국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2012년 제2호

한국국제협력단

편집자의 글

『국제개발협력』 2012년 2호는 '개발협력 연구분야별 최근 이슈'를 주요 테마로 하여 기획되었다. 2010년 한국이 DAC 멤버가 됨에 따라, KOICA는 국제개발협력 관련 국제 규범, 이슈, 교훈 등을 학습하여 사업수행에 반영할 필요성이 높아졌다. 이에 따라, KOICA는 체계적인 연구를 통한 개발협력사업 성과 제고를 위하여 2010년 말 'KOICA 중기 연구전략: 2011~2015'를 수립하였다. 동 전략은 연구를 통해 KOICA가 1) 수원국 중심적이고, 2) 성장의 질을 고려하며, 3) 개발협력효과성을 높이는 사업수행을 할 수 있도록 정책제언을 하는 것을 주요 목표로 하고 있다. 이러한 목표 달성을 위해, 6대 중점 연구분야로 ① 경제구조 전환과 개발협력, ② 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력, ③ 글로벌 공공재와 개발협력, ④ 개발협력효과성, ⑤ 국제사회의 개발경험과 개발협력, ⑥ ODA 정책 · 행정 이슈 등의 분야를 선정하여 연구를 수행하고 있다. 이번 호에서는 6대 연구분야 중에서 4개 연구분야의 성과를 선별하여 소개하고자 한다.

우선 '원조효과성에서 개발협력효과성으로(임소진)'은 원조효과성을 둘러싼 국제사회의 논의와 그간의 노력, 그리고 현재의 개발협력효과성 패러다임으로 전환되는 과정을 소개하고, 향후 '부산 파트너십'의 이행과 관련하여 KOICA가 개발협력효과성 분야에서 연구할 과제를 제시하고 있다.

다음으로 '글로벌 공공재와 개발협력(조한슬)'은 글로벌 공공재 분야가 KOICA의 6대 연구 분야로 선정된 배경을 설명하고, 개발협력과 관련된 글로벌 공공재의 개념과 사업유형을 바탕으로 한국의 동 분야 정책 및 연구과제를 제안하고 있다.

'개발협력 분야 지식공유의 흐름과 국제사회 개발협력 기관들의 동향(서봉균)'은 ICT 및 지식경제학의 발전과 함께 개발에서 지식의 역할이 부상하였고 그에 따라 주요 원조기관들도 지식활용 및 공유를 위한 활동을 강화해 왔음을 개괄한다. 개발협력에서 지식공유는 '내부적 지식공유'와 '외부적 지식공유'로 구분할 수 있으며, 이 글에서는 주요 원조기관들의 '내부적 지식공유' 현황을 소개하고, 향후 '외부적 지식공유' 현황 파악 및 관련 정책과 연구과제 탐구가 필요하다고 논한다.

마지막으로, '사회적 기회 및 안전망 확대와 개발협력(김성규)'은 개발협력 차원에서 사회적 기회와 안전망이 중요한 개념으로 등장한 배경을 소개하고, 이 분야의 주요 개념과 이슈에 대한 설명을 바탕으로 향후의 주요 연구과제를 제안하고 있다.

'지역포커스' 섹션에서는 중앙아시아 CIS 지역 중 우즈베키스탄과 아제르바이잔의 사례를 소개하고 있다. 먼저 CIS 지역의 정치 · 경제 현황을 살펴보고 이러한 현황이 개발협력에 주는 시사점을 살펴보고 있으며(최정희), 우즈베키스탄 사례(이지은)에서는 아랄 해 오염 및 고갈 실태와 한국의 지원방안을 살펴보고 있다. 아제르바이잔 사례(김영우)에서는 KOICA-IOM 카흐리즈 수자원시스템 복원사업 사례를 중심으로 현장형 공적개발원조 사업의 성과를 살펴보고 있다.

그 외 '개발협력 평가'로, 개발원조의 국별 평가방안 모색 및 한국에 주는 시사점(박숙현, 조정현), 국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향(현미주), KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과관리(강경재) 등이 수록되었다.

2012년 6월
KOICA ODA연구실

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 개발협력 연구 분야별 최근 이슈

1. 원조효과성에서 개발협력효과성으로 ····· **11**
임 소 진 / KOICA ODA연구실 상임연구원

2. 글로벌 공공재와 개발협력 ····· **31**
조 한 슬 / KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 개발협력 분야 지식공유의 흐름과 국제사회 개발협력 기관들의 동향 ····· **52**
서 봉 균 / KOICA ODA연구실 상임연구원

4. 사회적 기회 및 안전망 확대와 개발협력 ····· **76**
김 성 규 / KOICA ODA연구실 상임연구원

Ⅱ. 지역 포커스 : 중앙아시아CIS 지역 개발협력

1. 중앙아시아CIS지역의 정치 · 경제 현황과 개발협력에의 시사점: 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로 ····· **95**
최 정 희 / KOICA 중앙아시아 CIS팀 전문연구원

2. 중앙아시아 생태환경 개선을 위한 지원과 협력: 우즈베키스탄 아랄 해 오염, 고갈 실태와 한국의 지원 방안 ····· **120**
이 지 은 / 한국외국어대 연구교수

3. 현장형 공적개발원조(ODA) 사업의 성과: 아제르바이잔 KOICA-IOM 카흐리즈 수자원시스템 복원사업 사례를 중심으로 ····· **140**
김 영 우 / KOICA 기획예산실 과장

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 개발원조의 국별평가 방안 모색 및 한국에 주는 시사점 ····· 157
박 숙 현, 조 정 현 / KOICA 평가실 과장, 연구관

2. 국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향 ····· 187
현 미 주 / 외교통상부 개발정책과 2등서기관

3. KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과 관리 ····· 200
강 경 재 / KOICA ODA연구실 상임연구원

Ⅳ. 개발협력 동향

1. OECD 개발원조위원회(DAC) 고위관리회의 ····· 219
2. 제 2차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의 ····· 220
3. 제 3차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의 ····· 221
4. 제16차 DAC/GOVNET 전체회의 ····· 223

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내 ····· 227
2. 국제개발 서적 소개 ····· 228
3. KOICA 2012년 4~6월 발간물 목록 ····· 229
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 안내 ····· 236
5. 국제개발협력 논문기고 방법 ····· 237

Ⅰ. 개발협력 이슈 : 개발협력 연구 분야별 최근 이슈

1. 원조효과성에서 개발협력효과성으로
임소진, KOICA ODA연구실 상임연구원

2. 글로벌 공공재와 개발협력
조한슬, KOICA ODA연구실 상임연구원

3. 개발협력 분야 지식공유의 흐름과 국제사회 개발협력 기관들의 동향
서봉균, KOICA ODA연구실 상임연구원

4. 사회적 기회 및 안전망 확대와 개발협력
김성규, KOICA ODA연구실 상임연구원

원조효과성에서 개발협력효과성으로

임 소 진 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 원조효과성 논의
3. 원조효과성 제고를 위한 노력
4. 파리선언과 원조효과성
5. 부산파트너십과 개발효과성 그리고 효과적 개발협력
6. 향후 개발협력의 방향 및 연구과제

1. 서 론

공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 역사가 반세기를 넘었음에도 불구하고, 원조효과성에 대한 논쟁은 여전히 지속되고 있다. 원조지원에 힘입어 지속적인 경제성장을 이루고 있는 국가들이 있는 반면, 큰 규모의 원조지원이 지속되고 있음에도 불구하고 여전히 많은 수의 수원국들이 극빈곤에서 벗어나지 못하고 있다. 원조가 효과적이라고 주장하고 있는 학자들이 있는 반면 (예 : Sachs, 2005), 또 다른 학자들은 원조는 효과적이지 않다고 비판하고 있으며 (예 : Calderisi, 2006; Easterly, 2006; Moyo, 2009), 일부 연구에 의하면 원조는 올바른 정책적 환경이 갖추어진 국가에서 효과적이라고 보고하고 있다 (예 : Burnside and Dollar, 1997; World Bank, 1998).

그러나 분명한 것은 원조사업이 항상 효과적인 것은 아니며, 반대로 항상 실패하는 것도 아니

라는 것이다. 그렇기 때문에 원조가 효과적인지 아닌지에 대한 판단은 흑백논리처럼 단순한 문제가 아니며, 다양하고 복합적인 상황을 고려하여 평가되어야 할 문제이다. 나아가 최근 활발히 논의되고 있는 원조 외 재원을 포함한 개발협력 활동의 효과성에 대한 논의도 함께 이루어져야 할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 연구는 우선 원조효과성에 대한 주요 논의에 대해 알아보고, 최근 국제개발협력의 동향 및 개발효과성 그리고 개발협력효과성과 관련된 연구과제에 대해 알아보고자 한다.

2. 원조효과성 논의

원조효과성에 대한 비판적 주장의 대부분은 원조가 빈곤국가들에게 도움을 주기보다 해로운 경우가 많다고 보고 있으며, 그 예로 원조가 빈곤을 퇴치하거나 경제성장을 촉진하는 데에 있어서 실패한 경우를 말한다. 즉, 공여국이 오랜 기간 많은 양의 원조를 제공하고 있음에도 불구하고 수원국의 경제성장을 충분히 촉진시키지 못했다는 것이다 (Calderisi, 2006; Easterly, 2006; Moyo, 2009). 이는 원조효과성 평가에 있어서 '원조와 경제성장'의 관계를 중심으로 '개발, 특히 재물의 축적과 경제성장에 대한 원조의 효과(effect)'를 통해 원조가 효과적이지 못하다고 보는 것이다 (Doucouliagos and Paldam, 2006: 227). 그러나 많은 사례에서 원조가 경제성장을 이끌었다는 증거가 있다고 주장하는 학자들도 있다 (예 : McGillivray, 2004; Dovern and Nunnenkamp, 2007). 반면 일부 학자들은 원조와 경제성장에 대한 상관관계의 경험적 증거가 부족하다고 보고 있다 (Raffer and Singer, 1996; Sogge, 2002; Easterly, 2006).

한 국가의 경제성장이 단지 원조만으로 해결되는 것은 아니며, 수원국 내 분쟁 및 수원국 정부의 부패와 같은 요소들이 경제성장을 저해할 수 있다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 즉, 원조의 효과가 경제성장을 결정하는 전부가 되어서는 안된다는 것이다. 따라서 원조효과성 평가를 위해 '원조는 효과적인가'라는 단순한 질문에서 벗어나 다양한 상황과 요소가 함께 고려되어야 한다. 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)의 정의에서 볼 수 있듯이, 원조효과성은 '성과'뿐 아니라 '과정'에 대한 모니터링에 의해 평가되어야 할 필요가 있는 것이다 (OECD, 2006). 다시 말해서, 원조효과성이란 원조와 경제성장의 상관관계에 대한 논의가 아닌 원조의 방법, 과정, 성과 사이의 서로 다른 요소들에 대한

논의로 이해되어야 하는 것이다. 이는 곧 원조효과성을 위한 고위급회담인 파리선언이 강조하고 있는 원조전달 메커니즘과 과정을 중심으로 한 원조효과성을 의미하는 것이기도 하다.

원조 과정에 있어서 원조효과성에 영향을 주는 요소는 크게 수원국과 공여국의 입장에서 각각 살펴볼 수 있다. 우선 수원국의 경우, 원조를 받는 과정의 원조재원 관리에 있어서 1) 시스템적 역량과 정부의 인적 역량 (Cassen, 1994; Burnell, 1997; Lancaster, 2007), 2) 바람직한 경제정책 (Burnside and Dollar, 1997; Collier and Dollar, 2002), 3) 수원국 정부의 부패정도 (Hanlon, 2004; Sachs, 2005; Collier, 2006)가 원조효과성에 영향을 미치는 가장 큰 요소로 평가되고 있다. 그러나 이러한 요소들은 공여국의 협력과 조율에 의한 수원국 역량강화와 주인의식 강화 노력에 의해 향상될 수 있다고 보고되고 있다 (예 : Riddell, 2007). 수원국들은 공여국의 상이한 원조절차와 조율되지 않은 관행, 그리고 수원국의 국가역량을 넘어선 원조시스템 요구 등을 개선되어야 할 과제로 평가하고 있다 (Amis, Green and Hubbard, 2005). 이는 실제로 수원국의 주인의식, 수원국과 공여국간의 원조일치, 수원국 현장에서 공여국간의 원조조화라는 파리선언 원칙의 배경이 되었다. 특히 수원국의 주인의식과 관련하여 원조가 효과적으로 이용되기 위해서는 공여국 중심의 원조를 벗어나 수원국의 맥락에 맞는 원조를 제공해야 한다는 주장이 지속적으로 강조되고 있다. 공여국은 수원국의 국가정책과 시스템을 고려한 원조를 제공해야 하는 것이다 (Amis and Green, 2002; Schiff and Winters, 2003).

공여국의 입장에서 원조효과성을 저해하는 요인으로는 크게 1) 공여국의 협력 및 조율 부족, 그리고 2) 공여국 중심의 원조로 나누어 볼 수 있다. 우선, 공여국 간의 협력과 조율 부족이 원조의 효과를 저해한다는 비판은 지속적으로 있어 왔다 (예 : Tarp, 2000; Banerjee, 2007; Riddell, 2007). 이는 다양한 공여국 및 다자기구의 서로 다른 이해관계 및 원조동기와 관련이 있다. 예를 들어, 공여국 원조사업의 확산과 중복으로 인한 수원국의 업무부담과 행정비용 증가가 원조효과성을 저해하는 것이다 (Cassen, 1994; Banerjee, 2007; Lancaster, 2007; Riddell, 2007). 반대로, 공여국 및 다자기구의 협력과 조율 강화를 통해 행정비용의 감소와 중복되는 원조사업의 감소가 가능하고, 이는 수원국의 업무부담을 줄이는 효과를 가져올수 있다 (Banerjee, 2007; Riddell, 2007). 또한 공여국 및 다자기구의 협력 및 조율에 의거한 수원국의 역량강화 역시 원조재원 흐름 관리에 있어서 효율성 및 효과성을 향상시켜 궁극적으로 원조효과성을 증대시킬 수 있다 (Degnbol-Martinussen and Engberg-Pedersen, 2003; Ranis, 2006). 이는 특히 파리선언에서 공여국간 원조조화를 강조하고 있는 논리적 배경이 되고 있다. 파리선언 이후의 원조조화 원칙 이행을 위한 수원국 내 공여국간의 노동분업(division of labor)은 공여국의 협력과 조율 향상을 위한 수단으로 이용되고 있다. 그러나 이는 여전히

수원국 주인의식이 결여된 상태에서 공여국 중심의 절차를 이용하고 있다고 비판받고 있다 (Martin, 2008). 특히 공여국 중심의 원조제공에 대한 비판은 1980년대 시작된 수원국 경제구조 전환을 위한 구조조정 정책(Structural Adjustment Program, SAP)과 원조에 대한 조건제시 정책(conditionality), 그리고 1990년대의 공여국의 수원국 선택정책(selectivity)과 크게 관련되어 있다.

1980년대 외채위기에 처한 수원국들에게 IMF 및 세계은행이 긴급자금을 대출해주면서 수원국들의 광범위한 경제구조 전환을 조건으로 제시하였고, 이는 곧 선진공여국들의 원조정책에도 반영되어 원조 제공시 경제정책 구조조정이라는 조건이 생기게 된 것이다. 그러나 이러한 워싱턴 컨센서스에 입각한 구조조정정책은 수원국의 주인의식을 저하시키고 (Cassen, 1994; Killick, 2002; Morrissey, 2004; Sobhan, 2002), 나아가 공여국들이 제시한 이른바 정형화된 정책조건이 각기 다른 수원국의 정치적 그리고 문화적 환경을 고려하지 않아 원조가 낭비되는 결과를 가져왔다고 비판받고 있다 (Chang, 2002; Killick, 2002; Morrissey, 2004; Lancaster, 2007). 즉, 하나의 단일한 기준이 모든 수원국에 적합할 수는 없다는 것이다 (One size does not fit all). 특히 그 예로 워싱턴 컨센서스 방식의 구조조정을 하지 않은 한국 및 싱가포르와 같은 신흥공업국(Newly Industrialized Countries, NICs)의 경제성장에 대한 설명이 불가능하다 (Chang, 2002).

원조에 대한 조건으로 내세운 구조조정정책이 수원국의 경제구조 전환을 가져오지 못하였으며, 오히려 수원국의 주인의식을 저해하였다는 비판을 바탕으로, 1990년대 후반에 이르러 원조는 올바른 정책환경, 즉 굳거버넌스(good governance)가 갖추어진 수원국에서 더 효과적이라는 연구결과가 세계은행의 '원조평가(Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why)'를 통해 밝혀졌다 (World Bank, 1998). 이를 바탕으로 공여국들은 굳거버넌스를 갖춘 수원국을 선택(selectivity)하여 원조를 제공하기 시작하였다 (Easterly, 2003; Bourguignon and Sundberg, 2007; Lancaster, 2007). 그러나 굳거버넌스를 갖추고 있지 않은 수원국에서도 원조가 효과적으로 이용되는 사례가 있으며 (Lensink and Morrissey, 1999; Chauvet and Guillaumont, 2004), 굳거버넌스 중심의 수원국 선택은 결국 굳거버넌스를 갖출 수 있는 여건 또는 역량이 안 되는 수원국에 대한 '체벌'로 작용하게 된다는 비판을 피할 수 없게 되었다 (Tarp, 2000). 나아가 굳거버넌스를 중심으로 한 수원국 선택의 배경이 된 연구결과 자체가 데이터 통제 및 분석에서 잘못되었다는 비판이 있다 (Hansen and Tarp, 2001; Easterly, Levine and Roodman, 2003). 그리고 보다 궁극적으로 공여국의 원조제공시 수원국을 선택하는 정책(selectivity)은 공여국의 원조에 대한 조건제시 정책(conditionality)과 크게 다르지

않다는 비판이다. 즉, 수원국의 주인의식을 저하시키고 수원국의 환경을 고려하지 않은 공여국 중심의 원조가 지속적으로 유지되고 있었던 것이다.

동시에 1990년대 후반에는 공여국의 협력 및 조율 문제와 수원국 환경에 대한 고려부족, 그리고 공여국 중심의 경제구조 전환 메커니즘 및 조건제시 정책에 대한 비판에 힘입어 공여국의 협력 및 조율 강화와 수원국의 주인의식 강화를 위한 '파트너십'을 강조하여 원조효과성을 향상시키려는 패러다임이 생겨나게 되었다. 공여국들은 수원국을 더 이상 원조제공의 대상국으로 보는 것이 아니라 원조정책 및 실행에 있어서 중요한 파트너로 인식하게 된 것이다. 즉, 공여국 행동에 의한 부정적 결과는 원조 전달과정과 원조양식에 있어서 새로운 원칙을 형성하게 되었고, 이러한 경향은 1990년대 말에 시작되어 2005년 파리선언에서 절정에 이르게 되었다 할 수 있다.

3. 원조효과성 제고를 위한 노력

원조효과성 아젠다 형성에 있어서 1990년대 후반은 시기적으로 중요하게 인식되고 있다. 1996년 OECD DAC에서 발표한 '21세기 개발협력전략(Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation)'과 1999년 세계은행이 소개한 '포괄적 개발의 틀(Comprehensive Development Framework, 이후 CDF)'은 2000년 이후 원조효과성 논의에 큰 영향을 주었다.

'21세기 개발협력전략'은 1995년 OECD 회의에서 이루어진 정책성명서를 확장한 것으로써, 개발의 사회, 경제 및 정치적 측면을 포괄하는 '로드맵'을 제공하여 원조효과성 고취를 위한 공여국간의 컨센서스를 이룰 수 있도록 하였다. 특히 21세기 개발협력전략에서 소개한 7가지 국제개발목표(International Development Goals, IDGs)는 1998년 버밍햄 정상회담(Birmingham Summit)에서 경제 및 사회개발을 위한 목표로 채택되었고, 2001년 수립된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)의 근간이 되었다 (OECD, 1996;Therien and Lloyd, 2000). OECD의 21세기 전략은 원조효과성에 대한 기본개념을 제공하였고, 또한 원조효과성 제고를 위한 국제개발협력 최초의 글로벌 플랫폼이라 할 수 있다 (Therien and Lloyd, 2000).

세계은행의 '포괄적 개발의 틀'은 경제개발과 빈곤퇴치를 위한 효과적 전략으로써, CDF의 이행방안(action plan)으로 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy, PRS) 및 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, 이후 PRSP)가 개발되었다 (Wolfensoln and Fischer, 2000; Stern, 2008). PRSP는 2000년 이후로 국제개발협력 활동에 있어서 원조효과성 향상과 빈곤퇴치에 중요한 역할을 하고 있다고 평가되고 있다 (Driscoll and Evans, 2005). 또한 PRSP는 특히 파리선언 이후 수원국의 주인의식 향상과 관련한 원조체계(aid architecture)에서 중요하게 이용되고 있다.

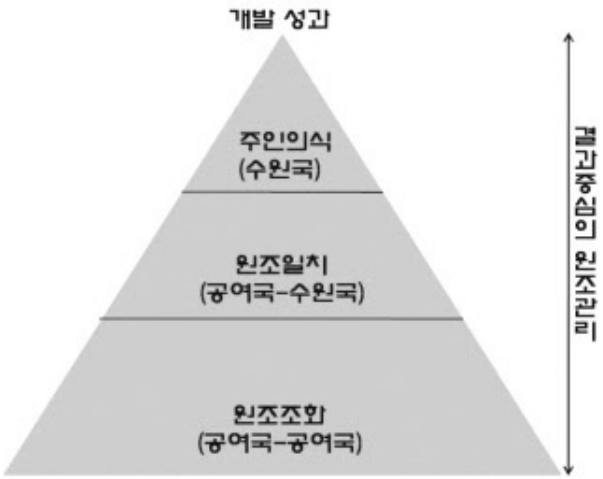
위와 같은 원조효과성 증대를 위한 국제사회의 노력과 함께, 1990년대 생겨난 젠더, 인권 그리고 지속가능한 개발 및 환경과 같은 다양한 글로벌 의제를 종합하여 2000년 UN에서 회원국들은 새천년선언(Millennium Declaration)을 채택하였다. 이에 따라 국제사회는 2001년 MDGs를 개발하여 2015년까지 8개의 글로벌목표를 달성함으로써 빈곤퇴치와 경제 및 사회개발을 이루고자 하였다. MDGs는 개발 아젠다에 경제성장 뿐 아니라 사회발전 그리고 인간개발(human development)의 개념을 포함하였으며, 원조체계에 결과중심의 메커니즘을 가져왔다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다 (Maxwell, 2003; Hulme, 2007). 그러나 MDGs 목표 자체가 실현 불가능한 것들이 많으며, MDGs 이행 성과가 지역별 그리고 국가별로 상이하게 나타나고 있다는 비판이 있다 (Maxwell, 2003; Chakravarty and Majumder, 2008). 또한, 2015년 MDGs 달성여부를 평가함에 있어서 목표달성의 실패라는 결과가 나왔을 때 원조효과성에 대한 비판을 피할 수 없을 것이며, 1990년대에 겪었던 '원조피로(donor fatigue)'와 같은 상황을 다시 겪게 될 것이라는 우려가 있다 (Akiyama and Kondo, 2003). 따라서 2001년 MDGs 개발 이후로 국제사회는 MDGs 달성을 위해 끊임없는 노력을 해오고 있다.

우선, 2002년에 열린 멕시코 몬테레이 개발재원회의(Monterrey Conference on Financing for Development)에서 국제개발협력 주체들은 2001년 개발된 MDGs를 비공식적으로 합의하고 MDGs 달성을 위한 원조의 양적증대를 약속하였다. 특히 다자기구와 공여국 정상들은 국내재원 동원, 국제재원 동원, 국제무역, 국제개발협력, 외채탕감, 국제체제 문제의 6가지 개발재원 확보방안을 제시하는 몬테레이 합의문(Monterrey Consensus)에 동의하였다. 몬테레이에서는 원조의 효과적 이용을 위한 공여국과 수원국의 파트너십이 다시 한번 강조되었다 (OECD, 2003).

몬테레이 회의 이후 OECD DAC은 작업반을 형성하여 '수원국의 주인의식 강화를 위한 업무절차 강화방안'과 '원조효과성 제고와 행정비용 감소 방안'을 위한 공여국의 모범사례를 도출

하도록 하였다(OECD, 2003). 이 작업을 바탕으로 2003년 이태리 로마에서 원조조화를 위한 제1차 고위급회담이 열렸으며, 25개 양자공여국, 23개 다자기관, 그리고 28개 수원국이 모여 빈곤퇴치, 지속가능한 개발, 원조효과성 향상, MDGs 달성을 위한 노력에 대해 논의하였다 (World Bank, 2003). 로마회의에서는 로마선언(Rome Declaration)이 채택되어 원조 예측성 및 투명성 강화, 행정비용 감소, 수원국 정부의 역량 및 재원 확대에 대해 합의하였다 (Gerster and Harding, 2004). 로마회의 이전에 지속적으로 문제제기가 되어왔던 공여국의 협력 및 조율 문제가 원조조화 및 일치와 관련하여 로마선언의 중심 아젠다가 되었다 (Menocal and Mulley, 2006). 또한 이를 중심으로 제시된 '원조효과성 개념 프레임워크' (그림1 참고)는 이후 파리선언 5대원칙에 그대로 반영되었다.

〈그림 1〉 로마선언에서 개발된 원조효과성 개념 프레임워크



출처 : Balogun, 2005

제1차 고위급회담 이후 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB), 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB), 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IADB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), 세계은행, 그리고 OECD는 2004년 모로코 마라케(Marrakech)에서 합동 마라케 각서(Joint Marrakech Memorandum)를 통해 개발결과관리를 위한 글로벌 파트너십 촉구에 합의하였다 (ADB, 2004). 마라케각서는 제2차 개발결과관리 국제라운드테이블(International Roundtable on Managing for Development Result, MfDR)에서 합의되었으며, 몬테레이 컨센서스에 이어 글로벌 파트너십을 강화하여 원조조화에 기여하고자 하였다.

국제사회의 빈곤퇴치와 MDGs 달성, 그리고 원조효과성 제고에 대한 지속적인 노력은 2005년 제2차 고위급회담의 결과인 원조효과성을 위한 파리선언을 통해서 더욱 활력을 띠게 되었다. 파리선언은 원조와 국제개발협력 이해관계자들의 장시간 노력의 결과라 할 수 있다.

4. 파리선언과 원조효과성

2005년 MDGs의 5년간 이행현황 평가 및 원조관리 체계의 변화 논의를 위해 100명 이상의 각국 정상들과 다자기구 수장들이 파리에 모여 제2차 고위급회담을 갖게 되었다. 파리회의의 결과인 파리선언(Paris Declaration)은 MDGs 달성을 위한 주요 수단으로 효과적 원조를 강조하였으며, 또한 서로 다른 국가상황에 파리선언 프레임워크를 적용함으로써 원조의 질적 향상과 인간개발에 더 큰 초점을 둘 수 있도록 하였다 (OECD, 2008; Stern, 2008). 파리회담 참여자들은 공여국 원조의 분절화와 중복, 불필요한 행정비용, 원조성과에 대한 책무성 부족, 수원국의 주인의식 부족과 같은 비판들을 고려하여 공여국, 다자기구, 그리고 수원국 모두 조화, 일치, 책무성을 강화하고자 합의하였다 (De Renzio, 2006). 파리선언을 계기로 원조효과성에 대한 이해는 단순한 원조규모와 성장의 관계가 아닌 원조과정과 원조사업 절차의 효과성이라는 인식의 변화를 가져오게 되었다. 이전의 원조효과성은 원조활동이 한 국가의 경제성장에 얼마나 영향을 주었느냐를 중심으로 평가되었다면, 파리선언을 계기로 원조과정 메커니즘을 더욱 강조하게 되었다. 즉, 파리선언 이후의 원조효과성이란 '개발과 빈곤퇴치를 위해 정의된 목적에 근거한 원조성과의 최대화' 라고 정의할 수 있다 (임소진, 2012: 12).

OECD DAC은 파리선언이 원조효과성을 증대시킬 수 이유를 다음의 세가지 때문이라고 보고 있다 (OECD, 2006). 첫째, 파리선언은 로마회의와 비교하여 더 많은 인원이 참가하였으며 더 높은 수준의 논의가 이루어졌고, 동시에 실질적이고 행동중심적인 원칙을 제시하였다. 둘째, 파리선언 세부지표를 중심으로 공여국과 수원국 모두 2010년까지 목표를 달성하기 위한 행동변화를 촉구하였다. 마지막으로 파리선언은 도너십(donorship)에서 오너십(ownership)으로의 책무성 메커니즘을 강화하고 나아가 공여국과 수원국 간의 상호 메커니즘을 형성하였다.

파리선언은 표1과 같이 5대원칙과 12개 세부지표를 제시하여 2010년까지 목표를 달성하도록 하였다. 파리선언 채택 당시 제시된 세부지표는 2a, 2b, 5a, 5b, 10a, 10b를 각각 2, 5, 10으로 통합하여 계산하여 총 12개 지표로 정리하였으나, 2010년 파리선언 이행에 대한 최종 평가 당

시 애초에 목표치가 제시되지 않았던 2b와 2b는 평가대상에서 제외하고 2a, 5a, 10a, 10b를 각각의 독립적 지표로 계산하여 총 13개의 지표로 재구성 하였다.

파리선언 이후, 2006년과 2008년 두 차례에 걸친 파리선언 이행 모니터링 평가를 바탕으로 2008년 가나 아크라(Accra)에서 제3차 고위급회담이 열려 1,700명의 원조 이해관계자들이 참석하였다. 아크라회의에서는 개발협력 활동에 있어서 시민사회의 역할과 신흥공여국 중심의 남남협력 및 삼각협력의 효과성, 그리고 분쟁 및 취약국에 대한 논의가 새로이 추가되었다 (Accra High Level Forum, 2008b). 국제개발협력 관계자들은 아크라회담 이후 아크라행동강령(Accra Agenda for Action, AAA)을 채택함으로써 파리선언 이행을 위한 노력을 강화하기로 합의하였고, 이를 위해 국가차원의 정책대화, 수원국 역량강화, 수원국 시스템 이용 촉진, 원조분절화 감소, 원조의 가치(value for money) 증가, 시민사회의 참여확대 등을 제안하였다 (Accra High Level Forum, 2008a). 이러한 국제사회의 MDGs 달성과 파리선언 이행 노력에 대한 2010년 최종평가의 결과는 2011년 부산세계개발원조총회(이후, 부산총회)에서 논의되었다.

〈표 1〉 파리선언 5대원칙 및 세부지표

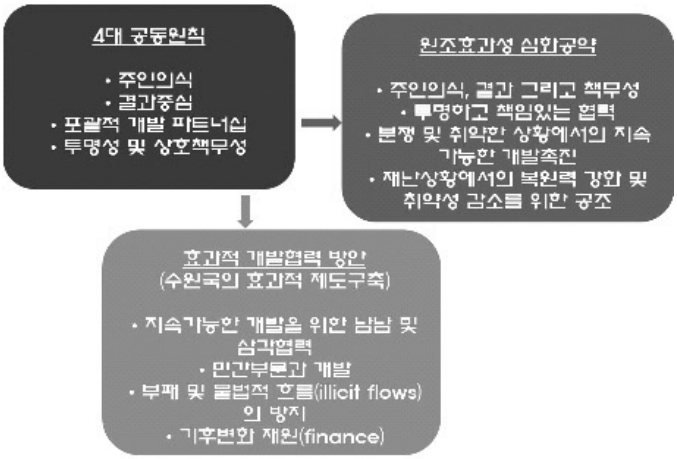
5대 원칙	13개 지표
주인의식	1. 수원국의 실질적 개발전략 소유
원조일치	2a. 신뢰할 수 있는 수원국 공공재정관리시스템
	2b. 신뢰할 수 있는 수원국 공공조달시스템
	3. (수원국) 국가우위와 일치된 원조의 흐름
	4. 조율된(coordinated) 지원을 통한 (수원국) 역량강화
	5a. 수원국 공공재정관리시스템 활용
	5b. 수원국 공공조달시스템 활용
	6. 평행적수행조직중복회피를 통한 (수원국) 역량강화
	7. 원조예측성 제고
	8. 원조의 비구속화
원조조화	9. (원조사업의) 공동 업무처리 또는 절차사용
	10a. 공동 현지사무소
	10b. 공동 국가 분석 활동
결과중심원조	11. 결과중심의 프레임워크
상호책무성	12. 상호책무성

출처 : 임소진, 2012: 16–17

5. 부산파트너십과 개발효과성 그리고 효과적 개발협력

2010년까지로 예정된 파리선언 이행에 대한 평가와 함께, MDGs 달성을 위한 원조의 질적 프레임워크 점검을 위한 마지막 고위급회담이 2011년 한국 부산에서 열렸다 (OECD, 2010). 부산총회는 3천명 이상이 참여하는 국제개발협력 역사상 가장 큰 규모의 회의로 기록되었다. 국제개발협력 관계자들은 2011년 부산총회를 통해 부산결과문서를 채택함으로써 4대 공동원칙, 파리선언 및 아크라행동강령 심화공약과 효과적 개발협력 방안, 그리고 Post-Busan 이행체제에 대해 합의하고, 2012년 6월까지 부산파트너십 이행 지표를 개발하기로 하였다 (OECD, 2011).[1] 또한, 부산총회를 계기로 국제개발협력 주요 주체들은 Post-Busan 체제를 OECD와 UN의 공동체제로 진행하기로 합의하였다.

〈그림 2〉 부산파트너십 4대 공동원칙 및 주요공약



출처 : 임소진, 2012: 28

부산총회를 통해 원조를 넘어선 개발효과성으로의 패러다임 변화를 기대한 국제사회는 '개발효과성'에 대한 뚜렷한 정의와 논의 미흡으로 인하여 '개발협력효과성'이란 용어를 사용하게 되었다. 그러나 부산총회 이후에도 여전히 '개발효과성'과 '개발협력효과성'이 혼재하여 사용되고 있는 것이 현실이다. 다만, 이와 관련하여 본 연구의 저자는 기 연구에서 개발효과성을 '수원국 국민을 위해 정의된 목적에 근거한 개발활동 성과의 최대화'라고 정의하고, 효과적 개발협

1) 부산결과문서에 대한 자세한 내용은 '임소진 (2012). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구. KOICA 개발정책포커스 제10호. 한국국제협력단'을 참고 바람.

력이란 '개발협력의 주요 주체가 행하는 수원국 국민을 위한 원조 및 원조관련 개발협력 활동성과의 최대화' 라고 정의한 바 있다 (임소진, 2012: 12-15).

원조효과성이 '원조의 효과' 를 평가하는 것이라고 했을 때 개발효과성은 '개발의 효과성' 을 평가하는 것이라 할 수 있겠다. 그러나 과연 '개발' 이란 무엇인지, 그리고 '개발의 효과성' 이라는 것이 무엇인지를 정의하기란 결코 간단한 문제가 아니다. 따라서 '개발협력 활동의 효과성' 이라는 의미에서 '개발효과성' 보다는 '개발협력효과성' 이라는 표현을 사용하는 것이 더 적합할 것이다. 결국 원조효과성에서 개발효과성, 그리고 개발협력효과성으로의 '패러다임 변화' 란 개념적 차원에서 원조를 넘어선 원조 외 재원과 민간기업과 같은 새로운 파트너들이 개발협력 활동의 주요주체가 되었다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다. 또한 원조의 과정 중심을 탈피하여 개발협력 활동의 수혜자 중심의 메커니즘이 되어야 한다는 것이다.

이러한 패러다임의 변화를 바탕으로 부산파트너십의 이행 지표는 파리선언 이행평가에서 발견된 한계점과 개선방향을 반영하여 개발되어야 할 필요가 있다. 파리선언은 원조효과성 제고와 MDGs 달성을 위한 공여국과 수원국의 행동변화를 바탕으로 한 공동의 노력이라는 데에 큰 의미가 있다. 그러나 공여국과 수원국의 다년간의 노력에도 불구하고 2010년 파리선언 이행결과 평가에서는 13개 세부지표 중 지표4 조율된 기술지원을 위한 역량강화만이 달성된 미완의 결과를 낳았다 (OECD, 2011). 공여국과 수원국들이 파리선언을 성공적으로 이행하지 못한 이유는 우선 2005년에서 2010년이라는 짧은 기간이 현실적이지 못하였다는 이유와 함께, 유럽중심의 선진공여국의 원조양식을 주로 이행하도록 하였고, 수원국에게 그들의 역량과 환경을 고려하지 않은 시스템 수준을 요구하였기 때문이다 (임소진, 2012). 또한 파리선언의 13개 지표가 너무 기술적이었으며 이행을 위한 해석이 국가별로 다양하였다는 비판도 있다. 나아가 신흥공여국의 참여가 현저히 미흡하였다는 아쉬움을 남겼다.

따라서 부산파트너십 지표개발을 위한 Post-Busan 임시그룹(Post-Busan Interim Group, 이후 PBIG) 회의에서 참여국들은 위와 같은 파리선언의 한계점을 개선하고 새로운 방향성을 고려한 지표를 개발하고자 하였다. 부산지표 개발을 위한 PBIG 제1차 회의는 2012년 2월 13-14일, 파리 OECD에서 열렸다. 제1차 회의 논의내용을 바탕으로 2012년 3월 중순, 참여국들을 대상으로 부산 예상지표 제안을 위한 온라인 설문조사를 하였고, 설문조사 결과를 종합하여 제시된 협의문서가 제2차 회의 논의를 위해 3월말 참여국에게 회람되었다. 제2차 PBIG 회의는 2012년 4월 4-5일에 열렸으며, 주로 글로벌 지표에 대해 논의하였다. 제2차 PBIG 회의 이후 영국과 르완다가 주도하여 부산파트너십 제안 지표를 정리하였고, 그 결과 아래 표2에

서 제시한 것과 같은 13개의 지표를 제안하였다. 이 제안지표는 제3차 회의 일주일 전인 2012년 5월 15일 화상회의를 통해 더욱 구체적으로 논의되었다. 화상회의에서 이루어진 논의내용과 이후 이메일을 통한 추가적 의견수렴을 바탕으로, PBIG 회의의 마지막인 제3차 PBIG 회의가 2012년 5월 21-22일 양일간 열렸다. 이후 참여국들의 온라인 및 화상회의를 통한 추가적 논의를 거쳐 제안된 지표의 모니터링 방법을 구체적으로 개발하여 2012년 6월 28-29일에 열리는 OECD 원조효과작업반 회의에서 부산파트너십 지표에 대한 최종 승인 절차를 갖게 된다.

제1차 PBIG 회의 이후 참여국들은 부산지표는 파리선언의 13개 지표보다 적은 수의 지표로 한정하고, 기술적인 면을 최소화하며, 수원국의 역량 및 시스템 강화, 신흥공여국과 민간기업 및 시민사회 등의 새로운 파트너들의 참여 확대, 세부적인 국가맥락을 반영할 수 있는 국가차원 모니터링의 융통성 고려, 기존의 정보와 분석법 최대한 활용, 정성적(qualitative) 모니터링 방법과 정량적(quantitative) 모니터링 방법 모두 이용, 그리고 지식교환 및 상호학습 장려의 내용을 주로 고려하기로 하였다 (임소진, 2012). 그러나 부산지표 개발과정이 진행되는 과정에서 위와 같은 고려사항이 사실상 거의 반영되지 못했다는 아쉬움이 남고 있다. 또한 제3차 마지막 PBIG 회의를 앞두고 제안된 예상지표는 총 13개였으며, 이는 마지막 PBIG 회의에서 총 10개로 정리되었으나 여전히 지표들은 파리지표에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것을 알 수 있다 (표2 참고). 그리고 파리지표가 5대원칙을 중심으로 개발되었던 반면 부산지표는 4대 공동원칙은 고려하지 않고, 대신 제2차 PBIG 회의에서 논의된 7가지 기본개념을 중심으로 한 나열적 지표의 성향이 강하다. 부산파트너십 10개 지표의 프레임워크 역할을 한 7가지 기본개념은 1) 결과중심, 2) 포괄적 주인의식과 파트너십, 3) 투명성, 4) 예측성, 5) 책무성, 6) 양성평등, 7) 역량개발 및 수원국 시스템이다.

표2에서 보이는 바와 같이, 제2차 PBIG 회의 이후 제안된 예상지표들 중에서 제3차 PBIG 회의를 통해 PBA와 수원국내 원조분절화 항목이 제외된 것을 알 수 있다. 이는 PBA 활용의 경우, PBA 방식 중 하나인 예산지원(budget support)의 효과성이 입증되지 않았으며, 무엇보다도 PBA 이행이 원조효과성을 보장하는 접근법이라는 것이 입증되지 않았다는 점, 그리고 PBA 이행이 쉽지 않은 공여국 및 PBA 이행을 위한 시스템을 갖추고 있지 않은 수원국이 적지 않다는 사실을 고려하였기 때문이다. 따라서 부산파트너십 지표에서는 파리지표와 비교하여 PBA를 제안하고 있지 않지만, 수원국의 프로그램을 이용하고, 수원국의 시스템을 활용한, 프로젝트의 중복과 행정비용 낭비 문제를 해결할 수 있는 뚜렷한 방안제시도 미흡하다. 이와 관련하여, PBIG 참여국 중 일부는 6월 원조효과작업반 승인 이전의 기간 동안 PBA를 지표로 포함하는 것에 대해 다시 한번 고려할 것을 주장하였다.

〈표 2〉 PBIG 회의를 통해 논의중인 부산파트너십 예상지표

제2차 PBIG 회의 이후 제안된 예상지표 (영국과 르완다 주도)	제3차 PBIG 회의 이후 조정된 예상지표 (2012년 5월 현재)
1. 수원국 주도의 결과 프레임워크 (results framework) 이용	1. 개도국의 우선사항을 충족하는 결과에 중심을 둔 협력 – 원조제공자들의 협력에 의한 수원국 결과 프레임워크의 이용 확대
2. 시민사회를 위한 가능한 환경 (enabling environment)	2. 시민사회의 개발에 대한 기여 최대화를 위한 환경내에서의 시민사회의 사업운영
3. 민간부문 개발을 위한 환경	3. 민간부문 개발을 위한 환경 개선
4. 투명성	4. 대중이용이 가능한 개발협력 정보
5a. 예측성 (연간) 5b. 예측성 (중기)	5a. 개발협력 예측성 (a) 연간 (b) 중기
6a. 의회 예산보고에 포함된 원조액 6b. 수원국 회계시스템에 통합된 원조액	6. 의회의 정밀검토(scrutiny)에 따른 정부의 원조 예산보고
7. 상호책무성	7. 포괄적 검토에 의한 협력 주체간 상호 책무성 강화
8. 양성평등	8. 여성과 남성 모두에게 이득이 되는 공공지출 보장 노력
9. 수원국 공공재정관리시스템의 질	9. 수원국 시스템 및 제도의 강화 및 이용 (a) 수원국 공공재정관리 시스템의 질적 향상 (b) 수원국 공공재정관리 시스템과 조달시스템 이용
10a. 수원국 공공재정관리시스템 이용 10b. 수원국 조달시스템 이용	
11. 프로그램형접근법	
12. 원조비구속성	10. 원조비구속성
13. 원조분절화 (수원국내)	

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD 2012a & 2012b

그 외에 부산파트너십 지표 승인을 앞두고, 각 제안지표의 구체적 정의 및 모니터링 방법이 개발되어야 하는 과제가 남아있다. 또한 신흥공여국의 참여를 촉진할 수 있는 방안 마련이 시급한 실정이다.

6. 향후 개발협력의 방향 및 연구과제

2012년 6월 부산파트너십 지표 승인 후의 Post-Busan 체제와 관련하여 국제개발협력 담당자들은 앞으로 효과적 개발협력 이행방안에 대한 연구에 주력하게 될 것이다. 특히 공여국들의 수원국 시스템 이용을 위한 수원국의 시스템 강화를 비롯하여 수원국의 성과관리 프레임워크 개발 및 강화에 대한 내용이 주요 연구과제로 제시될 것이며, 수원국의 역량 및 국가맥락에 맞는 차별화 된 연구도 함께 필요하다. 예를 들어 국제사회는 '분쟁 및 취약국 국제네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF)'를 중심으로 취약국 논의를 넘어서, 부산총회에서 중요하게 논의 된 New Deal을 중심으로 한 분쟁 및 취약국 지원 방안 등의 연구를 본격적으로 시작할 것이다.[2] 특히 취약국에서의 시스템 이용 방안 연구는 전체 수원국 시스템 이용방안과 차별하여 이루어질 필요가 있다. 동시에 수원국 시스템 이용 중 조달시스템과 크게 관련되어 있는 원조 비구속성 강화에 대한 연구도 함께 진행될 것이다.

또한 부산파트너십 지표에는 포함되지 않았으나, 수원국내 분절화는 행정비용의 낭비와 수원국 부담, 그리고 효과적 개발협력을 위해 지속적으로 강조되어 왔으며, 이는 또한 반드시 해결되어야 할 문제이므로, 수원국내 분절화 감소방안도 중요한 연구과제가 될 것이다. 예를 들어서, 수원국과 공여국의 파트너십 그룹을 통한 개발협력활동의 조화 및 노동분업(division of labor) 방안, 중복 프로젝트 확산 방지를 위한 원조 방향성 제시 등의 연구가 가능하다. 특히 PBA가 부산파트너십 지표에서 제외된 상황에서 각 수원국과 공여국의 상황에 맞는 효과적 원조지원 방법 - 통합형 프로젝트(Integrated Projects), 국가프로그램가능원조(Country Programmable Aid, CPA) 및 사후송금방식원조(Cash on Delivery Aid, COD Aid) 등 - 에 대해서도 고민할 필요가 있다.

주체별로 보았을 때, 신흥공여국의 Post-Busan 체제 및 MDGs 달성 노력에 대한 참여를 고려하여 삼각협력 및 남남협력에 대한 연구가 필요하다. 특히 KOICA와 같은 원조 이행기관에서는 수원국과 신흥공여국, 그리고 공여국 간의 지식공유를 중심으로 한 남남협력 지원 및 삼각협력 강화방안에 대한 연구가 가능할 것이다. 특히 부산파트너십 개발과정에서 한국 정부는 남남

2) New Deal에 대한 자세한 내용은 '임소진 (2012). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구. KOICA 개발정책 포커스제10호. 한국국제협력단'을 참고 바람.

협력국의 새로운 글로벌 파트너십 참여 논의에 적극적으로 참여한 바, 남남 및 삼각협력에 대한 다양한 각도의 연구가 필요하다.

또한, 국제개발협력의 중요한 주체로 떠오르고 있는 민간부문의 개발에 대한 기여강화를 위해 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership, 이후 PPP)의 효과적 이행방안 및 전략 등에 대한 심층있는 연구도 중요한 과제로 남아있다. 한국의 경우, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)과 사회공헌의 개념을 중심으로 PPP 확대방안이 논의되고 있으나, 기업의 참여는 아직 미비한 실정이다. 따라서 PPP를 통해서 개발협력에서 얻고자 하는 것이 무엇인가에 대한 고찰과 함께, 본격적인 PPP 활성화 방안연구가 필요하다. 나아가 시민사회의 역할 강화 및 수원국 발전과 MDGs 달성을 위한 참여방안에 대한 고찰도 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 한국의 경우, 국제 시민사회 기관의 수원국 내 개발활동 모범사례 및 비교연구, 그리고 시민사회 기관간의 파트너십을 통한 역량강화 연구 등이 가능하다.

그리고 부산파트너십 4대 공동원칙 중 하나이며, 제안된 지표에도 포함된 원조투명성 및 정보공개 강화 과제는 국제사회 뿐 아니라 한국 정부를 위해서도 중요한 부분이 될 것이다. 즉, 원조투명성과 미래 원조 데이터 거버넌스에 대한 고찰이 필요한 것이다. 특히 원조투명성과 데이터 거버넌스 동향에 대한 한국의 대응방안 연구는 KOICA의 개발협력효과성 제고를 위한 연구과제로써, 지식공유를 중심으로 한 남남 및 삼각협력 사례 비교연구 및 한국원조의 삼각협력 강화방안, New Deal을 중심으로 한 한국 무상원조의 분쟁 및 취약국 지원방안 연구, 비구속화를 위한 수원국 조달시스템 이용 사례연구, 부산파트너십 이행을 위한 새로운 원조방법 활용 사례연구 등과 함께 진행될 예정이다.

마지막으로, 2012년 6월 부산파트너십 이행지표의 승인 이후, KOICA에서는 부산파트너십 평가지표 이행방안에 대한 연구를 착수할 예정이다. 참고로 Post-Busan 이행체제를 Post-2015 개발프레임워크와 연계하고자 하는 국제사회의 움직임에 발맞추어 KOICA에서는 현재 국제사회의 Post-2015 개발프레임워크 수립 동향 분석 및 한국 ODA의 대응방안 연구가 진행중이며, 이는 이후 부산파트너십 이행과 관련된 모든 연구 수행에 있어서 전반적인 국제사회의 개발협력 동향 이해를 위한 밑바탕이 될 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 국내문헌

임소진 (2012). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구. KOICA 개발정책 포커스 제10호. 한국국제협력단

2. 국외문헌

Accra High Level Forum (2008a). Accra Agenda for Action.

_____ (2008). Roundtable Topics for the Accra Third High Level Forum.

ADB (Asian Development Bank) (2004). Joint Marrakech Memorandum.

Akiyama, T. and M. Kondo, Eds. (2003). Global ODA since the Monterrey Conference. Tokyo, Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID)/International Development Research Institute (IDRI).

Amis, P. and L. Green (2002). Needs Assessment Report Survey on Partners' Priorities and Perspectives on Harmonising Donor Practices. Final Report Prepared for OECD DAC Task Force on Donor Practices. Birmingham, University of Birmingham.

Amis, P., L. Green and M. Hubbard (2005). "Measuring Aid Costs: What Has Been Learnt and What Still Needs to be Learn." Public Administration and Development. 25: 373?378

Balogun, P. (2005). Evaluating Progress towards Harmonisation. Working Paper 15. London, DFID.

Banerjee, A. V. (2007). Making Aid Work. Cambridge, MA, MIT Press.

Bourguignon, F. and M. Sundberg (2007). Aid Effectiveness: Opening the Black Box. American Economic Association Annual Meeting. Washington DC, World Bank.

Burnell, P. (1997). Foreign Aid in a Changing World. Buckingham, Open University Press.

Burnside, C. and D. Dollar (1997). Aid, Policies, and Growth. World Bank Policy Research Working Paper 1777. Washington DC, World Bank.

Calderisi, R. (2006). The Trouble with Africa: Why Foreign Aid isn't Working. New York, Palgrave Macmillan.

Cassen, R. (1994). Does Aid Work?: Report to an Intergovernmental Task Force. Oxford, Clarendon Press.

Chakravarty, S. R. and A. Majumder (2008). "Millennium Development Goals: Measuring Progress towards Their Achievement." Journal of Human Development 9(1): 109-129

Chang, H-J. (2002). Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London, Anthem Press.

Chauvet, L. and P. Guillaumont (2004). Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability, and Political Instability. Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions, and Globalisation. B. Tungodden, N. Stern and I. Kolstad, Eds. Washington DC, World Bank.

Collier, P. (2006). "African Growth: Why a 'Big Push'?" Journal of African Economies 00(2): 188-211

Collier, P. and D. Dollar (2002). "Aid Allocation and Poverty Reduction." European Economic Review 46(2002): 1475-1500

Degnbol-Martinussen, J. and P. Engberg-Pedersen (2003). Aid: Understanding International Development Cooperation. Copenhagen, Zed Books.

De Renzio, P. (2006). "Briefing: Paved with good intentions? The Role of Aid in Reaching the Millennium Development Goals." African Affairs 106(422): 133-140

Doucouliagos, H. and M. Paldam (2006). "Aid Effectiveness on Accumulation: A Meta Study." Kyklos 59(2): 227-254

Dovern, J. and P. Nunnenkamp (2007). "Aid and Growth Accelerations: An Alternative Approach to Assessing the Effectiveness of Aid." Kyklos 60(3): 359-383

Driscoll, R. and A. Evans (2005). "Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues." Development Policy Review 23(1): 5-25

Easterly, W. (2003). "Can Foreign Aid Buy Growth?" Journal of Economic Perspectives. 17(3): 23-48

_____ (2006). The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. New York, Penguin Press.

Easterly, W., R. Levine and D. Roodman (2003). New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies, and Growth". Centre for Global Development Working Paper No. 26. New York, New York University.

Gerster, R. and A. Harding (2004). Baseline Survey on Programme Aid Partners (PAP) Performance in 2003. Report to the G-15 Programme Aid Partners and Government of Mozambique.

Hanlon, J. (2004). "Do Donors Promote Corruption?: the Case of Mozambique." Third World Quarterly 25(4): 747-763

Hansen, H. and F. Tarp (2001). "Aid and Growth Regressions." Journal of Development Economics 64(2): 547-570

Hulme, D. (2007). The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-Based Management in an Imperfect World. BWPI Working Paper 16. Manchester, Brooks World Poverty Institute.

Killick, T. (2002). Aid Conditionality. The Companion to Development Studies. V. Desai and R. B. Potter, Eds. London, Arnold.

Lancaster, C. (2007). Foreign Aid. London, University of Chicago Press.

Lensink, R. and O. Morrissey (1999). Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship. CREDIT Research Paper No. 9/3. Nottingham, University of Nottingham.

Martin, M. (2008). Delivering beyond Paris: Objectives for Accra. Presentation to the ODI Seminar. 4 April 2008.

Maxwell, S. (2003). "Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda'." Development Policy Review 21(1): 5-25

McGillivray, M. (2004). Is Aid Effective? Helsknki, WIDER.

Menocal, A. R. and S. Mulley (2006). Learning from Experience? A Review of Recipient-Government Efforts to Manage Donor Relations and Improve the Quality of Aid. ODI Working Paper 268. London, ODI.

Morrissey, O. (2004). "Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated." Blackwell Publishing Ltd 00: 153-171

Moyo, D. (2009). Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is Another Way for Africa. London, Penguin Books Ltd.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1996). Shaping the 21stCentury: The Contribution of Development Cooperation. Development Assistance Committee. Paris, OECD.

_____ (2003). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, OECD.

_____ (2006). Development Cooperation Report 2005. Paris, OECD.

_____ (2008). Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration.

_____ (2010). Accelerating Progress in Aid Effectiveness: from Here to 2011.

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

_____ (2012a). Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Post-Busan Interim Group. Paris, 21-22 May 2012. DCD/DAC/EFF(2012)8.

_____ (2012b). Indicators and Targets for Global Monitoring Busan Commitments. Revised Proposal. Post-Busan Interim Group, 22 may 2012.

Ranis, G. (2006). Toward the Enhanced Effectiveness of Foreign Aid. Economic Growth Centre Discussion Paper No. 938. New Haven, Yale University.

Raffer, K. and H. W. Singer (1996). The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Cooperation. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

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

Sachs, J. (2005). The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime. New York, Penguin Books.

Schiff, M. and L. A. Winters (2003). Regional Integration and Development. Washington DC, World Bank/Oxford University Press.

Sobhan, R. (2002). "Aid Effectiveness and Policy Ownership." Development and Change 33(3): 539-548

Sogge, D. (2002). Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid? New York, St. Martin's Press.

Stern, E. (2008). Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness. Koege, DARA.

Tarp, F., Ed. (2000). Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future. London, Routledge.

Therien, J. and C. Lloyd (2000). "Development Assistance on the Brink." The World Quarterly 21(1): 21-38

Wolfensoln, J. D. and S. Fischer (2000). The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

World Bank (1998). Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford, Oxford University Press for the World Bank.

_____ (2003). Rome Declaration on Harmonisation. Washington DC, World Bank.

글로벌 공공재와 개발협력[1)]

조 한 슬 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. ‘글로벌 공공재와 개발협력‘ 분야의 6대 연구분야 선정 배경
3. ‘글로벌 공공재와 개발협력’ 분야 연구범위
4. DAC 회원국의 글로벌 공공재 지원 현황 및 정책
5. 한국 개발협력의 글로벌 공공재 정책
6. 정책 함의 및 향후 연구과제

1. 서 론

과학기술의 발달로 인한 세계화의 심화로 시간과 공간이 축약되어 전 세계적으로 물적 · 인적 교류가 활발해짐에 따라 교류확대 등 순기능과 함께 부작용이 발생하기 시작하였다. 전염병 확산과 같은 문제들이 대두되기 시작하는 한편, 상호의존의 심화로 경제위기, 환경오염, 식량안보, 이주, 분쟁 등의 문제가 글로벌 도전과제로 부상하게 되었다. 이렇듯 세계화는 전지구적 공동 대응이 필요한 문제를 발생시켰고, 이러한 글로벌 도전과제에 대처하는 하나의 방안으로 글로벌 공공재에 관한 고려와 필요성이 강조되기 시작했다.

1) 본 논문은 글로벌 공공재 분야 범위연구의 결과물을 기초로 작성되었으며, 글로벌 공공재 범위연구에 관한 자세한 내용은 2012년 한국국제협력단 연구보고서 『개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제 (ODA연구 2012-04-058)』를 참고하기 바란다.

따라서 이러한 흐름을 반영하여 현재까지 누적된 글로벌 공공재 관련 국제사회의 담론, 개발협력 접근법 및 경험을 소개하고 이를 바탕으로 바람직한 방향에 대한 함의를 도출할 필요가 있다는 점에서 글로벌 공공재가 개발협력연구 6대분야의 하나로 선정되었다. 이에 따라, 2015년까지의 글로벌 공공재 분야 연구전략과 과제를 발굴하는 것을 목표로 글로벌 공공재 범위연구가 기획 · 수행되었다.

이에 본 논문에서는 '글로벌 공공재와 개발협력' 분야가 2011~2015년 KOICA 6대 연구분야에 선정되게 된 배경과 '글로벌 공공재와 개발협력' 분야 연구범위를 소개하고자 한다. 또한 4장부터 6장에서는 범위연구의 주요 연구결과를 바탕으로 DAC 회원국의 글로벌 공공재 지원 현황 및 정책, 한국 개발협력의 글로벌 공공재 정책을 간략하게 소개하고, 이를 바탕으로 정책 함의 및 향후 연구과제를 제시하는 것으로 글을 끝맺으려고 한다.

2. '글로벌 공공재와 개발협력' 분야의 5대 연구분야 선정 배경

1) 세계화의 심화로 인한 전지구적 문제 등장

1990년대에 들어 세계화가 가속화되기 시작하면서, 전지구적 공동 대응이 필요한 문제들이 나타나기 시작하였다. 시간과 공간의 축약으로 물적 · 인적 교류가 활발히 이뤄짐에 따라 전염병과 같은 문제들이 대두되기 시작했으며, 상호의존의 심화로 경제위기, 환경오염 등의 문제가 글로벌 도전과제로 부상하게 되었다.

구체적으로 살펴보면, 경제 분야의 경우 신자유주의적 세계화가 추진되면서 세계 경제의 상호의존성이 심화되어 글로벌 경제위기를 불러왔다. 본격화된 세계화는 세계 금융시장의 '상호의존성'을 심화시켜 한 국가의 금융위기가 세계적으로 영향을 미치게 되는 주요한 원인이 되었다. 2008년 발생한 미국발 서브프라임 모기지 사태가 글로벌 경제위기로 확대된 것이 상호의존성으로 인한 위기 전파의 대표적인 사건이다.

이렇듯 세계의 금융시장에는 독점적이고 민주적인 권력 기관, 최종 대부자, 국제적 규제 기관, 국제안전망 등 그 어느 것도 온전히 존재하지 않는다는 사실이 재조명 되면서, 글로벌 공공재로서의 국제적 규제, 규제기관 및 국제안정 등의 공급에 대한 필요성이 다시 강조되었다. 또

한 금융위기의 전염에 따른 경제적 영향이 전세계적으로 전파되었고, 이에 대응하기 위해 선진국은 보호무역 장치들을 도입하여 무역 거래를 경직시키는 결과를 가져오게 됨에 따라 국제무역에도 규제가 필요함이 밝혀졌다.

지구온난화와 같은 환경문제는 지구적 차원의 문제로 공동대응이 필요한 분야인데, 경제적 세계화가 초래한 세계무역과 투자 붐은 환경문제도 악화시키는 결과를 가져왔다. 무역은 수송에 기반을 두는데, 현재의 수송수단의 대부분은 화석연료에 의해 움직이므로 세계무역의 증대는 대기오염을 발생시키고 기후변화를 가속화 시켰다. 또한 무역장벽 제거와 더불어 수송수단의 발달은 재생 불가능한 자원들이 전례 없는 규모로 사용되는데 일조했고, 수출을 위한 현금작물 생산이 토양침식, 지나친 방목, 사막화, 수자원 고갈, 화학오염, 종(種)다양성 상실, 산림벌채, 토양약화 등 지탱 불가능한 생태파괴를 야기하였다.[2)]

세계화의 가속으로 인해 전염병 문제도 지구적 도전과제로 대두되었다. 그 이유로 첫째, 세계화와 함께 인적 · 물적 교류의 규모, 속도, 범위가 빨라지고 넓어지면서, 전염병의 확산도 급속히 이뤄지고, 예측도 불가능해지며 빠른 대처가 어려워졌다. 둘째, 세계화는 도시화와 지구온난화를 가속화 시키고, 이로 인한 기후변화는 다시 전염병 발생을 가속화시키고 있다.[3)] 셋째, 전염병으로 인한 위협은 개인의 건강을 위협할 뿐만 아니라, 그 확산은 경제적 마비를 초래하고 사회질서를 악화시키는 결과를 가져오고 있다. 재화, 정보, 사람들이 더욱 밀접하게 세계경제와 통신 네트워크로 통합되면서 전염성 질병도 개별국가에 거주하는 국민들의 건강을 해칠 수 있을 뿐만 아니라 무역과 정보의 흐름을 방해하여 지역과 세계경제에 타격을 줄 수 있는 것이다.[4)]

이렇듯 가속화된 세계화는 여러 분야에서 전지구적 공동 대응이 필요한 문제를 발생시켰고, 이러한 글로벌 도전과제에 대처하는 하나의 방안으로 글로벌 공공재에 관한 고려와 필요성이 강조되기 시작했다.

---

2) 황의서 2011, p. 48.

3) 전문가들은 2020년에는 지구 평균 기온이 섭씨 1도 상승하면서 열대성 전염병이 만연하고 17억 명이 만성적인 물 부족에 시달릴 것이라고 전망하고 있다.

4) 2003년 중증 급성 호흡기 증후군(SARS, 사스) 발병 당시 미국 시사주간지 타임 최신호는 전 세계에서 사스로 인한 경제적 비용이 300억 달러에 이른다고 보도했으며, 캐나다 토론토는 사스 발병으로 하루 3천만 달러의 피해를 입고 있다고 J.P. 모건 증권사가 추산했다. 또한 아시아에서는 한국과 중국이 사스 여파로 관광 수입, 소매업, 생산성 부문에서 각 20억 달러의 손실을 입을 수 있다는 전망이 제기됐었다. 연합뉴스. "사스, 中 대륙 확산세… 전세계 피해액 300억 달러", 2003-04-28.

2) 개발협력 차원의 글로벌 공공재 논의의 필요성

글로벌 공공재에 관한 논의의 필요성이 증대된 것은 분명하지만, 이를 개발협력 차원에서 다뤄야 하는가에 대해서는 찬반 양론이 대립하고 있다. 반대측에서는 글로벌 공공재의 공급으로 인한 혜택은 개발도상국뿐만 아니라 선진국에게도 동일하게 돌아가기 때문에 개발도상국 지원에도 부족한 개발협력 재원을 사용하여 글로벌 공공재를 지원하는 것이 부적절하다는 하다는 점을 지적하고 있다.

그러나 개발협력 재원을 사용하여 그리고 개발협력의 시각을 담아 글로벌 공공재 문제를 다뤄야 하는 이유는, 첫째, 글로벌 공공재의 비공급으로 인한 문제는 우선적으로 개발도상국에 더 큰 영향과 피해를 발생시키기 때문이며, 둘째, 개발도상국은 스스로 글로벌 공공재를 공급할 여력이 되지 않기 때문이며, 셋째, 글로벌 공공재 분야의 지원이 빈곤감소에 훨씬 효과적이며, 넷째, 글로벌 공공재 접근법을 사용한 개발협력 사업 수행 시 결과적으로 개발도상국의 성장을 이끌어낼 수 있기 때문이다. 또한 글로벌 공공재는 전지구적 접근을 통한 공동대응이 가장 효과적이라는 점을 고려할 때, ODA 성과보존 차원에서도 글로벌 공공재에 대한 고려가 필요하다.

이러한 상황을 고려하여, 현재까지 누적된 글로벌 공공재 분야의 국제적 개발담론, 개발협력 접근법 및 경험을 소개하고, 바람직한 방향에 대한 함의를 도출할 필요가 있다는 점에서 '글로벌 공공재와 개발협력' 이 5대 연구분야의 하나로 선정, 범위연구가 기획되었다.

3. '글로벌 공공재와 개발협력' 분야 연구범위

'글로벌 공공재와 개발협력' 분야의 연구범위를 확정하고 제시하기 위해서는 먼저 글로벌 공공재의 정의를 살펴보아야 한다. 범위연구에서는 글로벌 공공재의 정의를 전통적인 공공재의 정의, 즉 비경합성과 비배제성을 만족하는지의 여부를 출발점으로 하여, 효용을 향유하게 되는 대상을 기준으로 분류하는 개념을 채택하고자 하였다[5]. 이러한 관점에서 글로벌 공공재를 "모든 국가, 인민, 세대에게 혜택이 확장되는 재화 및 서비스"로 정의 내렸다.

5) 공공재란 누가 공급하든 관계없이 일단 공급되면 모두가 "재화소비의 편익을 공유하는 재화"를 말한다. 즉, 공동소비(joint-consumption)가 가능하면 그 재화 및 서비스는 공공재라 할 수 있다.

한편, 문헌조사 결과 글로벌 공공재와 동일 혹은 유사한 개념으로 '국제 공공재'와 '국제 지역 공공재'라는 단어가 많이 사용되고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 그러나 국제 공공재, 국제 지역 공공재는 글로벌 공공재와 유사한 개념이나 동일한 개념은 아니므로, 혼란을 방지하기 위해 각각의 정의를 살펴 볼 필요가 있다.

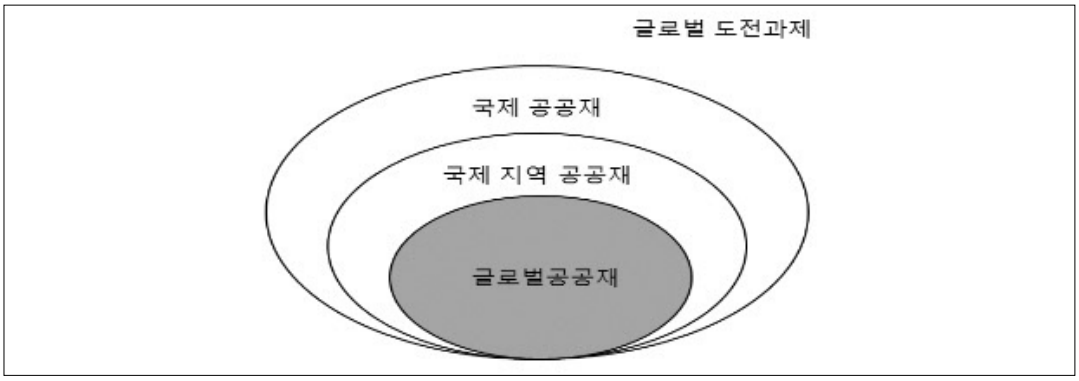
국제 공공재(International Public Goods)는 글로벌 공공재 보다 광범위한 개념에 속한다. 국제 공공재는 특정 국가가 공급한 공공재로 인한 이익이 해당 국가뿐만 아니라 다른 국가에도, 즉 2개 이상의 국가에 이익을 가져오는 재화 및 서비스로 정의된다.

국제 공공재 중에서 특정 지역 내에서 공공재의 기본적 특성인 소비의 비경합성과 비배재성이 온전히 작용하는 재화와 서비스를 국제 지역 공공재(Regional Public Goods)로 파악할 수 있다. 즉, 공공재의 공급으로 인한 이익이 관련국가, 전통적으로 다수의 이웃 국가들, 모두에게 발생하는 경우 해당 재화 및 서비스를 국제 지역 공공재로 볼 수 있다.

국제 공공재 중 해당 재화 및 서비스의 공급으로 인한 이익이 전세계적으로 나타나는 재화 및 서비스를 글로벌 공공재(Global Public Goods)로 볼 수 있다. 즉, 글로벌 공공재나 국제 지역 공공재는 모두 국제 공공재에 해당하지만, 국제 공공재 중에는 국제 지역 공공재나 글로벌 공공재에 해당하지 않는 재화 및 서비스가 존재한다.

한편, 글로벌 도전과제와 글로벌 공공재와의 관계도 정리할 필요가 있다. 글로벌 도전과제가 전지구적 공동대응이 필요한 문제를 일컫는 표현이라고 본다면, 글로벌 공공재 문제는 본질적 특성상 모두 글로벌 도전과제에 해당한다. 그러나 국제 지역 공공재와 관련된 문제도 문제별 속성에 따라 글로벌 도전과제에 해당할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 예를 들어, 물 부족, 식량 위기 등의 문제는 최근 들어 글로벌 도전과제로 대두되고 있지만, 해당 문제의 해결은 주로 국내적 차원이나 지역적인 접근을 통해 이뤄진다는 면에서 글로벌 공공재라기보다는 국제 지역 공공재에 가까운 특성을 가지고 있다. 따라서 글로벌 공공재, 국제 지역 공공재, 국제 공공재 보다 글로벌 도전과제가 더 포괄적인 상위 개념이라는 것을 알 수 있다.

