발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

Happiness for ALL, with Global KOICA

2016 No.3

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

Journal of International Development Cooperation

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2016년 제3호

KOICA

편집자의 글

2015년 지속가능발전목표(SDGs) 수립 및 이행을 위한 제 3차 개발재원총회 결과 (아디스아바바 행동의제)에서 민간재원을 동원하는 촉매제로서 ODA의 중요성을 강조하였다. 이에 한국을 비롯한 OECD DAC 주요 공여국 및 국제기구는 민간재원 활용방안을 적극적으로 모색하고 있으며, 이를 위해 증여와 결합한 대출, 지분투자, 보증 등의 다양한 금융수단을 활용하고자 적극적으로 노력하고 있다. 아울러 국내개발협력 차원에서도 향후 ODA 예산의 급격한 증가가 어려울 것으로 예상되고 OECD DAC의 현대화 논의에 따라 국내 기업의 참여를 통한 win-win 전략이 강조되고 있다.

따라서 금번 국제개발협력지 3호에서는 **'KOICA 혁신적 개발재원 추진 방안'**이라는 주제로, 민간금융수단을 활용한 혁신적 개발재원 마련 및 확대를 위해 KOICA가 앞으로 나아갈 방향에 대해 다각적으로 모색해보고자 한다. 이를 위해 민간재원의 동원 및 측정방안을 하나의 주요 쟁점으로 다루고 있는 OECD DAC의 현대화 논의를 살펴보는 동시에, 현재 국제사회에서 큰 주목을 받고 있는 '혁신적 개발재원'의 개념 및 논의 흐름에 대해 살펴본다. 또한 KOICA는 현재 이러한 민간금융수단을 활용하여 어떠한 사업을 실제 기획 및 운영하고 있는지를 주요 사례를 통해 살펴보는 동시에, EU의 사례를 통해 향후 KOICA가 대규모 인프라 지원사업을 위해 어떻게 혼합재원을 활용하여 혁신적 개발재원을 확대해나갈 수 있을지 그 가능성을 고찰해보고자 한다.

우선 본 호의 첫 번째 원고인 **"OECD DAC의 ODA 현대화 논의: 민간재원 동원 및 측정을 중심으로 (조한슬)"**에서는 ODA 현대화 논의는 다각화된 개발자금들의 흐름을 포괄적으로 측정하고자 하는 방향으로 진행되고 있는데, 그 중에서도 주요 쟁점인 '민간재원의 동원 및 측정' 부분에 초점을 맞추어 살펴본다. 이를 위해 동 이슈에 관련한 주요 기본원칙 5가지를 상세하게 소개하고, 동 논의 및 원칙이 우리에게 갖는 시사점이 무엇인지를 고찰한다.

두 번째로 **"혁신적 개발재원 조성(Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향 (오수현)"**에서는 최근 전세계적으로 높은 관심을 받고 있는 혁신적 개발재원 조달 관련 논의의 배경 및 흐름을 살펴봄으로써 동 개념의 정의와 유형이 어떻게 했는지 살펴보고, 이를 통해 개발재원 논의에서 '혁신적(innovative)'이라는 용어를 어떻게 이해해야할지에 대해 제시한다.

다음으로, **"혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안 및 사례분석 (민준기)"**에서는 혁신적 금융수단 중에서도 무상ODA사업에 실제 적용가능한 혼합재원(blended finance) 조성방안 및 임팩트투자(impact investment)의 실제 적용방안에 대해 살펴본다. 또한 동 관점에서 KOICA가 현

재 혼합재원 및 임팩트투자를 실제 적용 중인 사례를 소개하고, 이를 통해 무상ODA사업과 혁신적 금융수단 간의 효과적인 결합형태는 과연 무엇인지에 대해 고찰한다.

이슈 부문 마지막 원고인 **"혼합재원 중심의 혁신적 금융수단 확대 가능성 고찰: EU Blending Framework 중심으로 (이성진)"**에서는, 개발도상국 대규모 인프라 지원을 위한 다양한 개발재원 모델 중에서도 유럽연합의 블랜딩 체계(Blending Framework) 사례를 분석함으로써 동 체계가 향후 KOICA의 개발도상국 인프라 지원사업 운영에 있어 갖는 시사점이 무엇인지를 살펴본다.

또한 이번 3호 협력지 섹터 부문에는 2개의 원고가 실렸다. 첫 번째 원고인 **"ODA분야의 세이프가드 정책 동향 및 운영현황: JICA를 중심으로 (조공장, 마츠모토 사토루)"**에서는 ODA분야에서의 세이프가드(safeguard) 개념이 어떻게 정의되고 우리나라의 ODA분야 세이프가드 운영능력 강화를 위한 시사점을 도출한다. 이를 위해 세계은행(World Bank)를 중심으로 한 ODA분야 세이프가드 정책 논의 흐름을 살펴보고 JICA의 세이프가드 도입과정과 운영현황을 소개함으로써 향후 한국의 원조기관의 세이프가드 운영능력 강화를 위한 정책적 제언을 제시한다.

두 번째 원고인 **"WFK 중장기 전략 수립을 위한 수원국 중심의 해외봉사단 성과 요소 분석 (구영은, 최경화, 손성경)"**에서는 우리나라 해외봉사단의 성과 및 성과분류체계를 재분석함으로써 기존의 이론과 실재간의 간극이 컸던 문헌연구의 한계를 보완하는 동시에 KOICA 월드프렌즈 해외봉사단(WFK) 사업의 성과평가를 위한 중장기 전략 수립에 대한 함의를 도출한다.

이번 3호는 KOICA가 기존의 ODA 중심의 전통적인 재원 조달 방식을 넘어 민간재원을 비롯한 보다 다양하고 혁신적인 개발재원을 마련할 수 있는 방안이 무엇인지를 모색해보고자 기획되었다. 본 호가 우리나라의 원조활동뿐만 아니라 국제개발분야 전체에서의 보다 효과적이고 적합한 재원조달 방식에 대해 고민하는 많은 독자들에게 보다 유익하고 뜻깊은 자료가 되기를 바란다.

2016년 9월

KOICA 연구개발팀

본 원고의 내용은 KOICA의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 개발협력 이슈

1. OECD DAC의 ODA 현대화 논의: 민간재원 동원 및 측정을 중심으로 …3
조한슬 (KOICA 연구개발팀 통계전문관)

2. 혁신적 개발재원 조성 (Innovative Financing for Development)
: 개념의 발전과 동향…… 31
오수현 (KOICA 연구개발팀 연구원)

3. 혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안 및 사례분석…… 53
민준기 (KOICA 기술총괄팀 과장)

4. 대규모 인프라 지원을 위한 혼합재원 방식의 개발재원 확대방안 검토
: EU Blending Framework를 중심으로…… 67
이성진 (KOICA 기획조정팀 대리)

Ⅱ. 섹터

1. ODA분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황: JICA를 중심으로……81
조공장 (한국환경정책평가연구원 연구위원)
마츠모토 사토루 (일본 호세이대학교 국제문화학부 교수)

2. WFK 중장기 전략 수립을 위한 수원국 중심의 해외봉사단
성과 요소 분석…… 109
구영은 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
최경화 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
손성경 (서울대학교 국제대학원 국제지역학과 석사과정)

Ⅲ. KOICA 개발협력자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 147
2. KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB 목록 ····· 148
3. KOICA 2016년 6월~2016년 9월 발간물 목록 ····· 150
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용 ····· 152
5.『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 153
6.『국제개발협력』 원고 집필 규정 ····· 154

I

개발협력 이슈

1. OECD DAC의 ODA 현대화 논의: 민간재원 동원 및 측정을 중심으로
조한슬 (KOICA 연구개발팀 통계전문관)

2. 혁신적 개발재원 조성 (Innovative Financing for Development)
: 개념의 발전과 동향
오수현 (KOICA 연구개발팀 연구원)

3. 혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안 및 사례분석
민준기 (KOICA 기술총괄팀 과장)

4. 대규모 인프라 지원을 위한 혼합재원 방식의 개발재원 확대방안 검토
: EU Blending Framework를 중심으로
이성진 (KOICA 기획조정팀 대리)

OECD DAC의 ODA 현대화 논의 : 민간재원 동원 및 측정을 중심으로

조한슬 (KOICA 연구개발팀 통계전문관)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 민간재원 동원·측정 관련 ODA 현대화 기본원칙 소개
1. ODA 차관 측정방식 변경
2. 신규 금융수단의 도입
3. 공적지원으로 인해 동원된 민간재원 측정
4. 민간금융수단(Private-Sector Instruments)의 측정
5. TOSSD의 도입
Ⅲ. 시사점 및 결론
1. 민간자금 차입을 통한 ODA 차관의 증가 가능성
2. 공적지원으로 인해 동원된 민간재원 측정 범위 확대 필요
3. 신규 금융수단 및 민간금융수단을 활용한 사업 다각화 필요
4. TOSSD의 도입으로 인한 ODA 실질 감소 우려 및 구체화 필요
5. 통계 고도화 및 다변화

주제어: ODA 현대화, ODA 재정의, 민간재원 동원, 민간금융수단(PSI), TOSSD

Ⅰ. 서론

ODA 현대화 논의는 변화하고 있는 국제개발협력 지형을 보다 정확하게 파악하고 반영하고자 하는 수요에서 시작되었다. 먼저 개도국으로 유입되는 자금 중 ODA가 차지하는 규모가 2012년 기준 약 1,350억 달러로 전체의 28%로, 60년대 후반에는 ODA 비중이 50%에 달했던 점을 고려하면 개도국 유입 재원에서 ODA의 역할이 크게 축소되었다.

한편, 기존의 OECD DAC 회원국 중심의 공여국들이 전통적인 방식으로 제공해오던 개발을 위한 공적재원의 공급 상황이 불투명해진 반면, 개발을 위해 필요한 재원 수요는 증가하는 상황에서 이러한 재원의 수요, 공급 간의 격차를 해소하는 방안이 시급히 마련되어야할 필요성이 대두됨에 따라, 개도국 조세수익 증대, 신흥공여국의 기여제고, 민간재원과의 결합 등을 통한 재원의 다각화와 양적 확대방안이 논의되기 시작했다.

이러한 변화된 개발지형 속에서 ODA 정의 현대화와 새로운 지원방식·금융수단의 측정방법 마련의 필요성이 대두되었고, 특히 최근 국제금융위기와 세계적인 저금리 기조 등 ODA를 둘러싼 환경변화에 따라 ODA 정의 및 통계 측정 방안에 대한 수정 논의 필요성이 강하게 제기되었다. 이에 따라 OECD DAC에서는 2012년 고위급회의(2012 OECD DAC High Level Meeting, 이하 HLM)의 결정으로 당시 공여국의 노력을 포함한 외부개발재원(external development finance)이 ODA에 해당하는지 여부를 파악하고, 해당하는 경우 관련 재원을 통계적으로 측정할 수 있는 방법을 고안하는 것이 제안되었고, 이에 따라 ODA 현대화 논의가 본격적으로 시작되었다.

이렇게 시작된 ODA 현대화 논의는 ODA의 완결성(integrity)을 강화함과 동시에, 총공적개발재원(Total Official Support for Sustainable Development, 이하 TOSSD)의 도입을 통해 다각화된 자금 흐름을 포괄적으로 측정하는 방향으로 추진되게 된다. ODA 현대화와 관련한 주요 논의 쟁점 중 민간재원의 동원·측정과 직간접적으로 연관이 있는 사항은 ① ODA 차관 측정방식 변경(증여등가액 방식 도입 및 양허성 차관에 대한 명확한 기준 마련), ② 공적지원으로 인해 동원된 민간재원 측정, ③ 신규 금융수단의 도입, ④ 민간금융수단(private-sector instrument) 측정, ⑤ TOSSD 도입을 들 수 있다.[1] 이 중 현재 대부분의 논의가 2016년 HLM에서 완료되었으나, ④ 민간금융수단 측정, ⑤ TOSSD 도입은 아직까지 논의가 계속되고 있는 상황이다. 다음 장에서는 상기 이슈별 변경 사항 및 주요 논의 사항, 그리고 이로 인한 시사점 등을 살펴보도록 하겠다.

1) 이 밖에도 평화안보 관련 ODA 재정의가 논의되어 2016년 HLM 코뮤니케에서 결정된 바 있다.

Ⅱ. 민간재원 동원·측정 관련 ODA 현대화 기본원칙 소개

1. ODA 차관 측정방식 변경

2014년부터 시작된 ODA 현대화 작업의 가장 큰 변화는 ODA 차관의 측정방식 변경으로 인한 ODA 정의 변경이다. 2012년 세계적인 저금리 기조로 인해 EU가 저금리로 시장에서 자금을 차입하여, 개도국에 ODA를 제공하는 과정에서 추가적인 예산지원이 없이도 자금 제공이 가능한 경우가 발생하였고, 이러한 ODA 차관 제공의 양허성을 인정할 것인지에 대한 논의가 시작되게 되었다. 또한 차관의 경우 개도국의 상환액을 마이너스(−), 즉 부의 자금 흐름으로 계상함에 따라 궁극적으로 차관 제공국가의 지원액이 '0'으로 수렴되게 되므로, 이는 ODA 차관 제공 공여국의 노력을 적절하게 반영하지 못한다는 의견이 제기되었다(OECD, 2012b). 이에 따라 OECD DAC 통계작업반을 중심으로 ODA 차관의 양허성, 증여등가액 측정방식 도입에 관한 논의가 시작되었으며, 그 결과 다음과 같은 합의에 이르게 된다.

먼저, 차관이 체결된 주체(양자, 다자, 민간)의 구분 없이 ODA 차관이라면 모두 증여등가액을 도입하여 차관 지원액을 측정하는 것으로 변경되었다. 유상 차관 제공 노력도 인정될 수 있도록, 금리·상환조건을 고려했을 때 증여에 상당한다고 판단되는 액수(grant equivalency)를 ODA로 인정하는 방식이다. 즉, 증여등가액 방식을 적용할 경우, 현 시점의 양허성 차관 총 지출액 중 양허적 부분만을 ODA로 측정하게 되어, 기존과 같이 차관에 대한 ODA가 최종적으로 '0'으로 측정되는 문제가 발생하지 않게 된다.

양자 ODA 차관(sovereign loan)의 경우, 기존에는 10%의 할인율이 단일 적용되던 구조에서, 수원국 소득수준별로 차등할인율이 적용되는 구조로 개편되었다. 즉, 채무상환 리스크가 높은 저소득국에 지원하는 차관일수록 ODA로 인정되는 증여 상당치(증여액)를 높게 인정받을 수 있도록 ODA 수원국을 소득별로 3개 그룹으로 분류하여 각각 1%, 2%, 4%의 위험조정율 적용(IMF의 고정할인율 5% + 위험조정율 = 할인율 6%, 7%, 9%)하는 방안을 도입했다(OECD, 2016c).

〈표 1〉 양자 ODA 차관(sovereign loan) 측정방식 변경 상세사항

	현행	변경
측정방식	순지출방식(cash flows) 지출액–상환액	증여등가액 방식(Grant Equivalent) 지출액×증여율
최소증여율	일괄 25%	소득그룹별 차등 최소증여율 LDC/LIC : 45%, LMIC: 15%, UMIC: 10%
할인율	일괄 10% (위험조정할인율 고려 없음)	소득그룹별 차등 위험조정할인율 반영 LDC/LIC : 9%(IMF/WB 5%+4%) LMIC: 7%(IMF/WB 5%+2%) UMIC: 6%(IMF/WB 5%+1%)

출처: 저자 작성

또한, 기존에는 증여율이 25%만 넘으면 양허성을 인정하여 ODA로 인정하던 기준에서, 소득그룹별 차등 증여율 기준을 도입하였다. 채무건전성 확보를 위해 최빈국 및 기타저소득국에 대해서는 증여율이 45% 이상, 중저소득국에 대해서는 증여율이 15% 이상, 중고소득국에 대해서는 증여율이 10% 이상인 차관만 ODA로 인정하는 방안으로 증여율 기준을 개편하였다(OECD, 2016c). 이와 같은 양자 ODA 차관의 측정 관련 변경사항의 적용은 2018년 ODA 통계부터 상기 변경 안을 전면 적용(보고시점은 2019년)하고, 2015~17년 ODA에 대해서는 현행 및 신규 측정방식을 병기하되 현행 기준으로 발표하게 된다.

〈표 2〉 다자기구 차관 측정방식

	현행	변경
측정방식	순지출방식(cash flows) 지출액–상환액	증여등가액 방식(Grant Equivalent) 지출액×증여율
최소증여율	일괄 25%	일괄 10%
할인율	일괄 10% (위험조정할인율 고려 없음)	글로벌 기관 및 다자개발은행(MDBs): 기본할인율 5% 기타 기구 및 sub–regional 기구: 6%(기본 할인율 5% + 위험조정률 1%)

출처: 저자 작성

한편, DAC 공여국이 다자기구에 제공한 차관의 ODA의 경우, 별도의 할인율 및 증여율 기준이 필요하다는 회원국의 의견이 제시되었고, 이에 따라 추가적인 논의가 진행된 후 2016년 추가 승인이 되었는데 그 결과는 다음과 같다. 증여등가액 계산을 위한 할인율은 다자기구 범주에 따라 차별화하기로 하고, 글로벌 기관 및 다자개발은행(MDBs)은 기본할인율 5%, 기타 기구 및 sub–regional 기구는 기본 할인율 5%에 위험조정률 1%를 더한 6%를 적용하기로 하였다. ODA 적격성 판단을 위한 최소증여율 기준(threshold)은 10%를 적용하기로 결정했다(OECD, 2016b).

2. 신규 금융수단의 도입

한편, OECD DAC은 ODA 현대화 논의를 통해 크게 4가지 분류의 새로운 금융수단을 공식 통계측정 수단으로 도입하고 이를 DAC 통계지침에 반영 완료하였다. 이에 따라 2016년에 보고되는 2015년 사업실적부터 변경된 기준으로 통계보고가 시작되었다.

OECD는 2016년에 신규 승인된 통계지침(OECD, 2016c; OECD, 2016d)에서 신규 도입된 금융수단별 상세 정의 및 설명을 제공하고 있는데, 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 상환조건증여(reimbursable grant)는 채무수단의 한 종류로 수원국 기관에 투자목적으로 제공된 자금이다. 제공시 특정된 조건에 따라 장기상환을 하는 자금으로, 공여기관은 투자의 전체 또는 일부의 실패위험성을 가정하며, 투자금 회수의 조건이나 시점 또한 정할 수 있는 수단이다. 상환조건증여에서 투자 목적으로 중개기관에 제공한 공여국의 자금은 (원금, 이자, 배당금 및 기타 투자 상환금) 공여국에 재투자되거나 반환될 수 있다. 공여국 투자기금을 집행하는 기관은 재정상의 위험을 일체 부담지지 않으며 (해당기관은 지분 또는 차관투자가 실패하는 경우에도 재정상의 책임을 지지 않으며, 공여국이 1차 손실을 감수) 동시에 투자에 따른 재정상의 혜택도 얻지 않는다. 공여국은 일정 기간 동안 기금을 제공하며, 만기 시 신탁기금의 투자금액을 회수하거나 중개기관으로 하여금 기타 투자 또는 자문 목적으로 해당 기금을 사용하도록 하는 방식으로 자금을 지원하는 금융수단이다(OECD, 2016d)

채무증권의 한 종류인 자산담보증권(Asset-Backed Securities, ABS)은 채권 및 부동산 등 모든 자산을 담보로 발행되는 증권이다. '자산 유동화'[2]라는 과정을 통해 개별 매도가 불가능하거나 쉽지 않은 소규모, 비유동 자산의 집합을 소유하고 있는 자산보유자 (수원국 또는 민간기업)가 기존 은행 차관 또는 채권 금융에 비해 적은 비용으로 기금을 조성할 수 있게 한다.[3] 자산담보증권은 금융시장 접근성이 제한적인 개도국 민간 기업을 대상으로 자산유동화 과정을 통해 대차대조표를 완화하여 신규 대출을 촉진함으로써 민간기업의 투자역량 활성화에 기여하고, 자산유동화 증권으로 조달한 민간투자 금액을 추적할 방식을 찾을 수 있게 한다는 장점이 있다(OECD, 2016d).

메자닌 금융수단에서는 ① 메자닌 금융(mezzanine finance), ② 후순위 차관 (subordinated

2) 자산의 본래 소유자인 '**자산보유자**'(즉, 기업 또는 신탁 관리자)는 자산을 유동화하고자 해당 자산 매입을 주 기능으로 하는 '특수목적기구'(SPV)에 매도한다. **특수목적기구**는 자산담보증권(ABS)의 형태로 증권을 발행, 판매하며 판매 수익금으로 기초자산을 만들거나 발행한 은행에 상환한다. 자산은 **신용평가기관**이 자산보유자/매도자에 대하여 부여한 신용등급과는 별도로 평가를 받는다. 경우에 따라 투자자는 담보자를 상대로 청구권을 소유하기도 한다. 특수목적기구는 위험선호도와 투자자의 기타 요구(예: 선순위부터 후순위까지 각기 다른 종류의 증권)에 맞추어 기초자산을 특정 자산집합으로 '묶고(bundling)' 기초자산의 성과를 기준으로 수익을 분배해야 할 책임이 있다. 상세내용 OECD, 2016d 참조.

3) 자산유동화 없이는 자산보유자가 자체 신용을 담보로 대출을 받아 자금을 조달해야 하는데, 자산보유자의 신용등급보다 유동화 된 자산집합의 수취채권의 신용등급이 더 높은 경우가 일반적이다.

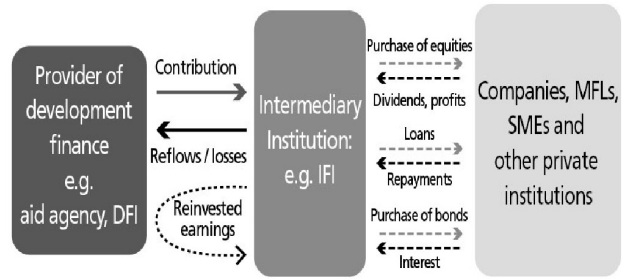
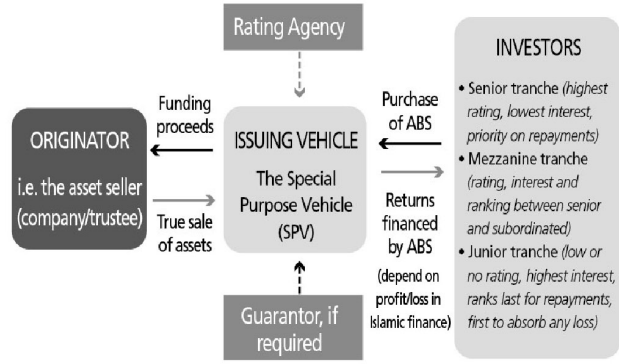
(junior) loan), ③ 우선주(preferred equity)를 도입하고, 정의를 설명하고 있다. 혼합 (하이브리드) 금융으로도 불리는 메자닌 금융은 '선순위부채(senior debt)'와 '자본(equity)' 사이에 존재하는 모든 금융상품을 의미한다. 청구권이 선순위채(senior lender)보다는 후순위이나, 지분투자자(equity investors)보다는 우선하는 권리 보유한다. 따라서 일반적으로 기대수익은 전통적인 대출이자보다는 높으나, 지분투자자(equity investor)보다는 낮다. 후순위차관(subordinated loan)은 원리금 상환 및 담보권 실행 시 변제 순위가 통상의 대출보다 낮은 차관이며, 우선주는 디폴트 (채무불이행) 시, 모든 선순위권리 및 후순위차관의 변제 이후 변제가 이뤄지나, 다른 주식보다는 우선하는 권리 보유하는 주식이다. 위험부담이 더 커진 만큼 다른 주주들 보다 우선하여 배당하게 된다(OECD, 2016d).

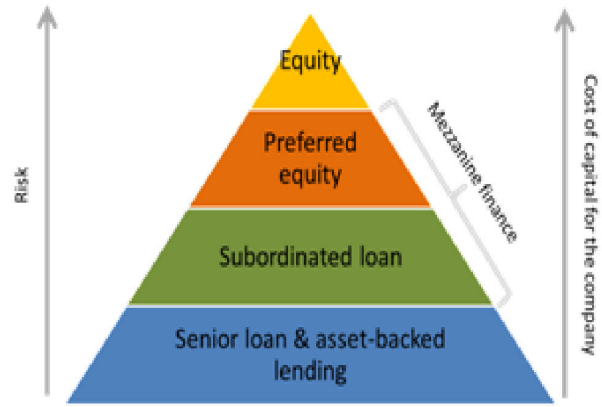
지분투자 및 집합투자기구(Equity and Shares in Collective Investment Vehicles, 이하 CIV)에서 공공 투자자는 기업 소유권의 지분을 매입하는 방식으로 해당 기업의 지분을 직접 확보하거나, 주식 또는 채권펀드(debt fund)에 투자하는 방식으로 해당 기업에 간접적으로 차관을 제공할 수 있다. 보통주(common equity)는 이익배당이나 잔여재산 분배 등의 재산적 내용에 관하여 다른 여러 종류의 주식들의 우선적 지위 또는 후배적 지위를 결정하는 기준이 되는 주식으로서 이익배당이나 잔여재산분배에 있어 어떠한 제한이나 우선권도 주어지지 않는 주식이다. 투자가 실패할 경우 최종위험을 부담하고 성공할 경우 이득을 받는 잔여지분의 성격을 갖는데, 자산에 대한 청구권은 부채를 먼저 변제하고 그 다음 우선주에 대한 배분이 이루어지고 난 후, 남은 잔여지분(잔존가치)이 모두 보통주에 귀속되게 된다(OECD, 2016c). 한편, CIV는 다른 투자자들의 자금과 함께 공동으로 이뤄지는 투자지분 (투자대상은 금융 또는 비금융자산 모두 포함)을 일컫는다.[4] 채무자의 채무불이행 시, 변제 받는 순위가 다른 다양한 선/후순위의 지분/증권이 존재할 수 있으나, DAC 통계목적상 1차 손실 지분/증권(first-loss shares/units)만을 주식으로 보고하며, 나머지 모든 유형의 선순위 지분은 메자닌 금융으로 간주한다. 또한 DAC 통계에서, 투자자의 금융 노력은 주식/지분/수익증권을 매입한 시점에 측정한다. 한편 주식/지분/수익증권의 매각은 개도국에서 투자자에게로 자금이 다시 반환되었음을 의미하므로 마이너스(-) 자금흐름으로 기록하며, 배당금은 기록하지 않는다(OECD, 2016d). 집합투자기구를 통한 투자는 투자를 받는 수원국(기업) 입장에서는 개별 투자자를 확보하는 것보다 거래 비용 측면에서 더 용이하면서 부담이 적다는 장점이 있다.

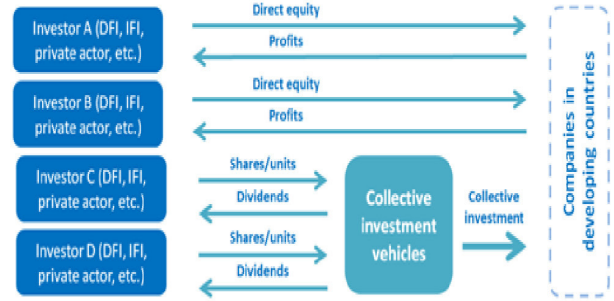
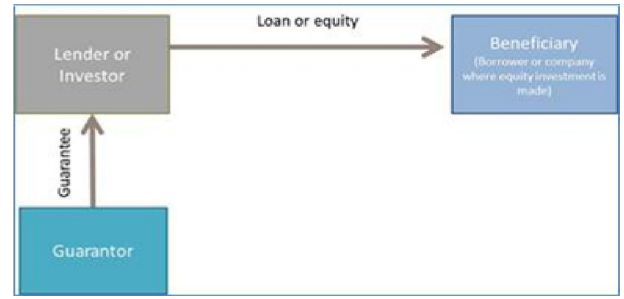
보증/보험(guarantees/insurance)은 대출이나 주식투자의 채무불이행 또는 투자실패 발생 시 보증금액을 대신하여 이행할 것을 담보하는 제도이다.

4) 집합투자기금은 기업구조를 사용하는 경우 지분을, 신탁구조를 사용하는 경우 수익증권을 발행한다(OECD, 2016d).

〈표 3〉 신규 도입 금융수단 분류

분류		상세설명	
(대분류)	(소분류)		
채무수단 (debt instruments)	상환조건증여 (reimbursable grants)	– 상환조건증여는 채무수단의 한 종류로, 수원국 기관에 투자목적으로 제공된 자금으로 제공시 특정된 조건에 따라 장기상환을 하는 자금 – 공여기관은 투자의 전체 또는 일부의 실패위험성을 가정하며, 투자금 회수의 조건이나 시점 또한 정할 수 있음.	
채무증권 (debt security)	자산담보증권 (Asset-Backed Securities, ABS)	– 채권 및 부동산 등 모든 자산을 담보로 발행되는 증권	

분류		상세설명	
(대분류)	(소분류)		
메자닌 금융수단 (mezzanine finance instruments)	메자닌금융 (mezzanine finance or hybrid finance)	- 혼합(하이브리드)금융으로도 불림. - '메자닌(mezzanine)'은 건물 1층과 2층 사이에 있는 라운지를 뜻하는 이탈리아어로 부채와 자본의 중간적 성격을 가진다는 점에서 유래 - 광의로 보면 '선순위부채(senior debt)'와 '자본(equity)' 사이에 존재하는 혼합형태의 금융(대출, 지분투자)을 의미 - 청구권이 선순위채(senior lender)보다는 후순위이나, 지분투자자(equity investors)보다는 우선하는 권리 보유 - 일반적으로 기대수익은 전통적인 대출이자보다는 높으나, 지분투자자(equity investor)보다는 낮음.	
	후순위차관 (subordinated (or junior) loan)	- 후순위차관(subordinated loan)은 원리금 상환 및 담보권 실행 시 변제 순위가 통상의 대출보다 낮은 채권	
	우선주 (preferred equity)	- 디폴트(채무불이행) 시, 모든 선순위권리 및 후순위차관의 변제 이후 변제가 이뤄지나, 다른 주식보다는 우선하는 권리 보유 - 이익발생시 다른 주주들 보다 우선하여 배당	

분류		상세설명	
(대분류)	(소분류)		
지분투자 및 집합투자기구 (equity and shares in collective investment vehicles)	보통주 (common equity)	– 이익배당이나 잔여재산 분배 등의 재산적 내용에 관하여 다른 여러 종류의 주식들의 우선적 지위 또는 후배적 지위를 결정하는 기준이 되는 주식으로서 이익배당이나 잔여재산분배에 있어 어떠한 제한이나 우선권도 주어지지 않는 주식 – 기업이 실패할 경우 최종위험을 부담하고 성공할 경우 이득을 받는 잔여지분의 성격을 갖는데 자산에 대한 청구권은 부채를 먼저 변제하고 그 다음 우선주에 대한 배분이 이루어지고 난 후 남은 잔여지분이 모두 보통주에 귀속	
	집합투자기구 (shares in collective investment vehicles)	– 다른 투자자들의 자금과 함께 공동으로 이뤄지는 투자지분 (투자대상은 금융 또는 비금융자산 모두 포함	
보증 및 기타 우발채무 (guarantees and other unfunded contingent liabilities)	보증 (guarantees)	– 대출이나 주식투자의 채무불이행 또는 투자실패 발생 시 보증금액을 대신하여 이행할 것을 담보하는 제도 – 기타우발채무는 보험 등 자금흐름이 발생하지 않는 금융수단을 통칭	

출처: OECD (2016d) 참조하여 저자 작성

3. 공적지원으로 인해 동원된 민간재원 측정

OECD DAC은 공적자금으로 인해 동원된 민간재원을 측정하는 것에도 합의하였다. 이에 따라 2016년 HLM에서 통계지침 수정안 승인 시 신디케이트론(syndicated loans), 보증(guarantees), 집합투자기구(shares in collective investment vehicle)의 세 가지 방식의 지원으로 동원된 민간재원을 측정하여 보고하는 방법론이 마련되었다. 추후 다른 금융수단에 대한 동원효과 측정방식은 추가 논의하기로 결정되었다. 구체적인 보고 시기는 2016년 실적부터 OECD DAC의 공식 통계에 보고될 예정이다.

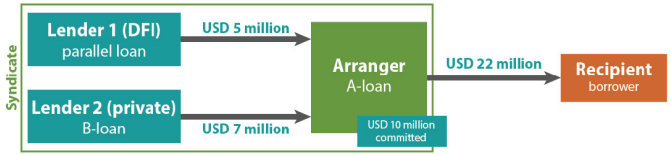
각 금융수단별 동원 조달 금액을 표기하는 방식은 통계지침 수정안(OECD, 2016d)에 상세 기술되어 있다. 먼저, 신디케이트론은 주선기관(arranger)이 공공기관이 경우, 공공부문이 주선기관 또는 참여기관으로 개입하지 않았다면 민간투자자가 차관을 제공하지 않았을 것이라는 암묵적인 가정이 성립하는 경우, 조달된 금액의 50%는 공공 주선기관(arranger)의 기여분으로 보고하고, 잔여분(50%)은 참여기관의 기여분으로 보고하며, 공적지원에 대한 해당 차관제공자의 금액 비중에 따라 비례 배분한다. 단, 주선기관이 민간인 경우에는 공공기관의 참여가 없었다면 민간투자자(주선기관 포함)가 투자하지 않았을 것이라는 가정 하에, 조달 금액의 100%가 공적 참여기관의 기여분으로 기록된다.

CIV를 통해 조달한 금액은 최대 5년의 기금 조성 기간 동안 약정된 민간투자 총액을 의미하며, 해당 금액은 고위험 트란쉐(tranche)에 투자한 공공기관의 기여분으로 기록된다. 다시 말해, 일반 집합투자기구 내의 보통주나 1차 손실 주식 또는 구조화 CIV 내의 고위험 트란쉐 지분에 투자한 경우이다. 다수의 공공기관이 이 같은 트란쉐에 투자한 경우, 조달한 금액을 공공기관별로 비례 배분한다. 따라서 조달금액 계산 시에는 집합투자기구에 참여한 공공투자기관의 수를 고려한다. 조달된 금액의 50%는 집합투자기구의 고위험 트란쉐에 투자한 공공기관에 동일한 기여분으로 기록하며, 잔여분 50%는 민간투자가 이루어진 시점에 집합투자기구의 고위험 트란쉐에 대한 각 공공기관의 자금 비중에 따라 비례 배분한다(OECD, 2016d).

보증의 경우 공적 보증 없이는 민간투자자가 차관을 제공하지 않았을 것이라는 가정이 성립, 따라서 공공보증기관이 자금조달에 기여했다고 볼 수 있는 경우에 민간재원 동원액을 보고할 수 있다. 공동 보증의 경우, 조달된 금액은 각 보증기관이 보증한 금액만큼 비례 배분하여 보고한다(OECD, 2016c).

한편 OECD DAC은 2017년 실시될 공식보고 이전에 공적지원으로 인해 동원된 민간재원의 현황을 파악하기 위해 DAC Survey를 2015년부터 실시하였는데, 2016년 실시된 2차 조사에서는 기합의 되었던 3개의 금융 수단 이외에 2가지 금융수단 (직접투자(direct investment)와 전대금융(credit line))을 추가하여 조사를 실시한 바 있다(OECD, 2016f).

〈표 4〉 금융수단별 민간재원 동원액 보고 방법 및 사례

<table>
<tr><th>구분</th><th>금융수단별 민간재원 동원액 산출 방법</th><th>CRS++ 보고 방식 (단위: 천 달러)</th></tr>
<tr><td>신디케이트론
(syndicated loans)</td><td>


DFI(대주 1=Lender 1)가 미화 5백만 달러의 상호대출(parallel loan)을 제공하고, OECD 회원국 내의 민간투자자가 미화 7백만 달러의 차관 B를 제공(대주 2 = Lender 2), 주선기관(Arranger)은 총 미화 1천만 달러를 약정한 경우, 주선기관이 공공(public)기관인지 민간(private)기관인지의 여부에 따라 민간재원 동원액이 다르게 집계된다. 먼저, 주선기관(Arranger)이 공공기관이 경우, 공공부문이 주선기관 또는 참여기관으로 개입하지 않았다면 민간투자자가 차관을 제공하지 않았을 것이라는 암묵적인 가정이 성립하는 경우, 조달된 금액은 아래와 같이 주선기관과 참여기관의 기여분으로 배분하여 기록된다.
– 조달된 금액의 50%는 공공 주선기관(arranger)의 기여분으로 보고
– 잔여분(50%)은 참여기관의 기여분으로 보고, 공적지원에 대한 해당 차관제공자의 금액 비중에 따라 비례 배분
따라서 상기 사례에서 주선기관(arranger)이 조달한 금액은 5,833천 달러 ((7 000천 달러 *50%)+(10 000천 달러)/(15 000천 달러)*(7 000천 달러 *50%))이며, 대주 1(Lender 1)이 조달한 금액은 1167천 달러((5 000천 달러)/(15 000천 달러)*(7 000천 달러 *50%))이다.
</td><td>
<table>
<tr><th>CRS FIELDS \ REPORTER</th><th>Arranger</th><th>Lender 1</th></tr>
<tr><td>Field 33 – commitment</td><td>10000</td><td>5000</td></tr>
<tr><td>Field 43a – Leveraging mechanism and role/position</td><td>1: Syndicated loan, arranger</td><td>2: Syndicated loan, participant</td></tr>
<tr><td>Field 43b – Amounts mobilised from the private sector</td><td>5833</td><td>1167</td></tr>
<tr><td>Field 43c – Origin of the funds mobilised</td><td>3=third high income/OECD country</td><td>3=third high income/OECD country</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td></td><td>단, 주선기관이 민간인 경우에는 공공기관의 참여가 없었다면 민간투자자(주선기관 포함)가 투자하지 않았을 것이라는 가정 하에, 조달 금액의 100%가 공적 참여기관의 기여분으로 기록된다. 이 경우에는 대주 1(Lender 1)이 조달한 민간금액은 17 000천 달러((5 000천 달러)/(5 000천 달러)*(17,000천 달러 *100%))이다.</td><td>
<table>
<tr><th>CRS FIELDS \ REPORTER</th><th>Arranger</th><th>Lender 1</th></tr>
<tr><td>Field 33 – commitment</td><td></td><td>5000</td></tr>
<tr><td>Field 43a – Leveraging mechanism and role/position</td><td></td><td>2: Syndicated loan, participant</td></tr>
<tr><td>Field 43b – Amounts mobilised from the private sector</td><td></td><td>17000</td></tr>
<tr><td>Field 43c – Origin of the funds mobilised</td><td></td><td>3=third high income/OECD country</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

구분	금융수단별 민간재원 동원액 산출 방법	CRS++ 보고 방식 (단위: 천 달러)
집합투자기구 (shares in collective investment vehicle)		

투자년도 / 투자자

투자자	2008년 10월	2012년 6월	2013년 1월	2013년 4월
DFI 1	10 000천 달러			
DFI 2	4 000천 달러			
DFI 3			12 000천 달러	
민간투자자 1		6 000천 달러		
민간투자자 2				8 000천 달러
투자총액	14 000천 달러	6 000천 달러	12 000천 달러	8 000천 달러

개시일이 2008년 9월 15일인 일반 개방형 집합투자기구에 DFI1과 DFI2가 2008년 10월에 각각 미화 1천만 달러와 4백만 달러를 투자하였고 2012년 6월에는 수원국의 민간투자자 1이 미화 6백만 달러를, 2013년 1월에 DFI3이 미화 1천2백만 달러를, 2013년 4월에 제3고소득국가의 민간투자자 2가 미화 8백만 달러를 투자를 한 경우, 기금조성 기간 동안 민간투자자가 조달한 금액은 2012년의 6백만 달러와 2013년의 8백만 달러로 총 1천4백만 달러이다. 공공기관이 고위험 트란쉐(본 사례에서는 보통주)에 투자하지 않았다면 민간부문에서도 집합투자기구에 투자하지 않았을 것이라는 암묵적인 가정이 있다.

2012년 보고 시, 민간투자자 1이 투자한 금액은 DFI 1과 DFI 2가 기여하여 조달한 금액으로 보고되며, DFI 1이 조달한 금액은 3643천 달러 = 1/2*(6 000천 달러*50%)+(10 000천 달러)/(14 000천 달러)*(6 000천 달러*50%) 이며, DFI 2가 조달한 금액은 2,357천 달러 = 1/2*(6 000천 달러*50%)+(4 000천 달러)/14 000천 달러*(6 000천 달러*50%)이다.

2013년 보고 시에는 민간투자자 2가 투자한 금액은 DFI 1,2,3의 기여분으로 기록되며, DFI 1이 조달한 금액은 2872천 달러 = 1/3*(8 000천 달러*50%)+(10 000천 달러)/(26 000천 달러)*(8 000천 달러*50%), DFI 2가 조달한 금액은 1949천 달러 = 1/3*(8 000천 달러*50%)+(4 000천 달러)/(26 000천 달러)*(8 000천 달러*50%), DFI 3이 조달한 금액은 3179천 달러 = 1/3*(8 000천 달러*50%)+(12 000천 달러)/(26 000천 달러)*(8 000천 달러*50%)이다.

1.1차년도 보고

CRS FIELDS / REPORTER

CRS FIELDS	DFI 1	DFI 2	DFI 3
Field 12. Financial instrument	510: Common equity	510: Common equity	n.a.
Field 33 -Commitment	10000	4000	n.a.
Field 43a -Leveraging mechanism and role/position	3: Common equity in flat CIV	3: Common equity in flat CIV	n.a.
Field 43b - Amounts mobilised from the private sector	0	0	n.a.
Field 43c - Origin of the funds mobilised	n.a.	n.a.	n.a.

2. 2차년도 보고

CRS FIELDS / REPORTER

CRS FIELDS	DFI 1	DFI 2	DFI 3
Field 12. Financial instrument	510: Common equity	510: Common equity	n.a.
Field 33 -commitment	0	0	n.a.
Field 43a -Leveraging mechanism and role/position	3: Common equity in flat CIV	3: Common equity in flat CIV	n.a.
Field 43b - Amounts mobilised from the private sector	3642	2357	n.a.
Field 43c - Origin of the funds mobilised	2=recipient country	2=recipient country	n.a.

<table>
<tr><th>구분</th><th>금융수단별 민간재원 동원액 산출 방법</th><th>CRS++ 보고 방식 (단위: 천 달러)</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>3. 3차년도 보고
<table>
<tr><th>CRS FIELDS \ REPORTER</th><th>DFI 1</th><th>DFI 2</th><th>DFI 3</th></tr>
<tr><td>Field 12. Financial instrument</td><td>510: Common equity</td><td>510: Common equity</td><td>510: Common equity</td></tr>
<tr><td>Field 33 -commitment</td><td>0</td><td>0</td><td>12 000</td></tr>
<tr><td>Field 43a -Leveraging mechanism and role/position</td><td>3: Common equity in flat CIV</td><td>3: Common equity in flat CIV</td><td>3: Common equity in flat CIV</td></tr>
<tr><td>Field 43b - Amounts mobilised from the private sector</td><td>2872</td><td>1949</td><td>3179</td></tr>
<tr><td>Field 43c - Origin of the funds mobilised</td><td>3=third high income/OECD country</td><td>3=third high income/OECD country</td><td>3=third high income/OECD country</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>보증
(guarantees)</td><td>

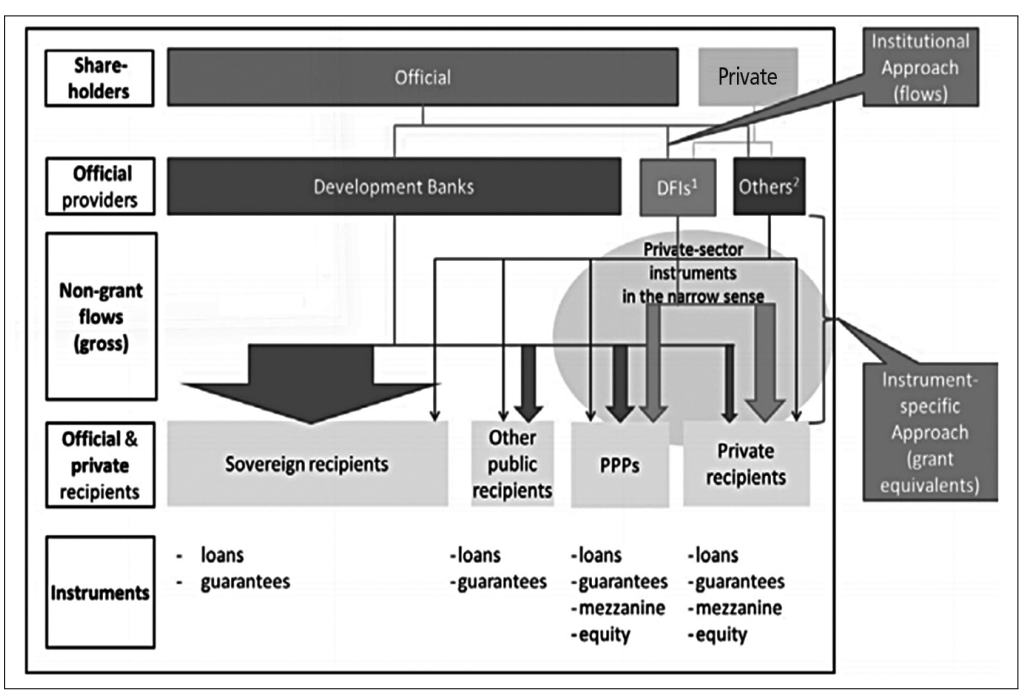
수원국의 민간투자자인 투자자 1(investor 1)이 미화 4백만 달러의 차관을 제공하고 투자자 2(Investor 2)가 미화 6백만 달러의 지분을 제공하는 총 미화 천만 달러 규모의 프로젝트로, 투자자 1은 차관 금액(표1 참조)의 최대 70%(미화 280만 달러)까지 공적 보증을 적용받는다. 이 사례에서 공적 보증을 통해 민간투자자가 조달한 금액은 미화 4백만 달러로, 공적 보증 없이는 민간투자자가 차관을 제공하지 않았을 것이라는 암묵적인 가정이 성립해야한다. 따라서 공공보증기관이 자금조달에 기여했다고 볼 수 있다. 공동 보증의 경우, 조달된 금액은 각 보증기관이 보증한 금액만큼 비례 배분한다.</td><td>
<table>
<tr><th>CRS FIELDS \ REPORTER</th><th>Official guarantor</th></tr>
<tr><td>Field 33 -commitment</td><td>0*</td></tr>
<tr><td>Field 43a -Leveraging mechanism and role/position</td><td>5: Guarantee/insurance</td></tr>
<tr><td>Field 43b - Amounts mobilised from the private sector</td><td>4000</td></tr>
<tr><td>Field 43c - Origin of the funds mobilised</td><td>2=recipient</td></tr>
</table>
* 약정액은 자금흐름에만 보고(보증은 자금흐름 동반하지 않음).</td></tr>
</table>

출처: OECD (2016d) 참조하여 저자 작성

4. 민간금융수단(Private-Sector Instruments)의 측정

민간금융수단(private-Sector instruments)은 일반적으로 차관, 보증, 메자닌금융(mezzanine finance), 지분투자(equity) 등을 사용하여 민간에게 제공되는 자금을 의미한다. 민간금융수단과 시장유사수단 (market-like financial instruments)이 혼용되어 사용되고 있으나,[5] OECD 사무국은 민간금융수단은 개도국 기업에게 제공된 재원만을 의미하는 단어이며, 시장유사수단은 개도국 민간과 공공분야를 모두 포괄하여 지원이 이뤄진 재원을 의미하는 개념이라고 차이를 밝힌 바 있었다(OECD, 2014a). 그러나 이후에도 OECD DAC 및 회원국 사이에서 두 개념이 혼재되어 사용되어 왔음을 고려하여, OECD에서도 PSI의 정의를 민간 또는 공공에게 증여와 차관을 제외한 다른 금융수단을 활용하여 제공하는 자금을 일컫는 표현으로 사용하고 있으며, 이는 2016년 DAC HLM 코뮤니케에서도 확인된 바 있다(OECD, 2014b; OECD, 2016a).

〈그림 1〉 양자개발협력에서 PSI 범위



출처: OECD (2014b)

5) 상세내용 박수영·조한슬 (2015) 참조

이러한 PSI를 ODA로 측정하고자 하는 논의의 시작은 2011년으로 거슬러 올라간다. 2011년에는 개발재원으로서 비(非)ODA자금흐름(non-ODA flows)을 측정할 필요성이 제기됨으로서 논의가 시작되었고, 2012년 HLM에서 공여국의 노력을 포함한 외부개발재원을 측정하는 방안을 마련하기로 제안됨에 따라 논의가 촉발되게 된다. 2012년 당시 영국이 DFI를 통한 민간재원의 개도국 내 유입을 ODA로 측정할 필요성, 측정방법에 대한 보고서를 통계작업반에 제출하고,[6] 이를 바탕으로 논의가 계속 진행되었다, 2014년 ODA 현대화 작업을 시작으로 동 논의가 본격적으로 시작된 이후, PSI 논의는 측정방식(수단별, 기관별 측정방식), 각 방식별 측정방안 등 다양한 이슈로 인해 논의가 더디게 개진되었으나, 2016년 HLM에서 PSI의 측정에 관한 기본원칙에 합의하게 되었다(상세사항은 〈상자 1〉 참조).

PSI의 도입 및 측정과 관련한 주요 결정사항 및 이슈는 다음과 같다. 민간금융수단의 제공 노력을 ODA로 인정하는 반면, 현금흐름 자체는 TOSSD로 보고하며, 각 기관별로 ODA 보고 시 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 중 선택하여 보고가 가능하게 결정되었다. 다만, 측정방식의 변경은 원칙적으로는 가능하나, ODA의 신뢰성 및 비교가능성을 위해 전환유예기간(lock-in period) 도입에 관한 논의를 계속하기로 합의하였다. 이 밖에도 두 가지 방식 하에 정부에 상환되는 자본 수익과 배당 수익은 (-)ODA로 계산하고, 2년간의 시범운영 검토 결과를 토대로 개선사항을 고려하는 방향에 원칙적으로 합의하였다(OECD, 2016a).

ODA 적합성 평가는 공통 양식을 사용하여 모든 양자 DFI와 (요청 시) 기타 기관들을 대상으로 실시하기로 합의하였으며, 평가는 DFI의 설립목적, 사업 포트폴리오, 투자 전략 및 due diligence 메커니즘의 조사에 기반하여 실시하기로 합의하였다. 단, 모든 회원국은 측정방식과 관계없이 PSI의 ODA 보고에 있어 사업 수준에서의 개발 목적 및 추가성에 관한 정보를 CRS에 제공하고, 평가 받을 예정이다.[7]

기관별 측정방식을 선택할 경우, 기관별 ODA 인정계수(ODA coefficient)를 산출하여, 해당 비율만큼의 출자액을 현금흐름 기준으로 보고하고 상환액(reflow)은 (-)로 보고하게 된다. 한편, 각 금융수단 별 ODA 계산방식은 다음과 같다. 먼저 증여에 의한 기여는 명목가치로 ODA로 계산하며, 상환조건증여는 여러 유형의 계약 및 초기 투자 파일을 포함하는 하이브리드 부채수단으로, 상환액(reflow)과 위험 측정이 가능한 정보가 충분히 확보된 경우, 증여등가액 방식으로 측정하며 그렇지 않은 경우에는 사후측정을 적용한다. 대출은 증여등가액 방식을 따르며, 할인율은

6) 상세 내용 OECD, 2012a 참조.

