권한은 이사장실, 이행은 EVU
   - 기한일 : 2006년 10월 착수보고, 2007년 6월 종료보고

다. 학습과 역량(competence) 개발

9. 역량개발을 위한 세미나 및 워크샵
   - 담당부서 : 인사부 (Department for Personnel and Organisation Development, PEO-LÄR) (POM과의 긴밀한 협조)
   - 이행부서 : 모든 운영부서와 대사관
   - 기한일 : 2006년 8월까지 세미나 계획 완료

10. 원조효과성 아젠다 관련 인력구성, 채용, 인센티브에 대한 원칙 검토
    - 담당부서 : 인사부 (PEO HR & STAB (LÄR))
    - 기한일 : 2006년 8월 31일까지 구체적 계획 초안 개발

라. 커뮤니케이션

11. 원조효과성 아젠다에 대한 내부 커뮤니케이션과 외부 커뮤니케이션 전략 개발 (계속 진행)
    - 담당부서 : 정보부 (Department for Information, INFO)
    - 사전연구 기한일 : 2006년 6월

12. 시민사회 대표와의 대화 및 커뮤니케이션 개발
    - 담당부서 : 인적지원 · 분쟁방지 · NGO 협력부 (Department for Cooperation with NGOs and Humanitarian Assistance and Conflict Prevention, SEKA)
    - 기한일 : 2006년 11월 30일까지 전략적 이슈에 대한 결론 제출

마. 질적보장 (Quality Assurance, QA)

13. 프로젝트위원회의 질적보장 논의에 원조효과성 아젠다 포함 (계속 진행)
    - 담당부서 : POM, 지역별/분야별 부서, 대사관

14. 협력전략을 위한 동료평가위원회(Peer Review Committee for Cooperation Strategies)의 원조효과성 관련 이슈의 검토 및 모니터링 (계속 진행)

15. 대사관 내 질적보장 담당부서의 원조효과성 이슈 포함 (계속 진행)
    - 담당부서 : 질적보장 담당부서(QA-unit)

바. 이행방안 모니터링

16. 스웨덴 개발협력의 원조효과성 향상정도 연간보고서에 포함
    - 보고 담당부서 : POM
    - 정보제공 담당부서 : 대사관, 지역부서, 그 외 행동방안 이행 관련부서
    - 기한일 : 2006년 10월 31일

스웨덴 정부는 위와 같은 행동절차의 설계에 있어서 1) Sida의 모니터링 지표, 2) 이행을 위한 절차적 제약요소 감소, 3) 커뮤니케이션의 3가지를 우선 고려사항으로 정하였다. 그 외에 2006년 행동방안은 Sida의 업무환경의 변화를 강조하고 있다. 즉, MDGs 뿐 아니라 파리선언이 국제사회에 가져온 새로운 패러다임에 의거하여 Sida의 업무환경은 변화해야 한다고 보고 있는 것이다. 이와 관련하여 2006년 행동방안은 특히 현지사무소에서의 변화과정을 중점적으로 제시하고 있다. 즉, 현지사무소의 경험을 바탕으로 프로그램을 기반으로 한 원조 지원 및 그 외 원조방식에 변화를 가져올 것을 강조하였다. 나아가, 개도국에서의 공여국간 공동지원전략(Joint Assistance Strategies, JAS)의 중요성을 강조하고 있다. 스웨덴 정부는 행동방안을 통해 원조효과성 아젠다는 곧 변화를 의미한다는 것을 재차 강조하면서, 현지사무소의 직원과 스톡홀

름 본부의 행정, 지역, 분야별 모든 부서 변화가 있어야 한다고 제시하였다. 또한 스웨덴 민간기업, 컨설턴트, 정부제도 등의 요소에도 변화를 가져와야 한다는 것을 강조하고 있다.

▣ 2009년 행동방안

스웨덴의 2009년 행동방안은 스웨덴 외교부와 Sida가 함께 개발하였으며, 결과중심 관리시스템의 일환으로 설계하여 행동방안의 이행여부를 해마다 평가하고, 평가 결과에 의한 개선점을 도출하여 적용하는 과정을 가지고 있다. 이러한 행동방안의 근간을 이루고 있는 정부 정책은 다음과 같다.

- 2009년 예산안 (Budget Bill)
- 2009년 예산책정안 (Letter of Appropriation)[8)]

2009년 행동방안이 다루고자 하는 시기는 2009년에서 2011년까지이다. 이를 바탕으로 스웨덴은 2012년에 부산파트너십 이행방안을 준비하고 있을 것으로 여겨진다. 스웨덴의 원조효과성 제고를 위한 2009년 행동방안은 2006년 행동방안과는 다른 형태로 구성되었다. 스웨덴의 2009년 행동방안에서는 다음과 같은 7가지 우선목표를 설정하고 있다.

- 개도국 시스템 이용 향상
- PBA를 이용한 원조금액 증가
- 원조예측성과 결과를 위한 책무성 향상
- 선택과 집중 향상
- 현지사무소와 지역사무소에서의 공동 분석업무 및 협동 증가
- 특히 EU를 중심으로 한 다른 공여국과의 글로벌 협력 향상
- 다자기관의 원조효과성 공약 달성을 위한 지원 향상

위와 같은 목표들은 파리선언 지표의 일부와 스웨덴만을 위한 지표를 통합하여 이행하여야 달성할 수 있는 목표들이다. 스웨덴은 2006년 원조효과성 제고 행동방안 세부절차 3번에서 'Sida를 위한 지표, 목표치, 평가방법' 을 별도로 개발하도록 한 바 있다.

스웨덴은 위의 7가지 목표를 각 공여국별 상황에 따라 차별적으로 적용하여 파리선언 이행에

8) 스웨덴의 Letter of Appropriation은 Sida의 연간예산을 정하고 있으며, 원조의 국가별, 지역별, 분야별 비용을 분배하고 있다 (Lim, 2011).

기여하고자 하였다. 참고로 스웨덴의 양자원조는 다음과 같은 5개의 '협력국 카테고리(category of cooperation countries)'에 의해 제공되고 있다.

- 카테고리 1 : 장기간 개발협력을 제공하고 있는 개도국
- 카테고리 2 : 분쟁국과 분쟁 후 상황에 있는 개도국
- 카테고리 3 : 동유럽 개도국
- 카테고리 4 : 민주주의와 인권이 개선되어야 하는 개도국
- 카테고리 5 : 점차적으로 스웨덴 개발협력 대상국에서 제외되고 있는 개도국

스웨덴은 이 중 카테고리 1, 2, 3에 해당하는 개도국을 대상으로 국가별 목표치와 모니터링 방법을 수립하여 파리선언 지표 및 스웨덴의 원조효과성 지표를 적용할 것을 행동방안에서 제시하고 있다. 카테고리 4에 해당하는 개도국의 경우, 2009년 행동방안의 원칙과 관련있고 적용이 가능한 경우에만 원조효과성 지표를 도입하여 원조를 제공하고, 카테고리 5에 해당하는 개도국의 경우 행동방안에 입각한 원조를 제공할 수 있도록 제시하고 있다.

3.2. 영국

영국의 파리선언 이행을 위한 행동방안은 영국 '원조백서'와 '종합지출검토보고서(Comprehensive Spending Review, CSR)'[9]에서 제시하고 있는 원조효과성 공약을 기반으로 하고 있으며, 다음의 5가지 중요사항을 강조하고 있다.

- 강하고 적극적인 개도국의 리더십
- 개도국 국가계획 및 우선사항을 중심으로 한 지원
- 공동 사업운영 (공동예산지원 및 공동역량개발)
- 혁신적 접근법으로의 변화 (공동 프로그램, 공동전략, 사무소 공유, 직원공유)
- 더 나은 분야별 공여국 간 노동분업(division of labour) 합의

영국의 파리선언 이행방안은 정책부(Policy Division), 국제부(International Division Advisory Department), 그리고 각 지역부서(Regional Divisions)가 함께 이행할 수 있도록 개발되었으며, 다음과 같이 향후 고민해야 할 방향도 함께 제시하였다.

9) 종합지출검토보고서에 대한 내용은 '임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.' 참고

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지35 MAC-6
C M Y K

- 원조의 선택적 배분(selectivity) : 원조고아 문제 각성[10)]
- 다자기관에 대한 전략적 원조배분
- 원조효과성에 대한 공여국 책무성 강화

영국의 행동방안은 1) 현지사무소 차원에서의 행동방안, 2) 국제적 행동방안, 3) 지역차원의 행동방안, 그리고 4) DFID 조직차원의 행동방안으로 구분하여 설계되었다. 이 중 현지사무소 차원의 행동방안을 제외한 내용은 각 방안과 관련된 담당부서를 별도로 지정하여 제시하고 있다. 영국의 파리선언 이행을 위한 현지사무소의 행동방안은 다음과 같다.

가. 주인의식

1. 개도국의 실질적 개발전략 소유
   - 개도국 정부와 함께 예산 절차와 연결된 개도국이 소유한 개도국 주도의 개발전략 개발
   - 국가전략 이행을 위한 효과적인 장기간 재정지원 제공

나. 원조일치

2. 신뢰할 수 있는 개도국 시스템
   - 개도국의 재정관리 시스템과 조달시스템이 받아들여질 수 있는 수준으로 개발되도록 개도국 정부 및 타 공여국과 함께 노력
   - 시스템 강화 지원 (예 : 공공재정관리 성과측정프레임워크 이용 향상, 공공재정관리 개선 프로그램 개발 및 이행 지원 등)

3. 개도국의 국가우위와 일치된 원조의 흐름
   - 개도국 정부에 대한 원조금액 100% 모두가 개도국 국가 예산에 보고될 수 있도록 보장

4. 조율된(coordinated) 지원을 통한 개도국 역량강화
   - 개도국 정부와 함께 개도국 국가역량 강화 프로그램 개발
   - 타 공여국과 함께 역량강화를 위한 공동 지원 (개도국 정부가 소유하고 개도국 정부가 주도한 프로그램 위주)

10) 원조제공시 수원국 선택 정책(selectivity)의 자세한 내용은 '임소진 (2012). 원조효과성에서 개발협력효과성으로. 국제개발협력 2012년 2호. 한국국제협력단.' 참고

5. 개도국 시스템 이용
   - 개도국의 시스템을 충분히 신뢰할 수 있고 시스템의 약점을 보완할 수 있는 개선프로그램이 있는 경우에 한하여, 개도국 공공재정관리시스템 또는/그리고 조달시스템 이용
   - 조건이 맞는 경우에 한하여, 빈곤감소예산지원(poverty reduction budget support, 이후 PRBS)[11]과 같은 융통성 있는 자금조달 방법 이용 향상

6. 평행적수행조직 중복회피를 통한 개도국 역량강화
   - 평행적 프로젝트 수행조직을 통한 사업진행 금지 또는 평행적 프로젝트 수행조직 신설 금지

7. 원조예측성 제고
   - 개도국 예산에 포함되는 원조의 집행계획에 대한 정보제공, 개도국 회계연도의 첫 6개월간 PRBS로 집행, 집행계획 대비 실제 집행액(disbursement) 보고 및 차이에 대한 이유 제시, 향후 3년 동안의 약정액(commitment) 제시

다. 원조조화

8. 원조사업의 공동 업무처리 또는 공동 절차 사용
   - 조건이 가능한 경우, 프로젝트 지원의 형태를 프로그램 기반의 지원으로 전환
   - 일정 분야에서의 공여국 사업수 감소를 위한 개도국 정부 및 타 공여국간 명확한 노동분업(division of labour) 합의

9. 공동 현지사무소와 공동 국가 분석 활동 장려
   - 타 공여국을 포함하는, 그리고 합의된 개도국 프로그램을 운영할 수 있는 계획 마련
   - 공여국간 문서와 분석공유
   - 개도국 주도 분석 지원 향상 (예 : 정책분석 역량강화, 국가전략과 분야별 계획을 위한 개도국의 연구 및 분석지원 등)

11) 영국은 예산지원(budget support)을 '빈곤감소 예산지원(poverty reduction budget support, PRBS)'이라는 명칭으로 사용하고 있다 (Lim, 2011).

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지37 MAC-6
C M Y K

라. 결과중심원조

10. 결과중심 프레임워크
    - 개도국 정부 및 타 공여국과 함께 국가 및 분야별 성과 모니터링을 위한 공동 프레임워크 개발

마. 상호책무성

11. 상호책무성
    - 개도국 정부 및 타 공여국과 함께 원조효과성 향상에 대한 발전정도를 평가할 수 있는 상호책무성 메커니즘 개발
    - 개도국 정부가 원조를 효과적으로 관리할 수 있는 역량강화를 위한 공동지원

12. 조건제시(conditionality)[12)]
    - DFID의 새로운 조건제시 정책 이행
    - DFID 원조지원 조건을 DFID 웹사이트에 공개

위에서 보는 바와 같이, 영국은 현지사무소에서의 파리선언 이행 행동방안을 각 지표를 중심으로 제시하였다. 그러나 영국정부는 파리선언 지표 8인 원조의 비구속화 부분은 이 행동방안에 포함하지 않고 있다. 참고로 영국은 세 차례의 파리선언 이행 모니터링 결과에서 원조 비구속화 비율을 모두 100%로 보고하고 있다 (OECD, 2007, 2008, 2011).

영국정부의 파리선언 이행 행동방안의 또 다른 특이한 사항은 '원조제공 조건정책'을 포함하고 있다는 것이다. 영국정부는 국제적으로 비난받고 있는 1980년대 및 1990년대의 조건제시정책과는 다른 새로운 조건제시정책을 개발하였으며, 이러한 개정된 원조조건이 부정적이지 않다고 설명한다. 그 이유는 원조제공에 있어서 개도국에게 합당한 조건을 제시함으로써 개도국의 재정관리 및 책무성을 강화하고 개도국 정부의 불안정한 행정제도 또는 부패로 인해 원조재원이 잘못 사용될 수 있는 위험을 줄일 수 있다는 것이다. 사실상 국제사회는 파리선언에서 원조제공에 대한 조건제시 정책을 부정적으로 보고 있지는 않다 (Lim, 2011).

영국의 파리선언 이행 행동방안은 위와 같은 구체적인 행동방안과 함께, 그동안의 영국 원조

12) 원조에 대한 조건제시 정책(conditionality)의 자세한 내용은 '임소진 (2012). 원조효과성에서 개발협력효과성으로. 국제개발협력 2012년 2호. 한국국제협력단.' 참고

의 경험에서 배울 수 있었던 교훈과, 이를 바탕으로 향후 영국 원조의 효과성 제고를 위한 개선점에 대해 소개하고 있다. 영국은 스웨덴과 마찬가지로 EU와 북유럽연합체(Nordic+)의 원조에 대한 기본 원칙을 존중하고 있다. 또한 스웨덴과 마찬가지로 취약국에 대한 차별적 전략의 중요성을 강조하기도 하였다.

3.3. 호주

호주정부는 파리선언 또는 원조효과성을 위한 별도의 이행방안은 수립하지 않았으나, '원조백서'와 '정부예산안', 그리고 '원조프로그램의 성과평가전략(Performance Assessment Strategy for the aid program)'에서 제시하고 있는 원조효과성 공약과 OECD DAC의 동료검토(Peer Review)에 의거하여 파리선언을 이행하도록 하였다 (AusAID, 2006). 즉, 호주는 파리선언 이행을 위해 행동방안을 설립하여 따르는 형태가 아니라, 다양한 평가제도를 유기적으로 연결하여 원조백서에서 제시된 정책에서 이행단계를 거쳐 평가까지, 그리고 평가의 결과를 정책에 다시 반영하는 과정을 전략적으로 이용하고 있는 것이다.

호주정부는 특히 파리선언 이행에 대한 자체평가를 2007년과 2010년 두 차례 실시하였다. 2007년에 실시한 파리선언 이행 자체평가에서 발견된 개선사항은 이후 파리선언 이행과정에 적용하여 문제점을 개선할 수 있도록 하였다. 또한 2007년 평가에서 강점으로 분석된 부분은 이후 파리선언 이행과정에서 지속적으로 유지 및 강화할 수 있도록 제시하였다. 2010년 평가에서는 2007년 평가 이후 개선사항으로 제안된 항목을 중점적으로 다루었다 (AusAID, 2010). 호주정부는 2010년 자체평가에서 파리선언 이행과정에서 발견된 호주 원조의 문제점들을 향후 호주의 원조효과성 제고를 위한 방안으로 제시하고, 이러한 내용이 2011년 부산총회에도 기여할 수 있도록 의도하였다. 참고로 호주의 파리선언 이행 전략 및 평가는 AusAID 내 개발효과성 사무소(Office of Development Effectiveness)가 담당하고 있다.

4. 한국의 부산 글로벌 파트너십 이행을 위한 시사점

본 연구는 향후 한국의 부산파트너십 이행방안 마련을 위하여, 스웨덴, 영국, 호주의 파리선언 이행을 위한 행동방안과 전략을 알아보았다. 그 과정에서 본 연구는 세 국가 모두 국가 원조정책 및 정부예산안과 파리선언을 연계하여 행동방안 및 전략을 수립한 것을 알 수 있었다. 또한, 파리선언 뿐 아니라 공여국별로 원조효과성 제고를 위해 우선사항으로 고려되고 있는 지표를 추가적으로 개발한 것을 알 수 있었다. 또한, 공통적으로 취약국에 대한 고려와 개도국별 상

황에 맞는 차별화 된 접근법을 사용하였다. 나아가 세 국가 모두 평가를 통해 개선해야 할 사항을 분석하여 각 국가 ODA의 발전방안으로 제안하고 있다.

국가별로 보았을때, 스웨덴은 행동방안 수립에 있어서 국가 원조정책 뿐 아니라 이행기관이 우선적으로 중요하게 생각하는 원칙을 수립하여, 그를 중심으로 세부절차가 확립될 수 있도록 하였다. 세부 이행방안을 살펴보면, 파리선언 이행을 위한 절차, 담당부서, 기한을 명확히 제시하여, 파리선언 이행을 위한 체계적인 준비가 가능하도록 하였으며 (2006년 이행방안), 이 단계 이후에는 7가지 우선목표를 중심으로 파리선언을 이행할 수 있도록 하였다. 영국의 경우, 원조효과성 제고를 위한 5가지 중요사항을 중심으로, 현지사무소, 국제단계, 지역차원, DFID 조직차원의 행동방안을 각각 파리선언의 5대 기본원칙을 고려하여 개발하였다. 영국 역시 각 세부항목별 이행 담당부서를 제시하였다. 호주는 특별한 행동방안은 없으나, 다양한 평가제도를 연계하여 파리선언 이행과정에서 발견된 제약점을 개선할 수 있도록 하였다. 호주 역시 파리선언 이행에 있어서 전체적인 총괄(control tower) 역할을 하는 부서를 명확히 제시하고 있다.

이와 같은 타 공여국의 파리선언 이행을 위한 행동방안 및 전략을 보았을때, 한국 ODA는 앞으로 부산파트너십 이행을 위해 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다. 우선, 원조백서와 같은 국가원조정책 문서를 발간하여, 부산파트너십 이행을 공약으로 제시하고, 외교부와 국제개발협력위원회는 한국 ODA 기본계획과 연간시행계획에 부산파트너십의 지표가 반영될 수 있도록 해야 한다. 이러한 과정을 거쳐 한국 원조 이행기관 모두 ODA 기본계획에 나와있는 방향을 토대로 부산파트너십 이행 행동방안을 마련해야 할 것이다. 특히 한국 무상 · 유상 원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA)와 한국수출입은행(EximBank)은 부산 파트너십 이행을 위해 적극적으로 협력해야 할 것이다.

그 외 부산파트너십 이행을 위한 행동방안 개발에 있어서 반드시 병행되어야 할 사항은 부산파트너십의 이행을 위해 변화가 필요한 부분과 개선되어야 할 사항에 대한 분석이다. 이를 바탕으로 하여 필요한 절차를 수립하고, 절차별 완료기간과 담당부서를 함께 제시하여야 한다. 또한, 행동방안에 따른 이행여부 평가와 이행과정에서 발견되는 제약점에 대한 개선이 가능할 수 있도록 모니터링 및 평가 계획도 함께 수립되어야 할 것이다.

한국은 2010년 DAC 회원국이 된 후, 2011년 부산총회를 개최하였고, 2012년 부산 글로벌 파트너십 집행위원회 회원국이 되었다. 이로 인해 한국은 국제사회의 더 많은 관심과 주목을 받고 있으며, 이러한 한국은 원조효과성 및 개발협력효과성에 대한 기여와 발전방안을 위한 준비와 개선이 필요하다. 따라서 한국정부는 부산파트너십의 효과적 이행을 위하여 구체적이고 시기적절한 행동방안 및 전략을 마련하여 수행하여야 할 것이다.

8 7개발협력이슈1~40 2012.8.7 11:25 AM 페이지40 MAC-6
C M Y K

참고문헌

국외문헌

AusAID (2006). FAQ on Paris Declaration and Aid Effectiveness. October 2006.

_____ (2010). Australia Update for the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Phase 2.

DFID (UK Department for International Development) (2006). DFID's Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness: Our Response to the Paris Declaration. Donor Policy and Partnerships Team, Policy Division.

Lim, S. (2011). Aid Effectiveness and the Implementation of the Paris Declaration: a Comparative Study of Sweden, the United Kingdom, South Korea and China in Tanzania. Doctoral thesis. Manchester, University of Manchester.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results. Paris, OECD.

_____ (2008). 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010. Paris, OECD.

_____ (2011). Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration. Paris, OECD.

_____ (2012a). Proposal for the Mandate of the Global Partnership for Effective Development Cooperation. DCD/DAC/EFF(2012)7. Paris, OECD.

_____ (2012b). Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Proposal by the Post-Busan Interim Group. DCD/DAC/EFF(2012)8/REV1. Paris, OECD.

_____ (2012c). Steering Committee of the Global Partnership for Effective Development Cooperation. Chair's Proposal. DCD/DAC/EFF(2012)6. Paris, OECD.

_____ (2012d). Proposed Scope and Approach to the Global Monitoring of Busan Partnership Commitments and Actions. Consultation Paper. Post-Busan Interim Group. DCD/DAC/EFF(2012)5. Paris, OECD.

Sida (2006). Increased Aid Effectiveness: Sida Action Plan 2006-2008. POM Working Paper. Department for Policy and Methdology. Stockholm, Sida.

_____ (2009). Action Plan on Aid Effectiveness 2009-2011. Stockholm, Sida.

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지41 MAC-6
C M Y K

효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출범과 시민사회의 과제 : Post-Busan 이행체제에서의 시민사회의 발전방안

이 성 훈 (한국인권재단 상임이사 / KoFID 국제위원장)

목 차

1. 서론
2. 부산 글로벌 파트너십 출범의 의의와 한계
3. 국제시민사회의 부산 파트너십 이행 활동, 전략과 과제
4. 한국시민사회의 부산 파트너십 이행 활동, 전략과 과제
5. 결론

1. 서론

지난 6월 28-29일 파리의 유네스코본부에서 열린 OECD의 원조효과작업반(WP-EFF) 회의 참가자는 "효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십"(Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC)" 출범에 합의하였다. 그리고 부산 파트너십 이행 모니터를 위한 10개의 지표를 채택하였다. 이로써 작년 12월 1일 "효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십"과 정치선언문을 채택한 부산 세계개발원조총회의 구체적인 결실이 맺어졌다. 부산총회를 개최한 한국정부는 GPEDC의 집행위원회 공여국 대표의 일원으로 선출되어 향후에도 국제개발협력 정책에 적지 않은 영향력과 리더십 역할을 행사할 수 있게 되었다.

이번 파리 회의는 원조효과작업반의 마지막 회의로 앞으로는 GPEDC가 확대 보완하는 방식으로 그 역할과 기능을 대치하게 되었다. 원조효과작업반은 MDG 여덟번째 목표인 개발을 위한

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지42 MAC-6 CMYK

글로벌 파트너십 이행을 위해 2003년 출범한 이래 2003년 로마, 2005년 파리, 2008년 아크라 그리고 마지막으로 2011년 부산총회까지 네 차례의 고위급회의를 개최하고 그 역사적 소임을 다한 셈이다. 마지막 회의를 OECD 본부가 아닌 유네스코에서 개최한 것은 UN과의 협력을 강조하기 위한 것이었다. 게다가 회의 개막식에 반기문 UN 사부총장과 앙겔 구리야 OECD 사무총장은 영상 축하 메시지를 보내 GPEDC가 UN과 OECD의 공동 사업이라는 정치적 메시지를 강하게 전달하였다.

부산총회 이후 국제시민사회는 부산총회 후속 특히 포스트 부산 임시그룹 (Post-Busan Interim Group) 회의에 적극적으로 참여하여 GPEDC의 구성과 역할 그리고 부산 파트너십 이행을 위한 지표 내용 등에 대해 다양한 의견을 개진하였다. 부산총회에서 국제시민사회를 대표한 두 네트워크인 Better Aid와 시민사회 개발효과성을 위한 오픈 포럼(Open Forum)은 지난 2월 21-23일 필리핀 세부에서 부산총회 결과에 대한 평가를 바탕으로 향후 단일 조직으로 활동하기로 결정하고 이를 위한 준비논의를 진행하고 있다.

한국시민사회는 부산총회 직후 부산 파트너십을 효과적으로 국내에서 이행하기 위한 다양한 활동을 전개해왔다. 그리고 이번 원조효과작업반 회의 뿐 만 아니라 리우+20, UN 개발협력포럼(UNDCF) 등 관련 국제회의 참여를 통해 국제개발협력의 중장기적 비전과 전략을 마련하고 있다. 한편 부산 파트너십을 국제적으로 실천하기 위해 개발효과성을 위한 시민사회 파트너십(CSO Partnership for Development Effectiveness, CPDE) 준비 과정과 아시아 특히 동북아시아 차원의 시민사회 협력 체제를 구축하기 위한 다각적 노력을 전개하고 있다.

이 글은 GPEDC 출범의 의의와 한계를 시민사회의 관점에서 파악하고 GPEDC 관련 시민사회의 역할과 활동 및 향후 과제를 제시하고자 한다. 특히 부산 파트너십을 이행하기 위한 국제 및 국내 시민사회의 전략과 활동을 소개하고 이와 관련한 도전과 과제를 제시하고자 한다.

2. 부산 글로벌 파트너십 출범의 의의와 한계

GPEDC는 부산총회를 계기로 형성된 정치적 모멘텀을 제도화한 것으로 부산 파트너십 이행 관련 책무성을 강화하고 모니터하는 중심적 역할을 수행할 예정이다. 이를 위한 운영체제로 1년 반 또는 2년에 한번 개최하는 장관급회의와 연2회 열리는 집행위원회(Steering Committee)

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지43 MAC-6
C M Y K

그리고 OECD-UNDP 공동 사무국을 설치하기로 합의하였고[1], 이행 전략으로 글로벌 모니터링 지표가 채택되었다[2].

GPEDC의 출범은 여러가지 측면에서 국제개발협력의 담론과 거버넌스 역사에서 새로운 이정표를 제시하였다는 평가를 받고 있다. 시민사회의 관점에서 볼 때 GPEDC는 다음과 같은 특성과 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

첫째, 국제개발협력 역사에서 처음으로 시민사회를 포함한 다양한 이해당사자가 참가한 협력체제가 만들어졌다. 다른 분야와 마찬가지로 개발협력을 다루는 UN, OECD 등 거의 모든 국제기구는 정부간 회의체 성격으로 운영되어 왔다. 그러나 GPEDC는 다자주의(Multilateralism) 형식을 탈피하여 다자간 이해당사자(Mult-stake holders)의 협력을 공식화한 첫 사례이다. 즉 실제 영향력에서는 차이가 있지만 형식에서는 정부, 국제기구, 시민사회, 기업, 의회, 지방정부가 '동등한' 참여의 기회를 가지고 실질적으로 운영에 참여하는 틀이 만들어진 것이다. 이는 현재 UN의 협의자격(consultative status) 제도와 92년 리우 환경과 개발회의에서 도입된 주요그룹(Major Group)과 같은 이해당사자 참여 제도보다 질적으로 크게 진전된 것으로 평가받고 있다. 이는 개발협력의 양과 영향력에서 주요 행위자로 등장한 비국가행위자(기업, 시민사회 등)의 정치적 역할을 인정한 것으로 이 모델이 성공할 경우 다른 분야의 글로벌 거버넌스에도 적지 않은 파급효과가 있을 것으로 예상된다.

둘째, UN과 OECD 협력의 제도화이다. 2000년대 초반 MDGs 체제가 출범하면서 UN과 OECD는 MDG 8번 글로벌 파트너십의 주요 의제인 ODA와 국제개발협력을 둘러싸고 서로 경쟁하는 모습을 보여왔다. UN은 2002년 개발재원을 위한 몬트레이 합의를 통해 원칙과 행동계획을 만들었고 2008년 도하에서 이의 이행 평가 회의를 개최하였다. 그리고 2008년 출범한 UN 개발협력포럼(DCF)은 개발협력 관점에서 MDGs의 이행을 모니터하고 정책을 공유 및 조율하는 역할을 수행해왔다. 한편 OECD의 원조효과작업반은 같은 시기에 2003년 원조조화 로마선언과 2005년 원조효과성에 대한 파리선언, 2008년 아크라행동강령(AAA)을 주도하였다. 전통적인 공여국 중심의 OECD는 일부 국가에 참여가 제한되어 대표성이 부족하고, 공여국과

1) Post-Busan Interim Group (PBIG), PROPOSED MANDATE FOR THE GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION (DCD/DAC/EFF(2012)7/REV1)

2) Post-Busan Interim Group (PBIG), PROPOSED INDICATORS, TARGETS AND PROCESS FOR GLOBAL MONITORING OF THE BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION (DCD/DAC/EFF(2012)8/REV1)

수원국 포함 모든 국가가 참여하는 UN은 대표성은 있지만 다양한 이해관계의 충돌로 실효성이 부족하다는 비판을 받아왔다. 이러한 이유로 인해 두 조직 모두 정당성의 위기를 겪어왔는데, GPEDC 출범을 계기로 효과성 증진을 통해 정당성을 강화가 구축되었다고 본다.

이를 계기로 그 동안 OECD와 UN으로 양분되었던 국제시민사회의 개발협력 관련 활동을 통합적으로 전개할 수 있는 환경이 조성되어 보다 통합적인 애드보커시 전략이 마련될 것으로 예상된다. 특히 대표성이 있는 UN에서의 시민사회의 참여가 옵서버 자격이었던데 반해, GPEDC에서는 참가자 자격으로 참여가 가능해 시민사회의 입장에서는 영향력을 행사할 수 있는 보다 우호적 환경이 만들어졌다는 장점이 있다.

셋째, 10개의 포괄적인 이행 지표를 통한 책무성강화 가능성 제고이다. 이번에 채택된 10개의 지표는 기존의 파리선언 이행지표 보완과 함께 새롭게 시민사회, 민간기업 그리고 젠더 부분이 추가되었다. 이는 책무성이 공여국과 수원국 정부의 상호책무성(mutual accountability)을 넘어 개발협력의 모든 행위자 특히 시민사회와 민간기업의 책무성을 포함하는 다차원적 책무성(multiple accountability)으로 확대되었다는 것을 의미한다. 이를 통해 개발원조의 책무성이 비국가행위자와 수혜자이자 주체인 개발현장의 주민을 대상으로 확대되었다고 볼 수 있다. 특히 10개의 지표 이외에도 부산 파트너십을 이행하는 전략으로 국제원조투명성조치(IATI)와의 협력을 강조한 계획을 채택한것 또한 원조정책의 투명성과 책무성을 높이는데 큰 기여를 할 것으로 예상한다.[3)]

이러한 긍정적 의의에도 불구하고 GPEDC는 시민사회의 관점에서 볼 때 적지 않은 한계와 도전에 직면하고 있다고 보여진다.

첫째, BRICS로 대표되는 신흥공여국의 소극적 참여 또는 불참이다. 현재 GPEDC의 공동의장으로 공여국, 수원국, 신흥국을 대표하여 영국, 나이지리아, 인도네시아의 장관급 인사가 선임되었다. UN 반기문 사무총장은 지난 5월 카메론 영국 총리, 유도요노 인도네시아 대통령, 엘렌 존슨 설리프 라이베리아 대통령을 '2015년 이후 국제개발을 위한 고위급 패널의 공동의장(Co-chairs for High Level Panel on Global Development beyond 2015)' 으로 위촉하였다. 영국과 인도네시아는 GPEDC 공동의장국을 겸하게 되어 2015년 이후의 개발의제 설정과

3) Working Party on Aid Effectiveness, MEETING THE BUSAN COMMITMENT ON TRANSPARENCY – Proposal for a common, open standard (DCD/DAC/EFF(2012)9)

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지45 MAC-6
C M Y K

GPEDC가 정치적으로 보다 긴밀히 연결될 것으로 예상된다. 그러나 비 OECD 국가로 남남협력을 주도해 온 BRICS 국가 중 현재 GPEDC 참여 의사를 표명한 나라는 남아공이 유일하다. 중국, 인도, 브라질, 러시아는 참관은 하고 있지만, 공식참여 여부는 아직 불투명하다.

지난 리우+20에서 미국, 영국, 독일 정상의 불참에서 드러났듯이 미국과 유럽의 계속되는 경제위기로 OEDC DAC 국가의 국제개발협력 예산이 동결 또는 축소되면서 국제개발협력에 대한 정치적 의지가 약화되고 있다는 우려가 높아지고 있다. 그러나 BRICS 또한 자국의 이익을 추구할 뿐 기존에 수립된 국제적인 규범을 적극적으로 실행하고 주도적으로 발전시켜 나가고자 하는 의지를 보이지 않고 있다. 이러한 상황에서 국제개발협력은 리더십을 발휘하는 국가가 없어 한동안 표류할지 모른다는 우려가 일각에서 제기되고 있다. 과연 GPEDC가 이러한 도전을 극복하고 명칭대로 모든 국가가 참여하는 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십으로 성공적으로 안착할지 여부는 현재로서는 미지수이다.

둘째, 약화되는 국제규범과 책무성의 문제이다. OECD DAC 국가 중심으로 2005년 만든 원조효과성에 대한 파리선언 이행에 대한 2011년 평가에 따르면 대다수의 국가가 대다수의 영역에서 만족할 만한 성과를 이루지 못하였다. MDGs와 마찬가지로 국제사회가 자발적으로 이행하기로 합의한 약속이 충실하게 지켜지지 않은 것이다. 그러나 부산회의에서 이에 대한 철저한 원인 분석과 반성 및 대책마련 없이 새로운 파트너십이 출범하였다. 따라서 시민사회 일부에서는 GPEDC도 전과 마찬가지로 공약(空約)에 그치고 말 것이라는 비판을 제기하고 있다.

작년 부산총회는 중국을 비롯하여 남남협력을 중시하는 신흥공여국을 끌어들이기 위해서 기존의 국제규범을 약화시켰다는 시민사회의 비판이 적지 않았다.[4] 이러한 상황에서 비록 10개 지표의 내용이 매우 포괄적이고 파리선언에 비해 진일보했다는 평가를 받았지만 Global light, country focused 원칙하에서 자발성이 강조되어 구속력은 오히려 약화되었다는 평가를 받고 있다. 즉 지표에서 책무성이 형식적으로 확대되고 심화되는 것처럼 보이지만 실질적으로 약화되고 있다는 것이다. 이러한 경향은 리우+20 등 최근 개최된 대부분의 국제회의에서 공통적으로 나타나는 현상으로 UN의 지도력 약화와 맞물리면서 당분간 지속될 것으로 시민사회는 우려하고 있다.

4) 부산 총회 선언문 제2항의 "부산에서 합의된 결과문서의 원칙, 약속과 행동은 자발적인 원칙하에 남남협력 참여주체의 참고가 되어야 할 것이다(The principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis)."라는 표현 수용여부는 시민사회 입장에서 부산총회 전체의 정당성을 인정하느냐 마느냐의 중대한 문제였다.

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지46 MAC-6
C M Y K

셋째, GPEDC 내에서의 시민사회의 영향력 한계이다. GPEDC에 동등한 참가자로서 참여하게 된 것은 국제 시민사회에 새로운 기회임이 분명하다. 이는 그동안의 수많은 노력의 결실로 긍정적 성과로 평가받아 마땅하다. 그러나 과연 시민사회가 집행위원회의 정식 멤버로 참석한다는 것의 의미와 효과성에 대한 의문이 여전히 가시지 않고 있다. 부처간의 이해와 입장 차이에도 불구하고 대외적으로 구속력있는 단일한 입장을 취하는 국가와 달리, 시민사회는 자발성과 다양성을 속성으로 하는 구조적 특성으로 인해 단일한 입장을 취하는 것이 현실적으로 어렵고, 설사 단일한 입장을 취해도 그 구속력과 실행력은 국가와 달리 매우 자의적이고 가변적이다. 집행위원회 참여를 통해 의사결정 관련 정보에 대한 접근성과 의사결정 과정에서의 영향력 행사라는 측면에서는 분명 장점이지만 시민사회 내부의 효과 특히 결정 이후의 실행 효과성은 여전히 의문으로 남아있다.

부산총회 기간중에도 드러났듯이 단일한 입장을 표명해야 한다는 안팎의 요구로 인해 시민사회의 다양성과 자발성이 약화되고 획일성이 커지는 역효과가 나타나기도 했다. 그리고 회원 단체의 개별 국가정부에 대한 로비 보다는 시민사회 대표의 로비 전략과 역량에 의존하는 행태, 그리고 실제 GPEDC에 참여하는 시민사회 대표와 일국적 그리고 현장 사업 단체의 정보 격차와 시각차는 여전히 큰 도전으로 남아있다. 그리고 시민사회 내부에서 단일한 입장을 취하기 위해 다양한 이해관계와 입장을 조율 및 조정하는데 드는 시간과 비용을 고려할 때 비용 대비 효과성의 문제 또한 간과할 수 없다.

그리고 정부대표가 대다수를 차지하고 있는 GPEDC 안에서 과연 한 자리의 시민사회 대표가 얼마나 정치력을 발휘해서 시민사회의 입장을 반영할 수 있을지도 의문이다. 지난 달 원조효과 작업반 회의에서 드러났듯이 두 자리를 요구한 시민사회의 주장은 별다른 지지를 얻지 못했고 이에 대해 시민사회 대표자는 상징적 항의를 하는데 그치고 말았다. GPEDC의 역할과 성과가 시민사회의 기대에 미치지 못하거나 시민사회의 핵심가치에 반하는 정책이 만들어지고 이에 대해 시민사회 대표가 제대로 역할을 하지 못할때 과연 시민사회는 어떤 입장을 취해야 하는가라는 우려가 벌써 일각에서 제기되고 있다. 특히 이런 입장은 애초부터 대표성을 지닌 UN이 아니라 UN의 정당성을 약화시키려는 의도로 시작된 OECD의 원조효과성 담론과 정책에 시민사회가 들러리를 서서 명분을 제공했다는 비판을 했던 일부 시민사회로부터 꾸준히 제기되고 있다.

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지47 MAC-6 CMYK

3. 국제시민사회의 부산 파트너십 이행 활동, 전략과 과제

국제시민사회는 2008년 아크라 회의를 계기로 원조효과성 논의에 본격적으로 참여하였다. 아크라행동강령(AAA) 제20항목은 시민사회를 스스로의 권리를 지닌 독립적인 개발 행위자로 인정하였고 부산총회 결과문서 제22항에서는 시민사회의 역할로 국가의 역할을 보완하는 현장 개발사업 뿐만 아니라 개발정책 수립과 감시를 하는 애드보커시 활동을 강조하였다. GPEDC에 시민사회 대표가 국가와 동등한 자격으로 참여하게 된 것은 이러한 시민사회의 위상과 역할 강화의 맥락에서 이루어진 것으로 볼 수 있다.

GPEDC의 출범과 함께 국제 시민사회의 활동은 크게 대외적으로 GPEDC의 참여와 대내적으로 시민사회의 개발효과성 증진으로 구분할 수 있다. 전자가 애드보커시 영역이라면 후자는 스스로의 책무성 증진이라고 할 수 있다. 이 두 가지 역할은 상호보완적이며 서로를 강화시켜주는 특성을 지니고 있다. GPEDC 출범 이후 국제 시민사회의 활동은 아래와 같은 내용과 방향에서 전개되고 있다.

첫째, GPEDC 집행위원회의 참여이다. 18명으로 구성된 집행위원회는 3명의 공동의장을 포함하여 정부대표가 12명, 국제기구대표가 3명 그리고 시민사회, 민간기업 및 의회대표 3명으로 구성되어 있다.[5] 현재 Better Aid의 공동대표가 임시로 시민사회를 대표하고 있지만 올해 10월 CPDE가 출범하면서 선출될 새로운 공동대표가 공식적으로 참여할 예정이다.

현재 국제시민사회는 시민사회의 다양성과 기여를 고려해서 집행위원회 공동의장직과 추가로 집행위원회 한자리를 더 요구하고 있다. 그 결과에 상관없이 현재 집행위원회는 정부대표가 절대 다수를 차지하고 있지만 시민사회는 이슈에 따라 캐스팅 투표는 아니더라도 유사한 입장을 취하는 정부 및 다른 대표와 연대하여 의사결정에 적지 않은 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 적지 않다고 본다.

둘째, 시민사회는 부산총회에서 합의한 기존의 8개 빌딩블록(Building Blocks)[6] 이외에도

5) 정부대표는 다시 공여국 4, 수원국 7 (이중 한자리는 취약국가를 대표하는 g7+), 신흥공여국 2로 구성되며, 국제기구는 OECD DAC 의장, UNDP, 다자간은행(MDB) 대표로 구분된다. 상대적으로 전통적인 공여국이 수적으로 소수이다.

새로운 빌딩블록을 만드는데 적극적으로 참여하고 있다. 국제노동조합연맹(ITUC)은 민간기업, 국제투명성 본부는 투명성 빌딩블록 등 시민사회내의 단체별 전문성과 우선순위에 따라 참여하고 있다. 새로운 빌딩블록 주제 가운데 인권에 기반한 접근(RBA)은 시민사회 입장에서 개발효과성 증진의 핵심 이슈이기에 가장 많은 단체가 참여하고 있다. 빌딩블록은 관심있는 국가와 기구 및 단체들이 자발적으로 추진하는 것이지만 내용적으로 GPEDC의 정책의제 특히 모니터링 지표와 긴밀한 연관이 있어 시민사회의 입장에서는 중요한 활동영역으로 간주되고 있다.

셋째, 10개 지표[7] 중 시민사회 관련된 지표의 개발이다. 시민사회 지표는 부산선언문 제22항[8]에 따른 것인데, 보다 구체적으로는 시민사회가 개발에의 참여와 기여를 극대화하는 환경에서 활동하는것 즉 시민사회의 개발효과성을 가능케하는 우호적 환경(enabling environment)에 관한 것이다. 시민사회 관련 지표는 민간기업과 젠더 관련 지표와 함께 이번에 새롭게 추가된 것으로 시민사회의 요청에 의한 것이었다. 그러나 현재 국제적으로 통용되는 시민사회 관련한 지표가 없어 CIVICUS가 이미 개발한 시민사회 관련 지표를 토대로 추가 보완하기로 하였다. 지표의 내용은 특히 시민사회의 활동을 위한 법적 행정적 규제의 틀과 시민사회의 활동에 직접적 영향을 주는 정치적 환경과 거버넌스의 주요 요소를 반영할 예정이다.

넷째, CPDE 출범을 통한 시민사회 조직의 확대 및 강화이다. 앞서 언급했듯이 부산총회 이전에 Better Aid와 Open Forum으로 나누어 전개되어온 국제시민사회의 활동은 향후 CPDE라는 통합된 단일 조직의 틀 속에서 전개될 예정이다. 스웨덴 국제개발청(Sida)의 재정지원으로 부산총회에 참가한 단체를 중심으로 현재 지역별, 영역별로 CPDE의 역할, 운영구조, 사업 방향과 전략에 대한 협의가 진행 중이다.

다섯째, 이스탄불 원칙의 실천이다. 부산총회에서 공식인정을 받은 시민사회의 개발효과성 증진을 위한 이스탄불 원칙은 이제 개발협력 분야 시민사회단체가 자발적으로 만든 공통의 기

6) 8개 빌딩블록은 성과와 책무성, 투명성, 다양성과 분절화, 남남협력과 삼각협력, 취약국가, 기후변화재원, 효과적인 제도와 정책, 민간기업이다.

7) 10개 지표는 수원국의 우선순위 반영(1), 시민사회의 참여와 기여(2), 민간분야의 역량강화(3), 개발협력에 관한 정보공개(4), ODA 예산 단기 및 중기 예측 가능성 (투명성)(5), 모든 개발원조의 예산화(6), 상호책무성 검토 참여(7), 성평등과 여성 역량강화에 대한 공공지출(8), 수원국 시스템 활용 및 개도국 역량강화(9), 비구속화(10)로 구성되어 있다.

8) [we will] "implement fully our respective commitments to enable CSOs to exercise their roles as independent development actors, with a particular focus on an enabling environment, consistent with agreed international rights, that maximises the contributions of CSOs to development."

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지49 MAC-6 C M Y K

준이자 규범으로 자리잡았고, 현장에서의 실행을 위한 프레임워크와 이행 가이드라인인 툴킷을 제작하여 보급하고 있다. 이스탄불 원칙은 시민사회의 관점에서 기존의 MDGs, 파리선언의 원조효과성 원칙 및 인권에 기반한 접근(RBA)의 핵심 원칙을 통합적으로 수용하여 체계화 한 것으로 시민사회의 책무성과 효과성 증진에 전략적인 도구역할을 수행할 것으로 예상된다.

위에서 언급한 다양한 활동을 전개하고 있는 국제시민사회단체는 대내외적으로 몇가지 도전과 과제에 직면해있다.

첫째는 CPDE 체제하에서 글로벌 애드보커시와 현장 사업단체 간의 유기적 결합과 시너지 효과 창출 가능성이다. GPEDC의 성격상 시민사회 내에서 Better Aid를 주도적으로 이끌어온 정책 애드보커시 중심의 단체가 계속해서 CPDE내에서의 리더십 역할을 수행할 것으로 예상한다. 그리고 이스탄불 원칙과 이행을 위한 프레임워크를 만드는데 주력해 온 Open Forum의 주요 단체는 상대적으로 국내적 실천에 더 주력할 것으로 보인다. 이 과정에서 현장 사업이 없이 정책 애드보커시에 주력하는 단체와 현장 사업의 개발효과성 증진에 주력하는 단체 간에 CPDE의 사업 방향을 둘러싼 긴장과 갈등이 예상된다. 부산총회 이전에 발생한 이러한 갈등요인은 부산총회 이후에도 해소되지 않고 여전히 시민사회 내에 연대의 걸림돌로 작용하고 있다. 특히 특정 정치적 이념을 기반으로 노동과 여성단체가 주도해 온 기존의 Better Aid가 옥스팜과 월드비전처럼 현장 사업을 토대로 애드보커시 활동을 수행하고 있는 기존의 개발협력 전문 단체를 포용할지 아직 불투명하다.

둘째는 시민사회 개발효과성 증진을 위한 정부의 역할과 정부와의 파트너십이다. 시민사회 개발효과성 증진을 위해서는 정부의 역할 특히 우호적 정책 환경(enabling environment)이 필수적이다. 정부는 특히 시민사회가 정부의 감시 역할을 제대로 할 수 있도록 표현의 자유와 집회 결사의 자유 보장, 시민사회 역량강화를 위한 지원 등 필요한 제반 법적 정책적 지원을 제공해야 한다. 그러나 대다수의 국가 특히 개도국에서 시민사회의 정치적 공간은 지속적으로 축소되고 있으며, 이는 시민사회 개발효과성의 최대 위협요소가 되고 있다. 부산총회에서 인정된 이스탄불 원칙을 통해 시민사회 스스로의 책무성과 효과성 증진 노력은 큰 성과를 거두었지만, 이의 지속가능성을 위한 우호적 환경 관련 정부의 책임에 있어서는 별다른 진전이 없었다. 따라서 시민사회 일각에서는 우호적 환경 개선이 없는 상황에서 시민사회의 이스탄불 원칙 강조는 오히려 역효과를 불러 올 수도 있다는 우려를 표명하고 있다.

셋째는 CPDE내의 새로운 리더십 창출과 운영에서의 투명성과 책무성 도전이다. 부산총회 직

후 개최된 평가회의에서 부산총회 준비과정에서 나타난 Better Aid 리더십의 투명성 부족과 비민주적 관행이 큰 논란을 불러 일으켰다. 그러나 이후 올해 2월 열린 세부회의에서의 후속 평가와 논의를 거치면서 시민사회 단체는 자체적으로 개선 대책을 마련하여 이러한 문제를 해결해 나가고 있지만 여전히 논란의 원인이 남아있어 보인다. CPDE가 기존의 Better Aid 사무국과 몇몇 단체 중심의 운영이 아니라, 시민사회단체의 보다 광범위한 참여를 이끌어내기 위해서는 시민사회 내부의 관행을 획기적으로 개선할 필요가 있다.

4. 한국시민사회의 부산 파트너십 이행 활동, 전략과 과제

한국시민사회는 개도국에서 현장 사업을 수행하는 단체를 기반으로 구성된 해원협과 부산총회를 계기로 출범한 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)을 중심으로 부산 파트너십 이행과 관련한 다양한 활동을 전개해왔다. 한국시민사회의 일부 단체는 2008년 당시 아크라 회의를 인지하고 있었으나 역량과 관심 부족으로 직접 참여하지 못했고, 한국정부가 2011년 제4차 고위급회의를 주최하기로 결정된 직후부터 국제시민사회의 원조효과성 관련 활동에 보다 본격적으로 참여하기 시작하였다.

GPEDC 출범 이후 한국시민사회의 활동은 크게 GPEDC 참여와 국제시민사회와의 연대활동 그리고 부산 파트너십의 국내적 이행으로 구분할 수 있다.

1) GPEDC참여

한국의 시민사회 단체는 현재 GPEDC 집행위원회에 시민사회 대표로 참여하는 CPDE 공동의장과 한국정부 대표의 두 채널을 통해 간접적으로 참여할 계획이다. 특히 한국시민사회는 특정 주제나 사안에 대한 CPDE의 입장을 정하는데 적극 참여할 필요가 있으며, 그 결과를 한국정부 대표와 공유할 필요가 있다. 특히 연 2회 열리는 집행위원회를 전후로 사전 간담회와 사후 디브리핑을 정례화하여 보다 실질적인 협의의 장이 되도록 만들 필요가 있다.

2) 빌딩블록 참여

현재 한국시민사회는 역량과 재원부족으로 기존의 8개 빌딩블록 활동에 적극적으로 참여하지

못하고 있다. 그러나 인권에 기반한 접근(RBA) 논의를 모니터하면서 꾸준히 참여해왔다. 이에 비해 한국정부는 효과적인 제도와 민간기업 빌딩블록에 적극 참여하고 있고, 특별 이니셔티브인 젠더를 주도적으로 이끌고 있다. 한국시민사회 단체는 분야별 전문성을 지닌 국제 시민사회 단체와의 전략적 연대를 통해 빌딩블록의 논의를 모니터하고 이에 대한 한국시민사회의 입장을 체계화 할 필요가 있다.

3) 국제시민사회와의 연대 활동

국제시민사회와의 연대활동은 크게 글로벌 차원에서의 CPDE 참여와 아시아 차원에서의 연대로 구분할 수 있다. 전자와 관련하여 올해 10월 정식 출범할 예정인 CPDE에 KoFID는 동북아 지역대표로 참여할 예정이다. 후자와 관련해서는 2011년 9월 처음 개최된 서울시민사회포럼(SCSF)과 올해 1월말 제2차 서울시민사회포럼 그리고 올해 9월 제3차 서울시민사회포럼의 지속적 개최를 통해 아시아 특히 동북아 지역에서 개발협력분야 시민사회의 연대를 지속적으로 강화할 계획이다.

이 과정에서 부산총회 준비 과정에서 주도적 역할을 하지 못한 국가별 협의체(national platform)의 역할과 상호연대를 강화하여 부산 파트너십의 효과적인 국내 이행을 촉진할 계획이다.

4) 부산 파트너십의 국내 이행

한국정부와 마찬가지로 한국시민사회는 부산 세계시민사회포럼(BCSF)의 주최단체로서 부산 파트너십 탄생에 산파역할을 하였다. 따라서 부산 파트너십을 국내적으로 충실히 이행하는 모범을 보여야하는 도적적 책무감을 지니고 있다. 한국정부가 추진중인 ODA 선진화 방안을 부산 파트너십과 OECD DAC의 규범에 부합하는 방향에서 실행될 수 있도록 시민사회는 감시 및 견인 역할을 적극적으로 수행할 필요가 있다. 이와 관련된 구체적인 과제로 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

첫째, 10개의 글로벌 모니터링 지표를 국내의 상황에 맞게 개발하여, 이를 국내 개발협력 정책의 질을 제고하는데 전략적으로 활용하여야 한다. 현재의 10개 지표는 일종의 예시이자 가이드라인으로 각 국가의 정부는 자국의 현실에 적합한 지표를 만들 것을 요구받고 있다. 부산 파트너십 이행을 위한 한국적 지표 개발에 시민사회는 적극 참여할 계획이고, 이 때 OECD의 동

료평가(Peer Review)의 권고안을 보다 적극적으로 수용 및 적용해야 한다.

둘째, 이스탄불 원칙과 같이 한국시민사회를 포함하여 국제시민사회가 공동으로 그리고 자발적으로 개발한 시민사회 개발효과성 원칙을 충실히 이행하여야 한다. 해원협은 지난 7월 말 코이카의 지원으로 이스탄불 원칙 이행 툴킷을 번역 출간하였고, 이의 실행을 위한 워크샵을 조직하였다.

셋째, 지난 6월 총선에 따라 출범한 제19개 국회와 12월 대선 캠페인 과정에서 국제개발협력을 정책의제로 제기하여 국민적 관심사와 개선의 계기로 삼을 필요가 있다. 부산총회는 국제개발협력에서 국회의 역할을 처음으로 명시적으로 언급하였다. GPEDC의 집행위원회에 의회대표가 동등하게 참여하게 된 것은 국회의 역할을 강화하기 위한 포석으로 보인다.

5. 결론

앞에서 강조했듯이 GPEDC의 출범은 한국 및 국제시민사회에 새로운 기회이자 도전이다. 식량, 에너지, 금융, 기후변화 등 악화되는 지구적 차원의 복합위기에 직면한 국제사회는 그 어느 때보다 효과적인 개발협력을 요구하고 있다. 갈수록 높아지는 외부적 요구에 부응하여 한정된 재원을 효과적으로 활용하여 사업의 개발효과성을 제고해야 하는 시민사회는 중장기적인 종합전략을 필요로 하고 있다.

특히 국제규범에 부합하면서 동시에 한국적 특성이 살아있는 국제개발협력 정책과 관행을 만들어 부산총회 주최 국가로서의 도덕적 정치적 책무성을 성실하게 수행하는 모범을 보일 필요가 있다. 이를 위해서는 한국정부와 시민사회 그리고 민간기업, 국회, 지방정부 등 모든 국제개발협력 행위자가 참여하는 효과적인 파트너십 체제를 국내에서 구축할 필요가 있다. 이 과정에서 UN과 OECD DAC 특히 부산 파트너십 등 국제기준과 규범을 체계적으로 숙지하고 이를 국내에 효과적으로 실천하고자 하는 자세가 우선적으로 요구된다. 그리고 이러한 모범적 실천을 토대로 보다 높은 수준의 국제규범과 정책을 만드는데 앞장서서 의제설정과 규범제정자로서의 역할을 강화할 필요가 있다.

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지53 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

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

국제개발협력시민사회포럼(KoFID), “부산 세계시민사회포럼 (BCSF) 백서” 2012년 7월

박은하, “부산 세계개발원조총회 주요 성과 및 향후 과제” (2011, No 4) 한국국제협력단

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

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

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

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

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

이성훈, “국제개발협력과 시민사회의 역할: 부산총회 이후의 맥락에서” 국제개발협력 (2012. No 1) 한국국제협력단

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

임소진, “원조효과성에서 개발효과성으로” 국제개발협력 (2012. No 2), 한국국제협력단

8 7개발협력이슈41~54 2012.8.7 11:26 AM 페이지54 MAC-6
C M Y K

2. 국외문헌

Post-Busan Interim Group (PBIG), PROPOSED MANDATE FOR THE GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION (DCD/DAC/EFF(2012)7/REV1)

Post-Busan Interim Group (PBIG), PROPOSED INDICATORS, TARGETS AND PROCESS FOR GLOBAL MONITORING OF THE BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT CO-OPERATION (DCD/DAC/EFF(2012)8/REV1)

Working Party on Aid Effectiveness, MEETING THE BUSAN COMMITMENT ON TRANSPARENCY - Proposal for a common, open standard (DCD/DAC/EFF(2012)9)

8 7개발협력 이슈 55~69 2012.8.7 11:28 AM 페이지55 MAC-6
C M Y K

한국 ODA의 시민사회 협력정책과 시민사회 지표의 활용

이 남 섭 (한일장신대 NGO 정책대학원 원장)

목 차

1. 문제의식
2. 선진국 ODA의 시민사회 협력관계 동향
3. 한국 ODA의 시민사회 협력관계 현황
4. CIVICUS의 시민사회 지표 비교검토
5. 한국과 라틴아메리카의 시민사회 지표 연구사례
6. 문제점과 정책적 제언

1. 문제의식

지난 2010년 1월 우리나라가 선진공여국 포럼인 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입하면서 ODA 실천전략에 대한 논의가 매우 활발하게 전개되고 있다. 특히 ODA 실천전략이 선진국형 ODA 모델을 개발하는 것으로 진행되면서 국내외적으로 많은 주목을 받고 있다[1].

DAC 가입이전까지 우리나라의 ODA 실천전략은 정부중심의 ODA 전략이었으며 시민사회와

1) 선진국형 ODA모델에 대한 논의는 다음을 참고할 수 있다: 권율 외(2009); 국제개발협력위원회(2010); 이련주(2010); 서용석(2011).

의 협력관계는 아주 미비하였다. 즉 우리나라의 ODA는 유상원조와 구속성 원조의 비중이 큰 편이며, 최빈국이나 아프리카 지역보다 저소득국 및 아시아지역에 대한 지원을 우선으로 하는 특징을 지니고 있다. 선진국 회원국들이 거버넌스나 사회분야 그리고 평화구축 문제에 집중하면서 다양한 부문을 중시하고 있다면 우리나라는 경제와 생산 부분에 많은 지원을 하고 있었다 (서용석, 2011: xvii).

