발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA

2014 No.3

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2014년 제3호

한국국제협력단

편집자의 글

2008년 글로벌 금융위기가 전 세계로 확산되는 가운데 주요 공여국에서 ODA예산의 지속적인 증가가 불투명해지고 'ODA개념의 현대화' 논의가 구체화됨에 따라 개발재원의 다양화 방안이 지속적으로 논의되고 있다. 이러한 다양한 논의의 핵심은 공적자금과 민간자금의 적절한 조화를 통해 개발도상국의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 같은 흐름 속에 최근 국제사회에서 증가하는 임팩트 투자의 관심은 지속가능한 성장에 큰 기여를 할 것으로 여겨지고 있다.

이러한 맥락에서 금번 국제개발협력 제3호에서는 임팩트 투자와 SIB, DIB 현황과 과제를 주제로 국내외 현 주소를 짚어보고 KOICA에 주는 시사점을 논의함으로서 향후 관련 ODA 사업에 대한 정책적 함의와 KOICA의 역할을 모색하여 보는 계기로 삼았다.

본 호에서는 우선 '임팩트투자(Impact Investment)의 개념과 현황(Richard Biggs)'을 통해 임팩트 투자의 기본적인 개념을 중점적으로 알아보았다. '사회성과연계채권(SIB, Social Impact Bond) 소개 및 사례(곽제훈)'를 통하여 전반적인 SIB 운영구조를 알아보고, 사회성과연계채권의 한국 내 도입과 확산을 위한 방법을 모색해 보았다. 또한 '개발성과연계채권(DIB, Development Impact Bond)의 국외 현황(Christopher Warburton)'에서는 해외의 현황 및 사례를 참고한 KOICA에 대한 시사점을 제시하였으며, 마지막으로, 'DIB의 개발협력사업 적용과 시사점(이상준)'를 통하여 임팩트 투자와 DIB에 관한 국내 현황을 밝히며, 아직 국내에서 새로운 개념인 해당 제도의 도입과 직면한 과제에 관한 부분을 모색해보았다.

섹터 부분에서는 이주, 분쟁, 젠더와 같은 다양한 이슈를 다루었다. 'Tackling Human Trafficking – Importance of Counter Trafficking in International Development: Sharing IOM's Best Practices(IOM)'에서는 국제인신매매의 논의 동향과 인신매매 방지를 위해 국제이주기구(IOM)가 진행하는 프로그램의 성공적인 사례를 소개하였다. '젠더 측면에서 본 MDGs의 한계와 Post-MDGs 논의 동향(김양

희)'에서는 Post-MDGs 논의 배경과 함께 젠더 측면에서 MDGs의 성과와 한계를 알아보고, 젠더 관련 개발목표에 대한 논의 동향을 다루었다. 마지막으로, '테러리즘과 국제개발협력: '분쟁과 개발'의 맥락으로 본 테러리즘(이현)'를 통하여 점차 분쟁의 온상이 되면서 진화하는 테러리즘의 성격을 알아보고, 최근의 분쟁 가속화 경향이 국제개발협력에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

이번 제3호에서는 KOICA 김영목 이사장의 특별기고문이 포함되었다. 기고문은 토마 피케티(Thomas Piketty)의 논쟁적인 베스트셀러 '21세기 자본'이 촉발한 불평등 문제와 개발에 대한 함의를 일목요연하게 정리하였다. 본 기고문에서 김 이사장은 이러한 최근 이슈 대응을 위해 새로운 형태의 포괄적인 파트너십의 필요성을 강조하였다.

개발협력을 둘러싼 새로운 이슈를 다룬 이번 3호가 급변하는 ODA 지형변화를 파악하는데 도움이 되길 기대한다.

2014년 8월 KOICA ODA연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 특별기고

Global inequality: What to address? ····· 11
김영목(KOICA 이사장)

Ⅱ. 개발협력 이슈

1. A Brief Look at Impact Investment ····· 25
Richard Biggs(D3Jubilee Inc. Managing Director)

2. 정부와 사회를 변화시키는 투자, 사회성과연계채권(SIB) ····· 55
곽제훈((재)한국사회투자 기획조정실장)

3. Evolution of the Development Impact Bond (DIB)
in the International Markets: A Results-Based Approach
to Development Finance ····· 75
Christopher Egerton-Warburton
(Lion's Head Global Partners Director)

4. DIB의 개발협력사업 적용과 시사점 ····· 97
이상준(KOICA ODA연구팀 연구원)

Ⅲ. 섹터

1. Tackling Human Trafficking
Importance of Counter Trafficking in International Development: Sharing IOM's Best Practices ····· 115
International Organization for Migration(IOM)

2. 젠더 측면에서 본 MDGs의 한계와 Post-MDGs 논의 동향 ····· 146
김양희(이화여대 여성학과 박사수료)

3. 테러리즘과 국제개발협력: '분쟁과 개발'의 맥락으로 본 테러리즘 ····· 177
이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

Ⅳ. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 197
2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 199
3. KOICA 2014년 6월 ~ 2014년 8월 발간물 목록 ····· 202
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 209
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 210

I

특별기고

Global inequality: What to address?

김영목(KOICA 이사장)

Global inequality: What to address?*

Young-Mok Kim(KOICA President)

Contents

I. Piketty and rising inequality
II. Triumph and challenges facing global development
III. Middle-income trap and inequality trap
IV. New goal setting: Inclusion of the bottom
V. Inclusive growth: Ownership at the bottom
VI. Inclusive partnership with innovation

I. Piketty and rising inequality

We normally would not expect a seven-hundred-page scholarly tomb full of numbers and figures written by an academic to become an international bestseller. The success of *Capital in the Twenty-First Century* by Thomas Piketty indicates that the public discontent caused by the rising inequality in the modern capitalist societies may have reached a boiling point. The debate surrounding *Capital* has been intensely polarizing, inciting passionate responses from the intelligentsia of both the Left and the Right.

* [본 원고는 'Huffington Post'(2014.08.14) 기고문을 재구성하여 작성되었음을 알려드립니다]

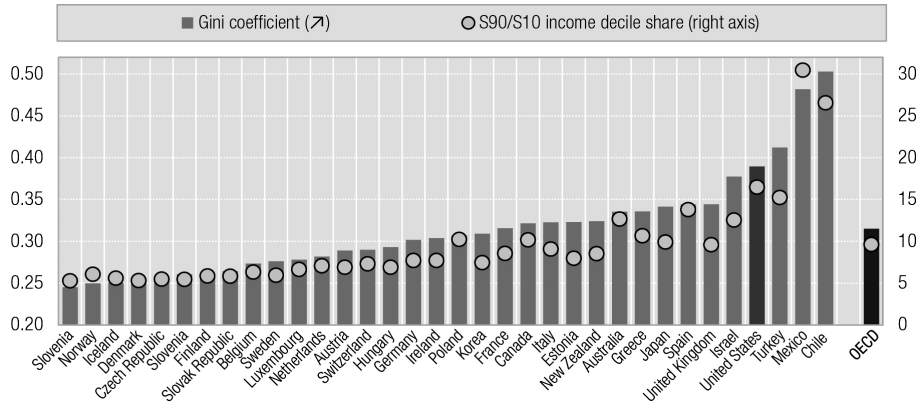
Inequality is a serious topic, and prominent economists including Paul Krugman and Joseph Stiglitz have also been voicing their concerns for years. Professor Stiglitz warned the world of the great magnitude of the damages caused by widening inequality, particularly in the aftermath of the global financial crisis.

The major point of the argument was that inequality is self-enforcing: the rich use their political influence to cut taxes and government spending, which leads to underinvestment in infrastructure, education and technology, which disproportionately affects the people at the bottom of the economic spectrum, further contributing to rise in inequality.

Inequality looks to be doomed to ever increase.

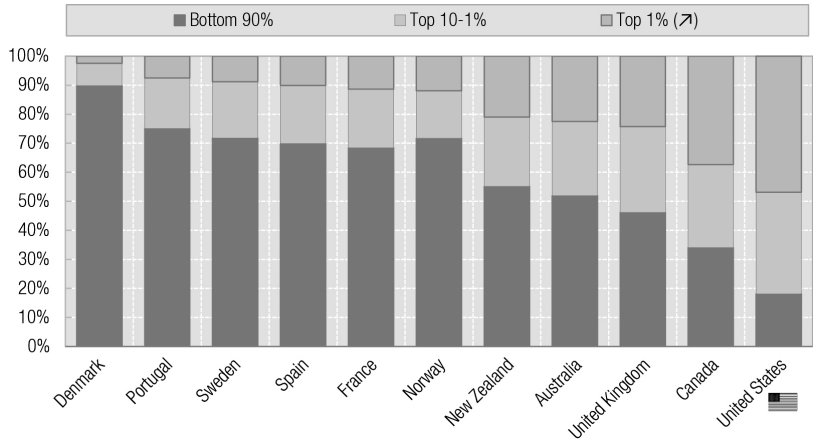
Many studies show that there is compelling evidence for rise in inequality in most advanced economies. In 2010, an estimated 18% of the world's wealth belonged to the top 1 percent, compared to 1980, when it was only 8%. Regardless of whether Piketty's diagnosis is right or misleading, rising inequality deserves attention and remedy searching.

<Graph 1> Gini coefficient and gap between richest and poorest 10%, 2010



Source: United States Tackling High Inequalities: Creating Opportunities for All (OECD, 2014)

<Graph 2> Share of total income growth captured by income groups from 1976 to 2007



Source: United States Tackling High Inequalities: Creating Opportunities for All (OECD, 2014)

II. Triumph and challenges facing global development

While Piketty and other prominent Western economists have been mainly analyzing major advanced economies, there still remains the question of how inequality appertains to the context of global development, particularly in relation to eradicating poverty and sustaining growth in developing countries.

In fact, the global landscape of inequality has been remarkably improved over the past few decades. Inequality between rich nations and poorer nations has been narrowed thanks to the economic surges of China, India, Brazil and other developing nations. A number of economists opposing the "doomed inequality of Piketty" have pointed out that income inequality for the world as a whole has been falling.

It would be fair to note that globalization in trade, investment, technology and human resources greatly contributed to making the world more equal while increasing inequalities in individual countries.

The population under *extreme poverty* living on $1.25 per day has been reduced by half over the past two decades. In 1999, nearly half the population in developing regions lived on less than $1.25 per day; by 2010, the rate dropped to 22%.

The income of hundreds of millions of people in emerging economies or developing countries could, to some extent, catch up to that of rich nations, particularly when we compare the urban median incomes of these nations.

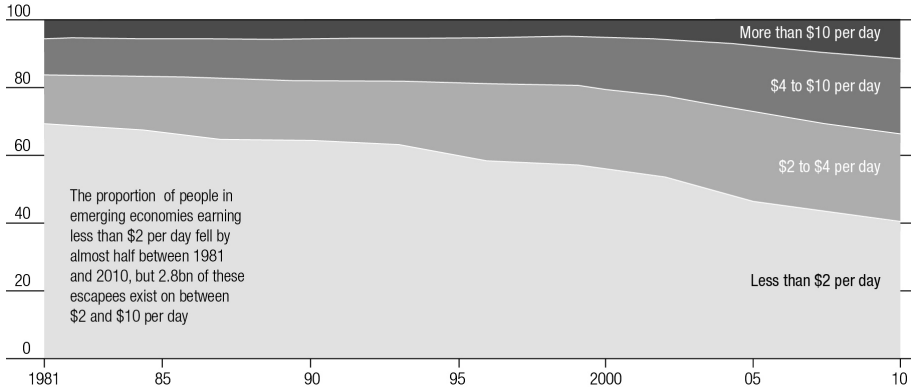
Yet, inequality has risen within most of these developing countries, as is the case with advanced countries, making social stability and sustainable growth more difficult than in the previous decades. Furthermore, a large population still lives on the poverty line, if not under extreme poverty.

According to the World Bank Group, the population living on $2 per day is an estimated 2.4 billion, which is only a slight decline from 2.6 billion in 1981.

III. Middle-income trap and inequality trap

China, Brazil and India, champions of economic development, can be proud of great achievements in reducing poverty of large population. Yet it is astonishing that 70 percent of people living under extreme poverty still live in these emerging "middle-income" countries where we often are overwhelmed by the wealth of the new super rich.

<Graph 3> Income distribution in emerging economies by income group, 1981-2010, percentage



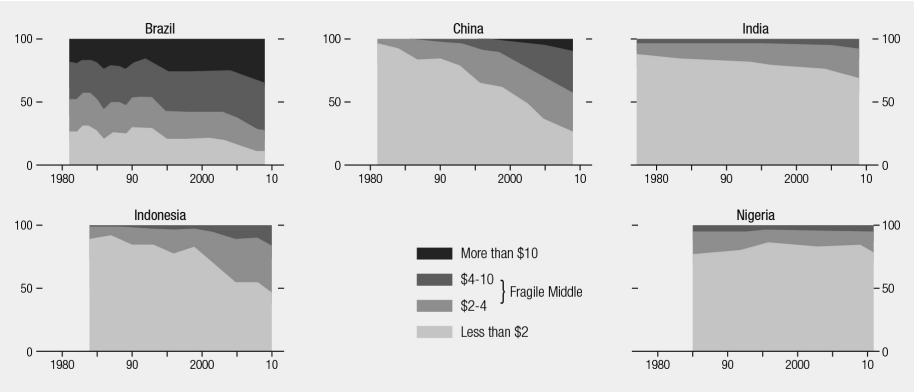
Source: A slippery ladder (Financial Times, April 13, 2014)

Noting this fact, Erik Solheim, chair of the Development Assistance Committee of the OECD, wrote earlier this year that inequality should be tackled first as a new goal in the global development efforts to end poverty.

The world's economic and development organizations, including such prominent private ones like the World Economic Forum, have become more concerned with inequality across countries in different stages of development. These concerns come from the practical analysis that economic growth would not be sustainable without addressing the poverty of the vast population at the lower layer of the income pyramid.

A recent OECD report titled "Perspectives on Global Development 2014," expressed concern on fragility of the lower bottom. "Rapid economic growth in non-OECD countries has lifted whole swathes of the population out of extreme poverty in recent decades and led to the creation of 'middle-classes'… However, the concept of 'middle-class' covers a wide spectrum of strata, some of which remain fragile."

<Graph 4> Daily wages in Brazil, China, India, Indonesia, and Nigeria, 1981-2010, Percentage



Source: The Fragile Middle: millions face poverty as emerging economies slow (Financial Times, April 13, 2014)

In one word, many emerging economies are caught in a "middle-income trap." The Financial Times recently raised concern that a vast majority of people ("escapees from extreme poverty") still live on $2 to $4 per day, and that they are only "fragile middle-class."

Since this "fragile middle-class" can easily regress into poverty depending on external situations, dealing effectively with the trap is becoming important.

IV. New goal setting: Inclusion of the bottom

What causes further concern is fear that the worldwide trend may worsen in the coming decades. In a separate report titled "Policy challenges for the next 50 years," the OECD warns that the world economy will face challenges such as slower growth worldwide, *rising inequality*, threats to climate change and fiscal pressure on governments. Among others, sustaining growth while addressing rising inequality will be a major policy challenge, the study says. Today, not only "*middle-income trap*," but worldwide "*inequality trap*" matter.

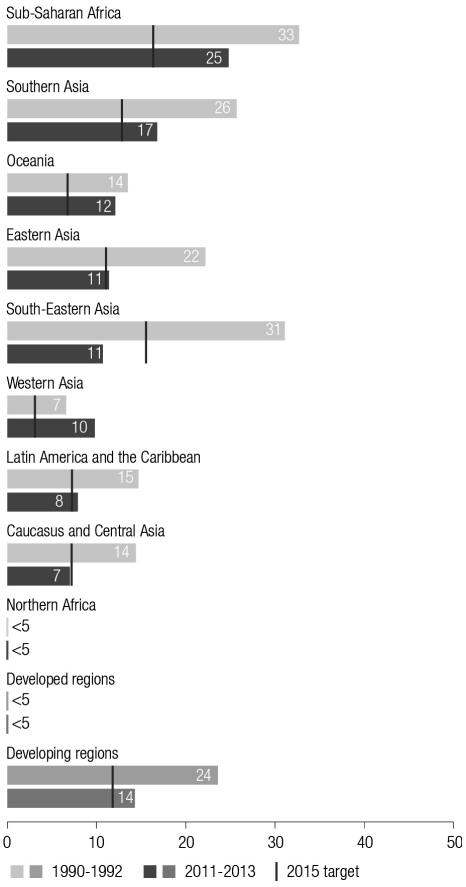
The World Bank Group, for its part, had set last year an ambitious goal to achieve "*shared prosperity*." The Bank announced it would seek faster income growth among "the bottom 40 percent" of a country's population. This new goal setting must have been driven by concerns that the "new middle-class" remains fragile and that a growing GDP did not necessarily trickle down to the poor-well over the course of growth.

True, shared prosperity is not achievable if we are not able to include those people at the larger bottom in the process of growth. From the perspective of the world development community, proportion of inequality may matter less than inclusion of the people left behind.

In most under-developed countries or regions, inequality does not stop at income. High inequality exists in terms of access to most critical services and public goods, such as clean drinking water, proper sanitation, basic health care, adequate education, running electricity, protection from natural disasters, etc. There are also inequalities related to civil rights and good governance with efficient institution.

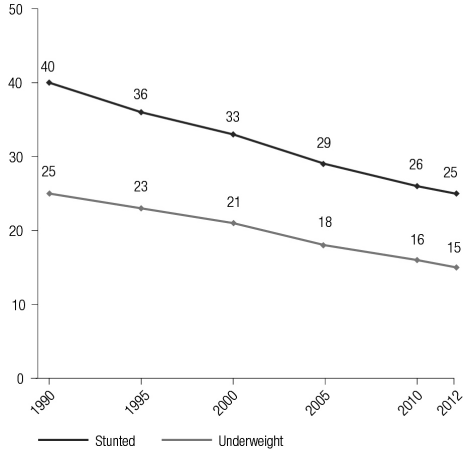
Children are usually the first victims of the plight of extreme poverty. Although the proportion of undernourished people living in developing regions decreased from 24 to 14 percent in two decades, still an estimated quarter of all children under the age of five are said to be stunted. Additionally, 162 million young children are still suffering from chronic under-nutrition. 51 in every 1000 children in developing regions die before the age of five, despite the improvements made in the past decades.

<Graph 5> Proportion of undernourished people, 1990-1992 and 2011-2013, percentage



Source: The Millennium Development Goals Report 2014 (UN, 2014)

<Graph 6> Proportion of children under age five moderately or severely stunted, and moderately or severely underweight, 1990-2012, Percentage



Source: The Millennium Development Goals Report 2014 (UN, 2014)

Today, war and conflict continue, even proliferate. We witness on-going human tragedy in many places, and more than 33 million people are being forcibly displaced from their homes as a result. Civil wars all too easily destroy what has been achieved over decades. The costs for providing care to refugees and wounded are immense, let alone the costs for their rehabilitation.

Shared prosperity, therefore, needs to include as many of these people as possible in the growth. That would be the meaning of "*inclusive growth*."

V. Inclusive growth: Ownership at the bottom

How can we bring those at the bottom up and effectively include them in shared prosperity? One part of this strategy is for them to have a clear sense of ownership.

It is not too difficult to imagine the lives of people living under extreme poverty or the plight of war. Desperation can make these people feel isolated

and abandoned, thus posing a threat to an inclusive growth which requires a sense of ownership of those to be included.

Of course, inclusion needs a firm social contract from the top to the bottom and from the public to a broad spectrum of private sectors. To make the new goal of inclusive growth take root, empowering people and having them motivated for an inclusion is the first step.

From the Korean experience, transforming desperation into hope was the key to inclusion. Without the self-motivation of those who should rise up from poverty and desperation, smart policy and investment will have little effect.

Modernization and industrialization of Korea, once one of the poorest countries in the world and devastated by war, owed much to the rapid development of the rural areas. Inspiring people with a "*can-do spirit*" through creating a sense of ownership, was one of the key factors for Korea's fast growth with inclusion.

VI. Inclusive partnership with innovation

The other part of the strategy for inclusive growth is financial resources and engagement of committed stakeholders. Under this worldwide economic slump, pooling tangible and intangible resources from a wider spectrum of players becomes increasingly critical.

"*Inclusive partnership*," one of the key concepts framing the Post-2015 agenda, is already drawing the interest and participation of many new players in global development. It is both a coalition and a strategy that makes the coalition work.

A smartly designed inclusive partnership could make sustainable growth easier since this partnership can bring in additional assets enabling poorly equipped developing communities to be lifted up to the level of "*value chain*." Creating and expanding the social value chain requires, therefore, innovative approaches which can maximize the benefit of coalition, both in terms of securing needed capacity and bigger financial resources.

Bringing in management skills and sharing know-how and even intellectual property are some additional benefits of this partnership compared to monolithic assistance.

"Impact investment" is another benefit of innovative approach that a smart partnership can produce. Leveraging private sectors both in funding and expertise would greatly help people and countries at the bottom to join the global value chain, thus making sustainable, inclusive growth easier.

Even though many advanced governments would face increasing fiscal pressure in coming years due to rising expenditure, including costs for dealing with demographic change, there remains a huge financial resource available, yet underused in the global capital market.

According to a new report "*Private Capital, Public Good*," recently released by the U.S. National Advisory Board, impact investment is to seek measurable, socially or environmentally beneficial impact while earning financial returns. For now, the total amount mobilized in impact investment accounts for only 0.02 percent of the $210 trillion in the global financial market.

Now, working to eradicate poverty while reducing inequality, is not a job only for social workers, governments or charity organizations. Corporations, financial investors and fund managers are also invited to join in these efforts.

Nelson Mendela said, “As long as poverty, injustice and gross inequality persist, we cannot rest.”

Participating in a broad, inclusive partnership is what we can do right now to get to sustainable growth and shared prosperity. Inequality will become much more acceptable when the bottom is lifted upward by being given better opportunities and access to value chains.

II

개발협력 이슈

1. A Brief Look at Impact Investment
Richard Biggs(D3Jubilee Inc. Managing Director)

2. 정부와 사회를 변화시키는 투자, 사회성과연계채권(SIB)
곽제훈((재)한국사회투자 기획조정실장)

3. Evolution of the Development Impact Bond (DIB) in the International Markets: A Results-Based Approach to Development Finance
Christopher Egerton-Warburton(Lion's Head Global Partners Director)

4. DIB의 개발협력사업 적용과 시사점
이상준(KOICA ODA연구팀 연구원)

A Brief Look at Impact Investment

Richard Biggs(D3Jubilee Inc. Managing Director)

Contents

I. Introduction
II. A Brief History of Corporate Purpose
III. What is Impact Investment?
IV. Definition of Impact Investment
V. Impact Investment market size
VI. What is Impact?
VII. On Measuring Impact
VIII. The Impact Investment Ecosystem
IX. The Need for Collaborative Cooperation
X. Implications for Development Cooperation

I. Introduction

What will the world look like in fifty years' time? What is the legacy we will leave to our children? Will our children's children inherit a world bereft of social capital and ravaged by environmental crisis? Will the rapacious self-interest of the modern financial system and the guilty indifference of the post-modern individual ever serve the needs of the most vulnerable in society? Is there no way of harnessing the immense power of capitalism to solve some of these problems through market-based principles?

There is a form of investment which takes into account the social[1] impact of the investment as well as the financial return. This is called impact investing.

Some believe that impact investing is the evolutionary conclusion of tin-man capitalism and scarecrow philanthropy. It is still too early to know whether this is the case. But it is clear that investors around the world have a responsibility to look beyond straight financial returns to examine the externalities their investments are helping to scale. Every case of exploitation and injustice in the world is the result of narrow decision-making criteria. By expanding the corporate purpose beyond that of simple shareholder value creation, corporations and investors together can bring about a sustainable, equitable legacy for all our children.

II. A Brief History of Corporate Purpose

Impact investing and social entrepreneurship are not new concepts. Ever since the first corporation was established in 1600, there has been an implicit assumption that the corporation should enrich the lives of its customers and its employees, as well as its owners. This assumption was made explicit in Great Britain in the 19th century, with factory owners acting on their convictions to improve the living conditions of their workers, sometimes at great cost to themselves.

The town of Saltaire in Northern England perfectly captures this social entrepreneurial spirit. Founded in 1851 as a "model village" (in that it was to be

1) For the purposes of this paper, social impact will be used to describe positive outcome to people and the environment. This is a necessary clarification as not everyone considers a positive outcome for the environment to be equivalent to a positive outcome for people, and will only consider environmental impact as social impact if the positive outcome for the environment leads directly to a positive outcome for people.

a model for others to follow), Saltaire was conceived by wealthy industrialist and factory owner Titus Salt. The heart of the village was Salts Mill, a large textile mill which would create value and provide employment. But Titus Salt did not stop there. He went on to build top-class stone housing for his employees (the houses are still standing today), wash-houses with running tap water, bath-houses, a hospital and an institute for recreation and education, complete with library, reading room, concert hall, billiard room, science laboratory and gymnasium. The village had a school for the children of the workers, which cost £7,000 to build at the time or about $10 million today.

<Image 1> Salts Mill



<Image 2> Saltaire Factory School



Source: The Victorian Web, www.victorianweb.org

The innovation and forward-thinking of such endeavors cannot easily be imagined. These innovations took place at a time when no women, and only the richest one-fifth of all men, had a right to vote. Most workers worked 14-16 hours a day in atrocious slum conditions. The application of the truck system was commonplace, whereby workers were paid in tokens which were only redeemable for goods at the factory-owned truck shop; the system was often abused and low-quality goods were often sold at inflated prices. In this era of rapacious and unregulated capitalism, socially-minded industrialists were hard to find, and were often ridiculed by other industrialists and members of the ruling class who felt threatened by the empowerment of the working class.

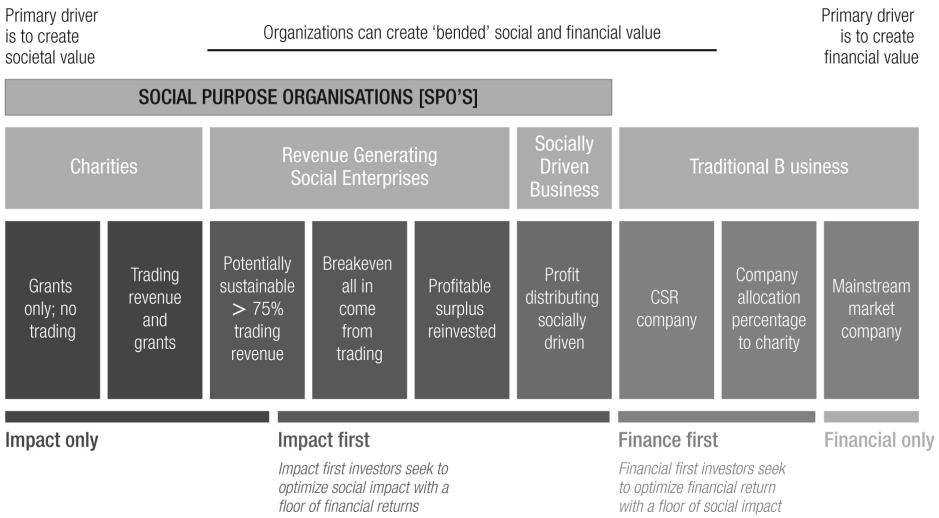
The view that corporations were at least partially responsible for the welfare of its customers and employees was only thrown out of popular thought with the rise of neo-classical economic theory in the 1960s and 1970s, where the purpose of a corporation was narrowly defined as the creation of shareholder value – that is to say, maximizing returns for shareholders regardless of the impact on the firm's other stakeholders. This recent definition of corporate purpose is now accepted as self-evident and axiomatic to such an extent that it is possible in some countries for the managers of a firm to be taken to court if they have engaged in activities that do not maximize the firm's profits (charitable giving, for instance).

Only since the 1990s has there been a shift in the general belief that corporate purpose should be something more than value creation for shareholders. The advent of terminology such as triple bottom-line, blended value and stakeholder value creation suggests a paradigm shift in our understanding of the role of the corporation in modern society. Impact investing is the logical inevitability of this transformation of thought - as the purpose of the corporation shifts to accommodate many stakeholders, so the purpose of investment shifts to accommodate the impact on these stakeholders.

III. What is Impact Investment?

Impact Investment is a recent moniker applied to an age old concept: investment that considers the wider impact on society and the environment as well as the financial merits of the investment. Of course, investment means different things to different people; governments invest, non-profits invest, corporates and individuals all invest with different motives and through different investment instruments. As such, there is a spectrum of impact investing activities depending on the ultimate aim of the investment.

<Chart 1> Impact Investment Spectrum



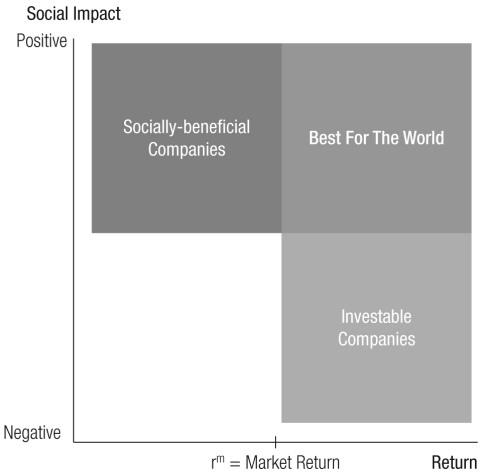
Source: Shaerpa, www.shaerpa.org/en/venture-philanthropy/

In the above diagram, impact investment will usually be understood to cover the "Impact-first" and "Finance-first" portions of the spectrum, essentially meaning that impact investing covers everything from straight philanthropy to financial-only investment. This extremely broad understanding of impact investment raises many problems, not the least of which being that two funds or firms that call themselves impact investors may have unrecognizably different

investment philosophies. This can ultimately hinder mutual respect and cooperation in the sector.

It should be noted that the spectrum in the above diagram is organized on a one-dimensional social return/financial return axis. It is natural to believe that there is a direct tradeoff between the two; that by increasing financial return, you necessarily have to sacrifice social return, and vice versa. And at some level, this is true: if it costs money to pollute less, you cannot increase shareholder value and environmental value simultaneously; in the same way, you cannot increase worker salaries and company profits at the same time. But in a wider context, there are plenty of social enterprises extant whose social mission is fully integrated with their financial mission; if one goes up, the other will as well. As such, it is usually more informative to think of impact investment as occurring in a two-dimensional space where a certain minimum of social impact and financial return are simultaneously achieved. The companies are not just the best in the world, they are "Best For the World".

<Chart 2> Best for the World



Source: D3Jubilee

It is also important to distinguish impact investment from some other buzzwords that have become popular over the past decade. Firstly, impact investment is not the same as socially responsible investment (SRI). This is because SRI for the most part is focused on companies that minimize the negative impacts of doing business, which is distinct from an organization that actively promotes benefit to society. Impact investment is also not the same as corporate social responsibility (CSR). Although there may be some overlap, CSR usually takes the form of a socially-beneficial module that is attached to the core business. The module can easily be detached from the business, and particularly in times of financial tightening, the social mission can be thrown out completely. In contrast, the core business of a social enterprise is the social benefit itself and cannot be detached – this is called "mission lock".

Finally, we are now seeing impact investments as not only spanning the dichotomy between philanthropy and financial investments, but increasingly seen by governments as efficient mechanisms for the delivery of social services. The "Third Way" concept adopted by Tony Blair's government in the late 1990's altered the discussion concerning government's role in society, and has propelled the UK government as a key leader and innovator in the impact investment arena. There is a definite role the government can play in encouraging and participating in impact investment.

IV. Definition of Impact Investment

By seeking to simultaneously satisfy the twin objectives of financial returns and social outcomes, impact investment necessarily overlaps with other forms of investment and philanthropy. It is therefore very difficult to define impact investment as everyone has slightly different expectations and understanding of the nature of impact investment. The Global Impact Investing Network (GIIN) uses the following definition:

Impact investments are investments made into companies, organizations, and funds with the intention to generate a measurable, beneficial social and environmental impact alongside a financial return.

The key concepts behind this definition are intentionality, measurability, and sustainability.

- Intentionality. Does it matter whether the organization intentionally generates social impact? Isn't it enough the social impact is being generated? While no-one can argue with the value of an organization that generates social impact as a by-product, intentionality comes to the fore when the organization changes direction. The best impact investors will reward mission lock, or some form of mechanism that will hold the organization to an impact-creating course.
- Measurability. As the late great Peter Drucker said, "You can't manage what you can't measure." If an impact organisation is not measuring its impact, it is not serious about the impact it generates, and therefore it is not an impact organisation. Impact measurement is crucial to performance evaluation, mission accountability and even funding.
- Sustainability. As indicated above, impact investment seeks to simultaneously generate financial returns for investors while providing socially beneficial outcomes for its target stakeholders. Financial objectives allow for sustainability for the organization, while social objectives allow for sustainability for society.

A caveat: while many players in the sector would agree broadly with GIIN's definition and assent to the three principles above, these in no way form a universally-accepted definition. Both impact and investment mean different things to different people, and there is still a great deal of confusion among practitioners concerning the nature and definition of impact investment.

Some would label impact investment as any kind of funding for social enterprises in the broadest sense, including funding for non-profits or even quasi-governmental organisations. While such broad-based definitions are understandable in an effort to evaluate the quantity and quality of impact investment as a whole, it is generally not helpful to expand definitions so broadly that they become effectively meaningless. For the purposes of this report, when we speak of impact investing, we are speaking of investment (usually in the form of debt or equity) that seeks, at the very least, the return of principal while generating positive social value.

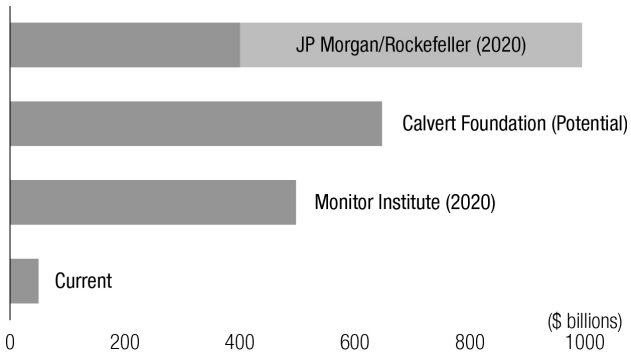
V. Impact Investment market size

There have been many attempts to quantify the size of the global impact investment sector, but the decentralized nature of impact investment and difficulties of definition have made this a challenging task. Nevertheless, efforts by leading global institutions in the last few years are helping to shape the picture. In 2009, the Monitor Institute estimated that the global impact investment market could reach $500 billion by 2020, based on 1% of total managed assets of $50 trillion being allocated for impact investment. In their seminal 2010 report "Impact Investments: An Emerging Asset Class", JP Morgan and the Rockefeller Foundation sized the bottom-of-the-pyramid market opportunity across five sectors and estimated that the impact investment sector could reach $400 billion to $1 trillion by 2020. In 2012, the Calvert Foundation estimated an impact investment market potential of $650 billion through a survey of investment managers.

In a 2012 JP Morgan survey of 99 investment managers, the respondents claimed that a total $9 billion had been committed for impact investment in 2013. Given that there are around 250 global impact investing funds, this gives a current conservative market size of around $25 billion. This is likely to be a

gross underestimate as it only accounts for certain asset classes such as private equity and venture capital, to the exclusion of green bonds, infrastructure investment, community development finance, social impact bonds, etc. Furthermore, leading microfinance organization CGAP estimated 2011 cross-border funders committed at least $25 billion to microfinance and financial services to the poor. While not all of these can be classed as impact investments, the current size of the global impact investment market is more likely to be closer to $50 billion.

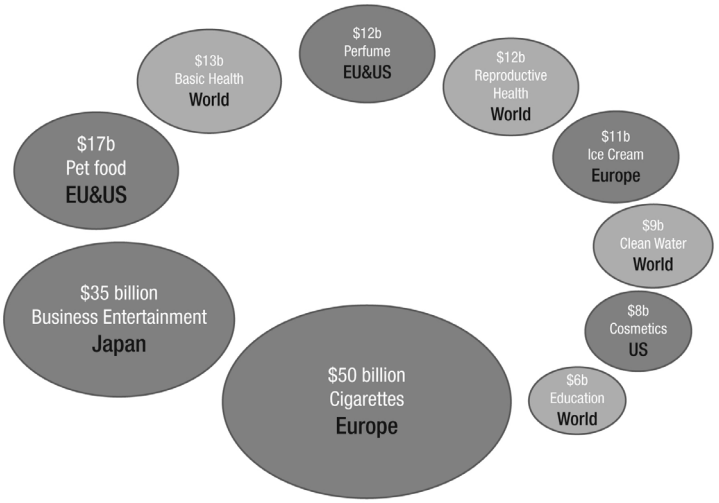
<Chart 3> Impact Investment Market Size estimates



Source: Various

It is clear from this chart that the impact investment sector is very young and has a long way to go. It remains to be seen whether the long-term expectations of these institutions will be realized within the time frame, or ever. What is clear is that even at current levels, so much can be done. If $50 billion is the size of the global impact investment market, it is the amount that Europeans spend on cigarettes every year. Against this, the UNDP estimates that everyone in the world can be provided with basic and reproductive health for $25 billion, with a further $15 billion bringing access to clean water and basic education for everyone on the plant who doesn't have it yet. The world's problems are not too big to solve, and the impact investment industry does not have to become a trillion-dollar sector for there to be real changes in the world.

<Chart 4> The World's Priorities



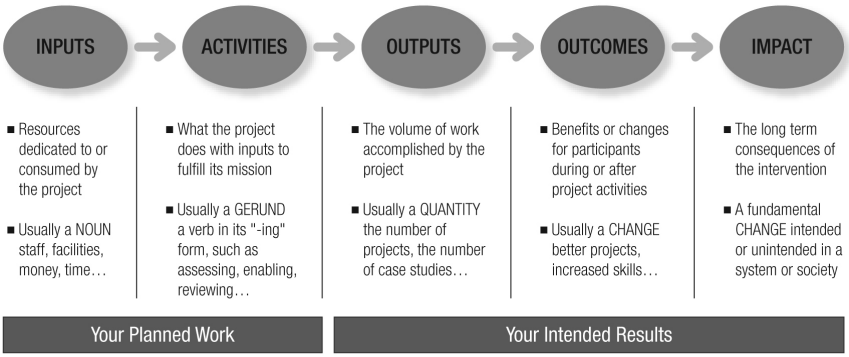
Source: UNDP Human Development Report 1998

VI. What is Impact?

Impact is the externality generated by an organisation in the course of doing business. Clearly, impact can be positive, such as the long-term health benefits of supplying clean water, or negative in cases such as pollution. It is also clear that every organization produces impact, whether positive or negative, whether it is measured or not, or even whether it is intentional or not. These are the distinctions that differentiate an entrepreneur from a social entrepreneur and an investor from an impact investor.

Impact is also generated in stages. There is the direct, first-order impact of an organization's activities, which can often lead to second- or third-order impact. It is usually the case that second- or third-order impact addresses the problem the organization seeks to solve, and most impact organizations use a basic theory of change model to define and clarify the problem and the solution.

<Chart 5> Basic Impact Theory of Change Model



The first-order impact can be the output of the organisation itself, although more commonly it will be an outcome of the organization's activities. The ultimate impact of the organisation will usually be a result of the first-order impact, or outcome, of the organization's activities. Meaningful impact measurement will capture all the degrees of impact, focusing on the outcomes and ultimate impact as much as possible. However, the further away one gets from the the organisation's direct output, the more difficult it is for the organization to measure: the outcomes and impact may take place in remote locations, or the impact may be dispersed among large numbers of people, or other factors may have contributed to the outcome and impact and it is impossible to isolate the organization's contribution to the ultimate impact.

To illustrate this, we can use an example. As an organisation, UK-based The Big Issue seeks to eradicate homelessness by providing income-earning opportunities to homeless and otherwise vulnerable populations. The Big Issue does this by publishing a magazine that is sold by homeless people – around 50% of the revenue generated by the seller goes back to the Big Issue organisation, and the remainder stays with the seller. The idea is that, with a stable income, the homeless person will ultimately be able to afford a home. The organization also provides counselling and basic support to the sellers.

From the point of view of the organization, the Inputs and Outputs are clear. The Big Issue needs to employ staff and operate facilities (Inputs). With these inputs, the organization publishes the magazine and supports the sellers (Activities). As a result, a number of magazines are sold and a number of sellers are counselled every month (Ouputs). Quite straightforward, but so far we have learned little about the effectiveness of The Big Issue at tackling the core problem of homelessness.

From here we can move to the Outcomes. The outcome of magazines being sold is the income earned by the sellers themselves, and the outcome of the counselling activities are improvements in the mental health of the sellers. But neither of these are relevant to the ultimate goal of reduction in the number of homeless people, and therefore the organisation will need to look at the impact of these outcomes which is the number of sellers who, as a result of selling the magazine, have been housed and are no longer homeless. This can then be compared to changes in the number of homeless of that city to determine the ultimate effectiveness of the Big Issue at tackling homelessness.

This is a very straightforward example where there are clear links between the outputs and the impact, and where the impact is binary (the seller is either housed or is still homeless) and therefore easy to measure. It is much more difficult to measure the improvement on household welfare through the provision of basic services such as education, healthcare or clean water where the links between the outputs and impact are much more vague.

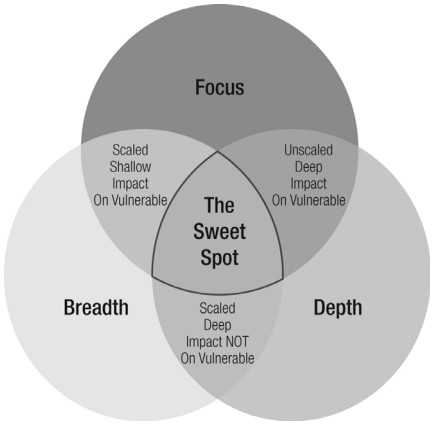
It is still more difficult, if not impossible, to compare the impact across different fields: for instance, how can one compare the impact of post-natal healthcare that reduces infant mortality rates to female education that is proven to reduce birth rates and increase per capita income? Given the limited resources available for impact investment, such questions have to be addressed when determining investment priorities.

To make sense of these questions, impact organizations can look at the nature of the impact which can be broken down into three dimensions:

- Breadth – how many people are reached. This is all about scale. 3.5 billion people in world live in poverty, and scaleable interventions that can reach millions of people are necessary to make a difference.
- Focus – how necessary is the intervention. This is all about priority. Given the limited resources available making lasting social change, it is important to allocate resources to the most desperate first. This will usually mean the most poor on the planet, but with local impact investment can mean a focus on the most vulnerable in society.
- Depth – how much the intervention impacts household wellbeing. This is all about substance. Some interventions can reach millions of people but not make any meaningful difference in their lives. Depth of impact looks at the real change at the household level that results from the intervention.

To be an impact organisation, at least two of these dimensions should be addressed simultaneously, and ideally the organisation should seek to be at the intersection of all three, the "Sweet Spot", where scaled, meaningful intervention is being delivered to the people who need it most.

<Chart 6> The Three Dimensions of Impact



Source: Acumen

Breadth and Focus are easy concepts to understand, and there is little argument about the nature of these dimensions. Both concepts are possible to link directly to the organisation's activites, and are easy to measure. Depth of impact, however, is a much more complicated dimension that requires much subjective evaluation. As such, there is a lot of disagreement over what exactly constitutes depth of impact – for instance, there is particular disagreement over sharing economy models such as Airbnb or Zipcar.

VII. On Measuring Impact

Everyone knows that externalities are difficult to measure – indeed, measurability, or the lack thereof, is a key characteristic of an externality. When we start talking about the social externalities, the case becomes even more diffcult as the highly unpalatable situation of attempting to ascribe a value to human well-being, or even human life, become real and necessary. Even when it seems to be possible to quantify the impact of an intervention, as in the case of education initiatives, the significant time periods involved in the delivery of the intervention and the receipt of the benefits make it very hard to directly

attribute the benefit to the intervention. And then there is the question of whether some social externalities constitute social impact at all.

For these reasons, social impact is very difficult to evaluate, and almost impossible to quantify. The heroic efforts of the SROI Network to quantify social impact by looking at the Social Return on Investment of an organization have not taken off because of disagreement within the industry over the validity of the proposition that one can sum up all the value, both social and financial, into a single quantitative ratio.

Impact measurement has rather moved towards a more qualitative accounting of an organization's social impact. The Global Impact Investing Rating System (GIIRS) assesses an organization's impact based on the four areas of Governance, Workers, Environment and Community. Points are attributed to each of the areas, and an overall rating (1 to 5 star) is given to the organisation. GIIRS is rapidly becoming a standard for impact assessment worldwide on account of its flexibility, ease of use and affordability.

