연 구 자 료
연구99-2-19

국제협력의 범세계적 이슈와 우리의 정책방향

1999.9

KOICA
한 국 국 제 협 력 단

연 구 자 료
연구99-2-19

국제협력의 범세계적 이슈와 우리의 정책방향

1999.9

KOICA
한 국 국 제 협 력 단
협 력 정 책 실

序　　言

우리의 개발협력사업은 선진국들에 비해 경험과 전문성 그리고 규모면에서 아직은 부족한 점이 많은 것이 사실입니다. 그럼에도 불구하고 한국국제협력단의 설립을 통해 개발협력사업의 체계적인 수행을 위한 초석이 마련되었고, 이제 10년 정도가 지난 지금은 초기와 비교할 때 사업의 내용과 체계에 있어 큰 발전이 있었습니다. 더구나 20세기의 마지막 해인 금년은 협력단이 그 동안 지나온 길과 성과를 반성하면서 새로운 세기를 위한 발전을 준비하는데 적절한 시기라고 생각합니다. 마침 OECD/DAC도 "21세기 국제협력 전략"를 수립하여 회원국들로 하여금 동반협력관계와 주인의식을 중심으로 효율성을 극대화할 수 있는 대외원조전략을 수립토록 권고하고 있습니다. 이에 발맞추어 우리도 현재 실시하고 있는 개발협력사업에 대한 전반적인 방향을 점검해 보고 그것을 통해 과거에 대한 진지한 반성과 더불어 사업의 새로운 도약과 발전을 위한 기반을 조성토록 하는 것은 매우 의미있는 작업이라고 믿습니다.

이번에 협력단 협력정책실에서 발간하게 된 보고서는 협력단의 자기 반성과 발전 모색에 있어 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수가 있습니다. 동 보고서는 UN이나 다른 국제기구와 선진국 공여기관들에서 많이 연구되었고 개발원조사업의 수행에 반영되고 있는 범세계적인 이슈들에 대한 종합적인 분석을 중심으로 하여 우리가 나아가야 할 방향에 참고가 될 만한 몇 가지 주제들을 다루고 있어서, 협력단의 사업 기획과 추진과정에서 주된 결정요인이었던 외교

적 고려나 지역적 고려 이외에도 국제적으로 논의되고 있는 이슈들도 이제부터는 사업에 중요하게 고려되어야 한다는 사실을 환기시켜 주고 있는 것입니다. 이러한 시도를 통해 협력단이 그 동안 여러 가지 이유로 간과하고 있던 개발원조사업의 본질적이고 깊이 있는 원칙들에 대한 고려와 사업 반영이 촉진된다면, 협력단의 사업은 지금보다 한 차원 높게 발전하게 되리라 믿습니다.

이번 보고서의 발간을 통해 피상적으로만 알고 있을뿐 심층연구가 없었던 범세계적 이슈와 국제적인 개발원조의 동향 전반에 대해 좀 더 관심을 가지는 계기가 되기를 기대합니다.

1999. 9

총 재 **신 기 복**
한국국제협력단

차 례

■ 序 言

■ 貧困緩和의 槪念과 우리의 政策方向 1
(장현식 책임연구원)

■ 世界 人口問題와 國際協力 59
(윤해진 책임연구원)

■ 參與的 開發 및 올바른 統治(PD/GG) 147
: 槪念 및 政策方向
(최성호 선임연구원)

■ 女性開發 및 性平等의 槪念과 政策方向 191
(김병관 선임연구원)

■ 東南아시아의 經濟危機 現況 分析 273
(김승범 선임연구원)

■ Non-DAC 國家 및 新興 援助供與國의 ODA 現況 319
(이정욱 연구원)

■ 韓國型 國際協力의 意味와 推進方向 377
- OECD/DAC 會員國과의 比較分析을 中心으로
(장현식 책임연구원)

貧困緩和의 槪念과 우리의 政策方向

장 현 식 (책임연구원)

목 차

1. 빈곤 현황 5

2. 빈곤의 개념과 측정지표 7
가. 절대빈곤 7
나. 상대빈곤 8
다. 빈곤갭 9
라. 빈곤층 9
마. 문제점 10

3. 빈곤완화 전략의 역사적 발전 10
가. '60년대 10
나. '70년대 11
다. '80년대 11
라. '90년대 12
4. 다자간기구 및 선진원조기관의 빈곤완화 전략 14
가. 다자간 기구 14
나. 양자간 원조기관 20

5. 선진국 원조기관간의 빈곤완화 전략 비교분석 31
가. 공여국의 빈곤완화에 대한 목표설정 32
나. 빈곤완화를 위한 공여국의 세부 실시계획 32

6. 우리의 대개도국 빈곤완화 전략 42

가. 우리의 대개도국 빈곤완화정책의 현황 및 문제점 42
나. 한국형 빈곤완화 전략정립 45

<참고문헌> 56

1. 빈곤 현황

개발도상국에서의 빈곤상태는 이전에 비해 많이 향상되었다고 볼 수 있다. 특히 동아시아지역에서의 상황은 절대빈곤수가 '75년의 7억 2천만에서 '95년에는 3억 5천으로 감소될 정도로 향상되었으며, 중동, 북아프리카 및 서아시아 지역에서도 줄어 들고 있다. 그러나, 이와 같은 향상에도 불구하고 전세계의 절대빈곤수(하루에 1$ 미만)는 10억을 헤아리고 있으며, 하루 2$ 미만의 인구도 30억정도로 추산되고 있다. 특히 아프리카 지역에서의 절대빈곤숫자는 계속 증가하는 추세를 보이고 있으며, 지역에따라 경제성장으로 인한 혜택의 수혜편차도 크게 나타나고 있다.

이와 같은 문제점을 직시한 양.다자간 원조기관들은 '60년이후 시행해왔던 자신들의 빈곤완화정책을 재평가하고 이를 근거로 좀더 체계적인 접근법을 채택하고자 노력하고 있다.

먼저, 원조공여 초기부터 빈곤완화를 목표로 사업을 실시해온 국제기구들의 노력은 시간이 갈수록 더욱 강화되고 있는데, 특히 UNDP는 빈곤완화를 '90년대 이후의 개발협력의 기본방향으로 정하기위해 많은 노력을 경주하고 있다. UNDP는 '95년에 사회개발 정상회의('95년, 코펜하겐)를 주관하여 선진국 및 개발도상국 모두가 빈곤을 제거하기 위한 자국의 의지를 표명케하였고, 빈곤완화를 모든 공여국의 개발협력의 목표로 재정립하게 만들었으며, 궁극적으로 빈곤완화를 점검하기 위한 연도별 목표치 및 행동강령을 발표하였다.

세계은행(World Bank)은 빈곤완화를 위한 공여국간의 원조조정을 강화하고자 공여국과 수원국간의 조정회의를 개최하고 있으며, 자체적으로 빈곤완화를 위한 제도틀을 마련하여 시범적으로 사업을 실시하고 있다. 한편OECD/DAC는 '96년에 "21세기 전략"을 마련하여 지금까지와는 다른 차원의 개발협력을 실시하기 위한 제도적 기반을 구축하였으며, 이를 중심으로 회원국간의 원조관련 조정, 일관성, 파트너쉽을 강조하고 있다.

반면 양자간 선진원조기관들은 '90년 이전의 이데올리기에 의한 질곡에서 벗어나 좀더 인도주의적인 측면에서 개발협력의 방향을 재정립하고 있으며, 빈곤완화에도 우선순위를 부여하여 사업을 실시하고 있다. 그러나 NGO나 언론으로부터 빈곤완화에 대한 실천의지의 부족, 빈곤에 대한 이해부족, 빈곤의 다차원적인 복잡성의 문제점들이 복합적으로 작용하여, 실제적으로 기대효과를 달성하지 못하고 있다는 비판도 받고 있다.

한국은 최빈곤국가에서 선진국으로 도약한 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있으며, 많은 개도국들이 자신들의 빈곤완화 정책수립에 도움을 주는 우리의 귀중한 노하우를 배우고자 우리에게 많은 요청을 하고 있다. 이와 같은 요청에 부응하여 한국은 현재 KOICA를 통해 자신의 빈곤완화 경험을 후발개도국에게 전수하고 있는데, 그 전략은 첫째, BHN중심의 원조를 실시하고, 둘째, 한국의 경제발전 경험을 전수하며, 셋째, 수원국의 인적자원개발(HRD)을 지원하고, 넷째, NGO를 통해 풀뿌리 원조를 실시하여 궁극적으로 수원국의 자조능력을 향상시키는 것이다.

그러나 우리의 대개도국 빈곤완화 경험전수 전략은 아직까지 정립이 잘 되어있지 않다. 빈곤에 대한 개념정립이 체계적이지 못하고, 이를 추진할 수 있는 세부전략도 아직까지 마련되어 있지 않는 실정이다. 뿐만 아니라 개도국의 빈곤완화에 대한 우리의 적극적인 의지도 다른 선진국에 비해 부족하다는 평가를 받고 있다.

이 보고서는 지금까지의 빈곤완화에 대한 개념 및 이론, 시대별 접근 방법, 그리고 현재 양.다자간 공여기관들이 실시하고 있는 빈곤완화를 위한 전략 및 제조치들을 살펴 본후 이들 기관들이 지니는 문제점을 살펴보고, 마지막으로 우리의 대개도국 빈곤완화전략을 정립코자 한다.

2. 빈곤의 개념 및 측정 지표

가. 절대빈곤

절대빈곤은 기본적인 인간의 욕구를 충족시킬 수단이 없는 상태를 의미한다. 이는 인간의 체면을 살리는 수준에 못미치는 영양실조, 문맹, 질병, 더러운 환경, 높은 영아사망률, 낮은 기대수명등을 말하는데, 이러한 기본 욕구를 충족시키기 위한 금전적 필요량을 "빈곤선'이라고 정의할 수 있다.

세계은행은 '85년을 기준으로 하여 1인당 연평균 소득이 미국달러

로 370 달러, 즉 하루에 1달러 조금 넘는 수준을 빈곤선으로 규정한 반면 UNDP는 영양학적으로 최소한의 적절한 음식과 기본적인 비식료 필수품을 조달 할 수 없는 정도의 소득수준을 빈곤선으로 규정하고 있다. UNDP는 '96년 "인간개발 보고서"를 통해 빈곤의 개념을 재정립하기 위해 "인간 개발 지수(HDI, Human Development Index)", "역량빈곤 척도(CPM, Capability Poverty Measure)", "인간 빈곤지수(HPI, Human Poverty Index)" 라는 다차원 지수를 개발하였다.

참고: 역량빈곤" 3대 지수

1) 충분히 영양을 섭취하고 건강할 능력으로써, 이는 5세미만 아동중 저체중아의 중으로 대변된다.
2) 건강한 재생산 능력으로서, 이는 훈련받은 보건요원이 담당하지 않은 출산건수의 비율로 측정을 말한다.
3) 교육받고 지식을 터득할 능력으로써 여성식자율로 측정될 수 있다.

나. 상대빈곤

상대빈곤의 개념은 단순히 생존의 문제 뿐만 아니라 그 공동체의 기준에 의해 판단되는 최소한의 수용 가능한 생활수준을 영위하지 못하는 상태를 의미한다. 현재 몇몇 유럽국가에서 빈곤선은 평균 국민소득의 1/2수준에서 결정되나 반면 다른 나라에서는 1/3수준이다.

다. 빈곤갭

빈곤선이하에 있는 가구수 뿐만 아니라 특정가구가 얼마만큼 빈곤선에서 멀어져 있는가 하는 점까지도 감안한 개념이다. 이를 채택하면 단지 부자와 가난한 자를 구분할 뿐만 아니라 가난한 자와 아주 가난한 자까지도 구분할 수 있다. 이는 빈곤의 심도와 강도를 나타내는 지표이고, 빈곤감소를 위해 수립된 정책과 전략의 효과성을 측정하는 방법이기도 하다. 빈곤갭은 여러 가지 방법으로 추정될 수 있는데 그 하나는 설정된 빈곤선과 특정 가계의 순 가처분 소득의 차이를 계산하는 것이고, 또 다른 방법은 빈곤선이하에 있는 가구들의 비율을 파악하여 그들을 빈곤선 위로 끌어 올리기 위해 소요되는 소득금액을 계산하는 것이다.

라. 빈곤층

현재 전세계 인구의 10억이상이 최소한의 필수품이나 직업은 물론 희망도 없이 빈곤상태에서 살고 있다. 그들은 대부분은 아시아와 아프라카의 농촌지역에서 살펴 농업이 종사하고 있다. IFAD에 따르면 농촌의 빈민은 다음과 같은 유형으로 나누어 진다.

- 소농,
- 무토지 노동자(농업과 비농업분야)
- 유목민
- 소규모어민
- 국내 이주민/난민

- ㅇ 여성 세대부 가구
- ㅇ 농촌 직공
- ㅇ 상인
- ㅇ 영세 전문직 종사자

마. 문제점

지금까지의 여러 측도를 가지고 빈곤층을 측정하는 것이 가능하지만, 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 믿을만한 자료가 부족하며, 둘째, 빈곤 정의가 자의적이고, 셋째, 빈곤국에 있어서 현실을 반영하는 빈곤선을 정의하기가 어려우며, 넷째, UNDP의 빈곤 측정지표를 적용하기 위해서는 일인당 GNP와 다른 새로운 접근 방법이 필요하다는 것이다.

3. 빈곤완화 전략의 역사적 발전

가. '60년대

'60년대의 빈곤완화전략은 성장위주의 정책추구였다고 할 수 있다. 이론적 배경을 살펴보면 투자와 성장이 궁극적으로 개도국의 생활수준을 높이고 이는 다시 빈곤층에게 직접적인 영향을 준다는 것이다. 그러나 이와 같은 이론은 개도국에서 현존하는 빈곤층의 인구비율 및 경제성장이 빈곤층까지 도달하지 않는다는 결과때문에 그

타당성을 도전받게 되었다.

나. '70년대

'70년대는 개도국내 부자층과 빈곤층간의 간격이 더욱 커진 연유로 인해 성장과 형평에 초점을 맞추어 빈곤완화 전략을 추진한 시기였다. 이와같은 상황에서 세계은행은 "성장속 재분배" 전략을 수립하였다. 전략은 크게 4가지 측면으로 나누어지는데, 경제성장의 극대화, 둘째, 투자 방향 재정립, 셋째, 소득 재분배 및 빈곤층에 도움을 주는 소비, 넷째, 생산제를 빈곤층에게 이양하는 것이다. UN은 '71년에 LLDC라는 개념을 도입하여 이들 국가에 좀더 많은 원조를 제공하기를 요청하였고, UNDP는 첫 Round Table회의를 개최하여 25개 LLDC국가에 대한 지원을 요청하였으다. 한편 OECD/DAC는 회원국들이 GNP의 0.15%를 LLDC국가에 제공토록 권고하였다.

다. '80년대

'80년대는 Sahel국가에 대한 관심이 집중된 시기였다. 이들 국가의 계속되는 빈곤과 기아상황을 맞이하여 UN총회는 이들에 대한 지원을 요청하였으며, 이는 다시 빈곤완화 전략에 대한 각 공여국들의 관심을 고양시켰지만, 빈곤국가에 대한 공여국들의 관심이 원조규모 확대로 연결되지는 못하였다.

빈곤완화 프로그램의 실시가 기대에 미치지 못하는 결과를 도출하자 세계은행과 공여국들은 빈곤층에게 직접적인 영향을 주는 정

책으로 방향을 선회하였다. 그러나 빈곤층에 대한 정의, 또한 빈곤지역, 빈곤층의 최우선 요구사항에 대한 불충분한 정보때문에 많은 문제점에 부탁치게 되었다. 이점을 고려하여 빈곤완화 관련 프로젝트는 빈곤층의 생활 여건, 빈곤층의 참여, 그들의 문화, 사회.경제상황, 및 인종적인 측면까지도 고려하여 수립되었다. 당시의 빈곤완화 프로젝트를 살펴보면 영향불충분자들에게 식량원조 실시, 성년의 문맹률 저하운동, 농민들에게 대부실시, 도시 거주자들에게 토지제공 등이다.

이 프로잭트는 어느 정도 성공하였는데, 그 이유로는 이 프로젝트를 통해 기대밖의 부수적인 효과가 나타났기 때문이다. 예를 들면, 농부에게 대부를 제공하는 것이 그들의 농업생산성을 높이고, 이는 다시 높은 소득으로 연결되는 순순환이 진행되었다.

라. '90년대

UNDP는 '95년 사회개발 정상회의(코펜하겐)를 주관하였으며, 이 회의를 통해 각 공여국들로 하여금 원조정책의 기본목표로 빈곤완화를 우선순위케 만들었다. 동 회의는 '90년에 들어와 UN이 범세계적인 이슈에 대한 각국의 관심과 해결을 위한 구체적인 행동강령을 제정하기 위한 국제회의에서 개최된 내용을 종합한 성격을 지녔다. 이 모임에서 전 세계의 대표들은 빈곤퇴치, 생산적 고용, 그리고 사회적 통합등 세가지 영역에서 협력방안을 논의하였다.

참고: 사회개발 정상회의 빈곤완화 관련 합의 사항

- 빈곤을 윤리적, 사회적, 정치적, 경제적 임무로 간주
- 이와 같은 목표를 달성키 위해 기아와 영양실조의 해소 그리고 식량안보, 교육, 고용, 생계유지, 건강, 안전한 식수, 위생 및 적절한 주거의 제공등의 정책이 제안됨
- 그리고 빈민들에게 신용, 토지, 교육, 훈련, 기술, 지식, 정보 및 공공서비스등을 포함한 생산적인 자원에 접근하도록 도와 주어야 한다는 것에도 합의가 이루어 짐.
- '96년을 빈곤퇴치의 해로 선포하고 가능한 최단 기간내에 실질적인 빈곤 감소를 달성할 수 있도록 국가정책과 전략을 취할 것에 합의하고, 그 실행은 각국이 스스로의 상황과 전통에 맞추어 정한 목표수준과 시점에 따라 절대빈곤을 타파하고 불평등을 축소하는 것을 포함.
- 최단 기간내에 빈곤을 타파하기 위한 정책과 전략 및 프로그램을 마련하고 실행하는데 있어서 국제사회가 개발도상국과 협력하도록 요청함.

OECD/DAC는 '96년 제 34차 고위급 회의를 통해 "21세기 전략"을 공표하였으며, 여기에 3개의 측정 가능한 목표를 설정하였다. 빈곤완화는 경제적 번영의 주 목표로써, 2015년까지 개발 도상국의 절대빈곤수를 반으로 줄이는 것을 목표로 설정하였다. 이 목표를 측정하는 지표로 4개를 선정하였는데, 첫째, 1인당 1일 $1미만의 소득계층수(Incidence of Extreme Poverty: Population Below $1 Per Day, 둘째, 빈곤갭율(Poverty Gap Ratio: Incidence Depth of Poverty), 셋째, 국가 평균소비에 있어서 소득의 최하층 1/5이 차지하는 비율(Inequality: Poorest Fifth of Share of National Consumption, 넷째,

아동 영양부족 상태(Child Malnutrition: Prevalence of Underweight Under 5s)이다. OECD/DAC의 새로운 전략은 개도국이 자국내 빈곤층 인구를 획일적으로 반을 줄이라는 것을 요구하지는 않지만 이 목표는 각국들이 처한 상황에 맞게끔 추구되며, 종합적인 측면에서 전체 빈곤층을 반으로 줄이겠다는 것이다.

4. 다자간기구 및 선진 원조기관의 빈곤완화 전략

가. 다자간 기구

(1) UNDP

UNDP는 '95년에 사회개발 정상회의를 개최하여 빈곤완화를 세계적인 이슈로 발전시키고 있으며, 빈곤완화의 개념을 경제적인 측면에서 벗어나 종합적인 측면으로 발전시켰다는 평가를 받고 있다. 이를 위해 '97년 "Human Development Report"에서 "인간빈곤"이라는 개념을 정립하고, "인간 빈곤지수"(HPI)를 개발하였다.

"인간 빈곤"의 개념은 측정하기가 힘든 "정치적 자유 부족", "정책결정 참여 능력 부족", "개인안보의 부족," " 공동체생활에의 비참여"등을 포함하며, "인간빈곤 지수(HPI)"는 빈곤을 다섯가지 측면(문맹률, 유아 영양실조, 조기사망, 빈곤한 보건, 상수도 접근 어려

움)에서 측정하며, 여기에 기존의 소득 및 인간 빈곤의 개념을 종합하여 빈곤을 측정하고자 하였다.

UNDP는 수원국의 빈곤완화 프로그램을 돕기위해 다음과 같은 여러 가지 프로그램을 실시하고 있다. 예를 들면, 수원국의 공공지출 검토 보고서 작성, 빈곤 분포도에 대한 지도작성, 수원국 정부의 빈곤완화를 위한 목표 및 목표치 설정, 수원국 정부, 시민단체, 민간기업간의 대화, 빈곤완화를 위한 수원국 정부의 정책에 대한 평가, 분권화된 정책결정, 제도구축 및 조정틀, 원조조정을 통한 재원동원 같은 분야에 수원국을 돕고 있다.

참고: UNDP의 절대빈곤 추방을 위한 6대 행동강령(인간개발보고서)

- 남.녀 평등 및 여성에게 힘을 실어 주는 것이 목적 자체이며, 또한 빈곤을 없애기 위한 수단임.
- 성장이 둔화되는 개도국과 시장경제 전환국가의 빈곤친화 경제성장
- 빈곤국가들이 시장에 참여 할 수 있는 좋은 무역정책, 적절한 규범 및 조건을 포함한 세계화 경영의 향상
- 빈곤층과 빈곤지역이 집단으로 조직하고 행동할 수 있는 힘을 부여하는 행위
- 특별히 힘든 상황에 처한 국가의 경제적 역전을 막는 특별조치 실시. 예를 들면 평화유지 노력, 외채탕감, 반국들이 세계경제에 참여하는 것을 지원
- 정부의 책임성, 투명성, 개방성을 향상하며, 시민사회를 이끌어 가는 사람에게 더욱 많은 역할 부여, 그리고 모든 사람의 정치적 참여를 유도하는 것이 필요

참고: **UNDAF(United Nations Development Assistance Framework)**

UNDAF는 현재 진행중인 UN 개혁프로그램의 일환이며, 모든 UN 프로그램은 동일한 목표 및 일정에 따라 단일의 제도틀에 의거 수립되고 수원국에게 제시된다. 이를 수립시 수원국정부와 긴밀한 협력을 하며, 또한 수원국의 국별전략과 일치되도록 노력하는 전략이다.

'98년 UNDAF는 Colombia, Ghana, Indai, Kenya, Mali를 포함한 18개 수원국에서 시범적으로 실시되고 있다. 또한 World Bank의 국별전략인 CAS(Country Assistance Strategy)와의 연계를 위해 현재 World Bank와 합동으로 Vietnam과 Mali를 시범국으로 정하여 공동사업을 실시하고 있다.

2) WORLD BANK(WB)

WB의 빈곤완화 관련 가장 기본적인 목표는 수원국들이 종합개발전략을 통해 자신들의 빈곤을 완화하고 생활수준을 향상시키도록 도움을 주는 것이다. WB의 전략은 3가지 요소로 나뉘어지는데, 첫째, 광범위한 노동집약적 성장을 도모하고, 빈곤층의 생산성 및 경제발전기회를 증대하는 정책추구이며, 둘째, 기초교육, 기본보건 및 영향과 같은 사회서비스 접근을 향상시킬 수 있는 정책이나 제도구축을 의미하여, 셋째, 수입증대기회를 갖지 못하는 빈곤층을 위한 안전망 구축이다.

WB는 최근에 개도국의 빈곤완화를 달성하기 위한 총체적이고 전

략적인 개발 계획인 CDF(Comprehensive Development Framework)를 수립하였다. 이는 지금까지의 개도국에 대한 거시경제의 안정, 무역자유화, 가격구조의 왜곡방지등과 같은 정책만 가지고는 개도국의 빈곤완화를 포함한 지속적개발을 달성할 수 없다는 판단 때문이다. 이 framework는 10-20년의 장기간에 걸친 개발계획이며, 발전단계에 따라 정부.시장 및 관련제도의 상화작용과 요구되는 역할등 정책의 우선순위.선후 순서등을 포함한 부문별 전략계획이다. WB는 현재 CDF를 통해 시범적으로 실시하고 있는 사업에 대한 철저한 평가를 통해 문제점을 보완한후 이를 WB의 중점 개발협력틀로 발전시킬 예정이다.

참고: World Bank's CDF(Comprehensive Development Framework)

- ㅇ 두가지 측면에서 matrix를 만들어 수원국에 적절한 전략을 수립코자 함.
- ㅇ 우측틀로는 수원국의 지속적 성장과 빈곤완화를 위한 4개 필수요건인 구조적 분야(Structural), 인적자원 분야(Human), 물질 분야(Physical), 특별 전략(Specific Strategies)임.
- ㅇ 좌측틀은 4대 행위자인 정부(Government), 다자간 및 양자간 원조기관(Multilaterla and Bilateral Institutions), 시민사회(Civil Society), 민간분야(Private Sector)로 나누어 matrix형 전략을 수립함.
- ㅇ 우측틀의 4가지 분야
  - 구조적 분야: 좋은 그리고 깨끗한 국정관리, 정의추구 체제, 재정체제, 사회 안전망 및 사회 프로그램
  - 인적자원분야: 교육 및 지식관련 기관, 보건 및 인구
  - 물질 분야: 식수 및 하수도, 에너지, 도로/교통/통신, 환경 및 문화
  - 특별전략 분야: 시골개발 전략, 도시개발 전략, 민간기업 전략, 특별 고려 전략
- ㅇ 좌측틀의 4대 행위자
  - 정부: 중앙정부, 지방정부, 시골지역
  - 다자간 및 양자간 기관: IMF, UN agencies, WTO, EU, Regional Development Bank, Bilateral agencies
  - 시민사회: 종교단체, 재단, 무역노조, 사업자관련 단체, NGO, Local NGO, 토착 시민 단체
  - 민간 기업: 이익 추구 조직을 포함

참고: WB의 빈곤완화를 위한 5대조건('98년 보고서:Assessing Aid)

- 재정지원은 적절한 경제관리능력을 보유한 개발도상국가에 초점을 맞추어야함.
- 원조는 개도국의 개혁주도자의 정책개혁을 달성하는데 제공되어야 함.
- 원조는 관련 수원국의 국별 그리고 분야별 상황을 고려하여야 함
- 프로젝트는 지식과 능력을 창조하고 전달하는데 초점을 맞추어야 함.
- 원조기관들은 기존의 원조정책 실시효과가 거의 없는 개도국을 위한 다른 대안 수립.

참고: SPA(Special Programme of Assistance for Africa)

이는 아프라카국가에 World Bank의 CDF를 실시하기 위한 프로그램의 일환으로써 크게 두가지로 나누어지는데, 첫째, SIP(Sector Investment Progammes), 둘째는 SWP(Sector-Wide Programmes)이다.

위에 언급한 프로그램의 실시를 통해 깨달은 교훈으로는 첫째, 각 공여국들이 수원국들에게 요구한 원조 절차가 서로 다르고 복잡하다는 것이며, 둘째, 복잡한 원조절차가 수원국의 능력향상에 기여하지 않고 수원국의 자조능력을 저해한다는 것이다. 이와 같은 문제점을 직시한 공여국들은 원조관련 행정적이고 절차적인 면을 줄이고 조화하기 위한 조정에 더 많은 노력을 기울이기로 합의하였다.

SPA는 시범적으로 이디오피아(교육분야), 가나(보건), 코트디부와르(교육분야), 모잠비크(농업), 잠비아(보건)등 아프리카 5개국가와 5개분야를 중심으로 실시되었다.

나. 양자간 원조기관

(1) 호주

호주는 빈곤완화에 대한 구체적인 전략은 가지고 있지 않지만, 최근에 자국의 원조정책에 대한 검토보고서를 통해 빈곤완화를 호주 원조의 최우선 목표로 정하기로 하였다. 호주는 특히 경제개발과 사회개발을 통해 빈곤완화가 달성되는 것이 중요함을 역설하고 있으며, 분야별로는 기초교육과 보건과 같은 사회인프라분야에 원조재원을 더욱 많이 부여하고, 특히 여성이나 소녀를 위한 교육이 빈곤완화에 중요한 역할을 한다는 입장을 견지하고 있다.

(2) 오스트리아

빈곤완화는 오스트리아 원조정책의 기본목표중 하나이며, 3년 개발협력 프로그램에 따라 빈곤완화정책을 실시하고 있다. 특히 최빈국의 빈민층을 돕기위해 동 정부는 수원국의 천연자원 및 생산수단의 공평한 분배에 우선순위를 두고 있다. 이를 달성하기 위한 세부분야로 토지 및 농업개혁, 남녀간 차별 및 불리함을 제거하고, 교육, 훈련, 농업, 수공업 및 기초보건서비스를 포함한 종합적인 농촌개발계획을 수립코자 노력하고 있다. 그러나 문제점으로는 빈곤완화 관련 종합지침서나 평가서가 없기 때문에 현장에서는 계획대로 잘 진행되지 않는 편이다.

(3) 벨기에

개발협력정책의 새로운 방향정립에 따라 빈곤완화가 최우선분야이며, 이를 위해 다음과 같은 세부방향이 수립되어 실시중이다.

- 사회개발 정상회의에서 결의된 20:20 원칙을 모든 양자간 원조에 있어서 수원국과의 정책대화시 적용
- 개도국에서의 사회안정을 위해 소외계층에 대한 사회안전망 구축추진
- 보건, 농업, 식량안전, 교육, 기초 인프라 및 사회통합에 원조를 집중화함
- 참여적 개발에 대한 노력지원
- 여성, 소수계층, 토착민과 같은 가장 소외된 계층에 사회적 관심 부여
- 현재 빈곤완화 관련 진행중인 프로젝트로는 개도국을 위한 생존기금(survival fund)이 있으며, NGO와 합동으로 실시하는 프로젝트도 있음.

(4) 카나다

CIDA는 빈곤완화를 기본목표로 설정하였으며, '96년에는 "빈곤완화를 위한 정책제안" 보고서를 작성하여 개도국의 빈곤수감소에 최우선순위를 두고 있다. 또한 CIDA의 모든 프로그램에 이 목표가 일관성있는 주제로 사용되게 하고 있으며, 기본욕구분야, 여성개발, 인프라관련 서비스, 인권 민주주의와 올바른 국정관리, 민간분야 개발,

환경등 6개 분야와 연계하여 사업을 추진하고 있다.

CIDA는 빈곤완화 정책을 크게 3가지 유형으로 구분하였다.

- 목표치로써의 빈곤완화 사업(targeted poverty reduction activities): 빈곤층들 의 생활향상에 직접적인 효과를 제공하는 사업을 의미
- 빈곤치중 사업(poverty-focused activities): 빈곤층에게 혜택은 주지만 그들과 직접적으로 연결되어 있지 않는 사업을 의미
- 정책수준의 간여(policy-level intervention): 국내·외 수준에서 체계적인 저해요인을 제거하는데 도움을 줌으로써 빈곤의 가장 기본적인 원인을 밝히게 하여 정책 환경에 영향을 주는 사업을 의미함.

CIDA의 "빈곤완화를 위한 정책제안"에서는 CIDA 직원들이 실제 사업을 실시하는 것을 돕는 방법론적인 연장 및 기술을 적시하고, 지침을 개발하여 이들에게 나누어 주고, 결과 중심론적인 관리방식 및 통계적인 수치의 필요성도 함께 열거하고 있다.

(4) 덴마크

덴마크의 Danida는 빈곤완화를 덴마크의 최우선 분야로 지정하였으며, 이를 달성하기 위한 3대 전략은 다음과 같다.

- 지속적이고 사회적인 균형을 가진 경제발전

- ㅇ 인적자원의 개발에 필수적인 요소로 교육과 보건의 증진을 포함하는 사회분야의 개발
- ㅇ 법치주의와 올바른 국정관리에 입각한 사회에 국민들의 참여와 개발을 조장

'96년부터 덴마크는 빈곤층에게 혜택을 줄 수 있도록 수원국과 정책 및 전략에 관해 건설적인 대화를 실시하여 수원국을 선정하고 있다.

(5) 핀란드

핀란드는 수원국 사회와 국민들이 그들의 개발에 책임을 져야 한다는 입장을 견지하고 있다. 정책대화시 핀란드는 빈곤완화를 위해 수원국 정부의 역할을 강조하며, 의미있는 빈곤완화는 경제성장이 인구증가 비율보다 높지 않는 이상 불가능 하다는 입장을 지닌다. 그러나 경제성장이 충분조건은 아니며, 복지 및 기회가 모든 사람에게 균등하게 제공되어야함을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 핀란드는 경제구조 개혁시 피해를 보는 계층의 사람들에게 안전망을 제공하는 것이 필요하다는 입장을 견지하고 있으며, 이것은 인도주의적 측면 뿐만 아니라 정치, 경제개혁을 위한 안정된 사회 조건을 유지하기 위한 것이다.

핀란드는 빈곤완화를 4가지의 다른 방법을 통해 실시하고 있다. 즉 수원국과의 정책대화, 다자간 원조기관에 특정 프로젝트나 프로그램 관련 영향력 행사, NGO에 보조금 지급, 마지막으로 분야별,

지리적 배분 정책을 수립하는 것등이다.

핀란드 원조의 특징으로는 빈곤완화 목표에 대한 달성도를 측정하기 위한 체계적인 통계를 부분적으로 개발하여 빈곤완화에 대한 강한 의지를 나타내고 있다는 것이다.

(6) 프랑스

프랑스의 원조기본목표에는 빈곤완화가 없으며, 자체의 빈곤완화 전략도 가지고 있지 않다. 따라서 각 공여기관의 우선순위상 빈곤완화는 낮은 편이다. 그러나 향후 빈곤완화에 영향을 미칠수 있도록 개도국 행정체제의 분권화 전략을 추구하고 있다.

(7) 독일

'95년에 BMZ는 새로운 원조정책의 방향의 일환으로 빈곤완화와 경제발전과 인프라간의 연계가 강화되어야함을 명시하였다. 또한 BMZ는 독일의 개발경제 프로그램중 빈곤의 역할을 더욱 세밀하게 정하고, 빈곤완화를 모든 사업에 적용하고 있다. 독일의 빈곤완화 전략은 크게 4개 분야로 나누어지는데, 첫째, 절대빈곤의 완화, 둘째, 구조개혁을 통해 빈곤의 원인제거, 셋째, 빈곤층의 참여, 넷째, 빈곤층의 생산능력 향상등이다. 이를 위해 수원국 NGO의 역할을 중요하게 여기고 있다. 독일은 또한 빈곤완화 목표에 대한 달성도를 측정하기 위한 체계적인 통계를 개발하여 활용하고 있다.

(8) 아일랜드

아일랜드 원조의 최우선순위는 최빈국에 BHN을 제공하며, 특히 관련 국가의 소외계층를 돕는 것이다. 그러나 실제의 프로그램 수립 시 이 목표가 잘 반영되고 있지 않고 있다. 아일랜드 원조기관인 DCD는 자국의 원조규모가 어느정도 빈곤완화를 위해 사용되고 있는지 알기위해 인간개발 우선화(Human Development Priorities) 개념을 사용하고 있다.

(9) 이태리

이태리 정부는 빈곤완화에 대한 전략은 가지고 있지 않지만 최근에 이 분야에 많은 중점을 두고 있으며, 세부적인 사업으로는 개도국의 인적자원 개발 및 사회 네크워크의 형성에 초점을 맞추고 있다. 또한 UNDP와 사회 안전망구축을 위한 공동사업을 실시하고 있다.

(10)일본

일본 ODA헌장에서는 개도국의 빈곤완화에 대한 강조를 두고 있으며, 2차례의 TICAD회의를 개최하여 아프리카 지역의 빈곤완화에 역점을 두고 있다. 일본의 빈곤완화 전략은 직접적 전략보다는 빈곤의 다차원적인 특성을 감안하여 간접적인 접근법을 유지하고 있다. 예를 들면 직접적으로 빈곤층에게 혜택을 주는 방식보다는 여성들의 교육, 기술, 지식 및 여성에게 대부허용, 모자 및 유아 보건을 통

하여 빈곤완화를 달성하려는 것이다. 현재 일본은 자국의 대외적인 선언에 반해 실질적인 조치는 보류하는 입장이다. 이는 자국의 경제적인 어려움 때문에 ODA 예산을 10% 감축하는 조치를 취했으며, LLDC에 대한 untying 원조를 반대하고 있는 측면에서 잘 나타나고 있다.

문제점으로 지적될 수 있는 것은 일본이 빈곤에 대한 개념, 전략 및 빈곤층에 대한 정의를 아직까지 내리지 못하고 있다는 것이다. '90년대에 들어와 외무성을 중심으로 빈곤완화관련 연구가 진행되었고, '94년에 JICA에서 지침서를 발행하였다. 이 지침서는 JICA직원과 훈련 전문가들이 활용하고 있으며, 세부적인 지침서가 아니라 정책수립 및 실시시 주의해야하는 요점을 요약하는 수준이다. 여기에는 모든 JICA사업에의 빈곤 이슈가 고려, 빈곤층에 대한 목표수립의 중요성, 사회분석 실시, 그리고 빈곤완화 전략 실시시 관련 빈곤층들의 참여를 권유하는 내용이 포함되어있다.

OECF도 지금까지 빈곤완화에 대한 지침서가 없었는데, '99년에 비로소 빈곤완화와 관련된 사업의 사회분석을 실시하는 내용이 포함된 지침서가 발간되었고, OECF는 빈곤완화를 위한 SAF사업 참여를 확대하고 있다.

(11) 네델란드

네델란드는 빈곤완화를 원조의 가장 주요한 목표로 두고 있으며, 또한 20:20 원칙을 지지하고 있다. 이를 위해 네델란드 정부는 기본

요구 분야, 소득창조 및 지역프로그램을 실시하고 있으며, 기본욕구로는 식수공급 및 보건분야에 중점을 두고 있고, 소득창조를 위해 빈곤층의 생산능력 향상, 특히 농업분야에 초점을 맞추고 있으며, 지역프로그램으로는 종합적인 농촌발전을 목표로 두고 있다. 그리고 빈곤층을 위한 안전망구축에 많은 노력을 경주하고 있다. 또한 빈곤완화 목표에 대한 달성도를 측정하기 위한 체계적인 통계를 부분적으로 개발하여 실시하고 있다.

네델란드 원조의 특징으로는 현재 20:20 원칙을 수원국 5개국에서 실시하고 있다는 것이다. 수원국들이 자국의 예산중 20%를 사회개발 분야에 활당하면 이 국가들은 네델란드로부터 더 많은 원조를 받을수 있게 하였다. 또한 네델란드는 세계은행이 주관하는 Consultative Meeting이나 UNDP가 주관하는 Round Table에서 이 원칙이 지켜지도록 많은 영향력을 행사하고 있다.

(12)뉴질랜드

빈곤완화는 뉴질랜드 ODA의 기본 목표로 정해져 있지만, 20:20 원칙은 아직까지 지지하지 않고 있다. 특히 뉴질랜드는 빈곤완화를 달성하기 위해 개도국 의 인적자원개발(HRD)에 많은 역점을 두고 있다.

(13) 노르웨이

노르웨이 정부는 빈곤완화를 직접적인 목표로 두지 않다. 그러나

의회의 강력한 요청에 의해 현재 정부의 원조목표상 빈곤완화를 최우선으로 두고 있으며, 자국의 형평에 기초한 경제발전 경험이 빈곤완화 달성의 주요 모델로 발전시키기 위해 국제적으로도 많은 노력을 경주하고 있다.

(14) 포르투갈

포르투갈의 원조는 빈곤완화에 강하게 집중되고 있지 않지만 최빈국에 대한 원조는 강조하고 있다. 이를 위해 교육과 보건분야에 우선순위를 두고 있으며, 공식적인 조직 뿐만 아니라 NGO와의 연계도 강화하고 있다.

(15) 스페인

스페인은 20:20 원칙에 동의하고 있다. 빈곤완화를 위해 기초교육, 기초보건 및 여성관련 프로그램에 치중하고 있다. 또한 NGO와의 협력사업실시도 증가되는 추세이다. 그러나 이 분야관련 전문가가 부족하고 관련 프로젝트나 프로그램에 전문가를 활용하는 것이 힘들며, 수원국과의 정책대화가 부족한 편이다. 최근에는 스페인 정부가 수원국 토착민의 보호, 다원적인 문화 보존과 같은 문제에 많은 관심을 나타내고 있다.

(16) 스웨덴

빈곤완화는 스웨덴 원조의 4대 목표중 하나이지만, 빈곤완화에 대

한 범주는 마련되어 있지 않다. Sida는 예산중 31%가 사회분야에 치중하고 있으며, 이중에서 기초 교육, 상수도시설 및 시골발전에 우선순위를 두고 있다. 또한 지방자치단체나 빈곤층, 혹은 여성들의 정치참여를 향상시킬수 있는 제도적인 측면에도 관심을 갖고 있다. 스웨덴은 빈곤완화 목표에 대한 달성도를 측정하기 위한 체계적인 통계를 부분적으로 개발하여 빈곤완화에 대한 강한 의지를 나타내고 있다.

(17) 스위스

스위스 정부는 20:20 원칙을 고수하고 있다. 그러나 빈곤완화에 대한 명확한 개념정립이 되어 있지 않기 때문에 이에 대한 양적인 측정도 힘든 상황이다. 스위스 정부는 빈곤에 대한 정확한 개념을 정립하기 위해 국제 회의를 주최하는등 이를 구체화하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

(18) 영국

'98년 "백서"를 발표함에 의해 영국 정부는 빈곤완화에 빈곤추방으로 개념을 바꾸면서 빈곤에 대한 관심을 표하였다. 영국의 빈곤완화 전략은 다음과 같다.

- 영국 ODA의 대부분을 최빈국에 공여
- 관련 개도국의 빈곤에 대한 범위, 원인 및 경향에 대한 확인
- 수원국의 빈곤관련 정책에 대한 분석

- ㅇ 수원국이 빈곤층에 대한 고려를 할 수 있도록 정책대화를 실시
- ㅇ 경제성장을 지원
- ㅇ 국별 원조프로그램에 빈곤완화를 목표로 하는 사업을 포함시키며
- ㅇ 빈곤층을 직접적으로 겨냥한 지속적 프로젝트나 프로그램을 고안
- ㅇ 빈곤층이 필수적인 서비스에 접근할 수 있도록 기관의 역할을 확대
- ㅇ 소녀나 여성들이 필수적인 서비스에 접근가능토록 여성개발에 역점을 두며,
- ㅇ 인적,물적자원으로부터 지속적인 생활를 할 수 있도록 빈곤층의 능력개발 실시
- ㅇ 인간발전 및 인권신장
- ㅇ 빈곤층 치중 성장을 조장하는 정책틀을 수립
- ㅇ 환경을 보호하면서 동시에 물적자산으로부터 혜택을 증대

영국은 동시에 빈곤완화 목표에 대한 달성도를 측정하기 위한 체계적인 통계체제를 개발하여 실시하고 있다.

(19) 미국

미국(USAID)의 빈곤완화 전략은 지속적 발전을 위한 경제성장에 기초를 두고 있다. 이를 달성하기 위한 우선 순위 분야로 먼저 개도국의 시장기능을 강화하고, 둘째, 사람에게 투자하며, 셋째, 수원국 주민들의 접근과 기회를 확대하는 것이다. 또한 주제별로 참여, 제도 발전, 지속성에 우선순위를 부여하고 있다. 빈곤층, 소외계층이 확대되는 경제로 진입케 할 수 있는 광범위하고 지속적인 경제성장

은 인구증가, 빈곤, 식량부족 및 지구온난화 현상과 같은 범세계적인 이슈에 영향을 미치고 있다는 입장을 견지하고 있다. 경제성장에 영향을 미치는 국제적인 변수로는 무역 및 투자, 기술발전을 들 수 있지만, 중.장기적으로는 각 국가가 지닌 정책, 제도, 인적자원과 같은 국내변수가 더 많은 영향을 미치고 있다.

참고: NGO단체들의 빈곤완화 전략(Social Watch)

많은 NGO들은 공여국들이 대외적으로는 빈곤완화를 명목적인 목표로 설정하였다고 하지만, 실제적으로 이에 대한 관심과 노력이 부족하다고 여기고, 다음과 같은 전략을 수립하였다.

- 각 공여국과 수원국들이 WSSD에서 논의된 20:20 전략 도입
- 수원국의 빈곤지역인 시골과 도시의 빈민촌 지역에 작은 규모의 신용 대부를 포함하는 소득창출 프로그램 실시
- 사회 및 시민 조직의 강화

NGO단체인 "Social Watch"는 '96년부터 실제로 각국이 이와 같은 목표를 달성하는지에 대한 진척도에 관한 보고서를 발행하고 있다.

5. 선진국 원조기관의 빈곤완화 전략에 대한 비교분석

빈곤완화는 '90년데 대부분의 공여국이 취한 목표였지만, 이것이

과연 빈곤층에게 어떤 영향을 주었는지는 불확실하다. 이를 알기위해서는 먼저 공여국의 전략적인 목표 및 실천적인 계획이 좀더 빈곤완화에 중점화되었는지 여부, 둘째 빈곤완화를 실천하는데 의견일치가 있는지, 또한 실제로 그들이 목표달성에 강한 의지를 가지고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 여기에서는 공여국들이 빈곤완화를 위한 이론적근거, 실시 프로그램, 담당 조직 및 관리적인 측면에 대한 비교분석을 실시코자 한다.

가. 공여국의 빈곤완화에 대한 목표 설정

공여국들의 빈곤완화에 대한 목표는 크게 3가지 유형으로 나누어진다. 첫째, 빈곤완화를 최고의 목표로 두는 국가, 둘째, 빈곤완화를 다른 목표와 함께 같은 무게를 두는 국가, 마지막으로, 빈곤완화를 공식적으로 목표화 하지 않는 국가들이다. 첫째의 경우는 벨기에, 카나다, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네델란드, 영국 및 세계은행을 들 수 있고, 둘째의 경우는 호주, 오스트리아, 독일, 이태리, 일본, 스위스 및 미국을 들 수 있으며, 마지막의 경우는 프랑스, 스페인에서 볼 수 있다.

나. 빈곤완화를 위한 공여국들의 세부 실시 계획

(1) 빈곤완화에 대한 이론적 근거

공여국들은 빈곤완화를 목표로 하여 이를 달성하기 위한 이론적 근거를 가지고 있다. 이는 실제로 업무를 수행하는 책임자들에게 방

향을 유도하기 때문에 중요한 의미를 지닌다.

세계은행의 이론적 근거는 지속적성장이 빈곤완화의 필요조건이라는 입장을 견지하고 있지만, 이와 같은 성장에 대한 혜택 분배가 고용기회적인 측면에서 빈곤층에게 주어지지 않을 때 이 조건은 충분조건이 되지 못한다는 입장도 견지하고 있다.

이와 같은 목표를 동시에 달성하기 위해 세계은행은 3개의 실천전략을 가지고 있으며, 첫째, 빈곤층으로 하여금 향상된 생활을 위한 기회를 갖고 참여케 하는 성장패턴을 추구하는 것이며, 이는 비숙련 노동수요에 대한 편견의 제거와, 빈곤층의 생산제품에 대한 시장차별을 동시에 제거하는 것이며, 둘째, 인적개발에의 투자를 통해 빈곤층들이 그들의 생산성을 향상시킬수 있는 자산을 창조하는 것이고, 마지막으로 위에 언급된 지속적성장과정에서 소외된 노약자, 특히 환경변화에 영향을 많이 받은 사람들을 위해 사회안전망을 설치하는 것이다.

(2) 공여국의 세부 실시 계획

대부분의 공여국들은 세계은행의 빈곤완화를 위한 이론적 근거를 수용하고 있으며, 그들의 실천목표에도 이를 가끔씩 반영하고 있다. 그러나 공여국들은 빈곤완화를 위한 세부 실시계획에서 상호간 많은 차이점을 나타내고 있다.

프랑스를 포함한 몇개의 공여국들은 특별한 조치가 필요하다는

그룹으로써 빈곤층에 대한 개념이 서로 다르며, EC나 스페인 및 이태리는 빈곤이나 빈곤치중 실천목표에 대한 명확한 개념을 발전시키지 못하였다.

뿐만 아니라 세계은행과 UNDP사이에도 상당한 개념차이가 있는데, 특히 UNDP는 소득증대라는 개념보다는 인간개발에 더욱 의미를 두고 있다. 다시 말하면, 세계은행의 입장에서는 소득증대가 빈곤완화에 필수적이며, 인간개발은 이와 같은 조건이 충족되어야 가능하다는 입장인 반면, UNDP는 우선적으로 인간개발에 중점을 두고, 공여국이나 수원국 정부가 인적개발을 위한 능률성 제고에 초점을 맞추고 있다. 두 기관사이의 또 다른 차이점으로는 UNDP는 정부가 고용목표를 가지기를 바라는 반면, 세계은행은 빈곤층을 돕기 위해 능률적인 고용창출을 조장하기위한 거시경제 및 시장정책개혁의 필요성을 우선적으로 고려한다는 점이다.

세계은행과 양자간 기관들 사이에도 세부적인 실천계획상 여러 차이점이 존재한다. 즉 세계은행는 빈곤이 양적인 측면인 소득/소비의 개념에서 보고 있지만, 양자간 기구들은 빈곤층 및 빈곤지역, 소외 및 빈곤층의 능력배양의 사회적, 문화적, 정치적 상황을 인정하고 있다. 실천적인 측면에서는 세계은행의 초점은 빈곤층의 생산성 고용 및 소득을 늘리기 위해서 빈곤지역 및 빈곤층의 포괄적인 목표점에 있다.

그러나 양자간 기관들은 빈곤이 다차원적인 개념이며, 단순히 고용이나 소득증대 외에 빈곤층이 소외되지 않도록 그들의 능력배양

에 우선순위를 두고 있다. 이것은 실제 사업을 실시시 많은 차이점을 제공하는데, 예를 들면 지역에서 빈곤층의 확인이나 목표물의 범위, 빈곤층이 처한 상황의 제도적 및 참여적 능력배양 측면에서 큰 차이점을 보여주고 있으며, 우선순위는 제도구축, 빈곤층의 참여 및 차별완화에 역점을 두고 있다. 스웨덴은 지방자치단체, 또한 빈곤층이나 여성들의 정치참여를 향상시킬수 있도록 수원국의 선거과정에 대한 자문을 제공하고 있는 반면, 네델란드나 덴마크는 빈곤층이 참여할 수 있는 국민들의 참여 및 분권화를 지원하고 있다. 독일은 장기적인 측면에서 빈곤층의 자조노력을 조장하는데 중점을 두고 있으며, 카나다는 빈곤층을 위해 일하고 있는 조직들의 능력배양에 우선 순위를 두고 있다. 명확한 빈곤완화 전략이 없는 프랑스는 향후 빈곤완화에 영향을 미칠수 있는 분권화 전략을 추구하고 있다.

프랑스를 제외한 모든 양자간 기관들은 여성의 차별을 완화시키는 노력을 경주하고 있는데, 이를 위해 지역이나 가정에서 권력관계나 소득/자산 분배구조에 변화를 주어 여성의 지위를 향상시키고자 노력하고 있다. 최근에는 일본, 미국 및 세계은행은 여성들의 교육, 기술, 지식 및 여성에게 대부제공, 모자 및 유아보건분야에 새로운 우선순위를 부여하고 있다.

덴마크, 네델란드, 독일, 미국, 영국등은 기초보건, 교육, 상수도설치와 같은 BHN의 보급에 많은 초점을 두고 있다. 스웨덴이나 카나다는 특히 직접적으로 혹은 간접적인 기금을 통해 개도국과의 대화를 강화하여 그들의 공공지출액을 BHN으로 방향전환하도록 노력하고 있다. 그러나 호주, EC, 이태리는 인간.사회발전에 주력하지만 명

확한 빈곤친화경향을 가지고 있지 않으며, EC를 포함하여 벨기에, 독일, 네델란드 및 스칸디나비아 국가들은 '95년 사회개발 정상회의에서 논의된 20:20 원칙을 최근에 채택하였다.

사회 안전망 구축은 세계은행에서 가장 잘 발달한 개념을 가지고 있으며, 벨기에, 네델란드, 핀란드도 이 개념을 지원하고 있다. 이태리는 이 사업을 UNDP와 함께 공동으로 실시하고 있으며, ILO, WFP도 이와 유사한 사업을 실시하고 있다.

현재 많은 공여국들은 빈곤완화를 달성키 위한 재분배정책에는 관심을 두지 않고 있다. 그러나 세계은행등은 수원국의 부유층에게 혜택을 주는 고급교육과 같은 서비스에 높은 수업료를 부과하는 사업을 선호하고 있으며, 반면에 초급 교육에는 빈곤층이 수업료를 내지 않도록 하고 있다.

많은 국가들이 빈곤완화전략을 가지고 있지만 명목적인 목표만큼 공여국 자신들이 실제로 원조를 배분하거나 국별선정에 있어서 우선순위를 부여하지 않으나, 현재 IDA나 네델란드가 이 분야에 많은 우선순위를 부여하고 있다. '96년부터 덴마크와 스웨덴은 빈곤층에게 혜택을 줄 수 있도록 수원국과 정책 및 전략에 관해 건설적인 대화를 하여 수원국을 선택하고 있으며, 영국도 자신들의 빈곤완화를 위한 새로운 전략을 발표하였다.

(3) 양자간 원조기관에서의 빈곤완화에 대한 우선순위 부여

각국의 빈곤완화에 대한 실천의지 수준을 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 이유로는 공여국들은 일반적으로 그들의 빈곤완화사업에 대한 성과에 특별히 책임을 지지 않고 있으며, 빈곤완화라는 목표를 어느정도 달성했는지, 그리고 시간이 경과함에 따라 성과가 어떻게 향상된지에 관해 판단도 하지 않고있기 때문이다. 또한 빈곤완화 관련 체계적인 통계 정보나 기록도 불완전하다. 영국, 독일, 스웨덴, 핀란드, 네델란드는 체계적인 통계를 부분적으로 개발하였으며, 특히 세계은행은 빈곤완화 목표관련 질적.양적인 측면에서 체계적인 성과측정체제를 갖추고 있다.

그러나 '90년 이후 각 공여국들은 빈곤완화에 대해서 더욱 높은 우선순위를 두고 있으며, 그 근거로는 덴마크, 스웨덴, 핀란드는 빈곤완화 목표를 좀더 효율적으로 실시하기 위해 내부적으로 검토 및 조치를 취하였으며, 카나다나 영국은 빈곤완화를 자신들의 강력한 전략적인 목표로 설정하였다. 또한 EC는 빈곤완화 결의문을 채택하였고, 유럽의 공여국중 절반정도는 20:20 원칙을 지지하고 있다. 특히 세계은행의 경우 '92년에 강력히 주창한 빈곤완화 구호가 점차 퇴색해 가고 있지만 최근에이 목표를 다시 강조하고 있으며, 이태리나 벨기에도 이 목표에 대한 강한 의지를 표명하고 있다.

(4) 공여국의 조직적인 측면과 해외사무소의 역할

현재 많은 공여기관들의 조직구조를 살펴보면 집권화형태를 나타

내고 있다. 예를 들면 호주의 AusAID는 직원의 90%정도가 본부에 있으며, 독일의 BMZ는 가장 집권화모습을 지니고 있다. 그러나 최근에는 각 공여국들이 조직을 분권화하고 있는 경향을 나타내고 있다. 분권화를 실천하는 세부방향은 여러 형태로 나눠지는데, 예를 들면 해외사무소에 있는 직원중 빈곤완화 관련 전문가를 늘리고, 그들의 역할을 확대하며, 정책결정권한을 현장에 많이 이양하는 것 등이다. 이와 같은 요소들은 빈곤완화를 달성하는데 효율적인 요소로 작용하고 있다.

빈곤완화를 달성하는데 있어서 가장 큰 문제점으로는 공여기관내 사회개발 전문가가 거의 없다는 것이다. 현재 영국의 경우 사회적, 제도적 및 경제적 측면이 사업의 구상 및 실시과정에 고려될 수 있도록 전문가를 많이 충원하고 있으며, 이들을 현장에 배치해 효율성을 증대하고 있다. 과거의 경험을 보면 현장 사무소에 전문지식을 가진 직원을 파견할 경우 공여국에 대한 수원국의 신뢰도는 높다는 것을 아르켜준다.

한편 해외사무소에 직원이 많이 파견되었다 하더라도 이들에게 정책결정에 관한 재량권이 거의 없는 경우도 문제점으로 지적될 수 있다. 이와 같은 문제점을 해결키 위해 세계은행은 기존의 집권화된 구조에서 벗어나 좀더 수원국중심으로 원조를 실시하기 위해 현장책임자를 배치하고 있다.

분권화의 또 다른 이점으로는 현장에서 공여국간 원조조정이 잘 이루어진다는 측면이다. 현재 공여국간 원조조정은 가장 기초적인

정보교환 수준이며, 이것도 우선순위가 낮다. 이와 같은 문제점이 발생하는 이유를 살펴보면 공여국들이 현장사무소에 적절한 재량권을 부여하지 않기 때문이며, 또한 공여국들이 현장사무소에 낮은 계급의 직원을 파견하거나 전문지식이 없는 직원이 파견됨에도 기인한다.

(5) 빈곤완화를 위한 관리적 측면

빈곤완화사업에 높은 우선순위를 두고 있는 공여국에서도 실제로 본부에서 현장으로 빈곤완화 관련 지침서가 송부되지 않고 있는 것을 볼 수 있다. 현재 덴마크, 일본, 스웨덴 및 영국의 경우 빈곤완화를 최고의 목표로 두고 이를 실천할 이론적 근거도 실제 사업을 담당하는 관리자들에게 제공되는 지침서는 거의 없거나 약하다.

이와 같은 문제점이 발생한 이유는 빈곤완화 목표를 실천하는데 필요한 명확한 지침을 제공하는 사업실시 강령이 없기 때문이다. 독일의 BMZ도 이것을 가지고 있지 않으며, 단지 작업반이나 훈련시 자신들이 겪은 경험을 교환하는 정도이다. 명확한 지침서가 없는한 빈곤완화에 대한 개념은 사업담당 관리자에게는 의미가 없다. 반면 세계은행은 사업 관리자에게 빈곤완화 관련 수많은 강령 및 가장 적합한 실시지침을 제공하고 있다.

빈곤완화 강령이나 지침을 내려보내는 통로는 공여국의 대수원국 국별전략이라 할 수 있는데, 이는 빈곤완화 목표를 실천하는데 더욱 효과적인 수단이 되어 가고 있다. 왜냐하면 이를 수립하는 과정에서

세부사업에 대한 의견교환이 이루어지며, 특히 정책결정과정에 수원국 정부, NGO 및 민간분야의 참여를 통해 민.관협동이 이루어져 정책에 대한 불협화음이 없기 때문이다.

빈곤완화 목표가 실제로 효과를 거두기 위한 또 다른 장치로는 사업 담당 관리자 및 직원을 위한 인센티브 제공이다. 이와 같은 장치가 주어질 경우 빈곤완화라는

아주 어려운 직무를 수행하는 관리자 및 직원들의 사기진작이 가능케한다.

참고: 성공적인 빈곤 완화 전략

각 공여국들의 성공적인 빈곤완화 전략을 살펴보면 다음과 같은 요소가 공통적으로 발견된다. 먼저 회원국들이 각 수원국의 독특한 사회경제 및 정치상황을 고려하여 전략을 수립한다는 것이다. 또한 최근에 빈곤완화를 잘 달성한 수원국에 대한 체계적인 평가를 통해 정책접근법, 제도적 틀 및 정치과정에 관한 좋은 측도를 잘 활용한다는 것이다. 다음은 성공적인 빈곤완화 전략 수립시 고려해야할 목록이다.

- 빈곤의 목표성: 정의, 자료 및 변화에 대한 감독발전, 빈곤층의 개념정립이 되어야함. 또한 모든 빈곤관련 정책수립시 여성역할 강조
- 정부의 실천의지 및 청사진: 정부의 실천의지는 있는지? 그리고 청사진을 어떻게 실천하려는 지 여부? 이를 실천하는데 미치는 다른 변수는 있는지? 여러 형태의 빈곤층에 적절한 전략 존재여부
- 안정된 거시경제 틀: 화폐, 금융, 재정정책이 잘 수립되어야 하며, 시장 경제가 잘 기능되도록 하는 조건완비 여부
- 성장을 선호하는 경제 정책: 성장 경제 정책이 빈곤층에게 주는 기회가 어느 정도인지? 빈곤층 치중의 경제성장 정책이 수립되었는지? 천연자원에게 지속적인 영향을 주는 경제정책이 수립되었는지?
- 올바른 국정관리를 위한 정책 환경의 존재여부
  -빈곤층에 직접적인 영향을 미치는 분야의 정책 수립시 참여여부
  -자원과 서비스에 접근
  -효율적이고 신뢰성있는 법치주의 확립
  -국정관리의 책임성여부
- 인구정책: 인구증가가 이들에게 적절한 생활을 위한 재원을 제공할 수 있는 능력을 가지고 있는지?
- 성장정책의 혜택을 받지 못하는 소외계층을 위한 특별한 노력 존재여부
- 빈곤치중정책을 수립하고, 추진하려는 국가의 역할 존재여부
- 폭력이나 불신이 적은 사회.경제구조를 가지고 있는지?
- 효율적인 빈곤완화에 필요한 능력을 쌓으려는데 도움을 주고 경제기회를 제공하려는 외부환경의 역할

6. 우리의 대개도국 빈곤완화 전략

가. 우리의 대개도국 빈곤완화 정책의 현황 및 문제점

(1) 개념정립 문제

우리의 경우 빈곤을 탈출한 모범사례의 국가이지만, 타 국가의 빈곤완화를 위한 체계적인 전략(개념, 목표, 세부적인 사업계획)이 없으며, 단지 우리의 빈곤탈출 경험을 중심으로 개도국의 경제 및 사회 인프라 발전을 목표로 기술협력을 강화하고 있는 실정이다.

빈곤완화에 대한 체계적인 접근을 위해서는 먼저 빈곤완화를 우리의 대외원조의 기본목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 종합적인 전략 및 세부사업계획을 마련하여야 하며, 이를 토대로 각 원조실시기관간의 역할분담을 정하는 과정이 필요하다.

또한 OECD/DAC 회원국의 빈곤완화 전략을 연구하고, "21세기 전략"에의 빈곤완화관련 목표를 달성하는데 우리가 어떻게 기여할 수 있을 것인가에 대한 전략도 마련해야 한다.

(2)사업실시을 위한 제도적장치 미흡

현재 우리의 경우 사업 선정시 그 효과에 대한 분석이 약한 편이며, 사업이 선정되더라도 세부 실시계획을 수립할 때 빈곤완화 목표

가 잘 반영될 수 있는 체제가 갖추어 있지 않다. 그럼으로 사업선정에서부터 사업실시, 그리고 중간 모니터 및 사후 평가의 실시사이클상 빈곤완화의 목표가 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

사업선정에 있어서 바람직한 제도적장치로는 담당 조직과 단내.외 전문가들로 구성된 사업선정위원회(가칭)를 만들어 이를 가동하는 것이다. 이 위원회의 역할은 우리가 개도국으로부터 접수한 각종 수요조사서를 중심으로 요청사업이 빈곤완화에 미치는 효과, 사업의 적정성등에 관한 사항들을 평가하고, 사업을 선정하는 것이다.

그러나 무엇보다 더욱 중요한 것은 해외사무소의 역할을 확대하여 빈곤완화에 대한 확실한 지침서를 만들고 이를 사업발굴시 참고토록 해야 한다는 것이다. 왜냐하면 지금까지의 경험상 사업의 성공여부는 사업발굴을 어떻게 하느냐에 달렸기 때문이다.

(3) 사업별 평가체제 비구축

효율적인 사업수행을 위해 필요한 것은 사업별 평가체제가 구축되어야 한다는 것이다. 현재 우리의 경우 우리가 실시하는 원조수단별, 분야별, 규모별로 빈곤완화에 미치는 효과분석이 거의 이루어지지 않고 있으며, 이를 위한 분석방법이나 기술적노하우가 갖추어져 있지 않다.

특히 우리의 사업이 결과중심(result-based)이 아닌 투입중심(input-based)으로 진행되는 것도 평가기능을 약하게 만드는 요소로

작용하고 있다. 예를 들면, 우리의 주요 사업의 한 분야인 직업훈련의 경우 hardware 설치에 중점을 두고 있지만 이의 효과 및 향후 영향에 대한 분석이 거의 없는 상황에서 사업이 실시되고 있다.

(4) 정부의 확고한 의지부족

빈곤완화의 목표를 달성하기 위해서는 우리 정부의 대개도국 빈곤완화에 대한 확고한 의지 표명이다. 이런 의지가 없을 경우 빈곤완화가 기본목표로 설정되고 적절한 예산이 투입되며, 각 사업실시에 있어서 빈곤완화에 대한 효과분석 및 빈곤완화에 대한 전문가가 투입 체제가 불가능하기 때문이다.

(5) 심층연구기반 미약

빈곤완화는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적인 측면등 다차원적인 성격을 지니기 때문에 우리의 개발협력 사업이 개도국의 경제 및 사회인프라 분야를 어떻게 발전시킬 수 있는지에 대한 연구가 필요하다. 이를 통해 빈곤완화를 위한 사업선정 및 수립시 적절한 지식과 정보를 적시에 제공받을수 있다.

또한 우리가 타 공여국과의 차별화된 역할분담을 통해 우리의 규모로 가장 효과적인 목표 달성을 위한 전략 연구도 필요하다. 이를 위해 필요한 것은 각 수원국에 대한 지역연구를 실시라고 볼 수 있다. 이는 우리로 하여금 수원국의 종합적인 개발계획를 고려한 대수원국 국별계획 수립을 가능케하며, 관련 수원국의 빈곤완화를 가장

효율적으로 달성하는데 필요한 우리의 사업수단 및 분야도 선택하게 만들기 때문이다.

나. 한국형 빈곤완화 전략 정립

(1)고려 사항

(가) 우리의 비교우위 분야 활용

빈곤완화를 달성하는데 있어서 다른 공여국에 비해 우리가 지닌 가장 귀중한 자산은 우리가 최빈국에서 선진국으로 발전한 소중한 경험을 가지고 있다는 것이다. 우리의 경험은 후발 개도국에게 "우리도 할 수 있다"라는 자신감을 보여 주었으며, 특히 빈곤완화가 21세기의 국제사회의 가장 기본적인 원조방향임을 고려시 우리의 모델은 다른 공여국, 국제기구, 그리고 수원국 모두에게 가장 효율적인 방향을 제시했다는 점에서 매우 의미있다고 할 수 있다.

우리의 빈곤완화 경험은 다른 국제기구나 선진공여국들에게 지금까지와는 다른 전략적인 의미를 제공하였다. 그 이유를 살펴보면, 예전에는 '아래로의 파급효과"(trickle down effects)가 가난한 계층에 닿기까지 시간이 너무 오래 걸린다는 이유로 많은 국제기구와 원조국들이 개발원조를 최빈민층에 직접 제공하는 전략을 실시하게 만들었는데, 우리의 경험은 "위에서 아래로, 아래에서 위로의 파급효과"가 가능하다는 것을 보여주었기 때문이다. 이는 '70년대 우리 농촌의 정신적철학을 제공한 새마을 운동을 통해 잘 나타나고 있는데,

다른 개도국에게 빈곤완화를 달성하는데 있어서 무형의 정신적 산물이 얼마나 중요한 역할을 하는가를 잘 증명하고 있다. 새마을 운동은 지도자의 강력한 비젼제시, 효율적인 행정지원체제, 그리고 국민들의 노력과 정책결정 과정에의 적극적 참여가 함께 어울려져 이룩된 작품이라 할 수 있다.

또 다른 비교우위 분야로는 우리가 가진 개도국에 필요한 중.저급의 기술을 보유하고 있으며, 이를 전수할 수 있는 인적자원 및 노하우도 보유하고 있다는 것이다. 이는 수원국의 빈곤완화를 달성하기 위한 기본 요건인 인적자원개발(HRD)에 기여하게 만든다. 우리의 경제발전 경험은 교육을 통한 인적자원개발이 얼마나 중요한 가를 잘 보여주고 있다. HRD는 급격한 경제발전 과정에 고용창출의 기회가 확대되면서 이를 수용케할 수 있는 기반을 제공하였기 때문이다.

(나) 수원국의 계층별 차별화 전략 수립

일반적으로 개도국의 정치. 행정체계의 특징은 개도국 관료들이 자국민들에게 끼치는 영향력이 다른 선진국에 비해 매우 크다는 점이다. 이는 관료들이 정책결정과정에 참여하는 힘이 크다는 것을 말하며, 또한 우리에게는 개발협력의 전략이 다른 일반국민들과는 차별화되어야 한다는 것을 의미한다.

즉 최빈층에게는 미시적으로 접근하여 빈곤을 탈출 할 수 있는 기회제공과 이들에게 BHN중심, 그리고 원조의 효과가 직접적으로

전달 될 수 있는 전략이 수립되어야 하며, 반면에 수원국의 정책결정자들을 위해서는 거시적인 입장에서 자국의 경제개발, 빈곤탈출, 고용증진등 자국민들의 빈곤탈출에 도움을 주는 정책을 수립하기 위한 노하우를 전하는 것을 말한다.

또한 개별 수단의 효과 및 미치는 수혜범위가 다르기 때문에 개발협력의 수단별 차별화도 필요하다. 이는 정책의 차별화를 통해 각 계층에 적절한 수단 및 분야가 일치될 때 규모의 경제가 가능하기 때문이다.

(다) 수원국의 시범지역 지정과 협력수단의 집중화 실시

공공정책의 효율성을 높이기 위한 조치로는 정책이 전국적으로 실시되기전 시범지역을 지정하여 이를 집행한 후 그 효과에 따라 정책을 확대 혹은 축소하는 전략을 들 수 있다. 즉 실시후 관련 정책에 대한 효과가 좋을 경우 다른 지역에 그대로 적용하고, 문제점이 발견될 경우 이를 보완한 후 시행하였는데, 이 전략의 장점은 정책이 전국적으로 시행되기전 시행착오를 줄일 수 있었다는 것이다. 이와같은 전략은 우리의 개발협력을 수원국에 실시할 경우에도 적용할 수 있다. 즉 수원국의 한 지역을 우리 사업의 시범지역으로 정해 모든 수단을 집중화하는 전략인데, 이는 우리의 개발협력 규모를 고려시 가장 효율적인 방법이라 판단된다.

(라) 수원국의 자조노력 강조

개발협력의 기본정신은 개도국 자신들이 개발의 주체라는 것을 인식시키는 것이다.

우리의 빈곤 탈출에 정신적인 이념을 제공한 새마을 운동의 근면, 자립, 협동정신은 한 국가의 자조노력이 얼마나 중요한가를 단적으로 보여주고 있다. 이는 아무리 다른 국가로부터 도움이 제공된다 하더라도 그 국가 국민 자신이 스스로 발전하려는 의지가 없으면 경제,사회 발전이 불가능하다는 것을 증명하고 있다.

최근에 OECD/DAC에서도 개도국의 주인의식(local ownership)과 파트너쉽(partnership)을 개도국 발전의 가장 기본적인 개념으로 발전시키고 있으며, 이를 위해 각 공여국들의 인식제고을 촉구하고 있다.

이에 부응하여, 많은 개도국들도 자신들의 빈곤완화 전략을 자체 수립하고 있으며, 빈곤을 추방하기 위한 전략으로 기본 사회서비스 분야, 빈곤층의 임금 및 고용기회 창조, 빈곤층들의 공동체의 참여 조장, 그리고 천연자원의 보존을 포함시키고 있다.

(마) 수원국의 참여적개발과 올바른 국정관리 향상

개도국이 자체적으로 수립한 빈곤완화 정책을 효과적으로 추구하기 위한 전제조건으로 자체의 정치. 사회적 안정을 들 수 있다. 이는 지금까지의 개발협력의 경험이 잘 말해주고 있는데, 이를 위해서

는 먼저 개도국의 국민들이 자신들에게 영향을 미치는 정책에 참여하여야 하며, 개도국 정부는 정책결정과정을 더욱 투명하게 하고, 자체 정부의 문제해결 능력을 높이는 좋은 국정관리능력을 제고해야하며, 특히 여성을 포함한 소외받는 계층의 지위향상이 이루어 져야 한다.

우리의 경우 경제발전과 더불어 진정한 민주주의를 달성한 국가로서 귀중한 경험 또한 가지고 있다. 우리는 이와 같은 경험을 더욱 체계화시켜 개도국에게 알려주여야 할 것이다.

(바) 선진국의 민간자본 유치를 위한 ODA역할 수행

ODA의 역할은 개도국을 일시에 발전시키는 역할을 수행하는 것이 아니다. 서구에서 비판받고 있는 ODA의 역할은 ODA가 모든 것을 다 해결할 수 있다는 생각이다. 우리의 ODA가 적은 규모로 개도국의 경제발전을 지원할 수 있는 길은 바로 우리의 ODA를 통해 선진국의 민간자본들이 개도국으로 들어올 수 있는 통로를 구축하는데 일익을 담당하는 것이다.

이는 개도국의 경제.사회 발전을 위해서는 수원국의 hardware 측면보다는 software측면에 우리의 ODA가 활용되어야 함을 의미한다. 특히 세계화 시대를 맞이하여 각국의 경제, 금융, 재정에 관한 체제를 범세계적인 무역, 투자체제로 바꾸기 위한 개도국의 노력에 우리의 개발협력이 일익을 담당해야 할 것이다. 이는 우리의 경험을 통해 잘 알려진 한 국가의 경제발전이 자국민의 고용을 촉진하고, 그

효과가 저자국민의 인적자원개발을 가능케하며, 파급효과가 빈곤층까지 미치고 궁극적으로 그 국가의 빈곤완화에 이바지하기 때문이다.

(2) 빈곤완화 관련 추진분야

위에서 언급한 대개도국 빈곤완화를 위한 고려사항을 고려시, 우리가 제공할 수 있는 분야는 크게 4가지로 나눌 수 있다. 첫째, 경제개발 과정에 소외된 빈곤층을 위한 안전망구축을 포함하는 개도국의 빈곤층에 직접적인 혜택을 줄 수 있는 사회 인프라 분야이며, 둘째, 우리의 경제개발을 통한 빈곤탈출 경험을 전수하는 것이고, 셋째, 개도국의 빈곤완화를 위한 인적자원개발에 도움을 주며, 마지막으로, 수원국민들의 정책과정 참여를 유도하고, 개도국 정부의 국정관리능력 향상에 이바지하는 것이다.

(가)빈곤층에 직접적인 혜택을 줄 수 있는 사회인프라 분야

- ㅇ 보건위생 분야
- ㅇ 교육분야
- ㅇ 지역개발 프로그램
- ㅇ 빈곤층에게 대부실시
- ㅇ 소득증대 프로그램
- ㅇ 상수도 관련 분야
- ㅇ 도시 빈민층을 목표로 하는 프로그램 실시

(나)개도국의 경제발전 분야

ㅇ 우리의 경제발전 경험
ㅇ 무역, 투자 촉진 분야
ㅇ 고용증진
ㅇ 중.소기업 발전
ㅇ 개도국의 제도구축 강화 분야
ㅇ 개도국의 비교우위 산업 촉진 분야

(다)개도국의 인적자원 개발 분야

ㅇ 직업훈련 분야
ㅇ 공적 분야 고용기회 창출
ㅇ 1차 산업관련 기술 이전

(라) 개도국의 참여적개발 및 올바른 국정관리

ㅇ 새마을 운동
ㅇ 여성 개발 분야
ㅇ 공무원 능력배양 분야

(3) 개발 협력 수단별 효과

(가) 연수생초청

담당 분야 개도국 공무원, 기술자등을 초청하여 자국에 가장 적절한 분야의 연수를 실시하고 이를 통해 수원국에 가장 적절한 빈곤완화 전략 수립 및 실시가 가능토록한다. 특히 우리의 빈곤탈출이 경제성장을 통한 고용기회의 창출, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 인적자원의 개발을 통하여 가능하였음을 인지하고 이를 연수과정에 반영하는 장치가 필요하다.

(나) 전문가 파견

아국의 경제발전, 인적개발 및 빈곤완화 분야의 전문가를 개도국에 파견하고 이들로 하여금 수원국 스스로 자신들에게 가장 적절한 빈곤완화 전략을 수립토록 도움을 제공한다. 또한 개도국이 자신들의 중점 산업을 개발시켜 고용기회를 창출하고 빈곤층들의 고용을 증대시키기 위한 분야의 전문가파견도 필요하다. 특히 전문가 파견사업은 적은 비용으로 높은 효과를 달성할 수 있기 때문에 우리의 가용 인력을 활용하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위하여 관련 분야의 전문가를 적시에 활용할 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 향후에는 전문가를 중.장기적으로 파견이 가능토록 연령제한을 완화하여 우리의 고급인력이 퇴직후에도 자신의 지식과 경험을 활용케 하는 장치를 마련해야 할 것이다.

(다) KOV

수원국의 빈곤층에 직접적으로 혜택을 미치는 소규모 사업을 발굴하여 이를 적극적으로 실시케 하며, 특히 경제발전 과정에 소외된

여성층이 스스로 생활할 수 있도록 그들에게 생활수단을 제공할 수 있는 사업에 종사케 한다.

(라) NGO

일반적으로 NGO가 가장 빈곤층이 많은 최빈국이나 우리 정부의 힘이 미치지 못하는 국가를 중심으로 벽지에서 소위 풀뿌리원조를 실시하여 수원국의 빈곤층에 직접적으로 혜택이 가는 사업을 실시하는 경우가 많고, 그 때문에 정부차원에서 실시하기가 곤란한 사업을 추진하기 위해서는 NGO와의 협력이 필수적이다. 향후에는 KOICA가 실시하는 KOV등 관련 사업과의 연계 강화를 포함한 두 기관간의 협력을 확대하고 NGO에의 지원액도 증대되어야 한다.

(마) 프로젝트 관련 사업

프로젝트사업은 수원국의 빈곤완화를 위해 관련 국가의 경제.사회 인프라 건설을 목적으로 하며, 특히 이 사업은 다른 사업에 비해 규모가 크고 효과도 직접적이기 때문에 사업선정이 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 이를 위해 프로젝트 사업선정시 빈곤완화에 영향을 줄 수 있는 프로젝트를 선정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 다른 공여국이나 다자간 기관과의 협력사업이 가능토록 하여 이 사업을 통해 빈민층이 직접적으로 효과를 받게되면 빈곤완화에 크게 이바지 할 수 있을 것이다. 향후에는 좀더 종합적인 관점에서 이 빈곤완화 목표를 달성키 위해 현재의 프로젝트 사업중심에서 프로그램원조로 바꾸는 것도 고려해야 한다.

(바) EDCF

프로젝트 사업실시에 있어서 규모가 큰 사업인 경우 무상과 유상을 연계하여 실시하게 만든다. 특히 우리의 개발조사사업과 EDCF와의 연계를 강화하여 빈곤완화에 영향을 미칠 수 있는 사업이 선정되게 하는 것이 필요하다.

(사) 연구.조사 사업

개도국마다 지닌 정치적, 경제적, 문화적, 사회적환경이 다르기 때문에 수원국에 적합한 빈곤완화 전략을 수립하려면 우선 그 국가에 대한 국별 연구가 선행되어야 한다. 이를 기초로 하여 수원국 자신이 수립한 종합 경제개발 프로그램의 빈곤완화 분야에 우리가 가진 모든 수단과 분야를 집중화하는 빈곤완화 전략을 수립하면 그 효과가 극대화될 수 있다.

