



정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰 : DFID와 Sida 사례를 중심으로

2015. 12

**정치경제분석법(PEA)에 기반한
국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰
: DFID와 Sida 사례를 중심으로**

2015. 12

KOICA

저자

김 수 진

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원
- 고려대학교 국제대학원 국제개발협력학 석사
- 주요 연구
 - ▷ 2015. “지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안”. 성남: 한국국제협력단 (공저: 309-330)
 - ▷ 2015. “변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰”. 『국제개발협력』 2015(2): 91-110

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

I. 서론	1
II. 정치경제분석법(PEA) 내용 및 개괄	5
1. 정치경제분석법 내용	5
가. 정치경제분석법 정의	5
나. 정치경제분석법 기본 내용	5
다. 정치경제분석법의 분석수준별 구분	6
2. 거시적 수준의 정치경제분석법 활용 효과	8
가. 수원국의 정치적 상황 및 주요 장애요인 파악을 통한 원조전략 수립	8
나. 수원국에 대한 공여국의 원조방식 분석 및 제안 가능	8
다. 사업 계획단계에서의 사업운영 가능성 판단자료로 활용	9
III. 영국 DFID 사례	10
1. DFID 주요 정치경제분석법: Drivers of Change	10
가. DoC분석 프레임워크	11
나. DoC분석 유형 및 단계	13
다. DoC의 적용과 실제 사례: 케냐 DoC분석	23
2. 국별전략 수립을 위한 DoC분석시 고려사항	30
3. DoC분석의 유효성 및 시사점 도출	33
IV. 스웨덴 Sida 사례	36
1. SIDA 주요 정치경제분석법: Power Analysis	36
가. 파워분석(Power Analysis) 프레임워크: 파워큐브(Power Cube)	37
나. 파워분석(Power Analysis) 프로세스	46
다. 파워분석(Power Analysis) 적용과 실제 사례: 짐바브웨 파워분석	53
2. 국별전략 수립을 위한 파워분석(Power Analysis)시 고려사항	58
3. 파워분석(Power Analysis)의 유효성 및 시사점 도출	60

V. DoC분석 및 파워분석을 위한 사전 고려사항 종합	62
1. 분석 실시 시기	62
2. 분석 목적 및 접근방식 선정	62
3. 인력구성 및 필요 자원 구축	63
4. 분석 결과의 질적 수준 및 활용	63
5. 실무차원의 함의점	64
VI. KOICA에 대한 시사점	65
1. 정치적 상황 및 주요 장애요인 파악을 수원국 분석 강화	66
2. 원조 분야별 지원 전략 및 프로그램 운영 적정성 판단 강화	67
3. 분석과정에서의 다양한 현지 행위자와의 협업 구도 장려	69
참고문헌	72
Annex1. 「정치-경제성장 평가(Politics and Growth Assessment)」 5단계	76
Annex2. 파워분석 프로세스 3단계: 핵심 이슈 및 세부질문 이슈	81

표 목차

〈표 1〉 변화유인(DoC) 분석을 위한 주요 분석 단계 및 고려유형	13
〈표 2〉 기초국가분석 프레임워크 및 체크리스트	16
〈표 3〉 변화발생과정 분석 프레임워크 및 체크리스트	17
〈표 4〉 경제성장에 대한 정치적 유인 진단 프레임워크(PGA)	21
〈표 5〉 변화유인(DoC) 분석을 위한 템플릿	24
〈표 6〉 DFID의 케냐 DoC 분석 사례	26
〈표 7〉 DFID의 케냐 DoC 분석 결과 종합	28

〈표 8〉 변화유인(DoC) 분석법 운용 주요 내용	32
〈표 9〉 파워의 분류 및 개념	38
〈표 10〉 파워분석(Power Analysis)을 위한 주요 절차	46
〈표 11〉 파워분석을 위한 핵심이슈 및 세부 질문 이슈	51
〈표 12〉 파워분석을 위한 템플릿 예시	54
〈표 13〉 짐바브웨 파워분석 사례	55
〈표 14〉 파워 매트릭스(Power Matrix) 예시	57
〈표 15〉 파워분석법 운용 주요 내용	60
〈표 16〉 우리나라 CPS 목차(국문) 및 초안 작성 담당자	65
〈표 17〉 KOICA 신규사업형성을 위한 분야별 공통 유의사항	68

그림 목차

〈그림 1〉 정치경제분석법의 분석수준별 구분	7
〈그림 2〉 변화유인(DoC) 분석 기본 프레임워크	11
〈그림 3〉 파워큐브(Powercube) 프레임워크	44

Box 목차

〈Box 1〉 원조양식(aid modality)에 대한 영향 파악을 위한 체크리스트(안)	18
〈Box 2〉 친빈곤적 변화를 위한 5대 고려요소	19
〈Box 3〉 분석 초기단계 기존 문헌검토시 체크리스트	47
〈Box 4〉 국별 상황 파악을 위한 5가지 주요 이슈	48
〈Box 5〉 기존 파워분석 관련 문헌 검토시 기본 질문 리스트	50

I. 서론

공여기관들이 수원국에 대한 성공적인 원조활동을 위해 국별협력전략(Country Partnership Strategy)¹⁾을 수립하고자 할 때, 가장 중요시 되는 것은 바로 개입을 위한 적절한 ‘진입지점(entry point)’을 정확히 파악하는 것이다. 여기서 진입지점(entry point)란 국별협력전략을 신규 수립하거나 업데이트하고자 할 때, 대상 수원국에 대한 공여국의 개입 타당성을 확인하고, 개입 대상부문 및 원조 방식, 주의해야할 위험요소 등에 대한 포괄적인 고려와 분석을 바탕으로 도출되는 적절한 원조 영역 및 개입 분야를 말한다. 즉, 국별협력전략을 수립 및 보완하는데 있어 공여기관의 진입 여부 및 그 방법을 분명히 규정하고 이를 기반으로 전략의 방향을 설정하는 작업은 기존의 공여기관의 원조 목표를 달성하고 원조 효과성을 증대시키기 위해 반드시 요구되는 사항이기도 하다는 점에서 진입지점에 대한 명확한 파악은 수원국에 대한 전략적 접근을 위해 반드시 이행되어야 할 부분이라고 할 수 있다. 따라서 원조의 효과성 및 효율성을 제고하기 위해서는 수원국에 대한 충분한 연구와 분석을 통해 개입의 정당성 여부 및 진입지점을 명확히 파악해야 한다는 사실은 이미 많은 공여기관들 사이에서 널리 공감되는 동시에 국별전략 수립에 앞서 요구되는 사항이기도 하다. 특히 KOICA와 같이 국민들의 세금을 바탕으로 원조활동을 집행하는 공여국 내 원조기관의 경우, 이러한 전략적 접근에 대한 이행의무는 보다 강할 것이다.

그렇다면 국별전략 수립에 있어 개입의 진입지점은 어떻게 효과적으로 파악될 수 있을까. 본 질문은 이번 연구물에 대한 기본적인 질문사항이기도 하다. 전략수립을 위한 국별배경연구(background study) 과정에서는 문헌조사를 비롯한 정량조사(quantitative research)와 정성조사(qualitative research)기법이 주로 사용된다. 하지만 효과적인 국별배경연구를 통해 진입지점을 제대로 파악하기 위해서는 정황분석(context analysis)을 비롯한 질적 분석기법이 보다 중요하다고 할 수 있다. 물론 통계적 분석기법을 통하여 데이터를 생성하고 이들 간의 관계를 설명하는 것 역시 매우 중요한 작업이다(Garbarino and Holland 2009: 11). 하지만 정량분석법은 자연현상이 아닌 인간의 의도와 행동으로 복잡하게 이루어져 있는 사회현

1) 공여국의 수원국 대상 협력전략을 지칭하는 ‘국별협력전략’의 경우, 이를 지칭하는 용어는 각 공여국마다 상이하게 사용되고 있다. 가령 한국의 경우 현재 국별협력전략(Country Partnership Plan; CPS)로 사용하나, 영국은 국별계획(Country Plan), 스웨덴은 국별전략(Results Strategy) 용어를 현재 사용하고 있다.

상을 들여다보고자 할 때, 다양하고 복잡한 행동의 의도나 의미를 간과하거나 그 맥락을 정확히 포착하는데는 한계가 분명 존재한다(심혜영 2004: 457-8). 가령, 수원국의 재난 상황에 대해 조사한다고 할 때, 정량분석만 할 경우, 피해자들의 수나 피해 규모 등을 수치로 측정할 수는 있지만, 피해자들이 갖고 있는 재난의 피해정도 및 심각성 등 피해자들의 재난에 대한 경험의 정도를 깊이 있게 설명해내지는 못하는 것이다. 따라서 공여기관이 이러한 재난 상황에 대한 대응전략을 수립하고자 할 때, 피해자수에 대한 단순한 측정 결과 자체는 대응전략의 방향을 제시할 만큼 충분한 정보가 되지는 못한다. 이러한 정량분석의 한계를 보완할 수 있는 것이 바로 정성분석의 영역인 것이다.

정성분석법은 수량화된 자료의 한계를 지적하면서 자료를 숫자가 아닌 단어(words) 형태로 수집하며, 복잡한 의도와 관계를 바탕으로 형성된 사회적 실체와 현상이 어떻게 해석 및 이해되는지에 관심을 두기 때문에 무엇보다도 연구대상의 정치적, 사회적 맥락에 보다 큰 관심을 갖는 분석법이다(임도빈 2009: 158). 일련의 통계적 분석기법을 통해 자료를 분석하는 정량분석법과 같이, 정성분석법 역시도 다양한 사회적 분석 프레임워크를 활용하여 주어진 패턴 및 추세를 해석할 수 있다. 특히 정성분석법은 분석대상인 사회의 내부를 들여다 볼 때 발견되는 일련의 결과들을 단순히 정적 성과(static outcome)로 보기 보다는 일련의 동적인 진행과정(dynamic process)으로 간주한다는 점에서 지속적으로 변화하는 사회현상을 분석하고 이해하는데 더욱 적합한 분석법이라 할 수 있다(Gabarino and Holland, 2009: 11).

Garbarino and Holland(2009)는 현재 정성분석법과 관련하여 국제개발분야에서 급속하게 성장하고 있는 접근법 중의 하나가 바로 ‘정치경제분석법(Political Economy Analysis)’으로, 본 분석법은 2000년대 초반 영국의 국제개발부(DFID)가 수원국의 국별 상황 및 시스템 분석을 위해 변화유인(Drivers of Change) 이니셔티브를 활용하면서부터 본격적으로 시작되었으며, 그 후 많은 공여기관들로부터도 널리 활용되고 있다고 말한다. 본래 정치경제분석법은 사회과학분야에서는 오래 전부터 일반적으로 사용되어온 분석법이나, 국제개발분야에서 본격적으로 사용되기 시작한 것은 최근의 일이다. 정치경제분석법이란, 일국 내에 형성되어 있는 정치적, 경제적 역학관계를 구조(structure)와 행위자(agent/agency), 제도(institution) 등을 중심으로 살펴봄으로써, 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 각 행위자간의 권력 및 부가 어떻게 배분되는지, 그리고 이러한 역학관계가 어떠한 메커니즘을 통해 형성 및 유지되고 변화하는지를 살펴보고자 하는 접근법을 말한다(OECD 2014). 즉, 본 분석법은 정치와 경제간 상호 역학관계에 초점을 두어, 상이한 이해당사자들간에 정치적 의사결

정 및 부의 생성이 어떻게 이루어지고 변화해가는지에 대한 일련의 과정을 살펴봄으로써, 원조가 제공되었을 때 일국 내 실제로 유의미한 변화가 발생할 수 있는 부분은 어디이며, 이러한 사회, 경제적 개혁 및 발전을 가로막는 ‘장애요인’이 무엇인지를 파악하고자 하는 기법인 것이다.

그렇다면 국제개발협력에서 수많은 정성분석법 중에서도 특히 정치경제분석법에 보다 많은 관심을 가지는 이유는 무엇일까. 이에 DFID(2009)는 수원국에 대한 원조활동에 있어 수원국의 정치·경제적 상황은 상호 긴밀하게 연관되어 있으며, 이는 개발성과에 영향을 미치는 주요 요인이기 때문이라고 말한다. 이와 같이, 원조효과성은 단순히 원조프로그램 및 전략의 내용 뿐만 아니라 보이지 않는 수원국 내면에 존재하는 복잡한 정치 경제적 환경에 의해 커다란 영향을 받는다는 점은 이미 오래전부터 널리 입증되어온 것이 사실이다. 따라서 오늘날 많은 공여국들은 수원국 내 적절한 진입지점을 모색하여 원조효과성을 높이기 위하여 수원국 내에 존재하는 정치·경제적 상황을 제대로 파악하기 위한 다양한 노력을 해오고 있으며, 그 대표적인 방법이 바로 정치경제분석법인 것이다.

실제로 2000년대 이후 DFID에 의해 변화유인(Drivers of Change) 분석법이 소개된 이후로 많은 공여기관들은 수원국에 대한 원조전략 및 프로그램 수립 과정에서 정치경제분석법을 적극 활용해오고 있다. 영국의 국제개발부(DFID)와 스웨덴개발협력청(Sida), 네덜란드 외교부를 비롯한 많은 선진 공여기관 및 UNDP, World Bank 등 국제기구들에서 정치경제분석법을 사용함으로써 보다 효과적으로 프로젝트 및 국별전략을 위한 진입지점과 리스크를 파악하고자 한다. 특히 기본적으로 관찰 및 분석을 통해 귀납적 결론을 도출하는 정성분석의 특성상, 정치경제분석법은 각 기관의 사용 목적 및 의도에 따라 각기 상이한 형태로 변형되어 활용되고 있으며, 이로 인해 각국에 대한 분석결과 및 방안 역시 상이하게 도출되고 있다. 오늘날 일반적으로 사용되는 정치경제분석법에 있어 Thomas Carothers and Diane de Gramont(2011)를 비롯한 많은 이들은 변화유인(DoC) 분석법과 파워분석법(Power Analysis)을 대표적인 정치경제분석법으로 지칭한다.

이렇듯 정치경제분석법에 대한 국제적으로 높은 관심과 활용정도에 비해, 국내적으로 국제개발협력분야에 있어 정치경제분석법에 대한 관심은 사실상 낮은 실정이다. 아울러 우리나라의 무상원조를 전담하고 있는 KOICA 역시도 수원국을 대상으로 한 국가분석을 위해 정성분석에 많은 부분 의존하고 있지만, 기관차원의 대표적인 접근법 및 분석법을 활용하고 있다고 보기는 어렵다.

따라서 본 연구에서는 각각의 정치경제분석모델을 개발하여 적극 활용 중인 DFID와 Sida의 변화유인분석법과 파워분석법을 상세하게 살펴봄으로써 선진기관들은 수원국의 국가분석 과정에 어떻게 정치경제분석법을 적용하여 운영하고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 각 정치경제분석 프레임워크 및 운영과정, 관련 템플릿과 실제 운영 사례들을 순서대로 살펴봄으로써 향후 KOICA의 국별조사 프로세스 개선을 위한 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해 우선 2장에서는 정치경제분석법의 개념 및 내용, 역사적 논의흐름 등이 어떠한지를 살펴봄으로써 정치경제분석법이 무엇인지를 살펴보는데 초점을 맞춘다. 이후 3장과 4장에서는 영국과 스웨덴의 주요 정치경제분석법인 '변화유인분석법(DoC)'과 '파워분석법(Power Analysis)'의 프레임워크 및 분석 프로세스를 구체적으로 살펴본 후, 실제 사용하는 관련 템플릿 및 국가분석 사례를 살펴보고 각 분석법의 유효성 및 시사점 또한 도출한다. 그리고 나면 5장에서는 이를 바탕으로 KOICA가 향후 정성적 기법 차원에서의 국별분석법을 개선할 수 있도록 위 사례 분석을 바탕으로 한 시사점을 제언함으로써 본 연구를 마친다.

II. 정치경제분석법(PEA) 내용 및 개괄

1. 정치경제분석법의 내용

가. 정치경제분석법 정의

정치경제분석법(Political Economy Analysis, 이하 PEA)은 본래 사회과학분야에서 오래 전부터 존재해왔으나, 국제개발 분야에서 공여기관들이 원조전략 및 프로그램 수립에 활용하기 시작한 것은 최근의 일이다. 본 분석법이 개발 분야에서는 주로 실무적인 차원에서 활용되어 오음에 따라 이에 대한 하나의 합의된 개념 프레임워크가 존재하지 않으며, 공여기관들은 대신 OECD DAC에서 정의한 개념을 주로 채택하여 활용하고 있다. OECD DAC이 정의한 정치경제분석법의 개념은 다음과 같다.

정치경제분석법(PEA)이란, 하나의 사회 내에 형성되어 있는 정치적, 경제적 역학관계를 파악함으로써 서로 다른 이해관계를 갖고 있는 집단 혹은 개인들이 각자가 가지고 있는 권력 및 부를 서로 어떻게 배분하는지, 그리고 이러한 역학관계가 어떠한 방식을 통해 형성 및 유지, 변화라는 일련의 과정을 거치는지를 분석하고자 하는 접근법이다(OECD DAC).

상기의 정의에서 볼 수 있듯이, 정치경제분석법은 정치와 경제간 상호 역학관계에 주안점을 두고 있다. 즉, 각각의 이해집단들이 자신의 권리 및 자원 확보를 위해 벌이는 일련의 논쟁 및 협상과정 상에서 정치적 의사결정 과정이 어떻게 이루어지며, 이것이 다시 어떻게 부(wealth)의 생성이라는 경제적 양상과 서로 영향을 주고받는지에 대한 메커니즘에 관심을 갖는 것이다. 실제로, 이러한 두 요소는 상호 긴밀하게 연결되어 있으며, 이는 개발성과에 영향을 미치는 주요요인 중의 하나이기도 하다(DFID 2009).

나. 정치경제분석법 기본 내용

정치경제분석법은 정치적 행위를 유발하는 동력이 무엇인지를 파악하고 이러한 정치

적 행동이 어떻게 특정 정책 및 프로그램 수립으로 이어지며, 이를 통해 누가 주요한 ‘승자(winners)’이고 ‘패자(losers)’인지, 그리고 개발 전략 및 프로그램 수립에 대한 시사점은 무엇인지를 파악하는데 도움을 준다는 점에서 개발실무자들에게 특히 유용한 방식이다. 구체적으로, 정치경제분석법은 아래와 같은 요소를 파악하는 것과 관련한다.

- **이해관계 및 인센티브(interests and incentives):** 사회 내 다양한 집단, 특히 정치엘리트집단이 가지는 이해관계 및 인센티브가 무엇인지 파악할 수 있다. 아울러 이러한 이해관계 및 인센티브가 어떻게 개발을 장려 또는 방해하는 정책물 수립으로 이어지는지에 대해서도 알 수 있다.
- **공식제도 및 비공식적 규범:** 법의 지배, 선거 등과 같은 공식제도 및 비공식적인 사회, 정치, 문화적 규범들이 정치적·경제적 경쟁, 인적 네트워크 형성 등에 어떠한 역할을 하는지 알 수 있다.
- **정치 운영 및 정책 수립에 있어 가치관 및 사상(values and ideas)의 영향:** 정치적 이데올로기, 종교적 문화적 믿음 등의 가치관 및 사상이 정치적 행동 및 공공정책 수립에 어떠한 영향을 미치는지 알 수 있다.

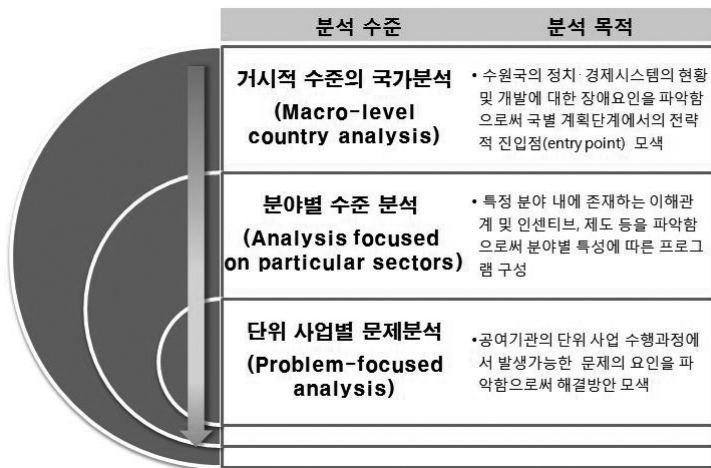
이러한 방식을 통해, 정치경제분석법은 인센티브, 제도, 사상(idea)이 어떻게 정치적 행위를 형성하는지, 그리고 해당 국가에서 개발 성과(outcomes)로 어떻게 이어지는지를 이해하는데 도움을 준다. 아울러 정치경제분석법은 정책 및 제도상 변화의 타당성, 공여국들이 실질적으로 기여할 수 있는 부분, 그리고 수반되는 리스크 등이 무엇인지에 대해 파악하는데도 유용하다 (DFID 2009).

다. 정치경제분석법의 분석수준별 구분

정치경제분석법은 <그림 1>에서 보는 것과 같이, 크게 거시적 수준, 분야별 수준, 단위사업별 수준 등 3가지 분석수준으로 나뉘어진다. 여기서 거시적 수준의 국가분석법은 국가의 정치, 경제적 상황 및 개발환경에 대해 전반적으로 이루어지는 분석이라는 점에서 사실상 정치경제분석법의 기본이 된다. 따라서 분야별 분석 및 단위사업별 문제분석은 거시적 수준의 국가분석법을 배제한 채 단독으로 진행될 수는 없으며, 거시적 수준의 국가분석이 충분히 이

루어진 상황에서 실시 가능하다. 아울러 거시적 수준의 국가분석 역시도 보다 심층적인 분석을 하고자 할 경우, 필요에 따라 하위수준의 분석과 함께 진행될 수도 있다. 이렇듯 각 수준의 분석은 서로 상호보완적인 관계에 있으며, 이를 통해 각 수준별 분석결과의 실효성을 한층 높일 수 있다.

〈그림 1〉 정치경제분석법의 분석수준별 구분



출처: DFID (2009) Annex A: Tools for Political Economy Analysis 재정리

정치경제분석법은 현재 다양한 개발기관들에 의해 다양한 방식으로 개발됨에 따라 각 분석 수준별로 그 방법론 역시 다양하다. 가령 ‘친빈곤적 변화(pro-poor change)’를 지향하는 DFID의 경우, 각 분석수준마다 구체적인 분석틀들을 수립하고 있는데, 이들 모두는 ‘친빈곤적 변화’를 위한 요인을 분석하고자 국가적 차원에서 실시하는 ‘변화유인(Drivers of Change)’ 분석법을 기본으로 한다.

본 연구에서 살펴보고자 하는 ‘거시적 수준’의 정치경제분석법에 대한 대표적인 분석틀로는 DFID의 변화유인(Drivers of Change)분석법과 Sida의 파워분석법(Power Analysis), 네덜란드 외교부의 거버넌스와 부패에 대한 전략적 측정법(Strategic Governance and Corruption Assessment, SGCA) 등이 있다. 이 중에서 네덜란드의 SGCA는 기존의 변화유인분석법과 파워분석법에 기반하여 작성되었다는 점에서, 본 연구에서는 DFID의 변화유인분석과 Sida의 파워분석법에 초점을 맞추어 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 거시적 수준의 정치경제분석법 활용 효과

국가전체 수준의 거시적 차원에서 정치경제분석법을 사용하는 가장 주요한 목적은 바로 수원국의 정치, 경제 시스템이 어떻게 형성되어 있는지를 파악함으로써 해당 수원국에 진입하고자 할 때 주의해야할 사항 및 접근 방식 등을 도출하여 보다 효과적인 국별협력전략을 수립하는데 기초자료로 활용하기 위해서이다. 즉, 개발 전체를 저해하거나 촉진시킬 수 있는 요인 및 방법이 무엇인지, 이 과정에서 수반되는 리스크는 무엇인지 등을 살펴봄으로써 국별전략 수립시 적절한 전략적 진입지점을 파악하는 것이 주된 목적인 것이다. 그렇다면 이러한 거시적 수준의 정치경제분석법을 활용함으로써 얻을 수 있는 보다 구체적인 주요 이점들은 다음과 같다.

가. 수원국의 정치적 상황 및 주요 장애요인 파악을 통한 원조전략 수립

거시적 차원의 정치경제분석법은 국내 상황을 살펴볼 때에 일반적으로 변화를 위한 개입시, 장애물 또는 제약요소가 무엇인지를 파악하는데 효과적이다. 본 분석법을 통해 각 장애요소에 대한 리스크 관리를 통해 효과적인 해결방안이 무엇인지를 고려함으로써 이에 대한 적절한 시나리오들을 고려할 수 있는 것이다. 가령 DFID의 변화요인분석법은 정치적 제약요건이 무엇인지를 규명하는데 초점을 맞추어 수원국의 정치적 상황을 분석하고자 하며, 이를 바탕으로 DFID가 우선순위를 두고 접근할 수 있는 원조부문은 무엇인지, 개입시 DFID가 주의해야할 요소들은 무엇인지 등을 도출함으로써 DFID의 국별전략 수립을 위한 기초자료로 적극 활용하고 있다(DFID 2009).

나. 수원국에 대한 공여국의 원조방식 분석 및 제안 가능

정치경제분석법에서는 수원국의 정치, 경제적 역학관계에 대한 행위자(agent)를 볼 때, 공여국 역시 영향을 미칠 수 있는 하나의 행위자로 간주한다. 즉 본 분석법에서는 공여국을 원조 제공자이자 동시에 정치 행위자로서 역할한다는 인식을 전제하는 것이다. 이와 관련해 DFID는 좋은 분석을 위해서는 공여국들이 수원국 내에서 갖는 인센티브 및 이해관계가 무엇인지를 엄격히 살펴보는 동시에 공여국의 개입이 수원국에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 소지가 있는지를 살펴보고 이를 주의해야함을 강조하고 있다.

이러한 인식을 바탕으로, 정치경제분석법은 공여국의 사업운영 방식을 바꾸는데에도 핵심적인 역할을 한다. 특히 분쟁취약국의 경우, 불안정한 내정으로 인해, 공여국의 진입 여부 및 방식은 민감하게 결정되어야 하는데, 이에 공여국은 정치경제분석을 통해 정치적 현황 및 주요 세력관계 등을 면밀히 파악함으로써 수원국의 정치적 합의를 보다 안정적인 방식으로 이끌어내기 위한 진입지점을 파악하는데 도움이 될 수 있다.

다. 사업 계획단계에서의 사업운영 가능성 판단자료로 활용

아울러 수원국의 정치경제 역학관계에 대한 전반적인 분석을 통해 정책변화 및 개혁 변화의 가능성, 장애요인 등을 종합적으로 분석함으로써, 공여국이 계획하고 있는 원조사업 운영의 적정성을 가늠해볼 수 있다. 가령, 수원국이 직면하고 있는 가장 큰 정치적 장애요인이 무엇인지를 파악함으로써 사업계획 단계에서 실질적인 운영가능성을 판단하고, 그것이 어렵다고 판단될 경우, 그에 대한 차선책을 모색할 수 있도록 하는 것이다. 이는 국별협력전략에서 분야별 지원전략을 수립할 때, 각 프로젝트 및 프로그램 운영의 적정성을 판단하는 하나의 기준으로 활용가능하다.

이렇듯 거시적 차원의 정치경제분석법이 수원국내 정치경제 상황을 파악하는데 다양한 이점을 갖기 때문에 영국 및 스웨덴을 중심으로 한 선진공여기관의 경우 수원국 국별전략을 수립할 때 정치경제분석법 모델을 적극적으로 활용하고 있다. DFID와 Sida의 경우, 국별전략 수립시, 각각 변화유인분석법과 파워분석을 중심으로 한 국별배경연구(background study)를 하고 있으며, 본 분석결과를 바탕으로 추가 논의 및 협의를 통해 각 수원국별 대외원조 전략 수립시 주의사항 및 고려사항, 중점 협력분야 선정 및 각 분야별 지원방안 등을 도출하는데 활용하고 있는 것이다.

III. 영국 DFID 사례

1. DFID 국별 수준 정치경제분석법: Drivers of Change

영국의 개발백서에서는 개발사업을 하기에 앞서 정치적 프로세스에 대한 이해를 우선시할 것을 지속적으로 강조해오고 있다. 우선, 2006년 개발백서인 ‘Making Governance Work for the Poor’에서는 빈곤퇴치는 책임감 있고 역량을 갖춘 거버넌스 구축 없이는 이루어질 수 없으며, 거버넌스는 일반적으로 정치와 깊이 연관되어 있다고 말하고 있다. 또한 2009년 백서인 ‘Building our Common Future’에서는 오늘날 글로벌 경제 위기, 기후변화, 분쟁취약국 등으로 인해 직면하고 있는 다양한 도전과제들에 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 DFID 직원 모두가 보다 더 정치적인 사고를 해야함을 강조하고 있다. 특히 분쟁취약국에 대한 전략 및 프로그램 수립시, 정치적 요소를 그 중심에 두고 정치적 변화동력(political dynamics)이 무엇인지를 파악할 수 있도록 하는 새로운 접근법을 마련할 것을 주문하고 있다(DFID 2009).

DFID는 제대로 된 국별전략 및 섹터 프로그램을 수립하기 위한 핵심 접근법으로서 정치경제분석법의 활용을 오랫동안 강조해오고 있다. DFID는 정치경제분석법, 특히 변화유인(Drivers of Change, 이하 DoC)분석법 연구에 상당한 노력을 들여왔다. 이에 일찍이 2003년부터 DoC연구를 시작한 DFID는 총 25개 이상의 국가에서 본 분석법을 실시하였다. 그간 분석자료들을 통해 DFID의 주요 전략목표인 ‘친빈곤적 변화(pro-poor change)’를 달성하는데 있어 DoC가 전략 수립 및 프로그램 이행에 큰 도움이 되었음이 입증되고 있다 (DFID 2009). 즉, DoC분석을 통해 DFID는 친빈곤적 국별전략 및 사업 기획과정에서의 정치적 분석 및 이해도를 제고하고, 리스크에 대한 이해를 높이며, 거버넌스 및 정치와 관련한 국별 논의를 강화하고자 하였다. 특히 DFID는 수원국의 국별전략 수립을 위한 초기 배경조사 단계에서 정치경제분석법 고려를 의무화하고 있다는 점은 DoC분석법이 DFID 내에 얼마나 체계적으로 활용되고 있는지를 말해준다(Tom Dahl-Ostergaard et al, 2005).