Some impact assessment methodologies are as follows:

- **GIIRS.** Developed by B Lab with support from GIIN. Uses the IRIS taxonomy which defines impact outcomes. The GIIRS assessment is a necessary step in achieving the B Corp certification, also administered by B Lab.
- **SROI.** A framework based on social generally accepted accounting principles (SGAAP) that identifies stakeholders and assesses what would have happened in the absence of the organization's work. SROI accounts for the social, environmental, and economic value of an organizations's outcomes.

- **Progress out of Poverty Index (PPI).** Managed by the Grameen Foundation, the index uses a simple questionnaire about a household's characteristics and asset ownership to help identify and classify an organizations' clients.
- **PULSE/B Analytics.** Originally developed by Acumen Fund, PULSE was designed to help investors collect, manage, and report on impact portfolio data. In 2013, PULSE was incorporated into the B Anaytics platform that enables impact investors to measure, benchmark and report on the impact of their portfolios.
- **CARS.** Developed by the Opportunity Finance Network, the CDFI Assessment and Ratings System is similar to GIIRS in that it is a ratings system (AAA through to B) for CDFIs (community development finance institutions).
- **KIIA.** The Korea Integrated Impact Analytics is a third party initiative jointly developed by Impact Sqare and Sustinvest. Similarly to SROI, the methodology seeks to quantify social impact in a qualitative and quantitative way. The initiative was designed to address the particular nature of the Korean social investment space with its focus on employment of vulnerable populations.

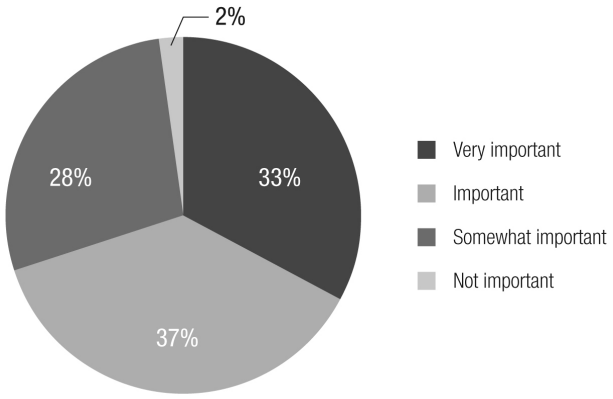
Affordability is key because transactions costs are already very high for impact investment deals. Given deal sizes averaging less than $2 million, there is already little headroom for a level of due diligence that would be expected of a mainstream investment deal. An impact investment, however, needs to undergo due diligence on the impact side as well. This is a cost that is not easily borne by the investor or the entrepreneur, particularly in complex deals or where impact is difficult to measure. An impact assessment methodology that is quick and cheap is ideal for bringing down transaction costs and facilitating deal flow.

An overwhelming majority of investors consider impact measurement to be important. In JP Morgan's 2012 survey of institutional impact investors, 96% of

respondents said that they use metrics to measure social and environmental impact, and 70% feel that standardized impact metrics are "Important" or "Very Important" to the development of the industry. More strikingly, 82% of fund managers believe that measuring impact is necessary or important to raising capital.

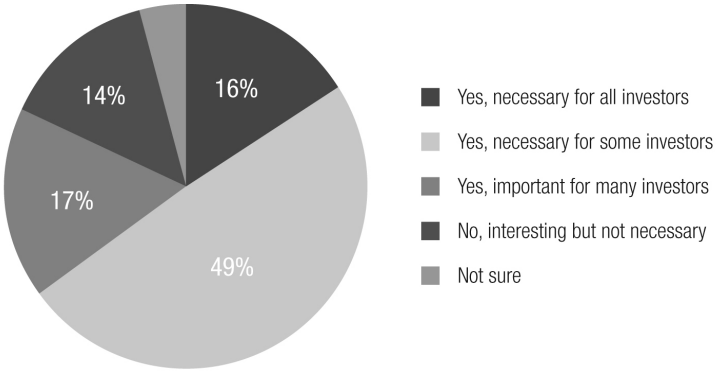
Having said that, the high costs involved with impact measurement means that in many cases only a cursory effort might be made for assessing impact, and assessment methodologies might not be more sophisticated than "I know impact when I see it".

<Chart 7> The Importance of Standardized Impact Metrics to industry development



Source: "Perspectives on Progress", JP Morgan/GIIN, 2013

<Chart 8> The Role of Impact Measurement in raising capital for fund managers



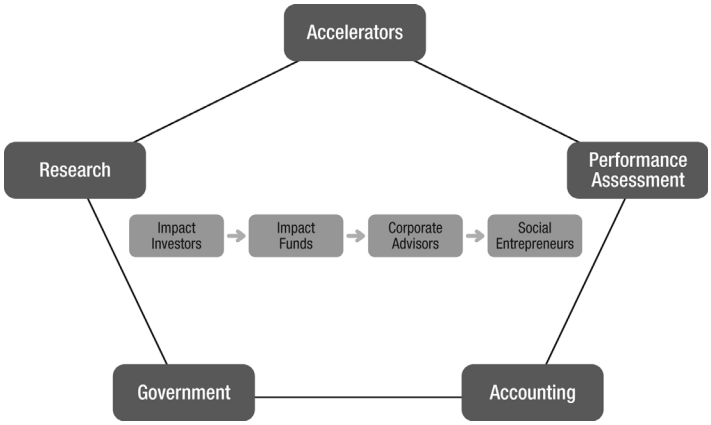
Source: "Perspectives on Progress", JP Morgan/GIIN, 2013

VIII. The Impact Investment Ecosystem

Some describe impact investment as an asset class, and others define it as an investment methodology. There is solid logic behind both of these labels, but in either case there must be a supporting ecosystem to facilitate transactions and reduce costs.

In the ecosystem, it is of course vital to have investors and entrepreneurs. To facilitate the transactions, there must be financial intermediaries – corporate advisors on the one hand to support the social entrepreneurs raise capital, and impact investment funds to pool investors and reduce costs. Accelerators are key players as they incubate and fund social ventures from seed stage to maturity, and industry associations need to define standardized metrics and agree on reporting principles to measure social as well as financial return. All this will be underscored by organizations offering research and due diligence to ensure transparency, and the government providing the regulatory framework and financial support for the sector.

<Chart 9> The Impact Investment Ecosystem



Source: D3Jubilee

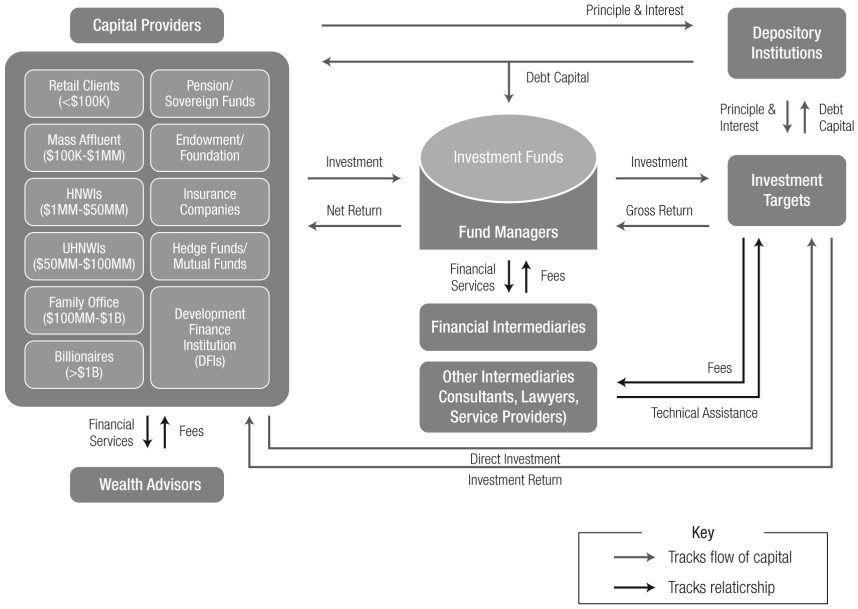
Without exception, all the players in the impact investment ecosystem are underdeveloped, some more than others. There are plenty of social entrepreneurs out there, but many lack the technical rigor and the business scale required to absorb capital. On the flip side there are many potential impact investors, but they are constrained by any number of factors such as access to meaningful amounts of capital, investment mandates, fiduciary responsibility, or even just conservatism or prejudice.

The greater problem comes from the remaining players in the ecosystem – they don't exist in the scale needed to provide meaningful support and efficient infrastructure. According to the Monitor Institute, "the market is structured around a history of bifurcation between philanthropy (for impact) and investment (for returns)". And, "the compensation system for traditional intermediaries also impedes getting small deals done which may have less lucrative fees". All this results in a bottleneck between the investors and the entrepreneurs – the money is not getting through. Nonetheless, there are pioneers who are seeking to build the necessary infrastructure by innovating new models and metrics.

Impact Investors

Impact investors come in all shapes and sizes from the executive assistant in New York placing $100 with Kiva.org to foundations with $100 million and more under management. At the individual level, impact investors are mainly comprised of high net worth individuals (those with more than $1 million in investable assets), family offices and the ultra-rich such as eBay founder Pierre Omidyar (Omidyar Network). At the institutional level, the usual providers of mainstream capital such as pension funds and insurance companies are joined by foundations and development finance institutions.

<Chart 10> Capital Flows in the Impact Investment Ecosystem

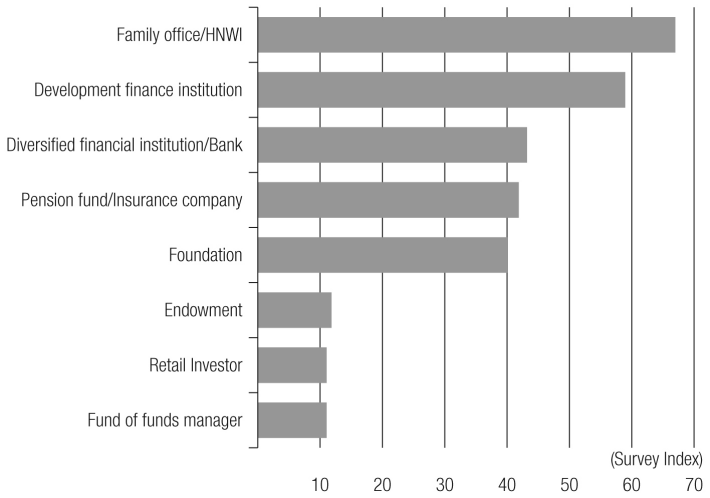


Source: "From the Margins to the Mainstream", World Economic Forum, 2013

As seen in the preceding chart, impact investment funds occupy centre stage in driving impact capital flows. It is estimated that funds raise at least $25 billion every year for allocation into impact deals. According to JP Morgan's 2013

survey, family offices and high net worth individuals lead the charge in funding the impact investment funds, closely followed by development finance institutions.

<Chart 11> Sources of funding for impact investment funds



Source: "Perspectives on Progress", JP Morgan/GIIN, 2013

Corporate Advisors

The term 'corporate advisor' is used to denote the role of a traditional investment bank in putting deals together. Others may prefer the term 'financial intermediary'. In the most basic sense, corporate advisors are necessary to help entrepreneurs raise capital. But to accomplish this, corporate advisors may have to devise and market new instruments and structures to efficiently complete the transaction.

Social Finance in the UK has risen to prominence in recent years due to their central role in creating the world's first Social Impact Bond. These are essentially a contract for the government to reimburse investors of service providers if certain targets are met. The first SIB was launched in the UK in 2010, and

generated much excitement in the social finance sector. In August 2012, Goldman Sachs invested in a $9.6 million bond to reduce recidivism (criminal re-offending rates) in New York. Similar projects are being undertaken in Australia, and are being examined by many governments around the world.

But Social Finance typifies the problems faced by corporate advisors in the impact investment arena. The UK SIB took 12 professionals from Social Finance over 2 years to put together (perhaps over GBP 1 million in salaries alone), and they received around GBP 0.5 million in pro bono legal services. Against this, the SIB was issued at a value of GBP 5 million, of which Social Finance was entitled to 2% in service fees. As such, they received GBP 100,000 for a deal that would have cost them at least GBP 1.5 million. Such is the problem facing intermediaries in the impact investment sector – the need to provide investment banking-grade services but only receiving a fraction of their value because of the scale of the deals. Social Finance financed this project with grants from the UK government.

Accelerators

Accelerators play a key role in the impact investment chain. Essentially an upgrade of traditional venture incubators, accelerators "accelerate" the scaling of social enterprises through the provision of funding, management support and sometimes office space. Part-investment fund, part-private equity, part-incubator, accelerators can offer a variety of innovative services in return for an equity stake in the social enterprise.

Greenstart is based in San Francisco and is focused on 'digital cleantech' – companies that use software to provide a product or service that expands the use of clean energy or reduces the use of dirty energy. Greenstart currently works with about 12 startups a year, offering them a 3-month program within

the Greenstart office in San Francisco. Greenstart will invest $15,000 for between 2-9% of equity, and offer up to $70,000 of design services as part of the package. There is an option for the startups to take on a $100,000 convertible note. When the 3-month program is complete, the startups will move out but will remain part of the Greenstart family, with access to mentoring support.

The key differentiating factor of Greenstart is their focus on design. Their Startup Design program concentrates on "making major progress in the four areas that matter most to a startup's success: Business Model, UX (user experience), Brand and Capital."

Performance Assessment

There is clearly a need for a third-party standard for defining, measuring and comparing performance, particularly social impact. This standard will not only support impact investors in making their investment decisions, but it should also reduce transaction costs, and provide metrics for social entrepreneurs to identify areas for improvement.

GIIRS (Global Impact Investing Ratings System), a project of B Lab in the US, seeks to provide such a standard. GIIRS assesses the social and environmental impact of companies and funds using a ratings approach which can be used to by investors and entrepreneurs alike. GIIRS achieves this through a thorough assessment of all the proactive, positive social impact of a company or fund, prioritizing action over intent, rewarding formal written policies of social performance and leveraging third-party certifications such as Fair-Trade or USDA Organic. The result is a rating for overall performance, as well as ratings for individual areas within the company, which allow both investors and entrepreneurs to see areas for improvement within the company while enabling comparisons to other companies in the same industry or region.

The GIIRS rating does not seek to put a financial value on social impact, and therefore is not conducive to answering questions about the tradeoff between social and financial returns. Nevertheless, ratings are an innovative application common practice in the investment world, and a necessary part of the impact investment ecosystem.

Accounting & Reporting

Without a common language for what social and environmental impact means, all forms of measuring and comparing become very expensive and probably meaningless. As one impact investor put it, "It takes consistency in language to create a business. The biggest challenge is to have a coherent set of terms and phrases that are clearly defined and have clear meaning."

IRIS (Impact Reporting & Investment Standards), initiated by The Rockefeller Foundation, Acumen Fund and B Lab, is creating a common framework for defining and reporting the performance of impact capital. In 2009 IRIS became an initiative of GIIN (Global Impact Investing Network), an industry group purposed to increase the scale and effectiveness of impact investing. It is designed to enable communication and comparison among all the players in the impact investment arena by providing a common reporting language for impact-related terms and metrics. For example, IRIS defines the item "Hazardous Waste avoided" as "Hazardous waste avoided based on refurbishing/reusing/recycling, during the reporting period", further defining "Hazardous Waste" with UNEP's definition: "Refuse that could present dangers through the contamination and pollution of the environment. It requires special disposal techniques to make it harmless or less dangerous."

The IRIS framework is very powerful, but is only as useful as its uptake. If everyone in the impact investment adopts the terms and definitions laid out by

IRIS, communication will be enhanced and transaction costs should decline. IRIS has already been adopted by GIIRS, and its relationship to GIIN should ensure that it becomes the most widely-adopted system in the impact investment arena.

Research

Independent research is vital to the impact investment arena for several reasons. Company research can bring some much-needed rigor to the passion and drive of the entrepreneurs, enhancing the entrepreneurs' management capacities as well as giving investors the opportunity to thoroughly assess potential targets. This should naturally reduce transaction costs if done at scale. Industry research is vital for the sharing of best practice among social entrepreneurs who are so dispersed across so many fields in such a multitude of locations that they find it difficult to engage with each other, while investors need to know the size, shape, structure of their target sectors and the pattern of returns across sectors. Theoretical research into the validity of impact investment is critical to policy makers.

At present much of the theoretical and industry research is being conducted by academia. Many universities now boast dedicated social enterprise centers, such as the Skoll Centre for Social Entrepreneurship at Oxford University. Management consulting firms are also in on the action, with McKinsey and the Monitor Institute of the Monitor Group leading the way.

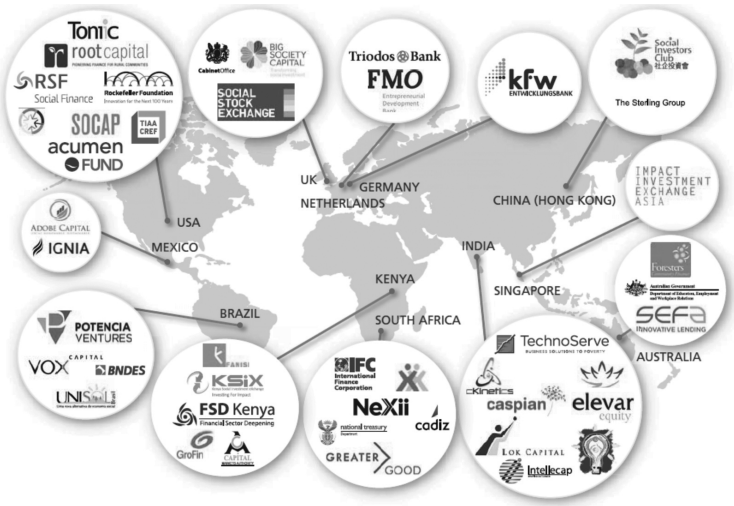
At the company level, however, there is little quality research. The same problems faced by intermediaries are there for research firms – that is, lack of funds. The costs involved in producing good research far outweigh the revenue from the product. In the absence of support from philanthropy or the state, it seems likely that quality research at the company level will be prohibitively expensive.

Government

The government plays a critical role in the impact investment arena as a provider of social services to be invested in by the private sector, as a client of services provided by social enterprises, and as regulator and policy maker. It is vital for the government to be at the forefront of this field where financial support is necessary for all the players who are together seeking to solve problems that would otherwise fall into the government's lap.

Big Society Capital is an independent financial institution in the UK funded by dormant bank deposits and investments from 4 leading banks. Its mission is to develop and shape a sustainable social investment market in the UK by investing directly into social investment financial intermediaries rather than entrepreneurs or non-profits. By supporting financial intermediaries to grow and become more sustainable, Big Society Capital hopes to ease the investment bottleneck between impact investors and social entrepreneurs.

<Image 3> Mapping the Impact Investing Industry



Source: "Accelerating Impact", The Rockefeller Foundation, 2012

IX. The need for Cooperative Collaboration

There are social problems all around, whether in London or in Lagos. Some of these problems are being addressed by government and others by non-profits. But there are problems in places in the world where governments cannot reach, and other problems that are simply too big for governments and non-profits to tackle. Given the pervasive and ubiquitous nature of private enterprise, and the vast pools of capital that private investors can access, impact investment must be seriously considered as a potential solution to the world's societal and environmental ills.

Impact investment has grown from humble beginnings to the multi-billion dollar industry that it is today. If it is to become a trillion-dollar industry and really make a difference in the world, there needs to be much more intentional collaboration among the key players in the industry – the investors, the entrepreneurs, the intermediaries and governments around the world. Each player has a responsibility to find areas of common ground and channels of communication that can bridge the gaps between sectors, methodologies, mindsets and priorities. In the spirit of responsibility and innovation, each player must look less to short-term personal gain and more to broad-based cooperative collaboration that can enrich the lives of the most vulnerable and expand the sustainability of the world we live in.

X. Implications for Development Cooperation

There are many roles that governments can play in the impact investment space, including structuring appropriate regulations, devising tax and subsidy systems that more closely reflect the social and environmental impact of social enterprises and impact investors, facilitate dialogue between the key players in the space, and play an active role in de-risking investments.

Of these, de-risking is the most important field for Development Finance Institutions (DFIs) and Development Cooperation organizations. Impact investments are necessarily made into areas that are not traditionally covered by mainstream financial institutions (banks, funds, etc) – this is very telling because mainstream finance would not lose the opportunity to make a buck if there were significant returns to be had for a reasonable level of risk. We know that impact investments can yield significant returns, and so the reason mainstream finance is not engaged is because of the unacceptable level of risk.

Risk comes in many forms, but for social enterprises, investment risk arises mainly from untried business models, lack of human capital, lack of scale, and systemic factors such as political or climatic risk. Development finance can play a huge role in de-risking impact investments, particularly in the poorest developing countries where systemic risk is highest. There are three ways in which development finance can play this critical role:

(a) Provide guarantees so that impact investment funds can benefit from a fiscal safety net. To accelerate the deployment of capital into the countries and sectors that are the most underserved, governments and DFIs can provide loan guarantees to reduce the lenders' exposure to risk.
(b) Take a subordinate position in a layered-structured fund. Governments and foundations are sometimes willing to accept first loss on an investment to protect the for-profit impact investor from downside risk. First-loss capital is catalytic in that in can bring about an investment which may not have happened without the first-loss buffer.
(c) Establish a pool of capital for market builders, first-time funds and early-stage enterprises. Through direct investment in intermediaries, funds and enterprises, governments and DFIs can catalyse the establishment of an impact investment ecosystem. This is exemplified by the UK government's establishment of Big Society Capital which invests in social

finance intermediaries. OPIC of the US provided $285 million of anchor finance to 6 impact investment funds so that the funds could raise an additional $875 million from mainstream investors. In frontier markets, investments can be made to build capacity of local entrepreneurs, with the ultimate aim of readying them to absorb commercial capital.

정부와 사회를 변화시키는 투자, 사회성과연계채권(SIB)

곽제훈((재)한국사회투자 기획조정실장)

목 차

I. 서론
II. SIB의 운영구조 및 참여자
III. 해외사례
IV. SIB의 정체성 및 원칙
V. SIB에 관한 오해
VI. 한국의 SIB 도입과 확산을 위한 과제

Ⅰ. 서론

사회문제와 복지수요의 증가로 정부 공공사업에 대한 사회적 요구가 급증하고 있지만 정부의 예산은 한정되어 있다. 정부의 고민은 증세나 예산전용을 하지 않는 이상 새로운 수요에 재원을 투입하지 못하는 예산제약선이 존재한다는 것이다. 마찬가지로 기업의 사회책임(CSR: Corporate Social Responsibility)이 시장경제의 관심사가 되면서 기업의 공익활동에 대한 사회적 요구가 급증하고 있지만 기업의 자원에도 한계가 있다. 더 많은 사회공헌 활동을 하기 위해서는 더 큰 이윤창출이나 비용절감이 전제되어야만 하는 것이다.

정부와 기업의 공통적인 문제도 있다. 그것은 공공을 위해 투입한 재원으로 처음 의도한 성과와 목표를 달성했는지 알기 어렵다는 것이다. 구체적인 성과측정이 수반되지 않는다는 것은 자금이 올바른 곳에 제대로 쓰였는지 판단하기 어렵다는 말이 된다. 현재 하고 있는 일이 효과적이기 때문에 더욱 확장해야 할지, 효과가 없어 중단해야 할지 알지 못한 채 타성으로 공공사업에 자금을 집행하는 것이 현실이다.

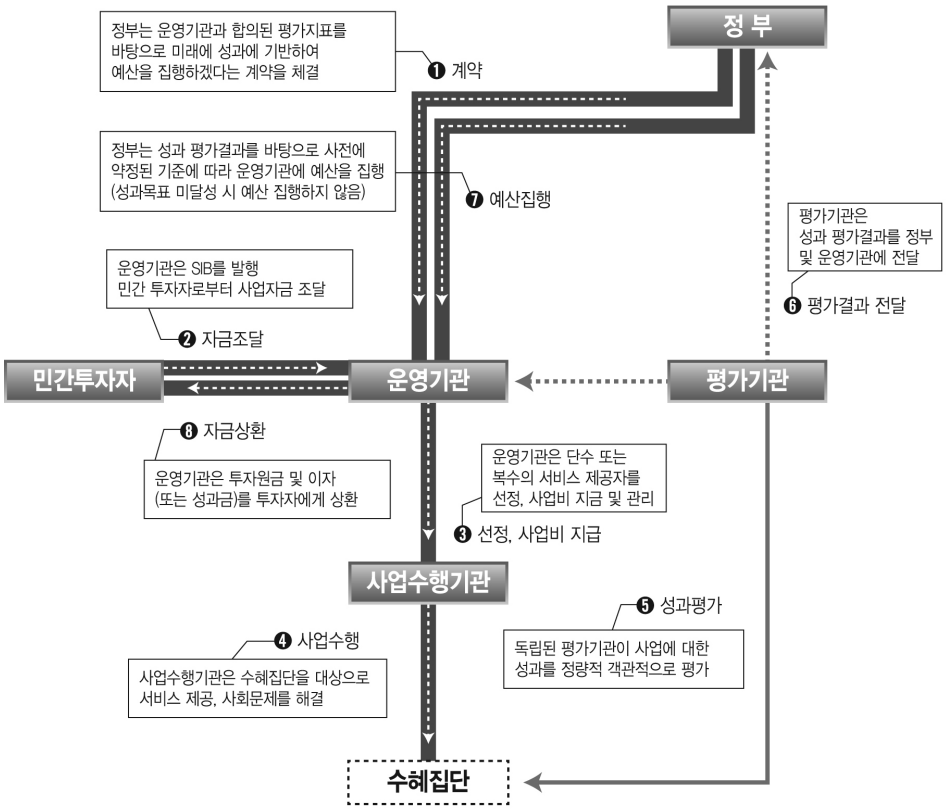
이러한 이유들로 인해 혁신적인 공공사업을 시도하는 데에도 제약이 생긴다. 재원은 한정되어 있고, 성과는 측정되지 않는 상황에서 외견상 무난한 결과만 도출할 수 있다면 굳이 새로운 것을 시도하려 하지 않기 때문이다. 특히 정부 입장에서는 성과가 측정된다고 하더라도 실패에 대한 책임을 진다면 더 성공할 수 있다 하더라도 실패의 가능성 때문에 새로운 방식은 시도하지 않을 것이다. 이 때문에 최대한 책임을 피할 수 있는 소극성과 보수성이 관료의 정체성으로 고착되고, 기업의 사회공헌은 외부의 요구에 따라 수행하는 수동성을 띄게 된다.

이러한 현실을 방치하기에는 우리 사회가 감당해야 할 기회비용이 클 수밖에 없다. 분명 사회문제 개선과 복지에 대한 요구는 급증하고, 이에 대한 국민의 기대도 높아지고 있는데 이와 같은 제약으로 해결책을 모색하지 못한다면 우리가 취할 수 있는 사회적인 개선이 이루어지지 않기 때문이다.

Ⅱ. SIB의 운영구조 및 참여자

'SIB(Social Impact Bond: 사회성과연계채권)'는 민간의 투자로 공공사업을 수행하고, 정부는 성과목표 달성 시에만 약정된 기준에 따라 예산을 집행, 투자자에게 상환하는 계약이다. 이를 통해 정부는 성과가 있을 때에만 자금을 집행하여 예산을 절감하고, 투자자는 사회공헌 실천을 하면서 동시에 성과달성 시 원금과 이자를 수취할 수 있게 된다. 사업은 성과가 도출되고 측정될 수 있도록 주로 중장기에 걸쳐 진행되는 것이 특징이다. 명칭에 '채권(Bond)'이라는 말이 들어있지만 자본시장에서 일반적으로 통용되는 확정금리부 채권과는 다른 개념이며, 계약에 따른 권리로서의 채권으로 폭넓게 이해하는 것이 바람직하다.

<그림 1> SIB 운영구조[1)]



1) <그림 1>, <표 1>: 필자 블로그(http://blog.naver.com/projustice)에 게재했던 내용이며, (재)한국사회투자의 SIB 소개 인쇄물에도 사용하였다.

<표 1> 현재의 공공정책과 SIB

현 공공정책 - 비용기반 사전적 예산집행	사회성과연계채권(SIB) - 성과기반 사후적 예산집행
① 사업성과에 관계없이 사전적으로 예산 집행 - 세금을 수행비용에 사용	**① 사업성과에 따라 사후적으로 예산 집행** - 세금을 사회적 성과에 사용
② 문제가 발생한 것을 확인한 후 대응 - 예방적 조치보다 사회적 비용, 문제해결 비용 상승	**② 사전 예방적 사업에 집중** - 사후적으로 더 많은 사회적 비용과 문제해결 비용이 드는 것을 예방
③ 위 1, 2번으로 인한 정부의 예산부족 문제 심화	**③ 중장기적으로 정부 예산부족 문제 개선**
④ 정부가 사업결과에 대한 리스크를 짐 - 납세자인 시민들이 리스크를 짐	**④ 사업결과에 대한 리스크가 자발적인 투자자에게 분산됨** - SIB는 투자자에게 투자기회와 사회공헌 기회를 동시에 제공
⑤ 정부 중심의 관료적 사업수행 체계	**⑤ 민·관 협치 실현** - 정부, 민간투자자, 사업수행자, 성과평가자 등이 참여

SIB의 운영구조는 각 나라의 제도와 환경에 따라 약간씩 다른 형태를 지닐 수 있지만 가장 기본적인 원형은 〈그림 1〉과 같으며, 여기에는 5개의 참여기관 또는 이해관계자가 등장하게 된다.

(1) 정부 : 정부는 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관 등 공공·복지사업에 세금을 사용하는 주체이다. 정부는 SIB 운영기관과 성과가 달성되면 예산을 집행하겠다는 계약을 맺고, 그 계약을 통해 성과보상에 대한 지급보증을 하게 된다. 정부는 성과가 달성되지 못하는 사업에 대해서는 사업비를 집행하지 않음으로써 예산을 절감하게 되고, 성과와 관계없이 세금을 소진하던 비용 집행자에서 성과 달성 시에만 세금을 사용하는 성과 구매자로 변모하게 된다. 사업이 성공하여 원금에 인센티브까지 지급하게 되더라도 예방행정 효과로 인해 장기적으로는 예산을 절감하게 된다. 이 때 정부의 직접 행정비용 뿐 아니라 문제의 방치로 야기되는 간접 행정비용과 제반 사회비용까지 고려하게 되면 SIB의 예산절감 및 예방효과는 더욱 커지게 된다.

(2) 운영기관 : 운영기관은 정부와 계약을 맺고 투자자 모집, 사업수행기관 선정, 사업관리 등 SIB 업무를 중간에서 총괄하며, 주로 임팩트투자나 공익사업을 수행하는 단체가 그 역할을 맡는다. 운영기관은 SIB 추진절차에 따라 정부, 투자자, 사업수행기관과 계약을 맺게 되며, 이들 사이에서 자금을 중개한다. 이를 위해 필요한 경비는 정부나 투자자로부터 수취한다. 운영기관은 중심에서 SIB 사업을 기획하고 관리함으로써 사회문제 해결의 주도적인 역할을 수행하게 된다.

(3) 투자자 : 투자자는 주로 기업이나 공익활동단체가 참여하게 되는데 SIB를 통해 사회공헌을 하면서 투자수익을 창출하거나, 반대로 투자를 하면서 사회공헌도 할 수 있는 이점을 누리게 된다. 또한 상환된 사회공헌 자금을 다시 활용함으로써 사회공헌 비용을 절감하거나 같은 비용으로도 더 많은 사회공헌 활동을 할 수 있게 되며, 성과달성을 못하여 원금에 손실이 발생하더라도 손비나 기부금 처리가 가능하다. 결국 기존에 공여적인 사회공헌 활동을 했던 기관은 해당 자금을 SIB에 투자하더라도 전혀 손해 볼 일이 없는 것이며, 오히려 사업이 성공했을 때는 소모성으로 사라질 수 있던 자금이 상환됨으로써 자금의 여유마저 생기게 된다. 원래 투자라는 행위가 위험을 동반하는 자발적인 선택이라는 것을 고려할 때 이러한 투자와 사회공헌의 융합은 투자자에게 과거에 없던 새로운 기회를 제공하게 된다. 이밖에도 투자자는 운영기관과 함께 사업수행기관의 계획이행 여부를 관찰할 수 있어, 투여한 자본이 책임 있게 쓰이도록 유도하고, 올바른 성과 도출에 기여할 수 있다. 투입된 자본의 사회적인 파급효과가 커지는 것이다.

(4) 사업수행기관 : 사업수행기관은 SIB를 통해 해결하려고 하는 사회문제에 전문성이 있는 민간 실행기관이다. 공익적 성과를 창출할 능력만 있다면 법적 형태에 제약을 둘 필요는 없으나 공공사업 성격상 주로 비영리단체가 그 역할을 맡는다. 사업수행기관은 운영기관과의 계약을 통해 투자된 자금으로 사업비와 운영비를 수취하며, 자금조달에 대한 염려 없이 사업기회를 확장하고, 전문성을 활용하여 사회문제에 직접 개입할 수 있게 된다. 사업수행기관은 단수 또는 복수의 기관이나 컨소시엄 등 다양한 구성으로 참여할 수 있으며, 수혜집단과

접촉하고 최종적인 성과에 영향을 미치기 때문에 공정한 심의를 거쳐 선정해야만 한다.

(5) 평가기관 : 평가기관은 사업성과를 평가하여 성과 달성여부를 판단하는 기관으로서 연구기관, 대학, 현장 전문기관, 사회적 임팩트 평가기관 등 성과지표에 대한 객관적인 평가가 가능한 곳이 이에 해당된다. 정부와 운영기관이 합의에 따라 평가기관을 선정하지만, 두 당사자는 물론 다른 참여자로부터도 독립적인 기관이 선정되어야 하는 것이 중요하다. 특히 정부와 투자자의 이해상충이 발생할 수 있는데 평가결과에 따라 정부의 예산집행과 투자자의 자금 상환이 결정되기 때문이다. 물론 정부가 예산을 아끼기 위해 실패를 희망할리는 없지만, 이와 같은 결과적인 이해상충으로 인해 평가기관의 독립성과 공정성은 중요한 전제조건이 된다.

<표 2> SIB 참여자의 역할 및 이점

구 분	역 할	이 점
정 부	운영기관과 계약을 맺고 성과목표 달성 시 사후적으로 약정된 예산을 집행	- 사업실패에 대한 재무적 위험부담 경감 - 성과에 기반을 둔 공공사업을 통해 실질적 사업 효과 증대 - 장기적으로 정부예산을 절감하고, 예방적 사업의 확장으로 사회비용 감소
운영기관	정부와의 계약을 근거로 투자자 모집, 사업수행기관 선정, 사업진행 관리	- 정부, 투자자, 사업수행기관 등과 계약을 맺는 주체로서 SIB 운영의 중심역할 수행
투자자	운영기관과 SIB 계약을 체결, 정부를 대신하여 공공사업에 자금을 투입	- 투자를 통한 사회공헌으로 자금의 효율적 활용, 사회공헌 확대 등 가능 - 사업성공 시 수익창출 가능, 사업실패 시 투자금의 손비 또는 기부금 처리 가능 - 성과관리를 통해 사회공헌의 파급력 증대
사업수행기관	성과목표 달성을 위해 실질적인 사업을 수행	- 사업비·운영비 수취, 사회문제 해결을 위한 사업을 직접 수행
평가기관	성과지표를 통해 사업성과를 측정하고 평가	- 성과측정을 통해 공공사업에 기여 - SIB 사업비에 평가비용 포함됨

이와 같이 SIB를 활용하면 기존 정부 주도의 관치에서 다양한 참여자의 거버넌스(governance) 구축이 가능해지며, 장기적으로 정부의 예산절감 효과까지 기대할 수 있게 된다. 또한 사업실패에 대한 재정적 부담을 덜어낸 정부와 사회공헌 활동으로 수익까지 낼 수 있게 된 기업은 보다 적극적으로 성과에 기반을 둔 새로운 방식의 사업모델을 시도하게 되며 이는 혁신을 이끌어내는 동력이 된다. 그리고 자금의 선순환을 통해 더 많은 공공사업을 수행할 수 있게 되고, 결과적으로 수혜자인 국민의 이익은 증대하게 된다.

Ⅲ. 해외사례

SIB의 첫 아이디어와 모델은 영국에서 탄생하였다. 2010년 영국 피터버러(Peterborough)시 소재 교도소 재소자의 재범률 감소를 위해 세계 최초의 SIB 실험이 시작되었다. 영국 법무부와 비정부 공공기관(Non-Departmental Public Body: NDPB)인 복권기금(Big Lottery Fund)이 정부의 역할로서 최종적인 예산집행을 보증하였으며, 사업규모는 500만 파운드이다. 운영기관은 영국의 대표적 사회투자기관인 소셜파이낸스(Social Finance Ltd. UK)이며, 투자자는 재단법인·자선단체 등 17개의 민간 참여자로 이루어져 있다.[2)]

재소자들의 경우 출소 후 높은 재범률에 의해 치안 및 교정시설 등에 비용을 지불하는 국가가 막대한 행정비용을 부담한다. 또한 피해자나 가해자로 인한 장기적·간접적인 행정비용 및 유무형의 사회비용도 발생하여 이들의 재범률만 낮출 수 있다면 사업비를 훨씬 초과하는 사회비용을 절감할 수 있게 된다. 피터버러시 SIB는 6년 간 사업을 수행하고 이후 2년 간 결과를 추적 평가하여 비교집단에 비해 재범률이 감소하면 최소 연 2.5%에서 최대 연 13%의 수익률을 보장한다. 성과기준을 달성하지 못하면 정부는 예산집행을 하지 않고, 투자자는 원금손실을 감수하게 된다.

사업을 수행하기 위해 4개의 민간단체가 재소자 지원, 재소자 가족 지원, 지역 공동체 지원 등 각자 역할을 분담하여 문제 해결을 위한 종합적인 접근을 시도하며,

2) Alex Nicholls, Emma Tomkinson, *The Peterborough Pilot Social Impact Bond*, (University of Oxford, 2013), p.13.

과거에는 단기적인 사업 체계로 인해 계획하기 어려웠던 재소자의 중장기 사회적응 프로그램들을 수행한다.

주목할 만한 것은 2012년 7월까지의 출소자들을 대상으로 2013년에 중간평가를 실시하였는데 영국의 평균 재범률이 10% 상승하는 동안 SIB 프로그램 대상자들의 재범률은 11%나 감소한 것이다.[3] SIB를 통해 기존 예산사업으로는 시도할 수 없었던 새로운 프로그램을 실험할 수 있었고, 성과평가를 통해 그 타당성을 입증하게 된 것이다. 운영기관인 소셜파이낸스에 의하면 초기 출소자의 지속적인 재범률 하락이 관찰된다고 하며, 교도소 안팎과 지역사회에서 제공되는 다양하고 즉각적인 서비스, 예방적이고 유연한 지원 등을 성공의 이유로 언급한다.[4] SIB를 활용하면 정부는 혁신적인 공공사업 시도에 대한 부담이 사라지고, 참여기관들은 실질적인 성과창출에 집중하게 되며, 나아가 프로그램의 적합성을 검증하게 되어 사회문제에 대한 새로운 해결책 도출이 가능해지는 것이다.

3) Emma Disley and Jennifer Rubin, *Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2014), p.13.

4) Social Finance Ltd 블로그: http://socialfinanceuk.wordpress.com/2014/04/24/social-finance-statement-peterborough-social-impact-bond

<표 3> 영국 피터버러시 SIB 개요[5)]

국가 / 지역	영국 / Peterborough시
정부(지급보증자)	Ministry of Justice, Big Lottery Fund
계약체결시기	2010년 3월
발행규모	500만 파운드 (약 87억 원, 2010년 3월말 기준)
운영기관	Social Finance Ltd. UK
투자기관	Barrow Cadbury Charitable Trust, Esmee Fairbairn Foundation, Friends Provident Foundation 등 17개 민간기관
사업수행기관	One Service(St Giles Trust, Ormiston Trust, YMCA, SOVA)
평가기관	University of Leicester, QinetiQ
배경(사회문제)	재소자들의 높은 재범률에 의해 피해자와 재소자는 물론 교정시설 등에 비용을 지불하는 국가가 막대한 사회비용 부담
사업대상	피터버러 교도소(HMP Peterborough)의 12개월 형 미만 남성성인 재소자 3,000명
사업기간	사업실행기간 6년, 성과평가기간 2년 (총 8년)
목 적	단기재소자들의 재범률 감소
성과지표	재범률
성과기준 및 수익률	· 3개의 통계집단(cohort) 평균이 비교집단에 비해 7.5% 이상 재범률 감소시 연간 최소 2.5%, 최대 13% · 각 통계집단이 비교집단에 비해 10% 이상 재범률 감소시 연간 최소 2.5%, 최대 13% · 각 통계집단이 비교집단에 비해 10% 미만 재범률 감소하고 3개의 통계집단 평균이 비교집단에 비해 7.5% 미만 재범률 감소시 원금 전액 손실
기타 특이사항	· 세계 최초의 SIB · 2013년 중간평가 결과 재범률 11% 감소 성과 도출 (같은 기간 영국 평균 재범률은 10% 상승)

5) Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre Culley, *Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2011), Sion Cave, Tom Williams, Darrick Jolliffe, Carol Hedderman, *Peterborough Social Impact Bond: as independent assessment* (Ministry of Justice, UK, 2012), Alex Nicholls, Emma Tomkinson, *The Peterborough Pilot Social Impact Bond*, (University of Oxford, 2013), Emma Disley and Jennifer Rubin, *Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough*, (Ministry of Justice, UK, 2014).

첫 SIB가 세상에 소개된 뒤, 영국의 타 지역은 물론 다른 유럽 국가와 미국, 호주, 캐나다, 이스라엘 등에서도 이를 도입하거나 검토하는 등 SIB가 전 세계에 빠르게 확산되고 있다. 미국과 호주의 경우는 영국의 중간평가 결과가 나오기도 전에 SIB[6] 를 도입하였는데 운영원리만 보고도 이를 신속하게 받아드릴 정도로 SIB는 강력한 설득력을 가지고 확산되고 있다.

2012년 미국 뉴욕시에서는 교도소 출소자들의 재수감률을 줄이기 위한 SIB 계약을 체결하였다. 피터버러시 SIB와 주제는 유사하지만 뉴욕시 SIB에는 투자자의 원금보장이라는 독특한 특징이 있다. 골드만삭스(Goldman Sachs)는 투자자로서 단독으로 960만 달러에 이르는 자금을 투자하였으며, 블룸버그재단(Bloomberg Philanthropies)은 원금 보장기관으로서 최종 사업성과가 미흡하여 투자자의 원금 손실이 발생할 경우 원금의 75%인 720만 달러까지 투자자 손실을 보전하는 역할을 한다. 이를 위해 블룸버그재단은 운영기관에 기부를 하고, 운영기관은 투자자를 위한 보장기금(guarantee fund)을 만들었다. 원금의 일부를 보전해줌으로써 투자자는 어려운 사업에도 과감히 투자할 수 있게 되고, 위험에 노출되는 자본 비율이 줄어들기 때문에 정부 입장에서는 투자자에게 지급할 성과보상액을 낮추거나 성과기준을 높일 수 있게 된다. 보장기관은 사업 리스크의 일정 부분을 감당하게 되지만 SIB 투자를 활성화하여 혁신적이고 난이도 높은 사업을 수행할 수 있는 환경을 조성하고, 기부를 통해서도 SIB에 참여할 수 있다는 점에서 긍정적인 사회적 임팩트를 창출하게 된다. 보장기관은 애초에 공여적으로 기부하던 사회공헌 자금을 SIB 투자금 보장을 위해 사용하게 되면 사업이 성공했을 경우 그 자금을 계속 다른 SIB 사업을 보장하는 데에도 활용할 수 있어 가치 창출의 지속성을 기대할 수 있다. 또한 보장률에 따라 실제 투자금의 일부만 준비하면 되고, 사업기간에 따라 분할 기부도 가능하여 큰 부담 없이 SIB를 활성화 하는 일에 장기간 기여할 수 있게 된다.

영국 피터버러시와 미국 뉴욕시의 두 사례는 공통적으로 범죄율과 관련이 있는 사업이 주제로 선정되었는데, SIB는 이 외에도 다양한 주제에 적용될 수 있다. 세계 각지에서 현재 수행하거나 준비하고 있는 SIB 사업의 주제들 중 일부를 정리하면 〈표 5〉와 같다.

6) 호주의 경우는 SBB(Social Benefit Bond)로 명명하였다.