7) OECD DAC은 지난 3월 통계작업반에서 ODA 적격성 평가양식(template) 중 기관 설립목적 및 역할(mandate/mission), 포트폴리오 및 지원규모(project portfolio/volume of operation), 투자전략 등에 대한 서면의견 제출사항을 반영하여 수정안을 제시하였고, PSI가 ODA로 인정되기 위한 '추가성(additionality) 정의를 재무적 추가성(financial additionality) 및 가치 추가성(value additionality)으로 확대하는 것에 잠정 합의하였다.

〈상자 1〉 2016 HLM 민간금융수단의 ODA 현대화 기본원칙

A. 기본원칙	i. 민간금융수단을 제공하려는 공공부문의 노력은 ODA로 인정하는 반면, 이로 인한 현금흐름 자체는 TOSSD로 산입 – TOSSD의 명확한 정의가 합의되기 전까지는 기존처럼 OOF로 보고하며, 보증의 경우에는 최근 신설된 항목*에 별도 보고. * 공적부문투입을 통해 동원된 금액(amounts mobilised through official sector interventions) ii. ODA 측정 노력은 기관별로 기관중심 접근방식과 수단중심 접근방식 중 선택 가능 – 각 회원국은 ODA 보고 시, 선택한 방식을 명확하게 나타내야함. – 측정 방식 변경은 가능하나, 중복계상 방지를 위해 사무국 앞 사전통지 및 확인절차가 필요함. 추가적으로, ODA 신뢰성 및 회원국 간의 보고 비교가능성을 목적으로 전환유예기간(lock-in period)이 논의 예정. *HLM Follow-up 1: 전환유예기간(lock-in period)에 대한 제안서 정교화* iii. 민간금융수단의 ODA 보고를 위해서는 다음 세 가지 절차를 준수 – 민간금융수단을 제공하는 기관의 설립 목적 평가 (주요 사업 목적이 개도국의 경제 발전과 복지를 목적으로 하며, 제공하는 재원은 추가성(additionality)을 지녀야함) – 개별 사업 수준의 현금흐름을 CRS에 보고 – 합의된 투명성 조항 및 정보 공개 규정 하에 민간금융수단 관련 데이터 공개 iv. 공여국 노력의 측정은 가능한 증여등가액 방식에 기반 (New) – DFI 및 기타 기관 대상 지분투자는 매몰비용(sunk cost)으로 간주하여, 초기 투입 시 명목가치를 ODA 계상 (필요 시, ODA 계수 적용)하며, reflow가 발생하면 (–) 보고 v. (수단중심 접근방식) 위험조정 증여등가액(risk-adjusted grant equivalent)방식에 기반. 그러나 방식은 다음 사실에 의거하여 조정될 수 있음. – PSI는 본질적으로 비양허성 성격을 지니며, HLM 2014에서 합의한 국채 양허성 기준의 적용은 불필요한 보조금을 촉진할 수 있음. – 일반적으로 민간부문 지원은 공적부문보다 위험하므로 할인율 내 위험프리미엄 반영 필요. 그러나 이는 증거에 기반을 두어야 하며, ODA 인플레이션을 초래하지 않도록 고려해야함. *HLM Follow-up 2: 민간부문에 적절한 기술적 기준(technical threshold) 및 차별화된 위험 프리미엄 (국가소득그룹별) 권고사항 정교화* vi. (기관중심 접근방식) 개도국에 지원하는 PSI를 포함한 공여국의 노력은 DFI 혹은 기타 기관에 자금을 투입하는 시점에 측정 – 기관의 ODA 적합성 평가 결과를 기반으로 자금의 일부 ODA로 인정 vii. 두 가지 방식 하에 정부에 상환되는 자본 수익과 배당 수익은 (–)ODA로 계산 – 재투자수익의 경우 (–)ODA로 계산되지 않으나, 투명성 목적에서 종합적으로 CRS에 보고될 수 있음. 동 원칙은 기관의 자본총액이 초기에 ODA로 보고되었을 때에 한해 적용. viii. 두 가지 접근방식 적용 모두 공여국의 노력을 비교가능하며 ODA 인플레이션을 초래하지 않는다는 공동의 이해를 전제로 하며, 2년간의 시범운영 검토 결과를 토대로 개선 사항을 고려
B. ODA 적합성 평가	ix. ODA 적합성 평가는 공통 양식을 사용하여 모든 양자 DFI와 (요청 시) 기타 기관들을 대상으로 실시 HLM Follow-up 3: 양식 제안서 정교화 x. 평가는 DFI의 설립목적, 사업 포트폴리오, 투자 전략 및 due diligence 메커니즘의 조사에 기반 – ODA 대상국가의 지원 할당량, 주요목적이 개도국 경제개발과 복지 증진이 고려됨. 비ODA대상국가 및 사업영역에서 활발한 활동을 하는 경우, ODA 계수 산정을 위해 전체 포트폴리오 내 ODA 적합 활동의 비중을 측정 – 기관의 투자전략 및 due diligence 메커니즘 관련 정보는 재원의 추가성 평가 *HLM Follow-up 4: 측정 기준을 위한 제안서 개발* xi. 모든 회원국은 PSI의 ODA 보고에 있어 사업 수준에서의 개발 목적 및 추가성에 관한 정보를 CRS에 제공 – 측정방식과 관계없이 합의된 기본원칙에 의해 보고된 정보 준수는 동료검토 및 PSI 관련 정기보고서(2년 1회)에 의해 DAC에 의해 평가 *HLM Follow-up 5: 추가성의 정의 관련 작업; CRS에 추가성 보고를 위한 drop-down 메뉴 정교화*

<table>
<tr><td>C. ODA 계산 방식</td><td>xii. 각 금융수단 별 ODA 계산방식은 다음과 같음.
– (증여) 증여에 의한 기여는 명목가치로 ODA로 계산
– (상환가능증여) 여러 유형의 계약 및 초기 투자 파일을 포함하는 하이브리드 부채수단으로, reflow와 위험 측정이 가능한 정보가 충분히 확보된 경우, 증여등가액 방식으로 측정하며 그렇지 않은 경우에는 사후측정이 적용
HLM Follow-up 6: 상환가능증여의 하이브리드 본성을 고려한 보고 방식 정교화
– (대출) 증여등가액 방식을 따르며, 할인율은 2014 HLM에서 합의한 대로 소득 그룹에 따라 다르게 적용하나, 민간 투자의 위험프리미엄을 가산하여 할인율 조정
HLM Follow-up 7: 1) 위험프리미엄 제안서; 2) 민간부문 대출에 대한 기준(threshold) 채택 여부*에 관한 권고사항 정교화
* 민간대출임을 감안하여 양허성 기준을 제외할 것인지, 혹은 작은 규모의 ODA를 걸러내기 위한 기술적 기준은 적용할 필요가 있는지에 대한 여부
– (지분투자) DFI 및 기타 기관에 대한 지분투자는 매몰비용으로 처리하여, 명목가치로 ODA 계산 (필요 시, ODA 계수 적용)하며, reflow가 발생하면 (–) 보고
– (지분투자) DFI 및 기타 기관에 의해 민간부문에 지분투자 한 경우는 사후증여등가액 방식으로 계산. i.e. 초기 지분투자 시 명목가치로 계산하고 reflow는 투자 회수 시 사후로 할인적용*.
* reflow는 소득그룹에 따라 차별화된 할인율을 적용하고 그 한도를 설정. 단, reflow 및 위험에 대한 충분한 정보가 주어지는 특정 경우에는 사전(ex ante)증여등가액 방식으로 계산한 후 사후 조정
HLM Follow-up 8: 적합한 할인율 선정을 위한 DFI와의 협업
– (보증) 증여등가액 방식으로 계산하며, 차별화된 할인율 및 (필요 시)추가 위험 프리미엄 적용. 비자금흐름수단임을 감안하여, 할인율은 운영비용 및 위험조정 요소에 대해서만 고려
HLM Follow-up 9: 적합한 할인율 및 위험프리미엄 선정을 위한 DFI와의 협업과 공적보증 및 신용보증 외 보증에 적용할 증여등가액방식 수립
xiii. 회원국 간 ODA 수치 비교 가능성 유지–각 PSI에 포함된 공여국의 노력은 기관중심 접근방식을 적용하는 회원국에 의해 보고가능. 이는 두 가지 접근방식이 동등한 ODA 금액 결과를 가져오는데 걸리는 시간을 측정하여 시스템의 신뢰성 보장을 위한 전환유예기간을 확정하게 함.</td></tr>
<tr><td>D. 투명성 조항 및 정보공개 규정</td><td>xiv. PSI의 ODA 보고는 구체적인 투명성 조항 및 정보공개 규정에 의거하며, 주요 원칙은 다음 표와 같음.
<table><tr><th>보고 요건 (reporting requirements)</th><th>정보 공개 (data disclosure)</th></tr><tr><td>• 정보는 모든 공여국에 의해 가능한 동일 기준으로 보고
– PSI 흐름은 CRS에서 사업수준으로 보고 (금융조건 포함)
– DFI에 투입된 자금흐름 관련 정보는 모든 회원국으로부터 수집 (해당 요소는 수단중심을 선택한 국가 대상 분석 목적용으로 사용)
– 자본수익 및 배당금은 총금액으로 보고</td><td>• 공여국의 노력 측정은 접근방식과 관계없이 사업 수준에서 공개된 정보에 대해 동일한 정보 규칙 적용
– 사업수준에서 PSI 흐름을 공개하되, 고객 관련 기밀 의무 준수 (고객명, 금융조건)
– 수단중심 접근방식의 경우, DFI와의 자본흐름 정보는 정기적 DAC 통계에 나타나지 않음. (그러나, 사무국의 분석 목적으로 수집되며 PSI 격년간 보고의 일부로 활용)</td></tr></table>
HLM Follow-up 10: 보고 요건 및 정보 공개 관련 규칙 구체화를 위한 DFI와의 협업</td></tr>
<tr><td>E. 모니터링, 세이프가드 및 규범</td><td>xiii. ODA 보고의 신뢰성 확보를 위해 DAC에 의한 세이프가드 정기적 모니터링에 의거함. DAC 혹은 DAC이 지정한 조직에 의해 PSI의 질적/양적 측면을 포함하는 정기적 보고를 격년 실시
– 동 보고서는 DFIs financing의 추가성에 대한 증거 확보, 시장왜곡 및 민간금융 구축효과 방지를 분석 예정. 첫 번째 보고서에 기반을 두어 DAC는 PSI를 위한 최소 기준 및 규칙 수립 여부를 고려할 예정.
HLM Follow-up 11: PSI 모니터링 목적의 세이프가드 및 규범 관련 제안서 수립</td></tr>
</table>

출처: OECD (2016a) 참조하여 오수현 ·조한슬 작성

2014 HLM에서 합의한 대로 소득 그룹에 따라 다르게 적용하나, 민간 투자의 위험프리미엄을 가산하여 할인율 조정하기로 하였다. DFI 및 기타 기관에 대한 지분투자는 매몰비용으로 처리하여, 명목가치로 ODA 계산 (필요 시, ODA 계수 적용)하며, 상환액(reflow)이 발생하면 (-) 보고하고, DFI 및 기타 기관에 의해 민간부문에 지분투자 한 경우는 초기 지분투자 시 명목가치로 계산하고 reflow는 투자 회수 시 사후로 할인 적용하여 다시 보고하는 방식의 사후증여등가액 방식으로 계산하기로 하였다. 끝으로 보증은 증여등가액 방식으로 계산하며, 차별화된 할인율 및 (필요 시) 추가 위험 프리미엄 적용하되, 비자금흐름수단임을 감안하여, 할인율은 운영비용 및 위험조정 요소에 대해서만 고려하기로 결정하였다(OECD, 2016a).

PSI의 ODA 보고는 구체적인 투명성 조항 및 정보공개 규정에 의거하며, 정보는 모든 공여국에 의해 가능한 동일 기준으로 보고하기로 하였으며, 공여국의 노력 측정은 접근방식과 관계없이 사업 수준에서 공개된 정보에 대해 동일한 정보 규칙 적용하기로 하였다. 구체적으로 PSI 흐름은 CRS에서 금융조건을 포함한 사업수준으로 보고하고, DFI에 투입된 자금흐름 관련 정보는 모든 회원국으로부터 수집 (해당 요소는 수단중심을 선택한 국가 대상 분석 목적용으로 사용), 자본수익 및 배당금은 총금액으로 보고하기로 하였다. 또한 사업수준에서 PSI 흐름을 공개하되, 고객 관련 기밀 의무 준수 (고객명, 금융조건)하고, 수단중심 접근방식의 경우, DFI와의 자본흐름 정보는 정기적 DAC 통계에 나타나지 않으나, 사무국의 분석 목적으로 수집되며 PSI 격년간 보고의 일부로 활용하기로 결정하였다. 끝으로 ODA 보고의 신뢰성 확보를 위해 DAC에 의한 세이프가드 정기적 모니터링을 실시하기로 결정하였으며, DAC 혹은 DAC이 지정한 조직에 의해 PSI의 질적/양적 측면을 포함하는 정기적 보고를 격년 실시키로 하였다(OECD, 2016a).

현재 동 기본원칙에 근거한 세부 측정방안 등을 협의하는 과정에 있으나, 할인율, 추가 리스크 프리미엄, ODA적격 최소 양허성 수준 등 여러 이슈에 대해 아직 구체적인 합의가 이뤄지지 않은 상황이다.[8)]

5. TOSSD의 도입

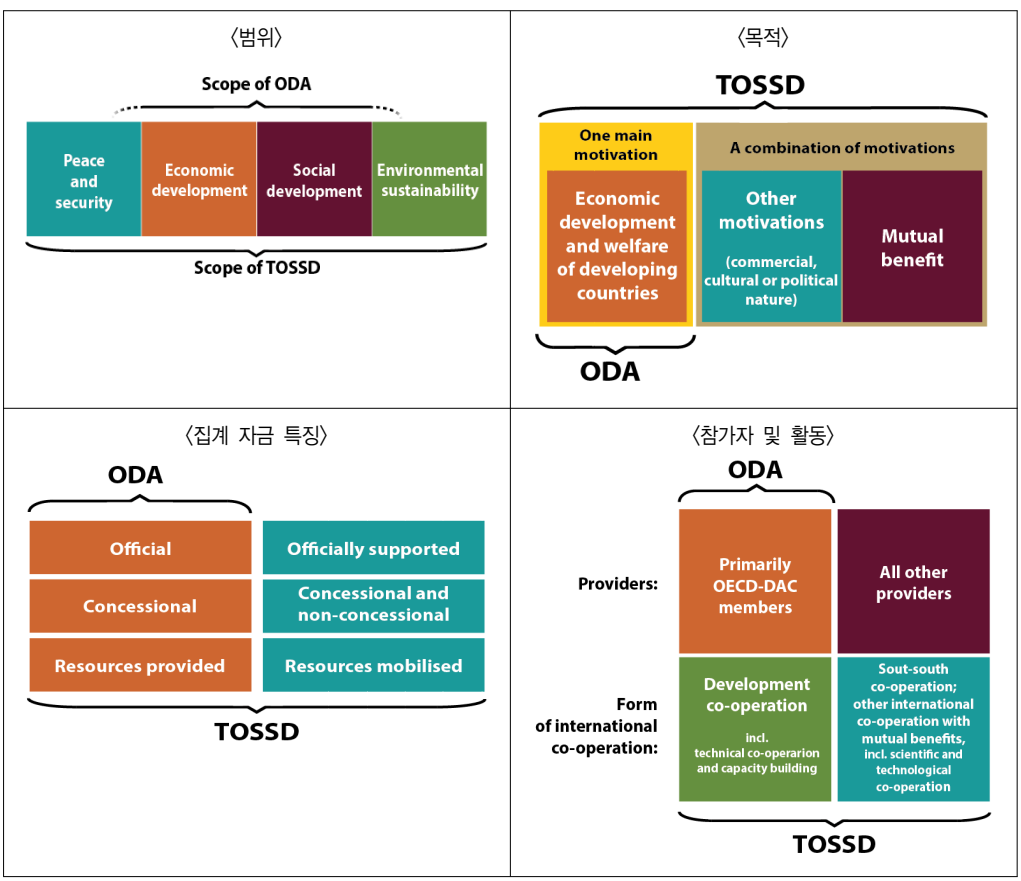
TOSSD[9)]는 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해 유입되는 모든 종류의 공적개발재원을 측정하기 위해 도입이 결정된 새로운 개념·통계로, ODA 현대화 논의의 한 축을 이루고 있다(〈그림 2〉

8) 지난 2017년 OECD DAC 통계작업반 회의 이후 진행된 논의에서, 위험 프리미엄과 관련하여서는, PSI 차관의 최소 양허성 기준을 0%로 제안하며, 추가 위험 프리미엄은 모든 국가 및 수단에 대해 1.5%로 동일하게 적용할 것이 제시되었다.

9) TOSSD는 Total Official Support for Sustainable Development의 약자로 일반적으로 총공적개발지원으로 표기한다. TOSSD가 처음 논의가 시작되었을 때는 가운데 'Sustainable'이 빠진 TOSD로 더 많이 표기되어 오다, 최근에는 TOSSD로 명칭이 변경되어 사용되고 있다.

참조).[10] TOSSD로 계상되기 위해서는 공적개발재원이 SDGs 달성을 목표로 하는 동시에 개도국의 개발목표와 조화를 이루어야 하며, WTO 등 국제규범이나 원칙에 부합하여야 한다. 따라서 TOSSD의 지원범위는 지속가능개발의 3대 분야인 경제성장, 사회통합, 환경지속성을 포괄하고, 더 나아가 개발 선행조건(development enablers)과 공공재 등의 글로벌 도전과제도 지원 분야에 포함된다. 지원 목적 또한 개도국의 경제사회개발의 단일 목적이 아닌 공여주체의 복합적인 지원 동기가 인정되며, 더 나아가 개도국과 공여국의 상호이익을 추구하는 활동도 TOSSD에 포함된다.

〈그림 2〉 TOSSD와 ODA 비교



출처: OECD (2016e)

10) ODA 대체하는 것이 아닌 보완적 (complementary)으로 이해되어야 하며 ODA/GNI 0.7% 공약책무를 회피하는 사유로 활용되어서는 안 됨을 지속적으로 강조하고 있다(OECD, 2014c; OECD, 2016e).

지원주체 역시 DAC회원국이 아닌 모든 공여주체를 포괄하고 있으며, 양허성 수준에 상관없이 모든 개발재원의 흐름을 측정하여, 개발재원을 총체적으로 파악하려고 목표하고 있다. 이에 따라, TOSSD는 자금흐름(resource flows)을 기준으로 수집되어 보고될 예정이며, 양자 또는 다자채널을 통해 수원국으로 유입되는 공적개발재원을 모두 측정할 예정이며, 민간재원 동원액도 표기될 예정이다(OECD, 2016e).

현재 OECD DAC 사무국은 2016년 6월 TOSSD 1차 개요서(compendium)를 발표하고, 의견수렴과정을 거치고 있으며, 향후 최종안을 수립할 예정이다. 또한 TOSSD의 구체적인 범주와 거버넌스 구조, 모니터링 방법 등에 대해서도 현재 논의가 진행 중이다. 지난 2016년 HLM에서 합의사항의 후속조치로 오늘 10월 개최 예정인 OECD SLM 회의에 TOSSD 모니터링을 위한 프레임 개발을 완료하여 보고할 예정이다.

Ⅲ. 시사점 및 결론

1. 민간자금 차입을 통한 ODA 차관의 증가 가능성

ODA 차관의 정의 및 측정방식 변경 이전에도, 민간으로부터 자금을 차입하여 ODA를 제공하는 것이 가능했다.[11] 다만 앞서 설명한 바와 같이, 저금리 기조 이후 민간에서 자금을 차입하여 수원국에 제공하는 ODA 차관 중에서 공여국의 추가적인 예산 부담 노력이 없이도 기존의 증여율을 만족하는 ODA 차관이 나타나게 되면서, ODA차관의 정의 및 측정방식 변경이 이뤄지게 된 것이다.[12] 이로 인해 이제는 ODA차관으로 인정받기 위해서는 변경된 기준에 의한 수원국 소득그룹별 할인율을 적용한 후, 최소증여율만 만족하기만 하면 된다. 더욱이 UMIC와 LMIC의 경우 기존의 증여율 25%보다 최소 증여율 기준이 각각 10% 와 15%로 낮아졌다는 점에도 최소 증여율 기준을 맞추기가 상대적으로 더 수월해진 반면, 민간의 입장에서는 UMIC나 LMIC로의 차관 제공이 LDC로의 차관 제공보다 더 안정적이라고 받아들여질 가능성도 있다. 즉, 금번 ODA 차관

11) 개정 전 통계지침(OECD, 2013)과 개정 후 통계지침(OECD, 2016d) 모두 공공과 민간(official and private) 관련 규정에서, '*19. Official* transactions are those undertaken by central, state or local government agencies **at their own risk and responsibility, regardless of whether these agencies have raised the funds through taxation or through borrowing from the private sector.**' 라고 정의하고 있다.

12) 민간으로부터 자금을 차입하여 ODA를 제공하는 경우, 해당 자금의 집행에 대한 위험과 책임(상환의무를 공공기관이 지는 등)을 감수한 경우 ODA로 인정된다. 관련 규정은 OECD DAC 통계지침 19-20번 문장 참고 **(20. "responsibility" covers the choice of the purpose of expenditure, the decision as to the terms of a transaction, and the acceptance of the risk involved in undertaking the transaction (i.e. meeting the loss that occurs if the recipient fails to amortise or delays payment on a loan).**

의 측정방식 변경으로 인해, 향후 민간에서 자금을 차입하여 ODA 차관을 제공을 제공하는 방식이 더 활성화 될 수 있는 환경이 조성된 것으로 판단된다.

수원국의 채무건전성 등을 고려할 때, ODA 차관 지원이 늘어나는 것은 긍정적이지 않으나, 현실적으로 공여국 정부의 ODA 예산 증액이 쉽지 않은 상황에서, 민간에서 자금을 동원, 차입하여 ODA 차관으로 인정받을 수 있는 상기 지원방식은 ODA의 증액을 도모할 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있음을 부정할 수는 없다.[13] 우리나라도 제2차 ODA 기본계획 수립 시, 세수부족으로 인해 기존 ODA/GNI 목표치를 하향 조정하였으며, 향후 ODA 예산의 급격한 증가는 어려울 것으로 전망하고 있으며, ODA 목적성에 있어서 역시 국내 기업의 참여를 통한 win-win 전략이 강조되고 있는 상황이다. 단, 유상원조의 급격한 비율 증가나 증여율이 낮은 차관의 증가는 국제사회에서 비판의 대상이 될 수 있으며, 민간자금을 차입하여 제공한 유상원조라고 하더라도, 채무불이행에 대한 책임과 의무는 공여국 (공여기관)에 귀속된다는 점을 고려해, 세수를 활용한 유상원조와 민간차입을 활용한 유상원조를 포괄하는 범정부차원에서 계획 수립 (지역별 배분 등을 고려) 후 접근하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2. 공적지원으로 인해 동원된 민간재원 측정 범위 확대 필요

공적지원으로 인해 동원된 민간재원의 규모를 측정하고 보고하고자 하는 노력은 공여국의 민간재원 동원 노력을 정확하게 측정하고 평가하기 위함이다. 그러나 아직까지 OECD 통계지침 상 민간재원 조달 금액을 통계적으로 측정하고 보고하는 수단은 신디케이트론, 보증, CIV에 한정되어 있다. KOICA의 경우 전통적으로 민간기업, 시민사회, 대학 등과 다양한 ODA 사업을 공동으로 추진해왔으며, 이 과정에서 matching fund형식으로 민간 (기업, NGO, 대학 등) 에서 재원이 투입된 경우가 많이 있다.[14] 이 경우에도 KOICA의 ODA 사업 수행으로 인해 민간 증여가 동원되

13) 단, 민간자금을 활용하여 개도국에 차관을 제공하는 경우에도 차관의 제공 및 약정 체결 주체, 공여국 정부의 자금 지원 방식 등에 따라 차입자금이 ODA 차관으로 계상될 수 도 있고, 아닐 수도 있다. 예를 들어, 민간재원을 공여국의 유상원조 기관(한국의 경우, 한국수출입은행 EDCF)이 차입하고, 이자 등의 비용(이차보전)을 공여기관 자체 자금으로 제공한 후, 개도국에 재대출하는 경우에는, 차관제공자(대주)가 수출입은행으로 개도국에 제공한 차관(대출) 총액이 자금흐름유형(types of flows)은 ODA로 보고(양허성 조건 만족 시)되고, 개도국 소득그룹별 증여율을 적용하여 계산한 증여등가액만 ODA 차관으로 보고하게 된다. 그러나 공여기관 자체 자금으로 보전한 이자비용(이차보전액) 자체는 ODA로 보고 불가한데, 그 이유는 이차보전(interest subsidy)을 적용한 후, 증여등가액을 계산하여 차관의 증여등가액 보고하므로, 이미 ODA에 반영되어 있으므로, 별도 보고 시 이중 계상되기 때문이다. 그런데, 민간이 개도국에 직접 대출을 하고, 공여기관 자체 자금으로 이자보전을 하여, 시장금리보다 낮은 금리로 개도국이 대출할 수 있게 지원하는 경우에는 차관제공자(대주)가 민간이 되게 되고, 민간 제공한 대출(차관) 총액은 민간자금(other private flows at market terms)으로 보고되게 된다. 이 경우, 공여기관 자체자금으로 보전한 이자비용(이차보전액)의 자금흐름유형(types of flows)은 ODA로 보고되며, 금융수단(financial instrument)은 증여(grant)의 한 유형인 Interest subsidy로 보고해야 한다(상세내용 OECD, 2016d 참조).

었음에도 불구하고, 무상원조를 통해 동원된 민간 증여는 따로 이를 동원한 노력을 측정하는 방안이 논의되지 않고 있다.[15] 개발목적의 민간 증여의 증가 역시 궁극적으로 SDGs 달성 등 개도국의 빈곤퇴치 및 경제성장에 기여한다고 볼 수 있으며, KOICA에서 실시하는 CSR 등의 사업에 투입된 민간 지원은 KOICA의 지원이 있었기에 민간의 증여가 이뤄졌다는 인과관계의 가정도 성립이 된다. 따라서 공적지원으로 인한 민간재원 조달 재원의 범위를 확대하여, 이를 포함시키는 논의가 필요할 것으로 판단된다. 더욱이 기업이나 NGO 등 민간의 OECD DAC 통계 상의 '민간 증여 보고'를 자발적 참여에 맡기고 있으며 이를 강제할 수 없는 상황에서, 매칭펀드 형식의 민간 증여 동원액을 공여기관이 보고하게 된다면, 보다 정확한 민간지원액 파악에도 긍정적일 것으로 생각된다.

3. 신규 금융수단 및 민간금융수단을 활용한 사업 다각화 필요

신규 금융수단과 민간금융수단(PSI)의 도입으로 이제 다양한 방식으로 개도국의 공공부분뿐만 아니라 민간부분을 직접 지원하는 공여국의 노력을 보다 정확하게 측정하고 보고할 수 있는 환경이 조성되었다. 지속가능발전을 위해서는 사회개발을 넘어 포용적 성장이 이루어져야한다는 국제사회의 공감 하에, 개도국 기업을 직접 지원해야 하는 사업모델의 중요성이 강조되고 있는 상황이다. 우리나라뿐만 아니라 KOICA도 기존에 실시[16]하고 있는 ODA 사업 중 새로운 금융수단 유형으로 보고가능하거나, 새롭게 도입할 수 있는 사업 유형이 있는지에 대해 면밀한 분석과 평가가 필요할 것이다. 도입 가능한 사업유형에 대한 분석 및 사업모델 마련 후에는 아직 시장 환경이 조성되지 않은 최빈국에서는 민간금융수단을 활용한 지원보다는 전통적인 형태의 무상원조에 대한 필요성이 더 높을 수 있는 점 등을 고려하여, 지역별, 소득수준별 적용 가능한 사업유형을 세분화하여 사업 계획을 수립할 필요가 있다.

4. TOSSD의 도입으로 인한 ODA 실질 감소 우려 및 구체화 필요

TOSSD의 도입 시 개도국 입장에서는 해당 국가로 유입되는 개발재원을 포괄적으로 파악할 수

14) 이는 기존에 OECD에서 수집 및 보고하던 통계 흐름 중 하나인 private charitable flows로 보고 가능, 현재 KOICA는 NGO 단체 자체자금을 조사하여 '총액'만을 보고하고 있다 (자발적으로 회신한 기관에 한정).

15) 올해 실시된 2016 DAC Survey에서 혼합금융과 PPP 등 복합적인 자금조달 구조를 가진 사업을 조사하며, 무상원조를 통한 민간의 자금조달 사례도 수집한 바 있으나, 이는 별도의 조사로 실시된 것일 뿐 공식 통계로의 도입이 논의 된 것은 아니다.

16) KOICA는 Mango Fund를 통해 우간다 중소기업을 지원한 바 있다.

있다는 장점이 있으며, 민간의 연계가 용이한 분야까지 TOSSD의 범위로 포괄하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 또한 TOSSD 논의는 기후재원 조성 논의와도 연계되어 진행되고 있다는 점에서 그 중요성이 강조되고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 TOSSD의 논의에도 몇 가지 우려 및 논란이 존재하고 있는 상황이다. 먼저, OECD측은 TOSSD가 ODA를 대체해서는 안 된다고 강조하고 있으나, 실질적으로 TOSSD가 ODA를 포괄하는 개념으로 성립되고 있는 상황을 고려할 때 ODA 대체 효과가 발생할 가능성이 적지 않다. 또한 금번 SLM에서 TOSSD의 모니터링 프레임웍 등 기본 틀에 대한 내용이 제출될 예정이나, TOSSD의 구체적인 범주에 대한 세부적인 내용은 아직 논의가 시작되지 못한 상황이다.

5. 통계 고도화 및 다변화

끝으로 ODA 현대화 논의에 의해 민간재원의 동원 및 측정관련 다양한 통계기법이 새롭게 도입되었고, 증여등가액 방식의 CRS 통계와 자금흐름 방식의 TOSSD가 병존하게 되는 등 DAC 통계가 고도화되고 다변화되었다. DAC 통계의 고도화 및 다변화로 보다 정확하게 공여국의 개발노력을 측정할 수 있다는 점은 긍정적으로 평가되나, 기존의 통계 보고에 비해 증여등가액 보고와 자금흐름 보고의 공존, 신규 항목의 추가 등 새로운 보고 항목이 다수 증가하여, 통계 보고 부담이 증대되었다. 또한 민간재원의 동원, 시장금융수단(PSI)의 측정 등 다변화되고, 다각화된 통계 구조로 인해 DAC 통계의 직관적인 이해는 상대적으로 어려졌다는 점에서 우려가 된다. 아직까지 통계보고 방식이 개발되지 않은 부분도 다수 남아있다는 점도 마찬가지이다. OECD 및 국제사회에서 진행 중인 통계보고 관련 논의가 조속히 완료될 수 있도록 노력하고, 변경된 통계 기준에 적합한 ODA를 수행하고, 보고하기 위한 정책 및 시행기관의 전방위적 준비와 노력이 필요할 것으로 사료된다.

〈참고문헌〉

구윤정. 2015. “OECD DAC의 ODA 재정의와 시사점”. 『EDCF 이슈페이퍼』 4(1). 서울: 한국수출입은행

임소진. 2015. “ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA 통계보고”. 『EDCF 이슈페이퍼』 4(5). 서울: 한국수출입은행

박수영·조한슬. 2015. 『Post-2015체제의 ODA정의 현대화와 총공적개발지원 분석 연구』. 성남: 한국국제협력단

OECD. 2016a. “DAC HIGH Level Meeting Communiqué”. February 19, 2016. Paris: OECD

_____. 2016b. “Implementation of the HLM Agreement on Concessionality: Treatment of Loans to Multilateral Institutions in DAC Statistics”. DCD/DAC(2016)18/REV. Paris: OECD

_____. 2016c. “Revised Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire”. DCD/DAC(2016)3. Paris: OECD

_____. 2016d. “Revised Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire – Addendum 1”. DCD/DAC(2016)3/ADD1. Paris: OECD

_____. 2016e. “Draft TOSSD Compendium – for public consultation–”. June 2016. Paris: OECD

_____. 2016f. “2016 DAC Survey on Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions”. July 2016. Paris: OECD

_____. 2014a. “DAC HLM Background Paper – Including the Cost of Using Private-Sector Instruments in ODA”. DCD/DAC (2014)64. Paris: OECD

_____. 2014b. “Inclusion of the Effort in Using Private-Sector Instruments in ODA: Exploring Further the Institutional and Instrument-Specific Approaches”. DCD/DAC/STAT(2015)3. Paris: OECD

_____. 2014c. “Final Communique of the 2014 DAC High Level Meeting”. DCD/DAC(2014)69/FINAL. Paris: OECD

_____. 2013. “Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System(CRS) and the Annual DAC Questionnaire”. DCD/DAC(2013)15/FINAL. Paris: OECD

_____. 2012a. “UK Discussion Paper on ODA Eligibility of DFI Activity”, DCD/DAC/STAT/RD(2012)2/RD5. Paris: OECD

_____. 2012b. “Proposal for Clarification of Concessional in Character”. DCD/DAC/STAT(2012)22. Paris: OECD

별첨. OECD 통계지침상 금융수단(Types of Finance) 목록

대분류	소분류
증여 (Grants)	Standard grant / 일반 증여
	Interest subsidy / 이자 지원금
	Capital subscription on deposit basis 출자기준 자금출자
	Capital subscription on encashment basis 현금화기준 자금출자
채무수단 (Debt instruments)	Standard loan / 일반 차관
	Reimbursable grant / 상환가능 증여
	Bonds / 채권
	Asset-backed securities / 자산담보부증권
	Other debt securities / 기타 채권
메자닌 금융수단 (Mezzanine finance instruments)	Subordinated loan / 후순위 차관
	Preferred equity / 우선주
	Other hybrid instruments / 기타 합성자산
지분투자 및 집합기구주식 (Equity and shares in collective investment vehicles)	Common equity / 보통주
	Shares in collective investment vehicles 집합투자기구 내 주식/지분
	Reinvested earnings / 재투자한 수익
보증 및 기타 우발채무 (Guarantees and other unfunded contingent liabilities)	Guarantees/insurance / 보증/보험
채무구제 (Debt relief)	Debt forgiveness/conversion: ODA claims (P) 채무탕감/전환: ODA 채권(원금)
	Debt forgiveness/conversion: ODA claims (I) 채무탕감/전환: ODA 채권 (이자)
	Debt forgiveness/conversion: OOF claims (P) 채무탕감/전환: OOF 채권(원금)
	Debt forgiveness/conversion: OOF claims (I) 채무탕감/전환: OOF 채권(이자)
	Debt forgiveness/conversion: Private claims (P) 채무탕감/전환: 민간 채권(원금)
	Debt forgiveness/conversion: Private claims (I) 채무탕감/전환: 민간 채권(이자)
	Debt forgiveness: OOF claims (DSR) 채무 탕감: OOF 채권(채무상환삭감)
	Debt forgiveness: Private claims (DSR) 채무 탕감: 민간 채권(채무상환삭감)
	Debt forgiveness : Others 채무 탕감: 기타
	Debt rescheduling: ODA claims (P) 채무 재조정: ODA 채권(원금)

대분류	소분류
채무구제 (Debt relief)	Debt rescheduling: ODA claims (I) 채무 재조정: ODA 채권(이자)
	Debt rescheduling: OOF claims (P) 채무 재조정: OOF 채권(원금)
	Debt rescheduling: OOF claims (I) 채무 재조정: OOF 채권(이자)
	Debt rescheduling: Private claims (P) 채무 재조정: 민간 채권(원금)
	Debt rescheduling: Private claims (I) 채무 재조정: 민간 채권(이자)
	Debt rescheduling: OOF claims (DSR) 채무 재조정: OOF 채권(채무상환삭감)
	Debt rescheduling: Private claims (DSR) 채무 재조정: 민간 채권(채무상환삭감)
	Debt rescheduling: OOF claim (DSR - original loan principal) 채무 재조정: OOF 채권(채무상환삭감 - 최초 차관 원금)
	Debt rescheduling: OOF claim 채무 재조정: OOF 채권(채무상환삭감 - 최초 차관 이자)
	Debt rescheduling: Private claim (DSR - original loan principal) 채무 재조정: 민간 채권(채무상환삭감 - 최초 차관 원금)
	Debt forgiveness/conversion: export credit claims (P) 채무 탕감/전환: 수출신용 채권(원금)
	Debt forgiveness/conversion: export credit claims (I) 채무 탕감/전환: 수출신용 채권(이자)
	Debt forgiveness: export credit claims (DSR) 채무 탕감: 수출신용 채권(채무상환삭감)
	Debt rescheduling: export credit claims (P) 채무 재조정: 수출신용 채권(원금)
	Debt rescheduling: export credit claims (I) 채무 재조정: 수출신용 채권(이자)
	Debt rescheduling: export credit claims (DSR) 채무 재조정: 수출신용 채권(채무상환삭감)
	Debt rescheduling: export credit claims(DSR - original loan principal) 채무 재조정: 수출신용 채권(채무상환삭감 - 최초 차관 원금)

출처 : OECD (2016d)

혁신적 개발재원 조성 (Innovative Financing for Development): 개념의 발전과 동향[1)]

오수현 (KOICA 연구개발팀 연구원)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 혁신적 개발재원 조달의 논의 배경과 흐름
Ⅲ. 혁신적 개발재원 조달 개념의 발전
1. 혁신적 개발재원 조달 개념 정의
2. 혁신적 개발재원 조달 개념의 발전
Ⅳ. 혁신적 개발재원 조달의 유형별 사례
Ⅴ. 결론
참고문헌

1) 본 원고는 KOICA에서 발간 예정인 '혁신적 개발재원 조성을 위한 국제사회 동향연구(가제)'에 일부 수록될 예정임을 미리 밝힌다.

Ⅰ. 서론

SDGs 논의가 진척될수록 목표의 이행 및 달성을 위한 개발재원 조달의 논의 역시 활발해지고 있다. 최근 개발재원 논의에서 뜨거운 이슈로 떠오른 것이 바로 '혁신적 개발재원 조달(innovative financing for development 혹은 innovative development financing)'에 관한 개념과 사례에 대한 것이다. 2002년 제1차 개발재원총회를 기점으로 혁신적 개발재원 조달에 대한 논의는 시작되었으며, 이후 동 개념의 정의, 유형 및 사례에 대해서 UN, OECD, 세계은행 및 여러 공여기관들에서 제시하게 되었다. 각각의 기관마다 제시하는 정의는 조금씩 차이가 있으나, 공통적으로 나타내는 특징들 또한 발견되었다. 뿐만 아니라, 시간의 흐름에 따라 동 개념의 정의 또한 변화되어 왔다. 따라서 이번 원고에서는 최근 많은 관심을 받고 있는 혁신적 개발재원 조달 논의의 등장 배경 및 흐름을 살펴봄으로써 해당 개념의 정의와 유형이 어떻게 변화해왔는지 알아봄으로써 개발재원 논의에 있어 '혁신적(innovative)'이 무엇을 의미하는지를 명확히 파악하기로 한다.

Ⅱ. 혁신적 개발재원 조달[2]의 논의 배경과 흐름

개발재원을 혁신적인 방식을 통해 조달하자는 논의는 2002년 몬테레이에서개최된 제1차 개발재원총회에서 처음 시작되었다. 새천년개발목표(MDGs) 달성을 위한 개발재원 확대 방안을 논의한 동 회의의 결과문서인 몬테레이합의(Monterrey Consensus)문서를 살펴보면, 여러 조항에서 혁신적 개발 재원 조달(innovative development financing)에 대한 언급을 통해 그 중요성을 드러내고 있다. 먼저, 해외직접투자 및 기타 민간재원 흐름을 포함한 개발 목적의 국제자원 동원을 위해 혁신적 개발재원 조달을 촉진해야 하며 이를 위해 개도국 및 선진국의 은행과 기타 금융기관의 참여를 이끌어내야 함을 명시하고 있다. 또한, 국제개발협력 분야에 있어서 역시 개도국에 지나치게 부담을 주지 않는 선에서 혁신적 개발재원을 탐색하는 것의 중요성을 언급하였으며, 각 국가의 서로 다른 경제 상황 및 역량을 고려하였을 때 여러 수단이 적절히 혼합이 필요함을 인지하고 있음을 밝혔다. 개도국의 부채 문제를 종합적으로 해결하기 위한 혁신적 메커니즘 모색을 강조한 동 회의는 개발재원의 중요성 뿐만 아니라 재원 조달을 위한 혁신적인 방식에 대한 국제

2) 본 고에서는 국제 논의에서 주로 활용되는 'Innovative development financing' 혹은 'Innovative financing for development'라는 용어를 financing을 '혁신적 개발재원 조달'이라는 용어로 번역하였다. 파이낸싱(financing)은 특정 목표를 달성하기 위한 자금을 지원하는 것을 포함하여 은행대출, 유치기여 및 후원자 및 투자자를 찾아내는 재원 조달의 '활동'을 의미하며, 이는 '재원(finance)'와는 다른 개념이라는 것이라는 것을 밝힌다.

적 관심을 이끌어내기 시작한 회의였다.

그 이후 본격적으로 혁신적 개발재원 조달에 관한 논의가 구체화되어 가기 시작하였다. 첫 번째 작업은 UN 사무총장의 지원 하에 브라질, 칠레, 프랑스, 스페인의 대통령이 공동으로 제안하여 이루어졌다. 2003년 10월 프랑스 대통령의 요청에 따라 자문 그룹을 설립하고 경제적 재무적 실현가능성이 입증된 몇 가지의 혁신적 재원 조달 메커니즘을 파악하는 작업을 하였으며, 이는 2004년 1월 프랑스, 브라질, 칠레, 스페인, 독일, 알제리로 구성된 '6개 그룹'의 보고서를 통해 제시되었다. 이후, 이들 리더들은 2004년 9월 뉴욕에서 열린 기아와 빈곤 퇴치 이니셔티브의 일환으로 첫 번째 혁신적 개발재원 조달과 관련한 범정부 정책대화를 통해 기아와 빈곤 퇴치 및 개발 증진은 정치적 약속과 개발재원조달의 간극을 긴급히 메우지 않는 한 달성되지 않을 것임을 언급하였고, 혁신적 개발 재원 조달의 구체적 이행을 위해 2004년 9월 '혁신적 개발재원 조달 메커니즘에 관한 전문가그룹보고서(Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms)'를 발표하였다.

동 보고서는 2004년 1월 30일 제네바 선언에 의해 설립된 전문가 그룹이 준비한 보고서로서 혁신적 개발 재원 조달의 방식으로 크게 3가지를 제안하였다. 첫째, 의무적 메커니즘(mandatory mechanism)으로는 금융거래세(taxation of financial transactions), 무기거래세(taxation of the arms trade), 국제금융기금(international financial facility), 개발재원 특별인출권(SDR for financing development)[3]이 있으며, 둘째, 정치적 협조(political coordination)에 있어서는 조세 회피와 조세피난처 그리고 송금의 혜택 증진을 제시하였다. 마지막으로 자발적 메커니즘(voluntary mechanism)에서는 신용카드를 통한 자발적 기여(voluntary contributions through credit cards)와 사회책임투자 혹은 윤리적 펀드(ethical funds)를 제시했다. 2004년 9월에 뉴욕 유엔 본부에서 열린 기아와 빈곤 퇴치행동에 관한 정부 수반 회의에서 브라질 룰라 대통령의 이니셔티브로 동 선언은 107개 국가들에 의해 지지를 받았다.

2005년 9월 뉴욕에서 열린 밀레니엄 정상회담(Millennium Summit)에서는 '개발을 위한 혁신적 재원 조달에 관한 선언(Declaration on Innovative Sources of Financing for Development)'이 발표됐다. 선언의 내용으로는 브라질 룰라 대통령의 이니셔티브로 인해 해당 논의가 시작되었음을 언급하며, ODA는 여전히 빈곤국의 개발 전략에 있어 필수적 요소이지만, 향후 보다 많은 자원이 필요함에 따라 혁신적 개발재원 마련이 중요함을 강조하였다. 이의 일환으로 특별인출권(SDR)의 할당, 민간의 자발적 기여 촉진과 더불어 영국정부가 제안한 국제금융기금(International Financial Facility, 이하 IFF)을 지속적으로 고려할 것이며, 개발 재원 조달 시스템 내 요소로서

3) IMF의 특별인출권을 말하는 것으로서 SDR은 IMF에서 창설되어 IMF가맹국이 규약에 정해진 일정조건에 따라 IMF로부터 국제유동성을 인출할 수 있는 권리를 말한다.

국제 조세를 신설하는 것을 지원함을 밝혔다. 구체적으로는 브라질, 칠레, 프랑스와 독일에 의해 제안된 항공권 연대 기여금 프로젝트를 위해 지속적으로 노력할 것임을 언급하였다. 동 선언문은 EU 국가, 브라질, 인도, 개도국 등 97개 국가에 의해 지지받은 바 있다.

2006년에는 2월 28일부터 3월 1일까지 양일간 프랑스 대통령이 이니셔티브를 이어받아 '혁신적 개발재원 메커니즘에 관한 파리 회의(Paris Conference on Innovative Development Financing Mechanism)'가 개최되었다. 동 회의는 장관급 국제회의로써 새로운 개발재원 조달 메커니즘, 구체적으로는 국제 연대기여금 이행, 현재 기획 중인 항공권 연대기여금에 대한 강화 및 기여금을 유행성 질병 퇴치 등을 위해 사용하는 가능성 여부에 있어 합의를 이루고자 하는 목적으로 개최되었다. 2005년 9월 14일에 뉴욕선언에서 서명한 약 100개 국가 이상에서 참여한 동 회의에서 프랑스 정부는 2006년 7월 1일부터 항공권 연대기여금을 신설함으로써 이를 실현화시킬 것을 언급하였으며, 기여금을 개도국 내 전염성질환 퇴치에 사용할 것임을 밝혔다.

이는 '개발을 위한 혁신적 개발재원 조달 리딩 그룹(Leading group on Innovative Financing for Development)'을 창설하는 계기가 되었으며, 동 그룹은 혁신적 개발재원 조달 메커니즘의 구현을 실현화하게 되었다. 리딩그룹은 초기에는 '개발 재원 마련을 위한 연대부담금 리딩그룹(Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development)'이라는 이름으로 2006년 3월 1일 설립되었다.

〈상자 1〉 혁신적 개발재원 조달 리딩그룹의 소개

□ **리딩그룹 의장직(Presidency of Leading Group):** 리딩그룹은 매년 서로 다른 국가가 의장직을 수행하며, 2014-2015년 의장직은 칠레에서 수행하였음. 의장은 지원한 후보자들 중 합의에 의해 결정되며, 지역적 순환 원칙을 따름. 의장의 책임으로는 (1) UN 내에 혁신적 개발 파이낸싱 증진을 위한 리더로써 활동하며, 리딩그룹의 메시지를 국제사회에 알리는 대변인 역할을 함; (2) 매년 영구적 사무국인 프랑스와 협력하여 워크프로그램을 수립함; (3) 임기 마지막 총회세션을 조직하고 주최함.

□ **영구적 사무국(Permanent Secretariat):** 2006년 파리회의를 기점으로 설립된 이래, 프랑스(외교부)가 그룹의 영구적 사무국을 담당하고 있음. 이는 프랑스가 리딩그룹에 참여하는 행동네트워크를 조정하고, 순환 의장과 함께 작업 주제를 제공하고, 회의와 이벤트의 로지스틱스를 지원함.

□ **참가국 (회원국 및 옵저버):** 총 66개국이며, 우리나라 역시 회원국으로 2007년에 의장직을 수행한 바 있음. 또한, 여러 국제기구 및 개발은행, 자선재단 및 기업, 비정부기구들 역시 함께 논의에 참여하고 있음.

출처: 리딩그룹 홈페이지

리딩그룹의 목표로는 혁신적 개발재원 조달 분야에서의 프로젝트의 수립 및 이행에 기여하고, 관련 파트너와 포럼 등에서 연대부담금의 아이디어를 촉진시키며 국제항공권 연대기여금을 발전시키고 동 기여금을 보건 개발 분야에 활용, 국제약품구매기금(International Drug Purchase

Facility)의 이행 모달리티 수립 등이 있다. 현재의 이름은 2009년 6월에 변경된 것으로서, 그룹명의 변경은 해당 논의가 연대부담금에서 다양한 메커니즘으로 확장되었다는 것을 시사한다고 보여진다. 동 그룹에서는 2006년에 첫 번째 혁신적 개발재원 조달 메커니즘으로서 국제금융면역백신기구(International Finance Facility for Immunisation, 이하 IFFIm)과 국제의약품구매기구(UNITAID)를 설립하였으며, 혁신적 개발재원 중 항공권 연대기여금, 선시장약정(Advance Market Commitment, 이하 AMC), debt2health 등이 동 그룹을 통해 실행되었다.

이후 2008년 도하에서 열린 제2차 개발재원총회에서는 혁신적 개발재원 조달에 대해 구체적으로 논의하게 되었다. 동 회의의 결과문서인 '개발을 위한 재원조달에 관한 도하선언(Doha Declaration on Financing for Development)'을 살펴보면, 몬테레이 이후 혁신적 개발재원 조달과 관련하여 활발한 논의가 있었음을 알 수 있다. 해당 문서에서는 몬테레이 이후 동 논의에 대한 상당한 진전이 있었음을 언급하며 전문가 그룹과 리딩그룹의 창설과 이들로 인한 IFFIm, AMC, 항공권 연대기여금, UNITAID 설립 등 국제 보건 문제를 해결하기 위한 노력들을 인지하고 있음을 밝혔다. 그 외에도 여러 국가에서 시행된 이니셔티브들을 언급하며, 이들은 전통적 개발재원의 보완재로서의 역할을 해야 하며, 대체제가 되어서는 아니됨을 명확히 했다. 또한, 재원의 사용은 개도국의 개발전략 우선순위와 일치해야 하며, 개도국에게 지나친 부담으로 작용해서는 안 된다는 것 역시 제시했다. 추가적으로는, 현재 이니셔티브를 포함해 향후에도 새로운 제안들을 지속적으로 해줄 것을 국제사회에 요청하였다. 양·다자간 은행에 저소득국, 중소득국, 경제전환국 등 각 국가의 상황에 따라 추가적으로 재원이 동원될 수 있는 혁신적 메커니즘을 탐색할 것을 요청하였으며, ODA, 보증, 민관협력(PPP)등이 민간재원을 동원하기 위한 촉매제로서 역할을 할 수 있음을 언급했다. 도하선언은 몬테레이합의와 비교해 볼 때, 혁신적 개발재원 조달에 대해 보다 강조를 하고 있음을 문서에서 차지하고 있는 비중뿐만 아니라 내용의 구체성을 통해서도 알 수 있었다. 이는 혁신적 개발재원 조달에 관한 논의가 확장되고 있음을 보여주고 있으며, 특히, 도하선언 이전에 혁신적 개발재원 조달 메커니즘은 주로 새로운 재원 원천을 마련하기 위한 것에 중점을 두었던 반면, 민간재원을 추가적으로 동원하기 위한 메커니즘에 대한 언급이 있었다는 것 역시 특징이라고 볼 수 있겠다.