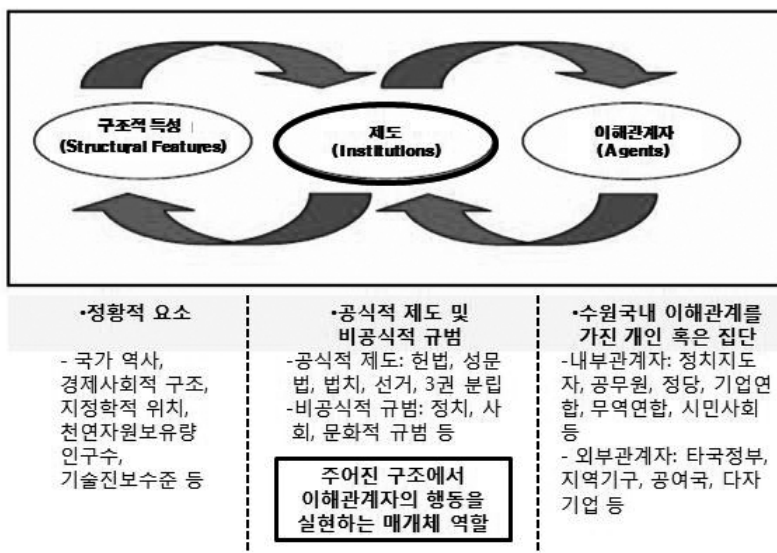
하지만 사실상 정치경제분석법은 현재 DFID뿐만 아니라 다른 공여국 및 공여기관들에 의해서도 다양한 방식으로 개발됨에 따라 그 방법론 역시 다양한 실정이다. 즉, DoC분석법의 활용에 대한 일반적 차원의 가이드라인은 존재하지만, 이것의 활용 정도는 각국의 상황에 따

라 해외사무소에 의해 적절하게 변형되어 사용되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 일반적 차원에서 DFID가 활용하고 있는 분석프레임워크를 소개하나, 이것의 실질적인 적용여부는 현지사정에 맞게 조정하여 적용할 것을 주문하고 있다.

가. DoC분석 프레임워크

DFID의 DoC분석법은 국가수준에서 수원국의 정치경제환경을 이해하기 위해 시도된 최초의 정치경제분석법 방법 중의 하나이다. 본 접근법이 해결하고자 하는 가장 핵심 질문은 ‘빈곤퇴치를 위한 정책 및 제도 개혁 과정에서, 변화를 만드는 주요 인센티브 및 장애요소가 무엇인지’를 파악하는 것이다. 즉, 시간이 흐름에 따라 단기, 중기, 장기적 차원에서 변화 인센티브(incentives)를 만들어내는 주요한 변화유인이 무엇인지를 파악하는 것이 본 접근법의 목표이다. 이를 위해 본 접근법은 아래 <그림 2>와 같이 구조(structural features), 제도(institutions), 이해관계자(agents)로 구성된 3가지 요소간의 상호관계로 설명된다.

<그림 2> 변화유인(DoC)분석 기본 프레임워크



출처: DFID (2009) 바탕으로 저자 작성

구조적 특성(structural features)이란, 장기적 차원의 요소로서, '구조'는 제도적 환경 구축에 영향을 미치는 정황적(contextual) 요소이다. 또한 '구조'는 변화하는데 오랜 시간이 걸리는 동시에 주로 국가 밖에서 벌어지는 외부요소에 의해 많은 영향을 받는다는 점에서 사실상 쉽게 변화가 발생하지는 않는다. 정황적 요소, 즉 주어진 요소로서 간주되는 구조에는 국가의 역사, 경제적·사회적 구조 및 지정학적 위치, 천연자원 보유량, 인구 이동, 기후변화, 기술진보 수준 등이 해당된다.

두 번째로 이해관계자(Agents), 즉 행위자는 고유의 이해관계를 가진 개인 혹은 조직으로서, 정치 지도자, 공무원, 정당, 기업연합, 무역연합, 시민사회 등과 같은 '내부 관계자'와, 타국 정부, 지역기구, 공여국, 다자기업 등과 같은 '외부 관계자'로 구성된다. 이들은 실질적으로 주어진 구조상에서 반응하고 대응하는 '행동주체'로 볼 수 있다.

그리고 제도(institutions)란 헌법, 성문법 등과 같은 '공식적 제도'와 정치, 사회, 문화적 규범 등과 같은 '비공식적 규범'간의 관계로 정의된다. 특히, 공식적인 제도, 즉 법의 통치, 선거, 3권 분립 등이 제대로 이행되지 못하는 상황에서 비공식적 규범들이 어떻게 실제 상황에서 발생하는지에 대해 설명할 수 있다. 이는 행위자들(agent)의 행동을 유발하는 인센티브(incentives) 또는 제약요소(restraint)에 영향을 미치는 제도 및 규범은 무엇인지를 설명해 준다. 이를 통해 실질적으로 어떠한 정치, 사회, 문화적 규범이 작용한 것인지, 그리고 해당 이해관계자들은 각기 어떠한 인센티브를 어떠한 과정을 통해 형성하게 되었는지에 대해 파악하고자 하는 것이다.

위 <그림 2>에서 각 변화유인들에 상호 화살표를 공유하고 있는 바와 같이 각 유인들은 상호 영향을 미치는 관계에 놓여있다. 주어진 상황(structure)에서 실제 변화를 이끄는 주체인 행위자(agents)는 일련의 제도(institutions)를 통해 영향력을 행사하거나 제지할 수 있다. 따라서 어떠한 변화과정을 선택하고, 이러한 변화과정이 빈곤층에 어떠한 영향을 미치는지를 예측하는데 있어 '제도'는 핵심적인 역할을 하는 것이다. 이러한 이유로 DFID는 DoC분석법을 통해 수원국 내에 존재하는 공식적·비공식적 규범, 권력 구조, 정치기득권 등과 같은 제도적 요인뿐만 아니라 이러한 제도 내에 존재하는 인센티브가 무엇인지를 도출하는데 집중하고자 한다.

나. DoC분석 유형 및 단계

DFID 내 DoC분석의 주요 주체는 DFID 해외사무소이다. 따라서 DFID는 해외사무소들이 보다 효과적으로 DoC분석을 수행할 수 있도록 일련의 DoC분석 유형을 수립하였다. 본 유형은 총 6가지로 구성되어 있으며, 본 고려유형을 바탕으로 해당 수원국 내에 이미 발생하고 있는 친빈곤적 변화 양상 및 주요 요인을 중심으로 분석함으로써 향후 DFID의 진입지점이 무엇인지를 파악하고 향후 국별전략 수립시 반영하고 있다.

〈표 1〉 변화유인(DoC) 분석을 위한 주요 분석 단계 및 고려유형²⁾

단계	핵심 분석 유형	세부 내용	주요 활동
1단계 ("Drivers" of Change)	유형1) 기초국가분석	■ 변화 발생에 영향을 미치는 정치, 사회, 경제, 제도적 요소 등 분석	■ 구조적특성(Structural factors), 행위자(Agents), 제도(Institutions) 각각의 주요 변화유인 도출 ■ 각 변화유인들마다 다른 구조적특성, 행위자, 제도와와의 상호연관성 도출
	유형2) 변화발생과정 분석	■ 특정 제도적 상황 하에서 작동하는 행위자(agent)의 역량 및 인센티브	
	유형3) 외부요인 분석	■ 변화발생과정에 영향을 미치는 공여기관 원조전략 및 지원방식 등	
2단계 (Drivers of "Pro-Poor" Change)	유형4) 변화와 빈곤 증감 간의 상관관계 예측 및 분석	■ 빈곤층에 대한 미래 변화 양상에 대한 가정 수립 및 분석	■ 각 변화유인들간의 친빈곤 5대 요소와의 연관관계 분석
3단계 (Operational Implication)	유형5) 친빈곤적 변화유인 및 시사점 도출	■ 국별전략 수립시 분석결과를 기반자료로 활용할 수 있도록 정리	■ (좌동)
	유형6) DFID 기관차원의 분석결과 운영 인센티브 확산	■ DFID 기관내 직원들의 분석결과 활용 인센티브 강화	■ (좌동)

출처: DFID (2003b) 및 Warrenner (2004) 내용 바탕으로 저자 재구성

2) DFID (2003b)에서는 변화유인분석을 위해 '핵심분석 유형'에 해당하는 6개의 고려유형만 제시한 채 본 유형들의 고려 순서에 대해서는 별도 언급을 하지 않았다. 다만 효과적인 변화유인분석법을 실시하기 위해서는 반드시 여섯가지 유형 모두가 고려되어야함을 강조하고 있다. 이에 반해, 추후 Warrenner (2004)는 이전의 DFID의 DoC 연구 및 이행에 대한 종합보고서에서 본 6가지 고려유형을 3개의 카테고리로 나누고 단계별 개념에서 접근 및 정리하였다. 실제 DFID의 DoC 사례 보고서를 보면 위와 같이 3단계 개념으로 정리하는 것이 이해도모에 적합하다는 취지에서 저자는 Warrenner의 정리를 차용하여 주요 고려유형 6가지를 단계별로 정리하였다.

상기 <표 1>에서와 같이 DoC 분석을 위한 6가지 고려 유형은 크게 3단계로 나누어진다. 본 3단계는 크게, 국내외 구조(structure), 이해관계자(agents), 제도(institutions) 각각의 변화 양상을 살펴봄으로써 변화를 야기하는 ‘유인’ (‘Drivers’ of Change)이 무엇인지, 그리고 각 변화유인들이 다른 변화유인들과는 어떠한 상호 연관성을 갖는지를 모색하는 1단계, 이러한 변화유인들간의 상호작용을 통한 변화가 과연 친빈곤적인지(Drivers of ‘Pro-poor’ change)를 분석하는 2단계, 마지막으로 DoC분석 결과와 시사점을 수원국 국가전략 수립에 활용하는 방안 및 DFID 기관 내 직원들의 활용을 도모하는 인센티브를 마련하는 3단계로 구성된다. 우선 유형1~3에 해당하는 첫 번째 단계에서는 문헌조사 및 인터뷰 등 다양한 방식을 통해 구조, 이해관계자, 제도 상에서 현재 발생하고 있는 변화양상이 각각 무엇이고, 이에 영향을 미치는 내·외부 변화요인은 무엇인지를 살펴보고, 이를 통해 어떠한 변화가 발생가능한지에 대한 결과를 도출하여 narrative방식으로 각각 정리한다. 그리고 2번째 단계에서는 ‘친빈곤적 변화를 위한 5대 주요요소’를 기준으로 1단계에서 도출한 각각의 변화요인들이 실제 빈곤층에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 분석 및 예측한다. 그리고 마지막 3단계에서는 친빈곤적 변화를 유발 또는 유발하지 않을 것으로 판단되는 변화유인 및 이로 인한 변화과정을 향후 해당 수원국의 국별전략 수립에 반영하기 위한 자료로 활용할 수 있도록 한다. 아울러 이를 기반으로 DFID 직원들 역시도 향후 이를 실무에 적절히 활용할 수 있도록 인센티브를 마련한다. 아래에서는 각 단계별로 분석 작업에 대해 보다 구체적으로 설명하고, 실제 DFID가 활용하고 있는 세부분석틀에 대해 소개하고자 한다.

1) 1단계: “Drivers” of Change

우선 첫 번째 단계에서의 분석 목표는 세 개의 변화유인인 구조, 행위자, 제도 각각의 차원에서 위의 세 가지 분석법을 동시에 실시함으로써 각각의 하위 주요 변화유인들을 도출하고, 각각의 특징 및 각각의 다른 변화유인들과의 상호관계를 살펴보는 것이다. 이를 위해 본 단계에서는 1~3유형인 기초국가분석, 변화발생과정분석, 외부요인 분석 등을 실시한다. 각각의 분석법에는 하나의 정해진 분석 프레임워크가 정해져 있지는 않으며, 수원국의 상황 및 조건에 맞추어 각 분석법 상의 세부적인 프레임워크는 상이하게 활용될 수 있다. 여기서는 우선 DFID에서 가이드라인으로 제시하는 3가지 분석법인 기초국가분석, 변화발생과정분석, 외부요인 분석법을 각각 살펴보기로 한다.

가) [유형1] 기초국가분석(Basic Country Analysis)

우선 기초국가분석에서는 원조에 대한 고려를 배제한 채 정치, 경제, 사회 및 제도적 차원에서 변화를 유발하는 요인을 파악하는 것을 목표로 한다. 본 분석에서 활용하는 틀은 Mick Moore(2001)가 고안한 ‘기초국가분석’ 프레임워크로서, DFID가 나이지리아에서 실시한 DoC분석 과정에서 매우 유용하게 활용되었다.³⁾ 이 후에도 DFID 현지사무소에서는 전체적인 국가 분석을 하려고 할 경우, Mick Moore의 본 프레임워크를 연구의 출발점으로서 활용하고 있다. 특히 본 프레임워크는 ‘친빈곤적’ 정치변화를 위한 제도의 중요성을 강조하고 있다.

Mick Moore는 본 단계에서 주요하게 세 가지 분석 레벨, 즉 국가의 기본사항에 대한 ‘기초분석’과 제도화, 정부역량 및 책무성의 변화양상에 초점을 맞추어 살펴볼 것을 권고한다(하단 <표 2> 참조). 이는 보다 제도화되고 자유로운 경쟁이 보장될수록 사람들은 자신이 뽑은 지도자들로부터 스스로의 이익을 보장받을 가능성이 커진다는 가정에 기반한다. 특히 본 프레임워크에서는 수원국 내 전반에 걸쳐 예전부터 존재해 온 정치적, 문화적 잔재들이 무엇 인지를 파악하고, 동시에 이것이 어떠한 변화를 거쳐왔는지를 파악하는데 유용하다. 이를 통해 수원국 내 존재하는 구조적 특징 및 영향력, 주요 행위자들의 역할, 공식·비공식적인 제도 및 이러한 제도와 행위자들 간의 관계를 파악할 수 있는 것이다(Joy and Cecilia 2005). 위의 <표 2>는 Mick Moore가 제시한 기초국가분석 프레임워크 및 체크리스트로서, 본 프레임워크는 반드시 이대로 따라야하는 것은 아니며, 구체적인 고려요소 및 순서 등은 각기 상이한 목적에 따라 수정 및 추가되어 활용하는 것이 바람직하다.

3) Mick Moore의 기초국가분석은 본래 수원국 내 정치체제를 분석하고 이를 통한 함의점을 도출하기 위한 정치적 분석의 1단계에서 국가에 대한 전반적인 이해를 도모하기 위해 본 ‘기초국가분석’을 소개하고 있다.

〈표 2〉 기초국가분석 프레임워크 및 체크리스트

	체크리스트
1. 기본요소	1) 영토와 지리적 전략(territoriality and geo-strategic position) • 국가가 영토를 통제하는가? • 사법 및 정책 시스템이 광범위하게 기능하는가? • 정부는 광범위하게 세금을 징수할 수 있는가? • 정부통제는 얼마나 효과적으로 운영되는가?
	2) 자원의존 (resource dependence) • 주요 소득원은 무엇인가? • 납세자에 대한 정부 의존도는 어느 정도인가?
	3) 사회구조 (social structure) • 사회 구성집단은 어떤가? (프롤레타리아, 중산층, 종교집단, 영향력 있는 정부관료)
	4) 합헌성(constitutionality) • 정부는 법/헌법을 준수하는가?
	5) 구조적 요인들(천연자원 보유량, 지리적, 기후적 요인, 인구패턴 및 변화, 인종구성, 역량기반, 기술, 경제성장 수준, 생산 및 분배구조, 소득과 부의 분배 등)이 다음의 요소에 영향을 미치는가? • (a) (비)공식적 제도의 유형 및 질적 수준 • (b) 국내수준 및 국가하위수준의 핵심 행위자의 구성 및 영향력
2. 중기이슈: 제도화	• 정부장치(apparatus), 정책결정과정, 정당 및 시민사회단체 등은 적절하게 제도화되어있는가? • 정치경쟁은 시민친화적(civic)이며 다양한 계층의 사람들에게 열려있는가? • 군부, 입법, 사법, 공공기관, 언론, 시민사회 및 종교집단 간의 세력분배가 어떻게 되어 있는가? • 특정 부문의 비공식적 규범들이 다른 부문에서의 공식적 규범들에 어떠한 영향을 미치는가? • 공식적, 비공식적 규범들 간의 관계가 정책에 어떠한 영향을 미쳐 왔는가?
3. 단기이슈 : 정부역량 및 책무성	• 정부는 관료제, 군부, 증대되는 공공수입, 정책결정에 대해 정부는 권한을 행사하고 있는가? • 정부는 국민 및 국가장치의 상이한 부분들에게도 책무성을 가지고 있는가? • 주요 행위자들(국제수준의 행위자 포함)간의 권력의 균형 유지 방법은 무엇이고, 그로 인한 policy consequence는 무엇인가? • 일반인이 정부 및 정책결정 채널에 대한 어떠한 방식으로 영향을 미치며, 영향력의 정도는 어떠한가? • 정치적 전통과 실제운영은 지역간 얼마만큼 상이하며, 차이가 나는 이유는 무엇인가? 또한 이로 인해 권력관계도 및 정책에 어떠한 결과를 초래하는가?

출처: Moore (2001), DFID (2003)

나) [유형2] 변화발생과정(Medium-term dynamics) 분석

변화발생과정 분석에서는 ‘제도 수립 과정’에 대해 보다 초점을 맞춘다. 이는 정부나 지도자를 비롯한 사회구성원들(agents)의 이해관계나 행동은 국가차원의 중대한 변화가 발생하

는데 주요한 요인이 된다는 가정에 기반한다. 따라서 본 단계에서는 이러한 중대한 변화를 촉진하거나 제지하기 위한 정책 및 제도를 수립하고 이행하는데 있어 관련 행위자들(agents)의 참여를 유인할 ‘인센티브’가 무엇이며, 그리고 이를 위해 필요한 ‘역량’은 무엇인지를 파악하는 것을 목표로 한다(DFID 2003a). 이를 위해서는 아래의 <표 3>에서 다루는 체크리스트를 참조하여 필요에 따라 보다 발전시킬 수 있다.

<표 3> 변화발생과정 분석 프레임워크 및 체크리스트

	체크리스트
1. 정치체제	• 여당이 야당보다 정실주의 성격이 적은 동시에 이슈에 기반하여 움직이는가? • 그렇다면, 이로부터 도출되는 정치적 이점은 무엇인가? • 어떤 국가목표가 실질적인 정치적 견인력을 가지는가? • 종교집단은 공식 또는 비공식적인 정치체제에 어떻게 관련하는가?
2. 정책수립과정	• 정책수립 기관을 통치하는 규정(rules)은 무엇인가? • 이러한 규정(rules)들이 얼마만큼 잘 채택되는가? • 정책수립자들은 어떠한 과정을 거쳐 정책을 결정하는가? • 정책은 어디서 수립되는가? (가령 내각, 또는 예산수립과정, 정부부처별 전략 수립과정 등에서 수립되는가?) • 최근 정책 수정이 있었다면, 어떤 방식으로 운영하였나? • 정책실시과정에 있어 ‘사실상의(de facto)’ 정책수립에 의한 수혜자는 누구인가? • 최저생계서비스(front-line service)공급자는 이러한 정책수립과정 운영에 있어 수혜자인가 아니면 피해자인가? • 고위급정책결정자들은 생산자집단 혹은 서비스 사용자가 불만을 토로하는 자리에 참석하는데 어떠한 관심이라도 있는가? • 권력이 분리된 중앙기관들 및 하위 지방 정부들은 정책을 결정하고 구상하는데 얼마만큼의 재량을 가지는가? • 지역·분야간 그리고 각 지방 정부들은 정책결정 및 정책이행에 대해 자유재량을 가지고 있는가? 또한 각각의 자유재량 정도에 차이가 존재한다면, 그 이유는 무엇인가? • 또한 이러한 자유재량의 영향력 정도는 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하는가? 그리고 그 이유는 무엇인가?
3. 공공자원관리	• 공공지출 계획 수립 및 실시에 대한 의회의 면밀한 검토 역할에 있어 어떠한 변화라도 있었는가? • 공공재정관리에 대한 고위급간의 역할분담이 있는가? • 부패에 대한 대중의 관용수준은 부패 유형에 따라 차이를 보이는가? 그 이유는 무엇인가? • 일반 대중의 불만이 정치적으로 확대하도록 돕는 FM라디오와 같은 대중언론이 새로이 존재하는가?

출처: DFID (2003)

다) [유형3] 외부요인 파악

앞선 유형1, 2에서는 변화에 대한 국가 내부요인을 중심으로 살펴보았다면, 유형3에서는 변화에 영향을 미치는 주요 외부요인들, 가령 공여기관의 원조방식, 원조전략 등을 살펴보는 데 초점을 맞춘다. 보통 원조 의존도가 높은 개도국일수록 공여기관에 의한 영향을 많이 받는다는 점에서 변화를 유발하는 외부요인에 대한 분석은 필수적이다. 하지만 원조 의존도가 낮은 개도국 역시도 국제적으로나 지역적으로 공여국들에 의한 영향을 받을 소지가 많다는 점에서 본 유형을 일반적으로 고려해야 한다.

외부요인을 파악하기 위해 활용하는 프레임워크 및 체크리스트는 해당 수원국의 사정에 맞추어 제작되어야 한다. 여기서는 외부요인으로서 공여국의 원조양식(aid modality)이 수원국에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하기 위한 체크리스트를 아래 <Box 1>와 같이 제시할 수 있다.

<Box 1> 원조양식(aid modality)에 대한 영향 파악을 위한 체크리스트(안)

프로젝트 또는 섹터계좌(sector account) 보다는 예산을 통해 원조를 조달해온 국가들의 경우,

- 이로 인해, 정부부처에 강한 예산제한을 초래하였는가?
- 정부부처에 의사결정자를 위한 인센티브가 변화하였는가?
- 정책결정 방식과 책무성에는 어떠한 영향을 끼치는가?
- 의회의 역할은 효과적으로 강화되었는가?
- 내외부 행위자간의 책무성 균형은 어떻게 변화되어왔는가?

출처: OPM/ODI (2002) GDB Evaluability Study Phase 1: Final synthesis report, quoted in DFID (2003a)

이렇듯 앞선 1~3단계를 통해 현재의 변화양상 뿐만 아니라 이러한 변화를 유발하는 내외부적 요인에 대한 전반적인 분석을 마치게 된다. 즉, DFID의 DoC분석법 사용 목적인 ‘친빈곤적 변화’를 달성하는데 있어 필요한 고려사항이 무엇인지를 모색하는 데에만 국한되지 않고, 이로 인해 이미 어떠한 변화들이 발생하고 있는지에 대한 현상 분석 역시 면밀하게 이루어지는 것이다.

2) 2단계: Drivers of “Pro-Poor” Change

앞에서 일련의 현상에 대한 분석이 끝나면, 2단계에서는 이러한 변화가 빈곤층에 어떠한

영향을 미치는지, 즉 친빈곤적(pro-poor) 성장을 달성할 수 있는지에 대해 분석한다. 먼저 친빈곤적 성장(pro-poor growth)이란 분배구조상 최하위 집단에 속하는 빈곤층이 성장을 통해 소득을 증가시켜 빈곤을 감소시킴으로써 정치, 경제, 사회 등 전 영역에서 삶의 질이 개선되는 것을 말한다. 특히 이러한 사회적, 경제적 변화는 정치적, 제도적 변화를 유발한다는 점에서, DFID는 친빈곤적 변화(pro-poor change)를 경제, 사회, 정치, 제도적 변화간의 복잡한 상호작용이라고 본다. 가령 보건이나 교육, 교통, 통신, 인프라 산업 등이 개선되고 경제가 성장함에 따라 빈곤층은 그에 따라 일자리 창출을 통해 소득을 증가시키고, 교육기회 확대를 통해 자신의 역량강화를 통한 소득 수준을 높일 수 있다. 또한 이러한 기본적인 경제문제가 해결될 경우 교통 및 통신산업의 발전에 힘입어 정보에 대한 접근성이 강화되는 동시에 시민사회의 역할 또한 보다 강화됨으로써 정치적 참여도 역시 높아질 수 있는 것이다. 이러한 복잡한 변화상황에서 DoC분석법은 context-specific하게 변화를 살펴봄으로써 어떠한 변화가, 어떠한 방향으로 나아가야 보다 친빈곤적일 수 있는지에 대한 전반적인 이해를 도모하는데 강점이 있다(DFID 2003b).

그렇다면 친빈곤적 변화를 유도할 수 있도록 정책 및 제도를 형성하는 것이 중요한데, 각각의 필요한 정책 및 제도의 성격이나 수준은 각 나라마다, 공여기관마다 상이하다. 하지만 사실상 제도 및 정책의 변화와 친빈곤적 성장의 연관관계를 파악하는 작업은 그 자체로서 쉬운 일이 아니다. 따라서 DFID 역시도 이에 대한 가이드라인 마련의 필요성은 느끼고 있으나 아직 확정된 가이드라인이 존재하지 않는다. 대신 DFID는 친빈곤적 변화를 달성하기 위한 5대 고려요소를 설정하고, 앞에서 도출된 각각의 변화유인들이 이러한 5대 고려요소에 기반하여 친빈곤적인 성격을 띄는지 평가하고 있다. DFID가 목표하는 친빈곤적 변화를 달성하기 위한 5대 고려요소는 다음과 같다(〈Box 2〉참조).

〈Box 2〉 친빈곤적 변화를 위한 5대 고려요소

1. 지속가능한 경제 성장
2. 정치·사회적 역량강화
3. 시장 및 서비스, 자산(asset)에 대한 접근성
4. 안보
5. 환경적 지속가능성

출처: Duncan (2003)

위의 5가지 고려요소를 가지고 DFID는 1단계에서 도출한 구조, 제도, 행위자 각각의 세부 변화요인들이 위에 제시된 5대 고려요소 각각의 차원에서 어떠한 특성을 갖는지를 narrative 식으로 서술함으로써 얼마나 친빈곤적인지를 가늠할 수 있게 한다.

아울러 위에서 말한 바와 같이, 아직 친빈곤적 변화를 위한 DFID 내부적인 프레임워크가 마련되어 있지는 않으나, 정치경제분석법 차원에서의 다른 분석 프레임워크를 활용할 수 있다. 그 중에서도 특히 경제 성장에 대한 정치적 유인(political drivers of Growth)을 국가 전체 차원에서 분석 및 도출하는 것을 목표로 하는 Politics and Growth Assessment (이하, PGA)⁴⁾가 대표적이다 (Williams et al, 2008). 본 프레임워크는 1단계에서 행위자(agents) 또는 제도(Institutions) 차원에서의 정치적 변화요인들이 과연 친빈곤적 성장에 어떻게 영향을 미치는지 분석함으로써 본 2단계에 활용될 수 있다.

PGA 프레임워크는 다음 <표 4>와 같이 총 5단계로 진행된다. PGA는 정치권의 인센티브를 충분히 고려한 친성장적 정책이 사전에 마련될 경우, 지속가능한 경제성장이 적어도 정치적 지지가 부족해서 실패하지는 않을 것이라는 점을 전제한다. 따라서 정치행위자의 행동을 유도하는 정치적 인센티브의 중요성을 강조하며 이를 기반으로 경제성장에 대한 정치적 제약을 어떻게 극복할 수 있을지 모색함으로써 친빈곤적 성장을 위한 진입점(entrypoint)이 무엇인지를 도출하고자 하는 방식이다(Train4DEV/OECD DAC POVNET 2010).

본 분석법을 실제로 적용해보았을 때, 다음과 같은 분석과정을 거칠 수 있다. 가령, 특정 수원국가에서 지속가능한 경제성장을 가로막는 주요 제약요인이 무엇인지를 파악하기 위해 ‘성장진단법(Growth Diagnostics)’를 실시한 결과, 1단계에서 ‘불안정한 전력 공급’이 바로 현재 경제성장에 대한 가장 커다란 제약요소로, 공공 전력회사의 부적절한 가격책정정책(pricing policies) 운영 및 기관 내 취약한 관리능력이 직접적인 요인임을 밝혀낼 수 있다. 이에 대해 2, 3단계에서 공공전력회사의 부적절한 전력가격 책정 및 방만한 운영이 정치권과 어떻게 연결되어 있는가에 대한 분석을 통해 본 회사가 ‘정치적 후원(political patronage)’ 관계에 놓여있으며, 정치권은 본 회사에 전력 보조금을 제공해주는 대신 공공기관인 본 회사에 대한 인사권한에 관여하는 정치적 인센티브를 가지고 있음을 발견할 수 있다. 따라서 이

4) 본 political and growth assessment는 2008년 DFID의 연구위탁을 받아 Williams et al. 이 공동시행하여 개발한 분석프레임워크로, 정치경제분석법을 기반으로 경제성장에 영향을 미치는 정치적 변화요인이 무엇인지를 규명하고자 하며, 국가분석을 위해 DFID를 비롯해 World Bank 등 많은 기관에 의해 채택 및 사용되고 있다.

〈표 4〉 경제성장에 대한 정치적 유인 진단 프레임워크(PGA)⁵⁾

단계	목표	핵심질문
1단계 성장 진단 실시 (Growth Diagnosis)	경제성장의 주요 제약요인(binding constraint) 파악	■ 경제성장을 위한 핵심조건들 중 현재 어떠한 것이 해당 국가 내에 존재하며, 이들 중 어떠한 조건이 주요 제약요인인가?
2단계 정치적 장애요인 파악	1단계에서 발견한 제약요인을 유발하는 정치적 장애요인이 무엇인지 파악	■ 정치 권력자와 경제 권력자간의 관계가 경제성장을 위한 핵심조건 구축에 어떠한 영향을 미치는가?
3단계 정치적 인센티브 분석	2단계에서 발견한 정치적 장애요인을 유발하는 주요 정치적 인센티브가 무엇인지 파악	■ 정치기득권자와 경제적 기득권자가 특정한 방식으로 상호작용한다는 것을 무엇을 통해 설명할 수 있는가?
4단계 인센티브 유발요인 파악	3단계에서 발견한 정치적 인센티브의 유발 요인 및 해당 인센티브를 친성장적 방향으로 유도하기 위한 요소 분석	■ 압력의 원천(sources of pressure)은 무엇이며, 그 결과 정치적 의사결정에 영향을 미치는 인센티브는 무엇인가?
5단계 DFID 진입지점 파악	앞선 1~4단계의 결과와 공여기관의 운영 수요를 고려하여 국별전략 및 프로그래밍 작성에 명확한 권고사항 제시	■ 인센티브를 친성장적 방향으로 유도하기 위하여, 상기에 제시된 압력들을 비롯한 기타 다른 압력들 중 어떠한 압력들이 기관(agency)의 변화 및 발전을 가장 효과적으로 유발할 수 있는가?