<표 4> 미국 뉴욕시 SIB 개요[7)]

국가 / 지역	미국 / New York시
정부(지급보증자)	New York City Department of Correction
계약체결시기	2012년 8월
발행규모	960만 달러 (약 98억 원, 2012년 8월말 기준)
운영기관	MDRC(Manpower Demonstration Research Corporation)
투자기관	Goldman Sachs Bank USA
원금보장기관	Bloomberg Philanthropies (원금의 75%, USD 720만 보장)
사업수행기관 / 협력기관	Osborne Association / Friends of Islands Academy
평가기관	The Vera Institute of Justice
배경(사회문제)	라이커스섬(Rikers Island) 교도소 16~18세 청소년 출소자들의 1년 내 재수감률이 50%에 달하여 이에 따른 교정국의 행정비용과 막대한 사회비용 발생
사업대상	라이커스섬 교도소에 수감된 16~18세 청소년 재소자 3,000명
사업기간	4년
목 적	청소년 재소자들의 재수감률 감소
성과지표	재수감률
성과기준 및 수익률	비교집단에 비해 10% 이상 재수감률 감소시 연간 최소 0%, 최대 10.4% (투자금 4년간 분기 납입, 총손실은 원금의 25%로 제한)
기타 특이사항	최초의 원금보장형 SIB

7) John Olson and Andrea Phillips, “Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States” in *Community Development Investment Review – Volume 9, Issue 1*, (Federal Reserve Bank of San Francisco, 2013), Timothy Rudd, Elisa Nicoletti, Kristin Misner, Janae Bonsu, *Financing Promising Evidence-Based Programs – Early Lessons from the New York City Social Impact Bond*, (MDRC, 2013).

<표 5> 다양한 SIB 사업 주제

국가	지 역	사업 주제
영국	Peterborough시	단기 재소자들의 재범률 감소
	Essex주	위기청소년의 가정이탈 방지
	London시	노숙인들의 탈노숙
	전국	영국 내 입양 필요 아동의 입양 및 입양 후 정착
	Manchester시	보호시설 아동 가정 복귀
미국	New York시	청소년 재소자들의 재수감률 감소
	Saltlake시	저소득층 아동의 특수교육 감소
	Massachusetts주	청년 재범률 감소 및 취업
호주	New South Wales주	가정 외 보호아동의 가정 복귀
	New South Wales주	가정 외 보호아동 발생 예방
아일랜드	Dublin시	보호시설에 거주하는 가정에게 지속가능한 거주지 제공
네덜란드	Rotterdam시	근로 장려, 직업교육 등을 통한 청년실업 문제 개선
벨기에	Brussels시	청년 이민자의 취업률 제고
이스라엘	유대교 공동체 지역	높은 실업문제를 겪는 초정통파 유대교인들의 취업률 제고

Ⅳ. SIB의 정체성 및 원칙

SIB는 자원 활용 방식으로서의 정체성을 가지고 있다. SIB는 사회문제를 해결하는 사업 아이디어가 아니라 그 아이디어를 효과적으로 구현하는 새로운 절차이자 자원 활용 방법이다. 정부 입장에서는 예산집행의 새로운 방식이고, 투자자 입장에서는 사회공헌이 결합된 새로운 투자상품이며, 수혜자인 국민의 입장에서는 세금이 효율적으로 활용되면서 성과가 창출되는 혁신 프로세스인 것이다.

새로운 정책과 방법론이 특정 국가에 도입될 때는 해당 국가의 제도, 정책, 문화 등 특수한 환경적 요인에 따라 변형되는 것이 일반적이다. SIB라는 새로운 방식도

예외가 아니다. 계약의 형태, 참여기관의 역할, 평가방법 및 시기, 성과 인센티브 지급방식 등 제반 원칙과 절차는 그 나라의 환경에 맞게 조율될 수밖에 없으며, 하나의 통일된 형태의 SIB는 가능하지도 않을뿐더러 바람직하지도 않다. 세계적으로 SIB가 초기의 발전양태를 보이고 있기 때문에 앞으로도 새롭게 응용된 SIB는 더 많이 나올 것이다.[8)]

그러나 아무리 새로운 응용이 가능하더라도 SIB로서 정체성을 유지하기 위해서는 반드시 지켜져야 할 원칙들이 존재한다. 그 원칙들을 사업, 성과측정, 보상의 세 가지 측면에서 정리할 수 있다.

(1) SIB로 수행할 수 있는 사업은 사전 예방적인 사업으로서 목표한 사회성과가 달성되면 문제가 방치되었을 때 발생할 수 있었던 행정비용 또는 사회비용[9)]이 절감되어야 한다. SIB를 통해 절감 가능한 비용이 SIB 사업비보다 크면 사업이 실패했을 때뿐만 아니라 성공했을 때에도 정부 예산을 절감하게 된다는 명분을 제공한다. 결과적으로 SIB를 활용하면 납세자인 국민의 부담과 사회적인 비용을 경감하는 순기능이 극대화되는 것이다. 주의해야 할 점은 SIB에 적합하지 않은 사업도 있다는 것이다. 공여적으로 지원해야 하는 기본적인 복지사업이나 특별한 아이디어 없이 자금만 투입하면 단일한 성과가 나오는 프로그램을 SIB로 대체하는 것은 바람직하지 않다. 그러한 것들은 일반적인 예산사업이나 사회공헌사업으로 하는 것이 낫다.

8) 최근 영국과 미국을 중심으로 SIB를 국제개발협력 분야에 적용시킨 DIB(Development Impact Bond: 개발성과연계채권)에 대한 아이디어도 제시되어 활발한 연구가 진행되고 있다.

9) 사회비용을 산출할 때 가장 기본이 되는 것은 정부의 행정비용으로서 특정 문제 해결을 위해 예산을 집행하고 있는 행정기관과 문제가 방치되었을 때 사후적으로 예산소요가 발생하는 행정기관 등의 비용을 합산할 수 있다. 정부 행정비용의 자료 취득이 불가능하거나, 비시장(non-market)재화로서 비용 산출이 어려운 사회문제의 경우 정밀한 질문을 통해 사람들의 주관적 가치를 금전적 가치로 환산하는 조건부가치측정법(Contingent Valuation Method: CVM)을 활용하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 사회비용의 범위를 보다 포괄적으로 확대하면 환경적 영향, 연쇄적인 파급효과, 사회 전체적인 기회비용 등 다양한 요소가 포함될 수 있다. 그러나 주의할 점이 있다면 타당성과 신뢰성 확보를 위해 사회비용을 산출할 때에는 명확한 논리와 근거를 가지고 해야 한다는 것이다. 어떤 경우든 산출의 근거가 명확하지 않을 때에는 확실한 것만 포함시켜 비용을 과장하지 않도록 해야 한다.

(2) SIB 사업에는 반드시 성과측정이 수반되어야 한다. SIB의 기획자는 계량적이고 객관적인 성과지표를 선정하고, 합리적인 성과기준을 마련해야 한다. 성과측정을 함으로써 전시행정이나 형식주의에서 벗어나 제대로 된 결과를 도출하는 일에 집중하게 되고, 성과기준에 따른 사업의 성공여부를 판별하고, 사업 아이디어의 타당성을 검증할 수 있게 된다. 또한 평가결과를 통해 향후 더 개선된 사업을 만들어 내거나, 사회문제 해결책의 확산을 위한 근거로 활용할 수도 있다. 참고로 성과기준을 정할 때 경기변동, 정책변화 등 외생변수가 결과에 미치는 영향을 줄이기 위해 통제집단을 두어 비교하는 방법, 성과달성 시 절감 가능한 행정비용(또는 사회비용)과 투입되는 사업비와의 비교를 통해 손익분기점을 산정하여 기준을 정하는 방법, 사회적으로 요구되는 특정 기준선을 파악하는 방법 등 다양한 것들을 고려해 볼 수 있다.

(3) SIB 성과기준 달성 시 투자자에 대한 보상이 이루어져야 한다. 정부예산과 활용 가능한 경제적 자원은 한정되어 있다. SIB를 이용하면 기존에 유입되지 않았던 새로운 민간의 투자재원 또는 사회공헌자금이 들어오게 되고, 이 자금이 선순환되어 보다 다양한 공공사업을 수행할 수 있게 된다. 만약 SIB의 투자를 기존과 동일한 사회공헌 자금으로 여겨 투자자에 대한 보상이 이루어지지 않는다면 투자자 입장에서는 기존 기부사업과의 차별성이 없어지고, 투자와 사회공헌의 경계지대에 존재하던 새로운 재원이 활용되지 못하여 SIB는 올바로 정착하지 못할 것이다. 또한 정부의 사업 실패 리스크를 투자자가 이전받는 만큼 그에 대해 적절한 이자로 보상해 주는 것은 금융적 관점이나 SIB의 지속성을 위해서도 합당한 생각이다. 무엇보다 그 보상은 절감된 사회비용 중 일부로 하는 것이기 때문에 사업 성공 후 원금과 이자를 지급해야하는 시점이라면 정부와 투자자는 물론, 납세자이자 수혜자인 국민 모두가 이익을 보게 될 것이다.

참고. SIB 기획자의 다섯 가지 질문

SIB 사업을 기획하는 주체는 정부, 운영기관, 민간단체, 연구기관 등 누구나 될 수 있다. 기획자가 사업을 구상할 때 짚고 넘어가야 할 다섯 가지 질문은 아래와 같다.

① 사회적으로 해결해야 할 과제인가?
② 공여적인 복지사업이나 자금만 있으면 해결되는 과제를 제외했는가?
③ 계량적·객관적 성과지표가 존재하는가?
④ 예방적인 조치를 통해 행정비용/사회비용을 절감할 수 있는가?
(또는 비용 이상의 사회적 가치가 창출되는가?)
⑤ 역량 있는 사업수행기관이 존재하는가?

Ⅴ. SIB에 관한 오해

우리나라도 사회문제와 정부재정 수요가 급증하는 현시점에 이를 해결하는 유용한 도구로서 SIB에 대한 관심이 점진적으로 증가하고 있다. 인식의 확산이 공감대를 형성하고 정책이 수용되도록 하는 밑바탕이 되기에 관심의 증가는 반가운 일일 수밖에 없다. 그러나 SIB가 사람들에게 전파되면서 이에 대한 잘못된 이해도 함께 생성되고 있다. 여기서는 SIB에 관한 몇 가지 오해들을 정리해보고자 한다.

먼저, SIB에 대해 가장 많은 오해가 있는 부분은 SIB의 형태에 관한 것이다. 일반적으로 금융시장에서 통용되는 국채, 회사채와 같은 채권과는 다른 개념으로서 보다 실무적으로는 다양한 형태의 '계약'으로 접근하는 것이 바람직하다. 일단 정부와 운영기관 사이에는 성과가 달성되었을 때 정부가 예산을 집행하겠다는 계약이 이루어진다. 이 계약은 위탁도 용역도 아니며 기존에 없던 새로운 형태의 사회성과보상계약[10]으로서 제도적 근거가 뒷받침되어야 체결이 가능하다. 운영기관과 투자자 사이에는 다양한 형태의 약정이 이루어질 수 있는데 성과에 따른 원금 손실이나 이자 수취 가능성을 명시할 수 있다면 그 형태에 구애받을 필요가 없다. 논의되는 방식으로는 투자계약증권, 파생결합증권 등이 있으나 향후 자본시장법 내에 '사회성과연계채권(또는 사회성과연계증권)'이 정의 내려져 증권의 새로운 형태가 만들어진다면 가장 바람직할 것이다.

10) 서울시는 2014년 3월, SIB 추진의 근거가 되는 최초의 법령으로서 '서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례'를 제정하였으며, 조례에 '사회성과보상계약', '사회성과연계채권(SIB)' 등을 정의내리고 제도화하였다.

두 번째로는 정부 입장에서 SIB를 통해 공공사업을 수행하면 원금 외에 인센티브까지 지급해야 하므로 결국 예산이 더 들게 된다는 오해가 있다. 이는 매우 단순한 왜곡으로서 정부의 예산이 절감되는 원리는 세 가지로 이해할 수 있다. ①정부가 수행하는 공공사업은 100% 성과가 보장되지 않으며, 그간 정부는 성과가 없는 사업에도 예산을 집행해 왔다. SIB를 이용하면 실패하는 사업에는 정부가 예산을 집행하지 않음으로써 예산을 절감하게 되며, 사업을 반복시행하면 특정 성공확률에 수렴되는 대수의 법칙(law of large numbers)에 의해 장기적으로 예산절감 효과는 안정화된다. ②실질적인 성과를 달성하기 위해 근본적인 문제해결에 집중하게 되면 투입예산 대비 성과가 향상되고 예방적 조치가 가능해져 예산이 더욱 효율적으로 사용된다. ③사업이 성공하여 정부가 성과보상을 하게 되더라도 예방되는 행정비용이 사업비보다 크면 정부는 예산을 절감할 수 있다.

세 번째로는 SIB가 사회적경제(social economy)[11], 또는 비영리단체를 지원하기 위한 목적으로 운용되어야 한다는 오해가 있다. SIB는 효과적으로 사회문제를 해결하는 수단으로서 '사회적 성과'에 방점을 찍어야하며, 특정한 이해관계자 집단을 염두에 두고 활용하는 지원체계가 아니다. 원칙적으로 SIB에 참여하는 기관들은 공정하게 선정되어 올바로 성과에 기여할 수 있다면 법적 형태에 제약을 둘 필요가 없다. 물론 그 과정에서 사회적경제 단체나 비영리단체가 참여하게 되어 자연스럽게 그들의 활동영역을 넓히고 역량을 강화하는 데에 도움을 주게 될 것이다. 특히 사업수행기관의 경우는 대부분이 비영리단체로 선정될 가능성이 높다. 그러나 여기서 이야기하고자 하는 것은 이를 당연한 대전제로 받아들이고 SIB가 원래 강조해야 할 목적을 치환하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. SIB는 특정 이해관계자의 사업기회를 위해 설계되는 것이 아니라, 실질적인 사회적 성과를 위해 설계되어야 한다.

11) 사회적 목적과 연대의식을 가지고 수행하는 경제활동으로서 근래의 자유방임적 시장경제가 초래한 무한경쟁, 양극화 등의 부작용에 반발하여 확산되었다. 우리나라의 사회적경제는 실무적으로 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등을 그 범주에 포함시키고 있다.

Ⅵ. 한국의 SIB 도입과 확산을 위한 과제

우리나라도 정부와 사회가 직면하고 있는 문제들을 해결하기 위해 SIB 도입을 적극적으로 검토하고 실천에 옮겨야 한다.[12] 우리 사회에 SIB를 도입하고 정착시키기 위해서는 넘어야 할 여러 과제들이 있다. SIB 추진과정 중 부딪치는 현실의 가장 큰 장벽은 기존의 제도와 관행이며, 우리는 이를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

1. 제도의 개선

우선적으로, SIB 실현이 가능하려면 이를 뒷받침할 수 있는 제도가 있어야 한다. SIB는 정부의 입장에서는 예산을 집행하는 한 방식으로서 현재의 비용이 아닌 미래의 성과에 비용을 집행하겠다는 약속이 있어야 진행될 수 있다. 그런데 현재 정부의 일반적인 예산체계는 차기연도 예산을 전년도에 확정한 뒤 비용에 근거하여 집행하는 방식으로서, 복수의 회계연도가 지난 후에 성과측정 결과에 기초하여 예산을 집행하겠다고 사전에 승인하는 예산책정 방식은 법·제도적인 근거가 미약하다. 이를 해결하기 위해 대표적으로 두 가지 방식을 제안할 수 있다.

(1) 세출예산 반영 근거법 마련 : 먼저, 성과보상 지급연도 세출예산에 반영하도록 법을 정비하는 방안이 있는데, 2014년 3월 제정되어 우리나라는 물론 아시아 최초로 SIB의 제도적 근거를 마련한 '서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례'가 대표적인 예이다. 법령을 통한 세출예산 반영 방안은 예산 체계로서 SIB의 정체성을 규정짓는 명확성이 있다. 그러나 사업 단위로 관련 부서(또는 관련 정부부처)와 의회의 승인을 얻어야 하는 등 행정절차가 복잡하고, 예산집행도 그 부서(부처)가 책임지게 되어 전형적인 관료주의가 나타나 사업 추진에 장애로 작용하는 단점이 있다.

12) 우리나라에서도 SIB를 도입하기 위한 연구와 움직임이 있으며, 2014년 8월 현재 SIB 도입을 위해 가장 적극적인 행보를 보이고 있는 곳은 서울시이다. 서울시는 2014년 2월, 재단법인 한국사회투자와 SIB 사업추진 양해각서를 체결하였고, 3월에 '서울특별시 사회성과 보상사업 운영 조례'를 제정하였다. 서울시 사회투자기금 관리·운용기관인 한국사회투자는 SIB 사업 기획과 조례 제정을 지원하고, 2014년 7월에 예비 투자자인 KDB대우증권과 투자 양해각서를 체결하였다.

(2) 사회성과보상기금 조성 : 다른 방안으로는 정부에서 사회성과 보상을 위한 통합적 기금을 조성하여 기금 운용자가 지급을 보증하고 성과 달성 시 자금을 집행하는 방법이 있다. 이 방법은 행정 절차가 세출예산 반영보다 효율적이고 부서(부처) 간 칸막이 행정이나 관료성의 문제가 적게 발생한다. 이에 따라 민간의 참여가 활발해지고 SIB의 확산이 용이해지며, 무엇보다 단일 부서(부처)의 소관 업무를 넘어서는 복합적인 사회문제 해결도 가능해진다는 장점이 있다. 단점으로는 SIB를 시작하기 위해 정부가 사전에 기금을 조성해야한다는 점이 있다.

2. 관행의 개선

SIB 실현을 위해서는 타성에 젖은 관행과 인식이 변화되어야 한다. 제도의 변화를 이끌어내는 동력이 인식의 변화에서 비롯되기에 이의 중요성을 간과할 수 없다. 여기서는 정부, 기업, 비영리영역으로 구분하여 언급하고자 한다.

(1) 관료주의 타파 : 높은 사회적 가치 창출을 기대할 수 있음에도, 자신의 책임을 최소화하는 방향으로 업무를 진행시키는 관료의 동기부여 체계와 관행은 새로운 아이디어가 구현되는 데에 커다란 장애가 된다. SIB와 같은 아이디어를 받아들이고 사회의 혁신을 이끌어 내는 일은 정부의 관심과 지원 없이는 성사시키기 어렵다. SIB의 제도적 기반을 만드는 일부터 실제 이를 추진하는 과정 모두 공공영역의 적극적인 참여가 있어야 가능해지는 것이다. 정부는 국민이 납부한 세금의 선량한 관리자로서 사회가 대면하고 있는 문제의 해결 방안을 전향적으로 취하여 사용되는 재원의 효용 창출을 극대화시켜야 한다.

(2) 기업의 CSR 다변화 : 기업들은 천편일률적인 사회공헌에서 벗어나 지속가능한 대안으로 SIB에 관심을 가지고 기존의 CSR 활동을 보완하여야 한다. 투자와 사회공헌에 대한 인식을 전환하여 적극적으로 SIB 투자에 참여하고, 필요하면 내부의 심의규정을 이에 알맞게 수정할 필요가 있다. 기부가 가능한 단체는 뉴욕의 블룸버그재단 사례와 같이 투자자의 원금 일부를 보장해 주어 SIB 투자가 촉진되는 근간을 마련하는 일에 기여할 수도 있다.

(3) 비영리기관의 인식 전환 : 사업을 수행하는 비영리기관도 종종 변화에 대한 거부감을 표출한다. 자신들이 수행하는 사업이 평가되는 것을 기피하는 경우가 대표적이다. 성과를 평가하면 문제해결 방법의 개선이 이루어지고, 공공사업에 대한 사회적 신뢰가 증진된다. 또한 SIB라는 것이 성과평가를 전제로 새로운 자원이 유입되어 사업이 실현된다는 것과, 이를 통해 더 많은 사업의 기회가 주어진다는 사실을 인지해야 한다. 성과평가를 통해 더 많은 자원이 사회문제를 해결하는 시장에 유입되는 것이다. 따라서 비영리기관들도 성과평가에 대해 긍정적인 인식을 가지고, 이를 적극적으로 수용할 필요가 있다.

SIB는 정부와 사회를 변화시키는 투자를 가능하게 한다. SIB를 이용하면 정부는 실패의 위험 없이 공공사업을 수행하고, 더 많은 사회문제를 예방하게 된다. 기업은 투자와 사회공헌을 연계시키게 되어 자금 활용의 효율성을 높이고, 더 많은 공익활동이 가능하게 된다. 운영기관, 사업수행기관, 평가기관도 가지고 있는 역량을 활용하여 사업에 참여하고 사회발전에 기여한다. 국민은 자신의 세금이 보다 효과적·효율적으로 쓰이는 것을 확인하며 동시에 성과의 수혜자가 된다. 그리고 자원의 선순환으로 궁극적으로는 더 많은 자원이 사회발전을 위해 쓰이게 되며, 이는 정부와 사회의 지속가능성을 높이게 된다. SIB의 구조 속에서 모든 사람이 수혜자이며 승자인 것이다. 우리는 이미 이러한 묘안이 작동하고 있는 외국의 사례를 보았고, 무엇을 해야 하는지도 안다. 해법을 알고, 아는 것을 실천한다면 기대하는 변화가 뒤따를 것이다.

참고문헌

- 보고서

Alex Nicholls, Emma Tomkinson (2013), 『The Peterborough Pilot Social Impact Bond』, University of Oxford

Emma Disley, Jennifer Rubin, Emily Scraggs, Nina Burrowes, Deirdre Culley (2011), 『Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough』, Ministry of Justice, UK

Emma Disley and Jennifer Rubin (2014), 『Phase 2 report from the payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough』, Ministry of Justice, UK

John Olson and Andrea Phillips (2013), 『Community Development Investment Review – Volume 9, Issue 1』, Federal Reserve Bank of San Francisco

Sion Cave, Tom Williams, Darrick Jolliffe, Carol Hedderman (2012), 『Peterborough Social Impact Bond: as independent assessment』, Ministry of Justice, UK

Timothy Rudd, Elisa Nicoletti, Kristin Misner, Janae Bonsu (2013), 『Financing Promising Evidence-Based Programs – Early Lessons from the New York City Social Impact Bond』, MDRC

- 블로그

곽제훈 블로그: http://blog.naver.com/projustice

Social Finance Ltd 블로그: http://socialfinanceuk.wordpress.com

Evolution of the Development Impact Bond (DIB) in the International Markets: A Results-Based Approach to Development Finance

Christopher Egerton-Warburton(Lion's Head Global Partners Director)

Contents

I. Introduction
II. Development of the DIB Market
III. Current State of the Development Impact Bond Market
IV. The Future of Development Impact Bonds

I. Introduction

The Development Impact Bond (DIB) market is still in its infancy. The term was only coined in 2012 by the Centre for Global Development DIB Working Group and the first transaction was executed for a total of US$238,000 in June 2014[1].

However as a concept, international finance has utilized "bonds" (financing) for "development" to achieve "impact" since the inception of international aid.

1) The inaugural DIB was a three-year pilot project investing in Educate Girls, an NGO that works in public schools in Rajasthan. The Children's Investment Fund Foundation (CIFF) was the outcome payer.

Many investors would argue that the early capital markets transactions of countries like Hungary, South Africa and Mexico were in their own way "impact" investments. They were all intended to help finance the economic development of the respective borrowing countries. The link was even more direct in countries like Korea and Brazil where the primary borrower on the international capital markets were domestic development banks such as Korea Development Bank (KDB) and BNDES in Brazil, respectively.

In this paper we seek to describe the background to the Foreign DIB Market to provide some context to its evolution, the current status of the Foreign DIB market and to give some perspectives on potential future developments in this dynamic sector.

Using financial instruments to encourage development of the world's least-developed nations is a concept that can be traced back to the Marshall Plan post World War II. Subsequently, the Bretton Woods Institutions arguably were the first adopters of applying "innovative financing" for development. The World Bank Group and the International Monetary Fund would argue that they have been issuing "development impact bonds" for over 60 years. Many countries also have their own international development finance institutions (DFIs) some of whom also finance themselves in the capital markets such as KfW of Germany, FMO (Netherlands Development Finance Company) and AFD (Agence France de Development).

The differentiating point between historic government aid for development and new instruments of innovative finance lies in the crux of risk transfer between stakeholders. At one extreme, an investor in a loan of KfW, FMO or AFD is taking pure Sovereign risk of the host nation. The issuers are fully guaranteed by their governments, meaning that they are highly rated and will trade at a yield comparable to Government securities. These organisations can create great

impact because they are not expected to have the same risk/return balance for their shareholder (Government) as would be expected by the shareholders of a commercial bank. By offering a lower cost of capital to highly impactful projects, they are able to drive economic development.

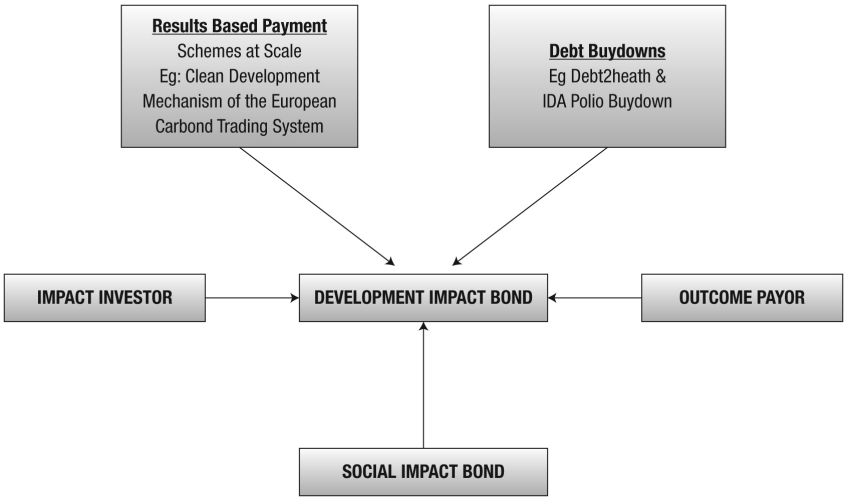
The multilateral development banks (MDBs) work on a similar basis, only here they replace the direct sovereign guarantees of the DFI's with a mix of paid in and callable capital to secure top ratings. The MDBs are viewed as some of the lowest risk borrowers in the capital markets and their debt are a staple of Central Banks and Sovereign Wealth Funds (SWFs) seeking a "safe" investment. Therefore with a very low cost of capital they are able to profitably on-lend those funds to developing country nations at a cost substantially below the cost of debt that would be incurred if the developing country were to borrow directly from the public markets themselves.

Over the past 10 years, we have witnessed two key developments that have driven the development of the DIB:

- An increasing interest in results based financing, the largest example of which is arguably the Carbon Market;
- A willingness by donors and other parties to "buy down" debt if certain results are achieved

It can be seen that if a lender is inserted into the frame, to lend with the expectation that a loan will be bought down if a result is achieved a development impact bond has been created. The rise of the concept of an impact investor has generated a pool of capital to serve as the necessary lender in such a circumstance.

<Chart 1> Evolution of the Development Impact Bond



It is important to recognize that the rules of finance have not been re-written and DIBs like all other investments must provide a measurable and predicable risk return. The return may come from a variety of sources, not necessarily the project itself, but the return must be there. This is an important distinction, because if a DIB is simply a form of repackaged philanthropy, where a loss is expected, then it will never scale, indeed it could be argued that it is simply adding friction to a system that already work just as well with grants. Philanthropic donors may make the case that by defining the results clearly upfront, a positive outcome is more likely to occur, but this issue could be resolved without resorting to a DIB, through improved project design and procurement.

The fundamental concepts of results-based financing and supporting economic development through capital investment that underlie "DIBs" and "Impact Investing" are not new. This is advantageous for the development of DIBs in practice because it ensures that lessons of the past are incorporated into the future design. Furthermore, there are historic examples of results-based aid at

large scale. Reaching scale is critical because for DIBs to succeed they need to seek to achieve a quantum step forward in the scale of what has been achieved in the past (and not a downward step in scale). We believe this can be achieved by recognizing and building on established models. We would note that the sector is under rapid development at this point in time and so the ultimate path taken may differ significantly from that being pursued at present.

II. Development of the DIB Market

"If I have seen further, it is by standing on the shoulders of giants"
Isacc Newton 1676

The DIB concept was first defined in 2012 by the Developing Impact Bond Working Group. While the Development Impact Bond (DIB) is generally described as a derivative of its nomenclature cousin - the Social Impact Bond (SIB), the concepts behind DIBs, of outcomes-based contracting, and the financing it necessitates, have been around for a long time. In 2010 the Centre of Global Development of Washington DC coined the phrase Cash on Delivery AID (COD)[2]. Since that time there has been keen interest from the donor community to promote the concept of "Results Based Finance" (RBF) and the literature is full of pilots and case studies of RBF projects. The learnings from these are important as they directly relate to DIBs and therefore it is critical that DIBs build on areas which have been shown to work for CDO or RBF structures and not to reinvent the wheel.

Like its cousin, the SIB, the DIB has a mandate to facilitate risk transfer between vested stakeholders in the social outcome. It actives a group of risk-taking investors and links measureable activities to the outcomes risk payor. The DIB working group of which the author was a member, defined the

2) Birdsall & Savedoff (2010), Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid

distinction between a DIB vs a SIB as the difference in the nationality of the outcome payor. In the case of a SIB the outcome payor would be the domestic government, for example the UK Government for a UK based programme, but also the Ghanaian Government for a Ghana based progamme. In contrast, for a DIB, the outcome based payor is external to the country in which the programme is being executed, for example, the UK funding a results-based outcome in Ghana.

It can be argued that DIBs evolved from IDA buydowns of the World Bank and the bilateral Debt2Health Swaps pioneered by the German and Australian governments between 2004 and 2008. Under these programmes, a developing country debt was written off if a developing country achieved certain development objectives.

The term "Impact Investment" was coined by the Rockefeller Foundation in 2007. The sector has built substantial momentum, with both institutional and more socially focused investors dedicating capital to this sector. However as a concept, impact investment or mission related investment as it is sometimes called has a long history. The concept is perhaps most established in the United States. In 1969 thanks to the sponsorship of the Ford Foundation the concept of a "Programme Related Investment" (PRI) was developed for US Foundations enabling them to count "impact investments" against their 5% annual payout obligations. In fact, PRIs themselves were not a new concept but can be traced back to the eighteenth century when Benjamin Franklin used financial instruments for artisan and humanitarian organisations[3]. In the last twenty years the quantum of US PRI's has grown to $5.2bn[4].

3) Leveraging the Power of Foundations: An Analysis of Program-Related Investing, Lilly Family School of Philanthropy 2013. (http://www.philanthropy.iupui.edu/files/research/complete_report_final_51713.pdf)
4) Ibid. Refers to total PRI Dollar Amount 1990-2010, using data from The Foundation Centre, The PRI Directory

It is important to note that while DIBs/SIBs represent a new paradigm in bringing investment to areas of social development that have historically been the domain of grant or public programmes, the concept of "finance" has a long history in development. Building on the foundations of Bretton Woods institutions from the 1940's, the concept of a country entering into a loan to finance development is well established. In 1960 the World Bank first developed IDA as a concessional window that would lend to the least developed nations on very long dated terms to compliment traditional bilateral grant funding.

The IDA model is a success story with the majority of countries progressing through the system and many graduating to full MDB lending terms. Notable examples include both the Republic of Korea and China. However for a number of African nations the capital provided by IDA was not used to drive productive investment, but rather to finance a burgeoning current account deficit. For these countries the burden of debt became unsustainable at the turn of the Century and as a result of public pressure and donor commitment, agreement was reached in 2005 at the G8 Summit in London to write off the entire US$40 billion debt owed by the 18 heavily indebted poor countries to

Development Impact Bonds "Modelled on Social Impact Bonds (SIBs), which are already being implemented in many countries across the world from the UK to Australia, Development Impact Bonds (DIBs) are a new financing instrument that can help bring together the diversity of players involved in today's development scene, and use the best resources and expertise each player can offer to improve the quality and efficiency of social programmes and maximise social impact. As with a SIB, **investors** provide funds to implement social interventions, **service providers** work to deliver outcomes, and **outcome funders**, primarily public sector agencies, repay investors their principal plus a financial return if – and only if – independently verified evidence shows that outcomes have been achieved. A distinguishing feature of DIBs is that external development agencies would normally be needed to provide the outcome payment, or some portion of it in partnership with a developing country government; DIBs are therefore a tool which can improve both the efficiency of public services in developing countries and the efficiency of donor spending."

Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds October 2013

the World bank, the IMF and the African Development Fund[5]. This followed a previous G-8 summit agreement to write off much of the outstanding bilateral developing country debt in 1999.

The debt write downs of 2000-2005 were catalytic in a number of ways, restoring financial balance to the African continent in particular and allowing counties to invest in their own development. We believe that this action to cleanse the balance sheets of the developing nations has been the biggest driver of development since 2000, stabilizing currencies which in turn has attracted investment and fueled development. The commodities super cycle has also helped, given the rich commodity endowment of many developing countries, but these countries would not have been able to leverage the cycle without attracting investment, which would not have occurred without the stabilization in foreign currency cashflow that came from the multilateral debt relief (MDR) programme of 2005.

The Government of Germany took the MDR to a new dimension, reviewing their portfolio of bilateral loans and offering certain governments the option to have the loan cancelled in exchange for meeting certain development objectives. In 2008 Germany executed the first Debt2Health swap with Indonesia. Under this structure in exchange for a cancellation of €50 million of their bilateral debt to the Government of Germany, Government of Indonesia agreed to meet a defined set of development objectives including investing half of that amount into health programs to fight HIV/AIDS, tuberculosis and malaria. Subsequent transactions included Germany to Pakistan, Germany to Cote d'Ivoire and Australia to Indonesia. Debt2Health Swaps formed one of the three pillars of innovative finance for health in the early 2000's which also included long term donor commitments in the form of the International Finance Facility for Immunisation

5) IMF and World Bank Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm

(IFFIm) and development focused taxes in the form of the air ticket tax levy (UNITAID).

The Debt2Health swap model differs from a DIB in that the debt had been incurred at an earlier point in time and the proceeds had not been earmarked to achieve the purpose for which the buy-down had been agreed. This is less controversial as it may seem as many of the most intractable challenges in developing countries require local currency financing (to pay wages etc). Therefore if the cancellation of a foreign debt by a foreign party catalyses a domestic government to repiroritise its budget to achieve certain defined development objectives, then significant benefit can be achieved.

Under a parallel system to the debt swap, in 2003/4 the British Government and the Bill & Melinda Gates Foundation, a buy-down was agreed for IDA loans to both Nigeria and Pakistan upon successful completion of a polio eradication program. In this example, the countries entered the IDA loan in full knowledge of the buydown agreement and outcome payors, in contrast to the Debt2Health swaps, where the debt had been incurred for a different purpose, typically many years earlier. For this reason, arguably, the IDA buydowns were the first DIBs.

World Bank "Buy Down" models:

Loan buy downs have been deployed in a number of instances to incentivize and finance development outcomes. There are two basic structures: buy downs that convert loans to grants and buy downs that make loans more concessional.

Loan to Grant:

These buy downs are structured such that a third party pays down the principal of an outstanding loan on behalf of the borrower. In Nigeria and Pakistan, BMGF paid off the entire value of IDA credits of approximately $140m for each country over the course of 2004 to present. The actual amount paid by BMGF was much less than $280m – instead it was the net present value discounted against the term of the credit as well as the risk associated – for example, the total budgeted allocation for Nigeria is $90m.

Concessional loans

These buy downs are structured such that the Third Party, Donor and Recipient coordinated to reduce the terms of the loan. This model has been deployed by UK Department for International Development (DfID) in China for three $100m IBRD loans. As China graduated from IDA loans, DfID used the buy down to make a small number of higher cost IBRD loans concessional in order to incentivize rural public sector education and health investment. DfID paid $105m to effectively reduce the interest rate paid by China to IBRD to 2%. These payments were not linked to results – but the funding was targeted to specific social sector development activities.

The IDA Buy downs differ from a classic DIB/SIB structure in that the borrower remains obligated to payback the loan regardless of whether or not the outcome is achieved. This is an important distinction and may be a key feature that differentiates how or whether DIBs do truly scale.

It should be noted that the largest sector that combines both impact investment with outcome based finance currently is the Carbon Market using a range of feed-in tariffs and renewables obligation certificates. While there have been many challenges with the schemes, not least the failure to secure a global commitment to the reduction in CO_2 emissions, the system has reached scale and offers many lessons for the DIB market. Designed to improve the efficiency

of carbon usage to avert the worst impact of climate change, at its core, this sector offers the best example of how Government Policy and the provision of outcomes based payments can lead to the deployment of billions of dollars of private sector capital, seeking both a financial and a social return.

Critically the carbon market demonstrates that when a clear objective is defined, billions of capital can be activated in an area that was previously viewed as non-economic. We believe that this is the most important precedent for the DIB, because of the scale reached and the fact that it catalyzed substantial investment in developing nations. In 2008 the European Union agreed to allow certain specific non-EU verified carbon credits to enter the EU market under the Clean Development Mechanism (CDM) system. This system offered a results based payment stream to projects that could demonstrate reductions in carbon dioxide emissions. Securing a verified carbon credit entailed a significant friction costs for the project originator and the financial benefit was of variable value as it relied on the trading price of CO_2 on the European market at the point of delivery, many years forward, with no forward market to allow contracts to be hedged. However despite these uncertainties by 2012 the CDM Board had issued 1 billion CERS, 60% of which originated from projects in China, only ceasing in 2013 with the collapse of the carbon price in Europe and the failure of the US to implement a national carbon pricing scheme.

Unless DIBs can scale to the range of hundreds of millions or even billions they will be of limited developmental value. This point was endorsed in the Zedillo report of 2001[6]. Ernest Zedillo, the former finance Minister of Mexico was challenged with the task of estimating the increased Overseas Development Assistance (ODA) spend necessary to meet the Millennium Development Goals in 2015. Zedillo estimated that it would require an additional $400bn of investment

6) United Nations (2001), Report of the High Level Panel on Financing for Development (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000)

from the donor nations to achieve these goals. Whilst donor capital flows have not achieved this goal, the gap has been taken up by the private sector. The flows of FDI into developing nations totaled US$1.45 trillion in 2013[7] , surpassing that of developed nations for the first time in 2012. It can be seen therefore that unless DIBs are able to scale to billions of US dollars equivalents in size to be of any long term value to development.

In combining the scale of "giants" such as IDA and the CDM market it can be seen that the opportunity exists for results based development impact bonds to operate at a scale that would indeed result in a meaningful development benefit.

III. Current State of the Development Impact Bond Market

"Mighty Oaks From Small Acorns Grow" Geoffrey Chaucer 1374

The first Development Impact Bond in name was launched in June 2014 in the Education sector. Designed by Instiglio, a DIB specialist advisor in the US, this Education DIB brings together a leading NGO in India – Educate Girls, and two Foundations – The Children's Investment Fund Foundation (based in the UK) and the UBS Optimus Foundation (based in Switzerland)[8].

"In India, 3.7 million girls are out of school. In Rajasthan, 40 percent of girls drop out before reaching fifth grade and for those that remain learning quality is low. Only 15 percent of children in primary school can read a simple story in Hindi. Uneducated girls in India are three times more likely to contract HIV, earn 10 percent less income, and marry three years earlier than educated ones." *Instiglio*

7) UNCTAD (2014) World Investment Report (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf)

8) News Release: Investing for social outcomes: CIFF and UBS Optimus Foundation launch the first development impact bond in education http://www.instiglio.org/pub/EG_DIB_Press_Release.pdf

Under the model US$238,000 is being provided to Educate Girls to expand their services in Rajasthan from UBS Optimus. The NGO will work with approximately 150 schools and is targeting to reach 10,000 girls, with the objective of substantially reducing the prevailing drop-out rate. If the established targets are met, CIFF will repay UBS Optimus' investment. While the initial amount is small, the intention is that this will serve as a pilot which can be scaled up both in India and internationally. The challenge of girls not completing basic education is a global issue and yet it provides the most powerful driver to lift a family and ultimately a country out of poverty. Donor backed Government programmes that simply create school places have universally failed to address the issue due to cultural and social factors which enforce the status quo. Commencing its work in 2007 Educate Girls sought to address this issue by outreach to the parents of Girls, development of school improvement plans to make schools more girl friendly (simple interventions such as the provision of drinking water or a separate girls toilet facility which can be the reason that girls drop out, but SIPs are parent led and hence address the specific needs of their school). Educate Girls has developed an improved learning programme which has been shown to increase learning outcomes on all metrics. Finally through their "Bal Sabhas", Girls Counsels, Girls are trained in life skills to improve their future potential and to serve as mentors in their community to ensure the development progress is permanent. In 6 years of operation, Educate Girls has reached over 500,000 children, catalyzed the re-enrollment of 57,000 girls and trained over 6,500 girls in their Bal Sabhas programme. Currently only operational in Government schools in three districts of Rajasthan, the ambition is to spread their programme to all of Rajasthan and subsequently throughout India.

The new DIB structure to expand Educate Girls proven programs achieves a number of aims. UBS Optimus Foundation brings together the investor clients of UBS, who see their capital have a catalytic effect, but value the fact that their capital can will be returned in the event of success to enable re-deployment.

This is a way to attract much more capital into the sector. For CIFF, they are guaranteed that they will only make the payment in the event that the programme has worked. Although at the smallest end of scale for a development intervention, there is an interest from all parties to scale the programme up if it is indeed as successful as intended.

Education represents a very fertile sector for DIBs. In 2012, Lion's Head Global Partners performed a comprehensive review of the Low Cost Private School sector in Pakistan, home to the largest number of out of school children in the World. The low cost private schools (LCPS) have arisen from the population bulge currently to be found in Pakistan and the inability of the Government via state funding to create sufficient places for these children under their free school programme. Often started by a single teacher in a small room, LCPS operate on a daily fee basis, with a cost of roughly $50 per year per child. These schools now educate approximately 25% of all children in Pakistan. Strikingly similar school programmes have been identified in all developing countries and in both the poorest communities, which are rarely reached by Government programmes and in more developed areas, where parents place a premium on the quality of education. Importantly the schools are financially self-sustaining, but are most effective when a certain size of school has been reached. Ideally there should be sufficient class rooms to teach different years separately. However this requires investment capital. In Punjab State of Pakistan, the Punjab Education Fund provides loans to schools to expand their facilities. They also provide results based payments to the schools if education targets are achieved. The programme could be further scaled and offers tremendous potential for a DIB structure due to the well-established baselines and governance infrastructure that has been developed over the past 22 years.

Punjab Education Foundation (PEF)

Established in 1991 as an autonomous statutory body to encourage and promote education in the private sector, the PEF receives money from the Punjab Government and the World Bank and DfID for its programmes.

Through its Foundation Assisted Schools (FAS) programme, schools are given student subsidies of PKR350 – PKR400 for primary and secondary school students on the condition that they offer free education to all students & that they achieve a minimum student pass rate of 67% on the Quality Assurance Tests (QAT). Bonuses are awarded to teachers and schools with the highest pass rates, as further incentive to improve the quality of the education they provide. This programme currently assists over 10,000 schools, reaching approx 1,400,000 students of whom 50% are girls. A World Bank impact assessment of the programme suggested it is one of the cheapest programmes for increasing enrolment in the developing world.

Through its Education Voucher Scheme (EVS), children aged 4-17 years from poorest families to get free education in the nearest (PEF EVS) private schools of their own choice. In March 2008 it had enrolled 10,000 low-income students in 52 private schools.

PEF supported schools have seen significant increases in the number of students and schooling inputs, improved gender ratios and low dropout rates.

DIB to target Sleeping Sickness in Uganda

In April 2014 the British Department for International Development announced that it intended to launch a DIB to support the treatment of cattle in Uganda to reduce the burden of sleeping sickness. This is of particular urgency in Uganda as Uganda is the only country in the world to have both the Rhodesian and the Gambian forms of African sleeping sickness. Currently the two forms are geographically divided, but there are substantial public health concerns that should cattle become infected with both sets of parasites a new more virulent form of the disease could develop. The disease burden is on the rise with the migration of cattle (reservoir hosts for sleeping sickness) throughout the country. Cost effective, preventative measures to reduce the disease burden through mass treatment of cattle have been developed and piloted and requires investment

capital for scale-up. The DIB structuring is still in development phase, but UK DfID has committed £1.5mm to the programme, which if successful would lead to a further scaling up of the programme.

IV. The Future of Development Impact Bonds

"The future starts today, not tomorrow." ~ Pope John Paul II

The Development Impact Bond working group in its report of October 2013[9] identified a further 4 case studies for DIBs. In the areas of Education (secondary education in Uganda), Global Health (HIV treatment in Swaziland, Malaria treatment in Mozambique), Economic Development (SME support) and Climate Change (investment in energy efficiency improvements). However it was very clear from the groups work, that this can be applied to multiple different areas of development.