〈표 1〉 I-8 Group의 8가지 혁신적 개발재원 조달 메커니즘

혁신적 메커니즘	설명
UNITAID	2006년 설립 이후 클린턴재단과의 파트너십으로 제약회사와의 협상을 통해 AIDS 약품가격 50% 감소시켰으며, HIV 치료를 받은 4명 어린이 중 3명은 UNITAID의 혜택을 받음.
IFFIm-GAVI	국제면역금융기금(the International Finance Facility for Immunization)은 2006년 영국정부의 이니셔티브로 설립되었으며 영국, 프랑스 노르웨이, 이탈리아, 스웨덴, 남아프리카공화국, 스페인 국가 장기 차입역량을 활용하여 시장에서 자금을 모으고 GAVI Alliance 하 전세계 70여개 빈곤국 내 면역 프로그램에 자금을 지원함. 향후 20년 간 40억 달러를 모금하는 것이 목표이며, 2010년 현재 10억 달러 이상을 조달함.
선시장약정 AMC	AMC난 개도국 내 개발목적의 백신생산을 위한 자금을 제공하는 메커니즘으로 공여기관들은 백신이 개발되는 즉시 백신가격의 보증을 약정함. 따라서, 지속가능한 시장의 창출을 위한 근본이 되며, 이러한 약정은 생산자들이 연구, 스텝 교육 및 생산시설에 상당한 투자를 하는 데 있어 필수적 인센티브로 작용함.
UNITAID 자발적 연대기여금	항공권연대기여금의 경우, 2006년 프랑스, 브라질, 칠레, 노르웨이, 영국이 항공권에 소액의 추가 세금을 부과하여 자금을 모으며, 동자금은 UNITAID 재원의 약 70%를 차지하며 HIV/AIDS, 말라리아 등의 치료 및 약품가격 인하 등에 사용되고 있음.
RED 와 Global Fund	RED는 AIDS, 결핵 및 말라리아 퇴치를 위한 Global Fund를 위한 자금 모금 기업과의 파트너십 라이센스 브랜드임. 각 파트너 기업이 RED 로고를 부착한 상품을 생산하면 상품 판매수익의 일부를 Global Fund에 환원하는 구조로서 2010년 기준 1억3천만 달러 이상을 제공함.
Debt2Health	신용자와 수원국 정부 간의 파트너십으로서 신용자가 요청한 상환액 일부를 포기하고 대신 수원국인 Global Fund를 통해 승인된 금액을 보건 프로그램에 투자하는 메커니즘임. 시범단계에서 동 메커니즘을 통해 1억 2,500만 달러에서 2억5천만 달러까지 이용가능하게 함.
탄소시장 Carbon Market	배출거래권 프로그램으로서 목표는 배출감소를 허락받은 국가가 환경보호 혹은 헬스케어와 같은 국가 내 다른 기준 향상을 통해 추가적 소득을 생성하는 것임.
사회책임투자 Socially Responsible Investments	재무적 수익과 사회적 영향 모두를 극대화하는 전략적 투자로서 사회책임투자자들은 지역개발 증진을 위한 투자를 선호하며 그러한 기업 및 개인이 미래에 투자할 수 있음을 확신하고 있음.

출처: I-8 Group (2009) 참고하여 저자 작성

2009년에는 UN 사무총장 특별자문관이자 UNITAID 의장인 Philippe Douste-Blazy을 중심으로 하여 8가지의 혁신적 개발재원 조달 메커니즘 연합인 I-8 Group Leading Innovative Financing for Equity (L.I.F.E)이 발족하였다. I-8 Group은 기존의 혁신적 메커니즘을 강화하고 새로운 메커니즘을 탐색하기 위한 필요성에 의해 창설되었으며, UNITAID, IFFIm-GAVI, AMC, UNITAID를 위한 자발적연대기여금, product RED와 Global Fund, Debt2Health, 탄소시장, 사회책임투자(socially responsible investments)로 구성되었다.

최근에는 2014년 세계경제포럼(WEF)과 OECD가 공동으로 주최한 '개발재원 리디자이닝 이니셔티브(Redesigning Development Finance Initiative)'에서 혁신적 개발재원으로서의 혼합재원

조달(blended financing)이 소개되었다. 세계경제포럼과 OECD는 혼합재원조달의 개념을 이머징 및 프런티어 시장에서의 민간 자본 유입 동원을 위한 개발 재원과 자선기금의 전략적 사용이라고 정의한다. 혼합재원의 조달은 위험조정수익(risk-adjusted returns)을 제공하는 동시에 의도적으로 개발 영향이 높은 부문에 민간 투자를 연결하는 것을 의미한다.

이어서 2015년 아디스아바바에서 열린 제3차 개발재원총회 결과문서인 아디스아바바행동의제(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)에서 역시 혁신적 개발재원의 중요성이 언급되었다. 아디스아바바행동의제 제69항에서는 몬테레이합의 이후 '혁신적 개발재원 조달을 위한 리딩그룹(Leading Group on Innovative Financing for Development)' 등에 의해 추가적인 재원 마련의 혁신적 원천 및 방법에 대한 지원을 개발하고 동원하는데 이뤄진 진척을 환영하고 있다. 보다 많은 국가들을 대상으로 개발도상국에 지나친 부담을 주지 않는 혁신적 메커니즘, 수단 및 지원 방식을 자발적으로 실행하기를 요청하면서 국제백신금융기금(IFFIm)과 같은 기존의 메커니즘을 활용한 것을 권장하였다. 또한, 녹색채권, 백신채권, 풀메커니즘(pull mechanism)[4]및 탄소가격 메커니즘과 같은 공적 및 민간자원을 결합하는 모델에 기초하여 추가적인 혁신적 메커니즘을 탐색 역시 권고하고 있다.

뿐만 아니라 아디스아바바행동의제에서도 강조됐던 민간재원의 동원 이슈에 있어서는 다양한 민간재원을 필요한 개발목적에 적합하게 동원하기 위해서 여러 유형의 혁신적 금융수단이 필요하다는 논의가 활발히 진행되고 있다. 2016년 2월 OECD DAC을 중심으로 이들을 논의하기 위한 동료학습 워크숍이 '개발협력에서의 민간부문과의 협력을 통한 혁신적 수단(Innovative Instruments for Working with and through the Private Sector in Development Co-operation)'을 주제로 개최되기도 하였다. 동 워크숍에서는 혁신적 금융 수단을 활용한 민간협력 여러 사례들이 소개되었으며, 대표적인 사례는 덴마크기후투자펀드(Danish Climate Investment Fund), 아프리카보증펀드(African Guarantee Fund), 미국의 개발금융기관인 OPIC의 임팩트투자(Impact Investing), 글로벌혁신펀드(Global Innovation Fund), EU 혼합 프레임워크(EU Blending Framework), USAID의 보증 수단을 활용한 프로그램인 Development Credit Authority 등이 있다.

4) 풀메커니즘은 민간부문이 설정된 목표를 향해 노력하도록 촉진하는 방식으로써 증여모델을 활용하는 전통적 개발 방식과는 대조적으로 개발목표에 대한 특정 진로를 결정하기 위해서 구체적 투입과 절차보다는 사전에 확정된 결과 달성에 대해 보상한다. 또한, 이러한 결과 달성에 포함된 전략 및 기술에 대한 선호도는 고려하지 않는 방식을 말한다.

Ⅲ. 혁신적 개발재원 조달 개념의 발전

1. 혁신적 개발재원 조달 개념 정의

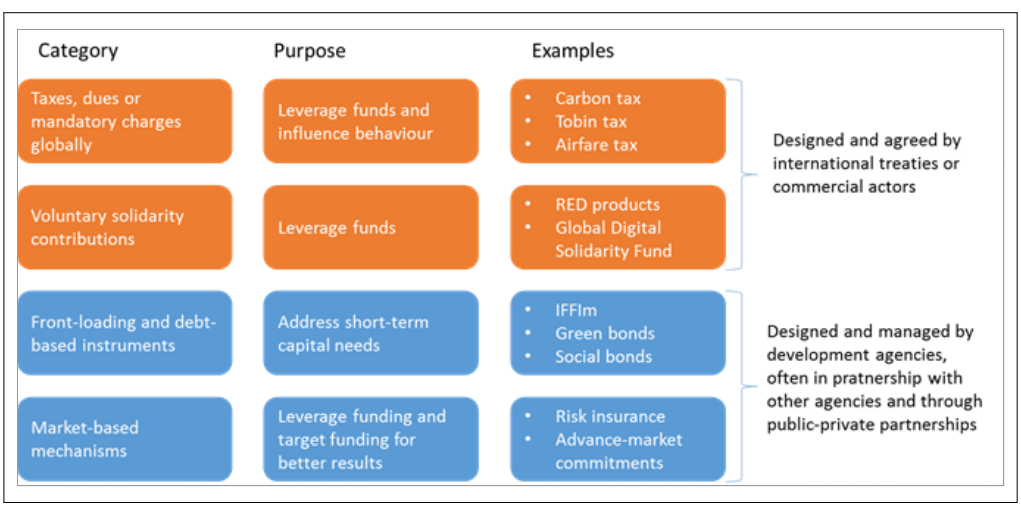
최근 새롭게 제시되는 개발협력 분야의 개념들과 마찬가지로 '혁신적 개발재원 조달(innovative financing for development)'의 개념 역시 국제적으로 합의된 정의는 존재하지 않는다. Dalberg Global Development Advisor(2014) 역시 혁신적 재원 조달(innovative financing)에 관한 합의된 정의는 존재하지 않으나, '혁신적'이란 개념은 공통적으로 재원 동원(resource mobilisation), 비전통적 ODA(non-traditional ODA), 개발영향(development impact)을 특징으로 한다고 설명하고 있다. 여러 양·다자 공여기관 및 개발은행들은 2000년대 후반에 이르러 혁신적 개발재원 조달의 논의가 활발해지자 해당 개념에 대한 정의를 제시하였는데, 여기에서도 '혁신적'이라는 개념에 역시 공통적인 요소들을 찾아볼 볼 수 있다.

먼저, 세계은행(2009)은 혁신적 개발 재원(innovative finance)의 정의를 사업 분야와 재원출처로 분류하여 기업참여 민간협력(공공부문의 민간재원), 순수민간투자(민간부문의 민간재원), 연대형 메커니즘(공공부문의 정부재원), 촉매적 메커니즘(민간부문의 공공재원) 등으로 제시한 바 있다. 이어, 2013년에 발간한 보고서에서는 재원 출처나 사업 분야를 넘어서 특징 중심으로 분류하였는데, 이는 다음과 같다. 첫째, 새로운 재원 소스를 이용하거나 혹은 새로운 파트너가 참여함으로써 추가적(additional)인 개발 자금을 생성하는 것; 둘째, 특히 긴급한 필요 및 위기 상황에 대비하여 전달 시간 및 비용을 감소시킴으로써 금융흐름의 효율성(more efficient)을 향상하는 것; 셋째, 금융 흐름을 자금 흐름과 현장의 측정가능한 성과를 명확하게 연계함으로써 보다 성과지향적(results-oriented)으로 만드는 것이라고 설명함으로써 '혁신적'의 의미를 구체화하고 확장시켰다.

앞서 논의 흐름에서 언급한 바와 같이, UN(2011)에서는 혁신적 개발재원의 조달이 효과적이기 위해서는 관련 메커니즘은 안정적이고 예측 가능한 자원을 동원해야하며, 전통적 재원의 대체제가 아닌 보완재의 성격을 가지고, 개발도상국의 우선 순위와 관련하여 지출되어야 한다고 말하고 있다. 이는 혁신적 개발재원 뿐만 아니라, 모든 개발재원에 적용되는 내용으로써 UN은 혁신적의 개념을 개발재원으로써의 기본적 요구에 충실하되 보완재의 역할을 할 수 있는 것으로 보고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 혁신적 개발재원의 주요 특징으로는 첫째, 공적 재원 및 협력이 민간 재원 조달에 있어 촉매제의 역할을 하는 경우, 둘째, 개발도상국의 재원을 송금하는 국가 간의 국제 협력일 경우, 셋째, 새로운 방식을 통해 추가적인 개발재원을 창출해내는 것 등을 제시하고 있다.

유엔개발계획(UNDP)에서는 이와 같은 특징을 반영하여 혁신적 개발재원 카테고리를 4가지로 제시하였는데, 이는 다음 그림 1과 같다. 첫째, 국제화된 활동에 대한 글로벌 수준의 세금, 회비 혹은 의무적 부담금으로 자금을 레버리지하거나 행동에 변화를 주기 위한 목적을 가지고 있다. 대표적인 예로 금융거래세, 탄소세, 항공세 등이 있다. 둘째는, 자발적인 연대 기여금으로써 해당 카테고리 역시 새로운 재원을 창출해내는 유형이다.

〈그림 1〉 혁신적 개발재원의 4가지 카테고리



출처: Devfin (2014), Innovative finance gap analysis

셋째, 전기이행(front-loading) 및 채무기반수단(debt-based instruments)은 단기 자본 수요 대응을 위해 초기 시점에 공적 자금을 투입함으로써 개발재원이 효율적으로 활용될 수 있게 하는 목적으로 대표적인 것이 국제백신금융기금(IFFIm), 녹색채권 등이 예시이다. 마지막으로는, 시장기반 메커니즘(market-based mechanism)으로 이들은 공적자원을 통해 민간재원을 레버리지하고 더 나은 개발 영향을 이끌어내려는 것을 특징으로 한다. 마지막 카테고리의 수단은 최근 많은 관심을 끌고 있는 보증 등이 있다. 한편, 동 개념의 카테고리를 설명하면서 개발을 위한 재원의 혁신적 출처(innovative sources of finance for development)와 자원을 전달하는 데 있어서의 혁신적 방법(innovations in the ways resources are delivered)의 차별성을 인지하는 것은 중요하다고 또한 여기서 밝히고 있다.

OECD(2009)에서는 혁신적 개발재원을 "공공 또는 민간 부문에 의한 기존의 전통적인 접근법과는 달리 개발 목적의 자금 조달 수단과 개발을 촉진하기 위한 활동의 결합된 메커니즘"이라고

정의하고 있다. 이를 세 가지 유형으로 제시하는 데 첫째, 민간 및 공적 자금을 모이기 위한 새로운 접근방식(new approach)으로 파트너국가의 혜택을 위한 활동을 규모화하거나 발전하는 것이며, 둘째, 새로운 수익원(new revenue stream)으로 다년간 개발활동에 지정된 새로운 조세, 채권 발행, 자발적 기여금 등이며, 셋째는 새로운 인센티브(new incentive)로써 진행 중인 개발활동을 규모화하거나 시장 실패를 해결하기 위한 금융 보증, 사회적 책임 혹은 보상 등을 의미한다.

리딩그룹(leading group)은 혁신적 개발재원 조달을 전통적 원조 흐름에 의해서는 해결되지 않고 남아있는 도전과제들에 대한 금융 솔루션이라고 정의한다. 이러한 재원 조달에는 두 개의 하위 카테고리들이 존재하는 데 첫째는 혁신적 자원(innovative sources)로서 여러 경제 섹터로부터 오는 지속가능개발을 위한 새로운 금융 흐름 생성을 돕는다. 다음으로는 혁신적 메커니즘(innovative mechanism)으로서 기존 자원의 효율성, 영향 및 레버리지를 극대화하는 것을 돕는다.

한편, 2014년 1월 나이지리아에서 열린 리딩그룹의 최근 연간총회세션에서는 Post-2015 시대에서 혁신적 개발재원 관련 이니셔티브들에 의한 동원 금액을 추적하기 위해서는 '개발을 위한 혁신적 개발재원 조달(innovative financing for development)'의 공통된 정의가 필요하다는 것에 합의가 이루어졌다. 이러한 합의는 2014년 6월 파리에서 '2015년을 위한 준비: 지속가능개발과 기후변화에 있어 혁신적 파이낸싱의 역할(Preparing for 2015: The Role of Innovative Financing in Sustainable Development and Climate Change)'을 주제로 열린 리딩그룹의 전문가 워크숍에서 역시 강조된 바 있다.

이렇듯 개념의 정의에 대한 수요가 높아지는 가운데 동 개념에서 가장 핵심적인 것은 '혁신적'을 어떻게 정의내릴 수 있을 것인가에 대한 것이다. 다음 장에서는 혁신적 개발재원 조달의 개념이 발전해온 과정과 그 가운데에서 '혁신적인 성격'이 보여주는 주요 특징에 대해 알아봄으로써 혁신적 개발재원 조달 개념에 대해 파악해보도록 한다.

2. 혁신적 개발재원 조달 개념의 발전

혁신적 개발재원 조달은 발전하는 개념이다. 앞 장에서 언급한 것처럼 국제적으로 공통된 정의는 존재하지 않는다. 2001년 이후 혁신적 개발재원의 조달은 매년 11%의 성장을 기록했는데, 이는 2001년 약 20억 달러 규모에서 시작하여 2012년 거의 90억 달러까지 성장한 수준이다. 이는 혁신적 개발재원 조달 분야에서 기존 수단의 성장보다는 새로운 수단이 출현하고 있음을 반영하는 것이다. 구체적으로는 자발적 탄소시장과 같은 마이크로파이낸스 펀드(microfinance fund), 테마펀드(theme fund), 옥션(auction) 등이 성장의 대부분을 주도해왔다.

초기에 개발협력에서의 혁신적 재원 조달은 ODA에 더하여 추가적인 자금을 끌어오는 수단과 관련한 것이 대부분이었다. 그러나 최근에는 서로 다른 기술을 보유한 새로운 행위자의 참여 또는 다양한 시장기반 메커니즘을 활용함으로써 보다 효과적인 개발 원조를 제공하는 다양한 방법들 즉 '보다 스마트한 원조(smarter aid)'를 의미하는 것으로 확장되어 왔다. 이는 혁신적 개발재원 조달이 자금을 동원하는 것에 그치지 않고 그들을 배분 혹은 배치하는 새로운 방식까지도 포함하고 있음을 의미한다.

Global Development Incubator(2014) 보고서에서는 역시 혁신적인 성격으로 두 가지 측면을 들었다. 첫째는 기존의 흐름을 보완하는 자본 원천으로써의 혁신적 개발재원 조달을 의미한다. 이는 공여국가들로부터 안정적이고, 예측가능하며, ODA를 보완하는 성격의 자원을 제공하는 것을 말한다. 두 번째 측면은 자본의 배치(활용)로의 혁신을 의미한다. 이는 혁신적인 메커니즘이 위험을 재분배하고, 유동성을 증가시키며, 프로젝트 수요와 투자 기간을 매칭함으로써 개발이니셔티브를 보다 효과적이고 효율적으로 만들 수 있다는 데 기인한다. 따라서 개발을 위한 혁신적인 재원 개념 정의의 가장 두드러진 특징은 자원의 동원에 대한 접근방식과 글로벌 개발 도전과제를 해결하기 위해 금융흐름의 효과성 및 효율성 증진 모두를 의미한다는 것이다.

이로 인해 혁신적 개발재원 마련에 활용되는 금융 수단(financial instruments) 역시 기본적인 자원 동원 목적의 수단으로부터 다양한 범위의 문제해결 중심 수단으로의 변화를 보여주고 있다. 2000년대 초반에 활용한 채권 및 보증 수단은 주로 국제금융기관의 자원 동원에만 초점을 두었다. 상업적 투자를 독려하기 위해 공적기관들은 현재 자금을 제공하는 대신 미래에 대출 상환을 약속하거나 성공하지 않은 프로젝트의 위험을 감수해주었다. 그러나, 최근에는 민간부문이 개발로부터의 위험을 분산하고 보상받는 것을 통한 수단이 보다 많은 견인력을 얻게 되었다. 즉, 처음에는 채권 혹은 보증을 활용한 단순 재원 레버리지에 초점을 맞추었다면, 최근에는 민간이 위험과 보상을 공유하면서 개발효과 달성을 이끌어내는 것이 강조되고 있으며, 지분투자(마이크로펀드, 투자펀드) 혹은 성과기반의 재원조달(result-based financing) 등을 그 예로 들 수 있다. 과거 개발협력의 재원이 대부분 증여(grant)형태의 원조에 의존했다는 것을 감안하면, 이는 매우 중요한 패러다임의 전환이라 할 수 있다.

또한 재원이 조달되는 섹터의 구성에서 역시 시대에 따라 변화를 가져왔다. 2000년 이후, 혁신적 개발재원 조달 메커니즘은 에너지, 환경 분야에서 가장 많은 자원을 동원하였으며, 그 다음으로는 금융접근성, 글로벌 보건 분야가 차지하였다. 그러나 최근에는 그동안 재원 조달에 있어서는 상대적으로 제한된 분야였던 농업, 교육, 물 분야까지 혁신적 개발재원 조달을 위한 노력이 확장되고 있는 추세이다.

시장기반메커니즘(market-based mechanism)은 위험을 조정하는 수익을 목표로 하는 메커니즘으로 2001년 이후 성장해왔다. 시장수익이하를 목표로 하는 메커니즘이 전체 지형의 절반 이상(2012년 기준 53%)을 차지하고 있지만, 최근 사회 및 금융 수익 모두를 생각하는 기회에 초점이 맞추어지고 있다. 이러한 동향에는 두 가지 측면이 있다. 첫 번째 측면은 투자자의 관점에서 위험조정시장수익을 제공하는 투자의 출현이다. 이는 개발은행 대차대조표에 의해 지원받는 녹색채권, 마이크로 파이낸스 펀드 및 임팩트투자펀드와 같은 저위험투자를 포함한다. 두 번째 측면은 실행자의 관점에서 민간기업 및 NGO가 사회재를 제공하기 위해 경쟁하는 성과기반 파이낸싱 기회의 출현이다.

또한 ODA와의 관계에 있어서 역시 혁신적 개발재원의 역할은 발전해왔다. 초기에는 혁신적 개발재원이 ODA에 보완적 성격을 가져야 하며, 예측 가능하고 안정적이어야 함을 강조해왔다. 보완적의 의미는 선진국이 약속한 ODA 규모인 GNI 대비 0.7%와 별개로 재원을 조성해야 한다는 측면이 강했다. 그러나 최근에는 ODA를 촉매제로 삼아 재원을 동원해야 하는 방향이 강조됨에 따라 재원의 규모와 사용 모두에 있어 혁신적 개발재원과 ODA간의 긴밀한 관계가 형성되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 혁신적 개발재원 조달 개념의 발전

	혁신적 개발재원 논의 초기		혁신적 개발재원 논의 최신 동향
성격	추가적인(additional)	⇨	보다 효과적인(effective), 현명한(smarter)
자금용도	자금 조달 (sourcing)	⇨	자금 조달 및 배치(deployment)
금융수단의 활용	재무 레버지리지 목적의 채권, 보증	⇨	위험분담 및 개발문제 해결 목적의 지분투자, 성과기반파이낸싱
시장 메커니즘	시장이율 이하 수익기대	⇨	일정 수준 이상의 재무적 수익 + 긍정적 개발 영향
사업 유형	원조중심 시범사업	⇨	민간자본 유치 목적의 성과기반 파이낸싱
섹터	보건, 환경, 인프라 중심	⇨	농업, 에너지, 인프라, 이머징마켓 내 소비자, 기업 투자
메커니즘	세금, 자발적 민간기여금	⇨	해외투자펀드, PPP, 위험분산, 민간기업 및 지역투자 동원 목적의 인센티브
ODA와의 관계	ODA 재원과 별개로 보완적 성격	⇨	ODA 재원을 촉매제로 활용하여 동원

출처: 저자 작성

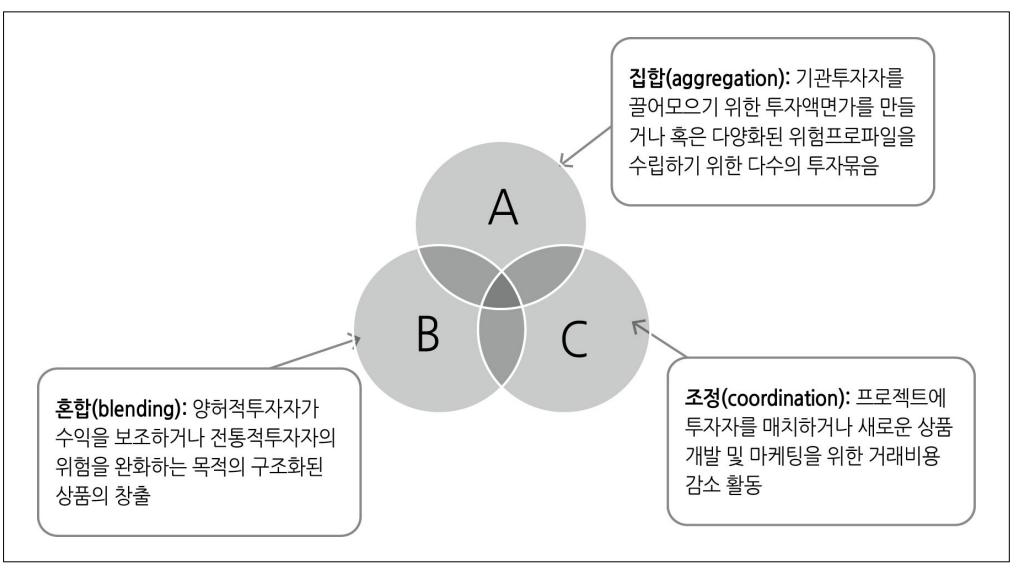
위의 〈표 2〉는 지금까지 언급한 혁신적 개발재원 조달 개념에 대한 발전 과정들을 정리해보았다. 이를 통해 '혁신적'의 성격은 길지 않은 시간임에도 불구하고 약 10여년의 시간 동안 빠르게 변화해왔으며 확장되어 왔다는 것을 알 수 있다. 사실 아래 표에서 표현하고 있지는 못하지만, 같

은 시대 선상에서도 일부 이해관계자들에 의해 '혁신적'이라고 명명된 이니셔티브들은 다른 이해관계자들에게는 혁신적이라고 생각되지 않을 수도 있을 것이다. 예를 들어, 최근 원조기관에서 새로운 혁신적 개발재원 조달 메커니즘으로 주목받는 채권과 보증 등의 금융수단은 이미 다자개발은행 혹은 개발금융기관에서는 오래전부터 활용되어온 수단이었다. 이는 혁신적 재원달이 금융적 혁신을 의미하는 것은 아니며, 기존 수단을 활용하여 개발재원 동원과 해결방안을 혁신적으로 제시하는 것을 의미한다. 따라서 개념의 발전에 대해서 시간의 흐름대로만 명확히 구분하는 것은 한계가 있겠지만, 전체적으로 혁신적 개발재원 조달의 개념은 재원의 조달 자체 외에도 재원 조달 활동으로 인해 지속가능 개발에 최대한 긍정적 영향을 가져오는 방향으로 진화되어가고 있다는 것이다.

Ⅳ. 혁신적 개발재원 조달의 최신 동향

혁신적 개발재원 조달의 개념이 발전해온 것과 마찬가지로 해당 메커니즘과 사업 모델 역시 발전해오고 있다. 최근 Dalberg(2014)는 이러한 특징을 반영하여 혁신적 개발재원 조달 메커니즘을 집합(aggregation) – 혼합(blending) – 조정(coordination)의 영문단어 앞글자를 참고하여 ABC 모델로 분류 정리하였으며, 각 특징이 갖는 주요 의미는 다음 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 혁신적 개발재원의 주요 특징



출처: Dalberg (2014)

혁신적 개발재원 조달은 전통적 금융 접근방식 대비 몇 가지의 혜택을 가지고 있다. 예를 들면, 이러한 메커니즘이 존재하지 않았다면 사회투자에 참여하지 않을 만한 상당한 규모의 민간부문 자본을 개발문제 해결을 위해 배치한다. 인프라와 같은 공공재에 투자를 가능하게 하는 보증과 임팩트투자펀드는 자본 접근성에 있어 고군분투할 중소기업들을 지원하는 것들을 그 사례로 들 수 있다. 뿐만 아니라 이는 금융자산의 구조화 및 중개를 통해 위험을 배분하고, 유동성을 강화하고, 변동성을 감소시키며, 투자시점의 불일치를 피하게 함으로써 개발프로그램의 수요를 충족할 수 있도록 전환한다.

혁신적 개발재원 조달 메커니즘은 투자를 원하는 개인과 기관의 자금 조달을 통해 재원을 필요로 하는 프로젝트에 신속히 공급하며 이는 전통적 공여기관 및 자선재단이 제공하는 재원보다 대규모일 수 있다. 예를 들어, 녹색채권(green bonds)이나 테마채권(theme bonds)은 윈드팜, 지속가능산림관리 및 도시인프라와 같이 저탄소인프라 투자를 지원하기 위한 자본을 제공한다. 추가적으로, 보건담보보증(the pledge guarantee for health)은 자원이 약정되고 지출되는 사이의 갭기간 동안 프로젝트와 기관을 위한 재원 조달을 연결해주는 역할을 한다. 또한, 혁신적 협력방식은 전통적 개발협력 방식에 비해 규모가 매우 작고, 진정한 혁신성을 보여주는 사례는 그 중에서도 소수인 상황이다. 그럼에도 불구하고, 동 시장에 참여하고자 하는 기관들이 다양해지고 있어 자본 스펙트럼이 심화되고 있으며, 중개기관을 설립하여 거래비용을 낮추고자 하는 등 시장형성 확대를 위한 노력들이 지속되고 있다.

또한, 이러한 메커니즘의 '혁신성'을 인정받기 위해서는 해당 재원이 새로운 상품(new product), 새로운 시장(new market), 혹은 새로운 참여자(new participants)등을 포함하여 가치를 창출하고 있는지 역시 입증할 필요가 있다. 이를 입증하기 위한 채널의 세 가지 유형으로는 자원 동원, 금융 중개, 자원전달을 들 수 있는데, 먼저, 자원 동원(resource mobilisation)은 부정적 외부화 효과를 캡쳐(피구세[5])하는 의무적 메커니즘. 자발적 메커니즘(복권), 상업과 자선적 목적을 결합하는 메커니즘(red)을 포함한다. 금융 중개(financial intermediation) 측면에서 혁신적 파이낸싱은 많은 이해관계자 간의 위험 분산, 유동성강화, 자원 통합을 통해 효율성을 창조한다. 중개 기능은 거래비용 감소를 위한 기관 역량 개발(소규모 투자 기회 통합) 및 금융 및 이행 위험 감소(투자보험 증진)를 포함한다. 자원 전달(resource delivery)은 개발프로그램을 위한 투자의 일부 혹은 직접적 펀딩으로써 자원의 할당 혹은 지출을 의미한다. 이는 투명성 수준의 향상, 인센티브

5) 외부불경제가 발생하였을 때 정부가 개입하여 경제주체에게 세금으로 비용을 부담하게 함으로써 불경제를 완화시키는 조세 정책이다. A가 어떤 행위를 가하였을 때 특정한 의도를 가지든 가지지 않든 B는 긍정적 혹은 부정적인 영향을 받게 되는데 이를 '외부효과(externalities)' 또는 '외부성'이라고 한다. 본래 A는 이 외부효과에 대한 비용이나 보상을 지불할 의무를 가지고 있지 않지만, 외부효과의 결과가 심각하여 외부불경제가 발생하면 정부가 A에게 피구세를 부담하게 하여 문제를 어느 정도 해소한다. [네이버 지식백과] 피구세 [pigouvian tax, 一稅] (시사상식사전, 박문각)

창출 및 일치(성과기반지불계약) 및 다른 행위자들의 활동 조정 등 보다 효과적인 자원의 배치를 지원하는 이니셔티브를 포함한다(〈표 3〉, 〈그림 3〉 참조).

〈표 3〉 혁신적 개발재원 조달 메커니즘 유형

증권 및 파생상품 Securities and Derivatives	채권 Bonds and Notes	미소금융 혹은 기후변화 방지와 같은 개발 목적을 위해 자본시장에서 모집된 채무 파이낸싱
	보증 Guarantees	금융손실이 발생한 경우 지급제공하는 금융 약정으로 보험상품을 포함하며 다른 자금제공자를 끌어들이기 위한 위험완화 인센티브로 작용함.
	대출 Loans	녹색크레디트라인과 같이 특정 개발 사업을 시행하기 위해 차입자에게 양허적 상환 조건으로 자금을 융자
	미소금융투자펀드 Microfinance Investment Funds	저소득층 차입자에게 자금을 제공하는 개도국 마이크로크레딧 대출자에게 자금을 지원하는 투자펀드
	기타투자펀드 Other Investment Funds	서로 다른 위험/수익 프로파일을 가진 투자자를 혼합하여 특정 개발 도전과제를 대상으로 자금을 모으고 구조화하는 투자기금
	기타 파생상품 Other Derivative Products	주택대출 혹은 기상이벤트와 연동하는 증권과 같이 다른 자산의 성과로부터 가치를 파생하는 금융수단
성과 기반 메커니즘 Results-, output-, performance-based mechanisms	선행시장약정 Advanced market commitments	상품이 개발되는 즉시 가격/시장을 보장하는 자금 약정
	보상 및 상금 Awards and Prizes	경쟁적 선정과정에서 개발해결책을 위한 금융보상
	개발영향채권 Development Impact Bonds	개발사업에 먼저 투자하고 정부/공여기관이 달성 성과에 기반하여 이자와 함께 투자를 상환
	성과기반계약 Performance-based contracts	구체적인 성과 타겟을 충족한다는 조건에서 지출하는 증여 계약 구조
	채무스왑 및 바이다운 Debt-swaps and buy-downs	개발목표 달성에 기반하여 개도국 채무상환 의무가 전가되거나 감소됨
자발적 기여 Voluntary contributions	탄소 옥션 Carbon Auctions	탄소 신용 거래 및 배출 감소를 위해 법적으로 구속된 교환에 있어 자발적 참여
	소비자 구매액 일부 기부 Donations as part of consumer purchases	소비자 상품 구매액의 일부가 지정된 개발도전과제를 위한 자금으로 기부됨
강제 부과 Compulsory charges	세금 Taxes	특정 개발도전과제를 위한 자금 모집을 위해 정부에 의해 부과된 특정 세금

출처: Dalberg (2014)

〈그림 3〉 혁신적 개발재원 조달 메커니즘의 유형별 사례

	무엇이 '혁신적'으로 만드는가?			개발문제를 어떻게 지원하는가?		
	새로운 상품	새로운 시장	새로운 참여자	자원동원	금융중개	자원전달
증권 및 파생상품						
테마채권			O	O	O	
보증		O	O		O	
테마융자	O			O		
미소금융투자펀드		O	O		O	
기타 투자펀드		O		O	O	
기타 파생상품	O	O		O	O	
성과기반 파이낸싱						
AMC	O	O		O		
보상 및 상금	O			O		
개발영향채권(DIB)	O					O
성과기반계약			O			O
채무스왑 및 buy-down	O			O		
자발적 기여금						
탄소옥션(자발적)	O	O	O	O		
소비자 구매			O	O		
강제 부과						
세금	O			O		

출처: Dalberg (2014) 참조

일부 사업 모델은 이미 성공여부를 입증하였으며, 어떤 것들은 규모화의 시점에 다다랐으며, 새로운 아이디어를 시험하는 단계에 있는 모델들도 있다. 보증과 채권과 같이 입증된 모델은 구조를 반복하거나 규모화 할 수 있는 단계에 이미 도달하였으며, 위험을 평가하고 지불 조건을 결정하기 위한 명확한 표준 역시 수립된 상황이다. 반면, 규모화 시점에 있는 모델들은 주로 성과기반의 계약들로서 사업을 수립하는 것은 가능하나 성숙 단계에 이르기 위한 충분한 성과데이터가 없는 것이 제약 상황이다. 마지막으로, AMC와 개발영향채권(Development Impact Bond, DIB) 등은 여전히 개발 단계에 있으며 그들이 민간자본을 끌어들이고 시범단계를 넘어 규모화하기까지 양허적 공여자들로부터 상당한 지원을 요구한다.

앞으로 상당한 자본 비용을 요구하고 전통적으로 공적 부문 영역에서 있던 사업운영을 규모화하기 위해서는 협력적 공공-민간부문 접근방식을 활용해야 한다. 보건, 금융서비스, 농업과 같은 많은 섹터들에서 새로운 상품을 기획, 생산, 마케팅 및 배분에 있어 전문성을 갖춘 민간 기업은 사회변화를 일으키는데 매우 중요한 역할을 할 것이다. 혁신적 개발재원 조달 메커니즘은 민간기업이 새로운 상품을 창조하고 신시장에 진입하는 데 필요한 투자를 만드는 것을 독려하는 인센티브를 조정할 수 있다. 예를 들어, GAVI가 지원하는 AMC는 개도국 내 폐렴백신을 위한 수요위험을 재할당하여 제약회사가 보다 많은 백신을 대규모로 낮은 비용에 생산할 수 있도록 하였다.

〈상자 2〉 혁신적 개발재원 조달 사례

사례. 미국 USAID의 Development Credit Authority (DCA) 프로그램: '보증을 활용한 민간재원 동원 미 빈곤층 금융접근성 향상'

USAID는 지속가능한 개발 영향 노력의 주요 일환으로 파이낸싱(financing)에 중점을 두고 있으며, Development Credit Authority (이하 DCA) 프로그램은 보증(guarantee)라는 금융 수단을 통하여 이러한 USAID의 노력을 지원하는 프로그램이다. DCA 프로그램은 신용보증 및 직접 융자, 기술지원, 현지사무소 자문 제공 등을 도구로 활용하는 혁신적 수단으로써 위험 분산(risk sharing) 메커니즘을 활용하여 지역 상업 은행들의 자금을 개도국 빈곤층 금융접근성 향상에 사용할 수 있도록 하며, 1999년 사업 시작 이래 총 480개의 보증 계약을 통해 42억 달러 규모의 민간자본 동원 성과를 이끌어냈다. 이는 23배의 레버지리(leverage) 효과를 가져왔다.

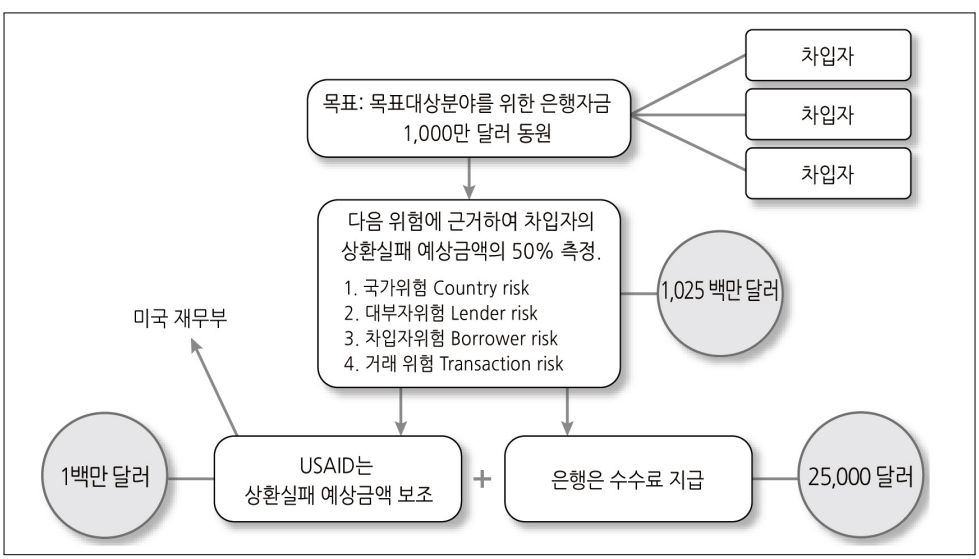
□ DCA 프로그램의 3가지 구성요소

1. 신용 보증 및 직접 대출(credit guarantees and direct loans): DCA는 금융기관이 개발에 중요한 분야 혹은 부분에 대출을 제공하는 것을 독려하기 위해 대출 위험(lending risk)의 일부분을 분담한다.
2. 기술 지원(technical assistance): DCA는 차입자의 신용도 수립, 대출자의 자발적 신용한도 연장 증진, 차입자와 대출자 간의 연계를 만들기 위한 기술지원을 제공을 위해 현지사무소와 협력한다. 기술지원의 유형으로는 ① 잠재적 차입자에게 현금흐름 예측 및 기본 문서 작성을 익히는 것을 돕는 것, ② 은행이 대상 섹터에 특정한 대출 상품과 마케팅 전략을 개발할 수 있도록 지원, ③ 잠재적 차입자와 은행을 연결, ④ 보증을 사용하는 대출 관리자 교육 등이 있다.
3. 현지사무소 대상 자문서비스 제공 (advisory services to missions): DCA는 USAID 현지사무소를 대상으로 상업대출에 대한 차입자의 접근성 기회를 최대화하기 위한 방법으로 어떻게 분야별 전략을 기획할 것인지에 대해 자문을 제공한다.

□ DCA 프로그램의 운영방식

먼저 대상 목표 섹터에서 차입자에게 대출해주기 위해 1천만 불의 은행 자금을 동원하는 목표를 달성하기 위해서는 국가위험, 대부자위험, 차입자위험, 거래위험 등을 근거로 차입자에 의해 상환되지 않을 금액의 50%를 예측한다. 예를 들어, 동 금액이 1.025백만 달러로 측정되었다면, USAID는 미국 재무부를 통해 USAID가 상환받지 못할 것으로 예측되는 금액을 보조받는다 (예. 1백만 달러). 그리고 나머지 25,000달러는 은행수수료로 충당하게 된다.

〈그림 4〉 DCA의 운영방식



출처: USAID 발표자료 (2016.02.09)

□ DCA 프로그램의 혁신적 성과: 추가성과 개발영향
DCA는 다른 금융기관과는 다르게 차입자에게 직접 돈을 빌려주지는 않으나, 그들의 대출 조건, 대출 유형, 대출 유형 내 투자 등을 포함하여 민간대출자의 장단기 의사결정, 자본 할당에 영향을 준다. 보증추가성은 이러한 보증 없이는 가능하지 않았던 것이 DCA 보증을 통해 성취된 추가적인 대출을 의미한다. 차입자 영향은 중요한 영향으로 DCA 보증의 궁극적 목표이다. DCA 보증으로부터의 차입자 영향은 일반적으로 차입자가 DCA가 보증하는 대출에 접근하는 성과를 의미하며, 차입자들이 받지 못하거나 더 나은 조건으로는 받을 수 없는 대출을 의미한다.

출처: USAID 발표자료 (2016.02.09)

V. 결론 및 시사점

개발재원 조달의 중요성이 강조됨에 따라 다양한 개념, 메커니즘, 수단 및 사업 사례들이 등장하게 되었고 이는 개발재원 조달의 영역이 복잡해지고 있음을 나타내고 있다. 특히 혁신적 개발재원 조달 역시 2000년대 초반부터 그 논의가 점차 활발해져왔으며 최근에는 개발재원 논의에서 가장 뜨거운 이슈로 떠올랐다. 이러한 상황에서 논의를 생산적으로 발전시키기 위한 효과적 소통과 파트너십 구축을 위해서는 '혁신적 개발재원 조달' 개념에 관해 공통의 언어(common language)를 마련해야 한다는 의견에 공감대가 형성되고 있다.

본 고에서는 혁신적 개발재원 조달 논의의 등장배경과 흐름을 살펴봄으로써 동 개념에서 '혁신적'의 성격이 발전해오고 있음을 발견해냈다. 이를 통해 '혁신적 개념'의 패러다임이 어떻게 변화해왔는지를 분석하였고, 그 가운데에서도 혁신적 성격이 가지고 있는 공통적 사항들을 파악하였다. 개발재원 조달을 위해서 '혁신적' 성격을 도입하는 데 가장 중요한 것은 개발재원의 규모적 동원뿐만 아니라 개발영향을 극대화하기 위해 관련 수단과 메커니즘을 효과적으로 현명하게 활용해야 한다는 것이다. 이를 통해 글로벌 개발과제를 지속가능한 방법으로 해결하는 것이 가장 궁극적으로 지향해야 할 점일 것이다. 향후에도 동 논의를 지속적으로 발전시켜나가기 위해서는 혁신적 개발재원 조달 개념에 대한 국제 사회의 합의를 만들어가는 과정이 필요할 것이며, 다양한 수단과 메커니즘의 실행을 통해 혁신적 성격을 발견해나가는 작업 또한 함께 진행되어 나가야 할 것이다.

〈참고문헌〉

[국내문헌]

류승석. 2013. “국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점”. 『개발협력 정책과 이슈』 9호. 2013. 성남: 한국국제협력단

맹준호. 2014. “개도국의 지속가능한 개발목표(SDGs) 달성을 위한 혁신적 개발재원 논의”. 원조와 개발 논단. 『한국의 개발협력』 2014. 서울: 한국수출입은행

박수영, 오수현. 2015a. “Post-2015 체제의 개발재원 논의분석”. 성남: 한국국제협력단

_____. 2015b. “제3차 개발재원총회와 아디스아바바 행동계획의 함의 분석”. 『개발과 이슈』 24호. 성남: 한국국제협력단

오수현. 2015. “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 재원메커니즘”. 『국제개발협력』 2015년 3호. 성남: 한국국제협력단

조은진. 2010. “혁신적 개발재원 논의 동향”. 『한국의 개발협력』 2010년 1호. 서울: 한국수출입은행

[국외문헌]

Devfin Advisers. 2014. “Innovative Finance Gap Analysis”. Drottningholm: Devfin Advisers

Girishankar, Navin. 2009. “Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions”. *CFP Working Paper Series* No.1. Washington, D.C: World Bank

Global Development Incubator & Dalberg. 2014. “Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes”. New York: Gloabal Development Incubator & Dalberg

Kharas, Homi. 2013. “Reimagining the Role of the Private Sector in Development”. Washington, D.C.: Brookings Institution

Lampert, Sam. 2016. “Overview of the Innovative Financing Landscape”. presented at Peer Learning Spotlight Event: Innovative Instruments for Working with and through the Private Sector in Development Co-operation, held in Copenhagen on Feb. 9th, 2016

Leading Group on Innovative Financing for Development. 2012. “Peer review of existing innovative financing for development”. Paris: Leading Group on Innovative Financing for Development

_____. 2010. “Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies”. Paris: Leading Group on Innovative Financing for Development

OECD. 2014. “Innovating to finance development”, Chapter 15, Part II, Mobilising Resources for Sustainable Development, Development Co-operation Report 2014. Paris: OECD

_____. 2011. Busan Partnership for Effective Development Co-operation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness Outcome Document. Paris: OECD

_____. 2009. Innovative Finance to Fund Development: Progress and Prospects. OECD Brief 2009. Paris: OECD

Sida. “Innovative Financing – Collaboration with the private & public sector”. Stockholm: Sida

The I-8 Group. 2009. “Innovative Financing for Development. The I- 8 Group Leading Innovative Financing for Equity (L.I.F.E)”. New York: UN

The Technical Group. 2004. “Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms”. September 2004. Paris: France

UN. 2015. “Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda”. New York: UN

_____. 2011. “Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2010. 65/146. Innovative mechanisms of financing for development”. 4 February 2011. New York: UN

_____. 2009. “New York Declaration on action against hunger and poverty”. 20th September 2004. New York: UN

_____. 2008. “Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus”. New York: UN

_____. 2003. “Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. The final text of agreement and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development”. New York: UN

USAID. 2016. “Development Credit Authority (DCA) Portfolio Management Overview”. presented at the Peer Learning Spotlight Event of Innovative Instruments for Working with and through the Private Sector in Development Co-operation, held in Copenhagen on Feb. 9th, 2016

World Bank. 2013. “Innovative finance for development solutions: Initiatives of the World Bank Group”. Washington, D.C: World Bank

_____. 2009. “Innovative Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions”. Washington, D.C: World Bank

[웹사이트]

http://www.leadinggroup.org/rubrique323.html

혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안 및 사례분석

민준기 (KOICA 기술총괄팀 과장)

목차

Ⅰ. 서론
1. 연구의 목적 및 배경
2. 사례분석 대상
Ⅱ. 혁신적 금융수단의 정의
1. 혼합재원 조성
2. 임팩트투자 확대
Ⅲ. 혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안
Ⅳ. 팔레스타인 창·취업 지원 프로그램 사례
1. 사업 개요
2. 혁신적 금융수단 적용
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

1. 연구의 목적 및 배경

2015년 UN 총회에서의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 출범을 계기로 17개의 목표 달성을 위한 개발재원 확보에 대해 국제적 관심과 수요가 증가하고 있고 2015년 제3차 개발재원 총회 결과문서인 아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda, AAAA)에는 '민관 파트너십 및 공공·민간 부문의 전문성을 결합시킨 혼합재원 확보'가

주요 행동계획으로 포함되어 있다. 또한 2016년 OECD 개발협력 보고서[1]에서는 혼합재원 조성 및 임팩트투자와 같은 혁신적 금융수단의 활용을 SDGs 달성을 위한 주요수단으로 논하고 있다. 하지만 국제사회에서 동분야 추진전략 및 측정방법은 논의 중에 있으며 국내 무상ODA사업에의 적용사례 또한 찾기 힘든 실정이다. 이에 따라 본 고에서는 혁신적 금융수단 중 무상ODA사업에 적용가능한 혼합재원 조성 및 임팩트 투자를 정의하고 적용가능한 방안을 제시하고자 한다. 그리고 동 관점에서 KOICA가 적용 중인 사례를 분석하여 무상ODA사업과 혁신적 금융수단의 바람직한 결합에 대해 논의하고자 한다.

2. 사례분석 대상

KOICA 개발컨설팅 사업인 "팔레스타인 창·취업 지원 프로그램(2015-2019, 700만 달러)"은 2016년 7월 PM(Project Management Service, 사업기획관리자)[2] 선정 후 본격적인 사업을 시작하였다. 동 사업은 SDGs Goal 8[3]에 부합하여 팔레스타인 창취업 생태계를 지원하는 사업으로서 스타트업 단계의 기업들이 주요 수혜자이다.

PM의 과업범위에 개발재원 활용이 포함되어 있으며 Paltel, Welfare Association 등 현지 민간 기관들과의 공동펀딩을 통한 매칭사업, 수혜기업들의 투자촉진을 위한 임팩트투자 펀드 설정 등 혁신적 금융수단 적용이 추진되고 있다. 기업이 주요 수혜자인 만큼, 혁신적 금융수단이 적용되었을 때 기타 ODA 사업에 비해 개발효과성이 높을 것으로 예상되고 있다.