출처: William et al (2008) 참조하여 저자 작성

렇듯 성장진단법을 통해 경제성장에 대한 주요 제약요인을 도출하고, 이에 대한 정치적 장애요인 및 인센티브가 무엇인지에 대한 현상 분석이 완료되고 나면, 4단계에서는 이러한 정치적 후원체제의 영향력을 줄이기 위해서는 어떠한 제도구축이 필요한지, 그리고 이를 위한 민간부문 또는 시민사회의 개혁움직임을 활성화하기 위한 효과적인 방법은 무엇인지 등에 대한 대응전략을 모색하게 된다. 아울러 이를 통해 친성장적 변화에 대한 종합적인 분석 및 향후 대응방안 등에 대한 종합적인 분석이 완료될 경우, 이를 바탕으로 DFID가 향후 진입할 지점이 무엇인지에 대한 판단을 할 수 있게 된다.

5) 본 PGA의 구체적인 절차 및 질문리스트는 본 보고서 맨 뒤의 〈Annex 1〉에 자세하게 서술되어 있으니 참조하기 바란다.

이렇듯 PGA는 장기적 차원에서 지속가능한 경제성장을 도모하기 위한 정치적 해결방안을 강구하고 DFID의 진입지점을 발굴하는데 초점을 맞추고 있다. 특히 PGA는 경제적 요소뿐만 아니라 비경제적 요소 모두를 고려한다는 점에서 거버넌스 분석법으로서도 많은 관심을 받고 있다. 즉, PGA를 통해 정치적 맥락에서 경제성장이 어떠한 연관관계를 맺고 발생하는지에 대한 ‘과정’을 이해할 수 있도록 해주는 것이다. 따라서 PGA를 통해 각 개발기관들은 수원국 내 정치적 인센티브를 친성장적 방향으로 유도하는데 있어, 외부인으로서의 자신들이 기여할 수 있는 부분이 있는지, 그리고 있다면 장·단기 차원에서 그 진입점은 어디인지를 파악하는데 도움을 준다.

3) 3단계: Operational Implication

위의 과정들을 통해 수원국 내에서 구조, 행위자, 제도를 중심으로 한 각각의 변화유인들이 어떠한 특성들을 가지고, 서로 다른 변화유인들과 어떠한 연관성을 가지는지 모색한 후 각 변화유인들이 친빈곤적인 성격에서 벗어나지 않는지를 살펴보았다. 이를 바탕으로 본 3단계에서는 그렇다면 이러한 각 변화유인들이 수원국을 대상으로 한 국별전략 수립에는 어떠한 점을 고려해야하는지, 그리고 DFID 직원들이 본 국가를 접근할 때 어떠한 유의점을 가져야 하는지에 대해 각각 시사점을 도출한다.

본 작업을 위해서 DFID는 수원국 내 어떠한 집단에게 우선적으로 지원을 해야 하는가와 같은 가치판단과 함께 해당 국가 내 친빈곤적 변화를 도모하기 위해 제시된 다양한 방안들 중에서 어떠한 것이 작동하는지를 결정하기 위해서는 타 국가들의 개발경험 및 해당국가에 대한 기존의 문헌자료 등을 면밀히 검토할 것을 권고한다. 이러한 일련의 작업을 통해 각 시나리오에 따라 실시했을 경우, DFID에 가져올 수 있는 부정적인 영향이 존재하는지 등도 함께 분석함으로써 최종적으로 DFID가 개입하기에 가장 적절한 진입지점 및 그 진입방법이 무엇인지에 대해 결론을 도출하게 된다.

지금까지 DoC분석을 위한 각 단계를 구체적으로 살펴보았다. 위에서 제시된 분석 프로세스는 위에서 제시된 순서대로 반드시 진행할 필요는 없으며, 아울러 각 단계에서의 질문사항 및 세부절차 역시도 해당국가의 사정 및 우선순위에 따라 적절하게 수정 및 보완되어 활용 가능하다. 하지만 이에 DFID (2004)는 어떠한 분석단계에서든 위에서 제시된 요소들이 적절히 고려되지 않을 경우, 복합적이고 효과적인 DoC분석 결과가 도출되지 않을 위험이 있음을 밝

히고 있다. 아울러 본 분석법을 실시할 때 주의할 점은 본 분석결과를 하나의 ‘정적인 산출물(static output)’이 아닌, 하나의 ‘동적인 과정(dynamic process)’로 보아야한다는 점이다. 본 분석을 할 때에는 분석 그 자체만을 하기보다는 해외사무소가 실시하고자 하는 전략이나 프로그램등과 통합될 수 있도록 연관지어서 분석목적에 세우고 실시하는 것이 바람직하다(DFID 2009).

다. DoC의 적용과 실제사례: 케냐 DoC분석

그렇다면 위에 제시된 DoC분석 메커니즘이 실제로 어떻게 활용되고 각 단계별로 어떠한 결과들을 도출하였을까. 위 메커니즘에 대한 이해를 돕기 위해 본 부분에서는 DFID가 2003년 DoC 도입 초창기에 실제로 케냐에서 실시한 분석 과정 및 결과를 살펴보기로 한다.

앞에서 밝힌 바와 같이 DoC분석모델은 하나의 절대적인 프레임워크가 존재하는 것은 아니며, 각 상황에 따라 수정 및 변형 가능하다. 따라서 실제 DFID가 실시한 DoC 분석들 역시도 그 구체적인 방법론이나 이용한 자료, 순서 등은 저마다 조금씩 차이가 있다. 본 부분에서는 이러한 DFID의 다양한 DoC 분석 사례들 중에서도 DoC분석법 도입 초창기에 실시되어 DFID의 가이드라인을 가장 잘 적용한 케냐의 사례를 바탕으로 살펴본다.

우선 실제 사례를 들여다보기에 앞서 본 분석법을 실제로 실시하는데 있어 활용가능한 템플릿을 소개하고자 한다. 아래 <표 5>에서 제시된 템플릿은 DFID의 2003년 케냐 DoC 분석 보고서의 내용을 바탕으로 재구성한 것이다.

DoC분석법 1단계에서 각 변화유인간의 특성 및 관계를 파악하기에 앞서 가장 먼저해야하는 작업은 ‘구조, 제도, 행위자’라는 커다란 변화유인들 각각의 카테고리에서 구체적으로 어떠한 세부 변화유인들을 살펴볼지를 설정하는 작업이다. 본 작업은 DoC분석 1단계에서 제시한 기초국가분석, 변화발생과정분석, 외부 영향요인 분석 등을 동시에 실시하는 과정에서 새롭게 도출할 수도 있고, 또는 담당자 인터뷰나 기존에 진행한 문헌조사 자료 등을 통해서 새로운 가정(assumption)으로서 세부 변화유인들을 먼저 설정하고 DoC 1단계에서 각 분석법을 통해 증명하는 방식으로 진행할 수도 있다. 이를 통해 해당국가의 주요 변화유인들이 각각의 카테고리 안에서 구체적으로 설정하여 ‘템플릿 1’을 완성하고 나면, 각각의 세부 변화요인들에 대한 실질적인 DoC분석이 진행된다. 템플릿 1에서 설정한 각 변화유인별로 앞에서 소개한 DoC분석 단계에 맞추어 분석을 진행하여 narrative 방식으로 템플릿을 작성한다. 여기

서 유의할 점은, 위의 템플릿 상에는 기본 양식으로 샘플 한 개만 작성해두었으나, 실제 분석 단계에서는 세부 변화유인의 개수만큼 템플릿 작성란을 늘려 동일한 분석 작업을 반복 실시해야한다는 점이다. 본 과정에서는 위에서 제시한 기초국가분석, 변화과정분석, 외부 영향요인 분석 외에도 인터뷰, 기존 문헌 참조 등 각 상황에 적절한 다른 방식을 통해서도 작성 가능하다.

〈표 5〉 변화유인(DoC)분석을 위한 템플릿

템플릿 1. 각 변화유인별 주요 세부 요인 작성

구조(Structural Factors)	제도(Institutions)	행위자(Agents)
S-1. S-2. ...	I-1. I-2. ...	A-1. A-2. ...

템플릿 2. 각 변화유인별 DoC 분석 진행

*S:구조(Structures), I: 제도(Institutions), A: 행위자(Agents)

S*	1단계			2단계	3단계	
	변화유인	주요 특징	기타 변화요인과의 연관성	빈곤에 대한 영향	운영상의 함의점	
	S-1. XXX (<i>ex. political elite</i>)		구조적요소 (Structural factors)	성장(Growth)		
				역량강화(Empowerment)		
			제도(Institutions)	시장 및 서비스, 자산에 대한 접근성 (Access to markets, assets and services)		
			행위자(Agents)	안보(Security)		
				환경(Environment)		

출처: DFID의 Kenya DoC 보고서(2004) 내용 바탕으로 저자 작성

이렇게 각 세부 변화유인별로 DoC분석이 완료되면, 분석 내용을 각 단계별로 종합 및 결과를 도출한다. '템플렛2' 상에서의 1단계의 내용을 종합하여 '주요 변화 인센티브 또는 제약 요인'을 도출하고, 2단계의 전체 내용을 종합하여 '친빈곤적 변화의 가능 또는 어려운 부분'을 도출해낸다. 아울러 이러한 모든 논의와 제3단계에서의 내용을 바탕으로 최종 DFID의 진입 지점(entry point)이 무엇인지, 그리고 DFID가 실제 작업시 주의 및 피해야할 행동이 무엇인지(Don't do list)를 종합적으로 도출한다.

이렇듯 DoC분석 메커니즘은 '템플렛1'을 시작으로 하여 '템플렛 2. 각변화유인별 DoC분석' 부분에서 상세하게 다루어진다. 하지만 실제 DoC분석을 통해 종합적인 시사점을 도출하고자 할 경우, 사실상 <표 5>의 템플렛 작성만으로는 불충분하다. 따라서 이러한 점을 감안하여 저자는 다음의 DoC분석 사례소개를 하면서 실제 위 템플렛이 어떻게 활용 및 작성되는지를 <표 6>과 <표 7>을 통해 보여주고자 한다. <표 6>의 경우에는 실제 <표 5>를 그대로 템플렛에 적용하여 작성한 표이며, <표 7>은 이러한 DoC분석을 통해 도출된 결과를 종합적으로 고려하여 국가협력전략을 수립하기 위한 종합 분석 결과를 도출하는 과정을 보여주고 있다.

DFID가 DoC를 활용하여 국가분석 결과를 도출하고, 어떻게 DFID의 전략상 진입지점을 설정하는가에 대한 예시는 2002년 케냐에서 실시한 DoC 분석의 사례를 통해 잘 드러난다. 케냐 DoC 분석이 실시되었던 2002년도의 경우, 케냐에서는 새정부 수립을 위한 선거가 실시되었던 해였으며, 당시 DFID의 케냐 국별지원전략(CAP)⁶⁾ 수립을 위한 국가조사 단계에서 본 DoC분석결과가 유용하게 활용되었다.

아래 <표 6>는 DFID가 실시한 케냐 DoC분석을 위의 템플렛 양식에 맞추어 정리한 것이다. 케냐의 경우, 주어진 구조에서 각 행위자들이 어떠한 영향을 미치는지를 정치적 과정, 공공행정, 법의 지배, 토지제도, 인종, 젠더 등 제도적 차원에서 살펴보고 이러한 각 변화유인들간의 상호연관성을 분석하는 방식으로 DoC분석이 이루어졌다. 각 세부 변화요인들에 대한 DoC분석 결과, 정치, 경제 등 사회 전반에 걸쳐 거버넌스 자체가 매우 취약한 상태로 나타났으며, 이러한 거버넌스를 약화시키는 가장 큰 주범이자 거버넌스 개선을 막는 주요 제약요소가 바로 특정 인종 및 계층을 대표하는 정치엘리트들의 부패 및 권력장악이었다. 이러한 특성

6) 영국의 국별협력전략의 공식명칭은 초기에 Country Assistance Plan 이었으나, 이후 Country Plan으로 변경되었다. 그리고 현재에는 새롭게 국별전략을 수립할 필요가 없다고 판단될 시에는 Country Plan 하위단계에 있는 Country Operational Plan(DFID의 향후 전략 및 액션플랜 보고서)을 업데이트하는 방식으로 이루어진다.

은 친빈곤적 변화진단에서도 효과적인 친빈곤적 변화를 가로막는 주요 요인으로서 작용하고 있음을 알 수 있다.

이를 바탕으로, DFID는 케냐에 대한 지원전략을 수립하고 진입을 시도할 때 원조 효과성을 높이기 위해서는 반드시 정치엘리트의 부패 및 이로 인한 거버넌스 약화의 문제를 고려하여 진입여부의 판단 및 진입가능 부분, 피해야 하는 부분 등을 도출하게 된다. 즉, 아래 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 정치엘리트의 행동을 감시 및 견제하기 위해서는 우선 개혁의지가 있는 빈곤층 중심의 시민단체 양성이 중요하며, 동시에 이러한 국민의 수요를 제대로 수용하여 정책에 반영시킬 수 있도록 하는 정부의 대응 능력 및 책무성의 강화 등이 뒷받침되어야 하는 것이다. 아울러 정치엘리트 스스로 친빈곤적 변화의 필요성을 인식하고 이행할 수 있도록 적절한 인센티브를 마련하는 동시에 지역기구 및 공여국의 지원 등 외부 영향요소의 역할 역시 보다 강화시키는 것이 케냐에서의 정치엘리트의 영향력을 보다 효과적으로 제한하고 친빈곤적 변화를 유도할 수 있는 기반이 되는 것이다.

이와 같이 개혁이 필요한 부분을 종합적으로 도출하고 난 후, 마지막 작업으로 이를 바탕으로 DFID가 실제 진입가능한 이슈 및 부분이 무엇이며, 진입시 주의해야할 요소들은 무

〈표 6〉 DFID의 케냐 DoC 분석 사례

1. 각 변화유인별 주요 세부 요인

구조 (Structural Factors)	↔	제도 (Institutions)	↔	행위자 (Agents)
S-1. 세계화, 무역, 투자 S-2. 지역통합 S-3. 인구변화 S-4. 도시화 S-5. 인프라 낙후 S-6. 비공식 섹터 증가 S-7. 농촌 생계형태 변화 S-8. 인간개발 수준 S-9. HIV/AIDS		I-1. 정치적 과정 I-2. 공공 행정 I-3. 법의 지배 I-4. 토지권 I-5. 인종 I-6. 젠더		A-1. 정치엘리트 A-2. 국회의원 A-3. 정당 A-4. 공무원 A-5. 지방정부 A-6. 사법부 A-7. 군부 A-8. 시민사회 A-9. 학계 A-10. 종교단체 A-11. 언론 A-12. 민간기업 A-13. 원조공여국

2. 각 변화유인별 DoC 분석

*S:구조(Structures), I: 제도(Institutions), A: 행위자(Agents)

I*	1단계		2단계	3단계
	변화유인	주요 특징	기타 변화요인의 연관성	빈곤에 대한 영향
I-1. 정치적 과정 (Political Process)	■ 정치에 정실주의 (Patronage) 가 반영하여 부패, 자원남용, 제도상의 역량손실이 야기되고 있음. ■ 정실주의 형성에 '인종적 요소'가 큰 영향을 미침. ■ 특정 개인이나 인종에게 유리하도록 정당이 운영. ■ 선거과정에 결함이 많음. ■ 행정부에 대한 국회의 개입이 심한 편이며, 국회의원들은 파벌적, 인종적 또는 개인적 이익을 도모하고자 함. ■ 예산운영에 대한 의회의 감시가 부족하며, 의회위원회 활동 역시 부족함. ■ 각 지방정부는 역량부족, 부패의 만연, 리더십 취약 등의 문제를 보이고 있음.	구조적요소(Structural factors) ■ [글로벌화] 국제적인 글로벌 형상은 정치상의 지대추구행위, 정실주의, 부패 등을 감소시키기 위한 제도적 개혁을 하도록 케냐정부에 압력을 높일 수 있음. ■ [인포러] 인프라의 부실의 대부분은 만연한 부패로 야기됨. ■ [보건 및 교육] 보건 및 교육을 위한 자금은 정치과정에 쓰이고 있으며, 빈곤층이 아닌 사람들이 혜택을 얻도록 악용되고 있음. ■ [HIV/AIDS] HIV/AIDS해소를 위한 자금의 통제권을 둘러싼 정당간의 대립이 심함. 제도(Institutions) ■ [공공행정] 정실주의와 부패로 인해 공공행정의 효과성이 저해됨. ■ [법의 지배] 또한 부패와 정실주의로 인해 법의지배를 강화하기 위한 주요 공공기관의 역량 역시 저해됨. ■ [인종] 정실주의는 특정 인종중심으로 형성됨. ■ [젠더] 정치과정에 대한 여성 참여도가 낮음. 행위자(Agents) ■ 개혁상향의 정치엘리트나 공무원, 의회, 사법부, 시민사회, 민간기업 등 많은 변화주체들이 활동하는데 있어 정치 내 만연한 정실주의가 큰 도전과제가 될 수 있음.	성장(Growth) ■ 정치엘리트는 국가전체의 성장보다는 개인적, 파벌적, 인종차원의 이해관계에 따라 움직임. ■ 공공자원의 상당한 부분이 부패로 인해 낭비되고 있음. ■ 정부의 무능력함으로 인해 성장을 위해 필요한 기본공공재 제공이 제대로 이루어지지 못하고 있음. 역량강화(Empowerment) ■ 강한 정실주의 네트워크로 인해 빈곤층은 제대로 의견제시를 할 수 없음. ■ 국가 전체 및 지방 수준에서의 민주주의와 책무성 수준이 낮음. ■ 친빈곤적이고 빈민층차별적인 안전을 다루는 정당이 부재함. 시장 및 서비스, 자산에 대한 접근성 (Access to markets, assets and services) ■ 시장 및 서비스, 자산에 대한 접근은 정실주의 및 인종주의에 따라 특정 계층에게만 제한됨. 안보(Security) ■ 만연한 부패로 인해 안보유지 및 법의 지배를 담당하는 주요 공공기관의 역량을 저해되고 있음. 환경(Environment) ■ 환경자원은 부패, 불법벌수, 문정, 정치 정실주의 등의 표적이 되고 있음.	■ 정치적 변화에 대한 수요를 강화시키기 위한 지원방안에는 어떠한 것이 있는지 파악하는 것이 필요. 가령 시민사회, 민간기업, 시민교육 등을 지원하는 방법이 있음. ■ 변화를 위한 국내적 압력을 강화하기 위한 방안으로서, 빈곤층과 비빈곤층(non-poor groups)간의 정치적 연합을 형성할 수 있도록 도모해야함. ■ 정치시스템 차원의 공공책무성을 높이기 위해 checks and balances 역할을 담당할 기관의 역량강화를 지원해야함. 주요기관으로는 의회, 의회위원회, 감사원, 선거위원회, 감시기능을 담당할 NGOs 등이 있음.

출처: DFD의 Kenya DoC 보고서(2004) 내용 비딩으로 저자 재구성

엇인지를 다음 <표 7>과 같이 규명하게 된다. 본 DoC 분석 결과는 DFID의 케냐 국별전략(CAP)⁷⁾ 수립시 실제 좋은 기반자료로 활용되었다. 가령 케냐 CAP에서는 이러한 분석내용을 바탕으로 정책 운영 및 수립 역량강화, 공공재원의 효율적 활용을 위한 예산할당 프로세스 강화 등 거버넌스 향상이 주요 목표로 상정하고 있다. 아울러 기존에 DFID는 케냐에서 ‘전반적인 국민서비스 개혁’ 프로그램을 기획하였으나, 케냐 정부의 정치적 의지 결여 문제로 인해 본 프로그램 운영이 적절하지 않다는 결과가 도출됨에 따라 본 프로그램은 실제로 운영되지 않기로 하였다. 또한 본 분석 과정에서 케냐의 회계(fiduciary) 및 정치적 리스크로 인하여 기존의 섹터 프로그램(sector programmes) 접근법보다는 일반예산지원(general budget support) 방식 활용이 보다 적절하다는 결과가 도출됨에 따라 CAP에서는 일반예산지원 방식 활용 빈도를 늘리기로 결정하였다.

여기서 유의할 점은 본 분석은 ‘국가차원의 분석’이기 때문에 DFID가 진입할 수 있는 분야에 대한 커다란 전략적 방향을 보여주며, 각 분야에서 실시하고자 하는 프로그램에 대한 세

<표 7> DFID의 케냐 DoC 분석 결과 종합

주요 변화 인센티브 또는 제약요인 도출 (Key Drivers of Change)
거버넌스 약화, 친빈곤적 변화를 가로막는 가장 큰 요인은 ‘정치엘리트’집단의 부패 및 권력 장악
친빈곤적 변화 진단 종합
성장(Growth) - 경제침체의 가장 주요한 이유는 정부의 경제 부실관리, 부패 만연, 악화되는 인프라 및 서비스 산업, 투자 감소 및 수출 경쟁력 하락 등 국내 정책 및 거버넌스의 실패로 인한 것임. - 케냐의 빈곤감소를 위한 최대 난제는 1인당 소득수준을 지속가능한 방식으로 회복하는 것이지만, 케냐의 상대적으로 높은 소득 불균형을 고려했을 때, 경제보다도 중요한 것은 성장을 통해 빈곤층에게도 그 효과가 적절히 재분배 될 수 있도록 보장하는 것임.
역량강화(Empowerment) 정치적 엘리트에게 책임을 묻고, 제도와 정책을 개선하여 보다 나은 정부를 만들기 위해서는 시민사회의 역할이 중요하며, 이를 위해서는 사회 구성집단, 특히 소수집단의 역량 강화가 중요함.
시장 및 서비스, 자산에 대한 접근성 (Access to markets, assets and services) 케냐 빈곤층의 시장, 서비스, 재산 등에 대한 접근성은 시장 자유화, 고용증대, 토지 및 식수 접근성, 금융서비스 이용가능성, 보건 및 교육서비스 개선을 통한 인적 자원 개발 등의 이슈와 주로 연관됨.

7) 본 케냐 DoC분석이 이루어졌던 2002년 당시 DFID는 CAP 용어를 사용하고 있었다.

〈표 7〉 DFID의 케냐 DoC 분석 결과 종합 (계속)

친빈곤적 변화 진단 종합

안보(Security)

- 케냐의 빈곤층은 HIV/AIDS, 말라리아, 가뭄 및 홍수, 불안정한 치안 및 폭력 등의 위협에 취약하며, 이는 사회전체의 치안에도 영향을 미침. 가령 도시 중심 내의 폭력 범죄, 나이로비 슬럼가에서의 인종 폭동, 케냐 남쪽과 남동 지역간의 토지 및 식수를 둘러싼 분쟁 등이 발생하고 있음.
- 이에 대한 빈곤층이 취할 수 있는 대처방안은 매우 제한적이며, 정부의 사회치안 시스템의 보호를 받기 힘들. 아울러 폭력 및 범죄로부터 스스로를 보호하는 것도 사실상 어려운 실정임.

환경(Environment)

- 취약한 거버넌스로 인해 케냐 정치인들은 자연요소를 자신들의 정경유착을 강화하는데 악용하고 있음.
- 환경자원을 둘러싼 불법 거래 및 남용뿐만 아니라 토지약탈, 산림개척, 민족 분쟁 및 야생동물 포획, 도시에서의 대기오염 및 식수오염 등이 야기됨.
- 이에 대한 가장 근원적인 요인은 이러한 요소들을 제대로 고려하지 않은 정책 및 법적 프레임워크의 취약성, 권력의 중앙집중화, 환경부문에서의 공공 책무성 부재, 환경법 집행능력 부족 등을 들 수 있음.

친빈곤적 변화를 위한 개혁 가능 부분 도출

1. 국민들의 변화 수요 확대 필요: 정치엘리트의 행동을 감시 및 견제하기 위해서는 다양한 분야에서 빈곤층을 중심으로 개혁의지를 지닌 시민단체의 수를 늘려가야 함.
2. 국민의 요구에 대한 정부 대응력 강화 필요: 국민들의 요구에 대한 정부 대응력 강화를 위해서는 케냐의 주요 정당 중심의 정당체제, 권력의 집중, 행정부의 취약한 역할 등을 개선 및 보완해야 함.
3. 정부 공공 책무성 강화 필요: 정실주의 및 후견주의로 인해 낮은 케냐정부의 책무성을 강화하기 위해서는 민주적인 checks and balance기능 회복, 정보 접근권한 강화, 조세시스템 강화, 부패 척결 등이 필요함.
4. 엘리트의 인식 변화 필요: 친빈곤적 변화를 보다 잘 유도할 수 있는 인센티브를 정치엘리트 계층에 제공함으로써 위로부터의 인식전환 필요
5. 지역기구, 공여국 지원 등 외부 영향요소 강화 필요

DFID 진입 지점(지원 우선순위) 발굴 & 국가협력전략 반영

1. 의회 역할강화
2. 민주적 Checks and Balances 기능 회복
3. 보편적인 초등교육 제공
4. 세금 개혁
5. 토지 개혁
6. 지역 통합
7. 민간단체 형성 지원

“Don't Do” 리스트

1. 개혁을 지연시킬 소지가 되는 요소를 제공함으로써 변화 인센티브를 약화시키는 행위 금지
2. 과도한 조건을 부여함으로써 공공 책무성을 저해시키는 행동 금지
3. 좁은 선거구를 대표하는 이익집단을 중심으로 지원하는 행위 금지
4. 제대로 작동하지 않거나 억압적인 제도 지원 금지

출처: DFID의 Kenya DoC 보고서(2004) 내용 바탕으로 저자 재구성

부 접근 방식 및 전략은 프로그램 기획 단계에서 보다 구체적으로 다루어져야한다는 점이다. 가령 DFID는 본 국가분석을 통해 케냐 정부의 정책 운영 및 수립 역량 강화가 필요하다고 도출하였으나, 이에 대한 세부적인 역량 강화 전략은 프로그램 기획 과정에서 논의되어야 할 것이다.

2. 국별전략 수립을 위한 DoC분석시 고려사항

DoC분석을 실시할 때 주의할 점은 본 분석결과를 하나의 ‘정적인 산출물(static output)’이 아닌, 하나의 ‘동적인 과정(dynamic process)’로 보아야한다는 점이다. 아울러 본 분석을 실시할 때에는 해외사무소가 실시하고자 하는 전략이나 프로그램 등과 통합될 수 있도록 분석 목적을 조정하는 것이 바람직하다(DFID 2009). 사실상 정치경제분석법을 실시하는 목적은 상황에 따라 매우 다양해 질 수 있다. 이는 곧 연구결과의 활용대상 역시 다양해 질 수 있고, 이로인해 분석을 위한 구체적인 방법 및 공개방식(dissemination) 역시 다양해질 수 있음을 의미한다. 국별전략 수립을 위한 국별배경분석을 목적으로 실시될 경우, 본 연구결과의 활용대상(audience) 역시도 DFID 내부 및 HMG 등으로 좁혀지며, 이를 위한 분석 착수 및 소요시기 및 활용 재원범위 역시도 국별전략 작성을 위한 타임라인 및 예산 등에 맞추어 조절 되는 것이다.

DFID 해외사무소에서 DoC분석을 실시할 때, 참여인력은 크게 DFID 내부 직원 및 외부 전문가로 구성되며, 주요 필요 인력 구성은 다음과 같다.

해외사무소장	• DoC분석에 대한 충분한 이해 및 경험 보유자로서, 주요 분석 상황에 대한 해결 방안 제시가 가능한 자. 총괄자로서 해외사무소장의 역할이 매우 중요
해외사무소 소속 담당관 및 직원	• 충분한 수준의 국별 지식 보유 • 주요 이해관계자들과의 네트워크 보유 • 현지 기술 및 지식 활용에 초점을 맞추어야함
외부전문가	• 각 분야에 대한 다방면에서의 전문가로 팀원 구성 (예. 정치경제분석, 거버넌스, 사회개발, 경제, 그 외 관련 부문 등)
행정업무 담당인력	• 필요한 행정 및 logistics를 담당할 현지 인력 고용

위와 관련하여 DFID 본부 내 국별 부서의 인력 역시도 분석의 핵심부분에 참여하여 과정에서 발생하는 애로사항을 조정하는 역할을 담당하며 DoC 분석 결과를 취합하여 국별전략 작성을 위한 기반자료로서 정리하는 역할을 담당한다. 또한 DFID 본부에는 현재에는 존재하지 않지만, DoC 관련 연구 및 지원을 담당하는 Policy Division Effective States 팀을 별도로 둬으로써, 해외사무소가 효과적인 DoC 분석업무를 할 수 있도록 지원하였다. 2013년 공식해체되기 까지 Policy Division Effective States 팀은 DoC 연구의 개선작업 외에도 아래와 같은 활동을 주도적으로 담당하였다.

- DoC분석을 처음으로 실시하는 해외사무소에 지원 제공
- DoC분석이 성공적으로 수립된 국가의 해외사무소와의 협력을 통해 DoC 사용 선례 활용 및 DoC관련 지식 공유 도모
- DoC 결과물 업데이트 및 공개를 위한 메커니즘 마련 및 이를 위한 국가차원의 전문역량(national in-country expertise) 양성방안 모색
- DFID내 타부서에서도 DoC 결과물을 지속적으로 사용하도록 장려
- DoC 채택 및 효과적인 경험공유를 위하여 OECD DAC을 비롯한 기타 외부 파트너와의 협력 도모

또한 DoC분석시 외부전문가 및 행정업무 담당인력을 참여시킬 수도 있다. 분석과정에 외부인력을 포함시키는 것은 최대한 다양한 관계자들의 참여를 통해 높은 전문성 및 관점에서 심층적인 분석을 할 수 있다는 장점이 있다. 가령 각기 다른 정부부처에서 분석에 참여할 경우, 각 부처가 보유한 전문지식 및 인적네트워크를 활용할 수 있으며, 생각이 유사한 기타공여기관과의 협업을 통해 연구결과 및 메시지 공개를 보다 효과적으로 할 수 있다.