Opportunities for Korea International Cooperation Agency

It can be seen that the areas being considered for DIBs have strong overlaps with many of the core areas of focus for KOICA. Climate Change, Education, Environment, Industry and Energy, Health and the MDGs more broadly. These are all areas where programmes requiring upfront capital can be identified and where an outcome based payment stream could be defined based on specific results. However, programmes could be designed in the case of Governance, Agriculture, Forestry and Fisheries, ICT and disaster relief. These are considered in turn below

9) http://www.cgdev.org/publication/investing-social-outcomes-development-impact-bonds

Governance

Historically Governance has been one of the most challenging sectors in terms of results. Corruption is an endemic feature in almost all developing countries. Furthermore impact is generally secondary, as a result of improvements in other sectors such as Education, Industry and ICT. However some key foundations have established programmes that seek to address this issue in innovative ways in which to address this issues which could represent opportunities for a DIB. The Ibrahim Foundation, established by the entrepreneur Mo Ibrahim, seeks to specifically catalyse improvements in governance of African leaders. The Foundation offers a personal prize for "Good Governance" to African leaders acting as a carrot to encourage them to pass on power democratically. A DIB could be structured alongside the Ibrahim Foundation to enable Governance training for deeper layers of a country's leadership to assist with the routing out of mal-practice.

The Institute for Economics and Peace has created an innovative index – The Peace Index, which tracks progress of countries to development through an index of the absence of conflict. They evaluate both high income and low income countries alike. Sponsored by the philanthropy of Steve Killelea, a successful Australian Tech entrepreneur. A DIB could be created that was linked to certain improvements in a country, or region's standing in the Peace Index.

Agriculture Forestry and Fisheries

This is an area which represents many opportunities for results based programmes and one or more DIBs.

In Agriculture, there is a pressing need for better establishment of new seed varieties or improved farming techniques to increase yields and reduce the climate impact of different interventions. The CGIAR represents 16 Research

groups whose focus is the development of improved products for agriculture, forestry and fisheries. Without this work, the planet will not be able to sustain its projected population of 9 billion. However this work is of limited value if it simply remains in the laboratory. The CGIAR is moving to a more results based focus and working with donors like KOICA would be willing to structure a DIB that was targeted at the roll-out of successfully produced new products.

Other areas for consideration include results based payments for improvements to fishing stocks. Programmes can be designed to support fisherman to improve their fishing practices to generate less wastage and enable key sporning grounds to recover. A DIB could be established where payment was linked to the outcome, with NGOs and other groups managing the implementation on the ground.

Chocolate demand continues to grow as the World population grows and wealth becomes more balanced. However the locations in the World where chocolate can be grown at high yields are limited. The existing chocolate plantations need to be replaced with higher yielding trees, but farmers have limited incentives to do so. This is both a financing and an implementation challenge. Cocoa Trees take upto 3 years to become productive, farmers therefore need financing to bridge the gap while the new trees grow. There is also a technical skill required to teach farmers how to graft on new trees onto existing tree roots to enhance yields, but without destroying existing tree root infrastructure. A DIB could be established alongside the food industry which has a strong interest in increasing the annual supply of Cocoa.

ICT

ICT is increasingly the backbone for all of society in developed countries. This risks creating a greater gap with developing countries and their economic growth. However as we have seen due to the absence of much traditional

infrastructure, developing countries are very rapid adopters of new technology. The speed with which the mobile phone has been adopted in developing countries is a perfect example. However if ICT is to really deliver a dividend for economic development there is a need for it to be integrated into all key sectors of KOICA's strategy. This is however especially true in the case of results based programmes, as generally it is the use of ICT that enables the results to be monitored, often for the first time. We see particular opportunities for ICT in the area of health, education, climate change and governance (especially tax collection). Each of these could represent an opportunity for a DIB.

Particular opportunities include translation of existing products for use in a developing country setting, expansion of broadband networks to rural areas and supporting the roll-out of low cost "smart" devices. Korea has the benefit of a very strong history in ICT and world leading companies that can play a role with KOICA in a DIB in this area.

Disaster Relief

Disaster Relief is not normally associated with a results based programme. It generally being the opposite – a bad result. However increasingly we are seeing that natural disasters are increasing in their frequency as a result of climate change. There is therefore an urgent need to focus on programmes that build resilience and support communities impacted by adverse weather events. Programmes such as weather insurance offer almost the inverse of a DIB. Here a payment is made if there is a negative outcome. However by putting such programmes in place, assistance can be accelerated to an impacted area and incentives are then in place for communities to protect against future disasters through improved building programmes and community planning. These programmes are critical if the population is to survive without mass migration in a World where climate change will be uneven in the distribution of its impact.

Are DIBs the answer to all development issues?

Sadly DIBs are not the magic bullet for development. However they do represent a valuable new tool in the armory of development funders to achieve positive social outcomes. However, there are many instances where a DIB is not the ideal development and tool and a DIB structure could add friction to a currently efficient system of procurement. Furthermore we find that a DIB will only offer value if there has been genuine risk transfer. A private sector investor will be unwilling to take Government performance risk, if there is not a clear set of policies supporting the programme. However if participation requires the de-risking of a programme entirely, then traditional finance from multilateral development organisations or DFIs will be more cost effective.

DIBs are attractive when they offer a way to create an incentive for multiple actors to drive a particular change. This can be seen in low cost private schools, where the schools are individually run, but the programme offers a way for each to participate if they are willing to agree to a common set of goals. Similarly Health DIBs would work well in Africa where over 50% of the health service provision is given by private sector operators and thus national hospital programmes are often unable to achieve country wide impact, due to the fact that there is not universal coverage. Encouragement should be taken from the Carbon sector, which while currently somewhat subdued, has led to the mobilization of billions of dollars of investment by non-state actors, catalyzed by clear market signals from the Public Policy.

Increasingly we see the donor community under pressure to offer better evidence of the outcomes of their ODA budgets vs the outputs[10]. Programmes such as the Grand Challenges, established by the Bill & Melinda Gates Foundation and groups such as Grand Challenges Canada offer outcome based payment streams. The World Bank has a Results Based Trust Fund, dedicated to the development of outcome based payments, benefiting from support from a broad range of donors including Australia, Canada, Germany, Netherlands, Norway and UK. But in almost all circumstances the outcome requires upfront investment. This is the role for the DIB – to bridge the gap between the upfront capital required and the outcome based payor at the end. In this regard, the potential for DIBs is arguably much stronger than for SIBs, as there is already capital dedicated to making outcome based payments and the sector has benefited from many years of intense research to identify areas well suited to outcome based funding and those that are not. The fact that a body of research into development results-based financing was completed before the concept of a DIB was ever conceived is both a positive and a negative. The positive is that researchers have not been biased by a desire to create viable DIB structures. The negative is that many results- based models were abandoned due to the absence of an upfront funding stream. There is therefore significant value to be obtained by revisiting the work of the past 15 years on Results Based Payments in light of the new DIB developments to assess which areas would indeed represent the most fertile opportunities.

Finally we would note that all results based systems including DIBs have the potential to create perverse incentives. In the main, the primary objectives will be unquestionable, however often secondary negative externalities can develop which can lead to mistrust in the system. Therefore it is critically important for

10) Organization for economic co-operation and development (OECD 2005/2008): Paris declaration on aid effectiveness and the Accra agenda for action http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm

all DIB structures to leverage highly respected partners, who have the experience of the local situation in which they are working and the capacity to adapt a programme to prevent unintended consequences.

In conclusion, we welcome the evolution of the Development Impact Bond instrument to fill an unmet need where there is genuine risk transfer and shortage of capital to scale-up effective social programs. In a connected world where aid effectiveness is emphasized, the DIB structure facilitates transparency of shared benefits between new capital providers (investors), payors, implementers and ultimately, program beneficiaries. The DIB structure is not ideal for all development initiatives and there needs to be tandem creation of independent monitoring and evaluation work of social outcomes alongside every DIB project. Following the world's first DIB launched in June 2014, we forsee rapid pilots of additional programs, but success lies in proving the model, matching risk and reward and reaching sustainable scale.

DIB의 개발협력사업 적용과 시사점[1)]

이상준(KOICA ODA연구팀 연구원)

목차

I. 임팩트투자와 DIB
II. DIB도입과 도전 과제

I. 임팩트투자와 DIB

1. 임팩트투자(Impact Investment) 소개

2008년 글로벌 금융위기는 전 세계 경제·사회분야에 상당한 변화를 가져오는 계기가 되었다. 우선은 전통적 시장경제질서에 대한 비판과 반성이 일어나기 시작하였다. 미국과 서구유럽이 중심이 된 시장주의는 지난 반세기 동안 세계가 눈부신 경제적 발전을 할 수 있는 계기를 마련했다는 측면에서 큰 공헌이 있었다. 그러나 빠른 경제성장에 따른 소득불평등문제, 시장에 집중된 정책과 환경오염 등의 문제를 양상하기도 하였다. 그리고 글로벌 금융위기를 통해서 시장질서만으로는 이러한 문제를 근본적으로 해결하는 데는 한계가 있음을 전 세계가 인정하였다. 즉, 글로벌 금융위기는 시장주의의 한계를 극복하고 다른 대안을 제시하고자 하는 노력을 이끌어 내는 도화선으로서의 역할을 하게 된 것이다.

1) 본고는 김지윤·이상준, "임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점(2014)"의 내용을 수정·요약한 것이다.

시장중심의 경제시스템은 투자영역에서도 동일하게 적용되는데, 투자자 부의 극대화만을 추구하는 투자방식은 투자자의 소득을 높일 수 있는 좋은 방법이지만, 이러한 투자방식이 사회전체를 보다 좋은 방향으로 발전시킨다고 볼 수는 없다. 따라서 최근에는 글로벌 금융위기 통한 시장중심의 경제시스템의 한계를 반성하고 투자자의 이익(수익률)과 사회적 가치(공익)를 동시에 추구하고자 하는 관심과 방안들이 더욱 주목받고 있다.

이러한 측면에서 임팩트투자(Impact Investment)는 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 노력의 일환이다. 임팩트투자는 지금까지의 시장중심의 경제 질서에서 추구해 온 이익극대화보다 재무적 이익과 사회적 가치 사이의 적절한 균형을 찾고자 하는 한발 더 나아간 투자방식이다. 전통적인 재무 분야에서 다양한 투자안을 결정하는 최종목표는 기업이익 극대화 또는 주주이익 극대화이다. 그러나 임팩트투자는 이러한 투자안의 결정방식에 사회적 성과라는 무형의 가치를 고려해야 한다고 주장하는 것이다.[2)]

최근 10년간 임팩트투자에 대한 논의가 국제사회·국제적인 투자은행 및 민간기업 등을 중심으로 활발히 진행 중에 있다. 그러나 임팩트투자에 대한 사회적 합의가 이루어진 것은 아니며, 그 개념적 정의는 임팩트투자를 수행하는 기관 또는 기업마다 차이를 보이기도 한다. 그럼에도 불구하고 임팩트투자는 '재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 투자방식'이라는 데에는 일정한 암묵적 합의가 있다는 것을 알 수 있다.[3)]

임팩트투자는 일반적인 사회적투자보다 더욱 적극적인 차원에서 사회에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 투자방식으로 받아들여지고 있다. 따라서 임팩트투자는 사회적

2) 물론, 선진국과 개발도상국에서의 임팩트투자를 위한 투자영역과 그에 따른 수익률구조는 서로 다를 것이다. 임팩트투자자들은 투자안에 대한 위험성향, 목표수익률 그리고 추구하고자 하는 가치(사회적 성과)에 따라 투자의사결정을 실시할 것이고 이에 따라 다양한 형태로의 투자양상이 나타날 수 있다.

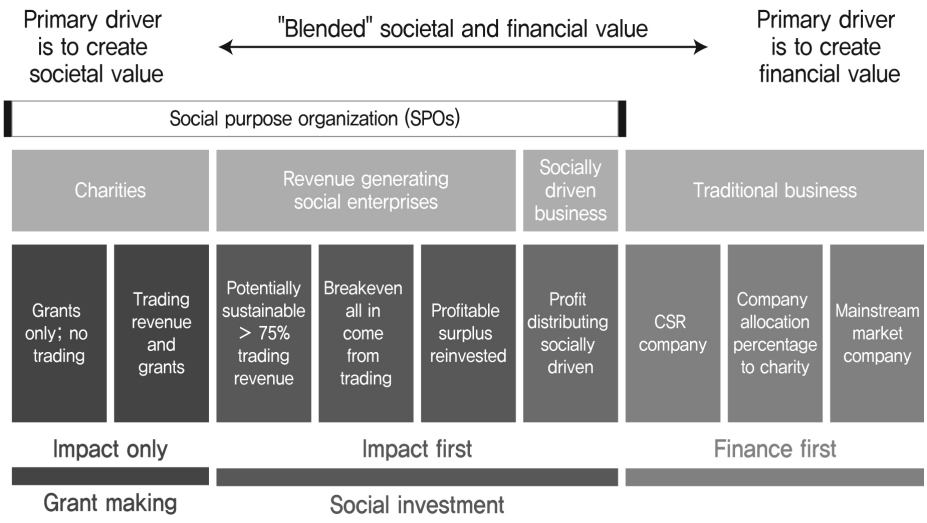
3) 영국 DFID의 경우에는 사회적투자와 임팩트투자를 동의어로 사용하기도 한다. 이것은 사회적투자 또는 임팩트투자라는 개념적 차이보다는 투자대상을 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 영향은 동일하다고 보는 차원에서는 그 용어의 미묘한 차이를 구분하는 것은 큰 실익이 없을 것이다.

공공선을 목표로 하는 비영리법인, 민간기업 및 개인까지도 투자대상으로 삼을 수 있다. 임팩트투자는 △금융지원, △민간기업 및 사회적기업지원, △사회복지정책 및 사회인프라사업 등 매우 다양한 영역을 투자대상으로 삼을 수 있다.

〈그림 1〉은 여러 투자방식의 차이를 비교한 것이다. 전통적인 사회 공헌적 관점에서 사회적 가치를 최우선으로 하는 투자방식인 Charities는 대부분 자금이 무상(Grant)이라는 관점에서 접근한다. 따라서 투자수익률보다는 사회적으로 긍정적인 가치창출에 중점을 둔다. 이 같은 투자방식은 사회적 성과를 도출할 순 있지만 이 투자의 지속가능성은 매우 낮다는 단점을 가지고 있다. 반면에 재무적 이익을 우선적으로 추구하는 입장에서는 충분한 재무적 성과를 기대하는 Traditional business와 같은 투자방식이 존재한다. 이 투자방식은 시장중심적인 접근으로 사회적 성과에 관심과 비중이 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 전술한 두 가지의 방식을 혼합한 임팩트투자는 사회적 성과와 기업투자자들이 중요하게 여기는 재무적 이익을 모두 만족하는 형태를 보인다. 그리고 이러한 임팩트투자 영역은 다시 세분화 시킬 수 있다는 것을 〈그림 1〉에서 확인할 수 있다.

2013년 세계경제포럼(world economic forum)에서 임팩트투자는 새로운 투자방식으로서 상당한 비중을 갖고 논의가 진행되었고, 골드만삭스(Goldman Sachs), 모건스탠리(Morgan Stanley)등의 투자은행들도 적극적으로 투자를 수행하고 있는 추세이다. 최근에는 영국을 중심으로 G8 국가들은 「Social Impact Investment Forum」을 구성하여 사회적으로 지속가능하고 개발협력분야에서 임팩트투자가 가능하게 하는 협업체계를 구축하여 임팩트 투자를 가능하게 하는 투자환경 조성에 노력을 기울이고 있다.

<그림 1> 투자의 종류와 개념



출처: OECD, 2014

임팩트투자는 개발협력에서 새롭게 강조되고 있는 투자방식이다. 임팩트투자의 중요성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 개발재원의 한계가 드러나면서 민간재원과의 조화가 강조되고 있다. 국제사회는 2015년으로 마무리되는 새천년개발목표(MDGs)에 대한 성과와 한계를 지적하고 Post-2015체제를 준비하고 있다. 특히, Post-2015체제에서 민관파트너십(Public-Private Partnership, PPP)을 통한 개발재원 확충문제가 강조되고 있는 추세이다. 따라서 공공자금과 민간자금이 결합되고 이러한 자금을 개발도상국의 경제·사회발전에 투자돼 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 창출하기 위한 투자방식과 사업아이디어가 제안되고 있다. 둘째, 개발협력 주체에 대한 인식이 바뀌고 있다. 전통적 개발협력의 주요 주체는 공여국 및 다자기구와 수원국 정부 등이었다. 그러나 최근에는 각종 시민단체, 민간기업(연금사 및 보험회사 포함)과 사회적기업 및 투자펀드 등 매우 다양한 형태로 개발협력의 주체가 증가하였다. 이와 같이 개발협력의 다양화와 이해관계가 복잡해짐에 따라 개발협력 참여자들의 상충되는 목표를 충족시킬 수 있는 방안으로 떠 오른 것이 임팩트투자이다. 임팩트투자를 통하여 민간과 공공부문의 이해상충이 발생되는 개발목표를 동시에 충족시킬 수 있다. 셋째, 수원국의 지속가능한 경제·사회발전에 대한 중요성이 증가하고 있다. 과거의 전통적인 개발협력에서는 수원국의 필요보다는 공여국이 자금과 정책 공급자

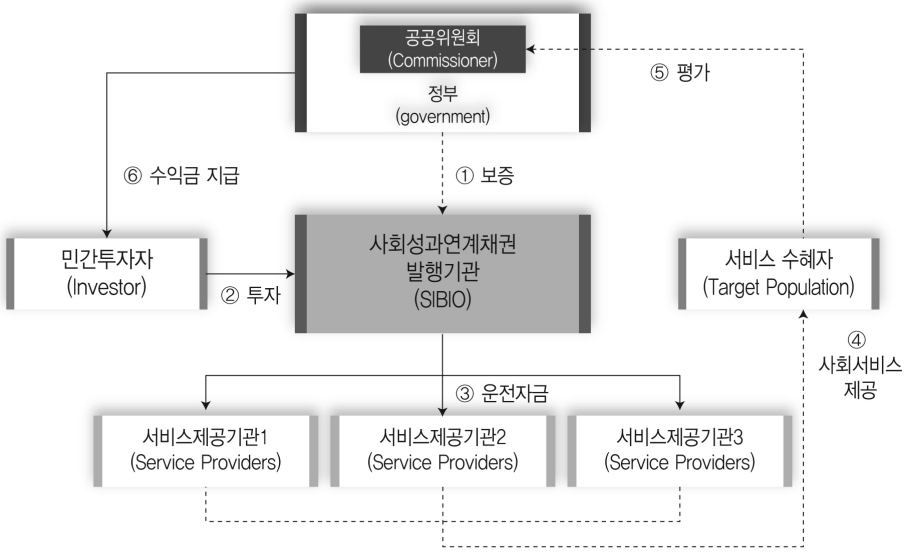
로서의 역할이 중심이었다. 그러나 대부분의 수원국에서는 공여국의 원조가 중단되면 개선되었던 많은 지표들이 다시금 원조이전으로 회귀하거나, 그 효과가 급감하는 것이 목격되었다. 결국, 수원국의 경제·사회발전이 지속적으로 일어나기 위해서는 수원국의 경제생태계 구축이 무엇보다 중요하다는 인식이 확산되기 시작한 것이다. 따라서 임팩트투자는 수원국의 경제·사회적 이익을 창출할 수 있는 비즈니스모델에 투자함으로 수원국의 경제생태계 조성에 기여하고, 더 나아가 일자리창출과 소득증가를 통한 경제성장에도 도움을 줄 수 있다.

2. 임팩트투자로서의 개발성과연계채권(DIB)[4)]

개발성과연계채권(Development Impact Bond, DIB)을 이해하기에 앞서 DIB를 구성할 수 있는 모델이 되었던 사회성과연계채권(Social Impact Bond, SIB)에 대한 구조를 간단히 설명하고자 한다. SIB는 정부가 사회문제 해결을 위한 공공사업의 성과목표를 민간의 전문사업자와 약정하고, 사회적 성과목표가 달성된 경우에만 약정한 원금과 수익을 사후적으로 지급할 것을 약속하는 계약의 한 형태이다. 〈그림 2〉는 SIB의 구조를 대략적으로 도식화 한 것이다. 정부는 SIB의 발행기관과 성과달성에 따른 원금과 수익보장에 대한 계약을 체결한다(①번). 그 후, SIB발행기관은 SIB 대상사업에 투자할 수 민간투자자로부터 투자를 유치한다(②번). 모아진 투자금은 일종의 공모(사모)펀드와 유사한 성격을 지니게 되는데, 이 펀드를 기반으로 공공사업을 수행할 서비스기관을 선정하고 이 기관들에게 운영자금을 제공한다(③번). 서비스기관은 공공사업을 실질적으로 수행하는 주체로서 공공사업의 수혜자들에게 공공서비스를 제공하고(④번), 사전에 협의한 성과달성 정도를 외부 평가기관으로부터 평가받는다(⑤번). 그리고 평가결과는 정부와 민간투자자에게 통보되고 민간투자자는 성과달성 여부에 따라서 사전에 약정한 원금과 수익을 분배받게 된다(⑥번).

4) DIB에 대한 보다 자세한 내용은 김지윤・이상준(2014)을 참고하길 바란다.

<그림 2> SIB의 구조



출처: 조영복 외, 2013

〈표 1〉은 전통적인 투자안의 자금조달과 SIB와의 차이를 비교한 것이다. 전통적 투자방식인 지분투자의 경우에는 그 투자위험이 다른 금융상품보다 상대적으로 높기 때문에, 운용의 안정성을 중요시 여기는 연금 및 기금, 보험사 등에서 작은 비중으로만 투자하는 형태를 보인다. 반면에 채권은 투자위험이 낮고, 원금보장이 가능함으로 연금 및 보험사 등의 투자포트폴리오에서 상대적으로 높은 투자 비중을 차지한다. SIB는 이와 같은 지분투자 및 채권투자의 특징을 동시에 만족하는 새로운 자금조달 방식으로 볼 수 있다.

SIB는 정부가 사업성과를 담보로 채권투자보다는 상대적으로 높은 수익률을 보장한다. 그리고 경우에 따라서는 원금의 일부까지도 보장하고 있기 때문에 지분투자보다는 상대적으로 투자위험은 낮은 편이다. 또한, 성과에 따른 수익률도 평균 10% 이상을 상회하는 것으로 나타나고 있어 우리나라 국고채 투자에 따른 최근 평균 수익률 2.5~2.6% 수준보다도 높은 수익률을 보이고 있다. 그러나 우리나라에서는 사회투자시장이 활성화되지 못하고, SIB 역시 초기 단계에 따라 투자할 수 있는 기회 또한 매우 적다. 따라서 만약, 본격적으로 SIB에 대한 투자가 일어난다면 재무적 이익

과 사회적 성과를 동시에 달성할 수 있는 새로운 투자대안으로서의 가능성은 충분히 존재한다.

<표 1> 전통적 자금조달방식과 SIB의 구조 비교

구분	전통적 자금조달 방식		SIB
	Equity(지분)	Debt(채권)	
투자주체	펀드운용사, 연기금, 일반투자자,	연기금, 금융・보험회사 등	펀드운용사, 연기금, 금융・보험사, 투자은행 등
투자 위험	높음	낮음	중간
목표수익률	높음	낮음	높음
원금보장여부	없음	있음	일부 있음

출처: 김지윤 · 이상준, 2014

DIB는 SIB에서 시작된 개념으로 SIB에서의 정부역할이 원조 공여기관으로, 사업 대상지와 사업목적이 자국의 공공사업과 사회문제 해결에서 개발도상국의 경제・사회 발전과 빈곤감소로 전환된 것이 DIB이다. 즉, 개발도상국의 경제・사회발전과 빈곤 감소에 기여하는 사업에 민간투자자들이 투자하고 사업 종료 후 당초 목표했던 개발 성과를 달성하는 경우에 원조기관에서 원금과 수익을 보전해주는 형태가 DIB이다.

DIB도 SIB와 동일하게 영국에서 추진되기 시작하였으며, 현재 미국, World Bank 등 주요 공여기관에서 6개의 시범사업이 기획단계에 있다. DIB는 SIB가 점차 성과를 내기 시작하자 이러한 사업방식을 개발도상국에게도 동일하게 적용할 수 있겠다는 아이디어에서 시작되었으며, SIB의 추진 경험에 힘입어 비교적 빠른 속도로 논의가 가속화되고 있다.

DIB 추진 목적은 SIB와 유사하나 SIB가 정부 예산의 효율적인 운용에 초점을 둔다면, DIB는 원조자금으로 운영되기 때문에 예산절감의 목적보다는 사업의 성과 제고에 초점을 둔 것이라고 할 수 있다. 또한, 사업 수행과 관련한 위험이 높은 개발도상국에서의 사업이라는 점을 고려할 경우, DIB를 통해서 사업 위험을 민간부문과 분

담하고 다양하고 혁신적인 사업 운영방식을 발굴해내기 위한 목적도 크다(CGD and Social Finance, 2013).

DIB사업 발굴·정보공유·추진방식이나 경험공유 등은 Center for Global Development(CGD)를 중심으로 논의되고 있으며, CGD는 영국의 DFID(Department for International Development), 미국의 USAID 등 주요 공여기관 및 DIB 사업을 기획하는 중간기관들의 대표자들로 구성된 DIB작업반(DIB working group)을 운용하면서 DIB 관련 정보 및 사례 공유, DIB 연구 보고서 생산, Outcome Fund 등 관련 이니셔티브 설립 계획도 지속적으로 추진하고 있다.

3. DIB 사례와 추진현황

DIB사업은 현재 6개의 시범사업이 추진되고 있다. 그러나 이 6개의 시범사업은 모두 타당성조사 또는 기획단계로 있다. 6개의 시범사업은 △우간다 로디지안 수면병 감소사업, △스와질랜드 HIV와 결핵의 항레트로바이러스 치료, △파키스탄 저비용 사립학교 △우간다 중등교육 질 제고, △SME 파이프라인 개발 및 가치 창출△에너지 효율성 제고 등 다양한 분야에서 시행 중이며, DIB 작업반에 포함된 다양한 기관의 파트너십을 통해 추진되고 있다.

영국 DFID는 성과에 기반을 둔 접근법(result-based approach) 및 예산의 효과성 제고 차원에서 적극적으로 DIB의 여러 가지 가능성을 연구 및 시도 중에 있다. DFID는 DIB작업반에 참여하고 있으며, 다수의 시범사업의 발굴, 타당성조사 등 준비단계에 소요되는 예산을 지원하고 있다.

DFID가 DIB를 시작하는 중요한 이유로는 성과에 기반을 둔 사업 추진과 DIB 투자와 관련된 생태계 조성을 위해서이다. DFID는 DIB를 통해 사회적금융(social finance)시장을 육성하고자 하며, 미국과 호주도 유사한 이유로 DIB를 적극 추진 중이다. 이처럼 사회적투자의 생태계 조성을 위해서 가장 중요한 것은 관련 투자시장 활성화를 위한 구체적 방법 모색이다. DIB사업별로 개별 투자자를 모집하는 것만으로는 상당한 비용이 발생될 수 있으므로, DFID는 DIB 투자정보를 공유함으로써, 정보의 효율적인 공유와 투자생태계 조성에 기여하는 것에 중점을 두고 있다.

DIFD의 DIB 담당부서는 Innovation Hub이며, 이곳에서는 DIB뿐만 아니라 사회적투자(social investment)와 지분투자, 보증, 중소기업 육성지원과 회사설립 등의 혁신적인 방식의 PPP사업을 추진 중에 있다. Innovation Hub은 최근에 4명의 직원으로 구성되었으며, DIB 추진을 위해 금융전문가를 신규로 채용하기도 하였다. Innovation Hub은 현재 추진 중인 6개 DIB 사업에 직·간접적으로 관여돼 있으며, 사업 선정, DIB 펀드 조성방안 구상, 사업기획 및 타당성조사 관련 예산지원 등 DIB 사업 기획의 핵심적인 사항들만 담당하고 있으며, 실제 사업 운영 및 세부 기획은 Social Finance 등 중간기관에게 의뢰하고 있다. DFID는 DIB사업이 세계적으로 초기단계에 있어, 초기에 사업 추진에 필요한 인프라를 구축하는 행정비용은 상당히 높다고 설명하였다. 현재까지는 DIB사업을 운영하기 위해서 새로운 관련 법규를 수립하지는 않고 기존의 사업 추진 틀에서 수행하고 있는 것으로 조사되었다.

Innovation Hub의 DIB사업 추진을 위한 예산 편성과 관련해서도 DFID의 예산집행 절차가 비교적 융통성 있게 구비되어 있어 예산 활용의 제약이 크지 않다. 영국정부의 예산승인 주기는 3년 단위로 이루어지기 때문에 상대적으로 KOICA보다는 사업 추진기간에 있어서 예산 제약을 덜 받는 것이다. 그러나 DFID는 지금의 예산승인 주기가 5년 이상이 필요로 하는 DIB사업에는 적합하지 않아 DIB사업을 본격 추진 후에는 좀 더 탄력적인 예산운영을 위해 DIB Outcome Fund 등을 구성할 계획이다.

DFID의 관계자는 DIB 추진과정에서의 가장 어려운 점이 전문성이 있는 평가기관을 선정하는 점이라고 밝히고 있다. 평가기관으로는 학계나 컨설팅 기관 등도 가능하나 일반적으로 컨설팅 기관은 국제개발협력에 대한 전문성이 부족해 현재 DFID는 J-PAL[5]에 DIB사업을 의뢰한 상황이다. DFID는 현재 Social Finance등과 협력하여 DIB Outcome Fund 설립을 구상중이며, 2014년 6월부터 Outcome Fund 구상을 위한 본격적인 작업을 시작하였다. DFID는 Outcome Fund를 통해 DIB에 대한 다른 공여국의 참여를 독려하고 DIB사업 공모, 사업 타당성조사, 기획 비용 지원 및 실제 DIB사업 추진을 위한 예산 등을 마련할 예정이다. DIB Outcome Fund는 DIB작업반에서 제안된 것으로 현재 영국이 주도적으로 추진 중이며, 미국, 스웨덴, 독일 등이 관심을 보이고 있다.

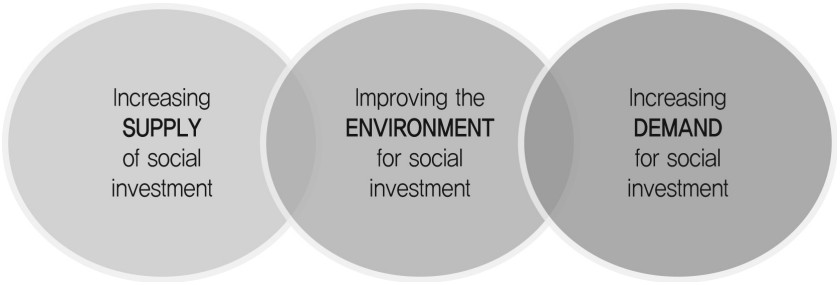
5) J-PAL은 2003년 미국 MIT대학의 경제학과의 부설연구소로 설립되었으며, 특히 개발협력분야의 사업평가를 전문으로 수행하는 기관이다.

Ⅱ. DIB도입과 도전 과제

1. 국내 사회투자환경 조성과 인식 제고

세계적으로도 사회적투자(임팩트투자)에 대해 오랜 전통을 갖고 있는 나라는 영국이다. 영국은 2차 세계 대전 이후부터 전통적인 복지국가론의 한계를 극복하기 위한 대안으로써 제3섹터 육성에 큰 관심을 보여 왔다. 여기서 말하는 제3섹터란 사회적·환경적·문화적 목적을 이루기 위해서 잉여자본을 재투자하는 가치 중심적 비정부조직을 의미한다(김갑래·박수연, 2013). 영국의 이 같은 정책기조는 일찍이 사회적기업의 육성, 벤처캐피탈 등 공공의 이익을 달성하기 위한 노력으로 나타났다. 또한, 영국의 사회투자환경은 SIB와 DIB 등을 추진할 수 있는 동력을 제공하고 있다고 해도 과언은 아니다. 〈그림 3〉은 영국의 사회적 투자시장 육성정책을 나타난 것이다.

<그림 3> 영국의 사회적 투자시장 육성정책



출처: HM Treasury, 2014

〈그림 3〉에서 사회투자시장의 자금공급을 확대하기 위해서 영국정부 Big Society Capital을 설립하고 사회적투자자 기반 확대를 위한 지원, 사회적 투자 글로벌 허브로서의 기능강화 등을 통해 임팩트투자를 활성화하는데 그 목적이 있다. 사회투자환경 개선을 위해서 각종 규제를 완화하고 사회적투자에 대한 세제혜택을 제공하고 있다. 또한, 사회적 투자시장 수요 증대를 위해 "사회적 인큐베이터펀드(Social Incubator Fund)"와 "투자·계약준비펀드(Investment and Contract Readiness Fund)"를 조성 및 사회성과연계채권 발행의 활성화 등 사회적 기업의 투자기회 확대에 주력하고 있다(김갑래·박수연, 2013)

영국의 사회투자시장 육성정책은 연기금, 민간투자은행, 민간기업 및 개인투자자 등이 사회적 문제에 대한 인식을 함께하고 이를 변화시키기 위한 도구로써 투자를 유인한다는 측면에서 의의가 있다. 더군다나 DIB와 같이 자국의 사회문제 해결이 아닌 개발도상국의 경제·사회발전을 위한 사회적투자를 수행한다는 사실만으로도 투자자들은 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 동기가 유발된다. 물론, 영국도 DIB와 관련한 구체적인 투자시장이 아직까지 활발한 편은 아니다. 그러나 DFID의 Innovative Hub에서는 영국의 사회투자환경을 중심으로 새로운 DIB투자시장의 생태계 조성을 위한 사전작업을 이미 시작했기 때문에 조만간에는 영국의 DIB투자시장은 사회투자시장의 또 다른 투자처로서의 역할도 분명히 할 것으로 전망된다.

우리나라의 사회투자시장은 영국과 비교했을 때 매우 그 수준은 매우 척박하다. 현재 우리나라에서는 사회적투자를 관장하는 정부부처 혹은 정부기관이 부재한 상황이다.[6] 또한, 범정부차원에서의 사회투자시장에 대한 로드맵도 존재하는 것이 없다. 우리나라에서는 사회적투자시장이 형성돼 있지 못하고, 사회적기업 등 다양한 사회투자형태에 대한 이해와 연구도 부족한 실정이다. 하지만 우리나라의 사회투자시장 환경이 초보적인 수준임에도 불구하고 사회적 경제(Social Economy)에 대한 관심이 증가하고 있는 것 또한 사실이다. 최근 서울시에는 사회투자기금을 조성하고 그 기금규모를 1,000억 수준으로 설정하였다(市 500억 원, 민간 500억 원). 서울시는 이 기금을 통해서 △사회적배려기업 융자사업, △중간지원기관 협력사업, △소셜임팩트 본드사업, △소셜하우징사업융자사업, △사회적가치평가프로그램 등 사회적투자의 영역을 확대하고 있다(서울시, 2013). 또한, 한국사회적기업진흥원을 중심으로 사회적기업 지원 사업을 보다 확대하고자 하는 노력을 기울이고 있다.

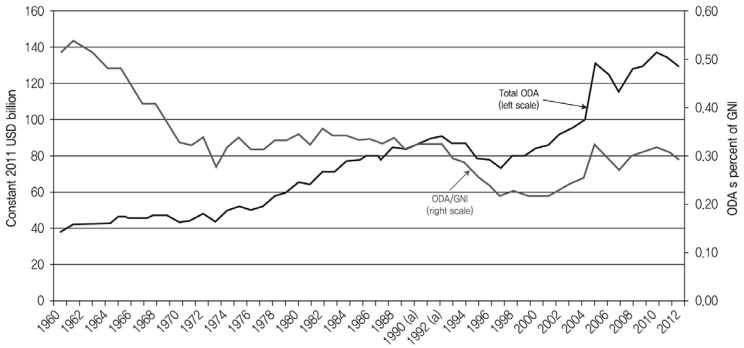
6) 본고에서 말하는 사회적 투자환경에는 사회책임투자의 개념은 포함하지 않는다. 일반적으로 사회책임투자는 임팩트투자나 SIB,DIB 등과 동시에 논의의 대상으로 삼고 있진 않다. 본 저자는 사회책임투자는 기업가치의 극대화와 지속가능성을 염두해 둔 투자전략 중의 하나로 간주하기 때문에 논외로 하였음을 밝힌다. 또한 우리나라는 정부차원에서 한국사회적기업진흥원을 출범시켜서 사회적기업인증 및 지원·사회적기업가 육성 등 정책지원을 하고 있으나 사회투자시장과 관련한 사업은 없는 실정이다.

영국의 사례에서도 알 수 있듯이, 사회적투자로서 DIB는 개발협력분야에서 민간투자자들의 참여를 높일 수 있고 이를 통해 공여국의 사회적투자 생태계 조성을 가능하게 한다는 점에서 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회투자시장 육성과 개발협력사업을 동시에 추구할 수 있는 기금조성이 필요하다. 서울시의 사회투자기금의 서울시와 민간의 일대일의 비율도 기금을 조성하고 이를 임팩트가 나타나는 영역에 투자하고 있다. 이와 같은 안정적인 기금의 조성은 사회적투자를 수행하는 있어서 단기투자보다 장기투자를 할 수 있는 유인이 존재하며, 이를 통해 사회변화를 이끌어 낼 수 있다는데 있다.[7] 따라서 개발협력사업에서 사회적투자를 통한 개발도상국의 임팩트가 나타나기 위해서는 안정적인 기금조성은 필수적이다.

둘째, 사회적투자에 대한 인식제고가 필요하다. 전통적인 개발협력사업은 공여국에서 수원국으로 대부분의 자원이 무상으로 공급되는 형태를 보였다. 하지만 글로벌 금융위기와 유럽 국가들의 재정위기, 장기침체와 만성적인 글로벌 임밸런스(Global Imbalance)등 세계적인 경제위기는 전통 공여국의 무상원조에 대한 지원을 지속적으로 증가시키는 데에 큰 제약요소로 작용하였고, 전세계 ODA의 지속적인 성장세는 둔화되기 시작하였다(그림 4 참고). 이와 같은 개발재원의 한계는 민관파트너십에 대한 관심으로 나타나기 시작하였다. 향후 개발협력사업은 공여국(또는 국제기구)의 예산만으로 이루어지는 것이 아니라 보다 다양한 이해관계자(연기금, 투자은행, 민간기업, 시민사회 등)들이 참여하는 방식으로 변화될 것이다. 따라서 사회적투자의 방식을 이해하고 개발협력사업에서의 적용과 관련한 적극적인 노력이 필요할 것이다.

7) 이는 국제사회에서는 통용되는 인내자본(patient capital)이라는 개념으로도 설명이 가능하다. 즉, 사회적투자(또는 임팩트투자)를 통해 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 투자회수에 대한 시간적 비용을 감당을 해야 한다. 인내자본은 투자안의 효율성을 추구하는 전통적 투자방식보다는 투자금의 회수를 보다 장기적인 관점에서 다루고 단기적인 투자이익을 지양하는 것을 의미한다.

<그림 4> 전 세계 ODA금액 및 ODA/GNI비율 추이



출처: Development Initiatives, 2013

BOX 1. DFID Impact Fund

개발도상국의 빈곤층은 지속가능한 일자리를 얻는 것 어렵다. 일자리의 부족은 소득창출의 부족으로 나타나고 이는 결국에서는 빈곤층에서 벗어날 수 있는 기회조차 주어지지 못함을 의미한다. 개발도상국에서 일자리가 부족한 주요 원인은 바로 일자리의 공급이 매우 적다는 데에 기인한다. 따라서 공여국들은 수원국의 빈곤층들에게 일자리를 제공할 수 있는 기업들을 지원함으로서 수원국 기업이 자생적으로 비즈니스 생태계를 구축하고 이를 통해서 기업성장과 일자리창출 더 나아가 경제성장이 이루어질 수 있는 선순환 구조를 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

이와 같이 DFID는 개발도상국의 비즈니스 생태계에 주목하고, 개발도상국의 빈곤층과 관련한 다양한 비즈니스모델을 갖고 있는 기업들을 지원하는 프로그램을 운영하고자 DFID Impact Fund를 조성 중에 있다. 이 DFID Impact Fund는 사하라이남 아프리카와 동남아시아의 임팩트투자시장을 조성하고 이를 통한 빈곤감소와 금융지속성을 유지시키는 노력을 기울이고 있다. DFID Impact Fund는 2012년에 처음으로 펀드조성을 실시하였으며 약 13년간 총 2,800억 원 수준의 펀드를 조성하여 임팩트투자를 수행하고자 하는 계획을 가지고 있다.

DFID Impact Fund가 임팩트투자로서의 가치를 지니기 위해서는 투자된 기업에서 긍정적인 임팩트가 창출되도록 장기적인 관점에서 투자가 이루어져야 하는데 이것을 patient capital(인내자본)이라고 한다. 이를 담당하는 것이 바로 DFID의 투자전문회사인 CDC(Commonwealth Development Corporation)이다.

DFID Impact Fund의 최초 투자대상은 Novastar Venture 회사이다. DFID의 투자가 촉매제가 되어서 민간자금(J.P. Morgan이 $5m, 민간투자자가 $4.3m이 추가로 투입되면서 비즈니스 모델을 케냐에 정착시키는데 성공하였다. Novastar는 케냐지역의 빈곤층을 상대로 250개 이상의 학교를 짓고, 3,000명 이상을 고용하는 등 긍정적인 임팩트를 창출하고 있다.

출처: 김지윤 · 이상준, 2014

2. 전문기관 및 전문 인력 육성

DIB사업은 다른 개발협력사업과 마찬가지로 기획·수행·평가의 각 단계를 거친다. 그리고 이 각 단계에서는 인력이 요구된다. 우리나라의 개발협력사업 역사가 다른 선진공여국보다 짧고 원조규모 또한 미비한 수준이다. 특히, DIB사업을 진행하는데 있어서 가장 핵심적인 요소로 꼽히고 있는 분야는 평가단계이다. DIB사업을 기획·수행하는 전문기관 및 인력은 KOICA, 비영리단체 및 시민사회 등의 개발협력 경험을 활용할 수 있다. 그러나 DIB사업의 평가와 관련한 것은 기존의 개발협력사업 방식과는 다른 접근이 필요하다. DIB사업은 임팩트투자의 구체적인 투자방식으로 개발도상국에 긍정적이고 장기적인 영향의 정도(magnitude)를 측정하는 것이 핵심인데, 이러한 임팩트평가를 하는 것은 상당히 높은 수준의 이론과 경험이 요구된다.

영국의 경우에도 임팩트투자에 대한 논의가 활성화되기 시작하면서 임팩트투자에 따른 결과를 객관적으로 평가 및 측정하기 위한 단체들이 등장하기 시작하였다. 이러한 단체들은 임팩트투자자간의 네트워크를 이루고 평가에 대한 가이드라인을 제공하고 있다.

<표 2> 주요 임팩트투자 네트워크

○ **The Global Impact Investing Network(GIIN)** - 임팩트 투자의 효율성 증진을 위해서 록펠러재단과 J.P.Morgan의 재정적 지원 하에 설립된 비영리기관 - 세계적으로 임팩트투자 산업의 발전을 위한 인프라구축 및 교육과 연구를 포함한 활동 수행
○ **Investor's Circle/SJF Institute** - 지속가능한 경제로의 이행 촉구를 위하여 인내자본(patient capital)을 활용하는 엔젤투자자, 기금 벤처캐피탈 및 패밀리 오피스 등 150명 이상의 투자자간 네트워크
○ **Social Venture Network(SVN)** - 각 산업 리더들과 사회적 기업가가가 공정하고 지속가능한 경제생태계를 구축하는 시장 관행을 확대시키는 것을 목적으로 하는 네트워크 - 임팩트가 높은 산업의 리더들 간 일대일 상호관계를 구축하고 적극적인 협업에 중점을 둠.

출처: 노희진 외, 2013

임팩트평가는 기존의 개발협력사업 수행 후의 사업단위별 평가를 넘어서서, 특정한 개발협력사업이 개발도상국의 지역 또는 국가적 차원에 미친 영향력을 평가하는 광범위한 작업이다. 그러나 안타깝게도 우리나라는 다양한 개발협력사업의 중·장기적 영향평가를 수행할 수 있는 전문기관과 인력이 전무한 실정이다. 따라서 우리나라가 DIB사업을 비롯한 다양한 형태의 임팩트투자를 활성화시키기 위해서는 이를 위한 기획·수행·임팩트평가 전문기관과 인력양성에 관심과 투자가 필요하다.