II. 혁신적 금융수단의 정의

혁신적 금융수단은 저자가 명명한 개념으로서 개발협력 관점에서 외부 투자[4]를 유치할 수 있는 금융 수단을 의미하며 전통적 금융수단과의 차이점은 투자자가 적정수익 뿐만 아니라 개도국 내 사회·환경 등의 임팩트를 동시에 추구한다는 점이다. 혼합재원 조성 및 임팩트 투자가 이에 해당된다고 할 수 있다.

1) OECD. 2016. "Development Co-Operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities". Paris: OECD

2) 삼정회계법인이 선정되었고 벤처투자/엑셀레이팅 및 기술상업화 전문가, 중소기업 정책 전문가가 포함됨

3) 포괄적이며 지속가능한 경제성장과 완전하고 생산적인 고용, 그리고 모두를 위한 양질의 일자리 제공(promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all)

4) 외부투자는 저자가 명명한 개념으로서 임팩트 투자의 공공·민간·자선적 투자 유치와 동일 선상에 있으며 혼합재원 조성의 목적인 민간투자 유치를 포함하는 광의의 개념으로 사용함

1. 혼합재원 조성

OECD와 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF)은 혼합재원 조성(blended finance)을 '개도국에서의 민간자본 유치를 위한 공공 개발재원 및 자선기금의 전략적 사용'이라고 정의하였다(OECD&WEF, 2015).

혼합재원 조성의 3대요소는 공공 개발재원과 자선기금이 민간자본을 유인하는 레버리지(leverage), 사회·환경·경제적 진보 달성에 기여하는 임팩트(impact), 민간투자자가 감당하는 리스크 수준에 합당한 수익(returns)으로 구성되며 증여·보증·융자·지분투자가 주요 금융수단으로 사용된다(OECD&WEF, 2015).

혼합재원 조성과 흔히 혼동하기 쉬운 개념이 민관협력(Public Private Partnerships, 이하 PPPs)인데 PPPs는 혼합재원 조성의 하위개념으로서 도로 등과 같이 공공이 책임지는 영역에 대한 민간참여를 의미하고, 혼합재원 조성은 제조업등과 같이 공공이 책임지지 않는 영역에 대해서도 민간 참여를 위한 공공재원(public support)을 투입한다(OECD&WEF, 2015). 때문에 혼합재원 조성은 PPPs보다 광의의 개념이며 기존 금융용어로는 대체하기 힘든 새로운 개념이라 할 수 있다.

혼합재원 조성을 전통적 무상ODA사업에서의 민관 협력 사업과 비교시 가장 큰 차이점은 민간투자자에 대한 적정수익이라고 판단된다. 공공 개발재원과 비영리 재단 또는 대기업의 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR) 자금이 결합된 전통적 민관협력 사업에서 민간 참여자들은 주로 자선적 목적으로 자금을 증여(grants)하고 수익에 대한 기대는 갖지 못하였다. 그러나 혼합재원 조성 관점의 무상ODA사업은 민간 참여자의 적정수익을 전제 조건으로 하고 있다.

혼합재원 조성을 통한 기대효과는 SDGs 목표 달성을 위한 재원 확대이다. OECD에서는 SDGs 17개 목표달성을 위해 매년 약 4.5조 달러(약 4,500조 원)의 투자가 2015년~2030년까지 개도국 내에서 필요할 것으로 예측하였으며 UNCTAD는 현재 수준에서 SDGs 관련 중요 분야 투자 규모는 약 1.4조 달러로 매년 3.1조 달러의 투자 격차가 발생하는 것으로 보고 있다(오수현, 2016). 혼합재원 조성을 통해 민간투자자를 유입할 경우 이러한 투자 격차를 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 1〉 관점에 따른 무상ODA 민관협력사업 비교

분류		기대수익	금융수단
전통적 무상ODA 민관협력사업	공공	없음	증여
	민간		
혼합재원 조성관점 무상ODA 민관협력사업	공공	없음	증여 및 보증 등
	민간	위험대비 적정수익	지분투자 및 자금융자 등

출처: 저자 작성

2. 임팩트투자 확대

OECD는 임팩트 투자(social impact investment)를 '측정가능한 사회·환경 임팩트(impact)와 재무수익을 동시에 달성하는 비즈니스에 대한 공공·민간·자선 기금의 투자'라고 정의하였다(OECD, 2015).

전통적 투자는 주주가치의 극대화 즉 수익의 극대화를 목표로 삼고 있는 반면 임팩트 투자는 재무수익뿐만 아닌 사회·환경적 임팩트를 동시에 추구한다. 혼합재원 조성과 임팩트 투자는 수익뿐만 아니라 사회·환경적 임팩트를 동시에 추구한다는 점에서 공통점이 있다. 개발협력 관점에서 해석해 보면 투자자가 재무수익 뿐만 아니라 수원국의 지속가능한 경제·사회발전을 목적으로 투자를 실행하는 것을 의미한다. 때문에 OECD에서는 혼합재원 조성과 함께 임팩트 투자를 SDGs 달성을 위한 비즈니스적 접근방법 5가지[5]에 포함하였다.

임팩트 투자의 주요 금융수단은 조성된 임팩트펀드를 기반으로 한 지분투자 또는 자금융자가 주류를 이루지만 최근엔 사회성과 연계채권(Social Impact Bond, 이하 SIB), 개발성과 연계채권(Development Impact Bond, 이하 DIB)등의 혁신적 상품도 증가하고 있다.

2014년 미국개발청(United States Agency for International Development, 이하 USAID)과 영국국제개발처(Department for International Development, 이하 DFID)등 선진공여기관들도 사회혁신펀드(social innovation fund)를 공동출자해 임팩트투자펀드를 조성하는 등 개발협력에서의 동 분야 적용은 확대되고 있다.

5) 5pathwats : Foreign Direct Investment, Blended Finance, Monitoring and measuring private funds mobilised, social impact investment, Responsible business conduct

〈표 2〉 전통적 투자와 임팩트투자와의 비교

구분	전통적 투자 방식	임팩트투자 방식
투자목표	기업가치(주주이익) 극대화	재무적·사회적 성과 추구 (두 가치 모두를 극대화하고자 하는 것은 아님)
투자주체	기금, 투자은행, 개인투자자 등	정부, 기금, 투자은행, 재단, 개인투자자 등
투자대상	모든 영역	모든 영역(단, 시장실패가 나타나는 영역에 주로 관심)
목표수익률	시장수익률 이상 추구 (단기수익률 추구 경향)	시장수익률을 추구하나, 특정 투자자는 시장수익률 이하도 용인
수익분배	이자, 배당 등	이자, 배당 등

출처: KOICA (2014)

Ⅲ. 혁신적 금융수단의 무상ODA사업 적용방안

무상ODA사업 공공 개발재원에 혁신적 금융수단을 적용하여 외부 투자를 유인하고 개도국 경제·사회 발전에 기여하기 위해선 많은 고민이 필요하다. 특히, 선진공여국을 포함한 다수의 국가들이 수년 전부터 혁신적 금융수단을 활용해 개발재원 확대를 추진하고 있고, SDGs 달성을 위한 다양한 주체의 참여와 민간재원 동원의 필요성에 대한 국제적인 공감대가 형성되고 있다. 우리나라도 전통적인 개발협력 수단 및 재원동원 방식에서 벗어나 개도국 개발 효과 창출이라는 종국의 목적을 달성하기 위해 개발협력 사업에 혁신적 금융수단 도입이 그 어느 때보다 필요한 상황이다.

이러한 환경 변화를 반영하여 무상ODA사업에 적용가능한 혁신적 금융수단에 대해 제시하겠다. 무상ODA사업의 공공 개발재원은 그 자금의 특성상 증여(grants)사업이 대부분이다. 이때 개발효과성을 향상시킬 수 있는 혁신적 금융수단 적용방안은 다음과 같다.

첫째, 공공 개발재원이 인프라스트럭처(infrastructure, 이하 인프라) 분야 타당성조사(Feasibility Study, 이하 F/S)를 실행하고 외부 투자유치를 통해 본 사업을 실행하는 방안이 있다. KOICA는 2016년부터 인프라 개발컨설팅사업(Development Experience Exchange Program, DEEP)의 투자연계 강화방안 외부 용역[6] 종료 후 최종보고서의 제언사항을 실무 적용 중에 있다.

둘째, 공공 개발재원이 개도국에서 지속가능한 비즈니스를 실행하려는 기업에게 증여를 통해 초기자본(seed money)을 제공하여 사업을 진행시키고 이후 외부투자자가 해당기업에 투자를 실행하는 형태이다. 외부투자자의 자금으로 피투자기업은 개도국 내에서 비즈니스를 확장시키게 되고 이를 통해 개도국은 경제성장 및 고용 확대 효과를 얻게 되는 것이다. KOICA는 2015년부터

6) "개도국 인프라개발 컨설팅사업 투자연계 강화방안", 삼정회계법인, 2016년 1월

개발행동프로그램(Development Action Program, 이하 DAP)의 창의적 가치 창출 프로그램(Creative Technology Solution, 이하 CTS)을 추진하면서 USAID, 빌&멀린다 게이츠 재단(Bill&Melinda Gates Foundation), 국내 벤처투자기관 등과 파트너십을 맺고 해당기업의 후속 투자유치를 진행하고 있다.

셋째, 공공 개발재원이 임팩트투자기관에게 증여(grants)로 자금을 지원하고 임팩트투자기관이 지분 투자 또는 자금 융자를 실행하는 방법이 있다. 이때 해당 임팩트투자기관에게는 자부담펀드를 조성하게 하여 개도국에 대한 외부 투자가 유입되게끔 하는 구조다. KOICA는 2015년 민관협력사업으로 우간다의 망고펀드(Mango Fund)라는 금융기관에 35만 달러를 증여하고 15만 달러의 자부담 펀드를 조성하게 하여 우간다 내 중소기업들을 융자지원하고 있다.

넷째, 공공 개발재원으로 지분투자 또는 융자액에 대한 최우선손실자본(first loss capital)을 설정하는 방법이 있다. SDGs 목표 달성을 위해 개도국에 대한 임팩트투자를 장려하는 과정에서 가장 큰 걸림돌은 투자자들의 수익 확보이다. 선진국에 비해 선천적 투자위험(inherent risk)이 높은 개도국 투자를 장려하기 위해선 투자실패시 투자원금의 안전판이 될 수 있는 최우선손실자본이 필요하다. 무상ODA사업 공여기관이 임팩트투자기관에 대한 증여를 통해 최우선손실자본을 조성하고 투자기관이 외부 투자자를 모집하게 하는 형태이다.

〈표 3〉 무상ODA사업 최우선손실자본 적용시 유의점

	주요 유의사항
무상ODA사업 최우선손실자본 적용시	• 동수단 적용으로 인해 실제 개도국에 대한 투자총액이 증가하였는가 – 사업기간동안 손실보전을 청구하지 않은 민간투자 총액이 동손실자본 설정액보다 큰가 • 공여기관이 임팩트투자기관에게 자금 증여후 운용시, 투자기관에 대한 심사절차 및 사후관리 방안을 적정하게 설계되었는가 – 투자기관이 금융투자행위를 실행할 수 있을 만큼의 우량한 재무구조와 금융업에 대한 역량을 갖춘 곳인가 – 공여기관의 손실자본잔액이 '0'이 될 때까지 사업기간이 반영구적으로 연장될 수 있는데 이에 대한 사후관리 보고기간이 적정하게 설계되어 있는가 – 동수단 적용으로 인해 민간투자가 유입되었다는 것을 투자기관–피투자기업간 계약서 등을 통해 증빙 할 수 있는가 • 기타 투자자 손실 발생의 법적 정의를 명시하였는가 등

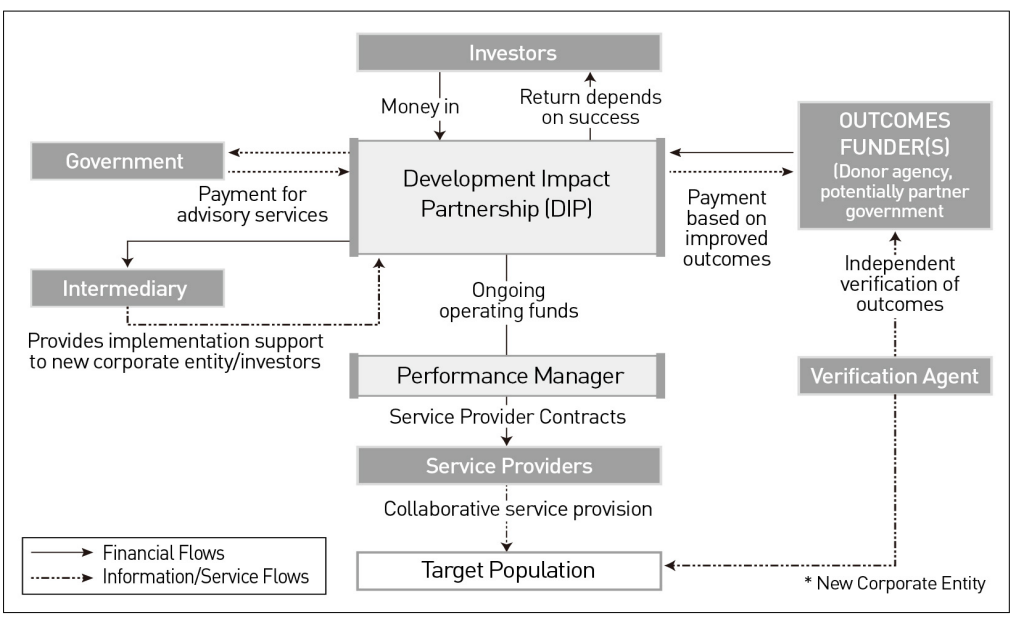
출처: 저자 작성

이는 일종의 보증(guarantees)이라고 할 수 있으며 1차 투자자의 원금손실이 발생하지 않을시 동펀드의 재원은 유지가 되어 또다른 건의 투자에 대한 손실보증을 통해 지속적인 투자 확대를 기대할 수 있다.

다만 원금손실보증비율에 대해선 보다 고민이 필요한 부분이다. 보증비율이 과도하게 높을 경우 최우선손실자본 설정 금액을 감안하였을 때 투자를 유치하더라도 개도국의 추가투자효과(incremental investment)가 감소하기 때문이다. KOICA 팔레스타인 창·취업 지원 프로그램에서는 PASS(Palestine Start-up Support Program) 펀드를 통해 자부담펀드 조성 또는 최우선손실자본을 조성후 투자자를 유치할 계획이 있다.

다섯째, 공공 개발재원이 DIB의 정부 역할로 참여하여 조건부 보증을 실행하는 방안이 있다. DIB는 〈그림 1〉에 기술되어 있듯 투자자(investors), 정부(government), 중간기관(intermediary), 사업실행기관(service providers)등 다양한 이해관계자로 구성되어 있다. 개도국 내 SDGs를 달성하기 위한 공공프로젝트를 투자자의 투자금으로 선수행하고, 정부-중간기관-투자자가 사전에 동의한 성과지표에 따라 프로젝트 종료 후 정부가 투자자에 대해 '원금+α'의 보상을 실행한다. 성과지표는 객관적이고 계량적으로 작성이 되어야 하며 프로젝트 종료 후 성과평가에 따라 투자자 수익이 달라지게 되며 원금손실 또한 발생할 수도 있다.

〈그림 1〉 DIB사업의 구조



출처: CGD and Social Finance (2013)

DIB의 사업발굴 · 정보공유 · 추진방식이나 경험공유 등은 Center for Global Development (CGD)를 중심으로 논의되고 있으며, CGD는 영국의 DFID, 미국의 USAID 등 주요 공여기관 및 DIB 사업을 기획하는 중간기관들의 대표자들로 구성된 DIB작업반(DIB working group)을 운용

하면서 DIB 관련 정보 및 사례 공유, DIB 연구 보고서 생산, Outcome Fund 등 관련 이니셔티브 설립 계획 논의를 지속적으로 추진하고 있다 (김지윤·이상준, 2014).

DIB 적용을 통해 공여기관은 민간투자금을 개도국 내 공공 프로젝트에 유인할 수 있다. 무상ODA사업의 공공 개발재원은 DIB 구조에서 정부 역할로 참여가 가능하며, 성과가 발생했을 경우엔 투자자에게 '원금+α'를 지급하고 성과가 발생하지 않았을 경우엔 보상의 의무 또한 소멸될 수 있다. 이는 조건부 보증이라고 할 수 있다. 이 경우, 공여기관이 중간기관에 자금을 증여하고 'DIB성과보상기금'을 운영하게 함으로써 무상ODA사업의 취지를 충분히 살릴 수 있을 것이다. KOICA 연구개발팀은 2014년 DIB 적용에 대한 연구를 실행한 바 있다.

상기에서 제시한 무상ODA사업에 적용가능한 혁신적 금융수단을 정리하면 ① 인프라 F/S 투자연계, ② 기업에 대한 초기자본 증여후 외부투자 연계, ③ 투자기관에 대한 증여를 통한 간접투자 및 보증 (최우선손실자본 포함), ④ DIB구조에서의 성과기반 조건부보증으로 구성된다.

그러면 상기 4가지 수단을 우리나라 무상ODA 기관인 KOICA의 주요사업에 적용해 보겠다. KOICA는 프로젝트(개발컨설팅 사업 포함) 사업, 민관협력사업, 연수초청사업, 해외봉사단 파견사업 등을 주로 실행하고 있고 2015년부터는 DAP사업을 신규 실행하고 있다. 이 중 혁신적 금융수단이 적용가능한 사업을 정리하면 〈표 4〉와 같다. 상당히 많은 KOICA 주요사업들에 혁신적 금융수단이 적용가능함을 알 수 있다. 〈표 4〉에는 포함되어 있지 않지만 연수초청 사업 및 해외봉사단 파견사업을 통해서도 혁신적 금융수단 적용 확대를 위한 교육 및 교류 확대 노력이 가능하다.

KOICA는 우리나라의 대표적인 무상ODA 기관으로서 주요 진행사업에 대한 혁신적 금융수단 도입 확대를 통해 외부투자 확보 및 SDGs 달성 가속화에 노력을 기울여야 한다.

〈표 4〉 KOICA 주요사업에 적용가능한 혁신적 금융수단

사업분야	혁신적 금융수단 형태	적용방안
인프라 분야 개발컨설팅 사업	혼합재원 조성 및 임팩트투자	① 인프라 F/S 투자연계
DAP사업 – CTS/개도국 비즈니스 기회창출프로그램		② 기업에 대한 초기자본 증여후 외부투자 연계
기업비즈니스 분야 개발컨설팅 사업/ 민관협력 사업		③ 투자기관에 대한 증여를 통한 간접 투자 및 보증(최우선손실자본 포함)
프로젝트(개발컨설팅사업 포함), 민관협력사업, DAP사업 등 주요사업 전반		④ DIB구조에서의 성과기반 조건부 보증

출처: 저자 작성

Ⅳ. 팔레스타인 창·취업 지원 프로그램 사례

1. 사업 개요

'팔레스타인 창·취업 지원 프로그램(2015-2019, 700만 달러)'은 혁신적 금융수단 중 '③ 투자기관에 대한 증여를 통한 간접 투자 및 보증'을 적용한 기업 비즈니스 분야 KOICA 개발컨설팅 사업이다. 2016년 7월 PM(Project Management Service, 사업기획관리자)인 삼정회계법인 선정 후 본격적인 사업을 시작하였고 사업 개요는 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 '팔레스타인 창·취업 지원 프로그램' 개요

<table>
<tr><th>구 분</th><th colspan="4">설 명</th></tr>
<tr><td>사업명</td><td colspan="4">팔레스타인 창·취업 지원프로그램
(Palestine Start-up Support(PASS) Program)</td></tr>
<tr><td>수원기관</td><td colspan="4">팔레스타인 정보통신부</td></tr>
<tr><td>기간/예산</td><td colspan="4">2015년-2019년/700만 달러</td></tr>
<tr><td>대상지역</td><td colspan="4">팔레스타인 서안지구/동예루살렘 지역 및 가자지구</td></tr>
<tr><td>사업목표</td><td colspan="4">팔레스타인 스타트업 생태계 성장을 통해 지속가능한 경제발전에 기여</td></tr>
<tr><td rowspan="3">사업
내용</td><td>지역</td><td>사업내용</td><td>추진절차</td><td>공통</td></tr>
<tr><td>서안지구
(West Bank),
동예루살렘
(East
Jerusalem)
: 570만 달러</td><td>• 창취업 인적역량 강화/산학협력 지원
– 정부 역량강화 지원
– 청소년/대학생 창취업 역량강화 교육프로그램
– 산학협력 프로그램

• 스타트업 파이프라인 확대 및 투자환경 개선
– 사업화 아이템 발굴
– 초기 스타트업 형성 지원
– 성장단계 스타트업 육성지원
– 스타트업 투자플랫폼 구축
– 온라인 플랫폼 구축</td><td>– KOICA 직접수행
– 입찰을통한 용역업체선정(PM, PC) 후 실행</td><td rowspan="2">– PM 성과관리 및 성과평가 실행</td></tr>
<tr><td>가자지구
(Gaza Strip)
: 130만 달러</td><td>• 가자지구내 ICT사회적 기업 'Gaza Gateway' 설립 및 운영지원</td><td>– Multi-bi사업으로 UNRWA 수행중 (2015-2017/3년)</td></tr>
<tr><td>진행현황</td><td colspan="4">○사업기획관리(PM) 착수조사 출장실행 (2016년 8월)</td></tr>
</table>

출처: 저자 작성

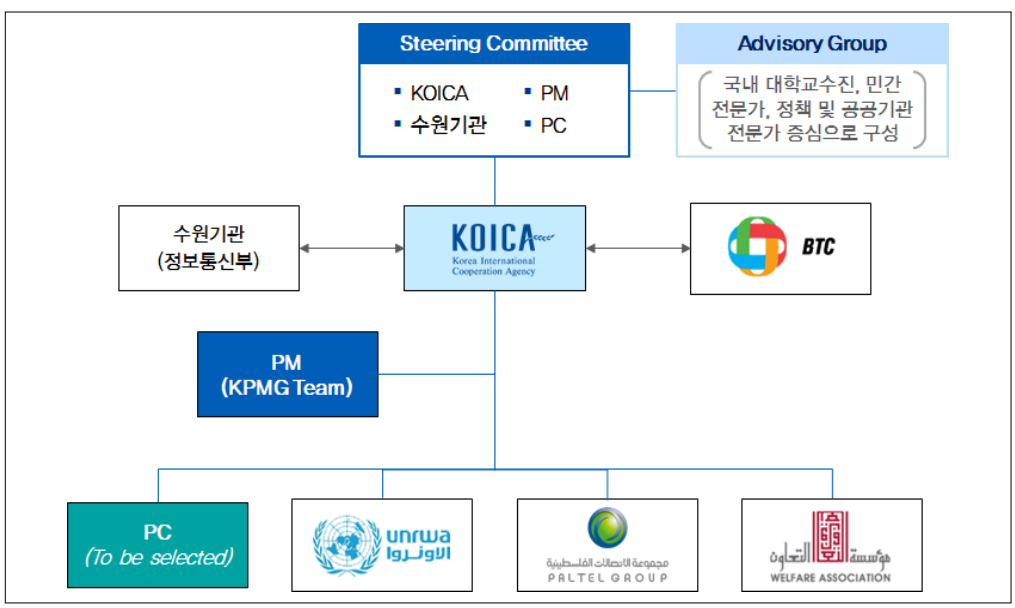
2. 혁신적 금융수단 적용

동 사업은 〈그림 2〉와 같이 개발 효과성 제고를 위해 현지 국제기구(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, 이하 UNRWA), 공여기관(Belgian Development Agency, 이하 BDA), 대기업(Paltel Group, 이하 PG), 비영리기구(Welfare Association, 이하 WA) 등 다양한 현지 이해관계자들과 개발효과성 상승을 위해 공식 협업하고 있다. 동사업은 수원국 요청이 아닌 현지 산업 수요를 반영해 팔레스타인 사무소가 주도적으로 사업을 발굴한 사례로서 다양한 현지 기관들과의 협업도 사무소의 노력이 빚어낸 결과물이다.

뿐만 아니라 동 사업 구조에는 혼합재원 조성 및 임팩트투자를 활용한, 외부투자를 유치하기 위한 혁신적 금융수단이 포함되어 있다. 초기자금 확보가 중요한 현지 스타트업이 주요 수혜자인 만큼 혁신적 금융수단을 연계하여 개발효과성을 상승시키기 위해 노력하였다.

KOICA는 PG(KOICA-PG 각각 50만 달러 투입) 및 WA(KOICA-WA 각각 70만 달러 투입)와 1:1 사업비 매칭사업 실행을 위해 협의 중이다. PG와의 사업은 청소년 코딩교육(Code for Palestine)과 청소년/대학생 창·취업 기술역량강화 교육(Technical Training), 글로벌창업센터(Global Innovation Center) 설립 등에 사용하는 것을 논의 중이며 PG의 PASS(Palestine

〈그림 2〉 팔레스타인 창·취업 프로그램 협업구조



출처: 동사업 착수보고회 PM 발표자료 (2016)

Start-up Support Program, 이하 PASS) Fund 투자자 참여도 검토 중이다. 이는 혼합재원 조성의 광의적 개념인 '개도국에서의 민간자본 유치를 위한 공공 개발재원 및 자선기금의 전략적 사용'에 부합하며 PASS Fund 참여를 통해 PG에게 적정수익을 제공해 주면 혼합재원 조성이 제시하는 요소들을 모두 갖추었다고 할 수 있다.

WA와의 사업은 그들이 보유한 국외 팔레스타인 엔젤 투자자(angel investors) 네트워크를 확대 및 활용하는 사업으로서 투자자의 현지 스타트업 투자확대 및 우수 스타트업 발굴을 통한 적정수익 확보에도 기여할 수 있다. 이사업 또한 혼합재원 조성 개념에 부합하며 WA도 PASS Fund 투자자 참여를 검토하고 있다. 임팩트투자가 적용된 PASS Fund는 〈표 6〉와 같은 운용구조로 실행될 예정이며 PC(Project Contractor)는 이르면 2016년 12월 결정될 예정이다. KOICA는 PC에게 자금을 증여하여 펀드의 기초재원을 마련할 예정이며 이를 통해 PM 및 PC는 KOICA 외 투자자를 유치할 예정이다. 그리고 자금을 KOICA로부터 증여받은 PC는 투자를 직접 집행하거나 최우선손실자본(first loss capital)을 조성하여 투자를 유치할 계획이다. 두가지 방법론 중 투자금을 더 많이 확보할 수 있는 방안을 고민하여 실행 예정이며 KOICA는 '〈표 3〉 최우선손실자본의 무상ODA사업 적용시 유의점'을 검토 확인 후 PC와 약정을 체결 예정이다.

동사업은 혁신적 금융수단이 무상ODA사업이 적용되어 외부투자의 유입 및 수혜 스타트업의 성장, 궁극적으로 SDG 8의 달성을 촉진할 수 있는 모범사례라고 판단된다.

〈표 6〉 PASS Fund 운용구조

실행주체	기관형태	임팩트투자 적용 관점에서의 역할	목 적
KOICA	무상ODA 공여기관	- PC에게 증여(grants)를 통해 자금 지급	외부투자 유치를 통한 수혜기업 성장 및 SDGs 달성 촉진
PM (project management service)	글로벌 회계/ 컨설팅법인	- KOICA외 펀드투자자 모집 총괄 - PC의 금융투자행위 관리·감독 및 KOICA에 대한 보고	
PC (project contractor)	현지 엑셀레이터/ 투자기관(미정)	- KOICA에게 증여 받은 자금을 바탕으로 지분투자 실행 또는 최우선손실자본 펀드 설정후 운용 - KOICA외 펀드투자자 모집	

출처: 저자 작성

Ⅴ. 결론

국제사회 뿐만 아니라 국내에서도 SDGs 달성을 위한 개발재원 확보 노력은 가속화되고 있다. 특히, SDGs 달성을 위해 필요로 하는 개발재원 규모가 기존 공공재원만으로 충당하기 어려울 뿐만 아니라 공공재원의 확대에도 많은 제약이 따르므로 민간재원의 동원은 불가피한 실정이다. 무상ODA 사업도 이러한 경향을 반영하여 지속가능한 외부투자를 유치하기 위한 노력들이 필요할 것으로 판단된다.

우선, 혁신적 금융수단을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 본문에서 기술한 바와 같이 혼합재원 조성 및 임팩트 투자 등을 통해 투자자에게 적정수익을 확보해 주면 신규 투자자 유입 및 투자 회수를 통한 총재원 증가 효과를 동시에 달성할 수 있다. 이때 실행 방안은 ① 인프라 F/S 투자연계, ② 기업에 대한 초기자본 증여 후 외부투자 연계, ③ 투자기관에 대한 증여를 통한 간접투자 및 보증(최우선손실자본 포함), ④ DIB구조에서의 성과기반 조건부보증으로 구성될 수 있다. 다만 투자기관에게 자금을 증여 후 실행할 경우에는 반드시 적정한 심사절차 및 사후관리 약정이 전제되어야 한다.

또한, 공여기관들 간 협력이 제고될 필요가 있다. 혼합재원 조성 및 임팩트투자 관점에서 투자자는 사회적 임팩트뿐만 아니라 적정수익을 목표로 하고 있는 반면 공여기관은 무유상의 자금 성격을 떠나 SDGs 달성을 주목적으로 하고 있다. 때문에 공여기관들 간 공동사업 설계를 통해 대규모 투자자들을 유치하기 위한 노력이 필요하다. KOICA 팔레스타인 창·취업 지원 프로그램에서는 BTC와의 협업을 통해 총사업비의 효율화 및 PASS Fund에 대한 투자자 유치 가능성 확대까지 기대하고 있다.

무상ODA사업에서의 혁신적 금융수단 적용은 외부투자 유입을 통한 재원 확보 뿐 아니라 시장진출 대상국으로서의 개도국에 대한 관심과 참여를 높일 수 있다. 개도국에 대한 관심 증대는 현지에서의 비즈니스 기회 창출 및 고용 확대 등으로 연결될 수 있고 이는 개도국 내 지속가능한 경제성장의 밑거름이 될 것으로 예상된다.

무상ODA사업의 혁신적 금융수단 적용은 아직 초기인 만큼 외부투자자의 자발적인 참여 환경이 조성되기 전까지는 공여기관의 많은 노력이 필요하다. 공여기관은 타 공여기관 및 국내외 잠재투자기관과의 파트너쉽을 통해 모든 이해관계자의 니즈를 충족시켜주는 금융구조 및 수단에 대해 지속적인 고민을 실행해야 한다. 외부투자자들이 ODA사업을 통해 재원의 지속가능성 및 개도국내 사회 임팩트 확대에 대해 확신한다면 SDGs 달성 또한 가속화될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

김성우·김승현·이규민. 2016. “한국국제협력단(KOICA) 팔레스타인 창·취업 지원프로그램 사업기획관리(PM)용역 착수보고회 발표자료”. 서울: 삼정회계법인

김지윤·이상준. 2014.『임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점』. 성남: 한국국제협력단

오수현. 2016. “Post-2015 체제의 개발재원 논의분석”. 성남: 한국국제협력단

CGD·Social Finance. 2013. "Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds". Center for Global Development·Social Finance, available at http://www.cgdev.org/publication/investing-social-outcomes-development-impact-bonds (접속일: 2016.09.19)

OECD·World Economic Forum. 2015. "Blended Finance Vol.1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders". Geneva: World Economic Forum, available at https://www.weforum.org/reports/blended-finance-toolkit (접속일: 2016.09.19)

OECD. 2016. "Development Co-operation Report 2016: The sustainable development goals as business opportunities". Paris: OECD publishing, available at http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm (접속일: 2016.09.19)

대규모 인프라 지원을 위한 혼합재원 방식의 개발재원 확대방안 검토[1)] : EU Blending Framework를 중심으로

이성진 (KOICA 기획조정팀 대리)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. EU 블랜딩 체계(Blending Framework) 분석
1. EU 블랜딩 체계 개요
2. EU 블랜딩 체계 증여수단
3. EU 블랜딩 체계 운영구조
4. EU 블랜딩 체계 기본 펀딩 구조
5. EU 블랜딩 체계 성과 및 한계점
Ⅲ. 시사점

주제어: 블랜딩(blending), 금융 추가성(financial additionality), 유럽연합 집행위원회(European Commission), 투자 증여(investment grant)

1) 동 자료는 현재 KOICA에서 수행 중인 개발재원 관련 연구에서 발췌하였음.

Ⅰ. 서론

2015년 기존 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 대체하는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)와 동 목표의 이행을 위한 재원 마련 방안인 제3차 개발재원총회의 아디스아바바 행동계획(Addis Ababa Action Agenda, 이하 AAAA) 채택은 향후 국제개발협력분야의 주요 방향 및 주안점을 시사하고 있다.

특별히 SDGs에서는 상대적으로 사회개발 측면에 주안점을 두었던 MDGs와 달리 경제개발 또한 주요 축으로 설정하고 지속가능한 경제발전 및 고용과 양질의 일자리 창출(목표 8번)을 강조하여 대규모 사회간접자본(Social Overhead Capital, 이하 SOC) 및 인프라와 개발도상국 내 고용창출을 위한 기업 및 기업가 양성의 중요성을 부각하고 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum, 이하 WEF)에 따르면 매년 약 3.7조 달러의 전 세계 인프라 투자 수요에 비해 약 1조 달러의 공급 부족을 보이고 있으며 2030년에는 그 차이가 14조 달러에 이를 것으로 예측하고 있다.[2)]

이러한 인프라 수요 대응 및 ODA 재원의 한계를 극복하기 위하여 아디스아바바 행동계획은 개발재원 마련을 위한 민간부문의 참여 확대와 이를 유도할 수 있는 기존 공적개발원조와 원조시행기관들의 위험(risk) 경감 등 포괄적이고 혁신적인 모델의 중요성을 강조하고 있다. 각국의 선진원조기관 및 개발은행 등을 위주로 보증(guarantee), 지분투자(equity) 등 혼합재원(blended fianance)의 다양한 유형 시도는 전 세계적인 저성장 기조와 기존 공적개발원조의 획기적 확대가 어려운 상황 하에 민간재원 동원을 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 또한 OECD의 경우, 2015년 지속가능개발투자파트너십(Sustainable Development Investment Partnership, 이하 SDIP)를 발족하여 개발도상국 내 인프라 수요 해결을 위한 민간금융기관, 공여국 등 다양한 주체의 파트너십을 추진하고 있다.

이러한 국제적인 흐름은 OECD DAC 국가 중 상대적으로 ODA 규모가 작고 저성장과 이에 따른 세수 확보가 제한적인 한국의 상황에서 그 시사점이 크다. 이에 따라 ODA 시행기관 및 부처 차원에서 혁신적 ODA 모델 및 민간재원 활용 방안에 대한 논의 및 검토가 진행되고 있으며 특히나 대규모 재원이 필요한 개도국 인프라 지원의 경우, 민간재원 동원을 위한 효율적인 메커니즘과 무·유상 원조의 효율적인 협력이 매우 긴요하다고 볼 수 있다.

본 고에서는 개발도상국 인프라 지원을 위한 다양한 개발재원 모델 중 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 블랜딩 체계(blending framework) 사례 분석을 통해 현재 논의가 진행 중인 민간재원을 위한 다양한 수단과 필요성에 대한 시사점을 도출하고 향후 필요 조사사항 및 검토 필요사항에 대해 논의하는 것을 그 목적으로 한다.

2) Third Global Infrastrictire Investment Index 2016, ARCADIS, p.2

Ⅱ. EU 블랜딩 체계(Blending Framework) 분석

1. EU 블랜딩 체계 개요

EU 블랜딩 체계(EU Blending Framework)는 EU의 대외 원조 수단 중 하나로 EU의 대외정책의 우선순위에 따라 개발도상국 대상 EU의 무상원조(grant)를 공여국 및 개발은행의 차관(loan) 또는 공공 및 민간 금융기관의 지분투자(equity)와 연계하는 것을 기본 골자로 한다. 동 방식은 EU 다년간 금융 체계(Multiannual Financial Framework, 이하 MFF) 2007-2013[3]에서 처음 제시된 이후 무상원조 제공을 통한 해당 프로젝트의 총 비용 감소 및 위험(risk) 경감을 통해 투자 및 프로젝트 수행의 추가적 재원 동원을 위한 전략적 역할로 확대되어 왔다.

2011년 채택된 EU 개발정책 기본 문서인 'The Agenda for Change'에서는 "추가적인 재원의 레버리지(leverage)와 개발 영향력(impact) 향상을 위해 선정된 분야 및 국가를 대상으로 증여와 차관의 조합과 기타 위험 경감 메커니즘과 같이 기존 또는 새로운 금융 수단의 활용 비중을 높여야 한다"고 명시하고 있다. 더불어 동 문서에서는 '차별화(differentiation)' 개념을 통해 중소득국(MICs)에 대한 EU 무상원조 지원을 저소득국의 빈곤감소를 위해 일정부분 전환하고 블랜딩 체계를 통한 중소득국 지원을 확대할 것을 언급하고 있다. 실제로 EU 블랜딩 퍼실리티(facility)를 통한 ODA 지원은 2007년 1500만 유로(전체 0.2%)에서 2012년 4억 9천만 유로(전체 4%)로 증가하였으며, 아래 〈표 1〉에서 확인할 수 있듯이 향후 더욱 확대될 전망이다.

〈표 1〉 EU 블랜딩 퍼실리티별 배정액

(단위: 백만 유로)

지역 블랜딩 퍼실리티명	2014-2020 배정액(예상치)	2007-2014 배정액
NIF	2,100	1,045
ITF/AfIF	1,000	536
WBIF	700-1,000	310
LAIF	320	190
AIF	320	68
IFCA	140	82
CIF	135	35
IFP	20	9
총합	**약 5,000**	**2,275**

출처: Sida (2015)

3) 다년간 금융체계(Multiannual Financial Framework, MFF)는 EU의 장기 지출 계획으로 EU의 집행의 예측가능성 제고 및 동의된 지출한도 내에서 금융(fianacial) 프로그램 및 예산 원칙에 대한 체계를 의미한다.

유럽연합 집행위원회(European Commission, 이하 EC)는 2007년 블랜딩(blending) 모델 도입 이후 9년간 270개 이상의 블랜딩 해외프로젝트를 통해 약 27억 유로 상당의 EU 무상원조가 230억 유로 상당의 유럽 금융기관 및 지역개발은행의 차관을 동원하였으며 EU 협력 개발도상국 대상 약 500억 유로의 투자 유인에 기여한 것으로 파악하고 있다.[4] 동 기간 동안 진행된 사업 중 지원 비중은 에너지 및 교통 인프라 부분(약 60%), 오폐수 처리, 식수, 주거 보건 등 사회 인프라 부분(약 27%), 지역 생산성 역량 강화 및 일자리 창출을 위한 지역 중소중견기업 지원(약 13%) 순으로 배분되었다.

이러한 블랜딩 모델은 EU의 대외정책 및 개발협력정책과 협력 개발도상국의 수요에 따라 프로젝트의 금융적 지원에 집중하여 지역별, 국가별, 테마별 8개의 퍼실리티(facility)로 구분되어 운영 중이다.

〈표 2〉 EU 블랜딩 퍼실리티별 개요

해당 펀딩체계	퍼실리티명	설립연도	퍼실리티 지원(증여)액수 및 총 실현 투자액수	지원 프로젝트 수 (2010-2015 기준)
Development Cooperation Instrument(DCI) Blending Framework	Latin America Investment Facility(LAIF)	2010	2.32억 유로/6.9억 유로 (2010-2015 기준)	28
	Asia Investment Facility(AIF)	2012	8,900만 유로/26억 유로 (2010-2015 기준)	18
	Investment Facility for Central Asia(IFCA)	2010	1.19억 유로/8.3억 유로 (2010-2015 기준)	22
European Development Fund(EDF) Blending Framework	Africa Investment Facility(AfIF) and EU-Africa Infrastructure Trust Fund(ITF)	2007	6.55억 유로/92억 유로 (2010-2015 기준)	77
	Caribbean Investment Facility(CIF)	2012	6,860만 유로/5.41억 유로 (2012-2015 기준)	9
	Investment Facility for the Pacific(IFP)	2012	1,000만 유로 (2012-2014 기준)	2
European Neighbourhood Instrument(ENI) Blending Framework	Neighbourhood Investment Facility(NIF)	2008	10.72억 유로/250억 유로 (2008-2014 기준)	95
Instrument for Pre-Accession Assistance(IPA) Blending Framework	Western Balkans Investment Framework(WBIF)	2009	4.73억 유로/78억 유로 (2009-2015 기준)	139

출처: 유럽집행위원회 홈페이지 참조하여 저자 작성

4) 상세내용은 유럽집행위원회 홈페이지 참조 (http://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending/blending-operations_en) (접속일: 2016.09.20)

2. EU 블랜딩 체계 증여 수단

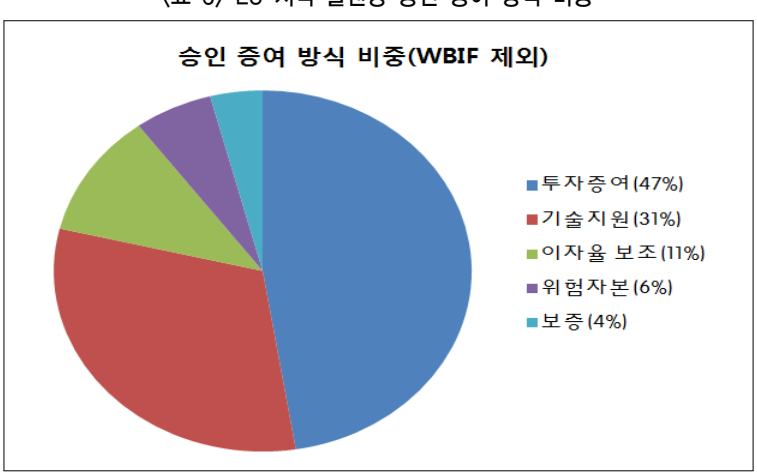
EU 블랜딩 체계의 가장 핵심적인 부분은 EU의 증여(grant)를 통해 개발협력 대상국의 프로젝트 실현을 위한 추가재원 동원이다. 이러한 목표를 위해 EU는 무상원조의 주요 기능을 △투자 증여 및 이자율 보조(investment grant & interest rate subsidy), △기술 지원(technical assistance), △위험자본 지원(risk capital), △보증(guarantees)으로 크게 5가지 방식을 적용하고 있다.

먼저 투자 증여 및 이자율 보조 방식은 해당 개발도상국의 프로젝트 총 비용 경감을 위해 일정 금액을 증여 형태로 제공하는 것을 의미한다. 예를 들어 유럽투자은행(European Investment Bank, 이하 EIB), 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB), 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)로부터 차관을 통해 2006년부터 진행된 조지아 동서 고속도로 개선 및 보수 사업의 경우, 프로젝트 총 비용이 19억 유로였으며 이 중 NIF는 투자 증여로 2억 유로를 지원하여 프로젝트를 현실화한 바 있다.

기술지원의 경우, 특히 프로젝트 초기에 프로젝트 단계 시, 타당성 및 지속가능성을 위한 타당성 조사(feasibility study) 및 해당 분야 역량 강화 등의 지원을 의미한다. 위험자본은 EU의 동쪽 인접 협력국을 중심으로 중소중견기업에 대한 공공 및 민간의 채권투자 및 지역 금융기관을 통한 장기 차관 제공을 의미한다. NIF와 WBIF의 경우 후순위 채권 방식을 활용하여 위험을 경감하고 이를 통한 민간 상용 투자의 활성화를 목표로 하고 있다.

2015년까지 승인되어 제공된 상기 수단들 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 투자 증여(47%)이며 기술지원(31%), 이자율 보조(11%), 위험자본(6%), 보증(4%) 순으로 지원되었다.

〈표 3〉 EU 지역 블랜딩 증인 증여 방식 비중



출처: Sida (2015)

3. EU Blending Framework 운영체계

2012년 EU는 블랜딩 체계의 기능 조정 및 효율성 강화를 위하여 'EU 대외협력 블랜딩 플랫폼(EU Platform for Blending in External Cooperation, 이하 EUBEC)'을 설립하였다. EUBEC는 블랜딩 체계와 관련된 EU 회원국 및 협력국간의 정책을 조율하고 핵심 원칙을 위한 가이드라인 제정, EU 대외정책과 블랜딩 지원의 연계성 강화를 주 목적으로 하고 있다. 유럽대외관계청(European External Action Service, 이하 EEAS), EU 회원국, 유럽연합 집행위원회(European Commission)으로 구성된 정책그룹(policy group)에 의해 운영되며 7개 기술그룹(technical group)이 지원하고 있다.

EUBEC 하에 각 지역별 블랜딩 퍼실리티는 WBIF를 제외하고는 △전략이사회(strategic board), △집행이사회(operational board), △금융기관 그룹(Finance Institutions Group, 이하 FIG)의 3개 층위구조(three-tier structure)를 통해 운영된다.

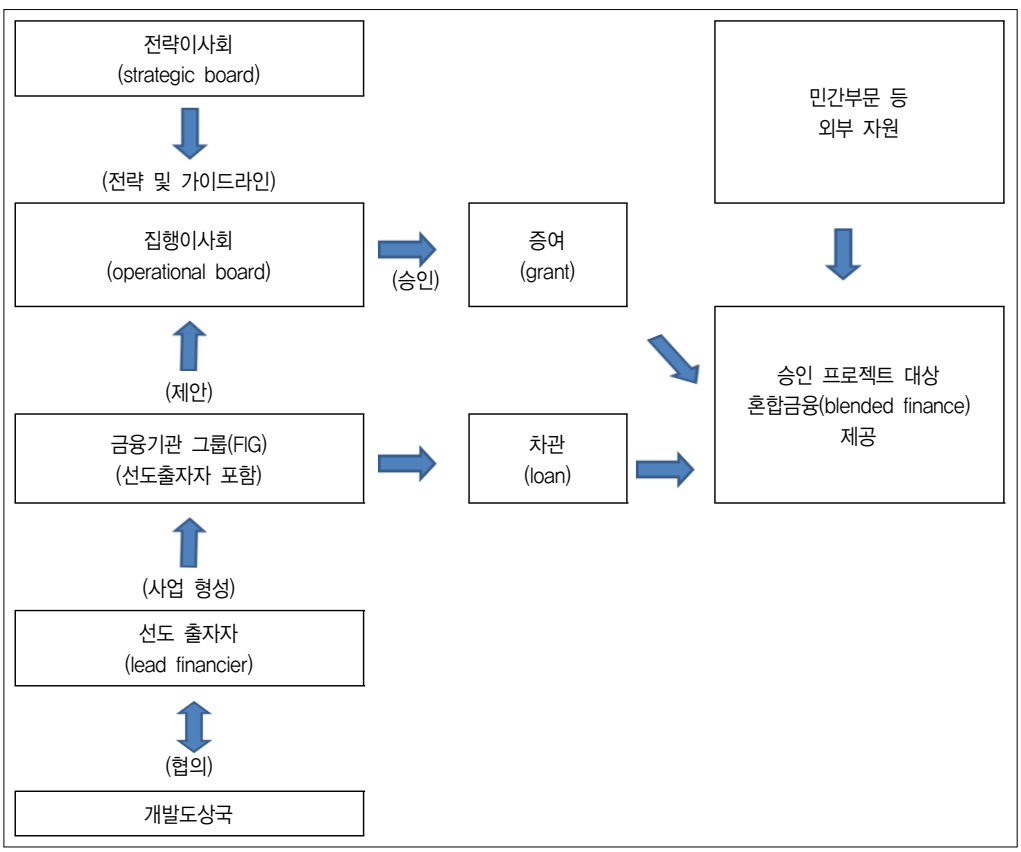
먼저 전략이사회는 Steering Commitee로도 지칭되며 EU 집행위원회, 공여국 및 수원국 인사로 구성되어 각 퍼실리티의 전략적 목적을 결정한다. 이러한 전략은 크게 EU의 각 지역의 정책과 연계되어 지정되며, 예를 들어 NIF의 경우 EU의 인접지역 정책(neighbourhood policy), AIF는 EU-아시아 협력 지역전략(the regional strategy for EU-Asia co-operation)과 연동된다. 이러한 주요 대외정책과의 연동성 및 해당 수원국 관련 인사의 전략이사회 참여는 각 퍼실리티에 대한 일관성있는 정책적 관리가 가능하며 개발협력 목표 달성에 중요한 역할을 수행하고 있다.

전략이사회에 의해 설정된 각 퍼실리티의 목적 및 가이드라인을 반영하여 금융기관 그룹인 FIG는 예비 프로젝트를 집행 이사회에 제안하고 있다. WBIF의 경우에는 해당 개발도상국이 프로젝트를 직접 제안이 가능하나, 이를 제외하고는 주로 선도 출자자(lead financier)를 중심으로 해당 개발도상국과의 협의 후, 해당 금융기관의 자체 평가 기준에 따라 프로젝트 형성하고 필요한 증여의 종류와 액수를 제안하는 방식을 취하고 있다. 더불어 최종 승인 이후, 프로젝트 수행과 모니터링 및 성과 측정에 대한 책임을 가지고 있다. FIG는 기술조직(technical body) 또는 프로젝트 출자자 그룹(Project Financiers Group, 이하 PFG))로도 지칭되며 각 퍼실리티별 정규 회원으로 참여 중인 유럽 지역개발은행 및 원조시행기관으로 구성되어 있으나 이 중 4개 기관(EIB, AFD, KfW, EBRD)에 의해 대부분의 차관(전체 98%, 2007-2013년 기준)이 제공되고 있다.

집행위원회의 경우, 유럽연합 집행위원회가 의장직을 수행하고 유럽대외관계청 및 EU 회원국들의 투표에 따라 FIG가 제안한 프로젝트에 대한 증여(grant)의 승인을 담당하며 승인 이후 유럽

연합 집행위원회에 의해 최종 증여 지원 대상 프로젝트를 채택한다.