도표: 한국형 빈곤완화 전략

Means/Level	Macro Level	Micro Level
목표	ㅇ 원국 스스로 자국에 적절한 빈곤 완화 전략을 수립할 수 있도록 우리의 경험 및 노하우 제공	ㅇ 수원국내 빈곤층에게 직접적인 혜택을 주는 프로그램 실시
Targeting	ㅇ 공무원, 교수, 기술전문가	ㅇ 빈곤층, 여성, 유아, 청소년
분야	ㅇ 경제발전 분야 ㅇ 수출. 고용 촉진 분야 ㅇ 중.소 기업 창업 ㅇ 지역 개발 분야 ㅇ 인력 개발 분야(여성개발 포함) ㅇ 빈곤완화 전략 수립 분야	ㅇ BHN분야 ㅇ 기초 학교 건설 ㅇ 병원 건설 ㅇ 상수도 관련 분야 ㅇ 소득 증진 분야
수단	ㅇ 연수생 초청 ㅇ 전문가 파견 ㅇ 프로젝트 사업 ㅇ 개발 조사 사업 ㅇ EDCF	ㅇ 프로젝트 사업 ㅇ KOV사업 ㅇ 의료단지원 ㅇ NGO지원 ㅇ 물자지원 ㅇ 식량 원조 ㅇ EDCF
고려사항	ㅇ 우리의 빈곤탈출 경험을 중심으로 우리의 비교우위 분야 활용 ㅇ 수원국내 시범지역선정 및 이 지역에 대한 종합개발계획을 수립하여 사업실시 ㅇ 수단간(EDCF포함) 연계강화 및 수단별 적절한 역할분배 ㅇ 사전심사, 사후관리 및 평가기능 강화 ㅇ 다자간 기관과의 공동사업 실시 ㅇ 사업에 대한 수원국 책임성 강조 ㅇ 우리의 해외사무소 역할 강화	ㅇ 우리의 빈곤탈출 경험을 중심으로 우리의 비교우위 분야 활용 ㅇ 수원국내 시범지역선정 및 이 지역에 대한 종합개발계획을 수립하 여 사업실시 ㅇ 수단간(NGO포함) 연계강화 및 수단별 적절한 역할분배 ㅇ 사전심사, 사후관리 및 평가기능 강화 ㅇ 다자간 기관과의 공동사업 실시 ㅇ 사업에 대한 수원국 책임성 강조 ㅇ 우리의 해외사무소 역할 강화
조직 및 관리	ㅇ 빈곤완화를 위한 중·장기 전략수립팀 구성 ㅇ 사업선정위원회(가칭)를 설립하여 빈곤완화에 가장 효과적인 사업을 선정 ㅇ 관련 수원국에 가장 적절한 빈곤완화정책을 수립시 기초자료를 제공하기 위한 지역연구기능 강화 ㅇ 빈곤완화등 범세계적 이슈에 대한 전문가 영입 및 활용체제 구축	

<참고 문헌>

김학수(1991), 한국의 대외경제협력에 관한 정책과제와 방향, 대외경제 연구원

이창재(1995), "우리나라의 공적개발 원조", 대외경제연구원

임홍재(1999), "경제협력개발기구", 지식산업사

장현식(1999), "OECD/DAC회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향, 한국국제협력단

한국국제협력단(1991), 정부개발 원조

UNDP 한국대표부(1998), 빈곤퇴치

Browne, Stephen(1990), Foreign Aid in Practice, New York, New York University Press

Cox Aidan & Healey John(1997), Poverty Reduction: A Review of Donor Strategies and Practices, Overseas Development Institute, London

EUROSTEP ICVA(1998), The Reality of Aid 1997/8, EARTHSCAN

Hyun-sik Chang, Arthur M. Fell and Michael Laird(1999), A Comparison of Management Systems For Development Cooperation in OECD/DAC Members, OECD

JICA(1998), The OECD/DAC's New Development Strategy: Report of the Issue-wise Study Commitee for Japan's Official Development Assistance

Ministry of Foreign Affairs, Japan, Japan's ODA Annual Report '96, '97, '98

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea(1997), Korea's Official Development Assistance,

OECD(1992), DAC Principles For Effective Aid, OECD, Development Cooperation: '95, '96, '97, '98 Report OECD, Development Cooperation Review Series: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Irland, Italy, Japan, Netherland, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States, Schneider, Harmut(1997), Povery Reduction and Good Governance: Elements for a Framework of Research

UNDP(1999), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York Oxford, Oxford University Press

UNDP(1998), UNDP Poverty Report 1998: Overcoming Human Poverty, New York,

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

世界人口問題와 國際協力

윤 혜 진 (책임연구원)

목 차

1. 서 론 63
가. 개 요 63
나. 인구문제의 변화 66
다. 인구사업의 범주 68

2. 인구문제의 대두와 국제협력 연혁 70
가. 1798-1944 : 인구문제의 대두 70
나. 1945-1969 : 국제협력의 조직화 71
다. 1970-1994 : 인구프로그램의 실시 75
라. 1995-미래 : 21세기를 향하여 79

3. 카이로 행동계획의 원칙과 주요 주제 81
가. 개 요 81
나. 구성과 원칙 82
다. 주요 주제별 분석 88
라. 재원조달 및 협력 109

4. 선진국의 인구사업 113
가. 선진국 인구사업 현황 113
나. 주요국가의 인구사업 115

5. 우리나라의 인구사업 방향 122
가. 우리나라의 인구문제 122

나. 우리나라 인구사업에 대한 외원 124
다. 한국국제협력단과 인구사업 130
라. 인구사업의 확대와 정책방향 133
마. 당면과제 136

1. 서 론

가. 개 요

세계인구는 1800년초 10억명에서 1920년대 20억명에 도달하기까지 120여년이 걸렸으나 1960년 이후 매 12-13년에 10억명씩 증가하여 왔다. 세계인구증가율은 감소 추세에 있으나 1.33%의 현 증가율 추세 대로면 남북한 인구보다 많은 7,800만명씩 매년 인구가 증가하는 셈이다. 세계인구는 이미 60억 명을 돌파했으며 유엔인구기금(UNFPA)과 국제가족계획연맹(IPPF)는 1999년 10.12을 '세계인구 60억 명 의 날(six billion day)'로 정하고 인구문제의 심각성에 대한 인식 제고를 위한 준비를 하고 있다. 세계인구의 반을 차지하는 여성의 현재 출산율은 50년대에 비하여 절반수준밖에 되지는 않아 인구증가율은 감속적이지만 인구수는 지속적으로 증가하여 왔으며 앞으로도 증가될 전망이다. 여성의 사회참여 증가, 평균결혼 연령의 지연, 도시화, 피임의 확산 등으로 가임률과 출산율은 현저히 떨어졌으나 인구구조상 곧 생식군에 진입하는 청소년이 10억 명을 차지하고 있으며 보건서비스의 향상으로 기대수명이 크게 증가하기 때문이다.

<세계인구증가추세>

인구(억명)	10	20	30	40	50	60
연 도	1804	1927	1960	1974	1987	1999
기 간(년)	-	123	33	13	12	12

이미 선진국을 중심으로 한 30개 국가는 인구감소 추세에 진입하였거나 2050년까지 감소할 것으로 예측되나 대부분의 개도국에서의 인구증가문제는 지금보다 더욱 심각해질 것으로 보인다. 60억 명의 인구중 4/5가 개도국에 집중되어 있으며 이중 1/3인 15억 명이 1인당 1일 1달러 미만으로 생존하는 절대빈곤층이라는 점에서 인구문제는 오래 전부터 중요 국제개발과제로 자리 잡아 왔다. 더욱 심각한 것은 10억의 청소년중 90% 이상이 개도국에서 살고 있다는 점이다. 즉, 향후 인구증가는 개도국에 집중되며 이에 따라 개발문제는 더욱 심각해질 전망이다. 국제사회는 인구문제를 개발의 핵심요소로 인식하고 인구 프로그램을 1960년대부터 준비하여 왔다.

유엔 주관으로 개최된 일련의 세계인구문제회의에서 이러한 점이 잘 나타나고 있다. 부카레스트(1974), 멕시코(1984) 그리고 카이로(1994) 인구회의에서 개발과 인구정책간의 연계, 인권중심 그리고 주권 존중이라는 세 가지 원칙 하에 인구문제가 논의되어 왔다. 특히, 카이로 회의(International Conference on Population and Development: ICPD)는 유엔환경회의(1992)의 주제인 '지속적 개발'을 명시적으로 수용하여 인구와 환경을 연계시켰을 뿐만 아니라 인구문제 해결을 위한 포괄적이고 개발 정책적인 접근방식을 행동계획으로 채택하여 오늘날의 인구문제 접근에 대한 준거 안을 제시하고 있다. 카이로 회의는 1995-2015년간의 장기 행동계획을 결의하였는 데, 이 행동계획은 경제발전과 빈곤완화, 여성지위향상, 생식보건(reproductive health) 및 기초의료 서비스 확충, 교육기반 확충, 시민사회와의 공동노력 등에 대한 포괄적인 내용을 담고 있다. 기존의 인구정책의 목표인 인구조절 수단인 가족계획사업이라는 양적

개념과 피임이라는 범위를 뛰어 넘어 생식보건, 생식권리(reproductive right) 그리고 개발권리(development right)라는 비교적 새로운 개념 및 인권 장르에 기초를 두어 인간 개개인의 삶의 질 향상에 초점을 둔 질적 인구정책으로의 전환점을 제공한 점에서 의의를 찾을 수 있다.

경제협력개발기구의 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee : OECD DAC)에서도 카이로 행동계획을 수용하고 지지함으로써 국제사회 및 공여국의 세계인구문제에 대한 접근은 카이로 행동강령을 근간으로 진행되고 있다. UN은 카이로 회의 이후 5년차인 1999.6에 제21차 UN특별총회를 인구개발을 주제로 개최하여 지난 5년간의 행동계획 이행여부를 점검하고 향후 추가 이행을 위한 결의를 하였다[1].

앞으로 인구문제에 대한 국제적 협의와 공동 노력은 전술한 대로 카이로 회의의 후속조치를 중심으로 진행될 것임에 따라 우리 나라의 세계인구문제에 대한 기여 방향을 정립하기 위하여서는 이에 대한 면밀한 분석이 요구된다. 따라서 먼저 인구문제의 성격변화와 카이로 회의를 계기로 새롭게 정립된 인구문제의 범위를 정리하고 제2장에서 인구문제 해결을 위한 국제적 논의와 결의를 시간대별로 분석하여 인구문제에 대한 국제적 공동노력이 어떻게 진행되어 왔으며 향후 어떻게 진행될 것인가를 가늠하고자 한다. 제3장에서는 향후 인구문제 접근의 기본 틀을 제공하고 있는 카이로 행동계획의 원칙과 주요내용을 개발이슈와 연관하여 심층 분석하여 인구문제에

대한 새로운 접근방식과 개념에 대한 이해를 돕기로 한다. 제4장에서 선진제국의 인구사업 현황을 파악한 후에 제5장에서 향후 우리나라의 대개도국 인구사업에 대한 방향을 논의하고자 한다.

나. 인구문제의 변화

인구사업은 전통적으로 인구조절을 위한 양적 개념의 가족계획 서비스를 중심으로 이해되고 실시되어 왔으나 인권, 보건, 개발, 환경, 교육, 사회개발, 여성, 아동 청소년, 난민 등 국제적 이슈에 관련한 90년대의 일련의 국제회의를 통하여 인간 개개인의 삶의 질 향상에 초점을 둔 생식보건 서비스라는 질적 개념으로 전환되어 왔다. 카이로 회의에서 생식권리라는 비교적 생소한 권리개념을 이미 80년대부터 정립되어져 있던 개발권리와 연계하여 '취소불가하고 필수적이며 보편적인 인권'으로 수용되면서부터 구체화(legitimize)하였다[2].

생식권리란 남자와 여자 모두가 책임 있고 안전하며 자유로운 성생활을 누리며 자녀의 수 및 터울 선택에 영향을 주는 인구관련 문제와 피임에 대한 정보 및 교육 서비스를 받으며 안전하고 효과적이며 수용 가능한 출산 조절수단을 사용하고 여성이 안전한 임신과 출산을 위한 보건 서비스를 받아 건강한 유아를 가질 수 있는 권리를 일컫는다. 의미가 피상적일 수는 있으나 이러한 권리개념이 인구사업의 성격 변화에 미친 영향은 지대하다. 즉, 인구사업이 강제적 또는 유인적 인구조절 방법보다는 인권적 차원에서 부모가 자녀의 수와 터울을 자유롭게 정하게 함으로써 자율적인 인구조절을 지향

해야한다는 실천적 방향을 제시하고 있는 것이다[3].

자유로운 의사결정에 의한 자율적 인구조절을 위하여 수많은 방안과 후속적 개념들을 들 수 있으나 크게 생식보건 서비스 향상과 여성지위 향상이라는 행동개념의 틀 내에서 접근방식이 모색되어 왔다.

세계보건기구(WHO)는 생식보건을 "생식의 과정, 기능 및 시스템에 관련된 신체적 정신적 사회적 온건한 상태"로 정의하고 있다. 즉, 생식보건은 성교육, 성생활, 임신, 분만, 산후건강, 성병 등 인생의 모든 단계에서 발생하는 생식문제와 관련한 건강을 의미한다. 생식보건이라는 새로운 개념은 생식권리라는 인권과 결부하여 기존의 가족계획의 핵심요소인 피임 교육 및 보급 차원을 넘어서 생식과 관련된 제문제를 대상으로 하는 생식보건 서비스라는 포괄적 행동개념을 창출시킴에 따라 인구사업의 범위는 생식보건을 위한 사업으로 확대되었다. 생식보건 서비스가 여성뿐만 아니라 남성을 포함하고 있으나 임신, 분만, 양육 등 생식의 제과정이 여성을 중심으로 이루어지기 때문에 여성이 매우 강조되고 있다.

국제사회는 이미 오래 전부터 여성지위향상(enhancement of women's status)이 인구 및 개발 정책의 성공적 핵심 요인임을 경험적 및 이론적으로 인식하고 개발원조 프로그램에 여성 요소를 비중 있게 다루어 왔다. 여성지위향상은 여성권한강화(women empowerment), 개발 주체 그리고 자주권이라는 세 가지 행동 요인에 입각하여 개발원조사업의 계획, 실행 그리고 평가에 반영되어 왔

다. 인구사업에 있어서 여성지위향상은 특히 중요하게 받아들여지고 있다. 즉, 생식의 제과정이 여성을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 여성에 대한 교육, 취업 기회 확대 및 사회적 경제적 지위 향상은 여성의 결혼연령을 늦추고 자녀수와 터울에 대한 결정에 지대한 영향을 미치기 때문이다.

다. 인구사업의 범주

인구사업은 인구와 개발간의 긴밀한 관계 때문에 광의적으로는 교육, 사회개발, 여성지위향상, 지속적 개발, 빈곤퇴치 사업 등 매우 포괄적일 수 있으나, 협의적으로는 생식보건 서비스를 대상으로 하는 사업이라고 규정될 수 있다. 생식보건 서비스의 범주가 기존의 가족계획뿐만 아니라 모유양육, 출생전후 간호와 분만, 모권, 유산, 생식관 질병, AIDS를 비롯한 성병, 청소년 성문제, 생식과 관련한 기초보건 등을 포함함에 따라 인구사업을 이러한 분야에 대한 프로젝트, 교육, 상담, 연구, 정보, 평가 사업으로 보는 것이 적절하다. 다음의 표는 인구사업의 내용을 잘 정리해주고 있다.

< 인구사업의 범주 >

분 야	내 용
가족계획	피임정보, 피임도구, 피임시술, 피임교육, 남성참여
성병/AIDS	콘돔보급, 교육, 검사, 치료, 예방, 연구
임신, 분만	임신합병증, 안전분만, 산후건강, 태아안전, 산모안전
모유양육	모유양육 홍보, 출산간격 연장
유산	안전유산, 유산방지, 불원임신 방지, 성교육
청소년	성교육, 불원임신 방지, 학내교육, 성문제 상담
기초보건	기초보건, 생식관 질병, 유아건강, 산모건강
생식보건홍보	홍보활동(advocate), 여성지위향상 홍보, 인구교육

자료: UNFPA, WHO 자료에서 정리

카이로 회의에서는 인구사업의 범주를 가족계획, 생식보건, 성병/AIDS 그리고 인구관련 연구/정책/자료로 분류하고 이 분야에 대한 재원조달을 촉구하고 있다[4]. UNFPA는 카이로 회의 이전에 인구사업을 중심사업과 보조사업으로 구분하여 통계 처리하였는 데, 중심사업은 인구정책, 자료수집 및 분석, 가족계획, 인구교육이고 보조사업은 여성지위 향상, 기초보건 서비스 등 인구 프로그램과 관련되나 중심사업으로 분류되지 않는 사업이었다. 그러나 카이로 회의 이후에는 카이로 인구사업 범위를 기준으로 하여 가족계획, 기초생식보건, 성병/AIDS, 연구/정책/자료, 모자보건 그리고 인구정보/교육 등으로 분류된 새로운 통계시스템에 의거하여 통계작성을 하고 있다.

2. 인구문제의 대두와 국제협력 연혁[5]

가. 1798-1944 : 인구문제의 대두

인구문제는 전혀 새로운 문제가 아니라 이미 고대에 아리스토클라스 등 철학자에 의해 제기되어 왔으나 본격적인 논의는 18세기말부터 대두되었다고 할 수 있다. 인구문제의 심각성을 논리적으로 처음 제기한 사람은 맬더스(Robert Malthus)이다. 그는 1798년에 그의 저서 인구론(Essay on Population)에서 인구는 기하급수적으로 증가하는 데에 비하여 식량생산은 수확체감의 법칙의 지배를 받기 때문에 산술급수적 증가에 그쳐 인류사회는 절대적 빈곤에 빠질 수 있다며 인구문제에 대하여 경종을 울렸다. 그는 대책으로 '도덕적 자제'를 통해 자녀의 수를 제한하여야 함을 주장하였다. 현대적 의미의 산아제한을 주장하였다는 점에서 맬더스는 가족계획의 아버지라 불릴 수 있다.

18세기말과 19세기초의 산업혁명을 계기로 경제가 급속적으로 발전하면서 소득수준의 향상은 의학과 보건기술의 발전 및 영양 섭취의 향상을 이루어짐에 따라 인구가 과거 어느 때보다 크게 증가되자 인구문제의 관심도도 점차 높아지기 시작하였다. 세계 첫 인구관련 과학회의는 인구센서스에 대한 회의로 브뤼셀(Brussels)에서 1853년에 개최되었다. 인구-위생의 관계를 주제로 한 회의가 1876년부터 1912년까지 여러 번 개최되었으며 19세기 후반에는 맬더스론에 입각하여 피임 주장이 사회적 찬반의 논란 속에 확산되기 시

작하였다.

1927년 가족계획의 개척자로 불리는 상거(Margaret Sanger)는 본인의 주도하에 제네바(Geneva)에서 국제회의를 개최하고 세계 최초의 인구관련 NGO인 국제인구과학연구연맹(International Union for the Scientific Study of Population: IUSSP)을 창설하였다. 이 연맹은 인구현상과 사회발전의 연계에 관심을 갖는 전문가를 조직화한 집단으로서 인구문제에 대한 과학적 접근과 가족계획의 확대에 많이 기여하였으며 UN(United Nations: UN)이 창설된 후에는 UN과 함께 정부간 인구회의(1954, 1965년)를 개최하기도 하였다.

제2차대전을 전후해서는 전쟁에 따른 인구변화, 인구감소에 대한 우려, 이민, 가족계획이 인구문제의 주요 주제로 대두되었다.

나. 1945-1969 : 국제협력의 조직화

전후 현재까지 세계 인구문제를 범지구적 차원에서 중추적으로 담당하여 온 곳은 유엔이다. 인구문제는 경제사회이사회(Economic and Social Council)가 관장하고 있으며 인구관련 국제회의 개최 및 후속조치 그리고 정책개발 및 인구프로그램 실시 등을 주도적으로 실시해 오고 있다. 따라서 전후 인구-개발에 대한 국제적 협의 및 논의가 어떻게 진행되어 왔는가를 유엔을 중심으로 살펴 볼 필요가 있다[6].

제2차 세계대전 직후인 1946년에 유엔이 창설되면서 동년에 경제

사회이사회의 결의로 그 산하에 인구위원회(Population Commission)가 설립된 이 후 세계 인구문제에 대한 접근 및 논의는 유엔을 중심으로 전개되어 왔다. 인구위원회는 1947년에 첫 회의를 갖고 유엔사무국내에 인구문제 요원을 보강시켜 줄 것을 요구하여 동년에 인구과가 신설되어 오늘에 이르고 있다.

인구위원회의 기능은 인구문제와 관련하여 경제사회이사회에 보고 및 자문하는 것으로 1948년 경제사회이사회의 결의에 다음과 같이 구체적으로 명시되어 있다.

"인구위원회는 다음 사항에 대하여 연구를 조성하고 이사회에 자문하도록 한다.

a) 인구의 규모, 구조 및 변화
b) 인구요소와 경제사회요소간의 관계
c) 인구 규모, 구조, 변화에 영향을 주는 정책
d) UN기구 등이 자문을 필요로 하는 인구문제"

인구위원회의 이러한 기능은 1974년 세계인구회의(World Population Conference)에서 결의된 행동강령의 이행을 매 2년마다 조사하고 매 4년마다 평가하는 기능으로 전환되었다가 1984년 세계인구회의를 계기로 본래의 기능으로 한층 더 강화되었다. 인구위원회는 1994년 카이로 회의 이후 인구개발위원회로 변경되었고 현재 170여 회원국으로 구성되어 있다.

유엔사무국의 인구과는 인구위원회의 기술적 사무국으로 행동계획의 이행에 대한 조사와 평가 및 세계인구동향과 정책에 관한 연구와 기술협력을 담당하며 인구정보망인 POPIN(Population Information Network)을 운영하고 있다. 인구과는 1953년에 인구와 사회경제 환경간의 관계에 대한 최초의 종합적이고 분석적인 연구결과인 "Determinants and Consequences of Population Trends"를 출간하였는데 이 것은 인구-개발 관련 정책 개발에 토대가 되었다.

최초의 세계인구회의(World Population Conference)는 유엔이 민간단체인 IUSSP와 공동으로 1954년에 로마에서 개최되었다. 이 회의의 주참석자는 선진국의 인구문제 전문가로 인구문제에 대한 과학적 접근방법을 논의하였다.

한편, OECD가 1961년에 발족되었다. 동 기구의 설립 목적은 회원국의 경제성장 도모, 개도국 지원 그리고 자유무역 확대이며 개도국 지원에 대한 회원국간의 협의를 위하여 개발원조위원회(DAC)를 설립되었는데 오늘날까지 DAC는 원조와 관련하여 회의 주최, 정책연구 및 방향 제시, 원조의 흐름 파악, 원조 평가 등의 업무를 수행함으로써 개발원조의 중추적 기능을 담당하고 있다. OECD의 29개 회원국중 21개국과 유럽연맹(EU)이 DAC에 가입되어 있다.

인구문제를 개발과 연계하여 본격적으로 검토하기 시작한 것은 1962년 유엔총회에서 상대적으로 높은 인구성장률을 가진 지역에서 가족의 건강과 복지에 대한 대책이 필요하며 각 국은 인구문제와 사회경제 발전에 대한 자신의 정책기능이 있어야 함을 공식적으로

인식하면서 부터이다. 또, 동 총회의 결의에 따라 사무국은 각 정부에 대하여 인구문제를 조회한 결과 57개국이 응하였고 이 중 개도국은 27개국이었다.

그리고 아시아인구회의(Asian Population Conference)가 1963년에 뉴델리(New Delhi)에서 개최되었는데, 동 회의는 유엔이 인구문제와 관련된 행동계획을 지원할 것을 제안하였고 후에 유엔이 수용함에 따라 각 종 프로그램과 기금을 형성시키는데 기여하였다

1965년에 인구위원회는 개도국의 높은 인구성장률이 경제발전의 장애임을 인식하여 UN이 가족계획을 포함한 인구프로그램의 시행에 필요한 기술협력 및 지원을 하는 내용의 확대인구프로그램(Expanded Population Programme)을 경제사회이사회에 제안하여 승인 받았다. 또한 1966년에 유엔총회에서 유엔기관의 개도국 인구분야 지원안을 승인함으로써 유엔 주관의 인구프로그램 실시가 본격화되기 시작하였다.

1965년은 제2차 세계인구회의가 개최되었다. 제1차 때와 마찬가지로 유엔과 IUSSP의 공동 주관으로 벨그레이드(Belgrade)에서 개최되었고 인구 과학자 및 전문가가 주로 참석하였다. 제1차 때보다 거의 두배나 가까운 852명이 참석하였는데, 이는 인구문제의 관심도와 중요성이 크게 증가하였음을 반영한 것이다.

유엔은 1968년에 인구교육 등 인구활동(population activities)을 위한 신탁기금인 유엔인구활동기금(United Nations Fund for

Population Activities: UNFPA)을 설립하였다. 동 기관이 오늘날까지 세계 인구 문제 프로그램을 주도하고 있는 만큼 인구문제에 있어서 획기적인 일이라고 할 수 있다. 이 기관은 처음에 인구위원회의 책임 하에 있었으나 바로 다음 해인 1969년에 UNDP가 관할하게 되었고 1972년에 총회결의에 의하여 총회의 직할기구로 전환되었다. 다만, 인구위원회는 이 기금이 제안하는 프로젝트를 평가하는 권한을 갖고 있다. 동 기금의 명칭은 1987년에 유엔인구기금(United Nations Population Fund)으로 변경되었으나 약자는 그대로 UNFPA로 쓰기로 하였다[7].

다. 1970-1994 : 인구 프로그램의 실시

60년대 말부터 제3세계권내에서 인구문제가 시급한 개발주제로 인식하게 되자, 유엔 경제사회이사회는 선진국과 제3세계 국가가 동시에 참가하여 제3세계의 인구문제를 논의하는 인구회의의 개최 필요성을 확인하고 인구위원회로 하여금 동 회의를 준비토록 1970년에 결의하였다. 유엔은 또한 경제사회이사회의 건의에 따라 1974년을 '세계인구의 해(the World Population Year)' 로 선포하게 되었다. 그 결과로 인구문제의 중요성이 상징적으로 부각된 해인 1974년에 부카레스트(Bucharest)에서 제3세계 인구회의(The Third World Population Conference)가 개최되었으며 그 결과 물로 개도국의 인구문제 해결에 대한 국제사회의 협력을 촉구하는 세계인구 행동강령이 채택되었다[8].

동 회의는 개도국의 사회경제 발전이 인구문제와 밀접한 관계가

있음을 인식하고 세계인구행동계획(World Population Plan of Action)을 채택하였다. 이 행동계획은 개발을 촉진하고 삶의 질을 향상시키는 데에는 인구를 포함한 사회 경제의 모든 주요 분야에서 행동 조정(coordination of actions)이 필요하다는 전제하에 인구동향과 경제사회 개발 동향을 조정하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로 인구성장, 보건지표, 생식, 가정, 여성지위, 인구이동, 인구구조 등에 대하여 목표를 설정하고 행동계획의 실천이 경제개발, 삶의 질, 인권과 자유를 촉진하는 데 국제사회에서의 도구와 전략으로 활용될 수 있도록 각 개별국가와 국제사회가 목표달성을 위해 노력할 것을 결의하였다.

10년후인 1984년에 상기의 세계인구행동계획의 평가 및 향후 진행방향을 검토하기 위하여 멕시코(Mexico)에서 국제인구회의(International Conference on Population)가 개최되었다. 이 멕시코 회의에서 부카레스트 행동강령의 이행 결과를 심도 있게 검토한 결과 많은 개도국이 인구문제 해소를 위한 제도적 장치를 마련하여 실천해 왔음을 확인하였다. 또한, 이 회의에서 향후 인구활동의 강화를 위하여 88개의 건의사항(recommendation)을 채택하였는 데 그 중 하나가 UNFPA의 역할을 더욱 활성화하자는 것이었다.

그리고 인구위원회의 기능 또한 1987년부터 다음과 같이 크게 강화되었다.

a) UN시스템 내에서의 인구활동에 대한 조정
b) UN개발계획 운영이사회에 대한 정책 제안

c) 인구지원 프로그램에 대한 모니터링

UNFPA는 1989년 11월에 네덜란드 정부의 협조를 받아 암스테르담(Amsterdam)에서 79개국 대표자, UN기관, NGO, 연구기관, 국제적 지도자가 참석한 국제포럼(International Forum on Population in the 21st Century)을 개최하고 암스테르담 선언(Amsterdam Declaration on A Better Life for Future Generations)을 채택하였다. 이 선언은 높은 인구성장, 환경악화, 빈곤확산을 타파해야 할 3대 항목으로 규정하고 종합적이고 체계적인 국내 및 국제적 대책 방안의 필요성을 확인함으로써 인구문제는 경제발전뿐만 아니라 환경문제와 연관되어 추진되어야 함을 넓게 인식시키는 계기를 마련하였다. 또한 이 포럼에서는 기본적 인구 프로그램의 추진에 2000년 기준, 최소한 연 90억$가 소요될 것으로 추정하고 국제사회와 각 국의 재원조달을 촉구하기도 하였다[9].

한편 OECD의 DAC는 1989년 12월 고위급 회담에서 인구문제를 1990년대의 우선 과제중 하나로 채택하고 개도국 국민들의 사회적 경제적 곤란 및 환경문제의 악화를 피하기 위해서는 가족계획의 기회 제공이 필수불가결한 정책임을 천명하였다. 회원국은 개도국을 위한 효율적 인구정책과 프로그램을 설치하고 운영 및 자금 지원에 노력해줄 것을 요청하였다. 1990년에는 DAC에서 UNFPA, 세계은행, 유엔인구위원회, NGO를 포함한 회의를 개최하여 인구 동향과 프로그램 성과를 분석하고 프로그램에 대한 원조강화의 필요성을 확인하였으며 12월 고위급회의에서 1994년 국제인구개발회의(International Conference on Population and Development: ICPD)

에 대비하여 DAC가 회원국의 원조에 대한 정기 평가시 인구관련 원조를 모니터 하도록 하였다[10].

인구문제는 90년대에 들어와 다양한 범지구적 이슈와 결합되기 시작하였다. 1990년의 세계아동정상회담(World Summit for Children), 1992년 리오(Rio)에서의 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development:UNCED), 1993년의 세계인권회의(World Conference on Human Rights)는 인구문제의 규정에 있어서 아동문제, 환경문제 그리고 인권문제를 결부시키도록 함에 따라 인구문제의 성격과 접근방식에 많은 영향을 미쳤다. 특히, 유엔환경개발회의(일명 지구정상회담)는 인구문제를 다루는 데 있어서 인구요소와 여성문제, 소비행태 그리고 지속적 개발간의 연관된 개념을 이해시키고 정착시키는 데 큰 역할을 함으로써 과거 인구문제가 경제성장, 즉 빈곤문제와 주로 연관되어 논의 검토되는 차원을 넘어나 사회의 지속적 개발이라는 개념으로 접근하는 계기를 제공하였다. 이러한 일련의 국제회의와 범지구적 이슈에 대해 높아진 관심은 1994년 9월 카이로(Cairo)에서 개최된 국제인구개발회의(ICPD : 일명 카이로 회의)에 많은 영향을 미쳤다[11].

먼저 ICPD는 인구문제가 빈곤완화와 지속적 개발과 분리될 수 없으며 인구, 환경 및 개발 정책간의 연계가 이루어져야 함을 확인하였다는 점이다. 회의 명칭에서도 보듯이 '인구'만이 아니라 '인구-개발'이라는 용어를 명시적으로 사용함으로써 이전의 두 차례 인구회의와는 차별을 보였다. 인구회의로는 사상 최대 인원이 참석하여 인구문제에 대한 높은 범지구적 관심도를 반영하였다. 180여 국가,

유엔기관, 정부간 기구, NGO(Nongovernmental Organization) 등에서 11,000명이 참석하였다. 동 회의는 과거의 경험을 검토하고 향후 20년(1995-2015)의 인구-개발에 관하여 협의하여 그 결과물로 1974년 부카레스트의 계획을 대체하는 행동계획을 채택하였다. 이 행동계획은 이전의 행동계획과는 접근 방법에서 근본적인 차이를 보였다는 점에서 주목을 받는다.

인구와 개발을 통합연계(integral linkage)하고 인구의 거시적 목표 달성 접근보다는 개인적 필요성(삶의 질 향상 등)을 충족시키는데 초점을 맞추고 있는 점이다. 지속적 개발이라는 관점에서 인구문제를 접근하였다는 점도 특색이다. 제한된 자원 속에서 인구증가로 인해 소비와 생산이 비지속적 행태로 이루어져 환경파괴로 이어짐에 따라 미래세대가 누릴 복지를 위협한다는 관점의 대두이다. 또한 여성의 권한부여(empowering)를 통하여 여성이 교육, 보건, 기술개발 그리고 고용에 훨씬 더 쉽게 접근하도록 하고 정책결정 과정에 참여토록 함으로써 여성에게 많은 기회의 제공을 촉구하였다. 즉, 카이로 회의의 가장 큰 특징은 여성 권한부여를 하나의 목표로 삼았을 뿐만 아니라 모든 사람의 삶의 질을 여성 권한부여를 통해 향상시켜 나가는 수단으로 인식한 점이다.

라. 1995 - 미래 : 21세기를 향하여

21세기를 눈앞에 두고 개최된 카이로 인구개발회의는 OECD / DAC의 표현을 빌리자면 인류역사상 획기적 계기(a striking moment in human history)임에 틀림없다. 행동계획은 2015년까지

전세계적으로 가족계획 및 출산의료 서비스를 보급한다는 야심찬 계획을 포함하고 있다. 교육향상(특히 여학생), 보건향상(유아, 산모, 유아 사망률 저하), 환경개선, 국내외 이민, 성병퇴치, 연구개발, NGO와의 협력 등 다양한 측면에서 목표와 방법을 설정하였으며 실천 프로그램과 소요 예상 비용을 추정하고 분담사항을 포함함으로써 21세기를 향한 금세기 인구문제의 집대성이라 할 수 있다. 1995년의 코펜하겐(Copenhagen)의 사회개발정상회담(World Summit for Social Development)과 북경의 세계여성회의(World Conference on Women)에서도 카이로 회의 결과를 매우 중요시하였다. 따라서 향후 세계 인구문제는 ICPD 실행계획의 후속 조치에 의해서 진행되고 점검된다고 볼 수 있으며 국제사회에서도 이 실행계획의 진전상태를 점검하면서 인구문제를 논의하고 협력해 나갈 것으로 판단된다. OECD의 DAC도 1994년 12월 고위급회의에서 카이로회의의 의의와 행동계획을 수용하였다[12].

카이로 행동계획 16.28항은 유엔 사무총장이 유엔기관, 국제금융기관, 원조기관과 인구-개발 분야에 있어서 요구되는 국제원조에 대해서 협의하도록 규정하고 있어 향후 인구문제는 유엔이 계속적으로 주도할 것이다. 실제로 유엔은 1997년 총회의 결의에 따라 카이로 회의 이후 5년이 되는 1999년 6월에 제21차 유엔특별총회(이 회의는 일명 "ICPD+5" 로 불린다)를 개최하여 실행계획 이행여부를 점검하고 추가적 행동계획을 수립하였다. 이 회의를 위하여 UNFPA는 1998년에 각 국의 진행상황을 점검하였으며 공여국, 수원국, 유엔시스템, NGO 등으로 구성된 회의를 수차례 개최하여 그 결과로 1999년 2월에 헤이그(Hague) 포럼을 개최하였다. 동 포럼에서

는 카이로 회의 이후 4-5년간 국제사회 및 각 국에서의 카이로 행동계획 실천 내용을 평가하고 향후 방향을 논의하였다[13]. 인구개발위원회도 3월에 회원국 회의를 개최하여 유엔특별총회의 사전준비를 꾀하였다.

3. 카이로 행동계획의 원칙과 주요 주제

가. 개 요

카이로에서 1994년 9월에 개최되었던 국제인구개발회의(ICPD)는 180개국의 합의를 거쳐 행동계획과 선언문을 채택하였다. 카이로 행동계획은 1974년 부다케스트 행동계획을 대체하는 것으로 2015년을 목표시한으로 한 20년 계획서이다. 이 행동계획은 지속적이고 인간중심적인 개발과 인구의 안정을 목표로 설정하고 목표 달성을 위한 지침을 내포하고 있다.

카이로 행동계획 수립의 근간이 되는 15개의 원칙이 매우 다양하고 광범위한 점은 인구문제를 단독적인 인구정책만으로 해결할 수 없다는 점과 국제회의 등 국제사회에서 다양한 국제 이슈에 대하여 논의되고 합의된 내용, 특히, 90년대에 들어와 개최된 일련의 UN주관 국제회의 결과를 수용하고 있기 때문이다. 즉, 1990년의 '아동을 위한 세계정상회의(World Summit for Children)'와 '세계교육회의(World Conference on Education)'에 이어 1992년 '유엔환경

는 카이로 회의 이후 4-5년간 국제사회 및 각 국에서의 카이로 행동계획 실천 내용을 평가하고 향후 방향을 논의하였다[13]. 인구개발위원회도 3월에 회원국 회의를 개최하여 유엔특별총회의 사전준비를 꾀하였다.

3. 카이로 행동계획의 원칙과 주요 주제

가. 개 요

카이로에서 1994년 9월에 개최되었던 국제인구개발회의(ICPD)는 180개국의 합의를 거쳐 행동계획과 선언문을 채택하였다. 카이로 행동계획은 1974년 부다케스트 행동계획을 대체하는 것으로 2015년을 목표시한으로 한 20년 계획서이다. 이 행동계획은 지속적이고 인간중심적인 개발과 인구의 안정을 목표로 설정하고 목표 달성을 위한 지침을 내포하고 있다.

카이로 행동계획 수립의 근간이 되는 15개의 원칙이 매우 다양하고 광범위한 점은 인구문제를 단독적인 인구정책만으로 해결할 수 없다는 점과 국제회의 등 국제사회에서 다양한 국제 이슈에 대하여 논의되고 합의된 내용, 특히, 90년대에 들어와 개최된 일련의 UN주관 국제회의 결과를 수용하고 있기 때문이다. 즉, 1990년의 '아동을 위한 세계정상회의(World Summit for Children)'와 '세계교육회의(World Conference on Education)'에 이어 1992년 '유엔환경

회의'와 '국제영양회의(International conference on Nutrition), 1993년 '세계인권회의(World Conference on Human Rights)', 1994년의 '범지구 도서개도국의 지속적 개발회의(Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States) 등에서 채택된 선언 및 합의내용을 수용하였다. 그리고 카이로 회의는 1995년의 코펜하겐(Copenhagen)의 사회개발정상회담(World Summit for Social Development)과 북경의 세계여성회의(World Conference on Women)에 크게 영향을 미치기도 하였다.

나. 구성과 원칙

행동계획서는 총 115쪽으로 16개 장으로 구성되어 있다. 제1장은 서언으로 인구와 개발간의 관계, 인구확대의 문제, 국제협력의 중요성, 인권보장 및 타 국제회의의 결과를 배경으로 범지구적 차원에서의 동 회의의 의의를 밝히고 있다.

제2장은 행동계획 수립의 근간이 되는 15개의 원칙을 제시하였다. 인권 보장, 인간 중심적이고 지속적인 개발, 개발권리, 성의 평등과 여성권한확충, 삶의 질 향상, 환경과 개발간의 관계, 빈곤퇴치, 보건서비스에 대한 접근 및 자녀수에 대한 번식의 권리 보장, 가족 보호 및 결혼의 자유, 교육에 대한 권리, 아동보호, 이민자, 난민, 원주민 보호 그리고 각 국의 노력과 선진국의 기여를 원칙으로 하고 있다.

< ICPD 행동계획서 구성 >

구 분	내 용
제1장	서론 : ICPD의 의의와 행동계획의 중요성을 설명
제2장	원칙 : ICPD의 결과를 추진하기 위한 15개의 원칙을 제시
제3장	인구, 지속적 경제성장과 지속적 개발간의 상호관계
제4장	성동등(gender equity), 여성의 형평과 권한확충
제5장	가정의 역할과 권리 및 구조
제6장	인구성장과 구조 : 인구동향, 아동과 청소년, 노인, 원주민, 장애자
제7장	출산권리와 출산보건 : 출산의 권리와 보건문제, 가족계획, 성병
제8장	보건, 질환, 사망 : 평균수명 연장과 건강 및 삶의 질 증진
제9장	인구분포, 도시화와 국내 인구이동
제10장	국제이민
제11장	인구,개발과 교육
제12장	기술, 연구 및 개발
제13장	국가행동 : 국내 정책 및 행동계획
제14장	국제협력 : 파트너로서의 책임과 자금 조달에 대한 약정
제15장	NGO와의 협력
제16장	회의 후속 이행(follow-up)

< ICPD 행동계획의 15개 원칙 >

1) 세계인권선언에 기초한 평등한 인권 보장
2) 인간 중심적이고 지속적인 개발
3) 개발권리는 인권의 중심이며 인간이 개발의 핵심 객체
4) 성의 균형(gender equity)과 여성의 평등과 권한확충
5) 인구 목표와 정책은 모든 인간의 삶의 질을 향상을 지향
6) 지속적 개발 추구 : 환경과 개발간의 관계
7) 빈곤퇴치
8) 보건서비스에 대한 접근 및 자녀수에 대한 출산권리 보장
9) 가정 보호 및 결혼의 자유
10) 교육에 대한 권리(특히 소녀와 여성)
11) 아동의 보호
12) 세계인권선언에 기초한 이민자 보호
13) 제네바 난민협정에 의한 난민 보호
14) 원주민 보호
15) 지속적 개발과 사회적 발전을 위한 각 국의 노력과 선진국의 기여

제 3장은 인구가 개발전략, 지속적 개발 그리고 환경간의 상호관계를 규명함으로서 증가하는 인구와 제한된 자원간의 연계에 기초한 행동계획을 다음과 같이 제시하고 있다. 인구, 생산, 소비 변수를 지속적 개발정책에 포함, 인적자원에 대한 투자 확대를 하되 특히 여성과 빈곤 자를 우선 고려 그리고 생태학적으로 취약한 지역에서의 빈곤을 종결하기 위한 추가적 조치를 취할 것이다. 제4장은 성동등과 여성권한확충을 주 내용으로 하며 행동계획으로 여성권한확충 정책, 소녀아동에 대한 동등 대우 그리고 가정, 보건, 통신, 경제분야

에서의 남성의 동등한 책임을 촉구를 추천하고 있다. 제5장은 가족은 사회의 기초단위로서 인구개발정책에 있어서 보호되어야 함을 주장하고 있다. 행동계획으로는 최빈곤 가정의 소득 증대, 일과 부모로서의 역할간의 양립성 증대, 보건 경제 정치적으로 불리한 입장에 있는 가정에 대한 지원정책의 개발을 채택하였다.

제 6장에서는 인구증가율이 경제성장률을 앞서는 국가는 인권과 지속적 개발에 기초한 삶의 질을 확보하기 어렵다고 인식하고 인구추세의 사회경제적 개발과 연계 도모, 산모 및 유아사망률의 현저한 저하, 아동과 청소년의 보건 및 교육에 대한 혜택을 증가, 노인과 여성의 자립도 증진, 원주민과 장애인의 보호를 행동계획으로 하고 있다. 제 7장은 모든 부부와 개인은 출산과 관련하여 높은 수준의 의료서비스를 받을 수 있음을 밝히며 2015년까지 전세계적 출산의료서비스와 가족계획의 보급, 에이즈를 포함한 성병의 퇴치, 성교육 확대 등을 행동계획으로 채택하였다. 제8장은 평균수명 연장과 보건수준과 삶의 질을 향상시키기 위하여 2015년까지 유아사망률과 아동사망률 1000명당 각각 35명과 40명으로 낮추고 산모사망률도 반으로 감소시킬 것을 계획하였다.

제 9장과 제 10장은 국내 및 국제 인구이동에 관한 장으로 국내적으로 균형된 인구의 분산을 위하여 중소도시의 육성, 농촌근대화를 통한 도농간 균형성장, 강제이주의 금지 및 도시빈민 (특히 여성과 아동)의 생활조건 향상을 내 세웠으며 국제이민과 난민 문제와 관련하여 선진국과 개도국의 경제적 불균형의 시정, 난민에 대한 적절한 대우 등을 내세웠다.

제 11장은 인구, 개발 그리고 교육간의 관계를 정립하고 행동계획으로 교육의 형평, 직업교육의 확대, 인구-보건-개발의 언론매체를 통한 교육 등을 제시하였고 제12장은 인구문제에 대한 연구 개발의 중요성을 강조하고 인구-개발과 관련하여 인구, 교육, 보건, 환경, 빈곤, 자정복지, 인구이동, 소비 및 여성의 역할 등을 연결하는 데이터 베이스의 구축을 제안하고 있다. 또한 인구문제를 다루는 교육 프로그램의 실시, 기술적 개발, 평가시스템의 구축이 행동계획에 포함되어 있다.

제 13장, 제 14장 그리고 제 15장은 행동계획의 실천에 있어서 개별국가, 국제사회 그리고 NGO의 역할에 대해서 각각 논하고 있다.

먼저 국가는 인구문제를 국가개발전략에 포함시킬 것과 다음과 같은 행동계획을 요구하고 있다. 파트너와의 협력을 통한 인구-개발 문제의 인식 제고, 인적자원의 개발(특히, 여성지도자의 양성), 경험공유화와 데이터 베이스화, 재원 확보, 수준 높은 출산 보건서비스와 가족계획 서비스의 확충, 사회부문에 대한 공공재원 및 개발원조의 확대이다.

국제사회는 행동계획을 실천하는 데 있어서 재정적 지원 환경을 조성하여야 하며 재정 지원을 약정하여야 하며 인간 중심적 인구-개발 전략을 개발하여야 함을 주장하고 있다. 구체적 실행계획은 다음과 같다. 국가역량강화(capacity building)를 위한 기술 지원, 지속적 개발을 지향하는 경제정책 촉진, 정부간 및 비정부간 기구와의 긴밀한 협력, 원조의 GNP의 0.7% 달성을 위한 노력, 계획과 재원조

달의 조정, 남남협력 지원과 인구, 출산, 성건강과 가족계획에 대한 재정지원의 확대이다.

NGO와 관련하여 프로그램 디자인, 실행, 조정 그리고 평가에 이르기까지 정부의 각 계층과 NGO 그리고 민간부문의 협력과 파트너쉽을 요구하고 있다. 행동계획으로 정부는 민간부문과 NGO(특히, 여성그룹)와의 파트너쉽을 촉진하며 NGO는 국내, 지역, 국제 토론을 확대하고 사회 참여를 강화하고 민간부문은 NGO에 대한 재정 및 기타 지원을 강화하고 고용원의 교육과 출산보건 서비스를 확대할 것을 채택하였다.

마지막 장은 회의의 후속 조치사항으로 동 행동계획의 실천을 위한 국내, 지역, 국제적인 메커니즘을 형성하고 유엔과 원조기관의 인구활동의 효율성 강화를 요구하였다. 그리고 동 회의는 전지구적 가족계획과 출산조건 서비스를 구축하는 데 소요되는 예산으로서 2000년까지 매년 170억 미$ 그리고 2015년까지 매년 210억 미$을 약정하였는 데, 그 중 2000년까지의 국제사회의 지원 액은 약 1/3인 57억 미$이다(연간 100억 미$보다 훨씬 적은 금액이 가족계획과 출산보건에 지출되며 이 중 4/5는 개도국이 자체적으로 부담한 금액이다).

다. 주요 주제별 분석

(1) 지속적 개발과 인구문제

카이로 회의는 빈곤과 비형평성이 인구의 증가, 구조 및 분포와 같은 인구문제와 상호 연관되며 비지속적인 생산과 소비의 형태는 환경악화뿐만 아니라 빈곤과 비형평성의 문제를 야기함으로써 인구문제를 악화시킨다는 인구-개발-환경간의 상호관계의 보편적 논의를 수용하고, 행동계획의 목표로서 적절한 인구 및 개발 정책과 프로그램을 통해 모든 사람의 삶의 질을 높이는 것으로 설정하였다. 카이로의 인구-개발-환경 부문에서의 행동계획은 인권에 입각한 개발권리와 경제시스템의 지속화를 위한 지속적 개발 및 빈곤퇴치를 위한 성장이라는 3가지의 핵심 개념을 기초로 하고 있다[14].

"모든 인간, 사회 그리고 국가의 일상활동은 인구변화, 자연자원 이용의 수준 및 형태, 환경상태 그리고 경제사회 개발의 속도 및 질과 상호 연계되어 있다. 인구의 증가, 이동, 분포는 환경 특히 취약한 생태시스템에 영향을 준다. 증가하는 인구의 기본적 수요를 충족하기 위해서는 건강한 환경이 필요하다. 프로그램의 목표는 빈곤퇴치와 지속적 개발과 그 안에서의 지속적 성장을 꾀하며 인력자원개발을 촉진하고 기본권의 하나로서 취하불가하며 필수적이고 보편적인 권리인 개발권리를 포함한 모든 인권을 보장하는 인구 및 개발 정책을 통하여 삶의 질을 향상시키는 것이다"

물론 부카레스트 행동계획에서도 이러한 주제의 기본적인 개념들

이 반영되어 있다[15]. 그러나 90년대의 일련의 국제회의, 특히 '유엔 환경회의', 에서 더 구체적으로 발전 형성되어 온 개념 및 용어들을 수용하였다고 볼 수 있다. 예를 들어 인권과 관련하여 부카레스트 회의는 행동계획의 목표가 유엔헌장 및 세계인권선언의 원칙에 부합되어야 함을 일반적으로 명시하고 있는 반면 카이로 행동계획은 개발권리(the right to development)라는 구체적 용어를 명시적으로 사용하고 있다. 개발권리란 1986년 12월 유엔총회가 '개발권리에 대한 선언'을 결의하면서 보편적인 용어로 사용되기 시작하였다.

<UN 기구의 인권적 활동 목적>

International Labour Organization(ILO) : 노동권리, 노동조합권리 등
UN Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO) : 교육권리, 인권교육
World Health Organization(WHO) : 보건권리
UN Development Programme(UNDP) : 개발권리
Food and Agricultural Organization(FAO) : 식량권리
UN Children's Fund(UNICEF) : 아동권리
UN High Commissioner for Refuges(UNHCR) : 난민권리
Bretton Woods Institutions(세계은행, IMF) : 프로젝트의 인권영향평가

(자료 : Human Rights in the United Nations System, UN정보센터, 1998)

지속적 개발과 관련하여 부카레스트 회의는 인구와 개발은 상호 연계되어 있으며 국가의 인구 목표 및 정책의 민주적 형성에 있어서 자연자원의 성격과 공급 그리고 환경의 질에 대한 경제 사회적

요소를 동시에 고려하여야 한다는 원칙 하에 '균형 있고 효율적으로 자원을 소비하는 개발'을 제안함으로써 인구문제에 있어서 이미 개발에 따른 자원고갈과 환경오염의 문제를 행동계획에 반영하였다. 이러한 것은 1972년에 '성장의 한계'를 경고한 로마클럽과 '단 하나의 지구(Only One Earth)'라는 주제로 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UN Conference on Human and Environment : UNHCE)의 결과로 볼 수 있다. 카이로 회의는 1992년 유엔환경개발회의의 실질적 주제인 '지속적 개발'의 개념을 수용하고 있을 뿐만 아니라 동 회의의 결과물인 '의제 21(Agenda 21)'을 인구문제와 연관하여 달성할 것을 촉구하고 있다. '지속적 개발'이라는 용어는 1983년 UN총회의 결의에 의해 창립된 세계환경개발위원회(World Conference on Environment and Development : WCED)가 1987년에 개발의 새로운 개념으로 처음 제시한 것이다. 결국 카이로 회의는 개발권리와 지속적 개발이라는 두 주제를 연결하여 인구-개발-환경 문제를 접근하여 다음과 같이 결의하고 있다.

"개발권리는 기본권의 하나로 취하불가하며 필수적이고 보편적인 권리이다. 현세대와 후손들의 인구, 개발 그리고 환경적 필요성을 동등하게 충족시키기 위하여 개발권리는 지켜져야 한다. 인간 개개인은 자연과 조화를 이루며 건강하고 생산적인 삶과 적당한 수준의 의식주를 자신과 가족을 위해 누릴 권리가 있다. 인간이 지속적 개발을 위한 과제의 중심이자 가장 중요하고 값진 자원이다. 인구 목표와 정책은 문화적 경제적 사회적 개발의 부분으로서 모든 사람들의 삶의 질 향상을 지향해야 한다. 지속적 개발은 인구, 자원, 개발 간의 상호 관계가 충분하게 인식되고 적절하게 관리되어 조화를 이

루는 동적 균형에 도달함으로써 달성될 수 있다. 따라서 모든 지역과 계층에서는 현세대와 후손의 필요성을 충족하고 삶의 질을 향상시키는 목표 하에 인구문제를 개발의 전략, 계획수립, 의사결정 및 자원배분과 완전하게 연계시켜야만 할 것이다. 지속적 개발은 적정한 거시경제정책, 선정(good governance), 효과적인 국가 정책과 효율적인 정부기관을 필요로 한다."

또한 카이로 행동계획은 GNP가 낮은 국가가 높은 국가보다 인구성장률이 높고 인구문제로 인한 빈곤이 심각해짐을 지적하고 있다. 경제빈국에서 나타나는 높은 인구증가율은 주택, 상하수도, 식량, 보건 등의 사회 서비스에 대한 수요를 증가시켜 성장의 장애요인이 되어 빈곤과 사회적 및 성적 비형평성을 야기하고 생산과 소비를 환경조건과 비양립적으로 촉진하여 환경을 악화시키며 인구문제를 야기시키는 악순환이 일어나게 되는 바, 빈곤을 최우선 과제로 부각시키고 있다.

"빈곤은 실업, 문맹, 여성의 낮은 지위, 환경위험에 대한 노출, 사회 보건 서비스에 대한 제약, 인구의 불균형적 분포, 자연자원의 불균형적 분포 그리고 환경악화를 초래한다. 지속적 개발의 틀 내에서의 지속적 경제성장은 빈곤퇴치의 핵심요소이다"

빈곤 해결을 통한 인구문제에 대한 접근 방안으로 지속적 성장의 틀 안에서의 경제성장을 주장하고 있다. 카이로 행동계획의 특성중 하나는 인구문제의 해결에 경제성장의 촉진을 명시적으로 채택하였다는 점이다[16]. 카이로 행동계획은 빈곤을 퇴치하고 인구문제에

대한 대처 방안으로 식량안보, 인적자원개발, 직업창출 그리고 분산화를 제시하고 있다.

"빈곤을 퇴치하고 증가하는 인구의 수요를 충족하기 위해서 식량안보의 확보, 인력자원에 대한 투자, 직업의 창출 그리고 생산과 의사결정 구조의 분산화가 우선적으로 고려되어야 한다. 식량안보를 위해 식량, 영양 및 농업 정책과 프로그램의 강화가 있어야 하며 공정한 무역관계를 형성해야 한다. 정부, 민간부문 그리고 NGO는 인적자원에 대한 투자를 하여야 하며 특히, 여성과 소녀의 교육과 기술훈련을 촉진해야 한다. 교육의 강화로 개인의 사회 참여 기회를 확대해야 한다. 여성, 특히 소녀가 우선적으로 고려되어야 한다. 교육을 통한 사회 참여는 조혼의 대안이 되기 때문이다. 행정시스템과 생산구조는 지역단체가 개발의 주역이 될 수 있도록 분산화 되어야 한다. 농촌지역으로부터의 인구이탈 문제는 중소도시를 육성하여 농촌지역에 직업을 창출하고 생산과 인구의 분산화를 꾀함으로써 대처해야 하며 도시자원을 생태학적으로 이용하고 보호해야 한다. 토지, 공기, 수리, 폐기물 관리를 효율적으로 하기 위하여 관련 운영기관의 구조조정을 통해 도시문제를 해결해 나가야 한다."

카이로 회의는 광범위한 개발 이슈를 다루고 있으며 최근의 개발 개념 및 용어를 수용하고 있지만 부카레스트 회의에 비하여 개발에 대한 정치적 토론 및 결의 그리고 공약이 진일보되었다고 보기는 어렵다. 50년대 이후 미국과 소련의 양대 진영을 축으로 한 냉전체제하에서 신생국에 대한 자주권과 저개발국의 개발문제가 세계의 중심 이슈로 형성 되가는 과정에서 궁극적으로 유엔총회에서 신국

제질서(New International Economic Order: NIEO)를 채택한 1974년에 부카레스트 회의는 개최되었다. 이러한 시대적 배경으로 부카레스트 행동계획은 진정한 개발은 국가의 독립과 자유 없이는 일어날 수 없으므로 국가주권을 토대로 한 국가간 협력에 의한 개발을 강조하고 있으며 개도국 문제의 원인을 국가간 및 국내의 불균형한 사회 경제적 발전에서 찾고 이에 대한 시정을 요구하려는 정치적 결의를 보이고 있으며 인구정책이 사회경제 개발정책의 본질적 요소라는 거시적 입장을 행동계획의 정책 기조로 삼고 있다. 그러나 80년대에 들어와 NIEO의 구현은 비현실화되고 80년대 말의 사회주의 체제의 붕괴는 원조 공여국과 수원국간의 불분명한 정치적 관계를 형성하였으며 90년대에 들어와 환경, 자유무역 등 국제 이슈의 접근에 있어서 선진국과 개도국간의 공동책임론이 상위적 논리가 되기 시작함으로써, 카이로 회의는 국가간 사회 경제적 불균형에 대한 정치적 결의나 공약이 뚜렷하게 나타나고 있지 않은 것으로 분석된다. 실제적으로 부카레스트 회의 참석자는 경제학자 및 정책입안자가 주를 이룬 반면에 카이로 회의에는 정부기관 및 NGO의 여성문제, 보건, 가족계획 분야의 전문가가 회의 준비 과정에서부터 참여를 많이 하였다. 그 결과 개발문제 보다는 여성문제와 생식과 관련한 보건문제 그리고 가족계획이 상대적으로 더 중요한 논의 과제가 되었으며 접근 방식도 부카레스트의 경우보다 기술적이고 미시적인 것으로 나타난다.

(2) 여성의 권한강화 : 인구문제 해결의 핵심

여성문제는 1947년 유엔에 여성지위위원회가 설립되면서 인구문

제와 마찬가지로 유엔을 중심으로 전개되었으며 60년대에 들어와 과거 선진국에서 조류를 형성하던 여권신장운동이 개도국과 농촌지역에서의 여성 지위 향상운동으로 이어지면서 개발에 여성의 역할(Women in Development: WID)이 새로운 이슈로 부각되기 시작하였다[17].

유엔은 여성문제의 중요성을 인식하여 1975년을 여성의 해로 선포하고 동년에 '제1차 세계여성회의'를 멕시코에서 개최하였고 1976-1985년을 '여성발전을 위한 유엔여성 10년'으로 정하였으며 1985년, 1985년에 각각 코펜하겐과 나이로비(Nairobi)에서 '세계여성회의'를 개최하여 여성지위향상 노력을 국제적 차원에서 노력하여 왔다. 90년대에 들어와 1990년의 '아동을 위한 세계정상회의'와 '세계교육회의'와 1993년 비엔나(Vienna)의 세계인권회의 그리고 1995년 북경에서의 세계여성회의(World Conference on Women)를 정점으로 한 일련의 UN주관 국제회의에서 채택된 선언 및 행동계획에 여성관련 주요 이슈가 행동강령 전반에 반영되었다[18].

또한, DAC에서도 '제1차 세계여성회의'를 계기로 개발과정에 여성을 연계시키는 논의를 시작하여 1977년에 여성개발을 위한 비공식적으로 전문가그룹을 형성하였고 1984년부터 공식적으로 실무반(DAC Working Party on Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation)을 운영하여 왔으며 90년대의 주요 개발과제로서 WID를 채택하였다(OECD/DAC, 1990). 이와 같이 여성 이슈는 국제사회에서 교육, 인권, 환경, 가정 등 다양한 분야에서 수용되고 결합되면서 카이로 인구개발회의의 선언

및 행동계획에 여성의 관점과 입장이 전반적으로 반영되었다고 볼 수 있다.

카이로 행동계획의 가장 큰 특징중 하나는 여성의 입장과 권한을 최대한 수용하였다는 점이다. 여성 지위를 향상시키는 조치를 취한 인구 및 개발 프로그램이 가장 효과적이라는 경험을 근거로 여성의 권한부여 및 자주권 그리고 지위 향상을 목표이자 지속적 개발의 핵심요소로 하고 있다. 여성이 인구-개발에 있어서 프로그램의 주역임과 동시에 수혜자임을 강조하고 있는 것이다. 이 결과로 나온 것이 여성의 권한강화, 개발주역 그리고 자주권이라는 3 개의 능동적인 핵심 주제이며 이에 기초하여 여성과 관련한 행동계획이 수립되었다.

"여성 권한부여와 자주권 그리고 정치적 사회적 경제적 보건적 지위 향상은 매우 중요한 목표 자체이며 지속적 개발의 성취에 필수적이다.--- 여성이 개발의 모든 분야와 단계에서 정책결정에 참여해야 한다"

부카레스트와 멕시코 인구회의에서도 여성문제는 인구문제의 한 부분을 차지하고 있다. 남녀평등, 여성폭력 방지, 여성교육, 사회참여 등이 거론되어 왔다. 예를 들어 부카레스트 행동계획은 여성이 교육과 사회 경제 문화적 삶에 동등한 접근을 통하여 개발과정에 참여할 수 있는 권리가 있으며 가정 내에서 책임을 동등하게 진다는 점을 원칙으로 밝히고 있다[19]. 이에 비하여 카이로 행동계획에서는 인권과 연계함으로써 매우 광범위하며 장엄한 형태를 지니고 있다.

즉, 남녀평등 촉진, 여권 강화, 여성폭력 제거 및 출산권한 보장은 인구-개발 관련 프로그램의 주춧돌이며 여성과 소녀아동의 인권은 보편적 인권의 불가결한 요소로서 성별에 기인한 모든 차별을 제거하는 것을 국제사회의 목표로 하고 있다[20]. 그래서 각종 개발계획을 검토 평가하는데, 성차분석(gender-based analysis)이 있어야 하며 여성의 사회 경제 보건 지위 등을 평가하기 위한 특별한 절차나 지표가 고안되어야 함을 주장하고 있다. 또한 여성고용, 교육, 사회참여, 육아와 직업, 성폭력, 강간, 청소년 성문제, 출생전 태아 성감별에 의한 성선택 등 매우 구체적으로 다루었다.

"여성은 경제적 측면에서 재산권, 신용취득, 계약행위, 유산상속에 있어서 남성과 동등한 권한이 있어야 하며, 직업과 관련하여 채 여성이 남성과 동등한 직업기회를 가짐으로써 경제적 자립을 성취하고 전통적 직업에서 보다 많은 수입을 가져야 하며 채용, 수입, 사회보장제도 및 고용보장 등에서 남성과 차별되는 모든 제도와 관행이 제거되어야 한다. 여성이 육아와 직업을 병행할 수 있도록 탁아소, 의료보험, 직장내 급유실, 파트타임 고용, 유급육아휴가(paid parental leave) 그리고 탄력적 근로시간(flexible working hours)의 제공해야 하며, 가정에서의 육아, 직업, 가사에 대한 부부의 파트너쉽이 요청된다. 성희롱, 성적훼손(sexual mutilation), 인신매매, 강간 등 성폭력이 제거되어야 하며 성생활, 임신, 출산, 유아양육 등 일련의 생식과정에 있어서 생식보건(reproductive health)이 보장되어야 한다. 가족의 건강 관리자로서의여성의 역할이 매우 중요할 뿐만 아니라 여성 자신의 건강이 가족원에게 미치는 효과가 크므로 기초보건, 특히, 생식보건 및 가족계획 프로그램은 여성의 요구에 부합하

여야 할 뿐 아니라 프로그램의 계획, 제공, 운영 및 평가에 여성이 참여토록 하여야 한다. 여성이 권한 행사와 희망을 충족시킬 수 있도록 교육의 동등한 기회가 주어져야 하며 특히, 여아동에 대한 차별적 교육이 없어야 한다. 여성교육 향상은 여성의 기본적 수요를 충족하고 그들의 인권을 행사하도록 하며 사회 참여를 촉진하고 개발에 여성의 역할을 증대시킨다. 여성이 개발의 모든 분야와 단계에서 정책결정과정에 참여하여야 하며 특히, 여성 관련 프로그램의 준비와 실행에 대한 참여가 필요하다"

즉, 여성문제를 인권적 차원에서 접근함으로써 여성의 경제 사회 정치 보건 교육 직업 등에서 남성과의 평등성(gender equity and equality)을 목적으로 할뿐만 아니라 개발 자체가 여성의 권한강화 및 자주권과 남성과의 동등한 지위를 통해서 이루어져야 함을 밝히고 구체적 행동으로 여성의 정치적 사회적 경제적 참여에 대한 법적 장애요인을 제거하는 것을 최우선 과제로 하여 경제적 권리, 직업의 권리, 육아와 직업의 병행, 가사의 분담, 교육의 권리, 여성폭력의 방지, 생식보건의 권리, 개발에의 참여를 건의하고 있는 것이다.

이와 같은 여성입장의 강조는 여성은 출생 시부터 불이익을 받는다는 암묵적인 사회적 인식을 배경으로 하였다고 볼 수 있다. 이와 같은 인식은 정도의 차이는 있으나 대부분의 개도국에서 쉽게 관찰되어 진다. 심지어 몇몇 국가에서는 출생 전부터 남아선호사상에 의해 차별을 받아 강제유산을 당하기도 하는 것이 현실이다. 아동의 성장과정에 있어서도 가정의 제한된 자원 배분은 남아 선호적으로 이루어진다. 여아의 생존율이 남아의 경우보다 낮게 나타난다. 여성

의 교육률도 남아의 경우보다 떨어진다. 현재 세계는 약 10억 명이 문맹자로 추정되며 이 중 2/3가 여성이다. 학교교육을 받지 못하는 아동은 1억 3천만 명 정도이며 이 중 여아가 70%를 차지하고 있다. 세계은행(1998)은 여아의 취학률이 고소득국가, 라틴 아메리카 그리고 카리비안 국가에서는 남아의 취학률을 따라가고 있으나 사하라 이남 아프리카, 남아시아 그리고 중동에서는 그렇지 못함을 밝히고 있다. 또한 초등교육에 있어서 여학생의 이학률이 남학생보다 높다는 점을 문제시하고 있다. 고용문제에 있어서 대부분의 개도국에서는 여성이 채용 시에는 남성보다 후순위이나 해고 시에서는 선 순위가 되는 경향을 보이고 있다. 여성에 대한 폭력 또한 모든 국가에서의 주요 사회문제중 하나이다. 또한, 여성이 수태에서 태아육성, 출산, 육아의 생식과정에 있어서도 거의 책임을 지고 있을 뿐만 아니라 여성이 가사와 함께 소득 획득을 위한 일을 동시에 하고 있는 것이 개도국에서의 일반적 현실이다.

이와 같은 현실을 타개하기 위한 일환으로 카이로 회의는 피동적인 남녀평등과 여성보호라는 전통적인 개념을 초월하여 적극적이고 능동적인 권한강화라는 새로운 개념을 채택한 것이다. 권한강화란 여성의 자립과 그들이 직면한 개발문제에 직접적으로 참여하고 행동하는 것을 일컬으며 인권적 성격이 강하며 결과보다는 과정을 중시하는 개념이다. 권한강화와 맞물려 개발의 대상뿐만 아니라 개발주체로서 여성의 역할을 강조하고 있다. 또한 여성의 자주권을 경제적 사회적 정치적 지위향상과 관련하여 교육혜택과 직업활동 그리고 가정에서의 가사활동에서의 차별성을 제거할 것을 요구하고 있다.

결론적으로 카이로 회의는 현재 대부분의 개도국에서 여성이 처한 현실과 여러 국제회의의 결과를 수용하여 부카레스트와 멕시코 인구회의에서의 남녀평등과 여성보호라는 전통적 개념 위에 새롭게 인권적 차원에서 여성문제를 접근하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

(3) 생식보건과 가족계획

카이로 회의는 생식보건(reproductive health)이라는 다소 생소한 개념을 사용하여 보건과 가족계획의 연계를 시도하고 있다. 생식보건이란 세계보건기구의 보건(건강)에 대한 정의인 "단지 질환과 병이 없는 상태가 아니라 신체적 정신적 사회적으로 온건한 상태"에 따라 "생식의 과정, 기능 및 시스템과 관련된 신체적 정신적 사회적 온건한 상태"로 정의된다고 볼 수 있다. 이러한 정의는 카이로 행동계획에서도 받아들여지고 있다. 따라서 생식보건은 사람들이 책임있고 만족스러우며 안전한 성생활을 누리며 생식능력이 있어야 하고 자녀의 수 및 터울(number and birth space of children)에 대한 책임감 있는 자유 결정권이 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 카이로 행동계획은 가족계획 프로그램이 이러한 자유결정을 도모하는 데 목적을 두어야 하며 이를 위한 개선과제를 결의하고 있다.

"가족계획 프로그램의 목적은 부부와 개인이 자녀의 수와 터울을 자유롭게 또 책임감 있게 결정할 수 있도록 정보와 수단을 제공하는 데 있으며 이를 위해 향후 개선되어야 할 주요 과제는 다음과 같다. 출산간격과 유아생존율을 제고하기 위하여 모유양육(brest

feeding)과 같이 전통적 현대적 수단의 선택범위를 확대하고 가족계획의 효과, 방법, 위함, 부작용 등에 대한 정보를 효율적으로 확산시켜야 한다. 가족계획요원의 교육을 강화하여야 하며 교육내용에 성병 감지, 환자와의 관계, 프로그램 운영 등을 포함시켜야 한다. 피임도구의 공급방식도 개선하여야 하며 유산이 가족계획으로 일환으로 실시되어서는 안된다. 즉, 가족계획을 확대하고 개선하여 유산 요인을 제거토록 하여야 하며 유산후의 문제를 위한 수준 높은 서비스가 제공되어야 한다. 사회적 약자인 여성, 청소년을 중심으로 제공되어야 하고 그들이 프로그램의 준비, 실행 등에 참여토록 하여야 하며 효율적이고 효과적인 프로그램 시행을 위해 모니터링과 평가 시스템을 구축하여야 한다."

각 개인의 생식에 대한 자유결정권은 이미 오래 전부터 가족계획의 목표와 원리로서 받아들여져 왔다. 부카레스트 행동계획에서도 모든 부부와 개인은 자녀의 수와 터울에 대하여 결정할 수 있는 권리와 이를 위하여 교육, 정보 그리고 수단을 가질 권리를 원칙으로 제시하였고 이 권리의 행사에 있어서 그들 자신과 자녀의 필요성과 사회적 책임을 고려해야 한다고 하였다. 카이로 행동계획에서는 인권적 차원에서 생식권리(reproductive right)라는 함축적 용어를 사용하여 책임 있는 자유 결정권을 강조하고 있다. 따라서 생식권리란 남자와 여자 모두가 책임감 있고 안전하고 자유로운 성생활을 누리며 자녀의 수 및 터울 선택의 결정에 영향을 주는 인구문제 및 피임에 대한 교육과 안전하고 효과적이며 수용 가능한 출산 조절수단 그리고 여성의 안전한 임신과 출산을 위한 보건 서비스를 받아 건강한 유아를 가질 수 있는 최상의 기회를 가질 권리로 규정될 수

있다.

"생식보건의 보장은 사람들이 만족스럽고 안전한 성생활과 생식 능력을 가질 수 있어야 하며 생식의 시기와 간기(birth space) 선택에 대한 자유를 가져야 함을 의미한다. 그리고 생식에 대한 자유는 생식과 관련한 보건 서비스와 가족계획 서비스를 받을 권리와 출산에 대한 권리가 있음을 내포하고 있다. 생식권리는 이미 국가 법, 국제인권문서 및 UN합의 문서에 이미 인식되어진 인권을 포함하는 것으로 모든 부부와 개인은 자녀의 수와 터울에 대하여 자유로우나 책임 있는 선택을 할 수 있어야 하며 이를 위하여 차별, 강요, 폭력이 없는 상태에서 정보, 교육, 그리고 수단과 방법을 획득할 수 있는 기본적 권리에 대한 인식에 기초하고 있다."

생식권리의 의미 자체가 피상적일 수는 있으나, 그 만큼 적용의 범위가 넓어지고 인간의 자유 의지를 존중한다는 관점에서 하나의 발전을 가져왔다고 할 수 있다. 생식권리는 가족계획에 있어서 기존의 인구 조절 방법인 자녀 수 제한 또는 소수 자녀 부모에게 대한 세제 혜택 등의 강제적 또는 유도적인 방법보다는 인권적 차원에서 자녀 수에 대한 자유 결정을 통한 자율적 조절 방법을 권고하고 있다. 즉, 인구문제 및 가족계획 등에 지식과 정보가 있는 개인의 책임있고 자유로운 의사결정을 가족계획 프로그램의 장기적 성공의 핵심으로 보고 있다. 생식권리에 입각한 가족계획 프로그램의 성공을 위하여 국제사회, 정부, 사회지도층 그리고 개인의 상호 연계 책임과 노력을 촉구하고 있다.

" 과거 30년간 피임 기술의 발달과 보급은 생식에 있어서 개인의 선택과 책임 있는 결정에 큰 기회를 제공했다. 인구교육과 가족계획의 성공은 인구문제에 관하여 지식과 정보가 있는 개인(informed individual)이 자신과 가족 그리고 사회의 필요에 따라 책임 있는 결정과 행동을 다 하는 데 달려 있다. 따라서 대부분의 국가에서 인구목표를 위해 추진되고 있는 소수 출산에 대한 특혜 또는 불이익 부과 등의 출산력(fertility) 조정 정책은 인구교육과 자발적 결정을 중심으로 한 정책으로 전환되어야 한다. 생식권리에 입각한 자유선택의 원칙은 국제사회, 정부, 사회지도층, 그리고 개인의 상호 연계된 책임의 원칙과 밀접하게 관련된다. 특히, 정부는 2015년까지 모든 국민들이 가족계획과 생식보건 서비스를 받을 수 있도록 하되, 인권과 도덕 그리고 전문성에 부합하는 가족계획 프로그램 실행을 위하여 모니터하고 평가하는 시스템을 구축하여야 한다. 사회지도층은 가족계획과 생식보건 서비스 제공을 촉진하고 법제화하는 노력을 기울여야 한다."

카이로 행동계획은 가족계획 프로그램이 광범위한 생식보건 프로그램의 일환 또는 연계하여 기초 보건 서비스의 테두리 안에서 실시되어야 가장 효과적임을 인식하고 모든 국가는 2015년까지 기초보건시스템을 통하여 모든 사람이 다양한 생식보건 서비스의 혜택을 받을 수 있어야 함을 결의하였다.

"생식보건은 기초보건 차원에서 특히 다음 항목을 포함하고 있다. 가족계획과 관련한 상담, 교육, 정보, 통신과 서비스; 모유양육과 모자 보건 중심의 출생 전후 간호와 안전분만에 대한 서비스와 교육;

불임의 방지와 치료; 유산의 예방과 관리; 생식관(reproductive track) 질병 치료; 성병 및 기타 생식과 관련된 병의 예방과 치료; 성, 생식과 부모의 책임에 대한 교육, 정보제공 및 상담 등이다. 모든 국가는 기초보건 서비스의 틀 안에서 생식보건 서비스가 2015년까지 모든 사람에게 제공되도록 한다."

현실적으로도 여성과 남성 모두의 생식보건 차원에서 발생되는 광범위하고 다양한 수요를 충족시키도록 가족계획 프로그램이 계획되고 실행되어야 한다는 주장이 일반적으로 받아들여지고 있다. 예를 들어 현대의 가족계획 프로그램은 모유양육, 유아생존, 모권(motherhood)에 대한 상담뿐만 아니라 성행위, 임신, 출산, 산모건강 등 생식과 관련된 보건 문제, 자궁병 및 AIDS를 포함한 성병 그리고 청소년의 임신 등 성문제까지 점차적으로 그 영역을 국민보건이라는 큰 틀 안에서 확대해 나가고 있는 추세다.

결국, 카이로 회의는 가족계획은 생식권리에 입각한 생식보건이라는 확대된 개념 속에서 실시되어야 함을 주장하고 있는 것이다. 즉, 전통적 개념의 가족계획인 피임의 홍보 및 확산 차원을 넘어서 생식과정에서 발생하는 모든 심리적 육체적 사회적 인권적 문제를 포함하는 생식보건 차원에서 접근되어야 함을 주장하고 있으며 생식보건 서비스의 효율성과 효과의 제고를 위해 국민 (또는 기초) 보건 차원에서 실시되어야 함을 결의하고 있는 것이다. 즉, 기초보건이라는 거시적 관점에서 가족계획을 포함한 생식보건 서비스를 제공해야 한다는 것이다.

카이로 회의는 지난 50년간 기초 보건분야의 괄목할 만한 발전을 확인하였으나 국가별, 특히 선진국과 개도국간의 기대수명, 유아사망률, 아동사망률 등 보건지표의 차이가 아직도 큼을 인식하고 2015년을 기준으로 한 목표치를 지역별로 설정하였다. 2015년까지 기대수명은 선진국 75세, 개도국 70세로 낮추며 유아사망률은 개도국은 90년대 초의 1000명당 62명에서 35명으로 낮출 것을 결의하고 있다. 이의 시행에 있어서 가족계획에 대하여 보건생식이라는 확대된 개념으로 접근함으로써 국민보건 차원에서의 해결과 방안을 모색하고 결의하고 있는 바, 이것은 인권적 차원에서 전통적인 인간의 보건(건강)권리와 새로운 인권개념인 생식권리를 이념적 배경으로 하고 있다.

기초보건 분야에서 20세기는 비약적인 발전을 가져왔다. 가장 큰 성과중 하나는 인간의 수명이 전례가 없을 정도로 크게 늘어났다는 것이다. 지난 50년간 기대수명은 20년이나 늘어났으며 유아사망률도 1/3으로 감소하였다. 세계은행(1998)에 의하면 세계의 평균 기대수명은 1980년 63세에서 1996년 67세로 늘어났으며 선진국은 74세에서 77세로, 저소득국은 58세에서 63세로 늘어났다. 저소득국의 향상이 두드러지나 현재 선진국과 저소득국간 기대수명 격차는 10년 이상으로 큰 차이를 보이고 있다. 1세 미만의 유아 1000명당 사망하는 유아수로 정의되는 유아사망률의 세계평균치는 1970년대 초 92명에서 1980년에 80명 그리고 1996년에는 54명으로 현격하게 감소하여 왔지만, 1996년 기준으로 선진국이 6명인데 비하여 저소득국은 68명이나 된다. 저소득국가중 인구가 많은 중국과 인디아를 제외한 저소득국의 평균 유아사망률은 88명으로 선진국에 비하여 심각한 불균

형을 보이고 있는 바, 대부분의 저소득국가가 열악한 보건환경을 가지고 있음을 간접적으로 설명하고 있다. 특히 5세 미만의 아동사망률의 경우 선진국은 1000명당 7명에 불과하지만 저소득국은 94명이고 중국과 인디아를 제외한 저소득국의 평균치가 무려 131명이나 되어 대부분의 개도국에서는 사람이 태어나 5세 미만에 사망할 확률이 10명당 1명이나 될 정도로 보건환경이 매우 열악함을 알 수 있다.

"모든 사람은 성과 생식을 포함하여 정신적 육체적으로 수준 높은 건강을 가질 권리가 있다. 지난 50년간 기초보건 분야는 괄목할 만한 발전을 가져왔다. 기대수명이 20년이나 증가했고 세계 아동의 80%가 예방 접종의 혜택을 보고 있으며 저비용 처방이 보급되었다. 그러나 아직도 많은 개도국에서는 치료 가능한 병이 아동 사망의 주 요인이며 위생수와 위생시설의 부족으로 질병의 어려움을 겪고 있다. 유아사망률도 현저히 줄었지만 선진국과 개도국의 격차는 매우 크다. 대부분의 저개발 지역에서의 가임 여성 사망의 주요인 중 하나가 임신, 유산과 분만과 관련한 합병증이다. AIDS는 선진국과 개도국 모두 인구와 개발에 미치는 심각한 문제로서 교육 등을 포함한 다 부문의 노력이 필요하다. 보건분야의 발전을 위해 목표를 설정하고 다각도의 조치가 필요하다. 기대수명은 2005년까지 70세, 2015년까지 75세 이상을 목표로 하되 사망률과 질병률이 높은 지역에서는 각각 5년씩 낮추어 목표를 설정하고 필요한 기초보건 시설을 확충하고 지속적으로 유지해 나가는 노력이 강구된다. 2015년까지 유아사망률을 현재의 1000명당 62명에서 35명 이하로 줄이고 산모의 사망률과 질병률도 현재의 1/4 수준으로 줄여나가야 한다.

이를 위해 기초보건의 틀 안에서 생식보건과 아동보건 그리고 산모보건을 연계 통합한 의료서비스와 가족계획 서비스를 모든 국민들, 특히 최약자와 비수혜자층 그리고 소녀 및 젊은 여성에게 제공하여야 한다."

인구-개발 프로그램에 있어서 기존의 가족계획의 개념을 넘어 남녀간의 동등한 책임과 역할을 요구하며 성행위, 임신, 분만, 육아 등 생식과정에서 남성보다는 주로 여성에게 직접적으로 관련되는 생식보건 문제를 국민보건 차원에서 접근하여야 한다는 결론에 도달한 것은 많은 여성론자와 가족계획 및 보건 분야의 전문가가 회의 준비과정에서 부터 적극적으로 참석하여 주도적으로 입장을 반영함으로써 나타난 결론이라고도 볼 수 있다(Lassonde 1997). 그러나 실제적으로 대부분의 가난한 국가에서의 높은 유아 및 아동사망률은 높은 출산율과 깊은 관련이 있다. 아동사망률이 높고 유아생존 가능성이 불확실하여지면 부모는 생식결정 및 자녀의 미래에 대하여 운명적 관점을 갖게 되어 자녀에 대한 투자도 소홀히 하기 쉽고 자녀를 잃을 경우에 대비하여 자녀를 더 갖으려는 경향을 보이기 때문이다. 따라서 가족계획과 연관하여 실시되는 유아 및 아동의 생존과 건강에 대한 투자는 부모의 생식결정에 영향을 주어 출산율을 낮추는 데 실제적으로 기여할 수 있는 것이다. 따라서 유아 및 아동의 생존률 제고는 가족계획의 목표에 부합하며, 이를 위하여 생식의 제과정을 포함한 기초 보건 부문에 적절한 수준의 투자가 요구된다고 할 수 있다.

(4) 파트너쉽

카이로 회의의 특징 중 하나는 공여자 사회(donor community)내에서 차지하는 NGOs와 민간영리부문의 역할과 역량을 인정하고 회의 준비과정에서 부터 그들을 참여시켜 왔으며 인구-개발의 문제의 효과적인 해결에 정부기관과의 광범위하고 효과적인 파트너쉽이 필수적임을 밝히고 있다. 즉, 인구-개발 프로그램에 있어서 NGOs와 민간단체를 파트너로 수용하고 이들과의 협력을 강화할 것을 결의하고 있는 것이다. 부카레스트 회의에서는 단지 국제 NGOs가 타 NGOs 및 원조기관과 연계하여 활동함으로서 행동계획의 목표와 정책에 부합해줄 것을 촉구한 것에 비하면 현재의 국제사회 내에서 인구-개발 이슈에 대한 NGOs의 지위와 역량이 20년간 크게 증대되었음을 나타낸다. 카이로 행동계획은 NGOs와 민간단체의 증가는 현재의 공여자 사회의 성격 형성에 기여해 왔음을 인식하여, 명시적으로 NGOs의 지위와 역량을 높이 평가하고 정부 프로그램의 보완적 활동으로서 정부, 원조기관, NGOs 그리고 지역단체간의 파트너쉽이 강화되어야 함을 결의하고 있다. 또한 경제성장과 지속적 개발에 있어서 영리적 민간단체와의 파트너쉽의 중요성 및 민간단체가 가지고 있는 비용 효율적이며 효과적인 방식으로 인구-개발 활동을 수행하는 재정적 경영적 기술적 능력을 인식하여 파트너로서 수용하고 있다.

"인구-개발 활동의 많은 면에서 NGOs는 정부기관에 비하여 창의적이고 유연하며 감응적인 프로그램을 계획하고 집행할 뿐만 아니라 정부채널로 지원이 힘든 지역에 뿌리를 두거나 상호 연결되어

있다는 점에서 비교우위를 갖고 있으며 NGOs의 참여는 정부활동의 보완적 역할로 간주된다. 정부기관, NGOs 그리고 지역단체는 각자의 책임과 역할을 고려하여 정부정책의 틀 안에서 인구-개발-환경 프로그램의 계획, 실시, 조정, 모니터링 및 평가를 협의하고 결정할 수 있도록 효과적인 파트너쉽을 촉진해야 한다. NGOs는 가정 및 지역사회의 지지를 동원하여야 하고 특히, 여성그룹은 의사 결정과정에 참여하여야 한다. 그리고 정부, 원조기관 및 국제금융기관은 NGOs의 자주권은 보장하여야 하며 더욱 큰 파트너 역할을 할 수 있도록 정기적 대화 및 상당 그리고 적정한 훈련 등을 하여야 한다. 영리를 지향하는 민간부문도 피임도구의 생산과 생식보건 서비스 제공을 비용 효과적인 방식으로 수행하고 있는 바, 이들과의 파트너쉽이 필요하다. 정부, NGOs 그리고 국제기구는 민간영리부문의 인구-개발 프로그램에의 기여를 강화하기 위하여 이들과의 협력을 강화하여야 한다. 민간부문의 활동은 사회적으로 책임 있고 문화적이며 비용 효과적 방식으로 전개되어야 하며 국제사회 및 동 행동계획에서 재확인한 기본권에 부합되어야 한다."

카이로 회의는 행동계획의 실천, 즉, 인구 문제를 경제 사회 활동에 연결시키려는 의지와 실천이 있어야 모든 개인과 미래 후손들의 삶의 질이 개선될 수 있다는 전제하에 UN, 국가, 국제금융기구, 원조기관, 지역기구 등 각 계층별 참여주체가 적절한 후속조치를 해줄 것을 요구하고 있다.

"카이로 회의의 의의는 동 프로그램에서 건의한 사항을 정부, 국제사회, NGOs, 지역단체, 그리고 개인이 행동으로 이행하려는 의지

에 달려 있다. 후속조치의 주요 기능으로 인구-개발에 대한 정치적 지지를 포함한 정책 가이드, 자원조달, 이행 노력에 대한 상호 책임감과 조정, 국가간 협력, 행동이행의 진전에 대한 모니터링과 보고를 제시하였고 각각의 기능 수행에 모든 관련된 개인과 기관이 포함되어야 필요성을 제기하였다. 정부는 동 프로그램 이행의 최고의 정치적 입장임을 인식하여 시행, 모니터링 및 평가에서 주도적 역할을 수행함과 아울러 대중에게 알리고 지지를 확보하도록 해야 한다. 또한, 국가 데이터 베이스를 설치하여 이행 진전 등에 대한 평가 체제를 구축하여야 한다. 국제사회는 국가역량강화 프로젝트 등 각 국가의 후속조치에 대한 지원을 해야 한다. 유엔총회는 후속조치의 정책 형성 및 평가의 최고의 정부간 메커니즘으로서 프로그램 이행의 정기적인 검토 등 적절한 조치를 해야 한다."

라. 재원조달 및 협력

인구관련 프로그램은 여성 권한강화, 보건향상(특히 여성과 아동), 인구증가 감소에 의한 사회서비스에 대한 수요증가의 축소와 장기적 사회부문 서비스에 대한 투자 중요성 강조를 통해서 지속적인 사회 경제 개발에 영향을 미친다. 인구관련 프로그램은 상기에서 살펴본 바와 같이 기초 보건차원의 생식보건 서비스로 집약되어질 수 있다. 현재의 가족계획을 포함한 생식보건 서비스에 대한 불충분한 공급여건과 생식연령의 남녀의 증가 추세를 고려할 때 기초 보건차원의 생식보건 서비스에 대한 수요는 당분간 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 여겨진다. 더군다나 이 수요는 만임 선호, 출산간기 확대, 가족규모에 대한 조기 결정 등의 증가하는 추세에 따라 더 커

질 것으로 여겨진다.

카이로 회의의 준비과정에서 전문가 집단은 개도국 국민의 생식보건 서비스에 대한 수요가 향후 20년간 계속적으로 증가할 것으로 인식하고 이 수요를 충족해 나갈 생식보건 서비스 제공에 필요한 연간 예산을 생식보건, 가족계획, 성병퇴치 그리고 연구분석으로 구분하여 연도별로 추정하였다. 2000년까지는 170억$, 2005년 185억$, 2010년 205억$ 그리고 20년 뒤이며 목표 년도인 2015년에는 217억$로 추정되었으며 회의는 이 결과를 수용하고 이 외에도 동 프로그램이 제시한 인구-개발 목표를 달성하기 위해서는 보건, 교육, 여성과 지속적 개발 분야에서 추가적인 재원 조달의 필요성을 강조하고 있다.

<생식보건 서비스를 위한 추정 소요 연간예산>

(단위: 10억$)

구 분	2000년	2005년	2010년	2015년
생식보건 부분	5.0	5.4	5.7	6.1
가족계획 부분	10.2	11.5	12.6	13.8
성병/HIV/AIDS 방지	1.3	1.4	1.5	1.5
연구 및 개발정책 분석	0.5	0.2	0.7	0.3
합 계	16.8	18.5	20.5	21.7

자료: 카이로 행동계획에서 발췌

<생식 보건서비스 확충 이외 추가 재원이 요구되는 분야>

구 분	내 역
보건 분야	기초보건간호 시스템, 아동생존 프로그램, 긴급산모간호, HIV/AIDS를 포함한 성병 관리 프로그램을 강화함
교육 분야	기초 교육의 완전한 보급과 성, 지역, 신분에 대한 비차별적 교육의 실시
여성 분야	여성에 대한 기초 교육 제공은 기본이며, 개발 프로그램에 전적인 참여를 꾀하고 법적 제도적 남녀 차별을 없애고 여성권한을 강화함
지속적 개발	개발촉진, 환경보호, 고용창출, 사회서비스 제공, 인구조절, 빈곤퇴치 프로그램

생식보건에 소요되는 예산의 2/3는 프로그램 수행국가가 직접 조달하고 1/3은 외부에서 조달될 것으로 보고 있다. 그러나 최빈국 및 몇몇 저소득국가는 양허적 및 무상 차원의 외부 지원에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 따라서 카이로 행동계획은 이미 합의된 ODA의 GNP의 0.7%목표를 국제사회가 달성하여 줄 것을 요구함과 아울러 동 프로그램의 목적과 목표로 하는 사업을 위해 인구-개발 프로그램에 대한 지원 비중을 코펜하겐의 사회개발정상회담의 20/20 원칙에 따라 제고하여줄 것을 촉구하고 있다.

또한 카이로 행동계획은 국제사회의 재정적 지원뿐만 아니라 원조자와 수원자의 책임과 의무를 규정하고 있다. 국제협력에 있어서 선진국 및 원조기관이 개도국의 인구-개발을 위한 국가역량강화와 적정 기술 및 노하우 이전을 중심으로 지원하여 줄 것과 수원국은

인구-개발에 있어서의 국제협력에 대한 국내 조정 메커니즘을 강화하여 줄 것과 국제사회의 원조를 효과적으로 사용할 것을 촉구하고 있다. 또한 남남협력의 강화와 NGO 등 민간기구와의 공조와 국제금융기관의 지원 확대를 결의하고 있다.

"국제사회는 개도국의 인구-개발을 위한 국가역량 강화를 꾀하고 적정한 기술 및 노하우를 개도국에 이전하는 것을 국제협력의 핵심 목표이자 중심 사업으로 하여야 한다. 그리고 이미 합의된 ODA의 GNP 0.7% 목표를 달성하도록 노력하여야 하며 동 행동계획의 목표와 목적 달성을 위한 인구-개발 프로그램에 대한 지원 비중을 늘리도록 노력하여야 한다. 개도국은 국제협력의 국내 조정 메커니즘을 강화해야 하고 비교우위에 근거하여 원조기관(donors)과의 협의시 NGO를 포함한 개발파트너의 책임과 의무를 분명하게 하여야 하며, 국제사회의 인구-개발 활동 지원이 국가의 인구-개발 목표 달성에 효과적으로 사용되어 추가적인 원조약정을 받을 수 있도록 하여야 한다. UN인구기금을 비롯한 UN의 관련 기구, 다자간 금융기관 및 지역은행과 양자간 지원기관은 개도국의 인구 프로그램 달성에 대한 그들의 기여를 효과적이고 보완적이며 비용 효과적으로 하기 위하여 재정지원정책과 계획절차의 연계조정을 고려해야 한다. 재원조달 원천의 적절한 균형을 위해 남남협력과 민간 재원의 동원에 주의를 더욱 기울여야 하며 국제사회는 원조자가 남남협력을 촉진하고 남남협력 지원에 우선 순위를 두도록 재정지원절차를 개선하도록 독려해야 한다. 국제금융기관도 인구와 생식보건에 대한 재정지원을 확대하여야 할 것이다."

4. 선진국의 인구사업

가. 선진국 인구사업 개황

근래의 세계 ODA 규모는 점차적으로 감소 추세에 있다. 1986년 360억 미$에서 1992년 630억 미$에 도달한 후 계속적으로 하락하여 1997년에는 480억 미$을 기록했다. 이 금액은 공여국 GNP의 0.22%에 상당하나 1970년 유엔총회의 결의 사항인 0.7%에 크게 미달하고 있다. 단지, 덴마크, 화란, 노르웨이 그리고 스웨덴만이 목표치를 초과하고 있을 뿐이다. 감소원인은 미국과 일본 등 주요 공여국들이 재정적자를 줄이기 위하여 공공지출을 억제하고 있고 공여국의 원조예산이 자국화폐로 편성되기 때문에 최근의 미$ 강세로 미$ 표시 공여액이 평가절하되기 때문이다. 카이로 회의가 있기전 까지는 세계 ODA중 인구사업이 차지하는 비중이 1% 내외 였으나 카이로 회의(준비회의 포함)가 진행된 1994년에는 1.7%로 크게 증가하여 원조국들이 카이로 회의를 계기로 인구사업을 확대해 나갔음을 알 수 있다. 그리고 1996년과 1997년에는 2.0%와 2.5%로 크게 증가하였으나 제1장에서 살펴 본 바와 같이 1995년에 인구통계의 기준이 변경되어 인구사업의 범위가 확대되었기 때문에 카이로 회의 이전의 수준과 직접 비교하기는 어렵다. 그러나 카이로 회의를 계기로 인구사업의 비중과 절대 금액이 총원조액의 감소 추세와는 반대로 증가추세를 보이고 있어 카이로 회의시의 약정금액에는 크게 못 미치나 선진국이 인구사업에 대한 비중을 높여 나가고 있음을 알 수 있다.

1996년 기준, 선진국이 약 14억$을 양자간, 다자간 그리고 NGO를 통해 인구사업에 지출하였고 민간재단과 유엔이 각각 1.4억 미$과 1800만 미$를 지출하였다. 인구사업에 있어서 민간재단의 재원조달과 활동이 다른 부문에 비하여 상대적으로 크다는 점이 특색이다.

< OECD 국가의 인구사업 지표(1996년)>

국 가	인구사업비 (백만$)	인구/ODA (%)	백만$ GNP중 인구사업 지출액	ODA/GNP (%)
미 국	637.7	6.8	84	0.12
네덜란드	111.7	3.4	280	0.81
영 국	106.4	3.3	91	0.27
독 일	96.0	1.3	41	0.33
일 본	93.8(95년)	1.0	20	0.20
덴마크	63.0	3.6	371	1.04
스웨덴	57.8	2.9	242	0.84
노르웨이	46.1	3.5	298	0.85
카나다	36.5	2.0	64	0.32
호 주	32.6	3.0	86	0.28
핀랜드	19.8	4.9	167	0.34
프랑스	16.5	0.2	11	0.48
스위스	16.2	1.6	53	0.34
유럽연합	14.0	0.3	-	0.37
스페인	7.4	0.6	13	0.22
벨기에	5.5	0.6	21	0.34
이태리	3.6	0.2	3	0.20
뉴질랜드	1.2	1.0	21	0.21
룩셈부르크	1.2	1.4	62	0.44
오스트리아	0.9	0.2	4	0.24
아일랜드	0.7	0.4	13	0.31
포르투갈	0.2	0.1	2	0.21
합 계	1,369.1	2.0(평균)		0.25

자료 : Shanty R.C. and de S. Shyami(1998)에서 발췌

선진국중 미국이 인구분야에 6억$ 이상을 지원하는 최대 지원국으로 원조액의 약 7%가 인구사업에 지출되고 있다. 미국 다음으로 네덜란드, 영국, 독일, 일본, 덴마크 순으로 규모가 크다. 미국 다음으로 인구사업 비중이 높은 국가는 대체로 ODA/GNP비중이 상대적으로 높고 인도주의적 원조를 추구하는 핀랜드(4.9%), 덴마크(3.6%), 노르웨이(3.5%), 네덜란드(3.4%), 영국(3.3%) 순이다. 경제규모를 기준으로 인구사업 노력에 대한 평가를 하기 위하여 GNP 백만$당 인구사업비를 보면 덴마크가 371$로 단연 높고 다음으로 노르웨이(298$), 네덜란드(280$), 스웨덴(242$), 핀랜드(167$)로 원조에 충실하고 인도주의 원조를 지향하는 북구국가가 돋보인다.

일본은 원조규모에 비하여 인구사업 비중이 비교적 적은 편으로 나타난다. 그러나 최근 일본의 인구사업 규모와 비중은 급속하게 늘어나고 있는 추세로 조만간 미국 다음으로 인구사업의 최대 공여국으로 등장할 것으로 보인다.

나. 주요국가의 인구사업

주요 국가의 인구사업에 대하여 정책 및 중점분야 그리고 전문성을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 미 국

미국은 전통적으로 최대 공여국이면서 인구사업에 대한 지원 비중도 가장 높은 국가로 알려져 왔다. 현재 최대 공여국은 일본이나

인구분야에 대한 사업은 아직 미국의 비중이 더 크다. 미국은 의회 및 국민들이 '급속한 인구성장이 개도국의 경제 사회적 진전을 저해하는 심각한 요인'이라는 공통된 인식과 지지에 힘입어 1965년부터 정부차원에서 국제인구프로그램을 본격화하였고 UNFPA의 창설을 주도하는 등 세계인구문제에 선도적 역할을 하여 왔다. 1980년대에 유산서비스에 대한 인구지원사업을 반대하는 유산반대론자 등의 로비로 인구사업의 확대에 다소 어려움이 있었으나 세계인구사업에 미국은 가장 적극적으로 참여하여 왔다고 할 수 있다. 특히, 카이로 회의를 계기로 인구사업 예산을 크게 확대하였는 데, 1993년 367백만$에서 1995년 667백만$로 크게 증액하였고 1996년에는 638백만$로 다소 감소되었다.

미국은 UNFPA 지원 등의 다자간 지원보다는 양자간 인구사업에 중점을 두어 왔다. 1996년 기준 인구사업 예산중 다자간으로 지불된 비중은 7%에 불과하다. 네덜란드의 78%에 비하면 현저히 낮은 수준이다. 양자간 직접 인구사업의 비중은 37%이고 약 70개국의 인구사업을 지원하고 있다. 직접사업이란 원조기관이 직접 실시하는 사업을 의미한다. 미국 인구사업의 가장 큰 특징은 NGO를 통한 인구사업이 매우 큰 비중(50% 이상)을 차지한다는 점이다. USAID는 1997년에 인구NGO에 229백만$을 지원하였다. 90년대 이후 약 50% 이상의 인구사업예산이 NGO를 통해 지출되고 있을 정도로 인구사업에 있어서 NGO의 역할을 중시하고 있다.

미국 인구사업의 또 하나의 특징은 오랜 인구사업을 통해 축적된 기술과 전문성을 갖고 있으며 인구전문가에 의하여 추진되고 있다

는 점이다. USAID는 워싱톤 본부와 지역사무소 및 현장을 연결하는 인구사업 네트워크를 잘 갖추고 있다. 워싱톤 본부에만 80여명의 인구전문가가 근무하고 있다.

USAID는 카이로 회의를 계기로 인구와 보건분야의 연계를 원활하게 하기 위하여 1994년에 인구보건영양센터(Center for Population, Health and Nutrition: CPHN)을 설립하여 인구과(Office of Population), 보건영양과(Office of Health and Nutrition)와 현장지원과(Office of Field and Program Support)의 업무를 일관되게 조정하고 있으며 세 과의 직원들이 함께 일하고 있다. 또한 미국내 대학, 연구기관, 민간회사, 국제기관, 비영리기관 등 인구관련 전문기관과의 협력 네트워크를 통해 개도국 정부와 NGO에 대한 기술적 자문 및 훈련 프로그램을 실시하고 있다.

(2) 일 본

일본은 1993년 이후 세계 최대 ODA공여국이면서 UNFPA와 IPPF에 대한 최대 지원국이기도 하다. 인구사업에 대한 본격적 시작은 1993년에 기술 및 해외원조에 대한 협력 메카니즘인 "미국과 범지구적 이슈에 대한 공동의 장(US-Japan Common Agenda for Cooperation in Global Perspective)"을 마련하면서 부터이다. 이 메카니즘을 통해 Global Issues Initiative for Population and AIDS(GII)라는 프로그램하에 1993-2000년간 30억 미$를 약정했으며 이미 1998년에 동 금액 지출을 하였고 현재 추가적 지출을 하고 있다.

GII는 인구사업을 직접사업과 간접사업으로 분류하고 있는 데, 직접사업은 가족계획서비스, 모자보건서비스, 인구관련 정보교육통신(IEC), 인구정책 수립 및 분석에 대한 지원이고 간접사업은 기초보건서비스, 기초교육, 여성권한강화, HIV/AIDS 예방 및 관찰에 대한 지원이다.

일본은 1997/98년 ODA예산이 10% 감소했으나 인구분야 예산은 감소시키지 않을 정도로 인구사업을 중점적으로 추진하고 있으나 총ODA중 인구사업의 비중은 미국, 독일 등에 비해 낮은 편이다. 1995년 기준 일본은 0.65%, 미국은 9% 그리고 독일은 1.9%이다. 경제규모를 기준으로 보더라도 낮은 편에 들어간다. 1995년 백만 $의 GNP 당 인구사업에 소요된 지출액이 일본은 18미$, 미국이 92 미$ 그리고 독일이 60 $이다. 그러나 일본의 다자간 인구사업 지원은 세계최대이다. 1995-1998년간 매년 5천만 $을 UNFPA에 지원해왔다. IPPF 등 인구NGO에 대한 지원 또한 강화해 왔다. 1995년 이후 IPPF에 매년 2천만 $ 이상을 지원해 왔는 데 이 금액은 IPPF 전체예산의 20%에 상당한다. 일본 국내 및 개도국 NGO지원도 강화하여 왔다. 개도국 NGO의 경우 1개 NGO당 최대 10만 $씩 지원하고 있다.

일본의 양자간 인구사업의 가장 큰 문제점은 원조기관의 전문성 결여로 지적되고 있다. 예를 들어 JICA의 인구보건사업과는 인구사업 추진에 있어서 전문인력을 외부 자문가 형태로 충원함에 따라 인구 프로젝트에 필요한 전문성을 축적하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 보건전문가나 인구전문가가 아닌 의사들이 종종 자문그룹을 이

끌고 있는 문제점이 있다[21]. JICA는 전문성 부족으로 인한 문제점을 극복하기 위하여 인구NGO를 통한 인구사업을 확대하고 있다. 즉, 국내외 NGO의 전문성과 지역밀착형 접근을 활용하여 기존의 의학적 접근을 탈피하고 대중보건적이며 지역 역량강화(local capacity building) 지향적인 인구사업을 강화하고 있다. 특히, 1968년에 설립된 JOICFP는 일본의 대표적인 대개도국 인구NGO로 JICA와 실질적인 파트너가 되어 수 많은 인구 프로젝트를 실시하고 있다. JOICFP는 IPPF, PC(미국 인구위원회), Rockfellor 재단, Packard 재단 등과 함께 이미 국제적으로 높은 전문성과 활동성에 대하여 높게 평가받고 있다.

(3) 카나다.

카나다는 카이로 회의를 계기로 인구사업예산을 크게 늘렸고 (1994년 23백만$에서 1995년 37백만$) 1996년에 여성건강 및 생식보건을 중심으로한 원조전략서를 발표하여 인구사업을 충실하게 이행하고 있다. 카나다는 방글라데시를 중점국으로 선정하여 1970년대부터 세계은행의 방글라데시 인구보건 프로젝트(Bangladesh Health and Population Project)에 재정지원하고 있으며 90년대에 들어와 중국, 아프리카, 남미 등에 소규모 인구프로젝트를 실시하고 있다. 1995년부터 다자간 사업보다는 양자간 사업을 화대 실시하여 왔는데, 카나다의 인구사업은 전문성이 결여되었다는 비판을 받아 온 점을 인식하여 1997년에 생식보건 전문가를 새로 고용하고 인구사업 전문가를 확충하는 등 전문성 제고에 많은 노력을 기울이고 있으며 NGO에 대한 지원도 강화중이다.

(4) 독 일

독일은 전통적으로 빈곤퇴치, 환경 그리고 교육을 최우선 분야로 선정하고 이들 분야에 대한 원조를 사회개발 차원에서 중점적으로 추진해 왔다. 인구사업을 최우선 사업에 포함시키지 않고 있다. 그래서 원조사업중 인구사업 예산의 비중도 1% 수준에 불과하다. 그러나 카이로 회의를 계기로 인구사업을 중점사업으로 포함시키고자 하는 노력이 크게 일어나고 있다. 예를 들어 1998년 의회에 인구성장이 환경과 고용에 미치는 영향에 대한 보고서와 함께 인구원조를 강화하는 의안을 상정해 놓았다. 이러한 진전은 카이로 회의 이후 몇몇 의원들의 인구문제 중요성에 대한 인식도 있었지만 독일의 대표적 인구 NGO인 German Foundation for World Population (DSW)이 대 국민 및 의회에 대한 역동적인 주창활동의 결과로 보고 있다.

독일은 미국, 일본 등과 같이 전통적으로 양자간 원조의 비중이 높은 국가이다. OECD/DAC국가의 양자간 원조 비중이 약 30% 수준인 데 비하여 독일은 40%를 웃돌고 있다. 인구사업에 있어서도 양자간 직접 사업의 비중이 60%를 넘는 반면 다자간 사업 비중은 25% 그리고 NGO지원이 15% 차지한다.

독일의 대표적 원조기관인 GTZ에는 본부에 5명과 해외에 40명의 인구사업 전담요원이 있지만 전문성이 결여된다는 지적이 있다. 또한 인구NGO의 기술성과 전문성도 약하고 연계도 미약한 편이다. 그래서 피임도구의 사회적 마케팅 등 전문성을 요구하는 인구사업

을 미국의 NGO인 Population Services International과 계약하여 추진하고 있다.

(5) 북구국가: 덴마크, 노르웨이, 스웨덴

덴마크, 노르웨이, 스웨덴의 스칸디나비아 국가는 유엔의 결의사항인 GNP대비 0.7% 원조를 초과하는 원조노력을 지속적으로 실천하여 왔을 뿐만 아니라 인도주의에 입각한 원조로서 국제사회에서 높은 평가를 받아왔다. 이들 3국은 인구문제에 대하여도 특별한 관심과 노력을 기울여 왔는 데, 경제규모를 기준으로 볼 때에도 인구사업에 대한 노력은 높게 평가된다. GNP백만$당 대개도국 인구사업에 대한 지출액 기준 덴마크가 371$로 최상위이고 다음으로 노르웨이 298$, 네덜란드 280$ 그리고 스웨덴이 242$이나 된다. 인구사업 최대 공여국인 미국이 84$인 점을 비교하면 이 들 국가의 노력을 쉽게 평가할 수 있다.

덴마크와 노르웨이는 독일과 미국의 양자간 직접 인구사업의 사업비중이 각각 약 60%와 35%인 데에 비하여 양자간 인구사업을 하지 않고 UNFPA 지원 등 다자간 사업과 NGO지원을 중심으로 인구사업을 지원하고 있다는 점이 특색으로 보인다. 덴마크는 카이로 회의를 계기로 인구사업 예산을 거의 두 배이상 증가시켰음에도 불구하고 일체의 양자간 사업은 하지 않고 있다. 노르웨이도 1991년부터 양자간 인구사업을 점차적으로 줄여나가 1994년부터는 양자간 인구사업을 실시하지 않고 다자간 지원(85%) 및 NGO(15%)를 통한 지원만 하고 있다. UNFPA나 IPPF 등을 통한 인구사업 지원이 전

문적이고 더욱 효율적이라고 판단하고 있기 때문이다. 이에 반하여 스웨덴은 1994년 이전에는 양자간 사업 비중이 3% 미만이었으나 카이로 회의 이후 20% 수준 이상으로 양자간 직접 사업의 비중을 늘려왔다.

5. 우리나라의 인구사업 방향

가. 우리나라의 인구문제

우리나라는 경제발전과 인구문제와의 관계를 깊게 인식하여 1962년 제1차 5개년 경제개발계획부터 가족계획을 중심으로 한 인구억제 정책을 포함시켜 추진하여 온 결과 세계에서 가장 모범적인 경제성장뿐만 아니라 가족계획에도 성공한 국가로 알려졌다.

연평균 인구성장률이 60년대 2.5%에서 70년대 1.7%, 80년대 1.2%, 그리고 90년대에 들어와 1.0% 미만으로 급속히 저하되었다. 총인구는 1960년 25백만 명에서 1999년 46백만 명으로 증가하였고 2028년 52백만 명에 도달한 다음 절대인구가 감소할 전망이다. 합계출산율도 1960년 6.0에서 1984년에 대치수준인 2.1에 도달한 후 1999년 현재 1.5명으로 저하되었다. 인구문제의 양적 개선과 함께 경제성장에 따라 의료 보건 및 영양 수준의 향상으로 평균수명이 1960년 52.4세에서 2000년 74.9세로 대폭 증가 전망되고 있으며 영아사망률도 1970년 출생아 1,000명당 45명에서 1996년 9명으로 급격히

문적이고 더욱 효율적이라고 판단하고 있기 때문이다. 이에 반하여 스웨덴은 1994년 이전에는 양자간 사업 비중이 3% 미만이었으나 카이로 회의 이후 20% 수준 이상으로 양자간 직접 사업의 비중을 늘려왔다.

5. 우리나라의 인구사업 방향

가. 우리나라의 인구문제

우리나라는 경제발전과 인구문제와의 관계를 깊게 인식하여 1962년 제1차 5개년 경제개발계획부터 가족계획을 중심으로 한 인구억제 정책을 포함시켜 추진하여 온 결과 세계에서 가장 모범적인 경제성장뿐만 아니라 가족계획에도 성공한 국가로 알려졌다.

연평균 인구성장률이 60년대 2.5%에서 70년대 1.7%, 80년대 1.2%, 그리고 90년대에 들어와 1.0% 미만으로 급속히 저하되었다. 총인구는 1960년 25백만 명에서 1999년 46백만 명으로 증가하였고 2028년 52백만 명에 도달한 다음 절대인구가 감소할 전망이다. 합계출산율도 1960년 6.0에서 1984년에 대치수준인 2.1에 도달한 후 1999년 현재 1.5명으로 저하되었다. 인구문제의 양적 개선과 함께 경제성장에 따라 의료 보건 및 영양 수준의 향상으로 평균수명이 1960년 52.4세에서 2000년 74.9세로 대폭 증가 전망되고 있으며 영아사망률도 1970년 출생아 1,000명당 45명에서 1996년 9명으로 급격히

감소함으로서 선진국 수준에 도달하였다.

< 인구 지표 >

구 분	세 계	선진국	개도국	최빈국	한 국	비 고
인구성장률(%)	1.6	0.7	1.8	2.6	1.1	1980-96평균
평균수명(남/여)	63.4/67.7	70.6/78.4	62.1/65.2	50.9/53.0	68.8/76.0	
영아사망률	57	9	62	100	9	(1,000명당)
피임보급률(%)	57	70	53	20	79	

자료: 인구성장률: World Development Indicators 1988, World Bank

기타 지표: 세계의 인구현황 1988, 대한가족계획협회

우리나라는 인구증가억제라는 목표를 달성했으나 인구구조의 변화와 사회경제적 여건의 변화 등으로 새로운 인구문제에 직면하고 있다. 인구고령화 및 노인인구 증가, 여성차별 및 성폭력, 청소년 성문제 심화, 가족해체, 성비불균형, 인공임신중절 증가를 예를 들 수 있다. 이러한 새로운 인구문제는 단지 우리나라만이 겪는 문제가 아니라 대부분 국가의 공통문제이기도 하다. 그러나 개도국은 인구의 양적 문제와 더불어 위와 같은 새로운 문제를 동시에 겪고 있기 때문에 세계인구문제 접근에 있어서 카이로 행동계획과 같은 다양하고 포괄적인 접근방법이 모색되고 있는 것이다.

우리나라도 카이로 회의 직후인 1994년 말에 인구정책심의회를 구성하여 카이로 행동계획에 입각한 신인구정책안을 준비하여 1996

년 7월 국무회의 승인을 받아 추진하고 있다. 신인구정책은 카이로 행동계획에 따라 인구의 질과 복지 향상에 초점을 맞추고 있으며 추진사업으로 신인구정책은 지속 가능한 사회경제발전을 위한 저출산 유지, 사망률 개선, 인공임신중절 방지, 청소년 성활동 예방, 인구분포 균형, 출생성비 균형, 여성지위향상, AIDS 및 성병 예방, 취약계층 복지 증진, 가족보건 향상을 명시하고 있다[22].

나. 우리나라 인구사업에 대한 외원

우리나라의 성공적인 인구억제라는 양적 목표 달성에는 우리의 노력도 컸지만 선진국 및 국제기구의 도움을 많이 받았다. 외국의 우리나라에 대한 인구사업은 기술지원, 재정지원, 물자지원 등 다양하고 정부에 직접지원뿐만 아니라 민간기관을 통한 간접지원도 많았다. 가족계획 사업 초창기인 1960년대 초에는 IPPF와 미국인구협회(PC: Population Council) 등 민간기구(NGO)가 먼저 지원을 시작하였는 데, 이들이 제공한 기술적 재정적 원조는 사업기반을 구축하는 데 지대한 역할을 하였다. USAID, SIDA 등 외국정부의 원조기관뿐만 아니라 UNFPA 등 국제기구의 지원 역시 우리나라의 인구사업에 기여한 바가 크다.

(1) 민간기관의 지원

IPPF 총재 대표는 1960년 11월에 한국을 방문하여 보건사회부, 대학, 지역유지를 만나 가족계획사업 착수를 조성하는 데 앞장섰으며 1961년 4월 대한가족계획협회를 창설하는 데 조력하였을 뿐만

아니라 창설 전부터 현재까지 PPFK에 기술 및 재정 지원을 하여 왔다. 1960년대에 258백만$, 1970년대에는 38억$ 그리고 1980년대에는 매년 1백만$씩 그리고 현재까지 지원하고 있는 데, 가족계획 홍보물 제작 및 시술용 차량 등 사업에 필요한 물자 및 기술지원도 많았으나 대부분 PPFK의 인건비 등 운영비에 충당하였다[23]. 국제 NGO가 우리나라 NGO의 창립부터 운영비까지 지원하여 왔다는 점은 많은 시사점을 준다.

PC는 1961년부터 연세대학교 의과대학팀을 지원하여 고양시에 인구시범사업을 2년간 실시하였고 여기서 나온 기초자료 및 기술이전은 향후 우리나라 가족계획사업의 정책 및 시행에 초석을 이루었다. 실제로 PC는 우리나라의 보건사회부의 요청으로 4명의 인구정책전문가를 1962.11-1963.3까지 파견하여 현장조사 후, 가족계획사업의 조직, 홍보, 교육, 인력훈련, 피임방법 및 보급방안, 재정 그리고 PC의 향후 지원 내용 등을 포함하는 보고서를 제출하였는 데 이 것이 우리나라의 인구사업정책 수립과 추진의 근간을 이루었다고 할 수 있다. PC는 자문관을 1963년말부터 한국에 상주시켰으며 1964년부터 매년 20만$ 씩 지원하였고 USAID, SIDA 등 정부원조기관의 한국인구사업 지원에 촉매 역할을 하기도 하였다.

이외에도 우리나라의 가족계획사업을 지원한 외국의 주요 NGO는 다음과 같다. 가족계획국제원조(FPIA: Family Planning International Assistance))가 한국의 한국기독교협의회(KNCC), 한국여의사협회 등 38개 기관을 통하여 1970년대에 92만$ 상당을 지원하였다. 국제불임시술협회는 한국불임시술협회를 중심으로 지원하였는 데,

1975-1984년까지 총 150만$을 지원하였다. 일본가족계획국제협력기구(JOICFP: Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning)는 1976-1986년까지 경기도 화성군, 용인군, 평택군 3개 지역사업으로 70만$을 지원하였다. 이 외에도 국제통계학회, 미국가정경제학회, 스미소니안 연구소, 미국 동서문화센터 등 학술기관에서도 인구와 관련한 연구지원 등을 하였고 포드재단, 록펠러재단, 아시아재단, 옥스팜재단, 브러쉬재단, 패스파인더재단, 미국가족계획협회 등의 민간재단 등에서도 우리나라의 가족계획사업을 지원하였다.

(2) 외국정부 원조기관의 지원

외국 정부의 우리나라 인구사업에 대한 공적 지원은 1960년대 후반부터 본격적으로 시작되었는 데, 가장 지원을 많이 한 국가는 미국과 스웨덴이다. 미국은 USAID를 통하여 1960년대 초반에는 소규모의 연구비와 보건용 차량 지원 등에 국한하여 지원하였으나 1965년에 미국이 대 개도국 인구사업 확대를 선포하고 나서부터 한국에 대한 지원도 1980년대 초까지 차량 및 보건소 장비 지원, 해외연수, 연구비 지원, 자문관 파견 등 다양한 형태로 지원하였다. 스웨덴은 한국전쟁후 스칸디나비아 병원(현 국립의료원) 등 보건 의료분야에 집중하여 지원한 데 이어 SIDA를 통하여 1968년부터 인구사업을 위해 많은 양의 기자재와 재정지원을 하였다. 특히, 1970년에 준공된 국립가족계획연구소(현 보건사회연구원)의 건축비 90%(25만$) 지원에 이어 회의실 및 강당의 증축공사비로 1971년에 50만$을 추가 지원하였을 뿐만 아니라 국립가족계획연구소의 운영비로

1971-75년간 12만$을 지원하기도 하였다.

(3) 국제기구의 지원

1970년대에 들어와서는 UNFPA를 비롯한 세계은행, WFP(World Food Program: 세계식량사업), ILO(International Labor Organization: 국제노동기구), WHO 등의 국제기구의 지원도 많이 받았다. UNFPA는 1974년에 우리나라 정부와 제1차 인구 및 가족계획사업 강화를 위한 협정을 체결하였다. 사업내용은 3-5년간에 걸쳐 총 6백만$의 예산으로 인구기초자료수집, 인구정책, 인구동태, 가족계획, 홍보교육, 다부문 연계사업의 6개 분야를 지원하는 것이었다. 1978년에 제2차 협정을 체결하고 3년간 226만$를 추가 지원하기로 하였으며 이 사업에 ILO, UNESCO, WFP 등이 참여하였다. 1980년에 동 사업을 재검토한후 사업기간을 2년 연장하여 250만$을 추가 지원하였다. UNFPA가 1974년부터 1991년까지 한국에 실제적으로 지원한 금액(지출 기준)은 1,300만$에 이르는 반면 우리나라는 UBFPA 분담금으로 1972-97년간 230만$을 지불하였으며 현재는 매년 50만$씩 분담금을 내고 있다.

UNFPA 한국사업은 지역접근보다는 특정집단별 사업을 실시하였다는 점이 특색이다. 예를 들어 '도시 저소득층을 위한 가족계획사업', '중산층 가족계획 자비실천 보급을 위한 병원가족계획사업', '산업장 가족계획사업' 이다. '산업장 가족계획사업'을 위해 ILO는 기술지원을 하였다. 홍보사업도 '정부가족계획 홍보교육사업'뿐만 아니라 '부녀회를 통한 도시영세민 사업', '어린이 시설장소를 통한 가족

계획사업' 등 민간부문의 마케팅 전략에 가까운 전략을 수립하여 추진함으로써 큰 성과를 거두었다. UNFPA 사업중 가장 특기할 만한 일은 '초중고교 정규교육과정에서의 인구교육사업'이다. 1974년에 한국교육개발연구원에 '문교부 인구교육중앙본부'를 설치 운영토록 지원함으로써 우리나라의 정규교육 과정에 인구교육을 포함시킬 수 있었다. 1980년대에 들어와 한국의 가족계획사업은 완전히 궤도에 오르고 기술적 재정적인 측면에서 자체적으로 추진할 수 있을 뿐만 아니라 개도국에 기술전수 능력이 있음을 확인한 UNFPA는 점차적으로 지원액을 줄여나가는 대신 1986년부터 PPFK와 인구보건연구원에게 재정 지원하여 개도국 연수생을 한국에 초청하여 기술 연수시키는 사업으로 전환하였다. 특히, PPFK의 연수사업은 1991년부터 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)과 1997년까지 공동 지원하였고 그 이 후는 KOICA가 이 사업에 대한 재정지원을 하여왔다.

세계은행은 1980년부터 인구사업을 위한 차관을 제공하여 전국 의료취약지역에 91개 모자보건센터, PPFK 11개 부속병원, 68개 유아원, 가족계획연구원 시설확장, 13개 이동시술반, 시청각 기자재, IEC를 위한 PPFK의 스튜디오 건립과 인력지원 및 10개 병원에 종합모자보건센터 건립 등 다양한 지원을 하였다. WFP는 1973-79년간 보건사회부 및 PPFK를 통해 '어린이 집을 통한 가족계획 및 영양사업'으로 590만 $을 지원하였으며 WHO는 가족계획 연구사업을 중심으로 1972-80년간 225만 $를 지원하였다.

(4) 인구사업에서의 외원의 비중

우리나라가 1962-89년의 약 30년간 가족계획사업에 투입한 총예산은 지방비, 외원, 민간부문을 포함하여 2,757억원(경상가격)으로 이중 외원은 146억원으로 약 5.3%를 차지한다[24]. 그러나 통계에 잡히지 않은 외원을 고려할 때 더 큰 것으로 추정된다. 146억원은 PPFK, 보건사회연구원(구 가족계획연구원), 한국불임협회에서 수원한 금액을 포함하고 있으나 각 기관이 자체적으로 집계한 외원금액을 보면 PPFK가 1961-90년간 147억원, 보건사회연구원이 1971-1990까지 10억원 그리고 한국불임협회가 1975-90년간 11억원으로 이 3개 기관이 받은 외원이 168억원이나 되고 PPFK는 현재까지도 IPPF의 지원을 받고 있다.

편의상 1960-80년대의 30년간 우리나라가 인구사업을 위해 외국으로부터 지원받은 금액을 146억원으로 가정하여 동기간의 총 정부예산에서 차지하는 비율을 계산해보면 0.0043%가 된다. 이 것을 현재의 정부예산을 100조원으로 가정하면 우리나라는 30년간 인구사업을 위해 외국으로부터 매년 430억원을 지원받아 왔다고 할 수 있다. 이 금액은 KOICA의 1년 예산에 버금가는 금액으로 우리나라가 개도국의 인구사업을 위하여 불변가격으로 매년 430악원씩 30년간 외국에 지원한다면 우리나라가 외국에서 인구사업을 위해 받은 원조를 갚는다고 할 수 있으며 그 후부터의 지원이 순수 공여에 해당된다고 할 수 있다.

다. 한국국제협력단과 인구사업

1991년에 창설된 한국국제협력단은 "함께 잘 사는 인류사회의 건설(Cooperation for a Better World)"을 지향하는 우리나라의 무상원조기관이다. 남남협력과 개도국간 기술협력(TCDC) 정신에 기초하여 인적자원개발(HRD)을 중심으로 빈곤타파, 능력 개발, 광범위적 균형 개발 및 자유 무역과 투자를 포함한 시장경제의 활성화를 지향하는 개발협력사업을 집행하고 있다.

한국국제협력단은 인구사업과 관련한 발전경험과 기술 전수를 위하여 국내의 대한가족보건복지협회(PPFK), 한국여성개발원(KWDI) 및 한국보건사회연구원(KIHASA)과 같은 인구문제 관련 기관과 협력하여 연수사업을 실시하고 있다.

대한가족보건복지협회와의 협력사업으로는 "가족계획과 생식보건" 훈련사업을 1991에서 1998까지 19개국 129명을 대상으로 실시하였다. 이 훈련사업은 1987년부터 1997년까지는 유엔인구기금과 공동으로 추진하기도 하였다. 한국여성개발원의 "여성과 보건" 훈련과정이 1996년부터 1998까지 14 개국 52명의 참석자를 대상으로 실시되었다.

그리고 1999년부터는 여성 경제활동과 보건관리정책의 두 개 연수과정을 신규로 실시하고 있다. 첫 번째는 한국여성개발원의 "전문경영에서의 여성과 기업 개발"에 관한 훈련과정으로 여성의 기업활동 촉진을 목적으로 주 내용은 중소기업 설립에 필요한 실질적 지

식과 기술의 제공이다. 이 사업은 카이로 행동계획의 "여성의 경제적 자립과 동등한 경제행위"에 부합하고 있으며 금년에 20명을 초청 훈련시켰다. 두 번째 사업은 한국보건사회연구원이 기획한 "보건관리와 사회정책"에 관한 훈련사업으로 공중보건 및 사회정책에 대한 개발도상국의 추진 능력(capacity building)을 향상시키는데 목적을 두고 있다.

위와 같은 훈련사업 외에도, 한국국제협력단은 개발도상국의 기초보건 관리서비스를 향상시키기 위해 모성센터, 병원, 보건소를 건축하거나 의료기자재 지원 및 의료전문인력 파견 등 자체적으로 광의의 인구사업을 실시하고 있다. 프로젝트로 13개국에 23개 보건 사업장의 건축 또는 장비를 지원하여 수혜국의 일차 보건관리 서비스 향상에 기여하고 있다.

< KOICA의 보건분야 지원 현황(1991-1998) >

(단위 : 천$)

국 가	사 업	금 액
베트남	보건소 (5개)	2,000
페루	보건소 (5개)	1,980
중국	모성센터, 동양의학연구소	1,250
카자흐스탄	병원	1,200
방글라데시	병원	1,200
휘지	병원, 보건소	710
불가리아	장애자복지원	500
파나마	보건소	500
볼리비아	보건소	500
코스타리카	여성암센터, 치과장비	470
우즈벡키스탄	보건소	285
루마니아	보건소	262
몽골리아	피부센터	200
합 계		11,057

한국정부는 1968년부터 보건환경이 매우 열악한 국가를 중심으로 36개국에 총 126명의 의사를 장기계약 형식으로 파견하여 왔다. 현재는 아시아 5개국과 아프리카 6개국을 포함하여 15개국에서 17명의 의사가 활동하고 있으며, 이중 의사 4명은 생식보건 분야에서 봉사하고 있다. 이외에, 공중보건의사와 간호사를 포함하여 75명의 자원 보건요원들을 2년간의 계약조건으로 14개국에 파견하여 왔다.

생식보건을 포함한 보건 분야에 대한 한국국제협력단의 지원은 1991년부터 1998년까지 양자간 지원 예산중 연평균 약 10%를 차지하고 있지만 EDCF 사업이 산업인프라 등에 집중하고 있는 점을 감안하면 전체ODA에서 차지하는 인구보건사업의 비중은 극히 미약하다고 할 수 있다.

라. 인구사업의 확대와 정책 방향

우리나라는 세계의 많은 경제 사회학자에 의해 성공적 개발모델 중 하나로 평가받고 있다. 지난 40여년간에 걸쳐 축적된 사회경제적 개발경험은 성공뿐만 아니라 실패 사례도 파트너 개발도상국가들에게 그들의 개발전략 수립과 추진에 값진 교훈이 될 수 있다고 본다. 실제적으로 많은 개발도상국은 한국의 개발경험에 많은 관심을 갖고 경험을 배우기를 희망하고 있다.

인구분야에서 한국은 과중한 인구증가 추세로 인하여 사회. 경제 개발에 많은 부담을 안고 있는 국가들에게 귀중한 교훈과 발전의 기준이 될 수 있다. 한국의 총출산력은 1960년의 6.0에서 1995년도에는 1.7로 대폭 낮아진 반면, 1인당 국민소득은 1960년의 60달러에서 1995년도에는 10,037달러로 크게 높아졌다. 이러한 발전의 단면은 한국이 인구문제로 어려움을 갖는 개발도상국에 사회경제 개발적 차원과 관점에서 기술협력을 중심으로 효과적 기여를 할 수 있음을 의미하고 있다.

국제사회는 한국이 개발도상국과의 개발협력에 많은 역할을 해

줄 것을 요구하고 있다. 우리도 개발협력이 새로운 천년기에 지구촌의 공동번영과 지구인의 화목에 중요한 요인이라는 것을 잘 이해하고 있다. 그렇지만, 현재 한국경제는 경제위기를 겪고 있어 ODA예산을 대폭적으로 증액시켜나가는 것은 매우 불확실하지만 현재 사업의 효능과 효율을 극대화시키는 방향으로 협력사업을 재구성하고 조정해 나가야 할 것이다.

한국국제협력단은 국제협력사업의 재구성 정책결정 과정에서 카이로 회의와 그 후속조치들에 대해 깊이 인식하여야 한다. 한국국제협력단의 본질적 목표가 카이로 행동강령에서 강조하고 있는 목표인 "개발도상국의 인구안정 및 경제성장을 포함한 사회경제 발전"에 단순히 부합되기 때문만은 아니다. 카이로 회의를 계기로 선진국의 인구사업은 크게 확대되고 있으며 인구사업의 기준과 핵심적 요소를 제시하고 있기 때문이다. 우리도 카이로 회의의 본질을 심도있게 인식하여 인구사업의 방향을 설정하여야 한다.

카이로 회의는 1985년 세계여성회의, 1990년 아동대책 정상회의, 1992년 지구정상회의, 1993년의 세계 인권회의 등 일련의 국제포럼에서 결의되고 약정된 사항을 인구문제와 연계시켜 지구촌의 인구문제 해결이 개발의 폭넓은 관점에서 해결되어야 한다는 새로운 파라다임을 구체화시켰다는 점에서 그 포괄적 의미를 찾을 수 있다. 또한 구체적 행동계획을 결의하고 지속적인 후속조치를 통해 각 국의 이행사항을 점검하고 이행을 촉진하고 있다. 카이로 행동계획의 핵심내용은 크게 지속적 성장, 생식권리에 입각한 생식보건서비스 향상, 여성지위향상으로 요약될 수 있다.

인구증가와 자원소비간의 균형의 중요성과 빈곤타파가 인구의 안정화를 위한 핵심요소로 인식되어 지속적인 개발의 틀 내에서 경제성장을 추진하는 대책을 강력히 요구하고 있다. 급격한 인구증가는 과도한 천연자원 소비와 사회시설의 증가를 필요로 하는 바, 이것은 환경 및 경제개발 악화를 야기하게 된다. 또한, 흔히 빈곤은 실업, 영양실조, 문맹, 여성의 저 지위, 천연자원의 과용, 음용수 부족, 위험한 환경에의 노출, 생식보건을 포함한 사회. 보건 서비스의 제한된 이용, 과도한 도시화, 불공평한 부의 편재 등을 수반하게 된다. 이러한 요인들은 경제적으로 저생산성뿐만 아니라 보건환경적으로 높은 수준의 출산율, 질병감염율, 사망률과도 밀접한 관련이 있다.

생식권리에 기초하여 생식보건의 개념을 일반화시켜 기존의 인구사업인 가족계획사업을 생식보건 관리라고 하는 보다 넓은 틀 속에서 다양한 실천방안을 제기하였다. 즉, 생식보건 서비스는 경제적 관점에서의 지속성이 보장되어야 하며 국가차원의 기초보건관리 제도의 틀 속에서 관리되어야 함을 주창하고 있다.

인구문제뿐만 아니라 사회개발의 전 분야에서 여성에게 큰 비중을 두고 있다. 행동강령에서는 여성의 권한부여 및 자율권의 신장과 그들의 지위 향상은 그 자체로서도 매우 중요할 뿐만 아니라 지속적인 개발을 달성하는 데에도 필수적이라고 분명히 언급하고 있다. 또한, 여성 특히 소녀들이 적합한 보건관리와 교육을 받을 수 있도록 제도를 개선하는 것이 인구문제를 해결하는데 매우 중요하다고 주장하고 있다. 개발에 있어서 여성(Women in Development), 즉, 개발 프로그램에서 여성이 주요 수혜자임과 동시에 핵심주체가 되

어야 한다는 주창은 오랫동안 국제사회에서 수용되고 강조되어 온 사항이긴 하지만, 생식보건 분야에서의 여성의 역할과 여성을 고려한 정책실행의 중요성은 더욱 강조될 수 밖에 없는 것이다.

또한, 우리나라는 식량, 주택 심지어 국방까지 외국으로부터 수많은 원조를 받아 왔으나 우리가 원조를 받은 분야중 인구분야만큼 비교우위를 갖는 분야를 찾기가 쉽지 않기 때문이다. 우리나라는 세계에서 가장 모범적으로 인구사업을 수행한 국가중 하나이며 인구분야에 외국으로부터 가장 지원을 많이 받은 국가중 하나이다. 또한 우리나라는 인구사업에 있어서 외원을 가장 효율적으로 국내자원과 연계하여 활용한 국가로 평가받고 있다. 그래서 UNFPA도 1980년대부터 한국을 인구문제 성공국으로 인정하고 한국을 현장 학습장으로 지정하여 연수사업을 지원한 것이다. 우리나라는 인구문제와 관련하여 인구정책수립, 외원의 관리, 가족계획 보급, 피임시술, 홍보교육, 기관설립 및 운영(capacity building) 등 비교우위를 갖고 있다. 비교우위를 가진 원조가 바로 한국형 원조라고 할 수 있는 것이다.

마. 당면과제

인구사업을 조직적이고 효율적으로 실시하기 위해서는 원조사업의 재편도 고려해야 한다. 인구사업에 대한 예산 비중을 제고하여야 할 것이다. 이미 살펴 본 바와 같이 우리나라가 인구분야에서 지원받은 외원을 되돌리기에도 현재의 원조예산 규모로는 벅차지만, 그 비중의 제고는 고려하여야 한다. 예산규모의 확대와 함께 미국, 일본 등 선진국과 같이 인구전문팀을 설치하는 등 전문성 있는 인구

사업을 추진해 나가기 위한 기반 구축도 장기적으로 준비해 나가야 할 것이다.

그러나 단기적으로 더 큰 문제는 지난 40년간 축적하였던 인구사업의 경험과 기술이 사장되어 가고 있다는 점이다. 조기에 인구문제를 성공적으로 해결 함에 따라 인구문제에 대한 정부와 국민의 관심이 약화되었기 때문이다. 국내에서 인구사업의 규모가 축소되면서 인구전문가 역시 감소되고 이에 따라 인구사업에 필요한 기술 또한 사장되고 있는 것이다. 분명히 비교우위를 갖고 있으면서도 국내수요의 감소에 따라 공급기반이 무너지고 있다. 인구사업의 분출구는 해외이며 특히, 전세계 인구 증가의 90%를 차지하는 개도국에 있다. 아직 서구같이 민간원조기관이 성숙하지 않은 현재 상황에서는 한국국제협력단이 주도적으로 인구사업을 확대해 나가 사장되어 가는 인구기술을 부활시켜야 한다. 인구기술과 인구사업 지원은 우리나라에서 중요하지 않을지라도 개도국의 경제 사회 발전에는 매우 중요한 부분이다.

이를 위하여 현재 기존의 가족계획사업을 새로운 파라다임에 부합되게 발전시켜 인구사업 기술협력 모델의 구축을 정리해 나가는 노력이 선행되어야 한다. 과거 우리가 겪었던 인구문제에 대한 우리의 해결 방안과 우리를 도와주었던 외국의 지원방식 등을 체계적으로 정리하고 연구하여 향후 인구사업 방향을 설정하고, 우리나라가 가장 효율적으로 제공할 수 있는 인구원조 상품을 개발해 나가야 하는 것이다. 이를 위해서는 국내외 인구문제 전문기관 및 NGO와의 협력을 강화해 나가야 한다. 인구문제의 속성상 UNFPA 등 국제기구와 보건사회연구원 등 전문기관 그리고 PPFK와 같은 인구

NGO와의 협력은 매우 중요한 요소이다. 즉, 표준화된 인구원조 상품을 다양하게 준비하여 각 개도국의 현실과 부합된 사업을 체계적으로 실시해 나가는 것이 21세기 우리나라 인구원조의 시발점이 아닐까 한다.

<참고문헌>

구성렬(1996), 인구경제론, 박영사

김문식(1999), 헤이그 포럼 참석결과 보고, 국립검역소(미출간 출장 보고서)

김선욱,윤덕경(1996), "북경여성회의 행동강령 이행을 위한 정책과제 연구", 여성연구 1996 51호(겨울)

김초강.정혜경(1999), 모아보건 인구 가족계획, 수문사

대한가족계획협회(1998), 세계인구현황

보건복지부(1999), '99 UN 인구 및 개발에 관한 특별총회 결과보고서 : 1999 6.30-7.2 뉴욕 유엔본부, 국제협력담당관실

조남훈 외(1998), 최근의 인구동향과 대응전략, 한국보건사회연구원

양봉민(1999), 보건경제학, 나남출판

한국보건사회연구원(1991), 인구정책 30년

한국여성개발원-정무장관2실(1995), 여성개발과 국제협력에 관한 국제포럼 : 1995.11.2

Becker, G.S. (1960) ' An Economic Analysis of Fertility', in Demographic and Economic Change in Developed Countries, Princeton University Press

Birdsal, N. (1988) ' Economic Approaches to Population Growth', in H. Chenery and

CIDA(1995), CIDA's Policy on Women in Development

Coale, A.J. and Hoover, E.M. (1958) Population Growth and Economic Development in Low Income Countries, Princeton University Press

Conly, S.R and J.J. Speidel(1993), Global Population Assistance, A Report Card on the Major Donor Countries, Population Action Internatonal

Conly, S.R. and S. de Silva(1998), Paying Their Fair Share? Donor countries and International Population Assistance, Population Action International

Netherland Government(1999), Dutch Policy and Practice in Reproductive Health, Ministry of Foreign Affairs

Hammer, J. (1986) ' Population Growth and Savings in LDCs : A Survey Article', World Development 14 : 579-591

International Planned Parethood Federation(1996), Moving forward after Cairo and Beijing, A Banson Production, London, UK

International Planned Parethood Federation(1996), IPPF Charter on Sexual and Reproductive Rights

Lassonde, L(1997), Coping with Population Challenges, Earthscan Publications Ltd.

Ministry of Health and Welfare, Republic of Korea(1999), Major Programs for Health and Welfare

Organization for Economic Cooperation and Development (1994, 1995, 1996, 1997), Development Cooperation Report, Paris

Planned Parenthood Federation of Korea(1996, 1997, 1998), Annual Report

Rodgers, G. (1984) Poverty and Population : Approaches and

Evidence, Geneva, International Labor Organization

SIDA(1997), Strategy for Development Cooperation: Sexual and Reproductive Health and Rights, Department for Democracy and Social Developmet, health Devision

Singh S. Jyoti(1998), Creating A New Consensus of Population, Earthscan Publications

Todaro, M.P.(1985), Economic Development in the Third World, Longman Inc.

United Nations (1997), Meeting the Goals of the ICPD: consequences of resource shortfalls up to the year 2,000

United Nations (1996), The Fourth Conference on Women : Beijing, Septembet 1995

United Nations (1996, 1997), Implementation of the Program of the Action of the International conference on Population and Development

United Nations (1996), World Summit for Social Development: Copenhagen, 6-12 March 1995

United Nations (1995), Report of the International Conference on Population and Development: Cairo, 5-13 September 1994

United Nations (1995), Implementation of the General Assembly Resolution 49/128 on the Report of the International Conference of Population and Development

United Nations (1994), Draft Programme of Action of the

International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994

United Nations (1993), Earth Summit: Agenda 21: the United Nations Program of Action for Sustainable Development

United Nations (1984), Report of the International Conference on Population: Mexico City, 6-14 August 1984

United Nations (1974), Report of the United Nations World Population Conference, 1974, Bucharest, 19-30 August 1974

United Nations (1966), World Population: Challenge to Development, Summary of the Highlights of the World Population Confernece: Belgrade, Yugoslavia, 20 August to 10 September 1965

UNDP(1995-1998), Human Development Report 1995, 1996, 1997, 1998

UNFPA(1999), A Five-Year Review of Progress towards the Implementation of the Program of Action of the International Conference of Population and Development: for Hague Forum, 8-12 February 1999

WHO(1999), Interpreting Reproductive Health : ICPD+5, Hague Forum, 8-12 February 1999

World Population Foundation(1999), Report on NGO Forum on ICPD+5 : The Hague, Netherlands 6-7 February 1999

World Bank(1998), 1998 World Development Indicators

World Bank(1994), Development in Practice: Population and Development - Implications for the World Bank, A World Bank Publication

Yoon, Haejin(1999), 'KOICA's Role in Global Population and Development', in Proceedings on South-South Initiative Seminar, Planned Parenthood Federation of Korea and Partners in Population and Development

<주 석>

1. 제21차 유엔특별총회(인구개발특별총회, 일명 ICPD+5)의 논의 주제 및 논의 과정과 결과는 보건복지부(1999.7)에 구체적으로 나와 있다.
2. Lassonde, L.(1997), Singh, J. S(1998) 참조
3 인구조절을 위해 소수 자녀에 대한 세제혜택 등 유인적 정책이나 강제적 쿼타 부여 등의 강압적 방식을 지양하고 자유롭고 책임감 있는 개개인의 결정을 존중해야 한다는 의미이다.
4 카이로 행동계획 제13장
5 편의상 시간적 흐름에 따라 설명하는 것을 원칙으로 하되 상호 연결되는 부분에 대해서는 시간구분에 관계없이 연결하여 설명력을 했다. 주요 자료원은 UNFPA, UNDP홈페이지 및 구성렬(1996), Lassonde(1997), Todaro(1984)이다.
6. 유엔의 경제사회이사회는 인구문제와 관련하여 그 산하의 인구개발위원회(Population and Development Commission)와 유엔인구기금(UN Population Fund : UNFPA) 그리고 유엔개발계획(UNDP: UN Development Programme)으로 부터 정기적으로 보고를 받고 있다. 유엔시스템 내에서 인구문제 전담 상설기구는 유엔인구기금과 유엔사무국(UN Secretariat)내의 경제사회정보 및 정책분석국(Department of Economic and Social Information and Policy Analysis)에 있는 인구과(Division of Population)이다. 또한 유엔아동기금(UNICEF), 유엔환경계획(UNEP), 유엔고등난민위원회(UNHCR), 세계은행(World Bank) 등의 UN기구와 UN사무국 안의 통계과, 사회개발과, 여성향상과 등에서 인구문제와 관련한 통계, 연구, 훈련, 각종 프로젝트 등에 참여하고 있다.
7. 혼동을 피하기 위하여 현재의 명칭인 유엔인구기금(UNFPA)을 시기에 상관없이 사용하도록 한다.
8. 따라서 이 부카레스트 회의를 통상적으로 제1차 국제인구회의라 칭하기

도 한다.

9. 김문식(1999), Hague Forum 참석결과 보고, 국립서울검역소(출장보고자료) 및 UNFPA 홈페이지 참조바람

10 OECD, Development Cooperation, 해당년도에서 발췌

11. UNCED(1992)에서 사무총장인 스트롱(Maurice Strong)은 인구문제의 심각성을 환경문제와 연관하여 다음과 같은 의미심장한 발언을 하였다. "인구를 안정시켜야 한다. 그것도 빨리. 만일 그렇지 못하면 자연히 그렇게 할 것이다. 그것도 더욱 잔인하게(Population must be stabilized, and rapidly. If we do not do it, nature will and more brutally.)"

12. OECD/DAC의 1994 Development Cooperation는 카이로 회의를 인류역사의 중요한 계기라고 하였다("Interantonal Conference on Population and Development is a striking momnet in human history")

13. UNFPA(1999) 참조

14. 글씨체가 다른 부분은 카이로 행동계획서 중 관련된 원문을 종합적으로 정리한 것으로 원문 내용을 통해 이해를 제고하고자 함이다.

15. 부카레스트 행동계획(UN, 1974)의 14장 (c)(d)(j)(m)항 참조

16. Lassonde, L.(1997)

17 (변화순-김은경, 1998)

18 유엔(1995), 북경여성회의

19. 부카레스트 행동계획 제 14장 (h)항 참조

20. 카이로 행동계획 제2장 참조

21 Conly(1988)

22. '신인구정책' 수립에 있어서 한 가지 아쉬운 점은 세계인구문제에 대한 우리의 입장과 참여에 대한 사항이 빠져있다는 점이다.

23. IPPF는 KPPF에 대한 지원을 현재까지도 하고 있는 데 지원규모는 계속 감소추세에 있다. 1999년 기준 IPPF는 KPPF에 50만 $를 지원한 반면 우리나라는 IPPF에 연회비로 5만$을 지불하고 있다.

24 보건사회연구원(1991), '인구정책 30년' 123쪽

『參與的 開發 및 올바른 統治』 (PD/GG) : 槪念 및 政策方向

최 성 호 (선임연구원)

目　次

1. 序 論 151
2. PD/GG 必要性 및 槪念 153
　가. PD/GG의 必要性 153
　나. PD/GG의 槪念 154

3. OECD/DAC의 政策方向 157
　가. PD/GG의 推進背景 157
　나. PD/GG 最終報告書 主要結論 158
　다. 主題別 토픽의 主要事項 161
　　(1) 민주화과정에서 공여국의 역할
　　(2) 시민사회와 민주화
　　(3) 인권과 개발협력
　　(4) 여성의 권리
　　(5) 법적제도의 개혁
　　(6) 분권화 및 민주적 지방정부
　라. 受援國內 政策對話 및 調整의 增進 170
　　(1) 개 요
　　(2) 수원국내 조정의 주요요소
　　(3) 조정 메카니즘
　　(4) 기타 조정 메카니즘과의 연계
　　(5) 시험적 사례를 실시키 위한 조치
　마. 其他 開發目標 및 DAC 21世紀 開發戰略과의 連繫 180
　바. DAC의 後續課題 182

4. KOICA 政策提言 183
가. 韓國的 開發協力 理念의 定立 183
나. 人的資源 開發의 强化 185
다. PD/GG 政策動向 把握 186

※註 : 본문의 내용중 개발협력 관련용어 및 개념정립등에 있어 다소의 誤譯의 우려가 있으니 필요시 수정보완토록 할 것임.

1. 序 論

참여적 개발(participatory development)은 선진국 공적원조기관, 각국 정부, NGO 등이 과거의 개발원조 형태에 비해 보다 만족스럽고 효율적인 개발패턴을 증진시키려는 노력의 일환으로 추진된 새로운 개발협력 패러다임으로서, 특히 OECD/DAC의 『'90년대 개발협력에 관한 정책선언』(Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s) 이라는 개발협력 정책보고서를 통해 개발협력 정책방향의 하나로서 강조되고 있으며, 올바른 통치(good governance)는 참여적 개발과 정치적, 법적 보완 관계를 갖는 개념으로 발전되어 통상 OECD/DAC에서는 PD/GG라는 상호보완적 약어로 지칭되고 있다.

1993년 OECD/DAC 고위급회의에서 승인된 『참여적 개발 및 올바른 통치에 관한 DAC 오리엔테이션』(The DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance) 에서는 PD/GG에 관한 회원국들간의 상호동의된 원칙, 광범위한 정의, 개발협력 정책방향 등을 제시함으로써 DAC 및 각국 선진원조기관들의 후속작업을 통해 공여국 및 개도국 파트너를 위한 적절하면서도 실질적인 지침으로 인식되고 있다. 동 고위급회의는 또한 향후 3개년 기간으로 PD/GG에 관한 특별실무반을 구성하기로 승인하였는 바, 당시 회원국들의 개발협력 프로그램이 개방적이고, 민주적이며, 책임성있는 통치체제 및 인권존중을 적극 지원하는 방향으로 원조활동을 전개하는 시점에서 특별실무반에 부여된 주요 목표는 PD/GG의 선택

된 영역에서 선진원조기관들에 대한 최선의 실무경험 교훈을 파악하는 것이었다. DAC 특별실무반은 동 기간동안 개도국의 보다 개선된 통치, 인권, 민주화의 틀속에서 개발협력의 역할에 관한 의견 및 경험을 교환하였으며, 공식회의 외에 관련토픽들에 대한 주제별 워크샵을 개최하여 주로 시민사회, 인권, 사법제도개혁, 민주지방정부의 강화 등 개발과정의 분권화(decentralization)와 관련된 이슈를 다루었다.

OECD/DAC는 지속적 개발, 빈곤완화, 분쟁방지 등 모든 개발과제의 해결이 수원국의 경제·사회·정치생활의 참여를 확대하고 기능을 원활히 수행하는 책임있는 통치체제의 구축에 달려있다는 사실을 잘 인식하고 있는 바, 이러한 성공적 실천을 위하여 첫째, 수원국 현지의 자발적 이니셔티브에 기반을 둔 원조관계로의 발전, 둘째, PD/GG 영역을 통한 개발의 효율성 및 지속성에 대한 관심증대, 셋째, 정부, 시민사회, NGO, 공여기관 등 원조활동 관계자들간의 복합적 요소들의 일치등을 주장하고 있다. 또한 여성 및 소수민족의 경제·정치생활에의 참여를 향상시키고, 올바른 통치 및

공공정책 관리, 책임성, 인권보호 등을 강조하며, 공여국의 역할을 특히 정책대화, 재정지원 및 수원능력개발에 한정시킴으로써 수원국들의 개발에 대한 궁극적 책임을 촉구하고 있다.

2. PD/GG 必要性 및 槪念

가. PD/GG의 必要性

선진 원조공여국의 초기 개발전략은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤퇴치에 목표를 두고 동 부문의 지원에 중점을 두었으나, 경제성장이 기대에 미치지 못하였을 뿐만 아니라, 개발 및 경제성장 혜택이 골고루 분배되지 못함으로써 오히려 수원국 주민의 소득불균형을 심화시키고 대다수 빈민계층은 여전히 기아, 질병등에서 벗어나지 못하는 빈곤의 악순환이 계속되고 있다. 또한 세계은행등 국제개발기관들이 기술 및 자본집약적 개발프로젝트에 치중하여 개도국의 수출지향적인 농업개발을 위한 대규모 토목공사등을 추진한 결과, 개도국의 환경파괴 및 경제황폐화가 심화되었다.

'70년대에 접어들면서 공여국들간에는 인간의 기본수요(BHN) 충족정책을 중심으로 보건·위생, 가족계획, 근로환경개선 등 사회복지분야의 개선을 통하여 개발혜택이 골고루 수혜주민들에게 돌아가도록 하는 균등한 소득분배에 중점을 둔 개발전략이 추진되었다. 한편 '80년대에는 개도국의 국제수지 적자감축, 경제의 효율성 제고, 재정지출 감소 등을 목표로 하는 구조조정정책이 주류를 형성하였다. 특히 '80년대 후반 구소련 및 동구권의 개혁움직임등 세계 정치·경제환경의 변화는 제3세계에도 많은 영향을 미쳐 민주주의 사상에 기초를 둔 국가발전전략의 개념이 확산되었으며 이러한 새로운 환경속에서 선진 원조공여국의 대 개도국 개발협력 정책과 관련하

여 PD/GG의 중요성이 부각되었다.

이와 관련하여 OECD/DAC는 『'90년대 개발협력에 관한 정책선언』이라는 정책보고서를 통하여 개발협력 정책방향으로서 정책개혁 및 구조조정, 하부구조 강화, 참여적 개발 및 인력부문 투자, 환경 및 인구문제 분야 등을 강조하였다. 이는 개도국의 사회적, 환경적 요인을 고려한 지속적 경제개발, 생산과정에 대한 현지 주민의 광범위한 참여, 개발이익의 공평한 분배, 환경적 지속성 등을 위한 종합적이고 체계적인 개발정책 방향을 제시하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 참여적 개발은 '90년대의 주요 개발협력 이슈의 하나로서 효율성(efficiency), 공평성(equity), 개발능력구축(capacity building), 지속성(sustainability) 등 개발목표의 광범위한 범위를 망라함으로써 원조의 질적 변화의 기회를 제공하고 있으며, 이와 함께 최근 수년간 논의된 올바른 통치개념도 참여적 개발과 정치적, 법적 보완관계를 유지하고 있다 하겠다.

나. PD/GG의 槪念

참여적 개발은 수원국 현지주민이 자신들의 개발과정에 자발적이고 광범위한 참여를 통하여 개발이 이루어지도록 하는 일종의 개발분권화 전략으로서 절대빈곤층을 포함, 富, 교육, 인종, 性 등의 차원에서 불이익에 처한 광범위한 주민 및 지역사회가 자신들에게 직접 영향을 미칠 수 있는 개발 프로젝트의 설계, 집행, 평가 등의 제반과정에 적극적으로 관여하는 것이라 할 수 있다.

다만 여기서 참여의 의미는 단순히 특정 개발프로젝트나 프로그램에 일부분 관여하는 것이 아니라, ①의사결정에의 참여, ②집행에의 참여, ③개발이익에의 참여, ④평가에의 참여 등 경제·사회·정치적 관점에서 개인의 이니셔티브를 충분히 활용한 권한강화(empowerment)를 통하여 개발프로젝트의 실효성 제고와 개발이익 분배의 형평성 등 궁극적으로 사회정의 실현을 추구하는 전략인 것이다.

또한 전통적인 상의하달(top-down) 개발전략의 상대개념으로서 민주화 확대 및 인권존중, 지방조직체 및 자치정부의 역할증대, 여성의 정치·경제적 의사결정에의 적극적 참여 등을 포함함으로써 개인의 창의 및 민간기업, 시장경제제도의 역할강화 등 민간부문 투자에 유리한 정책 및 환경조성에 있어서 개도국 정부의 역할이 중시되고 있다. 따라서 참여적 개발은 수혜자 참여(beneficiary participation)라는 개발프로젝트와 직결된 협의의 개념으로부터 올바른 통치, 민주화, 인권존중 등을 포괄하는 광의의 개념까지 매우 다양하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 올바른 통치개념은 개도국의 능력있고 효과적인 공공정책 및 서비스의 제공과 민주적이고 개방된 다원적 사회를 확립하기 위한 노력의 일환으로 투명하고 책임있는 중앙 및 지방정부의 수립, 인권존중 및 언론의 자유, 공평하고 접근하기 쉬운 사법제도를 포함한 법치주의의 확립, 부패방지, 그리고 심지어 과도한 군비지출 억제등을 포괄한다 할 것이다. 유엔개발계획(UNDP)은 지속가능한 인간개발의 네가지 주요 요소로서 빈곤퇴치, 고용창출과 생

계유지, 환경보호, 여성개발에 중점을 두고 있는 바, 올바른 통치에 대한 능력개발이 이 모든 목표의 기초가 된다고 보고 있다.

즉 올바른 통치개념은 정치·경제·사회적 관계를 주도해 나가는 일련의 과정 및 구조를 의미하며, 통치(governance)란 정부, 민간기업 부문, 시민사회(civil society) 등의 역할을 포함하는 광의의 개념이라 할 수 있다. 정부는 인간개발에 도움이 되는 정치적, 법적환경을 조성하고 민간기업 부문은 직업과 소득을 창출하며, 시민사회는 여러 사회집단들이 정치·경제·사회적 활동에 참여토록 함으로써 세 부문간 상호작용을 촉진하는 역할을 하는 것이다.

따라서 PD/GG의 개념은 개발협력에 있어서 종전의 생산중심적 접근(production-centered approach)에서 주민중심적 접근(people-centered approach)으로의 개발 패러다임의 전환을 의미한다. '70년대의 인간의 기본수요 충족정책은 정부주도에 의한 최저생활 보장 전략인데 비해 PD/GG는 개도국 현지주민의 참여와 정치적, 법적인 제도의 틀을 통한 공평한 개발을 최종목표로 둔 민간주도의 개발전략으로서 한차원 높은 사회 후생정책에 기초하고 있다. 또한 '80년대의 개발전략이 국제수지 적자축소, 경제효율성 제고등에 목표를 둔 정부차원의 거시적 개발전략인데 반하여 동 개념은 개발프로젝트 이익의 공평한 분배에 목표를 둔 미시적 개발전략이라 하겠다.

3. OECD/DAC의 政策方向

가. PD/GG의 推進背景

전술한 바와 같이 '70~'80년대의 개발협력이 개도국내 각 계층간 심각한 불균형을 초래하였으며, 이에 따라 많은 개도국들이 정치·경제적으로 불안정한 시기를 맞이 하였다. 특히 '80년대말 동구권의 개혁등 냉전종식에 따른 국제환경의 변화는 개발원조가 개도국의 정치·경제·사회개발이라는 본래의 목적에 충실한 원조를 강조하게 되었다.

1989년 12월 DAC에서 채택한 『'90년대 개발협력에 관한 정책선언』은 처음으로 참여적 개발이라는 개념을 도입하면서 개도국 주민들의 생산적인 에너지를 자극하여 모든 개발 생산과정에 광범위하게 참여할 수 있도록 지원하고, 개발이익을 보다 공평하게 분배하는 것이 개발원조 전략의 핵심요소임을 강조하였다. 1991년 5월 OECD 각료이사회는 이러한 인식에 따라 개발원조는 개도국이 경제조정과정에서 직면하는 어려움을 극복해 나가도록 지원함과 동시에 민주화, 인권존중, 경쟁적 시장경제 이행을 적극 지원하는 것이라는 내용의 공동성명서를 발표하였다.

1993년 12월 DAC 고위급회의(HLM)에서는 『참여적 개발 및 올바른 통치에 관한 DAC 오리엔테이션』이 승인되었으며, 이에 따라 향후 3개년 기간으로 특별실무반을 구성키로 결정하였다. DAC 특

별실무반의 최종보고서는 1997년 5월 DAC 고위급회의에서 채택됨으로써 개도국 민주화과정에서의 공여국의 역할, 개발협력과 인권문제, 사법제도의 개혁, 민주적 분권화 등에 대한 회원국들간의 동의된 원칙이 제시되었다.

나. PD/GG 最終報告書 主要結論

첫째, 민주화 및 올바른 통치개념은 21세기 개발목표 달성의 핵심요소이다.

빈곤퇴치, 남녀평등, 기초교육·보건향상, 환경보존 등 DAC가 추구하는 개발전략 목표를 위해서는 보다 참여적이고, 투명하고, 책임있는 사회의 출현이 필수적이다.

둘째, 개발과 통치의 상호연계성에 관한 공통의 이해를 바탕으로 한 파트너쉽의 기반을 구축한다.

참여적이고, 책임있고, 효율적인 통치는 지속적인 경제사회 개발목표를 향한 국가 및 시민들의 활동을 활성화시키고, 올바른 통치의 중요성에 대한 공여국과 수원국간의 공동인식을 통해 개발과 통치의 상호연계성에 관한 효과적인 파트너쉽의 기반을 제공한다.

셋째, 수원국의 정통성을 갖춘 자조적 주인의식(Local Ownership)을 중시한다.

수원국에 의한 합법적 주인의식 고취가 개발협력의 주요 목표이므로 공여국은 개발원조의 조정역할수행과 정책분석을 위하여 현지 수원능력의 개발강화에 개발목표를 설정한다.

넷째, 시민사회(civil society)의 전략적 역할을 강화한다.

여성이 핵심적 역할을 담당하는 시민사회와 민간부문이 정치·경제 개혁을 지지할 수 있어야만 개발과 참여와 통치의 상호연계가 강화된다. 그러나 수원국 현지 주민참여를 강화하도록 하는 지역선거구 등을 통해 표출된, 변화에 대한 현지 수요를 무시한채 제도 및 법률 개혁에 대한 전문기술관료적 접근노력만으로는 개혁이 실패한다. 공여국은 정책대화 및 수원능력 배양을 통해 시민사회의 전략적 역할을 효과적으로 지원토록 하여야 한다.

다섯째, 진일보한 국가차원의 정책대화 및 조정의 활성화를 강화한다.

국가차원의 정책대화와 조정역할을 통해 PD/GG 프로그램의 효과적인 조정과 주인의식고취 및 중점분야에 대한 연속성(continuity)의 실현이 가능하도록 한다. 이를 위하여 PD/GG 이슈에 대한 보다 포괄적이고 운영적인 실천방안으로 자문그룹 및 원탁회의의 대화·조정과정이 모색될 수 있다.

여섯째, PD/GG 프로그램 관리를 새로운 형태의 원조관리 전략으로 적응시킨다.

공여국은 사법제도, 민주적 분권화 등과 같이 특정한 PD/GG 분야에 초점을 맞춘 프로그램과 병행하여 PD/GG 차원을 대화와 조정의 범주를 넘어선 단계로 발전되도록 노력한다. PD/GG 프로그램 관리를 위해서는 새로운 원조관리 형태와 기술, 새로운 타입의 인력 및 보다 신축적인 자금지원 메카니즘이 필요하다. 수원국 현지 조직체에 의하여 제도적, 법적 강화를 도모하려는 수원국 메카니즘은 자조

노력을 위한 주인의식 및 수원능력 향상에 기여하고 있으므로 양자·다자간 원조기관들은 자신들의 원조능력 및 프로그램 디자인을 이와 같은 새로운 환경소요에 적응시키도록 노력한다.

일곱째, 수원국의 공공부문 관리 및 책임성에 대한 공여국의 역할을 강조한다.

대외원조에 지나치게 의존하는 수원국(원조가 자국 GNP 대비 10%를 상회)에 대해 원조공여국 집단은 수원국 통치체제 차원에서 정책을 수행하거나 정책개혁을 추구 하는 역할이상의 매우 중요한 역할을 담당한다. 공여국은 수원국의 임금, 물자조달, 그리고 다양한 형태의 자금조달 및 책임성의 메카니즘에 이르기까지 지원함으로써 오히려 수원국 공공부문의 지출과정에 있어서 행정의 효율성 및 의회의 역할을 저해 하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 공여국은 이러한 문제점을 시정하고, 책임있고 효과적인 공공부문 관리를 위한 수원능력을 향상시키려는 목표를 두고 올바른 통치에 대한 공여국 역할에 보다 많은 배려가 필요하다.

여덟째, PD/GG는 개발협력의 장기적 전략구조하에서 운용되어야 한다.

DAC 회원국 및 수원국간에 개발에 있어서 PD/GG 영역의 경험을 체득함에 따라 PD/GG에 대한 보다 전략적이고 장기적인 관점의 접근방법 필요성이 대두된다. 예를 들면, 새로운 선거가 수원국의 불안정한 국내상황을 반전시킬 수도 있으나, 민주문화와 전반적인 인권존중 풍토는 새로운 선거제도가 확고히 확립되기 전까지는 상당시간이 필요하다. 수원국의 갈등이 해소되는 상황하에서도 공여국이

자신들의 지원약속을 시기적절한 방법으로 이행하지 못하거나, 수원국의 불완전한 민주주의 체제에 대하여 공여국의 도덕적, 재정적 지원이 너무 일찍 종료됨으로써 항구적인 화해(reconciliation)를 저해시킬 수도 있다.

다. 主題別 토픽의 主要事項

(1) 민주화과정에서 공여국의 역할

PD/GG에 관한 개발협력은 공여국과 수원국간 PD/GG 분야에 필요한 진행과정과 외부지원의 성격에 관한 상호 일치된 약속등 상호 합의에 기반을 두어야 하는 바, 인권에 관한 국제협약, 기타 유사한 성격의 국제공약, ODA지침 등이 PD/GG 분야의 개발협력 기반을 제공해야 한다.

민주화나 평화정착과정은 본질적으로 수원국 자체의 문제이지만, 공여국의 지원은 결정적 역할을 담당할 수 있다. 잠재적 분쟁의 가능성이 있는 상황하에서 공여국은 분쟁의 예방단계에서 지원을 강화할 수 있도록 적극적으로 대처해야 한다. 분쟁의 화해단계에서의 성공여부는 평화정착과정에서 합의된 지원 우선순위에 대해 어떻게 시의적절한 외부지원이 이루어지느냐에 크게 좌우된다.

여러 정파가 주로 인종적 요소에 기반을 두고 있는 수원국 사회의 민주화를 강화해 나가는데 있어 "승자가 모든 것을 가진다"는 자세와 제도는 상당히 위험하다. 이러한 사회에서는 합의를 도출해 나

가는 과정(consensus building)과 반대의견에 관용을 베푸는 능력을 강화하는 것이 중요하며, 이러한 맥락에서 NGO가 결정적인 역할을 수행할 수 있다. 수원국의 민주화과정에서 공여국의 지원은 장기적 관점에서 원조의 적시성 및 신축성을 갖고 수원국 스스로 지원상태를 보다 쉽게 파악할 수 있도록 고려하여야 한다.

(2) 시민사회와 민주화

시민사회는 민주화, 법치주의, 인권존중의 중심요체로서 남녀시민 각자가 다양한 성격의 자율적, 조직적, 집단적 활동을 개발할 수 있는, 개별 시민과 국가사이의 공적인 장소를 의미한다. 시민사회라는 용어는 국가, 민간기업 부문과 더불어 제3의 핵심 구성요소로서 주로 민간조직, 지방 풀뿌리조직 등을 대표하는 말로 사용되고 있으나, 원칙적으로는 교회단체, 노동조합, 협동조합, 봉사단체, 전문인협회, 상공회의소 등까지 포함하는 포괄적 개념이라 할 수 있다.

시민사회는 빈곤완화, 환경보호, 인권환경 개선에 크게 기여하고 있으며 새로운 정책을 제시하고 기존의 낡은 틀을 개선하는데 많은 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 맥락에서 시민들로 하여금 이와 같은 활동에 참여할 기회가 없거나, 국가와의 상호의사교류가 봉쇄되어 있는 곳에서는 개인은 소외되고 독재적 행위에 취약하게 되는 반면, 국가는 국민의 신뢰를 잃고 국정효율성은 떨어지게 된다. 즉 효율적 국가기능과 역동적 시민사회는 상호보완적 기능을 갖고 있다.

국가는 무엇보다도 시민사회가 개인이 접근할 수 있는 법제도를

제공하고, 어떠한 부당한 간섭없이 발전시킬 수 있는, 법적으로 보장된 공공영역(public sphere)의 출현을 보다 확고히 한다는 차원에서 중요한 역할을 담당해야 한다. 활기찬 시민사회가 없다면 국가의 기반은 약화되고 정치·경제적 기회주의자들에 의해 국가기능은 쉽게 좌우되고 만다.

민주주의와 관련하여 시민사회는 자체적인 다양한 구성요소를 통한 다원사회적 기능과 동시에 시민들의 의사를 표방하고 협의, 협상하는 교육과 변호기능을 동시에 갖고있다. 민주화 목적을 달성하기 위하여 타협에 근거한 제휴능력구축(coalition building)이 강화되어야 하며 선거구민의 이익을 증진시키도록 수원국과 공여국간 협상하는 방법을 터득하여야 한다.

시민사회와 관련하여 공여국의 주요 목표는 다음과 같다. 첫째, 법체계를 강화하고 시민결사체의 결성 및 자유로운 활동의 장애요인을 제거시킴으로써 수원국 정부로 하여금 시민사회를 위한 환경조성을 증진시키도록 지원한다. 둘째, 정부, 시민사회 및 법률이 인권에 영향을 끼친다는 사실을 인식하고 필요시 적절한 대응방안을 강화한다. 셋째, 독단적인 접근방법을 피하고 다양성을 활용함으로써 참여적 개발을 위한 수원국 현지차원의 제안을 확인하고 지원하며, 혁신적 개인창의에 대한 정보를 공유한다. 넷째, 민주적인 내부구조를 가진 조직체 관리, 여성참여를 증진하는 접근방법 등 체계적 개혁을 달성하기 위한 주체들과의 협력의지등을 고려하여 공여국이 지원하는 주민조직체의 긍정적 측면을 강화한다. 다섯째, 시민사회를 강화하는 적절한 재정기법 및 메카니즘의 개발, 예를 들면 시민

사회 대표들이 참여하는 공여국들간 특별기금을 조성하는 방안등 개발프로젝트에 대한 단편적인 재정지원 대신 상호동의된 활동목표 및 원칙하에서 신뢰할 수 있는 시민사회 조직체에 핵심적인 재정지원이 이루어져야 한다.

(3) 인권과 개발협력

개발협력의 역할은 수원국의 인권을 신장시킨다는 측면에서 보다 광범위하게 인식되고 있으며 관련 정책수립과 활동계획도 증대되고 있다. 인권존중은 그 자체만으로도 하나의 목표가 될 수 있을 뿐만 아니라, 정치적 억압이 지속적 개발의 전망을 불투명하게 하기 때문에 개발활동의 장기적 지속성(longer-term sustainability)을 위한 결정적 요인으로 또한 간주되고 있다. 시민정치 참여권과 경제·사회·문화적 권리는 상호연계되어 작용하고 있으며 남녀를 불문하고 동등하게 향유되어야 한다. 또한 시민정치 참여권의 실시능력과 교육·보건 및 기초생활수준과는 상호 밀접한 상관관계가 있다.

공여국은 수원국의 인권신장을 위하여 ①수원국과의 정책대화 강화, ②사법체계등 주요 법적, 제도적 장치에 대한 지원, ③소수민족 권한보호등 광범위한 법적옹호 및 인권신장에 참여하는 시민사회 단체에 대한 지원, ④문서자료 및 정보의 교환, 인권, 교육에 관여하는 국제네트웍에 대한 지원 등에 중점을 두어야 한다. 이와 관련하여 공여국의 주요 정책수단은 정책대화(policy dialogue)인 바, 일반적으로 정부당국자 및 사회지도층 인사들과 이루어진다. 공여국과 수원국간 인권에 관한 대화의 근간은 궁극적으로 양국 공히 인권관

련 UN문서에 공약을 하는 것이며, 정책대화는 공여국이 개발협력 가이드를 제시할 분명한 정책을 개발함으로써 보다 신뢰감있고 우호적으로 이루어질 수 있다.

수원국의 인권신장을 위한 정책을 수립하는 과정에서 선진 원조기관들은 ①인권관련 활동평가 및 데이터베이스 구축, ②성별분석(gender analysis) 기회제공 및 원조활동에 있어서 인권사항에 대한 대처와 지원방법에 대한 내부토론 기회제공, ③인권신장을 위한 개발프로젝트의 착수점 확인, ④인권과 관련하여 협력이 필요한 영역 등 비교우위 분야 확인, ⑤원조기관 스탭에 대한 필요한 훈련과정 결정 등을 통하여 오히려 자체 기관능력 및 효과성을 제고시키는데 활용할 수 있다.

공여국은 흔히 수원국의 인권신장을 위한 작업에 수원국 반응이 바로 미치는 접근법(responsive approach)을 활용하는데 이러한 접근법은 보통 소규모로서 원조기관이 운용경험을 충분히 축적하기 전인 초기단계에 그 장점을 발휘할 수 있으나, 수원국 인권신장을 위한 지원은 보다 장기적인 목표의 틀속에서 체계적으로 각종 기회가 활용가능토록 하는 전략적 접근법(strategic approach)으로 전개되어야 한다. 공여국이 인권신장을 위해 노력하는 각종 단체 및 모임의 네트웍을 지원하는 것은 수원국 현지 수원능력을 강화하고 효과를 제고시키는 특별한 의미를 지니며, 또한 국제사회의 인식과 연계하여 인권활동가들에 대한 보호조치를 제공하는 것이다.

(4) 여성의 권리

개도국의 개발 및 인권존중과 관련하여 중요한 사실은 절대빈곤라인 이하에 살고 있는 대다수가 여성이라는 것이다. 재산권의 측면에서 여성의 법적 지위향상과 정치 참여증대 등 PD/GG 영역의 성적평등 관련조치는 빈곤완화에 크게 이바지할 수 있다. 또한 여성들이 농촌의 소규모 제도금융(microcredit), 교육 및 보건에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 조치가 중요하다.

최근 개발협력에 있어서 여성의 권리에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있는 바, 공여국은 수원국 상대정부와 정책대화를 함에 있어 여성의 인권문제를 포함시키고 UN의 여성에 대한 모든 형태의 차별을 제거하기 위한 회의내용을 인준토록 하여야 한다. 수원국 파트너와의 정책대화는 여성의 권리를 신장시키는데 이바지하고 폭력에 대처하는 활동을 규정하는데 목적을 두어야 한다. 예를 들면, ①폭력에 희생된 여성들을 위한 피난처 제공, ②여성의 인권을 위한 옹호론자 그룹 및 프로젝트 지원,③경찰행위 및 시설의 개선 등에 중점을 두어야 한다.

(5) 법적제도의 개혁

법치주의(Rule of Law : ROL)는 수원국 사회 및 경제기능을 효과적으로 수행하는데 필수적이다. DAC 오리엔테이션에서 강조한 바와 같이 예측가능한 법적환경, 신뢰성 있고 독립적인 사법제도는 민주화, 올바른 통치, 인권을 위한 핵심적 요소이다. 그러나 개도국

이든 선진국이든 실제로 이러한 목표를 충족시키기에는 많은 어려움을 안고 있다.

법치주의는 다음과 같이 정의될 수 있다. 첫째, 정부는 합법적인 국민대표들에 의해 승인된 법률에 따라 공권력을 행사하여야 한다. 둘째, 사법제도는 독립되어야 한다. 셋째, 헌법은 법률에 따라 정부 및 행정부에 제출되어야 하며, 이러한 법률은 행정행위의 합법성 및 국가행위의 신뢰성에 이의를 제기할 수 있는 사법제도의 권리를 포함하는 것이어야 한다. 넷째, 모든 사람은 자신의 사회적 지위에 관계없이 법정에서 보호받을 동등한 권리를 부여받아야 한다.

사법제도는 사회시스템 내부로부터의 중대한 개혁요구 없이는 개선될 전망이 극히 희박하다. 이러한 내부적 개혁요구를 강화해 나가기 위해서는 전략적 선거구민을 참여시키는 노력을 병행하는 것이 요구된다. 예를 들면, 독립적 사법제도는 야당이 제기능을 하고, 권한이 철저히 보장되며, 정부의 행정, 입법 및 사법의 3권을 규정하는 헌법적 틀이 있는 감독하는 의회를 의미한다. 그리고 판사의 임기보장과 부정을 폭로할 수 있는 언론의 자유보장이 요구된다.

수원국의 법적제도 개혁과 관련하여 그동안 공여국들의 지원과정에서 얻은 교훈은 다음과 같다. 첫째, 많은 수원국들에서는 법치주의를 향한 사법제도 도입을 지원키 위한 전제조건들이 거의 마련되어 있지 않은 실정인 바, 공여국들이 이러한 상황에서 지원을 계속하면 할수록 원조실패의 위험은 더욱 커지게 된다는 사실이다.

둘째, 사법제도의 공적 책임성은 민주화를 위하여 필수적이며, 활발한 지역선거구 및 변화를 위한 정치적 연합이 요구된다. 또한 사회시스템의 잘못된 부분을 지적할 수 있는 언론의 자유가 필연적이다. 따라서 다른 조치가 취해지기 전에 법적개혁이 증진될 수 있는 선거구 및 정치연합의 초기전략이 선결과제이다.

셋째, 공여국이 물자지원, 연수생초청, 또는 경영제도개선 등과 같은 형태의 지원은 실시하기에는 용이하나, 수원국의 정치문화 개선이나 주민과 공공기관간의 관계증진의 변화 없이는 지속적인 효과를 기대할 수 없다.

넷째, 법치주의를 위한 사법제도 지원은 공여국의 대규모 재정지원을 절대적으로 필요로 하는 것은 아니다. 다만 정책대화 및 변화과정을 위해서는 시간이 필요하며, 관계 인력의 집중적 투입이 요구된다.

다섯째, 사법제도에 대한 수원국 주민의 법적 권리옹호(legal advocacy)는 가장 바람직한 접근전략임이 입증되었다. 이것은 통상 소수민족, 빚등으로 속박된 노동자, 도시빈민 무허점거자, 농업소작인 등과 같이 전통적으로 자신들의 권리를 지키는데 약자의 입장에 처해 있는 계층을 대표하는 법적 권리옹호기능의 NGO에 대한 원조제공을 필요로 한다.

여섯째, 수원국의 치안문제도 공여국의 재정지원의 고려요인에서 제외되어서는 안된다. 이는 수원국의 민주경찰을 육성하는데 기여하

여야 하며, 모든 부적절한 폭력의 사용을 막고 질서를 유지시키는 수단으로 훈련되어야 한다. 특히 사법당국에 종속되어 인권존중의 관점에서 모든 의무사항을 인식하도록 하여야 한다.

(6) 분권화 및 민주적 지방정부

수원국의 민주적 지방정부와 관련된 정부역할 및 권력의 분권화는 공공서비스의 효과성을 제고시키고 주민들이 자신들의 지역사회 경영에 참여할 수 있도록 하는 중요수단이 된다. 즉 분권화의 민주적 중요성은 자원, 권한 및 책임을 분산시키는 과정의 필수요소인 것이다. 그러나 빈곤층의 권한강화에 대한 별도의 조치가 없는한 분권화는 富의 불균형을 해소하고 빈곤을 완화시키는데 아무런 역할을 할 수 없다. 이같은 주장은 지방정부차원에서 지역사회 업무를 수행하는데 있어 여성의 역할을 강화하는데에도 적용된다.

민주적 분권화는 그 자체가 하나의 개방적인 과정이지만 구체적인 세부계획을 갖는 것은 아니다. 공여국은 다양한 방법으로 수원국의 능력개발을 지원하는데 중요한 역할을 수행할 수 있으나, 표준화된 모델을 제공해서는 안된다. 수원국의 민주적 분권화는 정치리더쉽의 약속, 시민사회 역할과 더불어 다원주의에 입각한 정치환경, 법적, 제도적 기반과 이에 상응하는 능력의 조건등이 구비된 곳에서는 더욱 성공할 수 있다. 더욱이 중앙 및 지방정부, 각 개인등 모든 계층간에 이러한 조건의 잇점이 인식되어야 한다. 따라서 공여국은 민주적 분권화 성공의 전제조건 성숙을 위한 지원을 강화해야 하나, 보다 투명하고 가시적인 성과를 거두기 위해서는 중장기적으로 약

속을 이행해 나가야 할 것이다.

또한 과거의 경험으로 볼 때 비록 민주적 분권화의 성공을 위한 전제조건이 대부분 충족되어 있고 수원국의 관련 자원도 가용하지만, 민주적 분권화의 과정이 기능의 편리화(facilitation)와 새로운 형태의 훈련을 필요로 하므로 공여국의 미리 설계된, 하나의 패키지형태의 협력보다는 수요창출적 접근방법(demand-driven approach)이 요구된다 하겠다.

라. 受援國內 政策對話 및 調整의 增進

(1) 개 요

1996년 DAC 고위급회의에서 승인된 『PD/GG를 위한 국별 조정 강화에 관한 정책각서』(The Policy Note on Strengthening Country Level Co-ordination for PD/GG)는 DAC 오리엔테이션의 기본방침에 따라 체계적인 국가주도의 PD/GG 강화 노력에 목표를 두고 수원국내 의견조정과정은 모든 이해당사자가 참여해야 하며, 정책의 투명성을 갖고 수원국의 자주적이고 주도적인 방향으로 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 의견조정과정은 그 자체가 PD/GG의 증진에 이바지하고 동시에 NGO, 시민단체 등을 대상으로 수원능력개발, 법적 기반조성 등 공여국의 원조가 필요한 영역을 확인시키는데 기여한다.

PD/GG에 관하여 공여국들간, 또는 각 정부, 시민사회간 정기적인

협의를 증진시키는데에는 어떤 특정국가의 관점에서 잘 적응되는 과정들이 요구되는데, 이 경우 상대방 정부 및 시민사회등과 정책대화 및 조정을 위해서 기존의 수원국내 메카니즘을 적절히 활용하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 PD/GG에 관한 수원국내 정책대화를 자문그룹(Consultative Group) 및 원탁회의(Round Table)와 같은 기존의 협의포럼과 연계시킬 수 있는 것이다.

PD/GG를 위한 수원국내 조정(in-country coordination)의 주요목표는 다음과 같다. 첫째, 정부, 시민사회, 공여국 등이 함께 수원국의 국내분석에 근거한 정치구조, 사회, 개발간의 상호관계에 대하여 이해를 증진시킨다. 둘째, 상대편 파트너 정부의 주인의식(ownership) 및 약속이행과 시민사회와의 협력을 증진시키기 위하여 파트너쉽을 통한 주인의식 고취를 도모한다. 셋째, PD/GG의 우선순위 및 관련 공여국 지원을 결정하고 조정하는 기반을 제공하는 모든 이해당사자들간의 정책대화를 증진시킨다. 넷째, PD/GG 분야의 수원국내 설계, 감독 및 평가능력을 개발하는 기반을 제공한다. 다섯째, 자문그룹이나 원탁회의에서 논의된 PD/GG에 관한 상호이해와 약속의 후속조치를 감독한다.

PD/GG 개혁과정의 제1의 목표는 개도국 파트너에 의한 최대한의 주인의식(full ownership)의 함양이다. 사회·경제개혁 경험으로 볼 때 수원국의 충분한 주인의식이 없는 경우 수원국내 조정과정이 실질적으로 진전되기 어렵다는 것을 알 수 있다. 따라서 자조적 주인의식은 PD/GG 개혁과정에 있어서 지역선거구민의 직접적 참여와 직결되므로 이러한 지역선거구들이 변화와 개혁을 위한 추진력이 될 수 있다. 수원국 지역사회의 주인의식을 증진시키는 것은 공여국

에게도 개발전략의 우선순위이다.

이와 관련하여 DAC 회원국들은 절대적 표준모델을 채택하는 대신 생산적인 정책대화를 통해 PD/GG에 관한 긍정적인 발전을 도모해 나가야 할 것이다. 이러한 수원국내 조정과정은 수원국의 인종적, 사회·경제적 상황 등을 고려하여 수원국의 특정 정치, 문화, 종교적 유산에 기반을 두고 접근해야 한다. 효율적인 국가와 강력한 시민사회의 중요성을 인식하는 것도 중요한 핵심요소이다. 수원국내 개혁이 일시적 어려움에 직면할 경우 공여국들은 적절한 해결책을 찾는데 있어 수원국 파트너를 지원토록 만반의 준비를 갖추어야 한다.

(2) 수원국내 조정의 주요요소

PD/GG에 관한 논의과정의 근간은 DAC 오리엔테션에서 열거된 이슈, 즉 참여적 개발, 민주화, 올바른 통치(법치주의, 공공경영을 위한 책임있는 리더쉽 및 효과적 시스템, 투명성, 책임성 등), 인권 등의 상황에 대한 수원국내 평가과정이 되어야 한다. 현재는 PD/GG에 관한 국별상황의 평가가 공여국 대사관, 공여국 개발협력 사무소, 선진국 NGO 등에 의해 관장된다. 그러나 앞으로의 평가작업은 수원국내 빈곤계층 및 정치적 소외계층을 포함한 정부 및 시민사회 단체와 함께 평가업무의 우선순위를 논의하고, 전략을 수립함으로써 참여범위를 확대할 수 있을 것이다. 특히 개도국의 독립적인 연구기관이 평가작업에 함께 참여하는 것도 바람직할 것이다.

지금까지 논의된 PD/GG 이슈에는 수원국 정부활동의 질적측면

및 범위, 수원국 주민들의 자신들의 개발과 직결되는 의사결정에의 참여정도 등의 검토가 포함된다. 가능한 한 性, 계급, 언어, 인종 등에 관계없이 모든 계층의 주민들이 수원국 정부 및 시민사회의 개발능력을 위하여 참여할 수 있어야 한다. 이러한 차원에서 검토작업을 수행할 능력이 갖추어지지 않은 곳에서는 DAC 회원국들의 최우선 순위가 수원국 정부 및 시민사회의 능력개발을 도와주는 일일 것이다.

(3) 조정 메카니즘

조정 메카니즘(coordinating mechanism)은 가능한 한 신축적이고 여러 단계에서 기능을 수행해야 한다. 공여국들은 수원국 정부와, 또는 수원국 정부 및 시민사회와 함께 합동 개혁전략과 수원국 평가과정에서 도출된 우선순위를 발전시켜야 한다. 그리고 현재 구축되어 있는 수원국내 조정포럼(예를 들면, 분야별 투자프로그램, 구조조정 프로그램, 비공식 원탁회의등)의 틀속에서 PD/GG 문제를 논의하는 대사관, 원조기관 등과 같은 공여국 자신들은 이와 같은 분야에서 공여국이 어떻게 재정적 메카니즘으로서의 역할을 해야 하는지, 또한 기술협력의 수원국내 통치에 미친 영향(국가예산의 성실성, 적용범위 및 지속성, 책임시스템 등)에 대해 고려하여야 한다.

PD/GG와 관련된 이슈의 복합성을 고려할 때 DAC 회원국들은 관계 분야에서 자신들의 자체 능력구축의 중요성을 인식해야 한다. 이를 위해서는 수원국을 대표하는 적격한 전문가들을 배치하고 그들에게 충분한 책임을 부여하며, 본부와 현장 스탭간에 긴밀한 연락

체계를 유지하도록 하는 것이 필요하다. PD/GG 영역의 정보 및 훈련의 관점에서 협력관계를 유지함으로써 공여국들간, 그리고 공여국들과 개도국 전문가들간 개발협력의 질을 강화하는데 도움이 된다. 수원국내 조정 메카니즘의 결과는 필요한 전문가를 현장에 배치할 수 없는 공여국들과 가능한 한 신속하게 공유하여야 한다.

(4) 기타 조정 메카니즘과의 연계

국별조정(country-level coordination)은 개별 개도국들과 공여국들간 정기적 회의를 통해 사회·경제적 개발 우선순위와 프로그램, 관련 재정소요 등에 대하여 협의하는 것을 일컫는다. PD/GG와 지속적 개발간의 중요한 연관성, 공여국의 원조배분 결정에 있어 PD/GG의 중요성, 최근의 자문그룹 및 원탁회의 협의의 경험 등을 고려하여 DAC 회원국들은 자문그룹 및 원탁회의에서 PD/GG 관련 이슈의 체계적 대처방안을 각 수원국 관점에서 이슈의 성격과 중요성에 부합되는 방법으로 지원하여야 한다. 자문그룹 및 원탁회의의 결과는 수원국내 조정 메카니즘을 통해 모니터되어야 하며, 다음 회의에서 재검토되어야 한다.

그밖에 DAC 회원국들은 『아프리카를 위한 범지구적 연합』, 『통치에 관한 라틴아메리카 네트워크』 등과 같은 UNDP 및 세계은행의 참여강화와 부패제거를 위한 제안에 함께 협력하는 노력을 기울일 것이다.

(5) 시험적 사례를 실시키 위한 조치

DAC 특별실무반은 PD/GG에 관한 수원국내 조정과정을 도입키 위하여 별도 특별조치가 유용할 것이라는 고려하에 시험적 사례들(pilot cases)을 착수하기 위한 단계별 주요 조치를 마련하였는 바, 그 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 시험적 사례들이 성공할 수 있도록 하기 위한 제1의 조치는 공여국 원조기관 및 외무성 본부 스탭진이 이러한 새로운 접근방법이 시험적 노력의 가치가 있다는 확신과 지원을 획득하는 것이다. PD/GG 관련업무를 담당하는 원조기관의 정책부서는 원조기관 및 외무성 본부 스탭진과 정보설명 세미나를 구성할 필요가 있다. 사실상 본부로부터의 실질적 지원이 없으면 이러한 제안은 착수하는데 상당한 난관이 예상된다.

둘째, 일단 본부 스탭이 이러한 과정의 본질적인 가치와 필요성을 확신한다면 현장사무소의 지원을 규합하여야 하는 바, 예를 들면 몇몇 선별된 시험적 수원국들중 현장사무소 스탭을 위한 유사한 정보설명 세미나나 공여국들간 자문회의 등을 통해 지원을 끌어낸다. 이러한 세미나에는 공여국 대사관 및 원조사무소 스탭이 포함되어야 한다.

한편 이와 같은 세미나를 통해 시험적 사례를 도입키 위한 전반적인 운용환경을 측정하는 기회가 된다. 본 단계에서 중요한 의사전달이 이루어지지 않는다면 수원국 선택을 재고하는 것이 더 나을

것이다. 즉 충분한 의욕이 바탕에 깔려있지 않는 한, 시험적 사례는 각 단계에서 난관에 봉착할 것이다.

셋째, PD/GG 이슈에 관하여 공여국 조정노력을 증진하는 한가지 방법은 공여국의 재정적 메카니즘과 기술협력 절차 등에 대한 영향력을 분석하는 것으로서, 특히 공공경영 및 수원국 주민들의 개발에 대한 수혜자 참여를 위한 제도적 능력, 국가의 책임행정능력 시스템, 국가예산의 성실성, 적용범위 및 지속성 등의 분야에 대한 공여국의 영향력을 분석하는 것이다. 이러한 시도는 또한 파트너 국가 관리들에 대한 접근을 용이하게 함으로써 수원국내 조정의 목적이 PD/GG에 대한 공여국 주도의 일방적 모델을 강요하는 것이 아니라 국가적, 지역적 주인의식 과정을 증진시키는데 있다는 것을 알리는 기회를 제공한다.

넷째, 수원국에 대한 최초의 접촉은 공여국들이 일단의 그룹으로 수원국 당국자에게 접근하는 경우가 되어 위협적인 분위기로 인식되지 않도록 하는 것이다. 이 경우 1~2개국의 공여국이 다른 공여국들을 대표하도록 지명될 수 있다. 누가 파트너 국가편에서 접근할 것인가를 확인하는 것도 또 다른 중요한 측면이다. 이에 대한 결정은 현장에 있는 관계 공여국들에 의해 취해지는 것이 최선의 선택이다. 분명한 것은 PD/GG 이슈들이 외무성, 기획, 또는 재무성의 영역 밖에 있다는 것이다. 간혹 몇몇 경우에는 대통령이나 수상차원에서 문제를 부상시킬 필요성도 제기되는데 특히 공여국들과 파트너 국가 당국자들 사이에 정치적 통치이슈에 관한 전통적인 정책대화가 수립되어 있지 않은 곳에서는 더욱 그렇다.

만일 수원국의 최초 반응이 부정적일 때에는 공여국들은 PD/GG 협의사항중 보다 덜 민감한 하위부문(sub-sector), 예를 들면 사법제도 등을 거론하면서 진행과정을 주시한다. 이러한 문제를 성사시킬 수 있는 주요 핵심인사가 누구인지 파악하여 그들을 정책대화의 회의석상으로 끌어들이는데 필요한 시간과 자원을 투입하는 일은 후에 분명 그만한 가치가 있을 것이다.

다섯째, 최근의 시민사회조직(Civil Society Organisations : CSOs)의 급속한 확산과 개발에의 참여, 대표성, 현지주민과의 연계, 정부로부터의 독립성 등의 관점에서 동 조직체의 다양성을 고려할 때 수원국내 조정과정을 위해서는 시민사회 대변자(interlocutor)를 확인하는데 유의할 필요가 있다. 사실 이러한 과정은 PD/GG 이슈에 보다 적극적인 시민사회조직에 대한 괄목할 만한 능력구축을 요구하며, 이와 같은 조직체들이 네트워크를 구축하고 자신들의 전문적, 윤리적 기준을 결정할 수 있도록 하기 위한 환경개선을 지원할 수 있다. 광범위하게 대표하는 통괄조직들이 있는 곳에서는 시민사회 대변자를 선택하는 일이 용이할 수 있을 것이다.

여섯째, 가능한 범주에서 현재 구축되어 있는 조정 메카니즘을 최대한 활용할 수 있어야 한다. 아무튼 PD/GG 이슈는 전반적인 개발정책의 틀에 필수적이며 지름길인 셈이다. 조정 메카니즘은 신축적이어야 하고 여러 단계에서 기능을 발휘하여야 하는 바, ①대사관, 원조기관등 공여국들, ②수원국정부와 공여국들, ③시민사회와 공여국들, ④공여국들, 수원국정부 및 시민사회 사이의 여러 레벨에서 기능을 수행하여야 한다.

또한 조정 메카니즘의 성공가능성을 극대화하기 위하여 리더쉽 및 광범위한 참여의 질적측면에도 특별한 관심을 기울여야 한다. 수원국내 핵심 정책담당자가 PD/GG 이슈의 공개적인 처리에 점차적으로 익숙해 짐에 따라 조정 메카니즘이 시간을 두고 전개될 것이다. 따라서 이같은 적절한 조정 메카니즘이 구축되어 있지 않은 곳에서의 첫번째 조치는 공여국들간의 그룹을 자체적으로 형성하는 것이다.

일곱째, 이상적인 측면에서 수원국 평가는 DAC 오리엔테이션에서 열거된 모든 영역, 즉 참여적 개발, 민주화, 올바른 통치(법치주의 · 책임있는 리더쉽 · 효과적 공공경영), 인권 등을 포함한다. 평가 방법론에 있어서는 영국 ODA의 좋은정부 평가 (good government assessment) 방법론, 일본 JICA의 logical framework 접근법,

Global Coalition for Africa's self-assessment of governance 등의 몇몇 전례를 참조하여 규정할 필요가 있다. 이때 유의할 점은 평가의 범위와 방법론은 현지 여건에 따라 신축적으로 적용되어야 한다는 것이다.

현지 상황이 광범위한 범위의 평가가 어려운 곳에서는 어떤 특정의 하부영역, 예를 들면 평화회담, 선거등 특정 이벤트를 위한 준비에 초점을 맞출 수 있다. 가능한 한 시작부터 외부기관과의 공동사업을 주도하거나 참여할 수 있는 수원국 현지기관들을 확인할 필요가 있다. 왜냐하면 만일 현지기관들이 이전에 이러한 형태의 작업에 관여한 적이 없다면 평가가 부정적일 경우 예상되는 정부의 보복이 두려워 참여하는데 소극적일 수 있다. 이러한 상황하에서는 최초의

평가가 외부기관에 의하여 수행되는 것이 바람직할 것이다.

여덟째, 일단 최초의 국별 평가가 종료되면 주어진 수원국 조건하에서 가능한 한 광범위하게 평가사항에 대한 논의가 진행되어야 한다. 이러한 논의의 목적은 공여국이 지원하는 프로그램이 실질적으로 수원국이 겉으로 표방하는 필요(need)에 부합한다는 것을 확신시켜 주는 것이다.

또한 이러한 과정을 통해 몇몇 선택된 PD/GG 이슈의 상대적 우선순위에 대하여 수원국내 다양한 그룹의 견해를 확인하는데 도움이 될 뿐만 아니라 공여국의 원조활동의 이행을 위한 수원국 선거구민 및 파트너를 인식하는데에도 도움이 된다. 이것은 또한 수원국내 그룹간에 일반적인 컨센서스가 있다는 것에 근거한 약속이행을 확인시켜 준다. 따라서 이전에 모든 레벨에서 조정 메카니즘을 인식하는 것이 불가능하였던 수원국들에서는 이러한 논의과정들이 수원국내 그룹을 형성하는데 발판을 제공할 수 있을 것이다.

아홉째, 수원국내 PD/GG 활동프로그램에 관한 합의와 함께 원탁(RT)회의나 자문그룹(CG)회의 과정과의 연계구축이 필요하다. UNDP가 모든 영역의 PD/GG 이슈를 다루기로 위임되어 있고 이러한 회의에 NGO가 참가한 선례가 있으므로 원탁회의와의 연계가 보다 용이할 수 있다. 자문그룹 회의에 대해서는 모든 관계자들이 자신들의 견해를 피력할 수 있는 기회를 제공하는 본회의를 중심으로 수원국에서 조직된 각종 회의의 활용 등과 같은 방법이 채택될 수 있다.

국별회의와의 연계방법은 수원국내 정책대화 상황과 자문그룹 회의 및 원탁회의에서 PD/GG 이슈를 다룰 때 활용했던 관행 등에 좌우된다. 이와 같은 회의가 수원국내에서 개최된 경우 광범위한 참여 가능성과 수원국내 원탁 및 자문그룹 과정과의 긴밀한 연계가능성이 더욱 증대된다. 아무튼 상세한 의사표명이 수원국내 원탁 및 자문그룹 과정에 직접 참여하는 선도적 연사들에 의해 본회의에서 이루어져야 한다.

끝으로, 자문그룹회의나 원탁회의에서 국별 조정프로그램과 긴밀히 연계하여 도달된 합의사항의 이행을 모니터링 한다. 자문그룹회의나 원탁회의에서 실시된 PD/GG 정책대화와 수원국내에서 개최된 정책대화 사이에 예상되는 불일치를 방지하기 위하여 수원국내 조정그룹에 의해 본회의에서 도달한 어떠한 합의사항의 이행도 모니터링 할 책임이 부여되어야 한다. 이것은 PD/GG 이슈들을 체계적으로 다루도록 하고, 국별 집행실적을 절대적 기준보다는 상대적 발전에 근거하여 측정하는데 목표를 두고 있다.

마. 其他 開發目標 및 DAC 21世紀 開發戰略과의 連繫

PD/GG 현안은 DAC 회원국들의 개발협력의 주요목표, 특히 1996년 발표된 개발협력 정책성명서 『The DAC's Policy Statement on Shaping the 21st Century : the Contribution of Development Cooperation』와 긴밀히 연계되어 있다. 이러한 개발협력 목표들의 성공여부는 경제·사회·정치생활에서 얼마만큼 남녀의 참여를 확대하고 보다 잘 정비된 신뢰할 만한 책임통치 시스템을 구축하는가

에 달려 있다. 개도국 빈곤퇴치의 가장 중요한 필수요소는 주민참여를 증진시키는 것과 경제·사회·정치발전 및 안정의 선제요건으로서 법치주의, 인권존중, 올바른 통치 등에 기초한 사회개발에 대한 지원이다. 대다수가 여성인 빈곤계층이 정치생활에 참여할 기회를 가질 때에만 그들이 필요로 하는 것이 우선순위에 따라 부여될 수 있다.

개도국의 경제·정치·사회적 목표의 관점에서 성평등(gender equality)에 대한 진전은 초등 및 중등교육에 있어 남녀격차(gender gap)를 원천적으로 봉쇄시킴으로써 가능하다. 이러한 것은 성평등권 옹호그룹이 특히 경제주체로서의 여성의 역할에 초점을 맞춘다거나, 또는 여성인권을 보호한다는 차원에서 정치적 결단이 요구된다. 몇몇 선진 원조기관들은 여성들이 자신들의 정치적 권리를 잘 인식하도록 이와 관련된 선거캠페인을 지원하고 있으며, 여성프로그램을 위하여 쿼터를 설정하는 등 원조자원을 별도로 책정토록 하고 있다.

DAC 특별반에 의해 수행된 분쟁, 평화 및 개발협력에 관한 작업도 PD/GG 현안과 밀접한 연관관계를 지니고 있다. 조화롭지 못한 참여 및 통치이슈가 주민분쟁 발전의 핵심요소이다. 인권존중 및 자원에 대한 접근이 분쟁과 평화복구에 있어 공히 중요한 이슈에 속한다. 따라서 1997년 DAC 고위급회의에서 합의된 『분쟁, 평화 및 개발협력에 관한 DAC 지침』(The DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation) 은 PD/GG에 관한 DAC 오리엔테이션과 상호 중요한 상관관계를 갖고 있다. 개도국의 과도한 군비지출과 부패에 관한 문제도 올바른 통치이슈의 주요 관심사항

이다. 군비문제는 이것이 DAC 회원국들로부터의 군사물자의 수출 증진에 부합될 때 개도국들에 대한 회원국들의 전반적인 정책 및 관행의 일치라는 주요사안과 또한 관련이 된다.

수원파트너 국가들에서의 개발능력구축은 수원국내 PD/GG 조정을 위한 시험적 사례의 중요한 목표이다. 이것은 적절한 몇몇 활동들을 DAC, UNDP 및 세계은행에 의해 공동으로 구축된 기술협력에 관한 DAC Informal Network와 연결시킴으로써 용이하게 시행될 수 있다. 수원국내 연구기관으로부터 시민단체에 이르기까지, 다양한 레벨에서의 분석, 전략수립, 선거구민 연합체구축 등의 능력개발 등 수원국 현지능력을 강화해 나가는 일이 개발협력의 지속적인 목표가 되어야 한다.

바. DAC의 後續課題

PD/GG 이슈에 관한 국별 정책대화 및 조정을 위한 시험적 사례의 일환으로, 수원국 현지과정을 어떻게 개발할 것인지에 대한 경험습득을 위하여 선진 원조국 및 국제기구의 후원하에 수원국 8개국에서 시험적 사례들이 추진되고 있다. 또한 개발협력의 목표달성을 위한 PD/GG의 주도적 역할이 더욱 증대되는 상황속에서 회원국들간 DAC의 역량을 강화할 수 있도록 DAC Informal Network를 형성, 이를 통해 시험적 사례의 진행추이를 파악토록 하고 있다.

그밖에 DAC의 후속조치 및 향후 과제로는 다음과 같은 사항들이 제시되고 있다. 첫째, 자문그룹 및 원탁회의 과정에서 PD/GG 현안

들이 보다 중점적이고 실천적인 자세로 다루어져야 한다. 둘째, 『원조평가에 관한 DAC 전문가그룹』은 PD/GG 사항을 상시적 원조평가 항목으로 설정하여야 한다. 셋째, 향후 계속되는 PD/GG에 관한 작업과 『여성개발에 관한 DAC 전문가그룹』에서는 특히 여성의 권리증진과 시민사회에의 참여, 민주화 및 정치적 의사결정등이 중점적으로 고려되어야 한다. 넷째, 향후 과제로서 각국 정부의 집행부서를 감독할 수 있는 메카니즘 구축과 더불어 개도국내의 독립된 미디어를 위한 지원이 강화되어야 한다. 다섯째, 부패(corruption)문제도 앞으로 다루어야 할 주요이슈의 하나로서 법적 책임시스템에 있어서의 능력개발, 공공조달에 있어서의 부패 등에 중점을 두어야 할 것이다.

4. KOICA 政策提言

가. 韓國的 開發協力 理念의 定立

우리는 현재 그동안 발전과정에서 경시되었던 민주주의와 시장경제의 기본철학 위에 균형발전과 사회구조 개혁등 총체적인 사회경제적 변화를 모색하고 있다. 노벨경제학 수상자 아마티아 센 교수는 『민주화와 사회정의』라는 제목의 특강에서 개발에 있어서 경제성장을 우선하고 민주주의는 차후의 일로 보는 것은 위험한 것일 뿐만 아니라 철저히 잘못된 것으로서, 민주주의는 오히려 경제시스템을 효율적으로 작동하게 하는 역할을 하므로 개발과정에서 민주주

들이 보다 중점적이고 실천적인 자세로 다루어져야 한다. 둘째, 『원조평가에 관한 DAC 전문가그룹』은 PD/GG 사항을 상시적 원조평가 항목으로 설정하여야 한다. 셋째, 향후 계속되는 PD/GG에 관한 작업과 『여성개발에 관한 DAC 전문가그룹』에서는 특히 여성의 권리증진과 시민사회에의 참여, 민주화 및 정치적 의사결정등이 중점적으로 고려되어야 한다. 넷째, 향후 과제로서 각국 정부의 집행부서를 감독할 수 있는 메카니즘 구축과 더불어 개도국내의 독립된 미디어를 위한 지원이 강화되어야 한다. 다섯째, 부패(corruption)문제도 앞으로 다루어야 할 주요이슈의 하나로서 법적 책임시스템에 있어서의 능력개발, 공공조달에 있어서의 부패 등에 중점을 두어야 할 것이다.

4. KOICA 政策提言

가. 韓國的 開發協力 理念의 定立

우리는 현재 그동안 발전과정에서 경시되었던 민주주의와 시장경제의 기본철학 위에 균형발전과 사회구조 개혁등 총체적인 사회경제적 변화를 모색하고 있다. 노벨경제학 수상자 아마티아 센 교수는 『민주화와 사회정의』라는 제목의 특강에서 개발에 있어서 경제성장을 우선하고 민주주의는 차후의 일로 보는 것은 위험한 것일 뿐만 아니라 철저히 잘못된 것으로서, 민주주의는 오히려 경제시스템을 효율적으로 작동하게 하는 역할을 하므로 개발과정에서 민주주

의 체제를 같이 발전시키고 강화하는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조한 바 있다.

한편 빈곤퇴치와 장기적 사회발전을 목표로 하는 세계은행은 건전하고 지속적인 성장을 위한 중요한 사회적 요소를 다음과 같이 인식하고 있다. 첫째, 포용(inclusion)으로서 개발과정에서 사회구성원 일부가 배제되어서는 지속적인 경제성장과 사회안정을 이룰 수 없다는 것이다. 둘째, 부패문제인 바, 세계은행은 부패현상을 정치적으로 보다는 사회경제적 차원에서 접근하고 있다. 셋째, 투명성(transparency)으로서 열린 정치구조와 투명한 경제체제는 지속적인 발전을 가능하게 하는 핵심요소이다. 넷째, 지식(knowledge)으로서 지금은 지식을 기반으로 한 새로운 혁명기임을 강조하고 있다.

새로운 21세기 우리의 개발협력 기본목표와 관련하여 PD/GG의 기본정책방향이 인류의 보편적 가치(universal values)를 실현하려는 개발협력 노력의 하나로서 근본적으로 개도국의 빈곤퇴치와 개발을 위한 자조노력을 지원하기 위한 것임을 감안할 때 우리의 대개도국 개발협력의 이념정립에 많은 참고가 될 것이다. 또한 '60년대 이후 우리의 경제성장 과정에서 경험한 민주화, 개발과 인권문제, 개발과 환경문제, 여성개발 등에 대한 개발경험이 개도국과의 협력관계에 있어서 우리만의 비교우위로서 작용할 수 있을 것이다.

따라서 개발협력이 공여국과 수원국간의 상호 동반자적 관계(partnership)로 발전하고 민주주의와 인권존중 등 인류의 보편적 가치구현에 이바지한다는 인식의 전환이 절실하며, 이러한 맥락에서

대외원조의 경제적 효과성에 치중하는 원조행태에서 벗어나 보다 한차원 높은 올바른 통치, 민주화(democratisation), 인권존중 등 참여적 개발의 상위개념까지도 포함된 한국적 개발협력 이념의 정립이 요구된다 하겠다.

나. 人的資源 開發의 强化

개도국의 인적자원에 대한 투자는 개도국의 장기적 경제사회 개발의 핵심적 요소인 동시에 PD/GG의 기반조성에도 중요한 역할을 수행하므로 기초교육, 직업기술교육, 여성능력개발, 보건·위생 등의 관련 프로그램에 대한 지원에 중점을 두는 정책을 수립해 나가야 할 것이다. 또한 개도국의 민주화 및 인권신장, 사법제도 개혁 등과 관련하여 우리의 개발경험의 비교우위 분야를 발굴하여 중장기적으로 대처해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여 협력사업별로는 우리의 시장경제 및 민주화의 경험을 전수시키거나 개도국의 사법제도 개혁, 여성의 권리신장(예 : 개도국 여성지도자 육성) 등을 지원할 수 있는 보다 체계화된 연수프로그램이나 워크샵을 개발, 지원할 필요가 있다. 또한 종합적인 농촌개발사업등 개도국 지역사회의 개발능력강화에 중점을 둔 프로그램을 적극 발굴함으로써 프로젝트사업의 질적향상을 도모하고 봉사사업과의 연계도 고려할 수 있을 것이다.

개도국의 민간부문개발에 대한 지원과 관련하여 금융 및 세제개혁 등 각종 제도개혁의 경험을 전수하거나 경영합리화 지원등의 기

술협력이 요구된다. 정부간 개발협력이 개도국의 민주적 분권화 및 민간부문 활성화에도 효과적으로 대처할 수 있도록 국제사회의 NGO 및 각종 지역민간단체와의 협력강화 방안도 모색될 수 있을 것이다.

다. PD/GG 政策動向 把握

PD/GG는 과거의 원조이념에서 탈피한 변화하는 개발협력의 패러다임으로서 이와 관련된 국제기구 및 선진 공여국의 정책 및 실무동향, 예를 들면 자국의 NGO를 통한 개도국 인권그룹의 활동지원, 민주화를 위한 개도국 선거과정의 기술지원, 입법 및 사법제도에 대한 기술지원, 개도국의 개혁프로그램 추진을 위한 정책분석능력 개발지원, 개도국과의 정책대화 과정등의 추이를 지속적으로 파악하여 우리의 협력정책 수립에 참고할 필요가 있다.

UN을 중심으로 한 인권, 여성개발, 인구·보건, 식량, 환경 등 개발관련 범지구적 과제해결 노력에 적극 동참하기 위하여 관련 정책현안에 대한 보다 체계적이고 전문적인 접근이 요구되며, 관련 회의의 후속조치에도 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 ODA중 다자간 협력의 강화에 대한 인식의 전환이 필요하며, 현재 실시중인 다자간 사업분담금(국제기구 지원)의 집행행태도 재검토하여 실질적인 사업 및 정책과 연계되어 사업의 효과성이 제고될 수 있도록 개선할 필요가 있다.

이와 관련하여 변화하는 국제사회의 개발협력 동향에 보다 능동

적으로 대처하고 각종 개발협력 정책의 실무적 경험 및 전문지식 습득을 위해서는 관련 국제기구나

원조공여기관에 대한 직원의 장기연수나 정기파견 등의 필요성이 관계기관간 보다 심도깊게 논의되어야 할 것이다.

<참고문헌>

Bhuvan Bhatnagar & Aubrey C. Williams(ed.), Participatory Development and the World Bank (World Bank, 1992)

Denis Osborne, "Action for Better Government : A Role for Donors," Institute of Development Studies (Vol.24, No.1, Jan. 1993)

Hildegard Lingnau, "Democratisation Processes in Developing Countries and Options for Democratisation Assistance by Political Foundations," (ECDPM Working Paper No.33, Jun. 1997)

Klemens van de Sand, "Towards More Donor Coordination?," (Development Cooperation No.5, Sep.-Oct. 1996)

Michael M. Cernea(ed.), Putting People First : Sociological Variables in Rural Development (Oxford University Press, 1991)

OECD/DAC, Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance (OECD, 1997)

OECD/DAC, Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance (Part 1) (OECD, 1997)

OECD/DAC, Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance (Part 2) : Lessons from Experience in Selected

Areas of Support for Participatory Development and Good Governance (OECD, 1997)

Peter Oakley et al., Projects with People : The Practice of Participation in Rural Development (ILO, 1991)

女性開發 및 性平等의 槪念과 政策方向

김 병 관 (선임연구원)

目　次

1. 女性과 開發(Women in Development) 195
가. 開發途上國의 女性 195
(1) 女性과 經濟活動 參與
(2) 女性과 敎育
(3) 女性과 保健
<參考表> 女性의 地位와 關聯한 基本情報
나. 女性開發 槪念의 形成과 變遷 202
다. WID와 關聯한 槪念들 206
라. DAC의 女性開發에 關한 指導原則 209
(1) 序論과 目標
(2) 訓令, 政策指針, 行動計劃
(3) 行政措置들
(4) 實施
(5) 調整, 諮問 및 開發敎育
(6) 事業遂行에 있어서의 8個 關心領域

2. 性觀點과 關聯한 論議들 220
가. 主要한 論理와 槪念들 220
(1) 性(Gender)과 性平等(Gender Equality)
(2) 性平等 이슈에 對한 思考와 接近法의 進化
(3) 性平等과 文化(Gender Equality and Culture)
(4) 女性의 權限强化(Women's Empowerment)
(5) 主流化 戰略(Mainstreaming Strategy)

나. 性平等과 女性의 權限强化에 對한 DAC 指針 231
(1) 性平等과 效率的이고 持續可能하며 人間中心的인 開發
(2) 性平等 戰略
(3) 性平等과 開發의 同伴協力關係(Partnership)
(4) 性平等과 開發協力 接近法
(5) DAC 會員國들의 性平等 戰略
(6) 前進 : 21世紀를 爲한 性平等과 開發協力 議題

3. 協力團 政策에 주는 示唆點과 政策提言 258
가. 協力團의 女性開發 關聯 事業實施 現況 258
<參考表> 協力團의 女性關聯 事業 現況
1. 總括表
2. 프로젝트 事業
3. 硏修生 招請事業
4. 海外奉仕團 派遣事業
나. 協力團 政策提言 265

<참고문헌>

1. 女性과 開發 (Women in Development)

가. 開發途上國의 女性

전세계 인구의 약 77%는 개도국에 살고 있다. 이러한 인구비율은 계속적으로 증가하여 2025년까지는 84%에 이를 것으로 예상되고 있다. 특히 아프리카와 남아시아의 인구는 매우 높은 수준으로 계속 증가할 것으로 보인다. 그런데 이 개도국에 거주하는 인구의 거의 절반은 여성들임에도 불구하고 오랜 기간동안 개도국의 여성들은 사회적인 지위나 역할 뿐아니라 가정과 사회활동에 있어서 열악하고 불평등한 사회, 경제, 문화적 환경에 처해 있었다. 현재도 세계인구의 절반을 차지하는 여성들은 세계 총노동시간의 2/3를 담당하고 있고, 아시아와 아프리카에서는 60~80%, 남미에서는 40%의 식량을 생산하고 있는 형편임에도 불구하고, 공식적으로는 여성들의 노동력은 세계 노동력의 1/3밖에 되지않고, 소득은 1/10에 불과하며, 소유하고 있는 자산은 전체의 1%에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 이 뿐만아니라 개도국의 여성들은 가사노동은 물론, 가족들의 식량 생산과 수출용 농작물의 재배 및 가공, 재배농작물의 시장판매 등의 다양한 경제활동 참여를 통하여 그 국가의 중요한 인력자원이 되고 있음에도 불구하고 최근까지의 개발원조과정에서도 여성들은 도외시되어 왔던 것이 사실이었다. 국가의 발전과정에 있어서 여성들의 역할이 매우 중요함에도 불구하고 국제사회의 인식은 너무도 부족하였던 것이다.

물론 폭넓은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 종교적 차이들로 인

해 개도국 여성들의 상황을 일반화하는 것은 매우 어려운 일이다. 심지어는 동일한 국가내에서도 사회계급이나 거주지역, 고용의 형태 등에 따라 여성들의 상황과 필요는 매우 다르게 나타난다. 그리고 그 동안 여성들의 상황이 거의 향상되지 못했던 이유중의 일부는 여성들이 처해있는 다양한 여건들에 대해 충분한 이해와 분석이 이루어 지지 못하였다는데 있다. 더구나 개발과정에서 여성들이 수행하는 중요한 역할에 대한 인식이 부족하였으며, 여성들은 일반적으로 개발 프로젝트와 프로그램의 수혜자와 대상으로 여겨지지 않아 왔다. 기껏해야 과거의 개발 프로젝트에서 여성들은 한계적 요소일 뿐이었으며, 남성들과는 달리 주류의 역할을 수행한다고 간주되지 않았었다. 그러나 여성들의 상황에 대한 인식이 확산됨에 따라 개발과정에서 여성의 역할과 중요성을 무시하는 것은 여성들에게 뿐만이 아니라 사회전체에 부정적인 영향을 미친다는 것이 분명해 졌다.

(1) 女性과 經濟活動 參與

1985년에 전세계의 근로여성은 6.76억명이었다. 이 수치는 2000년까지 8.7억명으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 노동력으로 보면(1988), 개도국에서는 평균 32.1%, 산업국가에서는 41.4%를 차지하고 있는 것이다. 그런데 1985년에서 1987년까지의 기간동안 개도국 여성노동의 평균 59%는 농업부문에 속해있다(공업부문 13%, 서비스 부문 28%). 이것은 이것은 농업부문이 차지하는 비중이 감소하고 공업과 서비스 부문의 비중이 증가하고 있는 일반적인 경향을 반영하고 있다. 그러나 대부분이 아시아와 아프리카의 최빈국에 속하는 30개국 이상에서는 근로여성의 70% 이상이 농업에 종사하고

있다. 개도국 여성의 약 80%는 시골지역에 살고 있는데, 가사노동과 농업생산에 모두 종사하고 있는 것이 일반적이다. 더구나 많은 지역에서 가계수입의 대부분을 여성이 담당하고 있는 실정이며, 도시지역에서도 여성들은 비공식 부문의 노동력과 고용노동의 많으 부분을 담당하고 있다.

그러나 가사노동과 가정의 소비를 위한 농업, 그리고 비공식 부문의 노동 등은, 그것들이 GNP나 여타 국가통계에 정확하게 포함되지 못하는 관계로, 계량적으로 측정하기는 매우 어렵다. 그래서 과거에는 그것들이 주요한 개발계획과 프로그램에서 배제되었던 것이다. 더구나 개도국들의 통계자료 부족과 사용되는 개념정의의 모호함을 고려하면, 여성의 실제 고용비율은 공식 수치보다도 훨씬 높을 것으로 예상된다.

위에서 언급한 대로, 여성들은 세계 노동의 2/3를 담당하고 있음에도 그들이 벌어들이는 소득은 총소득의 10%에 불과하고 소유하고 있는 자산은 전세계 자산의 1%에 불과한 실정이다. 그 주된 이유는 여성들이 생산수단에 접근하거나 정책결정 과정에 참여하는 것이 제한되고 있기 때문이다. 대부분의 경우에 여성들은 매우 제한된 범위 내에서만 새로운 생산기술이나 경영, 판매 등에 관련된 정보와 지식에 접근할 수 있을 뿐이다. 그러므로 당면한 가장 큰 문제 중의 하나는 여성들이 손쉽게 경제활동에 참여할 수단들을 획득할 수가 없다는 사실이다.

(2) 女性과 敎育

교육은 전체 사회의 발전과 여성의 독립성을 향상시키기 위한 기

본적인 필요조건이다. 그러나 전세계의 15세 이상의 인구 중 28%는 문맹이다. 그리고 그 대부분은 개도국에 거주하는 사람들이며, 그 60%는 여성들이다. 심지어 일부 저소득 국가에서는 여성 문맹률이 90%를 넘고 있으며, 일부 시골지역에서는 98%에 이르기도 한다. 달리 말하면 이들 국가의 시골지역에 거주하는 여성의 거의 대부분은 읽고 쓰지 못하는 것이다.

지난 10-20년간 초등교육의 보급을 위한 노력의 결과, 많은 개도국에서 남. 녀 어린이들의 초등하교 등록율이 크게 향상되었다. 그럼에도 불구하고 아직도 여아들의 중도 학업포기와 낮은 중등학교 진학률이라는 문제에 대한 해결책이 없었다. 개도국에서의 평균 중등학교 진학률은 남아가 45%인데 비해 여아는 33%에 불과한 실정이다. 그리고 개도국에서 여아의 고등교육 진학률은 5.1%로 떨어지는데, 이는 선진 산업국가들에서의 평균 33.1%에 비하면 형편없이 낮은 수준이다. 이러한 상황은 최빈 개도국들과 사하라사막 이남지역의 아프리카에서 더욱 극심한 양상을 보이고 있다.

읽고 쓰는 능력이 없다는 것은 여성들이 사회생활이나 경제활동에서 많은 불합리하고 부당한 대우를 강요받고 있다는 것을 의미한다. 그들은 심지어 의약품의 상표에 표시되어 있는 지시사항 조차도 읽을 수 없다. 매일 매일의 생활에만 영향을 받는 것이 아니라 교육의 결핍은 여성들의 임금수준, 직업 선택의 범위, 정책결정과정에의 참여, 가족의 영양과 복지, 자녀들의 교육, 가족계획, 환경보존 등의 많은 부분에 영향을 끼친다. 그리고 사회의 발전에 말할 수 없는 해악을 초래하면서 여성들이 가난으로부터 탈출하는 것을 불가능하게 한다.

(3) 女性과 保健

개도국에서 여성들이 보건과 의료 서비스에 용이하게 접할 수 있다는 것은 단순히 개인들에 대한 직접적인 혜택이라는 범주를 뛰어넘는 사회적이고 경제적인 중요성을 가진다. 그것은 많은 가계에서 주요 임금노동자이며, 다음 세대를 양육할 책무를 가진 여성들이 더 좋은 건강상태에 있게 된다는 것을 의미하는 것이다. 여성들이 필요한 보건 및 의료 서비스를 받지 못하게 되면 어머니들과 유아와 어린이들의 사망률이 더 높아지는 결과를 가져오게 된다. 현재도 개도국에서 출산을 하는 여성의 42% 만이 훈련을 받은 보건인력의 조력을 받고 있을 뿐이다. 선진 사업국가에서 영아의 사망률이 1000명당 15명인데 비해, 개도국에서는 79명, 최빈 개도국에서는 124명에 이른다. 그리고 개도국에서 태어나는 유아들 중 저체중아는 선진 산업국가에 비해 3배에 이른다.

가족계획의 확산은 여성과 어린이들이 건강을 유지하는데 있어 또다른 중요한 요소이다. 세계인구는 계속 폭발적으로 늘어가고 있고, 이러한 비율로 가면 21세기 말에는 110억 명에 이를 전망이다. 1985년에서 1990년 사이에 년평균 인구 증가율은 선진 산업국가에서 0.53%였던데 비해, 개도국에서는 2.1%에 달했다. 인구폭발은 개도국 중에서도 가장 가난한 국가들에서 특히 두드러 진다. 이와 함께 일인당 식량 생산의 감소로 인한 보건과 연관되는 문제들을 뛰어넘는 근본적인 사회적 영향을 수반하며, 자원은 고갈되고 환경은 파괴되며 인구는 도시지역에 집중하게 된다.

이러한 인구증가는 부분적으로 높은 출생률에 기인하며, 그것은 가난과 정보부족의 결과이다. 개도국에서 어린이들은 가족을 위한

필수적인 노동원천이며, 사회보장체계가 결여된 국가에서 어린이들은 그들의 부모에게는 노후에 보살핌을 받을 희망을 의미한다. 그리고 열악한 수준의 의료조건에서 어린이들이 어른이 되도록 생존한다는 보장이 없으며, 그래서 많은 수의 어린이들이 일종의 안전조치로 태어나는 것이다. 요컨데 많은 어린이들이 태어나서 많은 수가 죽으며, 모자보건의 희생은 엄청난 것이다. 이러한 상황의 주요한 원인 중 하나는 많은 경우에 여성들이 가족계획 프로그램을 접할 기회나 그것에 대한 정보를 가지고 있지 않다는데 있다.

<參 考 表>

女性의 地位와 關聯한 基本情報

여성과 빈곤	ㅇ 개도국의 영아 사망률은 '80년 천명당 82명에서 '93년 62명으로 감소하였으나, 생후 첫 주를 넘기지 못하는 아기가 매년 300백만 명 정도 됨. ㅇ 개도국 여성들은 하루 평균 16시간 노동하며, 아침 5시 전에 기상하여 밤 9시에 잠자리에 드는 것이 보통임. ㅇ 빈곤의 여성화가 심각 : 13억 빈곤 인구 중 70%가 여성
여성과 교육	ㅇ 전세계적으로 약 9천만명의 미성년 여성들이 전혀 교육기회를 갖지 못함. ㅇ 전세계 9억6천만명의 문맹자 가운데 2/3가 여성임. ㅇ '70년부터 '85년까지 남성 문맹률이 47%에서 29%로 감소한 반면, 여성은 77%에서 50%로 감소
여성과 보건	ㅇ 여성 할례가 지속되고 있어서 약 8천5백만명에서 1억1천4백만명이 잠재적인 희생자로 추정됨. ㅇ 청소년층에서 여성의 에이즈 감염률이 남성보다 월등히 높음. ㅇ 개도국에서 매년 50만명 이상의 여성이 쉽게 예방 가능한 임신관련 질병과 사고로 사망하며, 이는 전체 여성 사망의 약 20%를 차지함. ㅇ 아프리카 여성의 임신 관련 사망률은 유럽의 13.5배에 달함. 개도국에서는 출산 10만회 중 700여 명이 사망함. ㅇ 매년 약 2백만 번의 위험한 낙태시술이 행해지고 있으며, 이중 약 7만명이 사망 ㅇ WHO는 2000년이 되면 약 1천300만 명의 여성이 에이즈에 감염되어 약 4백만명이 사망할 것으로 예측함.
여성과 폭력	ㅇ 매년 약 20만명의 여성이 인신매매되고 있음. ㅇ 전세계 여성의 약 1/4이 가정에서 폭행 당하고 있음. ㅇ 여성에 대한 폭력이 가장 심한 나라(지역사회 조사결과, 피해율) - 칠레, 파키스탄-80%, 한국, PNG-60%, 태국-50% ㅇ 전세계 난민 약 2천5백만 명 중 80%가 여성과 아동임
여성과 결정권	ㅇ 동일 노동에 대하여 여성의 임금은 남성보다 약 30-40% 낮음. ㅇ 여성의 의회진출도는 전세계적으로 '88년 15%에서 '94년 11%로 낮아짐. ㅇ 전세계 국회의원 34,000여 명 중 여성은 약 3,700여 명에 불과함. ㅇ '94년 전세계 180여개국 중 10개국에서만 여성이 국가수반임. ㅇ 내각에 진출한 여성의 비율은 전체의 6%에 불과함.

*** 출 처 : Cristian Aid, Vital Statistics, 1996.

나. 女性開發 槪念의 形成과 變遷

국제사회가 이러한 여성들의 상태를 인식하여 공공개발원조에 여성 프로그램을 적극적으로 포함시키고 이를 실시하기 위한 정책방침과 과제등에 관심을 갖게 된 것은 UN에서 「세계여성의 해(1975년)」와 「UN 여성 10년(1976~1985)」을 지정하고, 1975년 멕시코에서 제1차 세계여성대회가 열린 것이 계기가 되었다고 할 수가 있다. 「개발에서의 여성(Women in Development : WID)」이라는 개념은 70년대 초에 만들어졌던 것인데, 멕시코 세계여성대회를 계기로 국제사회는 개발과정에서의 여성의 평등한 참여에 초점을 맞추기 시작했던 것이다. 지난 50, 60년대 까지는 개발과정에서 여성의 역할을 재생산 영역에 국한시켜서만 인정하는 '복지적 접근'이 지배적이었고, 이에 따라 여성과 관련한 사업들은 가족계획, 모자보건, 영양상태 개선, 가정경제 등의 프로젝트가 주종을 이루었다. 그런데 UN이 수립한 제1, 2, 3차 개발10년계획으로 개발원조 활동이 확대되어 가면서 개도국들의 사회경제개발에 있어서 여성의 역할이 주목받게 되었고, 특히 농촌개발, 식량증산, 인구억제, 위생상태 개선 등을 위해서는 여성의 역할이 불가결하다는 점을 인정하게 됨에 따라 개발의 전과정에서 여성과 개발(WID)의 개념이 형성되어 여성의 지위 향상을 위한 포괄적인 문제를 다루기에 이르렀던 것이다.

이러한 여성개발의 개념은 1980년 제2차 코펜하겐 세계여성대회에 이어 1985년에 나이로비에서 열린 제3차 세계여성대회를 거치면서 새롭게 발전되어 갔다. 이 나이로비 대회에서는 「UN 여성 10년」의 성과를 평가하고 마무리하면서, 국가와 지역, 국제적 차원에서 개발계획과 수행과정에 여성의 통합을 목표로 하는 「2000년을 향

한 나이로비 여성발전 미래전략(Nairobi Forward Looking Strategy)」을 채택하였는데, 이 「여성발전 미래전략」에서는 남녀평등의 요구를 실현하고 경제개발의 주류 속에 여성을 통합시키는 것을 목표로 하여 주류화(mainstreaming)의 관점을 확립되었다. 그리하여 여성개발의 개념은 평등에 대한 요구를 제기하는 평등접근을 거쳐 여성을 경제개발에서 값진 자원으로 간주하는 효율성 접근으로 발전되어 갔다고 할 수 있다.

그리고 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회는 90년대 들어 UN이 주관이 되어 개최된 개발회의인 아동정상회의(1990), 리우환경회의(1992), 세계인권회의(1993), 인구개발회의(1994), 사회개발정상회의(1995) 등의 결과들을 여성의 지위향상이라는 측면에서 통합하여 여성문제를 범세계적인 문제(Global Agenda)로 인식하는 국제적인 공감대를 형성하게 되었다. 여기서 채택된 「북경선언」과 「행동강령」에서는 「나이로비 여성발전 미래전략」의 이행과 관련하여 각국 정부의 의지를 재확인하고, 평등, 발전, 평화를 위한 행동강령의 이행에 대한 각국 정부의 의지를 천명하였다. 또한 여기에는 빈곤과 개발, 여성과 인권, 인류평화 등 주요한 전략적 관심분야에 있어서 여성의 지위향상과 권한강화에 대한 실천적인 의지를 담고 있다. 북경 세계여성회의는 그 동안 여성의 문제를 사회문제의 한 부분으로만 보아왔던 소극적인 시각에서 탈피하여 보편적 인권으로서의 여성의 권리에 주목하고, 다가오는 새로운 세기에 인류 전체의 지속가능한 개발을 이루기 위해서는 여성의 지위향상과 권한강화(empowerment)가 필수적이라는 점을 확인하였다는데 큰 의의가 있다 하겠다. 또한 기존의 WID 개념에서 성관점(Gender)을 도입하여 중요한 개념의 변화를 보였다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 이상

에서 본 것 처럼 UN은 국제적인 여성의 권익신장과 여성개발에 중요한 역할을 해왔으며, 이외에도 각종 여성의 지위향상을 위한 활동과 UN 여성기금 및 여성의 진보를 위한 국제 연구훈련원 설립 등을 통하여 국제사회에서 여성관련 논의를 주도하여 왔다.

한편, OECD의 개발원조위원회(DAC)도 70년대부터 여성문제의 중요성을 인식하여 이 문제에 관심을 가지고 접근하게 되었다. 우선 「유엔 여성 10년」에 자극을 받아 1975년에 첫 번째 WID 전문가 회의를 열었고, 1977년에는 CIDA의 자금지원으로 WID에 관한 비공식 회의를 열어 이 주제가 DAC의 제반회의에서 공식적으로 다루어질 것을 권고하였다. 이 회의의 결과 1978년에는 개발과정에서의 여성의 역할에 관한 비공식 회의가 열렸고, 1978년에서 1983년 사이에 미국, 스웨덴, 벨기에 등과 같은 국가들이 후원한 회의들이 수차례 열렸다. 그리고 이러한 일련의 과정에 의해 1981년에는 DAC 내에 WID 통신그룹이 창설되었고, 1983년에는 DAC의 고위급회의(High Level Meeting : HLM)에서 「개발에서의 여성의 역할을 지원하기 위한 공여기관 지도원칙」이라는 문서가 채택되기에 이르렀다. 이 문서는 DAC 회원국들에게 개발원조 프로그램에서 여성 관련사항들을 통합하는데 대한 지침을 제공하고 있다.

또한 1984년에는 미국, 스웨덴 등이 중심이 되어 DAC 내에 「WID 전문가 그룹」이 공식적으로 결성되었으며, 1986년에는 나이로비에서 열린 제3차 세계여성대회에서 채택된 「여성발전 미래전략」의 내용을 실천하기 위한 특별회의가 개최되었다. 이와 아울러 나이로비 회의에서 채택된 「여성발전 미래전략」에 맞추어 DAC는 「나이로비에서 2000년까지 : 나이로비 여성발전 미래전략의 합의를 이행하도록 DAC 회원국을 위해 제출된 행동강령」의 초안을 작성

하였고, 1989년에는 이것에 부합하도록 1983년의 「지도원칙」을 개정하였다. 이 「지도원칙」은 전체 사회의 이익을 위해 개발과정에서 여성의 충분하고 활발한 참여를 증진하도록 지원하고자 만들어진 것으로, 지속적인 개발의 목표를 달성하기 위해서 남성과 여성 모두의 필요와 혜택이 제반 프로그램과 프로젝트의 기획과 수행 단계에서 고려되어야 하며, 여성들이 자원과 서비스, 교육, 훈련 등에 동등하게 접근할 수 있어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. DAC 고위급회의는 이 보다 더 나아가서 회원국들이 이러한 제안들을 이행할 수 있도록 원조의 행정체계를 개혁할 것을 권고하였다. 그리고 DAC는 1990년에 90년대 5대 과제를 선정하면서 그 중의 하나를 WID로 정하여 매년 평가를 실시하고 있다. 이러한 과정을 통하여 DAC는 사회전체의 이익을 위하여 개발과정에 여성의 적극적인 참여를 촉진시키고 지속가능한 개발의 목적을 달성하기 위하여 각종 개발 프로그램이나 프로젝트의 기획과 실시 단계에서 여성을 역할을 인정하며 자원과 서비스, 교육, 제반훈련에 있어서 여성에게 평등한 기회가 주어지도록 하는 정책적 노력을 가속화하고 있다 하겠다.

그런데 이러한 국제적인 활동과 논의를 거치면서 WID 개념에도 중요한 변화가 있게 되었다. 즉, 그 동안의 WID 개념은 최근에 "성(性)과 개발" 또는 "사회적 성(性)과 개발" (GAD : Gender and Development) 개념으로 대체되었는데, 이것은 성역할이 생물학적으로만이 아니라 사회적으로 구축됨을 인식해야 한다는 점을 강조하고 성별 차이를 이해하기 위해서는 문화적, 사회적 요소들을 충분히 고려해야 한다는 것을 주장하는 여성문제와 관련한 새로운 발전이라 하겠다. 그러므로 WID 접근법이 여성의 참여와 이익을 증대시켜

개발을 더욱 효율적으로 만들어야 한다는 효율성의 이론에 바탕을 둔 반면에, GAD는 여성들을 개발에 통합시키는 것을 의미할 뿐만 아니라 불평등한 사회적, 성적 관계를 변화시켜서 여성의 권한을 강화(empowerment)시키려는 접근법이라 할 수가 있다.

다. WID와 關聯한 槪念들

「여성과 개발(WID)」이나 개발과정에서의 여성의 역할을 논할 때, "개발"이라고 하는 단어는 경제적 지표들로 측정될 수 있는 그런 종류의 성장을 언급하는 것일 뿐만 아니라 한 국가의 전체적인 사회적, 경제적 발전을 말하는 것이다. 이러한 정의의 기저에는 경제개발의 기본적이고 궁극적인 목표가 삶의 질을 향상시키는 인간중심의 사회개발이어야 한다는 관념이 있다.

WID의 기본개념은 여성을 개발의 수혜자로서만이 아니라 개발이 일어나게 하는 사람으로 본다고 하는 것이다. 과거에는 여성들은 사회복지 계획과 프로그램의 대상에 머물러 있는 경향이 있었다. 그러나 앞에서 언급한 개도국에서의 여성들의 상태를 고려하게 되면, 여성들은 경제, 교육, 보건 및 기타 분야에서 수행해야 할 중요한 역할이 있는 것이다. 그러므로 여성들이 프로그램의 수혜자로서 뿐만이 아니라 실제적인 행위자로서 개발의 모든 영역에 포함되는 것은 필수적이다. 그리고 그렇게 되기 위해서는 여성들의 상황을 개선하는 것이 필요하다. 여성들은 더 좋은 교육기회와, 경제적 독립을 이루는데 요구되는 생산수단과 정보와 훈련 등에 대한 더 손쉬운 접근과, 더 많은 정책결정 과정에의 참여가 필요하다. 이러한 관념들은 개도국 자신들에 의해서 뿐만이 아니라 개발원조 프로그램에 밀접

하게 참여하고 있는 선진 산업국가들에 의해서 표명되어 왔다.

그러므로 WID 고려의 기본적인 개념은 어떤 개발 프로그램의 기획과 수행, 그리고 평가의 과정에 성(性) 관점을 통합하는 것이다. 그리고 이러한 목적을 위해서는 어떤 개발 프로젝트나 프로그램의 기획단계에서 대상지역의 일반적인 사회경제적 여건 뿐 아니라 각 성의 역할과 필요에 있어서의 차이점들을 이해하는 것이 핵심적이다. 또한 평가의 단계에서 실시 프로젝트가 가지는 여성의 상황에 대한 가능한 충격과 효과들을 평가하는 것이 중요하다 하겠다. 여기서 WID 접근법은 어떤 대상사회에서 남성과 여성 사이의 서로 다른 사회적 필요들 뿐만 아니라 노동의 성적 분화를 공정하게 고려하여 개발 프로젝트들을 수행하는 것을 의미한다.

이미 언급한 대로 개도국의 많은 여성들은 경제적으로나 사회적으로 불이익을 받고 있으며, 그것은 그 사회의 정의롭고 공평한 발전을 막는다. 그래서 여성의 사회. 경제적 지위를 향상시키며, 성간의 관계를 변화시키려는 생각을 가지고 개발 프로젝트들을 기획하고 수행하는 것이 중요한 것이다. 예를 들어 여성들의 낮은 문자 해득율과 낮은 학교 진학률은 가족계획이나 위생상태 개선과 같은 영역에서 프로그램과 훈련의 효과적인 수행을 방해하는 주요한 요소가 되고 있으며, 여성의 부족한 취업기회는 여성이 이끌고 있는 가계를 특별히 어려운 처지로 몰아 넣으면서 그들이 경제적이고 사회적으로 독립하는 것을 막게 된다. 또한 어머니들의 심각한 영양결핍 상태와 위생에 관한 정보와 지식에 접근하는 것이 제한되어 있는 상황은 높은 질병발생률과 어머니들의 높은 사망률을 낳게 된다. 이러한 상황을 염두에 둔다면 WID 고려는 매우 필요하고도 중요한 것이라 하겠다.

더구나 개도국에서 경제활동과 사회활동 모두에서 여성이 수행하는 보이지 않는 역할들을 적절하게 인정하는 것이 개발 프로젝트의 효율성을 증대시킬 것이다. 예를 들면, 시골지역에서 이루어지고 있는 생산활동들에서 여성들이 수행하는 역할의 중요성을 간과해서는 안된다. 가령 사하라 사막 이남의 아프리카 지역에서는 여성들이 다양한 형태의 농사일에서 주요한 역할을 수행하고 있으며, 식량의 저장과 가공, 식수와 연료의 공급과 같은 특정한 형태의 농사일에서는 80에서 90%를 여성들이 담당하고 있는 실정이다. 또한 도시지역에서도 흔하면서도 인정을 받지 못하고 있는 여성들의 경제활동들이 있는데, 가령, 상당히 많은 수의 여성들이 비공식적인 부문이나, 노점상과 거리행상, 보잘 것 없는 상행위, 서비스 산업, 가정부 따위의 불안정한 수입과 지위에 있는 직업들에 종사하고 있는 것이다. 그러나 그러한 여성들의 개발에의 경제적 기여는 잘 인정받고 있지 못하다. 이러한 작아 보이는 여성들의 역할을 제대로 인정하는 것이 개발과정에서 효율성을 증진시키게 된다는 것은 분명하며, 여기에 WID 관점이 필요한 이유가 있는 것이다.

요컨데, 지금까지 서술한 WID의 기본 개념은 다음과 같은 것이다. 즉, 개발의 궁극적인 목표들은, (1) 여성들이 수혜자로서만이 아니라 실제적인 활동자로서 개발의 모든 과정과 분야에 적극적으로 참여하게 함에 의해, (2) 여성의 사회, 경제적 상태와 그들의 일반적인 상황을 향상시킴에 의해, 그리고 (3) 개도국과 선진국 모두에서 더 큰 국제적인 이해와 협력을 발전시킴에 의해, 달성될 수 있다는 것이다.

라. DAC의 女性開發에 關한 指導原則

이미 언급한 바 대로, DAC의 고위급회의에서는 1983년에 「개발에서의 여성의 역할을 지원하기 위한 공여기관 지도원칙」을 채택하였으며, 이것을 1989년에 새롭게 개정(1990년 1월 OECD 회의에서 승인)한 것이 바로 WID 전문가 그룹에 의해 준비되어 DAC가 승인한 「개정된 여성개발에 관한 지도원칙」(Guiding Principles for Women in Development)이다. 이 「지도원칙」은 여성개발 분야에서 DAC 회원국들이 이룬 진전사항 뿐 아니라 그 동안의 새로운 발전내용들을 다루고 있으며, 따라서 개발협력사업을 수행하는 기관들에게는 중요한 지침이 되어왔다. 국제적으로는 이미 여성개발에 대한 관심이 성평등과 여성의 권한강화라는 개념으로 변화, 발전되었지만, 그 내용은 개발원조에 있어서 아직도 유효하고 우리에게도 중요한 참고가 될 수 있으므로 여기서 간단하게 살펴보고자 한다.

(1) 序論 및 目標

지속가능한 개발의 전반적인 목표는 여성과 남성 모두의 필요와 이해가 각종 프로젝트와 프로그램의 기획과 수행과정에서 충분히 인정될 때만이 성취될 수 있으며, 이것을 이루는 최소한의 필요조건은 자원과 서비스, 교육, 훈련에의 동등한 접근이라는 점을 분명히 하고 있다. 이것은 1983년 「개발에서의 여성의 역할을 지원하기위한 원조기관 지도원칙」을 채택하면서 DAC 회원국들에 의해 인정된 것이다. 여기서 회원국들은 사회적, 경제적, 정치적, 문화적, 종교

적 측면 등 개발의 모든 측면들이 제반 프로그램과 프로젝트의 기획과 실시과정에서 고려되어야 하며, 여성들이 그들의 공동체에서 행하는 역할 뿐만 아니라 개별 사회에서의 여성의 상황에도 특별한 관심이 주어져야 한다는 점을 인정하였다.

한편, 'UN 여성 10년'의 성과를 검토하고 평가하기 위한 1985년 세계여성대회에서 「나이로비 여성발전 미래전략」(FLS)이 157개 참가국들의 의견일치로 채택된 바 있는데, DAC 회원국들의 FLS 약속 후속조치들은 1986년 DAC 여성개발 전문가그룹에서 채택된 「From Nairobi to the Year 2000 --- Actions Proposed for DAC Members Countries to Fulfill their Commitment to the Nairobi Forward Looking Strategies」에서 시작되었다. 본 「수정 지도원칙」은 원안인 1983년의 지도원칙에 바탕을 두고 있지만, FLS에서 수립된 새로운 우선순위, '83년 이래 회원국들의 지도원칙 이행을 점검한 '85년과 '87년의 2개 보고서의 결론들, '86년 이래 일부 회원국이 수행한 평가결과 등을 고려하여 그 시야가 확대되었다. 회원국들은 개발협력 프로그램에서 이 지침을 실행하기 위해 노력해야 한다. 또한 원조 공여국들에게는 수원국과의 정책대화에서 여성개발 이슈를 제기하도록 권고한다.

(2) 訓令, 政策指針, 行動計劃

모든 DAC 회원국들은 이제 개발과정에 여성을 충분히 포함시키는 것의 중요성을 인지하고 있으며, 이 사실을 WID와 관련한 공공원조정책 문서들에서 언급하여 왔다. 이러한 정책과 지침들은 이제 좀 더 정밀하게 정의된 목표들과 함께 강화되어야 하며, 또한 제반

혜택들에의 충분한 접근기회와 함께 여성을 하나의 개발자원으로서, 그리고 특별히 활동적인 참여자로서 인정함을 나타내면서 행동 지향적이어야 하고, 양자간과 다자간 수준에서의 모든 원조기관의 활동에 스며들어야 한다.

WID와 관련한 지침들과 정책과정들은 그것들이 아직 없는 기관들에서는 개발되어야 한다. 그리고 이미 존재하고 있는 지침과 과정들은 좀 더 활발하고 지속적으로 적용되어야 하며, 정기적으로 경제적이고 사회적인 환경에서 발생하는 변화들에 맞추어 변형되어야 한다. 한편, 특정한 지침들은 각각의 부문에서, 특히 여성들이 주요한 역할을 수행하는 부문에서, 실제 사용되어야 한다는 것이 권고사항이다.

원조 공여국들은 그들의 WID에 관한 정책들이 다자간 기구들의 개발활동들에서 고려되고 있다는 사실을 분명히 해야 한다. 재정적, 기술적 지원과 복합 양자간 프로젝트들은 유용한 양식이 될 수 있다. DAC 회원국들은 모든 수준에서 여성과 여성그룹에 이어지는 NGO들의 능력을 강화시키고 격려해야 한다.

(3) 行政措置들

원조기관들의 모든 프로그램과 활동들에서 여성개발에 관련되는 공여국 정책의 체계적인 실시, 모니터링, 평가를 확실히 하기 위해서는 구체적인 관리체제가 자리를 잡는 것이 핵심적이다. 대부분의 DAC 회원국들은 그들의 행정부 내에서 이러한 과정을 용이하게 하기 위한 조정자업을 시작해왔다. 그러나 여성개발 정책을 실행에 옮기는 것이 전체적인 원조기관과 개개 스텝 모두의 책임이므로, 좀

더 종합적인 조치가 이제 적용되어야 한다. 그리고 개발과정에 여성을 통합하려는 강하고 가시적인 약속이 공여기관의 고위급 관리층에 의해 제시되어야 한다.

그리고 작업수단과 장치들이 명백히 정해져야 하며, 그것들의 적용도 특별 WID 조직이나 구심점, 또는 자문그룹과 같은 제도들의 지원과 더불어 보장되어야 한다. 여기서 WID 책임사항들이 원조기관 전반을 통하여 운영스텝에 의해 수행되며, 스텝의 능력이 개발되는 것이 핵심적이다.

한편, WID 프로젝트와 프로그램 실행절차들이 계속되며, 적절한 조치들이 전체적인 정책지침에 따라 취해지도록 제도화되는 것을 확실히 하기 위해서는 내부 모니터링 체계를 개발하는 것이 바람직하다.

개별 원조기관이 그것의 프로그램과 활동들이 남성과 동등한 기초 위에 정규적으로 여성들을 참여시키고 있다는 것을 보여줄 수 있는 그러한 때까지 충분한 자원이 이러한 행정조치들을 수행하는데 배분되어야 한다.

(4) 實施

WID 정책의 장기적인 효과는 이를 실시하는데 이용된 수단의 효율성에 의존한다. 지금까지 효율적이라고 증명된 조치나 장치들은 좀 더 체계적으로 그리고 일관성있게 적용되어야 한다. 그리고 긍정적인 결과들은 DAC 회원국들과 수원국들에 보급되어야 한다. 혁신적인 과정들이 여전히 필요하며, 새로운 기술의 적용과 훈련을 위한 적절한 방법론을 시험하는데 유용할 수 있는 시험적인 프로젝트들

이 여성개발 프로젝트의 준비로서 권고된다.

● 프로젝트/프로그램을 爲한 關聯 節次들

WID 목표를 달성하기 위해서는 대상자들 중의 남성과 여성 모두가 개입되어 있고, 자문활동에서 개발활동에 참여하며 그러한 활동으로부터 동등한 혜택을 얻어낼 수 있는 그들의 능력과 제약요인들을 고려하는 것이 핵심적이다. 그리고 대상집단 여성들의 동등한 참여가 프로젝트 기획과 모니터링 체계에서 반영되어야 한다. 여기에는 다른 여성그룹들이 대상자들 중의 다른 그룹과 비교하여 이 프로젝트에 의해 어떻게 영향을 받는지를 평가하는 목표를 포함한다.

필요할 때는 언제나, 프로젝트의 전과정을 통하여 여성들의 충분한 참여를 보장하기 위하여서 여성들의 기술 및 교육수준을 높이는데 모든 노력이 기울여져야 한다. 여성들이 프로젝트에 참여하고 그것에서 혜택을 받는데 따른 장애물과 기회들이 분명히 밝혀져야 하고, 제약요인들을 감소시키고 기회를 최대화하는 조치들이 취해져야 한다.

● 評價와 實施

상이한 여성그굽들이 당면한 제약요인들과 기회들은, 고안된 목표들에 대한 그것들의 가능성있는 영향들을 평가하기 위해, 프로젝트와 프로그램의 평가단계에서 조심스럽게 분석되어야 한다. DAC 회원국들은 프로그램이 돌아가는 전과정을 통하여, 그들의 재정적, 경제적, 정치적, 사회-문화적 상황에 관계되는 것으로서, 프로젝트 대상인구의 성별구성을 충분히 고여하여야 한다. 중심적인 과제는 상이한 하위 그룹들의 생산자원에의 접근기회와 그것의 이용 및 권리

와 책임의 배분이 될 것이다. 전문적인 능력이, 이들 과제들과 관련하여 가사활동에 관한 자료를 수집하고 분석하기 위해, 프로젝트 기획과 예산에 포함되어야 한다.

원조기관들은, 그들의 기술적, 부문별 전문가들이 사회. 문화적이고 정치적이며 경제적인 요소들이 여성들의 프로젝트 참여와 그것으로 부터의 혜택들에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 기본적인 이해를 가지고 있음을, 분명히 해야 한다. 프로그램 담당관들은 그들의 프로젝트에 WID 능력을 포함하는데 책임을 가져야 한다.

● 모니터링

프로젝트 수행의 모든 단계는, 사회체제와 정치체제 그리고 경제체제와 가치체제 등의 변화가 지속적으로 평가될 수 있도록, 프로젝트 내에 수립된 절차들을 통하여 체계적으로 모니터되어야 한다. 프로젝트 수행에서의 융통성과 결합되어서, 그러한 모니터링은 기대하였거나 기대하지 않았던 긍정적 결과들을 지원하고, 이것들이 돌이킬 수 없는 것이 되기 전에 부정적인 결과들을 회피할 수 있게 한다.

그러므로 진보여부와 충격효과에 대한 적절한 지표들이 그러한 모니터링이 가능하도록 세워져야 한다.

● 評價

대상그룹에의 효과와 관련한 모든 평가는 가능한 성간 차이들을 기술하고 분석해야 한다. 이것은 해당 팀들에 대한 WID 능력을 요구한다.

● **調査研究**

성별간의 관계 분석에 좀 더 강조점이 두어져야 한다. 과거 사회에서의 여성에 관한 조사연구는 여성들을 동질적인 집단으로 분석하는 경향이 있어 왔으며, 너무 서술적이었다. 그러나 미래의 조사연구는 사회. 경제적 맥락에서 성간 관계의 역동적인 측면들에 초점을 맞추어야 한다. 이것은 개발원조의 적용된 면들에 가치있는 통찰을 줄 것이다. 또한 DAC 회원국과 수원국의 합동 조사연구와 여성개발 관련 연구자료의 공유가 필요하다.

(5) **調整, 諮問 및 開發敎育**

FLS에서 언급된 것 처럼, 불필요한 활동의 중복을 피하고 관련 활동을 촉진하는 적절한 자원배분을 달성할 목적으로 미리 기획과 프로그램을 조정하고 프로그램에 관한 정보를 교환하기 위한 정기적인 자문활동이 제도화되어야 한다. 또한 여성개발의 정책, 지침, 점검목록, 평가, 훈련노력들에 관한 정보들은 관련 기관과 관계자 사이에 정기적으로 교환되어야 한다. 현장에서 여성개발 프로젝트의 활동을 조정하기 위한 비공식 자문절차도 만들어져야 한다.

아울러 DAC 회원국들은 자국 내에서 제3세계의 다양한 국가들에서의 사회문화적 체제와 성별관계에 관한 지식과 이해가 증대되도록 촉진해야 한다. 여성들은 단지 수동적인 피공여자로서가 아니라 개발에서의 활발한 참여자로 그려져야 한다. 그러므로 회원국들은 각자의 개발정보자료에서 묘사될 때 여성의 이미지에 관심을 가져야 한다.

(6) 事業遂行에 있어서의 8個 關心領域

「지도원칙」의 부속문서에서는 WID와 관련한 사업수행에 있어서의 관심영역을 8가지 분야로 대별하여 제시하고 있는데, 이 부분은 구체적인 협력사업 수행에 있어 시사하는 바가 크므로 그 내용을 살펴 볼 필요가 있다.

첫 번째는 **農業生産(Agricultural Production)** 이다.

여성들은 개도국의 시골지역에서 농산품, 특히 식량작물을 위한 주요 원동력이므로, DAC 회원국들은 우선 성에 관계없이 모든 농부들이 지식, 기술, 토지를 포함한 천연자원, 신용대출과 같은 자원들과 시장에 접근할 수 있도록 집중적으로 노력할 것을 권고받고 있다. 이러한 노력의 확산과 농업 서비스들은 남성 뿐만아니라 여성들을 지향해야 하며, 그 접근법과 내용도 여성들에게 유용한 서비스가 될 수 있도록 고쳐져야 한다.

두 번째는 **收入과 雇用(Income and Employment)** 이다.

개발 프로젝트들은 저급한 수준이고 전통적으로 여성들이 갖는 직업들과는 다른 직업들에 여성들이 포함되도록 기획되고 지원되어야 한다. 예를 들면, 서비스와 무역 부문에서 여성들의 고용이나 여성의 자가고용을 위한 기회가 확대되고 있으며, 원조공여자들은, 이러한 부문과 다른 비전통적 부문에서, 여성의 근로여건을 개선하고 여성들이 관리직에 진출할 수 있도록 수원국 정부와 협력해야 한다.

세 번째는 **非公式 部門(The Informal Sector)** 이다.

대부분의 수원국들에서 공식적인 경제부문은 남성들이 점유하고 있는 반면에, 여성들은 제반 서비스와 법적 보호장치의 결여를 특징으로 하는 소규모이고 비공식적인 경제부문에서 좀 더 활동적이다. 그러므로 DAC 회원국들은 제반 부문들과 성별 간의 이러한 차이점들을 해소하고, 양 부문의 경제활동에서 혜택을 볼 수 있는 동등한 기회를 여성들에게 주는 사회절차를 수립하도록 수원국 정부에 권고하여야 한다.

네 번째는 **時間配分(Time Allocation)** 이다.

연구조사보고에 의하면 대부분의 개도국 사회에서 여성의 개발활동 참여는 여성들의 시간과 정열을 과도하게 요하는 매일의 과업으로 인해 심각하게 방해를 받고 있다. 그러므로 개발 프로젝트의 기획에는 이러한 제약요인들이 반영되어야 하고, 그것들을 극복하거나 완화시킬 수 있는 구체적인 방법들이 제시되어야 한다.

다섯 번째는 **訓練과 敎育(Training and Education)** 이다.

많은 수원국에서 여성들의 교육수준은 남성보다 열등한 상태에 있다. 이것의 원인은 부분적으로는 사회-경제적이며, 다른 한편으로는 물질적 제약에 기인한다. 그러므로 DAC 회원국들은 다음 사항들에 힘써야 한다.

- ▶ 사회내 여성들의 지위향상을 위해서 여성들에 대한 기초 및 중등교육, 직 업교육과 훈련을 증진하는 것이 필요하다는 인식을 공여국과 수원국에서 증대시킴.
- ▶ 교육과정과 교과서들이 여성과 남성의 다양한 역할을 상세히 묘사하도록 그것들의 개정을 촉진함.

▶ 관련 부문별 프로젝트들을 실행하고 유지하며 운영하는데 필요한 기술들 에서의 여성들을 위한 훈련 표준안을 제공함.
▶ 필요할 때는 여성들의 이해를 보호하고 그것에 관해 조언하는데 핵심적인 제도적 구조들을 개선하고 지원함.
▶ 상기의 개입들에 대한 장기적인 지원과 모니터링을 지속함.

여섯 번째는 **信用貸出과 銀行施設 利用機會(Access to Credit and Banking Facilities)** 이다.

일반적으로 여성들은 소득창출 활동을 시작하거나 유지 또는 확장하기 위해 은행 대부나 신용대출을 얻을 수 있는 부담보가 부족하다. DAC 회원국들은 여성들의 경제활동에 장애물이 되는 법적 혹은 사회적 체제의 변화를 촉진해야 한다. 또한 WID에 특화되었거나 통합된 프로젝트들을 통하여 여성들을 경제적으로 좀 더 독립적으로 만드는데 목적을 둔 기관이나 제도들에 대한 지원과 협력을 증진해야 한다.

일곱 번째는 **環境(Environment)** 이다.

여성들은 전체적이고 장기적인 관점에서 환경의 관리자이며 천연자원의 가장 중요한 사용자이다. 지속가능성은 오직 여성들의 지식과 기여로 이룩될 것이다. 그러므로 여성들의 참여는 정책, 프로그램, 프로젝트 등을 공식화할 때 인정되어야 한다. 이것들은 여성들이 자신들의 능력과 자원에의 접근기회, 그리고 환경의 지속가능성에 대한 기여 등을 증대시킬 수 있도록 고안되어야 한다. 환경에 대한 관심사항들은 분야 교차적이며 또한 공간 교차적이다. 그러므로 시골과 도시의 맥락에서 프로젝트들은 환경보호의 핵심 활동자로서

의 여성들의 관심사항들과 필요에 초점을 맞추어 고안되어야 한다.

여덟 번째는 **保健(Health)** 이다.

개도국 여성들의 상황에 대한 연구조사는 다음의 사항들 사이의 명백한 관계성을 보여 주었다.

ㅇ 여성들의 교육수준과 자녀의 수 및 어린이들의 학교 성취도
ㅇ 여성들의 교육수준과 가족 보건
ㅇ 여성들의 가사노동 부담과 그 가족의 영양상태
ㅇ 여성들의 보건 및 자녀의 수와 터울, 그리고 첫 임신과 마지막 임신시의 그들의 나이
ㅇ 남성들의 역할과 행태, 그리고 여성들의 서비스 접근기회와 보건지식을 응 용할 수 있는 능력

기초 보건관리는 임신중이나 출산시 높은 산모 사망률 때문에, 그리고 여성들에게 출산의 선택을 주기 위해서, 하나의 인권사항인 가족계획을 포함해야 한다. 가족계획 프로그램은 대상집단의 남성 및 여성들과의 협력하에 개발되어야 하며, 사회. 문화적인 기회와 제약요인들을 고려해야 한다. DAC 회원국들은 영양, 위생, 가족계획 등과 관련한 일반적이고 제도적인 지식과 실행들을 향상시키는 정책제안들을 지원하고 촉진해야 하며, 이러한 정책제안이 남성과 여성 모두에게 관련이 있다는 점을 유의해야 한다. 또한 회원국들은 여성들에 대한 보건상의 위험을 만들어 내는 성에 특화된 폭력과 전통적인 관습들을 방지하고 그것에 맞서 싸우는 노력들을 지원해야 한다.

2. 性觀點과 關聯한 論議들

가. 主要한 論理와 槪念들

(1) 性(Gender)과 性平等(Gender Equality)

'성(Gender)'라는 용어는 여성 및 남성이라고 하는 것과 결합된 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 속성들과 기회들에 대해 말하는 것이다. 여성과 남성 사이의 생물학적인 차이는 변하지 않는다. 그러나 그들에게 각자 요구되는 사회적인 역할은 사회마다 달라지며, 역사의 각 시기마다에서는 달라진다. 대부분의 사회에서 남성과 여성은, 그들이 수행하는 활동에서나 제반자원에 대한 접근과 통제기회에서 그리고 정책결정에의 참여에서 구별이 된다. 그리고 대부분의 사회에서 하나의 집단으로서의 여성은 남성에 비해 자원과 기회와 정책결정에 접근할 권리가 더 적은 것이 일반적이다. 이러한 불평등들은 그들의 충분한 소질을 개발하거나 행사하는 여성들의 능력을 제한하는 것이므로, 여성 자신들이나 사회 전체의 이익을 위해서 발전에 대한 하나의 제약요인이라 하겠다. '성'의 정의들(남성이나 여성이라고 하는 것이 의미하는 것)이 가지는 속성과 불평등의 유형들은 문화마다 다르며, 시간의 흐름의 따라 변한다. 이러한 가변성에 대한 인식은 사회. 경제적 맥락과 관계의 분석 및 변화의 가능성을 지지한다.

'성평등(Gender Equality)이란 사회적으로 가치있는 재화와 기회, 다원, 보상 등을 여성과 남성이 동등하게 향유할 것을 요구하는 것

2. 性觀點과 關聯한 論議들

가. 主要한 論理와 槪念들

(1) 性(Gender)과 性平等(Gender Equality)

'성(Gender)'라는 용어는 여성 및 남성이라고 하는 것과 결합된 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 속성들과 기회들에 대해 말하는 것이다. 여성과 남성 사이의 생물학적인 차이는 변하지 않는다. 그러나 그들에게 각자 요구되는 사회적인 역할은 사회마다 달라지며, 역사의 각 시기마다에서는 달라진다. 대부분의 사회에서 남성과 여성은, 그들이 수행하는 활동에서나 제반자원에 대한 접근과 통제기회에서 그리고 정책결정에의 참여에서 구별이 된다. 그리고 대부분의 사회에서 하나의 집단으로서의 여성은 남성에 비해 자원과 기회와 정책결정에 접근할 권리가 더 적은 것이 일반적이다. 이러한 불평등들은 그들의 충분한 소질을 개발하거나 행사하는 여성들의 능력을 제한하는 것이므로, 여성 자신들이나 사회 전체의 이익을 위해서 발전에 대한 하나의 제약요인이라 하겠다. '성'의 정의들(남성이나 여성이라고 하는 것이 의미하는 것)이 가지는 속성과 불평등의 유형들은 문화마다 다르며, 시간의 흐름의 따라 변한다. 이러한 가변성에 대한 인식은 사회. 경제적 맥락과 관계의 분석 및 변화의 가능성을 지지한다.

'성평등(Gender Equality)이란 사회적으로 가치있는 재화와 기회, 다원, 보상 등을 여성과 남성이 동등하게 향유할 것을 요구하는 것

이다. 성평등은 남성들과 여성들이 같은 존재가 되는 것을 의미하는 것이 아니라, 그들의 제반 기회와 삶의 가능성이 평등하다는 것을 의미한다. 성평등과 여성의 권한강화에 대한 강조는 모든 사회와 문화에 적용될 수 있는 특별한 성평등의 모델을 가정하는 것은 아니라, 여성들과 남성들이 성평등이 무엇을 의미하는지에 대해 결정하며 그것을 달성하기 위해 협력하여 일할 동일한 기회를 가지고 있다는 어떤 관심을 반영하는 것이다. 작금의 불평등으로 인해 남성들과 여성들을 동등하게 대우하는 것은 성평등의 한 전략으로서는 불충분하다. 불평등의 맥락에서 볼 때 동등한 대우는 불평등의 영구화를 의미할 수도 있다. 성평등을 이룩한다는 것은 불평등을 강화시키고 유지시키는 사회적 관계와 제도적 실행들의 변화를 요구할 것이다. 그것은 또한 그들의 사회를 형성함에 있어서 여성들을 위한 강력한 목소리를 요구한다.

(2) 性平等 이슈에 對한 思考와 接近法의 進化

개발협력에서 성평등 이슈에 대한 사고의 진화는 "DAC 회원국의 WID 정책과 프로그램에 대한 OECD 평가"라는 보고서에서 잘 요약되어 있다. 보고는 다음과 같이 지적하고 있다.

"DAC 회원국들이 처음 개발과정에서의 여성의 참여를 언급하기 시작한 이래로 얻은 경험은 결과적으로 그 이슈를 어떻게 개념화하며 실질적인 여성들의지위변화를 이룩하기 위해 무엇이 요구될 수도 있는가에 관한 사고의 중요한 진화를 초래하여 왔다. 시초에 분석들이라고 하는 것들은 여성들과 경제 및 개발과정에

대한 그들의 관계에 초점을 맞추었고, 정책제안들은 여성들이 좀 더 충분하게 참여할 수 있게하는 보완적인 조치들에 집중하였다. 이론적이고 경험적인 연구조사는, 여성에게 초점을 맞추는 것이 아니라 여성들과 남성들 사이의 불평등을 재창조하고 강화하는 제반 과정들과 관계에 초첨을 맞추는 또다른 분석적 틀의 개발을 결과적으로 낳게 되었다. 여성과 남성 사이의 생물학적인 차이는 성간 차이(gender differences), 즉 어떤 특정한 사회에서 남성이거나 여성이라고 하는 사실에 주어진 다른 사회적 의미와는 구별이 된다. 여성과 남성 모두를 위한 결과물을 만들어 내는 불평등한 성간 관계에 강조점이 두어졌다. 어느 정도까지 개발의 제에 대한 더 심도있는 의문제기 없이 불평등한 개발과정에로의 더 진전된 통합이 여성들의 종속적 지위를 부각시킬 것인가에 대해 의문이 제기되었다. 이것은 결과적으로 여성들의 정책 결정 참여에 대한 증대된 강조와 여성들 자신의 상황과 사회변화의 방향을언급하는 전략들을 개발하고 추구하는 그들의 권한강화를 낳았다."(p. 29.)

이것은 이제 다음과 같이 좀 더 확대되어 인정되고 있다.

◆ 문제는 개발에서의 여성들의 통합이나 그들의 기술과 신용과 자원의 부족이 아니라, 여성들의 불이익으로 귀결되는 여성과 남성 사이의 불평등을 초래하는 사회적 과정과 제도들이다.

◆ 여성과 남성 사이의 불평등은 여성들에 대한 비용일 뿐만 아니라 전체적으로 개발에 대한 비용이며, 그래서 "여성들의 관심"이라기 보다는 사회적 이슈이자 개발 이슈로서 간주되어야 한다.

◆ 불평등을 언급함에 있어서 고려되어야만 할 기술적인 측면 뿐

아니라 정치적인 측면이 있다. 즉, 그것은 기존의 과정과 프로그램에 여성들을 추가 시키는 문제가 아니라, 여성들의 비젼과 이해와 필요들을 반영하고 성평 등을 지원하도록 그들을 재형성하는 문제이다.

(3) 性平等과 文化(Gender Equality and Culture)

좀 더 평등한 성간 관계를 지향하는데 있어 제기되는 중요한 논쟁 중의 하나는 이것이 동반협력국가들의 고유문화를 침해하게 된다는 것이다. 개발협력기관들은 그들이 "서구의 여권신장운동을 강요하고 있다"는 비난을 피하려고 노력해 왔다. 여성들과 남성들 사이의 평등이 ("북경 행동강령"에서 증명된 바 대로) 전세계 정부들에 의해 우선순위가 있는 이슈로 확고하게 인정을 받아왔다고 해도, 문화적 간섭에 관한 관심사항들이 다른 차원에서도 여전히 제기되고 있다.

그러므로 누가 성평등에 대한 이러한 특정한 반대를 제기하는지와 왜 그들은 이러한 방식으로 그 이슈에 불을 지르고 있는지를 묻는 것은 흥미있는 일이다. 왜 이러한 논쟁이 현재 일어나고 있는 다른 변화들에 대해 항의하는데 이용되는 것이 아니라 불평등한 성간 관계를 옹호하는데 동원되고 있는가 하는 것이다.

그런데 여성과 남성 사이의 평등을 달성하고자 하는 노력을 지지하는 것이 문화적으로 부적절하다는 이러한 주장에 대응하여, 다섯 가지의 대응논리가 동원될 수 있을 것이다.

① 거의 모든 개발협력은 한 종류 이상의 변화에 관한 것이다. 즉, 경제구조를 변화시키거나 농사습관을 변화시키기, 또는 언론매체 접근기회의 변화나 인권관습의 변화 등이다. 이것들은 모두 문화에 충격을 주는 것이다.

② 개발협력은 ("북경 행동강령"이나 "여성에 대한 모든 형태의 불평등 제거에 관한 헌장 - CEDAW" 같은)각국 정부들이 이미 성평등에 관하여 국제적으로 약속한 사항들을 수행하도록 지원하는데 집중하고 있다.

③ 개도국의 여성들로부터 변화에 대한 요구가 증대되고 있다. 지난 10년간 여성관련 기구들과 성평등 주창자들의 폭발적인 증가를 목도했다. 이들 여성들은 변화를 위한 분명한 요구를 분명히 말하고 있다. 평등을 위한 외침이 오직 북반구(선진)국가들에서만 나온다는 주장은 더 이상 가능하지 않다.

④ 문화에 영향을 끼치는 것들은 많이 있다. 점증하는 글로벌 경제와 국제적인 생산물, 매체 이미지, 문화 이미지 등의 흐름과 함께, 거의 모든 문화들은 어떤 변화의 상태에 있는 것이다. 성별 정체성의 변화를 만들어 내는 이미지들은 개발 프로그램으로부터 기원하여 흘러드는 것이 아니라, 수입된 텔레비젼 연속극이나 헐리우드 영화, 팝음악, 코카콜라 광고 등과 같은 다른 근원으로부터 흘러든다. 문화적 이미지들은 또한 종교적이고 정치적인 운동들에 의해 교묘히 조정되기도 한다.

⑤ 성평등에 관한 개발협력 전략의 기본적인 원칙은 의사결정 과정을 확대하는 것이며, 그리하여 남성들 뿐만아니라 여성들도 무엇이 중요하며 어떠한 필요성이 우선권을 가져야만 하는가를 규정하는데 있어 충분한 의견을 입력하도록 하는 것이다. 아주 흔하

게 이 "문화적 논쟁"은 그러한 기본적 목표에반대하는 (북이나 남 모두의) 남성들에 의해 동원되고 있다.

(4) 女性의 權限强化(Women's Empowerment)

권한강화(empowerment)라는 용어는 개발협력 정책과 문서들, 각종 출판물 등에서 흔히 발견되고 있음에도 불구하고, 그 정의를 내려주고 있는 곳은 매우 적으며, 권한강화로의 진보를 측정할 수 있는 지표는 더욱 적은 형편이다. 한 예로 「북경선언」에서는 "사회 전반에 걸쳐 평등에 기초한 여성의 권한강화와 그들의 완전한 참여는, 의사결정 과정과 권력에의 접근을 포함하여, 평등과 발전 그리고 평화를 이룩하는데 근본적인 것"(13항)이라고 하여 여성의 권한강화 문제를 중요한 위치에 놓고 있다. 여기서는 모두가 동의할 수 있고 모든 상황에서 적용가능한 용어의 궁극적인 정의를 개발하려고 시도하기 보다는, 개발협력에 참여하여 일하고 있는 사람들에게 유용한 여성의 권한강화에 관한 핵심적인 논의사항들을 정리하고자 한다.

먼저, 권한강화는 외부자에 의해 사람들에게 행해질 수 있는 어떤 것이 아니라는 점이다. 개발협력의 정책제안들이 여성의 권력을 강화시키려고 한다면 지나치게 야심찬 시도일 뿐 아니라, 실패할 운명을 안고 있는 것이라 할 수 있다. 그 대신에 이들 프로그램들은 여성들이 자신들의 개발과 권한강화를 위한 요원들이 될 수 있는 조건들을 창조하도록 도울 수 있을 것이다.

그리고 권한강화의 열쇠는 여성들의 공식적인 정치구조 참여이다. 이것은 "북경 행동강령"에서 중요한 관심영역의 하나였던 "권력과

정책결정에서의 여성"에서 인정된 바 있다. 각국 정부들이 이 문서에 서명을 할 때, 여성들의 권력구조와 정책결정에 대한 동등한 접근기회와 충분한 참여를 보장하는 조치들을 취하며, 정책결정과 리더쉽에 여성들이 참여할 수 있는 능력을 증대한다는데 동의하였던 것이다.

한 정의에 따르면, 권한강화는 권력과 개발 사이의 상호관계성에 관한 근본적인 가정들 중의 일부에 의문을 제기하는 것이다. 또한 그것은 (여성에게 이득은 남성에게 손실을 의미한다는 그것의 암시적인 가정과 함께) 타인에 대한 지배라는 형식으로는 권력을 덜 통합하고, 여성들 자신의 자립과 내부 역량을 증진시키는 여성들의 능력이라는 형식으로는 권력을 더 통합하고자 모색한다. 또 다른 정의에서는 더 나아가 여성의 권한강화는 양성 중 하나로서의 여성의 종속적인 지위를 재생산하는 사회과정과 구조들의 급진적인 변경을 의미한다고 주장하기도 한다.

한편, NGO들과 여성관련 기관들 또한 권한강화에 대한 수많은 논의들 중에서 두드러진 위치를 차지하고 있다. 여성들 자신의 의식과 능력개발, 그리고 이해가 걸린 사항에 대한 집합된 목소리만 있다면, NGO들은 정부기관들이 하는 것 보다도 이러한 과정을 지원할 수 있는 잠재력을 더 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 NGO와 여성관련 기관들도 역시 취약점을 가지고 있으며, 서로 다른 기관들을 차별하고 이러한 과정에서 그 기관들의 강점과 한계를 이해하는 것이 중요하다.

권한강화에 대한 정의들 중 일부는 소득증대와 더 많은 개인적 자립을 통하여 여성들의 경제적 독립을 강화하는데 초점을 맞추는 경향이 있지만, 좀 더 유용한 접근법은 여성들이 가지고 있는 다중

적인 역할과 이해, 그리고 여성들 사이의 상호관계를 인정하는 것으로 나타나고 있다. 여성들의 삶을 다른 역할들로 나눔에 의해 만들어진 분석적 성과물이 있을 수 있다해도, 이들 제각각의 부분들은 여성들이 단지 어머니로서만이나 일꾼으로서만 또는 수자원 시설을 이웃에 도입하도록 동원하는 활동가로서만 역할을 하고 참여하는 것은 아니라는 점을 이해하도록 항상 다시 함께 되돌려 놓아야만 한다.

여성의 권한강화는 몇 개의 상호관련되고 상호간에 힘을 강화시키는 요소들의 연속적인 부분으로 보일 수 있다. 즉,

- 성평등을 향한 한 단계로서 여성들의 상황과 차별, 권리와 기회에 관하여만들어지는 의식. 만들어짐의 집합적인 의식은 집단 일체성의 감정과 하나의 집단으로서의 활동의 힘을 제공한다.
- 능력구축과 기술개발, 특히 기획하고 의사를 결정하며 조직하고 운영하고활동을 수행하는 능력, 그리고 그들 주위의 세계에 있는 사람들과 제도들을 다루는 능력
- 가정과 지역사회와 일반사회에서의 참여와 더 큰 지배권과 정책결정력
- 남성들과 여성들 사이에 더 큰 평등을 가져오는 행동

등이 그것이다. 요컨데, 권한강화는 더 큰 참여, 더 큰 정책결정 권한과 지배권, 그리고 변형지향의 행동 등으로 이끄는 능력구축과 의식의 과정이라 할 수 있다.

(5) 主流化 戰略(Mainstreaming Strategy)

주류화 전략은 여성과 남성 사이의 평등을 달성하려는 노력을 지원하는 한 방법으로 개발협력기관들에 의해 채택되고 있다. 부분적으로 이것은 여성들을 위한 별도의 프로젝트들에 관해 그 이전의 전략들이 가졌던 주요한 강조점에 수반된 불만족에 답하는 것이다. 이러한 프로젝트들 중 일부가 혁신적이고 촉매작용을 하는 것이었다해도, 대부분은 성간 불평등을 변화시키는데 극히 적은 기여만을 한 작고 고립된 정책제안들이었다. 그래서 평등 주창자들(개발협력기관 내부나 외부 모두)은 성간 불평등은 정책과 우선순위 선정의 영역, 그리고 전체적인 프로그램 기안 등의 수준에서 언급될 필요가 있다고 주장하였다. 여성에 관한 요소들을 더 큰 프로젝트 안에 구축하는 것 보다는 오히려 이들 프로젝트 자체의 목표와 우선순위에 전반적인 성평등 목표가 정보를 주어야 한다.

주류화라는 용어 사용의 점증에도 불구하고 그것이 무엇을 의미하는지에 대해 여전히 혼란이 있으며, 관련기관들도 서로 다른 방식으로 이 용어를 사용하고 있다. 일부 기관들은 다른 언어로 번역하는데 따른 혼란과 어려움 때문에 이 용어의 사용에 반발하고 있다. 그러나 여타 다른 기관들은 그 용어가 그들이 하고자 의도하고 있는 것을 잘 요약하는데 유용하다고 생각한다. 여하튼 「북경 행동강령」과 「1995년 OECD-DAC 고위급회의 선언문」에서 주류화 전략에 부여된 최우선 순위를 가정한다면, 이 접근법의 도전과 이익 무두를 이해하는 것은 중요할 것이다. 여기에는 세 가지 이슈가 있다.

◈ **수단과 목적의 구분** : 주류화를 이해하는 한가지 방법은 세 가지 행동영역 또는 대상을 구분하는 것이다. 이러한 접근법과 함께, 개발협력기관은 **동반협력국가**(그것의 기관들, 법률, 정부정책과 프로그램 -- 여성과 남성 사이의 평등을 지원하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있는 모든 것들)와 **개발협력 프로그램**(동반협력국 정부이거나 다자간 기구들과 함께), 그리고 **기관자체**(그것의 정책과정과 구조) 등에서의 변화를 증진하기 위해 노력할 수있다. 때때로 기관들은 이들 세 영역을 희미하게 만들어 버리는 경향이 있어 왔으며, 자주 동반협력국가에서의 변화는 전체적인 목표라는 사실을 시야에서 놓쳐왔다. 많은 개발협력기관들이 그들 자체의 내부 운영구조와 정책과정에 초점을 맞추어 왔었다. 이것이 중요하다고는 해도 기관과 그 프로그램의 변화는 주로 동반협력국가에서의 성평등을 지원하는 수단이지 그것 자체가 목적은 아니다.

◈ **개발 의제에 대한 도전** : 주류화 전략에 대한 비판자들은 일부 경우에 있어서 주류화가, 필요로 되어지는 것이 그 정책과정의 전체적인 재고려였을 때는, 오직 여성들을 불평등하고 지속적이지 못한 개발과정으로 몰고가는 일만을 초래할 수도 있다는 점을 지적해 왔다. 이것은 정당한 관심이다. 이러한 일을 피하기 위하여 주류화 전략에 있어서 두 가지 다른 유형을 구분하는 것이 매우 중요하다. 첫 번째는 통합론적 접근법(integrationist approach)이다. 이 접근법은 성관련 이슈들을 현존하는 개발 패러다임 안에만든다. 폭 넓은 범위의 각 부문들을 가로질러 '여성과 성' 관심을 확대하는 것이 이 개념 안에서의 핵심 전략이다.

즉, 전반적인 개발의제는 변형되지 않으며, 각각의 이슈가 '여성과 성' 관심을 고려하도록 채택된다. 두 번째는 의제확정 접근법(agenda-setting approach)이다. 이 접근법은 하나의 성관점을가지고 현존하는 개발의제를 변형하는 것을 의미한다. 개발의 우선순위를 결정함에 있어서 정책결정자로서의 여성들의 참여가 여기서 핵심 전략이다. 즉, 여성들은 모든 개발 정책결정에 참여하며, 이러한 과정을 통하여 현존하는 개발 패러다임의 근본적인 변화를 가져온다. 이 의제확정 접근법은, 여성의 권한강화와 모든 수준에서의 정책결정 참여 증대와 함께, 여성들과 남성들 사이의 평등을 지원하는 가장 강력한 가능성을 가지고 있다 하겠다.

◆ **평등목표를 지원하는 특정한 정책제안** : 주류화 전략이 평등을 지향하여 활동하는 특정 프로젝트에 자금 지원하는 것을 배제하는 것은 아니다. 사실혁신적이고 전략적이며 촉매작용을 하는 정책제안들은 매우 중요한 역할을 한다. 이러한 프로젝트들은 여성들이나 남성들 혹은 관습 등에 목표가 주어질 수 있다. 핵심적인 전제조건은 그것들이 명확히 여성들과 남성들 사이의 평등을 지원한다는 것이다. 그런데 한 가지 주의할 것은, 단순히 여성들을 대상으로 삼는 프로젝트들이 필연적이고 자동적으로 성평등 목표를 지원하는 것은 아니라는 점이다. 예를 들면, 성간의 역동성과 건전한 경제기획에 대한 주의깊은 고려가 없이는, 이른바 '소득창출' 프로젝트들은, 고의는 아니더라도, 상응하는 보상도 없이 여성에게 노동 부담만을 더하게 될 수 있다.

나. 性平等과 女性의 權限强化에 對한 DAC 指針

여기서는 그 동안의 여성개발 이슈를 성평등 관점에서 발전시키며, 「북경 행동강령」을 뒷받침하고자 1998년에 개발된 「개발협력에서의 성평등과 여성의 권한강화에 대한 DAC 지침」(DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation)을 정리하여 소개하고자 한다.

(1) 性平等과 效率的이고 持續可能하며 人間中心的인 開發

1995년 DAC의 고위급회의(HLM)에서 승인된 목표는 다음과 같다. 즉,

"성평등은 여성의 역할을 촉진하고 그래서 지속가능하고 인간중심적인 개발을 촉진하기 위한 총체적인 전략적 목표이다."

또한 「Shaping the 21st Century : 개발협력의 공헌(OECD, 1996)」은 다음과 같이 지적하고 있다.

"....성공적인 개발전략은 여러 핵심요소들을 통합한 것이어야 한다. 그것은 건전하고 안정적인 정책틀과, 사회발전에 대한 강조와, 그리고 지역주민 및 잘 알려져있다시피 여성에 의한 추가적인 참여를 요구한다....."(p. 8)

이 '지침'은 다음의 사항들을 달성하기 위해 DAC 회원국들에게

방향을 제시하고 있다. 즉,

- ▶ 「북경선언 및 행동강령(1995)」에서 이루어진 합의의 이행을 지원함.
- ▶ 개발과 개발협력에 절대적으로 필요한 목표로서의 성평등에 관한 1995년 DAC 고위급회의 선언문을 실행함.
- ▶ 개발협력에 있어서의 여성의 권한강화와 성평등에 관한 국제적 및 국내적인 합의에 충분히 부합되는 프로그램과 정책들을 개발하고 실행함.

이 '지침'은 '여성과 개발(WID)' 접근법으로부터 좀 더 폭넓은 '성(gender)' 접근법으로의 변화를 반영하고 있다. 이와 관련하여 1995년 제4차 북경 세계여성대회에서 채택된 '행동강령'의 합의는 다음과 같다.

"여성의 지위향상과 남. 녀간 평등의 실현은 인권의 문제이자 사회정의를 위한 하나의 조건이며, 일종의 여성문제로서만 개별적으로 보아서는 안된다. 그것들은 지속가능하고 정의로우며 발전된 사회를 건설하기 위한 유일한 길이다. 여성의 권한강화와 성평등은 모든 인간들 가운데서 정치적, 사회적, 경제적, 문화적, 환경적 안전을 달성하기 위한 전제조건이다."

성평등은 하나의 개발목표로 인정받고 있다. 1995년 북경 여성대회에서 DAC 회원국 및 동반협력국가들은 성평등과 여성의 권한강화에 대해 합의한 바 있다. 회의에서 채택된 「북경선언 및 행동강령」은, 「여성에 대한 모든 형태의 불평등 제거를 위한 회의

(CEDAW, 1979)」를 포함하여, 교육(1990년, Jomtien), 환경(1992년, Rio), 인권(1993년, Vienna), 인구(1994년, Cairo) 및 사회개발(1995년, Copenhagen)등에 관한 그 이전의 유엔회의에서 윤곽이 제시된 전략들과 전망들에 기초해서 형성되어 있다. 그것은 바로 인권과 사회정의의 원칙들에 기초하고 있다. 그것은 성평등과 여성의 권한강화가 빈곤과 불안정이라는 개발의 중심적 관심사항을 언급함에 있어서 그리고 지속가능하고 인간중심적인 발전을 이루는데 있어서 핵심적이라는 사실을 분명하게 인정하는 것이다.

이제 개발협력은 변화의 압력에 직면해 있다 하겠다. 세계화, 국가의 역할변화, 환경악화, 시민사회를 위한 점차적인 윤곽, 공적 자원의 쇠퇴, 그리고 군사적인 대결 등 이 모든 것들은 개발협력에 대한 도전과 기회를 모두 나타내고 있다. 이러한 맥락에서 성평등과 여성의 권한강화에 대한 집중은 개발의제를 변형하기 위한 건설적인 단초를 제공한다. 여성과 남성 모두의 지식과 통찰력과 경험을 결합하는 것은 효율적이고 지속가능한 발전을 보장하는데 핵심적인 것으로써 국제적으로 인정되어 왔다. 이러한 맥락에서 1995년에 개최된 DAC HLM은 성평등을 발전과 개발협력 노력에 있어서 핵심적인 목표로 승인하였다. 성평등과 여성의 권한강화에 대한 투자는 그 자체 내에서나 그 자체만으로 중요한 것은 아니다. 그것은 지속가능한 경제성장과 다른 개발목표들을 보장하는데 핵심적인 것이다. 성평등과 여성의 권한강화에 대한 합의는 「Shaping the 21st Century: The Role of Development Co-operation」에서 DAC 회원국들에 의해 윤곽이 제시된 광범위한 개발의 비젼을 달성하는데 중심적인 것이다.

한편, 1995년 DAC HLM의 성평등 선언은 성평등의 증진이 DAC

회원국과 동반협력국가 정부 모두에 의해 이전에 추종된 접근법보다도 더욱 포괄적인 접근법이라는 점을 내포하고 있다. 동선언은 성간의 불평등이 갖는 구조적인 요인을 식별해 내고 불균형을 시정하기 위한 전략들을 개발할 필요성을 지적하고 있다. 성평등은 개발에 있어서의 한 부문도 아니고 여성들만의 관심도 아니다. 「북경 행동강령(1995)」에서 함유하고 있는 전망 및 합의와 1995년 DAC HLM에 의해 승인된 목표들은 성평등의 추구가 별도로 주목해야 할 하나의 부문이 아니라 모든 부문을 수반하는 넓게 걸쳐있는 관심이라는 점을 명백히 하고 있다. 성평등의 증진은 여성들만의 관심이 아니라 여성과 남성이 동반협력 관계에서 언급할 필요가 있는 폭 넓은 사회적 이슈이다.

(2) 性平等 戰略

하나의 명백한 개발목표로서의 성평등의 채택은 개발협력에서의 정책과 실행에서 변화를 요구할 것이다. 이 '지침'은 DAC 회원국내 개발협력기구들의 모든 스텝들을 지원하고자, 특히 이들 변화를 수행하기 위해 상위 경영진들을 지원하고자 표명되어 왔다. '지침'은 1983년에 채택되고 1989년에 개정된 「WID를 위한 DAC 지도원칙」을 대체한다. '지침'은 지금까지의 경험과 성과 위에 세워져 있으며, 개발협력의 우선순위와 작동구조의 변동들을 반영하고 있다. '지침'에서의 주요한 새 강조점들은 다음 사항들을 포함한다.

- ▶ 하나의 대상집단(target group)으로서의 여성으로부터 하나의 개발목표로서의 성평등으로 강조의 이동
- ▶ 정책표명, 기획과 평가를 위한 방법론들, 제도적 구조 그리고 정

책결정과 과정 등에 영향을 미치도록 주된 흐름을 만드는데 대한 강조

▶ 개발의 협력관계를 통하여, 특히 국제적인 합의 이행을 주창함을 통하여 변화를 용이하게 하는데 있어 DAC 회원국들의 지원 역할에 대한 강조

그리고 '지침'은 개도국과 이행기의 국가들과의 공적 개발협력을 위한 접근법들에 대한 정보를 제공하도록 되어있다.

과거의 경험으로 볼 때, 효과적인 성평등 전략은 인간 중심적인 개발과 협력대상지역의 주도권과 그 지역의 고유한 전략들을 강조하는 동반협력 모델을 포함한 DAC의 정책선언과 원칙들에 의존하고 있으며, 그것들의 고수를 지지하고 있다. 여기서 개발의 인간적인 측면에 초점을 맞추는 것은 성평등을 고려함에 있어 하나의 전제조건이다. 또한 협력대상지역의 활동가들에 의한 지도력에 관하여 DAC 회원국들이 새롭게 강조하는 것은, 문제와 해결방안을 명백히 하려는 지역적 노력들과 성평등을 위한 지역의 조정권한, 그리고 여성과 남성 사이의 불평등 이슈에 관하여 효과적인 조치를 취할 수 있도록 하는 지역의 능력을 강화하기 위한 지원에 초점을 맞추는 것을 용이하게 한다.

한편, 주류화(mainstreaming)는 성평등을 지원하는 핵심전략으로 인정받고 있다. 이와 관련한 「북경 행동강령」의 합의는 다음과 같다.

"..... 정부와 여타 행동자들은, 정책결정이 내려지기 전에 남성과 여성 각각에대해 가지는 효과에 관해 분석이 이루어 지도록, 모든 정책과 프로그램들에서 '성'이라는 관점을 주된 흐름으로 만

드는 행동적이고 가시적인 정책을 증진해야 한다."(para. 202)

주류화(mainstreaming)는 성평등의 목표를 지원하기 위하여 북경회의에서 채택된 총체적 전략이다. 주류화 전략은 다음과 같은 두 가지 주요한 측면을 가지고 있다. 첫 째로는, 모든 정책과 프로그램과 프로젝트들의 분석과 공식화에 성평등 관심을 통합하는 것이다. 둘 째로는, 남성들 뿐 아니라 여성들도 개발이슈 전반에 걸쳐 정책결정에 참여하며 그들의 의견을 표명할 수 있도록 하는 주도적인 역할이다. 주류화 전략은 특별하게 여성에게 편향된 주도권을 전제로 하지 않는다. 마찬가지로 남성에게 직접적으로 목표가 정해진 주도권이라도, 그것이 성평등을 증진하는 한, 필요하고 보완적이라고 인정한다.

또 하나의 이슈는 여성의 권한강화이다. 사회적인 우선순위와 개발의 방향에 관한 정책결정에 여성들과 남성들이 동등하게 참여하는 것은 성평등의 시급한 측면이다. 여성의 권한강화는 일반적으로 여성들이 그들의 사회와 그들 자신의 삶을 형성하는 정책결정 과정에, 개인적으로든 집단적으로든, 효과적으로 참여해야 하며, 또한 정당하게 능력을 가지고 있음을 인정하는 것을 말한다.

(3) 性平等과 開發의 同伴協力關係(Partnership)

이와 관련하여 1995년 DAC HLM에서 승인된 목표들은 다음과 같다.

"원조기관들과의 협력 속에서 성문제의 우선적 주장들을 통합하

고 행동들을 지원하는 지역 공동체들의 능력에 초점을 맞춘다."

"협력주체들이 여성을 위한 행동들을 통합할 수 있으며 성평등에 전념하기 위한 새로운 수단들을 개발할 수 있는 제도적 능력의 강화를 지원한다."

또한, 「Shaping the 21st Century」에서의 언급은 다음과 같다.

"핵심적인 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 요소들을 결합시키는 통합된 전략들에 바탕을 둔 '지속가능한 발전'은 해당지역에 속해야 한다."(p. 13)

한편, 「북경 행동강령(1995)」은, 여타 국제협약에 따라, DAC 회원국 및 성평등과 여성의 권한강화를 지향하여 일하고 있는 정부들 사이의 동반협력관계를 위한 공통된 틀을 제공하고 있다. 행동강령은 성평등을 증진하고 북경합의를 실행할 국가전략들을 명확히 형성하기 위한 각 민족정부들의 책임을 명백하게 언급하고 있다. 그것은 또한 민간 및 국제기구들을 포함하여 여타 행동주체들의 역할에 대한 윤곽을 제시하고 있다.

이 '지침'은 동반협력국 정부들과 협력대상지역 활동주체들에 의한 지도력을 강조하는 동반협력관계 모델에 기초하고 있다. 이 점에서 동반협력국 정부들은 기본적인 책무를 유지하고 있으며, DAC 회원국들은 조력자의 역할을 해야만 한다. 북경 행동강령과 동반협력국가내에서의 강력한 여성운동에서 약속된 합의들에서 표명된 바

대로, 변화를 위한 지역의 활기는 대화와 개발협력 주도권의 통합을 위한 좋은 기반을 제공한다. 동반협력자들과의 관계에 있어서 DAC 회원국들은 다음의 두 가지 보충적 책임을 가지고 있다. 즉, 그들 자신의 정책과정과 그 결과들에서 성평등을 확실하게 주류화하는 것과 성평등을 증진하려는 동반협력자들의 노력을 지원하는 것이 그것이다. DAC 회원국들은, 동반협력자들 자신의 정책과 그 과정들이 성평등과 여성의 권한강화의 증진을 위한 진실된 관심을 반영하고 있다면, 그들의 노력을 지원할 수 있을 것이다.

그리고 유엔 기구들과 국제금융기관들, 그리고 금융단체들을 포함한 지역개발기구들도 DAC 회원국의 중요한 동반협력자들이다. 공공개발원조의 의미있는 중요한 부분은 이들 기구들을 통해 이루어진다. 이러한 관계형성에 있어서 DAC 회원국들의 책무는 다음의 사항들을 포함한다. 즉, 다자간 기구들이 그들의 활동영역을 통해 성평등을 증진하도록 보장하기 위해 함께 일하며, 다자간 기구들에 대한 기관평가가 체계적으로 성평등을 고려하도록 보장하고, 성평등을 위한 특별한 사업이나 주도적 역할에 관해 다자간 기구들과의 대화와 조정을 추가하는 것이 그것이다.

그런데 조정(co-ordination)이라고 하는 것은 국내적 수준에서나 국제적 수준에서나 모두 DAC 회원국들에게는 중요한 문제이다. 이것은 다음의 사항들을 포함한다. 즉, 성평등이 모든 통합적인 측면의 개발의 정책영역이 되도록 개별 DAC 회원국 관계자들 사이의 조정, 모든 호소문, 선언문, 발표문에서 성평등에 대해 일관성을 확보하기 위해 다양한 DAC 회원국내 집단들과 여타 국제집단들을 대표하는 관계자 단위 사이에서의 조정, 어떤 한 국가에서 프로그램을 준비하고 있는 DAC 회원국들 사이의 조정 등이 그것이다.

이러한 동반협력자들의 주도적 역할을 가장 잘 지원하기 위하여 DAC 회원국 자신들의 향상된 능력이 요구된다. 이것은 그들의 정책과 정책실행, 스텝의 지식과 기술이 그들을 성평등을 증진시키는데 있어서 효과적인 동반협력자가 될 수 있도록 확실히 하는 것을 포함한다. 모든 개발영역에서 성평등의 차원들을 이해하는 것은 극히 중요한 일이다.

(4) 性平等과 開發協力 接近法

이와 관련하여 1995년 DAC HLM에서 승인된 목표들은 다음과 같다.

"부문별 프로그램 지원, 구조조정, 공공비용지출 검토 등과 같은 여성에 관한 비사업성 협력형태의 효과를 재고려한다."

"분석, 정책, 국가와 부문별 전략들에서 성의 함축적 의미를 포함한다."

"동반협력자들이 여성을 위한 행동들을 통합하고 성평등에 전념하기 위한 새로운 기구들을 개발할 수 있는 제도적 능력을 강화할 수 있도록 지원한다."

"동반협력자들과의 정책대화를 증대한다."

또한 「Shaping the 21st Century」에서의 언급은 다음과 같다.

"..... 자체적으로 가지고 있는 국가 발전전략과 목표들은, 공통의 사업에 대한개별적인 기여와 공유된 목표들에 관해 시민사회 및 외부 동반 협력자들과의 권력당국에 의한 개방적이고 협력적인 대화로부터 나타나야 한다.(p. 14)"

개발의 우선순위와 프로그램들을 위한 기본적인 책임이 동반협력 관계에 있는 정부들에게 함께 있다는 사실을 인정하면서, DAC 회원국들은 점차로 지원을 제공하기 위한 다양한 메카니즘들을 이용하고 있다. 이들 형태들은 비사업성 지원과 정책적 대화, 그리고 약속이행의 포기를 포함한다. 성평등에 대한 약속을 이행하는 DAC 회원국들의 능력은 개발협력의 모든 방법들이 성평등과 여성의 권한강화의 목표들을 반영하며 진전시키는 범위에 달려있다. 이것은 등장할 수도 있는 어떤 새로운 접근법들과 아래 대강이 제시된 것들을 포함한다.

아래 단락들은 DAC 회원국들이 어떻게 다양한 개발협력 메카니즘들을 통하여 성평등과 관련한 고려사항들을 주류화하기 위한 동반협력적 노력들을 지원하여 일할 수 있는가를 기술하고 있다. 개발협력의 주도권을 위한 기본적인 책임이 동반협력자들에게도 함께 있다고 해도, 이들 접근법들은 DAC 회원국들에게 성평등의 증진을 주창하고 이 영역에서 동반협력 능력을 더하기 위한 중요한 기회를 제공한다.

먼저 **政策對話**를 생각할 수 있다.

DAC 회원국들과 동반협력국가들 사이의 정책대화는 공식적인 협의와 덜 구조적이고 지속적인 접촉 모두를 포함한다. 정책대화는 점

차로 주요 정책 관심사항들을 진전시키기 위해 이용되고 있다. 그것은 DAC 회원국들이 성평등에 대한 그들의 합의를 증명해 보이고 건설적인 동반협력관계를 키워나갈 수 있는 중요한 수단이다. 정책대화를 추구함에 있어서 DAC 회원국들은 다음의 사항을 준수해야만 한다. 즉, 성평등의 활발한 증진을 위해 정책대화를 이용해야 하며, 제시된 정책제안의 남년 모두에 대한 효과를 분석하고 성평등 증진을 위한 기회들을 가려내기 위해 동반협력자들과의 공동작업에 의해 정책대화를 준비해야 한다. 또한 정책대화에 있어서 모든 의제들은 성평등의 고려사항들을 통합하고 있음을 분명히 해야 하고, 개별정부들이 정책대화에 여성기구들과 성평등 주창자들을 포함하도록 격려해야 한다.

두 번째로 생각할 것은 **國家分析과 戰略**들이다.

효과적인 대세화 전략이란 기초적인 결정들을 이끌어주며 그것들에 정보를 제공하는 하나의 목표로서의 성평등을 수립할 것을 요구한다. DAC 회원국들과 동반협력국가 정부들 모두가 계획수립 과정의 초기단계에서 성평등을 후기단계에서 유효한 선택 가능성들이 그 때에 정밀하게 되어진 결정들로서 간주하는 것은 중요하다. DAC 회원국들은 국가 분석과 전략을 그들의 양자간 협력의 전망과 목표, 우선순위, 자원배분 등을 정하는데 이용한다. (자주 부문별 우선순위에 관계되는)개발협력의 전반적인 방향에 관한 결정들은 성평등과 여성에 대한 권한강화를 지향하여 일해나갈 가능성에 영향을 끼친다. 국가 프로그램의 수준에서 성평등 목표들을 통합하기 위하여 DAC 회원국들은 다음의 사항을 달성하도록 동반협력자들과 일해가야 한다. 즉, 여성과 남성의 상황을 비교하고 윤곽을 그려내며, 성

개념에 입각한 불평등을 식별해내는 배경적인 경제적, 사회적, 정치적 분석들을 준비하는 것과 성평등의 증진과 여성의 권한강화에 관한 국가정책과 전략들을 식별해내며, 공공정책과 기획에 있어서의 성평등 관심을 통합하기 위한 제도적 능력을 분석하는 것, 그리고 국내의 성평등 주창자들을 가려내고 그들과 함께 이슈와 우선순위들에 대해 협의하는 것이다.

세 번째로 생각할 것은 **프로그램 支援**이다.

일반적인 프로그램 지원이나 (DAC에 의해 공식적으로 정의된 것처럼) 비사업성 지원(non-project assistance)은 거시경제적 구조조정을 포함하는 경제개혁, 공공지출 개혁, 그리고 자유화 프로그램등과 밀접하게 연결되어 있다. 프로그램 지원은, 그것의 경제, 사회 조건에 대한 광범위한 영향력과 그래서 여성과 남성들의 삶에 대한 광범위한 영향력 때문에, 성평등과 여성의 권한강화의 관점에서 볼 때 중요하다. DAC 회원국들은 성평등의 목표들이 프로그램 지원의 주도권과 경제적 구조조정을 위한 정책선택의 분석에 반영되어야 한다는 점에 동의해 왔다. DAC 회원국들은 이 합의를 지원하는 국가 경제분석을 위한 방법들을 개발하기 시작하였다. 이를 위해 DAC 회원국들은 다음의 사항을 준수하여야 한다. 즉, 성평등 고려사항들을 결합하는 사회개발과 경제분석에 대한 통합된 접근법들을 지원하면서, 경제학자들과 사회과학자, 성(gender) 전문가 사이에서, 그리고 회원국의 자체 기관들 내에서, 또한 DAC의 토의들과 동반협력기관들 내에서의 대화와 협력 노력을 촉진해야 한다. 그리고 (자원과 서비스에 대한 접근에서 가해지는 여성에 대한 불평등, 여성들의 무보수 노동, 그리고 가사에서의 불평등한 교환행위 등에서 제기

되는 왜곡들을 포함하여) 경제개혁 프로그램의 효율성과 경제에 대한 성개념에 바탕을 둔 왜곡들의 광범위한 영향을 시험하는 작업을 포함하는 프로그램 지원 제안서를 위한 평가과정을 개발하여야 한다. 마지막으로, 성평등과 여성의 권한강화를 주장하는 정부 및 민간의 모든 주창자들을 포함하여 프로그램 지원 주도권의 디자인에 관한 정책대화에 광범위한 참여자들이 포함되도록 촉진해야 한다.

네 번째로 생각할 것은 **部門別 改革과 構造調整**이다.

DAC 회원국들은 부문별 개혁과 구조조정에 목적을 둔 프로그램들을 지원하고 있다. 이 프로그램들은 자주 국가 단위의 정책들과 비용 지출 그리고 제도들의 재구축에 복수의 공여자 참여를 필요하게 하며, 또한 프로그램 지원, 기술협력 그리고 프로젝트 활동 등의 다양한 조합을 통해 추구될 수도 있다. 그리고 그러한 주도권을 떠안음에 있어서 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 즉, 동반협력 국가들과 모든 참여 공여국들에 의해 부문별 정책들과 제도들의 개혁에 있어서의 성평등과 여성의 권한강화의 중요성이 받아들여 지는 일을 더 증진시켜야 한다. 그리고 개혁을 위한 기반으로 수행된 분석들이 성평등을 하나의 통합 이슈로 언급하도록 확실히 해야 한다. 마지막으로, 여러 대안들을 신중히 검토함에 있어서, 그리고 프로그램들의 고안을 지원함에 있어서, 성평등과 여성의 권한강화에 대해 긍정적 효과를 가지는 제도개혁과 정책방향들을 촉진해야 한다(이것은, 예를 들어, 그 부문내에서 자원들에 대한 여성의 접근을 막는 장애물들을 제거함을 의미할 수도 있고, 또한 평등하게 여성들과 남성들의 필요와 우선순위를 언급하는 제도적 능력을 향상시킴을 의미할 수 도 있다).

다섯 번째로는 **兩者間 프로젝트**를 들 수 있다.

새로운 개발협력 방법들에도 불구하고 양자간 프로젝트는 여전히 중요한 이전의 메카니즘으로 남아있다. 현재 여러 다른 부문들에서 성평등 이슈들과 전략들을 가려내는 수많은 점검목록과 지침과 다른 자원들이 있다. 이들 통찰력들을 효과적으로 이용하려는 그들의 지속적인 노력에 더해서, DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 즉, 그들의 기관 내에서 성평등 정책목표들과 지원된 활동들 및 결과로 얻어진 효과들의 일치를 확보하기 위해 프로젝트와 정책레벨 사이의 연계를 강화해야 한다. 또한, 프로젝트들이 어떻게 성평등 목표들에 기여할 수 있는지, 또한 여러 장애들이 어떻게 극복될 수 있는지, 그리고 프로젝트 기획이 어떻게 향상될 수 있는지 등을 이해하기 위하여 프로젝트 수준의 점검과정(모니터링)과 효과평가를 향상시키도록 동반협력자들을 지원해야 한다. 마지막으로, 긍정적인 결과를 가지고 있고 비용효과적인 전략들에 관한 지식을 증대시키기 위해 특정한 부문들에서 사용된 서로 다른 간섭들의 상대적인 강점과 약점들을 분석해야 한다.

여섯 번째로는 **制度强化와 能力構築**이다.

DAC 회원국들은 동반협력국가들에서의 국가적 능력증대, 특히 정책개발과 프로그램 실행, 전반적인 관리운영 등을 위한 제도적 능력의 강화에 점차 더 관심을 관심을 쏟고 있다. 북경 행동강령을 통해 강조된 바대로 능력이라고 하는 것의 한가지 중요한 요소는 성과 관련되어 요구되는 것들을 가려내어 언급하고, 여성과 남성 사이의 불평등을 감소시키는 길들을 명확히 표명하는 능력이다. 이 과정에 기여하기 위해, DAC 회원국들에 의해 지지를 받는 제도강화 주

도권은 다음과 같아야 한다. 즉, 정책과 프로그램과 제도문화를 분석하며, 성평등에 기여하는 변화전략을 개발하는 등의 동반협력자의 능력에 초점을 맞추는 정책제안에 우선권을 부여하여야 한다. 그리고 그들의 조직 내에서 성간 균형을 시험하며 정책과 의사결정 수준에서 여성의 대표성을 증진하기 위한 전략들을 가려내도록 동반협력자들을 지원해야 하며, 성과 관련한 흩어진 자료들의 유효성을 증대시키도록 자료수집을 위한 국가 및 각부문 체계의 변경을 지원해야 한다. 마지막으로 이 영역에서 동반협력자들의 국가적 자원을 증대시키도록 부문별 단체들과 연구조사 기관들, 그리고 지원단체들에 의한 성평등에 관한 연구조사를 지원해야 한다.

일곱 번째는 **人道的 支援과 緊急支援**이다.

DAC 회원국들은 인도적 지원과 긴급지원에 우선순위를 부여하고 있다. 이러한 원조가 신속하고 위험한 조건하에서 수행된다 할지라도, 이러한 급박한 사정들이 성평등과 여성의 권한강화에 관심을 기울이는 것을 막아서는 안된다는 인식이 점차 증대되고 있다. 더욱이, 이러한 원조의 많은 부분이, DAC 회원국들이나 동반협력자들에 의한 제한된 직접투여와 더불어, NGO들과 다자간 기구들에 의해 이행되고 있다. 정책과 전략과 정책대화에서 성평등을 주류화하는 이들 기구들의 능력은 이러한 형태의 개발협력에 있어서 성평등에 대해 충분한 숙고를 하기 위한 전제조건이다. 이와 관련하여 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 즉, 여성들과 남성들의 참여를 모두 보장하며, 그들의 프로그램화 과정에 성평등 목표들을 통합하도록 긴급지원을 이행하는 기구들의 능력에 초점을 맞추어야 한다. 그리고 긴급상황에서 '피해자'로서의 여성들에 대한 관심집중

을 뛰어넘어, 여성과 남성들의 다른 능력과 대처전략들 뿐만 아니라 그들의 일치하지 않는 약점들도 고려하는 방법으로 움직여야 한다. 또한 긴급구조 프로그램에서 남성 뿐아니라 여성의 참여를 보장하며, 그들에게 그들 자신의 필요와 우선순위를 명확히하도록 허용하는 창조적인 방법론의 개발과 이용을 지원해야 한다.

여덟 번째는 **NGO의 프로젝트**들이다.

DAC 회원국들은 NGO들을 통해 상당한 개발원조를 이행하고 있다. 이러한 지원은 일반적으로 프로젝트 기획이나 수행에 있어서 DAC 회원국들을 위한 직접적인 역할이 없이 NGO들에 의해 개발된 프로젝트 제안들에 응해서 제공된다. 그러므로 DAC 회원국들 자체의 성평등과 여성의 권한강화에 관한 정책들과 NGO들의 활동과 사이에서의 일관성은 목표와 방법들에 대한 공통이해를 발전시키고자 모색하는 지속적인 관계를 통해서 조장될 필요가 있다. 이와 관련하여 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 즉, DAC 회원국들과 NGO들, 그리고 각정부들 사이의 상호학습 과정을 고무하며, 프로젝트와 프로그램에서 성평등의 증진을 위한 최선의 실행방안에 대한 대화를 용이하게 해야 한다. 그리고 그들의 정책과 제반 사업과정 그리고 동반협력기구들과의 관계에 있어서 평등의 목표들을 통합하는 NGO들의 기관능력에 초점을 맞추며, 필요가 있는 이러한 영역에서의 능력개발을 지원해야 한다.

아홉 번째는 **公共 및 民間의 契約請負人**과 관련된다.

(공공 및 민간 모두의) 계약청부인들은 다양한 역할을 하고 있다. 그들은 자주 DAC 회원국들을 위한 연구와 평가작업을 준비한다.

그들은 또한 DAC 회원국들과 동반협력국 사이에서 이미 협상되어 왔던 프로젝트의 기획과 수행 지원을 제공할 수도 있다. 성평등 목표들은, 상대적인 역할과 책임들이 명확히 규정되고 계약청부인들이 실행을 위한 책임이 없다면, 성취되지 못할 것이다. 이것이 이루어지는 것을 담보하기 위해서 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 즉, 성평등에 관한 계약청부인들의 능력을 평가하기 위한 기준을 개발해야 한다. 또한 계약과 위탁범위가 명확히 책임사항을 규정하며, 성평등에 대한 실행에 관하여 특정한 기대사항을 언급하도록 확실히 해야 한다.

(5) DAC 會員國들의 性平等 戰略

이와 관련하여 1995년 DAC HLM에서 승인된 목표는 다음과 같다.

"능력개발, 경영책임, 책임성, 그리고 결과에 대한 적절한 모니터링과 보고 등을 강조한다."

지난 20년 이상 동안 DAC 회원국들은 성평등을 지지하는 그들의 활동을 용이하게 하는 제도상의 정책들, 구조, 그리고 과정들을 구축하는데 큰 진보를 이루어왔다. 지금까지 배워온 교훈들은 미래의 접근법들에 이로울 것이다. 성평등 전략들은 동반협력국가들과 국제환경 모두에서 변화의 맥락에서 형성되어야만 한다. 그리고 지속적인 혁신이 필요하다. 효과적인 행동은 DAC 회원국 기구들에서 다음 사항들과 관련하여 혁신을 필요로 할 것이다.

▶ 동반협력자의 책임에 기초하여 수립되며 동반협력자들의 능력개

발을 지원하는, 그럼에도 불구하고 또한 성평등 이슈들에 관한 DAC 회원국들의 경쟁력을 위한 필요도 인식하는 동반협력관계 전략들

- ▶ 성평등의 고려사항들을 주류화하는 정책형성과 기획을 위한 과정
- ▶ 성평등의 충격을 포함하여 개발협력 활동들의 충격효과를 평가하기 위한 과정과 능력
- ▶ 함께 숙고하는데 바탕을 둔 상호 배움의 과정과 DAC 회원국들 간에서와 동반협력국가들과의 경험 공유
- ▶ 융통성 및 실행과정에서 습득된 교훈들과 변화하는 환경에 대응하는 능력

그리고 그러한 혁신들은 새로운 제도들 또는 방법론들의 개발 뿐만 아니라 제도문화와 구조에 있어서의 변화를 필요하게 한다.

한편, 모니터링과 평가구조의 향상은 개발협력 주도권이 성평등과 여성의 권한강화를 만족시키고 있는지 여부를 평가하기 위해서 필요하다. 평가과정과 효과를 위한 전제조건은 평가가 이루어질 수 있는 (양적이고 질적인) 측정목표의 수립에 있다. 이와 관련하여 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수하여야 한다.

먼저, 회원국들의 관련기관 내부에서는,

① 성평등과 여성의 권한강화에 대한 지원의 전반적인 진행과정이 평가될 수 있는 수단과 목표들을 명확히 드러내는 전략들과 정책들을 표명해야 한다.

② 모든 정책과정 안에 성평등을 주류화하는데 대한 명백한 강조와 함께 평가와 모니터링 능력을 향상시켜야 한다.

③ 전체 제도적 목표들이 달성되어 왔는지 여부를 정기적으로 평가해야 한다.
④ 성평등을 주류화하는데 있어서 모니터링과 평가의 진전을 위한 그들 자신의 능력을 향상시켜야 한다.

그리고 프로그램과 프로젝트 수준에서는,
① (제반활동의 완수가 아니라 개발의 충격에 초점을 맞추어서)성평등과 여성의 권한강화에 관련한 명백하고 측정가능한 목표들과 예상된 결과들을 표명하려는 동반협력적 노력들을 지원해야 한다.
② 프로젝트와 프로그램 그리고 단체들에서의 결과물 성취를 모니터하고 평가하며, 성공과 실패의 이유를 이해할 수 있는 동반협력적 능력을 지원해야한다.

그런데 강하고 지속적인 리더쉽은 효과적인 정책수행에 있어서 결정적 요소이다. 관리층과 스텝은 정책수행에 책임을 질 수 있어야 한다. 성평등과 여성의 권한강화가 관리층 수준에서 심각하게 채택될 때 중요한 진전이 이루어 질 수 있다. 그러므로 DAC 회원국 내에서 개발협력 정책과 프로그램을 책임지고 있는 상위 관리층은 다음의 사항을 준수해야 한다. 먼저, 이슈에 뚜렷한 윤곽을 주면서, 그리고 뛰어난 스텝의 기여에 보상하면서 성평등 전략들과 목표들의 결과에 대해 확실히 정기적인 모니터링을 해야 한다. 또한, 정책토의, 공문서, 그리고 인터뷰와 발표 등에서 개발의 전략적 목표로서 성평등과 여성의 권한강화의 중요성에 대한 지속적인 의사소통을 스텝과 다른 사람들 모두에게 보장해야 한다. 마지막으로, 정책수행을 지원하기 위해 충분한 자원을 배정해야 한다.

한편, 성평등 정책의 수행을 위해서는 스텝의 능력개발과 전문가 지원의 필요성이 대두된다. 스텝 개발전략이 모든 스텝에게 기본적인 분석틀을 소개하는데 초점이 맞추어져 왔다해도, 다양화된 기술들이 성평등과 여성의 권한강화를 언급하는데 요구된다는 점이 현재 인정되고 있다. 모든 스텝은 제너럴리스트의 기술이 필요하지만, 특별한 부문의 사업 또는 특정한 방법론에 의한 사업들은 본부와 현장에서 전문가 스텝을 필요로 할 수도 있다. 전문가 집단은, 정책과 방법론과 이슈들이 전개될 때, 성평등에 대한 지속적인 관심을 촉진하는데 여전히 필요하다. 이와 관련하여 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 먼저, 그들의 분야에서 성평등 이슈들을 가려내고 동반협력자들과 정책목표들을 논의하며 필요시 전문가의 지원을 찾아낼 수 있는 능력을 포함하여 그들의 특정한 업무영역에서 성평등을 지향하여 일하도록 하기 위하여 모든 스텝에 의해 요구되는 기술들을 가려내야 한다. 그리고 성평등과 여성의 권한강화에 있어서의 내부 전문기술을 개발하여야 하며, 이것을 개발계획에 있어서의 정당성있는 전문직업상의 기술로 인정해야 한다. 마지막으로, 전체기관에 의한 정책수행을 용이하게 하기위해 촉매자로서 행동하는 단위부서나 구조를 유지해야 한다.

성평등 전략에 있어서 제도상의 절차들과 방법론들도 고려해야 한다. 주류화 전략은 또한 DAC 회원국들의 제도상의 절차를 위한 함축적 의미를 가지고 있다. 성평등과 여성의 권한강화는 매일의 업무에 있어서 정규적인 통상업무와 절차들에서 다루어져야 한다. 성과 관련한 분석은, 그것이 분리되고 고립된 활동보다는 오히려 정책, 계획, 모니터링과 평가과정의 통합된 부분으로 있을 때 가장 효과적이다. 성 관점은 수행되는 모든 분석들의 통합된 형태가 되어야 한

다. 이와 관련하여 DAC 회원국들은 다음의 사항들을 준수해야 한다. 먼저, 계획과정의 시초단계에 있어서 성분석의 증진에 부여되는 우선순위와 함께, 지침들과 정책과정 편람들이 성평등 고려사항들을 스텝이 채택하는 방법들에 통합하도록 담보하여야 한다. 두 번째로는 추구하고 있는 결과들의 명세와 모니터링 성과를 위한 지표들, 그리고 평가기준들을 포함하여, 성평등의 목적이 결과에 근거한 사업운영을 위한 절차들의 개발에 반영되도록 담보되어야 한다. 세 번째로는 성평등과 여성의 권한강화에 대한 측정수치와 지표들이 분리된 체계보다는 오히려 주류화의 보고구조와 평가과정들의 일부분이 되도록 보장하여야 한다. 네 번째로는 sex-disaggregated data를 제공하는 통계체계와 프로젝트 모니터링 체계를 유지, 발전시켜야 한다. 다섯 번째는 성평등이 모든 훈련과 스텝개발 정책제안에서 분명히 언급되어야 한다.

(6) 前進 : 21世紀를 爲한 性平等과 開發協力 議題

이와 관련하여 1995년 DAC HLM에서 승인된 목표는 다음과 같다.

"사회적, 경제적, 정치적 분석들을 통합하는 좀 더 인간에 초점을 맞춘 접근법의 일반적인 필요성과 발전의 사회.문화적 측면을 재강조한다."

"협력의 지속영역과 새로운 영역에서, 특히 참여적 개발과 좋은 정치, 인권, 갈등해소 등에서, 이들 원칙들을 강조한다."

한편, 「Shaping the 21st Century」에서는 다음과 같이 언급하고 있다.

"더 높은 수준의 삶의 질이란 인간이 자기 자신의 미래에 대한 증대된 힘을 획득할 것을 의미한다. 그처럼 광범위한 비젼의 추구는 끝나지 않은 많은 과제들에 초점을 둘 것이다. 그것들은 극빈의 극복, 식량안보의 성취, 시장경제의 효과와 정부의 효율성 증대, 지역적 협력의 조성, 모든 국민, 특히 여성의 참여 증진, 그리고 자립능력의 증진에 의한 최빈국민과 국가의 종속성 감소 등을 포함한다(p. 8-9)."

「Shaping the 21st Century」에서 제시된 주요 주제와 목표들은 다음과 같다.

■ 性平等 目標는 다른 開發目標들의 定義의 一部여야 한다.

지속가능한 인간중심적 개발은 DAC 회원국들과 그 동반협력자 사이의 협력의 총체적 목표이다. 언급되어야할 주요한 도전들이 있다. 즉, 널리 분표된 빈곤, 열악한 보건상태, 교육의 결핍, 사회적 차등, 무장투쟁, 그리고 환경적 취약성 등이 그것이다. 여성과 남성 모두의 지식과 통찰력, 경험이 이들 문제들을 풀기위해 요구된다.

■ 民主的 節次와 性平等

민주적 절차들은, 그것이 여성과 남성 모두가 그들의 삶의 조건들을 구체화하고 공공단체들에게 책임을 지우는 결정들에 참여할 수 있도록 하기 때문에, 지속가능한 인간중심적 개발에 있어서 핵심적

이다. 의사결정 과정의 민주적 성질은 여성들의 조직적인 낮은 대표성에 의해 감소된다. 더 많은 여성들을 포함하는 공적이고 정치적인 단체들은 공공의 이해와 관점을 더 잘 대표할 뿐 아니라 여성들의 이해와 관심에 대해서도 더욱 민감할 것이다. 동반협력자들과 효과적으로 일해나가기 위해 DAC 회원국들은 다음과 같은 여러 방법으로 민주적 절차에 있어서 성평등과 여성의 권한강화를 조장할 수 있다.

- ▶ 선거과정에서 유권자와 후보자로서 여성들의 참여를 용이하게 하기 위한 정보 캠페인 지원
- ▶ 리더쉽과 변호기술의 훈련을 통해 여성들의 관심사항들이 더 가시적이 되게 할 수 있는 여성 옹호기관들의 효율성 강화
- ▶ 여성들 및 여성기관들과 협의하며, 여성 뿐만아니라 남성들도 성평등 관심사항들에 반응할 책임이 있다는 점을 이해하는 모든 동반협력자들의 지원 및 격려

■ 人權과 性平等

1993년 '비엔나 유엔 인권회의'에서는 인권과 민주주의 그리고 발전 사이의 상호의존성이 강조되었다. 또한 회의에서는 여성에 대한 불평등과 폭력이,여성이 시민권과 정치적 권리를 행사할 수 있는 능력에 제약을 가하는 것과 마찬가지로, 중요한 인권문제라는 점이 인정되었다. DAC 회원국들은, 예를들어 다음과 같은 조치들을 통해, 동반협력국가들과의 정책제안에 있어서여성의 인권을 증진할 수 있다.

- ▶ 여성의 인권(독립법인, 토지와 재산, 폭력으로 부터의 보호, 그리고 정치적 참여등에 대한 권리 포함)에 관한 국제적인 기준을 실행하기 위해 각 정부들이 국내 입법과 시행구조에 있어서의 변

화를 분석하도록지원함.

▶ 여성에 대한 폭력의 원인을 이해하며, 폭력의 피해자들 및 가해자들과 함께 일하고, 국내와 작업환경에서 여성들을 위한 더 큰 개인 안전을 이루기 위한 정부 및 민간기구들의 노력을 지원함.

▶ 정치인들과 경찰, 재판관, 그리고 공무원등을 포함하여 핵심적인 관리들과 정책결정자들을 위한 여성의 인권에 관한 교육을 강화함.

■ 葛藤과 性平等

DAC 회원국들은 갈등예방, 해소, 재활, 재건 등에 주의를 집중함에 의해 증가된 무장투쟁들에 대응해 왔다. 여성들과 남성들은 일반적으로 갈등(분쟁)을 다르게 경험한다. 즉, 무기를 소지한 군인들은 남성일 가능성이 더 크며, 여성에 대한 성폭력은 하나의 전쟁전술로 이용되어 왔고, 피난민은 대부분 여성과 아동들로 구성되어 있다. 여성과 남성 모두의 참여는 평화구축과 개발과정에 필수적이다. 평화협상은 일반적으로 남성들 사이에서 이루어지지만, 공식. 비공식적인 협상대표와 로비스트, 그리고 운동가로서 여성의 기여는 점점 더 인정을 받고 있다. DAC 회원국들에 의한 정책제안들은 다양한 방법으로, 예를들면 다음과 같은 것들을 통해, 성평등과 여성의 권한강화의 목표를 반영할 수 있다.

▶ 통솔력과 협상에 있어서의 그들의 기술과 그들의 정보 접근도 증대를 통해 여성들과 여성기구들의 정책결정과 갈등해소 참여를 지원함.

▶ 무장투쟁 상황과 그 여파 속에서 여성에 대한 폭력행위를 조사하려는 노력을 지원함에 의해 인권에 대한 국제적인 기준과 규범을 강화하며, 관리들과 검찰관, 재판관 등이 그러한 사건들을

적절하게 다룰 수 있도록 훈련과 기타 지원을 제공함.

▶ 남성들 뿐아니라 여성들의 경험과 필요들이 재건과정의 하나의 통합된 부분이 될 수 있도록 참여과정에 우선권을 부여함.

■ 經濟的 福祉

「Shaping the 21st Century」는 다음과 같이 선언하고 있다.

"개도국에서 극빈상태로 삶을 영위하는 국민의 비율은 2015년까지 적어도 절반 수준으로 감소되어야 한다."(p. 9)

■ 貧困과 性平等

빈곤은 동반협력국가들과 개발협력에서 중심적인 도전으로 남아있다. 성평등과 여성의 권한강화는 복지를 추구하는 경향에서 좀 더 지속가능한 접근법으로 이동하는데 있어서 중심적인 것이다. 빈곤을 특징짓는 소득, 식량, 보건, 교육, 기회의 결핍은 남성보다는 여성들에게 더 영향을 주며, 빈곤을 극복하고자 하는 여성들의 노력은 사회적, 경제적 자원들에 접근하는데 있어서의 불평등에 의해 더욱 제약을 받는다. 그들의 삶에 영향을 끼치는 정책과정과 결정들을 구체화하기 위한 가난한 여성들과 남성들의 능력의 증대는 그들의 권리를 행사하며 자원을 요구하는데 있어서 여성들이 직면하는특정한 제약들에 주의를 기울일 것을 요구할 것이다. 빈곤과 성평등 사이의 연계성에 대한 그들 자신의 이해를 증대시키는 것에 더해서 DAC 회원국들은 빈곤감소 전략을 개발하고자 하는 동반협력자들의 노력을 다음과 같은활동들을 통해 지원할 수 있다.

▶ 불균형적인 빈곤여성들의 수의 근본원인을 해결하는 거시경제적

전략들의 도출

- ▶ 경제적 자원과 기회들(토지 소유권, 신용대출, 훈련, 시장구조에의 접근, 고용 등을 포함)에 대한 여성들의 동등한 접근 및 통제를 향상시키는 정책과 행정적 변화들의 도출
- ▶ 빈곤감소전략에 대한 정책결정과 토론에 여성들과 성문제 전문가 및 주창자들의 참여증대

■ 經濟發展과 性平等

건전한 경제정책은 발전의 토대라고 하는 점을 인정하여 DAC 회원국들은 성장으로 연결될 수 있는 거시경제적 환경을 만드는데 초점을 맞추어 왔다. 불평등이 경제성장에 장애가 될 수 있다는 점을 지적하는 점증하는 연구조사 결과에도 불구하고, 지금까지는 어떠한 DAC 회원국이나 동반협력자들도 거시경제정책의 성과 관련한 차원들에 충분한 주의를 기울이지 않아왔다. 균형발전은 성장을 필요로 하는 반면, 그것은 또한 여성과 남성 모두를 위한 안정적인 생계를 만들어 내고, 기회와 이익을 동등하게 배분하며, 참여적이고 결합력 있는 사회를 지원하는 정책들을 필요로 한다. DAC 회원국들은경제정책과 정책제안들에 있어서 성평등 목표들을 통합하도록, 예를 들어 다음과 같은 방법들의 지원을 통해, 동반협력자들과 함께 일할 수 있다.

- ▶ 여성과 남성들에 대한 예산배분의 효과 및 그들의 개별적인 이해, 필요, 우선순위를 평가하기 위한 공공지출 검토와 같은 메카니즘의 이용
- ▶ 빈곤만연의 충격, 생산적 자산에 대한 접근, 고용기회 및 가사(家事) 조건 등을 포함하여, 성개념에 의한 경제정책의 효과들을 평

가하기 위한 경제기획가들 사이에서의 기술의 개발

▶ 무임금 노동의 설명 메카니즘을 개발하려는 정책제안과 성개념에 의한 정책의 충격효과를 모니터하기 위한 지표들

■ 社會開發

「Shaping the 21st Century」는 다음과 같이 선언하고 있다.

"초등교육, 성평등, 기초보건 및 가족계획에 있어서 근본적인 진보가 있어야만 한다. a) 2015년까지 모든 국가에서 보편적인 초등교육이 도입되어야 한다. b) 성평등과 여성의 권한강화를 향한 진보는 2005년까지 초등 및 중등교육에서 성간 불평등을 제거함에 의해 입증되어야 한다."(p. 10)

3. 協力團 政策에 주는 示唆點과 政策提言

가. 協力團의 女性開發 關聯 事業實施 現況

그 동안 협력단의 개발원조사업은 주로 정치(외교)적이고 경제적인 고려에 의해 대상국과 지원규모, 대상사업을 선정해 왔으며, 자연히 국제적인 개발원조의 조류와 이슈는 큰 의미를 갖지 못해왔다. 여성개발 이슈도 마찬가지여서 관련되는 사업의 실적은 사업의 수로 보나 지원액으로 보나 매우 미미한 실정이다. 아래 표에서 정리한 것은 그나마 여성과 관련이 있다고 보이는 사업들을 모두 정리해 본 것인데, 이것에서 알 수가 있듯이 개도국 여성들을 위한 사업이라고 하는 것을 명목상 찾을 수는 있다고 해도 협력단 사업의 경향과 변화를 분석한다는 것 자체가 무의미할 정도로 그 실적은 보잘 것이 없다.

우선 협력단의 사업비 가운데서 여성관련 사업이 차지하는 비중은 2개의 프로젝트가 겹쳐있던 '97년을 제외하면 대체로 1%로 내외로 매우 낮은 수준에 머물어 왔다는 것을 알 수가 있다. 그러니 자연히 관련 사업비의 절대액도 적을 수밖에 없었다. 그리고 사업의 종류도 매우 제한이 되어 있으며, 매년 마다의 실시 사업도 그 수가 매우 적었다. 사업의 질적인 면도 별로 나을 것이 없어서, 일정한 방향이나 목표를 찾기도 힘이 들고, 효과를 평가하기는 더구나 어려운 형편이다. 더구나 관련 사업들이라고 하는 것도 여성개발의 목표실현을 염두에 두고 선정되어 수행되었다기 보다는 협력대상국의 요청사업중 국별 배정예산 내에서 협력단의 능력상 실시가 가능한

것을 취사선택한 면이 강하다 하겠다. 심하게 말하면 대부분의 사업들이 국제협력 및 개발원조의 이슈와 목표와는 무관하게 그 당시의 상황과 필요에 의해 포함되었을 뿐이라고 할 수도 있겠다.

이처럼 미미한 협력단의 여성관련 사업들 중에서 그래도 비교적 분명한 정책지향을 가지고 지속적으로 실시되었던 것이 연수생 초청사업이다. 아래 <참고표>에서도 보듯이 이 사업을 통해 '92년부터 시작하여 매년 가족계획 및 여성보건 분야를 중심으로 관련분야의 개도국 여성 지도자들을 꾸준히 육성해 왔다. 한국의 가족계획사업은 그 동안 매우 성공적이었던 것으로 국제적으로 인정받아 왔고 현재도 비교우위에 있으므로, 적극적으로 이러한 한국의 경험과 기술을 개도국에 이전하고, 국제사회의 기대에도 부응한 대표적인 사업이라 할 수가 있다. 이 분야는 인구보건 이슈와 연관되어 앞으로도 계속 실시될 가치가 있다고 할 수가 있다. 그리고 연수생 초청사업은 가족계획 및 여성보건 분야에만 머물지 않고 '99년에는 "여성소규모 창업" 과정을 신설하였는데, 이 분야는 여성들의 소득증대와 경제활동 참여 확대를 지원하고자 한 것으로 사업내용의 긍정적인 변화라 하겠다. '99년의 연수성과를 면밀히 검토하여 이 과정의 연수를 계속 지속, 발전시키는 것이 바람직 할 것이며, 추가로 여성들을 위한 연수과정의 개설도 검토되어야 할 것이다.

한편, 프로젝트 사업을 통해서도 개도국 여성들을 위한 사업을 실시하였는데, 이것 역시 그 내용은 주로 여성들의 보건 및 복지 부문에 집중되어 있다. 그래도 대분분의 보건분야 지원사업이 일반 보건소 건립 지원에 머물고 있음에도 불구하고 그 중에서도 여성들과 아동들의 보건과 복지향상을 대상으로 한 사업들이 선정되어 실시되었다는데 의미가 있다고 하겠다. 특이한 것은 '97~'98년간 파푸아

뉴기니에 지원한 '카리타스 여자기술학교' 지원사업으로, 여성들만을 대상으로 기술교육을 실시하는 사업이라는 측면에서 매우 가치있는 사업이라 하겠다. 개도국 여성들이 농업이나 기초적인 공업분야 또는 수공업 분야에서의 경제활동에 큰 부분을 차지하고 있음을 고려하여 이러한 종류의 사업은 적절한 것이라 할 수가 있다.

해외봉사단 파견사업에서는 여러 분야에서 여성들을 대상으로 한 활동이 있어 왔다. 여기에는 네팔 가족계획협회 소속 보건소에 파견되었던 간호분야 단원활동도 포함될 수 있으나, 실제 활동내용이 가족계획 활동에 중점이 있다기 보다는 일반 보건의료 활동이 중심이어서 제외하였다. 여기에서 여성관련 활동으로 분류한 것들은 모두 직접 여성들을 대상으로 한 기술교육과 파견국 여성정책에 대한 지원 활동들이다. 그 중에서도 봉제와 미용, 수공예 분야는 주로 스리랑카와 방글라데시 등지의 직업훈련센터에서 여성들 만을 대상으로 기술지도 활동을 수행한 것들로, 그동안 봉사단원의 활동을 통해 꾸준히 여성 기능인력을 배출하여 현지여성들의 소득향상에 기여한 것으로 평가되고 있다. 그리고 기술지도 및 직업훈련 이외에도 특별히 '98년부터는 파키스탄 정부의 요청으로 여성복지와 인구복지 분야 활동이 시작되어 여성정책 분야로 해외봉사단의 활동영역이 확대된 것은 의미가 있다 하겠다.

이상에서 설명한 협력단의 여성관련 사업 현황을 간략하게 정리해 본 것이 아래의 <참고표> 이다.

<參 考 表>

協力團의 女性關聯 事業 現況

1. 總 括 表

(단위:천불)

구분	프로젝트지원		연수생초청		해외봉사단파견		계	비 율 (지원액/총사업비)
	건	지원액	명	지원액	명	지원액		
1991	-	-	-	-	3	27.0	27.0	0.12
1992	-	-	21 (1과정)	88.2	1	11.0	99.2	0.33
1993	2	421.6	17 (1과정)	86.7	3	35.7	544.0	1.79
1994	1	390.5	20 (1과정)	98.0	2	23.4	511.9	1.34
1995	1	0.6	18 (1과정)	91.8	3	53.1	145.5	0.3
1996	1	250.0	51 (3과정)	275.4	5	122.0	647.4	1.06
1997	2	1,086.5	31 (2과정)	138.5	4	64.4	1,289.4	2.32
1998	3	404.5	37 (2과정)	127.2	5	56.6	588.3	1.53
1999	1	250.0	35 (2과정)	220.8	5	67.8	538.6	1.82
계		2,803.7	230	1,126.6	31	461.0	4,391.3	

2. 프로젝트 事業

(단위: 천불)

국명	사업명	사업기간	지원액	계
스리랑카	아동복지원 지원	'93	125.8	125.8
과테말라	제1 아동복지원 지원	'93~'95	'93 : 295.8 '94 : 390.5 '95 : 0.6	686.9
PNG	카리타스 여자기술학교 지원	'97~'98	'97 : 313.9 '98 : 44.5	358.4
과테말라	제2, 3 아동복지원 지원	'97~'98	'97 : 772.6 '98 : 352.5	1,125.1
중국	마을파현 모자보건원 건립	'96	250.0	250.0
코스타리카	여성암 방지 및 조기치료 지원	'98~'99	'98 : 7.5 '99 : 250.0	257.5
계	7개 사업			2,803.7

3. 研修生 招請事業

(단위: 천불)

년도	과정명	참가국	참가인원	지원액
1991	-	-	-	-
1992	여성지도자 가족계획	11국	21명	88.2
1993	여성지도자 가족계획	10국	17명	86.7
1994	여성지도자 가족계획	11국	20명	98.0
1995	여성지도자 가족계획	10국	18명	91.8
1996	여성지도자 가족계획	8국	15명	275.4
	여성과 보건	10국	18명	
	여성지도자 가족계획 사후관리웍샵	9국	18명	
1997	가족계획과 생식보건	8국	14명	138.5
	여성과 보건	7국	17명	
1998	가족계획과 생식보건	9국	20명	127.2
	여성과 보건	7국	17명	
1999	가족계획과 생식보건	9국	18명	220.8
	여성 소규모 창업	7국	17명	
계			230명	1,126.6

4. 海外奉仕團 派遣事業

(단위: 천불)

년도	봉제	미용	수공예	여성복지	인구복지	계	지원액
1991	1	2				3	27.0
1992			1			1	11.0
1993	2	1				3	35.7
1994	1	1				2	23.4
1995	3					3	53.1
1996	5					5	122.0
1997	4					4	64.4
1998	4			1		5	56.6
1999	3			1	1	5	67.8
계	23	4	1	2	1	31	461.0

나. 協力團 政策提言

지금까지 여성개발과 성평등에 관한 국제적인 동향과 개념들에 대해 정리를 한 바 대로, 이 이슈는 한 국가의 '발전'을 논하는데 있어서 빼놓을 수 없는 과제가 되고 있을 뿐만아니라 개발협력에 있어서도 핵심적인 주제이자 과제가 되고 있다. 그런데 여성개발 이슈는 단순히 여기에만 국한되어 다루어 지는 것은 아니다. 국제사회의 여성 문제에 대한 관심과 활동은 단순히 여성 권익운동을 하자는 것이 아니라 현대사회의 가장 근원적인 불평등을 제거하려는 평등주의적 노력의 발로라는 것을 알아야만 한다. 이것은 단지 남성들만을 겨냥한 것이 아니라, 성차별에 기초한 정치, 경제, 사회 등 모든 분야를 대상으로 한 것이다. 이처럼 현대사회의 핵심적 사안들에 대해 여성중심적 시각으로 접근한다는 것은 특별한 의미를 가진다고 할 수 있다. 왜냐하면 그것은 불평등에 대한 본질적 접근이기 때문이다. 「북경 여성대회」의 선언문에서 언급한 것 처럼, 이제 "여성의 권리는 인권이다"(선언문 14조). 동 대회에서 채택된 12가지 핵심의제에 관한 모든 논의에서도 '모든 인간의 권리'를 여성에게 공평하게 적용하는 것이 해결의 출발점이라는 것을 확인한 바 있다. 이것은 여성을 모성이라는 것을 내세워 특수화하기 보다는 인간으로서의 권리를 평등하게 나누어야 할 동반자로 보려는 생각이 바탕을 이루고 있는 것이다. 또한 여성들의 열악한 상황을 인권제도의 강화로 해결하려는 인권적 접근법에는, 여성의 지위개선은 바로 국가의 책임이라는 것을 강조하는 뜻도 담겨져 있다 하겠다. 그러므로 여성개발의 과제는 이제 우리로서도 피해갈 수 없는 것이 되었다고 할 수가 있다.

그런데 여성개발 이슈의 중요성에도 불구하고, 개발원조의 여타 이슈들에 있어서도 마찬가지이나, 여성개발과 관련한 협력단의 사업 실행은 DAC 회원국들에 비해 아직 미미하기만한 실정이다. 협력단이 그 동안의 사업수행 과정에서 여성개발 이슈를 포함한 개발원조의 국제적인 주요 이슈들을 사업에 반영하지 못해 온 것은 주로 두 가지 요인에 기인한다고 할 수가 있다. 기본적으로는 사업예산의 규모가 작으면서도 사업들이 주로 외교적 고려에 의해 선정이 되어 지원대상국가도 과도하게 많고 소규모의 여러 사업들을 복합적으로 포함시키게 되어 이러한 이슈들을 고려할 여지가 별로 없을 뿐만 아니라 그것들을 고려하는 것이 무의미하게 되어 있다는 점이다. 다른 하나는 사업의 기획에서부터 사업의 마무리까지의 전과정에서 개발원조의 이념과 목표, 글로벌 이슈, 국제적 동향 등을 별로 고려하지 않아왔다는 것인데, 이것은 전반적인 무관심에 기인한 것일 수도 있고, 그것들을 다룰 수 있는 인력의 부재 탓일 수도 있으며, 조직체계 상의 문제일 수도 있겠다. 이것들 중에서 당장에 협력단의 구조적인 문제까지 해결하기는 어렵다고 해도, 몇 가지는 우선 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

여성개발 및 성평등 이슈를 반영한 협력사업을 발굴 및 기획하고 확대하기 위해서는 우선 여성개발과 관련한 스텝의 능력개발이 필요하다. DAC의 지침에서도 지적되었다시피, 개발원조기관 직원 중에는 특정한 부문의 사업이나 방법론에 정통한 전문가가 필요하다. 기관내의 여성개발 및 성평등 분야 전문가는 각종 정책과 방법론, 이슈들이 전개될 때 이에 참여하여 성평등에 대한 지속적인 관심을 끌어내며 사업에 반영하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이를 위해서는 여성개발 및 성평등과 관련한 내부의 전문적인 지식과 기

술을 개발하는 노력이 필요하고, 이것을 전문적인 직업상의 기술로 정당하게 인정해 주어야만이 기관의 전문가 양성이 촉진될 것이다. 장기적으로 사업기획 및 정책부서 직원의 일부는 제반 개발협력의 이슈와 관련한 전문적인 지식과 기법을 가진 전문가일 필요가 있다. 당장 전문가를 확보하는 것은 어렵다고 해도 적어도 기존 직원의 능력개발을 통하여 전문성을 확보하려는 장기적 안목의 노력이 있어야 할 것이다. 가령 여러 기능상의 업무분장 외에 특정 이슈별로 담당자가 지정이 되는 것도 그러한 능력을 개발하는데 하나의 방법이 될 수가 있을 것이다. 이에 따라 여성개발 이슈를 담당하도록 지정된 직원은 여성개발 및 성평등에 관한 국제적인 동향을 상시로 취합하여 분석하도록 하고, 국내외의 각종 관련 연수 프로그램과 세미나, 회의에 우선적으로 참가하도록 배려되어야 할 것이다. 또한 협력단의 사업기획과 선정, 사업의 실시과정에 참여하여 여성개발의 목표가 사업에 반영될 수 있도록 하고, 여성개발과 관련한 사업의 모니터링과 평가과정도 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 제반 협력사업에 여성개발의 목표들이 반영되고 성평등의 관점과 의식이 협력사업 수행과정에 확산될 수 있도록 하기 위하여 가급적 많은 직원들을 외부의 여성개발 전문가 연수과정이나 기타 여성개발 교육 프로그램에 참가시켜 훈련을 받도록 하는 것도 필요하다.

한편, 협력단의 여성개발 이슈에 대한 정책 및 사업수행 능력을 강화하기 위해서는 여성개발과 관련한 기관 및 단체들과의 연계망 구축이 필수적이라고 할 수가 있다. 협력단이 여성개발을 전문으로 다루는 기관이 아니므로 내부의 역량을 기르는데는 한계가 있을 수 밖에 없을 뿐만아니라, 관련 사업을 좀 더 효율적이고 내실있게 실

시하기 위해서 외부 전문기관 및 전문가의 참여가 필요하기 때문이다. 가령, 한국내 대표적인 여성관련기관인 한국여성개발원은 지난 '95년에 아. 태지역 여성관련 기관 및 전문가들 간의 국제교류와 협력을 위하여 내부에 「아.태지역 여성 공동의 장」을 설립하였는데, 이를 통해 여성개발 관련기관 및 관계자들 사이의 정보와 자료, 인력 등의 교류 뿐만 아니라 지역 및 국제 프로그램들도 실시되고 있다. 이것과의 연계 만으로도 협력단 직원의 연수, 국내외 관계기관 간 교류, 전문가 확보, 공동 프로그램 추진, 관련정보의 수집과 교류 등이 모두 가능하게 될 것이다.

그러나 이러한 간접적인 활동에만 머물러서는 안되고, 실제로 협력단 사업에 여성개발 및 성평등과 관련한 것들이 포함되도록 지속적으로 노력하는 것이 더 중요하다 하겠다. 특히 매년 계속해서 실시하고 있는 여성관련 연수생 초청사업을 발전시켜서 개도국의 관련인력 육성을 위한 다양한 프로그램을 도입하고, 전문가 파견사업에서도 여성관련 분야를 개발하는 등 전문인력의 육성을 중심으로 한 사업들을 실시할 수 있을 것이다. 그리고 해외봉사단원의 파견분야와 활동기관 선정에서도 상대국 여성을 대상으로 한 기술교육이나 보건활동, 여성 중심의 지역사회개발 활동, 여성정책 지원활동 등에 관계되는 것들을 계속 발굴하여 단원들을 파견할 수 있을 것이다. 프로젝트 사업에서도 여성개발과 관련있는 사업들, 예컨데 모자보건 사업이나 여성 직업훈련 사업, 여성문제와 관련한 센터 건립 사업 등을 발굴하여 적극적으로 이를 사업에 반영하여야 하겠다.

이미 언급한 대로 여성개발(WID)과 성평등 이슈는 이제 국제적으로 인권의 문제로까지 인정되고 있고, 거의 모든 개발원조의 분야들에 관련될 정도로 중요하게 취급되고 있는 실정이다. 이제 개발원

조에서 여성개발과 성평등은 중심과제가 되어있는 것이다. 여성개발은 DAC에서도 '90년대 개발협력의 5대 과제 중 하나로 선정하고 있고, 그 중요도는 앞으로도 점점 더 증대될 것으로 전망된다. 그런 만큼 협력단으로서도 이 분야에 각별한 관심을 가지고 적극적으로 제반 협력사업에 국제사회의 여성개발 목표와 정책을 적극 반영하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

<參考資料>

OECD/DAC, 『DAC Source Book on Concepts and Approaches Linked to Gender Equality』, OECD, 1998.

OECD/DAC, 『DAC Guidelines for Gender Equality and Women'sEmpowerment in Development Co-operation』, OECD, 1998.

OECD/DAC, 『Women as Agents and Beneficiaries in Development Projects -Selected Issues in Aid Evaluation 3』, OECD, 1989.

Study Group on Development Assistance for Women in Development, 『Studyon Development Assistance for Women in Development』, JICA, 1991.

Institute for International Cooperation, 『Report of the International Seminar on Women in Development』, JICA, 1992.

JICA, 『Manual on Integrating WID Considerations into Development Programs』, JICA, 1994.

T. Paul Schultz, 『Women and Development - Objectives, frameworks, and Policy Interventions』, World Bank, 1989.

World Bank, 『Advancing Gender Equality』, World Bank, 1995.

World Bank, 『Toward Gender Equality - The Role of Public Policy』, WorldBank, 1995.

CIDA, 『Engendering Development - Women in Development and

Gender Equity』, CIDA, 1995.

CIDA, 『Women in Development and Gender Equity』, CIDA, 1995.

Australian International Development Assistance Bureau, 『Introductory Course - Women in Development and Gender』, AIDAB.

AIDAB, 『Women in Development - A Resource Handbook』, AIDAB, 1992.

UNIFEM, 『Another Point of View - A Manual on Gender Analysis training for Grassroots Workers』, UNIFEM, 1993.

Christian Aid, 『Vital Statistics』, Christian Aid, 1996.

한국여성개발원, 『여성개발과 국제협력에 관한 국제포럼』, 한국여성개발원, 1995.

한국여성개발원, 『제4차 세계여성회의 : 북경선언·행동강령』, 한국여성개발원, 1995.

지용기, 『한국의 개도국원조정책』, 한국국제협력단, 1993.

장현식, 『OECD/DAC 회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향』, 한국국제협력단, 1999.p

東南아시아의 經濟危機 現況 分析

김 승 범 (선임연구원)

目 次

1. 序 論 277

2. 아시아의 全般的인 經濟 現況 278
가. 內需擴大를 通한 景氣回復 政策 278
나. 金融部門의 改革 280
다. 積極的인 外資誘致 活動 281
라. 深刻한 雇用不安 283
마. 中長期 經濟 改革 284
바. 經濟現況 要約 286

3. 아시아 經濟危機와 ASEAN 地域協力 288
가. ASEAN 現況 289
나. 地域經濟協力 290
다. ASEAN과 經濟危機의 到來 292
라. ASEAN 地域主義의 特徵 294
마. 아시아 經濟危機의 影響 297

4. 아시아 主要 國家의 經濟 現況 299
가. 태국 299
나. 필리핀 304
다. 인도네시아 309

5. KOICA 政策提言 314
가. 失業問題 解決과 人的資源開發 314
나. 有關機關과의 連繫强化 315
다. 地域別 協力政策의 積極的 導入 316

1. 序 論

1997년 7월 태국의 통화위기를 발단으로 '80년대 이후 탄탄대로를 질주하여 왔던 아시아의 경제는 심각한 불황에 직면하게 되었다. 통화위기 이후 2년이 지난 현재 아시아 각국은 파탄지경에 이른 자국의 경제회복을 위하여 최선을 노력을 경주하고 있으나 아직도 안정적인 회복단계에 들어섰다고는 말하기 어려운 실정이다.

아시아의 경제위기는 불행히도 우리 나라를 비켜가지 않았고 그 영향으로 인해 우리 나라도 외환위기가 발생하여 결국 IMF의 지원 아래 정부의 재정정책, 대기업의 대규모 구조조정, 금융부문의 개혁 등 경제활동 전반에 걸친 개혁조치들이 단행되고 있다.

또한, 우리 정부의 ODA 사업도 국내의 어려운 경제사정으로 인해 직접적으로 영향을 받고 있다. 지난 2년간 우리나라는 자국의 심각한 경제위기상황을 극복하고 국가경제를 재건하기 위해 전 국민이 총력을 경주하였으며, 그 결과 대외부문 특히 우리의 ODA 사업은 일정 부분 침체될 수밖에 없는 실정이었다. 우리 협력단이 수행하고 있는 기술협력만 보더라도 '98년도의 경우 '91년 협력단 설립 이후 처음으로 사업 규모가 축소되기도 하였다.

이제 우리 나라 경제도 상당부분 호전되어 회복단계에 접어들었다는 국제적인 평가가 나오는 이 시점에서 우리 나라 외교·통상의 한 축을 담당하고 있는 ODA 사업, 그 중에서도 우리 협력단이 수

행하고 있는 무상 및 기술협력사업의 향후 발전 방향을 동남아시아라는 협력대상지역의 경제상황 분석을 토대로 조명해 보고자 한다.

이런 맥락에서 본 연구에서는 아시아 경제위기의 근원지인 동남아시아, 그중에서도 ASEAN 및 주요국가들의 경제위기 상황을 심층 분석하고자 한다. 특히 금번 연구의 주요 대상지역인 동남아시아는 원조규모면에서 우리 나라의 기술협력사업의 최대 지원대상지역이며, 필리핀, 태국, 인도네시아 등 주요국가에는 협력단 해외사무소가 설치되어 있는 등 가장 활발하게 협력사업이 전개되고 있는 지역이기도 하다.

한편, 본 연구에서는 권역별 분석방법 통하여 아시아 경제위기 현황을 살펴 보고자 한다. 구체적으로, 우선 아시아지역 전체의 전반적인 경제 상황을 조명 하고, 그것을 바탕으로 정치·경제적인 면에서 아시아에서 가장 주목받고 있는 ASEAN지역의 경제상황 및 문제점을 검토하고자 한다. 특히, 인도네시아, 태국 등 주요국가에 대해서는 좀더 밀접하게 현황 및 문제점을 분석하고자 한다.

2. 아시아의 全般的인 經濟 現況

가. 內需擴大를 通한 景氣回復 政策

아시아를 둘러싼 경제환경은 여전히 불안정한 상황이 지속되고

있다. '98년도 후반부터 '99년초에 걸쳐 아시아 통화위기는 러시아, 중남미로 확대되었다. 만약, 이러한 문제가 더욱 악화되어 유럽까지 경기침체국면에 들어선다면 거시경제지표가 안정기미에 들어선 이 지역경제는 다시금 그야말로 엄청난 경제파탄의 소용돌이에 빠질 우려마저 있다고 할 수 있다. 한편, 향후 세계경제가 일시에 호전될 전망이 그다지 높지 않으므로 아시아 지역 국가로서는 지금껏 구사하여온 수출주도형 경제회복이라는 패턴도 기대하기 어려운 실정이다.

이러한 상황하에 이 지역 경제 회복의 원동력이 될 수 있는 것은 다름 아닌 내수확대이며, 이러한 맥락에서 아시아 각국들은 모든 재정·금융정책 등을 동원 하여 경기부양책을 추진하고 있다. 주요 아시아 국가들의 금년도 예산안을 보면, 인도네시아를 제외한 대부분의 국가들이 내수확대를 목적으로 한 예산항목들을 확충하고 있음을 알 수 있다.이러한 노력의 결과, '98년도 말부터 주가가 상승 하는 등 어느 정도 경기부양효과를 거두기 시작하였다.

IMF의 보고서(IMF Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand:A Preliminary Assessment, January 1999)에 따르면, IMF의 권고에 따른 경제조정정책이 도입된 초기에 시행된 재정긴축이 실물경제를 극도로 위축시킨 나머지 稅收가 격감되고 그 결과 오히려 재정수지악화가 초래되기도 하였다. 이에 따라 최근 IMF는 정책 방향을 전환하여 단기적으로 재정적자가 확대되더라도 경기부양책을 취하도록 권고하고 있다.

그러나 현 시점에서의 재정확대는 경제 질서가 혼란스럽게 되어 악성적인 인플레이션이 발생하지 않도록 조세정책 등에 있어서 만전을 기해야 할 것이다. 이러한 재정정책이 내수확대에 어느 정도 효과가 있을 것인가 하는 점은 그 평가가 양분될 수 있다. 그러나 기업 내지는 가계가 심한 유동성 부족을 겪고 있는 현재와 같은 국면에서 내수확대를 겨냥한 재정정책은 유효성이 높다고 할 수 있으며 단기적인 경기부양효과 또한 기대할 수 있다. 단지 현재와 같이 국제금융시장에서 아시아 각국 정부에 대한 신용평가등급이 현저히 낮은 경우에는 외국으로부터 자금을 조달하는 것이 사실상 어렵기 때문에 국채를 발행하여 국내시장에서 자금을 조달하게 되고 그러면 또 다시 시장 유동성이 부족해지는 이중의 딜레마에 빠질 우려도 적지 않다.

나. 金融部門의 改革

경제위기의 발생과 함께 각국에서는 금융기관의 채산성이 극도로 악화되어 이미 청산되었거나 여타 금융기관에 통합되는 등 각국 금융당국에 의한 개입이 본격화된 경우가 적지 않다. 이러한 부실화된 금융부문의 재건에는 위기에서 살아 남은 금융기관의 채산성 강화와 함께 금융시장 전반에 대한 제도정비가 필요하다.

아시아 대부분의 국가들은 금융시장 정비를 위한 정부차원의 계획들을 이미 입안하였으며, 현재는 그러한 계획들을 본격적으로 실행에 옮기는 단계에 있다고 할 수 있다. 우리 나라와 인도네시아 등의 국가에서는 채무자로써 부실채권문제를 야기한 대기업의 구

조조정도 착수되고 있는 실정이다. 이웃나라 일본의 예에서도 알 수 있듯이 금융부문의 구조조정이 늦어지면 적시의 대출을 포함한 자금흐름에 문제가 발생되어 실물경제의 회복에도 악영향을 미치게 되므로 가능한 조속한 시일내에 금융부문의 구조조정이 마무리되는 것이 바람직하다 하겠다. 그러나 현 시점에서 아시아의 대부분의 국가들은 금융부문의 개혁, 즉 구조조정에 대해 향후 방침은 확정되어 있지만, 실질적인 구조조정은 앞으로 추진해야할 가장 중요한 과제의 하나로 여전히 남아있는 상태이다.

다. 積極的인 外資誘致 活動

지금까지 외국자본을 그다지 적극적으로 유치하지 않았거나 유치하더라도 국가가 보호하는 특정산업에의 참여를 제한하여 왔던 국가들이 그러한 태도를 대폭적으로 완화하거나 오히려 적극적인 외자유치활동을 벌이기 시작하였다. 특히, 외국자본에 대해 상당한 규제를 펼쳤던 말레시아조차도 직접투자에 대한 외국자본규제를 풀고 있는 실정이다.

외국기업, 특히 유럽의 기업들 중에서는 외환시세의 변동과 주식시장의 침체 등에 따라 비교적 저가로 평가되는 아시아의 자산을 금융기관이나 부동산을 중심으로 M&A(기업의 인수·합병)방식에 의해 매수하는 기업들이 늘어나고 있는 추세이다. 이러한 거래도 통계상으로는 직접투자의 한 형태로 계상되며, <표 1>에서와 같이 우리 나라의 경우만 보더라도 외국인에 의한 직접투자가 IMF이후 오히려 본격화되었다고 할 수 있다.

그러나 제조업에 대한 직접투자가 다시금 증가세를 나타내기까지는 향후 다소 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 이미 경제위기 이전에 아시아 지역의 제조업은 과잉 투자되었다는 견해가 지배적인 만큼 향후 경기회복 추이를 관망하는 추세가 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

아시아 지역에 진출한 많은 외국기업, 특히 제조업 기업들은 대부분 현재 어려운 상황에 처해 있으나, 그럼에도 불구하고 현재까지는 이미 투자한 기업이 철수하는 사례가 그다지 많지 않은 실정이다. 이는 경제위기에도 불구하고 장기적으로 유망한 시장으로서 아시아를 바라보는 기본적인 자세에는 그다지 큰 변화가 없고 당분간은 생산량 조정, 수출시장의 다변화 등으로 이 어려움을 극복하고자 하는 정책을 취하고 있기 때문이다. 외국기업에 따라서는 아시아 각국 합자회사의 재무구조 개선을 위해 오히려 증자하는 사례도 나타나고 있다.

<표 1> 아시아 주요국가에 대한 외국인 직접투자(인가기준)

	1997	1998
태국 (100만바트)	332,957 0.1%	272,528 -18.1%
인도네시아 (100만미달러)	33,833 13.0%	13,563 -59.9%
필리핀 (100만페소)	58,737 131.6%	37,299 -36.5%
한국 (100만미달러)	6,971 117.6%	8,852 27.0%

라. 深刻한 雇用不安

아시아 각국은 경제 위기로 인해 실물경제의 악화가 야기되었으며, 이는 다시 심각한 대량실업과 연계되는 사태를 겪고 있다. ILO의 보고서(The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy, 1998)에 의하면, 이러한 실업사태와 함께 빈곤라인 이하의 생활로 전락한 인구가 증대하여 심각한 사회불안을 초래하고 있다. 이러한 상황은 인도네시아에 있어서 특히 현저하며 경기회복의 전조가 보이고 있는 기타 아시아 국가에서도 여전히 사회불안의 요소로 잠재되어 있다. 아시아 경제위기에 직접적으로 타격을 받지 않은 중국에서조차도 국유기업의 과잉고용문제가 표면화되고 있는 실정이다.

상기의 ILO의 보고서에서 밝힌 바와 같이 급속한 고도성장에의 회귀 자체가 이제 더 이상 어려운 상황에서 실업보험 등 실업자에 대한 사회안전망(Social Safety Net) 제도를 하루 빨리 강구해야 할 것이다. 또한 금년도 1월 세계은행이 개최한 경제위기의 사회적 영향에 관한 지역회의 (세계은행 홈페이지 http//www. worldbank. org/poverty/eacrisis/meeting/index.htm)에서 토의되었던 것처럼 지역사회, NGO, 원조국과 원조기관이 효과적으로 연계하여 폭넓게 지원의 손길이 펼쳐질 수 있는 제도를 본격적으로 수립해야 할 것이다.

마. 中長期 經濟改革

현재 아시아 각국들이 겪고 있는 경제위기로 인해 개별 국가들의 구조적인 문제점들이 부각되었으며 이로 인해 중장기적인 관점에서 구조개혁을 단행해야 할 필요성이 대두되었다. 그 중에서도 주목을 끌고 있는 움직임은, 우리 나라와 싱가포르에서 추진하고 있는 고비용 체질의 근본적인 개혁을 통해 국제경쟁력을 강화하려는 정책이다. 싱가포르에서는 총노동비용의 삭감(예를 들어 중앙적립기금에의 고용자측 부담금을 종래의 20%에서 10%로 삭감)등을 통해 국가 전체가 국제경쟁력 향상에 노력하고 있다. 한편 우리나라에서도 과도한 투자와 설비 등을 개선하기 위해 기업차원에서 대규모의 구조조정 정책이 실시되고 있는 실정이다.

그러나, 이러한 구조개혁은 한편으로 고용조정과 임금삭감을 초래하기도 한다. 심지어 현재와 같이 고용시장이 심각하게 악화되어 있는 상황에서는 사회적 불안을 초래할 위험마저 뒤따르게 된다. 이러한 견지에서 구조조정과 함께 사회적 안전망을 함께 구축해 나가는 것이 바람직하다 하겠다.

<표 2> 경제위기에 직면한 아시아 국가의 주요경제지표

(단위 : %)

	'90-'95 평균	1996	1997	1998
경제성장률				
한국	7.8	7.1	5.5	-5.8
인도네시아	8.0	8.0	4.6	-15.3
필리핀	2.3	5.7	5.2	-0.5
태국	9.0	5.5	-0.4	-8.0
수출증가율				
한국	13.1	13.0	23.6	-2.8
인도네시아	10.0	5.5	10.2	-9.4
필리핀	8.2	20.3	22.8	16.1
태국	14.2	-1.8	6.6	4.6
수입증가율				
한국	14.8	14.8	3.8	-35.5
인도네시아	15.5	7.8	17.2	-26.6
필리핀	9.9	21.1	14.4	-12.6
태국	15.4	-0.9	-10.0	-25.0
물가상승률				
한국	6.6	4.9	4.4	6.8
인도네시아	8.7	7.9	6.6	61.1
필리핀	10.9	8.4	6.0	9.8
태국	5.0	5.9	5.6	8.0

<자료> IMF website

바. 經濟 現況 要約

앞에서 부문별로 개괄적으로 살펴본 아시아 국가들의 경제상황을 요약하면 다음과 같다.

□ 국제수지 위기에 처한 국가들이 자국의 통화가치를 무리하게 계속 유지하다 보면, 자국의 외환보유고가 바닥이 날 지경에 이르기 때문에 장기적으로 지속할 수 없게 되어 결국 국제통화기금(IMF)의 권고대로 고금리정책에 의한 대처방안을 실시하고 있다.

□ 고금리정책은 국내금융부문이나 기업경영에 막대한 부담을 줄뿐만 아니라 내수를 위축시키고 나아가 생산활동을 심각하게 저하시키기 때문에 통화 위기가 경제위기로 확대될 우려가 있다는 비판도 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 명확한 대안이 없는 실정이다.

□ 각국 모두 외환위기에 대한 초기 대응조치로 재정을 지나치게 긴축한 나머지 불황이 심각한 상태에 이른 경향이 있다. 따라서 현재는 재정지출 확대를 통한 경기부양책으로 대부분 전환하고 있는 중이다.

□ '98년 제 3/4분기 이후 외환시세 및 주가 등이 안정기조 내지는 회복세로 돌아서고 있다. 내수의 부진으로 인해 수입이 대폭 감소한 것이 주요 원인이긴 하지만, 국제수지도 흑자기조가 정착되

고 외환보유고도 증가하는 경향에 있다. 또한 이에 따라 금리도 점차 하락하고 있다.

□ 실물경제 상황으로서 공업생산지수, 실업률 등을 살펴보면 여전히 경기 침체가 지속되고 있다. 또한 빈곤문제와 사회적 불안정이 우려되며, 특히 인도네시아의 경우 국가 전체 사회질서가 상당히 불안정한 상황이다.

□ 기대되었던 수출주도의 경제회복 시나리오는 현실적으로 실현되지 못하였다. 이는 경제위기가 아시아 지역 전체로 확대되어 있기에 이 지역내의 무역이 활성화되지 못한 점과 1차상품 가격의 하락으로 수출이 수량단위로는 증가한 경우라도 금액단위에서는 감소하고 있기 때문이다.

□ 생산활동상황이 전체적으로 침체되어 있는 가운데 상대적으로 對 선진국 수출을 중심으로 한 산업 내지는 기업은 통화가치의 하락으로 인해 경쟁력이 제고되어 호조를 유지하고 있는 경우도 있다. 한편, 국내 및 아시아지역이 중심인 산업은 불황상태가 심화되고 있다.

□ 금융위기를 겪은 국가에서는 금융부문에서의 부실채권처리가 지연되고 있는 가운데 신규 대출을 꺼리는 상황이 초래되어 생산성 회복을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 조속한 금융부문의 개혁이 무엇보다도 절실 하다 하겠다.

□ 아시아 각국에서는 외국자본이 국내기업에 대해 50% 내지는 100%까지 출자 할 수 있거나 기상장된 주식의 취득을 인정하는 등 규제완화 정책이 펼쳐지고 있다. 선진국 기업 중에서는 자산가치가 하락한 경제위기 상황을 오히려 기회로 삼아 M&A방식을 이용한 광범위한 對아시아 투자를 전개하고 있다.

□ 개별 국가들에 의한 경제회복 노력을 앞으로도 지속적으로 경주함과 동시에 긴급 금융지원, 안정적인 통화체제의 회복, 보호주의를 견제할 무역자유화 등을 위한 체계적인 협조를 위해서는 이 지역의 경제회복 과정을 측면에서 지원할 지역협력체제가 필요하다.

3. 아시아 經濟危機와 ASEAN 地域協力

통화위기로 촉발된 아시아 지역경제에 대한 전반적인 고찰에 이어, 이러한 경제위기 상황을 극복하는 과정에서 아시아의 가장 중심적인 지역체제라 할 수 있는 ASEAN의 현황을 살펴봄으로써 경제위기에 대한 새로운 시각에서의 심층 분석 및 이 지역과의 협력체제 강화에 일조할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 맥락에서 본 장에서는 ASEAN의 지역경제협력이 지금까지 어떻게 추진되어 왔으며 그러한 과정에서 문제점은 무엇이었는지 살펴보고자 한다. 특히, '97년부터 현재까지의 경제위기 상황에서 ASEAN의 현황과 그 과제를 고찰해 보도록 하겠다.

가. ASEAN 現況

캄보디아가 ASEAN에 마침내 가맹함으로써 그간 ASEAN이 지속적으로 추진해 왔던 동남아시아 10개국 체제가 구축되었다. ASEAN은 '67년 설립 이후 지역협력, 정치협력 및 경제협력 등 다양한 협력을 추진하여 왔으며 그 가맹국도 '67년 설립 당시 인도네시아, 말레시아, 필리핀, 싱가포르, 태국의 5개국으로부터 '84년에는 브루나이가 가맹하여 6개국으로 확대되었다. 또한 '95년에는 베트남, '97년에는 미얀마, 라오스가 가맹하여 9개국으로 확대되었으며, '99년 4월 30일 캄보디아가 가맹함으로써 ASEAN은 마침내 동남아시아 전역을 포괄하는 지역체제를 구축하게 되었다.

그러나 ASEAN의 각 가맹국들은 현재 아시아 전 지역에 걸친 경제위기라는 어려움에 직면하고 있다. 아시아 경제위기는 이미 널리 알려진 대로 '97년 태국의 통화위기로부터 발화되어 ASEAN 각국 그리도 나아가 우리 나라, 홍콩 등까지 확산되었다. 이러한 경제위기로 인해 ASEAN 각국은 마이너스 성장, 수요의 급감, 직접투자의 침체 등 매우 어려운 경제국면에 처해 있다.

이러한 경제위기 상황을 조금이라도 원활하게 극복하기 위해 ASEAN은 '97년 12월 비공식정상회담, '98년 10월에 ASEAN 외무부장관회의와 경제각료회의를 시작으로 일련의 각종 회의를 소집하여 경제위기 대책을 모색하였다. 그리고 '98년 12월 제6차 ASEAN 공식정상회담에서는 경제위기에 대한 ASEAN으로서의 일련의 구체적인 대책을 제시하기도 하였다.

나. 域內經濟協力

ASEAN은 '76년도 제 1회 정상회의를 개최하여 역내경제협력 체제를 정비 하였다. '76년부터 시작된 ASEAN의 역내경제협력은 국제연합이 제언한 내용을 기초로 외국자본에 대해 일정한 제한을 두고 집단적 자립 노선을 취하였다. 즉, 바꾸어 말하면 외국으로부터의 수입을 대체하기 위해 ASEAN 역내 국가들이 집단적인 중화학 공업화전략을 취한다는 것이 중요 내용이었다.

그러나 '87년 제3차 정상회담을 전환점으로 종래의 집단적 수입대체 중화학 공업화전략은 지역내외 조건의 변화, 특히 지역협력기반의 결정적인 변화라고 할 수 있는 다국적기업에 의한 역내 시장의 상호의존성의 제고 및 각국의 외자유치 정책의 차이가 주요 요인으로 새로운 경제협력전략으로 돌아서게 되었다. 즉, 수입 대체 중화학공업화전략에서 외자의존형의 수출지향적 공업화전략으로 전환한 것이다. 이 전략은 '80년대 후반부터 아시아 각국에서 시작되었던 외자의존 및 수출지향형 공업화를 ASEAN이 집단적으로 지원한다는 취지에서 정립되었다. 구체적으로는 첫째, 각 가맹국 단위가 아니라 ASEAN 단위로 외자(특히 직접투자)를 유치하고 둘째, 유치된 외자의 경제활동을 지원하며, 셋째, 이러한 외자유치활동을 시발점으로 통합된 역내시장 형성에 노력하고 넷째, 수출 가능한 공업력을 ASEAN내에 창출하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이 새로운 전략의 중심계획은 '88년 10월 제20회 경제각료회의에서 조인된 BBC 계획(Brand to Brand Complementation on the

Automotive Industry)이었다. 이 BBC 계획은 자동차 브랜드별 부품을 상호 보완 유통시키는 계획으로 ASEAN이 추진해온 다양한 프로그램 중에서 가장 착실하게 실천되었다고 할 수 있다. 또한, 이 전략의 연장선상에서 AFTA(ASEAN자유무역지역), AIA(ASEAN투자지역)등이 구상되었다.

그러나 이러한 외자의존형 수출지향공업화전략도 성공하였다고는 단순하게 말하기 어려운 면이 있다. 그것은 BBC계획 이외에 구상하였던 여러 정책들이 역시 가맹국 각국의 이해관계 대립으로 거의 성과를 거두지 못했기 때문이다. 또한 BBC계획 자체도 각국의 전략사업으로서 보호되어온 자동차산업을 중심으로 실시되어 당초의 수출지향적 역내협력전략으로서는 실시하기 어려운 면이 포함되어 있기도 하였다.

더욱이 다국적 기업의 경제활동 영역이 ASEAN이라는 지역성을 넘어서 버린 것 또한 하나의 문제점으로 들 수 있다. 이러한 문제는 ASEAN보다 한층 영역이 확대된 경제협력기구, 예를 들어 APEC (아시아·태평양경제협력회의)의 활성화와 함께 ASEAN의 존재 자체에 대해 다시 한번 의미를 생각하게 하는 계기가 되고 있다. 따라서 이러한 문제에 대처하기 위해서 ASEAN은 지역내 시장통합을 가일층 추진해 나가야 한다는 어려운 과제를 우선 해결해야 할 것이다.

다. ASEAN과 經濟危機의 到來

ASEAN의 지역경제협력은 이미 언급한 바와 같이 '87년부터 외자의존형 수출지향 공업화전략을 추구해 왔으나, '91년부터 발생된 ASEAN을 둘러싼 정치·경제 구조의 변화와 ASEAN 자체의 변화를 전환점으로 해서 새로운 국면에 접어 들게 되었다. 당시의 주요 변화는 다음 사항으로 요약할 수 있다.

첫째, 아시아 지역에서의 냉전구조의 변화, 특히 ASEAN을 설립 이래 정치적 기구로 인식되게 하였던 인도지나지역의 긴장요인 해소와 인도지나지역으로의 ASEAN의 확대를 들 수 있다. 그 결과 '95년에는 베트남, '97년에는 미얀마와 라오스, 그리고 '99년에는 캄보디아가 ASEAN에 가맹하였다.

둘째, ASEAN 가맹국 자체의 변화, 즉 가맹국의 성장, 투자국으로의 전환, 각국의 금융센터화 등이 주요 요인이라 할 수 있다.

셋째, 아시아 신흥공업국의 출현이다. 즉 이른바 NIES라 불리는 신흥공업국의 무역·투자 규모가 아시아지역에서는 일본에 이어 가장 거대한 규모로 부상하였다.

넷째, 중국의 개혁·개방에 따른 급속한 경제성장과 중국에 대한 직접투자의 급증이다. 특히 중국 연안지방의 성장은 지금까지 고립상태에 있었던 중국을 아시아·태평양 지역경제의 중요한 국가로 급속히 부상시켰으며, 직접투자 대상국으로서도 ASEAN과 대항하는

처지가 되었다.

다섯째, 미국의 아시아지역 대한 관심의 변화가 있다. 미국은 APEC을 기초로 아시아·태평양지역을 자유무역지역으로 확대 발전시키는 구상을 추진하고 있다.

여섯째, APEC의 활성화와 그에 따른 무역과 투자의 자유화 확산이다. 즉, 보고르선언에 의해 아시아·태평양지역에 있어서의 무역과 투자를 선진국은 2010년까지 개도국은 2020년까지 자유화할 것을 선언하였다.

한편, 중국을 포함하여 일본, 우리 나라의 동아시아 지역에서도 상호 경제 의존성이 높아지고 고도성장과 함께 소위 거품경제가 전개되어 ASEAN까지 그 영향이 파급되기 시작하였으며, ASEAN으로서도 그 내부에서 산업입지를 둘러싼 대립이 존재하는 등 당초의 계획대로 지역경제협력을 확대해 나가는데 까지는 이르지 못하였다. 또한 현실적으로도 ASEAN 역내 무역보다도 ASEAN 역외에의 수출의존성향이 여전히 지속되고 있는 형편이었다. 예들 들어 ASEAN의 당초 가맹국 5개국과 브루나이를 합친 6개국내의 역내수출 비율은 '94년도 23.3%, '96년도 24.1%에 불과하였다.

이러한 변화에 대해 ASEAN은 지금까지의 지역경제협력의 확대와 인도지나 국가들의 ASEAN 가맹을 추진하여 왔다. 그 결과 경제적 상호의존성이 증대되고 경제성장이 지속되는 한편, 선진국의 직접투자 대상이 ASEAN 각국에서 중국으로 이동하게 되었고, 이에

따라 간접투자 내지는 단기투자에 더욱더 의존하기 시작 하였으며, 거품경제로 인해 부실 채권이 발생하기 시작하였다. 더욱이 각국의 생산능력이 과잉되었으며 이에 따라 생산성이 침체되기 시작하였다. 한편 각국은 수출구조의 유사성, 특히 중국과의 유사성을 타파하지 못한 채 무리한 고도성장을 추진하였다. 이러한 요인들로 인해 '97년 태국의 통화위기를 시발점으로 아시아 경제 위기가 도래되었다고도 할 수 있다.

라. ASEAN 地域主義의 特徵

ASEAN의 경제협력을 분석함에 있어 이 지역의 특징을 개괄적으로 살펴보는 것도 의미가 있다 하겠다. 왜냐하면 여전히 거론되고 있는 ASEAN 그 자체의 존재 의미와 ASEAN 역내경제협력 추진의 어려움을 이 지역의 제반 특징을 살펴봄으로써 어느 정도 파악할 수 있기 때문이다.

① ASEAN은 다른 기구와 달리 가치관을 공유하지 못한 역내 국가들이 기능적으로 모였다고 할 수 있다. 예를 들어 EC나 EU의 경우 광의적으로는 기독교를 기본으로 한 유럽이라는 인식이 공유되고 있고, NATO(북대서양조약기구)도 서구민주주의국가라는 가치를 공유하고 있다. 그러나 ASEAN에는 그러한 공유될 가치가 존재하지 않는다고 할 수 있다.

② 집단적 안전보장체제를 구축하지 못하였다. 즉 EU에 있어서의 NATO와 같은 조직이 없다.

③ ASEAN에서는 대외교섭기관으로서의 역할이 협력 내지는 통합에 있어 중요한 위치를 차지하고 있다. 예를 들어 역외의 선진국으로부터의 원조나 수출시장 확보 등에 있어서 교섭기관으로서 성과가 있었다고 할 수 있다.

④ 확대외상회의 등에서 알 수 있듯이 역외의 주요국가를 포함한 다국간협의의 기회를 제공하고 그런 회의에서 주도권을 행사하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

⑤ 수출·수입 비율에서도 알 수 있듯이 역내의 상호의존성이 낮다. 오히려 역외의 주요국에 대한 무역·투자면에서의 의존도가 높다는 점이 특이하다. 지역내 수출비율은 '90년도에 들어서서도 25% 이하이며 미국, 일본, 중국, 우리 나라 등 역외의 수출비율이 상대적으로 높다. 또한 수입비율은 일본의 비율이 각국 모두 20%에서 25%로 최고치를 기록하고 있다.

⑥ 아시아·태평양 지역의 삼각구조와 다국적기업에 의존한 상호의존성을 기초로 한 경제협력 및 경제통합을 도모하고 있다. 즉 일본 및 한국에서 아시아 국가로의 기계·부품 수출 그리고 아시아 각국들로부터 미국으로의 완제품 수출이라는 아시아·태평양 삼각구조, 더욱이 일본이나 미국의 다국적기업에 의한 직접투자를 바탕으로한 역내 국제분업 또는 아시아·태평양지역에 있어서의 국제분업을 경제의 기초로 하고 있다.

⑦ 개별 국가를 넘어선 지역단위로서의 초국가적인 기관형성을 목

표로한 경제 통합이 아니라 가맹국 각 개별국가의 국가체제 강화가 ASEAN의 협력 및 통합의 중요한 목적이다.

⑧ 정치적·경제적인 역내 긴장(예를 들어 영토문제, 각국의 전략산업의 보호를 둘러싼 긴장)이 다수 존재한다. 이러한 긴장이라는 것은 EU에도 존재하지만, ASEAN 내부의 다양성과 격차, 중심축의 부재 등으로 인해 이러한 긴장이 지역내 국제문제로 악화될 가능성이 높다.

⑨ 각국간 대립을 억제할 수 있는 정책이나 기구가 존재하지 않는다. 예를 들어 역내경제협력의 추진에 따라 불이익을 감수해야 할 국가에 대한 소득의 재분배나 자본의 재분배 등을 할 수 있는 공동의 정책이 마련되어 있지 못하다. 예를 들어 EC, EU에 있어서의 공동농업정책이나 공동체위원회 등과 같은 체제가 정비되어 있지 못하다.

⑩ 점진적인 지역협력 내지는 통합이라 할 수 있다. 즉 합의형성 자체가 전 가맹국의 동의를 얻어 서서히 제도화해 나가는 등 상당히 점진적인 협력체제라 할 수 있다.

상기 내용을 간단히 정리해 보면 아시아·태평양 전체에서는 미국을 중심으로한 안전보장체제에 의존하면서 역외의 주요국가들이 영향력을 행사하는 동남아시아에 있어서 합의를 형성하여 역내 긴장을 완화하고, 한편 역외의 시장이나 자본을 집단적으로 요구하는 성격을 유지하고 있다 하겠다. 이는 ASEAN이 역내협력을 추진해

나감에 있어 적지 않은 긴장관계와 원심력을 원래부터 내포하고 있다는 사실을 의미한다. 또한, ASEAN은 지역협력에 있어서 각국간 이해대립관계가 발생 하기 쉬운 구조이며 더욱이 이해 대립 상황이 발생하였을 경우 그것을 해결하기가 쉽지 않다. 따라서 기본적으로 역내시장을 통합할 계기가 상대적으로 부족하다고 할 수 있다.

마. 아시아 經濟危機의 影響

'97년부터 시작된 아시아 경제위기는 지금까지 고도성장 일변도의 아시아 경제의 제반 모순이 분출되어 확산된 것이라고도 할 수 있다. '90년대에 급속히 상승한 ASEAN 각국의 경제성장률은 현저히 둔화하거나 마이너스 성장으로 돌아섰다. '98년에는 인도네시아, 태국, 필리핀, 말레이시아 모두 마이너스 성장을 기록하였다. 또한 ASEAN 각국에 있어서 국내수요가 급격히 감소하였다. 예를 들어 <표 3>과 같이 자동차 판매대수는 상기 4개국 합계로 '97년에 전년대비 10.3% 감소하였으며, '98년에는 마찬가지로 전년대비 65.6%나 감소하였다.

<표 3> ASEAN 각국의 자동차판매대수('95-'98)

	1995	1996	1997	1998
인도네시아	378,694	332,035	386,691	58,321
말레시아	285,792,	364,788	404,837	163,851
필리핀	128,829	162,001	144,435	80,231
태국	571,580	589,126	363,156	144,065
4개국 합계/증감율	1,364,895 (22.8%)	1,447,950 (6.1%)	1,299,119 (-10.3%)	446,468 (-65.6%)

또한 수출도 감소하였으며 특히 역내수출이 현저하게 감소하였다. 이러한 경제 위기가 ASEAN의 지역내 경제협력에 어떤 영향을 가져왔는가는 긍정적인 면과 부정적인 면의 두 가지로 대별하여 고려해 볼 수 있다.

우선 긍정적인 면으로는 아시아 경제위기 그 자체가 한 국가만으로는 도저히 대처할 수 없는 경제문제이기에 집단적 대처방안을 촉진시켜 경제협력을 강화하는 구심력이 증대되고 있다. 실제로 위기를 겪고 있는 ASEAN은 경제협력을 가일층 추진코자 다각도로 노력하고 있으며, 그 실례로서 ASEAN 외무부장관회의, 경제 각료회의 등 각종 회의에서도 지역내 경제협력과 그에 따른 ASEAN 지역에의 직접투자가 끊임없이 논의되고 있다. 특히 그간의 간접투자나 단기투자에 대한 과도한 의존으로 인해 경제위기가 가일층 악화되었다는 반성으로부터 직접투자 유치에 대한 열기는 과히 대단하다 할 수 있다. 또한 ASEAN으로서는 경제위기에 처한 가운데 중국이 투자대상국으로 급부상하고 있기에 ASEAN의 개별국가로서는 실현할 수 없는 경제영역을 ASEAN 차원에서 제공하고 그에 따른 직접투자를 유치하는 것이 주요한 과제라 하겠다.

반면, 경제위기는 각국의 자국산업보호를 유발시키는 요인이 되어 역내경제 협력에 역행하는 경제활동이 활성화되고 있다. 예를 들어 '98년에 들어서서 필리핀과 태국은 관세를 인상하였으며, 태국의 경우 자동차부품의 국산화규제 철폐를 연기하는 등 지금까지 추진하여 왔던 역내경제협력을 강화하기 위한 조치에 반대 되는 경제활동을 각국에서 추진하고 있다. 또한 ASEAN 역내경제협력의 침체는

단순히 경제적인 측면뿐만이 아니라 대외교섭력까지도 약화시킬 수 있다는 점이 무엇보다도 문제라 하겠다. 궁극에 가서는 ASEAN 존립 자체의 의미까지 문제시되지 않을까 하는 우려마저 대두되고 있는 실정이다

아시아 지역 전체의 경제 상황 그리고 그 중에서도 가장 중요한 지역중의 하나인 ASEAN에 대해서 이상과 같이 개괄적이나마 살펴보았다. 다음 장에서는 서론 부분에서 밝힌 바와 같이 그 중에서도 경제위기 상황이 심각한 태국, 인도네시아 그리고 비교적 경제위기의 영향을 적게 받은 필리핀의 3개 국가에 대해 좀더 구체적으로 경제상황을 분석해 보도록 하겠다.

4. 아시아 主要 國家의 經濟 現況

가. 태국 / 製造業의 債務處理가 經濟回復의 主要變數

태국에서는 '97년 7월부터 IMF 관리체제하에 경제 재건을 추진하여 왔으나 경기는 당초의 예상과는 달리 크게 침체되어 '98년도의 경제성장률은 전년대비 -8%까지 하락하였다. 그러나 '98년도 후반에 들어서서 거시경제지표상으로는 경제가 점차로 안정기미를 보이고 있다고 할 수 있다. 외환시장은 미1달러당 35 내지 36바트까지 회복하여 안정되고 있으며, 이에 따라 은행간 금리도 5% 미만까지 하락하였다. 소비자물가 상승률도 서서히 안정되고 있다. 또한 경상

수지도 크게 개선되어 흑자로 돌아섰으며, 자본의 해외유출현상도 더 이상 발생하고 있지 않다. 다만, 경상수지의 개선은 수출의 증가에 의한 것이 아니라 수입의 급격한 축소로 인해 달성된 것이며, 금리가 하락하고 있긴 하나 금융기관은 여전히 신규대출을 늘리고 있지 않는 등 어려운 경제 상황이 지속되고 있다.

(1) 수출 저조 및 투자의 격감

수출은 '97년도 후반의 바트 하락에 의해 노동집약제품의 경쟁력이 되살아나 '97년도 6.6% 증가하였다. 그러나 '98년도에 들어서서 수출물량은 늘어났지만 수출가격이 하락하여 수출액은 전년대비 4.6%의 증가에 불과하였다. 부문별로 공업 제품의 수출은 비교적 강세를 보였지만 수출가격이 서서히 하락하고 있으며, 특히 섬유, 운동화, 플라스틱 제품 등은 우리 나라와 중국과의 가격경쟁이 심화되고 있다. 경제위기 초창기의 바트화 하락에 의한 단기적인 수출여건 호조는 점점 그 효과가 줄어들고 있어 제품의 부가가치를 향상시키는 등 새로운 대책이 요구 되고 있다. 한편, 그간 내수용으로 생산하여 왔던 자동차부품, 석유화학, 철강제품 등은 수출에서 새로운 활로를 개척하고 있다.

민간투자는 통화위기 이래로 지금껏 침체 국면을 회복하고 있지 못하다. 태국의 투자위원회에 의하면, '98년 투자인가기업은 전년대비 20%, 그리고 투자액으로서는 40% 감소하고 있다. 또한 투자 내용면에 있어서도 투자액이 5억바트 미만의 중소규모의 투자가 대부분이며, 업종별로는 전기제품, 농산물가공품, 섬유 등의 경공업이 증

가하여 수출지향의 노동집약적 투자가 중심이 되었다. 통화 위기 이후 태국기업은 심각한 유동성 부족에 직면하게 되어 외국 자본에 출자비율 상향을 요청하여 운전자금이나 자본부족을 보전하기도 하였다. 태국 정부로서도 외자유치에 적극적인 자세로 임하고 있으며 그 구체적인 예의 하나로, '97년 10월 방콕 주변에 입지한 투자장려기업에 대해서도 태국측 출자자의 동의만 있으면 대상기업에 대해 50%까지 외국기업이 투자할 수 있도록 하는 신규정책을 도입하였다. 이러한 조치에 대해 증자에 참여한 외국자본은 '97년 11월부터 1년간 180건이며 실제로 유입된 외국자본은 약 2,000억바트에 달하였다.

(2) 제조업의 채무처리와 업계 재편

통화위기전 태국경제는 성장 일변도로 석유화학, 제강, 소재산업을 중심으로 경쟁적으로 기업의 투자가 이루어졌으며, 특히 대기업(재벌)들은 다양한 사업다각화를 통해 확장 일변도의 사업운영을 당연시하여 왔다. 그러나 경제가 침체되고 공급과잉이 현실적인 문제로 대두됨에 따라 대기업들은 사업을 축소하거나 중지 하는 경우가 발생하였고 더욱이 바트화 하락으로 인해 거액의 외화손실과 채무변제 문제까지 직면하게 되었다.

태국중앙은행은 채무처리촉진위원회를 발족시켜 은행 및 경제계의 대표들을 불러 모아 교섭의 추진을 도모하는 한편 세금면제 등의 인센티브정책을 발표 하였으나 여전히 많은 태국 기업들의 채무처리는 제대로 진행되고 있지 못하다. 채무처리는 기본적으로 당사

자간의 교섭으로 처리하는 체제에서 가능한 손실을 최소화하고자 하는 채권단측과 경영권을 박탈당하지 않으려는 채무자측의 팽팽한 줄 달이기가 계속되고 있는 실정이다. 또한 채권단내에서도 가능한 신속히 부실 채권을 처리 하고자 하는 은행과 채무기업 경영자의 책임을 추궁하고 있는 은행간에는 그 입장이 다르다고 할 수 있다. 그러나 채무처리가 지연되면 될수록 금융 기관의 부실채권비율이 상승하게 되고 채무자 측으로서도 연체이자가 누적되어 재무구조가 악화되는 등 생산성에 악영향을 미치게 된다.

이러한 어려운 상황하에서 많은 대기업들이 구조조정을 단행하고 있으며 그 구체적인 한 예를 살펴보면 다음과 같다. '99년 2월 태국의 알파텍사(Alphatec)에 대한 구조조정계획이 채권단회의에서 채택되었다. 동사는 태국에서 처음으로 반도체 前공정단계사업에 진출하려는 사업계획을 입안하였으나 자금조달에 실패 하여 그 추진이 좌절되었다. 반도체 공장의 기반이 되는 시설 설비에 과도하게 투자한 것이 자금압박의 원인이었으며, 결국 동 회사는 사업방향을 전환하여 특정용도의 IC 제조사업에 특화하여 향후 수익을 증대하려는 계획으로 변경하였다. 그러나 이러한 새로운 구조조정 계획에도 불구하고 총 3억6천만달러에 달하는 채권 중에서 주식전환 등으로 새로운 사업을 추진하는 회사의 지급보증이 이루어진 것은 1억달러 정도이며 나머지는 현재 소송중인 前경영자에 대한 책임추구 결과에 따라 채권자들이 어느 정도 손실을 각오해야 할 입장이기에 이 구조조정이 성공할 것 인가는 여전히 불투명한 상태이다.

(3) 실업 증가와 사회안전망 구축

태국 정부는 긴축정책으로 인해 심각한 불황이 초래되었기 때문에 IMF에 조건의 재조정을 요청하여 '98년 12월 마침내 GDP대비 5%까지 재정적자를 인정 받게 되었다. 이 적자폭 확대에 의한 재정지출은 정부재정 긴축정책으로 영향을 받은 저소득층과 실업자 보호를 위한 사회제도 정비에 투자되어 내수 확대를 위한 대형 프로젝트보다는 교육이나 복지후생관련 예산에 중점을 두었다. 즉, 일반 시민단체의 활동 강화 등 사회안전망(Social Safety Net)을 정비하고 경제위기에 따른 사회적 불안 요인을 완화하는 것이 그 주요 목적이다.

태국정부 추계에 따르면, '98년도 실업자수는 약 131만명에 달하며 이 외에도 농촌지방의 계절실업자가 약 67만명에 달하는 것으로 보고되고 있다. 이 중에서 농촌지방을 제외한 순수 실업자만을 실업자로 가정하더라도, 많은 기업체의 노동자가 해고된 상황에서 '98년도 실업률은 전년도 1.9%에서 4.0%로 상승하였다. 태국은 여타 주변 아시아 국가에 비해 농촌이 실업자를 받아들일 수 있는 여지가 있는 편이나, 도시에서 일자리를 구하기 위해 농촌을 떠난 노동자가 다시 농촌으로 돌아오는 이른바 U-turn은 일시적인 귀향에 불과하다고 할 수 있다. 한편 제조업 부문의 고용은 내수형 산업에서는 인원삭감이 지속적으로 이루어지고 있으나 수출형 산업에서는 다소 증가 기미를 보이고 있어, 현재 진행중인 기업체의 채무 처리 진행 결과가 향후 실업자 증가와 불가분의 관계를 보일 것으로 전망된다.

나. 필리핀 / 景氣沈滯局面에 접어들어선 經濟

아시아경제위기의 영향을 받은 많은 국가들이 경제침체의 직면하여 어려움을 겪고 있는 가운데 필리핀의 경우, 통화위기 자체는 발생하였으나 다행스럽게도 금융·경제위기까지는 발전하지 않아 그 영향이 비교적 적었다고 할 수 있다. 그러나 통화위기후에 금융시장에서 고금리가 지속되고 소비자의 구매의욕이 저하 되어 국내소비가 위축되었다. 또한 은행부문에서는 부실 채권을 우려한 나머지 원활한 대출이 이루어지지 않는 등 전반적으로 경기침체 분위기가 확산되고 있다.

'98년도에 들어서서는 아시아 경제위기의 영향이 필리핀의 실물경제에까지 미치기 시작하였다. 경제성장을 보면 '97년도 제1, 2/4분기까지는 5%대를 유지 하였고 3, 4/4분기도 4%대를 유지하는 등 필리핀으로서는 어느 정도 성장세를 지속하였다. 그러나 '98년도 제1/4분기 성장률은 1.6%로 추락하였으며 제 2/4 분기 이후는 계속하여 마이너스 성장을 기록하였다. 그 결과 '98년의 경제성장률(GDP)은 -0.5%로 7년만에 마이너스 성장으로 다시 추락하였다.

(1) 농업·공업부문의 부진

필리핀의 경제부진의 원인을 분석하기 위한 하나의 방법으로 <표 4>와 같이 '97년 이후 부문별 GDP의 추이를 해석해 보면 다음과 같다. <표 4>에서 알 수 있듯이 '98년에는 엘리뇨현상 등의 이상기온으로 인해 농업생산이 격감하였다. 그 결과 쌀·설탕이 긴급히 수

입되기도 하였다. 공업부문은 위기 발생 직전의 '97년 2/4분기의 7.6%를 정점으로 서서히 하락되고 있다. '98년도 1/4분기에는 1.6%로 급격히 하락하였고 이후 3분기 연속으로 마이너스 성장을 나타내어 '98년도 4/4 분기에는 -4.4%까지 급락하였다. 공업부문의 하부부문별로는 제조업이 '98년도에 들어서 성장률이 둔화되기 시작하였으며, 2/4분기 이후는 마이너스 성장이 지속 되어 공업무분의 전체 성장에 악영향을 미치고 있다. 경기의 선행지표라고도 할 수 있는 건설업은 '97년도 전반에 두 자리 수의 성장률로부터 '98년도 후반부에는 마이너스 두 자리로 현저하게 하락하였다.

<표 4> 필리핀의 경제성장률 추이('97-'98)

	'97 1/4	'97 2/4	'97/ 3/4	'97 4/4	'98 1/4	'98 2/4	'98 3/4	'98 4/4
농업부문	4.9	1.8	0.4	4.1	-3.8	-11.5	-2.1	-7.8
공업부문	5.1	7.6	6.4	5.6	1.6	-0.2	-3.4	-4.4
제조업	2.3	5.3	4.3	4.7	2.0	-0.9	-1.5	-3.4
건설업	21.3	18.5	18.1	7.6	-5.0	-1.8	-15.6	-10.0
서비스부문	6.1	5.7	5.6	4.6	4.5	3.6	2.7	3.3
금융업	15.6	12.7	13.0	10.8	6.6	5.7	3.4	2.5
GDP	5.5	5.6	4.9	4.8	1.6	-0.8	-0.7	-1.9

<자료출처> National Statistical Coordination Board, National Accounts of the Philippines: 1Q 1996 to 4Q 1998, As of January 1999.

또한, 필리핀의 경기 후퇴를 심화시키는 한 요인으로서 개인소비

의 둔화를 들 수 있다. 개인소비는 지출기준으로 GDP의 76%를 차지하고 있으나 그 성장률은 '98년도 3.5%로 '97년도 5%에서 크게 하락하였다. 특히 높은 금리로 인하여 고가 가전제품을 비롯한 내구소비재 구매력이 크게 감소하였다. 소비성향이 현저한 필리핀에서는 식료품관련 지출 구성이 개인소비의 58%를 점하고 있으나 현재의 경기후퇴국면에서는 식료품 관련 지출도 그 신장세가 둔화되고 있는 실정 이다.

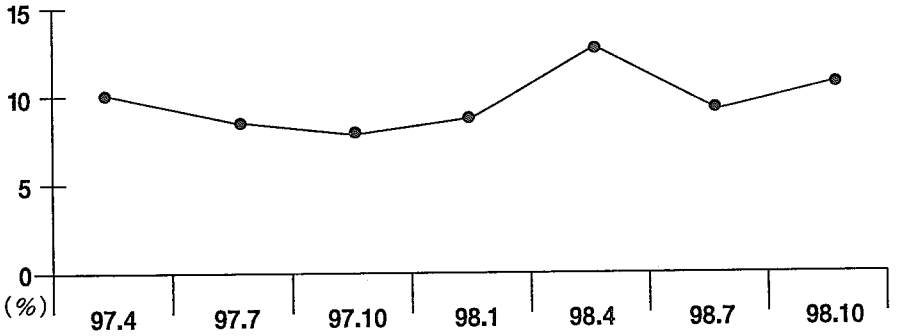
(2) 물가상승과 실업

'97년도 7월 통화위기로 인한 페소의 대 미달러 환율은 크게 하락하여 수입 물품의 가격상승으로 인한 물가상승이 우려되었다. 물가는 '97년 7월의 5.8%에서 동년 11월에는 7.4%로 점차 상승하기 시작하여 '98년도 2월에는 8.1%, 5월에는 10.3%까지 상승하였다. 그 후에는 10%대에서 머물렀으나 '99년 1월에는 11.6%가 되어 향후 급격한 물가상승이 우려된다. 한편, '94년 이래도 재정흑자 기조가 유지되어 왔으나 '98년도에는 다시금 적자로 돌아섰다. 현재의 경기후퇴국면에서는 정부의 재정지출 확대에 의한 신규 수요창출 정책이 무엇보다 기대된다. 향후 경기 부양책과 거시경제를 어떻게 균형을 유지해 나갈 수 있는가 하는 것이 필리핀 정부의 가장 시급한 경제정책의 열쇠가 될 전망이다.

또한, 경제침체의 영향으로 노동시장에 대한 불안이 우려되고 있다. <그림 1> 은 '97년 이후 전년동기대비 실업률 추이를 살펴본 것이다. '97년 7월 이후의 실업률은 대략적으로 8%전후로 안정되어 있

었으나, '98년도 4월에는 13.6%로 급상승하였다. 그 요인으로서 필리핀 정부는 대규모의 신규 노동력공급(대학 졸업생)이 있었음에도 불구하고 충분한 신규 고용시장이 창출되지 않았기 때문 이라고 설명하고 있다. 그러나 '98년도 7월에는 8.9%로 4.7%나 감소한 것을 고려하면, 구직자의 대부분이 불완전고용(under employment) 내지는 자발적 실업 상태에 있었던 것으로 추정된다. 실업률은 10월에는 9.6%로 다시 상승하였다. '98년 7월 이후의 실업률 추이는 분명히 필리핀 경제가 침체국면에 접어들어서 해고나 일시휴직 등으로 인한 고용시장 불안을 나타내고 있다고 볼 수 있다.

<그림 1> 실업률추이('97-'98)



<자료출처> Philippine Labor Survey: December 1998, National Statistical Office

필리핀 노동시장에는 또 한가지 우려되는 점이 있다. 그것은 해외, 특히 아시아지역(대만, 싱가포르, 홍콩)에서 가정부로 일하고 있는 필리핀 여성(통상 OFW:Overseas Filipino Workers라 칭함)의 문

제이다. 아시아 경제위기의 영향으로 이들 OFW들이 일하고 있는 지역의 국가 또한 경제가 침체되어 향후 경제가 정상궤도로 회복되지 않는 한 OFW의 고용규모를 현 상태로 유지하기가 어려울 것으로 전망된다. 해고나 계약종료 등으로 인해 많은 OFW들이 필리핀으로 귀국할 경우 필리핀 국내의 노동시장에 심각한 영향을 미칠 것이다. 또한 OFW들이 본국에 송금하는 외화가 필리핀의 경상수지 적자 개선에도 공헌한 바가 적지 않은 등 필리핀 경제를 뒷받침하고 있었던 만큼 향후 그 송금액의 추이도 우려되는 부분 이라 하겠다.

(3) 무역 및 투자의 동향

수출은 '97년 전년대비 22.8%, '98년 16.1% 증가를 보이는 등 견조한 추이를 보이고 있다. 이러한 증가세는 대부분 전자관련 수출의 확대에 기인하고 있다. 전자관련 부문이 필리핀 수출 전체에 있어 차지하는 비율은 '90년 24%에서 '95년에는 42.5%, '97년에는 51.7%까지 급상승하였다. 특히, 최근 몇 년사이 일본 전자분야 관련 기업의 투자가 대폭 증가하여 그 생산품이 수출실적으로 계상되는 효과를 거두고 있다. 또한 주요 수출대상국인 미국 및 유럽의 경기가 호황이었던 점도 그간의 수출증가의 한 요인이라 하겠다. 수입은 '97년도 14.4%까지 증가 하였으나 '98년에는 소비재, 중간재의 수입이 감소하여 전체적으로는 -12.6%로 전년도에 비해 급격히 감소하였다. 수입 감소가 향후 필리핀 경제에 미칠 영향 으로서는 수입재 가격의 상승으로 인한 국내소비의 둔화가 우려되며, 수출기업의 재고 및 생산 조정으로 인해 중간재의 수입도 감소하여 결국 향후 수출에

지장이 초래될 가능성이 있다고 하겠다.

'98년도 외국인의 대 필리핀 투자 또한 정부발표에 따르면, 전년대비 감소라는 어려움에 직면하고 있다. 필리핀을 포함한 아시아지역 경제의 향후 전망이 여전히 불투명하고 또한 시장규모에 비해 공급(설비 포함)이 과잉되어 있는 점 등이 외국 기업으로서는 투자를 꺼리게 하고 있는 주요 이유라 할 수 있다. 그간 필리핀 으로서는 외국인 투자가 경제성장의 견인차 역할을 수행하여 온 만큼 침체된 투자 분위기는 경제 성장을 위한 원동력 자체가 위축될 수밖에 없다는 점을 시사한다 하겠다. 필리핀 정부로서는 아시아 경제위기로 인한 영향이 다른 아시아 국가들과 비교하여 상대적으로 적었던 만큼 또 다시 외국인 투자를 불러들이기 위해 다양한 노력을 경주하고 있다.

다. 인도네시아 / 通貨危機가 몰고 온 國家的 危機

통화위기에 처한 여타 아시아 국가보다도 인도네시아의 경우 그 위기의 정도는 심각하였다. 통화위기 후 몇몇 국가들의 정권이 교체되었으나 인도네시아에서 붕괴된 정권은 지난 32년간 장기 집권한 정권이었다. 하나의 완성된 국가통치 체계를 그 뿌리부터 다시 재구축하는 작업을 경제위기의 소용돌이 속에서 추진 해야 한다는 너무도 어려운 과제를 다름 아닌 인도네시아가 풀어나가고 있는 셈이다. 당면한 빈곤, 실업대책은 물론 파탄된 금융 체계, 과도한 채무로 쓰러진 기업의 구조조정 등 국가 전반에 걸친 구조개혁을 추진해야 할 형편인 것이다. 특히, 금년도 11월에 예정되어 있는 대통령선거

야말로 향후 인도네시아의 국가질서 재구축에 있어 중요한 계기가 될 것으로 보인다. 그 시점까지 현재 처해있는 생산의 격감, 고용불안 등은 지속될 전망이다.

(1) 가장 타격을 입은 기계공업

인도네시아 통화인 루피아의 하락으로 인한 경이적인 물가상승('98년도 61.1%)과 고금리 그리고 정치적 불안정 및 폭동 등으로 인해 국내시장경제는 급격히 위축 되었다. 그 중에서도 내구소비재의 침체가 가장 현저하다 할 수 있다. '98년도 자동차판매대수는 전년도의 39만대에서 5.8만대인 약 6분의 1 수분으로 그리고 오토바이는 180만대에서 43만대인 약 4분의 1 수준으로 축소되었다. 과거 원유가격이 하락한 '82년에서 '85년까지 자동차생산이 40% 가까이 감소한 경우가 있었으나 이번의 경우는 그 것과는 비교할 수 없을 정도로 심각하였다.

기계금속공업부문이 입은 타격은 공업생산지수에서도 확인할 수 있다. 통화 위기 직전인 '97년도 중반과 '98년도 중반을 비교해 보면 '93년도를 100으로 가정했을 경우 공업부문 전체로 167에서 124로 26%나 격감하였다. 그 중에서도 가장 감소한 분야는 자동차조립부문으로 301에서 63으로 하락하였으며 그 다음이 전선, 모터부문, 자동차부품, 가전, 시멘트, 오토바이조립 등의 순서로 하락하였다. 이에 반해 수출형 산업이라 할 수 있는 섬유, 합판, 목조제품 등은 별 영향을 받지 않고 평년수준을 유지하였다.

(2) 수입과 투자의 감소

'98년의 경제성장률 -15.3%는 인도네시아 경제의 심각성을 그대로 나타내고 있다. '96년까지의 고도성장기에는 경제성장률이 8%를 상회하였으니 그 수준에서 생각해보면 23%나 하락한 것이라 할 수 있다. 이러한 하락은 바로 인도네시아 현지에서 일컬어지는 수직적 하락이라는 표현이 가장 적절하다고 하겠다.

루피아 하락과 폭동의 영향으로 수입은 현저하게 감소하여 '98년도에는 26.6%나 감소하였다. 이러한 수입의 감소를 내용 면에서 살펴보면, '97년도에는 소비재의 감소가 주요한 원인이었으나 '98년에 감소한 것은 원자재와 자본재가 그 주류를 이루었다. 특히 우리 나라, 일본, 미국, 중국으로부터의 수입 감소가 거의 40%를 상회하였다. 수입원자재의 물리적인 수입제한과 가격의 급상승은 수입비율이 상대적으로 높은 공업부문에 직접적으로 타격을 주어 마이너스 성장을 기록하는 요인이 되기도 하였다. 한편, '98년의 정세불안은 투자환경에도 악화시켰으며, '98년도 135억불로 전년대비 59.9%나 감소하였다.

(3) 1차산업 수출은 한정적으로 호조

태국과 마찬가지로 통화하락으로 수출경쟁력을 살릴 수 있었던 것은 1차산업품과 그 가공품이다. 카카오, 새우, 참치, 담배, 동광석 등이 주요 1차산업 수출품이며 가공품으로서는 목제가구, 펄프 등을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 보면, 통화가치의 하락

으로 발생한 경쟁력을 활용하여 수출용으로 증산체제에 들어선 기업이나 품목은 매우 한정적이었다. '98년의 경우, 1차산업품 수출은 21%, 공업제품은 7% 증가하였으나 수출전체로서는 광산물과 석유가스의 가격하락으로 인해 9.4% 감소하는 결과를 초래하였다.

(4) 가장 시급한 과제인 실업과 빈곤

일반 국민의 생활면에서 살펴보면, 물가상승이 국민의 실질소득을 감소시키는 한편, 생산축소와 고용시장 불안이 명목소득까지 감소시켜 소비가 위축되는 국면 으로 사태가 번지고 있다. 인도네시아 노동성의 추계에 의하면 '98년도에 해고된 노동자는 520만명에나 달한다고 한다. 여기에 구직중인 신규 노동력 270만명과 '97년까지의 실업자 580만을 합하면 '98년말의 완전실업자는 1,370만명으로 경제활동인구인 9,260만명의 15%에나 달한다. 통화위기 이전인 '96년에 2,250만명 (총 인구의 11%)까지 감소하였던 빈곤인구는 '98년도 말에 7,900만명까지 증가한 것으로 중앙통계국은 추계하고 있다. 기업의 채무처리가 진행될 '99년에는 실업 문제가 가일층 심각하게 될 것으로 전망된다.

이러한 상황하에 인도네시아 정부는 실업, 빈곤대책을 최우선과제로 삼고 있다. '99년 11월 예정되어 있는 대통령 선거 등 중요한 정치일정을 바로 앞에 두고 있는 인도네시아 정부로서는 식량, 의료, 교육면에서 필수 불가결한 물자를 공급하는 한편 토목공사 등을 통해 실업자를 구제하지 않으면 안된다. 그러나 이러한 사회안정망 (Social Safety Net) 구축에 필요한 자금원은 오로지 외국으로 부터

의 원조에 의존할 수밖에 없는 실정이다.

(5) 위기 극복과 기업의 개혁의지

인도네시아의 경우 경제회복은 우선 정치적 불확실성의 극복이 그 전제가 된다. 그러나 기업이 정치적 안정을 회복한 후에 자연스럽게 돌아올 순환적 회복만을 기다린다면 언제까지나 경제위기로부터의 탈출은 어려울 것이다. 정치적인 측면과 마찬가지로 경제정책에 있어서도 기업가들에게는 종래의 경영 스타일을 근본적으로 개혁하려는 자세가 필요하다.

경제위기에 직면하여 쓰러진 현지의 기업에는 크게 두 가지 유형이 있다. 루피아의 하락과 고금리라는 불가항력적인 사태가 그 원인인 기업군과 원래부터 경영스타일에 문제가 있었던 기업군을 들 수 있다. 前者의 경우에는 실제로 성장궤도에 들어섰던 중견기업들이 많았다. 그러나 방만한 경영과 과잉투자를 대표적인 예로 들 수 있는 後者의 경우일수록 자신들의 잘못된 경영을 탓하기보다는 피해의식이 강한 것을 볼 수 있다.

현재 직면하고 있는 국가적 위기상황을 과연 재도약을 위한 절호의 기회로 삼을 수 있을 지 여부는 정치제도나 경제개혁뿐만이 아니라 개별 기업의 개혁의지에도 상당부분 달려 있다고 할 수 있을 것이다.

5. KOICA 政策提言

가. 失業問題 解決과 人的資源 開發

본론에서 살펴본 바와 같이 경제위기에 처해 있는 아시아 각국에서 가장 시급한 당면 과제는 고용시장의 불안정과 그에 따른 사회적 불안 요소의 제거라고 할 수 있다. 특히 저축률이 그다지 높지 않고 선진국과 같은 사회보장제도가 미비 되어 있는 이들 아시아 지역의 경우, 실업은 생계유지의 곤란을 의미하여 이는 바로 사회적 불안 요소로 연계되기 때문이다.

실제로 지난 10년간 우리 협력단의 청년봉사단이 지속적으로 파견되고 있는 인도네시아의 경우, 봉사단원들의 현지 보고에 의하면 우리 나라에서 언론 매체 등을 통해 전해지고 있는 것보다도 사태가 훨씬 심각한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 수도인 자카르타에서조차도 부랑자들의 무차별 습격으로 인해 시내에서 승용차를 함부로 주차할 수 없을 정도라 하니 그 정도의 심각성을 가히 엿볼 수 있다 하겠다.

물론, 인도네시아의 경우와 같이 모든 동남아시아 국가가 절대빈곤층의 증가로 인해 사회전체가 불안정한 상태에까지 이르고 있지는 않으나, 경제가 정상궤도에 오르기까지는 여전히 많은 시간이 소요될 것으로 전망되며 그에 따라 실업문제는 계속 동남아시아 국가의 가장 심각한 사회문제로 자리잡을 것으로 예상된다.

실업문제 해결의 열쇠는 새로운 노동시장의 창출과 노동력의 기술교육에 달려 있다고 할 수 있다. 이미 우리 나라에서도 경험한 바와 같이 아무리 어려운 여건이라 하여도 신규 노동시장은 끊임없이 생성되며 또한 그에 따른 기술교육이 활성화되기 마련이다. 따라서 무상기술협력을 전담하고 있는 우리 협력단으로서는 현재 아시아 각국이 가장 필요로 하고 있는 기술교육분야를 파악하여 지금껏 실시 하여 왔던 직업훈련사업, 연수생 초청사업, 봉사단 파견사업, NGO 등을 중심으로 아시아 각국에 대한 인적자원개발 프로그램을 강화해야 할 것이다.

나. 有關機關과의 連繫强化

아시아 경제위기라는 감히 상상조차 하지 못하였던 사태를 우리는 경험하였다. 특히 동남아시아는 매우 감당하기 어려운 사태에까지 이르고 있는 실정이다. 이와 같이 국제 사회는 서로간의 연결고리를 갖고 하루하루 급변하고 있으며 이러한 변화에 제대로 적응하고 또한 사전에 준비하는 일이 무엇보다 시급하다고 할 수 있다.

우리 협력단의 국제협력사업도 이러한 아시아의 경제위기에서 하나의 교훈을 얻을 수 있을 것으로 생각된다. 지금까지는 ODA이라는 독특한 사업을 추진하고 또한 그 규모도 그다지 크지 않았기에 연도별 사업계획 하에 업무상 정해진 일부 정부부처나 한정적인 유관기관과의 업무협의 등을 통해 사업을 추진할 수 있었다. 바꾸어 말하면 ODA사업을 하나의 산업으로 볼 때 비교적 폐쇄적인 경제활동 구조를 갖고 있었다고 할 수 있다.

그러나 향후 급변하는 세계 정세에 보다 효율적으로 대처하고 또한 어려운 경제사정에도 불구하고 실시하고 있는 우리의 ODA사업이 다른 선진국과 특화 되는 효과를 거양하기 위해서는 새로운 각도에서 국제협력사업을 바라보는 자세가 필요하다고 하겠다. 이를 위해 사업 입안 단계는 물론 실시 전반에 이르기까지 좀더 개방적이고 적극적인 자세로 관련기관과의 업무연계를 강화해 나가야 할 것이다. 여기서 말하는 유관기관과의 업무연계는 단순히 문서상의 협조가 아니라 상시적이고 정례적인 업무협의 및 공동연구를 통하여 사업을 발굴, 추진, 평가하는 등 전 업무과정에서의 업무협조를 의미한다.

이러한 관련기관과의 연계업무 활성화는 사업별, 국가별 그리고 지역별로도 가능할 것이며, 실무차원의 이러한 연계활동을 활성화하기 위해서는 이를 적극 지원할 수 있는 제도가 정비되어야 할 것이다.

다. 地域別 協力政策의 積極的 導入

우리 협력단은 전 세계의 대부분의 원조기관들이 분야별 내지는 지역별 직제 구조를 갖고 있는 것과는 달리 일본의 JICA와 함께 기능별로 구성되는 있는 매우 독특한 조직체계를 갖고 있다. 이러한 분야별·지역별 혹은 기능별 조직체계는 각기 나름의 장단점을 갖고 있으며, 대립의 구조라기보다는 서로 보완하여 시너지효과를 얻을 수 있는 관계라 할 수 있다.

우리 협력단의 경우, 지역을 총괄하는 부서가 다행히 설치되어 있기는 하나 기능별 사업 부서의 협력사업추진과 연계하여 특정 지역에 대한 사업조정이나 정책제안이 아직도 충분치 못한 실정이라 할 수 있다. 물론 매년말 차년도 사업계획 수립 시에는 전체 사업에 대한 지역별 분석과 검토가 이루어지긴 하지만, 일단 정해진 계획의 조정, 신규사업 발굴 그리고 개별사업을 총괄한 지역별 관리 등에 있어서는 많은 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

예를 들어, 지난 2년간의 경제위기 상황에서 가장 어려움에 처해 있었던 ASEAN 국가들에 대하여 국제협력사업을 실시함에 있어서도 기존의 사업별 지원 방식에 해외사무소의 분석보고 등을 통한 국가별 내지는 지역별 정책이 가미되어 새로운 시각에서 정책이 입안되었을 경우, 보다 효율적으로 협력사업을 추진할 수 있었을 것으로 생각된다. 끝.

<參考文獻>

미쓰비시종합연구소, "아시아경제의 논리 : 전예측 아시아 1999", 나남출판/김경식 역, 1999

정창영, "IMF 고통인가 축복인가", 문이당, 1998

외교통상부, "최근 APEC 동향", 1999년 봄호

통계청, "한국통계월보", 1999년 7월호

齊藤 優 외, "동아시아의 개발과 협력, 문진당,1994 (일본어)

小浜 裕久, "동아시아의 경제위기와 일본의 협력", 세계경제논평, 1999년 3월호, (일본어)

清水 一史, "ASEAN지역경제협력의 정치경제학", 미네르바서방, 1998 (일본어)

IMF, "IMF Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment" , Jan. 1999

ILO, "The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy, 1998

Worldbank website:http//www.worldbank,org/poverty/eacrisis/meeting/index.htm

IMF website: http//www.imf,org/external/news.htm

Non-DAC 국가 및 신흥 원조공여국의 ODA 현황

이 정 욱 (연구원)

목 차

1. 서 론 323

2. 국가별 개발원조 현황 324
가. 싱가포르 324
(1) 일반현황
(2) 실시체제
(3) 사업형태
(4) 평가 및 시사점
*참고: SCP의 주요연수 과정
나. 대 만 335
(1) 실시배경.
(2) 실시체제
(3) 사업형태 및 예산규모
(4) 시행 절차
(5) 주요 지원대상 분야
(6) 주요 기술협력 프로그램
(7) 평가 및 시사점
다. 터 키 346
(1) 실시배경
(2) 실시 체제
(3) 기본 원칙
(4) 주요 사업분야
(5) 평가 및 시사점
*참고: TICA의 주요국별 기술협력 지원내역
라. 이스라엘 359
(1) 목적 및 배경
(2) 실시 체제.

(3) 사업 형태
(4) 평가 및 시사점
마. 그리스 364
(1) 목 적
(2) 실시 체제
(3) 사업형태 및 예산규모
(4) 주요 협력대상국
(5) 평가 및 시사점
바. 멕시코 369
(1) 목 적
(2) 실시 체제
(3) 사업형태 및 협력 대상국
(4) 평가 및 시사점

3. 결 론 373

<참고문헌>

1. 서 론

OECD/DAC(Development Assistant Committee) 국가들의 원조 배경 및 기본철학 등은 오랜기간의 연구와 자료축적으로 비교적 상세하게 알려져 있으나 기타 국가들의 개발원조 활동에 관한 자료는 매우 적은 형편이다. 물론 국제개발원조에서 차지하는 DAC국가들의 비중이나 활동을 고려할 때 이는 당연하다고 할 수 있지만 그간 개발협력 활동에 관한 보고서나 자료가 DAC국가 일변도로 흐른 경향이 있다. 50, 60년대 선진공여국의 도움으로 성장의 기틀을 다진 후진국들이 이제는 급속한 경제개발을 통해 선진국 진입에 성공했거나 중견 개도국으로 성장해 있으며 몇몇 국가들은 개발원조분야에서 선진국들과 경쟁관계에 있다. 이들 국가는 대부분 선진국의 개발원조 사업과는 상이한 원조동기와 역사를 가지고 있는 바 이들 국가의 개발원조 체제를 이해하는 것은 새로운 시각에서의 개발협력을 바라보는 출발점이 될 수 있으며 우리의 개발협력 사업전개에도 바람직한 일면을 제공할 수 있다. 다만 전술한대로 Non-DAC 및 신흥공여국의 원조활동에 관한 자료는 거의 정리되어 있지 아니하며 이는 이들 국가들이 대부분 개발원조 공여국으로서 초기단계에 있어 개발원조 행정체제가 체계화되어 있지 아니하며 지원규모가 소규모로서 국내외적인 관심을 불러일으키기에는 다소 시간이 필요한 때문으로 보인다. 따라서 여기서는 이들 국가의 외무부등 개발원조를 담당하는 기관자료와 세미나 보고서등을 참조하였으며 국가별 개발원조에 관한 개괄적인 정보만을 담게 되었다. 조사 대상국은 Non-DAC OECD국가중 터키와 그리스, 멕시코를 포함하고 있으며

OECD회원국은 아니지만 우리와 비슷한 개발과정을 거쳐 선진경제권에 진입중이고 지역경제의 중추적 역할을 담당하는 대만, 싱가포르, 이스라엘등 신흥공여국을 추가하여 조사대상으로 삼았다.

2. 국가별 개발원조 현황

가. 싱가포르

(1) 일반 현황

싱가포르는 1960년대부터 개도국에 대한 기술협력 프로그램을 운영하여 왔다. 당시 싱가포르는 미국, 영국 등의 개발원조를 받는 수원국의 입장이었으나 신생국이며 지역기반이 빈약한 자국의 생존을 확보하기 위해 1961년 콜롬보플랜을 통한 TCDC협력에 적극 참여함으로서 기술협력 프로그램 공여자로서의 역할을 시작하게 되었다. '65년 영연방에서 독립한 이후 싱가포르는 자원과 국토의 열세를 만회하기 위해 일찍부터 교육 등 인재양성을 통한 경제개발 전략을 채택, 성공적인 경제개발의 경험을 가지고 있으며 개도국에 대한 지원프로그램도 이러한 바탕위에서 연수생초청사업 형태로 공무원의 개발능력 향상을 위주로 운영되고 있다. 주요 협력대상지역는 아세안, 인도지나등 아시아.태평양지역인데 이는 아태지역 국가와의 밀접한 무역.금융거래를 통해 성장한 싱가포르로서는 경제적측면에서 이들지역이 중요한 의미를 가지며 정치적으로도 도시국가로서 정치

력에 한계가 있는 자국의 지역내 정치적 위상확보에 있어 이들 국가와의 협력이 필수적이기 때문이다.

(2) 실시 체제

1992년 싱가포르 정부는 다양하게 지원되는 연수프로그램을 종합적으로 관리하기 위해 외무부 기술협력국(TCD; Technical Cooperation Directorate) 내에 SCP (Singapore Cooperation Programme)를 설치하였다. SCP는 이전까지 여러 정부기관에서 개별적으로 시행되던 연수프로그램을 관리, 조정하고 강화함으로서 사업역량을 늘리고 개도국내 인적자원 개발을 통해 책임있는 국제사회의 일원으로서 임무를 다하는 것을 설치목적으로 하고 있다. SCP를 통해 싱가포르 정부는 년간 2,000명이 넘는 각종 연수생초청 프로그램을 관리하고 있으며 1992년이후 지금까지 전세계 105개국 7,000여명의 공무원, 학생, 연구원 등이 동 연수프로그램에 참여하였다. SCP는 년간 1,700만 싱가폴달러의 예산으로 운영되고 있다. 과정별 연수사업은 정부 관련부처 및 관련 NGO, 교육기관등에서 실시하며 SCP는 이들 기관과 협약을 맺고 연수과정의 운영을 지원하고 있다.

(3) 사업 형태

싱가포르가 추진중인 기술협력사업은 연수생 초청사업이 대종을 이루며 소규모로 프로젝트 사업을 실시하고 있다. 특히 1992년부터 우리의 봉사단파견사업과 비슷한 싱가포르 해외봉사단(Singapore Volunteers Overseas; SVO) 프로그램을 운영하고 있다. 연수사업의

경우 형태별로 양자간 일반연수, 국제기구 및 선진국과의 3국 공동연수로 나뉘어진다. 양자간 일반연수는 일반 연수과정, Work Shop, Study Visit 등으로 구성되어 있으며 주요 지원대상국은 아시아 태평양지역, 아프리카, 중동, 중남미 등 60여개 국으로 초청 범위가 광범위하고 초청인원도 년간 1,300명 규모로 증가추세이다. 양자간 일반연수 과정중에는 특정 지역국가를 대상으로 한 연수과정이 많으며 주요 연수프로그램은 아래와 같다.

- 싱가포르-콜롬보플랜 연수(1961년 콜롬보플랜 회원국을 대상으로 개설된 가장 오래된 연수과정, 1980-95년간 14국 1,700명 연수실시) · 싱사폴-아세안 연수(1972년 아세안국가 회원국을 대상으로 개설, 80-95년간 아세안회원국 공무원 1,000명 연수실시)
- 인도차이나 원조기금 연수(베트남,캄보디아,라오스등 인도차이나 국가의 재건 및 개발을 위한 기금, 천만달러를 재원으로 운영)
- 미얀마 기술협력기금 연수(미얀마의 관광산업 및 농업개발을 위한 기금, 3백만 달러로 운영)
- 일반 기술협력프로그램(환경파괴등을 수반하지 않는 경제성장을 목표로 개도국 공무원들을 대상으로 운영되며 주로 도시계획, 운송, 수자원관리, 해수면 오염 방지, 대기오염 방지, 폐기물 관리 과정을 포함함)

한편 싱가포르는 제3국 연수(TCTPs; Third Country Training Programmes)를 선진 11국 및 10개 국제기구와 공동으로 운영중이다. 3국 연수는 선진 원조기관이나 국제기구의 전문성을 활용함으로서 개도국의 분야별 연수수요에 대응할 수 있을 뿐만아니라 자국

전문가의 부족에 따른 연수과정의 전문성 결여를 예방하고 원조예산의 절감차원에서도 효과적인 것으로 싱가포르 정부는 상기 3국연수를 지속적으로 확대하고 있다. 제3국 연수는 1989년 최초로 일본-싱가폴 파트너쉽 프로그램(JSPP) 도입이후 독일, 카나다, 호주, 노르웨이, 룩셈부르크, 태국, 한국등과 공동 연수프로그램을 운영중이며 국제기구로는 UNDP, ADB, World Bank, WTO, WIPO(World Intellectual Property Organization), ESCAP, IMF등을 공동연수 파트너로 과정을 운영중이다. 이들 3국연수의 성과가 바람직하게 나타남에 따라 1992년 200여명에 불과하던 3국연수 규모가 95년에는 60개국 900명으로 확대되고 있으며 사업규모는 향후에도 확대될 전망이다. 3국연수 프로그램은 공동 연수국 또는 국제기구와 협의를 통해 상호 비교우위 있는 연수분야를 선정하며 공동연수 당사국간 협정에 따라 각각 1개-11개의 과정을 포함하고 있다. 예컨데 일본과는 기술협력 일반, 카나다와는 영어능력개발, World Bank와는 외환관리정책, IMF와 재정금융과정을 개설하였으며 최근 우리나라와도 무역진흥 및 환경분야에서 3국연수를 진행하고 있다. 이러한 연수는 연수수요 및 효율성을 고려하여 연수 대상국을 1개국으로 한정하거나 다수국이 참여하는 형태로 운영되며 또한 연수 장소도 공동 주최국과의 협의하에 싱가포르 뿐만 아니라 공동주최국 또는 제3의 장소에서 개최되고 있다.

연수프로그램을 분야별로 보면 크게 민간항공, 항만관리, 환경관리, 통신, 생산성 향상, 정보기술, 재정금융, CAD/CAM, 관광진흥, 영어능력개발 과정 등으로 분류되며 싱가포르 정부는 매년 150여개의 연수과정을 일반연수또는 제3국 공동연수등의 형태로 운영하고 있다. 현재 진행되고 있는 제3국연수 프로그램은 아래와 같다.

- 일본-싱가포르 파트너쉽 프로그램(1994년 시작)
- 독일-싱가포르 3국연수 프로그램(1993년 시작)
- 싱가포르-영국 TCTP (1993년 시작)
- 싱가포르-한국 TCTP (1995년 시작)
- 싱가포르-호주 TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르-카나다 영어프로젝트(1995년 시작)
- 싱가포르-노르웨이 TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르- 룩셈부르크 TCTP(1997년 시작)
- 싱가포르-영연방 TCTP(1993년 시작)
- 싱가포르-ADB 협력프로그램(1991년 시작)
- 싱가포르-World Bank TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르-콜롬보 플랜 TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르-WTO TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르-WIPO TCTP(1996년 시작)
- 싱가포르- UNDP TCDC(1992년 시작)
- 특별 공동연수과정

한편 싱가포르 정부는 상기 연수생초청 사업외에도 최근 프로젝트형 사업의 추진에도 관심을 보여 1997년 8월 프로젝트형 사업으로는 최초로 베트남-싱가포르 직업훈련센터를 베트남 빈둥(Bin duong) 지방에 건립하였으며 아프리카 보츠와나 국립생산성센터 건립사업을 지원한 바 있다.

또한 전술한 바와 같이 싱가포르정부는 1991년 11월 필리핀 피나토보(Pinatubo) 화산폭발로 재해를 당한 필리핀 원주민을 돕기 위해 3명의 치과의사가 자원봉사 활동을 펴게 된 것을 계기로 해외자원

봉사 프로그램(SVO)의 시행을 추진, 1992년 9월 1기 봉사단원 6명을 네팔 각지에 있는 학교에 교사로 파견하였으며 이후 97년까지 스리랑카, 인도네시아, 베트남, 보츠와나 및 가나에 100명이 넘는 봉사단을 파견하였다. 싱가포르 해외봉사단(SVO) 파견사업은 비영리 재단법인인 싱가포르 국제재단(Singapore International Foundation; SIF)이 담당하고 있으며 외교적 경로를 통해 들어온 봉사단 파견요청은 자체 봉사단 풀(pool)에 따라 적임자를 선발, 파견하고 있다. 봉사단의 파견기간은 통상 1년으로 되어 있으며 본인의 희망에 따라 연장이 가능하다. 봉사단은 교육분야에 파견되는 교사봉사단과 의료분야등 전문적인 분야에 파견되는 전문(의료)봉사단으로 대별되며 교사봉사단은 영어, 수학, 과학.특수교육, 직업훈련, 컴퓨터등을 교수하며 의료봉사단은 의료봉사 및 수원국 의료인 연수를 담당하고 있다. 한편 프로젝트에 부수하여 봉사단을 파견하는 경우도 있으며 이 경우 1-2주의 단기 적응훈련을 거쳐, 본인의 희망에 따라 프로젝트가 진행되는 3-5년간 봉사활동을 하기도 한다. 싱가폴 정부는 봉사단 파견사업의 성패를 장기적이고 지속적인 현장 봉사여부로 판단하고 있으며 따라서 SIF는 신규봉사단 파견시 가급적 전임 봉사단의 업무를 인수하는 형식으로 동일한 기관에 파견하고 있다. 이렇게 함으로서 봉사단파견 초기 현지적응 및 개발사업발굴에 소요되는 시간을 줄이고 장기적인 플랜을 통한 계획적인 봉사 및 지원이 가능한 것으로 판단하고 있다. 봉사단의 년령별 분포를 보면 20대가 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 전문분야의 경우 40-50대 봉사자도 있다.

(4) 평가 및 시사점

싱가포르는 97년 이미 1인당 GDP 3만달러를 넘어선 선진국으로서 세계에서 가장 모범적으로 경제개발에 성공한 나라중에 하나이다. 이에따라 싱가포르의 경제개발 정책은 개도국 뿐아니라 많은 선진국으로부터도 성장, 개발의 모델로 중요하게 다루어지고 있다. 싱가포르의 경제적 성공요인으로는 우수한 인력자원의 개발 및 이를 뒷바침할 교육제도를 드는게 일반적이다. 대부분의 수원국들은 싱가포르의 인력자원개발정책에 관한 관심이 지대하며 싱가포르 정부도 이를 인식, 개발협력사업의 대부분을 기술협력 특히 인적자원개발과 관련된 연수사업 및 봉사사업, 프로젝트사업에 할당하고 있다. 대체로 싱가포르의 기술협력 프로그램은 지역적으로 특화되고 사업별로 전문화된 특성을 보이는데 이는 적은 예산을 효율적으로 사용하는데 바람직한 것으로 보인다. 즉 사업형태면에서 연수생초청사업에 ODA재원을 집중 투입하고 있는데, 이는 프로젝트 및 개발조사사업 비중이 큰 우리와 비교되며 지역적으로도 ASEAN등 인접국 및 정치적으로 이해관계가 있는 그룹을 대상으로 집중 실시함으로서 기술협력 프로그램이 정치적으로는 외교정책에 부응하고 내용면에서는 효율성을 확보하고 있는 것으로 보인다. 인력자원개발에는 시간이 다소 소요되나 개발과정에 미치는 파급효과가 가장 큰 요인임을 고려할 때 싱가포르의 개발협력사업은 다소 공여국 주도로 이루어지고 있는 면은 있으나 현실적이고 효과적인 것으로 평가된다.

*참고:

< SCP(Singapore Cooperation Programme)의 '97 주요 연수과정
- 총152과정 >

1.항공.통신 분야

1.비행장 통제 2.비행: 국제민간항공기구 3.항공 제작협회, Ops기구 절차설계 4.항공정보센터 5.비행:국제민항법 6.비행기 제작 및 설계 6.비행: 비행통제우선 7.공항 운영 8.비행: 해양구조활동 강습 9.비행기운행 및 운송경제학 10.구조,수색대 11. 수석소방관 12.자동감시 및 데이터연결 협의 13.공항진입 통제(전파 탐지) 14.운항 일반과정 15.대기계측(전파 탐지) 16.위험물 긴급조치 및 처치 강습 17.항공운송감독 과정 18.사고수습 규율,통제강습 19.비행: 항공운송감독관 강습 20.국제비행법 강습 21.비행: 비행기 소방관 22.국제수색,구난시스템 23.비행: 진입통제(비전파 탐지) 24.싱가포르 도서관 25.비행: 진입통제(전파탐지) 26.연합임무(해상근무) 27.민항기운행 28.비행사 대학원과정 29.비행: 규율과 통제 30.비행:위험물품, 사고처리방안 31.비행: 연료 저장소 화재처리법 32.기상학 소프트웨어 개발 33.직업안전 34.감시(진입,대기) 전파탐지 통제 35.농작물 경영과 서비스(냉장시설과 에어컨시설 포함) 36.미래 원격 통신구축 37.코치 프로그램 38.공원과 곁길묘목 구성,유지,개발 39.공항설계, 최고급경영 강습 40.젊은 경영인 프로그램 41.공항진입 및 대기 계측(비전파 탐지)

2.교육

1. 초등교육 부속 교육 과정 2. 중.고등 부속 교육 과정

3.경제학.

1. 싱가포르 경제 개발 경험 2. 경제 발전 기틀 3.투자계 조직과 구성 4.해외 정부 요원 조직체

4.영어 교육

1. 특별 실용영어교육 강화 프로그램

5.환경

1.환경경영 2.환경영향 평가 수력감시 3.폐기물운반, 소각장 운영과 유지 4.도시 하수구 시스템 계획과 건설 5.환경보건관련 연수 6. 환경 감시,평가 연수

6.재정

1.사회복지에 근거한 검소한 경영 2.고객관리 문서에 쓰이는 응용 컴퓨터시스템 3.재산세와 부과 4.세금정책과 행정

7.원예학과 직업교육

1.직업보건교육 과정

8.주거, 도시 개발

1.건축(대중시설) 2.서비스 프로그램 구축 3.부동산 경영 4.주거 행정 5.주택계획 프로젝트 운영 6.읍,구 계획과 운영 7.고층건물 주거지역 구축

9.보험

1. 중국-싱가포르 비교 연구

10.군수

1.군수보급 제품보호

11.경영

1. 7차 영연방 최고경영자 과정 2.고급 경영컨설팅 3.중국-싱가포르 산업경영 비교 연구

12.마케팅

1.수출 시장개척을 위한 선진 기술 2.식료품 포장 3.해외 직접투자 증진전략 강습 4. 통상증진 전략

13.의약

1.Apheresis 절차-실용적 처치 2.산과학과 관절각 감소간호와 임상치료 3.혈액 은행- 실용적 처치 4.심장외과 혈류 5.영상기술 적용 6.심장이형흉부 외과수술 7.병원 조제 실재교육 8.신장 임상치료 9. 기초간병(실질응용) 10.colopscopy 11.신장 이식 12.지속외래.통원 생리투석(CAPD) 13.신장에 관한 연구기술 14.병원운영 동호회 15.직업위생에 관한 간단한 과정 16.백혈구 생리투석 17.입체기술 신경외술 18.고급 방사선학 실재교육

14.통관 활동

1.통관활동의 효과적 운영 2.위험제품 조작, 수송과 보관 3.제품 컨테이너기능 관리 4.통관처리와 실시 5.생선가공과 포장관련 교육 6.어류상태 평가방법에 대한 지역 교육 프로그램

15.과학과 기술

1.적외선 분광학의 중합체분석 응용 2.광선현미경 검사의 중합체 분석 응용 3.컴퓨터 인공지능 전문시스템 4.무균처리 기술 5.통조림

제조기술 6.CAM(컴퓨터지원 공작기계) 7.부식공학 9.발효를 산업적 제품으로 응용 10..식료품 제품 개발 11. 정보시스템 회계감사 12.정보기술, 정보의 전략적 처리와 구성, 프로젝트 관리 13.정보기술 프로젝트 책임자 프로그램 14.맛과 향을 기계적으로 분석 15. 정보처리시스템(MIS) 책임자 정보시스템 16. 컴퓨터정보처리 입문 17.실험설계 18.비용절감을 위한 자동화 19.플라스틱을 물리적으로 분석평가 20.기계전자기술 시스템 21.전기,전자 응용 중합체 소재 22. 전자프린트 기판조합과 실험 23. 대외군사판매(FMS) 조직구성과 프로그램화 24.연계데이터 베이스처리 시스템 25. 최고급정보기술 책임자 프로그램 26.고무제품 척도실험 27. 시스템분석과 구상 28.중합체 열분석 29.컴퓨터지원 설계(CAD) 컴퓨터이용 제조(CAM) 트레이너 교육

16.생산력

1.생산성과 제품 품질개선, 고객 오리엔테이션을 통한 공공서비스 개선

2.제품의 질과 생산성 향상을 위한 교육 트레이너 연수프로그램

17.공공 서비스

1. Koban 치안시스템

18.공공 설비

1.회계와 재정 2.전기, 수도, 가스사업의 회계, 자금관리 3.고객서비스와 고객전기세 지불 4.전기공급, 수송, 분배 5.발전설비 6.전기수송과 배전 7. 수자원 보존 8.수자원공급체계 9.수자원 공급기술

19.대중을 위한 공공업무와 화재 방지

1.민간공사 실무 2.화재방지 3.화재방지 강습 4.길거리 사무에 관한 실용적인 지식 5.구조기술 6.민영공사 업무교육 7.금속제품 쇠퇴의 원인 분석

20.사회복지와 재적응 훈련

1.도시근로자 지도력배양 훈련 2.사회복지 서비스 전망 3.싱가포르 범죄자 사회 재적응 프로그램 연구 4.싱가포르 노인복지와 공동체 서비스 연구 5.싱가포르 가정과 아동들을 위한 사회복지 연구.

나. 대 만

(1) 기술협력사업 배경

대만의 기술협력은 1959년 베트남에 농업기술 지원단을 파견하면서 시작되었다. 대만은 장개석 정부의 대만퇴각이후 본토 수복을 위해 중국공산당정부와 힘겨운 외교전을 벌였으나 71년 유엔안보리에서의 퇴출과 서방국가와의 단교등으로 국제무대에서의 외교적 입지는 극도로 약화되었으며 국가주권의 상실 위기에 처하게 되었다. 이와 같은 국가적 위기에서 벗어나기 위해 대만정부는 중국의 영향력하에 있는 아시아국들을 피해 신생국들이 다수 포진한 아프리카지역 국가들을 타켓으로 기술협력을 표방한 남남협력위주의 전방위 외교를 적극 추진하게 되었다. 이같은 배경으로 대만정부는 60년 "Operation Vanguard" 란 기술협력프로그램을 발족하여 61년 라이베리아에, 62년 리비아에 각각 농업전문가로 구성된 기술협력단

(Technical Missions)을 파견하였다. 대만정부가 아프리카 지역의 농업분야를 중점 협력대상으로 선정한 배경으로는 상기 정치적 이유외에 당시 아프리카주민들 80%이상이 농업에 종사하고 있었으며 그럼에도 식량부족으로 극심한 기아와 빈곤상태에 있었던 점, 그리고 대만이 타분야에 비해 농업기술분야에 상대적으로 비교우위가 있었기 때문이다.

(2) 실시 체제

1962년 대만정부는 상기 기술협력 프로그램을 확대, 개편하여 "중-아기술협력 위원회(Sino-Africa Technical Cooperation Committee; SATCC)를 설립하였다. '68년 대만의 기술협력 프로그램은 동남아국가 및 남미로까지 확대되었으며 이를 전담하기 위해 대만정부는 SATTC외에 별도로 해외기술협력위원회(Overseas Technical Cooperation Committee; OTCC)를 설립하였다. 또한 1972년 대만정부는 OTCC와 SATTC를 통합하여 대만정부의 기술협력 프로그램을 전담할 기관으로 국제기술협력위원회(Committee of International Technical Cooperation; CITC)를 외무부 산하기관으로 설립하였다. 한편 대만정부는 기술협력(무상)외에 개도국의 사회인프라 지원수요를 충당하기 위해 1996년 7월- 기존의 국제경제협력개발기금(International Economic Cooperation Development Fund; IECDF)을 확대 개편한 국제협력개발기금(International Cooperation and Development Fund; ICDF)을 외무부 산하기관으로 설립하였으며 상기 CITC도 97년 7월 ICDF로 통합되면서 대만의 유무상 개발협력사업은 일원적으로 ICDF의 관리하에 놓이게 되었다. 대만정부는 대

개도국 개발협력의 목적을 "인류복지의 증진과 사회발전을 위한 국제협력의 강화"로 삼고 있다.

(3) 사업 형태 및 예산규모

대만정부의 개발협력사업은 양허성 차관과 무상의 기술협력사업으로 대별된다. 양허성 차관은 프로젝트 차관과 채무조정차관(Relending loans), 협조금융차관(Co-financing loans) 등으로 분류되며 기술협력사업은 기술협력단(전문가그룹, 자원봉사자 포함)의 파견, 연수생초청, 기자재공여, 프로젝트사업등으로 나뉘어진다. 97년이전까지 차관사업은 IECDF가, 기술협력사업은 CITC가 전담하였으나 97.7 양기관의 통합에 따라 ICDF가 개발협력 전반을 관리하게 되었다.

한편 대만의 기술협력 사업규모는 97년도의 경우 56백만불 규모로서 우리나라와 비슷한 규모이며 차관사업의 경우 95년 43백만달러 수준이다.

표 1-1 대만의 기술협력사업 예산추이

(단위: US$ 천달러)

구 분	1994년	1995년	1996년	1997년
전문가파견	30,210	28,438	30,749	30,060
사후관리	618	568	748	789
연수생	3,306	2,410	1,807	1,748
기자재	2,484	2,424	2,384	2,977
국제기구 출연	0	0	0	10,844
행정비	7,286	9,580	9,091	9,422
합 계	44,444	43,420	44,779	55,980

(4) 기술협력사업 시행절차

대만의 기술협력사업은 농축산업 분야에서 활성화되어 있으며 사업의 진행절차도 통상 농업분야의 시행절차가 적용되고 있다. 대만의 기술협력사업은 수원국의 공식적인 요청서를 접수한 후 시작되며 접수된 요청에 따라 ICDF는 사전조사단을 파견하여 수원국의 (농업)정책, 환경 및 기후조건, 관련 농산물 생산현황 ㅋ 등을 조사후, 가능한 지원방안을 모색한다. 사전조사단은 귀국후 수원국의 요청사업에 대한 대만정부의 의견을 담은 사업예비제안서(Preliminary Recommendation Proposal)를 작성하여 수원국에 제출하며 수원국 정부는 동 제안서를 검토, 양측의 합의여부에 따라 관련기관간 협정(Agreement) 또는 양해각서(Memorandum of Understanding)의 형

식으로 특정 사업에 대한 지원을 결정하고 있다. 개별 기술협력사업은 상기 협정, 양해각서에서 정한 순서에 따라 진행되며 기술협력 프로젝트의 시행에 있어 사전에 전문가로 구성된 사업추진팀을 파견, 구체적 실시계획을 마련토록하고 있으며 사업추진팀은 사업진행 단계별로 ICDF 및 수원국 정부에 중간보고를 하도록 되어 있다. 개별 프로젝트는, 예를 들어 농산물증산 프로젝트의 경우 통상, 1.특정 지역환경에 맞는 종자재배등 현장 실험, 2.시험재배등 현장 검증, 3. 검증된 방식으로의 신기술 적용, 4. 체득된 생산기술의 전수등 4가지 순환 싸이클로 구성되어 있다. 대만정부는 기술협력 프로그램의 시행에 있어 2가지 지침을 가지고 있는데, 첫째는 대만이 가지고 있는 개발경험을 제공하는 것이며 또 하나는 프로젝트의 시행에 있어 현지 주민의 의견이 충분히 반영되고 수혜자층이 동 사업에 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 이와같은 대만정부의 지침에 따라 개별 프로젝트의 시행에 있어 파견전문가와 수원국 농업부관계자, 연구원, 농민들과의 1:1 대면접촉을 통한 기술이전이 중요시되고 있다.

(5) 주요 지원대상분야

대만은 '97년 1인당 GNP가 15,000달러를 넘어섰으며 싱가포르, 한국과 함께 짧은 기간 경제개발에 성공한 대표적 국가중의 하나이다. 이와같은 성공적 경제개발경험 및 앞선 기술을 바탕으로 대만정부는 자국의 경제분야중 특히 비교우위가 있는 농축산 및 중소사업(small business) 분야를 중심으로 기술협력사업을 추진하고 있으며 이에 대한 개도국의 요구와 반응도 긍정적이다. 기술협력 시행초기에는 지원분야가 농업분야에 한정되어 있었으나 대만경제의 발전과

요청분야의 확대에 따라 점진적으로 지원분야도 다양해지고 있다. 주요대상분야는 농업외에 낙농등 축산분야, 수의, 어업 및 해양기술분야,수공예,식품가공,세포배양, 설탕생산, 고속도로 건설, 인쇄분야 등을 들 수 있다. 하지만 전통적으로 가장 활성화 되어 있는 분야는 농업분야인데, 특히 쌀, 콩, 사탕수수 ,과실수 ,채소 등 농작물 증산을 위한 기술협력 프로그램이 적극적으로 추진되고 있으며 최근에는 농가소득 향상을 지원하기 위해 버섯재배, 새우양식, 화훼 등 농산물수출 프로젝트도 증가하는 경향을 보인다.

(6) 주요기술협력 프로그램

(가) 기술협력단 파견사업

대만기술협력의 가장 큰 특징이랄수 있는 기술협력단(Technical Missions)은 1960년이후 아프리카지역 국가들을 대상으로 한 농산물 증산 프로젝트의 실시를 위해 조직 되었는데 이는 특정 프로젝트 사업을 전담하여 사업을 실시하는 해외 전위조직으로, 대만정부를 대표하여 수원국과 정책협의를 하는 등 ICDF의 프로젝트관리 해외사무소와 같은 역할을 수행하고 있다. 기술협력단은 ICDF의 행정전문가 및 프로젝트전문가, 현지전문가 및 스탭으로 구성되며 통상 3-5년에 걸쳐 4-6개의 관련 프로젝트를 수행한다. 각 프로젝트는 사전조사 및 사업계획입안, 전문가파견, 기자재등 물품공여, 수혜자 연수등의 과정을 거치며 기술협력단은 프로젝트의 수행은 물론 수원국과의 정책대화를 통해 프로젝트가 현실적합한 사업이 되도록 조정기능도 수행하고 있다. 기술협력단에서 시행하는 프로젝트는 대개

농업관련 프로젝트이며 사업시행 기간은 짧게는 2-3년, 단계별로 진행되는 장기 사업의 경우에는 10년이 넘는 장기 프로젝트로 진행되는 경우도 있다. 기술협력단은 특정지역을 대상으로 상위 개발목표를 정하고 이를 해결하기 위한 하위 프로젝트를 수개 조합하여 사업을 진행하는데 기술이전을 통한 인력개발을 중시하는 대만정부의 정책에 따라 파견전문가의 역할이 무엇보다 중요해지고 있으며 대만정부는 유능한 전문가의 확보 및 파견을 위해 노력하고 있다. 1959년 기술협력단 파견이후 최근까지 대만정부는 세계 각 지역에 총 105개의 기술협력단을 파견하였는데, 이를 지역적으로 보면 아프리카 지역이 전체의 68%를 차지, 이 지역이 대만의 중점 협력대상 지역이 되어 왔음을 알 수 있으며 뒤를 이어 중남미지역이 19.7%, 아시아태평양 지역 11.5%의 비중을 보이고 있다(표1-2 참조). 최근에는 아프리카 지역에 대한 지원비중이 줄어들고 중남미지역에서의 협력사업이 강화되는등 대만의 기술협력 프로그램이 남미지역을 중심으로 광역화하는 경향을 보이고 있다. 이는 '97년도의 경우 전체 기술협력단 파견전문가 389명중 175명을 남미지역에 파견, 121명에 그친 아프리카 지역을 누르고 중남미지역이 중점 협력대상지역으로 부상하고 있음을 알 수 있다.(표1-3) 한편 대만이 속해있는 아시아.태평양지역에 대한 기술협력단 파견규모는 9개국 56명파견에 그쳐 중국의 영향력내에 있다고 판단되는 아.태지역내에서 대만의 기술협력이 다소 위축되어 있음을 알 수 있으며 이는 지역내 대만의 정치적 위상과 관련하여 관심을 끈다.

(나) 연수생 초청사업(Workshop Programs)

기술이전을 통한 수원국의 개발잠재력 배양을 목표로 대만정부는 연수생초청사업을 실시하고 있으며 자원빈국으로서 경제부국으로 성장한 대만의 개발경험은 비슷한 여건의 개도국으로부터 많은 관심과 교훈이 되어왔다. 대만은 1962년부터 연수생초청 사업을 실시하여 오고 있으며 년간 초청인원은 50-100명 수준으로 전술한 기술협력단파견 사업에 비하면 다소 미미한 수준이나 90년이후 사업규모가 확대되고 있다. 대만정부는 62년 이후 96년까지 총1,914명의 연수생을 초청하였으며 주요 연수분야는 농업경제, 원예, 수경재배, 양돈, 세포배양 등이다. 지역별 연수생초청현황을 보면 기술협력단 파견 실적과 마찬가지로 아프리카 지역이 전체의 55% (1,045명)을 차지하여 가장 큰 비중을 보이고 있으며 이어서 중남미 24%(456명), 아.태지역 13%(258명)의 분포를 보이고 있다(표1-4 참조).

표 1-2 대만 기술협력단 파견추이

지 역	1959년 - 1996년			1997년
	국가수	기술지원단 파견(건)	파견인원 누 계	
아프리카	25국	44건	7,006명	121명
중미	8국	12건	1,035명	92명
남미	9국	13건	641명	21명
카리비안	9국	10건	552명	62명
아시아.태평양	11국	15건	1,306명	56명
중동	4국	8건	752명	37명
지중해	2국	3건	13명	0명
합 계	68국	105건	11,305명	389명

(다) 고위관리자 연수

고위관리자 연수과정(Study Tour)은 매년 수원국의 고위공무원들을 자국에 초청하여 1-2주간 대만의 경제개발 전략을 소개하고 실제로 산업현장 탐방을 통한 대만경제의 발전상을 보여줌으로서 수원국의 공무원들로 하여금 자국의 경제개발에 참고토록하는 한편 대만-수원국간 우호적 협력관계를 증진시키려는 의도를 가지고 추진되어 왔다. 상기 프로그램이 시작된 1976년이후 대만정부는 96년까지 총 720명의 수원국 고위공무원들을 초청하였으며 지역별로는 아시아.태평양지역이 64.5%(462명)을 차지하여 전술한 기술협력단파견 및 연수생초청사업과 비교하여 아태지역이 가장 큰 비중을 보이고 있으며 뒤를 이어 중남미 18%(131명), 아프리카 14.3%(102명), 중동 3%(25명) 등의 순을 보이고 있다.

표 1-3 '97 기술협력단 지역별.분야별 파견회수

지 역		아프리카	중미	남미	카리비안	아.태	중동	합 계
국가수		7국	7국	2국	8국	7국	2국	33국
파견분야	농업	7건	7건	2건	8건	8건	2건	34건
	어업		3건		1건		1건	5건
	수공예	1건	1건					2건
	설탕					1건		1건
	의료	3건						3건
	인쇄,출판					1건		1건
	고속도로					1건		1건
	소 계	11건	11건	2건	9건	11건	3건	47건
파견 인원		121명	92명	21명	62명	56명	37명	389명

(라) 국제기구(다자간) 협력

대만은 아시아개발은행(ADB) 및 중미경제협력은행(CABEI)의 회원국으로서 매년 지역내 개발협력프로그램을 위한 출연금을 지원하고 있으며 유럽부흥개발은행(EBRD)에 150만불규모의 대만-유럽협력기금(Taipei China-European Bank Cooperation Fund)를 설립, EBRD와 개발사업을 수행하고 있다. 대만정부의 국제기구 출연규모는 800-1,000만불 수준(95-97년)이며 양허성 차관의 경우 4천3백만불(95년) 수준으로 지원대상분야는 무역진흥을 위한 중소공장 건설, 사회인프라, 농업관련분야 등이다.

표 1-4 분야별 연수생 초청실적(1962-1996)'

(단위:명)

분 야	1962-66	'67-'71	'72-'76	'77-'81	'82-'86	'87-'91	'92-'96	합 계
아프리카 국별연수	305	278	135					718
관개기술			10	46				56
침술				6	7			13
농업경제			18	8	17	59	24	126
원예				17	10	135	157	319
농업경제/원예			8	32			19	59
수경재배			2	6	34	54	54	150
가축			2	3	8	45	27	85
수공예		4	4	6	19	17		50
식물세포 배양				2	2	40	34	78
동.식물검역						11	10	21
기타			33	60	17	44	81	239
합 계	305	286	286	186	114	405	406	1,914

*기타에는 식물보호, 농장조직화, 농업경영, 설탕.식품가공 포함.

(7) 평가 및 시사점

대만정부는 자국의 기술협력 프로그램이 수원국 농업분야에서, 생존권 보전 차원의 식량자급뿐만 아니라 일부국가의 경우 수출을 통한 외화가득효과도 있는 것으로 나타나 바람직한 성과를 거둔 것으로 평가하고 향후에도 기술협력사업을 강화할 것을 표명하고 있다. 다만 지금까지의 기술협력 프로그램 진행과정에서 나타난 문제점을 개선하기 위해 새로운 기술협력 프로그램을 추진중인데 이는 첫째로, 기존의 기술협력단이 발족할 당시에는 개발 인프라가 형성되지 않은 아프리카 취빈국을 대상으로 하였기 때문에 공여국 주도하에 프로그램을 형성하고 시행하였던 바, 최근에는 이들 수원국들의 개발능력 증대(capacity building) 및 인적자원 개발에 따라 기술협력단은 프로젝트의 시행보다는 자문 및 기술지도를 중시하는 방향으로 변화하고 있다. 둘째로, 사업분야.형태도 농업관련분야 및 기술협력단 파견으로 특화하고 기술협력단이 수행하는 프로젝트를 3개 이하로 줄여 자원과 인력의 집중을 통한 사업효과 증대를 꾀하고 있다. 세째로 보다 전문성을 갖춘 전문가를 파견하여, 예컨데 식량증산 프로젝트의 경우, 프로젝트에 필요한 종자개발등 프로젝트가 현지적합하고 생산적인 것으로 지속되도록 우수 전문가확보에 노력하고 있으며, 넷째로 기술협력 프로그램이 수원국의 기술이전을 촉진하고 개발잠재력을 높이도록 프로젝트 진행과정에서 기술협력단 파견전문가들은 현지전문가 및 지역주민과 현장에서 대만의 선진농업기술과 개발경험을 전수하고 있다. 이상에서 보는 바와 같이 대만의 기술협력사업 역시 가용자원의 효율적 사용을 위해 자국의 비교우위 분야를 중심으로 전문가 그룹의 파견을 통한 독특한 방식의 프

로젝트사업을 추진하고 있다. 또한 기술협력사업의 추진에 있어 경제적 이익의 추구보다는 중국이라는 거대 정치세력과의 외교전에서 국제사회에서의 지지세력 확보를 위해, 정치적 동기가 강한 기술협력에 보다 적극적인 특징을 보여주고 있다.

다. 터 키

(1) 기술협력사업 배경

터키는 냉전종식 이전에도 아프리카 국가들을 대상으로 하여 기술협력 사업을 추진하여 왔으나 그리 큰 규모는 아니었으며 90년대 초 냉전의 종식과 더불어 구소련연방내에 속해 있던 우즈벡스탄, 카자흐스탄등 중앙아시아 국가 및 발칸반도연안의 국가들이 독립을 이루고 신생독립국(NIS; Newly Independent States)들로서 국제사회에 등장하면서 이들지역을 대상으로 한 기술협력 사업이 활발히 추진되었다. 터키는 역사적으로 중앙아시아 및 발칸반도 지역, 흑해연안 국가들과 밀접한 관계를 지녀왔으며 인종 및 종교, 문화적으로 유사성을 지니고 있다. 구소련의 붕괴와 이로인한 이 지역의 공백은 터키로서는 과거 오스만제국 시대의 자국의 영향력을 회복하고 코카서스 및 중앙아시아 지역의 중심국가로 부상하기 위한 좋은 기회였으며 이에따라 터키정부는 외교적으로 이들 국가와의 협력관계를 확대하는 정책을 추구하여 왔다. 터키국민 역시 15세기이후 20세기 초까지 유럽,아시아,아프리카지역의 중심세력이었던 오스만제국시절에 대한 향수가 강하며 TICA 설립이전부터 자체적인 조직을 활용하여 이들 국가에 대한 자원봉사 프로그램들을 운영하는등 개발협

력사업에 대한 국민들의 이해 및 지지는 큰 편이다.

이러한 배경하에 터키정부는 이들 신생독립국들의 원활한 시장경제로의 이행을 돕고 중앙아시아 및 발칸반도, 흑해연안에서의 자국의 유리한 외교적 입지를 확보하기 위해 역사문화적 경험공유 및 시장경제 이행지원을 모티브로 1992.1 터키 국제협력사업단(TICA; Turkish Interantional Cooperation Agency) 을 설립하였다. 이와 같이 터키의 기술협력 프로그램은 주로 중앙아시아, 코카서스 및 발칸반도의 신생국가들을 주대상으로 하고 있으며 소규모이긴 하지만 이디오피아, 방글라데시등 최빈국에 대한 기술협력도 실시하고 있다.

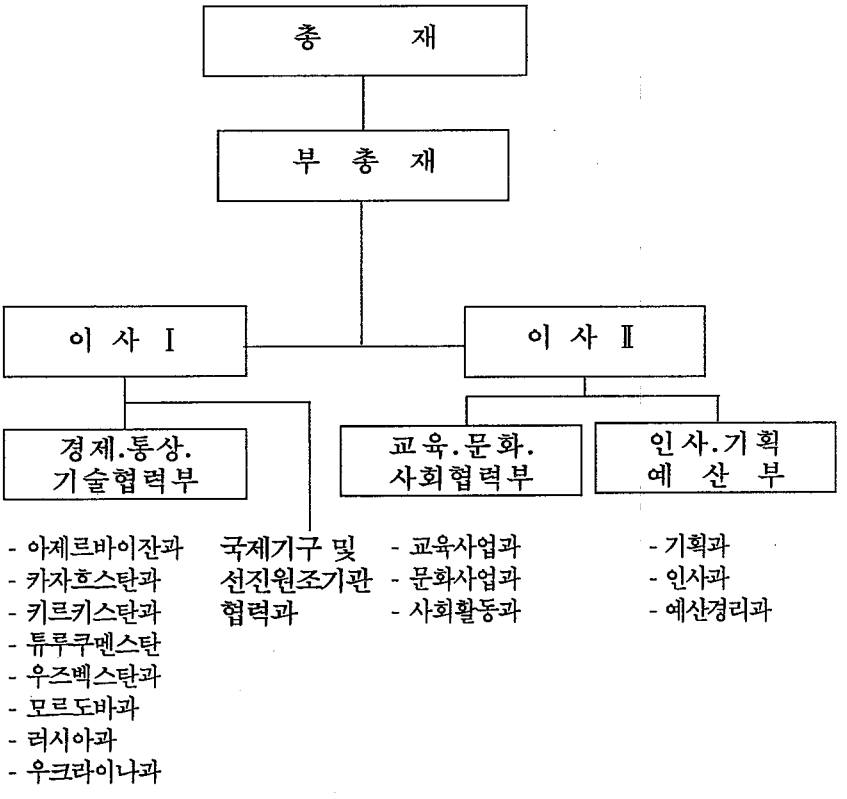
(2) 실시 체제

터키의 기술협력사업은 각 행정부에서 자체예산을 가지고 프로그램을 운영하며 사업의 중복, 예산낭비를 방지하기 위해 TICA가 터키정부의 외교정책에 기본하여 각 행정부와의 협의를 통해 사업내용 및 예산을 조정하거나 요청사업중 정부간 사업으로 추진이 곤란한 경우, NGO와 연계시키는 역할을 하고 있다. TICA는 외무부산하의 기술협력 전담 기관으로서 자체예산으로 운영되며 98.3 현재 총재 및 부총재, 2인의 이사와 3개의 사업부서(경제무역 및 기술협력부, 국제기구 및 선진원조기관 협력과, 교육문화사회 협력부) 및 관리부서(인사 및 경리부)를 가지고 있고 총10 개국가에 주재원을 파견하고 있다. TICA의 직제상 특징은 기능별 편제가 아닌 지역 및 분야가 혼합된 혼합형 편제를 보이고 있는 점이다. 즉 사업을 수행하는 2개 부서는 경제분야 협력사업과 사회문화분야 협력사업을 다루는 부서로 대별되는 바, 경제분야사업부는 지역체제로 되어 있으

며 교육문화 사회협력부(국제기구.선진원조기관 협력과 포함)는 분야별로 분화되어 있다. 이는 경제분야의 경우 사업량이 특정 대상지역에 집중되어 있기 때문에 국별편제가 보다 효율적이며 교육 문화 사회협력부의 경우 연수생초청, 전문가파견등 비교적 단순한 사업위주로 운영되고 있는 점에 기인하는 것으로 보이는 바, 대체로 개발협력 초창기의 조직체계를 반영하고 있다. TICA 총재등 경영진은 대부분 외교부 출신이며 TICA는 외교부에서 형성된 기술협력 관련 주요정책을 구체적 기술협력 프로그램으로 생성하는 역할을 수행하고 있다. 또한 외교정책의 추진을 위해 터키정부를 대신하여 개발협력관련 국내 및 국제기관, NGO단체와의 제휴를 통한 공동사업을 추진하는 한편 국내 NGO들의 기술협력 프로그램에 대한 조언 및 우량사업 정보제공 등의 역할도 수행한다. 터키정부는 최근 기술협력의 효과성을 증대시키기 위해 기술협력사업 전반을 통괄하는 법안을 마련중이다. TICA조직중 또 하나의 특징은 해외주재원인 바, 이들은 타 선진원조기관과는 달리 주재원 사무소를 파견국 정부기관내에 설치, 주재국 공무원들과 함께 일하고 있다. 이는 기술협력 프로그램의 발굴에서 계획, 실시에 이르기까지 수원국정부와 보다 긴밀히 협력함으로서 현지 실정에 맞는 프로그램을 발굴, 실시토록 하게 하며, 기술협력 프로그램의 효율성을 높이고 신속, 원활한 진행을 돕는데 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 주재원들의 역할중에는 NGO와의 공동사업연계가 중요한 역할을 차지하는 바, 이는 터키정부의 기술협력 예산이 제약되어 있고 기술협력 요청수요가 많은 상황에서, 활동이 왕성한 NGO를 활용하여 수원국의 요청에 대응하는게 보다 현실적이기 때문이다. 주재원들은 주재국내 기술협력 수요를 엄밀하게 분석한 후 NGO사업으로 적합한 사업의

경우, 이에 필요한 지원단체를 자국내 NGO단체중에서 선정, 지원국-수원국 양기관간 협력이 신속하게 이루어지도록 기능하며 이들 기술협력 사업이 원활히 진행되도록 필요한 조언과 지도를 병행하고 있다. '98 현재 주재원 파견국은 중앙아시아 5국(카자흐, 키르기스, 투르크메니스탄, 우즈벡,타직스탄), 흑해연안 2국(아제르바이잔, 구루지아), 발칸 3국(보스니아,헤르체코비나,마케도니아)등 10개국이다.

TICA조 직 도



(3)기본 원칙

터키는 오랜동안 유럽 선진국 및 국제기구로부터 원조를 받은 경험을 통해 효과적인 재원활용 및 원조관리(aid management) 노하우를 축적해 왔으며 이는 터키정부가 이웃 개도국에게 기술협력을 실시하는 과정에서 매우 유용하게 사용되고 있다. 터키정부는 수원국 주도의 개발전략 형성, 수원국의 책임, 주인의식 또는 참여의식 제고, 지속가능한 개발 및 개발능력 배양을 기술협력사업의 주요 원칙으로 삼고 있다. 터키정부는 다년간의 수원경험을 통해 기술협력이 수원국정부의 자발적이고 주도적인 노력에 의해 실시될 때 효과적이었음을 확인하고 대부분의 기술협력 프로그램들이 프로젝트의 각 단계별로 수원국정부의 입장에서, 자국의 개발전략 및 우선순위에 따라 검토되고 확인, 평가되도록 배려하고 있다(recipient country cenered approach). 또한 파트너쉽에 의한 수원국의 책임(Partner responsibility)도 강조하고 있는바, 수원국의 개별 협력기관이 중심이 되어 기술협력 프로젝트를 준비, 관리하고 평가함으로서 프로젝트의 시작 및 결과에 대한 책임의식을 갖도록 유도하고 있으며 프로젝트의 최종 수혜자층(지역주민)이 프로젝트에 참여토록 함으로써 프로젝트에 대한 지역주민의 관심과 지지를 유도하고 수원국정부 및 지역주민들의 주인의식(ownership)을 제고키 위해서도 노력하고 있다. 그리고 터키정부는 각 기술협력 사업들이 환경 및 지역경제, 문화와 조화롭게 공존토록 하는 지속성(sustainability)과 공공부문 인력자원의 교육 및 훈련을 통한 개발능력 배양(capacity building)도 기술협력 사업의 중요한 기준으로 삼고 있다. 한편 국제 개발협력 환경의 변화 및 수원국내 정치, 경제적 환경변화에 유연하게 대

처가 가능토록 기술협력 정책의 유연성(adjustability) 확보에도 중요한 의미를 부여하고 있다.

(4)주요 사업분야

(가) 교 육

TICA는 개발의 가장 중요한 요소로서 인력자원의 개발을 들고 있으며 이를 위해 개도국의 대학원생 및 연구원들을 초청하는 프로그램을 운영중이다. 터키 교육부와 공동으로 실시중인 "유학생 10,000명 초청사업"은 대표적인 교육분야 기술협력 프로그램으로 인근 중앙아시아 국가 및 발칸반도 지역국가 대학생 및 연구원들을 대상으로 자국의 대학 또는 연구소에 초청하여 유학 및 연구활동의 기회를 부여하고 있다. 또한 학문교류와 과학기술협력을 위해 과학기술계 전문가 및 학자들의 교류를 지원하고 있으며 중앙아시아 국가 대학간 "대학협의회"를 구성, 3회에 걸쳐 세미나 및 회의를 개최한 바 있다.

(나) 보 건

사회개발의 중요한 요소인 개도국내 보건향상을 위해 TICA, 터키 보건부 및 WHO는 "TICA/WHO 보건정책사업 센터"를 터키의 앙카라에 개설하였다. 동 센터의 운영 인력지원은 보건부가 맡고 있으며 TICA는 운영경비 및 개도국의 의료인등에 대한 초청경비를 부담하고 있다. 또한 TICA는 WHO와 공동으로 키르기스탄 및 투르크메니스탄의 보건개선 프로젝트를 위한 마스터 플랜을 추진 중이다.

(다) 여성 개발

개발과정에서의 여성참여를 확대하고 성차별을 개선하기 위해 TICA는 수상실 여성지위문제국과 함께 "유라시아 여성협력 센터"를 설립추진 중이다.

(라) 환 경

터키정부는 환경적으로 지속가능한 개발을 기술협력의 주요 원칙 중 하나로 삼고 있다. 터키정부는 환경문제를 전문적으로 다루기 위해 95년 "중앙아시아 환경정보센터"를 설립한 바 있으며 또한 '96.7월 중아아시아 및 흑해연안국이 참가한 가운데 개최된 환경회의에서 TICA는 미국 및 UNDP의 지원을 받아 중앙아시아,코카서스국가 환경센터 설립를 위한 재정, 기술협력을 약속한 바 있다. 그밖에도 97년 유엔과 공동으로 환경연수과정을 개설, 우즈벡의 환경전문가 3인에 대한 연수를 실시하는 등 환경분야 프로그램을 적극 실시중이다.

(마) 개인부문 개발(Private Sector Development)

TICA의 수원대상국 대부분이 과거 사회주의 계획경제하에 있던 국가들인 점을 고려, TICA는 이들 국가의 시장경제로의 이행 및 개인부문 활성화를 돕기 위한 기술협력 프로그램을 최우선 순위로 지원하고 있다. 연수생초청 및 전문가파견을 통해 금융, 법, 제도,공기업 민영화등 시장경제에 대한 기본적 이해를 제고토록하는 한편, 중소기업진흥지역 프로젝트와 같이 사기업의 육성을 위한 프로젝트사업도 키르키스탄등 중앙아시아 국가들을 대상으로 추진중이다. 이와 함께 TICA는 수원국파견 주재원을 통해 수원국의 사기업 및 민영

화관련 정보를 터키내 관련기관 및 기업들에 정기적으로 제공함으로써 민간차원에서의 경제협력 활성화를 지원하고 있다.

(바) 수 송

코카서스 지역 및 중앙아시아 국가들은 과거 구소련 지역연방에 편입되어 교통, 운수분야의 발달을 기하기 어려웠으며 이로인해 이들국가의 지역경제는 개발에서 소외되었는 바, 새로운 시장경제체제로의 이행에는 우선적으로 효율적인 교통, 통신망의 건설이 필수적이며 이에따라 TICA는 교통운수분야 협력에도 관심을 기울이고 있다. 그러나 경제인프라 건설에는 막대한 자금이 소요되어 터키정부는 대부분 기술협력의 일환으로 전문가파견 또는 연수생 초청, 타당성 조사등에 국한하여 실시하고 있다. 1997.7 터키정부는 유라시아 지역 수송분야 기술협력사업에 대한 평가와 유라시아수송 분야 현황에 관한 정보자료를 제공하기 위해 "유라시아수송 개발센터 건립사업"을 지원한 바 있다.

(사) 개발협력 연구 및 홍보

TICA는 연구물로서 분기별 정간물인 "Eurasian Studies"를 터키어, 영어, 카자흐어, 우즈백어 등 6개 국어로 발간하고 있으며 이와 별도로 "Eurasian File"을 격월제로 발간, 자국 기술협력 프로그램의 홍보강화를 위해 노력하고 있다. "Country Reports"는 주로 신생독립국들의 정치, 경제상황에 대한 최신 자료들로 기술협력사업을 시행하는데 참고자료로 활용하고 있다. 최근 TICA는 자국의 기술협력프로그램의 질적 향상을 위해 "연수 및 연구센터(Training and Research Center)"을 설립중인 바, 동 센터는 터키의 기술협력정책

전반에 대한 검토와 함께 새로운 정책이념의 형성등 장기적 기술협력 정책방향 설정을 목표로 하고 있다.

(5) 평가 및 시사점

터키는 OECD회원국이나 현재까지 수원국의 위치에 있는 나라이며 위에서 살펴본바와 같이 기술협력사업은 NIS국가들에 대한 지원에 집중되고 있다. TICA기술협력사업에서는 거시경제정책, 개발계획, 법, 제도, 금융 등 시장경제이행을 지원하기 위한 전문가파견이 중요한 역할을 하고 있으며 이와 관련된 세미나개최 또는 연구센터 건립 사업등도 활발하다. 특히 이들지역에 대한 국별연구를 통해 개발우선 순위를 정하고 섬유, 기계업등 경쟁력이 약화된 터키의 일부 산업을 NIS국가로 이전하여 상호간 실익을 추구하려는 노력은 참고할 만하다. 터키의 경우 경제적 여유가 충분치 못함에도 불구하고 국민적 이해와 지지를 통해 기술협력사업이 확대되고 있는 바, 이는 개발협력사업의 확대를 위한 국민적 공감대의 형성 및 지지여론의 중요함을 일깨우며 한편으로 국민적으로 공유할 만한 기술협력 사업이념의 발굴이 시급함을 보여준다. 또한 TICA주재원을 수원국 정부기관에 파견하는 것은 수원국과의 원활한 의사소통 및 사업진행에 도움이 될 것으로 보인다.

한편 TICA는 자체예산의 부족으로 타부처 또는 관련 민간단체, 기업들과 연계한 사업이 많이 보이며 이는 민간부문의 참여와 협력이라는 긍정적 측면도 있으나 기술협력사업이 본래 의도와 달리 상업적으로 흐를 염려가 있으며 향후 TICA예산의 확대 및 정부내 TICA 기능강화가 필요한 것으로 보인다.

참고: TICA의 주요국별 기술협력사업 지원 내역(94년 이후)

가)투루크메니스탄:

1) 아쉬카밧(Ashkabat)무역센터 건립사업: 소규모 무역진흥을 위한 소규모 중소기업입주공단 건립사업
2) 시범농장 건립사업: 시범농장 및 농작물연구소 건립 프로젝트
3) 지방자치단체 민주주의 촉진지원사업: 독일 GTZ과 협의, 지방자치단체의 민주주의 이행촉진 지원 워크숍개최
4) 토지 및 수자원, 관개개발 프로젝트: 염화로 인한 오염방지 및 식량증산을 위한 관개사업
5) 투르쿠메니스탄 고속도로건설 타당성조사: Gizilarvad-Gundriolum 간 도로 건설 타당성조사
6) 철도개선 사전조사: Tecen-Sarahs 등 3개 철도노선 개선 사전타당성조사
7) 투르크메니스탄 은행구조개혁사업: 투루크메니스탄 개발은행을 국제수준의 은행으로 개혁
8) 투자자유지역 건설타당성조사: 투루크메니스탄 무역진흥을 위한 투자자유지역 설정 타당성 조사
10) 은행업무향상사업: 낙후된 은행 업무체제 향상을 위한 회계, 감사,외환업무 등 연수
11) 보건사업: 투르크메니스탄 보건분야현황 및 문제점에 관한 보고서, 보건분야 마스터플랜 작성
12) 가금농장개발사업: 식용가축 부족난 해결을 위한 프로젝트
13) Turkmenbashi 항만 개선타당성조사 사업: 수출진흥 및 가공무역 확대를 위한 항만개선 타당성조사

14) 감귤증산사업: 투르크메니스탄 동서부지역 감귤(citrus)증산 및 재배법 전수

나)카자흐스탄

1) 시범농장 건립사업: 최신 작물재배기술전수 및 생산성향상을 위한 시범농장 건립 프로젝트
2) Alma-Ata증권거래소 개선: 카자흐스탄 증권거래체제 개선을 위한 연수
3) 시장경제 이행지원 연수: 공무원대상 시장경제,금융,국제무역에 관한 연수실시
4) 중소기업진흥사업: 기업가정신 함양을 위한 소규모 기업진흥지역 건립
5) 농업연구소 건립사업: 채소 및 동물사육 증산을 위한 품질향상, 종자개량 연구
6) 수자원보전 및 관개개선 타당성사업: 홍수방지 및 산성화방지를 위한 사업
7) 고속도로체계 타당성조사: 고속도로 이용효율 증대를 위한 연계망 설계 타당성 조사

다) 우즈베키스탄

1) 시범농장 건립사업: 최신 작물재배기술전수 및 생산성향상을 위한 시범농장 건립 프로젝트
2) 중소기업진흥사업: 기업가정신 함양을 위한 소규모 기업진흥지역 건립
3) 지방자치단체 민주주의 촉진지원사업: 지방자치단체의 민주

주의 이행촉진 지원을 위한 워크숍개최

4) 통계관리연수: 정보처리,정보가공, 통계작성에 관한 공무원 연수
5) 농업현대화사업: 농업생산품 가공, 밀가루 및 육류 적정생산관련 연구
6) 고속도로망 보수 타당성조사: 수출입을 촉진할 고속도로망 보수 및 설계조사
7) 관개기술 연수: 농업생산성 증대를 위한 관개전문가 파견 및 연수실시

라) 키르키스탄

1) 중소기업진흥사업: 기업가정신 함양을 위한 소규모 기업진흥지역 건립
2) 지방자체단체 민주주의 촉진지원사업: 지방자치단체의 민주주의 이행촉진 지원을 위한 워크숍개최
3) Manas 보건사업: IBRD,WHO등 국제기구와 함께 키르기스탄의 보건분야 마스터플랜 작성
4) UNIDO-IPS설립사업: 키르기스탄 투자촉진 및 무역진흥을 위해 IPS설립
5) 전기기계분야 장비생산 타당성조사: 수력전기 이용을 통한 배전망 및 전기 기계장비 타당성조사
6) 관광분야 개발연구: 키르기스탄의 관광 진흥을 위한 홍보 및 투자전략, 관광 산업 발전장애요인 및 해결방안 등을 제시 연구보고서

7)중소기업진흥 세미나개최 지원

마)아제르바이잔

1) 아제르바이잔 과학기술연구소 컴퓨터센터설립: 과학기술연구소 컴퓨터센터설립지원 및 인터넷 통신망 가설지원
2) 기업경영특별 프로그램: 고위경영자대상 3년과정의 기업경영 특별프로그램
3) 물자공여:아제르바이잔 외무부 사무실 집기 및 컴퓨터 지원
4) 농업교육 세미나개최: 양국간 농업개발경험 교류 세미나
5) 석유화학플랜트 설비 타당성조사: 석유화학 및 페인트공장 설립 타당성조사
6) 개인부문 개발전략: 효과적인 개인부문 발전방안 및 모델발굴을 위한 전문가 파견
7) 통계관리: 17.5만달러의 예산으로 통계관리 설비제공 및 통계전문가파견 국제 수준의 통계처리기법 전수
8) 개발사업 평가: 세계은행등 국제기구지원 사업의 효과성 분석을 위한 전문가 파견
9) 터키홀건립지원: 아제르바이잔 외교부내 터키홀건립에 필요한 가구등 지원
10) 중소기업진흥사업: 기업가정신 함양을 위한 소규모 기업진흥지역 건립
11) 항공전문가파견; 항공문화 현대화를 위한 민간항공 개발전략등 전수
12) 관개분야 타당성조사: 농업생산성 증대를 위한 수자원보존 및 관개사업 타당성조사
13) 가금농장 건립타당성조사: 현대적 가금농장 건립 및 사육기술 전수

14) 금융분야 연수: 중앙은행,투자 및 개발금융,상업금융,수출신용,보험,증권분야에 대한 연수
15) 농업연구소 및 모델농장 건립: 농축산물 품질향상 및 수확량 증대를 위한 연구 및 적정 생산량 연구

라. 이스라엘

(1) 목적 및 배경

이스라엘 외무부는 자국의 기술협력사업이 빈곤, 질병 등 상존하는 지구촌의 여러문제를 해결하고 국제사회의 일원으로 상호간 이해와 이익을 증진시킴을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다. 이스라엘의 경우에는 다른 선진원조국과는 다른 공여배경을 가지고 있다고 할 수 있는데, 1949년 유엔결의로 독립을 쟁취한 이스라엘은 주변 아랍국과의 갈등관계로 국가주권 확보 및 안전보장에 많은 어려움을 경험하였다. 이스라엘은 국경문제등 주변 아랍국과의 정치적 문제에 대해서는 엄격하게 국경수호 원칙을 견지하는 한편, 국제사회에서의 자국의 입지향상을 위해 전세계를 상대로 전방위적 외교를 펼쳤으며 이를 위한 효과적인 수단으로 기술협력사업을 활용하였다. 개발의 연대였던 50-60년대에는 주로 이와같은 사정에 따른 요청주의 위주의 일방적 원조가 행하여 졌으며 개도국의 요청이 있는 곳에는 이에대한 외교적 대응으로 기술협력 프로그램이 최대한 공여되었다. 다만 70년대이후 중동내에서의 이스라엘의 국가주권이 확보되고 국제사회에서의 입지가 강화됨에 따라 이스라엘정부는 점차 원조공여의 효과에 따른 차별화된 원조사업을 추진하였으며 개

발협력 본래의 의미에서 인도주의적 측면과 경제적 이해관계가 기술협력 프로그램의 실시에 반영된 것으로 보인다. 이스라엘은 최근 지역내 정치.외교적 기반이 안정됨에 따라 인근 국가들과의 관계개선 및 경제협력 강화에 노력해 왔는데, 이에따라 중동 및 북아프리카(MENA) 국가들에 대한 기술협력사업이 확대되고 있으며 특히 이 지역의 중심 세력인 이집트는 중점협력 대상국으로 부상되어 덴마크 DANIDA와 공동으로 국별 연수과정을 운영하고 있다. 그외에 이스라엘은 중국, 중앙아시아 국가 및 동아프리카 국가들에 대해서도 기술협력 프로그램을 운영중이다.

(2) 실시 체제

이스라엘의 기술협력사업은 외교부내 MASHAV(Center for International Cooperation)에서 시행하며 주요 협력사업형태는 연수생초청사업 및 전문가파견 등 인력협력사업의 형태를 보이고 있다. 이스라엘의 기술협력을 전담하는 MASHAV의 경우 사업예산은 년간 $2,200만달러(95년), $3,000만달러(96년)로 해마다 증가 추세를 보이고 있으며 상기 예산중 국제기구 및 선진국 공동연수과정등 Co-financing 프로그램이 전체예산의 62%(95년), 41%(96년)를 차지, 이스라엘 협력사업 프로그램이 타공여기관과의 공동사업을 통해 지원되는 특성을 보여주고 있다. 이는 연수생초청 사업위주로 운영되는 이스라엘 협력사업의 형태상, 공동운영을 통하여 연수과정의 전문성 제고 및 비용절감, 신속한 과정운영등 여러가지 장점이 있기 때문으로 보인다. MASHAV는 외무부의 일국으로 속해 있으며 기술협력사업 입안, 수행은 관련 부처(재무부, 무역산업부, 이스라엘

중앙은행등)와 협의를 거쳐 결정하고 있다. 이스라엘 정부의 개발협력 예산은 MASHAV에 집중되어 있지 않고 소관부처별로 필요한 사업에 대한 사업예산을 별도로 가지고 있으며 MASHAV의 사업예산은 외무부 예산으로 편성된다. 또한 MASHVA 사업예산은 해외공관을 통한 개도국의 요청에 근거하여 작성되며 후에 Knesset(이스라엘 의회)의 심의와 승인을 받도록 되어 있다. 이스라엘 정부는 최근 중점협력 대상국의 선정 및 집중지원, 통합된 프로그램사업 수행, 전략적 공여등을 주요 테마로 원조사업의 효율성 향상을 위한 방안을 마련중이다.

(3) 사업 형태

전술한 바와 같이 이스라엘의 기술협력 프로그램은 연수프로그램 운영등 인력사업을 위주로 하며 소규모의 프로젝트사업외에 긴급원조, 출연금 등의 형태로 국제기구사업에 관여하고 있다. 이스라엘 정부는 1958년 외무부내에 MASHAV를 설치, 연수생 초청사업을 시작하였는 바, 설립 연도의 초청인원은 137명(아시아,아프리카)에 불과하였으나 이는 5년 뒤인 1963년 1,262명으로 대폭 확대되었다. 주요 지원대상분야는 농업, 보건, 위생분야등이며 지역별으로는 아프리카(54%)와 아시아. 지중해국가(24%), 중남미(13%)국가의 연수생을 초청, 초청대상지역이 매우 광범위한데 이는 당시 아랍국가들과 경쟁관계에 있던 이스라엘이 기술협력사업의 확대에 치중하였음을 보여준다. 한편 1963년 MASHAV는 처음으로 전문가파견 사업을 시작으며 MASHAV가 현재 시행하고 있는 주요 기술협력 프로그램은 다음과 같이 분류된다.

- 국내연수 프로그램: 일반연수생 초청과정을 의미하며 사업우선순위가 가장 높음.
- 현지연수 프로그램: MASHAV에서 수원국에 전문가를 파견, 주재국 정부와 공동으로 과정 운영.
- 단기자문관 파견: 장기 프로젝트의 실시에 있어 신속한 지원을 하거나 특정 분야에 대한 자문이 필요한 경우에 비교적 단기간 전문가를 수원국에 파견.
- 장기자문관 파견: 수원국의 요청에 따라 개발 프로젝트의 입안, 실시, 평가등 전과정에 걸친 자문 및 기술지도를 위해 전문가를 장기간 파견
- 공동연구 프로젝트: 독일, 네델란드등과 공동으로 개도국 연구수행

***주요 연수개설 분야**

1.성인교육 2.농업 및 농촌연구 3.지역사회 개발 4.협력적 개발
5.교육개발 6. 환경관리 7.농촌지역사회개발 8.노동 및 협력연구
9. 자연보호 10.공공보건 및 의료 11.과학기술 12.여성개발

연수생 초청사업 규모는 지속적으로 증가, 96년의 경우 일반연수과정이 106개 과정에 4,000여명이 초청되었으며 수원국에서 실시하는 연수과정도 120개과정에 5,000여명의 수원국 연수생이 참여하였다. 전문가파견의 경우에는 40명의 자문관(장기파견) 및 200여명의 (단기)전문가가 수원국에 파견되어 농업개발 및 농촌사회 개발을 위하여 공헌하였다. 이러한 활동의 대부분은 인력개발과 관련이 있으

며 이스라엘 독립이후 사막에서의 농지개발 및 녹화사업등 자국의 개발경험이 반영된 분야에서의 기술협력이 두드러지는 특징을 보인다. 상기 연수과정에 참여하는 연수생을 직업별로 보면 대학원생, 교수, 현장감독, 기술자, 정부관료 등 다양하며 MASHAV는 연수프로그램 운영에 있어 자국의 개발경험이나 특정 모델만을 강요하지 않고 개별국가의 여건에 따른 자발적인 개발목표의 설정 및 추진을 연수과정 운영의 기본원칙으로 삼고 있다. 각 연수생들은 과정종료시 자국에서 필요할 것으로 예상되는 신규 프로젝트를 제안하도록 요구되며 통계적으로 볼 때 연수종료시 제안된 사업의 70%가 실제로 수원국에서 실시되고 있다. 이는 연수과정의 현실성 및 유효성이 그만큼 높다는 것을 암시하며 또한 이스라엘정부가 동 연수과정을 우량사업 발굴의 기회로 활용함으로써 연수프로그램이 공여국의 일방적 주도가 아닌 양방향 의사소통의 기회로 유효히 작용하고 있음을 나타낸다.

한편 이스라엘의 다자기구에 대한 출연은 그다지 활성화되어 있지 않으며 96년 르완다 및 자이레등에 대해 긴급원조가 공여된 바 있다. 이스라엘정부의 다자기구 출연은 주로 IABD(inter american bank for development), EBRD(European bank for reconstruction and development)등 국제금융기관에의 출연이 대부분이다.

(4) 평가 및 시사점

이스라엘 기술협력사업은 연수사업을 중심으로 한 인적자원 개발을 추구하는 면에서 싱가폴과 유사성을 가진다. 한편 이스라엘은 독립직후 생존이 위협받고 개발을 위한 부존자원 및 경제기반이 열악

한 상황에서 과학기술 진흥 및 인력자원개발에 대한 집중적인 투자를 통해 국가적 위기를 극복하고 개발에 성공하였다는 점에서, 전쟁 직후 폐허위에서 경제개발을 이룩한 우리나라와 유사성을 지니고 있다. 이스라엘은 자신들이 사막의 모래위에서 이룩한 성장의 원동력이 인적자원의 성공적 개발에 있었다고 생각하며 개도국의 성장도 이러한 방식으로 이룩할 수 있다는 철학에서, 이를 위한 가장 효과적인 방식으로 연수사업을 선택하고 있다. 그간 연수사업이 지속적인 증가세를 보이며 최근에는 년간 연수프로그램 운영규모가 10,000명(수원국 현지연수 포함)수준에 육박하고 있다는 것은 연수사업분야에 특화된 이스라엘 정부의 기술협력 프로그램이 대개도국 기술이전 및 경제개발 지원에 효과적이었음을 반증하는 것으로 비슷한 예산규모로 다양하게 공여사업을 실시하고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다.

마. 그리스

(1) 목 적

그리스의 개발협력은 다른 나라와 같이 개도국의 경제사회 발전 촉진 및 삶의 질향상을 목표로 하고 있는데 구체적으로 기아와 빈곤의 경감, 개도국의 자조노력 지원, 자유, 인권, 민주주의의 촉진 등을 개발협력의 기본목표로 삼고 있다. 과거 그리스 개발원조예산의 대부분은 다자간 예산으로 편성되었으나 그리스정부는 개발협력 5개년 계획(1996-01)을 통해 양자간 예산비중을 대폭 증액할 예정이다. 개발협력 5개년 계획의 주요 목표는,

- 경제적 풍요; 개도국 빈곤완화
- 사회개발: 개도국내 교육, 성평등, 기초보건 서비스의 향상
- 환경적 지속가능성 등이다.

(2) 실시 체제

그리스의 개발원조사업은 수원국에서 마련한 개발전략의 틀안에서 이루어지며 지원 우선순위도 이 범위에서 결정되는 특징을 가진다. 사업수행도 수원국의 주도하에 수원국민이 마련한 실시계획안에 따라 이루어지며 사업수행, 평가에 있어서도 수혜자인 지역민의 의견이 중요하게 반영되고 있다. 그리스 정부는 필요시 최소한의 조정기능을 수행하며 주요사업 수행중 또는 종료후 사업진행 과정상의 문제에 대해 검토하고 평가하며 차기 프로젝트의 시행시 이를 반영하고 있다.

그리스는 개발협력사업을 위한 별도의 전담기관이 없으며 정부각부처 및 지방자치단체가 소관 예산을 가지고 개별사업을 수행하고 있다. 다만 개발사업 수행에 있어서의 혼선방지를 위해 내무부(Ministry of National)가 주요 사업 및 예산에 대한 조정기능을 가지고 있으며 ODA관련 통계작성도 맡고 있다. 외무부는 개발협력정책의 형성, 이를 수행하기 위한 지침의 작성, 지역별 국가별 지원 우선순위에 대한 의견의 제시등 외교정책적 측면에서 관여하고 있다.

(3) 사업형태 및 예산규모

그리스의 개발협력사업은 양자간 협력사업으로,

- 기술협력 프로그램(개도국 유학생초청 제도, 연수생 초청사업/농업, 고용 촉진, 산업협력분야등)
- 식량원조(국제기구를 통하거나 또는 수원국에 직접지원)
- 긴급원조(의약품, 의료장비, 재해원조장비, 구급차,구호시설등 지원)
- 현금공여(질병치료, 전쟁복구, 병원건축등에 필요한 현금공여)

등이 있으며 다자간 사업으로는 양허성 차관과 공적 수출신용제도(Official Export Credits)등이 있다. 한편 그리스 정부의 개발협력 예산규모는 '94, '95년 각각 1.2억달러, 1.5억달러 수준을 보이고 있는데, 이는 그리스 GNP의 0.12-0.13% 수준이다. 이중 양자간협력 예산은 각각 2천만불, 2천6백만불 수준이고 다자간 협력사업예산 규모는 각각 1.0억달러, 1.2억달러 수준으로 다자간 예산의 규모가 월등히 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 주로 세계은행, IDA(International Developemnt Association; IDA), EBRD, MIGA (Multilateral Investment Guaratee)등 다자기구에의 출자, 출연금 등으로 사용되고 있는데 그리스 정부는 기형적인 개발협력예산구조를 개선하기 위해 개발협력 5개년계획 기간중 양자간협력사업 예산비중을 63%수준으로 확대예정이며 이를 위해 별도로 96년 양자개발협력기금(Fund for Bilateral Official Development Assistance)를 설치한 바 있다.

(4) 주요 협력대상국

1993-96년간 그리스 정부의 주요협력 대상지역은 동유럽지역으로 구소련의 신생독립국들이 최대 수원국이며 뒤이어 알바니아, 유고슬라비아, 보스니아 등 발칸반도 국가에 대한 개발협력사업이 활발한 편이다. 이들지역은 터키도 중점 협력대상국으로 지원하고 있는 지역으로 정치적으로 터키와 라이벌 관계에 있는 그리스로서는 이 지역에서의 터키의 영향력 확대에 대한 대응전략도 작용하고 있는 것으로 보인다. 아프리카지역의 경우에는 에리트리아, 이디오피아, 앙골라등이 주요 협력대상국이며 아시아의 경우 아르메니아,그루지아 등 중앙아시아 국가들이 주요 협력파트너가 되고 있다. 그리스 정부는 자국의 개발협력사업 예산의 효과적인 지역배분을 위해 '97-'01 기간중 개발예산을 아래지역에 중점 지원예정이다.

- 발칸반도 국가(보스니아,헤르체코비나), 유고슬라비아, 알바니아, 불가리아,루마니아)
- 구소련국가 및 흑해연안 개도국(아르메니아, 그루지아,우크라이나,아제르바이잔)
- 아시아.중동(팔레스타인, 카자흐스탄,투르크메니스탄,우즈베키스탄)
- 아프리카(이디오피아,에리트리아,탄자니아,짐바브웨,콩고,자이레, 잠비아, 및 지중해연안 국가)

그리스 정부는 상기한 바와 같이 개발계획 5개년 계획을 통해 중점지원국을 동유럽국가(발칸반도 및 흑해연안 국가)로 정하고 '95년

예산의 59%인 이 지역국가에 대한 지원비중을 5개년계획 동안 72% 수준으로 확대 예정인 바, 이는 다른 OECD공여국에 비해 상대적으로 적은 예산규모를 가진 그리스 정부가 적은 규모지만 집중적인 지원을 통해 시장경제 초기단계에 있는 이들 국가와의 정치.경제관계 긴밀화를 통한 시장선점등 국익증대를 모색하기 위한 조치로 보인다.

(5) 평가 및 시사점

그리스 역시 터키와 마찬가지로 DAC회원국은 아니나 OECD 창설회원국으로서 자국의 경제력(1인당 GDP $11,397달러, '98년)에 부응하는 정도의 개발협력 사업을 수행하고 있는 것으로 보인다. 그리스의 경우, 터키, 이스라엘등 위에서 살펴본 나라에 비해 ODA사업에 있어서의 특별한 정치외교적, 역사적 배경은 그리 강하지 않은 것으로 보이며 개발협력사업에 있어서도 수원국에 대한 동반자 관계(Partnership)의 강조 등 OECD/DAC의 지침 및 일반적 논의사항을 충실히 반영하려고 노력하고 있다. 다만 개발협력 5개년계획을 통해 발칸반도 및 동유럽지역에서의 자국의 외교적 입지와 경제적 영향력을 부각시키려는 노력에 따라 이들지역에 대한 기술협력사업도 보다 다양해 질 것으로 보이며 그리스의 개발협력 사업이 가지는 특징도 선명해 질 것으로 보인다.

바. 멕시코

(1) 목 적

멕시코 정부는 개발협력사업 참여를 멕시코의 주요 3대 외교원칙 중 하나로 중시하고 있으며 OAS(Organization of American States), ACS(Association of Caribbean States) 창설등 오랜기간 중남미지역 및 국제적인 차원에서 국제개발협력을 위한 다양한 국가간 협의에 창설국으로서 참여하여 왔다. 멕시코정부는 지속가능한 개발과 활력증대를 통한 수원국의 안녕 및 안정적 성장을 개발협력의 주요 목표로 삼고 있으며 더불어 이러한 협력사업을 통해 지역간 무역의 진흥 및 투자촉진을 도모함을 표명하고 있다.

(2) 실시 체제

멕시코의 원조프로그램은 각부처별 계획에 따라 실시되고 있으며 사업의 중복 낭비를 방지하기 위해 외무부가 정책형성 및 사업의 총괄 조정기능을 맡고 있다. 즉 외무부내 국제협력담담 차관(Under Secretariat for International Cooperation)이 원조정책의 형성 및 각국별 원조프로그램 조정, 사후평가를 총괄하고 있는데 원조정책의 형성에는 각 부처가 공동으로 참여하도록 되어 있으며 국제협력담담 차관은 각 부처의 의견을 조율, 최종적으로 국가 외교정책으로 결정한다. 멕시코의 원조예산은 별도로 편성되어 있지 않고 소관부처 예산에 편성되어 있으며 결정된 원조 프로그램역시 외부무의 협의를 거쳐 소관 부처가 실시책임을 지도록 하고 있다. 한편 원조수

요의 대부분을 이루는 중미지역에 대한 원조프로그램의 계획 및 시행은 23개 부처가 공동으로 참여하여 운영하는 멕시코 중미협력위원회 (Mexican Commission for Cooperation with Central America)에서 결정되는데 동 위원회의 위원장은 국제협력담당 차관이 맡고 있다. 멕시코의 개발협력사업은 사전에 국회의 승인을 받아 시행되며, 개발협력 사업의 질적향상을 위하여 멕시코정부는 개발협력을 전담할 별도의 기관(Mexican Agency for International Cooperation) 설립을 구상중이다.

(3) 주요 사업형태 및 협력대상국

멕시코의 기술협력사업은 연수생초청, 전문가 파견 및 프로젝트사업으로 나뉘어지며 그밖에 국제기구사업으로 유엔 및 IMF등에 대한 출연뿐 아니라 OAS (Organization of American States), ACS (Association of Caribbean States), IADB(I-nter Amerian Development Bank), CDB(Caribbean Development Bank)등 지역기구에 대한 출연 및 협력프로그램을 운영중이며 긴급재난시 식량 및 비식량 원조를 공여하고 있다. 1996년이후 멕시코 재무부는 니카라과등 중미 및 카리비안 국가들을 대상으로 외채상환 양허성차관을 제공하고 있으며 재정적자 보전 및 수출촉진을 위한 차관도 공여하고 있다. 주요협력대상 분야는 농업과 공공행정, 에너지, 환경, 교육, 관광 및 보건분야 등이며 주요협력 대상국은 라틴아메리카 특히 볼리비아, 페루, 카리비안 국가들로 전체 개발협력 예산의 85%가 중미국가들에 대한 개발협력사업에 활용되고 있다. 과테말라는 멕시코의 최대 수원국으로 96년 중미협력사업 예산의 21%를 동국의 지원에 사

용하고 있다. 그외에 멕시코 원조예산의 국가별 비중을 살펴보면, 코스타리카 18%, 엘살바도르 17%, 니카라과 16%, 온두라스 10%, 벨리즈 8%, 파나마 3% 기타 6%등 중남미 국가들이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 멕시코는 또한 카라비안국가들에 대한 원조프로그램도 운영중인바, 이지역에서는 쿠바를 비롯하여 도미니카 공화국, 하이티, 자마이카, 트리니다드 토바고등이 주요 협력 대상국이 되고 있다. 한편 멕시코정부는 지역협력기구를 통한 개발협력 활동에도 적극 참여하고 있는데 주요내용은 아래와 같다.

