

사회적 기회와 안전망 확대를 위한
개발 협력 방안

2012. 8

저자

김 성 규 Ph. D

(E-mail : sgkim@koica.go.kr)

▶ 주요 경력

- KOICA 국제개발협력센터 ODA 연구실 상임연구원(현)
- 베를린자유대학교(FU) 사회학 박사
- Otto-Suhr-Institute in Freie Universitaet(FU) in Berlin Research Associate

▶ 주요 연구실적

- 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력, 국제개발협력, 2012, KOICA
- 사회적 기업과 인적자원전략, KLI 연구보고서, 2011, 한국노동연구원
- 공공부문 민영화와 구조조정에 관한 연구, 2009, 한국노동연구원
- 독일 사회취약계층 노동안전보호시스템, 2009, 노동저널
- Die Gewerkschaftskrise und der Reformprozess des Gewerkschaftssystems: eine Untersuchung des aktuellen Gruendungsprozesses eines Industriegewerkschaftssystems, 2008, Dissertation, Freie Universitaet(FU) in Berlin.

본 보고서에 수록된 내용은 한국국제협력단의 공식입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Executive Summary	3
I. 연구배경과 목적	5
II. 주요개념: 개발협력에서 사회적 기회·안전망의 대상과 범위	8
III. 주요 이슈와 연구범위	22
IV. 개발협력 동향: 국제기구와 선진 공여국 지원현황	28
V. 공여국의 개도국 사회적 기회와 안전망사업 개입 사례	55
: 스웨덴국제개발협력청(SIDA)과 KOICA사업 사례를 중심으로	
VI. 개도국 사회적 기회, 안전망 프로그램 사례	82
: 동남아시아와 사하라 이남 국가를 중심으로	
VII. 정책적 함의와 향후 연구범위	121
: 동남아시아와 사하라 이남 국가를 중심으로	
참고문헌	137
국내문헌	137
국외문헌	142

표 목차

표 1 국제기구의 사회안전망에 대한 규정	12
표 2 사회보장제도와 사회안전망	15
표 3 사회지원(Social Assistance) 정의	17
표 4 사회안전망의 범위	19
표 5 ‘Good Social Safety Net’ 모델의 구성 요인과 효과성	25
표 6 G20의 개도국 사회보호 프로그램 설정에 대한 권고사항	32
표 7 OECD/DAC 국가별 공적개발원조(ODA) 현황(2010)	36
표 8 DAC 회원국 부문별 지원 현황(2006/2010년 비교)	37
표 9 OECD DAC 회원국의 아프리카 국가들에 대한 분야별 원조	39
표 10 미국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황	42
표 11 영국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황	43
표 12 독일의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황	44
표 13 한국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황	45
표 14 KOICA 2009/2010 지원분야 비교	47
표 15 KOICA 보건 의료분야 주요사업	48
표 16 KOICA 교육 분야 주요사	49
표 17 KOICA 2010년 지역별 실적(백만 원, %)	50
표 18 KOICA 아시아지역 분야별 실적	51
표 19 KOICA 아프리카지역 분야별 실적	52
표 20 KOICA 연도별, 분야별 실적(1991-2010)	53
표 21 사업 평가 주요 항목과 내용	60
표 22 SIDA의 교육부문 개발협력의 세부 원칙	63
표 23 SIDA의 교육부문 개발협력 동향	63
표 24 파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업 사업 개요	69
표 25 파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업 PDM	71

표 26	네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 사업개요	73
표 27	네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업의 목표	75
표 28	네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 PDM	77
표 29	개도국 사회 보호 프로그램과 그 효과	82
표 30	필리핀 현금이전프로그램(4ps) 지원영역과 내용	91
표 31	경제위기시 적용되었던 인도네시아 사회안전망 프로그램	94
표 32	경제위기 시기와 그 이후 인도네시아 거시경제 지표 변화	95
표 33	인도네시아 사회 안전망 프로그램의 수립 발전 추세(1988-2010)	96
표 34	태국 노동사회복지부(MLSW) 사회안전망 프로젝트	101
표 35	2005-2009년 태국의 사회안전망 투자 현황 (GDP 대비 %)	104
표 36	태국의 경제위기와 사회안전망 제도 변화	106
표 37	모잠비크, 나미비아, 잠비아 주요 사회안전망 프로그램	109
표 38	주요 공여자의 대 모잠비크 지원방향과 분야	111
표 39	공여국의 대 모잠비크 분야별 지원 현황(2006-2010)	114
표 40	GAPVU 가구 규모별 지원규모 1990-1996년(meticais/month)	116
표 41	사회적 기회, 안전망구축 관련 연구주제와 질문	124
표 42	사회적 기회, 안전망 관련 KOICA 주요 연구 현황	125
표 43	개도국 사회적 기회, 안전망 관련 주요 연구 범위와 대상	126
표 44	개도국 사회적 안전망으로서 'Workfare 프로그램'	130
표 45	개도국 현금이전 프로그램 현황	135

그림 목차

그림 1 개발정책 부문의 사회적 기회·안전망과 그 범위	9
그림 2 사회적 안전망의 수준: 넓은 의미와 좁은 의미의 사회 안전망 ..	10
그림 3 사회적 기회·안전망의 구조	14
그림 4 경제성장과 불평등과의 관계	23
그림 5 사회 안전망 형성과정과 이해 당사자들	26
그림 6 DAC 회원국 ODA 규모 변화 추이(1960-2010)	35
그림 7 DAC 회원국의 지역별 지원 현황(비교)	38
그림 8 상위 5개 대(對)아프리카 공여국 지원 규모 변화(1970-2010) ...	39
그림 9 OECD DAC 회원국의 분야별 원조 동향(1970-2009)	40
그림 10 OECD DAC 회원국 ODA 지원규모 변화(2005-2010)	41
그림 11 2010년 KOICA 분야별 지원실적	47
그림 12 KOICA 2010년 지역별 실적	50
그림 13 KOICA 아시아지역 분야별 실적	51
그림 14 KOICA 아프리카지역 분야별 실적	52
그림 15 KOICA 연도별, 분야별 지원 실적(1991-2010)	54
그림 16 PDM의 구조와 주요 요소	59
그림 17 SIDA의 지역별 교육부문 지원 현황(2000년)	64
그림 18 SIDA 교육부문 지원 내용	65
그림 19 사업시행 구성요소 및 사업 목표	76
그림 20 필리핀의 실업률 변동 (2005-2009)	86
그림 21 필리핀개발계획(PDP) 전략과 사회안전망	87
그림 22 빈곤 감축을 위한 NTH-PR 운영 방식	90
그림 23 인도네시아 사회안전망 프로그램(JPS) 적용 부문(2005)	93
그림 24 인도네시아 실업률 추이(1990-2000)	99
그림 25 태국의 노령수당(Old-Age Allowance) 지급 현황(1995-2010) 103	
그림 26 태국정부의 Anti-Poverty 프로그램 규모(per poor person, 1996-1999) ·	105
그림 27 빈곤감축 5개년 계획(PARP) 기본 목표 및 전략 목표	112
그림 28 GAPVU 의 영향: 가구의 식량 소비에 미치는 영향	116

국문요약

본 연구는 사회적 기회와 안전망 확대에 관한 범위연구로 개도국 사회적 기회와 안전망 확대 관련 동향 분석, 사례연구, 그리고 향후 연구 과제를 제시하고 있다.

연구는 세계 각국의 경제적 성장 지향과 성과에도 불구하고 여전히 개도국 국민들은 사회적 위험으로부터 충분히 보호받고 있지 못하다는 사실을 지적하면서 출발한다. 즉, 이러한 ‘인류의 지속적 위기(permanent human crisis)’의 원인을 정확히 진단하고 이를 극복할 수 있는 국가단위의 효과적인 사회보호·안전장치의 마련이 절실한 상황이다.

특히, 동아시아 경제위기를 계기로 개도국 사이에선 ‘경제성장이 사회발전을 위한 필요조건일 수는 있지만 충분한 답은 아니라는 점’과 ‘사회의 지속적인 발전을 이루기 위해서는 불평등과 취약성 문제를 해결할 수 있는 공공정책이 추진되어야 한다’는 문제의식을 가지기 시작했다. 선진 공여국과 국제기구도 사회적 기회 및 안전망 시스템(Social Safety Net System)의 구축과 확대에 대한 공감대를 활발히 이루어가고 있다. 즉, MDGs 실현을 촉진하는 전략적 핵심 수단으로서, 그리고 개도국의 ‘내적 성장 동력’을 강화하며 ‘사회통합’을 증진시키며, 더 나아가 부국과 빈국 간의 구조화된 불평등 해소와 국제적 재분배 기능을 활성화시킬 수 있는 중요한 장치로 사회적 기회·안전망 시스템을 이해하고 있다.

이러한 배경을 소개하면서, 연구는 한국이 OECD DAC 회원국으로서 개도국 사회 안전망 구축 지원에 대한 장기적 비전과 정책 방안을 모색해야 하며, 따라서 KOICA 입장에서 이에 대한 보다 실천적인 노력이 필요한 상황임을 강조하고 있다.

본 연구는 다음 내용을 포함하고 있다. 첫째, 개발협력 관점에서 사회적 기회 및 안전망에 대한 개념 정의와 그 범위를 규정해 보고자 한다. 둘째, 사회적 기회, 안전망 확대 관련 ① 국제기구와 선진공여국의 개발협력 사업의 현황과 방향성 ② 개도국 내 관련 정책 적용 사례와 개선점 ③ 한국의 대 개도국 관련사업 지원현황과 추세 분석을 하고 있다. 셋째, 선진 공여국의 개도국 사회적 기회와 안전망 관련 사업

개입 사례에 대한 비교 연구를 수행했다. 이는 ① 스웨덴국제개발협력청(SIDA)의 기초교육 지원 사업과 ② KOICA의 파라과이 취약 아동 및 청소년 재활훈련원 건립사업, 그리고 ③ 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 사례를 중심으로 분석하였다. 넷째, 개도국의 사회적 기회, 안전망 프로그램 구축 사례를 필리핀, 인도네시아 등 동남아시아와 모잠비크 등 사하라이남 국가를 중심으로 살펴보았다. 다섯째, 개도국의 사회적 기회, 안전망 확대를 위한 정책적 함의를 정리해보고, 그간의 연구 성과를 바탕으로 향후 연구 범위를 제안하고 있다. 범위연구를 통해 제안된 연구 주제는 ① 개도국 사회적 일자리 확대 정책 ② 개발협력에서의 공동-민간 파트너십(PPP) 활성화 방안 ③ 수원국 중심 인적자원개발 지원 방안 ④ 개도국 고용·노동 정책분야 ODA 확대 방안 ⑤ 개도국 현금이전프로그램 개선 방안 등이다.

Executive Summary

This study is a scope study about the extension of social opportunity and social safety net system in the development cooperation process and addresses the trend analysis in terms of the extension of social opportunity and social safety net in developing countries. Then through the case studies about social protection programs in developing countries are proposed for future study themes.

This study was started by pointing that, despite economic growth in developing countries people are still not receiving sufficient social protection from social risks. That means this 'permanent human crisis' should be analysed and to overcome the crisis, building the effective social protection and safety net system is urgent in developing countries. Specially, developing countries in East Asia that suffered from the economic crisis in 1990s recognised that economic growth is not a sufficient answer for social protection and development, and in order to remove the social inequality, public policies should be absolutely essential.

Donor countries and international organizations have a consensus on the building and expanding of a social safety net system in developing countries. In other words, for the realization of MDGs, a social safety net is essential and it plays an important role in the developing countries for 'internal growth', strengthening 'social integration', and resolving a further structured inequality between rich and poor countries. Introducing this background, this study emphasizes that South Korea as an OECD DAC member country, should also effort to build a social safety net in developing countries with a long-term vision and policy in terms of the support of social protection system.

This study includes the following subjects: first, the concept definition and making a scope of a concept of social opportunities and safety nets in terms of development cooperation.

Second, according to social opportunities and safety nets the following points were

analysed: ① the direction of the practices and policies of social opportunities and safety net in developing countries by international development cooperation agencies and the advanced donor countries ② the case of implementation and improvement points of social safety net system in developing countries and ③ the actual support situation of developing business in Korea and the trend analysis of the businesses.

Third, comparative studies of social opportunity and safety net programs between advanced donor countries in developing countries were performed: ① support projects for primary schools in developing countries of the Swedish International Development Agency(SIDA) and implications for Korea ② building the rehabilitation training center for vulnerable children and youth in Paraguay by KOICA and ③ the analyse about evaluating the feasibility of introduction of a health care system in Nepal by KOICA.

Fourth, the social opportunities and safety net programs of developing countries such as the Philippines, Indonesia in Southeast Asia and sub-Saharan countries such as Mozambique were analyzed.

Fifth, future research subjects are suggested through the case analyses about the building of safety net structures in developing countries.

Through this scope study the following research topics were proposed: ① a study about social job creation in developing countries ② expanding scheme to private sector in terms of Public-Private Partnership(PPP) ③ support program for 'Human Resource Development(HRD)' in developing countries ④ ODA in the field of employment and labor policies in developing countries ⑤ case study and expanding scheme of the 'Conditional Cash Transfer(CCT)' program in developing countries such as the countries in South America and Africa.

I. 연구배경과 목적

인류의 역사가 발전하고 경제적 성장 지향에도 불구하고 현재 지구상 총 인구의 80%가 사회적으로 안전하지 못한 상태(social insecurity)에 있으며, 삶의 주기에서 만날 수 있는 사회적 위험으로부터 충분히 보호받고 있지 못하다고 보고되고 있다(UNDP, ILO, 2011). 한편 World Bank 2011년 보고서에 따르면, 전 세계 약 14억 인구는 하루 1.25\$ 이하로 생활하고 있으며, 이들 대부분은 여성과 아동, 비공식 부문에 종사하는 노동자, 이주 노동자, 장애인, 질병감염·보균자 들이다. 따라서 이러한 ‘인류의 지속적 위기(permanent human crisis)’의 원인을 정확히 진단하고 이를 극복할 수 있는 국가 단위의 효과적인 사회보호·안전장치의 마련이 절실한 상황이다. 특히, 사회 보장제도, 안전망 프로그램이 부재한 최빈국의 경우 경제위기, 사회 갈등 등과 같은 내, 외부 충격이 가해지면 그 위험 상태는 단기간에 악화되며, 복구될 수 없는 상황에 이르게 될 수도 있기 때문이다.

개발도상국의 사회적 기회와 안전망에 대한 관심이 증가하게 된 직접적 계기는 1997년 중반 발생한 동남아시아 경제위기라고 할 수 있다. 이들 국가 중에는 단기간에 경제적으로 급속한 성장을 이루고 있는 나라도 있었다. 이를 계기로 동남아시아 개도국 사이에선 ‘경제성장이 사회발전을 위한 필요조건일 수는 있지만 충분한 답은 아니라는 점’과 ‘사회의 지속적인 발전을 이루기 위해서는 불평등과 취약성 문제를 해결할 수 있는 공공정책이 추진되어야 한다’는 문제의식을 가지기 시작했다.

같은 시기 선진 공여국과 국제기구에서도 사회적 기회 및 안전망 시스템(Social Safety Net System)의 구축과 확대에 대한 공감대가 활발히 이루어지게 되었다. 즉, 사회보호(Social Protection), 사회적 기회·안전망 시스템의 확대는 개도국의 ‘내적 성장 동력’을 강화하며 ‘사회통합’을 증진시키는 효과를 가져 오며, 더 나아가 부국과 빈국 간의 구조화된 불평등 해소와 국제적 재분배 기능을 활성화시킨다는 것이다. 이는 일방적, 단기적 개발원조가 빠질 수 있는 ‘악순환’을 ‘선순환’으로 전환시킬 수 있는 잠재력을 가진다는 점에서도 중요하게 주목받았다.

이러한 맥락에서, 개발협력 관련 국제기구와 선진 공여국은 MDGs 실현을 촉진하

는 전략적 핵심 수단으로서 사회적 기회와 안전망 확대 정책을 적극적으로 추진하기에 이르렀다. 이러한 노력은 빈곤의 문제를 단순히 경제적 차원에서 이해하는 것을 넘어 다양한 측면에서 이해하고 해결을 모색하려는 ‘빈곤의 다면성’ 논의와도 이어진다. 경제학자 아마티아 센(Amartya Sen)의 ‘빈곤은 단순한 경제적 궁핍이 아닌, 사회적으로 구조화된 ‘빈곤층의 무력함과 배제’를 의미 한다’라는 역설도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 따라서 사회적 기회, 안전망은 사회문제에 대한 사후적 대응뿐만 아니라 위기가 발생하기 전의 사전적 조치를 포함하는 다양한 사회 정책과 제도로 발전해야 한다.

OECD DAC의 경우도 2001년 4월 채택한 가이드라인(the DAC Guidelines 2001: Poverty Reduction)을 통해 지속가능하고 평등한 경제성장을 강조하면서 높은 성장률이 빈곤과 사회 취약성을 효과적으로 제거하는데 필수적이지만 충분조건은 아님을 분명히 하고 있다. 또한 식량, 에너지 문제, 기후변화 등 글로벌 차원에서 출현하는 다양한 위기 상황과 도전 과제에 대한 대응을 강화하는 데 사회적 기회와 안전망 확대가 효과적인 도구로 작용할 수 있음을 강조하였다. 한편 서울 G20 정상회의의 ‘다년간 개발 행동계획(Multi-year Action Plan on Development)’에도 ‘경제위기 대응과 복원력 제고를 위해서는 사회안전망을 강화해야 함’이 중요하게 강조되었다. 한국은 OECD DAC 회원국으로서 이와 관련된 국제사회 논의에 적극 조응하며 개도국 사회안전망 구축 지원에 대한 장기적 비전과 정책 방안을 모색할 의무가 높아졌다. 따라서 KOICA 입장에서 이에 대한 보다 실천적인 노력이 필요한 상황이다.

본 연구는 개도국 사회적 기회 및 안전망 확대 방안에 대한 범위연구이며 다음 내용을 포함하고 있다. 첫째, 개도국 개발협력 관점에서 사회적 기회 및 안전망에 대한 개념 정의와 그 범위를 규정해 보고자 한다. 그런데 사회적 기회, 안전망에 대한 개념정의는 사회보장시스템을 발전시켜온 유럽 선진국과 개도국의 맥락에서 나누어 설정 되어야 한다고 본다. 이는 선진국에서의 사회적 기회, 안전망 모델이 개도국 사회에 어떻게 적용될 수 있는가의 문제와 개도국의 사회, 문화적 맥락에 맞는 적절한 모델을 어떻게 개발해 낼 수 있는가의 문제로 이어진다. 또한 사회안전망은 사회 보호(social protection), 사회 안전(social security), 사회 서비스(social service) 등의 개념들과는 구별되면서 보다 다면적으로 이해될 필요가 있다는 전제를 가지고 개념정의를 하고자 한다. 둘째, 사회적 기회, 안전망 확대 관련 개발협력 현황과 동향

분석이다. 이를 위해 세 가지 측면의 탐색이 가능한데, 사회적 기회, 안전망 관련 ① 국제기구와 선진공여국의 개발협력 사업의 현황과 방향성 ② 개도국 내 관련 정책 적용 사례와 개선점 ③ 한국의 대 개도국 관련사업 지원현황과 추세 분석 등이 그것이다. 셋째, 선진 공여국의 개도국 사회적 기회와 안전망 관련 사업 개입 사례에 대한 비교 연구이다. 본 연구에서는 ① 스웨덴국제개발협력청(SIDA)의 기초교육 지원 사업과 ② KOICA의 파라과이 취약 아동 및 청소년 재활훈련원 건립사업과 ③ 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 사례를 중심으로 분석하였다. 넷째, 개도국의 사회적 기회, 안전망 프로그램 구축 사례를 필리핀, 인도네시아 등 동남아시아와 모잠비크 등 사하라 이남 국가를 중심으로 살펴보았다. 다섯째, 개도국의 사회적 기회, 안전망 확대를 위한 정책적 함의를 정리해보고, 그간의 연구 성과를 바탕으로 향후 연구 범위를 제안하고자 한다. 연구범위 제안은 사회 안전망 ‘모델 디자인’과 안전망 프로그램의 ‘실제 적용’에 대한 몇 가지 질문을 바탕으로 이루어질 수 있다.

II. 주요개념: 개발협력에서 사회적 기회·안전망의 대상과 범위

이 장에서는 사회적 기회, 안전망에 대한 다양한 시각과 개념을 정리, 비교하고, 이를 개도국 맥락에서 이해해 보고자 한다. 결국 사회적 기회, 안전망을 발달시켜 온 선진국 맥락에서의 그것은 ‘사회복지, 보험’의 의미에 보다 초점이 맞춰져 있다면 개도국 맥락에서의 그것은 보다 사회적 빈곤, 취약계층 보호(Protection)의 의미로 다가 온다.

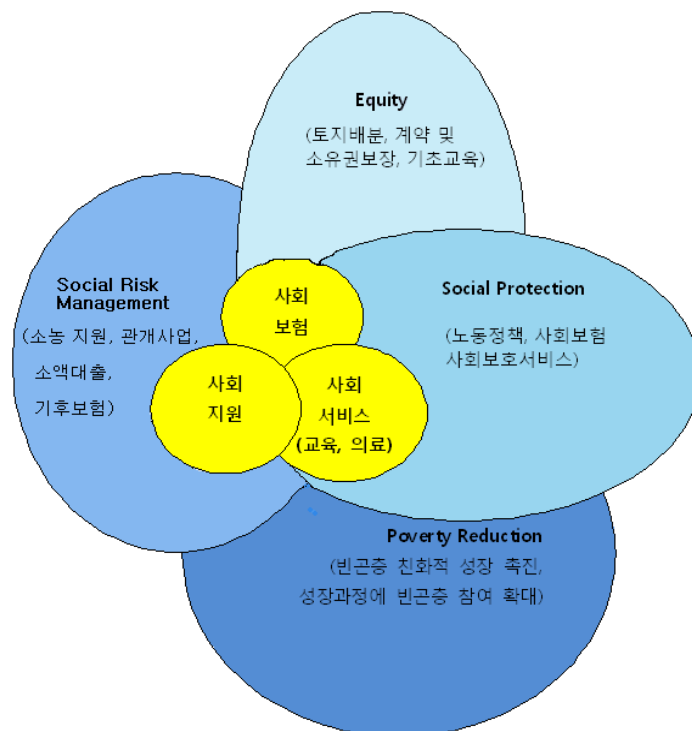
사회안전망은 초기 ‘국가 안보’ 차원의 관심에서 출발했으며 이후 시민사회 및 개인의 보호 측면으로 그 관심이 전환되었다고 볼 수 있다. 특히 80년대 이후 냉전이 종식되고 개방과 세계화의 흐름 속에서 그 개념은 사회 전반으로 확대되었다. 즉 사회의 계층별, 지역별, 집단별 분류체계를 기반으로 인권탄압문제, 실직문제, 빈곤 및 질병의 문제와 같은 사회적 위협에 주목하며 이로부터 개인과 집단을 보호하는 방향으로 선회했다. 이러한 맥락에서 개도국 개인의 복지와 안보는, 당시 확대되고 있었던 여러 위협 요인들로부터 개인이 안전하게 지켜질 때 비로소 그 의미를 가질 수 있다는 이른바 ‘인간안보(human security)’라는 개념으로 귀결되기도 했다. ‘인간안보’라는 개념은 1994년부터 유엔개발계획(UNDP)에서 본격적으로 사용되기 시작한 용어로, 개인의 안보란 국가의 외교관계나 대 외적인 군사적 힘 보다는 일상생활의 조건, 예를 들면, 식량·고용문제·건강·인권·공공안전 등을 기준으로 평가되어야 한다는 주장을 담고 있다. 즉, 인간안보는 개인의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 다양한 일상적인 위협 요인들로부터 인간을 안전하게 보호할 때 확보될 수 있다는 것이다.

이후 사회적 기회, 안전망에 대한 관점은 경제·사회위기 시 개인에 대한 사회보호(social protection)의 의미로 전환되었다. 실제로 사회적 기회(Social Opportunity)와 사회 안전망(Social Safety Net)이라는 용어가 보다 빈번하게 회자되기 시작한 시기는 1997년 중반 동아시아 경제위기 이후이다. 특히 ‘사회 안전망’이라는 용어가 새로운 용어는 아니었지만 당시 경제위기국면에서 이 개념이 새롭게 주목받고 회자되기 시작했다는 것은, 이 개념이 설명할 수 있는 범위와 사회적 관심사가 대두되었음을 의미한다.

일반적으로 사회적 기회는 ‘개인이나 집단이 목표를 성취할 수 있도록 사회가 허용

하고 지원하는 공식적인 제도의 총체'로 이해될 수 있다. 이에 비해 사회적 안전망이라는 용어는 보다 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 일반적으로 사회복지학계에서는 사회안전망을 사회보장제도와 같은 의미로 사용하기도 한다. 즉, 사회 안전망 개념을 사회보장제도가 갖는 사회적 안전장치로서의 기능을 강조하는 차원에서 사용하거나, 사회보장제도의 범위에서 벗어나는 '예외적이며 돌발적인' 상황을 추가로 보호하는 기능을 주목하면서 그 개념으로 사용하고 있다. 사회학계에서는 사회적 기회와 안전망에 대한 다면적인 접근을 시도하고 있는데, 안전망의 대상과 성격에 따라, 그리고 안전망 관련 프로그램의 목표에 따라 그 성격과 기능을 달리 규정하고 있다. 즉 안전망의 대상을 특정 보험의 가입자로 한정하는지 보험 가입과는 무관한 일정 특징을 보이는 집단을 대상으로 하는지에 따라, 그리고 프로그램이 경제위기 국면에서 지원을 목적으로 하는 단기일자리, 현금지원 등 단기 프로그램인지 아니면 보다 중장기적인 교육, 보건, 의료 관련 프로그램 등인지에 따라 안전망의 성격과 기능이 달라짐을 강조하고 있다.

<그림 1> 개발정책 부문의 사회적 기회·안전망과 그 범위

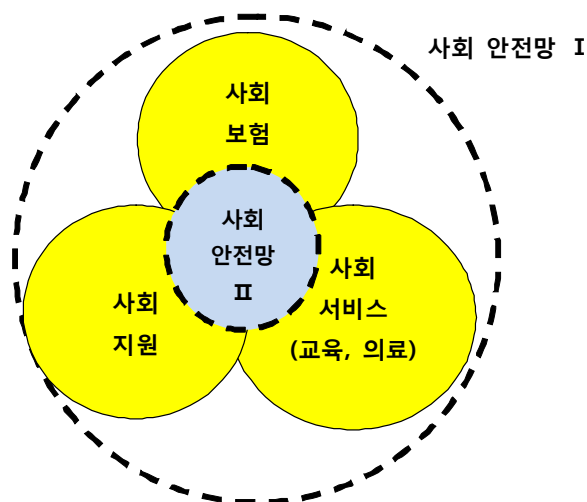


출처: World Bank, 2008: 12, 저자 재구성

한편, 사회개발정책과 관련하여 개념정의와 그 범위를 설정해 볼 필요가 있다. 개발정책 부문과 관련하여 사회적 기회·안전망의 범위는 크게 평등(equity), 사회적 위험관리(social risk management), 빈곤감소(poverty reduction), 사회적 보호(social protection)의 네 영역으로 구분될 수 있다. 평등은 토지 배분, 소유권과 계약의 이행강제(enforcement), 기초교육 등의 관련 정책을 통해 달성하고자 하며, 사회적 위험관리는 취약 소농 지원, 농업 진흥을 위한 관개사업, 취약계층 소액 대출, 기후정책 등을 통해 이루고자 한다. 사회개발정책의 핵심 영역 중 하나인 빈곤 감소 부문은 성장에 빈곤층이 함께 참여할 수 있는 프로그램을 모색하고 있다. 마지막으로 사회적 보호 영역은 노동정책, 사회보험, 사회 돌봄 서비스 등을 그 내용으로 한다. 사회적 기회와 안전망은 이러한 네 영역 모두에 공통되고 바탕이 되는 개념으로 이는 사회보험, 사회지원 그리고 통상적으로 교육과 의료부문을 포함하는 사회 서비스 영역으로 구분될 수 있다.

개념적으로는 사회적 기회와 안전망의 수준을 나누어 볼 수 있는데, <그림 2>에서 보는 바와 같이 사회보험, 사회지원, 사회서비스 영역을 모두 포함하는 넓은 의미의 개념(사회 안전망 I)과 세 영역 관련 제도의 시행의 틈을 메꿔주는 좁은 의미로서의 개념(사회안전망Ⅱ)이 그것이다.

<그림 2> 사회적 안전망의 수준: 넓은 의미와 좁은 의미의 사회 안전망



출처: 저자 작성

국제기구는 사회 안전망의 정의와 그 사업에 대해 다양하게 규정하고 있는데, 이는 기구의 설립취지와 맥을 같이 한다. World Bank와 IMF는 사회적 안전망을 기업의 구조조정 등 자본의 의도적인 행위의 부정적 결과로부터 사회성원의 보호라는 측면에서 바라본다. 즉 사회 안전망은 ‘구조조정 등에 의한 경제적 궁핍이나 예기치 않은 재난에 빠진 사람들을 지원하기 위해 수입을 보존해 주는 제도’ 그리고 ‘구조조정을 위한 경제개혁조치가 그 사회의 취약계층에게 미칠 수 있는 역효과를 최소화하기 위한 장치’로 규정된다. 이러한 사회 안전망의 기능을 수행하는 것으로는 삶의 주기에서 나타나는 다양한 위험과 사건들에 대처하기 위한 사회보험과 공적 부조, 보편적 급여(아동수당, 노령수당 등) 등이 포함된다. 아시아개발은행(ADB)는 사회 안전망을 사회적 보호(Social Protection)와 유사개념으로 보면서 개인을 노동시장의 위험으로부터 보호하기 위한 정책 및 프로그램으로 규정한다. 즉, ‘효율적인 노동시장을 추진하고 노동시장에서의 위험으로부터 개인을 보호하기 위해 마련된 장기적이며 공식적인 정책 및 프로그램의 집합’으로 정의한다. 따라서 성공적인 사회적 안전망 체계 수립을 위해서는 고용·실업정책이 중요함을 강조한다. UN 사회개발연구소는 사회안전망을 ‘구조조정 정책과 관련된 구조적 및 일시적 빈곤과 실업을 제거하기 위해 고안된 사회적 인프라’로 규정하며, 안전망 구축을 위한 주요 사업으로 긴급구호기금, 보상기금, 고용기금 및 사회투자 기금 지원 등을 들고 있다. 또한 UNDP의 경우 사회 안전망의 대상을 사회 공동체 및 사회집단으로 설정하면서, 사회안전망이란 ‘사회집단의 식량, 건강, 환경, 공동체 안전, 정치적 안전, 공포로부터의 안전, 결핍으로부터의 자유 등을 목표로 하며, 집단별, 대상별 다양성과 포괄성을 갖는 프로그램’으로 규정한다. 아시아태평양경제협력체(APEC)은 빈곤층에 대한 소득 보조와 기본적인 사회 서비스 제공을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 사회 안전망을 ‘빈곤층과 경제 침체 등 일시적 경제적 역경으로 인해 지원을 필요로 하는 사람들에게 소득 보조와 기본 서비스를 제공하기 위해 고안된 프로그램 집합’으로 규정하고 있다. 한편 OECD는 사회 안전망을 보다 구조적이며 포괄적으로 인식하며 ‘자력만으로 생활을 유지할 수 없는 자가 최종적으로 의지하는 사회적 장치’로 규정하고 있다.

<표 1> 국제기구의 사회안전망에 대한 규정

구분	개념 규정	사업 내용
국제통화기금 (IMF)	구조조정을 위한 경제개혁조치가 그 사회의 취약계층에게 미칠 수 있는 역효과를 최소화하기 위한 장치	빈곤층 대상 보편적 시혜 및 위험상황 대비 사업 (예: 노인·아동수당)
아시아개발은행 (ADB)	사회적 보호(Social Protection)와 유사개념으로 사용. 효율적인 노동시장을 추진하고 노동시장에서의 위험으로부터 개인을 보호하기 위해 마련된 장기적·공식적 정책 및 프로그램의 집합	사회적 보호, 장기적·공식적 사업(예: 고용·실업정책)
UN 사회개발연구소	구조조정 정책과 관련된 구조적 및 일시적 빈곤과 실업을 제거하기 위해 고안된 사회적 인프라	긴급구호기금, 보상기금, 고용기금 및 사회투자 기금 지원
아시아태평양 경제협력체 (APEC)	빈곤층과 경제침체 등 일시적 경제적 역경으로 인해 지원을 필요로 하는 사람들에게 소득보조와 기본 서비스를 제공하기 위해 고안된 프로그램의 집합	특정 소득보전 사업, 기본 서비스 제공 사업
UN 식량농업기구 (FAO)	부의 재분배를 통한 빈곤감축, 소득중단 가구 보호, 최저 수준 식량공급 유지를 위한 프로그램	가구 위험관리 지원 사업, 현금 혹은 현물 이전 프로그램 transfer program

출처: World Bank, 2008: 5, 김장기, 2009: 217, 재구성

국제기구의 사회적 기회, 안전망에 대한 다양한 정의 속에서도 동의되고 있는 점은 안전망은 ‘위험에 대처하는’ 장치이며 빈곤 예방 및 요인 제거, 재빈곤화의 방지, 사회적 위험에 대한 보호, 효과적인 사후 대처 등을 목적으로 한다는 점이다. 예를 들어 시장에서의 소득이 중단되거나 기존의 소득만으로는 감당하기 어려운 지출이 생겼을 때 공적인 보장 제도를 통해 빈곤의 상태로 떨어지지 않게 하며, 이미 빈곤한 상태에 있는 사람들에게는 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 보장해주고 빈곤으로부터

탈피할 수 있도록 도와주는 것이 사회안전망이 지향하는 목표라 할 수 있다. 이때 제공될 수 있는 보장의 내용은 현금 급여를 통한 소득보장과 의료적 치료, 재활서비스 등과 같은 현물급여를 모두 포함한다. 따라서 국제기구가 규정하는 사회안전망은 사회보장적 특성을 갖는 사회복지의 속성과 위험에 노출된 개인과 집단 대상의 지원 및 보호의 속성을 모두 포함하고 있다. 정리하자면, 사회 안전망은 ‘삶의 주기에 따라 누구에게나 나타날 수 있는 노령, 질병, 재해, 장애, 실업, 부양자의 사망, 출산, 아동양육 등의 다양한 위험¹⁾으로 인하여 빈곤의 상태로 떨어지지 않도록 사회적 차원에서 보장하고, 이미 빈곤의 상태에 있는 사람들에게는 최저한의 생활을 보장하여 빈곤으로부터 탈피하도록 도와주는 각종 제도적 장치라고 정의 할 수 있다(노동연구원, 1998: 3).

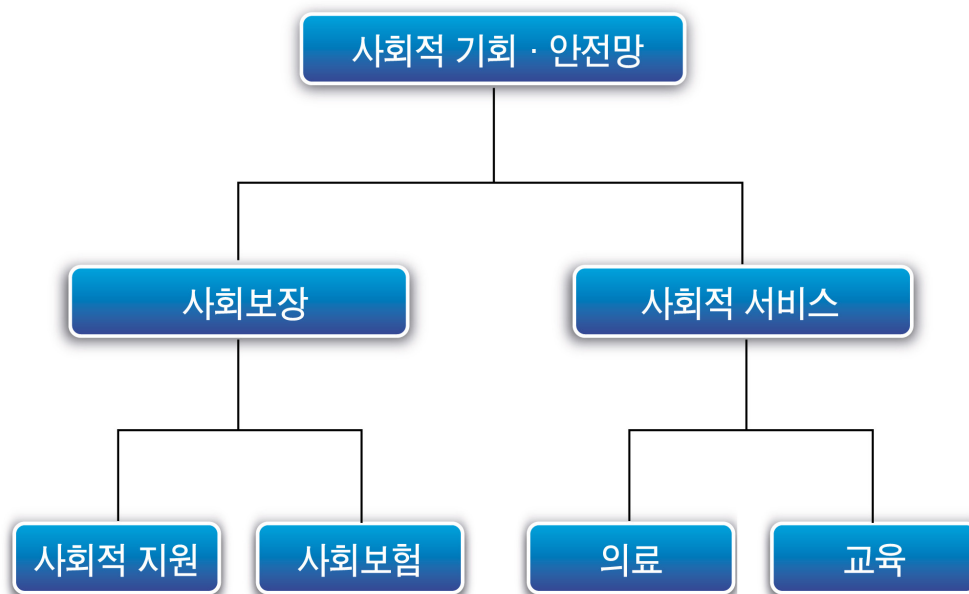
사회 안전망이라는 용어는 사회보호(Social Protection), 사회보장(Social Security), 사회복지(Social Welfare), 사회서비스(Social Service), 사회원조(Social Assistance) 등의 용어와 혼용되며 이들 용어들은 그 목적과 사회맥락에 따라 다른 의미로 해석될 수도 있다. 예를 들어 OECD에서는 ‘사회보호·사회보장’ 관련 주로 사용하는 용어는 ‘Social Protection’ 이다. 사회보장(Social Security)을 사회보험과 사회부조를 포함하는 개념으로, 사회보호(Social Protection)는 사회보험과 사회부조 외 의료·건강(Health)과 사회서비스(Social Service)를 추가한 보다 넓은 개념으로 볼 수 있다. 그런데 관련 용어는 각국의 사회적 상황과 제도적 맥락에 따라 다양하게 적용·해석되기도 한다. 경제 상황에 따라 사회적 기회, 안전망이라는 용어는 다소 다른 뉘앙스로 다가 온다. 예를 들어 97년 동아시아 경제위기는 대규모 기업구조조정과 이에 따른 대량실업, 가족해체 현상 등을 야기했으며, 이와 관련하여 ‘사회안전망’이라는 개념은 사회적으로 매우 비중 있게 강조되기 시작했다. 한국에서도 경제위기 이전의 안전망은 주로 여성, 노인, 장애인등 이른바 사회취약계층 보호, 빈곤문제, 가족문제 등 사회통합의 문제를 염두에 둔 개념으로 사용되었다면, 97년 경제위기 이후의 사회 안전망이라는 용어는 ‘노동시장에서 타의에 의해 이탈된 사람을 보호하기 위한 제도적 장치’ 라는 보다 좁은 의미로 이해되었다.

혼용되어 쓰이는 사회적 안전망과 사회적 보호 개념의 구분도 필요하다. 이 두 개

1) 삶의 주기에서 겪을 수 있는 위험의 범위는 노동시장에서의 소득의 중단과 예외적인 지출을 초래하는 것들로 말할 수 있다. 소득의 중단은 노령, 질병, 재해, 장애, 실업 등으로 인해 발생되며, 예외적인 지출(exceptional expenditure)은 양육과 출산 등으로 발생한다.

념은 유사하게 정의 되기도 하지만, 일반적으로 사회보호 개념은 이른바 ‘사회취약계층’이 위기로부터 벗어나고 외부의 위협과 충격을 완화할 수 있도록 하는 국가와 정부의 정책과 활동을 통칭하는 개념이라고 할 수 있다. 개념상 사회보호를 구현하기 위한 방법으로 사회보험(Social Insurance), 사회원조(사회지원; Social Assistance), 고용지원(노동시장지원; Labor market intervention) 등이 설정될 수 있다. 사회보험은 가장 전통적인 사회보장형태로 의료보험, 실업자 보험, 상해보험 등을 포함한다. 사회 취약계층을 대상으로 하는 사회원조(사회지원)는 공공근로, 취약계층 현금지원, 물품지원, 학교 급식 등을 사업 내용으로 한다. 노동시장에서 이탈된 실업자를 대상으로 하는 고용지원 서비스에는 고용안정을 위한 지원, 직업훈련 그리고 일자리 창출 등을 꼽을 수 있다.

<그림 3> 사회적 기회 · 안전망의 구조



출처: 저자 작성

그런데 사회 안전망의 개념이 보다 확대되면서 그 수준을 구분하기도 하는데, 통상 사회보험을 1차 안전망, 공공부조를 2차 안전망 그리고 긴급수요 등에 대응하기 위한 제도적 장치를 3차 안전망으로 지칭하기도 하며, 사회안전망을 협의의 개념과 광의의 개념으로 나누어 광의의 사회안전망 개념을 다시 1차, 2차 사회안전망으로 나

누기도 한다. 이를 <표 2>와 같이 사회보장제도와 비교하면 개념 이해에 도움이 될 수 있다.

<표 2> 사회보장제도와 사회안전망

사회보장제도			사회안전망	
			협의의 개념	광의의 개념
사회보험	국민연금		일부 ‘사회안전망’으로서 기능	1차 사회안전망
	의료보험			
	실업보험			
	산재보험			
공공부조	실업부조		사회안전망	2차 사회안전망
	사회부조			
각종사회복지 급여프로그램	가족 급여	아동급여	자산조사 소득조사에 의해 빈곤층을 대상으로 할 경우 ‘사회안전망’으로 기능	기타 사회안전망
		편부모급여		
		기타		
	장애인급여			
	주택급여			
	기타			
사회복지시설 서비스(고아원, 양로원 등)				

출처: 정형선, 1998: 50

넓은 의미의 사회안전망은 사회보장제도와 거의 같은 개념으로 쓰인다. 여기에는 각종 사회보험(국민연금, 의료보험, 실업보험, 산재보험 등) 프로그램과 사회부조 프로그램(실업부조, 사회부조, 주택수당 등) 등이 모두 포함될 수 있다. 여기에 인적자원개발을 위한 교육과 의료 프로그램 등도 넓은 의미의 사회안전망에 속한다. 또한 개념적으로 기본 사회보험을 1차 사회안전망으로, 실업부조와 사회부조 등 공공부조를 2차 사회안전망으로 규정하기도 한다.

한편, 좁은 의미의 사회안전망은 전체 사회보장제도 중 특정 계층에 한정된 정책을 의미한다. 즉 사회배제(Social Exclusion)층과 저소득계층을 대상으로 하는 각종 사회복지급여 서비스를 특정한다. 따라서 좁은 의미의 사회안전망은 사회구성원 모두를 대상으로 하고 있지 않으며, '생계유지 수단을 결여한 계층', '자력으로 생활이 불가

능한 계층'을 대상으로 한다. 또한 정상적인 노동, 사회활동 범위에서 이탈된 사회성원들이 '최소한의 생활유지'를 할 수 있도록 이를 지원하는 시스템과 수단으로 규정된다. 따라서 좁은 의미에서의 사회적 안전망은 취약, 소외, 빈곤계층이 의존하는 '최종 의존처(last resorts)'인 셈이다. 좁은 의미의 사회 안전망이 '제도화(institutionalized)'되고 '지속성'을 갖는 공공 정책을 의미하기도 한다. 이런 의미에서 한시적 공공근로사업, 실업자 대부사업 등은 이 범위에 포함되지 않는다.

사회적 기회 및 안전망을 사회통합의 시각에서 볼 수도 있다. 한 사회가 통합을 이루기 위한 방법에는 시장중심적인 접근과 국가사회공동체 중심의 접근²⁾이 있으나 점차 후자의 시각이 부각되었다. 사회적 기회와 안전망이라는 개념은 이러한 사회통합을 위해 국가사회공동체의 역할이 중요하다는 시각을 바탕으로 탄생했다. 결국 사회적 기회와 안전망은 사회통합에 적극적으로 기여하며, 이는 경제적 취약계층에 대한 자원분배기능, 사회적 불안정성 완화 기능을 통해 달성될 수 있다고 보는 시각이다. 또한 초기의 사회안전망 개념은 사회복지의 '잔여적 기능', '잔여적 복지(residual welfare)'와 동일시되었으나, 80년대 이후 '경제적 희생집단'에 대한 적극적 보호 수단을 사회안전망으로 지칭하게 되면서 보다 다면적이고 적극적인 의미를 함축하기 시작했다.

한편 사회지원(social assistance)에 대한 정의를 살펴보는 것은 사회적 기회에 대한 개념을 이해 하는데 도움을 준다. 아시아 개발은행(ADB)에서는 사회 지원을 '취약한 사회계층과 가구 그리고 저개발 지역 공동체의 삶의 질 향상을 지원하는 포괄적 프로그램'이라고 정의한다. 영국 국제개발부(DFID)는 사회 지원이란 '사회적으로 취약하고 빈곤한 계층을 위한 비보장성 프로그램'이라고 정의하며, 무상교육과 무상의료, 보건 그리고 무상 학교급식 등을 그 예로 든다. 국제노동기구(ILO)에서는 '저임금 노동자를 위한 포괄적 재정 지원정책'을 사회 지원의 핵심 영역이라고 설정하고 있다. 한편 경제협력개발기구(OECD)는 '자원이 결핍된 공동체의 자급자족 지원, 저임금, 취약계층의 사회적 배제 방지, 임노동자의 동기저해 방지 프로그램' 등을

2) 시장 중심적 사고는 왜곡 없는 시장의 작동이야말로 개인의 자유를 극대화하고 체계의 안정성을 보장할 수 있는 최선의 것이라고 생각하면서 시장의 자기평형(homeostasis) 기제가 사회통합의 핵심구조로 강조된다. 그러나 20세기 후반의 세계사적 경험은 시장중심의 사회기제가 자기평형의 이름하에 경제적 빈부격차를 초래하여 구성원간의 갈등을 심화시킴으로써 구성원 간에 자기 정체성을 제공한다는 의미에서의 사회통합에는 실패하였음을 보여주었다. 국가 중심적 사고는 국가를 진보와 사회통합의 표방자로 간주하고 국가에 의한 시장의 계획화, 사회의 조직화가 사회통합의 중심 기제라고 본다. 이는 서구의 복지국가체제로 구체화되었으며 시장의 실패를 국가 중심적인 보상기제를 통해 보완하려고 시도한다(박준후, 2000: 17-18).

사회 지원의 대표적인 예로 들고 있다. 그런데 국제기구의 사회적 지원에 대한 개념 정의에서 발견할 수 있는 공통점은 사회적 기회부여에 대한 강조인데, 즉, ‘취약, 소외계층에게 교육, 의료, 재정 지원을 통한 사회적 기회 부여를 그 목적으로 한다’는 점이다.

<표 3 > 사회지원(Social Assistance) 정의

구분	개념 정의
ADB (Asian Development Bank)	취약한 사회계층·가구, 저개발 지역 공동체의 삶의 질 향상을 위한 포괄적 지원 프로그램
DFID (the U.K. Department for International Development)	사회적으로 취약, 빈곤 계층을 기반으로 한 비기여성 이전(noncontributory transfer) 프로그램. 예를 들어 무상 교육, 무상 의료·보건, 무상 학교 급식 등
ILO	저임금 노동자들을 위한 세금(재정) tax-financed 지원 프로그램
OECD	자원결핍 공동체의 자급자족 증진, 저임금·취약계층의 사회적 배제(소외) 방지, 임금노동자의 동기저해(disincentives) 방지 프로그램

출처: World Bank, 2008: 4-6

선진국에서 시행하고 있는 사회안전망 관련 제도의 종류와 보장 내용을 좀 더 세분화해서 정리해보면 다음과 같다. 먼저 연금제도를 보면, 이는 크게 노령, 장애, 유족 연금으로 구분할 수 있다. 노령은 그 자체로 위기 요인은 아니지만, 노령으로 인한 퇴직의 경우 이에 따른 수입의 소멸이 발생하며 이러한 삶의 국면을 연금으로 보상하는 노령연금제도가 있다. 장애연금은 질병이나 사고로 인해 노동능력을 상실했을 경우 지급되며, 유족연금은 한 가족의 경제적인 능력이 있는 부양자가 사망했을 시 피부양자에게 일시금 혹은 연금형태로 지급되는 형태를 말한다. 또한 의료 보험을 통해 입원, 의료적 치료, 재활 서비스의 제공뿐만 아니라 국가에 따라 질병, 출산에 대

한 급여를 단기간 제공하기도 한다. 산업재해보상보험은 근로능력의 상실정도에 따라 단기, 혹은 장기적으로 일정액이 지급되며 이에 대한 재정은 고용주가 부담하는 것이 원칙이다. 고용보험은 크게 실업급여와 실업부조로 나누어지며 실업급여는 실업발생 시 수당을 단기적으로 지급하며 여기에 실업자 재취업 훈련, 직업알선 서비스 제공 등도 포함된다. 유럽 선진국에서는 가족수당 제도가 보편화 되어 있는데, 이는 일정 지역 내 거주 가족에게 아동의 수를 기준으로 일정액을 지급하는 보편급여와 임금 근로자와 자영업자의 소득 비례 지급하는 소득비례급여로 나눌 수 있다. 그 외 일정한 소득과 재산규모 이하의 저소득층에게 생계비와 기타 예외적인 지출에 대해 보장하는 빈곤급여가 있다. 이는 정부의 일반재정으로 주로 충당된다. 공공근로사업과 저소득층 대부 사업은 ‘보완적 사회안전망’ 개념으로 이해되며 이는 주로 경제위기, 고실업시기에만 한시적으로 실시되는 경우가 많다.

<표 4> 사회안전망의 범위³⁾

제도 종류		보장 내용	재정부담/ 운영주체
연금	노령연금	노령으로 인한 강제퇴직의 경우 지급, 노령연금제도(old-age pension) 시행	정부/연금공 단
	장애연금	질병이나 사고(산업현장 이외의 장소)로 인해 노동능력 상실의 경우 지급	
	유족연금	부양자(피보험자나 연금수급자) 사망 시 피부양자에게 일시금 혹은 연금 형태로 지급	
의료보험	질병, 출산 급여	질병, 사고(산업현장 이외의 장소), 출산 시 단기간 일정액 지급	정부/보험공 단
	의료서비스	입원, 의료적 치료, 재활서비스 등 제공	
고용보험	실업급여	실업발생시 수당을 단기적으로 지급, 실업자 재취업 훈련, 직업알선 서비스 제공	고용주, 근로자, 정부 공동부담
	실업부조	실업급여 소진 후에도 재취업이 되지 않을 경우 혹은 고용보험 적용 범위에 포괄되지 않는 저소득 실업자에게 실시	
산업재해보상보험	단기급여	근로능력 상실의 정도가 낮은 경우	고용주 부담 원칙
	장기급여	근로능력 상실의 정도가 높은 경우	
가족수당	보편급여	일정 지역 내 거주 가족에게 아동의 수 기준 일정액 지급	정부
	소득비례급여	임금근로자와 자영업자를 대상으로 제공	고용주, 정부보조
빈곤 급여		일정한 소득과 재산규모 이하의 저소득층에게 생계비와 기타 예외적인 지출에 대한 보장. 가족의 수에 따라 급여 추가되기도 함	정부
공공근로, 저소득층 대부사업		보완적 사회안전망 개념으로 경제위기, 고실업시기에 한시적으로 실시	정부

출처: 저자 작성

3) 표는 선진국을 중심으로 시행되는 일반적인 사회안전망 제공 서비스를 중심으로 정리되었으며, 각국의 정책 시행 체계와 그 내용은 상이할 수 있다. 예를 들어 한국의 경우 장애연금과 유족연금은 국민연금과 산업재해보상보험 하에 운영된다. 또한 보편적 출산급여가 존재하지 않으며 생활보호 대상자에게만 출산비가 지급되고 있다. 일반 여성들에게는 근로기준법상의 유급휴가가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

그런데 사회적 기회, 안전망의 구축과 적용을 보면 몇 가지 쟁점이 발생함을 알 수 있다. 첫째, 어떤 위험에 대응하는 안전망인가 둘째, 안전망의 적용 대상과 그 범위 설정의 문제이다. 셋째, 안전망 적용의 수준은 어느 정도로 설정되어야 하는가의 문제이다.