우리나라 ODA가 선진국형으로 발전하기 위해서는 한국형 ODA 모형의 정립, ODA 규모의 제고, 국제사회의 규범과 가치존중, 분절적인 추진체계의 개선, 시민사회 및 민간부문과의 협력 등이 요구되고 있다. 특히 우리나라 ODA 정책의 효과성 제고를 위한 정책제언으로 시민사회의 ODA 참여 및 지원역량의 강화가 우선적으로 제안되었다 (서용석, 2011: xxvii)

선진국형 ODA 모형의 주요 내용은 시민사회 협력전략이다. 1990년대 영국에서 시작된 신정책의제에 따라 많은 선진공여국들이 NGO에 대한 ODA의 지원을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이러한 정책전환은 개별국가 뿐만 아니라 세계은행과 같은 다자간 원조를 지원하는 국제기구들도 NGO를 국제개발협력에서 주요 행위자로 빠르게 인식하고 활용하는 것으로 나타났다. 선진공여국의 시민사회 지원정책의 주요 흐름은 공여국 개발원조 정책과의 조화와 일치, 시민사회단체(CSO)의 개발효과성 제고, 국제개발협력에서 비전통적인 시민사회단체(CSO)의 참여확대를 추구하고 있다 (홍재환, 2011: xiv).

한국 ODA의 이러한 정책 변화는 매우 바람직한 현상이다. 그러나 시민사회와의 역량강화와 인증제도의 도입 등을 통한 협력강화를 논의하면서 국제적 차원에서 활발히 진행되고 있는 시민사회 지표를 시민사회 협력정책에 활용하고 있지 않는 것은 놀라운 일이다.[2] 특히 포괄적인 민간단체의 개입을 장려하기 위해 기업의 CSR 지수는 긍정적으로 논의하는 것과 비교하여 볼 때 매우 대조적인 상황이다. 필자의 경우 지난해 중남미 진출 한국기업의 CSR 실태를 현장조사하면서 기업의 CSR, 시민사회의 시민사회 지표, 코이카의 ODA 프로그램이 협력할 필요가 있음을 제안하였다 (오삼교 외, 2011). 이 글은 이러한 문제의식의 연장선에서 시작되었다. 즉 CIVICUS의 시민사회 지표가 한국ODA의 시민사회협력 정책개발에 적극적으로 활용될 필요가 있다는 문제의식에서 출발한다.

2) 국제개발협력 학술지의 2003년 창간호부터 지금까지 검색한 결과 CSR지표를 다룬 논문은 아직 한건도 없었다. 이와 대조적으로 국제개발협력과 관련하여 기업의 CSR 활용에 대한 논문은 최근에 여러 편 발표되고 있다. 대표적인 논문으로는 김성규의 논문(2012)을 참고할 수 있다.

이 글은 먼저 선진국과 우리나라의 시민사회협력관계 동향과 현황을 살펴보고 그 다음 시민사회 협력관계의 주요 가이드가 되는 CIVICUS의 시민사회 지표를 소개할 것이다. 마지막으로 이 지표가 지닌 문제점과 우리나라 ODA의 시민사회협력 전략을 위한 정책적 제언을 제시한다.

2. 선진국 ODA의 시민사회 협력관계 동향

해외 선진국에서 ODA와 시민사회의 협력관계에 대한 논의와 연구는 매우 활발하다. 이것은 이러한 연구의 결과가 바로 국제적 기준과 규범으로 발전되어 나타난다는 점에서 확인된다. OECD DAC에 따르면 ODA는 개발 NGO에 공여되어야 한다는 것을 명확히 하고 있다. 또 개발원조에서는 공여국 정부나 국제기구의 역할이 강조되는 반면에, 국제개발협력에서는 3차 원조효과성 제고를 위한 아크라회의의 결과인 아크라행동선언이 강조하듯이 시민사회 및 기업 등 민간의 참여가 강조되고 있다. 결국 국제개발협력은 개발도상국의 경제사회적 발전을 위해 정부나 국제기구 및 시민사회, 기업 등 다양한 공여주체들과 수원국이 함께 참여하는 개념이다 (홍재환, 2011: 14). 최근 OECD, 유엔기구, 세계은행 등 국제개발협력의 다양한 주체들이 기존에 국제개발협력 사업을 수행해온 개발 NGO보다 좀 포괄적인 개념을 가진 CSO(Civil Society Organization, 시민사회단체)라는 용어를 활용하는 것은 진일보한 현상이다.

1980년대 이후 국제개발협력에 시민사회가 적극적으로 참여하게 된 배경에는 크게 여섯 가지의 주요 요인이 있다. 첫째 정부의 실패로 인한 민영화와 정부기능의 축소, 둘째 민주주의의 확장, 셋째 NGO에 대한 공공분야의 지원증대, 넷째 무정부주의 상태의 증대, 다섯째 냉전의 종식으로 인한 독립 및 내전증대, 마지막으로 국제개발협력에 참여하는 시민사회구성원들의 기부증대이다 (홍재환, 2011: 20).

1990년대에 추진된 신정책 아젠다는 시민사회에 대한 정부의 재정지원을 강화하였다. 이시기에 많은 북반구의 개발 NGO들은 개발도상국에서 직접 원조 사업을 운영하는 방식으로부터 남반구 NGO들을 대상으로 직접 자금지원과 조직 지원을 하는 방식으로 전환하였다. 많은 북반구 개발 NGO가 공여자가 되었고, 남반구 NGO들과의 관계에 대해 재정의를 내렸다. 이때부터 파트너십, 역량강화 등의 개념들이 사용되기 시작하였다 (홍재환 2011: 34).

개발 NGO들을 중심으로 하는 시민사회의 다양한 활동주체들은 2000년대 이후 본격적으로

다양한 국제회의에 참여하여 개발원조 관련 정책에 영향을 주기 시작하였다. 시민사회는 1992년에는 리우데자네이루 유엔환경개발회의, 1995년에는 코펜하겐 사회개발정상회의와 북경여성대회를 시작으로, 2000년에는 요하네스버그 지속가능발전 사회개발정상회의 등 각종 국제개발 관련 국제회의에 적극적으로 참여하였다. 비록 2001년 9.11 사건이후 테러와의 전쟁을 우선순위에 둔 국가들이 시민사회협력 정책에 대해 비판적인 입장을 갖게 되었지만 시민사회는 2000년대 국제개발협력 현장에서 핵심적인 활동주체로 주목받고 있다. 2000년대 중반 이후 국제사회에서 발간된 주요 연구서 및 정책보고서는 일관되게 원조효과성 이슈와 시민사회 정책과의 연관성에 대해 강조하고 있다. 이는 곧 시민사회에 대한 지원이 국가의 개발원조정책의 큰 그림 속에서 이루어져야 함을 강조하는 것이다 (홍재환, 2011:56).

선진공여국들은 1990년대부터 원조정책 수행에 있어 시민사회를 적극적으로 받아들여 활용하였다. 그러나 근래에는 많은 선진공여국들이 국제개발협력에 참여하는 시민사회의 범주에 개발 NGO를 포함하여 더 포괄적인 단체들에게 까지 확장하여 활용하고 있다. 즉 국가와 시장을 제외한 노동조합, 종교기반단체, 각종협회 등을 포함하며, 시민사회내의 비영리를 추구하는 각종 결사체까지도 포함한다.

이와 같이 개발 NGO를 포함한 다양한 시민사회에 대한 선진공여국 정부의 관심은 1990년대의 신정책 의제와 깊은 관련이 있다. 선진공여국은 이러한 거버넌스 문제를 해결하기 위한 한 방편으로, 자국의 개발 NGO에게 재정지원을 하여 이를 통해 이들의 파트너인 개발도상국의 시민사회가 성장하여 개발도상국 정부의 책무성을 제고하고, 나아가 굿 거버넌스를 실현하게 하도록 하는 정책을 전개한 것이다. 이러한 과정에서 공여국은 사회적 서비스 제공을 주로 하는 개발 NGO외에도 다양한 주제와 분야에서 활동하는 여성, 인권, 종교, 노조 및 각종 전문단체들의 참여를 장려하게 되었다 (홍재환, 2011: 64-65). 예를 들면 영국의 정부원조기구인 DFID는 2006년에 발간한 거번넌스에 대한 세 번째 백서에서 개발 NGO 외의 새로운 주체가 개발협력에 참여해야 할 필요성에 대해 설명하고 있다. 특히 개발협력에 있어서의 비전통적 시민사회와의 연관성을 가질 필요가 있음을 강조한다 (홍재환, 2011: 65).[3)]

또 스웨덴은 전통적으로 다양한 시민사회그룹이 국제개발협력에 참여하고 있으며 이 과정에

3) 지난해 개최된 부산세계개발원조총회는 기존의 정부와 정부간 기구대표이외에 시민사회단체를 기업, 의회, 지방정부 및 지역기구와 함께 국제개발협력의 정식참가자로 총회결과문서 서두에 명시하였다. 이것은 국제개발협력이 더 이상 정부만이 아니라 다양한 행위자의 공동과제라는 인식의 전환을 가져왔음을 의미한다(이성훈 2012: 91).

서 정부의 제도화된 지원을 받는 국가이다. 2010년에 발간된 원조백서는 개발도상국의 민주화와 인권증진이 스웨덴 시민사회 지원전략의 목표임을 밝히고 있다. 스웨덴정부는 시민사회 지원정책의 목표달성을 위한 15개의 기본 조직 가운데서 86%인 13개에 해당하는 국제개발협력에서의 비전통적인 시민사회단체(CSO)를 지원하고 있다. 최근에는 공여국들의 협력대상이 기존의 시민사회에서 더욱 확대되어 전통적 기업, 사회적 기업 및 기업이 설립한 재단과 민간영역으로 확대되고 있는 추세이다 (홍재환, 2011: 67).

3. 한국 ODA의 시민사회 협력관계 현황

최근 국내에서도 지난해 11월말에 개최된 부산세계개발원조총회를 전후로 하여 ODA에 있어서 시민사회와의 협력관계에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는 것은 매우 고무적인 일이다. 무엇보다 다행인 것은 ODA와 시민사회의 협력관계 개선에 대한 연구를 민간(이성훈, 2012)뿐만 아니라 정부차원에서도 연구를 심화하고 있다(권율 외, 2009; 이련주, 2010; 김은미 외, 2010; 서용석, 2011; 홍재환, 2011)는 점이다.

우리나라의 ODA를 담당하는 기관 중 시민사회를 지원하는 프로그램을 운영하는 대표적인 기관은 외교통상부 산하의 KOICA이다. KOICA는 1995년부터 현재까지 17년간 민간단체 지원사업을 통해 한국의 시민사회와 협력하고 있다 (한국국제협력단, 2011).[4] 한국정부는 2010년 OECD DAC 가입을 전후로 ODA 규모를 크게 증대하고 있으며 시민사회와의 협력의 중요성을 강조하고 있다. 향후 2015년까지 우리나라는 ODA 액수를 GNI 대비 0.25%로 증대시킬 계획을 갖고 있다 (국제개발협력위원회, 2010; 이련주, 2010: 131). NGO에 대한 예산을 2015년까지 2010년의 10배 수준인 900억 규모로 확대한다고 밝혔다 (홍재환, 2011: 182).

이러한 노력에도 불구하고 현재 한국 ODA의 시민사회 지원은 선진공여국과 비교해보면 그 규모와 체계면에서 매우 부족한 상태이다. 2011년 OECD 시민사회 보고서는 한국은 단 하나만의 시민사회 재정지원 프로그램을 운영한다고 밝히고 있다 (홍재환, 2011: 141). 2011년 OECD

4) KOICA 이외의 기관 중 ODA를 통해 시민사회를 지원하는 기관은 행정안전부, 보건복지부, 교육과학기술부 등이 있다.

시민사회 보고서에 의하면 한국 ODA의 시민사회 지원은 2009년 US$11백만으로 OECD DAC 24개 회원국 중 22위로 포르투갈과 그리스만이 한국보다 적은 규모이다. 또한 한국의 양자간 원조 대비 시민사회지원 비율은 2%로 프랑스, 그리스, 일본과 함께 최하위를 차지하고 있다. 그리고 시민사회에 대한 재정지원방식에 있어 한국은 그리스와 더불어 가장 적은 1가지 방식만을 활용하고 있다. 이는 우리보다도 시민사회 지원 규모가 작은 포르투갈이 6가지의 다양한 시민사회 지원방식을 가지고 있는 것과 비교하면 매우 부족한 것이다 (홍재환, 2011: 180-181).

현재 KOICA의 민간단체 지원사업은 지속적으로 사업비 지원 규모의 확대, 단체자 부담비율의 감소 및 행정비 지원 등 여러 측면에서 개선되고 있다. 그러나 사업의 다양성 측면에서 더욱 개선될 필요가 있다 (홍재환, 2011: 143).

과거 17년간 KOICA의 민간단체지원 사업에 참여하는 개발 NGO 중심의 시민사회 단체들의 사업분야는 교육, 보건 등 BHN 분야가 75.1%를 차지한다. 그리고 개발 NGO들은 이러한 사업들을 거의 사회적 서비스 제공방식으로 실행한다. 이러한 특성은 개발도상국 주민들의 즉각적인 필요를 채우는 데에는 도움이 되지만 더욱 근본적인 접근방식이 필요하다. 다양한 시민사회 단체가 개발도상국의 발전에 기여할 수 있도록 하기 위해서는 시민사회를 지원하는 정부의 인식 변화외에 실질적인 제도적 변화가 필요하다 (홍재환, 2011: 173).

선진국의 동향과 한국의 현황을 비교해 볼 때 시민사회를 통한 ODA 지원정책이 매우 필요함을 확인하게 된다. 이것이 CIVICUS의 시민사회 지표의 적극적 활용을 제기하게 된 배경이다. 이제 CIVICUS의 시민사회 지표를 소개 및 검토한다.

4. CIVICUS의 시민사회 지표 비교검토

시민사회 지표(CSI)란 시민사회의 역량을 경험적으로 측정하고 평가하는 기준이다. 현재까지 개발된 시민사회를 측정하는 대표적인 지표로는 다음의 두 가지가 있다. 첫 번째는 1990년에 존스 홉킨스대학의 연구진이 개발한 국제비영리섹터분류법(ICNPO)이고 두 번째는 CIVICUS가 개발한 시민사회 지표이다 (아래〈표1〉참고).

〈표 1〉 ICNPO와 CIVICUS의 시민사회 지표 비교

구분	ICNPO	CIVICUS
개발연도	1990년	1997년
개발기관 및 연구자	존스홉킨스대학의 샐러먼(Salamon)과 안아이어	안아이어(Anheier)
핵심개념	시민사회조직	시민사회
개념정의	공식적, 사적, 비영리적, 자치적, 자원적 특성을 가진 시민사회의조직	가족, 국가,시장의 바깥에서 사람들이 공동의 이익을 추구하기 위해 조직한 영역
분류영역	12개 영역	20개 영역
평가지표	역량(32/45), 지속가능성(38/39) 영향(36/36), 평균 35(40)점	구조(50), 환경(53), 가치(63), 영향(77), 평균(61점)

(* 출처: 주성수 편, 2006의 pp.15-41에서 재편집)

ICNPO는 시민사회 지표에 대한 계량적 접근법으로 존스홉킨스 대학의 연구진인 샐러먼(Salamon)과 안아이어(Anheier)가 1990년 대학의 프로젝트로 시작하였다. 그들은 각국 시민사회의 특성을 전체 경제와 고용, 수입, 지출, 자원봉사 인구 등의 경제적 규모를 통계적으로 측정하여 국가간 비교를 하였다. 이때 참여한 국가는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 일본, 인도 등 13개국이었다 (Salamon and Anheier 1997; 주성수 2006: 14-15). 이어서 1999년에는 연구대상 국가를 22개국으로, 2004년에는 36개국으로 확대하였다. 한국은 2004년의 국제비교연구에 참여하였다.

ICNPO 접근법은 시민사회 전체를 체계적으로 분류해서 각 영역의 경제적 규모부터 구성원의 인력 등 경험적 자료를 중심으로 계량화를 시도한다. 이 접근법은 시민사회 부문의 경험적 데이터베이스를 구축해서 국가간 비교를 가능하게 한 최초의 시민사회 국제비교 분석법으로써 시민사회의 복잡한 측면을 쉽게 이해할 수 있는 분석틀을 제공한다는 장점이 있다. 그러나 양적 측정이 가능한 시민사회 외부의 경험적 실체만을 부각하고 시민사회 내부의 질적인 측면을 경시한다는 단점이 있다. 이러한 분석방법은 경험적 자료와 통계를 구비한 선진국에는 비교적 용이하게 조사와 분석을 진행할 수 있지만 이러한 계량적 자료가 부족한 제3세계에는 적용이 어렵거나 분석에서 불리할 수 있다 (주성수, 2006: 16-17).

CIVICUS는 ICNPO 연구를 주도한 안아이어 교수가 새로운 시민사회 지표 아이디어를 시민사회 다이아몬드로 제시하고, CIVICUS가 이를 적극 수용해 2000년부터 14개국에서 시범적으로 시민사회 지표 분석을 진행하였다. CIVICUS는 시민참여를 위한 세계적 연합운동단체(World Alliance for Citizen Participation)를 대표하는 용어이다. CIVICUS는 지구상의 모든 영역에서 시민의 참여를 확산하려는 노력에서 발생하였다. CIVICUS는 처음에 전 세계 6개국의 대표 20명으로 구성되었다. 그 후 1993년 중반에 기본 6개국에서 18개국으로 확대되었다. 2011년에는 6개 대륙의 59개국으로 확대되었다 (www.civicus.org).

시민사회를 측정하는 방법이 다른 것은 시민사회 개념정의와 분류방식 그리고 분석방법의 차이에서 기인한다. 먼저 개념정의의 차이를 살펴보자. ICNPO가 시민사회 조직에 초점을 맞춘다면 CIVICUS는 시민사회 영역을 핵심개념으로 파악한다. 전자가 조직의 구조 기능적이고 양적 측면을 중시한다면, 후자는 조직뿐만 아니라 조직에 참여하는 개인의 역동적인 활동과 역할에 초점을 맞춘다 (주성수, 2006:17).

개념의 차이는 자연적으로 분류방식의 차이로 나타난다. ICNPO는 12개의 분류법을 사용한다면 CIVICUS는 20개의 분류법을 사용한다. 어떤 분류 항목은 ICNPO의 목록에는 있으나 어떤 분류 항목은 CIVICUS의 목록에는 없다. 이러한 차이는 개별국가 사례에 적용할 때도 나타난다. 가령 CIVICUS의 목록에 있는 "인종적 전통적 토착민" 조직은 한국의 현실에 적용하기 어려운 분류방식이다 (주성수, 2006:21).

시민사회 측정의 가장 어려운 점은 측정의 방법에 있다. ICNPO는 경제적 규모(고용, 수입, 지출)를 통계적으로 측정하여 국가간 비교를 하는 양적 방법을 사용하였다. 이와 달리 CIVICUS는 기존의 양적 접근법에 질적 접근법을 혼합한 모델을 개발하였다. CIVICUS는 1단계에서는 시민사회를 4개의 영역(구조, 환경, 가치, 영향)으로 구분한 다음 이를 종합적으로 평가하였다. 2단계에서는 5개의 영역으로(시민참여, 조직, 가치, 영향력, 외부환경) 심화 구분하여 분석 평가하였다. 또 조사 진행방법으로는 국내의 문헌 및 자료의 분석, 지역사회의 시민사회 이해 관계자들을 대상으로 하는 토론과 설문조사, 지역 주민들에 대한 설문조사, 언론에 보도된 시민사회의 이미지 분석 그리고 이러한 자료들을 근거로 하여 전문가들이 최종적인 평가점수를 산출하는 과정을 거쳤다 (주성수, 2006).

양적분석과 질적 분석을 병행해야 하는 필요성은 ICNPO가 지닌 다음과 같은 문제발생에서 기인한다. 시민사회를 질적 분석 기준으로만 분석할 때 환경 분야 시민운동이 권익주창 활동을

한 것은 사실이나 ICNPO의 양적분석 기준에서 제외되는 문제가 발생한다. 대부분의 시민사회 활동은 서비스와 권익주창으로 나누어지며 질적인 자료 분석에 의하면 권익주창과 사회운동이 지배적이다. 그러나 양적 자료를 통할 경우 대부분의 시민사회는 서비스 활동이 권익주창 활동보다 더 지배적이라는 해석이 나올 수 있다 (주성수, 2006: 22).

이러한 방법에 의해 CIVICUS는 전 세계 국가를 대상으로 3단계에 걸쳐 분석을 해왔다. 1단계는 파일롯(pilot) 단계로 1992-1995년에 6개국을 대상으로 실시하였다. 이를 기반으로 2단계가 2000-2005년에 18개국을 대상으로 실시하였다. 마지막으로 3단계는 2006-2008년에 30개국을 대상으로 실시하였다. 한국의 경우는 2단계에서부터 참여하였다.

요약하면 CIVICUS의 시민사회측정지표는 시민사회의 건강성과 역량을 종합적으로 이해할 수 있는 기준이라고 할 수 있다. 따라서 CIVICUS의 시민사회 지표를 활용한다면 ODA 파트너인 상대국의 시민사회를 평가하는데 매우 유용할 것이다.

5. 한국과 라틴아메리카의 시민사회 지표 연구사례

세계시민사회 지표에 대한 국내 연구로는 2002년 성공회대학교의 아시아 NGO 정보센터의 연구팀과 2003년 한양대학교의 제3섹터연구소 연구팀의 연구가 있다. 이 두 대학의 연구는 한국연구재단의 중점연구소 사업으로 진행되었다. 이 두 연구팀의 공통점은 CIVICUS의 CSI 접근법을 한국과 아시아의 시민사회를 분석하는 데 적용하였다는 점이다. 그러나 아프리카와 중남미의 사례가 분석의 대상에서 제외된 것은 이 두 연구팀이 지닌 언어학적 한계의 결과이다.[5)]

성공회대학교의 연구팀은 한국과 아시아 5개국 시민사회를 비교 분석하였다. 아시아의 분석 사례로는 일본, 중국, 동남아, 대만, 태국으로 제한하였다 (권혁태 외, 2003; 이남주 외, 2005). 성공회대의 연구는 국내 대학으로는 최초로 국제적으로 발전해 온 시민사회 연구의 조사방법론을 한국과 아시아 시민사회 연구에 적용했다는 데에 의의가 있다.

5) 이 두 연구팀에 참여하는 공동연구원들은 외국어 사용의 경우 대부분 영어권에 해당한다. 따라서 아프리카와 라틴아메리카의 시민사회를 연구할 경우 지역연구에 필수적인 어학능력을 지닌 연구진으로 구성하는 것이 절대적으로 요청된다.

한양대학교의 연구팀은 해외사례보다는 한국 시민사회의 경험적 분석에 초점을 두었다. 즉 한국시민사회를 좀 더 집중적으로 분석하였다 (주성수, 2006). 이 점에서 성공회대의 연구를 진일보 시켰다는 평가를 받고 있다. 그러나 한국시민사회의 분석 표본수가 너무 작아 일반화하기에는 어려운 점이 있다.

최근에 한일장신대학교가 한국연구재단이 지원하는 SSK 사업선정을 계기로 한국형 CSI 측정모형을 개발하는 연구를 시작하였다. 분석의 범위도 국내의 경우 전국의 시민사회를 대상으로 보다 많은 표본을 설정하고, 국외의 경우도 아프리카와 중남미 및 전 세계를 분석의 범위에 포함하는 광범위한 연구를 진행하고 있다. 한일장신대의 경우는 10년 장기 연구과제로써 연구가 종결되었을 때 세계시민사회의 역량을 평가하고 이해하는데 기여하리라 기대된다.

이들 세 대학이 진행하였고 진행중인 비교론적 연구방법은 한국의 시민사회를 객관화하여 평가할 수 있는 인식의 기준을 제공한다는 점에서 매우 긍정적이다. 그러나 연구 초기단계에서 우려했던 것처럼 단순히 시민사회 지표로 각국 시민사회의 전모를 통계적으로 유의미하게 파악하는 것은 거의 불가능하였다. 특히 평가점수의 절대치 비교보다는 형태비교가 강조되어야 한다는 점이 공통적으로 지적되었다 (이남주, 2005: 14; 주성수, 2006: 77)

국외 사례로는 라틴아메리카 사례가 주목된다. 그럼 왜 라틴아메리카인가? 우리나라의 해외원조비 구성을 지역별로 살펴보면 아시아가 약 18%, 아프리카가 약 12%, 중남미가 약 8% 순이다 (이련주, 2010: 128).[6] 우리나라 전체 원조규모에 견주어 볼 때 라틴아메리카 지역은 중요한 지역은 아니다. 그럼에도 불구하고 라틴아메리카를 선택한 이유는 유럽선진 공여국의 대 라틴아메리카 시민사회 협력정책이 타 지역에 비해 성공적으로 진행되었다고 평가되기 때문이다. 특히 라틴아메리카의 시민사회가 민주주의 회복, 인권옹호, 인간과 사회개발 기본지수의 향상, 환경보호와 같은 가치의 향상을 위한 지역시민사회의 역량강화에 기여하였음을 CIVICUS의 시민사회 지표는 보여주고 있다 (CIVICUS, 2011).

CIVICUS의 라틴아메리카 시민사회 측정은 2000년을 기점으로 시작하였다. 그 후 2002년과 2008년 그리고 2011년 세 단계에 걸쳐 진행되었다. 1단계에는 6개국을 조사하였고, 2단계에서는 8개국을 조사하였다. 1단계 조사에 참여한 국가는 니카라과, 우루과이, 칠레, 멕시코, 아르헨

6) 우리나라의 대라틴아메리카 개발원조정책에 대한 대표적인 논의는 최원식(2005)과 정상희(2011)의 연구를 참고할 수 있다.

8 7개발협력 이슈 55~69 2012.8.7 11:28 AM 페이지65 MAC-6 C M Y K

티나, 베네수엘라이다. 2단계 조사에는 아르헨티나, 칠레, 도미니카 공화국, 과테말라, 멕시코, 니카라과, 우루과이, 베네수엘라가 참여하였다. 조사과정은 조사모델에 따라 진행하였다. 1단계에서는 4개의 영역(구조, 환경, 가치, 영향)으로 나누어 분석하였고 2단계에서는 5개의 영역(시민참여, 조직, 가치, 영향력, 외부환경)으로 나누어 분석하였다. 2단계 연속으로 참여한 국가는 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 칠레 4개국이다 (CIVICUS, 2007; 2010; 2011). 지난 2008-2011년 기간 동안에 CIVUICUS가 진행한 라틴아메리카 시민사회 지표(CSI) 분석의 대륙별 비교분석의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

CIVICUS의 시민사회 지표연구 결과를 비교한 결과 라틴아메리카의 시민사회는 다른 대륙과 비교하여 조직 및 환경부문이 매우 취약하고 시민참여와 가치영역이 강한 특성을 보이고 있으며 전반적으로 건강한 특성을 지니고 있다. 이것은 한국의 시민사회 특징과 비슷한 모습을 보여준다.

6. 문제점과 정책적 제언

시민사회의 역량을 평가하는 과정에 있어서 CIVICUS의 CSI가 많은 기여를 하였음에도 불구하고 몇 가지 문제가 발견된다. CIVICUS가 시민사회를 측정하는 데 있어서 지적되는 문제는 다음 네 가지이다.

첫 번째 문제는 시민사회 개념정의의 문제이다. 시민사회의 정의는 시민사회를 이해하는 이론적 관점에 따라 다양하게 정의된다. 대표적인 이론적 관점으로는 서비스제공형 사회자본이론, 권익주창형 사회운동이론, 신사회운동이론이 있다. 즉 이 세 가지 이론적 입장에 따라 시민사회에 대한 정의는 다르게 나타나며 단 하나의 개념정의가 존재하지 않는다. 따라서 시민사회 개념정의의 문제가 단순하지 않고 어렵다.

두 번째 문제는 시민사회 특성의 규명문제이다. 라틴아메리카 시민사회의 특성도 서비스, 사회자본, 권익주창으로 나누어지나 다수의 시민사회단체는 권익주창형이 강하다. 라틴아메리카 시민사회는 한국의 사례와 마찬가지로 서비스와 권익주창형이 이원화되어 상호간의 교류와 관계없이 각기 별도의 역할을 하고 있는 상황에 있다.

세 번째 문제는 시민사회 지표를 조사하는 기관의 대표성 문제이다. 조사에 참여하는 대부분의 기관은 각 나라의 지역사회에서 인정을 받는 NGO 기관들이다. 라틴아메리카의 사례에서 보듯이 대표 기관의 성격은 복지사업 관련 서비스를 제공하는 기관이 대부분이고 권익추구형 NGO 기관은 매우 소수이다. 따라서 이러한 대표성의 한계로 시민사회 지표조사에 있어서 다양성과 객관성이 문제로 지적된다. 즉 시민사회 지표 분석 대상기관이 대부분 복지서비스 중심단체로 제한되어 있다는 문제가 있다. 국가별 대표기관의 선정에 있어서 다양성을 확보하는 것이 필요하다.

네 번째 문제는 지표기준이 너무 선진국의 기준을 반영하고 있지 않은가 하는 문제이다. 즉 지표기준의 적합성 문제가 지적된다. 제3세계 시민사회의 특성을 반영하는 기준의 모색이 필요하다. 선진국과 개발도상국의 지역별 특성을 반영하는 글로벌 기준의 개발이 요청된다.

지금까지 필자는 CIVICUS의 시민사회 지표가 지닌 문제점을 검토하였다. 우리나라 ODA가 성공적으로 추진되기 위해서는 국제개발협력의 광범위한 기반의 확대가 필요하다. 특히 정부와 민간부분이 ODA를 공동으로 추진할 수 있는 여건이 준비되어야 한다. 정부와 민간부문이 함께 하는 개발협력 체제를 구축하기 위해서는 먼저 NGO와의 협력을 강화할 필요가 있다. 이러한 의미에서 선진국의 시민사회 협력관계를 살펴볼 때 한국 ODA의 시민사회 협력관계는 다음과 같은 방향으로 개선할 필요가 있다.

첫째, 시민사회와의 협력관계를 안내하는 기초자료로 CIVICUS의 지표를 활용한다. CIVICUS의 시민사회 지표는 ODA의 시민사회 협력관계를 발전시키는 데 매우 유익한 기준이 된다. CIVICUS의 시민사회 지표는 ODA 수원국 시민사회의 역량을 객관적으로 평가하고 이해하는 데 도움이 될 것이다. 왜냐하면 한국개발 NGO의 경험부족과 역량의 미성숙 및 인력부족 등의 현실도 고려해야 하기 때문이다.

둘째, 장기적으로는 한국사회가 CIVICUS와는 독립된 그러나 보편적인 기준을 충족하는 전세계 시민사회 평가지표를 개발하고 이것을 공공기관(KOICA)과 한국시민사회가 ODA 프로그램을 추진하는 데 활용하는 것이다.

마지막으로, 기업의 CSR 지수와 시민사회의 CSI 지표 그리고 KOICA의 시민사회 협력프로그램을 종합적으로 연계한 협력프로그램을 개발할 필요가 있다. 왜냐하면 현재 기업은 CSR을 통해 개발협력의 주체이자 후원자로서 활동하고 있기 때문이다. 이 프로그램이 개발된다면

8 7개발협력 이슈 55~69 2012.8.7 11:28 AM 페이지67 MAC-6
C M Y K

OECD DAC의 공여국들이 진행하고 있는 시민사회 지원프로그램 가운데서 매우 독창적인 프로그램이 될 수 있을 것이다.

한국 ODA를 선진국 수준으로 질적 개선을 하기 위해서는 효과적인 시민사회 개발협력 프로그램을 개발하여야 한다. CIVICUS의 시민사회 지표는 향후 정부(특히 KOICA)가 추진하려는 ODA 선진화 방안의 기초자료 및 개도국 시민사회와 ODA 협력사업에 필요한 안내 지표로 활용할 수 있을 것이다.

8 7개발협력 이슈 55~69 2012.8.7 11:28 AM 페이지68 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

국제개발협력위원회. 2010. 『국제개발협력 선진화 방안』, 서울: 국제개발협력위원회.

권혁태 외. 2003. 『아시아의 시민사회-개념과 역사』, 서울: 아르케.

경희대NGO대학원 NGO평가팀. 2010. NGO지원사업종합평가, 『국제개발협력』, 4호, pp.195-220

김성규. 2012. "기업의 글로벌 사회적 책임과 개발협력", 『국제개발협력』, 2호, pp.29-43.

김은미 외. 2010. "선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향연구", 한국국제협력단.

권율 외. 2009. 『OECD/DAC 주요 규범과 ODA정책 개선방향』, 서울: 대외경제정책연구원.

박재창. 2006. 『지구시민사회와 한국NGO』, 서울: 오름.

서용석. 2011. 『선진국ODA정책의 효과성 분석에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원

오삼교 외. 2011. 『중남미진출 한국기업의 사회적 공헌(CSR) 제고방안 연구』, 서울: 대외경제정책연구원.

이남주 외. 2005. 『아시아의 시민사회(II)-현재와 전망』, 서울: 아르케.

이련주. 2010. "국제개발협력 선진화 방안", 『국제개발협력』, 4호, pp.124-143.

이성훈. 2012. "국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할:부산총회 이후의 맥락에서", 『국개발협력』, 1호, pp.89-115.

주성수 편저. 2006. 『한국시민사회 지표』, 서울: 아르케

홍재환. 2011. 『ODA정책에서의 시민사회단체 협력 개선 방안 연구』, 서울: 한국행정연구원

한국국제협력단. 2011. 『한국해외봉사단 20년 발자취』, 서울: KOICA

8 7개발협력 이슈 55~69 2012.8.7 11:28 AM 페이지69 MAC-6
C M Y K

2. 국외문헌

CIVICUIS. 2011. *Brdging the gaps: Citizens, organizations and dissociation. Civil Society Index Summary report: 2008-2011.*

CIVICUS, 2010. *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. An undated programme description of the CIVICUS Civil Society Index: Phase 2008 to 2010.*

CIVICUS, 2007. *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Vol.1 Country Profiles. USA: Kumarian Press.*

Salamon, L. and Anheier, H. 1997. "Toward a Common Definition" in Salamon and Anheier eds. Defining the Nonprofit Sector. Manchester University Press.

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지70 MAC-6 C M Y K

민간부문(기업)과 Post-Busan 국제개발협력

오 주 현 (KOICA 민관협력실 과장)

목 차

1. 들어가며
2. 지속가능한 경영과 Post-Busan 이행체제
3. 국내기업의 개발협력 활동 참여방안
4. 나가며 : 향후 추진과제

1. 들어가며

한국은 2009년 12월 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) 산하 개발원조위원회(Developement Assistance Committee : DAC)에 가입하였고, 2011년 11월 부산에서 원조효과성에 대한 4차 고위급회의를 개최하였다. 이처럼 한국은 국제개발협력 무대에서 주요한 공여국으로 도약하고 있으며, 부산에서 개최된 HLF-4는 한국이 개발협력 분야를 이끌어 나가기 위한 방향성을 제시하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 국제개발협력에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 기회를 제공했다는 측면에서 앞으로 한국의 국제개발협력의 빠른 성장에 기여할 것으로 보인다.

2011년 부산 세계개발원조총회에서 국제사회는 개발협력 효과성을 제고할 수 있는 부산 글로벌 파트너십[1] 운영방안 및 평가지표, 그리고 모니터링 체제를 개발하기로 합의하였다.

1) 국제사회는 부산총회 이후 체제를 '글로벌 파트너십(the Global Partnership)'이라고 공식적으로 명시하기로 하였음 (임소진, 2012b).

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지71 MAC-6 CMYK

이에 세 차례에 걸친 Post-Busan 임시그룹(Post-Busan Interim Group)회의의 내용을 반영하여, 2012년 6월 원조효과작업반 회의에서 부산 글로벌 파트너십 운영방안과 평가지표, 모니터링 체제가 최종 합의되었다.

〈부산 글로벌 파트너십 10대 평가지표〉[2)]

지표 1. 개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력
지표 2. 개발활동의 참여와 기여를 최대화하는 환경에서의 시민사회 운영
지표 3. 개발을 위한 민간부문의 참여와 기대
지표 4. 투명성 : 개발협력에 관한 정보 공개
지표 5a. 개발협력 예측성(1년)
지표 5b. 개발협력 예측성(중기)
지표 6. 의회의 정밀검토에 따른 정부의 원조예산
지표 7. 포괄적 검토에 의한 개발협력 주체간 상호책무성 강화
지표 8. 양성평등과 여성지위향상
지표 9a. 개도국 공공재정(PFM) 시스템의 질
지표 9b. 개도국 PFM 시스템 및 공공조달시스템 이용
지표 10. 원조비구속성

사실 부산 글로벌 파트너십 체계를 제대로 이해하기 위해서는 선행되었던 파리선언에 대한 이행결과를 점검해보지 않을 수 없다. 결론적으로 국제사회의 파리선언 이행결과, 총 13개 세부지표 중 지표 4만이 달성되었다 (OECD, 2011). 파리선언 이행목표 달성에 실패한 주요한 이유를 살펴보면, 현실적으로 불가능한 시간적 이행목표(2005~2010), 유럽 선진공여국 중심의 지표개발, 공여국의 정치적 의지 부족 및 행동변화 미약, 국별로 상이한 지표해석, 개도국 시스템 개발역량 부족에 대한 미흡한 고려 및 원조 이행과정에서 지나치게 기술적인 측면을 강조한 것으로 요약될 수 있다 (임소진, 2012a).

한국은 파리선언 이행과정에서 모든 지표에서 목표를 달성하지 못했으나, 이는 한국의 법제적 시스템과 현실적인 요소에 의해 파리선언 이행이 용이하지 않았던 것으로 파악되고 있다. 따라서, 향후 부산파트너십 지표 이행 및 모니터링 참여시에는 체계적이고 적절한 정책 및 전략제시가 필요할 것이다.

2) 임소진, 2012b

우선 부산파트너십 지표개발을 위한 Post-Busan 임시그룹(Post-Busan Interim Group, 이후 PBIG)에서 논의된 부산지표 개발의 주요방향으로는 유럽의 선진공여국 중심으로 개발된 파리지표의 한계를 극복하기 위해, 부산파트너십 지표 개발과정에서는 유럽중심의 공여국 뿐 아니라 개도국과 신흥공여국, 시민사회의 의견을 적극 반영하였다는 점이다 (임소진, 2012b).

더불어, 금번 부산총회에서는 ODA(Official Development Assistance) 재원에 대한 financing channel의 다변화 및 ODA에 민간부문의 효율성 도입차원에서 민간부분[3]의 역할이 강조되었다는 점과 이를 위해 부산지표 제 3에 관련 지표(상기 부산 글로벌 파트너십 10대 평가지표 참고)가 제시되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

이는 기업의 영향력이 확대됨에 따라 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)에 대한 대내외적 요구가 증가하고, 전 세계가 당면한 글로벌 도전과제를 해결하는 데 있어 지속가능한 경영에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 사회적 현상을 반영하고 있다고 볼 수 있다.

그러나, 기업의 지속가능한 성장을 유도하는 차원에서 민간부분의 ODA에 대한 참여는 민간부분의 전략적 목표인 동시에 사회 문제의 적극적 해결방안을 제시하며 국가 차원의 지속가능한 발전을 촉진하는 중요한 매개체 역할을 해야 할 것이다. 더 나아가, 민간부분을 활용하여 산업 전반에 지속가능한 발전을 확산시키기 위해 통합적 접근법을 고려해야 할 것이다.

본고에서는 부산총회이후 Post-Busan 체제의 효과적인 이행을 위해 민간부분의 역할과 가능한 참여방안에 대해 살펴보고, 향후 KOICA 활동과 연계할 수 있는 방안에 대해 모색해 보고자 한다.

2. 지속가능한 경영과 Post-Busan 이행체제

부산총회를 계기로 한국의 ODA의 양적 확대 및 질적 개선은 한국에 새로운 기회이자 위기이기도 하다. 우선 ODA가 확대됨에 따라 우리 기업들이 ODA 시장에 참여할 수 있는 기회가 점차 확대될 전망이다. 전 세계의 연간 ODA 조달시장 규모는 약1,360억불 규모로 앞으로 우리

3) 본고에서 민간은 private sector(기업)를 의미하는 것으로 시민사회(civil society)는 포함되지 않음.

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지73 MAC-6 C M Y K

ODA 사업의 경험을 바탕으로 국제 ODA 사업의 참여기회가 확대될 것이다 (이계우, 2009). 이와 관련하여, 국제개발협력 선진화 방안에서는 국제개발협력의 기반확대를 위하여 '국민과 함께하는 개발협력' 의 일환으로 'NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관 등과 협력' 등을 제시하고 있어 앞으로 민간부분의 ODA 참여확대를 기대해 볼만하다.

그간 국제개발협력 분야에서는 새천년개발목표(MDGs) 달성뿐만 아니라, 전 지구적 발전과 국제협력을 위해서 국내자금, 민간자금, ODA, 투자 등 다양한 형태로 개발재원의 확보가 필요하다는 공동의 인식하에 '몬테레이 합의' (Monterrey Consensus)를 채택하였다. 그러나, 개도국으로 이전된 개발재원에서 공적원조가 차지하는 비중은 지난 20년간 69.4%에서 31.6%로 반감되었다 (곽재성, 2012). 이러한 점이 시사하는 바는 ODA의 총량이 상당히 증가했음을 감안하면 민간부문의 중요성이 매우 커졌다는 것을 알 수 있다.

지속가능한 발전(Sustainable Development)

1980년대 이후, 단순한 환경보전의 차원을 넘어 경제성장과 사회발전을 동시에 이루고자 하는 지속가능한 발전(Sustainable Development)을 위한 국제사회의 노력이 가속화 되었다. 즉, 글로벌화가 가속화되면서 사회에 미치는 기업의 영향력이 확대됨에 따라, 기업의 사회적 책임 이행이 지속가능한 발전을 견인하는 중추적 역할을 담당하게 된 것이다. 더불어, 기후변화, 생태계 파괴, 빈곤, 불평등 등 오늘날의 범지구적 도전에 보다 효율적으로 대처하기 위해서는 기업의 지속가능한 경영 활동이 보다 강화되고 있는 추세라고 할 수 있다.

민간의 활발한 개발사업 참여는 공적원조와는 달리 기업의 경영목표를 이룩하고 비즈니스 활성화를 통해 개도국의 경제도 성장시킬 수 있다는 점에서 지극히 매력적인 것으로 보인다. 다양한 연구결과에 따르면, 지속가능 경영은 기업의 재무적 성과, 나아가 기업의 경쟁력에 긍정적인 상관관계를 보인다.

- Mile & Covin (2000)은 기업의 이미지나 명성을 나타내는 포춘(Fortune)의 기업명성지수(Corporate Reputation Index)를 사용하여 기업의 경제적 가치와의 연관성을 실증 분석한 결과, 기업명성지수와 수익성 사이에는 양의 상관관계가 있음을 입증함.
- 다우존수 지속가능성지수(DJSI:Dow Jones Sustainability Index)[4]와 글로벌 주가지수인 모건스탠리 지수(MSCI:Morgan Stanley Capital International Index)[5]의 수익률을 비교해 보면, DJSI의 평균 수익률이 MSCI보다 높은 수익률을 보이고 있음.

이러한 관점에서 지속가능경영(Sustainable Management)과 기업의 사회적 책임성은 여러

각도에서 주목받고 있으며, 국제개발에서 민간의 역할과 기능에 대한 관심이 증폭되고 있는 것이다.

지속가능경영은 정부 · 기업 · 시민사회를 연결하는 하나의 관계시스템(Relational System)으로 파트너십 이니셔티브를 통한 사회문제 해결의 실마리를 제공한다 (Buckland et al., 2006). Zadek (2001)에 의하면, 자선활동에서 시작된 기업의 사회적 책임 활동은 그 영역이 점차 확대되어 시민사회와 정부와의 파트너십을 통해 '지속가능성'을 향한 활동으로 발전하여 사회문제의 적극적인 해결책을 제시한다.

〈지속가능경영 발전과정〉[6]

- 1세대 : 자선활동(Corporate philanthropy)
  - 물품기증, 봉사활동 참여 등 기업의 이익을 저해하지 않는 범위에서 사회적 책임활동을 수행

- 2세대 : 중장기 경영 전략의 필수요소
  - 지속가능경영의 긍정적 효과를 인식, 기업의 중장기 경영 전략의 핵심 요소로 지속적이고 체계적으로 추진

- 3세대 : 사회문제 해결에 기여(빈곤, 소외, 환경문제)
  - 시민사회와 정부와의 파트너십을 통해 '지속가능성'을 향한 활동으로 발전

지속가능경영은 지구환경을 보전하기 위한 지속가능한 발전(Sustainable Development)에 근간을 두고 있다. 1987년 세계환경개발위원회(WCED; World Commission for Environment and Development)가 발표한 'Our Common Future'란 보고서에서 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development)'이란 개념으로 제시되어, 1992년 유엔환경개발회의(UNCED; UN Conference on Environment and Development)[7]와 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD; World Summit of Sustainable Development)[8]를 거치면서 인류가 추구해야할 보편적 개념으로 자

4) 미국의 다우존스(Dow Jones)와 세계적 자산관리사인 스위스 SAM(Sustainable Asset Managment)가 공동으로 발표하는 기업의 사회적 책임을 측정하는 대표적 지수임.
5) 미국의 투자은행인 모건스탠리(Morgan Stanley)의 자회사인 MSCI가 발표하는 세계 주가지수
6) Zadek, 2001

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지75 MAC-6 C M Y K

리 잡았으며, 지속가능성(Sustainability) 개념에 기업의 경영방식을 접목시킨 하나의 경영기법으로 발전하였다. 2000년 지속가능한 발전을 위한 기업의 사회적 책임에 대한 보편적 원칙인 유엔 글로벌컴팩(UN Global Compact)[9]이 출범하면서 지속가능발전에 있어 기업의 참여와 역할이 대두하게 된 것이다.

사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)

지속가능한경영과 유사한 용어로 기업의 사회적 책임을 의미하는 CSR(Corporate Social Responsibility)이 가장 보편적으로 사용되고 있으나, 해당 국가 혹은 기관의 특성에 따라 다양한 견해가 존재하고 있다.

〈지속가능경영에 대한 정의 및 용어〉

- **EU(유럽연합)** : 비즈니스 전략과 기업활동에 사회, 환경에 대한 책임의식을 통합시키는 것으로 자발성을 바탕으로 이해관계자들과의 지속적인 커뮤니케이션이 이루어져야 함/CSR
- **ICC(국제상공회의소)** : 기업이 책임있는 방식으로 기업 활동을 하고자 하는 자발적 의지/CR
- **ISO(국제표준화기구)** : 조직의 의사결정과 기업 활동이 사회, 환경에 미치는 영향에 관한 자발적 책임/SR
- **OECD(경제개발협력기구)** : 기업과 사회의 관계를 발전시키고 지속가능한 발전을 이루기 위한 기업의 행동/CR
- **World Bank(세계은행)** : 가족, 지역사회 및 사회전체와 협력하여 지속가능한 경제 성장에 기여하고 이해관계자들의 삶의 질을 향상시키고자 하는 기업의 책임의식/CSR
- **WBCSD(지속가능발전세계기업협의회)** : 근로자, 가족, 지역사회와 사회전반의 삶의 질을 개선시키며 이들과 더불어 지속가능한 경제적 발전을 하기 위한 기업들의 노력/CSR

---

7) 1992년 유엔환경개발회의에서는 환경과 개발에 관한 27개 원칙으로 구성된 리우선언(The Rio Declaration on Environment and Development)과 실천전략인 의제21(Agenda 21)을 채택하여 지속가능한 발전의 개념이 정착됨.

8) 2002년 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)에서는 국제사회의 지속가능발전의 추진 실적을 평가하고 향후 구체적인 추진전략을 마련하여 지속가능발전의 실천을 강조함.

9) 기업이 사회적으로 책임을 이행함으로써, 세계화 문제의 해결을 지향하고 인권, 노동, 환경, 반부패 등 4가지 범주에 대한 10개 원칙을 준수, 실천하도록 권고하는 국제적 협약임.

1960년대까지는 기업의 이윤추구가 우선시 되는 '소극적 CSR'이 대부분이였으며, 이후에는 기업 활동으로 인한 역기능의 해결과 이미지 개선을 위해 ' 방어적 CSR '을 시행하였다면, 2000년대 이후에는 ' 공동가치의 창조(Creating Shared Value: CSV)를 위한 '전략적 CSR' 이 정착되어가고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 기업들의 해외 CSR이 중요한 이슈로 부각한 데에는 몇 가지 거시적 변화에 기인한다 (곽재성, 2012).

- 글로벌화 및 신자유주의로 인해 민간기업의 활동이 사회전반에 미치는 영향력 확대
- 기후변화, 환경문제 및 지속가능성에 대한 중요성 대두[10)]
- 기업을 보는 시각의 변화

정보화의 발달로 기업의 부도덕한 경영활동, 부정적 성과 등에 대한 정보가 전 세계 소비자에게 순식간에 전파되어 기업의 제품 판매 하락 뿐 아니라 기업명성에 치명적인 영향을 미치고 있다. 예를 들어, 월마트(Walmart)의 저가 제품 공급이 해외에서의 노동력 착취, 환경오염 등을 기반으로 했다는 사실이 언론을 통해 공개되자, 각종 시민단체들은 인터넷을 통해 해외 저임금 근로자의 비참한 실상을 파헤쳤고, 이로 인해 월마트의 부정적 이미지는 세계로 확산되었다.

또한, 기업의 지속가능경영 적용 범위가 원재료 및 부품 조달에 이르기까지 공급망 전반으로 확대되고 있다는 점이다. 조달부품의 일부가 국제적 수준 혹은 해당국의 지속가능경영 준수 기준에 이르지 못할 경우 거래가 중단되거나 시장기회를 놓치는 사례가 빈번히 발생한다는 것이다.

게다가, 기업 활동에 대한 이해관계자들의 관심이 크게 증대하고 있어, 소비자, 시민단체 등 다양한 이해관계자들이 제품의 가격, 품질 이외에도 기업의 환경 · 사회적 책임활동에 대해서도 높은 관심을 가지고 있다는 사실을 주목해야 할 것이다.

〈기업의 CSR활동에 영향을 미치는 이해관계자 가치관의 변화〉[11)]

- **주주 및 투자가**
  - 사회적 책임투자(SRI)의 확대
  - 투자행동, 주주행동에 사회성 배려

10) 1987년 UN의 '환경과 개발에 관한 세계위원회' 의 보고서인 'Our Common Future'(일명 브란트란트 보고서)에서 ' 지속가능한 개발 '에 관한 개념이 탄생한 이후 인류사회의 생존과 번영을 위한 새로운 개발 패러다임에 대한 인식이 강화되고 있음.

11) 이부키 에이코, 2006

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지77 MAC-6 C M Y K

• 소비자
– 사회성을 배려한 제품 · 서비스의 적극적인 구매
– 반사회적 제품 · 서비스의 보이콧
• 거래처
– 기업간 거래 및 행정에 사회성 고려
• 종업원
– 사회성 중시하는 기업선호
– 노동환경, 고용책임에 대한 적극적인 항의행동
• 지역사회
– 활발한 기업의 사회성 평가
– NGO의 강력한 항의행동

민간부문과 Post-Busan 이행체계

기업은 이미 해외직접투자(FDI)를 통하여 개도국의 개발에 엄청난 영향을 미치고 있다. Michael Hopkins에 따르면 CSR에는 아래와 같은 형태의 종류로 구분된다 (Hopkins, 2007).

• Type I : 개도국내 좋은 목적을 위한 자선적 기부
• Type II : 개도국을 위한 새로운 상품 개발 · 판매, 개도국내 투자
• Type III : 개도국의 지속가능한 성장과 빈곤퇴치를 위한 CSR활동

상기에 언급된 CSR의 형태는 지속가능경영 발전과정과 유사한 형태를 띠며, Type III는 Type I 보다 영향이 크고 장기적으로 지속가능한 성장에 도움을 주어 기업은 브랜드가치를 높일 수 있게 된다. 이처럼 기업의 CSR은 지속가능한 발전에 기여한다는 측면에서 개발협력에서 주요한 담론으로 언급되고 있는 '지속가능성'과 연계된다. 이러한 관점에서 기업의 CSR을 효과성 높은 개발재원으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민이 향후 부산파트너십 체제 하에 '효과적인 개발협력'을 이행하기 위한 근간이 될 것이다.

부산총회에서는 개발에 있어서 민간분야의 역할에 대해서도 논의되었는데, 특히 혁신 주도, 부와 소득 및 일자리 창출, 국내 재원의 동원, 빈곤퇴치에 있어 민간부문의 역할이 강조되었다. 나아가 부산결과문(BOD: Busan Outcome Document)에서는 개발협력에서 민간분야 역할을 활성화하기 위해 다음의 사항을 위해 노력할 것을 결의하였다 (임소진, 2011).

- 민간투자 개발을 위한 법적, 규제적, 행정적 환경을 향상시키기 위한 비즈니스 협회 및 노동조합 등의 대표들과의 연계(engage) 및 민간부문 개발, 증가된 외국인 직접투자(foreign direct investment, FDI), 민관 파트너십(public-private partnership, PPP), 가치사슬(value chain)의 강화 등을 위한 건전한 정책 및 규제적 환경 보장

- 지속가능한 성장과 빈곤퇴치를 위한 개발정책과 전략의 설립 및 이행단계에서 민간분야의 참여확대

- 공동의 개발목표를 위한 민간재원을 동원하기 위한 혁신적 금융체계의 발전 심화

- 지속가능한 발전을 위한 '무역을 위한 원조(aid for Trade)' 장려

- 개발과 사업성과(business outcomes)를 증진시키는 방법 모색을 통해 상호 보강효과를 누릴 수 있도록 민 · 관분야의 대표 및 관련 기관의 대표를 개발협력의 주체로 참여 장려(invite)

사실 아직까지 기업의 개발협력분야에서의 역할에 대한 의미가 불분명한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 민간부분을 활용한 협력은 국제개발협력분야의 주요한 담론으로 여겨지고 있다.

게다가 시민사회에서는 개발정책 수립과 이행에서 민간기업의 역할에 대한 지나친 강조와 개발과 기업의 이윤추구 활동을 상호보완적인 것으로 이해하고 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)' 등 수출 주도 성장 이데올로기를 부산총회 결과문서 32항에서 지나치게 강조하고 있다며 심각한 우려를 표명하기도 했다 (이성훈, 2011).

부산총회를 계기로 개발효과성 의제가 부각되면서 원조를 기술적 이슈가 아닌 가난퇴치를 위한 MDGs, 개발재원의 다양화, 경제개발 패러다임 등 국제 정치경제 구조 영역으로 확대하였다 (이성훈, 2012).

부산결과문에서 언급된 민간부문의 역할을 제대로 이행하기 위해서는 향후 기업이 OECD의 다국적 가이드라인, 유엔 인권이사회의 기업과 인권에 관한 가이드라인과 프레임워크, 글로벌 컴팩의 10가지 원칙 및 ISO26000 등 기업의 활동이 국제적 규범에 따라 이루어 질 수 있도록 노력해야 할 것이며, 정부 및 시민사회도 책무성을 제고하는 차원에서 감시하고 견인하는 역할을 수행해야 할 것이다.

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지79 MAC-6 C M Y K

향후 민간분야의 개발참여 이슈는 Post-Busan 이행체계를 이끄는 중요한 Building Block으로 각국 정부, 민간기관의 참여 및 리더십에 의해 협력프로세스를 만들어 낼 것이다. 향후 자발적인 참여를 기초로 비공식 정보공유 활성화를 위한 정책대화 플랫폼을 설치하기 위한 논의가 이루어질 것이다.

향후 민간부문과의 협력을 통한 개발 및 원조효과성을 극대화하기 위해서는 개발성과 달성을 위해 변화하는 글로벌 개발체제에 부합한 민간기업의 역할에 대한 정의가 필요할 것이며, 지속적으로 민간분야의 개도국 개발 참여를 독려하기 위한 지원책을 발굴해야 할 것이다.

3. 국내기업의 개발협력 활동 참여방안

최근 비즈니스 환경변화에 따라 지속가능경영에 대한 실천의 당위성이 더욱 높아져 가고 있다. 기업의 전략과 통합되어 기업의 국제경쟁력 확보 및 사회 전반의 지속가능한 발전을 도모하는 측면으로 그 접근 범위가 확대되고 있다는 것이다.

기업을 둘러싼 다양한 이해관계자들이 가지는 기업의 책임 이행에 대한 기대는 규범적 차원으로 발전하여, 기업은 이제 더 이상 지속가능경영을 간과할 수 없게 되었다. 더욱이, 유럽 및 주요 국가의 지속가능경영 관련 정책 및 프로그램은 기업의 비즈니스 전략과 통합된 지속가능경영을 매개로 하여 기업 및 국가의 글로벌 경쟁력을 확보하고 전사회적 지속가능성 향상을 꾀하고 있다.

한국의 경우, 기업의 사회적 책임에 대한 명확한 인식에 기초하기 보다는 사회적 비판에 대응하기 위해 지속가능경영을 도입하여 추진하기 시작했다. 급속한 경제발전 후, 1980년대부터 노사대립, 인권, 환경문제 등 사회적 이슈가 부각되자 기업들도 사회적 책임에 대한 필요성을 인식하게 되었고, 1990년대 이후, 경제단체를 중심으로 윤리강령을 채택하고 해외 진출이 증가함에 따라 사회공헌활동을 담당하는 전담부서가 신설되었다. 2000년대 들어, 대기업을 중심으로 글로벌 기준에 맞는 지속가능경영 활동을 하기 시작하였으며, 그 일환으로 지속가능경영 보고서를 발간하고 NGO들과 협력 관계를 통해 사회적 이슈에 대해 적극적으로 개입하고 전략적으로 결과물을 활용하게 되었다. 그러나 대기업과 달리, 자원 및 정보 접근력이 부족한 중소기업

의 경우 지속가능경영에 대한 인지도가 낮으며 산업 실천기반도 부족한 것으로 나타나 향후 이에 대한 지원이 필요할 것으로 보인다.

〈CSR의 단계〉[12)]

1. 준법정신(Compliance Driven)
   - 준법차원에서 사회에 대한 의무와 양심이 CSR 활동 동기
   - CSR 비용지출을 '단순비용' 으로 인식

2. 수익중심(Profit Driven)
   - 재무적 성과 창출을 위해 사회적, 윤리적, 환경적 측면을 기업 경영에 통합하여 CSR을 전략적으로 활용
   - CSR비용 지출을 미래 수익을 위한 하나의 '투자' 로 인식

3. 사회복지 중심(Caring Driven)
   - 준법차원과 수익창출을 넘어 경제적, 사회적, 환경적 책임의 조화를 추구
   - 주주이익과 함께 사회복지를 위해 경영할 것을 외부에 표명

4. 시너지 단계(Synergical)
   - 모든 이해관계자와의 시너지 효과를 창출하면서 경제적, 사회적, 환경적 가치 창출
   - 지속가능성이 주요 전략 목표

5. 기업문화화(Holistic)
   - CSR이 기업조직에 전면적으로 통합되고 기업문화로 정착됨
   - 지속가능성이 기업활동의 근간이 됨.