하지만 동시에, 수원국의 상황이나 DFID의 업무에 대한 이해가 부족한 외부인력이 참여할 경우, 분석과정에서 발생하는 수원국과의 관계를 악화시킬 수 있는 민감한 사안에 대한 적절한 대응책 마련 능력이 부족하다는 한계가 있다(DFID 2005a). 특히 취약국 내에서 DoC분석을 이행할 경우가 더 많은데, 이때 현지에서 외부인력을 고용하고자 할 경우, 고용된 팀원에 의해 발생가능한 잠재적 위험 역시 사전에 고려해야 한다. 만약 이러한 위험성이 편익보다 클 경우, 현지인력 고용 부문에 대한 대체방안을 모색해야 한다.

또한, 타 공여기관 또는 수원국 정부와 함께 DoC분석을 하고자 할 때 다음과 같은 장단점이 있다. 먼저 타공여기관과 공동으로 분석을 실시할 경우, 상호 원조 조화 원칙(harmonization principles)을 준수하여 공여기관간에 중복 지원 가능성을 감소시킬 수 있다. 하지만 공여기관간의 연구수행 목적이 완전히 동일할 수 없기 때문에, 본 과정에서의 발생하는 연구목적의 조정이 쉽지 않을 수 있다. 특히 연구결과물의 공개·배포방식에 대해 상호협약이 이루어지지 않을 경우 갈등이 심화될 수 있다. 따라서 타 공여기관과 공동연구를 진행하고자 할 때에는 그에 앞서 상호간의 분석을 실시하는 의도 및 기대효과, 공개방식 등에 대해서 미리 합의할 필요가 있다.

아울러 수원국 정부가 참여하여 DoC분석을 진행할 경우, 우선 분석 및 분석결과 활용에 있어 수원국의 주인의식을 증대시킬 수 있으며, 수원국의 니즈를 제대로 반영함으로써 원조 일치원칙(alignment principle)을 준수할 수 있다는 큰 장점이 있다. 하지만 연구 결과에 수원국 정부의 편향적인 입장이 반영될 소지가 크며, 경우에 따라서는 연구물 활용 및 배포방식에 대해 수원국 정부가 제지할 수도 있다. 따라서 수원국 정부와 공동연구를 진행하고자 한다면 그에 앞서 공여국 및 수원국 각자의 의도 및 기대효과에 대해서도 사전 정리 및 합의가 필요하다.

아울러 위와 같은 내용을 반영하여 과업지시서(ToRs)를 작성할 때에는 추후 DoC 연구담당인력들이 친빈곤적 변화를 유발하는 잠재적 요인을 제대로 파악할 수 있도록 구체적이고 적절하게 작성되어야 한다. 아울러 DFID(2009)는 현지사정에 대한 보다 심층적인 자료를 제공하기 위해서는 민간 및 언론, 시민단체 등 비전통적인 채널 및 잠재적 파트너들과의 관계 역시도 고려할 것을 권고하고 있다.

아래 <표 8>은 이해의 편의를 위해 지금까지 위에서 논의한 DoC분석법의 운용을 위한 주요내용을 정리한 표이다.

<표 8> 변화유인(DoC) 분석법 운용 주요 내용

목적(의도)	일반적으로 국별전략(CP) 수립 초기 단계에 이행됨
분석 착수자	DFID 해외사무소
목표	친빈곤적 변화(pro-poor change)를 장려 혹은 방해하는 다양한 요소들에 대한 이해 제고(사회적, 경제적, 정치적, 제도적 요인들)
기간	약 15주 (분석 목적에 따라 조정가능)

〈표 8〉 변화유인(DoC) 분석법 운용 주요 내용 (계속)

범위	일반적으로 폭넓은 범위를 가짐
분석틀	DFID 본부가 제공하는 명확한 분석틀이 존재. 하지만 본 분석틀의 적용 정도는 각 수원국에서 인지되는 수요에 따라 상이함
방법론	문헌연구 및 현장조사
예산	소규모에서부터 대규모까지 다양
컨설턴트	영국소재 연구팀, 해외연구팀, 현지 컨설턴트의 협업
조사결과 공개 (dissemination)	국가에 따라 상이함
주요 이용자	DFID 해외사무소/ 본부 정책부서 내 DoC 이니셔티브 전담팀

출처: Tom Dahl-Ostergaard et al. (2005) 발췌 인용

3. DoC분석의 유효성 및 시사점 도출

DoC분석법은 DFID가 2003년 이후로 지속적으로 연구 및 운영해온 오랜 분석법이다. 이에 DFID는 ‘국별전략(county plan)’을 구상하는데 있어 DoC를 활용할 것을 지속적으로 권고해오고 있으며, 이렇게 DoC가 DFID의 국별전략 수립 과정의 일부분으로 간주된다는 점은 DFID 내에서 DoC가 얼마나 체계적으로 활용되고 있는지를 말해주는 부분이라 할 수 있다 (Tom Dahl-Ostergaard et al. 2005).

아울러 DFID는 2003년 이후 지속적으로 DoC분석법을 실시해옴에 따라 오늘날 그 방법론은 국가수준분석법 뿐만 아니라 섹터수준, 이슈수준 분석법 등 그 분석수준이 보다 구체화되고 세밀해짐으로써 보다 효과적인 정치경제분석이 가능해졌다. DoC분석법의 가장 큰 특징은 국가전략 수립 및 프로그램 운영시 가장 큰 장애요인으로 간주되는 수원국의 ‘정치적 의지 결여’ 문제에 대한 보다 체계적인 이해를 도모하여 공여기관이 추구하는 목표인 ‘친빈곤적 변화’의 유발요인들을 다양하게 파악함으로써 DFID의 진입지점을 효과적으로 파악할 수 있다는 점이다. 또한 본 분석법은 DFID, 즉 공여국 스스로도 수원국에 영향을 미칠 수 있는 하나의 ‘외부 행위자’로 간주함으로써, 스스로의 개입활동이 수원국내에 어떠한 인센티브로 작용할지에 대해서도 파악할 수 있다는 장점이 있다. 실제로 다수의 DFID 해외사무소는 DoC분석을 통해 친빈곤적 변화가 발생하기 유리한 진입부문이 무엇인지 파악하고, 하나의 행위자로서,

변화를 유발할 수 있는 다른 행위자 집단들을 지원함으로써 효과적이고 시기적절한 진입전략 및 프로그램을 실시할 수 있었다. 이와 함께 공여국이 본 분석법을 활용하여 국별전략 수립에 적용할 때 주의할 점은, 본 분석법은 직간접적인 구조적 요인이나 제도적 요인 그 자체를 ‘해결’한다기 보다는 전략적인 ‘대응’방안 또는 주의할 부분이 무엇인지를 파악하는데 초점을 맞추고 있다는 점이다 (DFID 2004).

아울러 DFID는 DoC분석과정에서 자문회의들을 실시함으로써 현지의 다양한 이해관계자들의 의견을 듣는 자리를 마련할 것을 강조하고 있다. 자문회의 실시는 DFID 국별전략수립의 또 다른 주요요소로서, 본 회의를 통해 국별전략 내 핵심 이해당사자들의 관점을 반영하고 가장 적절한 지원분야를 선정하기 위해 실시된다. 국별지원전략 수립 초기에 보통 자료 수집 및 분석과 자문회의를 동시에 실시하지만, 현지 상황에 따라 수집한 자료에 대한 분석 작업이 끝나고 다음 단계에서 자문회의를 실시하기도 한다. DFID는 본 회의에 수원국 정부, 영국 정부부처 및 일반관계자, 이슈전문가 뿐만 아니라 수원국 내 관련시민사회 및 민간부문, 기타 공여기관 등 일련의 이해당사자들이 모두 참석할 것을 요구하고 있다. 또한 본 회의 운영방식은 오프라인 회의, 설문조사, 웹 포럼 방식 중에서 audience가 누구인지를 고려하여 선정되며, 투명하고 광범위한 진행을 위해 DFID는 각각의 국별전략 수립에 대한 온라인 협의의 장을 개설하여 약 12주간 운영하도록 하고 있다. 이러한 활발한 자문회의 개최를 통해 DFID는 보다 현지의 정치경제적 메커니즘에 대한 깊이 있는 이해를 도모할 수 있게 해준다.

이러한 주요한 이점과 함께 DoC분석은 그 한계점 역시 노정하고 있다. 그 중에서도 가장 실질적인 문제점은, 앞선 DoC 분석 메커니즘 소개에서도 밝힌 바와 같이 DoC분석은 주어진 상황에 따라 그 방식이 상이하기 때문에 일관된 방법론적 적용이 어렵다는 점이다. DFID는 DoC분석법에 대한 대략적인 방향 및 단계, 고려요소 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있으나, 실제 적용단계에서 보면 그 모습이 많이 다를 수 있는 것이다. 하지만 일반적인 차원에서 보면, 어떠한 분석모델이든 다른 변수에 대한 고려없이 천편일률적으로 적용할 수 있는 분석틀은 존재하지 않는다는 점에서, 이는 DoC분석법, 또는 정치경제분석법만의 문제라고는 할 수 없으며 어느정도 용인될 수 있는 부분일 것이다.

DoC 분석법에 대해 제기되는 또 다른 문제점으로는 본 분석법 자체가 정치 분야에 대한 이해의 중요성을 강조하고 있음에도 불구하고 사실상 정치경제차원의 ‘문제점’이 무엇인지를 규정하고 대응 또는 주의할 부분을 규명하는 데 초점을 맞출 뿐 정치 프로세스 자체에 대한

구체적인 분석은 사실상 이루어지지 못한다는 점이다. 이로 인해 변화에 영향을 미치는 주요 행위자가 ‘누구’인지에 대해서는 파악할 수 있으나, 특정 행위자가 기존의 주어진 정치구조에서 현재 ‘어떻게’ 움직이고, 향후 변화를 유도하기 위해서도 ‘어떻게’ 움직여야 할지에 대해 구체적으로 설명하는 데는 한계를 갖는 것이다. 특히 본 부분에 대해서는 DFID역시 인정하고 있으며, 이에 대해 보완하기 위해 앞서 소개한 경제성장에 대한 정치적 유인 진단 프레임워크(PGA)를 비롯해 기타 공여기관 및 국제기구들의 관련분석틀을 활용함으로써 그 한계를 보완하고자 노력하고 있다.

IV. 스웨덴 사례: Power Analysis

1. SIDA 주요 정치경제분석법: Power Analysis

Sida는 특정 권력구조가 빈곤 및 사회적 소외현상에 미치는 영향을 이해하기 위해 지난 10년 동안 파워분석법(power analysis)을 사용해왔다. 스웨덴 정부의 민주적 발전 및 인권을 위한 정책인 ‘자유를 향한 변화(Changes for freedom)’에서는 개발협력을 위해서는 수원국 각국의 상이한 상황을 고려한 구체적인 빈곤 분석의 일환으로서 파워(power) 구조를 반드시 분석할 것을 권고하고 있으며, Sida의 파워분석법은 이러한 권고내용을 반영하고 있다.

이 외에도 스웨덴 개발협력에서의 ‘안전과 개발에 대한 정책(policy on security and development in Swedish Development Cooperation (2010–2014)’, ‘스웨덴 국제개발협력에서의 양성평등 및 인권, 여성의 역할에 대한 정책(Policy on gender equality, human right, and role of women in Swedish Development Cooperation)(2010–2015)’, 그리고 ‘개도국 시민사회를 위한 스웨덴 지원 정책(2009)’ 등 스웨덴의 많은 원조정책을 살펴보면, 명시적으로든 간접적으로든 개발사업을 하기 이전에 해당국가의 파워구조에 대해 먼저 이해를 도모할 것을 주문하고 있음을 알 수 있다. 아울러 OECD DAC 회원국 기관으로서, 개도국 내 주요 파워구조를 파악하는 작업은 개도국 내의 사회, 문화, 정치적, 그리고 제도적 차원의 이해를 통해 개도국에 유의미한 영향을 미쳐야한다는 Sida의 책임감과도 연관된다. 따라서, 파워분석법은 이러한 정책들을 실제 현실로 이행하도록 하는 수단이라 할 수 있다.

Sida는 일찍부터 Sida 해외사무소를 중심으로 국가분석과정에서 파워분석법을 적극적으로 활용해왔다. 본 분석법은 파워구조의 사회·경제·정치적 측면을 다양하게 고려함으로써, 각 측면들이 어떻게 상호작용하는지를 파악하고자 한다. 아울러 행위자, 구조, 제도 및 공식적, 비공식적 규범 등을 모두 살펴봄으로써 보다 복잡적이고 종합적인 고려를 수반하고자 한다. 하지만 파워분석법은 앞선 DoC분석법과 마찬가지로 하나의 형태를 가진 분석모델이 아니며, 주어진 상황이나 이슈, 목적 등에 따라 분석의 초점이 달라질 수 있음을 강조한다. 즉, Sida의 접근법은 파워분석법을 진행하면서 발견하는 사항 및 수요에 따라 적절하게 파워의 형태를 선택할 것을 주문한다.

Sida는 다양한 국가에서 파워분석법을 실시하고 있으며, 현재까지 케냐, 모잠비크, 르완다, 수단, 탄자니아, 우간다, 짐바브웨, 방글라데시, 스리랑카, 라틴아메리카 등에서 본 분석법을 실시하였다(Sida 2014).

오늘날 Sida의 파워분석법은 몇 가지 특징을 가지는데, 첫째로, 본 분석법은 이론적이고 방법론적인 기반을 가지지만 어떠한 개념 및 방법을 실제로 사용할지에 대한 구체적인 선택은 각국의 처한 상황 및 사례별로 달라진다는 점이다. 또한 모든 원조활동은 인권에 기반한 접근법에 근간을 두어야 하며, 빈곤층의 관점을 반영해야한다는 스웨덴의 기본원칙(Swedish Principle)을 이행한다. 마지막으로 본 분석법은 엘리트와 정치적 행위자들 간의 표면적인 파워 경쟁뿐만 아니라, 어떻게 주요 파워가 사회전체에 영향을 미치는지, 그리고 사람들의 내면에서는 어떻게 받아들여지는지에 대해서도 고려하고 있다.

가. 파워분석(Power Analysis) 프레임워크: 파워큐브(Power Cube)

파워(power)란 본래 그 형태가 다양한 만큼 그 설명 방법 또한 다양하다는 점에서, 이에 대해 단하나의 정의로 설명하는 것은 어렵다. 파워를 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 사회 및 정치 사상가들에 의해 오랫동안 논의되어 왔으나 이에 대한 통일된 이론은 없는 상황이며, 대신 파워를 ‘본질적으로는 경쟁적인 개념’으로 이해한다.

하지만 파워는 정치, 경제, 사회적 관계와 긴밀히 연관되어 있는 동시에, 행위자나 구조, 기관, 혹은 이들 간의 상호작용을 통해서도 형성 및 변화한다. 즉, 파워란 정치적 또는 군사적 차원의 경쟁을 통해, 사람이나 제도가 보유하고 행사하기도 했다가 박탈당하기도 하고, 다시 얻기도 하는 유한한 자원으로 이해되는 것이다. 아울러 파워는 사회나 문화가 작동하는 방식의 일환으로서, 모든 관계나 제도 속에서 존재하고 있기 때문에 사회규범적 측면이나 문화적 준거를, 사회문화적 관점 등에 따라서도 그 정의가 상이할 수 있다.

따라서 파워의 관계를 살펴볼 때에는 하나의 정의만을 가지고 접근하기 보다는 다양한 관점에서 접근해야 하며, 이는 해결방안을 모색하는데 역시 용이하다. 파워분석에서는 정치, 경제, 사회 모두에 대한 고려를 바탕으로, 권력의 형태(form)별, 권력이 발생가능한 공간(space) 및 수준(level)별 측면 등에 대한 다양한 고려요소를 함께 접목하여 권력관계에 대한 분석을 위해서는 살펴볼 것을 주문하고 있다. 이렇듯 파워의 다양한 측면을 고려하여 파워의 작동 메커니즘을 파악하기 위해 주로 활용되는 프레임워크가 바로 ‘파워큐브(power cube)’이다.

파워큐브(Power cube)는 거버넌스의 운영과정, 시민사회 참여, 조직 및 사회적 관계 등에서 파워가 어떻게 작동하는지에 대해 이해하고 분석하는데 사용되는 개념적 프레임워크이다. 뒤 〈그림 3〉에서와 살펴볼 것이지만, 본 프레임워크는 크게 파워의 형태(form), 공간(Spaces), 수준(Levels)간의 상호관계를 바탕으로 구성된다. 본 프레임워크의 운영원리를 설명하기에 앞서 본 프레임워크를 파악하기 위해 필요한 각 파워의 형태, 양상, 공간별 요소들의 구분 및 개념을 소개하고자 한다.

〈표 9〉 파워의 분류 및 개념

구분	개념
파워 형태(Forms of Power)	
■ Power over	가장 지배적인 형태의 권력으로서, 한 개인 또는 특정 집단이 다른 개인 또는 집단을 지배 및 통제하는 형태의 힘. 주로 부정적인 의미로 사용됨
■ Power to ■ Power with ■ Power within	개인이 스스로 무언가에 대해 행동할 수 있는 ‘개인’의 역량으로서의 힘 집단행동으로서, 함께 행동할 수 있는 힘 개인 또는 집단의 자기존중 및 품위로서의 힘
파워의 양상(Dimensions of Power)	
■ 가시적인(Visible) 힘	명확하게 제시되어 있는 공식적인 의사결정과정이며, 승자와 패자가 확실하고 가시적인 ‘power over’ 형태를 지닌 다원주의적 정치형태에서 발생
■ 숨겨진(Hidden) 힘	배후에서 의제를 설정하고, 제한된 사람들끼리 자신들의 생각 및 이해관계를 운영
■ 비가시적인 (Invisible) 힘	대중의 의견이나 수요, 사회적 조건, 이데올로기 및 사회적 가치 등을 내재화하여 서서히 형성함
파워 공간(Spaces of Power)	
■ Closed(비공개적)	의사결정과정과정이 비공개 혹은 비밀리에 결정되는 공간 예) 협의회, 국회, 이사회 회의
■ Invited (초대에 기반한)	의사결정과정 참가자가 초대에 기반해 이루어지는 공간. 이러한 공간에서는 일반적으로 아젠다가 미리 결정되는 경향이 있음 예) 공공협의
■ Created/Claimed (저항적인)	권력층에 대한 피지배층이 스스로 맞서거나 해방을 요구하기 위해 저항과 행동을 위해 형성하는 자발적인 공간 예) 거리시위, 주민회의

출처: IDS (2011), Sida (2014) 내용 취합

1) 파워 형태(Forms of power)

파워의 형태(form)는 위의 <표 9>에서와 같이 크게 Power over, power to, power with, power within 등 총 4가지로 구성된다. 일반적으로 파워는 가시적인(visible) 권위나 통제, 지배의 경우에서처럼 power over를 의미하기 쉽다. power over는 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 대표적으로는 한 개인이나 집단이 타인 또는 타 그룹의 행동을 통제 혹은 제약하는 가혹한 지배와 같은 양상을 말한다. power over는 사람들의 자유로운 이동이나 행동, 표현의 자유 등을 무시하거나 자신들이 정한 일련의 규율이나 규범을 벗어난 사람들에 대한 처벌과 압박을 비롯해 스스로의 권리 및 역량에 대한 인식 방식 자체에도 영향을 미치는 것을 포함한다. 가령, 엘리트 집단 및 군부에 의한 독재국가 혹은 전제주의 국가 내에서 국가에 반하는 행동을 할 경우 처벌 또는 사형에 처하게 되는 제도와 같은 공식적이고(formal) 가시적인(visible) 파워에서부터, 동성애가 허용되지 않은 사회적 분위기 속에서 동성애자가 결혼을 하고 아이를 가지고자 할 때 사회적으로 경험할 수밖에 없는 차별 및 억압 등과 같은 비공식적(informal)이고 비가시적인(visible) 파워 역시 포함되는 것이다. 이로 인해 power over는 주로 부정적인(negative) 파워로 인식되는 동시에, 사회적 체제 속에 내재되어 인간의 행동이나 인식을 속박하는 일련의 구조(structure)로서 작용한다고 할 수 있다.

이에 대해 Sida 실무진 및 학계에서는 파워를 행사하는데 있어 보다 협력적인 차원(collaborative way)에서의 대안적 힘의 형태를 강구하고자 하였으며, 이에 따라 보다 평등한 파워관계 형성의 가능성을 마련해주는 긍정적인(positive) 파워의 형태 3가지로서, power with, power to, power within이라는 개념이 만들어졌다.

먼저 ‘Power to’란, 각 개인이 자신의 삶을 형성해나갈 수 있는 개별차원의 잠재성을 의미한다. power to를 통해 각 개인들이 스스로의 행동이 변화를 가져올 수 있다는 것을 깨닫고 스스로 기술과 역량을 점차 증가시켜 나간다면, 이러한 개인들의 노력이 모여, 하나의 집단적 행동(joint action) 즉, power with의 가능성을 열어주게 된다. 시민교육이나 에드보커시를 위한 리더십 개발은 각 개인마다 변화를 만들 수 있는 파워를 가지고 있다는 믿음에 기반해 일어나는 활동들이다.

‘Power with’는 각기 상이한 이해관계를 가진 사람들 간에 공유할 수 있는 공통의 기반을 마련하고 집단의 힘을 구축하는 것을 의미한다. 공동의 노력과 협력을 바탕으로 하는 power with는 개인의 재량과 지식을 보다 강화할 수 있도록 한다. 아울러 상이한 이해관계 조정, 사

회적 갈등 감소, 평등한 관계 도모 등을 실현할 수 있는 다리 역할을 하는 것이다. 따라서 사람들이 가시적 또는 비가시적인 지배 상황에 놓일 경우, 이들의 상황을 외부에 알리고 개선하기 위한 방법으로서 하나의 연합이나 조직을 구축하여 집단 행동을 하도록 유도할 수 있다.

아울러 ‘Power within’은 각 개인들의 자존감과 자기인식(self-knowledge) 정도와 관련한다. power within은 타인을 존중하는 동시에 각 개인의 차이를 인정할 줄 아는 능력뿐만 아니라 미래의 희망을 꿈꾸고 이루어질 것이라 믿는 스스로의 신념 또는 힘을 의미한다. power within을 통해 존엄성 추구하고 실현을 할 수 있다는 믿음을 가질 수 있다. 많은 풀뿌리 노력(grassroots efforts)은 개인차원의 이야기를 반영하고 있으며, 많은 사람들이 개인의 가치를 깨닫고 자신들의 power to와 power with를 인식할 수 있도록 해준다. 즉 power to, power with를 위한 기반으로서 역할하는 것이다. 특히 power to와 power with는 세상을 변화시키고자 행동할 수 있는 주체(agent)로서의 힘을 의미하기도 한다.

이러한 변화를 유발할 수 있는 주체(agent)로서의 긍정적인 파워 3가지는 엘리트와 같이 파워를 가진 사람들뿐만 아니라, 파워를 빼앗긴 사람들도 긍정적인 파워를 사용할 수 있음을 의미한다. 따라서 일련의 전략을 수립하고 변화의 기회를 모색하는 과정에서 파워를 새로운 활력을 불어넣을 수 있는 기제로서 고려해야할 필요성이 강조된다. 아울러 이러한 세 가지 긍정적인 파워의 3가지 개념들은 상호 보완적인 관계에 놓여있다고 할 수 있다. 본래 사람들은 자기 스스로에 대한 존엄성과 자기 확신을 가지는 power within을 바탕으로 개인 행동으로 옮길 수 있는 power to를 가지게 되며, 이를 통해 집단적인 행동인 power with를 실현할 수 있게 된다. 하지만 power with를 통해 공유된 상호이해 및 행동은 다시 개인의 자존감을 높이는 동시에 변화를 이끄는 행위자(agency) 스스로의 힘 자체를 강화시키는 기제로서도 역할하기 때문이다.

특히 이러한 긍정적인 변화를 이끄는 힘이 지속적으로 발생할 경우, 부정적인 파워로서의 power over 역시도 긍정적인 변화를 이끌 수 있도록 유도할 수 있다. 공권력이 합법적이고 민주적으로 행사될 경우, 굿거버넌스, 갈등관리, 빈곤 감소 등을 위한 우호적인 환경이 조성될 수 있다. 이렇게 공권력이 보다 합법적으로 운영되기 위해서는 대중의 폭넓은 지지를 받는 동시에 권력층이 보다 책임감 있고 법치에 따른 운영을 할 것이 필수적으로 요구된다. 따라서 긍정적인 파워를 통해 power over가 아래로부터 민주적인 도전과 논쟁을 보다 받아들이고, 빈곤층 및 사회적 소외계층의 목소리를 보다 면밀히 반영하게 될 때 power over는 긍정적인 파워로서 활용될 수도 있는 것이다.

2) 3가지 차원의 파워(Three dimensions of Power)

정치적 의사결정과 민주적 참여와 관련한 파워분석에서 널리 쓰이는 유형분류체계에서는 ‘가시적(visible), 숨겨진(hidden), 비가시적인(invisible)’ 힘으로서의 3가지 차원의 힘을 주로 살펴본다. 본 3가지 차원의 파워에 대한 분석은 현재 John Gaventa의 ‘파워큐브(power cube)’ 프레임워크에 의해 더욱 발전되었다. 본 분류체계는 공식적인 의사결정과정으로서의 가시적인 힘에서 시작하여, 배후(behind the scenes)에서 조직화된 관념체계나 의제 설정의 숨겨진 힘, 그리고 사람들의 의식과 필요에서 비롯되는 비가시적인 힘으로 이어진다.

위의 <표 9>에서 보이는 바와 같이, 가시적인(visible) 힘이란 정치적 의사결정 과정에서 존재하는 공식적인 규범이나 구조, 권한, 제도, 절차 등을 의미한다. 또한 가시적 힘을 통해 현재 권력층에 있는 사람들이 자신들의 권력을 유지하기 위해 이러한 의사결정을 위한 절차 및 구조를 어떻게 활용하는지를 설명하고자 한다. 따라서 이러한 가시적인 힘은 행동주체(agency)와 구조(structure) 모두에 대한 산물이라고 할 수 있다. 가령, Sida는 케냐에서 실시한 권력관계분석에서 케냐의 행정부는 공직자 임명에 대한 전권을 보유하고 있다는 사실에 주목하였다. 분석 결과, 케냐의 헌법은 대통령이 어떠한 제재도 없이 행정부를 자유롭게 수립 및 폐지할 수 있는 권한을 보장하고 있었으며, 이는 곧, 공직자 임명 전권을 보유한 행정부에 대한 대통령의 강력한 권한 역시 의미하는 것이었다. 즉, 케냐 대통령은 헌법을 통해 자신의 권력을 유지할 수 있는 가시적인 힘을 부여받고 있는 것이다. 가시적 파워에 대응하기 위한 전략으로서는, 보통 정책수립에 대한 ‘주체, 방법, 대상’을 변화시키고자 하는 방식으로 이루어진다. 이를 통해 정책수립과정이 보다 민주적이고, 책임감 있게 개선될 수 있으며, 빈곤층의 수요도 반영할 수 있게 된다. 가시적 힘은 정치적 애드보커시에 대한 전략과 반대방향으로 진행되며, 공식적인 의사결정과정에 대한 접근을 강화하고자 한다.

이에 비해 숨겨진(hidden) 힘이란, 강력한 권력집단들이 자신들의 권력 및 영향력을 유지하기 위하여 배후에서 정치적 의제를 논의하고 설정하도록 존재하는 힘을 말한다. 즉 권력집단 내에서도 누가, 어떤 의제를 상정할지를 논의하고 제어하기 위해 비교적 권력이 적은 집단의 의견을 배제하거나 평가절하한다. 가령 모잠비크에서 실시한 권력관계분석 결과에 따르면, 모잠비크의 아젠다 설정에 대한 권한은 공여국에 있기 때문에, 공여국의 지원이 필요한 모잠비크에서의 정부기관들은 사실상 공여국의 의견을 그대로 수용할 수밖에 없는 실정이다. 즉, 이러한 상황에서는 모잠비크 내에서 공여국이 사실상 숨겨진 힘을 가지고 있었다고 평가할 수 있다. 이렇게 숨겨진 힘이 존재하는 경우, 이에 대응하기 위한 전략으로서는 빈곤층 중

심으로 조직을 형성하고 활동 및 역량을 강화하거나, 정치적 의제 재설정을 위한 집단적 힘과 리더십 구축, 또는 묵살되었던 아젠다나 발언, 요구사항을 다시 거론함으로써 가시성과 적법성을 높이는 방법으로 이루어질 수 있다.

마지막으로, 비가시적인(invisible) 힘의 경우, 앞의 두 힘에 비해 영향력이 매우 서서히 퍼지는 동시에 그 힘은 매우 강력하다. 본래 중요한 문제나 이슈들의 경우, 단순히 의사결정 테이블위에서 이루어지지도 않을 뿐만 아니라 회의 참가자들 간의 생각과 가치관만으로 해결되지 않는다. 즉 비가시적 힘은 사람들의 믿음이나 자의식, 현재에 대한 인식정도 등에 영향을 미침으로써 이슈에 대한 수용여부 뿐만 아니라 열등감 정도에도 영향을 미치게 된다. 따라서 사회화의 과정, 문화, 이념들은 무엇이 정상인지, 그리고 무엇이 수용가능하고 안전한지를 정의함으로써 그 속에 생활하는 개인들이 스스로 이슈에 대한 수용여부를 판단하고 의미를 가지게 되는 것이다.

가령, 에티오피아에서 실시한 파워분석의 경우, 에티오피아에 존재하는 사회적, 문화적, 경제적 규범들로 인해 여성 및 사회적 소수자들이 소외되는 현상이 발생하고 있다. 이러한 규범들은 성별과 신분에 기반한 서열, 신분계급의 영속화, 권위주의 등이 모든 수준에서 상호작용함으로써 이로 인한 여성 및 사회적 약자의 소외현상이 정상적인 것으로 받아들여지게 되었다. 이러한 비가시적인 힘에 대응하기 위한 전략을 수립하기 위해서는, 사회 구성원 스스로가 그들 스스로 및 주변인들을 인식하는 방식, 그리고 스스로 비판적 의식을 제고하고 사회적, 정치적 문화를 변화시키도록 인식변화를 일으킴으로써 스스로 미래가능성과 대책 수립에 변화를 일으킬 수 있도록 해야 한다.