〈표 4〉 EU 블랜딩 프로젝트 승인절차



출처: European Paliament (2012) 및 ECDPM (2013)을 참고하여 저자 작성

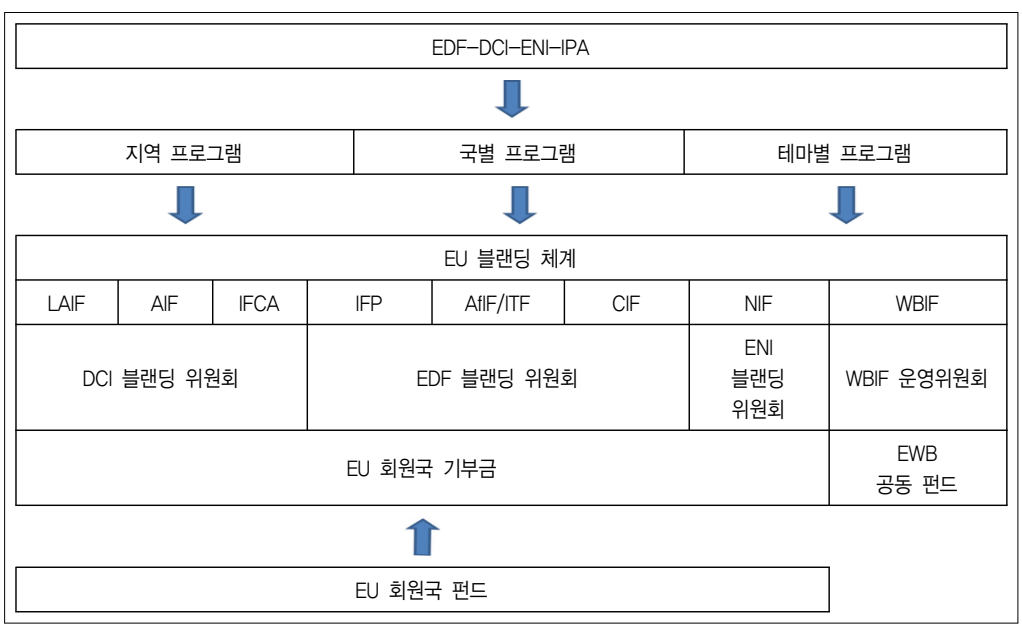
4. EU Blending Framework 기본 펀딩 구조

각 지역 블랜딩 퍼실리티 증여는 EU의 4개 대외 금융기구(EDF, ENI, DCI, IPA)와 EU 회원국의 직접 기부금을 주요 재원으로 활용하고 있다. 이러한 대외 금융 기구를 간략히 살펴보면, 먼저 유럽 개발 펀드(European Development Fund, 이하 EDF)는 1957년 창설되어 경제 및 사회·인간개발 및 지역 협력·통합 활동 지원을 주요 목적으로 하며 2014-2020년간 305억 유로가 배정되어 있다. 유럽근린파트너십기구(European Neighbourhood Instrument, 이하 ENI)의 경우, 유럽근린정책(ENP) 지원을 위해 2007년 설립되었으며 2007-2013년 기준 112억 유로가 배

정되었다. 다음으로 개발협력기구(Development Cooperation Instrument, 이하 DCI)는 전 세계 EU 협력 대상 47개국을 대상으로 인간 개발을 위한 포용적이고 지속가능한 성장, 개발과 재해 및 분쟁 등을 주요 분야로 2014-2020년 196억 유로를 지원 중이다. 마지막으로 사전가입지원기구(Instrument for Pre-Accession Assistance, 이하 IPA)는 주로 동유럽국의 EU 가입 희망 대상국을 상대로 정치·경제적 개혁 지원 등을 주목적으로 하며 2014-2020년간 117억 유로가 배정되어 있다.

하기 〈표 5〉에서 알 수 있듯이 8개 지역 블랜딩 퍼실리티는 이러한 4가지 금융 기구와 EU 회원국 펀드를 지역, 국별, 테마별 프로그램 분류 하에 소속되어 지원을 받고 있으며 각 해당 블랜딩 위원회에서는 EU 대외정책과 우선순위를 고려하여 각 퍼실리티의 조정 및 가이드라인을 제공하는 역할을 수행하고 있다.

〈표 5〉 EU 블랜딩 체계 증여 재원 출처



출처: Sida (2015)

5. EU 블랜딩 체계 성과 및 한계점

EU 블랜딩 혼합 체계의 주요 목적인 동시에 기대효과는 증여와 차관의 혼합을 통해 제한된 ODA 재원으로 민간부분의 추가 재원 동원이며 규모의 경제 조성을 통한 인프라 프로젝트의 현실

화에 있다. 유럽 집행위원회(EC)는 앞서 살펴 본 것과 같이 동 체계의 금융 레버리지 효과를 증여를 통해 실현된 실제 프로젝트 총 투자 금액의 비율로 설명하고 있다. 예를 들어 EC에 의해 공개된 현재까지의 가장 높은 레버리지 비율은 AIF의 1:30이다. 또한 투자증여, 기술지원 등 퍼실리티별 증여 기능은 프로젝트 투자의 현실화에 중요한 역할을 하고 있다고 평가하고 있다. 이와 더불어 2013년 시행된 NIF에 대한 2007-2013년 대상 독립 중간평가 역시 효과성 평가에서 블랜딩 체계의 투자 증여와 기술협력이 대체적으로 해당 프로젝트의 실현에 중요한 역할을 했다고 평가하고 있으며 동 기간 동안 NIF로 인한 레버리지 비율은 평균적으로 15.6으로 측정한 바 있다.

또 다른 EU 블랜딩 체계의 성과로는 EU 대외 및 지역정책과 연계한 조정체계 구축을 통해 규모의 경제를 실현하고 소속된 공여국 및 금융기관간의 조화(harmonization)을 강화했다는 점이다. 더불어 각 지역 블랜딩 퍼실리티의 전략 위원회에 해당 개도국 인사 참여를 통해 개발도상국의 주인의식(ownership) 제고에도 노력하고 있다. 더불어 한정된 ODA 재원을 활용하여 대규모 인프라 투자 프로젝트 실현을 통해 EU 개발협력의 가시성 향상의 기대효과가 기대된다.

다만, 동 체계에 대한 개선점 또한 지적되고 있다. 먼저, EC가 제시하고 있는 증여와 총 투자액의 기계적인 비율 계산을 통한 레버리지 성과 측정에 대한 비판이 제기되고 있다. EU 의회의 연구 결과(EP, 2012)에 따르면 높은 레버리지 효과가 블랜딩 체계의 부재 시 다른 재원의 유사 역할 대체 가능성 여부 등을 고려한 금융 추가성(financial additionality)을 의미하지 않는다고 지적하였다. 즉, 추가 재원 동원을 위한 블랜딩 체계의 필요성과 기존 EU ODA 및 금융기관들의 지원과 다른 차별성에 대한 측정 방식이 필요하다는 주장이다.

레버리지(leverage)와 추가성(additionality)의 구분 및 정확한 정의는 아직 국제적으로 명확하지 않으나 금융 레버리지 및 추가성을 측정하는 것에 가장 큰 주요 질문은 공적자금 투입의 부재 시 민간자본에 의한 투자 또는 프로젝트의 현실화 가능 여부이다(Bretton Woods Project, 2012). 즉, 이러한 질문에 대한 명확한 측정 및 답변이 어려울 시, 앞서 살펴 보았듯이 기존 투자가 활발한 상위 중소득국을 대상으로 교통, 에너지 등 특정 분야에 대한 투자는 자칫 민간자본에 대한 공공자본의 보조금이라는 비판을 피하기 어렵다. 이미 공적자금의 투입이 부재한 상황에서도 민간자본의 투자가 성사되고 있기 때문이다. 따라서 현재 EU 블랜딩 체계에 대한 여러 비판은 동 사항에 대한 공개된 평가 및 측정방식의 부재에서 비롯되고 있다.

더욱이 현재 공개된 관련 자료상에서는 블랜딩 체계를 통해 실제로 동원된 민간재원의 명확한 비중을 확인할 수 없다. Eurodad 보고서(EURODAD, 2013)에 따르면 2013년까지 실제로 동원된 민간재원은 사실상 전무하다고 언급하며 결국 공공재원간의 레버리지 효과에 그친 것으로 지적하고 있다. 이에 대한 자료 확인 및 민간재원 동원을 위한 블랜딩 체계의 구체적인 메커니즘에

대하여는 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

더불어 이러한 블랜딩 체계를 통한 인프라 프로젝트 제공 대상 및 이에 따른 시장 왜곡 효과에 대한 우려도 제기되고 있다. 민간재원 유치는 앞서 언급하였듯이 필연적으로 국가 위험도 및 수익률이 유리한 중상위소득국 대상 프로젝트로 집중될 가능성이 높고, 중상위소득국 대다수 국가에서 이미 기존 상업차관 및 시장자본의 투자 등이 활성화 되어 있는 바, 이자율 보조 등을 활용한 공적자금의 투입은 자칫 시장왜곡 효과(distortion effect)와 이에 따른 기존 자금의 구축효과(crowding effect)의 위험성이 존재한다. 결국 이와 같은 우려는 앞서 지적된 금융 추가성 효과, 즉 블랜딩 체계 지원이 필요한 근거와 프로젝트 완료 이후 SDGs를 비롯한 개발협력 목표 달성과의 연계성을 명확히 할 필요성을 확인할 수 있다.

Ⅳ. 시사점

비록 제한된 정보를 바탕으로 살펴 보았으나, EU 블랜딩 체계의 성과와 한계점은 우리에게도 향후 참고 또는 고려할 만한 점들을 내포하고 있다. 현재 개발재원 확대에 대해 고민하고 있는 한국의 경우, 민간재원 동원을 통한 인프라 제공 방안으로 논점을 국한할 때, 무상원조 차원에서는 그간 개발컨설팅 사업으로 시행해 온 개발도상국 인프라 사업에 대한 타당성 조사 결과가 실제 투자를 통해 실현될 수 있도록 타당성 조사의 품질을 향상시키고, 잠재적 투자가치가 높다고 판단되는 사업에 대한 관리를 강화하고 있다. 유상원조의 경우에는 기존 ODA 차관 예산과 차입금 등을 활용한 자체조달재원을 혼합하여 '저양허성 차관', '준상업차관' '보증' 등의 다양한 개발금융 지원 방안에 대해 검토 중이다.

사실상 EU 블랜딩 체계의 구성 즉, 증여와 차관의 혼합방식은 완전히 새로운 방식은 아니며 그간 양다자 개발금융기관(DFIs)을 중심으로 인프라 지원을 위한 자체 차관과 기타 개발 기관의 증여와 함께 제공하는 방식을 사용하여 왔고 EU 블랜딩의 경우, 소속 회원국 및 개발은행간의 체계 구축을 통한 규모의 경제 실현과 다양한 증여 수단을 도입한 것으로 볼 수 있다. 따라서 인프라 지원을 위한 민간재원 동원에 대한 범정부적 정책 검토 및 필요성이 확인될 경우, 한국의 무상원조의 다양한 방식 도입 및 무·유상 연계 강화를 통하여 EU 블랜딩 체계의 구조 및 장점을 참고할 수 있을 것으로 판단된다.

다만, EU 블랜딩 체계에 대해 제기된 문제점 또한 고려가 필요하다. 먼저 금융 레버리지 및 추가성에 대한 측정 방식 및 명확한 근거 마련이 선행되어야 한다. 해당 개발도상국 인프라 실현

에 공적개발원조가 얼마나, 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 범정부 차원의 이해와 합의가 있을 시, 동 방식 적용 필요성의 근거가 마련될 수 있다. 이에 대한 근거 마련 이후, 한국의 중점협력국을 위주로 각 국가별 특성 및 소득수준에 맞는 다양한 지원방식과 혼합형태, 민간재원 동원 필요성 등을 종합적인 판단이 가능할 수 있을 것이다.

마지막으로 블랜딩 방식으로 실제 현실화된 프로젝트의 SDGs와 한국의 개발협력목표에 대한 기여를 명확히 측정할 수 있는 평가방법 및 지표 개발이 중요하다. 다양한 증여 기능 도입과 민간재원 동원, 혼합형태는 결국 궁극적으로 부족한 ODA 재원의 한계를 극복하고 개발도상국의 경제·사회적 개발과 빈곤감소를 위한 수단이기 때문이다. 현재 한국에서는 SDGs 달성에 대한 다양한 고민과 지표 개발이 진행되고 있는 바, 인프라 실현의 최종 결과물에 그치는 것이 아니라 인프라 프로젝트의 실현을 통해 해당 개발도상국의 SDGs 달성에 어떻게 기여하였는지에 대한 명확한 지표 및 목적성에 대한 논의가 필요할 것이다.

〈참고문헌〉

European Paliament. 2012a. “Blending Grants and Loans for Financing the EU’s Development Policy in the Light of the Commission Proposal for a Development Cooperation Instrument(DCI) for 2014-2020”. Brussels: European Parliament

_____. 2012b. “The implication for the EU and national budgets of the use of innovative financial instruments for the financing of EU policies and objectives”. Brussels: European Parliament

EURODAD. 2013. “A dangerous Blend? The EU’s Agenda to ‘blend’ public development finance with rovate finance”. Brussels: EURODAD

Evaluation for the European Commission. 2013. “Mid-Term Evaluation of the Neighbourhood Investment Facility under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) 2007-2013”. Brussels: European Commission

ECDPM. 2013. “Blending loans and grants for development: An effective mix for the EU?”. Maastricht: ECDPM

Bretton Woods Project. 2012. “‘Leveraging’ private sector finance: How does it work and what are the risk?”. London: Bretton Woods Project

SIDA. 2015. “Mapping of EU blending”. Stockholm: SIDA

유럽집행위원회 홈페이지: http://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending_en (접속일: 2016.09.20)

Ⅱ

섹터

1. ODA분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황: JICA를 중심으로
조공장 (한국환경정책평가연구원 연구위원)
마츠모토 사토루 (일본 호세이대학교 국제문화학부 교수)

2. WFK 중장기 전략 수립을 위한 수원국 중심의 해외봉사단 성과 요소 분석
구영은 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
최경화 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
손성경 (서울대학교 국제대학원 국제지역학과 석사과정)

ODA분야의 세이프가드 정책동향 및 운영현황 : JICA를 중심으로

조공장 (한국환경정책평가연구원 연구위원)
마츠모토 사토루 (일본 호세이대학교 국제문화학부 교수)

목차

Ⅰ. 우리나라의 환경영향평가
1. 환경영향평가제도 개요
2. 우리나라 환경영향평가제도
Ⅱ. ODA 분야의 세이프가드
1. 세이프가드의 시초
2. 원조사업의 환경·사회 피해사례
Ⅲ. JICA의 세이프가드 도입과정과 운영현황
1. JICA 세이프가드 도입과정
2. JICA 세이프가드 주요내용
3. JICA 세이프가드 자문위원회
Ⅳ. 맺음말

I. 우리나라의 환경영향평가

ODA분야의 세이프가드(safeguard)란 아주 쉽게 표현하면 환경영향평가(Environmetal Impact Assessment, EIA)와 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA)를 통합한 것이라 할 수 있다. 즉 개발사업으로 인해 발생되는 환경영향과 사회영향을 최소화하기 위해서 원조기관과 수원국이 해야 할 절차를 규정한 것이다. ODA분야의 세이프가드를 알아보기 전에 먼저 우리나라의 환경영향평가에 대해서 알아보고자 한다.

1. 환경영향평가제도 개요

환경영향평가란 개발사업의 사업계획을 수립함에 있어 해당 사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하고 부정적인 환경영향을 줄이는 방안을 마련하는 절차이다.

우리나라에서도 개발사업이 많아지는 1980년대 들어 대기오염과 수질오염 등 개발사업으로 인한 공해문제가 심각해짐에 따라서 환경영향평가제도가 도입되었다. 개발사업으로 인해 이미 발생된 오염물질을 처리 하는 등의 사후대책으로는 환경문제가 근본적으로 해결되기 어렵다는 인식하에서 개발사업의 인허가 이전 단계에 환경적인 영향을 미리 예측하고 예방하기 위한 사전예방적 정책수단으로 도입되었다.

이에 따라, 동 제도는 개발사업을 수립·시행하는데 있어 경제적·기술적 측면 이외에 환경적 측면까지 종합적으로 고려하도록 함으로써 환경상태의 악화를 예방하고 '환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmental Sound and Sustainable Development, ESSD)'을 달성하기 위한 중요한 수단이 되고 있다.

세계에서 최초로 환경영향평가를 도입한 국가는 미국으로 1969년에 국가환경정책법(National Environmental Policy Action, NEPA)에서 환경영향평가를 도입하였다. 현재는 약 90여개 국가가 환경영향평가제도를 도입하고 있다.

우리나라 환경영향평가제도는 1977년 제정된 「환경보전법」제5조(사전협의)에 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등에 대하여 환경담당부서의 협의를 받는 조항을 만들어 정확한 환경영향평가는 아니지만 사전예방정책으로서의 사전협의제도를 도입하였다. 본격적으로는 1993년에 '환경영향평가법'을 제정하여 본격적인 운영에 나서게 된다. 수십 차례의 제도

개선을 거쳐 2012년부터 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가의 3종류의 평가를 운영하고 있다. 본 절에서는 환경영향평가를 대상으로 설명하고자 한다.

2. 우리나라 환경영향평가제도

가. 평가 절차

우리나라 환경영향평가법에서 규정한 환경영향평가 절차는 다음과 같다.

① 사업자 또는 승인기관은 환경영향평가 협의회의 심의를 거쳐 환경영향평가 항목을 결정한다. 보통 이를 스코핑(scoping)이라고 부른다.

② 사업자는 위에서 결정된 환경영향평가 평가항목 등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민, 환경부, 지자체 등의 의견을 수렴하여야 한다. 의견수렴시에는 설명회는 반드시 실시하고 필요에 따라 공청회를 개최할 수 있다.

③ 사업자는 주민의견 등을 반영하여 환경영향평가서 본안을 작성하고, 승인기관은 승인 전에 환경부에 협의를 요청한다. 환경부는 한국환경정책·평가연구원 등 전문가의 의견을 들어 협의의견을 작성한다.

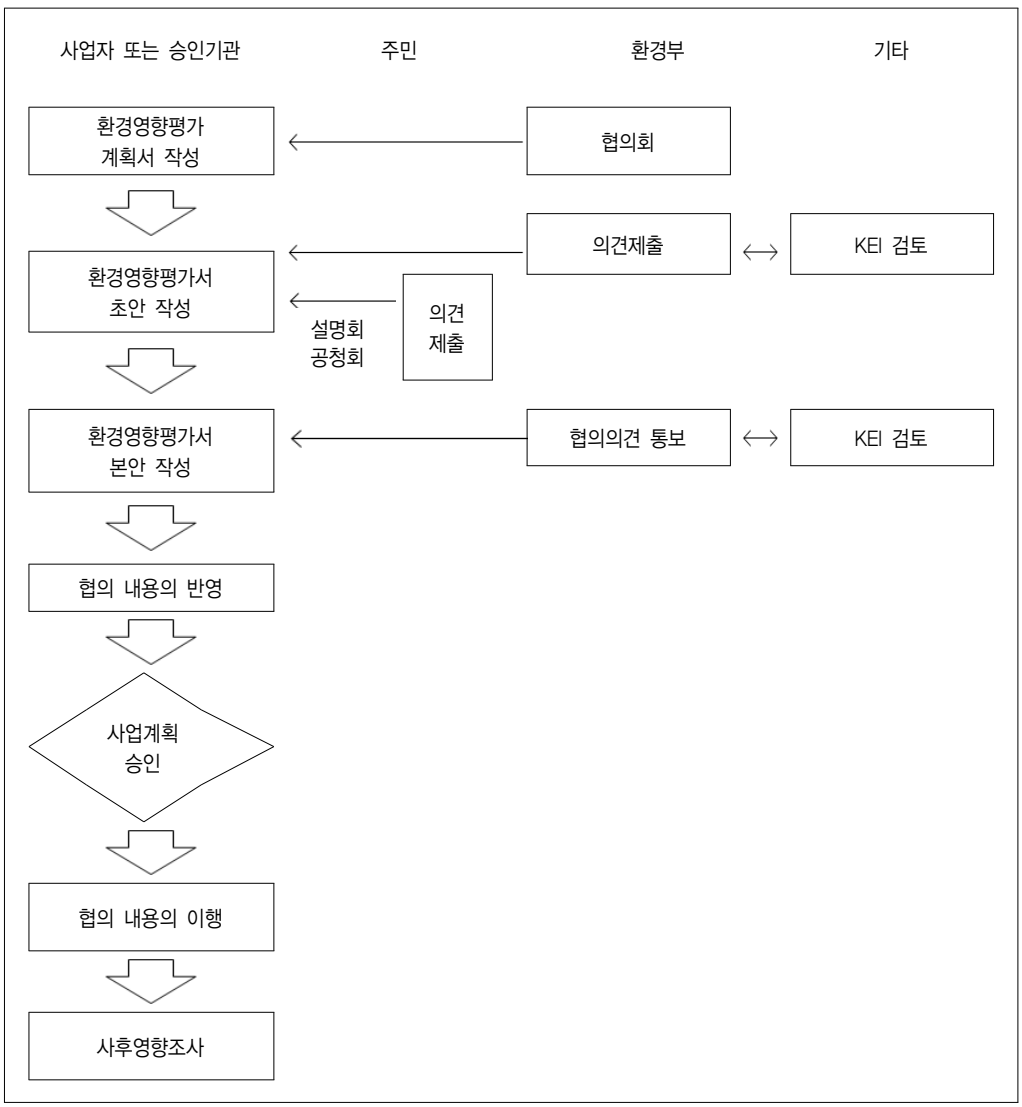
④ 사업자는 환경부의 협의내용을 반영하기 위하여 필요한 조치를 취한다. 또 승인기관은 협의내용이 사업계획에 반영되었는지 확인한다. 필요한 경우에는 환경부에 협의의견 조정 신청을 할 수도 있다.

⑤ 사업자는 사업계획을 시행할 때에 협의내용을 이행하여야 한다.

⑦ 사업자는 해당사업을 착공한 후에 그 사업이 주변환경에 미치는 영향을 조사하여야 한다. 이를 사후환경영향조사라고 한다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 1〉 우리나라의 환경영향평가 주요 절차



출처: 환경영향평가법 내용을 필자가 정리하여 작성

나. 평가항목

우리나라 환경영향평가의 평가항목은 환경영향평가법 시행령에 별표로 정해져있다. 주요 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 우리나라 환경영향평가의 평가항목

가. 자연생태환경 분야 1) 동·식물상 2) 자연환경자산 나. 대기환경 분야 1) 기상 2) 대기질 3) 악취 4) 온실가스 다. 수환경 분야 1) 수질(지표 · 지하) 2) 수리·수문 3) 해양환경 라. 토지환경 분야 1) 토지이용 2) 토양 3) 지형·지질	마. 생활환경 분야 1) 친환경적 자원 순환 2) 소음·진동 3) 위락·경관 4) 위생·공중보건 5) 전파장해 6) 일조장해 바. 사회환경·경제환경 분야 1) 인구 2) 주거(이주의 경우를 포함한다) 3) 산업

출처: 환경영향평가법 시행령 별표2 (2012년)

다. 평가대상

개발사업이 환경영향평가를 받아야 하는지 아닌지를 결정하는 절차를 스크리닝(screening)이라고 하는데, 우리나라는 스크리닝을 도입하지 않고, 사업의 종류와 규모를 기준으로 평가 대상을 정해놓았다.

〈표 2〉 우리나라 환경영향평가 대상 사업 유형 및 기준

구분	환경영향평가대상사업의 종류 및 범위 (예시)
1. 도시의 개발사업	• 도시개발사업(25만㎡이상) • 정비사업(30만㎡이상) • 대지조성사업(30만㎡이상) • 학교의 설치공사(30만㎡이상) • 하수종말처리시설의 설치공사(10만㎥이상) • 마을정비구역의 조성사업(20만㎡이상)
2. 산업입지 및 산업 단지의 조성사업	• 산업단지개발사업(15만㎡이상) • 중소기업 단지조성사업(15만㎡이상) • 공장설립(15만㎡)
3. 에너지 개발사업	• 해저광업중 에너지개발 • 광업중 에너지개발(30만㎡이상) • 전원개발사업
4. 항만의 건설사업	• 항만에서의 준설사업(10만㎡이상 또는 20만㎥이상)
5. 도로의 건설사업	• 4㎞이상의 신설(도시지역에서는 폭25m 이상의 도로) • 2차로 이상으로서 10㎞이상 확장
6. 수자원의 개발사업	• 댐 또는 하천부속물 중 하구언(만수면적200만㎡이상이거나 총저 수량 2천만㎥) • 농업생산기반시설중 저수지(만수면적200만㎡이상이거나 총저수 량 2천만㎥)
7. 철도의 건설사업	• 철도의 건설사업(4km이상이거나 10만㎡이상) • 도시철도의 건설사업(4km이상 이거나 10만㎡이상)
8. 공항의 건설사업	• 비행장의 신설 • 활주로의 건설(500m)
9. 하천의 이용 및 개발사업	• 하천구역 또는 연안구역에서의 하천공사(하천중심길이 10km이상)
10. 개간 및 공유수면의 매립사업	• 공유수면매립사업(30만㎡이상) • 간척사업 또는 개간사업(100만 ㎡이상)
11. 관광단지의 개발사업	• 관광사업(30만㎡이상) • 관광지 및 관광단지의 조성사업(30만㎡이상) • 온천개발사업(30만㎡이상)
12. 산지의 개발사업	• 산지에서 시행되는 사업 (가) 묘지 또는 납골시설(25만㎡이상)
13. 특정 지역의 개발사업	• 지역종합개발사업(20만㎡이상)
14. 체육 시설의 설치사업	• 체육시설의 설치공사(25만㎡이상) • 경륜 또는 경정시설(25만㎡이상)
15. 폐기물 처리시설 · 분뇨처리시설 및 가축분뇨처리 시설의 설치	• 폐기물처리시설 (가) 폐기물매립시설(면적30만㎡이상 또는 매립용적 330만㎥이상)
16. 국방 · 군사시설의 설치사업	• 국방 · 군사시설사업(33만㎡이상) 다만, 골프장인경우 25㎡이상.
17. 토석 · 모래 · 자갈 · 광물 등의 채취사업	• 산지에서의 토석 · 광물채취(산지훼손면적 10만㎡이상) • 채석단지의 지정

출처: 환경영향평가법 시행령 별표3 (2012년)

Ⅱ. ODA 분야의 세이프가드

1. 세이프가드의 시초

원조기관과 금융기관의 세이프가드 정책은 세계은행(World Bank)이 이끌어왔다. 세계은행이 환경·사회영향평가 이슈에 대처하기 시작한 것은 비교적 이른 편인데, 1970년도에 개발프로젝트가 환경에 미치는 영향을 검토·평가하는 환경 어드바이저 포지션이 신설되었다. 1983년에는 산업별 배출기준 및 규제수단 등을 제시한 환경가이드라인을 책정, 1984년에는 심각한 환경악화나 건강과 안전을 심각하게 해치는 개발프로젝트를 제외시키는 등의 규정이 포함된 업무매뉴얼 「은행업무의 환경적 측면」을 책정했다. 하지만 필리핀 댐 건설 프로젝트, 인도 삼림 프로젝트, 브라질 댐 건설 프로젝트 등에서는 심각한 영향을 받는 선주민족 그룹 및 주민그룹으로부터 항의를 받기도 했다.

환경적인 측면에서 대규모 기구개혁의 계기가 된 것은 세계은행이 1980년대에 융자를 실시한 브라질 북서부 종합개발 프로젝트 (폴로노로에스테 프로젝트)였다. 이 프로젝트는 총 연장 2,500km의 고속도로를 건설해서 아마존에 수십만의 농민을 이주시키는 사업이었는데 생태계 파괴, 선주민족과의 대립, 개간에 따른 질병 등 심각한 피해가 발생하였다. 이에 항의하여 선주민족이 12명의 이주민을 인질로 삼으며 브라질 정부에 개선을 요구하는 행동에 나섰다. 유럽과 미국의 환경 NGO 및 인권 NGO는 세계은행에 융자 중지를 요구하는 캠페인을 벌여 세계은행과 미국 의회를 압박했다. NGO가 미국 의회를 압박한 이유는 미국 정부가 세계은행의 최대 출자국이며 그때까지 세계은행의 총재는 모두 미국인이었다는 점 등을 볼 때 세계은행에 대한 영향력이 강했기 때문이다. 그 결과 폴로노로에스테 프로젝트는 환경 및 사회적 문제를 이유로 융자가 일시적으로 중지되는 사태에 이르렀다.

1987년 세계은행은 이러한 비판을 받아들여 대규모 기구개혁을 실시해서 환경국을 신설했고 세이프가드를 담당하는 직원을 확충했다(1987년까지 5명 정도였던 세이프가드 담당 직원이 1990년까지 약 60명 정도로 증원). 1989년에는 환경영향평가에 관한 업무지령을 책정하였다. 환경영향평가에 관한 업무지령에서 환경에 미치는 영향의 크기에 따라 개발프로젝트를 카테고리 A, B, C로 분류해서 가장 영향이 큰 카테고리 A는 환경영향평가의 실시가 필수요건이 되었고, 그 다음으로 환경에의 영향이 큰 카테고리 B는 환경영향평가 절차는 거치지 않고 환경관리계획을 필수요건으로 하였다.

비자발적인 주민 이주 관련정책에 대해서는 1980년에 비자발적 주민이주에 관한 업무매뉴얼,

1986년에 비자발적 주민이주에 관한 각서를 책정했다. 그 후 1990년에는 비자발적 주민이주에 관한 업무지령이 책정되어 비자발적 주민이주의 방지 · 최소화, 주민 이주계획의 책정, 이주하기 전 보상금 지급, 이주에 따른 지원 제공, 생활수준 개선 또는 회복 등의 요건이 제정되었다.

그 밖에도 세계은행은 세이프가드에 관한 다양한 정책을 마련하고 개정을 거듭하고 있다. 2015년 현재 세이프가드에 관한 11가지 정책이 책정되어 있으며 일련의 정책들은 세이프가드 정책으로 불린다. 세계은행의 세이프가드 정책의 요점은 아래와 같다.

세계은행의 세이프가드 정책의 요점

환경평가(Operational Policy 4.01)

- 융자를 할 때에는 부정적 영향의 크기에 따라 4가지 카테고리로 분류를 실시한다. 환경 관련 중대하고 복잡한, 혹은 전례가 없는 악영향이 예상되는 개발프로젝트는 카테고리 A로 분류되고 카테고리 A보다 영향이 작은 것은 카테고리 B, 환경에 미치는 영향이 미미한 개발프로젝트는 카테고리 C로 분류된다. 금융중개자를 통해 세계은행의 융자가 실시되는 개발프로젝트에 환경에 악영향을 끼칠 가능성이 있는 서브프로젝트가 포함되어 있는 경우는 카테고리 FI로 분류된다.
- 카테고리 A의 경우 환경평가 실시를 위해 독립된 외부전문가를 기용하는 것을 요건으로 한다.
- 카테고리 FI의 경우 세계은행이 금융중개기관의 세이프가드 역량을 확인한다. 금융중개기관의 실시능력이 충분한 경우 서브프로젝트의 지원을 할 때 세이프가드정책을 충족시키는지 확인한다. 금융중개기관의 실시능력이 충분하지 않은 경우 세계은행이 서브프로젝트를 지원할 때 환경 · 사회영향평가가 충분한지 확인한다.
- 카테고리 A 및 B에서는 프로젝트의 초기단계부터 주민들과의 상담이 요구된다. 카테고리 A에서는 환경 스크리닝 종료 후 또는 환경평가보고서의 초안이 완성되었을 때 주민과의 상담이 적어도 두 번은 이뤄져야 한다.
- 카테고리 A 및 B에서는 수원국은 주민과의 상담 이전에 적절한 정보를 이해 가능한 언어, 양식으로 제공해야 한다. 카테고리 A 및 카테고리 B의 IDA안건의 환경평가 보고서는 일반에 공개되어야 한다.
- 카테고리 A 및 B의 환경평가 보고서는 세계은행의 정보공개센터(infoshop)에 공개된다.
- 프로젝트 실시 중 수원국은 환경관리계획을 포함한 환경평가 실시 상황 등을 세계은행에 보고한다.

자연서식지(Operational Policy 4.04)

- 중요한 자연서식지의 눈에 띄는 변화 및 악화를 동반하는 개발프로젝트는 지원하지 않는 것으로 규정하고 있다.
- 자연서식지의 눈에 띄는 변화나 악화를 동반하는 개발프로젝트는 실현 가능한 대안이 존재하지 않을 것, 프로젝트의 편익이 환경적인 비용을 상회하는 두 가지 요건을 만족시키는 경우에 한해 지원하는 것이 가능하다.

병해충관리(Operational Policy 4.09)

- 세계은행으로부터 융자를 받은 농업프로젝트에서 통상 병해충 수의 관리는 생물학적 구제, 문화적 관행, 병해충에 대한 저항력 및 내성이 있는 작물 품종 개발과 사용, 즉 IPM 어프로치를 통해 실시되어야 한다.
- 세계은행 융자프로젝트의 살충제 조달은 제안된 용도 및 대상이 되는 사용자를 고려해서 관련 리스크(risk)의 성질 및 정도를 평가해야 한다. 세계은행은 살충제 및 그 구체적인 배합의 분류에 관해 세계보건기구가 발간한 '살충제의 유해도에 따른 분류안 및 분류를 위한 가이드라인'을 참고해야 한다.

선주민족(Operational Policy 4.10)

- 선주민족에 영향을 미치는 프로젝트는 사전에 정보를 충분히 제공한 후 협의가 진행되어 사회적 수용을 취득해야 한다.

- 선주민족에 미치는 영향을 막을 수 있는 방법을 검토하고 막기 어려운 경우에는 최소화하는 방안이 검토되어야 한다.
- 융자를 받은 사람은 대안 검토 및 사회영향평가를 하고 사전에 정보를 충분히 제공한 후에 협의를 실시하고 선주민족계획(또는 선주민족계획 정책 프레임워크)의 책정, 사회영향평가문서와 선주민족계획(또는 선주민족계획 정책 프레임워크)을 공개해야 한다.
- 세계은행은 사회영향평가문서와 선주민족계획을 일반에 공개해야 한다.

유형문화자원(Operational Policy 4.11)

- 수원국은 유형문화자원에 미치는 악영향에 대해 환경평가의 일부로서 평가를 실시하고 유형문화자원 관리계획 책정, 주민협의, 정보공개 등을 행해야 한다.

비자발적 주민이주(Operational Policy 4.12)

- 비자발적 주민이주는 가능한 한 피하고 피치 못할 경우에는 최소화한다. 이주민의 생계, 생활수준은 개선 또는 적어도 회복되어야 한다.
- 수원국에는 이주민과의 의미 있는 협의, 사회영향평가 실시, 주민 이주계획(또는 주민 이주계획 정책 프레임워크)의 책정을 해야 한다.
- 재취득비용(손실되는 자산을 재취득할 때 필요한 비용에 수수료나 세금 등 인수에 필요한 비용을 합산한 것) 보상, 토지에 의존해서 생활하는 이주민들에 대한 토지기반 이주전략의 실시 등의 요건을 갖춘다.

삼림(Operational Policy 4.36)

- 중요한 삼림의 현격한 변화 및 악화를 동반하는 개발프로젝트는 지원하지 않는 것으로 규정하고 있다.

댐의 안정성(Operational Policy 4.37)

- 대규모 댐의 조사 · 설계 · 건설 · 운용개시를 할 때에 융자를 할 경우 수원국은 3인 이상의 전문가로 구성된 독립된 위원회를 설치하여 상세한 계획을 책정해야 한다.

국제수로(Operational Policy 7.50)

- 국제수로를 개발하는 프로젝트에는 관계국 간의 합의가 필요하다.

분쟁지역(Operational Policy 7.60)

- 분쟁지역에서 개발프로젝트를 실시할 때는 관계국이 이의를 제기하지 않은 상태여야 한다.

수원국 시스템의 시험적 활용(Operational Policy 4.00)

- 개발효과 촉진, 수원국의 실시능력 향상, 부담 경감 등을 위해 도입된 것으로 세계은행의 세이프가드정책, 조달기준, 재무관리기준이 아닌 수원국의 제도를 활용한 융자
- 융자를 할 때 OP 4.00의 표1에 있는 세이프가드 기준과 수원국의 환경·사회 시스템을 비교하여 차이가 있을 경우 융자를 받는 나라에 의한 개선이 필요하다.

출처: 저자 작성

이들 11가지 세이프가드 정책에 더해 산업분야별로 환경, 위생, 안전 등에 관한 기준으로 세계은행의 환경 · 위생 · 안전 가이드라인(EHS Guidelines)이 있어 유해물질의 배출기준, 소음 · 진동의 규제치 등이 정해져 있다.

세계은행의 세이프가드 정책은 아시아개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB), 미주개발은행(The Inter-American Development Bank, IDB), 아프리카개발은행(African Development Bank Group, AfDB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 등 여타 다자개발은행에도 영향을 미쳐 이 기관들도 세계은행의 정책을 참고하여 세이프가드 정책의 책정 · 개정이 이뤄지고 있다.

또한 수출신용기관 및 양국간 원조기관에서도 세계은행그룹의 정책이 중요한 벤치마킹 대상이 되어 환경 · 주민 이주 · 선주민족 등의 기준과 정보공개정책, 이의신청제도 정비가 이루어졌다.

2. 원조사업의 환경·사회 피해사례

가. 세이프가드 정비와 환경·사회 피해사례의 관계

세계은행(World Bank)나 아시아개발은행(ADB), 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)가 현재수준의 세이프가드를 도입하게 계기는 조직 내에서의 자발적 요인보다도 환경피해나 주민피해를 유발하는 실패사례의 교훈이 있었음에 유의할 필요가 있다. 세계은행의 폴로노로에스테 프로젝트 사례가 세계은행의 세이프가드 도입의 시발선이 되었듯이 일본의 ODA 역시 여러 번의 환경피해와 주민분쟁의 사례가 있었음은 우리나라 원조기관이 유의하여야 할 부분이다.

이번 절에서는 일본 ODA사업의 대표적인 실패사례인 인도네시아 코토판장(Koto-Panjang) 댐 건설사업의 사례를 소개하고자 한다. 코토판장댐은 일본의 ODA 자금으로 인도네시아 수마트라 섬 중부에 건설된 발전용 댐이다. 댐의 건설과 관련해서 계획단계부터 건설까지 일본의 기업과 원조기관이 관여하였다.

이 댐의 건설로 인해 부득이하게 이주를 해야 했던 주민 3,861명은 일본 정부, 개발 컨설턴트(도쿄전력설계주식회사), 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC), JICA를 상대로 2002년 9월 5일 도쿄지법에 집단소송을 냈다. 이 사건이 일본 ODA 분야에 미친 영향은 매우 크다고 볼 수 있다. 특히 일본 국민들이 자신의 세금으로 지어진 ODA 사업이 다른 나라의 주민에게 피해를 끼쳤다는 사실은 많은 충격을 주었으며, 이로 인해 일본의 국민, 언론, 국회에서는 ODA 사업 추진과정의 투명성과 환경·사회배려에 많은 관심이 생겨나게 되어 일본 원조기관의 세이프가드 체재정비에 많은 힘을 실어주게 된다(마츠모토, 2012).

나. 코토판장 댐 사업의 개요

1) 지역사회의 특성

코토판장 댐이 건설된 인도네시아 서수마트라 지방은 모계사회를 형성하고 있는 원주민 미낭카바우(Minangkabau)족이 사는 곳으로 알려져 있는 지역이다. 미낭카바우족은 오랫동안 나가리(Nagari)라 불리는 마을을 형성하고 독립된 생활을 해왔다.

나가리는 몇몇 모계씨족 수쿠(Suku)로 형성되어 있어 사람들은 자신이 속한 수쿠 밖에서 혼인상대를 고르는 등 전통적인 생활양식을 지켜가고 있다. 또한 나가리에는 마을회의소, 투계장, 목욕탕, 이슬람 사원 등이 갖춰져 있어야 하지만 보통은 나가리의 공유지와 수쿠의 공유지가 각각 존재해서 마을 사람들이 이를 이용할 때에는 반드시 촌장의 허가를 받을 필요가 있었다(구보, 2004).

또한, 댐에 의해 수몰된 지역은 원래 비옥한 토지로 비료 없이도 벼농사를 지을 수 있을 정도였다. 많은 주민들이 수입의 대부분을 고무농장에서 얻는 한편 두리안(durian)이나 잭프룻(jackfruit) 같은 과수원에서 얻는 부수입, 그리고 농사를 지어 얻는 식량 등으로 생계를 꾸려가고 있었다. 특히 탄중 · 파우 마을 등은 토지가 비옥해서 '기적의 마을'로 불리며 다른 마을로부터 주민들이 일거리를 찾아 이곳으로 올 정도였다고 한다.

2) 댐 건설계획과 주민이주 경위

1979년 인도네시아의 국영전력공사(Perusahaan Listrik Negara, 이하 PLN)의 요청으로 도쿄전력주식회사의 자회사인 도쿄전력설계주식회사가 조사를 시작한 것이 댐 건설계획의 시작이다. 당시 PLN은 캄파르카난 강의 지류인 마하트 강에 댐 건설을 검토했지만 도쿄전력설계주식회사는 마하트강이 본류와 합류하는 지점에서 10km 정도 하류에 위치한 코토판장 지점을 건설예정지로 변경하여 1980년에 사전 타당성조사를 실시한다.

그 후 인도네시아 정부가 1981년 6월에 일본정부에 정식으로 타당성조사를 요청하였고, 일본정부는 JICA가 타당성조사를 수행하도록 하였다. 실제로는 도쿄전력설계주식회사가 JICA로부터 의뢰를 받아 타당성 조사를 수행하였다.

보상에 관해서는 수몰예정지의 주민들을 대상으로 적절한 보상과 재정주 후보지가 필요할 것으로 여겨졌으나, 이주계획에 관해서는 주 개발계획국이 PLN, 주 이민국, 주 공공사업국과 밀접하게 연락을 해서 상세한 검토를 지속하기로 하여 '수몰에 따른 보상 및 재정주에 대해서는 어떠한 문제도 생기지 않을 것으로 보인다'라고 낙관적인 전망이 서술되었다. 주의 관계기관과는 협의한

것으로 나타나지만 실제 주민과는 협의가 전혀 이루어지지 않았다고 한다. 의견수렴이 없을 뿐더러 이주시킨다는 설명조차 하지 않았다(구보, 2004).

더욱이 조사보고에서는 수몰예정 마을 사람들이 미낭카바우족인 점은 전혀 언급되지 않아서, 특수한 생활양식에 기반한 공유지에 미치는 영향이나 미낭카바우 마을에 필수적인 집회장 및 투계장 등 미낭카바우 사회 및 문화를 참작한 보상이 전혀 고려되지 않았다.

주민들이 댐 건설 예정을 알게 된 것은 1985년경 댐 건설과 관련된 간판이 들어선 것을 보고 나서였다. 공식적으로 이주에 관련된 설명을 들은 것은 1988년 이후의 일이며, 구보 야스유키 씨의 현지 청취조사에 따르면 공식적으로 코토판장 수력발전소사업으로 인해 탄중 · 파우 마을이 수몰된다고 들은 것은 1989년이라 한다.

결국 사업은 일본의 유상원조사업으로 추진되어 1996년에 완공되었고 최종적으로 4,886세대 22,000명이 이주하게 되었다.

3) 주민의 요구사항

이에 대해 주민들은 이주계획을 알고 난 이후 모스크에서 빈번하게 회의를 하여 관습법에 정해진 지도자들과 함께 커뮤니티에 미치는 피해를 최소화 하기 위한 방법을 강구했다. 1989년 9월에 탄중 · 파우 마을의 모스크에서 지방정부의 다양한 관계기관들이 출석한 모임이 열렸다. 이때 주민들은 다음 9가지 항목의 요구사항을 제시했다.

1) 이주지는 마을 내의 수몰되지 않는 부분인 림보 다타르로 할 것
2) 수몰예정지역 안과 밖에 있는 주민들의 모든 재산에 대한 보상을 할 것
3) 보상금은 중개업자를 통하지 않고 주민들에게 직접 지불할 것
4) 교원양성학교를 졸업한 주민을 초등학교 교원으로 채용할 것
5) 농장은 이주하기 2년 전부터 제공될 것
6) 각 세대에 가옥을 제공할 것
7) 이주지에는 국도가 뚫려 있을 것
8) 학교, 모스크, 공공시설이 제공될 것
9) 공유지가 계속 마을의 재산으로 남는 것을 정부가 승인할 것

출처: 구보 (2004)

최종적으로 1990년 12월에 토지수용 및 보상위원회가 설치되었으나. 위원회의 결론은 수몰되지 않는 지역은 보상을 하지 않는 등 주민들이 요청한 내용과 일치하지 않는 항목이 있었고, 또

최종적으로 합의한 보상기준이 주민들이 이전에 지방정부로부터 들었던 가격보다 낮아서 탄중·파우 마을 사람들은 실망을 금치 못했다.

4) 주민들의 피해

가) 소득 감소

이주지에는 마을회관, 종교시설, 학교 등의 공공/사회시설, 그밖에 주민용 가옥과 고무농장이 들어서기로 되어 있었다. 탄중·파우 마을의 이주민 350세대에 2ha씩, 총 700ha의 고무농장을 만들어주기로 되어 있던 것이 실제로 주민들이 농장을 인수받을 때 충분히 자란 고무나무는 도로변에 있는 일부뿐인 총 35ha 정도로 원래 계획의 단 5%에 그쳤다. 이주한 주민들이 충분한 수입을 얻는 것은 도저히 불가능했다. 실제로 2004년에 실시된 JBIC의 프로젝트 외부평가에서도 이주하기 전에는 마을 수입원의 60% 이상이었던 고무농장이 이주한 후에는 20%까지 떨어졌다. 같은 평가보고에서는 이를 두고 '이주민들에게 고무농장을 통해 생계를 제공하기로 한 계획이 실패한 증거'라고 평가하고 있다 (일본국제협력기구,2006).

나) 수도문제

주민들에게 2세대마다 우물 1개가 주어졌지만 깊이 2~3m의 얕은 우물이었고 심지어 바닥은 시멘트로 되어 있어 빗물을 모으는 기능밖에 없었다. 이 때문에 거의 모든 우물이 이주한 후 10일에서 30일 정도 사이에 말라버렸고 그나마 물이 약간 남아 있는 우물도 물이 탁하고 악취가 풍겼다고 한다.

다) 전통생활양식

미낭카바우 사회의 문화적 중심인 공유지가 전부 없어져버려서 전통적인 사회구조가 보존되지 않은 것도 중요한 사회환경의 피해라고 볼 수 있다. 공유시설이나 삼림만이 없어진 것이 아니라 땅에 대한 사람들의 의식 그 자체가 바뀌어 버린 것이다. 미낭카바우의 관습법에서는 토지는 모두 공유지이며 그 사용과 매매는 협의가 필요한 것이었지만 이주지에서는 개인 소유지로 2ha씩의 토지가 주어졌다. 이 때문에 각각의 토지에서 일어나는 문제는 모두 개별세대에 귀속되어 사람들이 함께 모여 해결하는 관습은 퇴색되었다.

또한 이주지의 새로운 생활환경 탓에 관습법상의 지도자가 신뢰를 잃은 마을도 있어 미낭카바우 사회에 미친 영향은 되돌릴 수 없을 만큼 컸다.

5) 주민 소송

이주한 이후의 생활이 당초 약속된 것과 크게 다른 상황에 대해 탄중 · 파우 마을의 촌장은 군수, 도지사 등에게 여러 번 진술서를 보냈지만 개선되지 않았다. 고립된 지역에 대한 보상도 좀처럼 지급되지 않아 보상 대상이었던 61세대의 주민들도 시위를 통해 직접 도지사를 찾아가 읍소했지만 도지사는 문제해결을 위한 아무런 약속도 하지 않았다.

토지에 대한 보상문제에 관해서 PLN으로부터 재판으로 해결을 하도록 제안 받아 2000년 5월 22일 탄중 · 파우 마을의 67세대가 리마푸르코타 도지사 및 관계부처를 상대로 미지급 보상금의 지불을 요구하는 재판을 탄중 · 파티 지방법원에 신청했다. 판결은 2001년 3월 8일에 나왔고 67세대 중 10세대가 주장하는 열 필지의 토지에 대해서만 보상금을 지급하라는 명령이었다. 그 이외의 토지에 대한 지급은 법원에서는 인정받지 못했다. 이에 원고들은 고등법원에 항소했다.

6) 일본정부의 반응

일본정부는 초기에는 주민들의 반발에 대해서 모르고 있었으나, 1990년에 당시 대학교수와 국회의원이 참여한 일본의 민간조사단이 현지조사를 실시하여 코토판장 댐건설에 대한 유상원조를 중지하도록 요청하였다. 이에 해외경제협력기금(Oversea Economic Cooperation Fund, 이하 OECF)은 대책을 마련하여 융자조건으로 다음의 세 가지 조건을 달게 되었다.

첫째, 사업에 의해 영향을 받는 세대의 이주 합의는 공정하고 평등한 과정을 거쳐 진행되어야 한다.

둘째, 사업에 의해 영향을 받는 세대의 생활수준은 이주하기 전과 같든지 더 높아야 한다.

셋째, 사업대상지역에 서식하는 모든 코끼리를 보호구역에 이주해야 한다.

그러나 이 조건들이 지켜지는지 확인도 안 된 채 표명이 있던 다음날에 인도네시아 정부와 차관계약을 체결한다. 이 세 가지 조건이 인도네시아 주민들에게 알려진 것도 그 이듬해 4월의 언론 보도에 의해서였다고 한다.

주민대표, NGO 등은 OECF 자카르타 사무소, 일본대사관 등에 면담요구를 하였으나 거절당했고, 일본 국회의원이 중개하려고 하자 당시 외무성 담당자는 “우리의 이야기 상대는 인도네시아 정부뿐이다”라고 주민 면담을 거절했다고 한다.

일본정부는 주민들의 문제는 인도네시아 정부가 해결해야할 문제라고 책임을 인도네시아 측에 전가하였다.

결국 주민들은 이때까지의 과정 중에 인도네시아 정부가 주민들을 충분히 배려하지 않은 채 프로젝트를 진행한 것을 수차례 알렸음에도 융자 회수를 하지 않은 일본 정부에 책임을 물어 2002년 9월 일본 정부, 도쿄전력설계주식회사, JBIC, JICA를 상대로 집단소송을 벌였다. 원고단은 당초 3,861명으로 시작해서 최종적으로 5,669명으로 늘어났다.

도쿄지방법원의 1심에서는 2009년 9월 10일에 원고의 주장을 전부 기각한다는 판결을 내렸다. 원고는 항소했지만 2012년 12월 26일 고등법원에서도 마찬가지로 원고의 주장은 기각됐다.

7) 사례의 교훈

본 사례가 주는 교훈을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째로 사업의 초기단계는 물론 타당성조사 단계에서도 주민들에게 충분한 설명과 의견수렴을 하지 않은 것이다.

두 번째는 이주세대의 과소추정이다. 초기의 타당성조사에서는 2,000호(1만 2,000명)로 예상되었으나 실제 이주한 세대는 4,886세대 2만 3,000명으로 이로 인해 보상액, 대체이주지, 고무농장 모두 당초 예정보다 규모가 커져 부족한 예산으로 충분하지 못한 보상으로 이어졌다는 것은 부정할 수 없다.

세 번째는 잘못된 이주지 선정과 적절한 인프라 설비가 없었던 점이다. 주민들과 협의를 충분히 하였다면 인근 지역에 대해 가장 잘 알고 있으므로 본인들의 생활방식에 따른 적절한 이주지 및 생활에 필요한 기반시설을 제시하고 적절한 이주지 개발을 할 수도 있었을 것이다.

네 번째는 주민들이 독특한 사회·문화를 형성하고 있는 미낭카바우족인 것을 고려하지 못한 점이다. 이주계획 초기부터 집단적 토지소유, 공유지의 문화적 중요성, 주민그룹 내의 의사결정 구조를 파악하고 있었다면 많은 문제를 피할 수 있었을 것이다. 하지만 도쿄전력설계주식회사도 JICA도 현지청취는 행정담당자의 말을 들었을 뿐 실제 주민들과 대화를 한 적은 없었다고 한다.

