

선진국 국제개발 NGO의 활동과 우리나라 국제개발 NGO의 발전 방향

영국과 노르웨이, 스웨덴 개발NGO
원조정책과 활동 사례 비교연구

이 태 주



KOICA

한 국 국 제 협 력 단

연 구 자 료
연구 2004-3-65

선진국 국제개발 NGO의 활동과 우리나라 국제개발 NGO의 발전 방향 영국과 노르웨이, 스웨덴 개발NGO의 원조정책과 활동 사례 비교연구

2004. 10.

KOICA
한 국 국 제 협 력 단

이 책자는 한국국제협력단에서 실시한 위탁연구 결과를 출간한 것으로서 그 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.



<사진 1> 영국 옥스팜의 빈곤과의 전쟁 캠페인



<사진 2> 옥스팜 가게에 기부할 옷과 신발을 모으는 수집함



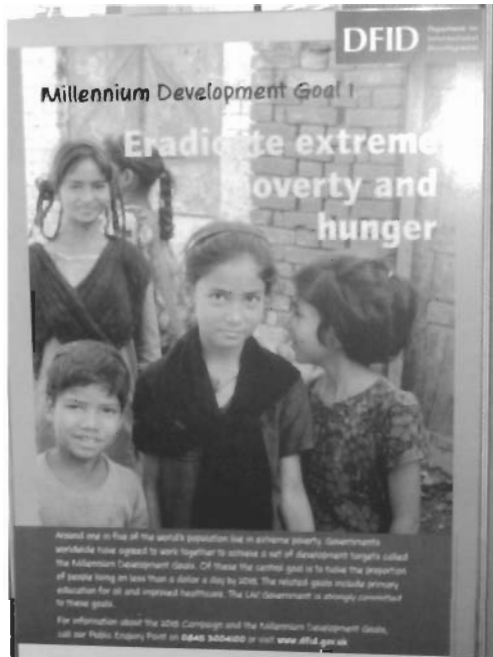
<사진3> 영국 옥스포드에 있는 옥스팜 본부



<사진 4> 옥스팜 가게를 운영하는 헌신적인 노인 자원봉사자들



<사진 5> 영국 국제개발부(DFID)의 Information Centre



<사진 6> DFID의 새천년개발목표(MDGs) 포스터 홍보



<사진 7> 케냐 나이로비에 있는 굿네이버스의 지라니 교육센터



<사진 8> 케냐 국제기아대책기구(FHI)의 지하수 개발사업 현장



<사진 9> 이디오피아 굿네이버스가 운영하는 어린이집



<사진 10> 굿네이버스 이디오피아의 현지 파트너들



<사진 11> 이디오피아의 극심한 식수난 지역의 굿네이버스 사업 현장



<사진 12> 옥스팜 이디오피아 사무소



<사진 13> 스웨덴 국제개발청(Sida)의 Infocenter



<사진 14> 영국 해외개발NGO협의회(BOND) 방문 협의

목 차

발 간 사

글머리에

I. 연구요약과 정책제안	1
1. 연구결과 요약	1
2. 정책제안과 건의사항	5
II. 연구 목적과 범위 및 연구방법	10
1. 연구배경과 목적	10
2. 연구방법과 연구범위	13
III. 선진국 개발 NGO의 현황과 개발원조 정책의 변화	18
1. 국제개발 패러다임의 변화와 시민사회	18
2. 선진국 개발 NGO의 현황과 추이	23
IV. 영국의 개발 NGO정책과 OXFAM의 사례	35
1. 영국의 개발 NGO 정책과 협력체계	35
2. 영국 옥스팜의 개발전략과 활동사례	52
V. 노르웨이의 개발 NGO 정책과 NPA의 사례	71
1. 노르웨이의 개발 NGO 정책과 협력체계	71
2. 노르웨이 NPA의 개발전략과 활동사례	76

VI. 스웨덴의 개발 NGO 정책과 Forum Syd의 사례	89
1. 스웨덴의 개발 NGO 정책과 협력체계	89
2. Forum Syd의 개발전략과 활동사례	97
VII. 우리나라 개발 NGO의 현황과 발전 방향	103
1. 한국의 개발 NGO와 활동현황	103
2. 정부와 개발 NGO의 협력체계-KOICA와 KCOC	112
VIII. 결론-시민사회와 개발원조 정책	116
1. 영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발NGO 정책과 전략 비교	116
2. 우리나라 개발 NGO의 발전방향	126
IX. 참고문헌	133
X. 별첨자료	148
1. 인터뷰 및 주요 정보 제공자 리스트	
2. 영국 DFID의 시민사회도전기금(CSCF) 지원 지침	
3. 노르웨이 NORAD와 NGO간의 약정서	
4. Sida의 개발NGO 프로그램에 대한 지원 지침	

표 목 록

<표 1> 연도별 INGO 조직유형의 수	24
<표 2> 연도별, 지역별 INGO 단체의 수	24
<표 3> DAC 회원국 개발 NGO들의 자금구성 추이 1986-1996	27
<표 4> NGO를 통한 ODA 지원	28
<표 5> 영국, 노르웨이, 스웨덴의 ODA와 NGO 지원 추이	29
<표 6> 각국 원조기관의 총 사업예산에서 NGO를 통한 지원 비율	30
<표 7> 2002/3년도 DFID의 시민사회조직(CSO)를 통한 지원실적	39
<표 8> 지원요건과 자격 및 절차	40
<표 9> 영국 DFID의 시민사회와 NGO 지원 프로그램 유형	44
<표 10> BOND의 개발 NGO 회원단체 등급과 현황	45
<표 11> 영국 상위규모 개발 NGO들의 주요 수입원	47
<표 12> BOND의 개발NGO 훈련 및 워십 프로그램	50
<표 13> DFID와의 PPA에서 OXFAM의 전략적 목표와 주요 요인들	61
<표 14> NORAD의 NGO를 통한 지원 추이	71
<표 15> NORAD의 NGO에 대한 지원 순위, 2002년도	73
<표 16> NGO 유형에 따른 NORAD의 지원액 분포	74
<표 17> NPA에 대한 분야별, 연도별 NORAD 지원 예산	83
<표 18> NPA의 지역별 프로그램에 대한 NORAD의 연도별 지원예산	86
<표 19> 2003년도 Sida의 부문별 사업예산	91

<표 20> Sida의 파트너 조직 리스트	97
<표 21> Forum Syd 의 2001/2002년도 예산 구조	101
<표 22> 2002년도 Forum Syd의 자금지원을 받은 상위 10개 NGO 명단	102
<표 23> 우리나라 개발NGO들의 해외원조 예산 규모	107
<표 24> 한국 개발 NGO들의 주요 활동 국가	108
<표 25> KOICA의 연도별 NGO 지원실적	109
<표 26> 한국 개발 NGO들의 주요 활동분야	110
<표 27> 한국 개발 NGO들의 주요활동 유형	111
<표 28> 영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발 NGO 정책 비교	122

[약 어]

BOAG	<i>British Overseas Aid Group</i>
BOND	<i>British Overseas NGOs for Development</i>
CBO	<i>Community-Based Organization</i>
CSO	<i>Civil Society Organization</i>
CRDA	<i>Christian Relief and Development Association</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DFID	<i>Department of International Development</i>
EU	<i>European Union</i>
EC	<i>European Commission</i>
Forum Syd	<i>Swedish NGO Centre for Development Cooperation</i>
GRO	<i>Grassroot Organizations</i>
INGO	<i>International Non-Governmental Organizations</i>
INTRAC	<i>The International NGO Training and Research Centre</i>
KCOC	<i>Korea NGO Council for Overseas Cooperation</i>
KOICA	<i>Korea International Cooperation Agency</i>
MDG	<i>Millenium Development Goals</i>
NGDO	<i>Non-Governmental Development Organizations</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organizations</i>
NNGO	<i>Northern Non-Governmental Organizations</i>
NORAD	<i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>
NPA	<i>Norwegian People's Aid</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OXFAM	<i>Oxford Committee for Famine Relief</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
SNGO	<i>Southern Non-Governmental Organizations</i>
Sida	<i>Swedish International Development Agency</i>
SWAPs	<i>Sector-Wide Approaches</i>

발 간 사

글로벌 시민사회의 도래를 거론하지 않더라도 21세기에는 시민 사회의 영향력이 날로 증대되고 있으며, 최근 우리나라에서도 시민 사회는 사회의 각 분야에서 변화와 개혁을 추진하는데 지대한 공헌을 하고 있습니다. 이것은 개발원조 분야에서도 마찬가지입니다. 예를 들면, 2002년도에 OECD 회원국들이 개발도상국에 제공한 총 개발원조는 미화 583억불인데, 이들 국가들의 NGO를 통해 제공한 원조액은 100억불로 전체 원조자금의 17%를 상회하고 있습니다. 양적인 측면에서 뿐 아니라 세계의 개발 NGO들은 풀뿌리 지원방식의 참여적 개발을 주도함으로써 개발원조의 패러다임을 변화시키는데도 일조하고 있습니다.

지금도 전 세계적으로 평화, 환경, 인권, 성 평등, 빈곤과 질병퇴치 등 인류의 공공선(公共善)을 위해 일하고 있는 수많은 국제 개발NGO들이 있습니다. 이러한 지구촌의 개발 NGO들과 KOICA와 같이 대외원조를 수행하는 원조기관은 모두 인류사회가 안고 있는 공통의 문제를 해결하고자 노력한다는 점에서 각자의 위상과 역할은 다르지만 전략적 동반자 관계에 있다고 할 것입니다.

우리 정부는 1991년에 KOICA를 설립하여 본격적으로 무상원조사업을 시작하였지만 국내의 NGO들을 통해 개발도상국을 지원하기 시작한 것은 1995년부터 입니다. 아직 10년도 채 안되는 기간이지만 우리나라의 개발 NGO들은 정부의 지원이 미치지 못하는 오지에서 헌신적으로 활동하고 있으며, 특히 아프가니스탄과 이라크 전쟁을 계기로 우리 정부 및 KOICA와 시민단체들 간에는 개발원조 분야에서 공고한 협력관계가 구축되고 있습니다. 이제 한국해외원조단체협의회를 중심으로 우리나라 개발 NGO들 간에도 네트워크가 구축되어 개발도상국에서의 활동 경험과 지식을 공유하고 있으며, KOICA는 이들에 대한 지원을 확대하고 동반자 관계를 강화해 나가고 있습니다. 그러나 정부와 KOICA, 시민단체 및 민간기업들이 전 지구적 이슈들에 대하여 어떠한 비전과 목표를 가지고 전략적으로 협력해야 하는지에 대한 고민과 논의는 아직 미흡한 상태입니다.

개발원조에 있어서 정부와 KOICA, 시민사회 간의 전략적 파트너십이 어느 때보다도 중요한 이 시점에 이 연구가 성공적으로 수행되어 그 결과를 출간하게 됨을 KOICA 총재로서 매우 기쁘게 생각합니다. 이 연구는 영국, 노르웨이, 스웨덴 3국이 개발원조 정책과 사업수행에 있어서 시민사회와의 파트너십 전략을 어떻게 실천하고 있는가를 잘 보여주고 있습니다. 또한 이 연구에서는 현장 사례연구를 통해 세계적으로 영향력이 지대한 영국의 옥스팜과 노르웨이의 NPA(Norwegian People's Aid)가 정부 및 원조기관들과 어떻게 협력하고 있는가를 심층적으로 분석하고 있습니다. 아울러 영국의 BOND와 스웨덴의 Forum Syd와 같은 선진국의 NGO협의체 활동도 분석함으로써 우리나라의 향후 NGO협의체가 나아가 할 활동 방향도 제시하고 있습니다. 이처럼 이 연구는 KOICA 뿐 아니라 우리 정부와 해외원조단체협의회 및 개발 NGO들이 나아가야 할 방향을 제시하고 있는 점에서 이 연구가 지니는 의미와 교훈은 매우 큰 것이라고 판단됩니다. 앞으로 공여국과 수원국간의 파트너십 뿐만 아니라 국제사회에서 각국 정부와 개발 NGO들과의 파트너십은 매우 중요하기 때문에, 이 연구를 통해 제안된 구체적인 정책방향과 시사점은 경청할 만한 가치가 있는 것이라고 생각합니다.

아무쪼록 이 연구 결과가 발간됨으로써 우리나라의 ODA정책과 시민사회와의 협력방안이 폭넓게 논의되기를 기대합니다. 이 연구가 연구로써 끝나는 것이 아니라 KOICA와 우리나라 개발 NGO들의 제도적 능력배양과 학습 및 평가 피드백 작업에 직접 반영될 수 있기를 바랍니다. 아울러 이 연구가 ODA 확대와 질적 개선을 위한 시민사회와의 구체적인 협력관계를 진전시키고 민, 관, 연 공조체계를 이루어 가는데 일조할 수 있기를 기대합니다.

본 보고서는 한성대학교 이태주 교수 책임하에 위탁연구과제로 집필되었습니다. 끝으로 본 보고서의 내용은 필자개인의 견해이며, 한국국제협력단의 공식견해가 아님을 밝혀 두는 바입니다.

2004. 10.

한국국제협력단

총재

김석현

글 머 리 에

우리나라의 시민사회는 1980년대 말부터 급성장하기 시작하여 지금은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에서 시민사회의 감시와 참여 활동이 확산되고 있으며, 시민의 힘은 ‘다이나믹 코리아’를 만드는 원동력이 되고 있다. 그러나 우리나라의 시민단체들은 아직도 거의 국내 이슈에 매달리고 있으며, 지구적 차원의 문제들을 의제화 (agenda setting)하는 일에 나설만한 역량과 경험을 쌓고 있지 못하다.

평소에 필자는 국내의 정치적인 이슈들에만 지나치게 매달리고 있는 우리나라의 NGO 활동을 안타깝게 생각하고 있었으며, 빈곤 퇴치와 지속가능한 사회를 만들기 위한 국제개발사업에 우리나라의 NGO들이 적극적으로 참여할 수 있는 계기나 여건이 마련되기를 기대해왔다. 다행히 아프가니스탄과 이라크 전쟁을 계기로 정부와 시민단체들이 협력하여 이 지역에 대한 인도주의적 긴급구호와 재건사업에 참여하게 됨으로써 생각했던 것보다 ‘우리나라 시민사회의 세계화’는 빨리 진행되고 있는 듯하다. 한편 이러한 계기들로 인해 정부와 KOICA, 시민사회 및 민간기업은 개발원조를 위한 공동의 노력을 통해 전략적 파트너십을 모색해야 하는 중요한 과제도 부여받았다. 이러한 시점에서 향후 우리나라 ODA의 질적 발전 뿐 아니라 시민사회와의 역할 분담 방안을 마련하는데 일조할 수 있는 연구를 수행할 수 있게 되어 너무나 감사히 생각한다.

6개월 동안의 길지 않은 연구기간이었으나 필자는 이 연구를 통해 많은 것을 관찰하고 비교할 수 있었다. 필자는 국제개발 이슈를 연구하는 문화인류학자로서 각국 정부와 원조기관의 ODA 정책과 수행방식을 비교 관찰하였고, 옥스팜, BOND, NPA, Forum Syd 등과 같은 개발 NGO에서 헌신적으로 일하는 스태프들을 면담하면서 우리나라의 ODA 정책과 개발 NGO와의 협력 방식에서 개선해야 할 점들을 찾으려고 노력하였다. 필자는 지난 12년 동안 KOICA에서 우리나라 ODA 사업을 직접 수행했던 경험이 있었기 때문에 한

편으로는 외부 연구자로서 일정한 거리두기를 하면서도 내부자의 관점과 외부자 시각을 접목시킬 수 있었다고 생각한다. 내부자가 숲을 보지 못한다면 외부자는 나무를 보지 못하기 때문에 이러한 양자의 한계를 극복하려고 나름대로 노력하여 조심스럽게 구체적인 정책 제안을 도출하였다.

이 연구에서 도출된 제안들이 KOICA 입장에서는 다소 과도한 부담이 될 수도 있겠으나 우선순위별로 하나씩 단계적으로 개선해 나간다면 큰 무리가 없겠다고 생각한다. 해외원조단체협의회와 개발 NGO들의 입장에서도 정부와 KOICA와의 전략적 파트너십을 위해 스스로 역할 분담하고 개선해야 할 많은 과제들이 제시되고 있다. 이러한 제안들이 앞으로 우리나라 개발 NGO의 제도적 역량 구축에 조금이라도 도움이 될 수 있기를 기대한다.

이 연구는 KOICA 김 석현 총재님을 비롯해 이해균 개발사업 이사과 이은숙 부장, 조한덕 팀장 및 민간협력팀과 협력정책반 여러 관계자들의 적극적인 도움이 없이는 진행될 수 없었다. 이 분들과 KOICA의 모든 동료, 선배들에게 진심으로 감사드리며 이 연구로 그 간 진 빚을 조금이나마 갚을 수 있으면 좋겠다. 또한 현장연구에 도움을 준 해외원조단체협의회와 옥스팜, BOND, DFID, NORAD, NPA, Sida, Forum Syd의 관계자 여러분들께도 심심한 사의를 표한다.

KOICA와 시민사회는 다른 세상을 만들 수 있다는 꿈을 먹고 살며, 세상을 바꾸는 힘이 되고자 노력하고 있다. 지속가능하고 건강하게 함께 잘사는 세상을 만드는 일에는 정부와 시민사회의 구별이 없다. KOICA가 정부 및 시민사회와의 협력을 통해 국제개발이라는 공동의 책무를 실천하는데 더욱 진력하여 국민들로부터 전폭적인 지지를 받는 원조전문기관이 되기를 기대하며 그러한 일에 이 연구가 작은 기여를 할 수 있으면 좋겠다.

한성대학교 교양학부

이 태 주

I. 연구요약과 정책제안

1. 연구결과 요약

1-1. 국제개발 패러다임의 변화

글로벌 시민사회(global civil society)가 확산되면서 국제개발체제에 있어서도 패러다임의 변화가 나타나고 있다. 국제개발 패러다임의 변화는 1980년대 후반부터 나타나기 시작한 국제개발의 위기와 관련되며, 일부 국가에서 개발 프로그램의 실패에 대한 자성을 통해 나타난 것이다. 변화의 핵심은 시민사회의 급성장에 따라 시민사회가 발전의 축이고 교량이며 목적이 되고 있다는 것이다. 시민사회와의 파트너십 없이는 진정한 발전이 있을 수 없으며, 국가 경계를 넘어서 정부와 정부간 기구, 시민사회와 사적부문의 광범한 협력체계에 기초한 공동의 원조 노력이 없이는 개발원조가 성공할 수 없다.

1-2. 선진국의 개발NGO 현황과 추이

대부분의 선진국들이 개발 NGO 지원에 있어서 프로젝트 자금 지원방식에서 탈피하여 프로그램 지원 방식이나 전략적 지원 방식으로 전환하고 있다. 일부 국가들은 공동 자금지원 방식을 폐기하고 다년간의 국별 프로그램에 대한 일괄 자금지원방식을 택하고 있다. 선진국 개발 NGO들은 단순한 서비스 이전과 구호활동이 아닌 에드보카시 활동과 제도적 능력구축에 집중하고 있다. 또한 모든 프로그램에서 개발교육과 인지제고 활동이 제도화되고 있으며 개도국 NGO에 대한 현지에서의 직접 지원방식도 증가하고 있다. 파트너십 협약과 같이 정부와 개발 NGO간의 전략적 자금지원 형태가 점차 일반화되고 있다.

1-3. 영국의 NGO 정책과 협력체계(사례와 교훈)

영국은 MDGs의 달성을 위해 시민사회를 동원하는 것을 중요한 정책으로 선언하였으며, 시민사회와의 전략적 파트너십을 구축하고 있다. 시민사회도전기금(CSCF)과 파트너십 프로그램 협약(PPA)과 같은 새로운 형태의 자금지원 방식이 채택되었고 이전의 프로젝트 중심의 공동자금지원(JFS)은 종결되었다. 영국은 다양한 자금지원 방식을 병행하고 있으며, 영향력 있는 비 개발 분야의 NGO들도 전략적으로 지원하고 있다. 단순 서비스 이전과 물자지원을 지양하고 개도국의 시민사회 역량 구축과 전 지구적 에드보카시 활동에 역점을 두고 있다. 전략적 파트너라는 관점에서 볼 때 OXFAM은 가장 성공적인 개발 NGO로 성장하였고, 재원과 조직, 이념과 접근 방법에서 매우 일관성 있고 통합적이라고 평가된다. 또한 NGO 협의체로서 BOND의 활동과 성공적인 네트워크 활동은 영국의 개발 NGO들이 정부, 국회, EU와 다른 공여국 및 시민사회간에 정책협의와 공조를 통해 국제개발의 질을 제고하고 제도적 능력을 배양하는데 많은 기여를 하였다.

1-4. 노르웨이의 NGO 정책과 협력체계(사례와 교훈)

NORAD는 전체 예산의 1/3, 양자간 원조의 45%를 NGO를 통해 지원하고 있다. 노르웨이도 주요 개발 NGO들에 대하여는 중장기 기본협정을 체결하여 다년간 국별, 분야별 프로그램을 포괄적으로 지원하고 있다. 대다수의 NGO들은 매년 일회성의 공동 자금협력 지원을 받고 있으며 NORAD는 90%까지 자금을 지원한다. 노르웨이 개발 NGO들을 대표하는 단일 협의체는 없으며, 일부 분야별 네트워크 조직이 활동하고 있다. 2004. 4. 부터 외무성이 양자, 다자간 협력을 통합하여 전담하게 됨으로써 향후 NORAD는 시민사회에 대한 지원에 더욱 집중하게 될 것이다. NPA는 인권, 분쟁예방과 민주화 지원, 지뢰제거 분야에서 세계적으로 특화된 개발 NGO

로서 노르웨이의 노동조합 운동과 사회민주주의 전통을 국제개발 연대 활동에 접목시키고 있다. 권리에 기초한 접근법(right-based approach)는 모든 국제개발 계획과 전략에 적용되고 있으며 개발원조의 개념과 패러다임을 전환하는데 직접적으로 기여하였다.

1-5. 스웨덴의 NGO 정책과 협력체계(사례와 교훈)

스웨덴의 Sida는 세계적으로 독특하게 14개의 umbrella 조직과 framework 조직을 통해 개발 NGO에 대한 지원과 관리, 평가, 감사까지를 완전히 위탁하고 있다. Sida는 스웨덴의 대중참여운동과 인도주의적 전통에 기반하여 빈곤감축과 평화, 민주화와 인권, 지속가능한 개발과 성 평등 분야에서 활동하였다. Sida와 Forum Syd와 같은 NGO협의체간에 파트너십 관계는 매우 독립적이면서 상호 의존적이어서, Forum Syd는 98%의 자금을 정부에서 지원받고 있지만 일방적인 관계란 있을 수 없다. Forum Syd는 NGO 네트워크 활동과 자금분배의 채널 역할을 하고 있으면서 동시에 해외에서 직접 개발협력 사업을 수행하기도 하는 이중적 역할을 담당하고 있다. 개발 NGO들간의 파트너십 관계는 현지에서 사무실과 장비를 공동으로 활용하기도 하고 전문인력을 파견해주기도 하면서 더욱 공고해지고 있다. Sida는 NGO 협의체에 모든 개발NGO의 지원과 관리를 위탁함으로써 정책대화와 연구, 평가와 피드백 활동, 중장기적 국별, 분야별 전략 수립과 평가에 더 몰입할 수 있다. 단순 행정과 관리 시스템의 과감한 외주를 통해 개발원조의 효율성을 높이고 NGO들간의 상호 감시와 견제 및 선의의 경쟁을 유도할 수도 있다.

1-6. 각국 제도와 사례의 비교

영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발 NGO 정책과 전략을 접근방법, 재정지원 방식과 배분, 정책협의 채널, 지원절차와 방법의 4가지

기준으로 비교 분석하였다. 또한 이 연구에서는 영국의 OXFAM과 노르웨이의 NPA 및 스웨덴의 Forum Syd 사례를 비교함으로써 다양한 역사와 가치체계, 국별 분야별 특성화와 상이한 개발전략을 지닌 세계적인 개발 NGO들을 통해 우리나라의 NGO들이 제도적으로 학습할 수 있는 요인들을 분석하였다. 이러한 비교 작업을 통해 선진국 개발 NGO들이 프로젝트 중심에서 포괄적 프로그램 지원으로, 구호 활동과 서비스 지원에서 시민사회 역량구축과 에드보카시 활동으로 이행하고 있는 것을 발견하였다. 정부의 지원체계도 공동 자금지원 방식에서 일괄 자금지원 방식과 전략적 협력 방식으로 다원화하고 있으며, 조직개발과 개발교육, 평가 피드백에 대한 강화 추이를 확인할 수 있다.

1-7. 한국의 개발 NGO 정책과 협력체계

한국의 개발 NGO가 성장하게 된 것은 수원국에서 공여국으로의 전환이라는 특수한 역사적 경험과 맥을 같이한다. KOICA와 KCOC를 통한 협력체계는 지난 수년동안 괄목할 만한 진전이 있었음에도 불구하고 아직까지 재정적 측면, 관계의 공식화 측면, 정보와 지식공유방식의 측면에서 초보적인 단계에 있다. 향후 전략적이고 상호보완적인 파트너십을 구축하기 위해 개선해야 하는 중장기, 단기 과제들이 많다. 우리나라의 시민사회는 1980년대 이후로 폭발적으로 성장하고 있으며 2000년 이후 아프가니스탄과 이라크 전쟁을 겪게 되면서 시민사회의 국제개발과 구호활동에 대한 관심과 참여도 급증하였다. 이러한 계기를 통해 KOICA는 KCOC에 대한 재정적, 행정적 지원을 대폭 확대하고, 유력한 개발 NGO들과의 공동 캠페인, 개발교육, 공동 평가, 조사연구 등을 실시함으로써 개발 NGO와의 전략적 공조관계를 강화하여야 한다. ODA는 정부가 단독으로 추진할 수 있는 것이 아니며 시민사회의 발전과 역량강화는 발전의 목표이고 최선의 수단이라는 것을 인식하여야 한다.

1-8. 우리나라 개발 NGO의 발전방향

우리나라 개발 NGO의 발전을 위해서는 중장기적으로 ODA의 규모 확대와 질적 제고를 우선적으로 추진하여야 한다. ODA의 수행체계 및 질적 구조개선과 확대에 대한 정부의 의지 표명과 법적, 제도적 장치 마련이 동시에 수반되어야 한다. 영국 노동당 정부가 추진하고 있는 ODA 백서와 전략계획 발표와 같은 것이 좋은 사례가 될 것이며, ODA 현장 제정과 같은 방식도 고려할 수 있을 것이다. 단기적으로는 KOICA에서 NGO를 통한 지원 규모와 지원방식의 개선이 절실히 필요하다. KOICA 협력사업비 중 최소 연간 5%는 NGO에 배정한다는 목표 할당제가 필요하며, NGO를 통한 협력사업의 성과 도출을 위해 3년간의 국별, 분야별 프로그램에 대한 일괄 자금지원방식의 도입과 80%까지 매칭 비율을 높여 탄력적인 자금협력이 가능하도록 하여야 한다. KCOC는 개발 NGO들의 협의체로서 일정한 권한을 가지고 네트워크 활동을 할 수 있도록 KOICA와의 전략적 파트너십을 모색하여야 한다. 개발교육과 인지제고 활동, 캠페인과 에드보카시 활동 영역으로 우리나라 개발 NGO 활동이 확대 전개될 수 있도록 노력을 경주하여야 한다.

2. 정책제안과 건의사항

2-1. ODA의 질적 구성 개선과 NGO 지원 규모의 확대

우리나라의 ODA는 양적으로도 DAC 평균치(2003년도에 GNI 대비 0.25%)에 크게 못 미치는 수준이지만, 그 보다는 ODA의 질적 구성에 있어서 많은 문제를 지니고 있다. 총 ODA 중에서 양자간 원조와 다자간 원조의 비율을 현재의 65:35 수준에서 DAC 평균치인 70:30으로 개선하여야 하며, 양자간 원조 중에서 유: 무상의 비율도 현재의 65:35에서 단기적으로는 30:70로 개선하고 장기적으로는 100% 무상원조로 전환하여야 한다. 증여율도 현재의

62% 수준에서 DAC의 최저치인 87% 이상으로 개선하여야 한다. 아울러 우리나라의 총 ODA 예산 중에서 NGO를 통한 지원 비중을 DAC 평균 수준인 2.14%까지 증대하여야 한다. 이를 2003년 기준으로 볼 때 총 ODA는 3억 3천 4백만 불이고 NGO를 통한 적정 지원규모는 약 715만 불(약 85억원)이다. 이를 2003년도 KOICA의 협력사업비 중에서 차지하는 비중으로 환산하여 보면 약 5.4%에 해당한다. 이를 효과적으로 달성하기 위해서는 매년 협력사업비 중 시민사회를 통한 지원을 5% 이상으로 하는 목표 할당제를 실시할 필요가 있다.

2-2. KOICA와 KCOC의 파트너십 강화

KOICA는 KCOC가 개발 NGO간의 정보교류와 조직개발, ODA에 대한 인지도 제고 활동, NGO 전문인력 훈련 등의 다양한 프로그램을 실시할 수 있도록 재정적, 행정적 지원을 대폭 확대하여야 한다. KOICA와 KCOC가 전략적인 파트너십 관계에서 공동의 목표인 ODA의 증액과 질적 제고를 위해 노력할 수 있도록 정책 대화를 확대하며, NGO 사업에 대한 공동 조사연구, 공동 평가를 실시하고, NGO 지원사업의 심사에 참여하도록 하거나 일부 소규모 NGO 사업에 대한 자율적인 사업 선정권한을 줄 수 있도록 하여야 한다.

2-3. 자금지원 방식의 다각화

2004년부터 KOICA는 이미 매칭 비율을 상향 조정하는 등의 제도개선을 실시한 바 있으나, 향후 개발 NGO가 중장기적 전략을 가지고 개발사업을 수행할 수 있도록 우수 NGO와는 3년간 협력협약을 체결하여 다년간 사업지원이 가능하도록 하고, 자금 지원도 50%부터 90%까지 매칭 비율을 탄력적으로 적용하는 것이 필요하다. 교육훈련 프로그램이나 긴급구호사업, 기타 필요한 특별 목적

사업에 대하여는 일괄자금지원 방식도 병행할 수 있도록 제도 개선하는 것이 바람직하다.

2-4. 개발 NGO의 평가 등급제 실시

우리나라 개발 NGO들의 재정 규모나 조직 및 인력 규모의 편차가 심하고 경험과 노하우가 상이한 점등을 감안하여 개발 NGO를 등급별로 구분하고 차등 지원하여야 한다. 차등 지원을 통해 우수 NGO에 대한 국별, 분야별 특성화 전략을 적용하도록 하고, 소규모 NGO들에 대하여는 KCOC를 통해 일정 수준의 단계까지 사업수행능력과 제도적 능력을 갖출 수 있도록 지원하여야 한다.

2-5. 개발 NGO의 특성화 전략 추진

아직 한국 개발 NGO들의 국제개발 사업수행 능력과 체계가 미미하여 NGO들의 역량강화를 위한 제반 노력이 우선적으로 필요하지만, 초기 단계에서부터 지역별, 분야별 특성화 전략을 지닌 NGO들에 대한 지원을 확대하고 중복 지원을 피함으로써 중장기적으로 개발 NGO들이 다양한 이념과 성향 및 노하우를 지닌 네트워크 조직으로 성장할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 인도주의적 구호단체로부터 개발 NGO와 인권 및 민주화 지원과 시민사회와의 연대를 추구하는 정치적 성향의 NGO도 수용할 수 있는 다원주의 전략이 필요하다.

2-6. 국별 프로그램의 공동실시 체계 구축

중점 지원 국가에 대한 국별 프로그램(CP)을 마련하고 개발 NGO가 공동으로 참여하는 현지 파트너십 전략을 수립하여야 한다. 동일한 국가에서 활동하는 NGO들의 네트워크와 국별 NGO 그룹을 만들고 현지사무소와 기초 장비를 공동 활용하는 등의 실질적

인 협력관계를 만들도록 KCOC를 통해 개발 NGO들과 적극 협력하여야 한다.

2-7. 인도주의적 긴급구호 및 지원체계 구축

아프가니스탄과 이라크 등에서의 긴급구호 활동과 재건지원, 난민지원의 경험을 토대로 해외에서 재난과 분쟁으로 인한 인도주의적 긴급구호 요청이 있을 때 즉각 지원할 수 있는 SOP의 마련이 필요하다. 이는 정부(외교부 및 행자부, 국방부 등 관련부처)와 KOICA, KCOC와 특정 지역에서 활동하는 개발 NGO들의 긴밀한 협력체계를 수립함으로써 가능한 것이다.

2-8. 평가 피드백 시스템 구축과 전문인력 육성

사업 선정 단계부터 외부 전문가를 참여시키고, 모니터링과 평가를 사업의 필수 요소로 제도화하며(사업비 중에서 5% 정도의 일정액을 평가 피드백 예산으로 사전 할당) 개발 NGO 사업에 대한 평가 피드백을 강화하여야 한다.

2-9. NGO를 통한 개발교육 프로그램의 발굴 지원

개발 교육에 있어서 NGO의 기여가 절실히 필요하며, 개발 교육 프로그램을 KOICA와 KCOC가 공동으로 개발할 필요가 있다. 개발교육은 전문가 수준으로부터 개발 실무자, 대학과 대학원 정규 강좌, 중고교의 국제이해교육 프로그램, 시민강좌 프로그램까지 다양하게 설계하여 개발하도록 연구와 지원을 하여야 한다.

2-10. 개발 NGO와의 공동 캠페인 추진

ODA의 필요성 및 전 지구적 이슈에 대한 우리 정부와 시민사

회의 책무(accountability)를 알리고 시민들의 인지도를 제고하기 위한 연중 캠페인을 KCOC와 공동으로 추진할 필요가 있다. 대표적인 한국의 개발 NGO의 활동 사례를 통해 정부와 KOICA 및 시민사회가 연계하여 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 위해 공동 노력하고 있다는 것을 보다 적극적으로 홍보할 필요가 있다.

II. 연구 목적과 범위 및 연구방법

1. 연구배경과 목적

글로벌 시민사회(global civil society)라는 말이 함축하고 있는 것과 같이 오늘날의 세계는 시민사회가 국경을 넘어 확산되면서 시민사회조직은 유엔과 국제기구 및 정부간 기구(IGO)들과 더불어 국제관계에서 새롭고 강력한 초국가적 행위자(transnational actor)로 등장하고 있다. 국경을 넘어 활동하고 있는 NGO들을 글로벌 NGO, 또는 국제 NGO(INGO)로 개념화하고 있는데, 이들은 환경, 개발, 인권, 보건의료, 난민, 원주민 등의 분야에서 활동하고 있다. 이들 다양한 분야의 INGO 중에서 개발NGO는 지난 수 십 년 동안 단연 수적으로 가장 많은 증가세를 보이고 있다. 공식 자료(UIA, 1997)에 의하면 INGO는 이미 19세기말부터 활동하기 시작하였는데, 제2차 대전이 끝나면서 급속히 증가하기 시작하였고 개발의 연대인 1970년대 중반부터는 폭증세를 기록하여 이른바 ‘결사체 혁명’(association revolution)이라는 현상이 전 세계적으로 나타나게 되었다¹⁾. 유엔과 공식적으로 협의적 관계를 맺은 NGO만 해도 1948년에는 41개에 불과했는데, 1999년에는 1,700여 개로 늘어났다.

시민사회의 성장과 세계화의 가속화에 따라 국제개발²⁾의 세계

1) 결사체 혁명은 Salaman(1994)이 제시한 개념인데, 그의 연구에 의하면 미국의 경우 비영리단체(NPO)의 수는 1950년대에 5만개에서 70년대에는 70만개, 1999년에는 114만개로 폭증하였다. 프랑스에서는 1970년대 후반부터 한해에 5만여 개의 NGO가 늘어나고 있다. 방글라데시에서는 1990년대에 1만여 개의 NGO가 등록되었으며, 필리핀, 브라질, 스리랑카 등 제3세계 국가들에서도 매년 수 천 개의 NGO들이 생겨나고 있다. 한편, 우리나라에서는 1980년대 후반 민주화 투쟁 이후에 NGO의 비약적 증가가 나타나고 있는데, 1974년에 1,034개, 1984년에 1,322개였던 시민단체의 수가 1994년에는 2,181개로 폭증하였으며, 1997년에 발행한 『한국시민단체총람』에는 3,899개의 시민단체들이 파악되고 있다(김혁래 1997).

2) 국제개발(international development), 국제협력(international cooperation), 개발협력(development cooperation), 개발원조(development aid), 대외원조(foreign aid) 및 공적개발원조(ODA)라는 개념은 호환적으로 사용되지만

적 지형도 급속히 변화하고 있다. 개발협력에서 전통적인 방식인 정부 대 정부간의 공적개발원조 방식은 아직도 주된 원조방식이지만, 시민사회(civil society)³⁾와 민간부문을 통한 개발협력의 비중과 중요성은 현저하게 증가하고 있는 추세이다. 특히 시민사회는 마치 '개발의 대리자'처럼 인식되기도 하며, 개발 NGO들을 통한 원조가 수혜국 주민들에 대한 사회 경제적 영향력 측면에서 정부와 공공기관보다 더 효율적이라고 주장되기도 한다. 선진국들은 이미 1980년대부터 개발정책과 개발전략에 있어서 시민사회의 중요성을 주목하였고, 최근 10여 년 사이에 시민사회를 통한 개발원조 규모는 급속히 증대되고 있다. 전 세계적으로 INGO 및 개발 NGO들을 통한 ODA의 증대는 말할 것도 없고, 모든 개발협력 아젠다에서 시민사회와의 파트너십 전략에 대한 논의는 빠뜨릴 수 없는 주제가 되었다.

우리나라도 1995년부터 KOICA를 통해 개발 NGO에 대한 지원이 착수되었으며, 1999에는 우리나라 개발 NGO들의 협의체로서 NGO간의 공동협력과 정부와의 파트너십 모색을 위해 해외원조단체협의회(KCOC)가 조직되었다. 이후로 한국의 개발 NGO들은 정부의 공적자금 지원을 받으면서 전 지구적인 이슈에 참여함으로써 개발협력의 중요한 파트너가 되었다. 정부와 개발 NGO들은 전 세계적인 빈곤퇴치계획과 밀레니엄 개발목표(MDGs)의 달성을 위한 공동의 노력 뿐 아니라 인도주의적 긴급구호 프로그램에 있어서도 더욱 긴밀하게 협력해야할 필요성이 날로 증폭되고 있다. 특히, 최근 수년간 아프가니스탄과 이라크에 대한 인도주의적 원조와 재건

그 의미와 레토릭은 상황에 따라 조금씩 다르다. 일반적으로 학계에서는 국제개발이라는 개념을 주로 사용하고 있으며, ODA나 개발원조, 대외원조는 보다 협의의 구체적인 원조 프로그램을 의미한다. 반면에 국제협력이나 개발협력이라는 용어에는 코스모폴리탄적인 수사학이 내포되어 있는 광의의 개념이다.

- 3) 광의의 시민사회는 국가, 시장 및 개인(혹은 가구)과 구분되는 영역으로서 공동의 이해 추구를 위해 만들어진 모든 공적, 사적 사회조직과 단체 및 사회관계의 네트워크를 포함하는 것이다(Hann and Dunn 1996). 협의의 시민사회는 공공영역의 시민사회 조직(CSO)을 지칭한다.

지원계획으로 정부의 개발 NGO에 대한 지원은 급격히 증대되고 있어서 향후 정부와 개발 NGO 간의 전략적인 파트너쉽을 구축해야 할 필요성이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 그러나 아쉽게도 학문적으로나 정책적으로도 매우 중요한 개발 NGO와 정부간의 문제를 본격적으로 연구하고 있지 못한 것이 현실이다. 초보적인 단계의 연구는 시작되었으나 아직까지 정부와 개발 NGO간의 전략적 파트너쉽과 원조정책 및 전략수립에 관한 구체적이고 경험적인 연구성과는 매우 미진한 형편이다⁴⁾.