이러한 3가지 차원의 힘을 보면, 비교적 가시적 힘 및 숨겨진 힘이 문화적, 사회적 규범 및 관행에 의한 ‘비가시적 힘’보다는 대응하기 쉽다고 할 수 있다. 하지만 여기서 중요한 것은 ‘비가시적 힘’에 대한 충분한 고려가 배제될 경우, 변화가 일어나는 복잡한 방법을 잘못 이해하게 되거나 적절한 변화 전략을 마련하기 힘들어진다는 점이다. 세 가지 차원의 힘은 power over 로서 위로서부터 행사될 수도 있으며, 아래로부터 혹은 저항의 형태로 power to, power with, power within으로 나타날 수도 있다.

힘의 세 가지 차원과 대안적 차원의 긍정적인 힘인 ‘power to, power with, power within’간의 관계는 소외된 집단을 위한 역량강화 전략에서 보다 확실하게 나타난다. 가령 의식과 인식 개선 노력을 통해 개인적인 power within과 집단적 power with를 강화하는 것은, 비가시적인 힘 및 숨겨진 힘으로부터의 소외를 극복할 수 있게 해준다. 아울러 이를 통해 사

람들은 power over에 도전하게 됨으로써, 가시적인 힘에 직면하여 스스로 그들의 힘을 발휘할 수 있게 되는 것이다.

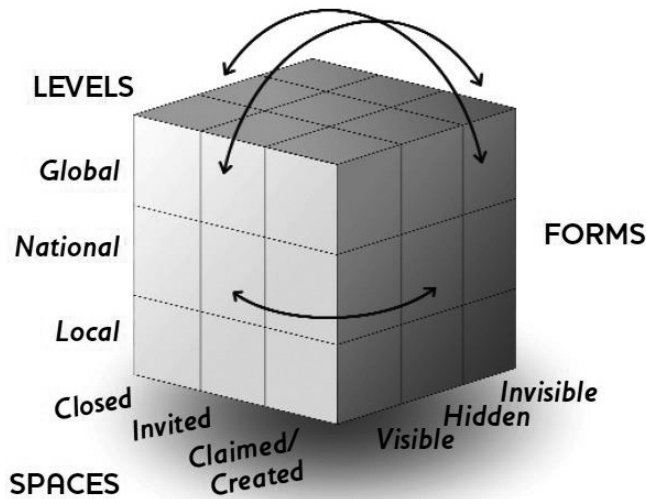
3) 힘의 공간과 수준(Space and levels of power)

권력관계가 발생하는 공간 및 수준의 특성을 파악하고, 이것들이 어떻게 연속성을 띄거나 변화하게 되는지를 살펴보는 것은 공여기관이 파트너국 내에 변화를 위해 개입을 하고자 할 때, 실질적인 진입지점을 무엇인지를 확인하는데 필수적이다. 우선 ‘공간(space)’이라는 개념은 사회, 정치적 분석에서 사용되는 개념으로, 이와 관련한 많은 정의가 존재하나, 보편적으로는 ‘시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 정책이나 담론, 의사결정 등에 영향을 미칠 수 있는 기회나 채널(channel)’로서 정의될 뿐만 아니라, ‘생각과 행동을 위한 의사결정무대(decision-making arenas)’로 정의된다. 이에 John Gaventa는 누가 공간을 만들거나 통제하는지, 누구의 규정이 작동하는지, 그리고 누구에게 접근권이 허용되는지 등을 바탕으로 공간이라는 개념을 총 3가지로 카테고리화 하였다(〈표 9〉참조). 서로 다른 유형의 공간들은 상황에 따라 적절하게 확장되어 적용가능하다.

이와 함께 고려되어야 하는 것이 힘이 ‘국가 하위 지역차원(local), 국가차원(national), 또는 전지구적 차원(global)’ 중 어느 수준에서 발생해야 하는지에 대한 논의이다. 오늘날 힘은 점점 더 다층적이고 다극화됨에 따라, 국가와 비국가 행위자들 간의 다양한 수준에 걸쳐 발생하며, 어느 정도 수준이 힘이 가장 중요하게 다루어져야 하는지를 두고 개발실무진들과 학계 사이에 긴 논쟁이 존재해왔다. 이에 일부에서는 시민사회의 참여적 실행은 지역적(local) 차원에서 시작되어야 한다고 주장한다. 이는 사람들이 자신들에 대한 세력에 저항하고 스스로의 목소리를 낼 수 있는 일상의 공간이 바로 국가 하위의 지역차원이기 때문이다. 하지만 다른 일부에서는 힘은 보다 글로벌화된 행위자에게 옮겨가기 때문에 시민사회의 참여 역시 글로벌 수준에서 이루어져야 한다고 주장한다. 그리고 지역과 글로벌 수준의 중간에서 국가가 어떻게 이러한 힘을 중재할지에 대한 논의 역시 존재한다.

이렇듯 힘은 모든 수준에서 작용하고 있기 때문에 시민사회나 일반 시민들이 어떤 수준의 진입지점에서 언제, 어떻게 행동할지를 평가하는 것은 쉽지 않다. 따라서 변화를 이루기 위해 공간을 효율적으로 사용하기 위해서는 어떠한 자원과 전략이 요구되는가에 대한 분석 역시 결합되어야 한다.

〈그림 3〉 파워큐브(Powercube) 프레임워크



출처: IDS (2011)

이러한 개념들을 바탕으로 파워큐브는 행위자들이 다양한 형태의 힘들을 경험하고 행사하는 다양한 공간(space)과 수준(level)을 보여주면서, 앞서 소개한 힘의 3가지 차원, 즉 가시적(visible) 힘, 숨겨진(hidden) 힘, 비가시적(invisible) 힘이 어떻게 나타나는지를 살펴보기 위해 다면적인 접근법을 사용한다(〈그림 3〉 참조). 파워큐브는 단순히 분석 도구라기보다는 전략적 분석 프레임워크로 널리 활용되고 있으며, 변화를 만들기 위한 진입지점을 발견하는 정황분석(context analysis)과 평가 등에 유용하다.

파워큐브 프레임워크를 통한 분석은 ‘공간(spaces)’ 차원의 개념을 ‘수준(level)’과 함께 고려했을 때, 공식적인(formal) 힘이든 비공식적인(informal) 힘이든, 두 개념이 상호 연결되는 지점들, 즉 각기 상이한 행위자들이 의사결정 및 정책수립 과정에 참여하는 지점들을 발견하는 것으로 시작된다. 이 후 각각의 지점들이 ‘힘의 3가지 차원’들로부터 어떠한 영향을 받는지에 대해 살펴본다. 이 때, 가시적인 힘, 숨겨진 힘, 비가시적인 힘은 무조건 한가지만 영향을 미친다고 할 수 없으며, 상황에 따라서는 2가지 이상이 동시에 영향을 미치기도 한다.

파워의 변화(dynamics)는 파워가 발생하는 공간의 유형이 무엇인지, 파워가 작동하는 수준과 파워의 형태가 무엇인지에 따라 영향을 받기 쉽다. 따라서 효과적인 국별전략을 수립하기 위해서는 이러한 파워의 공간 및 수준, 형태 등에 있어 효과적인 변화를 어떻게 구축

할지에 대해 파워큐브의 각각의 측면에서 고민해보아야 한다. 여기서 기본적으로 변환적인(transformative) 변화를 도출하기 위해서는, 파워큐브의 공간 및 수준, 힘의 3가지 차원 모두를 고려했을 때, 사회운동이나 사회활동가가 어느 지점에서 동시다발적으로 효과를 볼 수 있는지를 살펴보아야 한다. 가령 사회운동이나 사회활동가들이 스스로의 활동을 통해 기존의 비공개(closed) 공간을 개방시킬 수 있을 때 변환적이고 근원적인 변화가 가능하다. 또한, 자신들의 활동을 지역차원 및 전지구적 차원으로 확산시키거나 가시적(visible) 힘과 숨겨진(hidden) 힘, 비가시적(invisible) 힘을 동시에 극복하고자 노력할 때 변화는 가능한 것이다. 성공적인 변화는 파워큐브의 각각의 측면의 각 조각들이 서로서로 동시에 조화롭게 일치할 수 있도록 할 때 발생가능하다(Gaventa 2006).

여기서 중요한 것은 파워큐브의 ‘공간’ 및 ‘레벨’ 측면은 고정된 것은 아니라는 점이다. 이 두 측면은 일종의 연속체와 같은 것이며, 한번에 2개 이상의 공간 및 레벨 양상을 동시에 가질 수도 있다. 마찬가지로, 숨겨진 힘이나 비가시적인 힘은 역량강화 과정을 통해 가시적인 힘으로 전환될 수 있으며, 가시적인 힘에 대한 기존의 선입견 자체도 숨겨진 힘이나 비가시적인 힘의 형태가 될 수도 있다. 각각의 힘의 양상은 그 자체에 대한 분석이 필요한 것이다.

파워큐브를 생각할 때는 각각의 특정 상황이나 진입 시점, 개입전략 등을 생각해보기 위한 일련의 렌즈로서 파워큐브 각각의 측면을 살펴볼 필요가 있다. 특히 다양한 전략들이 서로 다른 공간 및 수준에서 발생하는 상이한 형태의 파워들의 문제를 해결하는데 어떻게 도움이 될지, 그리고 각각의 적절한 진입시점이 상호간 어떻게 연결될 수 있는지 등에 대해 살펴보아야 한다.

이러한 접근법의 장점은 이전에는 고려하지 못했던 행동들의 발생 가능성을 보여준다는 점이다. 특히 시민사회집단이나 활동가들이 변화를 만들기 위한 전략 과정에서 ‘파워 이동’을 만들 수도 있었으나 이를 미리 포착하지 못하고 지나쳐버릴 수 있는 소지를 줄여주는 것이다. 따라서 이를 통해 새로운 진입 지점이 무엇인지, 또는 보완적 전략을 효과적으로 이행할 수 있는 방법은 무엇인지 등을 파악하고자 할 때 유용하게 사용될 수 있다.

많은 사회적 이론들의 경우, 사회적 규범들 및 위계질서나 행동 패턴 등이 어떻게 무의식적으로 재생산되고 변화에 저항하게 되는지를 설명하기 위해 비교적 덜 가시적이고 문화적으로 내재된 형태의 힘에 초점을 맞추게 된다. 하지만 이러한 문화적 패권이나 비가시적인 힘들 역시도 사실상 권력층이 비권력층의 의식과 욕구를 고의적으로 조작함으로써 이루어지는 경우가 많은 것이 사실이다. 따라서 이러한 현상이 의도를 가진 권력집단(agent)이나 결정론적

인 구조(structure)로 인한 단편적인 결과라기보다는, 둘 간의 지속적인 상호작용의 결과로 보기도 한다. 즉, 힘이라는 것은 권력층 및 비권력층을 비롯한 모든 행위자들에 의해 사회화 되고 내면화된 규범이나 담론, 행동으로 규정되는 것이다.

나. 파워분석(Power Analysis) 프로세스

파워분석에 대해서 어떠한 일련의 절차나 포맷이 존재하지는 않는다. 본 분석법은 주어진 각 상황 및 수요에 따라 결정된다. 따라서 어떠한 분석과정과 단계를 따를 것인지는, 자신이 현재 가지고 있는 조건이나 이용가능한 자원의 범위가 어떻게 되는지에 따라 결정해야 한다. 하지만 파워분석을 위해 Sida에서 권고하는 절차가 존재하며, 그 순서는 아래의 <표 10>에서와 같다. 하지만 아래에 제시된 순서대로 반드시 이행되어야 하는 것은 아니며, 상황에 따라 그 순서 및 세부내용은 조정 또는 생략될 수도 있다. 아울러 경우에 따라서는 완전한 국가분석이 필요할 수도 있고, 기존 분석이 충분할 경우, 기존 문헌의 검토나 분석만 이루어질 수도 있다.

<표 10> 파워분석(Power Analysis)을 위한 주요 절차

단계	해당 내용	단계별 기대효과
1단계	분석 대상 및 목적(Purpose) 규명 기존의 권력관계 및 정치경제 관련 연구문헌 검토	다양한 이슈 중에 핵심적으로 분석해야할 주요 대상 및 분석 목적 설정
2단계	국별상황조사	국별 니즈 및 파워분석을 위한 착수시점 파악
3단계	대상 분석을 위한 주요이슈 및 질문사항 정리	대상에 대한 분석을 위해 필요한 핵심 이슈를 정하고, 그 이슈를 살펴보기 위한 질문사항 정리
4단계	주요 질문사항을 바탕으로 권력구조분석 실시 (파워큐브 사용) 및 정리	국별 권력구조 현황 분석 결과 도출

출처: Sida (2014) 바탕으로 재구성

1) 명확한 분석 목적 설정

파워분석법을 시행하는 전반적인 목적은 해당 국가 또는 섹터, 협력관계 등에 대한 이해를 제고하고자 하는 것이나, 사실상 그 범위는 상당히 광범위하다. 따라서 분석을 시작하는 단계에서 본 분석을 하고자 하는 명확하고 구체적인 목적을 우선 확실히 규정할 필요가 있다. 파

워분석법에서는 한꺼번에 너무 많은 이슈를 다루려고 하는 것 보다는 각 공여기관의 협력사업이나 프로그램을 실시하고자 하는 해당 시기에 발생 가능한 파워의 규모나 핵심이슈, 국가의 상황 등을 예상하는데 집중하는 것이 보다 바람직하다. 또한 본 분석법은 이미 시행하기로 정해진 프로그램이나 전략 이 외에도 새로운 이슈나 진입지점을 모색하는데도 도움이 될 수 있다. 이를 위해서는 과거 sida에서 실시한 권력관계분석 보고서나 ToRs을 살펴봄으로써 국별분석을 위한 적절한 사례 및 방법을 참고할 수 있다. Sida의 경우 부르키나파소, 에티오피아, 케냐, 모잠비크, 르완다, 수단, 탄자니아, 우간다, 짐바브웨, 방글라데시, 스리랑카 등의 국가에 Sida의 권력관계분석을 실시하고 ToRs을 작성하였다. 따라서 본 국가들에 대한 분석 결과를 통해 향후 분석을 수행하려는 기관입장에서 적절한 사례를 취하는 것이 필요하다. 이를 위해 고려해야할 요소는 위에 제시된 <Box 3>와 같다. 문헌검토의 경우, 반드시 분석 초기단계에서만 실시하는 것은 아니며, 각 단계마다 필요에 따라 병행된다.

<Box 3> 분석 초기단계 기존 문헌검토시 체크리스트

- 각 사례에서 사용한 질문 리스트는 어떠한가?
- 어떠한 파워분석 개념 및 방법이 어떻게 사용되었는가?
- 분석을 수행하려는 기관의 목적이나 시기, 해당 국별 상황, 주요 이슈 등을 고려했을 때 어떠한 사례를 참고하기에 가장 적합한가?
- 주어진 상황에서 기존에 잘못 이해된 권력의 형태나 이동 등에 대한 문제를 해소하는데 도움이 되는가?
- 기존 문헌을 통해 얻을 수 있는 도전과제 또는 교훈은 무엇인가?

출처: Sida (2014)

파워분석법은 다양한 형태로 시행 가능하며, 국별전략 수립을 위한 배경조사나 프로그램 운영 과정에서 발생하는 필요에 따라 유동적이고 보완적으로 실시될 수 있다. 본 분석법을 실시하고자 하는 시기는 본 분석을 시행하려고하는 목적 및 현지 사정에 따라 각기 달라질 수밖에 없다. Sida는 이렇게 목적을 규정하는 작업을 진행하기 위해 아래와 같은 요소를 고려할 것을 권고하고 있다.

2) 국별상황조사를 통한 파워분석 착수시점 파악

파워분석을 위한 착수 시점을 파악하기 위해서는 우선 해당 국가에 대한 전반적인 이해도를 제고해야한다. 특히 파트너국의 수요가 무엇이고, 이를 위한 분석을 어디에서 시작해야 할지에 대한 착수시점을 파악하는 일이 중요하다. 이에 대해 Sida에서는 파워분석을 통한 국별 상황을 분석하기 위한 주요 이슈로서 아래 <Box 4>와 같이 총 5개를 제시하고 있다.

<Box 4> 국별 상황 파악을 위한 5가지 주요 이슈

- 사회문화적 계층구조(hierarchies) 이해
- 권력행위자(power actors) 파악 및 분석
- 정치적 현실에 대한 이해 및 대응 현황
- 갈등 및 분쟁 파악
- 파워의 역사적 궤적 파악

출처: Sida (2014)

우선 사회문화적 계층구조를 파악하는 일이 중요하다. 많은 정치경제분석법의 경우, 행위자와 네트워크(network)에 대한 고려를 하면서도 정작 이들의 행동을 유도하는 사회문화적 기준 및 구조에 대한 고찰은 하지 않는다. 따라서 변화를 가로막는 장애 요소가 무엇인지 파악하여 효과적인 전략을 수립하기 위해서는 파트너국 내 특정한 사회문화적 계층구조(성별, 젠더, 카스트, 계층, 종교, 인종, 성별 등) 형성에 영향을 미치는 정체성(identity) 및 관계를 이해하는 작업이 매우 중요하다. 가령 에티오피아의 경우, 파워분석을 통해 정치적 권력구조가 어릴 때부터 친족세력관계를 통해 학습되는 과정을 확인할 수 있다. 이와 같이, 사회적 계층화(stratification)에 대한 문화적 코드는 모든 사회적 부문에서 개인적 행동이나 집단적 행동 모두에 영향을 미친다.

두 번째로 Sida는 권력집단 및 권력자가 누구인지를 파악하고 이들 간의 관계에 대해 분석하는 것이 중요하다고 강조한다. 일반적으로 최고 권력은 엘리트집단과 같은 소수 행위자들 중심으로 집중되는 경향이 있다. 국가적 차원에서 보면 엘리트들은 보통 정부나 정치, 민간부문 등에서 핵심적인 위치를 차지하는 경향이 있으며, 시민사회나 종교, 민족, 미디어 부문에서의 엘리트들은 그들의 영역 내에서 상당한 영향력을 행사하고 있으며, 이들의 파워는 실질적으로 정치적 영향력과도 쉽게 결부된다. 따라서 권력집단간의 복잡한 관계를 분석하는 일

은 세밀한 분석을 요한다. 이와 관련한 한 예로, 지난 2002년 볼리비아에 빈곤감축전략의 일환으로 많은 공여국들이 기금을 조성하여 볼리비아 내 시민사회를 지원하고자 한 적이 있다. 하지만 당시 이러한 기금지원은 볼리비아 지배엘리트 내부적으로 발생한 파벌간 세력 다툼으로 인해 정치적으로 악용될 가능성이 농후하였으나 당시 공여기관들은 이러한 상황을 인지하지 못하였다. 하지만 당시 Sida는 파워분석을 실시함으로 이러한 내부적 세력 갈등 실태를 파악함으로써 결정적으로 함정을 피할 수 있었다(Eyben 2003).

엘리트집단은 매우 응집력있고 상호유기적인 특성을 가지고 있으며, 그렇지 않을 경우에는 분열되거나 해체된다. 엘리트집단은 구체적인 내용이든 그렇지 않은 우선 협정안에 상호 합의함으로써 교류한다. 파워관계(power relations)를 이해하는 것, 특히 국가적 차원에서의 파워의 변화과정(power dynamics)을 파악하는 것은 엘리트가 누구이며, 어떻게 이들이 조직되고 엘리트간 서열은 어떻게 되는지, 그리고 그들의 경제적, 사회적, 정치적 이해관계는 무엇이며, 이러한 이해관계가 변화해가는 방향, 그리고 엘리트가 존재하는 상황에서 친빈곤적이거나 급진개혁파(champions)를 지원하기 위한 기회와 존재가능성 등에 대한 충분한 이해를 필요로 한다.

세 번째로, 수원국 내 정치적 현실이 어떠한지, 이에 대한 대응은 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보는 것 또한 중요하다. 한 국가 내 정치적 권력관계를 이해하는 것은 보다 연관성 있고 효과적인 프로그래밍 또는 파트너십을 개발하는데 도움이 된다. 서아프리카의 경우, 민주거버넌스 분야에서의 sida가 할 수 있는 새로운 프로그램 분야로서, 정치적 프로세스에 대한 이해에 대한 수요가 있었다. 부르키나파소에서 실시한 파워분석을 통해 2003년 국별 분석에 대한 출발점으로 작용하였다. 본 분석을 통해 부르키나파소의 민주화 과정을 지원하기 위해서 Sida는 정당의 역량강화를 지원하고 정당간 대화를 장려함으로써 이들 내부 거버넌스를 향상하고 정당 체계를 강화할 수 있었다. 아울러 입법, 행정, 사법권의 분리를 통해 세력간 견제를 할 수 있도록 지원하였다.

다음으로, 현재 갈등 또는 분쟁이 어떻게 일어나고 있는지를 파악해야 한다. 지금까지 실시해온 파워분석을 통해 얻은 하나의 교훈은 기대 목표, 특히 매우 민감한 사안이 존재하는 곳에서의 기대 목표에 대해 현실적인 기대치를 갖는 것이 중요하다는 것이다. 파워분석은 갈등을 유발하거나 지속시키는 요인을 해결하기 위한 의무는 누구에게 있는지를 파악하는데 도움이 된다.

마지막으로, 파워분석은 개발이니셔티브를 가능하게 하는 요인 및 방해하는 주요 구조적

요인이 무엇인지를 파악하는데 유용하다. 일반적으로 오랫동안 유지되어온 기준 및 관행, 사회적 패턴 등이 존재하는데, 이들은 쉽게 변하지 않기 때문에 이에 대한 단기적 대응전략을 수립한다 해도 쉽게 해결될 수 없다. 따라서 파워가 어떻게 형성되고 유지 및 변화되어왔는지에 대한 역사적 궤도를 잘 파악하는 것은 실제 효과적인 대응전략을 수립하는데 매우 중요하다.

3) 핵심 이슈 및 질문사항 선정

앞의 두 단계를 거쳐 파워분석의 목적 및 주요 대상이 결정되었으면, 다음 단계에서는 이에 대한 분석에서 활용할 구체적인 이슈 및 질문사항을 선정해야 한다. 이를 위해서는 분석 목적 및 대상과 관련한 파워에 대한 기존 문헌조사를 거침으로써, 기존의 정보와 실제 사이에 어떠한 간극이 존재하는지, 즉 어떠한 부분을 추가로 조사하여 업데이트해야할지를 묻는 것에서부터 시작하는 것이 좋다. 아울러 파워분석 관련 자료뿐만 아니라, 해당 국가 및 지역, 섹터 또는 주제별 기존 보고서를 살펴보는 것 역시 동일한 분석의 중복을 피하는데 도움이 된다. 본 단계에서의 기존 파워분석 문헌검토를 위해 체크해야할 리스트는 아래 <Box 5>과 같다.

<Box 5> 기존 파워분석 관련 문헌 검토시 기본 질문 리스트

- 기존에 실시한 SIDA 파워분석의 결과는 어떠했는가?
- 기존 문헌연구와 현재 상황을 비교했을 때, 추가연구가 필요한가?
- 기존에 실시된 파워분석은 너무 광범위하게 시행되지는 않았는가, 혹은 특정 구조 및 관계를 배제한 채, 지나치게 제한적으로 접근하지는 않았는가?
- 파워와 관련하여 검토되어야할 핵심이슈는 무엇인가?
- 기존 파워분석에서 사용된 형태(form)의 파워가 현재의 상황에서도 적절하게 활용될 수 있는가? 다른 형태의 파워와는 어떠한 관계를 가지는가?
- 이러한 파워 형태 및 연관성은 SIDA의 주요 전략 및 이슈에 어떠한 영향을 미치는가? 추가적으로 파워에 대한 분석이 필요한가?
- 이에 대해 어떠한 대응전략을 수립 및 조정해야하는가?

출처: Sida (2014)

기존문헌을 바탕으로 추가로 고려해야할 이슈가 정해졌다면, 본 이슈를 살펴보기 위해 어떠한 질문을 해야할지를 정해야 한다. 이를 위해 Sida는 아래 <표 11>에서와 같이 구조와 규

〈표 11〉 파워분석을 위한 핵심이슈 및 세부 질문 이슈⁸⁾

핵심 이슈	세부 핵심 질문 사항
구조 및 규범 (Structures and norms)	구조적 불평등 (Structural inequalities)
	사회문화적 정체성 (Socio-cultural identities)
	젠더 (Gender)
	연령 (Age)
	문화 및 신념 (Culture and beliefs)
	선입견 및 차별 (Prejudice and discrimination)
	권력에 대한 인식 (Perceptions of power)
	빈곤과 불평등에 대한 인식 (Perceptions of poverty and inequality)
	경제교역에 대한 인식 (Perceptions of economic exchange)
	부패에 대한 인식 (Perceptions of corruption)
행위자 및 조직화 된 이해관계 (Actors and organised interests)	권력층 행위자 (Powerful actors)
	권력의 원천과 적법성 (Sources of power and legitimacy)
	정치정당 (Political Parties)
	엘리트 네트워크 및 관계 (Elite networks and relationships)
	전환적 경제의 행위자 (Transnational economic actors)
	종교적 권위자 및 전통적 권위자 (Religious and Traditional Authorities)
	디아스포라 (Diaspora)
정치 및 쟁점 (Politics and contestation)	시민사회 (Civil society)
	공여국 및 채권기구 (creditor agencies)
	정치적 대표성 및 민주적 거버넌스 (Representation and democratic governance)
	발언의 자유 (Voice)
	대응성 (Responsiveness)
	책무성 (Accountability)
	정치권력의 분배 (Distribution of political power)
	지배권력의 약점 및 개방성 (Weaknesses and openings)
	저항 및 행동주의 (Resistance and activism)
	분쟁 및 폭력 (Conflict and violence)

출처: Sida (2014)

8) 각 핵심이슈 카테고리 하에 제시된 세부핵심질문사항의 예시 리스트 및 주요사항에 대해서는 본 보고서 맨 뒤 〈Annex 2〉에서 자세하게 소개하고 있다. 본 부분을 참조하기 바란다.

범, 행위자와 조직화된 이해관계, 정치 및 쟁점 등 3가지의 주요 이슈 카테고리에 따라 어떠한 세부질문을 해야할지를 결정할 것을 권고한다.

하지만 사실상 파워는 구조, 행위자, 정치간 상호작용에 의해 재현되기 때문에 아래의 세 가지 핵심이슈는 카테고리별로 상호 배타적이지 않으며, 파워분석을 통해 상호 연관성을 보다 잘 이해하고 대응할 수 있다. 또한 반드시 주지할 점은 위의 카테고리별로 제시된 이슈 및 질문사항은 결코 완전한 것이 아니므로 국별 실정에 맞추어 새로운 사항을 보완하거나 수정하여 사용해야한다는 점이다.

4) 권력의 개념 및 수단 확인

앞의 단계들을 거치면서 분석의 목적과 핵심이슈, 질문사항 등이 확정되고 나면 이제 본격적으로 파워분석을 위해 어떠한 파워 형태 및 프레임워크를 사용할지, 그리고 효과적인 분석을 위해 어떠한 추가 활동을 실시할지를 결정하는 것이다. 이는 파워분석 담당자 내부적으로 결정될 수도 있고 기존 문헌 연구를 통해서도 확인할 수 있다. 본 단계에서는 본 연구 앞 장에서 다룬 다양한 파워의 형태와 개념들에 대한 이해를 바탕으로, 다양한 형태 및 공간, 레벨에 따른 파워간의 조합이 어떻게 되는지에 대해 분석해야하는 것이다. 즉, 파워간의 관계형성에 영향을 미치는 구조, 행위자, 그리고 이 둘간의 관계가 서로 교차하는 지점이 무엇인지를 밝혀냄으로써 공여기관의 효과적인 진입지점 및 협력전략을 도출할 수 있는 것이다. 아울러 본 파워분석에서는 다양한 프레임워크가 고려될 수 있는데, 앞 장에서 소개한 파워큐브(power cube) 프레임워크가 대표적인 수단 중의 하나이다.

이를 위해 본 단계에서 우선 파워를 다양한 차원에서 생각해보아야한다. 파워는 다양한 방식으로 이해될 수 있으며, 파워에 대한 사람들의 인식태도는 향후 긍정적인 변화를 유발하기 위한 방식에 영향을 미친다. 가령 지도층이 가지고 있는 파워를 부정적으로 인식한다면, 이러한 세력관계를 변화시키기 위해 상대 세력은 스스로의 대항력을 키워 견제 및 세력균형을 만들어내거나 상대 세력에 강하게 대항하여 이를 약화시키고자 할 수 있다. 반대로, 특정 파워가 긍정적인 힘이라고 인식한다면, 상대 세력과의 관계를 민주화함으로써 스스로 역량을 강화하여 잠재력을 실현하고자 할 것이다. 따라서 앞장에서 제시된 파워에 대한 다양한 개념들을 활용함으로써 자신에게 주어진 상황과 시간, 목적을 고려했을 때 어떠한 방식의 파워가 가장 설명력을 갖는지를 살펴보아야한다. 아울러 앞에서 3단계에서 작성한 핵심이슈 및 질문리

스트를 가지고 파워를 설명하는 작업에 어떻게 활용할지, 그리고 어떠한 질문이 가장 적절한지 등도 고려해야 한다.

아울러 Sida는 분석 내용 자체에서도 인권중심적 접근법에 기반하여 빈곤층에 대한 관점을 고려할 것을 권고한다. 이를 통해 파워관계 속에서 빈곤층의 위치가 어떠한지, 이들에게 실질적으로 도움이 되는 긍정적인 변화를 유도할 수 있는 방법과 지속적으로 빈곤층의 생산적이고 적극적인 참여를 도모할 수 있는 방안을 발견할 수 있기 때문이다.

이렇게 다양한 관점에서 변화의 발생과정을 효과적으로 살펴보기 위해서는 또한 다양한 사람들의 의견도 가능한 한 고려하는 것이 좋다. 이러한 다양한 관점에서 접근할 경우 파워분석에서의 가장 적절한 파워의 개념과 수단이 무엇인지를 찾는 데 보다 도움이 되기 때문이다. 이를 위해서는 정보수집 및 분석 방법 역시도 다양화될 수 있는데, 가령 핵심적인 정보제공자와의 인터뷰 및 정보를 분석하고 공유하기 위한 워크숍 개최 등이 대표적으로 고려된다.

사실상 파워분석에서는 몇 회에 걸쳐 체계적으로 구성된 워크숍을 통해 이루어지는 경우가 많다. 본 워크숍 과정을 통해 핵심 이해당사자들이 충분히 파워분석법에 대해 학습하고 직접 분석과정에 참여하고 서로 의견을 공유함으로써 가장 효과적인 분석결과를 도출할 수 있기 때문이다(Sida 2014).