마지막으로 중요한 문제는 일본정부가 문제를 감지한 후에도 방치해버린 점이다. OECF가 제1차 공사를 위한 융자를 결정했을 때에도 스스로 세 가지 조건을 제시하고 인도네시아 정부에 요청했지만 그 다음날 융자계약을 체결하고 그 뒤에도 이 조건들을 요구하지도 않고 제2차 공사의 융자까지 약속해버렸다. 이쯤 돼서는 주민들도 적극적으로 나서기 시작해서 뭔가 제대로 돌아가지 않고 있다는 것이 확실해졌지만 주민들의 계속되는 면담요구를 거절한 것은 이들의 피해가 확대·장기화 되는 것으로 이어졌다.

게다가 프로젝트 완료 후의 제3자 평가에서도 충분히 보상이 이뤄지지 않은 점을 명확히 하고

있음에도 일본 측은 인도네시아 정부에 책임을 떠넘기며 스스로의 책임은 회피하는 소극적 입장을 취하는 데 머물러 있어 신속한 대책 마련에 방해가 되고 있다.

일본정부의 법적인 책임을 물을 수는 없지만, 일본정부 및 원조기관의 체질을 바꾸는데 큰 영향을 끼친 것은 사실이다.

Ⅲ . JICA의 세이프가드 도입과정과 운영현황

1. JICA 세이프가드 도입 과정

일본은 무상원조는 JICA가, 유상원조는 JBIC가 담당하는 이중구조였다. 정확히 하면 유상원조를 담당하던 기관은 OECF가 1998년까지 담당하고, 그 이후에는 JBIC이 운영하게 된다.

2008년에 JICA와 JIBIC가 통합하여 JICA가 유상원조와 무상원조를 통합 운영하는 일본의 ODA 원조기관으로 재탄생하였다.

기관마다 세이프가드가 다르지만, 여기서는 유 · 무상 원조기관 모두를 살펴보도록 하자.

가. 도입기 (1989년 OECF 가이드라인)

일본의 ODA에 환경평가가 도입된 것은 1985년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)의 권고에 의해서이다. 그 가운데 OECD는 개발원조 프로젝트 및 프로그램에서 환경평가를 실시하도록 권고했다. 이를 받아들여 일본의 ODA에서 처음으로 환경가이드라인인 '환경 배려를 위한 OECF 가이드라인(초판)'이 1989년 10월에 탄생했다.

한편 JICA는 같은 회계연도인 1990년 2월에 프로젝트의 사전조사인 개발조사에 적용되는 '댐 건설계획과 관련된 환경영향에 관한 가이드라인'을 제정하고 이후 95년까지 개발조사에 관련된 20개 분야에 관한 JICA 환경배려 가이드라인을 제정했다.

이 당시의 가이드라인은 절차를 규정하는 것이 아니라 환경 체크리스트에 불과하였다. 본문은 3쪽에 불과하며, 이 또한 대부분 가이드라인의 책정경위와 이념이 서술되어있을 뿐이다. 나머지 대부분은 공해와 자연환경에 대한 체크리스트가 50쪽 이상을 차지한다. 이러한 체크리스트는 영향에 대한 참고자료일 뿐, 실제로 환경배려를 위해서는 절차의 규정이 중요하다는 것이 나중이

지적되었다. 한편, 사회적 영향은 거의 다루지도 않았다.

또한 차입국과 OECF가 지켜야할 구체적인 절차를 규정하고 있지 않다. 어디까지나 업무참고 자료 정도로, 가이드라인은 법적인 지위를 갖고 있지 않았기에 직원은 이를 꼭 지켜야 할 의무가 없었다.

나. 전환기 (2002년 JBIC 가이드라인)

2002년에 만들어진 JBIC의 환경·사회배려 가이드라인은 기존의 일본의 환경가이드라인과는 큰 발전을 보인다. 이 배경으로는 OECD의 커먼 어프로치(common approach, 공통 가이드라인)의 적용에 대한 국제적인 압력과 시민사회, 국회, 학계 등 일본 내부에서의 압력이 작용한 것으로 보인다.

특히 가이드라인 제정 과정이 매우 특이하다. 이전까지 일본 ODA의 가이드라인은 조직 내부에서 개정되어 왔으나, JBIC의 통합 가이드라인의 경우에는 처음으로 NGO 및 연구자 등도 참가하여 공개된 장을 통해 개정되었다. JBIC의 담장직원, 관련정부기관, NGO, 연구자 등이 모여 2000년 10월에 '국제협력은행의 환경가이드라인 통합에 관한 연구회'를 발족했다. 이후 17회의 연구회의를 거쳐 2001년 9월에 제안서를 작성, JBIC에 제출했다.

기존의 구 OECF의 환경배려 가이드라인과는 형식 및 내용면에서 모두 크게 달랐다. 특징을 정리하면 다음과 같다.

① 우선 표제부터 다르다. 그때까지 '환경배려'였던 것이 '환경·사회 배려'로 바뀌었다. 주민이주문제 등 사회면에 대한 배려의 중요성을 보다 강하게 인식한 듯한 결과이다.

② JBIC에 의한 정보공개: OECF의 가이드라인에는 없었던 항목이자 큰 개선점이다. 스크리닝 결과, 환경평가보고서 등 차입인 등으로부터 입수한 환경·사회배려에 관한 주요 문서, 융자 판단을 위한 환경리뷰결과를 공개하기로 하였다.

③ 의사결정에 대한 반영: 적절한 환경·사회배려가 이루어지지 않는 경우에는 융자 등을 실시하지 않거나 대부 실행 정지 및 기한 전 변제를 요구할 수도 있다고 명기하였다.

④ 가이드라인 엄수: 처음으로 가이드라인에 법적 지위를 부여했으며, 확실히 지키도록 하기 위해 이의신청제도를 도입하였다.

가장 합의가 어려운 부분은 환경영향평가서의 공개에 관한 부분이었다고 한다. 환경영향평가서는 지역주민 등을 포함, 프로젝트가 실시되는 나라에서 공개되며, 지역주민 등의 이해관계자가 언제라도 열람 가능하고, 또한 복사가 인정되어야 한다고 합의되었다.

한편, JICA는 2004년에 JICA의 세이프가드 가이드라인을 새롭게 개정하게 된다. 이 역시 JBIC과 마찬가지로 연구자, NGO, 민간기업, 감독 정부기관 등 다양한 이해관계자를 회원으로 하여 2002년 말부터 1년 이상에 걸쳐 논의하여, 2004년 4월에 가이드라인을 대폭 개정했다. 이 JICA 가이드라인은 2002년 JBIC 가이드라인의 주요 내용을 반영하였고, 정보공개, 이해관계자 협의의 강화, 그리고 환경심사자문위원회의 도입한 것이 새로운 특징이라고 할 수 있다(하라시나,2008). 환경심사 자문위원회의 역할에 대해서는 뒤에 자세히 소개하도록 한다.

다. 정착기 (2010년 JICA 가이드라인)

2008년에 JICA와 JBIC이 통합하는 것을 계기로 세이프가드도 2010년에 새로 제정되었다. 유상원조사업과 무상원조사업에 대해서 일원화 된 가이드라인을 적용한다는 것이 제일 큰 특징이며, 자문위원회 도입 등 몇 가지 개선방안을 볼 수 있다.

현재의 세이프가드의 주요 내용은 다음 절에서 소개하기로 한다.

2. JICA 세이프가드 주요 내용

일본의 JICA는 세이프가드라는 용어를 사용하지 않는다. 환경·사회배려 가이드라인이라고 부른다. 2010년 4월에 제정된 가이드라인은 JICA가 하는 환경·사회배려의 책무와 절차, 그리고 수원국에 바라는 요건이 기술되어 있어, 수원국과 JICA가 적절한 대응을 하도록 하는 것을 목적으로 한다.

JICA의 가이드라인은 기본적 사항, 환경·사회배려 주요 내용, 환경·사회 배려 절차, 별지의 4단계로 구성되어 있다. 총 분량은 본문이 17쪽, 별지가 15쪽을 차지한다. 본 절에서는 기본적 사항과 환경·사회배려의 주요 내용을 살펴보도록 한다.

가. 기본적 사항

1) 7가지 기본방침

특히 환경·사회배려의 7가지 기본방침을 내세운 것은 기존의 가이드라인의 운영상의 경험을 토대로 JICA의 세이프가드 목표를 설정한 것이라는 평가를 받는다.

첫째, 폭 넓은 영향을 대상으로 한다. 환경 및 사회영향을 넓게 포함한다.

둘째, 빠른 단계에서부터 모니터링 단계까지 환경·사회배려를 실시한다. 특히 마스터플랜(master plan) 등에 대해서도 전략환경평가를 적용하기로 하였다.

셋째, 협력사업의 실시할 때 설명책임을 다한다. 설명책임은 영어로 'Accountability'를 의미하며 투명하게 공개하여 설명을 다하는 책무를 의미한다.

넷째, 이해관계자의 참가를 권장한다.

다섯째, 정보공개를 적극적으로 한다.

여섯째, JICA의 환경·사회배려 실시체제와 실시능력을 강화한다.

일곱째, 환경·사회배려를 하면서도, 사업실시를 신속하게 진행하기를 원하는 수원국의 요청에도 대응한다.

상기의 일곱 가지 사항이 JICA 세이프가드의 특징을 잘 나타낸다고 할 수 있다. 어느 원조기관의 세이프가드도 일반적인 내용은 매우 유사하다. 이렇듯 기관의 경험을 반성하고 기관의 문화와 특성을 살린 세이프가드를 만드는 것이 중요하다.

2) JICA의 책무

원조사업의 환경·사회배려의 주체는 수원국이나, 가이드라인에서 "JICA는 수원국이 수행하는 환경·사회배려에 대한 지원과 확인을 해야한다" 라고 되어있다. 여기서 지원이란 환경·사회영향평가서 작성지원과 같은 예를 들 수도 있을 것이며, 중요한 것은 확인 과정이다. 수원국의 환경·사회배려에 대한 확인을 제대로 하고 이를 원조심사에 반영하는 것이 중요하다.

3) 대상사업

한편 대상으로는 유상원조와 무상원조 중에서 JICA가 수행하는 사전조사, 기술협력, 프로젝트를 대상으로 하며, 긴급하게 진행되는 자연재해 복구, 분쟁 후 복구지원 사업은 초기단계에서 카

테고리 분류, 긴급판단 등의 조언을 환경·사회배려 조언위원회에 보고하고 조언을 얻는다.

4) 환경·사회배려 조언위원회

JICA는 원조사업에 있어서 환경·사회배려의 지원과 확인에 대한 조언을 구하기 위해 환경·사회배려 조언위원회를 제3자 기관으로 상설한다.

JICA 세이프가드의 가장 큰 특징 중의 하나인 조언위원회에 대해서는 뒤에서 다시 자세히 소개하겠다.

나. 환경·사회배려의 주요 내용

1) 정보공개

JICA의 새로운 가이드라인은 정보공개에 대해서 자세히 언급하고 있다. 예를 들어 소개하면 다음과 같다.

- 공개되어야 하는 정보는 환경·사회배려에 대한 정보만이 아니라 사업 자체에 대한 정보를 포함하여야 한다.
- 수원국이 수원국 주민에게 정보공개를 하도록 수원국정부에 적극적으로 권유한다.
- JICA는 웹사이트를 통해 일본어, 영어, 또는 현지어로 정보를 공개한다.
- 기업의 영리적인 비밀 등은 충분히 배려하여 수원국에서 제출하는 자료에는 이러한 비밀자료가 포함되지 않도록 요청한다.

2) 카테고리 분류

원조사업의 카테고리 분류는 거의 다 유사하다. 환경 사회적인 영향이 매우 큰 사업은 카테고리 A로, 영향이 없지는 않으나 충분히 저감방안이 마련될 수 있는 경우는 카테고리 B로, 영향이 거의 없는 것은 카테고리 C 분류한다. 또한 금융 중개업자를 경유하는 사업은 카테고리 FI로 분류된다.

각각의 카테고리에 따라 절차와 필요한 서류가 달라지게 된다. 예를 들어 카테고리A는 환경·사회영향평가서가 필요하고, 필요에 따라 이주계획이나 재정착계획도 필요하게 된다.

한편, JICA는 마스터플랜과 같이 개별사업이 명확하지 않은 경우에도 카테고리 분류를 한다.

마스터플랜에서 계획할 수 있는 가장 영향이 큰 사업을 전제로 카테고리 분류를 한다.

3) 평가항목

평가항목은 대기, 물, 토양, 폐기물, 사고, 수이용, 기후변동, 생태계, 생물상을 매개로 한 인간의 건강, 안전, 자연환경과 비자발적 주민이전 등 인구이동, 고용, 생계수단 등의 지역경제, 토지이용, 지역자원 이용, 사회관계자본, 지역의 의사결정기관 등 사회조직, 빈곤층과 선주민족 등 사회적으로 취약한 그룹, 피해와 편익의 분배와 개발프로세스에서의 공평성, 젠더, 어린이 권리, 문화유산, 지역에서의 이해대립, AIDS 감염, 노동환경, 노동안전 등을 포함하며, 개별사업의 스코핑 단계에서 적절한 항목을 선정하도록 되어있다.

환경영향평가의 항목과는 전혀 다르며, 쉽게 생각해서 지역주민이 불만을 표하거나 불이익을 당하거나 분쟁의 소지가 되는 것은 거의 모두 포함되어 있다고 할 수 있다.

이는 내정간섭의 우려도 있으나, 수원국의 민주주의 성숙도가 공여국에 비해 높지 않다는 현실을 반영한 것과 가이드라인 책정워원회에 참여한 일본 NGO가 많은 영향력을 끼친 것으로 판단된다.

4) 현지 이해관계자 협의

이론이 아닌 현장(현실)에 맞는 환경·사회배려의 실시와 합의형성을 이루기 위해서는 현지 이해관계자와의 협의를 빠른 단계에서부터 폭넓게 실시하여야 한다. 가이드라인에서는 형식적인 협의가 아닌 의미 있는 협의를 할 것과, 카테고리 A에 대해서는 빠른 단계에서부터 이해관계자 협의를 할 것을 강조하고 있다. 특히 이미 수립된 계획에 대한 협의가 아닌 문제의 설정과 대안의 검토단계에서 이해관계자 협의를 하도록 수원국에 지원할 것을 명시하고 있다.

5) JICA의 의사결정에 반영

가이드라인에서는 수원국에 제출한 자료를 검토한 결과(환경리뷰)를 합의문서 체결에 반영하여야 한다고 명확히 규정하고 있다. 또한 합의문서에 다음 내용을 포함하여 수원국의 환경·사회배려 의무를 강화하고 있다.

첫째, 수원국은 환경·사회배려 대책 및 모니터링에 대해서 JICA에 보고한다.

둘째, 수원국은 환경·사회배려에 관한 문제가 발생한 경우에는 현지 이해관계자와 협의를 하

도록 노력하여야 한다.

셋째, 수원국이 제공한 정보가 정확하지 않아서 환경피해가 발생하거나, 본 가이드라인의 규정을 충족시키지 못하는 경우에는 합의문서를 체결한 후에도 원조사업 변경(정지 및 조기 상환)을 요청할 수 있다.

6) 가이드라인 개정

본 가이드라인을 5년 이내에 운영상황을 점검하여 운영 개정을 하고, 10년 이내에 포괄적인 개정을 검토한다. 또한 본 가이드라인의 운영상의 과제와 수법을 조사 연구할 수도 있다.

다. JICA의 세이프가드 관련 조직

여기서는 유상원조를 담당하던 OECF와 JBIC의 조직은 언급하지 않고 무상원조를 담당하던 구 JICA와 2008년에 통합된 신 JICA의 조직에 대해서만 기술하도록 한다.

1) 초기의 세이프가드 담당부서

가) 최초의 환경부서 (기획부 환경실)

JICA 최초의 환경부서는 1989년에 만들어진 기획부 환경실이다. 실장 1인, 대리 1인, 직원 1인의 3인으로 구성되었으나, 실장과 대리는 타부서와 겸임이어서 실제 전담 직원은 1인이었다. 주 업무는 원조를 실시하는 개발도상국의 관련 법령 및 제도 등을 정리한 '환경 프로파일' 작성과 환경가이드라인 적용을 위한 원내 절차 마련 등이었다.

나) 환경여성과 신설

JICA는 1993년에 환경을 비롯하여 국제적 과제들에 대한 대응을 강화할 목적으로, 기획부에 '환경여성과'를 신설했다. 이 과에는 과장, 대리, 직원이 각각 1명씩 있었다. 규모는 여전히 작았으나, 이때부터 공식적인 실업무로서 환경심사 업무를 시작하였다는 것이 새로운 특징이다.

2) 전환기 (기획조정부 환경·사회배려심사실)

2004년 4월부터 '신 JICA 환경·사회배려 가이드라인'이 시행되어, JICA 최초로 환경 · 사회적

배려 심사를 하는 조직이 탄생하게 되었다. 조직체제는 기획조정부 차장이 겸임하는 실장 1명, 팀장(과장급) 1명, 여기에 직원 4명으로 구성되었다. 환경여성과가 맡고 있던 환경·사회 배려 외의 환경분야 관련 업무는 지구환경부로 이관되었다.

중요한 점은 JICA 역사상 처음으로 환경분야 업무와 세이프가드 업무가 분리된 것이다. 이는 세이프가드 운영에 있어서 큰 의미를 가진다. 환경·사회배려는 각각의 사업을 담당하는 본부부서 및 재외사무소가 실시했다. 환경·사회배려 심사실의 역할은 자문위원회 의견을 참조하여 심사의견을 작성하는 것이었다. 자문위원회는 사회환경, 자연환경, 공해, 법률, 주민이주 등의 분야에 정통한 외부전문가 10~20명으로 구성되었으며 공모를 통해 선출했다.

본격적으로 세이프가드를 운영하지만, 위상이 기획조정부 산하로 다른 사업부에 비해 낮은 실이라는 것이 한계로 지적되었다.

3) 정착기 (심사부 신설)

2008년에 새롭게 시작한 JICA는 조직개편을 통하여 세이프가드를 담당하는 부서를 심사부로 승격시켜 다른 사업부와 동일한 위상을 가지게 한다. 그리고 심사부에 심사과와 감리과를 두어 세이프가드를 총괄하게 된다.

2014년 11월 시점에서 부장 1명, 차장 1명, 과장을 포함하여 심사과, 감리과 각각 10명씩 총 20명으로 구성되어 있다. (다만 4명은 양쪽을 겸임하고 있기 때문에 실질적으로는 16명)

환경·사회배려 심사과와 감리과의 역할은 '견제 및 조언'이다. 구체적으로는 지역부 및 과제부로부터 올라온 정보를 심사부에서 직접 파악하고 환경 · 사회배려 가이드라인을 해석하여, 외부전문가로 구성된 환경·사회배려 자문위원회의 의견을 참조하여 심사하고 있다.

3. JICA의 세이프가드 자문위원회

JICA의 세이프가드 운영의 가장 큰 특징은 자문위원회의 존재이다. 여기서는 자문위원회의 역할 구성 평가에 대해서 서술하도록 한다.

가. 자문위원회의 역할

환경·사회영향평가의 검토과정에서 가장 중요한 문제 중의 하나는 심사의 공정성 및 전문성에

있다. 국내의 환경영향평가에서도 마찬가지이다. 국내에서는 환경영향평가서의 검토와 협의를 국무총리실 산하 연구기관인 한국환경정책평가연구원과 환경부로 분리하도록 법에 규정되었다. 사업자, 승인기관과의 분리는 물론 검토기관과 협의기관을 분리함으로써 검토 및 협의의 공정성을 높이고자 한 것이다.

원조기관의 세이프가드 심사도 마찬가지다. 내부직원만으로 심사를 하게 되면 다른 기관 또는 다른 부서로부터의 영향으로부터 자유롭기 어렵다. 특히 인사권과 예산권을 가진 자 또는 기관으로부터의 영향에서 자유롭지 못할 것이다.

이러한 배경에서 JICA에서는 "외부전문가로 구성된 환경·사회배려 자문위원회를 제3자 기관으로서 상설한다."라고 가이드라인에 규정하였다.

자문위원회의 역할은 카테고리A와 B 사업에 대해서 관련 보고서를 검토하고 JICA에 자문하는 것이다. 자문위원회이기에 자문위원회 의견이 그대로 심사의견이 되는 것은 아니다. 다만, 자문위원회 의견이 모두 공개되기에 JICA에서 비합리적인 이유로 취사선택하기는 어려워진다. 회의록은 발언 순으로 발언자 이름을 기재하여 웹사이트에 공개하고 있다.

나. 자문위원회의 구성

자문위원회는 환경·사회 배려 및 JICA 사업에 관해 충분한 지식을 보유한 외부전문가로 구성되는데, 대부분 교수, 연구자, NGO 관계자 등으로 구성되어 있다. 교수가 상당수를 차지하나 교수 중에는 NGO 출진, 공무원출신 등 실무경험이 많은 사람이 참여하고 있다. 2014년의 경우 전문분야는 자연환경 4인, 환경법 1인, 환경학 2인, 환경영향평가 3인, 환경정책 5인, 사회학 5인으로 다양하게 구성되어 있음을 알 수 있다. 이공계전문가가 전체 구성원의 반에 못 미치는 것도 특징이다.

임기는 원칙상 2년이며, 위원 전형은 공모를 통해 환경·사회 배려 관련 외부전문가를 중심으로 구성된 전형위원회에서 실시한다. 필요에 따라 사업별로 워킹그룹을 구성하여 심층적인 조사와 논의를 하기도 한다.

다. 자문위원회에 대한 평가

JICA가 내부 심사가 아닌 자문위원회를 두는 방식은 세계은행이나 ADB 등 국제개발 금융기관과는 다른 방식이다. 세계은행이나 ADB는 세이프가드 전문가를 직원으로 채용하여 내부에서 심사하는 방식을 택하고 있다.

자문위원회 방식의 가장 큰 장점으로는 전문성과 공정성, 그리고 투명성이다. 다양한 분야의 전문가를 내부에서 모두 채용하기는 현실적으로 어려우며, 내부직원이 아닌 제3자이기에 의견 개진이 자유롭다는 것이다. 또한 자문위원회에 제출된 자료는 회의록과 함께 전부 웹사이트에 공개된다. 이러한 정보공개의 촉진이 JICA의 세이프가드 심사의 투명성 확보로 높은 평가를 받고 있다.

무엇보다 JICA 내부직원으로부터의 평가가 높다. 자료준비와 회의록 작성, 그리고 정보공개로 인한 업무 부담이 매우 증가하였음에도 불구하고 JICA 내부직원은 자문위원회 운영에 높은 평가를 한다. 그 이유는 두 가지이다. 내부직원인 자신들이 개진하기 어려운 의견을 개진한다는 것과 외부로부터의 압력에 대해서 자문위원회를 통과하기가 어렵다는 이유로 불합리한 요청을 거절할 수 있다는 점을 든다.

Ⅳ. 맺음말

지금까지 우리나라의 환경영향평가와 ODA 기관의 세이프가드에 대해서 알아보았다. 우리나라 원조기관의 세이프가드 운영능력을 강화하는 것을 제언하기 위하여, 먼저 국내 환경영향평가와 ODA 세이프가드의 차이를 살펴보면 아래와 같다.

첫째로 대상사업의 차이다. 국내환경영향평가는 스크리닝을 하지 않고 시행령에 따라 대상사업이 정해져있으나, ODA 세이프가드는 대상사업을 미리 정하지 않고 스크리닝 절차를 거쳐 대상사업 여부를 거친다는 것이 큰 차이이다. 또한 영향의 중대함에 따라 카테고리 A, B, C로 나누어 세이프가드 절차를 차별화 한다는 것도 특징이다.

둘째, 시기의 차이이다. 국내환경영향평가는 사업의 실시설계단계에서 진행된다. ODA 사업의 환경·사회영향평가는 원조승인 이전의 타당성조사 단계에서 실시된다. 환경·사회영향평가 결과에 따라 원조 승인 여부가 판가름 난다고 볼 수 있다. 우리나라로 치면 예비타당성조사 단계에서 환경영향평가를 실시하는 것이라고 생각하면 된다. 이는 우리나라 환경영향평가법의 개발기본계획의 전략환경영향평가보다 더 빠른 단계임을 의미한다.

셋째, 국내환경영향평가의 심사의 주체는 환경부이지만, ODA 사업 세이프가드의 심사는 원조기관이 한다. 수원국 정부의 심사는 물론 받아야 하고 그 결과를 포함하여 원조기관의 심사를 받는 것이다.

넷째, 평가의 범위이다. 국내환경영향평가는 자연환경과 생활환경에 치중하고 있지만 원조분야

는 사회영향에 대한 고려가 매우 중요하다. 특히 주민이주, 원주민대책은 국내에서는 다루지 않은 분야이므로 이에 대한 연구도 필요할 것이다.

다섯째, 정보공개와 이해관계자 협의의 수준이다. 국내에서는 평가서 초안에 대해서만 지역주민의 의견수렴을 실시하지만 ODA 분야에서는 평가의 모든 단계에서 이해관계자 의견수렴을 권장한다. 특히 스코핑 단계에서의 의견수렴이 중요하다고 강조하고 있다. 이는 우리나라의 환경영향평가가 환경부와의 협의에 초점을 두고 있음에 비해서 ODA 분야의 세이프가드는 주민의 민원예방에 초점을 두고 있기 때문이다.

마지막으로 우리나라 원조기관의 세이프가드 운영능력 강화를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 세이프가드의 내용이 널리 공표되어야 한다. 세이프가드는 수원국이 원조기관에 지원을 요청하는 과정에서 준비되어야 할 사항을 규정하고 있으므로 수원국에서 제대로 이해하고 있어야 한다. 따라서 세이프가드의 내용은 한글과 영어를 비롯한 다양한 언어로 공개되는 것이 바람직하다.

둘째, 세이프가드를 운영할 원조기관의 체제정비가 필요하다. 세이프가드는 단순한 체크리스트(checklist) 작성이 아니다. 사업의 기획단계에서부터 심사, 실행, 모니터링의 각 단계에서 전문적 지식을 바탕으로 다양한 매니지먼트 활동을 요구한다. 일본 JICA의 담당부서의 변화에서 알 수 있듯이 세이프가드 전담부서와 내부 전문가의 양성은 필수조건이다.

셋째, 이해관계자 협의와 정보공개의 강화이다. 세이프가드의 궁극적인 목적은 지속가능한 발전을 위한 환경·사회영향의 최소화이며, 이를 위해서는 지역사회의 합의는 필수조건이기도 하다. 따라서 사업의 초기단계에서부터 이해관계자와 다양한 형태의 협의를 거치는 것과 환경·사회영향에 대한 정보를 적극적으로 공개할 필요가 있다.

마지막으로, 심사의 전문성과 공정성의 확보이다. 수원국이 제출한 환경·사회영향평가서를 어떠한 방식으로 심사하는가가 매우 중요하다. JICA의 경우는 자문위원회를 개최하고 회의록을 상세히 작성하고 관련자료를 웹사이트에 공개하여 논의과정의 투명성을 확보하고 있다. 국내 환경영향평가도 전문 검토기관을 두어 심사의 공정성과 전문성을 확보하기 위한 노력을 하고 있다. 심사의 전문성과 공정성은 세이프가드의 신뢰성을 담보하기 위한 핵심사항임을 명심하자.

세이프가드는 환경영향과 사회영향을 최소화하기 위한 원조기관의 의지를 나타낸다고 할 수 있다. 원조사업의 기획, 심사, 수행단계에서 세이프가드는 SDGs를 실천하는 수단이기도 하며, 국제사회에서 한국의 원조기관이 성숙되어 가고 있음을 보여주는 지표가 될 것이다.

〈참고문헌〉

구보야스유키(久保康之). 2004. “大規模開発と地域住民―インドネシアのダム事業による移転 に対する住民運動の展開とその限界”.『上智アジア学』第22号. pp139-153

마츠모토 사토루. “일본 ODA의 경험과 과제 그리고 미래”. 우리나라 녹색ODA 현황과 과제 심포지엄자료집. 2012년 11월 23일, 서울포스트타워

일본국제협력기구(国際協力機構). 2006.『インドネシア共和国コタパンジャン水力発電および関連送電線建設事業(1) (2)第三者評価報告書 参考和訳』

하라시나 사치히코. “신JICA의 환경사회배려 가이드라인의 검토”. 제4차 한일환경영향평가학회 국제심포지엄 자료집. 2008년 11월 28일, 부산대학교

환경부.『환경영향평가법』

WFK 중장기 전략 수립을 위한 수원국 중심의 해외봉사단 성과 요소 분석

구영은 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
최경화 (KOICA 월드프렌즈총괄팀 전문관)
손성경 (서울대학교 국제대학원 국제지역학과 석사과정)

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 주요 개념 및 이슈
1. 해외봉사란
2. 해외봉사를 통해서 누가 혜택을 받는가
3. 봉사활동에 기술(skill)이 중요한가
4. 봉사활동 파견 기간이 중요한가
5. 봉사활동의 방향: 해외봉사단원을 누가 파견하며 누가 수원하는가
Ⅲ. 해외봉사가 개발에 주는 성과 요소 및 분류
1. 해외봉사와 개발간 연계
2. 해외봉사의 성과 및 성관 분류체계 분석
Ⅳ. 종합분석 및 결론
참고문헌

I. 서론

우리나라 해외봉사사업은 1989년부터 추진되기 시작하여 오늘날까지 점점 확대되었다. 타 선진국에 비해 상대적으로 역사가 짧은 한국의 해외봉사단으로서, 한국의 해외봉사단의 위상이 최근 몇 년 간 급부상한 것은 높이 평가할 만 하다고 할 수 있다. 특히 KOICA의 월드프렌즈 해외봉사단 파견사업(World Friends Korea, 이하 WFK)은 대표적인 국민참여형 협력 사업으로, 개도국에 우리 국민을 파견하여 봉사활동을 통해 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 발전을 지원하는 사업으로 인식되고 있다.[1)]

이 가운데 국제적으로 경제 불안정 추세가 고조되면서 개발사업의 각종 이해관계자로부터의 투자 및 세금 지출의 효율성이 강조되고 있고, 해외봉사단 사업 규모의 크기와 발전 속도를 고려했을 때, 해외봉사단의 객관적, 계량적 모니터링과 성과평가의 중요성도 점점 강조되는 추세다. 과거에 해외봉사단 인원증가와 운영의 질에 상대적으로 치우쳤던 것에서 좀 더 나아가, 이제는 프로그램의 성과와 질에 초점이 맞추어지는 추세라 할 수 있다.

본문에서 자세히 다루겠지만, 해외봉사단이 어떠한 요소와 프로세스를 통해 그 궁극적 목적인 개발성과를 보다 잘 달성할 수 있는지가 전세계 해외봉사단 파견기관의 주요 의제가 되고 있다. 특히, 성과 요소 파악을 통한 성과 분류 및 측정방안 (지표 포함) 수립은 성과평가 체계 구축 이전에 탄탄히 기획되어야 하는 사안이라 할 수 있다. 즉, 해외봉사단의 어떠한 요소 및 프로세스가 어떠한 부문에서 효과를 극대화 시킬 수 있는지에 대한 적절하며 충분한 검토가 이루어지고, 이러한 요소를 측정할 수 있는 방안 (지표 수립, 지표별 성과측정법 등)이 마련되어야, 어떠한 이해관계자라도 (예: 정부, 봉사단 관계자 등) 납득할만한 성과평가가 이루어질 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 한국 해외봉사단은 객관적으로 납득할만한 성과 요소 및 지표를 보유하고 있지 않다. 이는 성과평가를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

한편, 현재까지 해외봉사단의 성과관리 체계에 있어서 전 세계가 동의하는 합의점이 도출되지 않은 것은 사실이라 할 수 있다. 대부분의 해외봉사단이 봉사단 파견의 목적을 개발성과 달성에 두었다 해도 (자세한 내용은 본문 참조), 세부 목표 및 요소와 전략이 제각기 다르기 때문이다. 예를 들어, 정부로부터 경영실적을 평가받아야 하는 WFK 사업은 정부가 개입하지 않는 영국의 Voluntary Service Overseas (VSO)와는 성과평가 및 성과요소의 우선순위에 있어서 차이가 날 수 밖에 없다. 해외봉사단의 실적을 평가하는 이해관계자가 다르기 때문이다. 이러한 차이점은 해외봉사단 성과측정을 위한 범세계적인 공통 성과모델 및 지표의 도출을 어렵게 하는 요인이기도

1) KOICA (2016) 이사장 ODA 기본 동향 보고자료 : 사업세션 (내부자료). p.6. 성남: 한국국제협력단 기획조정팀

하다. 더불어, 해외봉사단 성과측정 분야 자체가 최근 몇 년 사이에 논의되기 시작한 주제이기 때문에, 타국 해외봉사단들도 자체적인 틀이나 구체적 체계를 확립한 사례가 적다는 문제도 있다. 즉, 해외봉사단의 성과와 관련한 통일된 요소 및 방법론에 대해 그 어떤 해외봉사단도 이렇다 할 만한 모델을 제시하고 있지 못하는 상황이다. 때문에 현재로서는 해외봉사단의 측정 가능한 성과요소를 면밀히 분석하고 파악하는 작업이 필요한 시점이라 할 수 있다. 성과 요소를 구체화하는 것이 향후 한국 해외봉사단(WFK)의 합리적이며 지속가능한 성과평가 중장기 전략 수립에 초석이 될 것이다.

개발에 있어서 해외봉사가 미치는 성과를 체계적으로 분석한 연구는 해외에서 종종 이루어졌지만 아직 국내에서는 전례가 없었다. 예컨대, 최근 Lough & Matthew(2013), Australian Red Cross(2014a,b), Burns et al.(2015) 등의 해외연구팀은 현장중심 연구를 통해 해외봉사단의 성과요소를 종합 분석한 보고서를 출간한 바 있으며, 해외봉사단의 성과측정 및 관리에 관해서는 Franco & Shahrokh(2012), Haddock & Devereux(2015), Lough, Thomas, & Asbill(2015) 등 다수 연구팀이 연구한 바 있다. 국내에서는 주성수 외(2014)의 해외봉사단 효과성 증진 연구, 홍문숙 외(2016)의 WFK의 성과모형 및 지표개발 연구, 이태주 외(2016)의 WFK 종합평가 등이 있다.

상기 선행연구에서 해외봉사의 개발 효과에 대한 조사, 성과관리 사례, WFK 성과관리 지표개발 방안이 다루어졌음에도 불구하고, 기 연구들과 WFK 사업 간에는 여전히 괴리가 존재한다. 그 괴리는 즉, 기존 연구들이 WFK 성과를 위한 구체적 방안의 수립에 적절히 활용되지 못하고 있다는 점이다. 특히 국내에서도 WFK 성과체계 수립과 관련된 연구가 종종 진행되었음에도 불구하고, WFK 성과체계를 현장에 적용하기 위해서는 다소 부족한 실정이다. 이는 국내외 문헌조사를 통해 실증적 증거와 배경지식을 기반으로, WFK 성과관리 전략수립에 있어서 중장기적으로 활용 및 적용 가능한 추가적이고 심층적인 연구 및 제언 도출이 필요함을 시사한다. 때문에 현 시점에서는 해외봉사가 개발에 주는 성과에 대한 깊고 포괄적인 문헌검토 및 분석이 시의성, 당위성, 필요성이 높은 연구라 할 수 있다.

본 연구에서는 지금까지 연구에서 지나치게 학술적이고 추상적인 분석을 통해서 현실적용의 한계점을 가지던 해외봉사단의 성과와 성과분류체계를 재분석해보고자 한다. 아울러 그 분석 결과를 바탕으로 보다 실질적이고 현실 적용 가능한 WFK 사업의 성과평가 중장기전략수립을 위한 함의를 도출하고자 한다.

Ⅱ. 주요 개념 및 이슈

본 장에서는 해외봉사의 기본 개념, 해외봉사를 통한 혜택을 받는 집단, 봉사활동에서 기술의 중요성, 봉사활동 기간의 중요성, 봉사활동 방향의 중요성을 포함한 성과 관련 기본 이슈를 정리하고자 한다.

1. 해외봉사란

해외봉사란, 지역사회를 위해 서비스를 제공하는(serve) 단체의 업무 혹은 프로젝트의 업무를 수행하기 위해 봉사단원이 타국으로 건너가 봉사활동을 수행하는 것을 말한다(Australian Red Cross, 2014a:6). 한국의 KOICA 및 일본 JICA를 비롯한 몇몇의 공여국, 공여기관 및 민간단체들은 국가 ODA 정책 수행에 있어서 해외봉사단 사업을 활용하고 있다. 보편적으로 해외봉사 사업은 크게 두 가지를 목표로 삼는다. 첫째, 파견지역을 지원(aid)하여 지역의 중점 개발과제에 기여한다. 둘째, 봉사 단원에게 보람 있는(rewarding) 경험을 제공한다. 봉사활동에 있어서 이러한 두 가지 목표 중 무엇이 우선순위인지는 파견기관 및 봉사단원이 결정한다. 봉사단원의 여행경비 및 생활비는 파견기관이 제공하기도 하지만, 단원 자비로 생활비 및 프로젝트 비용을 부담하기도 한다. 봉사활동 기간은 몇 주에서 길게는 몇 년까지 이어진다(Australian Red Cross, 2014a:6).

2. 해외봉사를 통해서 누가 혜택을 받는가

해외봉사활동을 결심하도록 만드는 동력은 타인을 돕고자 하는 욕구이다. 그러나 해외봉사 경험이 수원국 지역사회와 봉사단원 중 과연 누구에게 혜택을 주는지에 대한 논쟁이 있다. 특히, 봉사단원이 수원국 지역사회 기반 프로젝트나 환경보존 등의 사업에 참여하여 경험을 얻기 위해 직접 비용을 지불하는 '봉사여행(volunteer tourism)'의 증가로 상기 논쟁이 고조된 바 있다. 해외봉사는 봉사단원 개인에게 활동경험 등 근본적 혜택을 주는 동시에, 취약계층을 돕는 개발파트너 혹은 기관을 지원하는 개발의 도구라 할 수 있다(Australian Red Cross, 2014a:7). 바로 이러한 점 때문에 해외봉사가 직간접적으로 개발에 기여를 할 수 있는 여지가 많다.

3. 봉사활동에 기술(skill)이 중요한가

봉사단원의 전문성이나 기술은 봉사활동의 결과를 결정하기 때문에 중요하다. 예를 들어, Australian Volunteers for International Development (AVID) 프로그램 산하의 적십자사(Red Cross)는 재난관리 전문가, 직업치유사(occupational therapists), 군수전문가(logisticians), 경제학자 등을 포함한 많은 전문가들을 봉사단원으로 내세워 파견한다. WFK도 마찬가지로 월드프렌즈자문단 사업을 통해 퇴직 또는 퇴직예정자 중 특정 분야 (행정, 교육, 의료, 농업, 정보통신, 산업기술 등)의 경험과 지식을 보유한 전문가들을 1년간 해외에 파견하고 있다. 이 밖에도 월드프렌즈 과학기술지원단은 수원국의 대학교, 연구소 등에 파견되어 1년간 공동연구와 과학기술 관련 교육활동을 수행하며, 월드프렌즈 IT봉사단은 우리나라의 IT전문가를 수원국에 파견하여 단기간(4주) 혹은 한달 이상(2-3개월) IT교육 (예: 중급 오피스 과정 교육) 및 IT프로젝트 (예: 현지기관 홈페이지 구축) 등을 수행한다. 이렇듯 특정 기술은 특정 봉사활동 임무 수행을 위한 중요한 도구라 할 수 있다.

기술전문가(technical specialist)는 광범위한 원조(aid) 분야에서 널리 활동하고 있지만 해외봉사단원과는 차이가 있다. 해외봉사단원은 기술전문가와 다르게, 단순하게 기술을 이전하거나 준다는 단방향성의 활동을 하는 것이 아니라, 기술을 상호교환하고 서로에게 영감을 주는 교류에 보다 초점을 둔 활동을 진행한다고 볼 수 있다. 즉, 해외봉사활동은 기술의 교환에 있어서 봉사단원과 수원기관 측 양방이 참여함으로써 서로 영감을 얻고 일하는 방법을 배우는 것이라 할 수 있다(Australian Red Cross, 2014a:7).

4. 봉사활동 파견 기간이 중요한가

해외봉사활동의 기간은 보통 단기 (6개월 미만)와 중기 (12~24개월)로 나눌 수 있는데, 선행연구에 의하면 봉사활동 기간이 길수록 봉사활동 결과가 더 좋으며, 이는 봉사단원이 새로운 문화와 수원기관 및 지역사회 프로세스에 적응하고 친숙해지는 시간을 더 많이 갖게 될 때 나오는 긍정적 결과라 할 수 있다(Australian Red Cross, 2014a:7). VSO, UNV, AVI 등 주요 기관의 경우 보통 1~2년 정도가 파견 기간으로 설정되어있고, AVID는 6개월에서 2년까지로 되어있으며, 평균적으로 12개월 정도의 업무가 주를 이룬다.

WFK도 봉사단 파견기간을 프로그램별로 약 2-3주 부터 (월드프렌즈 청년봉사단) 2년 (월드프렌즈 KOICA 봉사단)으로 설정하고 있다. KOICA의 월드프렌즈사업부에서 매년 실시하는 만족도

조사 결과를 보면, 파견기간과 봉사단원 및 파견기관 만족도결과 점수 간에 뚜렷한 상관관계는 없는 것으로 사료된다.[2)]

이처럼 파견기간과 성과 간에 뚜렷한 계량적 연관성의 부재에도 불구하고, 몇몇 연구들은 효율적인 모니터링과 평가 데이터로서 봉사활동의 기간을 강조한다(Australian Red Cross, 2014b:22). 예를 들어, 중동지역에서 수행한 AVI 봉사 프로그램의 경우, 봉사단원의 업무 수행 기간이 길어질수록 봉사단원과 수원기관 양쪽 모두 목표를 달성할 가능성이 커지며, 수원기관에 대한 이해를 높일 수 있는 기회를 확보하게 된다고 평가한다(Australian Red Cross, 2014b:22).

그러나 장기 봉사활동은 효과적이고, 단기 봉사활동은 비효율적이라는 인식은 '봉사여행(voluntourism)' 또는 '갭이어 봉사활동(gap year volunteering)' 등의 신개념 봉사활동의 등장으로부터 비롯되었다(Australian Red Cross, 2014b:23). 수원국 측면에서는 봉사여행이나 갭이어를 목적으로 한 '방문객'으로부터 받는 혜택은 거의 없고, 오히려 이러한 단기 프로그램에 대한 부정적인 선입견이 강화되는 경향이 있다(Australian Red Cross, 2014b:23). 예를 들어, VSO는 2006년 갭이어 프로그램의 활성화 및 확대가 새로운 형태의 식민주의 위험을 내포하고 있다는 점을 공식적으로 발표한 바 있다. 이는 배움보다는 단기간의 봉사를 강조함으로써 '모든 것은 우리(선진국)에 대한 것'이라는 태도를 강화할 수 있기 때문이다(Australian Red Cross, 2014b:22). 이는 봉사단원의 연령대가 어리거나 단기로 파견된 경우에 기관 직원과의 관계가 다소 멀거나 냉담한 경우도 있다는 기존 문헌(Perold et al., 2011; Lough & Matthew, 2013:15에서 재인용)을 뒷받침한다. 심지어 단기 봉사활동이 비용 측면에서도 비효율적이고, 업무의 지속성도 저해할 수 있는 요인이 된다고 분석하는 연구도 있다(Sherraden, Lough, McBride, 2008: 405; Australian Red Cross, 2014b:23에서 재인용).

하지만 봉사단원이 지속가능한 참여 부문에 단기간 활동하는 것은 오히려 단기 봉사활동의 연속성을 강화할 수 있으며, 실제로 6개월 미만의 봉사활동이 수원국에 놀라운 성과를 가져온 경우가 종종 있다(Australian Red Cross, 2014b:23). 예를 들어, 단순한 업무시간보다는 업무 기획에서부터 봉사단원과 수원기관 간의 관계형성을 비롯하여 다양한 요소를 고려하면 연속성을 보장할 수 있다. 특히, 단기 봉사활동은 수준 높은 전문가를 필요로 하는데, 이들은 장기 봉사자들을 보완하는 역할을 담당한다. UNV의 세계 봉사활동 보고서(2011b) 역시 단기 봉사단원의 업무를 장기 봉사사업의 한 부분으로 포함하는 전략이 효율적이라고 밝혔다. 특히 단기봉사단원의 업무가 수원기관의 요구에 따라 장기 개발 목표와 합쳐질 경우에는 장기적으로 기여를 할 수 있다(Australian Red Cross, 2014b:24). 단적인 예로, 국제 NGO단체인 해비타트의 단기 봉사활동

2) KOICA. 2016. "월드프렌즈코리아 통합 만족도조사 결과보고서". 성남: 한국국제협력단 (p.18, p.200 참조)

은 본국에서의 9-12개월간 기금마련과 홍보활동을 펼치고, 이후 현지에서 약 1-2주 봉사 업무를 수행한다. 주요 업무는 안전하고, 적절한 주거지를 구축하는 것이며, 이는 수원국 지역사회 구성원들의 협력과 지시에 따라 수행된다. 이러한 형태의 활동은 성과평가가 용이하며 단기 활동으로 적합한 특징이 있다. 이렇듯 봉사활동의 효과를 둘러싼 단기와 장기간 봉사활동 간의 이분법에 대한 이슈는 쉽게 단정 짓기 어렵다.

5. 봉사활동의 방향: 해외봉사단원을 누가 파견하며 누가 수원하는가

통상적으로 선진국 · 북쪽(Global North) 측의 봉사단원들이 개도국·남쪽(Global South) 측의 프로젝트나 조직 및 기관에 파견되는 방식으로 해외봉사활동이 이루어졌다. 이는 결과적으로 개발모델과 접근법이 선진국에서 고안된 것으로 비중이 쏠리게 되는 현상을 초래했다. 그러나 점점 남남(South-South) 협력에 대한 흥미와 연구가 증가하고 있고, 이러한 추세는 봉사파견기관의 남남 봉사활동의 실천 증가에서도 엿볼 수 있다. 이러한 추세는 지속가능개발이 무엇인지에 대한 기존의 비판적 사고(critical thinking)에 변화가 일고 있음을 반영한다(Australian Red Cross, 2014a:8).

봉사활동의 방향(directionality)에 대해 더 깊이 들어가자면, 포스트 식민주의 관점에서 해외봉사활동은 북-남 방향에 의해 주도된 불평등한 역사적, 구조적 힘에 의한 사상의 순환이라고 할 수 있다(Australian Red Cross, 2014b:24에서 재인용). 즉, 개도국을 대상으로 하는 해외봉사파견활동을 과거의 식민주의와 온정주의(paternalism)의 역사로부터 나온 것으로 보는 것이다(Australian Red Cross, 2014b:24-26). 이는 많은 해외봉사활동 연구 주제가 남쪽에 미치는 북쪽 봉사단원의 영향력을 다루고 있다는 점에서도 확인할 수 있다. 즉, 북-남의 해외봉사활동 역학이 불평등한 역사적 유산에 근거하고 '북이 남에게 해주는 것'이라는 개발 개념에 치우쳐있으며, 북쪽의 정부가 주도하는 글로벌 파트너십의 '소프트 외교'의 하나로서 인식되기도 하는 것이다. 이러한 인식은 지극히 상업적(commercialized)이고, 널리 접할 수 있는 해외봉사의 기회가 북쪽 사람들에게 치우쳐 제공됨에 따라서 강화된다(Australian Red Cross, 2014b:24). 더불어, 남쪽의 전통적인 봉사활동이나 상호 원조가 '봉사활동'으로서 정의되지 않고 무시된다는 점이 지적되기도 하는데, 예를 들어, 남아프리카의 Ubuntu(공유정신) 개념이나 몽골에서 주거 천막을 공사하기 위해 현지 지역사회가 함께 협력한 사례는 우리가 별로 주목하지 않는 봉사활동인 점을 들 수 있다(Georgeou, 2012:14; Australian Red Cross, 2014b:24에서 재인용).

개발 분야에서의 신식민주의를 바로잡기 위한 연구들이 종종 있는데, 그 중 Devereux (2008: 361)는 소프트 외교의 한 부분으로써의 해외봉사단원에 대한 시각을 제시한다. 즉, 대다수의 해

외봉사단파견조직은 사실 비정부기구이며, 해외봉사활동에 국내외 지역사회의 가치, 연계, 거버넌스 구조가 반영됨으로써 개도국 지역사회의 독립성과 자주성이 독려될 수 있다는 주장이다. 또한, 해외봉사는 권한과 정부기관을 차치한 북과 남 간의 특별한 밀회라는 점도 강조할 수 있다. UNV의 경우, 북과 남의 일반 시민들이 봉사단원으로 활동하고 있으며, 설령 풍부한 해외 경험이나 개인적인 자금이 부족할 지라도 봉사단원으로 파견되는 경우가 많다. 통계적으로도 UN 봉사단원의 약 70%가 남쪽에서 모집된다(Australian Red Cross, 2014b:26).

또한, 문화적, 지리적 배경의 근접성 등으로 인해 아시아 국가 간의 남-남 봉사활동이 증가되고 있는 점을 들 수 있다. 특히, 2010년을 기준으로 아시아 파견기관에서 73%가 동남아시아로, 54%가 남아시아로 봉사단원을 보냈으며, 아시아뿐만 아니라 VSO, Progressio, Fredskorpset를 비롯한 서구 파견기관에서 남-북으로뿐만 아니라 남-남 봉사파견이 증가했다는 점이 밝혀진 바 있다(Australian Red Cross, 2014b:26). 지속가능한 개발 관점에서, 남-남 봉사활동과 현지 봉사문화의 가치를 강조하는 것은 북-남 방향의 낡은 개발 패러다임에서 벗어날 수 있는 가능성을 보여준다.

덧붙여, 최근에는 해외봉사 연구에 남쪽 수원기관의 관점 반영이 증가하고 있는 추세이다. 즉, 과거에는 해외봉사활동 관련 연구는 전통적으로 북쪽으로 돌아온 귀국봉사단원들로부터 정보를 수집하는 방식으로 이루어졌다면, 최근에는 수원국 지역사회가 봉사활동 결과(outcome)를 어떻게 경험하고 유지하는지를 더 잘 밝혀내기 위해 수원국 측의 자문 또는 조언(consulting)에 연구의 초점이 이동하고 있다.

Ⅲ. 해외봉사가 개발에 주는 성과 요소 및 분류

이번 장에서는 상기 명시한 해외봉사 성과관련 주요 이슈 외에도, 보다 거시적으로 해외봉사와 개발 간 연계를 분석하고, 해외봉사가 개발에 주는 성과 요소를 세부적으로 분류하여 분석하고자 한다.