쟁점 별로 논의를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 위험에 대한 규정은 나라마다 혹은 정치, 경제적 국면에 따라 상이하다. 이른바 복지 선진국들은 기본적으로 삶의 주기에서 발생할 수 있는 ‘모든 위험’으로부터 사회구성원의 삶을 보호하기 위해 노력해 왔다. 그 결과 특정 소외, 저소득 계층을 위한 안전망이 아닌 사회구성원 모두가 노령, 질병, 사망, 실업, 출산 등으로부터 보편적으로 보호받도록 노력 하고 있다. 반대로 개도국의 경우 안전망의 기본 개념은 존재하나 실제 적용에 있어 위험에 대한 규정은 협소하다. 우리나라의 경우도 사회안전망에 대한 중요성과 기본 틀은 제시되고 있으나, 가족수당이나 출산수당 등 선진국에서는 보편화 된 보장제도 조차 제공되고 있지 못한 실정이다. 둘째, 안전망 적용 대상과 범위에 대한 문제는, 우선 안전망 적용대상을 특정계층에 한정시킬 것인지 아니면 기본적으로 사회 구성원 모두를 포괄해야 되는지의 쟁점이 있다. 그리고 사회 안전망의 적용 범위를 국가사회수준, 집단수준, 개인 수준으로 구분할 수 있는가의 문제가 있다. 일반적으로 논자들은 사회 안전망에 의한 보장이 개인의 소득수준이나 사회 기여 정도 등에 따라 일부 계층에게만 차등 적용된다면, 그것은 오히려 안전망으로서 기능하지 못할 것이라고 주장한다. 즉 사회 안전망은 그 범위를 보편적으로 적용해야 하며, 특히 사회에서 소외되기 쉬운 저소득층을 안전망의 보호 범위에 포함시키는 것이 중요하다는 주장이다. 이러한 문제의식을 가지고 접근할 때에만 사회 안전망의 사각지대를 해소할 수 있다고 본다. 셋째, 사회 안전망을 통한 보호는 그 수준이 적절해야 한다는 점이다. 먼저 안전망 관련 현금을 지급하는 경우 이것이 최저생계유지에 도움이 되어야 한다는 점, 그리고 재분배 효과가 가장 극대화 될 수 있는 적정 수준을 찾는 것이 중요하다. 일반적으로 적정 수준은 한 나라가 지향하는 국민복지 기본선(national minimum)의 산출을 통해 설정된다.

개념적으로 사회적 기회와 안전망은 상호 독립적으로 사고할 수 없으며 현실적으로도 상호 보완적인 분석 기제로 작동된다. 예를 들어 관련 사회정책은 사회소외·취약계층의 기본적 생활보호(사회적 안전망의 제공)를 목적으로 하는 동시에 정상적인 직업(사회)활동으로 복귀시키는 것(사회적 기회의 제공)을 목적으로 한다.

한편, 개발협력에서 사회적 기회 및 안전망 구축은 공여국과 수원국 모두에게 이익

을 가져다준다는 상호 공감대 형성이 전제되어야 한다. 예를 들어 개도국에 병원을 설립하고 운영하는 일, 양질의 기초 교육 기회를 확대하는 일, 의료 보험제도의 시험 운영 사업 등, 사회 시스템 구축 관련 개발협력은 공여국과 수원국간의 상호 합의와 신뢰가 바탕이 될 때 비로소 그 내용이 채워질 수 있는 것이다.

또한 사회안전망을 개도국의 거버넌스(governance) 강화 측면에서 정의하기도 하는데, ‘사회안전망은 비대칭적인 경제구조를 완화하고 불평등한 배분에서 벗어나 사회의 양극화 문제를 해소하고 국가의 거버넌스를 강화하는데 도움을 준다’라는 주장(신광영, 2002)이 그것이다. 이는 사회안전망 확충과 거버넌스(governance)와의 관계성을 이해하고자 하는 시도이다. 여기서 거버넌스는 보다 넓은 의미로 이해될 수 있는데, 즉 정부·준정부를 비롯하여 비영리·자원봉사 등의 조직이 수행하는 공공활동과 조직 네트워크의 상호작용을 포함하는 인간의 조직적 활동으로 정의될 수 있다(김규정, 1999: 11-12). 결국 거버넌스의 구축은 개도국 사회안전망 확충의 전제 조건이면서 동시에 사회안전망 확충은 개도국 내 거버넌스를 더욱 견고히 한다고 볼 수 있다. UNDP는 1994년 ‘변화를 위한 이니셔티브(Initiative for Change)’에서 거버넌스 이니셔티브의 목표는 빈곤한 자들에게 우선순위를 부여하고, 여성의 인권을 증진시키며, 환경을 유지시킴과 동시에 고용 기회를 창출하는 개발을 실현할 수 있는 역량을 발전시키는 것이라고 설명했다. 2005년 아프리카위원회(IFLA) 보고서도 거버넌스를 개발의 기본조건이자 핵심과제라고 설정했다(한국국제협력단, 2008: 169). 결국 사회 제도와 행정 시스템이 잘 조직화된 국가일수록 사회전반에 거버넌스가 보다 더 잘 구축되어 있을 가능성이 높으며 이러한 바탕에서 사회적 안전망은 더욱 성공적으로 확대 될 수 있다는 것이다. 2005년 파리선언에서도 개도국의 사회적 기회, 안전망의 확대의 성공 여부는 개도국 거버넌스 구축 정도와 높은 연관성을 갖는다고 언급된 바 있다⁴⁾.

4) 개도국의 사회적 기회, 안전망 확대를 위해서는 개도국 내 거버넌스 형성이 중요하다는 점은 2005년 파리선언을 통해서도 언급되었다. 즉, 개도국 개발협력방안 모색에 있어 개도국 내 각종 거버넌스의 형성을 점검, 이를 활용할 방안 모색의 중요성이 강조된다. 즉, 고민의 지점은 1) 개도국 거버넌스와 제도(system) 수준을 높일 수 있는 방안의 모색과 2) 거버넌스 구축과 개도국의 포괄적 빈곤해소 및 성공적인 성장전략 형성과의 상관관계를 분석하는 데 있다고 보여 진다. 이는 예를 들면 개도국의 good governance 형성과 이에 조응하는 취약계층 빈곤감소전략의 형성 가능성 점검 등과 관련 있다.

III. 주요이슈와 연구범위

개도국 사회적 기회·안전망 구축 관련 두 가지 논쟁적인 질문이 있다. 첫째는 그 목적에 대한 질문, 즉 ‘성장인가, 빈곤감축인가?’ 이다. 두 번째는 개발협력 부문에 관한, 즉 ‘개도국의 경제 인프라 구축인가, 사회분야지원인가?’에 관한 질문이다.

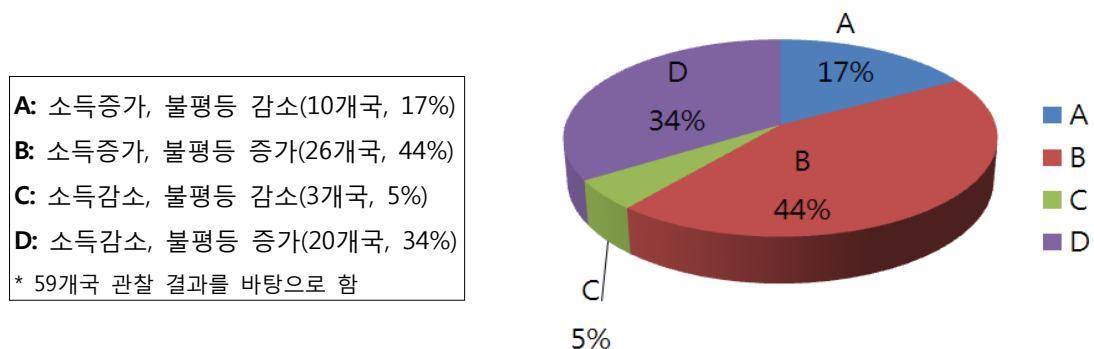
먼저 ‘성장인가, 빈곤 감축인가’에 대한 논쟁의 한 극단에는 국가단위의 경제성장 혜택은 빈곤층과 사회취약계층에게 ‘자연스럽게’ 흘러들어가며(trickle down), 따라서 경제성장만이 사회적 기회, 안전망 구축에 전제가 될 수 있다는 성장 옹호론이 있다. 다른 한 극단에는 경제성장은 아무런 의미가 없으며 오직 분배를 통해서만 사회 불평등과 사회 위험을 감소시킬 수 있다는 ‘복지국가 신봉론·복지만능주의론’이 있다. 이러한 논쟁 중에 ‘경제성장이 빈곤과 사회 위험의 감소를 위한 하나의 필요조건이지만 충분조건은 아니다’라는 주장이 설득력을 지닌다. 특히 개도국 발전의 ‘질과 수준’이라는 문제에서는 이러한 점은 더욱 분명해진다.

또한 ‘경제 인프라 구축인가, 사회분야 지원인가?’에 관한 논쟁은 어떤 부문에 개발협력지원을 하는 것이 개도국에 가장 효과적일 수 있는 것인가에 대한 논의이다. 이런 맥락에서 ‘수원국의 정책과 사회시스템이 합리적이고 잘 갖춰져 있다면 공여국이 어떤 분야에 재정지원을 하는지는 큰 문제가 되지 않을 수 있다’는 견해는 결국 수원국 사회 분야 시스템 구축의 중요성을 강조하는 주장으로 이어진다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 개발협력과 개도국 사회적 기회와 안전망 확대 논의 관련한 다음 몇 가지 점에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 사회적 기회 및 안전망 확대와 경제 성장과의 상관관계이다. 사회안전망의 구축과 적용은 ‘어느 정도’의 경제적 수준을 전제로 한다는 견해가 있는데, 이는 ‘개도국은 사회보장이나 안전망을 실현할 ‘여유’를 가지고 있지 못하며 따라서 개도국 사회안전망 구축 논의는 시기상조’라는 시각과 연관 있다. 이러한 시각은 서구의 발전된 복지, 사회 안전망 시스템을 개도국 사회 안전망의 모델로 상정하고 있다. 그런데 Frota(2007) 등은 59개국 사례 연구를 통해 이러한 견해에 대한 반론을 제기하고 있다. 그 내용을 요약하면 첫째, 경제 성장과 빈곤 감소는 상응하지 않는다는 점이다. 즉, 한 나라의 GDP 성장은 그 나라의 빈곤감소를 자동적으로 보장해주지 않는다. 둘째, 국가의 경제성장이 사회 정의(social justice)와 공정(equity)을 반드시 보장하지는 않는다는 점이다. 이는 경제 성장과 사회 불평등간의 상관성을 보여주는 아래 연구 결과(그림 4)에서도 확인할 수

있다. 국제노동기구(ILO)도 기본적인 사회보장(basic social protection)에 대한 캠페인(Kulke, Ursula(2009)) 등을 통해 최빈 상태의 개도국이라 하더라도 그 사회 수준에 맞는 최소한의 그리고 기본적인 사회보장(basic social protection)은 이루어져야 하며⁵⁾ 오히려 최빈 상태의 개도국에서의 사회안전망 구축은 더 시급하고 중요할 수 있다고 언급 한다⁶⁾. OECD 2009년 연구보고서 “Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection”에서 제기한 '저소득국가(Low-Income Countries)에서 기본적인 사회 안전(Basic Social Security) 시스템 구축은 가능한가?7)'라는 물음도 이와 맥락을 같이 한다.

<그림 4> 경제성장과 불평등과의 관계



출처: World Bank, Luis Frota, 2007

둘째, 사회적 안전망의 단기적 지원과 중장기적 지원 프로그램의 구별과 그 효과성에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 경제위기와 재난 피해에 대한 빈민층, 사회취약 계층 구호에는 단기 자금, 물품 지원이 필요하며 또한 높은 효과성을 가질 수 있으며, 개도국 빈곤감소와 사회정의 실현을 위한 사회 시스템 전환이라는 보다 장기적인 목표를 위해서는 단기적 자금 혹은 경제 인프라 지원보다는 장기적인 ‘사회적 투자

5) 개도국 사회기화·안전망 확대는 1) 최소한의 기본적 보호 2) 정부와 민간섹터의 책임성 3) 인권을 기본적으로 고려하며 4) 조직과 금융의 다원주의를 수용하며 5) Good tri-partite 와 financial governance 구축이 전제되어야 한다 (Luis Frota, 2007).

6) 개도국에서의 사회적 안전망이 오히려 더 중요한 이유는 다음 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 무엇보다 안전망은 자연재해, 경제적 위기 등으로 야기된 일시적 사회 불평등 지수상승 혹은 극빈 상태 등에 즉각적이고도 단기적인 처방을 하는데 매우 유효하다는 점이다. 둘째, 안전망은 가족, 가구 단위에 대한 단기적 현금 지원을 넘어 미래를 위한 보다 나은 투자를 유도 한다는 점에서 의미가 있으며, 셋째, 안전망은 가구가 스스로 위험관리(risk management)를 할 수 있게 도와준다는 점이다.

7) Hagemejer, Krzysztof(2009), 'Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?' in Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD.

(social expenditure)'가 보다 긍정적인 기여를 할 수 있다.

셋째, 개발협력 관련 개도국 사회적 기회, 안전망 확대 사업 부문을 부차적 결과물로 생각하는 경향에 대해서 이다. 예를 들어 ODA 사업의 활성화가 '궁극적'으로는 사회적 기회나 안전망 확대에 기여한다는 접근방식이 그것인데, 이는 경계해야 할 시각이다. 결국 개도국 사회적 기회, 안전망의 확대는 그 자체로 주요한 목표로 설정되어야 한다.

넷째, 개도국 사회적 기회 및 안전망 확대 관련 주체 설정의 문제이다. 이는 관련 프로그램이 성공적으로 이루어지기 위해서 사회안전망을 구축하고 구현하는 '주체'가 누가 되어야 하고 주체들 간의 관계는 어떻게 설정되어야 하는가의 문제이다. 즉, 개발협력 사업에서 ① 선진공여국과 관련 국제기구의 역할, ② 개도국 정부 혹은 시민단체 그리고 ③ 선진 공여국(혹은 국제기구)과 개도국 주체(정부 혹은 시민단체)간 역할관계 규정의 차원에서 고민 되어져야 한다는 의미이다. 그런데 주체설정은 무엇보다 수원국 내 형성된 거버넌스(governance)를 고려하고 개도국 사회제도의 양적, 질적 수준을 고양시키는 측면에서 고민 되어져야 하며, 여기에 사회 안전망을 법제화시키고 시행할 수 있는 자원 조달의 방법 등이 고려되어야 한다.

이러한 문제의식을 통해 '좋은 사회 안전망(Good Social Safety Net)이란 무엇인가'에 대해 답해볼 수 있다. 결국 좋은 사회 안전망이란 '이상적으로 디자인되고 적용된 것' 이상의 의미가 있다. 즉 안전망 프로그램이 그 사회의 공적·사회적 정책과 얼마나 잘 조응하는가에 따라 안전망을 평가할 수 있다. 따라서 좋은 사회 안전망을 위한 요소를 개념적으로 정리해 보면 다음과 같다. 첫 번째 요소는, 적절성(Appropriate)이다. 이는 정부의 장기 정책전략과 외부 환경을 고려하는 전제하에서, 디자인 된 프로그램이 가장 시급한 사회 요구에 얼마나 반응하고 이를 만족 시키는가의 문제이다. 두 번째 요소는 충분성(Adequate)인데, 이는 안전망 시스템이 사회의 다양한 이해관계 그룹의 요구를 얼마나 조율, 지원하고 있는가의 문제이다. 예를 들어 빈곤이라는 사회 문제도 만성적 빈곤, 이행적 빈곤 문제 등 그 대상 설정에 따라 지원의 형태와 내용이 다를 수 있기 때문이다.

<표 5> 'Good Social Safety Net' 모델의 구성 요인과 효과성

구성 요인	효과성
적절성(Appropriate)	사회의 가장 시급한 요구에 민감하게 반응하고 이를 만족
충분성(Adequate)	사회의 다양한 이해관계 그룹의 요구를 합리적으로 조율, 지원
공정성(equitable)	수평적 공정성(horizontal equity)과 수직적 공정성(vertical equity) 달성
비용효과성(cost-effective)	적절한 투입비용으로 프로그램의 분절성 극복, 시스템 기능을 극대화
동기부여 병행(incentive compatible)	프로그램이 수혜자의 동기부여와 긍정적인 부가 효과(positive additional effect) 유발
지속가능성(sustainable)	수행 주체의 정책적 의지 공고화, 지속적 재정 지원 확보
역동성(dynamic)	프로그램이 경제적, 사회적, 정책적인 변화에 맞춰 적응, 역동적 진화

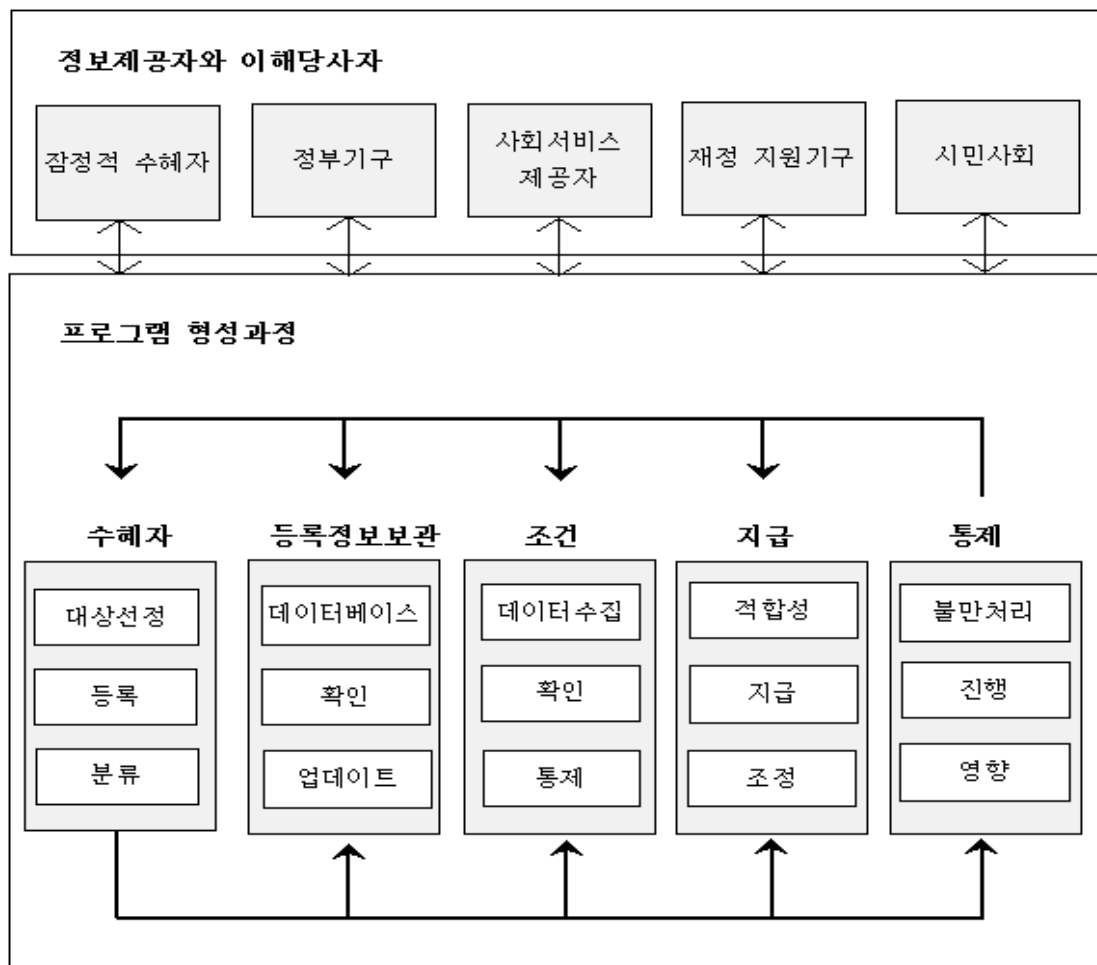
출처: 저자 정리, World Bank, 2008 참조

세 번째는 공정성(equitable)이다. 즉 사회적 안전망은 그 수혜대상자들에게 공정하고 형평성에 맞게 다가가야 한다는 점이다. 이 원리는 개념적으로 수혜자들에게 같은 가치로 다가가야 한다는 수평적 공정성(horizontal equity) 원리와 등급에 따라 수혜의 규모를 달리해야 되는 수직적 공정성(vertical equity) 원리로 다시 나눌 수 있다. 바람직한 사회적 안전망을 위한 네 번째 요소는 비용 효과성(cost-effective)을 꼽을 수 있다. 이는 프로그램의 경제적인 관리의 측면인데, 이는 프로그램의 분절성 극복, 시스템 기능을 극대화하고 목적을 달성하는데 투입되는 비용의 최소화를 의미한다. 다섯째, 동기부여가 병행(incentive compatible) 되는 안전망은 보다 바람직하다고 할 수 있다. 이는 프로그램이 수혜자의 동기부여와 긍정적인 부가 효과를 유발시키는 것으로, 예를 들어 조건부현금이전(CCT) 프로그램은 단기적 현금, 현물 지원으로 그치는 것이 아니라 궁극적으로 빈곤 가구의 인적 자본 개발이라는 효과성을 기대하고 있다. 여섯째 요소는 지속가능성(sustainable)이다. 이는 좋은 안전망은 지속가능성이 높다는 것을 의미하며, 이는 수행 주체의 정책적 의지, 정부의 지속적 재정 지원 등으로 달성될 수 있다. 일곱째 요소는 역동성(dynamic)이다. 즉, 좋은 안전망이란 경제적, 사회적, 정책적인 변화에 맞춰 이에 적응하고 새로운 문제를 해결해 나가는, 균형을 잃지

않으면서도 역동적으로 진화해 나가는 시스템이어야 한다(Grosh, 2008).

이러한 요소를 바탕으로 효과적인 사회 안전망의 형성 과정과 이해 당사자들의 참여(involve)를 그림으로 나타내면 다음과 같다. 즉, 사회 안전망은 적절한 수혜대상자 인지(선정)에서 출발하여 적절한 데이터 관리, 지급, 통제 과정을 거치면서 형성된다. 특히 수혜 대상자의 선정의 적절성, 투명성과 함께 오류와 누락 없는 데이터의 관리, 정교하고 신뢰 있는 지급 체계, 모니터링과 공정한 평가를 위한 프로그램 개발, 관리에 투자하는 것 등이 효과적인 안전망 형성의 관건이다. 이러한 형성과정에 영향을 주고받는 사회 안전망의 이해당사자로는 안전망의 잠재적 수혜자(potential beneficiaries), 관련 정부기구(government institutions), 사회서비스 제공자(service provider), 재정지원기구(financial institutions) 그리고 시민사회(civil society) 등이 설정 될 수 있다.

<그림 5> 사회 안전망 형성과정과 이해 당사자들



출처: Grosh, Ninno, Tesliuc and Ouerghi, 2008: 3

그런데 언급한 바와 같이 사회적 기회, 안전망 모델은 그 자체로는 의미를 가질 수 없으며, 특정한 사회와 환경의 요구에 얼마나 반응하고 이를 만족 시킬 수 있는가가 중요하다. 따라서 개도국 상황에 맞는 사회적 기회, 안전망 확대 방안을 위해서는 관련 국제기구와 선진공여국의 대 개도국 지원 현황과 그 변화, 그리고 개도국 내의 사회적 기회, 안전망 구축 노력 자체에 대한 연구가 병행 될 필요가 있다. 이러한 문제 의식을 바탕으로 개도국의 현실적이고도 효과적인 사회적 기회, 안전망의 확대를 위한 공적개발원조의 중장기적 방향성 모색에 일조하고자 함은 본 범위연구의 주요 목적 중 하나이다.

Ⅳ. 개발협력 동향: 국제기구와 선진 공여국 지원 현황

1. 국제사회의 공감대 형성

국제사회의 사회적 기회 및 안전망에 대한 관심 증대와 함께 국제기구와 선진 공여국은 개도국의 분배와 사회 균형 시스템 구축을 위한 ‘조정자’로서 역할을 부여받고 있다. 또한 글로벌 차원에서 사회적 기회 및 안전망에 대한 공통된 개념과 기준을 마련해야 한다는 필요성 또한 제기되고 있다. 여기서는 개도국 사회보호 및 사회 안전망 구축, 확대 관련 국제사회의 공감대 형성에 대해서 살펴본다.

사회적 기회와 안전망 관련 의제는 UN의 활동 영역의 본질적이며 주요 과제 중 하나이다. 특히 1948년 총회에서 채택된 세계 인권선언(Universal Declaration of Human Rights Proclaims, UDHR)은 모든 사회성원은 최소한의 사회적 권리와 안전을 보호받을 권리가 있음을 명시 하고 있다⁸⁾. 유엔 경제사회이사회는 2005년 보고서 '불평등의 곤경(Inequality Predicament)'을 통해 ‘과학기술의 발달과 경제의 외형적 성장에도 불구하고 국가 간 빈부격차가 확대되고 있고, 특히 중국, 인도와 같이 경제가 급성장하는 나라에서 그 격차가 매우 심화되고 있다’고 지적하고 있다. 또한 지난 40년간 선진 20개 국가와 최빈 20개 국가 간 1인당 GDP 격차가 거의 세 배 가량 벌어지고 있음에 주목했다⁹⁾. 특히 보고서는 선진국과 개도국 간의 노동시장, 환경의 분절을 지적하며, ‘실업이야 말로 가난을 대물림하는 악순환의 고리’임을 지적했다. 지역적 격차 또한 지적되고 있는데, 특히 사하라 이남 지역의 극빈상태와 질병상태를 지적하고 있다¹⁰⁾. 한편, 2010년 9월 세계지도자들은 새천년개발목표(MDGs)의 진전에 대해 평가하면서 “사회서비스에 대한 보편적 접근의 증진과 최저

8) 1948년 UDHR은 “모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리(22조)”가 있으며 “모든 사람은 실업상태에서 보호받을 권리(23조)”, “먹을거리, 입을 옷, 주택, 의료, 사회서비스 등을 포함해 가족의 건강과 행복에 적합한 생활수준을 누릴 권리(25항)” 등을 선언 하고 있다.

9) 선진 20개국의 1인당 GDP는 1960년 기준 1만 1417달러에서 2000년 기준 3만 2339달러로 증가한 반면 최빈 20개국의 1인당 GDP는 1960년 212달러에서 2000년 268달러로 큰 변화가 없었다.

10) OECD 회원국의 국민 1인당 소득을 100으로 볼 경우 사하라 이남 아프리카 지역의 국민 수입은 1.9에 불과하다. 특히 이 지역의 평균수명은 2005년 현재 33세이며 이는 질병, 기근 등에서 기인한다.

사회보장선의 제공은 더 나은 개발 목표를 성취하고 강화하는데 중요한 기여를 할 수 있을 것”으로 언급했다.

국제노동기구(ILO)도 2002년 'A Global Campaign for Social Protection for All'과 2009년 'The ILO Campaign for Basic Social Protection' 등을 통해 빈곤퇴치와 사회평등을 달성하는데 있어 경제성장 보다는 사회보장(Social Protection)이 더 중요함을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 개도국 사회적 기회, 안전망 확대와 관련 'ILO의 개도국 경제개혁프로그램'을 살펴보는 것은 의미가 크다고 하겠다. ILO는 1990년대 중후반 이후부터 세계은행 등 국제금융기구 그리고 유엔기구들과 보다 다층적이고 유기적인 관계를 형성하고 있다. 그 배경을 보면, 1980년대 워싱턴 컨센서스에 기반한 IMF/World Bank의 개도국에 대한 경제개혁 프로그램인 '구조조정프로그램'(Structural Adjustment Policy)은 1990년 이후 비판을 받았다. 즉 프로그램의 시장근본주의적 오류, 해당국 정부 및 시민사회의 동의 없는 구조조정의 오류 등이 지적되었다. 당시 이러한 비판에 직면한 국제금융기구와 UN 산하 기구 등은 새로운 개발전략의 도구로서 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy)과 MDGs에 합의했다. 새로운 접근방식의 문제의식은 무엇보다도 '해당 개도국의 빈곤을 어떻게 감소시킬 것인가'라는 물음과 구체적이고도 직접적으로 연계되어야 한다는 점이다. 동시에 그 전략 실행은 World Bank 등 국제금융기구가 지지하는 것이 아닌 해당국의 정부가 노사를 포함한 시민사회 전반과 협의를 통해서 수립되어야 함을 의미했다. ILO는 이러한 빈곤감소전략 수립과정에 동의, 참여하고 있으며 개도국의 정부가 노사와의 삼자협의를 통해 양질의 고용 창출을 통한 빈곤 감소 전략을 수립하는 것을 중요 사업영역으로 설정, 지원하고 있다.

또한 World Bank, IMF, WTO, UN, UNCTAD 및 ILO 지도자들이 참여한 2006년 7월 제네바 UN 경제사회위원회 회의(The meeting of the UN's Economic and Social Council(ECOSOC))에서는 빈곤에서 벗어나는 지속가능한 경로를 제공하는 방안으로 '괜찮은 일자리(decent work)'의 확산이 강조되었다. 이 회의는 “공정한 세계화에 대한 강력한 지지와, 완전 고용과 생산적 일자리, 여성과 청소년을 포함하는 모두를 위한 '괜찮은 일자리(decent work)'의 실현이 국가적, 국제적 거시경제 정책의 중심적 목표이자 빈곤해소 전략의 중심적 목표”라는 선언을 채택했다는 점, 그리고 이를 행동으로 옮기기 위한 최초의 국제적 합의라는데 의의가 있다. 이는 '세계적 일자리 위기'에 공감하고 남성과 여성이 자유, 형평성, 안전, 존엄성에 근거하여 '생산적 일자리'를 얻도록 하는 것의 중요성을 인정했음을 의미한다.

2015년까지 괜찮은 일자리(decent work)의 창출 필요성을 강조했으며, 이를 통해 1) 배고픔과 빈곤을 감소시키고 2) 경제적 사회적 복지를 개선하며 3) 모든 국가의 지속적인 성장 및 발전 4) 그리고 모두가 참여하는 공평한 세계화를 실현할 수 있다는 데 동의했다. 또한 이 선언문에는 ILO의 ‘괜찮은 일자리(decent work)’ 의제를 ‘생산적 고용’과 ‘안정된 일자리’ 달성의 중요한 도구로 인정하면서 정부와 관련 기관들이 여러 정책의 고용효과를 고려할 수 있는 일련의 방안들을 제시되었다(ECOSOC, 2007).

한편 G20 Seoul Summit 2010에서 정상들은 개도국의 빈곤해소와 개발격차 해소를 위한 개발의제 추진 필요성을 인식하고 '서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)'에 합의하면서 “개도국, 특히 저소득 국가들과 협력해 이들이 경제성장 잠재력을 최대한 강화하도록 지원하고, 나아가 세계경제의 재균형에 기여하자”했다. 또한 ‘다년간 개발 행동계획(Multi-Year Action Plan on Development)’을 채택하면서, 복원력 있고 포괄적인 성장을 위한 사회보장 장치의 설치, ‘가장 취약한 사람들의 이해관계를 우선 대변하는 것의 중요성’을 강조했다. 당시 선정된 9개 핵심 분야는 ① 인프라 ② 인적자원개발 ③ 무역 ④ 민간투자 및 일자리 창출 ⑤ 식량안보 ⑥ 성장복원력 ⑦ 금융소외계층 포용 ⑧ 국내재원 동원 ⑨ 개발지식 공유 인데, 좁은 의미로서는 여섯 번째 분야인 성장복원력 분야가, 넓은 의미로서는 인적자원개발, 민간투자 및 일자리 창출, 식량안보, 금융소외계층 포용 등이 개도국 사회적 기화안전망 구축과 관련이 있다. 예를 들어 행동계획들에는 빈곤층의 금융접근성 확대를 통해 자력갱생을 할 수 있도록 국제기금을 조성하는 방안, 세계 농업생산성 격차 해소방안, 그리고 인적자원 개발과 관련하여 개도국과 저소득국가의 고용과 생산성 증진을 위해 세계은행과 국제노동기구(ILO)에 국제적으로 비교 가능하고 실용적인 직업기술측정지표의 개발 요청 등이 언급되고 있다.

2011년 칸느 G20 정상회의에서는 다년간 개발 행동계획에 의거 개도국의 다양한 ‘사회보호(social protection)’ 시도들¹¹⁾, 특히 2008년 경제위기 이후 이에 대응하는 프로그램에 주목하면서 이에 대한 G20 입장을 개진하며 보고서를 제출했다. 당시

11) 개도국 사회보호 프로그램의 사례에 대한 대표적인 연구로는 ILO/UNDP(2011), Successful Social Protection Floor Experiences, Sharing Innovative Experiences Series Vol.18. 을 참조할 수 있다. 이 연구에서는 아르헨티나의 아동, 가족 수당, 볼리비아의 노령 연금 등 주요 개도국 사회보호 프로그램의 사례를 소개, 평가하고 있다. 또한 개도국 경제성장, 빈곤, 질병, 성(gender), 기후변화, 자연 재난과 사회보호에 관한 연구로는 OECD(2009), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection 을 참조할 수 있다. 특히 이 연구의 1장에서는 ‘빈곤 감소적 경제성장(Economic Growth Pro-Poor)’이라는 측면에서 사회보호와 고용(Employment)의 역할에 대해서 주목하고 있다.

보고서는 사회보호의 핵심 역할에 대해 정리하면서 몇 가지 사항을 중요하게 권고하고 있다. 먼저 각 국의 사회보호 프로그램 설정과 관련하여 몇 가지 사항을 정리하고 있는데, 첫째, 이른바 모든 부문을 커버할 수 있는 단일한 모델은 존재하지 않는다. 즉, 각국의 사회보호를 실현하기 위해서는 그 나라의 경제적인 발전정도, 해당 국민의 사회보호에 대한 가치부여와 실천의지, 정책적 우선순위 정도 등이 고려되어야 한다는 점이다. 두 번째는 어떤 나라도 하나 이상의 사회보호 프로그램을 가지고 있다는 점이며, 작은 규모, 기본적인 프로그램부터 점차 그 범위를 넓혀가고 있는 경향을 공통적으로 보인다는 점이다. 세 번째는 프로그램의 적용 능력과 운영의 강화를 위해서는 정책적 조언과 유도(policy advisory and guidance)가 절대적으로 필요하다는 점이다. 네 번째, 저소득국가 지원의 효과성을 높이기 위해서는 정책적 일관성(policy coherence)과 국제기구들 간의 조정(coordination)이 중요하다는 점이다. 다섯째, 그간 수많은 개도국의 사회 보호 프로그램 적용 경험은 사회보호 프로그램의 적정비용(affordability), 대상설정(targeting), 조건부(conditionality) 라는 주제가 중요하다는 점을 일깨워 줬다. 따라서 이를 참고로 한다면 프로그램 설정의 오류와 이에 따른 부작용 등을 최소화할 수 있다. 여섯째, 국가 재정의 지원, 경제적 균형(economic trade-offs)은 기본적인 사회보호 프로그램 선정을 지연시키는 요소는 아니다. 하지만 사회지출의 규모와 가용성, 그리고 재정의 규모 등은 정치적 약속(political promises, 정치 공약) 이전에 고려되고 분석되어야만 한다. 일곱째, 개도국의 사회보호 프로그램, 특히 기본 보호 프로그램은 국가발전계획(national development plans)과 밀접하게 연계되어 구상될 때 성공 확률이 높다. 경제위기 등 취약 공동체(지역)에 가해지는 단기적 외부 충격에 대비하는 보호프로그램도 국가의 장기적이고 지속적인 사회보호 구조 하에서 실행되는 것이 효과적이다. 여덟째, 기술혁신(technological innovation)은 사회보호 프로그램 운영뿐만 아니라 앞으로의 개선점을 예측하고 위기의 영향 등을 올바르게 진단하고 반응하는데 매우 유용하고도 중요한 요소이다.

<표 6> G20의 개도국 사회보호 프로그램 설정에 대한 권고사항

프로그램 설정 요소	시사점
단일 모델 가능성	모든 부문을 커버할 수 있는 단일한 모델은 존재하지 않음. 경제적인 발전정도, 해당 국민의 사회보호에 대한 가치부여와 실천의지, 정책적 우선 고려 정도 등이 고려되어야 함
프로그램 형성의 방향성	작은 규모, 기본적인 프로그램부터 점차 그 범위를 넓혀가고 있는 경향이 있음
프로그램의 적용 능력과 운영의 강화	정책적 조언과 유도(policy advisory and guidance)가 절대적으로 필요
지원 효과성	정책적 일관성(policy coherence)과 국제기구들 간의 조정(coordination)이 중요
프로그램 설정 오류, 부작용 최소화	사회보호 프로그램의 적정비용(affordability), 대상설정(targeting), 조건부(conditionality)가 중요
사회보호 프로그램 선정	국가 재정 지원 규모, 경제적 균형(economic trade-offs)이 기본적인 사회보호 프로그램 선정을 지연시키는 요소가 아님. 사회지출의 규모와 가용성, 그리고 재정의 규모 등은 정치적 약속(political promises, 정치 공약) 이전에 고려되고 분석되어야 함.
사회보호프로그램 성공	국가발전계획(national development plans)과 밀접하게 구상될 때 성공 확률이 높음
기술혁신	사회보호 프로그램 운영, 개선점 예측, 위기의 영향 등을 올바르게 진단하고 반응하는데 유용하고도 중요한 요소

출처: 저자 작성, G20, 2011 참조

개도국 사회보호 프로그램 적용 경험에서 근거한 위의 제안을 바탕으로 개도국 지원 관련 G20 국가에 대한 권고 사항도 정리, 제안되고 있다. 이는 G20가 개도국 사회 보호의 외연과 적용 범위를 넓히고 관련 국제기구와 협력하여 시스템을 더욱 공고히 하는 역할을 할 수 있다는 전제에 기반하고 있다. 또한 권고사항은 그간이 개도국의 사회보호 시스템 성공사례와 남남, 북남 그리고 삼각협력의 다양한 경험을 토대로 가능하다는 점을 명시하고 있다. 먼저 G20의 개도국 지원에는 다음과 같은 몇 가지 원칙이 필요하다고 권고되는데, 첫째, 수원국의 주인의식 고취와 현지 우선순위

존중, 둘째, 국가 개발전략, 빈곤감소 전략과 조응하는 사회보호 프로그램의 정착, 셋째, 경제적으로 감당 가능하며 재정 지원의 지속성이 보장되는 프로그램 설정, 넷째, 국가수준의 모든 이해관계자의 사회적 대화(social dialogue) 참여로 의한 조율 가능성이 존재해야 하며 다섯째, 빈곤감소와 사회적 위험(social risks)으로부터 보호하기 위해서는 무엇보다 ‘괜찮은 고용관계(decent employment)’를 보장하는 인력 개발 프로그램, 기업 활동(entrepreneurship) 보장 등과 연계된 안전망 프로그램을 염두에 두어야 하며, 여섯째, 국가의 우선순위와 능력에 맞게 혁신적이면서도 점차적인 적용 범위의 확대와 보호 수준의 고양ی 필요하다. 일곱째, 개인 삶 주기 관점에서의 사회정책이 필요하며, 또한 사회적, 경제적 정책 간의 조화가 필요하며, 여덟째, 여성의 권한 강화(gender empowerment) 정책에 보다 관심을 가져야 할 것 등이다.

또한 G20가 개도국 사회 보호 시스템 구축 측면에서 IMF, ILO, UNDP, World Bank 등의 국제기구, 그리고 현지 개발 은행 등과 함께 적극적으로 공조해야 함이 강조되고 있다. 즉, G20는 국제기구와 현지 개발은행 등으로부터 사회보호 시스템 구축 관련 디자인과 기술적 조언, 재정지원과 안정성 확보 여력 여부, 해당 국가의 기존 사회보호 시스템의 운영과 틀 등에 관한 정보를 얻을 수 있으며, 정부, 재단 그리고 주요 민간 부문 공여자를 포함하는 이른바 '다공여자신탁기금(multi-donor trust fund)'등 혁신적인 재정 지원 방안을 고민해 볼 수 있다. 특히 G20는 저소득 국가(LIC)로 분류된 국가들의 사회보호 확대를 위한 로드맵 제안을 위해 ILO, UNDP 등 관련 국제기구에게 공동 작업을 요청해야 함이 강조된다.

한편 UN과 OECD DAC 회원국들은 사회적 기회와 안전망에 대한 기준선과 공통의 정책 방향을 제시하고자 노력하고 있다. 2010년 국제연합총회(United Nations General Assembly)는 ‘사회보장체계가 사회적 배제와 불평등을 줄여나가는 방향으로 설정’되어야 하며, ‘차별해소를 위한 전략적 예산 수준’을 정하고 경제위기, 자연재해 또는 기타의 긴급 상황에서도 그 예산의 수준이 보장되도록 할 것’ 등을 언급했다. 이는 안전망 구축, 확대를 위해서는 무엇보다 독립적이며, 지속적이고 안정적인 예산 지원이 중요함을 지적한 것이다. 개도국의 사회 시스템 구축이 사회적 기회 및 안전망 구축에 매우 중요한 요소임을 인정하는 파리선언¹²⁾과 아크라 행동강령 등도

12) 개도국 사회적 기회와 안전망 확대와 관련하여 2005년 파리선언은 개도국의 주인의식과 선진공여국과 수원국 상호 책임성을 강화할 수 있는 국제개발협력의 새로운 관점 정립의 필요성을 언급했다. 그 관점은 다음 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 개도국의 사회적 기회 및 안전망 확대는 기존의 제도를 유지하면서 구축되는 것이 가장 효율적이다. 둘째, 개도국 사회 안전망 확충을 위해서는 중앙정부와 하부 부처 간, 지방 정부 간 강한 연계를 바탕으로 해

국제기구와 공여국의 선언이 단순한 립 서비스로만 머물지 않기 위해서는 개도국 사회시스템 구축에 관한 구체적인 중, 장기적인 플랜 제시와 실질적인 예산지원이 아울러 시작되어야 한다고 강조된다. 이러한 의미에서 국제사회의 새로운 컨센서스는 개도국에 대한 단순한 ‘보호적(protective)’ 차원의 지원에서 보다 ‘전환(transformative)지원적¹³⁾’ 차원으로 그 패러다임의 변화를 예고하고 있다. 이런 맥락에서 사회적 기회, 안전망 관련 유럽 선진 공여국 동향을 살펴보는 것은 새로운 패러다임을 이해하고 설정하는데 도움이 될 수 있다. 특히 OECD DAC 회원국의 개도국 사회적 기회, 안전망 구축 부문에 대한 지원 현황을 살펴보는 것은 관련 프로그램의 국제적 관심과 추세를 판단하는데 필요하다.

2. OECD DAC 회원국의 지원전략과 현황

선진공여국의 지속적인 원조사업에도 불구하고 개도국의 빈곤화와 재빈곤화, 이에 따른 식량, 보건, 주거 환경, 교육 문제 등은 여전히 주요한 도전으로 남아 있다. OECD DAC 회원국들은 이러한 상황을 명확히 직시하고¹⁴⁾, 수원국 스스로가 사회취약성을 구조적으로 극복할 수 있는 새로운 개발협력방안을 모색하고 있다. 2005년 파리선언과 2008년 아크라행동계획을 통해 개발협력의 새로운 목표설정의 필요성에 대해 언급하고 있다. 예를 들어 “우리는 지난 30년간 개도국의 학교를 짓는데 시간을 보냈지만 교육시스템 구축에는 실패했다”라는 OECD의 언급은 개발협력 지원 부문의 변화 필요성에 대한 언급이다. 또한 원조 지역과 그 대상도 변화하고 있는데, OECD DAC 회원국은 주요 원조지역을 동아시아에서 아프리카 지역, 특히 사하라 남부지역으로 확대하고 있다. 이는 이 지역의 식량, 빈곤, 에너지, 수자원, 금융위기 등에 맞서는 사회적 기회와 안전망 확대가 절실하기 때문이라 판단된다. 즉 이 지역에 ‘성장 복원력 있고 빈곤층 친화적 성장’, 특히 장애인, 어린이, 노령자, 질병 감염

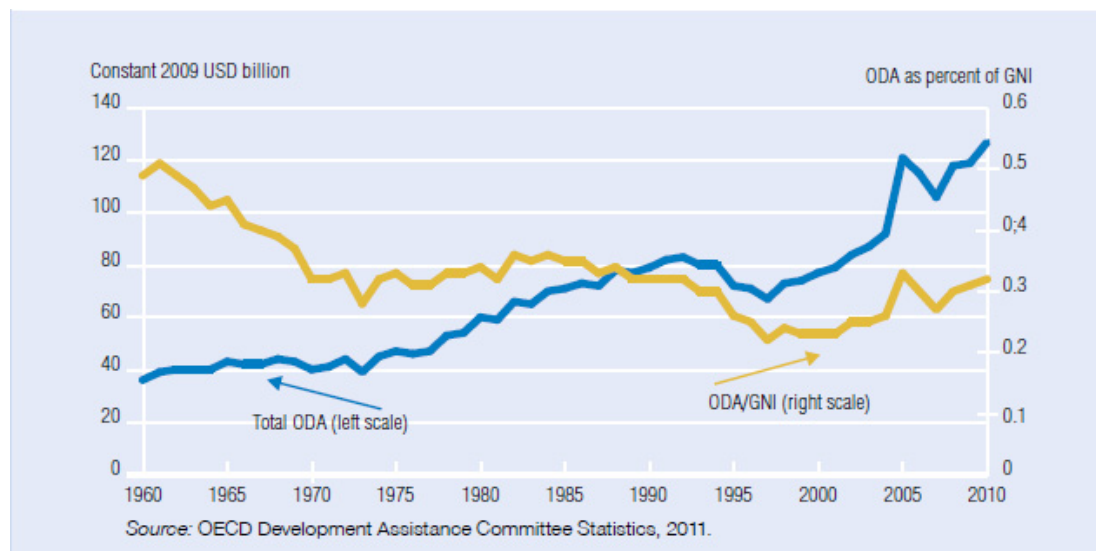
아 한다. 셋째, 취약계층과 더 직접적인 관계에 있는 지방정부의 역량강화를 위해 노력해야 한다. 넷째, 지역사회를 바탕으로 ‘통합 개발 프로그램’이 모색되어야 한다. 예를 들어 지역사회를 기반으로 빈곤에 대한 다차원적인 관점으로 설계된 ‘조건부현금이전 프로그램(CCT)’은 인적자본개발을 위해 영양, 교육, 보건 분야를 통합하여 접근한 모범 사례로 평가된다.

- 13) 여기서 ‘전환(transformative)지원적’이라 함은, 개도국은 빈곤, 질병, 재난 등으로부터 보호되어야 한다는 관점을 넘어, 개도국 스스로가 그러한 사회적 위기를 극복할 수 있는 사회시스템을 구축하도록 선진 공여국이 유도하고 이를 지원해야 함을 강조하는 개념이다.
- 14) 현재 국제사회에서는 새천년개발목표를 비롯하여 빈곤 감소를 위한 각종 정책이 추진되었고, 그 결과 1990년대 이후 전 세계적으로 빈곤의 발생 범위는 급속히 감소하였다. 그러나 그 빈곤층의 절대적 수는 오히려 증가되는 추세이다.

자 등 사회취약계층에 좀 더 초점을 맞춘 개발협력방안이 필요함을 의미한다. 이러한 배경 하에서 OECD DAC 회원국의 개도국 지원전략과 현황을 살펴보고자 한다.

2010년 기준 OECD DAC 회원국의 ODA 투자 규모는 전체 글로벌 ODA 규모의 90% 이상을 차지할 정도로 개발협력분야에서 그 영향력은 절대적이다. <표 7>에서와 같이 OECD DAC 의 ODA 변화 추이를 보면 ODA의 전체 규모는 두 번의 글로벌 경제위기시 하향 곡선을 그리기도 했지만 전체적으로 뚜렷한 증가추세에 있다. 한편 GNI 대비를 보면 그 양상이 다르다. 1900년대 초반 그 규모가 계속 하향 곡선을 그리다가 2005년 그 규모가 0.33으로 최고치를 기록했으며, 특히 경제위기를 겪은 1997년과 2007-2008년 그 규모가 급격히 줄어들었음을 볼 수 있다. 따라서 지난 60년대 이후 ODA 전체 규모는 꾸준히 증가 하고 있지만 GNI 대비 %는 오히려 감소 추세에 있다는 점을 알 수 있다. 또한 경제위기시 ODA 규모 변동 상황을 보면, 개발협력의 예산 집행이 경제주기(economic period)와 독립적으로 이루어 지기는 매우 어렵다는 점을 아울러 보여준다.

<그림 6> DAC 회원국 ODA 규모 변화 추이(1960-2010)



출처: OECD DAC, 2011: 33

이를 보면 경제위기와 ODA 규모 간에는 밀접한 관계를 가지고 있음을 알 수 있는데, 즉 글로벌 경제위기시 선진 공여국은 ODA 예산을 대폭 감축하고 있음을 알 수 있다. 그런데 경제위기 국면이야말로 단기적 구제, 사회 안전망 프로그램 시행을 위한 추가

예산 집행이 오히려 절실한 시기라고 할 수 있다. 결국 개도국 정부뿐만 아니라 선진 공여국도 이러한 시기적 요구에 현실적으로 부응하지 못해 왔음을 알 수 있다.

<표 7> OECD/DAC 국가별 공적개발원조(ODA) 현황(2010)

OECD/DAC 회원국	2010		2009/2010
	ODA	ODA/GNI	Percent change
호주	3,849	0.32	12.1
오스트리아	1,199	0.32	8.8
벨기에	3,000	0.64	19.1
캐나다	5,132	0.33	12.7
덴마크	2,867	0.90	4.3
핀란드	1,335	0.55	6.9
프랑스	12,916	0.50	7.3
독일	12,723	0.38	9.9
그리스	500	0.17	-16.2
아일랜드	895	0.53	-4.9
이탈리아	3,111	0.15	-1.5
일본	11,045	0.20	11.8
한국	1,168	0.12	25.7
룩셈부르크	399	1.09	-0.3
네덜란드	6,351	0.81	2.2
뉴질랜드	353	0.26	-3.9
노르웨이	4,582	1.10	3.6
포르투갈	648	0.29	31.5
스페인	5,917	0.43	-5.9
스웨덴	4,527	0.97	-7.1
스위스	2,295	0.41	-4.5
영국	13,763	0.56	19.4
미국	30,154	0.21	3.5
전체 DAC	128,728	0.32	6.5
Average Country Effort		0.49	

출처: OECD DAC, 2011

DAC 회원국들의 2006년 기준 ODA 분야별 배분구조를 보면, 교육, 보건, 사회 인프라 부문에 전체 ODA의 약 35%를 지원하였으며 운송, 통신, 에너지 등의 경제 인프라 부문에는 11.4%를 지원했다. 그 외 생산부문에는 4.8%, 인도적 지원에는 6%로 지원했다. 개별국가별로는 포르투갈(65.1%), 아일랜드(56.2%), 호주(53.2%)를 비롯한 DAC 대부분 회원국이 사회 인프라 부문에 지원을 하고 있음을 알 수 있다. 반면 일본은 경제 인프라부문(26.2%)에 상대적으로 많은 지원을 하고 있었다. 해당 분야의 2010년 DAC 회원국 부분별 평균 배분구조를 보면, 교육, 보건 등 사회 인프라 부문이 전체 ODA의 약 40.5%를 차지했으며, 운송, 통신, 에너지 등의 경제 인프라 부문에는 11.9%를 기록했다. 그 외 생산부문에는 평균 6.2%, 인도적 지원에는 7.6%를 각각 지원했다. 교육, 보건, 사회 인프라부문의 국가별 지원현황을 보면 아일랜드 55%, 미국 53%, 포르투갈 53%, 호주 47%, 영국 44%, 독일 42%, 프랑스 34% 등을 기록했다. 한편 2010년 기준 일본의 경제 인프라 지원이 차지하는 비중은 35%, 해당 부문의 한국의 지원 비중은 49% 등 DAC 회원국들 내에서 경제 인프라 지원 비율이 가장 높았다.