다. 파워분석(Power Analysis) 적용과 실제 사례: 짐바브웨 파워분석

그렇다면 앞서서의 파워분석의 운영 메커니즘에 대한 이론적 설명을 바탕으로 실제 본 분석법을 어떻게 활용할 수 있을까. 이를 위해 아래 <표 12>와 같이 가능한 템플릿 예시를 제시한다. 파워분석의 내용은 narrative방식으로 작성한다는 점에서 본 특성에 맞추어 각 기관 및 분석자별로 적절하게 변형하여 작성 및 사용하면 될 것이다.

본 템플릿의 작성은 앞선 파워분석 진행절차에 맞추어 진행한다. 첫 번째로, 본 분석을 하고자 하는 목적을 분명히 규명한다. 이후 기존 문헌검토 및 인터뷰 등 다양한 방식을 통해 국별 상황을 조사함으로써 현재 분석하고자 하는 시점에 발생하는 사례의 주요 특성을 기술한다. 그리고 본 예시에서는 별도 란을 마련하지 않았지만, 앞선 상황 분석을 통해 본 사례에 대해 강조되는 주요 이슈 및 질문사항을 도출하고, 이를 바탕으로 파워큐브를 활용한 파워분석을 실시함으로써 그 결과를 정리 및 종합한다. 파워분석에 대한 실제 실시된 사례를 살펴보면 그 이해가 보다 수월할 것이다.

〈표 12〉 파워분석을 위한 템플릿 예시

1. 분석 목표	
•	
2. 주요 사례	
•	
3. 파워분석 결과	
1. [Space]	ex) Invited/closed space
•	
2. [Level]	ex) National level
•	
3. [Form]	ex) Hidden power
•	
4. 결과 및 시사점 도출	
•	

출처: www.powercube.net 서 발췌 및 해당내용 재정리

다음 〈표 13〉은 짐바브웨의 야당 및 제1여당 간에 발생한 ‘권력공유(power-sharing)’ 거래에 대한 파워분석을 실시한 결과를 위 템플릿에 맞추어 정리한 내용이다.

파워분석의 가장 큰 목표는 특정 구조 내에서 존재하는 파워의 작동 메커니즘과 그 요인을 파악하는 것이다. 하지만 파워큐브의 원리를 보면 파워 형태에서 부정적인 파워(power over)와 그에 대해 긍정적인 파워(power to, power with, power within)를 구분하고 부적합한 파워구조 속에서 시민사회 및 취약계층의 파워를 보다 강화시키는 대안으로서 후자를 상정하고 있다. 따라서 파워큐브의 효과적인 작동을 위해서, 위에 제시한 파워 작동 현황 및 메커니즘에 대한 주요 분석에 더해 각 파워의 형태를 보다 상호적으로 고려함으로써 그 대안까지 고려해볼 수 있는 파워 매트릭스(power matrix)를 추가로 소개하고자 한다.

〈표 13〉 짐바브웨 파워분석 사례

1. 분석 목표

- 민주참여적 정치 의사결정이 어려운 특정 형태의 정치과정 파악 및 원인 규명

2. 주요 사례

- 2009년초, 짐바브웨 여당(Zanu-PF)과 제1야당(MDCZ)간 권력공유(power-sharing) 거래 발생.
- 짐바브웨 대통령인 Robert Mugabe가 대통령직을 유지하도록 하는 대신 야당출신의 Morgan Tsvangirai는 국무총리직을 맡도록 합의됨. 본 거래는 2008년 치열했던 대선에서 민주적 변화를 지지했던 Tsvangirai가 가장 많은 표를 얻게 되었으나 Mugabe가 이에 불복하면서 그 다음해 초인 2009년 초에 두 정당간의 권력공유 거래가 발발함.
- 본 거래를 위한 협의 모든 과정은 남아프리카개발공동체(SADC) 주최 포럼에서 비공개(behind closed doors)로 이루어졌음. 당시 남아프리카 대통령인 Thabo Mbeki가 주요 중재역할을 담당함. 이에 Zanu-PF가 역사적으로 불편한 관계를 갖는 국내 시민단체출신 관계자나 기타 공여국 담당자 그 누구도 본 협의과정에 참여하지 못했으며, 합의된 결정사항은 짐바브웨 국민들의 동의 없이 이루어짐.

3. 파워분석 결과

Space	Invited/closed space
• 먼저 권력공유거래는 매우 특이한 장소에서 이루어졌음. Thabo Mbeki가 본 거래 협의에 대한 만장일치를 유도하기 위해 SADC의 비호 아래 소수 참석자들만 초대하였다는 점에서 이는 'invited' 공간이라 할 수 있음. 하지만 참석자 명단 역시 매우 제한적이었다는 점에서 민주적 의사결정과정 차원에서 보면 적절치 않음. • 또한, 짐바브웨 시민사회 및 국민들, 그리고 기타 개발 행위자들 관점에서 볼 때, 본 거래는 상당히 closed 공간에서 이루어졌다고도 할 수 있음.	

Level	Regional Level Process
• 본 협의의 결과는 남아프리카 지역 수준에서 이루어짐. 실제 파워가 행사되는 수준이 국별수준이 아닌 지역수준이라는 점을 보면, 왜 이러한 지극히 국내적 차원의 일이 일국 내에서 해결되지 못하였는지에 대해 의문제기가 가능함.	

Form	Hidden and Invisible power
• invited/closed 공간 및 지역수준의 포럼을 선택하였다는 것은 본 협의 과정에서 작동하는 파워의 형태가 무엇인지 살펴볼 때 보다 중요한 의미를 갖음. 표면적으로 보면, 양측의 주장은 철저하게 합리적이고 이성적인 방식으로 중재 및 해결된 것으로 보임. • 하지만 그 내막을 보면, 중재자 역할을 담당한 Mbeki가 주요한 hidden 파워를 행사했다는 점을 알 수 있음. Mbeki는 본래 Mugabe와 Zanu PF 정당에 오랫동안 깊은 우호관계를 맺어왔기 때문에 협의의 중재과정에서 Mugabe에게 유리하게 협의를 유도함으로써 Tsvangirai에게 불공평하게 대우함. • 이는 동시에 불공평한 파워의 내재화했다는 점에서 invisible 파워로 볼 수도 있음. 협상과정에서 Mugabe는 2008년 대선에서 Tsvangirai에 패배하였음에도 불구하고 본 협상과정에서 본인이 여전히 짐바브웨 대통령인 것처럼 여겨짐으로써, 협상장 내부에서 암묵적으로 Mugabe 중심의 우호적인 분위기가 형성됨으로써 invisible power로 작용.	

4. 결과 및 시사점 도출

- 정치적 의사결정 과정에서 개인간 또는 역사적 관계 역시 주요한 영향력을 가짐
- 해당 역내 지도자들 사이에 내재되어 있는 파워관계가 단순히 비참여적 의사결정 과정 자체보다 더욱 심각한 결과를 초래하였음.

출처: www.powercube.net 서 발체 및 해당내용 재정리

본 매트릭스는 파워큐브 자체에 대한 것이라기보다는 파워의 다양한 면을 골고루 고려해야 하는 파워큐브를 실시하고 이해하는데 도움을 주는 보완적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 우선 파워메트릭스(Power Matrix)는 파워의 메커니즘을 종합적으로 파악하고자 하는 파워큐브를 통해 각각의 파워 양상(Dimensions of power)이 어떻게 문제를 야기하는지를 도출하는 것에 더해, 이에 대한 대안으로서 시민들의 참여 및 행동을 유발할 수 있는지 까지도 살펴볼 수 있도록 구성되어 있다(〈표 14〉).

본 매트릭스는 일반적으로 인식되는 부정적인 파워인 Power over를 visible, hidden, invisible 3가지 차원으로 나누어 그 메커니즘을 살펴보고, 각각의 메커니즘으로 인해 유발되는 문제상황을 정리한다. 이를 바탕으로 Power over를 해결하기 위한 긍정적 파워로서 인식되는 power to, power with, power within의 차원에서 각각의 상황을 어떻게 개선할 수 있을지를 고려하여 대응방안 및 전략을 작성한다. 여기서 유의할 점은 각각의 파워양상에 따른 구분이 앞에서는 3가지로 구분하여 설명하였으나, 실제 적용 시에는 그 구분 경계가 명확치 않을 수도 있으므로 상황에 맞게 적절히 구분할 줄 아는 판단이 요구된다는 점이다. 따라서 본 매트릭스 역시도 하나의 예시일 뿐이며, 각 매트릭스에 구성될 내용은 각 사례에 따라 상이한 모습을 갖게 될 것이다. 아울러 본 표 각각의 세부 메커니즘, 문제상황, 개선방안 등은 표에서의 각 행렬에 따라 일직선상으로만 적용되는 것이 아니라, 좌우상하 방향으로 서로 상호 연계하여 그 관계를 고려할 수도 있다.

〈표 14〉 파워 매트릭스(Power Matrix) 예시

	메커니즘 (각각의 파워 양상에서의 'Power Over'의 작동방식)	주요 문제 상황 (Power over)	대응 및 전략 (Power with, Power within, Power to)	대안 옵션
Power Over	<i>Visible: 규제제정 및 강화</i> ■ 행위자(Agent): 대통령, 국무총리, 입법부, 사법부, 행정부, 경찰, 군부, UN, IMF, WTO, WB 및 다국적 기업, 민간기업, 상공회의소 등 ■ 수단(Instruments): 관련 정책 및 규제, 법, 헌법 제정, 예산통제, 협약체결, 이행메커니즘 작동 등	■ 불공평한 법/제도 운영 ■ 엘리트나 권력층 및 특정 계층에 유리하게 형성된 의사결정 구조(의회, 법원, 국제금융기구 등 거버넌스) ■ 법률상 '평등'의 원칙이 존재하나 의회 및 법원에서는 여성 및 소수자들에 대한 차별 존재 ■ 국제 금융/무역 기구들은 신흥경제국의 부상에도 불구하고 기존의 G-8국가 주도로 운영	■ 로비 & 감시역할 ■ 협상 및 소송 ■ 대중 교육 및 언론 강화 ■ 정책연구 및 제안 ■ NGO보고서(Shadow reports) 작성 및 발간 ■ 집회 및 시위 ■ 투표 및 선거 출마 ■ 협력 등	Power with
	<i>Hidden: 아젠다 설정</i> 배제 및 비합법화: 특정 소수 집단은 사회에서의 불문율과 정치엘리트의 사익추구를 위한 불합리로 인해 의사결정 과정에서 제외됨. 이로 인해 특정 소수자들은 협박, 오보 등으로 인해 invisible한 힘만을 가지게 됨. 일반적으로, 가시적인(visible) 힘을 갖는 공식제도의 경우, 숨겨진(hidden) 힘을 행사함.	■ 지도자의 경우 대표성을 잃거나 trouble-maker로서 낙인됨. ■ 가정폭력, 육아 등은 사적, 개인적 이슈로 치부되어 대중의 집단행동을 일으키기 어려움 ■ 언론은 소외집단 관련 이슈에 대해 보도가치를 못 느낌	■ 커뮤니티 형성 및 공통사항에 대한 법률화 추진, 대중 시위 동원 ■ 조직연합, 시위를 강화하고 지도자 책무성 강화 ■ 소외집단 관련 이슈의 정당화를 위한 참여적 연구 실시 및 정보 공유 ■ 인터넷, 라디오, 대체 미디어 아울렛 등을 활용하여 실제 아젠다를 폭로하고 대중토론, 아젠다, 정책논의를 주도하는 주체 등에 대해 name and shame으로 실명 공개	Power to
	<i>Invisible: '평범한(normal)'의 의미 및 가치, 범위 공유</i> 사회화 & 정보 통제: 문화적 규범, 가치, 관습, 이데올로기 등은 사람의 사고방식에 큰 영향을 줌. 핵심 정보의 경우, 권력계층의 개인 신변 및 사익보호를 위해 비공개되고 있음.	사회화/억압 ■ 가부장제, 인종차별 등의 신념체계로 인해 여성, 소수인종자, 이민자, 노동자계층, 빈곤층, 성적 소수자들은 무력감, 비난, 분노, 적개심 등의 감정을 내면화시킴. ■ 지배적 이데올로기, 교육 및 언론방식의 획일화 등은 새로운 정보 및 지식에 대한 접근권 자체를 차단하여 스스로 질문하고 변화를 위한 저항하는 힘을 약화시킴.	■ 보통교육, 역량강화, 새로운 지식 습득, 조직적 사고, 리더십 및 자신감 배양, 스스로의 권리 및 책임감, 시민의식 고양 등 ■ 대체 언론(alternative media)방식을 통해 접근이 제한된 정보를 조사하고 이를 대중에게 공개	Power within

출처: www.powercube.net 서 발행 및 해당내용 재정리

2. 국별전략 수립을 위한 파워분석시 고려사항

파워분석을 실시할 때 가장 중요한 작업은 파워분석을 위한 참여자 범위 및 각자의 역할을 명확히 하는 일이다. 우선 분석의 목적을 규정하는 업무는 기본적으로 해외사무소 내 프로그램 담당 기획관(programme officer)이 총괄하도록 한다. 하지만 시간적 여유가 있다면, 대사관 직원과 주요 정보나 자료를 제공하는 전문가가 함께 참여하는 단기 워크숍을 통해 분석의 목적 및 프로세스에 대해 논의해보는 것도 좋다. 특히 본 분석법은 국내 권력관계를 살펴 보고자 하는 것이라는 점에서 국내에 민감하게 받아들여질 수 있기 때문에 현지 주요 인사들도 워크숍에 참가해 함께 협의를 함으로써 상호 이해 및 협의를 보다 수월하게 이끌어낼 수 있다. 따라서 해외사무소장 및 담당기획관을 중심으로 한 많은 관련 전문가들이 참여자로서 함께 본 분석법의 필요성 및 기대성과에 대해 논의하는 것은 분석의 좋은 출발점이 될 수 있는 것이다. 따라서 스웨덴 대사관 및 Sida 본부 직원을 비롯한 다양한 참가자들의 역할을 정리하면 다음과 같다.

가. 스웨덴 대사관 및 Sida 본부 직원

스웨덴 대사관 직원 및 Sida 본부 인력이 파워분석 과정에 참여할 경우, 상호 이해가 공유된 상황에서 하나의 합의된 수단을 도출하여 분석에 활용할 수 있다. 본 과정에서 고려해야할 부분은 각각의 인력들이 분석과정에서 어떠한 역할을 수행할 수 있을지, 분석과정을 가장 잘 관리하고 참여할 수 있는 사람은 누구인지 등을 고려하여 대사관 및 Sida본부에서도 참여 인력을 선정해야 한다.

나. 대사관 및 Sida 소속 현지 직원

스웨덴 대사관 및 Sida가 해외사무소에서 고용한 현지 직원은 자국 내에 파워가 어떻게 작동하는지에 대해 스웨덴 출신 대사관 직원 및 Sida 직원들보다 당연히 더 풍부한 지식을 갖고 있다. 따라서 역량이 충분하다고 평가되는 현지 직원을 분석과정에 참여시킬 경우 보다 정확한 분석결과를 도출할 수 있을 것이다. 하지만 이들 역시 수원국 내 일반 국민들과 마찬가지로, 특정 쟁점에 대해서는 자신들 나름의 정치적 견해를 가지고 있기 때문에 분석 대상 및 방법에 대해 자신들만의 의견을 편향되게 반영할 소지가 있다. 따라서 현지인력을 투입하고자

할 경우에는 이러한 부분에 신중하게 접근하여 자신들의 견해를 분석에 의거하여 객관적으로 반영하도록 권장해야한다.

다. 외부 전문가

분석과정에 스웨덴 대사관 및 Sida 외부의 전문가를 포함시킬지의 여부는 파워분석의 목적과 분석내용상의 민감성 정도에 영향을 받는다. 가령 파워분석의 목적이 관련 이슈나 주제에 대한 담론(dialogue)을 갖는 것이라면 당연히 외부 전문가가 포함되어야 할 것이다. 이를 위해 고려될 수 있는 대상은 스웨덴 소재 학계 및 연구기관 또는 국외 기관들, 수원국 현지 정부 파트너 기관 및 핵심 인물들, 현지 시민사회 파트너 기관 및 핵심인물, 민간부문 관계자를 비롯해 다른 공여기관 등이 있다. 아울러 이들 중 누가 파워분석 수행에서 주요역할을 담당할지, 핵심정보제공자 또는 인터뷰 대상자는 누구로 해야 할지 등을 고려해야한다.

라. 자문위원

Sida는 분석을 위한 분석을 위한 팀 구성시, 자문위원은 스웨덴 출신 또는 지역, 해외 출신간 구분을 두지 않되, 각기 다른 분야에서 전문 경력을 갖춘 2~3명의 인력으로 구성할 것을 권고한다. 자문위원 선정시 고려할 기준은 다음과 같다.

- 해당 국가에 대한 지식 및 관련 전문 학력
- 젠더 정치를 비롯한 일반 정치, 사회인류학, 정치경제, 사회학, 분쟁 등과 관련한 연구 역량
- 개발협력 관련 전문 지식 및 경험
- 빈곤척결, 사회적 소외 감소, 양성평등 등을 위한 애드보커시 활동 경험

특히 현지출신의 자문위원을 참여시킬 경우, 상기의 스웨덴 대사관 및 Sida 소속 현지직원과 마찬가지로 자신들 나름의 정치적 견해를 바탕으로 분석을 진행할 소지가 있다. 하지만 이러한 문제는 해당 국가가 아닌 제3의 국가 출신 전문위원의 경우에도 특정이슈와 관련해서는 마찬가지로 발생할 수 있는 문제이기도 하다. 따라서 이와 관련한 최선의 방안은 스웨덴 자국 및 지역, 국제 차원의 자문위원으로 골고루 구성하는 것이다.

아래 <표 15>는 이해의 편의를 위해, 지금까지 위에서 논의한 변화유인분석법의 운영을 위한 주요내용을 정리한 표이다.

<표 15> 파워분석법 운용 주요 내용

목적(의도)	일반적으로 국별전략 수립과 관련하여 활용
분석 착수자	해외사무소, SIDA 본부와의 협의(dialogue) 진행
목표	공식적/비공식적 권력(power) 행위자, 구조, 관계 포착
범위	일반적으로 폭넓은 범위를 가짐
분석틀	SIDA는 향후 사례를 위해 방법론적 프레임워크 개발을 위하여 경험을 통한 교훈 습득에 적극적으로 주력하고 있음.
방법론	문헌조사 및 현장조사
예산	소규모에서부터 대규모까지 다양
컨설턴트	현지 컨설턴트의 상당한 참여와 함께 여러 분야의 전문가들로 구성된 팀 선호
결과 공개 · 배포	국가에 따라 상이함
주요 이용자	해외사무소, 대사관, 본부

출처: Tom Dahl-Ostergaard et al. (2005) 발췌 인용

3. 파워분석(Power Analysis)의 유효성 및 시사점 도출

지금까지 살펴본 바와 같이, 파워분석은 사회적, 문화적, 정치적, 경제적, 역사적 차원에서 파워를 바라보고 설명함으로써 ‘실제로 작동하는 파워 메커니즘은 무엇이며, 본 메커니즘의 작동을 결정하는 요인은 무엇인가’에 대한 대답을 모색하도록 함으로써 기술차원의 정량적 평가 갖는 한계를 벗어날 수 있도록 해준다(Sarah et Kjetil 2002).

파워분석의 가장 큰 강점은 특정 상황에서 작동하는 파워의 다면적인 양상을 측정하고 인권 및 복지 강화에 대해 긍정적 또는 부정적으로 작용하는 파워가 무엇인지를 규명함으로써 이에 대한 대응이 가능토록 해준다는 점이다. 특히 빈곤 및 불평등을 감소시키고 긍정적인 파워를 통한 변화를 유도하기 위해 관련 행위자(agents)가 누구인지를 규명하고, 빈곤층 및 사회적 소외계층 스스로가 자신들의 역량을 강화시킴으로써 개발전문가로서 자신들의 파워 및

지위 또한 지속적으로 강화시켜나갈 수 있도록 하는 기반이 되는 것이다. 아울러 파워에 대한 인식 확산을 바탕으로, power to, power with, power within 등과 같은 변환적 변화(transformative change)를 유도할 수 있도록 관련 행위자들 간의 상호 동맹 및 협력을 구축하여 효과적으로 대응하도록 지원 가능하다.

위와 같은 이점을 바탕으로 파워분석은 주로 스웨덴의 수원국 대상 국별전략 수립을 위한 성과제안서(Result proposal)준비 과정에서 활용되지만, 파워분석의 기본원칙들은 일반적 차원에서의 국별현황분석(context analysis) 및 프로그램 기획의 단계에서도 유용하게 활용될 수 있다. 가령, Sida는 방글라데시에서 실시한 파워분석에서, 방글라데시 정부운영에 대해 무관심을 조장하는 일종의 ‘숨겨진(hidden)’ 파워와 ‘비가시적인(invisible)’ 파워가 존재한다는 사실에 초점을 맞추었다. 즉, 미묘하게 관념적으로 작동하여 사람들의 인식에 영향을 미치는 비가시적인 파워와, 배후에 숨어 아젠다상에 주요 이슈를 배제시킴으로써 변화가능성을 없애버리고자 하는 ‘숨겨진 파워’가 같이 작동한 것이다. 이에 대한 파워분석의 결과, 방글라데시의 빈곤층 대다수는 현지 정부기관이 자신들의 권리 또는 정의를 보장하기 위한 어떠한 제도적 방안도 마련하지 않을 것이라는 인식이 팽배해져 있음을 발견하고 이를 바탕으로 접근방식을 수정할 수 있었다(David and Abul 2008).

또한 파워분석은 주요 핵심이슈에 대해 공여국 및 수원국 정부기관, 정당, 민간부문 및 시민사회단체 등 다양한 정책행위자들이 모여 논의 및 토론을 할 수 있는 기회를 마련해준다. 본 담론의 장에서 파워분석을 통한 발견사항 및 교훈 등이 발표 및 논의될 수 있는 것이다. 이를 통해 합의가 이루어질 경우, 수원국내에 친빈곤적 정책 수립이 보다 수월해질 수 있다. 따라서 이러한 담론의 장에는 현지 정책행위자들 만큼이나 공여국 기관 직원들 역시도 가능한 많이 참석할 수 있도록 해야 한다(Sarah et Kjetil 2002).

V. DoC분석 및 파워분석을 위한 사전 고려사항 종합

국제개발에서 성공적인 원조활동을 위한 제대로 된 국별협력전략을 수립하기 위해서는 수원국 거버넌스에 대한 이해가 필수적이다. 아울러 그 거버넌스의 구축은 투명하고 책무성 있는 ‘제도(institutions)’의 운영을 통해 가능하다는 점에서 건전한 제도(institutions)의 구축은 국제개발에 있어 필수적인 요소라 할 수 있다. 하지만 수원국 내에 새로운 제도의 도입과 성공적인 운영은 해당 국가 내의 정치·경제적 메커니즘에 따라 크게 좌우된다는 것이 국제사회의 의견이다 (Menocal 2014). 이러한 점에서 오늘날 많은 공여국들은 정치경제분석법을 활용함으로써 수원국에서의 제도 운영 및 개혁 이면에서 작용하는 정치·경제적 메커니즘을 파악하고, 이를 통해 원조를 통한 변화를 가로막는 장벽을 낮추고 스스로의 변화 목표 달성을 위한 진입지점을 체계적으로 도출하고 있다.

이에 DFID와 Sida의 경우, 국별협력전략의 신규 수립 또는 업데이트가 필요하다고 판단될 때에 국별협력전략 수립 프로세스 및 일정에 맞추어 정치경제분석법을 진행하고 있다. 앞에서 살펴본 각 분석법의 내용 및 운영사례를 바탕으로, 실무차원에서의 본 분석을 시작하기 전에 다음과 같은 요소를 우선적으로 고려하여 운영방식에 대한 합의를 도출할 수 있다.

1. 분석 실시 시기

정치경제분석법의 실시 시기는 본 분석의 목적이 무엇인지에 따라 결정된다. 앞서 본문에서 밝힌 바와 같이, 국별협력전략을 신규로 수립하거나, 기존의 전략에 대한 내용을 업데이트할 필요가 있다고 판단될 때에 해당 전략 수립 프로세스 및 일정에 맞추어 정치경제분석법을 진행할 수 있다.

2. 분석 목적 및 접근 방식 선정

각 공여국들이 DoC분석 및 파워분석을 중심으로 한 다양한 정치경제분석법들을 활용하고 있으나, 그 분석 상의 구체적인 목적 및 접근법은 각 공여국마다 조금씩 상이하다. 실질적으로 모든 국가에 동일하게 적용할 수 있는 하나의 접근법을 만들거나 사용하는 것은 바람직하지 않으며, 가능하지도 않다. 사실 공여국 저마다 자신만의 상이한 분석법을 사용할 경우, 특

정 기관의 분석법에 대한 해계모니가 형성될 수 있으며, 이는 자칫 수원국 자체의 지식생산 역량 감소로 연결될 소지가 있다. 따라서 서로 목적이 같은 공여국들간에 동일한 정치경제분석 모델을 가지고 공동으로 현지 조사를 실시할 수도 있으며, 본 과정에 수원국의 현지 이해관계자를 적극 참여시킬 필요가 있다.

또 다른 경우에는 공여국들이 자신들의 원조 수요 및 비교우위 등을 보다 객관적으로 파악하기 위해 국별협력전략 작성과정에서 국별 분석 및 연구를 외부 기관에 위탁하여 진행할 수도 있다. 전문 연구위탁을 통해 국가적 차원의 전범위적 연구를 진행할 경우, 원조 중복을 피하고 국가차원의 가치를 보다 더할 수 있는 방안이 될 수 있다는 점에서 장점을 갖는다. 하지만 이러한 과정에서도 전략수립에 있어 보다 실질적이고 유의미한 결과를 도출하기 위해서는 외부 전문연구기관 역시도 정치경제분석법에 대한 깊은 이해가 바탕이 되어야 한다.

3. 인력구성 및 필요 자원 구축

DoC분석 및 파워분석법 상에 할당된 인력구성 및 재원, 소요시간 등을 보면, 국가에 따라 매우 다양하다. 특히 참여인력 구성과 관련하여, DoC분석 및 파워분석은 DFID와 Sida 각 기관의 해외사무소 중심으로 실시되나 현지 컨설턴트뿐만 아니라 가능하다면 international 컨설턴트와 함께 협업하는 것이 보다 효과적이다. 현지에 대한 지식만큼이나 중요한 것이 바로 정치경제분석법을 실제로 적용하고 운용하기 위한 컨설턴트의 역량 및 경력 역시 상당히 중요하기 때문이다.

4. 분석 결과의 질적 수준 및 활용

정치경제분석 결과는 국가차원에서 CPS 신규 작성 및 업데이트를 위해 해당 시기에 활용되기도 하지만, 반드시 국가차원의 분석에서만 활용되는 것은 아니다. 정치경제분석법이 정치적으로 민감한 부분에 보다 초점을 맞추고 있다는 점, 그리고 그 과정에서 현지 NGO를 비롯한 다양한 현지 이해관계자들의 의견을 바탕으로 한 진솔한 내용이 반영된다는 점에서, 정치경제분석결과는 사업기획 단계에서도 해당 국가의 전체적인 거버넌스를 파악하기 위한 기초자료로 활용가능하다. 이에 대한 보다 자세한 사항은 다음 장인 'KOICA에 대한 시사점'에서 소개하기로 한다.

5. 실무차원의 합의점

현재 국가분석을 위한 대표적인 정치경제분석틀로서 인정받는 분석법 중의 하나가 바로 지금까지 살펴본 바와 같이 DoC분석법과 파워분석법이다. 하지만 본 분석법들을 다른 기관들에서도 그대로 활용한다 하더라도, 본 분석이 실무차원에서 얼마나 실질적인 중요성을 가지는가는 각 기관의 분석결과에 따라 천차만별일 것이다. 특히 분석결과가 정책 및 프로그램 구성에 있어 실무차원에서 바로 적용할 수 있을 만큼의 유의미성을 가지기는 현실적으로 더욱 쉽지 않은 작업이다. 따라서 이론과 실제간의 간극을 메우기 위해서는 선진 기관들이 활용하는 정치경제분석법을 참조하여 각 기관의 필요에 적합한 정치경제분석틀을 마련하되, 관련 가이드라인 및 과업지시서(ToRs)를 작성하는 과정에서는 본부와 해외사무소간의 적극적인 논의를 반드시 거침으로써 실무차원에서 기대하는 사항들이 반드시 포함될 수 있도록 해야할 것이다.

VI. KOICA에 대한 시사점

2015년은 우리나라의 CPS 1기 운영이 종료되고, 2기 CPS가 수립 및 보완되는 시기이다. 이에 우리 정부는 올해 2기 CPS 작성을 위한 일정 및 목차를 발표하였다. 이에 KOICA는 지난 9월 동안 해외사무소가 CPS 초안을 작성하고, 본부가 그 내용을 검토 및 조정하여 외교부와 국조실에 제출을 끝마쳤으며, 현재는 이에 대한 정책협의를 진행하고 있다. 그렇다면 앞에

〈표 16〉 우리나라 CPS 목차(국문) 및 초안 작성 담당자

파트	목차(30~40p 내외)	초안 작성 담당 ⁹⁾
수원분석	1. 원조 성과평가(3p) (1차 CPS이행여부 등 점검) 2. 수원국 분석(10p) • 수원국 개발현황 • 수원국 국가개발전략 • 수원체계, 공여국간 협력체계 3. 대외원조전략 수립시 고려사항(2p)	외부 연구용역 (CPS 관련 용역보고서를 기반으로 해외사무소와 공관이 협의하여 검토 및 보완)
지원전략	4. 우리나라의 지원전략(10p) • 기본방향 • 중점협력분야 • 분야별 지원방안 • CPS 이행평가 프레임워크	KOICA, 수출입은행 해외사무소 작성 (KOICA 해외사무소는 무상중점분야 초안 작성)
이행계획	5. 이행계획(5p) • 중기재원계획	KOICA 본부, 국조실, 수은 작성
	• 협력방안(다자, 민관협력, 유무상연계 등) • 원조효과성 제고 방안	KOICA해외사무소 작성
평가	6. 모니터링 및 평가방안(2p)	국무조정실 작성
Rolling Plan	7. 참고(3p) • Rolling plan*	KOICA해외사무소 작성

*Rolling plan은 KOICA의 후보 프로그램 및 수출입은행의 pipeline 사업목록 포함

출처: KOICA 내부문서 p.1 (2015.8)

9) 각 목차는 국조실, 외교부, 기재부, KOICA, 수은, 외부연구기관간에 ①주관, ②초안 작성 담당, ③검토 등의 업무를 각 목차에 따라 나누어 작성 및 협업하고 있으며, 본 표에서는 이 중에서 저자는 ②초안 작성 담당부분만을 언급함을 밝힌다.