1. 해외봉사와 개발 간 연계

가. 개발과 해외봉사

봉사활동은 지속가능한 개발에서 필수적인 요소라 할 수 있다. 봉사활동이 지역사회의 주인의식과 포함성(inclusion)을 촉진하며, 이는 개발활동의 지속가능성을 촉진하기 때문이다(Australian

Red Cross, 2014a:7). 또한 봉사활동은 시민이 개발에 참여할 수 있는 실천적(practical) 방법이자 개인적 표출이기도 하다. 2013년 전 세계 50개 봉사관련 기관이 서명한 지속가능개발을 위한 파리합의(The Paris Accord on Volunteering for Sustainable Development)에서는 봉사를 '참여적 민주주의, 사회의 정의, 공정하고 포함적인 성장, 그리고 환경 보호에 필수적' 임을 명시하고 있다.[3] 호주 적십자사는 봉사활동이 지역사회 구축과 지속가능개발의 중심임을 명백히 인정하고 있다(Australian Red Cross, 2014a:7). 각국 해외봉사단 역시 아래 〈표 1〉과 같이 대부분 파견 목적을 개발협력과 연계지어 설정하고 있다.

〈표 1〉 KOICA, Peace Corps, VSO, AVID, JOCV의 해외봉사 파견 목적

기관	목적
한국 KOICA	• 개도국 현지주민의 삶의 질 개선 • 대개도국 우호협력관계 및 양국국민의 상호이해 증진 • 해외봉사활동 경험의 사회 환원
미국 Peace Corps	• 대상국 국민들이 훈련된 인력을 필요로 하는 욕구를 충족할 수 있도록 지원 • 대상국 국민들의 미국인에 대한 이해증진 • 미국인들의 타국민들에 대한 이해증진
영국 VSO	• 빈곤퇴치를 위한 공동의 노력 전개
호주 AVID	• 수원국 지역의 개발 노력의 지속가능성 강화 지원 • 교훈과 상호 교류를 통한 국제 협력의 정책과 실행 개선에 기여 • 장기적인 관계 구축과 호주의 개발 노력에 기여하도록 사람들과 조직을 연계 • 해외봉사를 통한 호주와 호주인의 글로벌 시민정신 증진
일본 JOCV	• 개도국의 경제와 사회의 개발/복원에 기여 • 개도국과 일본의 상호 우호와 이해 증진 • 일본 사회에 봉사활동 경험의 활용

출처: 주성수, 조영호, 이란희, 김이경 (2016), p.37를 저자가 재구성

이처럼 주요 해외봉사단 파견 목적이 개도국의 삶의 질 개선, 빈곤퇴치, 지역개발, 경제와 사회 개발 등과 같은 개발의제에 필수적인 단어를 명시하고 있는 것으로 보아, 대개도국 개발성과 달성이 봉사단 파견의 주요 목적임을 확인할 수 있다. 이는 세계 주요 봉사단 파견기관이 해외봉사를 개발협력 수단으로 인식하고 있다는 점을 분명히 보여준다.

나. 지속가능한개발(SDGs)과 해외봉사사업

해외봉사는 SDGs 달성을 위한 강력한 범분야적 이행수단(powerful cross-cutting means of implementation)으로서, SDGs 달성에 필요한 교육, 보건, 농업, 거버넌스, 경제 등의 분야에

3) France Volontaires https://www.france-volontaires.org/IMG/pdf/the-paris-accord-en.pdf (접속 2016.9.14.)

긍정적 영향을 미칠 수 있음이 전 세계적으로 인정되고 있다. 전 세계 해외봉사단 파견 연합체인 International Forum for Volunteering in Development (FORUM)[4]은 SDGs 체제 하에서 해외봉사의 기여와 역할 강화를 위하여 다양한 노력을 펼치고 있으며, 구체적인 전략으로는 ① 개발협력 수단으로서 해외봉사의 입지 확대, ② 해외봉사의 영향 측정 및 문서화, ③ 봉사의 가치에 대한 정보를 광범위하게 공유, ④ 개발을 위한 해외봉사 지지 기반 강화, ⑤ 봉사단 연합 확대, ⑥ 봉사단, 파트너, 이해관계자 등과의 정기적 소통을 통하여 SDGs 달성을 위한 해외봉사의 역할을 설파, ⑦ 봉사를 평화 및 개발 의제에 통합이 있다.[5]

UNV 역시 봉사활동이 다양한 방식으로 SDG목표 1~17에 해당하는 모든 영역에서 1개 이상의 목표에 기여할 수 있다는 점을 강조한다(아래 〈표 2〉 참조) (UNV, 2015:5). 예를 들어, 봉사단원은 보건(목표 3), 교육(목표 4), 물과 위생(목표 6), 재생가능한 에너지(목표 7), 지속가능한 생태계(목표 13, 14, 15) 등의 영역에서 기술적 전문성을 제공할 수 있다. 봉사단원은 기술 배양, 역량강화 등에 기여하여, 노동시장 접근성이 낮은 현지 주민들(특히 청년)의 취업가능성 증진에 기여할 수 있다(UNV, 2015:5). 또한 봉사단원은 모범적 태도 제시, 행동의 변화 동기부여 및 촉발 등에서 그 효과성이 입증된 바 있다. 이러한 활동은 성평등(목표 5), 물과 위생(목표 6), 지속가능한 소비(목표 12), 기후변화 대응(목표 13), 사회적 자본과 사회 통합 강화를 위한 화해, 관계, 신뢰회복(목표 16) 등에 적용될 수 있다. SDGs 달성을 위해 봉사단원이 할 수 있는 활동을 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 SDGs 달성을 위해 봉사단원이 할 수 있는 활동

분류	활동 내용
인식제고	소외지역, 소외민을 대상으로 하는 현지 캠페인 활동, 창의적 접근법을 통해 SDGs 내재화에 기여
기술적 전문성 제공	MDGs 미완수 영역(목표 1~5)에서 해당하는 분야에서 필수적 기초 서비스 보완 및 기술역량이 부족한 부분에서 기여(목표 6, 7, 13~15)
모범적 행동 및 태도 설정	행동 및 태도 변화 촉발을 통해 의제의 효과성 강화와 현지 SDGs 기여에 대한 지식과 의지 배양(목표 5, 6, 12, 13, 16)
사람의 참여	현지인이 당면한 사안에 대하여 기회의식 및 주인의식 배양을 통해 집단적 행동을 이끌어 내고 기획, 이행, 모니터링에 있어 참여도를 제고(목표 17)
기술역량의 개발	지식 및 경험 전수를 통한 모든 영역에서의 역량 강화와 현지 전문성의 확산 촉진(목표 8 등)
데이터 수집	참여형 모니터링, 대민 활동, MY World 2030 조사와 같은 조사수단의 확산 등을 통해 SDGs 달성도 평가와 현지 전문성 활용

출처: UNV (2015) & p.5-6을 저자가 재구성

4) FORUM은 1964년 결성된 해외봉사단 파견 기관들의 글로벌 네트워크이며(캐나다 소재), 매년 IVCO(해외봉사단 파견기관) 연례회의 개최를 담당하는 조직임. 1964년 창립되어, 2000년까지 유럽을 중심으로 운영하다가 2000년 이후 아시아 국가 등도 적극적으로 참여 중임. KOICA는 2013년에 가입하여 2017년 IVCO 회의 주최 예정임.

5) FORUM 홈페이지 http://forum-ids.org/conferences/ivco/ivco-2015/the-tokyo-call-to-action/ (접속일 2016.4.29.)

한국의 경우, WFK 봉사단은 SDGs 목표에서 강조하는 교육, 보건, 지역개발 등 다양한 분야의 활동을 수행하기 위해 파견이 되고 있으며, 단원은 자신의 분야 전문성을 활용하여 현지개발에 기여할 수 있다. 각 활동은 아래 〈표 3〉과 같이 SDGs 목표 분야와 직간접적으로 연계된다.

〈표 3〉 월드프렌즈코리아(WFK) 분야별 활동 내용과 SDGs 목표 간 연계

분야	세부 활동 내용	SDGs 목표
교육	• 학교 교사 교육 실시 • 방과 후 수업 운영(보충 수업) • 신규 교육 커리큘럼 개발(언어, 컴퓨터 등) • 학교 인프라 개선 사업 추진 • 학생 교육권 강화 캠페인 • 소수민족, 여성, 장애인 등 소외계층 교육 강화	목표 1 (빈곤퇴치) 목표 4 (교육) 목표 5 (성평등) 목표 8 (고용) 목표 10 (불평등해소)
보건	• WASH 프로그램 기획 및 운영(학교, 복지시설 등) • 낙후 및 소외지역 보건 활동 실시 • 의료시설(병원, 보건소) 진료 환경 개선 사업 추진 • 의료진 역량강화 활동 추진(신규 기자재 활용 교육 실시) • 보건 당국 업무 지원	목표 1 (빈곤퇴치) 목표 3 (보건) 목표 5 (성평등) 목표 6 (물/위생)
농촌개발	• 현지 농어촌 의식 개선 • 농어촌 지도자 교육 실시 • 현지 마을 인프라 개선 사업 추진 • 현지 농산물 판로 개척 활동 실시 • 농어촌 경제활동 촉진 지원 • 농업생산성 증대 활동 실시	목표 1 (빈곤퇴치) 목표 2 (기아퇴치) 목표 5 (성평등) 목표 8 (고용) 목표 10 (불평등해소) 목표 12 (소비생산)
공공행정	• 공공서비스 전달 개선 지원 • 공공기관 내(학교, 병원, 시청 등) 전자시스템 활용도 제고 역량강화 활동 실시 • IT 설비 활용 매뉴얼 작성 및 보급	목표 10 (불평등) 목표 12 (안전) 목표 16 (거버넌스/평화)
과학기술	• 적정기술 활용 및 보급 활동 실시 • 현지 기술 활용력 제고	목표 8 (고용) 목표 12 (소비생산)

출처: KOICA (2016) 월드프렌즈교육원 내부자료

궁극적으로 봉사활동은 다양한 방법으로 직간접적으로 SDGs 각 목표 달성을 지원할 수 있다.

2. 해외봉사의 성과 및 성과 분류체계 분석

가. 배경 및 최신 동향

해외봉사가 개발에 계량적으로 미치는 효과에 대한 연구는 아직까지 많이 없다고 할 수 있다. 또한 봉사활동이 봉사단원에게 주는 혜택을 조사한 연구는 종종 있었지만, 봉사단원들이 빈곤과 지역사회에 미치는 영향에 대해 조사를 한 연구는 제한적이다. 최근 봉사의 기여를 개발과 연계

하여 탐구한 연구는 대표적으로 VSO & IDS에서 출간한 봉사의 가치(valuing volunteering) 시리즈(Burns et al., 2015)와 국제봉사협력기구(IVCO)에서 조사한 회색문헌연구 보고서(Lough, Thomas, & Asbill, 2015:3-16)가 있다.

특히 Lough 외 연구진(2015)은 FORUM 회원 봉사단체 8곳으로부터 124개의 비공개 평가보고서를 수집하여 조사를 한 결과, 지난 15년간 다수의 개발 프로젝트에서 해외봉사단원이 활동한 이유가 MDGs 달성에 일조하기 위함이었음에도 불구하고, MDGs 달성을 위한 진전을 측정하는 표준적 지표를 사용하는 평가보고서가 한 개도 없다는 문제를 발견했다. 또한 다수의 보고서에서 봉사활동이 개발에 미치는 영향에 대해서 분석하기보다는 일화적(anecdotal) 증거를 내세워 성과를 평가하고 있다는 점을 규탄했다(Lough et al., 2015:3-4). 이것은 아마도 봉사단원이 개발사업에 기여하는 다양한 주체들 중 하나로써 '복잡하게 얽힌 현실(messy reality)'에 속해있기 때문일 것이라고 저자는 해석한다(Lough et al., 2015:4). 아래 〈표 4〉는 해외봉사단의 성과 요소 및 분류에 관련한 최신 주요문헌 4개를 정리·요약한 것이다.

〈표 4〉 해외봉사단 성과요소 및 분류에 관한 주요 최신연구(국외) 요약

연구 수행자	연구 방법 및 내용 (요약)	성과 분류 및 요소
Lough & Matthew (2013)	수원국(페루, 케냐) 현장중심 선행연구를 검토한 결과, 해외봉사활동의 가치 및 기여 요소를 봉사 특유 가치 (added value), 중기적 효과, 장기적 효과로 분류하여 제시	1. 봉사 특유 가치(신뢰, 새로운 아이디어, 명성, 투명성, 영감, 낙천관) 2. 중기적 outcome(사회적자본, 외부자원, 우정, 인권의식, 기술이전, 혁신, 시민참여, 지역책임감, 역량개발) 3. 장기적 impact (웰빙, MDGs, 문화간 이해)
Australian Red Cross (2014a, b)	지역사회 및 수원기관을 중심으로 개발의 도구(tool)로써의 해외봉사활동의 효과 및 혜택 요소를 분석하여 제시	1. 수원국 지역사회 봉사에 영감 부여 및 지역 봉사 강화 2. 장기적 기술교환/이전 기반 마련 3. 봉사단원들/수원국 기관들이 함께 업무하는 시간은 업무의 적절성 및 지속가능성 증가 4. 개발에 관한 기존 모델/전통에 도전
Burns et al. (2015)	수원국 현지 3,700여명의 봉사활동 관계자들을 대상으로 질적, 참여적 연구를 통해 지속가능개발을 위한 봉사 특유 기여 요소를 분석하여 제시	1. 극빈층/소외층으로 공공서비스 전달 2. 적극적 시민성과 사회적 자본 동원 3. 관계 구축(리더십, 의사소통, 인적관리 등 소프트 성과)
Lough, Thomas, & Asbill (2015)	봉사기관 8곳으로부터 124개의 비공개 평가보고서를 수집하여(회색문헌), 해외봉사 성과를 방해하거나 중재하는 5가지 요소를 분석하여 제시	성과를 중재하는 요소: • 봉사기반 프로젝트 재정(funding) 부족 • 파트너 기관들의 역량 부족 • 봉사활동 준비 부족 • 지역사회의 참여 • 프로그램상의 문제

출처: 저자 구성

위 선행 연구 중 Lough & Matthew(2013)의 연구는 질적, 양적조사를 모두 수행하였으며, 현장중심 선행연구를 검토하여 해외봉사활동의 가치 및 기여의 세부 요소를 그 특성별로 분류한 연구로써, 포괄적이며 향후 성과요소 분류체계 수립에 있어서 활용도가 높은 우수 연구라 할 수 있다. 동 연구에 의하면, 수원국 관점에서 해외봉사의 가치에 대한 선행연구 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, 개발효과성(development effectiveness)을 측정하는데 있어서 MDGs 지표나 프로젝트 성과(project performance)같이 가시적이며 공공연한(overt) 요소의 측정에만 치우쳐있는 반면, 해외봉사가 개발에 주는 이론이나 실질적(practical) 가치에 대한 연구는 부족한 상황이다. 따라서 봉사단원이 개발에 가져다주는 감지하기 힘들고 좀 덜 명시적인 기여에 대해 조사를 할 필요가 있다. 예를 들어, 제도구축과 역량개발과 같은 요소는 개발에 있어서 주류적 결과물(mainstream outcomes)로 알려져 있는 반면, 혁신, 책임성, 사회적 포함, 관계의 결속(relational solidarity) 등과 같이 측정하기 애매한 결과물은 비주류적인 결과물로 여겨진다(Lough & Matthew, 2013:10).

선행연구를 분석해보면, 해외봉사활동의 기여점에 대해 수혜국측이 가장 빈번히 보고한 요소는 역량구축과 기술이전이었다. 특히 기술교환(skills-sharing)은 수원국-공여국 상호간 혜택을 주었는데, 실제로 대부분 봉사단원은 봉사활동으로 인해 배움을 주는 것보다 본인이 얻는 배움이 더 크다고 보고했다(Lough & Matthew, 2013:10). 어떤 봉사단원은 본인의 전문성을 이용하여 현지에 지식을 채워주었지만, 대부분의 기술이전은 기초적 기술(basic skills)을 가르치고 기존의 일반적 교육을 증진하는 형식으로 이루어졌다(Lough & Matthew, 2013:10).

수혜국측이 해외봉사활동의 기여점에 대해 두 번째로 빈번히 보고한 결과물은 개발프로젝트에 봉사단원들이 가져다주는 창의성과 새로운 아이디어였다. 이러한 결과물은 보통 개발프로젝트의 프로세스나 산출물 향상을 위한 특정 혁신이나 제안의 형태로 나타났다. 역량구축에 관련한 아이디어는 문화적으로나 상황적으로 항상 적절하지는 않았지만, 개발 사업에서 봉착하는 어려움 극복에 있어서 봉사단원이 신선하고 낙천적인 관점을 제공해주었다. 아이디어 교환과 새로운 학습은 봉사단원과 지역사회간 상호적으로 일어난다고 보고되었다. 창의성 발휘와 같은 새로운 학습은 보건이나 교육 분야 등과 관련된 기술적 방면의 결과에 비교해서 실체가 없다고 보일 수 있지만, 대신 어려운 개발과제를 다루느라 고생하는 직원들에게 가치있는 기여를 한다고 보고되었다(Lough & Matthew, 2013:10).

세 번째로 빈번히 보고되는 요소는 바로 자원을 레버리지할 수 있는 관계(instrumental relationships)였다. 이러한 작업성 관계는 보통 사회적 자본(social capital)을 '결합(bonding)' 및 '가교(bridging)' 해주는 레버리지 역할을 해준다고 지각되었다(Lough & Matthew, 2013:10).

네 번째로 빈번히 거론되는 봉사단원의 기여는 금전 같은 유형적인 자원을 지역사회와 수원기관으로 가져오는 것이라 보고되었다(Lough & Matthew, 2013:10). 또 수원기관은 봉사단원이 수원기관의 인지도를 향상하고, 지역사회 주민 및 자금제공자(funders)의 지역 수원기관을 향한 신뢰와 위신을 높인다고 지각했다. 이 외에도, 우정, 영감, 낙천성, 문화간 이해, 신뢰, 지역사회의 책임성 등을 포함한 사람과의 관계에 대한 결과 역시 빈번히 보고된 바 있다((Lough & Matthew, 2013:10-11).

마지막으로, 해외봉사단원은 지역의 시민과 지역봉사단원의 참여에 영감을 줌으로써 시민사회의 성장에 기여한다는 점이 또 한 가지 결과물로 보고되었는데, 이 결과물은 Post-2015에서 '정치적 프로세스와 모든 수준에서 시민의 관여에 있어서 대중 참여 증가'가 강조된 가운데, 중요한 요소라 할 수 있다. 지역 조직이 펼치는 노력과 활동에 해외봉사단원이 참여할 때 지역공동체 내에서의 흥미에도 활기가 더해진다. 여기에 봉사단원의 파견기간이 길수록 지역 주민들과의 라포(rapport)가 강하게 구축되고, 지역문화의 규범에 대해 친숙한 지식을 쌓는 경향도 있다(Lough & Matthew, 2013:11).

아래 〈표 5〉는 상기 명시한 결과물(outcome)이 선행연구에서 얼마나 자주 해외봉사단원들의 기여도로 거론되었는지를 요약하여 보여준다.

〈표 5〉 선행 현지조사연구에 의해 분석된 해외봉사단원들의 기여

결과물 (봉사단원들의 기여) 분류	거론된 횟수 (n=19*)	총 %
역량구축 및 기술이전	17	89%
혁신과 독창성(ingenuity)	14	74%
사회적 자본	11	58%
자원(resources)	9	47%
신뢰	9	47%
UN MDGs	9	47%
시민 참여	8	42%
명성과 존중	8	42%
문화간 이해와 다양성	7	37%
영감과 낙천감	6	32%
우정	6	32%
투명성과 책임성	3	16%
인권에 대한 의식	3	16%

출처: Lough & Matthew (2013) p.11 표를 재구성

* 기여의 횟수에 대한 보고는 각 선행연구가 어떤 요소에 초점을 맞추었는지를 반영하므로 절대적 측정(absolute measure)으로 해석되어서는 안된다.

Lough & Matthew는 이어서 기여를 다음과 같은 요소로 그룹화하였다. 각 요소에 대한 자세한 분석은 다음 섹션에서 다루도록 하겠다.

〈표 6〉 해외봉사활동의 기여 요소와 분류

추가적/봉사 특유의 가치 (Added Value)	중기적 결과물 (Intermediary Outcomes)	주요 결과물 (Outcomes) 및 영향력 (Impact)
• 신뢰 • 새로운 아이디어 • 명성 • 투명성 • 영감 • 낙천관 및 흥분	• 사회적 자본 • 외부 자원 • 우정 • 인권에 대한 의식 • 기술의 이전 • 혁신 • 시민의 참여 • 지역의 책임감 • 역량 개발	• 웰빙/안녕 • 새천년개발목표 (MDGs) • 문화간 이해

출처: Lough & Matthew (2013) p.23 표를 재구성

앞서 본 Lough & Matthew(2013)의 연구는 구조화 인터뷰(semi-structured interview guide) 방식 등 혼합적 방법론(mixed method approach)을 사용하여 해외봉사의 기여를 분석하고, 해외봉사의 영향력과 도전과제의 추가 영역을 탐구했다는 점에서 선행연구로서 강점이 있고 주목할 만하다. 그러나 연구 대상국가인 페루와 케냐를 중심으로 조사가 실시되었기 때문에, 본 연구결과를 다른 지역으로 일반화하는 것은 지양해야 할 것이다.

상기 명시한 Lough & Matthew(2013)의 연구보다는 보다 질적이며 참여적(qualitative and participatory) 연구로, Burns 등(2015)은 2년간 케냐, 모잠비크, 네팔, 필리핀에서 3,700여명의 봉사 관계자들을 모집하여 조사를 실시했다. 특히 연구의 질문인 '봉사활동이 빈곤에 어떻게 그리고 왜 영향을 주는가?'에 대답하는데 있어서 '참여적 체계 질문(participatory systemic inquiries)'과 '체계적 행동연구(systemic action research)' 방법론을 적용했다. 상기 방법을 통해 체계적 그림과 지도 생성 및 프로세싱, 업무패턴 모니터링, 설문, 이야기 수집과 분석, 관찰, 참여적 사진촬영 및 참여적 영상촬영, 공개적 토론 및 담화와 같은 다양하고 풍부한 자료를 근거로 결론을 도출했다는 점에서 Burns 외(2015)의 연구가 의미가 있다고 할 수 있다. 동 연구는 지속가능개발을 위한 봉사 특유의 기여를 3가지 요소로 정리했다: ① 소외층으로 공공서비스 전달, ② 적극적 시민성과 사회적 자본 동원, ③ 관계 구축 등 3가지 요소에 대한 자세한 내용은 추후 섹션에서 다루겠다.

나. 해외봉사사업 성과 및 봉사단원의 성공에 영향을 미치는 요소

자세한 성과 요소 및 분류 체계를 알아보기 전, 앞서 요약한 해외봉사의 성과에 영향을 미치는 요소를 언급하도록 하겠다. Lough, Thomas, & Asbill(2015)은 해외봉사활동의 성과를 방해하거나 중재하는 5가지 요소 (재정부족, 역량부족, 준비부족, 참여부족, 프로그램 문제)를 다음 〈표 7〉과 같이 요약한다.

〈표 7〉 해외봉사의 성과를 중재하는 5가지 요소

요소	내용
1. 봉사기반 프로젝트 재정 (funding) 부족	다수의 봉사단원은 수원기관이 재정부족을 성과를 방해하는 요소로 꼽았으며, 특히 봉사단원이 수원기관을 떠난 이후의 프로그램 운영 및 지속가능성에 대해 많은 수원기관이 우려한다. 이를 해결하기 위해, 재정지원은 공여국에만 의존하는 대신에, 카운터파트 자금(counterpart funding) 구축 및 파트너 기관들의 주인의식을 고양함으로써 해외봉사활동으로 인한 긍정적 결과의 효과성과 지속가능성을 보장할 수 있다.
2. 파트너 기관의 역량 부족	재정, 인적, 조직적 역량 부족, 준비의 부족은 파트너 기관들이 개발프로젝트의 효과를 유지하지 못하는 원인으로 꼽고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 파트너기관이 프로젝트를 장기적으로 이행하고 유지할 수 있는 역량을 키우기 위해 사전에 철저한 니즈평가(needs assessment)를 하는 방안이 있다.
3. 봉사활동 준비 부족	봉사단원의 활동에 있어서 훈련과 지원 등을 포함한 준비 부족이 공통적으로 지적되는 요소이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 봉사단원이 파견되어있는 동안 활동에 필요한 적절한 코칭, 멘토링, 감독(supervision) 등의 활동 제공이 가능하다면 봉사단원이 보다 효과적으로 활동할 수 있을 것이다.
4. 지역사회의 참여 부족	지역의 전문가나 지역 주민의 전문성을 잘 활용한 프로그램일수록 현지 주민들은 정책변화에 더 적극적이게 되며, 이는 더 지속가능한 변화를 가져다준다. 따라서 프로젝트를 설계, 개발, 이행하는 등의 과정을 통해서 지역사회의 참여를 이끌어 내고 수혜자에게 권한과 동기를 부여하기 위해 노력해야 한다. 이러한 지역 사회의 참여를 이끌어 내기 위해서는 지역사회의 교육이나 이니셔티브를 통해 성취할 수 있다. 즉, 이니셔티브와 정책 변화가 지속가능한 변화의 주요 요소임을 시사한다고 볼 수 있다.
5. 프로그램상의 문제	종종 프로그램에 구조적인 문제가 있거나 달성 목표가 너무 방대한 경우 목표를 달성하는 것조차 어려우며, 이로 인해 프로그램 성과에 대해 평가하는 것이 불가능하다. 예를 들어, 파트너기관 측면에서는, 자본 정책이나 직원에 대한 기본 요건을 갖추지 못하는 경우 프로그램 수준에서 구조적 어려움이 생긴다. 프로그램의 M&E 혹은 프로그램의 디자인과 운영을 개선하는 것을 통해서 문제를 해결해 볼 수 있을 것이다.

출처: Lough, Thomas, & Asbill (2015) p.16-18를 정리하여 재구성

이 외에도 호주 외교통상부는 인터뷰 등을 통해 AVID 프로그램을 평가한 결과, 성공적인 봉사단원의 특징과 봉사단원의 성공 및 실패 (중도귀국 등)를 좌우하는 요소를 설명한 바 있다 (아래 〈표 9〉 참조).

〈표 8〉 성공적인 봉사단원의 특징 (수혜기관 중심)

수원기관의 입장에서 바라본 성공적인 봉사단(successful volunteers)은 몇 가지 공통적인 특징을 가지고 있다. 먼저, 봉사단원이 되기 위해서는 특별한 전문성을 갖추어야 한다는 것에 수원기관 및 파트너 들은 합의하고 있다. 또한 유창한 영어실력을 강조하고 있으며, 그 외에도 유연함, 적응력, 인내, 적극성, 개방성, 열정이라는 용어들로 성공적인 봉사단원을 정의하고 있다. 아래의 인터뷰는 수원기관에서 바라보는 성공적인 봉사단원이 되기 위해서는 전문성을 바탕으로 개방적인 사고와 열정을 가지고 활동하는 것이 보다 필요하다는 것을 잘 보여주고 있다.

> "봉사단원들은 일반적인 자문가(consultant)들과는 다릅니다. 왜냐하면 그들은 자문만을 제공하며 돈을 벌고자 온 것이 아니고 이 지역에 대해 좀 더 배우고자 하는 자세를 가지고 있기 때문입니다. 우리는 편협한 전문가보다는 열린 마음으로 전략적 사고를 할 수 있는 사람들이 더욱 필요합니다."
> [솔로몬 군도의 수원기관]

봉사단원은 대부분 전문적 기술을 가지고 새로운 아이디어, 접근법, 사기를 불러일으키는 존재로 여겨지며, 봉사단원의 개인적 자질과 성격은 업무 성공 여부에 분명 중요한 요인이다. 때로는 전문성 정도에 있어서도 해외봉사단원이 전문 유급 자문가(paid technical advisers)보다도 더 낫다고 보고되기도 한다. 비용측면에서도 봉사단원 자문은 일반 자문가보다 더욱 매력적이다.

출처: Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade (2014) p.36-37를 정리하여 재구성

〈표 9〉 봉사단원의 성공 및 실패를 좌우하는 요소 (수혜기관 특징)

강점 (수원기관 내부)	약점 (수원기관 내부)
• 적극적인 자기 개발 노력과 봉사단원과의 활발한 교류를 통해 전문성과 헌신을 갖춘 직원들로 이루어진 소규모의 안정적인 팀 • 봉사단원에 대한 지원을 제공함 – 봉사단원의 업무를 위한 회의 시간을 마련 – 봉사단원과 다양한 활동을 함께함 (직원 점심식사 및 현장방문). • 과거 봉사단원을 초청해본 경험	• 모든 안건이 1~2명의 선임에 의해 이루어짐으로써 의사결정이 뒤쳐지는 기관 • 기관의 운영체제에 대한 구성원(직원, 봉사단)간의 의사소통 부족 • 전략적 사고 및 기획의 역량 부족으로 업무수행이 막판까지 이루어지는 기관이나 전반적으로 효율성이 떨어지는 기관 • 평가단이 방문한 모든 기관은 전기와 수도 상태가 비교적 괜찮았지만, 여전히 기본적 자원 (예: 원활한 인터넷망, 정기적인 전기사용)이 부족한 기관 • 직원들의 낮은 임금은 본업 이외의 추가 업무 및 퇴직으로 이어져 기관 내 전반적 사기를 저하 • 봉사단원을 장기적인 발전과 지속성 강화를 위한 조력자로 이해하기 보다는 단순한 지원으로 인식
기회 (수원기관 외부)	**위협요소 (수원기관 외부)**
• 수원기관 및 봉사단원을 지원하기 위한 전문적 네트워크 및 다양한 수단으로의 접근성 확대	• 기금 마련의 어려움 • 국제 비정부기구의 운영에 영향을 끼치는 정책 또는 법안의 변화

출처: Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade (2014) p.53를 정리하여 재구성

위에서 살펴본 요소들은 해외봉사의 성공에 있어서 몇 가지 시사점을 제시한다. 첫째, 수혜기관 내부의 간단한 개선 만으로 (예: 의사결정 참여자 증가, 의사소통 기회 증가, 전기 및 인터넷 등의 기본시설 확충, 임금 향상, 봉사단원에 대한 이해도 개선 등) 봉사단원들의 활동으로 인한 혜택을 보다 많이 받을 수 있다. 둘째, 봉사단원은 영어실력 향상, 전문기술 향상 등 자기개발을

통해 봉사활동 성과를 향상시킬 수 있다. 셋째, 봉사활동 성과 극대화를 위해서 선발 과정에서부터 성공적 봉사단원들의 특징을 가진 지원자들을 선발하면 봉사단의 중도 귀국율을 비롯한 실패율을 감소시킬 수 있을 것이다. 예를 들어, WFK 봉사단 모집의 지원서 작성 과정에서 유연함, 적응력, 인내, 적극성, 개방성, 열정과 같은 지표에 높은 점수를 받는 봉사단 지원자를 선발하는 것이 향후 봉사단 성과 개선에 효율적일 것이다. 이처럼 수원기관과 봉사단원이 스스로 각 측의 부족함을 파악하여 조치할 수 있다면 양측 모두 봉사활동으로부터의 성과를 극대화할 수 있을 것이다.

다. 성과의 분류

본 장에서는 앞 장에서 명시한 최신 선행연구를 통해 조사된 해외봉사 성과요소를 세부적으로 분석함으로써, 요소별로 자세한 내용과 기여 프로세스를 살펴보고자 한다.

본고에서 다루는 해외봉사의 성과 요소와 분류 체계가 종합적이거나 모든 성과의 종류를 아우르는 것은 아닐 것이다. 그러나 선행연구에 의해 도출된 성과요소와 분류체계를 종합하여 WFK의 기존 사업목표와 성과모형 틀에 맞추어 재분류를 해 보았다. 즉, 요소의 분류는 홍문숙 외(2016)[6]가 참고한 WFK 성과모형과 일관성을 유지하기 위하여 3가지 측면 (봉사단원, 수원국·수원기관, 파견국·파견기관)으로 구분하였고, 이를 다시 Lough & Matthew(2013:23)이 앞서 제시한 단기, 중기, 장기성과로 분류하여 정리하였다.

따라서 아래 섹션에서는 성과의 분류를 ① 봉사단원 측면의 중기적 성과, ② 수원국 측면의 단기성과, ③ 수원국 측면의 중기적 성과, ④ 수원국 측면의 장기적 성과, ⑤ 파견국 측면의 중기적 성과로 나누어 설명코자 한다.

1) 봉사단원 측면의 중기적 성과

가) 적극적인 시민성과 사회적 자본 동원

봉사활동을 통해 봉사단원이 얻을 수 있는 중기적 성과로, 봉사단원은 적극적인 시민성과 사회적 자본을 동원하고 발휘할 수 있다. 봉사활동은 단원에게 새로운 역할과 책임을 시험할 수 있는 기회를 제공해주며, 봉사단원이 사회적 행동을 실행 및 연습하고 참여를 통해 얻은 결과물을 직접

6) WFK 사업의 성과모형, 성과체계 및 지표(안)의 현황과 논의는 추후 연구에서 보다 자세하게 다루어질 것이고, 현황에 대해서는 홍문숙 외(2016)의 연구보고서를 참고하면 된다.

체험할 수 있도록 안전한 환경을 제공해준다(Burns et al., 2015:23). 수원국 지역주민 측면에서도, 단원이 조직한 활동을 목격하거나 이에 참여를 하는 것만으로도 지역주민이 문제에 대해 적극적 관심을 갖고 이에 대응하도록 동기를 부여할 수 있다. Burns et al.(2015:23)에 의하면, 이러한 적극성과 사회적 자본을 동원하기 위해서는, 지역사회 스스로 행동을 취하고 지역에 영향을 주는 개발프로그램에 주민이 사실상 기여를 할 수 있도록 지역의 권한강화(empower)가 먼저 필요하며, 봉사활동에 참여를 지속하기 위해서는, 단원의 활동에 의한 가시적인 성과가 보여야 한다는 점을 지적한다. 가시적인 성과를 접한 단원이나 지역주민은 봉사에 대해 적극성을 느끼지만, 그렇지 못한 경우에는 빠른 속도로 환멸을 느끼게 되는 경우가 많기 때문이다.

2) 수원국 중심의 봉사단 특유 단기성과

Lough & Matthew(2013:22)는 해외봉사 특유의 성과를 해외봉사사업 성과모형 실현 과정에서 중기성과 달성 이전에 일어나는 '매개변수(mediating variables)'라고 명하고 있으며, 이는 곧 단기성과라는 의미로도 해석하고 있다. 이러한 해외봉사 단기성과, 즉, 매개변수(해외봉사의 added value)에는 신뢰, 새로운 아이디어, 명성, 투명성, 영감, 낙천관이 포함된다.

가) 봉사단원-수원국 지역사회 및 수원조직 간의 신뢰 형성

해외봉사단원과 수원국 측 지역사회 및 조직 구성원들 간의 신뢰는 봉사활동의 특유 효과라 할 수 있다. 해외봉사단원에 대한 신뢰 구축은 기존 개발사업 이행 단계뿐만 아니라, 지역사회의 참여를 도모하는데 중요하다(Lough & Matthew, 2013:19).

수원국 관계자는 자신의 지역 공동체에 거주하고 현지어를 구사하는 봉사단원이 지역사회의 니즈와 관심사를 잘 대표해준다고 보았다. 특히 수원국은 봉사단원의 높은 신뢰도를 봉사단원의 인도적 동기, 적극적 대인관계, 프로젝트에 대한 커미트먼트와 연관 지었다. 반면, 기술자문(technical advisors)에만 중점을 두는 개발프로젝트 봉사단원은 '냉담(distant)'하고 '무심(detached)'하게 보이는 경향이 있었다(Lough & Matthew, 2013:19).

케냐의 수원기관 직원은 다음과 같이 표현했다. "해외봉사단원은 우리와 함께 생활하면서 우리의 어려움을 함께 느낌으로써 라포(rapport)를 형성하고 있다. 반면, 개발프로젝트를 담당하는 직원은 자신이 최고인줄로 알며, 우리의 어려움을 문서상으로만 접근하고, 프로젝트 수행 후 보고서만 작성한 채 결국 자신의 나라로 돌아가버린다(Lough & Matthew, 2013:19)."

봉사단원과 수원기관 간 신뢰에 문제가 생기면 봉사단 활동과 성과도출에 차질이 생길 소지가

증가하며, 수원국이 봉사단원과의 협력을 통해 누릴 수 있는 개발혜택도 그만큼 줄어들 수 있다. 이는 신뢰가 효과적인 봉사단사업 운영과 이행에 있어서 중요하며, 동시에 개발협력의 동력으로써 중요하다는 점을 시사한다.

나) 프로젝트의 투명성과 책임성 증가

해외봉사를 통해 개발프로젝트의 투명성과 책임감이 증가할 수 있다는 점은 다양한 각도에서 흥미로운 주제이다. 첫째, 해외봉사단원은 큰 관료조직 및 정부 관료보다는 지역사회에 책임을 지는 역할을 한다고 인식되며, 컨설턴트나 기술자문가(technical advisors)보다는 독립적 존재라고 보여진다(Keesbury, 2003; Lough & Matthew, 2013:20에서 재인용). 예를 들어, 케냐의 관계자들은 봉사단원들이 "정치적 색깔을 가지거나 특정 인물에 대해 영향력을 받지 않으며, 본인의 업무에 집중하면서 프로젝트를 진행해나간다"고 설명했다(Lough & Matthew, 2013: 20).

둘째, 수혜기관 직원들은 해외봉사단원과의 상호작용을 통해 기관의 전반적 프로세스를 신중하게 접근하고, 관리 및 기록(document)하는 법을 습득하게 되었다고 한다(Lough & Matthew, 2013: 20). 이는 봉사단원이 성과/결과(results)를 기록하는 것의 중요성을 강조하였기 때문이라고 볼 수 있으며, 이러한 습득은 중기적으로 프로젝트의 투명성과 책임성을 향상한다.

셋째, 봉사단을 수혜를 받는 기관은 외부 기관으로부터 재정지원을 받을 가능성이 상대적으로 높다고 보여진다(Lough & Matthew, 2013:20). 그 이유는 해외봉사단원의 수혜를 받는 기관이 투명성과 책임도가 보다 높다고 지각되기 때문이다. 모두가 이러한 믿음을 가지고 있는 것은 아니지만, 봉사단원이 활동하는 기관이 상대적으로 신뢰도가 높으며 따라서 재정의 기회도 증가한다는 점은 흥미롭다.

다) 수혜기관의 명성과 존중 증가

몇몇 수혜기관은 기관의 명성과 존중이 해외봉사단원의 활동을 지원하면서 증가한다고 생각하기도 한다(Lough & Matthew, 2013:21). 지역사회 주민들은 해외봉사단원을 정기적으로 수용하는 기관이 그렇지 않은 기관보다 더 평판이 좋다고 인식했으며, 현지직원 또한 '국제적 면모(international face)'를 가진 조직이 타 조직에 비해 차별성 있다고 믿었다. 해외봉사단원이 '특권이 있고 신분이 높다'고 보이기 때문에, 단원의 참여가 종종 조직에 전이되고, 이로써 '조직의 긍정적인 이미지'를 강화해준다(Lough & Matthew, 2013:21).

그러나 조직의 명성과 존중이 높게 지각되는 효과는 해외봉사단원의 높은 전문성, 권한, 참여

에만 국한되지 않고, 높은 특권과 권한을 보유한 개발협력 직원 혹은 '전문가'라면 누구에게나 적용될 수 있다. 이러한 결과에 봉사활동이 큰 역할을 한다고 단정 지을 수는 없지만, 해외봉사단원이 정기적으로 참여를 하는 기관일수록 자금지원을 받을 확률이 높다고 지각되는 것은 분명하다(Lough & Matthew, 2013:21).

라) 수원국에게 영감과 낙천관 부여

봉사단원은 지역사회 구성원과 조직의 직원에게 영감과 낙천성을 부여한다고 보고되는데, 과연 어떠한 경로를 통해 이 결과가 이루어지는지에 대해서는 불분명하다(Lough & Matthew, 2013: 21). 특히 단기 봉사 단원에게서 낙천적 성향이 더 높다고 보고되는 경향이 있는데, 이는 새로운 문화 속에서 해외활동 경험에 대한 새로움, 참신함의 산물이라고 할 수 있다(Lough & Matthew, 2013: 21). 물론 이러한 순수함(naïveté)의 이면에는 단점도 있겠지만, 수원국 직원들은 어려운 이슈와 문제로 고생하고 있는 수원국 작업 환경에서 해외봉사단원이 도덕성과 참신성을 고조시켜 준다고 보고했다(Lough & Matthew, 2013:21). 특히 봉사단원이 보여주는 동기(motivation)에 있어서 그 커미트먼트와 에너지는 유급 노동자들과 질적으로 다르다고 현지직원들은 보고한다(Lough & Matthew, 2013:21). 이러한 점은 수원국측 직원들에게 큰 영감을 주고, 낙천적일 수 있도록 용기를 부여하고 있다.

상기 섹션에서 설명한 요소들은 봉사 특유의 단기 성과로써, 수원국 중심의 해외봉사사업 중장기 성과 달성에 있어서 매개변수로 작용함과 동시에, 아래 명시할 중기성과 달성에 긍정적 상관관계를 보인다고 할 수 있다.

3) 수원국 측면의 중기적 성과: 서비스전달 및 자원확보

가) 극빈층과 소외계층에게 공공서비스를 전달

수원국 측면의 중기적 성과로, 봉사활동을 통한 극빈층과 소외층으로의 공공서비스 제공이 있다. 그 경로로는 첫째, 해외봉사단원은 지역사회에 공공서비스를 제공하는데 있어 중간자 역할을 해줌으로써 극빈층과 소외층에게 공공서비스를 도달하게 하는 효율적인 수단이 된다. 극빈층, 소외층으로의 공공서비스 전달이 효율적이 되기 위해서는, 빈곤에 처한 당사자들이 무엇을 필요로 하고 있는지를 스스로 말할 수 있게끔 도와주어야 한다(Burns et al., 2015:21). 이를 위해 봉사단원은 개발 프로그램에 극빈층과 소외계층 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 이들에게 직접 다가설 수 있다.

둘째, 해외봉사단원은 지역사회에 존재하지 않는 서비스를 제공함으로써 지역사회에 부족한 자원을 충당해준다. 예를 들어, 집밖으로 나가지 못하는 사람들을 보살피기, HIV/AIDS 감염자 가정을 대상으로 보육 및 상담 지원 등의 활동을 통해 극빈층과 소외계층을 직접적으로 도울 수 있다(Burns et al., 2015:20). 단, 봉사단원들의 활동이 수원국 내 유임금 직원들이 수행할 수 있는 서비스를 대신함으로써 수원국 스스로 장기적 해결 방안을 마련하는 것을 뒷전으로 미루는 등 부작용이 발생할 수도 있기 때문에, 이를 방지하는 차원에서, 봉사단원의 활동이 유임금 직원들의 업무와 겹치지 않도록 신중히 검토한 후 지원해야 할 것이다(Burns et al., 2015:21).

나) 자원의 확보

봉사단원 활동이 수원국에 주는 중기적 성과 중 하나는 수원기관의 자원 확보이다. Lough & Matthew (2013: 12)에 의하면 해외봉사단원의 자원을 끌어들이는 능력은 봉사단원으로부터 얻는 혜택으로 가장 빈번히 명시된 요소이며, 여기서 말하는 자원(resource)은 봉사단원 개인의 자금이나 기관이 자원봉사단 관계자로부터 간접적으로 받는 자금을 모두 포함한다.

Lough & Matthew (2013:12)에 의하면, 자원 획득과 봉사활동의 연관성은 봉사단원이 선진국에서 온 경우 더 강하게 보이는 경향이 있다. 또한 현지 직원은 해외봉사단원이 현지의 자원, 기술, 정보 기반 자원에 있어서 부족한 점을 메꾸어준다고 인식한다. 특히 커미트먼트가 높은 단원의 경우 본인의 네트워크를 이용하거나 개인적 노력을 통하여 추가적 자금을 확보할 수 있으며, 이로써 초기 투자가 몇 배로 불어날 수 있다. 예를 들어, 케냐의 한 수원기관의 경우, 해외봉사단원이 조국으로 돌아가 현지 기관과 조국의 교회를 연계시켜주었고, 그 교회는 현지 기관에 매년 자금을 지원하게 된 사례가 있다(Lough & Matthew, 2013:14).

주로 후원자들은 선진공여국으로부터의 개입이 없는 사업 및 기관에 대해 비관적이며 신뢰가 부족한데, 이는 소규모 단체나 저소득 지역사회가 자원을 효율적으로 관리하는 역량이 제한적이라는 편견이 있기 때문이다. 이런 경우 봉사단원은 지역사회와 후원자 간의 가교 역할을 하여, 지역사회의 자원과 원조의 순이익을 높이는 존재로 인식되는 편이다(Lough et al., 2013).

다) 사회적 자본

해외봉사활동을 통해서 얻는 사회적 자본은 수원국 측면에서 중기적 성과라고 볼 수 있다. 해외봉사단원은 지역사회 주민과의 관계 형성을 통해서 지원 네트워크를 강화하고, 구체적인 협력 기회를 모색할 수 있다(Lough & Matthew, 2013:15). 봉사단원 네트워크는 이들이 현지에 있거나 본국으로 돌아갔을 때에도 자원에 대한 영향력을 가질 수 있다. 사회적 자본에는 자원 연계

메커니즘(resource-bridging mechanism)도 포함되며, 물적자원 이외에 무형적 자원도 포함된다. 구체적으로는 공공정책을 변화시키는 영향력, 선진국 NGO와의 네트워크, 파트너기관과의 협력을 위한 지역사회 동기부여 등이 그 예이다. 가끔, 해외봉사단원이 기존 조직 내 신뢰와 지역사회의 유대관계를 약화시킨다는 반박이 제기되기도 한다. 그럼에도 불구하고, 해외봉사단원의 활동이 지역사회의 사회적 지원, 통합, 결합과 연관이 있는 것은 분명하며, 다수의 선행연구는 해외봉사가 지역사회 내 봉사활동의 결집과 현지 참여를 유도한다고 분석한다(Lough & Matthew, 2013:15).

4) 수원국 측면의 중기적 성과: 지역 역량 강화

가) 지역에 영감부여 및 지역봉사 강화

해외봉사는 수원국 지역사회 내 봉사활동에 영감을 주고 지역봉사(local volunteering)를 강화한다. 특히 Australian Red Cross (2014a:10)에 의하면, 봉사활동은 SDGs에서 강조하는 포함성(inclusiveness) 달성을 위해 필수적이며, 그 이유는 해외봉사활동이 ① 지역의 가장 취약한 주민에게 필수 서비스를 제공해주며, ② 지역주민이 자신의 잠재성을 최대한 발휘하여 생산적이며 창조적인 삶을 살아가도록 독려하기 때문이다. 특히, 다수의 수원국 단체는 해외봉사를 지역봉사단원의 구성에 응용한다(Australian Red Cross, 2014a:11). 예를 들어, 몽골의 경우, 해외봉사단원 선발에 있어서 현지 기관 및 지역조직과 함께 협력할 수 있는 단원을 선발함으로써, AVID 해외봉사단원을 몽골 자국 봉사단원의 역량강화에 활용하여 현지 봉사활동사업의 지속가능성을 향상한 바 있다. 이는 해외봉사단원에 대한 현지의 영감과 인식변화를 보여준다(Australian Red Cross, 2014a:11).

이 같은 변화는 무엇보다 수원국 내 봉사기관에서 지역봉사단원의 가치를 인식하게 되었다는 점에서 중요하며, 특히 적십자사와 같은 봉사단원 수원기관에서는 현지봉사단원을 모집, 관리, 감독하고, 그들에게 권한을 부여함으로써 현지 봉사단의 역량과 효율성을 높일 수 있었다(Australian Red Cross, 2014a:11). 봉사활동의 핵심은 지역사회 역량강화 및 지속가능개발이다. 해외봉사단원은 봉사활동을 통해 수원국 지역주민들에게 지역봉사에 대한 영감을 주고 지역봉사를 강화함으로써, 수원국 지역에 지속가능한 봉사활동 도모와 같은 혜택을 주는 것이다.

나) 현지 시민참여 촉진

Post-2015 개발의제는 시민참여의 중요성을 논의하고 있으며, UN 역시 평화와 정치참여를 제고하기 위해서 현지 시민의 개입을 우선순위로 두고 있고, 시민사회가 안정적인 관리체제와 기

관의 효율성을 지원하는 데에 매우 중요한 역할을 담당함이 인정되고 있다(UN, 2013:16, 50; Lough & Matthew, 2013:16에서 재인용). 시민의 참여(civic engagement)는 보다 넓은 시민의 사회적, 정치적 공동체로의 참여를 뜻하며, 이는 해외봉사활동의 원칙에 내제된 의미 중 하나이다(Australian Red Cross, 2014b:21). 봉사활동은 시민들이 직접 개발에 참여할 수 있는 중요한 채널이다. 선진국 정부는 오랫동안 자발적 활동을 이끌기 위한 다양한 방식과 수단을 찾아왔지만, 개도국의 경우 최근에서야 국가 정책적으로 개발의제 달성을 위한 자발적 활동에 시민참여 기회를 확대하기 위해 노력하고 있다. 봉사활동을 통한 시민참여는 통합(inclusion), 주인의식, 지속성뿐만 아니라 봉사사업 전달의 효과성과 책임을 강화한다. 특히 해외봉사활동은 현지시민의 참여를 도모하며, 시민참여와 시민사회의 견고한 결속력은 현대 경제의 효과적인 기능과 안정적 자유민주주의를 도모한다(Lough & Matthew, 2013:16에서 재인용). 봉사단원의 박애정신과 자기희생, 그리고 시민들의 사회기능 향상의 욕구가 시민참여의 중요한 동기이며, 해외봉사단원과의 관계가 현지 시민들의 참여를 유도한다(Clary et al., 1998; Lough & Matthew, 2013:16).

케냐의 현지 직원들은 해외봉사자와의 관계를 통해 단원들이 본국으로 돌아간 이후에도 현지의 사업에 대한 책임과 의무를 다할 수 있었다는 점에 감사와 헌신을 표하며, 해외봉사자들의 개입이 직접적으로 시민참여와 현지의 국내봉사활동을 이끈 것을 이야기한다. 양국의 관계자 모두 해외봉사자의 개입이 많은 활동일수록 현지 직원 및 현지봉사단원의 참여도가 더 높으며, 해외봉사자들은 과거 개발활동에 참여해본 적이 없는 사람들을 자극하여 그들의 참여를 끌어낸다(Lough & Matthew, 2013:16). 해외봉사활동이 현지 봉사활동을 장려한다는 것은 앞으로의 연구 잠재성이 더 많은 주제이다. 특히 Benjamin과 Lough(2012)의 연구에서는 해외봉사활동이 현지봉사활동의 증진에 갖는 잠재적 효과를 강조한 바 있는데, 특히 케냐에서 해외봉사단원을 본 현지인은 다음과 같이 말한 바 있다. “나라고 못할게 뭐가 있는가? 나는 아프리카 사람이다. 내가 왜 다른 사람들을 도울 수 없겠는가? 만약 누군가가 우리를 돕기 위해 외국에서 왔다면, 나부터 시작하면 안될까?” (Lough 2012:29; Australian Red Cross, 2014b:21에서 재인용)

2011 UNV 세계봉사활동보고서는 현지참여가 없는 봉사활동으로는 MDGs 달성이 힘들다는 내용을 담고 있다. 특히, UNV는 ‘지속가능한 개발과제 달성을 위해 정부가 자발적 자립과 상호원조에 대한 현지 전통을 전략적으로 활용하고 이를 통해 봉사활동의 잠재적 성과’를 발견할 수 있도록 장려한다(UNV, 2011:93). 더 나아가 UNDP 역시 현지봉사활동을 MDGs 달성의 중요한 전략으로 수립한 바 있다(Australian Red Cross, 2014b:21).