〈그림 1〉 '글로벌 공공재와 개발협력' 분야 연구 범위



출처: 저자작성

2011~2015년 'KOICA 연구 중기전략'에서 글로벌 공공재 분야가 6대 연구 분야의 하나로 선정된 이유가 "세계화의 확대 및 심화에 따라 국제사회가 공동으로 대응해야 하는 글로벌 공공재의 부상과 그에 상응하는 글로벌 거버넌스 구조에 대한 국제 논의가 진전되고 있는 바, 식량안보 및 국제무역 · 금융시스템, 환경, 이주, 분쟁, 위기전염에 대처할 수 있는 글로벌 공공재의 마련에 관련된 개발협력 전략을 연구"하기 위함임을 고려할 때, '글로벌 공공재와 개발협력' 분야의 연구 범위는 글로벌 공공재와 학술적인 정의에 의하면 글로벌 공공재에는 해당하지 않지만 전지구적 공동 대응이 필요한 글로벌 도전과제 둘로 세분화하는 것이 가능하였다.

〈Box 1〉 KOICA 연구 중기전략: 글로벌 공공재와 개발협력 분야 연구초점

◆ 세계화의 확대 및 심화에 따라 국제사회가 공동으로 대응해야 하는 글로벌 공공재의 부상과 그에 상응하는 글로벌 거버넌스 구조에 대한 국제 논의가 진전되고 있는 바, 식량안보 및 국제무역 · 금융시스템, 환경, 이주, 분쟁, 위기전염에 대처할 수 있는 글로벌 공공재의 마련에 관련된 개발협력 전략 연구

◆ 글로벌 거버넌스 구조 형성과 관련, 개발 모델의 적정성 및 글로벌 원조구조에 대한 함의 등에 대한 연구

앞에서 분류한 글로벌 공공재와 글로벌 공공재에 해당하지 않는 글로벌 도전과제가 모두 '글로벌 공공재와 개발협력' 연구 분야의 범위에 해당하기는 하지만, 이 두 가지의 방대한 주제를 하나의 보고서에서 다 다루는 것을 현실적으로 불가능하기 때문에, 범위연구에서는 이 중 '글로벌 공공재'만을 대상으로 하여 연구가 수행되었다.

다음장에서는 '글로벌 공공재와 개발협력'에 관한 범위연구의 결과를 소개하겠다.

4. DAC 회원국의 글로벌 공공재 지원 현황 및 정책

1) 글로벌 공공재의 분류

글로벌 공공재의 지원 현황을 분석하기 위해서는 구체적으로 어떤 분야에 지원된 ODA가 글로벌 공공재와 관련된 지원으로 볼 수 있는지를 파악하는 것이 선행되어야 한다. 연구마다 약간의 차이는 있지만, 기존의 선행연구들은 다음과 같이 크게 7가지 유형으로 글로벌 공공재를 분류하고 있으며, 각각의 분류에 해당하는 CRS 코드[6]를 제시하고 있다.

- 지식생산 및 전파
- 인권
- 전염병 퇴치
- 국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축
- 범죄통제 및 평화구축
- 인류공동자산 및 지속가능성
- 통신

그러나 특정 지역의 인권 관련 문제 해결을 위해서는 국제사회의 관심과 국제적 차원의 노력이 필요한 경우가 많은 것은 사실이나, 해당 문제 해결로 인한 혜택은 특정 지역에서 향유되는 것으로 보는 것이 타당하다고 판단되어, 인권 분야는 글로벌 공공재에서 제외하였다. 한편, 통신 분야에 해당하는 미디어 및 자유로운 정보유통(CRS 코드: 15153) 분야의 경우, 지식 공유 및 전파의 수단이 된다는 점에서 통신 분야로 분류하기 보다는 지식 생산 및 전파 분야에 포함하는 것이 더 적합하다고 생각되어 통합하여 분류하였다.

따라서 범위연구에서는 글로벌 공공재에 해당하는 CRS 코드를 총 5가지 유형, (1)지식생산 및 전파, (2)전염병 퇴치, (3)국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축, (4)범죄통제 및 평화구축, (5)인류공동자산 및 지속가능성으로 나누어 분류하였으며, 각각의 분류에 해당하는 CRS 코드는 〈표 1〉과 같다.[7]

6) CRS코드는 총 5자리의 숫자로 이루어져 있는데, 앞에 3자리는 특정 섹터와 분야를 나타내는 코드이며, 뒤에 두 자리는 세부 섹터를 나타내는 코드로 이루어져 있다.

7) 각각의 분류에 해당하는 CRS 코드의 포함 여부에 대한 자세한 설명은 조한슬(2012a) 4장 1절 참조

〈표 1〉 글로벌 공공재의 유형별 분류

글로벌 공공재 분야	CRS코드
국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축	금융 정책 및 행정 관리(24010), 중앙금융기관(24020), 통상정책, 행정 관리(33110), 다자간무역협상(33140), 마약 관리(16063)
범죄통제 및 평화구축	농업관련 마약대체 소득원 개발(31165), 비농업분야 마약대체 개발(43050)
인류공동자산 및 지속가능성	전력 생산 · 재생가능 자원 사용(23030), 수력 발전소(23065), 지열 발전소(23066), 태양 에너지(23067), 풍력 발전(23068), 조력 발전(23069), 생물자원 에너지(23070), 임업 정책 · 행정 · 관리(31210), 임업 개발(31220), 어업 정책 · 행정 · 관리(31310), 어업 개발(31320), 환경정책 · 행정 · 관리(41010), 생물권역 보호(41020), 생물 다양성(41030), 자연문화유산 보호(41040)
전염병 퇴치	전염병 관리(12250), 성병 대책(HIV · AIDS 포함)(13040)
지식생산 및 전파	교육 연구(11182), 의료 연구(12182), 통계능력 강화(16062), 에너지 연구(23082), 농업 연구(31182), 임업 연구(31282), 어업 연구(31382), 기술연구 개발(32182), 환경 연구(41082), 연구 · 과학기관(43082), 미디어 및 자유로운 정보유통(15153)

출처: 저자 작성 (조한슬 2012b)

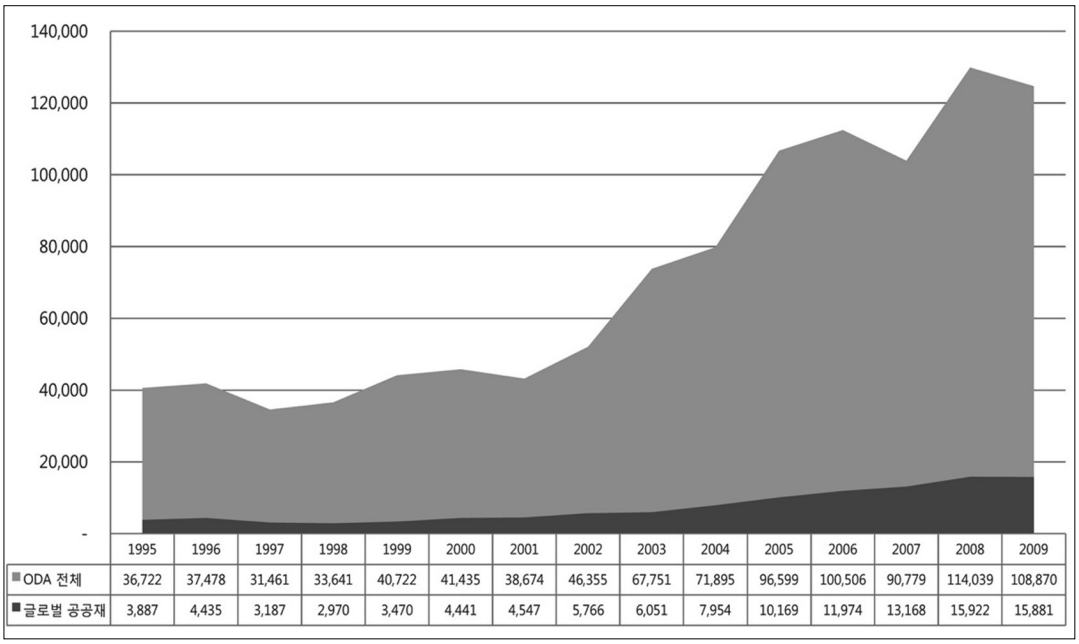
2) 글로벌 공공재 분야 ODA 지원 현황

〈표 2〉는 1995년부터 2009년까지 OECD DAC 회원국 전체에서 제공된 ODA 현황과 범위연구에서 글로벌 공공재로 분류한 CRS 코드에 지원된 ODA현황을 보여주는 그래프이다.[8] 〈표 2〉에 따르면 2009년 글로벌 공공재에 지원된 금액은 158억 8,100만 달러로 1995년에 제공되었던 38억 8,700만 달러에 비해 4배 이상 증가하였다. 글로벌 공공재 지원 비율도 증가한 것으로 보아, 글로벌 공공재 분야에 보다 많은 지원이 이뤄지고 있는 것으로 보인다.

8) CRS 코드를 사용한 글로벌 공공재 분야 분석은 해당 분야의 지원 추이 및 현황을 파악하고, 국가별 비교 분석을 하는데 용이하다는 점에서 장점이 있다. 그러나 글로벌 공공재가 아닌 다른 지원도 글로벌 공공재 지원으로 분류되어 파악될 수 있다는 단점도 가지고 있다. 왜냐하면, 글로벌 공공재로 분류시킨 CRS 코드에 포함되는 지원 중에는 실질적으로는 글로벌 공공재의 공급에 반하거나 관련이 없는 지원도 같이 포함되어 보고될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 한계에도 불구하고 현재 글로벌 공공재만을 별도로 관리 · 추적할 수 있는 통계가 따로 구축되어 있지 않기 때문에, 기존의 CRS 코드를 사용한 분석을 사용할 수밖에 없어, 분석 결과가 실제와 다를 수 있음을 밝혀두는 바이다.

〈표 2〉 DAC 회원국의 글로벌 공공재분야 ODA 약정액 지원 현황(1995-2009년)

(단위: 백만 달러)



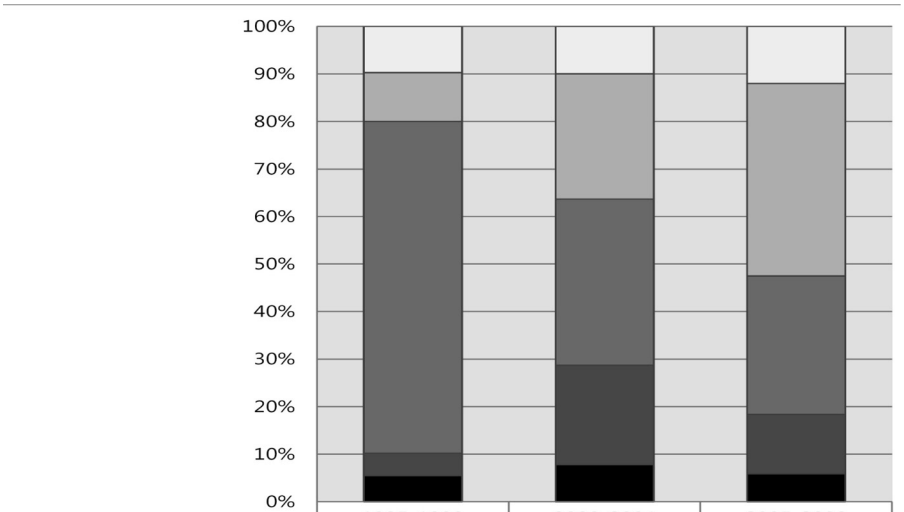
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
■ODA 전체	36,722	37,478	31,461	33,641	40,722	41,435	38,674	46,355	67,751	71,895	96,599	100,506	90,779	114,039	108,870
■글로벌 공공재	3,887	4,435	3,187	2,970	3,470	4,441	4,547	5,766	6,051	7,954	10,169	11,974	13,168	15,922	15,881

출처: 조한슬 (2012a)

분야별 지원액 비중의 경우, 시대에 따라 약간의 변화가 있는 것을 〈표 3〉에서 확인할 수 있다. 인류공동자산 및 지속가능성 분야의 경우 1995~1999년에는 전체 글로벌 공공재 지원의 약 70% 정도를 차지했었는데, 지원비율이 점차적으로 축소되어 2005~2009년에는 약 30%의 지원이 이루어 졌다. 반면 전염병 퇴치 분야는 1995~1999년에는 약 10% 정도의 지원이 이루어졌으나, 점차 지원 비중이 높아져 2005~2009년에는 글로벌 공공재 전체 지원의 약 40%를 차지했다.

〈표 3〉 시대별 · 분야별 글로벌 공공재 약정액 지원 현황

(단위: 백만 달러, %)



	1995-1999	2000-2004	2005-2009
지식생산 및 전파	1,741	2,863	8,066
전염병 퇴치	1,843	7,593	27,148
인류공동자산 및 지속가능성	12,532	10,040	19,537
범죄통제 및 평화구축	844	6,022	8,410
국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축	988	2,241	3,952

출처: 조한슬 (2012a)

그러나 글로벌 공공재 분야 지원액이 증가하였다는 것이 반드시 좋은 일이라고 볼 수만은 없다. 통계상으로는 단순히 지원이 증가한 것만이 확인될 뿐, 이러한 증가의 원인이 글로벌 공공재에 관한 관심으로 인한 것인지, 자연적 증가인지 판단 할 수 없다. 또한 세계화로 인해 환경오염이 심각해지는 등 글로벌 공공재 관련 문제가 급증하면서, 이를 해결하기 위한 지원이 증가하였을 수도 있기 때문이다. 다만 2001년 UN에 제출된 Zedillo 보고서에서 글로벌 공공재를 공급하기 위해 필요하다고 밝힌 금액인 연간 200억 달러에는 여전히 못 미치는 액수가 글로벌 공공재 분야 ODA에 제공되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 글로벌 공공재 분야 지원에 보다 많은 관심이 필요한 것으로 보인다.

3) DAC 회원국 글로벌 공공재 정책 분석

범위연구에서 OECD DAC 회원국의 개발협력 정책 중 글로벌 공공재 관련 정책을 분석하고 소개하기 위해, 한국을 제외한 OECD DAC의 22개 회원국의 정부 및 개발원조기관이 발행한

개발협력 정책 문서와 백서를 분석하여, 글로벌 공공재 정책의 유무, 개발협력 분야에서 글로벌 공공재와 관련한 전지구적 공동대응의 필요성 인식 여부, 글로벌 공공재 관련 5개의 세부 영역이 분석 대상 국가의 개발협력 중점 분야에 선정되어 있는지 여부를 조사하여 정리하였다. 또한 글로벌 공공재만을 별도로 다루고 있는 연구보고서나 가이드라인, 정책문서를 발간 여부를 조사하여 정리하였다.

분석 결과, 분석 대상 OECD 회원국 22개 국가 중에서 글로벌 공공재 관련 정책을 가지고 있는 국가는 총 9개 국가로 네덜란드, 노르웨이, 미국, 스웨덴, 스위스, 영국, 일본, 프랑스, 핀란드로 나타났다. 상기 9개 국가는 글로벌 도전과제의 부상으로 지구적 공동대응이 필요함을 인식하고 있음을 정책 문서에 명확히 표기하고 있었다. 또한 이들 9개 국가의 개발협력 정책을 분석한 결과, 크게 4가지의 공통점을 발견할 수 있었는데, 글로벌 거버넌스 또는 글로벌 공공재 전담 국제기구 창설의 필요성 강조, 다자원조와 글로벌 펀드를 통한 지원 확대, 정책일관성 확보, 재원마련 메커니즘 구축이 그것이다.

한편, 9개 국가의 글로벌 공공재 세부 영역 정책 및 실행현황 분석 결과, 각 세부분야의 지원 비중의 차이가 국가별로 크게 나타나고 있음이 드러났다. 이러한 차이가 발생하는 것에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 일반적으로 개발협력 사업이 각 국의 정치적 상황이나 이해관계에 의해 선정되고 사업이 이행되는 경우가 많기 때문으로 생각된다. 개발협력 전반에 관한 정책 수립 단계에서 글로벌 공공재에 관한 고려를 체계적으로 진행하는 국가는 아직은 없는 것으로 판단된다. 이는 국제사회에서 글로벌 공공재가 주목 받기 시작한 것이 2000년대 말로, 아직까지는 새로운 이슈라서 글로벌 공공재에 대한 고려가 개발정책 전반으로 연결되는 체계적인 고려나 관련 조치가 도입되지 않은 것으로 추정된다.

글로벌 공공재 정책을 보유하고 있는 9개 국가 중 영국, 스웨덴, 스위스, 프랑스의 경우 글로벌 공공재만을 독립적으로 다루고 있는 별도의 연구보고서나 가이드라인, 정책문서를 발간한 것으로 나타났다. 이들 국가의 글로벌 공공재 지원현황과 정책을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

먼저 영국의 글로벌 공공재 분야 지원은 2007년에 ODA 전체 지원 금액이 전년도에 비해 47억 4,200만 달러가 줄어들었으나, 글로벌 공공재 분야 지원은 1억 2,500만 달러만 감소하여 지원 비율이 9.8%에서 15.7%로 확대되었다. 이러한 추세가 이어져 2009년에는 글로벌 공공재 분야 지원 비율이 20%까지 증가하였다. 분야별 지원 현황을 살펴보면 영국은 전염병 퇴치가 글로벌 공공재 분야 중 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 영국국제개발청(Department for International Development, DFID) 글로벌 이슈에 관련된 자금 지원 및

마련이 지속적으로 이루어져야 한다고 지적하고 있으며, 이를 위해 ODA뿐만 아니라 공공-민간 파트너십 체결 등을 통한 민간기금의 중요성도 강조하고 있다. 또한 DFID는 세계적 차원의 지원 및 대응과 개별 국가의 정책 및 사업 수행 사이의 일관성 확보를 위해서도 노력하고 있다. 이러한 일관성 확보를 위한 방법으로 적정한 글로벌 거버넌스 및 글로벌 공공재 재정 지원 메커니즘을 구축해야 한다고 지적하고 있으며, 이는 실질적인 개발 성과를 달성하는 효과적인 도구로 활용될 수 있다고 주장하고 있다. 또한 글로벌 공공재 문제 해결을 위해서는 국제적 차원의 접근 및 노력이 필요한데, DFID는 지난 10년간 수원국 정부와 보다 긴밀한 협력관계를 구축하고 원조를 제공하기 위해 노력하였으며, 그 과정에서 기존 국제기구의 네트워크를 활용하는 등의 접근법을 사용해왔다. DFID는 글로벌 펀드 등의 글로벌 차원의 재원마련이 필요한 분야의 경우 다음 세가지 질문을 기준으로 지원여부를 결정하고 있다.

- 글로벌 차원의 대응이나 재정지원이 있어야만 개발이 가능한 분야인가?
- 지원으로 인해 어떠한 효과 발생이 예상되는가?
- ODA와 DFID의 글로벌 공공재 분야 지원이 국제사회에서 어떠한 역할을 해야 하나?

다음으로 스웨덴의 경우, 스웨덴의 전체 ODA 지원액에서 글로벌 공공재 분야 지원액이 차지하는 비율이 1997년에는 5.8%를 기록한 후 점차 상승하여 2002년에는 17.3%를 차지하였으나, 2005년에는 다시 9.4%로 하락하는 등 변동이 심한 양상을 보이고 있다. 2009년에는 전체 ODA 지원액의 12.2%에 해당하는 4억 200만 달러를 글로벌 공공재에 지원하였다. 분야별로 살펴보면 1995~1999년에는 글로벌 공공재 중 인류공동자산 및 지속가능성 분야에 60%가 넘는 지원을 하여 가장 많은 지원이 이루어 졌으나, 2005~2009년에는 지식생산 및 전파 분야에 가장 많은 지원이(약 40%) 이루어지고 있다. 또한 글로벌 공공재를 원활히 공급하기 위해서 스웨덴 외교부는 다음과 같은 제안을 하고 있다. 첫째, 글로벌 공공재의 공급 및 활용을 관리, 규제하는 역할을 담당할 국가가 필요하다. 이러한 역할을 수행하는 데는 상당한 비용과 정치적 노력이 소요되므로, 이러한 역할은 그 동안 상대적으로 경제적 번영을 누려온 선진국이 담당해야 한다고 제시하고 있다. 둘째, 글로벌 공공재를 공급하고 관리하는 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 이를 위한 기구를 창설하는 것이 효과적이라고 제시하고 있다. 셋째, 글로벌 공공재를 위한 재정을 마련해야 한다고 제시하고 있다. 글로벌 공공재의 공급을 위해서도 비용이 필요하며, 이해관계가 다른 국가들의 참여를 독려하기 위한 인센티브를 제공해야 할 필요성도 있기 때문에 이를 위한 재정마련 메커니즘의 구축이 필요하다고 명시하고 있다.

스위스는 1998, 2000, 2002년을 제외하고는 OECD DAC 회원국의 평균 지원 비중보다 상대적으로 낮은 비율의 ODA를 글로벌 공공재 분야에 지원하고 있다. 2002년에 글로벌 공공재

분야에 20.8%를 지원한 이래 지원비중이 점차적으로 하락하여, 2009년에는 6.9%를 기록하였다. 분야별로는 살펴보면, 스위스는 전통적으로 글로벌 공공재 중 인류공동자산 및 지속가능성 분야에 가장 많은 지원을 하고 있다. 스위스 경제부 산하 경제사무국(State Secretariat for Economic Affairs, SECO)과 외교부 산하 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)[9]는 세계화가 세계적 차원의 이슈와 과제를 다량 발생시켰다는 것을 인식하고 이에 대한 개발협력 차원의 대책이 필요함을 정책 문서에서 밝히고 있다.[10] SECO는 모든 글로벌 이슈들이 공유하고 있는 핵심적인 특징을 다음과 같이 정리하여 제시하고 있다.

- 글로벌 이슈는 지역적, 혹은 국가적 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니며, 전지구적 차원에서 다뤄져야 함.
- 글로벌 이슈로 발생한 문제는 시장을 통해 해결할 수 없는 경우가 많음.
- 글로벌 이슈는 지역적 접근보다는 주제에 따른 섹터별 접근법이 필요
- 글로벌 이슈의 해결은 국제적 협력, 그리고 국제적 표준과 기준(가이드라인)의 시행이 필요 등.

마지막으로 프랑스는 글로벌 공공재 분야 ODA 지원 비율이 OECD DAC회원국의 평균 비율보다 낮은 편이다. 1995년을 제외하고는 프랑스는 OECD DAC 회원국보다 글로벌 공공재 지원 비율이 모두 낮게 나타나고 있다. 특히 2003년에는 2.3%로 가장 낮은 비율을 기록하였다. 2003년 이후 공공재 지원 비율은 점차 상승하여 2009년에는 총 10억 8,100만 달러를 제공, 전체 ODA의 11.8%를 글로벌 공공재에 제공하였으나, 여전히 OECD DAC 회원국 평균보다는 낮은 비율을 기록하였다. 글로벌 공공재의 정책 수립 및 이행과 관련된 상세한 보고서를 프랑스 주요 원조정책 기구인 외교부(Ministry of Foreign Affairs) 및 재정경제산업부(Ministry of the Economy, Finance and Industry)가 발간하였는데, 여기서 글로벌 공공재 접근법 이행을 위한 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 해당 분야에 관련된 국제적 논의에 기여하고, 일관성을 가지고 국내 정책 및 ODA 사업에도 도입할 수 있도록 노력해야 함.
- 다자공여기관 원조 프로그램에 참여하는 것을 원칙으로 재정지원의 형식으로 참여하며, 공여국과 다자기구 공동으로 사업 집행을 관리, 감독
- 공여국이 양자원조를 통해 개발프로그램을 운영할 때에는, 공여국이 국제사회 및 지역기구에서 해당 글로벌 공공재에 관해 주장한 입장과 일관성을 가지고 사업을 기획, 운영하도록 노력해야 함 등.

9) 스위스의 원조체제는 분권화되어 있으며, 연방정부의 외교부 산하 개발협력청(SDC)과 경제부 산하 경제사무국(SECO)에서 대부분의 원조를 집행하고 있다.

10) SCD와 SECO는 기후변화, 식량안보, 이주, 물 부족, 경제 거버넌스를 5대 글로벌 도전과제로 선정하고 있다.

〈표 4〉 국가별 주요 글로벌 공공재 정책

국가	주요정책
노르웨이	• 글로벌 공공재의 원활한 공급을 위해 유엔의 효과적 운영과 정치적 리더십 강조 • 글로벌 공공재 관련 OECD DAC회원국 차원의 논의와 합의 필요 • 글로벌 공공재 공급을 위한 별도의 재정마련을 위한 메커니즘 구축 필요 • 보건분야 글로벌 펀드 활용
네덜란드	• 지속가능한 개발협력 정책의 수립과 정책일관성 필요 • 다자기구를 적극적으로 활용하여 지원
미국	• 새로운 개발협력 글로벌 구조(architecture) 필요 • 주요 다자기구, 글로벌 보건 파트너십, 민간부분과의 협력 강화 및 연계
스웨덴	• 글로벌 공공재의 공급 및 관리를 위한 선진국이 노력과 정치적 리더십 강조 • 글로벌 공공재 전담 국제기구 창설 • 글로벌 공공재를 위한 재정 마련 필요성 강조
스위스	• 섹터별 접근의 필요성 강조 • 국제적 표준과 기준(가이드라인)의 시행 필요 • 글로벌 거버넌스 창설 및 글로벌 파트너십 강조 • 다자지원 강조 및 전략적 활용
영국	• 다자지원(국제기구를 통한 지원)을 통한 협력 강조 • 글로벌 펀드 담당 부서 창설 • 글로벌 공공재를 위한 재정 마련 필요 • 공공–민간 파트너십 체결 등을 통한 민간기금의 중요성 강조 • 정책일관성 확보 • 글로벌 거버넌스 창설 필요 • 정책 수립 및 사업 이행의 모든 단계의 의사결정에 이해당사자의 참여 보장
일본	• 글로벌 펀드 및 다자지원 활용
프랑스	• 섹터중심의 정책 수립 • 다자기구를 중심으로 논의 및 지원 • 관련 논의에 개발도상국 및 시민사회의 참여 보장 • 정책일관성 확보
핀란드	• 글로벌 거버넌스 구축 필요성 강조 • 지속 가능한 개발을 위한 원칙과 정책일관성 유지 강조 • 글로벌 공공재 관련 유엔의 역할을 지지

출처: 조한슬 (2012a)

5. 한국 개발협력의 글로벌 공공재 정책

한국은 2010년에 제정된『국제개발협력기본법』제3조 2항에 '국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여'를 국제개발협력의 기본정신으로 명시하고 있다[11]. 비록 범지구적 문제는 글로벌 공공재뿐만 아니라 국제 지역 공공재와 같은 다른 종류의 문제도 포함하는 포괄적인 개념이기는 하지만, 세계적 차원의 문제를 한국 국제개발협력이 추구해야 할 기본정신에 포함시킨 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 글로벌 공공재와 관련된 사항이 상기『국제개발협력기본법』에만 간략하게 명시되어 있을 뿐, 구체적인 정책을 가지고 있지 않다는 한계를 가지고 있다. 또한, 국제개발협력위원회의 '국제개발협력 선진화 방안'과 KOICA의 'KOICA 선진화 계획 2010~2015'에도 글로벌 공공재에 관한 정책은 포함되어 있지 않다.[12] 따라서 글로벌 공공재 정책의 수립 및 도입을 위한 조치가 정책기관과 실행기관 모두에게 필요한 것으로 생각된다.

한편, 효과적인 면에서 다자원조는 글로벌 공공재 관련 지원의 중요한 위치를 차지하고 있으므로, 한국은 다자원조 전략 수립 시 글로벌 공공재를 고려한 정책 수립이 필요하다. 이와 관련하여, 현재 국제개발협력위원회의 '국제개발협력 선진화 방안'에는 국가 차원의 포괄적 다자원조전략을 수립해야 한다고 언급되어 있을 뿐, 글로벌 공공재 측면에서 다자원조 예산배분 전략 및 우선순위화 등에 대한 정책적 고려가 아직까지 부족한 실정이다. 기획재정부는 주요 다자원조 추진 전략으로 국제금융기구 내에서 우리의 영향력을 강화하는 것과 국가전체의 ODA 전략에 맞게 종합적인 체계적인 출연이 필요하다고 제8차 국제개발협력 위원회에 제출된「분야별 국제개발협력 기본계획」에서 밝히고 있다. 그러나 다자지원을 통해 달성하고자 하는 개발협력적 목표 제시가 명확하지 않으며, 글로벌 공공재에 관한 고려는 역시 포함되어 있지 않다.

---

11) [국제개발협력기본법, 일부 개정 2011.7.25 법률 제10919호] 제3조(기본정신 및 목표) ②국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.
1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도 · 조건의 개선
3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

12) 기획재정부가 발행한 '2011년 국제개발협력 시행계획-양허성 차관(EDCF) 분야'에도 글로벌 공공재에 관한 내용은 없으나, 다만 녹색성장 사업을 글로벌 이슈 지원으로 분류하여 강조하고 있다.(기획재정부 2011)

반면 외교부는 동 계획에서 다자원조의 목표 중 하나로 개발 관련 범지구적 문제 대처를 포함시키고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.[13] 또한 단순한 선언에서 그치지 않고, 구체적인 정규재원 지원계획을 같이 제시하여, 실행 가능성을 높였다는 점에서도 이번 계획은 큰 의의를 갖는다고 볼 수 있다.[14] 그러나 범지구적 개발문제 지원 계획에는 보건, 식량안보, 기후변화 등 환경, 반부패 등 글로벌 공공재와 비글로벌 공공재가 혼재되어 있고, 지원대상에 포함되지 못한 글로벌 공공재도 존재하므로 이에 대한 보완이 필요할 것으로 생각된다. 또한, 외교부의 범지구적 개발문제에 대한 다자원조 계획이 실제 이행으로 연결되었는가의 여부도 추후 통계자료 등을 통해 확인하는 작업이 필요할 것이다.

6. 정책 함의 및 향후 연구과제

1) 국제사회의 과제

효과적인 글로벌 공공재 정책의 도입 및 이행을 위해 다음과 같은 노력이 필요할 것으로 생각된다. 첫째, 글로벌 공공재 전담 국제체제 또는 글로벌 거버넌스의 구축이 필요하다. 만일 국제사회에 초국가적인 중앙정부가 존재한다면 글로벌 공공재의 적절하고 효율적인 공급과 수요는 그것에 의하여 조정될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 초국가적 중앙정부(글로벌 거버넌스) 건립이나 별도의 국제기구 창설은 어려우므로, 기존의 OECD를 중심으로 한 작업반(task team)을 활용하여, 국제사회의 글로벌 공공재 논의가 지속적으로 이뤄지도록 지원하여야 할 것이다.

둘째, 글로벌 공공재 분야 지원을 위한 별도의 재원마련 시스템의 구축이 필요하다. 그리고 공적기금 이외에 민간기금 등의 유치 및 활용을 위해 민간단체와 시민사회의 참여를 촉진시키는 노력이 필요할 것으로 생각된다. 이렇게 글로벌 공공재를 위한 별도의 재원이 마련될 경우,

13) 외교부의 유엔 및 기타 국제기구에 대한 다자원조의 목표로 1) 양자원조와 함께 개발협력의 한 축으로서 MDGs 달성에 최우선 순위, 2) 개발관련 범지구적 문제 대처, 3) 인도적 지원과 평화구축노력 강화, 4) 국제기구 정책수립 및 다자규범 형성과정에 능동적으로 참여하고 국제기구 효율성 제고 노력에 기여함으로써 우리 외교의 지평 확대, 4가지를 꼽고 있다.

14) 외교부는 UN 및 기타 국제기구 정규재원의 38-55%를 범지구적 문제 해결분야에 지원하겠다는 계획을 밝히고 있다.

지금까지 글로벌 공공재의 공급 및 재정지원은 주로 필요에 따라 그때그때 지원이 이루어져 일회성 지원에 끝나는 경우가 많거나, HIV · AIDS와 같은 가시적인 분야에 지원이 집중되었던 문제점 해결에도 도움이 될 것이다. 또한 OECD와 여타 공여국들이 지적하고 있듯이, 별도의 재원을 글로벌 공공재 공급 및 관리에 개별 국가들의 참가를 촉진시키는 인센티브로 활용도 가능할 것이다. 그러나 현실적으로 글로벌 공공재를 모두 아우르는 별도의 재원마련은 어려울 수 있으므로, 글로벌 공공재를 위한 재원 마련 논의를 계속해 나가는 동시에, 다자지원 또는 글로벌 공공재 각 세부 분야별 글로벌 펀드를 활용하는 방안을 추진해야 할 것이다.

셋째, 다자원조와 글로벌 펀드를 통한 지원 확대가 필요하다. 글로벌 공공재의 특성상 국지적 대응은 유의미한 효과를 거두기 어려우므로, 국제적 시각에서 분석을 통한 지원이 바람직하다. 따라서 개별 국가의 다자원조 지원 정책 및 전략 수립 시에 글로벌 공공재를 고려하는 정책 심의 방안 도입이 필요할 것으로 생각된다. 이와 관련하여, 대규모 다국가 기금으로 특정 목적, 주제 또는 분야에 지원되는 글로벌 펀드를 적극적으로 활용할 필요도 있다. 전통적인 양자 또는 다자원조의 대상이 다양한 개발 이슈를 포괄하는 반면, 글로벌 펀드의 경우 특정 이슈에 대한 프로그램으로서 수직적인(vertical) 접근 방식을 택하기 때문에 국경을 넘나드는(cross-border), 지역간 또는 전지구적인 문제인 국제무역, 금융, 기후변화, 보건과 같은 부문에 있어 글로벌 펀드를 활용한 지원이 효과적일 수 있다.[15]

넷째, 정책일관성 확보가 필요하다. OECD는 개발협력 정책의 정책일관성 확보가 글로벌 공공재 공급 촉진 및 확대에 긍정적인 역할을 한다고 분석하고 있다. 따라서 각국 정부는 글로벌 공공재 분야 개발협력의 효과성 제고를 위해 공여국 내 개발정책간, 공여국 내 개발정책과 다른 정책 간, 공여국 간의 개발정책 간의 정책일관성 확보를 위해 노력해야 한다. 또한 글로벌 공공재 세부 분야(지식생산 및 전파, 인류공동자산 및 지속가능성, 전염병 퇴치, 범죄통제 및 평화구축, 국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축) 정책의 정책일관성을 확보하고 평가하는 방안에 대한 연구가 필요할 것으로 생각된다.

다섯째, 글로벌 공공재 분야에 사용되는 자금만을 별도로 추적하는 통계시스템의 보완이 필요하다. 현재 글로벌 공공재 관련 통계는 글로벌 공공재에 해당하는 CRS코드를 따로 분류하여 추적하는 방법을 사용하고 있다. 그러나 지금의 방식은 각기 개별 지역에서 시행되는 사업을 포함

15) 글로벌 펀드가 특정 분야에 집중될 경우, 지원이 필요한 다른 분야가 소외될 가능성도 존재한다.

하고 있으므로 지원이 과대산정 될 가능성이 있다. 즉, 통계에 잡힌 개발협력 사업이 글로벌 공공재의 공급 및 활용에 얼마나 기여하였는지를 정확하게 파악할 수 없다는 것이다. 따라서 ODA 이외의 재원으로도 공급되고 있는 글로벌 공공재의 특성과, 전세계적인 지원이 가장 효과적인 결과를 가져오는 특성을 반영한 모니터링 시스템과 통계시스템이 보완되어야 할 것이다.

2) 한국의 과제

범위연구에서 살펴본 바에 따르면 대다수의 국가의 글로벌 공공재 정책이 도입 및 논의가 2010년 이후에 본격화되기 시작하였다. 따라서 한국의 개발협력 정책기관도 지금부터 글로벌 공공재 정책을 마련한다면, 국제적 논의에 적절히 대응할 수 있으리라고 생각한다. 한편, 글로벌 공공재는 다자원조 지원 정책과 정책일관성 이슈와 긴밀하게 연계되어 있는바, 관련 정책 수립도 필요하다. 우선적으로 글로벌 공공재 정책을 수립하고, 이를 근거문서로 활용하여 한국의 다자지원 전략이나 우선순위 선정 시에 반영하는 방안도 가능할 것이다. 또한 글로벌 공공재가 중요 외교정책 이슈로 판단된다면, 글로벌 공공재를 위한 통계 개선, 재정마련, 글로벌 거버넌스 관련 국제사회의 논의에 기여하기 위한 준비가 필요할 것이다.

한국의 개발협력 실행기관도 글로벌 공공재 관련 실행전략을 보유하고 있지 않으나, 글로벌 공공재 관련 세부 영역에 해당하는 사업은 이미 활발히 수행되고 있다. 2010년에 글로벌 공공재와 관련되어 KOICA에서 시행된 사업만도 200여건이 넘는다. 따라서 KOICA도 글로벌 공공재 정책을 도입하고 관련 지표와 가이드라인 개발을 통해 전 사업에서 글로벌 공공재를 고려, 사업간의 정책일관성 확보를 할 수 있도록 해야 한다. 또한 글로벌 공공재에는 국별 접근보다 주제별 또는 범분야적 접근이 더 효과적인데, 현재의 CPS 체제에서는 인권, 여성, 환경만이 범분야 이슈(cross-cutting issue)로 고려되고 있다. 따라서 범분야 이슈의 확대를 통해 CPS 전략 수립단계에서부터 앞서 언급한 글로벌 공공재 지표나 가이드라인의 적용을 위한 노력이 필요할 것으로 생각된다. 한편, 글로벌 공공재가 공급된다고 하더라도 해당 공공재의 공급으로 인한 혜택을 활용할 수 있는 수원국내 인프라 시설이나 역량이 구축되어 있지 않은 경우, 상대적으로 소외될 수밖에 없다. 따라서 글로벌 공공재를 공급할 때, 해당 공공재의 보완재 역할을 하는 다른 분야의 ODA 지원을 동시에 제공해 효과를 증대할 수 있을 것이다.

3) 향후 연구과제

3장 '글로벌 공공재와 개발협력' 분야 연구범위에서 '글로벌 공공재와 개발협력' 연구분야를

크게 (1) 글로벌 공공재와 (2) 글로벌 도전과제로 나뉜다는 것을 서술한 바 있다. 따라서 범위연구에서는 향후 글로벌 공공재와 개발협력 분야 연구과제도 이와 마찬가지로 크게 둘로 세분화하여 제시하였다.

먼저 본 연구에서 정립한 글로벌 공공재 5대 세부 영역인 (1) 국제경제안정성 및 자유무역시스템 구축, (2) 범죄통제 및 평화구축, (3) 인류공동자산 및 지속가능성, (4) 전염병 퇴치, (5) 지식 생산 및 전파에서 글로벌 공공재 접근법을 활용한 개발 정책 수립 및 이행을 위한 추가 연구를 제시하였다. 특히 5대 분야 중에서는 글로벌 공공재와 개발협력의 시각을 반영한 적절한 지원이 이뤄질 경우, 예를 들어 공정무역체제 구축과 같은, 개발도상국의 발전에 상대적으로 파급적인 결과를 가져올 수 있는 국제경제안정성 및 자유무역시스템 분야 관련 연구가 우선적으로 이뤄져야 한다고 제안하였다.

그리고 '글로벌 공공재와 개발협력'의 연구범위에는 해당이 되나, 이번 범위연구의 대상에는 포함이 되지 못하였던 에너지 안보, 식량 안보, 물 부족, 분쟁 취약국 등의 국제 지역 공공재나 글로벌 도전과제에 대한 별도의 연구 진행을 제안하는 것으로 '글로벌 공공재와 개발협력' 범위연구를 마무리하였다.[16] 이밖에도 필요시 관련기관에서 글로벌 거버넌스 구축 또는 전담체제 마련 등 범위연구에서 국제사회 및 한국에게 제시된 과제의 실행방안에 대한 연구도 필요할 것으로 생각된다.

16) 현재 글로벌 도전과제와 관련하여, 2012년부터 '글로벌 도저과제와 지속가능한 개발' 시리즈 연구가 기획되어, 인구증가, 에너지 위기, 식량 위기, 물 부족 문제에 대해 차례로 연구가 수행될 예정이다.

참고문헌

1. 국내문헌

국제개발협력위원회.(2010).『국제개발협력 선진화 방안』, 제7차 국제개발협력위원회 의결안건, 제7-1호, 2010.10.25.

기획재정부.(2011).『2011년 국제개발협력 시행계획: 양허성 차관(EDCF) 분야』. 2011년 2월

기획재정부 · 외교통상부.(2010).『분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년』, 제8차 국제개발협력위원회 의결안거 제8-1호, 2010.12.21.

조한슬.(2012a). 『개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제』, ODA연구 2012-04-058. 한국국제협력단.

조한슬.(2012b). 「개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제」. 『개발협력 정책과 이슈』 6호 (2012.5월). 한국국제협력단.

한국국제협력단.(2010).『KOICA 선진화 계획 2010-2015 - 글로벌 ODA전문기관 으로의 도약을 위한 로드맵』. 2010년 3월.

한국국제협력단.(2011). 『KOICA 연구 중기전략L 2011:~2015』. 2011년 1월.

황의서.(2011).「세계화시대 환경의제의 해법 모색」.『대한정치학회보』2011년 6월 (19집 1호): 47~61면. 서울: 대한정치학회.

2. 국외문헌

Cepparulo, Alessandra and Luisa Giuriato.(2009). "Aid Financing of Global Public Goods: an Update". Department of Economia Punnlica, Rome: Sapienza University.

DFID.(2003). Strategic Review of Resource Allocation Priorities.

DFID.(2009). Eliminating World Poverty: Building our Common Future. Norwich: The Stationery Office(TSO).

DFID.(2011). Operational Plan 2011~2015. DFID Global Funds Department.

Federal Department of Foreign Affairs(FDFA) of Swiss Confederation.(2011). Information Sheet SDC-SNSF Fund for Research on Global Issues. Berne: Federal Department of Foreign Affairs(FDFA).

Government Office of Sweden.(2008). Global Challenges – Our Responsibility Communication on Sweden's policy for global development. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Government Office of Sweden.(2010). Meeting Global Challenges – Government communication on policy coherence for development 2010. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

International Task Force on Global Public Goods.(2006). Meeting Global challenges: International Cooperation in the National Interest. Final Report.

Ministry of Foreign Affairs and European Affairs, République Francaise.(2011). Development Cooperation: a French Vision.

Ministry of Foreign Affairs & Ministry of the Economy, Finance and Industry, République Francaise.(2002). Global Public Goods.

OECD DAC. (2010). Task Team of the Development Assistance Committee(DAC) on Policy Coherence for Development & Global Public Goods(TT1). DCD/DAC(2010)5.

Reisen, Helmut., Marcelo Soto and Thomas Weithoner.(2004). Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from The OECD Creditor Reporting System. Paris: OECD Head of Publication Service.

SECO.(2010). Globalization and Global Issues: The Contribution of SECO. Berne: Federal Department of Economic Affairs(FDEA).

Speight, Melanie. (2002), "How Much Should DFID Allocate to Global Actions and Funding?", London: Department for International Development.

te Velde, Dirk Willem., Oliver Morrissey and Adiran Hewitt.(2002). "Allocating Aid to International Public Goods" in Marco Feroni and Ashoka Mody(eds) International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing. Washington, DC: World Bank and Kluwer Academic Publishers.

UN.(2001). Letter dated 25 June 2001 from the Secretary-General to the President of the General Assembly, Fifty-Fifth session Agenda item 101 High-level international intergovernmental consideration of financing for development. New York: Untied Nation.

World Bank.(2001). "Effective Use of Development Finance for International Public Goods". Global Development Finance: Building Coalition for Effective Development Finance. Washington, DC: World Bank.

개발협력 분야 지식공유의 흐름과 국제사회 개발협력 기관들의 동향[1)]

서 봉 균 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 개발협력 분야 지식공유의 역사적 맥락
3. 지식공유의 개념과 분류
4. 국제사회 개발협력 기관들의 지식공유 활동 및 동향
5. 결론

1. 서 론

20세기의 마지막 10년 동안 국제사회는 지난 50년간의 개발원조 역사를 반성하면서, 개발도상국의 효과적인 개발을 위해서는 무엇이 실질적으로 필요한 것인지에 대하여 많은 고민들을 하게 되었다. 그리고 이러한 고민들에 대한 해결책 중의 하나로 제시되고 있는 것이 바로 효과적인 개발을 위해서는 자본과 노동 등 물질적인 자원의 투입뿐만 아니라, 비물질적인 지식(Knowledge)[2)]을 활용하고 이를 선진국과 개발도상국 혹은 개발도상국들 상호간에 공유(Knowledge Sharing, KS)하는 것이 필요하다는 시각이다.

1) 본 논문은 KOICA에서 2012년에 발간한 '지식공유를 통한 개발협력 방안: KOICA의 내부적 지식공유 활성화를 중심으로(서봉균)' 연구보고서를 요약 보완한 것이다.

2) 지식(Knowledge)과 경험(Experience)은 서로 간에 의미상의 차이가 있을 수는 있으나 본 보고서에는 이를 구분하지 않고 혼용하여 쓸 예정이다. 경험을 과거에 일어난 일을 통하여 배우게 된 교훈(Lessons learned)의 의미로 생각한다면 이를 지식의 범주에 넣어도 무방할 것으로 판단된다.

유용한 지식을 활용하고 이를 상호 공유하는 것은 개발을 효과적으로 수행하고 그 목표를 달성하기 위해 매우 필수적인 요소라고 할 수 있다. 새천년개발목표(MDGs)[3]를 비롯하여 국제사회의 다양한 개발주체들이 추구하는 개발도상국의 경제성장, 빈곤퇴치, 환경보전 등의 목표들은 기존처럼 단순히 물질적인 원조만을 통해서는 충분히 달성될 수 없으며, 개발을 촉진할 수 있는 지식을 활용하고 수원국과 이러한 지식을 상호 공유하는 것이 개발도상국의 발전에 더욱 중요한 요소라는 인식이 국제사회의 개발협력 분야에서 공감대를 형성해 가고 있다.[4]

특히 2010년 서울에서 열린 G20 정상회의에서 채택된 '동반성장을 위한 서울개발의제'는 개발협력 분야에서 지식공유를 개발도상국의 발전에 필수적인 9대 분야(9 Pillars)의 하나로서 명시적으로 상정하고 있다. 이에 본 연구에서는 국제사회의 지식공유 흐름의 역사적 맥락과 개념, 그리고 이를 바탕으로 대표적인 개발협력 기관들의 지식공유와 관련된 활동과 동향을 살펴보고자 한다.

2. 개발협력 분야 지식공유의 역사적 맥락

서론에서도 잠시 설명했다시피 개발도상국의 발전에 있어 지식의 중요성에 대한 강조가 21세기의 최근 10년 동안에 나타난 새로운 흐름이기는 하지만, 이러한 흐름의 근원을 추적해 보면 일반적인 상식이나 혹은 개발원조의 역사적인 측면에서 볼 때 지식은 언제나 성공적인 개발을 위한 가장 중요한 수단 중의 하나로 여겨져 온 것이 사실이다. 이는 많은 학자들 사이에서 개발원조의 시발점으로 평가받고 있는 제 33대 미국 대통령 헨리 투르만의 1949년 연설에서도 찾아볼 수 있다.

이제 우리 모두는 우리가 이룩한 과학과 산업의 발전이 세계의 저개발 국가들에게 도움이 될 수 있도록, 새롭고도 대담한 프로그램들을 시작해야만 한다. 현재 전 세계 인구의 절반 이상은 매우 비참한 환경 속에서 살아가고 있다. 역사상 처음으로 인류는 고통 받고 있는 사람들을 구

3) 새천년개발목표(MDGs)는 다음의 8가지로 구성되어 있다. ① 절대빈곤 및 기아퇴치 ② 보편적 초등교육 달성 ③ 남녀평등 및 여성권익 향상 ④ 아동 사망률 감소 ⑤ 모성 보건 향상 ⑥ HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치 ⑦ 지속가능한 환경 보전 ⑧ 개발을 위한 범지구적 파트너십 구축

4) 물론 개발도상국의 발전을 위하여 지식의 활용을 더욱 중요시하는 접근법이 국제사회에서 완전한 합의점에 도달한 상태는 아니다. 뒤에서 살펴보겠지만 이는 개발협력의 여러 분야 중에서 지식관리(KM)내지는 지식공유(KS)와 관련된 분야라고 할 수 있는데, 이것은 아직 실험적인 소개의 단계라고 할 수 있다.

할 수 있는 지식과 기술을 보유하게 되었다. 이러한 사람들을 돕기 위하여 필요한 물질적인 자원은 한정되어 있지만, 지식과 기술이라고 하는 무형의 자원은 계속 증가하고 있으며 결코 고갈되지 않을 것이다.(Truman, 1949)

개발원조의 역사에서 초기부터 언급되었던 지식과 기술의 중요성에 대한 강조에도 불구하고, 적어도 20세기 후반까지는 지식이 개발에 필요한 실질적이고 중요한 요소로 인식되어져 오지는 않았다. 이는 경제성장과 개발을 자본과 노동이라는 물질적인 생산요소의 투입에 따른 결과로 생각하는 전통적인 경제이론에 기반을 둔 개발경제학의 시각이 오랫동안 영향을 미쳐온 때문이라고 할 수 있을 것이다.[5)]

그러나 20세기 후반부터 정보통신기술(Information & Communication Technology)의 혁명을 중심으로 하는 지식과 관련된 새로운 현상들이 나타나기 시작하였으며, 이는 개발협력의 분야에도 지대한 영향을 미치게 되었다. 이러한 현상의 대표적인 것들로는 우선 세계화(Globalisation), 정보통신기술(ICT)의 급속한 발전, 지식 자체를 새로운 생산요소로 상정하는 – 오히려 기존의 자본과 노동보다 더 중요한 생산요소로 여기는 – 새로운 지식경제학의 대두, 지식을 이익창출을 위한 기업경영의 핵심 요소로 간주하여 이를 축적하고 내부적으로 공유하는 것에 초점을 맞추는 지식관리(Knowledge Management) 경영기법 등을 들 수 있다.

한편 위에서 언급한 새로운 현상들은, 개발협력 분야에서 효과적인 개발원조를 위하여 수원국 중심의 개발을 강조하는 협력의식(Partnership), 주인의식(Ownership) 및 역량개발(Capacity Development) 등을 강조하는 흐름과 맞물리면서, 국제사회의 개발주체들이 지식기반 원조(Knowledge based aid)라는 것에 관심을 가지게 하는 계기가 되었다.

그리고 현대사회의 지식 자체를 강조하는 흐름들을 바탕으로 개발협력 분야에 있어서도 이를 적극적으로 도입하고자 하는 움직임들이 나타나게 되었다. 이러한 움직임을 단적으로 보여주는 사건으로는 1996년 당시 세계은행의 총재였던 울펜손(James Wolfensohn)의 연설을 들 수 있다. 1996년 세계은행과 국제통화기금(International Monetary Fund)의 연차총회에서 올펜손 총재는 개발을 위한 지식의 중요성을 강조하는 기념비적인 연설을 하게 되었고, 이 연설에서

5) 개발은 필연적으로 지식의 활용과 학습의 과정이라는 인식이 경제학자들 사이에 서서히 스며들어 가고 있다. 그러나 여전히 이들은 지식과 학습이 개발에 있어 실질적인 열쇠가 된다는 연구를 무시하는... 기술적인 모델(mechanical model)에 사로잡혀 있다는 것 또한 사실이다.(Boulding, 1966)

세계은행은 앞으로 지식은행(Knowledge Bank)으로써의 역할을 수행할 것임을 천명하였다.

우리는 오랫동안 개발을 위한 교훈들을 연구하고 이를 전파하기 위하여 노력해 왔다. 그리고 정보의 혁명은 그 결과들을 더욱 많은 사람들에게 확산시킴으로써, 이러한 노력의 가치를 높이고 있다. 이제 우리는 개발과 관련된 정보와 경험을 모으고 이를 공유하기 위하여 필요한 시스템들을 갖추어 나갈 필요가 있다. 그리고 세계은행은 이를 위하여 지식은행(Knowledge Bank)의 역할을 할 것이다.(Wolfensohn, 1996)

사실 울펜손 총재의 연설은 그 당시 개발원조의 낭비와 비효율성으로 인하여 세계은행이 직면하고 있던 개혁의 요구에 대한 화답의 성격을 가진 것이기도 하였다. 그러나 결과적으로 이 연설은 세계은행을 비롯한 국제사회의 여러 개발협력 기관들이 내외부적인 개발협력 사업의 수행과정에 있어서, 개발 지식을 활용한 효과적인 개발이라고 하는 새로운 접근을 시도하게 하는 계기가 되었다.

이와 관련하여 개발협력 분야에서 개발과 지식 간의 관계에 대한 인식의 전환을 촉발한 이정표로써 평가받고 있는 세계은행(World Bank)의 보고서 '개발을 위한 지식(Knowledge for Development)'[6]은 아래와 같은 선언적인 문장을 통하여 지식이 개발에 미치는 영향력을 강조하고 있다.

지식은 빛과 같은 것이다. 아무런 무게도 없고 잡을 수도 없지만 손쉽게 전 세계로 퍼져나가 인류의 삶을 밝혀줄 수 있다. 그러나 수십억명의 사람들은 여전히 빈곤이라는 어둠속에 갇혀 지내고 있다.(World Bank, 1999)

이후 개발의 과정에서 지식의 중요성을 강조하고 이의 활용과 상호 공유를 더욱 촉진해 나가야 한다는 요구와 관심은 계속 증가하고 있으며, 다양한 국제회의와 선언들에서 이를 재차 강조하고 있는데 이 중 주목할 만한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

6) 세계은행은 국제개발 분야의 주요 이슈를 선정하여 매 2년마다 세계개발보고서(World Development Report)라는 보고서를 발간하고 있는데 '개발을 위한 지식(Knowledge for Development)'은 1998/99에 해당하는 보고서이다.

7) 일반적으로 알려진 새천년개발목표(Millenium development goals)는 'UN 새천년선언의 이행을 위한 행동계획'의 부록(Annex)으로 첨부된 문서이다.

여기에는 2000년 UN 새천년선언에 따른 '새천년선언의 이행을 위한 행동계획(Road map towards the implementation of the United Nations Millenium declaration)'[7], 2010년 남남협력과 역량개발을 위한 보고타 고위급 회의의 '보고타 선언(Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships)', 2010년 G20 서울 정상회의의 '서울개발의제(Seoul Development Consensus for Shared Growth)', 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 '부산 파트너십 선언(Busan Partnership for Effective Cooperation)' 등이 있으며, 이의 자세한 내용은 다음의 [표 1]에서 확인할 수 있다.

〈표 1〉 개발을 위한 지식과 경험의 활용 및 공유와 관련된 주요 국제선언

연도	선언문	내용
2000	UN 새천년선언의 이행을 위한 행동계획	정보통신기술은 동반성장과 지속가능한 개발을 촉진하고 빈곤감소를 위한 강력한 도구가 될 수 있다.
2010	효과적이고 포용적인 개발 파트너십을 향한 보고타 선언	개발의 모든 단계에 걸쳐 남남 간의 상호학습은 지식과 경험의 공유 그리고 기술의 전파를 통한 개발도상국 역량개발의 핵심적인 요소이다.
2010	동반성장을 위한 서울개발의제	남북협력, 남남협력 그리고 삼각협력을 통한 개발경험의 공유는 개발의 과정에서 직면하는 문제들에 대한 가장 적절하고 효과적인 해결책 제시에 기여한다.
2011	효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십 선언	기존의 재정적인 지원을 넘어서 모든 개발주체들의 지식과 개발경험은 지속가능한 개발의 원천이다.

3. 지식공유의 개념과 분류

개발협력 분야에서 초기에 강조되었던 지식관리 혹은 지식공유라는 것은 처음 일반 기업의 경영기법에서 나온 개념이라 할 수 있다. 1970년대 이후 새로운 정보통신기술의 발전과 급격한 구조조정의 과정 속에서 기업들은 수익개선을 위하여 인력감축을 단행하였고, 이는 기존에 사내에 축적되어있던 기업경영에 필수적인 지식들을 사장시키는 부작용을 낳게 하였다.

이에 따라 기업들은 지식이 기업의 경쟁력에 필수적인 요소임을 자각하고, 이를 두 가지 방향으로 기업경영에 접목하고자 하였다. 첫 번째는 기술적인 방식 위주의 지식관리(KM)이다. 이는

사내에 이미 존재하는 지식들이 무엇인지를 파악하고 문서화하며, 정보통신기술을 이용하여 이를 데이터베이스에 축적하는 것이다.

두 번째는 사회적인 방식 위주의 지식관리이다. 실제로 중요한 지식은 명시적이고 문서화되어 있는 것보다는 직원들의 경험과 같이 문서화될 수 없고 개인들의 머릿속에서만 존재하는 암묵적인 지식이라는 것이다. 따라서 이러한 지식들을 활용하기 위해서는 조직원 및 팀 간에 지식과 경험을 공유하고 기업 내의 조직적인 학습(Organizational Learning)을 통하여 이를 습득하는 것을 지원하는 것이 중요하다.

기업경영의 하나로 지식관리기법이 성숙되어지면서 '지식관리(KM)'는 차츰 '지식공유(KS)'라는 용어로 대체되기 시작하였다. 이는 지식관리의 기술적인 접근 방식보다 사회적인 접근 방식이 더욱 강조되는 추세를 반영한 결과라고 할 수 있다.

〈표 2〉 지식관리와 지식공유의 개념

구분	설명
지식 관리 (Knowledge Management, KM)	데이터베이스의 확충, 인트라넷의 설치 등 기반시설 강화, 정책의 수립, 운영 프로세스의 확립 등 지식을 축적하고 공유하기 위하여 기술적인 접근을 조직의 운영에 적용하는 것
지식 공유 (Knowledge Sharing, KS)	기술적인 접근보다는 사회적이고 인간중심적인 관점에서 조직의 내외적으로 지식을 창조하고, 공유하기 위한 네트워크를 구축하고, 문화를 조성하는 것

한편 1990년대 이후 개발협력 분야에서는 기관들의 운영방식을 개선하고, 수원국의 주인의식(Ownership), 협력의식(Partnership), 참여(Participation), 역량개발(Capacity Development)을 강화하여 개발협력 사업의 효과성을 높여야 한다는 인식이 확산되고 있었다. 이러한 조류와 기업경영의 지식공유 그리고 정보통신의 발전이 결합되면서 개발협력 분야에서도 효과적인 개발을 위한 수단의 하나로써 지식공유라는 개념이 도입되게 되었다.

현재 지식공유를 강조하고 있는 개발협력 분야의 분위기 속에서 다양한 기관과 선언들이 지식공유의 개념을 정의하고 있다. 이 중 주목할 만한 몇 가지를 살펴보면 [표 3]과 같다.

〈표 3〉 개발을 위한 지식공유의 개념

기관	개념
세계은행	• 연구와 경험을 통한 지식의 체계적 습득 • 조직화와 축적을 통한 지식과 정보에의 원활한 접근 • 상호교환을 통한 지식의 전수와 전파
UNDP	특정한 상황 속에서 문제를 해결하고, 문제해결을 위한 능력을 발휘할 수 있도록 정보가 해석되고 사용될 때 이를 지식이라고 한다면, 지식의 공유는 문제해결을 위하여 정보를 사용(적용)할 수 있는 능력을 공유하는 것을 의미
G20 개발그룹 (Working Group)	• 다양한 국가에서 적용되고 증명된 개발모델과 해결책들의 공유 • 개발 전문성 및 증거기반 공공정책과 관련된 가치있고 문서화되기 어려운 정보에 대한 직접적인 접근 • 개인, 조직, 사회가 전체적으로 자신들의 역량을 강화하기 위하여 다른 사람들의 지식을 적용하는 과정

지식 자체가 효과적인 개발을 위한 핵심적인 요소라는 인식이 확산되면서 국제사회의 개발협력 기관들은 개발에 유용한 지식을 공유하기 위한 다양한 방법들을 모색해 오고 있다. 지식의 공유는 초기에 개발협력 기관들이 조직의 내부역량을 강화하기 위한 목적으로 시작하였으나, 차츰 개발지식을 외부의 다른 기관 및 수원국들과 공유하여 외부의 개발역량을 강화하기위한 목적으로 옮겨가게 되었다. 이것은 다시 말해 지식공유가 크게 내부적 지식공유(Internal Knowledge Sharing)와 외부적 지식공유(External Knowledge Sharing)로 분류될 수 있음을 의미하는 것이다.

우선 내부적 지식공유란 기관이 개발사업과 운영을 효과적으로 하기위하여 조직 내의 지식공유를 활성화하는 다양한 활동들을 의미한다. 개발협력 기관들은, 일반적인 기업들이 효과적인 조직 운영을 위하여 기업경영에 지식관리(KM)기법을 적용하는 것과 유사하게, 데이터베이스(DB)의 확충, 학습을 통한 직원 역량강화, 그리고 인트라넷(intranet) 및 화상회의를 활용한 조직 내 직원 및 부서들 간의 지식 공유 등의 방식으로 자신들의 내부적인 조직 운영 자체를 효과적으로 수행하고자 하였다.

다음으로 외부적 지식공유는 내부적 지식공유를 넘어서 개발협력 기관들의 주된 관심사가 되고 있다. 외부적 지식공유란 조직 외부의 파트너 및 주체들과 개발지식을 상호공유하기 위한 남북협력(South-North Cooperation), 남남협력(South-South Cooperation), 삼각협력(Triangular Cooperation) 등의 다양한 활동들을 의미한다. 이는 개발협력 기관들이 효과적인

조직 운영이라는 틀을 넘어서 효과적인 개발이라는 자신들의 본래 목적을 달성하기 위하여, 외부적으로 개발주체들 간에 필요한 지식의 상호 공유를 시도하는 것이다.

이는 공여국의 원조가 효과를 거두기 위해서는 수원국들이 스스로 개발의 주체가 될 수 있도록 자체적인 개발역량을 강화하는 것이 중요하며, 이러한 역량의 개발(Capacity Development)을 위해서는 수원국들이 자신들의 여건에 맞는 지식을 축적하고 적용하는 것이 필요하기 때문이다.

그러나 개발협력 기관들이 내부적 지식공유를 활성화하여 조직의 운영과 원조사업을 효과적으로 수행하려는 목적은, 궁극적으로 외부적 지식공유라는 개발협력 사업을 통해 수원국의 역량개발과 효과적인 개발협력의 결과를 낳기 위한 노력과 연결된다는 점에서 둘 사이는 서로 긴밀하게 연결되어있는 것이다.

〈표 4〉 지식공유의 분류

분류	설명
내부적 지식공유	기관이 개발사업과 운영을 효과적으로 하기위하여 조직 내의 지식공유를 활성화하는 다양한 활동들을 의미
외부적 지식공유	조직 외부의 파트너 및 주체들과 개발지식을 상호공유하기 위한 남북협력, 남남협력, 삼각협력 등의 다양한 활동들을 의미

4. 국제사회 개발협력 기관들의 지식공유 활동 및 동향

여기서는 문헌들을 통해 타 기관들에 비하여 상대적으로 활발한 지식공유 활동을 하고 있는 것으로 판단되는 개발협력 기관들을 기관의 형태(다자기구, 양자기구, 비정부기구)와 지역적인 안배(유럽 지역, 북미 지역, 아시아 지역 등)를 고려하여 6개 기관을 선택하고 이들의 활동과 동향을 살펴보고자 한다.

1) 세계은행(World Bank)

세계은행의 지식공유는 관련되어 있기는 하지만 서로 간에 상이한 두 가지 측면에서 다루어져

왔다. 하나는 정보통신 기술을 활용하여 지식공유를 위한 조직의 변화를 추구하는 측면이며, 다른 하나는 축적된 지식들을 활용하여 개발도상국의 경제성장을 촉진하는 것이다. 그리고 세계은행 연구소(WBI)와 각 지역 별 지식공유 전문가들(knowledge and learning specialists)이 지식공유를 위한 전략을 담당하고 있다.

세계은행은 문서 등으로 직원들에게 지식공유의 중요성을 설명하기 보다는 상호교류 및 지식공유에 유용한 도구와 기술의 활용 등을 통하여 은행이 축적해 온 지식들을 적재적소에 제공하는 것을 중요시 여기고 있다. 또한 외부의 개발파트너들과의 대화 및 지식공유를 위한 컨퍼런스나 세미나 등의 장을 마련하는 것에도 주안점을 두고 있다.

세계은행의 지식공유 전략은 조직의 내외부에 걸쳐 매우 다양한 방식으로 다루어지고 있다. 여기에는 사장되고 있는 지식의 복원, 반복되는 업무의 감소, 세계은행이 가지고 있는 지식에 대한 접근성 강화를 통하여 외부의 개발파트너들에게 지원되는 서비스의 질적 향상, 국제적인 성공사례를 공유할 수 있는 세계은행의 비교우위 강화, 역량개발, 조직의 분권화와 지식공유 업무에 대한 인센티브 제공 등이 포함된다.

여기서 핵심적인 것은 외부의 개발파트너들로부터 배우며, 더 좋은 결과를 얻기 위하여 이들의 요구를 세계은행이 수행하고 있는 여러 프로그램들에 적용하는 것이다. 이러한 활동들은 지식은행(Knowledge Bank)을 지향하기 위한 다음의 3 가지 전략적인 주제(three strategic pillars)에 맞추어 분류될 수 있다.

- 조직운영을 지원하기 위한 지식: Thematic group, Advisory services
- 외부 개발파트너와의 지식공유: GDLN(Global Development Learning Network)
- 수원국의 역량개발: 세계은행 연구소(World Bank Institute), The Development Gateway, GDN(Global Development Network),

지식은행(Knowledge Bank)으로의 전환이라는 비전을 달성하기 위하여 세계은행이 역점을 두고 있는 것으로는 다양한 개발지식 및 성공/실패 사례들을 공유하기 위한 지식공유 네트워크를 구축하는 것이다. 예를 들어 세계은행은 핵심주제들에 대한 지식공유를 지원하기 위하여, 기존에 이미 비공식적으로 지식공유를 위하여 존재하던 네트워크를 공식화한, 약 80여개의 주제그룹(Thematic group)을 운영하고 있다.

이러한 주제 그룹의 대표적인 케이스로는 'Education Knowledge Management System(EKMS)'를 들 수 있는데, EKMS에서는 전 세계 약 300여명의 교육 분야의 직원 및 관련자들이 모여 성공사례 수집, 훈련과정과 Advisory service 제공, 관련 지식의 통합, 토론의 활성화, 인트라넷을 통한 정보의 공유 그리고 사전에 문제 인식을 하는 네트워크이다.

'Advisory service(help desk)'는 관련자들이 은행의 전문지식에 쉽게 접근할 수 있도록 원스톱 서비스(one-stop service)를 제공하는 것이다. 이것의 주된 목적은 전문지식에 대한 질문에 즉각적으로 응답하는 서비스를 제공하는 것이지만, 이외에도 자주 요청되는 정보들에 대한 데이터베이스를 만들고, 이메일을 활용하여 관련 정보들을 사전에 제공하는 기능도 수행하고 있다.

다음으로 축적된 지식을 외부의 개발파트너 및 이해관계자들과 공유하기 위한 세계은행의 노력은 'Development Gateway', 'Global Development Network(GDN)' 그리고 'Global Development Learning Network(GDLN)'이라는 세 가지 프로젝트로 나타나고 있다. 'Development Gateway'는 사용자들이 개발과 관련된 다양한 이슈들에 접근할 수 있게 하며, 의견교환의 장을 마련해 주는 것을 목적으로 하는 인터넷 포털 사이트(portal site)이다.

GDN은 개발과 관련된 연구를 지원하고 그 결과물들을 공유하며, 개발도상국의 연구능력을 향상시키고 지원하기 위한 목적의 네트워크이다. 또한 아이디어 단계의 다양한 개발관련 연구들이 실질적으로 실행가능한 단계로까지 발전하는 것을 지원하는 기능도 수행하고 있다. GDLN은 원거리 학습(distance learning), 세미나 그리고 국가 간 의사결정자 사이의 대화 등의 방식으로 지식공유와 학습을 지원하는 네트워크이다. GDLN의 핵심은 개발도상국의 언어와 현지사정에 적합한 내용들을 다루는 학습 프로그램들을 제공하여, 세계은행을 비롯한 어느 특정한 기관에 소속된 것이 아니라 독립적으로 운영된다는 점이다.

2) 아시아 개발은행(ADB)

아시아 개발은행은 지역의 빈곤퇴치와 개발을 촉진하기 위해서는 개발관련 지식의 축적과 공유가 필수적임을 인식하고, 이를 위하여 개발지식의 상호학습과 주요 제공자가 되기 위한 노력을 기울이고 있다. 이와 관련하여 아시아 개발은행의 장기 전략보고서(Long-Term Strategic Framework for 2001-2015)에서는 지식의 생산과 공유가 빈곤퇴치의 전제조건임을 확인하면서 아래와 같이 명시하고 있다.

아시아 개발은행은 조직의 내외부에 있는 다양한 자원, 기술 그리고 지식을 활용하여 지식에 기반을 한 학습조직으로 변화해야 한다. 또한 우리 자신과 외부 파트너의 경험으로부터 배우고, 회원국, 조직 내 직원 그리고 외부의 개발파트너들 사이에 이러한 경험들을 확산시키기 위한 역량을 개발해야 한다.

이에 따라 내외부적인 지식관리와 공유를 전담하는 부서인 'Regional and Sustainable Development Department(RSDD)'가 만들어 졌으며, 이 후에 지식공유 활동을 감독하고 가이드라인을 제공하기위한 'Knowledge Management Committee'와 이를 관장하기 위한 부총재직(Vice-presidency)이 신설되었다.

초기에 지식공유를 아시아 개발은행에 정착시키는 과정에서 여러 운영 및 지원 부서들(Operational and Supporting departments)에서 선발된 인원들로 실무그룹(Working group)이 구성되었다. 그리고 실무그룹에서는 지식공유의 개념, 향후의 계획과 계획을 위해 필요한 요소 등이 논의되었으며, 이의 결과물로 제시된 것이 아시아 개발은행의 지식관리 전략보고서(KM Framework)이다.

위에서 언급된 지식관리 전략보고서에서는 지식공유를 정착시키기 위하여 필요한 5 가지 실행계획(Action Plan)을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 지식공유를 위한 조직문화 개선
- 개발관련 연구의제 선정 강화
- 지식공유를 위한 업무 프로세스와 정보통신 기반시설 개선
- 개발협력 전문가 커뮤니티 활성화
- 외부의 이해관계자 및 개발 파트너와 지식공유를 확대

위의 5 가지 실행계획을 구체화하기 위한 예를 살펴보면, 우선 조직의 지식공유 문화를 향상시키기 위해 직원들의 지식공유 활동에 대한 인센티브 체계를 확립하였으며, 분야별, 주제별 지식공유를 촉진하기 위하여 10개의 공식적인 '개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)'와 23개의 비공식적인 개발협력 전문가 커뮤니티를 설치하고, 이 개발협력 전문가 커뮤니티들에게는 개발파트너 및 관련 회원국들과 내외부적인 지식공유를 위한 지원을 하고 있다.

아시아 개발은행은 축적된 지식에 대한 접근성을 강화하기위한 다양한 프로젝트를 수행하고

있다. 이러한 프로젝트들로는 웹에 기반을 한 새로운 인트라넷을 개발하여 다양한 데이터베이스에의 접근을 원활하게 하는 것, 부서별/분야별/주제별 지식을 습득하고, 공유하며, 확산시키기 위한 지식관리 프로그램(KM applications)을 개발하는 것 그리고 경제/환경/사회와 관련된 지리 정보(Spatial information)의 활용을 위한 지리 데이터베이스(Mapview)를 개발하는 것 등을 들 수 있다.

또한 지식공유를 위한 외부 네트워크를 확대하고 타 기관들과의 파트너십을 강화하기 위하여, 컨퍼런스나 포럼 등을 활용해 다양한 분야의 전문가들과 기관들로 구성된 약 300여개의 네트워크에 참여하고 있다. 그리고 'Center for Learning, Information, Communication, and Knowledge(CLICK)'을 설립하여 지역의 회원국 및 외부 개발파트너들의 필요에 부합하는 개발관련 최신지식들을 공유하고 확산시키기 위한 원거리 학습(Distance learning)을 지원하고 있다.

3) 영국 국제개발청(DFID)

DFID 지식공유의 비전은 MDGs와 그 밖의 개발목표들을 달성하기 위하여 유용한 지식을 모으고 이의 활용을 극대화하는 것이다. 이를 달성하기 위한 지식공유 전략에서는 업무의 효과성과 효율성을 높이기 위한 시도를 하고 있는데, 이에는 새로운 정보통신 기술의 활용을 위한 내부 역량 강화, 증가하는 지식정보 관련 업무에 대한 대처, 복잡해지는 개발협력 환경에 대응하기 위한 직원역량 개발 등이 포함된다.

DFID의 지식공유 전략은 명시적 지식과 암묵적 지식 모두에 걸치는 폭넓은 범위를 다루기 위한 다양한 지식공유 도구들의 사용을 권장하고 있다. 이러한 도구들의 예로는 업무와 관련된 핵심적인 주제와 과정들에 관한 이해를 높이기 위한 'how to' 노트를 개발하고 활용하는 것, 약 70여개의 비공식적인 '개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)'를 운영하는 것 그리고 다양한 주제들을 아우르는 직원 세미나 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 도구들을 활용하기 위한 직원 교육이 제공된다.

한편 지식공유 역량이 성과관리 시스템의 중요한 부분을 차지하고 있기는 하지만, DFID에서 지식공유는 업무에 체계적으로 적용되기보다는 업무를 위한 다양한 지식들을 자료의 형태로 다운로드받는 방식으로 활용되고 있다. 이와 관련하여 인트라넷은 DFID의 내부적 지식공유에 있어서 중요한 역할을 하고 있는데, 임명된 편집직원들은 인트라넷에 올라온 자료들의 기여도를

모니터링하고 여러 기준들을 정하여 신뢰성을 확보하고 있다. 초기에 자료를 공유하던 역할과 더불어 인트라넷은 점점 더 핵심적인 업무를 지원하고 관리의 효율성을 위한 대화의 장으로써의 역할을 담당하고 있다.

DFID는 'GDNet', 'SciDev', 'Id21', 'ELDIS' 그리고 'Livelihoods Connect'와 같은 다양한 외부적 지식공유 네트워크들을 지원하고 있다. 이 중에서 'Id21'은 이메일을 통한 개발관련 교류와 연구결과 제공서비스에 강점을 지니고 있으며, 'Livelihoods Connect'는 지속가능한 삶의 질 개선과 관련된 지식들을 교류하는 것에 목적을 두고 있는 네트워크라 할 수 있다.

4) 캐나다 국제개발청(CIDA)

CIDA는 원조효과성 강화라는 기관차원의 목표를 달성하기 위하여 효과적인 지식기반 조직으로 변화하려는 노력을 기울이고 있다. 이와 관련하여 CIDA의 전 직원들에게 적용되는 지식공유 전략의 비전은 다음과 같다.

- 학습과 지식 공유의 가치를 높임
- 전문지식에 대한 접근성을 강화할 것
- 지속가능한 개발과 빈곤감소를 위하여 유용한 지식을 보유
- 경험으로부터 지속적으로 배우기

나아가 CIDA는 조직이 가지고 있는 지식을 국내외의 개발파트너 및 수원국들에게 유용한 지식으로 만들려는 시도를 하고 있다.

CIDA의 지식관련 업무는 지식관리 담당관(KM Secretariat)으로 임명된 직원들에 의하여 수행되어 왔으며, 관련 업무가 증가함에 따라 담당관은 조직 내의 직원들이 순차적으로 맡아 왔다. 그리고 조직의 효과성을 높이는데 있어서 지식공유의 중요성이 더욱 강조됨에 따라 최근에 지식관리 담당관은 성과관리부서(Performance Management Division)의 일부분이 되었다.

CIDA의 지식공유 프로그램들은 CIDA가 수행하고 있는 다양한 사업과 정책의 성과를 높이는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위하여 다음의 3 가지 영역에서 노력을 기울이고 있다.

- 상위관리자 차원에서 지식공유 활동들을 설득하고 촉진하기
- 인사관리 차원에서 지식공유 활동들에 대하여 지원하고 포상하기
- 업무에 지식공유를 적용시킬 수 있는 직원들의 역량을 증진하기 위하여, 업무수행 과정에 다양한 도구(tool)들을 제공하기

또한 지식관리 담당관들은 위의 3 가지 영역을 바탕으로 다음과 같은 지식관리 업무를 수행한다.

- CIDA의 지식공유 역량을 촉진하고 개발하기
- 지식공유를 위한 프로세스를 활성화하고 지원하기
- 다양한 개발 파트너들과 지식공유 사업을 수행하기

CIDA는 지식공유를 위하여 'AAR(After Action Review)'나 'Peer Assist' 같은 다양한 도구들을 활용하고 있으며, 직원들에게 이러한 도구들에 대한 교육을 실시하고 있다. 그리고 발표회, 포럼, 원탁회의 등의 방법으로 분야별, 주제별 이슈들을 다루는 공식적인 지식공유 네트워크를 운영하고 있다.

CIDA는 지식공유에 대한 임직원들의 관심을 고취하기 위하여 다양한 활동들을 하고 있는데, 이 중에는 상위직급에 대한 인사관리에 있어 지식공유의 노력을 평가하기도 하고, 직원들의 채용과정에 있어서도 지식공유 역량이 고려되고 있다. 한편 '워크샵', '세미나', '오전회의(Coffee Morning)' 등의 다양한 비공식적인 지식공유 활동들을 지원하고 있다.

지식공유를 지원하기 위한 시스템 중의 하나로는 'CIDA 인터넷 사이트'를 들 수 있는데, 이것은 최근에 외부의 개발파트너, 현장 전문가, 내부적인 지식공유 네트워크까지를 아우르는 지식공유를 위한 웹 기반(Web enabled)의 엑스트라넷(Extranet)으로 발전하였다.

또 다른 지원 시스템으로는 평가실(Evaluation Division)에서 운영하는 평가 자료들에 대한 데이터베이스와 지식관리 담당관이 운영하는 업무 데이터베이스가 있으며, 다양한 '개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)'와 실무자들이 자신들의 지식공유 활동을 위하여 이러한 시스템들을 사용하게 하고 있다.

CIDA의 지식공유 활동의 예들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 분야별, 주제별에 따른 공식적인 '지식공유 개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)' 운영
- 부서의 당면과제에 대한 외부 전문가와의 모임 및 사업종료 평가
- 지식공유와 학습에 필요한 도구들의 원활한 사용을 위한 훈련과정
- 정책, 주제 그리고 업무 등에 관한 학습 워크숍
- 상담 프로그램

- 출장 결과 보고서
- 향후의 업무개선을 위하여 퇴직 예정자와 인터뷰 프로그램
- 데이터베이스
- CIDA 인터넷 사이트와 인트라넷
- 이메일
- 개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)와 실무그룹들이 사용할 수 있는 엑스트라넷
- 워크숍, 세미나, 오전회의 그리고 기타의 비공식적인 지식공유 활동들

5) Practical Action(ITDG)

'적정기술개발그룹(Practical Action)' 은 적정기술을 활용하여 개발도상국의 빈곤문제에 대처하고자 하는 비정부기구이다. 여기서는 기술을 기반시설, 기계 그리고 장비와 같은 물리적인 것뿐만 아니라 관련된 지식과 이 모든 것들을 운용할 수 있는 능력까지 포함하는 것으로 정의하고 있다. 이에 따라 'Practical Action' 에서는 지식공유를 조직의 사명(Mission)에 반영하고 있는데, 이것은 다음의 문장을 통하여 확인 할 수 있다.

Practical Action(ITDG)은 기술을 개발하고 사용하며, 결과를 중시하고 지식을 공유하며 다름 사람들에게 혜택을 줌으로써 개발도상국의 빈곤을 퇴치하는 것을 목적으로 한다.

이와 관련하여 'knowledge, impact, Influence' 라는 부제를 가진 Practical Action의 ' 2003~2007 전략보고서 '에서는 지식이 조직의 목적을 달성하기 위한 핵심적인 요소임을 분명히 하고 있다.

영국의 본부와 세계 각국에 해외 사무소가 있는 구조로 인하여 'Practical Action' 은 이들 간의 지식공유가 매우 중요하다는 인식을 하고 있다. 이를 위하여 'Learning Before - Learning During - Learning After' 라는 프레임워크가 제공되고 있으며, 이 프레임워크 안에서 다양한 활동들이 진행되고 있다. 이러한 활동 중의 하나로는 사업의 기획과정에서 지식과 정보의 수집 및 조사에 초점을 맞춘 ' 6 단계 프로젝트 사이클(six-stage project cycle) '을 들 수 있다.

지식공유를 위한 조직의 구조와 관련해서는 범분야(Cross-cutting)에 걸친 차별화된 주제를 다루기 위한 목적으로 구성된 'New International Programme Teams' 는 조직의 지식창조

와 지식공유를 위한 틀(Platform)을 제공하고 있다. 'International Programme Teams'의 리더들은 1년에 한 번씩 핵심적인 주제에 관한 토론과 공유를 위하여 모임을 가진다. 이와 유사하게 해외사무소의 책임자들로 구성된 'Group management team'은 1년에 두 번씩 전략적 리더십에 관한 토의를 위하여 모임을 가지고 있다.

'Practical Action'은 다양한 비공식적인 지식공유 활동들을 전개하고 있다. 예를 들어 'story gathering team'은 모든 직원들이 업무나 해외 출장 등을 마치고 나면 인터뷰를 통하여 성과를 수집하고 이를 공유하고 있으며, 해외 사무소에서 관련된 주제들에 대한 내용을 공유하기 위한 프리젠테이션을 수행하고 있다. 또한 토론과 세미나 등이 개최되고 있으며, 매주 이메일 토론을 통하여 '최고관리자(Chief Executive Officer)'와 의견을 나누기 위한 토론이 진행된다.

한편 직원들의 지식공유에 대한 인식을 높이고 이를 업무에 적용하기 위하여 개개의 직원들에게 지식공유를 위한 훈련과정이 제공되고 있으며, 지식공유를 직원의 핵심적인 역량으로 평가하는 인사관리 체계가 적용되고 있다.

Practical Action에서 수행되고 있는 지식공유 활동의 예로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 매트릭스 구조로 조직 재정비
- 교육용 CD ROM 제공
- 지식공유에 기반을 한 프로젝트 사이클
- 성과관리 시스템
- 지식공유 활동에 대한 직원 포상
- 개발협력 전문가 커뮤니티(Communities of practice) 운영
- 업무 종료 및 출장 후의 인터뷰와 자료생성
- 핵심 사항들에 대한 주간 PPT 프리젠테이션 공유
- 최고관리자(CEO) 주관 하에 주제별, 분야별 이슈들에 대한 주간 토론
- 데이터베이스
- 웹사이트
- 인트라넷
- 사용자 간 정보통신 기술 호환성 강화 및 문서 공유
- 사용자 맞춤형의 프로젝트 트래킹 시스템 구축

6) 국제 농업연구 컨설팅 그룹(CGIAR)

농업은 현재 전 지구적인 시장화, 새로운 정보통신 기술의 확산, 사회적, 경제적, 정치적 그리고 환경적인 변화라는 도전에 직면해 있다. 농업을 둘러싼 이러한 도전에 대응하기 위하여 '국제 농업연구 컨설팅 그룹(Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR)'은 조직을 지식공유 친화적으로 만들기 위한 노력을 하고 있으며, '최고정보관리자(Chief Information Officer)'를 만들어 기관의 지식정보 전략을 담당하게 하고 있다.

CGIAR에서 지식공유를 활성화하기 위한 시도로는 'Organizational Change Program(OCP)', 'Institutional Learning and Change(ILAC) Initiative', 그리고 'Information & Communication Technology- Knowledge Management(ICT-KM) program'을 들 수 있다.

우선 포드 재단(Ford Foundation)의 지원 하에 수행된 OCP는 지식공유를 위해서는 인간중심적인(people-focused) 접근이 중요하다는 인식에 따라 개발협력 전문가 커뮤니티(Community of Practice)에 대하여 지원을 하는 사업이다. OCP의 지원을 바탕으로 개발협력 전문가 커뮤니티는 농업 연구 및 개발과 관련된 다양한 주제들에 대한 토론을 활성화하고, 지식공유를 포함한 창의적인 해결책들을 찾아내기 위한 노력을 진행하였다. 개발협력 전문가 커뮤니티를 활용한 지식공유의 노력은 여러 낭비적인 요소들을 줄이고, 연구 사이클(Research Cycle)의 단계를 축소시켰으며, 외부 개발파트너들과의 관계를 강화하는 성과를 거두었다.

'ILAC Initiative'는 CGIAR의 목적인 농업을 이용한 빈곤퇴치를 달성하고, 학습을 통하여 개인, 집단, 조직의 차원에서 성과를 향상시키기 위하여 연구를 더욱 효과적으로 수행하고자 하는 시도이다. 이러한 시도는 실용성있는 연구와 혁신적인 업무개선을 통하여 지식공유에 대한 인식을 높이고, 역량을 강화시키는 성과를 거두어 왔다. 이것은 또한 기획과 평가(planning and evaluation) 담당자들에게 실질적인 도움이 되고 있다.

지금까지 CGIAR의 연구들은 전 세계에 걸쳐 있는 연구소들이 개별적으로 연구를 진행하는 경향에 따라 연구의 성과가 분절화되고 시너지 효과를 내기가 어렵다는 평가를 받아 왔다. 이를 개선하기 위하여 ICT-KM program은 팀 업무(teamwork)와 지식공유를 확대하고, 상호학습의 문화를 정착시켜, 개별 연구소 차원의 연구들을 지식공유에 기반을 한 CGIAR 전체 시스템 차원의 연구로 전환하는 노력을 하였다.

ICT-KM과 ILAC Initiative는 개별 연구자 및 사업에서부터 CGIAR 전체를 관장하는 정책과 모든 운영에 걸친 다양한 차원에서 변화를 이끌어내고 있다. 이렇게 지식이 CGIAR 업무의 핵심적인 요소가 됨에 따라 지식공유는 CGIAR의 성공에 점점 더 중요해지고 있으며, 투자할 만한 가치가 있는 것으로 평가받고 있다.

5. 결론

우리는 지금까지 개발협력 분야의 지식공유와 관련된 역사적인 맥락, 개념 그리고 이와 관련된 기관들의 활동과 동향들을 살펴보았다. 지식의 공유는 1990년대 이후에 진행되어 온 새로운 개발방식에 대한 다양한 논의들 중의 하나이다.

이 시기에 국제사회는 유엔 중심의 개발원조로부터 벗어나 유럽연합, 국제무역기구, G8 등이 개발원조의 새로운 주체로써 등장하였으며, 개발원조는 빈곤과 보건 같은 분야 별 프로그램 중심이 아닌 정책이 중심이 되는 방향으로 변화하였으며, 정책대화 등을 통하여 수원국의 주인의식을 중요시하는 방향으로 전환되었다. 이러한 외적인 변화들은 필연적으로 개발협력 기관들이 기존에 수행해 오던 조직운영과 개발원조의 방식을 변화시켜야 한다는 요구에 직면하게 만들었다.

이러한 변화에 대응하기 위하여 새로운 개발원조의 지식들이 필요하게 되었으며, 정보통신 기술의 혁명은 개발원조를 담당하는 기관들이 새로운 변화에 대응하고 지식을 효과적인 개발원조의 핵심적인 요소로 인식하게 만드는 중요한 역할을 하였다. 기관들은 내부적으로 지식관리(지식공유)를 조직의 운영방식에 도입하여 개발원조의 효과성을 요구하는 비판에 대응하였으며, 외부적으로 기관 간, 공여기관과 수원국 사이의 지식공유를 통하여 선진국의 일반적인 지식과 경험이 아닌 수원국의 환경에 적절한 개발원조를 수행하고자 한다.

지금까지 수행되어 온 국제사회의 지식공유 노력들을 평가해 보자면, 내부적 지식공유가 조직의 효과적인 운영에 얼마나 영향을 주었는지에 대해서는 논란들이 있지만, 이의 시행을 통하여 많은 긍정적인 변화들이 나타난 것은 분명하다. 과거에 비하여 조직 내의 담당자들은 다양한 협업을 통하여 더 효과적으로 업무를 수행하고 있으며, 인트라넷 같은 기반시설들은 발전하였으며, 본부와 현지사무소 간의 연결성은 더 증대되었다.

그러나 아직 많은 기관들은 내부적 지식공유를 지나치게 인트라넷의 설치나 정보통신 기술의 이용 등 기반시설의 구축이라는 관리적이고 기술적인 측면에 치중하고 있다. 또한 지식공유에 활용되는 지식도 지식공유에 중요한 암묵적인 지식보다는 명시적인 지식이나 데이터 자체가 더 선호되고 있다. 내부적 지식공유의 성공여부는 조직 내 직원들 간의 상호작용이 얼마나 질적으로 잘 연결되어 있는지와 유용한 암묵적 지식을 얼마나 잘 활용하는지에 좌우된다.

그리고 가장 중요한 것은 조직 내의 문화가 지식을 활용하고 공유하는 것에 더 많은 가치를 두도록 변화하는 것이다. 이를 위해서는 지식공유의 활성화를 조직의 핵심적인 가치로 설정하는 리더십이 중요하며, 직원들에게 지식의 공유는 새로운 업무를 부과하는 것이 아니라 업무를 더 효과적으로 수행할 수 있게 하는 것이라는 인식을 확산시키는 것이 필요하다.

한편 컨퍼런스 개최, 수원국과의 공동연구, 인터넷을 통하여 지식공유의 장을 제공하는 등의 수단을 통한 성공적인 외부적 지식공유의 사례는 다양하게 존재하고 있다. 그러나 많은 경우에 이러한 성공들은 외부적 지식공유를 명시적으로 천명하는 개발협력 기관들의 정책이나 전략 없이 수행되어 왔으며, 기관의 정책이나 전략 부재가 외부적 지식공유를 방해하는 요소로 작용한 것도 아니다.

사실 외부적 지식공유를 위한 수단들은 국제사회에서 지식의 공유가 개발의 중요한 요소로 각광받기 이전부터 존재해 온 것들이다. 따라서 이상적으로는 이러한 외부적 지식공유가 수원국의 역량개발과 효과적인 개발에 필수적인 것이라 하더라도, 이의 긍정적인 영향력을 독립적으로 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 다만 성공적인 개발지식과 경험을 보유하고 있는 한국의 입장에 비추어 본다면, 이를 수원국들과 나누기 위한 일환으로써 외부적 지식공유를 활성화시키는 것은 한국과 KOICA의 개발협력 사업이 발전할 수 있는 중요한 수단의 하나임은 분명할 것이다.

지식의 공유를 통한 개발협력은 국제사회에서 계속 발전해 나가고 있는 새로운 개념이다. 따라서 다른 공여기관들과 마찬가지로, 한국의 개발협력 사업 중에서 무상원조를 전담하고 있는 KOICA에도 효과적인 개발협력 사업을 위한 내외부적인 지식공유는 하나의 새로운 도전이자 도약을 위한 발판이라 할 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

이현주. 2009. “KOICA 사업의 삼각협력 추진방안.” 한국국제협력단.

한국국제협력단. 2007. “국제협력단 정보화전략계획 수립 최종보고회 발표자료.”

한국국제협력단. 2010. “KOICA 선진화 계획: 2010-2015.”

한국국제협력단. 2012. “정보화부문 선진화를 위한 정보화전략계획 수립(ISP) 착수 보고회.”

2. 국외문헌

ADB. 2004. “Knowledge Management In ADB.” Asian Development Bank.

ADB. 2007. “Knowledge-Sharing Program Using good Asian Proactives in Innovation and Development.” Asian Development Bank.

ADB. 2009. “Learning for Change in ADB.” Asian Development Bank.

ADB. 2009. “Enhancing knowledge Management under Strategy 2020.” Asian Development Bank.

ADB. 2010. “Annual Report 2010: Volume 1.” Asian Development Bank.

ADB. 2011. “Assessment of ADB’s Knowledge Management Implementation Framework.” Asian Development Bank.

ADB. 2011. “Guidelines for Knowledge Partnerships.” Asian Development Bank.

Aubert, Jean-Eric. 2005. “Promoting Innovation in Developing Countries: A Conceptual Framework.” World Bank.

Ballantyne, Peter. 2002. “Collecting and Propagating Local Development Content: The Case Stories.” DFID.

Barnard, Geoff. 2003. “Knowledge Sharing in Development Agencies : Knowledge fortress of Knowledge pool?” Information Development 19:280.

Boom, Daan. 2005. “The Asian Development Bank’s knowledge management framework.” Asian Development Bank.

Britton, Bruce. 2005. "Organizational learning in NGOs: creating the motive, the means and opportunity." Praxis paper, Oxford.

Browne, Stephen. 2002. "Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences." UNDP, London.

Chen, Derek H.C. and Carl J. Dahlman. 2005. "The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations." World Bank, Washington D.C.

CIDA. 2003. "Knowledge Sharing: methods, Meetings and Tools."Canadian International Development Agency.

CIDA. 2007. "CIDA's Strategy on Knowledge for Development Through Information and Communication Technologies." Canadian International Development Agency.

Cummings, Jeffrey. 2003. "Knowledge Sharing: A Review of the Literature." World Bank, Washington D.C.

Darrow, K. and Saxenian, M. 1990, Appropriate Technology Source Book. Westview Press.

Development GATEWAY. 2010. "Innovation for a New Decade: Annual Report 2010." Development Gateway.

DFID. 2005. "Knowledge Sharing Strategy DFID." DFID, London.

ECOSOC. 2008. "Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation."

Felder-Gray, Denise. 2001. "Making Waves: Stories of Participatory Communication for Social Change."

Ferguson, Julie E. and Sarah Cummings. 2007. "Knowledge management in practice: the case of international development." Alex Koohang(Ed). Knowledge management. The Informing Science Press. Santa Rosa, California.

G-20 Development Working Group. 2011. "Scaling Up Knowledge Sharing for development: A Working Paper for the G-20 Development Working Group, Pillar 9."

Henderson, Kim. 2005. "The Knowledge sharing approach of the United Nations Development Programme." KM4D.

Hendricks, Paul. 1999. "Why Share Knowledge? The Influence of ICT on the Motivation for Knowledge Sharing." Knowledge and Process Management.

High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. 2010. "Bogota Statement: Towards Effective and Inclusive Development Partnerships."

Hovland, Ingie. 2003. "Communication of Research for Poverty Reduction: A Literature Review." ODI, London.

Hovland, Ingie. 2003. "Knowledge Management and Organizational Learning: An International Development Perspective." ODI, London.

IKMemergent. 2009. "Knowledge for development in Africa: Challenges and opportunities." IKMemeggent

JICA. 2005. "Thematic Guidelines on South-South Cooperation." Japan International Cooperation Agency, Tokyo.

JICA. 2010. "Annual Report 2010." Japan International Cooperation Agency, Tokyo.

Juma, Calestous and Lee Yee-Cheong. 2005. "Innovation: applying knowledge in development." EARTHSCAN, London.

King, Kenneth and Simon McGrath. 2004. Knowledge for Development?: Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank aid. HSRC Press. Cape Town. South Africa.

King, Kenneth and Simon, McGrath. 2003. "Knowledge Sharing in Development Agencies: Lessons from Four Cases." World Bank, Washington D.C.

King, Kenneth. 2000. "Towards Knowledge-based Aid: A new way of working or a new North-south divide?." CICE Hiroshima University.

King, Kenneth. 2004. "Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?." UNRISD, Geneva.

Kingo Mchombu, Julie E. Ferguson and Sarah Cummings. 2008. "Meta-review and scoping study of the management of knowledge for development." IKMemergent, Netherlands.

Knowledge Strategy Group. 2010. "Transforming the Bank's Knowledge Agenda: A Framework for Action." Knowledge Strategy Group.

Krobwinkel-Karlsson, Anna. 2007. "Knowledge and Learning in Aid Organizations: A literature review with suggestions for further studies." SADEV, Swedish.

Kuznetsov, Yevgeny and Carl. J. Dahlman. 2008. "Mexico's transition to a knowledge-Based Economy: Challenges and Opportunities." World Bank, Washington, D.C.

Lamoureux, Lucie. 2006. "Developing Capacity for the use of knowledge sharing approaches and techniques." KM4D.

Laporte, Bruno. 2004. "The Knowledge Bank in Action." World Bank, Washington, D.C.

OECD. 2006. "The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice." OECD, Paris.

OED. 2003. "Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges." World Bank, Washington, D.C.

OED. 2003. "Sharing Knowledge to Achieve development Goals." World Bank, Washington, D.C.

Pasteur, Katherine. 2004. "Learning for development: A literature review." IDS, Brighton.

Perkin, Emily and Julius, court. 2005. "Networks and Policy Processes in International Development: a literature review." ODI, London.

Powell, Mike. 2006. "Which knowledge? Whose reality? An overview of knowledge in the development sector". Development in Practice. 16(6): 518-532.

Quaggiotto, Giulio. 2005. "Elective affinities? Reflections on the enduring appeal of knowledge management for the development sector". Knowledge Management for Development Journal. 1(3): 41-45.

Ramalingam, Ben. 2006. "Tools for Knowledge and Learning: A guide for Development and Humanitarian Organizations." ODI, London.

Scarf, Charlotte and Kelly, Hutchinson. 2003. "Knowledge networks for development: A participatory design approach." ICCK, Alexandria.

Serrat, Olivier. 2010. "Crafting a Knowledge Management Results Framework." ADB.

Serrat, Olivier. 2010. "Knowledge Solutions: Tools, Methods, and Approaches to Drive Development Forward and Enhance Its Effects." ADB.

Serrat, Olivier. 2010. "Learning in Development." ADB.

Stone, Diane. 2005. "The Knowledge Bank and the Global Development Network." University of Warwick.

Suh, Joonghae and Derek H.C. Chen. 2007. "Korea as a Knowledge Economy: Evolutionary Process and Lessons Learned." KDI and World Bank, Washington, D.C.

Talayhan, Surmaya and David J. Grimshaw and Lucky Lowe. 2005. "Reaching the last mile: Knowledge Sharing for development."

Talisayon, Serafin D. 2009. "Monitoring and Evaluation in Knowledge Management for Development." IKMemerqent, Netherlands.

TT-SSC. 2010. "Analytical work of the TT-SSC: Informing policy for th HLF Busan and beyond." TT-SSC.

TT-SSC. 2010. "Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness." TT-SSC.

UNDP. 2006. "Sharing Innovative Experiences.: Examples of knowledge sharing for Local Development in the South." NY. USA. UNDP.

UNDP. 2008. "Sharing Innovative Experience: Examples of Community-based Approaches to Recovery from Natural Disasters - Post-tsunami Experiences." UNDP.

UNDP. 2008. "Sharing Innovative Experience: Examples of Successful Public-private Partnerships." UNDP.

UNDP. 2008. "Sharing Innovative Experience: Successful Social Protection Floor Experiences." UNDP.

UNDP. 2009. "Capacity Development: A UNDP PRIMER." UNDP.

UNDP. 2009. "Enhancing South-South and Triangular Cooperation: study of the current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operation of South-South and Triangular Cooperation." UNDP, New York.

Unwin, Tim. 2007. "No end of Poverty". Journal of Development Studies. 43(5): 929-953.

WBI. 2010. "Capacity Development and Results Framework." World Bank, Washington, D.C.

WBI. 2007. "Building Knowledge Economics: Advanced Strategies for Development." World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1998. "Knowledge for Development: World Development Report." World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2010. "Development Outreach: Putting Knowledge to Work for Development." World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2011. "The State of World Bank Knowledge Services: Knowledge for Development." World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2011. "Using Knowledge Exchange for Capacity Development : What Works in Global Practice?." KDI and World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2012. "The art of knowledge exchange: A results-focused planning guide for development practitioners." World Bank, Washington, D.C.

사회적 기회 및 안전망 확대와 개발협력

김 성 규 (KOICA ODA연구실 상임연구원)

목 차

1. 문제의식: 왜 사회적 기회와 안전망인가?
2. 사회적 기회, 안전망 개념과 범위: 개도국 개발협력 맥락에서
3. 주요 이슈와 '좋은 사회적 안전망(Good Social Safety Net)'
4. 연구 방향과 범위제안

1. 문제의식: 왜 사회적 기회와 안전망인가?

인류의 경제적 성장지향에도 불구하고 해소되지 않고 있는 '지속적 위기(permanent crisis)[1]' 는 국가단위의 효과적인 사회보호 · 안전장치의 마련을 요구하고 있다. 특히 개도국 사회가 사회 보장제도, 안전망 프로그램의 부재 속에서 경제위기, 사회 갈등과 같은 예상치 못한 내 · 외부 충격이 가해지면 단기적으로 그 사회는 위험상태로 빠질 수 있으며, 복구될 수 없는 상황에 이르게 될 수도 있다는 경험은 사회적 기회(Social Opportunity) 및 안전망(Social Safety Net) 구축의 중요함을 일깨워주고 있다.

1) 지속적 위기라 함은 그간의 극복 노력에도 불구하고 '구조화된 위기' 상황을 의미한다. 인류의 역사가 발전하고 경제적 성장 지향에도 불구하고 현재 지구상 총 인구의 80%가 사회적으로 안전하지 못한 상태(social insecurity)에 있으며, 삶의 주기에서 만날 수 있는 사회적 위험으로부터 충분히 보호받고 있지 못하다고 보고되고 있다(UNDP, ILO, 2011). 한편 World Bank 2011년 보고서에 따르면, 전 세계 약 14억 인구는 하루 1.25$ 이하로 생활하고 있으며, 이들 대부분은 여성과 아동, 비공식 부문에 종사하는 노동자, 이주 노동자, 장애인, 질병감염 · 보균자 들이다.

실제로 1997년 중반 아시아 경제위기는 동 · 남아시아 개도국에게 큰 충격을 주었으며, '경제성장이 사회발전을 위한 충분한 답이 아니라는 점'과 '사회의 지속적인 발전을 이루기 위해서는 불평등과 취약성 문제를 해결할 수 있는 공공정책이 추진되어야 한다'는 문제의식을 가지기 시작했다. 또한 이들 국가들은 사회보호(Social Protection), 사회적 기회 · 안전망의 확대가 단기적인 경제위기에 대한 대응차원이 아닌 개도국의 '내적 성장 동력' 강화와 '사회통합' 증진에도 기여할 수 있다는 점을 공유하였다.

더 나아가 사회적 기회 및 안전망의 확대는 부국과 빈국 간의 구조화된 불평등 해소와 국제적 재분배 기능을 활성화시키는 측면에서도 긍정적인 역할을 할 것으로 보고되고 있다. 이는 개발협력 측면에서도 일방적, 단기적 개발원조가 빠질 수 있는 '악순환'을 '선순환'으로 전환시킬 수 있는 잠재력을 가진다는 점에서도 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

한편, 국제기구와 선진 공여국도 MDGs 실현을 촉진하는 전략적 핵심 수단으로서 사회적 기회와 안전망 확대 정책을 적극적으로 추진하였다. 이러한 노력은 빈곤의 문제를 단순히 경제적 차원에서 이해하는 것을 넘어 다양한 측면에서 이해하고 해결을 모색하려는 '빈곤의 다면성' 논의와도 이어진다. '빈곤은 단순한 경제적 궁핍이 아닌 빈곤층의 무력함과 배제를 의미 한다'라는 경제학가 아마티아 센(Amartya Sen)의 정의도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 결국 국제기구와 선진 공여국은 사회적 기회와 안전망이 사회, 경제문제에 대한 사후적 대응뿐만 아니라 위기가 발생하기 전의 사전적이고 예방적인 조치를 포함하는 다양한 정책 제도로 발전되기를 희망하였다.

OECD DAC은 2001년 4월 채택한 가이드라인(the DAC Guidelines 2001: Povety Reduction)을 통해 식량, 에너지 문제, 기후변화 등 글로벌 차원에서 출현하는 다양한 위기 상황과 도전 과제에 대한 대응을 강화하는 데 사회적 기회와 안전망 확대가 효과적인 도구로 작용할 수 있음을 강조하였다. 서울 G20 정상회의도 '다년간 개발 행동계획(Multi-year Action Plan on Development)'을 통해 '경제위기 대응과 복원력 제고를 위해서는 사회안전망을 강화해야 함'을 중요하게 지적했다.

한국은 OECD DAC 회원국으로서 이와 관련된 국제사회 논의에 적극 조응하며 개도국 사회안전망 구축 지원에 대한 장기적 비전과 정책 방안을 모색할 의무가 높아지고 있다. 따라서 KOICA 입장에서도 이에 대한 보다 실천적인 반응과 지원 프로그램 모색이 필요한 상황이다.

이러한 배경 하에 본 글은 첫째, 개도국 개발협력 관점에서 사회적 기회 및 안전망에 대한 개념 정의를 하고자 하며, 둘째 사회적 기회 및 안전망 확대를 위한 개발협력 방안과 관련하여 앞으로의 연구 범위와 방향성을 제안해 보고자 한다.

2. 사회적 기회, 안전망 개념과 범위: 개도국 개발협력 맥락에서

복지제도를 발달시켜온 선진국 맥락에서의 사회적 기회와 안전망은 '사회복지와 보험'의 의미에 보다 가깝다면 개도국 맥락에서의 그것은 보다 사회적 빈곤, 취약계층 보호(Protection)의 의미로 해석되고 있다.

애초 사회안전망은 '국가 안보' 차원의 관심에서 출발했으며 이러한 맥락에서 개도국 개인의 복지와 안보는, 당시 확대되고 있었던 여러 위협요인들로부터 개인이 안전하게 지켜질 때 비로소 그 의미를 가질 수 있다는 이른바 '인간안보(human security)[2]'라는 개념과 연결되기도 했다.

이후 사회적 기회, 안전망에 대한 관점은 경제·사회위기 시 개인에 대한 사회보호(social protection)의 의미로 전환되었다. 실제로 사회적 기회와 사회 안전망이라는 용어가 보다 빈번하게 회자되기 시작한 시기는 1997년 중반 동아시아 경제위기 이후이다. '사회 안전망'이라는 용어 자체는 새로운 것이 아니었지만 당시 경제위기국면에서 이 개념은 새롭게 주목받고 회자되기 시작했다.

일반적으로 사회적 기회는 '개인이나 집단이 목표를 성취할 수 있도록 사회가 허용하고 지원하는 공식적인 제도의 총체'로 이해될 수 있다. 이에 비해 사회적 안전망이라는 용어는 보다 포괄적인 개념이라 할 수 있다[3]. 일반적으로 사회복지학계에서는 사회안전망을 사회보장제도와 같은 의미로 사용하기도 한다. 즉, 사회 안전망 개념을 사회보장제도가 갖는 사회적 안전장치로서의 기능을 강조하는 차원에서 사용하거나, 사회보장제도의 범위에서 벗어나는 '예외적이며 돌발적인' 상황을 추가로 보호하는 기능을 주목하고 있다. 사회학계에서는 사회적 기회와 안전망에 대한 보다 다면적인 접근을 시도하고 있는데, 안전망의 대상과 성격에 따라, 그리고 안전망 관련 프로그램의 목표에 따라 그 성격과 기능을 달리 규정하고 있다. 즉 안전망의 대상을 특정 보험의 가입자로 한정하는지, 보험 가입과는 무관한 일정 특징을 보이는 집단을 대상으로 하

2) '인간안보'라는 개념은 1994년부터 유엔개발계획(UNDP)에서 본격적으로 사용되기 시작한 용어로, 개인의 안보란 국가의 외교관계나 대 외적인 군사적 힘 보다는 일상생활의 조건, 예를 들면, 식량·고용문제·건강·인권·공공안전 등을 기준으로 평가되어야 한다는 주장을 담고 있다. 즉, 인간안보는 개인의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 일상적인 위협요인들로부터 인간을 안전하게 보호할 때 확보될 수 있다는 것이다.

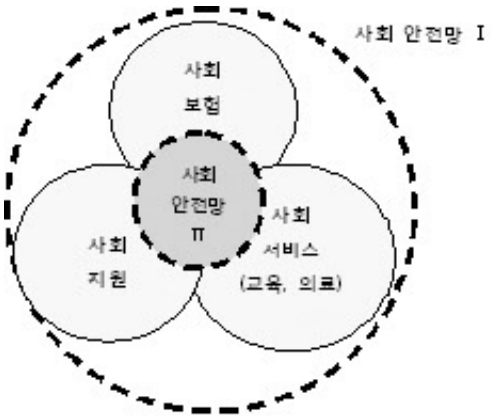
3) 개념적으로 사회적 기회와 안전망은 상호 독립적으로 사고할 수 없으며 현실적으로도 상호 보완적인 분석 기제로 작동된다. 예를 들어 관련 사회정책은 사회소외·취약계층의 기본적 생활보호(사회적 안전망의 제공)를 목적으로 하는 동시에 정상적인 직업(사회)활동으로 복귀시키는 것(사회적 기회의 제공)을 목적으로 한다.

는지에 따라, 그리고 프로그램이 경제위기 국면에서 지원을 목적으로 하는 단기일자리, 현금지원 등 단기 프로그램인지 아니면 보다 중장기적인 교육, 보건, 의료 관련 프로그램 등인지에 따라 안전망의 성격과 기능이 달라짐을 강조하고 있다.

개발정책 부문과 관련하여 사회적 기회 · 안전망의 범위와 내용을 살펴보는 것은 사회적 기회, 안전망의 확대를 위한 개발협력 방안 모색이라는 측면에서 의미가 있는데, 이는 크게 평등(equity), 사회적 위험관리(social risk management), 빈곤감소(poverty reduction), 사회적 보호(social protection)의 네 영역으로 구분될 수 있다. 평등은 토지배분, 소유권과 계약의 시행, 기초교육 등의 관련 정책을 통해 달성하고자 하며, 사회적 위험관리는 취약 소농 지원, 농업 진흥을 위한 관개사업, 취약계층 소액 대출, 기후정책 등을 통해 이루고자 한다. 또한 빈곤감소 부문은 사회개발정책의 핵심 영역 중 하나인데, 성장에 빈곤층이 함께 참여할 수 있는 프로그램을 모색하고 있다. 마지막으로 사회적 보호 영역은 노동정책, 사회보험, 사회 돌봄 서비스 등을 그 내용으로 한다. 사회적 기회와 안전망은 이러한 네 영역 모두에 공통되고 바탕이 되는 개념으로 이는 사회보험, 사회지원 그리고 통상적으로 교육과 의료부문을 포함하는 사회 서비스 영역으로 구분될 수 있다.

한편, 사회적 기회와 안전망은 그 수준을 나누어 볼 수 있는데, 즉 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 사회보험, 사회지원, 사회서비스 영역을 모두 포함하는 넓은 의미의 개념(사회 안전망 Ⅰ)과 세 영역 관련 제도의 시행의 틈을 메꿔주는 좁은 의미로서의 개념(사회안전망 Ⅱ)으로 구분해 볼 수 있다. 그런데 개도국 사회안전망에 대한 이해는 넓은 의미의 사회안전망 수준으로 접근하는 것이 각국의 안전망 제도의 전통과 방향성을 제시하는 틀의 설정 측면에서 보다 유용하다 하겠다.

〈그림 1〉 사회적 안전망의 수준



출처: 저자 작성

사회적 기회 및 안전망을 사회통합의 시각에서 볼 수도 있다. 한 사회가 통합을 이를 이루기 위한 방법에는 시장중심적인 접근과 국가 · 사회공동체 중심의 접근[4]이 있으나 점차 후자의 시각이 부각되었다. 사회적 기회와 안전망이라는 개념은 이러한 사회통합을 위해 국가 · 사회공동체의 역할이 중요하다는 시각을 바탕으로 탄생했다. 결국 사회적 기회와 안전망은 사회통합에 적극적으로 기여하며, 이는 경제적 취약계층에 대한 자원분배기능, 사회적 불안정성 완화 기능을 통해 달성될 수 있다고 보는 시각이다. 또한 초기의 사회안전망 개념은 사회복지의 '잔여적 기능', '잔여적 복지(residual welfare)'와 동일시되었으나 80년대 이후 '경제적 희생집단'에 대한 적극적 보호 수단을 사회안전망으로 지칭하게 되면서 보다 다면적이고 적극적인 의미를 함축하기 시작했다.

그런데 개도국 사회적 기회, 안전망의 구축과 적용에 있어 몇 가지 쟁점이 발생함을 알 수 있다. 첫째, 어떤 위험에 대응하는 안전망인가 둘째, 안전망의 적용 대상과 그 범위 설정의 문제이다. 셋째, 안전망 적용의 수준은 어느 정도로 설정되어야 하는가의 문제이다.

쟁점 별로 논의를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 위험에 대한 규정은 나라마다 혹은 정치, 경제적 국면에 따라 상이하다. 이른바 복지 선진국들은 기본적으로 삶의 주기에서 발생할 수 있는 '모든 위험'으로부터 사회성원의 삶을 보호하기 위해 노력해 왔다. 그 결과 특정 소외, 저소득 계층을 위한 안전망이 아닌 사회성원 모두가 노령, 질병, 사망, 실업, 출산 등으로부터 보편적으로 보호받도록 노력 하고 있다. 반대로 개도국의 경우 안전망의 기본 개념은 존재하나 실제 적용에 있어 위험에 대한 규정은 협소하다. 우리나라의 경우도 사회안전망에 대한 중요성과 기본 틀은 제시되고 있으나, 가족수당이나 출산수당 등 선진국에서는 보편화된 보장제도 조차 제공되고 있지 못한 실정이다. 둘째, 안전망 적용대상과 범위에 대한 문제는, 우선 안전망 적용대상을 특정계층에 한정지을 것인지 아니면 기본적으로 사회 구성원 모두를 포괄해야 되는지의 쟁점이 있다. 그리고 사회안전망의 적용 범위를 국가 · 사회수준, 집단수준, 개인 수준으로 구분할 수 있는가의 문제가 있다. 일반적으로 관련 논자들은 사회안전망에 의한 보장이 개인의 소득수준이나 사회 기여의 정도 등에 따라 일부 계층에게만 차등 적용된다면 그것은 오히려 안전망으로서 기능하지 못하고 있다고 주장한다. 즉 사회 안전망은 그 범위를 보편적으로 적용해야 하

4) 시장 중심적 사고는 왜곡 없는 시장의 작동이야 말로 개인의 자유를 극대화하고 체계의 안정성을 보장할 수 있는 최선의 것이라고 생각하면서 시장의 자기평형(homeostasis) 기제가 사회통합의 핵심구조로 강조된다. 그러나 20세기 후반의 세계사적 경험은 시장중심의 사회기제가 자기평형의 이름하에 경제적 빈부격차를 초래하여 구성원간의 갈등을 심화시킴으로써 구성원 간에 자기 정체성을 제공한다는 의미에서의 사회통합에는 실패하였음을 보여주었다. 국가 중심적 사고는 국가를 진보와 사회통합의 표방자로 간주하고 국가에 의한 시장의 계획화, 사회의 조직화가 사회통합의 중심 기제라고 본다. 이는 서구의 복지국가체제로 구체화되었으며 시장의 실패를 국가 중심적인 보상기제를 통해 보완하려고 시도한다(박준후, 2000: 17–18).

며, 특히 사회에서 소외되기 쉬운 저소득층을 안전망의 보호 범위에 포함시키는 것이 중요하다는 주장이다. 이러한 문제의식을 가지고 접근할 때에만 사회안전망의 사각지대를 해소할 수 있다고 본다. 셋째, 사회안전망을 통한 보호는 그 수준이 적절해야 한다는 점이다. 먼저 안전망 관련 현금을 지급하는 경우 이것이 최저생계유지에 도움이 되어야 한다는 점, 그리고 재분배 효과가 가장 극대화 될 수 있는 적정 수준을 찾는 것이 중요하다.

3. 주요 이슈와 '좋은 사회적 안전망(Good Social Safety Net)'

개도국 사회적 기회 및 안전망 구축과 관련해서 두 가지 논쟁적인 질문이 있다. 첫째는 그 목적에 대한 질문인데, 즉 '성장인가, 빈곤감축인가' 이다. 두 번째는 개발협력 부문에 관한 질문이다. 즉 ' 개도국의 경제 인프라 구축인가, 사회분야 지원인가?' 에 관한 질문이다.

먼저 '성장인가, 빈곤 감축인가' 에 대한 논쟁의 한 극단에는 국가단위의 경제성장 혜택은 빈곤층과 사회취약계층에게 '자연스럽게' 흘러들어가며(trickle down), 따라서 경제성장만이 사회적 기회, 안전망 구축에 전제가 될 수 있다는 성장 옹호론이 있다. 다른 한 극단에는 경제성장은 아무런 의미가 없으며 오직 분배를 통해서만 사회 불평등과 사회 위험을 감소시킬 수 있다는 '복지국가 신봉론 혹은 복지만능주의론' 이 있다. 이러한 논쟁 중에 '경제성장이 빈곤과 사회 위험의 감소를 위한 하나의 필요조건이지만 충분조건은 아니다' 라는 주장이 설득력을 지닌다. 특히 개도국 발전의 '질과 수준' 이라는 문제에서는 이러한 점은 더욱 분명해 진다.

또한 '경제 인프라 구축인가, 사회분야 지원인가?' 에 관한 논쟁은 어떤 부문에 개발협력지원을 하는 것이 개도국에 가장 효과적일 수 있는 것인가에 대한 논의이다. 이런 맥락에서 '수원국의 정책과 사회시스템이 합리적이고 잘 갖춰져 있다면 공여국이 어떤 분야에 재정지원을 하는지는 큰 문제가 되지 않을 수 있다' 는 견해는 결국 수원국 사회 분야 시스템 구축의 중요성을 강조하는 주장으로 이어진다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 개발협력과 개도국 사회적 기회와 안전망 확대 논의 관련 다음 몇 가지 점에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 사회적 기회 및 안전망 확대와 경제 성장과의 상관관계이다. 사회안전망의 구축과 적용은 '어느 정도' 의 경제적 수준을 전제로 한다는 견해가 있는데, 이는 '개도국은 사회보장이나 안전망을 실현할 '여유' 를 가지고 있지 못하며 따라서 개도국 사회안전망 구축 논의는 시기상조' 라는 시각과 연관 있다. 이러한 시각은 서구의 발전된 복지, 사회 안전망 시스템을 개도국 사회 안전망의 모델로 상정하고 있다. 그런데 Frota(2007) 등은 59개국 사례 연구를 통해 이러한 견해에 대한 반론을 제기하고 있다. 그 내용을 요약하면 첫째, 경제성

장과 빈곤 감소는 상응하지 않는다는 점이다. 즉, 한 나라의 GDP 성장은 그 나라의 빈곤감소를 자동적으로 보장해주지 않는다. 둘째, 국가의 경제성장이 사회 정의(social justice)과 공정(equity)을 보장하지는 않는다는 점이다. 즉 많은 나라들에서 경제성장과 무관하게 불평등과 불공정은 증가하고 있다. 국제노동기구(ILO)도 기본적인 사회보장(basic social protection)에 대한 캠페인(Kulke, Ursula(2009)) 등을 통해 최빈 상태의 개도국이라 하더라도 그 사회 수준에 맞는 최소한의 그리고 기본적인 사회보장(basic social protection)은 이루어져야 하며[5] 오히려 최빈 상태의 개도국에서의 사회안전망 구축은 더 시급하고 중요할 수 있다고 언급 한다[6].

둘째, 사회적 안전망의 단기적 지원과 중장기적 지원 프로그램의 구별과 그 효과성에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 경제위기와 재난 피해에 대한 빈민층, 사회취약계층 구호에는 단기자금, 물품 지원이 필요하며 또한 높은 효과성을 가질 수 있으며, 개도국 빈곤감소와 사회정의 실현을 위한 사회 시스템 전환이라는 보다 장기적인 목표를 위해서는 단기적 자금 혹은 경제 인프라 지원보다는 장기적인 '사회적 투자(social expenditure)'가 보다 긍정적인 기여를 할 수 있다.

셋째, 개발협력 관련 개도국 사회적 기회, 안전망 확대 사업 부문을 부차적 결과물로 생각하는 경향에 대해서이다. 예를 들어 ODA 사업의 활성화가 '궁극적'으로는 사회적 기회나 안전망 확대에 기여한다는 접근방식이 그것인데, 이는 경계해야할 시각이다. 결국 개도국 사회적 기회, 안전망의 확대는 그 자체로 주요한 목표로 설정되어야 한다.

넷째, 개도국 사회적 기회 및 안전망 확대 관련 주체 설정의 문제이다. 이는 관련 프로그램이 성공적으로 이루어지기 위해서 사회안전망을 구축하고 구현하는 '주체'가 누가 되어야 하고 주체들 간의 관계는 어떻게 설정되어야 하는가의 문제이다. 즉, 개발협력 사업에서 ① 선진공여국과 관련 국제기구의 역할, ② 개도국 정부 혹은 시민단체 그리고 ③ 선진 공여국(혹은 국제기구)

---

5) 개도국 사회기회 · 안전망 확대는 1) 최소한의 기본적 보호 2) 정부와 민간섹터의 책임성 3) 인권을 기본적으로 고려하며 4) 조직과 금융의 다원주의를 수용하며 5) Good tri-partite 와 financial governance 구축이 전제되어야 한다(Luis Frota, 2007).

6) 개도국에서의 사회적 안전망이 오히려 더 중요한 이유는 다음 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 무엇보다 안전망은 자연재해, 경제적 위기 등으로 야기된 일시적 사회 불평등 지수상승 혹은 극빈 상태 등에 즉각적이고도 단기적인 처방을 하는데 매우 유효하다는 점이다. 둘째, 안전망은 가족, 가구 단위에 대한 단기적 현금 지원을 넘어 미래를 위한 보다 나은 투자를 유도 한다는 점에서 의미가 있으며, 셋째, 안전망은 가구가 스스로 위험관리(risk management)를 할 수 있게 도와준다는 점이다.

과 개도국 주체(정부 혹은 시민단체)간 역할관계 규정의 차원에서 고민되어져야 한다는 의미이다.

이러한 문제의식을 통해 이른바 '좋은 사회 안전망(Good Social Safety Net)이란 무엇인가 '에 대해 답해볼 수 있다. 결국 좋은 사회 안전망이란 ' 이상적으로 디자인되고 적용된 것' 이상의 의미가 있다. 즉 안전망 프로그램이 그 사회의 공적 · 사회적 정책과 얼마나 잘 조응하는가에 따라 안전망을 평가할 수 있다. 첫째, 적절성(Appropriate)이다. 이는 정부의 장기 정책전략과 외부 환경을 고려하는 전제하에서, 디자인된 프로그램이 가장 시급한 사회 요구에 얼마나 반응하고 이를 만족 시키는가의 문제이다. 두 번째 요소는 충분성(Adequate)인데, 이는 안전망 시스템이 사회의 다양한 이해관계 그룹의 요구를 얼마나 조율, 지원하고 있는가의 문제이다. 예를 들어 빈곤이라는 사회 문제도 만성적 빈곤, 이행적 빈곤 문제 등 그 대상 설정에 따라 지원의 형태와 내용이 다를 수 있기 때문이다.

〈표 1〉 'Good Social Safety Net' 모델의 구성 요인과 효과성

구성 요인	효과성
적절성(Appropriate)	사회의 가장 시급한 요구에 민감하게 반응하고 이를 만족
충분성(Adequate)	사회의 다양한 이해관계 그룹의 요구를 합리적으로 조율, 지원
공정성(equitable)	수평적 공정성(horizontal equity)과 수직적 공정성(vertical equity) 달성
비용효과성(cost-effective)	적절한 투입비용으로 프로그램의 분절성 극복, 시스템 기능을 극대화
동기부여 병행 (incentive compatible)	프로그램이 수혜자의 동기부여와 긍정적인 부가 효과(positive additional effect) 유발
지속가능성(sustainable)	수행 주체의 정책적 의지 공고화, 지속적 재정 지원 확보
역동성(dynamic)	프로그램이 경제적, 사회적, 정책적인 변화에 맞춰 적응. 역동적 진화

출처: 저자 정리, World Bank, 2008 참조

세 번째는 공정성(equitable)이다. 즉 사회적 안전망은 그 수혜대상자들에게 공정하고 형평성에 맞게 다가가야 한다는 점이다. 이 원리는 개념적으로 수혜자들에게 같은 가치로 다가가야 한다는 수평적 공정성(horizontal equity) 원리와 등급에 따라 수혜의 규모를 달리해야 되는 수

직적 공정성(vertical equity) 원리로 다시 나눌 수 있다. 바람직한 사회적 안전망을 위한 네 번째 요소는 비용효과성(cost-effective)을 꼽을 수 있다. 이는 프로그램의 경제적인 관리의 측면인데, 프로그램의 분절성 극복, 시스템 기능을 극대화하고 목적을 달성하는데 투입되는 비용의 최소화를 의미한다. 다섯째, 동기부여가 병행(incentive compatible) 되는 안전망은 보다 바람직하다고 할 수 있다. 이는 프로그램이 수혜자의 동기부여와 긍정적인 부가 효과를 유발시키는 것으로, 예를 들어 조건부현금이전(CCT) 프로그램은 단기적 현금, 현물 지원으로 그치는 것이 아니라 궁극적으로 빈곤 가구의 인적 자본 개발이라는 효과성을 기대하고 있다. 여섯째 요소는 지속가능성(sustainable)이다. 이는 좋은 안전망은 지속가능성이 높다는 것을 의미하며, 이는 수행 주체의 정책적 의지, 정부의 지속적 재정 지원 등으로 달성될 수 있다. 일곱째 요소는 역동성(dynamic)이다. 즉, 좋은 안전망이란 경제적, 사회적, 정책적인 변화에 맞춰 이에 적응하고 새로운 문제를 해결해 나가는, 균형을 잃지 않으면서도 역동적으로 진화해 나가는 시스템이어야 한다(Grosh, 2008).

그런데 언급한 바와 같이 사회적 기회, 안전망 모델은 그 자체로는 의미를 가질 수 없으며, 특정한 사회와 환경의 요구에 얼마나 반응하고 이를 만족 시킬 수 있는가가 중요하다. 따라서 개도국 상황에 맞는 사회적 기회, 안전망 확대 방안을 위해서는 관련 국제기구와 선진공여국의 대개도국 지원 현황과 그 변화, 그리고 개도국 내의 사회적 기회, 안전망 구축 노력 자체에 대한 연구가 병행 될 필요가 있다.

4. 연구 방향과 범위제안

이상의 문제의식을 바탕으로 개발협력과 개도국 사회적 기회 및 안전망 확대와 관련, 주요 연구 범위와 주제를 제시해 보면 다음과 같다. 이는 지금까지 개도국 사회적 기회 및 안전망 관련 주로 다뤄왔던 주제라기보다는 앞으로 보다 중요하게 탐구되어야할 영역으로 판단된다.

첫째, 개도국 사회적 일자리 확대 정책과 관련된 연구이다. 사회 안전망 관련 EU, 미국 등 주요 선진국 사회적 기업, 일자리 정책과 사례연구가 진행되었으나 개도국 사회적 기회와 안전망 확대 차원의 사례연구나 모델 연구는 충분히 수행되고 있지 못하다고 판단된다. 따라서 개도국 일자리 정책 관련 중요 주제와 사례선정(targeting), 사례조사(case study) 그리고 유형분석(trend analysis)은 연구 영역측면에서 뿐만 아니라 사업실행 측면에서도 의미하는 바가 크다 할 것이다. 일자리 창출 사업은 개도국의 사회적 기회와 안전망을 동시에 충족시킬 수 있는 프로그램으로, 특히 개도국 빈곤층에게 '자력구제안전망'을 제공하는 효과를 가질 수 있다고 평

가된다. 연구 가설은 '사회서비스 혹은 사회적 일자리 확대와 이를 통한 사회적 경제(social economy) 영역의 확대는 개도국 취업계층에 대한 빈곤탈출 가능성을 높임과 동시에 빈곤에 대한 안전망을 제공할 수 있다' 로 설정될 수 있다. 이는 일시적 현금 지원 프로젝트에 비해 안정적이고 지속 가능한 일자리를 제공할 수 있으며, 결국 사회적 일자리가 취약계층의 재빈곤화 위험성을 방지하는 기제로 작동할 수 있다는데 그 초점이 맞춰져 있다. 또한 사회적 일자리 확대는 새로운 영역에서의 일자리 창출을 의미하며, 따라서 단순하고 불안정한 일자리가 아닌 차별성과 전문성을 담보하는 '괜찮은 일자리(decent work)' 창출로 이어질 가능성이 높다는데 주목한다.

〈표 2〉 개도국 사회적 기회. 안전망 관련 주요 연구 범위와 대상

연구 주제와 범위	연구 대상
개도국 사회적 일자리 확대 정책	일자리 창출 사업과 기업의 사회적 책임(CSR)' 연계/ Global CSR 괜찮은 일자리(Decent Work) 확대 방안 노동복지(Workfare) 프로그램
개발협력에서의 민간부문 활성화 방안	공공-민간 파트너십(PPP) 구축과 사회적 기회 안전망 확대 PPP 구축 성공사례 발굴 및 모델링
수원국 중신 인적자원개발 지원 방안	개도국 인적자원개발지원 모델 설정
개도국 고용 · 노동 정책분야 ODA 확대 방안	OECD DAC 회원국의 노동환경, 고용안정 부문 지원 사례와 유형화
개도국 현금이전프로그램 개선 방안	생산적 안전망 프로그램(PSNP)과 현금지원 프로그램의 재구성 가능성/ 현장 지향적인 모델 구상

출처: 저자 작성

결국 개도국 빈곤해소 및 재빈곤화 방지 정책과 공정한 사회적 기회 제공 및 안전망 확대 차원에서 '일자리 창출 사업' 과 '기업의 사회적 책임(CSR)' 을 연계할 필요성이 있다. 사회적 일자리(사회적 서비스) 확대는 한 국가의 사회적 경제(Social Economy) 영역의 확대를 가져오며 이는 취업계층의 빈곤탈출 가능성을 높임과 동시에 빈곤에 대한 안전망(재빈곤화의 위험성 방지)을 제공할 수 있다고 판단된다. 이 연구의 주요 목적은 첫째, 개도국 사회적 일자리 창출 사업이, 특히 사회취약계층에게 '자력구제 안전망' 을 제공하는 효과를 가질 수 있는지에 대해 사

례 연구를 통해 사업모델을 제시하고자 하며, 둘째, 개도국의 사회적 일자리가 '차별성'과 '전문성'을 담보하는 양질의 일자리 창출로 이어질 가능성에 대한 검증 이다. UNDP는 2009년 보고서 'Green Jobs for the Poor'를 통해 환경적 관점에서 개도국의 새로운 일자리 창출 가능성을 남아프리카 공화국의 수자원 산업과 인도의 지역 고용안정 프로그램 사례연구를 통해 점검한다. 또한 이를 통해 '환경적인 공적고용프로그램(environmental public employment programme)'의 가능성과 그 범위[7], 그리고 관련 재정조달 방식을 제안한다(Lieuw-Kie-Song, 2009). 또한 UNDP는 2008년 보고서 '사회적 기업 (Social Enterprise)'을 통해 빈곤 감소와 고용 형성의 새로운 대안 모델로 사회적 기업을 언급했다(Borzaga and Galera, 2008). 이 보고서에서 유럽의 사회적 기업 경험과 모델이 개도국 지역 커뮤니티의 활성화, 빈곤의 효과적이고도 혁신적인 감소에 큰 시사점을 줄 수 있다고 판단하고 있다. 실제로 폴란드, 우크라이나, 세르비아의 사례연구를 통해 해당 국가의 사회적 기회, 안전망 구축에 사회적 기업이 매우 긍정적인 역할을 하고 있음을 주목하고 있다.

한편 이러한 맥락에서 개도국 안전망 관련 'workfare 프로그램'에 주목할 필요가 있다. workfare는 일(work)과 복지(welfare)의 합성어로 '일하는 사람을 위한 복지'를 의미한다. 이 개념은 영국이 1970년대 말 이후 국제통화기금(IMF)의 구제 금융을 받으면서 경제적 위기를 타개해 나가기 위해 도입한 개념으로, '일하는 것을 조건'으로 공적인 부조를 베푸는 것을 말한다. 즉, 무조건적인 사회안전망 제공이 오히려 노동 의욕을 떨어뜨릴 수 있다는 비판에 대한 정책적 산물로, 예를들어 직업을 잃은 근로자는 실업수당을 수령하기 위해서 자발적이고도 적극적인 구직 활동을 해야 한다. 이러한 맥락에서 사회적 기회와 안전망을 동시에 충족시키는 개념으로 평가 받는다.

둘째, 개발협력에서의 민간부문 활성화 방안 연구이다. 이 연구는 개도국 사회적 기회 · 안전망 확대를 위한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축을 중심으로 이루어질 수 있다. 연구 배경은 첫째, 개도국 민간부문 활성화는 소득수준 향상, 고용창출, 역량개발, 조세 수입 증가를 가져오며, 따라서 개도국 지속가능한 발전에 필수 요소라는 판단과, 둘째, 효과적인 공공-민간 파트너십(PPP) 구축은, ① 개발재원 확대 ② 위험부담 분담 ③ 민간부문의 전문성과 창의성 활용 ④ 재정지출의 합리화 및 효율화, 사업관리 및 감독 개선 측면에서 ODA 사업의 효과성을 제고하며, 개도국의 사회적 기회 · 안전망 확대에 기여한다고 평가받고 있다는 데 있다. 또한 UNDP의 '공공 · 민간 파트너십 프로그램에 기초한 빈곤층을 위한 사업 창출 보고서'도 이러한 개도국

7) 이 범위에는 토양오염 방지, 수중 작물재배, 재활용 산업, 태양 에너지 등 환경 에너지 사업, 화재 예방산업, 친환경적 난방 시스템, 녹화 조림사업 등이 해당된다.

민간부문의 빈곤퇴치와 지역사회 공동가치 창출에 대한 기여를 언급하고 있다. 따라서, 본 연구는 효과적인 공공-민간 파트너십 구축과 개도국 민간부문 활성화가 개도국의 교육, 의료 · 보건, 빈곤문제 분야의 사회적 기회 · 안전망 확대에 기여하는 과정을 사례를 통해 분석하고 바람직한 협력방안을 제시할 수 있을 것이다. 연구의 주요 대상과 목표는 첫째, 개발협력에서 공공-민간 파트너십 구축 성공사례 발굴 및 모델링 둘째, 개도국 사회적 기회 · 안전망 확대를 위한 성공적인 민간부문 비즈니스와 가치사슬(Value Chain)형성 사례 분석 그리고 이를 통해 셋째, 한국의 개발협력 과정에 적용 가능한 공공-민간 파트너십 모델 제시 등이다.

셋째, 수원국 중심 인적자원(human resource) 개발 지원 방안에 대한 연구가 필요하다. 이는 직업훈련 제도의 지원, 정착을 염두에 둔 연구 영역으로, 특히 인적자본축적 전략과 이를 통한 '생산적 일자리' 창출 방안과 맞물려 있다. 교육훈련분야, 특히 직업훈련 분야의 유럽 선진국의 발전 경험은 개도국에 큰 지향점을 제공해 줄 수 있음은 자명하다. 하지만 개도국 인적자원개발은 선진 공여국의 모델 지시적인 전략보다 수원국 현장 지향적(Local Oriented)인 모델 개발 전략 모색이 필수이다. 즉, 환경조성 · 사회적 전환(enabling environment · social transformation) 전략이 필요하다. 결국 선진공여국의 직업교육 분야 노하우와 지원이 어떻게 개도국 현장 요구와 적절히 조화될 수 있는가에 대한 연구이다. 이 분야는 상대적으로 활발히 연구, 보고되고 있는 영역이다[8]. 보다 구체적인 선진공여국의 적용 사례연구, 예를 들어 독일 GIZ(Deutsche Gesellschaft fuer internationale Zusammenarbeit)의 국별 차원 지원 전략 사례[9]를 살펴봄은 개도국 인적자원개발지원 모델 설정에 보다 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 또한 선진 공여국의 개도국 정보통신기술(ICT) 인력 개발 지원 사업에 대한 현황 분석과 연구도 수원국 중심 인적 자원 개발을 위한 기반이 될 수 있다.

넷째, 개도국 고용, 노동 정책분야 ODA 확대 방안 연구이다. 글로벌 경제 위기 이후 전 세계의 화두는 고용창출이며 개도국 또한 노동환경의 개선, 일자리 창출, 고용안정 등 고용 · 노동분야 인프라 구축을 통한 빈곤감축을 가장 중요한 정책 목표로 삼고 있다. 예를 들어 베트남, 캄보디아, 라오스, 인도네시아 등 ASEAN 주요 개도국은 빈곤감축전략(PRS)에서 고용창출 및 노동기회 확대 등을 통한 빈곤감축을 우선 이행목표로 삼고 있다.

8) 직업훈련 분야는 2010년 5월 수립된 KOICA 선진화 계획과 연계하여 교육부문 중점 사업 분야로 선정되었으며 관련하여 수행된 "직업훈련 개발협력 프로그램 모델연구"를 참조할 수 있다.

9) 독일의 개도국 지원 정책의 중점 영역은 직업훈련시스템구축, 고용센터 건립, 교사 숙련도와 전문성 향상 프로그램 설정, 비정규직(실업자) 고용안정(재취업)을 위한 훈련 프로그램 제공 등이다.

이 부문에 관심을 가질 수 있는 근거는, 빈곤은 고용 · 노동정책과 관련이 있다는 점인데, 즉 개도국의 고용 · 노동시장 정책은 그 나라의 빈곤 감소와 중, 장기적으로 직접적이고도 긴밀한 관련을 가지고 있기 때문이다. 주요 연구내용은 OECD DAC를 중심으로 한 선진 공여국, 특히 미국과 독일의 개도국 고용 · 노동 분야 ODA 지원 프로그램과 사례를 연구하고 이를 유형화하는 것이며, 연구영역은 크게, DAC 회원국의 ① 노동환경 부문(근로시간, 임금체계, 작업환경, 노동복지 등) 정책 지원 사례 ② 고용안정 부문(취업센터 운영 프로그램 등) 지원 사례 로 구분할 수 있다. 또한 이를 통해 한국의 개도국 고용 · 노동정책 분야 ODA 사업 추진의 필요성과 가능성 제시할 수 있다.

이에 대한 연구는 ILO와 UNDP 등에서 수행되어 오고 있는데, Osmani(2002)는 ILO와 UNDP 공동 연구를 통해 '괜찮은 일자리(decent work)'와 빈곤감소간의 상관관계를 경험적 분석을 통해 밝히려고 시도했다. 연구를 통해 결국 '괜찮은 일자리'가 인적개발과 빈곤 감소 측면, 즉 사회적 기회와 안전망 측면 모두에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 강조했다. 국내에서는 한국노동연구원(KLI)와 노사발전재단(KILF) 국제노동협력센터 등에서 관련 연구 주제가 제기되고 있다.

다섯째, 개도국 현금지원프로그램(Cash Transfer Program) 개선 방안 연구이다. 이는 그간 남미와 아프리카 지역에서 수행된 프로그램의 성과를 생산적 안전망 프로그램 (Productive Safety Net Program; PSNP)과 연계시키는 방안을 중심으로 이뤄질 수 있다. 연구의 배경은, 첫째, 사회적 보호(Social Protection)의 한 형태로 주목 받는 현금지원프로그램(Cash Transfer Program, CTP)은 '개도국의 빈곤을 줄이면서 동시에 소득분배 구조를 개선하는 효과를 가진다고 평가되고, 둘째, 현금지원프로그램의 기본 문제의식은, 빈곤층에게 가장 필요한 것 중의 하나가 '현금'이며, 이 돈의 사용방법 또한 해당 빈곤층이 가장 잘 알고 있다는 점에서 출발 한다. 현금지원프로그램은 근로와 교육 등을 조건으로 하는 ① 조건부 현금지원(Conditional Cash Transfer: CCT), ② 조건 없는 현금지원, ③ 사회취약계층대상 현금지원, ④ 식량구호를 대체하는 현금지원 프로그램 등으로 나누어진다. 조건부현금지원 프로그램의 대표적인 형태로는 2006년 세계은행 인간개발포럼에서 소개된 '가족지원금(Bolsa Familia)'과 칠레의 '경제사회안정기금(Economic and Social Stabilization Fund)', 멕시코의 '오포르투니다데스(Oportunidades)' 등을 들 수 있는데, 이는 교육, 보건, 고용창출 등 '사회안전망 구축을 종합적으로 고려한 빈곤퇴치 프로그램'으로 주목 받았다. 한편 식량구호를 대체하는 현금지원 프로그램은, 2005-2006년 식량위기를 계기로 우간다, 말라위, 에티오피아 등 아프리카 지역에서 실행되었던 현금지원 프로그램을 들 수 있다.

그런데, 조건부현금지원 프로그램의 단기적 효과, 지역적 차이를 고려하지 않은 일괄적 지원

의 실패 등, 그간 시도된 현금이전 프로그램의 한계 또한 드러나고 있다. 따라서 '생산적 안전망 프로그램 (Productive Safety Net Program; PSNP)[10]' 이라는 보다 포괄적인 사회안전망 틀에서 그간의 성과를 평가하고 이를 바탕으로 프로그램의 재구성이 필요한 시점이라 하겠다. 정리하자면, 연구는 ① 그간 수행된 현금지원프로그램의 동향을 파악하고, ② 생산적 안전망 프로그램(PSNP) 틀에서 현금지원 프로그램의 재구성 가능성을 모색하며, ③ 이를 통해, 개도국 재빈곤화 방지와 취약계층 사회적 기회 제공 측면에서 보다 현장 지향적인 모델 제안을 할 수 있다. 주요 연구 내용은, 첫째, 남미, 아프리카 등지에서 수행되었던 다양한 현금지원프로그램(CTP)의 동향 파악과 유형화(장점과 한계를 분석, 이를 통한 모델링), 둘째, 현금지원프로그램을 생산적 안전망 프로그램(PSNP)의 틀에서 실행, 평가한 사례 분석, 예를 들어, 개도국의 만성적 식량위기의 원인을 생산적 안전망 프로그램 틀로 진단하고 현장에 맞는 현금지원 프로그램을 적용한 사례와 이를 통한 현금지원 프로그램의 개선 가능성 모색, 셋째, 위 연구를 통해 국내 ODA 부문에서 실현가능한 현금지원프로그램 사업유형 발굴 등이다.

10) 생산적 안전망 프로그램(PSNP): 빈민층을 구호의 대상이 아닌 사회적으로 보호받을 권리가 있는 시민으로 보는 관점 하에 이들에게 사회보호를 보장함으로써 빈곤층 스스로가 주체적으로 빈곤감소를 할 수 있도록 지원하는 프로그램

참고문헌

1. 국내문헌

고세훈(2011), '복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성', 『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA

김성규(2011), '사회적 기업 연구 동향과 주요 이슈', 『사회적 기업과 인적자원 전략』, KLI 연구보고서, 한국노동연구원

김성규(2012), 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 『국제개발협력』, 2012년 제1호, KOICA

김승택(2001), 사회안전망 체계의 국제비교 연구(Ⅰ): 영국, 한국노동연구원

김장기(2009), 국가 사회안전망 정책의 탐색: 통합적 관점을 중심으로, 한국공공관리학보, 제23권, 제4호, pp.211-230.

박양근, 신소영(2000), 사회안전망으로서 실업자 직업훈련 내실화 방안, 직업능력개발연구, 제3권.

박원후(2000), 사회통합을 위한 사회안전망 구축, 보건복지포럼, 2000년 1호, pp.16-24.

방하남, 유길상, 안학순(1998), 실업과 사회안전망, 한국사회복지정책, 제7집, pp.267-291

윤순진(2006), 사회적일자리를 통한 환경, 복지, 고용의 연결, ECO 2006,
제10권, 제2호.

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

정무성(2006), 양극화 문제 해소를 위한 사회안전망 구축방안, 사회과학논총, 제8집.

정형선(1998), OECD 국가의 사회안전망, 보건복지포럼, 98년 10호, pp.49-71.

조정현(2011), 사회안전망 확충을 위한 개발 원조 방향, 『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA.

황덕순(2011), 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할, 『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA.

2. 국외문헌

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

Borzaga, Carlo and Galera, Giulia ed.(2008), Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation: An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States, UNDP.

Carroll, Kate(2011), "The Case for Social Protection within a National Development Strategy Framework". International Conference: Social Protection for Social Justice. Institute of Development Studies.

Grosh, Margaret and Ninno, Carlo et. al. (2008), For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Net, The World Bank, Washington, D. C.

Hagemejer, Krzysztof(2009), 'Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?' in Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD.

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

ILO/UNDP(2011), Successful Social Protection Floor Experiences, Sharing Innovative Experiences Series Vol. 18.

Kahn, Azizur Rahman(2005), Growth, Employment and Poverty: An Analysis of the vital Nexus based on some Recent UNDP and ILO/SIDA Studies, Paper prepared under the joint ILO-UNDP programme on Promoting Employment for Poverty Reduction, UNDP, New York, ILO, Geneva.

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

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

Kulke, Ursula(2009), The ILO Campaign for Basic Social Protection: Right to Social Security in Development International Symposium, Berlin, 10-20 Oct. 2009.

Lieuw-Kie-Song, Maikel R.(2009), Green Jobs for the Poor: a Public Employment approach, Discussion Paper, April 2009, UNDP.

Luis Frota(2007), Campaign on the extension of Social Security for all, STEP Programme ILO Social Security Department.

Osmani, S.R.(2002), Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty, A report for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, UNDP, New York, ILO, Geneva.

OECD(2009), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD.

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

OECD(2001), The DAC Guidelines Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation, OECD.

OECD(2003, 2007, 2009, 2011), Development Co-operation Report, OECD

Ofreneo, Rosalinda P.(2011), "The Rights-Based People's Social Protection Agenda: interweaving Social, Gender and Environmental Justice", International Conference: Social Protection for Social Justice, Institute of Development Studies.

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

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

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

UN(2001), Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN Publications.

UNDP, ILO and Global South-South Development Academy(2011), Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences Vol. 18, UNDP.

Yi, Ilcheong(2010), Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach, Journal of International Development Cooperation, 2010 No.4, KOICA.

Ⅱ. 지역 포커스: 중앙아시아CIS 지역 개발협력

1. 중앙아시아CIS지역의 정치 · 경제 현황과 개발협력에의 시사점: 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로
최 정 희 / KOICA 중앙아시아 CIS팀 전문연구원

2. 중앙아시아 생태환경 개선을 위한 지원과 협력: 우즈베키스탄 아랄 해 오염, 고갈 실태와 한국의 지원 방안
이 지 은 / 한국외국어대 연구교수

3. 현장형 공적개발원조(ODA) 사업의 성과: 아제르바이잔 KOICA-IOM 카흐리즈 수자원시스템 복원사업 사례를 중심으로
김 영 우 / KOICA 기획예산실 과장

중앙아시아CIS지역의 정치 · 경제 현황과 개발협력에의 시사점 : 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로

최 정 희 (KOICA 중앙아시아 CIS팀 전문연구원)

목 차

Ⅰ. 들어가는 말
Ⅱ. 중앙아시아CIS지역 현황 및 개발과제
1. 지역 개관
2. 정치 현황
3. 경제 현황
4. 지역협력 현황
5. 역내 주요 2개국 국가개발계획
Ⅲ. 국제사회 지원 현황 및 원조 환경
Ⅳ. 對 중앙아시아CIS지역 개발협력에의 시사점

Ⅰ. 들어가는 말

1991년 12월 소비에트연방이 붕괴하고 독립국가연합(CIS)이 탄생한지 어느덧 20년이 되었다. 사람의 나이로 본다면 유년-청소년기를 지나 이제 성인이 된 셈이다. 그간 동유럽권에 위치한 CIS 회원국들은 국가마다 약간의 차이는 있지만 그동안 대부분 유럽으로의 통합을 지향하는 방향으로 독립 이후의 국가 안정 및 발전을 꾀하여 왔다. 반면 중앙아시아 지역의 CIS국가들은 민족 구성, 정치 문화적 요소, 지정학적인 위치 등을 바탕으로 여러 가지 다양한 정치 · 경제 개혁을 시도하며 동구권 회원국들과는 또 다른 정치, 경제적 변동을 경험해 왔다. 더욱이 2000년대 이후 에너지 안보에 대한 국제사회의 관심이 급증함에 따라 대규모 에너지 자원 보유, 전략

적 요충지 등의 특성을 지닌 중앙아시아CIS지역은 세계 주요 국가들의 외교 및 경제협력 대상지로서 주목을 받게 되었다. 최근의 세계 경제 위기에도 불구하고 미국, 유럽, 중국 등은 공격적으로 중앙아시아CIS지역에 진출하고 있으며, 특히 중국은 여러 방면으로 진출을 가시화하고 있다[1].

우리나라 또한 고대 실크로드를 통한 무역 교류가 시작된 이래 스탈린 시절 고려인들의 중앙아시아 이주, 그리고 '90년대 초반 정식 수교 이후 최근의 대규모 에너지 자원 분야 협력에 이르기 까지 중앙아시아CIS지역 국가들과 오랜 시간동안 다양한 형태의 관계를 이어오고 있다. 특히 우리나라 정부는 '91년부터 역내 여러 국가들에 무 · 유상 공적개발원조(ODA)를 지원해오고 있으며, 지난 20여 년간 총 약 1억3천1백만 불을 지원하는 등 그 규모 또한 상당히 확대되었다.

중앙아시아CIS지역의 성장 속도는 매우 빠른 편이다. 구소련 독립 이후 현재까지의 평균 경제 성장률은 세계 및 개발도상국 평균치를 상회하고 있으며, 전체 인구 중 빈곤층이 차지하는 비율도 계속 감소하고 있다. 새천년개발목표(MDGs) 중 보편적 초등교육 및 교육에서의 양성평등 부문은 2015년까지 지역 내 국가 대부분이 목표를 달성할 것으로 전망되며, 비교적 높은 교육수준의 노동력은 중앙아시아CIS지역이 가진 또 하나의 성장 잠재력으로 평가되고 있다. 또한 중앙아시아CIS지역은 신흥거대시장인 인도, 러시아, 중국 등이 인접하고 있는 교차점으로서 이들 3대 시장에 진출하고자 하는 여타 국가들의 경유 지역 및 교통 · 운송의 거점으로 발전될 가능성이 높다.

이러한 국제사회의 관심 집중과 거대 신흥 시장으로 부상할 수 있는 성장 잠재력에도 불구하고 중앙아시아CIS지역에 대한 기대와 장기적인 전망이 낙관적이라 하기에는 아직 이르다. 자원 수출로 빠른 경제성장을 이루기는 했으나, 그 과정에서 빈부격차가 심화되는가하면, 에너지 수출에 편중된 경제구조로 인해 세계 유가 등락 및 글로벌 금융 위기 상황에 취약한 면이 드러나기도 했다. 중앙아시아CIS국가들은 공통적으로 체제전환국으로서 어느 정도의 경제 개방과 정책 개혁을 도모하고 있으나 아직까지는 사회주의적 특성 및 다소 비개방적인 특성을 함께 가지고 있고, 신흥경제권에서 나타나는 인프라 낙후로 인한 낮은 생산성, 추구하는 제도와 현실과의 괴리, 장기독재에 따른 정치 불안, 부정부패 등의 문제도 상존하고 있다. 이렇듯 현재 중앙아시아CIS지역은 경제성장 잠재력과 리스크를 동시에 지니고 있는 상황에 놓여있다.

이에 본고는 현재 중앙아시아CIS국가들이 직면하고 있는 정치 · 경제적 현안과 국가 개발계획 상 우선순위, 그리고 이 지역의 원조 환경 및 지역 협력의 움직임 등을 살펴봄으로써, 향후 우리나라가 어떻게 중앙아시아CIS국가들이 가지고 있는 리스크를 최소화하고 경제성장 잠재력

1) 이재영 (2009)

을 최대한 실현하는데 기여할 수 있을지에 대해 간략하게 알아보고자 한다. 이는 우리나라가 중장기적으로 중앙아시아CIS지역에서 주요 공여국으로서 어떠한 역할을 할 것인가에 대해 탐색하기 위한 시도가 될 것이다.

이어 본고의 중반과 후반부에서 다룰 예정인 중앙아시아CIS지역 원조 환경 및 ODA지원 시 고려해야할 점, 향후 전망에 대한 논의는 역내 여러 국가 중 특히 현재 우리나라의 중점협력대상국인 우즈베키스탄과 아제르바이잔을 중심으로 짚어보고자 한다.

Ⅱ. 중앙아시아CIS지역 현황 및 개발 과제

1. 지역 개관

중앙아시아CIS지역의 지리적 범위에 대한 정의는 매우 다양하다. 중앙아시아(Central Asia)라는 용어는 1843년 지리학자 훔볼트(Alexander von Humboldt)에 의해 처음 소개되었으며, 스탈린 통치 이전에는 투르게스탄(Turkestan)이라고 불리기도 했다. 중앙아시아는 지리적으로 보통 우즈베키스탄, 키르기즈스탄, 투르크메니스탄, 타지키스탄 및 카자흐스탄 남부를 포함하나, 넓게는 내·외몽골, 중국 칭하이성, 티베트고원, 아프가니스탄까지 포함하기도 한다. 구소련 독립 후 이 지역 내 '-스탄(stan)'이 들어가는 주요 5개국 정상들이 모여 역내 5개국을 중앙아시아라 칭하기로 합의하는 공동성명을 채택하기도 했다. 그러나 에너지 관련 사안을 논의할 때나 CIS국가[2] 중 이슬람교에 대한 논의를 할 때 트랜스 코카서스 지역에 위치한 아제르바이잔을 범 중앙아시아 지역으로 포함시킨다[3]. 따라서 본고에서는 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔 등 6개국을 중앙아시아CIS지역의 범위로 다루기로 한다.

2) 독립국가연합(Commonwealth of Independence States, CIS)에는 벨라루스, 몰도바, 우크라이나, 아르메니아, 아제르바이잔, 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 러시아, 타지키스탄, 키르기즈스탄이 속해있다.

3) 고재남 (2008)

〈중앙아시아CIS지역 주요 6개국 지도〉



출처 : 'http://www.unido.org/index.php?id=o59117000 '에서 재편집

중앙아시아CIS지역을 지정학적으로 보면, 북으로는 러시아, 남으로는 이란 및 인도, 동으로는 중국, 서로는 카프카즈 지방 및 터키가 위치하고 있어 고대에는 비단길(Silk Road)로 아시아와 유럽을 연결하는 내륙 통로의 요충지였다. 최근에는 많은 에너지원이 매장되어있는 카스피해와 중앙아시아 내륙을 통해 흑해 및 중국으로 연결하는 여러 에너지 수송 파이프라인이 건설되고 있는 중이기도 하다.

현재 이 지역을 둘러싸고 미국, 러시아, 중국, EU 등 주요 강대국들은 자원 확보라는 실용주의적 관점과 주변국을 견제하려는 지역 안보적 측면에서 치열한 세력 경쟁을 하고 있다. 국제정치 및 경제의 스포트라이트가 아시아지역으로 점차 이동하고 있는 현재 추세와 활용 가능한 원유, 천연가스 등 지하자원 등을 고려해볼 때 중앙아시아CIS지역의 지정학적 가치는 더욱 높아질 것으로 전망된다.[4] 또한 중앙아시아CIS국가들의 민주주의로의 발전 가능성과 국경 분쟁의 재발 여부, 아프가니스탄, 이란 등과의 인접성으로 인한 국제적 반테러 및 장거리 미사일 비확산과 관련하여서도 국제적 관심이 큰 지역이다.

4) 이영형 (2011)

중앙아시아CIS지역 대부분의 국가에서 이슬람교(수니파)를 국교로 하고 있으나, 카자흐스탄의 경우 러시아정교가 약 44%를 차지하고 있다. 아제르바이잔과 투르크메니스탄, 카자흐스탄이 접하고 있는 카스피해는 내해(內海)로, 6개국 모두 국제 항만까지 도달하기 위해서 최소 1개 이상의 국경을 통과해야하는 내륙국(landlocked)이다. 역내 6개국 중에서는 현재 경제규모는 카자흐스탄이, 인구규모는 우즈베키스탄이 가장 크다.

〈중앙아시아CIS지역 국가들의 주요 지표〉

국가명	인구 (백만 명)	면적(km^2)	GDP(억불) / 1인당GDP(불) (2010년 기준)	자원 매장량		지형	개혁기조
				석유 (십억배럴)	천연가스 ($1조m^3$)		
원유수출국							
아제르바이잔	9.06	86,600	517.7 / 5,718	7	30	내륙국	적극적
카자흐스탄	16.3	2,274,900	1,491 / 9,132	30	85	내륙국	적극적
투르크메니스탄	5.04	488,100	200 / 3,967	0.6	265	내륙국	폐쇄적
비원유수출국							
키르기즈스탄	5.45	199,951	46 / 847	0.04	0.2	내륙국	적극적
타지키스탄	6.88	143,100	56 / 820	0.012	0.2	내륙국	적극적
우즈베키스탄	28.2	447,400	390 / 1,381	0.594	65	이중 내륙국*	부분적

* 우즈베키스탄은 국제 항구까지 도달하기 위해 2개 국경 통과 필요
출처 : World Development Indicators 2011 (세계은행), The World Factbook 2012 (미국 CIA), http://www.eia.gov/countries/, Central Asia after Fifteen Years of Transition: Growth, Regional Cooperation, and Policy Choices (ADB)

중앙아시아CIS지역은 제 2의 중동이라 불릴 정도로 풍부한 에너지 및 지하자원을 보유하고 있다. 이 지역에 매장된 석유(2,500-3,000억 배럴) 및 천연가스(15조-20조m3)는 미국 내 유전 및 북해 유전 규모를 능가한다.[5] 광물자원 생산 및 가공, 수출은 역내 많은 국가들의 주요 경제 활동을 차지하고 있으며, 천연가스, 원유, 석탄, 아연, 망간 등은 세계 전체 생산량의 큰 부분을 차지하고 있다. 타지키스탄과 키르기즈스탄의 경우, 원유 및 천연가스 매장량은 미비하나, 수자원이 풍부하다.

5) 고재남 (2008)

〈중앙아시아CIS지역 주요 국가들의 자원 보유 현황〉

국가명	석유		천연가스	
	확인 매장량('11) (단위: 십억 배럴)	일일 생산량('11) (단위: 천배럴/1일)	확인 매장량('11) (단위: 1조m^3)	연간 생산량('10) (단위: 십억m^3)
아제르바이잔	7	989.3	30	588.9
카자흐스탄	30	1,640.2	85	306.8
키르기즈스탄	0.04	0.95	0.2	0.44
타지키스탄	0.012	0.22	0.2	1.45
투르크메니스탄	0.6	223.4	265	1,599.8
우즈베키스탄	0.594	104.9	65	2,122.8

출처: http://www.eia.gov/countries/ (검색일: 2012. 5. 21)

2. 정치 현황

중앙아시아CIS국가들은 소비에트연방이 붕괴된 이후 독립국가로서 3권 분립에 기초한 신헌법을 채택하면서 강력한 대통령중심제의 정치체제를 가지게 되었다. 이후 헌법 규정에 따라 대통령 선거를 실시하였으나 온전하게 민주적인 정권교체가 이루어진 것은 아니다. 타지키스탄의 경우 내란, 키르기즈스탄은 시민혁명, 투르크메니스탄은 전직 대통령의 돌연사로 각각 대통령을 교체하였고, 카자흐스탄 및 우즈베키스탄은 독립 이후 현재까지 정권 또는 대통령 교체가 부재한 상황에서 장기집권이 계속되고 있으며, 아제르바이잔은 부자승계구도를 나타내고 있다.

중앙아시아CIS국가들은 독립 이후 지난 20년간 체제 전환, 세계 경제 위기 등 크고 작은 격동기를 경험하며 여러 가지 다양한 정책 및 경제 개혁을 시도해왔다. 이러한 과정에서 카자흐스탄이나 키르기즈스탄, 아제르바이잔 등은 비교적 개방적인 개혁 기조를 가지게 되었고, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄 등은 아직까지 비개방적이거나 폐쇄적인 경제 발전을 추진해오고 있다. 경제 개방 속도가 느리고 폐쇄적인 기조를 띤 우즈베키스탄과, 비원유생산국인 키르기즈스탄 및 타지키스탄의 경우 지역 내 다른 국가들보다 경제성장 속도가 느리고 빈곤층이 상대적으로 많은 편이다.

〈중앙아시아CIS지역 국가들의 주요 정치구조 현황〉

국가명	정치 권력 구조		민족구성	종교
	대통령	입법구조		
아제르바이잔	• 일함 알리예프 (I. Aliyev, '03. 10월 ~현재 : ' 03년 헤이다르 알리예프 대통령 사망 후 부자승계) • ' 09년 대통령 3선 금지조항 폐지, 장기집권 기반 마련	• 단원제(125석, 임기 5년) • '02년 비례대표제 폐지 이후 지역구 직접선거제	• 아제르인(92%), 다게스탄인(2%)	• 이슬람교(93%), 러시아정교(3%)
우즈베키스탄	• 카리모프 (I.A.Karimov) ('92. 1~현재 장기 집권 중) • '07. 12월 재선, 임기 7년	• '04. 12월 양원제 전환 • '09. 12월 총선 • 의회 내 정부견제 세력 미약	• 우즈벡인(80%), • 러시아인(6%), • 타직인(5%) 등	• 이슬람교(88%), 동방정교(9%)
카자흐스탄	• 나자르바예프 (N.A.Nazarbayev, '91. 12월 ~현재 장기집권 중, 임기7년) • '11. 4월 조기대선 실시, 나자르바예프가 90%이상 압도적 지지로 재선	• '양원제 [상원 47명 (임기6년), 하원 107명 (임기5년)] • '07. 8월 총선, 누르오탄당이 하원 전체 의석 확보	• 카자흐인(63%), 러시아인(24%), 우즈벡인(3%) 등	• 이슬람교(47%) 러시아정교(45), 기독교(2%) 등
키르기즈스탄	• 바키예프 (K.Bakiyav, '05. 8월~ '10. 4월 사임, 임기5년) • 오툰바예바 (Otunbayava) 과도정부 대통령('10. 6월 국민투표, 헌법개정안 통과와 함께 1년 반 동안 대통령직 수행) • 개정헌법(대통령중심제에서 의원내각제로 전환, 대통령 임기6년, 단임) • 아탐바예프 (Atambayev) 대통령 ('11.12월 당선~현재)	• '10. 10월 총선 (정당명부식 투표제, 임기5년, 전체 120석을 5% 이상의 지지를 얻은 정당에서 배분, 5개 정당이 의회 진출)	• 키르기즈인 (69%), 우즈벡인(15%), 러시아인(9%) 등	• 이슬람교(75%), 러시아정교(20%)

국가명	정치 권력 구조		민족구성	종교
	대통령	입법구조		
타지키스탄	• 라흐몬 (E. Rahmon, '94. 11월~현재 장기집권 중, 임기 7년)	• 상원34석(임기5년), 하원63석(지역구 41석, 비례대표 22석, 임기5년) • '10. 2월 총선, 여당 People's Democratic Party가 70% 이상의 지지율 확보 • 정부 견제 야당 부재	• 타직인(65%), 우즈벡인(25%), 러시아인(3.5%)	• 이슬람교(90%), 기타 (10%)
투르크메니스탄	• 베르디무하메도프 (Berdymukhamedov, '07. 2월 취임, 임기5년)	• '단원제(125명, 임기5년) • '08.12월 총선(일당 체제)	• 투르크멘(85%), 우즈벡인(5%), 러시아인(4%)	• 이슬람교(89%), 동방정교 (9%)

출처: 중앙아시아CIS 5개국의 정세변화 (국가안보전략연구소 2011), CIA World Factbook 2012, 아제르바이잔 및 우즈베키스탄 국가협력전략(CPS) 2012–2015

이들 국가들의 정치체제는 체제 전환기라는 특수한 상황에서 정치 지도자의 개혁 의지와 舊사회주의로부터 기인한 지역적 정치 문화가 크게 작용하여 권위주의를 강화시키는 방향으로 발전되었다. 그리고 이러한 성향은 각국의 거버넌스에 큰 영향을 미치고 있다.[6] 일반적으로 장기집권의 정치체제는 강력한 중앙정부를 중심으로 한 경제 발전, 국영기업의 독점, 파벌주의 및 부정부패 심화, 불투명한 행정제도, 민간기업 및 시민사회 활동의 제약, 언론 통제 등을 강화시키는 요인으로 작용한다. 중앙아시아CIS국가들에서도 이러한 요인들로 인해 거버넌스 수준에 대한 평가가 전반적으로 낮다. 국가별로 권위주의 체제의 강도는 대통령의 정치 성향과 민족 · 영토 분쟁 등 국가가 직면해있는 외교적 사안이나 국내 정세 등 정치 불안 요인, 그리고 에너지 자원에 대한 경제 의존도 등에 따라 다르게 나타나고 있다. 우즈베키스탄은 '06년 안디잔 사태 이후 민주화 유입 차단 노력을 강화하였고 이에 대해 미국, EU 등 국제사회에서 인권 및 언론 자유 탄압을 강력히 비판했지만, 정부 측의 통제와 미미한 시민사회의 영향력 등으로 인해 그다지 큰 변화를 불러오지는 못했다. 한편 정국 안정과 함께 경제 성장을 이루고 있는 카자흐스탄이나

6) 고재남 (2010)

아제르바이잔의 경우는 현 정부에 대한 국민의 지지도가 높아, 간헐적으로 발생하고 있는 반정부 소요사태가 위협 요소로 작용할 가능성은 아직까지 낮은 편이다. 또한 '05년 키르기즈스탄에서 발생한 시민혁명은 지역 내에서 민주화 운동을 확산시키기에는 그 여파가 미약해진 상태여서 당분간은 지역 내 권위주의적인 정치 체제가 유지될 것으로 전망된다.

〈중앙아시아CIS국가들의 거버넌스 현황* ('10)〉

(단위: %순위)

항목	아제르	카자흐	우즈벡	키르키즈	타지크	투르크멘
언론자유	12.3	13.7	1.9	20.4	10.0	1.4
정국안정	34.0	61.8	23.1	16.5	17.5	54.2
정부효율성	22.0	44.5	23.9	30.6	18.2	3.3
규제의 질	36.8	42.1	3.8	44.5	15.8	1.9
법치제도	21.8	31.8	4.7	7.6	11.4	4.3
부패관리	9.1	15.3	5.7	13.4	8.6	1.9

* 점수 낮을수록 하위 순위
출처: Worldwide Governance indicators 2010, Governance Matters 2010, 세계은행

그러나 문제는 이러한 미약한 거버넌스 상황, 특히 중앙정부에 집중된 정부형태나 관료주의적이고 불투명한 행정제도 등이 대부분의 중앙아시아CIS국가들이 역점 추진하고 있는 해외자본 유치나 기업 활동 육성, 경제다변화 등을 꾀하는데 큰 걸림돌로 작용한다는 데 있다. 또한 최근 경제 성장에 따른 혜택이 소수 권력층과 일부 관료들에게 집중되고 있어, 이러한 사회 전반에 만연한 부정부패가 향후 정국 불안 요소로 작용할 가능성도 농후하다. 따라서 향후 정국 안정을 위해서는 점진적인 거버넌스의 개선으로 공공부문의 투명성을 제고하고, 에너지 수출로 얻은 정부 기금의 효율적 활용을 통하여 균형적인 산업 발전을 이루는 한편, 국민 복지를 향상시키는 것이 중요한 요소로 작용할 것으로 보인다.

3. 경제 현황

갑작스런 소비에트연방의 붕괴, 이어진 구소연방으로부터의 독립 직후 중앙아시아CIS국가들은 정치적 불안, 기존의 유통구조 붕괴, 자본시장 미비, 경기 침체, 제한적인 정책 개혁 및 외부시장으로부터의 고립, 인프라 부족 등으로 인해 '90년대 중반까지 저성장 혹은 마이너스 성장

을 나타내어 당시에는 경제 성장 전망이 대체로 어두웠다. 또한 이들 국가들은 중앙정부의 경제 개발 역량 및 거버넌스 경험 부족에서 오는 여러 가지 문제들도 겪어야 했다.

'90년대 중반 체제 전환기에 이러한 문제들에 직면한 역내 국가들은 약간의 속도 차이를 두고 저마다 경제 개발 전략을 세워 대응하기 시작했다. 원유 생산국인 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄 등은 에너지 자원을 기반으로 보다 급속한 경제 성장을 추진했고, 키르기즈스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄은 그보다 속도가 더딘 성장세를 나타냈다. 특히 몇몇 국가들의 제조업 확대 등을 통한 경제 구조 개혁 시도, 빈곤 감소 노력 등으로 '04년 이후 소득수준이 급격히 증가하기도 했는데, 여기에 유가 상승, 국내 투자 증가, 거시경제 관리 개선, 취업기회 확대 등의 요인이 더해져 지역 내 경제 성장 속도가 빨라지기도 했다.

〈중앙아시아CIS지역 주요 국가 경제 지표 (2010)〉

국가명	1인당 국민소득 (Atlas기준, US$)	물가상승률 (%)	국가빈곤선이하인구 ('09년, %)
아제르바이잔	5,330	5.67	15.8*
카자흐스탄	7,580	7.12	8.2
키르기즈스탄	830	7.97	31.7
타지키스탄	800	6.42	46.7
투르크메니스탄	3,790	n/a	n/a
우즈베키스탄	1,280	n/a	n/a

* '08년도 수치
출처: World Development Indicators 2011, 세계은행

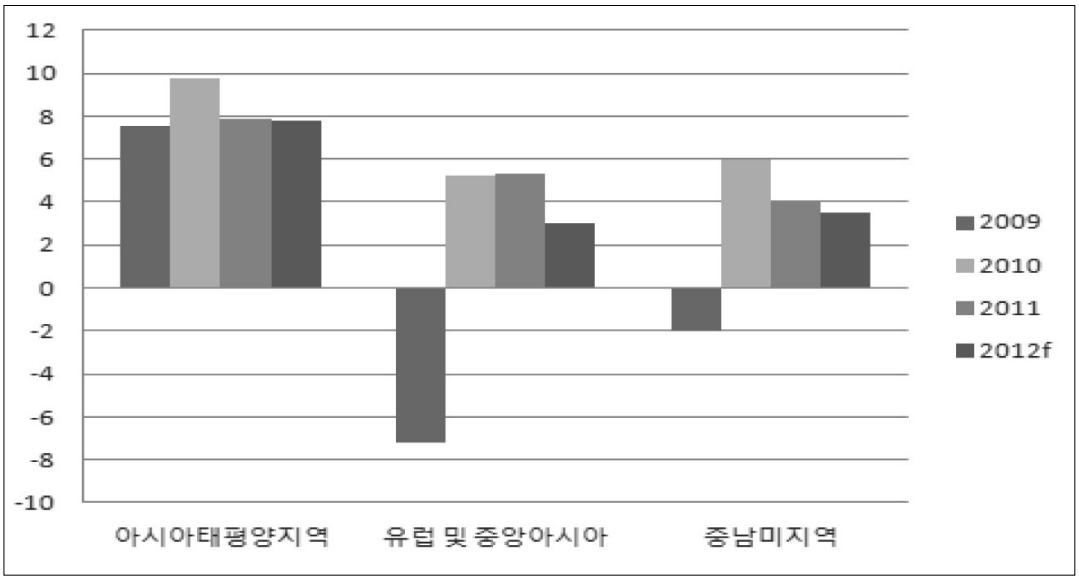
〈주요 CIS국가들의 연간 GDP 성장률 (%)〉

	2008	2009	2010	2011	2012e
아제르바이잔	10.8	9.3	5.0	9.6	8.5
카자흐스탄	3.3	1.2	7.3	8.4	7.8
키르기즈스탄	8.4	2.9	−1.4	17.0	11.0
타지키스탄	7.9	3.9	6.5	12.9	10.7
투르크메니스탄	14.7	6.1	9.2	n/a	n/a
우즈베키스탄	9.0	8.1	8.5	13.0	12.0
CIS국가 평균	**5.3**	**6.9**	**4.5**	**10.0**	**8.7**

출처 : Interstate Statistical Committee of the CIS 2011 (http://www.cisstat.com 검색일: 2012. 5. 21)

그러다가 '09년에 들어와서 글로벌 금융 위기로 인한 국가 재정 불안 및 실업률이 증가하면서 대부분의 국가들이 경제 상황에 큰 타격을 입었으며 소득간 격차가 심화되기도 했다. 키르기즈스탄은 IMF로부터 약 1억 불의 구제 금융을 받았으며, 자원 수출과 건설 개발 붐이 일던 투르크메니스탄과 아제르바이잔도 경제 위기 여파로 인해 경기가 냉각되고 투자 부진이 나타났다.[7] 에너지 및 식량 자급을 우선으로 수출대체산업화전략과 폐쇄적인 경제 정책을 펴오던 우즈베키스탄은 비록 직접적인 타격을 받지는 않았지만, 내수 및 외국인투자가 위축되어 위기의식이 높아지기도 했다. 이는 대부분의 중앙아시아CIS국가들이 체제 전환 과정에서 세계 금융시장과의 연계가 강화되었던 점과 석유 및 천연가스 등 에너지 자원에 크게 의존하는 경제 구조의 취약성을 드러나게 했다. 예를 들어 아제르바이잔의 경우, 에너지 부문 수출이 국가 전체 수출의 약 94%를 차지하고 있으며 전체 GDP의 약 50%, 국가 재정의 약 74%를 차지하는 등 전형적인 자원 의존형 경제구조를 가지고 있어, 자칫 '네덜란드 병(Dutch Disease)[8]'을 초래할 수 있는 가능성 또한 내재하고 있다.

〈전 세계 지역별 연간 GDP 성장률 추이 (2009-2012)〉



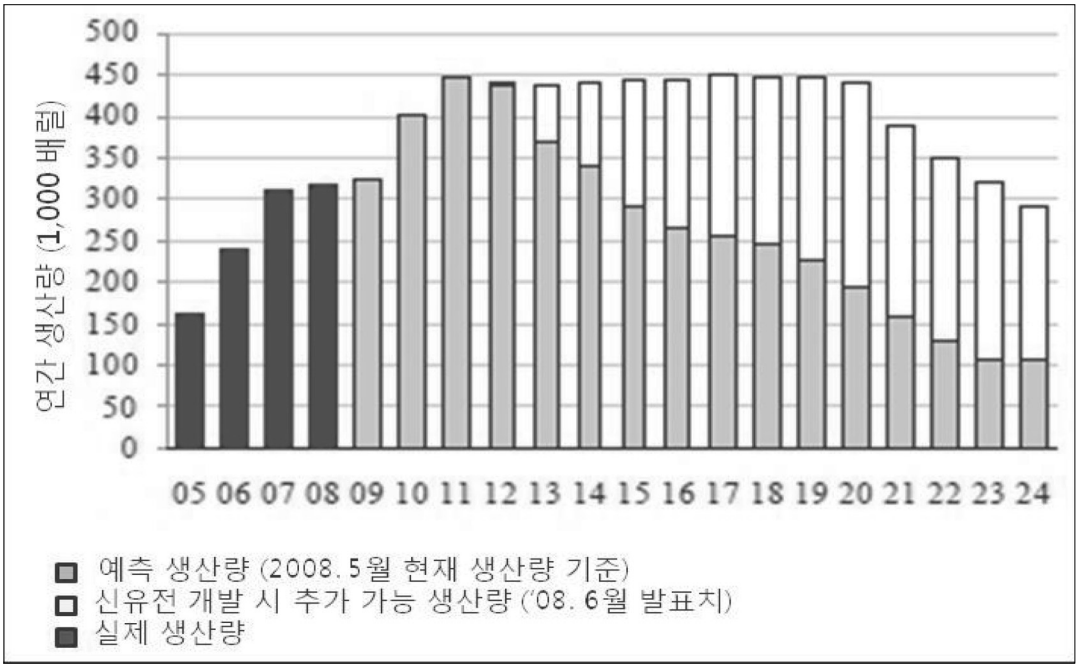
출처: 'http://www.unido.org (검색일: 2012. 5. 21)

7) 배경화 (2011)

8) 자원 부국이 자원 수출로 인해 일시적으로 경제 호황을 누리지만, 물가와 통화 가치상승으로 인해 국내 제조업이 쇠퇴하여 결국 경기 침체를 겪는 현상

자원에 의존한 경제 구조가 가진 취약성은 유가 변동이나 세계 금융 위기에 안정적인 대응이 어려운 점 외에도 자원이 가진 유한적인 특성 때문이기도 하다. 실제로 많은 국제 금융 기구들과 경제 연구 기관들은 아제르바이잔 등 중앙아시아CIS국가들의 원유생산속도가 감소함에 따라 향후 연평균 경제성장률이 점차 감소할 것으로 전망하고 있으며[9], 에너지 가격이 지속적으로 상승 추세를 벗어나거나 신 유전 개발이 이루어지지 않는 경우 이 지역의 경기 침체는 이전보다 더욱 심각한 상황이 될 수도 있다고 예측하고 있다. 이러한 위험성을 감지한 역내 국가들은 단기적인 급성장보다는 지속가능한 성장에 대한 전략적 필요성을 절감하고 '경제 구조의 다변화'와 '非에너지분야 산업 육성'을 선결해야하는 국가 최우선 과제로 내세우고 있다.

〈아제르바이잔 석유 생산 예측량 (2005-2024)〉



출처: Azerbaijan Country Economic Memorandum 2009, 세계은행

뿐만 아니라, 중앙아시아CIS국가들은 이러한 체제 전환 과정과 경제 위기를 지나오며 성공적인 경제 구조 전환을 위해서 개혁의 속도와 기존의 경제 상황에 기반한 정책 조합(policy mix)

9) Economist Intelligence Unit (2011)

이 필요하다는 것도 자각하게 되었다. 당시 채택되었던 경제 정책들이 성장을 위한 선행조건, 즉 효율적인 시장 및 생산 기능에 대한 고려, 시장경제체제 구축에 필요한 법제도 및 행정제도 정비, 기술교육 등 인적역량강화 부분을 다루지 않은 점, 그리고 경제활동에 대한 정부의 과도한 개입이나 국영기업의 독점, 구소련시절 방식의 경제 정책 등이 에너지부문 외의 민간부문의 성장이나 시장 발달을 저해한 점 등이 지적되기도 했다. 국가마다 경중의 차이는 있지만, 지방의 빈곤문제도 여전히 미해결 과제로 남아있어 농업부문 개혁이나 교육, 보건 등 사회부문에 대한 투자의 필요성 또한 간과해서는 안 되는 요소로 부각되었다.[10]

중앙아시아CIS국가들의 산업구조를 살펴보면, 전반적으로 기존의 농업 및 광물자원 개발 위주에서 제조업 부문으로 점차 전환되는 추세이며, 실제로 대부분의 국가들에서 경제 다변화 전략의 일환으로 제조업 부문 육성 정책을 펴고 있다. 에너지수출국의 제조업 부문 성장 폭이 非에너지수출국보다 큰 편인데, 이는 에너지 자원 수출로 얻은 국가재정수익을 非에너지부문 육성을 위해 투입하여 지원하는데 따른 것으로 보인다. 특히 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔 등은 경제특구를 설립 추진, 운영함으로 IT · 기계 · 건설 · 물류 등 非에너지부문 중점 산업 육성, 그리고 이를 통한 외자유치 및 지역 경제 활성화를 꾀하고 있다. 이렇듯 역내 국가들이 에너지자원에 대한 경제 의존도를 줄이고 산업을 다각화하기 위한 기반을 마련하고는 있지만, 앞서 기술한 바와 같이 이들 국가들의 법 · 제도적 기반이나 기업환경이 외국인직접투자를 활성화하고 산업 육성을 하기에는 아직까지 제약이 많은 편이다.

예를 들어 부처 간 조정이 미약하여 통상정책이 일관적이거나 명확하지 않은 점, 행정 및 통관 절차가 복잡하고 물류비용이 높은 점 등은 역내외 교역 장벽이 되고 있으며, 지역 내 중복된 교역 협정이 많아 부패 확산 요인으로 작용하기도 한다.[11] 또한 대부분 역내 국가들에서 사업등록이나 허가 취득을 위한 소요시간이 길고 절차가 복잡하여 투자를 활성화하는데 장애가 되고 있다. 특히 우즈베키스탄의 경우 강력한 외환 규제가 있어 대외교역 및 국가 경제 회전이 원만하지 않으며, 투르크메니스탄의 경우 국가 경제의 폐쇄성이 강하여 외국기업의 진출이 미비하고 대부분의 산업 기반이 국가소유라 민간 부문의 활동이 매우 저조하다. 비교적 폐쇄성이 낮고 경제 개방을 확대하여 외자 유치를 적극 추진하고 있는 아제르바이잔의 경우에도 상황은 크게 다르지 않다. 최근 세계경제포럼에서 발간한 글로벌경쟁력보고서는 아제르바이잔에서 기업

10) Malcome Dowling외 (2006)
11) 고재남 (2010)

활동을 하는데 가장 큰 제약으로 사회 전반에 만연한 부정부패와 금융접근성 및 과세제도 등 제도적 측면을 꼽았다.[12)]

따라서 중앙아시아CIS국가들이 기존에 가지고 있는 자원 및 생산 잠재력을 활용해 성장을 유지하고 경제 구조 전환을 통해 보다 효율적이고 안정적인 국가 발전을 이루기 위해서는 보다 근본적인 정책 및 제도 개혁, 산업 경쟁력 강화, 공공부문 시스템 개선과 함께, 개방 경제 체제 안에서 경제 정책을 총체적으로 관리할 수 있는 국가 역량 강화에 보다 많은 투자와 관심이 요구된다고 할 수 있다.

4. 지역 협력 현황

지역 정세가 아직 불안정한 점, 국경 간 이동이 복잡한 점, 그리고 최근 들어 지역 내 안보 문제 및 에너지 자원을 둘러싼 국제사회의 관심이 확대되고 있는 점 등에 편승하여 중앙아시아CIS국가들은 지역 협력을 강화하려는 움직임을 계속 하고 있으며, 이를 위해 독립 이후부터 현재까지 여러 가지 다자 협력체가 구축되어왔다. 특히 경제 규모가 작은 국가들을 엮어 시장 확대가 가능한 측면과 마약 유통이나 반테러 대책 등 지역 공동의 현안을 해결해야 하는 필요성에 따라 지역 통합이 거론되고 있기도 하다. 또한 식수 및 관개, 산업용수, 전력 발전 등을 위해 한정된 수자원을 둘러싼 국가 간 상호 경쟁 구도가 존재하고 있는데, 이러한 문제가 기후변화 등으로 심화될 경우 국가 간 분쟁으로 확대될 소지가 있어 앞으로 지역 협력이 더욱 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

지금 현재 구축되어 운영되고 있는 지역협력체 중 하나인 '아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia: CICA)'는 유럽안보협력기구(OSCE)를 모델로 출범한 지역안보협의체로, 동아시아 5개국, 서남아시아 3개국, 러시아 및 중앙아시아CIS지역 5개국 및 중동 · 터키지역 9개국 등 총 23개국이 회원국으로 가입되어 있다. 우리나라도 동아시아에 포함되어 '06년부터 정회원으로 활동하고 있는데 특별

12) World Economic Forum (2011)
13) 외교통상부 (2012)

히 에너지안보 및 IT협력분야의 조정국(Coordinating Country)을 맡고 있다. 동 협의체는 아시아 지역 내 상호 신뢰구축 및 분쟁 예방을 위해 각 분야별 신뢰구축조치 이행을 위해 논의를 주력하고 있으며, 그동안 진전된 회원국간 신뢰구축분야는 불법마약거래퇴치, 관광, 중소기업, 에너지안보 분야 등이다.[13)]

또 다른 협의체인 '중앙아시아 지역 경제 협력체(Central Asia Regional Economic Cooperation: CAREC)'는 지역경제협력을 통한 회원국들의 국가발전 및 생활수준 향상을 목표로 '97년에 출범한 협의체로 '02년부터 장관급 협의체로 운영되고 있다. 현재 회원국으로는 아프가니스탄, 아제르바이잔, 중국(신장 위구르 자치지역), 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 몽골, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 총 8개국이 가입되어 있다. 특히 동 협의체는 아시아개발은행, 세계은행, 유럽 재건 및 개발은행, IMF, 이슬람개발은행 및 UNDP 등 주요 개발파트너들의 합동 지원으로, 교통, 에너지, 무역정책, 무역촉진 등 4개 우선 협력 분야의 지역 정책 환경 개선 등 주요 프로그램을 추진하고 있다. 회원국들은 이러한 프로그램을 통하여 열악한 산업인프라, 에너지 불균형, 거버넌스 문제, 무역장벽 등 지역 내 공동 과제들을 해결하여 중앙아시아CIS지역을 유라시아대륙의 경제 중심지로 성장시키는 것을 목표로 하고 있으며, 궁극적으로는 역내 경제통합을 추구하고 있다.

5. 역내 주요 2개국의 국가개발계획

타 지역 개발도상국들과 마찬가지로 중앙아시아CIS지역 내 국가들도 자국의 경제·사회 발전을 위한 단계별 이행 전략을 명시한 중장기 정책 패키지인 국가개발계획을 수립하여 추진하고 있다. 이 장에서는 특별히 우리나라의 현재 중점협력대상국인 우즈베키스탄과 아제르바이잔의 국가개발전략을 살펴봄으로서 역내 주요 국가들에서 강조하고 있는 개발과제들에 대해 살펴보도록 한다.

우즈베키스탄 정부가 중점을 두고 추진하고 있는 중장기 국가개발계획은 크게 새천년개발목표(MDGs) 이행과 빈곤 감축을 목표로 하는 '국민후생개선전략(Welfare Improvement Strategy: WIS)'과 경제 개발을 위한 '산업발전 5개년 계획(Industrial Development Program 2011-2015)' 두 가지이다.

우즈베키스탄은 국민후생개선전략(WIS 2008-2010)을 통해 체제 전환, 경제 다변화, 시장원리 채택, 민간 부문 참여 확대, 지속가능한 경제 성장, 농촌 소득 증대, 사회서비스 확충 등에 역점을 두어 왔으며, 현재 새로 수립되고 있는 2차 국민후생개선전략(WIS II 2011-2014)을 통해 지속가능한 성장의 가속화, 고용 창출, 복지 증진, 산업 현대화, 인프라 개발, 중소기업 지원 강화 등을 포함하는 종합적 국민복지증진대책을 강구하고 있다. 특히 現 카리모프 대통령 주도로 수립된 산업발전 5개년 계획(2011-2015)은 기존에 경제 개발을 목표로 추진되던 '현대화 및 기술증진계획(2009-2014)'을 대체하여 산업구조의 다변화와 외자 유치 활성화를 보다 핵심적으로 추진하기위해 수립된 전략으로, 우즈베키스탄 정부가 동 과제에 어느 정도 무게를 두어 경제발전을 실현하고자 하는지를 단면적으로 보여주고 있다. 우즈베키스탄의 산업발전 5개년 계획(2011-2015)은 크게 균형적 산업 발전 및 산업 경쟁력 확보와, 기존 생산시설의 현대화 및 신규 생산설비의 도입이라는 두 가지 추진 목표로 구성되어 있다. 이를 통해 우즈베키스탄은 2015년까지 제조업의 생산 비중을 현재의 38%에서 63%로, 수출 비중을 전체 수출의 72%까지 높이는 것을 목표로 하여 총 516개 세부사업들을 계획, 추진하고 있다. 동 계획의 전체 재원은 약 473억 불이 소요될 것으로 계획되어 있는데, 이 중 약 68% 정도가 해외 자본으로 조달할 계획이어서 외국인직접투자 유치가 동 계획 성공의 관건이 될 것으로 보고 있다.

아제르바이잔은 '빈곤감소와 지속가능한 발전을 위한 국가 계획(State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development: SPPRSD 2008-2015)'을 수립하여 추진하고 있다. 동 계획은 새천년개발목표(MDGs) 동일 선상에서 선정된 9개 상위 전략 목표와 34개 세부 추진 목표에 대한 이행 전략으로 구성되어 있는데, 주요 9개 목표는 다음과 같다.

① 거시경제 안정성과 非석유분야의 균형적인 개발을 통한 지속적 경제 개발
② 소득 창출 기회 증대와 빈곤 감소
③ 사회보장제도를 통한 취약계층 보호
④ 국내실향민(IDPs)의 생활수준 향상
⑤ 기초보건 및 교육 서비스의 질적 향상 및 접근성 제고
⑥ 사회인프라 및 공공시스템 향상
⑦ 지속가능한 환경
⑧ 양성평등 증진
⑨ 지속적 제도 개혁과 굿 거버넌스

또한 아제르바이잔은 '지역별 사회 · 경제 개발을 위한 국가 계획(State Program on Socio-

Economic Development of Regions: SPSEDR 2009-2013)'을 수립, 전국을 11개 경제권역으로 나누어 각 권역별로 非석유부문의 발전 가속화, 경제 다변화, 균형적이고 지속 가능한 발전 및 국민 복지 향상을 추진하고 있다. 아제르바이잔 정부는 이러한 국가개발계획을 위한 재원을 정부 예산과 국가석유기금(The State Oil Fund), 국가사회보장기금(The State Social Protection Fund)과 함께 해외 공여 기관들의 무·유상 지원을 통해 충당하고 있어, 국가 재원의 효율적인 경영 및 활용이 동 계획의 성공적인 이행을 위한 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다.

이렇듯 우즈베키스탄과 아제르바이잔 두 국가 모두 에너지 의존도를 낮춘 균형적인 경제 구조 확보 및 경제 성장 가속화를 위해 경제다변화 및 산업다각화를 국가 최우선 과제로 추진하고 있으며, 이와 동시에 삶의 질 향상과 거버넌스 개선 등에 대한 계획을 포함시킴으로서 취약계층 보호 및 정국 안정을 도모하고 있다.

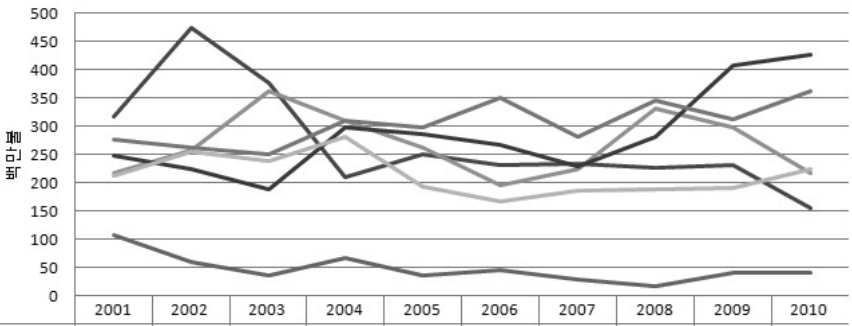
III. 국제사회 지원 현황 및 원조 환경

1. 對중앙아시아CIS지역 국제사회 지원 현황

OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국 및 공여기관들의 중앙아시아CIS국가들에 대한 공적개발원조(ODA)는 지난 10년 간 연평균 약 14억 불 규모로 지속적으로 유지되어오다가 세계 금융위기가 있었던 '08년 즈음에는 다소 주춤하기도 했다.

국가별로 보면, 아제르바이잔이나 투르크메니스탄, 카자흐스탄 등 에너지 수출에 힘입은 경제 성장 및 소득 향상 등을 보이고 있는 국가들의 경우 점차 지원 규모가 감소되고 있는 반면, 타지키스탄, 키르기즈스탄과 같은 비원유생산국이면서 소득 수준이 아직 낮은 국가들에 대해서는 지원액이 늘어나고 있는 추세이다. 이들 국가들 중 개방 기조가 가장 폐쇄적인 투르크메니스탄의 경우 다른 국가들에 비해 ODA 수원 규모가 현저히 낮은 것으로 나타나고 있다.

〈중앙아시아CIS지역 국가별 ODA 수원 현황 (‘01-’10)〉

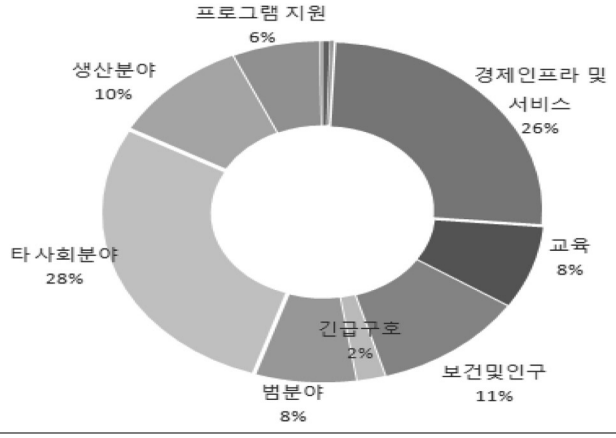


	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
아제르바이잔	316.11	474.99	375.98	209.87	249.88	231.03	233.16	226.68	231.77	154.59
카자흐스탄	216.39	256.81	362.22	308.99	261.69	196.7	224.73	330.47	297.5	216.14
투르크메니스탄	106.81	60.06	36.3	66.52	35.05	46.07	28.43	16.33	39.84	41.68
타지키스탄	248.82	224.92	187.87	297.72	286.64	268.18	228.77	281.77	408.12	426.2
키르기즈스탄	276.37	262.67	250.44	310.44	298.9	349.76	281.01	346.53	312.86	361.77
우즈베키스탄	211.65	255.5	237.39	281.52	193.8	166.1	185.97	188.35	189.75	223.49

출처: OECD DAC 통계를 이용하여 필자 작성
주: 수원액은 순 ODA 기준이며, 키르기즈스탄 통계치의 경우 부채탕감지원액은 포함되지 않음

동 지역에 대한 최근 5년 평균 ODA 수원액의 분야별 투입 비중을 살펴보면 주로 경제 인프라 및 기타 사회 부문에 원조 재원을 가장 많이 투입하고 있는 것으로 나타났고, 그 외 보건부문과 생산부문에 자원 배분이 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 다수 국가에서 구소연방의 잔재인 낙후된 인프라에 대한 개선을 통해 경제 성장 기반을 강화하고자 주력하는 데 따른 것으로 보이며, 기타 사회부문에 포함되는 정부 역량 강화 및 공공부문 개선 등에 대한 재원 투입 비중이 높은 것으로 나타나 거버넌스 향상 및 민주주의 정착 등을 위한 지역적 개발 과제도 반영된 것으로 보인다.

〈중앙아시아CIS국가들의 분야별 ODA 투입 비중 (‘06-’10)〉



출처: OECD DAC 통계를 이용하여 필자 작성
주: 비중 1% 미만인 행정비용, 부채탕감지원, 기타부문 등은 표시하지 않음

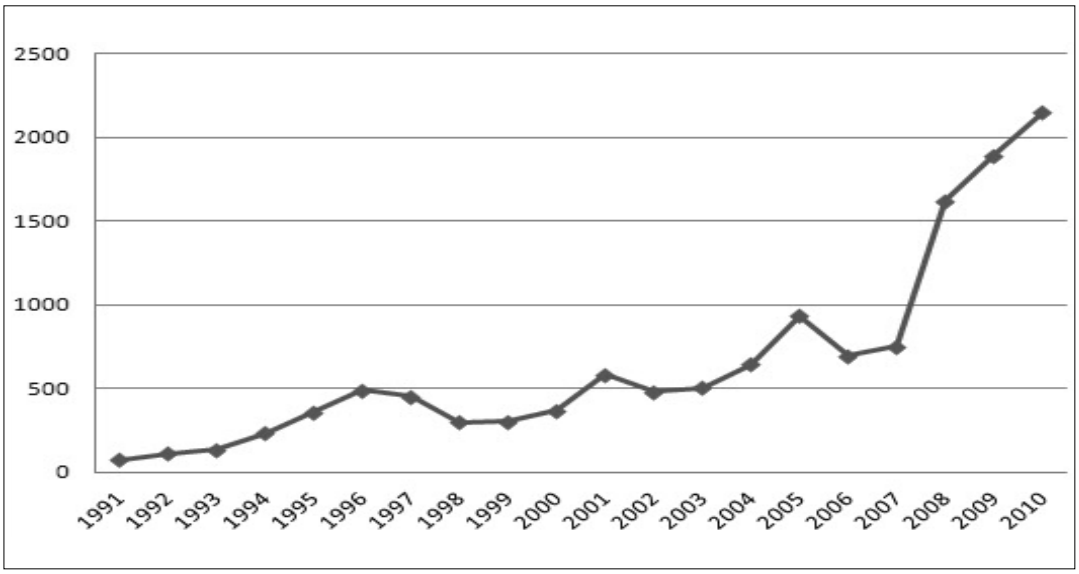
우리나라의 對중앙아시아CIS지역 무상 ODA 지원 부문을 살펴보면, 한국국제협력단(이하 KOICA)이 1991년부터 2010년까지 지난 20년간 약 1억3천1백만 불을 지원해왔으며, 이는 전체 무상원조사업 규모 중 약 5%를 차지한다. 지원 규모 면에서는 '08년 이후 급증한 것으로 나타나고 있으나, 전체 ODA 중 차지하는 비율은 2000년대 이후 중동 및 아프리카지역에 대한 지원 규모가 대폭 증가함에 따라 상대적으로 감소하기도 했다.

〈KOICA의 동구 · CIS지역 사업 실적 ('91–'10)〉

연도	'91	'97	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
지원액 (만불)	74.7	451.6	504.3	643.8	932.5	697.1	752.3	1,624	1,894	2,149	13,092
비율(%)	5	8	4	4	4	4	3	6	7	5	5

〈KOICA 중앙아시아CIS지역 지원 규모 추이 ('91–'10)〉

(단위: 만 달러)



출처: 한국국제협력단 20년 (1991–2010)

KOICA는 지난 20년간 무상원조 중 가장 많은 비중인 약 24.5%를 공공행정부문에 지원하였으며, 인적자원개발을 위한 직업훈련 등의 교육 분야에 약 22.7%, 정보통신분야에 18.7%, 보건의료분야에 약 13.3%를 지원해 왔다. 사업 형태별로 보면, 기존의 연수 및 봉사 등 인력 중심의 사

업에서 최근 들어 프로젝트 및 개발조사 형태의 지원이 많이 증가하였으며 특히 전력 및 에너지, 수자원 개발 등 산업에너지 분야의 개발조사 비중이 증가하여 ODA를 통한 개발협력 뿐 아니라 양자간 경제협력의 기반을 강화하는데도 기여할 것으로 기대된다.[14)]

2. 원조 환경

앞서 기술한 중앙아시아CIS지역의 정치적 특성과 경제 제반 여건 등은 공적개발원조(ODA)와 관련된 환경에도 영향을 미치고 있다. 그 중 역내 외 교역을 활성화하는데 장벽이 되고 있는 요인들, 특히 지리적 상황 및 열악한 운송 · 환적 시설에 기인한 높은 물류비용, 만성적인 통관 지연, 복잡한 행정절차 등은 우리나라 뿐 아니라 다른 공여기관들도 역내 국가들을 대상으로 하는 개발협력사업 수행 시에 공통적으로 경험하는 가장 큰 문제점 중 하나이다. 또한 정부 부처 간 조율이 원만하지 않은 점, 업무 분담이 명확하지 않은 점, 의사결정 및 추진 절차가 복잡한 점들도 원조환경에서의 개선이 필요한 부분이다. 예를 들어 아제르바이잔의 경우 원조 총괄 관리 및 조정 역할을 총리실 내 원조조정국에서 담당하고 있으나, 실무수준의 총괄책임부처는 경제개발부 및 재무부 등이며, 실제 사업별 수원 부처 및 유관 기관 간 사업 추진에 대한 검토 절차도 거쳐야 하는 등 사업을 실제로 시행하기까지 장시간이 소요된다. 우즈베키스탄의 경우도 크게 다르지 않아, 양자 원조사업의 경우 대외경제관계투자무역부에서 총괄하고 있고, 다자 원조는 경제부에서 담당하고 있으며 사업 진행에 대한 모니터링은 재무부에서 수행, 그리고 수원 관련 중요사항은 내각에서 결정하도록 되어 있는 등 원조 총괄 체계가 매우 복잡하고 이로 인해 관련 업무 추진 시 시일이 오래 걸린다.

폐쇄적인 국가의 경우 이러한 정부의 기조가 원조 환경에 영향을 미치기도 한다. 우즈베키스탄의 경우 내각의 승인을 받지 않은 사업은 시행이 불가능하고 대외 원조사업 중 국가의 전통이나 도덕적 가치, 문화 보존 등과 맞지 않는 사업은 철저하게 배격하고 있으며, 원조 사업별로 자국 내 특별법에 해당하는 내각령 또는 대통령령을 발의하여 사업 추진을 지원하고 있다. 또한 입국 비자 절차가 까다로워 신속한 업무 추진이나 인적 교류에 장애가 되기도 한다. 이러한 점은 투르크메니스탄도 마찬가지로 외국인은 물론 자국민에 대한 통제가 심하여 사업 수행 시 어려운 점으

14) 한국국제협력단 (2011)

로 지적되고 있다. 지역 내 다수의 국가들이 정부 및 행정제도의 투명성 및 효율성, 부정부패 해소 등에 대한 문제의식을 가지고 거버넌스의 개선을 국가개발계획에 범분야적 요소로 포함하는 등 거시적인 해결 노력을 보이고는 있지만, '굿 거버넌스' 라는 용어가 민주주의 정착 및 시민사회 활성화, 국민 참여, 정부 및 행정시스템에 대한 개방 등의 내용을 함축하고 있는 점 때문에 장기 집권의 권위주의적인 국가인 경우 거버넌스라는 용어 사용에 아직 소극적이거나 민감해하는 경향을 보이기도 한다.

통제가 심하고 대외적으로 닫혀져있는 국가 기조는 현지의 공여국간 원조조화(Aid Harmonization) 및 분업 측면에도 영향을 미치는데, 중앙아시아CIS국가들 중 대부분에서 정부 주도로 운영되는 공여국 회의나 협의체가 없거나, 공여국 간 회의 개최 사례도 드문 편이다. 그동안 우즈베키스탄 정부 측에서도 선진 공여국들이 정기적으로 모여 공동의 의견을 내는데 대해 부정적인 입장이어서 공여국 회의가 개최된 적이 거의 없다가, 최근에 들어 정보공유 차원에서 각 공여기관별 지원 분야 및 계획에 대한 내용을 담은 책자[15]가 발간되는 등 점차 공여기관간 원조조화 노력이 시도되고 있는 중이다. 우즈베키스탄의 경우 일반적인 사회지표를 포함한 정부 데이터 및 정보들에 대한 통제가 심해 대외적으로 공개를 하지 않거나 정확하지 않은 자료들인 경우가 많아 개발 협력 사업 기획 및 평가 시 어려움으로 작용한다.

아제르바이잔의 경우, 정부주도의 원조조화 협의체는 없으나 최근 개발효과성 및 원조조화에 대한 관심이 높아짐에 따라 주요 공여기관간 협의회의(Donors Coordination Meeting)가 마련되어 매년 약 2회 정도의 정기 회의를 개최하고 있다. 분야별 워킹그룹도 운영되고 있으나 협의체의 역할은 아직까지 정보 공유 수준에 그쳐, 보다 효율적인 원조분업 및 조화를 실현하기 위해서는 정부 차원의 원조 환경 개선 등 더 많은 노력이 요구된다.

Ⅳ. 對 중앙아시아CIS지역 개발협력에의 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이, 중앙아시아CIS국가들은 구소연방 독립 20주년을 맞아 안정적이고 균형적인 국가 발전을 꾀하기 위해 현재 직면한 도전 과제들을 해결하고 국가별로 추구하는 미래상을 실현하기 위한 다양한 노력을 시도하고 있다. 동 지역이 공통적으로 직면하고 있는 정치, 경

15) Development Co-operation Report : Uzbekistan 2010, UNDP

제적인 현안은 지역 내 선결되어야 하는 개발 과제로 강조되고 있으며 국가차원에서는 국운이 걸린 역점 사업으로 추진되고 있기도 하다. 또한 이러한 정치, 경제적인 상황 및 여건은 우리나라를 포함한 많은 공여국들이 중앙아시아CIS지역 내에서 개발협력을 강화하는데 있어서 원조 환경 측면에서도 영향을 주고 있다.

중앙아시아CIS지역의 에너지 자원, 전략적 위치, 시장 잠재력 등 실용주의적 가치 그리고 성장과 복지의 균형적인 지역 발전이라는 인본주의적 관점이 결합되어 세계 주요 강대국들은 동 지역을 대상으로 활발하게 개발협력 프로그램들을 추진하고 있다. 전통 공여국들에 비해 개발원조 역사가 짧은 편임에도 불구하고, 우리나라 역시 점진적으로 ODA 규모를 확대하여 우즈베키스탄이나 아제르바이잔 등 중앙아시아CIS국가들에서 최근 5년 평균 지원 규모 10위 안(우즈베키스탄은 양자 지원 규모 4위)에 포함되는 역내 주요 공여국가가 되었다. 짧은 기간에 역내 key donor로 부상하기는 했으나, 미국이나 EU, 터키 등 타 주요 공여국들이 지리적 인접성 및 자본과 기술 등을 바탕으로 오랜 기간 우호관계를 구축해오고 있는 상황이어서 지역 내 역할 정립을 위해서는 이들 국가들과 차별화된 우리나라의 강점 및 비교우위를 중심으로 한 개발 협력 파트너십 구축 방안을 모색할 필요가 있다.

물론 이러한 지역 내 역할에 대한 고민이 향후 중앙아시아CIS지역의 국가별로 지원하는데 있어서 모두 똑같이 적용되는 것은 아닐 것이다. 앞서 기술한 바와 같이, 중앙아시아CIS지역 내에서도 국가들마다 개발 정도 및 소득 수준, 보유 자원, 정치 성향, 대외 경제 개방 정도, 경제 및 인구 규모 등이 상이하기 때문에 국별 지원 전략을 세울 때는 국가별 특성 및 환경을 다르게 고려해야할 것이다. 여기에서는 앞서 살펴본 지역적인 현안과 관련하여 몇 가지 사항을 간략히 제시해 보고자 한다.

우선 중앙아시아CIS국가들이 국가 차원에서 뿐 아니라 지역 공동적인 핵심 과제로 추진하고 있는 경제 다변화 및 산업 다각화 노력에 보다 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 이 지역 국가들이 한국의 개발 경험에 관심을 가지는 배경 중에 하나는 천연자원의 혜택이 전무한 상황에서 非에너지부문을 기반으로 짧은 시간에 경제 성장을 이루었다는 점이다. 인적 자원 개발에 대한 투자, 제조업 및 IT부문 등 기간산업 육성을 통한 산업다각화, 혁신 지향적 산업 발전, 중소기업 육성, 에너지 다원화 및 효율성 개선을 위한 그린 테크놀로지 등에 대한 우리나라의 경험은 많은 중앙아시아CIS국가들이 관심을 가지는 분야이다. 이 중 기술 혁신 기반 산업 발전은 중장기적 전망에서도 지역 내 경제 구조 개혁의 목표 및 과제에 부합한다.[16] IT산업 육성이나 그린 테크놀로지 분야는 우리나라가 지역 차원에서 뿐 아니라 국제사회에서 리더십을 가지고 주도하고 있는 분

야이다. 또한 ODA를 통한 중소기업 육성 지원은 상호호혜적인 협력 관계 강화 측면에서도 중요한데, 개발도상국이 개발협력사업을 통하여 자체적인 경쟁력을 확보하고 성장 원동력을 구축하는데 중요한 요소로 작용하기 때문이다.[17]

앞서 살펴본 바와 같이, 이러한 경제 구조 전환 및 다변화를 위한 노력이 성공을 거두기 위해서는 제도적 기반 확충과 공공부문의 효율성 및 투명성 제고가 함께 이루어져야한다. 이러한 거버넌스의 개선이 중앙아시아CIS지역 발전에 매우 중요한 요소이고 지역적 차원에서 공통적으로 다루어지고 있으나, 권위주의적인 정부 체제를 유지하고 있는 국가들에서는 아직까지 공공부문 개선 노력에 소극적이거나 거버넌스라는 용어에 대해 정부에 대한 개입으로 오해하는 경우도 종종 있다. 따라서 국가별로 거버넌스 개선 프로그램 기획 시에는 정부 성향에 따라 조심스럽게 접근할 필요가 있으며 정부부처들의 거버넌스에 대한 인식 및 이해를 점진적으로 제고하는 방법을 활용할 필요가 있다. 역내 대다수의 국가들이 IT분야 육성 및 국가정보화를 경제 발전의 핵심 과제로 추진하고 있고 그 일환으로 행정정보화에 많은 관심을 가지고 있는 점을 감안, 전자정부 확충 및 고도화 사업들을 통하여 부문별 거버넌스 개선을 유도하는 것도 한 방법이다. 또한 공공부문 개선에 참여하고 있는 타 공여기관들과의 연계 및 원조분업을 통해 보다 광범위한 노력에 동참하는 방법도 모색할 수 있겠다.

우즈베키스탄 국민들을 대상으로 한 한 조사[18]에서 문화 협력 국가로서 러시아보다 한국을 더 선호하는 것으로 나타나, 한류가 향후 한국의 對중앙아시아 협력 기반을 형성하는데 큰 역할을 할 것으로 기대되고 있으며, 이는 개발협력분야에서도 기회요소로 작용하고 있다. 또한 오랜 기간 단순 원조를 해온 일본이나, 군사적 혹은 전략적 원조의 이미지가 강한 미국이나 러시아 등에 비해 우리나라는 인적 교류 및 기술 협력 형태의 지원이 많아 개발협력분야에서의 한국의 이미지도 우호적인 편이다.