서 논의한 DFID와 Sida가 국별협력전략 작성과정에서 활용하고 있는 정치경제분석법의 실제 사례를 통해 KOICA가 도출할 수 있는 시사점이 무엇인지, 현재 한국의 2기 CPS 수립을 위한 KOICA의 작성 가이드라인의 개선방안을 중심으로 제안하고자 한다.

위 <표 16>는 한국의 2기 CPS 목차 및 이에 대한 KOICA에서의 각 목차별 초안 작성 담당자를 나타내는 표이다. 표에서 볼 수 있듯 한국의 CPS 역시도 영국 및 스웨덴과 마찬가지로 KOICA와 수출입은행 등 유·무상 원조담당기관의 해외사무소를 중심으로 작성됨을 알 수 있다. 수원국의 국가 전체차원의 원조환경에 대한 DoC 또는 파워분석 등을 통한 정치경제 분석법을 실시함으로써 어떠한 위험요소가 존재하는지, 변화가능한 부분은 무엇이며, 이러한 일련의 대상 활동들이 공여기관의 지향점과 일치하는지 등에 대한 종합적인 결과물을 도출하게 될 것이다. 이러한 분석과정이 마무리되었을 때, 우리는 이를 바탕으로 다음과 같이 CPS에 활용 및 반영할 수 있다.

1. 정치적 상황 및 주요 장애요인 파악을 수원국 분석 강화

지난 1기 CPS에 대한 평가를 살펴보았을 때, 주요 한계점 중의 하나로 지적된 것이 바로 협력대상국 및 지역에 대한 사전 조사가 심도있게 이루어지지 못했다는 점이다. 개발 효과성을 높이기 위해서는 수원국의 특성을 제대로 고려하여 전략을 수립해야 한다. 하지만 우리나라의 지난 1기 CPS의 경우, 협력대상국의 주요 개발지표 및 경제지표 등 수원국에 대한 일반적인 정보는 양호하게 제시하고 있으나, 협력대상국의 경제, 정치, 사회 전반의 내용을 포함한 국가 특수성 및 현장의 긴요한 니즈에 대한 분석이 부족하다는 문제점이 제기되었다(국제개발전략센터 2013).

이러한 점에서 정치적 상황 및 주요 장애요인 파악하는데 강점을 갖는 정치경제분석법의 특성은 2기 CPS 목차 상에서 ‘수원분석(목차1~3 해당)’ 내 수원국에 대한 분석 및 대외 원조전략 수립시 고려사항 부분을 강화하는데 활용될 수 있다. 외부 연구용역을 통해 작성된 제2기 CPS의 수원국 분석의 경우, 수원국가에 대한 일반적 특징분석을 기존 20pages에서 15pages 내외로 줄이고, 대신 1기 CPS 성과 평가(목차1) 및 대외원조전략 수립시 고려사항(목차3)을 별도로 포함할 것을 요구하고 있다. 하지만 수원국 분석을 위한 목차1~3번은 기존의 문헌자료를 중심으로 한 동시에 fact 중심으로 나열함으로써 1차원적인 서술 이상의 전략적 분석이 부족하다는 비판을 피하지 못하고 있다.

이러한 점에서 DoC분석 및 파워분석을 중심으로 한 정치경제분석법이 기여할 부분이 크다고 할 수 있다. 정치경제분석법이 가장 직접적으로 기여할 수 있는 부분은 ‘수원국 분석(목차 2)’이지만, 수원국 내 원조활동에 영향을 미치는 정치경제 역학관계를 살펴봄으로써 향후 개입시 주의사항까지 도출가능 한 정치경제분석법을 통해 ‘목차3: 대외원조전략 수립시 고려사항’에도 보다 심도 있는 분석결과를 반영할 수 있는 것이다. 특히 DFID의 경우, 수원국 내 정치경제적 역학관계를 기본적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 원조활동에 긍정적/부정적 영향을 미치는 변화요인이 무엇인지, 장애요인으로 고려되는 부분이 추후 DFID의 노력을 통해 개선가능한 부분인지, 그리고 이것이 DFID의 원조활동 방향과 일치하는지 등을 종합적으로 분석함으로써, 향후 DFID가 개입시 주의해야할 사항(Don't do list)은 무엇인지를 도출하는 일련의 전체 과정을 DoC분석법이라는 프레임워크 내에서 실시하고 있다. 정치경제분석법 중에서도 DoC분석법은 하나의 커다란 가이드라인 및 분석틀 아래에서 각 분석 단계별로 유기적으로 연결되어 수원국을 분석함으로써 결과적으로 개입가능여부 및 개입시 주의사항에 대한 판단을 하는데 도움이 될 수 있는 것이다.

이렇듯 수원국의 국별 상황 및 주의사항 등에 대한 보다 심도 있는 분석이 이루어질 경우, 국별협력전략 내 지원전략, 이행계획, 평가, Rolling plan 수립 등 추후 목차의 내용을 작성하는데 있어서도 좋은 근간이 될 수 있다. 아울러 하나의 유기적인 분석흐름 상에서 수원국 분석을 시도하는 정치경제분석법을 추후 국별협력전략 작성과정에 반영한다면, 향후 KOICA를 비롯한 기타 원조시행기관들이 원조활동을 하는데 있어 보다 분명하게 방향을 제시하고 전략의 이행성 또한 한층 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

2. 원조 분야별 지원 전략 및 프로그램 운영 적정성 판단 강화

DoC와 파워분석을 통해서 살펴본 정치경제분석법의 가장 큰 특징 중의 하나는 공여국 또한 하나의 (외부)행위자로 간주함으로써 수원국 내 정치경제 메커니즘에 어떠한 영향을 미치고, 이것이 결국 원조활동에도 어떠한 영향을 미치는지를 살펴본다는 점이다. 이러한 특성은 한국의 CPS 내 각 ‘분야별 지원전략(목차4)’을 수립하는데도 좋은 예시가 된다. 이는 결국 앞선 ‘가)부분’에서의 ‘수원국 분석 과정’을 통해 수원국 내 변화과정 및 KOICA에 대한 기회와 제약요소가 무엇인지를 제대로 파악할 것은 전제로 하는 것이며, 이를 바탕으로 할 때 KOICA의 ‘중점협력분야’ 및 각 분야별 목표를 달성하기 위한 ‘분야별 지원 방향’ 역시도 보

다 명확해질 수 있다. 특히 본 부분에서는 각 중점협력분야에서 추구해나갈 방향뿐만 아니라 어떤 프로그램을 통해 지원할지에 대해서도 작성한다는 점에서 KOICA가 구상하는 사업이 CPS상의 추구점과 부합하는지 여부도 파악할 것을 주문한다. 이에 KOICA는 신규사업형성을 위한 분야별 유의사항에 대한 지침안을 마련하고 각 분야에 대한 공통사항으로서 CPS 전략 측면, 개발성과 측면, 국별상황 측면, 관리 측면에서 각각 신규사업을 형성하는 것이 타당한지를 살펴볼 것을 요구한다.

DFID의 사례를 보면 DoC분석과정에서 개발변화가능 부분 도출과 함께, 현재 주요 위험 요소들이 ODA 사업을 통해 해결가능한지를 살펴보고, 가능할 경우 이것이 DFID의 전략방향과 부합하는지를 반드시 도출할 것을 요구하고 있다. Sida의 파워분석 역시도 수원국 내 파워구조를 파악함으로써 실제 진입시 발생가능한 위험요소 및 변화가능성을 살펴보고자 한다. 이러한 정치경제분석법의 일련의 특성은 아래 <표 17>에서 볼 수 있는 바와 같이 현재 KOICA의 신규사업형성을 위한 기본 4가지 고려사항에서도 모두 포함되고 있음을 알 수 있다. 따라서 앞선 수원국 국가수준의 정치경제분석법이 실시될 경우, CPS 목차상의 ‘지원분

〈표 17〉 KOICA 신규사업형성을 위한 분야별 공통 유의사항

구분		내용	주요 세부내용
1	전략 측면	제안된 사업이 우리나라의 ODA정책이나 전략, 그리고 수원국의 개발전략과 유기적 연계성이 높은지를 검토하는 부분임.	1.1 우리 정부의 CPS 등 정책적 우선순위 분야에 해당하는가 1.2 수원국 해당분야 개발계획상 정책적 우선순위가 높은가 1.3 KOICA 개입에 대한 rationale(정성적, 정량적)이 확보되었는가
2	개발성과 측면	제안된 사업달성목표(objectives) 및 성과(outcome)가 개발효과성 측면에서 적절한지 검토하는 부분임.	2.1 예상되는 사업성과는 개발효과성 측면에서 평가 가능한가 - 수원국의 경제사회개발(정부 및 시민사회 역량강화, 빈곤층 삶의 질 향상, 시장경제 활성화, 성평등)에 긍정적인 영향을 미치는가 2.2 문제점이 ODA사업을 통해 해결가능한 성격인가 - 주요 문제와 이해관계자들이 직면한 어려움의 원인이 적절히 분석되고, 핵심원인이 올바르게 도출되었는가 - 분석된 핵심 원인이 프로젝트에 의해 해소될 수 있는 성질의 것인가

〈표 17〉 KOICA 신규사업형성을 위한 분야별 공통 유의사항 (계속)

구분		내용	주요 세부내용
3	국별 상황 측면	현지의 여건과 맥락이 사업의 성과 및 실행가능성, 위험요인 분석시 고려되었는지 검토하는 부분임.	3.1 수원국의 여건과 실정에 맞는 사업인가 - 수원국에서 통용되고 있는 기술수준 및 운영 역량을 고려하였나 - DEEP 사업의 경우, 수원국의 관련 법제적 연건이 갖춰져있어야 향후 본사업으로 연계 가능성이 높음 3.3 이해관계자 분석 및 수혜자 선정이 적절한가 사업에 대한 직접적, 간접적, 잠재적 이해관계자에 대한 분석(사업에 미치는 영향력의 강도 및 긍정-부정 방향)이 이루어졌는가
4	사업관리 측면	발굴된 사업을 추진할 때 고려사항을 실행가능성 측면에서 분석하는 부분임.	4.1 사업범위 관리 방안이 적절하게 수립되었는가 - 사업 요소가 관리가능한 범위로 구성되었는가 - 사업추진 과정에서 발생가능한 위험요소 분석 및 관리방안이 구체적으로 제시되었는가

출처: KOICA 내부문서 pp.1-5. (2015.6)

야’ 관련 전략 작성과정과 함께 KOICA의 rolling plan을 작성하는데도 적극 활용될 수 있는 것이다.

3. 분석과정에서의 다양한 현지 행위자와의 협업 구조 장려

아울러 제1기 CPS 와 관련한 두 번째 주요 문제점은 한국의 CPS 국가분석과정은 주로 국무조정실을 중심으로 한 외교부 및 산하기관인 한국국제협력단과 기재부 및 산하기관인 한국수출입은행 등 한국의 관련 정부기관이 주축이 되어 CPS 초안을 작성하게 된다는 점이다. 특히 KOICA의 해외사무소 주도로 이루어지는 CPS 초안 작성 과정은 KOICA 및 해당 이슈에 대한 국내전문가 주도로 이루어지고 있으며 현지의 관련 전문가의 참여는 비교적 낮은 편이라 할 수 있다. 가령, 방글라데시의 경우, 1기 CPS를 수립하기 위해 개최된 총 4회의 회의에서 방글라데시 현지 관계자가 참여한 횟수는 1회에 불과하며, 이도 방글라데시 정부기관이었다(국제개발전략센터 2013).

이러한 점에서 보면, 정치경제분석법 자체가 국가분석과정에 현지 행위자의 참여를 도모

하는 직접적인 해결책이라고 볼 수는 없지만, 정치경제분석 과정을 제대로 실시하기 위해서는 현지 관계자들의 적극적인 참여를 필수로 하고 있고, 많은 선진 공여기관들이 실제로 국별 협력전략 수립시 이러한 포괄적인 참여방식을 실시하고 있다는 점은 분명 위와 같은 CPS 개선방안을 고민하는 우리나라에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

우리나라와 비교했을 때, DFID와 Sida의 경우, 국별전략 수립을 위한 수원국 분석 과정에서 주요 현지NGO 및 현지 전문가들의 적극적인 참여를 바탕으로 협력대상국의 긴요한 수요를 발굴하여 전략화하고 있다. 특히, 두 기관에서 사용하고 있는 정치경제분석법 자체가 현지 사정에 대한 면밀하고 심도있는 분석을 시도하고 있으며, 본 분석 내용을 보다 효과적이고 풍성하게 만들기 위하여 두 기관 모두 과업지시서(ToRs) 자체에 다양한 이해당사자의 참여 및 역할을 명확하게 제시하고 있다(Tom Dahl-Ostergaard et al, 2015).

따라서 한국은 국내 유관부처 중심의 작성방식에서 벗어나 수원국 내 주요 전문가 및 이해관계자, 시민사회를 비롯해 기타 공여주체들 역시도 포괄적 국별조사를 통한 효과성 증대를 이루기 위한 협업대상으로 고려해야할 것이다. 우선 DoC분석법 및 파워분석법에서와 마찬가지로, KOICA는 스스로를 수원국 내부의 변화를 유발할 수 있는 주요 행위자(agent) 중의 하나로 간주함으로써 스스로의 원조양식 및 전략이 수원국의 정치경제적 메커니즘에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 고민해보아야 한다. 이러한 이해와 함께 개혁을 촉진할 수 있는 또 다른 주요 행위자가 누구인지를 파악하여 제도적 변화를 위한 KOICA의 진입지점이 무엇인지, 그리고 목표하는 변화를 성공적으로 달성하기 위해 이들과 어떻게 협력할 수 있을지에 대한 고민도 이어져야 할 것이다.

물론 정치경제분석법 역시 각 국가마다 상이하게 적용됨에 따라 본 개념을 그대로 일국 내 CPS 수립과정에 적용하는 것은 분명 쉬운 작업은 아니다. 하지만 이러한 한계가 있음에도 불구하고 많은 공여기관들이 각각의 방식대로 정치경제분석법을 활용하고자 노력한다는 것은 국별협력전략 작성시 본 분석법을 사용함으로써 얻게 되는 강점이 분명히 존재한다는 사실에 대한 방증일 것이다. 지난 CPS 1기에 대한 가장 큰 한계 중의 하나로 지적된 부분이 바로 수원국 각각의 상이한 원조 환경에 대한 심층분석이 부족했다는 점이며, 이에 대한 반성을 바탕으로 국무조정실을 비롯한 KOICA, 수출입은행 모두 본 부분을 개선하고자 많은 노력을 하고 있다. 하지만 이번 CPS 2기에서도 수원국 분석 부분이 기존의 CPS 1기 내용에 대한 문헌조사 내용이 대부분 그대로 반영되어 새로운 유의미한 추가분석이 부족하다고 할 수 있다. 특히 KOICA의 경우, KOICA 해외사무소가 주로 작성을 담당하는 지원전략, 이행계획, Rolling

plan 작성과정에 대한 일련의 가이드라인을 제시하고 있으나, 외부용역을 통해 작성된 목차 1~3에 해당하는 수원국 분석 부분과 유기적으로 연결되어 있다고 하기는 힘들다.

따라서 우리나라, 세부적으로는 실제작성에 참여하는 KOICA의 기존의 분석방식에 대한 고찰과 실질적인 개선방안에 대해서도 고민해보아야 하며 이에 대한 가장 효과적인 방법이 바로 수원국 분석단계에서부터 우리의 세부전략 도출에 이르는 CPS 작성과정 전체가 유기적으로 연결되는 하나의 국가분석 툴 및 가이드라인을 제시하는 것이다. 이러한 점에서 DFID 및 Sida 등의 선진기관들이 국별협력전략 작성을 위해 정치경제분석법 활용을 위한 맞춤식 가이드라인 혹은 템플릿을 마련하고 있는 것처럼, KOICA 역시도 CPS 작성과정에서 정치경제분석법의 기본 아이디어와 방향을 바탕으로 KOICA 식의 정치경제분석툴을 마련할 필요가 있다. 이렇게 정치경제분석법을 활용해 수원국 개발환경을 심층적으로 살펴보는 하나의 유기적인 분석 프로세스를 마련한다면, KOICA의 국가분석 방식의 체계성을 한 단계 끌어올림으로써 결과적으로 보다 효과적인 수원국 맞춤식 CPS를 수립하는데 도움이 될 것으로 기대된다. 따라서 이번에 수립된 2기 CPS를 향후 업데이트하거나, 3기 CPS에서 새로이 포함되는 중점협력국이 있을 경우, 본 보고서에서 제시된 두 주요 정치경제분석법의 프레임워크 및 프로세스, 실제 운영 현황 등을 참조하여 우리의 필요에 맞게 취사선택하여 사용함으로써 효과적인 CPS를 수립하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

국내문헌

- 심혜영. 2003. “사회과학 분야의 연구방식으로서의 양적 연구와 질적 연구”. 고시연구 2004년 3월호(통권 제360호), pp.457-460. 서울: 고시연구사
- 임도빈. 2009. “질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구”. 『정부학연구』 제15권 제1호. pp.155-187. 서울: 고려대학교 정부학연구소
- 한국국제협력단. 2015.06. 내부보고서 “2017년 신규사업 형성을 위한 분야(범분야)별 유의사항”(비공개). 성남: 한국국제협력단
- _____. 2015.08. 내부보고서 “CPS 작성 가이드라인”(비공개). 성남: 한국국제협력단

해외문헌

- Carothers, Thomas and Diane de Gramont. 2013. “Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution”. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- DFID. 2003. “Drivers of Change”. London: DFID, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/contracts/files/ojec_5512_background.pdf (검색일: 2015.08.07)
- _____. 2004. “Drivers of Change”. London: DFID, <http://www.gsdr.org/docs/open/DOC59.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- _____. 2009. “How to Note: Political Economy Analysis”. London: DFID, <http://www.gsdr.org/docs/open/PO58.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Duncan, Alex., Sharif, Iffath., Landell-M, Pierre., Hulme, David., Roy, Jayanta. 2002. “Bangladesh: Supporting the drivers of pro-poor change”. Oxford: Oxford Policy Management, <http://gsdr.org/docs/open/DOC7.pdf> (검색일: 2015.08.07)

- Eaton, K., Kaiser, K., and Smoke, P. 2010. “The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness”. Washington, D.C. : World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDSRE/Resources/DecentralizationReforms.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Garbarino, Sabine. and Jeremy Holland, 2009, “Quantitative and Qualitative Methods in Impact Evaluation and Measuring Results”. Issues Paper. London: Governance and Social Development Resources Centre(GSDRC)
- Gaventa, John. 2006. “Finding the Spaces for Change: A Power Analysis”. Brighton: IDS, http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/12/finding_spaces_for_change.pdf (검색일: 2015.08.07)
- Hudson, David., and Leftwich, Adrian. 2014. “From Political Economy to Political Analysis” Research Paper no.25. Development Leadership Program, <http://publications.dlprog.org/From%20Political%20Economy%20to%20Political%20Analysis.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- IDS. 2011. “Power Pack: Understanding Power for Social Change. Brighton: IDS, <http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2011/04/powerpack-web-version-2011.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Leftwich, Adiran. 2006. “From Drivers of Change to the politics of Development: Refining the Analytical Framework to Understand the politics of the places where we work”. York: University of York, <http://www.gsdr.org/docs/open/doc104.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Menocal, A. R. 2014. “Getting real about politics: From thinking politically to working differently”. London: ODI, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8887.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Moncrieffe, Joy. and Luttrell, Cecilia. 2005. “An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas”. London: ODI, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf> (검색일: 2015.08.07)

- Moore, Mick. 2001. "Types of Political Systems: A Practical Framework for DFID Staff". London: DFID.
- OECD. 2014. "Chapter5. The United Kingdom's development cooperation delivery and partnerships". OECD Development Cooperation Peer Reviews. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/UK%20peer%20review%202014.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Rosalind, Eyben. 2003. "Donors as political actors: fighting the Thirty Year war in Bolivia". Working Paper 183. Brighton: IDS, <http://www.ids.ac.uk/files/Wp183.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Sida. 2014. "Power Analysis, A Practical Guide". Stockholm: Sida, http://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide_3704.pdf (검색일: 2015.08.07)
- _____. 2013. "Guidelines for Results Strategies within Sweden's International Aid". Stockholm: Sida, <http://www.openaid.se/wp-content/uploads/2014/04/Guidelines-for-results-strategies-within-Swedens-international-aid.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Train4DEv/OECD DAC POVNET. 2010. "The Political Economy of Pro-Poor Growth". JLP-PPG Briefing Note 2. London: ODI, <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/47466469.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Tom Dahl-Ostergaard et al. 2005. "Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analysis in development cooperation". Paris: OECD DAC Network on Governance (GovNet), <http://www.gsdr.org/docs/open/DOC82.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Vaughan, Sarah, and Tronvoll, Kjetil. 2003. "The culture of power in contemporary Ethiopia Political life". Sida Studies no.10. Stockholm: Sida, http://www.sida.se/contentassets/19cfb412e75343fe80d41f7d4cde4c66/the-culture-of-power-in-contemporary-ethiopian-political-life_1615.pdf (검색일: 2015.08.07)

- Warrener, Debbie. 2004. "Synthesis Paper 3: The Drivers of Change Approach"
London: ODI, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3721.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Williams, Gareth., Duncan, Alex., Landell-Mills, Pierre., Unsworth, Sue. 2008.
"Politics and Growth: An Analytical Framework". Brighton: The Policy Practice,
<http://thepolicypractice.com/wp-content/uploads/2014/09/PoliticsAndGrowth.pdf> (검색일: 2015.08.07)
- Yanguas, Pablo., Hulme, David. 2014. "Can aid bureaucracies think politically?
The administrative challenges of political economy analysis (PEA) in DFID and
the World Bank", ESID Working Paper No.33, Manchester: ESID, http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_33_yanguas_hulme.pdf (검색일: 2015.08.07)

ANNEX 1. 『정치-경제성장 평가(Politics and Growth Assessment)』 5단계

	목표	핵심질문	성장을 위한 핵심 조건	심화 질문 사항
1단계 경제성장 현황진단	경제성장 주요 제약요인 (binding constraint)이 무엇인지 파악	- 경제성장을 위해 필요한 가장 핵심조건들은 무엇인가? - 이러한 핵심조건들 중 현재 어떠한 것이 해당 국가 내에 존재하며, 이들 중 어떠한 조건이 주요 binding constraint 인가? (우측 세부질문 사항을 통해 고찰)	- 재산물수로부터의 자유보장 : 투자자들은 자신의 수익금 및 자산을 스스로 보유할 수 있다는 확신을 갖고자 한다. - 경쟁시장체제 구축 : 시장이 제대로 작동하고, 경쟁을 보장하며, 정부가 적절히 규제하는 동시에 국제적으로 열린 시장을 지향하며, 이는 안정적인 거시경제조건을 갖추고 있어야 한다. - 공공재 및 반(semi-)공공재에 대한 충분한 투자 보장 : 특히 인프라, 인적자원, 기술습득 등과 같이 민간부문에 의해 제대로 제공받지 못하는 공공재 및 반 공공재에 대한 충분한 투자가 필요하다.	- 경제성장 패턴을 통해 binding constraints에 대해 어떤 점을 알 수 있는가? - 경제성장은 binding constraints가 가장 약한 부문에서 가장 빨리 발생한다. - 어떤 생산요소가 가장 높은 수익을 발생시키는가? - 가령 숙련된 교육을 받으면 매우 높은 수익을 얻을 수 있다면, 교육이 binding constraint가 된다. 그렇다면, 매우 높은 이자율이 적용될 경우, 이는 금융의 이용가능성(availability of finance) 자체가 binding constraint로 작용한다고 할 수 있는가? - 어떠한 유형의 기업이 가장 성공적이며, 그 비결은 무엇인가? 가장 성공적인 기업들의 경우, binding constraints로부터 영향을 가장 덜 받는 부문에 종사하는 경우가 많다. - 투자환경조사(investment climate survey)에 대해 기업운영과정상의 주요 장애요인은 무엇으로 드러났는가? - 규제의 부담(regulatory burden), 기업설립 및 토지거래 소요기간 등을 측정하는 Doing Business와 같은 유형의 설문조사 방식이 실제로 존재하는가? - 가치사슬분석(value chain analysis)을 통해 시장실패 및 경쟁력 제약요소(competitiveness constraint)에 대해 어떠한 시사점을 도출할 수 있는가? - 법의 지배(rule of law)와 관련한 상황은 어떠한가? 계약사항에 따라 집행될 수 있는가? 사법부는 독립적이고 공정하며, 법집행기관으로서 신뢰할 수 있는가?

목표	핵심질문	주요 성장조건	정치적 장애요인	진단 신호	심화 분석을 위한 질문
2단계 정치적 장애요인 파악	1단계에서 발견한 binding constraints를 유발하는 정치적 장애요인이 무엇인지 연결하여 파악	1. 재산물수로 부터의 자유 보장이 안됨 경우, 2. 경쟁시장체제 구축이 안됨 경우,	기업 약탈	- 기업이 민간 경호(private security)에 상당한 비용을 사용하고 있는 경우 - 불안정과 무법이 만연한 경우 - 보험 프리미엄이 매우 높은 경우	- 악탈행위가 범죄행위, 인종갈등, 종교갈등 등과 연결되는가? - 정부통제력은 어느 정도로 유효한가? - 정부 보안기관으로부터 보호받는 사람들은 누구인가? 또 보호받지 못하는 사람들은 누구인가?
			정부약탈	정부의 악탈행위가 부패조나나 언론 등에 보도가 잘 되지 않는 경우	- 악탈행위에 대해 어느 정부기관이 가장 책임소지가 큰가? - 목표(target)는 누구인가? 비공식세터인가, 영향력있는 기업인가?
2단계 정치적 장애요인 파악	1단계에서 발견한 binding constraints를 유발하는 정치적 장애요인이 무엇인지 연결하여 파악	1. 재산물수로 부터의 자유 보장이 안됨 경우, 2. 경쟁시장체제 구축이 안됨 경우,	지대추구행위 (개인의 영리 추구를 위해 정부 규제를 capture 및 exploitation)	- 시장왜곡(market distortion)이 만연한 경우 - 시장 내 경쟁이 결여되어 있는 경우	- 가장 중요한 지대요소는 무엇인가? 이것이 어떻게 정치 지도자의 이해관계와 연결되는가? - 지대가 얼마만큼 사용되었나? 재투자 되었나? 사법권 역외로(offshore) 이동하였나? - 정치인들이 갖는 기업적 이윤은 무엇인가? 정치인들이 기업인들과 얼마만큼 유착되어 있는가? 이러한 유착관계는 개인적인 것인가 법적으로 공정한 것인가? - 정치정당은 어떻게 정치자금을 모으는가? 기업인들은 정치자금 기부를 통해 혜택을 얻을 수 있는가? - 관료주의체제에서 지대추구를 통한 수혜인은 누구인가? 이러한 수익금은 어떻게 공유되는가? 관료체제에서 공무원들은 어떤 방식을 통해 유리한(lucrative) 직책을 얻는가?
			Patronage spending (공공지출금을 개인용도 운용)	사적 재화(private goods) 및 특정 소수의 집단을 위한 대규모 공공지출금이 낭비되는 경우	- patronage spending의 주요 수혜집단은 누구인가? 이는 특정 인종, 종교, 정당 등에 기반해 있는가? - patronage의 주요 수단은 무엇인가? (보조금, 공공부문 고용 등)
2단계 정치적 장애요인 파악	1단계에서 발견한 binding constraints를 유발하는 정치적 장애요인이 무엇인지 연결하여 파악	1. 재산물수로 부터의 자유 보장이 안됨 경우, 2. 경쟁시장체제 구축이 안됨 경우,	부정이득 (looting) (정부기관 관료들의 공공재원 횡령)	- 천연자원의 무분별한 개발 - 광물부문(mineral sector)의 투명성 부족 - 공공재정의 수입과 지출이 불일치하는 경우	- 부정이득의 주요 요소는 무엇인가? (광물산업 부문, 산림부문, 공공계정 등) - 주요 수혜자는 누구인가? (군부, 정치인 등) - 부정이득을 통한 수익금은 어떻게 사용되는가?

목표	핵심질문	주요 인센티브	심화분석을 위한 질문
3단계 정치적 인센티브 분석	2단계에서 발견한 정치적 장애포인을 유발하는 주요 정치적 인센티브가 무엇인지 파악	1. 개인적 유인(motivations) 2. 정치경제적 관계에서 발생한 압력 - 선거압력 - 후원체제(patronage system)의 압력 - 경제적 압력 - 군사적 압력 - 시범적 압력 - 시민사회의 압력	- 임기 내 자산 축적, 특정 인종집단의 이해 추구, 국가 발전 등 개인적 유인이 존재하는가? - 정치인의 선거우승 방식은 어떠한가? 선거에서의 표 획득이 정치인들의 행동에 얼마만큼 영향을 미치는가? - 정치인들이 자신들의 선거당선을 도와준 핵심인사 또는 핵심 그룹에게 어느 정도로 신세를 지고 있는가? - 정치인에 대한 기업가들의 이해관계는 어떻게 되는가? - 국가체제에 대한 군부의 위협이 존재하는가? 정치적 반대세력을 제재하는데 정부는 독단적으로 군부의 힘을 이용하는가? - 영향력있는 정치인 및 기업인들이 어느 정도로 '법의 지배'를 잘 준수하는가? 이들이 법의 심판(justice)으로부터 자유로울 수 있는가? 영향력있는 개인에 대한 어떠한 수사(investigation)도 활발하게 일어난 적이 있는가? 아니면 처벌을 받지 않는 것이 일반적인가? - 정치인들은 시민사회의 목소리에 어느 정도로 관심을 가지는가? 대중의 반대에도 어떻게 대응하는가?
목표	핵심질문	정치적 인센티브 유발 요인	심화분석을 위한 질문
3단계에서 발견한 정치적 인센티브 유발 요인 및 해당 인센티브를 진 단 인센티브로 성장적 방향으로 유도하기 위한 요 소 분석	압력의 원천(sources of pressure)은 무엇이며, 그 결과 정치적 의 사결정에 영향을 미치는 인센티브는 무엇인가?	- 경제적 구조 - 정부 세입원 (sources of government revenue)	- 경제구조는 어떠한가, 이러한 경제구조가 이해집단간 구성형태에 어떠한 영향을 미치는가? - 경제구조에서 어떠한 섹터들이 가장 지배적이며 이들은 강력한 정치적 목소리를 갖는가? - 천연자원의 추출은 해당 경제 내에서 어느 정도로 중요한 영향력을 가지며, 누가 이러한 자원추출에 관여하는가? - 정부 세입원은 무엇인가? - 이러한 정부세입원은 주로 천연자원추출 및 해외원조 등과 같은 '불로소득원(uneared sources)'으로부터 얻어지는가?