다) 중기적 역량구축 및 기술 이전

역량구축은 기본적으로 관계를 중심으로 한 상호작용을 통한 기술과 지식의 공유를 말한다. 상

호작용 및 관계형성은 역량개발의 중요 요소로 지적된 바 있으며, 봉사자단원과의 긴밀한 관계형성은 봉사활동의 효과를 극대화시키는 요인이 될 수 있다(Lough, 2012). 케냐의 한 현지 직원은 해외봉사자와의 일대일 방식 훈련을 통해서 실질적인 기술(제안서 작성, 웹 디자인 등)을 점진적으로 배울 수 있었는데, 특히 제안서 작성과 같은 어려운 기술을 배울 때에도 봉사자와의 돈독한 관계를 바탕으로 인내심을 가질 수 있었다고 말한다(Lough & Matthew, 2013:14-15). 특히 봉사단원과의 '경험을 통한 배움'이 쌓이면서 현지 청소년 및 현지 봉사 단원에게 미치는 해외봉사단원의 영향력이 높이 평가된다. 한 현지 직원은 다음과 같이 말한다. "젊은 해외봉사단원은 현지 청소년과 잘 어울리면서 아이들에게 많은 영향을 끼칠 수 있었습니다. 특히 청소년들이 리더십을 기를 수 있도록 도움을 주었고, 아이들은 각자 다양한 재능을 개발할 수 있는 기회를 가지게 되었습니다(Lough & Matthew, 2013:14-15)."

현지직원들의 경우, 봉사단원으로부터 새로운 기술을 있는 그대로 수용할 수 없을 때, '권한부여(empowering)'라는 새로운 사고방식을 통해 역량을 기를 수 있었다. 봉사단원이 가르쳐준 기술과 실습이 관련성이 낮거나 문화적으로 부적절한 경우에는 현지의 필요, 습관, 역량 등을 고려하여 새롭게 조정할 필요가 있는데, 이러한 과정에서 권한을 부여받은 현지 직원들은 주인의식을 가지고 봉사단원 기여의 수용 범위와 대처방안을 생각하고 시너지 효과를 이끄는 역할을 담당한다(Lough & Matthew, 2013:14-15).

5) 수원국 측면의 중기적 성과: 인식 변화

가) 인권에 관한 인식

해외봉사사업을 통한 인권에 대한 인식개선은 수원국 측면의 중기적 성과라 할 수 있다. 이는 문화적인 규범이나 민족 또는 계급적 차별로 인해 소외된 사람들을 존중하는 다문화의 이해와 깊이 연관되어 있다. Post-2015에는 인권이 중요한 영역으로 인식되고 있다. 많은 봉사단원은 훈련과 워크숍, 그리고 다양한 사례와 모델을 통해서 여성, 원주민, 아동 등 약자에 대한 권리 향상과 인종 평등 문제에 대한 인식을 개선하고 이들을 옹호하는 활동을 펼친다(Lough & Matthew, 2013:20-21).

해외봉사단원을 통해 지역사회로부터 소외된 사람들을 향한 현지인들의 태도와 행동이 변화되었다고 많은 현지 관계자들이 이야기한다. 예를 들어, 케냐 현지관계자는 한 일본 봉사단원의 포용성과 인권존중을 목격하고 이를 통해 지역주민들은 편견에서 벗어나 서로 협력하며 평화롭게 지낼 수 있었다고 보고한 바 있다(Lough & Matthew, 2013:20-21). 이러한 인식변화는 해외봉사활동을 통한 갈등의 감소와 평화 증진의 가능성을 암시한다.

나) 혁신과 진실성

봉사단원을 통해 흘러들어오는 다문화에 대한 이해, 다양성, 혁신, 진실성과 같은 긍정적인 영향력은 개인뿐만 아니라 기관에 많은 기여를 한다. 우선 봉사단원이 현지 사람들과 지속적인 신뢰를 쌓아 현지인들이 마음을 열고 기존과 다르게 생각하도록 돕는다. 또한, 해외봉사단원은 기관 내에서 정형화되지 않은 논의를 주도하는데 이는 조직문화의 개방성과 표현의 향상을 이끌며 기관의 전문성을 강화한다. 예를 들어, 케냐로 파견된 봉사단원은 기관에서 후원금 마련방안으로 소셜 미디어를 활용한 마케팅 개념과 아이디어 공유하고, 추후 기관에서 지역사회 프로그램으로 활용할 수 있는 방안을 공유하였다(Lough & Matthew, 2013:17-18).

이처럼 봉사단원의 아이디어는 지역주민들의 창조성과 역동성으로 발휘되지만 그 효과가 항상 긍정적인 것만은 아니다. 때로 예상치 못한 결과가 나타나거나 기관 간 불일치로 실현되지 못하는 경우도 있다. 예를 들어, 비관습적인 아이디어는 문화적으로 부적절하거나 실행 가능성이 적어서 관리에 문제가 발생하기도 한다. 또 다른 개발전문가(development practitioners)와 비교했을 때, 해외봉사단원의 혁신을 그다지 특별하지 않게 여길 수 있다(Lough & Matthew, 2013:17-18). 그럼에도 불구하고 필요할 때에 새로운 아이디어가 적용된다는 점에서 봉사단원의 창조성이 갖는 효과는 점진적으로 인정되고 있다. 이는 봉사단원이 제한된 자원으로 개발 사업을 수행하면서 창의적이고 독창적인 것을 만들어내고자 노력하기 때문이다. 대부분의 경우, 해외봉사단원은 제각기 다양한 배경, 전문지식, 교육수준을 가지고 있기 때문에 현지에 광범위한 아이디어와 기술을 제공할 수 있다. 또한, 봉사단원은 기관 밖의 '외부인'으로서 더욱 신선하고 근원적이며 비관습적인 창조성을 불어넣을 수 있다(Lough & Matthew, 2013:17-18).

다) 개발에 관한 고정관념에 도전

혁신과 관련하여, 해외봉사활동은 개발에 관한 일반적 모델(prevailing models)에 도전한다(Australian Red Cross, 2014a:17). 봉사단원과 수원기관의 관계는 선진국과 개도국 사이의 과거 식민관계에서부터 비롯된다. 국제개발의 주요 목표인 '전 세계인의 삶의 질 향상'은 자연히 북(선진국)이 남(개도국)에 제공하는 북(선진국)-남(개도국) 방향의 협력을 통해 달성되는 것으로 여겨져 왔다. 한편, 해외봉사활동은 이러한 전통적인 인식에 맞서 새로운 시사점을 제시한다. 예를 들어, 호주의 AVID 프로그램은 '상업화된 단기 해외파견 봉사의 기회는 주로 북쪽의 선진국 사람들에게 주어지는 것'이라는 보편적인 관점과 다르게 운영된다. 즉, AVID 프로그램은 해외봉사단원의 관심보다 수원기관의 필요를 우선시하여 수원기관에서 직접 해외봉사단원을 관리하고 지역사회의 우선순위를 반영한 성과달성을 목표로 한다. 이러한 방식을 통해 수원기관은 전통적인 북

-남 협력에 대한 의존도를 줄일 뿐만 아니라 자체 역량을 활용하여 지역사회를 개발할 수 있다.

흥미로운 점은, 해외봉사활동이 수원국 현지 사람들의 봉사활동 참여를 장려한다는 사실이다. 이는 앞서 거론한 현지 시민사회 참여 동원과 상통하는 효과이다. 해외봉사단원의 신뢰성과 협력으로 인해 수원기관은 현지에서도 봉사단원을 모집하는데, 무엇보다 현지봉사단원은 지역사회 일원으로서 더욱 적극적으로 봉사업무를 수행한다는 점에서 수원기관의 역량강화와 선진국에 대한 의존도 감소에 영향을 미친다. 다시 말해, 해외봉사단원은 수원기관 내에서 특권적 위치(privileged position)를 차지하고 있지만 그럼에도 불구하고 해외봉사활동을 통해 수원기관은 더 많은 권한을 부여받아 그들 스스로 기존의 개발 접근법에 대한 질문과 해결방법을 찾아갈 수 있게 되는 것이다(Australian Red Cross, 2014a:17).

라) 봉사의 신뢰·가치에 대한 인식제고

해외봉사는 수원국 지역사회 내에서 봉사에 대한 신뢰와 가치를 더해준다. 몽골의 한 수원기관은 해외봉사단원을 통해서 현지봉사단원에 대한 가치와 신뢰에 대해서도 사람들이 인정하기 시작했으며, 봉사단원의 효율적인 모집과 협력 및 이들의 역량개발을 위한 다양한 방안을 모색할 수 있었다고 보고했다. 그 결과, 몽골 지역봉사단원들은 커리어개발 및 교육기회를 누리며 봉사단원으로서 더욱 고차원적인 역할을 수행하고 단원의 활발한 참여도 이끌어낼 수 있었다고 한다(Australian Red Cross, 2014a:11).

케냐에서는 해외봉사단원의 존재가 현지봉사단원이 자신의 가치를 높이 평가할 수 있게 만드는 계기가 되었을 뿐만 아니라 수원기관으로 새로운 지역봉사단원들을 모으는 효과도 가져왔다. 케냐의 기관 관계자는 다음과 같은 이야기를 했다. "현지봉사단원은 해외봉사단원과 함께 일하고 훈련받으면서 자신이 하는 일에 대한 가치를 높게 평가하게 되었습니다. 그들 스스로 지금 하는 일에 대한 의미를 찾고, 경력을 쌓으며 보람을 느끼고 있습니다(Australian Red Cross, 2014a:11)."

6) 수원국 측면의 장기적 성과: 삶의 질 개선

가) UN 새천년개발목표(MDGs) 및 웰빙에 기여

케냐의 봉사단원 수원기관 관계자들은 해외봉사파견의 장점으로 MDGs 기여를 세 번째로 많이 언급했다(Lough & Matthew, 2013:15). 반면 페루의 단기 파견 봉사단원은 MDGs 기여의 중요성에 대해서는 잘 언급하지 않았는데, 이는 해외봉사단의 기여에 대한 인지도에 있어서 국가 간 차이를 암시한다. MDGs 기여와 관련해서 페루는 주로 교육과 보건 분야 봉사단원의 기여를 거론

했지만, 케냐는 오히려 성 평등과 여성의 인권과 관련한 활동에 대한 봉사단원의 기여를 언급했다(Lough & Matthew, 2013:15). 이처럼 봉사단원의 MDGs를 비롯한 교육, 보건, 인권과 같은 복지로의 기여에 대한 인식은 국가 및 기관의 목표와 파트너십 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

나) 문화 간 이해와 다양성

해외봉사단이 문화 간 이해와 다양성의 수용에 미치는 영향력은 적지 않다. 페루와 케냐의 참가자들은 해외봉사단원과의 교류를 통해서 Mzungus(케냐 부족)와 Gringos(페루 부족)에 대한 인식이 크게 변화되었으며, 봉사사업에 대한 신뢰와 참여도도 높아졌음을 보고했다(Lough & Matthew, 2013:16). 특히, 현지인들은 해외봉사단원이 기꺼이 현지문화를 배우고자 한다는 사실을 중요하게 여겼다. 페루의 응답자들은 결속, 평화 그리고 다양한 사람들 간의 이해를 형성하는 데에 해외봉사단원이 큰 영향을 끼친다고 보았고, 여기에서 문화 간 이해는 봉사자들의 페루 언어 구사 수준에 따라서도 좌우되었다. 문화 간 이해를 위해서는 새로운 개념과 아이디어, 관습(practice)을 공유하려는 의지를 통해 쌓이는 신뢰가 중요하며, 지역사회 단위에서 효과적인 파트너십을 이루는 전제조건이 된다.

해외봉사자들은 종종 역사, 민족, 인종, 계층 또는 지역사회 내 뿌리 깊은 편견에 대해 상대적으로 인식이 낮은 덕분에 현지 소외계층이나 사회 차별 계층들과 잘 어울리는 경향이 있다. 예를 들어, 해외봉사단원은 케냐의 Kikuyu와 Luos, 또는 페루의 Mestizos와 Amerindians 같은 민족이나 인종 모두를 똑같이 대함으로 부지불식간에 지역사회의 관용과 존경을 끌어낼 수 있다. 한 현지 직원은 페루는 인종차별이 심한 편인데, 다양한 국가로부터 해외봉사단원이 오면서 흑인, 백인, 그리고 황인까지 다양한 사람들을 만남을 통하여, 모든 사람이 같은 존재라는 것을 페루 현지주민이 자연스럽게 깨달을 수 있었다고 보고했다(Lough & Matthew, 2013:16-17). 케냐의 직원도 현지에 온 백인 봉사자들을 통해 지역사회의 뿌리 깊은 인종 차별이 점차 바뀌고 있다고 말했다. 봉사 프로그램이 처음 시작되었을 때만 해도 현지인들은 백인을 볼 때마다 매우 놀랐다. 그러나 봉사자들이 현지인들과 같은 음식을 먹고, 같은 공간에서 지내는 것을 보게 되면서 백인들은 다르다는 인식이 점차 희미해지게 되었다(Lough & Matthew, 2013:16-17).

흥미롭게도, 북 선진국의 봉사자들은 의도치 않게 포스트 식민주의와 인종 차별을 지속시킬 수 있다. 예를 들어, 인종에 대한 편견과 고집, 즉 서구 백인의 지식과 관습은 우월하다는 인식이 종종 아프리카 흑인 봉사단원의 전문성을 상대적으로 낮게 평가하는 것으로 나타나는 경우도 있다(Lough & Matthew, 2013:17). 이러한 경향은 단순히 인종에 대한 편견인 '백인은 흑인보다

많이 안다'는 것에 근거하고 있다. 그래서 남쪽 백인 봉사단원의 존재는 인종적 장벽을 허물기도 하지만, 의도치 않게 잘못된 허상을 강화하기도 한다. 더 나아가 북쪽의 지배와 패권 강화라는 포스트 식민주의로도 이어질 수 있다. 그러나 모든 개발 및 원조 기관이 현지에 깊이 연관되지 않았더라면 이와 유사한 시스템이 확산되거나 또는 더 심각한 수준으로 나타났을 것이라는 점도 지적되고 있다(Lough & Matthew, 2013:17).

7) 수원국 측면의 장기적 성과: 기술 및 업무 차원

가) 장기적인 기술 교환 또는 이전

해외봉사는 장기적인 기술 교환 또는 이전(exchange)이 가능하도록 기반을 마련해준다. 한 개인으로부터 타인에게 기술이 전수되는 것을 일반적으로 '역량개발'이라 일컫는데, 예를 들어, 공여국에서 파견된 해외봉사단원 또는 컨설턴트가 수원기관의 현지 직원에게 기술이나 지식을 가르쳐 주었다면 이는 곧 현지 직원의 역량개발이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 수원기관과 해외봉사단원 양쪽 모두 봉사사업의 성과로 '기술교환'을 우선순위에 두고 있으며, 최근 몇 년 사이 수원기관 역량개발의 일환으로 해외봉사사업 내 상호 기술교환이 강조되고 있는 추세이다(Australian Red Cross, 2014a:13).

수원국 중심의 기술교환은 다양한 측면에서 수원국에게 성과를 준다. 첫째, 기술교환은 수원기관의 성과달성에 용이하다. 해외봉사단원과 수원기관 직원 사이의 기술교환은 봉사의 실질적 성과를 끌어낸다. 예를 들어, 해외봉사단원이 활동한 케냐의 50개 지역기관에서 회계 및 예산관리 역량이 강화된 것과 몽골의 국영 아동복지센터에서 상황대처능력 및 재난구조물품 공급시스템(창고 설계 및 관리에 해외봉사단이 지원 등)이 향상된 것 모두 기술교환의 성공사례로 볼 수 있다(Australian Red Cross, 2014a:13).

둘째, 수원기관은 새로운 정책과 새로운 업무처리방법 등을 이행할 수 있다. 수원기관은 해외봉사단원의 업무를 관찰하며 새로운 정책과 접근법을 파악할 수 있고, 해외봉사단원은 수원기관에서 직접 관찰하며 실질적인 필요를 파악하여 이를 반영한 다양한 접근법을 시도할 수 있다. 수원기관은 이 과정에서 구조적인 변화가 이루어지게 된다. 예를 들어, 몽골 수원기관 관계자는 다음과 같이 말한다. "과거에는 해외봉사단원과 함께 일할 때 기금확보 방안과 같은 예산 관련 업무에만 집중하는 편이었으나, 어떤 봉사단원은 예산업무보다는 봉사단원 모집 및 아동보호정책 개선에 더 많은 시간을 쏟았고, 그런 노력 덕분에 기관의 관련 정책이 개선될 수 있었습니다. 또한, 개선된 정책에 대해서 몽골어와 영어 버전으로 모두 발간할 수 있었고, 이러한 정책개선 노력은 향후 기관의 후원금 마련 측면에서도 장기적으로 더 큰 의미를 가진다고 생각합니다

(Australian Red Cross, 2014a:13).”

나) 업무 적절성 및 지속가능성 향상을 통한 봉사사업 질적 제고

봉사단원과 수원국 기관이 함께 업무에 몰입하면서 보내는 시간은 수원국 현지에 적합하고 (relevant) 지속가능한 개발이 가능하도록 만들어준다(Australian Red Cross, 2014a:15). 특히, 봉사활동 시간의 양적인 측면보다는 질적인 측면이 중요하다. 예를 들어 봉사단원이 주어진 기간 동안 현지 지역사회에 대한 이해도를 높이고, 지역 주민들과 긴밀한 관계를 형성하는 것이 봉사사업의 성과 달성에 더 중요하다. 봉사단원은 현지인과 긴밀한 관계 유지를 위한 몰입시간을 활용하여 수원기관의 필요를 파악하고, 자신의 역할과의 관련성을 높일 수 있다. 또한, 성과달성에 있어서 지역사회의 자립능력과 지속가능성을 향상시키는 방식으로 봉사활동을 수행할 수 있다. 이러한 업무 몰입을 통해 수원기관은 상품 개발에서부터 새로운 시스템 및 과정 도입, 근태문화까지 다양한 영역에서 성과를 달성할 수 있다.

케냐로 파견된 봉사단원은 현지 직원들이 해외봉사단원을 동료로 인식하기 시작하면 그때부터 단원을 대하는 태도가 완전히 달라짐을 지적하며, 단원이 ‘단순한 컨설턴트나 외부인이 아닌 우리와 같이 일하는 동료이며, 언제든지 함께 아이디어를 공유할 수 있다는 생각을 가지고 동료로 인식하게 된다’고 강조했다(Australian Red Cross, 2014a:15). 이는 즉, 봉사단원과 수원기관 사이의 신뢰를 통해 새로운 업무방식이나 문제해결방안을 제안하거나 긍정적 태도를 조성하며 기관의 변화를 끌어낼 수 있음을 암시한다. 반대로 수원기관도 몰입시간을 통해 봉사단원의 역할을 제대로 파악할 수 있다. 만약 수원기관에서 봉사단원의 역할을 잘 파악하지 못한다면, 단원에게 적합한 업무를 배정하지 못하며 주어진 인력을 제대로 활용하기 어려울 것이다. 해외봉사단원의 활동을 통해 긍정적인 성과를 보고한 기관의 경우, 수원기관과 단원이 실현 가능한 업무수행 계획을 작성하고, 새로운 기회를 모색, 문제분석 및 해결방안을 검토하며 충분한 논의를 통해 역할을 정했다는 사실을 발견할 수 있었다(Australian Red Cross, 2014a:15).

봉사활동이 자발적으로 사람 그리고 기관 간에 비전을 공유하고 상호 책임성과 호혜적 관계를 형성하는 것이라는 점을 고려한다면, 해외봉사단원은 수원기관의 목표달성을 지지하고 수원기관 중심에서 향후계획을 수립하는 것을 도와야 할 것이다. 이 같은 성과 달성을 위해서 봉사단원의 몰입시간이 중요함이 지속적으로 강조되고 있다(Australian Red Cross, 2014a: 15).

8) 파견국·파견기관(한국) 측면의 중기적 성과: 우정

가) 관계형성

개발을 위한 봉사활동에 있어서 관계가 매우 중요하다. 특히 관계형성은 지역 사람들의 리더십 기술, 의사소통 기술, 인적관리 등을 포함한 소프트한 성과(soft outcomes)에 영향을 미치는 요소이다(Burns et al., 2015:24).

봉사단원은 봉사활동의 효율성을 증가하고 동기를 부여하며 적극적으로 활동할 수 있도록 관계형성에 의존하는 경향이 있다(Burns et al., 2015:27). 따라서 봉사활동은 개인적 활동이라기보다는 사회적 활동이라 할 수 있다. 봉사단원들이 지역사회에 동화되는(embedding) 과정은 관계의 구축과 네트워크의 발전에 중대한 영향을 끼친다. 해외봉사단원의 지역사회 내에서의 삶과 활동(예: 지역사회 내에서 일어나는 축제에 참여하기, 마을 사람들의 집에서 저녁식사 함께 하기 등)은 봉사단원의 지역사회와의 관계를 증진하는데 기여할 수 있다(Burns et al., 2015:27).

이 가운데, 해외봉사활동에 대한 부정적인 인지도는 봉사단원에 대한 신뢰를 무너뜨릴 수 있으며, 이는 봉사활동의 효과성을 크게 저해할 수 있다. 지역사회의 기대와 인지도는 지역사회나 조직에서 봉사단원이 활동을 시작하기 전에 관리가 되어야 할 것이다. 또, 해외봉사단원을 '전문가'로 홍보하는 것은 상호적 학습을 촉진하기보다는 일방적인 관계를 초래할 수 있다. 따라서 수원기관은 봉사단원을 전문가로 포지셔닝하지 않는 동시에 봉사단원의 추가적 가치(added values)에 대해 어필하는 방법을 찾아야 할 것이다. 여기에 충분한 언어적 역량의 부족은 쌍방향 관계에 장애가 될 수 있어서, 원활한 관계 형성을 위해서 봉사단원에게 언어 교육 강화가 강조되고 있다(Burns et al., 2015:26).

나) 친밀성/우정/유대관계 형성

수원기관은 성공적 봉사활동 요소로서 비도구적 우정(non-instrumental friendship)을 중요하게 고려하고 있으며, 특히 페루의 경우 이를 상위 3번째 목표로 설정해놓은 바 있다(Lough & Matthew, 2013:18). 기본적으로 친밀한 관계는 추가적인 혜택을 제공하지 않은 우정 및 사회적 지지와 관련이 있는데, 이는 도구적 가치의 사회적 자본과 구별된다. 현지 사람들은 봉사단원이 먼 곳까지 건너와서 지역사회와 함께 일하고, 개인적인 문제나 상황으로 어려움을 겪는 주민들을 돕는 모습을 보고 감동하여, 봉사단원과의 연결망과 우정을 쌓고 존경을 느끼게 된다(Lough & Matthew, 2013:18-19).

예를 들어, 페루에서 가정부는 전형적으로 사회에서 차별받는 계층인데, 한 가정 고용인은 해

외봉사단원과 교류하면서 자존감을 회복할 수 있었다고 전했다. 그 이유는, 해외봉사단원에 대해 '외국인은 우리보다 더 많은 것을 알고 있다'라는 인식을 가지고 있기 때문에, 해외봉사단원이 가정부와 가까운 친구처럼 이야기를 나눌 때, 이들의 자존감에 긍정적 영향을 끼칠 수 있었다고 보고했다. 하지만 반대로 이러한 인식은 현지인들이 봉사단원과 자신을 비교하면서 현지인의 자존감을 손상할 수 있는 여지가 있다는 점에서 위험하다.

그러나 현지 직원은 해외봉사단원과의 관계가 비교적 평등하며 다른 기술 지원자에 비해 더 특별하다고 보고한다. 특히, 장기 봉사단원은 업무를 통해 기관 밖에서 직원 및 현지 주민들과 교류할 시간이 많고 시간을 유연하게 활용할 수 있기 때문이다(Lough & Matthew, 2013:19). 이러한 유연성으로 인해 봉사단원은 온화함과 너그러움, 그리고 지역사회에 기여하고 싶은 열정과 신뢰적 관계를 쌓고자 한다는 보편적인 인식이 존재한다. 현지 직원과 주민들은 기술 지원자와 달리 이러한 관계가 매우 귀중하다는 것을 깨닫는다. 한 케냐 직원은 다음과 같이 말했다. "봉사단원과의 유대관계는 현지직원의 역량을 강화할 뿐만 아니라 그들의 자존감과 전반적인 복지를 향상시켰습니다. 친밀한 관계의 가치는 측정하기가 어렵지만 봉사단원과의 경험이 없었다면 우린 정말 많은 것을 놓쳤을 것이라는 점은 분명합니다(Lough & Matthew, 2013:19)."

Ⅳ. 종합분석 및 결론

아래 표는 상기 명시한 해외봉사 성과의 요소를 WFK 사업 성과모형의 3가지 측면 (봉사단원, 수원기관, 파견기관 측면) 및 Lough & Matthew(2013:23)이 제시한 3가지 종류 (단기, 중기, 장기성과)의 틀에 입각하여 요약 및 재분류한 것이다.

〈표 10〉 해외봉사사업 성과의 요소와 분류

<table>
<tr><th>구분</th><th>단기성과
(added value)</th><th>중기성과
(outcome)</th><th>장기성과
(impact)</th><th>WFK 사업의 목표</th></tr>
<tr><td>단원 측면
(개인)</td><td></td><td>적극적 시민성과
사회적 자본 동원</td><td></td><td>봉사활동을 통한
자아실현 및 성장</td></tr>
<tr><td rowspan="3">수원국 측면
(개도국)</td><td rowspan="3">해외봉사 특유
단기성과
– 신뢰
– 투명성, 책임성
– 명성과 존중
– 영감과 낙천관</td><td>서비스/자원 차원
– 소외층 서비스 전달
– 자원의 확보
– 사회적 자본</td><td>삶의 질 차원
– MDGs, 웰빙
– 문화간 이해</td><td rowspan="3">개발도상국 주민들의
삶의 질 향상</td></tr>
<tr><td>지역 역량차원
– 지역봉사 강화
– 시민참여
– 중기적 역량구축/기술이전</td><td rowspan="2">기술/업무 차원
– 장기적 기술이전
기반 마련
– 업무적절성 향상을
통한 봉사사업의
질적제고</td></tr>
<tr><td>인식변화 차원
– 인권의식
– 혁신, 진실성
– 기존 개발모델에 도전
– 봉사에 대한 신뢰/가치</td></tr>
<tr><td>파견국 측면
(한국)</td><td></td><td>– 우정
– 관계 형성</td><td></td><td>개발도상국과
우리나라간의 우호협력
및 상호이해 증진</td></tr>
</table>

출처: 저자 작성

이처럼 해외봉사단이 개발에 주는 성과의 분석 및 재분류를 통하여, WFK 성과지표 고도화 관련 중장기 전략 수립에 대해 몇가지 제언을 도출할 수 있다.

첫째, WFK 사업의 향후 성과관리 지표는 위의 표에서 명시된 틀에서 성과요소 항목들을 분명히 포함해야 할 것이다. 위 표에서 제시된 성과요소 분류의 틀과 항목은 기존에 성공적으로 실행된 다양한 현지조사연구, 인터뷰, 질적, 양적연구를 근거로 하여 제시된 모델이기 때문에 객관성과 활용도가 높다. 물론 위의 표가 현재까지 수행된 모든 해외봉사 관련 연구의 종합분석을 통하여 도출된 모델은 아니지만, 각 항목마다 공인된 연구의 근거가 존재함은 명백하다. 동 성과모델 틀을

근거로 국제사회에 WFK 사업의 성과 틀과 지표를 제시한다면 WFK 사업의 성과를 보다 논리적으로 설득하고 확산할 수 있고, 또 이를 통해 WFK 사업의 국제적 위상을 제고할 수 있을 것이다.

실질적 예로, 위의 모델을 반영함으로써 현재 WFK가 매년 실시하고 있는 만족도조사의 항목 개선이 이루어 질 수 있을 것이다. WFK 사업 만족도조사 결과보고서는 WFK가 봉사단원과 협력기관을 대상으로 해마다 실시하는 설문조사로, 응답자 표본이 설문 문항에 응답하는 형식으로 자료수집이 이루어진다. 사실상 현재 WFK 사업의 성과관리 조사에 가장 가까운 보고서이기 때문에 잠재적 활용도가 높음에도 불구하고, 성과측정에 중요한 몇가지 설문문항을 포함하지 않고 있다. 항목의 부재로 대표적인 것이, 위의 표에서 제시한 해외봉사단을 통한 수원국 인권의식 증진, 수원국 소외계층으로 봉사활동 서비스 전달, 수원국 기관의 명성과 존중 증가 등을 들 수 있다(〈표 10〉 참고). 동 성과 항목들은 수원국 측면의 단기 및 중기 성과이며, 동 항목들을 만족도조사 설문에서 봉사단원 또는 수원국 기관 관계자를 대상으로 하는 질문으로 포함시켜 매년 그 측정값을 비교 한다면, 향후 WFK 사업의 중기 성과를 평가하는데 객관적이며 공신력 있는 근거자료가 될 수 있을 것이다.

둘째, WFK 중장기 성과평가 전략 수립에 있어서, 봉사단원이나 파견국(한국) 중심의 성과보다는, 수원국을 중심으로 성과측정 지표가 다양하게 고안되어야 할 것이다. 위 〈표 10〉에서 보다시피, 대부분의 해외봉사에 관련된 최근 주요 해외문헌은 파견국이나 봉사단원 측면의 성과보다는 수원국 측면에서 보다 다양하며 심도있는 성과를 측정하는 추세이다. 이는 해외봉사사업이 파견국이나 봉사단원에게 주는 성과나 혜택을 위한 것이 아닌, 개발성과 달성, 즉, 개도국의 삶의 질 향상에 그 본래 목적과 성과달성의 여지가 많다는 점을 암시한다. 물론, WFK 사업은 그 본래의 목표가 '개발도상국 주민들의 삶의 질 향상', '개발도상국과 우리나라간의 우호협력 및 상호이해 증진', '봉사활동을 통한 자아실현 및 성장'으로, 개도국, 우리나라, 봉사단원 측면 모두의 성과를 측정하는 것이 올바른 방향임은 사실이다. 그러나 WFK 사업이 개발 성과, 특히 SDGs 달성 등에 기여하는 점에 대해서 보다 논리적이며 설득력 있는 근거를 축적하기 위해서는, 기존의 선행연구와 증거가 풍부한 지표를 고안하는 것이 향후 WFK 중장기 전략수립에 도움이 될 것이다.

실질적인 예로 다시 WFK 사업 만족도조사를 들자면, 현재 만족도조사의 설문 항목에서도 '협력기관 만족도'를 측정하는 문항보다는 '봉사단원 만족도'를 측정하는 문항이 더 양적으로 많고, 전체적인 문항 내용도 파견국이나 봉사단원에 더 집중하고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 〈표 10〉에서 제시하다시피, 수원국 측면에서 '수원 기관의 명성과 존중 증가', '수원기관의 신뢰도 증가' 등을 단기적 성과 설문문항에 추가하고, 더 나아가서 '문화간 이해 증진', '장기적 기술이전 기반 마련' 등을 포함한 장기적 성과 지표를 설문문항에 추가하는 것만으로도, 향후 동 성과의 진척을 모니터링 하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

이태주 · 박근혜 · 김헌 · 고은경 · 이순열 · 강하니 · 오연주 · 이선주 · 천유진 · 추빛나. 2016. "KOICA 해외봉사단사업 종합평가 최종보고서". 서울: (사)글로벌발전연구원

주성수 · 조영호 · 이란희 · 김이경. 2014. "해외봉사단 효과성 증진을 위한 봉사단 분야별, 직종별 추진 전략" 서울: 한양대학교 제3섹터연구소

홍문숙·김헌·이순열·이선주·남종민·추빛나·이희철. 2016. "월드프렌즈사업 성과관리 지표개발 연구". 서울: (사)글로벌발전연구원

KOICA. 2016a. "해외봉사단과 국제개발협력". 성남: 한국국제협력단(월드프렌즈교육원). (2016년 중 발간 예정)

_____. 2016b. "2015 월드프렌즈코리아 통합 만족도조사 결과보고서". 성남: 한국국제협력단

_____. 2011. "한국해외봉사단 20년 발자취". 성남: 한국국제협력단

_____. 2010. "평가 및 성과중심관리 주요 용어사전". 성남: 한국국제협력단

KOICA & OECD. 2014. "개발활동의 평가: OECD 개발원조위원회(DAC)의 12가지 교훈". 성남: 한국국제협력단

Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. 2014. "Evaluation of the Australian Volunteers for International Development(AVID) program". Canberra: Office of Development Effectiveness(ODE), Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade

Australian Red Cross. 2014a. "International Volunteering: An investment in development (Summary report)". Melbourne: Australian Red Cross

_____. 2014b. "International Volunteering: An investment in development (Full Report)". Melbourne: Australian Red Cross

Burns, D., Picken, A., Hacker, E., Aked, J., Turner, K., Lewis, S., & Franco, E. L. 2015. "The role of volunteering in sustainable development". London: VSO International & IDS

Devereux, P. 2008. “International volunteering for development and sustainability: Outdated paternalism or a radical response to globalisation?”. Development in Practice. 18(3):357-370

Franco, E.L. & T. Shahrokh. 2012. “Valuing volunteering- Literature review”. London: IDS & VSO

Haddock, M., & Devereux, P. 2015. “Forum discussion paper 2015- Documenting the contribution of volunteering to the SDGs: The challenges and opportunities of universal SDGs”. held during 4th-7th October, 2015, in Tokyo, Japan

Lough, B, J., Thomas, M., & Asbill, M. A. 2015. “International Volunteering for Development: A desk review of Forum members' grey literature”. Illinois: University of Illinois at Urbana Champaign

Lough, B. & Matthew, L., 2013. “Measuring and conveying the added value of international volunteering”. FORUM Discussion Paper. Illinois: University of Illinois at Urbana-Champaign

The International Forum for Volunteering in Development (FORUM). 2013. “The Paris accord on volunteering for sustainable development”. held in Paris during 27-30 October 2013, available at http://www.sif.org.sg/siv/uploads/documents/resources/KO38A_The%20Paris%20Accord.pdf

UNV. 2015. “Sustainable Development Goals: Information and guidance for volunteer organizations”. Bonn: UNV

____. 2011. “Assessing the contribution of volunteering to development: A participatory methodology”. (Handbook for UN Volunteers, Programme Officers and Managers). Bonn: UNV Evaluation Unit

III

KOICA 개발협력자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관
2. KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB 목록
3. KOICA 2016년 6월~2016년 9월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법
6. 『국제개발협력』 원고 집필 규정

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단(KOICA) 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·관리하고 있습니다.

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

1. 자료보유 현황(2016년 7월 현재)

- KOICA 발간 보고서 : 9,353권
- 국내/국외 학술DB : 8종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2016년도 학술DB(국내/국외) 구독 목록'을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 34,843권
- 비도서자료 : 1,641점

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, KOICA 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 2016년도 학술DB 목록

'학술DB 통합검색'은 ODA도서관 → 자료검색 → '학술DB' 부분에서 검색 할 수 있습니다.

번호	DB명		내용	비고
1	KISS 한국학술정보 논문검색서비스 Koreanstudies Information Service System	한국학술정보 (KISS)	국내 학회지, 학위논문 원문검색시스템으로 1,324개 학술기관의 학술지 및 논문 (1,790여종)을 창간호부터 최근호까지 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
2	DBpia	누리미디어 (DBpia)	국내 학회, 협회 및 출판사 367개 기관에서 발행하는 정기간행물 1,921여종의 원문과 서지정보를 제공	단내에서 원문 이용 가능
3	Academic Search Complete	Academic Search Complete	ASC(Academic Search Complete) 예술, 문학, 철학, 역사, 교육학, 행정학, 법학, 사회학, 심리학 등 인문사회과학을 비롯하여 생물, 환경, 수학, 물리, 화학, 지리, 컴퓨터, 전기, 전자, 토목공학, 재료공학, 의학 등 광범위한 다 학문분야 (Multi-disciplinary) 원문 데이터베이스 학문 전분야에 걸친 13,800여종의 해외 학술저널 색인, 초록정보를 바탕으로 그 중 9,100여종의 저널에 대한 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능
4	Business Source Complete	Business Source Complete	BSC(Business Source Complete) 비즈니스 분야 연구정보원으로서 경영/경제/회계/금융/무역/행정 등 비즈니스 전반의 3,800여종의 학술저널 및 매거진을 비롯한 21,000여종의 출판물에 대한 원문 제공 전세계 200여 국가 1,000여종의 국가보고서를 비롯하여 5,600여종의 산업보고서, 시장보고서, Case Studies, Company Profiles등 폭넓은 연구정보 수록	단내에서 원문 이용 가능
5	ECC	EBSCO Customized Collection(5종) – Oxford Development Studies – Review of Political Economy – Journal of Development Studies – Journal of International Development – Tropical Medicine & International Health	ECC(EBSCO Cutomized Collection)을 통해 5종 저널구독 Oxford Development Studies, Review of Political Economy, Journal of Development Studies, Journal of International Development, Tropical Medicine & International Health	단내에서 원문 이용 가능
6	OECD iLibrary	OECD iLibrary	OECD Publishing에서 발행하는 단행본, 정기간행물, 통계자료 원문 구독 OECD Books(17종, 5,710권), Papers(18종), Statistics(34종), IEA Statistics(10종), 무료 컨텐츠(64종) 원문 제공	단내에서 원문 이용 가능

번호	DB명		내용	비고
7	OECD	OECD OLIS Net	OECD의 보고서, 출판물, 통계, 회의자료 등 주요 자료를 OECD 회원국 중 입증된 기관에게만 제공	
8	The Economist Intelligence Unit	EIU Country Reports	EIU사에서 제공하는 국가별 경제, 정치, 국가 기본정보 및 분석 리포팅 서비스. 도서관에서 구독하는 국가에 한해서만 열람가능	로그인 후 이용

KOICA 2016년 6월~2016년 9월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	캄보디아 국가 지급결제시스템 구축사업 심층기획조사 결과보고서 2016.4	동남아시아1팀	2016	한국국제협력단
2	사회적 경제 접근법을 활용한 민관협력사업 혁신방안 연구용역 : 국내외 사례집 2016.5	혁신파트너사업팀	2016	한국국제협력단
3	사회적 경제 접근법을 활용한 민관협력사업 혁신방안 연구용역 : 최종보고서 2016.5	혁신파트너사업팀	2016	한국국제협력단
4	2017년도 기업협력사업 안내서 2016.6	혁신파트너사업팀	2016	한국국제협력단
5	수단 주혈흡충퇴치 2차 사업 (2011-2014/180만불) 종료평가 결과보고서 2015.12	동아프리카팀	2016	한국국제협력단
6	2015 KOICA 평가연보	평가심사실	2016	한국국제협력단
7	Comprehensive Evaluation of KOICA WFK Program 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
8	Ex-post Evaluation on the Project for the Development of the Vocational Training Capacity in Uzbekistan 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
9	Meta Evaluation of KOICA's ODA Projects for E-Government with a Focus on Mongolia 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
10	Comprehensive Evaluation of KOICA CIAT Program 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
11	Ex-post Evaluation on the Project for the Establishment of the Korea-Nepal Institute of Technology in Butwal, Nepal 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
12	Ex-post Evaluation on the Project for the Improvement of a Blood Bank in Irbid, Jordan 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
13	Ex-post Evaluation on the Project for the Management of Mercury Waste in Egypt 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
14	Ex-post Evaluation on the Project for Construction of Municipal Solid Waste Recycling Facility for Ulaanbaatar City in Mongolia 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
15	Ex-post Evaluation on the Project for Solar Powered Irrigation Pump and Solar Home System in Bangladesh 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
16	Ex-post Evaluation on the Project for Integrated Community Development in Comilla, Bangladesh 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
17	가나 볼타 식수위생사업 영향평가 보고서 2015.12	평가심사실	2016	한국국제협력단
18	2016 혁신기술 기반의 창의적 가치창출 프로그램 안내서	기술총괄팀	2016	한국국제협력단
19	국제개발협력 2016년 2호	연구개발팀	2016	한국국제협력단
20	에콰도르 야차이 지식기반도시 창업지원 및 기술이전센터 건립사업 심층기획조사 결과보고서 2016.7	기술총괄팀	2016	한국국제협력단
21	The End-of-project Evaluation on the Project for the Improvement of Water Supply in Senegal	평가심사실	2016	한국국제협력단
22	2015 Beneficiary Satisfaction Survey on KOICA's ODA Programme Worldwide	평가심사실	2016	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
23	The End-of-Project Evaluation Report for the Water Supply and Water Utilization Project for Yarmag District in Ulaanbaatar, Mongolia	평가심사실	2016	한국국제협력단
24	2016 제13회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집 "한국국제개발협력의 미래"	ODA교육원	2016	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 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 동 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: 031-7400-658
- ODA원조정보 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, 이 외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식제고를 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 나아가야할 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 접수가능하다. 단, 우편접수시에는 논문이 원본 파일이 저장된 CD 1대를 동봉한다.

  Email: callforpapers@koica.go.kr

  Tel: (+82)31-740-0556 FAX: (+82)31-740-0682

  주소: 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 연구개발팀 (13449)

- 원고접수는 각 호의 원고마감일에 따른다.

호	개발협력이슈 주제	원고마감일
2016년 4호	문화ODA와 개발	2016년 11월 4일

『국제개발협력』 원고 집필 규정

Ⅰ. 원고 제출 및 게재

1. 『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안 모색에 관한 연구논문을 대상으로 하며 논문의 성격 및 형태는 순수이론적인 논문, 실증분석논문, 사례연구, 응용연구 및 정책분석 등 방법론상의 제약을 두지 않는다.

2. 제출 원고는 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작 글이어야 한다. 단 제출된 원고가 편집방향에 부합하지 않을 경우 『국제개발협력』 편집위원회의 결정을 통해 원고를 반려할 수 있다.

3. 『국제개발협력』은 매년 분기별로 네 차례 발간한다. 매호의 원고는 출판일로부터 1개월 전에 접수된 것에 한하며, 매호의 원고마감일은 직전 호의 국제개발협력지에 별도 안내된다.

4. 원고는 『국제개발협력』 편집위원회가 별도로 정한 '원고집필 규정'에 따라 작성되어야 한다. 이를 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.

5. 원고 제출시 연구자는 영문 또는 국문초록이 포함된 논문게재신청서(별지서식 1호)와 원고를 한국국제협력단 연구개발팀 전자메일 (callforpapers@koica.go.kr)로 제출함을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로 제출한다.

> 전자메일 : callforpapers@koica.go.kr
> 전화 : (+82)31-740-0556
> 주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 연구개발팀 (13449)

6. 제출된 원고의 게재여부는 소정의 비공개 심사를 거쳐 『국제개발협력』 편집위원회에서 최종 결정하며 게재 승인을 받은 논문의 저작권은 협력단에 귀속된다.

7. 협력단은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

8. 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야한다.

9. 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

10. 공동집필인 경우에는 대표저자와 공저자를 명기하여 제출하여야 한다.

11. 접수된 원고는 일체 반환하지 않는다.

Ⅱ. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고 분량

1) 원고는 표지, 목차, 표 또는 그림 일체를 제외한 기타 부분(참고문헌 산입)에 대해 200자 원고지 기준 100매로 제한한다.

2) 원고 분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우, 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.

3) 원고분량의 경우 200자 원고지 3.5매를 A4 1매로 산정한다.

2. 원고 구성

1) 원고는 표지, 국문(영문)요약, 주제어(3~5개), 본문, 참고문헌, 순서로 구성한다.

2) 표지에는 논문제목, 목차, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일 · 전화 · 팩스), 간단한 필자소개를 명기해야 한다. 필자가 복수일 경우에는 횡렬로 기재한다. 감사의 말이나 연구비 수령 사실은 각주로 기재한다.

3) 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 필자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 삼가야 한다.

4) 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식으로 언급하고, 완전한 문헌정보는 논문 말미의 〈참고문헌〉에 포함시킨다. 참고문헌은 새로운 면에서 〈참고문헌〉이라는 제목을 단 후 시작한다.

5) 각주는 꼭 필요한 것만 달도록 하여, 가급적 10개 내외로 최소화시킨다.

6) 표와 그림은 다음과 같이 작성한다.
   (1) 표와 그림의 번호는 "〈표 1〉 · · ·"과 "〈그림 1〉 · · ·"과 같은 형식으로 순서를 매겨서 삽입한다.
   (2) 설명주는 "주:"로 시작하고, 출처는 "출처:"로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
   (3) 표 속의 칸과 행에는 적절한 범주명을 반드시 넣어주어야 한다.
   (4) 그림은 색을 넣어 그려도 좋으나, 인쇄 시에는 흑백으로만 표현됨에 유의 한다.

7) 원고의 각 쪽에는 반드시 쪽번호를 표기해야 하며, 표지인 첫 페이지를 제외한 다음 페이지부터 시작한다.

3. 원고의 형식

1) 원고는 '한글' 프로그램을 사용하여 작성하며, 편집체계는 다음과 같다.
: 글자크기 13p, 줄간격 160%, 상하여백 15, 좌우여백 25, 머리말 및 꼬리말 15

2) 본문 서술의 세부적인 사항은 다음과 같다.
(1) 장 · 절 · 항 · 목의 번호는 " Ⅰ.", "1.", "1)", "(1)"의 순차로 매긴다.
(2) 강조어는 ' ', 인용구는 " "로 둘러싼다.

4. 저자명 표기

1) 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 가나다 순서로 명기한다.

5. 표 및 그래프 작성

(1) 제목은 "〈표 1〉…"과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.
(2) 설명주는 "주:"로 시작하고 출처는 "자료:"로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적어 놓는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
(3) 표와 그림의 길이는 가로 113mm를 초과할 수 없다.

Ⅲ. 전거 표시 요령

1. 전거 표시 요령은 한국사회학회 전거 표시 요령을 준용한다.

2. 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때에도 그 방식은 같다.

구체적인 전거표기의 예는 아래와 같다.

(1) 저자명은 서술의 흐름에 따라 본문에 노출시킬 수도 있고, 괄호 속에 넣어야 할 경우도 있다.
[예1] "…이상백(1949: 23)…"; [예2] "…라 했다(이상백, 1949: 23)."

(2) 외국인 저자명을 본문에 노출시킬 경우, 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다. 또한 외국인 저자명을 본문에 노출시키지 않을 경우, 번역서와 원서에 관계없이 저자명은 원어로 표기한다.
[예] "…밀스(Mills, 1956)"

(3) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 중간점으로 구분하고 항상 병기한다.
[예] "…(이상백 · 김채윤, 1966)"

(4) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름 제시하고 그 다음부터는 "외"(et, al.)를 사용한다.
[예] "…(문승규 · 윤근섭 · 한상복, 1967)"; "…(문승규 외, 1967)"

(5) 출간예정인 저술은 "출간예정"(forthcoming)을, 미간행물은 "미간행"(un-published)을 명기한다.
[예] "…(김일철, 1999 출간예정)"; "…(Lee, forthcoming)"

Ⅳ. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌 작성 요령은 한국사회학회 참고문헌 작성요령을 준용한다.

2. 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저 한국어 문헌을 저자명의 가나다 순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.
   1) 국문저서나 간행문명은『 』, 신문제호는「 」, 논문제목은 " "로 둘러싼다.
   2) 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.
   3) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c, …를 부기하여 구별하도록 한다.
   4) 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다.
   5) 학술회의 발표문은 발표 장소와 날짜를 명기한다.
   6) 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

- 이상백 · 김채윤, 1996.『한국사회계층연구』. 민조사.
- 차종천. 1990a. "동아시아와 서구의 사회이동 비교." 송호근 편.『노동과 불평등』. 나남출판. pp.125-149.
- _____. 1990b. "세대간 사회이동의 지역격차." 한국사회학회 편.『한국의 지역주의와 지역갈등』. 성원사. pp.193-122.
- 菅谷章 (스가랴 아키라). 1988.『日本社會政策史論』. 東京; 日本評論論社.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. "資本主義の世界的展開と國際勞力移動." 森田桐郎 編,『國際勞力移動』. 東京: 東京大學出版會. pp.1-54.
- Beger, Peter. L., and Xinhuang Michael Xiao (eds.). 1988. In Search of an East Asian Development Model. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cannel, Charles F., Peter Miller, and Louis Oksenberg. 1981. "Research on Interviewing Techniques." pp.389-437 in Sociological Methodology, edited by Samuel Leinhardt. San Francisco, CA: Jossy-Bass.
- Amsden, Alice H. 1989. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization New York: Oxford University Press. (인근달 역. 1990.『아시아의 다음 거인: 한국의 후발 공업화』 시사영어사).

(2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

- 최재석, 1964. "한 · 일 · 중 동양 삼국의 동족 비교"『한국사회학』 1(2): 88-99.
- Heckman, James. 1979. "Sample Selection Bias as a Specification Error." Econometrica 47(1): 153-162.
- Shin, Ho Hyun. 1990. "Schooling and Employment of Married Women in Korea." Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Hawaii.
- Krafcik, John F., and John Paul MacDuffie. 1989. "Explaining High Performance Manufacturing: The International Automotive Assembly Plant Study." Working Paper of International Motor Vehicle Program (IMVP), Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Kollock, Peter, and Marc Smith. 1994. "Managing the Virtual Commons: Cooperation and Conflict in Computer Communities." http://www.sscnet.ucla.edu/soc/csoc/vcommons.htm.

(3) 번역서

- 베버, 막스(Weber, Max). 1990.『유교와 도교』이상율 역. 문예출판사.
- 클레그 · 히긴스 · 스파이비(Clegg, Stewart R., Winton Higgins, and Tony Spybey). 1994. "경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의." 공유식 · 김혁래 · 박길성 · 유흥준 편.『신경제사회와의 이해』. 역사비평사. pp.195-210.
- Weber, Max. 1951(1920). The Religion of China, translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

연구자료 연구개발 2016-04-125

국제개발협력 2016년 제3호

발 행 2016년 9월
발 행 인 김 인 식
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 김수진 (연구개발팀 연구원), 박동현 (연구개발팀 인턴)
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0556
팩 스 031) 740-0682
홈 페 이 지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동 화

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X

연구자료
연구개발 2016-04-125

ISSN 2093-212X

Journal of International Development Cooperation
KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr