

국문요약

최근의 세계적 경제 위기, 에너지 가격 급등, 식량 위기 등과 같은 외부 충격으로 인해 개도국의 빈곤과 취약성이 심화되면서 사회보호 제도 및 정책에 대한 관심이 더욱 더 높아지고 있다. G-20 개발 의제는 이러한 사회보호 영역에 대한 관심을 반영하여 ‘복원력 있는 경제성장’ 달성을 위한 ‘개도국의 사회보호 프로그램 강화’를 행동계획으로 내세우고 있다. 사회보호 정책의 여러 대상 중에서도 특히 도시 빈민에 대한 지원 대책이 시급한 형편이다. 2010년 세계 도시 인구가 농촌 인구를 앞서기 시작하였고, 개도국의 급속한 도시화 진행으로 인해 더 이상 빈곤은 농촌만의 문제가 아닌 도시의 문제가 되고 있는 것이다. 그러나 우리나라를 비롯한 공여국의 도시 빈민을 위한 프로그램은 매우 미흡한 실정이다. 도시빈민을 위한 사회보호 분야 지원 프로그램은 크게 두 가지 면에서 주목해야 하는데, 먼저 ‘도시빈곤’이라는 새로운 개발협력 분야를 개척할 수 있다는 점과 둘째, 한국 개발협력에 있어서 직접적 빈곤 감소 사업의 비율을 높이기 위한 주요한 전략이라는 점 이다. 이에 본 연구는 도시 빈민을 지원하기 위한 사회보호 프로그램을 개발협력 사업으로 모델화 하는 방안에 대해서 논하고자 한다. 본서는 사회보호 중에서도 사회안전망, 사회적 이전, 그리고 사회서비스를 포괄하는 전통적 사회부조와 함께, 사회적 기회 확대를 위한 노동시장 정책에 초점을 맞추고 있다.

도시빈민에 대한 사회보호 지원을 논하기 위해서는 이와 관련된 기본적인 개념, 즉 도시의 범위, 도시빈곤의 개념과 특징 및 측정, 사회보호의 개념과 측정, 그리고 DAC의 사회보호 지침에 대해서 파악할 필요가 있다. 모든 국가가 도시와 농촌을 구분하는데 동일한 기준을 사용하는 것이 아니며, 도시의 범주를 중·소도시까지 넓힐 수도 있으므로 먼저 도시에 대한 범위 설정이 선행되어야 한다. 도시빈곤에 대한 정의 역시 절대적 기준이 있기 보다는 도시 지역에 거주하는 빈곤층의 특성을 지칭한다고 보는 것이 타당하다. 도시빈곤 문제는 농촌빈곤과 다른 양상을 보이는데, 크게 ①현금소득의 중요성, ②에너지, 식량 가격, 금융 위기와 같은 외부 충격에의 취약성, ③슬럼화되고, 비위생적이며, 범죄 발생 가능성이 높은 주거 문제로 구분할 수 있다.

이러한 빈곤과 취약성, 그리고 위험을 예방, 완화, 대처하면서 개인의 소득을 보장해 주는 공적 조치가 사회보호이다. 사회보호는 크게 ①기여형이면서 보편성을 가진 사회보험과 ②비기여형이면서 잔여적 성격을 가진 사회부조, 그리고 ③근본적이며 예방적인 노동 시장 정책으로 나눌 수 있다. 이 중에서도 동 연구는 사회보험 보다는 극빈계층의 취약성과 불평등을 감소하고 사회적 소외에서 벗어날 수 있도록 직접적으로 조력하는 사회부조 사업과 직업훈련과 같은 노동 시장 정책에 중점을 두었다. 개도국의 사회보호를 지원하기 위해서는 사회보호 정책의 발달 정도를 가늠할 수 있어야 하는데, 이는 GDP 대비 사회지출 비중, ADB의 사회보호지수(Social Protection Index, SPI), 세계은행의 사회보호등급(Social Protection Rating, SPR)를 통해 파악할 수 있다. 공여국들의 사회보호 지원을 위한 지침은 OECD DAC의 정책문서를 참고할 수 있으며, 여기서는 ①협력국의 자체적 사회보호 체계 구축, ②사회보호 체계의 효과적 설계와 이행을 위한 통계와 분석에 대한 기술 지원, ③여성 및 청년층의 노동시장 참여 제약 요인 분석과 수요에 기반을 두는 직업 훈련 확대를 강조한다.

도시빈민에 대한 사회보호적 지원을 개발협력 사업으로 발전시켜 나가기 위해서 선행되어야 할 것은 동 분야에서 국내 기반에 대한 분석이다. 한국에서 사회보호 제도는 사회보장기본법 하의 ‘사회복지 정책’으로 지칭된다. 국내 사회복지 정책은 국가 주도형으로 발전되어 왔으며, 그 계기는 주로 군사 정권의 정치적 정당성 확보나 경제 위기라 할 수 있다. 한국은 경제규모에 비해 사회복지 지출이 낮은 편이고, 아직 선별적인 정책 위주라 할 수 있다. 그러나 최근 십년간 공공부조 제도가 건실하게 구축되어왔고, 1990년대 말부터 복지를 확대하는 동시에 민간의 역할을 확대하였기 때문에 서구의 전통복지국가 모델과 차이가 있다. 따라서 정부 재정부담을 줄이면서 역동적 복지정책을 추구하고자 하는 개도국과 정책경험을 공유할 여지가 있다. 이러한 거시적 사회보장 정책 하에 도시빈민 지원과 밀접한 관련이 있는 개별 정책들을 살펴본다면 가장 대표적인 공공부조로 빈곤층에 대한 최저소득을 보장하는 국민기초생활보장제도가 있다. 자립 및 자활 지원 프로그램도 관련성이 높은데, 이는 자활근로, 자활공동체와 자활기업을 육성하는 지역자활센터, 마이크로 크레딧 및 자산형성 프로그램, 취업알선제도, 지역공동체 운동으로 세분화 할 수 있다. 이와 함께 취약계층에 대한 사회서비스를 공급하는 전자바우처 사업과 주거복지센터와 같은 주

거지원 그리고 주택공급 사업도 도시빈곤층에 대한 주요 대책으로 꼽힌다. 이러한 한국의 경험은 개도국에 직접 적용하는 것보다는 우리의 관련 정책과 프로그램 및 유관기관에 대해서 파악하고, 비교우위를 모색해 보는 참고로 활용하는 것이 적절할 것이다.

사회보호 사업을 실시할 수 있는 전문성을 갖춘 국내 개발협력 이해관계자의 경험은 제한적인 편이다. KOICA의 경우 도시 빈민에 대한 사회보호 분야 사업은 파라과이 재활훈련원 및 과테말라 소녀의 집과 같이 프로젝트로 진행된 경험이 몇 건 있다. 그러나 대부분 WFP를 통한 네팔과 르완다의 ‘Food for New Village’와 같은 양자성다자사업, 기쁜 우리 월드와 같은 NGO 사업의 재정지원, 그리고 도시개발 및 관리 부분의 연수와 같은 원조 양식을 활용하고 있다. KOICA의 잠재적 협력기관이 될 수 있는 도시빈민 및 사회보호 분야의 전문성을 가진 연구기관으로 한국 도시연구소, 보건사회연구원, 보건복지 인력개발원, 보건복지 정보개발원과 사회복지정책학회 및 국제개발협력 학회, 이화여대 사회복지대학원 등이 있다. 민간단체로는 한국해비타트 및 아시아브릿지와 같은 국제개발협력 NGO, 사회복지 공동 모금회와 같은 사회복지 관련 단체 등이 관련 활동을 해오고 있다. 사회복지 사업에 전문성을 갖춘 국내 사회복지 기관의 경우는 아직 국제개발협력 분야에 생소한 경우가 많으므로, 단년도 연수사업으로부터 시작하여 다년도 연수를 기획할 수 있도록 안내하거나, 국제개발협력 사업에 경험이 풍부한 단체와 컨소시엄을 이루어 여러 사업 중 하나의 요소를 담당하도록 하는 등 점진적인 참여를 유도해야 한다.

동 분야에 대한 효과적인 지원을 위해서는 우리의 경험 뿐 아니라, 도시 빈민층과 관련이 있는 공여국의 사회보호 프로그램을 파악해야 한다. 사회보호 메커니즘을 통해 도시빈민을 지원하는 공여기관은 세계은행과 ADB가 대표적이다. 세계은행은 도시지역 빈곤층만을 위한 프로젝트를 다수 실시하고 있으며, 사회개발펀드를 통해 NGO사업에 재원을 제공한다. ADB는 2001년 사회보호전략을 수립하였으며, 주로 일본의 빈곤감소 기금에 의한 예산지원과 자체 프로젝트 및 기술협력을 실시한다. UN 기구로는 ILO가 괜찮은 일자리(decent work)와 사회보장의 연계에 초점을 둔 연구와 조사를 실시한다. 양자 공여국으로는 DFID가 비기여성 사회부조 프로그램을 활발히 지원하고 있으며, 정책 가이드라인과 사회보호에 특화된 성과평가 분석틀을 제공

하고, 사회보호 관련 네트워크 형성도 주도하고 있다. GIZ는 빈곤 분석 역량이 뛰어나며 환경 분야 조건부 현금이전 사업 및 날씨와 연계된 소액보험과 같은 새로운 사회보호 프로그램에 대한 연구와 기술협력에 주안점을 두고 있다. JICA는 취약층의 사회안전망을 지원하는 사회개발신탁기금을 세계운영에 위탁하여 운영하고 있으며, 직접 지원은 기여성 사회보장에 초점을 맞추고 있다.

사회보호 정책과 프로그램에 대한 지원이 어떻게 이루어지고 있는지를 개별 협력국 맥락에 맞추어 보는 것은 한국의 원조 기관들에게 실질적이고 구체적인 사회보호 전략을 제시하는데 있어 필수적인 과정이다. 본 연구는 사회보호지수와 사회지출이 낮은 협력국 중에서도 공여기관들의 사회보호 지원이 활발하게 이루어지고 있는 필리핀과 인도네시아의 사례를 분석하였다. 인도네시아는 세계에서 가장 빠르게 도시화가 진행되는 국가이며, 빈곤층의 취약성이 높다. 인니는 아시아경제 위기 이후 사회부조 프로그램을 확대해왔으며, 사회부조를 현 빈곤감소 계획의 우선순위에 포함하고 있다. 가장 주요한 프로그램은 지역사회의 개발계획을 지원하기 위한 교부금을 부여하는 ‘지역역량강화 프로그램(PNPM)’이며, 공여국들은 이를 PNPM 지원기구인 PSF를 통해서 지원해 왔다. 따라서 인도네시아 사업의 경우 이 PSF 메커니즘에 참여하거나 다자기구를 통하는 것이 가장 이상적인 것으로 분석된다. 특히 사회보장 프로그램을 프로젝트 사업으로 운용하는 경우 설계, 운용비용이 커진다는 면에서 이러한 논리는 더 설득력을 갖는다.

필리핀은 동남아에서 유일하게 빈곤이 증가하고 있는 국가이며, 지니계수 역시 아시아에서 최고 수치를 보이고, 1998년부터 2008년까지 사회지출이 감소하였다. 인구의 총 60%가 도시에 거주하며 도시인구도 연간 5%씩 증가하고 있다. 사회보호는 필리핀의 현 국가개발전략 10대 분야 중 사회 개발 하에 명시되어 있다. 필리핀에서 가장 핵심이 되는 사회복지 사업은 조건부 현금지원인 Pantawid(4P)와 참여적 지역개발 사업인 통합적 사회서비스 전달인 Kalahi-CIDSS이며, 각 사업은 수급 가정 선정 체계를 공유하며, 서로 시너지 효과를 내도록 융합되는 추세이다. 이러한 사회보호에 대한 재정 및 기술을 지원하는 주요 공여국은 세계은행과 ADB 그리고 AusAID이다. 최근 필리핀 복지부는 공여국들의 기술협력을 보다 체계적으로 조화시키기 위한 ‘공여국 기술지원 기제’도 활용하고 있다. 인도네시아 사례와 같이 도시빈민에 대

한 사회보호 지원은 재난 및 재해, 금융 및 연료 위기에 타격을 받은 지역 혹은 인구를 대상으로 단기적 고용보장 프로그램/취로사업/공공근로를 통한 비정기적 긴급 구호의 성격을 띠고 있고, 국제기구를 통해 이루어진다. 따라서 양자 공여국이 단독으로 할 수 있는 사업들은 인도적 지원의 형태가 되거나 정규 사업의 경우 현 정부의 정책과 프로그램을 보조하는 방식으로 이루어져야 한다.

KOICA가 실제 활용할 수 있는 사회보호를 통한 도시빈민 지원 프로그램(안)은 도시 빈곤의 특별한 양상, DAC의 사회보호 분야 권고, 그리고 현지 사례 조사를 바탕으로 제시할 수 있다. 먼저 인니의 PNPM, 필리핀의 4P와 CIDSS, 그리고 에티오피아의 Productive Safety Net Program(PSNP)과 같이 협력국의 주도하에 빈민층을 대상으로 한 국가적 사회부조 프로그램이 시행되고 있을 경우 공여국 공동지원이나 섹터 예산지원이 수원국의 주인의식을 강화할 수 있는 이상적인 형태이다. 도시빈민을 대상으로 한 현금 혹은 식료품 급여 취로사업을 재정지원하기 위해서는 세계은행 및 ADB에 대한 신탁기금이나 WFP의 식료품/현금 이전 취로사업에 대한 양자성 다자사업을 활용할 수 있다. 하지만 아직은 예산지원에 대한 합의와 절차가 마련되기 전이기 때문에 전환기적 보완책으로 프로젝트 사업을 모색해 볼 수 있다. 기존 KOICA 프로젝트 사업과 연계하여 시행할 수 있는 사회보호 프로그램의 형태는 조건부 현금이전과 공공근로 사업 두 가지가 있으며, 잠재적으로 참여적 도시개발 시범 사업도 고려할 수 있다.

조건부 현금이전 방식을 기존 협력단 사업과 연계하는 방법은 현금이전의 수혜 조건인 보건과 교육 서비스의 공급측면을 확대하기 위해 보건소나 학교를 구축하거나, 이러한 시설물의 수요를 창출하기 위한 개·보수 작업, 지역기반 모자보건 사업의 유인책으로 활용하는 방안, 수혜 가구의 자립을 목표로 한 직업훈련 사업을 기획하는 것은 가장 실용적인 추진 방안이다. 이 경우 국가적 표적집단 선정 체계를 활용하면, 극빈 취약층에 대한 효과적인 타겟팅을 할 수 있으며, 이들에 대한 소득이전으로 빠른 빈곤감소 효과를 볼 수 있다는 점, 공동평가를 통한 성과관리가 가능하다는 점 등에서 친빈곤층적 관점을 적용할 수 있는 대표적인 사업이 될 수 있다. 다음으로 도로, 건축물과 같은 인프라 건설시 창출되는 일자리에 빈곤층을 공공근로의 형태로 고용하며 이에 필요한 직업훈련을 패키지로 제공할 수 있다. 이를 위해서는 노동집

약적인 방식의 사업이 되도록 사업비 내 임금비중을 상향 조정하고, 비숙련 노동력도 참가할 수 있는 일거리를 기획하며, 수혜자의 일정비율을 여성, 노인, 근로가 가능한 장애인과 같은 취약·소외 계층으로 구성할 것을 사업요청서에 제시할 수 있다. 참여적 도시개발 사업은 지방정부의 개발 사업을 공모하여 재정 및 기술지원을 제공하는 것으로 기존의 사업들과는 매우 차별적인 영역에 속한다. 이러한 프로그램은 특히 지역간 소득 불균형이 심할 경우 극빈 취약 지역 중심으로 실시할 수 있다. 또한 국가 주도의 프로그램과 병행하여 KOICA가 단독으로 사업을 실시하는 경우는 기존의 농촌 대상 프로그램을 도시에 시범적으로 적용하는 등의 방향으로 정부 사업을 보조하는 형태여야 한다.

프로젝트 이외에 원조양식으로는 먼저 협력 대상국의 사회보호 프로그램 디자인, 실행, 모니터링을 위한 기술 원조를 제공할 수 있다. 수급 가구를 선정하기 위한 통계적 자문 제공이나 사회복지 통합 데이터 및 정보 시스템 구축, 사회복지 업무 전자화를 위한 전문가 파견과 연수 사업이 이에 해당한다. 또한 한국의 발전된 ICT 기술을 활용하여, 휴대폰 결제 시스템을 통한 현금이전 혹은 바우처 사업에 대해 타당성 조사를 실시하거나 마스터플랜 수립을 해줄 수 있다. 슬럼가 개선, 재난 지역 주민들에게 쉼터와 재 정착지 제공, 빈곤층이 구매 가능한 주택 제공과 같은 사업은 주택개발에 전문성을 가진 해비타트와 같은 현지 NGO를 본부와 사무소에서 지원하는 방안이 적절하다. 이러한 직업훈련과 ICT, 보건 분야에서 민간 기업이 기업의 핵심역량에 부합하면서도 공공의 가치를 창출할 수 있는 PPP 사업을 기획, 시행할 수 있도록 USAID와 같은 공모방식을 활용할 수 있다. 또한 사회보호에 전문성을 가진 현지 연구기관에 대한 지원하거나 국내 기관과의 공동연구를 기획함으로써 협력국의 환경에 부합하는 사회보호 프로그램 정책을 연구하는 데 기여할 수 있다.

지금까지 제시된 도시빈민 대상 사회보호 프로그램을 KOICA의 사업 절차에 부합하도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 먼저 전략수립단계에서 보면, 사회보호는 CPS의 중점 지원 분야에 포함되지 않을 가능성이 크므로 KOICA의 5대 분야 및 범분야(cross-cutting)의 일환으로 추진하는 방안이 유력하다. 이때는 사회보호 정책이 협력국 빈곤감소정책의 우선순위인지, 정치적 의지와 역량이 있는지, 기존 사업과 시너지 창출이 가능한지에 대한 정책적 검토가 필요하다. 사업 기획과 집행 시는 섹터

예산지원, 조건부 현금이전, 공공근로 사업으로 나누어 사업목표와 사업지역, 수혜자, 사업 설계 및 투입사항에 대해서 논의하였다. 섹터예산 지원 시는 협력국 프로그램의 목표와 차별화하여 KOICA의 지원 목표를 구체화하고 다공여국 지원 체계를 파악해야 한다. CCT는 중소득국 중 불평도가 높은 지역에서 적절하며, 목표는 단기적 소득증가와 아울러 교육과 보건 중 강조하는 부분에 따라 설정한다. 수혜자는 대체 소득·자산 조사를 통해서 선정하고, 운영기관은 보통 공공기관으로 선정한다. 지급 액수는 보통 월 3~16\$ 이며, 지급방식은 보통 ATM, 우체국 등을 이용하며, 간접하게 한다. 조건 이행 관찰 지표 수립, 이행 기록과 보고 체계 설정, 분기별 모니터링 방법도 설정해야 한다. 공공근로 사업역시 빈곤층의 고용 창출이라는 목표에 무게를 두었을 경우, 노동 강도 및 숙련기술 요구가 낮은 사업을 고려하여 빈곤 취약층에 대한 혜택을 증가하는 방안, 최저임금 이상의 임금 책정과 인건비 비율의 상향조정, 6개월 이상의 사업기간에 대해서 제안하였다. 평가단계에서 CCT 사업의 경우 목표 집단 설정의 적절성과 현물 및 현금 지급의 효과성과 같은 산출물에 대한 평가를 할 수 있다. 나아가 빈곤 인구에 제공된 현금의 사용과 같은 결과 수준에 대한 평가, 그리고 인적, 경제적, 사회적 역량강화와 같은 영향력 평가 지표의 예시도 제시하였다. 아울러 사회보호 프로그램에 핵심적인 성주류화 측면에서 여성을 정책결정과정에 포함시키거나, 수혜그룹으로 지정하는 방안을 논의하였다.

이러한 단계별 사업절차와 함께 어떠한 국가에 도시빈민 프로그램을 지원할 것인지에 대한 결정을 내리기 위해서는 중점협력국의 빈곤지표와 도시빈민 관련 사회정책, 도시인구 비중, 그리고 KOICA 기존 사업과의 연관성을 살펴봐야 한다. 도시빈곤의 비중과 격차면에서는 콩고 민주 공화국과 모잠비크의 상황이 심각하며, 불평등도는 볼리비아, 콜롬비아, 르완다, 파라과이, 나이지리아, 페루가 높았다. SPR을 기반으로 한 측정에서는 동티모르, 라오스, 솔로몬, 콩고 민주공화국의 사회보호등급이 낮다. 본 연구는 또한 각 국가별로 도시빈민 관련 사회보호 정책, KOICA의 유사사업, 빈곤 프로파일을 목록화하여 향후 해당 국가에서 도시빈민 대상 사회보호 사업을 실시할 때 기존의 지원과 연계할 수 있는 가능성을 탐색하였다. 이렇게 협력국 빈곤현황의 심각도, 사회보호 정책과 프로그램 현황과 등급, KOICA 기존 사업과의 연관성을 검토하여서 신규 사회보호 사업을 시도해 볼 만한 시범 대상국을 선정하였다. 이는 몽골, 방글라데시, 필리핀, 르완다, 나이지리아, 에티오피아, 볼리비아, 파

라과이다. 다만 실제 사업 설계 시점에서는 국별, 섹터별 심층 분석을 통해 지원 대상 국가를 정해야 할 것이다.

본 보고서는 KOICA가 빈곤층을 직접 목표하는 사회 보호 프로그램을 운용할 수 있는 방안을 도시빈민이라는 특화된 계층에 초점을 맞추어 제안해 보았다. 사회보호 분야는 여태껏 한국의 개발원조에서 큰 주목을 받지 못했지만, 본 보고서를 통해 관련 논의를 시작할 수 있다는 것은 매우 고무적이다. 이는 개발협력에 친빈곤층적 관점을 적용하라는 국제사회의 권고에 부합하며, 도시빈민이라는 새로운 분야를 개척하는 역할을 한다는 면에서도 의의가 있다. 이를 통해서 넓게는 사회복지 분야 협력 기관들의 관심과 역량을 이끌어 내며, 동 분야의 재원을 확대하는 기회로 삼을 수 있다. 마지막으로 본 보고서에 제시한 프로그램 안은 어디까지나 현재 한국의 ODA 정책 방향과 KOICA의 주요 사업형태를 감안하여 작성된 것이므로, 장기적으로는 협력국 주도의 정책과 프로그램을 지원하는 방향으로 나아가야 한다.