- **TUXTLA II(멕-중미 정상협의체)**: 멕시코정부 대표와 중미국가 대표들이 1996.1 코스타리카 산호세에서 중미국가 경제개발을 위한 멕시코정부의 기술협력 행동계획에 합의하였는데, 멕시코정부는 여기서 25개 중점 지원분야를 선정하고 지속적인 지원을 약속하였다. 주 대상분야는 여성개발, 빈곤완화, 보건, 위성방송을 이용한 교육, 환경보호, 농업 및 자연과학 기술 등이며 이에 소요되는 재원은 멕시코 중미협력위원회(Mexican Commission for Cooperation with Central America) 및 멕시코기금(Mexican Fund), 외교부 예산으로 충당하도록 하였다. 한편 멕시코정부는 79년 오일쇼크시 자국산 석유를 특혜가격으로 중미 국가들에 공여하는 TUXTLA I(산호세 협정)을 체결한 바 있다.

- **G-3(3개국 그룹)**: 멕시코가 주도적으로 창설한 G-3(Group of Three)회원국인 베네즈웰라, 콜롬비아에 대한 지원프로그램을 운영하며 주로 석유,가스등 에너지분야에 대한 지원이 특징적이다.

- **ACS(카리비안국가 협의체)**: 중미지역 신생국들의 모임인 ACS(Association of Caribbean States)국가들과 과학기술, 보건, 교

육, 문화, 관광운수 분야에서의 협력관계 증진을 목표로 하고 있다.

- **OAS(미주 국가기구)**: 교육(고등교육,직업훈련,기초교육분야) 및 생물학, 전자공학, 신소재 및 환경분야에서의 기술협력 증진 추진

- **IberoAmerican Summit(이베로 아메리칸 정상회의)**: 과학기술, 교육방송, 교육분야에서의 협력 프로그램을 중점 지원

(4) 평가 및 시사점

과테말라, 엘살바돌, 쿠바등 멕시코의 인접국인 중미(central america) 지역은 대부분 19세기후반 스페인, 포르투갈로부터 독립한 신생국으로서 반군들의 반정부활동 및 만성적 인플레, 마약, 외채문제등 정치.경제적으로 불안요인을 가지고 있으며 인구 1,000만미만의 소국들이 많다. 멕시코는 외환위기등 자국의 경제적 어려움에도 불구하고 이 지역에서의 영향력을 확대하기 위해 1970년대부터 역내경제협력을 주도하여 왔으며 상술한 바와 같이 개발협력 프로그램도 이 지역에 집중되었다. 멕시코역시 1994년 OECD 회원국으로 가입한 바 있으나 개발협력 사업이 정부 각부처에 분산실시됨으로서 장기적인 개발전략의 형성 및 체계적인 지원을 위한 노력이 필요한 것으로 보이며 이에따른 협력대상 지역의 확대도 필요한 것으로 보인다.

3. 결 론

이상에서 Non-DAC국가 및 주요 신흥공여국들의 개발협력사업에 대해 개괄적으로 살펴보았는데 구체적 자료의 미비로 인하여 분석에 한계가 있으나 다음과 같은 특징이 보인다. 첫째, 많은 경우 개발협력의 공여동기가 경제적 측면에서보다는 정치적 측면에서 강하게 작용하였다는 점이다. 이는 이들 국가들이 19세기 산업화에 성공하고 오랜기간을 거쳐 선진국으로 성장한 유럽국가들과는 달리, 20세기이후 2차세계대전을 전후하여 신생국으로 출발하며 지역기반이 미약한 상황에서, 이를 극복하기 위해 개발협력 프로그램이 유용한 외교적 수단으로 대두되었기 때문이다. 물론 개발협력 사업의 경제적 측면도 무시할 수 없으나 이들(신흥공여)국가의 경우, 개발협력이 연수생초청등 소규모 기술협력의 특성을 가지고 있는 점에서 대규모의 기술협력자금을 토대로 시장지배적 위치에서 수원국의 시장에 참여한 기존의 공여국들과 비교해 볼때 기대한 만큼의 경제적 효과는 거두기 힘들며 따라서 정치적 동기가 보다 중요하게 작용하였다고 할 수 있다. 한편, 수원국으로서는 신규공여국들이 공여한 개발협력사업이 TCDC로서 자국과 기술격차가 크지 않아 공여국의 개발경험을 그대로 반영하는데 무리가 없으며 상호보완적인 경제구조를 갖추고 있어 양국간 기술이전 효과도 크다는 점에서, 선진 공여국들의 공여사업보다 경제적 측면에서 유리하였다고 할 수 있다. 이와같이 신흥공여국-수원국간의 정치-경제적 이익의 공유는 60년대 이후 TCDC활동이 활성화된 한 배경을 이루고 있는 것으로 보인다. 둘째로, 이들 신흥공여국들이 유상협력보다는 무상기술협력을

선호하며 기술협력사업중에서도 연수사업등 인력협력을 선호하고 있다는 점이다. 이스라엘, 싱가포르는 물론이고 대만, 터키의 경우에도 프로젝트형 사업보다는 기술전수를 위한 연수생초청, 전문가파견이 보다 중요한 위치를 차지하며 이는 수원국이라는 개발협력 공여시장에서 선진공여국에 비해 비교우위 있는 분야에 자연스럽게 특화한 결과로 보인다. 또한 인력협력사업도 자국의 실정에 맞게 내용면에서 차별화되고 있는데 싱가포르의 경우와 같이 3국연수, 현지연수등 국별 실정에 맞게 프로그램을 다양하게 운영하고 있으며 협력대상분야에 있어서도 공여국 주도하에 항공, 운송, 의료, 금융분야등 자국의 경쟁력있는 분야에 전문화하고 있음을 볼 수 있다. 셋째로 조직체제면에서 살펴볼때 이들 국가들의 개발협력이 전술한 바와 같이 정치적 동기를 가지고 출발하였으며 공여의 역사가 짧은 점등으로 인하여 개발협력을 전담하는 별도의 전담기관을 두기보다는 외교부를 중심으로 개별부처가 사업을 수행하는 형태를 가지고 있으며, 전담기관이 있는 경우에도 산하기관 또는 협력기관 형태로 외교부와 긴밀한 협조관계를 유지하고 있음을 볼 수 있다. 한편 개발협력 정책 및 기본철학등에 있어서 지역(대륙별) 문화에 따른 사업목적이나 분야별 우선순위에 대한 차이점을 발견할 수 있는데, 예컨데 유럽문화적 요소가 강한 터키나 그리스의 경우에는 참여적 개발이나 동반자관계의 강조등 개발에 있어서의 민주적 요소를 강조하고 있는 DAC의 개발협력 원칙이나 지침에 대한 이행에 충실한 편이며 싱가포르, 대만등 아시아권 국가의 경우에는 공여국 주도의 신속하고 효율적인 개발을 강조하는 경향이 있는바, 이는 지역별 문화적 특성을 반영하고 있는 것으로 보인다.

마지막으로 이들 국가들이 인접국들을 대상으로 사업의 재원을

집중하고 있다는 점을 들 수 있는데 이는 지역내 자국의 정치,경제, 문화적 이해관계를 증진시키려는 의도로 볼 수 있으며, 다른 한편으로는 예산의 제약으로 인한 지역내 협력이라는 공여초기의 한계를 보여주고 있는 것으로 보인다.

이상으로 Non-DAC 및 주요 신흥공여국을 대상으로 하여 개발협력 현황을 살펴보았는데 우리의 경우, 이들 국가와 비교해 볼때 기술협력프로그램이 매우 다양하게 펼쳐지고 있으며 협력대상 지역도 광범위한 것을 알 수 있다. 대체로 우리의 사업형태 및 협력대상지역은 선진국의 그것과 닮아있으며 향후 보다 우리에게 맞는 기술협력사업의 발굴 및 사업형태, 대상지역의 집중화를 위한 노력이 필요한 것으로 보인다. 끝.

<참고자료>

1) Helping Hands, Making Friends, 1997, 싱가포르 외무부
2) South-South Technical Cooperation 1997, Colombo Plan
3) TICA브로셔, 1996, TICA(Turkish Internationa Cooperation Agency)
4) Sharing New Approaches to Development Cooperation(회의자료), 1996.12, OECD
5) TICA's AID Strategy and an Overview as to Its Implementation, 1998.4, DAC
6) Promoting and Enhancing International Cooperation, 1997.1, Committee of International Technical Cooperation, Chinese Taipei.
7) Interantiona Cooperation, 1999.8 이스라엘 외무부 홈페이지(주소:www.mfa.gov. il/mfa/go.asp?MFAHOOljO)
8) Singapore Cooperation Programme,1999.8 싱가포르 외무부 홈페이지(주소:www.gov.sg/mfa/policy_singcoop1.html)
9) Mexico's Cooperation Programme(회의자료), 1996.12, OECD
10) The Reality of AID 1997/8, 1997, Reality of AID Group, Earthscan Publications Limited.
11)세계 각국편람, 1999, 한국 수출입은행.끝.

한국형 국제협력의 의미와 추진방향

- OECD/DAC 회원국과의 비교분석을 중심으로

장 현 식 (책임연구원)

목 차

1. 서론 381

2. 국제협력의 새로운 파라다임 383

3. 한국형 국제협력의 의미와 추진방향 385
   가. 대외원조의 기본목표 386
   나. 비교우위분야 및 실시수단 388
   다. 국별 배분기준 390
   라. 원조규모 391
   마. 원조헌장 393
   바. 원조조정 395
   사. 국별원조계획 397
   아. 평가체제 399
   자. 조직체제 401
   차. 관리체제 403
   카. 국제협력 인식제고 410
   타. 국제협력 연구체제 413

4. 맺음말 416

<참고문헌>

1. 서론

21세기를 맞이하여 우리는 정치적. 경제적, 문화적측면에서 "세계화"라는 새로운 파라다임(Paradigm)의 순간을 맞이하고 있다. 정치적으로는 지난 400여년간 국제사회의 유일한 정치적 실체로서 역할을 수행해왔던 국가의 기능이 축소되고 있으며, 경제적으로는 WTO 체제의 탄생과 지역간의 경제통합의 진전으로 경제적 국경이 낮아져 국가간, 기업간 경쟁 및 상호 의존성이 더욱 높아져 가고 있다. 문화적으로도 교통통신의 발달로 전 세계가 하나의 지구촌으로 변함과 동시에 서로 다른 문화를 추구하는 국가간의 빈번한 문화접촉 및 충돌상황이 혼재되어 전개되고 있다.

그러나 저명한 정치.사회학자인 프랜시스 후쿠오마(Francis Fukuyama)가 지적한 대로 구소련붕괴후 이데올리기의 종말은 선언되었지만, 세계는 아직 새로운 변화를 맞이하여 자신을 안정적인 체제로 이끌어가지 못하고 있다. 민족적.인종적. 종교적 갈등은 오히려 심화되고 있고 있으며, 핵의 위협, 지구 온난화와 오존층 파괴, 자연삼림의 파괴등 전 지구적 차원에서 전개되는 생태위기, 지구촌 저개발국가들의 참담한 상황은 쉽게 개선될 조짐을 보이지 않고 있다.[1)]

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 현재 UN을 비롯한 국제기구

1)OECD(1997), Globalization and Linkage to 2020: Can Poor Countries and Poor People prosper in the New Global Age? OECD는 이 보고서를 통해 세계화과정속에 빈곤국가들의 소외화(marginalization)현상을 분석하고 있다.

들은 범세계적인 이슈해결을 위한 국제적인 포럼을 매년 개최하고 있으며, 선진국들도 개발도상국과의 정책대화를 강화하고 있는 실정이다.[2] 다시 말하면 세계화는 지금까지 무시되었던 환경, 인구, 인권 등의 범세계적인 이슈에 대한 관심과 이를 해결하려는 국제적인 노력을 더욱 강화하게 만들었다고 볼 수 있다.[3]

이 논고에서는 21세기를 맞이하는 현 시점에서 지금까지 개발도상국의 경제.사회발전을 목적으로 실시되고 있는 국제협력(ODA: Official Development Assistance)[4]의 새로운 파라다임의 내용과 이를 실천하기 위한 OECD/DAC회원국[5]의 방향을 살펴본후 비교적 관점에서 한국형 국제협력에 대한 의미와 추진방향을 수립코자 한다.

---

2) UN이 '90년대에 들어와 개최한 국제회의로는 세계환경 회의('92, 리오데자네이로), 인권회의('93, 비엔나), 인구회의('94, 카이로), 사회개발 정상회의('95, 코펜하겐), 여성개발 회의('95, 북경), 세계 식량 정상회의('96, 로마), 세계 주거회의('97, 이스탄불)를 들 수 있다.

3)UNDP(1999), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. 동보고서에서는 처음으로 범세계적 공공재라는 개념을 도입하여 국경을 초월하여 모든 사람에게 혜택을 주는 국제적인 자산으로서 공중보건, 건강한 환경, 인권, 시장의 효율성을 부각하였다. 이는 종래 대외문제로만 인식해 오던 범세계적인 이슈를 각국의 국내문제로 전환시키게 하였으며, 이와같은 문제를 해결하기 위한 대외원조의 역할을 강조하였다.

4) 현재 국제협력이라는 용어는 개발협력, 공적원조(ODA)등과 동의어로 사용되고 있으며, 이 논고에서도 이 용어들을 함께 사용코자 한다.

5)OECD는 35개의 위원회를 가지고 있으며, 그중의 하나인 DAC(Development Assistance Committee:개발협력위원회)는 회원국들의 대개도국 원조정책과 원조 프로그램에 대한 조정과 권고를 담당하고 있다. 현재 OECD 29개 회원국중 22개국이 DAC의 회원국이며 한국은 아직 가입되어 있지 않다.

2. 국제협력의 새로운 파라다임

OECD/DAC는 '96년에 개최된 제 34차 고위급 회의에서 "21세기 개발협력 전략"이라는 새로운 국제협력의 방향을 채택하였다. 이는 '90년 이후 범세계적인 이슈 해결을 위한 목적으로 개최된 여러 국제회의에서 논의되고 합의된 목표를 종합하여 측정가능한 수치의 목표를 설정하고,[6] 공여국과 수원국 간의 파트너쉽의 강화 및 상호간의 책임 및 의무를 규정했다는 측면에서 국제협력의 새로운 파라다임 형성에 중요한 계기를 마련했다고 할 수 있다.

새로운 국제협력의 방향은 크게 개도국의 "주인의식"(local ownership)과 "파트너쉽"(Partnership)이라는 2개의 핵심개념[7]을 중심으로 이를 실천하기 위한 5개의 세부 전략으로 구성되어 있다. 세부전략을 살펴보면, 첫째, 개도국의 민간부문과 적정한 재정적 기반하에서 안정된 경제성장을 촉진하는 조화로운 정책구조를 수립하고, 둘째, 개도국의 사회개발, 특히 교육, 기초보건, 인구 활동에 대한 투

6) 목표는 크게 5가지로 나누어지는데, 첫째, 절대빈곤층을 2015년까지 절반수준으로 줄이고, 둘째, 무상 초등교육을 2015년까지 모든 국가에 실시하며, 셋째, 2005년까지 모든 초.중학교에 성차별을 없애고, 네째, 2015년까지 모자보호를 위해 영아사망율을 2/3수준으로, 모든 모성사망율을 3/4까지 낮추며, 모자 보건시설을 확충하고, 다섯째, 2005년까지 국별 지속가능한 환경전략을 실시하여, 2015년까지 현재의 환경자원 손실 경향을 역전시키는 것이다.

7) 개도국의 주인의식은 개도국이 스스로 개발의 주체임을 밝히고 그들의 자조능력 배양에 주력하자는 것이며, 파트너쉽은 개도국 당사자가 주도적인 역할을 적극 수행하고, 대외파트너는 개도국이 자신들의 개발에 더 큰 책임을 질 수 있도록 협조하자는 것이다.

자를 증대하며, 셋째, 개도국의 모든 주민 특히 여성의 정치경제 참여확대 및 사회적 불평등을 완화하고, 넷째, 개도국의 올바른 국정관리(Good Governance), 민주화, 인권, 법치주의를 확립하고, 마지막으로 개도국의 지속 가능한 환경정책을 실시하는 것이다.

이 전략은 기존의 원조전략과는 여러 가지 측면에서 많은 차이점을 보이고 있는데, 그 특징을 살펴보면 먼저 지금까지 단일이슈로 취급되었던 환경지속성의 개념이 정치, 경제, 사회, 문화등 종합적인 측면에서 접근하고 있으며, 둘째, 지금까지의 공여국 중심의 원조방식에서 벗어나 수원국 중심의 원조를 지향하는 것이고, 셋째, 지금까지의 공여국간의 경쟁체제에서 벗어나 협력체제로의 전환을 의미하며, 네째, 공여국의 책임 뿐만 아니라 수원국의 책임도 향후 원조효과에 중요한 변수임을 공식적으로 밝히고, 마지막으로 원조의 효과 제고를 위해 원조정책과 개도국에게 영향을 미치는 무역, 투자 및 환경정책등과의 일관성유지를 강조하고 있다.

현재 선진국의 대외원조기관들은 OECD/DAC에서 제정한 새로운 전략을 실천하기 위해 대외원조관련 정책, 조직, 관리 및 대국민 홍보 측면에서 많은 개혁을 시도하고 있으며, 대부분의 회원국들이 이제 조직을 재정비하고 21세기를 맞이 하고 있다.

3. 한국형 국제협력의 의미와 추진방향

한국형 국제협력모형 설정은 다른 선진국과 차별화될 수 있는 우리의 비교우위 분야가 존재한다는 가정하에서 출발한다. 한국형 모형설정을 위한 전제조건은 먼저 다른 선진국들이 실시하는 국제협력에서 공통적인 요소가 존재하여 "선진국 국제협력"의 실체가 존재하며, 둘째, 선진국모형과 비교하여 우리가 가진 차별화가 비교우위를 갖고, 셋째, 이와 같은 비교우위를 실현할 수 있는 조직체제 및 인적자원을 동원할 수 있는 체제가 갖추어야져야 한다는 것이다.

우리의 국제협력의 현주소를 살펴보면 선진국과 비교시 원조규모, 전문성, 국민들의 개발협력에 대한 인식등에서 아직까지 선진국에 미치지 못하고 있다. 이와 같은 문제점을 고려시 우리가 나아가야할 길은 선진국들이 지금까지 걸어왔던 방향을 답습하는 차원에서 벗어나, 그들이 겪은 시행착오를 겪지 않고 우리의 독특한 모습을 발전시키는 길인 것이다. 즉 지금까지 우리가 실시한 국제협력의 값진 경험을 통해 깨닫게 된 우리의 독특한 협력방식을 개발하여 이를 선진국의 틈새로 파고 드는 "틈새전략"을 실시하면 수원국에게 줄 수 있는 효과는 투입요소에 비해 아주 높을 것이다. "한국형 국제협력"모형 수립이 주는 의미는 바로 여기에 있는 것이다.

이 장에서는 원조목표, 분야 및 수단, 규모, 국별배분기준, 원조헌장 유무, 원조조정, 국별전략, 평가, 조직, 관리, 대국민홍보, 연구조사등 종합적인 측면에서 OECD/DAC회원국과의 비교분석을 통해

선진국들의 국제협력에 대한 현 주소를 알아보고, 우리의 비교우위 분야에 대한 분석과 동시에 이를 실천하기 위한 원조실시 체제는 어떻게 형상화되어야 하는지를 중심으로 한국형 국제협력 방향을 제시코자 한다.

가. 대외원조의 기본 목표

대외원조의 기본목표가 합리적으로 설정되는 것은 사업을 체계적으로 실시하기 위한 전제조건이라 할 수 있다. 왜냐 하면 이를 통해 사업의 세부목표와 정책방향을 확립할 수 있으며, 사업완료후에는 이에 대한 평가의 척도를 제공받기 때문이다.

'90년대 이전의 회원국의 원조목표는 크게 개도국의 빈곤완화와 수원국과의 우호증진이었다. 그러나 대부분의 원조는 공여국의 외교적, 경제적이해에 따라 배분되었으며, 원조의 전략적고려가 강하게 작용하였다.[8] 그러나 '90년에 들어와 구소련연방의 붕괴로 이데올리기적 요소가 줄어들면서 수원국의 빈곤완화 및 인도적고려가 중요시되고 있다. 특히 '95년에 코펜하겐에서 개최된 사회개발정상회의

8) 선진국의 원조 기본목표는 명목상 표방하는 목표와는 달리 자국 이익의 추구입장에서 시작되었다. 예를 들면 미국의 원조정책의 원동력은 마샬계획 이래 원조에 의한 국가안전 보호 독트린이었고, 영국, 프랑스등은 본국의 식민지의 독립후 구식민지 시대에 식민지와 종주국간에 존재해온 정치. 경제. 문화적관계를 유지해 나갈 하나의 정책수단으로 원조정책이 추진되었다. 또한 일본. 서독은 2차 대전후 일시적으로 국제사회로부터 고립을 피하고 경제적 실익을 목적으로 새로운 국제경제질서를 수립하기 위한 수단으로 사용되었다. 반면에 스웨덴, 노르웨이등의 스칸디나비아 국가, 그리고 카나다등은 원조의 인도주의적 요소가 가장 강하게 작용하고 있다.

에서 "인간안보"라는 개념이 도입되었으며, 빈곤완화를 모든 공여국의 기본목표로 권고하면서 OECD/DAC 회원국들은 자신들의 새로운 원조전략틀인 원조헌장에 개도국의 빈곤완화를 기본방향으로 설정하였다.

우리 정부는 '90년에 들어와 국제협력의 중요성을 인지하고 대외원조의 기본목표를 설정하였다. 그 목표를 살펴보면 첫째, 국제사회의 평화, 안정 및 번영추구, 둘째, 우리 나라가 비교우위를 지니고 있는 인적자원개발에 중점을 두어 개도국의 자조노력을 지원하며, 셋째, 인도주의적측면에서 최빈국의 기근과 빈곤경감을 위해 노력하며, 마지막으로 환경, 여성개발, 인구, 빈곤등의 새로운 범세계적 과제에 대한 지원을 설정하였다.[9] 이는 다른 선진국에 비해 기본목표가 많이 설정되었다고 볼 수 있는데, 이 같은 경우의 문제점으로는 각 기본목표들에 대한 세부적 추진목표 및 전략적 추구분야가 도출되어 이를 실제 사업으로 실시해야 한다는 것이다. 만약 이를 실시하지 못할 경우 명목적인 목표와 실제 집행간에 연계가 약하다는 비판을 받을 수 있다. 그러므로, 향후 우리의 나아갈 기본 목표는 OECD/DAC에서 공표한 "21세기 전략"의 정신과도 일치하는 빈곤완화와 우리의 비교우위 분야를 전수하기 위한 수원국의 인적자원개발에 두는 것이 어떨까 생각한다.

---

9) Ministry of Foreign Affairs(1997), Korea's Official Development Assistance, Seoul, p.35-39

나. 비교우위분야 및 실시수단

우리의 원조 수단중 선진국의 틈새를 파고 들어갈 수 있는 가장 적절한 원조 방향을 수립키 위한 전제조건으로 우리의 비교우위 분야가 무엇인지에 대한 분석에서부터 출발해야 한다.

우리의 비교우위 분야로는 먼저 우리가 최빈국에서 선진국으로 발전한 소중한 경험을 가지고 있다는 것이다. 우리의 경험은 후발 개도국에게 "우리도 할 수 있다"라는 자신감을 보여 주었으며, 특히 빈곤완화가 21세기의 국제사회의 가장 기본적인 원조방향임을 고려시 우리의 모델은 다른 공여국, 국제기구, 그리고 수원국 모두에게 가장 효율적인 방향을 제시했다는 점에서 매우 의미있다고 할 수 있다. 지금까지 많은 국제기구와 원조공여국들은 '아래로의 파급효과"(trickle down effects)가 가난한 계층에 닿기까지 시간이 너무 오래 걸린다는 이유로 개발원조를 최빈민층에 직접 제공하는 전략을 실시하였는데, 우리의 경험은 "위에서 아래로, 아래에서 위로의 파급효과"가 가능하다는 것을 보여주었다.특히 '70년대 우리 농촌개발에 정신적배경이었던 새마을 운동은 지도자의 강력한 비젼제시, 효율적인 행정지원체제, 그리고 국민들의 노력과 정책결정 과정에의 적극적 참여가 함께 어울려져 이룩된 작품이라 할 수 있는데, 다른 개도국에게 빈곤완화를 달성하는데 있어서 무형의 정신적 산물이 얼마나 중요한 역할을 하는가를 잘 증명하고 있다.

또 다른 비교우위 분야로는 우리가 가진 개도국에 필요한 중.저급의 기술을 보유하고 있으며, 이를 전수할 수 있는 인적자원 및 노하

우도 보유하고 있다는 것이다. 수원국의 빈곤완화를 달성하기 위한 기본 요건이 인적자원개발(HRD)이라는 사실은 우리의 경제발전 경험을 통해 증명되었다.

위에서 제시된 비교우위 분야를 더욱 세분화하면 크게 4가지 방향으로 압축될 수 있는데, 먼저 수원국 주민들의 인적자원 개발(HRD)을 위한 직업훈련 관련 분야, 둘째, 기본욕구 충족(BHN) 및 사회개발 인프라을 위한 기초 교육, 의료, 인구, 상수도 개발분야, 셋째, 빈곤퇴치 및 참가형원조로써의 지역개발 및 새마을 운동 분야, 네째, 수원국의 경제발전을 위한 분야로써, 우리의 경제발전 경험, 국가발전전략, 중.소기업 육성, 무역.투자진흥, 금융위기 극복전략 분야등이다.

우리의 비교우위분야를 실시하기 위한 적절한 협력수단으로는 기술/인력협력을 들 수 있다.[10] 기술/인력협력은, 첫째, 우리가 쌓은 수많은 경험 및 전문성의 축적, 둘째, 작은 투자로 높은 효과 기대, 셋째, 개도국이 필요로 하는 중.저급의 다양한 기술의 보유, 넷째, 우리가 보유하고 있는 우수한 인적자원의 동원가능성, 마지막으로 OECD/DAC의 "21세기 전략"에서 강조하는 수원국의 능력배양 정신

10) 우리나라에서 외국의 고위 공무원이나 전문인력을 훈련시키기위한 목적으로 금년 3월에 완공된 국제협력 연수센타는 우리의 기술/인력협력을 선진국 수준으로 끌어 올릴수 있는 계기를 마련했다는 점에서 큰 의의를 부여할 수 있을 것이다. 실례로 '60년대부터 US AID를 통해 미국에서 연수한 한국의 고위공무원, 교수는 3,000명 정도인데, 미국의 입장에서는 이들이 한국에 돌아가 경제발전의 기틀을 닦았을 뿐만 아니라 미국에 가장 우호적인 지식층을 형성했다는 측면에서 아주 효과적인 사업이라고 평가하고 있다.

과 일치하고 있다는 측면에서 우리가 추구해야할 가장 적절한 방향이라 볼 수 있다.

다. 국별배분기준

현재 OECD/DAC회원국들은 자국의 정치. 경제, 사회 및 역사적 유대관계를 중심으로 원조를 배분하고 있으며, 중점지원 원조대상국을 지정하여 원조의 집중화를 실시하고 있다.[11] 배분기준으로는 먼저 OECD/DAC에서 제정한(가장 최근의 수원국 list는 97년에 발표됨[12]) 최빈곤국가(LLDC) 혹은 기타 빈곤국가(LIC)에 우선순위를 부여하고 있다. 그러나 회원국들은 그 동기나 의도에도 불구하고 국내 언론 및 NGO로부터 많은 비판을 받고 있다. 즉 선진국들이 약 40년동안 엄청난 ODA규모를 제공함에도 불구하고 원조에 대한 가시적 결과가 기대보다 크지 못하고, 아직까지 아프리카국가등에서 보여 주고 있는 기아 및 빈곤이 크게 해결되지 못했다는 점등이다. 현재 최빈곤국가가 가장 많은 아프리카(42개국중 28개국이 아프리카

11)국별 배분기준에 대한 연구로서 Louis M. Imbeau의 실증적 분석을 대표적으로 들 수 있는데 그에 의하면 원조의 결정은 공여국가의 관료나 정치인등 집단이 제반제약요인을 기안하여 합리적방안을 모색함으로써 이루어지고 있다고 주장하고 있다. Imbeau, L.M, Donor Aid: The Determinants of Development Allocations to Third Countries: A Comparative Analysis, New York, Pater Lang, 1989.

12) OECD/DAC는 원조 수원국 리스트를 발표하는데, 가장 최근에 발표된 것은 '97년이며, '99년말에 리스트를 재조정할 예정이다. LLDC(Least Developed Countries)와 LIC(Other Low income Countries)는 일인당 GNP가 $765이하('95기준)이며, LMIC(Lower Middle Income Countries)국가는 $766에서 $3035이며, UMIC(Upper Middle Income Countries)는 $3036에서 $9385이며, HIC(High Income Countries)는 $9385이상의 국가이다.

에 있음)의 경우 자체 국가들의 정치적 불안정 및 선진국으로 부터의 원조를 받아들이는 흡수능력 부족으로 인해 그 효과가 다른 지역보다 낮으며, 또한 원조의 습관성에 길들어진 모습을 보여주고 있다. 이는 원조의 기본 목표인 자조노력의 향상에 반하는 방향이며, 이와 같은 악순환을 끊지 못하면 원조의 효과도 계속 지속될 수가 없다.

우리의 경우 국별 우선순위는 우리와 정치적, 경제적 그리고 지리적 유대관계가 깊은 아시아 지역을 중점배분지역으로 선언하는 것이 좋을 것이다. 이는 아시아지역이 다른 지역에 비해 경제발전 속도가 빠르며, 특히 이 지역국가들의 흡수 능력이 타 지역보다 뛰어나기 때문에 원조의 효과도 더욱 높아질 수 있는 여건이 형성되어 있기 때문이다. 이 지역을 중점지역으로 설정할 경우 고려되는 또 다른 이점으로는 이 지역이 선진국을 제외한 우리의 가장 안정적인 수출시장으로 발전될 가능성이 높고, 개발협력사업을 통해 궁극적으로 수원국이 가장 필요로 하는 선진국 민간자본의 투자유치를 가능케하기 때문이다. 이는 개발협력이 수원국의 경제.사회발전을 유도케 할뿐만 아니라 또한 공여국 자신도 함께 그 발전에 따른 반사적인 이익을 향유케 만든다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다.

라. 원조(ODA)규모

한국형 국제협력을 실시하는데 가장 중요한 요소중 하나로 원조규모[13]를 들 수 있다. 일반적으로 선진 원조기관들은 원조헌장을 통해 자국의 중.장기적 원조규모를 대외적으로 공표하고 있다. 이때,

각국은 중.장기적인 측면에서 원조규모에 대한 약속을 제시하는 수준에 그치고 있는데, 이는 향후 대외적으로 구체적인 수치를 적기할 경우 야기될 수 있는 문제점을 회피하기 위한 것이다.[14]

우리의 경우 ODA규모는 다른 OECD/DAC회원국에 비해 매우 작은 편이다. 개발협력이 개도국에 대한 우리의 장기적투자라는 관점에서 대외원조의 규모는 확대되어야함에도 불구하고 우리의 대외원조규모를 확대하기 위해서는 부처간의 협의과정 및 국회에서의 적극적인 지지가 요구되기 때문에 현재로는 부담이 되리라 본다. 그러나 우리 정부가 개도국을 돕고자 대외원조에 대한 강한 의지를 표명하기 위해서는 다른 OECD/DAC회원국처럼 원조규모관련 "우리의 경제사정이 허락하는한" 이라는 단서조항을 첨가하여 중.장기적인 시나리오수준으로 발표하는 것이 적절하리라 판단된다.

한편 ODA의 재원마련은 국가 예산으로 충당하는 것이 가장 바람직하지만, 정부내 타 부처예산과의 형평성, 대외원조정책이 타 정책

---

13) 2차 세계대전이후 개도국의 개발을 위해 선진국 국민소득의 1%에 해당하는 자금이전을 촉구하는 국제적 요구가 '60년 12월 UN총회에서 공식화되었다. 그리고 '64년 제1차 UNCTAD회의와 '68년 2차 UNCTAD회의를 거치면서 개도국에 대한 지원자금 가이드라인이 선진국 GNP의 1%로 구체화된 바 있다. 특히 원조 규모와 관련해서는 '70년 9월 채택된 '제2차 UN개발 10년'이라는 국제개발 전략을 통해 GNP대비 0.7%라는 기본목표가 채택되었다. 현재 우리의 경우 0.042%(US $185백만불: '97년기준) 수준이다.

14) 현재 대부분의 공여국들은 원조헌장을 통해 중.장기적 원조규모를 밝히고 있으며, "우리의 "경제사정이 허락하는 한"이라는 어귀를 사용하여 책임성을 피하고 있다. 그러나 더욱 큰 문제점으로는 이렇게 중.장기적 원조규모에 대한 약속도 정권이 바뀌면 기존의 정권에서 약속한 규모가 지켜지지 않고 있다는 것이다. 그 결과 수원국은 공여국의 ODA사업에 대한 의지를 완전히 신뢰못하고 있는 실정이다.

에 비해 우선순위가 낮기때문에 이의 당위성과 필요성에도 불구하고 급속한 ODA규모 확대는 어려운 실정이다. 그러므로 우리는 선진 원조국처럼 다른 ODA재원을 찾는데 노력을 기울어야 할 것이다. 일례로 일본 우정성은 우편예금시 희망하는 예금 가입자로부터 세금을 제한 이자소득의 일정액을 ODA자금으로 기부받고 있다. 현재 이 프로그램에 참여하는 예금자들은 2천4백만명으로 그 규모는 1,000만불정도인데, 이를 가지고 일본 우정성은 52개국에 234개의 사업을 실시하고 있다.[15] 또 다른 재원으로는 벨기에처럼 국제협력 복권을 판매하여 이를 ODA자금으로 활용하는 경우인데 우리의 경우에는 국민들의 국제협력 이해제고등을 고려하여 국제협력 복권보다는 일본 우정성처럼 이자소득에 대한 ODA재원 마련을 고려해 보는 것이 어떨까 생각한다.

마. 원조헌장(Aid Charter)

대부분 선진 원조국들은 자체의 대외 원조 전략틀(strategic framework)인 원조헌장을 가지고 있다. 원조헌장의 중요성을 살펴보면 대내적으로는 원조실시기관이 많을 경우 각 부처의 원조 정책 수립 및 조정시 일관성 유지를 위한 기본 방향을 제공하고 있으며, 대외적으로는 수원국 및 타 공여국으로 하여금 자국이 나아가야 할 원조방향 및 분야를 알게하여 이들과의 정책대화 및 원조조정회의시 요구분야와 제공가능 분야간의 일관성을 갖도록하는 역할을 수행한다.

---

15)OECD(1999), Review of the Development Assistance Cooperation Policies and Programme of Japan: OECD Development Cooperation Directorate, p.32

그 형태로는 의회에서 비준되어 법으로 존재하는 경우, 정부차원에서 원조헌장을 선언하여 실시하는 경우, 그리고 원조집행 부처의 내부 정책으로 존재하는 경우등 크게 3가지 형태로 나눌수 있으며, 원장헌장에 자신들의 대외원조관련 기본목표, 세부추진방향을 밝히고 있다[16] 먼저 의회에서 비준하여 법으로 정해진 경우 의회에 승인되었기 때문에 법적인 구속력이 강하며, 개도국에서 자국의 원조에 대한 의지표명, 또한 법으로 원조의 목표, 구체적인 실천방향이 수립되기때문에 원조정책의 일관성, 조정이 용이하다는 장점이 있는 반면, 원조의 환경이 급변하는 시점에서 원조의 방향을 수정하기위해서는 의회의 승인을 획득해야하기 때문에 많은 시간과 절차가 요구된다는 문제점도 있다. 두 번째 유형인 정부차원의 원조헌장 선언의 경우 정부의 원조에 대한 강한 의지 표명, 첫 번째 유형보다 원조정책의 신축적인 운영이 용이하다는 장점이 있으며, 셋째 유형의 경우, 정부 및 의회의 간섭이 상대적으로 적어 상황에 맞게 원조정책의 신축적인 운영이 가능하지만 대외원조정책이 정치적인 측면이 많이 고려될 수 있다는 문제점도 있다.

우리의 경우 원조헌장의 중요성에도 불구하고 아직까지 이를 지니고 있지 않다. 그 이유를 살펴보면 국제협력을 실시한지 얼마되지 않았기 때문에 이에 대한 필요성을 크게 느끼지 못하고 있기 때문이며, 또한 정부, 국회 및 국민들의 국제협력에 대한 낮은 인식때문으로 판단된다. 그러나 이제 21세기를 맞이하는 시점에서 OECD회

16) 현재 법의 형태로 전략적 틀을 가진 나라는 미국, 룩셈부르크, 스위스를 들수 있으며, 국가의 정책으로 선언한 국가는 일본, 카나다, 영국등이고,특별한 형태가 없이 원조기관내의 내부정책의 형태를 가진 국가로는 프랑스, 스페인을 들 수 있다.

원국으로써 국제사회가 요청하는 우리의 역할을 잘 수행하기 위해서는 우리의 국제협력방향과 정책을 대외적으로 공표하는 것이 필요하다. 이 헌장에 포함될 내용으로는 원조의 기본목표와 원조규모, 국별배분, 원조수단 및 분야등을 포함하는 세부추진 방향이 적시되어야 할 것이다. 반면 좀더 구체적인 실천계획은 원조 실시기관에 맡겨두는 것이 바람직하다고 판단된다. 그 근거로는 양자간, 다자간 및 증여, 차관의 성격과 이를 담당하는 정부부처, 그리고 원조실시 절차가 다름으로 인해 정책의 조정에 많은 시간이 소요되기때문이다.

바. 원조조정

원조조정은 사업 실시전 원조정책 및 원조분야에 관한 사전조율을 말한다. 현재 원조조정은 크게 두가지 형태로 나누어지는데, 공여국간 조정과 국내 원조실시 부처간의 조정이다. 현재 OECD/DAC는 "21세기 전략"을 통해 공여국들에게 원조에 관한 조정을 강력히 권유하고 있다. 이는 각국마다 서로 다른 원조형태, 진행절차, 분야로 인해 원조 사업간 조정이 되지 못하고 있는 것이 원조의 비효율성으로 작용하고 있다는 판단 때문이다.

현재 각 공여국은 어떤 형태로든지 원조에 관한 조정을 실시하고 있지만 각국이 자신의 원조방법 및 수단을 고집하는 현 상황에서는 실제로 조정이 잘 이루어지지 않고 있다.[17] 국내 원조실시기관간의

17) 현재 원조사업에 대한 조정은 OECD/DAC에서 가장 역점을 두고 추진하고 있다. 그중에서도 DAC회원국중 15개국이 포함된 EU회원국들이 가장 활발하게 원조

원조 조정은 대개 원조를 담당하는 부처가 많이 존재할 경우 그 필요성이 더욱 두더러진다고 할 수 있다. 그 형태로는 크게 두가지이며, 미국, 호주, 카나다와 같이 대다수의 원조업무가 외무성이나 외무성의 산하기관이 실시하는 국가의 경우이며 이때 대내조정은 쉽게 이루어 지고 있는 반면, 원조담당 부처가 많은 일본, 스페인, 프랑스의 경우 조정을 담당하는 제도적 장치가 마련되어 있지만 대내조정이 쉽게 이루어지지 않고 있다.[18]

우리의 경우 일본처럼 무상과 유상원조, 양자 및 다자간 원조의 실시기관이 상이하기 때문에 원조조정이 용이한 것은 아니다. 특히 무.유상정책을 수립하는 외교부와 재경부간에 원조관련 조정이 사업성격의 차이로 잘 이루짖 않고 있다. 이를 효율적으로 달성하기 위해서는 조직상으로 무.유상을 담당하는 기관을 일원화하는 제도적 개혁이 우선되어야 하며, 이것이 현실적으로 불가능할 경우에는 현재 외교부와 재경부간에 개최되는 원조조정 회의를 더욱 활성화하여 조정과 원조정책의 일관성을 높여야 할 것이다.

대외 조정의 경우 우리는 대외 원조기관(World Bank, UNDP, CIDA, JICA, UNIDO)등과 공동사업을 실시하거나 양자간 원조협의회를 개최하고 있다.[19] 향후에는 양.다자간 원조기관에서 개최하는

에 관한 조정을 실시하고 있다. 뿐만아니라 UN, 세계은행과 같은 다자간 원조기관들도 양자간원조기관과의 원조관련 조정회의를 개최하고 있다.

18) 일반적으로 한 국가내 원조 담당부처가 많을 경우, 각료회의와 같은 가장 고위급레벨에서 원조사업에 관한 조정이 실시되지만 사업 성격 및 절차의 차이 때문에 쉽게 의견이 조정되지 못하고 있다.

19)현재 우리나라는 미국, 호주 및 일본과 원조관련 협의회를 정기적으로 실시하고

수원국 원조협의회에 적극적으로 참여하여 우리가 필요한 역할을 수행할 뿐만 아니라, 이 회의를 통해 우리 기업들이 개도국 원조사업에 참여할 수 있는 정보 및 기회를 확보하는 것이 중요하다.[20]

사. 국별 원조계획(Country Programming)

'90년대에 들어와 각 공여국들은 원조효과에 대한 국내.외 여론의 맹렬한 비판에 직면하여 원조효과를 제고하기 위한 여러 구체적인 조치를 취하고 있는데, 예를 들면 원조평가를 강화하기 위한 법적.제도적 장치를 마련하거나, 원조의 사이클에서 논리틀(Logical framework)의 의무적 사용, 그리고 국별 원조계획의 실시등이다.

국별 원조계획은 해당 수원국의 특수한 사정을 고려하여 관련 국가에 가장 적합한 중.장기적 원조정책의 수립 및 실시라고 정의할 수 있는데, 현재 각 공여국은 기존의 프로젝트별 원조를 지양하고, 국별원조를 실시하기 위한 기반을 구축하는데 많은 노력을 경주하고 있다.[21] OECD/DAC회원국들의 국별 원조계획 내용을 살펴보면

있으며, 이를 통해 원조담당 직원간의 교류, 정보교환, 공동사업을 추진하고 있다.

20) DAC회원국들은 현재 개도국에게 제공하는 원조의 비조건화(untied)비율 높여가고 있으며, 최근에는 최빈국에 대한 원조를 완전히 비조건화 하려고 회의를 개최하고 있다. 이는 다른 선진공여국들이 수원국에게 제공하는 각종 프로젝트사업이 공여국자체 기업이 아닌 국제입찰에 의해서 결정됨을 의미하며, 특히 해외건설, 토목사업에서 높은 노하우 및 기술을 지닌 우리 기업의 입장에서는 사업을 수주할 수 있는 좋은 기회라고 볼 수 있다.

21) '90년대 이전의 원조전략은 프로젝트형 원조라고 할 수 있는데, 이는 분야별로 미시적으로 접근하여 실시하는 전략을 의미하며, 문제점으로는 각각의 프로젝트가 종합적인 국별개발계획에 연결되지 못한다는 점이다. 반면에 '90년도 이후에는 각

관련 수원국에 대한 공통적인 사항으로써 그 국가의 정치적, 경제적 상황에 대한 심층분석, 관련 국가의 중장기 개발계획 및 개발 우선순위 파악, 이를 근거로 자국의 원조 전략 및 문제점, 타 공여국의 원조공여 실태분석이며, 차이점으로는 어떤 회원국은 국별계획에 중.장기적 구체화된 원조사업, 그리고 이를 실천하기 위한 원조규모를 명시하기도 하며, 어떤 회원국들은 국별 원조계획을 수립하기전 수원국의 참여를 의무적으로 명시하여 수원국의 우선순위가 정책수립 과정에 반영되도록 하고 있다.[22]

우리의 경우 국별 계획을 수립하여 중.장기적으로 관련 수원국을 지원하는 것은 현재 우리의 형편상 시기 상조로 판단된다. 이와 같은 단계를 가기 위한 중간단계로 국별시범화 전략을 시도하는 것이 어떨까 생각한다. 즉 우리의 중점 협력 국가내의 한 지역을 시범 지역으로 정하고 우리의 모든 협력수단을 집중하여 그 지역을 발전시키는 전략이다. 만약 이와 같은 사업이 효과가 높을 경우 다른 지역으로 확대해 가고, 문제점이 도출될 시 이를 해결하면 우리의 제한된 대외원조재원을 최대한 활용케 할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해 개도국과의 정기적인 정책대화를 실시하여 우리의 원조 정책을 설명하고 구체적인 계획 및 전략을 수립하는등 시범화 전략

공여국은 국별원조를 위한 제도적 틀을 마련하였으며, 이를 통해 관련 수원국에 대한 개개별 프로젝트가 종합 개발계획과 연계되게하여 시너지효과를 극대화하는 전략을 수립하고 있다.

22) 스위스의 경우 의회에서 4년마다 원조항목을 정기적으로 검토하고 있는데 이는 단년도 예산제도의 문제점을 극복하고자 만들어진 제도이다. 스위스는 원조항목을 만들기전 수원국과의 원조협의를 실시하고 있으며, 이를 통해 수원국의 우선순위를 반영케 하고 있다.

실시를 위한 기반구축 작업이 선행되어야 한다. 또한 효과제고를 위해 개도국의 정부, 언론 및 지자체, 시민단체의 협조가 있어야 하며 이를 위한 적절한 조치도 아울러 수립해야 할 것이다.

아. 평가체제

'90년에 들어와 선진 원조공여국들의 원조정책중 가장 두드러진 특징으로는 원조사업에 대한 평가기능의 강화인데,[23] 이는 원조효과에 대한 언론, 국민들의 점증하는 비판 및 원조예산 감축이라는 어려움속에 원조효과에 대한 객관적인 검증 그리고 문제점이 파악된 후 이를 개선하려는 의지표현이라 할 수 있다.

OECD/DAC회원국들은 원조평가 기능을 강화하기 위한 구체적인 조치로 먼저 원조 기관내에 평가를 전문적으로 담당하는 조직을 강화 또는 신설하고 있으며, 평가전문가를 영입하고, 원조효과에 대한 객관성 및 투명성을 유지하기 위해 외부기관에 평가업무를 맡기고 있다. 또한 평가기법에 대한 각 회원국들의 경험 및 노하우를 공유코자 다른 회원국 및 다자간 원조기관들과 합동 원조평가를 실시하고 있다.[24]

---

23) 소련 및 동구권이 붕괴되기전에는 원조공여시 공여국의 외교적, 경제적고려가 중시되었기 때문에 원조의 효과에 대한 평가기능은 어느정도 묵인되어 왔으나, '90년대 이후 NGO, 특히 언론으로부터 원조가 개도국의 일부 집권층의 부의 축척수단이라는 비판이 제기되었다.

24) 덴마크의 경우 World bank, UNDP와 일본은 카나다의 CIDA 및 UNDP와 함께 자국의 원조사업에 대한 평가를 실시하고 있다.

우리의 경우 사업평가 단계는 아직 초보적인 수준에 머물어고 있다. 즉 사업에 대한 평가는 실시토록 명문화되어있지만 기본목표에 대한 달성도를 계량화 및 비계량화분야로 나누어 실시하는 수준에 머물고 있다. 그 이유로는 우리가 1개 수원국에 공여하는 대외원조 규모가 크지 않기때문에 그 효과를 측정하기가 힘들며, 기술적으로는 평가에 대한 구체적이고 심층적인 기법 및 노하우가 개발되지 못하고, 평가자료에 대한 환류 및 활용도 잘 이루어지지 않기 때문이다. 다행히도 무상원조를 실시하고 있는 한국국제협력단(KOICA)의 경우 96년부터 평가기능을 강화하기 위해 평가 전담팀을 설립하여 심층적인 평가를 위한 제도적인 구축을 달성하였으며, 주요 프로젝트사업에 대한 평가대회 및 평가보고서 발간을 통해 평가결과를 환류하고 있다.

향후 우리의 원조평가의 강화를 위한 방향으로는 먼저 평가에 대한 임원들의 이해 및 지지가 필요하며, 특히 평가를 개인에 대한 성취도의 객관적인 잣대로 여기는 직원들에게 평가의 미래 지향적인 역할에 대한 이해 및 교육이 요구된다. 제도적인 측면에서는 원조실시 기관내 평가전담기구에 관련 전문직원을 충원하고, 각 사업에 대한 평가기법의 개발, 평가자료 활용에 대한 구체적인 지침을 마련하는 것이 요구되며, 특히 원조의 효율적인 평가 및 사후관리를 위해 해외사무소의 역할 및 기능이 강화되어야 한다. 또한 매년마다 평가팀이 피평가사업에 대한 구체적인 계획을 수립하고, 선진국들이 대개 전체사업중 5%정도를 실시하는 것을 참고하여 우리도 중.장기적 평가실시 범위를 정하고, 우리의 평가에 대한 경험 및 노하우를 축적하기위해 다자간 원조기관이나 양자간 원조기관과의 협조를 통해

합동평가회의에 적극 참가하여야 할 것이다. 다자간 원조기관의 경우 평가에 대한 경험과 노하우가 많이 축적된 세계은행이나 UNDP, 양자간 원조기관으로는 우리나라와 원조형태 및 수단이 유사한 일본과의 협력이 적절하리라 판단된다.

자. 조직체제

선진국의 원조담당 조직은 크게 3가지 유형으로 나누어지고 있다. 먼저 원조의 정책수립 및 집행을 외무부가 담당하는 경우인데 이 유형은 영국, 이태리, 뉴질랜드, 아일랜드와 같은 국가에서 볼 수 있으며, 특히 예산규모가 적은 회원국이 이 형태를 유지하고 있다. 이들 국가들은 현재 원조예산 축소 및 세계화의 영향으로 대개도국 외교, 무역, 원조정책에 대한 일관성을 유지하기 위해 자국의 외무부를 확대.개편하고 있으며, 기존의 원조실시를 독립기관으로 운영하는 체제에서 벗어나 모든 원조 관련 업무를 외무부에서 전담하고 있다.

두번째 형태로는 원조정책은 외무부에서 수립하고 원조 집행기관이 외무부 산하의 독립적인 기관으로 운영하는 유형으로써, 카나다, 일본, 스페인, 포르투갈, 미국등 이며, 우리도 이 유형을 가지고 있다. 이 형태의 장점으로는 원조정책수립시 정치.외교적인 고려가 첫째 유형보다 적고, 또한 조직이 자체 인사권을 가지고 있기 때문에 원조분야의 전문가를 충원하고 양성할 수 있다는 것이다. 반면 단점으로는 첫째 유형처럼 원조정책이 상위기관에서 수립되기 때문에 외교적인 측면이 많이 고려되며, 원조정책의 일관성 및 적합성을 유

지하는데 있어서 한계점을 가지고 있다.

셋째 유형으로는 원조정책수립 및 집행이 외무부가 아닌 다른 독립부처에서 실시되는 경우인데, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일에서 볼 수 있다. 이 유형의 장점으로는 먼저 정책수립 및 집행이 외무부가 아닌 조직에서 이루어지기 때문에 외교적 고려가 크지 않다는 것이고, 또한 원조정책의 전문성이 축적될 수 있으며, 직원들의 업무상 계속성 유지가 가능하다는 것이다. 그러나 단점으로 지적될 수 있는 것은 개도국 현장에서 근무하는 원조담당직원과 자국 해외대사관 직원과의 관계가 원만치 않다는 것이다.[25]

대부분의 DAC회원국이 무상원조를 확대하고 있으며, 우리와 원조조직 및 형태가 유사한 일본이 무.유상 원조조직을 통합하려는 의지를 표명하고 있고, 원조규모가 우리와 비슷한 대만이 유.무상 원조조직을 통합하여 실시하는 점을 고려시 우리도 원조실시 조직을 통합하는 것이 바람직하다고 판단된다. 특히 무상원조가 향후 개발협력의 나아갈 방향인 바 통합된 원조정책의 수립은 외교부, 그리고 집행기관은 KOICA로 일원화 하는 것이 효율성을 높일 수 있으리라 판단된다.

---

25) 현재 수원국 정부가 공여국에 불평하는 사항의 하나로 공여국의 정책대화파트너에 대한 혼동을 들 수 있다. 왜냐하면 공여국에서 파견된 대사관 직원이 일반적으로 관련 원조정책업무를 책임지고 있으며, 그들에게 원조사업 관련 권한이 부여되여 있지만, 대사관 직원들은 원조업무에 대해 전문적인 지식을 갖추지 못할 뿐만 아니라 원조업무가 우선순위상 그렇케 높은 편이 아니다. 반면 원조사업 집행을 위해 수원국에 파견된 전문가들은 외교부 직원이 아니라 원조실시 기관의 직원이며, 이들에게는 일반적으로 수원국과의 원조협의에 대한 책임과 권한을 부여받지 못하고 있다.

그러나 현재 무상협력의 경우 외교부가 정책수립, 집행은 KOICA, 유상원조의 경우 정책수립은 재경부, 집행은 수출입은행으로 이원화 되어있는 실정을 고려시 통합된 원조형태는 향후 나아갈 방향으로 판단되며, 단기적으로는 두 원조 수단간의 조정 및 타 정책과 원조정책간의 일관성을 유지하기 위해 관련 부처간의 정기적인 회의를 더욱 강화하여야 할 것이다. 한편 정책수립과 집행이 이원화 되어 있는 국가의 경우 담당 기관간의 바람직한 역할분담이 필요한데, 일본의 경우 중앙부처는 원조헌장 및 중.장기 원조계획 수립, 국별 배분 기준마련, 공여국 및 수원국과의 정례 정책대화등을 담당하며, 집행 기관은 원조효과를 제고하기 위해 원조헌장에 기초하여 관련 수원국이 가장 필요로 하는 분야에 대한 연구, 비교 우위분야에 대한 체계적인 연구, 제공 가능한 인적.물적자원에 대한 객관적인 측정을 통해 효율적인 원조집행 관련 정책수립을 담당하고 있다. 일본과 유사한 조직을 가진 우리의 입장에서는 이와 같은 역할분담을 눈여겨 보아야 할 것이다.

차. 관리체제

1) 제도의 단순화

조직이 설립되어 체계를 갖추어 나가는 과정에 반드시 필요한 것은 법과 제도의 구축이라 할 수 있다. 반면 제도화과정에서 양산된 각종 법규 및 규정은 내부절차를 더욱 복잡게하여 조직을 비효율화, 관료화하게 만들며, 이런 문제점을 해결키 위해 조직들은 법과 제도를 다시 표준화, 단순화하는 과정을 반복하고 있다. 현재 DAC회원

국들은 자신들의 원조 관련 조직의 효율성을 향상하기 위해 예외 없이 조직개편을 실시하고 있으며, 또한 원조 관련 절차를 단순화하고 있다. DAC회원국들은 조직개편의 방향으로 자국내 원조관련 부처를 축소하고 있으며, 이를 통해 원조 정책의 일관성 및 조정이 더욱 신속히 달성될 것을 기대하고 있다. 반면에 원조 관련 절차의 단순화조치로는 문서의 승인단계 축소, 또한 정보관리체제의 구축으로 진행됨을 알 수 있다. 특히 정보관리체제의 구축은 본부내 담당부처간, 또는 본부와 해외사무소간의 정보수집 및 교환을 빠른 시간내에 가능케 하고, 문서승인에 소요되는 시간을 많이 단축시키게 만들었다.

우리의 경우 원조실시기간이 짧고 국제협력에 관한 경험 및 전문성이 부족하기 때문에 이를 강화하기 위한 조직의 제도정비가 우선되어야 한다. 그러나 향후에는 원조의 효율성 고양을 위해 실시절차가 간소화되어야 하며, 특히 원조정책 수립기관과 집행기관간의 업무에 대한 확실한 역할분담, 집행기관에 책임성과 재량권을 많이 이양하는 조치가 필요하다.[26]

---

26) 현재 회원국들은 정책수립부처에서 산하기관으로, 산하기관에서는 본부보다는 해외사무소에 더 많은 정책결정 권한을 이양하고 있다. 그 근거로는 본부보다는 해외사무소가 더욱 현장에 가까히 위치하여 수원국을 잘 이해하기 때문이다. 그러나 더욱 근본적인 이유는 해외사무소에 실질적인 권한을 주지않으면, 수원국과의 정책대화 뿐만 아니라 수원국에 위치한 공여기관간의 정책조정이 효율적으로 이루어지지 못하기 때문이다.

2) 예산의 신축적 운용

OECD/DAC회원국들은 자국의 고유한 예산운용체제를 갖고 있다. 대부분의 회원국들은 단년도 예산회계제도를 가지고 있지만 최근에 독일를 비롯한 몇 개의 회원국들은 원조사업의 다년도 예산회계제도를 인정하고 있다. 반면에 일본을 비롯한 몇 개의 회원국들은 단년도에 주어진 예산을 사용해야하는 단년도체계를 유지하고 있다.

다년도 예산회계제도는 개발협력이 중.장기적인 성격을 지녔다는 점을 인지하여 관련 프로젝트나 프로그램의 장기적인 수립이 가능하며, 주어진 시간내에 예산을 소진해야하는 압박감에서 벗어날 수 있다는 점, 그리고 수원국의 입장에서 보면 공여국의 예산이 중.장기적으로 배분되기 때문에 사업의 지속성유지가 가능하다는 측면에서 회원국에서 선호하고 있다. 반면 단년도 예산제도는 예산의 사용내역 및 소요되는 시간에 대한 개념이 정확하며, 불용된 예산의 익년이월이 가능치 않기 때문에 주어진 예산에 대한 사용책임성 및 신속도를 유지할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 단년도 예산제도는 사용치 못하는 예산이 불용처리되기 때문에 주어진 예산을 소진키 위해 사업의 효과보다는 투입에 더 많은 시간과 노력을 투입하며, 이것이 원조효과를 낮추는 원인으로 작용하고 있다는 비판도 받고 있다.

일반적으로 회원국들의 원조관련 예산은 다른 정부부처와 비교하여 독립적으로 운영되는 것이 아니고 정부의 종합적인 예산구조내에서 움직이고 있기 때문에 단년도나 다년도 예산회계제도중 어떤

것이 바람직 한지에 대한 판단은 상황에 따라 다를 수 있다. 그러나 원조의 성격상 다년도 예산제도가 향후 나아갈 방향으로 판단한 회원국들은 자국의 제도를 다년도 예산제도로 변경하거나 이것이 힘들 경우 예산이월의 조건을 완화하는등 단년도제도에 다년도성격을 가미하고 있다.

우리의 경우 예산회계법상 단년도 예산체계를 유지하고 있다. 그러나 향후 우리의 원조규모가 크지고 사업의 지속성을 유지키위해 단년도 예산체계에 다년도체계를 병행하는 제도가 필요하다. 이를 통해 우리의 개발협력사업이 궁극적으로 국별원조계획을 실시하고 수원국의 필요에 따라 우선순위를 매기며 이를 기초로 3-4년 주기의 예산배분이 가능케 되면 원조효과도 더욱 증대될 수 있을 것이다.

3) 원조의 전문성강화

원조 관리의 또다른 측면으로 들 수 있는 것은 직원의 전문성 강화이다. 대부분의 DAC회원국의 경우 원조업무는 외무부에 속해 있거나 산하 기관에서 실시되기 때문에 직업 외교관이 담당하게 된다. 그러나 직업 외교관들은 직업 특성상 빈번히 교체되기 때문에 원조 업무에 대한 계속성이나 일관성 유지에 어려움이 있다. 반면에 원조의 전문적 실시를 목적으로 설립된 독립적인 개발 협력청에 근무하는 직원들은 전문성은 높지만 해외사무소나 본부에서 근무시 원조정책 수립과정에서 역할이 미진한 형편이다. 이와 같은 이중 구조하에서 각 원조 기관들은 점점 축소되는 원조 규모로 더 높은 효

과를 내야하는 부담을 가지고 있다.

이와 같은 문제점을 보완하기 위한 방안으로 각 공여국들은 자체 원조조직 개편 및 담당 직원에 대한 재훈련을 강조하고 있다. 특히 직원의 재훈련은 점차 복잡화 되어가는 원조업무에 신속히 대처하고, 새로운 범세계적인 이슈의 등장으로 그 분야에 대한 새로운 지식을 습득하게 만든다. '90년에 들어와 환경문제, 인구, 여성개발, 이민, 마약, AIDS등 범세계적인 문제에 대한 심각성이 부각되면서 이들을 해결하기 위한 범세계적인 노력이 진행중이다. 특히 이 문제들은 개도국들의 협조가 반드시 필요하기 때문에 선진국들이 원조를 통해 이 문제를 해결하고자 노력하고 있지만, 문제점들의 발생 원인, 파급효과등에 있어서 매우 복잡한 과정을 지니고 있기 때문에 관련 전문가의 조언이 필수적이다. 현재 각 선진 원조 기관들은 자체적으로 범세계적인 이슈에 대한 중요성을 인지하고 이를 정책수립 과정에 반영키 위해 관련 전문가들을 전문직 직원으로 채용하거나 혹은 이들로 하여금 자체 직원들의 재훈련에 투입하고 있다.

우리의 경우에도 원조에 관한 체제나 경험이 일천하기 때문에 지난 반세기 동안 많은 경험과 노하우를 축척한 전문 원조기관으로부터 많이 배워야 할 것이다. 특히 원조조직이나 체제가 유사한 일본을 많이 연구하고 원조기관간의 제휴를 통해 직원의 교환 및 정보공유, 공동 사업추진등을 통해 업무의 전문화 및 효율성을 배가하는 노력이 필요하다. 특히 본부에서 새로 개도국에 부임하는 외교부 및 관련 부처 직원들에게 국제협력 관련 인식제고를 위한 직무훈련이 실시되는 것이 필요하며, 이는 우리의 국제협력사업이 100개 이상의

개도국에 제공되는 반면 국제협력을 전담하는 해외사무소는 12개정도밖에 지나지 않기 때문이다.

직원의 전문성강화를 위한 방안으로 우리의 원조담당 직원에 대한 선진원조기관에의 연수를 강화하는 것이다. 연수기관으로는 선진원조기관들이 함께 모여 원조에 관한 미래 방향을 모색하고 효율성을 향상하기 위해 규범 및 지침, 권고안 제정을 담당하는 OECD, 원조평가 및 타당성조사등에서 탁월한 기술을 가진 World Bank, ADB를 비롯한 국제 금융기관, 원조관련 공여국과 수원국간의 조정을 담당하는 UNDP를 포함하는 UN부속기관, 그리고 OECD/DAC회원국가내의 원조 담당기관이나 범세계적인 이슈를 연구하는 ODA관련 연구소등이 적절할 것이다. 이는 장기적으로 선진공여기관과의 공동협력사업을 전개하거나, 정보 공유 체제 구축을 통해 그들이 가지고 있는 원조 평가 방법 및 타당성조사 체계에 대한 지식을 습득하고 궁극적으로 우리에게 적절한 한국형 국제협력 모형정립을 위한 것이다.

4) 해외사무소 역할확대

OECD/DAC회원국들은 "21세기 전략"에 기초하여 수원국과의 정책대화를 통해 동반자의식을 강화하고자 노력하고 있으며, 이를 구체화 하기 위해 수원국 주재 해외사무소에게 많은 권한을 이양하고 있다. 물론, 이를 가능케 한 것은 정보 network의 발달로 인해 본부 및 지역 사무소간의 신속한 정보교환 및 공유체제가 갖추어졌기 때문이다. 회원국들은 이와 같은 조치를 통해 수원국과의 정책대화를

강화하고 있으며, 해외사무소가 지닌 현장감을 원조정책 수립과정에 반영시키고 있다.

우리나라에서 무상협력을 실시하는 한국국제협력단(KOICA)의 경우 창설초기에 2개 지역사무소를 '99년 현재 12국으로 확대하였지만 그 역할은 본부의 지시사항을 확인하고 집행하는 선에서 그치고 있는데, 이는 사업실시 초기에 사업경험이 일천한 직원이 파견되었고, 사업 규모도 작았으며, 본부와 해외사무소간의 집권화된 조직체계에 기인하고 있기 때문이었다. 그러나 KOICA의 원조수단이 다양해지고, 대외원조규모가 확대될 가능성이 높은 2000년대에는 중점협력국가에 대한 해외사무소설치 및 직원의 증강, 지역사무소에 더 많은 재량권을 부여하는 조치가 필요하다. 지역사무소의 역할도 더욱 확대하여 프로젝트 및 프로그램에 대한 정보수집 및 집행, 감독, 평가, 정책대화등도 책임지게 하는등 역할의 다변화가 필요하다. 본부에서 직원파견을 확대함과 동시에 현지의 전문가를 사무소 직원으로 채용하여 이들을 잘 활용해야 한다. 이는 현지 전문가들이 수원국의 사정에 밝고, 특히 관련 개도국 정부관료와의 접촉이 용이하며, 우리에게 가장 적절하고 양질의 프로젝트를 제공해 주기 때문이다. 특히 프로젝트의 성패는 초기에 어떤 프로젝트를 선택하느냐에 많은 영향을 받기 때문에 이들의 역할은 더욱 중요해 질 것이다.

카. 국제협력 인식제고

1) 대국민 홍보강화

OECD/DAC회원국들은 원조에 대한 국민의 이해와 지지를 높이기 위해 자신들의 사업에 대한 자료 및 현장을 매스컴에 공개하며, 여론형성에 영향력을 미치는 Opinion leader를 사업현장에 초청하여 실제로 원조를 통해 달성한 사업효과를 적극적으로 홍보하고 있다. 이는 '90년 이후 점차 축소되는 원조규모 및 자국민들의 원조효과에 대한 피곤현상등 원조효과에 대한 부정적인 측면을 적극적으로 만회하고자하는 조치임을 알 수 있다. 또한 회원국들은 국민들의 원조에 대한 이해를 돕기위해 일본이나 카나다처럼 국제협력의 날이나 주간을 제정하여 그 의미를 되살리기도 한다. 또한 초.중학교 교과서에 원조의 의미, 효과에 관한 사항을 수록하여 자라나는 새싹들에게 국제협력에 대한 장기적인 지지자들을 만들고 있다.

우리의 경우 아직까지 국민들이 ODA에 대한 이해가 부족하며, 베푸는 원조가 아닌 선진국으로부터의 받는 원조에 익숙해 있는 것이 사실이다. 또한 최근의 경제적인 위기상황에서 ODA에 대한 관심과 지지도가 예전과 같지 않으며, 이는 ODA관련 예산 삭감으로 나타나고 있다. 그러나 세계화시대를 맞이하여 국제협력은 우리와 지구촌의 공동번영을 위한 장기적 투자라는 개념에서 다시 한번 그 의미를 살펴보아야 하며, 이를 위해 우리 국민, 지방자치단체, NGO, 민간기업 및 언론단체들의 국제협력에 대한 이해와 지지를 확보키 위해 국제협력사업을 그들과 같이 호흡하는 "참여형 국제협력"이 절

실히 요구된다.

2) NGO 역할확대

선진 원조공여국의 또 다른 특징을 들자면 NGO의 국제협력사업에의 적극적인 참여이다.[27] NGO들은 정부에서 실시하는 공적원조와 비교하여 여러 장점을 가지고 있는데, 먼저 원조공여의 목적이 가장 인도적이며, 둘째, 정부가 제공하는 공적원조의 힘이 미치지 못하는 벽지에 지원활동을 실시하여 원조의 효과가 일반민중까지 미친다는 것이며, 마지막으로 공적원조의 취약점인 관료화의 성격이 적다는 측면에서 서구에서 가장 주목받고 있다. 선진국의 NGO들은 대부분 정부의 원조정책 결정과정에 공식적으로 참여하고 있으며, 이를 통해 자신들의 입장을 반영시키고 있다. 또한 NGO들은 자국민들의 원조에 대한 인식제고를 위해 자체프로그램을 운영하고 있으며, 정부도 이에 대한 예산을 배정하고 있다.

우리나라의 국제협력 NGO역사는 주는 NGO가 아닌 외국에서 받는 NGO로부터 시작되었다. 즉 '50년대 한국전쟁을 통해 수십만의 전쟁과가 길거리를 헤맬 때 기독교회를 중심으로 외국의 130여개의 NGO들이 우리를 도와주었다. 그러나 '90년대에 들어와 우리의 UN

27) 일반적으로 NGO는 크게 4가지 유형으로 나누어지는데, 개도국에게 직접 자금을 지원하는 자금지원형 NGO, 개도국을 대상으로 기술협력을 실시하는 전문적.기술적 NGO, 국내에서 활동을 주목적으로하지만 개도국을 대상으로 사업도 실시하는 개발협력을 부수적으로 실시하는 NGO, 마지막으로 일반민중을 대상으로 개발협력을 실시하는 NGO등이다. 한국국제협력단(1991), 정부개발원조, p.108

가입을 기점으로 우리의 NGO들이 개도국에게 도움을 주면서 우리나라의 국제협력 NGO역사는 새로운 장을 맞았다고 볼 수 있다. 물론 이들의 개발협력 역사가 일천하기 때문에 선진 NGO와 비교시 경험이나, 재정적인 측면, 회원수등 열세이지만 조만간 우리 NGO들의 노력에 걸맞는 위상변화가 예상된다. 우리정부도 개발협력 NGO를 돕기 위해 노력하고 있다. 즉 국제협력 NGO에 대한 예산배정을 '95년부터 처음으로 실시하였으며, 이를 제도적으로 뒷받침하기위해 한국국제협력단내 민간협력과를 신설하였다. 더욱이 '99년 2월 우리나라의 해외민간원조단체 26개 NGO들로 구성된 한국해외원조단체협의회(해원협)이 공식출범함으로써 향후 우리나라의 국제협력사업에 있어 국제협력 NGO간의 유대강화 및 정보교환, 공동사업전개등이 가능하여졌으며, 또한 정부와의 정책대화 채널이 마련되었다는 점에서 큰 의의를 가진다고 할 수 있다.

3)지방자치 단체의 역할 확대

DAC회원국들의 국제협력 관련 또 다른 특징으로는 지방자치단체(지자체)의 역할이 활발하다는 것이다. 선진 공여국들은 이들을 통해 중앙정부에서 실시하는 공적원조를 지원받고 있는 것이다. 이와 같은 현상은 선진국의 정치체제가 분권체제를 유지하고 있는 것도 그 이유겠지만, 무엇보다 주민들이 개도국의 문제를 자신의 문제로 인지하는 높은 주민의식이 그 근간을 이루고 있기 때문이다.[28]

28) 스페인의 경우 안달루시아지역, 바르셀로나등과 같은 지방자치단체에서 기부하는 공적원조규모가 전체 규모의 10%를 차지하고 있다. 특히 유럽과 같이 지방분권제도가 잘 정착된 국가의 경우 지방자치단체의 역할이 더욱 확대되어 가고 있다.

우리도 이제 본격적으로 지방화시대를 맞이하여 지자체가 국제협력에 참여하는 기회가 더욱 확대되리라 판단된다. 이는 21세기의 세계화, 지방화시대를 맞이하여 지자체가 지금까지 중앙정부에만 맡겨두었던 국제협력사업에 스스로 참여하는 것을 의미한다. 지자체가 국제협력사업을 효율적으로 실시하기 위해서는 먼저 국제협력에 대한 노하우를 축적해야하며, 또한 이를 담당하는 전문인력을 양성해야 한다. 현재 지자체가 실시가능한 협력방안을 살펴보면 외국의 관리나 기술자에게 자신들이 지닌 비교우위 분야에 대한 연수과정이 중앙정부에서 개설되었을 경우 이들에게 연수실시를 위한 시설이나 인력을 제공하거나, 지자체내의 각 분야 전문가에 대한 풀제도를 구축하여 이들을 개도국에 전문가로 파견케 하며, 또한 지방정부의 NGO단체들이 개도국에게 사업을 실시할 경우 이에 대한 재정적지원을 제공하는 것이다. 그러나 이를 뒷받침하기 위해서는 먼저 지자체에서 국제협력을 담당하는 직원들의 국제협력관련 인식제고 및 전문지식 함양이라 볼 수 있다. 이를 위해 이들에게 국제협력관련 직무훈련을 마련하거나 외국기관에의 연수기회도 제공하는 것이 필요하다.

타. 국제협력 연구체제

선진국들은 '90년에 들어와 국제협력관련 심층연구를 위한 기반구축을 강화하였다. 그 배경을 살펴보면 먼저 OECD/DAC회원국들이

그러나 문제점으로는 중앙정부와 지방정부간의 원조분야 및 수원국에 대한 우선순위가 다를 경우 이를 조정할 수 있는 제도적장치가 부족하여, 과연 중앙정부가 지방정부의 원조정책에 관여할 수 있는 법적근거나 존재하느냐 하는 것이다.

'80년말부터 자국의 NGO나 언론매체로부터 원조의 효과에 대한 비판을 인지하고, 또한 원조에 대한 국민에의 책임성, 원조업무에 대한 국민들의 긍정적인 이미지 고양을 위해 원조의 질적인 측면이 강조되었기 때문이다. 이는 원조사업의 Input Basis에서 Output Basis로의 전환을 의미하여, 이를 위해 원조의 단기적인 측면보다는 중.장기적인 측면을 강조하고 있다. 둘째, 질적인 원조를 위해 필수적인 요소가 각 수원국의 정치, 경제, 사회 및 문화 상황을 고려한 국별원조계획의 수립인데 이를 위해서 각 국가에 대한 지역연구가 선행되어야 하기 때문이다.[29] 또한 '90년대에 들어와 범세계적인 이슈 및 OECD/DAC에서 채택한 "21세기 전략"을 구체적으로 실시하기 위한 기반구축이 필요하였다.

현재 선진 원조기관들은 국제협력 관련 두가지 방향에서 심층연구를 실시하고 있는데, 국제협력의 정책 및 실시에 따른 제도적 기반구축의 측면, 그리고 지역연구 및 범세계적인 이슈 해결 방안 모색으로 나눌수 있다. 이를 위해 각 기관들은 자체적으로 심층연구를 실시하기 위한 부서를 설립하고, 최신 정보시스템을 설치하여 국내.외 연구기관 및 학술단체와의 협조체제와 정보교환체제를 구축하고 있다.[30]

---

29) 일본은 지역연구을 위해 각 부처에서 연구소를 두고 있으며, 산학연의 협력이 잘 이루어 지고 있다. 예를 들면 일본의 통상성은 아시아 경제연구소를 두고 개도국에 대한 모든 지역연구를 실시하고 있으며, 일본의 무상원조실시 기관인 JICA는 자체 연구기관인 IFIC를 통해 40개의 개도국에 대한 국별연구를 실시하였으며, 이를 기초로 국별 원조 실행지침서를 만들어 관련 수원국에 가장 적절한 개발협력 전략을 수립하고 있다.

30) 현재 회원국중 자체적으로 원조기관내에 연구기능을 수행하는 부서를 가지고

선진국 연구기관의 주요한 설립 목적중 하나는 국제협력관련 전문가를 양성하는 것이다. 특히 개도국에 대한 국제협력은 이른바 이질적 문화에 들어가서 수행하는 사업이기 때문에 여기에 종사하는 인재는 고도의 지식과 재능, 그리고 경험이 요구된다. 미국이나 영국에서는 일찍부터 개발협력에 종사하는 인재양성과 심층연구를 위해 체제정비가 진행되어왔다. 예를 들면 미국의 하바드대학의 "국제개발연구소"라든지 영국의 서섹스대학 "개발문제연구소"는 세계적으로 잘 알려져 있다. 일본에서도 '80년 중반부터 개발관련 인재양성을 위한 국제개발대학을 설립하려는 구상이 제창되어 관련 전문가를 중심으로 작업위원회에 의한 검토를 거쳐 우선 전단계로서 하나의 조직으로서 재단법인을 설립하였는데, 이것이 "국제개발 고등교육기관'(FASID)이다.[31]

우리도 한 단계 높은 국제협력실시를 위한 기반구축의 일환으로 범세계적이슈 해결 및 지역특성을 고려한 지역연구를 실시할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 특히 정보체제시스템을 빨리 구

있는 나라는 호주의 Center for Pacific Development & Training, 벨기에의 Studies & Policies Support Backup, 프랑스의 Mission for Studies, 일본의 Institute for International Cooperation, 네델란드의 Research & Development, 노르웨이의 Dept. of Policy Planning & Research, 그리고 미국의 Bureau for Global Programme, Field Support & Research이다.

31)FASID는 개발협력에 관한 계획이나 매네지먼트에 종사하는 고도의 인재를 육성하기 위해 원조관련 개발인식 강좌개설, 국제심포지움 개최, 개발협력 관련 데이터베이스 정비, 조사연구 위탁등의 사업을 실시하고 있다. FASID가 개설한 개발협력강좌는 일본의 재외공관 경제협력 담당자, 일본 정부 부처의 개발협력 담당직원, 민간 원조관계자, 국제기구 근무 일본이을 대상으로 실시하고 있으며, 개발협력관련 연구자의 해외대학에 대한 파견도 담당하고 있다.

축하여 국내.외 연구기관, 대학과의 연계를 더욱 강화하여 궁극적으로 이들을 국제협력의 지적인 협력동반자로 만들어야 할 것이다. 현재 우리 정부에서는 국제통상, 국제협력, 지역연구관련 인재양성을 목적으로 국제대학원을 설립토록 각 대학에 권유하고 있으며, 이를 위해 재정적인 지원도 실시하고 있다. 그러나 향후에는 국제협력을 전공한 졸업생들이 과정을 마친후 자신들의 전문지식을 활용하게기 위한 국제협력를 전담하는 연구원이 설립되어 이 분야을 더욱 특화시키는 조치가 필요하다.

4. 맺음말

지금까지 21세기를 맞이하여 새로운 국제협력 파라다임속에서 선진국들이 취하고 있는 개혁조치와 비교하여 한국형 국제협력의 의미와 추진방향을 정립코자 하였다. 이 논고를 통해 강조한 우리의 국제협력 방향을 크게 3가지로 요약하면, 첫째, "한국형 국제협력" 모형 구축, 둘째, "참여형 국제협력"의 실시, 셋째, "세계화 실천형 국제협력"의 구현이라 할 수 있다.

"한국형 국제협력"를 구체화하기 위한 세부 전략으로는 먼저 우리의 국제협력의 방향과 목표를 설정하는 원조헌장이 수립되어야 하며, 기술 및 인력협력을 중심으로 지역별 차별화전략를 실시하고, 우리의 비교우위 분야 활용을 통한 선진국의 틈새를 파고들어야 하며, 정해진 특정국가내 한 지역을 특화하여 우리의 모든 원조수단을

연계하여 집중화하는 시범화전략를 실시하는 것이다.

반면 "참여형 국제협력"은 국민들의 국제협력에 대한 이해를 높이고자 국민, NGO, 지방자치 단체, 민간기업이 보유한 인적자원과 기술을 활용하고, 그들과 함께 호흡하는 국제협력을 추진하며, 특히 언론매체를 통해 개발협력의 의미, 효과에 대한 홍보를 적극적으로 추진하는 전략을 의미한다.

마지막으로 "세계화 실천형 국제협력"은 세계화 시대를 맞이하여 우리 국민의 의식 및 제도를 국제기준에 접목시키고, 우리의 지식수준을 세계적인 수준으로 끌어 올리는데 기여코자 국제협력 관련 국내.외 연구소, 학술단체등과의 긴밀한 network를 형성하여 정보, 경험, 지식교류 체제를 갖추는 것이다. 또한 선진국의 새로운 국제협력 방향을 연구하고, 수원국에 적합한 국제협력을 위한 지역연구, 범세계적인 이슈해결을 위한 심층연구를 전담하는 연구원의 설립을 통해 지금까지의 양적원조에서 탈피하여 질적인 원조를 실시하는 것이다.

우리가 다른 선진국으로부터 도움을 받아 지금의 우리가 되었다는 사실을 다시 한번 인식하고, OECD의 회원국으로써 국제사회에서 요구하는 역할을 잘 수행하여 지구촌의 번영 및 범세계적인 이슈의 해결에 적극적으로 참여하는 것이 어느때보다 더욱 절실하게 요구된다.

<참고문헌>

김학수(1991), 한국의 대외경제협력에 관한 정책과제와 방향, 대외경제 연구원

윤해진(1992), 우리나라 정부개발원조의 국별차별화정책 방안, 한국국제협력단

이창재(1995), "우리나라의 공적개발 원조", 대외경제연구원

임홍재(1999), "경제협력개발기구", 지식산업사

장현식(1993), 한국국제협력단 중.장기 발전방향, 한국국제협력단

장현식(1999), "OECD/DAC회원국의 원조체제 비교분석 및 우리의 국제협력 방향, 한국국제협력단

지용기(1993), "한국의 개도국 원조정책", 광복문화사

한국국제협력단(1991), 정부개발 원조

한국국제협력단(1999), 21세기 한국개발 NGO의 활동 전략

UNDP 한국대표부(1998), 빈곤퇴치

Browne, Stephen(1990), Foreign Aid in Practice, New York, New York University Press

EUROSTEP ICVA(1998), The Reality of Aid 1997/8, EARTHSCAN

Hyun-sik Chang, Arthur M. Fell and Michael Laird(1999), A Comparison of Management Systems For Development Cooperation in OECD/ DAC Members, OECD

Imbeau, L.M.(1989), Donor Aid-The Determinants of Development Allocations to Third World Countries: A Comparative Analysis, New York, Pater Lang

Ministry of Foreign Affairs, Japan, Japan's ODA Annual Report '98

Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea(1997), Korea's Official Development Assistance,

OECD(1992), DAC Principles For Effective Aid,

OECD, Development Cooperation: '95, '96, '97, '98 Report

OECD, Development Cooperation Review Series: Canada, Denmark, Sweden, Japan, Spain, U.S.

UNDP(1999), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York Oxford, Oxford University Press

UNDP(1998), UNDP Poverty Report 1998: Overcoming Human Poverty, New York,

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

연구자료 연구 99-2-19

국제협력의 범세계적 이슈와
우리의 정책방향

발 행: 1999년 9월 28일

편집 겸:
발행처 한국국제협력단
협력정책실

주 소: 서울시 종로구 연건동 128

(우) 110-460(전화:740-5114)

Website: http//w.w.w.koica.or.kr

인 쇄:

[무단복제를 금함]

ISBN 89-88133-10-2 93320 〈비매품〉