3. DIB를 통한 개발협력사업의 다양화

2013년 기준으로 우리나라의 무상원조와 유상원조의 비중이 각각 62%(800백만 달러)와 38%(499백만 달러)로 OECD DAC회원국의 무상원조 평균 85%보다 낮은 수치를 보이고 있다. 이처럼 상대적으로 낮은 우리나라의 무상원조의 비중에 DAC회원국들은 무상원조의 비중을 더욱 늘려야 할 것을 동료검토(peer review)에서도 밝히고 있다. 결국 우리나라는 개발협력사업을 위한 ODA예산규모에서 무상원조의 비중을 늘려야 하는 재정적 압박에 직면해 있는데, 이를 해결할 수 있는 여러 대안 중의 하나로 DIB사업이 될 수 있다.

DIB사업은 민간자금시장에서 조달한 자금을 개발도상국의 경제성장과 빈곤·교육·보건 등의 개발협력사업에 활용하고, 각 사업에 따른 임팩트를 측정하여 그 임팩트 달성정도에 따라서 사후적으로 민간자금이 투입한 원금과 일정한 수익을 돌려주는 형태이다. 즉, 개발도상국 입장에서는 자금의 선집행이 아니라, 사업종료 후 성과에 따른 자금을 집행하기 때문에, 자금을 집행하는 데 있어서 사업기간의 및 자금투입 시점의 조정을 통해 융통성 있는 예산집행이 가능해진다. 따라서 공여국은 한정된 자금으로 더욱 다양한 개발협력사업을 수행할 수 있는 계기를 마련할 수 있고 개발협력사업에 따른 위험을 민간과 공유함에 따라 예측하기 어려운 사업위험도 줄일 수 효과를 거둘 수 있다.

참고문헌

김갑래・박수연, 「영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점」, 2013, 자본시장연구원

김지윤・이상준, 「임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점」, 2014, 한국국제협력단

노희진 외, 「임팩트투자의 성과와 과제」, 2013, 자본시장연구원

서울특별시, 사회투자기금 추진현황 및 2014년 사업계획(안), 2013, 서울시 경제진흥실

조영복 외, 「서울시 SIB 발행을 위한 사회적 가치평가 사례와 기타 준비사항에 관한 연구」, 2013, 사회적기업연구원

CGD and Social Finance, 「Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds」, DIB working group report, 2013, Center for Global Development

HM Treasury, 「Growing the social investment market: 2014 progress update」, 2103, UK government

Development Initiatives, 「Investments to end poverty: Real money, real choices, real lives」, 2013, Development Initiatives Ltd

III

섹터

1. Tackling Human Trafficking Importance of Counter Trafficking in International Development: Sharing IOM's Best Practices

International Organization for Migration(IOM)

2. 젠더 측면에서 본 MDGs의 한계와 Post-MDGs 논의 동향

김양희(이화여대 여성학과 박사수료)

3. 테러리즘과 국제개발협력: '분쟁과 개발'의 맥락으로 본 테러리즘

이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

Tackling Human Trafficking Importance of Counter Trafficking in International Development: Sharing IOM's Best Practices

International Organization for Migration(IOM)

Contents

I. Human Trafficking – A Global Phenomenon
1. Definition of Trafficking in Persons
II. Types of Human Trafficking or Forms of Exploitation
1. Human Trafficking for the purpose of sexual exploitation
2. Human trafficking for the purpose of labour exploitation
3. Child trafficking: Children as a special case
III. Causes of Human Trafficking
IV. The Challenges of Identifying Human Trafficking Victims
V. Responding to the challenge
VI. IOM's Counter Trafficking Programs
1. IOM's Counter Trafficking Approach
2. Key Challenges
VII. IOM Best Practice – Fighting Child Trafficking in Ghana
VIII. IOM Best Practice – Study of Victims Trafficked into the Fishing Industry in the Mekong Subregion
IX. IOM Best Practice – Addressing trafficking for sexual exploitation in Nepal

"It ought to concern every person, because it's a debasement of our common humanity. It ought to concern every community, because it tears at the social fabric. It ought to concern every business, because it distorts markets. It ought to concern every nation, because it endangers public health and fuels violence and organized crime. I'm talking about the injustice, the outrage, of human trafficking, which must be called by its true name—modern slavery."

"Our fight against human trafficking is one of the great human rights causes of our time…"

--President Barack Obama of United States, September 25, 2012

I. Human Trafficking – A Global Phenomenon

Human trafficking is one of the fastest growing global phenomenon around the world, and is considered the second most profitable illicit activity next to drug trafficking and reaps more profit than global arms trade. An accurate scale of human trafficking is difficult to discern; however, an estimation of 27 million people have been trafficked worldwide. Organized criminal groups are earning approximately $150 billion USD annually in profits from exploitation of forced labour alone and many of these victims of human trafficking are subjected to severe violations of their human rights. Victims of human trafficking often face rape, torture, debt bondage, unlawful confinement, and threats against their family or other persons close to them as well as other forms of physical, sexual and psychological violence.

Human Trafficking Statistics

- $150 billion USD in profit from forced labour alone
- 2nd most profitable illicit activity next to drug trafficking and more profitable than the arms trade
- 27 million trafficking victims worldwide
- 55% women & girls | 45% men & boys
- 78% adults | 26% children (under 18)
- Approximately 46,000 victims identified in 2012

1. Definition of Trafficking in Persons

Supplementing the United Nations *Convention against Transnational Organized Crime (2000), the Protocol to Suppress, Prevent and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* established in article 3 an agreed international definition of human trafficking. Signed in Palermo, Italy, in December 2000, the Protocol came into force on December 25th, 2003.

The Protocol defines the crime of trafficking in persons as a process consisting of three constituent elements: **action**, means and purpose. The action of trafficking involves the recruitment, transportation, transfer, harboring or receipt of persons, which is perpetrated by **means** of trafficking threat of or use of force, deception, coercion, abuse of power or position of vulnerability. The **purpose** of trafficking is always exploitation, which is described as including, "at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labor or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs"

Should any of the identified means be employed, it will render irrelevant any consent the victim may appear to have given to the intended exploitation Moreover, the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a

child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the *means* mentioned in the Protocol.

1. "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
2. The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
3. The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
4. "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

II. Types of Human Trafficking or Forms of Exploitation

Victims of trafficking are exploited in many different ways. In general, however, there are two major forms of exploitation 1) human trafficking for the purpose of sexual exploitation; and 2) human trafficking for the purpose of forced labour. Many victims also suffer both labour and sexual exploitation.

1. Human Trafficking for the purpose of sexual exploitation

Human trafficking for the purpose of sexual exploitation (sex trafficking) affects victims who have been coerced, forced or deceived into prostitution, pornographic filming, forced marriage, and other forms of sexual exploitation. A situation of sexual exploitation is often maintained through the use of debt bondage – a practice similar to slave - where traffickers impose an unconscionable "debt" which victims of trafficking must pay off before they could be freed. Frequently, however, traffickers will increase the debt by charging victims for room and board that they are obligated to accept, fining them for sick days, and otherwise making it impossible for the victim to discharge the debt and be "freed". In cases where someone is pushed or maintained in prostitution, or some other form of sexual exploitation, by means of the threat of or use of force, deception, coercion, abuse of power or position of vulnerability is used to push or maintain someone in prostitution, that person would generally be considered a victim of human trafficking and should be protected in a manner that is consistent with the Protocol, and any applicable domestic laws, as well as other international standards, including the OHCHR's Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking.

2. Human trafficking for the purpose of labour exploitation

The ILO's Forced Labour Convention, 1930 (No. 29) defines human trafficking for the purpose of labour exploitation (forced labour or labour trafficking) as: "All work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily". Simply, forced labour refers to victims who are forced to work by means of physical threats, psychological coercion, abuse of the legal process, or other coercive means.

3. Child trafficking: Children as a special case

The UN Protocol recognizes the special situation of children in Article 3 sub-paragraph (c), which removes the need for "means" to be present to be considered trafficking in persons under the UN Protocol. In other words, because children lack legal competence, it is not necessary that "threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception . . ." be used to be considered trafficking in persons. For example, if a parent arranges to have their child transported into a situation where they are forced to labour (e.g. begging on the streets), this can be considered trafficking, even if the child is a willing participant and is returned after a period of time. It is important to note, however, that national laws on child labour vary greatly, and may not agree with the standards set in the Protocol.

When a child (under 18 years of age) is induced to perform a commercial sex act, proving force, fraud, or coercion against their pimp is not necessary for the offense to be characterized as human trafficking. There are no exceptions to this rule: no cultural or socioeconomic rationalizations should prevent the rescue of children from sexual servitude.

Commercial Sexual Exploitation of Children: Child prostitution and Child sex tourism

Commercial sexual exploitation of children (CSEC) is one major example of child exploitation that is prevalent in many countries including the Republic of Korea. It is sexual exploitation by an adult of a child or adolescent below the age of 18 years with a transaction that could be exchanged in cash or other in other form of payment, and it may be conducted through more than one party.

The definition of child prostitution set forth in the *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (OPSC) is the following: "the use of a child in sexual activities for remuneration or any other form of consideration." While this is the conventional definition, the *Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* gives a more specific definition: "child prostitution shall mean the fact of using a child for sexual activities where money or any other form of remuneration or consideration is given or promised as payment, regardless of this payment, promise or consideration is made to the child or to a third person."

Child Sex Tourism is defined by ECPAT International (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes) as "the commercial sexual exploitation of children by men or women who travel from one place to another… and there engage in sexual acts with children, defined as anyone aged under 18." CST is a form of Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC), which "constitutes a form of coercion and violence against, children, and amounts to forced [labour] and a contemporary form of slavery." It is when an adult male or female is traveling to another area/region/country to practice CSEC. Although the exact statistical data is unavailable, due to the secretive nature of CST activities, UNICEF has claimed that as many as 2 million children are victims of child sex tourism, and approximately 1 million children are victims in Southeast Asia alone.

According to Korean Institute of Criminology's *Investigating current situation of Child Sex Tourism in Southeast Asia and Establish measure to combat Child Sex Tourism*, numerous reports and news articles have named Korean men as one of the main perpetrators of CST in Southeast Asia. Korean men are known to prefer young girls that are 13 to 14 years old with no prior sexual experiences, refuse to use condoms, force the girls to perform unwanted sexual acts such as

insertion of foreign objects and anal sex, be belligerent and intimidating, and demand the drug usage with the girls. Local and international NGOs and news media, as well as ECPAT and the US State Department have criticized Korean men for being perpetrators of CST in South East Asia.

III. Causes of Human Trafficking

While causes of human trafficking differ from case to case and state to state; there are common factors that are driving up the ever-increasing profitability and the number of victims of human trafficking.

Demand & the profitability of human trafficking

The demand for cheap labour and sexual services is a principle root cause of human trafficking and these related abuses. The reason behind the increasing numbers of human trafficking is due to the demand for cheap and unprotected or under protected labour. Unlikely many other illicit goods, such as drugs, victims of human trafficking are indispensible, meaning that they could be abused repeatedly for profit after reception. Evidently, private agencies were able to profit over $150 billion USD annually through the use of forced labour.

In 2008 TIP Report, the State Department observed that “sex trafficking would not exist without the demand for commercial sex flourishing around the world”. The 2013 UNODC report has stated that fifty-eight percent of all trafficking cases were trafficking for the purpose of sexual exploitation and an estimation of 4.5 million victims of sex slavery are in existence at any given time. UNODC has stated that approximately 600,000 to 800,000 people that cross the border as trafficking victims each year, the majority of the victims are women and girls for the purpose of forced prostitution. This is a consistent pattern around the globe and it applies to both developing and developed countries. In the European

Union, most identified victims of trafficking are sexually exploited. According to a report written by the European Commission, close seventy-five percent of registered victims were trafficked for the purpose of sexual exploitation; this was an increase from seventy percent in 2008.

In recent years, since trafficking for forced labour and labour exploitation has gained attention, there has been a noticeable increase in the number of victims of labour trafficking. IOM's data has shown a proportional increase in the number of victims of forced labour identified by IOM compared with those trafficked for sexual exploitation. In 2011, 53 percent of the cases assisted by IOM involved victims of labour trafficking.

Poverty & restrictive migration policies

Common migration push factors, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity contribute to the vulnerability of many aspiring migrants. Migrants, especially migrants that are considered as irregular migrants are vulnerable to exploitation and abuse. While many aspiring migrants risk the comforts of their home to search for opportunities abroad in hopes for a better life, many migrants face difficulty adjusting to their new homes and risk falling as victims of human trafficking. For criminal groups, recruiting and exploiting vulnerable, and irregular, migrants is relatively easy and often carries a low risk of detection, due to migrant's irregular status. Often, these criminal groups are target underdeveloped communities abroad in search vulnerable populations that will fall prey for their deceptive human trafficking operations that promises victims favorable opportunities when in fact it is a human trafficking scheme.

Overly restrictive immigration policies often leave aspirant migrants to have no choice but to remain as irregular migrants, which sustains the vulnerability of migrants to fall into victims of human trafficking. Furthermore, being an irregular

migrant reduces their opportunity to receive benefits and protection provided by the state. When irregular migrants come forth to report exploitation and abuse of human trafficking from criminal groups, they are often viewed and treated as criminal of illegal immigration rather than protected as victims of human trafficking.

IV. The Challenges of Identifying Human Trafficking Victims

Identifying victims of human trafficking is a key challenge to the issue. In 2012, only 40,000 victims of human trafficking have been identified, in contrast to the estimated 27 million men, women, and children of victims of trafficking. This means that only a miniscule proportion of victims of human trafficking, who are subjected to exploitation and abuse, have been identified by the states and are receiving the protection and benefits that they need.

Furthermore, victims of trafficking are often misclassified and fail to receive protection services and lose their access to justice. Even worse, when victims are identified as illegal migrants rather than victims of human trafficking they are subjected to further abuse and trauma. This also reinforces traffickers to have a stronger control against the victims because victims are reluctant to seek help due to their fear of incarceration.

Stereotype also affects victim identification. Often governments do not see male victims of labour exploitation as victims because there is a common belief that only women become victims of human trafficking. States must look beneath the surface to fully understand human trafficking issues under their own jurisdiction.

To adequately identity victims of human trafficking, state must do more than just comply with the Protocol and pass anti-trafficking laws that meet international standards.

V. Responding to the challenge

Trafficking in persons is a global problem that affects hundreds of thousands of people every year. Responding to human trafficking is a daunting task for governments, policymakers and organizations that assist victims. What can be done? Comprehensive counter-trafficking activities often focus on three broad objectives:

1. Prevention
2. Protection
3. Prosecution

The complexity of human trafficking requires a holistic, human rights-based response that is both broad enough to address the problem on multiple levels and specific enough to make sense in the local context. Human traffickers look for existing migratory flows and potential migrant groups that can be exploited. While trafficking often involves crossing national borders, there are also significant numbers of victims that are trafficked within their own national borders. Identifying the local context and the specific mechanisms of trafficking that are taking place within a country is essential to creating a strategic response.

Prevention activities are extremely important in combating trafficking. Countries of origin might work to provide alternatives to groups that could be vulnerable to trafficking in persons, for example. A transit country could work on strengthening border control and providing training to officials to enable them to identify sub-groups of trafficked persons within larger migrant groups moving through their country, legally or illegally. Destination countries might look at exploitation taking place within their borders, and work to strengthen the labour rights of migrants, or could work to facilitate legal flows of migrant workers to lessen the demand for irregular migrants. Countries with internal trafficking issues

might strengthen education or create employment programs in vulnerable communities that provide opportunities.

In addition to activities designed to prevent trafficking in persons, protecting victims is an essential part of any counter-trafficking response. **Protection** includes providing immediate protection for potential or identified victims of trafficking. It also means keeping identified victims safe while meeting their immediate basic needs (e.g. shelter, medical, psychological and psychosocial care, food and clothing). Following this, interim care and return and reintegration/integration options should be discussed. This includes options for settlement in the destination area, third country or in another part of the victim's home country as appropriate. Keeping victims safe also requires a high level of confidentiality when managing cases – the identity of victims must be protected. This is essential not only to protect victims and service providers from traffickers, but also to protect victims from potential stigma within their families or communities.

Protection also means creating an environment (social, political and legal) that fosters the protection of victims of trafficking. This could mean creating special temporary or permanent visas that allow victims from other countries to remain legally in the country of destination (in some cases in exchange for cooperation with authorities). Appropriate legislation can be used not only to prosecute traffickers, but also to protect victims. Access to the judicial system grants victims the opportunity for justice and compensation. Emphasis must be given to the fact that victims of human trafficking are victims of crime and must be recognized and treated as such - not as criminals themselves.

Protection could also involve helping victims return to their home country or community – safe voluntary return and reintegration/integration. This includes providing an individualized, victim-centered response to help reduce a person's vulnerability to re-trafficking.

Prosecuting traffickers is another important part of a comprehensive strategy to combat trafficking in persons. Strengthening legislation and policy to hold traffickers accountable for their crimes is necessary in order to have an effect on traffickers. In some countries, the assets of traffickers are confiscated and used to fund victim assistance projects. International cooperation is extremely important, especially when the crime is transnational in nature.

Finally, it is important to keep some crosscutting themes in mind when working in counter-trafficking, such as:

- Victim-centered
- Gendered Response
- Collaboration and Partnership
- Sustainability

The most successful strategies are those that address the root causes and vulnerabilities related to trafficking in persons, strengthen the legal framework in place to prosecute traffickers and sensitize relevant actors to ensure that victims are at the center of counter-trafficking activities. Though responding to human trafficking is a daunting task, it is a challenge that the global community must continue to address through increased, improved and sustainable counter-trafficking measures and enhanced cooperation.

VI. IOM's Counter Trafficking Programs

IOM has been working to counter the trafficking in persons since 1994. In this time, it has implemented more than 800 projects in over 100 countries, and has provided assistance to approximately 20,000 trafficked persons. Its primary aims are to prevent trafficking in persons, and to protect victims from the trade while offering them options of safe and sustainable reintegration and/or return to their home countries.

IOM operates from the outset that trafficking in persons needs to be approached within the overall context of managing migration. Its broad range of activities is implemented in partnership with governmental institutions, NGOs and international organizations. The approach is based on three principles that govern all its counter-trafficking activities:

- Respect for human rights
- Physical, mental and social well-being of the individual and his or her community
- Sustainability through institutional capacity building of governments and civil society

Building on its individual commitment and global presence, IOM strengthens the capacities of its partners in government and civil society and sets operational standards to achieve sustainable results that will:

- Provide protection and empower trafficked women, men, girls and boys;
- Raise awareness and understanding of the issue; and
- Bring justice to trafficked persons.

1. IOM's Counter Trafficking Approach

Trafficking in persons is not an isolated phenomenon. It is inextricably linked to broader international migration dynamics, "including the interests, capacities, and structures of nation states, civil society and international organizations, private companies and criminal groups as well as those of migrants themselves." As the world's leading organization on international migration, IOM approaches human trafficking with a principal emphasis of effectively contributing to protecting and assisting migrants in need, including those who have been trafficked, exploited and abused, in cooperation with its national governments and civil society partners.

Preventing Trafficking

Traditional IOM efforts to prevent human trafficking focused on raising awareness among aspirant migrants in countries of origin about the risks of irregular migration and human trafficking. These efforts were rooted in the hope that aspirant migrants, upon learning of the dangers inherent in irregular migration, would either decide to explore legal migration opportunities or refrain from migrating as a means of self-preservation. But whether the desired behaviour change is likely to follow from the dissemination of such messages has always been questioned, especially in contexts where aspirant migrants see few, if any, viable alternatives. Other types of prevention initiatives have since followed, including whistle-blower campaigns to educate the general public about trafficking at destination points while encouraging individuals to report suspected incidents; campaigns to empower migrants with information about how they can protect themselves once they have arrived at their intended destination, and; campaigns to promote a more positive image of migrants and educate the public on the benefits of migration as a means of undermining xenophobia and other anti-social attitudes which allow trafficking to flourish.

IOM also conducts both quantitative and qualitative research as an essential information source to improve its - and others - fight against human trafficking. Specific areas of focus have included human trafficking routes and trends, the causes and consequences of human trafficking both for the individual trafficked person and for society as well as the structures, motivations, and modi operandi of organized criminal groups. While much of this work has been done at national level, IOM increasingly collects and analyzes data on human trafficking from a regional perspective to better support cooperation between states to combat cross-border trade. To support these efforts, IOM carries out considerable research in the areas of legislation and policy.

Protection through Assistance

Trafficking in persons is a crime against humanity, and its victims suffer a wide range of human rights abuses. In working for their effective protection, IOM concentrates on programming which restores the rights of trafficked persons and other vulnerable migrants through the provision of humanitarian and other forms of direct assistance.

Rights-based Direct Assistance

IOM direct assistance projects aim to protect trafficked persons from torture, slavery, and forced and compulsory labour, and so uphold the right to life, as well as the rights to adequate food, and clothing, and housing by establishing and maintaining shelters, together with government and non-governmental partners. In the absence of trafficking-specific shelters, IOM works with its government and non-government partners to identify the most appropriate accommodation available that meets the minimum standards outlined in chapter 4 of the IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking (2007).

Key among these is the requirement that a beneficiary's participation in a shelter program be on a voluntary basis, and for this reason IOM requires that shelters be open facilities.

IOM also prioritizes medical and psychosocial support so that its beneficiaries enjoy the highest attainable standard of physical and mental health; a key challenge given the trauma experienced by many trafficked persons. IOM's 2009 publication, ***Caring for Trafficked Person***s, outlines the 12 key ethical and human rights standards that are to be integrated into all aspects of health care for trafficked and exploited persons.

Another feature of IOM programming is the availability of assisted voluntary return (AVR), which is a key tool in helping trafficked persons realize the right of each person to return to his or her country. AVR is also intended to uphold the right to a safe return, and to achieve this AVR programmes include pre-departure, transit, and reception assistance upon arrival, as well as continual risk assessment throughout the entirety of the process. In cases in which the victim is an unaccompanied migrant child, the AVR concept also requires that a family assessment be conducted to ensure that family members were not involved in child trafficking and that they have the interest and means to receive and care for the child. It also explicitly requires that the return be voluntary, and provides pre-return counselling to ensure that trafficked persons and other vulnerable migrants have sufficient information to make an informed decision about whether to return. When working with unaccompanied migrant children, AVR projects also require that: a competent child protection authority has established that return is in the child's best interest, and; that legal guardians are involved both in country of destination and in country of origin.

Integration and reintegration support are essential in promoting the rehabilitation of trafficked persons and other vulnerable migrants and reducing the risks of re-trafficking.

Not only does re/integration support further enable enjoyment of the right to a safe return in cases in which the beneficiary has decided to return, it contributes to upholding a beneficiary's rights to work under just and favourable conditions, the right to an adequate standard of living, and the right to education, as well as restoring his or her right to family life. Furthermore, IOM recognizes the uniqueness of each beneficiary's experience and aims to provide the individually-tailored support required to ensure his or her sustainable well-being. Often this will include support for employment counselling and job placement activities, educational development or vocational training, income

generating initiatives, family mediation, and/or financial assistance to support family and/or community development.

Many IOM programs include legal support for trafficked persons migrants in countries of destination and/or origin, often as a means of ensuring the respect for a beneficiary's other rights, including additional status-related rights to which victims of trafficking, in particular, are increasingly entitled under regional or national law. In an administrative or criminal context, this generally consists of the provision of information on relevant court proceedings. IOM may also help trafficked persons and exploited migrants realize the right to remedy by ensuring access to legal counsel if the beneficiary intends to pursue a civil claim against, for example, an unscrupulous employer.

All IOM programs adhere to IOM Data Protection Principles and Guidelines to ensure that a beneficiary's privacy rights are upheld throughout the direct assistance process. These require IOM to collect and manage the personal data of its beneficiaries in a manner that is consistent with inter alia the principles of consent and confidentiality throughout the direct assistance process.

Building Capacities to Prevent, Protect, and Prosecute

IOM also works to build the capacities of other actors, including national governments and civil society organizations, to combat trafficking in persons. A large part of this effort is concentrated on training criminal justice actors, including immigration and border management officials, police officers, and labour inspectors, as well as prosecutors and judges. IOM's global experience in working both with trafficked and exploited migrants, as well as national migration officials, has given it considerable insight into the diversity of challenges faced by front-line law enforcement personnel in particular.

IOM also regularly contributes to the development of national law and policy on trafficking in persons, including advising on participating in many national referral systems. Equally important is its focus on building cross border partnerships between national law enforcement agencies. With its global presence, IOM supports the organization of bi-lateral and multi-lateral cooperation at political and operational levels, and encourages information sharing across borders.

2. Key Challenges

The proper identification of migrants as victims of trafficking remains the most enduring challenge to their effective protection, both for IOM and its government and civil society partners. It is the essential first step to ensuring that the rights of trafficked persons are respected.

IOM's identification process is facilitated by a standardized screening form, which is based on article 3 of UN Trafficking Protocol. Structured according to the 'action, means, purpose' analytical framework commonly used to interpret the UN Trafficking Protocol definition of the crime, the screening form seeks to capture information about recruitment tactics, expectations at the time of recruitment, means of transportation, means of control, and exploitation experienced, if any. This individual case data is then uploaded onto IOM's Global Human Trafficking Database. The IOM screening form a comprehensive and well-tested tool that has been adopted and adapted by many governments and non-governmental organizations around the world.

Widespread ratification of the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, has resulted in a significant increase in national legislation which has *inter alia* served to enhance protection for trafficked persons in many countries. While this is generally a

positive development, it has also created an increasingly large protection gap between those migrants who are formally identified as victims of trafficking, and other highly vulnerable migrants who have suffered exploitation, extortion, and physical and psychological abuse, particularly those migrants in an irregular situation.

In adhering to the Protocol's definition as the eligibility standard for IOM direct assistance projects, many caseworkers are confronted with a recurring challenge of being unable to address the needs of migrants who had been abused or exploited (or who were highly vulnerable) but who could not be identified as victims of trafficking according to article 3.

In response to challenges of victim identification, IOM has encouraged a broadening of the eligibility criteria of its direct assistance projects to include 'victims of trafficking, exploitation, and abuse', as well as of those migrants who are considered highly vulnerable to such abuses, such as unaccompanied migrant children.

Known as the 'needs-first approach', this re-focusing evolved from IOM's experience in mixed migration contexts, in which people with varying motivations and reasons for migrating, use the same modes of transport, employ the services of the same smugglers and are exposed to the similar risks and abuses. 'Needs-first' projects include victims of trafficking, but does not require that a migrant be formally identified as such to be eligible for direct assistance through an IOM counter-trafficking project. Instead, IOM caseworkers focus on assessing and addressing the specific needs of individual migrants. In addition to serving a larger group of migrants who need help, the approach also improves IOM's capacity to properly identify victims of trafficking, given that it allows for a prolonged process of direct assistance provision during which trafficking indicators are more likely to be revealed.

Regional Approach by IOM

IOM continues to promote dialogue and cooperation on protection of vulnerable migrants and counter-trafficking efforts at a local, national, regional and international level. Such initiatives included facilitating national and regional CT Taskforces, developing inter-institutional victim identification and assistance mechanisms, promoting regional protection initiative in the framework of Regional Consultative Processes (RCPs) and Regional Bodies, and participating in international initiatives and coordination mechanisms, including UNGIFT and Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT). In 2011, ICAT agreed to jointly develop policy papers on five priority issues at the core of the anti-trafficking debate, focusing effective counter-trafficking efforts and improved approaches.

VII. IOM Best Practice – Fighting Child Trafficking in Ghana

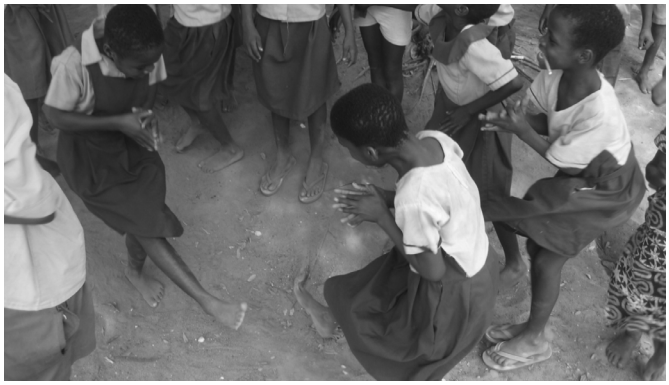
Child Trafficking in Ghana

Reports about children forced to work in the fishing industry in Ghana first surfaced in 2001, and a fact finding missing in 2002 confirmed the existence of an extensive network of child trafficking that existed in the fishing industry. The trafficked children were found to be working under exploitative and hazardous conditions in fishing communities along the Volta Lake.

Through in-depth analysis of the findings of the mission, it was discovered that the causes of child trafficking are often related to poverty and broken homes, whereby parents sell their children to fishermen for a number of years in return for money (USD 50 - USD 100). Most often, these children are not returned to their families and are kept under bondage, working in deplorable and dangerous conditions. They are often ill-treated, malnourished, and forced to

work extremely long hours on the lake without adult supervision. Furthermore, they are usually denied access to education, health care or leisure activities.

<Photo 1> Children at play. Photo: IOM - Nicola Simmonds 2013



Since December 2002, IOM Ghana has been working with the Government of Ghana, communities and local partners to counter the occurrence of human trafficking within the country. The counter-trafficking team focuses on three key principles: **Prevention**, **Protection**, **Prosecution** (Law Enforcement Trainings), with an additional emphasis on **Partnership**. The main activities include direct assistance to children, the sensitization of families and fishermen and capacity building of Ghanaian officials. Direct assistance incudes the rescue, rehabilitation, reintegration and long-term monitoring of children who worked as bonded labourers in fishing communities.

Prevention

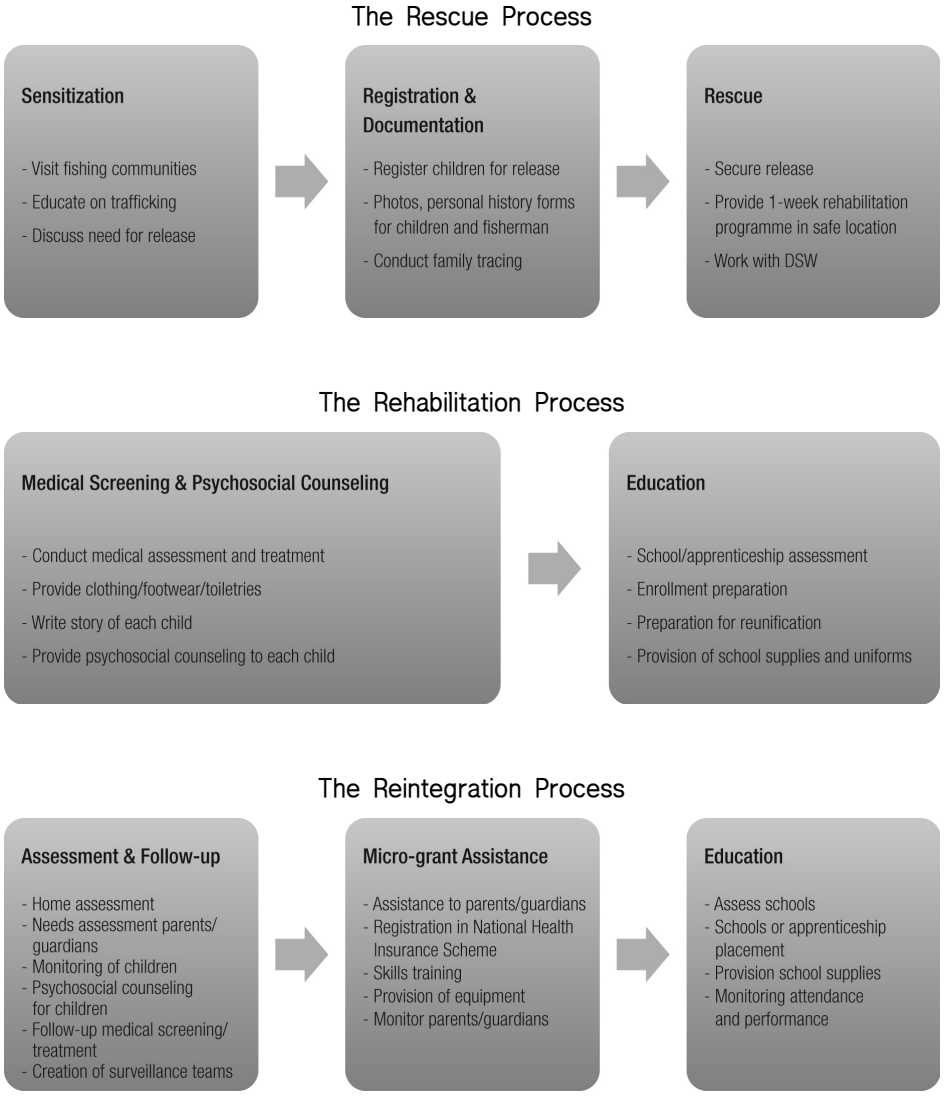
One of the most effective ways of ensuring that children do not become victims of trafficking is to prevent it from taking place. In this regard, the public has to be made aware of children's rights and of the legal consequences of abusing these rights.

- **Activities:** community outreach, role plays, dramas, film shows, legislation education, community development/micro-grant assistance (kente-weaving, bead-making)
- **Outcome: FREE TO BE ME Toolkit;** The roll-out of a child protection and child trafficking toolkit in 2013, which aims to promote a community driven approach to preventing trafficking and protecting children.

Protection

Protecting trafficked children is of paramount importance in combating child trafficking in Ghana. Trafficking is a direct violation of the child's right to grow up in a family environment and develop to his/her potential. In addition, trafficked children face abuses, including violence and sexual exploitation. Thus, it's important to protect children by removing them from the exploitative and abusive situations and return them to their home communities and parents/guardians, giving them the opportunity to grow up in a family environment.

- **Activities:** The 5 Rs, including: I) Research/Registration, II) Rescue/Release, III) Rehabilitation/Recovery, IV) Return/Reunification, and V) Reintegration
- **Outcome:** To date, more than 731 children have been rescued from the fishing industry.



Prosecution (Law Enforcement Trainings)

In 2005, the Government of Ghana passed the Human Trafficking Act, allowing for the prosecution of those who engage in this crime. Thus, in collaboration with relevant government institutions such as the Police Service's Anti-Human Trafficking Unit, the Immigration Service and the Ministry of Women and

Children's Affairs, IOM Ghana initiated capacity building activities. These aim to strengthen the capacity of Ghanaian law enforcement agencies and judicial institutions to detect, investigate, prosecute, and convict traffickers.

- **Activities:** workshops/trainings, provision of equipment, evaluation of investigation and prosecution progress, annual meetings
- **Outcome:** 170 law enforcement officials and 25 Parliamentarians trained on the Human Trafficking Act.

Stakeholders and Partners

To implement counter-trafficking activities, IOM collaborates with a wide range of stakeholders and partners including government agencies such as the Ministry of Women and Children's Affairs, the Department of Social Welfare, and the Anti-Human Trafficking Unit of the Ghana Police Service. IOM also collaborates with NGOs in intervention areas such as rescue, reintegration and prevention activities as well as civil society organizations and community members, especially chiefs, traditional elders, opinion leaders and teachers.

VIII. IOM Best Practice – Study of Victims Trafficked into the Fishing Industry in the Mekong Sub-region

The IOM Report **Trafficking of Fishermen in Thailand**, highlights the severe maltreatment, abuse and trafficking of men into the Thai fishing industry. According to the study the industry is characterized by informal recruiting processes, involving sub-contractors, intermediaries and lack of transparency regarding wages and conditions of work, all of which foster abuse and human trafficking.

Trafficked men often do receive written contracts, leading them to believe that the job offers are legitimate and the agreed conditions will be upheld. In many cases, the recruited men pay a "broker's fee" of several hundred or more dollars to an agent, who arranges travel, transit visas and/or false documentation. The exploitation of men is often related to shortfalls in supply in host countries (60,000 fishermen are seasonally needed in Thailand) and again is symptomatic of gaps in trafficking and labor migration laws and policy in the GMS.

These men represent a larger trend in the fishing industry in Southeast Asia and worldwide with more and more reports surfacing on the prevalence of human trafficking for purposes of labor exploitation on fishing vessels in all major regions of the world.

In fact, IOM has been involved in assisting trafficked fishermen from Myanmar, Vietnam, and Ukraine. Despite some variations in the modus operandi of traffickers, victims have faced similar experiences. Unfortunately, to date most traffickers have gone unpunished and victims are not compensated.

A good example for data collection and regional research, the **Study on Trafficking, Exploitation and Abuse in the Mekong Sub-region (STEAM)** aims to enhance the care and support to trafficked persons in the GMS, through the improvement of policies and health services based on the evidence of trafficked persons' physical and mental health consequences and associated health care needs identified in the research. Research is being conducted in Thailand, Vietnam and Cambodia.

In Cambodia, field work interviews with trafficked victims started in October 2011. To date STEAM has captured 184 first and 75 follow up interviews with identified victims of trafficking and exploitation in Cambodia.

The majority of victims interviewed by STEAM in Cambodia are fishermen which accounted for 87% of all victims. These men migrated irregularly to Thailand via informal recruiter and/or broker with the promise of paid work but many ended up in horrific situations of abuse and exploitation. Fishermen have been assisted and retuned home by IOM from Indonesia, Malaysia, Mauritius, Fiji, South Africa, Timor Leste, and Senegal.

Most of the Cambodian victims interviewed are from the rural areas and the reasons behind their migration were reported as limited income generating opportunities at home, general poverty, and other socio-economic factors such as lack of education, and skills no or limited land for farming and the absence of capital to invest in their own livelihoods.

IX. IOM Best Practice – Addressing trafficking for sexual exploitation in Nepal

<Photo 2> Survivors of human trafficking in a skills development training.
Photo: IOM 2012



The trafficking of Nepalese women, to India in particular, and other parts of Asia for various purposes has increased considerably over the last decades. Nepal is a country of origin for trafficking in persons especially for the purposes of labor, sexual, illicit organ transplantation and other forms of exploitation.

Although the scope of human trafficking in Nepal is difficult to quantify due to a lack of reliable statistical information, Nepal's open and porous borders with India and the hidden nature of the crime make trafficking problematic to accurately identify and address effectively.

IOM Nepal has been providing sustainable sources of livelihood to survivors of trafficking by creating income generating opportunities through a multi-stake holder engagement under the Trafficking Risk Reduction in Nepal (TRRIN) project. Under this approach, the private sector extends franchise, creates market linkages and provides skills development training and job placements to the project participants as a part of their desire to promote Corporate Social Responsibility (CSR). The Government of Nepal extends necessary legal and infrastructure support for establishment of small businesses. Local NGOs provide mentoring support to the participants until they are capable and confident to manage the businesses by themselves.

Parbati (name changed) and her family (grandfather, parents, brother and four sisters), grew seasonal crops for a living. Parbati's grandfather used to make Doko (used for carrying goods mostly in hill regions) from bamboo, her brother and sisters were studying at the local school and her mother had migrated to Kuwait for overseas employment. In order to support her family, Parbati was sent to a family in the capital Kathmandu to work as a domestic worker at a very young age. One day, after Parbati returned to her employer's house from a visit home, she found the household in Kathmandu deserted. She was 11 years old at that time. A stranger came up to her and offered to take her to her employer. However, Parbati was tricked into leaving her employer's house in Kathmandu and then trafficked to Mumbai, India, where she was handed over to a brothel owner. The brothel owner forced her into prostitution for one and a half years. During this time Parbati was also forced to take drugs. It was only after a raid by the Mumbai Police, that Parbati was identified and rescued and

taken to a NGO shelter where she stayed for almost 2 years. During her stay, she took sewing training classes in order to develop her skills and to be able to support herself. On the initiative of Shakti Samuha, a Nepali NGO working with trafficking victims — and a partner organization of IOM— Parbati was returned to Nepal. Parbati is currently staying at an NGO shelter and is applying her skills through the TRINN project. During her stay in India, Parbati had the opportunity to share her problems and concerns with other victims from Indian and Bangladesh. Most of them had been trafficked with false promises of love or better employment opportunities. Many of them were brutally abused when they tried to flee from their exploiters. Parbati advises "Women should learn more and should gain practical knowledge. *Women should listen to their parents and if someone tries to lure a woman with employment opportunities abroad, she should inform her family," Parbati adds "it is not easy to make a living in other countries so one should not be tricked by false promises.*"

To date, IOM has supported in economic rehabilitation of more than 200 victims and potential victims of trafficking though enterprise setup and skills development trainings followed by job placement opportunities in Nepal.

Bibliography

Council of Europe. "Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse." Council of Europe. Web. 07 August 2014.

ECPAT. *Global Monitoring Report on the Status of Action Against Commercial Sexual Exploitation of Children*. Thailand: ECPAT, 2011. Web.

End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes. *Global Monitoring Report on the Status of Action Against Commercial Sexual Exploitation of Children*. Thailand: ECPAT, 2011. Web.

European Commission. *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016*. Brussels: European Commission, 2012. Web.

Institute for Gender Research SNU. 2010 성매매 실태조사 (2010 Situation Report on Prostitution). Seoul: MoGEF, 2010. Web.

International Labour Office. "*Commercial sexual exploitation of children*". International Labour Office. Web. 07 Aug 2014.

International Labour Office. *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*. Geneva: International Labour Office, 2014: Web.

International Labour Office. *The Cost of Coercion. Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. 2009

International Organization for Migration. *handbook on performance Indicators counter-trafficking projects*. Geneva: International Organization for Migration, 2008. Print

International Organization for Migration. *IOM Case Data Global Figures & Trends Human Trafficking*. 2011

Korean Institute of Criminology. *Investigating current situation of Child Sex Tourism (CST) in Southeast Asia and Establish measures to Combat Child Sex Tourism*. Seoul: Korean Institute of Criminology, 2012. Print.

United Nations. "*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*." United Nations Treaty Collection, 06 Aug 2014. Web. 07 Aug 2014.

United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Report on Trafficking in Persons 2012*. New York: United Nations, 2012. Web.

UNICEF. Child protection from violence, exploitation and abuse. September 2010. http://www.unicef.org/protection/index.html

U.S. Department of State. *Trafficking in Persons Report June 2013*. Washington: U.S. Department of State Publication, 2013. Web.

U.S. Department of State. *Trafficking in Persons Report June 2008*. Washington: U.S. Department of State Publication, 2008. Web.

"큐리오스, 영화로 아동 성매매, 포르노, 성폭력 근절캠페인" (Curios, campaigning against child prostitution, pornography, and sexual violence with films), Christian Today, 11 April. 2013.

젠더 측면에서 본 MDGs의 한계와 Post-MDGs 논의 동향*

김양희(이화여대 여성학과 박사수료)

목차

초록
I. 들어가며
II. Post-MDGs 논의 배경
III. 젠더측면에서 본 MDGs
IV. 젠더관련 Post-MDGs 개발목표 논의동향
V. 나가며

초록

국제사회는 오는 2015년 새천년개발목표(MDGs) 종료를 앞두고 2015년 이후를 준비하는 Post-MDGs(Post-2015)를 준비하고 있다. 이를 위해 UN작업반과 UN사무총장이 임명한 고위급패널(HLP) 등이 활동하면서 새로운 의제 개발과 설정을 위한 노력을 벌이고 있다. Post-MDGs 목표는 지난 10여 년간 국제사회의 여러 가지 변화와 변동을 감안하고 MDGs에서 미진했던 부분들을 보완해 새롭게 설정될 전망이며 예시적 목표들이 2013년 UN HLP 보고서에서 제시된 바 있다. MDGs 3번 목표였던 성평등과 여성역량강화는 UN HLP 보고서가 제시한 글로벌 목표에서는 2번 목표로

* 본 논문은 2013년 한국국제협력단(KOICA)주최 Post-2015 논의 관련 세미나에서 발표한 원고를 전면 수정, 보완한 것이다.

한 단계 상향조정됐다. 성평등 달성과 여성역량강화 목표는 세부적으로 여성에 대한 폭력 근절, 조혼 근절, 여성에 대한 소유 및 재산권 보장, 여성의 정치참여 보장 등을 골자로 한다. MDGs 이후 오히려 더 커진 불평등의 문제가 Post-2015 논의에서 부각되고 있으며 성별, 인종, 종교, 장애, 연령, 성적 취향 등에 대한 불평등 해소가 개발목표 달성의 전제조건이라는 견해가 나오고 있다. 하지만 불평등을 해소할 수 있는 추가목표나 단독목표에 대한 구체적인 논의는 아직 분명치 않다. 이 글은 젠더 측면에서 MDGs의 성과와 한계를 제시하고 젠더와 관련된 Post-MDGs 목표 논의 동향을 살펴봄으로써 향후 결정될 젠더목표를 가늠해보려는 시론적 글이다.

주제어: 새천년개발목표(MDGs), Post-MDGs, Post-2015, 불평등, 성평등

Ⅰ. 들어가며

국제사회가 지난 2001년 새천년(New Millennium) 시작을 필두로 오는 2015년까지 달성하겠다고 제시한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)가 막바지에 이르고 있다. 국제사회는 이제 MDGs가 종료되는 2015년을 맞아 MDGs의 목표의식과 방향성을 유지하면서 지구상에서 극단의 빈곤과 억압을 종식시킨다는 대전제 하에 새로운 목표인 Post-MDGs[1](또는 Post-2015)를 준비하고 있다.

지난 2001년 출범한 MDGs(새천년개발목표)는 오는 2015년까지 극단의 빈곤 종식(MDGs 1), 보편적인 초등교육 달성(MDGs 2), 성평등과 여성역량강화(MDGs 3), 아동사망 감소(MDGs 4), 모성사망 감소(MDGs 5), HIV/에이즈·말라리아·결핵 감소(MDGs 6), 환경지속 가능성 (MDGs 7), 글로벌 파트너십(MDGs 8) 등 8가지 분야에서 목표 달성을 제시한 바 있다. UN은 매년 MDGs보고서를 발간하여 해당 분야의

1) MDGs가 완료되는 2015년 이후에 대한 논의를 Post-MDGs 또는 Post-2015로 혼용하고 있지만, 이 글에서는 MDGs 이후를 논의한다는 의미에서 Post-MDGs로 사용하겠다.

목표 달성 현황을 보고한다. MDGs가 설정되고 출범된 지 13년이 지난 현재 아직 극단의 빈곤 종식이라는 목표는 달성되지 못했으나 아동사망, 모성사망, 에이즈 및 질병 감소 목표는 상당히 달성된 것으로 평가받고 있다(UN HLP Report, 2012).

MDGs에 대한 평가는 아직 분분하지만 자유와 평등의 가치에 바탕을 둔 목표들을 설정함으로써 인간개발이라는 인류의 공통된 목표달성을 위한 노력과 결집으로 인도했다는데 큰 의의를 갖는다. 또 기존의 경제개발 중심의 개발 패러다임에서 벗어나 인간개발 중심 패러다임 정착에도 기여했다. 구체적으로는 '개발'이슈를 국제적인 의제로 만들었고, 지구적 차원에서 빈곤 퇴치에 대한 국제적, 정치적 지지를 불러일으켰다. 또 보건, 초등교육 같은 MDGs 목표들에 국제사회의 지원을 집중시켰고 그 결과를 매년 MDGs 보고서를 통해 공유하고 있다.

MDGs는 그러나 오는 2015년까지 일부 국가에서 일부 목표를 제외하고는 전면적인 목표 달성이 어려울 전망이다. 그리고 MDGs에 대한 비판도 제기되고 있는데 그 비판은 다음과 같다. 첫째, 사회개발에 대한 중요성을 강조한 나머지 경제개발의 중요성을 간과했고, 둘째, 선진공여국의 일방적인 사업주도로 수원국을 단순한 수혜자로 만들었을 뿐 주인의식을 불러일으키지 못했고, 셋째, 획일적인 접근(One Size Fits All)으로 효율적인 목표 달성을 어렵게 만들었으며, 넷째, MDGs 목표 제정과정에서 시민사회나 각종 이해당사자들의 의견이 반영되지 않았다는 것이다. 이밖에 MDGs 목표에 포함되지 않은 다른 분야들, 예를 들면 분쟁, 거버넌스, 식수 등 분야의 중요성이 간과되었다는 비판도 제기되었다 (Harper et al, 2014; Hill et al, 2013; Treussart&Piemonte, 2014).

이런 맥락 하에서 국제사회는 2012년을 즈음하여 UN을 중심으로 MDGs의 한계를 넘어선 새로운 글로벌 목표 수립을 지향하며 Post-MDGs를 위한 글로벌 개발 프레임워크에 대한 준비에 돌입했다. 당초 2015년까지로 돼 있던 MDGs 목표를 2030년까지 연장하느냐, 아니면 2015년을 맞아 새로운 목표를 설정하고 새롭게 추진하느냐에 대한 논의가 있었으나 결국 후자로 가닥을 잡으면서 Post-MDGs에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것이다. 이 가운데 MDGs 목표 3번이었던 '성평등 증진과 여성역량강화' 목표가 Post-MDGs 논의에서 어떤 맥락에 자리 잡아 진행되고 있는지 살펴

보는 것은 국제사회가 젠더 문제를 어떤 시각에서 보고 있으며 성평등 달성을 위해 어떤 방안을 내놓을지 가늠할 수 있다는 점에서 중요하다.

이 글에서는 여성주의적 관점에서 MDGs의 성과와 한계에 대해 서술하고 Post-MDGs를 준비하는 국제사회의 논의 동향과 이 가운데에서 젠더분야 논의가 어떻게 구성되고 흘러가고 있는지 소개하려고 한다. Post-MDGs 논의의 방향을 가늠하기위해 UN작업반 보고서(2012년 발행)와 UN 고위급패널(HLP)보고서(2013년 발행) 등을 살펴본 뒤, 젠더관련 목표 동향에 대해 분석해보도록 하겠다. 이 논의를 살펴보는 것은 Post-MDGs에서 젠더분야 목표가 어떻게 설정되는지에 따라 공적개발원조(ODA)의 젠더관련 정책, 예산, 사업이 방향을 잡기 때문에 중요한 의미를 갖는다. 이 글은 Post-MDGs의 젠더분야 목표 논의과정을 살펴봄으로써 향후 결정될 목표를 가늠해보며 제안해보는 시론적 성격의 글임을 밝혀둔다.

Ⅱ. Post-MDGs 논의 배경

1. Post-MDGs 논의 경과

앞서 밝힌 바와 같이 국제사회는 Post-MDGs 목표를 정하기에 앞서 여러 과정을 거쳐 논의를 수렴하고 있다. 먼저 2012년 1월 UN 작업반(UN System Task Team)이 Post-MDGs 논의를 위해 구성되었고, 같은 해 7월 보고서 "우리 모두가 원하는 미래 구현하기"(Realizing the future we want for all)를 작성했다. 이 보고서는 인권, 평등, 지속가능성 등 3가지 핵심가치와, 포괄적 경제개발과 사회개발, 평화와 안보, 환경 지속가능성 등 4대 핵심 축을 주요 내용으로 Post-2015 UN 개발의제를 위한 통합 프레임워크를 소개했다[2].

이어 UN 국가반(UN Country Team)이 국별, 주제별 협의를 진행했는데 UN 개발그룹(UN Development Group)을 중심으로 88개 국가를 대상으로 국가별, 주제별 협의를 진행했다. 이 논의에는 정부, 시민사회, 민간부문, 언론, 대학 및 연구소 등

2) 임소진(2013), Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급 패널 보고서, 『개발협력 정책과 이슈』 10호, 2013년 6월호, 한국국제협력단, p2.

광범위한 이해관계자가 참여하여 ①분쟁 및 취약성, ②교육, ③환경 지속가능성, ④거버넌스, ⑤성장 및 고용, ⑥보건, ⑦기아, 식량안보, 영양 안전성, ⑧불평등, ⑨인구(Population Dynamics), ⑩에너지, ⑪물 등 총 11개의 협의대상 주제를 선정했다.[3)]

이어 구성된 UN 고위급패널(UN high level panel of eminent persons on the Post-2015 development agenda, 이하 HLP)은 정부, 비정부, 지역 및 성별 균형을 고려한 HLP 27명을 선정했고 반기문 UN사무총장이 2012년 6월 이들을 임명했다.[4)] 이들은 2013년 5월 Post-2015 개발의제를 제안하는 종합보고서인 '새로운 글로벌 파트너십: 지속가능한 개발을 통한 빈곤퇴치와 경제전환(A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development)'을 완성해 같은 해 9월에 UN사무총장에게 제출했다. 이 보고서는 경제, 사회, 환경, 안보를 포괄하는 광범위한 프레임워크를 갖고 개발도상국뿐만 아니라 선진국이 이행해야 할 개발 목표를 설정했다. 보고서는 5개 핵심권고사항, 12개의 예시적 개발목표(goals), 54개 세부목표(targets)를 제시하였다.

한편, 지속가능한 발전그룹(Sustainable Development Groups)도 2012년 공개작업반(Open Working Group)을 구성했고 '지속가능한 개발목표에 관한 제안서'를 제출한다. 이밖에 OECD, 월드뱅크, 일본을 주축으로 한 Post-MDGs Contact Group 등도 Post-2015 논의에서 주도적으로 의제를 구성하기 위해 활발한 노력을 벌이고 있다.

2013년 9월에는 UN 사무총장에게 HLP 보고서가 제출됐고 제68차 UN총회를 계기로 Post-2015 특별회의가 개최됐다. 이어 올해부터 정부 간 협상이 진행될 예정이며 이를 토대로 Post-2015 프레임워크 지표가 제안된다. 마지막으로 2015년 제70차

3) 이유진(2013), Post-2015 개관 및 주요 논의 트랙, 2013년 7월호, 한국국제협력단, 미간행, p2. 이와 관련하여 국가 및 주제별 논의 내용은 공식 웹사이트(www.worldwewant2015.org)에서 확인할 수 있으며 개발 의제 선택과 우선순위 설정에 참여할 수 있는 온라인 설문조사 채널도 마련돼 있다.

4) 한국의 김성환 전 외교부 장관도 이 고위급 패널에서 활동했다. 패널들은 개인 자격으로 활동하며 2013년 9월까지 활동을 마무리했다.

UN총회에서 특별정상회의 개최 및 Post-MDGs(Post-2015)문서가 채택, 확정될 예정이다.

2. MDGs에서 Post-MDGs까지 세계의 변화

MDGs가 경제발전 중심의 개발 패러다임에서 벗어나 사회개발중심의 인간개발과 결과중심 패러다임에 기여했다는 평가를 받았음에도 불구하고 새로운 변화를 모색해야하는 가장 큰 이유는 세계적인 변동으로 인해 기존의 개념으로는 더 이상 나아갈 수 없는 한계에 봉착했기 때문이다.

MDGs 이후 세계는 지구화와 이주, 세계경제위기, 청년실업과 저성장, 국지적 분쟁 등 십여 년 전 MDGs 수립당시와는 다른 환경을 맞고 있다. 지구화는 자본과 노동력의 이동과 집중은 물론, 보살핌과 섹슈얼리티의 이주[5] 현상까지 촉발하며 격차를 만들어내고 있다. 문제는 MDGs이전과는 비교할 수 없을 정도로 격차가 커지고 있고 격차의 원인이 성별은 물론, 국가, 계층, 도시와 농촌 등 여러 차원을 망라하고 있다는 점이다. 일례로 2012년도 MDGs 보고서에 따르면 빈곤의 지표인 5세 이하 저체중아동 비율이 남아시아의 경우 상위 20%와 하위 20%간의 격차가 무려 35%나 차이 나는 것을 발견할 수 있다(MDGs 보고서, 2012). 이때 격차는 경제적 격차 뿐 아니라 지식과 정보에 이르기까지 광범위한 범주를 아우른다.

UN 작업반의 보고서는 지구화로 인한 불평등의 만연을 Post-2015 의제 개발에 있어 가장 신경 써야 할 문제로 꼽고 있다(UN System Task Team, 2012). 보고서는 지구화의 혜택이 불공평하게 분배되었다고 지적하고 지속가능한 소비, 생산, 자원

5) 해외 인신매매의 경우는 뚜렷하게 '성적 서비스의 이주'(migration of sexual service)' 현상을 나타내고 있다. 여성 인신매매 피해자들의 이주 패턴을 보면 최빈곤국에서 개도국으로, 개도국에서 선진국으로 이동하는 경로를 따르고 있기 때문이다. 아시아재단이 2013년 펴낸 '노동이주 동향과 패턴: 방글라데시, 인도, 네팔(*Labor Migration Trends and Patterns: Bangldesh, India, and Nepal*)'에 따르면 네팔출신 인신매매 피해자들은 인도, 방글라데시로 이동하고, 인도의 인신매매 피해자들은 그보다 경제력이 높은 국가인 중동으로 이동하고 있다. 동남아 여성들이 한국, 일본, 싱가포르 등으로 인신매매되고 한국, 중국의 인신매매 피해자들이 미국, 유럽으로 이동하는 현상도 그런 맥락에서 이해할 수 있다.

사용에 대한 급진적 전환이 없다면 자연자원 부족으로 물적 복지향상 노력에 문제가 생길 것이라고 전망한다. 점점 커지는 성별, 국별, 계층별 격차는 불평등을 야기하고, 지속되는 불평등과 희소자원을 둘러싼 갈등은 분쟁, 기아, 취약함과 폭력을 유발하므로 이 문제들이 해결되지 않고서는 지속가능한 발전과 인간개발을 달성하기 어렵다. 이 보고서가 밝힌 세계적인 문제들은 첫째, 불평등의 지속, 둘째, 국가 간 또는 국내 간 지식 격차, 셋째, 인구역동, 넷째, 생태발자국 증가(growing environmental footprint), 다섯째, 평화와 안보, 여섯째, 거버넌스와 책임성 결여 등이며 이 문제들이 세계적, 지역적, 국가적, 국가 내에서 발생하고 있다고 지적했다.

불평등은 UN 작업반 보고서뿐만 아니라 UN HLP 보고서에서도 중요하게 다뤄지고 있는 문제다. 그만큼 전 세계적으로 불평등이 만연하고 있고 이로 인해 여러 문제들이 발생하고 있다는 지적인 것이다.

UN HLP 보고서는 국제사회가 불평등 해소에 주력하지 않는 한 Post-2015 개발목표를 달성하기 어려울 것으로 전망했다. HLP 보고서는 빈곤 감소, 아동사망률 감소 등에 끼친 MDGs의 공로를 인정하고 그 바탕위에 새로운 목표를 수립해 가되, '극단의 빈곤을 종식시킨다.'는 MDGs 1번 목표가 여전히 핵심이 되어야한다고 본다(UN HLP Report, 2013). 이 보고서는 MDGs가 극빈층과 주변집단에 대해 무관심했고, 무력갈등과 폭력에 침묵했으며, 좋은 거버넌스와 법치를 가능케 하는 제도의 중요성, 언론의 자유과 공개적이고 책임 있는 정부, 일자리를 제공할 수 있는 포용적 경제성장의 중요성을 간과했다고 지적했다. 이밖에 지속가능한 개발의 경제적, 사회적, 환경적 측면을 통합하지 못한 점, 생산과 소비의 지속가능한 패턴을 촉진하고 널리 알리지 못한 점도 한계로 지적했다.

MDGs 수립이후 또 하나의 세계적인 변화는 2007년 미국 발 서브프라임모기지 사태와 2008년 리만브라더스 사태로 촉발된 경제위기로 세계적인 불황과 경기침체에 빠졌다는 사실이다. 이는 인간개발에 중점을 두었던 MDGs의 목표가 다시 경제성장으로 회귀하도록 만드는 원인이 되기도 했다. 세계 경제위기와 이로 인한 장기경기침체 및 불황은 선진국, 개도국 할 것 없이 청년실업문제를 시급하고도 중요한 문제로 인식하게 만들었다. HLP 보고서는 불평등을 유발하는 차별의 카테고리에 성, 연

령, 인종, 종족, 종교, 성적 취향, 장애 등을 꼽았으며 연령차별 논의의 중심을 고령자가 아닌 청년에 두었다. 이는 청년실업문제를 심각하게 보고 있다는 의미로 해석될 수 있다. 이런 생각은 HLP 보고서가 제시한 목표들 가운데 8번 '일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장' 목표의 세부 목표가 '교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년비율 감소'인 것을 보면 알 수 있다(HLP 보고서, 2013:30-31).

MDGs 이후 세계적으로 벌어진 국지전은 아프가니스탄을 비롯한 남아시아, DR콩고, 시에라리온 등을 비롯한 아프리카지역과 같이 분쟁에 취약한 국가군을 만들어냈다. 당연히 분쟁과 무력갈등의 가장 큰 피해자는 여성과 아동이다. 국제사회는 분쟁과 무력갈등과 그로 인한 피해 및 복구에 주목하지 않을 수 없게 됐다.

이와 같은 세계 환경의 변화와 시민사회, 학계, 정부기관 등 각계각층의 다양한 이해관계자들의 의견을 종합한 HLP 보고서는 Post-MDGs의 의제선정을 위해 5대 핵심권고사항[6], 12개 목표(goals)와 54개 세부목표(target)를 선정했다.[7] 이 보고서는 인간개발에만 주력한 나머지 경제성장의 가치를 간과했다는 MDGs의 비판을 의식한 듯, 포용적 경제성장과 인간개발을 동시에 강조한 점이 특징이다. 또 다른 특징은 보고서 작성에 앞서 온라인 토론(e-discussion)통해 시민사회기구, 민간기업, 학계, 비정부기구, 의회 등 다양한 계층의 목소리를 반영하려 노력했다는 점이다. 웹사이트(www.worldwewant2015.org)를 통해 수집된 다양한 이해당사자들의 의견과 목소리를 반영하여 보고서 작성에 참고했으며 불평등, 거버넌스, 성장과 고용, 보건, 교육, 환경 지속가능성, 식량안보와 영양, 갈등과 취약성, 인구 역동, 에너지, 식수 등 11개 카테고리에 걸쳐 다양한 의견을 종합했다.

6) HLP 보고서의 5개 핵심권고사항은 첫째, 절대빈곤 종식, 둘째 지속가능한 개발의 중점화, 셋째, 일자리와 포용적 성장을 위한 변혁적인 경제, 넷째, 평화구축 및 효과적이고 공개적이며 책임 있는 공공제도, 다섯째, 새로운 글로벌 파트너십 구축 등이다.
7) UN HLP 보고서가 제시한 글로벌 목표와 세부목표는 부록을 참조할 것.

Ⅲ. 젠더측면에서 본 MDGs

1. 젠더측면에서 본 MDGs의 성과와 한계

MDGs가 달성한 여러 가지 긍정적 성과는 여성들의 삶의 질 향상에 크게 기여했다. 2012년과 2013년 MDGs 보고서에 따르면 하루에 1.25달러 미만으로 살아가는 극빈인구가 지난 1990년 47%에서 2008년 현재 22%로 줄어 극빈 인구수가 20억 명에서 14억 명 미만으로 감소했다 (MDGs 보고서, 2013). '빈곤의 여성화'라는 말이 있을 정도로 세계 빈곤인구의 80%를 여성이 차지하고 있는 현실에서 이와 같은 진전은 곧 여성의 현실이 개선된 징표로 해석할 수 있을 것이다.

또 안전한 식수 접근율도 지난 1990년 76%에서 2010년 현재 89%로 상승했다. 식수는 세계 여러 나라에서 여성/여아들이 전담하는 노동이기 때문에 식수사업 개발과 안전한 식수 접근율 상승은 여성/여아에게 큰 혜택이라고 할 수 있다. MDGs 2번 목표인 '보편적인 초등교육 달성'도 여아와 남아의 초등학교 입학률이 1999년 91%에서 2010년 현재 97%로 상승해 목표치를 달성할 전망이다 (MDGs 보고서, 2012; 2013). 세계 문맹인구의 상당수가 여성/여아인 현실에서 초등교육 달성은 여아들에게 큰 혜택이 된다. 이밖에 5세 이하 아동사망률, 모성사망률 목표도 상당한 진전을 보였다.

반면에 젠더측면에서 봤을 때 MDGs의 한계도 상당히 많이 드러났다. 전문가들이 지적하는 MDGs의 가장 큰 '실수'는 바로 '여성에 대한 폭력'(Violence against Women)을 목표에 설정하지 않은 것이다 (Thomson, 2012; Unterhalter&Dorward, 2013). 여성에 대한 폭력은 사실상 세계적으로 가장 만연돼있는 일상적인 폭력이다. 가정폭력, 성폭력, 전쟁무기로서의 강간, 성기훼손, 명예범죄, 강제결혼 등 해당사회의 종교, 문화, 관습과 전통, 사회구조와 결합한 여러 가지 형태의 폭력은 여성들을 억압하고 개발에 전면적으로 나아가지 못하게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 여성에 대한 폭력은 개인적이고 사적인 폭력으로 간주돼 무시되고 있다. 예를 들어, 성폭력 피해 여성들이 큰 물리적, 심리적, 정신적 상처를 안고 괴로워하는 것과 달리, 일부 개도국의 가해 남성들은 남성 중심적이고 가부장적인 사고를 바탕으로 성폭력을 '재미 보기' 정도로 가볍게 여기고 있어 그 심각성이 크다 (김양희, 2013:16). 지난해

발표된 성폭력 가해자에 대한 연구는 성폭력의 이유에 대해 '성적 욕구를 채우기 위해', '재미로', '여성에 대한 처벌', '술 때문에' 등 지극히 남성 중심적이고 가부장적인 이유로 자행되고 있음을 밝혔다 (Jewkes et al, 2013).[8] 이와 같은 인식으로 인해 세계적으로 여성 3명 중 1명은 평생 동안 한 번 이상 물리적, 성적, 언어적 폭력에 시달리고 있는 것으로 조사됐다 (WHO, 2004; 2005; 2013). 성평등과 여성역량 강화를 달성하기위해서는 반드시 그 전제조건으로 여성에 대한 폭력이 근절되어야 함에도 불구하고 MDGs 목표에서 제외됨에 따라 그 한계를 드러냈다고 할 수 있다.

두 번째 지적은 여성의 성 건강과 재생산권을 목표에서 제외시킴으로써 모성과 관련해 '절반의 성공'에 그쳤다는 지적이다 (Hill et al, 2013; Treussart&Piemonte, 2014; Sen, 2013). MDGs는 모성사망률과 아동사망률 감소에만 집중했을 뿐 여성 '섹슈얼리티'의 중요성은 간과해 피임, 가족계획, 안전한 낙태 같은 여성의 성 건강 및 재생산권 관련 문제를 도외시했다. 한 연구에 따르면 2005년과 2011년을 비교 조사한 결과, 모자보건과 아동사망 감소에는 큰 효과가 있었지만 안전한 피임 같은 성 건강 분야는 여전히 인식도도 낮고 대대적인 사업이 벌어지고 있지 않은 것으로 확인되었다.[9] 안전한 출산, 산모 및 영아사망 감소 관련 분야에는 투자가 집중되었지만 피임, 안전한 낙태, 성병예방 같은 성건강과 재생산권 분야에는 관심과 투자가 이뤄지지 않았다는 것이다. 실제로 모성건강과 관련된 많은 ODA가 모자보건사업을 위

8) Jewkes, Rachel, et al.(2013), "Prevalence of and factors associated with non-partner rape perpetration: findings from the UN Multi-country Cross-sectional Study on Men and Violence in Asia and the Pacific," *Lancet, September* 10, 2013, e1-e11. 이 연구는 Rachel Jewkes 박사를 필두로 한 연구팀이 남성과 폭력에 관한 UN 다국가 다부문연구의 일환으로 2011년 1월부터 2012년 12월까지 방글라데시, 중국, 캄보디아, 인도네시아, 파푸아뉴기니, 스리랑카에서 18-49세 사이 남성 10,178명을 대상으로 수행한 연구다. 인터뷰 결과 성폭력 이유에 대해 '성적 욕구를 채울 권리가 있다(sexual entitlement)'는 응답이 73.3%, '재미(seeking of entertainment)'가 58.7%, '처벌(punishment)'이었다는 응답이 37.9%, '술 때문'이었다는 응답이 27.0%로 나타났다. 이는 연구지역 남성들이 남성 중심적이고 가부장적인 사고를 바탕으로 성폭력 피해여성에 대한 고려와 범죄라는 인식 없이 성폭력을 얼마나 가볍게 생각하고 있는지 나타내는 증거다. 그러나 이중 성폭력으로 인해 기소됐거나 교도소에 수감된 사례는 1933명 가운데 443명(22.9%)에 그친 것으로 나타났다.

9) Hill, Peter S, Dale Huntington, Rebecca Dodd et al. (2013), "From MDGs goals to Post-2015 sustainable development: Sexual and Reproductive Health and Rights in an Evolving Aid Environment," *Reproductive Health Matters*, 21(42): 113-124

주로 진행되고 있지만, 산전산후 진단과 안전한 출산 및 산후출혈 예방과 같은 '임신, 출산'관련 부분에 집중돼 있을 뿐 성교육, 성병 예방, 안전한 피임과 낙태 등 '성건강과 재생산권리'에 대한 지원과 교육, 훈련은 흔치 않다. 한마디로 '어떻게 안전하게 임신하고 출산하며 인구수를 조절할 것인가'에 관심이 집중돼있을 뿐 여성의 재생산권을 제대로 인식시키고 올바르게 행사할 수 있도록 하는 데는 지원이 결여돼있다.

세 번째 지적은 성평등 목표와 다른 목표들 간의 연결성 부족으로 탈구(disarticulation) 돼 시너지 효과를 내지 못하고 목표가 파편화돼 젠더적 측면이 비가시화된 점을 들 수 있다. MDGs 목표들의 탈구 현상으로 시너지효과가 나지 않았고 MDG 목표나 타깃이 자의적이며 분야별 이해에만 집중됐다 (Unterhalter& Dorward, 2013). 즉, 교육이면 초등교육 달성, 빈곤이면 빈곤율 감소, 모성사망이면 모성사망률 감소 등 특정 세부목표에만 집중하다보니 젠더와 관련된 총체적인 환경을 간과했다. 해당 목표 달성에만 급급해 목표들이 서로 파편화되고 분절된 탓에 종합적이고 일관된 발전을 이루지 못했으며 젠더와 관련된 부분이 무시, 생략, 누락됐다.

젠더적 측면이 교육, 보건, 빈곤, 모성사망율 감소 같은 목표에 가려져 비가시화돼 좀 더 종합적이고 포괄적인 목표 달성이 가능함에도 불구하고 그러지 못했던 것이다. 일례로 교육 목표에는 '읽고 쓸 줄 아는 아동의 수', '입학률', '졸업율'같은 지표는 있지만 학생 대상 성교육, 안전한 학교환경 같은 지표는 없는 경우가 많아 교내에서 발생하는 성추행, 성폭력, 불안전한 환경 등으로 인해 소녀들의 학교 접근성이 떨어지는 문제는 여전히 남게 된다. 여학생의 섹슈얼리티와 관련된 문제들이 교육 목표에서 비가시화됨으로써 이 부분이 삭제되는 것이다.

이와 관련하여 또 다른 지적은 여성을 정책의 대상(objects), 수혜자(beneficiary)로 설정했을 뿐 여성이 주체로서 참여하는 전략이 부재했다는 점이다. 여성은 정책과 사업의 수혜대상이지 참여자가 아니었다는 사실은 MDGs 목표가 '위에서 아래로(Top-down)' 방식으로 수행된 까닭에 '아래에서 위로(Bottom-up)' 목소리가 전달되지 않았고 관료적 지원과 현장의 필요 간에 마찰과 간극이 빚어질 수밖에 없는 결과를 낳았다.

마지막으로 MDGs 개발목표가 성별 권력관계와 불평등이라는 중심문제에 허약하게 대처해 성별구조에 근본적으로 도전하지 못했음을 들 수 있다. 여성들이 처한 여러 가지 사회구조적 억압은 실상 성별 권력관계에서 비롯된 것들이다. MDGs는 그러나 표면적이고 피상적이며 현실적인 장애에 집중한 까닭에 불평등한 성별 권력관계에서 비롯된 문제들에 제대로 대처하지 못했다. 여성에 대한 폭력은 물론, 빈곤, 재산 및 소유권, 정치참여, 성건강과 재생산권 문제들의 바탕에는 여성과 남성간의 불평등한 권력관계가 놓여있다. "빈곤과 불평등의 뿌리는 권력관계에 있는 것이지, 보건, 기아, 교육 같은 구체적인 이슈에 있지 않으며 구체적이고 특정적인 집단(여성, 여아)에게서 나타난다."(Sen, 2013: 46)는 지적은 그래서 합당하다.

문제적인 것은 성별 권력관계의 하층부에 위치한 집단들에는 경제적, 사회적, 정치적 불평등에 기반을 둔 위험이 조직적으로 나타나 상호 영향을 미치고 강화될 위험이 크다는 것이다. 한 예로 배운 것 없고, 가진 것 없고, 카스트도 낮고, 남편도 없는 네팔의 여성 한 부모는 '주인 없는 여자'로 치부돼 성폭력과 성추행의 위험이 대단히 높을 뿐 아니라 무시와 천대로 인해 먹고살 길이 막막해져 최빈곤층으로 추락하는 게 시간문제다. 가부장적 사회에서 '과부'의 삶은 성별 권력관계의 최하층에 위치한 집단의 삶이 어떠한지 보여주는 하나의 사례인 것이다.

Ⅳ. 젠더관련 Post-MDGs 개발목표 논의동향

1. 불평등과 여성

Post-MDGs 논의의 큰 줄기는 한결같이 불평등 해소를 주문하고 있다. 불평등 문제가 특히 주목을 끄는 이유는 불평등에 처한 주요 계층인 2등 시민에 여성/여아들이 대거 포진하고 있기 때문이다. 불평등의 문제는 사회정의의 문제이기도 하고 젠더 문제이기도 하다.

UN HLP 보고서는 젠더뿐 아니라, 보건, 교육 등 여러 분야에서 공통적으로 불평등을 반드시 해결해야 할 도전과제로 제시했다. 물론, MDGs가 인간개발에 초점을 맞춘 나머지 경제성장을 도외시했다는 비판을 의식한 듯 경제개발과 인간개발을 동

시에 추구하려는 목표를 설정했다는 점도 특징이다. 이밖에 MDGs에서 볼 수 없었던 식량안보와 영양, 물과 위생, 지속가능한 에너지 확보, 거버넌스, 평화와 안보, 등을 새로운 목표로 제시했다. 또 범분야 이슈(Cross-cutting Issues)로 평화, 불평등, 기후변화, 도시(Cities), 청년(Young People), 여성과 여아, 지속가능한 소비와 생산 패턴을 꼽았다. 이중 도시의 경우, 도시화로 야기된 여러 가지 문제들, 즉 빈곤, 슬럼화, 폐기물관리, 서비스 전달, 자원사용 등이 범분야 이슈로 제안됐다. 또 선진국의 높은 청년실업을 고려한 듯 청년을 범분야 이슈로 선정하면서 청년층의 생애최초 일자리 갖기에 관해 구체적인 지표와 목표 설정도 제안했다 (HLP 보고서, 2013).

이 보고서는 상당부분을 할애해 여러 가지 차원의 격차와 불평등이 개발목표 달성을 저해하고 있는 도전과제임을 명시하고 있다. 단순히 불평등을 거론한 것뿐만 아니라 여러 가지 불평등이 중첩되고 교차된 '교차적 불평등'(Intersecting Inequalities) 개념을 제시한 것도 눈에 띄는 부분이다. 교차적 불평등은 불평등을 야기하는 여러 요소가 중첩돼 주변화된 사람들을 더욱더 사회적으로 배제시키고 소외시키는 기제로 작동한다. 예를 들면, 무학력에 장애를 갖고 있는 빈곤한 흑인 여성의 경우, 성별, 인종, 학력, 장애 여부가 겹쳐진 중층적인 억압구조에 있다고 볼 수 있다.

이처럼 중첩되고 교차적인 불평등에 처한 사람은 개인의 힘만으로 불평등한 사회구조에서 벗어나기 어렵다. 이번 HLP 보고서는 개인이 극복하기 어려운 사회적 불평등 구조에 주목하면서 불평등의 양상을 사회적, 문화적, 환경적, 정치적 불평등 등 총 네 가지로 구분해 논의했다.

이어 Post-2015 의제개발을 위해 출범한 글로벌 테마별 협의에서도 불평등 카테고리를 따로 만들어 논의하고 있다. 이 논의를 위해 만들어진 웹사이트(world wewant2015.org)에서는 아예 성별, 종족, 인종, 학력, 연령, 종교, 장애, 성적 취향 등 여러 가지 차별의 범주를 불평등 카테고리로 묶었다. 이 사이트에서 제기된 여러 논의들과, 전문가들의 참여로 작성된 "불평등에 대처하기: 글로벌 공적 협의에 관한 종합보고서(Addressing Inequalities: Synthesis Report of Global Public Consultation)"는 현재 세계적으로 만연된 여러 가지 종류의 불평등과 그로 인한 차별적 양상을 서술하고 불평등이 당사자뿐만 아니라 전체 사회 개발에 해가 될 수 있

음을 경고한다. 젠더뿐 아니라 계급, 인종, 연령, 장애, 성적취향, 종교 등 다양한 형태의 차별과 구조가 중층적으로 작용해 총체적 불평등을 야기한다는 문제 인식하에 사회구조 속에 만연한 조직적이고 구조적인 불평등을 보여주려고 한 것이다.

불평등 논의는 이 카테고리 안에 머무르지 않고 식수, 건강, 교육, 에너지, 거버넌스, 분쟁과 취약성, 인구 등 거의 모든 카테고리에서 다뤄야 할 주요 주제로 부각되었다.

일례로 보건 분야에서도 계층 간 불평등이 심화된 것으로 분석되고 있다. 차승만(2013)은 "평균값의 개선이 있었음에도 불구하고 계층 간 격차가 더 벌어졌다는 것을 단순히 추론하자면, MDGs 캠페인을 수행하는 지난 13년 간 (국제 및 자국 내) 보건의료사업의 실질적 대상층이 가장 취약한 집단이 아니었음을 반증한다."고 주장한다. 또한 모성사망률 감소를 위해 WHO에서 제안하는 11가지 핵심 지표들에 대한 소득수준별 집단에 대한 격차가 벌어졌다면, 집단 내 최저빈곤층을 대상으로 사업을 집행한 것이 아니라 차상위계층이 주요 사업대상이었다는 주장이다. 따라서 최저빈곤층은 MDGs 관련 보건사업에서도 여전히 제외되어 결국 계층 간 격차가 더 커지고 말았다는 것이다.

다양한 층위의 주변인, 즉 이등시민(secondary citizen)들은 물론, 국가 간 격차까지 불평등의 카테고리에 대거 포함시켰다는 것은 어떤 의미일까. 앞서 MDGs의 한계에 대해 논의하면서 MDGs가 성별 권력관계에 영향을 미치지 못했다는 점을 한계로 든 바 있다. 이런 맥락이 불평등 카테고리에도 그대로 적용되는 것이 아닐까 한다. 성별, 연령, 종교, 인종, 종족, 성적 취향 등을 규정하고 억압하는 사회구조적인 권력관계가 여전히 공고하거나 오히려 더 강화되고 있기 때문에 주변화된 집단은 더욱 더 취약해지고 격차는 더 커지고 불평등은 강화된다.

전 세계적으로 국가 및 개인 간 경제적, 사회적, 문화적 자본의 불평등이 심화돼 차별, 편견, 고정관념을 낳고 빈익빈 부익부, 빈곤의 재생산으로 이어지고 있다. 불평등은 공평(Fairness)과 사회정의(Social Justice)를 위협하는 구조적 문제이며 시대와 세대를 걸쳐 재생산되고 있는 여러 가지 차별의 원인이자 결과다 (UNICEF & UN Women, 2013).

개인의 노력으로는 극복할 수 없는 사회구조적인 한계를 "출생 복권(the lottery of birth)"이란 말에서 찾아볼 수 있다. 출생 복권은 어떤 환경에서 출생했느냐에 따라 개인의 인생행로가 결정될 수 있음을 나타내는 말이다. UNICEF와 UN Women(2013) 조사에 따르면 32개국에서 상위 10% 가정의 자녀들이 하위 빈곤층 10% 가정의 자녀들보다 더 높은 수입을 올릴 가능성이 35배나 높다.[10)]

불평등을 간과해서는 안 되는 이유는 특정 집단만을 주변화 시키고 차별하며 소외시키는 것이 아니라 사회 전체적으로도 큰 피해를 입히기 때문이다. 구조적 불평등이 지속된다면 국제사회의 개발 노력은 헛수고일 뿐이다. 국제사회의 물적 지원뿐 아니라 해당 국가 차원에서 제도적 변화와 거버넌스가 병행되지 않는 한, 구조적 불평등의 해소는 요원할 것이다. 하지만 UN HLP 보고서는 불평등 해소를 강력하게 요구하면서도 이와 관련한 구체적인 목표와 세부목표를 제시하지 않아 불평등 해소 문제를 단지 선언적 차원에서 언급한 것 아니냐는 의혹을 받고 있다.

UN Women의 세계여성발전보고서(Progress of the World's Women Report)는 개도국, 선진국 할 것 없이 모든 세계에서 여성과 여아들이 여전히 2등 시민으로서 권리를 제대로 향유하지 못하고 있으며 자유, 참여, 안전 면에서 여전히 취약하다고 지적한다(UN Women, 2012). 성 평등은 남성의 기회를 여성에게 이전하는 것이 아니라 남녀가 모두 권리를 향유할 수 있는 조건을 만들고 그들의 인간적 잠재력을 충분히 실현할 수 있도록 능력을 고양하는 것임에도 불구하고, 차별과 그로 인한 불평등의 만연은 성 평등 달성을 요원하게 만든다.

MDGs 이후 국가 간 GDP 차이도 증가했지만 개인 간 소득 불평등도 커졌다. 국가 및 개인 간 소득불평등은 다른 형태의 차별, 즉, 사회적, 환경적, 정치적 격차를 야기한다.

10) UNICEF & UN Women (2013), *Addressing Inequalities: Systhesis Report of Global Public Consultation*, Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda, TheWorldWeWant2015, p12.

경제가 성장하면 빈곤이 감소할 것이라는 예상과 달리, 경제성장과 빈곤 감소는 상대적으로 약한 상관관계를 갖는다.[11] 흔히 경제가 성장하면 빈곤도 감소할 것이라 추정하지만 실제로 경제성장과 빈곤과의 관계는 복합적일 뿐 아니라 경제활동의 성질과 고용집약성에 의해 크게 영향을 받는다. 개도국의 경제성장은 선진국보다 노동집약적이지만 경제성장의 혜택을 더 많이 받는 것이 사실이다. 그러나 저임금 개도국이라 해도 소수민족의 자본집약적 생산이 집중된 곳에서는 경제성장이 빈곤감소에 미치는 기여도가 높지 않다.

한편 UNICEF와 UN Women이 Post-MDGs에 대해 제안한 글로벌 테마별 협의에 관한 종합보고서는 불평등을 재생산하는 사회구조적 요인을 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 분야에서 주로 찾고 있다. 경제적 불평등은 분배의 불평등을, 사회적 불평등은 지위의 불평등을 지칭한다. 환경적 불평등은 자연자원 접근 면에서 불평등을, 정치적 불평등은 차별적 법과 제도로 인해 부정의가 해결되지 못하고 소송기회와 접근 면에서 차별받는 불평등을 지칭한다 (UNICEF&UN Women, 2013 :20-30).

이렇게 중층적이고 교차적인 불평등과 차별을 시정하기 위해서는 인도주의 차원에서 설계된 정책, 법적 조치, 프로그램이 실행되어야하고, 개인을 프로그램의 수혜자나 목표가 아닌 권리의 담지자로 보는 등 총체적인 접근이 필요하다. 하지만 UN HLP 보고서는 불평등을 시정할 수 있도록 구체적인 목표를 제시하지 않았다. 이 보고서는 세계적으로 빈곤이 퇴치되지 않는 구조적인 문제에 경제, 사회, 환경, 정치적 불평등이 있다는 것을 파악하고 제시했으며 불평등을 제거하고 평등으로 나아가는 것이 경제성장과 인간개발을 목적으로 하는 국제사회의 나아가야할 바임을 지적했다는 점에서 큰 의의가 있다. 불평등을 개선하기위한 구체적인 조치, 목표, 세부목표들은 내년까지 각국이 세부사항을 조율해 발표할 예정이다.

11) 위 보고서, p18.

2. HLP 보고서의 젠더 관련 목표 분석

글로벌 테마별 협의에 참가한 젠더 연구자들은 성평등 이슈가 Post-2015 논의의 중심이 되어야한다고 주장한다 (Woodroffe& Esplen, 2012). 그 첫째 이유는 세계 극빈층 인구 중 절대 다수가 여성이기 때문이다. '빈곤의 여성화'라는 말에서도 찾아볼 수 있듯 빈곤인구 가운데 여성의 비율이 압도적으로 많은 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 여성의 빈곤은 많은 경우 여성에 대한 차별적 대우와 불평등에서 비롯된다. 가부장적인 사회구조에서 여성은 사회적, 정치적, 문화적, 종교적으로 남성들에 비해 차별받고 있다. 교육기회 부족, 임금차별, 저임금일자리, 보살핌, 여성에 대한 폭력, 여성의 정치적 대표성 부족, 여성에 대한 문화적 이미지 재생산은 여성의 임파워먼트를 제한하고 수많은 여성들을 빈곤에서 벗어나지 못하게 만든다.

실례로 이와 같은 남녀차별의 상징적인 증거를 성비 불균형에서 찾을 수 있다. Amartya Sen은 아시아와 아프리카에서 남아의 수가 여아의 수보다 5%이상 차이 나는 것에 대해 주목한 'missing women'개념을 소개한 바 있다 (Sen, 1992: 587). 부모들의 '남아선호'로 인해 여아들은 뱃속에 있을 때 이미 낙태되거나, 태어난 후 버려지거나, 영양실조로 인해 조기 사망하기 때문에 남녀성비가 불균형한 것임을 그는 밝혔다. 그는 이러한 성비불균형을 바로잡기 위한 사례로 인도 케랄라주를 예로 들어, 교육과 일자리 등의 기회가 여성들에게 풍부하게 열려있을 때 성비 불균형이 시정될 것이라고 주장했다.

만약 국제사회가 '극단의 빈곤 종식'을 최우선 목표로 유지할 것이라면 반드시 그 전제조건으로 성평등을 달성해야한다는 주장은 그래서 설득력을 갖는다. 성평등이 Post-2015의 중심이 되어야하는 또 다른 이유는 성 평등이 다른 개발목표에 영향을 미치기 때문이다. 여성에 대한 차별과 불평등이 계속되는 한 여성은 개발목표 달성에서 뒤쳐질 수밖에 없으며 이로 인해 개발 목표 달성은 요원해지게 된다.

글로벌 테마별 협의 보고서는 젠더 불평등의 4가지 형태를 첫째, 사회, 경제, 정치적 자원과 기회에 대한 통제권 부족(Lower Control of Social, Economic, Political Assets and Opportunities), 둘째, 여성과 여아의 종속적 지위에 대한 문화적·사회

적 재생산(Cultural and Social Reproduction of Women's and Girl's Subordinate Status), 셋째, 성 및 재생산 건강과 권리 확보 실패(Failures of Sexual and Reproductive Health and Rights), 넷째, 젠더기반폭력(Gender-Based Violence)으로 꼽았다 (UNICEF&UN Women, 2013).

HLP 보고서가 제안한 12개 목표가운데 성평등은 8개 목표와 관련된다. 성 평등은 1번 빈곤종식, 2번 여성/여아의 성평등 달성과 역량강화, 3번 양질의 교육과 평생학습 제공, 4번 건강한 삶 보장, 5번 식량안보와 영양개선, 6번 식수 및 위생에 대한 보편적 접근 달성, 8번 고용 및 일자리 창출, 지속가능한 생계 및 형평적 성장, 11번 안전하고 평화로운 사회 보장 등 8가지 목표 달성과 직, 간접적 관계를 갖는다.[12] 이 가운데 젠더와 관련된 직접 목표인 2번 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 달성 목표를 살펴보자.

<표 1> HLP의 성평등 관련 글로벌 목표와 세부목표

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
2. 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 달성 (Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality)	2a. 소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절[1,2,3]
	2b. 조혼 근절[1,2]
	2c. 재산 소유 및 상속, 계약서 서명, 사업 등록 및 은행계좌 설립에 대한 여성의 동등한 권리 보장[1,2]
	2d. 정치적, 사회적, 공적 생활에 있어서 여성에 대한 차별 제거[1,2,3]

출처 : HLP 보고서(2013), pp30-31, 임소진 (2013), pp10-11.
1 : 0% 목표를 포함한 글로벌 최저기준 적용
2 : 향후 구분이 필요한 지표
3 : 적합한 지표화를 위해 목표치에 대한 추가적인 기술적 분석 작업 필요

12) 부록에 있는 HLP보고서가 제시한 Post-MDGs 분야별 예시 목표를 참고할 것.

1) 여성에 대한 폭력 예방과 조혼 근절

앞서 젠더 측면에서 MDGs의 성과와 한계에 대해 논의했을 때 여성에 대한 폭력이 MDGs에서 제외됐던 것이 큰 비판을 받았다고 밝힌 바 있다. 이를 반영한 듯 Post-MDGs 성평등분야 예시적 목표에서는 여성에 대한 폭력 방지와 근절을 최우선 목표로 제시했다. 앞서 논의한 바와 같이 여성에 대한 폭력은 다양한 형태로 자행되는 만연하고 일상적인 폭력이다. 전 세계 모든 여성 3명중 1명은 일생동안 한 번 이상 물리적, 성적, 언어적 폭력에 시달릴 확률이 있다[13]는 WHO의 보고처럼 세계적으로 가정폭력, 성폭력, 전쟁무기로서의 강간, 성기훼손, 명예범죄, 강제결혼 등이 종교, 문화, 전통 등과 결합해 여성들을 억압하고 있다.