이와 같이 이 연구는 전 지구적인 시민사회의 대두와 국제개발 정책과 전략의 변화라는 세계사적인 관점과 우리나라 대외원조 전략 수립에 있어서 개발 NGO들과의 협력 필요성 등 현실적인 요청에 의해 착수되었다. 이 연구는 2003년도 KOICA의 협력정책 연구 지원사업의 일환으로 추진되어, 2004년도 1월부터 동년 6월까지 약 6개월 동안 조사연구가 수행되었다. 당초에는 OECD국가의 개발 NGO 현황을 종합적으로 파악하고 자료를 체계화하는 방식의 문헌연구로 계획되었으나, 이러한 ‘백과 사전식’의 연구는 DAC나 EU를 중심으로 이미 기본 자료들이 체계화되어 있으며 이러한 기존의 연구에 접근하는 것도 매우 용이하다고 판단되었기 때문에 연구주제와 접근방식을 수정하기로 하였다. 즉, 문헌연구 방식보다는 선진국의 특정 개발 NGO들에 대한 집중적인 사례연구를 통해 구체적이고 전략적인 논점들을 추적하여 포착하는 사례중심의 현장연구(fieldwork) 방식이 더욱 유용하다고 판단하였다. 따라서 이 연구에서는 선진국 개발 NGO들의 국제개발 정책과 전략 및 정부와의 파트너쉽 체계를 파악하기 위해 세계적으로 대표적인 개발 NGO의 사례를 추적하는 방식을 취하기로 하였다.

그러므로 이 연구의 목적은 영국, 노르웨이 및 스웨덴의 개발원

4) 그 동안 국내에서 개발 NGO에 대한 연구가 전혀 없었던 바는 아니다. 그러나 이들 연구는 KOICA 내부에서의 연구(김채형 1992; 장현식 1999)와 KOICA 및 경실련이 주관한 행사에서 발표된 연구(이신화 1997, 1999; 김혜경 1997) 또는 석사학위 논문(서경석 1998; 강동훈 2004)이다.

조 정책과 전략 및 개발 NGO와의 파트너십 관계를 구체적으로 분석하는 것이다. 이를 통하여 우리나라의 개발 NGO 활동과 전략을 평가하고 및 향후 발전방향을 모색하고자 한다. 학계와 원조기관, 시민사회 모두가 시민사회의 발전 및 개발 NGO를 통한 원조의 질적 제고와 전 지구적 이슈를 해결하기 위해 공동의 노력을 경주하고 있는 시점에서, 이 연구가 지니는 의미는 지대하다. 무엇보다도 이 연구가 선진국 개발 NGO의 경험과 전략의 비교검토를 통해 향후 우리나라의 개발협력 정책을 수립하고 개선해나가는데 기여할 수 있다는 점에서 연구의 의의가 있다고 판단한다.

2. 연구방법과 연구범위

전술한 바와 같이 이 연구는 사례 중심의 현장연구 방법으로 진행되었다. 인류학적인 문화지 접근방법(ethnographic approach)을 시도하고자 하였으나, 단기간의 방문조사로는 심층적인 참여관찰 조사가 불가능하였기 때문에 문헌조사 및 단기 방문조사와 주요 정보 제공자의 인터뷰를 토대로 연구를 수행하였다. 문헌연구는 주로 해당 기관들의 인터넷 자료검색과 기존 연구자료를 검토하였으며, 방문조사시에는 방문기관에서 출간된 각종 전략 계획서와 내부 보고서 및 일체의 간행물과 평가 보고서, 연보들을 중점적으로 수집하였다. 인터뷰 조사는 총 16개 기관에서 30여명을 상대로 실시하였으며, 인터뷰 구술내용은 거의 녹음하고 기록하여 내용을 분석할 수 있었다.

이 연구는 약 6개월 동안 수행되었지만 연구 수행기간 동안 2회에 걸쳐 단기간의 현장방문 조사를 실시하였기 때문에 연구기간은 매우 촉박하였다. 첫번째 현장연구는 2004. 1. 15부터 1.27까지 영국의 DFID 및 OXFAM을 방문 조사하였으며, OXFAM과 노르웨이의 NPA 및 우리나라의 대표적인 개발 NGO 중의 하나인 굿네이버스가 활동하고 있는 이디오피아와 케냐를 직접 방문하여 현지에서 이들이 수행하는 프로젝트를 관찰 조사하였다. 두번째는

2004. 4.15-26 기간 동안에 노르웨이와 스웨덴을 방문하여 이들 국가의 정부원조기관인 NORAD와 Sida를 각각 방문 조사하였고, 노르웨이의 대표적인 개발 NGO인 NPA와 NGO 협의기구들을 방문하였다. 스웨덴은 당초 연구계획에는 포함되어 있지 않았으나 NGO 협의체를 통해 자금을 배분하는 간접 지원방식을 지속하고 있는 특수한 사례이기 때문에 비교 연구할 만한 가치가 있다고 판단하여 이를 포함시키기로 하였다. 그래서 귀로에 스웨덴을 방문하여 Sida 및 자금배분 기구인 Forum Syd를 방문하여 조사하였다.

이 연구에서 선진국 개발 NGO를 대표하는 사례로 영국의 OXFAM과 노르웨이의 NPA 및 스웨덴의 Forum Syd를 선정한 사유는 여러 가지 관점에서 설명할 수 있다. 가장 중요한 이유는 선진국 개발 NGO의 이념과 활동유형, 규모 및 조직적 특성이 극히 다양한 점을 고려하여 그 중 대표적인 세 가지의 전형적 모델을 선정하기로 하였다. 즉, 자선 구호단체(charity organization)의 전통을 지닌 OXFAM과 사회 민주주의적 노동조합 운동에 기반을 둔 NPA 및 대중운동에 기초한 자금배분 기구로서 Forum Syd는 각각 상이한 조직적, 이념적 성향의 대표적인 개발 NGO로서 전 세계적으로 다양한 개발 NGO의 스펙트럼을 대표할 수 있다고 판단했기 때문이다.

둘째 이유는, 개발 NGO를 통한 국제개발의 전략과 정부와의 협력 방법이 서로 다른 사례를 선정하였다. 영국의 DFID는 이중적이고 혼용적 방식에 의해 다양한 형태와 방법으로 개발 NGO 및 시민사회에 대한 자금 지원계획을 운영하고 있다. DFID는 상위 5개의 개발 NGO(BOAG)와는 직접적으로 정책을 협의하고 있으며, 여타 개발 NGO들에 대하여는 다양한 파트너십 지원 프로그램과 공동자금 협력 프로그램, 국별 프로그램을 통해 전략적 지원을 하고 있다. 또한 BOND라는 해외개발원조단체협의회를 통해 정부와의 정책 협의를 제도화하고 있으며, 개발 NGO의 훈련과 조직 및 인력개발도 적극 지원하는 방식을 택하고 있다. 이에 반하여 노르

웨이의 NORAD는 개별 NGO들의 사업을 직접 선정하여 지원하는 전통적인 방식의 공동 자금협력 프로젝트를 수행하고 있으며, 스웨덴은 umbrella 조직과 프레임 조직(framework organization)들을 통해 간접 지원하고 있다. 스웨덴은 Forum Syd라는 중간 기구를 통해 개발 NGO에 대한 지원대상 선정과 평가 관리 등 일체의 절차를 위탁하고 있다. 이러한 각국의 독특하고 다양한 방식의 NGO 지원제도는 한국의 향후 정책적, 제도적 개선을 위해서 매우 유용할 것이라고 판단되었다.

마지막으로 세계적으로 가장 수범적인 개발 NGO의 활동사례를 추적함으로써, 우리나라 개발 NGO들의 발전전략과 정부와의 파트너십 관계를 모색하는데 있어서도 제도적으로 학습할 수 있는 개발 NGO를 택하였다. 주지하다시피, 영국의 OXFAM은 전 세계의 개발 NGO 중에서도 오랜 역사를 지닌 최대 규모의 성공적인 개발 NGO 중의 하나로서, 전 지구적으로 세계화와 공정무역정책, 민주화와 빈곤퇴치를 포함한 국제개발의 이슈와 정책에 미치는 영향력이 지대한 NGO이다. 한편, 노르웨이의 NPA는 지뢰제거활동을 포함한 인권과 분쟁예방, 국제연대 활동에 있어서 가장 성공적인 개발 NGO로 특성화되고 있다. Forum Syd는 스웨덴의 원조기구인 Sida로부터 개발 NGO 심사와 평가, 자금배분 및 결과보고와 회계감사까지를 위탁받아 수행하고 있는 대표적인 총괄조정 NGO기구이다. 때문에 OXFAM과 NPA, Forum Syd 모두 다양한 이념적 정향에서 향후 우리나라 개발 NGO들이 벤치마킹 할 수 있는 다각적인 요인들을 지니고 있다고 판단하였다.

이 연구에서 다룰 주요 연구 주제와 분석대상 및 연구의 범위는 다음과 같은 질문을 중심으로 전개될 것이다.

첫째, 시민사회의 급속한 성장과 대두와 관련하여 선진국들의 국제개발 정책과 전략은 어떻게 변화하고 있는가? 이 문제를 검토하기 위해서는 선진국 개발 NGO들의 구체적인 국제개발 전략 계획서와 정책문건을 수집하고 분석할 필요가 있다. 또한 선진국의

개발협력 추이와 실적, 동향 및 시민사회에 대한 전략적 논의와 이슈들을 우선 파악해야 한다. 이러한 작업을 통해 이 연구에서는 국제개발의 지형이 어떻게 변화하고 있는지를 파악하고자 하였다(III장).

둘째, 영국과 노르웨이, 스웨덴의 개발원조 정책과 전략의 특성은 무엇이며, 개발 NGO를 통한 개발협력 접근방식에 있어서 공통점과 차이점은 무엇인가? 이를 위해 서로 다른 역사와 전통, 원조 전략과 문화를 지니고 있는 이들 국가들의 국제개발과 시민사회에 대한 기본적인 접근방법(approach)을 검토하였다. 또한 이들 국가의 공통적인 개발 이념과 전략 및 방법론 뿐 아니라 각각의 특수한 경험과 사례분석을 통해 상이한 제도와 전략의 차이도 비교하고자 한다.

셋째, OXFAM과 NPA, Forum Syd의 이념과 역사, 개발전략과 파트너십 활동, 조직과 재원 등에 있어서 구체적인 특성은 어떠하며, 세 가지의 사례를 제도적 차원에서 어떻게 비교할 수 있는가? 이를 위해 위의 개발 NGO들에 대한 연보, 협약서, 활동사례, 조직과 인력, 예산, 분야와 국별사업의 우선 순위 등을 검토하였다(IV, V, VI장). 또한 각국의 사례 검토를 통해 비교의 기준과 준거를 마련하고, 제도적 전략적 측면에서 각국의 개발 NGO 정책을 비교 검토하고자 하였다(VIII장).

넷째, 영국, 노르웨이, 스웨덴의 경우 정부와 개발 NGO간에 파트너십 전략과 방식은 구체적으로 어떠한가? 정부와 개발 NGO간의 파트너십 전략을 파악하기 위해서 이 연구에서는 정부와 원조기관이 개발 NGO를 지원함으로써 달성하고자 하는 개발 목표는 무엇이며, 역으로 시민사회가 정부의 공적자금을 통해 실천하고자 하는 전략적 목표가 무엇인가를 상호 보완적 관점에서 분석하고자 한다. 특히 시민사회가 개발이슈에 적극 참여하도록 하기 위해 선진국 정부가 제공하는 각종 지원제도를 구체적으로 파악하고자 한다. 이는 향후 한국 개발 NGO들의 발전을 위해 정부와 KOICA가 할 수 있는 구체적 방안은 무엇인가를 제시하는데 중요하다.

다섯째, 선진국 개발 NGO의 비교 사례연구를 통해 우리나라

개발 NGO의 발전과 정부 및 KOICA와의 바람직한 협력 모델을 구상하는데 어떠한 함축적 의미와 교훈을 제시할 수 있으며, 정책 제안과 실천적 제도개선 과제를 도출할 수 있는가? 이 연구는 그동안 중장기적인 정책과 전략 부재의 상태에서 정부와 시민사회간에 이루어졌던 국제개발에 대한 상이한 비전과 방법을 비판적으로 검토하고 향후 전략적 파트너쉽을 구축하기 위한 것이다. 이 사례 연구는 아주 구체적이고 실천적인 측면에서 향후 선진국의 경험을 우리나라의 ODA 현실에 적용하고 중장기적 전략을 마련하는데 기여할 것이다(VII, VIII장).

III. 선진국 개발NGO의 현황과 개발원조 정책의 변화

1. 국제개발 패러다임의 변화와 시민사회

20세기말부터 21세기로 세기적 이행과정에서 수많은 학자들이 ‘발전의 위기’(crisis of development)를 지적하였고 새로운 발전 전략과 국제개발의 구상이 향후에 가장 중요한 지적 도전이 될 것이라고 예견한 바 있다. 여기서 국제개발이란 광범한 의미에서 발전이라는 목적을 달성하기 위해 시도되는 국제원조사업과 여기에 참여하는 국가와 국제기구, 원조기관, 시민사회, 민간기업 및 여타 제도들과 관행의 네트워크를 지칭한다. 즉, 국제개발이란 개발 원조라는 수단을 통해 진행되는 국가간, 시민사회간의 개발정책과 네트워크를 의미한다(이태주 2004).

1980년대 후반부터 시작되어 1990년대를 거쳐 구체화된 국제개발의 위기는 공여국과 개발도상국 모두에서 나타났다. 공여국에서는 대외원조 예산의 효율성과 원조의 효과에 대한 의문들이 제기되었을 뿐 아니라 긴급한 국내의 이슈들에 정책적인 우선 순위가 밀려 국제개발 예산은 정체되거나 축소되었다. 모든 공여국 원조기구들이 대외원조 예산의 필요성과 정당성을 확보하기 위해 노력해야 했으며, 지역분쟁과 난민, 환경, 마약거래와 부패, 민주화 및 성평등과 같은 새로운 지구적 이슈들이 등장하면서 새로운 차원에서 국제개발의 필요성과 전략이 모색되어야 했다. 한편, 개발도상국에서는 장기적인 원조에도 불구하고 경제 침체와 구조적 취약성의 심화, 일부 국가에서의 원조중독과 원조 종속(aid dependency) 문제의 대두, 대규모 원조 프로그램의 실패 사례와 환경 파괴 등 개발재난(development disaster) 문제의 제기, 부패하고 실패한 정부 지원 등 개발협력에 대한 비판적인 논의들이 집중적으로 나타나기도 하였다.

Grant와 Nijman(1998:9)은 대외원조가 직면하고 있는 전 지구

적인 위기 상황을 다음과 같이 요약하고 있다. 즉, 공여국에서는 1) 냉전 종식 이후 원조 자금의 재조정 필요성, 2) 아프리카에서의 원조 실패 이후 원조 개혁의 필요성, 3) 납세자들에게 대외원조 예산을 납득시키고 정당화할 필요성, 4) 난민 유입과 환경 파괴 및 마약밀매 등 전 지구적 문제를 해결하는데 있어서의 원조의 역할 결정, 5) 증가하는 수원 대상국들 중 우선순위 문제, 6) 점증하는 양자간, 다자간 원조기구들간의 원조조정 필요성, 7) 자유 시장과 사회적 부문 역할의 중요성이 증대되면서 대외원조를 재평가할 필요성, 8) 평화유지 및 무역관계와 같은 주요 외교정책에 있어서 대외원조의 역할 정립 문제 등이다.

수원국에서는 1) ‘냉전의 고아’로 표현되는 국가들에서 지정학적 동기로 지원받았던 대외원조의 갑작스런 종식, 2) 좋은 국정관리(good governance)와 경제 자유화와 같은 새로운 원조의 조건들, 3) 증가하는 수원대상국 중에서 시장 잠재력, 체제 이행, 지속가능한 개발의 의지, 부패 척결, 마약밀매 퇴치 등 원조조건 이행을 부각시킴으로써 수원국이 되어야 하는 부담들, 4) 증가하는 양자간, 다자간 조직들의 네트워크 속에서 입지를 정하는 문제, 5) 원조 종속과 중독과 같은 부정적 효과들, 6) 선진국 시장에 접근하기 위해 필요한 초국적 경제자유 체제와 같은 새로운 원조 조건의 비용들이 그것이다.

이러한 국제개발의 위기 상황에서 기존의 전통적인 국제원조 체제(international aid regime) 혹은 국제개발 레짐⁵⁾에 대한 비판과 개편 필요성이 대두되었다. 이는 개발과정에 있어서의 여러 관행과 규범, 제도, 의사결정, 참여방식 등에 대한 새로운 모색인데, 글로벌 시민사회의 등장과 궤를 같이하면서 나타나게 되었다. 국제

5) 국제개발 레짐은 국제관계의 개발쟁점에 있어서 행위자들의 기대가 수렴되는 묵시적 또는 명시적인 일련의 원칙과 규범, 규칙, 정책결정의 절차들이라고 정의된다. 이러한 국제개발 레짐의 행위자는 국가, 유엔과 IGO 및 NGO가 있으며, NGO가 국제개발레짐에서 차지하는 영향력은 점차 증대하고 있다(나미경 2001).

개발의 모든 위기 상황들은 결국 개별 국가의 이해관계와 국제개발의 규범이 어떻게 합리적으로 조화되고 통합될 수 있을 것인가의 문제로 요약된다. 그런데 기존의 선진국이나 정부간 기구(IGO)를 중심으로 하는 국제개발 레짐은 공적개발원조를 정치경제 및 외교적 수단으로만 이용하려고 하였기 때문에 국가이해관계와 국제개발의 규범을 통합하고 조정하는데는 한계를 노정하였던 것이다. 이런 상황에서 국제개발의 규범을 현실화하고 국가와 시민사회 및 정부간 기구를 매개할 수 있는 새로운 국제관계의 행위자가 등장하였는데 그것이 바로 INGO 또는 개발 NGO들이다(나미경 2001).

Salaman(1994)은 세계적으로 NGO⁶⁾의 등장 배경을 '4대 위기, 2대 혁명, 3중 압력'으로 설명한다. 4대 위기란 복지국가의 위기, 발전의 위기, 환경의 위기와 사회주의의 위기이며, 2대 혁명이란 커뮤니케이션 혁명과 경제성장의 혁명이다. 그리고 3중의 압력은 일반 국민으로부터의 압력, 선진국으로부터 개도국으로의 외부로부터 압력과 위로부터의 정책변화와 개혁의 압력을 말한다. 여기에서 주목할 것은 바로 발전의 위기이다. 포괄적인 의미에서 발전이란 복지와 환경, 이념을 모두 포함하는 것이기 때문에 Salaman이 이야기한 4대 위기는 발전의 위기로 집약될 수 있으며 발전문제에 모두 내포되는 것이라고 볼 수 있다.

이렇게 등장한 개발 NGO들을 통해 글로벌 시민사회의 규범은 급속히 확산되었으며, 시민사회라는 개념은 자유와 민주주의 및 발전의 동력을 상징하는 정치적 레토릭이 되었다. 시민사회야말로 발전 아젠다에서 가장 중요한 요소가 되었으며, 거버넌스와 민주주

6) NGO만큼 다양한 의미와 레토릭을 지니고 있는 말도 없다. NGO 분류방식은 학자에 따라 수 십 가지이다. 지역별로 북반구 NGO와 남반구 NGO로 나누고, 시민사회조직인 CSO와 풀뿌리 조직인 GO, 지역사회에 기반한 CO, 국제 NGO인 INGO로 나누기도 하며, 기능별로 활동적 NGO, 교육적 NGO, 에드보카시형 NGO로 구분하기도 한다. NGO의 범람으로 진정한 NGO와 사이비 NGO를 구분하기도 한다. 학자들은 사이비 NGO를 정부가 조직한 NGO(GONGO), 기업이 운영하는 NGO(BONGO), 공여국에 의해 조직된 NGO(DONGO), 유사 NGO(QUANGO), 잠깐 왔다 가는 일시적인 NGO(COME' N GO)로 분류하기도 한다(Hilhorst 2003: 6-7, 김혁래 1997)

의, 인권, 사회적 책무(accountability), 법치와 지속가능성 등 개발원조의 목표와 조건을 이루는 전제 조건처럼 되었다. 이처럼 서구에서 시민사회가 발전 문제를 다루는데 핵심적 영역으로 등장한데는 몇 가지 계기가 있었다고 판단된다.

첫째는 1980년대 이후 서구의 개발원조 성과를 비판적으로 성찰하게 되면서, 기존의 근대화론이나 경제성장론에 입각한 위로부터의 정부간 원조가 지니는 한계가 명백히 드러나기 시작하였다. 지난 세기의 지배적인 국제개발 패러다임은 민족국가 중심의 관점, 정부 주도적인 방식, 위에서 아래로의 하향식 파급효과(trickle-down effect)를 중시하는 일방적 정책과 개발과정이었다고 볼 수 있다. 물론 1980년대부터 이러한 지배적인 발전담론에 대한 해체와 비판적 검토가 본격적으로 대두되었으며, 다양한 차원에서 대안적 발전과 새로운 국제개발 아젠다들이 대두되었다. ‘인간 우선의 개발’, ‘참여적 개발’, ‘지속가능한 개발’, ‘내생적 개발’, ‘녹색발전’ 등의 전략이 대표적인 것들이다. 이러한 대안적 발전 전략의 모색에 있어서 시민사회의 기여는 지대하였다. 시민사회들은 이러한 대안적이고 참여적인 개발전략과 규범들을 유엔, 세계은행과 UNDP와 같은 IGO와 공여국 정부들에게 제시하고 이를 수용하도록 하였다. 한편, 미국 의회를 통해 원조피로(aid fatigue) 현상과 원조의 효율성 문제가 집중적으로 제기되었으며, 부패한 군사정권과 같이 거버넌스에 문제가 많은 국가에 대하여는 정부간 원조를 중단하고 시민사회를 통한 대안적 발전을 모색하도록 하였다.

둘째로 개발도상국에서의 ‘시장실패’(market failure)에 이어서 아프리카 사하라 이남 국가들의 ‘정부 실패’(government failure) 사례와 구 소련과 동구권의 몰락은 모두 신자유주의 이념을 강화하는 역사적, 정치적 계기가 되었다. 이로써 시장의 자유에 입각한 자유주의적 민주주의 이념이 강화되었으며, 시민의 자유와 시장의 승리 및 결사의 혁명에 의해 ‘역사의 종말’이 선언되는 듯 하였다. 1990년대에 유럽국가들은 동구권에 대한 집중적인 원조 프로그램을 실시하였는데, 이전의 방식과는 달리 시민사회를 통한 이행경제

의 지원과 시민사회의 제도적 역량 구축에 우선 수위를 두고 지원을 하였다.

셋째는 학계에서의 시민사회에 대한 관심과 연구성과도 무시할 수 없는 영향을 미쳤다. 대표적으로 Putnam(1993)은 이태리 연구를 통해 시민 결사체주의(civic associationism)를 사회자본(social capital)이라는 개념으로 파악하였고, 시민들의 참여에 의한 시민사회와 사회자본의 축적이야말로 민주적 제도를 가능하게 하는 동력이라고 분석하였다. Fukuyama(1996)는 경제조직을 가능하게 하는 신뢰(trust)의 중요성을 연구함으로써 시민사회와 경제발전의 관계를 분석하였고, Salaman과 Anheier(1996)는 경제발전에 있어서 제3섹타의 역할에 대해 장기간 연구하였다. 이러한 학계의 기여와 관심은 개발원조와 발전 문제를 다루는데 직접 응용되기 시작하였으며, 특히 세계은행과 UNDP와 같은 국제개발기구들과 OXFAM과 같은 세계의 주요 개발 NGO들은 개발정책과 전략을 수립하는데 있어서 이러한 시민사회 연구 성과를 구체적으로 적용하였다. 1996년에 국제 NGO훈련 연구센터(INTRAC)가 주관한 국제 세미나는 발전문제에서의 시민사회와 NGO의 역할을 집중적으로 다루었고, Hann과 Dunn(1996)은 인류학적 관점에서 세계 각 국가들의 사례를 통해 시민사회와 발전 문제를 검토하였다. 1998년에 포드 재단(Ford Foundation)은 3년 동안 22개 국가에서 시민사회와 민주화 과정에 대한 연구를 지원하기도 하였다. Van Rooy(1998)는 헝가리, 스리랑카, 페루, 케냐 등에서 시민사회와 시장경제, 민주화간의 관계를 다루는 연구를 한 바 있다(Howell and Pearce 2001: 4-5).

이러한 다양하고 복잡한 맥락에서 시민사회는 새로운 국제개발의 의제 설정(agenda setting)을 주도하면서 국제관계의 유력한 행위자로 등장하게 되었다. 국제개발 레짐에서 특히 초국적인 개발 NGO들의 성장은 매우 현저하였고 그들의 활동 영역과 영향력은 기존의 전통적인 국제관계와 국제개발의 패러다임을 뒤흔드는 정도의 것이라고 평가된다. 선진국 개발 NGO(Northern NGO)와 개도국의 개발 NGO(Southern NGO)⁷⁾ 및 초국가적 개발 NGO를 모

두 포함하는 국제개발 NGO들에게 있어서 국제개발, 혹은 발전문제는 더 이상 한 국가에 한정되는 것도 아니며, 정부에 의해 해결 가능한 것도 아니다. 환경, 여성, 빈곤, 분쟁예방과 재난구호, 에이즈와 질병퇴치, 인종차별 철폐, 인권과 민주주의 강화 등의 전 지구적 이슈들에 대처하고 이를 해결하기 위해서는 공동의 원조노력(common aid effort)이 절실히 요구된다.

이들 개발 NGO들은 시민사회의 성장이 위와 같은 전 지구적 이슈들을 해결하는데 있어서 필수적인 전제조건이 된다는 강한 신념을 지니고 있다. 개발 NGO들은 시민사회가 개발과정에 직접 참여하는 참여적 방식에 의해 주민들의 인권과 역량을 강화하는 방향으로 개발프로그램이 수행되어야 된다고 본다. 즉, 시민사회야말로 발전의 축이고 교량이며 목적이 된다.

2. 선진국 개발 NGO의 현황과 추이

국제개발협력 분야에서 활동하고 있는 NGO들은 대개 1960년대부터 1970년대에 설립되기 시작하였으며, 1970년대 후반과 1980년대에 그 수가 최고조로 증가하였다. 이는 다른 요인들도 많겠지만 1970년대 이후로 ODA 자금을 통한 NGO와의 공동 자금협력 사업이 증가하면서 NGO들이 쉽게 정부의 공적자금을 받을 수 있게 되었기 때문이다. 또한 구 소련과 동구권이 자본주의 시장경제로 이행하면서 이들 국가에서 1980년대 후반 이후 시민사회가 급성장한 것도 중요한 요인이 되고 있다.

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 IGO는 완만하게 증가하다가 1990년 이후에는 오히려 조직유형의 수가 감소하고 있는데 반해 INGO의 조직유형은 1960년대 이후로 거의 매 10년 마다 2배 가량

7) 선진국 NGO와 개도국 NGO 사이를 중개하고, 개발협력 자금을 배분하며, NGO들의 협력과 조정, 훈련과 파트너십을 강화하기 위해 활동하는 'NGO들을 위한 NGO'들도 많이 있는데, 이를 Intermediary NGO(중재 NGO)라고 부르기도 한다(Hudock, 1999: 12).

증가하고 있음을 알 수 있다. 실제 전 세계적으로 INGO 단체의 숫자는 <표 2>에서 볼 수 있듯이 1994년도에 총 126,655개로 집계되고 있는데, UNDP는 개발도상국의 NGO들만도 5만여 개에 달한다고 추정하고 있다(김혁래 1997)

<표 1> <연도별 INGO 조직유형의 수>

연 도	정부간 기구(IGO)	INGO
1909	37	176
1956	132	973
1960	154	1,255
1964	179	1,470
1968	229	1,899
1976	252	2,502
1981	337	4,265
1984	365	4,615
1988	309	4,518
1991	297	4,620
1994	263	4,928

<The Yearbook of Int'l Organizations, 1994/5> 김혁래(1997:16)에서 재인용.

<표 2> <연도별, 지역별 INGO 단체의 수>

지 역	1960	1966	1977	1994
미 주 지 역	5,057	7,471	10,995	23,420
유 럽 지 역	13,023	18,212	24,443	57,081
아시아 지역	3,342	5,232	8,112	21,269
(한국)	102	209	371	1,034
총 계	24,136	36,237	52,119	126,665

(김혁래 1997:17에서 재인용)

개발협력 분야에서 활동하고 있는 유럽 NGO들의 양적 증가⁸⁾는 말할 것도 없고 OECD 국가들의 전체 원조자금 중에서 NGO를 통한 지원 규모는 1970년도에 전체의 0.7%에서 1985년에는 3.6%, 1994년에는 5%를 넘어섰으며, 실제 금액으로도 1994년에는 23억불을 넘어섰다. OECD 통계에서 'NGO에 대한 기부금'(contribution to NGOs) 항목만 비교하더라도 1970년도에는 1,290만불 이었던 것이, 2002년도에는 12억 4,600만 불로 30년 사이에 약 100배 가량 증가하였다. NGO들은 공적 자금 뿐 아니라 사적 부문에서도 모금 활동을 통해 자금을 동원하고 있는데, 이 금액은 1996년에 이미 56억불을 상회하고 있어서 당시 10억불 수준의 ODA 자금과 비교할 때 5-6배 가량 많은 수치이다(Woods 2000).

<표 3>에서는 DAC 회원국들의 조사를 통해 개발 NGO들의 자금 수입 현황을 보여주고 있다. 여기서 볼 수 있듯이 1990년대 이후로 유럽의 개발 NGO들은 공적자금과 사적 모금에 의한 자금의 비율이 1:5 정도를 유지하고 있다. 이 표에서 NGO에 대한 공적 자금은 순수한 보조금만 표시한 것으로서 인도주의적 긴급구호나 양자간 국별 지원 프로그램에서 NGO와의 공동 협력 자금은 포함되지 않은 것이다. 그러므로 전체 ODA 자금 중에서 순수한 NGO 기부금(core grants)의 비중은 1.8% 내외에 불과하며, 양자간 ODA 중에서는 2.6 % 정도를 차지하고 있다.

개발 NGO들의 자금 수입원은 ODA인 공적자금과 자발적 모금 활동에 의한 사적 자금 및 자체 사업수익에 의한 자기 재정으로 구분된다. 이 중에서 ODA 자금수입의 비중은 점차 증가하고 있는 추세이다. 그러나 여기서 주의할 것은 OECD의 통계가 지나치게 NGO를 통해 지원되는 ODA의 규모를 과소평가하고 있다는 점

8) OECD는 1996년에 유럽 26개 국가에서 활동하고 있는 4,436개의 NGO 중 2,721개 NGO로부터 설문지를 접수받아 NGO DB를 구축하였으며 이를 기초로 최초의 편람을 발간하였다. 『Directory of Non-Governmental Organizations Active in Sustainable Development Part 1: Europe』 (OECD, 1996)

이다. 즉, OECD 통계에서 ‘NGO에 대한 기부금’이라는 항목은 NGO에 할당되는 다자간 기구들의 자금과 개도국 NGO들에 대한 직접적인 자금 지원, NGO를 통해 집행되는 식량원조와 인도주의적 긴급지원 자금이 누락되어 있기 때문이다. 뿐만 아니라 OECD 통계에서는 대부분의 양자간 국별 프로그램에서 NGO를 통해 지원되는 자금이 보고되고 있지 않으며, 단지 개발 NGO가 주도하는 공동 자금협력에 제공되는 ODA 자금만이 보고되고 있기 때문이다.

예를 들면, 미국의 경우 총 ODA중 약 12억불(25-30%) 정도가 NGO를 통해 지원되고 있으나 실제 OECD 통계에서는 양자간 ODA에 흡수되고 별도의 NGO를 통한 지원 항목은 보고되고 있지 않다. 오스트리아의 경우는 양자간 무상협력자금의 약 50%가 NGO를 통해 지원되고 있으나, 이중 단지 일부만이 NGO를 통한 지원으로 집계되고 있다. 또한 위의 <표 3>에서 NGO에 대한 공적 자금과 사적 자금의 비율이 1:5 정도로 분석되고 있으나, 1,832개의 NGO에 대한 다른 조사분석에서는 1993년도에 공적 자금인 ODA 지원이 29억 7천만 불로 전체 NGO 자금수입의 42%를 차지하고 있으며, 사적자금은 29억불로 42%, 자기 재정이 13억 8천만 불로 16%를 차지하고 있다.(Woods 2000: 13). 이처럼 NGO 재원과 수입원에 대한 통계는 조사방법에 따라 현저한 차이를 보이고 있다. 그러므로 이 연구에서도 영국, 노르웨이, 스웨덴의 경우 모두 NGO를 통한 실제의 ODA 자금 지원규모는 OECD의 통계 수치보다는 훨씬 상회하며, OECD 통계와 각국 원조기관에서 집계한 NGO 지원규모는 서로 다른 경우가 많다. 이는 OECD 통계 보고방식의 차이에서 기인하는 것이다.

<표 3> <DAC 회원국 개발 NGO들의 자금구성 추이 1986-1996>

(단위 : 미화 백만불)

	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Official Fund 1)	531	655	627	886	1001	972	885	874	973	1053	1010
Private Fund 2)	3338	3525	4234	4008	5075	4798	6005	5634	6046	5973	5577
총수입 3)	3869	4160	4861	4894	6076	5770	6890	6508	7019	7029	6587
총 ODA 4)	36663	41426	48114	46712	54077	56709	60850	55963	59156	58894	55485
양자간 ODA 5)	26214	29869	33156	34229	38705	41299	41249	38932	41304	40595	39138
1) / 4)	1.45	1.58	1.30	1.90	1.85	1.71	1.45	1.56	1.64	1.79	1.82
1) / 5)	2.03	2.19	1.89	2.59	2.59	2.35	2.15	2.24	2.36	2.59	2.58
3) / 4)	10.55	10.09	10.10	10.48	11.24	10.17	11.32	11.63	11.87	11.93	11.87
3) / 5)	14.96	13.99	14.66	14.30	15.70	13.97	16.70	16.72	16.99	17.31	16.83

-출처 : OECD Development Centre(Woods 2000 : 14에서 재인용)

한편, 개발 NGO들의 재정 수입은 국별로도 매우 큰 편차를 보이고 있다. 1993년도의 분석에서 공적 자금의 지원이 가장 많은 국가는 헝가리로 97.8%가 ODA 자금이며, 공적자금 지원이 가장 낮은 국가는 폴란드로 6%에 불과하였다. 이 연구에서 다룬 세 국가들의 전체 개발 NGO 수입 중에서 공적 자금 비율은 영국이 47%, 노르웨이가 46%, 스웨덴이 58%로 나타나고 있는데, 이는 사적 모금과 자기 재정 수입을 합한 나머지가 각각 53%, 54%, 42%로서 매우 균형적인 상태임을 알 수 있다. 이는 이들 세 국가의 개발 NGO들이 ODA에 과도하게 의존하고 있지 않고 있으며 상대적으로 자율적인 건전한 재무 구조를 지니고 있음을 보여주는 것이다. 흥미로운 것은 개발 NGO들의 재정과 인력 규모에 있어서도 집중 현상은 매우 극심하다는 점이다. 즉, 상위 20%의 개발 NGO가 전

체 개발 NGO 재정 수입의 90.5%를 차지하고 있으며, 상위 10개의 거대 개발 NGO들이 전체 재정의 21%를 차지하고 있다⁹⁾. 인력 면에서도 상위 10%의 NGO들이 전체 NGO 인력자원의 95%를 고용하고 있다(ibid.: 17-21).

영국, 노르웨이 및 스웨덴의 ODA에서 NGO를 통한 지원 규모를 파악하는 것도 국별 프로그램과 인도적 지원 등을 포함하는가 아닌가에 따라 통계에 편차가 있으며, 당해 연도의 환율 적용의 차이¹⁰⁾ 등으로 정확한 통계를 산출하는 것은 거의 불가능하다. 이러한 어려움에도 불구하고 OECD/DAC의 통계와 해당 국가의 ODA 보고서 및 연보, 기타 관련 자료를 참고하여 집계한 자료가 아래의 <표 4>와 <표 5> 및 <표 6>에서 각각 나타나고 있다.

<표 4> <NGO를 통한 ODA 지원>

(단위 : 미화 백만불)

국 가	NGO를 통한 총 ODA	NGO를 통한 양자간 ODA	NGO 지원금 (grants)	자발적 모금
영 국	281.7	184.8	96.9	569.2
노르웨이	306	306	-	-
스웨덴	329	-	214.8	114.5

- 이 자료는 1996년 기준으로 한 NGO Reality of Aid의 설문조사 결과를 토대로 작성한 것임('The Reality of Aid 1997/8', pp.293-6)

먼저, <표 4>는 설문지를 통한 조사 결과로서 영국과 노르웨이, 스웨덴에서 NGO를 통해 집행된 1996년도의 실제 ODA 지원액을 집계하고 있다. 영국은 양자간 ODA 중에서 NGO를 통한 국별 프로그램 지원과 순수한 NGO 기부금을 합한 총 ODA 금액이 2억

9) 참고로 한국의 경우 상위 10개 NGO에 대한 지원비율은 65%에 달하고 있어서 지원의 집중 현상은 더욱 심한 것으로 판단된다.

10) 이 연구에서 모든 환율은 연도별 환율 차이를 고려치 않고 공히, 영국 1 파운드=1.75 US\$, 노르웨이 7.3 NOK=1US\$, 스웨덴 8.5 SEK=1US를 적용하였다.

8천만불에 달하고 있다. 자발적 모금에 의한 ODA는 OECD 통계에서 ‘민간 자발적 조직에 의한 증여’(Grants by Private Voluntary Agencies)로 집계되고 있으며, 이는 ODA와는 별도의 자금흐름으로 분류된다. 노르웨이는 3억 6백만 불의 자금이 NGO를 통해 집행되었으며, 이는 모두 양자간의 국별 프로그램을 통한 NGO와의 공동자금협력 방식으로 집행된 것으로 파악된다. 스웨덴의 경우는 총 3억 2천 9백만 불의 ODA가 NGO를 통해 집행되었으며, 이는 개발 NGO에 대한 기부금과 자발적 모금액을 합한 액수인데, 자발적 모금액을 ODA에 포함시키지 않는 DAC 통계와는 편차를 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 5> <영국, 노르웨이, 스웨덴의 ODA와 NGO 지원 추이>

(단위 : 미화 백만불)

국 가		1999	2000	2001	2002	2003
영국	ODA (GNI대비)	3,426 (0.24)	4,501 (0.32)	4,579 (0.32)	4,924 (0.31)	6,166 (0.34)
	NGO지원	132	169	189	226	
노르웨이	NGO/ODA	3.85	3.75	4.13	4.59	
	ODA (GNI대비)	1,370 (0.88)	1,264 (0.76)	1,346 (0.80)	1,696 (0.89)	2,043 (0.92)
	NGO지원	-	-	201	219	
	NGO/ODA			14.93	12.91	
스웨덴	ODA (GNI대비)	1,630 (0.70)	1,799 (0.80)	1,666 (0.77)	1,991 (0.83)	2,100 (0.70)
	NGO지원	102	106	103	105	
	NGO/ODA	6.26	5.89	6.18	5.26	
DAC 평균	ODA (GNI대비)	53,233 (0.22)	53,749 (0.22)	52,335 (0.22)	58,274 (0.23)	68,483 (0.25)
	NGO지원	1,151	1,200	1,137	1,246	
	NGO/ODA	2.16	2.23	2.17	2.14	

* 이 자료는 OECD 통계 및 INTRAC이 발간한 『informed』의 최신 자료와 각국 원조기관의 연보 등을 참조하여 종합적으로 작성한 것이다.

<표 5>에서는 DAC 회원국 전체의 ODA와 NGO 지원 비율 및 영국, 노르웨이, 스웨덴 3국의 ODA와 그 중 NGO 지원의 비율과 금액의 추이를 보여주고 있다. 먼저 ODA 규모에서는 영국이 60억 불을 상회하고 있어서 절대 금액으로는 노르웨이(20억불)와 스웨덴(21억불)의 약 3배 가량 많은 원조를 하고 있음을 알 수 있다. 그러나 GNI 대비 ODA의 비율에 있어서는 노르웨이가 0.92%로 DAC 국가 중에서 최고이고 스웨덴도 0.7%인데 반하여¹¹⁾ 영국은 0.34%로 상대적으로 다른 두 나라에 비해 매우 낮음을 알 수 있다.

<표 6> <각국 원조기관의 총 사업예산에서 NGO를 통한 지원 비율>
(단위 : 미화 천불)

국가(원조기관)		2002	2001
영국 (DFID)	사업비 1)	5,027,979	4,746,848
	NGO지원 2)	129,582(389,979*)	121,387(334,250)
	2) / 1)	2.58 (7.76 %*)	2.56 (7.04 %)
노르웨이 (NORAD)	사업비 1)	639,863	579,863
	NGO지원 2)	218,767	200,685
	2) / 1)	34.19 %	34.61 %
스웨덴 (Sida)	사업비 1)	1,420,353	1,478,941
	NGO지원 2)	105,363	103,055
	2) / 1)	7.41 %	6.97 %

* 영국의 경우, NGO 지원실적 중 인도주의적 지원과 국별 프로그램에서 NGO를 통한 사업 지원을 포함하면 실제 NGO 지원사업비의 비중은 훨씬 높아짐을 알 수 있다. 대부분의 NGO 지원에 관한 통계는 국별 프로그램과 인도주의적 지원을 제외한 순수한 NGO 지원금만 집계한 수치이다.

다음으로는 ODA 중에서 NGO 지원액과 비중을 살펴보면, 영국

11) 스웨덴은 이미 1975년에 GNP대비 1%의 ODA를 달성한 바 있으며, 스웨덴의 NGO들은 이를 기념하여 부끄러운 수준(level of shame)인 0.7%의 ODA/GNP 비율을 높일 것을 정부에 요구하고 있다.

이 2002년도에 약 2억 2천 6백만 불을 NGO를 통해 지원하여 전체 ODA의 4.59%를 차지하고 있다. 노르웨이는 2001년도에 2억불 1천 만불, 2002년도에 2억 1,900만불을 NGO를 통해 지원하였으며 이는 전체 ODA 중 14.93% 및 12.91%를 차지하는 것이다. 스웨덴은 2002년도에 약 1억 5백만 불이 NGO를 통해 지원되었고 이는 전체 ODA의 5.26 %에 해당한다. DAC 회원국 전체의 ODA가 2003년도에 684억불을 상회하고 있으며, 이 중에서 NGO 지원은 2002년도에 12억 4천만 불이며, 이는 DAC 평균 ODA의 2.14%에 해당하는 것이다. 이러한 수치를 비교하여 볼 때 영국, 노르웨이, 스웨덴의 ODA 중에서 NGO를 통한 지원은 DAC 평균치보다 매우 높은 수준이라고 분석할 수 있다.

이러한 분석을 각국의 원조기관 예산을 통해 파악하면 더욱 명료해진다. <표 6>은 각국 원조기관의 총 협력사업비 중에서 NGO를 통한 지원을 모두 합한 수치와 비율을 보여주고 있다. 이 표에서 알 수 있듯이 2002년도의 총 협력사업비 중에서 NGO를 통한 지원 실적은 영국이 7.76%, 노르웨이가 34.19%, 스웨덴이 7.41%를 차지하고 있다. 참고로 인도주의적 지원과 국별 공동협력 프로그램 등을 제외한 영국 DFID의 2002/3년도 NGO 지원 실적은 142,699 (천불), 2003/4년도는 144,375(천불)로서 전체 사업예산 중 각각 2.47%, 2.29%를 점하고 있다.

마지막으로 2003년 5월에 EU와 그 회원국들을 대상으로 조사한 결과¹²⁾에 의하면, 유럽에서 개발 NGO에 대한 자금지원 방식은 최근에 급속히 변화하고 있음이 확인되었다. 이에 따르면 최근 유럽 각국 정부와 NGO간의 공동 자금협력(co-financing) 방식과 경향은 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 대부분의 국가들이 프로젝트 자금지원 방식으로부터 점차 탈피하여 주요 NGO들과의 파트너쉽 협력 형태로 이전하고 있는 추세이다. 파트너쉽 협력 방식은 프로그램 지원방식이나 기본협정

12) 『European Commission』, 2003 (EU)

(framework agreements) 체결, 일괄자금지원(block grants), 혹은 전략적 파트너쉽 등의 방식을 포함하는 것이다. 그럼으로써 공동자금협력 방식에 따른 복잡한 행정절차와 개발 NGO의 부담을 축소할 수 있으며, 장기적인 계획과 전략을 수립하여 개발 NGO들이 자율적이고 전략적인 프로그램을 수행할 수 있도록 지원하고 있다.

둘째, 대부분의 국가들이 프로젝트 발굴을 위해 제안서(proposal) 공모 방식을 취하고 있으며, 영국만이 예비 제안서인 ‘컨셉트 노트’(concepts note) 방식을 사용하고 있다.

셋째, 대부분의 국가들이 프로젝트 지원에 대하여는 공동 자금협력 방식을 취하고 있으나 NGO에 대해 상당한 지원을 하고 있는 영국(2억 7800만불)과 덴마크(1억 3300만불)는 공동 자금지원방식을 폐기하고, 프로젝트 비용의 100%를 지원하는 일괄지원방식을 강화하고 있다.

넷째, 특별히 NGO 지원을 많이 하고 있는 영국과 덴마크는 제도적 능력구축(capacity building)과 에드보카시 활동의 비중을 증대시키고 있으며, 단순한 서비스 이전 활동(service delivery operations)은 오히려 축소하고 있는 경향이다. 이는 매우 중요한 전략적 변화인데, 기존에 개발 NGO들이 단순한 구호나 풀뿌리 차원의 서비스 제공에 치중하였다면 이제 유력한 개발 NGO들은 정부나 여론압박을 통해 정책 차원에서 개발이슈에 개입하고자 하며, 시민사회 역량강화를 통해 지속가능한 개발을 달성할 수 있도록 우선순위를 수정하고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 이미 유럽의 몇몇 국가들이 NGO에 대한 행정지원과 사후관리 활동을 단순화시키거나 외주(externalize)시키는 경향이며, 다른 국가들도 그러한 외부 위탁계획을 지니고 있음이 조사되었다. 이는 다양한 개발 NGO들과 NGO 협의체, 대학 및 연구기관 등의 협력 조직을 통해 가능한 것인데, 이들을 통해 개발 NGO에 대한 지원과 관리, 평가활동을 위탁함으로써 동료평가와 NGO간 상호평가를 유도하고 전문적인 NGO인력의 양성과 조직 학습 및 제도적 능력 구축을 추진할 수 있기 때문이다.

여섯째, 대부분의 EU 국가들이 인지제고(awareness raising) 활동에 대한 지원을 강화하는 추세이다. 어떤 국가는 인지제고 활동을 특별한 형태의 프로젝트 방식으로 추진하기도 하며 덴마크와 같이 모든 개발 프로젝트의 한 구성요소로 간주하여 인지제고 활동을 제도화시키기도 한다. 이러한 경향은 시민사회를 통한 개발협력 활동이 ODA에 대한 인지제고를 위해 매우 유용하고, 결국 시민사회의 지지기반을 강화하는데도 전략적으로 중요하기 때문이다.

일곱째, 대부분의 국가들이 자신들의 선진국 NGO를 중점 지원하고 있지만, 일부 국가들은 국제 NGO나 개발도상국의 SNGO들에게 직접 접근할 수 있는 특별한 제도적 장치를 가지고 있다. 즉, 선진국의 원조기관들은 해외사무소나 현지의 광범한 네트워크 활동을 통해 현지의 우수한 개발 NGO에 대한 직접 지원도 병행하여 추진하고 있는 것이다.

또한 최근에 INTRAC의 한 연구(INTRAC 2004)에서도 위와 같은 주요 경향들은 확인된다. 이에 의하면, 최근 NGO를 통한 자금 지원에는 몇 가지의 새로운 경향들이 나타나고 있다. 첫째는, 본국에 본부가 있는 INGO를 통한 재정 지원방식 보다는 개발도상국의 SNGO를 직접 지원하는 경향이 점차 증가하고 있다. 이는 국별 프로그램을 통해 현지에 있는 대사관이나 원조기관의 현지사무소를 통해 현지의 유력한 NGO들을 직접 지원하는 방식이다. 둘째는 덴마크에서와 같이 몇몇 국가에서는 NGO 지원 자금이 축소하기도 하였으며, 새로운 정치적 이해관계에 따라 지원 자금이 다각화되고 있어서 본국의 개발 NGO에 대한 지원은 실제로 줄어들기도 한다는 것이다. 예를 들면, 영국의 DFID가 추진하고 있는 주요 개발 NGO들과의 PPA(Partnership Programme Agreement) 지원방식에 의해 일괄자금지원(block funding)이 확대되고 있지만 대부분의 NGO들에게 일괄지원자금 규모는 매우 작으며, 오히려 이전의 국별 프로그램을 통한 자금지원이 더 많은 경우도 있다. 셋째는 현지 지원이 강화되면서 현지사무소를 갖고 있는 대규모 NGO들은 더 많은 수혜를 받을 수 있지만, 작은 NGO들은 지원대상에서 제외되

고 있는 경우가 많다. 영국에서 PPA를 맺지 못한 NGO들이나 스칸디나비아 국가들의 작은 NGO들은 현지에서의 직접적인 NGO 지원을 받지 못하여 어려움을 겪고 있다. 넷째, 최근의 NGO 지원 경향에서 두드러진 것은 개발교육이나 연대활동을 하고 있는 NGO들에 대한 지원이 증가하고 있다는 것이다. 최근 영국에서도 DFID는 PPA를 통해 구호활동과 개발 프로그램보다는 에드보카시 활동, 개발교육과 제도적 능력구축 지원 등 전략적인 목표에 대한 지원을 강화하고 있는 추세이다. 마지막으로 선진국 공여국들은 NGO 지원이 빈곤감축보다는 종종 지방유지와 엘리트들을 지원한다는 비판에 따라 개발도상국의 지역사회 조직(CBO, community-based organization)을 지원하는 방법들을 강구하고 있다. 이러한 ‘지역사회로의 회귀’(move back to community)는 지역개발을 위한 제도적 역량 구축과 새로운 파트너의 모색을 의미하는 것으로 진정한 빈곤 계층의 역량을 강화하기 위한 NGO의 역할을 재조명하고자 하는 것이다.

IV. 영국의 개발 NGO정책과 OXFAM의 사례

1. 영국의 개발 NGO 정책과 협력체계

1997년에 들어선 영국 노동당 정부는 강령에서 국제개발 이슈에 대한 강력한 지원을 약속하였고, 집권과 동시에 국제개발원조 전담 부처인 국제개발부(DFID)를 설립하였으며 불과 6개월만에 1975년 이래 최초로 국제개발에 관한 백서(White Paper on International Development)를 발간하였다. “세계 빈곤퇴치: 21세기의 도전”이라는 제목의 국제개발 백서에서는 절대빈곤 인구의 수를 절반으로 줄이고 영아 사망율을 2/3까지 줄이는 등의 국제개발목표(IDTs; International Development Targets)를 설정하고 이에 대한 강력한 추진 의지를 표명하였다. 이 백서에는 이전의 영국 ODA 정책과 구분되는 몇 가지가 발견되는데, 가장 중요한 것이 파트너십의 강조이다. 파트너십의 요체는 DFID가 IDTs를 단독으로 달성할 수 없으며, 빈곤 국가의 정부와 시민사회, 민간부문과 다른 공여국들과의 광범한 공동 협력을 통해서만 국제개발 목표를 달성할 수 있다는 것이다. 백서에서 강조하고 있는 또 하나의 전략은 정책 일관성인데, 2000년도에 발간된 두 번째의 국제개발 백서는 이를 더욱 강조하고 있다. “세계 빈곤 퇴치: 가난한 사람들을 위한 세계화 구상”이라는 제목으로 발간된 2000년도의 백서에서는 시장 규제에 있어서 국가의 중요성을 주로 다루면서, 세계화가 빈곤층을 줄이고 성장을 촉진하는 잠재력을 지니고 있다고 주창하고 있다.

영국 노동당 정부의 국제개발 백서와 강력한 ODA 지원 정책으로 원조의 질에 있어서 중요한 전략적 변화들이 나타났다고 평가되고 있다. 영국은 원조와 수출을 연계하는 프로그램(ATP; Aid and Trade Provision)을 폐지하였으며, 조건부 원조도 완전히 중단하기로 하였다. 원조의 효율성을 제고하기 위해 프로젝트 방식의 사업을 포괄적 분야 접근방법(SWAP; Sector Wide Approach)으로

전환하였으며, 채무변제국가에 대하여는 빈곤감축전략계획(PRSP)을 수립하도록 하였다. 또한 DFID는 시장 지향적 개발 전략과 건전한 경제 정책과 같은 좋은 정책이 있는 곳에만 원조를 제공하는 원조의 선별성(selectivity)을 강화하였다.

1997년과 2000년의 백서는 시민사회에 대한 DFID의 구상과 전략을 집약적으로 표현하고 있다. 우선 1997년도의 백서에서는 파트너십을 강화하기 위해 NGO들과 다음과 같이 협력하여야 한다고 밝히고 있다.

“영국 정부는 자발적 구호단체와 비영리 단체들과의 파트너십을 강화하고자 한다. 우리들은 이들과 연계하여 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 대중적 지지와 국제적 지원을 확보하기 위해 함께 노력할 것이다.....영국 정부는 공동자금협력(Joint Funding Scheme)과 자원봉사자 프로그램을 통해 자발적 조직들을 지원할 것이며, 개발도상국의 NGO 역량을 강화하기 위해 어떠한 대책과 정책이 필요한지를 이들과 협의할 것이다.”(White Paper 1997: 46-7)

또한 2000년 백서는 다음과 같이 국제개발 목표 달성을 위해 시민사회를 동원해야 한다고 강조하고 있다.

“우리는 국제개발 목표를 달성하기 위해 필요한 변화를 요구하는 강력한 국가적, 전 지구적 시민사회를 필요로 한다.....특히 개발도상국에서 시민사회의 목소리를 강화하는 것은 매우 중요하다. 가난한 사람들은 교회와 종교집단, 인권단체, 여성조직, 노동조합, NGO와 협동조합들에 대해 신뢰를 지니고 있으며, 이러한 조직들이 빈곤층에게 보다 큰 권한을 제공하는데 기여해야 한다.....선진국의 시민사회도 중요한 역할을 지니고 있는데, 영국 정부는 NGO 및 시민사회와 건설적이고 긴밀하게 협력하고 있지만, NGO들의 투명성과 그들이 봉사하는 사람들에 대한 사회적 책무를 증대시켜야 할 필요가 있다....우리는 개발교육과 인지활동에 우선 순위를

들 것이며, 세계화와 지속가능한 발전에 대한 시민의 지지를 강화하여야 한다. 이를 위해 영국 전국에서 2차에 걸쳐 NGO와 노동조합, 소수민족집단, 기업과 지방정부, 지역사회 조직과 교회, 종교집단, 정부부처가 참가하는 개발정책 포럼(Development Policy Forum)을 개최할 필요가 있다.”(White Paper 2000 : 103-4)

그러나 영국의 개발 NGO들은 이러한 DFID의 세계화를 통한 빈곤감축 전략을 비판하고 있다. 특히, 2000년 국제개발 백서는 영국 시민사회로부터 집중적인 비난의 대상이 되고 있다. 시민사회와 NGO들은 DFID가 진정한 파트너십을 추구하지 않으며 대화할 준비가 되어 있지 않다고 느끼고 있다. NGO들은 국제개발 백서를 준비하는 과정에서 DFID가 NGO들과 긴밀하게 정책협의를 하지 않았다고 보고 있으며, DFID 장관이 NGO에 대한 일종의 반감도 지니고 있다고 느끼고 있다.

이하에서는 위와 같은 영국 정부의 정책기조를 전제로 DFID의 구체적인 NGO 지원 프로그램과 개발 NGO와의 파트너십 관계를 살펴보기로 하겠다. 먼저, DFID의 전체 ODA 예산과 배분은 다음과 같다. 2002/2003년 회계연도의 주요 통계자료를 분석한 결과 DFID의 총 사업비는 33억 1,300만 파운드(미화 약 58억불)로서 전년도 대비 14% 증가하였다. 이 중에서 55%(18억 1300만 파운드, 미화 약 31억 7,275만불)는 양자간 원조로 집행되었으며, 43%(14억 9백만 파운드, 미화 약 24억 6,575만불)는 다자기구를 통한 원조이다. 나머지 2%가 행정비용(9천만 파운드, 미화 1억 5,750만불)으로 집행되었다.

인도주의적 지원을 제외한 양자간 원조 중에서 저소득국에 대한 지원은 2001년부터 2004년 기간 동안의 공공서비스 협약(PSA; Public Service Agreement)에서 DFID가 목표로 정한 80%를 달성하였다. 또한 양자간 원조의 48%가 사하라 이남 아프리카 국가들에 사용되었으며, 아시아 지역은 37%를 차지하고 있다.

인도주의적 지원은 총 3억 8,900만 파운드(미화 약 6억 8,075만 불)에 달하고 있으며 그 중에서 2억 9,200만 파운드(미화 약 5억 1,100만불)가 양자간 원조이고, 9,700만 파운드(미화 약 1억 6,975만 불)가 다자간 원조로 집행되었다. 최다 상위 5대 수혜국은 아프카니스탄(4,400만 파운드, 미화 약 7,700만불), 에티오피아(2,700만 파운드, 미화 약 4,725만불), 짐바브웨(2,300만 파운드, 미화 약 4,025만불), 이라크(1,900만 파운드, 미화 약 3,325만불), 수단(1,600만 파운드, 미화 약 2,800만불)이며, 기타 20여국에 7,200만 파운드(미화 약 1억 2,600만불)가 지원되었다. 그 밖에 국제적십자위원회에 1,700만 파운드(미화 약 2,975만불)를 기부하였으며, 영국은 남아프리카 식량위기에 대해 총 8,800만 파운드(미화 약 1억 5,400만불)를 제공하였다.

양자간 원조 중에서 상위 5개의 최대 수혜국은 인도(1억 6,100만 파운드, 미화 약 2억 8,175만불), 탄자니아(9,600만 파운드, 미화 약 1억 6,800만불), 방글라데시(7,700만 파운드, 미화 약 1억 3,475만불), 아프카니스탄(5,500만 파운드, 미화 약 1억 3,125만불)과 가나(5,600만 파운드, 미화 약 9,800만불)이다.

양자간 원조 중에서 시민사회조직을 통한 지원은 2억 2,300만 파운드(미화 약 3억 9천만 불)인데, 이는 NGO를 통한 인도주의적 지원(9,400만 파운드, 미화 약 1억 6,460만불)을 포함한 것이다. 이것은 DFID의 총 ODA 예산에서 6.73%를 차지하는 것이며, 양자간 원조액의 12.3%에 해당하는 금액이다.

<표 7> <2002/3년도 DFID의 시민사회조직(CSO)를 통한 지원실적>

(단위 : 미화 천불)

CSO 지원단체	시민사회 도전기금 (CSCF)	파트너십 프로그램 (PPA)	공동자금 지원계획 (JFS)	인도적 지원 (HA)	국별 프로그램 (CP)
55만 파운드(미화 약96만불)이상 지원받은 44개 CSO 및 55만 파운드 미만 지원기관 85개, 총 129개 CSO 지원	ACORD, 월드비전, Concern, Plan Int'l 등	OXFAM, VSO, Save the Children, ActionAid Christian Aid 등	Concern, Plan Int'l 월드비전, Health Unlimited 등	영국적십 자사, CARE, Christian Aid, 국경 없는 의사회, Save the Children 등	CARE, ActionAid Marie Stopes Int'l, 월드비전, Save the Children 등
389,979 (100 %)	15,579 (4.0 %)	100,147 (25.7 %)	7,269 (1.9 %)	164,189 (42.1 %)	102,793 (26.3%)

* CSCF(Civil Society Challenge Fund), PPA(Partnership Programme Agreement), JFS(Joint Funding Scheme), HA(Humanitarian Assistance), CP(Country Programme)

위에서 보는 바와 같이 영국의 DFID가 시민사회와 NGO를 지원하는 방식은 크게 다섯 가지의 프로그램을 통해 이루어진다. 이 중에서 영국만이 독특하게 고안하여 발전시키고 있는 방식은 시민사회도전기금(CSCF)과 파트너십 프로그램 협약(PPA)에 근거한 NGO 지원이다.

CSCF는 1999년 10월에 착수된 기금으로서 개발도상국과 동유럽 이행국가의 시민사회를 지원하기 위한 것이다. CSCF는 이전의 공동자금협력(JFS)을 대신하여 만든 것으로서 JFS는 기존 사업으로 종료되고 더 이상 새로운 사업 지원을 하고 있지 않으며, 2000년 이후 신규 NGO 사업은 모두 CSCF를 통해 지원하고 있다. CSCF는 개발도상국 주민들의 잠재능력을 개발하고 사회 경제적 복리를 증진하며, 정치, 사회, 경제적 권리를 인지하도록 하여 주민

<표 8> <CSCF의 지원요건과 자격 및 절차>

지원자격	- 영국의 모든 NGO와 네트워크 조직 (반드시 국제개발 분야의 NGO가 아니어도 무방함) - 단순한 자금 지원 채널이 이상의 효과적인 프로젝트 수행이 가능한 개도국 CSO와의 파트너십을 입증해야 함 - 프로젝트 수행에 필요한 재정능력과 기술, 경험 소유
주요 지원사업과 분야	- 개도국 지역사회의 의사결정과정에 참여할 시민사회 역량 구축 - 개도국의 국가적 의사결정 과정에 참여할 시민사회의 역량 구축 - 전 지구적 에드보카시 활동(global advocacy) - 개도국 주민의 권리에 대한 인지 제고 - 다양한 시민사회의 균형적 지원(NGOs, 회원집단, 종교집단, 노조, 전문집단 등)
지원이 불가한 분야	- DFID의 다른 자금과 중복 지원 불가 - 단순 서비스 이전과 복지사업, 자본 지출 (토지, 건물, 장비, 차량 지원등 불가함) - 선교활동과 차별지원(성, 인종, 종교, 장애 등) - 연구 및 학술지원
우량 프로젝트 요건	- 빈곤퇴치: MDGs와 목표전략계획(TSP), 국별전략계획(CSP)에 기여 - 타당성과 접근방법의 일관성 - 혁신성 - 지속가능성(지원종료 후 재정적, 제도적 지속가능성) - 파트너십 - 젠더이슈 고려 - 장애자와 어린이 집단 포함
프로젝트 신청 및 관리	- 로고프레임(Logical Framework) 접근법 - 예비제안서(concept note) 및 제안서(proposal) 제출 - 협정(Challenge Fund Agreement) 체결
자금 지원	- 최대 50만 파운드, 총 사업비의 100%까지 지원 (50만 파운드 이상의 프로젝트는 여타 재원이 확보되었다는 회계감사관의 인증이 필요하며, 자체자금을 사업지원 확정 후 6개월 이내에 집행할 수 있도록 조치하여야 하고, 불이행시 지원을 철회함) - 최대 5년간 지원(분기별 자금지원)

역량을 강화하기 위한 기본 목적을 갖고 운영된다. 그러므로 영국의 시민사회 조직이 이 자금지원을 받기 위해서는 개도국과의 파트너십을 입증하고, 개도국 시민사회를 발전시킬 계획을 포함하고 있어야 한다. CSCF의 구체적인 지원요건과 절차는 <표 8>과 같다.

CSCF 지원원칙에서 가장 중요한 것은 단순한 물자지원이나 서비스 이전, 복지활동 및 자산지원은 지원대상에서 제외하고 있다는 점이다. 이는 CSCF의 취지가 시민사회의 제도적 역량 구축을 위한 것이기 때문이며, DFID와의 보완적인 입장에서 개발 NGO사업을 특화시키고자 하는 파트너십 전략으로 판단된다. <표 8>에서 보는 바와 같이 CSCF는 최대 5년 동안 최대 50만 파운드(약 87만불)를 총 사업비의 100%까지 지원한다. 50만 파운드를 초과하는 비용은 자체 조달 경비 혹은 여타 지원자금으로 충당하여야 하는데, 반드시 회계감사관에 의한 자금 입증이 요구되며 사업 지원확정 이후 6개월 이내에 집행할 수 있도록 준비되었음을 증명하여야 한다.

CSCF의 지원절차는 예비제안서인 concept note를 DFID의 ICSD(Information and Civil Society Department, 정보와 시민사회부)에 제출하면서 시작된다. 예비제안서가 접수되면 DFID는 4주 이내에 가부를 결정하여 통보하고 심사에서 통과된 사업은 18개월 이내(7월 31일까지)에 완성된 제안서 일체를 제출하여야 한다.¹³⁾ 사업제안서의 심사는 내부와 외부의 전문가에게 의뢰하여 심사를 하게되며, 해당공관이나 DFID 해외사무소 혹은 British Council에 제안서를 송부하여 국별 전략과 얼마나 부합하는지를 평가하게 된다. 이러한 평가 내용이 CSCF위원회에 송부되어 지원 여부를 결정하게 되는데, CSCF위원회의 의장은 ICSD의 부장이 맡게 된다.¹⁴⁾ DFID의 지원 결정은 최종적인 것으로 심사결과는 4주 이내에 제

13) 영국 개발 NGO협의체인 BOND는 예비제안서(Concept Note) 및 사업제안서(Full Proposal) 작성 방법에 대한 워크숍을 매년 개최하여 NGO들의 제안서 작성 기술을 훈련시키고 있다.

14) 2002년의 경우, CSCF 위원회는 2002. 7. 31까지 제출된 120여개의 사업제안서에 대하여 2003.2에 최종 심사하여 20여개의 사업을 선정하였으며, 이들 사업은 동년 4월부터 지원이 개시된다.

안서를 제출한 NGO에 통보되며, 탈락한 제안서에 대하여도 왜 탈락하게 되었는지에 대한 서한을 첨부한다. 지원이 확정된 사업에 대하여는 4주 이내에 DFID와 도전기금 협정(CFA)을 체결함으로써 고유한 프로젝트 번호를 부여받으며, 이후의 모든 지원절차에서 이 프로젝트 고유번호가 사용되게 된다.

마지막으로 DFID는 CSCF 사업의 영향 평가를 위해 양질의 사업결과 보고서 제출을 매우 중요하게 생각하고 있다. 사업보고서는 자금이 얼마나 적절히 사용되었는가를 보여줌으로써 국제개발 사업의 사회적 책무를 확인할 뿐 아니라, 제도적 학습과 좋은 관행을 확산시킨다는 측면에서 매우 중요하다. 이런 측면에서 모든 NGO들은 개방성과 투명성을 핵심적인 가치로 공유하여야 하며, 사업보고서는 모든 사업의 절차와 내용 및 성과를 공개하고 투명하도록 하여야 한다. 사업수행 NGO는 모든 프로젝트에 대하여 연차보고서, 프로젝트 종료보고서, 평가보고서를 제출하여야 한다. 특히 DFID는 총 사업비의 5% 이내에서 사업평가 예산을 배정해 줌으로써 평가를 필수적인 프로젝트 관리 요소로 제도화하고 있다. DFID는 NGO들이 불충분한 사업보고서를 제출하거나 미제출시에는 차분기의 자금 지원을 중단하기도 하며, 직접 해당 NGO와 사업현장을 방문하여 사업을 평가하기도 한다. 특히 지원규모가 10만 파운드 이상인 경우에 평가는 의무적으로 실시하고 있으며, 기본적인 평가는 사업별 목표 달성도에 따라 5단계로 분류하여 성과를 평가하는 점수제(scoring system)를 이용하고 있다.

파트너십 프로그램 협약(PPA)은 DFID가 영국에서 영향력 있는 시민사회조직과 협약을 맺음으로써 밀레니엄 개발목표(MDGs)를 달성하기 위해 두 파트너가 어떻게 전략적으로 협력해야 하는가를 정한 것이다. 이 협약에 의해 전략적 무상자금지원이 이루어지며, PPA에는 보통 3년에서 5년 동안 두 파트너간의 전략적 관계와 공동의 목표, 모니터링과 평가, 재정 지원계획 등이 명시된다. 2004년 현재 DFID는 15개의 PPA를 체결¹⁵⁾하였으며 4개의 시민사회 조직과 파트너십을 체결하기 위해 추가 협의를 진행하고 있다. PPA의

구체적인 내용에 대하여는 DFID의 대표적인 파트너인 OXFAM의 사례를 통해 심층적으로 살펴보도록 할 것이다.

CSCF와 PPA를 중심으로 하는 DFID의 영국 개발 NGO 지원 체계는 이전에 JFS를 주축으로 하였던 공동자금 협력방식, 프로젝트 중심 지원 방식에서 전략적 일괄지원방식과 장기간의 국별 프로그램 중심의 지원으로 방향을 수정한 것이다. 이는 전술한 바 있는, 영국 정부의 1997년 국제개발 백서 및 2000년 백서에서 공포한 파트너쉽과 정책 일관성의 강조, 전략 계획과 전략 목표 달성을 위한 시민사회의 동원과 관련한 ODA 정책을 구체화한 프로그램이라고 판단된다. DFID는 이 두 가지의 지원방식 이외에도 많은 특수한 군소 자금지원 프로그램을 운영하고 있다. <표 9>에서 제시하고 있는 것이 NGO에 대한 종합적인 지원 프로그램 목록이다. 이 중에서 주목할 것은 DFID가 PPA와 CSCF 이외에도 노동조합이나 전문직 협회, 언론인 협회와 같이 여론 형성에 매우 영향력이 있는 집단들에 대한 전략적 지원을 개시하였다는 점이다. 즉 국제개발 영역에서 활동하고 있지 않는 NGO들도 국제협력과 관련하여 지원받을 수 있는 여지가 주어지고 있다는 점이다. 이는 DFID가 국내 외를 막론하고 ODA의 광범한 지지기반을 형성하기 위한 포괄적 전략을 반영하고 있는 것이다. 이런 점에서 개발인지 기금이나 전략적 증여는 새로운 시도라고 할 수 있다. 물론 고등교육 기관이나 연구소 등을 통한 개발교육과 연구 지원도 NGO 지원전략에서 중요한 부분이다. 이처럼 영국은 광범한 파트너쉽 구축을 위해 가능한 모든 전문 집단이 개발 기금에 접근할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있는 추세이다.

15) DFID와 PPA를 체결한 영국에서 영향력 있는 15개의 시민사회 조직은 ActionAid, Action on Disability in Development(ADD), British Executive Service Overseas(BESO), CAFOD, CARE International, Catholic Institute for Int'l Relations, Christian Aid, HelpAge International, International Service, OXFAM, Save the Children, Skillshare International, Volunteer Service Overseas(VSO), WaterAid, World Wildlife Fund(WWF) 이다.

<표 9> <영국 DFID의 시민사회와 NGO 지원 프로그램 유형>

프로그램명	지 원 방 식	지원조건과 특징
파트너십 프로그램 협약 (Partnership Programme Agreements, PPA)	일괄지원방식(100%)	주요 NGO와 PPA체결 3년-5년간 전략적 지원
시민사회도전기금 (Civil Society Challenge Fund, CSCF)	일괄지원방식(100%)과 공동자금협력 병행 (공동자금지원JFS 대체)	50만 파운드까지 지원 CFA 체결 최대 5년간
개발인지기금 (Development Awareness Fund)	일괄지원방식(100%)	개발교육, 옹호활동 지원 1-10만 파운드 이내 지원 최대 3년간
전략적 증여 (Strategic Grants)	국제개발 이외의 분야 에서 활동하는 NGO들 에 대한 전략적 지원	노동조합, 의사협회, 연 론인 등의 국제개발 지원 SGA 체결
공동자금협력 (Joint Funding Scheme)	매칭 보조금(100%까지) CSCF로 대체	2000년 이후 신규지원 종결
기타 NGO 자원프로그램 -지식공학 연구프로그램 -기업개발혁신 프로그램 -인도적 지원계획 -고등교육연계지원계획 -소규모 자금지원계획	-개발지식과 연구지원 -상공인협회 등 지원 -긴급구호 지원 -개도국과 영국 고등교육 -영국령 지원	-5-20만 파운드(4년) -5.5만-20만 파운드(3년) -무제한(6개월) -8천-1.2만 파운드 -10만 파운드(3년)

영국 정부와 개발 NGO들간의 정책 협의는 BOND(British Overseas NGOs for Development)를 통해 매개된다. BOND는 1993년에 창립되었으며, 국제개발과 개발교육 분야에서 활동하고 있는 영국의 275개의 개발 NGO들의 협의적 네트워크이며 회원단체 조직이다. BOND는 영국 시민사회 조직들간의 경험과 학습 교류 및 훈련 프로그램 제공을 통해 발전에 대한 시민사회의 기여와 ODA의 질적 제고를 위해 조직되었다. 뿐만 아니라 BOND는 최적의 조직들에

대한 목표화된 접근(targeted access)을 위해 정보를 제공하고, 자문 활동과 협의제도를 마련하고 있다. 그럼으로써 개발정책과 개발관행에 대한 시민사회와 영국 정부 및 EU간의 교류를 증진하고, ODA 정책과 관행의 개선을 위해 활동하고 있다. 즉, BOND는 시민사회간의 관계 증진을 위해서 뿐 아니라, 대 정부 및 EU와의 관계에서 개발 NGO들을 대신하여 대표성을 지니고 협력하며, 개발정책과 제반 관행 및 제도들을 개선하기 위해 활동하는 협의적 네트워크이라고 볼 수 있다. 그러므로 BOND는 개발 정책과 원조의 질 및 규모, 시민사회와 정부와의 관계, 자문과 자금지원 방식 등에 있어서 영국 정부와 EU에 대해 회원 단체들의 견해와 이익을 대변한다.

<표 10> <BOND의 개발 NGO 회원단체 등급과 현황>

(단위 : 파운드)

범주와 등급		분 류 기 준	소속 회원단체 (%)	연회비 (정회원/협력회원)
정회원	A등급	연간 집행예산 10만 파운드 이하	49 (18%)	98/49
	B	10만-50만 파운드	76 (28%)	210/105
	C	50만-2백만 파운드	65 (24%)	450/225
	D	2백만-5백만 파운드	31 (11.5%)	800/400
	E	5백만-2천만 파운드	14 (5%)	2,000/1,000
	F	2천만 파운드 이상	14 (5%)	3,500/1,500
협력 회원		간접 지원기관(연구, 훈련, 기금제공 등)	17 (6%) (A4, B6, C2, D2, E2, F1)	정회원의 50%
준회원		준비단계 개발NGO	4(모두 A등급) (1.5%)	30

BOND에는 총 275개의 개발 NGO들이 회원으로 등록되어 있어서 상호 정보와 경험을 교환하고 있다. 회원들은 6 등급으로 구분

되어 있어서, 각각 규모에 따라 회비도 다르다. <표 10>은 BOND의 회원 현황 분포를 보여주고 있다. 이 표에서 알 수 있듯이 연간 예산규모가 약 10억원 정도(50만 파운드)를 기준으로 나누어 볼 때, 10억원 미만이 중소 규모 NGO인 A, B등급이 46%, 10억원 이상의 대규모 NGO인 C-F가 45.5%를 차지하고 있어서(나머지는 협력회원 및 준회원) 자금규모별 NGO의 분포가 매우 균형적이다.

주요 회원조직 중에서 F 등급에 속한 초대형의 개발 NGO들은 재정 자립도가 매우 높다. <표 11>은 영국의 초대형 개발 NGO들 상위 33개의 재정수입 현황을 분석한 자료이다. OXFAM은 총 수입에서 다른 단체들과 비교할 수 없는 정도로 막대한 자금(1997년 기준 미화 약 2억 1,700마불)을 운영하고 있음을 알 수 있다. 2004년 현재는 연간 3억불 이상의 재원을 운영하고 있다. 상위 33개 조직들은 공적자금에 24.5%만을 의존하고 있고 자발적 모금과 자체 사업활동을 통해 나머지 75.5%를 조달하고 있으므로 매우 양호한 재정 자립도와 자율성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

BOND 회원단체의 분포는 매우 다양하다. 역사와 이념, 자금 규모와 조직, 인력규모 측면에서 다양성은 개발 NGO의 특색이고 장점이다. 역사가 150년이 된 NGO부터 최근에 설립된 단체들까지 경험과 역사도 상이하며, 다양한 종교조직과 노동조합, 지역단체, 소수 민족집단, 전문분야 직업조직까지 다양한 이념과 가치관을 지닌 집단들로 구성되어 있다.¹⁶⁾ 본래 영국에는 지방에서 활동하고 있는 작은 규모의 NGO까지를 포함하면 국제개발 분야의 NGO들은 천여 개로 추정되지만, 이 중에서 개발도상국을 대상으로 본격적인 원조 사업을 하고 있는 단체들만 BOND 회원으로 가입하고 있다. BOND

16) BOND 관계자들의 설명에 의하면, 최근 조직된 개발 NGO 중에는 팔레스타인 지원단체인 InterPal, 동성애자들의 국제지원단체, 흑인 소수자집단 협회(Black Minority Association), 다diaspora(Diaspora) 조직 등 실로 다양한 NGO들이 결성되어 등록을 준비중이라고 설명한다. 종교적 성향도 25%가 기독교, 10-15%가 이슬람 단체들이며 대다수 NGO들은 비종교적 활동을 표방하고 있다고 한다. 이처럼 극단적으로 다양한 NGO들의 성향과 견해를 조정하는 것이 매우 중요하다고 한다.

는 국제개발 사업에 간접적으로 기여하고 있는 관련 단체들을 협력 회원(associate membership) 자격을 부여함으로써 재정적으로 기여한 단체나 연구 개발 및 교육훈련 조직들과의 연계도 강화하고 있다.

BOND의 핵심적 두 가지 역할과 활동은 에드보카시 활동과 학습 및 훈련이다. BOND는 회원단체 및 DFID와 연계하여 다양한 에드보카시 활동을 전개하고 있다. GNI 대비 0.7 %의 ODA 목표

<표 11> <영국 상위규모 개발 NGO들의 주요 수입원>

(단위: 천 파운드)

조 직	총 수 입	자발적모금	공적 기부	사업,기타
OXFAM	123,907	98,188	24,479	4,112
Help the Aged	81,876	50,817	1,687	7,690
Save the Children Fund	60,683	36,594	23,369	6,860
Christian Aid	39,741	23,625	11,790	667
ActionAid	36,008	29,405	3,945	1,105
VSO	26,846	4,791	21,171	105
WWF UK	26,018	18,281	4,646	2
Tear Fund	24,212	20,828	1,712	1,118
Sense	22,658	6,071	909	14,809
Care Int'l UK	20,205	2,214	17,891	
Marie Stops Int'l	18,047	1,796	5,192	10,764
Children's Aid Direct	16,255	5,920	7,535	90
CAFOD	15,364	10,590	3,959	60
World Vision UK	15,058	10,606	4,220	
평 균 비 율*	100%	60%	24.50%	15.30%
평 균 수 입	19,433	11,682	4,757	2,885

* 이 수치는 1997년도 기준이며, 총 33개의 규모가 큰 상위 NGO를 대상으로 하였고, 평균 수입과 비율은 33개에 대한 전체 평균치임.

(출처: Informed, INTRAC Bulletin No. 1. 1999. p.10-11)

달성을 위한 캠페인과 로비 활동 뿐 아니라 원조의 질을 개선하기 위한 다양한 네트워크 활동을 하고 있다. BOND는 국제원조체제에서 가장 유력한 선진국과 개발도상국 NGO들의 연대 네트워크인 ‘원조 현실 네트워크’(Reality of Aid Network)에 2002년도에 가입하였으며, 유럽을 대표하여 유럽 회원단체 조직들의 요구를 조정하고 격년간으로 간행되는 원조보고서를 작성하기도 한다. BOND는 영국 정부와 의회를 상대로 한 로비 활동에서도 영국의 개발 NGO들을 대표한다. 때문에 BOND는 정기적으로 DFID와 정책협의를 하고 있으며, 정부와 의회의 각종 위원회에서도 개발 NGO를 대변한다.¹⁷⁾ 뿐만 아니라 BOND는 EU 및 EU의 다른 국가들의 NGO들과도 네트워크를 구축하여 활동하고 있다. ‘유럽의 미래 협약’(Convention on the future of Europe)을 준비하면서 BOND는 2003년부터 2005년까지 EU 에드보카시 프로젝트를 착수하여 진행하고 있다. 이 중 주목할 만한 활동은 범 유럽 개발NGO umbrella 조직인 CONCORD¹⁸⁾의 출범에 BOND가 기여하는 것이다.

한편, BOND는 매년 회원단체들의 조직개발과 제도적 능력 구축을 위한 80여개의 훈련 프로그램과 워크숍을 운영하고 있다. 훈련과정은 매년 훈련 수요조사를 통해 설계되며 교육 대상자들은 모두 회원단체이거나 국제개발 활동에 관심이 많은 활동가들과 프리랜서들이다. 수요조사 결과를 보면 전체 회원단체의 90% 이상이 매년 1개 이상의 훈련과정에 참가하고 있으며, 참여자의 90% 이상이 교육에 대해 만족하고 있는 것으로 파악되었다(Bennett 2002). 훈련과정은 크게 4가지의 주제와 영역으로 나누어진다. <표 12>는 4가지 훈련분야와 주요 프로그램을 보여주고 있다.

17) BOND와 긴밀한 협력 관계에 있는 대표적인 정부위원회는 긴급재난구호 위원회(DEC; Disaster Emergency Committee)가 있다. 모든 국제적 재난 구호와 긴급원조는 이 위원회를 통해 영국 정부의 정책을 결정한다.

18) CONCORD는 European NGO Confederation for Relief and Development로서, 전 세계적으로 가장 거대한 개발 NGO 협의체 조직이다. BOND는 CONCORD 출범을 위한 실무작업반을 운영하면서 뉴스레터도 발간하고 각종 네트워크 활동을 지원하고 있다.

마지막으로 이하에서는 가장 중요한 문제인 BOND의 재정과 정부와의 관계에 대하여 살펴보기로 하겠다. 먼저 BOND의 2002/2003년도 재정 수입은 총 723,974 파운드(미화 약 127만불)로써 그 중 18%는 DFID의 프로젝트 지원금이고, 24%가 DFID 사무국의 자금지원이므로 총 수입의 42%(30만 파운드, 미화 약 52만불)을 DFID로부터 지원 받고 있다. 나머지는 회원들의 연회비와 훈련, 출판 등의 자체 수입금이 37%이고, 기타 외부의 자금지원이 21%이다. 흥미로운 것은 BOND가 매년 국가복권사업위원회로부터도 자금을 지원 받고 있다는 것이다. 지출은 전체의 57%가 인건비를 포함한 운영비이며, 27%가 에드보카시 활동과 회의, 교육훈련 등의 활동비이며, 11%는 연구 및 워킹 경비, 5%가 행정비로 사용되고 있다.

BOND에는 회원단체들이 자발적으로 참여하여 운영하고 있는 16개의 전문 그룹이 있다. 이들 BOND 그룹은 NGO들이 당면하고 있는 이슈와 지역, 분야별로 연구하고 경험과 정보를 교환하는 장일 뿐 아니라 정부와 EU를 상대로 한 에드보카시 활동을 수행하는 역할도 담당하고 있다. 이들 중 활동이 활발한 그룹은 자금조달 그룹(Funding Group), 동유럽 작업 그룹(Eastern European Working Group), 개발과 환경 그룹(DEG), 개발에서의 청년 참여 그룹(Young People in Development), 유럽정책 그룹(EPG), 생식보건과 여성의 권리에 관한 영국 네트워크(UK Network on Sexual and Reproductive Health and Rights), 장애와 발전(Disability and Development), EC 자금 그룹(ECFG) 등이 있다. 이 밖에도 개도국 에드보카시 그룹(Southern Advocacy Group), 제도적 능력지원 그룹(Capacity Building Group), 보건과 개발 포럼(Health and Development Forum)등이 활동하고 있다.

<표 12> BOND의 개발NGO 훈련 및 워킹 프로그램>

분 야	주요 프로그램
자금협력 (AFO)	핵심 자금조달 전략 프로젝트 제안서 준비와 작성 프로젝트 예산과 회계 EC 자금협력과 결과보고 EC의 일괄자금지원(block grants) 신청서 준비
국제프로그램 활동 (IPW)	프로젝트 기획과 수행 실천활동 공동체의 조직화 참여적 학습과 행동 / 로그 프레임 분석(LFA) 재무관리와 파트너의 제도능력 구축 개발이론과 경향
에드보카시와 커뮤니케이션 (A&C)	영국 권력의 중심 EU의 이해와 참여 에드보카시 입문 캠페인 활동 입문 효과적인 에드보카시 활동
조직 학습과 개발 (OLD)	모니터링과 평가 조직 학습과 지식관리 평가와 학습 행동 학습 체계 / 집단 학습방법

- A&C(Advocacy and Communication), AFO(Accessing Funding Opportunities), IPW(International Programme Work), OLD(Organizational Learning and Development)

BOND의 의사결정 기구는 집행위원회이다. 집행위원들은 각 회원단체의 대표들 중에 선임한다. 이 집행위원회는 다양한 분야에서 전문성을 지니고 효과적으로 활동하기 위해 5개의 소위원회를 두고 있는데, 대외관계위원회는 영국 정부 및 EU와의 관계와 정책협의를 담당하고 있으며, 자원섹타 효과위원회(Voluntary Sector Effectiveness Committee)는 국제개발에 참여하는 자원봉사 조직의

훈련과 정보교류 활동을 통해 활동성과를 제고하기 위해 조직되었다. 또한 네트워크 개발위원회는 회원단체들의 네트워크 활동을 지원하고 개발하고 있으며, EU위원회는 BOND가 유럽 전체의 개발NGO 네트워크인 CONCORD의 회원이면서 영국의 대표기관이기 때문에 CONCORD와 관련된 전략적 협력을 권장한다. 재정총괄위원회는 BOND의 재정적, 법적, 조직 관리적 측면에서 총괄적으로 의사결정과 거버넌스 관행을 감독하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 영국의 개발 NGO 정책은 DFID와 BOND 및 전략적 자금지원 계획으로 요약할 수 있다. 이전에는 외교부의 일부였던 개발원조부(ODA)가 1997년 노동당 정부가 들어서면서 독립적인 부처인 DFID로 독립하게 되었고, 영국 정부는 국제개발 백서를 통해 시민사회와의 전략적 파트너십 필요성을 구체화하게 되었다. 또한 BOND라는 개발 NGO 협의기구가 1993년에 결성되면서 정부와 NGO간의 정책협의를 상호 보완적 파트너십 구축이 가속화하였다. 물론 BOND의 창립에서도 DFID의 재정적 지원과 파트너십 전략은 매우 중요하였다. 한편, 이전까지는 프로젝트 중심의 공동자금협력 방식이 정부와 NGO간의 주된 사업 방식이었으나 2000년 이후 이러한 방식은 종결되었다. 대신에 전략적 협약에 의한 중장기적인 파트너십 프로그램이 급속히 확대되고 있다. CSCF와 PPA라는 DFID의 시민사회 지원계획에 의해 개발 NGO들은 ODA에 중요한 파트너가 되었다. 정부와 개발 NGO들은 ODA 증액과 개발교육 및 대중적 지지기반 확대와 EU 등 다른 공여국과의 협력에서는 공동의 보조를 취하면서 협력하고 있으며, 세계화와 무역정책과 같은 몇 가지 이슈들에서는 상호 대립하기도 하면서 국제개발 영역에서 파트너십을 구축하고 있다. 정부와 개발 NGO간의 구체적인 협력이 어떻게 이루어지고 있는가를 OXFAM의 사례를 통해 명확히 파악할 수 있다.

2. 영국 OXFAM의 개발전략과 활동 사례

영국 OXFAM은 영국의 국제개발 NGO 중에서 최대 규모이며, 전 지구적으로 백만 명 이상의 자원봉사자와 활동가들이 빈곤에 관한 국가적, 전 지구적 논의에서 커다란 영향력을 행사하고 있으며, 영국 뿐 아니라 12개 국가에 조직되어서 국제적 연합 조직으로 활동하고 있는 국제 OXFAM(International Oxfam)의 주요 회원 단체이기도 하다.

OXFAM의 2003년도 연간 총 재정 수입규모는 미화 약 3억 3,000만불 정도이다. 이 중에서 자체 수입금은 총 수입의 77%를 차지하고 있는데, 그 중 대부분은 50만 명 이상의 고정 기부자의 기부금과 여타 모금(43%), 800여 개의 OXFAM 가게에서 구매하는 사람들의 기여(34%)에 의해 이루어진다. OXFAM은 매년 DFID를 비롯하여 EU, UN과 국제 OXFAM 등으로부터 자금 지원도 받고 있는데 이는 전체 수입의 20.6%를 차지하고 있다. 나머지는 투자 및 기타 수입금이다.

OXFAM은 12명의 집행 이사(Trustees)들로 구성되는 이사회를 통해 운영되고 있으며, 집행 이사회는 32명의 이사로 구성된 OXFAM 협회에 의해 지지를 받는다. 전 세계적으로 3,493명의 직원이 있으며 영국에만 1,911명의 직원들이 상근하고 있다. 국제적으로는 8개의 지역관리 센터(Regional Management Centers)를 두고 있으며, 모든 OXFAM 사업의 프로그램 운영과 관리와 책임은 이들 지역관리 센터에 있다. OXFAM은 아시아, 아프리카, 중동, 중남미, 동유럽과 구 소련 지역에서 활동하고 있을 뿐 아니라, 영국에서도 빈곤 구제사업을 전개하고 있다. OXFAM은 워싱턴 DC와 브뤼셀에도 국제 OXFAM을 설치하여 전 세계적으로 에드보카시 활동을 전개하고 있다.

OXFAM은 크게 두 가지의 개발협력 임무를 지니고 있다. 하나는 즉각적인 인도주의적 긴급구호이고, 다른 하나는 장기적인 빈곤 퇴치 개발사업 지원이다. OXFAM은 이러한 두 가지의 목적을 달

성하기 위해 직접적인 빈곤감축 프로그램, 인도주의적 긴급구호, 전 지구적 캠페인 활동과 지식중심의 공공정책 개발, 여론주도와 옹호활동인 에드보카시(advocacy)가 하나로 잘 통합된 접근방법(integrated approach)에 의해 조직과 사업을 운영하고 있다.

『OXFAM의 전략계획』에 의하면 OXFAM의 모든 활동은 권리에 기반한 접근방법(right-based approach)에 기초한다고 명시되어 있다. 즉, OXFAM은 다음과 같은 공통의 신념을 가지고 모든 국제 개발사업을 구상하고 있다.

“모든 인간은 정치적 시민권과 인도주의적 법에 근거하는 제반 권리를 지닐 뿐 아니라, 사회적, 경제적 권리도 지닌다. 빈곤과 고통을 극복하기 위해, 우리는 모든 남성과 여성의 권리가 충족되고 보호받을 수 있도록 노력하여야 한다”

OXFAM의 권리에 기반한 접근 방법은 “주민들에게 자원과 역량이 주어진다면 그들은 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있다”는 믿음을 실현하고자 한다. 1998년에 검토된 OXFAM의 기본전략 문건 『21세기의 진로 설정 Setting Course for the 21st Century』는 그 이후 몇 차례 수정을 거쳤지만 전 세계적으로 OXFAM의 영향력을 극대화하기 위한 개발 접근을 명시하고 있다. 『21세기의 진로 설정』은 세계적인 개발 아젠다의 변화에 발맞추어 OXFAM이 빈곤퇴치에 어떻게 기여할 수 있는가를 비판적으로 검토한 것이다. 그 주된 내용은 보다 정교한 전략적 핵심과 프로그램의 일관성, 빈곤을 야기하는 제반 관념과 관행 및 정책을 변화시키기 위한 보다 효과적인 파트너쉽과 동맹의 필요성 및 비용 효율성을 고려한 사무소의 네트워크와 적절한 전문 직원을 포함하는 내부적인 조직 개혁의 필요성을 강조하는 것이다.

또한, OXFAM의 새로운 『전략계획 Strategic Plan 2000-2005』에서는 전 세계적인 새로운 도전에 OXFAM이 어떻게 대처해야 하는가를 제시하고 있는데, OXFAM은 미래의 장기적인 핵심 전략으

로 아래와 같이 다섯 가지의 영역을 정하고 있으며 이 각각의 영역에서 중기적인 우선 사업전략을 정하고 있다. 영국 OXFAM 뿐만 아니라 모든 국제 OXFAM 조직도 예산 배분을 포함하여 모든 사업을 이러한 핵심 목표에 맞추고 있다. 그럼으로써 핵심 목표에 있어서의 시너지 효과 뿐 아니라 지역적, 국가적, 세계적 차원에서의 영향력 증대가 기대되며, OXFAM의 사업을 모니터링하고 영향 평가를 수행할 수 있는 명백하고 투명한 전략적 틀이 마련되는 것이다. OXFAM의 다섯 가지의 핵심 영역은 아래와 같다.

- 지속가능한 생계 권리(right to a sustainable livelihood):
 - 시장에서 빈곤층의 역량 증대
 - 빈곤층의 자산 구축
- 기초 사회보장, 보건과 교육 권리(right to basic social services: health and education)
 - 기초 사회보장을 위한 적정 자원 확보
 - 기초 의약품에의 접근 증대
 - 소녀들에 대한 질 좋은 기초 교육 기회의 증대
- 생명과 안보 권리(right to life and security)
 - 질 좋은 인도주의적 구호의 확보
 - 군비 통제의 증대
 - 전쟁으로부터의 국제적인 폭리 획득 금지
- 주변 계층의 참여 증진 권리(right to be heard)
 - 의사결정에서 빈곤층의 참여 증대
 - 정부와 국제기구의 빈곤층에 대한 책임성 증대
- 성 평등과 다양성 권리(right to equity: gender and diversity)
 - 여성에 대한 폭력 종식
 - 여성과 남성에 대한 관념과 신념의 변화
 - 차별 극복

국제 OXFAM도 이러한 권리에 기초한 접근을 모든 국가에 공

통적으로 적용하고 있는데, 국제 OXFAM의 전략계획서인 『전 지구적 평등을 향하여 Towards Global Equity(2001-2004)』에서는 이러한 다섯 가지의 권리 접근을 구체화하고 있다. 이 권리 접근은 경제적 관점에서 인간의 웰빙(well-being) 차원을 넘어 모든 개인들이 인권과 경제발전과 사회정의에 보이지 않게 연관되어 있다는 것을 주창하는 것이다. 권리에 기초한 접근은 21세기의 국제개발 원조에 있어서 하나의 새로운 사고이고, 학습과정이며, 질적으로 다른 프로그램의 기회를 제공하는 것으로 평가되고 있다.

OXFAM의 국제적 에드보카시 활동은 세계경제포럼(다보스 포럼)에 대항하여 조직한 세계사회포럼과 같은 연대 행사에서도 활발히 전개되고 있다. 2004년 1월에 전 세계의 132개국 2,260개의 NGO 조직이 참가한 이 대회는 인도 뭄바이에서 개최되었는데 이 행사에서도 OXFAM은 인도의 ‘행동과 발전을 위한 농촌조직’과 연대하여 공정무역 및 반전평화운동을 주장하기도 하였다. OXFAM은 이디오피아의 기근이 발생한 상황에서 사회주의 정권의 수립으로 세계적인 다국적 기업인 네슬레사가 피해보상을 요구하자 이에 맞서 보상요구를 철회하도록 국제적인 압력을 행사하기도 하였으며, 결국 이를 성공시켰다. OXFAM은 세계사회개발정상회의나 지속가능한 발전에 관한 세계정상회의 등 주요한 국제개발 회의 때마다 빈곤감축과 무역정책에 관한 개발 NGO들의 의견을 대표하여 여론을 주도하기도 한다.

한편, OXFAM과 DFID는 지난 20여년 동안 정책, 프로그램과 재원 조달에 있어서 광범한 협력 관계를 발전시켜 왔다. OXFAM은 영국 해외원조그룹(British Overseas Aid Group; BOAG)¹⁹⁾의 일원으로서 장관들과 정기적으로 공식적인 접촉 채널을 유지하고 있으며, 다른 공식적, 비공식적 차원에서도 부처 및 정부와의 다양

19) BOAG는 영국 해외원조단체 중에서 빅5 라고 할 수 있는 거대 국제 개발 NGO들 집단을 의미한다. 여기에는 ActionAID, Christian Aid, Oxfam, Save the Children, CAFOD(Catholic Fund for Overseas Development)가 포함된다.

한 관계를 유지하고 있다. DFID 와 OXFAM 사이에는 집중적인 공동자금과 일관지원계획(Joint Funding Scheme block grant)이 지속되어 왔으며 이는 PPA의 시작으로 2000년에 종료되었다.

특히, OXFAM과 DFID는 우간다, 케냐, 베트남, 방글라데시, 카리브해 국가들의 국별 지원계획에서 긴밀하게 협력하였다. 우간다에서는 우간다 참여적 빈곤 평가계획(Uganda Participatory Poverty Assessment Project; UPPAP)을 통해 OXFAM은 우간다 정부 및 DFID와 매우 긴밀한 협력 관계를 유지하였다. 이 참여적 빈곤평가 계획은 국가적 정책 과정에서 빈곤층의 소리와 견해를 반영하는 것을 목표로 한다. OXFAM은 우간다 정부를 대신하여 참여적 빈곤평가 계획의 주도적인 수행자가 되었다.

베트남에서는 DFID와 세계은행이 OXFAM 및 다른 영국의 개발 NGO들과 공동 협력하여 베트남 국가 계획에 시민사회의 참여를 지원하는 사업을 전개하였다. OXFAM은 베트남의 국가 빈곤감축 전략을 수립하기 위해 베트남의 한 지방에서 참여적 빈곤평가를 수행하였고, 베트남 파트너와 함께 세계은행의 개입에 관한 훈련 워크숍을 개최하기도 하였다. OXFAM과 DFID는 베트남 정부, 세계은행 및 다른 공여국들과 더불어 베트남의 국가적 개발계획의 우선 순위에 대해 토의하는 국가 자문기구에 참여하였다.

OXFAM은 1994년부터 케냐 와지르(Wajir) 지방에서 DFID의 자금 지원으로 목축 개발 프로그램(Pastoralist Development Programme)을 수행하였다. 이 사업은 정부와 사적 부문의 기초적인 사회보장 제공에 있어서 목축 농가와 마을이 보다 효과적으로 참여할 수 있도록 이들의 제도적 능력을 구축하기 위한 것이다. 와지르 프로젝트는 케냐에서 케냐의 빈곤감축 전략과 분쟁 예방 및 평화구축 등 광범한 이슈에 있어서 OXFAM과 DFID의 관계를 한층 심화시키는 계기가 되었다.

카리브해 국가에 있어서도 OXFAM은 DFID의 자금 지원으로 카리브 시민사회 발전 프로그램(Caribbean Civil Society Development Programme; CCSDP)을 수행하였다. 카리브해 지역에서 DFID와

개발 NGO 간의 최초의 파트너십 프로그램인 이 사업은 이 지역 시민사회 조직들의 효과적이고 지속가능한 빈곤감축 프로그램을 지원하고, 시민사회가 지역적, 국가적, 국제적 차원에서 빈곤층의 편에서 정책적 영향력을 확대할 수 있도록 잠재력을 개발하는 것을 목표로 하고 있다. CCSDP는 NGO, 지역조직, 교회조직, 노동조합, 상인조합 등과 더불어 지역적, 국가적 네트워크를 통해 사업을 수행하였다.

OXFAM은 DFID의 분쟁 및 인도적 지원부와 공동으로 Sphere 프로젝트²⁰⁾에서 긴밀히 협력하고 있다. 이것은 인도주의 현장(humanitarian charter)과 인도주의적 지원의 최소 기준을 개발하여 출판하고 배포하는 사업으로서, 분쟁과 재난으로 피해를 입은 주민들이 인간의 존엄성과 생명권을 깨닫는데 반드시 필요한 사업이다. OXFAM과 DFID의 분쟁 및 인도적 지원부는 인도주의적 책무 프로젝트(humanitarian accountability project)의 추진위원회 멤버로서, 이를 통해 양 기관은 인도주의 기관과 단체들이 분쟁과 재난으로 피해 받은 사람들에게 대해 지니는 책임을 강화하도록 노력하고 있다.

OXFAM은 윤리적인 무역과 사회적으로 책임 있는 사업 영역에서 DFID의 가장 중요한 파트너이다. OXFAM은 윤리적 무역 추진 계획(Ethical Trading Initiative)과 사업관행의 사회적 차원을 위한 자원 센터(Resource Centre for the Social Dimensions of Business Practice)에 모두 관여해 왔다. 또한, OXFAM은 DFID의 기업개발부(Enterprise Development Department)와 협력하여 남아시아로부터 수입되는 차(tea)의 공정 무역을 위한 유럽 시장의 확

20) 스위스 제네바에 본부를 두고 있는 Sphere 프로젝트는 1997년에 인도주의적 NGO들과 적십자 운동 및 회교권의 적신월사(Red Crescent) 운동에 의해 착수되었다. 이 프로젝트는 재난과 분쟁으로부터의 고통을 줄이기 위한 사업과, 재난과 분쟁의 피해자들이 인간적인 존엄성을 가지고 살아갈 수 있는 권리와 구호를 받을 권리가 있다는 신념에 기초한 활동을 전개하고 있다. Sphere는 <인도주의 현장과 재난 구호의 최소 기준>에 대한 핸드북을 발간하고 있으며, 다양한 훈련과 워크숍 프로그램을 운영하고 있다.

대 잠재력 평가를 위한 타당성 조사를 지원한 바 있다. 이 타당성 조사는 남아시아의 소 지주들, 차 플랜테이션의 노동자들에게 유기농 차의 재배와 가공 능력과 유럽 공정무역 시장에의 접근을 촉진함으로써 생계를 개선하고자 하는 포괄적인 지원 프로그램의 첫 번째 단계 사업이다.

OXFAM의 정책부는 DFID 및 재무부 등 여타 정부 부처와의 정기적인 비공식적 접촉을 통해, 국가 채무, 빈곤감축 전략, 무역, 인도주의적 지원과 EU와의 공동 협력 등 광범위한 정책 이슈에 대해 협의하고 있다. OXFAM은 DFID의 백서(White Papers) 뿐 아니라 제도적 전략계획 문건들에 대해서도 OXFAM의 입장을 제출하고 있으며, DFID의 국제무역부와 함께 세계무역기구(WTO) 회의에 공동으로 참가하는 등 다양한 기관 간 회의에도 적극 참여하고 있다.

영국 국제개발부(DFID)는 1970년대부터 OXFAM에 대한 지원을 시작하였고, DFID와 OXFAM은 공히 ‘빈곤 퇴치를 통한 국제개발목표의 달성’이라는 목표를 공유하고 있다. 이러한 확고한 공통 목표를 토대로 두 기관은 세 가지의 전략적 영역에서 파트너십을 강화하고 있으며, OXFAM과 DFID는 모든 수준에서 최대한의 공동 협력을 통해 시너지 효과를 극대화하고 있다. DFID의 지원에 의해 OXFAM이 부가가치를 입증하여야 하는 세 가지의 전략적 중점 지원 영역은 아래와 같다.

1) 의사결정 과정에 빈민들의 참여 증진(The Right to be Heard)

OXFAM은 빈국에서 시민사회와의 연계 활동 및 참여적 빈곤 평가(participatory poverty assessment)의 경험으로 빈곤감축전략을 포함한 정책결정 과정에 정부와 시민사회가 함께 참여하는 것을 지원하고 독려할 수 있는 역량을 갖추고 있다. 이 지구적 프로그램의 목표는 가난하고 주변화된 사람들이 그들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 효과적으로 목소리를 낼 수 있도록 하는데 있

다. 이 프로그램은 DFID의 목표 전략계획 문서인 “가난한 사람들의 인권을 실현하고 정부가 빈곤층을 위해 일할 수 있도록 만드는 일”(Realizing Human Rights for the Poor People and Making Governments Work for the Poor People)과 맥락을 같이 한다. 이 프로그램을 통해 OXFAM은 각국 정부와 국제기구들이 가난한 사람들에 대한 책무를 보다 강화하도록 하고, 개발관행을 민주화하는 일에 중점을 두고 있다.

과다채무빈국(HIPC) 중 부채 탕감 대상이 되는 최빈국에서 OXFAM의 현저한 활동과 이들 국가들에서 시민사회와의 연계로 인해 각국의 빈곤감축전략과 참여적 예산수립 정책에 있어서 정부와 시민사회는 보다 효과적으로 정책과정에 참여할 수 있게 되었으며, DFID는 OXFAM을 통해 이를 적극 지원하고 있다. OXFAM은 촉진활동 및 제도 구축과 자금 지원에 의해 국가 수준에서의 정책적 연대를 지원함으로써 빈곤감축전략에 관한 협상에 참여할 뿐 아니라 보다 광범한 영역에서 정부의 정책을 비판적으로 검토할 수 있게 되었다.

OXFAM과 그 파트너들은 정부 및 여타 공여국들과 함께 정책과정에서 참여적 빈곤 평가를 제도화할 수 있도록 하는 잠재능력을 지니고 있다. 이러한 일은 우간다, 아르메니아, 온두라스, 볼리비아, 베트남 등에서 이미 이루어지고 있다. OXFAM은 세계은행의 포괄적 개발 전략(Comprehensive Development Framework; CDF) 검토 추진위원회에 참가하고 있으며, 이는 향후 더 세계적인 규모의 협력과 영향력 증대를 가능하게 하는 것이다. 국제 OXFAM은 파트너십 프로그램 협약(PPA)을 20여 국가에서 추진하고 있으며, 그 중에서 영국 OXFAM은 8개 국가의 사업을 주도하고 있다. 이 프로그램의 경험과 성과는 OXFAM 뿐 아니라 DFID, 세계은행과 IMF(국제통화기금)에게도 매우 중요한 것이다.

OXFAM은 볼리비아, 페루, 세네갈, 과테말라와 같은 국가에서 예산 감시와 지방 개발계획, 효과적인 지방분권화 등의 영역에서 활동함으로써, 정부의 책무에 대한 이슈에도 적극 대처하고 있다.

이러한 OXFAM의 활동은 DFID의 국별 프로그램에 부합되는 방향으로 사업이 추진될 수 있는 잠재력이 매우 높다.

OXFAM은 직접적인 풀뿌리 연계활동과 참여적 프로젝트 계획 및 모니터링 경험으로 지역 수준의 역량 강화 프로그램을 국가 수준의 의사결정 과정과 연계시키는 새로운 접근 방법을 잘 개발하고 있다. 또한 OXFAM은 이러한 이슈들에 참여하는 다른 국제개발 NGO들과 함께 공동 협력사업을 강구하여 착수할 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

공적 사적 영역에서 여러 제도들이 가난한 사람들에 대한 책무를 더욱 강화하기 위해서는 참여, 협의, 책임성과 같은 이슈와 관련한 제반 관행들의 명확한 기준과 그러한 가치와 적용을 둘러싼 공감대의 마련이 필요하다. 재난 상황에서의 행동 기준을 개발한 것과 같이 효과적인 참여(participation)와 협의(consultation), 빈곤 주민에 대한 책임성(accountability)의 메카니즘에 있어서도 그와 유사한 기준 마련이 필요하다. OXFAM은 빈곤 주민들의 참여를 증진할 수 있는 적절한 방법들에 대한 보다 광범한 공감대를 마련하기 위해 내적인 기준과 관행의 마련 뿐 아니라 다른 기관과의 공동 노력도 경주하고 있다.

2) 생명권과 안전보장 : 인도주의적 지원의 질과 투명성 제고 (The Right to Life and Security: Improving the Transparency and Quality of Humanitarian Assistance)

OXFAM은 분쟁과 자연재해로 피해를 입은 국가에서 NGO 파트너들과 협력하여 비상사태에 대한 준비 계획과 긴급구호 프로그램을 마련함으로써, DFID의 인도주의적 지원의 질을 제고하는 전략 목표에 기여하고 있다.

OXFAM은 수년 동안 인도주의적 재난구호 활동에서 주도적인 역할을 담당하였으며 특히, 식수와 공중 위생시설의 공급에서 활동이 현저하였다. 생명권과 안전보장 프로그램의 목적은 군사 분쟁과

<표 13> <DFID와의 PPA에서 OXFAM의 전략적 목표와 주요 요인들>

목적과 전략적 변화 목표	우선 전략	성과 지표
빈곤계층의 참여 권리 (The Right to be Heard) ◆ 가난하고 주변화된 사람들이 그들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에서 유력한 목소리를 낼 수 있게 된다. ◆ 이들이 시민권과 정치적 권리를 갖게 되며, 다른 사람들과 동등한 지위를 누릴 수 있게 된다.	◇ 가난한 사람들이 그들의 삶에 영향을 미치는 정부와 제도의 정책과 관행에 영향력을 행사하는데 필요한 숙련기술, 자원, 접근성을 가질 수 있도록 지원 ◇ 정부, 다자기구, NGO들에게 빈곤층이 그들의 삶에 영향을 미치는 정책과 사업의 계획, 수행, 평가에 효과적으로 참여할 수 있도록 하는 관행을 채택하도록 압력을 행사	○ 프로그램 영역에서 빈곤층에 대한 원조 증액과 책임성 증대 ○ 정부는 국가 빈곤감축전략 개발과 지방분권화 계획에서 빈곤층을 적극 참여시킴 ○ 빈곤 주민과 시민사회가 빈곤 주민의 이해관계가 걸린 정부 정책과 관행에 영향력을 행사할 수 있는 능력과 재원을 지님
생명과 안전보장의 권리 (The Right to Life and Security) ◆ 군사분쟁과 자연재해로 인해 사망하거나, 질병에 걸리거나, 삶을 박탈당하는 사람들의 수가 현저히 줄게 된다.	분쟁과 자연재해로 인해 피해 받는 사람들을 보호하고 인도주의적 지원의 질을 보장하는 행동을 지원	○ 피해 주민들이 적절히 보호되고 OXFAM 긴급구호 프로그램 영역에서 기본욕구가 충족됨 ○ OXFAM 관리 프로그램이 Sphere의 질적 기준에 맞게 충족됨 ○ 분쟁과 재해 상황에서 국제사회가 보다 잘 협력하고 피해주민에 대해 보다 진전된 책무를 지님

목적과 전략적 변화 목표	우선 전략	성과 지표
지속가능한 생계 권리 (The Right to a Sustainable Livelihood) ◆ 빈곤 상태에 있는 주민들이 식량과 안정적인 수입을 얻을 수 있게 된다.	빈곤층 생산자들이 시장의 접근, 영향력, 공정 가격을 달성할 수 있도록 지원	○ 프로그램 영역에서 생산 자집단에 의해 선정된 상품의 시장 접근성 개선 ○ 빈곤 주민들이 그들의 생계에 영향을 미치는 무역 정책과 지역적, 세계적 무역협정에 더욱 영향력을 행사 ○ 공정무역 소비자 운동의 성장과 영국내 공정무역 상품 제공의 증가 ○ 세계무역기준과 이를 지배하는 제도들의 책무에 시민사회가 효과적으로 개입

자연 재해의 직접적인 결과로 인한 사망자, 병자, 생활 박탈로 피해를 당하는 자의 수를 현저하게 줄이는 것이다. 분쟁과 자연재해로 피해를 입은 국가들에서 OXFAM의 두드러진 활동과 NGO 파트너들과의 연계, 기록할 만한 주요 예방 조치들과 긴급구호 프로그램은 OXFAM이 인도주의적 지원의 질을 제고하는데 크게 기여하였음을 입증하는 것이다.

이러한 기존의 연계에 기초하여, DFID와 OXFAM 간에는 향후 인도주의적 지원의 책임과 제반 규정과 관련한 이슈들에서 더욱 진전된 협력이 요구되고 있다. 다른 주요 활동 조직과 함께 OXFAM은 ‘생명권과 안전보장’ 프로그램으로부터 얻어진 교훈을 Sphere 프로젝트의 수행 강화와 개선을 위해 지원하고, 그것을 정책적 차원으로 통합하기 위해 어떠한 지원을 할 것인가에 대해 열성적으로 강구하고 있다. 또한 OXFAM은 인도주의적 긴급구호 프

로그그램에서 젠더와 표현 기준의 개발에 있어서도 DFID와 특별히 협력하고 있다.

OXFAM의 생명권과 안전보장 전략에서 두 번째 요소는 분쟁 예방 활동과 관련되는 것이다. 전 세계적으로 분쟁 예방 영역에서 OXFAM은 아직 기록할 만한 성과를 거두지 못하였으나 앞으로의 주요 활동 영역이 되고 있다. 분쟁 예방은 DFID와의 전략적 협력 관계의 일부가 아니다. 그러나 케냐, 우간다에서의 DFID와 OXFAM 간의 강력한 유대관계로 인해 이들 국가에서도 전략적 협력관계는 지속될 것이다.

3) 지속가능한 생계 권리: 지구적 무역 기준과 윤리적 무역 (The Right to a Sustainable Livelihood: Global Trade Rules and Ethical Trade)

국제 OXFAM의 전 지구적인 공정 무역(fair trade) 캠페인과 공정 무역 활동은 DFID의 세계화 전략에 크게 기여하였다. 2002년에 국제 OXFAM은 20여 개의 영국 기관들과 연대하여 세계적인 무역 캠페인을 전개하였다. 이 캠페인의 목적은 덤핑, 시장 접근, 상품 가격정책과 특허 등의 이슈를 제기함으로써 국제 무역기준이 가난한 사람들에게 혜택을 주도록 영향력을 행사하는데 있다.

OXFAM과 DFID는 개발도상국에서 공정무역 제도 구축을 위한 최적의 전략을 시행한 경험을 공유하고 있다. 개도국 지역 파트너들의 제도적 발전이 무엇보다도 중요하며, 공정 무역 접근은 공정하게 거래된 상품의 판매 증대를 통한 시장 접근을 증대시키는 한 요인이 된다. DFID와 OXFAM은 세계화가 가난한 사람들에게 긍정적인 이익을 가져다 줄 수 있도록 노력할 것이다. 이러한 점에서 윤리적 무역과 기업의 사회적 책임과 관련하여 보다 심화된 협력 가능성은 열려 있다.

한편, 파트너십 프로그램 협약(PPA)의 일환으로 동아프리카 지역에서 새로운 공동 협력방식이 시도되었다. 이는 프로젝트 자금지

원 방식에서 탈피하여 PPA의 우선 협력 영역과 관련한 정책과 프로그램 이슈에 대한 협력을 강화하고자 하는 것이다. 이러한 새로운 공동 협력 계획은 전 지구적 PPA의 평가와 학습을 위한 기반 조성에 기여하였다. 이러한 새로운 협력 방식의 시험에 동아프리카 지역이 선정된 이유는 이 지역에서, 특히 케냐와 우간다에서, 수년 동안 국가적 수준의 정책 개발 뿐 아니라 지방에서의 개발 프로그램의 수행과 인도주의적 지원 및 평화구축 계획에 있어서 긴밀한 협력관계가 지속되었기 때문이다.

OXFAM의 케냐 사례를 살펴보기로 하자. 1990년대의 다양한 정치적 경제적 변화를 통해 케냐는 빈곤에 대처하는 상당한 잠재력을 지니고 있다는 것이 입증되었다. 그럼에도 불구하고 정부의 투명성과 책임성을 제고하고, 빈곤 계층에게 실질적인 이익을 가져다 줄 수 있는 국가차원에서의 정책 변화를 담보하기 위해서는 아직 해야 할 과제가 많다. 1990년대에 만들어진 OXFAM과 DFID간의 공고한 협력관계는 빈곤층을 위한(pro-poor) 정책 변화의 기회를 제공하였다. OXFAM은 DFID와 더불어 빈곤감축전략계획(PRSP)의 목적 달성을 위한 지원을 강화하고 있으며, 여기에는 국가, 지역, 마을 수준에서 PRSP의 권고에 의한 프로젝트 활동 수행을 모니터링할 수 있는 팀별 훈련이 포함되어 있다.

지난 수 십년 동안 케냐에서의 국지적 분쟁과 불안정은 증가하였고 이는 빈곤계층에게 더욱 좋지 않은 결과를 초래하였다. 그러한 결과는 급증하고 있는 범죄율, 성폭력과 산발적인 무력 분쟁으로 나타나고 있다. 국가 기관들은 이러한 사태에 대처하는데 있어서 비효율적이었으며, OXFAM과 DFID는 분쟁 감축 프로그램을 착수하면서 공동 노력하고 있다. OXFAM은 분쟁과 불안정이 목축민들의 생계에 부정적인 영향을 미치고 있는 북부 케냐의 사막지대에 프로그램을 집중하고 있다.

DFID와의 PPA에 의하면 DFID는 3년(2001-04) 동안 OXFAM에 2천만 파운드(미화 약 3,500만불)을 제공하였다. 연도별로는

2001/2년도 651만 파운드, 2002/3년도 667만 파운드, 2003/4년도 682만 파운드를 각각 지원하였다.

PPA 자금 지원은 매 분기별로 OXFAM으로부터 차분기에 소요될 자금의 추정에 의한 공식적인 자금지원 신청서 접수에 의해 DFID가 선지원한다. OXFAM은 분기별로 자금 집행 보고서를 제출하도록 되어 있으며, 여기에는 전반적인 자금 집행내역과 전체에서 차지하는 PPA 자금의 분할이 명시되고 있다.

DFID 해외사무소와 다른 부서에 의한 OXFAM 자금 지원은 관련 부서에 의해 결정되며 이는 PPA 자금과는 별도의 전략적인 증여가 된다. 그러나 긴급구호와 인도주의적 지원을 제외하면, OXFAM은 더 이상 DFID 케냐와 우간다로부터 프로젝트 방식의 자금 지원을 받을 수 없다.

PPA의 진척사항은 2001년도에 개발된 양자간 모니터링 계획에 의해 모니터링되고 있다. 그 주된 내용은 다음과 같다. DFID는 OXFAM의 연차적 영향 평가(annual impact assessment)에 참여한다. 이에 근거해 연차 보고서가 발간되며 여기에는 PPA의 목적에 의거한 수행 평가와 차기 년도에 이루어질 특정 공동 협력계획이 포함된다. 또한 DFID는 최소한 한번 이상 OXFAM의 연차 회의에 참석하며 OXFAM의 이해관계자 조사를 받는다. 뿐만 아니라 DFID는 프로그램 협력의 주요 분야별 주제 검토(thematic review)에도 참여한다. 케냐와 우간다의 DFID 직원은 연차 회의와 다른 모니터링 과정에 적절히 참여한다.

파트너십 종료 년도의 최초 6개월 동안에는 독립적이고 외부적인 평가가 이루어져야 한다. 다만, 일방의 요청이 있을 경우에는 양 기관의 합의에 의해 다른 기간 동안에 평가가 수행될 수도 있다. 평가에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

- 파트너십의 영향과 가치의 평가 및 결정
- 파트너십 운영의 검토
- 모니터링 체계의 평가

- PPA의 지속 여부의 결정
- 미래에 있을 DFID에 의한 PPA 자금지원에 대한 특별한 제안 사항

PPA는 각각의 개발 NGO들이 자신의 고유한 정책과 전략을 추구하고 핵심 역량에 집중하도록 하는 것을 인식하면서, 보다 효과적인 협력을 촉진하기 위한 것이다. OXFAM과 DFID 간의 PPA는 공개적으로 양자의 견해를 공유하고 주요 개발이슈에 대한 건설적인 대화의 틀을 마련하는데 그 목적이 있다. 파트너십 프로그램 협약은 DFID와 OXFAM 간에 양해각서(MOU)를 체결함으로써 상세한 재정 지원 내용과 협약에 따른 행정 사항이 마련된다.

PPA를 체결하기 전에 DFID와 OXFAM은 관련 부서들에 대한 설문지 조사를 통해 양 기관간의 파트너십 협력의 필요성과 잠재력에 대한 의견을 청취하였다. 또한 2000년도 11월에는 나이로비에서는 DFID와 OXFAM이 공동 주관하는 워크숍을 개최하여 동아프리카에서의 시험적 공동 협력 계획에 대한 공식적 협의를 진행하였으며, 관계 기관들의 의견을 청취하기도 하였다.

PPA는 DFID의 포트폴리오 검토위원회에 제출되어 심의를 거친 후 2001년 4월에 국무부 장관의 승인을 받아 시행되었다. 동시에 이 계획은 OXFAM 사무총장과 집행이사회의 승인을 받음으로써 효력을 지니게 되었다.

OXFAM과 DFID는 통상적인 관리 구조를 통해 협력하고 있으며, OXFAM의 국제부 차장이 DFID와의 파트너십에 있어서 협력 창구가 되며 관련 부서장과 지역부서장이 특정 지역과 사업 계획과 관련하여 DFID의 접촉 상대가 되고 있다. DFID에서는 정보와 시민사회부(Information and Civil Society Department)가 파트너십 프로그램 협력의 기본 창구가 되며, 특정 관련 부서의 장이 접촉 상대가 되고 있다.

『21세기의 진로 설정』과 OXFAM의 전략적 계획 및 일련의 정책 문건들은 새로운 개발 아젠다에 있어서 OXFAM과 DFID간에

존재하는 시너지의 정도를 입증해 주고 있다. 국제개발 목표의 달성을 위한 공동의 헌신적 노력 뿐 아니라 빈곤의 다차원적 수준에 대한 분석에서도 두 기관간에는 공통점이 있다. 즉, 두 기관간에는 세계화가 경제 성장과 형평성을 통해 빈곤한 사람들에게도 혜택을 주어야 한다는 것과, 채무 변제를 참여적 국가 빈곤경감 전략과 연계하여야 한다는 합의가 존재한다. 또한 지역적, 국가적, 세계적인 모든 수준에서 변화를 이끌 수 있는 권력을 지닌 자들은 가난한 사람들을 우선적으로 관심의 한 복판에 두어야 한다는 공동의 목표가 있다.