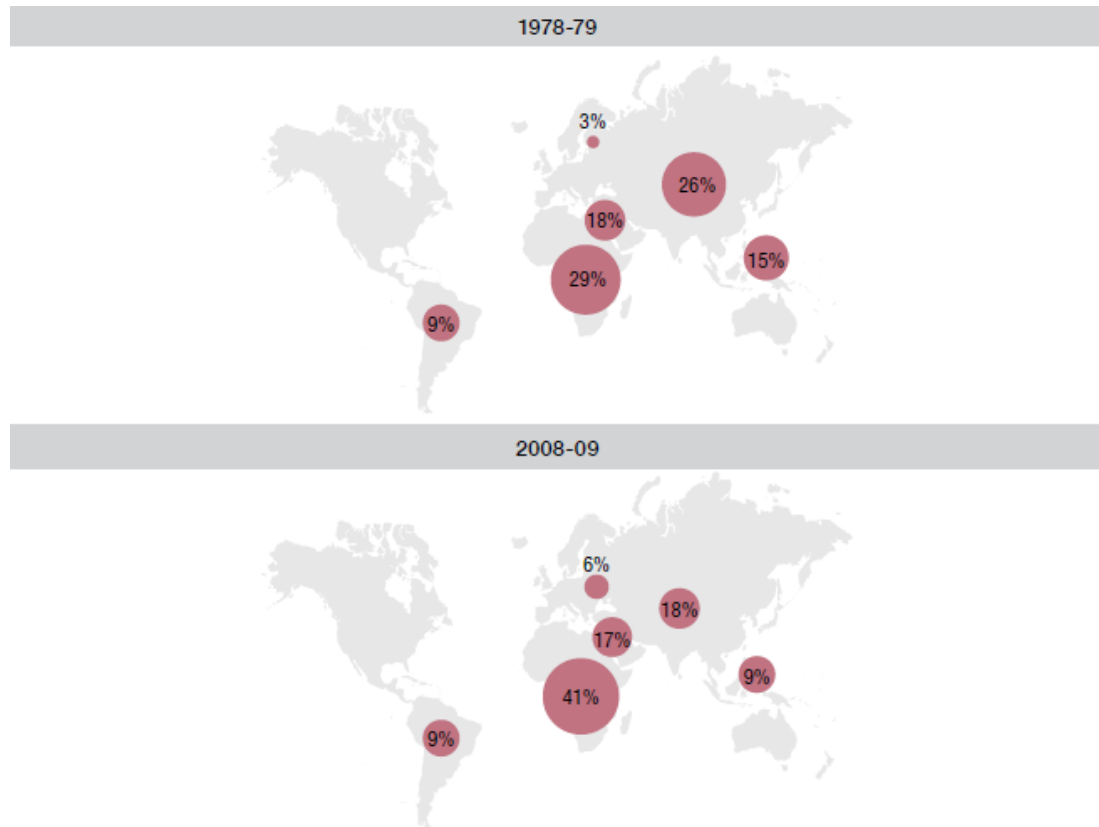
<표 8> DAC 회원국 부문별 지원 현황(2006/2010년 비교)

	사회 인프라 (교육, 보건)	경제 인프라 (운송, 통신, 에너지)	생산부문	인도적 지원
2006	35%	11.4%	4.8%	6%
2010	40.5%	11.9%	6.2%	7.6%

출처: 저자 작성, OECD DAC, 2011 참조

DAC 회원국의 지역별, 국별, 소득 수준별 ODA 배분현황을 보면, 2006년 기준 DAC 회원국 전체 ODA의 41%를 아프리카, 29%를 아시아, 7%를 중남미에 지원하는 것을 보아 아프리카 지역에 대한 지원이 두드러짐을 볼 수 있다. DAC 회원국의 1978-97년 기간동안 그리고 2008-09년 기간동안 두 시기의 지역별 지원 현황을 비교해 보면 그 변화를 보다 뚜렷이 확인할 수 있다. 즉, 1978-97년 사이 지역별 지원 현황을 보면 중앙아시아, 남아시아 지역이 41%, 아프리카 지역은 29%로 지원의 많은 부분이 아시아 지역에 집중되고 있음을 볼 수 있다. 그런데 2008-09년 사이 현황을 보면 아시아 지역은 27%임에 반해 아프리카 지역은 41%를 차지하는 등 지원 지역이 아프리카에 집중되었음을 알 수 있다.

<그림 7> DAC 회원국의 지역별 지원 현황(비교)



출처: OECD, 2011: 223

한편 원조 규모를 보면 2010년 OECD DAC의 아프리카 지역 원조 규모가 약 290억 달러로 2001년 100억 달러에 비해 약 세배 가량 확대되었음을 알 수 있다(KDI, 2012: 23)¹⁵⁾. 특히 아프리카 지역 지원 비중이 가장 높았던 2006년 기준 아프리카에 지원된 434억 달러 중 399억 달러가 최빈국이 집중된 사하라 이남 지역에 지원되었다. 아프리카 지역에 대한 DAC 회원국 지원 규모는 미국, 프랑스, 영국 순이며, 특히 미국은 2010년 77.6억 달러를 지원하여 OECD DAC 회원국 중 가장 높은 규모(27%)의 지원을 했다. 미국, 독일, 영국 등 상위 5개국의 대 아프리카 원조 추이를 보면, 1990년대는 하락세를 보이다 2000년대 들어 상승하고 있다. 특히 2000년대 후반 급상승 추세를 보이고 있다. 참고로 한국은 2010년 기준 전체 지원규모의 60% 이상을 아시아 지역에 집중하고 있다.

15) KDI 자료는 OECD DAC 통계자료를 기반으로 하며, 순지출(net disbursement)금액, 즉 총지출에서 유상원조 상환액을 차감한 금액으로 산정하고 있다.

<표 9> OECD DAC 회원국의 아프리카 국가들에 대한 분야별 원조

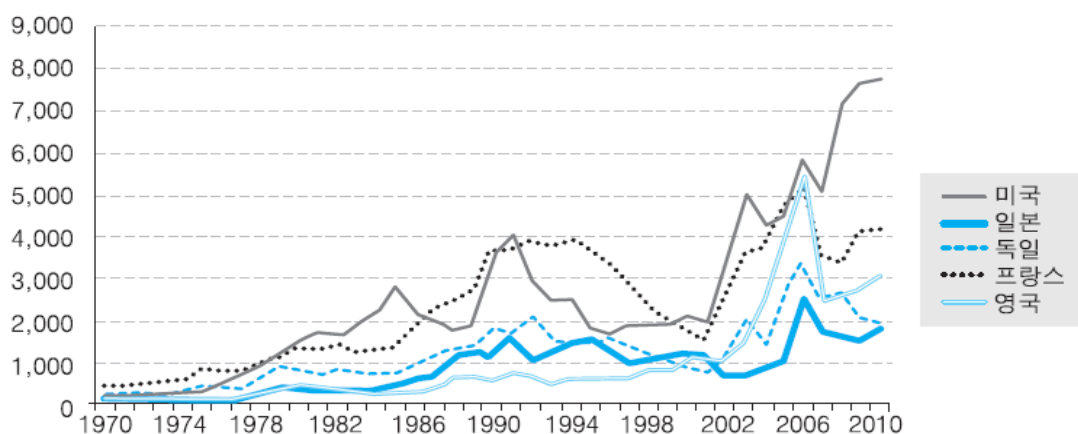
(약정기준, 단위: 백만달러)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
사회 인프라 및 서비스	7877.45	10830.17	12846.96	15623.34	15994.29	14413.88
경제 인프라 및 서비스	2275.15	1638.12	2959.96	5897.52	4141.97	5329.61
생산부문	1128.75	1921.80	1976.66	2366.6	2784.70	3428.32
멀티센터 원조	1535.69	1191.05	1497.48	1816.74	1706.36	2138.16
상품 및 일반프로그램 원조	1544.61	3012.71	2409.26	2780.96	3659.17	1891.75
채무구제	10812.43	15288.57	3689.32	2681.05	2635.27	3570.69

출처: KDI, 2012: 31/ OECD DAC 통계 참조

DAC 회원국의 아프리카 국가들에 대한 분야별 원조 규모를 보면 이 지역 개발원조가 사회 인프라 및 서비스 중심으로 이루어지고 있음을 보여준다. <표 9> 에서와 같이 2005-2010년간 원조 규모 변화를 보면 교육, 보건, 위생 지원 등을 내용으로 하는 사회 인프라 및 서비스 부문 비중이 가장 크며, 그 다음이 경제 인프라 및 서비스, 채무구제, 생산부문 원조 순이다. 사회 인프라 및 서비스 부문 외 경제 인프라, 생산부문 원조 규모는 증가 추세이며, 단 채무 구제의 경우 2005년 대비 2010년 규모는 현저히 줄어들었음을 볼 수 있다.

<그림 8> 상위 5개 대(對)아프리카 공여국 지원 규모 변화(1970-2010)*



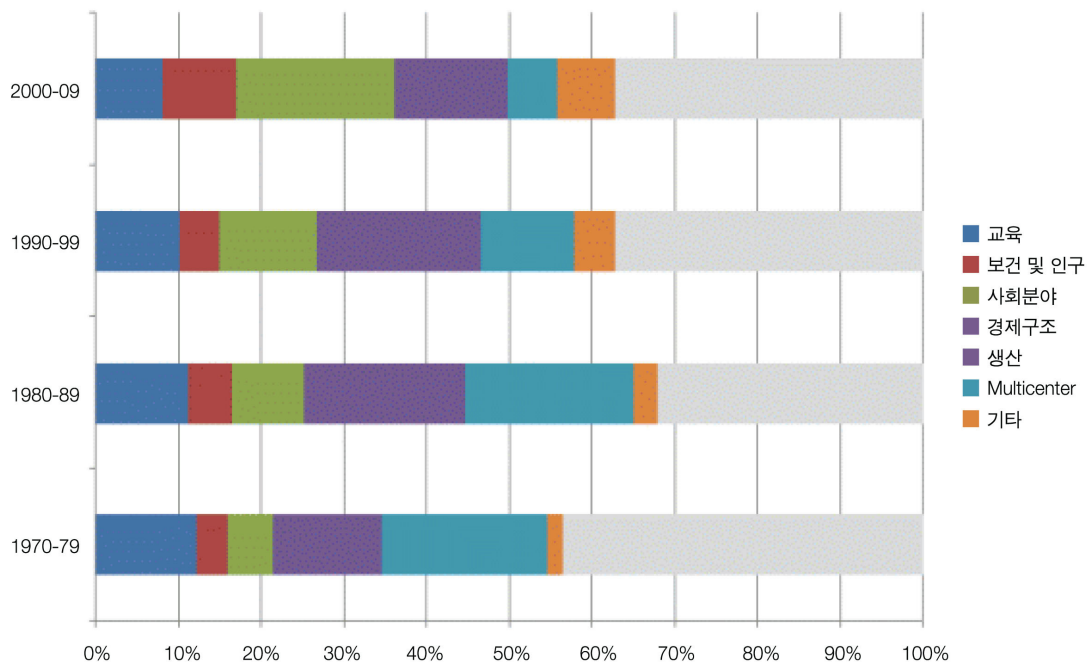
* 상위5개국은 2008-2010년 평균치를 이용하여 선정하였음.

출처: KDI, 2012: 30

또한 DAC 회원국의 지원대상국 소득수준을 보면, 최빈국 보다 하위 중소득국에 대한 지원이 더 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 2006년 기준 자료를 보면 DAC 회원국의 하위중소득국(LMICs)에 대한 지원이 27%로 가장 많았으며, 그 다음이 저소득국(LICs) 24%, 최빈국(LDCs) 22% 순이었다. 이는 개도국의 사회 인프라, 사회제도 수준과 공여국 원조 선호도 간의 연관성을 짐작케 하는 대목이다.

종합적으로, <그림 8>은 1970-2009 사이 OECD DAC 회원국의 분야별 원조 동향을 보여주고 있다. 이를 보면, 교육, 보건 및 인구, 사회분야 원조는 그 비중이 확대되어 왔으며 생산인프라 부문은 상대적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 2000년 들어오면서 OECD DAC 회원국의 사회 인프라 부문에 대한 원조 비중이 급증하고 있으며, 생산인프라 부문 지원 비중은 90년대 이후 감소하고 있음을 보여주고 있다.

<그림 9> OECD DAC 회원국의 분야별 원조 동향(1970-2009)

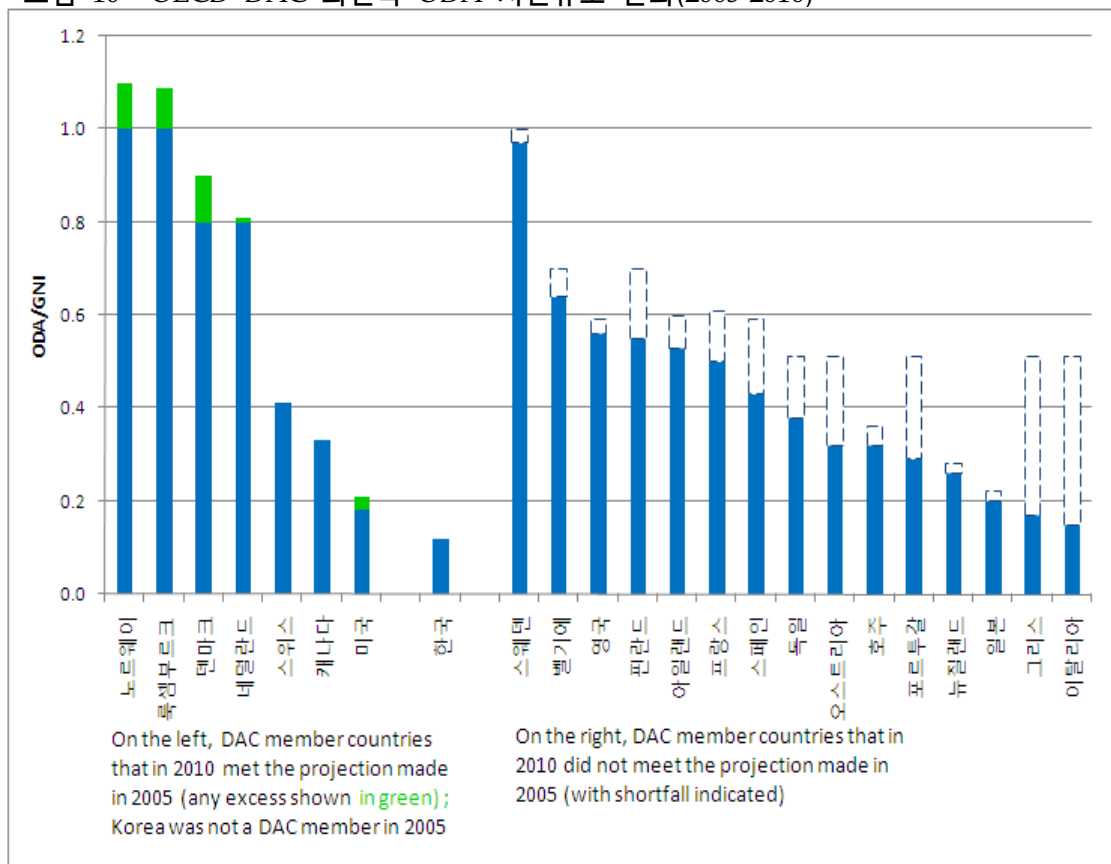


출처: OECD DAC, 2011

<그림 10>는 OECD DAC 회원국의 GNI 대비 ODA 지원 규모의 변화를 2005

년과 2010을 비교하여 보여주고 있다. 그림의 왼쪽 국가그룹의 녹색 부분은 2005년 대비 2010년의 증가분을 의미하며, 오른쪽 국가그룹의 점선 부분은 2005년 대비 감소폭을 보여준다. 노르웨이, 덴마크 등 북구 유럽과 룩셈부르크, 미국 만이 규모의 증가를 보이는 반면, 영국, 독일 프랑스, 독일, 핀란드 등 대부분 유럽 국가의 ODA 비중은 축소되었다. 특히 미국발 금융위기의 영향을 직접적으로 받고 있는 그리스, 포르투갈, 스페인의 감소세가 뚜렷하며, 국내 정치, 경제 상황이 안정적이 못한 이탈리아의 경우도 그러하다. 이는 OECD DAC 회원국의 ODA 비중이 국제적인 경제위기, 국내의 정치·경제적 상황에 크게 종속적임을 의미한다.

<그림 10> OECD DAC 회원국 ODA 지원규모 변화(2005-2010)



출처: OECD DAC, 2011

한편 OECD DAC 회원국 중 미국, 영국, 독일의 부문별 지원 현황을 살펴보고자 한다. 이들 국가는 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 벨기에, 룩셈부르크 등 이른바 북유럽 국가들 보다 GNI 대비 ODA 비중은 낮지만 지원 총액 규모에서 이른바 빅3 그룹에

속하는 국가 군이다. 지원현황자료는 DAC 설정 CRS코드 중 교육정책 및 행정관리, 사회 복지 서비스 등 사회 인프라 부문과 직간접적으로 관련 있다고 판단되는 항목을 뽑았고, 이를 기준으로 지원규모를 산출했다.

먼저 OECD DAC 통계 자료에 근거 미국의 사회 인프라 관련 지원 현황을 보면, 교육정책 및 행정관리 부문은 지난 5년 동안 꾸준히 감소하고 있으며, 상대적으로 사회 복지 부문은 2008년 경제위기 국면을 제외하곤 꾸준히 증가세에 있다. 보건 부문에 대한 비중은 전통적으로 높으나, 교육부문 지원 규모는 상대적으로 현저히 낮다. 특히 직업훈련에 대한 지원 규모는 매우 낮다.

<표 10> 미국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황

(단위: 백만 달러)

연도/섹터	교육정책 및 행정관리	교육시설 및 특별연수	직업훈련	고급기술 및 관리자 교육	보건	공공정책 및 행정관리	사회/복지 서비스
2006	165.68	2.60	0.14	1.83	1138.21	1187.30	154.64
2007	138.87	113.22	0.96	0.86	1199.75	1332.55	201.17
2008	240.77	6.29	0.07	1.79	1070.20	1078.79	884.21
2009	133.00	68.34	0.92	2.50	988.97	864.11	562.33
2010	88.54	28.32	4.62	2.44	1025.58	385.60	835.53

출처: OECD DAC

다음으로 영국의 사회 인프라 관련 지원 현황을 보면, 미국과 달리 교육정책 및 행정관리 부문이 지난 5년 동안 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 사회 복지 부문이 2008년 경제위기와 무관하게 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 하지만 사회 복지 부문의 지원 규모는 미국에 비해 낮다. 보건 부문의 지원 규모는 큰 변동이 없으며, 교육 부문 지원 규모는 다른 부문의 지원 규모에 비해 현저히 낮다. 하지만 적은 규모에도 불구하고 직업훈련에 대한 지원 규모는 2008년 이후 증가하고 있다.

<표 11> 영국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황

(단위: 백만 달러)

연도/섹터	교육정책 및 행정관리	교육시설 및 특별연수	직업훈련	고급기술 및 관리자 교육	보건	공공정책 및 행정관리	사회/복 지 서비스
2006	75.53	26.07	0.25	0.10	557.94	552.91	77.46
2007	114.81	58.49	0.23	0.08	629.52	405.20	73.90
2008	122.96	46.19	5.50	0.11	511.51	576.47	112.99
2009	358.83	41.21	12.09	1.00	614.33	334.11	259.35
2010	294.19	18.52	12.31	15.76	698.44	319.78	332.62

출처: OECD DAC

영국은 개도국의 빈곤퇴치를 ODA의 기본 목표로 삼고 있으며 이를 위한 파트너십 발전에 적극적이다. 이를 위해 국제개발부(DFID)는 수원국에 더 많은 사무소를 개설하고 있으며, ‘빈곤 친화적 경제성장’을 위한 개발이슈개발에 노력을 기울이고 있다¹⁶⁾. 참고로 ODA 규모를 보면 2010년 현재 지원 총액은 DAC 회원국 내 2위이며, GNI 대비 ODA 지원은 0.56%로 7위이다. 영국의 10대 수원국은 탄자니아, 인도, 우간다, 모잠비크, 방글라데시, 잠비아, 가나, 말라위, 케냐 등으로 최빈개도국(LDCs) 또는 저소득국(LICs)에 집중되어 있다. DFID의 총괄 목표는 MDGs 달성을 통한 최빈국의 빈곤퇴치로 설정되어 있으며, 특히 개도국 사회적 기회 및 안전망 구축 관련, 아프리카 사하라이남 지역의 빈곤 감소, 취약 비율의 확대, 유아 사망률 감소 프로젝트, 분쟁 예방 및 관리 프로그램 등을 가동하고 있다. 그 외에 동아시아 지역 빈곤인구 감소, 취약률 확대, 유아 사망률 감소, 취약계층의 HIV 감염률 감소 프로그램을 중점 실시하고 있다.

독일의 사회 인프라 관련 지원 현황을 보면, 미국, 영국과 달리 교육부문의 규모가 두드러지며 일정한 모습을 보인다. 특히 직업훈련 부문의 지원 규모는 상대적으로 매

16) 이러한 기본 정신은 1997년 발간된 ‘Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century’ 와 2000년 개정 발간된 “Eliminating World Poverty: Marketing Globalization Work for the Poor’에 명시되어 있으며, 2002년 제정된 국제개발법(International Development Act) 제 1조에 근거한다.

우 크며 교육 시설 및 특별연수 부문에 대한 규모는 2006년 대비 2010년 규모가 4배 이상 증가하는 등 가파른 상승세를 보이고 있다. 이러한 변화는 경제위기에 크게 영향을 받지 않으면서 진행되고 있다. 하지만 사회 복지 부문의 지원 규모는 미국에 비해 상대적으로 낮다.

<표 12> 독일의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황

(단위: 백만 달러)

연도/섹터	교육정책 및 행정관리	교육시설 및 특별연수	직업훈련	고급기술 및 관리자 교육	보건	공공정책 및 행정관리	사회/복지 서비스
2006	26.11	40.26	116.01	26.46	164.87	185.60	20.37
2007	35.99	38.24	106.00	67.93	213.90	283.79	27.03
2008	34.72	176.49	119.99	71.64	272.71	356.09	33.04
2009	48.77	164.14	103.76	82.07	231.49	360.05	49.32
2010	19.62	184.42	92.96	23.67	317.53	337.08	35.39

출처: OECD DAC

독일은 연방경제협력개발부(BMZ)가 전체 ODA를 주관하고 있고, 여기에 전문 분야별로 각 연방부처가 부분적 대외 원조를 시행하며 주정부도 별도 사업을 추진하고 있다. 특히 개도국에 직업교육을 포함한 교육제도 구축, 현지 기술 이전 지원, 의료시스템 지원 등에 초점을 맞추고 있다.

DAC에 새롭게 진입한 한국의 경우 사회 인프라 관련 전체적인 지원 규모는 타 선진 공여국에 비해 낮다. 사회 복지 서비스 부문의 지원규모는 특히 그러하다. 그런데 보건과 직업훈련을 포함하는 교육 부문의 지원 규모는 현저한 증가세를 보이고 있다.

<표 13> 한국의 개도국 사회 인프라 관련 지원현황

(단위: 백만 달러)

연도/섹터	교육정책 및 행정관리	교육시설 및 특별연수	직업훈련	고급기술 및 관리자 교육	보건	공공정책 및 행정관리	사회/복지 서비스
2006	1.70	8.85	9.72	4.53	40.43	51.65	0.48
2007	1.67	16.79	25.44	4.60	49.72	82.15	1.13
2008	3.08	3.26	30.66	0.27	55.50	50.34	1.92
2009	1.37	7.58	19.73	2.98	96.20	49.53	1.69
2010	6.77	12.34	39.39	8.84	136.22	41.81	3.45

출처: OECD DAC

이상의 OECD DAC 회원국의 개도국 개발협력 지원 현황과 전략을 살펴보면 몇 가지 동향과 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, DAC 회원국은 개발협력 지원 부문 전환의 필요성을 인식하고 이를 실천하려 하고 있다. 이는 회원국 지원 부문이 경제 인프라부문에서 교육, 보건 및 사회분야 부문으로 이전되고 있는 경향에서도 확인할 수 있다. 하지만 회원국별로 해당 부문 지원비중의 편차도 존재하며, 한국과 일본의 경우 경제 인프라 지원 비중이 제일 높게 나타난다. 또한 지원 부문의 변화 필요성 인식과 더불어 해당 부문의 지원이 개도국 사회 시스템 전환지원에 실질적으로 기여하고 있는지 점검하는 것이 필요하다.

둘째, OECD DAC 회원국 내의 편차는 존재하지만, 경제위기 국면에는 개발원조 부문 지원이 위축되고 지원 규모도 실제로 축소되고 있음을 볼 수 있다. 이는 OECD DAC 회원국의 GNI 대비 ODA 지원 규모의 변화를 2005년과 2010년의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 특히 그리스, 스페인, 포르투갈 등 경제위기의 여파를 직접 겪은 나라의 지원 규모 감소폭은 매우 크다. 사회 보호 시스템이 취약한 개도국의 경우 세계경제 위기 시 선진 공여국의 개발협력지원은 오히려 적극적이며 규모는 증가되어야 한다. 하지만 현실적으로 그럴 수 없는 한계를 극복할 수 있는 대안 마련이 필요하다. 예를 들어 OECD DAC 내 ‘경제위기 관리 특별 기금’ 설치 등을 고민해

볼 수 있다.

셋째, OECD DAC 회원국은 사하라 이남지역의 취약성을 주목하고 있으며 이 지역의 ‘성장 복원력 있고 빈곤층 친화적 성장’, 특히 어린이, 노령자, 질병 감염자 등 사회취약계층 생존과 보호에 초점을 맞춘 원조 프로그램을 모색하고 있다. 실제로 DAC 회원국들은 경제, 생산 분야 보다 사회 인프라 및 서비스 분야에 월등히 많은 지원을 하고 있었다. 참고로 현재 전체 지원액의 60% 가량을 아시아 지역에 집중하고 있는 우리나라에게 시사하는 바가 크다. 즉, DAC 회원국으로서 아프리카 개발을 위한 새로운 국제협력관계를 모색하고 이를 효율적으로 운영하기 위한 노력을 시작해야 할 때다. 이는 사회취약계층 생존과 보호, 사회 안전망 차원에서 개발원조가 절실한 지역의 선택과 집중의 고민을 전제로 한다.

넷째, 지원대상국 소득수준별 DAC회원국 지원 현황을 보면, 최빈국(LDCs)보다 하위중소득국(LMICs) 지원이 오히려 많음을 알 수 있다. 이는 개도국의 사회 인프라, 사회제도 수준과 공여국 원조 선호도 간의 연관성을 짐작케 하는 대목이다. 이는 사회적 기회, 안전망 확대를 위한 개발협력의 효과성 측면에서 고려해야 될 사항이다.

다섯째, OECD DAC 회원국 중 미국, 영국, 독일의 부문별 지원 현황을 보면 영국은 교육정책 및 행정관리 부문 지원이 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 사회 복지 부문이 2008년 경제위기와 무관하게 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 미국은 사회 복지 부문의 지원 규모가 매우 높으며 독일의 경우 개도국의 직업교육을 포함한 교육제도 구축, 현지 기술 이전 지원, 의료시스템 지원 등에 초점을 맞추고 있다. DAC 회원국 중에서도 지원 규모가 큰 이들 국가들의 특징은 주력 지원 부문 예산 집행 규모 변동이 경제위기에 비교적 덜 영향을 받는다는 점이다. 한국의 경우 사회 복지 서비스 부문의 지원규모는 낮으며, 보건 부문과 직업훈련을 포함하는 교육 부문의 지원 규모는 현저한 증가세를 보이고 있다¹⁷⁾.

17) 우리나라의 교육부문(직업훈련 포함)의 세부 예산 집행 사업 분야는, 예를 들어 언급한 미국, 영국, 독일과는 다르다고 보여 진다. 통상적으로 교육부문 예산에는 교육시스템 구축, 현지 기술 이전 등 시스템과 인력지원에 대한 예산뿐만 아니라 학교, 직업센터 건립, 교과서 보급 사업 등 사회 인프라 지원 예산도 포함된다.

3. KOICA 사업 현황과 평가: 교육, 보건 의료 분야를 중심으로

KOICA는 OECD DAC 회원국을 중심으로 한 선진 공여국이 사회적 기회, 안전망 확대 관련 어떤 개발 협력방안과 정책적 전략을 제시하고 있으며, 향후 어느 부문을 중요 지원 사업부문으로 설정하고 있는가를 끊임없이 주시해야 한다. 현재 한국 ODA 전체 지형에서도 사회적 기회와 안전망에 대한 관심도가 크게 증가하고 있는데, 따라서 사업 정책과 사업 선정과정에서도 이러한 관심사가 반영될 수 있는 관점의 확대가 필요할 것이다. 이러한 맥락에서 현재 KOICA의 사회적 기회, 안전망 관련 사업현황을 개관해 보는 것은 이후 사업 방향성과 합리적 사업 선정을 위해 의미 있는 작업이 될 것이다.

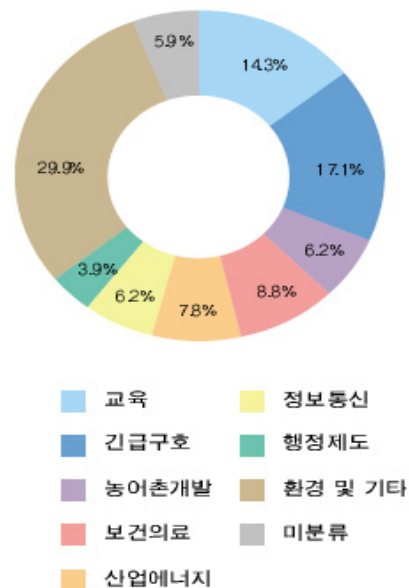
이 장에서는 교육, 보건·의료 분야를 중심으로 KOICA 사업현황을 살펴보고 평가해 보고자 한다. 먼저 2009년과 2010년 지원 분야를 비교해 보면, 보건의료, 교육 부문의 지원 비중이 다른 부문에 비해 높게 나타났다. 그런데 2009년 대비 2010년 지원 총액은 증가하였으나, 전체 예산에서 차지하는 비중은 두 부문 모두 다소 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 2010년 환경 부문 지원 비중이 2009년에 비해 3배 이상 증가한 데 따른 영향이라고 판단된다. 전체 지원 예산규모는 2009년 3천 5백 여억 원에서 2010년 5천2백 여억 원으로 가파르게 증가했다. 전체 예산규모는 앞으로도 증가추세에 있을 것으로 예상된다.

<표 14> KOICA 2009/2010 지원분야 비교

분야	2009		2010	
	금액 (백만원)	비중 (%)	금액 (백만원)	비중 (%)
보건의료	82,023	23.1	89,858	17.1
교육	56,710	15.9	74,824	14.3
행정제도	38,215	10.7	32,313	6.2
정보통신	44,844	12.6	41,161	7.8
농어촌개발	34,616	9.7	46,263	8.8
산업에너지	24,367	6.8	32,305	6.2
환경및기타	32,136	9.0	156,795	29.9
긴급구호	13,166	3.7	20,400	3.9
미분류	29,669	8.3	30,812	5.9
총합계	355,747	100	524,731	100

출처: KOICA, 2011

<그림 11> 2010년 KOICA 분야별 지원실적



출처: KOICA, 2011

KOICA 보건의료 부문 주요 지원 사업의 내용을 보면 크게 모자보건향상, 안전한 식수 보급 확대사업, 양질의 보건 의료 서비스 보급 확대, 전염병 퇴치 등으로 나눌 수 있다. 각 사업부문 중 예산 규모가 가장 큰 사업을 보면, 모자보건향상 부문의 나이지리아 국립소아병원 건립사업, 식수보급 확대 사업부문의 동티모르 담수생산 및 공급사업, 보건 의료 서비스 보급 확대 부문의 베트남 중부지역 종합병원 건립사업 등을 들 수 있다. 이를 통해 지원 사업 중 시설, 건립사업에 보다 많은 예산이 설정되고 있음을 알 수 있다. 사회시스템 구축 측면에서 주목할 만한 사업은 ‘볼리비아 보건의료 시스템 향상 및 의료인력 역량강화 사업’인데 이는 오는 2016년까지 진행된다. 그 외 전염병 퇴치 부문에서 수단의 주혈흡충 퇴치사업에 높은 예산이 집행되었다.

<표 15> KOICA 보건 의료분야 주요사업

지원 프로그램	국가	사업명	사업시작	사업종료	사업비 (천달러)
모자보건향상	과테말라	과테말라 모자보건 역량강화사업	2010	2012	1,500
	나이지리아	나이지리아 국립소아병원 건립사업	2010	2012	4,500
	방글라데시	방글라데시 UNICEF 가정방문중심의 산모 및 신생아 보건증진사업	2010	2013	2,000
	케냐	케냐 키텐젤라 지역 모자보건 의료센터 증축 및 개선사업	2008	2010	2,000
안전한 식수 보급 확대	볼리비아	과라요스지역 상수도시설 구축사업	2010	2012	3,500
	동티모르	태양광을 이용한 담수생산 및 공급사업	2010	2012	6,000
	라오스	캄무안주 세방파이군 상수도공급 및 위생개선사업	2010	2011	2,000
	세네갈	세네갈 식수 개발 사업	2010	2012	5,500
양질의 보건 의료 서비스 보급 확대	네팔	의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 개발 사업	2010	2011	1,000
	베트남	베트남 중부지역 종합병원 건립사업	2006	2012	35,000
	볼리비아	볼리비아 오루로 보건의료시스템 향상 및 의료인력 역량강화 사업	2010	2016	10,000
	카메룬	국립 응급의료센터 구축사업	2010	2012	3,000
	파푸아뉴기니	지역보건의료체계 강화 지원 사업	2010	2013	5,500
전염병 퇴치 (HIV/AIDS, 말라리아)	우즈베키스탄	전염병 관리 역량강화사업	2009	2011	3,000
	수단	주혈흡충 퇴치사업	2009	2010	9,410
	필리핀	국립 폐질환센터 결핵퇴치 역량강화사업	2008	2011	2,900
		카비테 공중보건 및 결핵관리 역량강화사업	2010	2012	3,000

출처: KOICA, 2011, 재구성

한편 KOICA의 교육 분야 주요사업 내용을 보면, 사업부문이 고등, 기초, 직업교육 부문으로 나누어져 있으며 주로 학교 건립, 지원 사업에 집중되고 있음을 볼 수 있다. 2008년 시작되어 2011년 종료된 아프가니스탄 파르완 직업훈련원 지원 사업은 교육 분야 사업 중 가장 규모가 큰 사업이었다.

<표 16> KOICA 교육 분야 주요사업

지원 프로그램	국가	사업명	사업시작	사업종료	사업비 (천달러)
고등교육	르완다	르완다 국립대학 ICT 공학부 건립사업	2008	2011	4,000
	라오스	아세안 이러닝 역량강화 사업	2010	2012	185
	캄보디아	캄보디아 인력개발센터 설립사업	2010	2014	7,450
	필리핀	한-필리핀 인력개발센터 설립사업	2010	2013	7,500
기초교육	네팔	네팔 WFP 학교 급식사업	2010	2010	500
	동티모르	동티모르 테툼어 교과서 보급사업	2010	2012	4,000
	라오스	라오스 방비엥 소수민족학교 건립사업	2008	2011	5,680
	엘살바도르	엘살바도르 특수학교 건립사업	2010	2012	1,500
	이라크	이라크 술래마니아 시범학교 건립사업	2009	2011	6,000
	팔레스타인	초등학교 및 청소년 센터 건립사업	2009	2011	6,000
직업훈련	가나	가나 아크라 직업훈련센터 재건사업	2010	2011	2,000
	네팔	부트왈 탐나가 지역 직업훈련원 건립사업	2008	2011	5,680
	르완다	카추키로 종합기술훈련원 지원사업	2010	2011	2,500
	모로코	카사블랑카 자동차 직업훈련원 지원사업	2010	2013	6,000
	베트남	베트남 박장성 한베기술대학 설립사업	2010	2013	10,000
	앙골라	교사양성기관 및 직업훈련원 건립사업	2009	2012	3,240
	파라과이	아순시온시 취약아동 및 청소년 재활훈련원 건립사업	2008	2010	1,800
	아프가니스탄	아프가니스탄 파르완 직업훈련원 지원	2008	2011	14,520
	파키스탄	카라치시 의류생산기술원 지원사업	2008	2011	1,500

출처: KOCIA, 2011, 재구성

특히, 2008년에 시작되어 2010년에 종료된 ‘파라과이 취약아동 및 청소년 재활훈련원 건립 사업’은 주목할 만하다. 이는 농촌 및 오지에서 도시로 유입된 빈곤가정 아동 및 청소년들이 교육과 취업에서 소외받고 사회적으로 방치되어 있는 악순환을 막고자 재활훈련원 신축과 컴퓨터 개보수를 지원한 사례이다. 이를 통해 궁극적으로 범죄율감소, 사회 안정 도모, 빈곤 감소에 기여하고 있는 것으로 평가받고 있다.

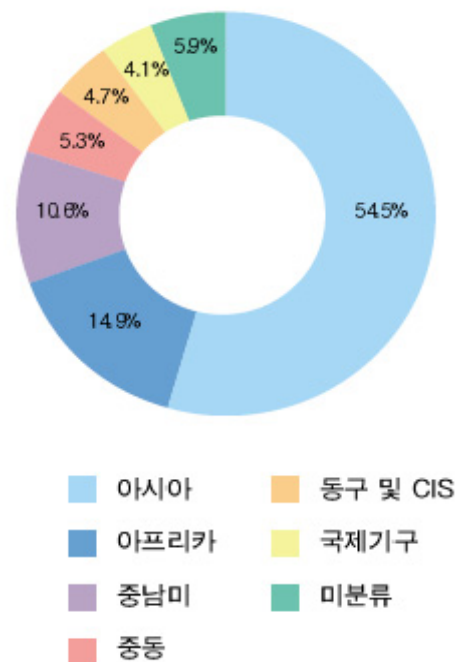
KOICA 2010년 지역별 지원 실적을 살펴보면, KOICA 지원이 주로 아시아 지역에 편중(54.5%)되어 있음을 볼 수 있다. 그 외 아프리카(14.9%), 중남미(10.6%) 순이다. 또한 양자원조에 비해 국제기구를 통한 원조비중(4.1%)은 상대적으로 낮음을 볼 수 있다.

<표 17> KOICA 2010년 지역별 실적(백만 원, %)

지역	금액(백만원)	비중 (%)
아시아	285,935	54.5
아프리카	78,217	14.9
중남미	55,823	10.6
중동	27,666	5.3
동구 및 CIS	24,834	4.7
국제기구	21,446	4.1
미분류	30,812	5.9
총합계	524,731	100

출처: KOICA, 2011

<그림 12> KOICA 2010년 지역별 실적



출처: KOICA, 2011

KOICA 아시아 지역 분야별 실적을 보면, 환경 및 기타 부문이 46.6%로 가장 높고, 보건의료가 16%, 교육 분야는 11.1%로 낮다. 이렇듯 부문 간 큰 편차를 보이는 것은 전체 예산 대비 상대적으로 규모가 큰 지원 프로그램 설정에서 기인된다고

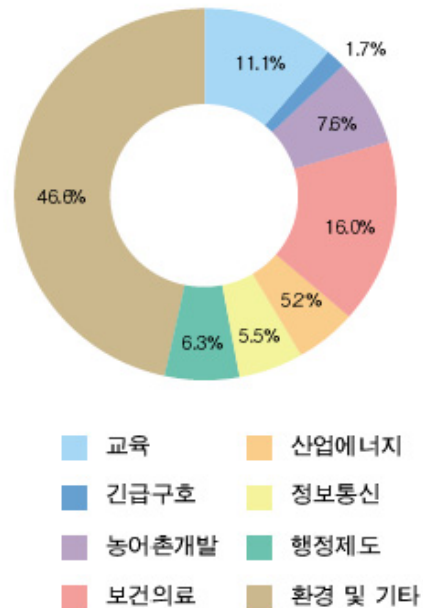
볼 수 있다. 즉, 전체 예산 규모가 크지 않은 상황에서 특정 부문의 규모 있는 프로그램의 실행이 분야별 실적 비중 분포에 영향을 미친다고 예상할 수 있다.

<표 18> KOICA 아시아지역 분야별 실적

분야	금액(백만원)	비중 (%)
교육	31,661	11.1
긴급구호	4,975	1.7
농어촌개발	21,689	7.6
보건의료	45,625	16.0
산업에너지	14,760	5.2
정보통신	15,687	5.5
행정제도	18,151	6.3
환경 및 기타	133,388	46.6
총합계	285,935	100

출처: KOICA, 2011

<그림 13> KOICA 아시아지역 분야별 실적



출처: KOICA, 2011

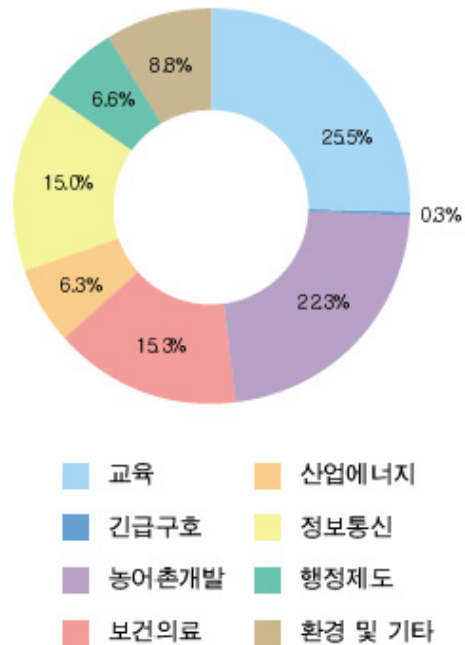
KOICA 아프리카지역 분야별 지원 비중을 보면, 교육 분야가 가장 높고(25.5%), 농어촌개발(22.3%), 보건의료(15.3%), 정보통신(15%) 순이다. 아프리카 지역의 교육 분야 지원이 상대적으로 높은 원인은 가나, 르완다 등 이 지역의 대학, 직업훈련 센터 건립 지원 사업 때문으로 파악된다.

<표 19> KOICA 아프리카지역 분야별 실적

분야	금액(백만원)	비중 (%)
교육	19,911	25.5
긴급구호	233	0.3
농어촌개발	17,423	22.3
보건의료	11,965	15.3
산업에너지	4,921	6.3
정보통신	11,710	15.0
행정제도	5,145	6.6
환경 및 기타	6,909	8.8
총합계	78,217	100

출처: KOICA, 2011

<그림 14> KOICA 아프리카지역 분야별 실적



출처: KOICA, 2011

종합적으로 1991년 이후 KOICA의 연도별, 분야별 실적을 비교, 평가해 보면 다음과 같다. 먼저 예산은 1991년 170 여억 원에서 2010년 5천 2백 4십 여억 원으로 30배 이상 증가했다. 부분별 실적 상황을 2000년 이후로 한정해서 살펴보면, 2004년까지 주로 환경 분야가 매우 높은 비중을 차지했으며 2002년 이후 행정제도 부분 지원이 두드러졌다. 한편 2007년 이후 부터는 보건의료와 교육부문의 실적이 두드러지고 있으며 상대적으로 환경 부문은 낮은 비중을 차지하다가 2010년에는 29.9%로 가장 비중이 높은 분야로 기록되었다. 긴급 구호 실적은 2001년과 2005년 두드러졌다.

아래 표와 같이 1991년부터 2010년에 이르기까지 KOICA 전체 사업 중 그 비중별로 1순위, 2순위는 원으로 3순위는 삼각형으로 표시해 보았는데, 결론적으로 2007년 이후 보건의료와 교육부문 실적이 두드러짐을 알 수 있다. 그러나 이것이 전체적으로 일관성과 방향성 있는 유형을 보이고 있다고 평가하기는 어렵다. 단, 가파른 KOICA 전체 예산의 증가가 보건의료, 교육 부문에 반영 되고 있다고 볼 수 있다.

<표 20> KOICA 연도별, 분야별 실적(1991-2010)

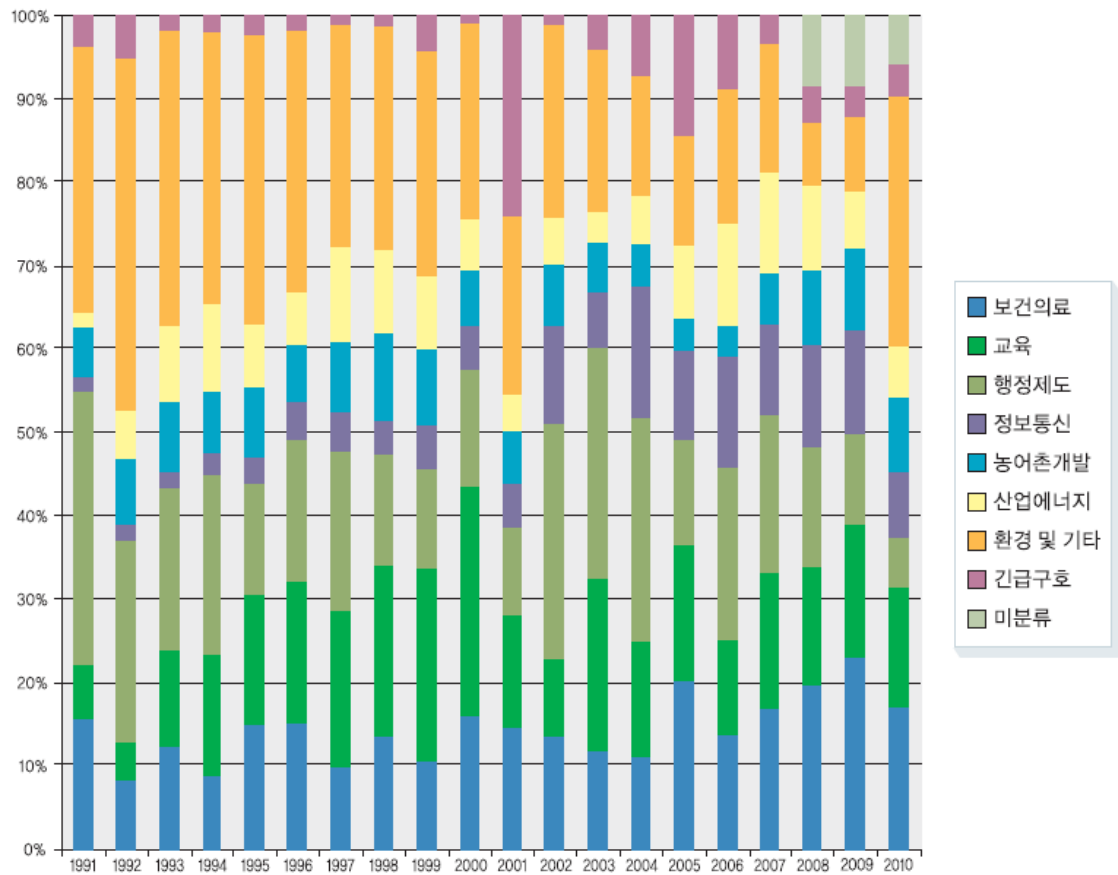
(단위: 백만원)

분야	총합계	보건의료	교육	행정제도	정보통신	농어촌개발	산업에너지	환경 및 기타	긴급구호	미분류
합계	2,715,859	453,526	415,493	416,405	268,232	198,143	215,968	511,577	150,389	86,126
	100%	16.7%	15.3%	15.3%	9.9%	7.3%	8.0%	18.8%	5.5%	3.2%
1991	17,376	2,735	1,120	5,682	301	1,040	309	5,531	659	
	100%	15.7%	6.4%	32.7%	1.7%	6.0%	1.8%	31.8%	3.8%	
1992	23,168	1,963	1,012	5,621	467	1,819	1,339	9,773	1,174	
	100%	8.5%	4.4%	24.3%	2.0%	7.9%	5.8%	42.2%	5.1%	
1993	24,605	3,063	2,827	4,763	509	2,045	2,276	8,706	415	
	100%	12.4%	11.5%	19.4%	2.1%	8.3%	9.3%	35.4%	1.7%	
1994	30,774	2,740	4,480	6,579	876	2,202	3,279	10,034	585	
	100%	8.9%	14.6%	21.4%	2.8%	7.2%	10.7%	32.6%	1.9%	
1995	37,959	5,680	5,984	5,009	1,226	3,180	2,896	13,110	874	
	100%	15.0%	15.8%	13.2%	3.2%	8.4%	7.6%	34.5%	2.3%	
1996	43,250	6,550	7,374	7,372	1,928	2,994	2,684	13,594	752	
	100%	15.1%	17.0%	17.0%	4.5%	6.9%	6.2%	31.4%	1.7%	
1997	52,761	5,286	9,814	10,097	2,536	4,420	5,995	13,950	664	
	100%	10.0%	18.6%	19.1%	4.8%	8.4%	11.4%	26.4%	1.3%	
1998	53,776	7,372	10,979	7,219	2,092	5,652	5,315	14,439	707	
	100%	13.7%	20.4%	13.4%	3.9%	10.5%	9.9%	26.9%	1.3%	
1999	45,116	4,865	10,422	5,371	2,330	4,029	4,026	12,095	1,977	
	100%	10.8%	23.1%	11.9%	5.2%	8.9%	8.9%	26.8%	4.4%	
2000	51,276	8,221	14,118	7,247	2,652	3,375	3,184	11,932	546	
	100%	16.0%	27.5%	14.1%	5.2%	6.6%	6.2%	23.3%	1.1%	
2001	69,718	10,159	9,497	7,372	3,664	4,325	3,108	14,832	16,761	
	100%	14.6%	13.6%	10.6%	5.3%	6.2%	4.5%	21.3%	24.0%	
2002	77,664	10,546	7,141	21,986	9,187	5,597	4,428	17,834	946	
	100%	13.6%	9.2%	28.3%	11.8%	7.2%	5.7%	23.0%	1.2%	
2003	147,900	17,687	30,429	40,717	9,849	8,980	5,641	28,415	6,181	
	100%	12.0%	20.6%	27.5%	6.7%	6.1%	3.8%	19.2%	4.2%	
2004	203,408	22,531	28,470	54,161	32,340	10,161	11,600	29,493	14,653	
	100%	11.1%	14.0%	26.6%	15.9%	5.0%	5.7%	14.5%	7.2%	
2005	215,120	43,707	35,030	27,331	22,416	8,458	18,858	29,062	31,259	
	100%	20.3%	16.3%	12.7%	10.4%	3.9%	8.8%	13.5%	14.5%	
2006	184,881	25,476	21,066	38,478	24,274	6,980	22,482	29,783	16,341	
	100%	13.8%	11.4%	20.8%	13.1%	3.8%	12.2%	16.1%	8.8%	
2007	251,086	42,527	41,006	47,262	27,639	15,083	30,325	38,807	8,437	
	100%	16.9%	16.3%	18.8%	11.0%	6.0%	12.1%	15.5%	3.4%	
2008	305,541	60,536	43,189	43,612	37,939	26,924	31,550	22,256	13,890	25,645
	100%	19.8%	14.1%	14.3%	12.4%	8.8%	10.3%	7.3%	4.5%	8.4%
2009	355,747	82,023	56,710	38,215	44,844	34,616	24,367	32,136	13,166	29,669
	100%	23.1%	15.9%	10.7%	12.6%	9.7%	6.8%	9.0%	3.7%	8.3%
2010	524,731	89,858	74,824	32,313	41,161	46,263	32,305	156,795	20,400	30,812
	100%	17.1%	14.3%	6.2%	7.8%	8.8%	6.2%	29.9%	3.9%	5.9%

출처: KOICA, 2011, KOICA Aid Statistics

그림으로 나타낸 KOICA 연도별, 분야별 지원 실적(1991-2010)은 전체적인 변화의 추세를 보다 잘 나타내 주고 있다.

<그림 15> KOICA 연도별, 분야별 지원 실적(1991-2010)



출처: KOICA, 2011, KOICA Aid Statistics

V. 공여국의 개도국 사회적 기회와 안전망사업 개입 사례

: 스웨덴국제개발협력청(SIDA)과 KOICA사업 사례를 중심으로

1. 문제의식: 사업사례 분석 측면에서

이번 장에서는 선진공여국과 KOICA의 개도국 사회적 기회, 안전망 관련 사업 개입 사례를 분석, 비교함으로써 시사점을 도출해보고자 한다. 특히, 그간 선진 공여국들이 개도국 사회적 기회 안전망 구축 관련 어떠한 사업 전략과 방향성을 가지고 개입해 왔는가를 연구하고 유형화 시키는 것은 관련 사업을 성찰하고 방향성을 제시하는 데 매우 유의미한 작업이라 할 수 있다. 그런데 유형화는 해당 사업 사례와 그 성과를 분석함으로써 보다 풍부하게 이루어 질 수 있다. 또한 공여국 간 사업 전략과 사례 비교 연구를 통해 유의미한 차별성과 시사점도 아울러 도출해 낼 수 있다.

그런데 공여국의 사업 전략 구상에 있어 중요 전제는 사업 대상 개도국 내에 이미 존재하고 있는 사회적 기회, 안전망의 존재에 대한 점검과 그 취약성의 진단으로부터 시작되어야 한다는 점이다. 이후 개도국의 사회적 맥락에 맞는 처방책을 제시하고, 이에 대한 개도국 내 공감대 형성을 이뤄내야 한다. 한편 사회적 기회, 안전망의 전통이 부재한 개도국의 경우, 사업은 그 사회에 가장 필요하며 효과적일 수 있는, 가장 최소한의 사회보호시스템(social protection system)의 설정으로부터 출발되어야 할 것이다.

같은 맥락에서 공여국은 개도국의 정치·경제적 상황, 빈곤정도, 분쟁여부, 사업 지역의 도시접근성, 사회문화적 특징, 공동체의식의 차이 등을 고려하여 국별 지원내용과 지원수준을 달리해야 한다. 예를 들어 ‘아프리카 지역의 경제성장에 중요한 행정 서비스 개선 사업(정부차원의 전자정부 인프라 구축을 위한 통합데이터센터, 통합 통신망 구축, 국가 정보 데이터베이스 구축) 및 전자정부 구축 사업(전자조달, 조세행정, 우편 정보화 등 전자정부 시스템 고도화)’은 사회적 기회 및 안전망 시스템 구축에 매우 중요한 전제임에는 틀림없으나, 이는 정보통신기술(ICT) 시스템이 어느정도 구축된 국가에만 제한적으로 지원될 수밖에 없는 사업이다.

또한 수원국의 발전단계별로 차별화 된 접근전략이 아울러 필요하다. 예를 들어 아프리카에서의 농업문제는 빈곤문제와 직결되며 농업발전은 국가 발전 전략의 핵심과제로 설정되고 있다. 따라서 아프리카 지역 사회적 기회 및 안전망 확대 관련 농업을 발전시키는 사업은 다른 어떤 사업보다 중요하다 할 수 있다. 특히, 사하라 이남 아프리카 지역의 대부분은 농어업기반 국가에 해당되는데, 예를 들어 실질적인 생산성 향상과 생산자와 소비자 양자의 농산물 시장 접근성을 높여야 되는 것이 빈곤해소를 위한 당면 과제이며, 이는 사회적 안전망 구축과 이어지는 과제라 할 수 있다. 또한 농어업 기술지원 사업(농어업기술 관련 교육훈련, 관련 연구 기관 지원 등), 농수산물 시장 접근성 개선 사업(수확 후 관리 및 가공기술 지원, 유통시스템 개선, 마케팅 활성화) 등이 아프리카지역에서는 사회적 기회, 안전망 확대에 직간접적으로 중요한 사업 영역일 수 있다. 한편 교육부문의 경우도 국가별, 부문별 차별지원 전략이 필요한데, 중요한 점은 양질의 기초교육기회 확대는 전문 기술 인력 양성의 중요 전제가 된다는 점이며, 따라서 후발 개도국의 경우일수록 이러한 기초교육기회 확대사업부터 시작되어야 한다. 이는 SIDA의 아프리카 지역 기초교육확대 사업 사례가 잘 보여주고 있다.

이러한 몇 가지 문제의식을 바탕으로, 이 장에서는 SIDA와 KOICA가 개도국 사회적 기회와 안전망 구축, 확대 프로그램에 어떻게 개입해 왔는가를 관련 사업 사례를 통해 살펴보고자 한다. 이를 통해 관련 사업의 미래 방향성에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

사례 분석의 형태는 ① 미시적인 사업사례 분석, ② 공여국 사업 동향분석 그리고 ③ 공여국간 사업유형 비교분석 등으로 구분될 수 있다. 이러한 분석이 예를 들어 공여국의 사회적 기회 및 안전망 확대 관련 개발협력 유형화와 유형간 비교 연구로 단계로 이어질 수 있다면 매우 생산적이라 할 것이다. 유형화를 위해서는 일단 공여국 대(對)개도국 개발 사업 전략에 관한 정보, 공여기관 CPS 정보 그리고 사업의 타당성 조사 단계부터 최종 평가 단계까지의 자료 등이 필요하다. 그런데 사업 기관의 내부자료, 특히 선진국 공여기관의 내부 프로그램 관리 자료 등을 확보하는 데에는 한계가 존재했으며, 따라서 체계적인 유형화와 비교 분석에는 일정정도 한계를 가질 수 밖에 없었다.

구체적인 사례 분석에 앞서, 분석의 지점과 측면에 대한 논의가 필요하다.

사례 분석은 크게 두 가지 측면에서 분석이 가능한데, 첫째, 정책적·전략적 측면에

서의 분석, 둘째, 사업유형 분석이다.

먼저, 정책적·전략적 측면의 분석은 공여국의 개도국 개발협력 정책의 원칙과 방향성에 대한 분석과 유형화라고 할 수 있다. 이는 공여국의 개발협력 관련 백서와 기본 정책, 하위 정책의 구성 등을 검토함으로써 파악할 수 있다. 기본 정책의 비교를 통해서도 시사점을 도출할 수 있는데, 예를 들어 한국의 사회적 기회, 안전망 관련 사업 방향성을 설정하기 위해, 이미 수립되어 적용되고 있는 선진공여국의 개발협력 정책과 한국의 그것을 비교, 분석해 볼 수 있다. 이를 통해 KOICA의 사회적 기회 및 안전망 관련, 사업의 시작 지점을 어디로 설정할 것인가 혹은 새롭게 사업을 구성할 여지에 대한 고민이 가능하다. 전략적 측면에 대한 분석은 공여국의 개도국 국가군별 차별화 전략과 관련된 것인데, 이는 국가별 CPS 담론분석, 협력부문 분석 등을 통해 이뤄질 수 있다.

사업유형 분석은 공여국의 개도국 그룹별 지원 유형을 분석하는 것인데, 예를 들어 의료보험제도, 사회보험제도 등이 후발개도국(LLDC), 개도국(LDC), 저중소득국(LMIC)군 별로 어떻게 차별 적용, 구축되어야 하는가에 대한 물음에서 시작될 수 있다. 이를 통해 국가군별 차별적 지원 유형이 필요하다는 결론이 도출될 수 있다. 결국, 선진 공여국의 개발협력 기관들은 개도국 수준별로 어떤 사업을 차별성 있게 시행하고 있는지, 또한 우리나라도 개도국 발전 수준 별 차별화된 지원을 실행 하고 있는지 점검하고 해당 사례를 분석 할 수 있을 것이다. 분석을 통해 사업의 현 단계 수준 점검과 미래지향적인 목표와 전략 설정도 아울러 가능해 질 수 있다.

이러한 문제의식을 가지고, 우선 사업 사례 분석을 위한 틀과 분석 방법에 대해 정리해 보고자 한다. 그 후 스웨덴국제개발협력청(SIDA)의 인도 초등교육(primary education) 지원 사업 사례, KOICA의 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 사례, 파라과이 취약 아동 및 청소년 재활훈련원 건립 사업 사례 등을 프로젝트의 배경과 성과 그리고 평가를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 사례 분석틀과 분석 방법

사업 사례 분석에는 초기 사업요청서, 사전 사업 계획안과 타당성조사 보고서, 사업진행일지 그리고 이후 평가서 등이 참조될 수 있다. 특히 사업의 각 단계별로 작

성, 평가되는 PDM(Project Design Matrix)과 프로젝트 주기 관리 도구인 PCM(Project Cycle Management)은 사업의 과정을 논리적으로 추적할 수 있는 매우 유용한 자료라 할 수 있다. 즉, PDM을 통해 원칙적으로 사전조사, 실시협의, 집행계획 수립, 사업수행, 사업평가의 단계가 일목요연하게 추적, 분석될 수 있다¹⁸⁾. 여기서는 프로젝트 관리 도구 중 PDM의 도입과 적용에 대해서 간단히 살펴보고자 한다.

PDM은 사업의 논리적 틀(logical framework)을 표현한다. 따라서 분석의 측면에서는 수평적 논리와 수직적 논리¹⁹⁾를 추적함으로써 사업의 진행과정에 대한 논리적 타당성을 판단할 수 있는 근거이다. 즉 사업의 각 단계별 PDM을 분석함으로써 사업이 논리적이고 합리적인 흐름 속에서 판단, 진행되었는지 그리고 프로젝트 종료 후 과제는 무엇인지에 대한 분석이 가능하다.

PDM 제작 과정을 간단히 살펴보면, 우선 PDM을 제작하기 위해서 프로젝트의 수혜자그룹, 수원국의 사업수행기관, 정부기관, 관련 NGO, 공여국 원조기관 등 프로젝트와 관련된 모든 이해당사자(stakeholders)가 참여하는 워크숍 등을 통해 프로젝트의 외적 변수, 프로젝트가 해결해야 하는 문제 등에 대한 논리적인 분석을 수행한다. 이 과정은 공여국 기관마다 상이한데, 예를 들어 JICA의 경우 ‘프로젝트 기획을 위한 최초의 버전(Version No.1) PDM 형성에 대략 6개월 정도가 소요되며, 전문가 2-3명과 프로젝트 담당자로 구성되는 조사단이 약 2-3주간의 현지조사를 통해 현지 워크숍을 수행한 후 PDM을 작성하고, 귀국하여 해당 PDM을 계속 수정 한다’라고 보고하고 있다.

18) 각 단계의 체크리스트를 정리해보면 다음과 같다. 1. 사전조사단계 : 요청서상 기재내용 재확인(측량, 수요예측, 부지확보 등), 수원국 사업추진조직(담당자), 수원국 예산확보 및 부담사항 이행의지, 중복지원여부 점검, 2. 집행계획 단계 : 소요예산, 연도별·분기별 예산집행계획, 업체선정계획, 평가계획, 위험관리대상항목 점검, 3. 업체선정단계 : 업무범위, 입찰방법(현지, 국내 등), 입찰참가자격, 기술평가채점기준, 유찰·과당경쟁가능성 점검, 4. 사업관리단계 : 예산 및 일정 정기점검, 위험관리대상항목 중심의 정기점검, 예상치 못한 위험의 경우 예산, 일정, 사업효과 검토 후 대응방안 설정, PDM항목에 따른 투입 및 성과지표 정기 수집 및 점검, 5. 평가단계 : 당초 계획 대비 달성률, 사업효과(성과지표) 점검.

19) 수직적 논리는 PDM속의 세 개의 목표인 Output, Project Purpose, Overall Goal들을 연결하는 고리로써, 만약 한 프로젝트가 Output을 모두 이행하였다면, 이 프로젝트는 반드시 Project Purpose를 달성해야 한다는 논리이다. 이러한 각각의 고리는 Important Assumptions의 제약을 받는데, 각각의 목적은 맨 오른쪽 열의 같은 행에 위치하는 Important Assumption이 모두 충족되었다는 가정 하에서만 계획에 따라 이루어지게 된다. 달리 얘기하면 Important Assumption이 충족되지 않는 경우, 수직적 논리에 의한 결과도출은 불가능해진다. 수평적 논리는 각각의 목표들이 같은 행의 Important Assumption의 제약을 받는다는 것이다.

<그림 16> PDM의 구조와 주요 요소²⁰⁾

Project Design Matrix			
Project Name:		Duration:	Ver. No.:
Target Area:		Target Group:	Date:
Narative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
Overall Goal 장기목표 혹은 개발 목표	Narrative Summary 의 각 항목의 성과를 측정하기위한 개관적 기준	객관적 검증지표(OVI)가 도출될 수 있는 자료의 출처	프로젝트 수행 시 예측되는 위험들
Project Purpose 중기목표 혹은 직접 목표			
Outputs 단기목표 혹은 프로 젝트 수행결과			
Activities Outputs를 생산하기 위한 구체적인 행동	Inputs 프로젝트에 투입되는 자원들		
		Preconditions 프로젝트 수행 전 확인사항	

대부분의 선진 공여국에서 도입하고 있는 PDM을 통한 사업 관리기법은 2006년 KOICA에서도 도입되었다. 당시 PDM 도입은 참여적 기획(Participatory Planning)

20) 프로젝트명 : PDM이 설명하고 있는 프로젝트의 이름, Target Group : 프로젝트의 수혜자, Target Area : 프로젝트가 수행되는 지역명(국명포함), Version No. : PDM은 끊임없이 수정되므로 몇 번째 수정본인가를 알려주는 일련번호가 필요함. 날짜 : PDM이 작성된 날짜를 기입하여야 하며, 날짜와 Version No.는 PDM이 수정될 때마다 변화함, Narrative Summary는 프로젝트의 목적들을 설명(narrates)하는 부분을 말하며, 상위목표부터 순서대로 나열되며, overall goal, project purpose, outputs, activities를 포함한다. Overall Goal : 장기 목표 혹은 개발목표를 말하며 프로젝트가 기여할 수 있는 상위의 목표를 말한다. 즉, 프로젝트 하나의 수행으로는 성취가 불가능하지만 다른 프로젝트들과 함께, 달성에 기여할 수 있는 상위 레벨의 목표를 말한다. Project Purpose : 중기 목표 혹은 직접목표로 번역되며, 프로젝트가 계획한 모든 성과물(outputs)를 수행함으로써 거둘 수 있는 효과를 말한다. 주로, 프로젝트 목표그룹이 되는 집단, 제도의 행동변화를 의미한다. Outputs : 단기 목표 혹은 프로젝트 수행결과를 의미하며, 프로젝트가 계획한 모든 성과물을 의미한다. Output은 모두 일정한 달성시기를 갖게 되며, output을 표시할 때에는 수혜자 그룹 또는 조직을 명시해야 한다. Activities : Output을 위해 수행하여야 할 모든 행동들을 의미하며, 주로 시간 순으로 배열하여, 일목요연하게 정리한다. 즉, Narrative Summary는 프로젝트가 수행해야 할 모든 행동들, 그리고 그 행동들의 결과(Output), 결과가 달성해야하는 프로젝트 수행 목적(Project Purpose), 그리고 프로젝트가 기여하는 더 큰 목표(Overall Goal)를 아래로부터 순서대로 보여주고 있는 것이다.

의 개념을 바탕으로 이루어졌으며, 이는 성과중심 모니터링(Result based Monitoring)²¹⁾과 사업의 위험관리(Risk Management) 차원에서 효과적인 방안으로 평가되었다. KOICA는 2006년 도입 당시 PDM 작성 대상 사업을 선정하였는데, PDM 작성 대상 사업으로 신규 사업 중 건축포함 사업은 100만 불 이상, 건축 미포함 사업은 50만 불 이상 사업으로 설정했다. 이를 통해 사전조사를 실시하였는데, 당시 대상사업 중에는 PDM 작성 효과를 기대하기 어려운 사업도 있었다. 특히 개발조사업의 경우 어떤 사업이 PDM 작성대상사업인지 그 기준은 다소 모호했다.

한편, 사업 내용에 대한 분석과 평가는 다음 몇 가지 항목에 의해 수행될 수 있다. 간단히 정리하면 아래 표와 같다. 특히 지속성(Sustainability)에 대한 평가는 중요한데, 이는 수원국이 프로젝트 종료 후에도 공여국의 지원이 없이 스스로 프로젝트의 효과를 지속시킬 수 있는지를 평가하는 항목이다. 따라서 프로젝트를 운용할 수 있는 인적·물적 자원의 지속적인 지원을 가능케 하는 관리 예산 설정 혹은 후속 세부 프로젝트 설정은 해당 프로젝트의 성공과 지속성 측면에서 매우 큰 의미를 지닌다.

<표 21> 사업 평가 주요 항목과 내용

항목	평가 내용
Relevance(관련성)	Project Purpose와 Overall Goal이 프로젝트의 목적으로서 적절했는가를 평가하는 항목. 수원국의 상황에서 정말로 필요로 하는 것이었는지, 누구의 필요(정부 혹은 사회단체, 실수요자 등)에 의한 것이었는지 점검해 볼 필요 있음.
Effectiveness(효과성)	Project Purpose가 Outputs을 통해 달성된 정도를 평가하는 항목. 특히, Important Assumptions과 같이 목표달성에 영향을 미친 프로젝트 외 다른 요소들에 대해서도 생각해 보아야 함. 또한 목표가 달성되었다 하더라도, 그것이 프로젝트의 활동에 따른 Outputs에서 얻어진 결과인지, 단순히 외부효과에 의한 결과인지도 점검해야 함.

21) 성과중심 모니터링은 투입지표, 산출지표, 목표지표를 통해 사업을 점검하는 것으로, 투입지표를 통해 공정을 및 각 년도에 추진해야할 중요항목(Critical Path)으로 사업이 원활하게 추진되고 있는지 점검, 산출지표를 통해 사업 기획 시 정한 산출지표의 달성여부를 분기별로 점검(PM 또는 CM 활용), 그리고 목표지표를 통해 사업기획 시 정한 목표지표를 반기 또는 연도별로 점검(PM 또는 CM 활용)한다. 위험관리 강화는 종래 Monitoring 항목을 Risk Management로 변경하여 위험관리항목을 정기 점검하는데, 수원국 부담사항의 적기 이행 여부, 과업범위의 변경요인 발생여부 (ex. 타 원조기관과의 사업범위 중복 등), 사업예산의 급격한 변경요인 발생여부, 수원국의 정치·경제적 안정도 점검, 기타 각 사업별로 고유한 위험항목을 점검한다. 그리고 사업추진 단계별로 체크리스트를 PDM 말미에 기입하여 수시로 각 항목을 참조할 수 있도록 한다.

Efficiency(효율성)	Input(투입)의 양과 질이 Output(산출)을 내는데 얼마나 적절하였는지를 평가하는 항목. 즉, 프로젝트의 Output을 위해 투입된 인적 물적 자원들이 얼마나 경제적이고 생산적으로 사용되었느냐의 문제
Impact (영향력)	프로젝트집행으로 인해 야기된 직접적·간접적, 긍정적·부정적 모든 영향을 평가하는 항목. 분야별로는 정책적, 기술적, 환경적, 사회문화적, 제도적, 경제적 측면에의 영향으로 나뉘 볼 수도 있음.
Sustainability (지속성)	수원국의 자립능력(Self-Reliance)의 측면에서 프로젝트가 종료되어 공여국의 지원이 없이도, 수원국이 스스로 프로젝트의 효과를 지속시킬 수 있는지를 평가하는 항목. 특히, 프로젝트를 운용할 수 있는 인적·물적 자원은 지속적인 프로젝트 성과 제고에 중요한 요소

출처: 저자 정리

3. 선진 공여국 대(對) 개도국 사업 사례 분석

: 스웨덴국제개발협력청(SIDA)의 기초교육 지원 사업 사례

선진공여국 개도국 사업 사례로는 스웨덴국제개발협력청(SIDA)의 기초교육 지원 사업 사례 분석을 하고자 한다. 분석은, 우선 SIDA의 개도국 교육사업 부문 정책과 전략을 살펴보고 개도국 개입 사례를 통해 사업의 배경과 규모 그리고 주요 결과(outcomes)와 평가를 하고자 한다.

SIDA는 개도국 교육부문 지원 사업에서 가장 많은 노하우와 성공사례를 가지고 있는 공여기관으로 평가받는다. 2006년 NGO Global Campaign for Education은 교육 부문 개발협력부문에서 스웨덴을 최고의 공여국으로 평가하기도 했다. 실제로 SIDA는 교육부문 관련 16개 국가들과 협력관계를 맺고 있으며 UNICEF, UNESCO, UNGEL과 세계은행의 FTI(Fast Track Initiative)에의 지원을 통해 양자개입을 보완하고 있다. SIDA는 개도국 사회적 기회 확대 사업 중에서도 교육부문 개발협력의 중요성을 강조하고 있는데, 교육을 기본적 인권이자 ‘지속가능한 개발의 전제조건’으로 이해하고 있다. 즉, 개인차원에서 교육은 특히 빈곤한 아동과 여성의 능력을 신장시켜 건강하고 생산적인 삶을 살아가게 하며, 사회적으로는 빈곤감축을 위한 가장 크고 효과적인 영향을 끼치는 수단이 된다는 것이다.

이러한 맥락에서 SIDA의 교육부문 사업사례를 살펴보는 것은 사회적 기회, 안전망 관련 선진공여국의 해당 부문 정책, 전략과 방향성을 가늠하는데 유용하며, 타 공여국의 해당부문 개발협력 사업에 시사점을 제공해 줄 수 있다고 판단된다.

자료는 영국국제개발부(DFID) 평가부(EvD)가 정리한 ‘선진공여국의 기초교육 지원사업 경험’ 문서와 SIDA 평가 자료 등을 참조하였다²²⁾. 그런데 공여기관의 내부 자료(PDM, PCM, 내부 사업 계획서 및 평가자료 등) 등을 접하는 데는 현실적인 한계가 존재했으며, 이러한 이유로 해당 사업의 논리적 흐름 분석하는 데는 제약이 있었다.

우선, SIDA의 교육부문 개발 협력관련 정책적 기초와 방향성을 살펴볼 필요가 있다. 2000년 세네갈 다카르 회의에서 세계 164개국에 의해 채택된 ‘다카르행동계획(Dakar Framework for Action)’은 ‘모든 이를 위한 교육(education for all: EFA)’을 성취하기 위한 세부 전략적 목표를 제시하고 있다. 다카르 행동계획은 SIDA의 교육부문 개발협력 기초와 방향성을 다시금 설정하는데 큰 영향을 끼쳤는데, 그 내용을 보면 ① 가장 취약하고 사회적 약자인 아동을 위한 포괄적 교육 지원을 확대하기 ② 여아와 소수민족 아이들이 무상으로 양질의 의무초등교육을 받도록 지원하기 ③ 평생교육과 인생계획프로그램(life skill program)의 확대 ④ 성인을 위한 지속적인 기초교육 확대와 여성의 문해율 증진 ⑤ 초중등 교육에서의 남녀 불평등 없애기 등이다.

SIDA는 이 내용을 전적으로 수용하면서 2001년 4월 큰 틀에서의 두 가지 상징적인 목표를 설정했다. 당시 설정된 목표는 첫째, 2015년까지 ‘전 세계에서 의무 무상 초등교육달성’, 둘째, 2005년 까지 ‘초, 중등교육에서 성차별 없애기’였다. 이후 SIDA의 모든 교육부문 사업은 이 전제를 충족시키기 위해 수행 된다고 볼 수 있다. 또한 교육부문 개발협력의 세부적인 원칙은 네 가지 정도로 요약되는데, ① 파트너십(partnership) 구축, ② 수원국 주인의식과 공여 조화(ownership and donor coordination), ③ 민주주의와 인권존중(democracy and respect for human rights), ④ 빈곤퇴치와 기초교육의 연계(linking poverty reduction and basic education strategies) 등이 그것이다(SIDA 2001: 22-23).

22) DFID 평가부(EvD)는 12개 주요 양자, 다자기구에게 초등교육지원(primary education support) 사업부문 관련 자료를 요청했다. 이에 대해 CIDA, NORDA, SIDA, WB가 관련 자료를 보냈다.

<표 22> SIDA의 교육부문 개발협력의 세부 원칙

세부 원칙	내용
파트너십(partnership) 구축	개도국과 일방적 지원 관계가 아닌 상호 소통관계 구축
수원국 주인의식과 공여 조화 (ownership and donor coordination)	현지의 기존 교육 프로그램을 기반으로 한 혁신 사업
민주주의와 인권존중 (democracy and respect for human rights)	교육 전달을 보다 효율적이게 만드는 것은 분권화이며, 이는 사람들을 의사결정과정에 보다 가깝게 함으로써 민주화를 증진시킴
빈곤퇴치와 기초교육의 연계 (linking poverty reduction and basic education strategies)	기초교육에 집중하는 것이 빈곤 퇴치라는 결과로 이어짐

출처: 저자 작성

또한 SIDA의 교육 개발 협력의 지원 동향을 정리해 보면, 첫째, 무엇보다 단기 프로젝트를 지양하고 SWAp(Sector Wide Approach)을 통해 기초교육을 최우선 시하는 파트너 국가들의 ‘교육전략을 장기적으로 지원’하는 프로그램 사업으로 선회하고 있다는 점이다. 주요 사업 파트너는 수원국의 교육부이며, 국제기구 및 국제 NGO들도 주요 파트너이다.

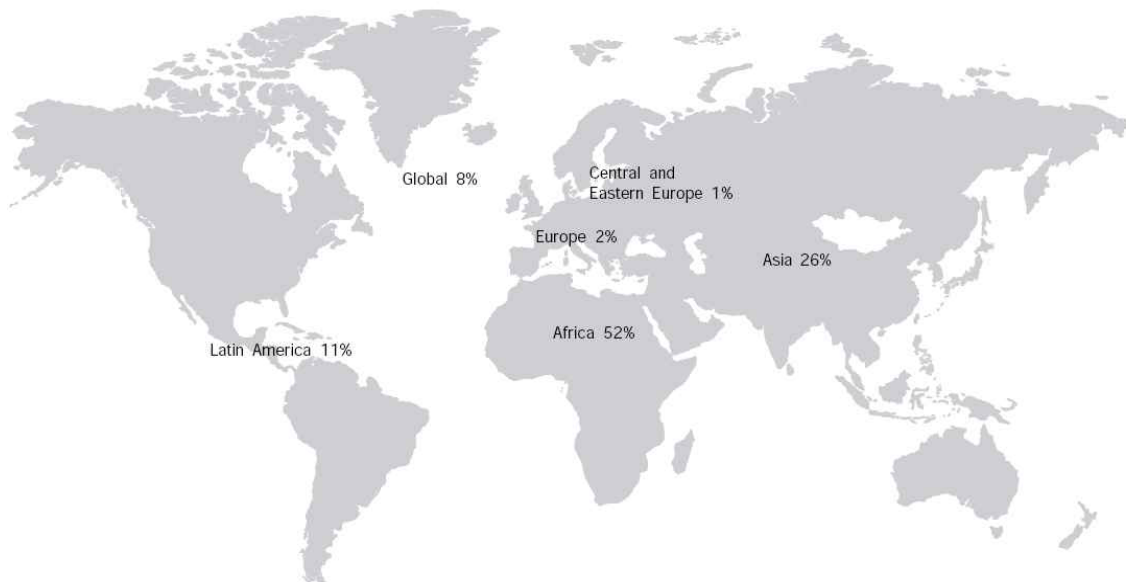
<표23 > SIDA의 교육부문 개발협력 동향

부문	내용
사업형태	단기 프로젝트를 지양하고 SWAp(Sector Wide Approach)을 통해 프로그램 사업으로 전환
사업성격	파트너 국가의 자체 교육프로그램에 기반 개도국의 ‘영구적인 변화’를 가져올 현지 교육 개혁 전략 지원
사업내용	기초교육(Primary Education)과 교육시스템(Education System) 개선사업에 전력
사업지역	기초교육이 상대적으로 취약하고 여아, 소수민족의 교육 소외 현상이 뚜렷한 아프리카 지역에 집중

출처: 저자 작성

둘째, SIDA의 교육부문 지원은 항상 파트너 국가의 자체 교육프로그램에 기반하고 있다는 점이 중요하다. 이러한 맥락에서 SIDA는 ‘모든 이를 위한 기초교육’에 최우선을 두는 파트너 국가의 개발 부문 전략을 최우선적으로 지원하고 있다. 개발 협력 초기에는 SIDA도 새로운 학교를 세우거나 다른 가시적인 단기 프로젝트를 수행했으나, 시간이 지남에 따라 점차 규모가 더 크고 장기적인 프로그램에 관심을 갖기 시작했으며, 개도국의 ‘영구적인 변화’를 가져올 현지 교육 개혁 전략을 직, 간접적으로 지원해 오고 있다. 셋째, 지역적으로 기초교육이 상대적으로 취약하고 여아, 소수민족의 교육 소외 현상이 뚜렷한 아프리카 지역에 집중되고 있다는 점이다.

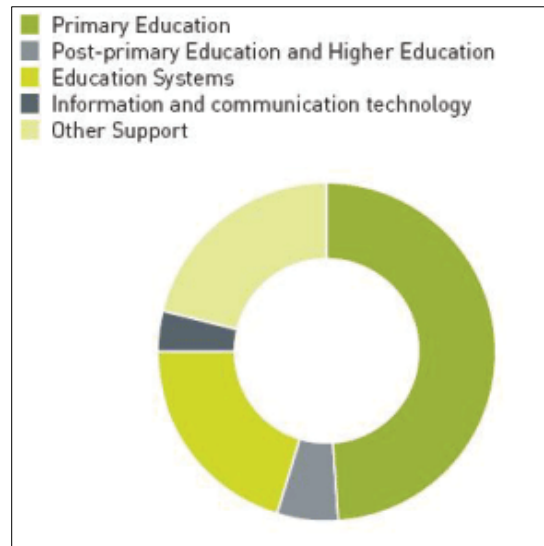
<그림 17> SIDA의 지역별 교육부문 지원 현황(2000년)



출처: SIDA, 2001: 3

SIDA는 교육 부문 예산 중 많은 부분(35-55%)을 기초교육 지원 사업에 할당하고 있다. 기초교육지원 사업 내용은 교과서 보급 등 교육 교재 지원, 교사 역량개발, 교육 공간, 기자재 지원 등이다. 특히 건축은 저비용과 지역상황에 맞는 사업이 되도록 힘쓰고 있다. 또한 수원국 정부의 예산지원 형태의 사업 비중이 늘고 있다. 2009년 6월 현재 SIDA 교육부문 지원 현황을 보면 기초교육(Primary Education)과 교육시스템(Education System) 개선사업에 전력하고 있음을 알 수 있다.

<그림 18> SIDA 교육부문 지원 내용



출처: SIDA, 2009

1) 인도 라자스탄 지역 Shiksha Karmi 프로젝트 사례

SIDA의 해당 부문 사업 중, 우선 인도 라자스탄 지역 Shiksha Karmi 프로젝트를 살펴본다. Shiksha Karmi 지역은 인도 초등 교육의 대안모델 중 가장 선도적인 곳으로 평가받는 곳이다. 대안 모델은 ① 경영상의 위기와 폐교의 위기에 놓인 벽지 학교의 혁신, ② 현지의 요구에 따른 새로운 학교 시스템 수립 ③ 지역의 현지 교사 양성을 위한 인적자원투자(human resource investment) ④ 자발성에 기초한 학교와 지역사회의 연대 강화 ⑤ 성 평등(gender equity)을 지향하는 운동 ⑥ 공식, 비공식 교육기관의 연결을 통한 기초교육의 일반화(의무교육)를 달성하고자 한다.

사업은 1987년부터 1997년까지 10년간 수행되었으며 비용은 1억1천2백만SEK가 소요되었다. 해당 프로젝트는 NGO에 의해 수행되었으며 인도 정부, 라자스탄 지방정부 그리고 SIDA가 예산을 지원하는 형태로 개입했다. 프로젝트의 목적은 외딴지역의 교사 절대부족 문제 해소, 빈곤층 자녀, 특히 여아의 기초교육혜택 확대 등에 있으며, 장기적으로는 모든 아동이 5년 초등교육과정을 이수 하는데 프로젝트의 목적이 있다. 외딴지역의 교사 부족 문제는, 지역 커뮤니티의 교사 인력 양성 프로그램을 통해 해소하고자 했다. 매 구역(locality)마다 남성과 여성 각각 한명의 교사를 채용

하는 것을 목표로 삼았다. 그런데 중요하게 지적되어야 할 점은 이 프로젝트는 인도의 기존 정규 학교 시스템을 대체하고자 함이 아니고 현지 정규 시스템의 부족한 점을 메우려는 의도를 가지고 있다는 점이다.

사업의 의미 있는 결과물은 다음 세 가지 측면에서 요약될 수 있다. 첫째, 5년 초 등교육을 이수하는 아동의 수가 늘어났다. 실제로 해당 연령 아동의 41%가 5년 교육과정을 이수했다. 하지만 여아의 경우 남아에 비해 그 비율이 매우 뒤쳐졌다. 둘째, 아동의 학교 출석률이 현저히 높아졌다. 하지만 여아의 경우 여전히 남아에 비해 뒤쳐졌다. 셋째, 매 구역(locality)마다 남성과 여성 각각 한 명의 교사를 채용하는 목표는 현실성이 없음이 드러났다. 1996년 프로젝트 출범 당시 남성 교사의 숫자는 여성에 비해 7.5배 높았다. 이러한 불균등성은 교사 채용에서도 나타났는데, 실제로 현지 교사 양성프로그램에 여성 지원자 수는 현저히 낮았다. 이는 여성이 그 사회에서 책임져야 하고 요구되어지는 다른 임무가 있음을 뜻하기도 한다.

사업을 통해 얻은 교훈을 SIDA는 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 지역 커뮤니티의 참여와 정치적 노력(political commitment)은 해당 프로젝트의 성공에 관건이 되는 요소였다. 둘째, 커뮤니티 내의 열정이 지역 학교와 교사들에게 영향을 주며 이를 통해 초등교육의 질적 향상을 이끌어 낼 수 있다는 점이다. 셋째, 기존 교사의 프로젝트 참여와 동기부여가 시스템 변화에 그 무엇보다 결정적인 역할을 한다는 점이다. 넷째, 교육부문 개발협력 사업, 특히 사회적 기회 시스템 구축 사업은 상대적으로 긴 시간 투자를 통해 그 성과를 보상 받을 수 있다.

2) 인도 라자스탄 Lok Jumbish 프로젝트

SIDA의 교육부문 프로젝트 중 초등교육의 보편적 확대를 목표로 1992년부터 1997년까지 1억2천1백만SEK의 예산이 투입된 라자스탄의 Lok Jumbish 프로젝트를 살펴볼 수 있다. 이 사업 또한 NGO에 의해 수행되었으며 인도 정부, 라자스탄 지방정부 그리고 SIDA가 정부 예산을 지원하는 형태로 이루어졌다. 프로젝트의 주요 목표는, 지역사회의 참여와 동원을 전제로 공식, 비공식 학교교육 정착을 통한 ‘보편적 초등교육’을 달성하고자 함이었다. 특히 지역사회의 참여가 프로젝트 성패에 큰 영향을 미친다고 판단, 이 부분에 주력했다. 특히, Lok Jumbish 프로젝트의 Sahaj Shiksha라는 비공식 교육프로그램은 1996년 기준 18,000여 명의 아동을 참여시켰다.

해당 프로젝트의 의미 있는 결과물은 다음 몇 가지 측면에서 요약될 수 있다. 첫째, 프로젝트를 통해 Lok Jumbish 지역 비공식 대안학교의 여아(女兒) 참여율이 해당지역 공식학교 전체의 여아 참여율을 75% 이상 상회하는 등 여아의 초등 교육 참여율이 크게 증가되었다. 둘째, 사회취약그룹 자녀들의 등교 비율이 증가했다. 1997-98년 당시 교육에 참여하고 있는 초등생의 계급을 분석해 보면, 43%가 인도에서 교육 및 고용 부문 특별 지원 대상으로 지정된 천민 계급과 부족 출신이었다. 이들은 과거 인도 사회에서 교육의 혜택을 거의 받지 못하는 계층이었다. 셋째, 비공식 학교 프로그램을 통한 학업 능력의 진전은 그리 빠르지 않았다. 이것은 단순한 비공식 부문의 학생 개인 역량의 문제라기보다는 훈련되지 않은 교사의 무능력에서 일정정도 기인했다고 본다. 넷째, 비공식 학교의 학업 중도 포기 학생은 30%가량이었으며, 이는 공식 학교 시스템의 55%보다 낮았다. 다섯째, 공식, 비공식 학교를 모두 포함하여 Lok Jumbish 지역의 학생들은 다른 지역 학생들보다 평균적으로 학업성취도가 뛰어났다. 여섯째, Lok Jumbish 지역 학교의 여아 비율은 타 지역에 비해 높았으며, 비공식 학교의 경우 여아 비율은 이보다 더 높았다. 하지만 전체 교육 과정에 남아의 비율은 여전히 여아의 비율보다 높았다.

SIDA는 라자스탄 Lok Jumbish 프로젝트를 통해 얻은 교훈을 다음과 같이 정리한다. 첫째, 지역사회의 관심과 참여가 아동의 학교 등록과 이후 지속적인 출석을 위한 중요 요소였다. 둘째, 배움에 대한 접근성의 강화는 아동노동자(working children)들에게 학교에 갈 수 있는 기회를 허락했다는 점이다. 셋째, 무료 교과서 제공과 자녀를 학교에 보내는 비용의 감소는 학교 등록 학생의 증가로 이어졌다. 결국 보편적 초등교육의 확대는 인도의 문화적인 편견과 전통을 극복할 수 있는 전 국민적인 의식 전환과 지역적인 관심을 바탕으로, 여기에 경제적인 도움과 교육 기회 접근성의 강화로 이루어질 수 있었다. 따라서 개발협력 사업도 이러한 점을 다면적으로 고려하여 추진되어야 함을 의미한다. 즉, 단순한 교육인프라의 지원, 확대와 단기간의 경제적인 도움만으로는 해당 사업은 그 효과성을 보장 받을 수 없다는 점을 보여주고 있다.

4. KOICA 대(對) 개도국 사업 사례 분석

KOICA 사업은 요청, 발굴된 사업의 적절성, 예산, KOICA 내부 우선순위 등을

고려한 심사를 통해 순위 또는 점수가 부과되며, 이를 기준으로 사업으로 선정된다. 이러한 과정을 거쳐 사업이 선정되면 이후 프로젝트를 수행할 최적의 전략을 수립하기 위한 PDM 등이 작성되고 사업집행계획이 수립되게 된다. 이장에서는 그간 이렇게 선정, 수행된 KOICA 사업 중 올해 말 종료를 앞두고 있는 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업과 파라과이 취약 아동 및 청소년 재활훈련원 건립사업 사례를 살펴보고자 한다. 사례 분석은 사업의 배경과 개요(목적, 기간, 예산규모 등), 사업 수행 절차와 사업 평가를 중심으로 이루어졌다.

1) 파라과이 취약 아동 및 청소년 재활훈련원 건립사업

파라과이는 저중소득국(LMIC)으로 분류되며 경제적으로 최하위 빈국은 아니지만 계층 간 빈부격차가 매우 심하며, 하위계층의 경제생활과 복지서비스는 매우 열악한 수준이다. 실제로 2000년 기준 파라과이의 GDP 대비 사회보호프로그램 예산은 0.35%로 매우 낮다. 또한 도시인구가 전체 인구의 60%를 차지하고 있는 특징을 보이며, 특히 아순시온 등 대도시의 거리 청소년 문제는 매우 심각하다고 보고되고 있다. 거리 청소년들 중 일부는 가족과 완전히 분리되어 거리에서 노숙을 하고 있으며, 정규적인 학교 교육을 받지 못할 뿐만 아니라, 약물, 성매매, 폭력 등 사회문제에 노출되어 있다. 이러한 청소년 문제 해결을 위한 파라과이 정부의 노력은 예산, 지원시스템의 열악성 등으로 제대로 이루어지고 있지 못했다. 일부 NGO들도 이를 개선하고자 치료, 보호, 교육 사업 등을 실시해왔으나, 예산 및 전문성의 부족, 그리고 체계적인 프로그램 경험 부재 등으로 근본적인 문제해결에는 실패해 왔다. 이러한 상황에서 2008년 이른바 파라과이 ‘신정부’는 정부차원의 문제 해결에 본격적으로 나섰으며, 그 일환의 하나로 한국정부에 거리청소년 지원 사업을 신청하게 되었다. 파라과이 정부의 지원요청에 따라 한국정부는 KOICA를 통하여 2008년 ‘거리청소년 지원 사업’을 선정하였고, 사업 명칭을 ‘파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업’으로 했다.

파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업은 2008년 선정되어 2010년 종료되었으며 예산은 총 180만 불, 사업 대상 지역은 파라과이 아순시온(Asuncion)시 및 산로렌조(San Lorenzo)이다. 그리고 사업 시행기관은 KOICA와 파라과이 대통령실 산하 아동청소년청(National Secretariat of Childhood and Adolescence)이었다. 해당 사업 개요를 요약해 보면 다음 표와 같다.

<표 24> 파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업 사업 개요

사업명		국문	파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업		
		영문	Establishment of Juvenile Rehabilitation Training Center		
국명		파라과이공화국 (The Republic of Paraguay)		분야	교육

구분		내용			
사업목적		○ 취약상황에 처한 아동 및 청소년을 보호하고, 재활훈련 프로그램 제공으로 빈곤층 아동 및 청소년들의 사회복귀 지원			
사업내용		○ 아순시온시 지역내 취약상황에 처한 노숙 및 빈곤 아동청소년에 대하여 보호 및 재활훈련 프로그램의 제공을 통한 사회재통합 및 가정복귀 지원			
사업 내역	한국 (180만불)	○ 건축(110만불)	○ 컴퓨터 리모델링 및 재활훈련원(3,227.80m ²) 건립		
		○ 기자재 지원 (25만불)	○ 숙소, 급식소, 재활훈련원 및 휴게소 등 시설 구비를 위한 장비 및 집기 지원		
		○ 전문가 파견 (22만불)	○ 재활훈련원 및 컴퓨터 운영계획 수립 및 관리 자문 ○ 현지 수요조사 및 직원 역량 강화		
		○ 초청연수(10만불)	○ 취약아동청소년 보호 정책 및 제도 수립 역량 강화		
		○ 사업관리(13만불)	○ 사전조사, 실시협의 등 기타 사업관리		
	파라과이	○ 컴퓨터 및 훈련원 건축을 위한 부지, 기초 인프라 제공 ○ 재활훈련 및 치료 프로그램 운영을 위한 부처간 협력체제 구축 및 활성화 ○ 사업 준비 및 추진, 컴퓨터 및 훈련원 프로그램 및 시설운영을 위한 조직, 인력, 예산 확보			
사업대상지역		○ Asuncion(아순시온) 및 San Lorenzo(산로렌조/수도 인접)			
사업규모/기간		○ 180만불/ 3년(2008~2010)			
수혜자		○ 수도권 지역의 노숙 아동청소년			
사업시 행기관	한국	○ 한국국제협력단(KOICA)			
	파라과이	○ 파라과이 대통령실 산하 아동청소년청 (National Secretariat of Childhood and Adolescence)			

그런데, 파라과이 거리 청소년 문제는 만성적인 사회문제로 이미 고착되었다는 점, 거리청소년 문제의 발생원인과 정확한 통계 자료 등이 부족한 점, 지역의 인적, 물적 자원의 동원과 네트워크가 미흡한 점 등은 사업 진행에 어려운 점으로 부각되었다. 하지만 해당 문제가 파라과이 신정부의 ‘6개월 우선달성 과제’로 선정되어 정부 차원의 프로그램이 이미 수행되고 있었다는 점은 큰 이점으로 작용했다.

사업 과정을 보기 위해 2009년 4월 작성된 해당 사업 PDM을 참조해 보면 다음과 같다. 사업 목표는 첫째, 거리청소년의 사회통합과 가족복귀, 둘째, 거리청소년 문제의 근본적인 해결로 설정하고 있다. 즉, 가족과 분리되어 거리에서 생활 하는 청소년들에게 가정, 학교, 사회로 돌아가 정상적인 사회생활로 복귀하도록 유도하는 것이 최우선 과제이며, 이후 재활프로그램을 통해 노숙 청소년들이 다시 거리로 돌아가는 사회문제가 반복되지 않도록 하는데 그 목적이 있다.

<표 25 > 파라과이 취약 아동청소년 재활훈련원 건립사업 PDM

Narrative Summary (프로젝트 요약)	Verifiable Indicators(지표)	Means of Verification (지표데이터 입수수단)	Important Assumptions (외부조건)
Overall Goal(상위목표) 취약 아동청소년의 보호 및 훈련을 통한 빈곤층 아동청소년의 사회복귀 지원	1. 거리 아동청소년 실태 조사결과 2. 센터 및 훈련원이용 아동청소년 실태조사	1. 거리 아동청소년 실태분석 보고서 2. 시설이용 아동청소년 실태분석 보고서	거리아동청소년 문제의 해결을 위한 정부부처 및 민간단체의 프로그램
프로젝트 Purpose(사업목표) 1. 거리 아동청소년에 대한 쉼터의 보호 프로그램 운영 2. 거리 아동청소년에 대한 재활훈련 프로그램 운영	1. 쉼터 이용 실태 2. 훈련원 이용실태 3. 훈련원 생활을 마친 아동청소년의 가정복귀율 및 사회진출율	1. 쉼터 시설 및 프로그램 운영 보고서 2. 훈련원 시설 및 프로그램 운영 보고서 3. 훈련원 출소 아동청소년에 대한 추적 보고서	1. 쉼터 및 훈련원 설립의 법적 지위 보장 2. 쉼터 및 훈련원 시설 이용아동청소년 확보
Outputs(성과) 1. 쉼터 리모델링 및 시설 지원 2. 훈련원 신축 및 시설 지원 3. 쉼터 및 훈련원 시설 및 프로그램 운영	1. 시설물 일체 2. 쉼터 및 훈련원 시설운영 지침 3. 쉼터 및 훈련원 운영 프로그램에 대한 이용자 만족도	1. 준공허가서, 기자재 지원 기증서 2. 시설운영 지침서 3. 쉼터 및 훈련원 이용 아동청소년 대상 프로그램 만족도 설문조사	1. 시설지원과 관련한 파라과이 정부측의 제반행정지원 2. 시설 및 프로그램 운영에 따른 수원기관-협력 단간 운영위원회 조직
Activities(활동) 1. 사전조사 및 사업형성조사 2. 협의의사록 체결 및 정부간합의문 교환 3. 집행계획 수립 4. 사업수행계획 수립(PMC) 5. 건축공사추진계획 수립(CM) 6. 전문가파견 및 초청연수 7. 건축공사 및 기자재 지원 8. 사업변경 부문 수행 및 모니터링 9. 중간평가 및 종료평가	Input(투입) 1. KOICA : 총 180만불 투입 - 쉼터 리모델링 및 훈련원 시설 지원(건축 및 기자재지원) - 전문가파견 : 사업총괄 관리자(PM) 파견(1명, 12개월) - 초청연수 : 10명, 2주 - 현지조사, 사업모니터링 및 평가 2. 수원국측 - 쉼터 및 훈련원 운영 전담조직 구성 - 쉼터 입주건물 및 훈련원 부지, 건축공사 추진을 위한 기초 인프라 제공 - 제반 행정지원 및 각종 인허가 획득		1. 적격사업수행 인력 및 기관 확보 2. 센터 및 훈련원 입주에대한 지역사회 호응
			Pre-Condition(전제조건) 쉼터 및 훈련원 운영을 위한 파라과이정부측의 예산 및 인력 배정

출처: KOICA, 2009

사업의 하위 목표로는, 노숙 아동청소년에 대한 숙식, 의료, 교육훈련 및 문화 활동 서비스 제공, 장기간 주거가 필요한 아동청소년에 대해서는 주거 및 대체가정의 제공, 교육, 훈련을 통한 사회재통합, 가족과의 연계강화를 통한 가정 복귀 지원 등이 설정되었다. 프로젝트를 통한 기대효과는 거리 노숙 청소년의 감소, 거리 청소년에 의한 범죄 발생률 감소, 거리 아동청소년의 건강상태 및 교육수준 개선 더 나아가 정부의 아동청소년 복지정책 수립 및 집행 역량 강화 등이다.

사업은 방향성을 가지고 단계별로 설정, 시행되었는데, 1단계는 거리 청소년을 대상으로 하는 단기쉼터 서비스이다. 서비스 내용은 의료, 직업교육, 문화 활동, 임시 보호 서비스 등이며, 쉼터는 청소년의 접근성이 높은 도심지역에 위치했다. 2단계는 중장기 주거보호(residential care), 재활 서비스 단계로 쉼터에서 장기 치료와 재활이 필요한 노숙청소년의 가정복귀와 사회적응을 목표로 한다. 이 단계에서 제공되는 서비스는 약물치료, 직업훈련, 가족과의 연계회복, 해당 가족지원 등이다. 3단계는 사회통합, 가정 복귀 서비스 단계로 설정되어 있는데, 재활센터에서 퇴소하는 청소년의 가정복귀와 사회 적응을 목적으로 한다. 마지막으로 이 모든 과정을 위해 기관들 간의 협력체계 구축이 필요한데, 이는 파라과이 정부, 국제기구, KOICA 그리고 현지 지역사회 NGO 등이 그 주체로 설정될 수 있다.

프로젝트 종료 기준 보고된 해당 사업의 사업성과(outputs)를 간단히 정리해 보면, 크게 세 가지 측면이다. 첫째, 쉼터의 리모델링 및 시설 지원을 수행했다는 점, 둘째, 훈련원의 신축 및 시설 지원을 수행했다는 점, 셋째, 리모델링되고 신축된 공간을 운영, 지원했다는 점이다. 그런데 프로젝트의 초기 목적을 지속적으로 달성하기 위해서는 사업종료 후에도 해당 시설 및 프로그램 운영에 대한 적극적인 고민이 보다 필요하단 할 것이다.

효율적인 사업 운영의 측면에서 해당 사업이 주는 교훈을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 해당 사업과 같은 사회 보호와 사회적 기회 제공 프로젝트는 보다 장기적인 관점에서 구상되어야 하며 해당 사업 전문가 파견기간도 충분히 설정해야 한다. 소프트웨어 비중이 높은 사업의 성패는 해당 프로그램의 출범과 운영, 전수할 전문가의 역량과 역할, 충분한 사업기간 설정에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 둘째, 해당 사업은 높은 전문성을 가진 인력이 요구된다. 예를 들어 청소년 상담, 심리 치료는 고도의 전문성을 요구하는 것이다. 따라서 전문성을 갖춘 인력의 발굴, 전담 인력

의 역량강화 프로그램이 늘 뒷받침 되어야 하며, 무엇보다 현지의 인적자원 개발 시스템 구축이 중요하다. 셋째, 현지의 다면협력체계의 구축이 필요하다. 파라과이의 관련 정부부처, 학계, NGO들과 협력체계를 이루어 법적, 제도적 장치 마련, 자원봉사 활동 활성화, 경험 교류를 통한 인적자원 성장, 관련 부문 연구와 워크숍 등이 병행해서 이루어져야 한다. 넷째, 사업은 지역사회의 관심과 공감대를 형성하는데 집중해야 한다. 사회보호 프로그램의 경우 현지의 공감대 형성이 다른 어떤 요인보다 사업 성공에 큰 영향을 미치기 때문이다. 이를 위해서 사업의 의의와 성공모델을 효과적이고도 지속적으로 홍보해 나가는 것이 필요하다.

2) 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업

해당 사업은 KOICA가 네팔 보건부(Ministry of Health and Population)와 함께 2010년부터 수행해 오고 있으며, 네팔의 사회적, 의료적 실정에 가장 적합한 의료보험 모델 개발을 그 목적으로 한다. 사업규모는 총 100만 불이며 대상 그룹은 사업 해당지역 네팔 빈곤층 약 7만 여명이다. 2012년 5월 현재 2차 사업사전조사 결과보고까지 진행된 상태이며 2012년 말 종료를 앞두고 있다. 사업의 개요를 정리하면 다음과 같다.

<표 26> 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업 사업개요

사업명	국문	네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업		
	영문	Development of Community-based Health Insurance in Nepal		
국명	네팔	분야	보건의료	

구 분		내 용	
사업목표		○ 네팔의 사회적, 의료적 실정에 가장 적합한 의료보험 모델 개발	
사업 내역	아국	○네팔 의료보험제도 현황 파악	- 네팔의 보건의료 정책 및 현황 파악 - 의료보험제도 선진사례 연구 - 보건의료 서비스 이용자 및 제공자, 약품 가격 등에 관한 기초자료 수집 등
		○ 의료보험 모델 구체화	- 시범사업 수행을 통한 네팔 의료보험제도 모델 개발 - 의료보험제도 매뉴얼 개발
		○ 현지 인력 역량강화	- 의료 및 공중보건 전문가 대상 교육 - 행정 및 보조인력 대상 교육 - 의료보험제도 도입 필요성 인식 강화를 위한 주민 간담회 개최
		○ 기타	사업관리
	수원국	○ 사업대상지역/기관 확정 ○ 사업 추진을 위한 조정위원회(Steering Committee) 구성 ○ 프로젝트 수행 관련 각종 행정 편의 및 인력 제공, 관련예산 확보	
규모/기간		○ 100만불/2010-2012(36개월)	
수혜자		○ 보건부 관계자 및 사업대상지역 주민	
기대효과		○ 네팔 실정에 가장 적합한 의료보험제도 모델 도출 ○ 네팔 의료 인력의 효율성 및 제도적 역량 강화를 통한 의료보험제도에 대한 적응력 향상 ○ 의료보험제도의 네팔 전 지역으로 확대를 위한 관련 기반 확보	
시행 기관	아국	○ 한국국제협력단(KOICA)	
	수원국	○ 보건부(Ministry of Health and Population)	

출처: KOICA, 2010

네팔 정부는 2006년 12월 빈곤층과 소외층의 보건의료서비스 접근성 향상을 위하여 필수 보건의료 무상 서비스(essential health care)를 발표, 시행했다. 그러나 네팔정부의 의지에 비해 구체적인 추진전략의 부재, 정부의 예산 및 관련 인력 부족

등으로 서비스 확대는 어려움을 겪고 있었다. 이를 타개 하고자 네팔 정부는 의료보험제도의 전면실시를 목표로 정책을 추진했다. 사업 시행 당시 정부차원에서 추진하는 의료보험제도는 없으나, 지역공동체간 또는 동일 직종 내 실시하는 의료보험제도는 존재했다²³⁾. 네팔 정부는 이러한 기존에 존재하는 여러 형태의 의료보험제도는 존중하며 다양한 보험 실행주체(지방정부, 병원, NGO, 지역공동체 등)의 운영모형을 시범 도입해 봄으로써, 네팔 현실에 가장 적합한 의료보험 모델을 개발하고자 했다.

해당 사업의 기본방향은, 네팔정부가 최종적으로 지향하고 있는 무상의료서비스(Free Care Service) 정책의 과도기적 보완책 마련이며, 이는 네팔의 현재 상황과 환경에 가장 적합하면서도 미래 지속가능한 지역의료 건강보험(CBHI) 모형을 개발하고자 함이다. 이는 네팔에 이미 존재하는 건강보험 운영에 대한 지원도 포함한다. 이러한 방향성을 가지고, 당시 네팔에 존재하는 다양한 형태의 지역의료보험 유형 현황을 점검·평가하고, 보험 실행주체를 다양화(지방정부, 병원, NGO, 지역공동체 등)하여 새로운 의료보험 모델을 시범 도입해 보고자 했다. 이를 통해 네팔 현실에 가장 적합한 의료보험 모델을 개발하고, 동시에 관련 인력의 역량을 강화하는 것을 사업의 목표로 설정했다. 사업 목표는 단기목표와 장기 목표로 구분될 수 있으며 이는 각각 3단계로 나누어 설정될 수 있다. 이를 표로 간단히 정리하면 다음과 같다. 장기목표 중 최종 목표는 결국 네팔 전 국민 의료보험의 정착에 일조하는 것이다.

<표 27> 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 사업의 목표

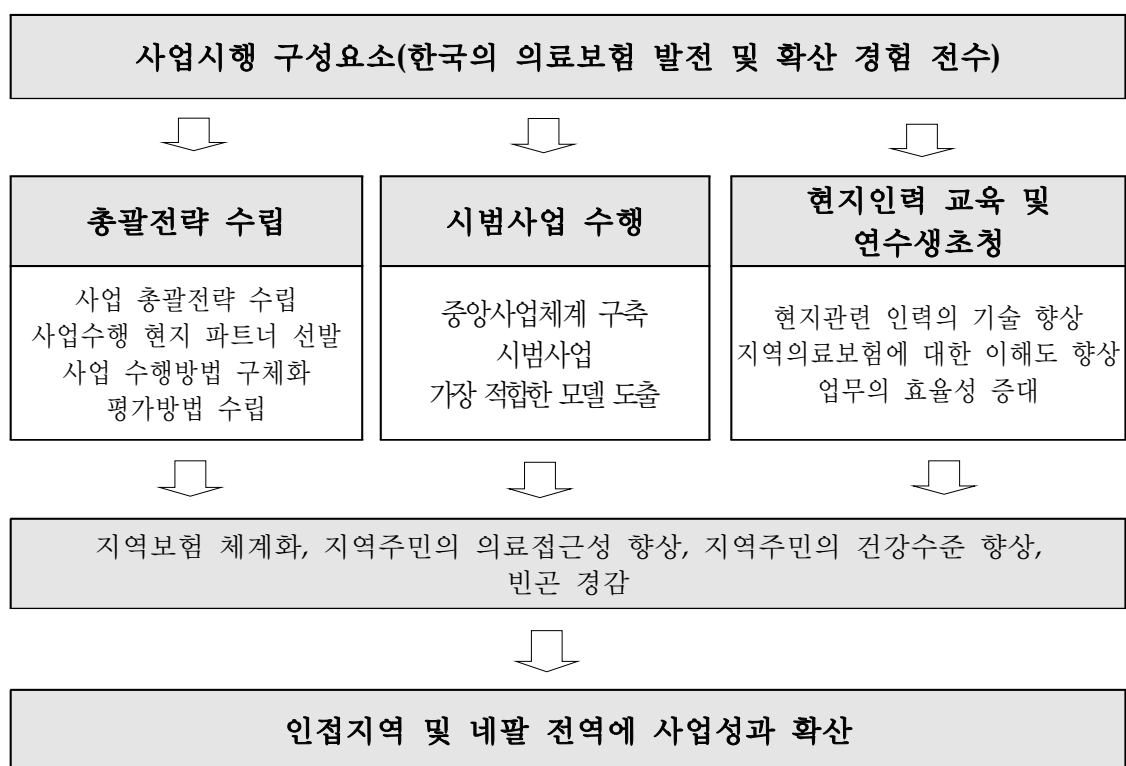
	단기목표	장기목표
목표 1	의료보험 모델 개발, 시행 및 평가	의료보험 인식 향상
목표 2	인적, 지역 역량 강화	의료보험 프로그램 성공적 이행 및 확대
목표 3	네팔 및 한국 정부의 지원유도	네팔 전 국민 의료보험 정착 일조

사업과정은 크게 4단계로 설정 되었다. 1단계는 사업지역의 이해과정이며, 이는 설문조사 및 문헌 검토를 통한 지역의 상황 파악, 주민공청회, 지역의 공무원 및 오피

23) 사회보험을 실행하기 어려운 여건에 있는 저개발국에서 유력한 의료보장 방안으로 제시되고 있는 것은 지역을 기반으로 한 '지역의료 건강보험'(community-based health insurance, CBHI)이다. CBHI는 비교적 작은 지역 단위에서 비영리로 운영되는 상호 부조 방식의 자발적 의료보험을 통틀어 일컫는 말인데, 저소득 국가에서 전 국민을 대상으로 한 의료보장체계를 수립하는 과정의 중간 단계로 이해된다.

니언 리더들의 의견 청취 등으로 이루어졌다. 2단계는 사업지역에 적합한 의료보험 모델을 전문가, 지역의 이해관계자, 사업파트너와 협의하여 개발하는 단계이다. 3단계는 개발된 의료보험 모델을 현지에 직접 적용, 시행해 보는 단계이며, 4단계는 시행된 의료보험 모델을 평가하고 이를 통해 장기 계획을 작성하는 단계다. 해당 사업시행의 구성요소와 사업 목표를 그림으로 정리하면 아래와 같다.

<그림 19> 사업시행 구성요소 및 사업 목표



출처: KOICA, 2012

사업의 논리적 흐름을 살펴보기 위해서는 2012년 작성된 해당 사업 PDM을 참조할 수 있다.

〈표 28〉 네pal 의료보험제도 도입 타당성 조사사업 PDM, 2012

프로그램 요약 (Narrative Summary)	객관적 검증지표 (OVI: Objectively Verifiable Indicators)	지표입증수단 (MOV: Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal) ○ 네pal 전국민 의료보험 도입 기반 형성	○ 사업의 성격상 투입(input) 요소에 대한 모니터링이 불가피함. 또한 계량적 지표보다는 시행 여부에 대한 지표가 대부분을 차지할 것으로 예상	○ 연간운영보고서(By PMC) ○ 워크숍 보고서 ○ 지역주민 만족도 조사 ○ 네pal 보건현황 관련 통계자료 등	○ 외선편수 및 설면변수 파악 철저 - 네pal의 사회보장 및 의료정책의 기조변화 - 네pal의 관련 예산배정, 의료인력 확보 방안 등 - 전쟁, 내란, 질병 등 불가항력적인 사항
사업목표 (Purpose) ○ 의료보험 관련화 사업 실시 ○ 의료보험 관련 교육 프로그램 설치 ○ 의료보험 관련 단체 결성 및 운영	○ 1차 (2010년 12월) - 현지사업소 인력 구성의 적정성 여부 - 사업체계(3단계) 구축의 적정성 여부 - 워크숍 실시 여부와 참여자 수, 구성 - 총괄전략계획 워크숍 실시 여부, 결과물의 적정성 여부 - 현지조사 준비의 적정성 ○ 2차 (2011년 6월) - 현지조사의 적정성, 조사대상자 수 - 현지조사와 기존사업 진도에 대한 분석결과적 적정성(사업실제의 근거로 사용될 수 있는지 여부) - 성안된 총괄전략계획의 적정성 - 각 지역별 사업체계의 구축 여부(인력, 체계, 관리 등) - 지역인력에 대한 교육, 훈련, 워크숍 여부와 화수, 참가자 수 - 지역별 전략계획 수립 여부 및 적정성 - 주민간담회 회수, 홍보 및 교육회수 - 지역의료보험 사업조직 설립 및 개편여부, 적정성 ○ 3차 (2011년 12월) - 신규 가입자 수 - 사업매뉴얼 조안의 적정성 - 중간평가 준비의 적정성(서비스 이용자, 제공자, 가입대상자, 사업장여자 등) - 초기 제정상태	□ 주요수단 ○ 운영현황보고서(분기별) ○ 설문조사결과서(반기별) □ 주요내용 ○ 의료서비스 제공 및 보험이용의 적정성 - 진료 및 치료건수의 증가 - 이용자 만족도 등 ○ 기관역량 제고 여부 - 인력충원 현황 및 직무 만족도 등	○ 네pal 정부의 무료 필수보건의료 서비스 정책 확대 의지 - 무료 의료서비스 vs 의료보험 - 일정 수준의 무료 의료서비스 + 의료보험 = 지속가능한 양질의 의료서비스 제공 ○ 적기에 해당 지역 인구조사, 병원이용현황 조사 등 기초조사 실시 - 수완기관의 협조하여 PDM을 통해 조사지로 확보 ○ 지역민의 의료보험 시범 도입에 대한 지지 및 협조 확보 ○ 수완국내 중앙·지방정부 또는 중앙·NGO간 원활한 협조
결과 (Outputs) ○ 기존의 지역의료보다 한 단계 발전한 광역 의료보험 프로그램 시행을 통한 여배달 전국민 의료보험 도입을 위한 적합 모델 개발 ○ 의료보험 분야 인식 역량 강화 ○ 개별 단체 조직화를 통해 네pal 일반 국민들의 의료보장에 대한 인식 향상 및 단체 상호간의 협력 유도 ○ 한도인정적인 전담 의료보험제도 도입 개발 경험 전수	투입 (Input) ○ KICA 부담(450만불) - 사업총괄 : KICA 사업담당자(사업기획, 집행관리, 사업평가) - 사업진행 : *PMC 운영 : 사전조사(baseline survey, 관련자료 확보, 수행체계 확립) / 의료보험 모델 구체화/ 현지 세미나 개최/ 국내 초청 연수 ○ 수원국 부담 - 사업진행 위원회 구성(사업 행정체계 구축) - 사업대상지 지역내 가구조사통계, 연간 병의원 환자 수 등 기본통계자료 제공 - 보충관련 인력 확보 및 재정 확보 - 행정지원의 제공 등	□ 주요수단 ○ 연간운영보고서(By PMC) □ 주요내용 ○ 사업추진 단계별 목표달성 여부 ○ 투입요소 및 산출물 점검	○ 관련예산 확보 ○ 사업수행기관 사전필터링 실시로 관련기관 리스트 확보 ○ KICA-PMC-지역네트워크 업무 명확화
활동 (Activities) ○ 0-0 사업확정, 실시협의, RD 체결 ○ 1-1 집행계획 ○ 1-2 사업수행기관 선정 ○ 2-1 사업적수 및 사업진행(관리)로 확인 수행 (예: 회의) ○ 2-2 의료보험 모델 구체화 ○ 3-1 국내 초청 연수 실시 ○ 3-2 현지 관리인력교육 실시 ○ 3-3 의료 보험 모델 도입 및 실행 ○ 4-1 사업중간평가 ○ 4-2 의료보험 모델간 실행결과 비교 ○ 4-3 최종 모델 도출 ○ 5-1 사업 완료 ○ 6-1 사업종료평가	전제조건 (Pre-conditions) ○ 네pal 정부의 정치적 안정 ○ 수원국 부담사항 이행을 위한 관련부처의 충분한 예산 확보 ○ 사업관련 기관(중앙정부, 지방정부, 지역 NGO, 지역 공동체 등)의 원활한 협조 ○ 역량 있는 PMC 기관선정		

네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사사업은 KOICA가 지속적으로 지원해 왔던 시설과 장비 등 하드웨어 중심의 사업추진 방식에서 벗어나, 한국의 의료보험 개발경험을 전수와 이를 통해 주재국의 제도·정책 확립을 지원하는 사업으로 주목을 받고 있는 사업이다. 이러한 맥락에서 사업의 성과를 요약해보면, 우선 네팔의 전 국민 의료보험 시행을 위한 기반을 구축했다는 점이다. 특히 해당 지역 주민들의 의료보험 등 사회보호, 사회보장 제도에 대한 중요성에 대한 공감대 형성은 그 의미가 크다. 실제로 사업 실시 지역의 보험가입자 수는 적게는 13%, 많게는 32% 증가했다. 두 번째는 사업을 통해 현지 인적자원 발굴과 이들의 역량개발 시스템을 구축했다는 점이다. 이는 KOICA의 사업이 종료된 이후에도 해당 프로젝트의 지속적 관리와 확대를 위해서 매우 중요한 요인이다. 의료보험의 경우 단기간에 실현될 가능성이 매우 낮기 때문에 보다 장기적인 관점에서 지속적인 성과 점검을 통해 바라볼 필요가 있으며, 현지 인력 양성은 필수적인 요소이다.

한편, 사업을 진행하면서 나타난 문제점 또한 보고되었다. 첫째, 네팔의 사회·문화적 특수성을 파악, 적응하는데 많은 시간이 필요했으며, 따라서 파트너십 형성에 다른 프로젝트에 비해 상대적으로 오랜 시간이 소요되었다. 해당 사업은 지역의 참여를 강조, 유도하는 전략을 선택했으나, 이는 원활치 않았다고 보고되었다. 두 번째는 사업지역의 해당 인력과 역량 부족문제이다. 네팔 대부분 지역은 의료보험에 대한 지식과 경험이 부재하며, 실시지역도 효율적인 의료보험제도 이행 및 관리 측면에서 전체적인 역량 부족이 존재했다. 마지막으로 네팔정부의 의료보험제도에 대한 정책 기조 측면이다. 현재 네팔은 ODA 관련 주요 선진공여국의 영향력이 매우 큰 지역인데, 특히 의료보험 및 재정 분야에서는 독일의 GIZ, WHO, WB 등이 주장하는 ‘조세기반 전 국민 의료보험’의 기조를 받아들이고 있다. 이는 KOICA가 현재 수행하고 있는 사업의 방향성과 일치하지 않는 부분이 있다.

해당 사업 진행에서 나타난 문제점들은 앞으로의 유사 사업을 설정, 진행하는데 유용한 참고 사례가 될 수 있을 것이다. 우선, 사업 대상 국가의 사회 인프라와 사회적 속도를 고려하여 사전 준비를 보다 장기적으로 할 필요가 있다. 또한 일관성 있는 사업방향 제시와 사업팀과 사업대상 지역 간의 책임과 역할을 명확하게 규정하고 이를 통한 신뢰관계, 파트너십 구축이 무엇보다 중요하다. 그리고 사업 성격상 최소 2년 이상의 체계적인 인력 교육프로그램(보험운영, 평가, 수정, 매뉴얼 제작, 전략작성, 사업 기획 및 유치 프로그램 교육)이 필요하다고 판단된다. 아울러 명확한 사업계획 제시

와 현재 시행중인 사업의 긍정적 결과 도출을 통해 네팔 정부의 보다 적극적 지원 유도해야 할 것이다.

사업의 향후 과제로는, 지역별 여건을 고려한 단계적 의료보험 프로그램 실시, 이에 대한 정기적인 모니터링, 모니터링을 기반으로 한 의료보험 관련 매뉴얼 제작, 장기계획과 관련된 현지 교육실시 등을 들 수 있다. 또한 미래의 전 국민 의료보험제도를 도입하기 위해서는 다양한 NGO와 관련 단체들을 연결하고 지식과 정보를 공유하기 위한 네트워크 형성 사업이 아울러 필요하다.

5. SIDA와 KOICA 사업 사례 비교와 시사점

이상으로 개도국의 사회적 기회 및 안전망 확대관련 SIDA와 KOICA의 사업 사례를 살펴보았다. 이 장에서는 양자 간 사업 방식의 비교를 통해 KOICA에게 주는 시사점을 제시해 보고자 한다. 비교는 앞서 언급한 분석의 두 가지 측면, 즉 정책적·전략적 측면과 사업유형 측면에서 이루어 질 수 있다.

우선 정책적, 전략적 측면에서 SIDA는 교육부문 개발협력 기조와 방향성을 명확히 설정하고 모든 사업은 이를 토대로 수행되고 있음을 알 수 있었다. 해당 부문 개발협력의 방향성은 뚜렷이 설정되어 있는데, 예를 들면 ① 가장 취약하고 사회적 약자를 위한 포괄적 기초교육 지원 확대 ② 개도국 교육시스템에서 소외되고 있는 여아와 소수민족 아이들의 무상 의무초등교육 지원 ③ 초중등 교육 시스템에서 남녀 불평등 없애기 등이다. 특히 새천년을 맞이하면서 ① 2015년까지 ‘전 세계 초등교육달성’, ② 2005년까지 ‘초, 중등교육에서 성차별 없애기’ 등의 궁극적인 이행 목표를 설정했으며, 이후 SIDA의 모든 교육부문 사업은 이러한 전제를 충족시키는 방향에서 수행되고 있다. 한편 KOICA의 경우, 두 사업 사례를 보면 설정된 개발협력 정책과 전략 하에 수행 되었다기보다는 현지 수원국 정부의 요청에 응하는 선정과정을 거쳤음을 알 수 있다. 이러한 선정 과정은 사업 수행의 어려움으로 이어지기도 하는데, 예를 들어 네팔 국민의 사회보호의식 수준, 의료보험제도 수행 경험, 파라과이의 길거리 청소년 문제 등에 대한 사전 정보의 부족과 문화적 특수성에 대한 인식 부족 등으로 인해 사업 진행이 어려웠던 경험을 들 수 있다. 이는 설정된 개발협력 전략과 현지에 대한 장기간의 전문성 있는 연구를 바탕으로 사업이 이루어져야함을 느끼게

해 주는 대목이다.

이런 맥락에서 양 기관의 사업 결정 과정과 그 시스템의 차이 또한 언급해 볼 수 있다. 궁극적으로 사업은 수원국의 장기적인 국가발전전략 맥락에 맞춰 결정되는 것이 합리적이며, 따라서 사업은 ‘발굴’이 아닌 ‘참여’ 지향적일 때 보다 높은 효과성을 기대할 수 있다. 사업 결정 시스템이 협의를 기반으로 하기 보다는 수원국 요구를 보다 우선시하는 것은 추진되는 사업의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 지적이 있다. 즉, 선 수립된 개도국 지원 정책과 전략에 따라 수원국의 장기전 발전 전략과 조응하여 개발협력이 이루어지는 형태와 개도국에게 단기적으로 필요한 것이 무엇인가 라는 물음에서 출발하는 사업과는 차별성이 있다는 것이다. 사업 부문이 사회적 기회, 안전망과 관련된다면 더욱 그러할 수 있다. 결국, ‘단기적으로 무엇을 할 수 있느냐’ 보다는 사회적 기회 및 안전망 시스템 확대 관련 보다 장기적인 관점에서 ‘수원국 내부 문제 인식과 진단, 이를 통한 대안모색과 프로그램 구상, 그리고 사업의 실행과 처방’이라는 프로세스가 필요하다 할 것이다. 또한 수원국 요청과 관련하여, 수원국 정부의 필요성(needs)과 실제 수원국 사회가 필요로 하는 것이 다를 수 있다는 점에 유의해야 한다. 예를 들어 수원국 정부의 입장과 정치적 고려 하에서는 병원 및 보건소 건립 사업 등은 발굴하기 쉽고 정부의 성과를 가시화하기에는 용이하지만 이것이 반드시 개도국 현지 수혜자의 필요성과 일치한다고는 볼 수는 없다.

한편, 양 기관은 사업 참여, 펀딩의 형태에서도 차별성을 지닌다. SIDA의 해당 사업 사례의 경우 주관은 현지 NGO가 수행했으며 SIDA는 복수의 펀딩 주체 중 하나였다. 이는 SIDA의 교육부문 사업의 전략과 방향성에 부합하는 사업이라면 그 참여의 형태는 유동적일 수 있다는 점을 의미한다. KOICA 사업 사례의 경우는 KOICA가 수원국의 보건국과 대통령실 산하 아동청소년청 등 해당 정부부처와 직접 연계하고 투자하는 방식을 띠었다. 그런데, 다자간 펀딩을 통한 공동지원은 개도국 주인의식을 강화할 수 있는 원조양식일 수 있으며, 따라서 KOICA 내부에 이를 위한 절차 마련을 고민하는 것도 필요하다.

다음으로 언급되어야 할 부분은 사업 기간 설정의 문제이다. SIDA의 교육부문 사업의 경우 평균 사업 기간은 7년 정도이며 KOICA의 그것은 2-3년 정도로 설정되어 있었다. 사업의 부문과 내용에 따라 기간은 유동적으로 적용될 수 있으나, 사회적 기회 및 안전망 사업의 경우 사업의 성공을 결정짓는데 사업 기간은 좀 더 중요한

변수 일 수 있다. 왜냐하면 개도국 사회적 안전망 구축사업의 경우 1차 산출물(output) 이후 지원, 관리활동(management activities)이 보다 중요할 수 있기 때문이다. 예를 들어 개도국 병원 건립과 운영 사업의 경우, 통상 착공 후 건축을 완료(output)하는 데 2-3년이 소요된다고 할 때, 건축 완료 이후 의료서비스 제공과 운영 시스템 구축 등에 관한 계획과 비전 없이 사업이 종료될 가능성이 존재한다. 특히, 그간 KOICA에서 수행한 학교와 병원 건축 사업의 예를 보면, 건축물은 짓기도 어렵지만 완성 이후 운영은 그것보다 훨씬 더 어렵고 또한 중요하다는 점을 보여주고 있다. 따라서 이에 대한 시간 확보와 활동은 반드시 필요하며, 해당 예산, 시간설정은 사업 초기 설정 시 선제적으로 이뤄져야 한다. 부득이 예산상, 시간상의 이유로 사업이 종료되어야만 한다면 이후 해당 사업의 추가 프로젝트 설정이 반드시 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 KOICA의 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사사업의 경우에도 현재 설정된 프로젝트 종료 후 추가 관리 프로젝트가 필요한 사업이라 할 수 있다.

그런데, 공여기관 내부에서도 합리적인 사업기간 설정의 중요성을 인식하고 있지만 이것이 실제 사업 선정과 설정 시 반영되지 못하는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 결국 사업 예산 규모의 문제이기도 하고 예산 설정 시스템의 문제이기도 하다. 즉 단기 프로젝트를 지원하는 연간 예산 기반 시스템에서는 장기적인 관점의 사회적 안전망 구축 사업은 일정정도 한계를 가진다고 할 수 있다. 따라서 사업 기간이 2-3년 정도 소요되는 단기 사업은 연간 예산 기반으로 수행 가능하지만, 7년 이상의 장기 사업은 다자간 펀드 개념으로 접근하는 인식의 전환도 요구된다 할 것이다. 따라서 사업기반, 프로젝트 기반의 사업 형태에서 개도국 내부에서 진행되고 있는 사회보호 프로그램에 참여하는 방식이나 타 공여국과 공동으로 프로그램을 수행하는 방식로의 전환 또한 고려할 필요가 있다.

결론적으로, 공여기관의 상위 수준에서 설정된 정책 방향과 세부 지원전략이 중요함을 다시금 일깨워주며, 설정된 지원전략과 전제된 목표가 현장에서 조율하는지, 설정된 사업 규모는 합리적인지 그리고 실제로 현장에서의 기여하고 있는지 등에 대한 지속적인 점검이 필요하다. KOICA의 입장에서도 단기 프로젝트 사업의 한계를 극복하기 위해서는 결국 수원국 내부 사회적 맥락과 국가 발전 전략에 대한 보다 더 큰 이해와 연구, 이를 바탕으로 한 전문성과 현장성 있는 진단과 처방안 마련에 힘을 써야 할 것이다. 그런데 전문성과 현장성은 인력에 대한 투자와 장기적 관점에서의 역량개발을 통해서 이루어질 수 있을 것이다.

Ⅶ. 개도국 사회적 기회, 안전망 프로그램 사례

: 동남아시아와 사하라 이남 국가를 중심으로

1. 개요

사회적 기회와 안전망 확대관련 개도국에서는 식량현금 이전, 공공근로 프로그램, 고용·노동 분야 제도 개선, 연금 시스템 개선, 보건·의료, 지역기반 건강보험, 학교급 식제도 등을 통한 포괄적 정책마련과 시스템 구축을 목표로 하는 다양한 계획들이 추진되고 있다. 또한 지역 커뮤니티 차원의 독자적인 사회적 기회와 안전망 확대 추진 움직임도 주목된다.

이러한 경향 관련 개도국의 성공적인 사례로 거론되는 프로그램과 그 효과를 아래 표와 같이 정리할 수 있다. 간단히 언급해 보면, 1998년에 도입된 브라질의 ‘Rural Social Insurance Programme’은 농촌 빈곤지역 노령자와 장애인을 대상으로 한 복지 프로그램으로, 농촌지역 궁핍자의 4백만을 빈곤에서 탈출 시켰다고 보고되고 있다. 인도의 ‘National Rural Employment Guarantee Scheme’도 주목 할 만한데, 이는 임노동자를 대상으로 하는 고용안정 프로그램이다. 이를 통해 농업 노동자의 최저임금 상승, 탈 농촌 인구 감소, 여성노동자 권리 향상의 효과를 가져왔다. 이는 2006년에 도입되어 2010년 기준 5천2백만 가구에 적용된 인도 정부의 대표적인 고용안정정책의 산물이다. 즉, 고용안정(실업의 감소, 일자리 창출)이 사회 안전망 시스템 구축의 가장 중요한 전제이자 목표라는 문제의식에서 출발했다.

<표 29> 개도국 사회 보호 프로그램과 그 효과

국가	도입년도	프로그램 명칭	성격과 자격규정	적용범위	효과
브라질	1998	Rural Social Insurance Programme	농촌 빈곤지역 노령(남성:60세 이상, 여성: 55세 이상), 장애인	농업종사자의 80% 농촌거주자의 66%	농촌지역 궁핍자(indigent people) 4백만 감소
인도	2006	Mahatma Gandhi National Rural	고용안정 프로그램 /임노동자	가구: 5천2백만 세대	농업 노동자의 최저임금 상승 탈 농촌 인구 감소 여성노동자 권리 향상

		Employment Guarantee Scheme			
멕시코	2008	Oportunidades (Human Development Programme)	조건부 현금이전 (CCT)	전체 인구의 25%	교육: 농촌지역 취학아동 출석을 증가 보건: 산모(11%), 유아(2%) 사망률 감소 영양: 아동 신장 증가, 식량 소비량 증가
르완다	2007	Vision 2020 Umurenge Programme	공공근로, 극빈층을 위한 직접지원	9,692가구/ 공공근로를 통한 78,004명 혜택	극빈곤자(extreme poor)가 40.6%에서 9%로 감소 인적빈곤(human poverty) 차원의 개선: 교육, 보건, 식량안보, 영양 차원

출처: G20, 2011: 9-10, 재구성, ILO/UNDP 2011 참조

특히 멕시코의 오포르투니다데스(Oportunidades)는 성공한 조건부 현금이전프로그램(CCT) 사례로 많이 언급되고 있다. 이는 크게 세 부문에서의 효과가 보고되고 있는데, 우선 교육부문에서는 농촌지역 취학아동 출석률 증가로 나타났으며, 보건 부문에서는 산모와 유아 사망률이 각각 11%, 2% 감소되는 효과를 가져왔다. 영양(Nutrition) 부문에서는 아동의 평균 신장 증가와 식량 소비량 증가라는 효과로 이어졌다.

한편 르완다의 공공근로, 극빈층을 위한 직접 지원 프로그램은 극빈곤자(extreme poor) 감소, 교육, 보건 환경의 개선, 식량안보의 증대, 영양 상태 개선 등 인적빈곤(human poverty) 차원에서의 개선 효과를 가져왔다고 평가된다.

사회적 기회 및 안전망 확대가 중요함은 개도국 국가발전전략 차원에서도 주요하게 언급되고 있다. 예를 들어 Southern African Development Community(SADC)는 회원국가의 사회보장 영역에서 상당한 리더십을 발휘하고 있으며, 해당 국가의 취약계층과 노동자들이 적합한 사회보장 권리를 가질 수 있는 환경을 조성해야 함을 강조하고 있다. 특히 2007년 SADC의 Code on Social Security에서는 사회보장과 안전망의 개념을 특정 위기에 의해 야기된 소득 불안정에 대한 ‘제한된 보장’이 아니라 사회적 안전과 관련된 모든 형태를 포괄하는 것으로서 접근하고 있다. SADC 의회 포럼

은 이러한 내용을 해당 국가의 헌법에 반영하려는 노력 또한 하고 있다. 실제로 노동법과 아동보호에 관한 법의 정비 필요성을 인식하고 있으며, East Africal Community's(EAC)는 이를 위한 구체적인 프로그램이 실행되어야 함을 언급하고 있다.

국가발전전략의 측면에서 탄자니아는 2005년 ‘National Development Strategy for Growth and Reduction of Poverty’를 통해 아프리카 지역에서 처음으로 사회보장의 중요성을 명시했으며 르완다, 잠비아 등이 그 뒤를 따랐다. 가나는 2007년부터 장기적이고 포괄적인 관점에서 국가사회보장전략(National Social Protection Strategy)을 적용해 오고 있다. 이는 정부의 발전전략과 예산 결정 과정에 반영되고 있으며, 발전 전략에는 모니터링과 평가 과정도 명시적으로 포함되어 있다.

한편 개도국 사회적 기회, 안전망 확대 관련 동향과 문제점 파악을 위해 개도국의 사회안전망 구축 정책 및 사례, 특히 동아시아 경제위기와 세계금융위기를 전후의 사회보장, 안전망 정책과 그 변화를 살펴보는 것은 의미가 있다. 한국을 포함한 동아시아 국가들은 지난 경제위기와 무역자유화 등 구조적 변화과정에 적응 및 대응하기 위해 다양한 사회안전망 강화 관련 사업을 시행해 오고 있다. 특히 2002년 아시아태평양경제협력체(APEC) 내 “사회안전망 능력 배양 네트워크(Social Safety Net Capacity Building Network: SSN CBN)”구축은 이러한 노력의 일환이다. 또한 2003년 APEC 각료회의를 통해 세계화와 산업구조 변화에 따른 사회적 손실을 최소화하기 위해 ‘사회안전망 확대, 발전의 중요성 및 세계화의 사회적 측면’이 중요하게 다루어져야 함이 강조되고 회원국들 내에서 공유되었다.

여기서는 동남아시아 국가와 아프리카 사하라이남 지역 국가의 사회보장 및 사회적 기회, 안전망 구축 프로그램의 현황을 살펴보고 개도국 사회적 기회, 안전망 구축 추세와 한계를 진단하며, 이를 통해 사회적 기회, 안전망 확대방안 관련 시사점과 제언을 도출해 보고자 한다.

2. 동남아시아 국가의 사회적 기회, 안전망

필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 태국 베트남 등 동아시아 개도국 국가들은 사회보장을 확대하기 위해 노력해 왔으나, 보편적 사회안전망 시스템은 아직 취약하다고 볼

수 있다. 또한 고용안정과 소득보장, 노후대책, 보건부문 간 통합적 운영 관점은 부족한 실정이다. 또한 사회보장의 업무관련 행정도 매우 분산적으로 이루어지고 있으며, 보장혜택의 대상 또한 일부 그룹에 한정되고 있다. 일부국가에서는 보편적 안전망의 확대보다는 주로 노후보장에 초점을 맞추고 있는 실정이다. 동아시아 국가 내부에서도 편차가 존재한다. 예를 들어 필리핀과 인도네시아는 사회보장과 사회안전망 구축의 전통이 상대적으로 길며, 특히 인도네시아의 경우 동아시아 경제위기를 자국의 사회안전망 구축의 계기로 삼은 사례로 의미가 있다. 특히 태국의 사례는 큰 의미가 있는데, 그 이유로는 첫째, 태국의 사회보호는 전통적으로 가족, 친족 간의 도움을 강조하는 비공식적 사회보호의 성격이 매우 강했는데, 이러한 전통이 경제위기 이후 새로운 사회적 기회, 안전망 프로그램 구축 시도와 어떻게 맞물리는지 주목해 볼 필요가 있다. 실제로 태국 정부는 시스템 구축과정에 전통적 민간부문과 비정부기구의 참여를 적극적으로 유도하고 있다. 둘째, 태국에서 현재 시행되고 있는 사회보호 관련 제도는 노동시장에서 이미 보호받고 있는 정규직을 대상으로 운영되는 '차별적 사회보호제도'라고 할 수 있다. 현재 이러한 문제점에 대해 태국 내 사회, 시민단체의 지적이 있는 바, 이를 풀어갈 수 있는 해결책은 무엇인지 그 추이가 주목되는 사례이다.

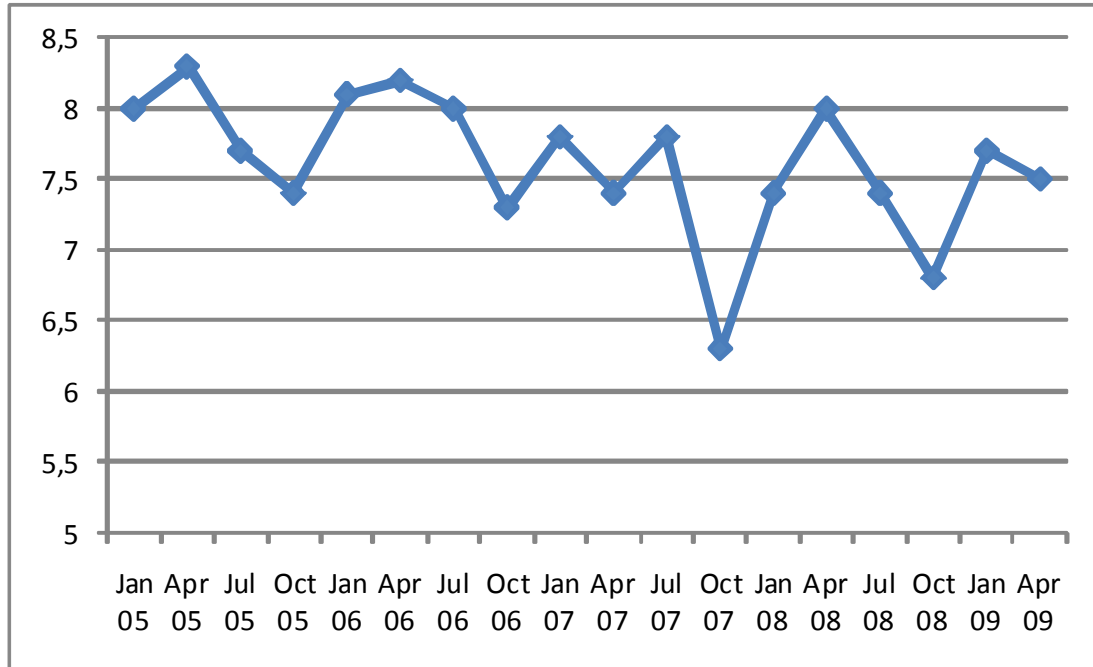
2.1 필리핀

필리핀은 2010년 7.6%의 경제성장률을 달성했으며 OECD가 2011-2015년 평균경제성장률을 6%로 전망하는 등 동남아시아 국가 중 상대적으로 양호한 경제성장을 보여주고 있는 국가이다. 그럼에도 불구하고 여전히 빈부격차 및 지역불균형, 낮은 농업생산성, 취약한 산업인프라, 과도한 재정적자 및 공공부채 등의 문제를 안고 있다. 또한 사회보호 측면에서 필리핀 사회, 경제구조는 'Top-Heavy Growth, Bottom-Heavy Needs'로 표현될 만큼 비약적인 경제성장에도 불구하고 빈부격차, 고용불안, 높은 실업률과 실업 안전망 취약²⁴⁾ 등이 여전히 풀리지 않는 숙제로 남아 있다. 고용안정의 수준을 말해주는 대표적인 지표인 실업률 추이를 보면 2008년 미국 발 글로벌 금융위기 이후 부침을 거듭하고 있지만, 전반적으로 7.5%를 상회하는 비교적 높은 실업률을 보이고 있다²⁵⁾.

24) 필리핀 노동시장, 고용 상황과 실업 보험에 대한 연구는 Weber, Axel(2010), Social Protection in Case of Unemployment in the Philippines, Draft for Discussion, ILO 를 참조할 수 있다.

25) 2008년 미국 발 금융위기에 대응하는 필리핀 사회보장제도에 대한 연구는 Manasan, Rosario G.(2009), Social Insurance in the Philippines: Responding to the Global Financial Crisis and Beyond, Discussion Paper Series No. 2009-23, Philippine Institute for Development Studies를 참조할 수 있다.

<그림 20> 필리핀의 실업률 변동 (2005-2009)



출처: Weber 2010: 10

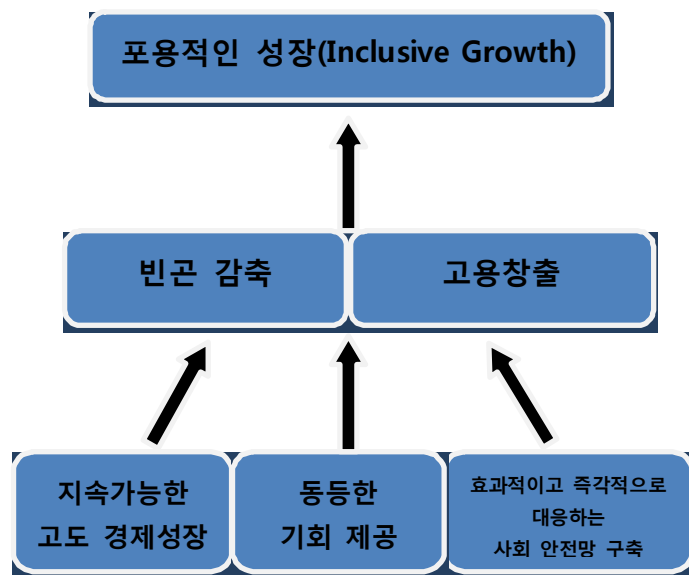
그런데 97년 중반의 아시아 경제위기는 동아시아 사회적 기회, 안전망 구축과 관련해 중요한 변수였다. 당시 필리핀 사회에 끼친 충격은 ‘빈곤의 증가와 사회투자의 감소’로 이어졌다. 빈곤의 증가는 학업 중도 포기 사례 증가, 기근, 영양실조, 각종 질병의 증가로 이어졌으며, 사회적 투자의 감소는 실업자 증가, 사회서비스관련 예산의 대폭감축으로 나타났다. 결국 사회적으로 커뮤니티의 붕괴, 범죄와 폭력의 증가, 아동 학대, 결식 아동의 증가라는 심각한 징후로 이어졌는데, 위기 후 이러한 사회문제를 해결해 나가는데 높은 사회비용을 감내해야 했다(Habito, 2010).

필리핀의 거시적인 경제발전의 대표적인 장애 요인으로 ① 생산적인 노동력창출 기회의 부족, ② 사회적으로 불공평한 기회 그리고 ③ 불충분한 사회 안전망 등이 꼽혔다. 이러한 구조적 문제를 타개하고자 필리핀 국가경제개발청(NEDA)은 2011년 2월 ‘필리핀개발계획 2011-2016(PDP)²⁶⁾’을 발표했다. 이 계획은 지속가능한 고도 경제성장(attaining a sustained and high rate of economic growth), 동등한

26) 필리핀 개발계획의 10대 분야는 다음과 같다. ① 포괄적 성장, ② 거시경제정책, ③ 경쟁력 있는 산업 및 서비스 분야, ④ 경쟁력 있고 지속가능한 농수산업, ⑤ 인프라 개발 가속화, ⑥ 탄력 있고 포괄적인 금융 분야, ⑦ 안정적인 거버넌스 및 법치주의, ⑧ 사회개발, ⑨ 평화 및 안보, ⑩ 환경 및 자연자원 보호

기회제공(equalizing access to development opportunities for all Filipinos), 즉각적이고도 효과적인 사회안전망 확충(implementing effective social safety net)과 이를 통한 빈곤감축, 고용창출, 포괄적 성장(inclusive growth)달성을 기본목표로 한다.

<그림 21> 필리핀개발계획(PDP) 전략과 사회안전망



출처: 한국수출입은행, 2011: 10

한편, 필리핀 개발포럼(PDF)은 2007년 새천년개발목표(MDGs) 및 사회발전위원회 산하 사회보호 분과에서 필리핀의 사회보장과 안전망 전략 개발의 긴급성에 대해 언급했으며, 이후 필리핀 경제개발청(NEDA)의 사회개발위원회(SDC)는 이른바 “필리핀 사회보호 정의 채택(NEDA-SDC 결의안 제 1조)”을 발표했다. 결의안을 통해 ‘생계 및 고용을 촉진, 보장하고 위험과 갑작스런 소득상실에 대한 보호를 제공하며 국민의 위험관리 능력을 향상시킴으로써 고용, 빈곤감소 및 위기에 대한 취약성 감소와 소외계층의 사회적 지위와 권리 향상’을 추구하고자 했다. 결의안 1조는 필리핀 사회보장과 안전망 전략의 현재와 미래 방향성을 제시하는 중요한 지표이며, 이에 따라 필리핀 사회보장 및 안전망 전략은 ① 사회보험 ② 사회복지 ③ 사회안전망 ④ 노동시장 개입 이라는 네 가지 영역에서 구성되었다.

사회보험 분야는 퇴직, 연금 보험, 건강보험 그리고 농업보험 프로그램 등을 주요 내용으로 하며, 수혜자는 일정 기간 동안 보험료를 부담한 사람을 대상으로 한다. 특히, 질병이나 부상, 해고, 임신, 고령, 흉작 등의 원인으로 일시적으로 수입이 없어질 경우에 대비하는 보험 프로그램 개발에 집중하고 있다²⁷⁾.

사회복지는 주로 빈곤층, 극빈층을 대상으로 하며 이들에게 최소한의 필요를 지원하는 ‘예방적 개입(Preventive Intervention)’의 의미를 가지고 있다. 이 분야의 주요 추진 사업은 현금, 현물 지원과 건강 및 보건, 공공주택 공급, 장학사업, 토지/자산 정책, 무담보 소액대출 사업, 급식 프로그램, 농촌 전기보급 사업 등을 꼽을 수 있다.

다음으로 사회안전망은 ‘위험과 갑작스런 위기에 대응하는 추가적인 사회 보호 장치’를 의미하며, 긴급 원조, 식품보조금지급, 긴급대출, 긴급고용, 긴급재난관리 등을 내용으로 한다.

마지막으로 노동시장 개입은 정부의 노동고용부서(DOLE)에서 주관하며²⁸⁾ 기술개발 및 장, 단기 고용창출을 위한 직업훈련, 최저 임금제를 통한 생계지원, 법정 근로 기준 준수를 통한 근로 환경 개선 등을 그 주요 내용으로 한다.

이 중 필리핀 정부가 진행하고 있는 사회안전망 프로그램의 현황을 간단히 살펴보고자 한다. 필리핀 정부 프로그램의 대상은 우선 극빈, 빈곤층에 맞춰져 있다. 이 중 대표적으로 언급되는 프로그램은 ① 학교식량지원프로그램(Food for School Program), ② 핵심거주지 지원프로그램(Core Shelter Assistance Project) ③ 재난 구호 운영(Disaster Relief Operations) ④ 조건부 식량 및 현금지원 프로그램(Food and Cash Transfer) ⑤ 위기에 처한 개인지원(Assistance to Individuals in Crisis Situations) 등이다.

이 중 학교식량지원프로그램(FSP)과 조건부 식량 및 현금지원 프로그램(FCTP), 그리고 필리핀 사회복지개발부에서 주관하는 4Ps는 필리핀 사회안전망 구축에 중요한 의미를 지닌다.

27) 필리핀의 사회보험 프로그램을 담당하는 정부 기관은 정부서비스보험시스템(GSIS), 사회보장시스템(SSS), 필리핀건강보험시스템(PhilHealth) 등 세 는 민간부문기관이다. GSIS는 공무원을 대상으로 하며, 생명보험, 은퇴연금, 실업보험, 장애연금, 유족급여와 같은 프로그램을 주관한다. SSS와 비정규 근로자의 사회보장을 주관한다. 특히 기업의 유연성이 증가함에 따라 비정규직 근로자의 보호는 큰 과제로 설정되어 있다. PhilHealth는 의무건강보험 프로그램을 주관하는 기관이다.

28) 노동시장개입의 일환으로 노동고용부가 시행하고 있는 프로그램에는 학생고용 특별프로그램(SPES), 자영업 및 기업가 정신개발을 통한 농촌고용(PRESEED)프로그램, 여성인력 고용 및 기업가정신 개발(WEEP)프로그램 등이 있다. 특히, PRESEED는 농촌지역 창업을 지원하는 프로그램으로 주목받으며 WEEP는 비정규직부문의 여성근로자, 실직여성근로자, 재택여성근로자를 대상으로 한다.

1) 학교 식량 프로그램(FSP: Food for School Progam)

이는 필리핀 국립영양위원회(National Nutrition Council)로부터 기아 및 빈곤 지역으로 지정된 곳²⁹⁾을 대상으로 하는 기아완화 프로그램의 일환으로, 해당지역 보육시설, 사회복지부 관할 유치원, 교육부 관할 공립초등학교에 출석하는 어린이의 가족에게 식량을 지원하는 사업이다.

2) 조건부 식량 및 현금지원 프로그램(FCTP)

이는 지역의 빈곤층이나 재난 피해자들이 지역사회의 재난대비, 인프라 및 지역사회 재건 프로그램, 위험대비 프로그램, 환경관련 프로젝트 등에 참여하게 하고 이에 대해 현금³⁰⁾ 혹은 식량을 지원하는 방식으로 이루어진다.

필리핀에서 2000년대 초반부터 시행되어 온 각종 사회안전망 및 노동시장 개입 프로그램은 일정정도 성과를 거두었음에도 불구하고 수급대상자선정(targeting)과 그 범위 설정문제, 프로그램 운영 효율성, 예산 운영과 비용효율성 측면에서 비판을 받는다. 특히 수급대상자와 그 범위를 정확히 식별해 내는 문제는 큰 과제로 남게 되었다. 이러한 과제를 해결하기 위해 필리핀 사회복지 개발부는 ‘빈곤 감축을 위한 국가 가구 대상선정 시스템(National Household Targeting System for Povety Reduction: NTH-PR)’을 도입했다. NTH-PR은 국가정부기관이 효율적인 사회서비스 전달에 필수적인 정보, 즉 사회보장 프로그램의 대상자인 극빈층의 규정 범위, 소재 등을 판별해 내는 장치이며 프로그램 우선대상자와 순위를 정하는 척도이다³¹⁾. 또한 이를 통해 빈곤가구에 대한 광범위한 사회경제적 데이터를 생성하고 구축할 수

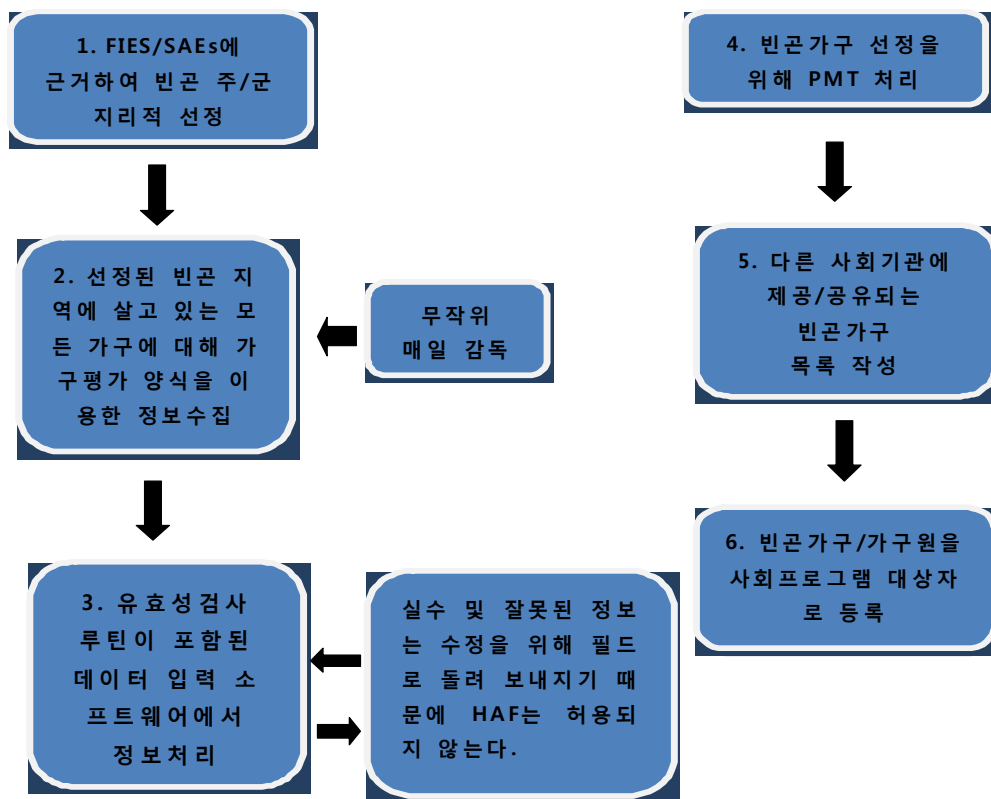
29) 우선대상지역은 기아 및 빈곤률에 근거 필리핀 수도지역 내 이른바 ‘도심위험지역’으로부터 빈곤비율이 높은 지방 주와 군 등 다섯 개 지역으로 나뉘며, 2006년부터 2010년 까지 총 188만여 명의 어린이에게 제공되었다.

30) 현금지원을 위한 취로사업의 경우 임금(일당)은 필리핀 생산성위원회가 정한 1인당 임금의 75% 수준이다. 근로 기간을 보면, 동일 프로그램, 프로젝트에 10일 이상 일하지 않는 것이 원칙이지만, 해당지역 사회복지개발부의 판단에 따라 필요할 경우 최대 3개월까지 연장 가능하다.

31) 빈곤 감소를 위한 대상선정 시스템(Targeting System for Povety Reduction)은 크게 두 단계로 구성되는데, 첫 번째 단계에서는 가족소득 및 지출조사(FIES 2006)에 따른 빈곤 인구비율을 기준으로 빈곤 주를 선정하고, 소지역 추정법(SAE 2003)에 따른 빈곤인구비율을 기준으로 빈곤 군을 선정한다. 두 번째 단계는 빈곤가정 평가와 선정을 위한 ‘대리 자산조사(PMT: Proxy Means Test)’ 과정이다. PMT는 남미의 여러 국가들, 즉 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 멕시코 등지에서 효과성이 입증된 조사방법론으로 가구 구성, 교육수준, 사회경제적 특성, 주거조건, 기본서비스 이용, 자산, 재직 상태, 지역변수를 바탕으로 가수 소득을 예측하는데 사용된다. 이다. 참고로, 이들 국가들은 ① 광범위한 비공식 노동시장 형성, ② 수입이나 자산을 규명할 수 있는 정보시스템의 부재 ③ 데이터 간 대조가 불가능한 지역이라는 공통된 특징을 지니고 있다.

있다³²⁾. 이렇게 구축된 데이터는 국가 정부기관(NGAs), 지방정부기관(Local Government Units), 비정부기구(NGOs) 및 시민사회단체(CSO)들과 공유되어, 사회서비스 전달의 기능성과 투명성을 제고하는데 기여하며, 결과적으로 조건부현금이전 프로그램, 빈곤 가정을 위한 종합복지지원(4Ps) 등 필리핀 정부가 중점적으로 수행하는 사회안전망 관련 프로그램의 효과성을 높이는데 기여한다.

<그림 22> 빈곤 감축을 위한 NTH-PR 운영 방식



출처: Bala, 2010: 75

결국 이러한 타케팅 시스템은 정부의 ‘빈곤가정을 위한 종합복지지원(Pantawid Pamilyang Pilipino Program, 4Ps)’ 구축 등에 결정적인 도움을 주었다.

32) 2009년 말 현재 데이터는 420만 가구로부터 수집되었으며, NTH-PR의 목적은 이후 940만 가구에서 수집된 데이터를 처리, 유지 관리하여 이를 바탕으로 빈곤가구를 대상으로 ID카드를 발급, 갱신하는 데 있다.

3) 판타워드 패밀리양 필리피노 프로그램(Pantawid Pamilyang Pilipino Program: 빈곤가정을 위한 종합복지지원, 4Ps)

이 프로그램은 라틴아메리카와 아프리카 지역에서 실행되었던 이른바 ‘조건부현금 이전(Conditional Cash Transfer: CCT)’ 프로그램 모델에 기초하고 있으며, 특정 행동조건을 충족시키는 빈곤가구에 조건부로 현금을 제공함으로써 그 지원되는 현금을 실제행동과 연결시키려 하는데 그 목적이 있다. 예를 들어 빈곤층에 교육을 받아들이게 함으로써, 즉 빈곤층 가정이 자녀에 대한 최소한의 인적자본 자본투자를 하게 함으로써 빈곤의 세습을 단절 시키려한다³³⁾. 라틴아메리카와 아프리카 지역의 사례와 마찬가지로 필리핀의 조건부현금이전프로그램도 크게는 보건과 교육이라는 두 가지 영역으로 구분된다.

<표 30> 필리핀 현금이전프로그램(4ps) 지원영역과 내용

지원영역	지원대상	지원내용	수혜조건	지원효과
보건지원	0-14세 자녀가 있는 빈곤가정 임산부가 있는 빈곤가정	가구당 매달 500페소(미화 11달러)를 지원 받음 * 자녀수와 무관	0-5세 영아와 임산부는 보건부가 정한 규칙에 따라 해당보건소 정기 검진을 받아야 함. 6-14세 어린이는 일 년에 두 번 검진을 받아야 함. 가족발달모임에 의무적으로 참여해야함.	건강증진 및 영양섭취 개선, 영아의 영양상태 향상, 보건서비스 이용 활성화
교육지원	3-14세 자녀가 있는 빈곤가정	최대 3명의 자녀까지 매달 300페소(미화 7달러) 1년에	6-14세 자녀는 매월 85%의 출석비율을 유지해야 함.	빈곤가구에 최소한의 인적 투자를 가능하게

33) 필리핀 사회복지발전부 코라손 솔리만(Corazon Soliman) 장관은 2010년 12월 중국 베이징에서 열린 아시아 태평양 지역의 어린이 인권 보장 협력회담에 필리핀 대표로 참가해 “4Ps는 사회 보조 및 발전 프로그램으로 가정마다 보건, 교육 향상을 위한 조성금을 제공해 신규 세대에 걸친 빈곤 문제를 깨뜨리기 위함임을 강조했다. 2011년 기준 200~300만 가정에 4Ps프로그램의 조성금이 제공되고, 만 5세 이하의 789,446명 아동들에게 예방주사 조치가 주어졌으며, 현재까지 100만 명의 만 6세~14세 어린이들에게 초등학교 및 고등학교 입학 지원이 제공돼 85% 이상의 출석률을 보이고 있으며, 이를 통해 “유아 사망을 감소, 성 평등화 조성, HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 투쟁과 식수 및 공중위생 청결화 증진 등과 관련된 2015년 새천년발전목표에 맞춰 만족스러운 결과를 내고 있다”고 보고했다.

		10개월간 지원 받음 (조건 준수를 전제로 아동 한명 당 최대 5년까지 수령가능)	(5세 이하와 6-14세 자녀가 모두 있는 가구는 조건을 충족하는 경우 자녀의 수와 연령에 따라 한 번에 복수의 보조금 수령가능)	하는 효과
--	--	--	---	-------

출처: 저자 작성, Pantawid Pamilyang Pilipino Program(4Ps), Dept. of Social Welfare and Development, 2006 참조

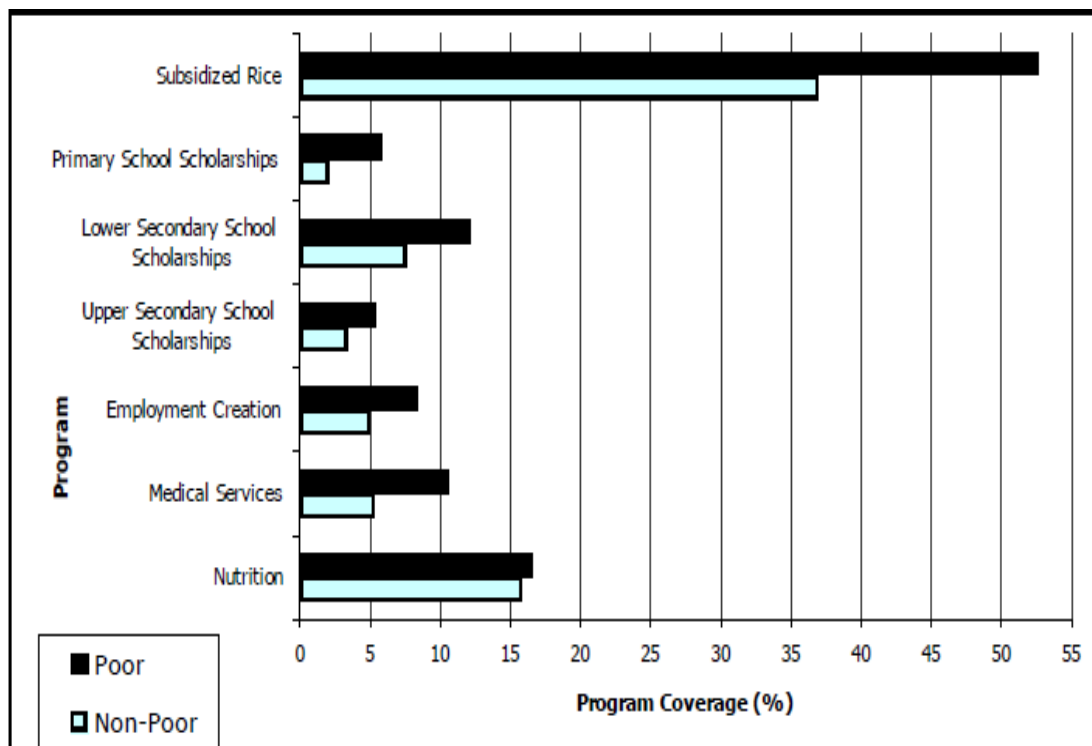
또한 2008년 세계 금융위기 당시 필리핀 정부가 시행한 사회안전망 정책은 주목할 만하다. 경제회복계획(ERP)으로 불리는 이 정책은 정부지출 확대와 세금감면, 사회기반시설 프로젝트에 대한 공공 및 민간 투자정책을 통한 위기 영향 완화 등을 내용으로 한다. 이는 또한 경기호전 이후를 준비하는 의미도 담고 있다. ERP의 궁극적 목표는 다음 몇 가지로 정리될 수 있는데, ① 지속가능한 성장 ② 일자리창출 및 보호 ③ 취약계층보호 ④ 낮고 안정적인 물가 유지 ⑤ (경기회복에 대비한) 국가 경쟁력 제고 등이 그것이다. 이를 위한 전략으로 ① 세입 징수 시스템 개선 ② 예산실행에 적극적 개입 ③ 일자리 창출을 위한 사회기반시설에 대한 지출 확대 ④ 사회보장 프로그램의 확대 ⑤ 신규 고용 창출 및 일자리 보호 ⑥ 사회기반시설 프로젝트 진행 등 예산 외 개입 등을 설정하고 있다(홍석표 외, 2010: 81-83).

이상에서 살펴본 필리핀 사례는, 공여국의 사회적 기회, 안전망 프로그램 지원은 수원국의 국가발전전략과 결합될 때 매우 효과적일 수 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 또한 수원국 내 사회적 기회, 안전망 프로그램의 효율성은 수급대상자선정 시스템(targeting system) 등 프로그램 관리, 운영 시스템을 전제로 하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 공여국 입장에서는 사례를 통해 해당 시스템 지원 사업의 중요성을 공유하고 관련 사업을 구체적으로 고민하는데 도움을 받을 수 있다.

2.2 인도네시아

인도네시아는 1970-96년 사이 세계에서 가장 빠른 경제성장을 이룬 나라 중 하나로 평가받지만 사회안전망 시스템은 부재했다. 경제위기가 강타한 1997년 중반 이후³⁴⁾에서야 식량안보, 보건, 교육, 고용창출 등의 문제를 포함하는 사회안전망 프로그램(Jaring Pengaman Social: JPS)이 정부주도로 구축되었으며, 이는 현재도 인도네시아 사회안전망의 기본 골격을 이루고 있다. 당시 사회안전망 구축관련 중점적으로 강조된 사항은 ① 적정가격의 식량 공급의 보장 ② 고용창출(employment creation)을 통한 가구의 구매력 촉진 ③ 건강, 교육 등 중요 사회서비스 접근 보장 ④ 지역 보조금과 소규모 신용(small-scale credits)을 통한 지역 경제 활성화였다.

<그림 23> 인도네시아 사회안전망 프로그램(JPS) 적용 부문(2005)



출처: Sumarto, Sudarno and Bazzi, Samuel, 2011: Annex, Figure 2.

그런데 인도네시아가 경제위기 이전에 정부주도의 사회안전망 프로그램은 부재했던 사회, 경제, 문화적인 배경을 살펴볼 필요가 있다. 70년대 인도네시아는 빈곤선 이하

34) 1997년 중반 발생한 아시아금융위기는 인도네시아의 경제적, 정치적 위기를 초래했으며, 당시 자연재해(엘니뇨로 인한 가뭄)는 인해 이러한 상황을 더욱 악화 시켰다. 당시 화폐가치는 98년 중반 기준 전년 대비 15% 수준으로 폭락했으며 식료품 인플레이션은 120%에 달했다. 도시 빈민 수는 두 배 증가 했으며 농촌빈민 수는 75% 증가했다. 여기에 수도 자카르타를 중심으로 도심 폭동사태가 일어났으며 이는 이후 정권의 몰락으로 이어졌다.

의 인구비율이 전체인구의 40%에 이르는 등 빈곤 지수가 매우 높았으며, 따라서 정부로서는 단기적인 처방 보다는 장기적인 빈곤완화 전략을 채택할 수 밖에 없는 상황이었다. 사회보호(Social Protection)도 정부주도 보다는 지역, 친족공동체와 종교단체의 기부제도 등을 통한 위험분산, 부조의 성격이 강했다. 또한 70년대 이후 급속한 경제 성장은 사회적 안전망에 대한 필요성에 대해 공감하지 못하게 만든 주요 요인 중 하나였다.

하지만 이러한 지역공동체, 종교 단체를 통한 위험분산제도는 97년 중반 동아시아에 큰 충격을 준 금융위기 상황을 대처하기에 매우 미흡한 수준이었다. 위기를 맞으면서 정부는 국가 차원의 ‘빈곤감축 대응 팀’을 신설, 운영했으며, 빈곤가구 쌀 보조, 현금지원 취로 사업(cash for work) 등의 프로그램을 가동시키기 시작했다. 이러한 움직임은 경제위기 이후 정부의 사회안전망에 대한 중요성 인식과 실천 의지의 반영으로 평가된다.

<표 31> 경제위기사 적용되었던 인도네시아 사회안전망 프로그램

프로그램	적용
식량 안보	New Program of targeted cheap rice distribution(OPK) 시행
사회기금	소규모 산업 지원을 포함하는 커뮤니티 기반 프로그램 적용
보건 및 교육	필수 의약품(essential drugs) 가격 안정프로그램 학교로 돌아가기(Back-to-School) 프로그램 시작
Work-fare 프로그램	기존 프로그램의 유지와 부분적 개선

출처: Tambunan, Tulus T. H. and Purwoko, Bambang, 2002: 35

경제위기 시작 후 인도네시아에서는 단기간 내에 화폐가치의 폭락, 식료품 등 생필품 물가의 폭등, 도시빈민의 폭발적 증가현상이 나타났다. 당시 사회 안전망 전략과 목표는 ① 소비자 물가 안정 ② 고용창출을 통한 구매력 상승 ③ 보건 및 교육에 대한 접근성 강화 ④ 지역단위 현금 지원과 소규모 대출 확대 등으로 요약될 수 있다. 그런데 당시 안전망 구축은 주로 빈곤감소를 위해 설계되었고 이 부문에 정부 예산이 집중되었다. 따라서 상대적으로 GDP 대비 사회 및 인적자원 개발 예산은 여전히 동

남아시아 국가 내에서 가장 낮은 수준으로 머물러 있다는 점이다. 이러한 노력 덕분에 인도네시아의 공식 빈곤 비율은 금융위기 동안에도 지속적으로 하락하여 2005년 15%대에서 2010년에는 약 13%로 낮아졌다. 이는 97년 중반이후 구축, 실행된 사회안전망의 효과 때문이라는 평가가 지배적이다.

<표 32> 경제위기 시기와 그 이후 인도네시아 거시경제 지표 변화

지표	1997	1998	1999	2000	2001
실질 GDP 성장률	4.5	-13.6	0.12	4.8	3.4
개인소득(US \$)	1088	449	768	800	-
인플레이션(%)	11.1	77.63	0.27	9.35	8.16

출처: Tambunan, Tulus T. H. and Purwoko, Bambang, 2002: 24
BPS(Statistical Year Book of Indonesia)

인도네시아는 2008년 미국 발 세계금융위기의 여파를 비교적 잘 견뎠다는 평가를 받는다. 실제로 2009년 4.5%의 경제 성장률을 기록했고 2010년에는 6% 성장했다. 이러한 맥락에서 다음 표는 97년 중반 경제위기 이후부터 2010년까지 인도네시아 사회안전망 프로그램의 수립과 이후 발전 추세를 보여주고 있다. 이를 통해 인도네시아 정부의 안전망 중점 정책이 어떤 변화를 보여 왔는지, 어떠한 요인이 2008년 금융위기의 충격을 완화하는 기능을 했는지 추측할 수 있게 한다.

<표 33> 인도네시아 사회 안전망 프로그램의 수립 발전 추세(1988-2010)

프로그램 분류	회계연도											
	1998/ 1999	1999/ 2000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
쌀 보조	OPK	OPK	OPK	OPK								
					Raskin	Raskin	Raskin	Raskin	Raskin	Raskin	Raskin	Raskin
사회 건강 보험	JPS-BK	JPS-BK	JPS-BK	JPS-BK								
				PKPS- BBM	PKPS- BBM	PKPS- BBM	PKPS- BBM	PKPS- BBM				
								Askeski n	Askeski n	Askeski n	Askeski n	
											Jamkes mas	Jamkes mas
교육 지원 기금	JPS- 장학금 JPS- DBO	JPS- 장학금 JPS- DBO	JPS- 장학금 JPS- DBO									
				PKPS- BBM BKM	PKPS- BKM	BKM	BKM	BKM	BKM			
										BSM	BSM	BSM
								BOS	BOS	BOS	BOS	BOS
무조건 현금이전								BLT	BLT	BLT	BLT	BLT
조건부 현금이전										PKH	PKH	PKH

출처: Suryahadi, 2010: 174

인도네시아 사회안전망 수립과 발전 추세는 크게 ① 쌀 보조 정책 ② 사회건강보험 정책 ③ 교육지원 정책 ④ 무조건현금지원(UCT) ⑤ 조건부현금지원(CCT) 등 다섯 분야에서 살펴볼 수 있다. 1) 쌀 보조 정책은 OPK(Operasi Pasar Khusus), Raskin(Rice for Poor Families, 빈곤층을 위한 쌀) 2) 사회건강보험정책은 JPS-BK, 연료가격보상 제도(PKPS-BBM), 빈곤층을 위한 건강보험(Health Insurance for Poor: Askeskin), 공동체 건강 보장 프로그램(Jaminan Kesehatan Masyarakat: Jamkesmas), 3) 교육 지원 정책은 JPS 장학금, JPS 운영지원기금(JPS-DBO), PKPS-BBM, 특별학생지원

(BKM), BSM, 학교 운영지원 기금(BOS), 4) 무조건현금지원 프로그램은 BLT, 5) 조건부현금지원 프로그램은 다각적 현금이전 제도인 가족희망프로그램(Program Keluarga Harapan: PKH), PNPM Generasi 등으로 명명되고 있다.

쌀 보조 정책은 인도네시아 빈곤정책에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는데, 이는 경제위기로 인한 쌀 가격의 상승은 빈곤층 자녀의 교육 포기과 아동의 조기 노동 시장 진출이라는 사회불안 요인을 촉진시키기 때문이다. 따라서 쌀 보조 정책 정책의 효율성 극대화를 위해 빈곤층의 정확한 대상선정(targeting)과 투명한 배급 과정은 무엇보다 중요하다. 대상선정프로그램의 정교화를 위해 정부는 노력해야 하며, 보다 공정하고 투명한 배분을 위해 지방정부의 역할은 특히 중요하다고 주장되고 있다. 이는 지방정부가 중앙정부보다 배급 대상에 대해 더 잘 파악하고 있으며 정부의 공식 분류가 실제로 쌀이 필요한 대상을 제외할 수도 있는 가능성이 존재하기 때문이다. 이렇듯 효과적인 현장 지향적 사회안전망을 구축에 지방정부의 역량강화는 관건이다³⁵⁾.

한편 공동체 건강보장 프로그램(Jamkesmas)은 개인의 의료비 지출과 의료시설 이용 부담을 줄이고 특히 빈곤층을 위한 의료 서비스의 질을 개선시키려는 목적을 가지고 있다. 이 프로그램은 그 성격상 지방정부의 역할과 실행력에 크게 의존하고 있는데, 정확한 대상선정의 어려움이 프로그램 시행에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 예를 들면 비 대상자가 혜택을 받거나, 정작 서비스를 받아야 할 대상자가 누락되는 사례가 보고되고 있다³⁶⁾.

인도네시아의 97년 금융위기 당시 중요 사회 안전망 정책에는 교육부문이 포함되어 있는데, 이는 자녀교육에 대한 투자를 중단하고 이 비용으로 기본 생필품과 식량을 확보하려는 빈곤층의 위기 대응 방식을 저지하기 위함이다. 교육지원 정책을 보면, 초기에는 가난한 학생을 직접대상으로 하는 JPS장학금과 초, 중학교의 운영을 지원 하는 JPS운영지원기금(JPS-DBO)으로 나누어 운영했다. 이후 JPS장학금과 JPS운영지원기금은 특별학생지원(BKM)으로 통합되었다. 또한 해당 초, 중학교로 직접 지원되는 운영지원 프로그램인 BOS(Bantuan Operasional Sekolah)를 가동시켰다. BOS는 결국 9년 의무교육을 실현하여 해당 학령기의 아동이 조기에 노동시장으로

35) 쌀 보조 정책에 대한 연구와 보고서들은 Raskin 프로그램의 사회안전망으로서의 효과를 보여주고 있다. 대표적인 연구로 Hastuti and Maxwell(2003), 'Rice for Poor Families(RASKIN):the 2002 Program Operate Effectively? Evidence from Bengkulu and Karawang', Research Report, The SMERU Research Institute 와 Hastuti(2008), 'The Effectiveness of The Raskin Program', The SMERU Research Institute 등을 들 수 있다.

36) Sparrow(2006) 연구는 대상 정보 오류에서 비롯된 문제 때문에 보건카드가 중간 혹은 상위계층에게 발급되어 비 대상 가구가 프로그램 혜택을 받은 사례를 언급하고 있다.

진입되는 것을 막기 위한 프로그램이다³⁷⁾.

한편 2005년 도입된 BLT는 해당 가구에게 현금을 직접 나눠주는 무조건현금지원 프로그램이다. 프로그램의 수혜 대상 선정은 통계국(BPS) 자료를 근거로 결정하지만, 여전히 대상선정의 오류가 발생하고 있다. 또한 무조건 현금지원에 대한 사회적 인식의 부족, 현금지원과정의 불투명성 등이 문제가 되고 있다. 그런데 무조건 현금이전 프로그램의 문제점은 교육이나 보건 부문의 주요 문제를 중장기적인 관점에서 해결할 수 없고 무엇보다 인적 자원 투자 측면에서는 그 효과성이 매우 떨어진다는 데 있다.

이러한 맥락에서 2007년 인도네시아 정부는 ① 빈곤완화 ② 산모와 신생아의 보건과 건강 ③ 의무교육(초·중·등 9년)의 보편적 실행이라는 목표를 가지고 ‘가족희망프로그램(PKH)’이라는 조건부 현금 지원 프로그램을 구축하기 시작했다. 이 프로그램은 특히 농촌지역 초, 중등학교의 학업 이탈을 막는데 매우 효과적이라는 평가를 받고 있다. 하지만 학업을 포기했던 학생을 복학 시키는 역할은 기금 부족 등의 이유로 수행되지 못했으며, 모자 보건에 영역에서는 프로그램 혜택이 농촌에 편중되는 현상을 낳기도 했다.

결론적으로 인도네시아 사회 안전망 구축 과정의 그림을 보면, 경제위기 후 시행된 쌀 보조 프로그램, 무조건현금지원(UCT) 등의 프로그램을 거치면서 정확한 대상선정 시스템이 발전하고 이에 따라 가능해짐에 따라 ‘가족희망프로그램(PKH)’³⁸⁾이라는 조건부현금지원(CCT) 프로그램으로 전환되고 있음을 볼 수 있다.

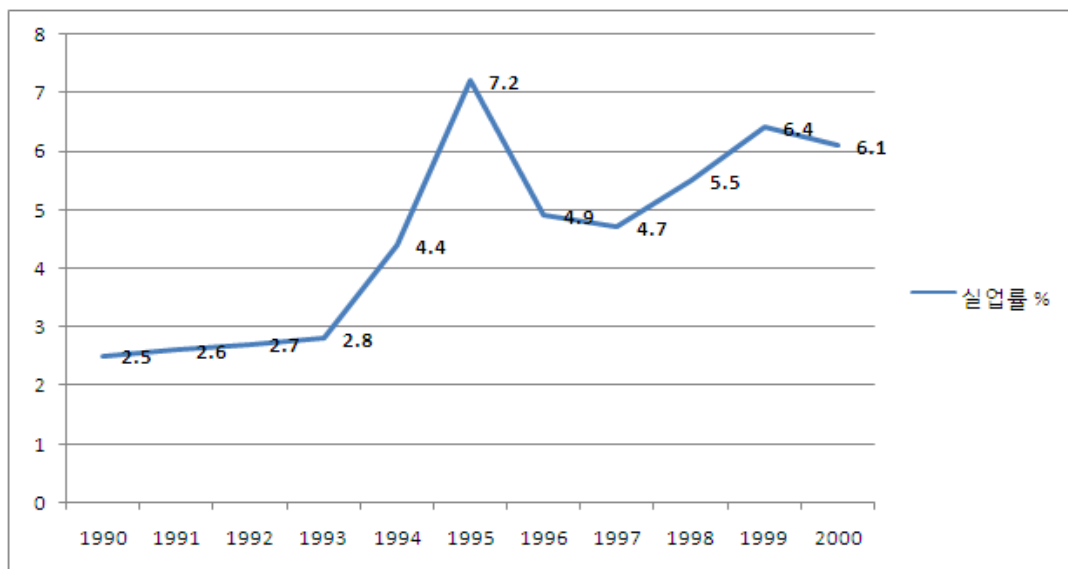
이상에서 언급한 인도네시아 사회안전망 프로그램 구축 경험을 통해 몇 가지 시사점을 정리해 볼 수 있다(Sumarto, 2006). 첫째, 경제위기와 같은 큰 충격에는 전통적인 지역, 친족공동체, 종교단체 등의 기부제도가 부조가 해결책이 될 수 없다. 오히려 경제위기 시에는 공식적인 사회안전망(formal social safety net) 구축에 더욱 집중하고 이에 대한 예산을 별도로 배정해야 한다는 점이다. 이는 경제위기 후 야기되는 추가적 사회비용을 절감하는 효과도 가져올 수 있다. 둘째, 사회안전망 운영의 문제점은 대부분 대상선정(targeting)에서 출발한다는 점이다. 따라서 각 부문별 대상 특성을 잘 감지할 수 있는 ‘효과적인 대상선정 메카니즘(effective targeting

37) 현재 BOS 프로그램은 인도네시아 내 4천만 명의 학생을 대상으로 실행되고 있으며, 정부는 이 프로그램의 작동을 위해 2010년 기준 연간 약 16조 루피아(미화 약 16억 달러)의 예산을 지출하고 있다.

38) PKH는 조건부로 지급되기 때문에 교육장학금 제도를 대신하고, 건강 부문에는 2008년부터 시행된 공동체 건강프로그램(Jamkesmas)을 보완할 수 있다고 평가된다.

mechanism)’ 마련이 사회 안전망 성공에 절대적이라는 점이다. 셋째, 업데이트된 그리고 정확하고, 준비된 데이터가 프로그램 시행에 필수적이다. 예를 들어 인도네시아의 경우 경제위기가 닥쳤을 때 단기적 안전망을 가동시키기 위한 기본 데이터가 부재했다. 준비된 정확한 데이터는 디자인된 모델을 적용시키는데 필요한 추가 비용을 감축해 줄 수 있다. 넷째, 예상치 못한 경제위기에 대응하는 단기적인 사회안전망 구축을 위해서는 무엇보다 정확한 목표 설정, 분명한 대상선정 그리고 신뢰 있는 의사결정 과정(reliable decision-making process)이 필요하다. 다섯째, 로컬 단위의 유연성(local flexibility)과 이를 위한 자금 조달이 필수적이다. 예를 들어 인도네시아 경제위기 시 보다 긴급을 요했던 빈곤층 대상 식량 배급 프로젝트(New Program of targeted cheap rice distribution: OPK) 등은 지방정부나 지역 커뮤니티의 자율적 판단과 집행이 매우 중요했다. 여섯째, 예상치 못한 단기적 경제위기에 대처하는 안전망은 장기적인 빈곤감소 전략 프로그램으로 대체될 수 없다. 경제위기 시는 장기적인 ‘대출(loan)’ 프로그램 보다는 현금, 현물 등의 ‘이전(transfer)’ 프로그램이 효과적이며, 사회취약계층에게는 단기적 위험을 제어할 수 있는 ‘마이크로 크레딧’ 프로그램이 보다 유용하다.

<그림 24> 인도네시아 실업률 추이(1990-2000)



출처: Tambunan, Tulus T. H. and Purwoko, Bambang, 2002: 63, 재구성
BPS (Statistical Year Book of Indonesia)

마지막으로, 인도네시아의 경우 경제위기 시 고용안정, 창출 프로그램이 큰 효과를

보았다는 점이다. 당시 정부와 노조는 임금 조정 등의 자율선택(self selection)을 통해 정규직 일자리 안정, 새로운 일자리 창출 등을 가능하게 했다. 이를 통해, 위 표에서 보는 바와 같이 경제위기의 충격에 따른 급격한 실업률 상승은 막을 수 있었다고 판단된다.

이상에서 볼 때, 인도네시아의 사례는 예상치 못한 위기에 단기적으로 대처하는 프로그램과 중, 장기적인 관점에서 운영되어야 하는 프로그램의 차별적 효과성을 이해할 수 있게 한다. 특히, 빈곤층 대상 식량 배급 프로젝트(OPK)에서의 지방정부 혹은 지역 커뮤니티의 역할에 대한 중요성과 개발협력관점에서 이를 활용할 수 있는 전략을 구축하는데 시사점을 제공하고 있다.

2.3 태국

태국의 사회보호는 전통적으로 가족, 친족 간의 도움을 강조하는 비공식적 사회보호의 성격이 매우 강했다. 사회 안전망 프로그램은 1940년대 초반부터 시작되었다고 볼 수 있으나, 당시는 체계적인 프로그램이 가동 되었다기보다는 사회 취약계층과 일시적 재난 피해자를 위한 단기적 현금, 현물 지원과 부조 수준에 머물렀다. 한편 1954년 사회보장법(Social Security Act)이 제정되었으나 이를 지탱할 경제적인 여력의 부재라는 현실적인 한계로 시행되지 못했다. 따라서 공식적인 사회보호의 출발은 1990년 ‘사회보장에 관한 법률’이 통과되면서부터로 보고 있다. 이 법에 근거해 사회보장제도(Social Security Scheme: SSS)³⁹⁾가 사회보장국(Social Security Office: SSO)의 관리를 통해 시행되었다. 하지만 태국의 사회보장제도는 정규직 근로자를 대상으로 하는 보험제도의 성격에 머물고 있다는 약점을 가지고 있다. 즉 태국 근로자의 대부분을 차지하는 비공식, 비정규 노동자를 포함하지 못하며, 따라서 이러한 성격이 지속될 경우 현실적으로 영세사업장의 고용주와 피보험 대상자들의 관심을 받지 못하는 등 그 실효성과 지속가능성은 낮다고 평가되고 있다⁴⁰⁾.

39) 태국의 공식근로자에서 일하는 근로자는 SSS 가입이 의무이며 정부와 고용주 그리고 근로자는 확정급여(defined benefit) 기준으로 일정액의 보험료를 의무적으로 납부한다.

40) SSS는 태국 총 근로자의 3/4을 차지하는 이른바 ‘비공식’ 근로자를 포함하지 못하는 결정적인 한계를 가진다. 즉, 저임금 비공식 노동자, 농부, 영세자영업자 등의 자발적 참여는 가능하지만 임금이나 수입이 낮은 사업주, 근로자들이 자발적으로 보험료를 납부하기란 현실적으로 불가능하다. 2009년 기준 태국 전체에서 단 55명의 비공식 노동자만 이 제도에 가입하고 있다.

<표 34> 태국 노동사회복지부(MLSW) 사회안전망 프로젝트

프로젝트	담당부서	대상 그룹	조건	수혜내용
사회보장 기금 Social Security Fund	Social Security Office	정규 근로자/ 자발적인 피보험자	10인 이상 사업자 중 임금의 1-3%를 기금으로 납부한자	노동과 관련 없는 질병, 사고, 사망에 대한 보상/ 노령연금/ 아동수당
근로자 복지기금 Employee Welfare Fund	Dept. of Labour Protection and Welfare	피고용인	10인 이상 고용사업장	근로자의 임금, 기간을 산정하여 해고, 산재 시 이에 대한 보상/ 사업주가 퇴직금 지급 능력이 없을 시 이에 대한 보상
양자와 입양 아동 가정을 위한 사회서비스	Dept. of Public Welfare	아동	신생아에서 18세까지(양자, 버려진 아동, 방치아동) 양육 가정	컨설팅/ 현금, 현물지원/ 입양 지원
노령자를 위한 사회 서비스	Dept. of Public Welfare	노령자	노령자 중 빈곤상태, 무거주자, 부양가족이 없는 경우	거주공간제공/ 매월 보조금지급
장애인을 위한 사회서비스	Dept. of Public Welfare	장애인		재활센터를 통해 매월 지원금지급/장 애인 고용, 일자리 창출 서비스 제공
긴급자금대출 Emergency loan	Dept. of Public Welfare	일반대중		빈곤/결핍 지원

출처: UN, 2001: 71-74, 재구성

Working Group to Prepare a National Report on Strengthening Policies on Social Safety Nets established by the Ministry of Labour and Social Welfare, 2000

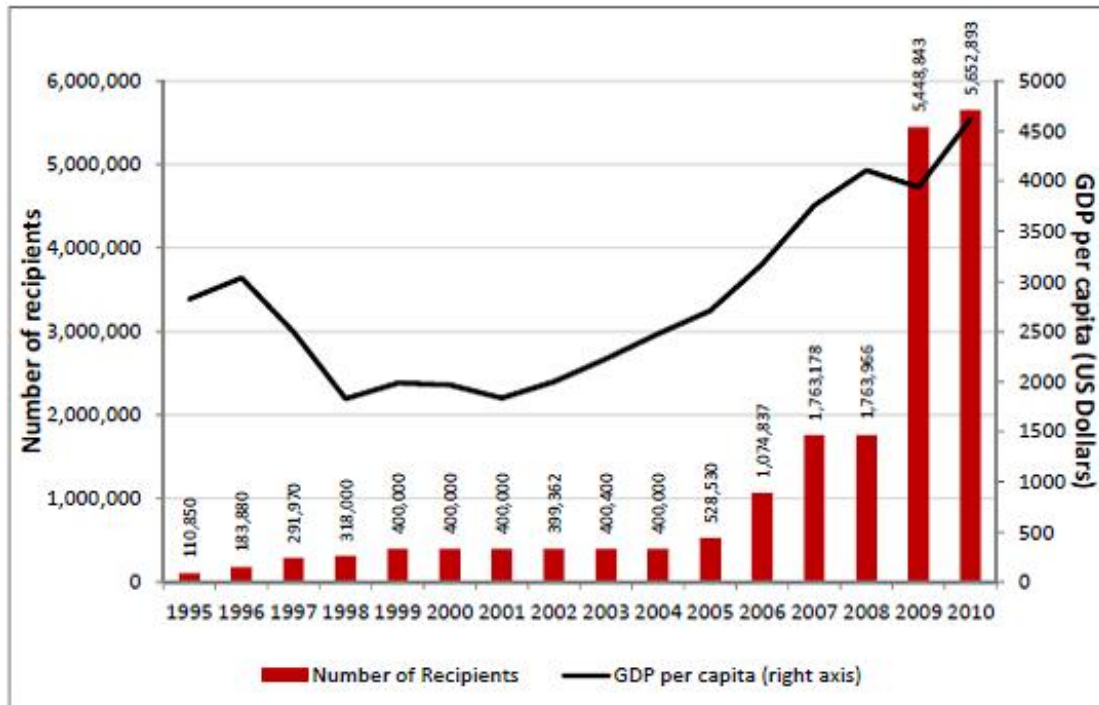
태국도 90년대 중반 이후 동아시아 경제위기를 거치면서 체계적이며 현실적인 사회안전망 구축의 중요성에 대해서 인지하기 시작했다. 또한 2000년대 중반 이후 미래의 경제위기에 체계적으로 대응하기 위한 필요성에서 사회안전망 구축 계획이 정책적으로 수립되었다. 태국 정부가 2009년부터 장기적인 플랜을 가지고 경기부양책을 수립, 가동⁴¹⁾ 시키고 있는 것도 이러한 계획의 일환이다. 이렇듯 태국의 사회안전망 구축 배경에는 경제위기에 대응하기 위한 중앙 정부의 문제의식과 장기적인 정책 수립 의지가 있었다. 그 외 사회부조 기능을 수행하던 전통적인 민간부문과 비정부기구의 역할이 사회안전망 구축에 효과적으로 결합된 사례로 평가 받는다.

태국의 사회적 안전망은 크게 ① 사회 지원, ② 사회보험 그리고 사회서비스 분야인 ③ 교육, ④ 의료·보건 분야로 나누어 볼 수 있다.

사회지원은 노인, 장애인, 저소득 층 등 사회 취약계층을 그 대상으로 하며, 주로 현금, 현물로 이루어지는 보편적 지원이다. 그런데 태국의 사회지원 정책은 사회 안전망 사업을 담당하는 ‘사회개발과 인간 안보부(Ministry of Social Development and Human Security)’의 연간 예산에 전적으로 종속되어 있다는 구조적 한계를 지닌다. 예를 들어, 사회 지원에 대한 예산은 해마다 증가추세에 있으나 2009년 해당 예산은 정부 총예산 대비 0.5%에 머무는 등 그 규모는 크지 않다. 사회지원의 내용을 보면, 대표적으로 연금지원과 장례비용 지원으로 나눌 수 있다. 노인, 장애인 HIV 감염자들에게 매일 연금을 지급하고 있으며, 아울러 60세 이후 사망자에게 장례비용보조금을 지급한다. 또한 ‘보편적 사회보장의 강화’라는 정부 시책 하에 장애인에 대한 지원 예산도 점차 늘리고 있는 추세이다.

41) 태국 정부의 경기부양책을 살펴보면, 2008년 감세정책, 전기, 수도 운송 등에 대한 보조금 지급 정책, 저소득자에 대한 현금지원 정책, 60세 이상 자국민에게 노령지원금 지급 등을 들 수 있으며, 12년까지 사회기간시설, 교육, 보건 부문에 대한 투자를 늘리는 계획을 수립했다.

<그림 25> 태국의 노령수당(Old-Age Allowance) 지급 현황(1995-2010)



출처: G20, 2011: 11

태국의 사회보험은 크게 공무원 연금, 사회보장기금(Social Security Fund: SSF), 적립 기금 등으로 분류된다. 공무원 연금은 97년 설립된 정부연금기금(Government Pension Fund: GPF)이 주관하며 97년 3월 이후 가입자는 납부기여율을 급여의 3%에서 최대 12%까지 선택할 수 있다. 태국의 정부연기금 규모는 경제위기와 무관하게 해마다 증가하는 추세에 있다. 사회보장기금의 근거는 90년 제정된 사회보장법(Social Security Act)이며, 가입자는 정부, 고용주, 근로자 이다. 이들은 각각 근로자 급여 기준 2.75%, 5%, 5%를 납부 한다. 사회보장기금의 규모는 해마다 증가하는 추세에 있다. 적립기금은 87년 제정된 적립기금법에 근거한다. 이는 고용주와 해당 근로자 간에 자발적으로 조성된 기금이며, 근로자가 퇴직 혹은 실직할 경우 근로자와 그 가족에게 소득을 보장하는 목적을 가지고 있다. 적립기금법에 따라 근로자는 급여기준 3-15%를 납부하고 해당 고용주는 근로자의 납부금액 이상을 납부해야 한다. 적립기금의 규모와 가입자 수는 증가 추세에 있다.

사회서비스 분야의 주요 부문인 교육 분야는 2009년부터 실시된 유치원부터 고등학교까지 15년간 전면 무상교육지원을 대표적 정책으로 꼽을 수 있다. 지원에는 교육비 외 교과서, 학용품, 교복, 교육장비, 정규교과 외 특별활동 지원을 포함한다. 한

편 태국의 의료보험 제도는 ① 공무원, 공무원의 피부양자, 은퇴자를 대상으로 하는 ‘공무원 의료 급여제도(Civil Servant Medical Benefit Scheme: CSMBS)’ ② 민간부문 공식 근로자를 대상으로 하는 ‘사회보장제도(Social Security Scheme: SSS)’ 그리고 ③ CSMBS와 SSS에 가입되어 있지 않은 이들을 대상으로 하는 ‘전 국민 의료보험(Universal Healthcare Coverage: UC)’의 세 가지 유형으로 커버된다. CSMBS와 UC는 정부재정지원에 전적으로 의존하고 있으며 SSS의 재정지원 주체는 정부, 사용자, 근로자 이다. 현재 CSMBS와 UC에 대한 규모와 정부 재정 지원은 계속 증가하는 추세이다.

정부의 사회 안전망 관련 투자 현황을 살펴보는 것은 정책의 추세와 방향성을 확인하는데 도움을 준다. 태국의 사회 지원, 사회보험, 사회서비스(교육, 의료) 분야의 2005-2009년 관련 투자 현황을 요약하면 다음 표와 같다.

<표 35> 2005-2009년 태국의 사회안전망 투자 현황 (GDP 대비 %)

	2005	2006	2007	2008	2009
사회적 지원	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4
사회 보험	2.2	1.9	2.5	1.2	1.4
사회 서비스 (교육, 의료)	4.9	5.0	5.4	5.5	6.0
합계	7.2	7.2	8.1	7.1	7.7

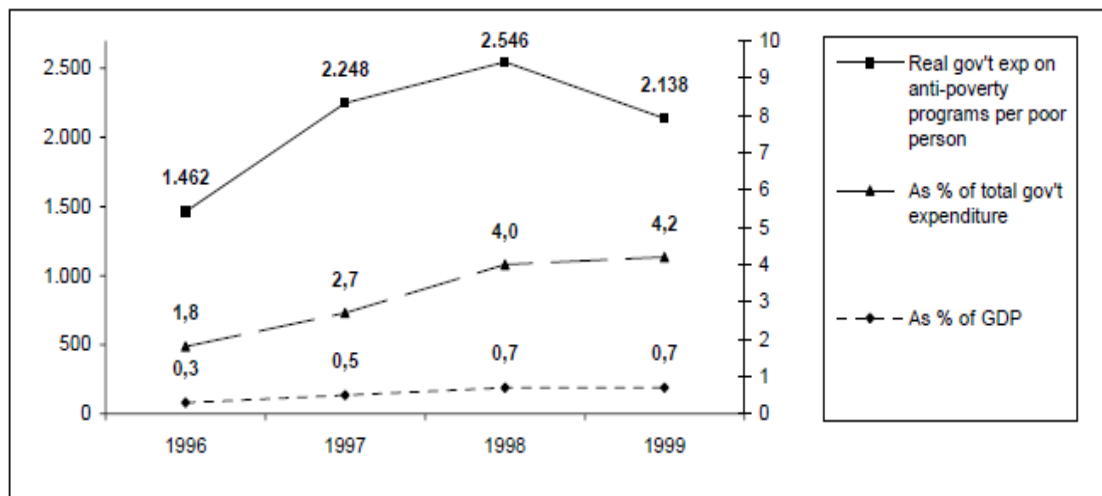
출처: Jitsuchon, 2010: 212

전체적으로 보면, 사회안전망에 대한 투자는 2005년 GDP 대비 7.2%에서 2007년 8.1%로 증가했으나 이후 경제위기의 영향으로 7.1%로 다시 줄어들었음을 볼 수 있다. 하지만 그 이듬해인 2009년 7.7%로 다시 상승하는데, 이는 태국정부의 경제 위기 대응의 노력이자 그 성과를 의미하기도 한다. 실제로 2009년 4/4분기 태국경제는 경제위기를 극복하고 회복의 단계로 들어섰다.

각 부문별 투자 비중을 살펴보면, 사회서비스 부문이 차지하는 비중이 가장 크며 사회적 지원 부문의 비중이 가장 적다. 또한 사회서비스 부문의 2008년 2009년 투자 규모를 비교해 보면 다른 부문 대비 비교적 안정적임을 보여준다. 이는 태국 정부

의 정책적 방향을 보여주고 있는데, 즉 삶의 질 측면에서 경제위기 국면이라도 의료와 교육제도에는 오히려 더 많은 투자를 했음을 의미한다. 반면 사회보험은 2008년 경제위기 시와 그 이듬해까지 그 투자 규모가 현저히 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 이는 2008년 경제위기 당시 사회보험 관련 민간 기업이 경영상의 큰 위기를 맞았음을 의미하며, 실제로 당시 관련 회사의 폐업사례가 많았다.

<그림 26> 태국정부의 Anti-Poverty 프로그램 규모(per poor person, 1996-1999)



출처: Pongsapich, 2002: 317

한편 주목되는 점은 사회지원 분야의 투자 규모이다. 사회지원은 사회취약계층, 빈곤층을 위한 프로그램으로 구성되는 바, 이 부분의 예산이 GDP 대비 0.2-0.4%에 불과하다는 점은 태국의 사회안전망 정책의 취약성을 나타내주는 지표이다. 따라서 향후 이 부분의 예산투자를 늘리고 해당 프로그램을 개발하는 것은 태국 사회안전망 구축에 중요한 숙제이다.

태국의 상황을 보더라도 경제위기와 사회안전망 구축은 불가분의 관계에 놓여있음을 알 수 있다. 경제위기를 거치면서 정부는 단기적인 사회안전망 구축에 힘쓰는 동시에 더 나아가 중, 장기적인 플랜을 제시하며 이후 다가올 경제위기에 대비하는 경향을 보인다. 한편 시민단체와 노동단체 등은 정부의 안전망 정책에 대한 비판적 목소리를 내며 이는 정부 정책에 반영되곤 한다. 국면에 따라 사회의 각 이해대변그룹들은 독자적으로 사회안전망의 플랜을 제시하기도 한다. 태국이 90년대 이후 겪은 두 번의 경

제위기와 사회안전망 구축 관련 변화를 간단히 요약해보면 다음 표와 같다.

<표 36> 태국의 경제위기와 사회안전망 제도 변화

	1997년 아시아 금융위기 전	아시아 금융위기 후	2008년 세계경제 위기 후
건강보험	일부대상	전 국민 대상	전 국민 대상
연금	정규근로자만 대상		
실업보험	정규근로자만 대상		
아동복지	정규근로자만 대상		
노인복지	특정대상만	특정대상만	전 국민
장애인 복지	특정대상만	특정대상만	전 국민
교육	수업료만 무상	수업료만 무상	전액 무상교육

출처: Jitsuchon, 2010: 222

1997년 아시아 경제위기가 발생했을 때 태국정부는 이러한 위기에 대처할 아무런 정책적 준비와 재정이 마련되어 있지 않았으며, 당시 유일하게 수행했던 대책은 농촌지역 빈곤층에 대한 현금지원이었다. 당시 빈곤층 현금지원은 이후 태국의 사회보장 정책의 한 축인 ‘사회투자기금(Social Investment Fund: SIF)’ 제도로 발전했다. 그런데 아시아 경제위기는 태국의 사회보장, 안전망 정책의 구축에 큰 계기가 되었다. 위기 후 몇 가지 중요한 정책적 변화가 발생했는데, 대표적인 것이 태국 사회보장제도(SSS)에 실업보험 비중이 확대된 점, 그리고 의료보험 대상을 전 국민으로 확대한 조치이다. 먼저 실업보험 비중의 확대에는 경제위기 시 대량의 실업사태와 이에 따른 사회적 불안 요인의 증가가 그 원인으로 지적될 수 있다. 그런데 당시 실업보험 비중의 확대 정책은 ‘자발적 실업자에게까지 그 수급대상을 확대해 재정의 과잉공급, 제도의 남용을 가져 온다’라는 비판에 직면하기도 했다. 한편 전 국민 의료보험(universal health care: UC)시행은 주목할 만한 변화였다. 아시아 금융위기 당시 태국국민의 절반가량만 의료보험에 가입하고 있었고, 이들은 주로 사회보장제도에 가입된 정규직 근로자로서 정부, 국영기업 근로자 그리고 민간기업의 근로자 들이었다. 이러한 상황에서 당시 전 국민 의료보험의 전면 시행은 사회보호 정책의 획기적인 변화였으며, 특히 태국의 빈곤층과 취약계층이 이 제도로 가장 큰 혜택을 받았다고 평가되고 있다.

한편 2008년 경제위기 위기 후 태국의 사회보장 정책은 보다 견고해져 갔는데, 특히 노인복지와 장애인 복지의 대상을 전 국민으로 확대한 점이 주목할 만하다. 또한 교육부에서 전액 무상 의무교육을 실시한 점도 큰 변화이다. 하지만 연금, 실업 보험, 아동 복지 등은 여전히 수급대상이 정규직 근로자로 한정되어 있다는 한계를 안고 있다. 예를 들어 태국의 실업보험제도 하에서 정규직이 해고 등 비자발적인 실업을 당했을 경우 가장 높은 임금을 받았던 3개월간의 평균 임금 대비 50%에 해당하는 금액을 최대 6개월 간 수령할 수 있다. 특징적인 것은 정규직의 경우 자발적인 실업에 대해서도 실업수당이 지급된다는 점인데, 이 경우 자발적 실업자가 가장 높은 임금을 받았던 3개월간의 평균 임금의 30%에 해당하는 금액을 3개월간 수령할 수 있다.

결론적으로, 두 번의 경제위기를 겪으면서 태국의 사회보호, 안전망 정책은 ‘보다 보편적인 보장의 형태’로 나가고 있는 추세임이 뚜렷이 확인되고 있다. 그럼에도 불구하고 전체근로자의 많은 부분을 차지하는 비공식 노동자는 여전히 사회적 위험에 노출되어 있는 상태이며, 이를 보완하는 문제가 여전히 풀어야 할 큰 숙제로 남아 있다. 비공식부문 노동자를 위한 '국가구제기금(National Savings Fund)'의 추진은 이러한 노력의 일환이다. 또한 비공식 노동자의 높은 실업가능성은 사회적 불안 요인으로 대두되고 있는 바, 고용안정과 실업에 대한 사회 안전망 시스템 구축 방안이 고민되고 있다. 특히 실업 대책이 중요한 이유는 고용불안과 실업이 곧 빈곤과 이어지는 태국의 사회경제적 환경 때문이다⁴²⁾. 한편 ‘일자리창출프로그램(Job Creation Programme)’ 등은 아직 구상중이며 현실적으로 적용되고 있지 못하다. 또한 고령화가 진행됨에 따라 공적연금제도(Public Pension System), 노령자 수입보전 시스템(Old Age Income Maintenance System), 노령자 현금수당프로그램(Old Age Cash Allowance Programme)의 개선과 구축이라는 과제가 있다. 이는 결국 사회보장기금(Social Security Fund: SSF)의 마련 등 정부의 재정 확보와 활용 문제가 중요함을 의미 한다⁴³⁾. 이러한 맥락에서 ‘보편적 보장’이나 ‘선별적 보장’이나의 문제는 여전히 태국의 사회적 논쟁 한가운데 놓여 있다.

42) 태국에서 실업이 빈곤으로 이어지는 현황과 정부의 일자리창출프로그램(Job Creation Programme) 필요성 대한 문 제제기는 Zhigin, Shao(2002), Social Safety Net in Thailand: the Role of Government, Institute of Foreign Economics Shandong Academy of Social Science 를 참조할 수 있다.

43) 태국 사회보장기금(Social Security Fund: SSF)의 지속 가능성에 대한 문제 제기가 있다. 즉, 현행 사회보장제도 (SSS) 만 55세 이상 가입자를 노령급여 대상자로 설정하고 있으며, 이러한 조건 하에서는 결국 재정적 어려움에 처할 수밖에 없으며, 30년 내에 지급 불능상태 가능성이 예견되고 있다.

결국, 태국 사례는 국가적 발전 정도에 따라, 절대 빈곤 관련 사회보호, 안전망 프로그램의 설정보다는 사회 비공식 부문 종사자와 실업자에 대한 안전망 프로그램 지원이 개발협력의 주요 고민점이 될 수도 있다 것을 보여주는 점에서 의미가 있다. 주지하듯이, 태국은 어느 정도의 사회, 경제적인 안정을 이루었다고 평가받지만 여전히 ‘실업은 곧 빈곤’으로 이어지는 사회구조적 특성을 가지고 있기 때문이다.

3. 사하라 이남 지역 사회적 기회 및 안전망

아프리카 사하라 이남 지역의 평균 국민소득은 경제개발협력기구 회원국 국민 1인당 소득을 100으로 할 때 1.9에 불과할 정도로 최빈국 지역이며, 각종 질병과 기근 등으로 평균수명이 계속 하락하고 있는 지역이다. 2000년대 중반 이후 OECD DAC 회원국의 원조지원이 크게 증가하고 있는 지역이며, 또한 사회의 기본 안전망 구축과 프로그램 적용이 매우 시급한 지역으로 인식되고 있다.

해당지역의 성공적인 사회적 기회, 안전망 프로그램으로 모잠비크 현금이전(Cash Transfer) 프로그램인 GAPVU, 나미비아 사회연금제도(Social Pension), 잠비아의 현금지원 취로사업(Cash for Work) 등이 주목 받고 있다. 이들 프로그램의 장점과 한계의 점검은 아프리카지역 사회적 기회, 안전망 시스템 구축 현황과 방향성 설정이라는 측면에서, 그리고 선진공여국의 효과적인 지원 프로그램 모색에 시사점을 제공할 수 있다.

사하라 이남 지역에 위치한 나라이지만 나미비아는 아프리카 대륙에서 가장 잘 사는 나라 중 하나이며, 반면에 모잠비크와 잠비아는 세계 최빈국에 속한다. 하지만 최근 이들 국가 모두 사회경제적 위기 상황에 놓여 있다는 점, 가뭄 등 자연재해의 정도가 심하며 90년대 초반까지 내전상태에 놓여 있었다는 점에서 공통점을 가진다. 사하라이남지역의 사회안전망은 일차적으로 최저생계를 위협받는 빈곤층을 대상으로 하지만 각 프로그램의 대상 설정은 상이하다. 예를 들어 모잠비크 현금이전 프로그램의 경우 도시지역 빈곤층을 대상으로 하고 있으며, 나미비아 사회연금 프로그램은 노령화 사회에 대한 대책 일환으로 일정연령 이상이 노령자를 대상으로 운영되고 있다. 한편 잠비아 현금지원 취로사업 프로그램은 주로 농촌지역의 구직자, 저임금 노동자를 대상으로 하고 있다.

<표 37> 모잠비크, 나미비아, 잠비아 주요 사회안전망 프로그램

	사회안전망 개입	대상설정	대상지역
모잠비크	현금이전 프로그램 (GAPVU)	빈곤	도시지역
나미비아	사회연금 프로그램 Social Pension	노령화	전국단위
잠비아	취로사업 프로그램 Cash for Work	저임금	농촌지역

출처: Devereux, 2000: 2, 재구성

해당 국가의 대표적인 사회안전망 프로그램에 대한 평가와 그 한계를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 모잠비크 현금이전프로그램(GAPVU)은 사하라 이남 지역 현금 이전 프로그램(cash transfer Program)의 가능성과 한계를 동시에 보여주는 전형적인 사례이다. 이 프로그램은 도시지역 빈곤을 완화하는 안전망 장치로 국내에서 뿐만 아니라 공여 기관으로부터도 긍정적으로 평가되었다. World Bank 그룹의 제안으로 시작된 프로그램이지만 이후 모잠비크 정부가 정치적 의지를 가지고 주도한 프로그램이라는 점에서 의미가 크다. 또한 GAPVU의 가구당 지원 액수는 크지 않으나 도심지역 빈곤층에게 끼치는 효과성 측면에서는 시행 초기 매우 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 파행적 운영과 부패로 프로그램의 운영이 불가능하게 되어 97년 일시 정지되기도 했다. 또한 총 수혜자의 30% 가량이 부적절한 수혜자라는 한 연구 보고에서도 알 수 있듯이 대상 선정의 부적절성이 구조적으로 존재했다. 한편 모잠비크 전체 인구의 85%가 거주하는 농촌지역 빈곤도 큰 사회문제 인데, 수혜 지역을 도심으로 한정된 문제가 프로그램의 한계로 평가된다. 일부 연구자들은 GAPVU가 ‘빈곤감소(poverty reduction)’ 측면에서 그 기능은 매우 미약했으며 단지 ‘빈곤완화 안전망(poverty alleviating safety net)’으로써 한정된 역할만 했다고 평가하기도 한다. 결국 안전망 프로그램 적용의 성공 여부는 운영의 투명성, 대상자 선정의 적절성과 합리성 그리고 정치적 의지 등에 달려 있다.

둘째, 나미비아 사회연금프로그램을 이해하기 위해서는 1996년 나미비아 사회연금 시스템의 민영화에 대한 이해가 선행되어야 한다. 당시 정부는 연금 시스템의 안정성

과 비용절감 차원에서 민영화가 경쟁력을 가진다고 판단했다. 사회연금제도의 성공여부도 결국 정확한 대상선정(targeting)에 달려 있는 바, 이를 위한 자산조사(means test) 관련법이 1999년 나미비아 국회를 통과했다. 자산조사는 정확한 목표선정을 위한 절차인데, 공적 부조, 생활보호 대상자 및 노령부조·연금 등에서 대상자가 사회보장제도를 악용하지 않도록 대상자(피보험자)의 수입, 재산, 다른 저축수단, 친지의 도움 여부를 실제로 가려내는 것이다.

셋째, 잠비아에서는 취로사업 프로그램이 실행되기 전에 공공사업(public work)에 대한 사회 정책적 차원에서의 많은 사회적 논의가 있었다. 특히 가뭄 등 기후변화에 의한 사회 위기 시 식량지원 취로사업(food for work)의 적절성 여부와 시장 자유화(market liberalisation) 증진을 위해 현금지원 취로사업(cash for work)이 어떤 역할을 할 수 있을지에 대한 고민이 있어 왔다.

소개된 사하라 이남 지역의 세 국가 중, 여기서는 모잠비크의 국가협력전략(Country Partnership Strategy), 빈곤감축행동계획(Poverty Reduction Action Plan 2011-2014) 그리고 사회 안전망 확대와 관련된 현금이전프로그램(GAPVU)을 소개하고 이의 성과와 한계에 대해서 알아본다. 성과와 한계의 점점은 아프리카지역 사회적 기회 및 안전망 시스템 확대를 위한 선진 공여국 개발협력 방안 모색에 일조할 수 있다.

3.1 모잠비크

모잠비크는 2010년 World Bank 발표 기준 1인당 GDP는 410달러로 세계 최빈국 중 하나이며, 대외 원조에 크게 의존하는 전형적인 저개발 국가이다. 모잠비크 국민 1인이 받는 원조는 2009년 평균 89.2달러였고 2010년 지원받은 대외 원조금액은 약 22억 달러로 모잠비크 총 GDP(95.9억불)의 22%에 이르는 등 사하라이남 지역 중에서도 원조규모가 높다.

주요 공여국은 미국, 영국, 스웨덴 등이며, 주요 다자 원조공여 국제기구는 World Bank, EU, 아프리카 개발은행(AfDB) 등이다. 미국과 영국은 모잠비크에 100% 무상원조를 하고 있으며, 2010년 기준 모잠비크 전체 원조 규모에서 무상원조가 차지하는 비중은 78.9%였다. 미국은 모잠비크 최대 공여국이며 인적자원개발, 정부역량

강화, 부정부패척결 등 사회 시스템 개선 분야에 집중하고 있다. 그 외 민간부문 활성화, 보건 및 건강 환경 개선, 농촌 소득증대 프로그램 구축 사업 등을 지원하고 있다. 영국은 인적자원개발, 질병퇴치 등의 사업에 무상지원하고 있으며, 그 외 중소기업 및 금융부문의 지원을 확대하고 있다. 특히 아프리카 개발은행은 직업교육을 통한 인적자원 개발, 일자리 창출, 농산물 생산증대 프로그램 개발에 집중하면서 모잠비크의 농촌경제발전, 경제기반 강화 등 중장기적인 프로그램 구축 지원에 집중하고 있다. 주요 공여자의 대 모잠비크 지원방향 및 분야를 정리하면 다음과 같다.

<표 38> 주요 공여자의 대 모잠비크 지원방향과 분야

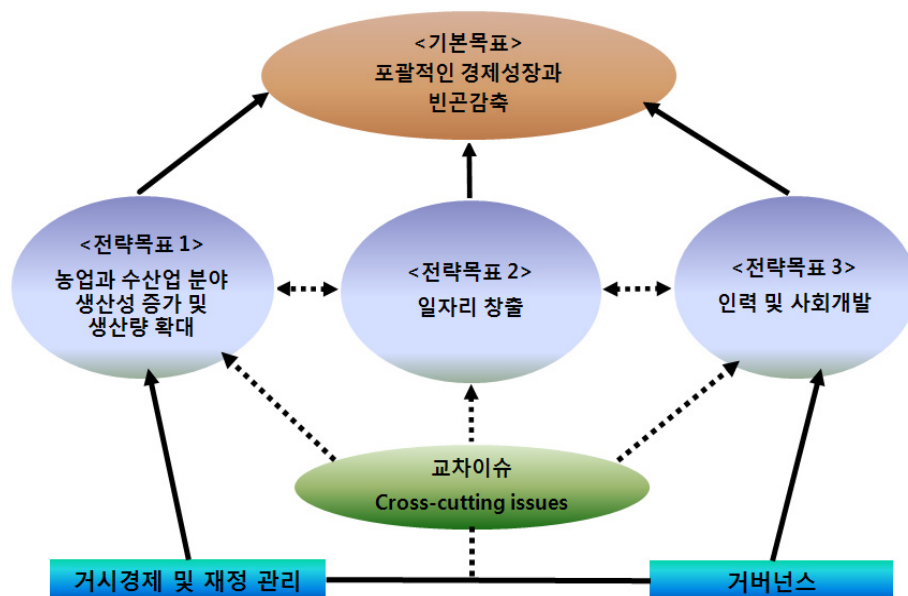
공여자	지원방향	지원분야
EU	빈곤감소 및 신속하고 지속가능하며 광범위한 성장 지원	① 교통 인프라 및 지역경제통합 (도로 개보수, 제도적 지원, 역량강화 등의 사회·경제적 활동 포함) ② 농업·농촌개발 및 농업분야의 지역경제통합, 식량안보강화, 무역흐름 촉진
미국	빈곤감소 및 성장	① 민주주의 거버넌스 강화 ② 핵심 경제분야의 경쟁력 향상 ③ 보건상황 개선 ④ 양질의 교육 및 훈련 기회 확대 ⑤ 모잠비크 국민의 안보능력 강화
영국	빈곤감소	① 빈곤감소 ② 교육 (기초교육, 중등교육) ③ 거버넌스 (선거에서 도시민들의 참여권 보장) ④ 보건 (기관에서의 분만을 증대 등) ⑤ 물 및 위생 (위생시설에 접근할 수 있는 농촌거주민 증가) ⑥ 부 창출 (새로운 직업 창출)
스웨덴	빈곤감소 및 성장	① 인권향상 (참여, 투명성, 책임성, 평등성 보장) ② 민주주의 및 효율적 거버넌스 (부패척결 포함) ③ 기후적응 (climate adaptation)
AfDF	빈곤감소 및 성장	① 직업교육을 통한 인적자원 개발, 일자리 창출 ② 인프라 개발을 통한 민간부문의 경쟁력 제고 ③ 농산물 생산증대 프로그램 개발 ④ 거버넌스 향상

출처: 모잠비크 국가협력전략 2011-2015, 2012: 26, 재구성

정부의 적극적인 산업 육성 노력, 각종 규제 완화, 민영화 정책 추진 등에 힘입어 2009-2011년 모잠비크 평균 경제성장률 7%대를 유지하고 있다. 하지만 정부개입으로 인

한 경제지표 상승에도 불구하고 빈부격차는 오히려 심화되고 있으며, 따라서 사회갈등의 해소가 핵심과제로 남아있다⁴⁴⁾. 사회안전망 구축 관련, 모잠비크 정부의 빈곤감축 5개년계획(Poverty Reduction Action Plan: PARP)은 주목할 만하다. 이 계획에는 ① 농업과 수산업분야의 생산성 증가, ② 빈곤감축을 위한 일자리(고용) 창출, ③ 인적 및 사회 개발이라는 3대 기본목표와 ① 굿거버넌스와 ② 거시경제 및 재정관리 능력 향상이라는 2대 지원전략이 설정되어 있는데, 3대 기본 목표 중, 일자리(고용) 창출과 인적 및 사회 개발 목표가 사회적 기회 및 안전망 구축과 관련이 있다. 일자리(고용) 창출 목표는 다시 ① 일자리 형성 활성화(Stimulate the creation of employment) ② 취업능력제고(Improve people's employ ability) ③ 노동의 공급과 수요 연계 촉진(Facilitate linkages between employment supply and demand) 이라는 세 가지 전략적 최우선 과제로 나누어진다.

<그림 27> 빈곤감축 5개년 계획(PARP) 기본 목표 및 전략 목표



출처: Poverty Reduction Action Plan 2011-2014, May 2011
모잠비크 국가협력전략 2012-2015, 2012: 30

44) 모잠비크 빈곤률은 남성가장 가정에 비해 여성가장 가정에서, 도시보다는 산업 발전이나 시장 접근성 수준이 낮은 지방에서 더 높게 나타나고 있다. 2008년 상위 10%의 소득 분포는 36.73%, 하위 10%의 소득분포는 1.94%로 빈부격차가 크며 하루 1.25 달러 미만의 생계비로 사는 인구는 25.13%, 2 달러 미만의 인구는 42.86%로 높은 빈곤율을 보이고 있다. UNDP가 발표한 2010년 인간개발지수(Human Development Index)에 따르면 모잠비크는 169개국 중 165위를 기록하여 최하위 수준이며, 또한 에이즈의 급속한 확산으로 2010년을 기준으로 한 평균수명은 48.4세에 불과하며, 국토 중심부에 위치한 이남바스주 지방에서는 계속된 가뭄으로 약 5만 명가량이 기아의 위험에 직면해 있는 것으로 추정되고 있다.

일자리 창출을 활성화하기 위한 구체적 방법으로는 ① 중소기업 개발 및 창립에 적합한 환경 구축 및 노동집약적 산업에 국내외 투자 유치, ② 중소기업 개발 및 지원을 위한 포괄적인 서비스 및 금융기회 확대, ③ 노동집약적 산업의 육성, ④ 대규모 사업(mega projects)에 대한 소규모 회사와 대규모 회사 간의 연계 강화, ⑤ 건설 및 지방 인프라 유지보수 사업 등 저임금 일자리를 제공할 수 있는 노동집약적인 공공사업의 추진 등이 설정되었다. 그리고 취직 능력 제고를 위한 방법으로는 ① 도시와 농촌의 공공 및 민간 부문 직업훈련 기회 제공 및 훈련의 질 개선, ② 특히 신흥 전략분야인 관광산업, 광업, 경영 부문 수요에 부합하는 직업훈련, ③ 정규 직업훈련 교육시스템 외 전통적인 교육훈련기술 인지 등이 언급되고 있다. 한편 노동의 공급과 수요연계 촉진 전략을 달성하기 위해서는 ① 노동의 공급과 수요사이의 정보 불균형 감소, ② 고용과 비즈니스 동향 관련 민간과 공공분야간의 논의 개선, ③ 노동시장 정보 및 비즈니스 개발에 대한 정보의 질 개선 등이 이루어져야 함을 강조하고 있다.

3대 기본 목표 중 인적 및 사회 개발 목표는 ① 사회복지의 질과 가용성 제고(Availability and quality of social services) ② 기초 사회보장(Basic Social Security) ③ 사회 인프라(Social Infrastructure) 구축을 최우선 과제로 설정하고 있다. 우선 사회복지의 질과 가용성 제고를 위해서는 ① 여성, 아동 및 취약계층 중심으로 의료서비스 접근에 대한 공정한 기회 촉진, ② 보건의료 인력관리 개선, ③ 7세 이상 보편적 초등교육 달성, ④ 청소년과 어른의 문맹률 제고 및 생계자립형 프로그램 확대, ⑤ 중등교육의 확대 및 노동시장에 적합한 기술 및 교육개발을 통한 교육기회의 확대를 꾀해야 함을 언급하고 있다.

다음으로 기초사회보장의 확립을 위해서 ① 취약계층의 경제 및 식량안보(nutritional security)에 기여할 수 있는 ‘Direct Social Action Programs’의 범위 및 영향 확대, ② 기초사회보장시스템(Basic Social Security Subsystem)의 운영 효율성 및 투명성 개선, ③ 취약계층을 위한 보완적인 지원 서비스 보장, ④ 취약계층을 위한 교육 및 보건시스템 개발 및 실행, ⑤ 만성적인 식량부족 및 환경 영향, 물가 변동, 농업생산성의 계절별 변동 등의 취약점에 대응, 이를 위해 ‘국가의 생산적 사회행동 프로그램(National Program for Productive Social Action)’ 개발 및 실행 등을 강조하고 있다.

마지막으로 사회 인프라(Social Infrastructure) 구축은 ① 지방 및 도시지역의 상

수도 공급 및 위생시설 이용 및 접근성 확대, ② 교통서비스의 접근성 확보를 통한 도시지역의 이동성 보장, ③ 보건 및 교육 분야를 위한 지방의 태양광 에너지 공급 등 에너지 공급서비스 확대, ④ 취약계층의 거주권 보장 및 주거 공간 확보 지원, ⑤ 신규 주택 건설 촉진, ⑥ 비공식적인 주거 형태 개선, ⑦ 상수도 및 위생시설 관련 인력 교육 실시 등을 통해 달성 될 수 있음을 지적하고 있다.

<표 39> 공여국의 대 모잠비크 분야별 지원 현황(2006-2010)

(단위: 백만 달러)

구분	분 야	2006	2007	2008	2009	2010	연평균
사 회 인프라	교 육	139.4	250.9	91.7	189.9	193.5	173.1
	보 건	132.6	185.5	184.2	239.2	150.1	178.3
	수자원·위생	76.0	111.7	327.9	68.9	79.7	132.8
	기타 사회인프라	280.9	507.3	693.6	495.3	649.8	525.4
경 제 인프라	교통·통신	118.4	233.3	348.1	105.9	199.1	201.0
	에너지	49.8	96.9	14.4	62.4	209.7	86.6
	기타 경제인프라	5.8	48.0	16.8	26.8	53.8	30.2
생 산 분 야	농림수산업	112.1	77.9	131.4	122.8	82.2	105.3
	산업·광업·건설	22.6	4.1	8.6	27.2	101.8	32.9
	무역·관광	3.9	3.4	3.1	3.6	0.4	2.9
다부문		46.6	118.3	49.4	50.3	164.9	85.9
기 타		474.7	733.0	890.9	804.5	347.7	650.2
합 계		1,462.8	2,350.1	2,760.1	2,209.6	2,232.7	2,203.1

출처: 모잠비크 국가협력전략 2011-2015, 2012: 22, OECD DAC

그런데 모잠비크의 가장 큰 사회 현상 중 하나는 내전 등 사회분쟁, 갈등으로 인한 인구의 이동, 즉 인구의 도시 유입이 급증했다는 점이다. 이렇게 유입된 인력은 낮은 교육혜택과 기술교육 기회 등의 부재로 인해 취업 준비그룹으로 형성되지 못하고 도시난민으로 전락하고 있는 상황이다. 따라서 도시 빈곤화 문제 해소가 가장 큰 국가

정책적 과제로 대두되어 왔다. 이러한 맥락에서 모잠비크의 가구 식량 안보와 빈곤 감축의 측면에서 성공적인 평가를 받았던 현금이전프로그램인 GAPVU(Gabinete de Apoio a Populacao: Office for Assistance to the Vulnerable Population)에 대해 간단히 살펴보고 평가 하고자 한다.

GAPVU는 정부의 담당 부서 이름이자 프로그램 명칭으로 사용되고 있는데, 애초 모잠비크 도심지역의 식량안보(food security)와 수급 측면에서 World Bank 그룹인 ‘Mozambique Food Security Study’에 의해 제안된 프로그램이다. GAPVU는 모잠비크 재정부 산하 기구로 1990년 출범했으며 이후 도시지역 현금지원사업의 중심 실무기구로 재정비되었다. 초기 긍정적인 평가에도 불구하고 이후 파행적 운영과 부패, 수혜 대상자 선정의 부적절성 등으로 논란을 겪으며 1997년 일시 정지되고 이후 새로운 현금이전 프로그램인 INAS(Instituto Nacional de Accao Social)로 정비되었다.

프로그램의 수혜범위는 개인 혹은 가정(household)이며 판단 대상은 ① 5세 이하 영양실조 유아를 부양하고 있는 가정, ② 영양결핍 산모가 있는 가정, ③ 60세 이상 개인 실직자 혹은 그가 속한 가정(해당 가정에 18세-59세 사이 노동능력자가 없을 시), ④ 장애인 혹은 노동 불능자가 속한 가정(해당 가정에 18세-59세 사이 노동능력자가 없을 시), ⑤ 5명 이상의 아동을 부양하고 있는 여성가장의 가정(해당 가정에 18세-59세 사이 노동능력자가 없을 시), ⑥ 가장이 만성 불치병 환자로 판정된 경우이다. 이렇게 설정된 대상의 빈곤, 주거환경, 노동력 상실 정도를 해당 기관 담당관이 면접과 조사 등을 통해 판단, 선별하여 최종 수혜자를 결정하게 된다. 1996년 기준 수혜자의 90%이상이 ① 항과 ③ 항에 해당되었다. 지원 액수는 4인 가족을 기준으로 월 약 72,000Mt 정도로 크지 않지만, 지급된 현금은 1995년 기준 수혜자 지출의 13%, 1997년 기준 수혜자 현금 수입의 25%를 차지했다. 수혜자는 지원된 금액으로 의류(55.3%)와 주방 물품(22.7%)을 가장 많이 구입했으며, 주로 개인을 위해서(56%) 혹은 가사를 위해(33.1%) 소비했다. 그 외 농업(8.4%)과 교육부문(2.6%) 등에 지출했다.

<표 40> GAPVU 가구 규모별 지원규모 1990-1996년(meticais/month)

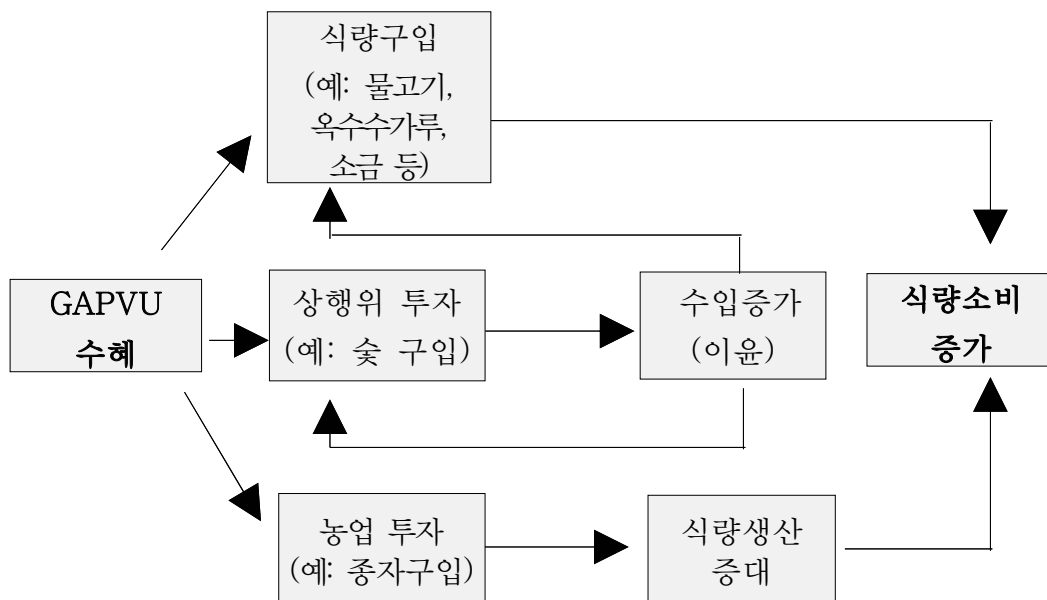
가구 규모	1990	1993	1995	1996
1인 가족	7,500	20,000	24,000	32,000
2인 가족	12,500	32,400	38,000	51,000
3인 가족	15,000	40,000	48,000	64,000
4인 가족	15,000	42,000	60,000	72,000
per extra person	+0	+2,000	+6,000	+8,000

* 18,000 Meticaïs ≒ £1 (1997년 기준)

출처: Devereux, 2000: 45

앞서 언급했듯이, GAPVU는 애초 모잠비크 도심지역의 식량 수급과 관련된 프로그램으로 모델링 된 바, 지원금이 어떤 과정을 통해 도심지역 식량 소비 증가에 효과적으로 기여하는가에 관심이 집중되어 있다. 이러한 맥락에서 GAPVU의 효과를 그림으로 나타내면 아래와 같다. 결국 이것이 프로그램 설정의 궁극적 목표라 할 수 있다.

<그림 28> GAPVU 의 영향: 가구의 식량 소비에 미치는 영향



출처: Devereux, 2000: 59

4. 개도국 사례를 통한 시사점

이상의 아시아와 아프리카 지역 개도국 사례 분석을 통해 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안 관련 몇 가지 시사점을 제안해 본다.

첫째, 개도국의 사회적 기회, 안전망 구축은 재난구호, 경제위기시 취약계층 현금지원, 임시적 사회부조, 단기 일자리 지원정책 등과 같은 단기적 정책과 사회보험제도, 의료 제도, 노동시장정책 등의 장기적 정책을 병행 발전시킴으로써 효과적으로 수행될 수 있다는 점이다. 따라서 개발 협력 또한 이러한 단기적, 중장기적 계획 하에 이루어져야 하며, 특히 협력방안이 수원국의 장기적 경제발전 전략과 조화를 이루어야 한다. 결국 글로벌 경제위기 등에 대응하는 안전망 대책은 현금이전 등 사회지원프로그램(social assistance program)이 효과적이나, 개도국의 장기적이고 지속적인 사회적 대응력을 기르기 위해서는 교육, 의료, 식량제공서비스 프로그램 등 보다 장기적인 사회보장서비스(social security service) 구축에 집중해야 한다. 개발협력 방안도 이러한 점을 고려해서 개도국 사회의 대응력을 높이는 쪽으로 보다 초점을 맞추는 것이 바람직하다.

둘째, 개도국 사회적 기회, 안전망 확대를 위한 개발협력 방안은 수원국의 맥락에 맞게 마련되어야 한다. 여기서 맥락이란 사회규범, 역사적, 제도적 전통, 경제발전 수준, 국가 선호도(national priorities), 지자체(local areas)의 능력 등을 의미한다. 예를 들어 개도국 사회안전망 시스템의 구축을 위한 개발협력 방안은 기존의 민간제도, 공동체 단위의 대응체계, 사회보호 및 사회보험제도를 ‘대체’하는 것이 아닌 ‘보완’하는 개념으로 접근해야 한다. 이럴 경우 안전망 모델적용의 오류로 발생할 수 있는 소모적인 사회적 비용과 부작용을 최소화할 수 있다.

셋째, 설정된 사회 안전망 프로그램이 수원국 수혜자의 자발적 의지를 저하시키는 역기능을 초래하지 않아야 한다. 따라서 일시적 안전망 보다는 사회적 기회를 제공할 수 있는 프로그램이 개발되고 적용되어야 한다. 특히 무조건부 현금부조나 소액 금융지원 프로그램은 개도국의 궁극적인 빈곤해소나 인적자본개발에 도움이 되지 않을 수도 있다. 결국 개인의 동기와 안전망 정책이 조화를 이루어야 한다.

넷째, 사회적 기회, 안전망 운영에 중앙정부보다 지자체(지역 정부)의 능력과 역량이 중요한 경우가 많다. 따라서 해당 주체의 역량을 강화하는 개발협력 프로그램의 모색이 필요하다. 필리핀 사례에서도 볼 수 있듯이, 글로벌 경제위기에 대한 동남아시아 국가의 첫 대응은 중앙 집중화된 사회안전망 구축 시도로 나타났다. 하지만 이러한 노력은 한계에 부딪히게 되었다. 결국 안전망 대상층에 대한 정보와 접근은 지방차원에서 보다 효율적일 수 있었고 프로그램에 따라 지방정부가 더 높은 책임성을 가질 수 있음을 알게 되었다. 실제로 인도네시아와 태국은 지방정부의 관리능력과 통제력을 바탕으로 사회안전망 시스템을 신속히 탈중앙화 시켰다.

다섯째, 개도국 사회 안전망 프로그램은 안전망의 대상과 수요에 따라 다르게 반응하며 고안되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 예를 들어 경제위기 시 기업의 구조조정 등에 의해 발생하는 실업자와 경제위기와 무관하게 존재하는 농촌 거주민, 도시빈민, 비공식 부문 종사자 등은 모두 안전망의 대상이지만 이 두 집단에 대한 안전망 프로그램은 상이하게 접근되어야 한다. 또한 개인이나 가구 등 안전망의 대상수요가 변동하면 제도의 규모 또한 확대 되거나 축소되어야 함을 의미한다. 또한 같은 맥락에서 경제 위기 시 설정된 안전망 시스템을 경제 위기 후 어떻게 조정, 발전시킬 것인가도 중요 고려 사항이다.

여섯째, 경제위기 국면에서 사회 안전망 구축을 위한 예산규모는 일정 규모가 유지되거나 오히려 더 증가해야 한다. 이를 통해 위기 이후 사회적 비용을 줄일 수 있는 효과가 있다. 예를 들어 빈곤지역의 단기적 현금 지원은 인적자원 손실을 막기 위한 매우 중요한데, 이는 경제위기 시 영양실조로 인한 아이들의 학업 중단이 장기적으로 빈곤을 구조화하며 경제 성장을 저해하는 요인으로 되기 때문이다. 하지만 경제위기를 맞은 개도국의 경우 이러한 여력이 존재하기는 매우 어렵기 때문에 국제기구와 선진 공여국에서 이에 대비하는 프로그램을 고민해 볼 수 있다.

일곱째, 동남아시아와 아프리카 개도국들은 무엇보다 사회적 기회, 안전망 확대 관련 재정확보의 어려움과 재정의 효율적인 관리 기법의 부재에 직면해 있다. 이에 따라 재정의 누출 현상도 발견되는 바, 국가적 데이터베이스를 가진 기획, 조정기관의 설립과 이에 대한 국제기구와 선진 공여국의 지원이 필요하다. 이는 재정 확보 기법 전수와 시행, 평가에 대한 가이드라인을 제시하는 것에서 출발할 수 있다.

여덟째, 사회안전망의 효율성에 대한 주기적인 평가 시스템 구축이 매우 중요하다. 예를 들어 인도네시아의 사회모니터링 및 신속대응전담반(Social Monitoring and Early Response Unit)은 경제위기 상황에서 사회안전망 시스템에 대한 현장평가를 수행했으며, 이를 통해 유용한 정보를 축적해 왔다. 또한 태국정부는 민간부분의 독립 평가기관을 통해 사회안전망 운영의 효과성에 대해 모니터링 하고 있다. 선진공여국은 이러한 측면의 기술적 기법을 개도국에 지원할 수 있다. 예를 들어 빈곤층과 취약계층에 대한 신뢰도 높은 정보 수집 방법과 분석 능력, 그리고 노동시장에 대한 정보 수집, 분석 프로그램의 개발 부문에 지원해야 한다.

아홉째, 사회 안전망 구축 관련 주체 설정과 역할의 문제이다. 비정부기구, 지역공동체, 민간기업 등의 사회안전망 구축 과정 참여유도를 통해 제도의 효율성제고와 책임성 증진을 꾀할 수 있다. 이는 정부의 개입이 비정부 기구의 역할을 위축(crowd-out) 시켜서는 안된다는 국제기구의 권고사항과도 조응한다. 민간 부분의 참여는 사회안전망 제도의 모니터링을 통한 투명한 운영에도 일조할 수 있다. 실제로 지난 10여 년간 비정부 기관과 민간 기업들은 공적 사회 안전망 구축에 일조해 왔다. 또한 개도국 내 다양한 이해관계자들의 참여 유도는 전통적인 사회부조 기능을 유지, 강화할 뿐만 아니라 이들을 사회안전망 제도 확대에 책임감 있는 주체로 설정하고 있다. 사회적 안전망 구축 관련 개발협력과정에서 민간기업의 참여 활성화와 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR) 강조도 이러한 추세와 맥을 같이 한다.

열 번째, 선진 공여국은 지원 대상국의 사회적 환경과 전통적인 사회안전망 구축 정도에 따라 다른 지원 전략과 프로그램을 모색해야 한다. 예를 들어 아프리카의 모잠비크와 같은 최빈국이며 전통적인 사회안전망 프로그램이 부재한 국가의 경우 현금 이전 프로그램은 사회적으로 큰 효과를 지닌다. 실행 방향이 무조건부에서 조건부 지원으로 전환되는 것이 중요하다. 그런데 태국과 인도네시아와 같이 전통적인 사회 부조 기능이 존재하고 또 일정정도 노동시장이 형성된 국가의 안전망 구축과 확대는 좀 더 다른 차원에서 고민되어야 한다. 예를 들어 이들 국가군을 위해서는 단기 일자리 제공, 현금지원 프로그램 지원 보다는, 노동인구의 대부분을 차지하는 비정규직, 비공식 부문 종사 노동자에 대한 보다 ‘보편적이면서 정교한’ 안전망 구축 방안을 모색, 지원해야 한다.

결론적으로, 개발협력 방안은 개도국의 사회 안전망의 상시성(사회안전망의 일부는 사회정책의 상시적 요소가 되어야 한다), 신속성(재난이나 경제위기 시 신속한 대응력이 필요하다) 그리고 유연성(경제 위기 상황과 경제위기 이후 상황에 대한 안전망 프로그램의 유연한 대응과 전환)을 위해 고안되어야 한다. 그 외 예산지원과 운영에 있어 투명성과 책임성 기법 지원이 필요하다. 이는 선진공여국의 사회보장 시스템 운영 기법, 안전망 구축 과정과 성과에 대한 모니터링 프로그램 지원을 통해 확보될 수 있다. 개도국이 사회 안전망 시스템을 구축하는 단계에서 투명성과 책임성은 안전망의 지속가능성과 직접적으로 연결되는 요소이다. 이는 프로그램 운영의 불투명성, 책임성 부재 등으로 인해 해당 프로그램이 중단될 수밖에 없었던 동남아시아와 아프리카 사례에서 확인된다.

Ⅷ. 정책적 함의와 향후 연구범위

개도국의 사회적 기회 및 안전망 확대 방안 모색은 국제사회와 선진공여국의 개발협력 부문과 미래 전략에서 이미 중요한 주제로 자리 잡고 있다. 그런데 2005년 파리선언의 원조 효과성을 위한 주요 원칙 중, 수원국의 주인의식 함양, 양자간 책임성 강화 원칙, 개도국 거버넌스 구축 지원 원칙 등은 개도국 사회적 안전망 구축이 개도국 사회, 문화, 경제적 맥락을 고려하지 않은 선진 공여국의 일방성에 기반 해서는 안된다는 점을 중요하게 지적하고 있는 것이다. 특히 국별지원계획(CPS) 수립 단계에서부터 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발도상국 내의 도전 과제를 정확히 설정하고 특정 정책에 대한 지원방안을 구체적으로 밝혀 나가야 하며 지원 프로그램 입안과 실행 시 개도국의 주인의식 함양 방안을 늘 염두에 두어야 한다고 강조되고 있다. 이 과정에서 공여국은 국제적인 협력 네트워크를 가동시키는 것이 중요하며 이러한 관계성 하에서 KOICA의 관련 사업비전도 설계되어야 한다. 이러한 문제의식과 수행된 범위연구를 바탕으로 큰 틀에서 KOICA에게 주는 몇 가지 정책적 함의와 향후 연구 범위를 제안해 보고자 한다.

먼저 사회적 기회 및 안전망 사업 관련 KOICA가 어떠한 정책적 방향성을 가져야 하는가를 언급해 보면 다음과 같다.

첫째, 개발협력 과정에서 개도국과의 의사소통 구조를 강화해야 한다. 특히 개도국 사회적 기회 및 안전망 시스템 구축과 확대를 위해서는 개도국 현지 정부, 민간기업, 사회단체 등과의 의사소통 구조를 더욱 강화해 나가는 것이 중요하다. 같은 맥락에서 사회 안전망 확대 관련 개발협력은 해당 개도국의 국가사회보호전략(NSPS) 혹은 국가발전전략(NDS)과 조응해야만 그 효과성을 담보할 수 있는데, 이 과정에서의 의사소통 구조의 구축은 중요하다. 결국 개도국 사회 정책에 대한 국제적 지원과 개발협력 전략들은 현지 이니셔티브와 결합될 때, 효과적으로 작동될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 이 과정에서 ‘공여국의 자기성찰’은 중요한 덕목이다.

둘째, 중점 지원 지역에 대한 점검이 필요하다. 이는 기초적인 사회적 보호와 안전망이 보다 절실한 지역이 어디인가 라는 물음에서 출발할 수 있다. 이러한 이유로 OECD DAC 회원국과 국제기구는 2000년 대 중반이후 그 관심지역을 아프리카로

급속히 돌리고 있다고 판단된다. KOICA도 중장기적인 개발협력 관점에서 이 지역의 사회적 기회 및 안전망 프로그램과 사회 시스템 구축 사업 지원에 대한 계획을 가져야 할 것이다.

셋째는 중점 지원 지역 선정과도 관련된 것으로, 관련 개발협력 사업 부문에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 개도국 성장이익을 사회적으로 취약하고 배제된 사람들에게 확산시키는 효과를 높이는 사업이 필요하다. 이를 위해 학교건립 등 사회 인프라 확충이나 개발 경험 전수 교육 같은 외적 요소도 중요하지만, 지속가능한 성장을 위해서는 무엇보다 개도국이 진정으로 필요로 하는 분야의 ‘사회 시스템 창출’에 보다 집중하는 것이 중요하다. 특히 교육·보건 시스템, 노동 문제(노동환경, 일자리)는 현재와 미래의 빈곤층에게 큰 영향을 미치는 바, 장기적 시스템 구축 관점에서 개발협력 방안이 다루어져야 한다. 이러한 맥락에서 개도국의 사회 안전망 설정과 운영을 기술적으로 가능하게 해주는 대상설정(targeting) 프로그램, 정책 성과평가 시스템 구축, 정보통신기술(ICT) 관련 인력 양성 프로그램 등에 대한 지원 사업 등은 해당 프로그램이 개도국 사회 시스템 구축에 기반이 된다는 점에서 의미가 있다.

넷째, 개발협력 관련 국제동향에 대한 적극적인 모니터링과 대응이 필요하다. 즉, KOICA는 OECD DAC 회원국을 중심으로 한 선진 공여국들이 사회적 기회, 안전망 확대 관련 어떤 협력방안 시행하고 있으며, 향후 어느 영역을 중요 사업부문으로 설정하고 있는가를 끊임없이 주시해야 한다. 현재 한국 ODA 전체 지형에서 사회적 기회와 안전망에 대한 관심도와 사업현황을 보면, 국제사회의 활발한 논의 흐름에 적극적으로 대응하고 있지 못하며, 또한 사회적 기회와 안전망에 대한 관심이 상대적으로 증가하고 있음에도 불구하고 이러한 관심이 실질적인 정책 추진과 실행에 충분히 반영되지 못하고 있다는 평가가 있다.

다음으로, 향후 연구 범위를 제안해 보고자 한다. 사회적 기회에 대한 연구는 통상 사회 서비스 분야 관련 주제를 그 대상으로 삼는다. 사회 서비스는 교육 서비스, 고용서비스, 의료 서비스 등이 있는데, 이 중 교육 서비스와 고용 서비스가 사회적 기회와 연관 있다. 고용 서비스 부문과 관련해서는 사회적 일자리 창출(Social Job Creation)과 사회적 기업(social enterprise) 관련 주제들이, 교육 서비스 측면에서는 교육시스템 구축 방안, 직업교육 모델링, 전문 인력 양성 방안 연구 등이 주요 연구 부문이다. 이에 비해 사회적 안전망은 보다 광범위한 정책과 제도적인 측면을

다루는데, 복지정책(사회보험, 의료·보건 서비스, 의료보장제도, 연금제도 등)과 노동 정책(고용 및 실업 부문 등), 빈곤정책(빈곤 감소와 재빈곤화 방지 등) 등이 그것이다. 기타 에너지공급, 금융시스템, 주거 환경 문제, 빈민지역, 질병, 성 평등 문제 등도 사회적 기회·안전망 차원에서 다루어 질 수 있는 부문이다. 그런데 사회적 기회와 안전망 관련 국제사회의 연구와 논의는 사회적 기회, 안전망의 범위를 개선하고 제도화해야 하는 이유에 집중되고 있다. 상대적으로 사회적 기회와 안전망의 초기 설계와 시행방식, 특히 개발도상국의 정치, 재정, 문화, 환경 등과 포괄적으로 연계되는 사회적 기회와 안전망 구축의 필요성과 방향에 대한 논의는 충분해 보이지 않는다.

개도국 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력방안에 대한 연구는 우선 개도국의 구조화된 빈곤, 사회취약성과 불안정성에 대한 사회, 경제, 문화적 원인을 다면적으로 이해하면서 출발해야 한다. 이른바 개도국 사회적 안전망 구축의 방해요인은 크게 외적요인과 내적 요인으로 나눌 수 있다. 외적요인으로는 글로벌 경제 불안정성과 사회적·정치적 변동 등의 요인을 꼽을 수 있다. 이러한 외적 요인들은 개발도상국의 사회 취약성, 예를 들어 고용시장, 식량 소비, 에너지수급, 금융 등의 불안정성을 증대 시킨다. 특히 세계경제에 보다 밀접히 편입된 개도국의 경우일수록 이러한 현상이 두드러진다. 외적요인들이 강할수록 개도국의 사회적 기회와 안전망 관련정책, 특히 사회 취약계층에 대한 정책 시행에는 매우 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 내적요인은 지역, 인종, 종교, 젠더 등과 관련된 개도국 사회 내에 내재된 불평등 요인을 의미한다. 이러한 요인은 특정 집단의 열악한 조건을 더욱 악화시키고, 경제성장에 의해 제공되는 기회와 성과를 특정 집단에게 빼앗기는 경제적, 사회적, 정치적 구조를 재생산 한다. 이러한 진단을 전제로 해당 개도국의 당면 주요 개발과제 파악이 가능하며 중장기 연구 범위도 제시할 수 있을 것이다.

사회적 기회, 안전망구축 방안 연구 관련, 시스템의 디자인(모델링)과 그 효과성(적용성)이라는 두 가지 측면에서 질문이 제기될 수 있다. 먼저 시스템 디자인 측면에서, ① 사회 안전망 프로그램이 어떻게 수혜자 대상선정(targeting)에 성공적일 수 있는가? 즉, 적절한 수혜자 선별과 부적격 수혜자의 발생을 어떻게 최소화 할 수 있는가? ② 프로그램 개입에 있어 비용적인 측면에서 어떻게 고효율성을 달성할 것인가? 즉, 최고로 적정한 비용점은 어디인가? ③ 사회안전망의 보장 범위와 수혜자의 자격기준(eligibility criteria)은 어디까지로 해야 하는가? 등이다.

안전망의 효과성과 적용성 측면에서 제기될 수 있는 질문은 ① 개인의 빈곤 감소,

자발성 고취 등의 측면에서 단기적인 지원과 예방적 차원에서 중장기적인 투자 프로그램의 효과성 차이는 무엇인가? ② 사회 안전망 프로그램이 가족 내부 이슈들, 예를 들어 성역할(gender relations)문제에 어떻게 영향을 미치는가? ③ 가족의 빈곤화, 가족의 강화와 해체 문제와 안전망의 관계는 무엇인가? ④ 사회안전망이 커뮤니티 형성과 발전에 끼치는 영향은 무엇인가? 등이다. 즉 안전망이 개인, 가족, 공동체 등에 미치는 영향에 대한 질문이라 할 수 있다(World Bank, 2008).

<표 41> 사회적 기회, 안전망구축 관련 연구주제와 질문

주 제	질문
시스템 디자인 (모델링)	① 어떻게 수혜자 대상선정(targeting)에 성공적일 수 있는가? ② 프로그램 개입에 있어 최적의 적정 비용점은 어디인가? ③ 사회안전망의 보장 범위와 수혜자의 자격기준(eligibility criteria)은 어디까지로 해야 하는가?
효과성 (적용성)	① 단기적인 지원과 예방적 차원에서 중장기적인 투자와 프로그램의 효과성 차이는 무엇인가? ② 사회 안전망 프로그램이 성 역할 문제에 어떻게 영향을 미치는가? ③ 가족의 빈곤화, 가족의 강화·해체 문제와 안전망의 관계는 무엇인가? ④ 사회안전망이 커뮤니티 형성과 발전에 끼치는 영향은 무엇인가?

출처: 저자 작성, World Bank, 2008 참조

개도국 사회적 기회와 안전망 확대 관련 연구범위를 제시하는데 지난 1991년부터 2011년까지 수행된 KOICA 연구 사업 중 사회적 기회 및 안전망 관련 연구 현황 살펴보는 것은 의미가 있다. KOICA 내부 사업평가보고서 등을 제외한 연구 보고서 120여건 중, 아래 <표 34>에 제시된 연구주제가 사회적 기회 및 안전망과 직·간접적으로 관련되었다. 주로 빈곤, 모자보건, 성주류화, 직업교육 등과 관련된 주제였으며, 특히 빈곤층(BOP) 대상 기업의 사회적 책임(CSR)과 사회적 일자리 창출 관련 연구 등은 현재 국제사회와 개발협력 국제기구 등이 주목하고 있는 주제라고 할 수 있다. 이는 개도국의 ‘Green Job Creation’ 논의와 PPP-CSR 연계 가능성 연구와도 문제의식을 공유하고 있다. 또한 ‘개도국 ICT인력의 효과적 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구’와 ‘대개도국 ICT 협력 사업 효율성 제고방향’ 연구는 ICT가 개도국 사회 시스템 구축에 기반이 된다는 점에서 의미가 있다. 한편 사회적 안전망 관련 UNDP와 ILO를 중심으로 강조되고 있는 개도국 안전망 관련 ‘workfare⁴⁵⁾ 프로그램’,괜찮은 일자리(decent work) 정책, 개도국 노동정

45) Workfare는 일(work)과 복지(welfare)의 합성어로 ‘일하는 사람을 위한 복지’를 의미한다.

책 개선 관련 ODA 등에 대한 연구 등은 상대적으로 부재하다. 그런데 해당 부문의 ODA 는 KOICA 사업영역에 설정되어 있지 않으며, 현재 노동연구원(KLI), 한국노사발전재단 (KLF) 국제노동협력센터 등에서 관련 주제가 제기 되고 있는 단계이다.

<표 42> 사회적 기회, 안전망 관련 KOICA 주요 연구 현황*

연구 주제	발행 연도	개요	수행기관 (용역기관)
효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구	2011	빈곤층(BOP) 대상 기업의 사회적 책임(CSR)/ 사회적 일자리 창출 개도국의 PPP-CSR 연계 가능성 사례연구	KOICA (경희대 국제대학원)
모자보건 ODA 프로그램 모델 연구	2011	모자보건 향상을 위한 국제기구 전략, 지원현황/KOICA 모자보건 모델 프로그램 설정	KOICA
개도국 ICT인력의 효과적인 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구: 사회기술 시스템 접근과 ICT주류화 관점에서	2011	정보통신기술(ICT) 인력양성을 위한 기본방향과 주요현황 검토/ 개도국의 지속가능한 개발, 빈곤퇴치와 정보통신기술의 역할 인식/ 수원국 발전 상태와 수요에 맞는 ICT 인력양성 모델 개발	KOICA
KOICA 성 주류화 가이드 라인	2011	성 주류화 사업의 형성, 기획, 이행, 평가/ 분야, 이슈별 성 주류화 조치안 제안	KOICA
한국개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안	2011	빈곤 및 빈곤층 친화적 성장 개념 제시/DAC 빈곤감소 네트워크 권고사항 검토/ 한국의 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장 전략 제시	KOICA
KOICA 사업의 성 주류화 방안	2010	개발원조의 성 주류화 국제동향 분석/ 대외무상원조의 성 평등정책과 가이드라인 제안	KOICA (이화여대 아시아 여성학센터)
글로벌 식량위기 해결을 위한 KOICA 지원방안	2009	세계 식량위기의 현황과 대응/ 식량위기에 대응한 KOICA의 무상원조 전략/ KOICA의 식량위기 우선 지원 방안	KOICA (GS&J I.)
ICT 협력사업 추진전략	2005	선진국의 대개도국 ICT 협력사업 현황 분석/ 대개도국 ICT 협력사업 효율성 제고방향	KOICA (시너지비전)
ASEAN 주요국의 빈곤감축전략 및 ODA 활용방안	2004	빈곤감소전략보고서(PRSP)와 국제적 지원체제 분석 국별(베트남, 캄보디아, 라오스, 인도네시아) 사례연구/ 정책 시사점 도출	KOICA
한, 남아공 직업훈련과 기술자격제도 비교연구	2002	한국과 남아공의 사회경제적 배경/ 직업훈련, 자격제도 분석/ 사례가 주는 시사점	KOICA (한국직능원)

* 1991-2011 연구원 성과정보 참조, KOICA 내부 사업평가보고서 등은 제외

출처: KOICA 내부자료, 재구성

이러한 문제의식을 바탕으로 주요 연구 범위와 주제를 제시해 보면 다음과 같다. 제시된 연구 주제는 관련 전체 연구 지형에서의 중요도를 의미하기 보다는 개발협력과 개도국 사회적 기회 및 안전망 확대라는 주제 하에 앞으로 보다 중요하게 수행되어야 할 영역이라는 저자의 판단이 개입된 것이다.

<표 43> 개도국 사회적 기회·안전망 관련 주요 연구 범위와 대상

연구 주제와 범위	연구 대상
개도국 사회적 일자리 확대 정책	-일자리 창출 사업과 기업의 사회적 책임(CSR)' 연계/ Global CSR -괜찮은 일자리(Decent Work) 확대 방안 -노동복지(Workfare) 프로그램
개발협력에서의 민간부문 활성화 방안	-공공-민간 파트너십(PPP) 구축과 사회적 기회 안전망 확대 -PPP 구축 성공사례 발굴 및 모델링
수원국 중심 인적자원개발 지원 방안	-개도국 인적자원개발지원 모델 설정
개도국 고용·노동 정책분야 ODA 확대 방안	-OECD DAC 회원국의 노동환경, 고용안정 부문 지원 사례와 유형화
개도국 현금이전프로그램 개선 방안	-생산적 안전망 프로그램(PSNP)과 현금지원 프로그램의 재구성 가능성/ 현장 지향적인 모델 구상

출처: 저자 작성

첫째, 개도국 사회적 일자리 확대 정책과 관련된 연구이다. 사회 안전망 관련 EU, 미국 등 주요 선진국 사회적 기업, 일자리 정책과 사례연구가 진행되었으나 개도국 사회적 기회와 안전망 확대 차원의 사례연구나 모델 연구는 충분히 수행되고 있지 못하다. 따라서 개도국 일자리 정책 관련 중요 주제와 사례선정(targeting), 사례조사(case study) 그리고 유형분석(trend analysis)은 연구 영역측면에서 뿐만 아니라 사업실행 측면에서도 의미하는 바가 크다 할 것이다. 일자리 창출 사업은 개도국의 사회적 기회와 안전망을 동시에 충족시킬 수 있는 프로그램으로, 특히 개도국 빈곤층에게 ‘자력구제안전망’을 제공하는 효과를 가질 수 있다고 평가된다. 연구는 ‘사회서비스 혹은 사회적 일자리 확대와 이를 통한 사회적 경제(social economy) 영역의 확대는 개도국 취업계층에 대한 빈곤탈출 가능성을 높임과 동시에 빈곤에 대한 안전

망을 제공할 수 있다'라는 가정을 가지고 있다. 이는 일시적 현금 지원 프로젝트에 비해 안정적이고 지속 가능한 일자리를 제공할 수 있으며, 결국 사회적 일자리가 취약계층의 재빈곤화 위험성을 방지하는 기제로 작동할 수 있다는데 그 초점이 맞춰져 있다. 또한 사회적 일자리 확대는 새로운 영역에서의 일자리 창출을 의미하며, 따라서 단순하고 불안정한 일자리가 아닌 차별성과 전문성을 담보하는 '괜찮은 일자리(decent work)' 창출로 이어질 가능성이 높다는데 주목한다.

한편, 사회적 일자리⁴⁶⁾는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)과 관련하여 이해되어야 한다. 기업의 사회적 책임은 '기업이 경제적, 환경적, 윤리적 책임을 다함으로써 기업의 지속가능한 성장을 유도하는 것'으로, 이해당사자 간의 단기적 거래관계가 아닌 '장기적 가치 중심의 관계를 추구하는 기업전략'으로 정의될 수 있다. 한편 세계화의 진전과 함께 개발협력 부문에서 '기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)'의 중요성이 강조되고 있으며 특히, 개도국 내 노동 환경, 노동 조건, 근로의욕 고취, 그리고 인권 관련 기업의 사회적 책임은 더욱 강조되고 있는 추세이다⁴⁷⁾. OECD도 사회적 책임을 다음의 여섯 가지 영역으로 나누어 강조하고 있는데, 첫째, 공정한 경쟁, 둘째, 법률준수, 셋째, 차별 없는 고용, 넷째, 노동권 보호, 다섯째, 환경보호, 여섯째, 기업시민권이 그것이다. OECD는 이미 70년대 중반 이후 다국적 기업의 CSR 관련 규범을 채택, 발전시켜왔다. 1976년 '국제투자자와 다국적 기업에 관한 OECD 선언(OECD Declaration on international Investment

46) '사회적 일자리'란 사회 공익적으로는 유용하다고 판단되지만 수익성이 낮아 민간 기업이 참여하기 어려워 활성화 되지 못하는 일자리이다. 따라서 주로 정부의 예산지원이나 비영리단체에 의해 창출된다. 사회적 일자리로는 저소득 근로자 및 빈곤층 자녀 돌봄, 장애인 교육원, 저소득층 노인이나 장애인을 위한 도우미 등을 들 수 있다. 애초 사회적 일자리라는 개념은 유럽 저소득층의 장기 실업 문제가 대두되기 시작한 1980년대에 생긴 것으로, 개념적으로 사회적 기업(Social Enterprise), 사회적 경제(Social Economy) 등의 용어와 관련 있다. 이러한 맥락에서 사회적 일자리 창출은 개도국 빈곤층·취약계층에게 일자리를 제공하고, 동시에 이를 통해 지역사회의 삶의 질을 개선하는 이중의 효과를 지닐 수 있다고 판단되며, 특히 근로능력 미약집단을 대상으로 근로활동을 촉진하기 위해 정책적으로 필요한 개념이다. 또한 개도국 빈곤층 근로자가 각종 보호제도에 '안주'하지 않고, 경제활동에 '참여'하도록 유인하는 기제로 작용하는 효과가 예상된다. 따라서 개도국 개발협력방안의 방향은 일시적 소득 보장 보다는 초기부터 안정된 일자리를 창출·제공할 수 있는 시스템을 갖추는데 역점을 두어야 한다.

47) 이러한 맥락에서 기업의 개발협력 참여는, 기업의 단기적 이윤추구 논리보다는 이른바 '기업의 사회적 책임(CSR)'의 수행이라는 장기적이고도 신뢰 있는 프로그램 하에 수행되어야 그 효과성이 나타날 수 있다고 주장된다. 또한 개발협력 과정에서 기업의 사회적 책임은 기업에게 '비용'이 아닌 '생산적 투자'로 기능해야 하며 이때 개발협력의 효과와 질도 높아질 수 있으며, 개도국 내 경제적, 사회적, 환경적 책임의 수행이 곧 기업의 글로벌 성장 전략의 핵심 요소임을 인식해야 함을 강조하고 있다. 실제로 FTSE4Good¹⁾와 다우존스 지속가능경영지수(Dow Jones Sustainability Index; DJSI)는 대기업의 사회적 책임투자(SRI)의 규모가 점점 커지고 그 의미가 중요해지고 있음을 단적으로 보여주고 있다(Hopkins, 2008). 이는 기업의 글로벌화가 진전되면서 개도국 내 기업이 수행하고 있는 경영실수가 윤리적, 사회적 측면에서 평가받고 있음에서도 알 수 있다. 예를 들어 글로벌 기업들이 수원국의 노동력을 착취한다거나 현지 안전규정을 준수하지 않아 현지에서 사회문제를 야기 시키는 사례가 보고되고 있다. 이러한 문제들을 미연에 방지하는 차원에서 개발협력 부문에서 기업의 사회적 책임은 간과되어서는 안 되는 중요 요소이다(김성규 2012).

and Multinational Enterprises)’을 통해 ‘다국적 기업 가이드라인’이라는 규범을 채택하면서 정보공개의무, 고용 및 노사관계, 환경문제, 뇌물, 조세 등의 분야에서 다국적기업의 사회적 책임을 규정했다. 2000년대 중반 이후 UN과 NGO 등은 UN은 기업의 ‘지속가능발전(sustainable development)⁴⁸⁾’이란 개념을 발전시키면서 기업의 사회적 책임 관련 규범을 설정해 왔다. 또한 CSR 관련 표준지침을 설정하면서 기업의 경영적, 사회적 책임에 대한 국제적 규범을 제시하기 시작했다. 대표적인 기준으로 Global Compact 10대 원칙, Global Reporting Initiative, ISO26000 등을 꼽을 수 있다. 관련 연구과제로는 첫째, UN, 영국의 ETI(Ethical Trading Initiative), OECD, ILO, 국제표준화기구(ISO) 등 'Global CSR'에 대한 국제기구 평가지표인 Global Compact, ETI Base Code, GRI(Global Reporting Initiative) 가이드라인, ISO26000 등 지표 자체에 대한 연구와 둘째, 이러한 평가 지표가 실제 개발협력과정에서 어떻게 적용되고 있는지에 대한 사례연구가 필요하다. 셋째, 이러한 사례연구는 민간기업의 효과적인 개발협력 참여 확대 방안과 개발협력 효과성 제고의 틀을 제시하는데 기여할 수 있다. 넷째, 한국 민간기업의 Global CSR 전략 수립과 개발 효과성 제고의 관점에서 민간기업의 개발협력 참여 확대 방안을 모색해 볼 수 있다.

결국 개도국 빈곤해소 및 재빈곤화 방지 정책과 공정한 사회적 기회 제공안전망 확대 차원에서 ‘일자리 창출 사업’과 ‘기업의 사회적 책임(CSR)’을 연계할 필요성이 있다. 사회적 일자리 확대는 한 국가의 사회적 경제(Social Economy) 영역의 확대를 가져오며 이는 구직계층의 빈곤탈출 가능성을 높임과 동시에 빈곤에 대한 안전망과 재빈곤화의 위험성을 방지하는 장치를 제공할 수 있다고 판단된다. 그런데 여기서 ‘사회적 일자리’란 단기, 비정규 일자리가 아닌 괜찮은 일자리(decent work)를 지향한다. 일자리 창출 사업은 개도국의 ‘사회적 기업’의 맹아를 지원하여 이를 정착함으로써 그 효과성을 유도할 수 있다. 이 연구의 주요 목적은 첫째, 개도국 사회적 일자리 창출 사업이, 특히 사회취약계층에게 ‘자력구제 안전망’을 제공하는 효과를 가질 수 있는지에 대해 사례 연구를 통해 사업모델을 제시하고자 함이며, 둘째, 개도국의 사회적 일자리가 ‘차별성’과 ‘전문성’을 담보하는 양질의 일자리 창출로 이어질 가능성에 대한 검증이다. UNDP는 2009년 보고서 ‘Green Jobs for the Poor’를 통

48) 지속가능발전 개념은 자연과 천연자원보전을 위한 국제연합(IUCN)이 UN 환경프로그램, 세계야생기금(WWF)의 도움을 받아 1980년에 발표하고 UN총회가 채택한 세계환경보전전략에서 시작되었다. 이후 1987년 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회 보고서-인류 공통의 미래’ 보고서는 지속 가능발전을 ‘미래세대의 욕구 충족 능력을 희생시키지 않으면서 현 세대의 욕구를 충족시키는 발전’으로 규정했다.

해 환경적 관점에서 개도국의 새로운 일자리 창출 가능성을 남아프리카 공화국의 수자원 산업과 인도의 지역 고용안정 프로그램 사례연구를 통해 점검한다. 또한 이를 통해 ‘환경적인 공적고용프로그램(environmental public employment programme)’의 가능성과 그 범위⁴⁹⁾ 그리고 재정조달 방식을 제안한다(Lieuw-Kie-Song, 2009). 또한 UNDP는 2008년 보고서 '사회적 기업 Social Enterprise'을 통해 빈곤감소와 고용 형성의 새로운 대안 모델로 사회적 기업을 언급했다(Borzaga and Galera, 2008). 이 보고서에서 유럽의 사회적 기업 경험과 모델이 개도국 지역 커뮤니티의 활성화, 빈곤의 효과적이고도 혁신적인 감소에 큰 시사점을 줄 수 있다고 판단하고 있다. 실제로 폴란드, 우크라이나, 세르비아의 사례연구를 통해 해당 국가의 사회적 기회, 안전망 구축에 사회적 기업이 매우 긍정적인 역할을 하고 있음을 주목하고 있다.

한편 이러한 맥락에서 개도국 안전망 관련 ‘workfare 프로그램’에 주목할 필요가 있다. workfare는 일(work)과 복지(welfare)의 합성어로 ‘일하는 사람을 위한 복지’를 의미한다. 이 개념은 영국이 1970년대 말 이후 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받으면서 경제적 위기를 타개해 나가기 위해 도입한 개념으로, ‘일하는 것을 조건’으로 공적인 부조를 베푸는 것을 말한다. 즉, 무조건적인 사회안전망 제공이 오히려 노동 의욕을 떨어뜨릴 수 있다는 비판에 대한 정책적 산물로, 직업을 잃은 근로자는 실업수당을 수령하기 위해서는 자발적이고도 적극적인 구직 활동을 해야 한다. 따라서 사회적 기회와 안전망을 동시에 충족시키는 개념으로 평가 받는다.

49) 이 범위에는 토양오염 방지, 수중 작물재배, 재활용 산업, 태양 에너지 등 환경 에너지 사업, 화재 예방산업, 친환경적 난방 시스템, 녹화 조림사업 등이 해당된다.

<표 44> 개도국 사회적 안전망으로서 'Workfare 프로그램'

국가	소득수준	Cash Transfer Programme
방글라데시	LIC	-Rural Employment and Road Maintenance Program (RERMP) -100 Days Employment Generation Scheme (EGP) -Employment Generation for the Hard Core Poor -Food for Work Program
모잠비크	LIC	-Social Benefit for Work -Community Development Programme
인도네시아	LMIC	-National Community Empowerment Programme (PNPM) - public works
나이지리아	LMIC	-Care of the People skills training
인도	LMIC	-Trickle Up and Bandhan(TUP) pilot scheme -Maharashtra National Rural Employment Guarantee Scheme
아르헨티나	UMIC	-Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - conditional cash transfers for number of hours of work per day -Seguro de Capacitacion y Empleo - training and skill building insurance -El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economia Social "Manos a la Obra" ("Hands to Work") - promote individuals' capabilities and promote job alternatives
콜롬비아	UMIC	-Red de Seguridad Alimentaria (RESA) - workshops on agricultural production -Programa de Proyectos Productivos (PPP) - productive projects in substitution of illicit crops -Capitalizacion de Minicadenas Productivas - entrepreneurships -Programa Especial Linea Desarraigados - employment

LIC : 995 \$ or less/ LMIC : 996-3,945\$ / UMIC : 3,946-12,195\$

출처: Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0, Brooks world Poverty Institute, July 2010

South South Learning on Social Protection, International Poverty Centre for Inclusive Growth (IPC IG) website <http://south-south.ipcundp.org/overview>

둘째, 개발협력에서의 민간부문 활성화 방안 연구이다. 이 연구는 개도국 사회적 기회·안전망 확대를 위한 공공-민간 파트너십(PPP) 구축을 중심으로 이루어질 수 있다. 연구 배경은 첫째, 개도국 민간부문 활성화는 소득수준 향상, 고용창출, 역량개발,

조세 수입 증가를 가져오며, 따라서 개도국 지속가능한 발전에 필수 요소라는 판단과, 둘째, 효과적인 공공-민간 파트너십(PPP) 구축은, ① 개발재원 확대 ② 위험부담 분담 ③ 민간부문의 전문성과 창의성 활용 ④ 재정지출의 합리화 및 효율화, 사업관리 및 감독 개선 측면에서 ODA 사업의 효과성을 제고하며, 개도국의 사회적 기화·안전망 확대에 기여한다고 평가받고 있다는 데 있다. 또한 UNDP의 ‘공공-민간 파트너십 프로그램에 기초한 빈곤층을 위한 사업 창출 보고서’도 이러한 개도국 민간부문의 빈곤퇴치와 지역사회 공동가치 창출에 대한 기여를 언급하고 있다. 따라서, 본 연구는 효과적인 공공-민간 파트너십 구축과 개도국 민간부문 활성화가 개도국의 교육, 의료·보건, 빈곤문제 분야의 사회적 기화·안전망 확대에 기여하는 과정을 사례를 통해 분석하고 바람직한 협력방안을 제시할 수 있을 것이다. 연구의 주요 내용은 첫째, 개도국의 공공-민간 파트너십 구축 성공사례(선진 공여국 PPP 모델과 수원국 내 PPP 구축 가능성 사례) 발굴 및 모델링 둘째, 개도국 사회적 기화·안전망 확대를 위한 성공적인 민간부문 비즈니스와 가치사슬(Value Chain)형성 사례 분석 그리고 이를 통해 셋째, KOICA에 적용 가능한 PPP구축 방안 제시 등이다.

셋째, 수원국 중심 인적자원(human resource) 개발 지원 방안에 대한 연구를 들 수 있다. 이는 직업훈련 제도의 지원, 정착을 염두에 둔 연구 영역으로, 특히 청년층을 위한 ‘생산적 일자리’ 창출과 인적자본축적 전략과 맞물려 있다. 교육훈련분야, 특히 직업훈련 분야의 유럽 선진국의 발전 경험은 개도국에 큰 지향점을 제공해 줄 수 있음은 자명하다. 하지만 개도국 인적자원개발은 선진 공여국의 모델 지시적인 전략보다 수원국 현장 지향적(Local Oriented)인 모델 개발 전략 모색이 필수이다. 즉, 환경조성·사회적 전환(enabling environment·social transformation) 전략이 필요하다. 결국 선진공여국의 직업교육 분야 노하우와 지원이 어떻게 개도국 현장 요구와 적절히 조화될 수 있는가에 대한 연구이다. 이 분야는 상대적으로 활발히 연구, 보고되고 있는 영역이다⁵⁰⁾. 보다 구체적인 선진공여국의 적용 사례연구, 예를 들어 독일 GIZ(Deutsche Gesellschaft fuer internationale Zusammenarbeit)의 국별 차원 지원 전략 사례⁵¹⁾를 살펴봄은 개도국 인적자원개발지원 모델 설정에 보다 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 또한 선진 공여국의 개도국 정보통신기술(ICT) 인력 개발 지원 사업에 대한 현황 분석과 연구도 수원국 중심 인적 자원 개발을 위한

50) 직업훈련 분야는 2010년 5월 수립된 KOICA 선진화 계획과 연계하여 교육부문 중점 사업 분야로 선정되었으며 관련하여 수행된 “직업훈련 개발협력 프로그램 모델연구”를 참조할 수 있다.

51) 독일의 개도국 지원 정책의 중점 영역은 직업훈련시스템구축, 고용센터 건립, 교사 숙련도와 전문성 향상 프로그램 설정, 비정규직(실업자) 고용안정(재취업)을 위한 훈련 프로그램 제공 등이다.

기반이 될 수 있다.

넷째, 개도국 고용, 노동 정책분야 ODA 확대 방안 연구이다. 글로벌 경제 위기 이후 전 세계의 화두는 고용창출이며 개도국 또한 노동환경의 개선, 일자리 창출, 고용안정 등 고용·노동 분야 인프라 구축을 통한 빈곤감축을 가장 중요한 정책 목표로 삼고 있다. 예를 들어 베트남, 캄보디아, 라오스, 인도네시아 등 ASEAN 주요 개도국은 빈곤감축전략(PRS)에서 고용창출 및 노동기회 확대 등을 통한 빈곤감축을 우선 이행목표로 삼고 있다.

이 부문에 관심을 가질 수 있는 근거는, 빈곤과 고용, 노동정책과 관련이 있다는 점인데, 즉 개도국의 고용·노동시장 정책은 그 나라의 빈곤 감소와 중, 장기적으로 직접적이고도 긴밀한 관련을 가지고 있기 때문이다. 주요 연구내용은 DAC를 중심으로 한 선진 공여국, 특히 미국과 독일의 개도국 고용·노동 분야 ODA 지원 프로그램과 사례를 연구하고 이를 유형화하는 것이며, 연구영역은 크게, DAC 회원국의 ① 노동환경 부문(근로시간, 임금체계, 작업환경, 노동복지 등) 정책 지원 사례 ② 고용안정 부문(취업센터 운영 프로그램 등) 지원 사례 로 구분할 수 있다. 또한 이를 통해 한국의 개도국 고용·노동정책 분야 ODA 사업 추진의 필요성과 가능성 제시할 수 있다.

이에 대한 연구는 ILO와 UNDP 등에서 수행되어 오고 있다. Osmani(2002)는 ILO와 UNDP 공동 발주 연구를 통해 ‘괜찮은 일자리(decent work)’와 빈곤감소간의 상관관계를 경험적 분석을 통해 밝히려고 시도했다. 연구를 통해 결국 ‘괜찮은 일자리’가 인적개발과 빈곤 감소 측면, 즉 사회적 기회와 안전망 측면 모두에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 강조했다. 이러한 맥락에서 다음의 중요 연구영역과 가정을 설정하고 있다. 첫째, 경제발전과 빈곤감소와의 연관성에 대한 사례연구이다. 이 연구는 ① ‘빈곤층, 소외계층에게 직접적인 식량, 현금 지원, 단기 특별 고용 등은 장기적으로 빈곤 감소에 긍정적이지 않다’ ② ‘빈곤 감소는 빈곤만을 대상으로 설정한 프로그램의 결과가 아닌 경제 정책 설정과정, 경제의 구조적 특징 등 복합적인 요인들과 관련이 있다’라는 가설을 가지고 있다. 둘째, 세계화(Globalisation)와 빈곤에 관련된 연구이다. 이는 ‘세계화가 개도국의 빈곤 감소에 결국은 긍정적인 영향을 줄 것이다’라는 주장에 대해 경험적으로 되짚어 봐야 한다는 것을 강조한다. 즉, 세계경제에 깊숙이 편입되어 있는 개도국 중 자국의 빈곤 감소에 별다른 진전이 없는 사례가 보고된다는 점이다. 이를 바탕으로 ① ‘세계화는 빈곤문제에 별다른 호감을 촉발시키지 않고 있다.’ ② ‘세계화는 빈곤을 해결하는데 장점을 가지지도 기회를 열어주지도 않는다’라는 결론을 제시한다.

또한 2005년 UNDP와 ILO가 공동으로 수행한 빈곤감소를 위한 고용촉진 프로그램 마련을 위한 준비 보고서 ‘성장, 고용 그리고 빈곤 Growth, Employment and Poverty’에서도 경제적 성장과 빈곤감소간의 상관관계를 언급하고 있다(Kahn, 2005). 이 보고서의 경험적 근거는 UNDP에서 수행한 국별 사례연구인 ‘빈곤감소의 거시경제학’과 ILO와 SIDA가 수행한 ‘성장, 고용, 빈곤간의 관계 Growth-Employment-Poverty Nexus’이다.

한편 2009년 5월 유럽고용정상회의, 2010년 5월 G20 토론토 정상회의, 2010년 9월 IMF-ILO 공동 글로벌 고용정상회의에서도 ‘고용창출이 경제회복 및 성장의 주요 수단’임을 강조했다. 한편 미국, 독일, 일본 등 주요 선진 공여국은 고용, 노동 분야를 주요 ODA 지원 분야로 삼고⁵²⁾ 다양한 사업프로그램을 개발해 왔다. 중장기적인 사업으로 진행되는 이들 국가의 ODA는 직업훈련원, 학교 건립 등 하드웨어 지원과 직업훈련 교육프로그램 등 소프트웨어를 동시에 지원하는 특징을 띤다. 이들 국가의 지원 특징은 직업훈련 프로그램의 개발·운영 노하우 지원 측면에서 시사하는 바가 크다⁵³⁾.

다섯째, 개도국 현금지원프로그램(Cash Transfer Program) 개선 방안 연구를 제시해 볼 수 있다. 이는 생산적 안전망 프로그램 (Productive Safety Net Program; PSNP)과의 연계를 중심으로 이뤄질 수 있다. 연구의 배경은, 첫째, 사회적 보호(Social Protection)의 한 형태로 주목 받는 현금지원 프로그램(Cash Transfer Program, CTP)은 ‘개도국의 빈곤을 줄이면서 동시에 소득분배 구조를 개선하는 효과를 가진다고 평가되고, 둘째, CTP의 기본 문제의식은, 빈곤층에게 가장 필요한 것 중의 하나가 ‘현금’이며, 이 돈의 사용방법 또한 해당 빈곤층이 가장 잘 알고 있다는 점에서 출발 한다. CTP는 근로와 교육 등을 조건으로 하는 ① 조건부 현금지원(Conditional Cash Transfer: CCT), ② 조건 없는 현금지원, ③ 사회취약계층대상 현금지원, ④ 식량구호를 대체하는 현금지원 프로그램 등으로 나누어진다. CCT 프로그램의 대표적인 형태로는 2006년 세계은행 인간개발포럼에서 소개된 ‘가족지원금(Bolsa Familia)’과 칠레의 ‘경제사회안정기금(Economic and Social Stabilization Fund)’, 멕시코의 ‘오포르투니다데스(Oportunidades)’ 등을 들 수

52) 독일의 경우, 개발원조정책을 총괄하는 연방경제협력개발부(BMZ) 예산의 5%, 독일 ODA 총액의 5%를 개도국 고용·노동 분야 공적개발원조 확대 관련 노동조합 및 NGO 단체에 지원하고 있다. 사회민주당(SPD) 계열의 프리드리히에버트 재단도 독일노동총(DGB)과 협력하여 관련 ODA에 관여하고 있다.

53) 고용·노동분야 ODA에서 중요하게 특화해야 할 분야 중 하나는 직업훈련으로 관련 훈련원 및 학교 건립 뿐 아니라 실질적으로 개도국에서 작동될 수 있는 직업훈련프로그램의 개발과 운영 노하우 지원이 필요하다. 예를 들면 기술 자격체계 수립 등 직업훈련 관련 인프라 구축, 고용보험 등 사회보장 관련 법, 제도 정비 지원, 작업장 내 훈련(Workplace Learning) 체계 지원 등 현장학습(OJT) 중심의 직업훈련 지원 방식 등이 검토되어야 한다.

있는데, 이는 교육, 보건, 고용창출 등 ‘사회안전망 구축을 종합적으로 고려한 빈곤퇴치 프로그램’으로 주목 받았다. 한편 식량구호를 대체하는 현금지원 프로그램은, 2005-2006년 식량위기를 계기로 우간다, 말라위, 에티오피아 등 아프리카 지역에서 실행되었던 현금지원 프로그램을 들 수 있다. 그런데, 조건부현금지원 프로그램의 단기적 효과, 지역적 차이를 고려하지 않은 일괄적 지원의 실패 등, 그간 시도된 현금이전 프로그램의 한계 또한 드러나고 있다. 따라서, ‘생산적 안전망 프로그램(Productive Safety Net Program; PSNP)’이라는 보다 포괄적인 사회 안전망 틀에서 그간의 성과를 평가하고 이를 바탕으로 한 프로그램 재구성이 필요하다. 여기서 생산적 안전망 프로그램(PSNP) 이라 함은 빈민층을 ‘구호의 대상’이 아닌 사회적으로 보호받을 ‘권리’가 있는 시민으로 보는 관점 하에 이들에게 사회보호를 보장함으로써 중장기적으로 빈곤층 스스로가 주체적으로 빈곤감소를 할 수 있도록 지원하는 프로그램을 의미한다.

이러한 전제 하에 연구는 ① 그간 수행된 현금지원프로그램의 동향을 파악하고, ② 생산적 안전망 프로그램(PSNP) 틀에서 현금지원 프로그램의 재구성 가능성을 모색하며, ③ 이를 통해 보다 현장 지향적인 모델 제안을 할 수 있다. 현재 개도국에서 수행되어오고 있는 다양한 형태의 현금이전 프로그램을 간단히 정리해 보면 아래 표와 같다. 그런데 표의 분류와 같이, 개도국의 소득수준 그룹별로 프로그램 내용의 차별성 분석과 유형화는 흥미로운 작업이 될 수 있으며, 이를 통한 미래의 현금이전 프로그램의 방향성과 시사점이 제시될 수 있다.

<표 45> 개도국 현금이전 프로그램 현황

국가	소득수준	현금이전프로그램
방글라데시	LIC	-Old Age Allowance Scheme(OAAS) and Assistance Programme for Widowed and Destitute Women (APWDW) -Challenging the Frontiers of Poverty Reduction/Targeting the Ultra Poor(TUP) -Female Secondary School Stipend Programme - Primary Education Stipend Project (PESP) -Rural Employment and Road Maintenance Program (RERMP) -100 Days Employment Generation Scheme (EGP) -Employment Generation for the Hard Core Poor
모잠비크	LIC	-Minimum Income for School Attendance -Direct Social Support Programme - National Programme against HIV/AIDS
르완다	LIC	-VUP social transfer programme (Vision Umerenge Program) -Genocide Survivor's Fund(FARG)
인도네시아	LMIC	-Keluarga Harapan, Hopeful Family Programme (PKH) conditional cash transfer -Direct Cash Transfer (BLT) Program -Social Safety Nets, or JPS program (Jaring Pengaman Sosial)
나이지리아	LMIC	Care of the People - a conditional cash transfer programme
필리핀	LMIC	-Expanded Senior Citizens Act of 2010 -Pantawid Familyang Pilipino Programme (4Ps)
타이	LMIC	-Old Age Cash Allowance -Cash transfers for the elderly, disabled and children -Fund for Victims of Trafficking
칠레	UMIC	-Pensiones Solidarias -Subsidio Unitario Familiar -Chile Solidario - subsidies and social assistance to female heads of households -Pension Asistencial de Ancianidad - nonconditional grants for the elderly -Subsidio a la Cedula de Identidad - grants for foreigners -Bono de Egreso para familias del Chile Solidario - conditional grants -Programa de Produccion Familiar - financial support to produce food -Subsidio a la Discapacidad Mental - death allowance -Subsidio Unico Familiar - grants for mothers with babies and pregnant women -Subvencion Pro Retencion Escolar - conditional grants for education
콜롬비아	UMIC	-Familias en Acción - conditional cash transfers and family allowances for nutrition and education -Subsidios Condicionados a La Asistencia Escolar-conditional cash transfers for students -Mujeres Ahorradoras en Accion - conditional cash transfers -Recuperacion de Activos Improductivos - conditional cash transfers -Incentivo para el Acceso con Calidad a la Educacion Superior - conditional cash transfers for higher education
남아프리카 공화국	UMIC	-Child Support Grant -Care dependency grant -Disability Grant -Old Age pension

LIC : 995 \$ or less/ LMIC : 996-3,945\$ / UMIC : 3,946-12,195\$

출처: Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0, Brooks world Poverty Institute, July 2010

South South Learning on Social Protection, International Poverty Centre for Inclusive Growth (IPC IG) website <http://south-south.ipcundp.org/overview>

주요 연구 내용은, 첫째, 남미, 아프리카 등지에서 수행되었던 다양한 현금지원프로그램(CTP)의 동향 파악과 장점과 한계를 분석, 이를 통한 유형화가 시도될 수 있다. 여기서 유형화는 개도국의 소득수준별 프로그램의 특징과 차별성 분석을 통해 이루어질 수 있다. 둘째, 현금지원프로그램(CTP)을 생산적 안전망 프로그램(PSNP)의 틀에서 실행, 평가한 사례를 분석할 수 있다. 예를 들어, 개도국의 만성적 식량위기의 원인을 생산적 안전망 프로그램(PSNP) 틀로 진단하고 현장에 맞는 현금지원 프로그램을 적용한 사례를 연구할 수 있으며, 이를 통한 지금까지의 현금지원 프로그램의 개선 가능성을 아울러 모색해 볼 수 있다. 셋째, 위 연구를 통해 KOICA의 개도국 현금지원프로그램 사업 실행 가능성을 점검할 수 있다.

참고문헌

<국내 문헌>

고세훈(2011), ‘복지국가와 공적개발원조: 국제협력을 위한 국내적 토대의 중요성’,
『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA

관계부처합동(2012), 모잠비크 국가협력전략 2012-2015, 1차 초안

김성규(2012), 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력,
『국제개발협력』, 2012년 제1호, KOICA

김승택(2001), 사회안전망 체계의 국제비교 연구(I): 영국, 한국노동연구원

김영정, 송미령, 김현호, 모성은, 박준식(2007), “신활력사업: 균형발전 정책교본”,
국가균형발전위원회, 농림부.

김장기(2009), 국가 사회안전망 정책의 탐색: 통합적 관점을 중심으로,
한국공공관리학보, 제23권, 제4호, pp.211-230.

김태균, 박명준(2010), 국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의
거버넌스 유형과 한국적 함의, 시민사회와 NGO, 제8권, 제2호.

노한균(2008), 기업의 사회적 책임에 관한 국제 동향: 국제기구 논의를 중심으로,
한국비영리연구 제6권 제3호.

박양근, 신소영(2000), 사회안전망으로서 실업자 직업훈련 내실화 방안,
직업능력개발연구, 제3권.

박원후(2000), 사회통합을 위한 사회안전망 구축, 보건복지포럼, 2000년 1호,
pp.16-24.

방하남, 유길상, 안학순(1998), 실업과 사회안전망, 한국사회복지정책, 제7집,
pp.267-291

변선영 · 김진욱(2011), 한 · 일기업의 전략적 CSR 활동과 기업성과, 국제경영 연구,
제22권, 제1호.

손혁상, 정복철(2009), 시민사회와 대외원조(ODA): 일본의 개발 NGO 활동을
중심으로, 세계지역연구논총, 28집, 1호.

신상현(2008), 글로벌 기업의 사회적 책임 실현, 경영계 7,8월호.

윤순진(2006), 사회적일자리를 통한 환경, 복지, 고용의 연결, ECO 2006, 제10권,
제2호.

이장원(2006), 노동·사회측면에서 진단한 CSR의 실태와 발전방향, 노동리뷰 통권
제24호, pp.20-39, 한국노동연구원

이장원(2007), 기업의 사회적 책임(CSR)의 노동관련 국제동향과 시사점,
노동리뷰 통권 제32호, pp.35-47, 한국노동연구원

이종서(2010), 유럽연합과 기업의 사회적 책임(CSR): 현황과 전망,
국제지역연구 제14권 제1호.

- 이천우(2011), 국제 공적개발원조의 신조류와 한국의 ODA정책, 산업경제연구, 제24권 제2호.
- 임정성(2009), 인도CSR, 자선 넘어 사업전략으로, Chindia Journal, 2월호.
- 장준호(2008), 세계위험에 대한 유럽의 국가와 시민사회 대응: 지속가능전략과 공적개발원조(ODA)를 연계한 독일 사례를 중심으로, 세계지역연구논총, 29집, 1호.
- 장홍근, 김성규 외(2011), 사회적 기업과 인적자원 전략, KLI 연구보고서.
- 전운성(2007), 메콩강유역의 빈곤퇴치를 위한 ODA와 국제협력-라오스의 사례를 중심으로, 농업사연구, 제6권 1호.
- 정무성(2006), 양극화 문제 해소를 위한 사회안전망 구축방안, 사회과학논총, 제8집.
- 정형선(1998), OECD 국가의 사회안전망, 보건복지포럼, 98년 10호, pp.49-71.
- 조정현(2011), 사회안전망 확충을 위한 개발 원조 방향, 『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA
- 한국개발연구원(2012), 개발협력동향분석 2012년 1/4분기, KDI 국제개발협력센터.
- 한국국제협력단(2012), 네팔 의료보험제도도입 지원사업 사전조사 결과보고서, KOICA

한국국제협력단(2012), 네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사사업(HIMAL project)
중간평가보고서, 네팔사무소, 서울사무소, KOICA

한국국제협력단(2011), 한국국제협력단 2010년 연보, KOICA

한국국제협력단(2011), 2010 KOICA 대외무상원조실적통계, KOICA

한국국제협력단(2010), 2009 KOICA 대외무상원조실적통계, KOICA

한국국제협력단(2009), 프로젝트 관리와 평가: 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가
방법론, KOICA

한국국제협력단(2008), 국제개발협력의 이해, KOICA

한국노동연구원(1998), 실업자 사회안전망의 국제비교, 연구보고서 No.7,
한국노동연구원.

한국수출입은행(2008), 독일의 공적개발원조 추진체계와 현황, 경제협력본부.

한국수출입은행(2011), 한·필리핀 경제교류 현황과 경제협력 확대방안, 개도국
지역이슈 리포트, 13호, 한국 수출입은행 해외경제연구소.

한국정보문화센터(1993), 지방화시대의 새로운 사고, 지역정보화시리즈 4.

한승헌(2010), OECD/DAC 회원국의 대 아프리카 지원 전략과 시사점, KOICA
개발정책 포커스, 제5호.

한승헌(2010), 새로운 ODA 질적 평가와 한국에의 시사점, KOICA 개발정책

포커스, 제6호.

황덕순(2011), 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할,
『국제개발협력』, 2011년 제2호, KOICA.

홍석표, 이계우 외(2004), APEC역내 사회안전망 강화와 APEC SSN CBN 역할
연구 보고서, 보건복지부한국보건사회연구원.

홍석표(2006), APEC역내 사회안전망 능력배양을 위한 중점과제 연구 보고서,
한국보건사회연구원.

홍석표 외(2010), 아시아 국가의 사회안전망, 한국보건사회연구원.

홍성현, 이수형(2009), 한국기업의 글로벌화를 위한 CSR전략에 관한 연구,
통상정보연구 제11권 4호.

홍성현(2010), 지속가능경영을 위한 글로벌 CSR전략 및 실천방안, “임금연구”
가을호.

<국외문헌>

Al-Samarrai, Samer and Bennell, Paul(2002), From Projects to SWAPs: An Evaluation of British Aid to Primary Schooling 1988-2001, Institute of Development Studies, University of Sussex and Paul Bennell Associates, Evaluation Report EV639, DFID.

Bala, Alicia(2010), Social Safety net in Philippine, in *Social Safety Nets in Selected Asian Countries(korean edition)*, Korea Institute for Health and Social Affairs.

Bender, Katja(2008), Social Protection Reform in Indonesia-In Search of Universal Coverage, in Kuesel, Corinna; Maenner, Ulrike(ed), Social and Ecological Market Economy, GTZ, Eschborn.

Bhattacharya, C.B.,(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', MIT Sloan Management Review, vol.49, no.2.

Borzaga, Carlo and Galera, Giulia ed.(2008), Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation: An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States, UNDP.

Brown, T.J. and Dacin(1997), P.A., 'The company and the product: corporate associations and consumer product responses', Journal of Marketing, vol. 61, no.1.

BSI(2010), Guidance on Social responsibility, BS ISO 26000, BSI Standards

Publication.

Carroll, Kate(2011), "The Case for Social Protection within a National Development Strategy Framework". International Conference: Social Protection for Social Justice. Institute of Development Studies.

Chandoevrit, Worawan(2010), The Social Protection Floor Initiative Thailand, Pre-conference Workshop in Hong Kong Convention Center June. 10., Thailand Development Research Institute.

Devereux, Stephen(2000), Social Safety nets for poverty alleviation in southern Africa: A research report for the development for international development, ESCOR Report R7017, The Institute of Development Studies at the University of Sussex.

Fox, Tom, Ward, Halina and Howard, Bruce(2002), Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study, International Institute for Environment and Development(IIED), World Bank.

Friedrich-Ebert-Stiftung(2002), *Social Protection in Southeast and East Asia*, Friedrich-Ebert-Stiftung Office for Regional Co-operation in Southeast Asia.

G20(2011), Growing with Equity: Social Protection for inclusive and resilient growth, Draft. May 30.

Gonzalez, Eduardo T. and Manasan, Rosario Gregorio(2002), Social Protection in

the Philippines, in *Social Protection in Southeast and East Asia*,
Friedrich-Ebert-Stiftung.

GRI(2006), Sustainability Reporting Guidelines 2000-2006, GRI.

Grosh, Margaret and Ninno, Carlo et. al. (2008), For Protection and Promotion:
The Design and Implementation of Effective Safety Net, The
World Bank, Washington, D. C.

GTZ(2007), The CSR Navigator: Public Policies in Africa, the Americas, Asia
and Europe, Bertelsmannstiftung.

Habito, Cielito F.(2010), Spending our Way out of Crisis: Philippine Responses in
Social Protection, Ateneo Center for Economic Research &
Development, Ateneo de Manila University Philippine.

Hagemejer, Krzysztof(2009), 'Can Low-Income Countries Afford Basic Social
Security?' in Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD.

Help Age International(2008), Enhancing social protection for older people in Thailand,
National workshop on social pensions in Chiang Mai Thailand, 8.
Nov. 2008.

Hopkins, Michael(2008), Corporate and Stakeholder Responsibility: Theory and
Practice, Fifth Annual Forum on Business Ethics and Corporate
Social Responsibility in a Global Economy, Milan, 22th-23th May
2008.

ILO/UNDP(2011), Successful Social Protection Floor Experiences, Sharing Innovative Experiences Series Vol. 18.

Irawan, Puguh B.(2001), Social Safety Nets in Indonesia: Analysis and Prospects, in *Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN Publications.

Jitsuchon, Somchai(2010), Social Safety Nets in Thailand, in *Social Safety Nets in Selected Asian Countries(korean edition)*, Korea Institute for Health and Social Affairs.

Kahn, Azizur Rahman(2005), Growth, Employment and Poverty: An Analysis of the vital Nexus based on some Recent UNDP and ILO/SIDA Studies, Paper prepared under the joint ILO-UNDP programme on Promoting Employment for Poverty Reduction, UNDP, New York, ILO, Geneva.

Koehler, Gabriele(2011), "Transformative Social Protection: reflection on South Asian Policy Experiences". International Conference: Social Protection for Social Justice. Institute of Development Studies.

Korachun, D., Bhattacharya, C. B. and Swain, S.,(2011), 'When and How Does Corporate Social Responsibility Encourage Customer Orientation?', Working Paper.

Kotler, Philip and Lee, Nancy(2004), Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause, Wiley.

Kulke, Ursula(2009), The ILO Campaign for Basic Social Protection: Right to Social Security in Development International Symposium, Berlin, 10-20 Oct. 2009.

Lieuw-Kie-Song, Maikel R.(2009), Green Jobs for the Poor: a Public Employment approach, Discussion Paper, April 2009, UNDP.

Luis Frota(2007), Campaign on the extension of Social Security for all, STEP Programme ILO Social Security Department.

Manasan, Rosario G.(2009), Social Insurance in the Philippines: Responding to the Global Financial Crisis and Beyond, Discussion Paper Series No. 2009-23, Phillipine Institute for Development Studies.

Manasan, Rosario G. and Cuenca, Janet S.(2007), Who Benefits from the Food-for-School Program and Tindahan Natin Program: Lessons in Targeting, Discussion Paper Series No. 2007-10, Phillipine Institute for Development Studies.

NEDA(2011), Philippine Development Plan 2011-2016, National Economic and Development Authority.

Osmani, S.R.(2002), Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty, A report for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, UNDP, New York, ILO, Geneva.

OECD(2009), Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD.

OECD(2001), The DAC Guidelines Poverty Reduction, OECD.

OECD(2001), The DAC Guidelines Strategies for Sustainable Development:
Guidance for Development Co-operation, OECD.

OECD(2003, 2007, 2009, 2011), Development Co-operation Report, OECD

Ofreneo, Rosalinda P.(2011), "The Rights-Based People's Social Protection Agenda:
interweaving Social, Gender and Environmental Justice",
International Conference: Social Protection for Social Justice,
Institute of Development Studies.

Orbeta Jr., Aniceto C.(2011), Social Protection in the Philippines: Current State
and Challenges, Discussion Paper Series No. 2011-02, Phillipine
Institute for Development Studies.

Paitoonpong, Srawooth and Chawla, Amonthep(2010), Social Protection in
Thailand-Current State and Challenges, Paper Presented for
ERIA-Social Protection Project FY2009, 2nd Workshop, Feb.
26-27,2010, ERIA Office, Jakarta.

Pava, MI., Krausz, J.,(1996), 'Corporate Social Responsibility and Financial
Performance: the paradox of social cost', Westport, Quorum Books.

Pongsapich, Amara(2002), Social Protection in Thailand, in *Social Protection in
Southeast and East Asia*, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Pongsapich, Amara(2001), Social Safety Nets in Thailand: Analysis and Prospects, in *Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN Publications.

Poter, Michael E. and Kramer, Mark R.(2006),'Strategy & Society : The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility', Harvard Business Review, vol.84, no.12.

Sanubi, Franklins A.(2011), "Social Protection As a Residual Safety Net in Democratic Governance in Nigeria: a Critical Analysis of Some Current Policy Initiatives. International Conference: Social Protection for Social Justice. Institute of Development Studies.

Setiana, Adang ed.(2006), Social Security System Reform in Indonesia, Coordination Minister for People's Welfare Indonesia.

Sparrow, Robert(2006), 'Health, Education and Economic Crisis: Protecting the Poor in Indonesia', Ph.D. Dissertation, Tinbergen Institute Research Series, Vol. 373, *Vrije Universiteit* Amsterdam.

SIDA(2001), Education for All: a Human Right and Basic Need, a Way out of poverty, SIDA.

SIDA(2009), Sida's Portfolio within Development Cooperation in Education and ICT4D, June, 2009.

Stanwick, P. A. and Stanwick, S. D., (1998), 'The relationship between corporate social performance and organizational size financial performance and

environmental performance: an empirical examination', Journal of Business Ethics, vol. 17.

Sumarto, Sudarno and Bazzi, Samuel(2011), Social Protection in Indonesia: Past Experiences and Lessons for the Future, Annual Bank Conference on Development Opportunities(ABCDE) by World Bank and OECD, 30-May-1 June 2011, Paris.

Sumarto, Sudarno(2005), Social Safety Nets Indonesia, Policy Brief Nr.5, Overseas Development Institute, London.

Suryahadi, Asep(2010), Social Safety Nets in Indonesia *in Social Safety Nets in Selected Asian Countries(korean edition)*, Korea Institute for Health and Social Affairs.

Tambunan, Tulus T. H. and Purwoko, Bambang(2002), Social Protection in Indonesia, *in Social Protection in Southeast and East Asia*, Friedrich-Ebert-Stiftung.

World Bank(2011), Welfare and Distributional Impacts of the Pantawid Pamilyang Philipino Program, Philippine Social Protection note, Nr. 3 July 2011.

Weber, Axel(2010), Social Protection in Case of Unemployment in the Philippines, Draft for Discussion, Feasibility Study, ILO

UN(2001), Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies, Economic and Social

Commission for Asia and the Pacific, UN Publications.

UNDP, ILO and Global South-South Development Academy(2011), Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences Vol. 18, UNDP.

UN Global Compact(2010), The Role of Governments in Promoting Corporate Responsibility and Private Sector Engagement in Development, Bertelsmannstiftung.

Ward, Halina(2004), Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock, World Bank.

World Bank(2005), Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module, Working Paper, World Bank Institute.

Yi, Ilcheong(2010), Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach, Journal of International Development Cooperation, 2010 No.4, KOICA.

Zhiqin, Shao(2002), Social Safety Net in Thailand: the Role of Government, Institute of Foreign Economics Shandong Academy of Social Science.

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 8,000여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로도 KOICA는 과거 국제사회의 원조에 보답하자는 ‘감사하는 대한민국’의 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구실(ODA Research Office)

KOICA ODA 연구실은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA연구실은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA연구실은 그 동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

- 개도국 ICT인력의 효과적 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구 : 사회기술 시스템 접근과 ICT 주류화 관점에서
- 개발도상국 국가 온실가스 인벤토리 지원 지침의 수립 및 적용 최종보고서
- 개발도상국 녹색성장 법제지원 체계화사업 및 Case Study
- 개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안
- 경제개발전략 프로그램 개발협력 모델 연구
- 농촌개발협력 프로그램 연구
- 동아시아 주요 국가별 기후변화 적응정책 조사
- 모자보건 ODA 프로그램 모델 연구
- 물분야 지원전략 및 프로그램 개발협력 모델 연구
- 신재생에너지를 중심으로 한 농촌전략화 프로그램 개발협력 모델
- 연수사업 기획 및 평가 개선전략 수립 연구 보고서
- 프로그램형 접근방식을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구
- 한국 개발 NGO 역량현황 기초조사 및 역량강화 방안
- 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 : 정부 공공기관의 협력체계 구축을 중심으로
- 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략
- 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안
- 한국의 물분야 대개도국 민관협력 구축 기초 연구 연구결과보고서
- 해외봉사경험의 사회환원 전략에 관한 연구
- 현장 중심의 개발협력 방안 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로
- 효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구
- KOICA 성 주류화 가이드라인
- KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안 -조세분야를 중심으로-

개발협력 정책과 이슈

- 1호 | 부산세계개발원조총회 예상의제와 한국의 기여 방안
- 2호 | 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제
- 3호 | 부산세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제

KOICA 개발정책 포커스

- 제7호 | 국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점
- 제8호 | 중국의 대외원조 정책 및 시사점
- 제9호 | G-20 서울개발의제와 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 연계방안

연구자료 ODA연구 2012-21-231

사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안

발 행 : 2012년 8월

발 행 인 : 박대원

발 행 처 : 한국국제협력단

편 집 인 : ODA연구실

주 소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로825(우:461-833)

전 화 : 031)740-0493

팩 스 : 031)740-0681

홈페이지 : <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 : 인터미디어성림디앤피

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN : 978-89-6469-117-5 93320