더욱이 새천년 개발목표(Millenium Development Goal)의 구체적인 이행방안으로 공공부문과 민간기업의 협력적 관계구축의 중요성이 대두됨에 따라 기업의 이익을 극대화하면서 국제적 사회문제를 해결할 수 있는 공공-민간 파트너십 추진이 활발히 논의되었고, 금번 부산 글로벌 파트너십 체계 하에서도 민간부분의 역할에 대한 중요성이 강조되고 있는 것이다.

12) Van Marrewijk, 2003

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지81 MAC-6 C M Y K

1980년대 복지국가위기론이 대두되면서 사회통합에 있어 민간부문의 역할이 강조되기 시작하였다. 즉, 사회 구조적 문제는 정부의 개별적 대응보다는 기업과의 공동 접근에 의해 더 효과적이고 능률적으로 해결할 수 있다는 인식이 확산되면서 공공-민간파트너십(PPP, Public-Private Partnership)[13]이 등장하게 된 것이다. 이제 국내뿐 아니라 국제적 사회문제 해결과 지속가능한 발전을 위해서는 기업-정부간의 긴밀한 파트너십이 필요하다. 이처럼 공공-민간파트너십은 기업에게는 사회적 책임 이행의 기회를 제공하고 국가차원의 경쟁력 강화를 위한 방안이 되고 있다. OECD/DAC에서는 공여국과 수원국의 민간투자가 세계경제의 성장과 개발을 촉진시키는 주요 요인이자, 수원국의 고용창출, 빈곤층의 수입증대, 지식이전, 경쟁력 개선, 글로벌 경제의 효율적인 통합의 계기가 되며, 이는 나아가 빈곤감소와 개도국의 생활환경 개선 및 지속적인 성장에 기여한다고 평가하고 있다.

그렇다면 이처럼 급변하고 있는 상황 속에서 개발을 위한 민간부분의 역할에 대한 효과를 어떻게 극대화할 수 있을 지에 대해 생각해 봐야 할 것이다. 대체적으로 기업은 개발 관련 정보 또는 전문성이 부족하고 현지 NGO에 대한 관련 정보도 부족한 실정이다. 더불어, 이윤을 창출하는 기업이라는 특성으로 인해 개도국의 중앙정부 및 지방정부와의 관계 설정이 어려울 수 있다. 현실적인 측면에서는 개발 프로젝트에 대한 투자를 위해 본사를 설득하기 어려운 측면도 있을 것이다. 이러한 점에서 CSR과 ODA의 연계가 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

- 독일 BMZ은 민간부문과 1,400개의 개발프로젝트 진행
- 미국 USAID는 3,000여 개별 파트너와 1,000여개의 파트너십 구축
- 덴마크 DANIDA는 2008년까지 300개의 파트너십 구축

ODA와 민간부문의 CSR을 연계하는 방법의 사업추진 측면에서는 크게 아래와 같이 크게 세 가지 형태로 구분할 수 있으며,

- Top-down : 구조화된 정부-기업 협력체계 속에서 Top-down 방식으로 진행
- Bottom-up : 기업/시민사회가 연구에 기초하여 local 또는 지역적인 계획과 프로젝트를 기초로 Bottom-up 방식으로 진행
- Result driven : 성과중심의 지속적인 보고와 분석체계

13) 공공-민간파트너십은 사회기반시설(infrastructure) 사업의 개발, 구축, 운영지원 등을 목적으로 하는 공공부문과 민간부문간의 협력형태로 공공서비스의 생산 및 제공에 민간의 관리를 도입하는 접근법을 말함.

ODA와 CSR을 연계하는 방식의 이해관계자 참여 측면에서는 아래의 형태로 구분할 수 있을 것이다.

• 일대일 방식(one-to-one approach)
- 공여국 정부 1 + 공여국 기업 1
- 공여국 정부는 자금의 일부, 계약, 개발노하우, 공여국 기업은 경제력, 기술적 전문성, 운영능력 등 제공

• 복수이해관계자 결합 방식(Multi-Stakeholder initiatives)
- 해결하려는 문제나 필요한 지원의 정도와 범위가 큰 경우, 다수의 행위자 참여
ex) 생산부터 소비까지 공급사슬 전체에 대한 관여

• 글로벌 플랫폼(Platforms for achieving global development goals)
- 보다 광범위한 글로벌 개발목표 달성을 위한 플랫폼 구성
- 공동의 행동을 위해 조정, 노하우 지원 등을 하는 구심체로서 역할

• 변혁적인 파트너십(Transformational Partnerships)
- 다수의 기업과 복수의 이해관계자 참여
- 혁신적인 모델과 방식을 통해 보건제도, 교육제도, 지역적 농업 네트워크 등 시스템전체의 개혁을 추구

상기에 언급된 파트너십 중에 Multi-Stakeholders Initiatives의 좋은 사례가 바로 Competitive African Cotton Initiative(COMPACI)와 Rural Electrification in Africa이다.

먼저 전자의 경우, 6개 아프리카 나라의 30만 농민의 생활수준을 향상코자 농민대상 훈련 프로그램, microcredit, "Cotton Made in Africa"을 운영하였다. 이 프로젝트는 독일 원조집행기관인 GTZ이 Bill&Melinda Foundation과 독일 BMZ를 대신해 실행한 것으로 프로젝트 파트너는 현지 면화생산 기업들이었다. 후자는 프랑스 전력회사(EDF), 네덜란드 에너지 회사(NUON), 프랑스 회사(TOTAL) 등이 프랑스, 독일, 네덜란드 정부, 세계은행, 아프리카개발은행 등의 지원으로 농촌지역에 전력을 공급하는 회사(RESCOs)를 설립하여 저비용 태양광 등을 공급하는 프로젝트이다. 이처럼 다양한 형태의 ODA와의 연계방식을 통해 민간부문과 협력 관

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지83 MAC-6 C M Y K

계를 구축할 수 있을 것이며, 민간에서도 접근 가능한 모델을 선택하여 콘텐츠를 발전시키는 방향으로 접근해야 할 것이다.

4. 나가며 : 향후 추진과제

한국은 부산총회 준비과정에서 민간분야의 참여 제고를 위해 민간포럼을 개최하고, 민간분야 비공식 작업반에 참여하는 등 적극적인 역할을 수행하였다. 이는 민간분야의 이슈가 글로벌 개발협력사회에서 주요한 이슈로 자리 잡는데 선도적인 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 특히, UNDP, OECD BIAC, 전경련, 유엔 글로벌콤팩트 한국협회와 공동으로 개최하여 국내외 포괄적인 민간분야간 협력할 수 있는 기반을 마련했다는 점에서 의의가 크다. 이러한 민간분야와의 협력에 대한 기조를 유지 및 강화하기 위해서는 Post-Busan 이행체계에서 민간분야의 성과를 지속적으로 관리해 나가는 것이 중요하다.

결국 기업으로 대표되는 민간부문과의 지속가능한 협력체계를 유지하기 위해서는 개도국내에 적절한 '일자리 창출 사업'과 '기업의 사회적 책임(CSR)'을 연계할 필요성이 있다고 보여진다. 사회적 일자리(사회적 서비스) 확대는 한 국가의 사회적 경제 영역의 확대를 가져오며, 이는 취업계층의 빈곤탈출 가능성을 높이고 빈곤에 대한 안전망(재빈곤화의 위험성 방지)을 제공할 수 있게 될 것이기 때문이다 (김성규, 2012).

더불어, 개발협력에서 민간부문 활성화를 위한 노력도 병행해야 할 것으로 보인다. 특히 공여국의 민간부문에 대한 지원을 통해 개도국을 지원하는 논의, 즉 효과적인 공공-민간 파트너십 구축이 필요하다는 공여국 중심의 논의에서 개도국내의 민간부문 활성화를 통해 개선된 사회적 기회 및 안전망을 제공하기 위한 논의가 필요하다. 지금까지 공공-민간파트너십(PPP) 구축을 위한 연구들이 진행이 되었지만, 앞으로는 이러한 연구내용을 바탕으로 개발협력에서 공공-민간 파트너십 구축을 넘어서 개도국의 사회적 기회 및 안전망 확대를 위한 개도국 민간부문의 비즈니스와 가치사슬(Value Chain) 형성 사례 연구를 통해 바람직한 파트너십 모델을 제시하는 것이 필요할 것으로 보인다.

이를 위해서는 무엇보다 성공적인 파트너십의 요소를 사전에 검토하여 고려하는 자세가 필요하다. 즉, 해결하려는 문제가 한쪽 방향으로만은 해결될 수 없다는 것을 인식하고, 문제의 원인

에 대해 공통의 인식이 선행되어야 할 것이다. 더불어, 지속적으로 전문성과 경험을 교류할 수 있는 네트워크를 구축해야 하고 파트너십이 개별 기관 내에 내재화할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 뿐만 아니라, 협력적인 협조관계를 구축하고 상호 격려를 통해 상호 관심사항을 파악 및 분석하고 파트너십 내부에 권력을 적절히 배분하고 출구 전략에 대한 고려도 이루어 져야 한다.

결론적으로, ODA와 CSR의 효과적인 연계를 위해서는 민간부문과의 파트너십 구축을 위한 구체적인 전략과 정책 제시가 필요하다. 국내 기업의 ODA에 대한 인식 부족 및 ODA와 CSR 활동의 연계 가능성에 대한 인식 부족을 해소하기 위해 더욱 노력해야 한다. 그리고 기업에 대한 지원 범위와 목적을 명확히 하여 불필요한 오해나 반감을 불러일으키지 않는 것이 필요하다. 나아가서는 우리나라 ODA의 중점협력국을 대상으로 한 연구, 조사 등을 통해 효과적인 CSR과 ODA의 연계 사업개발이 시급하다. 한국의 경우 신흥공여국이며 민간부문에 대한 지원이 초기 단계인 점을 고려해 다양한 방식과 협력 모델을 고안하여 시도하고 평가하는 것이 필요하다. 궁극적으로는 개별 기업과의 연계를 넘어서 공급 사슬 전체에 대한 파트너십 등 보다 포괄적이고 효과적인 Multi-Stakeholder Initiative도 시도해 볼만 하다.

지금까지 논의된 사항을 바탕으로 지속가능한 발전을 위해 인식제고 및 인프라 구축이 선행되고 각종 지원방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 지속가능한 발전을 위한 사회전반의 공감대를 형성할 수 있는 협력적 네트워크를 구성하여 정보 및 노하우를 공유할 수 있는 공조체제 수립이 필요하다. 따라서 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 공동의 합의점을 도출하고 발전방향을 모색하는 민관협의체에 대한 논의와 지속가능한 발전을 위한 정보교환이 가능한 정보 플랫폼에 대한 논의도 필요하다. 이처럼, 정부의 ODA 예산 확대와 부산 글로벌 파트너십 체계 이행을 위해서는 향후 다양한 민간 파트너와의 협력을 통해 ODA 방식을 다변화하고, 이를 통해 개발협력을 보다 효율적이고 효과적으로 이행할 필요성이 대두되고 있다.

한국은 2010년 서울 G20 정상회의 및 2011년 부산세계개발원조총회에서 국제사회가 합의한 사항을 국내 ODA 체제에 반영할 수 있어야 할 것이다. 즉, 국제사회의 지속가능한 발전을 위해서는 정부뿐 아니라 민간부분 및 시민사회의 국제개발협력 참여가 필수적이라는 점을 고려해야 한다.

이러한 측면에서, 국제개발협력에 직·간접으로 기여하는 국내 기관간 네트워크를 구축한다면 상호 정보 공유 및 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대한다. 그간 KOICA는 NGO·

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지85 MAC-6
C M Y K

기업 · 대학 등 각각의 민간 파트너와의 제한적 협력을 통해 소규모로 사업을 추진해 왔다면 앞으로는 보다 큰 프레임워크로 협력의 장을 확대하여 추진해야 할 것이다. 결국, 개발협력연대와 같은 공공-민간간 개발협력 논의의 장을 마련하여 공동 민관협력 사업을 추진하는 방안을 제기해 본다.

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지86 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

곽재성 (2012). 국제개발과 민관협력, 이슈와 정책제언. 국제개발협력 제1호. 한국국제협력단.

김성규 (2012). 사회적 기회 및 안전망 확대와 개발협력. 국제개발협력 제2호. 한국국제협력단.

이계우 (2009). 한국의 국제개발원조 조달시장 진출정책. 국제개발협력 제4호. 한국국제협력단.

이부키 에이코 (2006). 사랑받는 기업의 조건. 메일경제신문사.

이성훈 (2011). 시민사회가 바라보는 부산총회의 성과와 향후 과제. 국제개발협력 제4호. 한국국제협력단.

이성훈 (2012). 국제개발협력과 시민사회(CSO)의 역할 : 부산총회 이후의 맥락에서. 국제개발협력 제1호. 한국국제협력단.

임소진 (2011). 부산 세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제. 개발협력 정책과 이슈 제3호. 한국국제협력단.

임소진 (2012a). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략연구. KOICA 개발정책 포커스 제10호. 한국국제협력단.

임소진 (2012b). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. KOICA 개발정책 포커스 제15호. 한국국제협력단. (출판예정)

2. 국외문헌

Buckland, H. et al. (2006). The changing role of government in corporate responsibility. Literature Review. EABIS.

Hopkins, M. (2007). Corporate Social Responsibility and International Development: Is Business the Solution? London, Earthscan.

Miles, P. and J. Covin (2000). Environmental marketing: A source of reputational, competitive, and financial advantage. Journal of Business Ethics. 23(3). 299-311.

8 7개발협력이슈70~87 2012.8.7 11:29 AM 페이지87 MAC-6
C M Y K

OECD (2011). Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration.

Van Marrewijk, M. (2003). Concepts and Definitions of CSR and Corporate Sustainability. Journal of Business Ethics. 44(2/3). 95-105.

Zadek (2001). The Civil corporation : The new economy of corporate citizenship. London, Earthscan.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지88 MAC-6
C M Y K

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지89 MAC-6
C M Y K

II. 지역 포커스: 중남미 지역

1. 중남미 기업의 사회적 책임과 사회개발
홍 욱 헌 / 위덕대학교 경찰행정학과 교수

2. 라틴아메리카 사회정책에 함의된 시사점과 국별협력전략 지원방안 : 빈곤과 불평등 극복방안을 중심으로
정 상 희 / KOICA 중남미팀 정책연구원

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지90 MAC-6
C M Y K

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지91 MAC-6
C M Y K

중남미 기업의 사회적 책임과 사회개발

홍 욱 헌 (위덕대학교 경찰행정학과 교수)

목 차

Ⅰ. 기업은 사회 개발의 주역인가?
Ⅱ. 기업의 사회적 책임론
Ⅲ. 중남미 CSR 현황
Ⅳ. 중남미 CSR 활동의 확산 동인
Ⅴ. 중남미 CSR 사례
Ⅵ. 중남미 CSR의 사회개발 효과
Ⅶ. 결론

Ⅰ. 기업은 사회 개발의 주역인가?

브라질은 기업의 사회적 책임활동 면에서 선진국이다. 2012년 3월 사회적 책임 표준기업활동 지표, SA8000 Standard의 인증을 받은 기업 수를 보면, 브라질은 84개로 세계 6위를, 여기 종사하는 인력 수는 12만6천명으로 4위를 점하고 있다.[1] 2005년부터 상파울로 주식거래소에는 기업의 사회적 책임 지수가 사용되고 있다. Porter와 Kramer에 의하면,[2] 기업이 국내외적

1) Social Accountability Accreditation Services, "SA8000 Certified Facilities List," March 31, 2012, http://www.saasaccreditation.org/certfacilitieslist.htm.
2) Michael E. Porter and Mark R. Kramer, "The Big Idea: Creating Shared Value: Rethinking Capitalism," Harvard Business Review, Jan-Feb 2011: 1-17. http://partnership2012.com.

으로 공정경쟁, 협력업체 및 사회 여러 부문과 동반성장, 인권 존중, 자연환경 보호 등을 적극적으로 실천하면 모든 사회 부문이 다 같이 발전될 수 있다고 하였다. 하루에 $2 미만으로 살아가는 빈곤인구가 2009년 10%를 넘고 있고 빈부격차가 세계에서 가장 심한 나라의 하나이지만,[3] 기업의 사회적 책임활동을 기준으로 보면, 브라질은 머지않아 선진적인 공정한 사회가 될 것이다.

브라질뿐만 아니라 중남미 전체가 기업의 사회적 책임활동 면에서 선진적인 대륙이 될 것 같다. 2010년 유엔 세계표준기업활동, Global Compact를 준수하겠다고 서명한 중남미 기업 수는 1,100개를 넘어 유럽에 이어 두 번째로 많다.[4] 서명 기업 수를 기준으로 보면, 브라질은 세계 4위, 콜롬비아 6위, 아르헨티나 7위, 멕시코 18위 등 세계 상위 20개국에 4개국이나 들어 있다. 2010년 중남미에는 하루 $1.25 이하로 살아가는 인구가 4천5백만으로 전체인구의 8%를 넘고 있고[5] 빈부격차가 심한 지역이지만, 기업의 사회적 책임활동의 확산으로 균형발전이 기대되고 있다.

과연 기업의 사회적 책임론은 민간기업뿐만 아니라 사회발전의 효과적인 대안인가? 이 글은 중남미에서 상당히 활발하게 진행되고 있는 기업의 사회적 책임활동을 통해 그 시사점을 찾아보려 한다. 중남미 사례는 다음 네 가지 점에서 의미가 있다. 첫째, 중남미 지역은 동질적인 사회가 아니지만, 대부분의 국가는 아직 개도국의 위치에 있다. 기업의 사회적 책임활동이 주로 유럽과 북미 지역에서 활발하게 이루어지고 있어, 중남미 사례는 개도국에서도 효과적인 사회발전 대안인지 검토하게 한다. 둘째, 중남미 대부분의 국가는 도시와 농촌간에, 또는 도시 내 거주지역별, 토착민과 이주민간에 사회개발이 양극화되어 있어, 기업의 사회적 책임이 사회균형발전의 동력으로 효과가 있는지 검토하는데 도움이 될 것이다. 셋째, 중남미 지역에서 사회적 책임활동을 선도적으로 하는 기업에는 다국적기업이 주류를 이루고 있어, 외국기업이 이 지역 사회발전의 주도적 역할을 할 수 있을지를 검토할 수 있다. 중남미 지역에는 1990년대 민영화로 민간 대기업이 크게 증가하였지만 아직은 다국적기업이 사회적 책임활동을 주도하고 있다. 마지막으로 중남미에 최근 우리나라 기업이 눈에 띠게 진출하고 있어 이 지역 기업의 사회적 책임활동 정보는 한국기업의 경쟁력 확대에도 도움이 될 것이다.

3) World Bank, World Development Indicator 2011, http://data.worldbank.org.
4) Carrie Hall, United Nations Global Compact Annual Review 2010 (UN Global Compact Office, 2011).
5) FAO,"2012 World Hunger and Poverty Facts and Statistics." http://www.worldhunger.org.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지93 MAC-6
C M Y K

먼저, 중남미 지역에는 기업이 사회적 책임 활동을 어떻게 수행하는가, 어떠한 이유로 기업은 사회적 책임 활동을 하는가, 소비자 또는 일반인들은 기업의 사회적 책임 활동을 어떻게 인식하는가, 그리고 기업의 사회적 책임 활동은 사회발전에 어떤 효과를 주는가를 검토하겠다. 끝으로 보다 효과적인 사회적 책임활동에 대한 시사점은 무엇인가 순으로 살펴보겠다.

여기에 사용된 자료는 주로 기업가 및 일반인을 상대로 한 설문조사, 국제기관의 통계, 연구논문 등이다. 기업의 사회적 책임에 관한 자료는 인터넷 상에 공개된 것들이다. 2011년 브라질 상파울로에 위치한 기업의 사회적 책임 비영리법인인 Instituto Ethos와 페루 리마의 Perú 2021의 관계자들과의 면담내용도 참고하였다.

Ⅱ. 기업의 사회적 책임론

기업의 사회적 책임(corporate social responsibility, CSR)은 기업양심(corporate conscience), 기업시민상 (corporate citizenship), 사회활동(social performance), 지속가능책임기업 (sustainable responsible business), 또는 책임기업 (responsible business) 등으로 표현되고 있다. 기업의 사회적 책임이란 용어는 1960년대 후반부터 사용되었으나 1990년대 후반 이후 구체적 내용이 다양화 되었다.[6] 가장 명확한 정의 중 하나인 국제연합(UN)의 Global Compact가 제시한 기업의 사회적 책임은 네 분야에서 열 가지 원칙으로 구성되어 있다. 인권 분야 2개 원칙, 노동 분야 3개 원칙, 환경 분야 3개 원칙 그리고 반부패 분야 1개 원칙 등이며, 기업은 이 원칙들을 준수해야 최소한의 사회적 책임을 다하는 기업으로 인정받을 수 있다.[7]

6) R. Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (Cambridge University Press, 2010); 오삼교, 이남섭, 최윤국, 홍욱헌, 『중남미진출 한국기업의 사회적 공헌 제고방안연구』 (KIEP, 2011), 24-43쪽.

7) 인권 분야: 1) 기업은 국제적으로 선언된 기본 인권 보호를 존중하고 실천해야 한다. 2) 기업은 인권 학대에 간접적으로 묵인하거나 연루되지 않도록 주의한다. 노동 분야: 3) 기업은 결사의 자유와 단체협상권을 실질적으로 인정하고 준수한다. 4) 기업은 모든 형태의 강제노동을 제거해야 한다. 5) 기업은 미성년자 노동을 실질적으로 철폐해야 한다. 6) 기업은 고용과 업무에 차별을 해서는 안 된다. 환경 분야: 7) 기업은 환경 변경 시 사전적 영향평가와 신중하게 접근해야 한다. 8) 기업은 광범위한 환경보호를 추진하는데 주도적 역할을 한다. 9) 기업은 환경친화적 기술을 개발 및 확산하는데 적극적 노력을 해야 한다. 반 부패 분야: 10) 기업은 직무상 부당이익 및 뇌물의 추구와 제공 추구 등 모든 형태의 부패를 거부해야 한다. Carrie Hall, *United Nations Global Compact Annual Review 2010 (2011) http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events.*

CSR 활동의 적극성 정도에 대해서도 여러가지 단계들이 제시되고 있다. Carroll은 CSR을 경제적, 법적, 윤리적 및 자선적 형태로 나누고 이에 대한 수용 정도를 기준으로 반동적, 방어적, 순응적 그리고 적극적 단계로 구분하고 있다.[8] Porter와 Kramer에 의하면, "기업의 경쟁력과 수익은 사회적 발전 없이는 불가능하다"는 명제를 기업인이 적극적으로 수용할 경우 사회와 동반성장할 수 있는 기업의 공동선(corporate shared value, CSV) 단계로 발전할 수 있다.[9]

기업의 사회적 책임론은 적어도 세 가지 점에서 이전의 기업활동과 다르다. 첫째, 기업활동 전반에 걸쳐 자율적으로 사회적 책임을 수행해야 한다. 복지국가나 전통적인 자본주의에서 기업은 공정한 경쟁을 법으로 규제를 했지만, 사회적 책임론에서는 인권, 노동, 환경, 및 청렴성 등 여러 분야의 법적 규제를 자율적으로 준수하여 기업윤리로 승화시켜야 한다. 둘째, 기업의 자연파괴나 공해 배출 등 부정적 외부효과를 기업이 직접 해소해야 한다. 과거 기업의 부정적 외부효과를 정부나 지역사회가 감수해야 했지만 사회적 책임론에서는 기업이 비용을 지불해야 한다. 셋째, 기업은 소비자, 협력업체 등 일련의 기업활동 관련 당사자들의 사회문제 해결에 참여해야 한다. 과거에도 기업은 메세나(Mecenat) 운동을 통해 사회공헌을 하였지만, 사회전체의 개발에 적극적으로 투자하여 잠재시장을 개발해야 할 의무가 생겼다. 일반적으로 사회문제는 정부가 해결해야할 영역이었으나, 공공영역과 민간기업 영역이 모호해짐에 따라 기업도 사회개발에 적극적으로 투자해야할 필요가 있다는 것이다.

요약하면, 기업이 인적 및 물적 자원을 활용하는 기업활동 과정에서 나타날 수 있는 부정적 외부효과, 즉 노동착취, 인권 침해, 자연파괴, 공해 등을 적정하게 변제하는 경우 최소한 사회적 책임을 다한 것으로 볼 수 있다. 기업이 부정적 외부효과를 방치하면 사회적 책임을 다했다고 할 수 없다. 만약 기업이 부정적 외부효과를 보상하고 또한 사회개발에도 투자하면 우수한 사회적 책임기업으로 평가될 수 있다.

8) Archie B. Carroll, "Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct," *Business & Society*, 38, 3 (1999): 269-295. http://uga.academia.edu.

9) Porter and Kramer, op. cit.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지95 MAC-6 C M Y K

III 중남미 CSR 현황

1. CSR 활동 크게 확산

최근 CSR 관련 세계표준기업활동 보고서에 의하면, 중남미에는 CSR이 기업의, 특히 대기업의 보편적 활동으로 확산되고 있다. 예를 들면, 2011년 지속가능 발전에 역점을 둔 GRI 보고서를 채택한 중남미 국가로는 브라질이 88개, 멕시코가 66개, 칠레가 27개 업체다.[10] 2006년 GRI 보고서를 채택한 기관이 중남미에서 총 27개에 불과하였던 것에 비하면 크게 확산되었다. 현재 세계적으로 6,500여개 기관이 CSR 보고서로 GRI를 사용하고 있다. UN의 CSR운동 Global Compact의 경우, 2000년 발족 당시 브라질과 멕시코 업체들만 참가하였지만, 2010년에는 중남미 대부분의 국가의 기업들이 참가하고 있다. CSR 표준보고서를 사용한다는 것은 기업이 CSR의 중요성을 수용하고 이에 대한 준비를 많이 하는 것을 뜻하며, 결과적으로 CSR 활동을 잘하고 있다는 의미다.

중남미 국별로 보면 브라질의 기업이 사회적 책임활동에 가장 적극적이다. Google 검색창을 통해 나타난 중남미 국별 CSR 활동 수준을 조사한 연구에 의하면,[11] 브라질이 가장 높으며 이어서 멕시코와 아르헨티나 순이다. 2011년 중남미 21개 CSR 진흥 단체협회인 Red Forum Empressa는 3,400여개의 후원사가 가입하고 있다. Red Forum Empressa가 17개 중남미 국가의 기업 경영자 1,279명을 대상으로 한 인터넷 설문 조사 결과에 의하면,[12] 조사 참여 기업의 55%는 명문화 된 CSR 정책을 갖고 있으며, 응답기업의 47%는 GRI를 사용하고 있다. 중남미 지역에서 CSR이 크게 확산되었다는 것을 일반인들도 공감하고 있다. 2011년 설문조사를 보면, 지난 2년간 국내 활동하고 있는 기업들의 CSR 활동에 어떤 변화가 있었다고 생각하는가에 대해, 소비자 응답자 중 55%는 진전이 있었다고 말하며, 31%는 변화가 없다고, 8%는 악화되었다고, 6%는 모른다고 답하였다.

10) Global Reporting Initiative, GRI: Inside [and] out, Global Reporting Initiative Sustainability Report 2010/11. https://www.globalreporting.org.

11) Jose Mauricio Ballivian, "Corporate Social Responsibility (CSR) Activity in Latin America," Dec. 2009. http://quest.uprrp.edu/7quest/papers/Jose%20Mauricio%20Ballivian.pdf.

12) Yanina Kowszyk, Andres Covarrubias, and Laura Garcia, The state of Corporate Social Responsibility in Latin America, (Red Forum Empresa, 2011. www.empresa.org.

2. 다국적기업과 대기업이 주도

중남미에서 CSR 활동에 적극적인 기업은 다국적기업과 대기업들이 주종을 이루고 있으며, 자원개발이나 공해유발 기업 중에는 일부 중소기업도 참여하고 있다. Global Compact 2010년 통계에 의하면, 대기업 및 주식공개기업이 중소기업보다 인력 및 재정 면에서 높은 수준의 사회적 책임 활동을 수행하고 있다. CSR 참가 기업의 반 이상이 250인 이상의 대기업이다.

CSR 활동에 가장 앞선 기업은 어떤 것인가란 질문에 기업경영자와 소비자 전체 응답자 중 62%는 다국적기업 회사라고 답하고 있으며, 국내기업이라고 답한 응답자는 26%에 불과하다.[13] 그러나, 국내 기업도 CSR 활동이 다국적기업에 비해 빠르게 확산되고 있다고 소비자들은 보고 있다. 지난 2년간 어떤 기업이 CSR 활동에 개선이 있었는지에 대한 질문에 국내 기업이 개선되었다는 응답자는 72%이며, 다국적기업이 개선되었다는 응답자는 64%에 머무르고 있다.

중남미 중소기업은 전체 기업 수에서 90%를 차지하고 도시근로자의 56%가 종사하고 있으나,[14] 공통적으로 미등록업체, 세금탈세, 부패 등으로 얼룩져 있다. 중소기업은 대부분 투자자와 주인이 같은 경우가 많아 윤리강령 같은 것이 없었다.[15] 반면에, 중소기업이 대기업이나 다국적기업의 협력회사일 경우 윤리강령을 채택하는 경우가 많다. 중남미 중소기업과 유럽 중소기업간의 CSR 비교 연구에 의하면,[16] 전자의 기업이 후자의 기업보다 더 많은 사회적 책임 활동을 하는 것으로 나타났다. 양자 모두 윤리적 및 종교적 이유로 CSR을 하지만, 중남미 중소기업이 지역사회로부터 더 많은 CSR 요구를 받고 있는 것으로 나타났다. 유럽에서 환경 분야 CSR은 중남미보다 훨씬 자율적으로 회사의 이미지 개선을 위해 이루어진다. 유럽의 중소기업이 CSR에 참여하지 않는 이유는 시간 때문이라는 것이 다수이나, 중남미에서는 재원 부족이라는 것이 주 이유이다.

브라질의 경우 중소기업도 CSR에 대한 관심은 많은 편이다. 2006년 브라질 여론조사 기관인

13) Kowszyk, Covarrubias, and Garcia, op. cit.

14) World Bank, Informality in Latin America, (2008). http://www.ethicalcorp.com

15) Maria Cecilia Coutinho de Arruda, "Ethics and Corporate Social Responsibility in Latin American Small and Medium Sized Enterprises: Challenging Development,??African Journal of Business Ethics, 4 (2009), pp. 37-47. http://www.ajobe.org.

16) Antonio Vives,"The Role of Corporate Social Responsibility in Latin America: Is It Different From That in Europe?," Paper presented at the Iberoamerican Workshop on Corporate Social Responsibility, Fundación Carolina of Spain, Cartagena de Indias, Colombia, June 2006. http://ebookbrowse.com/gdoc.php?id=337734724&url=ff8eca2437fb7952b5dd51d118bda097

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지97 MAC-6 C M Y K

IPEA가 국내 기업 1만여개를 상대로 한 조사에 의하면, 69%의 기업이 사회개발에 참여한다고 대답하였다.[17] 대기업의 94%, 그리고 500명 이하의 중기업의 87%가 한 가지 이상의 CSR 활동 과제를 갖고 있었다. 100명 이하의 소기업의 75%와 10명 이하의 소기업의 66%도 사회활동을 한다고 보고하였다. 업종별로는 의약품 제조업체, 화학제품업체, 가죽가공, 종이 제조업체 등의 90% 이상이 환경보호 프로그램을 가지고 있다.

3. 기업가와 소비자의 CSR 인식차가 크다

기업경영자가 중점을 두고 있는 CSR 활동과 일반 소비자가 생각하는 CSR 활동간에는 아직 큰 괴리가 있다. 2011년 기업경영인의 73%는 CSR 활동이 적극적으로 이루어지고 있다고 보지만, 소비자는 54%만이 그렇게 평가하고 있다. 어떤 분야의 기업이 CSR을 가장 적극적으로 추진하고 있는가에 대해서도 기업경영자와 소비자간 응답이 상당히 다르다. 예를 들면, 기업경영인은 백화점(81%), 농업, 수렵 및 어업(79%), 건축(78%), 제조업(78%), 수자원(77%), 에너지(76%) 순으로 답하고 있다.[18] 반면, 소비자의 경우, 농업, 수렵 및 어업(60%), 수송 및 창고(58%), 무역(58%), 제조업(57%), 건설(56%), 통신(56%), 광업(56%) 및 에너지(56%) 순이다. 백화점은 경영인에게는 CSR이 가장 적극적으로 추진되고 있지만, 소비자에게는 가장 하위에(49%) 위치하고 있다.

CSR의 발전을 저해하는 가장 큰 요소로, 기업경영인의 30%는 CSR에 대한 일반인의 태도라고 답하고 있다. 23%는 민간기업에 대한 불신, 19%는 법적 환경, 13%는 세금제도를 꼽고 있다. 반면, 소비자의 30%는 민간기업에 대한 불신을, 다음으로 25%가 법적 환경, 18%가 CSR에 대한 일반인의 태도, 3%가 세금제도를 들고 있다. 노동 규제의 경우, 기업경영인의 51%와 소비자의 71%가 더 강화해야 된다고 말하고 있다. 기업경영인의 19%는 노동규제가 줄어들어야 한다고 하며 27%는 현행대로 유지해야 한다고 했다.

기업경영자와 일반 소비자간의 인식괴리는 정보의 차이에서 일어나는 정상적인 현상이기도 하다. 그러나 중남미 사람들은 민간기업에 대한 불신이 전통적으로 매우 높은 편이다. Latinobarómetro가 2000년에서 2011년까지 조사한 바에 의하면, 거의 매년 단지 42%가 민간기업에 대한 약간 또는 많은 신뢰를 하고 있다. 민간기업은 국내 주요 15개 공익기관 중 8위를 차지하고 있다.[19] 그러나 기업가나 소비자도 환경 보호에 대해서는 공감대를 갖고 있다. 환

17) IPEA, "A Iniciativa Privada e o Espírito Público: A evolucão da acão social das empresas privadas no Brasil," 2006. http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IMG/pdf/doc-28.pdf.

18) Kowszyk, Covarrubias, and Garcia, op. cit.

19) Latinobarómetro, *Latinobarómetro 2011 Annual Report*, 2011. www.latinobarometro.org.

경규제를 강화해야 한다고 생각하는 응답자는 기업경영인의 83%와 소비자의 92%가 동의하고 있다.[20] 자연보호를 준수하는 기업의 재화와 서비스가 값이 비싸더라도 구매하겠다는 소비자는 95%에 달하고 있다. 이들 중 6-20% 까지 더 비싸게 지불해도 환경친화적 제품을 구매하겠다는 소비자가 66%에 달하고 있다.

노동 규제의 경우, 기업경영인의 51%, 그리고 소비자의 71%가 더 강화해야 된다고 말하고 있다. 노동규제의 경우, 기업경영인의 19%는 노동규제가 줄어들어야 한다고 하며, 27%는 현행대로 유지해야 한다고 했다.

4. 소비자를 중시

SA8000 인증을 받은 중남미 기업은 사회적 책임활동 전 분야에 고루 적극적이다. 기업이 홈페이지에 보여주는 지역사회에 대한 CSR 활동을 보면, 전반적으로 저소득자, 토착민, 아프리카계 주민, 장애자, 농민 및 토착인 등의 교육, 의료 및 소득 증대에 관심을 집중하고 있다. CSR을 추진하는 기업에서도 부패와 인권에 대한 철저한 관리는 이루어지지 않고 있다. 2011년 조사대상 기업의 대부분은 고용과 업무에서 차별철폐와 기회균등 정책을 추진하고 있다. 그러나 주기적으로 인권영향 평가를 시행하는 곳은 20% 미만이었으며, 부패사례를 보고하는 기업도 30% 미만이었다. 반부패 부문에 있어서 중소기업은 대기업에 비해 실행 정도가 매우 낮다.

CSR 활동 수준에 대한 주관적 평가는 부문별로 다양하다. 2011년 설문조사를 보면, 기업경영인들은 CSR 활동 부문별로 소비자와의 관계, 노동자와의 관계, 지역사회와의 관계, 환경, 정책결정 및 투명성 순으로 중시하고 있는 것으로 나타났다.[21] 기업경영인의 80%는 소비자에 대한 책임을 잘 수행하고 있다고 보고 있으며, 정책결정과 투명성 분야에는 69%만이 동의하고 있다. 반면 일반인들은 소비자와의 관계, 정책결정 및 투명성, 지역사회와 관계, 노동자와 관계, 그리고 환경 순으로 잘하고 있다고 답했다. 일반인들 56%가 기업의 소비자에 대한 책임을 잘하고 있다고 평가하였으며, 정책결정과 투명성 분야에는 55%가, 환경에는 50%만이 동의하고 있다.

2001년 브라질 판매 및 홍보협회(ADVE) 조사에 의하면, 브라질 기업의 경우 74%가 교육관

20) Kowszyk, Covarrubias, and Garcia, op. cit.

21) Kowszyk, Covarrubias, and Garcia, op. cit.

22) Francisco P. de Melo Neto and César Froes, Gestão da responsabilidade social corporativa: O caso brasileiro. Da filantropia tradicional á filantropia do alto rendimento e ao empreendedorismo social (Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001).

련 CSR에 제일 우선순위를 두고 있으며 다음으로 환경 문제(37%)와 건강 문제(35%)에 두고 있다고 했다.[22] 2004년 브라질 기업의 사회투자총액은 US$ 23.5억으로 이는 GDP의 0.27%에 해당한다. CSR 활동 중에서 가장 관심을 두는 곳은 식품이며, 다음으로 사회복지, 건강 및 교육 순이었다.

브라질 소비자들의 CSR 인식은 2000년대 초반 이후 변화하고 있다. 브라질 사회단체인 Instituto Akatu가 2001년에 조사한 브라질 소비자의 CSR 인식 조사에 의하면, 35%가 기업은 고용과 수익 추구 이외의 활동을 해야 한다고 답하고 있다.[23] 즉 보다 좋은 사회를 위해 기업은 세금납부, 법 존중 등 윤리적 기준을 준수해야 한다고 한다. 2005년 조사에서는 44%로 늘어났다. 88%의 응답자는 정부가 주도하는 범죄, 빈곤 및 낮은 교육열 등의 문제를 처리하는데 기업이 참여해야 한다고 했다. 소비자의 절대 다수(82%)는 기업 제품 품질을 가장 중요한 CSR로 보고 있다.

5. 비영리사회단체 및 지방정부간 협력

중남미 지역의 기업들이 CSR을 추진하는 방식으로는 CSR 추진 비영리사회단체와 협력하는 경우가 많다. 기업이 독자적으로 CSR 전담부서를 설치하여 담당하게 하거나 CSR 재단을 독립기관으로 만들어 추진하기도 하지만, 지역사회 개발에 투자할 경우 외부 CSR 관련 전문기관과 협력하고 있다. 농촌개발이나 지역사회 기간시설 개발에 참여하는 경우 지방정부와 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 예를 들면, 페루의 Antamina 광업체는 지속가능경영을 표방하고 있으며 지역사회와 정부들과 긴밀한 관계를 중요시하고 있다.[24] 도로 포장, 전기선, 광전선 등을 철관을 따라 가설하여 인근 지역의 전기 및 통신을 가능케 하였다. 생산기술, 건강, 교육 등 분야에 관련 주 및 군에 지원하고 있다. Antamina 광업체는 비영리법인 안카쉬법인(Asociación Áncash)을 설립하여 CSR을 대행하게 하며 광산 인근 지역사회의 발전에도 도움이 된다는 것을 증명하기 위해 여러 가지 형태의 장단기 사업을 투명하게 추진하고 있다. Antamina 광업은 페루 정부의 요청에 따라 2007년부터 Antamina 광업기금(Antamina Mining Fund, AMF)을 운용하고 있다. 이 기금은 UN의 새천년발전목표를 추구하는데 사용하기로 되어 있다. AMF는 Áncash 주민들의 생활향상을 위한 투자자금으로 사용되며 자발적 기부에 의해 조성되고 있

23) Instituto Akatu, "Consumers Perceptions in Brazil" (2001); and "Corporate Social Responsibility Perception of the Brazilian Consumer" (2005). http://www.akatu. org.br.

24) 주요 사례는 오삼교, 이남섭, 최윤국, 홍욱헌, 앞의 책 참조.

다. AMF는 시민단체와 연합하여 자금운영을 하고 있으며, 지역주민과 관련 정부의 참여를 제도화하고 있다. 2011년 5월말까지, AMF는 US$ 262.9백만을 확보하였다. 이 중에서 US$ 203.7백만이 사용되었다.

아르헨티나, 멕시코 및 브라질에도 기업은 외부기관과 연계하여 CSR 활동을 추진하고 있다. 2005년 153개 대기업을 상대로 UNDESA가 조사한 바에 의하면, 아르헨티나 대부분의 대기업들은 사회단체에 현금 또는 현물을 기부하고 있다. 25%는 자체의 재단을 설립하여 초등 및 유아교육 지원, 빈곤프로그램, 건강 증진 등에 참여하고 있다. 베네수엘라의 경우, 국영석유회사 PDVSA는 중앙정부의 지도 아래 지역사회의 교육, 의료 및 주택 개발 등에 책임지고 있으며 사회발전기금을 적립하고 있다.

Ⅳ. 중남미 CSR 활동의 확산 동인

Global Compact 2008 보고서에서 일반적으로 기업이 CSR에 참여하는 이유로는 크게 1) 환경 및 사회 문제가 기업경영의 핵심과제로 부상, 2) 기업의 신뢰 제고, 3) 사회안정과 발전이 기업발전이라는 공동선의 가치, 4) 다른 기관과 협력 용이, 5) 인도적 관심을 실현할 수 있기 때문으로 열거하고 있다.[25] Porter & Kramer는 CSR이 기업의 경쟁력을 약화시키는 비용, 제약 또는 단순한 자선이 아니라 새로운 기회, 혁신 및 경쟁전략일 수 있다고 주장하였다.[26]

중남미에서 CSR이 확산되고 있는 요인에 대해서는 나라마다 다르지만 크게 세 가지를 들 수 있다.[27] 먼저 기업경영자 중에서 CSR 활동이 기업의 비용 증가가 아니라 수익 증대에도 도움이 된다는 인식이 확산되고 있다. 이 지역 대기업이나 다국적 기업들이 유럽과 북미 지역 등과 거래를 늘이면서 국제기업활동 표준을 지키는 것이 시장확대에 도움이 된다고 인식하였다. 응답기업의 70% 이상의 최고경영자가 사회적 책임활동의 정책 및 전략 개발에 적극적으로 관여하고 있다고 답하고 있다. 주식 공개기업의 약 60% 응답자는 이사회가 사회적 책임활동의 정책 및 전략 개발에 적극적으로 관여하고 있다고 답했다. CSR 활동은 지역사회, 투자자의 요구뿐만

25) Carrie Hall, United Nations Global Compact 2008 Annual Review, 2009.
26) Porter & Kramer, 2006, p. 80.
27) Roberto Gutirrez and Audra Jones, "Corporate Social Responsibility in Latin America: An Overview of Its Characteristics and Effects on Local Communities," 2005. http://ssrn.com/abstract=1018674

아니라 시장확대의 효과가 크기 때문이다. 기업이 사회적 역할을 확대해 언론매체의 관심을 살 수도 있다.

둘째, 소비자를 포함한 이해당사자 그리고 CSR 확산 사회단체들의 압력도 크게 증가했다. 2011년 소비자의 경우, 자연보호 CSR을 준수하는 기업이 생산하는 재화를 값이 비싸더라도 구매하겠는가에 대한 질문에 95% 이상의 응답자는 긍정적으로 답하고 있다. 6-20% 까지 비싸게 주더라도 환경친화적 제품을 구매하겠다는 소비자가 66%에 달하고 있다.

중남미에서는 CSR 장려를 위한 비영리 단체들이 비교적 잘 확립되어 있다. OECD, IDB, OAS, 사단법인, 국제 NGOs, 다국적 기업 본부 등 외부 기관들이 적극적으로 재정지원도 하고 있다. 이들 국제기구들은 국내의 사회단체, 정부, 학계 및 민간기업들과 연계하여 활동하고 있다. CSR 확산을 주도하는 국내외 단체로는 1988년 설립된 멕시코의 Centro Mexicano para la Filantropa A.C.(CEMEFI), 1994년 설립된 Perú 2021, 1997년 코스타리카의 Asociación de Empresarios para el Desarrollo(AED), 1998년의 브라질의 Instituto Ethos와 칠레의 PROhumana 등을 들 수 있다. 2003년 중남미를 중심으로 국제적 CSR 기구인 Red Puentes Internacional 등이 결성되었다. 2011년 중남미 18개국의 CSR 진흥 비영리 사회단체 21개 협회인 Red Forum Empresa는 3,400여개의 회원을 가지고 있다. 이들 단체들은 기업들의 CSR 활동이 비용이 아니라 수익 개선에 도움을 준다는 점을 강조하였으며 CSR 활동이 단순한 자선 활동뿐만 아니라 기업시민으로의 의무와 권리, 사회투자 등을 장려하였다.

셋째, 1980년대 외채위기 이후 정부의 복지활동이 크게 줄었고 또한 사회기간시설에 대한 투자도 줄어든 데 기인한다. 정부를 대신해 기업이 지역사회 공공재 개발에 참여하게 되었다. 이러한 현상은 1980년대까지 정부주도의 수입대체산업화에서 1990년대 민영화 및 시장경제로 이행하면서 정부의 사회 후원체계가 무너져 기업이 사회적 역할을 담당하게 된 점도 크게 작용하였다. 민영화 된 공기업들이 과거의 공익 활동 전통을 유지하여 사회개발 활동을 하고 있다. 또한 범죄, 실업, 빈곤 등이 심각하면 민간기업이 기업활동을 효과적으로 수행할 수 없다는 인식도 크게 확산되었기 때문이다.

CSR의 발전을 저해하는 가장 큰 요소로 기업경영인의 30%는 CSR에 대한 일반인의 태도라고 답하고 있다. 23%는 민간기업에 대한 불신, 19%는 법적 환경, 13%는 세금제도를 꼽고 있다. 반면, 소비자의 30%는 민간기업에 대한 불신을, 다음으로 25%가 법적 환경, 18%가 CSR에 대한 일반인의 태도, 3%가 세금제도를 들고 있다.

V. 중남미 CSR 사례

중남미에서 사회적 책임을 적극적으로 추진하는 업체는 주로 대기업과 이 지역에 진출한 다국적기업이다. 이들 기업은 사회적 책임을 경영전략으로 명시하고 지속적 과제로 추진하며 경영인과 구성원이 공유하도록 문서화하고 있다. CSR 활동은 전담부서가 있거나, 별도의 재단을 설립하거나 또는 외부의 사회단체와 협력하고 있다. 주요 활동 내용은 자선에서 지역개발까지 다양하다. 예를 들면, 페루의 자원개발업체 Antamina와 Camisea 등은 지역사회의 기간시설을 건설하였고 지역사회 개발을 위해 매년 일정액을 출연하고 있다. 기업의 CSR 활동 사례는 각 기업의 홈페이지에 공개되고 있으며 거의 모든 것이 성공사례 감이다. 여기서는 몇 가지 특이한 사례만 간단히 살펴보겠다.

기업의 사회적 책임활동은 중앙정부 및 지방정부와 협력하여 이루어지고 있다. 예를 들면, 브라질의 반관-반민기업 Petrobrs는 2003년부터 정부가 추진한 빈곤제로(Fome Zero) 사업에 재정적 지원을 담당하고 있다. 이 사업의 일환인 가족현금지원(Bolsa Familia)은 매달 11백만 명에게 월 $ 44를 지불하는 대규모 사업이다. 베네수엘라의 석유공기업 PDVSA는 강제적으로 사회개발기금을 운영하며 지역개발, 주택건설, 교육 등에 참여하고 있다.

농촌 또는 벽지의 특산품의 개발을 도와 지역사회 소득증대를 꾀하는 사업도 눈에 띠게 증가했다. 예를 들면, 브라질의 Natura Cosmticos는 아마존 지역의 토착민들이 생산한 재료를 사용해 화장품을 제조하고 있다. 토착민 40만명 정도의 여자에게 일거리를 제공하고 있다.

PepsiCo Perú 경우 2008년 국제감자센터(Centro Internacional de la Papa, CIP), 그리고 페루의 비영리단체인 생활개선(FOVIDA)과 CAPAC Perú 등과 협력하여 토착감자를 상품으로 개발하는 안데스감자운동(Iniciativa Papas Andinas, IPA)을 추진하였다. 안데스 산맥 지역은 4천여 종의 토착감자를 재배하는 감자 원산지이다. 이 지역 농민들은 여러 종류의 양질의 감자를 재배하고 있지만 소득향상으로 연결하지 못했다. 안데스 고원지대의 감자농가는 페루에서 가장 높은 빈곤, 문맹 및 영양실조를 경험하고 있다. IPA에 동참하고 있는 PepsiCo Perú는 300여 토착감자 농가와 일정량의 생산량을 구매, 대금의 조기 지불, 일정의 이윤 보장 등을 조건으로 계약재배를 약정하였다. CAPAC Perú는 감자의 종류와 등급을 인증하는 "나의 감자 : 엄선 및 등급화 (Mi Papa: Seleccionada & Clasificada)" 상표를 개발했다. 또한 씨감자를 개발하고 생산성을 향상시켜 상품의 질을 향상시키고 있다. 리마의 일부 요리학원과 연계

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지103 MAC-6 C M Y K

하여 감자 요리를 개발했다.

정부의 사유재산 몰수 압력을 피하기 위해 사회적 책임 활동을 시작해 성공한 사례도 있다. 예를 들면, 사탕수수 럼을 만드는 베네수엘라의 농장인 Sanata Teresa는 정부의 토지개혁 정책으로 자산 몰수의 위협을 받자 알카트라츠 사업(Proyecto Alcatraz)을 2003년 시작하여 농장을 범죄자 재활에 활용하였다.[28] 200년 이상의 전통을 갖고 있는 Santa Teresas 농장주 및 최고경영자인 Alberto Vollmer는 "기업이 잘하면 주변 마을도 성공한다"는 생각에서 지역사회의 청소년 범죄자들이 감옥에 가는 대신 농장에서 3개월 일하면서, 사회교육 프로그램과 럭비를 포함한 스포츠 팀 활동에 참석하도록 하였다. 스포츠 활동을 통해 에너지 방출과 일종의 공동체 의식을 키우기 위한 것이었다. Revenga군 지역기관들도 Vollmer의 재활프로그램을 지지하였으며, 2003년에서 2006년까지 이 지역의 범죄자 수는 76%가 줄었다. Santa Teresa 농장은 약 300여명의 범법자들을 재활시키고 있다.

파산위기에서 직원복리를 증진시키고 협력업체와도 동반성장을 시도해 성공한 사례도 있다. Chiquita는 2002년 3월 법정관리 파산위기에서 투명경영, 최저임금 및 작업환경 등의 국제노동기준을 준수하고 협력업체와 동반성장을 주도하였다.[29] 바나나 상표로 유명한 Chiquita는 17,000여명의 직원을 중앙 및 남아메리카에 고용하고 있다. Chiquita는 2006년 ACCA(Association of Chartered Certified Accountants)가 선정한 최고의 CSR 기업의 하나로 선정되었다. Chiquita는 직원 1천여명을 면담한 뒤에 행동강령을 채택하였다.

콜롬비아의 야외활동 의류업체 Patagonia, 페루의 관광여행업체 Inkaterra, 멕시코의 Walmart, 칠레의 철강업체 Gerdau AZA, 브라질의 Votorantim 등은 환경보호 공해 축소 등에 적극적으로 참여하고 있다. 예를 들면, Patagonia는 스위스의 푸른 신호등 표준(bluesign)을 채택하여 제품생산 전 과정에 걸쳐 자원 절약과 공해물질 제거 등 적극적인 노력을 기울이고 있다. Patagonia는 물을 많이 소비하면 할수록 많은 주거를 파괴한다는 구호 아래 식수자원 보호운동을 이끌고 있다. Patagonia는 협력업체가 일정수준의 환경 및 사회조건을 충족하도록 도와주고 있다.

28) Greg Morsbach, "A Very Different Alcatraz," BBC News, 17 April 2006. http://news.bbc.co.uk/2; www.proyectoalcatraz.org.

29) Marina Prieto-Carron, "Corporate Social Responsibility in Latin America: Chiquita, Women Banana Workers and Structural Inequalities," Dec. 2009. http://www.siyanda.org.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지104 MAC-6 C M Y K

VI. 중남미 CSR의 사회개발 효과

2010년대 중남미에는 사회적 책임을 추구한 기업의 수가 크게 늘어났을 뿐 아니라 이에 대한 기업가와 일반인의 인식도 많이 바뀌었다. 대부분의 나라에서 기업의 사회적 책임활동 확산은 정부의 강제에 의해서가 아니라 국내외 기업환경 변화에 자발적으로 적응한 결과이다. 이제 10여년의 기간이 지난 시점이라 중남미는 사회적 책임 활동이 사회개발의 원동력이 되었는지 점검할 수 있는 실험장이다.

기업의 사회적 책임활동이 사회발전에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 근거는 크게 두 가지이다. 첫째, 기업이 자연자원과 인력을 사용하는 과정에서 생기는 부정적 외부효과를 기업 스스로 해결함으로써 기업은 자신의 공익성을 높일 수 있으며 사회와 호혜적 발전을 증진시킬 수 있다. 둘째, 사회발전은 과거에는 정부의 독점적 공공활동으로 인식되었지만, 지금은 공공영역의 경계가 모호하여 기업이 참여함으로써 보다 효율적 사회발전을 도모할 수 있다는 것이다. 특히 기업 활동의 근거지인 지역사회의 공공재화와 서비스를 정부를 대신하여 효과적으로 제공할 수 있다.

반면에 기업의 사회적 책임활동이 사회발전에 효과적이지 못하다는 근거는 크게 두 가지이다. 첫째, 기업이 사회발전에 참여하는 것은 추가 비용의 발생을 가져오며 본래의 목적인 최저의 비용으로 최고 품질의 재화와 서비스를 생산하는 것을 가로막아 장기적으로 보면 기업활동을 위축시키는 결과를 가져온다. 둘째, 기업의 역할이 사회적 개발까지 확대되면 사회적 견제와 균형이 깨어져서 기업권력의 남용현상이 나타날 수 있다.

1990년대 국가가 민영화 및 시장경제 도입을 이행할 때 대부분의 중남미 국가에서 보여 주었던 반대운동은 2000년대 기업의 사회적 책임 확산과정에서는 볼 수 없다. 시장경제 이행기에 나타난 기업가와 일반인간의 첨예한 인식 차이도 CSR 확산에는 보이지 않고 있다. 일반인과 기업가는 다 같이 CSR에 호의적이며, 오히려 일반인이 CSR을 더 적극적으로 추진할 것을 주문하고 있다. 2006년 우루과이에서 조사한 바에 의하면,[30] 지역개발, 빈부격차, 환경보호 등은 기업과 정부가 함께 풀어나가야 한다는 응답자가 다수를 차지하고 있다. 때문에 CSR은 모든 기업의 표준 활동으로 보편화될 가능성이 높다. 실제 CSR은 모든 기업체와 사회기관의 공통된 윤리로 정착되는 추세이다.

중남미에서 CSR의 사회개발 효과가 성공적이었다고 평가하기는 아직 어렵다. 개별기업체의 CSR 사례를 보면 부분적으로 매우 성공적이다. 브라질 정부와 Petrobras가 협력하여 수행한 빈곤제로 활동은 여러 가지 면에서 성공적인 사회개발 사례다. 그러나 중남미에는 경제개발로부터 소외된 사회부문이 광범위하게 퍼져 있고 빈곤, 실업, 소득 불평등, 범죄 등이 눈에 띠게 개선되고 있는 흔적이 보이지 않고 있다. 멕시코의 경우에는 중남미에서 두 번째로 CSR 활동이 왕성하지만, 마약범죄 감소에는 별로 영향을 주지 못했다. 페루의 경우, 자원개발업체들의 CSR 활동은 모범적이지만 지역사회 주민과 개발간의 갈등이 수그러들지 않고 있다.

Ⅶ. 결론

기업의 사회적 책임이 개도국 사회개발에 효과적이기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 일부 대기업이나 다국적기업뿐만 아니라 중소기업도 경쟁력을 갖추어야 사회투자 여력을 확대할 수 있다. 대기업이나 다국적기업은 이미 경쟁력이 있어 재정적 여력이 있지만 중소기업은 생존을 목표로 하는 경우가 대부분이다. 둘째, 기업의 사회적 투자가 사회 발전의 일시적 촉매가 되어야지 지속적으로 사회의 기업의존도를 강화해서는 기업의 경쟁력을 떨어뜨릴 위험이 높다. 셋째, 기업은 적어도 부정적 외부효과를 사회에 부담시켜서는 안 되며 모든 기업은 이를 보편적 윤리로 실천해야 한다.

중남미의 사회적 책임활동이 소외된 사회의 교육, 건강 등 소득증대에 중점을 두고 있어 자립적 사회개발의 촉매로 작용할 것으로 보인다. 그러나 사회투자 대상이 너무나 광범위하여 대기업이나 다국적기업만으로는 효과적으로 사회문제를 풀기는 어렵다. 개별기업의 사회투자가 사회 체계적인 사회개발계획에 의하기 보다는 각 기업의 이해관계에 의해 이루어질 가능성이 높다. 때문에 중앙 및 지방정부, 국제기관 및 기업이 사회개발의 청사진을 가지고 보다 체계적으로 접근할 필요가 있다. 기업의 사회적 책임도 전문화 된 기관이 서로 분업과 협력체계를 가져야 효율적으로 수행될 수 있을 것이다.[31]

30) Zuleika Ferre, Natalia Melgar, and Mximo Rossi, "Corporate Social Responsibility in Uruguay: What Enterprises Do and What People Think about It," in The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Corporate Social Responsibility in Latin America, United Nations, 2010. Pp. 29–60.

31) Campbell, J. L., "Why Would Corporations Behave in Socially Responsible Way? An Institutional Theory of Corporate Social Responsibility," Academy of Management Review, 32 (2007), pp. 946–967.

지난 10여년간 중남미에서 CSR이 빠르게 확산되고 있지만, 아직도 많은 중소기업, 특히 미등록업체는 참여하지 못하고 있다. 통계에도 잘 잡히지 않는 미등록업체가 산재하고 있는 한 CSR의 효과를 극대화할 수는 없다. 이미 멕시코와 브라질 등에서 미등록업체의 등록을 유도하는 프로그램이 있다. 예를 들면, 멕시코에는 등록절차를 간소화 한 SARE Programme이 있다. 브라질에는 세금을 감면해주는 SIMPLES Programme이 있다. 그러나 다수를 차지하고 있는 미등록기업체가 등록되도록 국제기관이나 정부가 더 많은 지원을 할 필요가 있다. 세계은행의 2008년 보고서에 따르면,[32] 중남미 도시근로자의 56%가 미등록업체에서 종사하고 있고, 이들의 고용인 반 이상이 청년이다. 또한 대기업의 경우 자연보호나 공해방지 기술을 개발하여 부정적 외부효과를 줄이고 있지만 중소기업은 그렇지 못하다.

역설적이지만, 기업의 사회적 책임 확산을 위해서 정부와 사회는 기업이 특히 중소기업이 사회적 비용을 줄여 사회투자 여력을 확보하도록 지원해야 한다. 브라질의 경우, 복잡한 세제와 노동규제는 고비용의 요인으로 지목되고 있다. 경영자가 고려해야 할 노동관련 규제와 비용이 변호사 없이 지켜지기기는 어렵다.

CSR을 활성화하기 위해 정부가 기업에 분담금을 일률적으로 정하거나 강제하는 것은 부작용이 많을 것이다. 베네수엘라의 경우, 차베스(Hugo Chávez) 정부는 기업의 CSR 활동을 강제하고 있지만, 자본도피라는 부작용이 많이 나타나고 있다. 민간기업이 일정의 생산, 고용, 가격 등의 요건을 충족하지 못하면 정부는 그 기업을 국유화하고 있다. 또한 기업은 일정 비율의 수익을 사회를 위해 투자해야 한다. 예를 들면, 석유회사인 PDVSA는 지역사회의 교육, 의료 및 주택 개발 등을 책임지고 있지만, 1990년대 중반정도 세계적 우량기업이던 PDVSA는 보통기업으로 추락하였다.

32) World Bank, Informality in Latin America, 2008. http://www.ethicalcorp.com.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지107 MAC-6
C M Y K

라틴아메리카 사회정책에 함의된 시사점과 국별협력전략 지원방안 : 빈곤과 불평등 극복방안을 중심으로

정 상 희 (KOICA 중남미팀 정책연구원)

목 차

1. 들어가며
2. 라틴아메리카의 빈곤과 불평등
3. 볼리비아의 빈곤과 불평등
4. 사회정책에 함의된 시사점과 국별협력전략 지원방안
5. 결론

1. 들어가며

2000년대 국제사회는 최빈국(Least Developed Countries: LDCs)과 취약국 중심으로 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)를 확대하는 노력을 보이면서, 흔히 중소득국가[1]로 분류되는 라틴아메리카에 대한 관심은 줄어들고 있다. 그러나 라틴아메리카에서 빈곤과 불평등은 항상 논의되고 있는 핵심적인 과제 중 하나이다. 유엔새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs) 보고서에 의하면, 이 지역의 빈곤과 소득 불평등 상황은 충분히 개선되지 않고 있다. 이와 관련하여, 이 지역 국가들은 라틴아메리카의 경우 동일한 중소득국의 범주에 속하나 국가별로 소득격차가 크고 불평등 정도가 다르며, 세계시장에 편입하는 과정에서 다양한 경제, 사회적인 차이가 발생했으므로 이러한 상황에 대한 고려가 필

1) 본 글에서 "중소득국(Middle Income Countries: MICs)"이란 개발원조위원회(DAC)의 수원국 리스트에 따른 중소득국의 범주를 지칭한다.

요하다고 주장하고 있다.[2] 따라서 국가별 특성에 대한 면밀한 분석 없이 1인당 국민총소득(GNI per capita)이라는 경제적인 지표로 수원국을 분류하는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)의 현재 기준에 대해서도 이의를 제기하고 있다.

외형상 통계로 볼 때, 1990년부터 2010년까지 라틴아메리카는 경제성장을 이루면서 약 4천만명 이상이 빈곤계층에서 벗어났으며 여타 지역과 비교할 때 사회발전 지표가 양호하지만, 소득 불평등의 경우 전 세계에서 가장 심각한 수준에 있다. 결론적으로 이 시기 동안 라틴아메리카에서 이루어진 성장과 거시경제 지표의 개선은 더 나은 소득분배, 생산적인 일자리 창출, 노동조건 개선, 생산성 향상과는 직결되지 않았다.[3] 또한 유엔라틴아메리카 경제위원회(Comisión Económica Para América Latina y el Caribe: CEPAL)와 유엔개발계획(UN Development Programme: UNDP)은 라틴아메리카에 수직적인(vertical) 불평등과 수평적인(horizontal) 불평등이 존재하고 있으며, 이는 세대를 거쳐 재생산된다고 분석하고 있다.

이러한 상황에 대한 고려 하, 본 글은 보편론적인 접근의 맥락에서 라틴아메리카의 빈곤과 불평등 상황을 분석하고,[4] 개별사례 국가로서 볼리비아의 빈곤과 불평등에 대한 특수성을 고찰하는 것을 목적으로 하였다. 또한 라틴아메리카 국가들의 시각에서 이러한 과제를 해결하기 위해 모색되었던 조건부 현금지급 프로그램(Conditional Transfer Program: CTP) 등 사회정책들의 사례를 파악하고 이러한 정책에 함의된 시사점을 도출하여 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)[5]에서 가능한 지원방안을 제시하고자 하였다.

따라서 2장에서는 다차원적인 빈곤과 불평등 정도를 측정하기 위해 활용되고 있는 국제적인 지표 이외에 스페인과 포루투갈의 식민지 경험에서 기인하고 있는 역사, 문화적인 요소를 고려하는 동시에 산업화와 신자유주의 정책의 도입 과정에서 노동시장을 중심으로 나타났던 변화를

2) Titelman, Daniel(2011) 참조.

3) Dina Nuñez, Ignacio, coord.(2004: 10-11).

4) 윤택동 & Nelson dos Reis, Carlos(2005); 박윤주(2011) 참조. 라틴아메리카의 빈곤과 불평등 관련한 국내 연구를 간략히 소개한다면, 윤택동은 식민지 시대부터 유래된 라틴아메리카의 정치, 경제, 사회적 이분구조를 설명하면서 세계화와 신자유주의 영향으로 이 지역의 사회적 소외현상이 악화되었다고 설명하고 있으며, 성장에 따른 분배 방법에 대해 고민할 필요성을 제기하고 있다. 한편, 박윤주는 라틴아메리카의 빈곤과 불평등 상황, 그리고 사회, 경제 구조의 모순을 극복하기 위해 모색했던 다양한 방안을 시장주의적 접근과 참여적 발전 접근법으로 구분하여 고찰하고 있다.

5) 정유아(2010: 3). 본 전략은 원조지원의 핵심적인 행정도구로 고려되고 있으며, 국내에는 선진화 방안의 수단으로 2006년에 도입되었다.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지109 MAC-6
C M Y K

토대로 라틴아메리카의 빈곤과 불평등 상황을 분석하였다. 3장에서는 라틴아메리카의 빈곤과 불평등에 대한 보편론적인 접근 틀내에서 볼리비아의 특수한 역사적인 배경, 사회, 경제 구조, 인종, 지역 간 갈등 양상을 분석함으로써, 세대 간에 걸쳐 재생산되고 있는 빈곤과 불평등의 상황 그리고 그 특성을 고찰하였다. 한편, UNDP 보고서에는 경제위기 발생 전 이 지역의 빈곤과 불평등 상황이 개선되어 왔던 이유와 관련하여, 당시 국가별로 추진되어 왔던 사회정책과 교육의 확산 그리고 이에 대한 투자가 증가되었기 때문이라고 언급하고 있다. 또한 향후에도 이 지역 국가들은 지속가능한 발전을 위해 역내와 국가별 불평등 개선을 최우선 과제로 고려하고 있으며, 이러한 과정에서 사회정책의 역할과 중요성을 강조하고 있다. 따라서 4장에서는 빈곤과 불평등을 극복하기 위해 추진되어 왔던 사회정책들을 유형별로 분류하고 그 특성에 대해 분석했으며, 이들의 시각에서 수립되어 온 주요한 사회정책에 함의된 시사점을 도출하고, 특히 볼리비아 사례를 토대로 CPS내에서 한국의 지원방안을 제시하였다.

2. 라틴아메리카의 빈곤과 불평등

DAC에서 발표한 2011~2013년 수원국 리스트에 따르면, 라틴아메리카 국가 중 최빈국인(LDCs)인 아이티를 제외한 대부분 국가들이 중소득국(MICs)의 범주에 속하고 있다.[6] 2009~2010년 리스트와 비교할 때, 상위중소득국(Upper Middle Income Countries: UMIC)에 속했던 바베이도스와 트리니다드 토바고가 수원국에서 제외되면서 중소득국은 전체적으로 2개국이 감소하였다. 이외도 벨리즈는 하위중소득국(Low Middle Income Countries: LMICs)으로 격하되었으나 콜롬비아, 도미니카 공화국, 에콰도르, 페루 등 4개국이 UMIC로 격상하였다. 이에 따라 LMIC국가 수는 11개국에서 8개국으로 감소했으며, UMIC의 경우에는 22개국에서 23개국으로 증가하였다.

6) DAC(2011), DAC list of ODA recipients, http://www.oecd.org(2012년 7월 10일).

〈표 1〉 DAC의 수원국 리스트(2009-2010/2011-2013): 라틴아메리카

2009년~2010년			2011~2013년	
최빈국 (LDCs)	하위중소득국 (LMICs) (per capita GNI $936–$3,705 in 2007)	상위중소득국 (UMICs) (per capita GNI $3,706–$11,455 in 2007)	하위중소득국 (LMICs) (per capita GNI $1006–$3,975 in 2010)	상위중소득국 (UMICs) (per capita GNI $3,976–$12,275 in 2010)
아이티	볼리비아 콜롬비아 도미니카 공화국 에콰도르 엘살바도르 과테말라 가이아나 온두라스 니카라과 파라과이 페루	앵귈라 안티구아 바부다 아르헨티나 바베이도스 벨리즈 브라질 칠레 코스타리카 쿠바 도미니카 연방 그레나다 자메이카 멕시코 몬세라트 파나마 세인트 킷츠 네비스 세인트 루시아 세인트 빈센트 그레나딘 수리남 트리니다드 토바고 우루과이 베네수엘라	벨리즈 볼리비아 엘살바도르 과테말라 가이아나 온두라스 니카라과 파라과이	앵귈라 안티구아 바부다 아르헨티나 브라질 칠레 콜롬비아 코스타리카 쿠바 도미니카 연방 도미니카 공화국 에콰도르 그레나다 자메이카 멕시코 몬세라트 파나마 페루 세인트 킷츠 네비스 세인트 루시아 세인트 빈센트 그레나딘 수리남 우루과이 베네수엘라

출처: OECD/DAC의 수원국 리스트(List of ODA recipients)를 토대로 필자작성

이처럼 경제지표를 토대로 볼 때, 라틴아메리카의 전반적인 상황은 개선된 것으로 보이며, 이외에도 인간개발지수(Human Development Index: HDI), 기대수명, 5세 이하 아동사망률, 초등교육 이수율 등 사회발전 지표도 타 개도국의 평균을 상회하고 있다. 한편, MDGs 달성현황은 초등교육기관에서 양성평등실현(MDG3), 안전한 식수 접근율(MDG7), 인터넷 사용 비율(MDG8)에서 이미 목표를 달성했거나 목표에 근접하는 것으로 평가되고 있으며, 비록 2009년 세계적인 경제위기 발생 이후 개선속도가 미흡하나 대체로 목표달성에 근접하고 있는 것으로 분석되고 있다.[7] 이를 두고 국제사회에서는 흔히 라틴아메리카를 "중소득국의 대륙"으로 지칭하고 있다.

CEPAL의 통계에 의하면, 1990년 빈곤비율은 전체인구의 약 48%에 해당하는 2억명에서 2010년 1억 8천만명으로 2천만명이 감소했으나 여전히 전체인구의 31.4%를 차지하고 있으며, 이중 극빈층 비율은 12.3%에 달하고 있다.[8] 또한 2011년 빈곤비율은 전년대비 1%가 감소한 30.4%, 극빈층의 경우는 오히려 0.5%가 상승한 12.8%로 전망되고 있다.[9] 물론 국가별 격차가 존재하나, 위의 통계는 라틴아메리카의 인구 3명당 1명이 여전히 빈곤계층에 속해 있음을 의미하고 있다.

국가별 빈곤비율은 상이한 격차를 보이고 있어 우루과이(8.6%), 아르헨티나(8.6%), 칠레(11.5%), 코스타리카(18.9%)는 그 비율이 낮은 편이나, 볼리비아(54%), 파라과이(54.8%), 니카라과(61.9%), 온두라스(67.4%)는 역내평균을 훨씬 상회하고 있다.[10] 한편, 소득 불평등 정도는 세계적으로 가장 심각한 수준에 있는데, 실례로 2004년 지니계수(GINI Coefficient)를 기준으로 보면 라틴아메리카는 사하라 사막 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa)보다 그 지수가 높았다.[11]

앞에서 언급했던 것처럼, 라틴아메리카의 빈곤과 불평등은 국가별 격차 뿐 아니라 동일 국가 내에서도 수직과 수평적인 불평등이 발생하고 있으며, 이는 세대 간에 걸쳐 전달되고 있다. 이

7) UN(2010: 43)

8) CEPAL(2011: 11~13).

9) CEPAL(2011: 11~13). 본 보고서에는 2011년 이 지역의 극빈층 비율이 소폭 증가한 이유를 식량과 기초생활 물품의 가격이 상승했기 때문이라고 지적하고 있다.

10) CEPAL(2011: 13). 칠레, 코스타리카, 볼리비아, 니카라과는 2009년 통계를 활용했으나, 나머지 국가는 2010년 기준으로 작성하였다.

11) Lustig, Nora(2011) 참조. 2004년 지니계수(Gini Coefficient)와 관련하여, 라틴아메리카와 캐리비안(Latin America and the Caribbean)은 53.2였으며, 사하라 사막 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa)는 44.7을 기록하였다.

를 두고 UNDP에서는 이 지역의 다차원적(multi-dimensional)인 불평등은 경제, 사회적인 이동 가능성이 제한되면서 반복적으로 발생되고 있으며, 따라서 "높고(high)", "지속적(persistent)"이며, "비탄력적(inflexible)"인 특성을 보인다고 분석하고 있다.[12] 소득, 교육, 지식의 불평등한 배분 외에도 노동시장에서 교육과 지식을 충분히 활용할 수 없는 구조적인 모순과 대체적으로 낮고 변동성이 컸던 경제성장의 패턴도 이러한 상황을 악화시키는 요인으로 작용하였다.[13]

빈곤과 불평등의 원인은 스페인과 포루투갈의 식민시대, 산업화 그리고 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)라는 신자유주의 정책도입 이후로 구분하여 설명할 수 있다. 스페인과 포루투갈의 식민기간 동안에는 소수의 정복자 계층과 다수의 피지배계층으로 구성된 이중적인 사회구조가 형성되었다. 전반적으로 지배국의 부흥을 위해 원자재 수출 중심으로 경제가 운용되면서 대규모 농장주와 광산자본가 등 소수 지배계층을 중심으로 자본축적이 용이해졌고, 이러한 과정에서 장기간에 걸친 불평등이 구조화되었다. 산업화와 신자유주의 정책은 라틴아메리카의 전반적인 체제에 큰 변화를 가져왔다. 특히, 국가권한의 축소, 민영화, 구조조정(restructuring), 무역자유화를 핵심으로 하고 있는 신자유주의 정책의 도입은 이념 논쟁으로도 확대되면서, 계층, 인종, 지역 간의 정치, 경제, 사회적인 갈등을 야기하였다. 또한 고용주의 권한 강화, 새로운 고용체계와 임금제도 도입, 노동시장의 유연화와 더불어 비공식 부문에서 고용기회가 증가하면서 이 지역에서는 새로운 형태의 사회적인 소외계층이 형성되기 시작하였다.[14] 〈그림1〉은 1990년부터 2009년까지 생산성이 낮은 산업부문(비공식부문)과 생산성이 중간, 그리고 높은 산업부문 종사자간의 실질 임금 추이를 비교한 그래프이다. 한편, 1990년 도시지역 노동자를 기준으로 생산성이 낮은 산업부문의 종사자 비율은 48.1%였으나, 2009년 이 비율은 42.7%로 감소하였다. 그럼에도 불구하고, 산업부문 간 임금격차는 지속되고 있으며, 경제위기가 발생했던 2009년에는 이 격차가 소폭이지만 오히려 확대되는 경향을 보이고 있다.[15]

이상과 같이 신자유주의 정책이후 비공식 부문 등 생산성이 낮은 부문을 중심으로 노동자의 절반정도가 종사하면서 고용기회의 확대는 오히려 사회 권리와 혜택으로부터 소외된 계층을 양

12) UNDP(2010: 19~21).

13) Weller, Jurgen(2011: 36-37).

14) 윤택동 & Nelson dos Reis, Carlos(2005: 80-81). 본 연구에서는 라틴아메리카가 세계화로 인해 전통적인 형태의 사회적 소외와 새로운 소외현상을 감당해야 하는 이중고에 빠져있다고 표현하고 있다.

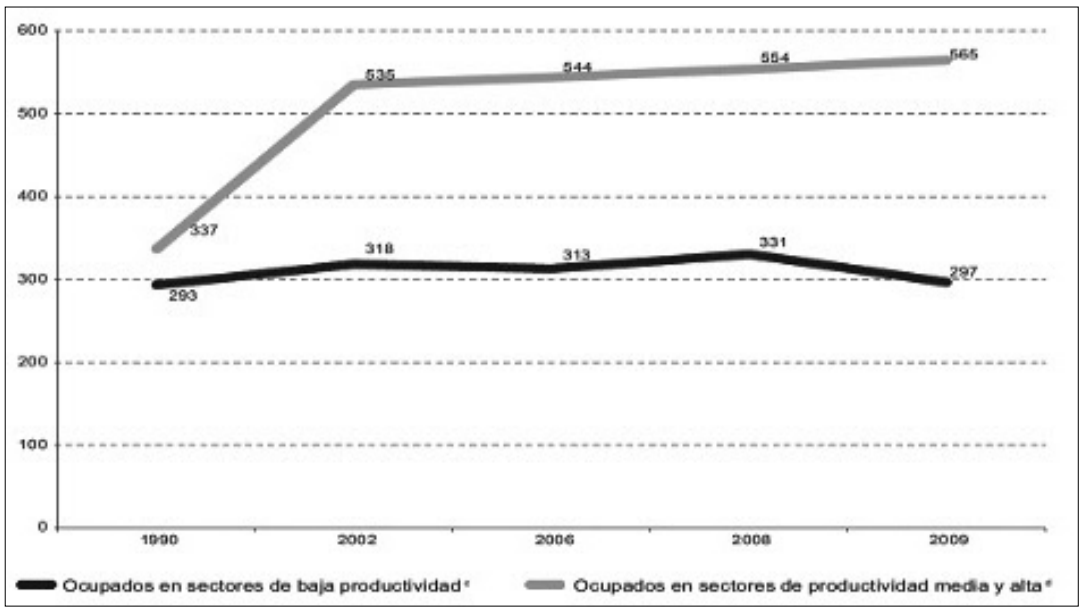
15) CEPAL(2011: 25~27). 라틴아메리카 경제구조의 특성 중 하나는 산업부문간 생산성 격차가 큰 것이다. 기술과 시장 접근성에 따라 보통 3가지 부문으로 분류하고 있는데, 생산성이 높은 부문(수출기업, 200명 이상 노동자 고용)은 전체 생산의 66.9%와 고용의 19.8%를 차지하고 있으며, 생산성이 중간인 경우(중소기업)는 생산의 22.5%와 전체고용의 30%에 기여하고 있다. 반면 생산성이 낮은 부문(비공식부문)은 생산의 10.6%를 차지하며, 전체 고용의 50%를 창출하고 있다.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지113 MAC-6
C M Y K

산하는 결과를 가져오게 되었고, 이는 새로운 형태의 양극화 현상을 초래하였다. 이외에도 가스, 수도, 전력부문의 공공기업 민영화는 이 분야의 비용을 증가시키면서 저소득층, 비공식부문의 노동자, 실업자 등 취약계층의 빈곤을 악화시키는 요인이 되었다.

〈그림 1〉 라틴아메리카 국가의 경제부문별 실질임금 추이

(단위: 2005년 USD)



출처: CEPAL(2011)

*도시지역 15세 성인 기준, 18개국 평균(1990년, 2002년, 2006년, 2008년, 2009년)
**파란색선: 생산성이 낮은 부문(노동자 5명 이하 소기업, 미숙련 자영업자, 전문기술을 보유하지 않은 무급의 가정 내 노동자 등)
***주황색선: 생산성이 중간과 높은 부문(공공기관 노동자, 노동자 5명 이상 고용주 및 5명 이상 기업의 노동자, 독립적인 전문직, 기술자 등)

이와 같이 1980년대 소위 "잃어버린 10년(The lost decade)"으로 불리고 있는 부채위기를 극복하는 과정에서 새롭게 도입되었던 신자유주의 체제는 라틴아메리카에 또 다른 형태의 빈곤과 불평등을 야기하였다. 이후 발전을 위한 새로운 대안세력으로 등장한 좌파와 중도좌파 정부하에 라틴아메리카에는 급격한 체제변화가 이루어지고 있으며, 이러한 과정에서 다시 불거지고 있는 인종, 지역, 계층 간 갈등은 국가발전 과정에서 반복적으로 나타났던 또 다른 형태의 사회적인 현상으로 볼 수 있다.

3. 볼리비아의 빈곤과 불평등

이 장에서는 개별국가 사례로서 볼리비아의 역사적 배경, 사회, 경제구조, 인종, 지역 간 갈등 양상을 분석하고 라틴아메리카의 빈곤과 불평등에 대한 보편론적인 시각의 틀에서 볼리비아라는 개별 국가의 특성에서 기인하고 있는 빈곤과 불평등의 특수성을 고찰하고자 한다. 즉, 볼리비아에서는 어떠한 형태의 빈곤과 수직, 수평적인 불평등이 나타나고 있으며 이것이 어떻게 세대 간에 걸쳐 재생산되고 있는지를, 그리고 신자유주의 정책 이후에는 어떠한 형태의 새로운 불평등이 나타나고 있는가를 논의하고자 한다.

우선 다차원적인 시각에서 볼리비아의 수평적인 축에서의 불평등은 인종, 성, 출신지(지역)와 같은 역사적인 요인, 도시 주변부의 확장, 노동시장에서 공식과 비공식 부문의 대두, 세계시장에 편입하는 과정에서 새롭게 출현한(emergent) 경제, 사회적인 요인으로부터 기인하고 있으며, 수직적인 불평등은 교육, 소득창출, 직업과 같은 물질적인 요인과 기호(취향), 삶의 양식, 정체성과 같은 상징적인 요인에서 발생되고 있다.[16] 이러한 불평등은 특히 역사적으로 취약계층이라 고려되었던 원주민, 여성, 농촌주민에게 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 한편, 교육, 소득창출, 직업 등 물질적인 요인에 대한 접근기회가 제한되면서 발생하고 있는 수직적인 불평등은 인적자본 축적과 분절화된 노동시장 진입기회에서 수평적인 불평등을 야기하면서 청년과 노년층에게도 영향을 끼쳤다. 이외에도 문화적인 요인과 사회변화에 따른 상징적인 요인 역시 불평등과 소외를 발생시켰다. 이와 같이 수직과 수평적인 축을 구성하고 있는 다양한 불평등의 요인은 각기 독립적으로 보이나, 실제로는 밀접하게 연관되어 있으며 오늘날 발생하고 있는 새로운 형태의 불평등을 야기하고 있다.

이처럼 볼리비아의 빈곤과 불평등은 위에서 언급한 다양한 요소들이 상호작용함으로써 발생되고 있는 하나의 복합적인 현상으로 설명할 수 있으며, 다음에서는 빈곤의 추이, 사회경제적 구조, 지역, 인종별 갈등상황을 통해 볼리비아의 빈곤과 불평등의 특성에 대해 논의하고자 한다.

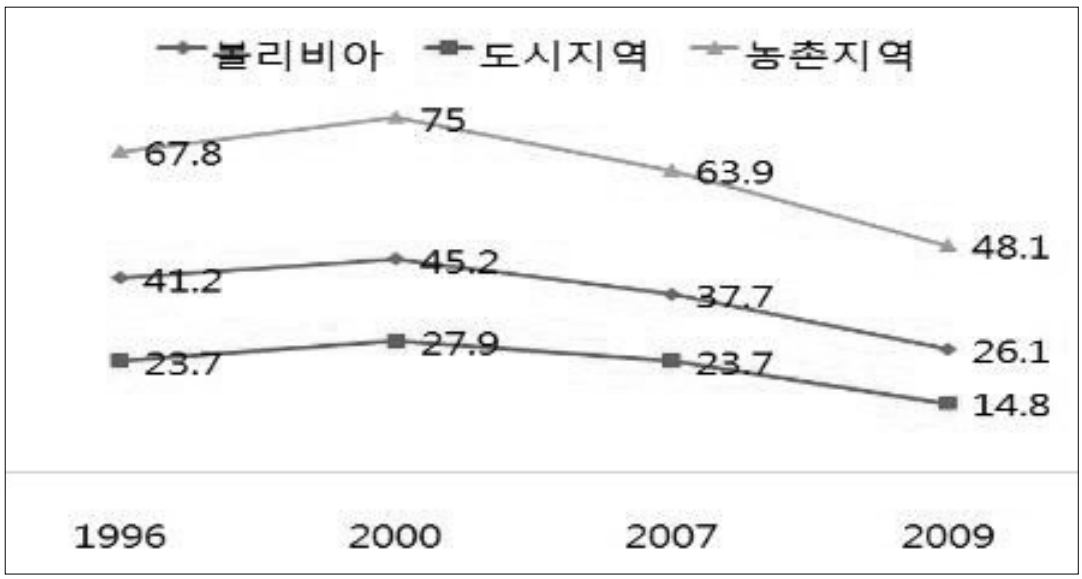
본론에 앞서 볼리비아의 일반적인 특성을 간단히 언급한다면, 이 국가는 남미 중앙에 위치해 있고 페루, 칠레, 아르헨티나, 파라과이, 브라질 등 다섯 개의 인접국에 둘러싸여 있는 내륙국이다. 국토면적은 한반도의 약 5배에 해당하는 110만 제곱킬로미터이며, 2010년을 기준으로 약

16) Paz Arauco, Verónica, coord.(2010: 23-24)

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지115 MAC-6
C M Y K

990만의 인구가 살고 있다. 지형적으로는 척박한 기후와 빈곤한 생활환경을 대표하는 서부 고원지대와 아열대 기후에 속해 있고 비옥한 동부지대 그리고 열대 저지대로 구성되어 있다. 2001년 실시한 인구센서스에 의하면, 원주민으로 분류할 수 있는 인구는 전체의 60%에 달하며, 라틴아메리카에서 원주민 비율이 가장 높은 국가 중 하나이다. 원주민도 다양하여 케츄아(Quechua), 아이마라(Aymara), 과라니(Guarani), 치키따노(Chiquitano), 모헤뇨(Mojeño) 등 30여개 종족과 언어가 공존하고 있다.[17]

〈그림 2〉 볼리비아의 절대 빈곤비율 추이(%)



출처: UDAPE(2010); 관계부처합동(2012)

볼리비아는 2011년을 기준으로 1인당 GDP가 2,421불이며[18], 총 인구의 약 48%가 빈곤층에 해당된다. 〈그림2〉를 살펴보면, 1996년 41%였던 절대빈곤 비율은 2009년 26%로 감소했으나 여전히 역내의 타 국가보다 높은 수준이며, 특히 농촌지역 인구의 절반정도인 48%가 절대빈곤 계층에 속해 있다.[19] 한편, 볼리비아는 2006년 이래 평균 4%이상의 경제성장을 달성해 왔으나

17) Drackner, Mikael(2009: 7); 관계부처합동(2012). 볼리비아의 원주민과 백인은 동일한 종족으로 보일 수 있으나, 거주 지역에 따라 원주민(indigenous: 아마존 저지대와 동부 차꼬에 거주)과 토착민(native people, 고지대와 알띠쁠라노, 계곡거주)으로 분류되며, 백인의 경우에도 출신지역에 따라 서부지역 백인(남미출신)과 동부지역 백인(아르헨티나 출신)으로 구분된다.

18) World Bank, http://www.data.worldbank.org/indicator(2011년 7월 2일).

19) UDAPE(2010: 30-31); 관계부처합동(2012) 참조.

역사적으로 자원배분과 관련하여 지역과 계층 간 불평등한 구조를 보유함으로써, 취약계층의 실질적인 경제, 사회지표는 크게 개선되지 않았다. 2011년을 기준으로 HDI(0.663)[20]와 지니계수(World Bank, 57.0)등의 통계로 볼 때, 여타지역에 비해 사회지표가 낮고 불평등 정도가 심각하며 가계소득 집중화 현상도 지속되고 있다.[21]

일반적으로 국제기구에서는 볼리비아의 빈곤이 1차 산품 중심의 수출 의존적인 경제구조, 비공식 부문에 종사하는 높은 노동인구 비율, 사회에 만연한 부패, 소수 계층에 정치, 경제 권력이 집중되면서 발생하고 있다고 지적하고 있다.[22] 한편, 볼리비아 정부의 국가발전계획(Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011)에 의하면, 최근 10년 동안 신자유주의 정책 하에 이루어진 1차 산품 수출에 의존적인 정치, 경제 모델이 볼리비아의 빈곤과 불평등의 주요한 원인이 되었다고 언급하고 있다.[23]

라틴아메리카의 여타 국가들처럼, 볼리비아의 초기 빈곤원인은 스페인 식민기간 동안 장기간에 걸쳐 심화되어 온 취약계층의 정치, 경제권에 대한 소외와 불평등, 그리고 그것이 구조화되는 과정에서 발생하였다. 토지에 대한 접근권과 천연자원개발 수익권 등 자원배분은 역사적으로 불평등하게 이루어져 왔으며, 이에 따라 정치와 경제 권력은 소수의 기득권 계층에게 집중되었다. 그후 원주민과 백인 이주민들이 서부 고원과 동부 평야지대에 각각 거주하면서 수십년 동안 인종간의 대립구도가 형성되었다.

신자유주의 정책 이후에는 토지와 자원이 집중된 동부지역[24]이 경제적인 권력을 장악하게 되었고, 이러한 배경에서 인종간의 갈등과 더불어 지역간 정치폭력과 충돌이 지속적으로 발생하였다. 또한 노동시장에서 공식부문과 비공식 부문의 대두, 전문직과 비전문직 종사자간의 격차가 확대되면서 노동시장에서 계층화가 이루어졌으며, 이러한 갈등의 이면에 정치, 이념적인 요

20) UNDP(2011), Human development index and its components, http://www.hdr.undp.org.(2012년 7월 5일). 볼리비아의 HDI는 187개국 중 108위이며, 이는 라틴아메리카 평균(0.731)보다 낮은 지수이다.

21) Paz Arauco, Verónica, coord.(2010: 27). 1970-1974년 전체소득에서 상위 20%가 차지하는 비율은 59%였으며, 2007년 이 비율은 60%로 소폭 증가하였다. 한편, 동기간 전체소득에서 하위 20%가 차지하는 비율은 4%에서 2%로 감소하였다.

22) Drackner, Mikael(2009: 4).

23) Ministerio de Planificaci?n del Desarrollo(2006) 참조.

24) 관계부처합동(2012) 참조. 볼리비아는 동부지역(산타크루즈, 베니, 판도, 타리하)을 중심으로 경작지, 대규모 농산업, 광물자원이 집중되어 있다. 산따끄루즈, 베니, 빤도는 전체 경작지의 77%를 보유하고 있으며, 따리하에는 전체 천연가스 매장량의 85%가 집중되어 있다.

소가 더해지면서 그 양상이 좀 더 복합적으로 변하게 되었다.[25]

〈표2〉의 지역별 통계에 의하면, 동부와 서부지역을 중심으로 큰 폭의 빈부격차가 발생하고 있음을 볼 수 있다. 동부의 대표적인 대도시인 산따끄루주(Santa Cruz)의 극빈층 비율은 25%이지만, 서부고원에 위치하고 있는 뽀토시(Potosí, 66.7%), 라빠즈(La Paz, 42.2%), 츄끼사까(Chuquisaca, 61.5%)의 극빈층 비율은 국가평균(40.4%)을 상회하고 있다. 이러한 동부-서부 등 지역별 차이와 원주민-비원주민 간의 인종적 격차는 빈곤비율 뿐 아니라, HDI, MDGs, 그 외 기초사회 서비스 등 관련지표에서 공통적으로 나타나고 있다.[26] 즉, 원주민 비율이 높고 서부지역의 농촌인 경우와 원주민 비율이 낮은 동부지역의 도시 간 격차가 지속되고 있다. 또한 경작지, 대규모 농산업과 광물자원이 집중되어 있는 동부의 산따끄루즈, 베니, 빤도, 따리하에는 인구의 35%가 거주하지만 이 4개주생산액은 전체 GDP의 67%를 차지하고 있으며, 1인당 소득은 볼리비아 평균 (1,619불)보다 높은 2,023불을 기록하고 있다.[27]

〈표 2〉 볼리비아 지역별 통계

지 역(주)	인 구 (2009)	원주민 비율 (2001)*	1인당 국민소득 (달러, 2009)	빈곤비율 (2001)	극빈층 비율 (2001)
베니(Veni)	437,636	32.8	1,049	76.1	41
뽀토시(Potosí)	784,265	83.9	1,352	79.7	66.7
빤도(Pando)	78,250	16.2	2,000	72.5	34.7
산타끄루즈(Santa Cruz)	2,706,465	37.5	1,693	38.1	25.1
꼬차밤바(Cochabamba)	1,824,082	74.4	1,389	54.9	39
라빠스(La Paz)	2,798,653	77.5	1,451	66.3	42.2
추끼사까(Chuquisaca)	640,768	65.6	1,196	70.1	61.5
따리하(Tarija)	509,708	19.7	3,353	50.8	32.8
오루로(Oruro)	447,468	73.9	1,489	67.8	46.3
볼리비아 전체	10,227299	62.0	1,619	58.6	40.4

출처: UDAPE(2010); 문남권(2009); 관계부처합동(2012)을 토대로 필자 재작성

25) 문남권(2010: 270)

26) Drackner, Mikael(2009: 7~8). 볼리비아는 원주민 비율이 높은 국가이며, 이들은 역사적으로 취약 계층에 속했다. 비 원주민과 비교할 때 경제, 사회지표가 전반적으로 낮고 이들은 토지권, 자원개발과정 및 수익배분 등에서 소외되어 왔다.

27) 문남권(2010: 286-287)

*지역별 원주민과 빈곤비율의 경우, 최근 통계가 부재하여 2001년 실시한 인구센서스의 자료를 인용함.

2005년 볼리비아 역사상 최초의 원주민 대통령인 에보 모랄레스 아이마(Evo Morales Ayma)의 당선과 2009년 그의 재선, 그리고 현재까지 볼리비아에서는 정치, 경제적인 변화가 급격히 진행되고 있다. 볼리비아 정부 프로그램(Programa de Gobierno 2010-2015)에 의하면, 현 정부는 신자유주의 정책의 잔재를 없애고, 1차 산품 수출 의존적인 현재의 경제구조를 혁신하기 위한 정책들을 추진하고 있다. 또한 부의 재분배와 소외계층의 기회창출을 위해 천연가스를 비롯한 전략적인 자원에 대한 국가권한을 강화하면서, 이를 통해 창출된 재원을 바탕으로 사회복지 정책을 강력히 추진하고 있다.[28] 2009년 1월에 통과된 신헌법에서는 볼리비아를 다민족(Plurinational)국가로 규정하고 있으며, 헌법상에도 36개 언어를 공식적으로 인정하고 있다. 이를 통해 우리는 인종, 언어, 문화적인 다양성을 기반으로 상호문화성(intercultural)과 다원주의를 강조하는 현 정부의 정책방향을 볼 수 있다. 이와 같이 에보 모랄레스 정부는 국가의 정체성을 새롭게 정의하면서 원주민 등 다양한 취약계층을 포용하기 위한 개혁을 추진하고 있으나, 이러한 과정에서 정치 소요와 폭력사태가 발생하면서 사회계층, 지역, 인종 간의 대립과 갈등이 반복되고 있는 위기상황에 직면해 있다.

4. 사회정책에 함의된 시사점과 국별협력전략 지원방안

라틴아메리카의 지속가능한 발전을 위해 불평등 개선은 여전히 최우선 과제로 고려되고 있으며 UNDP 보고서에 언급했던 것처럼, 이 지역에서 추진되어 왔던 사회정책은 일부 국가에서 부분적으로 성공을 거둔 것으로 평가되고 있다. 따라서 이 장에서는 빈곤과 불평등을 개선하기 위해 추진되어 왔던 사회정책의 사례를 파악하고 그 유형과 특성에 대한 분석을 통해 이러한 사례에 함의된 시사점을 도출하고, CPS에서 한국의 지원방안을 제시하고자 한다.

앞장에서 언급했던 것처럼, 세대를 걸쳐 지속되고 있는 라틴아메리카, 그리고 볼리비아의 다차원적인 빈곤과 수직, 수평적인 불평등은 소득과 교육에 대한 접근기회 부족, 사회 구조적인 모순, 제도적 측면의 미비점 등과 밀접한 연관성을 보이고 있다. 또한 빈곤과 불평등은 개별국

28) MAS-IPSP(2010) 참조.

가의 역사, 정치, 경제, 사회적인 상황과도 깊은 관련성을 가지고 있다. 따라서 라틴아메리카 국가들은 정부체제와 사회적인 맥락에 대한 고려 하에 다양한 정책들을 수립해 왔으며, 일반적으로 한 국가의 사회정책에는 정부의 역할, 경제정책의 방향, 시대별 달리 정의되어 온 부와 빈곤의 개념, 그리고 재분배 모델에 대한 정치이념 등이 반영되어 있다.

우선 산업화 초기 단계에서 정부는 필요한 인적자원의 역량을 강화하기 위해 각기 다른 수준에서 교육제도를 확대하고, 도시지역의 확장과 인구증가로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 주택과 공공보건 정책 및 사회 안전 제도를 추진하였다. 이외에도 최소임금제 도입, 고용계약과 해고조건 강화 등 고용안정을 위한 대책도 강구하였다.

신자유주의 정책 하, 정부는 경제발전을 통한 빈곤완화를 강조하면서 극빈계층에 한정하는 사회지원 프로그램과 구조조정 및 경제위기와 자연재해 발생 시, 가장 큰 피해를 입을 수 있는 취약계층을 중심으로 사회정책을 추진함으로써 당시 정부 역할은 미니멀리즘(minimalism)[29]으로 비유되고 있다. 이처럼 이 시기에 이루어진 경제적인 성과는 적절한 소득분배와 직결되지 않은 한계를 노출하면서 전반적으로 사회지표가 후퇴했으며, 특히 상당수의 중산층이 몰락하는 현상이 나타나게 되었다.[30]

1990년 중반이래, 라틴아메리카의 각 국가들은 경제발전을 통한 빈곤감소라는 기존의 입장을 더 이상 고수할 수 없었다. 또한 일부 국가에서 등장하기 시작한 좌파와 중도좌파(브라질, 아르헨티나, 칠레, 우루과이) 정부 주도로 남미공동시장(MERCOSUR)에서는 자유무역과 같은 경제문제에서 사회정의와 재분배 정책 등을 주요한 논의사항으로 고려하기 시작하였다.[31] 이러한 상황에서 사회부문에 대한 공공투자가 증가했으며, 빈곤과 불평등의 원인을 고려한 종합적인 성격의 정책들이 수립되기 시작하였다.

다음 〈표3〉은 라틴아메리카에서 추진되어 왔던 사회정책들의 사례를 프로그램의 목적, 지원대상, 내용에 따라 유형별로 분류하였다. 이처럼 라틴아메리카의 사회정책은 다음과 같이 다섯 가지 유형으로 분류되고 있다.[32] 첫째는 위기 시, 취약계층에게 발생할 수 있는 부정적인 효과

29) Arriagada, Irma(2006: 9–12). 이는 최소한의 요소를 투입하여 최대한의 효과를 얻으려 했던 당시 정부의 역할을 비유한 표현이다.
30) Solimano, Andr?s(2005: 47–48).
31) Sung Hyong, Rhee(2011: 16–18).
32) Pardo, Marcia(2003: 14–32).

를 예방, 대처, 완화하기 위한 정책이며, 이 범주에는 실업급여와 긴급고용 프로그램 등이 속한다. 둘째는 소득이 부족한 사람을 대상으로 조건, 무조건적인 현금지급, 식량과 그 외의 물자 등을 지원하는 정책이다. 셋째는 취약계층의 소득창출과 역량강화에 초점을 둔 정책으로 고용프로그램과 직업훈련 프로그램 등이 이 분류에 해당된다. 네 번째 유형은 1980년대 구조조정의 결과, 부정적인 영향을 최소화하기 위해 일시적으로 운영되었다가 그 후 영구적인 성격으로 전환된 프로그램들이며, 특히 신자유주의 정부 하에 추진되었다. 마지막으로 여성, 원주민, 아동, 여성가장 등 이 지역의 취약계층으로 고려되고 있는 특정그룹을 대상으로 이들의 다양한 수요와 개별그룹의 특성을 반영한 정책이다.

이중 주목할 만한 정책은 두 번째로 언급한 CTP이다. 이 프로그램은 1990년대 후반 이래, 중도좌파 정부의 주도로 추진되어온 사회정책의 일환이며 빈곤퇴치와 소득 재분배를 목적으로 하고 있다. 이 정책의 특성은 빈곤계층의 가정, 청소년 등 취약계층에게 직접적으로 현금을 지원함으로써 이들의 역량을 강화하고 삶을 개선시키는 것이다.[33] 또한 세대적인 차원에서 지속되고 있는 이 지역의 빈곤과 불평등의 원인을 고려하여 이러한 악순환이 단절될 수 있도록 가정단위에 초점을 두고 실시되어 왔다. CTP의 성공사례로는 브라질의 볼사 파밀리아(Bolsa familia), 칠레의 솔리다리오(Solidario), 멕시코의 오뽀르뚜니다데스(Oportunidades) 등이 언급된다. 브라질의 볼사 파밀리아는 빈곤층 가정에게 일정금액을 지원하는 대신, 이들이 자녀를 학교에 보내고 예방 접종을 시키는 등 특정사항을 지원의 조건으로 제시하고 있으며, 이를 이행하도록 하고 있다. 2005년을 기준으로 이 프로그램을 통해 브라질 전체인구의 25%에 해당되는 약 1천백만 가구(5천 200만명에 해당)가 혜택을 받은 것으로 알려져 있다. 칠레의 솔리다리오는 CTP로 분류되나 종합적인 특성을 지니고 있으며, 조건부 현금지급 외에도 심리적인 지원과 사회지원 프로그램이 구성요소로 포함되어 있다. 멕시코의 오뽀르뚜니다데스는 1997년 쁘로그레사(Progresa)라는 이름으로 도입되어 농촌지역에 한정되어 실시되었으나, 2001년 현재의 이름으로 변경되면서 도시지역까지 지원을 확대했으며, 최근에는 국제 식량가격의 상승으로 에너지, 식량, 노년층 등 지원영역과 그 대상을 넓혀가고 있다.

33) UNDP(2010: 110-112).

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지121 MAC-6
C M Y K

〈표 3〉 라틴아메리카 사회정책의 유형

정책유형	목적	프로그램 내용
① 사회적 위험과 취약성 관리	경제위기와 자연재해 발생 시, 취약계층에게 발생할 수 있는 부정적인 영향의 예방, 대처, 완화	실업급여, 긴급고용 프로그램, 사회보장 및 위기, 직접적인 사회적 지원, 긴급 사회지원 등
② 사회적 혜택	소득이 충분치 않은 계층을 대상으로 이들이 기본적인 물품과 서비스에 접근할 수 있도록 지원	조건, 무조건적인 직접 현금 지급, 식량과 그 외 물자지원 등
③ 생산과 고용에 초점을 둔 공공 프로그램	전통적인 사회정책과는 달리, 빈곤극복을 위해 취약계층의 역량강화와 소득창출에 지원	고용프로그램, 직업능력강화, 생산프로젝트, 대출과 소액대출 접근, 자영업 추진 등
④ 사회투자기금	80년대 구조조정으로 발생한 부정적인 영향을 최소화하기 위해 일시적으로 운영되다가 영구적인 성격으로 전환	기본적인 사회 인프라 구축, 주거, 지역사회단체 강화 등
⑤ 특정 사회계층을 위한 프로그램	취약계층의 다양성 고려, 특정 그룹의 수요와 요청을 반영한 정책수립	아동, 청소년, 여성가장, 장애인, 노년층, 특정 인종그룹, 침체된 생산부문 등

출처: Pardo, Marcia(2003)

볼리비아의 경우, 2006년 에보 모랄레스 정부 수립 이후에 두개의 대표적인 CTP가 도입되었으며 이러한 프로그램들은 자원에 대한 국가권한을 강화함으로써, 이를 통해 창출된 재원을 바탕으로 운영되고 있다. 다음 박스에 설명되어 있는 보노 후안시또 삔또(Bono Juancito Pinto)의 지원대상은 빈곤층 가정의 1학년에서 8학년 공립학교 재학생(18세 미만), 대안학교 청소년과 특수학교 학생이다. 정부는 이들이 교육과정에서 일탈하지 않도록 학용품, 교통비, 식비, 기타 비용 등 교육과 관련된 일정 금액을 지원하고 있다. 2008년 본 프로그램의 수혜학생 수는 180만명이었고, 2015년까지 그 숫자는 220만명에 이를 것으로 전망되고 있다.[34] 본 프로그램은 빈곤층 가정 학생의 공립학교 참여, 아동노동 방지, 초등교육 이수율 개선을 목표로 하고 있으며, 세대 간에 재생산 되고 있는 빈곤의 악순환을 단절하기 위해 실시되고 있다. 또 다른 프로그

34) MAS-IPSP(2010: 124).

램인 후아나 아수르두이(Juana Azurduy)는 2009년에 도입되었고, 건강보험 혜택을 받지 못하고 있는 산모와 2세 이하 영유아를 대상으로 모자보건 사망률과 영유아의 만성적인 영양부족 개선을 위해 실시되고 있다.[35]

물론 이러한 CTP에 대한 비판도 존재한다. 즉, 실질적으로 소득이 재분배되기 위해서는 조세정책과 토지개혁 등 좀 더 근본적인 대책이 모색되어야 하며, CTP와 같이 한정된 계층을 위한 단기성 사회정책은 전반적인 제도개선과 사회구조를 변화시키데 한계가 있다는 논리이다. 또한 이러한 정책들은 특정정부의 강력한 의지 하에 실시되기 때문에 정부나 정책 방향이 변하거나, 국가경제가 침체되어 재원이 부족해질 경우에는 정책의 지속가능성이 보장되기 어려운 단점이 있다. 이외에도 정부가 프로그램을 효율적으로 운용하지 않는다면, 빈곤층의 근본적인 문제를 개선하기보다는 단순한 시혜성 수단으로 변질될 수 있다는 우려도 있다.

보노 후안시또 삔또(El Bono Juancito Pinto)

- 목표
  - 세대간에 전달되는 빈곤의 재생산 단절
  - 공립학교 참여율과 초등교육 이수율 개선
  - 학생 교육을 위해 소요되는 학용품, 교통비, 식비, 기타 비용지원
  - MDGs목표 중 초등교육의 보편화에 지원
- 수혜 대상
  - 공립학교 1학년부터 8학년 재학생(아동, 18세 미만 청소년 포함), 대안학교 청소년, 특수학교 학생(연령제한 없음)
- 선정기준과 지원규모
  - 해당학기 등록학생
  - 학기동안 정기적인 출석자
  - 학생 한명 당 연간 200 볼리비아노(미화 26불에 해당)지원
- 달성효과
  - 재분배: 수혜학생의 평균 75%는 빈곤층 가정출신
  - 교육확대: 초등학교 1학년 등록비율 개선, 학업중단과 지체비율 감소
- 사용처
  - 65%는 학생에게 직접적으로 지원, 20%는 직접적인 교육비용(학용품과 교통비) 지원

출처: UNDP(2010); División de Desarrollo Social, CEPAL(2011)

35) CEPAL(2011), Programa de transferencias condicionadas, http://www.dds.cepal.org(2012년 7월 12일).

따라서 이러한 CTP 등 사회정책의 주요한 성공요소는 다음과 같이 언급되고 있다.[36] 첫째, 이러한 정책은 가정단위에 초점을 두고 보건, 교육 분야 등 부분적인 개별과제를 개선하기보다는 통합분야 및 범분야 과제를 포괄할 수 있는 종합적인 공공정책으로 수립되어야 한다. 둘째, 수혜자의 필요와 목표를 우선적으로 반영하며 역량강화와 고용기회 확대에 중점을 두어 프로그램 종료 이후 이들이 생산적이고 안정된 직업에 고용될 수 있도록 해야 한다. 셋째, 수혜자 선정기준이 명확하고 투명해야 한다. 넷째, 프로그램에 대한 평가와 모니터링 지표가 객관성을 보유해야 하며, 마지막으로 본 프로그램의 효과가 정치적인 수단으로 활용될 위험성을 배제하는 것도 중요하다. 이러한 측면에서 최근 사회정책들은 지원 분야, 취약계층의 범위, 지원수단 등이 확대되면서 포괄적인 성격의 공공정책으로 변화하는 경향을 보이고 있다.[37]

그렇다면 왜 우리는 현재 라틴아메리카에서 폭넓게 시행되고 있는 사회정책의 흐름과 특성을 고려해야 하며, 특히 CTP 등 주요 사회정책에 함의된 시사점은 무엇일까?

앞에서 살펴본 것처럼, 대부분의 사회정책은 각국의 맥락에 맞게 발전되어 왔으며, 국가의 역사, 전통, 규범, 정치제도, 경제발전 수준, 이념적인 특성, 그리고 시대별 국가가 선호하는 정책방향이 포괄적으로 반영되어 있다. 따라서 우리는 이러한 사회정책에 대한 분석을 통해 국가별로 우선순위에 두고 있는 개발과제, 취약계층의 범위, 빈곤과 불평등의 개념, 소득 재분배를 위해 채택하고 있는 정책모델, 그리고 이러한 모델에 반영되어 있는 정치적인 이념까지 파악할 수 있다. 이러한 의미에서 라틴아메리카와 같이 다양한 국가로 구성된 대륙일 경우, 국가별로 특성화된 정책과 전략을 구축하기 위해서는 이들의 시각이 반영되어 있는 사회정책의 유형과 특성을 분석하고, 이를 정책 수립 시 반영할 필요성을 제기한다. 특히, 라틴아메리카는 전반적으로 경제, 사회발전 지표가 양호한 중소득국가로 구성되어 있으며, 실제 성공한 사례로 평가되고 있는 정책들도 있어 우리도 직접적으로 지원할 수 있는 유용한 프로그램들이 존재하고 있다.

따라서 라틴아메리카에서 성공했다고 평가되고 있는 CTP의 사례를 통해 사회정책에 함의되어 있는 시사점을 고찰하고자 한다. 우선, 이러한 사회정책에 직접적으로 지원하는 방안은 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 주요 원칙과도 부합되고 있다. CTP는 앞에서 언급했던 것처럼, 소액이지만 빈곤계층에 직접적으로 지원함으로써 빈곤층의 수요를 우선적으로 반영할 수 있다.

36) UNDP(2010: 115-116).

37) Pardo, Marcia(2003: 31-34). 지원 분야는 기존의 보건, 교육 등 다양한 분야를 포괄적으로 고려하고 있으며, 취약계층도 원주민과 저소득층에서 여성, 여성가장, 노년층 등 새로운 계층으로 확대되고 있다. 한편 지원수단도 단순 보조금에서 기술지원 등 다양한 형태로 그 범위를 넓혀가고 있다

또한 여기에는 지역주민이 이미 알고 있는 경험과 기술을 효과적으로 사용하는 노동집약적인 발전방안이 활용됨으로써, 프로그램의 기획 단계부터 빈곤층 의견을 수렴하는 것이 용이하다.[38] 특히, 브라질의 볼사 파밀리아는 관료적인 제도를 정비하고 지방정부와 시 정부의 권한을 확대하는데 기여했으며, 프로그램의 진행, 평가와 모니터링 과정에 지역주민과 지역단체의 의견이 개진되고 이들이 직접 참여할 수 있는 길을 열었다는 점에서[39] 평가받고 있다. 칠레의 솔리다리오 경우 프로그램 수립 시, 수혜자 시각에서 이들의 필요가 우선적으로 반영되었으며 특히 2년에 걸쳐 진행되는 심리지원 프로그램의 경우에는 사회 복지사가 빈곤층 가정과 함께 빈곤으로부터 탈출할 수 있는 전략을 수립하고, 사회적 지원의 다양한 영역을 공동으로 개발하는 내용으로 구성되어 있다.[40] 이와 같이 이러한 프로그램들의 의의는 빈곤층이 정책대상이 아닌 참여자로서 역할하고 있다는 점이다.

이러한 시각에서 볼 때, 수원국이 기존에 수립한 사회정책이 효율적으로 운용될 수 있는 환경과 제도가 구축된다면 빈곤층 개인, 수원국과 지역의 다양한 공동체의 참여가 활성화 될 수 있으며, 이를 통해 수원국 측의 주인의식이 고취되고 이들의 역량이 강화될 수 있다. 또한 주요한 사회정책은 국가발전계획과의 연계를 통해 수립되고 있으므로 이를 직접적으로 지원한다면 수원국의 개발과제를 우선적으로 반영하는 지원이 될 수 있으며, 이러한 정책에 지원하고 있는 기존 타 공여국과의 협력도 용이할 수 있다. 이외에도 주요한 사회정책에는 수원국 측에서 설정한 출발점, 목표, 결과 등 관련지표가 명확히 제시되어 있고, 이에 따라 프로그램의 목표 대비 달성 현황을 정량적으로 측정할 수 있어, 이는 결국 성과관리에 기반을 둔 지원과도 연결될 수 있다.

마지막으로 본 글에서는 볼리비아의 사례를 통해 사회정책에 함의된 시사점을 도출하고, CPS에서 고려할 수 있는 지원방안을 제시하고자 한다.

브라질, 칠레, 멕시코의 사례와 비교할 때, 볼리비아의 CTP는 교육과 보건 분야에 한정되어 개별과제를 개선하는 것에 목표를 두고 있다. 보노 후안시또 삔또는 전반적으로 초등교육 이수율 개선을 목표로 하고 있으나, 이들의 역량강화나 본 프로그램의 종료 이후 수혜자를 위한 고용기회 제공 등 빈곤개선을 위한 근본적인 대책과는 연계성이 미흡하다. 또한 수혜자 가정의 의무사항 이행 여부를 컴퓨터 데이터베이스로 점검하는 멕시코의 오뽀르뚜니다데스와는 달리 이

38) 박윤주(2011: 180–181). 필자는 이러한 프로그램이 경제발전을 통해 일자리를 창출하고 고용을 통해 빈곤과 불평등을 해소하는 시장주의적인 입장과는 달리, 빈곤층에 직접 지원하고 이들이 필요로 하는 삶의 질 개선을 추구한다는 측면에서 참여적 발전(participatory development)의 접근법으로 분석하고 있다.

39) 박윤주(2011: 181)

40) UNDP(2010: 116~117).

프로그램에는 수혜자 이행사항, 이에 대한 점검, 출구전략 수립 등 세부적인 기준이 제시되고 있지 않다.

볼리비아의 국가발전계획과 정부프로그램에는 자원의 고부가가치 창출, 1차 산품에 의존하는 취약한 경제구조 혁신, 생산적인 고용 중심의 성장, 안정적인 직업창출을 통한 불평등 감소를 강조하고 있으며 특히, 사회정책과 관련하여 보노 후안시또와 핀또, 후아나 아수르두이와 같은 빈곤퇴치 프로그램을강화하여 취약계층의 보건과 기초사회 서비스 접근성을 개선하고 이들의 직업기회 창출을 강조하고 있다.[41] 실제로 2006년 에보 모랄레스 정부 수립 이후, 천연가스와 광물 등 볼리비아의 주요 수출품 가격이 상승하면서 볼리비아는 양호한 경제성장률을 유지해 왔으며 이러한 재원을 바탕으로 추진되어왔던 사회정책들은 경제, 사회 환경을 개선하는데 부분적으로나마 공헌한 것으로 평가되고 있다.

한편, 볼리비아를 지원하고 있는 타 공여국들은 이제까지 이들의 지원이 볼리비아의 거시적인 환경을 개선하는데 주력해 왔으나, 향후에는 미시적인 차원에서 특정지역, 취약계층, 개선정도가 미미한 부분을 중심으로 특화(targeting)된 지원과 정책 및 제도적인 측면을 강화하는 것이 필요하다고 언급하고 있다.[42]

이와 같이 한국은 이미 볼리비아의 제도 내에 구축되어 있는 정책 및 프로그램과 연계하여 통합적인 전략을 수립함으로써, 장기적인 시각에서 볼리비아의 정치, 경제, 사회구조의 전환과정을 지원하는 것이 필요하다. 따라서 볼리비아 CPS에 한국의 중점 분야로 제시되어 있는 교통, 농업, 보건 분야 내에서 추진되고 있는 주요한 사회정책을 파악하고, 이에 대한 연계성을 고려한 지원이 필요하다. 또한 비교적 시스템이 효율적으로 구축되어 있으며, 타 공여국의 경우에도 이러한 프로그램에 직접적인 재정지원을 하고 있다면 우리도 그들과 함께 동일한 지원형태를 고려할 수 있다. 실제로 볼리비아 CPS에 기술되었던 것처럼, 타 공여기관들은 교육, 물, 교통 분야 내 수립되어 있는 프로그램에 직접적으로 공동재정 지원을 추진하고 있으며 이러한 형태는 초기단계에 있지만 증가하는 추세이다. 이외에도 볼리비아에는 볼리비아 개발을 위한 파트너 그룹(Grupo de Socios para Desarrollo de Bolivia: GruS)[43]이라는 공여국 협의체가 운

41) Ministerio de Planificaci?n del Desarrollo(2006); MAS-IPSP(2010).

42) 관계부처합동(2012: 국제사회의 원조동향) 참조.

43) GruS(Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia), http://www.grus.org(2011년 8월 23일). 16개 양자 공여국과 7개 다자간 협력기구로 구성되어 있는 공식 회의체로서, 공여기관 간 협력과 조정을 추구하기 위해 설치되었고, 한국은 2011년 7월 21일 회원국으로 가입하였다. 현 단계에서 이 협의체는 정보교류 차원에서 운영되고 있으나, 향후에는 기능이 향상될 것으로 전망된다.

용되고 있으며, 이처럼 타 공여국과의 원조조화를 위한 유효한 체제를 보유하고 있다

이러한 환경을 고려한다면, 우리는 볼리비아 CPS에서 지원이 가능한 정책을 발굴하고, 이에 대해 재정, 기술, 프로젝트 등 다양한 형태로 직접적인 지원을 고려할 수 있으며, 설령 직접적인 지원이 아니더라고 볼리비아의 사회정책에서 미비했던 부분을 중심으로 이에 대한 정책과 제도 개선을 위한 방안을 고려할 수 있다. 실례로 보노 후안시또 삔또가 빈곤과 불평등 개선이라는 근본적인 대책과 연계될 수 있도록 우리는 이 프로그램에 교육, 연수프로그램, 직업훈련 프로그램, 고용센터 설립 등을 추가적으로 지원하여 기존의 제도적인 미비점을 보완할 수 있다. 이외에도 프로그램의 성공요소로 제시되고 있는 수혜자 선정 기준과 이행사항, 빈곤의 측정기준, 평가와 모니터링 지표 등 관련한 통계의 구축과 분석 및 관리를 강화하기 위해 우리의 IT기술을 활용한 지원도 고려할 수 있을 것이다.

5. 결론

본 글에서는 일반적으로 국제개발협력의 시각에서 '빈곤', '불평등'의 문제에서 크게 주목받지 못했던 라틴아메리카의 빈곤과 불평등 상황을 분석하고, 개별사례 국가로서 볼리비아의 빈곤 그리고 불평등의 특수성을 고찰하였다. 라틴아메리카는 외형상 경제, 사회발전 지표가 양호하므로 이러한 맥락에서 이들 국가의 빈곤과 불평등 문제는 크게 부각되지 않았다. 그러나 지금까지 이루어진 경제성장은 라틴아메리카의 빈곤과 소득불평등 상황을 크게 개선시키지 못했으며, 이것이 더욱 심각한 문제일 수 있다. 즉, 이 지역의 문제는 단순한 저생산성에서 비롯되고 있는 것이 아니라 역사, 정치, 경제, 사회의 구조적인 모순과 높은 연관성을 가지고 있다. 또한 대부분 개발문제의 근원은 빈곤과 불평등에서 시작되고 있는 현실을 감안한다면, 우리는 이 문제에 대해 결코 소홀할 수 없다.

이와 같이 라틴아메리카 국가들은 이러한 문제를 극복하기 위한 방안으로 다양한 사회정책을 추진해 왔다. 따라서 이 글에서는 일부 국가에서 성공한 정책으로 평가되고 있는 사례를 분석하여, 시사점을 도출하고 CPS에서 가능한 지원방안을 제시하고자 하였다. 앞에서 언급했던 것처럼, 이러한 사회정책을 지원하는 것은 지원의 방향성이 명확하고 국가의 우선순위와 특수성을 반영할 수 있으며, 수원국 정부와 지역주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 또한 원조조화의 측면에서도 타 공여국과의 공동추진이 용이할 수 있다. 우리는 현 단계에서 비록 이들의 사

회정책을 직접적으로 지원하고 있지 않지만, 최소한 이러한 정책에 대해 면밀히 분석 할 필요가 있다.

우리에게 라틴아메리카는 전통적으로 타 지역에 비해 관심과 비중이 적은 지역이었다. 그러나 오늘날 양 지역은 다양한 분야에서 협력기반을 강화해 가고 있는 추세이며 라틴아메리카의 주요 공여국인 스페인 등 유럽에서 발생하고 있는 최근의 경제위기 상황을 본다면, 향후 이 지역에서 우리의 역할이 더욱 중요할 것으로 전망된다. 한국은 국내외적으로 개발협력 체제의 급격한 변화흐름에 대응하고 있으며, 국제사회의 합의된 원칙을 토대로 원조효과성 제고를 위해 노력하고 있다. 이러한 맥락에서 본 글은 그들의 시각에서 문제를 해결하기 위해 모색해 왔던 정책들을 분석하고 우리가 할 수 있는 지원방안을 제시하고자 했으며, 향후에도 우리의 지원이 유효할 수 있는 이들의 프로그램을 발굴하여 이와 연계된 구체적인 지원방안에 대해 연구할 필요성을 제기하면서 이 글을 마치고자 한다.

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지128 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

권기수 외(2007), 한국의 주요국별 · 지역별 중장기 통상전략: 중남미, 대외경제 정책연구원(KIEP)

관계부처합동(2012), 볼리비아 국가협력전략(CPS) 2012~2015, 제12차 국제개발협력 위원회

문남권(2010), "볼리비아 자치분쟁의 원인과 현황", 중남미 연구, 제28권 2호, 한국외국어대학교

박윤주(2011), "빈곤과 불평등", 라틴아메리카의 어제와 오늘, 이담

윤택동 & Nelson dos Reis, Carlos(2005), "라틴아메리카의 경제성장과 사회적 소외", 이베로아메리카 제7권, 1호.

이상현(2007), 볼리비아의 자원민족주의와 천연가스산업 재편의 전개와 의미, 대외경제정책연구원(KIEP)

정유아(2010), "국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화방안", KOICA개발정책포커스 no. 4, 한국국제협력단(KOICA)

2. 국외문헌

Arriaga, Irma(2006), Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, División de Desarrollo Social(DDS), CEPAL.

CEPAL(2010), Panorama social de América Latina, CEPAL
----------(2011), Panorama social de América Latina, CEPAL

Dina Nuñez, Ignacio(coord. 2004). Integración, democracia y desarrollo, retos para el siglo XXI, LibrosEnRed, Argentina

Drackner, Mikael(2009), Context analysis Bolivia, ORGUT Consulting AB for Forum Syd.

Lustig, Nora(2011), Inequality, poverty and public policy in Latin America, OECD, PPT자료

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지129 MAC-6
C M Y K

MAS-IPSP, 2010-2015 Programa de Gobierno, Bolivia País Líder

Ministerio de Planificación del Desarrollo, Lineaminetoestratégico Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia digna, soberana,productiva y democrática para vivir bien 2006-2010

Pardo, Marcia(2003), Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina, CEPAL.

Paz Arauco, Verónica, (coord., 2010), Los cambios detrís del cambio desigualdades y movilidad social en Bolivia, UNDP

Solimano, Andrés(2005), "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales", Revista de la CEPAL 87.

Sung Hyong, Rhee(2011), Geopolitical change and paradigm shift? 20 theses on the Latin American pathways on development, 한-UN 중남미경제위원회 경제협력심층세미나, 제15차 한 · 중남미 비즈니스 포럼 PPT자료

Titelman, Daniel(2011), Latin America and the Caribbean as middle income region: Fostering links with the Republic of Korea, 한-UN 중남미경제위원회 경제협력심층세미나, 제15차 한 · 중남미 비즈니스 포럼 PPT자료

UN(2010), Objetivos de Desarrollo del Milenio, El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, desaf?o para lograrlos con igualdad, UN

UDAPE(Unidad de Análisis Políticas Sociales y Econ?micas(2010), Sexto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia, Comit? Internacional Metas de Desarrollo del Milenio

UNDP(2010), Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, UNDP

Weller, Jurgen(2011), A macroeconomic agneda for equality: towards a new fiscal covenant in Latin America, 한-UN 중남미경제위원회 경제협력심층세미나, 제15차 한-중남미 비즈니스포럼 PPT자료

8 7지역포커스 88~130 2012.8.7 11:31 AM 페이지130 MAC-6
C M Y K

3. 웹사이트

CEPAL(2011), Programa de transferencias condicionadas, http://www.dds.cepal.org

DAC(2011), DAC list of ODA recipients, http://www.oecd.org

UNDP(2011), Human development index and its components,
http://www.hdr.undp.org

INE(Instituto Nacional Estadística de Bolivia, 볼리비아 통계청),
http://www.ine.gob.bo

GruS(Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia, 볼리비아 개발을 위한 공여국 협의체),
http://www.grus.org

World Bank, http://www.data.worldbank.org/indicator

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지131 MAC-6
C M Y K

Ⅲ. 논단

1. KOICA 취약국 지원 가이드라인

최 수 영 / KOICA 정책총괄팀 기획관

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지133 MAC-6
C M Y K

KOICA 취약국 지원 가이드라인[1)]

최 수 영 (KOICA 정책총괄팀 기획관)

목 차

Ⅰ. 수립 배경 및 필요성
1. 취약국 논의 등장 배경
2. 취약국 지원의 필요성
Ⅱ. KOICA 취약국 지원 방안
1. 취약국 지원 가이드라인의 필요성 및 활용
2. 취약국 정의 및 분류
Ⅲ. KOICA 취약국 지원 모델
1. KOICA 취약국 지원 7대 원칙
2. KOICA 취약국 개발협력 프레임
Ⅳ. 위험관리
Ⅴ. 향후계획

1) 본 원고는 2012년 KOICA에서 마련한 'KOICA 취약국 지원에 관한 가이드라인'을 저자가 재구성하여 작성하였음.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지134 MAC-6 C M Y K

I. 수립 배경 및 필요성

1. 취약국 논의 등장 배경

2000년대에 들어 국제개발협력이 새로운 국제질서와 안보를 위한 주요 이슈로 부각되고 있다. 특히 2000년 세계 약 190개 국가들이 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)라는 인류공존을 위한 새로운 목표를 제시함으로써 국제사회의 원조에 대한 관심 및 참여를 더욱 촉구하게 되었다. 그러나 2015년이 가까워 오고 있는 가운데 과연 MDGs 목표 달성이 가능할 것인가에 대한 회의적인 논의가 대두되고 있고, 그러한 시각의 원인중 하나가 분쟁 및 취약국의 현실에서 나오고 있다. 이들 국가에서의 열악한 환경과 국제사회로의 부정적인 파급효과는 MDGs 달성과 관련한 핵심 이슈로 부각되었다.

분쟁 및 취약국이 결정적으로 주목을 받은 계기는 2011년 미국에서 일어난 9.11테러였다. 9.11 테러는 분쟁 및 취약국에서의 문제가 한 개별 국가의 문제가 아닌 전 세계의 안보를 위협할 수 있는 문제로 인식하게 되는 계기가 되었다. 이밖에도 세계 각지에서 끊임없이 일어나는 테러, 국제범죄 등으로 인해 국제개발협력에서 사용되던 경제적 시각 위주의 최빈개도국(Least Development Countries, 이하 LDCs)의 개념이 보다 정치적 접근으로 확대되었다. 이는 분쟁 및 취약국 지원에 대한 노력이 단순한 개도국의 빈곤문제 해결에 국한되었던 기존의 전통적인 원조방식을 넘어 개발과 안보, 정치를 연계한 새로운 시각에서 원조방식을 모색하게 되었던 것이다.(권혁주, 2010)

이로 인해 국제사회는 인간안보와 평화구축의 중요성을 절감하고, 국가 운영의 효율성과 개발의 연계성, 저개발(underdevelopment)과 국가안보 불안(insecurity)의 밀접한 연계성에 대해 인식하게 되었다. 이는 분쟁 및 취약국이라는 관점에서 국제개발협력을 다시 바라보게 하여 이들의 평화구축과 빈곤감소를 위한 효과적인 국제사회의 지원에 대해 높은 관심을 가지게 된 것이다.

현재 취약국에 대한 국제사회의 높은 관심은 OECD/DAC를 중심으로 결집되고 있다. 1997년부터 분쟁 및 취약국에 대한 국제사회의 논의를 시작하였던 OECD/DAC는 2008년 관련한 논의 체계를 통합하여 '분쟁 및 취약국에 관한 국제 네트워크(International Network for Conflict and Fragility, 이하 INCAF)를 구축하고 본격적으로 분쟁 및 취약국에 대한 국제사

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지135 MAC-6
C M Y K

회의 인식 제고 및 공동 해결을 위한 노력을 기울이고 있다. INCAF의 활발한 활동은 국제사회의 관심을 증대시키고 있을 뿐만 아니라 취약국에 대한 지속적이며 전략적인 지원 확대가 원조효과성 향상을 위한 필수 조건으로 인식하게 하고, 취약국에서의 원조효과성을 높이기 위한 국제사회의 다양한 논의 결과를 도출하고 있다.

BOX- 1) INCAF(International Network on Conflict and Fragility)

◆ **설립시기**: 2009년
- 2008년 12월 CPDC와 FSG를 합하여 INCAF를 설립
- CPDC: Network on Conflict, Peace and Development cooperation(1990년대 초반부터 활동)
- FSG: DAC의 취약국가 그룹(Fragile State Group): 2005년 DAC 고위급회담서 설립

◆ **설립배경**: 취약성과 폭력 · 분쟁을 가진 국가들이 MDGs 달성성과가 느리게 진행되는 것과 이러한 취약국 문제가 주변지역으로 이전되는 효과(spillover effect)에 대한 국제공동체들의 우려

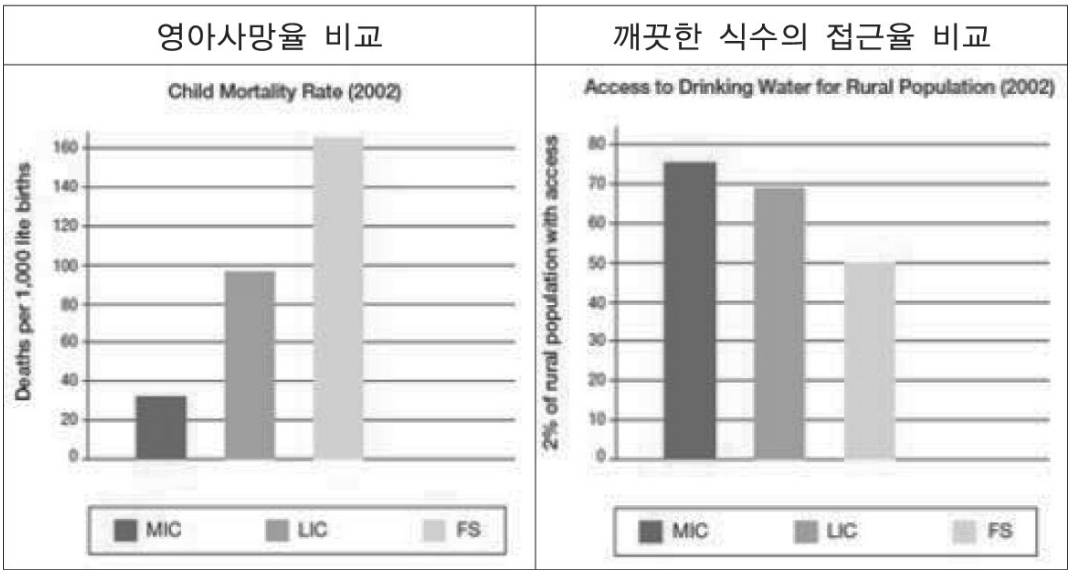
◆ **업무범위(Mandate)**
- 본부와 개도국 현장 수준에서의 모범적인 실천과 이를 통해 배운 교훈들을 촉진 (Promote lessons learned and good practice in headquarters and field levels in partner countries)
- 국제적 규범을 설정하고 개도국 현지에서의 결과를 점검(Set International norms and track results globally and in the field)
- 분쟁과 취약성에 대한 원조국가의 대응을 향상시키기 위한 실질적 가이드라인 제공 (Provide practical guidance to help improve donor responses to conflict and fragility)

◆ **멤버십**: OECD 멤버 국가 및 취약국 그리고 UN, NATO, World Bank와 같은 다자기구, 시민사회

2. 취약국 지원의 필요성

그렇다면 취약국의 상황은 정말 어떠한가? 통계에 따르면 세계인구 중 약 15억 명이 취약국에 거주하고 있다. 이들 중 약 70%는 1989년 이후 분쟁을 직접 경험했으며, 기본적인 정부의 제 기능이 회복되려면 최소한 20~40년이 걸릴 것으로 예상된다. 일반타개도국에 비해 아동의 영양 양결핍은 2배, 기초교육 미수료율은 3배, 5세미만 사망률 2배, 깨끗한 식수에 접근하지 못한 비율은 2배 가까이 취약국이 높다. (World Bank Report, 2011)

【취약국과 일반개도국의 통계 비교】



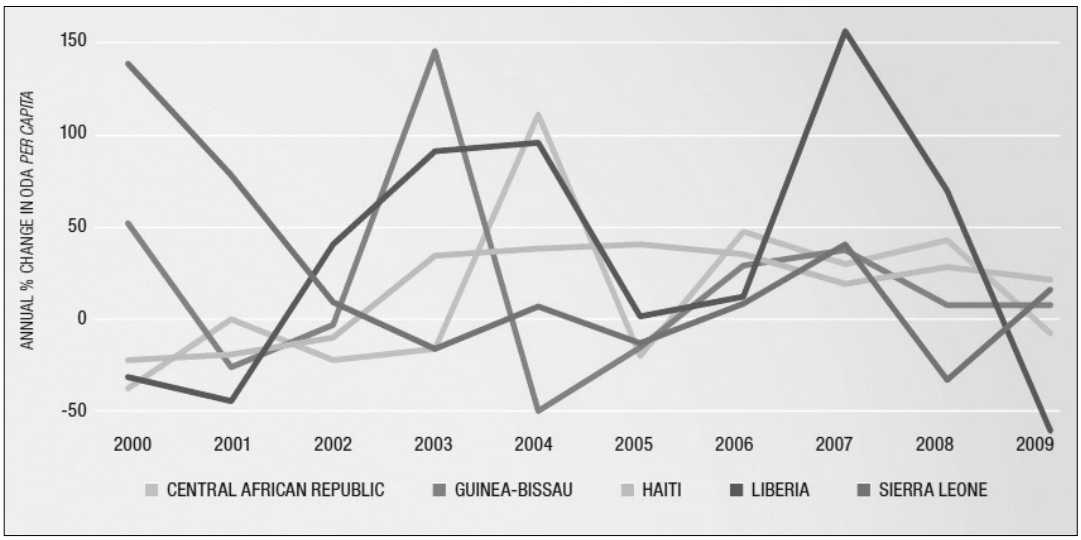
비록 ODA의 30%가 취약국에 지원되고 있지만 지금까지 저소득의 취약국 중 어떤 국가도 단 하나의 MDGs 목표도 달성한 국가가 없으며, 앞으로도 이들 국가에서의 MDGs 달성은 불투명하다. 아마 취약국에서의 달성성과 없이는 인류 최대의 공동 약속인 MDGs 목표이행은 어려울 것이다.

취약국의 문제는 그들만의 해결과제인가? 실패한 국가로 인해 인권보장, 법치, 사회의 기본적 서비스를 받지 못하는 인간안보 위협과 잦은 전쟁 및 테러 발생으로 인한 국가와 세계 안보를 위협하고 있는 것이 취약국의 현실이다. 취약국에서 발생하는 범죄, 불법 무기거래 및 난민 등의 문제는 국경을 초월한 글로벌 문제로까지 야기되어 인접지역 국가를 넘어 세계안보에까지 영향을 주고 있다. 우리나라도 불법 마약거래, 소말리아 해안 해적, 알카에다 국제테러 위협, 이

라크 폭탄 테러 등의 문제에서 직간접적인 영향을 받고 있으며 이는 우리의 안보 및 이익과도 직결되는 상황임을 인지할 필요가 있다.

그동안의 국제사회 지원은 어떠했는가? INCAF의 보고서에 따르면 취약국에 대한 국제사회의 지원은 일부 취약국에 편중되어 있을 뿐만 아니라 그 지원 규모의 변동성 또한 높아 원조의 예측성이 현저히 낮은 것으로 조사되었다. 또한 일부 취약국은 역량부족으로 인하여 다수 공여국과의 파트너십에 어려움을 겪기도 하였으며, 일부 국가에서는 소수의 공여국 지원에 지나치게 의존하게 되면서 특정 국가의 ODA 의존도가 높은 것이 문제가 되기도 하였다. (OECD, 2011a)

【2000~2009년까지 취약 5개국에서의 원조 변동성(volatility)】



지금까지 국제사회는 분쟁 및 취약성 요소에 관한 근본적인 해결 없이 근시안적인 개발지원만 지속하고 있었으며, 그간의 막대한 취약국 지원에도 불구하고 상황이 호전되지 않아 원조 피로의 원인이 되기도 하였다. 하지만 취약국 문제 해결을 위해서는 국제사회 지원과 협력이 필수적이다. 그리고 갈등의 발생 후 해결과 안정에 드는 시간과 비용이 막대하기 때문에 예방과 안전유지의 노력이 필요하다.

즉 취약국에서의 국제개발협력은 타개도국에서의 개발과 빈곤문제 해결과 함께 인간안보와 평화구축 그리고 원조 효과성 제고를 위한 노력 등 다방면에서의 지원노력이 요구되고 있다.

II. KOICA 취약국 지원 방안

1. 취약국 지원 가이드라인의 필요성 및 활용

그동안 분쟁 및 취약국에 대한 한국의 지원이 없었던 것은 아니다. 다만 이들 국가에 대한 특수한 환경과 특성에 맞는 정책적 틀 속에서의 효과적인 지원이 부족했을 뿐이다. 더구나 현재 취약국에 대한 국내 인식수준은 초보적 단계로 국제사회의 취약국 논의를 종합적으로 파악하는 수준이다. 이에 취약국에 대한 국제사회의 주요 담론과 권고사항의 국내 도입을 위한 정책마련과 취약국에서의 개발사업의 효과성 제고를 위한 별도 지침 마련이 필요하다.

또한 취약국 지원은 일반 개도국 지원과는 차별화된 전략과 접근방법이 필요하다. 빈곤퇴치의 개발목적과 함께 평화구축 지원의 동기도 포함되어있어 다분히 정치적이고 복잡할 수밖에 없기 때문이다. 이에 취약국에서 개발협력 사업을 진행하기 위해서는 그 나라의 분쟁과 취약성에 관한 분석과 이해가 바탕이 되어 국별 특수 상황에 따른 맞춤식 지원이 필수적이다. 그리고 취약국 지원은 개별 기관의 독자적인 지원보다는 범정부적 통합지원의 효과성과 필요성이 더 높다. 평화구축과 국가재건의 주요한 목적을 달성하고 빈곤퇴치의 개발을 추구하기 위해서는 ODA 중심의 개발지원 사업과 함께 다수 관계부처 및 기관의 일관된 범정부적 지원(Whole of Government)을 위한 통합 지원 방향이 제시되어야 하기 때문이다.

이에, KOICA는 취약국 지원에 관한 가이드라인을 작성하여 국제사회에서 권고하고 있는 취약국 지원을 위한 제언, 원칙과 함께 관련한 아카데믹한 연구 결과 등에 기반하여 취약국에서의 한국 무상원조 사업 형성 및 이행을 위한 실질적인 프레임을 제공하기로 하였다. KOICA의 취약국 지원 가이드라인은 취약국과 관련한 업무를 하는 모든 KOICA 직원을 위한 참고문헌(Reference Document)으로써 제공될 것이다. 취약국 지원을 위한 실무 지침서로서 취약국 지원을 위한 국가전략, 사업의 방향 협의 또는 구체 사업 발굴을 위한 착수 포인트로 활용될 수 있다. 그러나 이는 모든 국가에 동일하게 적용되기 보다는 취약국 국별 현황, 세부 사업의 목적, 국내 또는 KOICA의 자체적 역량과 여건 등을 고려하여 수정 · 조정하여 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

우선 동 가이드라인은 취약국에서의 KOICA 역할 지원에 집중하고자하나, 이러한 노력들이 추후 취약국 지원에 관한 범정부적 일관된 지원을 용이하게 돕고자하는 것도 포함되어 있다. 왜

냐하면 취약국에 대한 정부의 정책 문서가 부재한 상황에서 작성된 실무 가이드라인으로서 일정부분 그 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 그 예로 현재 한국 정부의 공식적인 취약성 및 취약국 정의와 분류가 포함된 정책적 결정이 없다. 또한 관련성이 높은 인도적 지원과 개발협력에 대한 개념과 범주의 정의가 모호하다. 이러한 상황 하에서 우선 KOICA 차원의 취약성 및 취약국 정의 후에 취약국 지원에 대한 실무적 가이드라인을 작성하여, 취약국에 대한 CPS 수립 및 세부 프로그램 추진 계획 등에 활용할 것이다.

향후 동 가이드라인의 내용을 적극 반영 검토하여 작성될 예정인 전정부적 관련 정책문서가 발간되면 이를 수정 · 보완하여 공식화할 것이며, 한국 ODA 전반의 개발협력 사업에 적용될 수 있도록 할 예정이다.

2. 취약국 정의 및 분류

국제사회에서 취약국(Fragile State)은 다양하게 정의되고 있다. 복잡한 개념 정의와 다면적 의미의 취약성(Fragility)에 대한 합의되지 못한 정의로 인하여 다양한 취약성 측정 방법이 소개되어 있기도 하다. 대표적으로 OECD는 취약국을 '국가의 기본적 기능을 이행하기 위한 의지와 역량의 부족 및 국민의 안보와 인권을 보호하지 못하는 국가(States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their population)' 로 정의하고 있다. (OECD, 2007)

다양하게 설명되고 있는 취약국 정의 사례는 다음과 같다.

BOX- 2) 다양한 취약국 정의에 관한 연구 및 사례소개

분쟁 및 취약국 정의가 다양하게 인식되고 있으며 공여기관마다 다양한 형태로 규정되고 있음.

◆ **이론적 접근)** Cammack, D. et al.(2006) "Donors and the Fragile states agenda: a survey of Current thinking and practice, ODI

- 기능(Functionality) 측면 : 국가가 국민들의 안보, 복지 제공의 의지와 능력 부족
- 산출(Outputs) 측면 : 빈곤, 폭력, 테러, 난민, 전염성 질병 등의 결과에 대한 조절을 실패하고 무질서와 불법이 만연
- 관계(Relationship) 측면 : 국가들과의 상호관계가 어려운 파트너

◆ 타원조기구

- DFID : 안보, 효과적 정치력, 경제운용, 행정력에 있어 국가의 의지 및 능력이 부족한 국가
  * DFID는 취약국 정의를 분쟁(conflict)에 대한 영향을 받은 국가들로 한정하지 않음.
- CIDA : 국가 핵심기능(합법적 안보와 권위, 인권, 성평등, 법치, 기본적 서비스 제공 등)을 제공할 의지, 능력이 없다고 증명된 국가
- USAID : 위기(in Crisis)에 있는 국가와 취약성(Vulnerable)을 가진 국가로 분류함: 위기측면은 영토 통제력 상실, 주요 서비스 제공 실패로 정부 정당성이 없고 폭력분쟁으로 위험에 실제 노출됨. 취약성 측면은 실패했거나(Failed), 실패중이거나(Failing), 회복중인(Recovering) 국가들의 포괄적 의미에서 안전과 주요 서비스제공의 능력과 의지가 없으며 정부 정당성이 의문시되는 국가
- World Bank : 정책 및 제도, 거버넌스가 약하고 제한된 행정능력, 폭력, 분쟁과 같은 심각한 도전에 직면한 국가

이상의 현실을 반영하여 KOICA는 우선 취약성(Fragility)을 정치적으로는 권위(Authority)와 정당성(Legitimacy)의 부족, 행정적으로는 효과성(effectiveness) 부족, 그리고 국내외적 안보(Security)의 위협으로 보고자 한다. 그리고 구체적으로 취약국(Fragile States)은 "정치적으로는 국가가 정책을 집행하면서 국민에게 행사하는 권위(Authority)와 그 과정에서 국민이 국가에게 부여하는 정당성(Legitimacy)이 부족하고, 행정적으로는 국가가 국민에게 공적 서비스와 복지를 제공할 수 있는 핵심적 역량(Capacity) 상실과 국가 혹은 통치자가 이러한 서비스를 제공할 의지(Willingness)가 부족하며, 대내외적 요인으로 인한 폭력, 분쟁 등의 위기로부터 국민의 안보(Security)를 지키지 못하는 국가"로 정의하였다.

이러한 KOICA의 정의에 기반하여 국제개발협력대상국 중 취약국 분류를 하고자 하였다. 하지만 지금까지 한국 정부의 공식적인 취약국관련 기준이 마련되지 못했기 때문에 KOICA는 한시적으로 OECD/DAC에서 비공식적으로 발표하고 있는 취약국 리스트를 잠정 적용하기로 하였다. OECD/DAC는 취약국에 대한 ODA 통계 집계를 위하여 별도의 기준을 적용하여 매년 조금씩 상이한 취약국 리스트를 발표하고 있다. 2011년 현재 DAC는 총 43개의 비공식 취약국 리스트를 공유하고 있다. 하지만 DAC는 동리스트를 통계자료 수집을 위한 비공식적인 리스트임을 강조하고 있다.

BOX- 3) 2011 OECD/DAC 비공식 43개 취약국

◆ 아프가니스탄, 부룬디, 중앙아프리카, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 에리트레아, 에티오피아, 감비아, 르완다, 기니, 기니비사우, 소말리아, 아이티, 시에라리온, 케냐, 타지키스탄, 라이베리아, 토고, 미얀마, 우간다, 네팔, 예멘, 니제르, 짐바브웨, 북한, 앙골라, 카메룬, 콩고, 코트디부아르, 지부티, 이라크, 키리바시 나이지리아, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 상투메 프린시페, 솔로문군도, 수단, 동티모르, 통가, West Bank & Gaza, 적도기니

이러한 잠정적 취약국 분류와 함께 KOICA는 특별협력국을 별도로 분류함으로써 동 국가그룹에 대한 또 다른 차별적 접근을 시도하고자 한다. 분류된 특별협력국은 인도적 지원(Humanitarian Assistance) 차원의 전후재건 복구와 중장기 개발 지원을 위한 개발사업(Development)들이 병행되는 중복적 성격이 강한 국가들로 다른 취약국과는 그 지원 성격이 명확히 구분된다. 2012년 현재 이라크, 아프가니스탄, 팔레스타인 3국이 속해 있다. KOICA의 특별협력국 분류는 한국 정부가 국제 정세에 따라 탄력적으로 '재건지원대상국'을 선정하여 이들 국가에 대한 재건(Reconstruction)을 지원하기 위해 일정 서약 기간과 금액을 공표하여 이에 대한 성실한 이행을 추진하고자 하는 정책과 일치되기도 한다.

BOX- 4) 타공여기관의 취약국 선정 기준 소개

◆ OECD/DAC: 공식적인 취약국 기준 및 분류를 하고 있지 않지만 취약국관련 통계지표를 위해 임의적으로 배정하고 있음. World Bank, Carleton University, Brookings 연구소 등의 관련 자료 및 지표를 조합하여 분류

◆ USAID: 경제적 효과성, 경제적 정당성, 사회적 효과성에 대한 취약성지표(FSI)를 기반으로 선정

◆ World Bank: 저소득취약국(LICUS) 개념 사용. 국가정책 및 제도평가(CPIA)* 및 공공부분 관리 및 제도(PMI) 점수를 기준

* World Bank는 취약성을 weak governance, weak policies 그리고 weak institutions의 결합이라고 정의하여, CPIA(the Country Policies and Institutional Performance Assessment) 점수 3~3.2 이하 국가를 취약국 분류하고 있음.

◆ CIDA: CNA(CIFP net assessment)라는 자체 기준을 수립하여 분류(권위, 정당성, 능력 기준)

BOX- 5) 다양한 취약성에 관한 측정 도구

◆ 다면적인 취약성의 특징은 다양한 취약성에 대한 정의로 나타남. 일반적으로는 국가의 효과성(effectiveness), 권위(Authority), 그리고 정당성(Legitimacy)에 대한 측면에서 취약성을 측정하고 있음.

◆ 이러한 측정의 결과는 다양한 방법론적 접근 방법에 따라 각기 다른 결론에 이르고 있음.

◆ 취약성 지수 측정을 위한 다양한 방법론적 접근의 예;

- Bertelsmann Stiftung의 Bertelsmann Transformation Index: -State Weakness Index
- Carleton University의 Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index
- The World Bank의 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) / International Development Association (IDA) Resource Allocation Index (IRAI)
- Fund for Peace의 Failed States Index
- Institute for Economics and Peace의 Global Peace Index
- Harvard University의 Harvard Kennedy School Index of African Governance
- Brookings Institution의 Index of State Weakness in the Developing World
- University of Maryland의 Peace and Conflict Instability Ledger
- The Economist Group의 Political Instability Index
- George Mason University의 State Fragility Index
- The World Bank의 Worldwide Governance Indicators: Political Stability and Absence of Violence

◆ 그러나 이상의 다양한 정의와 방법론적 접근에도 불구하고, 취약국 분류는 다소 비슷한 결론에 이르고 있음.

* 자료: Mata, Javier Fabra, and Sebastian Ziaja, 2010, "State Fragility Indices: Potentials, Messages and Limitation," Briefing Paper 10(Germany: Deutsche Institute fur Entwicklungspolitik/German Development institute)

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지143 MAC-6
C M Y K

Ⅲ. KOICA 취약국 지원 모델

1. KOICA 취약국 지원 7대 원칙

취약국에서의 개발협력은 특히 더 많은 어려움과 부정적인 개발 사업의 결과를 가져왔다. 이는 다양한 위험요소가 존재할 뿐만 아니라 안보 및 정치적인 문제와의 연계성 등으로 인해 타개도국보다 훨씬 더 조심스러운 접근이 필요하기 때문이다. 그래서 OECD/DAC는 2007년 10개의 취약국 지원에 관한 원칙(FSPs)을 제시하며 취약국에 대한 차별적인 접근(approach)과 상호 긴밀한 연계(engagement)가 가능하도록 10개의 원칙에 대한 적극적인 이행을 권고하였다.

이를 기반으로하여 KOICA 또한 우리의 분쟁 및 취약국에 대한 지원시 고려되어야 할 가장 기본적이며 차별화된 원칙 7가지를 제시하고자 한다. 이는 국제사회의 취약국 관련 권고사항을 적극 반영하고 한국의 비교우위에 따른 역량과 한계를 고려한 선택적 결정에 따랐다. 또한 이를 통해 그 동안의 취약국에 대한 한국원조의 성과 보다는 상대적으로 더 나은 개발 성과를 기대하고 있다.

하지만 'KOICA의 취약국 지원 7가지 원칙'은 타개도국 지원과 비교하여 구체적인 사업 형태(modality)의 상이함을 제시하거나, 결과의 우월함을 보장하지는 않는다. 다만 기존과 유사한 형태의 사업을 이행하고 그 성과가 결과론적으로 부족할 수 있더라도, 그 과정에서의 우선 고려사항 및 주의사항을 제시하는 것에 최우선 목적을 두었다.

【KOICA의 취약국 지원 7대 원칙】

No.	KOICA 취약국 지원 원칙
1	◆ 국별 상황에 맞는 지원 전략 수립
2	◆ 수원국 주인의식 강화 및 자체 노력에 일치
3	◆ 지속가능한 발전을 위한 장기적 지원
4	◆ 원조로 인한 피해 방지
5	◆ 비차별주의 증진(젠더적 관점 통합 중심)
6	◆ 현실적 원조조율 메커니즘 활용
7	◆ 위험요소 분석 및 위기관리 강화

1) 국별 상황에 맞는 지원전략 수립

주요 권고사항

1. 취약국마다 상이한 환경 및 취약성에 대한 세밀한 분석에 기반하여 실제 사업 전략과 운용에 활용하라.
2. 국별 현황 및 취약성에 대한 공여국들간의 공동이해 확대를 통한 일관되고 조율된 대응 전략 마련에 노력하라.
3. 유연한 맞춤식 국가전략과 위기관리 및 이의 이행때는 다양한 원조 형태를 고려하라.

취약국가의 고유 환경, 당면한 취약성 및 위험요소에 대한 세밀한 분석이 선행되어야하며, 그 결과가 실제 취약국 지원 전략 및 사업 운용에 활용 될 수 있어야 한다. 이는 특수한 환경과 고유의 취약성 특히 거버넌스 현황, 정부역량, 다양한 정치불안 요소 및 폭력원인 등에 대한 분석이 되어야 하는데 이때 다양한 지역기반의 정보를 반드시 활용해야 한다. 이와 못지않게 사업 진행의 어려움 등의 위험요소(Risk)에 대한 폭넓은 사전분석도 병행되어야 한다.

그리고 해당 국가내에서 활동하고 있는 다수의 개발파트너와 분석 결과를 공유해야 한다. 각국별 사전분석 내용들이 공유됨으로써 서로 공동이해를 증진시키고 취약국의 평화정착과 개발을 위해 일관되고 조율된 대응 전략 수립이 가능하다. 이는 향후 자연스럽게 개별 기관별 ODA 사업 전략수립, 지원형태 결정, 사업이행, M&E 등 전반에 반영되어 더욱 효과적인 국제사회의 취약국 지원을 가능할 수 있도록 하는 초석이 될 것이다.

취약국의 전략 마련에 있어서는 장 · 단기적 대응전략 수립을 통한 유연한 맞춤식 개발 접근이 중요하다. 즉 긴급 상황에 대한 신속하게 대비할 수 있고, 현실성 있는 단기적 성과 확보뿐만 아니라 장기적인 정치, 안보구축을 위해 그 상호의존적 관계를 인지함은 물론이고 그 위험에 민감한 개발전략을 수립해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 전략상 다양한 사업 이행 방법에 대한 검토가 추가 반영될 수 있다. 단독 사업이행과 함께 양 · 다자기구들과 함께 공동지원 및 공동위험 감수의 노력에(ex. 공동지원, 다자기구를 통한 지원, NGO를 통한 지원 등) 동참하는 것이 그 좋은 예가 될 수 있다.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지145 MAC-6
C M Y K

BOX- 6) 분쟁 및 취약성 요소의 잘못된 분석의 결과(동티모르)

◆ 2006년 동티모르 서부지역 출신 장병들이 부당한 대우에 불만을 품고 폭동을 일으킴. 이로 인해 전반적인 국가 안보 체제의 위협은 물론이고 인명피해 및 물리적 손해 발생

◆ 이는 독립이후 동티모르의 분쟁후 전후재건을 성공으로 여겼던 당시 공여국들의 일반적인 인식과는 역행되는 결과

◆ 인도네시아로부터의 독립(2002)이후 공여국들은 외부적 위기(External risk)에 대해서만 집중하고, 동티모르 엘리트 파워들 간의 내부적 위기(Internal risk)에 대해서는 충분한 관심을 두지 못한 결과

◆ 당시 국제사회는 동티모르를 내부적 통합이 잘 이루어진 국가로 잘못 판단함으로써 2006년의 내부 소요사태를 예상, 대비하지 못함.

2) 수원국 주인의식 강화 및 자체 노력에 일치

주요 권고사항

1. 취약국 스스로의 체제전환 및 개발을 위한 노력을 존중하고 이를 강화하라.
2. 현실적 어려움이 있을 수 있으나, 가능한 범위 내에서 취약국 개발정책과 이행노력에 일치하라.
3. 여의치 않을 경우 대안적 원조 일치 사업 및 지역 또는 지역사회 우선순위의 직접 지원을 통한 일치 노력도 가능하다.

취약국 지원에 있어서도 스스로의 취약성 해결 및 지속가능한 체제개편(transition) 노력(ex. 정책, 전략, 우선순위)을 강화하고 그 이행과 일치시키도록 하는 주인의식 존중이 필요하다. 공여국 중심의 개발정책의 일방적인 이입 또는 수동적인 사업 수혜자가 아닌 적극적인 체제전환을 기획하고 이행할 수 있도록 장기적인 역량강화 지원이 반드시 병행되어야 한다. 이에, 단순 서비스 지원을 비롯한 인도주의적 서비스 제공을 넘어서 국가체제를 우선 구축(Statebuilding)하고 관련 역량강화에 최우선의 목표를 두어야 한다.

하지만 취약국 특수 상황으로 인하여 기대할 수 있는 완전한 원조일치가 어려울 수 있다. 대

부분 취약국의 경우 정책 및 수원국 시스템으로의 일치가 쉽지 않다. 그럴 경우 가능한 범위내 일치 노력을 유지하고 관련한 역량강화 지원을 계속하면서 그 과정 속에서 정부의 강력한 리더십, 투명한 개발정책과 이행제도 기반이 마련되어 정부의 정당성 강화 노력을 지원해야 한다.

대안적으로는 취약국을 통한 이행에 준하는 지원체계를 임시로 마련하여 잠정 운영후 점진적으로 일치시킬 수도 있다. 거버넌스 약화, 폭력 분쟁 등의 문제로 원조 일치가 용이하지 못할 경우 다양한 개발관계자들과의 협의를 통하여 섹터 또는 지역단위에서의 부분적 또는 대안적 일치 노력이 효과적일수 있다는 것이다. 단, 무리한 유사 이행 기구 설치 및 이행이후 이전을 위한 메커니즘 고려 없는 추진은 지양해야 할 것이다.

BOX- 7) 짐바브웨 고아 지원 사업(DFID)

◆ 2005년 짐바브웨 고아들을 위한 지원을 위해 "National Action Plan for Orphans and Other Vulnerable Children(NAP for OVC)"라는 정부주도 프로그램 착수

◆ DFID는 NAP를 직접 지원하고 싶었으나, 수원국 상황이 여의치 않아 UNICEF를 통해 단기(1년) 속성 시범사업을 추진(이를 Shadow Alignment라 칭함)

◆ 성공적인 사업 이행후 2008년 Multi-donor Programme of Support를 신설하여 지원규모를 확대 중

◆ 2010년 현재 UNICEF를 통해 기금이 운용되고 있으나, 수원상황이 허락되면 수원정부를 통한 지원계획 마련

* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper E: Aligning with Local Priorities

또 다른 대안적 방법은 지방 또는 지역사회 수준에서의 개발 우선순위와 필요(Needs)를 파악하여 이에 대한 직접적 지원이 가능할 수도 있다.(ex. Community Driven Development Program, Community based approach) 취약국의 경우 중앙정부의 명확한 우선순위 혹은 필요(Needs) 파악이 힘들 수 있으므로 필요시 상대적으로 용이한 지방정부, 지역사회의 우선필요(Needs)를 직접 고려하여 지원하는 것이다. 단, 지역사회간 불필요한 경쟁 또는 불평등 조장 방지 등을 위한 노력이 선행되어야 하며, 동시에 일정부분 지역정부와의 연계유지가 필수적이다.

3) 지속가능한 발전을 위한 장기적 지원

주요 권고사항

1. 원조의 예측가능성을 높여 취약국의 안정적 개발을 지원하라.
2. 일반 개도국보다 더 장기적으로 지원하라. 그러나 중간 단계별 모니터링을 통한 지속적인 조정은 계속되어야 한다.
3. 중장기 지원계획의 주요 목표는 지속가능한 발전을 위한 자체 역량강화에 두어야 한다.

그동안 국제사회의 취약국 지원은 정치적 불안, 안보 위협, 개발사업의 실패 등의 환경에 따른 지원의 높은 유동성 및 급작스러운 단절성 문제가 계속 지적되어 왔다. 원조의 높은 변동성은 원조의 효과성을 저해하고 취약국 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 소지가 다분하다. 그러므로 장기적 개발지원 전략과 예산계획으로 원조의 안정성과 예측성을 높여, 원조효과성 향상에 기여해야 한다는 것이다.

하지만 장기적 지원전략은 물자지원의 초기의 긴급대응과 함께 사회기초서비스 제공 등과 같은 단기적 결과 도출을 위한 지원 그리고 나아가 개발지원을 통한 분쟁후 취약국들의 체제전환이 가능할 수 있는 장기적 개발목표간의 균형을 유지한 전략마련과 예산계획이 중요하다. 그리고 이러한 지원을 함에 있어 중간 단계별 정기적 모니터링을 통한 지원의 전략 및 세부 이행 방안에 대한 지속적인 조정 노력이 병행되어야 할 것이다.

BOX- 8) 르완다 장기 개발협력 지원(DFID)

◆ DFID의 최초 10년 장기지원 약정(Commitment)을 위한 MOU 체결(1999)

◆ 르완다 정부의 국가개발전략에 일치된 지원 약속

◆ MOU를 통해 양국의 연 1회 정기적 협력협의, 모니터링, 중간수정(5년 단위) 및 일정 기간별 독립적인 평가 등을 포함하고 있음.

* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper G: Act Fast ... but Stay Engaged

취약국의 평화구축과 체제안정을 통한 지속가능한 개발은 취약국 스스로의 노력과 체제 역량강화를 통해서만이 가능하다. 이에 국제사회는 취약국의 체제전환 정도 및 개발 정도에 따른 역량강화를 위한 계획이 중장기 전략에 함께 포함되어야 한다.

4) 원조로 인한 피해 방지(doing no harm)

주요 권고사항

1. 취약국 지원은 직 · 간접적 혹은 의도 · 의도하지 않은 피해를 줄 가능성이 높음을 항상 주지한다.
2. 다분히 정치적일 수 있는 개발원조의 경우 가능한 피해요소를 사전에 파악하고, 부정적인 효과 및 피해의 최소화 노력 그리고 긍정적인 효과와의 균형을 유지할 수 있는 분쟁에 민감한 개발지원을 해야 한다.
3. 개발목표, 우선순위간 경쟁 등 다수의 고려 요소들 간의 균형유지가 필요하다.

인도적 지원과 같이 원조의 중립성을 중요하게 생각하는 지원에 있어서도 사회적 분열을 야기하거나, 인권침해, 부패 악화 등의 피해가 있을 수 있다. 그러므로 국제사회의 취약국 개입 또는 지원은 직 · 간접적 혹은 의도 · 의도하지 않은 피해를 줄 가능성이 더욱 높다. 그 예로 특정 취약국에서의 원조가 잘못 사용되고 있는 사례를 발견했을 시, 유예할 것인지 또는 지속할 것인지에 관한 결정은 그 어느 쪽으로도 국내적 개혁, 분쟁, 빈곤과 불안정 등에 영향을 줄 수 있을 것이다.

계속적으로 강조되어 오듯이 취약국에서의 개발지원은 취약성에서 나오는 많은 위험요소들과 다분히 정치적일 수밖에 없는 개입 등으로 인해 모든 위험요소를 제거하거나 완벽한 피해방지는 사실상 불가능하다. 일정부분 불가피한 피해를 발생시킬 수 있음을 인정해야 한다. 그래서 이를 충분히 인지하고 부정적인 효과와 피해를 최소화시키고 결론적으로는 긍정적 효과와 균형을 맞추려는 노력이 필요한 것이다. 이것이 분쟁에 민감한 개발(Conflict-sensitive Development)이다. 요약하자면 해당 취약국의 위험 및 분쟁의 요소들을 파악하고, 이들과 국제사회 지원을 위한 개입들 간의 유기적 관계를 사전에 인지하여 개발에 접근할 것을 강조하고 있다. 그 예로 원조 형태 선택, 파트너십 체계구축, 사업 설계, 컨설테이션 프로세스 그리고 잠정 수혜자 결정때에도 이로 인한 분쟁 발생 가능성을 항상 염두에 두어야 한다.

마지막으로 취약국 지원에 있어 피해방지는 대립되는 장 · 단기의 목표, 우선순위간의 경쟁, 개발과 상존할 수밖에 없는 위험요소 등 다수의 고려요소들간의 균형 유지에서도 필요하다. 취약국 개발을 위한 장기전 목표설정과 추진도 중요하지만, 가시적 효과를 기대할 수 있는 단기적 성과는 국가와 정부에 대한 정당성 및 신뢰의 유지 측면에서도 필요함으로 이들 간의 조화유지가 필요하다.

BOX- 9) OECD, Do No Harm-International Support to Statebuilding

- ◆ 2010년 OECD는 "Do No Harm" 보고서를 발간함으로써 국제사회의 개입이 의도하지 않게 취약국의 국가형성과정을 약화시킬 수 있음을 지적함.
- ◆ 국가안보(State Security)를 위한 통합 및 정치안정(Political Settlements)을 위한 연계를 우선하지 못함.
- ◆ 그 나라의 현 정치 안정, 정부-사회관계 및 개혁이 가져올 영향에 대한 깊은 고려 없는 거버넌스 개혁 자문(Advocating)
- ◆ 국가시스템 및 이행구조 밖에서의 막대한 원조 지원으로 인한 국가역량 훼손
- ◆ 지역 재정수입 증가(Local Revenue Raising)를 고려하지 않은 원조 지원
- ◆ 원조 지원에 관한 정확한 정보 제공을 하지 않아 예산보고를 못하거나, 책임성 약화 등을 야기
- ◆ 국가의 기본적 생산 활동(ex. Agriculture and Manufacturing Sectors)역량 강화를 위한 지원 저조
- ◆ 세심한 주의 없이 취약국내 시민사회로의 원조 지원
- ◆ 취약국내 책임성(Domestic Accountability)보다 공여국과의 지나친 책임성 강조로 인한 취약국 정부의 정당성(State Legitimacy) 훼손
- ◆ 국가재건(Statebuilding)에 대한 비현실적 추정(Unrealistic Assumptions)

5) 비차별주의 증진(양성평등의 관점 통합 중심)

주요 권고사항

1. 국가재건(Statebuilding) 및 관련 서비스 제공 노력에 있어 평등, 사회 통합, 인권증진을 위한 비차별적 지원을 추구해야 한다.
2. 취약국 고유의 환경(특히, 문화와 종교 등)에 기반한 조심스러운 접근과 함께 현실적 개입 방안이 마련되어야 한다.
3. 젠더적 관점에서의 지원을 우선적으로 고려한다.

취약국에서의 인지적 또는 실제적인 차별(discrimination)과 불평등(inequality), 배제(exclusion), 인권침해는 취약성 또는 분쟁의 원인과 직접적인 관계가 있다. 특히 정치적 배제(Political Exclusion), 경제적 불평등(Economic Inequality), 영토 접근의 불평등 및 배제(Spatial inequality and exclusion), 젠더적 불평등 등은 취약국에서 발생할 수 있는 대표적 차별의 예이다. 그러므로 이러한 차별 방지 및 사회적 통합은 국제사회 원조의 시작점(outset)이 되어야 한다. 뿐만 아니라 기존 지원의 주요 내용으로 포함됨과 동시에 이러한 비차별 증진을 위한 별도의 노력과 추가적 지원도 필요하다.

이를 위해 취약국의 정치 안정(Political Settlements)과정에서 포괄적(Inclusive)이고, 적법한(Legitimate) 구성은 필수적이다. 이를 위한 국제사회의 지원은 평화조약 협상, 선거, 국가제도 구축 등의 공적인 국가 기반의 주요한 마련 단계에서부터 직 · 간접적 지원이 가능하며, 동 과정에서의 비차별적 접근을 유도할 수 있다. 또한 건강한 국가와 국민들 간의 관계 형성, 포괄적이고 평등한 시민의 참여 등의 지원도 가능할 수 있다.

그러나 비차별적 접근은 취약국 고유의 환경 특히 문화적, 종교적 환경 등을 고려한 조심스러운 접근이 강조된다. 배제 및 불평등 대우를 받는 그룹에 대한 그들의 명확한 현실과 개선의 우선순위 및 기대효과 등을 객관적으로 파악하고 해결을 위한 현실적 개입 방안이 마련되어야 한다. 특히 취약국 특수 상황과 현지 네트워크를 활용할 수 있는 현지 파트너를 통한 지원방안을 적극 고려할 수 있다. 여기서도 국제사회의 개입을 통해 발생할 수 있는 피해(ex. 역차별, 분쟁야기 등)에 특별히 주의를 기울여야 한다.

비차별주의 증진에서 특히 강조하고자 하는 것은 젠더적 관점에서의 통합이다. 젠더의 불평등은 분쟁의 직접적인 원인은 아닐 수 있다. 그러나 초기적 대응은 취약국의 평화구축과 정치안정뿐만 아니라 지속가능한 개발에도 기여하는 바가 아주 크다. 이는 취약한 상황에서 여성의 경우 더욱 열악한 환경에 처할 가능성이 높아 이들의 인권과 환경개선 그리고 권한강화와 참여확대가 우선적으로 모색되어야 할뿐만 아니라 여성의 참여를 통한 개발협력이 더욱 효과적일 수 있기 때문이다.

BOX- 10) 취약국에서의 여성관련 국제 조약

◆ 유엔안전보장이사회 여성 · 평화 · 안보에 관한 결의(UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security)를 통해 평화 · 안보분야에서의 성인지적 관점을 통합할 것을 결의함.

- 무력분쟁 해결 및 평화형성 과정에서의 모든 의사결정과정에서 여성의 참여 보장
- 여성과 소녀들의 인권존중과 보호 포함
- 성인지적 관점으로 평화유지 활동 수행
- 갈등 이후의 과정에서도 성인지적 관점 적용

◆ 유엔안전보장이사회 결의안 1820(UN Security Council Resolution 1820)은 결의안 1325 후속조치의 일환으로 취약국에서의 성폭력 이슈를 다룸. 결의안은 분쟁의 도구로서 조직적으로 만연한 성폭력과 국제사회의 평화 및 안보 구축과의 직접적인 연관관계를 인정함.

6) 현실적 원조조율 메커니즘 활용

주요 권고사항

1. 원조조율 메커니즘을 구성하여 이를 통한 원조관련 정보교류, 원조조화 나아가 원조분업을 증진하라.
2. 취약국 정부주도의 원조조율 메커니즘을 우선시하며, 용이치 않을 경우 관련 역량강화를 지원하고, 필요시 현실적 조율 메커니즘을 임의로 구성 · 활용할 수 있다.
3. 취약국 주도의 조율이 어려울 경우, 다자협력을 통한 그 주요 역할 이행을 대신 가능토록 하라.

취약국에서는 공여기관 각자의 원조지원의 동기와 목적이 아주 상이할 수 있다. 그래서 원조공여자간 조율 및 조화된 지원에 많은 어려움을 내제하고 있으며 결론적으로 조율되지 못한 국제사회의 개별지원이 이루어져 취약국의 평화구축과 국가재건에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 그리고 이로 인한 개별 프로젝트 사업 비용도 높고, 성공률도 상대적으로 낮아 만족스럽지 못한 성과를 낼 수밖에 없다.

그러므로 취약국의 환경 및 역량에 기반한 현실적 원조조율 메커니즘을 통한 정보교류, 원조조화 그리고 나아가 원조분업(Division of Labour)을 위한 노력을 점차 강조하고 있다. 이는 비조율된 국제사회의 지원은 취약국의 초기 회복과정에 피해를 줄 수 있을 뿐만 아니라 개별사업 진행시 위기관리 부담 및 거래비용이 막대하다는 반성에서 나왔다.

이러한 강조와 함께 취약국 정부의 자체 리더십하에서 국제사회의 조화된 지원이 가능할 수 있는 능동적인 참여를 촉구하고 있다. 그리고 이를 위한 취약국 정부의 참여강화를 위한 역량개발 공동추진도 제시되었다.

그러나 여건이 여의치 않을 경우 독단적 개입 또는 개별적 사업 추진 보다는 원조공여자들간의 현실적 메커니즘 구성을 통한 조율 또는 최소한의 정보공유 및 공동의 합의된 이해를 공유한 지원을 제안하고 있다. 그 대표적인 예로 다자협력을 통한 조율 메커니즘을 임의로 구성하고, 취약국 정부의 역할을 대신 수행하게 하는 것이다. 다자협력의 역할을 강조함으로써 취약국 상황에 대한 공동의 분석, 공동의 지원전략, 공동지원, 원조중복 방지 및 합의된 역할분담 등을 논의 추진할 수 있을 것이다. 그리고 구체적 이행을 위해서는 국별, 섹터별, 주제별 분과위원회(working group) 구성하고 취약국 및 다양한 국제사회 이해관계자들을 논의에 참여시켜 실질적인 정보공유 및 나아가 공동사업추진까지 모색하기를 기대한다.

BOX- 11) New Deal의 이행을 위한 협의체로 Compact 제안

2011년 국제사회가 취약국 지원을 위한 새로운 합의인 "New Deal"을 발표하고 이행을 촉구함. 그 중 국제사회의 조율된 지원을 위한 협의체 제안;

- ◆ 취약국의 스스로의 전략과 계획 이행을 위한 국제사회의 일원화된 지원 메커니즘 형성
- ◆ Compact를 통해 원조조화, 공여국간 조정, 원조중복과 분절화를 줄이고 프로그램 활성화에 기여
- ◆ Compact를 통한 효과적인 국제사회 개입의 유형 및 자원 배분 가능

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지153 MAC-6
C M Y K

7) 위험요소 분석 및 위기관리 강화

주요 권고사항

1. 취약국에서의 높은 위험성으로 인한 일정부분의 위기감수 및 전략적 위기관리의 필수성을 인지하라.
2. 취약국 고유의 위험요소를 사전에 면밀히 분석하고 이를 지속적으로 모니터링 보고·관리가 필요하다.
3. 위험요소의 세분화 또는 분담을 통한 관리 기능 강화를 모색하라.

일반개도국에 비해 취약국은 위험성이 높고 또 예측불가능하다. 또한 작은 위기에도 그 파장은 클 수 있다. 이에 ODA 사업 또한 높은 위험성과 오용(Misuse)의 가능성에 노출되어 있어 이에 따른 일정부분 위기감수와 전략적 관리가 필수적이다. 더욱이 취약국에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 그 지원의 필요성과 예상 지원 규모가 커지면서 이에 따른 위험감수의 영역도 확대되어야 한다.

위기 대응능력을 강화하기 위해서는 사전위기예방, 위험요소 분석 및 이로 인한 부정적 결과 예측 및 관리 방안에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다. 이러한 취약국 고유의 위험요소 분석(Assessment)과 함께 이에 대한 지속적이고 효과적인 위기 모니터링 시스템이 필요하다. 그리고 위기 요소들의 변화 및 그 예상 영향에 대한 보고가 되고 파악된 위험요소들에 대해 개발사업에의 기대 영향, 그리고 부정적 영향의 최소화를 위한 구체적인 액션플랜 등이 마련될 수 있도록 위험관리 시스템이 구축되어야 한다.

BOX- 12) 네팔의 위기관리사무소 운영(DFID & GIZ)

2002년 DFID와 GIZ 네팔사무소는 공동 위기관리사무소(Risk Management Office(RMO)를 세우고 운영함.

- ◆ 양 기관의 안보위기관리를 위한 절차 및 시스템 구축지원(위기대응 및 관련 계획, 탈출, 위기관리, 보고 및 정보수집)
- ◆ 직원 및 관련자 교육(위기상황에서의 안전 수칙, 응급대처 등)
- ◆ 안전관련 자문(일상생활 및 현지직원고용, 사무실운영 등 사업이행에 있어 안전 수칙 등)
- ◆ 정기적으로 현장의 위험분석, 안정 상황을 양 기관의 본부 보고
- ◆ 취약지역에서의 기본적 운영 지침(Basic Operating Guideline) 작성, 배포, 교육

* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper H: Risk Management

이 과정에서 타공여기관과 위험요소에 대한 공동의 이해를 발전시키고 이를 다수가 분담할 수 있는 협의된 공동의 지원방안 모색이 효과적일 수 있다. 또한 사업을 이행함에 있어 다양한 섹터 등에 분산 지원, 다수의 협력파트너와의 공동사업 진행 및 다자 협력을 통한 지원 등의 방법으로 다양화함으로써 감수해야 할 위험을 세분화시켜 축소할 수 있는 방안도 고려될 수 있다.

BOX- 13) World Bank의 취약국의 지원에 있어 기본적 원칙

- ◆ 회복 과정에서의 참여(Inclusion)는 중요하나, 반드시 'all-inclusive'이기보다는 Inclusive-enough coalition 구성이 용이하다.
- ◆ 장기적 제도 변화(transformation)에 앞서 국민들의 신뢰구축 및 향후 그들의 자신감(confidence)회복을 위해 단기적 성과물 제시도 필요하다.
- ◆ 국민들의 안전 확보, 정의구축, 직업창출을 위한 기본적 제도 구축이 우선시 되어야 한다.
- ◆ 지원과정에서의 기술적 완벽보다는 실용적이며 다양한 도전과제에 대한 최선의 방법을 채택해야 한다.

* 자료: World Bank Report 2011(P. 246)

2. KOICA 취약국 개발협력 프레임

KOICA의 취약국 지원에 있어 최우선의 목적은 '취약국의 제도안정을 위한 전환과정을 돕고, 지속가능한 개발과 빈곤감소를 지원함(Helping transition out of fragility and support for sustainable development and poverty reduction)'에 있다. 이상의 목적을 달성하기 위하여 KOICA는 다음과 같은 3가지 필라(pillar)로 세분하여 세부 목표를 제시하고 향후 구체적인 사업시 KOICA 취약국 지원 개발협력 프레임과 일치(align)할 수 있도록 추진할 것이다.

취약국에 대한 예산 배정은 '무상원조 기본계획 2010~2015'에 따라 최빈국 및 분쟁 · 취약국에 양자 무상원조의 40% 내외로 집중할 것이다.

【KOICA 취약국 지원 세부 목표】

책임 있는 정부 수립 (responsive States)	◆ 국가의 기본적 기능 수행 및 자국 국민의 안위를 보호할 수 있도록 정치적 안정, 법치의 실현 및 국가의 핵심기능을 행사할 수 있는 국가재건 지원
복원력 있는 사회 만들기 (Resilient Community)	◆ 지역사회의 화합을 강화하고 주민의 역량을 강화하여 다양한 위기요소에 대한 대응능력(Resilience)을 향상, 평화유지를 위한 기반유지 지원
개발을 위한 기회제공 (Opportunity for Development)	◆ 지속가능한 평화정착 및 안정적 국가체제 유지를 위해 국가의 포괄적 경제성장과 직업창출을 통한 안정적 체제전환 지원

BOX- 14) 무상원조 기본계획 2011~2015 中 취약국 관련 그 외 내용

◆ 무상원조 중기 6대 전략목표 중의 하나로 " 분쟁 · 재해관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계평화와 번영에 기여"함을 공식화 함.

- 분쟁 · 재해관련 인도적 지원을 점진적으로 확대
- 국제사회의 취약 · 분쟁국가의 거버넌스 강화지원 노력에 동참

【KOICA의 취약국 지원의 개발협력 프레임】

Goal : 취약국의 체제 안정을 위한 변화과정을 돕고,
지속가능한 개발과 빈곤감소를 지원(helping Transition out of Fragility and Support for Sustainable Development and Poverty Reduction)

Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3
책임 있는 국가 수립 (Responsive States)	복원력 있는 사회 만들기 (Resilient Community)	개발을 위한 기회제공 (Opportunity for Dev't)
효과적인 국가 체계 (Effective State System)	사회 통합 (Cohesive Society)	포괄적 성장 (Inclusive Growth)
국가 핵심 기능 수행 (State Core Function)	주민 역량 강화 (Strengthening Citizen's Capacity)	직업창출 및 직업교육 (Jobs & Technical Education)

가. Pillar 1: 책임 있는 국가(Responsive States) 재건

1) 정치적 안정(Settlement)과 국가재건 지원

분쟁 종식후 정치적 안정(Political Settlement)과 이를 유지시켜줄 기본적인 국가 체제의 구성이 뒷받침되어야 취약국의 평화와 개발 추진이 가능하다. 비폭력의 정치적 프로세스를 통해 국가 엘리트층의 상호 이해 및 힘과 자원의 분배에 대한 합의가 이루어져야 하며, 폭넓은 참여를 통한 정치안정을 통해 합의된 정부의 정당성도 갖추어야 한다. 또한 효과적인 제도 및 행정제도 구축을 통해 국가가 기본적인 기능 수행이 가능해야 할 것이다.

이를 위해 무엇보다도 엘리트 집단 간의 상호 이해를 통한 권력의 안정적 배분을 위하여 공식 또는 비공식적 형태로의 정착 과정을 지원할 수 있다. 이는 초기 취약상황에서의 평화 안착과 국가 정상화를 위한 세력 간 평화적 정치논쟁과 필요한 의사결정 지원 그리고 평화조약 체결을 위한 중재(mediation), 협상(negotiation) 등에 구체적으로 지원할 수 있다. 다음으로는 선거, 국회, 헌법제정 및 시장관련 등의 제도 구축을 지원하여 장기적인 정치 안정을 도모해야 한다.

하지만 이러한 과정에서 특정집단(ex. 민족, 종교집단)의 배제 없는 포괄적 참여를 통한 정치안정이 중요하며 이는 장기적 국가 안전 및 체제구축 강화에 필수적이다. 정치안정 과정 속에서 주인의식 향상 및 구성된 정부의 정당성(legitimacy) 부여에도 기여하여 장기적 체제 안정을 도모해야 한다. 특히 일반적으로 소외될 수 있는 그룹은 소수민족, 여성, 청년, 장애인등으로 이들의 참여 보장 노력에 국제사회는 관심을 기울여야 할 것이다.

마지막으로 분쟁을 종식시키고 평화구축의 노력을 지속가능하게 하며 국가 핵심기능의 효과적인 수행을 위해 취약한 국가의 시스템을 정비하고 역량을 강화할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 다양한 행위자간의 효과적인 의사결정을 위한 기술 지원과 필요시 정책 및 제도 구축 자문을 병행해야 한다. 또한 관련 엘리트 및 공무원들의 주인의식 함양 및 역량강화 지원이 무엇보다 중요하다.

하지만 폭넓은 정치안정에는 다수의 불확실성 및 위험요소가 내재되어 있다. 그러므로 이를 위해 현실적 개입 방안 및 결과의 한계를 인정한 접근이 무엇보다 필요할 것이다.

BOX- 15) 아프가니스탄 공무원 교육원 건립(KOICA)

◆ 아프가니스탄의 전후 재건을 위한 국가 역량강화를 위한 노력

◆ 아프간 행정개혁 인사위원회와 협력하여 KOICA는 공무원 교육원을 신축하고 교육원의 운영 및 교과과정개발을 지원

◆ 이는 국가개발에 필요한 공무원의 기획 능력과 업무 능력 향상뿐만 아니라 높은 역량의 공무원 인적 자원 부족을 해소하고 국가재건을 이끌어나갈 인재양성을 기대할 수 있게 됨.

BOX- 16) KOICA-UNDP 아프간 공동연수

◆ 아프가니스탄은 계속된 내전으로 치안확보, 인프라 확충 등이 시급히 요구되고 있는 가운데 2008년 국가개발전략을 수립하여 국가재건사업에 박차를 가하고 있음.

◆ 이에 KOICA는 2002~2009년까지 국별 연수를 중심으로 연평균 5개 과정 100명의 연수생을 초청하여 연수 실시

◆ 2010~2011년에는 KOICA 아프간 사무소와 UNDP 아프간 사무소간 공동연수 사업을 실시하기 위한 MOU 체결 추진 결정

◆ UNDP와 협력하여 연수생을 선정하고, UNDP 사무소에서 오리엔테이션(course information 및 입출국 주의사항, 연수시 생활주의사항 등) 실시(UNDP측은 연수생 항공권 부담)

◆ KOICA는 국내초청 연수를 시행하며 4가지 모듈(한국경제발전, 지방행정발전, 인적자원개발, 한국의 이해)에 대한 강의와 현장학습을 연계 진행(관련 재정부담)

◆ 동 과정을 통하여 아프가니스탄 국가발전의 저해요인을 발견하고 한국의 경험을 토대로 구제적인 해결방안 모색 개회 마련 의의

이상의 목적을 달성하기 위해 국제사회가 권고하고 KOICA가 활용할 수 있는 국제사회 개입 방안의 예시는 다음과 같다.

【정치적 안정을 위한 사업 예시】

목적	세부항목	접근 방법 예시
평화구축	평화구축 노력	◆ 원조지원 조건(aid conditionality)로서 평화 제안 ◆ 외교적 개입 ◆ 관련 협의(consultation) 지원
	기술지원	◆ 평화안착을 위한 사업 지원(무장해제, 경찰력강화, 선거, 난민 · IDP 귀환, 지역사회복구 등) ◆ 공식/비공식적 협상에 관한 논의를 위한 중재 또는 중재 · 협상을 위한 역량강화
	평화조약 체결	◆ 다양한 세력 간 평화적 · 합리적 협의를 위한 협의 규정 지원
정치안정	정당성 구축	◆ 합리적 선거를 통한 정치 프로세스 구축, 평화적 권력이양 방안 ◆ 현지 지역 중심(locally-led)의 헌법 제정 ◆ 지방분권 지원
	포괄적 참여	◆ 미디어 캠페인 지원 ◆ 정치정당 역량 강화 ◆ 정치 참여를 위한 유권자 교육 ◆ 소외계층(ex. 여성, 청년, 장애인) 참여확대를 위한 역량 강화
국가재건	정치시스템 구축	◆ 헌법제정 지원 ◆ 사법제도 및 관련 역량 구축 지원 ◆ 선거시스템 구축지원 ◆ 시민사회 강화 지원
	합법적 권력 사용	◆ 경찰/군 역량강화 및 안보섹터 개혁 ◆ 법치 강화 지원 ◆ 비정부 메커니즘(시민사회, 미디어) 지원 ◆ 국가 책임성 구축(국회, 옴부즈맨, 회계) 지원
	공공행정 제도 구축	◆ 국가예산 시스템 개발 지원 ◆ 국가개발계획 및 프로그램 수립 ◆ 예산 집행(세입 세출) 제도 지원 ◆ 거시경제(무역, 부채, 투자 등) 체계 개발 지원 ◆ 비정부(ex. 시민사회) 메커니즘 지원
	경제개혁 정책	◆ 분쟁유발 가능성이 있는 경제정책 개선 지원 ◆ 비즈니스 환경 조성을 위한 국가제도 개발 지원 ◆ 안정구축, 명확한 결과 산출, 소득증대를 위한 경제활동의 우선순위화 지원

목적	세부항목	접근 방법 예시
국가재건	사회서비스	◆ 섹터(ex. 보건, 교육, 공공사업, 사회보장) 전략 및 세부 프로그램 수립 ◆ 비정부적 책임성 확보 메커니즘(ex. 시민사회) 및 국내외 회계 메커니즘 지원
	조달 및 비즈니스 규제	◆ 조달 시스템 구축 및 관련부처의 역량 강화 ◆ 투자관련 법, 시스템 개발과 이행 지원
	자연자원 관리	◆ 자원관리를 위한 자격증 시스템 구축 지원 ◆ 토지권리에 관한 시스템 개발 지원

* 동 가이드라인에서는 분쟁 방지 및 분쟁과정에서의 평화구축보다는 그 이후 취약성이 현존하는 국가에서의 장기적 평화 안착을 위한 다양한 국제사회의 개입 방안만을 제시함.

BOX- 17) 네팔에서의 평화구축 및 국가재건 지원 사업(DFID)

10년간의 분쟁후 DFID는 네팔의 평화구축 및 국가재건을 위하여 다음과 같은 통합적 접근 시도;

◆ 평화구축지원 : 공여국 공동 펀드를 통하여 평화조약 이행을 지원, 수원국 국내 역량강화를 통해 이러한 프로세스에 연계할 수 있도록 함.

◆ 통합적 정치 안정 촉진: 빈곤 및 소외계층의 필요와 관점을 구성할 수 있도록 지원, 새로운 정치 리더 및 여론 강화, 헌법제를 위한 선거 지원, 정치적 민감사항을 논의할 수 있도록 다양한 관계자간 대화 촉구

◆ 국가 핵심기능 강화: 공공안보, 공공행정관리, 보다 통합적 책임 있는 중앙정부 및 지방정부 제도 구축 및 기획 모니터링 기능 강화

◆ 서비스 제공 역량 강화 및 성장과 직업 창출 지원

◆ 내부 국가 계획 수립 및 여타 민감한 사항에 대한 판단 지원을 위해 최신 정치경제관련 자료 생산

BOX- 18) 콩고민주공화국(DRC)의 국가개발전략 수립 지원 사업(KOICA)

- ◆ 기존의 타공여기관을 중심으로 작성된 국가개발전략서와는 별도로 콩고민주공화국의 자체 국가개발전략 수립을 위한 노력중
- ◆ 이에, KOICA는 국가 주요 9개 분야에 대한 국내 전문가(총 11명)를 총 3개월간 현지 파견 및 3개월간 국내 원격 지원 등을 통한 정책자문 실시
- ◆ 구성: 국내 전문가 및 해당 분야의 콩고민주공화국 Counter Partner를 지정하여 1:1 맞춤 자문(콩고민주공화국 측의 참여 촉진을 위해 금전적 인센티브 제공)
- ◆ 자문 방법: 협의 자문, 워크숍 개최, 현지방문 조사, 국내연수생 초청(한국-콩고민주공화국 전문가 합동 진행), 분야별 최종전략보고서(불문)를 최종 대통령실에 전달

2) 국가 핵심 기능(Core Function) 수행을 위한 역량 강화

많은 취약국은 국가의 핵심적인 기능을 수행하기에 부족한 역량을 보유하고 있으며, 이를 위해 필요 역량, 역량 갭 분석에 기반한 개발과 국제사회의 적합한 지원이 필요하다. 또한 충분히 발달되지 못한 관료제도, 왜곡된 의사결정과정 정비도 있어야 한다. 국가의 기능 수행에 있어 관련 인프라 부족과 손상된 기관 시설 등이 이유가 될 수 있으므로 이러한 지원도 병행되어야 할 것이다.

그렇다면 국가로서 수행해야할 핵심 기능은 무엇이 있는가? 이는 (1) 안보 및 정의 실현, (2) 거시경제 안정, (3) 국가재정 관리 그리고 (4) 기본적 사회서비스 제공이라는 4가지 영역 속에서 설명될 수 있으며, 동과정에서의 적절한 국제사회 지원이 있어야 한다.

(1) 안보 및 정의 실현

국가의 기본적인 안보 구축은 다른 영역에서의 기능보다 우선시된다. 이는 국가 정당성 확보에도 필수적이므로 취약국 지원에 있어 동분야의 기능 수행을 위한 국제사회의 지원도 우선시되어야 한다.

이와 함께 국가는 국가와 사회를 통치할 수 있는 법(Law)과 규칙(rules)을 재정하여 정의의 실현을 이뤄야 한다. 공평하고 책임 있는 법제도 구축을 통한 투명한 법치의 실현(ex. 부패방지, 인권, 사법권 독립, 시민사회강화)은 국민이 국가에게 기대하는 가장 우선적이고 중대한 기능 수행이 될 것이다.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지161 MAC-6
C M Y K

BOX- 19) 공식, 비공식적 법제도(Justice System) 구축 지원, 나이지리아(DFID)

DFID는 법제도 구축을 위한 통합적 지원을 실시

◆ 나이지리아는 전통적으로 문제 발생 시 전통적 리더, 관습법 또는 지역사회 유지(community-based security providers)들에게 우선 의뢰한다는 사실에서 기인함.

◆ 이에, 공식적인 사법시스템 구축 지원과 함께 'Citizen mediation center'와 같은 대안적 분쟁 해결 메커니즘 구축도 지원함.

◆ 또한, 치안 구축을 위해서도 나이지리아 경찰력 강화와 함께 'Neighbourhood watch'와 같은 제도를 구축하여 보완케 함으로써 시너지 발생. 단, 이는 기존의 법과 경찰력 내에서 활동할 수 있도록 제한함.

(2) 경제 개발

국가경제의 침체 및 불균형 성장은 국가와 국민간의 상호 신뢰구축 및 위험감소를 악화시킬 수 있다. 이에 민간섹터 개발, 시장기능 강화, 투자 촉진 등을 추진하고, 이를 위해 제도 구축, 기반시설에 대한 공공투자에 대한 정부의 기능이 제대로 발휘될 수 있어야 하며, 이를 위한 국제사회의 지원이 필요하다.

하지만 동 과정에서 급격한 개혁과 제도 구축보다는 취약국의 상황에 적합한 현실적 대안의 점진적 추진이 적합할 것이다.

BOX- 20) 팔레스타인 경제정책연구소 지원(KOICA)

◆ 팔레스타인 유일의 경제사회분야의 연구를 수행하는 곳이었으나, 2차 이스라엘 저항운동 이후 국제사회의 지원이 식량과 같은 인도적 지원에 집중되면서 운영난을 겪음.

◆ 이에 KOICA는 건물의 개보수, 기자재 공급 등을 통하여 운영의 정상화를 지원

◆ 향후 연구소를 통해 팔레스타인이 필요로 하는 지식과 정보생산 활동을 기대할 수 있게 됨.

(3) 국가재정 관리

국가는 효과적이고 다양한 수익을 창출(ex. 세금, 원조, 자원개발)하고, 이에 대한 공정하고 투명한 사용과 관리의 기능이 필요하다. 특히 세금은 국가-사회 관계구축의 주요 요소로서 세금 징수를 통한 사회서비스 제공을 통한 신뢰구축과 체제안정을 가져올 수 있다.

이러한 기능 회복을 위한 국제사회의 지원은 이와 같은 공공재정 관리에서의 부패척결 노력도 병행될 필요가 있다.

BOX- 21) 세제강화, 르완다(DFID)

◆ 1997년 'the Rwanda Revenue Authority(RRA)' 설립 지원을 통하여 GDP 대비 8.5%를 차지하던 세수를 15% 향상

◆ 안정적이고 신뢰할만한 세금 징수 및 이를 통한 경제성장과 정치 안정을 통하여 국가-사회 간의 관계회복

◆ RRA는 '성장과 개발을 위한 세금'이라는 슬로건을 내세우며 민주적 거버넌스와 규범 수립에서의 시민의 폭넓은 참여 문화 형성에 기여함.

(4) 기본적 사회서비스 제공

교육, 보건, 공공인프라 등의 기본적 사회 서비스 제공에 대한 시민들의 기대에 부응하기 위한 국가 역할 및 기능 강화가 필요하다. 관련한 서비스와 일괄 제공 보다는 우선순위에 맞는 순차적 개발과 지원 계획 마련을 지원할 필요가 있다. 또한 사회서비스 제공 계획 마련 과정에서 주민의 적극적인 참여 및 투명한 서비스 제공을 통하여 주민의 욕구를 충족시키고 국가 정당성을 구축할 수도 있을 것이다.

BOX- 22) 동티모르 테툼어 교과서 보급사업(KOICA)

◆ 21세기 신생독립국인 동티모르의 공용어인 테툼어로 된 통일된 교과서 부족(다른 공용어인 포르투갈 교과서는 있으나 젊은 층에서는 포르투갈어를 잘 사용하지 않음)

◆ 이에 KOICA는 테툼어 교과서 및 교육자료 개발 및 보급을 통해 문맹률을 개선하고 교육의 질적 수준을 향상시킬 뿐만 아니라 자국어 사용을 통한 민족적 자긍심 향상을 지원할 계획

나. 복원력 있는 사회(Resilient Community) 만들기

1) 사회 통합(Cohesive Society) 추구

취약국의 사회통합은 각각의 지역사회에서 분절화된 그룹(ex. 민족, 종교 그룹)들 간의 평화적 문제해결과 화합을 통하여 하나의 목소리를 추구할 수 있도록 하는 것이다. 이는 효과적인 평화구축, 국가형성에 기여할 뿐만 아니라 지역사회로부터의 빈곤퇴치와 개발에 핵심적인 역할

을 수행하기 위한 초석이 될 수 있다. 분절화된 사회는 폭력과 분쟁의 재발생 위험을 높이고 지역사회의 복원력을 저해 할 수 있기 때문이다. 그러기에 통합된 사회 구축을 위한 국제사회는 취약국 정부에게 지속적으로 요청하고 직간접적인 압박(Pressure)을 통해 동 영역에서의 적극적인 이행을 위한 국가 역할을 촉구할 수 있다.

먼저 주민들의 기본적인 필요사항에 대한 지원과 긴급한 도움이 필요한 취약계층(ex. 난민, IDP, 여성)에 대한 지원을 통해 지역사회의 빠른 복구를 지원해야 한다. 이를 위해 정확한 필요(Needs)의 파악과 효율적인 지원 서비스의 전달 방법에 대한 고려가 있어야 한다.

BOX- 23) 과테말라 난민정착 지원 및 교육강화사업(KOICA)

◆ 과테말라는 장기간의 내전 종식으로 인해 발생된 난민들이 국내로 유입되기 시작. 난민의 대부분은 마야족의 토착 원주민들로 사회주류와는 다른 독특한 문화와 생활습관을 유지

◆ 하지만 이들의 재정착을 위한 대책이 미비하고 빈곤, 문맹 등의 문제를 가짐으로써 난민들이 정부에 대한 불만이 고조됨.

◆ 이에 과테말라 정부와 함께 KOICA는 2006~2008년 과테말라 전역 6개, 난민 정착 마을을 대상으로 기초생활여건 향상 및 자활 · 직업교육을 통한 경제적 자생력 강화 사업 추진

두 번째로는 지역사회의 장기적 평화 안착과 개발을 위한 제도 구축 및 개발사업 지원이 있어야 한다. 이러한 지원은 우선 긴급구호 지원에서 장기 개발지원을 위한 효과적인 전환이 필요하다. 또한 그 과정에 있어 원조의 의존도를 높이기보다는 지역사회의 주인의식과 지속가능한 발전을 위한 제도 구축 및 역량강화에 대한 장기적 지원을 위한 계획이 우선되어야 한다.

마지막으로 주민간 신뢰(Trust) 회복 및 화합(Reconciliation)을 통한 사회통합 구축 지원 노력도 있어야 한다. 언어 및 문화의 다양성을 고려하고 다양한 그룹(소외그룹 포함)들 간의 참여를 통한 세심한 접근이 있어야 하며, 그 예로 부당하고 불평등한 법규 개정, 진실과 화해 위원회(trust and reconciliation commission), 평화의 날 지정 및 미디어 및 예술 등을 통한 지원 등이 될 수 있을 것이다.

BOX- 24) 지역사회 중심의 개발(Community driven development)(아프가니스탄)

◆ 아프가니스탄은 1970년대 이후 침략과 내전 등으로 오랜 기간 분쟁과 빈곤을 경험한 대표적 취약국중 하나

◆ 아프가니스탄 the National Solidarity Program(NSP)을 통하여 지역사회의 긴급하게 필요한 서비스를 주민의 참여적 개발을 통해 효과적으로 전달함.(2003~2010까지 25,000 지역사회(전체 인구의 약 70%)에 USD 786 million 지원)

◆ 주민 선거를 통해 조직된 Community Development Council(CDC)를 통해 해당 지역사회에 일정 금액이 지원되고 그 활용방안에 대해 주민 참여적 결정을 통해 프로젝트를 이행(ex. 화장실/위생시설, 도로, 관개수로, 전략, 학교, 보건소 등)

◆ 국가차원은 Ministry of rural rehabilitation and development에서 관리감독하나 개별 프로젝트는 보통 국내외 NGO를 통해 CDC가 관리할 수 있도록 지원케 함.

◆ 비록 국가 제도 및 역량이 부족한 상황 속에서도 동 모델은 효과적이고 투명하게 주어진 재원을 잘 활용한 결과를 낳음.

* 자료 출처: WDR 2011 p.133

2) 지역사회내 주민역량(Citizen's Capacity) 강화

취약국 내에서의 건강한 지역사회 개발은 지역주민들의 주인의식과 참여적 개발이 필요하며, 이를 위한 다양한 측면에서의 주민역량강화 방안이 병행되어야 한다. 초등, 중고등 교육과 함께 직업교육, 평생교육, 지역사회에 관한 맞춤식 교육 등의 기회를 제공함으로써 주민 개개인의 인력강화를 위한 다양한 교육기회를 제공할 수 있다.

이와 함께 지역사회의 평화 구축, 주민자치 지원, 지역사회 개발, 나아가 국가 개혁 및 국가 개발 촉구를 위한 감시자로서의 역할을 할 수 있는 시민사회를 강화하고 역량 구축을 위한 지원을 할 수 있다. 이는 장기적 지역사회 개발을 위한 촉매자로서의 역할을 기대할 수 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 주민들의 지역사회 및 국가에 대한 공통된 주인의식과 애국심에 기반한 국민의식 고취가 필요하다. 하지만 이 영역에서의 국제사회 역할은 한시적일 수밖에 없다. 그러므로 직접적인 개입보다는 자국의 언어 및 전통문화 교육, 미디어, 스포츠 등을 활용한 의식제고 지원이 더욱 효과적일 수 있다.

BOX- 25) 동티모르 독립기념관 건립사업(KOICA)

◆ 동티모르는 5세기가 넘는 외세의 지배와 25년간의 인도네시아 식민지를 끝으로 2002년 독립을 이룩한 나라

◆ KOICA는 국가의 정체성 확립을 위한 독립기념관 건립 지원을 통하여 흩어진 국민의식 고취를 위한 주요한 이정표 제공

◆ 21세기 첫 신생독립국으로서 동티모르인들의 자부심과 긍지를 고취시키고 양국간의 우호관계 증진하는 전기를 마련함.

BOX- 26) 바나투 Wan Smolbag 극장 건립 사업(AUSAID)

◆ 2005년 바나투 'Wan Smolbag 극장' 지원 사업을 통하여 지역사회의 다양한 이슈에 대한 영화 제작 및 라디오 방송 진행

◆ 'Love Patrol' 제목의 TV 시리즈를 제작 보급함으로써 성교육을 비롯하여 다양한 국민의식 구축 및 국가체제 형성에 기여했으며 나아가 선거에 대한 인지제공도 기여

다. 개발을 위한 기회제공(Opportunity for Development)

1) 포괄적 성장(Inclusive Growth) 추구

취약국의 경제 성장은 다양한 분야에서 다양한 노동력의 참여를 통해 지속가능한 성장을 지향하고, 시장과 자원의 동등한 접근과 평등한 기업과 개인의 경제사회 활동이 보장될 수 있어야 한다.

BOX- 27) 친빈곤 성장(Pro-poor Growth)과 포괄적 성장(Inclusive Growth)

◆ 공통점: 모두 경제성장의 패턴과 속도를 중시하고 빈곤층이 이에 참여하고 기여해야 한다는 점

◆ 차이점: 친빈곤 성장은 빈곤층의 소득이 비빈곤층보다 더 빠르게 증가해야 한다는 상대적 개념의 친빈곤성을 포함하는데 반해 포괄적 성장은 성장이 빈곤층 소득에 기여하는지를 보는 절대적 개념에 국한됨. 또한 친빈곤성장은 국가의 직접적인 소득 재분배를 통한 친빈곤적 성장을 달성할 수 있다고 보는 반면 포괄적 성장은 정부의 역할보다는 시장중심적인 성장을 강조함.

국가 경제성장을 위해 건실하고 다양한 민간섹터의 개발은 국가 세수의 증가 및 직업창출을 위한 필수적 요건이다. 국내외 생산자와 투자자를 위한 국가 기간사업에의 적극적인 투자 및 관련 규정 재정을 지원해야 할 것이다. 국제사회는 경제관련 국가제도 및 규제 형성 지원, 민간투자 활성화, 사유재산 보호, 시장거래관련 계약 및 규제 개혁 등에 지원할 수 있다.

또한 취약상황에서의 대규모 기간산업의 투자는 산업발전을 위한 기초투자 환경 조성과 함께 대국민 기본서비스 제공뿐만 아니라 주민들에 눈에 보이는 국가의 역할을 보여주는 가시적 효과가 있다. 단기적 직업창출과 함께 장기적 생산성 향상을 통한 경제 성장에 기여할 것이다. 예로 시장접근 향상을 위한 도로건설, 가공시설, 관개수로, 에너지인프라, 통신시설 등에 관한 투자가 있다.

2) 직업창출 및 직업교육

높은 실업률, 특히 청년실업은 청년들의 폭력 등에 노출될 확률을 높게 하므로 적절한 산업개발을 통한 고용창출은 국가 취약성 감소 및 가계소득증대를 통한 경제성장의 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해 취약국 상황에 적합한 국가주도의 다양한 고용창출 프로그램 제공 및 관련 직업교육 기회를 확대해야 한다. 그 예로 노동집약 공공사업 프로그램, 농업개발, 자영업 발전 지원, 해외노동자 파견, 단기 인턴제도 등을 통한 단기간 직업창출의 효과를 기대할 수 있으며, 재교육, 국가직업교육 및 관련 자격검정제도 등도 지원될 수 있다.

하지만 다양한 직업의 창출 및 성장과정에서 소외될 수 있는 그룹(여성, 청년, 빈곤층)등에 대한 적정 기술, 직업교육을 통한 노동시장의 접근성 확대를 위한 지원도 잊어서는 안 될 것이다.

BOX- 28) 여성의 경제 참여 확대를 위한 역량 강화, 네팔

◆ the women's empowerment program은 1999년부터 2001년까지 네팔 Tarai 지역에서 6,500개의 그룹(약 130,000명)을 대상으로 직업교육 및 취업활동 지원

◆ 절반 이상의 여성이 문맹퇴치 교육을 받았고, 2/3의 여성은 교육후 비즈니스를 시작하여 가계수입 향상에 기여, 또한 동 프로그램을 통해 여성들의 자신감 회복, 가정에서의 영향력 확대 등을 통한 삶의 변화를 가져옴.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지167 MAC-6
C M Y K

BOX- 29) 아프가니스탄 파르완주 직업훈련 사업(KOICA)

◆ 아프가니스탄 파르완주 지역주민에 대한 직업 훈련 교육 서비스 제공을 통하여 취업을 지원하고 이를 통한 소득증대 목표

◆ 훈련센터는 파르완주 PRT 기지내 설치하였으며, PRT 공동 참여를 통해 그 효과성 강화 노력

◆ 현장에서 요구되는 직종인 용접배관, 자동차, 컴퓨터 수리, 전기과, 건축목공에 대한 기술 훈련 지원

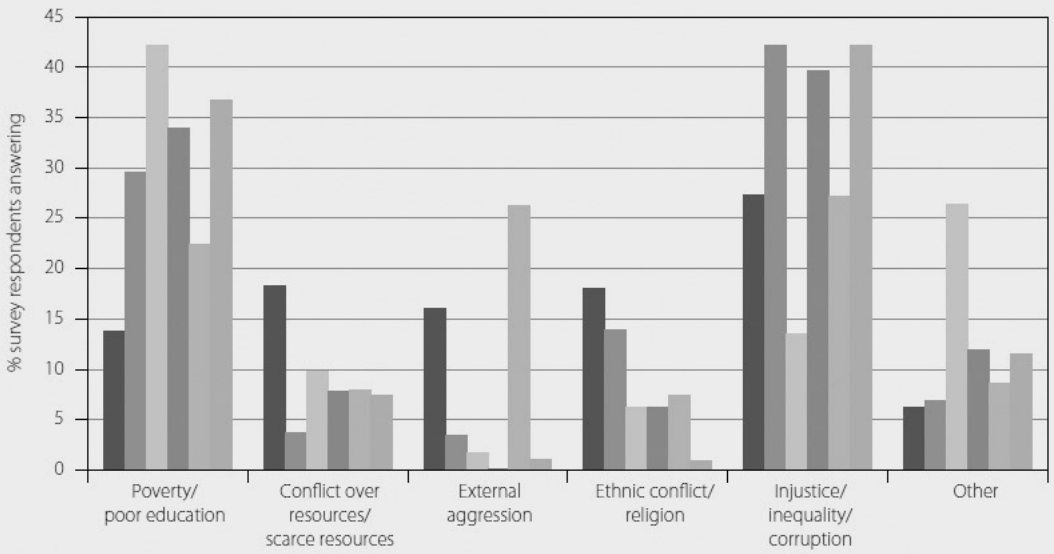
◆ 취업 확대를 위하여 미국 측 군수회사(FLOUR社)와의 지속적인 협력 및 유대관계를 유지하여 직업알선 확대, 향후 창업지원을 위한 추가 교육 및 컨설테이션 강화 계획

◆ 졸업 후 100% 취업률 기록(2011~2012년 졸업생 기준) 및 동지역에서의 평균임금 이상의 소득 창출을 통하여 아프간 청년계층의 취업률 향상 및 소득 증대 효과가 있음.

BOX- 30) 분쟁의 원인으로서 실업

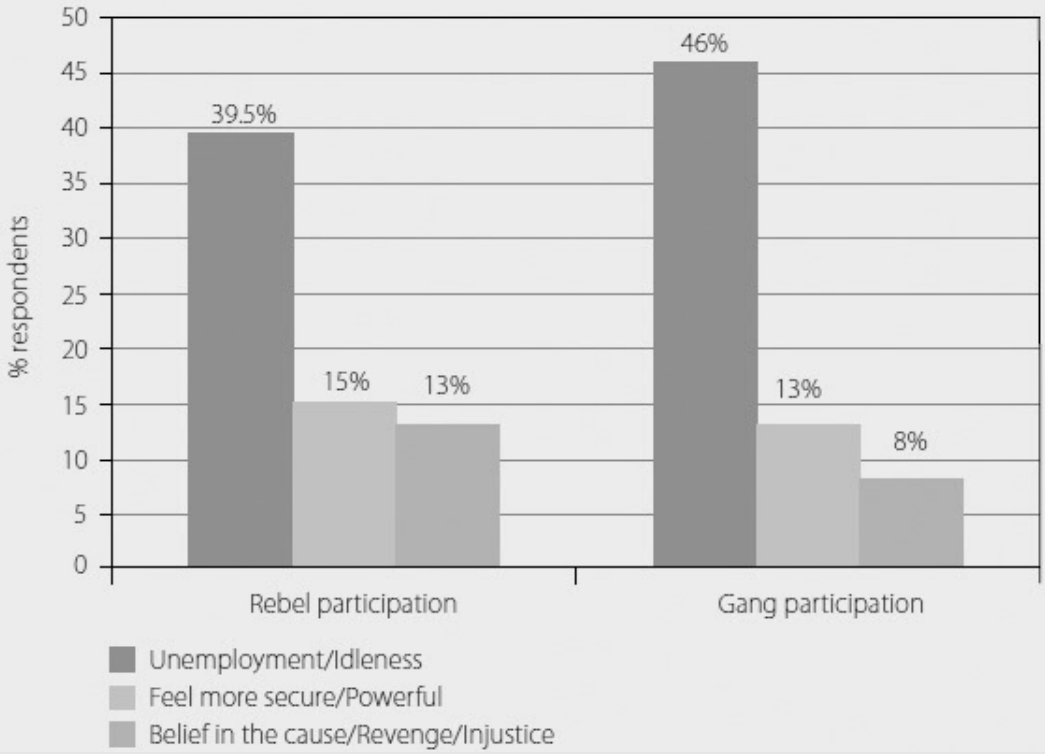
◆ 취약국 국민들이 생각하는 분쟁의 큰 원인은?

– 시민들의 대부분은 개인의 경제적 상황(빈곤과 실업) 그리고 Injustice(불평등 및 부패)를 분쟁의 가장 주요 원인으로 인식하고 있음.



◆ 취약국의 국민들이 폭동 또는 갱단에 합류하는 이유는?

– 젊은 청년들이 폭동에 가입가게 되는 주요 원인을 실업으로 응답함.



*자료 : WDR 2011 chapter 2

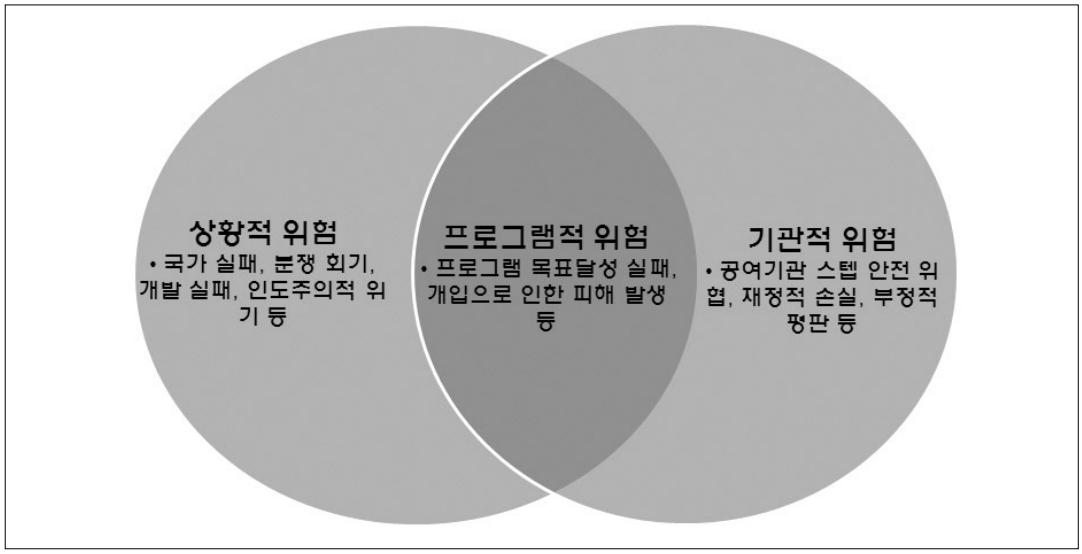
Ⅳ. 위험관리(Risk Management)

취약국에서 개발 사업을 진행함에 있어 일정부분 위험 감수는 피할 수 없으므로 위험회피보다는 위험요소 관리(Risk Management)와 위험 분담(Risk Sharing)을 위한 다양한 장치 개발이 필요하다.

위험관리(Risk Management)는 향후 발생될 수 있는 원치 않는 결과인 위험(Risk)을 감소 또는 근절하기 위해 현재 취해질 수 있는 행동방안이라 할 수 있다. 이를 위해 우선 위험 요소(Risk Factors)를 현황 분석하여 파악하고, 이에 대처 할 수 있는 현실적 방안을 강구해야 한다.

OECD/DAC에서는 취약국에 한정된 것은 아니지만 일반적으로 개발협력을 진행함에 있어 발생할 수 있는 위험요소를 크게 3가지 유형으로 분류하여 정의하고 있다.

【3가지 유형의 위험요소】



첫째, 상황적 위험(Contextual Risk)이다. 특정상황 속에서 일어날 수 있는 부정적 결과로 정치적 불안정으로 인한 분쟁상황으로 돌아감, 개발 실패, 인권유린 등이 있다. 두 번째는 프로그램적 위험(Programmatic Risk)이다. 프로그램 실패와 관련된 위기로 외부 개입을 통한 지원이 설정된 목표를 달성하지 못하거나 더욱 상황을 악화시킬 수 있는 위험이 이에 속한다. 마지막은 기관적 위험(Institutional Risk)이다. 원조공여기관 또는 직원들에게 올 수 있는 부정적 결과로서 직원 안전위험, 사업종료위험, 재정적 손해 또는 사업 실패, 공여기관의 부정적 평판 등이다. (OECD, 2011b)

취약국에서의 위험요소를 분석한 이후에는 이에 대한 공동 분석 및 평가 강화를 통하여 공여기관의 공동이해를 증진시키고 이에 기반한 지속적인 위험요소 모니터링을 통한 관리 강화가 이어져야 한다.

BOX- 31) 프로그램 위험분석 매트릭스 운영(DFID)

◆ DFID의 중동 · 북아프리카부에서는 프로그램 위험분석 매트릭스(Programme Risk Assessment Matrix(PRAM))를 운영하여 취약국(특히, 이라크, 팔레스타인, 예멘)에서의 위험분석 및 정기적 보고시스템을 구축

◆ 6개월마다 해당 취약국에 대해 위험 요소를 모니터링하고 사업성과를 모니터링하여 보고함.

◆ 이를 통해 본부와 사무소 모두 정기적인 위험요소를 주지하고 및 사업모니터링이 가능하게 되었으며, 위험발생시 즉각적인 대처 가능

* 자료 출처: OECD, 2011,Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts.

잠정적 위험요소들에 대한 위기관리는 이를 사전에 감소시키거나 그 부정적인 효과를 줄일 수 있는 위험 처리(Treat) 역량 강화가 될 수 있다. 사업의 다양화(지원분야, 형태, 파트너 등)를 통한 위험관리나 다양한 위험상황에 대처할 수 있는 대응 전략과 사업 시나리오 개발을 통해 대응 역량을 강화할 수도 있다. DFID는 아래와 같이 4가지로 위험 처리 역량을 구분하여 제시하고 있다.

BOX- 32) "4Ts": 위기에 대처할 수 있는 방안(DFID)

DFID는 위기에 대처할 수 있는 4가지 방안을 제시하고 있음. 이는 일반적 대처방법이나 취약국에도 적용 가능

◆ 위험감수(Tolerate) : 대부분의 위험 상황을 감수하고 사업을 진행

◆ 위험이전(Transfer) : 불안정한 사업환경시 국제기구, NGO등을 통한 사업 간접이행으로 위험의 직접적인 부담을 이전

◆ 위험근절(Terminate) : 같은 사업을 다른 행위자에게 이행케 함으로써 위험부담을 없애거나, 여의치 않을 경우 사업을 종료

◆ 위험처리(Treat) : 가능한 위험요소를 줄이거나 발생될 수 있는 부정적인 효과를 감소하려는 노력

* 출처: DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Briefing Paper H: Risk Management

BOX- 33) 콩고민주공화국(DRC) 위험지역의 기초면역력 강화사업(KOICA)

◆ 콩고민주공화국의 대표적인 분쟁 국가이자 국토의 대부분이 접근성이 떨어짐.

◆ 또한 세계 말라리아 사망률 1위국가로서 다양한 질병에 노출되어 있으며 이로 인한 사망률이 높음.

◆ 이에 KOICA는 다자기구인 UNICEF를 통하여 대표적인 분쟁지역인 오리엔탈, 반둔두, 카사이 오리엔탈, 에콰퇴르주에서 영유아에 대한 기초면역력 강화 사업을 시행, 대표 질병에 대한 백신 접종률 향상

◆ 위험도가 높고, 접근성이 떨어지는 사업에 대해 국제기구를 통한 간접 이행을 시도, 위험 이전(Transfer)을 통한 위기관리 실시

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지171 MAC-6
C M Y K

V. 향후계획

국제사회의 취약국 지원에 관한 높은 관심과 지원의 필요성은 당분간 주요한 국제개발협력의 담론으로 계속될 전망이다. 하지만 이에 반해 국내의 관련한 인지와 논의는 아직 초기 단계에 머물러있다.

KOICA는 2010년 취약국 지원에 관한 연구에 이어 2012년 '취약국 지원에 관한 가이드라인'을 작성함으로써는 국내에서는 가장 발빠르게 대처를 하고는 있다. 하지만 이는 그 논의와 사업 이행에의 적용을 위한 시작에 불과하다. 향후 지속적인 모니터링과 평가를 통하여 가이드라인은 수정 · 보완되어야 하며, 추가적으로 더 필요한 많은 연구, 정책 및 구체적인 이행과정에서 적용할 수 있는 보다 실질적인 방안 등이 마련되어야 하는 장기적 과제를 안고 있다.

이러한 향후 과제를 인식하고 적극적인 이행을 위하여, 다음과 같은 KOICA의 취약국에 대한 단기적 이행 계획을 공유함으로써 우선은 초기단계의 취약국 논의를 마감하고자 한다.

첫째, 특별협력국으로 분류되어 있는 대표적인 분쟁 후 재건국가인 이라크, 아프가니스탄, 팔레스타인 3국에 대한 국별협력전략(CPS)을 수립할 것이다. 동 3국에 대한 CPS 수립은 KOICA 무상원조 사업에 국한된 것이며, 동가이드라인에서 제시되는 원칙과 전략 틀에 기반하여 작성할 것이다.

둘째, OECD/DAC의 취약국 관련 권고사항은 물론이고 향후 더욱 구체화될 취약국 지원에 관한 새로운 이행 체계가 될 수 있는 뉴딜의 이행에 동참할 계획이다.

셋째, 취약국내에서의 타공여국과의 정보공유, 네트워크 유지를 의무화하며, 나아가 사업의 조율과 협력사업 추진이 가능한 현실적 조율 메커니즘에의 참여를 확대할 것이다.

넷째, KOICA내 취약국 관련 인지 제고를 위하여 취약국 담당자 추가 교육 및 주요 취약국 관련 국제사회의 회의 및 논의에의 취약국 담당자 적극 참여 및 책임을 부여할 것이다.

다섯째, 취약국 파견 직원에 대한 사전 교육을 강화하고 안전관리를 위한 조치를 마련할 것이다.

마지막으로 한국 정부의 취약국 지원에 관한 정책 마련시 동가이드라인에 기초하여 적극 지원할 계획이다.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지172 MAC-6
C M Y K

참고문헌

1. 국내문헌

KOICA, 2011, 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안

KOICA, 2009, 지구촌에 새긴 KOICA의 발자취

KOICA 사업 자료

2. 국외문헌

AUSAID, 2011, Framework for working in fragile and Conflict-affected states: Guidance for staff

Claire Mcloughlin, 2010, Topic Guide on Fragile States, GSDRC

DFID, 2010, Building Peaceful States and Societies: A DFID Practice Paper

DFID, 2010, Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations: Full Report and Summary Note

Javier Fabra Mata, Sebastian Ziaja, 2009, User's Guide on Measuring Fragility

OECD, 2011a, Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance

OECD, 2011b Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts: The price of Success?

OECD Peer Review Report 취약국 부분: 프랑스, 호주, 독일, 미국, 캐나다 등

World Bank, 2011, World Development Report 2011

3. 웹사이트

OECD/DAC Conflict and Fragility :
http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33693550_1_1_1_1_1,00.html
GSDRC(Government and Social Development Resource Center) :
http://www.gsdrc.org/
AUSAID, DFID, CIDA 등

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지174 MAC-6
C M Y K

참고 1 : DAC의 취약국 관련 주요 가이드라인 소개

1. DAC 취약국 지원 원칙(FSPs)

2007 DAC는 '취약국가에 대한 국제사회의 10가지 모범적인 개입원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile states, 이하 취약국 지원원칙 또는 FSPs)을 마련하였다. 이는 개발협력을 통한 취약국에서의 평화구축과 국가재건 그리고 안보를 위한 기본적인 가이드라인을 제공하고 있으며 취약국에서 활동하고 있는 공여국들의 적극적인 이행을 촉구하고 있다.

10가지 취약국 지원에 관한 개입원칙(FSPs)은 다음과 같다.

1. 취약국의 전후 맥락을 가장 먼저 파악하라. (Take context as the starting point.)

◆ 해당 국가의 특수한 현황을 먼저 파악하고 이에 대한 전략적 대응 방안을 발전시키는 것이 가장 중요한 시작 포인트이다. 특히 국가마다 상이한 역량(Capacity), 정치적 의지(Political Will), 정당성(Legitimacy)에 대한 파악이 필요하다. 그리고 철저한 정치적 분석에 근거하여 취약국 특수 상황에 특화된 적절한 지원을 해야 한다.

2. 국제사회의 개입으로 인한 피해를 발생시키지 마라.(Ensure all activities do no harm.)

◆ 국제사회의 개입은 자칫 부정적인 결과를 가져올 여지가 많다. 원조의 지원과 중단의 결정시에도 전반적 상황을 이해하고 이것을 통해 예측되는 결과 대비 방안 등도 동시에 고려하여 한다. 취약국은 물론이고 공여국 또한 부패방지 및 투명성 제고를 위한 책임과 우선순위를 가져야 한다.

3. 국가재건이 최우선 목표이다. (Focus on state building as the central objective.)

◆ 국가가 기본적인 기능을 행할 역량(Capacity) 또는 의지(willing) 부족할 때 취약국이라 한다. 국제적 개입은 첫째 국가의 정당성(Legitimacy)과 상호책임감(Accountability)지원, 둘째는 정부 핵심기능을 수행할 수 있는 역량(Capacity) 강화를 통해 국가와 사회 간의 관계형성에 집중해야한다. 이를 위해서는 동시에 시민의 확신(Confidence), 믿음(Trust) 그리고 국가체제와의 관계 강화도 함께 키워야 한다.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지175 MAC-6
C M Y K

4. 분쟁방지에 최우선을 두라. (Priorities prevention.)

◆ 취약성을 감소시키고 미래의 분쟁과 위기를 약화시켜 국제사회의 장기적인 개발과 안보를 도모코자 한다. 공여자들은 분쟁과 불안이 고조될 때 빠른 대처를 해야 한다. 분쟁예방은 위기분석 공유, 취약성에 대한 획일적 임시변통의 해결책 너머를 보는 것, 특히 여성 역량강화를 통한 자생 역량 강화, 지역기관의 평화구축 역량 강화 그리고 위기전환을 지원할 공동 미션을 착수하는 것을 포함한다.

5. 정치, 안보 그리고 개발 목표들 사이의 연결고리를 인식하라. (Recognize the links between political, security and development objectives.)

◆ 취약국이 직면한 과제는 정치, 안보, 경제, 사회가 상호 연관되어 다면적이다. 특히 단기적 목표 간에는 간혹 대치되거나 아니면 보완적일 수 있으나 이는 전략과 우선순위에 대한 합의 도달 과정을 통해 해결되어야 한다. 공여국은 범정부적(Whole of Government Approach) 접근을 통해 정책적 일관성과 공동의 전략을 도출해야 한다. 취약국 정부는 국제사회에 우선순위들을 요청함에 있어 관계 부처간 일관성 확립이 필요하다.

6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라. (Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies.)

◆ 실질적인 차별은 취약성과 분쟁과 연관되어 있으며 이는 서비스 전달의 실패를 낳는다. 이에 국제사회의 개입은 성평등, 사회 통합(Social Inclusion)과 인권을 증진시켜야 한다. 여성, 아동, 소수집단 등의 권한과 참여를 향상시킬 수 있는 방안들이 국가재건(Statebuilding)과 정책에 포함되어야 한다.

7. 다양한 방법과 맥락으로 지역의 우선순위들에 일치시켜라. (Align with local priorities in different ways and in different contexts.)

◆ 정부의 개발에 대한 정치적 의지는 있으나 역량이 부족할 경우 국제적 공여자들은 대안적 방안들을 모색해야 한다. 대안적 원조 수단(ex. 국제적 협의체, 다자협력기금)을 통해 취약국 발전의 우선순위 및 이행 책임을 공유케 할 수도 있다. 국가의 전략 하에 일치가 불가능할 경우 국제 공여자들은 국가내 관계자들과의 협의를 통해 섹터 혹은 지역적 차원의 부분적 일치를 꾀할 수 있다. 가능한 체제변환 체계 및 장기적 역량개발을 통해서가 아닌 평행적 별도 시스템 개발은 피해야 한다. 중요한 것은 기존의 지역적 제도들 내에서 기능하는 체계를 발견하고 그것들을 강화시키는 노력이다.

8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라. (Agree on practical coordination mechanisms between int'l actors.)

◆ 취약국 정부의 리더십이 있더라도 분석, 평가, 공동전략 그리고 정치적 개입의 조정에 있어 가능한 함께 일하는 것이 중요하다. 공여국 공동사무소, 원조분업, 협력 위임(Delegated Cooperation), 다자 Trust Fund 그리고 공동 리포트 및 재정보고 같은 것을 실제방안으로 삼을 수 있다. 국제 공여자들은 정부, 시민사회의 개혁가들과 함께 국가의 문제점과 우선순위를 분석해야 한다.

9. 빨리 행동하라...하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라. (Act fast… but stay engaged long enough to give success a chance.)

◆ 취약국 지원은 상황의 적절한 대응과 알맞은 기회를 활용하기 위해 유동성을 가져야만 한다. 동시에 장기적 지원이 필요하다. 역량개발에는 최소 10년의 개입이 필요하다. 불안정한 개입은 취약국 상황을 더욱 악화시킬 뿐이다. 국제 공여자들은 원조예측성을 높이고 원조 프로그램의 변동에 앞서 반드시 상호 협의 및 조정의 과정을 거쳐야 한다.

10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(원조 고아). (Avoid pockets of exclusion (Aid orphans)

◆ 국제 공여자들은 원조 고아(특별한 정치적 장애 없이 국제사회의 지원이 낮은 국가) 문제를 고민해야한다. 이는 소외지역, 분야 또는 계층에도 적용된다. 국제 공여자들이 원조를 배분할 때 의도하진 않은 배제(Exclusionary Effects)가 없도록 해야 한다. 취약국에서의 역량과 개발을 고려하여 사업지 및 원조 배분을 상호 조정하는 것이 필요하다. 어떤 경우에는 공여자들 사이에서 위임을 통한 협력(Delegated Assistance)이나 리더십 체계를 통해 원조 고아 문제를 해결할 수도 있다.

DAC는 FSPs의 국제사회 이행정도를 파악하기 위하여 2차례에 걸쳐 모니터링 보고서를 작성하여 공개하였다. 1차 FSPs Survey는 2009년 6개의 취약국을 대상으로 실시하였으며, 1차 결과를 기준(Baseline)으로, 2011년에 총 13개 취약국을 대상으로 실시된 2차 FSPs Survey가 있었다. 그 결과는 불행히도 국제사회 활동이 FSPs에서 제시된 원칙을 아주 부분적으로만 이행하고 있음을 공유하고 있다.

이행	6. 포괄적이고 안정적인 사회를 위한 기초로써 비차별주의를 증진시켜라. (Promote non discrimination as a basis for inclusive and stable societies.)
부분적 이행	7. 다양한 방법과 맥락으로 지역의 우선순위에 일치시켜라. (Align with local priorities in different ways and in different contexts.)
부분적 불이행	1. 취약국의 전후 맥락을 가장 먼저 파악하라. (Take context as the starting point.)
	3. 국가재건이 최우선 목표이다. (Focus on state building as the central objective.)
	4. 분쟁방지에 최우선을 두라.(Priorities prevention.)
	5. 정치, 안보 그리고 개발목표들 사이의 연결고리를 인식하라. (Recognize the links between political, security and development objectives.)
불이행	2. 국제사회의 개입으로 인한 피해를 발생시키지 마라. (Ensure all activities do no harm.)
	8. 국제적인 공여자들 사이에 실질적인 조정 메커니즘에 합의하라. (Agree on practical coordination mechanisms between int'l actors.)
	9. 빨리 행동하라...하지만 성공할 수 있는 기회를 가질 만큼 충분히 오랜 시간 머물러라.(Act fast… but stay engaged long enough to give success a chance.)
	10. 배제되는 사람들이 없도록 방지하라(원조 고아). (Avoid pockets of exclusion (aid orphans)

2. DAC 취약국 평화구축 & 국가재건 가이드라인

2011 DAC는 FSPs 후속 작업으로 취약국에서 주요한 목표인 국가재건에 관한 가이드라인인 "Supporting Statebuilding in situation of Conflict and Fragility: Policy Guidance"를 제시하며, 2007년의 모범적인 개입원칙에서 제시된 내용보다 더 구체적인 실행방안을 제시하고 있다.

주요 내용으로 취약국에서의 국가재건(Statebuilding)과 관련된 주요 용어와 개념을 정의하고, 효과적인 지원을 위해 타공여국의 실제 원조활동을 통해 배운 경험과 교훈을 바탕으로 새로운 방향과 권고사항을 제시하고 있다.

국가재건(Statebuilding)이란 국가의 역량(Capacity), 제도(Institution)를 강화해가며, 국가-사회 간의 관계회복을 통한 정당성(legitimacy)을 구축해가는 과정으로 정의하고 있으며 다음과 같이 3가지 기준으로 설명하고 있다.

국가재건(Statebuilding)		
정치적 안정 (the Political settlement)	역량 및 대응력 (capacity and responsiveness)	사회적 기대 및 통찰 (social expectations & perceptions)
◆ 권력의 분배, 정치적 과정의 암묵적 또는 공식적 합의	◆ 국가 핵심 기능과 서비스의 효과적 이행	◆ 국가 역할, 국가-사회 간 관계 형성 및 국민욕구의 충족

또한 국가재건을 위해 5가지 고려 단계를 구별하고 해당 분야의 가이드라인을 다음과 같이 제공하고 있다.

1) 전략적 선택 및 종합 전략 규정(Making strategic choices and defining overall Strategy)
   - 국가의 특수 상황을 이해: 어쩔 수 없는 외부 행위자의 한계 인지, 현실적 접근
   - 고유의 역할과 목적을 이해: 국가재건의 목표와 여타 공여기관의 목표가 상이할 뿐만 아니라 현실적 수행의 어려움도 수반됨을 인지하고 역할/목표 결정
   - 다양한 범위에서 국내외 관계자와 협력 구축
   - 범정부적 접근 및 공동평가, 공동재정지원과 같은 협력관계 구축 필요
   - 다양한 외부적 환경 요소에도 주의를 기울임.

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지179 MAC-6
C M Y K

2) 국별 프로그램의 설계와 전달(Country Programme Design and Delivery)

- 다양한 레벨에서의 정부 또는 비정부적 행위자에 대한 가장 적절한 지원은 그 나라의 특수 상황에 근거한 판단이 절실
  - 분쟁 및 폭력뿐만 아니라 평화 구축을 위한 요소도 조사하고 이를 관리하고 해결할 수 있는 메커니즘 지원
  - 통합적 정치안정과 과정을 지원
  - 국가재건을 위한 우선순위 결정 : 예시로 안보, 정의, 국가재정운영, 경제개발(특히 직업창출) 그리고 서비스 제공분야가 가능

3) 분석과 모니터링을 위한 도구 선택(Choosing tools for analysis and monitoring)

- 정치적 상황의 이해, 취약성 원인파악, 국가재건을 위한 지원 요소를 결정하기 위한 폭넓은 분석(Analysis)은 중요
- 분석의 문화를 통해 분석에 기반한 사업 이행
- 국가재건을 위한 개입의 영향 및 그 과정의 결과를 측정하는 것은 개발파트너들의 책임성과 연결
- 분쟁 취약의 장기적 프레임에 맞는 지표 설정

4) 원조형태 및 기술지원 채택(Adapting aid modalities and technical assistance)

- 적절한 사업 형태의 선택은 어려우나 이 과정이 취약국 국가체제 구성에 영향을 줄 수 있음을 인지하고 개입의 목적을 고려해서 적절한 형태를 매치
- 원조 일치 및 조화 차원에서 공여국들간 협력지원 또는 관리 방법을 적극 고려

5) 개발파트너 활동 향상(Improving development partner operation)

- 개발파트너 스스로의 역량과 높은 책임의식 필요
- 취약국에서의 높은 위험요소를 인지하고 관리하며 계속적인 개입 및 다양한 실패를 통한 학습능력 향상
- 다양한 국내 기관간 협력과 함께 타개발파트너들과의 연계 지속
- 국가재건의 목적 맥락에서 스스로의 절차와 규정을 검토

3. 취약국 뉴딜(New Deal) 정책

2011년 7월 INCAF 산하 작업반(Working Group)중의 하나인 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding(이하 The Dialogue)에서 분쟁 및 취약국 지원에 관한 새로운 가이드라인인 "뉴딜(New Deal)"을 발표하였다. 이후 원조효과성에 관한 제4차 고위급회담(HLF-4)에서 뉴딜의 이행을 공식 채택함으로써 뉴딜은 국제사회에 공고히 되었다. 뉴딜은 취약국 그룹인 g7+에서 취약국 스스로의 행동안내 뿐만 아니라 양자공여국 및 다자기구들의 취약국 개발지원에 관한 원칙과 효과적인 연계방안을 위한 가이드라인을 제공하고 있다.

2015년 MDGs 달성을 최우선 목표로 정한 뉴딜은 취약국에서의 평화구축 및 국가재건을 지향함으로써 상기 목표 달성을 위하여 새로운 방식의 연계 방안, 상호 신뢰구축과 더 낳은 성과 달성을 위한 지원 방안을 제시하였다. 또한 이를 위해 국제사회의 지원을 바탕으로 한 g7+ 국가들의 자발적 노력과 리더십, 건설적인 국가와 사회관계회복, 여성, 청년 및 소외계층의 역량 강화의 중요성 강조하고 있다.

그 구체적인 내용은 다음과 같다.

【취약국 지원을 위한 뉴딜(New Deal) 요약】

분류	주요 내용
PSGs (평화구축, 국가재건 목표)	아래 5가지 항목에 따른 목표와 이를 측정할 수 있는 PSGs(Peacebuilding and Statebuilding Goals)라는 지표 개발*을 통해 MDGs 달성에 기여하고, 취약국 지원에 관한 활동을 가이드하고 모니터링 함. ◆ 법치(Legitimate Politics) ◆ 안보(Security) ◆ 정의(Justice) ◆ 경제적 기반(Economic Foundation) ◆ 조세와 정부서비스 제공(Revenue & Services) * 2012년 9월까지 개별 항목에 따른 지표개발 목표

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지181 MAC-6
C M Y K

분류	주요 내용
FOCUS	취약국 주도의 취약성 해결 노력을 지원함. ◆ F: 취약국 주도 취약성 평가(Fragility assessment) ◆ O: 하나의 비전과 계획수립(One Vision, One Plan) ◆ C: 이행을 위한 협의체(Compact) ◆ U: PSGs 모니터링(Using the PSGs to monitor progress) ◆ S: 정치적 대화 및 리더십 지원(Support political dialogue and leadership)
TRUST	원조의 효과적 사용 및 성과중심의 지원을 위한 상호신뢰구축 ◆ T: 투명성 제고(Transparency) ◆ R: 위험 분담(Risk sharing) ◆ U: 취약국 현지 시스템 활용(Using country system) ◆ S: 역량강화(Strengthen capacity) ◆ T: 원조의 적시성 및 예측가능성(Timely and predictable aid)

뉴딜은 현재 완전한 이행을 위해 파일럿 단계로 추진 중이다. 2012년 초 참여하고 있는 취약국은 아프가니스탄, 중앙아프리카, 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 남수단, 동티모르 7개 국가이다. 공여국의 참여 또한 이상의 취약국에서 활동하고 있는 공여국중 자발적 참여(Self-Nominating Country)의사를 표한 국가만이 그 이행의 의무를 지고 있다. 하지만 그 참여의 확대 및 중요성은 지속적으로 강조되고 있다.

참고 2 : 취약국 리스트 및 한국의 중점협력국

DAC 비공식 리스트(43)	WB의 취약국(33)	한국 중점협력국(26)
아프가니스탄	아프가니스탄	베트남
부룬디	앙골라	인도네시아
중앙아프리카	보스니아 헤르체코비나	캄보디아
차드	부룬디	필리핀
코모로	중앙아프리카공화국	방글라데시
콩고민주공화국	차드	몽골
에리트레아	코모로	라오스
에티오피아	콩고민주공화국	스리랑카

8 7논단 131~182 2012.8.7 11:32 AM 페이지182 MAC-6
C M Y K

DAC 비공식 리스트(43)	WB의 취약국(33)	한국 중점협력국(26)
감비아	콩고	네팔
르완다	코트디부아르	파키스탄
기니	에리트레아	동티모르
기니비사우	조지아	가나
소말리아	기니	콩고민주공화국
아이티	기니비사우	나이지리아
시에라리온	아이티	에티오피아
케냐	이라크	모잠비크
타지키스탄	키리바시	카메룬
라이베리아	코소보	르완다
토고	라이베리아	우간다
미얀마	미얀마	우즈베키스탄
우간다	네팔	아제르바이잔
네팔	상투메 프린시페	콜롬비아
예멘	시에라리온	페루
니제르		
짐바브웨		
북한		
앙골라		
카메룬		
콩고	솔로몬군도	
코트디부아르	소말리아	볼리비아
지부티	수단	파라과이
이라크	타지키스탄	솔로몬군도
키리바시	동티모르	
나이지리아	토고	〈특별협력국〉
파키스탄	West Bank & Gaza	이라크
파푸아뉴기니	서사하라	아프가니스탄
상투메 프린시페	예멘	팔레스타인
솔로몬군도	짐바브웨	
수단		
동티모르		
통가		
West Bank & Gaza		
적도기니		

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지183 MAC-6
C M Y K

Ⅳ. 개발협력 평가

1. DAC Peer Review의 소개와 원조평가
박 숙 현 / KOICA 평가실 과장

2. 개발평가의 품질보증(Quality assurance) 방안
조 정 명 / KOICA 평가실 과장

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지184 MAC-6 C M Y K

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

개발협력원조의 중요성이 세계적으로 점차 높아감에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 따라서 강조되어 가고 있으며, 협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

개발협력원조에서 의미하는 평가는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에서 1991년 발표한 아래와 같은 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 협력단 또한 이를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

"평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공할 수 있어야 한다."

평가는 크게 학습(Lessons Learning)과 책임성 확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진중인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 '개발원조의 국별평가 방안 모색 및 한국에 주는 시사점'과, '국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향' 및 'KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과 관리' 세 편의 보고서가 실렸으며, 동 평가보고서의 전문은 KOICA 홈페이지 (www.koica.go.kr)의 'KOICA 사업 – 사업평가 – KOICA 발간물 및 평가보고서' 섹션에 게재되어 있으니 참고하시기 바랍니다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지185 MAC-6 CMYK

DAC Peer Review의 소개와 원조평가

박 숙 현 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 들어가며
2. DAC Peer Review, 그리고 평가
3. KOICA의 평가현황
4. 이슈 및 향후과제
5. 시사점 및 결론

1. 들어가며

2012년 한국은 가입 후 첫 공식 DAC Peer Review를 받고 있으며, 지난 6월은 정부의 메모랜덤 제출과 함께 DAC Peer Review팀의 현장실사까지 마무리한 상태이다. 금번 DAC Peer Review와 현장실사 방문을 계기로 한국 ODA 관련 부처, 수행기관, 시민사회 등은 지난 2008년 특별검토 이후 진전사항 및 개선사항을 면밀히 검토하고 재정비하게 되었다고 할 수 있다. 평가분야 또한 제도, 체계, 현황, 향후 방향 등을 종합적으로 진단하게 되었다. 메모랜덤에 의하면 여러 측면에서 ODA의 평가분야는 괄목할만한 변화를 이룬 것으로 자체진단을 하고 있다. 본 글은 KOICA 측면에서 준비해 온 평가분야의 여러 현황과 이슈를 공유하고자 하며, 앞으로 보다 나은 DAC Peer Review의 대비를 위한 준비사항들을 논의하고자 하며 주요 목적은 아래와 같다.

- DAC Peer Review의 평가관련, 요구사항 및 점검사항을 살펴본다.
- KOICA의 현황과 체계를 진단한다.
- 향후 준비사항을 점검한다.

2. DAC Peer Review, 그리고 평가(Evaluation)

DAC Peer Review는 매 4~5년 마다 수검국들의 개발협력관련 전반적인 사항을 점검하고 개선방향을 모색하는 OECD/DAC의 공식절차이다. 한국은 올해 첫 DAC Peer Review를 받고, 4년 후인 2016년 제2차 DAC Peer Review를 받게 될 것이다. 그 과정에서 다른 수검국의 DAC Peer Review에 참석해야하는 의무도 갖게 된다. 그렇다면 DAC Peer Review 주요 목적은 무엇인가? DAC에서 제공하는 안내서에 따르면 DAC Peer Review는 아래와 같은 목적으로 실시되고 있다.

"The objectives of DAC Peer Reviews are to ; monitor members' development co-operation and humanitarian aid policies and programmes and assess their progress against the goals and policies agreed in the DAC as well as internationally and nationally established objectives;...중략....Peer Reviews assess the prformance of a given member country, not just that of its aid agency and exame both policy and implementation. They take an integrated, system-wide perspective on the development and humanitarian aid activities of the country under the review"

수검국의 법적기반, 정치적 공약, 비전 및 전반적인 조직을 포함하여 수검대상국의 개발협력을 형성하는 정치적 지침, 정책 및 전략을 살펴본다. 또한 원조 및 개발협력에 대한 지원 및 이에 대한 대중의 인식 정도, 그리고 국내 책임성 이슈를 검토한다. 시스템의 변화를 파악하기 위해 이전 동료심사에서 제시된 DAC의 권고사항을 어떻게 이행하였는가를 파악한다.[1)]

1) OECD/DAC, 2010, DAC PEER REVIEW CONTENT GUIDE

앞의 정의에서 살펴본 바와 같이 DAC Peer Review에서 중점을 두고 보는 사항은 원조를 둘러싼 주변의 제반여건과 환경들이다. "평가"라는 세부항목을 점검하더라도 궁극적으로는 평가를 효과적으로 수행하게 만드는 환경, 주변여건, 체계, 국제적 원칙에 부합 여부 등을 중심으로 살펴본다는 의미이다.

구체적으로 DAC Peer Review에서 모니터링 및 평가에 해당하는 부분은 "원조를 넘어선 개발(Development Beyond Aid)", "조직과 관리(Organizations and Management)", "원조효과성 및 성과(Aid Effectiveness and Results)"의 카테고리에서 점검된다고 할 수 있다. "원조를 넘어선 개발(Development Beyond Aid)"은 회원국가들이 원조 프로그램을 넘어서 정책일관성을 추진하는지를 살펴보는 세션이며, 제도적 구조의 효율성을 마련하기 위한 절차들, 인센티브 제공여부, 국민들을 대상으로 투명한 결과보고가 진행되는가를 살핀다. 현지차원의 이슈들에서는 수검국이 협력대상국의 정부, 시민사회 및 현장사무소 직원으로부터 증거와 견해를 수집하고, 현장사무소 직원들이 이러한 방향으로 장려되는지 여부를 묻는다.

"원조효과성 및 성과(Aid Effectiveness and Results)"세션은 국제적으로 선언한 공약들(예: MDGs, PD, DAC principles 등)의 이행여부를 주로 검토하고, 개발협력 기관들이 보다 더 효과적인 원조관리 및 수행에 얼마나 모니터링 및 평가를 통해 학습기능을 강화하고 개선하고자 하는지를 살펴본다.

"조직과 관리(Organizations and Management)"세션에서는 원조정책을 구체적이고 효과적으로 실행할 수 있는 기관의 역량, 행정구조, 절차, 시스템을 집중적으로 점검한다. 평가내용이 조직적 관점에서 어떻게 이루어지고 있는지 가장 깊이 있게 살펴보고 있다. 이 세션에서는 개발성과관리(Management for Development Results), 성과입증(Demonstrating results), 효율성 및 행정비용(Efficiency and Administrative costs), 평가(Evaluation)로 보다 세부적으로 구분되어 있다. 본 글에서 집중적으로 다루는 부분은 "조직과 관리(Organizations and Management)"의 평가(Evaluation) 세부항목이다. 즉 KOICA의 평가(Evaluation)에 관한 소개이다.

조직과 관리의 평가와 관련한 질문들은 아래와 같이 구분된다.

구분	상세질문
투명성과 책임성 (Transparency and Accountability)	공여국의 평가 정책은 무엇인가? 평가가 조직 내에 어떻게 알려져 있으며, 평가 문화는 어떻게 장려되고 있는가? 평가 계획에 있어 우선순위를 확인하는 주체는 누구이며, 어떻게 확인하고 있는가? 평가 절차는 어느 정도로 조직과 정치적 영향력으로부터 독립적인가? 평가 절차는 독립적 관찰자들에 의해 공신력 있고, 타당하다고 인정받고 있는가? DAC Quality Standards for Evaluation은 어떻게 활용되고 있는가? 평가 결과들은 지속적으로 공개되고 있는가? 평가에 대한 경영진의 대응(management response)은 어떠하며, 후속조치는 어떻게 구성되어 있는가? 역량개발 지원에서 성취하고자 하는 성과들(intended outcomes)은 어떻게 모니터링, 측정 및 평가되고 있는가?
자원(Resources)	재정 및 인적 자원들은 평가 목표치 달성을 위하여 적절하게 확보되어 있는가? 담당 기관은 어느 정도로 공동평가를 장려하고 참여하고 있는가? 또한 평가에 있어 DAC 평가 네트워크, 타 기관들의 평가, 공동평가 혹은 협력대상국 주도 평가들로부터 어느 정도의 정보를 활용하고 있는가?
학습(Learning)	담당 기관 내외부에서 평가 결과의 주된 활용자는 누구이며, 동 평가 결과를 통해 무엇을 학습하는가? 평가 결과 및 권고사항들은 정책 형성 및 프로그램 계획 · 실행에 영향을 미치고 있는가? 평가결과는 향후 경영 툴(a forward looking management tool)로 활용되고 있는가?

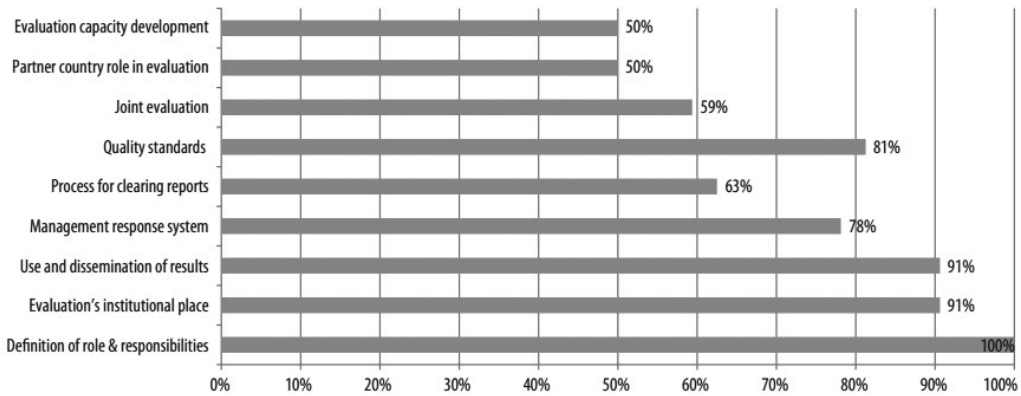
3. KOICA의 현황

KOICA의 평가기능은 1996년부터 시작, 2006년 별도의 사업평가팀 신설, 2011년 평가실 독립 등다년간에 걸쳐 강화되었다고 할 수 있다. 2012년 현재 DAC Peer Review의 평가부문 주요 진전사항은 별도의 평가정책 수립에서부터 환류기능까지 다양하게 나타다고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

□ 평가정책 및 DAC 평가네트워크(Evalnet)

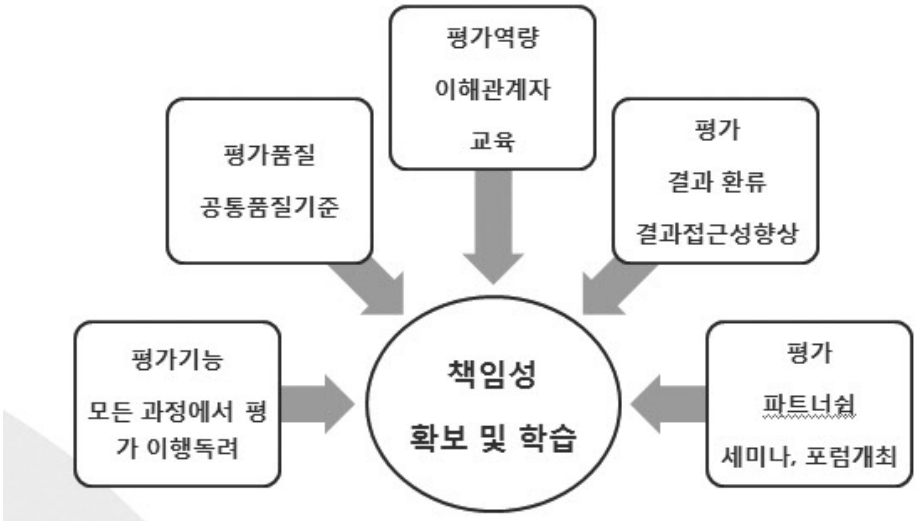
모니터링과 평가의 기능은 궁극적으로 원조효과성과 개발성과 달성을 위해 필요한 기능이고, 이를 조직차원에서 전략적으로 활용하고 방향을 설정하는 작업이 바로 평가정책이라고 할 수 있다. 2010년 OECD/DAC회원국을 대상으로 발간한 「Evaluation in Development Agencies」에 의하면, 회원국 평가정책이 평균적으로 포함하는 내용들은 아래 표와 같다.

Figure 2.1. **Content of evaluation policies – percentage of members whose evaluation policy contains directions on:**



평가정책의 주요 내용은 수원국의 평가역량강화(Evaluation Capacity Development), 평가에서의 수원국 역할, 공동평가, 평가품질관리, 보고서 관리, 경영진의 평가결과 대응체계, 평가결과의 환류 및 활용, 평가 관련팀의 조직적 위치와 역할 등을 포함하고 있다. KOICA의 경우 2011-2013년 평가중기전략을 수립하여 단기적으로는 평가자체의 품질향상으로 신뢰성을 높이고, 장기적으로는 활발한 학습과정과 책임성 강화에 기여한다는 목적으로 추진 중이다. 특히 전략기간 동안 역점을 두고 개선하려는 과제는 평가품질관리, 환류, 평가 역량강화 부분이다.

【KOICA 평가중기전략(2011-2013)】



KOICA는 DAC 가입 이후 지속적으로 DAC 평가네트워크에 참여 (총4회), 개발평가 이슈공유와 함께 논의된 내용을 토대로 다양한 시도를 추진하였다. 2010년도 DAC 평가네트워크 참석 이후 영향평가 실시, 수원국 공동평가실시, 범분야(젠더 및 환경)이슈 평가기준 적용 등을 추진하여 왔다. 특히 2012년도에는 대외적으로 DAC 평가네트워크 이슈공유를 위한 개발평가세미나를 개최하여, 타 회원국의 사례소개와 함께 네트워크에서 논의되는 새로운 방법론 소개 등을 공유하였다. DAC 평가네트워크에서 논의된 평가흐름, 이슈, 방향 등을 파악하여 국내에 시범적으로 적용하고 소개함으로써 국내 ODA 관련 평가자들의 이해도를 향상시킬 수 있다는 점에서 유용하였다.

□ 평가품질관리

KOICA는 DAC 개발평가품질기준[2]을 근간으로, 보다 KOICA의 평가수행절차에 적합한 평가품질관리기준을 수립하였다. 중기전략에 의거하여, 2011년도부터 평가품질관리 기준을 평가용역 계약시 의무적으로 포함시켜 평가수행 전반은 물론, 최종평가보고서 심사 시 평가수행팀이 기준을 숙지하고 자가 점검하도록 유도하였다. 2012년도 부터는 「사업평가 시행세부지침 내 평가품질관리기준」을 규정화하고 모든 평가에 적용, 평가설계의 타당성, 평가수행의 일관성 및 투명성, 평가결과의 신뢰성을 기준으로 총 11개 세부관리 항목과 44개의 세부점검 요소를 마련하였다.

【KOICA 평가품질관리 기준 요약】

품질관리 기준	평가 절차	세부 관리 항목
평가설계(Design)의 타당성(Relevance)	설계 단계	• 평가이해관계자 파악 • 평가대상 분석 • 평가의 목적 및 범위 설정 • 평가 방법론 제시
평가수행(Conducting)의 일관성(Consistency) 및 투명성(Transparency)	수행 단계	• 국내 문헌 및 자료 조사 • 현지조사 계획 및 수행 • 조사내용 분석 수행 • 평가자의 태도 및 윤리준수
평가결과(Results)의 신뢰성(Credibility)	결과 보고 단계	• 평가결과의 객관성 제시 • 평가제언의 유용성 검토 • 보고서 작성의 성실성

평가품질관리 기준을 마련함으로써, 평가보고서의 품질을 높일 수가 있고, 품질을 높임으로써 평가에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다. 신뢰성을 확보할 때 조직원들의 학습목적을 증진시킬 수가 있으며 궁극적으로는 환류(Feedback)를 활성화 할 수 있다. 이러한 선순환 구조로 평가의 기능이 강화될 수 있기 때문에 평가품질관리는 최근 주요 추진사항으로 강조되고 있었다.

ㅁ 평가계획, 선정, 우선순위

KOICA는 연간 평가대상을 선정할 때, 정책연관성, 확대적용가능성, 유용성, 평가가능성, 비용대비 타당성 등의 원칙하에 중점국, 중점분야, 중점이슈 등을 종합적으로 고려하여 선정한다. KOICA의 전사적 기본방향과 부합하고, 분야별로 대표성이 있고, '평가성 사정(Evaluability Assessment)[3]'에서 평가결과가 높은 사업 중에서 선정한다. DAC Peer Review 가이드라인에 따르면 연간평가 대상을 선정하는 과정이 투명하고 체계적인지를 점검하는데, KOICA의 경우 전략적으로 이루어진다고 할 수 있다. 1차적으로 연간평가대상 범위를 선정하고, 2차적으로

2) The DAC Qaulity Standards for Development Evaluation, OECD/DAC

3) 평가성 사정(Evaluability Assessment) 제도 : ① 사업 개입논리의 명확성, ② 사업 설계 성과의 지향성, ③ 사업 성과의 측정 가능성, ④ 사업 성과의 도출시점, ⑤ 사업 모델로서의 확대가능성 등의 항목을 평가, '11년에 도입하여 '12년에 규정화

KOICA 사무소 및 관련부서를 대상으로 평가대상수요를 접수하고, 3차적으로 평가실 직원들의 평가성 사정작업이 이루어진다. 4차적으로는 KOICA 내부의 평가심의위원회가 개최되며, 최종적으로 총리실 통합평가 소위를 통해 확정된다.

2011년도부터 새롭게 도입한 평가성 사정(Evaluability Assessment) 제도는 평가기능이 강화되면서 더욱 체계적으로 도입되었다고 할 수 있다. KOICA의 경우, 연간 프로젝트 사후평가 후보로 평균 130건의 대상이 파악되고 있으나, 평가실 인력, 예산, 관리정도 등을 감안하였을 때 실질적으로는 10% 내외인 12건 정도를 사후평가로 수행하고 있다. 효과적으로 평가대상의 우선순위를 확인할 필요가 있다.

【KOICA 연간 평가대상선정 기준】

평가 종류	대상선정기준 세부(안)	
	KOICA	주기
국별종합평가	① KOICA 중점협력국 대상 ② 대륙별 · 지역별 배분 고려 ③ CPS 수립주기 고려	매5년
분야별 종합평가	① KOICA 중점분야(5대분야) 대상 ② 분야별 세부 프로그램 분류 고려	매3년
사업형태별 평가	① 주기적 · 종합적 점검필요성이 높은 사업형태 위주	매3년
프로젝트 사후평가	① 1차선정: 종료평가 수행 후 2년~4년 이내 사업 ② 2차선정: 200만불 이상 규모사업 위주 ③ 3차 선정: 수요조사 및 평가성 사정	매년
주제별 평가	① 내부 또는 외부의 특별수요 요청발생 시 ② 개발 이슈, 주요현안사항 위주 고려 ※ 단, 수혜자 만족도 평가는 기관평가 제출용으로 매년 실시	수요 발생시
프로젝트 중간/ 종료평가	프로젝트/프로그램 사업 전체 ※ 단, 1) 아래에 해당하는 사업은 중간평가 생략 가능하며 – 개발조사사업 – 사업규모가 100만불 미만 또는 사업기간이 2년 미만인 사업 – 기자재 지원 비율이 총사업규모의 50% 이상인 사업 2) 개발조사사업의 종료평가는 보고서 심사로 대체	사업계획 근거

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지193 MAC-6 CMYK

□ 공동평가

DAC는 상호 학습을 강화하는 차원에서 공동평가를 장려하고 있다. 최근에는 수원국의 평가 역량강화를 위해 수원국과 공동평가를 더욱 장려하고 있는 추세이다. KOICA의 경우는 국내·외적으로 다양하게 공동평가를 실시해 왔다. 선진기관과 공동평가는 GTZ와 실시하였고, 국내적으로는 2011년 농식품부와 농촌분야 공동사업, 2012년 EDCF와 대조평가를 실시해왔다. 협력대상국과는 콜롬비아와 중미지역 사업의 평가를 사전형성 단계부터 공동으로 수행하고 있다.

□ 평가문화 확산

KOICA는 중기전략에 따라 대내외 파트너쉽 제고와 평가인식 제고를 위하여 2011년부터 ① 개발평가 세미나 개최 및 참석, ② 개발평가 교육 ③ 관련책자 발간 ④ 정보공개활동 등을 통해 단내외 평가문화 공유 및 확산을 추진하여 왔다. 평가세미나의 경우, 주제 및 목적에 따라 단내 참여용과 단내외 참여용으로 이루어지는데, 평균 30~40명에 이르는 평가관련 외부기관, 평가자, 학계, 관심 대학생, 전문가 등이 다양하게 참여해 왔으며 세미나를 통해서 개발평가에 대한 관심이 증대되는 효과를 거두고 있었다.

【KOICA 세미나 개최 현황 】

구분	내용
세미나	• 2011년도 1-4차 개발평가세미나 개최 – 1차 : 개발 평가 설계 품질 강화 방안(3.30) – 2차 : 개발평가의 현지조사 설계 및 수행 방법(6.14) – 3차 : 원조사업 성과관리(8.25) – 4차 : 영향평가의 정책적 함의와 수행(12.22) • 2012년도 1-4차 개발평가세미나 개최 – 1차 : DAC Evalnet 평가네트워크 이슈 공유(4.20) – 2차 : 개발평가 품질관리(6.15)

□ 평가 정보공개 및 환류

KOICA는 모든 평가보고서를 KOICA 및 OECD/DAC 홈페이지에 게시하고 있다. DAC에서는 정보의 접근성과 공개여부를 점검하고 적극적으로 권장하고 있는데, KOICA의 경우 평가보고서등은 2006년부터 국·영문 보고서를 공개해오고 있었다. 또한 2012년도부터는 평가정보

의 접근성을 강화하기 위하여 전년도 평가결과요약을 포함한 국·영문 연보를 발간하고 있다. 평가결과 환류를 위해서는 연간 평가보고서의 제언 및 결과를 종합하여 관련부서에 의무적으로 과제화하여 수행하는 평가결과환류(Feedback) 제도를 운용하고 있다. 2011년의 경우 총 7건의 평가로 24건의 후속조치 과제가 도출되어 수행되었다.

【KOICA 평가결과 전략 환류 사례 】

2008년	2009년	2010년
1. 국별지원전략 (CPS) 수립 2. 사업발굴체계 개선 3. 성과측정 지표 설정 4. 사업관리시스템 구축	1. KOICA 선진화계획 수립 2. 사업수행 개선안 수립 3. 현장중심 사업 수행을 위한 지역별 조직 편제로 개편	1. 유무상 CPS 통합원조전략 마련을 위한 통합회의 실시 2. 패키지 형태 프로그램 수립 3. 국가 원조브랜드 개발 4. 국별연수 모델 수립 5. 현지화된 입찰방법 개발

4. 이슈 및 향후과제

KOICA 차원에서 개발평가분야는 다방면으로 지속적인 개선이 이루어졌다고 할 수 있다. 평가 전략이 신규로 수립되었으며, 평가실 독립을 통해 독립성을 절차상으로 확보하려고 하였으며, 품질관리 확보와 대·내외 파트너쉽 제고노력 등이 바로 그러한 개선사항에 해당한다고 할 수 있다. 반면, 평가분야에 있어서 KOICA가 향후 장기적으로 개선해야할 과제는 여러가지가 있다. 예를 들어 공여국간 공동조사 및 공동분석 등은 향후 원조조화라는 측면에서 KOICA도 강화해야할 부분일 것이다. 또한 경영진들의 평가결과에 대한 대응체계(Management Response System) 구축이 필요할 것이다. 왜냐하면 평가결과를 조직이 전략적으로 활용하고 경영진의 의지가 있는지를 나타내는 중요한 척도이기 때문이다. JICA, ADB 등 여타기관들이 평가보고서에 해당부서의 검토의견을 함께 기재하고 정책적 사항은 정책결정자들의 동의여부를 투명하게 공개하는 것은 기관의 개선의지를 표명한다는 측면에서 매우 중요한 평가결과 환류단계이기 때문이다.

단기적으로 KOICA가 개선해야 할 부문은 수원국의 평가 역량강화와 역할 확대이다. KOICA 사업 전반적인 과정에서 수원국을 참여시켜 사전, 중간, 종료, 사후 평가를 공동으로 수행할 필요가 있다. 수원국 평가역량강화부분은 시도하려는 단계에 있지만 향후 우선적으로 도입해야하는 부분이기도 하다. 현재 KOICA는 프로젝트 사업의 종료평가시 수원국과 공동으로 평가를 수행하도록 의무화하고 있다. 초기단계는 사업단계에서 참여를 시키지만, 궁극적으로는 정책대화와 전략형성과정에서부터 수원국의 평가 역량강화를 고려하여 참여를 활성화 시킬 수가 있다. 이는 수원국의 주인의식 함양과 함께 상호책임성 강화, 부가적으로 KOICA 사업의 성과입증 부담 경감까지 이어질 수 있기 때문에 우선적으로 진행되어야하는 개선사항이다.

또한 평가품질강화는 지속적으로 강화해야한다. 타 공여기관의 경우 평가수행의 양보다는 소수의 평가수행을 통한 신뢰성있는 보고서 발간을 더욱 중점적으로 추진하고 있다. 예를 들어 호주의 원조기관인 AusAID의 경우, 연간 발간보고서는 평균 3건에 불과하지만 원조효과성에 대한 연례보고서 등 보다 깊이 있고 파급효과가 지대한 이슈들만 선택적으로 발간하고 있다. 비록 2011년도부터 KOICA에서는 평가품질을 위해 노력해왔지만 평가품질에 영향을 미치는 여러 요인들이 존재하기 때문에 보다 향후 지속적으로 강화시켜야할 것이다.

5. 시사점 및 결론

한국의 DAC Peer Review의 최종결과는 12월 이후 공개될 예정이므로 평가분야의 최종 결론이 어떻게 나타날지는 미정인 상태이다. 그렇지만 DAC Peer Review를 계기로 KOICA 차원에서는 평가분야의 진전사항 및 개선사항을 정리하고 4년 후 DAC Peer Review준비를 위해 어떠한 요소들을 점검하고 강화해야하는지를 파악하는 기회가 되었다. 지속적인 개선노력과 DAC 평가네트워크(Evalnet) 등과 활발한 교류를 통해서 향후 국제적 기준에 부합하는 평가체계를 갖출 수 있을 것으로 예상된다.

한편으로, 본 글에서 다루지 않았지만 "원조를 넘어선 개발(Development Beyond Aid)" 측면과 "원조효과성 및 성과(Aid Effectiveness and Results)" 측면에서 평가기능은 향후 더욱 중요하게 다루어질 것으로 예측된다. 조직내부의 개별 사업단위의 모니터링과 평가체계 이상으로 거시적이고 보다 실질적 개발성과 측정여부, 점검여부, 관리 여부 등이 DAC회원국으로서 더욱 강조될 것이다. DAC에서 권고하고 있는 개발성과관리(Management for Development

Results, MfDR)에 입각한 성과관리, 협력대상국 참여 및 관리, 성과에 입각한 프로그래밍, 인센티브, 성과틀(Results Framework) 활용 등은 원칙적으로 평가부문에서 변화라기보다는 원조수행체계의 근본적인 변화에 의해서 가능하다. 따라서 4년 이후를 대비한다면 개발성과측정을 위한 평가기능의 전환과 함께 측정을 가능케 하는 수행환경에 대한 변화도 함께 준비하여야 한다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지197 MAC-6 C M Y K

개발평가의 품질보증(Quality assurance) 방안

조 정 명 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 품질보증 논의 배경
2. 품질보증을 위한 노력
   2.1 OECD/DAC 평가품질 기준
   2.2 KOICA의 개발평가 품질관리 기준
   2.3 경제학적 개념 활용
   2.4 시민사회사업 사례
3. 향후과제 및 연구제언

1. 품질보증 논의 배경

개발원조사업 평가의 주요 목적은 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 책임성 accountability 확보의 목적이며, 둘째는 학습learning의 목적이다. 개발원조를 시행하는 기관은 평가를 제도화함으로써 임무수행의 성과를 납세자tax payer 또는 자금 지원자fund provider에게 보고할 의무를 충족시킬 수 있다. 또한, 평가를 통해 개발사업을 개선할 수 있는 방법 및 지식을 생산하고, 생산된 지식을 향후 전략 및 사업계획 수립에 반영할 수 있다. 평가가 목적에 충실하고 그 결과가 향후 의사결정에 제대로 활용되기 위해서는 평가 과정 및 결과에 대한 신뢰성과 정확성이 보장되어야 한다. 따라서 평가의 품질 보증은 원조의 책임성 강화를 위한 증거기반

마련에 도움이 되며, 향후 사업추진을 위한 유용한 참고자료 생성에 기여하는 것이다.

최근 국제사회의 개발환경 변화에 따라 평가의 역할과 중요성이 증대되고 있다. 개발원조 파트너들은 원조의 효과성에 대한 파리선언Paris Declaration on Aid Effectiveness(2005), 아크라 행동강령Accra Agenda for Action(2008) 등을 통해 개발 목표와 의무를 공유하고, 새로운 원조방식에 대한 합의Consensus를 이루고 있다. 이러한 환경의 변화에 따라 성과중심관리, 상호책임성 등이 더욱 강조되고 있으며, 이에 따라 평가의 역할도 증대되고 있다. 평가는 정책 결정자에게 의사결정의 기반이 되는 신뢰할 만한 정보를 제공하고, 협력 파트너들이 개발성과에 대한 상호책임성을 증명하는데 매우 중요한 역할을 하기 때문이다. 개발평가의 수행방식 또한 이러한 변화의 흐름을 반영해야하며, 평가의 역할과 중요성이 강조됨에 따라 평가의 품질보증에 대한 요구도 높아지고 있다.

이에 본 글은 지난 6월 '개발평가의 품질관리'를 주제로 개최된 2012년도 2차 개발평가 세미나[1] 결과를 토대로, 평가 품질보증을 위한 다양한 주체들의 노력을 정리하고, 향후 개발평가 품질관리 추진 방안에 대해 논하고자 한다.

2. 품질 보증을 위한 노력

2.1. OECD/DAC 평가품질 기준

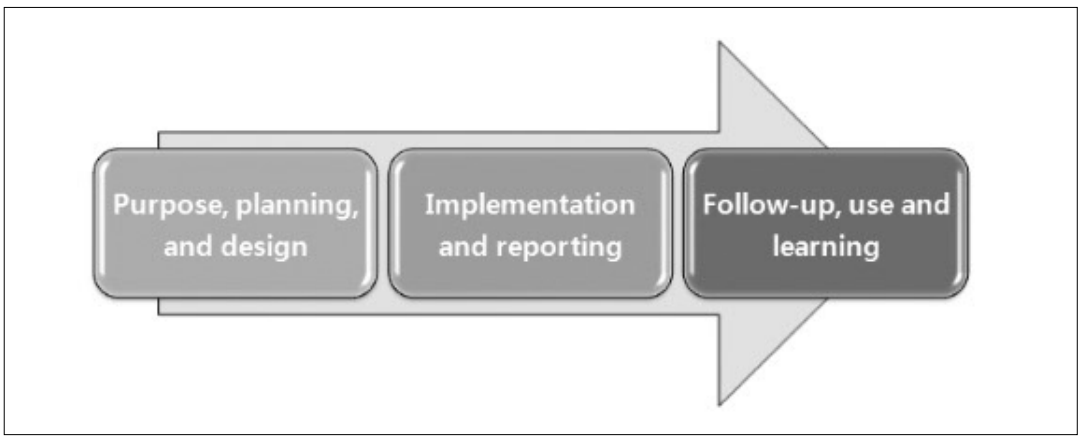
평가의 품질 보증을 위한 노력은 다양하게 시도되어 왔다. 먼저 국제적인 측면에서는 OECD/DAC개발원조위원회 Evalnet평가네트워크의 개발평가의 품질기준Quality standards for development evaluation 수립을 들 수 있다. Evalnet은 개발평가의 품질을 높이고, 궁극적으로는

1) KOICA 평가실은 2011년부터 개발평가 관련 지식공유를 위해 분기별 개발평가 세미나를 개최하고 있다. 2012년도에는 ①OECD/DAC 평가네트워크(Evalnet)이슈 공유, ②개발평가 품질관리(Quality Assurance)방안, ③평가결과 활용도(Feedback)제고 방안, ④수원국 개발평가 역량강화 방안 등을 주제로 세미나를 개최할 계획이다. 지난 6월에 개최된 2차 세미나에서는 KOICA의 평가품질관리 기준을 공유하고, 컬럼비아 대학교 SIPA(School of International and Public Affairs) Cristian Pop-Eleches 교수, 국제빈곤퇴치기여금 지원 사업인 프로젝트 말라위의 김현철 책임자 등이 발표 연사로 참가하여 학계와 시민사회단체의 평가의 품질관리를 위한 노력을 공유하였다.

질 좋은 평가가 성과 제고에 기여하는 것을 목표로 개발평가 품질 기준을 수립하였다. 이 기준은 개발환경 변화에 따른 새로운 평가방식에 대한 요구를 반영하여 수립되었으며, 국제사회에서 공통으로 적용할 수 있는 '양질의 평가Quality evaluation'에 대한 가이드라인을 제시한다는데 의의가 있다. 3년간의 조사 및 협력 파트너들 간의 협의를 통해 2010년 완성되었으며, 의무 적용 사항은 아니나 국제사회에서 개발협력 평가의 품질 보증을 위한 지침으로 인식되고 있다. Evalnet은 특히 이를 평가의 품질 점검, 바람직한 평가에 대한 정보제공, 평가역량강화 교육, 관련 정책 수립 등에 참고로 활용할 것을 권장하고 있다. 다만, 국가나 지역적 특색을 고려하여 적절하게 적용되어야 하며, 평가의 목적에 따라 다양하게 활용될 수 있다.

동 기준은 DAC에서 제시하는 개발평가의 원칙DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance(1991) ; 공정성Impartiality, 독립성Independence, 신뢰성Credibility, 유용성Usefulness 등을 기반으로 수립되었다. 또한 일반적인 평가과정에 따라 평가의 목적정의Defining purpose, 계획Planning, 설계Designing, 집행Implementation, 보고Reporting 및 학습Learning 등의 순으로 구성되어 있다. 평가단계에 따라 반드시 고려해야 하는 요인을 정리하고, 각 요인별로 충족되어야 하는 기본사항을 정리하여 평가자 또는 평가관리자가 품질 좋은 평가 생산을 위한 일종의 체크리스트로 활용할 수 있다. 단, Evalnet은 동 기준을 평가수행을 위한 기본지침이나 가이드라인으로 활용하는 것은 적절하지 않다고 권고한다.

〈그림 1〉 일반적 평가수행 단계



DAC의 평가 품질기준은 평가의 가장 처음 단계인 목적, 계획, 설계 단계에서 고려되어야 할 사항을 다음과 같이 정리하였다. 먼저, 평가의 배경과 목적이 구체적으로 명시되어야 한다. 평가가 어떠한 목적으로, 언제, 누구를 위해 시행되며, 어떻게 사용될 것인지를 분명히 해야 한다.

다음으로는 평가의 대상과 범위를 분명히 해야 한다. 평가 대상에는 사업의 개입 논리 및 배경 이론 등에 대한 설명도 포함되어야 하며, 평가의 범위에는 평가대상이 되는 기간, 사용 예산, 지역, 집단, 조직구성, 정책적 · 제도적 환경 등이 고려되어야 한다. 평가성Evaluability 또한 사전에 점검 되어야 한다. 평가성이란 평가가 가능한지 여부를 살펴보는 것으로 평가대상이 명확한지, 사업의 결과가 입증될 수 있는지, 평가가 사업의 이해관계자나 정책결정자들의 의문 사항에 답할 수 있는 최선의 방법인지 등을 점검하는 것이다. 평가성이 낮다고 판단되는 평가는 이 단계에서 중지하는 것이 바람직하다. 평가성에 문제가 없다고 판단되면, 평가가 답하고자 하는 이슈와 질문을 고려하여 관련 이해관계자가 모두 포함되었는지 점검한다. 새로운 개발협력 환경에서 강조되는 원조조화, 수원국 정책과의 일치 측면에서 다른 파트너와의 협력이 필요한지 확인하여, 필요시 공동평가를 실시한다.

평가 목적과 계획이 완료되면, 평가 질문개발, 평가기준 적용 등의 평가 설계 단계에 착수한다. 평가 질문은 평가를 통해 달성하고자 하는 목적과 답변하고자 하는 핵심사항을 질문의 형태로 반영하는 것이라고 생각하면 쉽다. 평가 기준은 DAC의 기준인 적절성Relevance, 효율성Efficiency, 효과성Effectiveness, 영향력Impact, 지속가능성Sustainability이 기본원칙이되 평가의 목적에 따라 융통성 있게 적용하도록 한다. 평가방법은 평가의 목적, 범위, 질문에 따라 적합한 방식을 결정한다. 평가 방법을 기술할 때에는 평가 설계 및 자료수집 방법에 대한 정당성을 포함해야하며, 성과 지표는 SMART Specific, measurable, attainable, realistic, timely한 것을 활용하도록 한다. 또한 자료 수집 시에는 성별, 소득별로 분리하여 남, 녀간 또는 소득계층 간의 사업성과 차이를 평가 결과에 포함하도록 하는 것이 좋다.

평가의 목적, 계획, 설계가 마무리 되면 행정적인 사항을 고려해야 한다. 가령, 평가에 필요한 물적, 인적 자원이 충분한지, 평가 관리체계는 투명하고 신뢰할 만한지 점검한다. 최종적으로는 위에서 검토된 모든 사항을 반영하여 'Terms of Reference(TOR)'로 문서화 하도록 한다. TOR은 'Scope of work'이나 ' evaluation mandate'라고 불리기도 한다.

다음으로는 실질적인 평가 이행과 보고의 단계 이다. 이행단계에서는 가장 먼저 투명한 조달절차를 통해 평가팀을 선발하도록 한다. 평가팀은 평가전문가와 관련된 기술 전문가가 조합된 형태가 바람직하다. 평가 구성원 간의 성별균형과 수원국의 전문가를 평가팀에 포함하는 것이 좋다. 평가는 사업의 계획, 집행으로부터 독립적으로 이루어져야 한다. 다시 말해, 사업과 관련된 정책수립, 운영 및 관리에 포함되었던 관계자들은 평가팀에 포함될 수 없으며, 평가팀은 사업 관계자들의 간섭 및 통제로부터 자유로워야 한다. 또한 사업 관련 자료에 대한 자유로운 접근도 허용되어야 한다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지201 MAC-6 C M Y K

평가 이행단계에서 평가팀은 사업과 관련된 모든 이해관계자와의 인터뷰를 통해 그들의 의견을 수렴하도록 한다. 물론 이해관계자 선정 기준도 명확히 제시되어야 한다. 의견수렴 과정에서 평가에 참여한 사람들에 대한 권리를 보장토록 하며, 필요시 인터뷰 대상자들에 대한 익명성과 비밀유지를 보장한다. 평가는 약속된 시간과 예산 안에서 수행되도록 하며, 환경과 조건에 변화가 발생할 시에는 평가자는 반드시 평가 의뢰자에게 보고하도록 하며, 필요시 관련사항을 이해관계자들 간 협의를 통해 조정한다.

평가결과의 보고 시에는 다음 사항을 반드시 포함하도록 한다 : 보고서 요약, 개발협력 사업 추진 환경(정책적 · 제도적 · 사회문화적 환경, 이해관계자의 참여 등), 사업개입 논리, 정보출처, 평가 방법론, 분석결과, 평가의 한계 등 분석결과를 제시할 때 주의해야 할 점은 평가를 통해 확인된 사실Fact과 고찰 및 제언사항Recommendation을 반드시 명확하게 분리하여 제시해야 한다는 것이다. 또한 결과보고서 작성 시에는 당초 TOR상에서 약속했던 바, 즉 평가를 통해 달성하고자 했던 목적과 답변하고자 했던 의문사항들이 충분히 충족되도록 한다. 결과에 제시한 판단이나 제언사항에 평가팀 구성원 간의 의견 불일치가 있을 경우, 이를 사실대로 언급하도록 한다. 마지막으로 평가와 관련된 이해관계자들은 평가 결과보고서 초안에 대해 의견을 제시할 수 있으며, 최종 보고서는 이해관계자들의 의견을 수렴, 반영하여 완성한다.

평가의 마지막 단계는 후속조치와 학습의 단계이다. 평가가 약속된 시간에 완성, 배포되어 이해관계자들이 평가의 결과와 제언사항을 유용하게 활용할 수 있도록 한다. 또한 평가를 통해 제안된 사항에 대해서는 체계적으로 후속조치가 이루어 져야 한다. 이는 평가결과의 환류제도 Feedback 등 공식적인 대응장치 및 이행과정에 대한 모니터링 등을 필요로 한다. 이러한 측면에서 효율적인 평가 결과의 확산방법 또한 고려되어야 한다. 내 · 외부적으로 평가결과에 대한 접근성이 보장되어야 하며, 학습효과의 극대화를 위해서는 평가와 관련된 직접적인 이해관계자뿐만 아니라 다른 국제개발협력 파트너들과도 평가 결과를 공유하는 것이 바람직하다.

2.2. KOICA의 개발평가 품질관리 기준

개발평가의 품질보증을 위한 기관차원의 노력으로는 KOICA의 개발 평가의 품질 관리 기준을 들 수 있다. KOICA는 OECD/DAC Evalnet의 품질기준을 준용하여 2011년 국내 원조기관 중 최초로 기관차원의 개발평가 품질관리 기준을 수립하였다. 품질관리 기준을 평가의 절차에 따라 평가 설계의 타당성Relevance of evaluation design, 평가수행의 일관성 및 투명성Consistency and transparency of evaluation implementation, 평가결과의 신뢰성Credibility of evaluation results 등

으로 구분하고, 각 기준에 따라 세부 관리항목과 세부 점검요소를 설정하였다. 동 기준은 현재 평가실에서 실시하는 모든 평가의 전 과정에서 품질 관리를 위한 지침으로 활용되고 있으며, 최종 보고서 심사 시 평가 질Quality 부분 심사기준으로도 엄격히 적용되고 있다.

평가 설계의 타당성과 관련해서는 세부 관리 항목을 다음과 같이 네 가지로 정리하였다 : 이해관계자 파악, 대상 분석, 목적 및 범위설정, 방법론 제시. 최근 평가 결과의 신뢰성 및 독립성 보장을 위해 외부 독립기관에 의한 평가가 장려되고 있으며, KOICA 평가실의 평가 또한 특수한 경우를 제외하고 외부평가로 시행되고 있다. 외부기관에 의한 평가의 경우, 독립성 측면에서는 높이 평가 되나, 평가대상 및 제반환경에 대한 이해 부족으로 유용한 평가 결과 도출이나 학습효과 측면에서는 그 효과가 제한적 일 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 평가 착수 이전에 평가 의뢰자-수행자 간의 충분한 의사소통을 통해 평가 설계에 대한 합의를 이루는 것이 중요하다. 체계적이고 구체적인 평가 설계는 품질 높은 평가 결과 도출 및 평가의 활용성 제고에 기반이 되기 때문이다. 이러한 이유로 KOICA 평가실에서는 TOR 작성, 착수보고회 등의 절차를 통해 외부 평가팀과 충분히 의견을 교류함으로써 평가의 목적에 타당한 평가 설계를 도출하고자 노력하고 있다. 평가 설계의 타당성 검증을 위한 세부 관리 항목 별 점검 요소는 〈표 1〉와 같다.

〈 표 1〉 KOICA 평가 품질관리 기준 : 평가 설계의 타당성

세부관리 항목	세부점검 요소
평가이해관계자 파악	• 이해관계자의 범위, 종류, 중요도 등을 파악했는지 점검한다.
	• 위 사항을 고려하여 이해관계자 분석을 실시하였는지 점검한다.
평가대상 분석	• 사업의 법적 근거, 상위계획여부, 수행 체계 등을 파악했는지 점검한다.
	• 사업의 목적, 기존의 성과모형 및 성과지표를 파악했는지, 이를 분석하여 평가기준에 반영하였는지 점검한다.
	• 기존의 목적 및 성과지표가 적절하지 않다면 이를 평가팀이 구성하여 제시 하고 있는지를 점검한다.
	• 재구성과정에서 관련자와 협의하는 과정을 거쳤는지 점검한다.
	• 유사사례 평가에 대한 조사를 수행하였는지 점검한다.
평가의 목적 및 범위 설정	• 의뢰자의 평가의 목적과 수요를 명확히 파악하고 있는지 점검한다.
	• 공식적으로 합의된 평가목적을 계획서에 명시하고 있는지 점검한다.
	• 평가의 요소 및 기준을 평가팀과 의뢰팀간 합의과정을 거쳤는지 점검한다.
	• 평가제약요소가 충분히 파악되고 이를 계획에 반영하여 수립하였는지 점검한다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지203 MAC-6 CMYK

세부관리 항목	세부점검 요소
평가 방법론 제시	• 평가모형의 종류 및 방법을 제시하고 있는지 점검한다.
	• 평가 매트릭스를 주요 질문을 포함하여 설계하였는지 점검한다.
	• 제시된 평가매트릭스가 평가수행에 바로 적용할 수 있도록 충분히 구체적인지 점검한다.
	• 제시된 평가모형 및 방법이 시간상, 예산상의 제약을 고려하여 구성되었는지 파악한다.
	• 앞서 "이해관계자 파악 및 분석"을 바탕으로 주요 정보원(Key informants) 및 기타 이해관계자를 확인하고, 샘플링을 수행하였는지를 점검한다.
	• Sampling의 표본추출, 구성, 수혜자를 포함한 다양한 이해관계자가 평가에 참여하도록 계획 되었는지 점검한다.

평가수행의 일관성 및 투명성과 관련한 세부관리 항목은 네 가지로 정리하였다 : 국내 문헌 및 자료 조사, 현지조사 계획 및 수행, 조사내용 분석 수행, 평가자의 태도 및 윤리준수. 평가의 수행방식은 평가대상의 특성이나 목적에 따라 다양할 수 있다. 그러나 평가의 품질보증을 위해서는 평가수행과 관련해 개인적인 업무방식 차이로 인해 발생하는 업무혼선을 최소화하는 것이 바람직하다. 이에 평가실은 일관적인 평가수행 가이드라인 제공을 위해 2012년 '평가수행 길라잡이'를 발간하였다. 또한, 평가수행 단계의 품질관리와 진행사항에 대한 정보공유를 위해 중간보고회 등을 개최한다. 평가수행의 일관성 및 투명성 항목의 세부점검 요소를 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 KOICA 평가 품질관리 기준 : 평가수행의 일관성 및 투명성

세부관리 항목	세부점검 요소
국내 문헌 및 자료 조사	• 평가대상 사업 분야의 자료 리스트를 파악하여 제시하고 있는지를 점검한다.
	• 평가에 필요한 추가자료 목록을 제시하고 있는지를 점검한다.
	• 자료의 출처들을 기록하고 있는지를 점검한다.
현지조사 계획 및 수행	• 현지조사를 통해 확인하고자 하는 항목을 제시하고 있는지 점검한다.
	• 앞서 '국내문헌 및 자료조사' 시 평가에 필요한 추가자료 목록에 포함되는 항목인지 점검한다.
	• 현지에서 획득할 자료의 수집 상세계획(기간, 대상, 자료 종류 등) 을 제시하고 있는지 점검한다.

세부관리 항목	세부점검 요소
현지조사 계획 및 수행	• 앞서 '평가방법론'의 Sampling 구성과 일치하는지를 점검한다.
	• 상기 현지조사방법이 예산, 시간 등을 고려하여 현실적으로 제시하고 있는지 점검한다.
	• 현지조사 수행을 위한 설문 면담자 훈련, 시범설문조사 등이 사전에 이루어지고 준비하고 있는가를 점검한다.
	• 현지조사 항목이 미확인된 경우 대안을 제시하고 있는지 점검한다.
조사내용 분석 수행	• 앞서 설계단계에서 제시한 '평가방법론' 과 일치하는지 점검한다.
	• 차이가 있다면 그 이유를 제시하고 있는지 점검한다.
평가자의 태도 및 윤리준수	• 피평가자의 의견을 존중하고 경청하는지를 점검한다.
	• 수원국의 문화적, 성인지적, 환경적 차이[2]를 인지하고 이를 준수하는지 점검한다.
	• 사전 평가자 행동강령(Code of Conduct)[3]을 숙지하고 있는지 점검한다.

마지막으로 결과보고 단계의 평과결과의 신뢰성 관련 기준은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다 : 평가결과의 객관성 제시, 평가 제언의 유용성 검토, 보고서 작성의 성실성, 평가결과 보고는 평가의 완성도 결정에 크게 영향을 미친다. DAC의 품질기준에서도 강조된 바와 같이 평가분석결과를 객관적으로 전달하는데 있어 관찰 사실과 평가자의 고찰 및 의견을 구분하는 것이 매우 중요하다. 또한 독립 평가자의 경우 평가결과의 유용성 제고를 위해서는 사업 집행의 제도적 환경과 자원의 한계 등을 고려하여 분석결과 및 제언사항을 도출하는 것이 필요하다. KOICA에서는 최종보고회 등을 통해 이해관계자의 의견을 최종적으로 수렴하고, 이를 반영하여 유용한 평가결과를 도출할 수 있도록 노력하고 있다. 이 부분에서 한 가지 강조하고자 하는 점은 최종 보고 단계에서의 이해관계자 의견수렴은 평가결과의 객관성 및 독립성 문제와는 다른 차원에서 이해되어야 한다는 것이다. 이는 분석결과에 대한 개입이라기보다는 궁극적으로 평가결과를 사용하게 될 이해관계자의 요구를 반영하여, 평가 결과의 쓰임을 제고하기 위함이다. 아울러 평가 설계상에 제시되었던 평가의 목적이 평가 결과 분석에서 모두 충족되었는지 확인하여 최종보고서의 완성도를 높이고자 하는 것이다. 평가결과의 신뢰성 판단을 위해 점검해야할 요소를 정리하면 아래 〈표3 〉과 같다.

2) "성인지 가이드라인(성인지 담당관)" 및 "지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인(2008.12)" 참조
3) DAC 의 평가품질관리기준 핸드북의 행동강령(Evaluation Ethics) 활용

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지205 MAC-6 C M Y K

〈표 3〉 KOICA 평가 품질관리 기준 : 평가결과의 신뢰성

세부관리 항목	세부점검 요소
평가결과의 객관성 제시	• 평가결과가 앞서 '평가방법론' 및 '조사내용 분석수행'에 제시한 분석 방법을 통해 도출되었는지 점검한다.
	• 평가방법론이 변경되었다면, 그 이유를 제시하고 있는지 점검한다.
	• 각 평가결과별 근거자료를 제시하고 있는지 점검한다.
평가제언의 유용성 검토	• 평가 주요발견사항(findings), 제언사항(Suggestion), 기타의견[4]등 을 구별하여 제시하는지를 점검한다.
	• 각 제언사항이 해당 이해관계자별로 제시되었는지를 점검한다.
	• 제언사항이 공식적으로 합의된 평가 목적과 일치하는가를 점검한다.
	• 제언사항은 현실적이며 의뢰기관이 수행가능한지를 점검한다.
	• 평가의 제약요건을 점검하여 제시하고 있는지를 점검한다.
보고서 작성의 성실성	• 의뢰자의 보고서 수정사항 요청에 대한 대응을 객관적으로 제시하고 있는지를 점검한다.
	• 보고서 제출기한, 수정안 보고 등을 적시에 하는지를 점검한다.
	• 평가보고서의 자료 및 인용 출처를 명확히 하고 있는지를 점검한다.
	• 평가보고서(국 · 영문)의 용어[5] 및 어휘사용이 의뢰기관의 분야에 맞추어 적절하게 사용되었는지 점검한다.

위와 같은 KOICA 평가품질 관리 기준은 앞에서 언급한 바와 같이 최종 보고서 심사단계 뿐만 아니라, 평가의 전 과정에 걸쳐 평가의 품질보증을 위한 기본 지침으로 활용된다. 개발평가의 품질보증 노력을 제도화 하기 위해 현재 KOICA 평가실에서 수행하는 모든 평가는 계약 체결시 품질관리 관련 사항으로 동 기준을 포함하도록 하고 있다. 이밖에도 지속적인 대내외 교육을 통해 개발평가의 품질보증의 필요성 및 방법을 확산할 계획이다.

4) 평가 주요결과는 평가분석 및 방법론을 통해 도출된 객관적인 결과이며, 제언사항은 평가결과를 토대로 평가자의 가치판단, 주관적인 의견이 개입된 바람직한 방향제시를 의미한다.

5) KOICA번역본 "평가 및 성과중심관리 주요 용어사전(DAC)" 참조

2.3. 경제학적 개념 활용

최근 평가를 통한 성과입증 및 성과의 계량화에 대한 대내외적 요구가 높아짐에 따라 경제학적 개념 및 도구를 활용한 개발평가가 많이 시도되고 있다. 가장 대표적인 사례 중 하나가 영향평가Impact evaluation 이다. 영향평가는 과학적인 설계를 바탕으로 하는 고차원적인 평가 방법 중 하나로, 특정 성과지표에 대해 사업의 수혜를 받은 집단과 사업의 수혜를 받지 않은 집단, 즉 대조군Counterfactual의 사업 후 결과를 비교하여 사업의 순효과Net effect를 추정하는 방법이다.

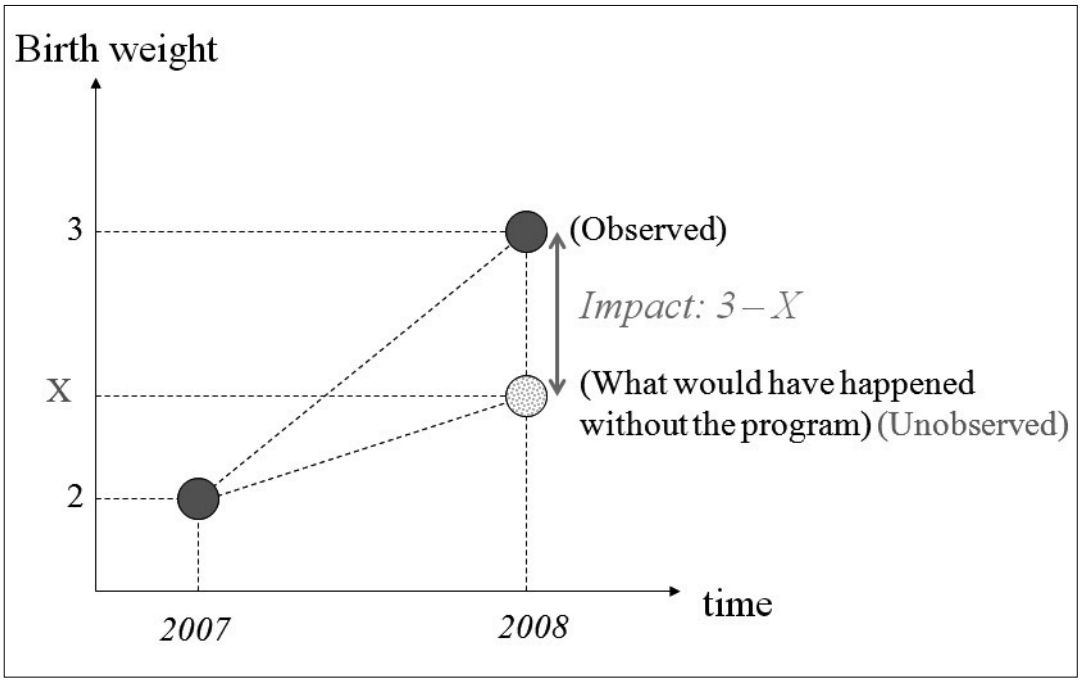
컬럼비아 대학교 SIPA(School of International and Public Affairs) Cristian Pop-Eleches 교수는 제 2차 개발평가 세미나에서 영향평가를 양질의 평가결과를 도출할 수 있는 대표적인 방법 중 하나로 소개하고, 실제 사업의 예를 활용하여 영향평가의 개념과 장점을 설명하였다.

인도네시아 보건사업 예를 통해 영향평가의 개념을 정리해 보도록 하겠다. 인도네시아 Mentawai 섬에 1/4의 아이들이 12세가 되기 전에 사망하며, 주요 사망 원인 중 하나가 말라리아라는 문제의식에서 말라리아 퇴치 사업을 기획하였다. 말라리아 감염의 취약집단은 산모와 유아Infant로 구분할 수 있는데, 산모의 말라리아 감염은 저체중 유아를 출산하여 신생아 및 영아사망률에 큰 영향을 미치며, 유아의 말라리아 감염은 생존에 치명적이다. 이에 5세 이하 아동 및 임신여성을 대상으로 말라리아 모기장 배포 사업을 실시하였으며, 이 사업의 성과를 측정하기 위해 영향평가를 시도하였다.

기본적인 영향평가 방법은 사업 착수 이전에 사업 수혜집단과 인구 · 사회문화적 특성이 유사한 비교집단, 즉 대조군을 설정하고, 사업수혜집단과 대조군에서 사업의 성과지표(인도네시아 사업의 경우 출산체중)에 대한 기초선 조사Baseline survey와 종료선 조사End-line survey를 실시한다. 사업 종료 후에 수혜집단과 대조군의 출산체중 변화를 비교하여 사업의 순효과를 추정하는 것이다. 이와 같은 개념을 도식화하여 나타내면 아래 그림과 같다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지207 MAC-6 C M Y K

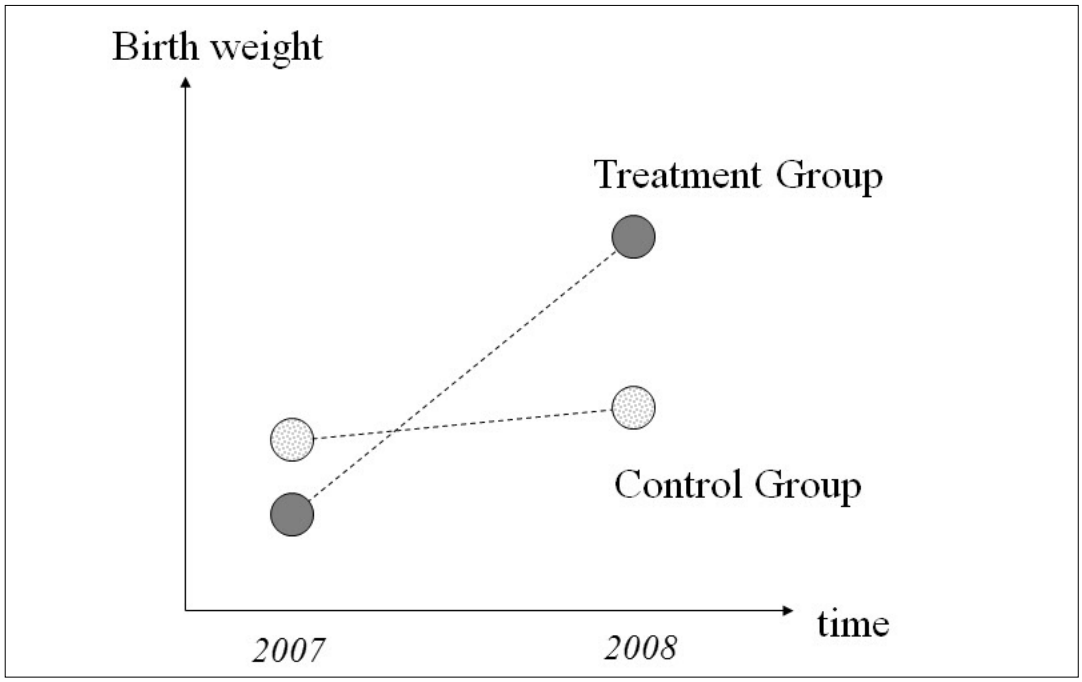
〈그림 2〉 영향평가의 개념



출처 : Cristian Pop-Eleches 교수 발표자료

그러나 비실험적Non-experimental 환경에서 인간과 지역사회를 대상으로 하는 협력 사업의 특성상 위와 같은 결론 도출은 비현실적일 수 있다. 또한 사업의 수혜여부를 제외하고 유사한 인구·사회적 특성을 가진 대조군을 발견해 내는 것은 거의 불가능하다. 가령, 본래 출산체중이 높은 인구집단을 대조군으로 설정하여 수혜집단과 비교했을 때에는 표본의 편중Selection bias으로 인한 왜곡된 결과가 도출될 수 있다. 따라서 영향평가의 이론에 근거하여 가장 사실 값에 가까운 순효과 측정을 위해서는 현실적인 영향평가 방법 고안 및 대조군 설정이 매우 중요하다.

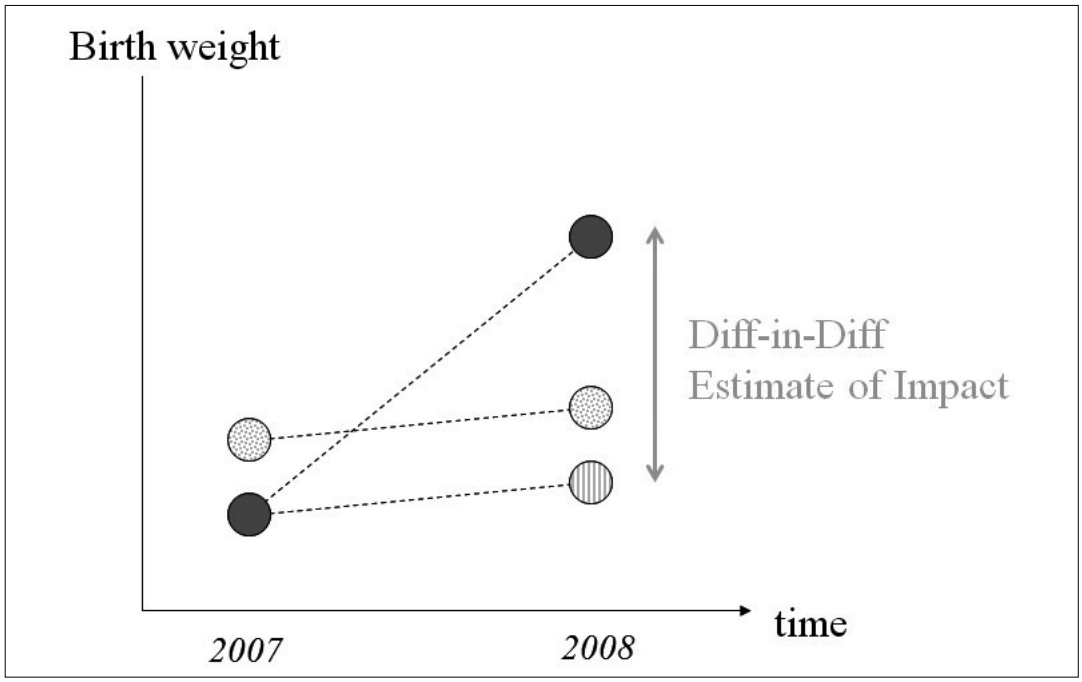
〈그림 3〉 표본의 편중



출처 : Cristian Pop-Eleches 교수 발표자료

이와 같은 한계를 극복하기 위해 사용할 수 있는 방법 중 하나가 'Difference-in-difference 방법'이다. 일정 기간 동안 사업 이외의 영역에서 수혜집단과 대조군은 유사한 변화를 보였다는 것을 가정하고, 해당기간 동안 대조군의 변화 양상을 관찰하여 이를 수혜집단에 적용 한 후, 수혜집단의 사업 전후 변화의 차이를 통해 사업의 순효과를 추정하는 것이다. 다시 말해, 수혜집단과 대조군에서 성과지표에 대해 사업수행 전 기초선 조사를 실시하고, 마찬가지로 사업 종료 후 두 집단에서 성과지표에 대한 종료선 조사를 실시한다. 두 집단에서 측정된 변화간의 차이를 계산하여 사업의 순효과를 추정하는 방법이다. 이러한 개념을 도식화하여 나타내면 아래 그림과 같다.

〈그림 4〉 Difference-in-difference의 개념



출처 : Cristian Pop-Eleches 교수 발표자료

〈 표 4 〉 Difference-in-difference를 활용한 순효과 추정

Group	Pre-Program birth weight	Post-Program birth weight	Pre-Post Change
1. Treatment	2.0	2.8	0.8
2. Control	2.6	2.7	0.1
3. Estimated Impact			0.8-0.1=0.7

출처 : Cristian Pop-Eleches 교수 발표자료

그러나 이러한 방법도 표본의 편중으로 인해 발생할 수 있는 오류를 완벽히 통제하지는 못한다. 가령, 인도네시아 정부가 사업 대상지의 빈민 여성을 대상으로 무료 산전 진찰 서비스를 제공한다면, 사업의 효과가 과장되게 나타날 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위한 또 다른 방법은 '매칭Matching'이다. 이는 수혜집단을 유사한 특성을 가진 비수혜 집단, 즉 대조군과 비교하는 방법이다.

〈 표 5 〉 매칭 방법을 활용한 사업성과 추정

Islands Sampled for Program			
Population	Infant mortality rate in 2000	Infant mortality rate in 2005	Free Pigs
2,345	12%	10%	Yes
1,012	15%	14%	Yes
3,890	10%	5%	No
455	8%	8%	No
622	6%	8%	Yes
1,469	10%	10%	No
2,986	12%	12%	No
980	12%	11%	Yes
2,560	9%	8%	No
570	12%	8%	No
820	8%	6%	Yes
1,070	12%	9%	Yes

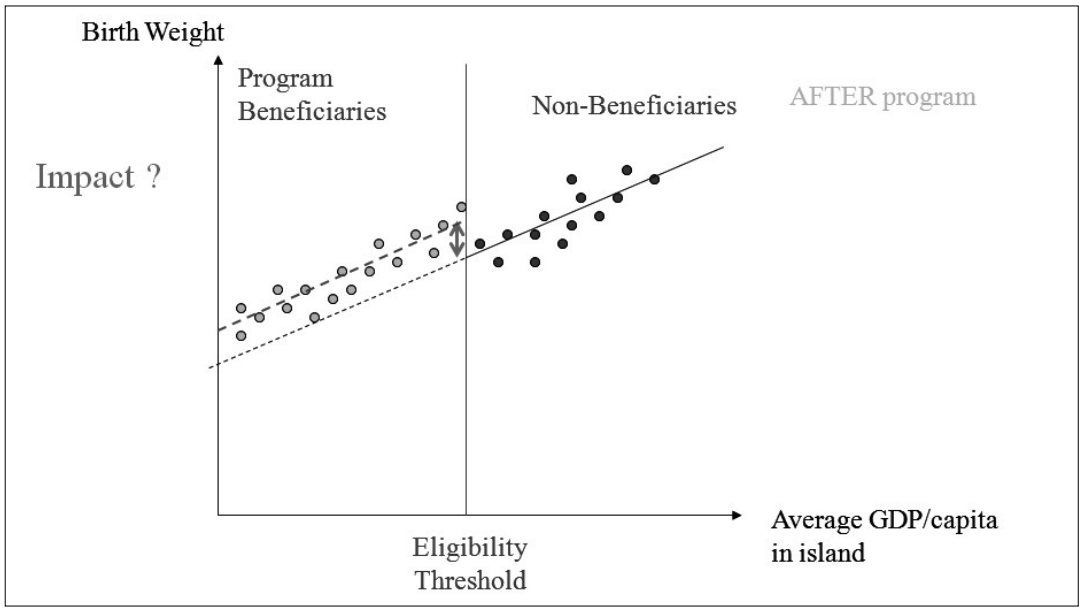
Islands outside of Program			
Population	Infant mortality rate in 2000	Infant mortality rate in 2005	Free Pigs
6,012	3%	2%	No
1,200	14%	13%	Yes
609	6%	8%	No
1,469	10%	10%	No
4,690	7%	5%	Yes
2,525	12%	10%	Yes
1,010	12%	11%	Yes
620	12%	8%	No
3,040	11%	11%	No
590	6%	8%	Yes
2,132	10%	9%	No
4,829	5%	4%	No
5,429	2%	3%	No
2,560	6%	5%	Yes
532	7%	6%	Yes
654	12%	8%	Yes
735	5%	6%	No

출처 : Cristian Pop-Eleches 교수 발표자료

그러나 매칭 방법은 관찰되는 사항에 대해서는 수혜-비수혜 집단 간 비교가 가능하나, 관찰되지 않는 지역사회 지도자의 리더십, 지역 주민들 간의 유대 등과 같이 관찰되지 않는 사항에 대한 통제 및 비교가 불가능하다는 단점이 있다.

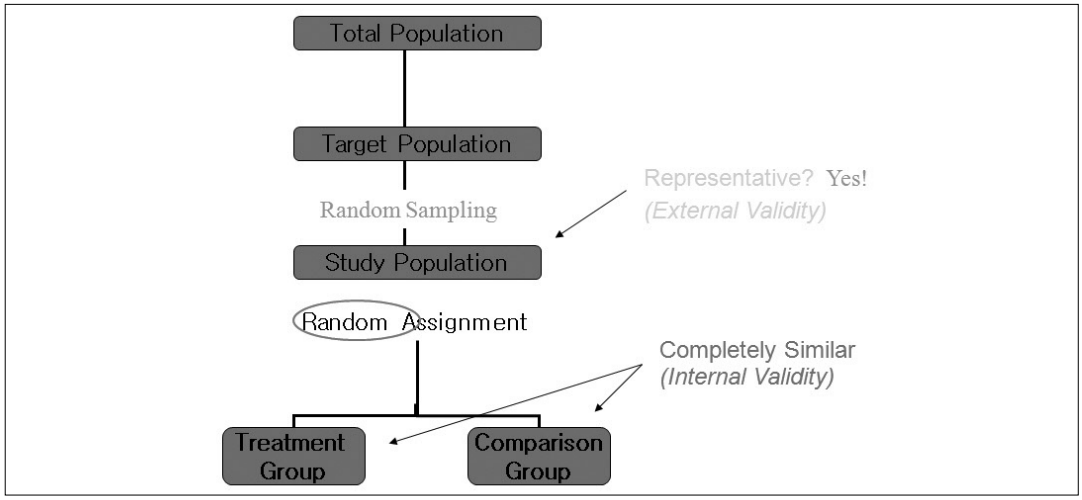
또 다른 유사 집단 간 비교 방법으로는 '비연속성 디자인Discontinuity design'이 있다. 사업특성상 수혜대상 선정기준이 있는 경우, 가령 연간 소득수준이 200불 미만인 가정을 사업 수혜대상으로 한다거나, 12세 미만 아동을 사업 수혜대상으로 하는 경우에는 비연속성 디자인을 활용할 수 있다. 이는 사업수혜 기준을 중심으로 사업 종료 후 수혜-비수혜 집단 간 성과지표의 차이 비교를 통해 사업의 순효과를 추정하는 방법이다. 비연속성 디자인의 개념을 도식화 하면 아래 그림과 같다.

〈 그림 5 〉 비연속성 디자인을 활용한 사업성과 추정



그러나 지금까지 설명한 방법들은 일정수준에서 표본 편중으로 인한 오류를 극복하는데 한계가 있다. 이러한 오류를 최소화 할 수 있는 방법이 '무작위 배정Random assignment'을 통한 수혜집단 및 대조군 선정 방법이다. 충분히 큰 집단을 무작위로 수혜집단과 대조군으로 구분함으로써, 두 집단이 사업수혜 여부를 제외하고 다른 사항은 평균적으로 공통적인 특성을 띄도록 하는 것이다. 이 경우 사업종료 후 수혜-비수혜(대조군) 집단 간 사업 성과지표 변화의 차이를 비교하면 사업의 순효과를 추정할 수 있다.

〈 그림 6 〉 무작위 배정을 통한 사업성과 추정



사실상 엄밀한 의미의 영향평가는 사업 기획 단계에서부터 고려되어 수행되어야 한다. 그러나 필요에 따라 사업종료 후 후향적인Retrospective 방법으로 영향평가를 수행하기도 하는데, 2011년부터 KOICA에서는 2010년 종료된 에티오피아 가족계획 사업의 사업성과 측정을 위해 후향적 방식의 영향평가를 시범적으로 실시하고 있다. 이 밖에도 2011년부터 성과관리 시범으로 추진 중인 가나 볼타지역 식수위생 개선사업을 영향평가가 가능토록 설계하여 추진 중이다. 동 사업은 현재는 사업 착수 단계이나 2013년 이후에 일차적인 평가결과를 도출할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 KOICA가 지원하는 시민사회단체 사업 중에서도 아프리카 미래재단의 '말라위 치무투, 치투쿠라지역 HIV/AIDS 및 모자보건사업' 등 영향평가 설계를 도입하여 정확한 사업성과측정을 시도한 사업도 있다.

이러한 과학적인 평가 설계는 일반 평가 설계보다 더 많은 시간과 예산, 인력 투입이 필요하나, 동시에 정확한 사업성과 측정을 가능케 할 뿐만 아니라 신뢰할 만한 평가기반 자료를 생성하여 결과적으로는 양질의 평가를 도출할 수 있게 한다. 따라서 향후 사업추진을 위한 유용한 참고자료 축적과 전반적인 평가 수준 향상을 통한 품질보증을 위해서는 향후에도 사업 모듈의 검증 등이 필요할 경우에는 영향평가를 시범적으로 적용할 필요가 있다.

2.4. 시민사회사업 사례

앞에서 언급한 바와 같이 개발평가의 품질보증은 최종 보고서 심사단계에 이루어지는 것이 아니라, 평가수행과정 전반에 거쳐 고려되어야 한다. 다시 말해 양질의 평가는 체계적인 평가계획과 지속적인 모니터링이 동반되어야 한다. 사업의 성과를 직접적으로 증명할 수 있는 성과지표 관련 데이터는 신뢰할만하고 유용한 평가결과를 생산하는데 필수요소이기 때문이다. 특히 최근 개발평가에 있어 사업성과 정량화에 대한 대내외적 요구가 증가하고 있어, 사업수행 과정에서도 설문조사 등을 통해 계량적인 자료 수집 필요성이 강조되고 있다. 이에 KOICA 기관 차원에서는 성과관리 시범사업을 통해 사업 초기단계부터 사업 평가 및 모니터링 계획을 구체화하여 성과지표 및 입증수단을 명확히 하고, 지속적으로 관련 데이터를 축적하여 사업성과의 정량화를 강화할 계획이다.

이러한 정확하고 신뢰할만한 자료수집 노력은 시민사회단체에서도 지속되어 왔다. 대표적인 사례 중 하나로 항공연대기금(일명, 빈곤퇴치기여금)으로 지원하는 아프리카 미래재단의 '말라위 치무투, 치투쿠라지역 HIV/AIDS 및 모자보건사업'을 들 수 있다. 동 사업의 총 책임자인 김현철 PMProject manager는 제 2차 개발평가세미나에서 신뢰할만한 평가결과 도출의 기반이 되

는 양질의 성과지표 수집을 위한 현장조사Field survey 노하우를 공유하였다.

동 말라위 사업은 남학생의 포경수술, 교육, 장학생 제도 등을 통해 사업 대상지역의 HIV/AIDS의 유병율 및 모성 사망 및 영유아 사망률 감소를 목표로 하는 사업으로 2010년부터 현재까지 추진 중이다. 동 사업은 사업성과의 증명을 위해 기획 단계에서부터 영향평가를 고려한 사업 계획을 수립하였으며, 사업 착수 전 기초조사Baseline survey 및 지속적인 모니터링을 실시하였다. 특히 정확한 사업성과 관련 데이터 수집을 위해 사업성과 지표를 반영한 설문지 개발에 특별한 노력을 기울였으며, 현장조사로 직접 수집한 자료의 질 관리를 실시하였다. 현장조사는 설문주제의 특성에 따라 단체 설문 및 개인 설문으로 구분하여, 조사방법의 적절성 및 효율성을 기했다.

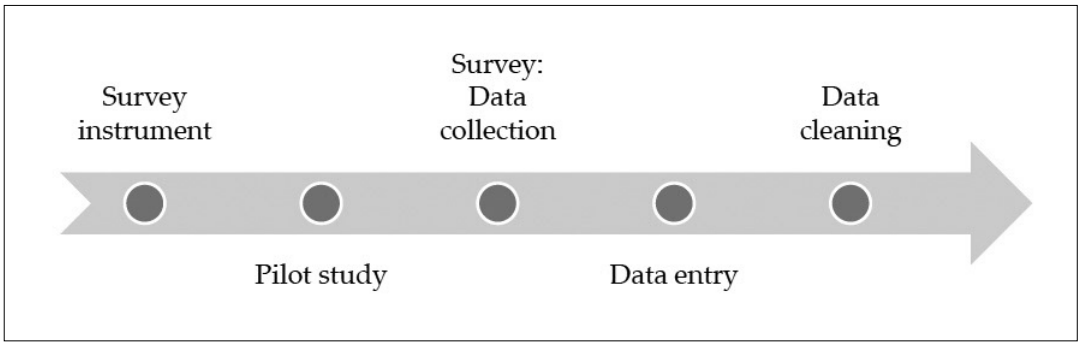
〈 표 6 〉 설문수단

Group survey	Private survey
1. Demographics	7. Selling Condoms
2. Household Assets	8. Time Preference
3. Education	9. Risk Preference
4. General Health	10. HIV/AIDS Knowledge
5. Condoms and HIV/AIDS-related knowledge and attitude	11. Circumcision, Pregnancy and Sexual Practices
6. Participation in Labor	12. Friend Network
	13. Sexually Transmitted Infections and HIV test

출처 : 김현철 PM 발표자료

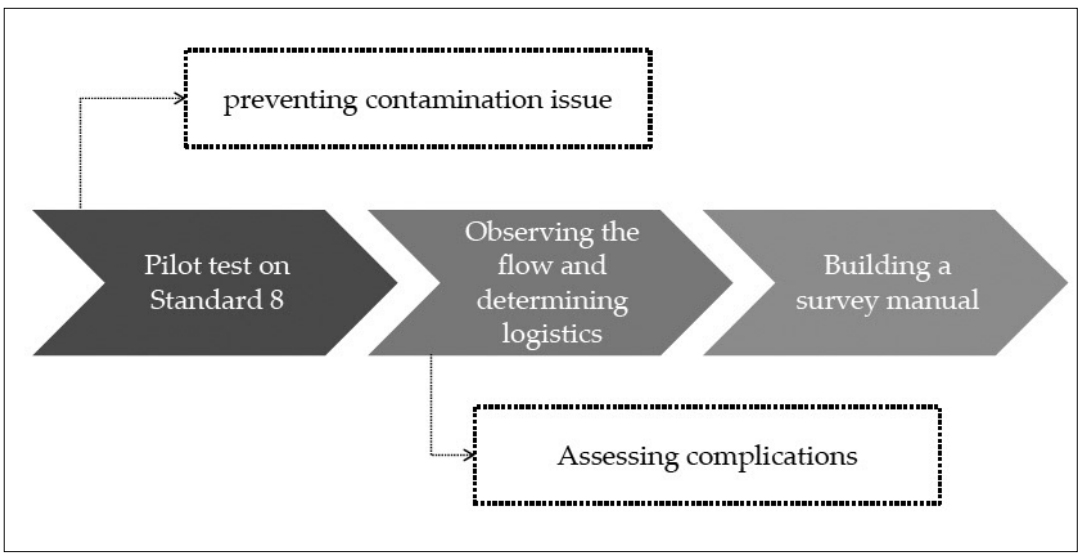
설문지는 여러 차례 시험조사Pilot study 통해 설문의 타당성을 검증하였다. 시험조사를 실제 조사대상 집단보다 나이가 어린 집단을 대상으로 실시하여 응답자들의 설문내용에 대한 이해도를 확인하고, 설문내용에 사전에 노출됨으로써 발생할 수 있는 문제Contamination issues를 방지하였다. 또한, 설문내용의 타당성뿐만 아니라, 설문을 수행하는 이동 경로, 수단 등 전반적인 현장조사의 흐름을 직접 시험해 봄으로써 실제상황에서 발생할 수 있는 혼란을 최소화 하였다. 이와 더불어 설문 수행의 일관성을 확고히 하기 위해 설문요원들이 따라야 할 현장조사 매뉴얼을 시각자료를 포함하여 이해하기 쉽게 제작하고, 사전교육을 실시하였다.

〈 그림 7 〉 현장조사 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

〈 그림 8 〉 시험조사 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

자료의 입력은 설문조사를 실시한 현장에서 동시에 하는 것이 가장 이상적이나, 현실 여건상 설문조사를 완료하고 수행하였다. 자료의 체계적인 정리를 위해 자료입력 프로그램(EpiData)을 활용하였다. 또한 STATA, Excel 등을 활용하여 오류가 있는지 여부를 확인하였다.

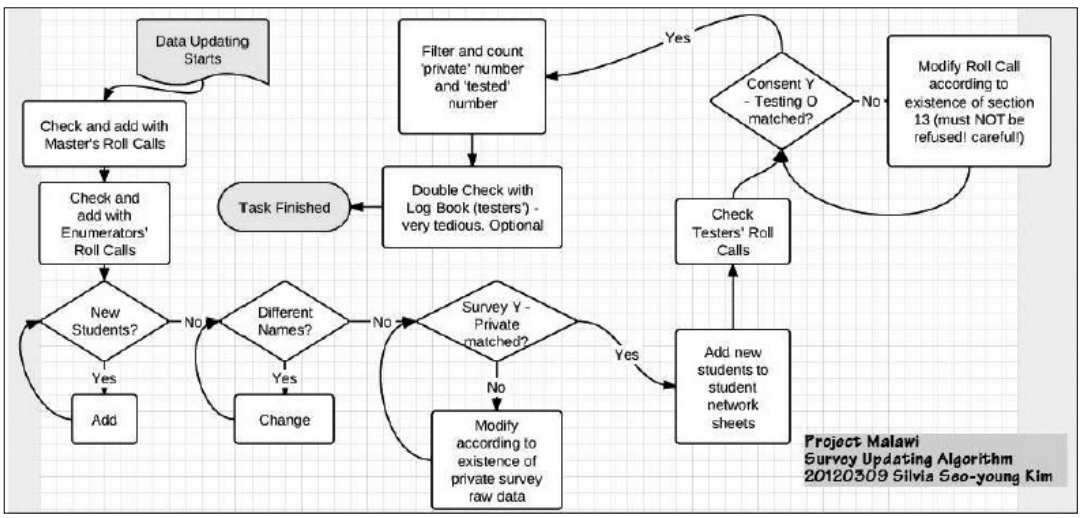
〈 그림 9 〉 데이터 입력 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

모니터링을 통해 동일한 성과지표에 대한 자료를 지속적으로 수집하였는데, 현장 조사시에 매번 학생들의 출석여부를 확인하여 새로운 학생의 유입 또는 유출을 확인하였다. 이는 사업대상지의 특성상 동일한 응답자더라도 이름이 바뀌는 경우가 있어 일반적인 정보의 업데이트가 필요하였다. 동일한 응답자에 대한 추가 데이터를 지속적으로 업데이트 하였으며, 자료의 업데이트 절차를 아래 그림과 같이 도식화 하여, 모든 데이터 관리자가 자료 정리를 위한 가이드라인으로 활용하도록 하였다.

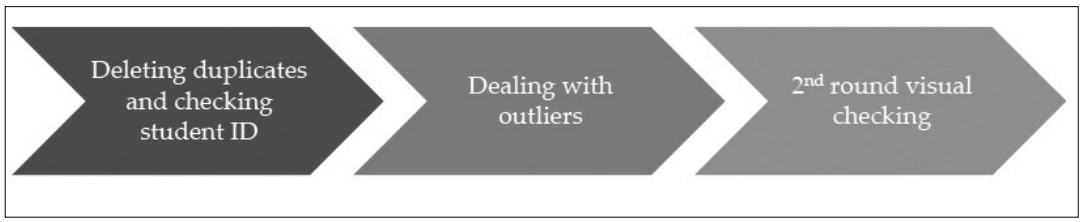
〈 그림 10 〉 데이터 업데이트 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

데이터 정리Data cleaning 단계에서는 현지 조사요원들이 1차적으로 입력한 데이터를 자료입력 프로그램을 통해 분포도를 그려봄으로써 특이성을 보이는 데이터가 있는지 확인하고, 표준에서 크게 벗어나 있는 사례Case는 설문지를 다시 확인 하는 방법으로 데이터를 검증하였다. 또한 수집된 데이터의 정확성을 확고히 하기 위해 2차적으로는 수집된 데이터를 Excel 파일로 출력하여 직접 눈으로 확인 하였다.

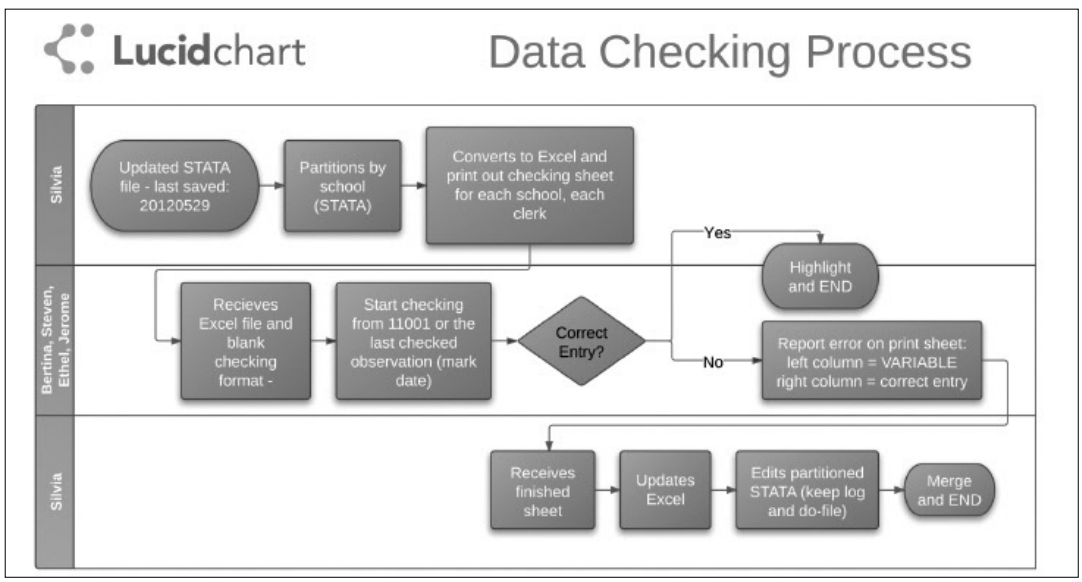
〈 그림 11 〉 현장조사 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

이와 같은 데이터 점검 절차 또한 개인차를 최소화하고 전반적인 과정을 표준화 하기위해 데이터 점검 절차를 아래 그림과 같이 도식화 하여, 가이드 라인으로 활용하였다.

〈 그림 12 〉 데이터 점검 절차



출처 : 김현철 PM 발표자료

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지217 MAC-6 CMYK

이와 같은 방법은 일반적인 자료수집 방법에 비해 시간과 노력, 예산이 많이 요구되어 이와 같은 방법을 모든 사업에 엄격하게 적용하는 데는 한계가 있다. 그러나 이러한 자료조사 방법을 통해 생산된 신뢰할 만한 기초자료는 질 좋은 평가를 위한 기반을 제공한다. 또한 정확한 기초자료를 활용하여 도출된 평가 결과는 성과의 계량적 측정을 가능케 하고, 향후 유사사업에 참고할 만한 유용한 자료로 활용할 수 있다. 따라서 이와 같은 현장조사의 모범사례를 시범적으로 적용해 볼 필요가 있다.

3. 향후과제 및 연구제언

앞에서 살펴 본 바와 같이 개발평가의 품질관리는 평가의 전 과정에서 이루어지는 것이 중요하다. 또한 평가의 품질 관리를 위한 세부사항 점검뿐만 아니라 체계적인 평가설계 및 정확하고 신뢰할 만한 데이터 수집은 평가의 품질보증에 기반이 된다. 즉, 체계적인 성과관리는 평가의 질 확보에 기여할 수 있으므로, 두 가지 개념은 유기적인 관계로 이해되어야 한다.

이와 같은 맥락에서 성과관리 필요성에 대한 강조와 더불어 지속적인 대내외 교육을 통해 품질관리의 필요성 및 내용을 확산할 필요가 있다. 가령, DAC의 품질기준에 대한 인식을 높여 이를 평가의 품질보증을 위한 일종의 체크리스트로 활용하도록 해야 한다. 현재 KOICA의 평가 품질관리 기준은 평가실에서 수행하는 평가에 한해서 엄격하게 적용되고 있다. 그러나 평가자 및 평가 관리자들의 품질보증 의무를 확대하기 위해 점진적으로 동 기준의 적용을 KOICA 내에서 실시하는 모든 평가로 확대할 예정이다.

영향평가와 같은 과학적인 평가 설계는 일반적인 평가에 비해 많은 인적 · 물적 자원과 시간의 투입이 요구되므로, 이와 같은 방식을 모든 사업에 포괄적으로 적용하기는 어렵다. 그러나 이러한 평가는 정확한 사업성과 측정을 가능케 할 뿐만 아니라 신뢰할 만한 평가기반 자료를 생성하여 결과적으로는 양질의 평가를 도출할 수 있게 한다. 평가의 주요 목적이 책임성 확보와 학습이라는 점을 감안했을 때 영향평가는 평가 본연의 목적을 달성함과 동시에 평가의 품질보증을 확보할 수 있는 적합한 방법으로 고려될 수 있다. 따라서 사업모듈 검증, 양질의 평가결과 도출 등이 필요할 경우에는 영향평가를 통한 성과입증을 시범적으로 시도할 수 있다.

최근 성과관리에 대한 중요성이 대두되면서 KOICA에서는 2010년부터 성과관리 시범사업을

선정하여 추진하고 있다. 대부분의 시범사업이 초기단계에 머무르고 있어, 현재까지는 사업성과 모형 수립, 성과지표 및 자료수집 구체화 등 성과계획 수립에 초점을 두고 추진되어 왔다. 성과관리 시범사업의 내실 있는 평가를 위해서는 사업수행기간 중에 성과지표와 관련한 데이터 수집을 지속적으로 시행해야 하며, 이러한 측면에서 아프리카 미래재단의 현장조사 사례는 좋은 참고사례로 활용될 만하다.

향후 우리는 위에서 언급된 지식을 활용한 평가 품질보증노력 이외에도 평가 모범사례 도출 및 노하우 확산을 통해 평가의 질 제고를 위한 지속적인 노력이 필요하다. 또한 평가 전 과정에 걸쳐 품질관리를 의무화하기 위한 제도적 장치가 개발이 되어야 할 것으로 생각된다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지219 MAC-6
C M Y K

Ⅴ. 개발 협력 동향

1. 제 950차 OECD 개발원조위원회(DAC) 정례회의

2. 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)

3. 제63차 OECD DAC 개발재원 통계작업반 전체회의 및 워크샵

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지221 MAC-6 CMYK

제 950차 OECD 개발원조위원회(DAC) 정례회의

Ⅰ. 회의 개요

제950차 OECD 개발원조위원회(DAC) 정례회의가 2012년 7월 12일 OECD 본부에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 2011-12 DAC 작업 및 예산 프로그램 이행현황, DAC 개발재원 통계 작업반회의(6.5-7) 및 원조효과작업반회의(6.28-29) 결과에 대해 보고를 받고, 2013-14 DAC 개발협력정책 집행검토 레퍼런스 가이드, DAC Facilitator Group 설치 운영 규정 및 DAC 거버넌스 네트워크(DAC/GOVNET) 이 제출한 개발협력, 책임성 및 민주적 거버넌스에 관한 오리엔테이션과 원칙에 관한 보고서를 채택하였음.

- Atwood DAC 의장은 DAC가 OECD내 독립적인 상설위원회로서 기능하면서도 군소 DAC 회원국 출신의 유능한 인사도 DAC의장을 수임할 수 있도록 예산부담을 경감시켜주는 별첨 DAC 의장 재정지원 및 선출개혁방안을 제안하고, 7월 31일까지 회원국들이 입장을 알려줄 것을 요청함.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 금번 회의에서 Atwood DAC 의장과 참석자들은 지난 6개월 동안 글로벌 파트너십 출범을 위한 협의과정이 포용적으로 이루어져 다양한 개발주체들이 참여하는 파트너십이 출범되었다고 평가하고, DAC 차원에서 개발협력 성과제고를 위해 계속 주도적 역할을 수행해야 함을 강조함.

- 자발적 기여금을 통한 DAC의장 펀드 설치관련, 동 방안이 DAC의 특수성(독립 상설위원회로서 34개 OECD 회원국 중에서 24 개 국가만 참여) 및 DAC의장의 독립성 보장 측면에서 펀드를 통한 지원이 현재로선 가장 현실적인 방안으로 사료됨.

유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)

Ⅰ. 회의개요

유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20) 가 2012년 6월 20일부터 22일까지 리오데자네이루에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 브라질 의장(결과문서 채택이후 폐회식 행사시 지우마 대통령이 참석) 주재하에 개최된 폐회식에서 참가국들은 만장일치로 결과문서 "The Future We Want" 를 채택하는 결의 및 금번 회의 주최국인 브라질에게 사의를 표명하는 결의(G77 발의)를 채택하고 , 아울러 회의 결과 보고서를 채택함.

- 결과문서 채택 이후, 볼리비아, 니카라과 등 Alba 그룹 국가들은 Green Economy가 각국의 개발 정책을 저해해서는 안된다고 하면서 동 정책을 수용할 수 없다는 취지로 발언하였으며, G77(알제리), EU(덴마크), 아프리카 그룹(DR콩고) 등도 녹색경제, UNEP 전문기구화 등에 대하여 기존의 입장을 재차 발언함.

  - 아이슬란드, 노르웨이, 미국은 결과문서에 여성의 재생산권이 반영되지 않은데 대해 아쉬움을 표명하였으며, 교황청은 낙태를 포함하는 여성의 재생산권의 개념을 받아들일 수 없다는 입장을 표명함.

  - 베네주엘라 대표는 자국의 입장에 반대한다는 이유로 회의장 밖에서 비정부기구인 Green Peace로부터 언어적, 물리적 상해를 입었다고 하면서 유엔사무국과 의장국 브라질이 동 사건에 적절히 대응해 줄 것을 요구한 바, 의장은 유엔 사무국이 적절한 조치를 취해줄 것을 권고함.

- Rio +20 총회 사무국장인 Sha Zukang은 지난 2년간의 회의 준비기간 중 지속가능발전을 위한 전 세계 모든 국가의 의지를 확인할 수 있었다고 평가함.

- 반기문 사무총장은 결과문서가 향후 지속가능발전 방향을 제시하고 있다고 평가하고, 금번 회의 결과를 바탕으로 앞으로 지속가능발전을 위한 새로운 도약을 시작해야 할 때라고 하면서 모든 회원국의 통합된 노력을 촉구함.

• 지우마 대통령은 폐회사를 통해 이번 회의의 결과문서는 모두 다른 입장을 갖고 있는 각국이 총의(consensus)로 합의한 만큼 더 의미가 있으며, 이번 회의를 통해 합의한 지속가능발전목표(SDGs)로 설정, 지속가능발전을 위한 제도적 강화 방안, 해양보호구역 이원의 생물다양성 보전에 관한 협의 개시 등을 성실히 이행함으로써 전세계의 지속가능발전 실현을 위해 노력할 것을 촉구함.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

• 지속가능발전에 대한 전세계의 의지 확인
  – 지속가능발전이 경제위기, 사회적 불안정, 기후변화, 빈곤퇴치 등 범지구적 문제에 대한 유일한 해결책임을 재확인하고, 각국의 행동을 촉구

• "녹색경제" 로의 새로운 패러다임을 제시
  – 녹색경제가 지속가능발전의 중요한 수단임을 확인함으로써 UN 차원에서 최초로 녹색경제를 새로운 발전 패러다임으로 제시

• 지속가능발전의 포용적 성격 강조
  – 지속가능발전을 위한 여성, 아동, 원주민 등 사회적 약자의 역할을 강조하고, 민-관 파트너십 강화를 통한 포용적 지속가능발전 촉구

• 지속가능발전목표(SDGs) 설정절차에 합의하여 개발의 새로운 개념 제시
  – 각 국 정상은 SDGs 설정에 대한 기대감을 표시하고, post-2015 개발 어젠다와의 연계를 촉구, 향후 지속가능발전이 개발의 새로운 지표를 제시할 것으로 기대

• 녹색경제/ 지속가능발전에 대한 입장차 확인
  – 선진국들은 신기술개발 및 일자리 창출 기능 등 녹색경제의 역할을 인정하고 모든 참가국의 녹색경제로의 전환을 촉구
  – 개도국들은 "공통의 차별화된 책임(CBDR)" 을 강조하며 선진국들의 선도적 노력을 촉구, 녹색경제는 하나의 정책 옵션임을 주장하고 개도국에 대한 기술, 재정적 지원 증대를 요구

• UNEP(유엔환경계획) 전문기구화에 대한 이견 확인
  – 참가국은 국제 환경 거버넌스 강화에 대한 공감대를 형성했으나, 환경관련 전문기구 설립에는 이견 노정
  – EU 및 아프리카 정상들은 UNEP 전문기구화 실패에 대한 아쉬움 피력

제63차 OECD DAC 개발재원 통계작업반 전체회의 및 워크샵

Ⅰ. 회의개요

제63차 OECD DAC 개발재원 통계작업반 전체회의 및 워크샵이 2012년 6월 5일부터 8일까지 OECD 본부에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

- 금번 워크샵과 회의에서 논의된 사항을 바탕으로 통계작업반 사무국과 국제원조투명성이니셔티브(IATI)는 투명성 제고를 위한 부산선언 이행에 대한 문서를 작성하였으며, 원조효과작업반(WP-EFF)에서 동 문서를 검토하여 채택 여부를 결정하기로 함.

- 구속성 원조 통계의 신뢰도 제고를 위하여 통계작업반에서는 구속성/비구속성 구분이 무의미한 사업유형을 검토하기로 하였고 이에 한국은 '개발인식증진'을 검토대상에 포함해 줄 것을 요청함.

- 개발관련 재원(Development Related Finance)의 중요성이 확대됨에 따라 수출신용보고 체계 개선 및 개발관련 재원에 대한 다양한 연구 수행 등의 요구가 증대되고 있음. 이와 관련하여 금번 회의에서 독일과 네덜란드의 공동연구 결과 발표가 있었고 'Other Official Flows(OOF)' 명칭 변경에 대한 논의가 활발하게 이루어짐.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 투명성 제고를 위한 부산선언 관련문서에 대해 대부분의 회원국이 동의를 표하였고 일부국가에 대해 사무국은 동의 여부를 조속히 서면제출해 줄 것을 요청하였는 바, 이에 대한 적의 조치가 요구됨.
  - 수정 사항 없이 동 문서가 WP-EFF 를 통과하게 될 경우, IATI 회원 가입 여부와 관계없이 IATI 기준의 모든 항목들을 2015년까지 보고해야 하므로 국내적인 시스템 보완 등 이를 위한 대비가 필요

- 한국이 제안한 '개발인식증진' 비용이 '비구속이 불가능한 원조(not untiable aid)'로 분류되면 비구속성 비율의 증가가 기대되는 바, 차기회의에서 해당건이 논의될 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 요구됨.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지225 MAC-6 CMYK

- Non-ODA 통계 개선을 통해 개발관련 재원의 적절한 실적 집계 및 평가 요구가 확산되고 있으며 이는 post-MDG 논의와도 밀접한 관계가 있는바, 관련 영역에 대한 동향 파악 및 연구가 원활히 이루어질 수 있도록 지속적인 관심과 노력이 요구됨.

- 금번 회의에서 결정된 ODA 적격 국제기구 목록(Annex2), 기타 다자지구 채널코드 수정 사항을 국내 ODA 통계보고시스템에 반영하여 2011년 확정치 보고가 정확히 이루어질 수 있도록 점검이 요구됨.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지226 MAC-6
C M Y K

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지227 MAC-6 C M Y K

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내
2. 국제개발 서적 소개
3. KOICA 2012년 6~7월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 안내
5. 국제개발협력 논문기고 방법

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지228 MAC-6
C M Y K

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지229 MAC-6 C M Y K

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2012년 7월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,121권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 72종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 28종
- 도서 : 30,415권
- 비도서자료 : 1,605점

2. 자료 열람시간

구 분	시 간	비 고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr/) -> QUICK LINK -> KOICA ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr/)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

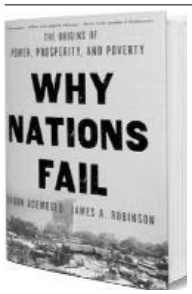
국제개발 서적 소개



1. The Millennium Development Goals and Beyond: Global Development after 2015

(Rorden Wilkinson, David Hulme 지음 / Routledge / 2012)

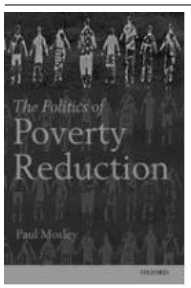
본 서적은 빈곤감소에 대한 새천년개발목표(MDGs)의 기여정도에 대해 논의하고 있다. 저자들은 MDGs에 대한 논쟁을 집중적으로 다루면서, Post-2015 개발 프레임워크에 포함되어야 할 아젠다에 대해서도 심층있게 논의하였다.



2. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty

(Daron Acemoglu, James Robinson 지음 / Crown Business / 2012)

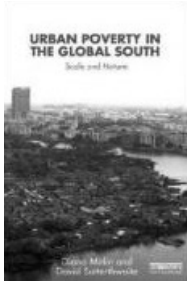
이 책은 어떤 국가는 번영하는 가운데 어떤 국가는 실패하고 있는 이유에 대해 논의하였다. 정치경제학의 새로운 관점에서 국가개발을 분석한 저자는 국가의 번영과 실패의 이유는 기후, 지리적 요소, 문화 등이 아닌 바로 제도에서 오는 것이라고 설명하고 있다.



3. The Politics of Poverty Reduction

(Paul Mosley 지음 / Oxford University Press / 2012)

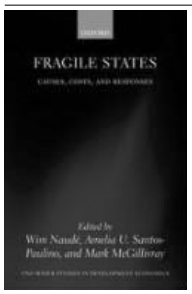
본 서적은 빈곤감소에 대한 정치적 영향력을 분석하였다. 저자는 서로 분리되어 있는 빈곤, 분쟁, 개발전략 연구들을 통합적으로 논의하였다. 이 책은 빈곤의 역사적 근원에 대해 다루고 있으며, 개도국과 산업 국가들을 비교분석하였다.



4. Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature

(Diana Mitlin, David Satterthwaite 지음 / Routledge / 2012)

본 서적은 정책과 이행에 있어서 큰 관심을 받지 못하고 있는 개도국 내 도시빈곤에 대해 심층있게 논의하였다. 저자는 미래의 빈곤 논의는 국가내 불평등과 도시빈곤에 대해 이루어 질 것이기 때문에, 도시빈곤에 대한 이해가 중요하다고 강조하고 있다.



5. Fragile States: Causes, Costs, and Responses

(Wim Naude, Amelia U. Santos-Paulino, Mark McGillivray 지음 / Oxford University Press / 2011)

본 책의 저자들은 취약국 발생의 원인과 취약국에 대한 국제적 영향에 대해 분석하였다. 본 서적은 이러한 분석을 바탕으로 21세기 국제개발협력의 중요한 아젠다 중 하나인 국가취약성을 극복할 수 있는 방안에 대해 논의하였다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지231 MAC-6
C M Y K

KOICA 2012년 6~7월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	기후변화대응 및 환경분야 기술 소개	기후변화대응실	2012	한국국제협력단
2	인도네시아 8개도시 고형폐기물 처리시스템구축타당성조사 및 실시설계사업 사전타당성조사 결과보고서2011.10	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
3	인도네시아 국가도로통합데이터센터 마스터플랜 수립 및 시범시스템구축 사전타당성조사 결과보고서2012.5	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
4	인도네시아 사후관리 현장조사단 파견결과보고서2011.12	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
5	인도네시아 선박안전성 제고 및 해양환경보호 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서2012.5	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
6	인도네시아 정부 통합데이터센터(GIDC) 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
7	인도네시아 IT 행정역량 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
8	르완다 국립대학 ICT 공학부 건립사업 종료평가 결과보고서 2012.7	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
9	르완다 농촌종합개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
10	모로코 교사 IT 활용 역량강화사업 종료평가 결과보고서 2012.7	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
11	우간다 농가공전략 수립 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
12	짐바브웨/ARIPO 특허행정 전산 인프라 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
13	케냐 분고마 지역시리시아 식수개발사업 사전타당성 조사 보고서(1 · 2차) 2012.4	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
14	케냐 초등학교 환경개선 및 역량강화사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
15	탄자니아 모로고로 농업기계혁신센터 건립사업사 전타당성조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
16	탄자니아 잔지바 양식개발 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
17	한-수 직업훈련원 역량강화사업 종료평가 결과보고서2012.7	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
18	스리랑카 개방대학교 자동차실습실 지원사업 사후관리 사전타당성 조사 결과보고서 2012.1	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
19	스리랑카 기능대학(TechnicalCollege) 자동차공과 개선사업 사전타당성 조사 결과보고서2012.1	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
20	스리랑카 양수발전소 건립 타당성 조사사업 사업타당성 사전조사 결과보고서 2012.5	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
21	스리랑카 콜롬보광역시 지역교통신호제어시스템 구축 기술 지원사업 사전타당성조사 결과보고서2012.4	서남아시아팀	2012	한국국제협력단

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지233 MAC-6
C M Y K

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
22	스리랑카 폐기물 에너지화 단지 지원사업 사전타당성 조사 결과보고서Ⅰ 2012.3	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
23	스리랑카 폐기물 에너지화 단지 지원사업 사전타당성 조사 결과보고서Ⅱ 2012.4	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
24	스리랑카 한·스 직업훈련원 지원사업 사후관리 사전타당성 조사 결과보고서 2012.1	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
25	스리랑카 Gin-Nilwala 지역 수자원개발조사 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
26	파키스탄 국립섬유대학 고성능섬유센터 설립사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.5	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
27	카메룬 야운데시 대중교통시스템 개선사업 실시협의 결과보고서 2012.4	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
28	제1회 한국어 국제 컨퍼런스 결과보고서:꿈을이루어주는한국어 =BetterFutureviaKoreanLanguage	역량개발사업팀	2012	한국국제협력단
29	(한국어 사용자를 위한) 우즈벡어 회화	우즈베키스탄KOICA사무소	2012	한국국제협력단
30	Proyecto para el Mejoramiento del Sistema de Saludy Fortalecimiento de las Capacidades del Recurso Humano Medicoen Oruro, Bolivia 2011.12	중남미팀	2012	한국국제협력단
31	요르단 4개 지역보건소 건립사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.5	중동아프간팀	2012	한국국제협력단
32	요르단 북부지역 학교 환경개선사업 사전타당성조사결과보고서 2012.5	중동아프간팀	2012	한국국제협력단
33	이라크 KRG 산업기술개발원 지원사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.4	중동아프간팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
34	팔레스타인 국립 약물중독 및 정신손상 치료 센터 건립사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.5	중동아프간팀	2012	한국국제협력단
35	팔레스타인 대학 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서: 팔레스타인 폴리테크닉 대학 바이오센터(가칭) 건립사업: 팔레스타인 제닌 알쿠즈개방대학교 PC Labs 지원건립사업 2012.5	중동아프간팀	2012	한국국제협력단
36	팔레스타인 제닌지역 청소년센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서2012.5	중동아프간팀	2012	한국국제협력단
37	몽골 광물자원 개발 및 인프라 구축 마스터플랜 수립 사업사전타당성 조사 결과보고서 2012.4	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
38	몽골 국유재산관리 정보화시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
39	몽골 국회 의정활동 지원시스템 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
40	몽골 울란바타르시 1:1,000 지형도 제작 2차 사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
41	몽골 출입국관리시스템 현대화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
42	아제르바이잔 국가관세위원회 위험관리 시스템 구축 사업사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
43	아제르바이잔 나흐치반 국립대학 교육정보화지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
44	아제르바이잔 우편배달 관리시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
45	아제르바이잔 전자정부 교육센터 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
46	우즈베키스탄 관세행정 현대화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:33 AM 페이지235 MAC-6
C M Y K

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
47	우즈베키스탄 나보이 지역 조림사업 사전타당성 조사 결과보고서 2012.3	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
48	우즈베키스탄 사마르칸트 지역 직업훈련 교육역량 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
49	우즈베키스탄 전염성 질병 관리 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
50	우즈베키스탄 중장비 자동차 정비 및 교육센타 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
51	중국' 감숙성 돈황시 생태환경 보호 및 사막화방지 조림사업' ' 산서성 따통시 황폐화방지 시범림 건설사업' 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
52	투르크메니스탄 가스 직업훈련원 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
53	투르크메니스탄 국제관계대학(IIR) 교육행정시스템 현대화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중앙아시아.CIS팀	2012	한국국제협력단
54	2011 KOICA 대외무상원조실적 통계=2011 KOICA Aid Statistics	ODA연구실	2012	한국국제협력단
55	국제개발협력 전문가 자격제도 도입방안 연구 2012.7	ODA연구실	2012	한국국제협력단
56	외교정책과 ODA: 제6차 KOICA-세종콜로키엄	ODA연구실	2012	한국국제협력단
57	인도적 지원정책 및 사업연구: 긴급구호 시스템을 중심으로	ODA연구실	2012	한국국제협력단
58	지식공유를 통한 개발협력방안: KOICA의 내부적 지식공유 활성화를 중심으로	ODA연구실	2012	한국국제협력단

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:34 AM 페이지236 MAC-6
C M Y K

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
59	해외봉사단 국내교육 2012년 2차 일반 제70기: 국내교육 동영상, 강의자료, 단원주소록 등수록	월드프렌즈 모집교육팀	2012	한국국제협력단
60	해외봉사단 국내훈련 제18기 국제협력의사: 국내교육 동영상, 강의자료, 단원주소록 등 수록	월드프렌즈 모집교육팀	2012	한국국제협력단
61	탄자니아 마사이마을, 꼬레아 음렘보: KOICA 해외봉사단원 활동 경험담	월드프렌즈 모집교육팀	2012	한국국제협력단

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:34 AM 페이지237 MAC-6 C M Y K

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA 관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%) 하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합 원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

• E-mail : oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:34 AM 페이지238 MAC-6 C M Y K

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

• 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0496 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2012년 제4호	적정기술을 활용한 개발협력효과 제고	2012년 10월 15일

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

• 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
• 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
• 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

• 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
• 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

• 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
• 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
• 국제협력단 ODA연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
• 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
• 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

87개발평가183~240까지 2012.8.7 11:34 AM 페이지240 MAC-6 C M Y K

연구자료 ODA연구 2012-19-225

국제개발협력 2012년 제3호

발 행 2012년 8월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 461-833)
전 화 031)740-0496
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 삼일문화정보(주)

[무단복제를 금함]
ISSN 2093-212X