일례로 네팔의 차우파디(Chaupadi)는 여성이 생리기간일 때 집밖의 헛간 같은 곳에 머물게 하는 전통 관습이다. 생리대 보급이 잘 돼있지 않아 생리기간 중인 여성을 보호하기위한 조치라는 주장도 있지만 사실은 생리하는 여성을 더럽다는 시선으로 보고 집에서 쫓아내 격리시키는 가부장적인 폭력에 다름 아니다. 그럼에도 차우파디는 전통의 이름으로 여전히 네팔 전역에서 흔히 볼 수 있다.

조혼(Early Marriage) 또한 여성에 대한 폭력의 형태라고 할 수 있다. 엄격히 말하면 조혼은 일종의 아동 폭력이라고 생각한다.

일반적으로 개도국에서 소녀들은 초등학교를 졸업하고 상급학교로 진학하지 못하면 집에서 가사를 돌보다 일찍 결혼하는 것이 관습인데, 이 결혼이 본인의 의사와는 상관없이 부모들끼리 결혼시키는 것이다 보니 강제적이고 일방적이며 폭력적인 형태를 띠고 있다.

이 때 소녀들은 충분히 성숙하지 않은 상태에서 결혼, 임신, 출산하기 때문에 출산 관련 사망률이 높고, 교육을 중단당하기 때문에 문맹이라든가 빈곤에 빠지기 쉬우며, 신체적 및 감정적으로 충분히 성숙하지 않은 상태에서 가부장적 결혼구조에 진입하

13) WHO(2005), *WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women*, WHO.

게 됨에 따라 가정폭력 피해를 입기 쉽다. Heath(2012)에 따르면 결혼연령이 낮을수록, 여성의 직업유무와 상관없이 가정폭력 경험 비율이 높아지다가 결혼연령이 20세를 넘어가면 직업유무에 따라 가정폭력 경험 비율이 달라진다.[14)]

조혼의 또 다른 영향은 사회 전반적으로 어린 소녀들을 '성적 대상'으로 보는 분위기를 형성한다는 것이다. 연구자는 지난 2월 네팔 수도 카트만두에 있는 국립 모자보건병원 원스톱 위기관리센터(Onestop Crisis Management Center, 이하 OCMC)를 방문한 바 있다. 이 센터는 우리나라의 원스톱지원센터처럼 성폭력 피해자가 한 곳에서 치료, 상담, 법적 절차까지 마칠 수 있게 한 지원센터다. 이 센터에서 근무하는 의사와 간호사로부터 수집한 지난 1년간 센터를 방문한 피해자 연령 데이터에서 특이한 점을 찾을 수 있었다. 피해자의 연령대가 5-9세(15%), 10-14세(25%), 15-19세(30%)로, 전체 피해자의 70%이상이 19세 미만에 집중돼 있었기 때문이다.[15)]

<표 2> 카트만두 국립 모자보건병원 OCMC 이용 피해자 연령대

연령대	성폭력 피해건수
4세이하	3
5-9세	32
10-14세	53
15-19세	64
20-24세	34
25-29세	12
30-34세	6
35세이상	3

출처: 네팔 국립모자병원 OCMC 데이터

14) Heath, Rachel(2012), Women's Access to Lab Market Opportunities, Control of Household, Resources and Domestic Violence: *World Bank Policy Research Working Paper 6149*, World Bank.

15) 김양희 (2014), 네팔 무구지역 모자보건사업 출장 보고서, 16쪽, 한국국제협력단, 미간행.

피해자들의 결혼지위는 미혼이나 과부 등 배우자가 부재한 경우(160건)가 압도적으로 많았고, 그 다음이 기혼(44건), 유아(3건) 순이었다. 성폭력 피해자들의 연령대가 19세 이전에 몰려있는 현상은 조혼 관습으로 인해 소녀들을 성적 대상으로 보는 사회적 분위기와, 과부와 낮은 카스트인 달릿(Dalit)에 속하는 여성들을 물리적, 성적으로 학대하는 사회문화적 관습에 영향을 받은 것으로 생각된다.

조혼근절은 폭력으로부터의 해방과 여성역량강화를 위해 반드시 이뤄져야할 목표라고 할 수 있다. 하지만 이 목표는 법률제정과 제도적 장치만으로는 달성하기 어렵다. 해당 사회에서 여성의 역할에 대한 인식이 개선되어야 효과를 볼 수 있다. 일반적으로 개도국의 가족법은 혼인 최저연령을 만18세로 정하고 있지만 실제로는 빈곤, 문화적 관습, 부모들의 인식 부족으로 인해 12-19세까지 조혼이 성행하고 있다. 옛날 우리나라의 민며느리제도처럼 어린 소녀를 남편 집으로 데리고 와 클 때까지 집안일을 시키다 결혼시키기 때문에 이를 제도적으로 막기는 쉽지 않다.

조혼의 주원인은 빈곤이지만, 이를 근절시키려면 빈곤퇴치와 더불어 보편적 중등교육이 달성되어야 한다. 많은 개도국에서 여아들이 중등학교도 졸업하지 못한 채 가사를 거들다가 조혼하게 되기 때문이다. 이처럼 조혼 근절 목표는 보편적 중등 교육 같은 교육 목표와 모성사망 감소, 아동사망 감소 같은 보건목표들과 분리불가능하다. 따라서 조혼 근절만을 세부목표로 설정할 것이 아니라 교육 목표와 보건 목표에 여아들의 조혼을 막을 수 있는 관련 세부목표와 지표가 설정되어야 목표 달성이 가능할 것이다.

2) 재산 소유, 정치적 참여 및 기타 논의

HLP 성평등 목표에 나타난 여성의 재산 소유와 공직 참여 등의 목표는 MDGs의 목표이기도 했으나 목표 달성이 쉽지 않았던 것들이다. 2c 목표는 재산권, 소유권, 상속권 등 권리적 측면과 여성의 경제적 역량강화에 중점을 둔 목표로 볼 수 있고 2d 목표는 여성의 공직 진출, 정치적 참여, 사회적 권리를 증진시키기 위한 목표다. 이 목표들은 성평등 달성에 중요한 것들임에도 불구하고 2001년 이래 지금까지 목표 달성이 쉽지 않았다. 여러 가지 이유가 있겠지만 국제사회가 여성의 경제적 개발과

역량강화에 큰 관심과 투자를 하지 않았던 점도 한 가지 이유다. 선진국의 양자기관과 다자기구들이 모성사망이나 HIV 예방 같은 데에 엄청난 투자를 하고 있는 것과 달리, 여성의 재산 소유권과 정치적 참여 같은 데에 별 관심을 두지 않은 것은 젠더 문제를 바라보는 국제사회의 시선 또한 어쩔 수 없이 가부장적임을 드러내는 것이다. OECD DAC 회원국들의 원조금액을 매년 조사하는 OECD DAC네트워크(2014)에 따르면 여성의 경제적 능력개발 분야의 원조금액이 다른 분야의 원조에 비해 무척 적음을 보여준다.

한편 여성의 재산소유와 정치적 참여 목표들은 법과 제도적 접근을 통한 추진이 병행되어야 하며, 실제 목표 달성과정에서는 해당 사회의 문화적, 사회적 인식 개선이 이루어져야 한다. 일례로 아프가니스탄 민법은 여성의 재산 상속권과 소유권을 인정하고 있지만 관습적으로 여성은 상속대상에서 제외되며, 토지를 비롯한 재산소유권을 갖고 있지 못하다.

2d. 목표의 경우 '차별'[16]을 어떻게 규정할 것이며 이 차별을 어떻게 제거할 수 있는지, 그리고 차별 감소를 어떻게 지표화하고 구체적인 수치로 제시할 수 있을 지에 대해서는 아직 많은 논의가 필요할 것으로 보인다.

한편, Post-MDGs의 성평등 목표에 대한 주문과 의견 가운데에는 MDGs목표에서 배제됐던 기억을 상기시킨 듯 여성의 성 건강과 재생산권을 주요 의제로 상정해야한다는 의견이 많다 (Hill et al, 2013; Sen, 2013). 또 성평등에 관한 단독목표를 유지하고, 부문별 각 목표에 걸쳐 성인지적 목표와 지표를 동시에 추구하라는 주문이 눈에 띈다. 성평등 목표는 광범위하고 이슈에 중점을 두되, 세부목표의 대상을 구체적이고 특정적인 사람들이나 집단으로 하라는 제안(Sen, 2013)과 성평등에 관한 단독목표와 각 목표에 걸쳐 성인지적 목표와 지표를 동시 추구하라는 제안(Treussart&Piemonte, 2014) 들은 모두 MDGs에서 성평등 목표와 기타 목표들이 일관되고 종합적으로 진행되지 않은 채 파편화됐던 경험에서 비롯된 것이다. 이는

16) 최근에는 차별이 과거의 직접적인 차별 개념에서 벗어나 은밀하고 비가시적이며 간접적인 간접차별로 변화하고 있기 때문에 이를 지표로 설정하고 수치화한다는 게 쉽지 않을 것으로 생각된다.

또 성평등 목표가 범분야 이슈로 반영되면서 원래의 성평등 목표가 희석되는 문제에서도 비롯된 제안이라고 생각한다. 남영숙(2009, 239)은 "성 주류화 전략이 실제 이행과정에서는 많은 경우 성 주류화 전략과 여성에 초점을 두는 전략 중에 하나를 선택해야하는 것처럼 이해되는 경향이 있었고 이런 전략의 양극화로 인해 오히려 성특정적 프로그램과 정책을 포기하는 경향이 나타났다"고 밝혔다.[17] 성 평등 목표가 모든 사업에 걸쳐 적용되는 범분야 이슈가 되면서 오히려 성 특정적 사업과 관련 목표가 희석되는 현상은 성주류화 전략의 문제점으로 지적돼 왔으며 MDGs에서도 이와 같은 현상이 나타났었다.

이밖에 Harper 등(2014)은 Post-MDGs 의제에 여성에 대한 사회적 규범 타파를 포함시키라고 주문한다. 이들은 여성들이 개발 목표에 전면적으로 나아가지 못하게 붙잡는 사회규범을 타파하고 여성의 생애주기에 걸쳐 진전 상황을 추적할 수 있는 변혁적인 지표를 설정하라고 담대하게 주장한다. 여성을 억압하는 사회적 규범은 남아선호, 교육과 보건 분야의 불평등한 접근, 조혼, 폭력, 상속 및 재산소유 차별 등 여러 가지 형태로 나타나고 있는데 성차별적인 사회규범에 문제를 제기하기위해서는 우선 젠더관련 데이터 수집과 성별분리통계를 구축하는 것이 중요하다고 지적한다.

이들은 사회적 규범을 타파하기위한 6가지 지표로 첫째, 여성의 성 건강과 재생산권, 둘째, 여성에 대한 폭력, 셋째, 토지 및 재산소유, 넷째, 정치참여, 다섯째, 여성과 남성의 동등가치, 여섯째, 여성과 남성의 무보수 보살핌 노동 분배 등을 들었다. 여성과 남성의 동등가치는 사회적으로 여아와 남아에게 동등한 가치가 부여되고 있는지 파악하기위한 것으로써 구체적인 지표로 성비(Sex Ratio), 교육 분야 남아 선호 등을 들었다. 여성과 남성의 무보수 보살핌 노동 분배는 남녀가 가사 일에 투입하는 평균 시간, 임금노동과 무임금 노동에 종사하는 남녀 비율 등을 구체적인 지표로 들었다.[18]

17) 이 같은 경향은 코이카의 성주류화 전략에서도 나타나는데, 성평등을 직접 목표로 한 사업인 젠더마커 2점 사업과, 일반사업을 통해 여성의 수혜를 강화하는 사업인 젠더마커 1점 사업 가운데 후자의 사업이 더 비중 있게 다뤄진다. 일례로, 보건, 교육, 지역개발, 공공행정 등 핵심사업 분야에서 여성이 간접 수혜자가 될 수 있는 사업의 종류와 비중이 높은 반면, 여성이 직접 수혜자가 될 수 있는 관련 사업의 비중은 낮다.

18) Harper, Caroline, Keiko Nowacka, Hanna Alder, Gaëlle Ferrant (2014), Measuring Women's Empowerment and Social Transformation in the Post-2015 Agenda, ODI, OECD dev.

그러나 여성억압적인 사회규범 타파를 위한 구체적인 지표들은 타 목표들의 지표와 차별화되지 않은 것처럼 보인다. 또 구체적인 지표를 달성한다 해도 사회적 인식이 개선되지 않는 한 규범이 바뀌기 쉽지 않기 때문에 지표 달성이 규범 타파를 동반하지 못할 우려도 있다.

한편 성평등 달성 목표에는 포함되지 않았지만 여성 일자리 문제도 반드시 세부목표에 포함되어야할 목표라고 생각된다. 선진국도 물론이지만 개도국에서 특히 여성들은 사적 영역에서 비가시적인 무임금노동을 수행하느라 경제적으로나 사회적으로 역량이 강화되지 못하고 있다. 이런 현실을 감안할 때 '고용, 노동, 일자리' 목표에서 여성 실업률 감소, 여성 직업훈련 등을 목표로 제시하는 것이 필요하다. 이밖에 보건, 교육, 식량안보, 평화, 거버넌스의 목표들도 모두 여성과 관련이 있을 수밖에 없으며 이에 대해서도 추가논의가 필요할 것으로 생각한다.

V. 나가며

지금까지 젠더측면에서 MDGs의 성과와 한계에 대해 살펴보고, UN 고위급패널 보고서와 UN 작업반 보고서 및 기타 논의들을 배경으로 Post-MDGs 젠더관련 목표를 분석해 보았다.

MDGs는 여러 성과에도 불구하고 여성중의적 관점에서 봤을 때 여성에 대한 폭력문제를 간과했고, 성 건강과 재생산권에 침묵했고, 목표들 간의 탈구와 파편화로 인해 젠더적 측면이 비가시화된 측면을 배제할 수 없으며, 여성을 개발목표의 적극적인 참여자로 위치시키지 못했다는 비판을 받는다.

MDGs를 추진해온 지난 10여 년간 국가 간은 물론이고 국내에서도 계급 간 격차가 더 커지고 소득 불균형을 비롯한 여러 가지 문제가 발생했다. 그래서 이번 Post-2015를 준비하는 국제사회는 불평등의 문제에 큰 관심을 보이고 있다. 불평등은 해당사회에서 주변화된 사람들을 더욱 더 소외시킬 뿐만 아니라, 억압구조에서 벗어날 수 없게 교차적이고 중첩적인 방식으로 강화되고 있다. 이런 불평등이 해소되지 않고 있기 때문에 빈곤에서 벗어나야할 사람들이 더욱더 빈곤해지는 아이러니

가 발생한다. 불평등은 성별, 종족, 인종, 학력, 연령, 종교, 성적 취향 등 다양한 형태로 발현되고 있다. Post-MDGs를 준비하는 학계, NGO, 정부 등 이해당사자들은 개발목표 달성을 위한 불평등의 해소를 전제조건으로 제시하고 있지만 불평등을 어떻게 해소할 수 있을지에 대한 논의는 아직 더 필요하다.

UN HLP 역시 불평등에 관해 큰 관심을 표명하고 종합보고서를 냈지만 불평등에 관한 단독목표와 구체적인 세부 목표는 제시하지 않았다. 글로벌 테마별 협의 보고서에서도 불평등을 근절하기위해서는 총체적인(holistic)접근이 필요하다고 제시했으면서도 불평등을 해소하기위한 구체적인 목표와 수치를 제시하지 않았다. 하지만 사회구조적으로 만연한 차별과 구조적 불평등을 시정하기위해서는 불평등 감소에 관한 글로벌 목표와 세부목표가 단독으로 제시되는 것이 필요하다. 글로벌 목표와 세부목표가 정해지지 않으면 각 국가들이 이의 달성을 위한 제도, 정책, 사업을 수립할 기반을 갖기 어렵다.

HLP가 제시한 성평등 관련 목표는 여성에 대한 폭력 예방과 근절, 조혼 근절, 여성의 경제적 권리와 정치적 참여 등에 관한 목표를 설정하고 있다. 이와 관련해 성평등 목표는 유지하면서 각 분야별 목표에서 성인지적 목표를 동시에 추구하는 전략을 수행하라는 의견과, 사회규범 타파를 Post-MDGs의제에 포함시켜야한다는 제안도 나오고 있다.

한편 고용 및 일자리 목표에서 포괄적 경제성장과 포용적 인간개발에서 간과할 수 없는 목표인 여성의 고용과 경제활동에 관한 목표가 제외됐는데, 여성의 경제적 역량강화를 위해서는 여성 고용문제를 제외할 수 없다. 따라서 여성 고용과 여성 경제활동도 측정 가능한 목표치와 지표로 제시하고 세부목표에 포함시켜 달성할 수 있도록 목표가 조정되어야 할 것이다.

부록

<표 1> Post-2015 HLP 보고서의 예시적 글로벌 목표와 세부목표

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
1. 빈곤 종식 (End Poverty)	1a. 1일 소득 1.25 달러 미만 인구 근절과 2015년 기준 국가빈곤선 미만 생활자 비율 x% 감소[1,2]
	1b. 토지, 재산 및 그 외 재산에 대한 보장된 권리에 대한 여성과 남성, 커뮤니티, 사업의 비율 x% 증가[2,3]
	1c. 사회보장시스템에 대한 취약층 및 빈곤층 x% 보호[2,3]
	1d. 회복가능성 구축과 자연재해에 의한 사망률 x% 감소[2]
2. 소녀 및 여성 역량강화와 성평등 달성 (Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality)	2a. 소녀와 여성에 대한 모든 종류의 폭력 방지 및 근절[1,2,3]
	2b. 미성년 결혼 근절[1,2]
	2c. 재산 소유 및 상속, 계약서 서명, 사업 등록 및 은행계좌 설립에 대한 여성의 동등한 권리 보장[1,2]
	2d. 정치적, 사회적, 공적 생활에 있어서 여성에 대한 차별 제거[1,2,3]
3. 양질의 교육과 평생교육 제공 (Provide Quality Education and Lifelong Learning)	3a. 유아교육 접근 및 완료가 가능한 아동비율 x% 증가[2]
	3b. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 최소의 교육수준에 준하는 읽고, 쓰고, 계산할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 초등교육 완료 보장[1,2]
	3c. 모든 아동이 어떠한 상황에도 불구하고 중등교육의 초급단계를 시작할 수 있도록 보장하고, 청소년의 인정되고 측정가능한 학습 성과 비율 x% 증가[1,2]
	3d. 직장에서 필요로 하는 기술능력 및 직업기술을 갖춘 청년층 및 성인 남녀의 비율 x% 증가[2,3]
4. 건강한 삶 (Ensure Healthy Lives)	4a. 예방가능한 영아 및 5세 미만 아동 사망률 근절[1,2]
	4b. 아동, 청소년, 위험 환경 노출 성인, 고령층의 모든 예방접종 비율 x% 증가[1,2]
	4c. 산모사망 비율 10만 명 당 x명으로 감소[1,2]
	4d. 보편적 성보건 및 모자보건과 권리 보장[1,2]
	4e. HIV/AIDS, 결핵, 말라리아, 소외 열대 질환, 주요 비전염성 질환 등의 질병으로 인한 부담감소[2]
5. 식량안보와 영양 (Ensure Food Security and Good Nutrition)	5a. 모든 인구의 기아퇴치와 충분하고, 안전하며, 수용가능하고, 영양가 있는 식량권 보호[1,2]

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
	5b. 모든 5세 미만 아동의 성장저해요소(stunting) x%, 신장 대비 저체중(wasting) y%, 빈혈 z% 감소[1,2]
	5c. 소작농 수익률의 지속가능한 증가와 농지관개(irrigation) 이용을 중심으로 한 농업생산성 x% 증가[3]
	5d. 지속가능한 농업, 해양, 담수어업 관행의 수용과 지속가능한 수준으로의 지정 어류비축 재구축[1]
	5e. 수확 후 손실 및 음식물 쓰레기 x% 감소[3]
6. 물 및 위생에 대한 보편적 접근성 달성 (Achieve Universal Access to Water and Sanitation)	6a. 가정, 학교, 보건센터, 난민캠프에서의 안전한 식수에 대한 보편적 접근성 제공[1,2]
	6b. 노상배변(open defecation) 근절과 학교 및 직장에서의 위생에 대한 보편적 접근성 보장, 그리고 가정에서의 위생에 대한 접근성 x% 증가[1,2]
	6c. 공급에 맞는 담수회수 제공과 농업관련 물 효율성 x%, 산업관련 물 효율성 y%, 도시지역 물 효율성 z% 증가
	6d. 모든 지방 및 산업 폐수 재활용 또는 방출 전 사전처리[1,3]
7. 지속가능한 에너지 확보 (Secure Sustainable Energy)	7a. 글로벌 에너지 믹스에서 재생가능 에너지비율 두 배 증가
	7b. 현대 에너지 서비스의 보편적 접근 보장[1,2]
	7c. 건물, 산업, 농업, 교통 에너지 효율성 향상 글로벌 비율 두 배 증가
	7d. 낭비성 소비를 촉진시키는 비효율적 유가보조금 단계적 폐지[1,3]
8. 일자리 창출, 지속가능한 생계, 공평한 성장 (Create Jobs, Sustainable Livelihoods, and Equitable Growth)	8a. 일자리다운 일자리 및 생계 수 x 증가[2]
	8b. 교육, 취업, 훈련 대상에서 제외된 청년비율 x% 감소[2]
	8c. 교통 및 ICT와 같은 금융서비스 및 인프라에 대한 보편적 접근성 제공에 의한 생산적 역량 강화[1,2,3]
	8d. 가능한 기업환경 조성 및 기업가 촉진을 통한 새로운 상품으로 부터의 부가가치 Y와 새로운 시작 x 증가[2,3]
9. 자연자원의 지속가능한 관리 (Manage Natural Resource Assets Sustainably)	9a. 모든 정부 및 주요 기업의 경제·사회·환경적 회계장부 공개[1]
	9b. 정부 조달의 지속가능성 고려 x% 증가[3]
	9c. 생태계, 종(species), 유전적 다양성에 대한 보호장치(safeguard) 마련
	9d. 삼림파괴 x% 감소와 재식림(reforestation) y% 증가

글로벌 목표 (Goals)	국가별 세부목표 (Targets)
	9e. 토양품질 향상, x톤의 토양 침식 강소, 사막화 방지
10. 굿거버넌스와 효과적 제도 확보 (Ensure Good Governance and Effective Institutions)	10a. 출생신고와 같은 자유롭고 보편적인 법적 신분 제공[1,2]
	10b. 언론, 집회, 평화로운 시위의 자유와 독립적 매체 및 정보에 대한 접근성 보장[1,3]
	10c. 모든 단계에서 정치적 과정의 대중적 참여와 시민참여 증가[2,3]
	10d. 정보에 대한 대중권리와 정부 데이터 이용 보증(guarantee)[1]
	10e. 뇌물수수 및 부패 감소와 공무원의 책무 보장[3]
11. 안정적이고 평화로운 사회 보장 (Ensure Stable and Peaceful Societies)	11a. 외인사(violent death)의 10만 명 당 x명으로 감소와 모든 종류의 아동학대 근절[1,2,3]
	11b. 법적기관(justice institutions)의 접근성, 독립성, 행정력(well-resourced) 보장과 정당한 절차를 위한 권리 존중[1,2,3]
	11c. 조직적 범죄 등을 포함한, 분쟁을 야기하는 외부 스트레스 요인 제거[3]
	11d. 안보를 위한 군대, 경찰, 사법부의 역량, 전문성, 책무성 강화[3]
12. 글로벌 차원의 가능한 환경 조성 및 장기적 재원 촉진 (Create a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance)	12a. 투명하고 공정하며 개발에 우호적인 무역 시스템 지원[3]
	12b. 글로벌 금융 시스템의 안정성을 보장하고 장기적으로 안정적인 개인 외국인 투자를 장려하는 개혁 이행[3]
	12c. 국제적으로 합의된 바에 따라, 글로벌 평균 기온 증가를 산업화 이전 단계 이상인 2oC 이하로 유지
	12d. 공여국의 개도국에 대한 ODA 지원 GNP 대비 0.7% 목표화, 최빈개도국에 대한 ODA 지원 GNP 대비 0.15%에서 0.20%로 목표화, 그리고 그 외 국가들의 보완적 재정지원의 자발적 목표화
	12e. 불법자금흐름(illicit flows) 및 탈세 감소와 은닉자산(stolen-asset) 회복 x3 달러 증가[3]
	12f. 과학, 기술, 혁신, 개발 데이터에 대한 협력 및 접근성 촉진[3]

출처 : HLP report(2013), pp30-31, 임소진 (2013), pp10-11.

1 : 0% 목표를 포함한 글로벌 최저기준 적용 (Candidates for global minimum standards, including 'zero' goals)

2 : 향후 구분이 필요한 지표 (Indicators to be disaggregated)

3 : 적합한 지표화를 위해 목표치에 대한 추가적인 기술적 분석 작업 필요 (Targets require further technical work to find appropriate indicators)

참고문헌

김양희 (2013), “젠더기반폭력에 대한 이해”, 『젠더분야 이슈리포트』 2013년 2호, 한국국제협력단, 미간행.

_____ (2014), 네팔 무구지역 모자보건사업 출장 보고서, 한국국제협력단, 미간행.

남영숙 (2009), “개발원조기구의 성 주류화 정책 경험에 대한 비판적 고찰”, 『여성학논집』, 26:2, p223-255.

이유진(2013), 『Post-2015 개관 및 주요 논의 트랙』, 2013년 7월호, 한국국제협력단, 미간행.

임소진 (2013), “Post-2015 개발 프레임워크와 UN고위급패널 보고서,” 『정책과 이슈』 10호.

차승만 (2013), “보건분야 Post-2015 논의동향에 대한 비판적 고찰,” 한국국제협력단, 미간행.

Harper, Caroline, Keiko Nowacka, et al. (2014), Measuring women's empowerment and social transformation in the Post-2015 agenda, ODI, OECD dev.

Heath, Rachel (2012), Women’s Access to Lab Market Opportunities, Control of Household, Resources and Domestic Violence: World Bank Policy Research Working Paper 6149, World Bank.

Hikaumba, Leonard, President of Zambia(2012), "Socioeconomic Policies for Inclusive Growth, Sustainable Economic Development and Decent Work," ILO · IMF · Governmet & Stakeholders Conference, 21 May 2012.

Hill, Peter S, Dale Huntington, Rebecca Dodd et al. (2013), “From MDGs goals to Post-2015 sustainable development: Sexual and reporoductive health and rights in an evolving aid environment,” *Reproductive Health Matters*, 21(42): 113-124.

Jewkes, Rachel, et al.(2013), "Prevalence of and factors associated with non-partner rape perpetration: findings from the UN Multi-country Cross-sectional Study on Men and Violence in Asia and the Pacific," Lancet, Septermber 10, 2013, e1-e11.

Sen, Amarty (1992), "Missing Women," *British Medical Journal*, 304(6827): 587-588.

Sen, Gita (2013), "Gender Equality in the Post-2015 Development Agenda: Lessons from the MDGs," *IDS Bulletin*, Vol. 44 No. 5-6, pp42-48.

Sustainable Solutions Network (2013), *Women's role in economic development: Overcoming the constraints*, Background paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 20 May 2013.

Thomson, Marilyn (2012), *Integrating Gender-based Violence: The Post-2015 agenda*, The Irish Consortium on Gender-based Violence.

Treussart, Teresita Kelly Lopez& Cecilia Piemonte, (2014) Financing the unfinished business of gender equality and women's rights: Priorities for the Post-2015 framework-Technical Brief, OECD CAD Network on Gender Equality.

UN (2013), A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development, UN HLP report.

UNICEF & UN Women (2013), Addressing Inequalities: Systhesis Report of Global Public Consultation, Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda, TheWorldWeWant2015.

UN System Task Team (2012), Realizing the Future we Want for All, UN.

Unterhalter, Ealine&Andrew Dorward (2013), "New MDGs, Development Concepts, Principles and Challenges in a Post-2015 World," *soc Indic Res*, 113: 609-625.

WHO(2004), "Violence against Women and HIV/AIDS: Critical Intersections: Sexual Violence in conflict Settings and the Risk of HIV," *WHO Information Bulletin Series*, Number 2.

____ (2005), *WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence: Summary Report*.

WHO et al. (2013), *Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence*.

Woodroffe, Jessica&Emily Esplen (2012), "Gender equality and the Post-2015 framework," *Gender&Development Network, Briefings 3*, July, 2012.

테러리즘과 국제개발협력: ‘분쟁과 개발’의 맥락으로 본 테러리즘

이현(KOICA ODA연구팀 연구원)

목 차

I. 들어가며
II. 알카에다 3.0 시대: 테러리즘의 프랜차이즈화와 네트워크화
1. 테러리즘의 프랜차이즈화
2. 다국적 또는 초국적 네트워크화한 테러리즘
III. 최근의 테러리즘 경향이 국제개발협력에서 갖는 함의
1. 테러리즘의 온상이 된 분쟁 및 취약국들
2. 국제개발협력: 분쟁 및 테러리즘 해소를 위한 하나의 대안
VI. 결론

I. 들어가며

2011년 5월 2일(월), 오바마 대통령이 텔레비전 연설을 통해 테러단체 알카에다(Al-Qaeda)를 조직하고 미국 본토에서 9/11 테러(2001년)을 자행한 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden)을 은신처인 파키스탄 북부 도시 아보타바드(Abbottabad)에서 사살했다고 공식 발표했다.[1] 이는 미국이 2001년 9/11 테러 직후인 10월 7일(일) 오사마 빈 라덴 체포와 알카에다 척결, 그리고 비호 세력인 탈레반을 몰아내기

1) 오바마 대통령은 이날 밤 11시 긴급 기자회견을 열어 오사마 빈 라덴의 사살을 공식 발표했다. 이에 대해서는 http://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead를 참고할 것.

위해 아프가니스탄 전쟁을 시작한지 거의 10년만의 일이었다. 당시 미 중앙정보국장이었던 리언 파네타(Leon Panetta)는 오사마 빈 라덴 사망으로 알카에다 조직이 사실상 '전략적으로 패배(strategic defeat)'했다며 대테러리즘(anti-terrorism) 전쟁의 승리를 기정사실화했다.

그러나 파네타의 공언과 달리 오사마 빈 라덴 사망 이후 3년이 지난 현재 세계는 여전히 테러리즘으로 몸살을 앓고 있다. 특히 중동과 북아프리카에서는 오사마 빈 라덴 사망 이전 못지않게 테러가 하루가 멀다 하고 발생하고 있다. 오히려 오사마 빈 라덴이라고 하는 구심점이 사라지면서 테러리즘이 조직과 활동 범위를 타 지역으로 확장, 가뜩이나 분쟁에 휩싸여 있거나 분쟁에 취약한 국가들의 안보와 경제를 위협하고 있다. 관련 전문가들은 이런 테러리즘의 경향을 '**테러리즘의 프랜차이즈화 (Franchised Terrorism)**' 또는 '**알카에다 3.0(Al-Qaeda 3.0)**'이라고 부른다.

오사마 빈 라덴 생전, 이슬람 근본주의에 이념적 기반을 둔 테러리즘은 그의 리더십을 구심점으로 했고, 주요 활동 근거지는 1979년 소련의 아프가니스탄 침공 이후 이슬람 의용군, 즉 무자헤딘(mujahedin)의 대소 저항 거점이었던 아프가니스탄 북부 산악지대였다. 그러나 오사마 빈 라덴이라는 구심점이 사라진 지금 알카에다는 이라크 알카에다(Al-Qaeda in Iraq, AQI)[2], 예멘에 기반을 둔 아라비아반도 알카에다(Al-Qaeda on the Arabian Peninsular, AQAP), 북아프리카의 이슬람 마그레브 알카에다(Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM) 등으로 프랜차이즈화 했고, 서로 네트워크를 구축해 예전에 비해 더 손쉽게, 독자적으로, 그리고 경우에 따라 동시다발적으로 테러를 자행하고 있다.

이 논문은 오사마 빈 라덴 사후 테러리즘의 경향을 분석하고, 이 경향이 분쟁 및 취약 국가들의 개발협력에 어떤 함의가 있는지 살펴보고자 한다. 참고로 여기서 분석하는 테러리즘은 이슬람 근본주의와 성전(Jihad)을 표방하는 중동과 북아프리카 지역을 주요 근거지로 하고 있는 테러 집단들로 한정한다.

2) AQI는 근래에 조직 명칭을 이라크-레반트 이슬람국가(Islamic State of Iraq and Levant, ISIL)로 바꿨다.

II. 알카에다 3.0 시대: 테러리즘의 프랜차이즈화와 네트워크화

앞서 언급했듯이 최근 테러리즘의 경향은 오사마 빈 라덴 사망을 기점으로 크게 바뀌었다. 대략 두 가지 경향으로 정리할 수 있는데, 하나는 **테러리즘의 프랜차이즈화**이고, 다른 하나는 **다국적 또는 초국적 네트워크화**다.

1. 테러리즘의 프랜차이즈화

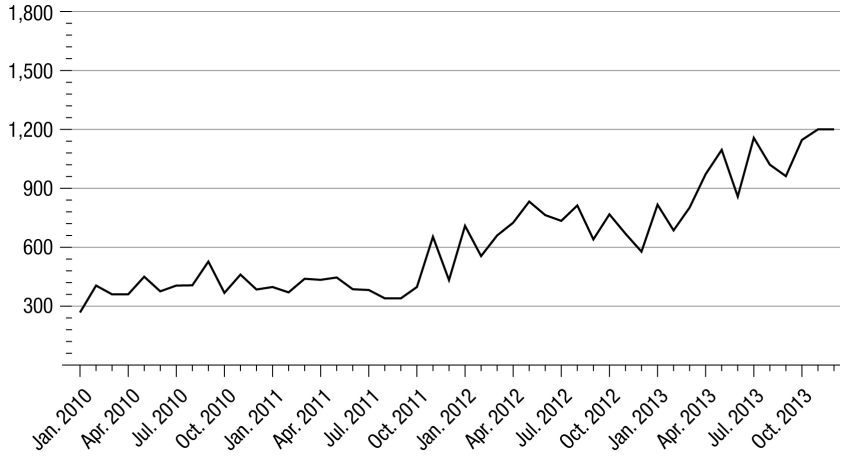
오사마 빈 라덴이 알카에다를 조직한 것은 지금으로부터 약 25년 전인 1988년 또는 1989년으로 1979년 말 소련이 아프가니스탄을 침공한 이후 이에 맞서 조직된 무자헤딘에서 떨어져 나온 국제 테러리스트 네트워크(International terrorist network)다. 알카에다는 아랍어로 '기초(the base)'를 뜻하는 말로 '근본주의'를 지칭하는데, 중동에서 서구 세력이나 이에 동조하는 집단 및 파벌, 정부를 몰아내고 이슬람 근본주의 국가를 건설하는 것을 목표로 한다(Bajoria and Bruno 2012).

알카에다는 1980년대 말 공산권 몰락으로 소련이 아프가니스탄에서 철군하고 냉전체제가 해체된 이후에 중동에서 미국과 서유럽 국가들, 특히 이스라엘의 영향력이 커지자 이들을 상대로 테러를 자행해 왔다. 소련의 아프가니스탄 침공 이후 재정적으로 군사적으로 알카에다를 지원했던 미국이 역으로 알카에다의 표적인 된 것은 1991년에 걸프전쟁[3]이 끝난 뒤 사우디아라비아에 있는 이슬람 2대 성지, 즉 메카와 메디나에 미군을 상주시킨 것이 발단이었다. 사우디아라비아는 오사마 빈 라덴의 고국 — 사우디아라비아의 수도 리야드의 부유한 석유 가문 출신 — 으로 이때 이후 알카에다는 미국을 포함해 그의 동맹 세력을 중동을 지배하러 온 점령군으로 간주하고 이들을 상대로 테러를 자행하기 시작했다. 그리고 이런 테러 활동의 정점을 찍은 것이 2001년 9월 11일 발생한, '9/11 테러'로 불리는 세계무역센터(World Trade Center)와 미 국방부 청사에 대한 연쇄 테러로 2,843명이 목숨을 잃었다.

3) 1980년대 냉전종식 후 국제관계의 권력 공백을 틈타 이라크의 후세인이 쿠웨이트가 과거 자국의 영토였다는 이유를 빌미로 무력 침공하자 미국을 주축으로 영국, 프랑스, 사우디아라비아, 소련 등 30개국이 다국적군을 조직해 쿠웨이트를 지원하면서 벌어진 전쟁(1990년 8월 2일~1991년 2월 28일).

9/11 테러 직후, 미국은 오사마 빈 라덴과 알카에다 제거, 그리고 비호 세력으로 알려진 탈레반을 축출하기 위해 이들의 본거지인 아프가니스탄을 공격했다. 이렇게 시작한 대테러리즘 전쟁 10년 만인 2011년 5월 2일(월)에 미국이 알카에다의 지도자이자 정신적 지주였던 오사마 빈 라덴의 사살을 공식 발표했다. 그러면서 오사마 빈 라덴이 사망한 이상 그를 구심점으로 했던 테러리즘이 서서히 잦아들 것이라고 전망했다. 그러나 예상은 보기 좋게 빗나갔다. 물론 아래 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 오사마 빈 라덴이 사망한 2011년 5월 이후 테러 발생 건수가 반짝 줄기는 했지만 이후 계속 증가 추세에 있다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 2011년 5월 오사마 빈 라덴 사망을 전후로 한 테러 발생 건수 추이



출처: Global Terrorism Database(www.start.umd.edu/gtd)

이 뿐만 아니라 오사마 빈 라덴이라는 구심점을 잃은 알카에다는 몰락이나 해체 대신 지부 또는 점조직 형태로 거듭났고, 세력 범위도 기존 본거지였던 아프가니스탄을 벗어나 아랍의 봄으로 내분을 겪고 있는 중동 및 북아프리카 국가들, 즉 시리아, 이라크, 예멘, 이집트, 소말리아, 말리, 수단, 니제르, 나이지리아 등으로 확장했다(최근 알카에다 활동 현황에 대해서는 아래 〈그림 1〉 참조).

<그림 1> 오사마 빈 라덴 사후 알카에다 활동 현황



위의 그림에서 알 수 있듯이 현재 알카에다는 아프가니스탄을 본거지로 하는 기존의 중앙 조직(Core Al Qaeda)을 비롯해 현재 이라크 북부 모술을 거점으로 이슬람국가를 선포한 이라크-레반트 이슬람국가(Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS)[4], 아라비아반도 알카에다(AQAP), 이슬람 마그레브 알카에다(AQIM), 시리아의 자브하트 알 누스라(Jabhat al-Nusra) 등으로 지부화 또는 독자 세력화했고, 기존의 자생적이었던 다른 알카에다 연계 조직들, 예를 들어 소말리아의 알샤바브(Al-Shabaab) — '젊은이'라는 뜻 — 와 나이지리아의 보코하람(Boko Haram) — '서구 교육은 죄악'이란 뜻 — 등과 네트워크를 구축해 전 방위적인 테러와 살인, 강도, 인질, 밀수 등 조직화한 범죄(organized crimes)를 저지르고 있다.

4) ISIS는 알카에다 이라크 지부(AQI)가 발전한 조직으로 2013년 4월에 만들어졌다. 정확한 조직원 수는 알려져 있지 않는데, 대략 7,000명에서 10,000명 정도로 추산한다. 과거 사담 후세인 집권 시절 지배 집단이었던 군대 및 경찰 출신 인사들이 주축을 이룬다. 레반트란 시리아를 중심으로 레바논과 요르단을 아우르는 지명으로 '해 뜨는 곳'이란 뜻이다. 이슬람어로는 알샴(al-Sham)이라고 부르는데, 그래서 영미권에서는 Sham의 'S'를 따서 ISIS라고 표기하지만, 알카에다는 al-Sham보다 Levant란 표기를 더 선호한다고 한다. 이슬람의 두 정파, 즉 수니파와 시아파 중 수니파인 ISIS는 이라크-시리아-레바논-요르단에 이슬람국가를 수립하는 것을 목표로 하는데, 지난 6월 29일 현재 무장 점령한 이라크 북부 지역과 내전 중인 시리아 북동부 지역에 칼리페이트(Caliphate), 즉 이슬람 제후국을 선포하고 조직 명칭도 이슬람국가(Islamic State, IS)로 변경했다.
이와 관련해서는 http://www.nytimes.com/interactive/2014/06/12/world/middleeast/the-iraq-isis-conflict-in-maps-photos-and-video.html#를 참고할 것.

미 중앙정보국(CIA) 정보 분석관 출신으로 현재 브루킹스연구소 산하 사반중동정책센터(Saban Center for Middle Eastern Policy) 수석연구원으로 있는 브루스 리델(Bruce Riedel)은 최근 알카에다의 프렌차이즈화를 '알카에다 3.0'이라고 부른다. 리델에 따르면, 알카에다 1.0, 즉 1세대는 오사마 빈 라덴이 아프가니스탄에서 알카에다를 조직하고 2011년 9/11 테러를 일으킨 시점까지, 알카에다 2.0은 9/11 테러 이후 오사마 빈 라덴 사망 시점까지, 알카에다 3.0은 오사마 빈 라덴 사후 지역별로 점조직화한 알카에다 세력을 지칭한다(Riedel 2012). 이렇게 점조직화한 알카에다 3.0의 주요 특징 가운데 하나는 바로 각 조직이 자생적 성격을 띠는 동시에 조직들 간 네트워크를 구축해 서로 정보를 공유하며 테러를 기획하고 실행한다는 것이다. 즉, 기존에 테러를 기획하고 명령을 내리던 중앙 조직이 큰 의미를 갖지 않게 됐다. 알카에다 3.0의 등장은 테러 조직의 수적 증가 외에도 과거 중앙집권적인 '경성 조직'에서 자생적이고 네트워크화한 '연성 조직'으로 전환함에 따라 테러 조직을 통제하거나 테러를 사전에 감지해 대비하는 것이 그만큼 어려워졌다는 것을 의미한다.

2. 다국적 또는 초국적 네트워크화한 테러리즘

사실, 테러리즘의 네트워크화 문제는 새로운 이야기가 아니다. 이는 테러리즘의 네트워크화를 알카에다 3.0의 고유 성격으로 규정하는 데는 무리가 있다는 뜻으로 다만 여기에서 테러리즘의 네트워크화를 이야기하는 것은 알카에다가 프렌차이즈화 하면서 네트워크를 활용한 정보 교환이나 테러 기획이 예전에 비해 더 쉽고 빈번하게 이뤄지고 있다는 것을 강조하기 위해서다. 2001년 9/11 테러도 마찬가지지만, 알카에다 2세대가 주도한 테러들, 예를 들어 2002년 인도네시아 발리 나이트클럽 테러, 2005년 런던 지하철 테러, 그리고 2008년 인도 뭄바이 호텔 및 지하철 연쇄 테러 같은 굵직한 테러 사건들은 테러리즘의 네트워크화, 즉 테러 기획과 명령을 담당하는 알카에다 중앙 조직과 지역별 수행 조직 간의 네트워크에 기반을 뒀다. 테러가 일어난 장소 — 세계 각지에서 몰려든 사람들로 북적이는 대도시 중심부 — 도 장소 거니와 현지 시민권자가 포함된 테러리스트들 그리고 테러로 인한 다국적 피해자들이 이런 네트워크의 전지구적 파급력을 보여준다. 그래서 경우에 따라서는 알카에다를 어떤 실체가 있는 조직이라기보다는 '네트워크' 자체로 보기도 한다. 앞서 알카에다를 국제 테러리스트 네트워크로 부른 것도 같은 맥락에서다.