파트너십 프로그램 협약(PPA)을 위해 수행된 심사 평가에 의하면, OXFAM과 DFID는 교육, 무역, 분쟁예방 정책 등에서 접근 방법상의 약간의 차이를 지니고 있는 것으로 밝혀졌으나, 양 기관의 공통의 이해가 이러한 차이를 훨씬 상회하고도 남는다. PPA는 파트너 기관의 독립성을 인정하고 서로 독자적인 접근방법을 추구하는 것을 양해하면서, 공동의 합의된 영역에서 효과적인 협력을 촉진하기 위해 마련된 것이다.

DFID는 OXFAM이 다기적, 분산적이고 지역적으로 특수한 프로그램들로부터 보편적인 핵심 목표에 부합하는 전 지구적인 프로그램으로 이행하는 것을 지원하고 있다. 그러나 핵심 목표는 광범한 것이어서 한정된 재원으로 최대의 영향력을 달성하기 위한 최선의 방법이 무엇인가에 대하여는 추가적인 선택의 필요성이 남아 있다. 전 지구적으로 모든 국제 OXFAM의 관행에서 세부 목표를 추출하고 영향력을 입증할 수 있는 모니터링과 평가의 틀을 개발하는 과정은 시간이 걸리는 작업이다.

OXFAM은 조직의 목표를 달성하기 위해 심각한 조직상의 변화를 경험하고 있다. 조직 변화의 요체는 네 가지로 요약할 수 있으며, 이는 DFID가 경험하고 있는 것과 매우 유사하다.

1) 새로운 관리 구조

OXFAM은 전략적 계획을 수행하는데 필요한 새로운 관리구조로의 이행과정에 있다. OXFAM은 사업목표와 수행지침의 중앙 집중화와 관리 구조의 분산화 사이에 균형을 달성하는 것이 필요하다. 이를 위해 OXFAM은 8개의 지역관리 센터를 설치 운영하고 있다. 지역관리 센터는 리마(남미), 멕시코시티(카리브 지역), 나이로비(동아프리카), 다카르(서아프리카), 프레토리아(남아프리카), 다카(서남아시아), 방콕(동남아시아), 옥스포드(동구, 중동과 영연방 국가)에 설치되어 있다. 이들 지역관리 센터는 조직 목표를 달성하기 위한 정책 일관성과 사업의 질을 견지할 뿐 아니라 특정 지역에서 OXFAM 조직의 사고와 전문성을 개발하고 주도할 책임을 지니고 있다.

영국의 OXFAM 본부는 조직개혁의 일환으로 이미 100개 이상의 직책을 폐지하였다. OXFAM은 각 지역과 국가의 직원과 사업 규모를 상당 수준에서 유지하고 있지만, 모든 자원은 OXFAM의 전 세계적 프로그램 내에서 각 지역의 우선 순위에 맞게 재조정되고 있다. 지역관리 센터는 규모의 경제를 제공해주지만 어떤 지역에서는 국가조직과 지역 조직간에 적절한 균형을 찾을 수 있도록 합리적인 방안이 모색되어야 한다고 지적되기도 한다.

2) 모니터링의 변화와 학습의 포착, 공유, 적용

새로운 전략의 기본은 OXFAM의 활동과 사업의 효과 및 영향력을 보다 정확히 평가해야 한다는 것이다. OXFAM은 가난한 사람들의 삶의 변화를 측정하고, 주민들의 삶의 변화를 초래하는 과정을 보다 잘 이해하기 위해 “모니터링, 평가 및 지식관리체계”(Monitoring, Evaluation and Knowledge Management System)를 개발하였는데, 이로써 OXFAM은 학습에 기초한 조직체계와 조직문화를 개발할 수 있게 되었다. 이 지식관리체계는 OXFAM의 지

배구조, 이해관계자 조사, 관리 규정, 회계감사와 같은 공식적인 책무를 프로그램의 계획과 모니터링 및 평가와 같은 지속적인 작업과 연관시키는데 목적이 있다. 이러한 지식관리체계의 초안은 2000년도에 마련되었고 2001년부터는 이를 적용하는 본격적인 작업에 들어갔다.

3) 파트너들과의 더욱 효과적인 협력

1998년도에 최초로 실시된 OXFAM 이해관계자 조사(stakeholder survey)는 OXFAM이 영국에서 뿐 아니라 국제적으로 빈곤 이슈와 관련하여 수행하고 있는 중요한 촉매 역할을 확증하여 주었다. 그러나 OXFAM은 다른 기관들과 공동 협력하거나 지식을 공유하고 다른 기관의 주도적인 입장을 따라주는 것에 취약하다는 평가가 있었다. OXFAM은 이러한 사실을 역전시키기 위해 지속적으로 노력하였고, OXFAM의 파트너들과 관련된 이해당사자들에 대한 조직의 책무를 강화하기 위한 새로운 방식의 연대와 네트워크 활동을 개발하고 있다.

4) 조직관리 문화와 태도의 변화

OXFAM은 인력 관리에 대한 새로운 접근방법을 개발하기 위한 주요 프로그램을 제안하였다. 전략적 관리훈련과 행동 변화 및 수행능력 개발이 1999년부터 시작되었다. 이러한 인력개발 프로그램은 OXFAM의 모든 200여 개의 중점 관리 직책에 적용되었다. 동시에 부서간, 학제 분야간 협력을 보다 강화할 수 있는 전략도 마련되고 있다. 강력한 전략적 리더십에 대한 견제와 균형을 위해 OXFAM은 다양한 이해관계자들의 견해를 청취하고 반영할 수 있는 제반 장치들도 마련하였다. 예를 들면, 동료 회계감사(peer audits) 제도와 이해관계자 연차회의 및 이해관계자 조사활동이 그것이다.

마지막으로 OXFAM의 전 세계적인 국제개발 활동과 전략에서 한국은 어느 정도 중요하게 인식되고 있는가를 파악하기 위해 국제 에드버카시 활동을 전담하는 직원에게 향후 한국에도 OXFAM을 조직하여 아시아에서의 OXFAM 활동과 전략적 계획을 확대하고 영향력을 증대시킬 계획은 없는지를 질문하였다. 이에 대한 OXFAM 관계자의 대답은 다음과 같다.

“OXFAM은 Southern NGO들과 광범한 네트워크를 형성하고 있으며, 세계 정치에서 영향력이 큰 국가들에 우선적으로 OXFAM 사무소를 설치하고 에드보카시 활동을 추진하고자 한다. 최근에 설치된 일본 OXFAM은 국제 OXFAM에 있었던 일본 직원들을 일단 연락사무소 기능을 담당하도록 하면서 설치되었는데 모금 활동보다는 정부에 대한 에드보카시 활동에 치중하고 있다. 앞으로 중국, 인도, 남아프리카공화국과 브라질에 옥스팜 지부를 우선적으로 설치하고자 검토중이다. 한국은 아직 고려 대상이 아니다.”

V. 노르웨이의 개발 NGO 정책과 NPA의 사례

1. 노르웨이의 개발 NGO 정책과 협력체계

노르웨이의 개발원조 규모는 20억불로 22개 DAC 회원국 중에서 10위 수준이지만 GNI 대비 ODA 비율은 2003년 현재 0.92%로 세계 최고 수준이다. 노르웨이 정부는 2005년에 GNI 대비 1%의 목표를 설정하고 이를 달성하고자 노력하고 있다. 또한, 노르웨이 외무성과 NORAD²¹⁾의 공적개발원조 중에서 시민사회에 대한 지원은 전체 ODA의 34%, 양자간 원조의 45%에 달하고 있다. 뿐만 아니라 노르웨이의 NGO에 대한 실제 지원 금액은 <표 14>에서 볼 수 있듯이 지난 10여년 동안 매년 10% 이상으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

<표 14> <NORAD의 NGO를 통한 지원 추이>

(단위: 미화 백만불)

연도	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
금액	110.9	126.9	130.4	147.3	162.2	173.4	182.5	200.7	218.7

노르웨이에서도 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 개발원조가 본격적으로 착수되기 이전부터 선교 조직들에 의한 원조가 진행되었으며, 1963년에 노르웨이 정부는 최초로 자원 조직(voluntary

21) NORAD는 2004. 4월의 방문조사 기간 중에 매우 혼란한 상태였는데, 그 이유는 2004. 4.1부로 양자간 원조가 외무성(UD)으로 이관되었고 NORAD는 시민사회와 여타 민간기관에 대한 지원만을 전담하도록 하는 원조체계의 구조조정이 시행되었기 때문이다. 그러므로 현재 노르웨이의 ODA는 20개 주요 수원국에 대한 양자간 원조와 다자간 원조, 인도주의적 긴급지원을 모두 외무성이 통합하여 직접 담당하고 있으며, NORAD는 기타 수원국에 대한 지원과 80여개의 시민사회 파트너에 대한 재정 지원만을 담당하도록 하고 있다. 이제 NORAD는 외무성의 파트너로서 시민사회에 대한 정부와의 협의 채널 역할과 자금지원 창구 역할을 담당하게 되었다.

organization)을 통해 자금을 지원하여 7개의 단체에 7개의 프로젝트를 지원하였다. 1963년부터 1981년 기간에는 양자간 원조의 7.2%가 NGO를 통해서 지원되었으며, 1990년대 초반에는 총 100개 국가에서 1,500개의 프로젝트를 노르웨이 개발 NGO들을 통해 지원하였다. 이는 노르웨이의 양자간 원조의 25%에 달하는 것이며, 이러한 NGO를 통한 지원 비율은 이후에도 급증하였다. 한편, 1990년대 초에 노르웨이 정부는 8개의 개발도상국에서 총 300여 개의 지역사회 NGO를 직접 지원하였으며, 이는 9천만 노르웨이 크로나(미화 1,260만불)에 달하는 규모이다. 2002년에는 총 90여개의 NGO에 대한 정부의 공적자금 지원이 2억 1,800만불에 달하고 있다. 이는 2002년도의 전체 NORAD 개발원조 예산인 6.4억불의 1/3에 해당하는 것이며 양자간 원조(4.8억불)의 45%를 상회하는 수치이다.

노르웨이 외무성 평가팀에서 실시한 평가 작업 중 최대의 평가 프로젝트 결과로 발표된 평가 보고서²²⁾에 따르면, 노르웨이의 NGO 정책은 3단계로 나누어 진행되어 왔는데, 첫번째는 1963년부터 NORAD에 NGO과가 설치된 1978년까지의 착수기이며, 두번째는 1978년부터 1992년까지는 NGO의 개척기이면서 폭증 시기이고 세번째는 1993년부터 현재까지의 NGO 지원 강화시기이다. 이러한 단계적 성장과정을 거치면서 NGO는 노르웨이 ODA의 가장 중요한 채널이 되었다고 평가하고 있다.

이 보고서에서는 노르웨이의 NGO를 성향과 이념에 따라 크게 인도주의적 NGO, 정치적 NGO, 선교 NGO, 사회복지 기관 및 이익집단으로서의 NGO, 노동조합과 직종별 NGO로 구분하고 있다. 1990년대 초반에 총 137개의 개발 NGO 중에서 인도주의적 NGO는 19개, 선교 NGO가 24개, 특수 이익집단이 22개, 노동조합과 직종별 NGO가 17개, 정치적 NGO가 54개로 분석되고 있는데, 다양한 성향과 가치를 지닌 집단들이 일종의 균형상태를 유지하고 있

22) 『Evaluation Report: NGOs as a Channel in Development Aid』
(Norwegian Royal Ministry of Foreign Affairs, 1995)

다고 평가하고 있다. 그러나 1990년대 이후에 소수의 인도주의적 NGO가 급속히 성장하면서 균형상태는 깨졌으며, 16개의 인도주의적 NGO가 정부로부터의 자금지원 중에서 54%를 차지할 정도로 원조자금이 소수 NGO에 집중되는 현상이 심화되었다. <표 15>에서 확인할 수 있듯이 2002년도에 노르웨이 교회원조(NCA)와 NPA 및 노르웨이 선교연맹, 노르웨이 Save the Children, 노르웨이 적십자 등 상위 10개 NGO에 대한 지원자금이 1억불 가량 되고 있는데, 이는 전체 NGO 지원자금(2억 1,800만불)의 46%를 차지하고 있다.

<표 15> <NORAD의 NGO에 대한 지원 순위, 2002년도>

(미화 백만불)

NGO	연간 지원액 (A)	기본협정에 의한 지원액 (B)*	B/A 비율
Norwegian Church Aid	27.4	23.3	85 %
Norwegian People's Aid	23.6	17.3	73
Norwegian Missionary Alliance	17.7	17.6	99
Norwegian Save the Children	17.0	14.8	87
Atlas Alliance	10.9	7.4	68
Norwegian Red Cross	8.7	7.1	81
CARE Norway	6.9	6.2	89
Rev. Stomme Memorial Foundation	5.3	4.6	89
Norwegian Refugee Council	4.5	0	0
Royal Norwegian Society for Rural Development	4.2	4.2	97
총 계	99.1	79.2	80 %

* 기본협정(framework agreement)에 의한 지원은 주요 NGO들과 중장기 협정을 체결하여 포괄적인 프로그램을 지원하는 방식임.

한편, <표 16>를 통해 NGO의 유형에 따른 지원 현황을 살펴보면 NORAD의 NGO 지원은 거의 노르웨이 NGO를 통해 이루어지고 있는데, 수원국 NGO에 대한 직접 지원도 10%를 넘고 있으며 국제개발 관련 연구기관에 대한 지원도 무시할 수 없는 정도로 지속되고 있음을 알 수 있다.

<표 16> <NGO 유형에 따른 NORAD의 지원액 분포>

유 형	노르웨이 NGO	수원국 NGO	지역 NGO	국제 NGO	노르딕 연구기관	계
지원비율	82.4%	10.1%	2.1%	3.3%	2.1%	100%

노르웨이의 NGO 지원 정책과 NGO와의 협력체계는 “노르웨이와 국제자원단체의 인도적 지원 및 개발협력을 위한 자금지원 계획”(Grant Schemes for Humanitarian Assistance and Development Cooperation by Norwegian and International Voluntary Actors)과 주요 NGO와 체결하고 있는 “협력협정”(Cooperation Agreement)을 통해 상세하게 규정되어 있다.

우선 NORAD는 시민사회를 광의로 정의하고 있는데, 시민사회는 노동조합, 교회, 전통적 지도자, 자조 집단, 전문직과 학술 연구기관, 문화협회, 종교집단, 독립적 미디어 기관 등을 모두 포함하는 것이다. 그러므로 이들 다양한 집단들은 모두 NORAD의 시민사회 자금지원 대상에 포함된다. NORAD는 90여개의 개발 NGO들을 매년 지원하고 있는데, 총 규모는 2003년도에 10억 NOK(미화 약 1.37억불)이며 이는 NORAD 총 예산의 25%에 해당하는 금액이다. 매칭 펀드는 NORAD가 총 사업비의 90%를 지원하고 있으며, 나머지 10%를 NGO가 부담하도록 하고 있다. 또한 90% 지원금액의 8%는 행정비로 사용될 수 있다.

NGO들과 NORAD는 두 가지 유형의 협정을 체결한다. 하나는

일회성 사업 요청시에 체결하는 연간 사업비 지원 약정으로 보통 처음 신청하는 단체나 중소기업의 NGO들이 이에 해당한다. 예를 들면, 노르웨이 스카우트 연맹이 아프리카에 사업을 확대하고자 할 때 이 지원을 신청한다. 다른 하나는 다년간에 걸친 연속사업을 위해 체결하는 협력협정이다. 2003년 현재 27개의 NGO가 NORAD와 협력협정을 체결하고 있는데 <표 15>의 대표적인 상위 NGO들은 모두 이러한 다년간 협정을 맺고 있다.

일단 지원 신청서가 연간 일정에 따라 접수되면, NORAD 시민사회부에서는 이를 해당 공관에 송부하여 프로젝트의 적절성에 대한 의견과 평가를 듣고 관련 지역담당 부서의 국별 전략에 관한 의견도 청취한다. 이를 종합하여 최종 평가 의견서를 작성하여 지원 여부를 결정하게 된다. 지원이 확정된 사업에 대하여는 NORAD 감사실에서 회계감사를 하도록 하며, 전문가나 사업 담당관이 직접 현장에서 전문적인 회계 감사를 하지 않는 것이 일반적이다. 담당관은 지원 사업에 대한 모니터링과 평가를 수행한다.

다년간의 지원사업을 위한 협력협정에는 7가지의 항목별로 세부 협력사항이 명시된다. 첫째는 두 기관의 협력 목적과 원칙에 관한 사항으로서 자금 지원을 받는 NGO는 노르웨이 정부의 빈곤퇴치를 위한 행동계획과 자금지원에 관한 지침, NORAD의 전략계획과 부합하는 활동과 의무를 이행하여야 함을 밝히고 있다. 두번째 항목에서는 연간 예산을 구체적으로 명시한다. 보통 3년에서 5년 이내의 기간 동안 사업이 지속되며, NORAD가 총 사업비의 90%를 제공하고 NGO는 나머지 10%의 예산을 확보했다는 서류를 입증하여야 한다. 또한 NGO는 연간 예산 지원 범위 내에서 NORAD의 사전 승인 없이 타당성 조사를 실시할 수 있으며, 미화 약 35,000불 이내에서 시험적 프로젝트를 착수할 수 있다. 연간 예산 중 집행 잔액은 차 년도에 차감되며, 사업 종료시 집행 잔액은 NORAD에 반납되어야 한다. 셋째 항목은 매년 예산확정 통보가 이루어진다는 것을, 넷째 항목에서는 연간 사업계획과 예산서의 제출, 다섯번째 항목은 연간 사업 보고서와 종료 보고서의 제출 의무를 규정

하고 있다. 여섯번째 항목에서는 회계와 재무관리에 대한 상세한 절차와 규정을 명시하고 있으며 마지막 항목은 협정의 종료를 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 노르웨이의 개발 NGO 지원은 다년간 지원과 일회성 지원사업으로 구분하고 있으며, 보통 90%까지의 매칭 펀드 방식을 유지하고 있다. 노르웨이는 외무성과 NORAD가 ODA 중 다자협력 및 긴급구호와 양자협력을 나누어 수행하던 체계를 외무성으로 통합하였고, NORAD는 시민사회에 대한 지원을 전담하는 집행기관이 되었다. 노르웨이에는 단일한 NGO 협의체는 없으나, ForUM(Forum for Development and Environment)은 55개의 환경관련 NGO들간의 네트워크와 정책 협의를 주도하고 있는 umbrella 조직으로 역할을 하고 있다. ForUM에는 지속가능한 소비, 무역과 개발, 생물다양성과 식량안보, 인구와 발전, 세계은행과 같은 여러 개의 실무 작업반을 두고 있어서 지속가능한 환경과 개발을 위한 정책협의를 하고 있다. 한편, 노르웨이 개발 네트워크(NDN; Norwegian Development Network)이라는 조직도 57개의 개발 NGO들을 회원단체로 구성하여 네트워크를 형성하고 정보교류와 평가, 정책연구, 훈련 프로그램을 운영하고 있는데, NDN의 연간 미화 약 8만불 정도의 예산 중에서 62,000불을 NORAD에서 지원받고 있다.

2. 노르웨이 NPA의 개발전략과 활동사례

NPA는 오랜 역사를 지닌 노르웨이 최대의 NGO이다. NPA는 1939년에 창설되어 창설 당시부터 국내사업과 국제사업을 동시에 수행하였으나 1950년대부터 70년대까지는 주로 노르웨이 국내 활동에 집중하였으며, 1980년대 이후에는 국제 사업이 비약적으로 증가하였다. 1980년대에 국제개발사업은 거의 아프리카와 중남미 지역에서 중점적으로 수행되었으나 1990년대 이후에는 구 소련과 유고슬라비아의 붕괴로 동유럽이 주요 사업 대상지역이 되었다.

NPA의 활동 중에서 국내사업과 국제사업을 동시에 수행할 수 있는 중첩분야는 난민 지원 활동이다. NPA는 노르웨이 최대의 난민 지원단체이며 국제적으로도 난민지원사업을 다수 국가에서 전개하고 있다. 1990년대에 NPA는 새로운 분야인 지뢰제거사업을 착수하기 시작하였으며, 오늘날 NPA는 지뢰제거 분야에서 세계적인 NGO가 되었다.

NPA의 가치와 접근방법을 파악하기 위해서는 노르웨이의 사회민주주의와 노동조합운동과 관련한 NPA의 역사를 이해하여야 한다. 노르웨이의 노동조합운동을 통해 성장한 NPA는 국내와 국제적 연대(solidarity)를 가장 중요한 조직의 가치로 두고 있으며, 인간의 존엄성, 자유와 평등, 형제애를 추구하는 인도주의적 국제구호단체이다. NPA는 빈곤 주민과 취약 계층, 억압받는 자들의 권리를 대변하고 옹호하는 활동을 가장 중요한 사업의 근간으로 정하고 있다. 이러한 가치들은 사회민주주의 이념과 정책 발달에 토대가 되었으며, 두 번에 걸친 세계대전으로부터 오늘날에까지 노르딕 모델의 사회보장 제도를 발전시킨 원동력이 되었다.

NPA에게 모든 인간들은 다르지만 동등한 가치를 지닌다. NPA는 모든 사람들이 평등한 기회를 갖고 있는 사회를 추구한다. 또한 NPA는 개인들, 민족집단들과 국가들간이 정의와 상호 존중에 입각한 지구적 사회를 만들 것을 추구한다. 이러한 NPA의 특별한 가치는 정치적 자유와 사회 경제적 평등 및 정의를 위해 투쟁했던 오랜 노동운동에 근거하고 있다. 그러므로 NPA 활동가들은 가난하고 억압받는 자들을 위한 대변자들과자 처하며, '연대'라는 개념은 지역적, 지구적 차원에서 모두 주민들과 집단들이 지니는 일련의 상호 책임과 권리를 의미한다. '연대'는 홀로 지고 있는 무거운 짐으로 고통받고 억압받는 자들을 자유롭게 한다.

NPA는 하나의 개인, 집단, 사회로서 인간 우선(people first)의 정책을 최우선으로 하고 있다. NPA는 '인간을 돕는 자'(people's aiders)들이라는 의미이며, 자신들을 포함하여 모든 인간들의 삶의 조건을 향상시키기 위해 노력하고 있다. '인간을 돕는 자들'로서

NPA가 지니고 있는 기본적인 사고와 이념들은 “모든 인간은 지식, 기술과 능력을 개발함으로써 자신 내부에 잘살 수 있는 가능성을 지니고 있다”는 것이다. 즉, ‘스스로 돕는 자를 돕는 것’이 NPA의 기본 원리이고 이념이다. “모든 사람들은 도움을 필요로 하지만, 모든 사람들은 다른 무엇보다도 스스로 도울 수 있는 능력을 필요로 한다.” 이러한 이념은 연대와 협력에 의해 달성될 수 있다.

NPA는 80만 명의 회원을 지니고 있는 회원 조직이며, 노르웨이 노동조합 연맹에 속한 노조 단체회원과 126개 지방 지회에 속하여 지방별로 조직화되어 있는 개인 회원들로 구성되어 있다. NPA의 최고 의사결정 기구는 총회이며, 총회는 4년마다 개최한다. 최고 집행기구는 국가위원회(National Board)와 중앙위원회(Central Board)가 있다. 일상적인 사무와 행정은 사무총장이 책임을 맡고 있으며, 노동조합 대표와 각 지방 NPA 조직 대표들이 국가위원회의 위원이 된다. 국가위원회는 의장과 부의장 2명 이외에 지역대표 6명, 노조 단체 대표 4명으로 구성하며, 중앙위원회는 청년대표, 긴급구조대와 보건 대표, NPA 공동체 대표, NPA 국제대표, 조정위원회 위원들로 구성된다. NPA 사무국은 사무총장과 사무국장, 정보와 커뮤니케이션부, 국제부, 국내부, 행정부, 모금부의 5개 부서로 조직되어 있다.

NPA 사업 예산의 90%는 공적자금으로 조달되며, 그 중 45%는 노르웨이 외무성과 NORAD를 통해 지원되고 있다. 나머지 20-25%는 유엔난민고등판무관실(UNHCR), 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF) 등과 같은 유엔 기구를 통해 지원되고 있다. 특별히 수단의 분쟁예방 프로그램은 미국 USAID가 중점 지원하고 있으며, 기타 덴마크, 스웨덴, 네델란드 정부와 EU로부터도 특정 프로그램에 대한 재정 지원을 받고 있다. 이러한 공적 자금 이외에 나머지는 모금활동과 유럽 파트너들로부터의 기부금으로 충당하고 있다.

노르웨이에서 정치적 망명을 희망하는 자들과 난민들에 대한 NPA의 지원 프로그램은 전적으로 노르웨이 정부의 재정 지원으로 수행하고 있다. 긴급구조대 운영과 같은 여타의 국가적 활동도 정

부 및 지방자치단체로부터 일부 재정 지원을 받고 있으며, 기타 자체 기금과 자원봉사 활동에 의해 이루어지고 있다.

2002년도에 NPA의 총 예산규모는 6억 8330만 크로네(미화 약 9,360만불)이다. 이중에서 노르웨이 NORAD와 외무성(UD)의 공적 개발원조 자금이 3억 3천만 크로네(미화 약 4,520만불)로 48.3%를 차지하고 있다. 연간 운영 예산 중에서 국제부의 긴급원조와 국제 개발사업에 지출한 자금이 4억 5,900만 크로네(미화 약 6,290만불)로 전체 예산의 약 67%를 점하고 있다.

NPA의 인도주의적 구호활동과 개발정책 및 전략은 NORAD와 체결한 다년간 협력 협정에 상세하게 나타나있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 NPA는 개발 전략 수립을 위해 중장기적 목표(long term objective; LTO)과 즉각적인 개발 목표(immediate development objective; IDO)를 구분하고 있다. 중장기적 목표는 “억압받는 집단이 자신들의 삶을 스스로 통제할 수 있는 기대와 기회를 증대시키고, 모든 사람을 위한 정치적, 시민적, 문화적, 경제 사회적 권리를 보장할 수 있는 사회를 함께 만드는 것”이다. 이에 반하여 즉각적인 개발 목표는 “분쟁과 억압의 상황에서 활동하는 권리에 기초한 기구들이 민주화와 사회 경제적 변화를 위해 동원할 수 있는 능력과 잠재력을 증대시키는 것”이다.

NPA는 ‘권리에 기초한 조직’으로서 권리에 기초한 파트너들과 더불어 활동하고 있다. 권리에 기초한 협력(right-based cooperation)은 유엔인권선언을 근간으로 한다. 1948년에 선포된 『유엔인권선언』과 1966년에 선포된 『시민권과 정치적 권리 및 경제, 사회, 문화권에 관한 협약』은 권리에 기초한 조직이 무엇인가를 결정하는 근거가 된다. NPA와 NPA의 파트너들에게 인권은 보편적인 개념이며 협력의 기초가 된다. 권리에 기초한 조직이 되기 위해 NPA는 “인간이 존엄성을 지니고 살아가기 위해서는 인권이 충족되어야 한다”는 신조를 지니고 있다. 인권선언과 협약에서 정하고 있는 바와 같이 모든 인간은 동등한 권리와 기회를 지니며, 이러한 권리는 사회적, 경제적, 문화적 권리와 시민권 및 정치적 권리 및 생명 그

자체의 권리이어야 한다.

그러나 오늘날까지도 세계의 수백 만의 사람들이 이러한 권리를 부여받지 못하고 있으며, 그 결과가 빈곤과 불평등의 심화이다. 정치적, 경제적, 사회적 변화를 달성하는 방법으로서 ‘권리에 기초한 접근 방법’은 특정 권력구조 속에서 지속적으로 변화를 달성하는 필요조건이 되며, 이것은 다시 모든 사람들을 위한 권리를 보장하는 것이 된다. NPA와 그 파트너들은 권리에 기초한 조직으로서 모든 사람들을 위한 인권을 보장하기 위해 함께 투쟁하고 있다.

파트너와의 협력은 시민사회와의 파트너십을 강화하는 것이다. 여기서 시민사회는 ‘국가와 시민 사이에서 영리추구보다 더 광범한 목적을 추구하는 집단과 조직 및 제도들’을 의미하는 것으로, 강력한 시민사회의 존재는 참여적 민주주의와 인권 존중을 위해서 뿐만 아니라 불평등한 권력구조를 변화시키고 지속가능한 발전을 달성하기 위한 전제 조건이다. 미시적 수준에서 기본적인 인권 증진을 위해 같은 생각을 지닌 파트너들과 협력하는 것은 거시적인 변화를 이끌어내는 원동력이다. 이것이 아래로부터의 접근 방법(bottom-up approach)이다.

파트너십은 파트너의 목적을 달성하기 위해 상호보완으로 자원을 공유하는 양방향의 협력관계이다. 파트너십은 공통의 비전과 가치를 지닌 지방 파트너들과의 공동 협력을 통해 실천된다. 때문에 파트너십을 개발하는데는 지역 사정과 특수성의 고려가 중요하며, 권리에 기초한 접근방법으로 파트너십 관계를 시작할 때에는 직접적인 자금 지원이나 파트너 프로젝트에 대한 지원을 포함하는 요인들이 작용한다.

NPA의 지뢰제거 활동의 사례에서 볼 때, 권리에 기초한 지역 조직의 참여와 시민사회와의 파트너십은 사업 건전한 우선 순위를 정하고 재원을 올바르게 할당하는데 있어서 매우 중요하다. 그러나 지뢰 위협의 경감과 안전과 복지에 대한 권리를 보장하기 위해서는 중앙 정부 및 지방 정부와의 적극적인 협력도 매우 중요하다. 광범한 지뢰 문제를 해결하기 위해서는 정부의 주도권을 강화하는

것이 결정적으로 중요하다. 그러므로 NPA의 목적은 지뢰 문제를 해결할 수 있는 국가 기관의 제도적 능력개발을 지원하는 것이다. 이는 NPA가 국가 계획을 수립하고 국가사업의 우선 순위를 정하는 일과 효율적인 국가적 조정기구에 참여하는 것을 포함한다. 이러한 맥락에서 볼 때 NPA는 지속가능한 국가적 지뢰제거 활동 능력을 갖출 수 있도록 수행 능력을 이전시킨다는 목적을 가지고 필요하다면 지뢰제거 활동에 직접 참여하는 수행 파트너로서의 역할도 해야 한다.

NPA의 구체적인 현장활동 방법은 여섯 가지로 요약할 수 있다. 즉, 네트워킹, 인지 형성(awareness building)과 동원, 에드보카시와 로비 노력, 조직 개발, 능력 구축, 시스템 개발이 그것이다.

파트너의 선정은 주제별 요소와 정해진 선정 기준에 따른다. 파트너의 선정 기준은 다음과 같은 10개의 항목을 우선적으로 고려한다. 즉, 수혜국의 지방 NGO들이 다음과 같은 기준을 충족하고 있는가를 우선적으로 검토한다.

- 권리 기초(rights-based)
- 변화 주체(change agent)
- 대중적 풀뿌리 지원(popular/ grass-root support)
- 참여적 접근(participatory approach)
- 내부 민주주의(internal democracy)
- 행정적 절차와 제도(administrative routines)
- 젠더 인지도(gender awareness)
- 잠재력(capacity and potential)
- 에이즈 인지도(HIV/Aids awareness)
- 환경 인지도(environmental awareness)

이상과 같은 고려 요인 중에서 모든 주제와 이슈의 개발사업에 공통적으로 적용되는 것은 젠더, 에이즈와 환경이다. 이 세 가지의 공통적 이슈는 모든 NPA 프로그램의 계획과 심사, 평가, 파트너 선정과 협약에 있어서 가장 중요하다.

NPA의 권리에 기초한 프로그램은 정치적 억압과 불평등한 자원의 분배를 시정하기 위해 인권과 민주적 권리에 초점을 맞추고 있다. 권리에 기초한 접근 방법에서는 개발 프로그램의 주요 이슈별로 중장기적 목표(LDO)와 즉각적인 목표(IDO)는 각각 설정하고 있다. NPA가 정하는 주요 이슈란 민주적 권리와 참여(참정권, 청년의 참여, 정보와 표현의 자유권, 자유롭고 독립적인 미디어 접근권), 토지와 자원에 대한 권리, 원주민 권리, 여성 폭력 반대, 지뢰 제거 행동이다.

NPA의 권리에 기초한 접근방법은 기본적으로 장기적 개발 프로그램에 초점을 맞춘 것이다. 이러한 통상적인 기준들은 긴급한 상황에서는 적용하기 어려울 때가 있으며 정치적 결정에 의해 다른 기준이 적용되기도 한다. NPA는 긴급 구호활동에 있어서도 조직이 이미 활동하고 있는 지역에 개입하는 것을 원칙으로 한다. 긴급구호 활동에서도 NPA는 장기적 개발 프로그램에서와 동일한 활동 기준을 적용하려고 노력하고 있으며 그 출발은 NPA 조직이 이미 있는 곳에 개입하는 것이다.

이제 마지막으로 노르웨이 NORAD의 NPA에 대한 지원과 공동 전략에 대하여 살펴보기로 하겠다. 이는 NORAD와의 협력 협정(Cooperation Agreement)에 의한 다년간(2004-2007) 무상 자금 지원 계획을 통해 구체적으로 확정된 것이다.

NORAD와 NPA간의 협력 협정에 의거하여 NPA는 2004년부터 2007년까지 4년 동안 국제개발 프로그램에 대한 무상자금 지원을 요청하였고 이 요청서는 NORAD 시민사회부를 통해 승인되어 지원 결정이 되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 NORAD와 NPA와 같은 개발NGO의 구체적인 협력 방식과 지원조건 및 방식을 파악할 수 있다.

이 4개년 지원계획의 기본 목표는 ‘국제협력 정책과 전략의 수행을 위한 것’이다. 이 계획에서의 국제협력 전략은 NORAD 협정에서 명시한 개발 포트폴리오 뿐 아니라 모든 NPA 프로그램과 프로젝트에 있어서도 특별한 주제별 이슈에 기초하고 있다. 프로그램

포트폴리오에는 이 기간 동안 종료될 이전의 '구식' 프로젝트와 NPA 전략에 따라 새롭게 재 구상되고 있는 프로그램의 조합을 말한다. 모든 프로그램은 정부의 '빈곤과의 전쟁' 행동계획 틀 안에 있으며, 이 계획은 다음과 같은 중장기 목표와 즉각적인 목표를 지니고 있다.

- LTO-억압받는 집단이 자신들의 삶을 스스로 통제할 수 있는 기대와 기회를 증대 시키고, 모든 사람을 위한 정치적, 시민적, 문화적, 경제 사회적 권리를 보장할 수 있는 사회를 함께 만드는 것
- IDO-분쟁과 억압의 상황에서 활동하는 권리에 기초한 기구들이 민주화와 사회 경제적 변화를 위해 동원할 수 있는 능력과 잠재력을 증대시키는 것

<표 17> <NPA에 대한 분야별, 연도별 NORAD 지원 예산>

(단위: 미화 백만불)

구 분	지 원 연 도								총 계	
	2004		2005		2006		2007			
분 야	총계	지원	총계	지원	총계	지원	총계	지원	총계	지원
민주-참여권	6.4	5.8	6.7	6.1	6.6	6.0	6.4	5.8	26.2	23.7
토지-자원권	4.6	4.3	6.1	5.6	7.6	7.0	9.4	8.7	27.7	25.6
원주민 권 리	1.6	1.4	1.5	1.4	1.5	1.3	1.4	1.3	6.0	5.4
여 성 력	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	2.5	2.3
지 제 퇴 거	2.3	2.3	1.8	1.8	1.4	1.4	0.9	0.9	6.5	6.4
종 사 료 업	5.0	4.6	3.5	3.3	2.4	2.2	1.3	1.2	12.3	11.4
총 계	20.5	19.0	20.4	18.8	20.1	18.5	20.1	18.5	81.2	74.9

* NORAD의 지원예산은 행정지원 자금(administration grant)을 포함함.

<표 17>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이, NORAD는 NPA에 대하여 2004년부터 2007년까지 4년 동안 총 7,490만불을 지원할 예정이다. 이는 총 프로그램 소요비용인 8,120만불의 92.2%에 해당하는 것이다. 이 자금은 매년 약 2천만불씩 나누어서 연속적으로 지원되며, 5개 분야에 중점 지원된다. 5개 분야는 NPA와 NORAD가 전략적으로 협력하기로 합의한 주요 분야로써, 이 지원계획에서 특정 국가의 국별 프로그램에 포함된 주제와 이슈들은 토지와 자원에 대한 권리, 민주주의와 참여권, 여성에 대한 폭력, 청년의 참여 권리, 원주민 권리, 지뢰로부터 자유로운 환경권 등이다. 특별히 모잠비크와 르완다에서는 자유로운 미디어 권리 이슈가 준비되고 있다. 미디어 권리 프로그램은 이미 수단에서 개발되어 시행되고 있으며 발칸 국가들에 대한 지원에도 NPA가 개입하였다.

다음으로 NPA의 지원국가와 중점 지원분야 선정에 있어서 가장 중요한 요소는 역사적인 연대활동 여부이다. 즉, 해방 운동과 함께 국제연대 활동, 그리고 군사 분쟁 상황에서 정치적 권리와 시민권을 위해 투쟁하는 사람들이야말로 NPA가 오늘날 활동하고 있는 국가들에 개입하게 된 직접적인 원인이며 토대가 된다. 시민전쟁으로부터 분쟁 이후의 사회(post conflict societies)로 변화함에 따라 지원은 민주화 과정의 진전을 위한 것에 초점이 맞추어진다. 대개 분쟁은 권력을 행사하는 사람들과 권력을 박탈당한 사람들간 에나 자원을 가진 자들과 자원에 대한 아무런 접근권도 가지지 못한 자들 간에 발생한다. 노르웨이 노동운동의 일부로서 NPA는 전통적으로 국제연대 활동과 억압과 불의와의 싸움에 강했다. 그러므로 NPA의 개발에 대한 접근 방법은 이러한 맥락에서 이해되어야 한다. 몇몇 국가와 지역에서 NPA가 개입하게 된 역사와 상황은 각각 다르다.

아프리카의 경우에 NPA는 전통적으로 짐바브웨, 앙골라, 모잠비크와 같은 남부 아프리카에 대한 지원을 강화하였다. 짐바브웨에서 NPA는 국제연대에 의해 해방투쟁을 지원하였고 독립 이후에는 이에 대한 후속조치로 개입하게 되었다. 남아공의 인종차별정책

(apartheid) 체제하에서의 이 체제를 붕괴시키기 위한 동요 정책은 전쟁의 소용돌이에 있는 앙골라 및 모잠비크와의 연대를 필요로 했다. NPA는 오랜 동안 망명활동 중인 아프리카 민족회의(ANC; African National Congress)와 협력하였기 때문에 남아공에 1994년 민주적 체제가 수립된 이후에 시민사회와 협력을 지속하는 것은 매우 당연한 일이었다. 그래서 거의 모든 남아프리카의 프로그램을 종료할 수 있었지만, 민주화와 청년의 참여권 및 여성에 대한 폭력 이슈와 관련한 주요 프로그램은 지속되었다. NPA는 1980년대부터 티그레이(Tigray)에 있는 REST²³⁾, 에리뜨리아 EPLF의 인도주의적 좌파인 ERA²⁴⁾와 협력을 지속하였으며, 남부 수단에 대한 프로그램도 이때부터 시작되었다. 에리뜨리아의 독립과 티그레이가 이디오피아 연방의 일부로 자치 독립한 이후, NPA는 REST와 더불어 에리뜨리아 주민들 및 티그레이에 대한 지원을 계속했다. 르완다 프로그램도 대량학살(genocide)이 있는 후에 긴급구호를 위해 시작되었으며, 이후에 1997년부터 정의 프로그램(Justice Programme)으로 발전되었다. 탄자니아에서 NPA가 등장한 것은 1980년대와 90년대 초반에 아프리카 민족회의(ANC)나 범 아프리카 의회(PAC; Pan Africanist Congress)와의 협력 프로그램에서 외교부를 대신하여 집행기구로서 역할을 담당하면서 시작되었다. 1990년대 초에 부룬디나 르완다에서 탄자니아로의 난민의 유입으로 UNHCR(유엔난민고등판무관실)과 의 협조 하에 난민 캠프 프로그램을 운영하여야 했으며, 이후에 수년 동안 탄자니아 NGO들과의 개발 협력이 진전되었다.

23) REST는 티그레이 구조회(The Relief Society of Tigray)라는 이디오피아의 NGO로서 1979년 이후로 티그레이 지방 자치주에서 개발사업을 전개해왔다. 본래는 시민전쟁 중에 티그레이 해방구 지역 주민들의 구호사업을 위해 설립된 단체이다.

24) EPLF는 에리뜨리아 인민해방전선(Eritrean People's Liberation Front), ERA는 에리뜨리아 구호회(Eritrean Relief Association)의 약자이다.

<표 18> <NPA의 지역별 프로그램에 대한 NORAD의 연도별 지원예산>

(단위 : 미화 백만불)

구분	지 원 연 도								총 계	
	2004		2005		2006		2007			
국가	총계	지원	총계	지원	총계	지원	총계	지원	총계	지원
아프리카	13.4	12.5	13.2	12.3	13.0	12.1	13.1	12.1	52.7	49.1
아시아	2.2	2.0	2.5	2.2	2.5	2.3	2.5	2.3	9.8	8.8
중남미지역	4.4	3.6	4.0	3.7	3.9	3.6	3.9	3.6	16.0	14.5
global사업	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	2.8	2.5
총계	20.5	19.0	20.4	18.8	20.1	19.3	20.1	19.5	81.3	74.9

- 아프리카는 앙골라, 에리트리아, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 남아공, 수단, 탄자니아, 짐바브웨 등 9국 지원
- 아시아는 캄보디아와 팔레스타인 등 2국 지원
- 중남미는 쿠바, 엘살바돌, 과테말라, 온두라스, 니카라과 등 5국 지원
(US\$=7.3 NOK, 소수점 2자리 이하 반올림하였음)

아시아의 경우 NPA는 1992년에 캄보디아에서 최초로 프로그램을 착수하였다. 당시 오지 지역에 식량과 의약품 및 식수를 공급하기 위해서는 지뢰 폭발 위험이 있는 도로를 정리해야 했으며, 이를 계기로 NPA는 캄보디아에서 지뢰제거 사업을 착수하게 되었다. 캄보디아에서는 1993년에 유엔 감시 하의 총선거가 실시되었고 이후 파리평화협정이 체결됨으로써 장기간의 개발 프로그램 가능성이 열렸다. NPA는 1993년에 캄보디아지뢰제거센터(CMAC; Cambodia Mine Action Centre)가 설립되는데 지대한 역할을 하였으며, 지금까지 다양한 영역에서 이 기관의 제도적 능력배양(capacity building) 사업을 수행하고 있다. 1996년에는 재 정착 프로그램(resettlement programme)을 착수함으로써 정치적 안정의 견인차 역할을 했고 지금은 시민사회 참여 증진을 위한 노력을 집중 지원하고 있다. NPA는 라오스에서도 UXO-LAO라는 지뢰제거활동기구를 만들고 제도적 능력을 배양시키는 노력을 하고 있으며, 1996년부터는 미얀

마의 조직과 협력을 시작하여 ‘맨발의 간호사들’(bare foot nurses)이라는 구호 단체의 제도적 능력구축 지원을 하고 있다. 미얀마에서 NPA는 풀뿌리 조직을 강화하고 시민사회를 구축하기 위한 리더쉽 훈련과 여타 능력 배양 사업에 집중하고 있다.

한편, NPA는 1982년부터 베이루트에서 긴급 구호 원조로써 팔레스타인 난민 지원사업을 시작하였다. 지금까지도 NPA의 레바논 프로그램은 일상 생활에서 아무런 권리도 향유하고 있지 못한 팔레스타인 난민들에 대한 지원을 위한 것이다. 1980년대 중반에 NPA는 가자(Gaza)와 서안(West Bank) 지구에서 보건 프로그램을 시작하였고, 2004년부터 2007년까지 4개년 동안 권리에 기초한 다년간의 개발 프로그램이 수행되고 있다.

마지막으로 NPA가 중남미 지역에 진출한 것은 1970년대에 칠레의 군사정권(Chilean Junta)에 저항하는 노동조합과의 연대를 강화하면서부터이다. NPA는 니카라과의 산디니스타(Sandinista) 운동 조직들과 1979년부터 파트너십 관계를 주도하였으며, 엘살바돌에서는 대중운동 조직과 연계하기도 하였다. 그후 NPA는 볼리비아, 에쿠아돌까지 협력을 확대하였으며 민주주의 지원을 위한 다각적인 노력을 경주하였다. 1980년대부터는 중미지역의 정치적 민주화 과정에도 개입하기 시작하였으며 온두라스의 살바도르 난민, 멕시코 치아파스의 과테말라 난민, 벨리즈의 중미 난민들을 집중 지원하였다. NPA는 중남미 지역에서 민주화 지원과 빈민층 및 원주민들의 권익 옹호 및 지원사업을 지속적으로 수행하고 있다.

NORAD와의 협력협정에 의한 국별 프로그램과 연차적 계속 사업의 모니터링과 평가는 NPA와 수혜 기관의 상세한 평가계획에 의거하여 진행된다. 또한 2005년 중반 이후 NPA 본부 평가팀에 의해 현장에서 전략의 실행상황을 점점 평가할 예정이다. 평가 예산은 모든 프로젝트와 프로그램의 총 예산에 포함된다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 NPA는 노르웨이의 NGO 중에서도 노동조합운동과 국제 연대활동에 근거하여 인권, 민주화, 차별철폐, 원주민 운동과 지뢰 제거 분야에서 가장 전문화되고 특화된

경험을 지니고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 정치적 성향의 NPA 활동을 NORAD는 협력 협정을 통해 전략적으로 지원하고 있음을 알 수 있다. 다양한 개발 NGO들의 스펙트럼 속에서 인도적인 구호단체들과는 매우 상이한 경험과 성과를 지니고 있는 NPA는 분쟁지역과 군사독재와의 투쟁 지역, 민주화의 소용돌이 속에서 주로 활동함으로써 개발이슈를 경제적 관점에서가 아니라 권리에 기초한 포괄적 관점에서 해결하려는 노력을 하고 있다. NPA와 NORAD의 이러한 협력체계는 프로젝트 중심의 일회적 지원이 아닌 장기적 관점에서 개발과 민주화를 동시에 실현하려는 노르웨이 ODA의 전통이 그대로 구현되고 있다고 판단할 수 있다.

VI. 스웨덴의 개발 NGO 정책과 Forum Syd의 사례

1. 스웨덴의 개발 NGO 정책과 협력체계

스웨덴의 해외 원조사업은 이미 1860년대에 아프리카에서 선교사들에 의해 실시되기 시작하였다. 이후 스웨덴의 국제개발원조는 대중운동(popular movements)의 발전과 밀접한 관련에서 성장하였다. 대중운동에 기반을 둔 스웨덴의 NGO를 통한 개도국 지원은 4가지 분야에 집중되고 있다. 즉, 빈곤감축, 평화 민주화와 인권, 성평등, 지속가능한 개발이 그것이다.

노르딕 모델(Nordic model)로 대표되는 스웨덴 원조의 오랜 전통과 특징은 인도주의적 원조와 최빈국에 대한 지원, 전적인 무상 원조, 1인당 원조액 및 GNI 대비 ODA의 높은 비중과 같은 양질의 대외원조, 정치적 중립주의 등으로 요약된다(Hook 1995: 162). 한때 1980년대 중반에는 스웨덴 외교부 예산의 80% 이상을 개발협력에 사용했고 ‘제3세계의 애인’(darling of the Third World)이라는 평판을 들을 정도로 스웨덴 원조는 국제원조 레짐에서 가장 모범적인 것으로 평가되어 왔다.

앞서 언급한 바와 같이, 스웨덴이 본격적으로 ODA를 시작하기 이전부터 루터교에 의한 선교 활동을 통해 최빈국에 대한 원조가 이루어졌으며, NGO들은 ‘빈국에 대한 기술원조 중앙위원회’를 조직함으로써 제3세계들과의 국제연대활동을 강화하였다. 이 기술원조 중앙위원회가 1962년에 정부의 ODA 프로그램과 통합되고 확대됨으로써 오늘날 Sida의 전신인 국제원조청(Swedish Agency for International Assistance)이 조직되었다. 이 조직이 3년 후에 오늘날의 Sida로 확대되어 탄생한 것이다. 이를 볼 때 Sida는 NGO들의 개발협력 경험과 활동성과를 토대로 이를 확대함으로써 만들어진 조직이라고도 볼 수 있다. 그 후 사회민주주의 모델에 입각한 시민들의 광범한 지지기반을 토대로 스웨덴의 개발협력은 양적으로나 질적으로 성장하였으며, 이미 1968년에 GNP의 1%를

ODA로 제공하는 국가적 목표를 정하였고 1975-6년 기간에 세계에서 최초로 이를 달성한 바 있었다(ibid. : 91-103).

<표 19>는 2003년 현재 Sida의 부문별 사업 예산을 보여주고 있다. 총 22억 2,900만불의 ODA 사업비 중에서 양자간 원조가 56%인 12억 5,600만불을 점하고 있으며, 다자간 원조는 6억 9,400만 불로 31%를 차지하고 있다. NGO에 대한 지원은 1억 1,100만불로 전체 예산의 5 %를 점하고 있음을 알 수 있다.

2000년도에 행해진 DAC의 Peer Review(DAC 2000)에 의하면 1999년 기준 스웨덴의 양자간 ODA 중에서 3분의 1가량(미화 약 3억 8천만불)이 스웨덴 NGO들을 통해 집행되었으며, 이들은 인도주의적 지원과 분쟁예방, 민주적 거버넌스 활동에 사용된 것으로 파악되었다. 스웨덴의 경우 NGO를 통한 ODA 제공 비율은 다른 선진국에 비해 상대적으로 매우 큰 것이기 때문에 대부분의 평가 전문가들은 이렇게 많은 NGO 지원이 스웨덴의 원조 정책과 우선 순위에 얼마나 부합할 것인가에 대하여 의문을 제기하기도 하였다. 금액으로 보면, NGO 지원액의 약 3분의 2(미화 2억 7,200만불) 가량은 Sida의 프로젝트를 수행하기 위해 NGO를 직접 지원하는 것이고, 나머지 3분의 1 정도(미화 약 1억 5백만불)는 8개의 framework NGO와 6개의 umbrella NGO들에 의해 공동자금협력 방식으로 제공되었다(OECD, 2000).

이러한 공동자금 협력 방식은 개별적 프로젝트를 심사하는 것이 아니라 국제협력활동을 수행할 수 있는 질적 능력과 NGO체계를 평가하는 방식이다. Sida의 공동자금 협력 방식은 국별, 분야별 계획으로 결정되는 것이 아니기 때문에 지역별 분야별 배분은 개발 NGO들의 고유한 우선 순위에 따라 정해진다. Sida의 공동 자금협력은 80/20의 원칙으로 제공되고 있다.

NGO와의 공동 자금협력 프로그램의 목적은 역동적이고 민주적인 시민사회 발전을 촉진하며 개발도상국의 지역 파트너를 강화하기 위한 것이다. 1999년도에 Sida는 13개 framework 조직²⁵⁾을 통해 380여 개의 스웨덴 개발 NGO들을 지원하였으며, 이를 통해 개

도국의 1,500여 개의 파트너 조직들과 함께 2천여 개의 프로젝트를 수행한 것으로 분석되었다(DAC 2000). 주요 활동 분야는 사회개발 분야(전체 공동자금 지원의 49%) 및 민주화와 인권(23%) 분야이고, 지역별로는 아프리카가 44%, 아시아가 25%, 중남미가 22%를 각각 차지하였다.

<표 19> <2003년도 Sida의 부문별 사업예산>

(단위 : 미화 백만불)

구 분	부문별 사업	예산(%)	
다자간 협력	유엔 경제사회활동	237	
	국제금융기구	206	
	EU를 통한 협력	94	
	유럽개발기금(EDF)	56	
	기타 다자협력	102	
	(소계)	694	(31%)
양자간 협력	아프리카	320	
	아시아	196	
	라틴아메리카	95	
	유럽	98	
	지구적 개발 프로그램	156	
	양허성 융자	59	
	NGOs	111	(5%)
	인도주의적 지원과 재난방지	129	
	경제개혁	85	
	정보	71	
	(소계)	1,256	(56%)
기 타	Sida 행정비	58	(2.6%)
	스웨덴 난민 수용경비	172	
	외교부와 타부처를 통한 협력비	34	
	노르딕 아프리카 연구소	1.3	
	기 타	12	
	소 계	278	(13%)
총 계		2,229	(100%)

25) 2004년 4월 당시 11개의 개발 NGO들이 새롭게 framework 조직이 되기 위해 신청하였으며, Sida의 심사 평가가 진행 중이다.

스웨덴 정부의 개발 NGO 지원에 관한 기본 정책과 수행절차 등은 Sida의 NGO 지원 지침인 「Guidelines for Sida's Support to Development Programmes of Swedish NGOs」(1998)에 명시되어 있다. 이 지침에 따르면, Sida의 NGO 지원 원칙 중에서 가장 주요하고 기본적인 것은 “스웨덴 NGO는 수혜국에 들어가서 그곳의 파트너와 긴밀한 협력을 통해 공통의 목표를 달성해야 한다는 원칙”이다. 즉, 단순한 지원보다 협력이 더욱 중요한 것이다. 이 지침은 개발은 ‘밑으로부터의 과정’(bottom-up process)임을 명시하고 있다. 따라서 이 지침에서는 지역주민의 주권의식(local ownership)과 파트너쉽, 제도적 능력개발 및 조직개발을 강조하고 있다. Sida는 국별 프로그램에 있어서도 스웨덴 개발 NGO들과의 협력을 강화하기 위해 두 가지의 접근 방법을 강조하고 있다. 즉, Sida가 국별 프로그램과 전략을 수립할 때 NGO들이 주요한 기여를 하여야 한다는 것과 개도국에서 Sida 직원과 스웨덴 NGO 및 지역 파트너들 간에 협력이 이루어져야 한다는 것이다.

Sida는 개별 프로젝트 지원방식이 아닌 분야별 프로그램 지원원칙을 통해 광범한 현장 지원과 다양하고 유연한 활동 방법을 적용할 수 있도록 하고 있다. 또한 모든 NGO 지원사업은 해당 프로젝트 소요예산의 20%를 자체적으로 충당하는 원칙을 적용하고 있다. 이 20%는 반드시 스웨덴에서 모금된 현금이어야 하며, 현물과 물자는 자체 충당 예산에 해당하지 않는 것으로 간주한다. 다만, 봉사단 파견과 연수 프로그램에 대한 지원, 행정지원, 스웨덴에서의 개발교육 사업에 대하여는 자체 충당 20% 원칙을 적용하지 않는다.

Sida의 NGO 지원방식은 umbrella 조직과 framework 조직을 통해서 이루어지고 있다. Sida의 NGO 지원지침에 의하면, framework 조직은 개도국에 들어가서 파트너 조직들과의 협약을 통해 직접 개발협력 프로그램을 수행하는 조직이다. 이러한 프레임 조직 중에서 수원국에서 파트너들과 함께 활동하고 있는 스웨덴의 NGO 회원단체들을 대신하여 제안서를 작성, 평가하고 Sida에 자금을 신청하고 관리하는 프레임 조직을 umbrella 조직이라고 분류한다. Sida는 개

별 조직이나 단체들로부터 직접적으로 신청서를 접수하지 않으며, 이들 프레임 조직과 umbrella 조직을 통해서만 자금을 배정하고 지원한다. Umbrella 조직은 지원된 프로그램을 지속적으로 관리하고 Sida에 그 결과를 보고할 책임을 지닌다. 모든 NGO는 당해 조직이 속해있는 umbrella 조직을 통해 프로그램 지원을 요청할 수 있으며, umbrella 조직에 속해있지 않은 NGO는 Forum Syd를 통해 신청한다. 특이한 것은 이들 umbrella 조직과 연계되어 있는 의회 정당과 조직들도 다른 NGO들과 동일하게 자금 지원을 받을 수 있다는 점이다.

프레임 조직 및 umbrella 조직이 직접 지원 대상 사업의 선정 심사를 하는 것은 이들 조직이 해당 분야에서 가장 풍부한 경험과 지식 및 노하우를 지니고 있기 때문이다. Sida의 지침에는 사업 지원의 모든 절차와 기준이 명시되어 있는데, 여기에는 협약, 예산지출, 자금관리, 자금반환, 평가, 회계감사 및 절차규정을 포함한다.

지원사업에 대한 심사 평가에서는 수혜국의 지역 파트너에 대한 평가, 프로젝트 평가 및 지원 신청한 스웨덴 NGO에 대한 평가가 함께 이루어진다. 이를 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 개도국의 지역 파트너에 대한 평가에서는 4가지 원칙이 적용된다. 첫째는 파트너 조직이 얼마나 민주적인 구조를 가지고 있는가와 이 조직인 개발협력을 위한 비영리단체인가의 여부를 판단하는 것이다. 둘째는, 이 조직이 민주적 원칙에 따라 사회 개발을 위해 활동할 것인가의 판단이다. 셋째는, 이 조직이 최소 1년 이상 검증할 수 있는 활동을 하고 있는가 이다. 다만 예외적으로 민주적이고 비영리적인 조직이라는 것이 입증된다면 이제 막 조직단계에 있는 단체나 네트워크 조직도 파트너가 될 수 있다. 넷째, 수혜국의 지역 파트너가 제안된 프로젝트를 수행할 만한 인적, 재정적 자원을 지닌 책임 있는 조직인가를 판단한다.

Sida에 승인 요청하기 위해 프로젝트 평가 작업은 프레임 조직에 의해 프로젝트의 필요성과 목적 및 내용 평가와 예산 평가의 2단계로 진행된다. 이러한 평가에서 각각의 프로젝트는 비용 효과가 있는가, 수혜 지역 주민들의 지식과 기술을 증진하는가, 지역 자원

을 동원할 능력이 있는가, 목표 집단의 책임성을 전제로 하고 있는가를 평가한다. 프로젝트 예산에 대한 평가에서는 투자, 물자, 훈련, 네트워크, 에드보카시, 교류, 인력, 운영비, 현지인력, 계획, 사후관리, 평가, 조달, 행정비²⁶⁾ 등의 항목별로 구체적인 지침에 따라 예산의 적절성 여부를 검토한다.

umbrella 조직은 자금 지원을 요청한 스웨덴 NGO 조직에 대한 평가 보고서를 Sida에 제출하도록 되어 있다. 이 평가에서는 해당 NGO가 프로젝트를 수행할 능력과 제도를 갖추고 있는가와 수혜국에 대한 전반적인 이해와 지식을 갖추고 있는가를 중점 평가한다. 또한 해당 NGO는 몇 가지의 형식적 요건을 충족하여야 하는데, 이 요건이라 스웨덴에 등록된 비영리 개발협력 단체이어야 하고, 민주적 조직구조와 회원제도를 지니고 있어야 하며, 연차보고서 등을 통해 활동 기록을 지니고 있으며 스웨덴에서 2년 이상, 수혜국에서 최소 1년 이상 활동한 NGO이어야 한다.

Sida의 지원을 받은 NGO 프로젝트는 프레임 조직을 통해 결과보고서와 회계보고서를 제출하여야 한다. 프레임 조직은 매년 연차보고서를 제출하며 연차보고서에는 중점 사업과 프로그램의 진척상황 및 종료사업에 대한 결과보고, 자원봉사자 활동과 훈련, 재정보고 및 각종 통계자료를 포함시켜야 한다. 한편, 프레임 조직은 각각의 지원된 프로젝트에 대하여 중간보고서와 회계보고서를 제출하여야 한다.

모든 Sida의 자금지원은 그 규모에 상응하는 회계 감사를 받아야 한다. SEK 20만불(미화 약 23, 500불)을 초과하는 자금을 지원 받은 경우에는 Sida의 회계감사규정에 따라 외부의 공인 회계사의 회계감사를 받아야 하며, 그 이하는 Sida의 회계감사 규정에 따라 자체 조직에서 선임된 회계감사에 의해 실시한 감사결과도 수용하고 있다. umbrella 조직은 이 조직을 통해 지원된 모든 NGO 사업에

26) 이 지침(6.2항)에 의하면, Sida는 umbrella 조직에 대하여는 프로젝트 예산의 9.5%를 행정비로 지원하며, 프레임 조직에는 8%를 지원하고 있다. 단, 한 기관에 대한 행정비와 정보활동 및 자원봉사자와 훈련비용의 총액이 5천만 SEK(미화 약 588만불)을 초과할 수 없다.

대한 감사와 회계관리의 책임을 지며, Sida도 Sida가 지원한 모든 사업에 대하여 회계감사와 평가를 실시할 수 있는 권한을 지닌다.

<표 20>의 14개의 프레임 조직 중에서 회원단체를 가장 많이 지니고 있는 umbrella 조직을 보면, 2002년도에 Forum Syd는 193개의 스웨덴 개발 NGO를 통해 347개의 수원국 파트너들을 지원하였다. 국제노동조합 협력위원회(Council of International Trade Union Cooperation)는 160개의 스웨덴 노동조합 NGO를 통해 225개의 수원국 파트너 조직을 지원하였고, 스웨덴 선교위원회(Swedish Mission Council)는 155개의 스웨덴 교회 NGO를 통해 140개의 수원국 NGO를 지원한 바 있다. 또한 PMU Interlife는 89개의 NGO를 통해 63개의 수원국 파트너 조직을 지원하였고, Olof Palme 국제센타는 73개의 스웨덴 NGO를 통해 13개의 수원국 파트너를 지원하였다. 그 밖에도 개발원조 훈련단(UBV)에서는 35개의 스웨덴 NGO 조직을 통해 65개의 수원국 파트너를 지원하였으며, 스웨덴 국제 장애자 원조재단(SHIA)에서는 25개의 장애자 NGO를 통해 95개의 수원국 파트너 조직을 지원하였다. 이를 종합해보면 Sida는 2001/2년도에 6개의 협력기관을 통해 총 730개의 스웨덴 개발 NGO들에 대한 지원을 하였으며, 이는 수원국에서 1,641개의 파트너 단체들에 대한 지원을 포함하는 것이다. 이와 같이 스웨덴의 NGO 자금 지원은 주요 프레임 조직과 총괄조직을 통해 수원국의 다양한 NGO 및 시민사회를 지원하는 방식으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2002년도의 Sida 연차보고서에 의하면, Sida는 NGO 지원을 umbrella 조직과 프레임 조직을 통해 위탁하기 때문에 NGO 프로그램에 대한 평가와 방법론 연구, 정책 대화를 강화하고 있다. 파트너 조직들을 분석할 수 있는 방법론과 지침인 옥타곤(Octagon)을 개발하여 조직분석에 활용하고 있으며, 웁살라 대학과 연계하여 시민사회와 빈곤감축에 관한 과정도 개발하여 Sida와 NGO 직원들이 참여하여 학습하고 있다. 대표적인 umbrella 조직인 스웨덴 선교위원회(Swedish Mission Council)의 개발협력 프로그램을 평가하여, 독립적인 프로젝트 중심의 사업 전략에서 주제별, 국별 프로그램으로 전

화하고 파트너쉽 활동을 개선하도록 권고하기도 하였다. 특히 Sida는 스웨덴 교회와 Olof Palme 국제센타를 통해 체계 감사(system audit)를 실시하여 이를 평가하고 보고서를 발간하였다. 171개의 프로젝트 보고서들을 통해 종합적인 평가보고서를 발간하였으며, 단일한 평가 기준을 개발하고 질적 평가를 강화하기도 하였다. 많은 개발 교육 활동과 캠페인 및 정보활동을 적극 지원하기 위해 정보 기금(information Grants)을 운영하고 있다. 이와 같은 활동들을 볼 때 Sida는 개발 NGO들에 대한 간접 지원 방식의 자금협력을 통해 NGO 지원에 필요한 행정과 절차를 대폭 간소화할 수 있었으며, 그 대신 대중의 지지를 강화하고 ODA의 질을 제고하기 위해 필요한 정책연구와 조직 및 인력개발과 평가활동에 집중할 수 있다고 판단된다.

<표 20> <Sida의 파트너 조직 리스트>

분 류	파트너 조직	2004년도 Sida지원(미불)
umbrella 조직(6개)	1. Forum Syd	1,931만불
	2. Council of International Trade Union Cooperation	1,059만불
	3. Olof International Centre	718만불
	4. PMU Interlife	1,071만불
	5. SHIA(Swedish Organizations of Handicapped International Aid)	402만불
	6. Swedish Mission Council	1,373만불
framework 조직(8개)	1. Africa Group of Sweden	353만불
	2. Diakonia	854만불
	3. Swedish Cooperative Centre	900만불
	4. Swedish Society for Nature Conservation	47만불
	5. Save the Children	1,332만불
	6. The Church of Swedish Foundation for Church Work	873만불
	7. Training for Development Assistance	202만불
	8. Swedish Red Cross	-
		<총계 1억 1,116만불>

이상에서 개괄적으로 살펴 본 바와 같이 스웨덴의 개발 ODA 지원과 협력체계는 오랜 동안 간접지원 방식을 유지해오고 있다. umbrella 조직과 프레임 조직을 통해 380여개의 개발 NGO들을 체계적으로 지원하고 있다. Sida는 이들 대표적인 거대 NGO들을 통해 중소 NGO들에 대한 전문적인 심사와 평가, 및 지원관리를 위탁함으로써 보다 광범한 정책 대화와 전략 수립에 집중할 수 있는 것이다. umbrella 조직과의 파트너십 관계에 대하여는 아래에서 Forum Syd의 사례를 통해 보다 상세히 파악할 수 있을 것이다.

2. Forum Syd의 개발전략과 활동사례

Sida에서 시민사회와 개발 NGO에 대한 지원을 총괄하는 부서는 'SEKA' 라고 불리우는 'NGO협력과 인도적 지원 및 분쟁관리부'(Dept. for Cooperation with NGOs and Humanitarian Assistance and Conflict Management)이다. Sida는 이 부서에서 14개의 개발 NGO 파트너 조직들을 지원 관리하며, 이들을 통해 모든 스웨덴의 개발 NGO에 대한 지원을 총괄하고 있다. 이 부서의 NGO과는 연간 10억 SEK(미화 약 1억 1,765만불)에 달하는 소위 '대중운동 지원금'(allocation to popular movements)이라는 예산 항목을 관장한다. 인도적 지원과 분쟁관리부에서는 지난 수년간 매년 미화 1억 1천만 불 이상의 금액을 인도주의적 긴급구호사업에 배정하였다. 인도주의적 구호 자금은 스웨덴 NGO와 국제 NGO 단체 뿐 아니라 유엔기구와 국제적십자위원회를 통해 집행되고 있다.

한편, Sida는 시민사회센터(Sida Civil Society Centre; SCSC)를 설치 운영하고 있는데, 이를 통해 시민사회와 관련한 새로운 동향과 방법론들을 연구 개발하고 있다. 이 센터에서는 개발 NGO들을 위한 정보와 지식을 제공하고 있을 뿐 아니라, NGO들간의 활동경험을 교환함으로써 상호 협력과 학습을 심화시키기 위한 공통의 장을 제공하고 있다. 이를 통해 개발에 있어서 시민사회의 역할을 강조하고, 민주화, 평화, 발전을 위해 활동하는 지역 행위자들에 대

한 지원을 강화함으로써 분쟁을 예방하고 관리할 수 있는 것이다.

아래에서는 Sida의 framework 조직 중에서 Sida로부터 매년 최대의 예산 지원을 받고 있는 대표적인 회원단체 조직인 Forum Syd(Swedish NGO Centre for Development Cooperation)의 사례를 통해 Sida와의 협력관계를 구체적으로 분석하고자 한다.

Forum Syd는 1995년도에 그 당시까지 활동하였던 NGO 정보센터(NGO Information Centre, BIFO)와 스웨덴 봉사기구(Swedish Volunteer Service, SVS)를 인수하여 설립되었다. Forum Syd는 연간 2천만불 가량의 예산 중 3/4 정도가 회원단체들의 개발협력 사업에 할당되고 있으며, 매년 6개 국가에서 60여명의 고용 직원들을 통해 개발협력 프로그램도 수행하고 있는 조직이다.

Forum Syd는 160개의 다양한 유형과 규모, 이념을 지닌 개발 NGO들을 회원단체로 지니고 있다. 이들 회원단체 중에는 교회단체, 환경단체, 청소년 단체, 스포츠 단체, 문화단체와 개발 NGO들이 모두 포함되어 있다. 그래서 Forum Syd는 “다양성이 우리의 힘이다! (Diversity is our Strength!)”라는 구호로 조직의 이념을 대변하고 있다. 즉, Forum Syd는 다양한 관점과 이념을 지닌 사람들이 공정하고 지속가능한 발전을 위해 함께 일하는 조직으로서, 스웨덴 정부와 NGO간의 협력을 위한 매개조직이며 개발협력 자금 지원을 위한 기반 조직이다. Forum Syd는 전 세계적으로 공정하고 지속가능한 발전을 위한 대중운동(popular movements)을 지원하며, 이념과 방법론에서 다원주의를 표방하고 있다.

스웨덴의 개발원조에서 Forum Syd의 역할은 매우 지대하다. 우선 Forum Syd는 Sida의 개발 NGO 지원자금을 배분하는 창구 역할을 담당하고 있다. 2002년의 경우에 1억 2,100만 SEK(미화 약 1,028 만불)을 160여 회원단체들이 수행하는 421개의 개발협력 프로젝트에 지원하였다. 스웨덴의 모든 개발 NGO들은 Forum Syd를 통해 프로젝트에 대한 지원신청을 하도록 되어 있으며, 최종 승인된 지원 자금도 Forum Syd를 통해 지원 관리되고 있다. 뿐만 아니라 Forum Syd는 개발협력 사업을 직접 수행하기도 하는 사업수

행 조직으로서 회원 단체들과 공동으로 캄보디아, 탄자니아, 짐바브웨, 니카라과, 과테말라 등지에서 개발협력 프로젝트를 추진하고 있다. 이들 국가에는 Forum Syd의 해외사무소와 전문인력이 파견되어 있으며 이러한 해외사무소는 현지 사무소나 파견인력이 없는 중소 NGO들에게 각종 편의를 제공하고 공동으로 현장관리를 수행하기도 한다. 2002년도에는 약 50여명의 전문가들이 Forum Syd를 통해 이들 국가에 파견되어 다양한 분야에서 개발협력사업을 수행하였다.

둘째로 Forum Syd는 세계의 무역 이슈, 채무변제 등 다양한 글로벌 아젠다들에 대하여 개발 NGO와 시민사회의 의견을 조율하고 대변함으로써 전 지구적 문제들에 대한 정책수립에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이를 위해 Forum Syd는 세계은행, IMF, WTO와 유엔 등 국제기구의 활동과 정책을 지속적으로 모니터링하며 다양한 에드보카시 활동을 전개하기도 한다. 예를 들면 남아공 요하네스버그에서 개최된 지속가능한 발전에 관한 유엔 정상회의(WSSD)에서 대중운동 단체들과 더불어 에드보카시 활동을 전개하기도 하였다.

셋째, Forum Syd는 수 백개의 다양한 개발협력 NGO 단체들에 대한 경험 공유와 정보교류, 의견교환과 논쟁의 장을 제공하고 있다. 선진국 NGO와 개도국 NGO, 동구권의 NGO들이 공통의 이슈에 대하여 다양한 형태의 의견 교류와 세미나, 훈련과정 및 워크숍 등을 통해 다양한 네트워크와 조직들간의 상호이해를 강화하고 관계를 증진시키는 기능을 수행하고 있다.

넷째, Forum Syd는 회원단체들에 대한 서비스와 협력 조직으로서, 광범한 자원과 정보 및 인력을 제공하는 역할을 하고 있다. 회원단체의 전문인력 충원을 돕기도 하며, 행정지원과 함께 개발전문가를 파견해주기도 하고 사업 지원을 돕기도 한다. 해외사무소를 통해서도 개발도상국에서 사무소와 인력을 공동으로 활용할 수 있도록 각종 서비스를 제공하고 있다. 예를 들면 Forum Syd는 귀국 또는 은퇴한 개발협력 전문인력에 대한 자원을 총괄적으로 관

리함으로써 개도국의 UNHCR과 같은 조직에서 난민 지원을 위한 인력이 긴급히 필요할 때 이들을 충원하여 파견할 수 있도록 도와주고 있다.

마지막으로 Forum Syd는 회원단체들에 대한 위원회 조직으로서 정부와 Sida 및 대외관계에서 회원단체들의 이익을 대변하고 옹호하는 이익단체로서 기능도 하고 있다. 예를 들면, 2002년도에 스웨덴 국회가 전 지구적 발전에 대한 스웨덴의 정책에 대해 조사할 때에도 Forum Syd는 공식적인 의견개진 조직으로서 NGO를 대변하는 역할을 하였다.

Forum Syd의 예산구조를 살펴보면, <표 21>과 같은데 주목할 것은 총 수입 중 Sida로부터의 지원이 98%를 차지하고 있다는 점이다. 이러한 예산의 종속성으로 인하여 Forum Syd가 얼마나 자율적으로 NGO들의 이해를 대변할 수 있겠는가 하는 의문을 제기할 수도 있겠으나 Forum Syd는 개발 NGO들의 회원 단체 조직이면서 매개 조직이기 때문에 정부에 대한 예산의 과다 의존이 직접적인 영향을 미치고 있지는 않다는 평가이다. 왜냐하면, Forum Syd 뿐만 아니라 다른 프레임 조직들도 독자적으로 사업의 우선순위와 국별 프로그램을 정하여 운영하고 있으며, Sida는 이러한 NGO 조직의 국별, 분야별 전략에 대해 간섭하고 있지 않기 때문이다. 이들 프레임 조직과 umbrella 조직이 어떤 국가, 어느 분야를 우선적으로 선정하여 자금을 배정하는가에 대하여 Sida는 통제하고자 하지 않는다. 각각의 협력 조직들이 고유한 전략과 기준을 가지고 사업을 선정하고 모니터링하고 평가할 수 있도록 위탁하고 있는 것이 Sida와 개발 NGO들의 파트너십 관계이다.

<표 21> <Forum Syd 의 2001/2002년도 예산 구조>

(단위 : 미 천불)

항 목	2002	2001
수입 총액	21,398	20,465
회원단체 회비	23	20
Sida 지원금	20,844	20,015
기타 기부금	80	180
기타 소득	450	250
지출 총액	21,398	20,465
사업운영비	20,278	19,492
행정비	953	942
운영잔액	168	31

Forum Syd의 의사결정 기구는 집행 이사회이다. 집행 이사회는 의장과 부의장 이외에 집행이사 7인과 대리 이사 5인 및 지명위원회 멤버 5인으로 구성된다. 감사를 2인 두고 있으며 2인의 대리 감사가 있으며 각 지역별 전담 실무 위원회를 운영하고 있다. 즉, 아프리카 실무위원회, 아시아와 중남미 실무 위원회 및 동유럽 실무위원회를 운영하고 있다. 그 밖에 정보위원회 및 청년 기금운영그룹이 있어서 이들 이슈와 관련된 자금의 배분과 심의를 담당하고 있다.

2002년도에 Forum Syd로부터 Sida의 자금을 가장 많이 받은 상위 10개의 개발 NGO 명단이 <표 22>에 나와 있다. 이 표에서 알 수 있는 바와 같이 가장 많은 자금을 받고 있는 개발 NGO는 환경과 지속가능한 개발 분야의 NGO들이다. 농삼림 프로그램, 세계자연보호기금(WWF), 미래의 지구(Future Earth), 지구의 벗(Friends of the Earth Sweden) 등이 이러한 NGO들이다. 또한 아프리카니스탄, 중남미, 인도, 방글라데시, 아시아 지역 등 특정 지역과 국가에 대한 국별 지원 프로그램도 많은 지원을 받았음을 알 수 있다. 이들 상위 10개 NGO가 받은 자금은 스웨덴 전체 NGO에

<표 22> <2002년도 Forum Syd의 자금지원을 받은 상위 10개 NGO 명단>

(단위 : 미화 천불)

상위 10개 NGO	지원액
Vi Agroforestry Programme	1,765
The World Wide Fund for Nature, WWF	1,645
IOGT-NTO International Institute	919
The Swedish Committee for Afghanistan	910
Swallows-Latin America Section	588
Future Earth	420
The Swedish Gambian Group	391
Swallows-India-Bangladesh section	388
Pan Asia Cooperation Society	376
Friends of the Earth Sweden	318
총 계	7,718

대한 자금지원 중에서 54%를 차지하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 Forum Syd는 매우 독특한 성격의 조직이다. 정부(Sida)로부터 98%의 자금을 지원 받고 있는 정부운영 NGO(GONGO) 같은 특성을 지니고 있으면서, 스웨덴 개발 NGO에 대한 자금을 배분하고, 평가, 관리하는 실질적 권한을 지니고 있는 네트워크 조직이기도 하다. 또한 자체적으로 직접 개발도상국에서 협력사업을 수행하는 실행적 개발 NGO이기도 하다. 캄보디아, 탄자니아, 짐바브웨, 니카라과, 과테말라에 사무소를 두고 개발협력 프로그램을 운영하고 있으며, 최근에는 동유럽, 발틱 국가와 러시아, 우크라이나와 벨라루스에서 사업을 착수하고 있다. 이러한 다중적인 역할과 기능을 수행함으로써 Forum Syd는 개발협력에 대한 시민적 지지기반을 확산하고 개발 NGO들에 대한 각종 지원과 서비스, 정보와 훈련을 제공하며, 전 지구적 이슈들에 대한 적극적이고 전략적인 대응을 시도하고 있는 것이다. Forum Syd는 다른 선진국의 NGO 협의체나 네트워크 조직들과는 상당히 다른 권한과 특성을 지니고 있다고 할 수 있다.

VII. 우리나라 개발 NGO의 현황과 발전 방향

1. 한국의 개발 NGO 현황과 활동

우리나라의 개발 NGO 역사는 수원국에서 공여국으로의 전환이라는 우리나라의 특수한 경제발전 경험과 불가분의 관계에 있다. 구한 말 개항기부터 우리나라는 서구의 카톨릭 교회 및 개신교회 선교사들을 통해 학교, 병원과 같은 기초적 사회 인프라에 대한 지원을 받았으며, 특히 한국 전쟁을 계기로 우리나라는 많은 선진국 NGO들의 집중적인 지원 대상이 되었다. 조사에 의하면 1950년 7월부터 1952년 11월까지 유엔을 통해 전달된 세계 각국의 다양한 NGO로부터의 구호금은 천만 불을 상회했던 것으로 나타나고 있다. 이들 민간단체는 총 25개에 달했으며, 1954년에는 33개의 외국 민간원조단체들을 주축으로 KAVA(Korean Association of Voluntary Agencies)라는 ‘외국민간원조단체 한국연합회’가 조직됨으로써 NGO들까지 가세한 본격적인 수원의 역사가 시작되었다. 이들 외국 민간원조단체에 의한 원조규모는 한국전쟁 이후 1993년까지 총 12억 불을 상회하고 있는 것으로 파악되었다(이경구 2004:115-120).

이 KAVA 조직에 참여한 외국의 NGO들²⁷⁾을 살펴보면, 당시 한국을 도왔던 선진국 NGO 한국 지부가 1990년대 이후에 한국이 공여국으로 전환하면서 개발도상국을 돕는 한국 개발 NGO 활동의 효시가 되고 있음을 쉽게 알 수 있다. 한국선명회(World Vision Korea), 한국복지재단(Christian Children's Fund), 한국국제기아대책기구(Food for the Hungry International), 카리타스, Save the

27) 한국 전쟁 당시 성금을 보내 준 외국의 NGO는 미국 적십자사 등 22개이고 한국에서 지원활동을 벌인 선진국 NGO는 76개로 KAVA 회원 단체는 1960년대에는 최고 123개까지 증가하였다. 이들 중 대표적인 NGO들은 아시아재단, 영국적십자사, 독일적십자사, CARE, 프란체스카 선교회, 홀트재단, 펄벅재단, Save the Children, 구세군, 월드비전, YMCA, YWCA 및 각종 교회조직과 선교단체들이다(이경구 2004: 278-81).

Children Fund 한국지부, 대한적십자사, 유니세프한국위원회, 장미회 등이 모두 과거 한국을 도왔던 선진국 NGO들로부터 출발한 단체들이다.

KCOC 회장은 다음과 같이 그러한 경험을 회상하고 있다.

“우리나라의 경우 1950년대에 전쟁을 치루면서 NGO가 민간분야에 대한 복지원조에 자발적으로 참여 협력했던 활동들을 회상할 수 있지 않나 생각합니다. 그 시절에는 정부의 도움을 받지 못하는 상태에서 시민들이, 특히 기독교 계층이 주동이 되었습니다만, 전국에 600여개의 고아원을 만들어서 불우 아동들을 돌 본 역사가 있습니다. 불행스럽게 그러한 시민운동이 외국 원조단체들의 원조금으로 의존하다 보니 시민사회가 약해졌고, 정부의 육성방향도 일본식 모델이랄까 정부에서 복지사업을 관장하는 방향으로 추진하다 보니 복지분야에 혹은, 원조사업에 민간인들의 참여가 매우 저조하여 지하로 또는 물 속으로 잠수하는 역사가 있지 않았나 생각해 봤습니다...”(이일하, 1999)

한편, 전쟁과 정치적 혼란의 어려운 시기를 지나서 우리나라가 1970년대 이후 경제성장을 경험하면서 무역업자들 다음으로 선교사들이 많이 해외에 나가게 되었는데, 그 중에는 개발도상국들을 원조해주는 NGO 조직이 있는 것을 발견하고 한국도 이러한 조직을 만들기 시작했다. 그것이 자생적으로 출발한 한국 개발 NGO의 효시인 방글라데시 개발협회, 호산나와 같은 것이다. 또한, 해방 이후 우리나라에서 성공적인 활동을 전개하였던, CARE, Compassion 등 130여개의 NGO들은 1970년대에 모두 철수하였고 월드 비전과 Save the Children이 남게 되었으며, 기독교아동복지회(CCF)는 한국복지재단으로 전환하였다. 앞에서 언급한 Food for the Hungry가 국제기아대책기구로, Habitat for Humanity가 한국 사랑의 집짓기로 법인 등록하였으며 유니세프도 사단법인으로 모금운동을 시

작하게 되었다. 한국적인 개발 NGO는 Good Neighbors란 이름으로 1991년에 창립된 한국이웃사랑회와 법륜 스님이 인도에서 활동하면서 시작한 Join Together Society(JTS), Global Care라는 단체가 대표적이다.

우리나라 NGO들이 해외원조 사업에 뛰어들기 시작한 것은 1994년에 르완다 난민사태였다. 이때 한국이웃사랑회와 국제기아대책기구, 월드비전이 현지에서 UNHCR과 함께 협력한 경험이 언론을 통해 널리 알려지게 되었으며, 모금활동도 주목을 받았다. 그러나 본격적으로 해외원조 단체들이 활동하게 것은 KOICA가 1995년부터 민간협력과를 설치하고 개발 NGO를 지원하기 시작한 이후의 일이다. 또한 1999년에 KCOC가 결성됨으로써 한국의 개발 NGO는 하나의 협의체를 이루면서 발전할 수 있는 계기를 마련했다고 볼 수 있다.

주목할 것은 2000년 이후 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁이 발발하면서 정부의 인도주의적 긴급지원과 재건지원이 급증하게 되었으며, 그 중 많은 자금을 NGO들을 통해 지원하게 됨으로써 개발 NGO에 대한 자금지원 규모도 급격히 증가하였다는 사실이다. 아프가니스탄과 인접국 난민지원을 위해 2001에 이미 1,00만불을 지원하였으며, 그 이후로 약 4,500만불을 계속 지원하고 있다. 이라크에는 2007년까지 총 2억6천만 불을 지원할 계획인 바, 한국의 NGO가 양적으로나 질적으로 성장할 수 있는 좋은 계기가 마련되었다고 볼 수 있다.

2004년 현재 KCOC에 등록되어 있는 회원단체들의 재원 규모를 분석해보면 몇 가지의 특징이 발견된다. <표 23>에서 필자는 KCOC 회원단체의 재원규모를 4개의 등급으로 분류하여 보았다. 연간 100만불 이상의 해외원조 사업을 하고 있는 1등급의 대형 개발NGO는 2003년도에 8개이다. 50만불에서 100만불 이하의 연간 사업을 하고 있는 중규모 NGO(2그룹)는 6개로 파악되었다. 3그룹은 10만불에서 50만불의 사업 재원을 지니고 있는 NGO들로 10개 단체로 파악되었으며, 연간 10만불 이하의 아주 작은 규모인 4그룹

NGO도 5개로 파악되었다. 주목할 것은 2002년 이후에 제2그룹의 수가 현저히 증가하고 있다는 점이다. 그 이전까지는 전혀 없었던 50만불 이상 100만불 이하 규모의 중규모 개발 NGO들이 아프가니스탄과 이라크 지원사업을 계기로 나타나고 있다는 점이다. 이를 볼 때 우리나라의 개발 NGO들은 아직 영세한 규모로서 시민사회의 지원을 통해 모금활동을 할 수 있는 능력이 매우 미비하여, 한국 정부와 KOICA의 재정 지원에 상당히 의존하여 성장할 수밖에 없다는 점을 보여주고 있는 것이다.

한편, KCOC에 등록된 단체들의 활동 지역과 국가도 매우 편중되어 있음을 알 수 있다. <표 24>은 이들 NGO가 활동하고 있는 국가를 정리한 것인데, 중국, 몽골, 베트남과 같이 우리나라와 역사와 문화적으로 매우 유사한 경험을 지니고 있는 인접국에서 활동하는 NGO들이 총 44개의 단체로 가장 많다. 다음으로는 한인 밀집지역에서 활동하는 NGO도 많으며, 동남아시아와 서남아시아가 그 다음으로 많음을 알 수 있다. 반면에 아프가니스탄과 이라크에 대한 특별한 인도주의적 지원을 배제한다면, 중동, 아프리카, 중남미 지역에서의 활동은 매우 제한적이다. 선진국의 NGO들이 아프리카의 최빈국을 우선적으로 지원하고 있는 것과는 대조가 된다.

<표 23> <우리나라 개발NGO들의 해외원조 예산 규모>

구 분	2000	2001	2002	2003
1그룹 100만불(12억) 이상	굿네이버스, 대한적십자사, 아시아문화개발 협력기구, 월드비전, 국제 기아대책기구, 호산나 (6개)	좌동 (동북아 교육 문화협력재 단 추가) (7개)	좌동 (호산나 2그 룹으로 축소) (6개)	좌동 (한민족복지 재단, 선한 사 람들 추가/ 대한적십자사 2그룹으로 축소) (8개)
2그룹 50만불(6억)- 100만불(12억)	-	-	선한 사람들, 호산나 (2개)	대한가족보건 복지협회, 대한 적십자사, 지구 촌나눔운동, 한 국국제봉사기 구, 한국제이티 에스, 호산나 (6개)
3그룹 10만불(1.2억) -50만불(6억)	가나안농군운 동세계본부, 지구촌나눔운 동, 장미회 등 (11개)	좌동 (선한 사람들, 한국건강관리 협회, 한국어 린이보호재단 추가/광성, 태 평양아시아협 회 중단) (12개)	좌동 (한국사랑의집 짓기운동, 하나 로, 한마음한몸 운동, 한민족복 지재단 추가/국 제농업개발원, 한국건강관리 협회, 한국어린 이보호재단 축 소) (12개)	좌동 (한국세이브 더칠드런, 한국 어린이보호재 단, 건강관리협 회, 국제농업개 발원 추가/대 한한방의료봉 사단 등 중단) (10개)
4그룹 10만불(1.2억) 이하	밝은사회국제 클럽한국본부, 선한사람들 등 (12개)	좌동 (한민족복지재 단 추가/2기관 3그룹으로 확대) (11개)	좌동 (경희국제의료 협력회 중단/) (11개)	좌동 (대한약안면, 정혜복지 중단 /4기관 확대) (5개)
합 계	29단체, 300억 (250만불)	30단체, 401억 (334만불)	31단체, 450억 (375만불)	29단체, 532억 (443만불)

(출처: 『세계 빈곤지역의 한국 NGO』, 2004, KCOC)

<표 24> <한국 개발 NGO들의 주요 활동 국가>

지 역	국가 및 활동 단체수
동북아	중국(17), 몽골(13)
동남아	베트남(14), 캄보디아(11), 필리핀(8), 미얀마(6), 태국(5), 라오스(3), 인도네시아(2), 동티모르(2)
서남아	인도(7), 네팔(6), 방글라데시(5), 스리랑카(3)
중 동 (분쟁지역)	이라크(12), 아프가니스탄(8)
한인밀집 지역	우즈베키스탄(7), 카자흐스탄(4), 중국연변(3), 러시아(4)
아프리카	이디오피아(6), 케냐(5), 우간다(2), 르완다(2), 모잠비크(1), 짐바브웨(1), 베냉(1), 가나(1)
기 타	중남미, 남태평양, 동구, 중동 지역 등에서 활동

- 2003년도 기준임.

2004년 2월에 KOICA는 우리나라의 개발 NGO 사업에 대하여 종합적인 평가보고서를 내부 업무용 자료로 발간한 바 있다 (KOICA 2004). 이 보고서에는 우리나라 개발 NGO의 현황과 활동이 상세하게 분석 평가되어 있다. 이 보고서 자료 중에서 한국 개발 NGO의 현황을 파악하는데 있어서 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 연도별 지원실적은 <표 25>에서와 같이 매년 서서히 증가하다가 2001년부터 갑자기 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이는 물론 아프가니스탄과 이라크 지원의 결과이다. 여기서 중요한 것은 프로젝트 건당 지원액이 2000년도까지는 평균 2만 불에 불과하였고, 2003년도에도 4-5만불 수준에 불과하다는 점이다. 이러한 영세한 자금 지원으로 NGO들이 할 수 있는 개발사업은 매우 제한적일 수밖에 없다.

<표 25> <KOICA의 연도별 NGO 지원실적>

(단위 : 백만원)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	총계
총액	449	539	619	328	426	618	1,606	1,727	7,824	14,146
국가	19국	14국	10국	11국	10국	13국	16국	17국	19국	37국
사업	18건	24건	20건	17건	20건	22건	31건	34건	61건	247건
건당 지원액	25	22	31	19	21	27	51	50	127	56
지원 비율	21%	20%	2%	19%	19%	22%	23%	18%	38%	28%
총사업비 중 비율	1.4%		1.4%		1.1%		2.5%	2.3%	4.9%	2.5%

- 지원비율은 NGO의 전체 사업비중 보조금이 차지하는 비율임.

다음은 KCOC에 속한 단체들의 현황을 파악해보기로 하겠다. 위의 보고서에 따르면, 30개 NGO에 대한 설문조사 결과 1991년 이후에 설립된 단체가 17개로 56.6%를 차지하며, 1970년 이전에 설립된 단체는 5개에 불과하다. 이것은 한국 개발 NGO의 짧은 경험과 역사를 말해주는 것으로 이에 대하여는 이미 설명한 바와 같다. 다음으로 이들 NGO에 고용된 직원은 무급직원을 포함해도 50명 이하의 소규모 조직이 전체의 60%를 차지하며, 100명 이상인 조직은 8개에 불과하여 조직 규모의 영세성도 파악할 수 있다. 자원봉사자도 전혀 없다고 응답한 단체가 16개(53.3%)이고, 100명 이상의 자원봉사자를 두고 있는 조직은 6개(20%)에 불과하여 NGO 조직이 자원활동에 기반하지 못하여 매우 경직되고 어려운 인력 운영을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 더욱 중요한 것은 이들 단체에 등록된 회원들의 숫자이다. 등록회원이 전혀 없는 조직이 5개나 되며, 100명에서 1,000명 이하가 9개, 1천명 이상 1만명 이하가 7개, 1만명 이상의 회원을 두고 있는 조직은 7개에 불과한 것으로 파악

되고 있다.

다음으로는 각 NGO들이 활동하고 있는 분야이다. <표 26>는 주요 활동분야를 분석해 놓은 자료인데, 교육과 보건의료 사업, 긴급구호활동, 직업훈련사업이 가장 많음을 알 수 있다. 국제개발 사업에서 매우 민감한 종교적 활동과 관련하여 사업을 하고 있는 단체도 있는 것으로 파악되었으며, 장기적인 개발사업인 환경, 농촌 개발, 인권, 여성 분야는 극히 저조함을 알 수 있다. 참고로 최근 KOICA의 민간협력팀에서 직접 조사한 자료에 의하면, 50개의 개발 NGO 중에서 종교성이 있는 단체²⁸⁾는 22개이고 이 중 기독교가 15개, 불교가 5개, 카톨릭이 2개로 파악되었다. 비종교적 단체는 28개로 파악되었다.

Korten(1993, 나미경 2001: 84에서 재인용)의 개발 NGO들의 활동 유형에 관한 연구에서 일반적으로 개발 NGO들은 구호형 사업으로부터 점차 개발형, 개발교육 유형의 사업 단계를 거쳐 에드버카시와 정책활동 유형으로 발전한다는 점을 고려할 때, 우리나라의 개발 NGO들은 아직 구호와 개발사업의 단계에 있는 초보적인 유형으로 평가할 수 있다. 이러한 활동 유형에 따라 우리나라 NGO들의 활동을 분류해보면 <표 27>과 같다.

<표 26> <한국 개발 NGO들의 주요 활동분야>

구분	교육	직업 훈련	보건 의료	난민 지원	긴급 구호	환경	농업 개발	선교	기타	합계
단체수	21	6	18	3	14	3	5	4	6	80
비율	26.3%	7.5%	22.5%	3.8%	17.5%	3.8%	6.3%	5%	7.5%	100%

28) 이 조사에서 종교성 판단은 종교활동을 해외원조사업과 병행하거나, 단체 대표가 종교인인 경우, 구성원 다수가 특정 종교인들인 경우, 단체명에 특정 종교명을 사용하는 경우를 기준으로 하였다.

<표 27> <한국 개발 NGO들의 주요활동 유형>

활 동 유 형	주요활동과 사업
구호, 복지활동	재난구호/병원/보건/학교/급식/탁아/응급처치/긴급구호/의료/식수/고아원/탈북자/불우아동/나환자/난민/장애인/재건사업/빈민구호/
개발 활동	지역개발/기술훈련/직업훈련/소득증대/농촌개발/봉사단파견/
개발교육	가나안농군학교/인력개발/문화센터/대학협력/인구보건/성평등교육/지도자개발/청소년교육
정책, 옹호활동	세미나, 캠페인, 로비 활동등 일부단체 추진

- 이 활동 유형은 Korten(1993)의 분류 유형에 따른 것임

또한 우리나라 개발 NGO들의 종교적 성향은 기독교 계통의 NGO가 15개로 50%를 차지하고 있으며 기타 종교는 1-2개의 단체에 불과하고 10개의 단체는 비종교적 성향을 지니고 있는 것으로 파악되었다. 주목해야 할 것은 우리나라의 NGO 중에서는 선진국과 같이 노동조합운동에 기반한 조직이나 정당 관련 조직, 대중운동 조직, 전문가 집단 조직이 거의 없거나 이제 발아적인 상태에 있다는 것이다. 이러한 이념적, 조직적 성향의 단순한 특성 때문에 아직 기독교회 중심의 NGO 활동이 주도적이고 이에 따른 한계도 나타나고 있다고 판단된다.

이상에서 개략적으로 우리나라 개발 NGO들의 현황을 재정, 조직, 이념적 성향과 역사, 활동분야, 조직과 인력의 특성 등을 중심으로 살펴보았다. 이하에서는 정부와 KOICA 및 개발 NGO의 협의체인 KCOC를 중심으로 하는 협력체계를 살펴보기로 하겠다.

관계에서 점차 상호 의존적 관계로 변화하고 있다고 판단된다. 초창기에 KCOC는 한국 개발 NGO들간의 정책협의를 목적으로 자생적으로 창립되었으나 자금 동원과 행정적 측면에서 정부와 KOICA에 상당 부분 의존할 수밖에 없는 상황이었다. 그러나 점차 정부와 KOICA는 ODA의 세계적 환경이 변화하고 인도주의적 긴급지원, 난민지원과 같이 NGO가 더욱 효과적으로 수행할 수 있는 플뿌리형 원조의 수요가 급증하면서 상호 전략적 동반자 관계를 모색하게 되었다. 그러나 아직도 KCOC와 대다수의 소규모 개발 NGO들은 개발협력에 필요한 재정적 능력과 전문성, 현지 지원체계를 갖추고 있지 못하기 때문에 정부와 KOICA의 지원에 의존할 수밖에 없는 상태라고 판단된다.

Coston(1998, 강동훈 2004 참조)과 같은 학자들은 정부와 NGO의 관계를 8가지 유형에 따라 분류하기도 하는데, 이에 의하면 양자 관계의 공식화 여부, 권력관계, 다원주의의 수용여부에 따라 억압형, 적대형, 경쟁형, 계약형, 제3자 정부형, 협력형, 보완형, 공조형으로 분류할 수 있다고 한다. 이러한 기준에 의하면, 우리나라의 정부 및 KOICA와 개발 NGO들의 관계는 보완형 관계에서 점차 공조형 관계로 변화하고 있는 추세라고 판단된다. 보완형 관계는 공식적 관계가 지배하고, 정부가 우위에 있는 관계이며 다원주의를 수용하는 관계이다. 이 단계는 일차적인 자료나 정보를 공유하거나 세미나, 브리핑 등의 수준에서 협력하는 단계를 넘어서 공식적으로 보조금을 지원하고 정보를 공유하는 상태이다. 정부 행정력이 미치지 못하는 지역에 대해 NGO가 정부 역할을 대신하도록 하거나 보완해주는 관계라고 할 수 있다. 반면에 공조형 관계는 정부와 NGO가 대등한 파트너십을 형성하고 공식화된 규율에 의해 관계가 설정되며, NGO의 상대적 자율성이 보장되는 관계이다. NGO의 독자적인 목표를 인정할 뿐만 아니라 공동으로 정책을 입안하고 기획과 집행, 평가에 파트너로서 참여하는 관계이다. 이러한 유형으로 판단할 때 우리나라 정부와 KOICA 및 KCOC와 개발 NGO의 관계는 보완적 단계에서 파트너 관계로 급속히 이행하고 있다고

판단할 수 있다. 이러한 계기는 시민사회의 권력과 사회적 영향력이 급속히 증대된 이유도 있지만, 개발 NGO들이 짧은 경험에도 불구하고 비교적 성공적으로 개발협력 사업에 참여하였기 때문이기도 하다. 특히, 난민지원과 긴급지원 및 구호 프로그램을 통해 개발 NGO들은 정부와 KOICA의 ODA 사업에 없어서는 안되는 파트너로 성장하고 있다고 판단된다. 개발협력 분야에서의 정부 및 KOICA와 KCOC의 관계를 분석하기 위해서는 다른 선진국의 경우와 마찬가지로 세 가지 측면에서 상호 관계와 협력체계를 분석할 수 있다. 첫째는 재정지원의 관계이고, 둘째는 관계의 공식화, 제도화 정도 및 상호교류의 빈도이다. 마지막으로는 정보와 경험, 지식의 공유의 방식이다. 이러한 세 가지의 측면에서 강동훈(2004)은 KOICA와 굿네이버스의 관계를 실증적으로 분석한 바 있다. 여기서는 이러한 분석방식을 KOICA와 KCOC에 적용하여 상호 관계를 살펴보도록 하겠다.

먼저 재정적 측면에서 KOICA와 KCOC의 관계이다. KOICA는 1995년부터 KCOC의 회원 단체인 18개의 개발 NGO들을 지원하기 시작하여 <표 25>에서 보는 바와 같이 지난 10여년 동안 재정지원 규모는 17배 이상으로 급증하였다. 그러나 NGO협의체인 KCOC에 대한 재정지원은 아직도 미미한 상태이다. KOICA의 KCOC 지원은 국제협력 심포지움, 국제협력 사진전, DB 구축 등의 특별사업에 대한 소액 지원이었으며, 2003년부터는 처음으로 5천여만원의 직접 지원을 통해 행정비 등에 대한 지원도 시작하였다. 2000년도에 ‘비영리민간단체지원법’이 생기면서 KCOC는 오히려 행정자치부를 통해 매년 일정 금액을 지원 받을 수 있게 되었다. 선진국의 원조기관들이 NGO 협의체에 대하여 매년 수십만 불씩 지원하고 있는 것과는 매우 대조적이다.

둘째, 관계의 공식화, 제도화 및 교류의 빈도에서 볼 때 KOICA와 KCOC는 초기의 비공식적 관계에서 점차 공식적 제도적 관계로 이전하고 있음을 알 수 있다. KCOC 회장이 KOICA의 자문위원으

로 위촉되고 있다는 것과 NGO 지원에 관한 제 규정과 절차가 체계적으로 보완되고 있다는 점이 대표적인 것이다. 공식적인 문서의 교류와 정보 및 경험을 교류하는 것도 연례 심포지움이나 국제 세미나 및 홈페이지와 간행물을 통한 상호교류가 급속히 확대되었다고 판단할 수 있다. 그러나 KCOC가 NGO 사업의 선정과 심사과정에 참여하지 못하고 있는 것과, NGO 사업의 모니터링과 평가작업 등에서도 별반 역할을 담당하고 있지 못하고 있는 것은 문제로 지적될 수 있으며 향후 제도적이고 공식적 관계에서 보다 적극적인 상호보완적 관계를 만들어 갈 수 있는 여지는 많다고 본다.

마지막으로 정보와 지식의 공유방식에 있어서는 아직 매우 미흡한 상태이다. 개발협력 지식과 경험을 공유할 수 있는 제도적인 채널을 아직 구축하고 있지 못하며, 훈련과 교육 프로그램도 개설하고 있지 못한 상태이다. KOICA는 1997년에 『지구촌의 한국인들: 민간단체의 해외원조활동』을 출판하여 우리나라의 시민사회단체가 지구적 이슈와 ODA에 대하여 관심을 가지고 참여할 수 있도록 하였으나, 한국의 개발 NGO와 전략적 파트너십을 구축하기 위한 체계적인 조사연구는 미진하였다. KCOC에서도 개발 NGO들의 활동과 이슈에 관한 조사연구를 체계적으로 수행할 여력이 아직 없었으며, 2004년도에 간행한 『세계빈곤지역의 한국 NGO』가 최초의 회원단체 소개서이다. 다행히 이라크 지원사업을 계기로 미흡하지만 평가보고서가 공동 작업으로 이루어졌고, 이를 계기로 많은 개발 NGO들이 경험을 교류할 수 있는 계기가 되었다.

이상과 같은 현실을 종합적으로 판단할 때, KOICA와 KCOC의 협력체제는 극히 초보적인 단계이며, 우리나라의 개발협력 정책과 전략을 공동으로 모색할 수 있는 파트너십을 구축하고 있지 못한 것으로 판단된다. 양방의 현실적인 제약과 한계가 있지만, 향후 적극적으로 개선해야 할 과제는 실로 많다. 향후의 과제와 방향모색 관하여는 다음 장에서 정리하기로 하겠다.

VIII. 결론-시민사회와 개발원조 정책

1. 영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발 NGO 정책과 전략 비교

이제까지 영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발 NGO 정책과 사례에 관하여 분석하였는데, 그러면 이를 어떻게 비교할 것인가? 이 장에서는 세 국가의 개발 NGO 정책과 지원체계에서의 공통점과 차이점을 비교 분석하기 위해 몇 가지의 비교 기준을 정하였다.

먼저 비교 작업은 두 가치의 차원에서 분석되는 것이 바람직하다. 하나는 국가 수준에서의 비교 분석이며, 다른 하나는 NGO 수준에서의 비교이다. 먼저 국가 수준에서의 비교는 선진 삼국의 정부와 원조기관이 제도적으로 어떻게 개발 NGO와의 파트너십을 구축하고 있는가를 비교하는 작업이다. 국가 수준에서의 정책과 제도를 비교하는 것은 쉬운 작업이 아니지만, 지금까지의 분석 결과를 종합해 볼 때 국가 수준에서 비교 가능한 기준은 다음과 같은 4가지가 된다. 즉, 개발 NGO에 대한 접근방법, 재정지원 방식과 배분, 정책협의 채널, 지원절차와 방법이다. 그러면 이 각각의 기준에 대한 국별 공통점과 차이를 살펴보기로 하자.

(1) 개발 NGO에 대한 접근방법

개발 NGO에 대한 접근방법 비교는 정부가 시민사회와 NGO에 대하여 어떻게 인식하고 있는가의 근본적인 문제로부터, 정부 혹은 원조기관이 개발 NGO를 동원함으로써 달성하고자 하는 개발목표와 전략은 무엇인가를 비교 하는 것이다. 이것은 각국 정부와 원조기관의 전략계획서나 중장기 국제개발계획, 개발 NGO와의 파트너십 협정서 등을 통해 명확히 나타나고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 영국, 노르웨이, 스웨덴은 공통적으로 시민사회와의 전략적 파트너십을 강조하고 있다. 영국은 1997년에 노동당 내각이 들어서면

서 DFID를 설립하여 ODA 체계를 강화하였고 국제개발 백서를 통해 다각적으로 시민사회와의 파트너십을 추구하였다. 영국 정부가 시민사회와 개발 NGO를 중요한 파트너로 인식하는 것은 세계의 빈곤퇴치를 위해 시민사회와의 협력은 필수적이며, 개발도상국에서 시민사회 역량을 강화하는 것이야말로 민주화와 시장경제 발전 및 세계화의 전제 조건이라고 생각하기 때문이다. 또한 영국 정부는 개발 NGO들이 지니고 있는 에드보카시 활동과 영향력 및 개발교육을 통해 변화의 주체를 만드는 힘을 신뢰하고 있다. 이러한 인식 때문에 영국 정부는 시민사회도전기금(CSCF)과 파트너십 프로그램 협약(PPA) 이라는 새로운 제도적 틀을 만들어 시민사회와의 협력체계를 구축하고자 하는 것이다.

노르웨이는 사회민주주의와 노동조합운동에 기반한 국제연대(solidarity)의 오랜 전통으로 인하여 개발 NGO들이 인권과 민주주의, 분쟁예방과 반 폭력, 성 평등, 차별철폐 운동과 같이 개발도상국에서는 매우 민감한 문제들에 간여해왔다. 노르웨이 정부는 개발 NGO들이 이러한 정치적으로 민감한 이슈들에 대해 효과적으로 대처할 뿐 아니라 오랜 현장 경험을 지니고 있다는 것을 높이 평가하고 있다. 따라서 노르웨이 정부가 시민사회와 개발 NGO들에게 기대하는 것은 보다 광범한 분야에서의 접근(SWAP, Sector-Wide Approaches)을 통해 개도국의 정책 형성에 영향을 미치고, 에드보카시와 로비 활동을 강화하며, 동시에 서비스 제공자로서의 전통적인 구호활동도 병행하는 것이다. 또한 주민들의 권리를 지키고 감시하는 감시자로서의 역할과 새로운 발전의 개념과 개발의 대안을 만드는 혁신자로서 역할을 기대하는 것이다.

노르딕 모델로 대표되는 스웨덴은 인도주의적 원조와 제3세계의 대중운동 지원을 통해 국제원조 레짐에서 가장 평가가 높은 개발원조를 수행해왔다. 이미 1975년에 GNP의 1% 원조 목표를 달성한 나라로서 스웨덴은 시민사회 동원과 파트너십 체계가 잘 조직화되어 있다고 판단된다. 스웨덴의 NGO 지원 지침에는 밑으로부터의 협력과 파트너십을 통해 수혜국에서 시민사회와 정부가 공통

의 목표를 달성해야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 스웨덴은 시민사회와 빈곤감축에 관한 최근의 지침서를 통해 시민사회는 사회자본(social capital)이고, 고도의 정치적 수단이면서 동시에 지방 수준에서 아래로부터의 참여와 민주화를 실현하는 메카니즘이라고 평가하고 있다.

이상에서 비교한 바와 같이 영국과 노르웨이, 스웨덴은 각각 상이한 역사적 경험과 시민사회 발전의 문화적 토양으로 인하여 시민사회와 개발 NGO에 대한 접근방법도 약간씩 차이가 있음을 알 수 있다. 이러한 차이에도 불구하고 이들 선진국 정부와 원조기관들은 공히 시민사회를 동원하지 못하는 개발은 있을 수 없으며, 선진국 시민사회 뿐 아니라 개발도상국의 시민사회와 파트너십을 구축함으로써 중장기적 개발 목표와 빈곤감축 전략을 실현할 수 있다는 점을 명확히 하고 있다.

(2) 재정지원 방식과 배분

영국의 경우 개발 NGO에 대한 재정지원 방식은 2000년 이후 급격히 변화하고 있다. 이전까지의 공동자금협력(JFS) 방식을 종결하고 시민사회도전기금과 파트너십 프로그램으로 대체하였다. 이러한 전환은 프로젝트 중심 지원형태에서 국별, 분야별, 주제별 프로그램 지원 방식으로 일회성의 단기 사업지원에서 중장기적인 연속 지원 방식으로의 전환을 의미한다. 지원규모와 배분 방식도 50만 파운드까지 5년간 지원하는 CSCF와 상한선 없이 전략적 계획에 의해 100% 사업비를 일괄적으로 5년간 지원하는 PPA에서와 같이 일괄지원방식을 확대하면서 공동자금 협력도 병행하고 있다. 영국은 개발협력과 무관한 유력 NGO들을 전략적으로 지원하기도 하고 인지제고와 개발교육, 연구를 위한 별도의 다양한 지원제도를 운영하고 있다.

한편, 노르웨이는 대규모의 유력한 개발 NGO들에 대하여는 기본협력 협정을 체결하고 포괄적인 프로그램 소요경비를 90%까지

연속적으로 지원하는 방식과, 90여 개의 NGO들에게 매년 90%의 매칭 펀드를 지원하는 방식을 병행하고 있다. 그런데 주목할 것은 최근에 지금까지 양자간 원조를 전담했던 NORAD의 권한과 사업이 외무성으로 모두 통합 이전되었으며, NORAD는 시민사회 자금 지원을 전담하게 되었고 주요 수혜국이 아닌 국가들에 대한 양자간 협력사업만을 담당하는 사업 수행기관이 되었다는 것이다. 노르웨이에는 다른 국가들과는 달리 개발 NGO들의 협의체가 일원화되어 있지 않으며, 자금 배분에는 전혀 간여하고 있지도 않다. 그러므로 NORAD는 외무성과의 역할 조정에 따라 향후에는 시민사회에 대한 직접적인 자금지원과 다양한 정책 대화 및 창구 역할을 더욱 강화할 것으로 전망된다.

스웨덴의 개발 NGO에 대한 자금지원과 배분 방식은 14개의 umbrella 조직과 프레임 조직을 통해 일괄 위임하는 독특한 방식을 지속하고 있다. 이러한 체계는 어느 국가에서도 발견할 수 없는 것인데, 이러한 위탁지원 방식은 개발 NGO들의 자율성과 독립성을 보장하고 상호 견제와 동료 평가 및 선의의 경쟁을 가능하게 하는 긍정적 측면이 많다고 판단된다. 개발 NGO들은 각각의 전략과 분야를 특화시키고 전문화함으로써 프레임 조직으로 성장할 수 있으며, 이러한 협의체 NGO들은 직접 사업을 수행하면서 자금 배분과 관리 및 프로그램 평가 등 일련의 권한을 행사할 수 있음으로써 'NGO를 위한 NGO'로서 회원 조직들과의 정책협의와 교류를 더욱 원활하게 수행할 수도 있다. 무엇보다도 Sida는 개별적 NGO들을 접촉할 필요가 없으므로 불필요한 행정과 복잡한 관리부담으로부터 벗어나 원조의 질을 제고할 수 있는 정책과 전략 개발에 전념할 수 있다는 장점이 있다.

(3) 정책협의 채널

선진국에서 국제개발에 관한 정책협의 채널은 정부와 원조기관, 의회, 시민사회 네트워크 조직과 협의체, 기타 대학과 연구소를 통해

매개된다. 이들이 각각 국내에서 가장 중요한 개발협력의 이해관계자들이며 정책 개발자들이다. 이 중에서 개발 NGO와 정부간의 정책협의 채널은 국별로 상이하다.

영국에서는 1993년에 BOND가 조직되어 활발히 활동하면서 공식적인 개발 NGO들의 협의체이며 대표성을 지닌 대화 채널이 되고 있다. BOND는 275개의 회원단체를 두고 있으며 매년 20-30개 이상의 개발 NGO들이 신규 회원으로 가입하고 있는 추세이다. BOND는 정부, DFID, 의회 및 EU, NGO 단체를 매개하고 정책을 협의하는 창구 역할을 하고 있다. 아직도 빅 5 개발 NGO들의 모임인 BOAG는 영향력이 있으며, 주요 이슈가 있을 때마다 정부와 공여국, 혹은 여타 국제사회에 대하여 성명서를 발표하고 에드보카시 활동을 전개하고 있다. 그러나 BOAG도 모두 BOND에 가입하고 있으며 공식적으로 영국의 개발 NGO를 대표하는 BOND이다. 뿐만 아니라 BOND는 EU 확대와 함께 유럽 최대의 개발 NGO 네트워크이면서 umbrella 조직으로 출범한 CONCORD의 영국 대표 조직이기도 하다.

노르웨이의 경우에는 BOND와 같은 일원화된 NGO 협의체가 없다. 다만, 지속가능한 환경분야의 개발 NGO 협의체인 ForUM과 노르웨이 개발 네트워크(NDN)이 있지만 이들은 노르웨이의 모든 개발 NGO들을 대표하지 않으며 정부와의 정책협의에서도 공식적 채널이 아니다. NORAD는 직접 개발 NGO들을 접촉하며 기본 협정을 체결한 주요 개발 NGO들과 정책협의를 정례화하고 있다.

스웨덴의 경우에 14개의 umbrella 조직과 프레임 조직은 모든 개발 NGO 정책 협의에서 창구가 된다. Sida는 노동조합, 교회와 선교단체, 환경단체, 구호단체, 아프리카 등 지역지원단체, 협동조합, 대학과 연구소, 적십자사와 기타 스웨덴의 개발 NGO를 대표하는 이들 조직들을 통해 모든 정책협의를 진행하고 있다. 이들 프레임 조직과 umbrella 조직은 각각의 소속단체와 긴밀히 협력할 뿐 아니라 프로그램의 평가를 통해 정부의 개발 NGO들 중간에서 이해관계를 조정하고 전략을 실행하도록 하는 매개자 역할을 담당한다.

(4) 지원절차와 방법

좀 더 세부적으로 들어가면 정부의 개발 NGO에 대한 지원절차와 방법은 매우 다르다. 영국의 경우에는 PPA 를 체결한 NGO와 CSCF를 지원하는 NGO로 범주가 이원화된다. 자금의 지원 절차나 방법은 CSCF에 지침을 근간으로 하고 있다. 영국의 경우 특이한 것은 예비제안서(Concept Note)를 통해 일차적으로 프로젝트의 타당성을 검토한다는 점이다. 또한 영국의 DFID가 사업 선정에서 가장 중요하게 평가하는 것은 목표전략계획(TSP)과 국별 전략계획(CSP)에 얼마나 부합하고 기여할 수 있는가 이다. 영국은 단순한 서비스 제공이나 물자 및 자산지원은 개발 NGO 지원대상에서 제외하고 있다는 것도 주목할 점이며 선교활동과 같은 종교적 차별 소지가 있는 조직도 제외시키고 있다. 그 밖에 자금지원 세부절차나 제안서, 보고서의 작성, 평가와 모니터링 방법, 회계와 자금관리, 회계감사 등에 관한 사항들은 BOND를 통해 직접 교육하고 있으며 모두 상세 규정과 양식으로 정하고 있다.

노르웨이의 경우에는 일회성의 연간 사업지원 신청과 협력 협정에 의거하는 다년간 사업지원 신청의 절차와 방법이 각기 다르게 정해져 있다. NORAD의 지원 규정에서 비교할 만한 사항은 총 사업비의 90%를 지원하며 지원금 중 8%를 행정비를 인정한다는 것이다. 또한 약 35,000불 이내에서 사전 승인 없이 pilot 프로젝트를 수행할 수도 있으며 타당성 조사로 자율적으로 실시할 수 있다는 것이다. 영국이나 스웨덴의 경우와 마찬가지로 사업의 심사와 선정 과정에서는 반드시 해당 공관과 지역 부서의 의견을 청취하고 이를 종합적으로 심사에 반영한다는 것도 공통적이다.

<표 28> <영국, 노르웨이, 스웨덴의 개발 NGO 정책 비교>

구 분	영 국	노르웨이	스웨덴
ODA 전담기관	DFID	외무성/NORAD	Sida
접 근 방 법	전략적 파트너십	권리에 기초한 접근	인도주의와 대중운동 기반
NGO 협의체	- 단일한 협의체인 BOND - 빅5 조직인 BOAG	- 통합적인 NGO 협의체는 없음. - ForUM, NDN 등 분야별 네트워크 조직	- Forum Syd와 13개의 umbrella, frame 조직
자금협력 방식	일괄지원과 공동 자금협력 병행	기본협정과 공동 자금협력 병행 90% 지원	협력협정과 공동자금협력 80% 지원
주요 NGO 지원체계	CSCF PPA 및 기타 지원계획	연간 자금지원 다년간 지원 병행	Forum Syd와 13개 조직을 통해 간접지원

스웨덴은 모든 지원과 관리, 평가 업무를 14개의 umbrella와 프레임 조직에 일임하고 있다. 스웨덴의 NGO 지원지침에 따르면 Sida가 지원하는 모든 프로그램은 수혜국 주민과 지방 NGO들이 참여한다는 입증이 있어야 하며 시민사회간의 파트너십이 지원의 전제 조건이 되고 있다. 또한 총 소요자금의 20%는 자체적으로 확보하여야 하는 원칙을 고수하고 있다. 중간 조직을 통해 지원관리를 위탁하고 있는 만큼 Sida는 각종 보고서 제출과 회계감사 및 모니터링과 평가 피드백을 중시하며, 이러한 모든 정착과 과정도 개별 NGO에서 중간 조직을 거쳐 Sida로 연결되는 2단계의 과정으로 진행된다. 이상과 같은 각국의 개발 NGO 정책과 지원제도 비교를 요약하면 <표 28>과 같다.

두번째 비교의 수준은 이미 분석한 영국, 노르웨이, 스웨덴 삼

국의 주요 개발 NGO의 활동 사례 비교이다. 이는 국가 수준의 NGO 정책과 지원체계의 비교와는 달리 세 개발 NGO의 특성과 전략, 정부와의 관계, 역할과 전략 등을 비교함으로써 국별 개발 NGO의 공통점과 차이점을 파악하고자 하는 것이다. 이 사례연구를 통해 선진국의 대표적인 개발 NGO는 전통과 가치체계, 활동분야와 우선 순위 중점 지원국가 등 모든 면에 있어서 매우 특성화되어 있을 뿐 아니라, 동시에 보편적이고 전 지구적인 이슈에 대하여 적극 대응할 수 있는 방법론과 개념적, 이론적 수단을 지니고 있음이 밝혀졌다.

영국의 OXFAM은 안정적이고 자율적인 재정확보 전략을 구축하고 있다는 점에서부터 다른 개발 NGO들과 구분된다. 특히 800여 개의 OXFAM 가게를 통해 얻어지고 있는 수입금은 전체 수입금의 34%를 차지하고 있으며, 50만명 이상의 고정 기부자들이 제공하는 자금은 43%를 차지하고 있다. 그러므로 DFID를 포함하여 공적 자금은 전체의 20% 내외밖에 되지 않는다. 이것은 OXFAM이 정부와 상호보완적으로 활동하면서도 무역과 세계화와 같은 이슈들에서는 빈곤한 국가의 주민들의 입장에서 다른 목소리를 내고 정부와 대립할 수도 있는 저력이 되고 있다. 또한 주요 공여국인 12개 국가에서 국제 OXFAM이 연대활동을 전개함으로써 세계적인 캠페인과 에드보카시 활동에서 강력한 영향력을 행사할 수 있는 조직적 기반을 확보하고 있다. 이처럼 재정 안정적인 자립과 세계적인 연대를 가능하게 하는 조직, 헌신적 자원봉사자들과 기부자들이야말로 다른 NGO들이 가장 부러워하는 힘이 되고 있다. OXFAM은 접근방법에 있어서도 매우 통합적이고 일관성있는 관점을 보이고 있다. OXFAM의 전략계획은 모두 다섯 가지의 권리에 입각한 목표를 제시하고 있다. 지속가능한 생계 권리, 기초 사회서비스의 권리, 생명과 안보의 권리, 주변 계층의 참여 권리, 성 평등과 다양성의 권리가 그것이다. 이러한 권리에 입각한 개발 목표와 방법론은 DFID와도 공유하고 있는 공동의 비전으로써 이를 실현하기 위한 구체적 전략계획이 PPA인 것이다. OXFAM은 새로운 조직관리

구조와 지식중심 경영과 제도적 학습의 강화, 광범한 파트너십 체계의 구축, 조직 문화 및 행위규범 등에 있어서도 다른 개발 NGO의 모범이 되고 있다. OXFAM을 방문하였을 때 “과연 국제개발협력에서 정부간 채널보다 NGO를 통한 개발전략이 더 효율적이라는 확신을 가지고 있는가?”라는 질문을 던졌다. 이에 대한 OXFAM 전문가의 아래와 같은 이야기는 정부와 시민사회간의 보완적 관계를 정확히 설정하고 있다.

“정부 대 정부의 원조방식과 비교할 때 NGO가 더 효율적이라고 말할 수 없다. 정부와 NGO는 각각 서로 다른 역할을 지니고 있으며 상호 보완적이어야 한다. 정부간 원조는 재정적 지원 방식에 더 효과적이며, NGO들은 지역 주민들의 목소리를 듣고 이를 대변하고 옹호함으로써 정부에 영향력을 미치도록 하는데 더 효과적이다. 정부는 단기간에 대규모 재정지원을 통해 가시적인 성과를 도출하고자 하는 반면에, NGO들은 장기적인 관점에서 기초 교육이나 보건, 지속가능한 개발 등의 이슈를 해결하기 위해 보다 더 역점을 두고 있다. 접근방법이 다른 것이지 어떤 한편이 더 효율적이라고 말할 수 없다.”

또한 OXFAM 관계자는 영국의 경우를 들어서 정부와 OXFAM이 어떠한 관계에 있는가에 대하여도 다음과 같이 압축적으로 대답하였다.

“주요한 이슈들에 대해 정부도 OXFAM의 정책과 전략에 거의 동조하고 있는 경우가 대부분이다. 정부가 원칙적으로는 동조하면서도 여러 현실적 제약 때문에 약속을 지키지 못할 뿐이다. GNP 대비 0.7% 수준으로 원조 증액하는 것이나 성 평등, PRSP, 농업보조금 폐지 문제 등에서 정부는 OXFAM의 캠페인에 공감하고 있다. 다만, 부처별로 입장 차이가 있고 제약요인들이 있지만 근본적으로 DFID는 OXFAM의 입장을 지지하며, OXFAM은 정부 내에

서 DFID의 입장을 강화하고자 서로 돕고 있다고 할 수 있다.”

한편, 이미 살펴 본 바와 같이 노르웨이의 NPA는 전 세계적으로 분쟁지역에서의 평화구축과 분쟁예방, 민주화 지원활동 및 지뢰 제거와 같은 분야에서 가장 특화된 개발 NGO이다. NPA는 노르웨이의 사회 민주주의적 성향을 전통으로 지속시키고 있으며, 노동조합 운동과 연계하여 개발도상국 주민들과의 국제연대를 강화하고 있다. 때문에 NPA는 ‘인간 우선의’ 개발 프로그램을 실천하고 있으며, 권리에 기초한 조직으로서 아래로부터의 개발 방법을 신뢰하고 있는 개발 NGO이다. NPA는 80만 명의 회원을 지니고 있으며 노동조합을 단체 회원으로 지니고 있고, 각 지방에서 지회를 조직하여 긴급구조대 활동과 난민 보호소를 운영함으로써 국내에서의 지지 기반이 확고하다. 재원에 있어서는 OXFAM과는 달리 90%를 공적 자금에 의존하고 있으며 NORAD와 유엔기구, USAID 등이 주요 자금 제공자이다. NPA는 개도국의 파트너 선정과 시민사회 역량 강화를 위한 매우 구체적인 지침을 지니고 있다. 또한 NPA는 NORAD와 4년간의 협력협정을 체결하고 5가지의 권리에 기초한 사업 영역에서 활동하고 있다. NPA의 아프리카 분쟁지역과 중남미에서의 민주화 지원 및 인권 옹호 활동은 한편의 드라마와도 같이 감동적이다. 이러한 오랜 경험을 토대로 NPA는 점차 장기적 관점에서 개발과 민주화를 동시에 달성할 수 있는 권리에 기초한 개발 접근방법을 구체적으로 실천하고 있다.

마지막으로 스웨덴의 Forum Syd의 경우는 현장에서 직접 파트너와 함께 협력사업을 수행하고 있는 개발 NGO이면서 동시에 스웨덴 개발 NGO들의 협의 네트워크이고 ODA 자금의 배분 채널로서 이중적인 역할을 담당하고 있다. Forum Syd는 매년 160여 회원단체에 대한 Sida의 프로젝트 자금 지원을 위탁받아 배분하고 있다. Forum Syd는 NGO 협의체로서 ‘NGO를 위한 NGO’ 역할을 수행하고 있으면서 프로젝트의 선정 심사부터 지원, 관리, 모니터링과 평가의 일체 사이클을 위임받아 직접 수행하고 있는 실질적 권한

을 지닌 협의체이다. Forum Syd는 회원단체들의 다양한 이념적, 조직적 스펙트럼과 다양성을 개발원조를 질적으로 발전시키는 원동력으로 간주하고 있다. 이 개발 NGO의 사례에서는 현지에서 다른 NGO들과 공동으로 사무소를 운영하는 것과 각종 현지 서비스 제공, 전문가의 파견과 인력채용의 지원과 같은 실질적 파트너십 구축이 매우 특색 있다. 또한 총 예산의 98%를 Sida에서 지원받고 있음에도 불구하고 NGO로서의 자율성과 독립성을 보장받을 수 있는 정부와의 파트너십도 다른 국가의 사례에서는 찾아 볼 수 없는 것이다. 이 Forum Syd의 사례는 재정적 종속이 NGO의 독립성과 자율성을 손상시키고 결국 NGO로서의 자생력을 상실하게 된다는 일반적 관점으로는 설명할 수 없는 어떤 특성이 있다. 그것은 Sida가 Forum Syd와 다른 umbrella 조직들에게 사업 선정에서 평가까지 모든 권한을 위탁할 정도의 신뢰관계가 구축되고, 정부가 NGO들의 상호 견제와 경쟁 및 감시를 통한 자율적인 체계를 신뢰하지 않고는 불가능한 일이다.

2. 우리나라 개발 NGO의 발전방향

이 연구를 통해 한국 개발 NGO의 발전방향에 관하여 다음과 같은 결론을 도출할 수 있게 되었다. 한국 개발 NGO의 발전 방향은 중장기적 과제와 단기적 과제로 구분하여 논의하는 것이 바람직하다고 판단된다.

(1) 중장기적 발전방향과 과제

선진국의 사례에서도 볼 수 있듯이 개발 NGO들의 양적 성장과 수준 제고를 위해서는 정부와 원조기관의 자금 지원 확대가 필요 조건이다. NGO들이 자발적이고 자율적으로 최빈국들의 빈곤 퇴치를 위해 또는 분쟁과 재난으로부터 피해 받은 사람들에 대한 인도주의적 지원을 위해 모금 활동과 자원봉사 활동을 통해 국제개발

사업에 참여하는 것은 매우 바람직하지만, 초기에는 상당한 정부의 전략적 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 영국 OXFAM과 노르웨이 NPA, 스웨덴 Forum Syd의 모든 사례에서도 나타나고 있지만, ODA와 여타 공적 자금의 지원과 제도적 지원이 없이는 이들의 성장과 개발 NGO의 발전을 기대하기 어렵다.

그러므로 중장기적으로 개발 NGO들이 발전하기 위한 첫번째의 전제 조건은 우리나라 ODA의 규모를 확대하고 동시에 ODA의 질적 구조를 개선하는 것이며 이를 위해서 정부와 국회, KOICA 및 NGO들이 공동 노력하여야 한다. 먼저 ODA의 양적 확대 필요성에 대하여는 이미 상당한 정책적 고려와 제안이 있었다. 지난 수년간 2006년까지 DAC 가입에 필요한 최소 수준이 GNI의 0.1% 수준까지 ODA를 확대하기로 하겠다는 정부의 의지가 있었지만 아직 그러한 목표가 실현될 가능성은 별로 없는 것 같다. 이러한 상황에서 중장기적인 ODA 확대를 가능하게 하기 위해서는 다각적이고 전략적인 역할 분담이 요구된다. 먼저 국회를 통한 ODA 헌장 제정이나 ODA 관련 법제의 개선 작업을 착수하여야 할 것이다. 이는 별도의 연구과제가 되기 때문에 여기에서 상술한 성질의 것은 아니나, 영국과 다른 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이 새로운 정부가 들어서면 시점을 계기로 한 국제협력 확대와 중장기적 ODA 확대 전략 발표를 정부와 국회를 통해 동시에 추진하여야 한다. 목표치 자체를 처음부터 DAC의 최소 수준 정도로 잡을 필요가 없다고 판단한다. 오히려 국제협력의 중요성을 공감하고 세계적 이슈에 적극 동참한다는 정부의 의지를 밝히고, 유엔이 권고하고 있는 GNP 0.7% 목표를 우리정부가 적극 수용하며 이를 10개년 계획으로 달성할 수 있도록 하는 등의 중장기 전략 마련이 필요하다고 생각한다. 목표치가 처음부터 높아야만 DAC 가입에 필요한 최소 수준은 쉽게 달성할 수 있는 것이다. 이와 관련하여, 외교부와 재정부 및 기획예산처 등 관련부처의 협조를 위해 여론형성이 절대 필요하며, 학계와 시민단체, 언론 등 주요 여론 주도세력을 적극 활용하여야

할 것이다.

그러나 ODA의 양적 확대보다 더 중요하고 시급한 것이 ODA의 질적 구조 개선이다. 원조의 질을 평가하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있겠으나 가장 쉽게 판단할 수 있는 것은 ODA 중에서 유무상 원조의 비율과 양자-다자간 원조의 비율 및 증여율일 것이다. 이 세 가지를 기준으로 볼 때 우리나라의 ODA 질은 DAC의 최소 수준과 권고사항에 크게 미치지 못하고 있는 것은 주지의 사실이다. 선진 공여국의 대다수가 유상원조를 거의 실시하고 있지 않는 데 반해, 우리나라는 유무상 원조의 비율이 기형적으로 유상원조 중심으로 되어 있다. 2003년도 기준으로 볼 때 우리나라의 유무상 비율은 65:35로서 DAC 평균이 유상 차관원조가 2%에도 못 미치는 2:98인 것을 감안하면 우리나라의 원조가 얼마나 기형적인가를 알 수 있다. 중장기적으로 최빈국에 대한 유상차관 원조는 중단하여야 할 것이며, 시급하게 유무상 원조의 비율을 20:80으로 개선하여야 할 것이다. 한편 양자와 다자간 원조의 비율에 있어서도 DAC 회원국의 평균 양자간 원조 비중이 2002년도에 70%인 것을 감안하면 우리나라는 65:35 수준으로써 향후 양자간 원조 비중은 70% 이상 수준까지 올려야 할 것이다. 한편, 원조의 질을 평가하는 주요 지표인 증여율에서도 우리나라의 평균 증여율은 62% 정도인데 반해 DAC 회원국들의 평균 증여율이 96%이고 최저 수준인 일본도 88%인 점을 고려하면 우리나라가 원조의 질 평가에서 많은 문제가 있음을 알 수 있다. 향후 증여율을 최소 일본 수준 정도까지는 올릴 수 있도록 무상원조를 대폭 확대하고 차관원조를 축소해야 한다. 이러한 ODA의 유무상 비율과 양자 다자간 비율, 및 증여율만 조정하는 제도 개선 노력을 해도 KOICA의 무상원조 규모는 단시일 내에 현재보다 수배 이상 증가할 수 있으며, 개발 NGO에 대한 자금 지원 규모도 자동적으로 대폭 증가될 것이다.

이러한 ODA의 양적 확대와 질적 구조개선 과제는 앞서도 언급

한 바와 같이 KOICA나 외교부만의 노력으로는 가능한 것이 아니다. 국제개발의 모든 주요한 이해관계자들(stakeholder)-국회, 정부, 언론, 대학 및 연구소, 원조산업체들, 시민사회와 NGO들-의 전폭적인 이해와 참여가 없이는 불가능한 일이다. 그러므로 중장기적 ODA 전략 수립에 있어서 이러한 이해관계자들을 어떻게 동원할 것인가가 중요한 과제가 된다. 특히 현재는 대학과 연구자 및 시민사회를 통한 여론 형성과 인지도 제고 활동이 가장 절실히 필요한 단계라고 판단된다. 이미 국회와 정부는 원칙적인 수준에서 이러한 ODA 확대와 질적 개선 방향에 이견이 없으나 재원의 한계와 일부 부처간 이해관계 조정이 어렵다는 문제를 안고 있다고 판단된다. 이러한 상황에서 시민사회의 적극적인 참여와 여론 형성, 대학과 연구소를 통한 국제개발 연구와 개발교육의 확산 작업이 절실히 필요하다고 판단한다.

(2) 단기적 과제

이러한 ODA의 양적 확대와 질적 구조개선을 전제로 ODA에 개발 NGO와 시민사회의 참여를 확대할 수 있는 단기 과제도 동시에 적극 추진되어야 한다. 단기 과제는 주로 KOICA의 NGO 지원에 관한 제도개선 과제이다.

첫째, KOICA는 협력사업 예산의 5%를 매년 NGO에 할당하는 목표 할당제를 실시할 필요가 있다. 본격적으로 국제개발사업을 착수한지 아직 10년도 채 안되는 우리나라 개발 NGO의 맹아적 수준을 감안할 때 정부와 KOICA의 자금지원과 행정적 지원은 개발 NGO의 건강한 발전을 위해 매우 중요하다. 특히, KCOC에 대한 전폭적인 지원이 전략적으로 필요하다고 판단된다. 국제개발 분야에서 개발 NGO들과의 전략적 파트너십을 구축하기 위해 NGO 협의체를 지원하는 것은 다각적인 관점에서 매우 유용하다. 이 연구에서도 구체적으로 살펴본 바와 같이, 영국의 BOND나 노르웨이의

ForUM, 개발 네트워크(NDN), 스웨덴의 Forum Syd는 모두 10여 년 밖에 안되는 역사를 지니고 있지만, 정부와 원조기관의 전폭적인 자금 지원과 연구개발 및 훈련 프로그램, 조직개발에 대한 다양한 지원을 통해 정부와 시민사회간의 협의 채널을 구축하였다. 뿐만 아니라 이러한 NGO협의체들을 통해 원조기관들은 개발 NGO들과 연계하여 ODA에 대한 인지활동과 캠페인을 전개하기도 하고, GNP 대비 0.7% 목표를 달성하기 위해 정부와 국회를 압박하기도 한다. 개발협력사업의 질적 성과제고를 위해 전문가의 양성, 제도적 능력개발, 모니터링과 평가체계의 강화, 네트워킹 강화 등의 활동을 NGO 협의체를 통해 보다 효율적으로 수행할 수도 있다. 이러한 점을 감안하여 KOICA는 KCOC에 대한 자금과 행정지원, 인력과 조직개발 지원 등 가능한 지원을 아끼지 않음으로써 개발 NGO들이 국제협력 사업에 더욱 적극적으로 참여하고 헌신할 수 있는 제도적 기반을 조성하여야 한다.

둘째, 개발 NGO의 특성화 전략을 만들어 장기적인 관점에서 이를 유도할 필요가 있다. 지금의 우리나라 개발 NGO들의 활동은 거의 구호활동과 사회복지분야, 교육과 보건분야에 치중되어 있다. 중복되는 활동도 많으며 국가와 지역, 분야 선정에 있어서 전략적인 역할 분담이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이러한 점을 감안하여, KOICA는 ODA 자금을 지원함에 있어서 선택과 집중의 원리를 적용하여 일부 우량 NGO들에 대하여는 분야와 국가를 특화하도록 유도하고 새로이 참여하는 개발 NGO들에 대하여는 중장기 전략을 마련하여 특화를 추진할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 집중과 선택의 특성화 전략을 추진하기 위해서는 매칭 비율을 탄력적으로 적용하는 것이 매우 효율적이다. 다양한 자금 지원 방식, 특히 국별, 분야별 특화 프로그램에 대한 집중 지원, 다년간 지원, 일괄 자금지원 방식의 도입이 절실히 필요하다고 판단된다. 소액 다수 배분 방식의 매칭자금 지원방식은 개발협력사업의 성과를 높이는데 한계가 있으며, 장기적으로는 개발도상국의 시민

사회와 우리나라 시민사회간의 네트워크를 강화하고 이를 통해 국제 개발 목표를 달성하고자 하는 NGO 지원의 본래 취지를 살리는데도 한계가 있다.

셋째, 개발 NGO에 대한 지원에서 집중과 선별 원칙을 적용하기 위해서는 개발 NGO에 대한 평가 등급제와 차등 지원제가 동시에 실시되어야 한다. 국제 개발 NGO의 한국 지부나 오래된 NGO 조직들은 비교적 국제개발 분야에서 경험과 노하우가 많으면 자금도 안정적으로 확보할 수 있으나 대부분의 한국 개발 NGO들은 안정적인 자금 확보가 어렵고 국제개발 사업에 대한 경험도 일천하기 때문에 이들을 똑같이 지원하는 것은 매우 모순적이다. 영국 BOND에서의 A-F까지의 규모별 등급제 경우와 같이 우리나라 NGO들에 대하여도 일정 기준에 따라 등급제를 적용함으로써, 연간 지원 자금의 범위와 매칭 비율, 국별, 분야별 특성화 전략을 차등 지원하는 것이 바람직하다.

넷째, 개발교육과 공동 연구 및 평가체계의 강화가 절실히 필요하다. 우리나라는 아직 국제개발에 대한 국민적 관심이 저조하고, 대학 등 고등교육기관에서도 이에 대한 연구와 관심이 매우 저조한 상태이다. 이는 정부와 KOICA 시민사회가 모두 그 동안 국제개발의 이슈와 전 지구적 개발 문제, 세계 시민사회와 세계시민교육 등에 관해 국민들에게 적극적으로 알리고자 하는 노력이 부족한 이유가 크다. 국제개발 사업의 이해관계자들을 통해 다각적인 인지제고 활동과 개발교육이 추진되어야 할 뿐 아니라, 국제개발 원조에 대한 연구와 교육 프로그램의 개발, 평가와 모니터링에 대한 외부 전문가와 시민단체의 참여가 추진되어야 한다. 원조기관의 공적 책무를 강화하는 것은 투명하고 책임있는 원조자금의 집행도 중요하지만, 개발교육과 연구를 통해 국제개발 성과를 정확히 알리고 세계시민교육에 활용할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 영국, 노르웨이, 스웨덴은 이러한 국제개발 교육과 연구가 매우 활성화된

국가라는 공통점을 지니고 있다. 원조기관과 대학, 연구소의 전략적 협력체계가 절실히 필요하며, KOICA가 외부 연구자들과 시민사회가 공동으로 참여하는 가칭 「국제개발센터」를 만들어 국제개발 교육과 연구에 대한 장기적 투자를 시작하여야 할 것이다.

마지막으로 아프가니스탄과 이라크 등에서의 인도주의적 긴급지원과 재건 사업에 대한 참여 경험을 토대로 우리나라가 국제사회의 분쟁, 재난, 전쟁 피해가 발생하였을 때 긴급히 참여할 수 있는 가칭 「긴급구호위원회(Humanitarian Relief and Assistance Committee)」의 설치와 관련 부처가 협조하는 종합적 지원체계의 마련이 시급하다. 세계적으로 지역분쟁과 재난 발생이 증가하고 인도주의적 구호와 지원이 ODA 중에서 차지하는 비중이 날로 증가하고 있는 점을 감안할 때 범 정부 차원에서 이러한 국제적 긴급구호 체계의 마련은 적극 강구되어야 할 시점이라고 판단된다. 외교부를 축으로 하여, 국방부, 행정자치부, 통일부 및 KOICA와 개발NGO 등이 참여하는 긴급구호위원회를 통해 인도주의적 긴급구호사업을 능동적으로 수행하고, 시민사회의 참여를 통해 긴급구호에 대한 민관 지원체계를 확립하여야 할 것이다.

IX. 참고문헌

1. 조사기관 발간자료

한국국제협력단

- 1997. 『지구촌의 한국인들: 민간단체의 해외원조활동』 서울.
- 2001. 『한국국제협력단 10년』 서울.
- 2003. 『한국국제협력단 연보』 서울.
- 2003. 『국제협력 종합안내서』. 서울
- 2004. 『협력단 개발 NGO 지원사업 종합 평가보고서』. 서울.

한국해외원조단체협의회

- 2000. 『21세기 국제협력과 NGO의 역할』, 서울.
- 2001. 『NGO와 국제협력』, 서울.
- 2002. 『NGO의 해외원조사업 발전방안』, 서울.
- 2004. 『세계 빈곤지역의 한국 NGO』, 서울.

BOND(British Overseas NGOs for Development)

- 2004. Directory of Members and NGO Networks 2003/2004.
- 2004. Annual Report 2002/2003.

Christian Relief and Development Association(CRDA), Ethiopia

- 2003. Annual; Report 2002.
- 2003. Observation and Recommendations of the CSO/NGO Community on the Ministry of Justice's Current Draft NGO Registration and Regulation Proclamation.
- 2003. CRDA 30 Years of Service.
- 2003. CRDA Highlights

DFID(Department for International Development), UK

- 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century.
- 1999. Working in Partnership with the United Nations.
- 2002. DFID Partnership Programme Agreements(PPAs) with Oxfam.
- 2002. Action on Ageing and Development: An Agreement between DFID and Helpage International.
- 2002. Partnership Programme Agreement with Care International UK.
- 2002. Partnership on Disability in Development.
- 2002. Understanding and Supporting Security Sector Reform.
- 2002. Safety Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice.
- 2003. Departmental Report: Presented to Parliament.
- 2003. DFID and Corporate Social Responsibility.
- 2002. The Civil Society Challenge Fund: Guidelines for Applicants.
- 2003. Enabling Effective Support.
- 2003. Performance Report: DFID Public Service Agreement 2003-2006.
- 2003. Target 2015: Halving World Poverty.
- 2003. What are we Doing to Tackle World Poverty?
- 2004. Kenya: Country Assistance Plan.
- 2004. Vietnam: Country Assistance Plan.
- 2004. Bangladesh: Country Assistance Plan.

Food for the Hungry International(FHI), Kenya.

- 2004. Annual Report 2003.

Forum Syd

- 2001. Diversity is Our Strength: Forum Syd's Policy.
- 2003. Looking Back on 2002.

INTRAC(International NGO Training and Research Centre)

- 1999. NGO Funding and Policy Bulletin. no.1.

Ministry for Foreign Affairs of Finland

- 1997. Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study.

NCVO(National Council for Voluntary Organizations)

- 2003. Measuring IMPACT: Case Studies of Impact Assessment in Small and Medium-sized Voluntary Organizations.
- 2004. Building Communities: Annual Review and Impact Report 2002/2003.
- 2004. COMPACT: Report of the Fourth Annual Meeting.
- 2004. COMPACT: Consultation and Policy Appraisal
- 2004. Present Tense: Future Perfect?

Norwegian Agency for Development Cooperation(NORAD)

- 1999. NORAD Invests in the Future: NORAD's Strategy for 2000-2005.
- 1999. The Logical Framework Approach(LFA)
- 1999. Recipient Responsibility and the Practice of NORAD's Role as Donor.
- 2000. Handbook in Gender and Empowerment Assessment.
- 2000. Handbook in Economic and Financial Assessment.

- 2000. NORAD's Good Governance and Anti-Corruption Action Plan 2000-2001.
- 2001. Guide for Institutional Cooperation.
- 2001. Handbook in Human Rights Assessment.
- 2002. Study on Private Sector Development.
- 2002. Study on Private Sector Development in Malawi.
- 2002. Study on Private Sector Development in Bangladesh.
- 2002. Study on Private Sector Development in Tanzania.
- 2002. Study on Private Sector Development in Sri Lanka.
- 2002. Study on Private Sector Development in Zambia.
- 2002. How to Deal with Direct Support to Civil Society
- 2003. Norwegian Support to Civil Society in Uganda.
- 2003. Principles for Delegated Co-operation in NORAD
- 2003. Private Sector Development and Prospects for Norwegian Trade and Investment Interests in Vietnam.
- 2003. New Aid Modalities and Donor Harmonization.
- 2003. Private Sector Development and Prospects for Norwegian Trade and Investment Interests in Nepal.
- 2003. Private Sector Development in Nicaragua.
- 2003. Annual Report 2002.
- 2003. Building Demand-led and Pro-Poor Financial Systems.
- 2004. SWAPs and Civil Society: The Role of Civil Society Organizations in Zambia's Basic Education Sub-Sector Investment Programme.
- 2004. SWAPs and Civil Society: The Role of Civil Society Organizations in Uganda's Health Sector Programme.
- 2004. SWAPs and Civil Society: The Role of Civil Society Organizations in Health Sector in Mozambique.
- 2004. ForUM(Norwegian Forum for Environment and Development): On Our Way to Johannesburg.

- 2004. SWAPs and Civil Society: The Roles of Civil Society Organizations in Sector Programmes.
- 2004. SWAPs and Civil Society: The Roles of Civil Society Organizations in Sector Programmes: Synthesis Report
- 2004. Nordic Development Fund: 5 Years of Action.

Norwegian People's Aid(NPA)

- 1998. NPA South Sudan Programme.
- 2002. A Mine-Free World is Possible
- 2002. Human Rights As a Dimension of NPAs International Development Programme.
- 2002. South Sudan: The People the Gods Forgot.
- 2003. Annual Report 2002
- 2003. Solidarity: Principles and Value Basis for Norwegian People's Aid
- 2003. Solidarity Across Borders: Yei Medical Training School.

OECD/DAC

- 1996. Directory of Non-Governmental Organizations Active in Sustainable Development Part 1: Europe, UIA.
- 2000. Development Co-operation Review: Sweden

Oxfam

- 1997. A Curriculum for Global Citizenship.
- 1999. Kenya: Promised Land?
- 2002. Rigged Rules and Double Standards: Summary.
- 2002. Oxfam GB Ethiopia Programme: Proposal for a Country Livelihood Programme 2002/2004.
- 2002. Oxfam GB Ethiopia Programme: Delanta Livelihood Project Proposal 2002/2004.

- 2003. Ethiopia: Averting the Crisis.
- 2003. Oxfam International Annual Report 2002.
- 2003. Persuade Your MP to Support the Livelihoods of 25 million Coffee Farmers.
- 2003. Must Try Harder: A School Report on 22 Rich Countries Aid to Basic Education in Developing Countries.
- 2003. Shattered Lives: The Case for Tough International Arms Control.
- 2004. From 'Donorship' to Ownership?: Moving Towards PRSP Round Two.
- 2004. Ethiopia(Deder and Metta) Integrated Agricultural Development Project Completion Report, 2001-2003.
- 2004. Oxfam Catalogue for Schools: Resources for Global Citizenship.
- 2004. Oxfam Fundraising Kit

People in Aid

- 1997. Code of Good Practice in the Management and Support of Aid Personnel.

Reality of Aid Management Group

- 1997. The Reality of Aid 1997/8: An Independent Review of Development Cooperation, Earthsan Publishing.

Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs

- 1995. Evaluation Report: NGOs as a Channel in Development Aid-The Norwegian System.
- 1996. The Norwegian People's Aid Mine Clearance Project in Cambodia.
- 1997. A Strategy for Women and Gender Equality in

- Development Cooperation.
1999. Strategy for Norwegian Support of Private Sector Development in Developing Countries.
2001. Evaluation of the Public Support to the Norwegian NGOs Working in Nicaragua 1994-1999.
2001. Evaluation of the Norwegian Human Rights Fund.
2001. The International Monetary Fund and the World Bank Cooperation on Poverty Reduction.
2001. Evaluation of Development Co-operation between Bangladesh and Norway, 1995-2000.
2001. Can Democratization Prevent Conflicts?
2001. Humanitarian Assistance and Development Cooperation by Norwegian and International Voluntary Actors.
2001. Guidelines for the Grant Schemes of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Norwegian Agency for Development Cooperation.
2001. Reconciliation Among Young People in the Balkans.
2002. Evaluation of the International Humanitarian Assistance of the Norwegian Red Cross.
2002. Evaluation of the Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights(NORDEM)
2002. The Norwegian Government's International Action Plan for Combating Female Genital Mutilation.
2002. Legal Aid Against the Odds: Evaluation of the Civil Rights Project(CRP) of the Norwegian Refugee Council in former Yugoslavia.
2002. Fighting Poverty: The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South towards 2015.
2002. Evaluation of ACOPAM: An ILO Program for

Cooperative and Organizational Support to Grassroots Initiatives in Western Africa 1978-1999.

2003. Annual Report : Human Rights 2002

2003. Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries(Norfund)

2003. Norwegian Development Cooperation 2002: Following Up the Millennium Development Goals.

2003. Evaluation of the Norwegian Education Trust Fund for Africa in the World Bank.

Swedish International Development Cooperation Agency(Sida)

1996. Guidelines for the Application of LFA in Project Cycle Management.

1996. Aid Dependency: Causes Symptoms and Remedies.

1997. Development Cooperation in the 21st Century.

1997. Aid Management: Strategies for Effectiveness, Concentration and Graduation.

1997. Sida Looks Forward: Sida's Programme for Global Development.

1998. Trade, Environment and Development Co-operation.

1998. Keys to the New Nation: Cultural Cooperation between Sweden and South Africa.

1998. Sustainability and Partnership: Sida Supported Cooperation between Swedish and Baltic Non-Governmental Organization.

1999. Developmental Humanitarian Assistance: A Concept Paper.

1999. Progress and Poverty: Swedish Development Cooperation with Asia.

1999. Sida's Evaluation Policy.

2000. Sida's Evaluation Plan.

- 2000. Study of the Swedish Philippine NGO Program
- 2000. Sida's Policy for Capacity Development.
- 2001. Programme Support and Public Finance Management.
- 2001. A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation.
- 2001. Approach and Organization of Sida Support to Private Sector Development.
- 2001. Sida's Evaluation Plan.
- 2001. On Democracy's Sustainability: Transition in Guinea-Bissau.
- 2002. Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction.
- 2002. Sida's Evaluation Plan.
- 2002. Swedish Humanitarian Assistance.
- 2002. The Partnership Programme of Swedish Mission Council(SMC)
- 2003. Growth and the Environment.
- 2002. Sida's Policy for Green Procurement - for Cooperating Partners.
- 2002. Sustainable Development?: Guidelines for the Review of Environmental Impact Assessments.
- 2002. Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Cooperation.
- 2002. Policy for Sida's Support for Mine Operation.
- 2002. Perspectives on Poverty.
- 2002. Sweden 2001: Statistical Yearbook.
- 2002. Supporting Ownership: Swedish Development Cooperation with Kenya, Tanzania and Uganda.
- 2003. Sida's Position Paper on Civil Society and Cooperation with Civil Society Organization.

- 2003. Human Rights in Swedish Foreign Policy.
- 2003. Sida's Evaluation Plan.
- 2003. Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality.
- 2003. Annual Report 2002.
- 2003. Sida at Work: A Guide to Principles, Procedures and Working Methods.
- 2003. Reconciliation- Theory and Practice for Development Cooperation.
- 2003. Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict.
- 2003. International Labour Migrants: Unsung Heroes of Globalization.
- 2003. Donorship, Ownership and Partnership: Issues Arising from Four Studies of Donor-Recipient Relations.
- 2004. Sida's Evaluation Plan.
- 2004. Open Source in Developing Countries.
- 2004. Civil Society and Poverty Reduction.

The Swedish Parliament

- 2003. Sweden's New Policy for Global Development.

2. 연구문헌

강동훈

- 2004. 「해외개발원조에서의 공공기관과 민간기관의 협력과정에 관한 연구-한국국제협력단과 굿네이버스의 협력과정 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문.

김혁래 외

1997. 『세계화와 한국 NGO의 발전방안』, 서울: 경제정의실천시민연합.

김채형

1992. 『OECD 회원국의 NGO 활동: 개발원조를 중심으로』, 한국국제협력단.

김혜경

1997. 「개발 NGO의 현황과 발전방안」, 『세계화와 한국 NGO의 발전방안』, 경제정의실천연합.

나미경

2001. 「국제관계에 있어서 개발NGO의 역할에 관한 연구-CARE와 OXFAM 사례를 중심으로」, 충남대학교 대학원 정치외교학과 박사 학위논문.

서경석

1998. 「한국 개발 NGO의 실태와 발전방안에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.

이경구

2004. 『한국에 대한 개발원조와 협력』, 한국국제협력단.

이신화

1997. 「21세기 지구촌 개발 NGO의 활동전략」, 『21세기 한국 개발 NGO의 활동전략』, 한국국제협력단 창립 5주년 기념 심포지움 보고서. 한국국제협력단.
1999. 「국제기구의 동반자: 탈냉전시대 국제 NGO의 위상과 역할」, 『세계화와 한국 NGO의 발전방안』, 경제정의실천연합.

이일하

1999. 「한국의 개발 NGO 활동현황과 발전방향」, 『21세기 한국 개발 NGO의 활동전략』, 한국국제협력단 창립 5주년 기념 심포지움 보고서. 한국국제협력단.

이정옥

2002. 「옥스팜 시비를 통해 본 공정 무역운동의 방향」, 『시민사

회』 7: 26-36.

이태주

2004. 「국제개발의 인류학적 연구와 평가 및 정책 참여-국제개발 인류학을 위한 시론」, 『비교문화연구』 10(1): 221-248.

2003. 「한국의 해외원조정책에 대한 인류학적 연구: 선진국 만들기와 발전담론」, 『비교문화연구』 9(1): 139-174.

장현식

1999. 『OECD/DAC 회원국의 개발원조사업과 NGO와의 협력』, 한국국제협력단.

주성수

2004. 『NGO와 시민사회』, 서울: 한양대학교 출판부.

Akhand, Hafiz A and K. L. Gupta

2002. *Foreign Aid in the Twenty-First Century*, Kluwer Academic Publishers: Boston.

Bennett, Richard

2002. "The Importance of NGO Network and Role of Government in NGO", 『NGO의 해외원조사업 발전방안』, KCOC

Black, Maggie

1992. *A Cause for our Times: Oxfam the first 50 Years*, Oxfam: Oxford.

Brunhoff, Suzanne et. al.

2000. *Global Financial Challenges: Towards a Responsible Financial Architecture for the Developing Countries*. ForUM: Oslo.

Cooper, Frederick and Randall Packard eds.

1997. *International Development and the Social Sciences*. Berkeley: Univ. of California Press.

Coston, J.

1998. "A Moral and Typology of Government-NGO Relationships",
Non Profit and Voluntary Sector Quarterly 27(3).

Fukuyama, F.

1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*,
New York: Free Press.

Grant, Richard and Jan Nijman

1998. *The Global Crisis in Foreign Aid*. New York: Syracuse.

Hann, Chris and Dunn, Elizabeth

1996. *Civil Society: Challenging Western Models*. New York
: Routledge.

Hilhorst, Dorothea

2003. *The Real World of NGOs: Discourses, Diversity and
Development*, Zed Books: London.

Howell, Jude and Jenny Pearce

2001. *Civil Society and Development: A Critical Exploration*,
London.

Hook, Steven W.

1995. *National Interest and Foreign Aid*. Colorado : Lynne
Rienner.

Hudock, Ann C.

1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?*, Polity
Press : Cambridge.

Hulme, David and Michael Edwards eds.

1997. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?*,
London : Macmillan.

James, Valentine U. ed.

1996. *Sustainable Development in Third World Countries*.
Connecticut: Praeger Publishers.

Kearney, Michael

1991. *Britain's Overseas Aid since 1979: Between Idealism and Self-Interest*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Korten, David C.
1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, Conne.: Kumarian Press.
- Krueger, Anne et. al.
1989. *Aid and Development*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Malek, Mohammed H.
1991. *Contemporary Issues in European Development Aid*. Aldershot : Avebury.
- Macrae, Joanna and Adele Harmer eds.
2003. *Humanitarian Action and the Global War on Terror: A Review of Trends and Issues*, Overseas Development Institute: London.
- Poats, Rutherford M.
1985. *Twenty-Five Years of Development Cooperation : A Review Report of the Development Assistance Committee*, Paris : OECD.
- Putnam, Robert
1993. *Making Democracy Work*, Princeton Univ. Press.
- Riddell, Roger C., Anthony Bebbington and L. Peck
1995. *Promoting Development by Proxy: The Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*, Overseas Development Institute: London.
- Roche, Chris
1999. *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change*, Oxfam Publication: Oxford.

Salaman, Lester

1994. "The Rise of the Non-Profit Sector", *Foreign Affairs* 73: 109-122.

Salaman, Lester M. and Helmut K. Anheier.

1994. *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Institute for Policy Studies.

Scharpf & Fritz W.

1978. "Studies: Issues, Concepts and Perspectives", in K. Hanf and Fritz W. Scharpf eds. *Interorganizational Policy Making*, London: Sage Publication.

Whitaker, Ben

1983. *A Bridge of People: A Personal View of OXFAM's First Forty Years*, Bath: The Pitman Press.

Woods, Adele,

2000. *Facts about European NGOs Active in International Development*, Development Centre Studies: OECD.

X. 별첨자료

1. 인터뷰 및 주요 정보 제공자 리스트
2. 영국 DFID와 NGO간의 파트너십 약정서
3. 노르웨이 NORAD와 NGO간의 약정서
4. Sida의 개발NGO 프로그램에 대한 지원 지침

인터뷰 및 자료 제공자 리스트

KOICA 민간협력팀 및 사업평가팀 관계자

KCOC 관계자

김상윤, 주 이디오피아 대사.

박강호, 주 영국 대사관 참사관.

안남기, KOICA 이디오피아 사무소장.

장수영, 굿네이버스 이디오피아 사무소장.

최미라, 굿네이버스 케냐 사무소장.

Mr. Michael Green, Head of Information and Civil Society
Department, Dept. for International Development (DFID),
UK

Mr. Jonathan Potter, Executive Director, People in Aid, UK.

Mr. Ben Phillips, Education Campaigner, Oxfam GB.

Mr. Malcolm Watson, Volunteer, Oxfam GB.

Mr. Gunnar Aegisson, Advocacy Manager, British Overseas
NGOs for Development (BOND).

Ms. Claire Davidson, Learning and Training Manager, British
Overseas NGOs for Development (BOND).

Ms. Madeleine Hines, Network Development Officer, British
Overseas NGOs for Development (BOND).

Ms. Ruth Coles, Support Services Manager, British Overseas
NGOs for Development (BOND).

Mr. Oddvar Bjorknes, Country Director, Norwegian People's Aid,
Kenya.

Mr. Victor Addom, Country Director, Kenya, Food for the
Hungry International.

- Ms. Florica Muturi, Programme Representative, Oxfam GB, Kenya.
- Ms. Lilian Nyansimera, Project Officer, Monitoring and Information, Oxfam GB, Kenya.
- Mr. Gezahegn Kebede, Country Programme Manager, Oxfam GB, Kenya.
- Mr. Akalewold Bantirgu, Deputy Executive Director, Christian Relief and Development Association(CDRA), Ethiopia.
- Mr. Sam Barratt, Regional Media and Advocacy Coordinator, Oxfam GB, Ethiopia.
- Dr. Niaz Murtaza, Deputy Programme Representative, Oxfam GB, Ethiopia.
- Mr. Melaku Ayalew, Managing Director, Horn Consult, Ethiopia.
- Mr. Jonas Zackrisson, Team Leader, Norwegian People's Aid, Ethiopia.
- Mr. Adam Combs, Mine Action GPS Specialist, Norwegian People's Aid, Ethiopia.
- Ms. Laila Nikolaisen, Head of Thematic Section, Norwegian People's Aid. Oslo.
- Mr. Anders Hellgren, Programme Officer, Dept. for Cooperation with NGOs and Humanitarian Assistance. Swedish International Development Cooperation Agency(Sida).
- Ms. Inger Bjork, Secretary-General, Forum Syd. Swedish NGO Center for Development Cooperation.
- Ms. Veronika Granath, Programme Director, Forum Syd, Swedish NGO Center for Development Cooperation.

〈저자 약력〉

인류학박사(서울대)

미국 Harvard 대학 객원연구원

UNESCO 한국위원회 한국해외봉사단 지도교수

한국국제협력단 선임연구원

현재 한성대학교 교수

한국문화인류학회 편집위원, 재외한인학회 이사,

미지센타 기획위원

연구자료 2004-3-65

**선진국 국제개발 NGO의 활동과
우리나라 국제개발 NGO의 발전 방향**
영국과 노르웨이, 스웨덴 개발NGO의
원조정책과 활동 사례 비교연구

발행일 2004년 10월 일

저자 이태주

발행인 김석현

발행처 한국국제협력단

Korea International Cooperation Agency

100-782 서울시 종로구 연건동 128

전화 02-740-5114 팩스 02-744-1092

Website www.koica.go.kr

인쇄 광복문화사

전화 02-2272 5961

© KOICA 2004

ISBN 89-88133-47-7 13320