따라서 중장기 국내 초청 연수 및 현지 전문가 파견 등을 통한 인적 교류를 강화할 필요가 있으며, 특히 최고위 정치엘리트들의 상대국에 대한 인식에 의해 대외 관계가 좌우되고 있는 중앙아시아CIS지역의 특성 상, 양국 고위급 정책 대화를 강화할 필요도 있다. 이러한 중장기적인 인적·문화적 네트워크 구축을 통하여 우호적 개발 협력 환경을 조성함으로서 개발협력사업 추진 상 장애가 되는 절차 상 문제점을 점진적으로 해결해볼 수 있을 것이라 기대한다.

16) 무이노프 외 (2010)
17) 배경화 (2011)
18) 윤성학 (2011)

마지막으로 중앙아시아CIS지역 내 지역협력 강화 노력을 지원하는 방안도 모색할 필요가 있다. 구소연방 독립 이후 중앙아시아CIS지역은 지역 정세 안정 및 에너지 · 수자원 등을 둘러싼 공생, 지역 차원의 개발 과제 등에 공동으로 대응하기 위해 여러 지역 협의체들을 구축하여 운영해 오고 있다. 현재 우리나라도 지역 협력 활동에 참여하고 있으며, 아시아지역 교류 및 신뢰구축회의(CICA)에 정회원으로 가입하여 에너지안보 · IT분야 조정국을 담당하고 있는 등 동 지역에서 분야별 리더로서의 역할과 위상을 점차 높여가고 있다. 지역 협력의 필요성은 중앙아시아CIS지역 입장에서 뿐 아니라 공여국으로서의 우리나라 입장에서도 개발협력분야에서 중요한 위기 관리 요소로서 강조될 수 있다. 지역협력 노력에 동참함으로서 지역 정세의 유동적인 변화, 정치 · 경제적 위험요인들을 조기 진단하여 대처 방안을 강구하거나 공동 대응 노력을 추진할 수 있고, 주요 국가들의 지역 전략 환경에 대한 정보 공유, 경제협력 및 외교 안보 등에 대한 공동 협력을 모색할 수 있기 때문이다. 지역 협의체를 지원함으로서 지역적 차원으로 접근해야하는 개발 과제(예. 에너지 안보, 전염성 질환 등)들에 대한 공동 해결 노력에 기여할 수 있어 지역 내 주요 공여국가로서의 입지를 강화할 수 있을 것으로도 기대된다.

참고문헌

외교통상부 홈페이지 http://www.mofat.go.kr (검색일: 2012. 5. 14)

CIS국가 통합통계정보시스템 www.CISSTAT.com (검색일: 2012. 5. 14)

KOICA 홈페이지 http://www.koica.go.kr (검색일: 2012. 5. 14)

미국에너지정보관리원 홈페이지 http://www.eia.gov/countries/(검색일: 2012. 5. 14)

세계은행 홈페이지 http://www.worldbank.org (검색일: 2012. 5. 16)

한국국제협력단(2011), 한국국제협력단 20년 1991-2010

배경화(2011), 기업창업지원분야 경제개발협력 구축방안 – 중앙아시아를 중심으로, 한국의 개발협력 (2011년 3호) p17-34, 한국수출입은행

윤성학(2011), 중앙아시아에서 한국의 국가이미지와 정책대응, KIEP 지역경제포커스(34호), 대외경제정책연구원

이재영(2009), 한 · 중앙아시아 경제협력 전략과 과제, KIEP 오늘의 세계경제(14호), 대외경제정책연구원

이영형(2011), 중앙아시아CIS 5개국의 정세변화 : 자극 요인 및 변화 양태, 국제문제연구 2011 여름 제11권 제2호, 국가안보전략연구소

주진홍(2012), 아시아개발은행과 우즈베키스탄의 태양에너지 산업 협력 현황과 시사점, KIEP 지역경제포커스(6호), 대외경제정책연구원

조영관 외(2011), 중앙아시아 외국인투자의 특징과 한국기업에 대한 시사점, 전략지역심층연구 11-14, 대외경제정책연구원

고재남(2008), 한국의 對중앙아시아 외교정책, 한국의 대개도국 외교 : 평가와 제언 p55-97, 세종연구소

고재남(2010), 중앙아시아 지역협력의 역내외 환경과 실제, 전략지역심층연구 논문집 I 중앙아시아: 정치 · 문화, 대외경제정책연구원

무이노프 외(2010), 우즈베키스탄 산업의 구조개혁: 전략적 우선순위와 매커니즘, 전략지역심층연구 논문집 II 중앙아시아: 경제 · 자원 · 문화, 대외경제정책연구원

Malcome Dowling외(2006), Central Asia after Fifteen Years of Transition: Growth, Regional Cooperation, and Policy Choices, Asian Development Bank

UNDP(2010), Development Co-operation Report : Uzbekistan

중앙아시아 생태환경 개선을 위한 지원과 협력: 우즈베키스탄 아랄 해 오염, 고갈 실태와 한국의 지원 방안

이 지 은 (한국외대 중앙아시아연구소 연구교수)

목 차

1. 서론
2. 아랄 해의 오염, 고갈 및 주민 보건 실태
3. 역내 기구와 우즈베키스탄 정부의 환경 복구 및 개선 노력
4. 결론: 지속가능한 생태환경 보존과 한국의 향후 협력 방안

1. 서론

아랄 해는 중앙아시아에 위치하며 한때 세계에서 네 번째로 큰 내해(內海)이자 풍부한 어류자원으로 유명했지만 현재는 20세기 인류가 초래한 가장 큰 환경 파괴의 산물이자 '공유지의 비극(tragedy of the commons)[1]' 의 대표적 예이다. 아랄 해로 흘러들던 아무다리야와 시르다리야 강의 물을 소련 시기 카자흐스탄, 우즈베키스탄[2], 투르크메니스탄 등 각 공화국 사막지대

1) Garrett Hardin, 'The Tragedy of the Commons', SCIENCE, vol. 162, 1968, pp. 1243-1248. 공유지(영어: Common Pool Resource)의 비극은 '지하자원, 초원, 공기, 호수에 있는 고기와 같이 공동체의 모두가 사용해야 할 자원은 사적이익을 주장하는 시장의 기능에 맡겨 두면 이를 당세대에서 남용하여 자원이 고갈될 위험이 있다'는 내용을 담고 있다. 아랄 해는 '합리'적인 개별 행위가 집단적으로는 공유자원의 고갈과 같은 재앙적 결과를 초래하는 '비합리적' 실천의 비극적 사례다. 따라서 이는 시장실패의 요인이 되며 이러한 자원에 대해서는 국가의 관여가 필요하다. 아니면 이해당사자가 모여 일정한 합의를 통해 이용권을 제한하는 제도를 형성해야 한다는 내용이다.

2) 구 소련권 15개 국가 중 다섯 번째로 영토가 큰 우즈베키스탄은 동서로 약 1,425km, 남북으로는 약 925km로 총 면적이 남한의 4.5배인 447,400㎢이다. 국토의 70%는 황무지 및 산지로 이루어져 있고 중앙부는 대부분 사막이다. 시르다리야, 아무다리야 강은 우즈베키스탄 영토의 북쪽과 남쪽을 가로질러 아랄 해로 흘러들어간다.

의 관개농업(목화재배)에 사용, 아랄 해로의 유입량을 급속히 줄였고 현재는 원량 수량의 10% 정도 남아있는 상황이다. 뿐만 아니라 소비에트 시기 중앙아시아 지역에 집중적으로 육성된 목화산업에 투입된 각종 살충제와 화학비료 등으로 아랄 해와 두 강의 수질 및 일대 토양은 매우 심각하게 오염되었다. 이로 인해 대부분의 전문가들은 아랄 해가 과거의 건강한 상태로 돌아간다는 것에 대부분 비관적인 전망을 하고 있다. 공유자원에 대한 자유로운 접근으로 인해 일정기간 개별 사용자(중앙아시아 국가)들은 계속해서 최대한 이익을 취하였지만, 과도한 개발과 무분별한 이용은 결국 돌이킬 수 없는 환경 파괴와 생태계 교란으로 이어진 것이다.

아랄 해의 상황은 1989년이 돼서야 비로소 해당지역과 국제사회의 정치적 이슈로 공론화되기 시작하였다. 중앙아시아 국가들의 '공유자원'인 아랄 해의 성격과 아랄 해 파괴가 불러온 초국가적인 환경 이슈들은 개별 국가만의 노력으로는 해결되기 어려운 측면이 있기 때문이다. 이에 1993년 중앙아시아 5개국 정상은 아랄 해의 실태와 복구 방법 등에 대한 최초의 합의를 도출하기 위해 첫 모임을 가졌다.[3] 이때부터 중앙아시아 국가들과 국제단체가 참여한 다양한 기구가 창설되었는데, 대표적인 것인 '아랄 해 국가 간 협의회(Interstate Council for the Aral Sea, ICAS)', '아랄 해 살리기 국제펀드(International Fund for the Aral Sea Saving, IFAS)'와 '중앙아시아 수자원 관리 국가 간 위원회(Interstate Commission for Water Coordination of Central Asia Central, ICWC)' 등이다. 이러한 기구들이 활동을 시작하면서 아랄 해의 오염과 고갈이 해당 국가들만의 문제라는 시각에서 벗어나 전지구적 차원의 해결방안을 모색하게 되었다.[4] 이와 함께 아랄 해 문제를 중앙아시아와 지구촌 공동의 문제로 인식, 각국의 공조를 통해 해결해 가려는 움직임이 가시화되었다. 우선 해당 중앙아시아 국가들이 환경문제 해결을 위한 국제 제도와 레짐에 포함됨에 따라 정책 과정은 종종 초국가적 또는 국제적 차원을 띠게 되었고, 국제조약의 법률적 당사자로서 국가의 역할과 중요성이 부각되었다. 그렇다고 해서 하부국가(subnational) 단위의 시민단체나 초국가(supranational) 단위의 국제기구와 같은 다양한 비국가 행위자들이 수행하는 역할의 중요성을 무시할 수는 없다. 아랄 해 문제를 공론화하는데 중심축이 되었던 '아랄 해 살리기 국제펀드'가 그 좋은 예이다.

그러나 오늘날 아랄 해의 상태는 국제사회와 해당 국가들 간의 공조에도 불구하고 과거의 수준으로 복구되지 못했으며, 개선, 복구 작업은 국가별로 불균형적, 산발적으로 진행되고 있다.

3) Agreement of the Republic of Kazakhstan, Republic of Kyrgyzstan, Republic of Tajikistan, Turkmenistan, and Republic of Uzbekistan on joint activities in addressing the Aral Sea. http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/aral-sea.html

4) 현재 '중앙아시아 수자원 관리 국가 간 위원회'는 활동의 효율성을 제고하기 위해 '아랄 해 살리기 국제 펀드' 산하 조직으로 편입되었다. http://www.ec-ifas.org/; http://www.icwc-aral.uz 참조.

대부분의 국제적 지원이 개방정책을 펼쳐왔던 카자흐스탄에 집중되면서 카자흐스탄 영내 아랄 해는 최근 조금씩 수량이 늘어가는 추세이지만,[5] 우즈베키스탄 측 아랄 해는 대부분 고갈된 상태다. 이러한 생태계 파괴는 주변부에 거주하는 주민들의 건강 상태에도 악영향을 미쳐, 이 지역은 우즈베키스탄 내에서 평균 사망률이 가장 낮은 지역으로 집계되고 있다. 상황의 심각성을 인식한 우즈베키스탄 정부는 2000년대 말부터 생태환경 정책에 대한 인식 전환을 꾀하였다. 대표적 사례는 2009년 하원의회 선거에서 15개의 의석을 '우즈베키스탄 생태운동'이라는 시민환경단체에 배분한 것이다. 2008년 설립된 '우즈베키스탄 생태운동'(이하 생태운동) 단체는 우즈베키스탄 내에서 활동하고 있는 NGO, 비영리기구들의 활동을 조율하는 등 생태환경문제를 총괄하고, 국제환경기구들과의 협력을 도모하는 역할을 하고 있다.

우즈베키스탄은 중앙아시아 국가들 가운데서도 한국과 활발한 경제, 에너지 협력을 추진하고 있으며 2007년 수립한 원조전략에 따라 우즈베키스탄을 무상원조 사업의 집중원조국으로 지정, 우즈베키스탄 정부의 발전전략과 부응정도에 따라 맞춤식 원조를 추진 중이다. 최근 우즈베키스탄 정부는 지속가능한 발전을 위해 생태환경 보호가 선행되어야 함에 서서히 눈을 뜨고 있다. 그러나 수십 년 동안 진행되어 온 아랄 해 문제와 다양한 환경문제를 우즈베키스탄 한 국가가 해결하기에는 문제의 규모나 정도가 상당히 심각한 수준이다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 한국을 비롯한 국제사회의 재정적, 기술적 원조가 반드시 필요하다. 한국 역시 한 때 개발논리에 따라 국토의 많은 생태환경이 광범위하고 심각하게 파괴되는 모습을 지켜보았고, 이로 인한 직, 간접적 피해를 경험하였다. 다행히도 최근 들어서는 무분별한 개발 대신 지속가능, 상생하는 성장에 대한 공감대가 크게 형성되어 사회 각 분야와 실생활에 활발히 반영되고 있는 추세다. 우즈베키스탄이 한국을 정치, 경제 분야에서 자국의 성장 롤모델로 삼고 있는 만큼 생태환경 분야에서 한국과 경험을 공유하고 문제 해결을 모색한다면 이는 원조를 넘어서서 양 국간, 나아가 한국과 중앙아시아 국가들 간 유의미한 협력이 될 수 있다.

따라서 이 글은 중앙아시아의 대표적 환경 파괴 사례인 아랄 해 고갈과 오염 실태와 이로 인해 심각한 피해를 겪고 있는 우즈베키스탄의 생태환경 문제를 소개한 후 국제사회와 우즈베키스탄 정부가 이를 해결하기 위해 어떠한 노력을 진행해 왔는지 살펴볼 것이다. 결론에서는 향후 한국 정부의 우즈베키스탄을 위한 원조 정책에서 생태환경 분야에 대한 어떠한 지원이 고려되어야 할지 고민해 보고자 한다.

5) 문화일보, 기후변화 최전선을 가다: 염해 아랄 해, 말라붙은 소금땅으로, 2007, 09, 12일자. (접속일 2009-08-23).

2. 아랄 해의 오염, 고갈 및 주민 보건 실태

아랄 해와 두 시르다리야, 아무다리야 강은 중앙아시아 국가들의 국경을 공유 혹은 통과하는 국제 수자원이자, 공유 자원이다. 따라서 이들 수자원의 오염, 고갈은 환경적 차원일 뿐만 아니라 부족한 자원의 공평한 분배 및 효율적 사용이라는 각국의 정치-경제적 문제와도 밀접하게 연관되어 꾸준히 역내 갈등의 주요 원인으로 지목되었다. 과거 소련 통치 하의 중앙아시아는 한 국가에 속한 지방정부였기 때문에 수자원은 중앙의 수자원부(Ministry of Water Resources)에 의해 통합, 관리되었다.[6] 그러나 독립 후 중앙아시아 5개 국가들은 자국 영토 내 자원에 대한 주권 및 관할권을 요구하기 시작했고, 중앙아시아 수자원 관리 문제는 각국의 정치-경제적 이해관계가 복잡하게 얽힌 국제적 양상을 갖게 되었다. 최근 우즈베키스탄과 타지키스탄 간 수자원 분쟁의 사례에서 볼 수 있듯이 중앙아시아 지역에서는 부족한 공유 수자원으로 인한 분쟁의 기미가 급격하게 발전해가고 있다. 이는 향후 중앙아시아 안보에 부정적 영향을 미칠 주요 요인이기도 하다. 또한 아랄 해의 고갈과 오염 문제는 현재 아랄 해를 공유한 카자흐스탄과 우즈베키스탄만의 문제로 국한되지 않고, 그 피해 여파가 중앙아시아 전 지역의 극심한 한파와 가뭄 등 잦은 기상이변 현상으로 이어지고 있다. 단적인 예로 지난 2007년 중앙아시아의 겨울은 유례없이 혹독하였는데, 이로 인해 타지키스탄에서만 동사자가 100여명에 이르렀다. 말라버린 아랄 해가 겨울철 발달하는 시베리아 고기압의 남하를 막아주는 역할을 하지 못했기 때문이다. 또한 여름에 고온 현상이 계속되어 작물 재배에도 큰 타격을 주어 물가 상승의 주요 원인이 되었다. 즉, 공유 자원에 대한 무차별적 사용과 무책임한 행태가 결국 전체가 치러야할 막대한 비용으로 돌아온 것이다. 이러한 가운데 수자원과 관련한 중앙아시아 환경문제 해결은 역내 개별 국가의 노력, 국가 간 협력, 연대 역시 절실함을 깨달아 1990년 대 이후부터 생태환경보전을 목표로 하는 국제, 지역 기구가 태동, 조직적인 활동을 시작했다. 또한 한국과 같은 개별 국가들도 ODA나 민간기업의 후원 등을 통하여 인류가 초래한 비극을 함께 극복하고자 움직이고 있다.

그 중에서도 우즈베키스탄은 소비에트 시기 진행된 환경파괴로 오늘날 생태계 피해 및 국민보건에도 직접적으로 부정적인 영향을 받고 있다. 구 소련권 15개 국가 중 다섯 번째로 영토가 크지만 국토의 70%가 황무지 및 산지를 이루고 있고 특히 중앙부는 대부분 사막으로 이루어져 있어 수자원의 존재는 국민의 삶과 직결되는 문제이다. 우즈베키스탄 북쪽 국경선과 남쪽 국경선에는 각각 시르다리야, 아무다리야 강이 흘러 서북부의 아랄 해로 흘러들어간다. 대부분의 도시들은 이들 두 강을 끼고 형성된 오아시스에 건설되어 있으며, 강 주변에는 인구밀도가 높다.

6) 강봉구, 중앙아시아 나린강/시르다리야강의 국제 수자원 정치, 『KIEP 전략지역심층연구 09-04 중앙아시아 정치 · 사회 · 역사 · 문화』, 181-214.

그림 1. 아랄 해로 유입되는 아무다리아 강과 관개수로 현황



출처: 문화일보, 기후변화 최전선을 가다: 염해 아랄해, 말라붙은 소금땅으로, 2007, 09, 12일자.

아랄 해는 한때 세계에서 네 번째로 큰 내륙호로 해수면 기준, 68,000㎢의 면적으로 아일랜드 국토 면적과 비슷하며 한국 남한 국토 면적의 2/3에 해당하는 크기로 오랫동안 지역주민들에게 담수어장과 가축을 기를 수 있는 환경을 제공했다. 그러나 1960년대 이후 소련 정부는 목화생산 향상을 목적으로 무분별하게 관개수로를 개발하여 두 물주기인 시르다리야와 아무다리야의 아랄 해 유입을 막았다 (그림 1. 참조). 한 현지 공무원은 "아랄 해가 완전히 마르지 않을 정도로만 물을 흘려보내고 있다"고 털어놓을 정도다.[7] 그 결과 아랄 해의 수량은 줄어들고 오염되어 생태계 파괴, 기후 변화, 질병 발생 등 많은 환경문제를 야기하고 있다. 우즈베키스탄 이슬람 카리모프 대통령은 오늘날 아랄 해의 상황을 "소비에트 시기 중앙 정부의 부분별한, 야만적인 수자원 사용이 초래한 비극"이라고 평가했다.[8] 특히 아랄 해 면적이 현격히 축소되면서 주민들은 삶의 터전을 잃게 되었고, 환경적으로는 급격한 기후 변화로 인해 생태계 변화와 각종 환경질병 발생 등 수많은 문제를 야기하고 있다. 아래 표 1.은 1986년에서 2006년까지 아랄 해의 수위, 수면적, 수량 등을 기록한 것이다. 이 중 지리적으로 우즈베키스탄의 관리 하에 놓여있는 대(大)해의 모든 수치가 기록이 시작된 연도 이래로 현격이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이는 우즈베키스탄 정부가 아랄 해로 흘러들어가는 아무다리야 강의 수량관리에 최근까지도 별다른

7) 상동.

8) Wegerich, K., 2001. Not a simple path: a sustainable future for Central Asia. London: Water Issue Study Group, School of Oriental and African Studies.

노력을 기울이지 않은 결과이다. 반면, 카자흐스탄 측에 속하는 소(小)해의 경우 미미하긴 하지만 조금씩 수치가 올라가고 있는데 카자흐스탄 정부가 세계은행의 지원으로 2005년 다이크 코크 아랄(dyke kok-aral)에 대규모 댐을 건설하여 북쪽에서 아랄 해 소해로 흘러오는 또 다른 강 시르다리아의 물을 모으기 시작했기 때문이다. 카자흐 정부에 따르면 소해의 수량은 댐 건설 이후 약 40% 가량 회복되었고, 수상생물 역시 늘고 있다.[9] 카자흐의 항구도시 아랄스크에 접했던 해안선은 100㎞나 후퇴했다가 지금은 25㎞ 지점까지 되돌아 왔다.[10]

〈표 1. 아랄 해 수위, 수면적 및 수량 변화 추이〉

연도	대(大)해 (우즈베키스탄)			소(小)해 (카자흐스탄)		
	수위 (m)	수면적 (1,000 km^2)	수량 (km^3)	수위 (m)	수면적 (1,000 km^2)	수량 (km^3)
1986	41,02	38,56	380,63	40,90	2,83	22,47
1987	40,19	37,13	343,17	40,80	2,81	22,39
1988	39,67	36,18	312,65	40,50	2,75	21,84
1989	39,10	35,30	306,92	40,20	2,71	20,28
1990	38,24	33,67	280,44	40,50	2,75	21,84
1991	37,66	32,02	257,16	40,40	2,73	20,92
1992	37,20	31,83	240,17	40,20	2,71	20,28
1993	36,95	31,42	231,70	39,37	2,57	18,43
1994	36,90	31,31	229,87	40,10	2,69	20,01
1995	36,50	30,04	217,25	40,50	2,75	21,84
1996	35,48	28,54	195,63	40,50	2,75	21,84
1997	34,80	26,91	173,44	41,20	2,91	22,67
1998	34,21	25,75	168,43	42,50	3,24	27,03
1999	33,98	24,12	147,62	36,80	2,09	12,03
2000	33,50	22,93	139,53	39,80	2,62	19,26
2001	32,40	21,00	131,16	39,20	2,55	17,97
2002	32,00	18,70	110,84	39,30	2,58	18,44
2003	31,50	17,30	97,23	40,00	2,65	19,77
2004	31,09	16,40	93,46	40,80	2,81	22,39
2005	30,70	15,77	89,79	41,00	2,86	22,52
2006	30,40	13,47	81,35	41,80	2,99	24,01

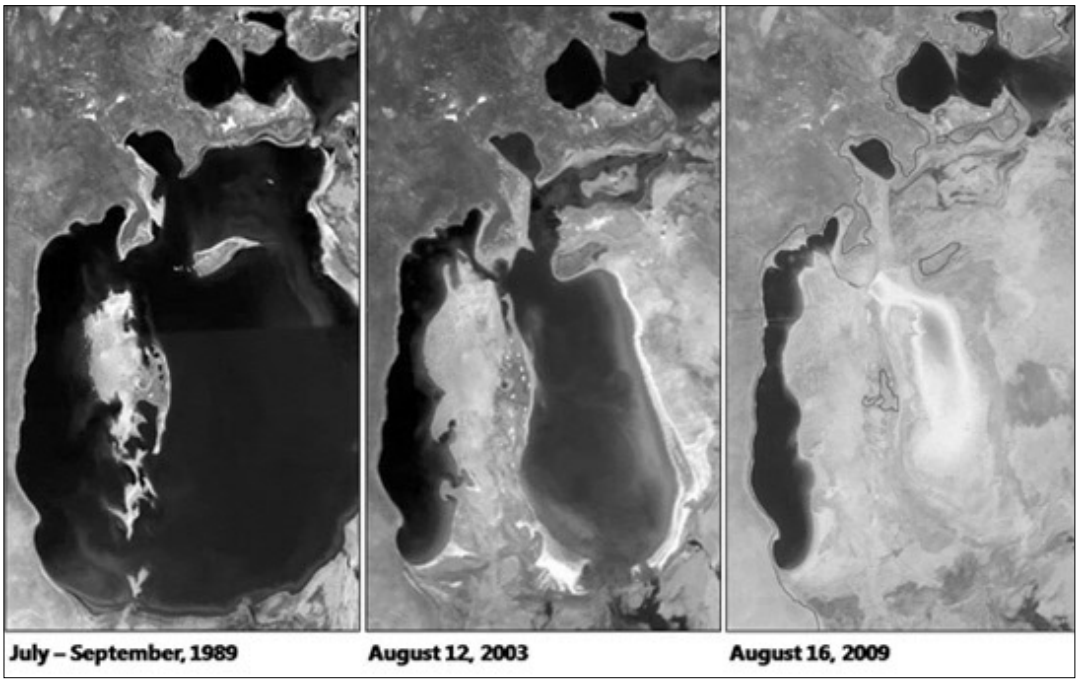
출처: Project INTAS-0511 REBASOWS.

9) Dam project aims to save Aral Sea, BBC, http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6538219.stm (2010-04-11).

10) 기후변화 최전선을 가다: 염해 아랄해, 말라붙은 소금땅으로, 앞의 글.

또한 아랄 해는 소련 시절 생화학무기 비밀실험 장소로도 사용, 현재는 카자흐스탄 영토에 속하는 아랄 해 보즈로즈 데니에 섬은 페스트, 천연두, 탄저병 등 각종 세균으로 가득하여 인근 중앙아시아 국가들에 전염병, 생태계 파괴 확산이 우려되고 있다. 오염된 아랄 해의 물이 증발하자 공기 중에는 염분과 기타 오염 물질들이 떠다니게 되어 이 지역 일대 주민들은 장티푸스, 인후암, 결핵, 각종암 등에 시달린다.[11)]

그림 2. 아랄 해 고갈 진행 과정



출처: Wikipedia, Aral Sea, http://en.wikipedia.org/wiki/Aral_Sea (검색일 2012-05-15).

오늘날 중앙아시아 지역이 직면한 수자원 관련 문제들은 크게 수자원의 부족과 오염, 안전한 식수에 대한 낮은 접근성, 낮은 수자원 생산성 및 사용 효율성, 국가 법률 제정 개선 미미, 수자원 관리 부실, 수자원 사용자들의 수자원 서비스에 대한 지불 능력 부족, 제도적 문제, 하수관리 문제, 국제하천 사용의 적절한 규제 부재 등으로 요약된다. 특히 수자원의 오염과 고갈 및 분쟁 문제는 소비에트 통치 시기의 무분별한 수자원 사용과 관리 부재 및 미미로 시작되었다. 소련 붕괴 이후 독립 국가들은 문제의 심각성은 인식했지만 독립 초기 산재한 여러 정치, 경제적 현안 때문에 본격적인 문제해결을 위한 실질적 노력은 사실상 이루어지지 않았다. 특히 중앙아시

11) 박상남, 현대 중앙아시아, 2010, p. 192-193.

아 국가들은 독립 이후 피폐한 수자원에 대한 복구와 관리보다는 공유 자원에 대한 소유권, 사용권 주장에 급급했고, 이로 인해 수자원을 둘러싼 분쟁이 빈번히 발생했다. 공유 자원에 대한 정보 교류도 부족, 향후 수자원 사용량에 대한 예측은 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 중앙아시아 공유 수자원의 보존, 복구, 관리를 위해서는 무엇보다도 역내 국가 간 협력과 개별국가 차원의 문제 해결보다는 범지역적 차원의 해결 방안 모색이 필요하다. 이에 중앙아시아 국가들은 협력을 위한 법적 수단을 마련하기에 이르렀고, 국제 사회 역시 20세기 가장 큰 인재로 대표되는 아랄 해를 복구하고 오염된 주변 생태환경을 개선하기 위한 방안을 촉구하기 시작했다.

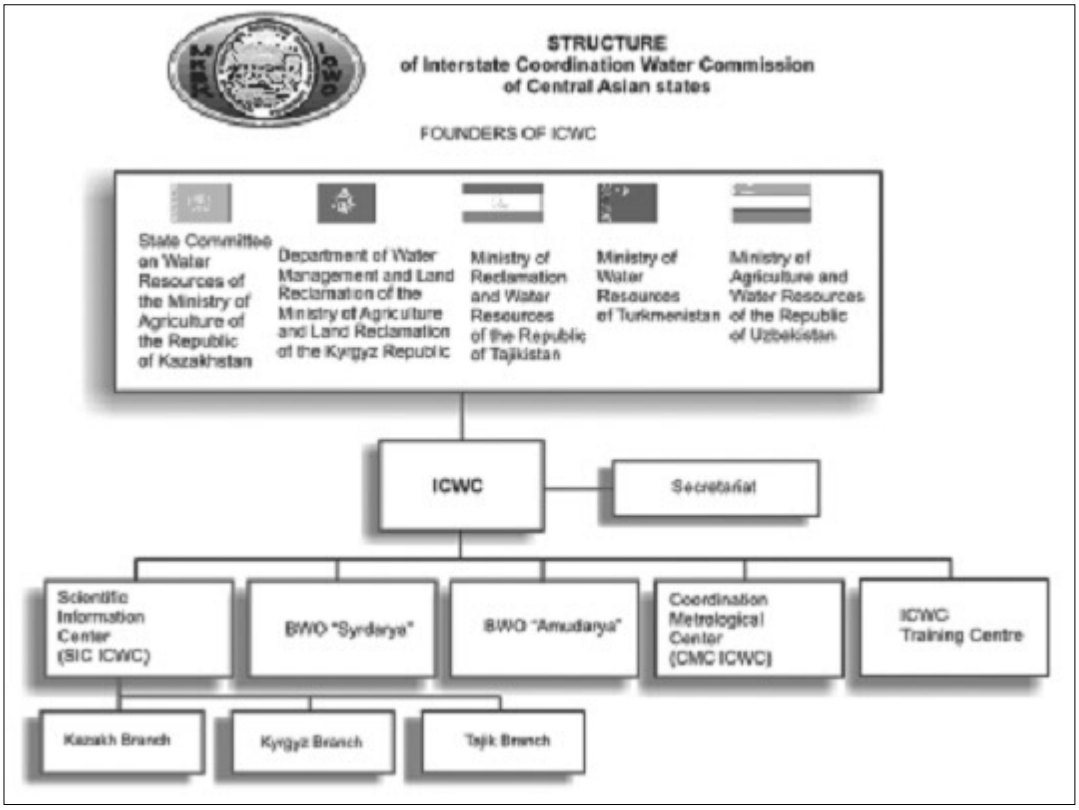
3. 역내 기구와 우즈베키스탄 정부의 환경 복구 및 개선 노력

3-1. 중앙아시아 역내 조직과 국제기구의 활동

중앙아시아 국가들의 역내 수자원 복구, 보존, 지속가능한 개발에 대한 관심은 독립 직후인 1992년 각국의 합의 하에 구성된 '중앙아시아 국가 간 수자원 관리 위원회(ICWC)'로 구체화되기 시작되었다. ICWC는 중앙아시아 각국 정부의 수자원 장관으로 구성된 조직으로 초기에는 우선적으로 아무다리야와 시르다리야 강 유역의 평화적, 효율적 수자원 관리 및 분배에 국한되었으나 오늘날에는 중앙아시아 개별국의 수자원 관리, 개발, 역내 수자원에 대한 지속가능하고 친환경적 처리 지속 등 보다 광범위하게 수자원 관리에 직접적으로 관여한다.[12] 한편, 1992-1994년 사이 고갈해 가는 아랄 해의 비극이 국제사회에 알려지면 형성된 국제 기금에 의해 '아랄 해 살리기 국제펀드(IFAS)'와 '아랄 해 국가간 협의회(ICAS)'가 설립되었다. 초창기 IFAS의 역할은 사업을 진행하기 위한 자금 모집에 국한되었던 반면, ICAS가 아랄 해 유역 프로그램(ASBP)를 실행, 실질적으로 아랄 해 복구 사업을 주도했다. 이듬 해인 1993년에는 '지속가능한 개발을 위한 국가 간 위원회(ICSD)'가 설립, 핵심 임무는 중앙아시아 환경 보호였다. 그러나 늘어난 국제기구와 역내 조직의 수에도 불구하고 아랄 해 복구 사업과 수자원 관리가 효율적으로 이루어지지 않자, 1997년 2월 중앙아시아 국가들은 ICAS의 기능을 IFAS로 통합, 재정비에 대한 합의를 도출하였다. 이후 IFAS는 공유 수자원을 관리하고 아랄 해 파괴 등의 당면 과제 해결을 핵심 목표로 하는 대표적인 중앙아시아 환경 기구로 활동하고 있다. 이후 ICSD가 담당했던 ASBP 추진은 IFAS와 ICWC의 협력 하에 실행되고 있다.

12) http://www.icwc-aral.uz/activity.htm (접속일 2012-05-31).

그림 3. 중앙아시아 국가 간 수자원 관리위원회(ICWC) 집행위원회 조직



출처: Interstate Commission for Water Coordination, http://www.icwc-aral.uz/activity2.htm (검색일 2012-05-29).

표 2. ICWC 산하 조직과 주요 업무

ICWC 산하 조직	주요 업무
과학-정보 센터 (Scientific-Information Center ICWC)	• 정보 및 분석 조직으로 수자원 유역의 개발, 생태 환경 개선 및 관리에 적합한 방법 개발 • 중앙아시아 각국의 관련 조직과의 데이터 베이스 공유 작업
훈련 센터 (Training Center ICWC)	• 캐나다 McGill 대학과 Mount Royal College 대학의 지원 하에 수자원 관리, 관개사업, 배수, 환경 보호 등에 관한 전문가 육성 • 각국 전문가와 정책결정가 간 협력과 정보 공유 추진
합동 계측 센터 (Coordination Metrological Center ICWC)	• 키르기스스탄 가스, 열량 측정에 관한 계측/도량 서비스 • 아랄 해 유역에 대해 ICWC 계측 서비스 조율

ICWC 산하 조직	주요 업무
사무국 (Secretariat ICWC)	• ICWC 산하 조직 내 각종 모임 조율 및 안건 구성 • BWO 프로젝트 실행 관련 해당국 비용 산출 • 프로젝트 실행 계획 및 예산 모집 • 기타 관련 국제기구와의 조율
아무다리야 강, 시르다리야 강 유역 수자원 기구 (Basin Water Organization, BWO)	• 유수(water flow) 일정 및 수자원 분배 계획 및 관리 • 수자원 분배, 방류, 수질 관리 등과 관련하여 ICWC의 결정 내용 실행

출처: Interstate Commission for Water Coordination, http://www.icwc-aral.uz/bodies.htm (검색일 2012-05-29).

IFAS의 궁극적 목표는 중앙아시아의 국가적, 지역적 차원에서 현존 수자원을 보다 효과적으로 사용하기 위해 협력하고, 아랄 해 유역 생태환경 및 사회-경제적 상황을 개선하는 것이다. EC IFAS는 IFAS의 상임위원회로 중앙아시아 국가들을 비롯하여 아랄 해 복구에 관심을 가지는 국제기구 및 원조국들 간의 긴밀한 대화를 촉진하고, 실질적으로 아랄 해 복구 운동을 주관한다. IFAS의 주요 활동은 '아랄 해 유역 프로그램(Aral Sea Basin Program, ASBP)'으로 1993년 이후 현재까지 ASBP-1, 2가 실행되었고, 최근에는 ASBP-3이 중앙아시아 국가들 모두가 승인한 가운데 향후 구체적 실행 내용을 검토 중이다. 아랄 해 복구 및 주변 환경 개선 사업의 시작격인 ASBP-1은 1993년 시작되어 총 4억 달러의 기금을 바탕으로 아랄 해 유역 환경 안정, 아랄 해 파괴 지역 복구, 아랄 해 유역으로 흘러들어가는 국제하천에 대한 관리 강화 및 이 프로그램을 실행, 계획하는 역내 기구의 역량 강화 등을 목적으로 실시되었다. ASBP-1의 프로그램에 따라 ICWC는 각 국가 수자원 담당 기관과 ICWC 산하 조직인 '시르다리야, 아무다리야 강 유역 수자원 기구(Basin Water Organization, BWOs)', '과학-정보 센터(Scientific-Information Center, SIC ICWC)' 내 데이터들을 상호 연결하는 정보 시스템을 개발하였다. 2002년에 시작된 ASBP-2는 수자원 분쟁해결 메커니즘, 국제하천 수자원에 관한 새로운 구축 등의 내용을 담고 있으며, 2003-2010년 기간 동안 보다 광범위한 차원의 환경, 사회경제, 및 수자원 관리에 대한 해결 및 실행 방안을 포함한다. ASBP-2의 실행을 위해 2002-2010년 중앙아시아 각국 정부는 총 20억 달러 활동 기금을 출현했고, 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(Asian Development Bank), 미국 국제개발처(USAID)를 비롯하여 스위스, 일본, 핀란드, 노르웨이 등의 국가들로부터 기금을 충원했다.[13] 현재 ASBP-3이 중앙아시아 5개국의 승인을 받아 향후 실행 계획 중이다.

ASBP-3 의 궁극적 목표는 아랄 해 유역의 환경 조건과 사회-경제적 상황을 개선하는 것이

다. 이를 위해서는 중앙아시아 수자원의 다목적 사용을 위한 상호 납득할 만한 메커니즘을 개발하고 통합된 수자원 관리 원칙을 적용하는 것을 중점 실행목표로 선정하고 있다. ASBP-3는 총 4 가지 분야에 대한 방향을 설정했는데, 가) 수자원의 통합적 사용, 나) 환경 보호, 다) 사회-경제적 발전, 라) 제도적, 법률적 수단 개선 등이다. ASBP-3는 EC IFAS의 지휘 하에 ICWC, 수자원 전문가 집단, 국제기구(세계 은행, EU, USAIDS 등)와 협력하고 있다. 향후 ASBP-3 프로그램 하에 진행될 프로젝트들은 중앙아시아 각국 정부가 해당 국가의 필요와 조건에 부합하는 계획안들로 구성되었다. ASBP-3의 핵심 목표의 세부 내용은 표 3과 같다.

표 3. ASBP-3의 핵심 목표 및 세부 내용

ASBP-3 목표	세부 내용
수자원의 통합적 사용	국제하천 관리, 감독체계확립, 모델링 및 데이터베이스화, 유역 계획적 개발, 급수설비 개선 및 안전성 강화, 수문기상학적 서비스 개선, 지역 협력 강화 , 기후변화에 따른 재난에 대비 강화 등
환경 보호	환경 보호 및 개선, 생물 다양성 유지, 시르다리야 및 아무다리야 델타 지역 환경 개선, 산악 환경 개선, 자연과 목초지의 생산성 개선, 지역별 환경 정보체계 구축 등
사회, 경제적 발전	생활환경 개선, 식수 보급률 향상, 지속가능한 개발, 고용 확대, 수자원 및 권력 공급 체계 개선, 지방의 교육 및 보건의 질 향상 등
제도, 법률적 수단 개선	투명하고 상호 호혜적인 지역 간 대화와 협력 조건 구축, 주요 사안에 대한 정부간, 부처간, 주무 기간 간 자유로운 의견 교환 체계 구축, 수자원 관리에서의 지역 협력을 도모할 제도적, 법률적 메커니즘 확립, 수자원 분야 전문가 육성 등

출처: JOINT STATEMENT OF THE HEADS OF THE STATES – FOUNDERS OF THE INTERNATIONAL FUND FOR SAVING THE ARAL SEA, http://www.ec-ifas.org/pbam/ (검색일 2012-05-25).

이러한 움직임과 더불어 중앙아시아 지역의 국가들은 최근 밀레니엄 개발 목표(MDG)의 달성을 목표로 하는 지속가능한 개발 프로그램 하의 통합수자원관리(IWRM) 개념을 확대, 해당 국가들의 수자원 조항(Water Codes)에 반영되고 있다. 현재 우즈베키스탄의 북동부 지역에 위치한 페르가나 계곡, 아무다리야와 시르다리야 저지대 등이 새로운 개념이 도입된 통합수자원관

13) JOINT STATEMENT OF THE HEADS OF THE STATES – FOUNDERS OF THE INTERNATIONAL FUND FOR SAVING THE ARAL SEA, http://www.ec-ifas.org/pbam/ (검색일 2012-05-25).

리 및 수자원 효율 계획에 따라 관리되고 있다.

범지역적 차원의 해결방안 모색 역시 활발히 모색 중에 있다. 우선 협력을 위한 법적 수단 마련이 WARMAP 프로젝트(1995-2000)를 통해 진행되어 왔다. 1996년 개최된 ICWC 회의에서는 국제하천의 수자원에 대한 5개국의 공동 활동의 주요 지침을 다룰 4개 협약을 준비해야 할 필요성이 대두되어 제도적 준비, 정보 교환, 수자원 이용 규정, 환경 보호와 관련한 결의안이 발표되었다. 1996년부터 1999년 동안 각국 및 지역 단체를 대표하는 실무 그룹 회의에서는 구체적인 협의안이 논의, 관련국이 모두 승인하여 실행단계에 접어들 수 있게 되었다. 그 중 하나는 중앙아시아 수자원 정보 교환에 관한 것이다.

3-2. 우즈베키스탄 정부, 시민단체의 노력: '우즈베키스탄 생태운동(Ecological Movement of Uzbekistan)' 단체의 탄생과 활동

'지속가능한 개발(sustainable development)'라는 개념은 미래 세대가 자신들의 필요를 충족할 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재의 필요를 충족시키는 경제적, 사회적 발전, 즉, 결제개발, 사회개발, 환경보호 간의 적절한 균형을 의미한다.[14] 우즈베키스탄 정부는 독립 직후부터 국가 정책상 우선순위에 양적 경제성장과 국내정치안정을 핵심 목표로 설정했던 반면, 지속가능한 발전 및 환경보전에 대해서는 별다른 노력을 기울이지 않았다. 특히 아랄 해 오염과 고갈의 직접적인 피해를 입고 있으면서도 관련한 직접적, 적극적 조치는 사실상 이루어지지 않았다. 그러나 2000년대 후반에 접어들면서 우즈베키스탄은 역내 환경보존 기구의 출현과 국제원조사회의 지원, 성장에 대한 새로운 인식 태동으로 생태환경에 점차적으로 주목하기 시작했다.

우선 정부차원에서 우즈베키스탄에서 지속가능한 개발과 환경보호에 대한 관심이 국가전략에 반영된 것은 2005년 '잠정 후생개선전략(Interim Welfare Improvement Strategy: I-WIS)'이 시초이다. I-WIS는 우즈베키스탄의 국가개발계획으로 UN의 새천년개발목표(MDGs)로 지정된 8개 목표와 일치하며, 이에 따른 분야별 전략과 정책들이 포함되어 있다. 이후 I-WIS를 보다 구체화한 '2008-2010 후생개선전략(WIS)' 계획이 2007년 발표되었고, 우즈베키스탄 정부는 본 계획을 추진하는데 국제원조사회의 지원과 개별 공여국들의 ODA가 필수적이라는 점을 파악, 분야별 ODA 유치 계획과 소요예산, 우선순위, 투자 프로젝트 등을 결정

14) 이 개념은 환경과 개발 중 어디에 우선순위를 두어야 하는가 하는 비생산적인 논의를 지양한다. 하지만 이는 대단히 논쟁적인데, 서로 다른 정치적, 경제적, 사회적, 환경적 관점을 갖는 집단들이 정확한 의미에 대해 견해를 달리하기 때문이다 (존베일리스, 스티브 스미스 편저 2006, 479), 이지은, 중앙아시아 시민사회 발전 가능성 연구: '우즈베키스탄 생태운동(Ecological Movement of Uzbekistan)' 시민환경단체 성격 분석을 중심으로, 국제정치논총, 50-5, 2010, 105에서 재인용.

하였다. 2009년에는 '무상원조 기반의 기술협력 확대를 위한 조치'를 결의하여 2010-2011년간 우즈베키스탄이 유치하고자 하는 사업의 우선순위와 프로젝트들이 결정되었다. 이 중 가장 높은 예산 비중을 차지하는 분야는 보건으로 33.98%에 해당하고, 생태계 및 환경 보호, 식수 및 위생 환경 개선 등에 배정된 예산의 비중은 각각 5.04%, 17.77%로 전체 투자 예산의 22.81%를 차지했다.

이러한 국제사회의 원조와 우즈베키스탄 정부의 적극적 협력이 실질적으로 실행에 옮겨지는 동시에 우즈베키스탄 국내에서도 지속가능한 개발이 생태환경 보존과 병행되어야 한다는 인식이 서서히 태동하기 시작했다. 이 중 주목할 만한 일은 아랄 해로 대표되는 우즈베키스탄의 환경문제 극복과 국민보건에 대한 새로운 접근을 목표로 하는 환경시민단체 '우즈베키스탄 생태운동(Ecological Movement of Uzbekistan)' 탄생이다. '생태운동'은 2008년 8월에 창립된 시민단체로 중앙위원회(Central Kengash), 중앙위원회 산하 집행위원회 및 중앙 개정-감독위원회 등으로 구성된 중앙기구와 지방조직으로 구성되어 있다.[15]

'생태운동' 단체의 주요 취지는 시민들과 연대하여 환경과 국민의 건강을 보호하고 정치, 경제, 사회 개혁을 생태적인 시각에서 추진하자는 데에 있다. 무엇보다도 '생태운동'은 시민단체라는 특성을 살려 우즈베키스탄 국민의 적극적인 참여를 유도하고, 낙후된 환경법 개정 및 새로운 환경법 제정 등을 통해 보다 국민이 쾌적한 환경 속에 살 권리를 보장하며, 나아가 건강 증진, 다양한 천연자원의 보호와 합리적인 사용 등을 중점 목표로 삼고 있다. 생태운동의 중심 슬로건은 "건강한 환경-국민의 건강(СоГлом муХит -инсон саломатлиги)"이다.[16] 현재까지 생태운동이 추진하는 주요 프로그램 내용은 1) 자연보호와 생태환경 향상에 시민의 참여도 증진; 2) 생태-환경보호에 관련한 기존의 법률 보완 및 신(新) 환경법 제정; 3) 자연환경의 합리적 사용방안 고안; 4) 국민의 삶의 환경 개선, 친 생태적 양육과 교육 체계 발전; 5) 국제적 공조를 통한 생태-환경 보호 추진; 그리고 6) '생태운동' 단체에 참여하는 비정부, 비영리 조직 간의 활동 총괄 등으로 요약된다. 무엇보다도 '생태운동' 단체가 주목을 받게 된 계기는 우즈베키스탄 중앙선거위원회가 2009년 12월에 치러진 하원의원 선거에서부터 총 150석 중 15석을 본 단체에 의무적으로 배정하는 결정 때문이었다. 이는 선거라는 경쟁 과정을 거치지 않고 다른 정당과 나란히 의회에서 입법권을 행사할 수 있음을 의미하며, 따라서 향후 우즈베키스탄 정치에서 환경에 대해 보다 적극적으로 논의될 수 있을 것으로 기대된다. 환경

15) '생태운동' 단체에 대한 자세한 설명은 '우즈베키스탄 선거관리위원회' 공식 홈페이지에서 참조 (http://elections.uz/eng/political_parties_and_movements/ecological_movement); Экологическое движение Узбекистана, www.eco.uz.

16) 이지은, op. cit. 105.

문제를 의회 내에서 상시적으로 공론화함으로써 보다 적극적인 환경정책을 법제화 할 수 있는 제도적 장치를 마련되었고, 환경문제 전문가들이 의회 내 환경관련 법률을 심의, 입안하는 과정에 안정적으로 참여할 수 있게 함으로써 국가정책의 우선순위에 환경문제를 설정하는 효과를 가져올 것이라는 의의가 있다.

2008년 출범 후 현재까지 '생태운동'은 정부 관료들과의 여러 차례 모임에서 생태보존감사가 제공하는 자료와 국가환경프로그램 집행부 보고서 등에 대한 세미나를 진행했으며, 이러한 모임은 카라칼파키스탄 자치 공화국, 안디잔, 나망간, 타시켄트 등에서도 개최되었다. 또한 하원의원, 부처 장관 및 위원회장, 지방당국, 기업체 대표, 생태-환경 과학자 등과 정기적 회의를 통해 생태환경 보존에 대한 효과적인 방안 도출에 대해 다양한 의견을 교환하고 있다. 한편 '생태운동'은 환경보호에서 시민의 감독을 강화하기 위해 2009년 핫라인을 개설하였다.[17] 이 핫라인은 환경보호, 위생, 전염병 현황 등의 정보를 시민과 관련 단체로부터 수집하여 우즈베키스탄 전 지역과 공유하기 위한 새로운 방안이다. '생태운동'은 지방의 사회-경제적 상황과 삶의 환경을 개선하기 위해서 무엇보다도 해당 지역 시민과 지방 당국의 적극적인 참여가 중요하다는 것에 방점을 두고 있다. 예를 들어 아랄 해 지역권인 '생태운동' 카라칼파키스탄 지부는 현지 주민들과의 함께 고갈된 아랄 해 지역에 '삭사불(saksavul)'이라는 묘목 심기 작업을 펼치는 한편, 정부의 지원을 유치해 낙후된 의료센터를 확충 중이다. 아무다리야 강 부근의 농지 환경 개선 프로젝트 역시 지역 주민과 학생들의 협력을 통해 실시 중이다.[18] 그러나 이러한 복구 노력은 우즈베키스탄 정부 차원에서 보다 적극적으로 진행될 필요가 있음에도 불구하고 현재까지는 본 환경단체나 해외지원단체의 지원을 받는 수준에 머물러 있다.

'생태운동' 단체는 2009년 의회 선거에서 처음으로 의회에 입성한 후 2010년 3월 회의에서 2010년 주요목표로 1) 향후 우즈베키스탄 환경정책의 기본 방향과 컨셉 구축; 2) 환경특별법 제정과 기타 환경법 제정, 법률 집행 메커니즘 구성; 3) 국제환경법에 준하는 우즈베키스탄 생태-환경법 상정; 그리고 4) 생태-보건 분야의 법률 집행을 위한 다양한 분석활동 등을 설정하였다.[19] 이 중에서도 의회 내 '생태운동' 단체가 2010년도에 가장 주목하고 있는 대상은 1992년 채택된 '환경보호법'과 '국가위생감독법'에 대한 개정과 보완이다. 이러한 환경관련 법률 정비 과정에서 '생태운동' 출신 하원의원들은 국제적 기준을 도입할 필요성을 강조하고 있다. 따라서 2010년 내로 기존의 환경관련 법규를 총망라하게 될 새로운 '환경법' 상정과 채택이 이루어

17) '생태운동' 단체의 활동에 대해서는 홈페이지 (www.eco.uz)의 "Ecological Movement of Uzbekistan marks one year of its activity"참조.

18) 우즈베키스탄 정부가 최근 추진 중인 생태 프로젝트는 아랄 해가 위치한 카라칼파키스탄 자치공화국에 집중되고 있다 (Two environmental projects launched in Aral Sea area, http://www.gov.uz/en/press/society/3158 (2010-04-12).

19) Uzbekistan Today 2010.3.12 자.

질 전망이다. 또한 생태운동 소속 의원들은 이들은 올해 중으로 "지속가능한 환경 관리를 통한 경기 부양"과 "환경감독" 및 "환경 손실" 등과 관련된 새로운 법을 입법화하려고 노력 중이다.[20] 이 외에도 우즈베키스탄 내의 환경 관련 법률 – '토지 코드화' 및 '임야보호', '유해 방사선 관리', '지하자원 활용' – 등을 생태보존 시각에서 새롭게 수정 및 보완할 예정이다.[21]

4. 결론: 지속가능한 생태환경 보존과 한국의 향후 협력 방안

소비에트 시기 무분별한 수자원 사용과 오염으로 비극적 상황에 이른 중앙아시아 환경문제는 '20세기 인간에 의한 최악의 환경재앙'이라는 수식어를 낳았다. 특히 우즈베키스탄과 카자흐스탄 국경에 걸쳐 있는 아랄 해는 심각하게 오염되었으며, 90년대 말에는 기존 해수면적의 90% 이상을 상실한 것으로 알려졌다. 아랄 해 유역 주민들의 건강 상태가 더 이상 방치할 수 없는 심각한 상황에 이르러서야 비로소 국제사회와 우즈베키스탄 정부는 이 지역 환경과 국민 보건에 관심을 기울이기 시작, 1990년대부터 국제원조기구와 역내 생태환경보존 기구의 활동이 이루어지기 시작했다. 우즈베키스탄 국내적으로도 환경보호단체인 '생태운동'이 발족, 이례적으로 의석의 15석을 본 단체에 배분하는 등 적극적으로 환경정책을 전개하고 있다. 이로 인해 우즈베키스탄 정부는 시대에 뒤쳐진 기존의 환경법을 개정하고 국제적 기준에 준하는 강화된 환경법을 재정 중이다.

그러나 이러한 노력과 의지에도 불구하고 이미 광범위한 범주에 걸쳐 수십 년 동안 진행된 우즈베키스탄의 환경 문제는 해당 국가만이 해결하기에는 현실적으로 불가능한 상황에 처해있다. 이에 우즈베키스탄 정부는 적극적으로 생태환경 개선을 위한 국제원조기구와 공여국들의 공조를 요청하고 있으며, 한국의 ODA에도 큰 관심을 보이고 있다. 우즈베키스탄은 한국의 중점 협력대상 국가 중 하나로 1992년 이후부터 2010년까지의 무상원조 규모가 총 2억 8,807만 달러에 달한다. 이는 CIS 권 국가들을 대상으로 한국이 지원하는 규모 중 1위를 차지하며, 전 세계 수혜국들 가운데서는 4위의 규모이다.[22] 뿐만 아니라 1996년부터 한국수출입은행의 대외경제협력기금(EDCF)을 통해서도 통신망 현대화, 직업교육시설 개선, 교육정보화, 의료기기공급 등 2009년까지 총 117.00백만 달러의 원조가 이루어졌다. 특히 우즈베키스탄이 2007년 전략적

20) 상동.
21) Ekoharakat program, Ecological Movement of Uzbekistan, 2010, 이지은, op. cit, 108쪽.
22) 우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가, (2010.12), 한국국제협력단(KOICA), 3쪽.

원조 제공이 필요한 국가로 선정된 이후부터는 기존에 다소 산발적으로 추진된 협력 사업이 보다 체계화, 구체화되고 있다. 우즈베키스탄 현지에서도 한국의 KOICA나 대외경제협력기금 및 다양한 분야를 대상으로 한 민간단체의 지원 사업들은 큰 호응을 얻고 있으며 결과에 대한 만족도도 높게 나타나고 있다.

원조 규모의 증가와 함께 우즈베키스탄의 환경문제와 수자원 관리에 대한 국제사회와 한국의 지원도 최근 들어 증가추세이다. 2010년도 UN 반기문 사무총장은 우즈베키스탄 아랄 해 유역을 방문하여 직접 실태를 확인하였고 국제기구들의 가능한 자원을 동원하여 아랄 해 복구에 힘쓰겠다고 밝힌 바 있다. 또한 한국의 수출입은행 EDCF 사업은 앞으로 환경보호 및 지속가능한 환경자원 활용을 통해 우즈베키스탄 국민들의 삶의 질을 한 단계 높이는 쪽으로 초점을 맞출 계획이다. 차기 프로젝트는 상하수도 시설 개선으로 물이 부족한 우즈베키스탄의 식수 시스템을 효율적으로 개선하기 위한 지원(5160만 달러)을 계획하고 있다. 이번 지원으로 노후한 기존의 상하수도관 시설을 교체하고 새로운 시설을 확충, 주민들의 물 부족을 해소하고 쾌적성을 높일 예정이다. 또한 한국의 민간기업들 가운데는 대성그룹이 신재생에너지 기술을 활용해 우즈베키스탄 아랄 해 지역 생태계와 생활환경을 복구하는 프로젝트에 착수하기 위한 양해각서를 체결했다.[23] 2011년 대성그룹은 우즈베키스탄 정부 산하기관인 '아랄 해 유전자 보호를 위한 자선기금(Charity Social Fund for Aral Gene Pool Protection)'과 아랄 해 복원 프로젝트에 협력, 아랄 해 인근에서 농업과 어업에 종사하다 수량고갈로 생존의 극한까지 몰린 주민들을 위해 신재생에너지 기술을 활용해 지하수를 개발하고, 마을 주민들에게 식수와 생활, 농업용수를 공급할 계획을 가지고 있다.

이러한 움직임에 따라 한국의 우즈베키스탄 원조 역시 새로운 변화를 적극적으로 반영하여 추진되어야 할 것이다. 그동안 한국의 원조는 대부분 직업, 교육 개발이나 사회간접자본(SOC)에 집중되어 온 반면, 환경복구나 생태보존 등에는 큰 비중을 두지 않은 것이 사실이다. 이는 한국의 우즈베키스탄 지원 사업이 초기에는 연도별 무상, 기술협력사업에 주력하였고, 2000년대 후반부터는 중앙아시아의 에너지 자원 확보라는 '자원외교'를 염두에 두고 추진되었기 때문이다. 또한 원조가 수혜국 정부의 요청과 승인에 근거하여 당시의 필요 분야에 따라 이루어져야 했기 때문에 한국의 ODA 지원도 특정 분야에 한정될 수밖에 없었다. 그러나 한국의 ODA 정책이 2007년 원조전략 구축에 따라 보다 전문화된 방향으로 나아감에 따라 5년이 지난 현재 시점에서 수혜국 필요분야에 대한 변화를 면밀히 분석할 필요가 있다. 이러한 검토와 분석이 향후 한국의 우즈베키스탄 원조 정책에 적극적으로 반영된다면 더욱 시의성 있는 원조가 이루어질 수

23) 대성그룹, 신재생에너지로 아랄해 생태계 복구 나선다, (2011.8.24일자), http://economy.donga.com/total/3/01/20110824/39765041/1 (2012-05-16).

있을 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 2008년 우즈베키스탄 정부가 국가발전계획인 WIS를 통해 생태계 및 환경 보호, 식수 및 위생 환경 개선 의지를 밝히고 이에 대한 국제사회의 원조를 요청한 바, 한국의 향후 ODA 정책 역시 수혜국 맞춤 지원전략에 따라 조정, 원조의 효율성을 높일 필요가 있다. 이를테면 현재 우즈베키스탄 아랄 해 인근 수르길 가스전 개발 및 가스화학플랜트 건설, 운영 사업을 맡게 된 만큼 이 지역의 생태환경 복구나 주민 보건환경에 대한 지원도 병행하여 추진한다면 한국 역시 중장기적인 차원에서 우즈베키스탄과 더욱 우호적인 협력관계를 구축할 수 있을 것이다. 이 밖에도 환경보존과 개발, 생태계 복구 등에 대한 직접적인 지원과 함께 역내 기구에서 추진하는 프로그램에 대한 지원, 참여 또는 우즈베키스탄 '생태환경'과 같은 입법권을 가진 환경단체의 활동을 지원하거나 이와 연대하여 원조 정책을 추진하는 것도 효과적인 지원 방안으로 검토될 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

강봉구 (2009), "중앙아시아 나린강/시르다리야강의 국제 수자원 정치", 『KIEP 전략지역심층연구 09-04 중앙아시아 정치 · 사회 · 역사 · 문화』, 181-214.

김대성 (2009), 『중앙아시아학 입문』, 한국외국어대학교 출판부.

박상남 (2010), 『현대 중앙아시아』, 한신대학교 출판부.

박창규 (2006), "아랄해역의 환경문제와 수자원 관리의 변화와 과제", 『중앙아시아 연구』. 제 11호, 253-271.

이지은 (2010), "중앙아시아 시민사회 발전 가능성 연구: '우즈베키스탄 생태운동(Ecological Movement of Uzbekistan)' 시민환경단체 성격 분석을 중심으로, 50-5, 국제정치논총, 93-123.

존 베일리스, 스티브 스미스 편저 (2006), 『세계 정치론』, 을유문화사.

Daniel Stevens (2007), "Political society and civil society in Uzbekistan - never the twain shall meet?, Central Asian Survey, vol. 26(1), 49-64.

Garrett Hardin (1968), "The Tragedy of the Commons", SCIENCE, vol. 162, 1243-1248.

Joseph MacKay (2009), "Running dry: international law and the management of Aral Sea depletion", Central Asian Survey, vol. 28(1), 1727.

우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가, 한국국제협력단(KOICA), 2010.

2. 인터넷 자료

기후변화 최전선을 가다: 염해 아랄 해, 말라붙은 소금땅으로, 문화일보, 2007, 09, 12일자. (접속일 2009-08-23).

대성그룹, 신재생에너지로 아랄해 생태계 복구 나선다, (2011.8.24일자), http://economy.donga.com/total/3/01/20110824/39765041/1 (2012-05-16).

Action Report For International Fund For Saving the Aral Sea 2002-2008.

http://waterwiki.net/images/2/26/IFAS_final_report.pdf (2010-04-22).

Aral sea loss and cotton, http://www1.american.edu/ted/aral.htm (2010-04-09).

Address by President Islam Karimov at the joint session of Legislative Chamber and the Senate of Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, http://www.uzbekistan.gr/view_post.php?id=85 (2010-04-10).

Dam project aims to save Aral Sea, BBC, http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6538219.stm (2010-04-11).

JOINT STATEMENT OF THE HEADS OF THE STATES FOUNDERS OF THE INTERNATIONAL FUND FOR SAVING THE ARAL SEA, http://www.ec-ifas.org/pbam/ (2012-05-25).

Miraculous Catch in Kazakhstan's Northern Aral Sea, The World Bank, June 2006. http://go.worldbank.org/J4UFHM4SQ1 (2008-05-17).

North Aral Sea Recovery, The Earth Observatory, NASA, 2007.

http://earthobservatory.nasa.gov/Newsroom/NewImages/images.php3?img_id=17634 (2008-05-17).

Priorities of the Ecology Movement, Uzbekistan Today, 2010.3.12, http://www.ut.uz/eng/today/priorities_of_the_ecology_movement.mgr (2010-04-05).

Uzbekistan's Ecological Movement Demonstrates Against Tajik Aluminum Company, CACI Analyst, 2010.4.14, http://www.cacianalyst.org/q=node/5308 (2010-05-01).

O'zbekiston Ekologik Harakati Faoliyati Bo'yicha Ma'lumotnoma Sharifxo'jaev, Murod. O'zbekistonda ochiq fuqarolik jamiyatining shakllanishi. Toshkent, 2003.

Sog'lom fikr ustun bo'lsin, Ekoharakat (2010.9.17). http://www.jamiyatgzt.uz/uzb/ekologik_harakat/soglom_fikr_ustun_bolsin.mgr (검색일 2012. 5. 7).

3. 웹사이트

Uzbekistan Today. http://www.ut.uz.

Ferghana.ru. http://www.ferghana.ru.

CAWATERinfo, http://www.cawater-info.net/index_e.htm.

The International Fund for Saving the Aral Sea (IFAS), http://www.ec-ifas.org.

Ecologic Movement of Uzbekistan, http://www.ecoforum.uz.

EcoForum. http://www.ecoforum.uz.

Central Election Committee of Uzbekistan.
http://elections.uz/uzb/index/msk_haqida/

Interstate Commission for Water Coordination, http://www.icwc-aral.uz.

현장형 공적개발원조(ODA) 사업의 성과: 아제르바이잔 KOICA-IOM 카흐리즈 수자원시스템 복원사업 사례를 중심으로

김 영 우 (KOICA 기획예산실 과장)

목 차

1. 안나 까레니나의 법칙
2. 아제르바이잔 ODA 수원현황 및 물분야 개발과제
3. 카흐리즈(Kahriz) 수자원시스템 복원사업
4. 한국 ODA에 대한 시사점

1. 안나 까레니나의 법칙

"Все счастливые семьи похожи друг на друга,
каждая несчастливая семья несчастлива по-своему"

세계적으로 유명한 위 문구는 러시아의 대문호 톨스토이가 1877년에 발표한 소설 '안나 까레니나(Anna Karenina)'의 첫 문장이다. 이 문장의 뜻은 영어로는 "All happy families are alike; each unhappy family is unhappy in its own way", 한국어로 의역해 보면 "행복한 가정은 모두 비슷한 이유들로 인해 행복하고, 불행한 가정은 각기 다른 이유들로 인해 불행하다"로 볼 수 있다.

이 문구에 영감을 얻은 '총·균·쇠(GUNS, GERMS, and STEEL)'의 저자 제레드 다이아몬드는 퓰리처상을 수상한 자신의 책에서 각 대륙의 환경이 인류의 발전에 미치는 역학관계를 분석하며, 동식물 종의 수에 대해 이른바 '안나 까레니나의 법칙'을 적용하며, 다음과 같이 설

명한다. “가축화 할 수 있는 동물은 모두 엇비슷하고, 가축화할 수 없는 동물은 가축화할 수 없는 이유가 제각기 다르다”. 이는, ‘가축화 할 수 있는 동물은 가축화 할 수 있는 이유가 대부분 비슷하지만, 가축화 할 수 없는 동물은 어떠한 이유로 인해 가축화 될 수 없는데, 그 이유는 제각기 다르다’ 라는 의미로 해석할 수 있다.

여기서, 우리는 개발 분야에서도 소위 ‘행복한 선진국(행복한 가정)’과 ‘불행한 개발도상국(불행한 가정)’을 이해하는 데에 있어서 ‘안나 까레니나의 법칙’으로부터 영감을 얻을 수 있다. ‘선진국을 선진국답게 하고 선진국일 수밖에 없게 하는 이유는 몇 가지로 쉽게 요약될 수 있는데 비해, 세계의 수많은 개발도상국가가 개발도상국가인 이유는 그 개발도상국가 숫자만큼이나 다양한 듯이 보인다’. 물론, 개발도상국가의 문제점들을 대표적인 몇 가지로 분류할 수도 있겠지만, 그것보다 ‘안나 카레니나의 법칙‘이 우리에게 주는 통찰은 그 개발도상국들이 선진국을 선진국 되게 하는 몇 가지 이유들을 갖춘다고 해서 다른 문제들을 덮고 선진국이 될 수 없다는 점에 있다.

이를 다시 설명하자면, 개발도상국이 선진국이 되고자 한다면 선진국을 선진국이게 하는 요인(행복한 이유)을 찾기 보다는 우선 개발도상국에 머무르게 하는 이유(불행한 이유)를 먼저 찾아 해결하는 것이 순서일 것이라는 뜻이다. 물론, 모두가 알고 있듯이 ‘안나 까레니나의 법칙’이 다른 법칙들과 같이 증명할 수 있는 진정한 의미의 법칙은 아니다. 그러나, 그 의미를 음미하면서 개발협력사업이 그리고 우리나라의 ODA 사업이 어떠한 방향성을 가져야 할지에 대해서는 한번 쯤 깊이 생각해 볼 필요가 있다.

이와 관련, 개발도상국의 발전을 위해 추진되는 개별사업들도 선진국에 적용가능한 기술이나 요소들을 지향하며 사업이 설계되고 추진될 것이 아니라, 각 개발도상국가의 상황과 문제에 따라 그 내용이 달라져야 할 것이다. 비록, 어떠한 사업이 단 한 지역에서만 또는 아주 제한된 범위에서만 그 효용성을 가진다 할지라도, 그로인해 개발도상국이 가진 수많은 문제들 중 하나를 확실히 해결 할 수 있다면 엉성하게 마스터키를 자처하는 사업보다 그 효과나 가치는 크다고 할 수 있다. 따라서, 본고에서는 이처럼 수원국 현지 특성에 맞게 사업이 발굴되고 추진된 사례를 아제르바이잔의 물분야 사업인 ‘카흐리즈 수자원시스템 복원사업’을 통해 살펴보고, 한국 ODA 전반에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 아제르바이잔 ODA 수원현황 및 물분야 개발과제

1) 아제르바이잔 개요

구소련 국가 중 아직은 우리에게 생소한 국가인 아제르바이잔(Azerbaijan)은 유라시아 지역 남코카서스(South Caucasus) 산맥 아래에 위치한 국가(인구 약 900만명)로서, 카스피해(동쪽), 터키(서쪽), 러시아(북쪽), 이란(남쪽)과 국경을 접하고 있다.

아제르바이잔은 페르시아어 '아자르(Adhar:불)' 와 아랍어 '바이잔(Beyqan : 나라)' 에서 유래한 것으로 '불의 나라' 라는 의미를 가지고 있는데, 고대부터 천연가스가 많아 지표면으로부터 가스가 분출되어 불이 솟구쳐 올라왔으며 이로 인해 불을 숭상하는 조로아스터교(배화교)가 성행하기도 하였다.

또한, 아제르바이잔은 가스뿐만 아니라 석유 매장량도 풍부한 곳으로 카스피해 연안지역인 수도 바쿠에서는 1848년 세계 최초로 원유 상업채굴을 시작하였고, 1930년 바쿠의 원유생산은 거의 1억 배럴에 달했는데 이는 그 당시 세계 3위 수준이었다. 19세기 말부터 20세기 초에 석유개발과 주변지역으로의 수송이 본격화되면서 유럽、러시아、터키、미국 등 세계열강들의 관심을 받으며 크게 성장하였으나, 이들의 이해관계와 민족 간 대립 속에서 결국 1920년에 소비에트 연방에 병합됐다.

소련이 붕괴한 이후 아제르바이잔은 1994년 석유개발 재개를 위한 서구 메이저 기업들과 맺은 '세기의 계약(Contract of Century)' 을 통해 독립 후 여타 CIS 국가에 비해 상대적으로 순조로운 출발을 할 수 있었다. 2000년대 후반에는 유가 상승에 힘입어 연 20% 이상의 GDP 성장률을 보였고, 급격한 경제성장을 이룩해가는 과정에서 빈곤문제도 점차 해결해 나가고 있다.

2) 아제르바이잔 ODA 수원 현황

아제르바이잔은 석유 및 가스개발로 벌어들이는 수입으로 인해, 천연자원이 부족한 주변국인 조지아(Georgia)와 아르메니아(Armenia)에 비해 국내총수입(GNI) 중 ODA가 차지하는 비중이 2010년 기준 0.3%로 상당히 적은편이다. 1인당 국민소득 또한 USD 5,080(2010년 기준) 수준으로 OECD DAC(경제개발협력기구 개발원조위원회) 수원국 리스트에서도 고중소득국으로 분류된다. 즉, 국가경제를 운영해 나가는데 있어 ODA가 기여하는 부분이 다른 개발도상국가 비교하여 상대적으로 적다는 뜻이다.

〈 아제르바이잔 ODA 수원현황(2008-2010) 요약 〉

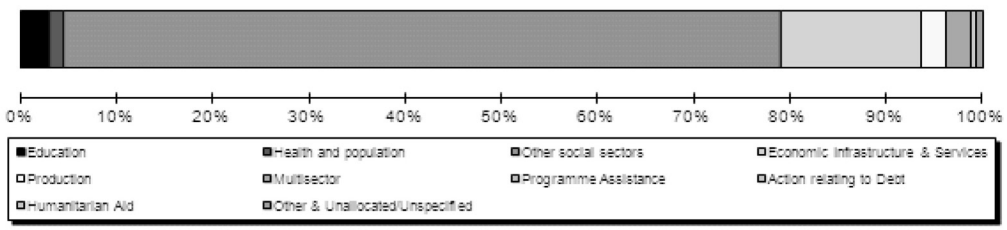
Azerbaijan

Receipts	2008	2009	2010
Net ODA (USD million)	235	232	156
Bilateral share (gross ODA)	64%	65%	52%
Net ODA / GNI	0.6%	0.6%	0.3%
Net Private flows (USD million)	2 390	614	338

For reference	2008	2009	2010
Population (million)	8.8	8.9	9.0
GNI per capita (Atlas USD)	3 790	4 750	5 080

Top Ten Donors of gross ODA (2009-10 average)		(USD m)
1	IDA	45
2	Germany	38
3	United States	38
4	Turkey	25
5	EU Institutions	17
6	France	17
7	AsDB Special Funds	10
8	Global Fund	8
9	Isl.Dev Bank	6
10	Japan	6

Bilateral ODA by Sector (2009-10)



Sources: OECD, World Bank.

그러나, 지난 20년간 급격히 개선된 경제 · 사회지표에도 불구하고, 아제르바이잔은 진정한 의미의 발전을 위해 여느 개도국과 마찬가지로 다양한 분야에서 양적, 질적 개선을 필요로 한다. 이를 위해, 아제르바이잔 정부는 '2008-2015년 빈곤감소와 지속가능한 발전을 위한 국가계획(SPPRSD : State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development)'과 같은 국가개발전략을 수립하고, 구체적인 개발목표(9개 전략목표/34개 세부 추진목표)를 달성하기 위해 정부 자체적으로 사업을 추진하거나, 국제기구(세계은행, ADB, UNDP 등) 및 각 공여국(미국, 독일, 프랑스, 일본, 한국 등)으로부터 ODA를 지원받고 있다.

이와 관련하여 세계적인 물부족 국가인 아제르바이잔은 안정적인 수자원 확보 및 각 지방의 원활한 상수공급 및 하수처리를 위해 동 분야를 SPPRSD(2008-2015)의 주요 개발목표로 삼아 국제사회와 함께 다양한 협력사업을 추진하고 있다.

3) 아제르바이잔 물분야 개발과제

아제르바이잔은 지표수 중 주요 하천(Kur강, Araz강, Samur강)을 포함한 대부분의 하천(약 70%)이 타국으로부터 발원되어 안정적인 수자원 확보가 어렵다. 더욱이, 전반적으로 강우량도 적은 아제르바이잔의 연간 수자원량은 ㎢당 약 100,000㎥(연간 1인당 수자원량 1,200㎥)이며, 이는 남코카서스 지역 주변국인 조지아와 비교하여 약 8.3배 적은 규모이다.[1)]

이에, 물문제는 인간의 기본욕구(Basic Human Needs)를 충족시키기 위한 필수 요소로서 SPPRSD(2008-2015) 내에서 그 중요성이 강조되고 있으며, 아제르바이잔 정부가 2010년을 '물의 해'로 지정할 만큼 전 국가적으로 물 문제를 중요한 개발과제로 인식하고 있다.

〈 SPPRSD(2008-2015) 9대 34개 목표중 물분야 관련 전략목표 〉

관련 전략 목표	세부 추진 목표	평가 지표 및 기준
사회 제반 시설 개발과 공공 시스템 향상	'15년까지 지역단위 샘물과 지하수원 사용을 통해 각 마을에 안정적인 물 공급을 실현하고, 중앙 물 공급 체계를 통해 전 인구에게 물 공급	지역단위 마을에서 안정적으로 물을 공급받는 인구비율: 46.5% ('07)
환경 상황 개선과 지속 가능한 환경 관리	'15년까지 전국 하수 처리 100% 달성	대도시 하수처리비율: 57.9% ('06)

출처: 아제르바이잔 SPPRSD 2008-2015

또한, 아제르바이잔 정부는 SPPRSD(2008-2015)의 물분야 개발목표를 성공적으로 달성하기 위하여, 보다 구체적으로 '2009-2013년 지역별 사회경제개발전략(SPSEDR : State Programme on Socio-Economic Development of the Regions)'을 통해 아제르바이잔 전체를 10개의 경제구역*으로 나누고, 지역별 세부추진 계획에 따라 물분야 사업들을 추진하고 있다.

* 10개 경제구역 : Baku, Absheron, Aran, Upper Shirvan, Ganja-Gazakh, Guba-Khachmaz, Lenkeran, Naxchivan, Sheki-Zagatala, Upper Garabagh

1) Source: National Hydrometeorological Department, Ministry of Ecology and Natural Resources of Azerbaijan Republic, http://www.azhydromet.com

〈 SPSEDR(2009-2013) 수자원개발 관련 세부 추진 계획 (Baku 지역) 〉

경제구역별	주요 추진 내용	기간
Baku	• 노후 파이프라인 교체	2010-2013
	• 주거지역내 수도배관 교체	2009-2013
	• 주거지역 물 공급 시스템 개선	2009-2012
	• 주거지역 위생 시설 개선	2009-2012
	• 하수처리시설 확대	2010-2013
	• 물 공급 개선을 위한 급수장 재건 및 신축	2009-2012

출처: 아제르바이잔 SPSEDR 2009-2013

4) 아제르바이잔 물분야 ODA 사업

아제르바이잔의 물문제 해결을 위해 세계은행과 같은 국제금융기구와 DAC 공여국의 원조기관들은 주로 상하수도 시설 개선을 위하여 대규모 재원을 지원하고 있으며, 우리나라의 수자원공사 및 농어촌공사와 같이 아제르바이잔 내 수자원관련 기반시설을 건설하고 운영하는 'AZERSU'와 'Water Amelioration'이 다음과 같은 재원을 통해 사업을 추진하고 있다.

〈 아제르바이잔 물분야 ODA (상하수도시설 건설지원) 사업 현황 〉

공여기관	수원기관	사업대상지역	지원형태	추진현황	지원금액
ADB	Azersu	Goychay, Agdash, Beylagan Nakchivan	차관	진행중	4억5백만불
Islamic Development Bank	Azersu	Gazakh, Samukh, Terter, Dashkesan, Gedebey, Astara	차관	진행중	4억5백만불
JICA(일본)	Azersu	Shilvan, Khizi, Barda, Salyan, Yevklah, Guzar, Gobustan, Khadimaz, Neftchala, Naftalan	차관	진행중	329억엔
KfW(독일) SECO(스위스)	Azersu	Ganja, Sekhi	KfW 차관	진행중	3,700만 유로
			SECO 무상원조	진행중	1,000만 유로

공여기관	수원기관	사업대상지역	지원형태	추진현황	지원금액
KOICA (한국)	Water Amelioration	아제르바이잔 북부하천취수시설 및 압세론수로개보수를 위한 타당성조사 및 실시설계 지원	무상원조	2011년 종료	340만불
	Azersu	Kurdakhani	무상원조	진행중	2,600만불
	지방정부	Naftalan, Barda 등 8개 지역	무상원조	진행중	120만불
한국수출입은행	Azersu	Pirshagi	차관	추진예정	4,350만불
World Bank	Azersu	Guba, Shamkhi 등 21개 지역	IBRD 차관	진행중	2억3천만불
	Water Amelioration	Lankaran, Kurdamir 등 21개 지역	IBRD 차관	진행중	2억3천만불
			IDA 차관	진행중	3,000만불
	Ministry of Education	NR	IDA 차관	진행중	800만불

출처 : 아제르바이잔 물분야 공여국회의 자료(2011.9.14.)

우리나라도 아제르바이잔 물분야 ODA 사업에서 일본, 독일 등과 함께 주요 공여국 가운데 하나로서, 특히 동아시아기후파트너십(EACP : East Asia Climate Partnership) 물랜드마크 사업 지원을 통해 아제르바이잔 내 물분야 무상원조 규모로는 가장 큰 규모(약 2,600만불)의 사업을 추진 중에 있다. 또한, 보다 규모있는 사업을 실현하고 효과성 제고를 위해 한국수출입은행은 EDCF(Economic Development Cooperation Fund) 자금(약 4,350만불)도 지원할 예정이다. 무상원조 자금으로는 압세론반도 내 쿠르다카니(Kurdakhani) 지역에 상하수도 관망을 구축하고, 유상원조 자금으로는 피르샤기(Pirshagi) 지역에 하수처리장을 건설하여 동 지역의 상수공급 및 하수처리 개선에 기여할 것으로 기대된다.

그 밖에도, 우리나라 정부는 2009-11년간 약 340만불의 무상원조 자금으로 KOICA를 통해 아제르바이잔 동북부 지역 6개 하천의 취수시설 건설과 압세론반도 내 수로개보수 사업을 위한 타당성조사 및 실시설계 수립을 지원하였으며, 2010년 7월부터 2012년 12월까지 120만불의 자금으로 국제이주기구(IOM : International Organization for Migration)와 함께 아제르바이잔 서북부 산간지역의 훼손된 카흐리즈 수자원시스템 20개를 복원하는 사업을 추진하고 있다.

우리나라가 아제르바이잔에 지원하는 물분야의 다양한 ODA 사업 중 본고에서는 특히 120만불로 사업예산은 가장 적지만, 현지 특성에 맞게 사업이 발굴되고 추진되어, 적은 비용 대비 큰 효과를 나타내는 것으로 평가되는 'KOICA-IOM 카흐리즈 수자원시스템 복원사업'의 사례를

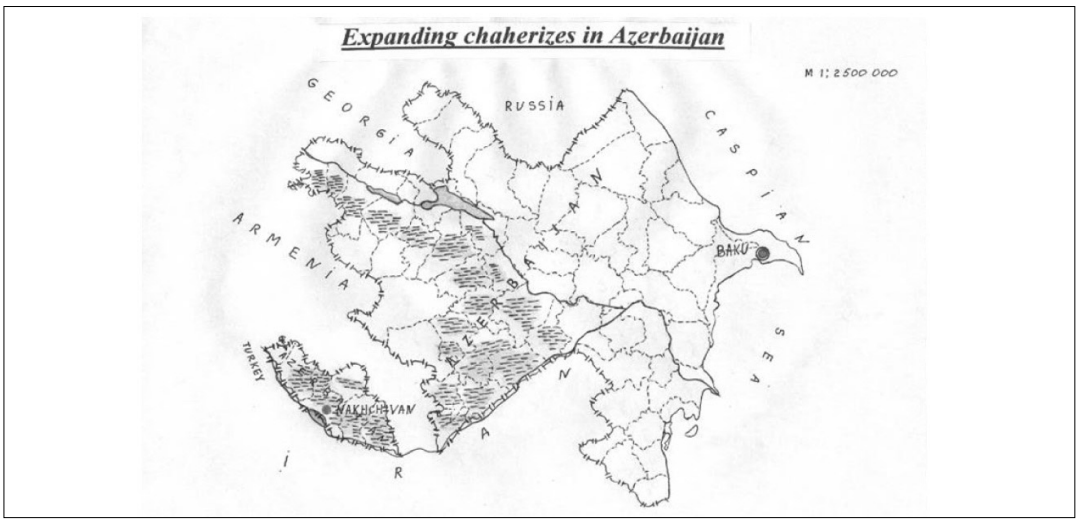
구체적으로 살펴보고자 한다. 이 사업은 아제르바이잔의 ODA 모범사례[2] 중 하나로 손꼽히기도 하며, 일부러 큰 재원과 현대화된 기술을 도입하지 않더라도, 수원국 상황에 대한 철저한 이해를 바탕으로 지속가능한 사업을 설계한다면, 분명 규모는 작지만 효과는 큰 사업을 만들 수 있다는 것을 보여주는 좋은 사례이다.

3. 카흐리즈(Kahriz) 수자원시스템 복원사업

1) 카흐리즈 복원사업의 추진배경

카흐리즈 수자원시스템은 전통적으로 아제르바이잔 서부 산간지역에서 지하수를 이용하기 위한 시스템으로서 이란, 아랍, 북아프리카, 중국(과거 한국, 일본 일부지역 포함) 및 실크로드 지역, 남미 일부지역에 이르기까지 강수량이 적은 건조지역에 널리 퍼져 있던 독특한 수자원관리 시스템[3] 중 하나이다. 카흐리즈는 지대 간의 경사차를 이용, 지하수로를 통해 흐르는 지하수를 식수 및 생활 · 농업용수로 이용 가능하게 하는 시스템이나, 아제르바이잔의 카흐리즈는 소련시절 동안 정부와 주민들의 무관심으로 대부분의 시설물이 방치 · 훼손 되었다.

〈 아제르바이잔 카흐리즈 분포도 〉



2) 카흐리즈 수자원시스템 복원사업은 2012년 Energy Globe Award의 아제르바이잔 national winner로 선정됨.(www.energyglobe.info)

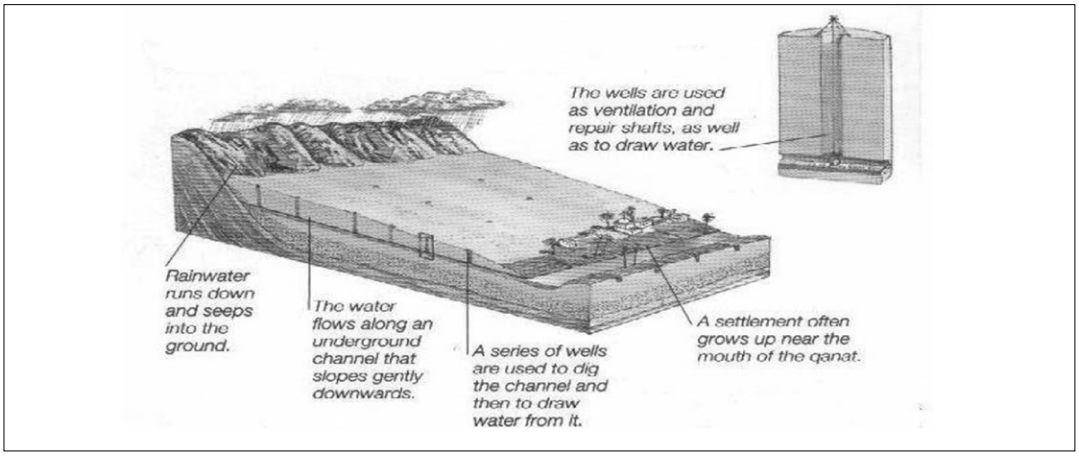
3) 동 시스템은 각 국마다 다른 이름으로 불렸으며, 아제르바이잔에서는 Kahriz, 이란에서는 Qanat, 일본에서는 Manbo 라는 이름으로 불렸다.

이로 인해, 아제르바이잔 서부 산간지방에는 물공급이 제대로 이뤄지지 못했고, 물부족으로 인한 주민들의 이주 문제를 해결하기 위해 IOM은 1998년부터 동 시스템 복원사업을 시작하였다. 사업 초반에는 각 지방정부 관계자 및 주민들은 카흐리즈를 복원하여 물을 공급할 수 있다는 것에 대해 의구심을 품고, 일반적으로 통용되는 우물을 파거나 또는 대대적으로 상수공급을 위한 현대화된 시설물을 구축해야만 문제를 해결할 수 있다고 생각하였다. 그러나, 카흐리즈가 하나둘씩 복원되면서 그 효과가 나타나기 시작하였고, 대규모 재원 투입 없이 복원이 가능하고, 복원 후에도 유지관리에 대한 비용 부담도 크지 않아 사업의 효과성(effectiveness)과 지속가능성(sustainability)을 인정받았다. 지금은 과거 카흐리즈가 있던 지역의 지방정부 및 마을 주민들 스스로 큰 관심을 가지고 사업을 위한 재원도 직접 부담하여 카흐리즈를 복원하고자 하고 있다.

2) 카흐리즈 수자원시스템의 구조와 복원 방법

이처럼 긍정적인 평가를 받고 있는 카흐리즈 수자원시스템의 구조는 매우 단순하다. 빗물 등을 통해 지하로 스며든 지하수가 흐를 수 있는 지하수로와 수로가 지나가는 길에 간간이 통풍 및 지하수로의 유지관리를 위한 우물(Well)과 같은 구멍이 전부이다.

〈 카흐리즈 기본 구조 〉

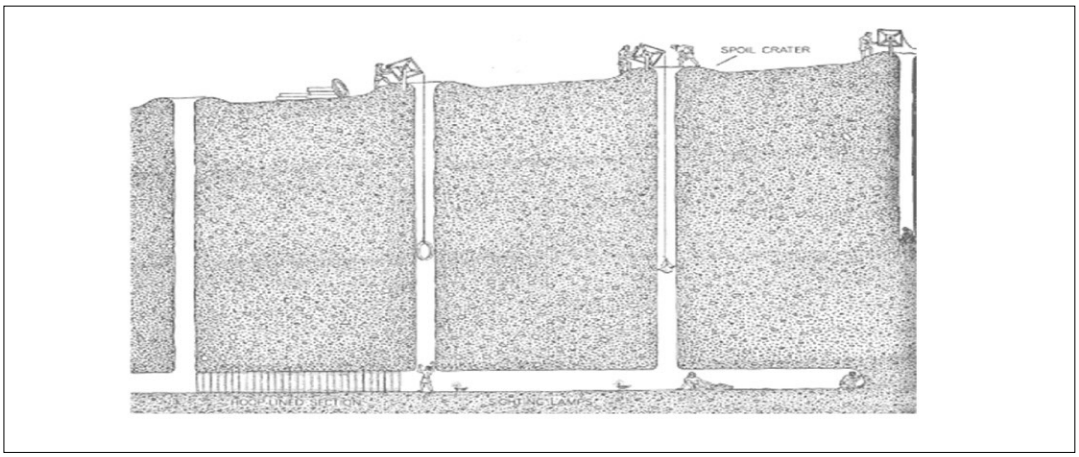


카흐리즈에서 well 이라고 불리는 시설은 ①지하 카흐리즈 수로를 통해 물이 잘 흐를 수 있도록 통풍 및 환기구의 역할을 하고, ②향후 카흐리즈 시설에 문제 발생 시 이를 구간별로 점검 가능케 하는 출입구 역할도 한다. 그러나 이 우물을 통해서 직접 물을 길어 올리지는 않는다. 물은 카흐리즈의 지하수로 끝으로 모이게 되고, 이렇게 물이 모이는 지점에 저수지 등을 조성하여 물

을 저장하거나, 그 물을 주변 농지나 마을에서 쉽게 끌어다 사용할 수 있도록 별도 관로 등을 만들기도 한다.

즉, 이러한 구조의 카흐리즈를 복원한다는 의미는 사람이 직접 지하수로와 우물의 막힌 부분을 뚫어(흙과 돌 등을 제거) 지하수가 원활히 흐를 수 있도록 하는 것이다. 훼손된 카흐리즈를 복원할 경우 당초 물이 흐르지 않거나 많아야 초당 3-5L 정도 흐르는 수준에서, 초당 50-100L 가까이 물이 흐르게 되고, 이러한 물은 카흐리즈 복원 후 수질에 따라 농수 또는 식수로 구분하여 사용할 수 있다.

〈 카흐리즈 복원 작업 〉



또한, 카흐리즈는 땅 속에 있기 때문에, 복원작업 시 중요한 기술적인 부분은 지상에서 보이지 않는 훼손된 카흐리즈를 찾는 것과 물이 제대로 흐를 수 있는 지하수로의 방향을 예측하는 것이다. 물론, 처음으로 훼손된 카흐리즈를 찾을 때는 지역 주민들의 과거 카흐리즈 위치에 대한 기억을 통해 대상지역에 접근하지만, 카흐리즈의 정확한 시작점과 끝점의 위치를 찾는 것은 카흐리즈 복원사업 전문가들의 노하우와 기술을 요구한다.

특히, 카흐리즈는 물이 지대간 경사차이로 흐르는 원리이기 때문에, 경사차이를 잘못 측정하여 복원할 경우 물이 전혀 흐르지 않을 수 있다. 따라서, 지상에서 육안으로는 확인하기 어려운 지대간 경사차이를 정확히 측정하여, 복원될 지하수로의 방향을 정하는 것은 사업의 성공을 위해 아주 중요한 요소이다. 또한, 카흐리즈 사업은 사람이 직접 지하로 내려가서 작업하기 때문에, 우물의 깊이가 20-30m 되기도 하여 낙하사고와 지하수로 내에서 작업 시 지하수로가 무너질 수도 있어 평소에도 큰 주의를 요구한다. 이에 숙련된 기술자(Kankans)를 고용하고 철저한 안전교육을 통해 사고를 방지하기 위한 노력이 필요하다.

3) 카흐리즈 복원사업의 주요내용 및 추진실적

카흐리즈 복원사업은 위에서 주로 설명한 카흐리즈 시스템 자체를 복원하는 것 이외에, 카흐리즈로부터 물 사용이 직접적으로 필요한 마을 또는 농지까지의 수로 건설, 공동 수자원시설인 카흐리즈를 분쟁 없이 사용하기 위한 물사용자그룹(Water Users Committees)의 조직(절반가량을 여성으로 구성) 및 운영 교육, 카흐리즈 복원 및 유지관리 기술자(Kankans)를 양성하는 활동이 있다. 또한, 카흐리즈를 복원하는 비용도 약 15% 가량을 지역주민이 부담하게 함으로써 사업에 대한 주인의식을 제고하고, 향후 유지관리에도 지속적인 관심을 가질 수 있도록 사업 내용이 구성되어 있다.

이러한 사업내용을 기본으로 국제이주기구(IOM)는 1998년 나흐치반 지역의 사업을 시작으로 지난 2011년말까지 약 13년 동안 150개 가량의 카흐리즈 시스템을 복원하였다. 이를 통해 약 7,000가구가 소유하고 있는 5,000ha의 경작지에 대한 농수공급과 약 10,000가구에 대한 식수 공급이 가능하게 되었다. 또한, 카흐리즈를 유지보수 관리할 기술자인 Kankans도 300명 가량 양성하여 지역의 일자리 창출에도 기여하였다.

IOM은 사업을 추진하면서 아제르바이잔 현지인력을 활용하여 직접 사업을 수행하였고, 주요 공여기관인 UNDP, CIDA, European Commision, US BUREAU OF PRM(POPULATION, REFUGEES & MIGRATION), SDC(Swiss Agency for Development and Cooperation) 등이 동 사업의 재원을 지원하였다.

또한, 우리정부를 대표하여 KOICA도 2010년 7월부터 2012년 12월까지 약 30개월 동안 120만불의 무상원조 자금으로 아제르바이잔 북서부 지역에 약 20여개의 카흐리즈를 복원(수혜자 약 3,000 가구 규모)하고, 각 카흐리즈별로 물사용자그룹 조직 및 역량강화, Kankans을 양성하는 내용으로 구성된 사업을 지원하고 있다.

4) 카흐리즈 복원사업의 효과 및 평가

카흐리즈 복원사업을 평가하기에 앞서, 이 사업이 중요한 이유는 무엇보다도 인간의 생활에 있어서 가장 기본적이고 필수적인 물과 관련된 문제를 해결한다는데에 있다. 물이 개발에서 가지는 중요성은 물과 직접적인 관련이 있는 MDGs 7번째 목표 내 지표인 '안전하고 깨끗한 식수 및 기본적인 위생처리시설에 접근 못하는 인구비율 반감' 을 넘어, 주요한 개발과제에 영향을 미치는 근본적인 원인으로서도 작용한다. 원활한 물공급 여부와 위생적인 하수처리 시설 유무는

말라리아 발병율, 아동의 학교 출석율, 물부족으로 인한 여성의 하루일과 등에도 직접적인 영향을 미치는 요소로서, 물 문제는 여러 개발과제 중에서도 가장 기본적으로 해결되어야 하는 부분이다.

카흐리즈 수자원시스템 복원사업은 이렇듯 중요한 물 문제를 해결하기 위해 아제르바이잔 서부지역 현지에 가장 적합한 방법으로 사업이 구성되어 추진되고 있으며, 크게 6가지면에서 사업을 긍정적으로 평가할 수 있다.

우선, 경제적이다. 카흐리즈 1개를 복원하고, 연결수로 건설 및 주민들의 역량강화를 위한 사업비용은 카흐리즈에 따라 약 3-6만불 수준이며, 수혜자는 마을 크기에 따라 약 300-500명 수준에 달한다. 복원 후 카흐리즈 수자원 시스템을 유지 · 관리하는데 필요한 비용은 카흐리즈를 점검하고 쌓인 흙과 돌 등을 일부 제거하는 인건비 외에 거의 들지 않는다. 우물을 파는 관정사업과 비교하여 사업비용과 사후관리비용 면에서 훨씬 경제적으로 평가된다.

둘째로, 친환경적이다. 카흐리즈는 기본구조에서도 알 수 있듯이 중력으로 인해 물이 흐르고 공급됨으로써, 물을 공급하기 위한 부가적인 에너지가 필요하지 않다. 우물 시설 및 현대화된 상수도 공급시설과 달리 전기 등의 에너지가 전혀 필요하지 않다.

셋째로, 지속가능하다. 이는 경제적이고 친환경적인 특성과도 밀접한 관련이 있으나, 또 하나 중요한 부분은 현지 주민들이 배우기 어려운 특별한 기술 없이도, 현지주민들에 의해 카흐리즈는 지속적으로 관리될 수 있다는 것이다. 이는 넓은 의미의 적정기술(Appropriate Technology)[4]의 개념과도 맞닿아 있다.

넷째로, 주민들의 거버넌스(Governance) 향상에도 기여한다. 카흐리즈 시스템은 24시간 동안 물이 계속해서 흐르기 때문에 마을 내 일부 저수지 등을 조성 · 저장하거나, 물사용자그룹을 통해 사용 시간대(24시간 기준)를 정하여 물을 사용해야 한다. 이에 따라, 마을 주민 간에 분쟁 없이 물을 사용하기 위해서는 물사용자그룹의 조직 및 운영이 중요하며, 이러한 과정(규칙준수 및 분쟁시 협의 등)을 통해 마을 내 거버넌스 발전에도 기여 가능하다.

다섯째로, 일자리를 창출한다. 카흐리즈를 복원, 유지, 관리하는 일은 기술적인 부분과 지하

4) 적정기술(Appropriate Technology)은 기술적 관점에서 지역적, 문화적, 경제적 조건과 양립가능하고, 지역적으로 물질과 에너지원이 이용가능하며, 그리고 그 지역 사람들에 의해 그 도구와 과정들이 유지, 작동할 수 있을 때 적절한 것으로 여겨진다.

에서 일을 해야 하는 위험성 때문에 마을의 모든 사람들이 할 수 있는 일은 아니다. 그러나, 마을 주민 가운데 신체 건강한 사람의 경우 교육을 통해 누구든지 카흐리즈 관련 기술자가 될 수 있으며, 카흐리즈 복원사업 후에도 유지 관리가 필요하므로, 이를 위한 일을 지속적으로 할 수 있다.

마지막으로, 아제르바이잔 전통문화유산을 복원하는 일이다. 카흐리즈는 주민들에게 물을 공급해주는 실질적인 기능이 가장 중요하지만, 카흐리즈 시스템이 아제르바이잔 특정지역의 전통적인 시스템으로서 이를 복원하는 일은 자연스럽게 아제르바이잔의 전통문화유산을 복원하는 일이기도 하다.

이처럼, 카흐리즈 시스템은 다양한 면에서 장점을 지니고 있다. 다만, 카흐리즈 복원 시 지하에서 작업을 해야 함에 따라 발생하는 위험과 카흐리즈 시스템을 일반화된 모델로 만들어 다른 지역에 적용할 수 없다는 점은 카흐리즈 복원사업의 한계일 수 있다. 그러나, 카흐리즈 시스템이 가능한 아제르바이잔 서부 산간지역에서는 이보다 더 효율적이고 효과적인 시스템은 없는 것으로 평가되면서, 지난 13년간 다양한 공여기관들로부터 지원을 받으며 사업이 진행되어 왔다.

4. 한국 ODA에 대한 시사점

카흐리즈 수자원시스템 복원사업은 아제르바이잔 특정지역에서 추진된 하나의 작은 사업이지만, 그 사업의 예를 통해 우리나라 ODA 사업에 주는 시사점을 간단히 3가지로 정리해보고자 한다.

첫째, ODA 사업은 수원국 여건에 적합하고 어려운 부분이 없어 현지인들이 지속적으로 관리 가능한 사업이 발굴되어 지원되어야 한다. 카흐리즈 수자원시스템의 구조는 단순하여 지속적인 유지관리에 많은 비용과 기술을 필요로 하지 않는다. 이는 현지인의 수준에서도 지속적으로 유지 · 관리를 가능케 하는 적정기술의 의미와도 기본적으로 통하는 부분이다. 그러나, 이러한 부분이 ODA 사업을 추진함에 있어서 가장 당연 시 되어야 할 부분처럼 보이나, 실제 ODA 사업을 수행할 때 가장 고려하기 어려운 부분일 수도 있다. 특히, 공여국측에서 의도하지 않더라도, 수원국의 상황을 잘 이해하지 못하거나 또는 공여국이 해 줄 수 있는 범위가 국한되어 있을 경우, 오히려 수원국 현지 특성에 적합한 사업을 발굴하는 것은 쉬운 일이 아니다. 예를 들어, 우리의 관점에서 특정지역에 물을 공급하는 방법은 현대화된 상하수도 시설을 건설하거나 우물을 파는 정도일 뿐이지만, 카흐리즈 복원사업과 같이 수원국의 환경과 특성을 제대로 이해한 후 사

업을 발굴할 경우 완전히 다른 방식으로 사업을 추진할 수 있다. 이는 일반적으로 통용되는 방법 또는 기술(현대화된 상하수도시설 건설 등) 일지라도, 특정지역의 환경에서는 경제성이나 지속가능성 등 여러 가지 면을 고려했을 때 그보다 더 나은 다른 방법이 있다는 것을 보여준다. 이처럼, 앞으로 한국 ODA사업의 효과와 질을 제고하기 위해서는 우리의 경험을 통해 우리가 줄 수 있는 것이 무엇인지를 먼저 찾기보다, 수원국의 문제를 해결하기 위한 방법을 현장에서 찾으려고 하는 자세가 중요하다.

둘째, 한국의 ODA 규모가 커질수록 국내 또는 국제적으로 비교우위에 근거한 지속적이고 유연한 파트너십이 필요하다. 카흐리즈 복원사업이 지난 13년 동안 성공적으로 추진될 수 있었던 이유는 카흐리즈 사업의 효과성을 인정한 공여기관들이 파트너십을 가지고 끊임없이 재원을 투자하였다는 데에 있다. IOM이 지역의 주민들을 직접 동원하고 카흐리즈 복원사업을 실제로 수행하는 역할을 하였다면, KOICA를 포함한 여러 공여기관들(UNDP, CIDA, EC, US BUREAU OF PRM, SDC)은 그 사업이 진행될 수 있도록 자금을 지원하였다. 둘 중 어느 하나라도 그 역할이 부족했더라면 사업은 추진될 수 없었을 것이다. 이처럼, 모든 ODA 사업을 우리가 직접 수행하려는 부담을 가질 필요는 없다. 사업의 효과성을 극대화시킬 수 있는 또 다른 주체가 있다면 그 주체(국제기구, 양자기관, NGO, 대학교, 민간기업 등)와의 파트너십을 통해 사업을 추진할 수 있다. 만약 KOICA도 특정 분야에서 비교우위를 가질 수 있는 부분이 있다면 앞으로 다른 기관으로부터 재원을 지원받아 사업을 수행할 수도 있으며, 궁극적으로 ODA 사업의 효과성 제고를 위해 이러한 자금지원 방식 이외에도 다양한 형태의 파트너십에 대해 고민할 필요가 있다.

마지막으로, ODA 사업의 효과성 제고를 위해서는 장기간의 사업추진을 통해 경험을 축적하고 노하우를 쌓는 것이 중요하다. 지난 13년간 IOM은 약 150개 이상의 카흐리즈를 복원하면서, 복원 작업 시 발생할 수 있는 위험에 철저히 대비하여 아직까지 단 1명의 인명사고도 발생시키지 않았다. 또한, 복원 후 마을주민 모두가 물을 제대로 사용하기 위해서는 물사용자그룹의 구성과 역량강화 교육이 가장 중요한 부분인데, IOM은 이에 대한 노하우를 가지고 교육을 실시하여 마을주민들이 복원된 카흐리즈의 물을 분쟁없이 사용하게 하였다. 장기간 사업을 추진하는 것에 대한 가치는 카흐리즈 사업뿐만 아니라, 남수단에서 의료봉사 활동을 하시다 돌아가신 故이태석 신부의 경우를 보더라도, 그 당시 도움을 받았던 마을사람들의 마음속에 아직까지 깊이 남아 있을 정도로 그 효과는 대단하다. 이처럼, 한국의 ODA 사업도 이제는 장기적인 관점에서 사업을 기획하고 추진하여, 일회성(이벤트성) 원조에서 벗어나 궁극적으로 수원국의 발전에 기여하는 사업으로 변화되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

홍성욱 외, 2010, 적정기술을 활용한 ODA의 효과적 추진방안에 대한 연구, 특허청 용역보고서

2. 국외문헌

아제르바이잔 정부, 2008-2015년 빈곤감소와 지속가능한 발전을 위한 국가 계획(SPPRSD : State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development)

아제르바이잔 정부, 2009-2013년 지역별 사회경제개발전략(SPSEDR : State Programme on Socio-Economic Development of the Regions)

IOM, 2009, Kahriz Rehabilitaion Project Proposal

SDC, 2007, Impact Assessment of the Community-Owned Sustainable Water Use and Agricultural Initiatives Project

SDC, 2007, Report of the External Review, Community-Owned Sustainable Water Use and Agricultural Initiatives' Project Azerbaijan Phase II

Ⅲ. 개발협력 평가

1. 개발원조의 국별평가 방안 모색 및 한국에 주는 시사점
박 숙 현, 조정현 / KOICA 평가실 과장, 연구관

2. 국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향
현 미 주 / 외교통상부 개발정책과 2등서기관

3. KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과 관리
강 경 재 / KOICA ODA 연구실 상임연구원

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.

개발원조의 국별평가 방안 모색 및 한국에 주는 시사점

박 숙 현 (평가실 과장)　조 정 현 (평가실 연구관)[1)]

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경
　1. 개발원조의 국별평가 가능성 논의
　2. 국별원조 효과성 측정논의
　3. 국별평가 접근법 논의
Ⅲ. 이론의 적용 및 방안
　1. 한국의 원조효과성 관점 논의
　2. 국별 전략, 수행, 평가를 위한 접근법 및 한국에 적용 가능성 논의
　3. CPS의 성과관리 적용방안 및 시사점
Ⅳ. 결론 및 시사점

Ⅰ. 서론

2010년 베트남을 시작으로 한국정부는 26개 협력대상국의 원조전략인 CPS(Country Partnership Strategy)를 수립 중에 있다. 그 이전에도 CAS(Country Assistance Strategy)체제하에 무·유상이 각각 원조전략을 수립하고 있었다면, 이제는 범정부차원에서

1) 본 글은 2가지 파트로 분리되어 공동작성 되었으며 "이론적 배경"에는 조정현연구관이, "이론의 적용방안"은 평가실의 박숙현 과장이 작성하였음.

CPS를 작성하고 통합원조전략체제로 전환하였다는 측면에서 의의가 있다. 여러 변화 중에서도 CAS체제와 달리 CPS체제에서 새로 도입하고자 하는 부분이 바로 「원조전략의 성과관리」이다. 즉, 한국이 국별 원조효과성에 대해 관리를 하겠다는 의지인 것이다. 정책과 전략에서 세부 프로그램까지 수원국에서 이루어지는 한국의 원조활동들이 어떠한 수행성과를 도출하고 개발성과에 기여하는지 보다 체계적이고 전략적으로 접근하겠다는 뜻이기도 하다.

하지만, 이러한 의도에 부합하기 위해서 한국은 아직까지 원조와 관련한 여러 제반사항들이 미흡하고 경험이 부족한 것도 사실이다. 또한 아직까지 국별 원조효과성을 바라보는 시각 및 접근법 등에서 정리가 부족하다. 따라서 본 글은 한국정부가 새롭게 시도하고자 하는 CPS체제의 국별 성과관리 및 평가방안 등을 지원하기 위한 근본적인 논의의 관점을 제시하고, 시각과 접근법을 제시하고, 현실적인 제약사항, 전제조건들을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1 개발원조의 국별평가 가능성 논의

1. 원조효과성 논의(정의 및 범위)

1) 원조효과성의 배경

원조효과성이란 말이 개발원조에서 언제부터 이렇게 매혹적이 되었을까.

반세기가 넘는 원조역사가 지났음에도 불구하고 개도국의 저발전과 빈곤 문제의 지속은 국제사회의 원조체제에 대한 회의와 반성을 불러왔다. 80년대 이후, 90년대에 들어서면서 원조 피로현상이 심해지면서, '과연 원조가 개발과 성장에 기여하는 가'에 대한 질문이 원조를 하는 많은 국가에 중요한 화두가 된 것도 원조에 대한 회의와 반성을 타계하려는 노력의 일환이라 볼 수 있다. 실제로 이러한 국제사회의 염려들은 최근 20여년간 개발원조에 대한 국제사회의 논의 흐름에서도 나타난다.

연도	논의 및 선언	주요내용
2000	Millenium Declaration	MDGs 8개 부문별 목표 설정
	▼	▼
2005	Paris Declaration	원조효과성을 위한 5개 원칙
	▼	▼
2008	Accra Agenda for Action	원조효과성 제고를 위한 행동원칙

※ 최근 2011년에 이루어진 부산선언은 내용의 실행상의 구체성과 적용범위를 고려하여 동 논의에서 제외하기로 함.

새천년 개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)는 개발의 전 분야를 포괄하는 8개의 부문별[2] 상위목표로서 개발사업이 전 세계적으로 통일적이고 유기적으로 수행되어야 한다는 것을 선언적으로 명시했다. 따라서 새천년개발목표를 원조의 중첩과 상충을 피하여 원조의 효과성을 제고하고자 하는 노력의 일환이라 볼 수 있다.

MDGs 수립 이후, 이행 여부와 추진 상황점검 등을 위한 여러 논의들이 이루어 졌는데, 대표적으로 원조효과성을 위한 2005년 파리선언(Paris Declaration)의 5대원칙[3]을 세우는 노력과 2008년 아크라 행동원칙(Accra Agenda for Action)등이 있다.

2) 원조 효과성 정의 및 범위

원조 효과성 정의 논의에 있어, MDGs의 달성이나 파리선언의 5대원칙 준수 , 아크라 행도원칙의 이행정도가 원조효과성을 규정하고 그 효과성을 측정의 기준이 될 수 있을까. 실제로, 많은 공여기관들이 개발원조(정책,전략, 혹은 사업)의 목표와 방향성을 제시할 때 새천년개발목표와 파리선언은 기본적인 원조의 흐름 및 개입 근거를 두고 원조효과성의 논의에 빠지지 않고 거론된다.[4] 이는 개발원조와 관련된 국가나 기관들은 UN체제 및 모든 회원국을 포함한 이해당사자들이 합의한 목표인 MDGs가 개발원조에서 달성하고자 하는 기초적이면서도 필수적인 목표점임을 수용하며, 동 범주 안에서 개발효과성에 대한 논의를 진행하겠다는 의도와 같은 맥락에 있음을 내포한다(배수진 외 2006).

2) MDGs의 8개 부분은 빈곤감소, 초등교육의 보편화, 성 평등, 유아사망률 감소, 산모건강증진, HIV/AIDS 등 질병 퇴치, 환경보존, 개발위한 파트너십 구축 등이 해당된다.

3) 파리선언의 5대원칙으로는 1) 수원국 주도의 개발협력:Ownership, 2)원조제공자 간 협력관계 수립:Harmonisation, 3)수원국의 기관과 제도 체계를 사용한 일관된 원조수행:Alignment, 4)성과중심 원조관리:Manageing for Result, 5) 상호책임:Mutual Accountability 이다.

4) 실제로 국제사회의 원조기관 전략 문서 및 평가보고서에서 MDGs와 파리선언이 원조에 대한 타당성 및 근거 원칙으로 빠지지 않고 등장하는 걸 볼 수 있다.

이러한 관점에서 2000년대 새천년개발 목표(MDGs)와 2005년 파리선언의 원칙은 개발원조의 원조효과성을 이끄는 개념의 중심 축이 된다고 봐도 무방하지 않을까. 쉽게 말해, MDGs는 개발원조가 달성해 가고자 하는 최종 목표점을 제시해준다는 것이고, 이 최종목표를 달성해 가는데 있어서 바람직한 접근법 및 가이드라인 같은 것이 파리선언의 5대원칙이 될 수 있는 것이다.

그러나 동개념들을 둘러싼 논의들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 사실, MDGs의 경우 MDGs 목표들이 아주 기초적인 목표들을 내포하고 있으나, 어떤 수원국이나 지역과 어느 정도의 충분한 협의와 참여가 있었느냐에 대한 부분에는 의문과 비판의 여지가 있다. 이러한 비판은, 개발원조사업의 효과성을 측정, 평가(assessment or evaluation)할 때 평가의 범주와 기준 등을 설정할 때 역시 문제가 될 수 있다.

현재까지 달성되지 못한 많은 MDGs목표들과 그 수치들만으로, 원조효과성의 부재 혹은 저하를 대변할 수 있을지에 대해 또한 의문이 제기될 수 있는 것도 사실이다. 또한 이렇게 제시된 수치만으로는 원조효과성의 제고 방안을 구체적으로 마련하는데는 역부족이 될 수밖에 없다. 공여국 입장에서 개발사업을 바라보는, 원조효과성을 정의하여 수치화 하는 것은 수원국 측의 입장과 상황에 대한 이해가 결여 되어 모든 파트너 국가(수원국과 공여국)가 원조효과성에 대해 충분한 균형을 이루지 못할 수 밖에 없기 때문이다.

이와 같은 상황에서, 파리선언의 5대원칙은 공여국, 수원국, 지역적, 국제적 수준에서 원조체제의 개편, 즉 수원국과 공여국간의 균형을 도모해주는 역할을 할 수 있는 장을 열어준다. 물론 파리선언이 DAC 회원국이 아닌 신흥공여국의 입장에 대한 고려가 적다는 점, 유럽 선진 공여국들의 시각이 주로 반영되어 있다는 점 등의 한계가 있지만, 수원국 주체, 역량개발, 참여 등과 같은 수원국 관점의 '개발효과성' 시각의 장을 넓혔다는 것에는 그 의미가 크다.

특히, 최근 국제 원조 흐름을 보았을 때, 신흥 공여국(중국, 인도 등)의 등장과 시민사회의 활성화(민간재단 등)로 인해 공여국과 수원국간의 힘의 균형 변화 등 국제 원조 구조의 변화를 보여주고 있는 상황에서, 수원국에 무게 중심을 둔 원조효과성의 재개념화는 필연적이다. Bhirniside &Dollar(2000)이 수원국 제도 환경에 따라 원조 효과성이 좌우될 수 있음을 언급했듯이, 개발원조의 원조 효과성에 대한 책임을 공동책임의 영역으로 보는 것이 더 적합하다. 이와 같은 관점으로 보았을 때 원조효과성의 그 범주와 측정기준은 단순한 산출물 수준의 것이 아닌, 원조 정책 및 전략, 수행 과정의 결과가 상호 책임성 원칙 아래 장기적 개발 목표 달성으로 연계된다고 볼 수 있다.

이에 따라, 현재 각 원조 기관들은 원조 효과성에 대한 논의를 이끌고 있는 MDGs와 파리선

언의 원칙들을 바탕으로 각 원조기관들은 원조의 효율성과 효과성을 높이기 위해 파트너 국의 주인의식과 동반된 책무성 및 책무 이행에 대한 강조와, MDGs의 목표설정에의 활용, 그리고 결과 중시의 기관 사업 성과관리 등의 움직임을 보이고 있다(Rogerson et al.,2004). 즉, 원조기관들이 지원 정책이나, 지원전략, 사업수행의 원칙들을 MDGs와 파리선언에 그 뿌리를 두고 있다는 것이다.

실제적으로, UNDP에서 2001년도에 원조효과성에 대한 개념을 개발도상국의 (수원국이나 수혜자) 삶에 목표한 변화를 가져온 정도를 평가하는 것을 보고 있다.

이는 개발원조의 제도나 개입을 위한 정책들이 수원국으로 무게 중심을 이동했다는 점을 보여준다. 그러나 MDGs와 PD에 근거를 둔 원조효과성이 지나치게 광범위한 개념정의를 하고 있다는 점에서 원조로 인한 직접적인 효과를 평가하기 어렵다는 점을 가지고 있다.

2. 국별원조 효과성과 측정 논의(정의 및 범위)

1) 원조효과성 제고를 위한 국별원조전략 및 국별 프로그램

기존의 원조효과성의 논의가 정의와 그 범위를 규정하는데 한계가 존재함에도 불구하고,

많은 선진공여 기관들은 원조효과성의 두 축인 MDGs와 파리선언을 축으로 이 원칙들을 어떻게 이행할 것인가에 대해, 그리고 이를 통해 원조 효과성 높일것 인가에 고민하기 시작했다. 이와같은 노력의 일환으로 많은 선진 원조공여국들은 파트너 국가와의 공동책임에 기반을 둔 원조 정책 및 전략을 마련하여 수원국에 대한 중기 지원 계획 및 성과관리 방안을 포함하는 ODA 행정도구로 체계적인 원조 지원체계를 구축하고자 하였다.

이와같은 국별원조전략은 보통 수원국의 국가전략과 중점정책에 초점을 맞추고 있으며, 다른 공여국이 지원하는 분야에 대한 중복을 피하기 위해 지원 프로그램 선택에 있어서 타 공여국과의 조정 절차를 거치는 등 이전과 다른 방식으로 접근하고 있다는 점을 특징으로 가진다.(OECD,2006)[5]. 국별전략은 각 원조기관에 따라 다르게 그 명칭을 다르게 하는데, 영국의 DIFID는 국가지원계획(Country Assistance Plans:CAP), 네덜란드의 경우 다년간 전략계획(Multi-Annual Strategic Plan:MASP), 아시아 개발은행(Asian Development Bank:ADB)과 한국은 국가협력전략(Country Partnership Strategy)등이 있다.

이와 같은 원조기관들은 국별원조 전달의 주요한 도구로서 전략을 의미하며, 주로 이러한 원조 전략을 수행하기 위한 방법으로서 국별원조 프로그램(Country Programme)을 포함하는 구조를 가진다(표1참고).

예를 들어 UN의 경우 "하나의 UN"(one UN)을 위하여 각UN체제들이 MDGs와 마찬가지로 공통적으로 합의된 목표 CPA(Comprehensive Peace Agreement: CPA)라는 통합적으로 아우를 수 있는 합의문을 두고 우선순위(Peace-Building, Governance and Rule of Law, Livelihoods and Productive Sectors, Basic Services)를 세워 이를 따르고 있다. 또한 궁극적 목표를 달성하기 위한 UNDAF(United Nations Development Assistance Framework: UNDAF)를 두어 각각의 UN기관들이 실제적인 프로그램 수행과 개발활동들을 할 때에 합의된 정책 및 전략 하에 통일감있고, 유기적으로 지원 할 수 있는 프로그램의 틀을 제시하고 있다.

이와 유사하게, 캐나다 CIDA는 지원대상국 빈곤감소를 위하여 캐나다 외교정책과 부합하고 민간의 개발협력참여 지원할 수 있는 전략적 목표를 선택하고 국별개발프로그램프레임워크(Country Development Program Framework:CDPF)에 따라 프로그램을 형성한다. 전략적 목표 달성을 위하여 CDPF의 틀안에서 3대 우선 지원분야(지속가능한 경제성장, 식량안보 증진, 아동 · 청소년의 미래확보)를 선택하여 프로그램을 제시하는 것이다[6].

영국의 DIFID는 개발원조활동에 있어 MDGs에 어떻게 기여할 것인가에 대한 고민의 일환으로 CAP(Country Assistance Plan)이라는 것을 통해 지원계획을 수립하는데, 이는 파트너 국의 빈곤 감소 전략을 기본으로 하며 수원국의 빈곤감소를 위한 전략들을 지원하기 위한 국제 개발노력의 일환으로 일하는 것을 그 세부 내용으로 한다. 국별원조계획은 3-4년을 주기로 점검된다.

〈표 1〉 원조기관 별 국별원조전략 및 수행 형태 명

기관	정책 및 전략 (명)	수행 형태 및 도구
UN	CPA (Comprehensive Peace Agreement)	UNDF(United Nations Development Assistance Framework)
DIFID	CAP(Country Assiatnace Plans)	Sector programme 형태
CIDA	Foreign Policy and Strategy	CDPF(Country Development Program Framework)
ADB	CPS(Country Partnership Strategy)	Sector programme 형태

· UN,DIFID,ADB,CIDA등의 전략 문서 및 평가문서를 바탕으로 저자 정리

5) Emerging good practice in managing for development results first issue. The World Bank, 146p
6) Ethiopia Country program Evaluation 2003-2004 to 2008-2009 Synthesis Report, 2010, CIDA

2) 원조효과성 측정을 위한 국별원조전략 평가 (CPE)

DIFID에서 3-4년을 주기로 국별원조계획을 점검하듯이, 각 원조기관은 국별원조전략이 실질적으로 원조효과성 확보에 어떻게 기여하고 있는지를 알기 위해, 원조 효과성 측정을 위한 평가 정책 및 전략 들을 마련하고 이에 대한 가이드라인을 만들어 효과적이고 체계적인 평가를 시도하고 있다[7].

면밀한 원조효과성을 측정하기위하여 각 공여기관들은 평가의 목적을 명확히 하고 그 대상을 규정하여, 범위와 기준을 정하여 체계적 평가를 수행한다. 분야나(Sector), 프로젝트(project)에 대한 단위 사업 형태의 평가의 형태들이 존재하지만, 이와 같은 하위단위에 해당하는 단위사업 수준의 평가 결과보다 상위의 평가 결과, 즉, 어떤 국가의 지원 정책이나 전략의 수행이 잘 되었는가를 평가하기 위해서는 원조에 대해 통합적 평가를 가능하게 하는 평가의 도구로 국별개발원조전략(CPS)에 따라 구성된 국별프로그램평가(Country Programe Evaluation, CPE)를 수행하기도 한다.

국별원조전략의 명칭이 각 지원 기관마다 다르 듯이 OECD/DAC내의 국별프로그램평가(CPE)명칭 또한 다양하게 나타난다. 국가연구, 국가전략평가,국별프로그램평가,국별원조평가 등 DAC에서 논의되고 있는 국별평가의 명칭 및 개념은 약간씩의 상이점을 보이는 것이 사실이다. 그러나 각 기관의 상위수준의 국별단위의 평가를 진행하기위해서 진행하고 있는 국별프로그램평가 혹은 국별평가는 다음과 같은 주된 유사한 특징을 보인다.

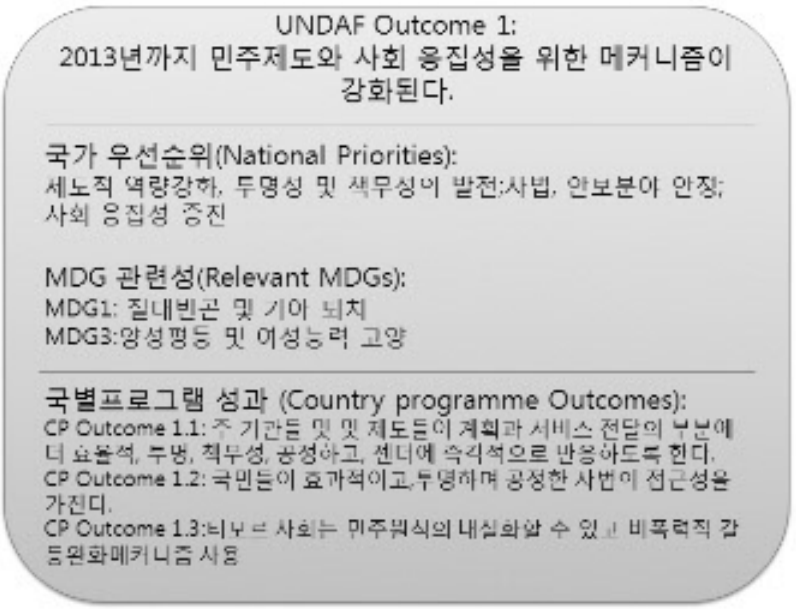
〈표 2〉 국별원조전략(CPS)에 따른 국별프로그램평가(CPE)의 유사점

구분	주요 내용
기본관점	국별정책 및 전략을 수립하는데 있어, 수원국 관점의 수용과 적극적 합의를 가장 기본적인 관점으로 취함
평가대상 단위	공여기관의 Budget support를 중심으로 한 프로그램 차원의 평가
평가범위	정책 및 전략의 목표 달성도와 운영 및 수행과정(Overall Performance)포함
접근법	공여기관의 외교정책(ODA정책)과 수원국의 발전전략(빈곤감소 전략), 타 공여기관의 전략의 우선순위를 바탕으로한 일종의 삼각측량접근(triangulation approach)로 정책일관성 확보
평가기준	OECD/DAC의 5대 평가기준(Relevance, Efficiency, Effectiveness, , Impact, Sustaninability)을 기본으로 준용하나, Relecance와 Effectivenss, Sustainability이 주요 초점
평가질문	정책 및 전략상의 합의된 이슈나 우선순위에 대한 평가핵심질문(Key evaluation questions) 설정

· UN,DIFID,ADB,CIDA등의 전략 문서 및 평가문서를 바탕으로 저자 정리

실제로, UN의 경우 상기 언급되었던 UN 국별프로그램을 평가하기 위해, UNDAF(United Nations Development Assistance Framework)의 기본틀을 이용한다. UNDAF는 공통적인 UN의 전략계획을 구성하는데 틀이 되는 것으로 지원국가의 발전을 지원하고, MDGs를 달성하는 것을 기본 축으로 하기 때문에, UN체제가 추구하는 목표"평화와 안정성 강화(Consolidating peace and stability)하에 지원국가의 개발 우선순위를 고려하여 국별원조에 대한 원조효과성, 성과들(Outcomes)을 규정한다. 한 국가에 지원된 각 UN기관들의 공통적인 개발 이슈들과 지원국가의 개발 우선순위, 그리고 MDGs 연관성을 고려하여 국별프로그램을 형성하기 때문에 이와 같은 상위수준을 기준으로 평가 기준 및 평가세부질문 등을 통해 평가가 이루어 진다.

예시) UNDAF 2009-2013 in Democratic Republic of Timor-Leste



CIDA의 2003-2005부터 2008-2009년까지의 에티오피아 국별 프로그램 평가의 경우, 수원국의 PRSP(Poverty Reduction Strategies and development priorities)와 CIDA의 CDPF에서 강조하는 두 가지 우선분야(식량 안보/농업 과 거버넌스/역량개발)에 대해, 약 8가지 평가 항목(Evaluation criteria:relevance, effectiveness/results, sustainability, coherence, efficiency, management priniciples/Paries Declaration, Cross-cutting

7) 수원국 뿐만 아니라 자국의 책무성 확보를 위해 파리선언과 아크라 행동계획 이후로 개발결과를 위한 성과관리: Management for Development Results,MfDR 는 공여기관과 공여기관의 파트너 국가에 있어서 필수불가결한 운영 요소로 인식

Issues, Performance management/monitoring and evaluation)[8]을 기준으로 평가를 하였다. 동 국별프로그램 평가의 목적은 CIDA의 사업이(intervention)수행의 전체적인 분석과 다양한 전달메카니즘(양자,다자, 파트너쉽의 지원 채널)의 수행과 이에 따른 성과들(results)를 측정하여 교훈을 발견하고 추후 CIDA 프로그램을 위한 전략의 개선을 위한 제언들을 유형화하는데 있었다.

주목할 점은, CIDA의 경우 CIDA의 지원정책 및 프로그램이 CDPF안에서 의도한대로 잘 순응하고 있는 지와 프로그램이 잘 수행되었느냐에 대한 평가라는 점이다. 그래서, CIDA는 CDPF안에서 구체적인 평가 대상을 선정(어떤 지원 국가의 이니셔티브들(Initiatives)중에 지원금액, CDPF의 타임프레임(timeframe), 그리고 양자, 다자, 파트너십 중에 그 대상을 선택)하여 0점에서 5점 척도로 사업의 만족정도를 점수를 매겨 평가를 하고 있다. 즉, 전략에 따른 사업의 수행과 운용에 초점이 맞춰져 있는 것을 볼 수 있다.

DIFID와 Irish aid의 경우, 탄자니아에 지원된 국별프로그램을 대상으로 공동평가(Joint Evaluation)를 실시하였는데, 예산지원을 바탕으로 한 프로그램에 관한 평가가 주를 이루며, 동 평가가 DIFID와 Irish Aid의 전체 프로그램을 아우르는 것은 아니라는 점을 제한적으로 명시하고 있다. 이는 평가범위와 평가대상에 대해 한정짓고, 공동평가이니 만큼 양 기관의 유사한 지원 관점이나 우선순위를 기본 관점으로 하여, 탄자니아의 정부 시스템과 정책을 지원할 수 있는 이슈들(issues)과 방안(missions)을 취한다. 이와 같은 관점을 공동평가의 평가 주요 질문(Key Evaluation Question)을 만드는데 중요한 기둥이 되는 데 "Issues from Scoping Mission"이 이에 해당한다. 이와 같은 이슈를 중심으로 하여 평가대상에 한정을 짓고 평가 질문을 적용하여 평가를 수행한다. 그러나 주목할 만한 점은, 동 보고서는 공동평가의 기준이나 적용 질문 등이 국별원조전략(DIFD는 CAP:Country Assitance Plan, Irish Aid는 CSP:Country Strategy Paper)은 평가를 할 때에, 한 국가의 발전을 어떤 특정한 누군가에 의한 변화를 측정하기 위한 비교의 도구가 아닌 한 국가의 발전, 변화를 알기 위한 원조효과성의 기여도 자체를 평가하기 위한 도구로 쓰인다고 명시하고 있다는 점이다.

여기서 흥미로운 사실은, 상기 언급된 UN이나 DIFD의 경우는 상위수준 정책이나 전략의 순응 정도와 부합도가 평가의 중심축이 되나, CIDA의 경우 이미 국별 정책 및 전략은 합의에 의해 이루어 졌다는 전제아래 이와 같은 정책 및 전략을 수행하는 프로그램의 전달과 운영(수행)이 어떻게 잘 이루어지는 가에 대한 다소, 하위수준에 중점을 둔다는 사실이다.

8) 에티오피아 평가 건에 대해 CIDA는 OECD/DAC가 제시하는 5대 평가 기준을 기본으로하나 이 항목을 더 세부적으로 나누어 coherence, performance management등의 항목을 넣어 CIDA의 프로그램의 정책 및 전략이 CDPF안에 부합되어 집행되고 프로그램이 수행 운영되었는지의 정도를 평가

3. 국별평가 접근법 논의

1) CPS 평가 유형 및 주요관점

OECD/DAC의 국별 프로그램 평가의 흐름을 보듯이, 수원국의 정책, 전략에 초점을 맞춘 상위수준의 개발 성과로 보는 접근과, 사업의 수행이나 집행에 초점에 맞춰진 프로그램 수행에 중심을 둔 하위수준의 두 가지 접근법이 있음을 알 수 있다. 상위수준에 초점을 맞춘 경우에는 공여기관, 수원국, 타공여기관의 정책 및 법, 전략 등의 우선순위의 충족도와 부합도, 그리고 이것이 얼마나 적합하게 원조전략이 세워지고 이행되어 수원국의 정책 변화를 포함하는 사회적 변화수준을 측정하는 것이 중심이 된다. 프로그램 수행이나 운영을 초점을 맞춘 하위수준의 CPE의 경우에는 국별개발전략과 프로그램의 적합정도와 프로그램 집행 및 운영 등의 성과를 CPE의 결과물로 하는 경향을 띈다.

〈표 3〉 기관별 CPS 평가유형 및 주요관점

기관	평가유형*	평가대상	평가기준 및 주요 내용	주요 관점**
DIFID(CAP),Irish Aid	공동평가	Budget Support와 관련된 프로그램	DAC 5대 평가기준	정책 및 전략 설정 과정에서의 적절성을 중심
CIDA(CPE)	정책평가***	Initiatives	DAC 5대 평가기준 및 management principles/ Paris Declaration	정책 및 전략 설정은 이미 계획단계에서부터 CPPF에 따란 점검이 되어 적절하다 여기고 해당 국별프로그램의 전략 순응도와 운영및 수행의 전반적 성과에 초점
UN(UNDAF)	통합평가	Country programme	DAC 5대 평가기준	UN체제가 UN의 개발지원목적에 순응하고 수원국의 개발전략에 부합하여 프로그램이 수행되는가에 초점
IDB/ADB	전략에 근거한 분야별평가	Budget Support와 관련된 프로그램	DAC 5대 평가기준	공여기관의 프로그램 차원의 평가 (프로젝트 단위의 평가 기준을 축으로 하는 관점)

* 협력단 가이드 라인 및 한국에서 사용되고 있는 평가의 기준에 따라 구분
**상위 수준(정책, 전략 적합성), 하위 수준(전략과 사업단위의 연결성)
***정책 및 전략 업무수행 평가에 해당 (이윤식, 2006)

물론, 상위수준 이건 하위수준이건 이와 같은 원조효과성 측정을 위한 국별전략에 대한 평가는 개발원조의 질을 관리하고, 효과성 제고를 위해 이루어지는 것이라 볼 수 있는데, 각 원조기관마다 단순한 산출물 수준의 목표 달성을 측정하는 것이 아니라, 개발협력프로그램 성과(2차적 효과로서,Outcome level)를 통해 적절성이 높은 원조전략을 강화하고 수원국의 주인의식을 제고 할 수 있게 한다는 점에서 CPS를 중심으로 국별지원에 대한 평가로서 활용할 수 있겠다.

Ⅲ 이론의 적용 및 방안

2. 한국의 원조효과성(Aid Effectiveness)관점 논의

1.1 MDGs와 PD, 그리고 한국

앞서 살펴보았듯이, 원조 효과성논의에서 가장 중요한 키워드는 "새천년개발목표(MDGs)"와 "파리선언(PD)"이다. 국제적 논의와 합의를 바탕으로 구체적인 상황의 적용점을 모색하기에 앞서, 우선적으로 두 개념간의 상관관계, 한국의 현재위치, 바람직한 관점에 대해서 명확한 이해가 필요할 것으로 보인다.

MDGs가 궁극적으로 추구해야할 최종 개발성과(Development Results)라면[9], 파리선언은 최종 개발성과를 달성하기 위한 절차와 과정을 강조한다고 할 수 있다.(임소진, 2012). 또한 아래 그림과 같이 국제적 수준의 최종 개발성과를 달성하기 위해 파리선언의 원칙들은 각 수원국에서 보여주어야 하는 최소한의 성과수준으로 보다 상세하게 정의 될 수 있을 것이다. (Foresti et al, 2006)

〈표 4〉 MDGs와 파리선언의 상관관계

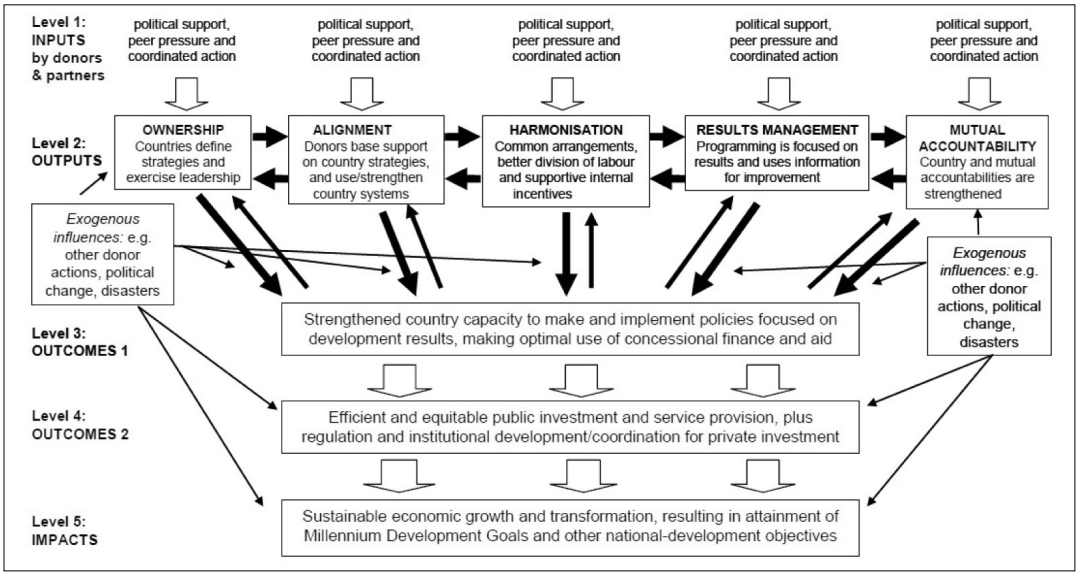


그림 Foresti, M.D. Booth and T. O'neil, 2006, "Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration, London, ODI

그렇다면 한국의 현황과 상황은 어떠한가? 먼저 파리선언부터 살펴보면, 한국은 2010년 DAC가입 이전에도 비회원국(Non-DAC)의 자격으로 파리선언 모니터링에 2006년, 2008년, 2011년에 걸쳐 총3회 참여한 바 있다. 아래 표와 같이 한국의 파리선언 이행결과는 회원국 평균에 미치지 못하고 있지만, 2008년 대비 2011년의 결과가 전반적으로 개선되었고 일부 지표들은 많은 진전이 있는 것으로 평가하고 있다[10]. 반면, 지표 4번 또는 5번과 같은 조율된 기술협력, 수원국 공공재정관리 시스템 활용, 공동조사 등 국제적 수준에서 공여국과 함께 분업하여 이루는 부분들은 미약하게 나오고 있었다. 미약하게 나오는 지표들의 근본적인 원인은 무엇이며, 어떠한 제약사항이 존재하는가는 추후 국별평가 접근법과 제약사항에서 더 깊이 다루기로 한다.

9) 전통적으로 "경제에 기반한(Economic-Oriented)"성장을 개발성과로 인식하였으나(Schuurman, 2009), 2000년대 이후의 논의는 MDGs를 통한 사회적측면의 개발을 최종성과로 인정(Hearath, 2009)하고 있어 "수원국의 최종개발성과를 무엇으로 볼 것인가"의 논의는 본 글에서는 배제하기로 한다.

10) 이현주, 2011, 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제, 개발협력 정책과 이슈 2호, 한국국제 협력단 정지원 및 이주영, 2011, 국제사회의 '원조효과성에 관한 파리선언' 이행 성과 및 평가,, 지역경제 포커스 제5호, 대외경제정책연구원

〈표 5〉 한국의 파리선언 모니터링 결과

지 표	2005년 달성치	2007년 달성치	2010년 달성치		2010년 목표치
	32개국***	32개국***	32개국***	전체수원국****	
3. 국가 개발전략에 일치된 원조의 흐름	11%	34%	44%	39%	85%
4. 조율된 기술지원을 통한 역량강화	74%	79%	40%	54%	50%
5a. 수원국 공공 재정관리 시스템 활용	45%	10%	10%	16%	26%
5b. 수원국 공공 조달 시스템 활용	0%	5%	33%	33%	미설정**
6. 평행적 사업시행조직 축소	0	11	4	11	0
7. 예측가능한 원조	11%	19%	32%	20%	56%
8. 원조의 비구속화	–	21%	47%	44%	–
9. 공동의 체제와 절차 사용	0%	1%	37%	27%	66%
10a. 공동 조사	0%	15%	5%	4%	40%
10b. 공동 국별분석작업	–	0%	50%	50%	66%

그림 한국국제협력단, 2011년, 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제, 개발협력 정책과 이슈 2호

이제 최종개발성과인 MDGs측면을 살펴보자. 우선 한국은 MDGs지원 등을 통해 국제사회의 빈곤 감소에 기여하는 것[11]을 기본 목표와 범정부적 기조로 삼고 있다. 2008년도 이후 거시적 수준에서 MDGs달성을 위한 여러 노력들이 이루어져 왔다고 평가하기도 한다.(이계우 및 박태준, 2012). 예를 들어 OECD/DAC 2008년 특별검토 시 제기된 MDGs 달성을 위한 최빈국 원조배분과 같은 정책적 사항들은 기존 35%에서 43%로 향상되었다는 것이 그 증명이다. 반면, MDGs가 선언되고 난 후 '2000년대 초반 이후부터 20009년까지 한국의 원조배분이 보다 미시적으로 MDGs의 보건, 교육, 여타 분야에 유의미하게 대응하는가'에 대한 실증연구에서는 '그렇지 않다' 라고 나온 경우도 있다(Park, 2011). 그리고 한국의 MDGs달성은 선언적으로 많은 문헌에서 다루어지고는 있지만 실증적으로 어떠한 로드맵하에 움직이고 기여하는지에 대한 그 증거는 아직도 미흡하다. 이처럼 아직 한국은 미흡하지만, 향후 한국이 반영하고자하는 국별 원조전략, 국별 원조효과성, 국별 성과관리에 적용할 수 있는 시각을 제시해 본다면 아래와 같이 요약할 수 있다.

단기적으로는 파리선언이 국별 전략 및 프로그램을 형성하고 성과관리를 계획할 때 고려해야 할 단기성과 혹은 수단이라면, MDGs는 궁극적으로 달성해야하고 증명해야하는 최종목적이라는 것이다. 즉, 개별 국별정책은 단기적으로 파리선언의 추구하고자 하는 목표, 장기적으로는 MDGs를 달성한다라는 정책목표와 함께, 이러한 정책목표를 달성하기 위한 한국의 전략이 포함되어야 할 것이다[12]. 이에 근거하여 국별정책 및 전략이 형성되고, 성과관리 계획이 수립되

11) 총리실 주관으로 범정부 부처가 합의한 "국제개발협력 선진화 방안('10년,10월)"에 따르면 한국도 "MDGs"를 목표로 국제적 노력에 동참할 것을 천명하고 있다

12) 최종목표와 목표를 달성하기 위한 여러수단들은 다양하며, 합의를 통해 조정 및 변경해 나갈수 있다. 2015년이후 장기적으로 합의한 개발목표(MDGs)와 단기적 전달방식(PD)에 대한 논의가 Post-Busan, Post-MDGs등 활발히 이루어 지고있고 변화할 가능성이 높은 것으로 예상 되나, 현재시점에서는 기존의 논의를 바탕으로 정리하고 있다는점을 참고하기 바란다.

고, 향후 평가될 수 있다. 더욱이 중요한 것은 이러한 전략에 따라 국별프로그램이 형성되는 것이다. 또한 이러한 전략주기(Cycle)가 여러 회 거듭되면 장기간 시계열분석을 통해서 최종개발목표 달성여부도 점검할 수 있을 것이다.

1.2 국별 원조 효과성과 측정, 그리고 한국

우선 CPS체제의 성과관리를 논의하기에 앞서 한국의 그간 국별 원조효과성 측정 또는 평가현황을 살펴봄으로써 현실적 적용여부를 가늠하는것이 바람직 할것 이다. 아래 표는 한국이 추진한 국별평가 현황이다. 총리실 국제개발협력위원회[13]산하의 통합평가소위는 2009년 이후 범정부적 현안 및 이슈위주로 평가진행중이며, 각 집행기관은 지속적으로 국별 평가를 점검해 오고 있다.

〈표 6〉 한국의 국별평가 현황

구분	2007	2008	2009	2010**	2011	2012
총리실*				캄보디아		
외교부(KOICA)	아프가니스탄 이라크	탄자니아 과테말라 베트남	인도네시아	우즈베키스탄 필리핀 이집트		파라과이
기재부(EDCF)				베트남	인도네시아	방글라데시

출처: 각 기관 홈페이지

2010년도의 범정부 통합의 CPS수립 이전의 국별평가는 무 · 유상이 각 별도로 수립한 CAS를 기반으로 하여 각각 점검하는 형태로 나타나 있다. MDGs와 파리선언 등은 지원체계와 그 성과가 명확하게 명시되기 보다는 최종적 기여목적 중의 하나로 선언적으로 포함되어 있다. 또한 국별 평가 현황에서도 보는바와 같이 한 수원국을 대상으로 전략, 수행, 평가의 주기(Cycle)가 1회 이상 순회한 경우는 없다는 것을 알 수 있다. 이는 앞서 논의한 국가별 단기 및 중기 등의 개발성과를 측정하기가 매우 어려웠던 체제였다는 것을 의미한다.

13) 위원회 구성은 2006년이나, 국제개발협력기본법 제 7조('10.7.26시행)에 공식 설치됨

〈표 7〉 국별평가의 종합 제언사항 요약

구분	주요 내용	비고
정책 및 전략	• 타 공여국간 원조조화 및 분업강화 • 지원방식의 다양화 • 국내전략수립 방식과 절차 개선	• "무 · 유상 통합전략마련"은 가장 빈번한 제언이였으나,CPS 추진중으로 제외
수행	• 국가내 사업간 연계 및 시너지강화 • 발굴체계 및 수행기법 개선 • 범분야 이슈 고려	• "PBA활용", "수원국 시스템 활용", "요청주의 방식"등 모두 체계 및 기법으로 범주 설정
성과	• 성과중심의 모니터링 및 평가강화 • 수원국과 공동평가 확대	• 성과관리의 대상이 전략인 경우, 사업인 경우 등 다양한 내용 포함
기타(조직 등)	• 현장중심 체제 구축 • 수원국 및 지역 경험 구축 · 활용	

표 출처: 각 국별평가보고서의 요약본(Executive Summary)를 중심으로 저자 정리

한국은 그간 국별 원조효과성을 전략, 수행, 평가와 통합적으로 연계하여 측정하고 평가하기에는 여러 제약조건과 상황적 요인들이 존재 하였다[14].(OECD/DAC, 2008). 또한 의미 있는 국별 원조효과성을 측정하기 위한 전제조건으로 국별 프로그램(Country Programs)이 형성이 되어야 하지만 대부분의 사업들이 별도의 프로젝트(Stand-Alone)으로 구성되어 국별평가의 결과와 제언이 공통적으로 도출되는 한계를 보이고 있었다.

2. 국별 전략, 수행, 평가를 위한 접근법및 가능성 논의

2.1 접근법

국별평가의 제언들을 면밀히 살펴보면 국별원조의 효과성을 제고하기 위한 제반여건들이 모두 국제적 규범에 의거한 MDGs 및 파리선언등과 같은 목표달성을 위한 것들이라는 것을 알 수

14) 한국원조의 효과성 저하요인으로 기존 원조구성 체계를 지적하는 문헌은 쉽게 찾아볼 수 있으며, 구체적인 정책, 전략,평가관의 관계는 최근연구인 "한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안(2012.5, 한국국제협력단)"를 참조할 수 있다.

있다. 앞서 언급한 바와 같이 MDGs와 파리선언 등이 기존의 전통적인 방식과 큰 차별성을 두는점은 바로 "수원국 중심"의 원칙이라는 것이고, 결국 국별 원조효과성을 제고하기 위해서는 바로 이러한 접근을 시작점으로 출발해야 한다는 결론에 이르게 된다.

수원국 중심의 접근을 강화함으로써 공여국 입장에서 얻을 수 있는 강점들은 여러 가지가 있을 수가 있다. 먼저, 수원국시스템을 활용하여 원조조화 및 분업의 주체가 되기 때문에 모든 원조 및 개발관련 활동이 수원국 중심으로 수렴이 되고, 개별 공여국은 별도의 조정 및 협의 등에 들이는 노력과 시간을 감소할 수 있다.(OECD, 2004) 이러한 과정은 사업의 발굴, 수행, 평가까지 수원국 체계를 활용함으로써 수원국으로 자연스럽게 수렴이 되고 수많은 공여국 수행체계와 방식의 변화를 유발하게 된다.

2.2 전제조건

현재 시점에서 한국 상황과 비교하고 적용가능성을 살펴보기 위해서는 우선 아래와 같은 전제조건에 대한 검토가 필요할 것이다.

■ 수원국 중심의 접근법을 위한 전제조건 : 현장화(Decentralization)[15)]

수원국의 국별 문화, 언어, 원조체계 및 네트워크, ODA 수행 경험 등과 함께 본부와 현장의 조직적인 체계와 분권화가 이루어지지 않은 경우에는 양질의 국별 정책 및 전략 형성뿐만 아니라 수행 및 평가, 원조 수행주기전반에 영향을 미치게 되고, 결국은 공여기관의 국별 원조효과성에도 영향을 미치게 될 것이다. OECD/DAC가 Peer-Review시 검토하는 컨텐츠 가이드라인의 질문들이 바로 이러한 취지에 해당한다고 할 수 있다.(OECD/DAC, 2010) 한국의 경우, 최근 2011년 이후 원조수행기관(KOICA 및 EDCF)차원에서 현장화가 추진 중이나 그 외의 학계, 연구진, NGOs등의 전반적인 인력 및 체계가 수원국 중심으로 이루어질 때까지는 시일이 더 필요할 것이다.

■ 파리선언을 위한 국별 정책 및 전략, 그 전제조건 : PBA(Program Based-Approach)

파리선언에 나타난 원조조화, 분업, 상호책임성등과 연계한 국별 정책, 전략, 수행 그리고 평가가 이루어지기 위해서는 전통적인 한국의 수행방식과 차이가 존재하게 된다(박숙현, 2012). 그간 수행된 개별 프로젝트의 효과성과 그 평가결과가 수원국의 거시적인 개발성과의 방향과

15) 무상협력사업을 중심으로한 "현장화"의 정의와 개념, 상세 연구는 「현장중심의 개발협력방안: KOICA 무상협력사업을 중심으로」(KOICA, 2011년)을 참고.

일치하지 않고 문제가 있다는 것에 대한 반성이 있었으며 그 후 프로그램형 또는 PBA방식이 주를 이루게 된다.(Riddle 2007, 188) DAC의 정의에 따른 PBA의 선결조건과 파리선언의 세부 이행지표를 비교할 때, 근본적으로 PBA를 도입하지 않을 경우 기존방식으로 파리선언의 이행결과를 증명하고 준수 하는 데에 한계가 있을 것이다.

〈표 8〉 PBA 조건과 파리선언 지표 비교

구분	PBA의 조건	파리선언 연관 지표
내용	• 수원국 주도 국가프로그램 지원 • 단일하고 포괄적 프로그램과 예산구조 사용 • 보고, 예산, 자금관리, 모니터링 및 평가의 4가지 시스템 중 적어도 두가지 이상 조화방식 마련 • 프로그램에 대한 공여국지원에서 수원국 시스템을 2가지 이상 사용할 것	• 원조조화 9, 10A, 10B • 상호책무성 12 • 원조일치 3, 5A, 6

출처: OECD/DAC,

■ 발굴체계 및 수행기법 개선을 위한 전제조건 : 전략에 의한 국별 프로그램 형성 및 평가

기존부터 수행되어오던 수원국 요청주의 방식의 사업 형성과 함께 조달, 사업 수행, 모니터링 및 평가 등의 개선은 국별 정책 및 전략과 긴밀하게 연관이 되어있다. 즉 국별정책 및 전략의 방향이 결정이 되었을 경우 이를 이루기 위한 세부 사업을 형성하고 발굴하여 국별프로그램을 완성하고 평가(CPE)하는 것이 바람직 하나, 한국의 경우 개별사업 요청주의에 입각한 개별 프로젝트별 수요를 기반으로 형성되었기 때문에 개선이 어려운 점이 있었다. 최근에는 CPS를 중심으로 한 세부프로그램의 형성 및 발굴 작업이 시범국가들을 토대로 이루어지고 있다.

■ 성과중심의 모니터링 및 공동평가를 위한 전제조건 : 평가역량강화

기술협력을 통한 역량강화는 파리선언이후 더욱 중점적으로 다루고 있고, 여러 차원에서 논의되고 있다.(OECD/DAC, 2010) 이중에서 성과관리와 관련한 모니터링 및 평가역량은 수원국을 대상으로 하든, 공여국의 원조기관 및 직원을 대상으로 하든 중요한 전제조건이 될 수 있다. 기본적으로 평가역량강화를 정책을 수립하고 집행하는 능력과 함께 공공행정력으로 보는 관점도 있지만, 보다 광범위한 개념으로 정책전반의 주기에 적용되는 개념을 뛰어넘어 경영의 툴로써 활용되기 위한 기술협력으로 보고 있다(Rist and Martin, 2011). 결국은 수원국의 자립과 개발성과 달성을 위해서는 수원국의 모니터링 및 평가역량이 시급하고, 공여국 차원에서는 국별원조프로그램을 공동으로 측정하고 상호책임성을 확보하기 위해서 필수적인 요소가 되는 것이다.

따라서 한국과 같이 통합정책을 수립하는 시점과 함께 모니터링 및 평가기능이 함께 강조되는 것은 향후 국별원조전략 및 수행, 평가의 주기를 미리 내려다보고 차후 정책수립을 위한 증거를 확보한다는 측면에서 바람직 하나, 수원국 및 타공여기관과 공동으로 협업하는 측면에서는 추진할 과제들이 많다 라고 할 수 있다.

3. CPS의 성과관리 및 평가 적용방안 및 시사점

3.1 국별전략의 성과틀(Result Framework) 및 평가틀(M&E Framework)

개별 수원국을 대상으로한 CPS의 성과관리에 있어서는 우선적으로 설정해야할 조건들이 있다. 첫째는 CPS의 활용목적을 명확히 하는 것이다. 전반적인 방향을 제시한다면 성과관리는 필요가 없을 것이다. 반면 CPS의 활용목적이 방향제시 뿐만 아니라 정책 및 전략의 이행결과를 측정하고, 이를 기반으로 원조배분 등과 같은 경영툴로 활용하게 될 경우는 성과관리의 그 깊이와 준비 과정이 달라 지게 될 것이다. 두 번째는 OECD/DAC의 2008년 특별검토 시 제언사항이기도 하다(OECD/DAC, 2008). 두 번째를 실현하기 위해서 한국이 궁극적으로 무엇을 개발성과로 취합할 것인지에 대한 방향정립이 되어야한다. 앞장에서 살펴본 바와 같이 궁극적인 개발성과를 글로벌 개발성과와 일치시키고 국별 특성을 반영하도록 할 수 있다. 이러한 작업을 효과적으로 보여주는 도구로써 성과틀(Result Framework)과 평가틀(M&E Framework)이 활용 될 수 있다.

성과틀[16]을 작성하기 위해서는 성과를 무엇으로 볼 것인가에 대한 규정과 함께 성과에 영향을 미치는 요소는 무엇인가에 대한 분석을 함께 하게 된다. 각 원조기구 및 기관의 국별 전략에서 나타난 성과틀의 공통적인 요소를 정리하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

16) 성과틀(Result Framework)에 대한 정의는 다양하게 규정될 수 있으나, DIFD의 경우는 RF에 대해 "Summaries the results expected from DFID's inputs.....생략..... Objectives: these should demonstrate high-level, long-term impacts(at the MDGs level for example), covering one or more aspects of the range of development ambition in a country"로, 한 국가에 대한 자국지원의 성과 요약본이라고 규정하고 있다. (DFID, 2008, How to note; Preparing a country plan, p16-17)

〈표 9〉 국별정책 및 전략의 성과틀 구성 요소

구성		내용	비고
내용	성과	• 전략의 최종성과 • 전략의 중기성과 • 전략의 초기성과(Output) • 성과의 기초(Baseline) · 목표치(Targets)	* 공여기구 및 기관마다 요소의 포함내용이 다를 수 있음
	파트너	• 공여국내 관련부처, 기관, 기구 등 • 수원국 관련 부처, 기관, 기구 등	
	예산	• 산출물 수행에 필요한 각 예산 • 총 예산내 배분 비중(%)	
	이슈	• 위험관리(Risk Management) • 이슈 및 장애요소	

출처: WB, UNDAF, ADB등 전략문서를 기반으로 저자 정리

전략의 최종 또는 중기성과의 경우 수원국의 해당연도의 개발과제를 바탕으로 캐스캐이딩(Cascading)[17]이 이루어지며, 자국이 할 수 있는 프로그램 또는 사업과 연계한 성과가 틀안에 나타나도록 되어있다. 기존 전략하에 수행된 사업들을 보여주는 것도 좋지만, 새로운 전략하에 수행되는 사업들이 수원국의 추진 중인 개발과제와 어떠한 측면에서 부가가치를 창출하게 될 것인지 명시하는 것이 성과틀의 기능에 부합한다(DFID, 2008).

파트너부분의 기관과 예산의 포함여부 및 명시수준은 기구마다 다를 수 있지만 CPS전략이 국별 성과관리의 툴로서 활용하는 경우에는 모두 포함하여 나타내고 있다. 특히 예산과 성과부분은 자국이 수원국의 원조를 위해 투입대비 성과를 측정하기 때문에 성과관리와 연관이 깊다라고 할 수 있다. 파트너기관은 수원국, 공여국, 타 공여기구등을 모두 포함할 수 있으나, 상호책임확보 취지와 연계 된다.

위험관리와 이슈 또한 수원국이 내포하고 있는 본연의 위험 등(예: 정치적 소요, 분쟁, 환율 등)이 포함될 수 있지만, 공여국이 선택한 전략과 더욱 밀접히 연관된 위험을 파악하여 관리하는 것이 성과관리의 활용에 유용할 수 있다.

17) "A succession of stages, processes, operations, or units"이라는 의미로 전략목표에 의해 세부적으로 프로그램 및 프로젝트등의 목표가 구성되는것을 의미한다.(www.thefreedictionary.com)

국별성과틀이 완성되면 국별 성과에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고 그 요인들을 공통적인 평가틀에 수렴하여야 첫째, 평가결과를 토대로 향후 개선된 전략을 수립할 수 있고, 둘째, 공여국내 다양한 수원국간의 수행현황을 점검할 수 있을 것이다. 셋째는 위의 두가지 요건이 이루어졌을 때, 공여기관차원의 성과와 연계가 가능할 것이다.

아래는 국별 성과측정을 위해 평가해야할 점검요소를 제시한 것이다.

〈표 10〉 국별성과측정을 위한 평가요소 제시(안)

구분	품질범위	측정 목표범위	측정 내용	파트너 범위	영향 범위
내용	정책 및 전략 품질	정책 및 전략 목표	개발성과	수원국	정책변화
	수행의 품질	프로그램 목표	수행성과	공여국	인식 및 행동변화
	성과의 품질	개별사업 목표	수행체계	타공여국	가시적 변화

출처: 저자 정리

먼저 정책, 전략, 수행, 평가의 한 주기의 품질(Quality)를 점검하여 향후 학습에 대비하여야 한다. 먼저, 정책 및 전략을 형성하는데 있어서 국내외 이해관계자를 분석하였는지, 대안에 대한 분석을 실시 하였는지 등을 평가하고, 수행을 위한 제반 여건 등이 성과를 내기위해 수렴되는지 평가 한다. 그리고 성과의 품질의 경우, 성과의 신뢰성, 타당성, 유효성 등을 평가 한다.

또한 수원국, 공여국, 타 공여국간 파트너의의 수행체계 및 수행성과 등도 함께 요소에 포함하여 궁극적으로 수원국의 정책변화, 행동변화, 인식변화, 가시적 변화가 있었는지를 평가 한다.

개념적으로는 한국의 개발정책 및 전략이 개발활동을 통해서, 개입 성과로 연결이 되고, 수원국의 최종 달성효과에 기여(Contribution)하거나 귀속(Attribution)여부를 측정할 수 있게 된다. 정책 및 전략의 품질, 수행의 품질, 성과관리, 타 공여국/기관의 성과관리는 한국의 성과에 영향을 미치고 있지만, 수원국 수행의 품질, 수원국 성과관리 체계, 수원국의 자체 성과내역이 한국의 활동전반에 영향을 미치게 된다.

〈표 11〉 국별 평가틀(M&E Framework)작성 시 고려할 수 있는 요소 및 개념도

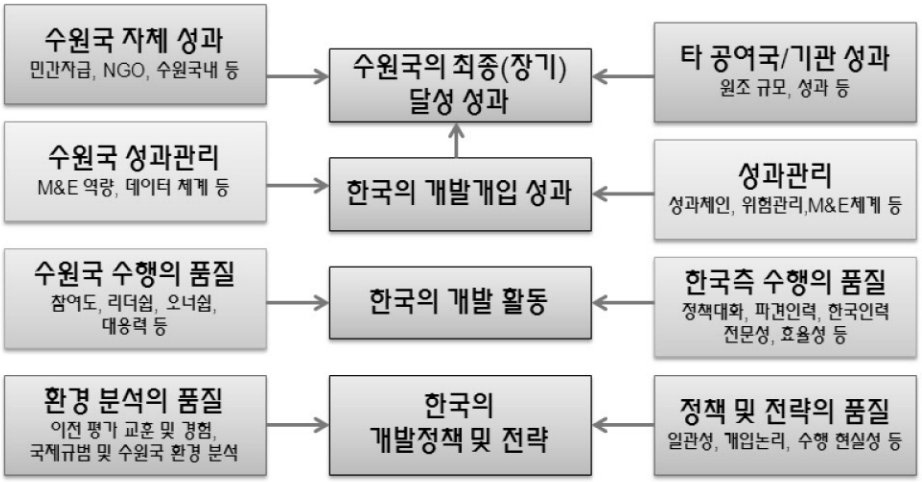


그림 제1차 개발평가세미나 발표자료

여기서 한 가지 주안점은 수원국의 수행의 품질, 수원국의 성과관리, 수원국의 자체성과로 가는 첫 번째 수직축이다. 앞서 국별 전략, 수행, 평가를 위한 접근법에서 전제조건으로 기술한 바와 같이, 수원국의 MDGs나 다른 개발성과(예: 경제성장 등)등 최종개발성과를 달성하기 위해서는 파리선언의 여러원칙과 지표 등의 달성이 우선적으로 필요하고, 파리선언의 목표를 달성하기 위해서는 현장화 및 PBA방식등과 같은 수행방식 및 체계개선이 필요하고, 이를 수행하기 위해서는 수원국의 성과관리 역량, 수행품질의 역량, 전략수립 등의 분석역량이 동시에 필요하다.

특히 수원국 시스템 활용한 공동평가를 도모하는 경우 통합 데이터 수립체계, 범 국가적으로 성과를 점검하는 체계가 존재하는지에 대한 역량분석(Assessment)와 함께 공여국의 공동 성과관리 계획, 업무분담, 예산배분 등의 결정이 이루어 진다. 반면 체계가 존재하지 않는 경우 이를 위한 체계수립 및 역량강화가 우선적으로 지원 된다.

3.2 국별평가 세부 요소

■ 평가목적

국별평가의 목적은 기관마다, 전략마다, 수원국의 상황마다 다를 수 있다. 기존 수원국에서 일어난 사업들을 국별로 종합하여 분석하고 새로운 전략을 수립하기 위하여 평가하기도 하고, 공여기관이 자국 내 책무성을 강조하기 위하여 수행하기도 한다. 또한 특별 개발이슈(젠더, 환경 등) 등을 위해서 수행한다.

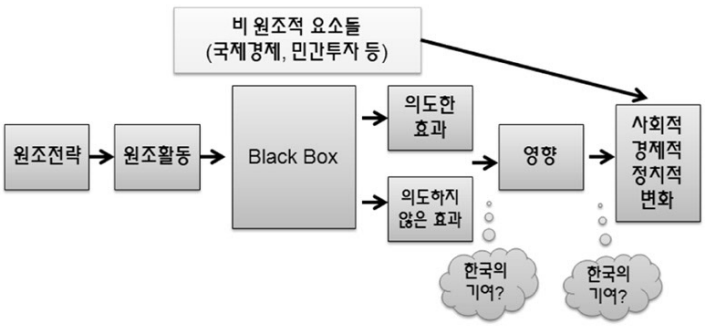
■ 평가기준 및 대상

국별평가에서 적용이 가능한 기준은 OECD/DAC의 5대 질문과 함께 범분야(Cross-cutting)기준 들을 준용할 수 있다. 기존 프로그램이나 프로젝트 단위에서 적용하는 것과 같은 평가기준을 적용할 수 있지만, 기준별 상세범위와 질문의 범위, 중점적으로 보고자 하는 부분은 평가건 마다 다르게 규정할 수 있다. 그렇지만 정책 및 전략을 포함하는 국별평가의 경우에는 평가의 5대 기준 중에서도 적절성 및 효과성에 가장 많은 중점을 둔다. 특히 정책 및 전략의 적절성 및 효과성부분은 앞서 언급한 정책 및 전략의 품질과 연관된다고 할 수 있는데, Heider(2010)에 따르면 정책 및 전략의 품질과 관련된 주요 질문들은 아래와 같다.

- 얼마나 정책이 잘 수립되었는가?(How good is the policy)
- 정책으로 인한 결과는 무엇인가?(What were the results of the policy)
- 어떠한 요소들이 그 결과를 설명할 수 있는가?
  (What factors explin results and performance)

특히 적절성과 관련된 부분은 정책과 전략이 수행과 통합적으로 연계 되어있다는 것을 보여주는 일관성 부분과, 수립의 근거가 되는것 들이 기술적으로 적합한지, 수립절차가 다양한 이해관계자들을 균형 있고 공정하게 반영하여 대표성을 갖는가 등을 정책의 질과 연관하여 보고 있다. 또한 효과성과 관련이 깊은 정책의 결과 및 성과는 수원국의 개발성과와 직결되는 내용으로, 국별평가에서는 그 범위가 광대하고 다양하여 한건의 평가 건으로 증명되기 보다는 여러 정책주기 또는 다년간의 분석을 통해서 가능한 경우가 많다. 아래 그림과 같이 지원정책이나 전략이 달성하고자 하는 궁극적인 목적의 경로와 요인이 다양하기 때문에 수원국에 대한 1회의 국별 평가로 한 공여국의 원조에 대한 기여도 및 귀속여부를 파악하기란 쉽지 않다.

〈표 12〉 국별평가의 성과측정을 위한 개념도



* 출처: OECD, 1999, Evaluating Country Programmes, p20

다만, 이러한 측정을 보다 용이하고 신뢰성있게 준비하기 위해서는 정책 및 전략의 수립 및 형성시점 부터 평가성을 높이기 위한 사전준비 작업이 필요하다. 바로 평가성[18](Evaluability)을 높이는 작업이 필요하다. 그에 대한 요건으로 ①전략수립을 위한 환경분석의 질 ②환경분석과 연계한 명확한 개입논리의 연계성, ③사전 구체적 목표, 목표치, 지표수립 여부 및 이해관계자가 합의 정도 ④기준치(Baseline Survey)정보 조사 정도 ⑤성과의 모니터링과 보고체계의 수준에 따라 평가성이 높아질 수 있다.

하지만, 평가성을 높이기 위한 작업과 비용, 노력, 인력 등의 요구조건은 평가성 작업을 하는 것 만큼이나 까다롭다. 그렇기 때문에 일정한 궤도에 오르기 이전에는 전략적으로 선택하여 평가성을 높이고 그에 따라 추후 국별평가를 실시하는 것이 정책결정의 효율성을 높일수 있을 것이다. 이를 위해서는 평가성사정과 그에 따른 국별평가 대상 국가들을 아래와 같은 기준으로 선택할 수가 있다.

〈표 13〉 "Heavy" 또는 "Light" 국별평가 기준(안)제시

구분	Heavy	Light
국별사업의 구성[19]	프로그램형	프로젝트형
수원국의 개발정보여부	국제적 데이터가 풍부한 경우(신뢰성에 영향)	미비한 경우
공여국의 협력국 수	소수인 경우	10개이상 다수인 경우
수원국 모니터링 및 평가체계[20]*	국가 통계 및 모니터링 역량이 높은 경우	낮은 경우
평가결과 활용 시점	시점과 상관 없는 경우	긴급한 경우

표 . 저자 정리

18) OECD/DAC "평가 및 성과중심관리 주요용어 사전"(한글판 번역본)에 따르면, 평가성은 "개발사업 또는 프로그램이 얼마나 적절하고 신뢰할 수 있는 방법으로 평가될 수 있는지에 대한 정도"라고 정의하고 있으며, 평가성을 제고한다는 의미는 일반적으로 성과 측정을 위해 평가 가능성을 높인다라는 의미로 이해할 수 있다.(OECD/DAC, 2010, 평가 및 성과중심관리 주요용어 사전, P12)

19) 한국국제협력단, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력사업 성과관리를 중심으로, P53의 Flint(2003)정의표 참조

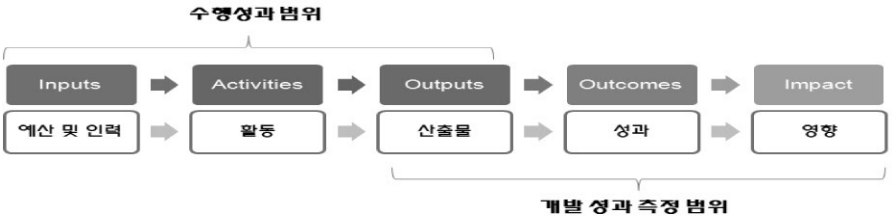
20) 수원국의 국가단위 성과역량을 매2년마다 점검하는 "Result- Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead(2007)"리포트를 WB에서 발간하고 있으며, 이러한 지표는 파리선언의 세부 모니터링 지표 5a, 9, 10a, 10b등과도 밀접하게 연관되어 있음.

이러한 전략적 선택에 따라서 CPS수립시, 대륙별 모델 국가 1개국 선정, 또는 협력대상국의 규모 및 기간에 따른 최근 수원지원국 상위국들을 대상으로 선정할 수도 있으며, 여러 가지 한국의 상황에 맞는 기준을 현재 상황에 맞게 제시하여 정책결정의 근거확보와 품질관리를 할 수 있다.

■ 범위 및 방법론

국별평가에서 다루고 있는 범위는 크게 ① 공여국의 정책 및 전략의 목표달성도와 ②공여국의 운영 및 수행과정(Overall Performance) ③ 공여국의 목표달성도를 비교할 수 있는 수원국의 전반적인 목표달성도, 이렇게 3가지로 분류하여 적용할 수 있다(Pitman and Ingram, 2005). 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 1회의 전략의 주기의 평가를 통해서 최종개발성과와 그 기여도를 측정하기란 어려운 작업이다. 그렇기 때문에 효과성을 측정하기 위한 "Heavy"한 평가의 시점이 도래하기 전까지 국별평가의 포커스를 수행성과와 과정에 중점을 두고 평가하는 경우가 보다 현실적이고 활용의 여지가 많다 라고 할 수 있다. 결국 평가결과가 도출되고 활용되는 시점에서 성과를 측정하기가 시점상 불가능하기 때문에 수행성과에 초점과 비중을 집중함으로써 실제 공여기관 및 전략에 참여한 이해관계자들의 결과활용(Feedback)을 더욱 유용하게 할 수가 있기 때문이다.

〈표 14〉 수행성과 및 개발성과 범위 개념도



국별단위로 수행성과를 중점범위로 보는 것에 대해서는 이견이 없을 수도 있으나, 측정하는 방식에 대해서는 이견이 있을 수 도있다. 타 공여기관, 특히 양자 기관에서도 국별 평가방식에서 자주 활용하고 있는 등급제[21]는 여러 가지 장단점을 보유하고 있으며, 기관의 상황에 따라 다를 수 있다. 장점으로는 국별로 수행되는 여러 형태의 활동(예: 연수, 봉사, 프로젝트, 또는 프로그램 등등)들의 수행성과를 간략하고 보기 쉽게 척도로 표현함으로써 국별평가에 소모되는 시간이나 비용, 노력을 줄여줄 수 있다. "Light"한 국별평가를 선택하는 경우, 개별 국별사업들이 등급체제가 되어있으면 손쉽게 취합 및 진단을 내릴 수가 있다. 반면, 등급제 사용은 평가의 결과표현방식이 일괄적이고 간략화 되어있다는 측면에서 장점이 있는 것이지 실제 그 수행성과의 내용에 대한 객관성을 절대적으로 보장하는 것은 아니다. 특히 대다수의 평가자 또는 관련자

가 등급제에 적용에 대한 이해나 지침이 부족할 경우, 점수의 관대화 경향 또는 측정의 오류 등은 항상 존재하기 때문이다.[22)]

〈표 15〉 수행성과측정을 위한 Europe Aid의 등급제 사례

1. RELEVANCE AND QUALITY OF PROJECT DESIGN				
The appropriateness of project's objectives to the real problems, needs and priorities of its target groups/beneficiaries and the quality of the design through which these objectives are to be reached				
	PERFORMANCE CONCLUSION			
Prime issues	a	b	c	d
1.1 What is the present level of relevance of the project?	*For example:* Clearly embedded in natl. policies and EU strategy, responds to aid effectiveness commitments, highly relevant to needs of target group.	*For example:* Fits well in natl. policies and EU strategy (w/o always being explicit), reasonably compatible with aid effectiveness commitments, relevant to target group's needs.	*For example:* Some issues regarding consistency with natl. and EU policies, aid effectiveness or relevance.	*For example:* Contradictions with natl. policies or EU strategy, aid effectiveness commitments, relevance to needs in questionable. Major adaptions needed.
Are the project purpose and overall objectives consistent with, and supportive of Partner Government policies?	PCQ policy documents might already be mentioned in FA Annex II or the Project Proposal. Most important documents are sector policy documents and PRSP.			
Does it support EU development and cooperation strategies in the concerned field (special consideration given to CSP/NIP, Paris declaration, EU effectiveness agenda)?	Paris Declaration [sssd] provides 12 indicators of progress see box below and "EU Aid: Delivering more, better and faster" [sssd] refers to 9 commitments for aid effectiveness made in 2005.			
Does the project still respond to the needs of the target groups?	Is the target group well defined and does the project purpose respond to their needs? Do the target groups' subjective needs match the needs as perceived by the project management?			

그림 출처: European Commision, 2012, Results Oriented Monitoring ROM Handbook

그 외에 국별성과를 측정하기 위한 방법으로는 기여와 귀속 증명 여부에 따라 대조군 설정을 하는 영향평가가 있을 수가 있으나, 유사한 수원국(대조군)을 찾는것에 대한 어려움 등으로 인하여 국별원조의 영향평가(Impact Evaluation)의 실질적인 사례는 많지 않다. 자료를 찾기 위한 여타 정성 및 정량의 조사방법론 등도 국별평가에도 같은 방식으로 적용이 된다.

■ 평가 주요 질문

정책 및 전략상의 합의된 이슈나 우선순위에 대한 평가핵심질문은 여타 평가와 마찬가지로 평가매트릭스를 구성하여 국별 평가별로 작성할 수 있다. 하지만 앞서 언급한 바 와같이. 모든 국별평가를 통합적으로 살펴보고, 전사적 과제와 연계하여 분석하기 위해서는 국별평가에서 반드시 봐야하는 요소(예: 정책의 품질, 성과의 품질, 수행의 품질)등은 포함하도록 구성하여 사전에 제시하여야 한다. 그것이 바로 평가틀의 기능이 된다라고 할 수 있다.

3.3 전제조건 및 시사점

다만, 실제 한국 상황에 적용하기 위해서는 여러 가지 선결조건과 전제조건 등이 충족될 때 가능하다. 앞서 논의된 내용을 바탕으로 실제 적용가능한 국별평가 및 성과관리 방안을 수립하기 위해서는 아래와 같은 조건들이 필요하다.

21) 본 글에서는 서열화, 점수화 등을 통틀어서 등급제라고 함을 참고 바란다.
22) Evaluation Cooperation Group , 2008, Country Strategy and Program Evaluations 참조

■ 국별전략 및 사업의 성과관리 전제조건 : 평가역량 진단

파리선언에서 추구하고자하는 수원국과 함께하는 성과관리와 한국에서의 도입에 앞서 가장 중요한 것은 공여국내 그리고 해당 수원국의 평가역량 진단이다. 먼저, 공여국내에서는 성과관리를 위해 공여국의 정책결정자부터 수행기관, 현장직원들까지 성과관리를 위한 역량진단이 우선해야 실질적인 수행계획을 수립할 수가 있다.

예를 들어 정책결정자들은 성과관리를 요구하고 있지만 수행기관이나 현장지원의 제반준비와 관련 역량이 일정수준으로 도달하지 않았을 수도 있고, 반대로 성과관리가 이루어지고는 있지만 정책결정자들이 요구를 하지 않을 수도 있다. 마찬가지로 수원국 또한 주인의식을 가지고, 원조조화를 조정하고 상호책임성등을 확보하기 위한 수원국의 평가역량 분석이 우선적으로 이루어져야 성과관리의 방향이 수립될 수 있다. 마찬가지로 공여국 입장에서 "Heavy"또는 "Light"의 국별 평가방향이 설정되면 이러한 평가역량진단의 범위와 깊이, 활용의 수준을 달리할 수 있을 것이다. 수원국과 성과관리를 공동으로 하는 경우, 진단을 위한 설문조사, 기관별 역할, 성과관리 구조, 역량강화단계 등을 전반적으로 분석할 수 있다(Kusek and Rist, 2004).

〈표 16〉 평가역량 분석(Assessment) 및 진단의 절차 및 요소 예시

구분		주요 내용
평가역량분석 진단 내용	Part 1: 성과중심관리를 위한 인센티브 체계 여부	중앙정부 및 관련기관의 목표우선순위 결정과정
		관련기관의 성과관리 정책, 예산, 리더쉽, 정보공개 등
	Part 2: 부처 및 관련자간 업무분장 및 책임 영역	성과에 따른 예산배분 체계, 결과보고체계, 예산정보 공개 등
		국가 통계담당 부서, 평가전담 부서, 정보의 축적, 체계, 공개여부 등
	Part 3 : 역량강화 요구 수준	자료,정책,목표 분석 능력, 예산관리 능력, 평가교육여부 등

표12 "ten steps to a results based monitoring and evaluation system" 내용으로 저자정리

■ 국별전략 및 사업의 성과관리 전제조건 : 이해관계자 합의 정도

성과틀의 기본요소의 파트너 부분에서도 알 수 있듯이 성과관리의 가장 중요한 것은 이해관계자의 합의 정도이다. 평가역량 분석 및 진단내용에서와 같이 수원국내의 이해관계 기관 및 부처들의 성과관리에 대한 기본적 준비진단에 따라 보다 더 상위단계의 성과관리가 이루어질 수 있거나 성과관리를 위한 준비로 역량강화가 우선 지원될 수 있을 것이다. 공여국내 이해관계자의 경우, 수원국에 원조를 제공하는 모든 관련기관이 국별전략목표와 효과를 달성하기 위한 합의

가 우선적으로 이루어져야, 국별전략의 성과관리가 가능하다. 전략기간내 수원국에 지원하는 예산규모와 인력수준에 따라 성과와 책임을 분담하고, 공통의 정책목표를 이루겠다는 합의가 전제되지 않을 경우에는 불가능할 것이다.

■ 국별전략 및 사업의 성과관리 전제조건 : 역량강화

성과관리를 위해서는 수원국내의 관련 부처, 기관, 세부 사업수행 담당자까지 성과에 기반을 둔 역량강화가 필요하며, 실제로 타 공여기구에서는 수원국의 평가역량강화를 위한 프로그램 및 프로젝트만을 집중적으로 수행하기도 한다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 PBA와 같은 지원형태에서 파리선언 등을 수행하기 위해 당연히 요구하는 기능이라고 할 수 있다.

■ 기타 전제조건 : 지침 및 가이드 라인

성과관리와 함께 관련된 이해관계자들의 역량강화와 함께 공여기구의 내부직원 그리고 수원국의 세부 사업담당자 및 관련 공무원들과 함께 공유하고 수행할 수 있는 가이드라인이 실무적으로 우선 작성되어야 한다. 앞서 논의한 바 대로, 등급제를 활용한 평가체제를 도입할 경우 취지와 목적을 활용하기 위한 상세한 가이드라인과 표준화가 선행되어야 효과적으로 도입할 수 있다.

Ⅳ 결론 및 시사점

활발하게 국별원조전략(CPS) 수립해 가고 있는 한국은, 협력국에 적합한 원조전략 구축이 우선순위가 될 수 있겠으나, 국별원조전략을 통해 이룰 수 있는 최종 목표(성과)를 고려하지 않을 수 없을 것이다. 이와 같이, 성과가 고려된 국별원조전략 수립과, 이미 수립된 이후 전략주기(Cycle)의 한 주기가 지나갔을 때 점검해 나가는 것은 필수적이라 볼 수 있다.

동 글은, 이러한 점에서 국제사회에서 논의 되고 국별전략에 대한 개념 및 점검 형태를 을 축으로 살펴 보고, 한국의 현실과 적용가능성을 찾아보는데 목적을 두었다. 개발원조의 원조효과성 정의에 대한 논의에서 시작하여, 각 원조기관이 무엇을 기반으로 원조효과성을 규정하고, 이를 달성하기 위해 정책 및 전략들을 형성해 가고 있는지, 이렇게 형성된 국별원조 정책 및 전략들을 어떻게 점검하는 지를 살펴보았다.

요약하자면, 각 기관에서 국가 수준의 원조효과성에 대한 기여를 평가하기 위한 도구로 국별

전략에 따른 국별프로그램에 대한 평가가 주를 이룬다. 그러나 평가 대상이 되는 국별프로그램의 선택에 있어서, 대부분의 대상사업은 주로 예산지원을 중심으로 한 프로그램들이 대다수를 이룬다. 이는 예산대비 측정의 용이성, 평가 결과를 정량화 시킬 수 있다는 방법론적 타당성을 장점으로 들 수 있을 것이다. 프로그램 (Programme 및 Programme based Approach; PBA)에 따른 효과성 증명은, 파리선언의 5대 기준에 부합할 가능성이 높고, 이를 통한 MDGs와 지표의 연결성도 명확하여 원조(원조효과성)에 대한 대내외적 정당성을 입증하기에 적합해 보인다. 특히,여기서 주목할 만한 점은 국별원조전략(CPS)와 국별프로그램(CP),이에 대한 평가인 국별프로그램평가(CPE)에 이르기까지, 모두 수원국에 방점을 두고 이를 기본 관점으로 취하고 있다는 점이다.

그러나 국내에서는 CAS를 시작으로 최근에서야 국별원조전략(CPS)에 대한 논의 및 연구가 활발히 진행되고 있지만 범정부 차원의 국별원조전략(CPS) 및 원조기관, 사업의 종합적인 사업 성과관리에 대한 연구는 충분히 진행되고 있지 못한 실정이다. 특히, KOICA의 성과관리는 사업의 1차적인 결과물인 산출 단위에서 사업을 구성 관리하는 실정과, 수원국 중심의 원조와 개발 전략 계획이 아직 미진한 점, 프로그램(PBA)도입이 안된 점 등 원조선진화를 꾀하는 지금 시점에는 다양한 개선과제들을 안고 있는 것이 사실이다.

원조효과성 제고와 증진을 위해, 한국은 국제적인 흐름을 고려하여 국별원조전략(CPS)의 수립과 수행 도구, 이에 따른 국별성과측정를 국별프로그램형태인 접근법 및 전제조건이 필요하겠다. 이는 수원국에 중심을 둔, 하위 목표를 상위 목표와 일치시키고, 결과 단위에서 사업의 효과와 성과를 측정하는 성과관리와, 예산의 분배 등의 수립 초기 부터, 다각적인 사고전환이 필요하다하겠다.

참고문헌

1. 국내문헌

이윤식,2010, 정책평가론, 대영문화사

이윤식, 정정길,성규탁, 이장, 2004, 정책평가:이론과 적용, 법영사

임소진, 2012, 부산파트너쉽 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구, 한국국제협력단

이계우 및 박태준, 2012, 한국의 원조는 선진화되고 있는가?, 한국의 개발협력 1, 수출입은행

이현주, 2011, 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제, 개발협력 정책과 이슈 2호, 한국국제협력단

정우진 및 정유아, 2011, 현장중심의 개발협력방안: KOICA 무상협력사업을 중심으로, 한국국제협력단

강경재, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력사업 성과관리를 중심으로

정상희, 2010, 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교 연구, 한국국제협력단

한국국제협력단, 2009, 천년개발목표 달성을 위한 협력단 정책 및 지원사업 이행현황 종합평가

한국국제협력단, 2009, 원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서

CIDA. Ethiopia Country Program Evalu:ation 2003-2004 to 2008-2009. 2010

DFID, 2008, How to note; Preparing a country plan

_____ 2003,Ethiopia: Country Assistance Plan.

_____ 2009, Country Programme Evaluation: Ethiopia.

Dunn, William N.,2008, Public policy Analysis, An Introduction, Pearson Education

OECD/DAC, 2010, DAC PEER REVIEW CONTENT GUIDE

1999, Evaluationg Country Programmes, 2006,Emerging good practice in managing for development results, first issue. The World Bank.

Foresti, M.D.Booth and T.O'Neil, 2006. Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration, London, ODI

Park Sook Hyun, 2011, What Determines Korea's ODA Allocation?: A Non-

Traditional Approach, Korea Univ
Roger Riddlel 2007, Does Foreign Aid Really Work?
Rist, Boily, and Martin, 2011, Influencing Change, Building Evalaution Capacity to Strenthen Governance
The World Bank, 2007, Results-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead
Pitman, Feinstein and Ingram, 2005, Evaluating Development Effectiveness, Vol 7
Kusek and Rist, 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, The World Bank
Heider,2010, Evaluating Policy: A Perspective from Multilateral Experience, UNICEF
Evaluation Cooperation Group, 2008, Country Strategy and Program Evaluation
European Commision, 2012, Results Oriented Monitoring ROM Handbook

국제개발협력 범분야 평가 추진정책 논의 동향

현 미 주 (외교통상부 개발정책과 2등서기관)

목 차

Ⅰ. 우리 국제개발협력정책에서의 범분야 주류화 논의 현황
Ⅱ. 범분야 평가 현황 및 문제점
Ⅲ. 우리나라 범분야 평가방안 주요 내용
Ⅳ. 향후 과제 및 정부의 고려사항

Ⅰ. 우리 국제개발협력정책에서의 범분야 주류화 논의 현황

2010년 OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입한지 이제 만 2년 반 정도가 되어가고 있다. 그간 우리 정부는 우리 국제개발협력 정책 선진화를 위해 노력해왔다. 2010년 7월 「국제개발협력기본법」이 발효되었으며, 2010년 10월 제7차 국제개발협력위원회에서는 「국제개발협력 선진화 방안」, 제8차 국제개발협력위원회에서는 「2011-2015 국제개발협력 기본계획」이 의결되었다. 이러한 일련의 노력을 통해 국제개발협력정책의 통합적인 법적 · 제도적 기반이 갖추어졌다고 볼 수 있다.

우리 정부의 범분야 이슈에 대한 방향성은 상기 법과 정책문서에서부터 찾아볼 수 있다. 국제개발협력기본법 제3조는 국제개발협력정책의 기본정신 및 목표를 규정하고 있는데, 개발도상국의 빈곤감소와 더불어, "여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현" 및 "지속가능한 발전"을 포함하고 있다. 또한 「2011-2015 기본계획」에 명시된 우리 정부의 중기 개발협력 정책 6대 전략 중 하나는 '환경 · 여성 · 민주주의 등 범분야적 보편가치 지향'으로, 이에 따라 각 무상원조 시행

기관은 환경 · 여성 · 인권 · 민주주의 등 가치규범을 사업 수립 및 이행시 충분히 반영해야하며, 특히 환경과 여성에 초점을 둔 사업도 추진하게 된다.

사실 2010년 이전에도 우리 원조 사업 중 환경 및 여성 관련 사업은 이미 존재하고 있었으며 주류화를 위한 시도는 계속되어 왔다. 특히 우리나라 원조 전담기관이라고 볼 수 있는 한국국제협력단의 경우, 여성 및 환경사업을 추진할 뿐만 아니라, 2008년 KOICA 환경 주류화가이드라인을 발간하고, 환경 및 여성에 전담된 조직을 별도로 운영하는 등 주류화를 위한 노력을 지속해왔다. 그러나 전 정부적인 차원에서 추진되는 무상원조 통합 전략의 하나로 범분야 이슈가 명시된 것은 「국제개발협력기본법」 및 「ODA 선진화 방안」에 따라 작성된 「2011-2015 기본계획」으로, 이는 범분야 주류화 추진의 제도적 기반을 제공하였다는 의의가 있다.

이렇듯 우리나라 국제개발협력 전략 및 추진방향 측면에서 범분야 이슈가 구체적으로 명시되게 된 것은 국제원조규범에 부합하는 방향으로 국제개발협력 정책을 선진화하기 위한 우리 정부의 노력이다. 2005년 파리 선언(40조 및 41조) 그리고 2008년 아크라 행동계획(3조, 13조 c항, 21조 b항, 23조 a항)[1] 등 국제개발협력 국제규범은 환경 및 여성을 원조사업에 있어 고려해야할 중요 규범으로 명시하고 있으며, 이에 2008년 OECD DAC 가입을 위한 우리나라 특별검토(special review)시 DAC측이 범분야 이슈의 점진적 확대와 주류화를 권고하게 되면서, 범분야 이슈가 우리 정책 문서에 명시적으로 다루어지는데 직접적인 영향을 미쳤다.

그러나, 통합적인 전략과 추진방향에 명시적으로 포함된 범분야 이슈가 실제 원조사업에서 실질적으로 구현되기 위해서는 '시행단계'에서의 추가적인 노력이 필요하다. 이 경우 환경 및 여성에 특화된 사업이 아닌, 범분야 이슈 주류화의 경우 시행단계에서의 노력이 쉽지 않다. 왜냐하면 범분야 이슈 자체가 사업의 주된 목표가 아닌 경우에는 원조 사업의 모든 시행단계가 범분야를 '고려'하는 부차적인 과정이 되어야 하기 때문이다. 범분야 이슈에 대한 고려가 가지는 이러한 부차적인 성격으로 인해 범분야에 대한 고려는 지속적인 확인과 점검과정이 있지 않으면 누락되기 쉽다.

이러한 점을 감안하여, 정부는 1년에 천 여개가 넘은 사업들에 대하여 범분야 주류화를 추진하기 위한 효과적인 방법으로 범분야 평가방안 추진을 선택하였다. 즉 평가를 통해 지속적인 확인과 점검과정을 공식화함으로써, 범분야에 대한 고려 확보, 즉 주류화를 유도하는 장치를 마련

1) 파리선언과 아크라행동계획 해당 부분은 맨 뒤의 〈부록〉 참조.

하는 것이다. 이에 따라 2011년 초 제9차 국제개발협력위원회에서 의결된 2011년 통합평가계획은 외교통상부/한국국제협력단(KOICA) 주관으로 범분야 이슈 평가방안 작성하도록 하였다.

이에 따라 외교통상부는 KOICA 평가실, 기획재정부 개발협력과, 수출입은행 경제협력실(EDCF) 및 여성부 국제협력담당관실, 환경부 국제협력담당관실과 함께 범분야 평가방안 마련 팀을 구성하여 범분야 평가 방안을 작성하였으며, 동 방안은 제9차 평가소위원회의 의결을 거쳐 확정되어 현재 시행 중이다. 금번 기고는 범분야 평가방안을 만들기 위한 우리 정부의 노력 및 범분야 평가방안의 주요내용을 소개하고, 향후 범분야 이슈 주류화 추진을 위해 정부차원에서 어떤 노력들이 더 필요한지 점검해보고자 한다.

Ⅱ. 범분야 평가 현황 및 문제점

지난 해 범분야 평가방안 마련 과정에서 관련 부처 및 기관들은 여러 차례의 회의를 통해 현재 우리 범분야 평가 현황 및 문제점을 확인하였으며 그 내용은 아래와 같다.

1. 원조 전담기관

우선 원조 전담기관인 KOICA와 EDCF의 경우, 범분야 평가 중요성을 인식하고 범분야 평가를 위한 기관 내 제도 및 절차를 이미 구축한 상황으로 볼 수 있다. (상세 현황은 아래 박스 참조) 그러나 기구축된 제도가 이행으로 원활히 연계되지 않는 문제, 즉 전체 과정에 걸쳐 실질적인 범분야 평가 이행이 미흡한 문제점이 있다. 특히 사전 및 중간 평가시 동 사업이 환경 측면, 여성 측면에서 얼마나 영향을 주는지, 영향을 준다면 어떤 방식으로 주류화를 할 것인지에 대한 노력이 더 필요한 상황이다.

기관별로 자세히 살펴보면 KOICA의 경우, KOICA 환경 가이드라인을 2008년 수립하고 실제 사업에 반영은 하고 있으나, KOICA 전체 사업에 대한 적용은 이루어지지 않고 있다. 실제로 환경영향평가에 따라 저감대책이 수립되어 이를 이행한 사례는 없다. 여성 분야의 경우에는 사전평가(젠더마커 분류작업[2]) 측면에서 KOICA의 활동이 여타 기관에 비해 매우 우수[3]하다고 볼 수 있으나, 2011년 발간된 KOICA 성주류화 가이드라인을 적용하는 시범 단계로 보인다.

EDCF 역시 사전, 중간, 사후 평가시 환경 및 여성 분야를 포함하는 사회 이슈에 대한 평가 시

행체계는 구축되어 있으나, 사후평가 단계에서는 정성평가 위주로 진행되고 있는 문제가 있어, 정량적 측면을 포함한 심층적인 환경분야 평가가 필요한 상황이다. 여성 분야의 경우에는 관련 가이드라인이 존재하지 않고, 간접적으로 평가가 이루어지고 있다고 하나, 실제로 실질적인 성과 지표 활용 실적은 많지 않은 상황이다. 일례로 2010년-2011년간 보건 분야 EDCF 승인 사업의 50%만이 모성사망률 감소 등 여성분야와 직접 연관된 성과지표를 포함하고 있어 주류화를 위해 노력한다고 평가하기 어렵다.

〈참고자료: 2011년 기준 원조 전담기관들의 범분야 평가 현황〉

(1) KOICA

DAC 평가 5대 기준* 외에 범분야(환경 및 여성)을 추가하여 평가를 실시 중으로 '사전평가 분류 작업' 등 환경분야 평가 절차가 모두 존재하고 있다. KOICA의 환경 및 여성 분야 평가 절차는 아래와 같다.

(환경분야 평가 절차)

평가단계	절차	환경분야		
사전평가	사전심사 (Screen) 작업	환경가이드라인		
	분류작업	C	B	A
	기초환경조사	미해당	해당	미해당
	환경영향평가	미해당	미해당	해당
	저감대책 수립	미해당	해당	미해당
중간평가	저감대책 이행여부	미해당	해당	해당
종료평가	저감대책 이행여부	미해당	해당	해당
사후평가	DAC 5대기준 이외 환경 평가항목 포함	미해당	해당	해당

2) ECD DAC 젠더마커 (Gender Policy Marker) : 사업 담당자가 사전타당성조사의 성 분석 결과를 통해 아래 기준에 따라 점수를 부여하는 것
- 2점 : 성평등 및 여성역량강화가 목표가 아니라면 형성되지 않았을 사업
- 1점 : 성평등 및 여성 역량 강화가 사업의 주목표는 아니나, 성주류화된 접근을 통해 성평등 및 여성의 역량강화에 기여하는 사업
- 0점 : 사업의 목표와 성격이 수혜자의 성별 및 성평등과 무관한 사업

3) 2010년 기준 젠더마커 실적(초청연수, NGO지원, 국제기구협력사업 모두 포함) : 마커 2번 14개 사업, 마커 1번 63개 사업

* KOICA 환경가이드라인(2008)에 의거, 당해 원조사업이 환경에 영향을 미치는 정도에 따라 A,B,C로 분류
  – 카테고리 A사업의 경우 환경에 미치는 영향이 가장 큰 사업으로, KOICA는 에코도르 갈라파고스 태양광 발전소 사업 추진시 이를 카테고리 A 사업으로 분류하고 기초환경조사 및 분석을 실시한 바 있음

(여성 분야)

	절차	젠더분야		
사전평가	사전심사 (Screen) 작업	젠더마커 활용		
	분류작업	0	1	2
	성분석 (gender analysis)	미해당	해당	해당
	사업 심사	미해당	해당	해당
중간평가	성주류화 요소 반영	미해당	해당	해당
종료평가	성주류화 이행 여부	미해당	해당	해당
사후평가	성인지적 성과 여부	미해당	해당	해당
	DAC 5대기준 이외 여성 평가항목 포함	미해당	해당	해당

(2) EDCF

경협기금업무 취급규정에 따라, △'차관요청사업이 차주국의 환경 및 사회에 미치는 영향' 이 사업 심사(사전평가)시 주요 심사사항 중 하나이며, △사업 개시 후 6개월마다 사업진도 및 환경 및 사회 이슈 관련 조치내용 확인(중간평가) △사업평가 보고서에 DAC 평가 5대 기준 중 영향력(Impact) 평가시 ① 환경적 영향 및 ② 빈곤층, 여성 등 취약계층에 미친 사회적 영향 평가 수행(사후평가)를 시행 중이다.

(환경분야 평가 절차)

평가단계	절차	환경분야		
사전평가	사전심사 (Screen) 작업	환경가이드라인		
	분류작업	C	B	A
	심사	미해당	해당	해당
	환경영향평가	미해당	해당(자율)	해당
	사업 심사	미해당	해당	해당
중간평가	저감대책 이행여부	미해당	해당(자율)	해당
종료평가	저감대책 이행여부	미해당	해당(자율)	해당
사후평가	DAC 5대기준 이외 여성 평가항목 포함	미해당	해당	해당

* (사전평가) EDCF 환경영향 심사지침('06.11월)에 의거, 선정된 사업에 대해 수원국 정부가 환경영향평가보고서를 제출하도록 되어 있으며, 보고서 제출 의무화가 이루어진 사례는 2010-2011년 기준 전체 사업의 약 25%(13건)

* (중간평가) 사업 컨설턴트가 환경 이슈를 포함하여 사업진도보고서를 작성

* (사후평가) '사후평가보고서작성 가이드라인(2011)' 에 의거, DAC 평가 5대 기준 중 영향력(impact) 평가시 환경적 측면의 평가를 포함

(여성 분야 평가 절차)

* 환경 분야와 같은 별도 규정은 존재하지 않으나, 여성 · 아동 등 취약계층에 대한 사회적 영향 평가 절차는 존재

- EDCF Safeguard Policy 수립을 통해 환경 · 사회영향 평가에 대한 세부규정 등을 보완하여 전단계에 걸친 평가 기능을 강화할 계획

2. 여타 시행기관

원조 전담기관들이 범분야 평가에 대한 이해를 바탕으로 제도적인 틀을 어느 정도 갖춘 상황인 반면, 농림수산식품부, 보건복지부 등 약 30여 개의 무상원조 시행기관들의 경우에는 범분야에 대한 고려가 거의 이루어지지 않는 문제점이 있다. 평가 설계시부터 범분야 관련 사항이 포함되어 있지 않는 경우가 대다수이며, 범분야 평가에 대한 이해 부족으로 성분리 통계와 같은 범분야 관련 통계 등 기초 조사(baseline study)도 이루어지지 않고 있다. 때문에 시행기관이 자체적으로 실시하는 자체평가 보고서를 보면 범분야가 언급되어 있지 않거나, 언급되어 있더라도 이는 근거에 기반하지 않는 추측 또는 주관적인 평가에 가깝다. 이러한 문제점은 사실 여타 무상원조 시행기관의 경우에는 원조 전담기관과 달리 평가에 대한 전문 조직을 가지고 있지 않고, 전정부적으로 범분야에 대한 구체적인 가이드라인이 없어 범분야에 대한 이해가 높지 않는 까닭에 발생한다고 볼 수 있다.

범분야 평가방안 마련을 위한 관계기관 합동팀은 상기 현황 조사 및 문제점 파악 과정에서 다음의 두 가지 사항에 대해 합의하였다. 즉 △평가 역량수준이 다른 원조전담기관과 여타 시행기관에 대한 접근을 달리해야하며, △범분야 평가가 결국은 사전 평가 설계시부터 고려되고, 기초

조사 방식, 평가지표, 평가 도구 등이 시행기관간 공유되어야 이행이 가능하다는 점을 감안하여 단계적으로 평가방안을 실시해야한다는 것이다.

이에 따라 다음에 서술될 범분야 평가방안은 다음의 두 가지 기본 방향을 바탕으로 한다. 첫째, 현재 원조전담기관인 KOICA와 EDCF로 하여금 기관 내 범분야 주류화를 "계획"단계에서 "이행"단계로 발전시켜, 원조전담기관의 범분야 평가를 실질적으로 확립하는 것이며, 둘째 원조전담 기관에서 검증받은 평가방식과 도구 등 범분야 평가 관련 지식을 여타 시행기관에게 공유하여, 여타 시행기관의 역량과 환경에 걸맞은 범분야 평가 확산을 지원하는 것이다. 따라서 이번에 마련된 범분야 평가방안은 전정부적으로 적용될 범분야 평가 가이드라인을 만들기 위한 기반 마련 작업의 의의를 가진다.

III. 우리나라 범분야 평가 방안 주요 내용

범분야 평가방안은 크게 기본방향 및 환경 및 여성 각각 분야별 추진계획으로 이루어져 있다. 장기적으로 모든 원조 시행기관들의 평가 전체 과정에 걸쳐 환경 영향 및 양성평등, 여성역량 강화를 고려한 평가를 추진한다는 기본 방향에 따라 범분야 평가 단계적 도입 및 확대를 위한 각 기관별장 · 단기 과제를 제시하고 있다.

동 방안에 따르면, 20120-2013년은 우선적으로 원조 전담기관에서 시범 평가사례를 도출하여, 범분야 사전평가 · 중간평가 · 종료평가 결과보고서의 모범사례를 제시한다. 환경 분야는 'EDCF 베트남 밤콩 교량사업' 이 , 여성 분야는 'KOICA 가나 볼타지역 동서 크리치군 식수 · 위생 개선사업' 에 대해 사업 전단계에 걸쳐 범분야 평가가 이루어지게 되며, 원조전담기관이 작성하는 평가보고서는 여타 기관이 평가시 참고할 수 있도록 시행기관간에 공유될 예정이다. 또한 원조전담기관은 시범 사례를 통해 범분야 평가를 통해 겪게 되는 현실적인 어려움과 교훈 및 보다 효과적인 범분야 평가를 위해 범분야 평가 가이드라인에 포함되어야할 요소(범분야 평가 방법론 등)들을 정리하여 모범 사례 보고서와 함께 2012년 말까지 평가협조기관인 외교부와 재정부에 제출하게 된다.

【참고】베트남 밤콩 교량사업 개요

사 업 명		Central Mekong Connectivity Project
차 주		베트남 재무부 (Ministry of Finance : MOF)
사업실시기관		Cuu Long Corporate for Investment, Development and Project Management of Infrastructure
지원예정금액		200백만 달러 (총사업규모: 751백만 달러)
협조융자기관		ADB
차 관 조 건		연 0.05%, 상환기간 40년 (거치기간 10년 포함)
차 관 종 류		개발사업차관
사 업 목 적	전체 (총3개 부문)	A : 카오랑 교량 (2.0km) 및 접근 도로 (5.8km) B : 연결도로 (15.7km) C : 밤콩 교량 (3.0km) 및 접근 도로 (2.8km)
	EDCF	C (밤콩 교량 건설)
사 업 목 적		• 메콩강 남북을 연결하는 교량 및 연결도로 건설을 통해 베트남 전국을 잇는 도로망 완성 • 전국 도로망 건설을 통해 지역간 연결성을 높임으로써 사회 개발 및 경제발전 도모

【참고】가나 볼타지역 동서 크라치군 식수 위생 개선사업

사업목적		식수 및 위생시설 건축, 주민 역량강화를 통한 주민 건강 증진 및 삶의 질 개선
사업내용		식수시설 및 위생시설 설치, 주민 보건역량 강화, 초청연수 등
사업대상지		Volta Region 내 Krachi West 및 Krachi East District
사업규모/기간		400만불/ 2011~2013(3년)
수혜자		볼타 지역 동서크라치군 주민 약 20만명
기대 효과	한국	한국의 기생충 질병 퇴치 경험 전수
	가나	– 주민들의 안전한 식수 위생 환경 마련 – 주민 역량강화를 통한 지속적인 보건위생환경 증진
사업 시행 기관	한국	한국국제협력단(KOICA)
	가나	– 가나 수자원부 (Ministry of Water Resources,Works & Housing) – 지역 식수 · 위생청 (Community Water & Sanitation Agency – Krachi East 및 West 각 군청 (District Assembly) – 가나 보건부(Ministry of Health) 및 보건청(Ghana Health Service), 교육청 (Ghana Education Service) 등 협조

평가 협조기관은 범분야 평가 관련 선진국 사례조사 연구용역을 실시하여, 범분야 평가시 적용되는 여타 공여국들의 가이드라인 내용을 참고하여 원조전담기관의 사례 보고서와 함께 우리 평가가이드라인 작성에 활용할 계획이다.

이를 바탕으로 2013년에는 본격적으로 전 정부적으로 사용될 범분야 평가 가이드라인/매뉴얼(안)이 여타 시행기관과의 협의를 거쳐 확립되면, 2014년 전 시행기관에 전파 · 확산될 계획이다. 범분야 평가 가이드라인/매뉴얼(안)은 원조 전담기관의 범분야 주류화 가이드라인을 바탕으로 시범사례 교훈 및 여타기관의 협의를 거쳐 평가협조기관, 원조전담기관(KOICA/EDCF) 및 관계기관(환경부/여성부)이 작성하여 2014년초 평가소위원회에 상정 · 확정될 것이다.

가이드라인/매뉴얼(안)이 완성될 때까지 모든 시행기관은 사업 계획 수립시 환경 마커 및 젠더 마커 사용을 통해 사업의 성격을 파악하고, 범분야 통계 등 기초조사를 실시하여 향후 범분야 평가 가이드라인에 따른 평가를 대비하여야 한다. 특히, 금번 범분야 평가방안은 2012년 3월에 시행되는 성별영향분석평가법에 따른 성별영향분석 평가 실시를 권장하고 있으며, 2013년 연간시행계획부터 해당 사업의 범분야 평가필요성 여부를 기관 스스로 검토하고 주관기관이 확인하는 내용을 포함하도록 되어 있다. 이를 통해 가이드라인 작업과 병행하여 여타 시행기관의 범분야 평가에 대한 인지도 및 역량을 지속 제고해나갈 계획이다. 이와 함께 여타 시행기관의 평가 조직 및 역량 부족문제를 감안하여 평가협조기관은 시행기관의 역량 확대를 위한 세미나 등 평가 역량 교육 추진을 검토하고 있으며, 이와 함께 여타 시행기관의 평가 지원을 고려 중이다.

Ⅳ. 향후 과제 및 정부의 고려사항

제9차 평가소위에서 의결되어 현재 시행 중인 범분야 평가방안은 범분야 평가체제가 실질적으로 확립되어, 범분야 주류화를 실현하기 위한 중요한 첫걸음이라고 볼 수 있다.

그러나, 금번 범분야 평가 방안을 통해 2014년 범분야 평가 가이드라인을 완성한다고 하더라도, 동 가이드라인이 실질적으로 효과를 발휘하기 위해서는 또다른 노력들이 필요하다.

첫째, 평가 분야의 조직과 예산이 증대될 필요가 있다. 아직 우리나라는 국제개발협력 통합평

가계획, 평가 소위원회 등 통합ODA평가 관련 제도가 어느 정도 구축되어 있음에도 불구하고, 원조 사업 평가가 원활히 진행되어 사업 계획에 적절하게 반영되고 있다고 보기는 어렵다. 평가 관련 한정된 조직과 예산은 전반적으로 평가가 높은 수준으로 도약하고 잘 이행되어 보다 더 좋은 원조정책으로 이어지는 순환보다는 정책과 사업 효과성 증대에 영향을 미치지 못하고 평가를 위한 평가로만 존재하는 문제를 초래하고 있다. 이러한 상황 하에서 범분야 평가가 제대로 이행되는 것은 더욱 쉽지 않다.

특히, 범분야 평가의 경우 기초환경조사, 환경영향평가, 저감대책 수립, 성분석 등의 활동들이 필히 이루어져야하는데 이러한 조사·분석 활동은 조직과 예산 없이는 불가능하다. 실제로 수원국들은 유상원조 프로젝트의 경우, 환경영향평가 수행주체가 수원국이며, 수원국 국내법상 환경영향평가가 필요치 않다고 하면서 시간과 재원이 소요되는 환경영향평가를 기피하는 경우도 있다. 여타 시행기관들이 범분야에 관심을 기울이기 어려운 것도 사실 조직 및 예산의 현실적인 제약에서 비롯된 것이다. 따라서 정부는 범분야 평가가 효과적으로 이루어져 원조 프로그램이 환경과 여성을 고려하는 방향으로 추진될 수 있도록 ODA 평가정책을 지속 강화해나가야 한다. 30여개가 넘는 모든 시행 기관마다 평가 관련 조직과 예산을 별도로 주는 것은 비효율적이므로, 원조전담기관의 평가조직 및 예산을 확대하여, 여타 시행기관의 범분야 평가를 지원하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 범분야 평가는 국가협력전략(Country Partnership Strategy) 및 개별 사업 계획과 연계되어야 한다. 수원국에 대한 전략을 수립하고, 개별 사업의 계획을 세울 때부터 범분야를 고려하지 않으면, 범분야 평가가 의미있게 이루어질 수 없기 때문이다. 따라서 무상원조 주관기관인 외교부의 경우 연간시행계획 작성시 범분야 사전심사작업(screening)을 실시하고 필요시 범분야 지표 설정 여부 등을 확인할 필요가 있다.

마지막으로, 가장 기본적인 작업인 범분야 평가에 대한 인지도 제고 필요성을 강조하고자 한다. 범분야 평가방안이 뿌리를 확실히 내려, 전정부적으로 범분야에 대한 충분한 고려를 가지고 원조 사업이 추진되기 위해서는 무엇보다 전 정부에 걸친 범분야 평가에 대한 높은 이해와 우리 국민들의 범분야 평가에 대한 관심이 필수적이다. 전자는 분절화된 우리 원조 체계 하에서 효과적으로 범분야 평가를 이행하기 위해 필요한 조건이며, 후자는 원조사업이 우리 국민의 세금으로 운용되는 사업임을 감안할 때 국민의 요구가 우리의 개발협력 평가 정책에 많은 영향을 미치는 까닭에 중요하다. 따라서 평가 협조기관으로서 외교통상부와 재정경제부는 범분야 평가 인지도 제고를 위한 활동을 전개할 필요가 있다.

모든 일은 첫 술에 배부를 수 없다. 보다 효과적이고 현실적인 범분야 평가 가이드라인이 도출될 수 있도록 2014년까지 외교통상부 · 기획재정부 · 환경부 · 여성부 및 KOICA · EDCF의 꾸준한 고민과 노력이 지속되기를 기대한다.

참고문헌

1. 국내문헌

국제개발협력위원회, 2010a,「국제개발협력 선진화 방안」

국제개발협력위원회, 2010b,「국제개발협력 통합평가 추진방안」

국제개발협력위원회, 2011,「2011년 국제개발협력 통합평가 계획」

외교통상부, 2012a,「범분야 평가방안 시행」

외교통상부, 2012b, 공문: 개발정책과-800(2012.3.7)

OECD, 2008, "Development Co-operation of the Republic of Korea, DAC Special Review," OECD, Paris

The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)

The Accra Agenda for Action (2008)

http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

〈부록〉

〈2005년 파리 선언 원문: 40조 및 41조〉

40. Donors have achieved considerable progress in harmonisation around environmental impact assessment (EIA) including relevant health and social issues at the project level. This progress needs to be deepened, including on addressing implications of global environmental isseus such as climate change, desertification and loss of biodiversity.

41. Donors and partner countries jointly commit to:

- Strengthen the application of EIAs and deepen common procedures for projects, including consultations with stake holders; and develop and apply common approaches for strategic environmental assessment at the sector and national levels

- Continue to develop the specialised technical and policy capacity issues, such as gender equality and other thematic issues including those financed by dedicated funds.

〈2008년 아크라 행동계획 원문: 3조, 13조 c항; 21조 b항; 23조 a항〉

3. We need to achieve much more if all countries are to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress and care for the environment are the prime engines of development in all countries. Addressing inequalities of income and opportunity within countries and between states is essential to global progress. Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potetial of poor women, men and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way.

13. c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.

21. b) At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development.

23. a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disagregating data by sex, region and socioeconomic status.

KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과 관리

강 경 재 (KOICA ODA 연구실 상임연구원)

목 차

1. 서론
2. 개발 결과를 위한 성과관리
3. 개발협력 기관의 성과관리: AFD의 사례
4. KOICA 성과관리 현황과 개선 방향
5. 결론

1. 서론

개발협력에서의 성과관리는 크게 조직과 사업 단위에서 각각 발달해 왔다. 1950년대의 목표관리제Management by Objective, MBO로부터 시작된 민간·공공 부분의 성과관리방법론은 주로 기관 차원 목표 달성을 위한 예산 및 인력 운영에 집중하는 반면, 사업 단위에서의 성과관리 방법으로 1960년대 초반에 고안된 논리접근법 모형과 프로젝트 주기 관리법은 모두 사업 차원에서의 목표 수립과 목표 달성에 필요한 사업 활동 및 투입물의 구상, 한 사업에서 다음 사업으로 이어지는 기관의 학습 등에 집중하였다. KOICA 역시 대한민국의 공공부분에 속한 양자 원조기관이면서 DAC 회원국인 대한민국의 주 무상원조 기관으로서 결과중심 성과관리Result Based Management, RBM의 중요성을 인식하고 이를 기관과 사업 운영에 도입하여 발전시키려는 노력을 기울이고 있다. RBM은 필요에 따라 발전한 기관 및 사업 성과관리 기법인 만큼 다양한 요소들과 방법론의 집합체이며 이러한 다양한 방법론이 제대로 정착하기 위해서는 기관 내에서 필요한 요소들을

내면화 하고 적절한 방식을 찾는 등의 노력이 필요하다.

그러나 국내의 RBM 논문은 대부분 공공부분의 논의에 그치고 있으며 이를 양자 원조기관인 한국국제협력단KOICA이 무조건 적으로 도입하기에는 개도국이라는 현장 특수성 등을 고려 했을 때 무리가 있다. 이러한 논의의 격차를 줄이려는 노력의 일환으로 2012년 'KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로'가 발표되었다(강경재, 2012). 이 연구의 목적은 선진 원조 기관들의 결과 중심 성과관리 방법과 KOICA의 현재 성과관리 방법을 살피고 향후 KOICA 사업 관리가 나아가야 할 방향을 제시 하는 것이었다. 본고는 위의 연구 보고서를 재구성하여 좀더 많은 독자에게 접근하기 위하여 기획되었다.

2. 개발 결과를 위한 성과관리

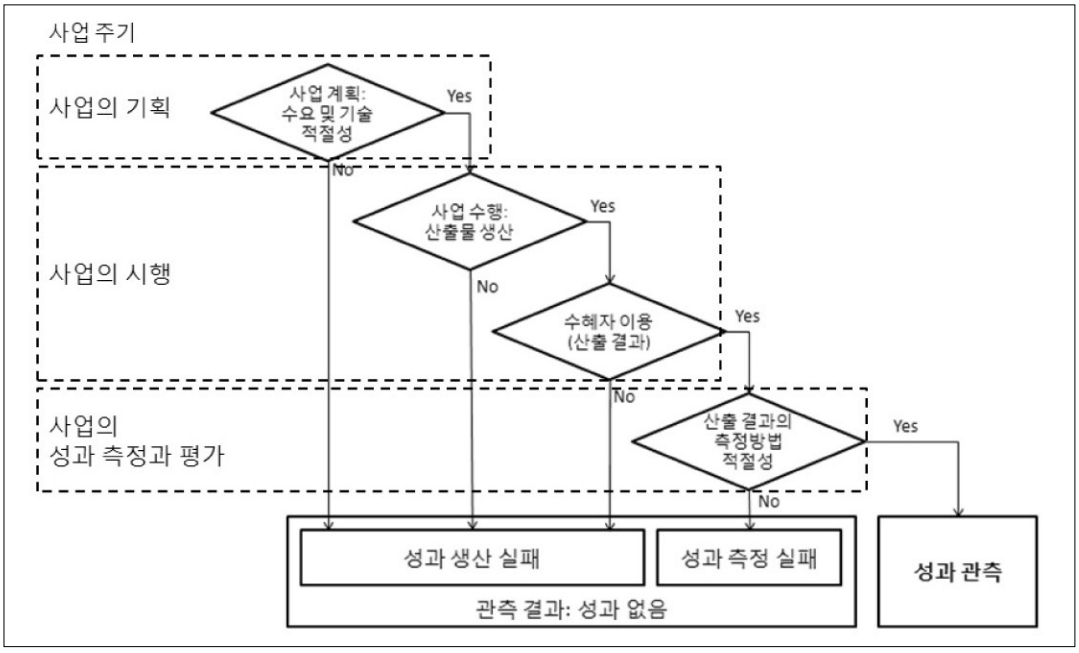
결과 중심 성과관리는 원조 선진국들을 중심으로 여 타의 공공부분에서의 성과관리와 함께 꾸준히 진행되어 왔으며, 지금도 기관과 원조 사업의 성격에 맞는 성과관리 제도의 성립을 위한 노력을 늦추지 않고 있다. RBM은 발달 과정이 길고, 필요에 따라 변형이 많은 만큼 이에 대한 개념은 매우 다양하다(Martinez, 2001). 성과관리 제도는 1950년대 중반에 고안된 목표관리제Management by Objective, MBO를 시작으로 산출예산제도Output budgeting, 균형 성과평가제Balanced Scorecard, BSC 등 다 양한 형태로 발전해 왔으며, 주로 민간부분에서 시작되어 공공부분으로 확산 된 제도들이 많다. 반면 개발사업의 평가 및 기획 방법으로 고안된 논리모형 접근법Logical Framework Approach, LFA 그리고 사업의 진행 단계별 관리 법인 사업 주기 관리법Project Cycle management, PCM은 주로 개발협력 사업 부분에서 사용되고 있다(Vähämäki, et al., 2011: Guy & Hitchcock, 2000: Nakabayashi, 2000: Bakewell & Garbutt, 2005).

개발협력 분야에서 성과관리 특성은 크게 공공부분으로서의 특성과 개발협력 기관으로서의 특성에 따른 부분으로 각각 나누어 살펴볼 수 있다. 이윤창출이라는 구체적이고 뚜렷한 목표가 있는 민간 부분과 달리 공공부분에서는 목표가 국민 복지 증진 등 그 정의가 모호하고 방대한 경향이 있었다. 공공부분에 있어서 RBM 도입은 그 목표를 명확히 하여 측정 가능할 정도로 구체화 하는 작업의 동반을 의미했다. RBM 체제 하에서의 공공부분은 사업이나 정책 설계 시 '국민 복지'라는 모호한 개념에서 '복지'의 구체적인 정의를 내리고 이에 따른 지표와 목표치를 설정하여 이에 따라 정책이나 사업을 구성하고 시행에 옮기며, 그 목표치 달성 바탕으로 인센티브를 지급한다. 이러한 관리 방식의 변화가 공공부분의 효율성 증대로 이어질 것이라는 것이 RBM 도입의 가장 큰 동기 중 하나이다. 1980년대와 90년대를 거치면서 미국이나 프랑스 등

선진국들은 공공부분 정책에 있어서 RBM을 골자로 한 공공부분 성과관리 법을 도입하여 시행하고 있다. 문제는 이러한 결과 성취에 따른 예산 분배 및 인센티브 지급 등의 RBM 특성이 과연 그대로 개도국 발전을 위한 국제개발 협력에 도입될 수 있는가이다.

실제로 계획된 사업이나 정책이 가시적 결과로 이어지기 까지는 많은 기술적 · 환경적 어려움을 극복해야 한다.

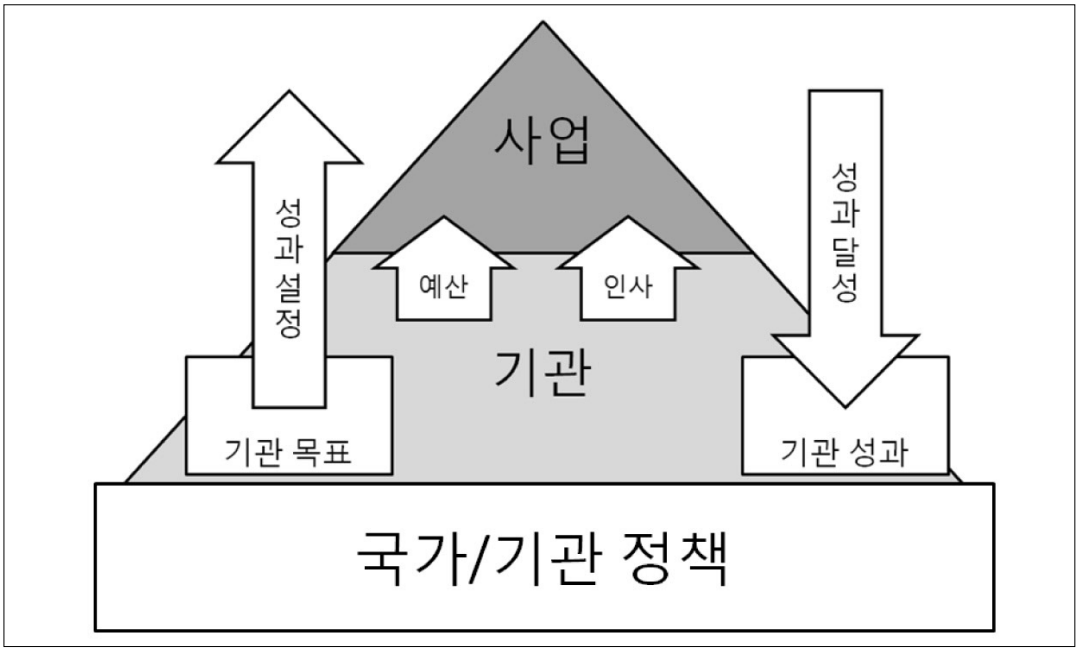
그림 개발협력 사업의 결과 부재 원인: 결과 생산 실패와 관측의 실패



출처:강경재(2012)

근본적으로 개도국은 결과 창출 및 측정의 모든 부분에서 그 역량이 모자라며 바로 이 부족한 역량에 의해 발전이 근본적으로 저해된 나라들이다. 이러한 파트너 국가들의 사정을 고려했을 때 '결과 달성'만을 강조한다면 정작 이루려는 발전보다는 눈 앞의 이루기 쉬운 목표 달성에만 치중하는 등의 왜곡행위로 인하여 RBM의 근본적인 도입 이유 자체를 부정하는 모순된 결과를 가져올 수 있다. 이러한 부작용을 막고 RBM의 장점을 이끌어 내기 위해 현재 개발협력 사업에서의 RBM은 개발 결과를 위한 성과 관리Management for development results, MfDR로 재해석되어 사용되고 있다. 개발결과를 위한 성과관리는 결과에 의한 성과관리가 아닌 결과를 위한 성과관리에 그 초점을 맞추어 결과뿐만이 아니라 결과를 달성하기 위한 모든 노력을 함께 고려할 것을 강조하고 있다.

그림 기관과 사업 간의 연관관계



출처: 강경재(2012)

이러한 성과관리 체제는 마라케쉬 회의에서 협의한 중심 원칙에 기반하고 있다. MfDR의 중심 원칙은 다음과 같다(OECD/DAC, 2007).

- 사업 관리의 모든 단계–전략 기획에서부터 사업의 시행, 완료와 그 후–에서 파트너 국, 개발 협력 기관 및 기타 모든 이해 관계자들의 논의를 결과에 집중시킨다.
- 실질적인 사업의 기획, 모니터링 및 평가의 모든 활동이 사전에 협의한 목표치에 부합하도록 조정한다.
- 결과 보고 체계를 간략하고, 비용 효율이 높고, 사용자의 편의에 최대한 부합하도록 한다.
- 결과에 의한 성과관리가 아닌 결과를 위한 성과관리를 시행한다.
- 측정한 성과 정보를 보고 및 책무성의 이행에 사용함과 동시에 기관 학습 및 의사 결정에 반영한다.

각각의 기관은 이러한 중심 원칙을 기관의 특성에 적합한 형태로 해석하여 그 체제를 마련하였다. 그 예로 국제농업개발기금International Fund for Agricultural Development, IFAD은 MfDR의 중심요소로 다음 세 가지를 꼽았다.

1) 결과 중심주의: 명확한 목표의 설정과 목표 달성을 위한 단계별 목표치의 설정을 통한 결과 측정의 근거 제공

2) 인과관계: 여러 가지 사업 요소들의 전후 인과관계의 설계. 결과 모형Result Framework 또는

결과 연쇄Result Chain로도 불리며 투입물과 사업 활동이 산출물Output, 결과, 영향력에 이르기까지의 논리적인 연계

3) 성과의 주기적이고 지속적인 측정: 전략 또는 방식의 수정을 통해 결과Outcome를 극대화 시키기 위한 지속적인 성과의 측정과 그 성과 정보의 이용

개발 결과를 위한 성과 관리는 결과 중심의 성과관리의 개발 협력 분야에서의 응용이라고 할 수 있다. 이러한 공통점 때문에 실제로 많은 기관들이 이 두 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 그러나 일반적인 결과 중심의 성과관리와 MfDR는 다음 두 가지에서 차이점을 보인다.

1) 성과관리의 범위

과거의 성과관리의 범위가 기관이나 조직 내에 국한 되어 있다면 MfDR는 사업, 기관차원에서 벗어나 수원국에서의 개발 결과를 그 관리 범위에 포함하는 넓은 의미로 생각할 수 있다. 또한 파리 선언과 함께 선진 원조 기관 자체의 성과에 국한 되었던 성과관리는 파트너 국가의 주인의식 증대와 국정 전반에 걸친 정부의 성과관리까지 확대할 수 있다.

2) 결과 정보의 이용 정도

일반적으로 결과 중심의 성과관리는 결과에 의한 사업 관리Managing by Result에 초점을 두어 대외적 책무성에 논의의 무게가 실려있다. 반면 MfDR는 결과를 내기 위한 사업 관리Managing for Result로, 결과 정보의 실질적 활용, 특히 학습과 향상을 위한 결과 정보 활용에 좀 더 중점을 두고 있다. 전자가 전체 사업 관리 사이클Project Management Cycle, PCM 중 사업 결과의 측정과 보고에 치중한다면 후자는 사이클 전반, 즉 사업의 기획, 주기적인 모니터링과 결과 정보의 학습 등의 모든 과정이 좀 더 효율적으로 결과를 성취할 수 있도록 하는 것에 치중한다(Binnedijk, 2000: IFAD, Not dated). 예를 들어 결과에 의한 사업 관리 하에서는 사업의 관리 지표 향상을 위한 왜곡 행위가 일어날 수 있으나 결과를 위한 사업 관리에서 결과의 성패 보다는 사업의 지표를 통한 사업 운영 방안의 개선에 집중하는 편이다

MfDR 내에서 성과 관리의 수준Level은 크게 기관, 섹터/지역 및 사업으로 나눌 수 있다. 기관은 사업의 성과를 통해 기관의 정책을 달성하며, 사업의 목표 설정은 기관의 정책 목표를 기반으로 하여 이루어 진다. MfDR 요소들은 크게 성과 목표 설정, 사업 설계, 사업 시행, 성과 평가 및 환류의 네 단계로 나눌 수 있다. 각각의 요소들은 기존의 성과관리 체 제인 사업 주기 관리법의 요소들과 같은 맥락에 있으나 그 초점이 사업의 활동이나 투입물이 아닌 산출물과 산출 결과, 더 나아가서는 영향에 이르는 사업 결과에 맞추어진다는 점에서 큰 차이를 보인다. 또한 기존의 사업 성과관리 체계가 각각의 사업 만을 고려했다면 MfDR은 사업의 목표와 기관 목표 더

나아가서는 ODA 정책 목표와 일치되도록 계획하는 것을 원칙으로 하고 있다. 선진 개발 원조 기관은 기관 성격과 능력에 적절한 결과중심의 성과관리법을 찾기 위해 노력 중에 있다. 이러한 움직임은 1990년대 초반부터 결과 중심 성과관리제도의 도입과 함께 시작되었다. 결과 중심 성과관리 제도 도입의 필요성과 당위성에 대해서는 모든 기관이 동의하나, 제도 도입은 기관 문화의 근본적인 변화에서 적절한 측정 기법의 선택에 이르기까지 많은 어려움과 도전 과제들을 안고 있으며 이에 대한 수많은 연구들이 진행되어 왔다. 이 연구들을 종합해 보면 성과관리 제도 도입의 어려움을 크게 기관 차원과 기술적 측면의 어려움으로 나눌 수 있다.

표 공공 부분의 성과관리 제도 도입 상의 어려움

기관 차원의 어려움	기술 측면의 어려움
1) 결과 중심의 조직 문화 배양	1) 측정
2) 성과관리와 성과 정보의 역할에 대한 현실적인 기대	2) 인과관계의 증명
3) 기관 특성에 맞는 성과관리 시스템의 구축	3) 재정 정보와 성과 정보의 연계
4) 성과에 대한 기대치 설정	4) 데이터 품질 관리
5) 선택	5) 성과 보고 신뢰도
6) 왜곡 행위 방지	
7) 성과에 대한 책무	

출처: Mayne(2007)

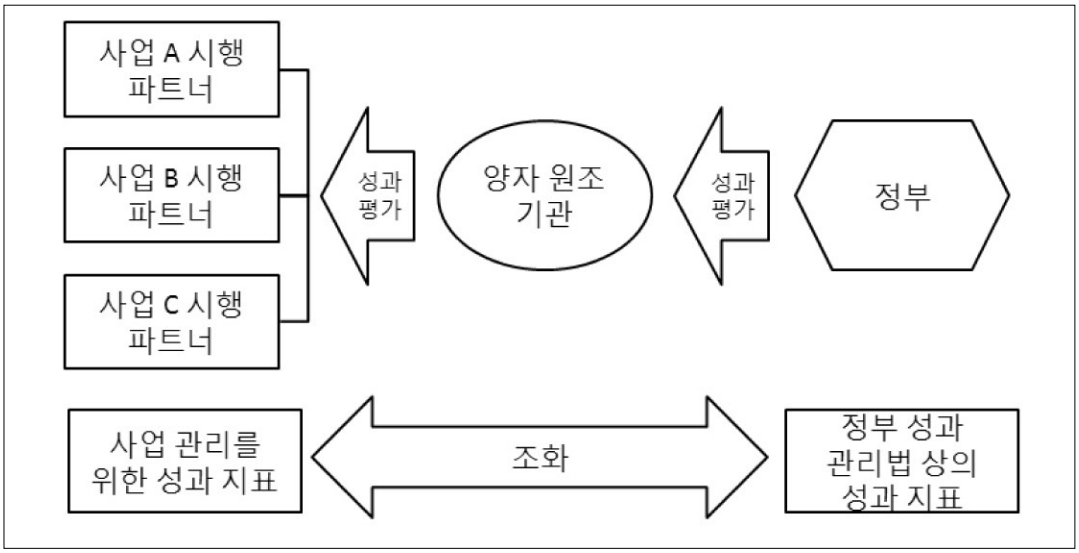
기관 차원의 어려움으로는 결과 중심의 조직문화 배양 부족, 성과관리 정보 활용에 대한 비현실적인 기대, 그리고 기관 성격에 맞는 성과관리 시스템의 모색 및 구축 등을 들 수 있다.

기술 측면에서의 어려움으로 결과 수준의 선정과 성과 측정, 요약 및 제시 상의 어려 움, 인과관계 증명에 대한 어려움을 들 수 있으며, 이는 끊임없는 연구와 노력 방법 상의 한계에 대한 정확한 이해 등을 통해 극복할 수 있다. 유엔 개발계획UNDP이나 세계 은행 등의 제도 도입 사례는 결과중심 성과관리 제도 정착까지 5년에서 10년까지의 시간이 소요될 수 있음을 보여준다. 또한 결과 중심의 조직문화 배양과 강력한 리더 십 등을 통하여 긴 시간 동안 제도 전환이 끊이지 않고 일관성 있게 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다(UNDP, 2007).

3. 개발협력 기관의 성과관리: AFD의 사례

공적 원조 기관들은 성과관리에 있어서 결과 정의의 난해함 등 보편적인 공공기관의 성과관리 도입에 따른 장애 요소 이외에 개발협력 사업의 특수성으로 인한 어려움을 안고 있다. 양자 원조 기관은 공공기관으로서 정부의 결과 중심 성과관리법과 대국민 책임성을 지고 있으며, 양자 원조 기관으로서 대외적 책무성을 함께 가지고 있다. 한 기관 내에 다수의 섹터와 현장의 다양성 문제로 기관의 성과를 측정하여 요약하는 데 많은 장애요소들이 존재하며 그 해결법은 아직 각 원조 기관의 숙제로 남아 있다. 양자 원조 기관은 각각의 사업 시행자에게는 평가자이면서 국제 사회 및 기관이 소속되어 있는 자국 정부에게는 피평가자이다.

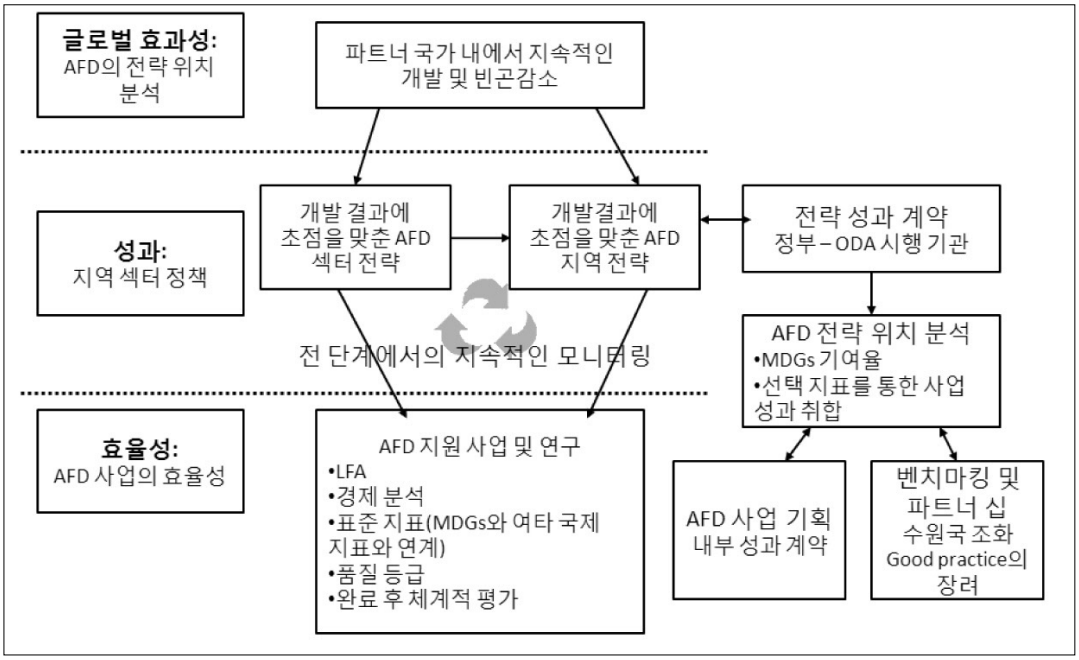
그림 평가자이면서 피평가자인 원조 기관



출처: 강경재(2012)

이러한 상황 하에서 기관의 사업 관리는 사업 시행 당사자의 사업 관리 방식과 비교하여 그 접근법이 다르다. 즉, 사업 시행 당사자가 산출물과 산출 결과의 달성에 노력하는 반면, 기관은 그 이후 다양한 산출물과 산출 결과들이 달성한 목표를 요약하고 제시하여야 하는 부담이 있으며 산출물과 산출 결과가 기관의 전체적인 목표에 어떤 공헌을 하고 있는가를 증명할 책무가 있다. 이를 위해 원조 기관들은 다양한 사업 관리 · 사업 결과 측정 · 사업 보고 방식을 사용하고 있다. 이러한 예가 가장 잘 드러나는 사례로 프랑스 원조청AFD을 들 수 있다.

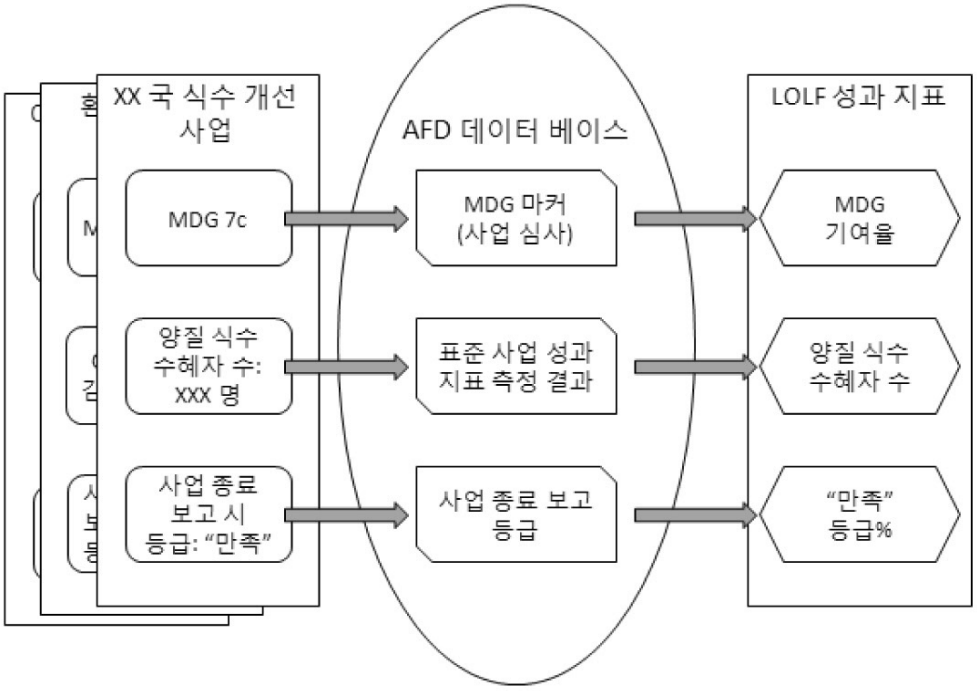
그림 AFD의 사업 수립을 위한 결과 연계 및 측정



출처: Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD(Not dated)

프랑스는 자신들의 성과관리 틀을 글로벌 효과성, 지역 및 섹터 정책 성과, 그리고 AFD 사업 효율성의 수준에서 분석하였다. 가장 상위에 있는 글로벌 효과성은 파트너 국가 내의 지속적인 개발 및 빈곤감소이다. 이 광범위한 개념은 프랑스 ODA 정책 틀 안에서 재해석 되어 AFD를 새천년 개발목표Millennium Developnemt Goals, MDGs 달성과 글로벌 공공제 담당 기관으로 자리 매김하고 있다. 프랑스의 ODA 정책의 전반적인 우선 순위는 MDGs의 달성과 글로벌 공공재 보존에 대한 기여도를 전면에 내세우고 있다(DAC/OECD, 2008). 이러한 정책적 중심 목표는 LOLF 지표에 잘 반영되어, MDGs 달성, 기후변화 대응, 식수의 달성 목표를 책정하고 있다. 책정된 달성 목표는 다시 AFD의 사업 선정 및 시행, 관리에 영향을 미치고, 그 사업의 방향성 및 결과를 측정한 지표를 통해 다시 ODA 정책 목표치 달성 여부를 가늠하게 한다. 구체적으로 재해석된 글로벌 효과성을 바탕으로 구체적인 파트너 국별 · 섹터별 성과 목표를 정하는데 근본적인 방향을 제공한다. AFD의 사업 효과성은 글로벌 효과성, 성과로 이어지는 구체적이고 체계적인 기관의 성과 목표를 바탕으로 하여 각각의 사업을 판단한다. 예를 들어 제도적으로 LFA를 활용하고 AFD가 지정한 표준 지표와 사업의 고유 지표 등을 사용한 성과를 측정한다. 사업에서 거둔 성과는 국별, 섹터별 성과로 합산 되고 이는 다시 프랑스 ODA 전체의 효과성으로 연결된다.

그림 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업: AFD의 예



출처: 강경재(2012)

이러한 해석은 프랑스 정부 성과관리 법인 LOLF에도 반영되어 있다. LOLF의 가장 상위 단위는 정책 수준인 미션Mission이다. 하나의 프로그램이나 미션이라도 그 책무를 가진 기관과 부처가 여러 개 일 수 있다. 이러한 예는 프랑스의 ODA 정책에 관련된 미션에서 찾을 수 있다. 프랑스의 ODA 정책은 하부에 3개의 프로그램을 가지고 있다. 이들 프로그램은 위 그림의 성과관리틀에서 글로벌 효과성에 대한 목표 수립에 매우 중요한 기본 근거를 제공한다. 즉 AFD의 섹터 목표와 지역 목표들은 글로벌 효과성의 방향을 명시한 ODA 기본 정책에 근거하여 정해진다. 예를 들어 ODA 정책 중 하나인 "Programme 209의 목표 1 개도국과의 연대"는 AFD가 다음과 같은 지표, 즉 세부 목표에 대한 책무성Accountability을 지니고 있음을 밝히고 있다 (République Francaise, 2011).

표 LOLF Program 209 목표 1 – 개도국 과의 연대 지표의 계산 단위

	지표	단위	계산 단위
목표 1	글로벌리제이션과 개발의 도전 과제 해결		
지표 1.1	빈곤 퇴치		
	3. AFD의 직접적인 MDGs 기여율	%	예산/지출
	4. 최종 평가시 목적 달성에 있어서 "만족" 이상의 등급을 받은 프로젝트 비율	%	프로젝트 종료 평가 시의 등급
	6. 매해 향상된 식수원에 지속가능한 접근이 가능해진 수혜자들의 수	명	프로젝트 산출 결과Outcome 합산
지표 1.2	글로벌 공공제의 보존 기여율		
	매년 AFD 사업으로 인하여 줄어든 CO2의 양	ton	프로젝트 산출 결과Outcome 합산
	글로벌 공공제의 보존에 AFD의 직접 기여율	%	

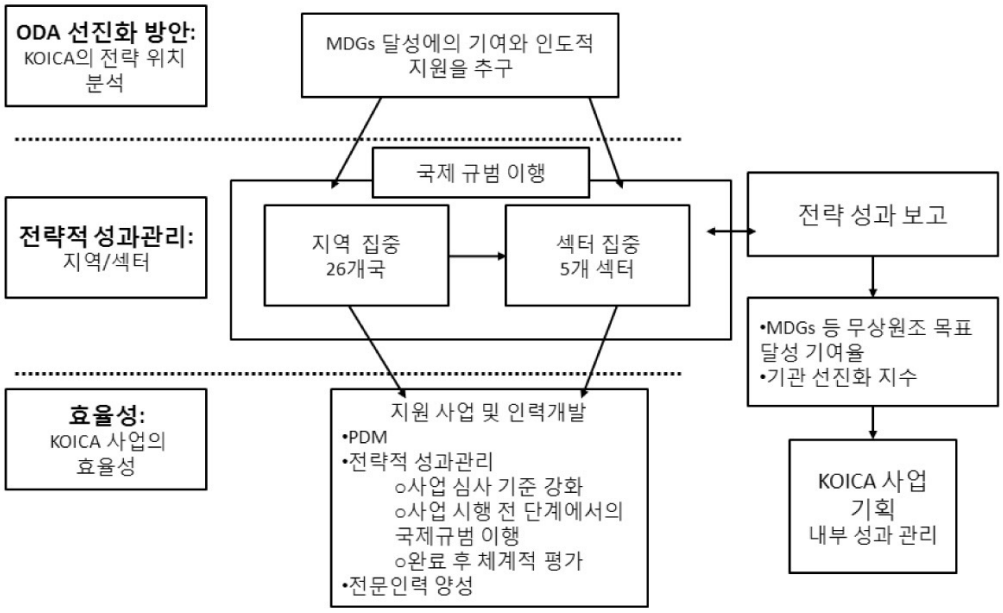
출처: 강경재(2012)

위와 같이 실질적인 결과 중심의 성과관리는 AFD의 연간보고서에도 반영되어 있다. 예를 들어 AFD의 2010년도 연간 보고서는 예산 집행 등의 내용 이외에도 각 섹터의 수혜자와 산출물의 양을 명시하고 있다(AFD, 2011). 이러한 정보들은 또한 LOLF 하에서 기관의 예산을 확정하는 근거로 사용된다.

4. KOICA 성과관리 현황과 개선 방향

위에서 사용한 기존의 사례들을 분석 틀로 사용하여 KOICA의 성과관리 제도를 고찰하였다. KOICA 성과관리의 가장 큰 장애요소는 전체적인 결과 중심의 ODA 정책과 그 전략 내에서 KOICA의 전략적인 위치 파악의 부재를 들 수 있다. 이 중 전략 내의 위치 파악은 ODA 시행 기관으로서의 KOICA의 정체성과 맞물려 있으며 이 작업은 상위, 즉 결과 중심의 ODA 정책이 성립되지 않으면 불가능한 작업이다. 대한민국의 ODA 정책이나 전략은 대부분 구체적인 목표나 목표치가 없이 나아갈 방향성만을 제시하는 것이 대부분이다. 예를 들어 가시적인 성과를 담고 있는 전략 문서로는 무상원조 분야 기본 계획(2011~2015)이 있으나 이 또한 전략 목표의 정의가 예산 배분에 머무르고 있어 시행 기관인 KOICA의 효율성이나 효과성을 측정하는 근거로 사용하기에는 미흡한 점이 있다.

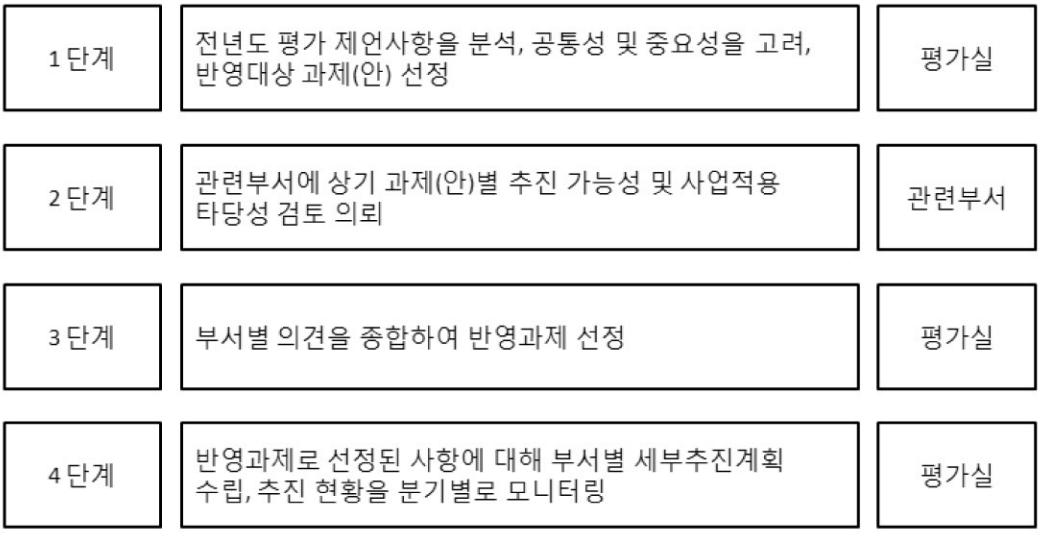
그림 KOICA의 기관 성과관리를 위한 결과 연계 및 측정 분석틀



출처: 강경재(2012)

위의 틀을 바탕으로 KOICA의 성과관리제도는 사업부분과 기관 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 사업부분에서는 평가실의 설치와 PDM 등의 사업 관리법의 사용을 들 수 있으며, 기관 부분은 여러 차례의 제도 개선을 통해 2012년 현재 기관 성과관리 제도를 좀 더 결과 중심에 가깝도록 재편하려는 중에 있다. 사업 부분에서 살펴 보면 사업 계획서 단계에서 결과 단위의 성과지표를 선정하도록 하고, 각 사업 부서의 성과 목표에 사업 성과 측정에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 이러한 측정치들이 활용되기 위해서는 자료 수집뿐만 아니라 저장 및 활용 시스템이 그에 알맞게 설계되어야 할 필요가 있다. 또한 이러한 사업 결과의 측정치가 기관 성과관리에 어떻게 활용될 수 있는 지 명확한 연관관계를 보여주는 것이 중요하다. 현재 KOICA의 성과관리 제도에서 사업과 기관의 성과관리가 성공적으로 만나는 접점으로 들 수 있는 것이 KOICA의 사업평가 결과 환류 시스템이다. 평가실은 사업 시행에 있어서 반복지적 사항을 취합하고 각 부서와 협의를 거쳐 개선 사항을 기관 성과관리 체제인 MBO와 연동하여 그 달성을 관리한다. 이를 통해 KOICA는 기존의 사업들로부터 배운 경험을 기관 향상과 기관 목표달성에 이용할 수 있다.

그림 KOICA 사업평가 환류 시스템



자료출처: 한국국제협력단, 2010

반면 전략 목표들을 체계적으로 관리하고 시행에 옮기기 위해 사업 단위에서 PDM의 이용 및 전략적 성과관리 체제, 합리적인 사업 단위에서의 결과 지표 측정을 강화할 필요가 있다. 사업 단위에서 KOICA의 성과관리 제도의 운영을 살펴본 결과 혁신 제도로 도입되었던 PDM의 작성과 이용이 기대에 미치지 못하는 편이었으며 이를 강화하기 위해 활용을 도울 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한 사업 시행 형태를 보았을 때 3.5년 미만이 대부분을 차지하고 있었다. 짧은 사업의 기간은 그 만큼 산출물 생산 이후 산출 결과가 생성되는 시간이 짧게 되고 그 결과 실질적인 사업 성과를 도출하기 어렵다.

KOICA의 기관 성과 관리 현황을 보면 앞으로 발전이 요구되는 부분이 많다. 이는 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 이미 KOICA와 한국 ODA는 그 발전 방향에 대해 5년간의 시행 과제를 각각 부여하였으며 이 기획의 효과적인 시행을 위해서는 결과 중심의 성과관리가 필수적이다. 발전 시행 과제를 살펴보면 MDGs 달성, 특히 최빈국 지원 강화, 5대 중점 분야로의 집중, 보편적 가치의 지향, 그리고 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고 등을 들 수 있다.

무상원조 분야 기본 계획

	중기 전략목표 추진방향
전략목표 1	2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구
추진방향	• MDGs 달성을 위한 노력 확대 • MDGs 달성성과가 특히 저조한 최빈국에 대한 지원 강화 • 사업지역, 내용 선정에 MDGs 달성 현황을 주요 고려요인의 하나로 반영
전략목표 2	"자립 성장"을 통한"공정한 지구촌" 형성
추진방향	협력대상국의 자립성장 기반 조성을 위한 역량 강화에 최우선 가치를 부여 • 5대 중점분야 사업으로 ① 교육 ② 보건 ③ 공공행정 ④ 농림수산 ⑤ 산업에너지 분야 사업 추진
전략목표3	분쟁 · 재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여 · 추진방향
추진방향	• 분쟁 · 재해 관련 인도적 지원을 점진적으로 확대 • 국제사회의 취약 · 분쟁국가의 거버넌스 강화 지원 노력에 동참 – OECD/DAC 취약국 정의 및 비공식 리스트(43개국) 잠정적용
전략목표 4	환경 · 여성 · 인권 · 민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향
추진방향	• 환경 · 여성 · 인권 · 민주주의 등 가치규범을 원조사업의 수립 및 이행시 충분히 반영 • (녹색 ODA) '동아시아 기후파트너십' 포함 협력대상국의 녹색 성장을 위한 사업 지속 추진 • (인권 및 양성평등) 협력대상국 국민의 인권향상 및 양성평등 실현 지원 사업 지속 추진
전략목표 5	선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리나라 ODA 선진화 실현 • 파리선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고 이행 – "주인의식", "원조일치", "원조조화", "상호책임성" 및 "결과중심 관리" 등 파리 선언 원칙 이행 노력 – 비구속성 원조 확대, 환경, 빈곤, 성평등, 취약국가, 인도적 지원 등 관련 DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입 • 무상원조 사업간 중복성 · 분절성 최소화 및 관련기관 전문성 활용 –「무상원조 관계기관 협의회」및「현지 ODA 협의체」운영을 통해 사업 발굴 · 시행 · 홍보 · 평가 관련 협의 · 조정 – 무상원조 집행기관으로서 한국국제협력단(KOICA) 및 여타 시행기관의 역량 강화 • 협력대상국, 여타 공여국, 비정부기구(NGO), 기업, 개발협력 관련 국제기구 등과의 파트너십 강화
추진방향	G20 개발의제의 이행과정에서 주도적인 역할 수행 – 9개 주요분야의 다년간 행동계획 이행에 있어 기존 사회 · 인간 개발 노력과의 조화 및 상호 보완성 강화

이를 위해 KOICA는 필요한 발전 과제에 대해 각각의 지표를 선정하고 이의 이행 정도를 점수화 하여 측정하고 관리해야 한다. 이러한 논리에 바탕을 두었을 때 KOICA 기관 성과 종합지표를 ODA 정책 집행 기여율, 기관 혁신도, 성과중심 사업체제 구축 도 및 사업 성과 지표 등이 그 구성요소로 하는 것이 바람직하다. 그 일안으로 다음과 같은 형태의 지표를 들 수 있다.

KOICA 기관 성과 종합지표(안)

지표	세부지표 및 측정방법		합산방법
1. ODA 정책 집행 기여율 (30점)	MDGs 사업 예산 시행율 최빈국 배정된 예산 중 KOICA 사업의 사업 기간 내 집행율 26개 중점협력국 중 최빈국을 제외한 나머지 국가에 배정되는 예산 사업 기간 내 집행율 5개 섹터의 한국 분야별 비교우의 사업 집행율	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값 weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 x 0.3)
2. 기관 혁신도 (50점)	CPA 원조 비중 비구속성 원조 비중 프로젝트 이행 별도조직 신설 최소화 수원국 시스템 활용 프로젝트 규모의 중간값 프로그램형 원조지원 프로젝트명과 내용에 대한 보고 프로젝트 상세내용 원조전달채널에 대한 보고	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값 weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 x 0.5)
3-1. 성과중심 사업체제 구축도* (20점)	사업 중 목표치 선정 사업 비율 사업 중 산출물 이상(산출물, 산출결과)의 결과 지표 선정 사업 비율 사업 중 산출물 이상(산출물, 산출결과)의 결과 지표 측정 사업 비율	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값 weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 x 0.2)
3-2. 사업 성과 지표* (20점)	사업 중 사업 산출물 목표 달성 사업 비율 사업 중 사업 산출 결과 목표 달성 사업 비율	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값 weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 x 0.2)

출처: 강경재(2012)
* 3-1 성과중심 사업체제 구축도는 과도 지표로 이후 3-2 사업 성과 지표로 대체함

이 중 성과 중심 사업 체제 구축도는 과도지표로, 사업 결과 측정을 위한 지표의 선정, 측정과 입력을 원활하게 해줄 시스템 및 제도보완이 필요하며 이 제도 보완 과정을 체계적으로 관리하기 위한 지표이다. 기관 혁신도는 ODA 품질 측정 지표를 하부 지표로 사용하여 산출한다. 이 지표는 기관이 얼마만큼 선진화 되고 동시에 한국 ODA 선진화에 기여하는 바를 측정하고 관리하는 데 사용할 수 있다. KOICA 기관 성과 종합지표는 현재 KOICA가 받고 있는 사업의 결과 지표 측정 결과 (예: 외교부 산하 기관평가의 사업 목표 달성 지표 또는 기재부 재정사업 자율평가 지표 4-1번)를 단시일 내에 해결할 수 없다. 다만 KOICA의 향후 성과관리 방향을 발전적으로 관리할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다(강경재, 2012).

5. 결론

본 연구는 여러 선진 원조기관의 시행 사례와 문헌 조사를 통해 국제개발협력 분야에 있어서 결과 중심 성과관리RBM를 위한 사업 관리의 개념을 살펴보고 시행 체제를 고찰하였으며 그 결과를 한국 ODA 특히 KOICA의 결과 중심 성과관리 개선을 위해 사용하고자 했다.

RBM 도입 당위성에 대해서는 논란의 여지가 없다. 그러나 RBM의 도입은 그에 따른 제도 개선과 문화 변화가 동반되지 않으면 효과적으로 시행되기 힘들며, 이러한 어려움 때문에 많은 정부와 기관들이 기관에 적합한 방안을 찾기 위해 노력 중에 있다. 한국 국제협력단도 예외는 아니다. KOICA은 국내 ODA 기관 중 최초로 사업 시행 중의 경험을 기관성과 향상에 연계시키고 사업의 효율성과 효과성을 높이기 위해 PDM 등의 제도를 도입하였다. 그러나 KOICA의 성과관리 제도는 앞에서 언급한 대로 계속적인 발전이 요구되는 부분이 존재한다. 이는 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 한국의 주 무상원조시행 기관으로서 KOICA는 한국 ODA 발전 전략의 효과적인 시행을 위한 기관차원의 결과 중심성과관리 체제를 구축하고 이 체제 내에서 사업을 선정하고 시행하며 사업의 결과가 시행 과제 실현, 더 나아가서는 ODA 정책 실현에 이바지 할 수 있도록 하여야 한다. 본 연구에서는 이러한 논리에 바탕을 두고 KOICA 기관 성과 종합지표를 ODA 정책 집행 기여율, 기관 혁신도, 성과중심 사업체제 구축도 및 사업 성과 지표로 제언하였다.

그러나 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 위해서는 기관 전체, 더 나아가서 ODA정책 차원에서의 변화가 필요하며 이러한 변화 없이는 사업 성과관리 향상에 한계가 있다. 현재의 MfDR에 대한 국제 논의는 기존의 각각 사업 중심의 성과에서 벗어나 좀 더 높은 수준의 '개발결과' 즉, 전 인류적 목표인 새천년 개발 목표 달성을 바탕으로 국가간 협조 체제의 구축 등에서

가장 낮은 수준인 각 기관의 프로젝트 형 사업 단위에 이르기까지 체제의 유기적인 연계를 통한 일관성 있고 전체적인 접근을 중심 원칙으로 하고 있으며, 이러한 원칙의 이행은 원조의 분절화가 최소화 된 상황에서만 가능하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강경재, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과관리를 중심으로
- 한국국제협력단, 2010, 2009년도 한국국제협력단 종합 심사분석 보고서
- AFD , Not dated, Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness
- AFD, 2011, 2010 Annual Report
- Bakewell, O., Garbutt, A., 2005, The use and abuse of the logical framework approach: a review of international development NGO's Experiences, INTRAC
- Binnendijk, A., 2000, Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of experience
- Guy, M.E., Hitchcock, J.R., 2000, Journal of Management History, v.6(1), pp.30-47, If apples were oranges: the public/nonprofit/business nexus in Peter Drucker' s work
- IFAD, Not dated, An Overview of Managing for Development Results at IFAD
- Martinez, J. & Martineau, T., 2001, Introducing Performance Management in National Health Systems: issues on policy and implementation
- Mayne, J., 2007, Evaluation, v.13(1), pp.87-109, Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management
- Nakabayashi, S., 2000, Working Paper 319, The Japanese version of project cycle management: adoption, adaptation and application of ZOPP a comparative analysis of methods and methodology, Institution of Social Studies
- OECD/DAC, 2007, Working party on Aid Effectiveness and Donor Practices 10th Meeting of the Joint Venture on Managing for Development Results, Building country capacity, 22nd May 2007
- OECD/DAC, 2008, Peer review: France
- République Franéaise, 2011, Mission Interministérielle Projets Annuels De Performances Annexe Au Projet De Loi De Finances Pour 2012, Aide Publique Au Développement
- UNDP Evaluation Office, 2007, Evaluation of Results-based management at UNDP
- Vahamaki, J., Schmidt, M., Molander, J., 2011, Results Based management in Development Cooperation, http: //www.rj.se/fe44-0899c34cb5-376e9401bc7cfe5e, accessed: Feb 07 2012

Ⅳ. 개발 협력 동향

1. OECD 개발원조위원회(DAC) 고위관리회의

2. 제2차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의

3. 제 3차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의

4. 제16차 DAC/GOVNET 전체회의

OECD 개발원조위원회(DAC) 고위관리회의

Ⅰ. 회의 개요

OECD 개발원조위원회(DAC) 고위관리 회의가 2012년 4월 3일부터 4일까지 파리 OECD 본부에서 개최 되었다.

Ⅱ. 주요내용

- 금번 회의에서는 급변하고 있는 글로벌 개발 환경 속에서 주요 개발협력 분야에서 OECD의 적실성과 효과성을 제고하기 위한 방안이 집중 논의됨.

- 참석자들은 post-MDG 개발 프레임워크 논의, 부산총회 합의사항 이행, Rio+20 회의 준비과정 등 주요 글로벌 개발 논의에서 DAC 핵심 업무 개편을 통해 글로벌 개발 커뮤니티에서 DAC의 영향력과 효율성을 지속 제고해 나가는 방향에 지지를 표명함.

- 우리 대표단은 부산 총회 개최국, OECD 개발전략 공동의장국, Rio+20 회의 의장국으로서 관련 논의에 적극 참여함으로써, DAC 신규 가입국으로서 우리나라의 위상 및 개발협력 역량을 제고하는데 기여함.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- ECD 개발협력 업무 전반(개발전략, 2013-2014년 DAC 업무계획 등)에 부산총회 결과가 가장 핵심적인 과제로 반영됨으로써, 부산총회가 향후 국제개발협력 논의의 기본적인 틀을 제공하는데 기여할 것으로 기대됨.

- 이번 논의 결과를 바탕으로 DAC가 비교우위를 갖고 있다고 인정받고 있는 개발협력 흐름 분석, peer review, 부산 글로벌 모니터링, 개발정책정합성(PCD) 분야에서 DAC의 업무가 강화가 될 것으로 예상되며, 비OECD 회원국과의 대회 및 관계강화 노력도 더욱 확대될 것으로 전망됨.

제 2차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의

Ⅰ. 회의개요

제 1차 '부산 글로벌 파트너십' 체제 논의를 위한 1차 쉐르파 회의가 2012년 2월 13일부터 14일까지 파리 OECD 본부에서 개최 되었다. 이어 제 2차 포스트 부산 임시그룹(Post Busan Interim Group) 회의가 2012년 4월 4일부터 5일까지 파리 OECD 본부에서 개최 되었다.

Ⅱ. 주요내용

- (부산 파트너심 운영방안) 장관급 회의의 주요 기능, 개최 주기, 장소 및 장관급 회의를 지원 할 집행 위원회의 핵심 기능 및 구성원 규모에 대해 합의하고, OECD-UNDP 공동 지원팀 운영방안을 협의함.
  - 장관급 회의 주 목적을 '부산총회 합의 이행' 뿐만 아니라 Rio+20 및 post-MDG 논의 등 새롭게 부상하는 이슈를 다룰 수 있도록 '효과적인 개발협력을 위한 기회 모색' 을 주요 기능으로 추가, 변화하는 개발 환경에 대응 할 수 있는 신축성을 부여
  - 장관급 회의는 19~24개월 주기로 개최, 1차 회의는 2013년 상반기로 참정 추진하고, 개최 장소는 OECD, UN, 세계은행 고위급 회의와 연계 방식 등은 포함하여 탄력적으로 검토
  - 집행위원회 그룹 대표성과 개인 능력을 고려하여 12~14명 규모로 구성
  - 집행위원회 의장단(공여국, 수원국, 신흥국 대표 3명)은 6월 원조효과작업반 회의에서 선정

- (글로벌 모니터링) 부산총회에서 합의된 4대 공통 원칙을 기반으로 글로벌 모니터링 대상 분야 7개를 선정하고, 각 분야별 부산총회 핵심 공약사항 이행을 모니터링 할 10개 수준의 글로벌 지표를 선정키로 함.
  - 7개 분야: 결과중심, 포괄적인 주인의식 및 파트너십, 투명성, 예측성, 양성평등, 역량배양
  - 남남협력 제공국의 자발적인 모니터링 체제 참여 원칙 재확인

제 3차 포스트 부산 임시그룹(PBIG) 회의

Ⅰ. 회의개요

제 3차 포스트 부산 임시그룹(Post Busan Interim Group) 회의가 2012년 5월 21일부터 22일까지 파리 OECD 본부에서 개최 되었다.

Ⅱ. 주요내용

- 부산총회 결과문서에서 6월까지 합의키로 한 글로벌 파트너십 세부 운영방안 및 글로벌 모니터링 체제에 대해 마지막 협의가 이루어짐.
  - 금번 회의에서 합의된 내용을 반영한 최종 제안서는 6.28-29 원조효과작업반에 상정, 승인키로 하고, 합의되지 않은 사항에 대해서는 추후 글로벌 파트너십에서 협의

- (글로벌 파트너십 거버넌스) 글로벌 파트너십의 실질적인 운영을 담당할 집행위원회의 규모는 총 18명으로 제안키로 함.
  - 집행위원회에 참여하는 개발주체는 기존에 합의된 안을 유지하되, 공여국과 수원국 대표는 각각 2명을 추가(공여국 4, 수원국 6)
  - 공동의장은 장관급으로, 여타 집행위원회 멤버는 고위급으로 구성
  - 6.10일까지 공동의장 및 여타 집행위원회 후보자 선정 추진

- (글로벌 모니터링 체제) 지난 제2차 PBIG회의에서 합의한 7개 분야를 모니터링할 10개 지표에 대해 합의함.
  - 합의된 지표들의 세부 정의, 측정방법, 목표치에 대해서는 기술적인 검토를 거쳐 최종안을 6월 원조효과작업반 이전에 회람

- (남남협력국의 글로벌 모니터링 참여방안) 한국 제안으로 부산 파트너십 정신을 살린 남남협력국의 자발적인 글로벌 모니터링 참여 원칙과 진화하는 프로세스를 강조한 조항이 새롭게 추가됨.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 우리나라를 비롯 DAC 국가들의 주장으로 글로벌 파트너십 집행위원회에 배정된 공여국 자리가 2에서 4개(공동 의장 포함)로 증가하였으나, DAC내 북구, EU, 미국, CANZ 국가

등에서 참여를 위한 경쟁이 치열할 것으로 전망됨. 이에 따라, 우리나라도 새롭게 출범하는 글로벌 파트너십 집행위에 부산총회 주최국으로 참여하는 것이 긴요할 것으로 보이며, 이를 위해 DAC 회원국과 DAC 의장에게 적극적 참여 의지를 조기에 표명하는 것이 필요할 것으로 사료됨.

- 공여국들은 6.1일 전화회의를 통해 공여국 대표 선정 문제를 논의할 예정

• 우리측이 제안한 남남협력국의 글로벌 모니터링 참여 방안 문안이 주요 신흥국들의 지지를 얻어 포함됨으로써 남남협력국의 부산 파트너십 참여 검토에 긍정적으로 기여할 것으로 기대됨.

- 금번 회의에서 인도, 브라질 등은 글로벌 파트너십 참여에 긍정적 입장을 표명하였으나, 중국은 이번 회의에 참석하지 않았음. 특히, 중국의 참여가 긴요한 만큼, 중국과 양자 접촉 등을 통해 참여를 권유하는 것이 필요할 것으로 보임.

• 6월 새롭게 출범하는 글로벌 개발 파트너십 및 모니터링에 대비해 우리 ODA 체제를 새로운 개발 규범에 부합하도록 내재화하는 범정부적 작업이 필요할 것으로 사료됨.

제 16차 DAC/GOVNET 전체회의

Ⅰ. 회의 개요

제 16차 DAC/GOVENT(개도국 거버넌스 제고를 위한 DAC 네트원크) 전체회의가 2012년 4월 24일부터 25일까지 파리 OECD 본부에서 개최되었다.

Ⅱ. 주요내용

- 향후 거버넌스 관련 논의의 초점은 정치경제적 · 거시적 접근 확대, 성과 지향적 지원 및 성과측정, human right-based approach, 반부패 등이 될 것으로 전망됨.

- 수원국 책임성 제고를 위한 대안적 접근으로 의회, 시민사회, 미디어에 대한 지원이 제시됨.

- OECD 개발전략과의 연계방안으로 민주적 거버넌스 제고, 공공재정시스템 개선, 투자 및 인프라 관리역량 확충 등이 제안됨.

- 부산 Effective Institutions BB는 수원국 시스템에 관한 논의에 정치경제적 측면을 보다 강조함과 아울러 수원국 주도의 기획, 성과관리, 역량개발, 평가의 중요성을 확산시키는데 향후 활동 초점을 맞출 예정이며 금년 중 거버넌스 관련 국제이니셔티브들이 모여 구체적 파트너십 형태 운영방안을 논의할 계획임.

Ⅲ. 관찰 및 평가/건의

- 개발도상국 거버넌스 제고를 위해 현지의회, 선거제도, 시민사회에 대한 지원 필요성에 대한 논의가 활발해 지고 있는바, 우리나라도 향후 이와 관련한 국제적 논의에 동참하기 위해서는 동 분야에 대한 관심 및 연구 확대 필요.

- 개발원조사업의 성과평가에 대한 관심이 국제적으로 확산되어가고 있는 가운데, 가시적 성과를 창출하는데 상대적으로 장기간이 소요되는 거버넌스 분야에서는 WB, UNDP 등에서 성과제시 및 측정 기법 방안들을 제안하고 있으므로 우리나라의 관련 사업의 기획 및 평가에 참고할 필요가 있을 것으로 사료됨.

- OECD 개발전략을 통해 개발도상국에 전수할 수 있는 거버넌스 관련 사업으로 공공재정시스템 및 투자환경 관리 시스템 개선사업 등이 제시된 바, 동 사업들에 대한 우리나라의 참여방안 및 모델 검토 필요.

Ⅴ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내

2. 국제개발 서적 소개

3. KOICA 2012년 3~5월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 안내

5. 국제개발협력 논문기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2012년 6월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 6,950권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 72종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 28종
- 도서 : 30,156권
- 비도서자료 : 1,600점

2. 자료 열람시간

구 분	시 간	비 고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr/) -> QUICK LINK -> KOICA ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr/)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

국제개발 서적



1. 자본주의 새판짜기

(대니 로드릭 저, 고빛샘 · 구세희 옮김, 도서출판 21세기북스, 2011)

『자본주의 새판짜기』는 하버드대학교 교수 대니 로드릭의 세계 경제 대안을 분석적으로 다룬 책이다. 자본주의와 세계화의 미래에 대해 이야기하는 이 책은 총 12장으로 구성되어 있으며, 다양한 역사적 사례를 통해 시장과 국가, 무역과 규제 사이의 관계를 알아보고, 금융 시장 개방이 이득은 커녕 위기만 초래하였는데도 시장에 대한 관리가 미흡한 까닭, 세계화에도 불구하고 가난한 나라가 사라지지 않는 이유 등을 자세히 밝힌다.



2. 위기경제학

(누리엘 루비니 · 스티븐 미흠 저, 허익준 옮김, 도서출판 청림출판, 2010)

이 책은 위기 경제의 역사부터 2008년 금융위기의 원인과 결과, 그에 대한 진단과 처방, 앞으로의 전망까지 담아냈다. 2008년 금융위기를 예측한 바 있는 경제학자 누리엘 루비니가 정치경제 칼럼니스트 스티븐 미흠은 최근의 위기가 과거와 달리 복잡한 양상을 띠기 때문에 한 번의 일격으로 끝나지 않을 것이라고 주장하면서, 유럽 여러 나라의 사태를 시작으로 금융위기의 2막이 시작될 것이라고 경고한다. 이렇게 비관적인 예측을 제시하면서도, 위기를 개혁의 기회를 삼자는 희망의 끈을 놓지 않는다. 특히 한국에 대해 언급한 부분이 흥미로운데, 유망한 신흥경제국 집단을 일컫는 BRIC 국가군에 한국(Korea)이 포함되어 'BRICK'이 될 수 있다고 이야기한다.



3. 죽은원조 아프리카경제학자가들려주는

(담비사 모요 저, 김진경 옮김, 도서출판 알마, 2012)

1969년 잠비아에서 태어나고 자란 아프리카인인 저자가 아프리카 경제문제를 가장 아프리카적인 시각으로 풀어냈다. 저자는 왜 사하라사막 이남 국가들이 1970년 이래 개발원조금으로 3000억 달러 이상을 받아왔음에도 불구하고, 끝이 없어 보이는 부패와 질병, 빈곤, 원조의 악순환에서 헤어 나오지 못하고 허우적대고 있는지 살펴보고 있다. 그 배경의 핵심 요인으로 '원조'와 원조를 받는 국가의 국내 정책에 주목하였다. 정치 · 경제적 이유로 아프리카에 제공되는 원조로 인해 아프리카 경제가 어떻게 무너졌는지 보여주고, 원조 의존에서 벗어나 그것을 대체할 새로운 재원을 마련할 수 있는 경제 모델을 제안한다.



4. 발전경제학의 새 패러다임

(좌승희 저, 도서출판 율곡출판사, 2012)

『발전경제학의 새 패러다임』은 복잡계 과학관의 진화적 경제관을 바탕으로 거래비용경제학과 신제도경제학을 원용하여 새로운 경제발전원리를 제시하는 책이다. 새로운 자원의 창출을 포함하여 부의 새로운 창출을 다루는 '발전 경제학'을 살펴본다.

KOICA 2012년 3~5월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	개도국 온실가스 감축 지원효과 및 추진방안 연구 2011.08	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
2	개발도상국 국가 온실가스 인벤토리 지원 지침의 수립 및 적용 2011.12	기후변화대응실	2011	한국국제협력단
3	KOICA 환경주류화 가이드라인 2012.3	기후변화대응실	2012	한국국제협력단
4	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업 요약보고서 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
5	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 부록보고회, 워크샵 및 초청연수 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
6	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 수치모형실험 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
7	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 중장기 해안보호 및 관리정책 수립 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
8	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 최우선 보호지구를 위한 마스터 플랜 수립 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
9	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 최우선 보호지구를 위한 마스터 플랜 수립(부록) 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
10	인도네시아 기후변화 대응을 위한 해안보호 및 관리정책사업: 해안보호 및 관리를 위한 데이터 뱅크시스템 개발 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
11	인도네시아 남부칼리만탄 녹색학교 실행사업 사전타당성 조사 결과보고서2011.11	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
12	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: Development of coastal protection and management databank system 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
13	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: Disaster survey and thematic map building in semarang area 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
14	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: Executive Summary 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
15	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: Master plan for the selected high priority coastal protection area (Attachment) 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
16	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: Master plan for the selected high priority coastal protection area 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
17	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: National mid and long term coastal protection and management policy 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
18	Coastal protection and management policy addressing climate change impact inIndonesia: Numerical modeling test 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
19	Coastal protection and management policy addressing climate change impact inIndonesia: System administrator manual of databank system 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
20	Coastal protection and management policy addressing climate change impact in Indonesia: User manual of databank system 2012.1	동남아시아1팀	2012	한국국제협력단
21	에티오피아 경제개발계획 상세실행전략 수립사업 실시협의 결과보고서 2011.10	동아프리카팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
22	에티오피아 경제개발계획 세부 실행전략 수립사업 사전조사 결과보고서 2011.8	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
23	에티오피아 티그라이주 모자보건 및 가족계획역량 강화사업 실시협의 결과보고서 2011.10	동아프리카팀	2011	한국국제협력단
24	탄자니아 모로고로 농촌종합개발 PMC사업 사업분기 보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
25	The Project for the intergrated rural development program in Morogoro of the United Republic of Tanzania, March 2012: Quarterly Report	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
26	네팔 관세행정 현대화사업 실시협의 결과보고서2012.2	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
27	네팔 룸비니지역 개발 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
28	네팔 룸비니지역 개발 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2012.3	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
29	네팔 카트만두대학교 기술훈련센터 설립사업 실시협의 결과보고서 2012.2	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
30	방글라데시 디지털 과학수사 훈련센터 구축사업 사업형성조사 및 사전타당성조사 결과보고서 2012.1	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
31	방글라데시 미작연구소 농기계 및 육종 연구역량 강화사업 실시협의 결과보고서 2012.2	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
32	알제리 첨단아프리카센터(CATICTA) 운영지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
33	카메룬 전자조달 마스터플랜 수립사업 사전조사 결과보고서 2012.5	서아프리카팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
34	카메룬 직업훈련 교사 양성센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
35	카메룬 태양광 발전소 건립사업 사전타당성조사 결과보고서2012.4	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
36	KOICA 연수사업 길라잡이 2012.4	역량개발기획팀	2012	한국국제협력단
37	아시아재단 스리랑카 지역경제발전 거버넌스 사업 사전타당성조사 결과보고서2012.2	인도적지원실	2012	한국국제협력단
38	파라과이국도1,2,6호선 개량공사 타당성조사사업 사전타당성조사 결과보고서2011.12	중남미팀	2011	한국국제협력단
39	이라크 KRG 교육분야 요청사업 사전타당성조사 결과보고서:KRG Halabja 시범학교 건립사업 (600만불), KRG Khabat 초등학교 건립사업 (300만불), KRG Soran 시범학교 건립사업 (600만불) 2012.2	중동아프간팀	2011	한국국제협력단
40	"에피오피아 아르시존 가족계획 및 모자보건 증진사업" 영향평가Ⅰ종료평가 최종보고서 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
41	2011 Beneficiary Satisfaction Survey on KOICA's ODA Programme Worldwide 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
42	2011년도 무상원조사업 수원국 만족도 조사결과보고서 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
43	과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 사후평가 보고서2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
44	국제빈곤퇴치기 여금사업 평가 보고서2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
45	몽골 축산분야 3개 사업 사후평가 보고서2011.12	평가실	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
46	캄보디아 국가측량기준점 설치사업(1~3차) 사후평가 보고서 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
47	케냐 식수지원사업 사후평가 보고서 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
48	한국국제협력단(KOICA) 평가업무수행 길라잡이 2012.4	평가실	2011	한국국제협력단
49	한-베 산업기술학교 2차 지원사업 사후평가 보고서2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
50	Evaluation Report of Korea Air-ticket Solidarity Contribution 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
51	Ex-Post Evaluation Report for Kenya Water Supply Projects 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
52	Ex-Post Evaluation Report for KOICA Community Development Project for the Resettled Population in Guatemala 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
53	Ex-Post Evaluation Report for the 2nd Phase Upgrading Project of the Korea-Vietnam ndustrial Technical School 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
54	Ex-Post Evaluation Report for the 3 projects of the National Geodetic Control Point Installation in Cambodia 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
55	Ex-post Evaluation Report for the Projects of Establishing ICT Training Center 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
56	Ex-Post Evaluation Report for the Three Livestock Projects in Mongolia 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
57	ICT 훈련센터 건립사업 사후평가 보고서 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
58	KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
59	KOICA-MOFAFF Joint Evaluation Report on Rural Development in Cambodia 2011.12	평가실	2011	한국국제협력단
60	개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제 2012.3	ODA연구실	2012	한국국제협력단
61	외교정책과 ODA: 제4차 KOICA-세종 콜로키엄	ODA연구실	2012	한국국제협력단
62	외교정책과 ODA: 제5차 KOICA-세종 콜로키엄	ODA연구실	2012	한국국제협력단
63	제1회 KOICA-JICA 워크샵 결과보고: 부산세계개발원조총회 이후 효과적인 개발협력을 위한 상호학습=Mutual Learning for Effective Development Cooperation after Busan	ODA연구실	2012	한국국제협력단
64	제1회 KOICA-JICA 워크샵: 부산세계개발원조총회 이후 효과적인 개발협력을 위한 상호학습 =Mutual Learning for Effective Development Cooperation after Busan	ODA연구실	2012	한국국제협력단
65	제1회 KOICA-JICA 워크샵: 사진[DVD]	ODA연구실	2012	한국국제협력단
66	제1회 KOICA-JICA 워크샵: 영상[DVD]	ODA연구실	2012	한국국제협력단
67	제8회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집: 한국 국제개발협력의 미래	ODA연구실	2012	한국국제협력단
68	한국의 '개발을 위한 정책일관성(PDC) '제고 방안 2012.5	ODA연구실	2012	한국국제협력단
69	KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로 2012.5	ODA연구실	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
70	2011년 해외봉사단 국내교육 종합보고서	WFK모집교육팀	2012	한국국제협력단
71	모로코에 간 따따 소피아: KOICA 해외봉사단원 활동 경험담	WFK사업운영팀	2012	한국국제협력단
72	서른, 꿈 그리고 아프리카: KOICA 해외봉사단원 활동 경험담	WFK사업운영팀	2012	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA 관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%) 하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합 원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

• E-mail : oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

• 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0496 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2012년 제3호	부산 글로벌 파트너십 체제의 효과적 이행방안	2012년 7월 30일

※ 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.

연구자료 ODA연구 2012-14-197

국제개발협력 2012년 제2호

발 행 2012년 6월
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