물론 여기서 말하는 네트워크는 단지 테러리즘 조직들 간의 네트워크만이 아니라 정보통신을 뜻하는 네트워크를 포괄한다. 알카에다 조직들은 인터넷이나 사회관계망 서비스(social network service, SNS) 등 국경을 초월하는 정보통신망을 활용해 서로 정보를 교환하는 것은 물론 이슬람 원리주의에서 폭발물 제작 방법, 나아가 구체적인 테러 기법까지 전파하는데 열을 올리고 있다. 이슬람 원리주의의 관련 여부를 떠나 최근에 사이버-테러가 증가하고 있는 것도 이런 네트워크화의 한 현상으로 볼 수 있을 것이다. 문제는 이 때문에 누구든 마음만 먹으면 언제 어디서든 테러를 자행할 수 있다는 것인데, 이런 테러를 '외로운 늑대형(lonely wolf)' 테러라고 부른다. 외로운 늑대형 테러란 어느 조직이나 단체에 속하지 않은 익명의 누군가가 사회에 불만을 품고 아무런 이유나 사전 예고 없이 테러를 자행할 수 있다는 점에서 테러리즘의 불확실성, 무차별성, 익명성을 가중하고 있다(Thomson 2013). 대표적인 예로 2011년 7월 노르웨이 우토야섬에서 발생한 무차별 총기 난사로 77명이 사망한 사건과 2013년 4월 보스턴 마라톤 대회에서 일어난 사제 폭발물 테러로 3명이 사망하고 180여 명이 부상한 사건이다. 두 사건 모두 조직화한 테러 단체와 어떠한 연관도 없는 인물이 일으킨 테러이자 인터넷을 통해 범행 수단을 학습했다는 점에서 공통점이 있다.

이런 테러리즘의 네트워크화가 오사마 빈 라덴 사망 이후 더욱 가속화하고 있다. 『시사IN』의 김영미 국제문제 전문 편집위원은 알카에다 3.0을 '철저히 프랜차이즈화한 네트워크 조직'(김영미 2013a)으로 정의한다. 오사마 빈 라덴 사망으로 과거 조직을 훈련하고 명령을 내리던 구심점이 사라졌음에도 〈표 1〉에서처럼 테러리즘이 잦아들지 않고 있는 것, 아니 오히려 새로운 전성기를 맞이한 것처럼 보이는 것은 철저히 프랜차이즈화함으로써 세력과 위험을 분산하고 네트워크화한 덕분이다. 그리고 역설적으로 이런 네트워크화 덕분에 오사마 빈 라덴이라는 구심점이 사라졌음에도 알카에다가 중동 및 북아프리카 등지에서 자생적인 조직으로 거듭날 수 있었던 것으로 보인다.

그리고 지난해 9월21일(토), 알카에다 3.0, 다시 말해 '철저히 프랜차이즈화한 네트워크 조직'이 향후 어떤 성향을 띠고 어떠한 방식의 테러를 일으킬지 가늠해 볼 수 있는 테러가 발생했다. 바로 케냐 수도 나이로비에서 발생한 웨스트게이트 쇼핑몰

테러 사건이다. 민간인 사망자 67명과 부상자 170여 명을 남긴 이 테러는 소말리아에 근거지를 둔 알샤바브의 소행이었다. 현재 아흐메드 압디 고다네(Ahmed Abdi Godane)가 이끌고 있는 알샤바브는 2006년에 소말리아에서 세력화한 이슬람 법정연대(Islamic Courts Union, ICU) 안에서 조직된 테러 단체로 케냐가 소말리아 내전에 개입해 이슬람 법정연대를 몰아낸 것을 앙갚음하기 위해 테러를 계획했다. 이 테러가 최근 테러리즘 경향에서 시사하는 것은 이전의 테러가 주로 아랍계 현지인이 관여했던 것과 달리 비아랍계 백인을 포함해 다국적 테러리스트들이 주도했다는 것이다. 즉, 아랍계 현지인은 한 명도 없었다. 보고에 따르면, 이 테러를 자행한 테러리스트들은 2005년 런던 지하철 자폭 테러범의 아내로 '화이트 위도(white widow)', 즉 백인 아내로 알려진 영국인 사만다 루스웨이트(Samantha Lewthwaite)를 포함해 미국에서 백인으로 분류되는 아랍계 미국인 3명이었다(Harding 2013). 다시 말해, 알카에다가 프랜차이즈화 및 네트워크화하면서 순수 아랍계 세력에서 다국적 또는 초국적으로 세력으로 재구성되고 있는 것으로 테러리즘이 한 단계 더 진화했음을 보여준다. 이는 기존에 이슬람 극단주의자를 대상으로 했던 테러 감시체계의 무력화 또는 와해를 의미하는 것은 물론 국경을 초월한 이동이 자유로운 시대에 그만큼 전 세계가 테러 공격에 취약해 졌다는 것을 반증하기도 한다.

Ⅲ. 최근의 테러리즘 경향이 국제개발협력에서 갖는 함의

오사마 빈 라덴 사후 이슬람 근본주의 성향의 테러리즘이 철저히 프랜차이즈화한 네트워크 조직으로 변모하면서 기존의 대테러리즘도 전략 수정이 불가피해졌다. 미국과 영국이 주도한 기존의 대테러리즘은 9/11 테러를 기획한 오사마 빈 라덴과 알카에다 제거에 중점을 두었고, 따라서 알카에다를 배후에서 지원하는 탈레반을 몰아내기 위해 아프가니스탄 전쟁을 시작했다. 비록 알카에다를 조직한 오사마 빈 라덴 제거는 성공했지만, 탈레반은 여전히 건재하고 중동 및 북아프리카에서는 새로운 자생적 테러 조직들, 즉 알카에다 연계 조직들이 활개치고 있다. 설상가상으로 미국은 2008년 금융 위기로 경제위기에 봉착하면서 재정적자가 천문학적으로 불어 2003년 3월 이라크 침공 이후 8년만인 2011년 12월 이라크에서 완전히 철군했고, 미국 역사상 가장 긴 전쟁을 치르고 있는 아프가니스탄에서도 2016년 말까지 철군을 계획한 상태다. 강공일변도였던 대테러리즘 전쟁의 1막이 별다른 성과 없이 끝날 공산이 커

진 것이다. 하지만 테러리즘이 여전히 국가, 지역, 국제 질서를 위협하는 주요 원인이라고 할 때 테러리즘 성격 변화에 맞는, 다시 말해 프랜차이즈화하고 네트워크화한 테러리즘에 맞은 새로운 대테러리즘 전략이 필요하다. 대테러리즘의 2막을 준비할 때인 것이다. 최근에 분쟁 및 취약국들의 평화구축과 개발지원에 초점을 두고 있는 국제개발협력이 이에 대한 해답은 아니더라도 대안 모색을 위해 하나의 참고가 될 수 있을 것이다.

1. 테러리즘의 온상이 된 분쟁 및 취약국들

먼저, 앞으로 돌아가 〈그림 1〉을 눈여겨보자. 그림에서 알 수 있듯이 최근의 알카에다 점조직들과 연계 조직들이 주로 분쟁 지역을 주요 본거지로 삼고 활동하고 있다는 것을 알 수 있다. 여전히 미국이 대테러리즘을 벌이고 있는 아프가니스탄과 인접국인 파키스탄, 2011년 아랍의 봄 당시 내전이 발생해 지금까지 3년 넘게 내전을 치르고 있는 시리아, 최근 ISIS의 북부 지역 점령으로 사실상 내전 상태인 이라크, 중앙 정부 조직이 붕괴해 국가라고도 하기 힘든 소말리아, 그 외 예멘, 리비아, 나이지리아 등 모두 분쟁 및 취약국들이다(취약국에 대해서는 The Fund for Peace 2014를 볼 것). 기존의 알카에다 조직이 오사마 빈 라덴 사후 프랜차이즈화 할 수 있었던 것은 2011년 초 '아랍의 봄'(중동 민주화) 이후 중동 및 북아프리카 지역이 분쟁 지역화하면서 테러 단체를 조직하고 활동할 수 있는 환경이 조성됐기 때문이다. 솔직히 이런 분쟁 상황은 2001년 9/11 테러 이후 대테러리즘의 일환으로 테러 조직들과 테러리스트들에 대한 감시 및 국제 공조가 강화됐고, 이에 더해 미국이 장기간 이어진 아프가니스탄 전쟁으로 재정적자가 누적되고 미군 사망자가 늘면서 국내 여론이 악화되자 이를 잠재우기 위해 드론(무인기)를 도입해 무차별 공격을 가하면서 운신의 폭이 좁아진 테러 조직들에게 호기나 다름없다. '긁어 부스럼'이라는 표현처럼 강공일변도의 대테러리즘이 분쟁 지역을 기반으로 테러리즘이 확산하는데 직간접적으로 기여한 것이다.

테러가 폭력과 분쟁과 공포를 조장하고 이로부터 물질적, 비물질적 이득을 취한다는 것은 테러리즘의 고전 이론에 속한다. 물론 이 이론은 아직도 유효하다. 그리고 앞서 언급했듯이, 사이버-테러라는 말이 유행하는 데서 알 수 있듯이 전 세계가 네

트워크로 연결된 지금 정보의 각축장인 네트워크가 또 다른 테러의 온상이 됐다. 간단히 말해 이런저런 분쟁이 각종 테러의 온상이 되고 있는 것이다. 그런데 분쟁이 테러의 온상이라고 말할 때 주의해야 하는 것은 분쟁도 시기나 지역에 따라 양상이 변화해 왔다는 것이다.

우선, 전 세계 정보의 각축장인 사이버 세계를 논외로 할 경우, 최근의 테러리즘이 온상으로 삼고 있는 분쟁은 기본적으로 환경, 빈곤, 불평등, 인종, 종파 등 복합적인 요인이 매개된 내전(civil wars)의 양상을 띤다. 이런 분쟁은 전 세계가 세계화되고 정보화가 급격히 진행하면서 어느 한 나라 또는 지역에서 일어난 분쟁이 다른 나라와 지역에 파급되는 초국적 경향을 띠는 특징이 있다. 런던정경대학교 국제관계학 교수인 매리 캘도어(Mary Kaldor) 교수는 이런 분쟁을 과거 국가 간 전쟁, 즉 낡은 전쟁(old wars)과 구분해 새로운 전쟁(new wars)이라고 부른다(Kaldor 2006). 다시 말해, 냉전시기의 테러리즘이 동-서 이념 갈등을 온상으로 했고, 탈냉전 이후에는 서구의 신자유주의 세계화와 이슬람 근본주의의 충돌을 온상으로 했다면, 지금의 테러리즘은 복합적이고, 종합적이고, 초국적인 분쟁을 온상으로 하고 있다. 비록 이슬람 근본주의가 애초에 내세웠던 반미, 반유대주의, 반세계화 논리가 사그라진 것은 아니지만, 테러리즘의 온상인 분쟁의 양상이 달라진 만큼 대테러리즘 전략의 수정은 당연한 것이다.

현재 알카에다 3.0은 중동과 북아프리카의 분쟁 상황을 활용해 도처에서 세력을 키워나가고 있고, 비록 여전히 이슬람 교리와 성전을 전면에 내세우기는 하지만, 테러 활동을 통해 정치적, 이념적 이득보다 경제적 이득을 취하는데 관심이 큰 조직화한 범죄 집단으로 변모하고 있다. 최근의 테러리즘은 분쟁 지역에서 분쟁으로 삶의 터전이 파괴돼 당장의 생계는 물론 장래가 불투명한 젊은이들을 조직원으로 충원하고, 분쟁 상황을 십분 활용해 살인, 강도, 인질, 밀수 등을 서슴지 않고 있다(Sandler and Enders 2008, 1). 분쟁 지역을 온상으로 하고 있는 테러리즘이 분쟁 지역의 인도주의, 빈곤, 불안, 불평등을 가중하고 있는 것이다. 이러한 테러리즘 경향에 대해 기존의 강경 대응 방침을 고수하는 것은 사안의 본질을 이해하고 문제의 해답을 찾는데 적합하지 않다. 최근의 테러리즘이 프랜차이즈화하고 네트워크화한 마당에 어느 한 세력이나 조직을 제거한다고 해서 테러리즘 전체가 타격을 받지 않는다. 물론 분쟁을

해결하고 평화를 구축한다고 해서 테러리즘이 완전히 사라진다는 보장도 없지만, 현재 분쟁이 테러리즘의 온상이라고 할 때 테러리즘을 해소하기 위해 분쟁 문제를 심각하게 인식하고 이에 적극 개입해야 하는 것은 시대적 과제가 됐다.

2. 국제개발협력: 분쟁 및 테러리즘 해소를 위한 하나의 대안

지난 8월 14일(수), 프랑스에 본부를 두고 있는 '국경없는 의사회(Doctors without Borders)'가 1991년 이후 22년 동안 인도주의 목적의 의료 활동을 해온 소말리아에서 철수한다고 발표했다. 철수 이유는 소말리아의 인도주의 상황이 외부의 도움이 필요 없을 만큼 나아졌기 때문이 아니라 인도주의 활동을 할 수 없을 만큼 상황이 악화됐기 때문이다. 국경없는 의사회의 우니 카루나카라(Unni Karunakara) 국제회장은 소말리아에서 인도주의 활동을 해온 지난 22년 동안 케냐 나이로비 쇼핑몰 테러를 일으킨 알샤바브를 포함한 무장 단체에 의해 소속 활동가 16명이 살해되는 등 감당하기 힘들 정도로 잦은 살인, 강도, 납치, 협박에 시달렸지만 '소말리아 당사자들', 즉 소말리아 정부와 부족 원로 등 사회 지도자들이 이에 대해 우려하고 대책을 세우려 하기보다는 수수방관한 채 용인하는 분위기에서 더 이상 안전을 담보할 수 없다는 판단에 철수하기로 했다고 발표했다.[5] 목숨을 담보로 분쟁 지역을 마다 않고 적극적으로 인도주의 활동을 펼쳐온 국경없는 의사회가 안전을 이유로 철수 결정을 내린 것은 아주 이례적인 일이다. 그만큼 최근의 테러리즘이 인도주의 활동에 큰 장애 요인이 되고 있다는 반증일 것이다.

이 외에도 중동과 북아프리카의 분쟁 국가들을 거점으로 하고 있는 알카에다 점조직들과 연계 조직들의 소행으로 밝혀진 살인, 납치, 강도, 밀수 등 조직화한 범죄는 수도 없이 많다. 예를 하나 더 들어보자. 차드, 말리, 니제르, 리비아, 알제리 등 북아프리카를 거점으로 하는 이슬람 마그레브 알카에다(AQIM)는 외국인을 인질로 잡은 뒤에 받아낸 몸값으로 조직을 운영하고 세력을 확장하는 것으로 정평이 나있다. 데이비드 코언(David S. Cohen) 미 재무부 차관은 이슬람 마그레브 알카에다에 지급된 인질 1명당 몸값이 2010년에 450만 달러(한화 약 48억 원)이었고, 2011년에는

5) 이에 대해서는 http://www.nytimes.com/2013/08/15/world/africa/doctors-without-borders-to-pull-out-of-somalia.html?smid=fb-share&_r=2& 를 참조할 것.

540만 달러(58억 원) 정도였다고 말했다(김영미 2013b). 뿐만 아니라 이들 테러 단체가 자금을 조달하기 위해 국제사회의 원조 물자 및 기금을 타깃으로 범죄를 저지른다는 것은 이제 진부한 이야기가 됐다.[6] 문제는 겉으로 이슬람 성전을 표방하는 무장 테러 단체들의 이와 같은 조직화한 범죄가 분쟁을 가중 또는 영속시키는 것은 물론 국제사회의 인도지원이라든가 개발지원을 저해 또는 무력화하는 요인으로 작용한다는 것이다.

현재 국제개발협력 공동체에서 분쟁과 개발의 상관성에 대한 인식이 날로 높아가고 있다. 지난 2011년 11월 부산에서 열린 세계개발원조총회(Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)에서 채택한 〈취약국 개입을 위한 뉴딜(New Deal for Engagement in Fragile States)〉(이하 〈뉴딜〉)이 이를 단적으로 대변한다. 〈뉴딜〉에 따르면 ⅰ) 전 세계 15억 인구가 분쟁 중이거나 분쟁에 취약한 국가에서 살고 있고, ⅱ) 취약국의 70%가 1989년 냉전 종식 이후 여전히 분쟁 상태에 놓여 있으며, ⅲ) 공적개발원조(official development assistance, ODA)의 30%가 분쟁 및 취약 상황에 쓰이고 있음에도 불구하고 분쟁 및 취약국들 중 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)를 하나라도 달성한 나라가 없다고 한다. 그만큼 분쟁 및 분쟁에 취약한 상황이 빈곤의 악순환을 낳고 있고, 또 국제사회의 지원 노력을 저해하고 있다는 뜻이다(Piazza 2006; World Bank 2011; Geneva Declaration Secretariat 2011).

그런데 이런 분쟁과 개발의 상관성에 대한 인식에서 흥미로운 것은 테러리즘을 국제개발협력의 틀 내에서 바라보는 시각이 아직은 일반적이지 않다는 것이다. 물론 넓은 의미에서 테러리즘이 분쟁의 하나 또는 한 측면이라고 할 때 분쟁과 개발 담론이 이를 아주 간과하거나 논외로 하고 있는 것은 아니다. 하지만 대체로 테러리즘의 대명사격인 알카에다가 이슬람 근본주의를 앞세워 서구 중심의 세계 질서를 거부 또는 위협하다보니 항상 눈엣가시로 제거 대상으로 인식되는 경향으로 인해 기본적으로 인도주의에 기반을 둔 국제개발협력의 인식틀에서 제대로 논의한 적은 없다. 이렇게 된 데에는 이미 통념이 된 오리엔탈리즘(orientalism)으로 불리는 서구의 비서

6) 이에 대해서는 Paul Collier, *Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press, 2008; 류현 역, <빈곤의 경제학>, 서울: 살림, 2010을 참고할 것.

구 사회에 대한 인식, 특히 이슬람 근본주의를 바라보는 서구의 이데올로기적 편향이 한 몫 했다고 본다(Said 1979). 그리고 진부하기는 하지만 새뮤얼 헌팅턴(Samuel Huntington)의 '문명충돌론'도 같은 선상에 있다(Huntington 2011). 사정이 이렇다 보니 서구의 주요 선진국들이 주도하는 국제개발협력도 이것에서 자유로울 리 없다. 지금까지 테러리즘은 극단주의와 폭력에 찌든 '악의 축(axis of evil)'으로 척결 대상이었을 뿐 기본적으로 대화나 협상의 대상이 아니었다. 물론 대화가 없었던 것은 아니다. 현재 아프가니스탄 전쟁을 지속하고 있는 미국은 당초 2014년 말 철군 계획(현재 2016년으로 연기)을 세우면서 탈레반과 포로교환 맞교환 협상을 진행하는 등 평화협상을 벌였다.[7] 이와 같은 대화 노력이 앞으로 다른 테러집단과도 이뤄질 수 있을지는 미지수지만, 앞서 살펴 본대로 강공일변도의 대테러리즘은 실패했고, 따라서 테러리즘이 분쟁을 온상으로 범죄조직화하고 있는 지금 이를 해결하기 위해 인식의 전환이 요구되고 있다.

최근 국제개발협력에서 대두하고 있는 분쟁 및 취약국에 대한 개발지원 노력이 테러리즘의 프랜차이즈화와 네트워크화에 따른 대테러리즘 전략 수정에 시사하는 바가 있다. 하지만 현 시점에서 국제개발협력의 맥락에서 어떤 대테러리즘 전략을 세울 수 있을지 구체적인 대안이나 정책을 제시하는 것은 시기상조다. 다만, 앞서 언급한 〈뉴딜〉처럼 최근 국제개발협력이 분쟁 및 취약국 지원에 관심을 갖고 있다는 것이 희망이라면 희망일 것이다. 무엇보다 〈뉴딜〉은 분쟁의 원인과 성격을 이해하려는 노력, 그리고 이에 기초해 분쟁 당사자들이 참여하는 협의체를 중심으로 분쟁해결, 평화구축, 국가건설, 경제개발을 논의하고 이를 제도화하려고 한다는 것이 핵심이다. 이 외에도 목표 달성 시한을 1년 앞두고 있는 MDGs의 후속 논의인 'Post-2015' 개발 의제 논의에서도 이런 인식의 전환을 확인할 수 있다. 'Post-2015'는 MDGs가 분쟁 및 취약성 문제를 주요 목표로 다루지 않은 것을 보완하는 차원에서 평화와 안보,

7) 2013년에 미국은 당초 2014년 말 아프가니스탄 철군을 앞두고 탈레반과 평화협상을 맺기 위해 탈레반이 카타르 도하에 설치한 탈레반정치사무소에서 포로 맞교환 등 대화를 시도한 적이 있다. 이 대화는 아프가니스탄 정부의 반대로 무산되기는 했지만, 미국이 테러단체와 벌인 협상이라는 데서 사태 해결의 평화적 의지를 보인 중요한 신호였다. 그리고 지난 6월에 미국은 쿠바 관타나모 수용소에 수감된 탈레반 포로 5명과 탈레반에 붙잡혀 있는 마지막 미군 포로인 보 버그달(Bowe Bergdahl) 병장과 맞교환하는 것에 합의했다. 이에 대해서는 http://online.wsj.com/articles/u-s-taliban-prisoner-exchange-revives-hopes-for-afghan-peace-talks-1401573782를 참고할 것.

제도와 거버넌스를 주요 의제로 설정하기 위해 폭넓은 논의를 진행하고 있다(UN System-wide Task Force 2012; UNHLP 2013; UN General Assembly 2013). 물론 평화와 안보를 개발협력 의제로 설정하는 것에 대해 반발이 없는 것은 아니다. 왜냐하면 평화와 안보는 제2차 세계대전 이후 줄곧 유엔안보리의 주요 사안이었고, 또 항상 평화와 안보는 일국의 '주권'과 밀접한 연관이 있기 때문에 '주권침해'를 우려하는 일부 개발도상국가들이 내켜하지 않거나 반대하고 있는 것이다(Slotin and Elgin-Cossart 2013).

이런 경향은 최근의 국제정치에서도 찾아볼 수 있다. 우선, 2013년 8월, 2011년부터 내전이 휩싸인 시리아에서 화학무기 공격으로 추정되는 사건이 발생하자 국제사회는 미국 주도의 군사 응징을 두고 찬반 논란에 휩싸였다. 결국 이 논란은 국제사회의 관리 및 통제 아래 시리아가 보유하고 있는 화학무기를 전량 폐기하는 것으로 봉합됐다. 즉, 군사적 해법보다 외교적, 평화적 해법이 지지를 받은 것이다. 지난해 11월 이란과 P5+1 — 유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국과 독일 — 사이에 맺은 이란 핵 협상 잠정타결도 이런 경향을 대변한다. 서로 종교, 이데올로기, 정치체제가 다르다고 해서 무조건 배척하는 것이 아니라 대화와 타협을 통해 문제를 해결할 수 있다는 의지 또는 가능성을 보여준 것이다.

다시 말하지만, 국제개발협력이 테러리즘을 근절할 것이라는 확실한 보장은 없다. 이것은 분쟁에도 똑같이 적용할 수 있다. ODA가 분쟁을 해결할 수 있다는 보장은 어디에도 없다. 하지만 일말의 가능성은 있다. 중요한 것은 이에 대한 관심과 인식이고, 더구나 이를 해결하기 위해 국제사회가 이미 공동으로 노력하고 있다. 배타와 적대가 아닌 이해와 포용, 그리고 협력을 전제로 한다면 불가능한 일은 아닐 것이다.

IV. 결론

테러리즘을 국제개발협력의 시각에서 접근하는 것이 과연 올바른가라는 회의적인 시각이 있을 수 있다. 다시 말하지만, 테러리즘을 근절하기 위해서는 국제개발협력만으로는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 테러리즘의 해법으로 국제개발협력을 끌어들이는 이유는 무엇보다 테러리즘이 분쟁을 온상으로 하고 있는 현실 때문이다. 현재 테러리즘은 분쟁을 온상으로 세력과 활동 범위를 확대하고 있고, 분쟁을 틈타 테러를 포함해 살인, 강도, 인질, 밀수 등 조직화한 범죄를 저지르고 있다. 그리고 이것이 역으로 분쟁을 가중 또는 영속화하면서 국제개발협력을 저해하고 있다. 역설적이게도 이것은 테러의 온상인 분쟁 해결 없이는 테러리즘도 해결하기 어렵다는 것을 의미한다. 마침 본문에서 언급한 〈뉴딜〉을 비롯해 MDGs 이후 국제개발협력의 틀을 논의하는 'Post-2015'에서 평화와 안보가 주요 의제 중 하나로 다뤄지고 있는 데서 엿볼 수 있듯이 분쟁이 국제개발협력 공동체에서 중요 사안으로 인식되고 있다.

테러리즘을 국제개발협력의 맥락에서 이야기하는 또 다른 이유는 '알카에다 3.0'의 출현이 말해주듯 강공일변도였던 기존의 대테러리즘이 실패, 또는 실패는 아니더라도 한계를 드러냈다는 것이다. 2001년 9/11 테러 직후 미국은 오사마 빈 라덴과 알카에다를 제거하고 이를 배후에서 지원하고 있는 탈레반을 몰아내기 위해 아프가니스탄 전쟁을 감행했다. 그런데 미국이 아프가니스탄 전쟁에서 얻은 것이라고는 알카에다를 조직하고 9/11테러를 기획한 오사마 빈 라덴 사살 외에 아무 것도 없다. 오히려 13년 넘게 이어진 전쟁으로 재정적자가 천문학적으로 늘어나면서 국내 여론의 비판에 직면했고, 대테러리즘의 실패로 인해 국제적 위상도 떨어질 데로 떨어졌다. 이로 인한 인명 피해는 두말할 것도 없다. 반면, 알카에다는 오사마 빈 라덴 사망 이후에 프랜차이즈화와 네트워크화 전략을 통해 자생적인 조직으로 거듭났고, 심지어는 케냐 나이로비 쇼핑몰 테러처럼 다국적 또는 초국적 성향을 띠기 시작했다. 대테러리즘 전략의 수정이 시급히 요구되는 대목이다. 여하튼, 테러리즘 조직이 과거 중앙집권적인 경성 조직에서 연성 조직으로 탈바꿈한 마당에 더 이상 강공일변도로는 분명 한계가 있다.

따라서 테러리즘을 해소하기 위해서는 테러리즘의 온상이 되고 있는 분쟁 해소 노력과 더불어 다소 유연한 대테러리즘 전략이 요구된다. 분쟁 해소 노력과 유연한 대테러리즘 전략이 효과가 있기 위해서는 반목과 대립이 아닌 이해와 포용, 그리고 대화가 전제돼야 한다.[8] 다시 말해, 테러리즘의 온상이 되고 있는 분쟁이 국제개발협력이라는 국제사회의 공동노력으로 해소된다고 해도 대테러리즘이 강공일변도로 유지된다면 테러리즘은 해소하기 어렵다. 테러리즘이 발생하는 근본적인 원인을 국제정치적 맥락에서 파악하고 해결하려는 노력이 병행돼야 하는 이유다. 이슬람 극단주의도 문제이기는 하지만, 기존의 서구 중심적인 오리엔탈리즘도 문제이기는 마찬가지다. 서로 다른 종교, 이데올로기, 정치체제가 공존할 수 있는 국제적인 제도나 규범이 마련되어야 한다. 요약하면, 국제개발협력의 맥락에서 테러리즘의 온상이 되고 있는 분쟁 해결 노력과 국제정치적 맥락에서 다양한 세력들이 대화하고 협상할 수 있는 제도나 규범을 만들기 위해 노력해야 한다. 인도주의에 입각해 가난한 나라들의 빈곤, 불평등, 저개발, 분쟁을 해소하기 위해 원칙, 제도, 규범을 만들어 협력하고 있는 국제개발협력이 대테러리즘 전략에 시사하는 것이 바로 이것이다.

8) 매리 캘도어나 폴 콜리어는 이를 위한 국제사회의 노력을 '세계시민사회'의 관점에서 이야기한다. 즉, 세계화한 시대에 국가 간의 분쟁을 포함해 초국적인 분쟁들을 평화롭게 해결하기 위해서는 민주사회의 원동력으로 대화와 협력, 포용을 미덕으로하는 시민의식이 전제돼야 한다는 것이다.

참고문헌

- 국내문헌

김영미(2013a), “알카에다는 프랜차이즈 조직”, 『시사IN』 204호, http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=10936(검색일: 2014.7.20).

김영미(2013b), ‘지금 아프리카는 “더 테러 라이브”’, 『시사IN』 318호, http://www.sisainlive.com/news/articleView.html?idxno=18103(검색일: 2014.7.25).

- 국외문헌

Bajora, Jayshree and Bruno, Greg(2012), "al-Qaeda", Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/terrorist-organizations-and-networks/al-qaeda-k-al-qaida-al-qaida/p9126#(검색일: 2014.8.6).

Bruce Riedel(2012), 'Al Qaeda 3.0: Terrorism's Emergent New Power Bases', *The Daily Beast*, http://www.thedailybeast.com/articles/2012/12/03/al-qaeda-3-0-terrorism-s-emergent-new-power-bases.html(검색일: 2014.7.24).

Geneva Declaration Secretariat(2011), *Global Burden of Armed Violence 2011*, Cambridge: Cambridge University Press.

Harding, Andrew(2013), "Somalia and Kenya: Blood Brothers", BBC, http://www.bbc.com/news/world-africa-24330273(검색일: 2014.8.6).

Huntington P., Samuel(2011), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Touchstone.

Mary Kaldor(2006), *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press; 유강은 역(2010), 『새로운 전쟁과 낡은 전쟁』, 서울: 그린비.

Paul Collier(2008), *Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press; 류현 역(2010), 『빈곤의 경제학』, 서울: 살림.

Piazza A., James(2006), "Rooted in Poverty?: Terrorism, Poor Economic Development, and Social Cleavages", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 18, pp. 159-177.

Said, Edward(1979), *Orientalism*, New York: Random House, Inc.

Sandler, Todd and Enders, Walter(2008), "Economic Consequences of Terrorism in Developed and Developing Countries: An Overview", Keefer, Philip and Loayza, Norman eds., *Terrorism, Economic Development, and Political Openness*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 17-47.

Slotin, Jenna and Elgin-Cossart, Molly(2013), "Why Would Peace Be Controversial at the United Nations? Negotiations Toward a Post-2015 Development Framework", Center on International Cooperation of New York University.

Susan G. Chesser(2012), "Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians", Congressional Research Service.

The Fund for Peace(2014), The Fragile State Index 2014, Washington, DC: The Fund for Peace.

Thomson, Mark(2013), "The Danger of the Lone-Wolf Terrorist", Time, http://nation.time.com/2013/02/27/the-danger-of-the-lone-wolf-terrrorist/(검색일: 2014.8.6)

UN General Assembly(2013), *A Life of Dignity for All* , Report of General-Secretary, New York: United Nations.

UN System-wide Task Force(2012), *Realizing the Future We Want for All, Report to the Secretary-General*, New York: United Nations.

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

World Bank(2011), *Conflict, Security, and Development*, Washington, DC: The World Bank.

KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관

2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록

3. KOICA 2014년 6월 ~ 2014년 8월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법

<한국국제협력단(KOICA) ODA도서관>

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집· 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영· 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2014년 8월 현재)

· 한국국제협력단 발간 보고서 : 8,450권

· 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 46종

※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.

· 도서 : 33,145권

· 비도서자료 : 1,635점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

· 직원 : 열람, 대출, 복사 가능

· 외부이용자 : 열람, 복사 가능

(단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

· KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) –〉 ODA도서관

· KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

· 전화 : 031-7400-618, 619

· 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록

KOICA ODA도서관에서 구독하는 2014년도 해외학술저널 구독 목록은 아래와 같습니다.

저널기사 열람은 도서관 방문을 통하여 이용해주시거나 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 원문복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
1	AFRICA DEVELOPMENT	CODESRIA	책자	2009~현재	x
2	AFRICAN DEVELOPMENT REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
3	AFRICAN STUDIES REVIEW	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2005~현재	o
4	ASIAN DEVELOPMENT REVIEW	ASIAN DEVELOPMENT BANK	책자	2010~현재	x
5	CANADIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
6	DEVELOPMENT and CHANGE	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
7	DEVELOPMENT IN PRACTICE	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
8	DEVELOPMENT POLICY REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
9	DISASTERS	WILEY-BLACKWELL	전자	2010~현재	o
10	EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	1997~현재	o
11	FOREIGN AFFAIRS	COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS	책자	1997~현재	x
12	FOREIGN POLICY	FOREIGN POLICY	전자	현재	o
13	FORUM FOR DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
14	GENDER AND DEVELOPMENT	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
15	GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE	ELSEVIER	책자	현재	x
16	GLOBALIZATIONS	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2004~현재	o
17	HEALTH POLICY AND PLANNING	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
18	IDS BULLETIN	JOHN WILEY & SONS INC/CUST SER	전자	2008~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
19	INTERNATIONAL DEVELOPMENT PLANNING REVIEW	LIVERPOOL UNIVERSITY PRESS	전자	2009~현재	o
20	INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT	INDERSCIENCE ENTERPRISES LTD	전자	2011~현재	o
21	INTERNATIONAL POLITICS	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	2010~현재	o
22	(The) JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
23	JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH	SPRINGER	전자	1997~현재	o
24	JOURNAL OF ECONOMICS	SPRINGER	전자	1997~현재	o
25	JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT	SAGE PERIODICALS INC	전자	1999~현재	o
26	JOURNAL OF HUMAN DEVELOPMENT & CAPABILITIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2000~현재	o
27	JOURNAL OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
28	JOURNAL OF RURAL DEVELOPMENT	PRINTS INDIA	책자	2010~현재	x
29	JOURNAL OF SOCIAL POLICY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
30	JOURNAL OF SOUTHEAST ASIAN ECONOMIES	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2012~현재	o
31	NEW POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
32	OXFORD DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
33	PERSPECTIVES ON GLOBAL DEVELOPMENT AND TECHNOLOGY	BRILL	전자	현재	o
34	PROGRESS IN DEVELOPMENT STUDIES	SAGE PERIODICALS INC	전자	2001~현재	o
35	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
36	REVIEW OF DEVELOPMENT ECONOMICS	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
37	REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
38	SECURITY STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
39	SOCIAL POLICY AND SOCIETY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
40	SOCIAL POLICY DIGEST	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
41	SOJOURN (Journal of Social Issues in Southeast Asia)	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2013~현재	o
42	STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT	SPRINGER BOSTON	전자	1997~현재	o
43	THIRD WORLD QUARTERLY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
44	WORLD BANK ECONOMIC REVIEW	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
45	WORLD BANK RESEARCH OBSERVER	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
46	WORLD DEVELOPMENT	ELSEVIER	책자	1998~현재	x

KOICA 2014년 6월 ~ 2014년 8월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 공사시방서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
2	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 보고서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
3	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 설계예산서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제협 력단
4	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 수량산출서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
5	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 수리계산서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
6	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 측량조사보고서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
7	아제르바이잔 압쉐론반도 쿠르다카니구역 상하수도시설 구축사업 설계・시공 토질조사보고서: 상수도 2013.5	기후변화 대응실	2013	한국국제 협력단
8	Domonstration project for the Ciliwung river restoration basic & detailed design report 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
9	몽골 바룬우르트시 난방 및 온수 공급시스템 구축사업 최종결과보고서 2013.12	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
10	인도네시아 칠리웅강 복원 시범사업 기본 및 실시설계 보고서 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
11	인도네시아 칠리웅강 복원 시범사업 기본 및 실시설계 보고서: 부록 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
12	인도네시아 칠리웅강 복원 시범사업 기본 및 실시설계 수량산출서: 기계 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
13	인도네시아 칠리웅강 복원 시범사업 기본 및 실시설계 시방서: 건축 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단
14	인도네시아 칠리웅강 복원 시범사업 기본 및 실시설계 토질조사보고서 2013.8	기후변화 환경실	2013	한국국제 협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
15	Cambodian ICT Masterplan 2020	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
16	라오스 경찰병원 역량강화사업 사전 타당성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
17	라오스 새마을운동 농촌종합개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.5	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
18	라오스 수파누봉대학 교육역량강화사업 실시협의 결과보고서 2014.5	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
19	라오스 지도제작 인력양성 및 지형도 제작사업 실시협의 결과보고서 2014.5	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
20	미얀마 Kyon Ku 마을 태양광발전 지원사업 2차 사전조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
21	미얀마 내수면 수산양식산업 기반조성사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
22	미얀마 법령정보시스템 구축 사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
23	미얀마 새마을운동 지원 사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
24	미얀마 정부통합 데이터베이스 및 정부통합전산센터(GIDC) 구축 마스터플랜 수립 사전조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
25	미얀마 한따와디 공항인근 및 양곤주 남서부 지역개발 마스터플랜 수립사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아1 팀	2014	한국국제 협력단
26	베트남 고속도로 관리 및 제도역량 강화 사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
27	베트남 국가기술자격 검정관리운영기관 설립사업 사업기획조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
28	베트남 그린시티 도시계획 수립사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
29	베트남 꽝찌성 새마을운동사업 (꽝찌성 행복프로그램) 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
30	베트남 라오까이성 새마을운동사업 (라오까이성 행복프로그램) 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
31	캄보디아 농촌공동체 개발사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
32	캄보디아 앙코르 유적 프레아피투 사원 복원정비 기초사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
33	캄보디아 증권시장 발전지원사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
34	캄보디아 크랑폰리강 유역 관개시스템 개선 및 농업생산성 향상 사업 사업형성조사 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
35	캄보디아 항만물류기능 활성화를 위한 수로개선 타당성 조사 사업 실시협의 결과보고서 2014.6	동남아시아 1팀	2014	한국국제 협력단
36	동티모르 아이나로주 모성보건서비스 개선사업 사업형성조사 결과보고서 2014.3	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
37	인도네시아 대검찰청 성과관리개혁 및 시스템 구축사업 사업형성조사 결과보고서 2014.3	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
38	인도네시아 전자정부 추진을 위한 프레임워크 수립 및 시범사업 사업형성조사 결과보고서 2014.2	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
39	필리핀 중부지역 해양교통시설 마스터플랜 수립 사업 실시협의 결과보고서 2014.1	동남아시아 2팀	2014	한국국제 협력단
40	(Basic Design Study for Education Projects in East Africa) Report on Project for Educational Quality Improvement of Adama Science & Technology University through ICT Integration, October 2013	동아프리카팀	2013	한국국제 협력단
41	(Basic Design Study for Education Projects in East Africa) Report on Project for Primary Education Improvement through a Radio Education Program in Oromia, Ethiopia, 2013	동아프리카팀	2013	한국국제 협력단
42	(Report on Basic Design Study for 3 Education Projects in East Africa) Project for Envrionmental and Educational Quality Improvement in Kenyan Primary Schools, October 2013	동아프리카팀	2013	한국국제 협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
43	(동아프리카 교육분야 3개사업 기본계획수립 보고서) 에티오피아 아다마과학기술대학교 ICT 교육 역량강화사업 기본 계획보고서 2013.6	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
44	(동아프리카 교육분야 3개사업 기본계획수립 보고서) 에티오피아 오로미아주 라디오 방송을 통한 초등교육 역량강화사업 2013.6	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
45	(동아프리카 교육분야 3개사업 기본계획수립 보고서) 케냐 초등학교 환경개선 및 역량강화 사업 2013.10	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
46	BDS(Basic Design Service) Report for the Improvement of Water Supply & Sanitation in Gurage Zone, SNNPR State, Ethiopia: Basic Design Survey Report, September 2013	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
47	모잠비크 송전망 타당성조사 및 전력시스템 개선 컨설팅사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	동아프리카팀	2014	한국국제협력단
48	아프리카지역 새마을연수센터 설립운영사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	동아프리카팀	2014	한국국제협력단
49	에티오피아 SNNPR주 구라게존 식수위생환경 개선사업 보고서: 기본계획보고서 2013.09	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
50	에티오피아 아르시존 농촌지역개발 시범사업 보고서 2012.12	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
51	에티오피아 아르시존 농촌지역개발 시범사업 자료집 2012.12	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
52	우간다 엔테베 국제공항 시스템 개선사업(2015-2016/950만불) 제2차 사전조사 결과보고서 2014.3	동아프리카팀	2014	한국국제협력단
53	(2015년도 시민사회협력프로그램)민간단체 지원사업 안내서 2014.5	민관협력실	2014	한국국제협력단
54	(2015년도 아카데미협력프로그램)개도국 대학 역량강화 사업 안내서 2014.5	민관협력실	2014	한국국제협력단
55	(2015년도)기업협력프로그램 안내서 2014.4	민관협력실	2014	한국국제협력단
56	(2015년도)기업협력프로그램 안내서 2014.5	민관협력실	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
57	(2015년도)시민사회협력프로그램 민간단체 지원사업 안내서 2014.4	민관협력실	2014	한국국제협력단
58	(2015년도)아카데미협력프로그램 개도국 대학 역량강화 사업 안내서 2014.4	민관협력실	2014	한국국제협력단
59	민관협력사업 관리 매뉴얼(해외사무소) 2014.5	민관협력실	2014	한국국제협력단
60	네팔 농촌공동체 개발사업 사전타당성 조사・형성조사 결과보고서 2013.12	서남아시아팀	2013	한국국제협력단
61	네팔 정보재난복구센터(DRC) 구축사업 실시협의 결과보고서 2012.3	서남아시아팀	2012	한국국제협력단
62	DR콩고 개발현황과 전망 2014.6	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
63	DR콩고 국립박물관 건립사업 기본계획수립(BDS) 최종보고서 2013.10	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
64	DR콩고 모자보건향상을 위한 Kwango 지역 보건역량강화 사업 기본계획수립(BDS) 최종 결과보고서 2013.7	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
65	DR콩고 이디오파 식수 및 위생 개선사업 기본계획수립(BDS) 최종 결과보고서 2013.10	서아프리카팀	2013	한국국제협력단
66	아프리카 주요 지역기구 및 국제기구 2014.5	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
67	아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 모잠비크 2014.6	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
68	아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 에티오피아 2014.6	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
69	아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 콩고민주공화국 2014.6	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
70	KOICA 연수사업 성희롱 예방 및 사후 처리절차 안내서 성희롱 및 차별행위 예방교육 강의안 매뉴얼	역량개발 사업팀	2014	한국국제협력단
71	아시아 개도국과의 녹색도시 협력체계 구축 연구 2013.9	왕광익	2013	한국국제협력단
72	2013년 월드프렌즈 코이카봉사단 국내교육 종합보고서 2014.5	월드프렌즈 교육원	2014	한국국제협력단
73	한눈에 읽는 2013년 World Friends Korea 주요통계 2014.6	월드프렌즈 총괄팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
74	과테말라 치안강화를 위한 경찰 교육시스템 개선사업 2차 사전조사 결과보고서 2014.4	중남미팀	2014	한국국제협력단
75	콜롬비아 깔리시 마크로 프로젝트 마스터플랜 수립사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2014.5	중남미팀	2014	한국국제협력단
76	페루 국가문화유산 정보화시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2014.3	중남미팀	2014	한국국제협력단
77	페루 농촌개발사업(새마을운동) 사전조사 결과보고서 2014.3	중남미팀	2014	한국국제협력단
78	페루 지속가능한 자원개발을 위한 광해관리 업무 정보화 시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2014.3	중남미팀	2014	한국국제협력단
79	동카자흐스탄주 응급의료체계 강화사업 실시협의 결과보고서 2014.5	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
80	우즈베키스탄 표준청 국제동등성 확보 및 통합시스템 구축사업 2차 사전조사 결과보고서 2014.7	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
81	이라크 알렉산드리아 자동차전문 직업훈련센터 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
82	키르기즈 토지정보 종합관리 시스템개발 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
83	키르기즈공화국 석탄품질 관리시스템 구축사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
84	키르기즈공화국 선거관리역량 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.5	중동중앙아팀	2014	한국국제협력단
85	한국국제협력단(KOICA) 2013년도 평가연보	평가심사실	2014	한국국제협력단
86	ODA 사업에서 효율적인 의료기기 지원 방안 연구 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
87	개발을 위한 커뮤니케이션(C4D) 가이드라인 2014.7	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
88	개발협력 프로젝트 사전(타당성)조사와 수원국 역량진단 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
89	관광부문 ODA 사업선정을 위한 평가지표 개발 및 KOICA 사업모델 발굴 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
90	교통인프라 ODA 대상사업의 선정기준 및 선정방법 연구 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
91	국가협력전략(CPS) 수원국 개발환경 분석과 역량진단 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
92	글로벌 CSR의 개발협력 현황과 발전과제: 국내외 사례 비교분석 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
93	새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완방안 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
94	타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구: 독일 GIZ의 정책 및 수행체계 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
95	효과적인 개발협력을 위한 전통지식 개념 도입: 지역개발사업에의 시사점을 중심으로 2014.7	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.

주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력사업 종사자 및 국제협력에 관심 있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ.「국제개발협력」 발간 목적

「국제개발협력」은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ.「국제개발협력」 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장 된 CD 1매를 동봉한다.

  E-mail : oda1@koica.go.kr

  Tel : (+82)31-740-0495 Fax : (+82)31-740-0682

  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	개발협력이슈 주제	원고 마감일
2014년 4호	분쟁과 개발	10월 13일

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA연구팀은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2014-21-177

국제개발협력 2014년 제3호

발 행 2014년 8월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우:461-833)
전 화 031) 740-0678
팩 스 031) 740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 아이프리넷

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X