목표	핵심질문	정치적 인센티브 유발 요인	심화분석을 위한 질문
4단계 인센티브 유발요인 파악	3단계에서 발견한 정치적 인센티브 유발 요인 및 해당 인센티브를 친생장적 방향으로 유도하기 위한 요소 분석	• 인센티브의 원천(sources of pressure)은 무엇이며, 그 결과 정치적 의사결정에 영향을 미치는 인센티브는 무엇인가?	• 세수의 부양성(buoyancy of tax revenues)은 어떠한가? (세수가 경제성장으로 어떻게 연결되는가?) • a sense of taxpayer pressure이 존재하는가? • 납세자의 이익은 어떤 방식으로 구성되는가? • 정치체제 및 선거체제 유형은 어떠한가? • 선거체제 내 비례대표제, 지리적 대표, 종족대표(ethnic representation) 등은 어느 정도로 구성되어 있는가? • 선거체제는 조작 및 악용되기 쉬운가? • 어떠한 군부집단이 체제를 위협하거나 불안정을 유발할 수 있는가? • 정치적 지도자는 폭력의 위험을 낮추기 위해 어떠한 전략을 실시해야하는가? • 어떠한 요인들의 무력갈등의 리스크를 조정하는가? • 어떤 집단이 사회 내에서 가장 중요한 조직인가? 이들은 넓은 범위의 이해집단을 대변하는가, 아니면 소수의 엘리트집단을 대변하는가? • 정치적 지도자에게 집단적 압력을 행사할 수 있는가? • 어떠한 전략이 필요한가? • 정부는 국민들이 신뢰할 수 있는 정책을 수립하는가? • 정부 운영에 대한 대중의 기대는 어느정도인가? • 이러한 대중의 기대를 바탕으로한 대중 스스로의 역량 및 의지를 가지고 정부가 반응하도록 할 수 있는가? • 정부는 특정 종족 및 인종, 공동체와 얼마나 끈끈한 유대관계를 가지고 있는가? • 특정 인종, 정부의 정책유착 및 불평등 간에 얼마나 연관성이 있는가? • 정치지도자 또는 군부지도자에 대한 민간부문의 이해관계는 어떻게 되는가? • 이러한 관계가 정치지도자 또는 군부지도자의 행동에 영향을 미치는가? • 정치인들은 기업인들을 우호적으로 보는가 아니면 경쟁자 또는 위협자로 보는가? • 관료주의는 잘 지켜지고 있는가? • 정치인은 어느정도로 개입하고 있는가? • 행정관료부문과 정치부문간의 역할, 지대추구, 정책유착 등의 관계는 어떠한가?
		• 정치체제 특성 • 폭력행사 • 집단행동 • 정부에 대한 대중의 기대 • 민간기업에 대한 정치지도자의 태도 • 관료주의 특성	

	목표	핵심질문	심화분석을 위한 질문
5단계 공여국의 진입점 (entry point) 파악	Politics and Growth Assessment의 결과가 공여기관의 운영 수요와 연계되어야 하며, 국별전략 및 프로그램밍 작성에 명확한 권고사항을 제시할 수 있어야함	인센티브를 친성장적 방향으로 유도하기 위하여, 상기에 제시된 압력들을 비롯한 기타 다른 압력들 중 어떠한 압력들이 기관(agency)의 변화 및 발전을 가장 효과적으로 유발할 수 있는가?	- Politics and Growth Assessment 결과상, 공여기관이 설정한 지원상의 우선사항 이행이 어려워보이는 부분이 존재하는가? 국별 프로그램 및 포트폴리오의 반드시 politics and growth assessment를 통해 수립된 기준에 의거하여 검토되어야한다. - 공여국은 대상국가 내에서 어느정도의 영향력을 가지는가? 정치적 영향력을 가지는 다른 외부행위자들은 누구인가? - 공여국의 영향력에 대한 현지 민감도(local sensitivities)는 어떠한가? 접근금지구역 또는 개발기관이 특히 신중을 기해서 접근해야할 대상지역이 있는가? - 아래의 각 항목에 대한 전략상의 일반적 요지는 무엇이 되어야 하는가? (i) 정치적 인센티브에 영향을 미치는 외부 압력 (ii) 정치적 인센티브에 영향을 미치는 내부 압력 (iii) 보다 건설적인 형태의 국가-시민사회간 상호작용 구축을 위한 지원 방안 - 이러한 일반적 사항들의 경우, 이를 위한 어떤 구체적인 방안을 제시할 수 있는가? 공여국의 영향력 정도 및 경제성장 등을 감안하였을때 어떠한 방안이 가장 적절한가? - 공여기관 조정(donor coordination)문제는 위 분석결과를 통한 전략 이행에 있어 기회와 도전과제를 동시에 가져오는가?

source: Williams et al (2008)

ANNEX 2. 파워분석 프로세스 3단계: 핵심이슈 및 세부 질문 이슈

구조 및 규범 Structures and norms	
구조적 불평등 Structural inequalities	• 사회, 문화, 경제, 정치 각 부문 내에서 빈곤 및 불평등을 유발할 소지가 있는 지배적이고 역사적인 요인들은 무엇인가? • 토지나 천연자원 등과 같은 자산은 어떻게 배분되는가? • 소득 및 기타 경제자원의 분배는 어떻게 이루어지는가? • 고용 및 교육의 기회를 갖는 사람은 누구이며, 어떠한 이유로 고용 또는 교육을 원하는가? • 민족, 지리, 카스트제도, 사회계급 및 남녀간 위계질서 등 경제적 불평등을 강화할 수 있는 사회 및 문화적 구조가 존재하는가? 〈주의 사항〉 • 식민지와 신식민지 관계, 토지제도, 천연자원사용패턴, 시장통제, 무역 및 생산, 원조의 노동시장 및 경제구조에 대한 영향, 경제적 의존 형태, 부패 및 조직범죄 등 불평등을 악화시킬 수 있는 경제적 영향력을 검토하라.
사회문화적 정체성 Socio-cultural identities	• 사회 내 일반적으로 형성되어 있는 정체성은 어떠한가? • 이러한 정체성이 사회·문화적 규범에 의해 어떻게 형성되고 재현되는가? • 이러한 정체성은 정치적 대표성, 참여, 법치, 인권을 포함한 정치 및 사법 구조와 과정 등에 어떠한 영향을 미치는가? (예시)인도 달리트Dalits에 대한 예약시스템과 같은 할당제도가 존재하는가? 그리고 이것이 어떻게 사회 및 문화적 규범에 도전하는가? 자기 정체성에 대한 사람들의 인식이 어떻게 기존의 사회 및 문화적 규범을 강화하거나 저항하는가? • 이러한 사회 정체성이 사회적 계급, 빈곤, 불평등, 차별관행, 정치적 논쟁, 폭력 및 갈등 등의 요소에 어떻게 기여하는가? 〈주의 사항〉 • 장소(도시/시골/중심/지역), 토착민집단(이주자/현지인/토착민 집단), 사회계층화의 유형(엘리트/다른 계층의 사람들), 종교적 소속, 인종, 카스트, 민족성, 생산방식(농업전문가/목축민), 건강함able-bodiedness, 성, 그리고 이들이 어떻게 차이의 다른 형태에 영향을 미치고 교차하는지에 대해 주의를 해야 한다.
젠더 Gender	• 젠더 규범이 어떻게 권력관계의 강화로 이어지는가? • 공적영역(정치기관, 사회기관, 법의지배, 시장과 경제) 및 사적영역(가정생활, 가족, 친척관계) 차원에서, 젠더는 사회 내 공식·비공식적 파워의 분배와 어떻게 교차하는가? • 일반적 여성(women-in-general)의 상황, 특정 그룹의 여성(미혼모, 과부, 미혼 여성 등) 뿐만 아니라, 남성성에 대한 지배적 견해로 인해 소외되는 특정 소수의 남성집단이 존재하는가? • 법률은 성 중립적인가? 혹은 특정 법은 종속적이거나 성 역할을 불공평하게 반영하고 있지는 않은가?

구조 및 규범 Structures and norms	
연령 Age	- 연령에 대한 일반적인 사회 및 문화적 규범은 무엇인가? - 젊은층의 발언권 확대에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? - 노인들은 어떤 방식으로 존경을 받거나 소외되는가? 〈주의 사항〉 - 연령은 때로는 젠더 이슈와 결합하여 집단의 파워형성에 영향을 미치는 주요요인이 될 수 있음.
문화 및 신념 Culture and beliefs	- 신념, 규범, 문화적 관행은 어떻게 권력구조를 정당화하고 강화하는가? - 어떠한 종류의 신념이나 규범이 집단간의 차별을 야기하는가? (예시) 성별에 대한 신념은 성전환자들로 하여금 특정 직업에서 일하는 것을 어렵게 할 수 있고, 가정으로서의 남성의 역할에 대한 규범은 여성의 직장생활과, 뿐만 아니라 직장이 없는 남성의 자아인식에 영향을 미칠 수 있다. - 문화적 규범 및 신념은 언제 일반인들에게 무의식적으로 내면화 되었으며, 기득권자는 자신의 권력유지를 위해 어떻게 공론을 조작한 적이 있는가? (예시) 정치세력이 조직화나 반대를 억압하기 위해 폭력과 불안정의 지역의 상기시킬 때와, “관참은 여성”이나 “관참은 시민”이 행동해야하는 방법에 대한 속담의 사용 등이 그러하다. - 문화적 신념이나 상징적형태의 파워는 여성 및 소수자들에게 어떻게 사용되는가? (예) 여성에 대한 할레 문화 - 사회의 특정 직업이나 지위에 가치를 동으로써 발생하는 문화적 위계질서가 존재하는가?
선입견 및 차별 Prejudice and discrimination	- 어떠한 상황에서 신념, 규범, 문화적 관행 등이 편견 및 차별로 변화하고, 그것들은 사람들에게 어떤 영향을 미치는가? (예시) HIV/AIDS 관련 오명은 어느 정도까지 존재하며, 이것이 HIV/AIDS에 걸린 사람들에게 어떻게 영향을 미치는가? - 어떤 기관이 편견 및 차별을 강화시키고자 하며, 이를 위해 어떤 행동을 하는가? (예시) 동성애를 지닌 남성에 대한 편견 및 차별 강화에 있어서 교회의 역할, 식민지 권력집단으로부터 물려받은 동성애혐오법률에 의거, 성적 취향 및 성적표현의 자유를 억압하고 차별하는 국가의 역할 등
권력에 대한 인식 Perceptions of power	- 권력자들은 일반대중들로부터 어떻게 인식되는가? - 영향력 있는 행위자 또는 동맹에 대한 사회문화적 인식은 그들의 권위 및 정당성 부여에 어떠한 영향을 미치는가? - 권력자는 본인 및 본인이 지배할 사람들을 어떻게 인식는가? (예시) 경찰과 군인, 종교지도자, 정치인, 교사, 공동체 지도자, 공무원 및 일반인 간의 관계를 들 수 있다. 이들은 사회 내의 다양한 형태의 권위를 나타내며, 일상에서의 사회적 상호작용의 일부분으로서 델(ess) 공식적인 파워 관계에 의해 조직되는 경향이 있다. 이들은 연령, 성별, 빈부격차, 인종 및 민족성에 대한 편견 및 고정관념 등에 의해 파워관계 형성에 영향을 받을 수 있다. - 각각의 지역시민들은 공여국 및 NGOs가 어떤 역할을 할 것이라고 생각하는가? - 시민사회에 대한 일반적 인식은 어떠한가, 이들의 기대 역할은 무엇인가?

구조 및 규범 Structures and norms	
빈곤과 불평등에 대한 인식 Perceptions of poverty and inequality	- 경제적동 원리에 대해 사회구성원들은 어떻게 인식하고 있는가? 또한 빈곤과 부는 왜 이기된다고 생각하는가? - 각각의 행위자들은 물질적 빈곤에 대해 어떻게 생각하는가? - 물질적 빈곤은 문화적 신념 혹은 사회적 지위 등으로 인해 수용해야할 필연적 결과라고 생각하는가, 아니면 스스로가 열심히 일하지 않은 결과라고 생각하는가? - 빈곤에 대한 엘리트층의 인식은 어떠한가?
경제교역에 대한 인식 Perceptions of economic exchange	- 경제적 지위 및 경제적 동기 및 금융거래 등에 대해 어떠한 논리와 해석이 존재하는가? - 조세는 어떻게 이해되고 운영되는가? - 재무의사결정(financial decision making)을 평가하기 위한 적절한 분석단위는 무엇이며, '개인소득'이나 '개인의 권리' 개념이 문화적 차원에서 특별한 의미를 지니는가? 혹은 이러한 경제적 결정은 집단적 이익 및 동기에 따라 결정되는가? - 자선사업, 선물수여, 노동 분담 등이 사회구조의 일부문인가? 정치인들은 유권자들의 표를 사기 위해 혜택을 제공하는가? <참고사항> - 선물수여, 자선, 여타 부자와 빈자 사이에 동화된 교환의 관행은 불평등, 혹은 복지국가에 대한 대안으로서의 긍정적 자원을 유지하는 것을 목적으로 하는 파위의 강압적인 적용으로서 존재할 수 있다.
부패에 대한 인식 Perceptions of corruption	- 수원국 내 사람들은 공여국이 '부패'라고 지칭하는 관행에 대해 어떻게 생각하는가? - 인플레이션 억제정책의 일환으로서 실시한 공무원의 임금인상 저지 정책이 바로 공무원들의 부패행위를 유발하는 직접적인 요인으로 작용하지는 않았는가? - 부패현상에 대한 다양한 이해는 사회의 권력관계에 있어 어떠한 의미를 시사하는가?
4.2.2 행위자 및 조직화된 이해 Actors and organised interests	
권력층 행위자 Powerful actors	- 영향력 있는 행위자들은 누구인가? - 누가 가장 높은 제도적 위치에 있는가? - 누가 공적담론에서 영향력을 행사하는가? 그들의 경제, 사회, 정치적 관심사는 무엇인가? <주의사항> - 영향력 있는 행위자의 존재를 파악하기 위해서는, 몇몇 파워나 거버넌스 분석을 통한 단순한 범주화를 하는 것보다는 각각의 엘리트가 누구인 지와, 사회구조 및 규범에서 구를 영향력의 원천은 무엇인지 세부적으로 면밀히 검토하는 것이 유용하다.

4.2.2 행위자 및 조직화된 이해 Actors and organised interests	
권력층 행위자 Powerful actors	• 친빈곤적 개혁(pro-poor reform)에 대한 지지자 및 방해자는 누구인가? • 군대, 정보기관, 초국적기업, 국영기업, 종로단체, 노동조합 등 각각의 행위자들의 역할은 무엇인가? 그들간의 관계는 어떤가? • 불공정한 재원활당을 주장하면서, 평화, 안보, 빈곤 감소에 대해 긍정적으로는 부정적으로도 영향력을 행사하려고 하는 이들 말하는 정당성은 무엇인가? • 주요 경제행위자는 누구이고, 그들은 관심사는 무엇이며, 그들은 어떻게 정치적 행위자나 정책에 영향을 미치는가? • 제도에 의한 심권분립을 통한 공식적인 견제와 균형 메커니즘이 제대로 작동하고 있는가? • 엘리트들의 권력 및 권력행사는 얼마나 가시적(visible)이나 불명료하며, 숨겨진 힘(hidden power)의 주요형태는 무엇인가? (예시) 정보기관의 감시, 부패 및 매수(influence-buying), 로비, 엘리트 네트워크 및 협회(비밀결사, 소셜 클럽), 폭력의 위협 등
권력의 원천과 적법성 Sources of power and legitimacy	• 현재 팽배한 권력관계를 지속시키는 주요 요인은 무엇인가? • 채굴산업을 관리하고 천연자원의 지대(rents) 할당권한을 갖고 있는 집단은 누구인가? • 수원국 내 정부 및 엘리트, 공여국 간의 관계는 어떠한가? • 원조흐름, 암시장 거래 또는 마약경제, 초국가적 뇌물수수 및 부패 등을 통해 어떻게 공적 지원금이 국내에서뿐만 아니라 국제적으로도 네트워크를 형성하게 되는가? • 지정학적 동맹 및 지리적 동맹 구축은 상호 도움을 제공하고, 동일한 권력 집단에 대항하여 상호 관계를 형성하는데 있어 얼마나 중요한가?
정치정당 Political Parties	• 주요 정당은 누구인가? • 주요 정당에 대한 지지는 종교적, 민족적, 부족, 지역적 역사적 기반에 따른 것인가? • 정당은 후원관계(Patron-Client relationship)과 연관되어 있는가? • 정당들은 어떻게 자금지원을 받는가? • 그들의 주요 후원자 및 지지자는 누구인가? • 그들은 특정한 민간산업이나 엘리트집단과 관련되어 있는가? • 외국정부로부터 지원을 받을 수 있는 일련의 국제적 연결고리가 존재하는가? • 몇몇 정당 간에는 연합 혹은 동맹이 결성되어 있는가? 그렇다면 이는 누구를 대표하는가? • 이러한 연합 혹은 동맹은 빈곤완화나 재분배 정책을 옹호하는가? 아당의 권한은 어느정도이며, 여당을 충분히 견제할 수 있는가?

4.2.2 행위자 및 조직화된 이해 Actors and organised interests	
엘리트 네트워크 및 관계 Elite networks and relationships	• 엘리트 행위자들은 어떠한 조직형태를 가지는가? 그들의 주요 네트워크, 동맹 관계 등은 어떠한가? • 이러한 네트워크는 공식적인가 비공식적인가? • 이러한 네트워크는 가족, 친척, 민족 또는 사회 및 교육적 배경에 기반하는가? (예시) 대학교 '동기동창batchmates', 엘리트 학교 배경 • 선거정체에 개입하고자 하는 사업가, 공공행정이나 정당에 입성하는 시민사회지도자 등과 같이, 지속적으로 엘리트들이 제도상의 핵심적인 위치에 오르도록 노력하게 만드는 요인은 무엇인가? • 각각 다른 사회, 정치, 경제적 공간에서 어떤 종류의 공식적(가시적, 명시적, 제도화된)이거나 비공식적(숨겨진, 암묵적, 정상화된) 형태의 파워가 행사되는가? 이들은 어떻게 서로 관여하는가? • 내각, 의회, 정당, 군대/경찰, 지방정부와 같은 공식적 기관들은 특정한 당파, 왕족(family dynasties), 민족 집단, 종교 등에 의해 통제되는가? • 이러한 네트워크에 대한 성별 혹은 연령별로 접근방식에 차이가 존재하는가? • 권력은 개인적 차원에서의 후원자-대리인관계(Patronage) 위주로 행사되는가, 아니면 특정한 기관 및 조직에 귀속되어 행사되는가? • 이러한 네트워크는 변화를 어떠한 방식으로 지지 또는 저해하는가?
	• 무역, 시장, 천연자원에 대한 접근성을 구축하는데 있어 다국적기업, 해외투자자, 공여국 등과 같은 외부 행위자의 영향력은 어떠한가? • 이러한 외부행위자는 해당 국가 내의 엘리트 및 이들간의 인적네트워크, 경제 및 사회정책 등에 영향을 미치기 위해 어떠한 힘을 사용하는가? • 외부행위자들은 부패 및 조직범죄 근절, 범죄, 정외에 대한 접근, 그리고 정부와 시민 사이의 투명성 및 책임성 강화 등에 대해 어떠한 영향을 미치는가? • 빈곤, 형평성, 인권 등의 이슈와 관련해 외부행위자들의 영향력은 어떠한가? • 외부행위자들은 어떠한 방식으로 근로조건 및 토지소유형태, 천연자원에 대한 접근권, 이주의 자유 등에 대해 영향을 미치는가? • 평화와 폭력에 대한 외부행위자들의 영향력은 어떠한가? 이들의 목적 및 행동은 해당국가의 국가개발목표와 얼마나 일치하는가? • 외부행위자들은 수원국의 정책권한 및 국가우선사항 등을 반영함으로써, 빈곤철폐에 기여하는가? • 이러한 목표들 사이에서 발생하는 갈등을 줄이기 위해 SIDA와 같은 공여국 및 공여기관들은 무엇을 할 수 있나? 〈참고사항〉 • 동맹은 국경을 가로질러 초국적기업, 우방국의 엘리트집단, 심지어 어떤 경우에는 공고민주공화국에서처럼 국경을 가로질러 활동하는 비국가 무장단체 등으로 구성되기도 한다. 아울러 평화적인 시위자와 무장단체 모두 그들만의 동맹을 형성하고자 하는 경향이 있다.

4.2.2 행위자 및 조직화된 이해 Actors and organised interests	
종교적 권위자 및 전통적 권위자 Religious and Traditional Authorities	• 종교지도자 및 전통적인 권위자들의 영향력은 어떠한가? • 연장자, 씨족/민족 지도자, 의식 지도자들은 지역 거버넌스, 개발, 국가정치 등에서 중요한 역할을 하는가? • 이러한 종교지도자 및 전통적인 권위자들을 공식적인 거버넌스 제도 및 절차 내로 포함시킬 수 있는 (비)공식적 권력관계는 무엇이 있는가? • 종교지도자 및 전통적인 권위자들은 공공기관의 행위자들보다 더 영향력 있는가? 문화, 신념, 전통적 권위자 간의 관계는 어떠한가?
디아스포라 Diaspora	• 중요한 디아스포라가 있는가, 있다면 어디에 있는가? • 그들은 송금 및 직접투자들을 통해 경제발전에 기여를 하는가? • 그들은 야당에 선거지금을 지원하는 등의 정치적 동원을 성공하는가? • 그들은 지식이전이나, 소규모개발 이니셔티브에 대한 지원 등을 통해 사회발전에서 어떤 역할을 하는가? • 국내 특정 행위자들은 디아스포라의 지원으로부터 혜택을 받는가, 그렇다면 이는 어떠한 방식으로 이루어지는가?
시민사회 Civil society	• 시민사회의 역사 및 본질, 구성은 어떠한가? • 시민사회에서 주요 행위자는 누구이며, 각기 상이한 영역에서 시민사회는 어떻게 자신의 영향력과 정당성을 보유하고 있는가? • 시민사회의 구성은 얼마나 다양한가? • 개발 NGOs 외에, 공론 및 신념을 형성하는 기관(ex. 매체, 교육기관, 전통적 지도자, 신념 기반 기구, 사회운동, 노동조합, 문화단체)을 포함하여 시민사회의 전반적인 형태는 어떠한가? 〈참조사항〉 • 시민사회는 종종 개발NGOs와 같은 공식적 단체(association)와 같은 것으로 여겨진다. 하지만, 비공식적이거나 “uncivil” 할 수 있는 다른 종류의 기구들이 존재한다. • 시민사회는 정부권위를 정당화하거나 정부의 활동에 이익을 제기하는 “공공의 장(public sphere)”으로 여겨지기도 한다. 국가는 이러한 “공공의 장”에 어떻게 개입하는가? • 시민, 국가, 시장 행위자 간의 경계가 모호해질 경우, 시민사회단체는 국가행위자와 어떠한 관계를 형성하는가? 대립적인가 협력적인가? • 시민사회는 조직들 간에 또는 조직 내부적으로 자신만의 파워메커니즘을 가진다. 시민사회집단과 사회운동은 최빈층과 사회적 소외집단을 얼마나 대변하고 있는가? • 이러한 시민사회조직은 회원제에 기초하는가? 그렇다면, 이들은 회원들의 상황에 대해 분명히 피력하고 옹호할 수 있는가? • 빈곤층은 이러한 시민사회를 어떻게 인식하는가? • 어떠한 종류의 ‘uncivil societies’가 존재하는가?

4.2.2 행위자 및 조직화된 이해 Actors and organised interests	
시민사회 Civil society	〈참조사항〉 • Uncivil societies는 명확히 규정된 어젠다나 리더십을 가지지 않으나, 영향력 있는 행위자에 이익을 제기하고 도전하고 있을 수 있다. • 시민사회 내의 제도적 형태와 권력구조. 행위주체는 정부 혹은 공여기관 등으로부터 얼마나 영향을 받는가? • 이러한 시민사회가 후원자 및 국제NGOs로부터 재정지원을 받을 때, 이는 행위자의 목표 및 분절, 책임사항 등에 어떠한 영향을 미치는가? • 그들은 후원자 및 정부에게 어디까지 진실을 말할 수 있는가? • NGOs는 얼마나 독립적으로 운영되며 정부의 재정지원에 어느 정도의 의존도를 보이는가?
공여국 및 채권기구 creditor agencies	• 공여국의 정책 및 파트너십은 민주적 거버넌스, 대화, 책임의 절차에 어떠한 영향을 미치는가? • 예산이나 섹터부문에 대한 지원과 같은 공여국 정책은 정부의 정책수립과정 시인이 얼마나 참여하여 발언권을 가질 수 있는가? • 공여국의 지원은 어떻게 특정 행위자(국가, 시민사회 혹은 민간분야)에게만 불공정하게 정당성 및 권력을 부여하게 되는가? • 잠재적인 정치적 긴장과 갈등에 있어 공여국의 지원이 어떠한 영향을 미치는가? 〈참조사항〉 • 공여자 및 채권기구의 권력은 국가차원에서의 파워분석을 실시하는 과정에서 종종 개인적 혹은 집단적 차원의 힘으로 간과되기도 한다. 하지만 양자 및 다자원조기관이 실질적으로 갖고 있는 파워는 상당한 효과를 지닌다. • 국제NGOs나 민간재단 등 서구의 공여자 및 다자기관들의 파워뿐만 아니라 인도, 중국, 브라질 등의 신흥경제국(emerging power)의 파워도 검토되어야 한다.
4.2.3 정치 및 논쟁 Politics and contestation	
정치적 대표성 및 민주적 거버넌스 Representation and democratic governance	• 정치적 대표성 및 민주적 거버넌스의 범위와 수준은 어떠한가? • 사회 내에 존재하는 특정 이익집단을 위해 어떤 형태의 대표가 존재하며, 어떤 종류의 그룹이 조직 되는가 • 회원들의 의견을 반영하기 위해 조직내에 존재하는 별도의 메커니즘이 존재하는가? • 노조, 대표 등의 의견을 피력할 집단에 소속되지 않은 사람이 있는가? 그렇다면, 이들 중 어떤 그룹이 이러한 차별에 보다 취약한가? • 국가나 지역회의에 여성, 소수민족, 사회적 소외계층을 위한 특별 할당제도가 있는가? 〈참고사항〉 • 문화적 배경, 세계관, 지식의 형태에서의 차이는 대표되고 반영되는 능력을 형성할 것이다. 빈곤 및 불평등의 기저를 이루는 민주적 거버넌스와 파워관계 간의 링크를 탐구할 때, 목소리voice, 반응성responsiveness, 책임accountability의 세 측면을 고려하는 것이 유용하다.

4.2.3 정치 및 논쟁 Politics and contestation	
표현의 자유 Voice	• 현재 어떤 형태의 목소리가 존재하며, 목소리를 내기 위해 여성과 남성, 젊은 계층이 사용하는 채널은 무엇인가? • 사회적 소외계층이 목소리를 낼 수 있도록 지원하는 (비)공식적인 조직이 존재하는가? • 사회적 소외계층을 지원하고 이들의 역량을 구축하기 위한 진입지점은 무엇인가?
대응성 Responsiveness	• 사회적 소외집단 및 빈곤층의 이니셔티브 및 니즈에 부응하기 위해 어떠한 제도 및 메커니즘이 존재하는가? • 사람들이 자신의 관심사를 집단적으로 혹은 개인으로서 불리일키고 행동으로 옮길 수 있도록 정부 혹은 시민단체는 무엇을 하였는가? (예시) 빈곤층의 생활을 개선 노력을 지원해 줄 기관이 존재하는가? • 빈곤층이 양질의 의료 및 교육 서비스 등 인권관련 정책을 수립하는 어떠한 영향을 미칠 수 있는가? 아울러 누가, 어떤 방식으로 이러한 기회를 제공하는가? 또한 이는 얼마나 효과적인가? • 빈곤층 및 사회적 소외계층에 대해 공무원의 지원 및 대응에 있어 어떠한 장애요인이 존재하는가? 〈참조사항〉 • 빈곤층 및 사회적 소외계층의 목소리가 전달되고 영향력을 가지기 위해서는, 정부기관이 이를 '듣고' 대응정책을 이행하는 것이 중요하다.
책무성 Accountability	• 파워오용 및 인권침해에 책임을 묻기 위해 어떠한 메커니즘과 제재가 존재하며, 그것들은 얼마나 효과적인가? • 사법 책임을 강요하기 위해 정의 섹터는 어떻게 작동하는가? • 공익 관련 소송을 위한 메커니즘이 있는가? • 소외계층 보호를 위한 적절한 법이나 선언이 있는가? • 사법부는 현상유지(status quo)에 어떠한 태도를 가지는가? • 파워 및 권력을 가진 자들에게 책임을 묻는데 적극적으로 참여하는 시민사회단체나 조직이 있는가? • 빈곤층 및 소외계층은 국가 및 국제기구로부터 어떤 지원을 받는가? 그것들은 얼마나 효과적인가? • 빈곤층 및 소외계층의 전략은 파워의 이해로부터 뒷받침되는가? • 가난하거나 소외된 사람들과, 개발기구 사이에 존재하는 책임의 경계선lines은 무엇인가? • 발언권이 없는 결정에 영향을 받는 그룹에 대해 아래쪽으로 향하는 책임은 얼마나 존재하는가? • 국가와, 양자 공여국 및 다자은행 등의 국제원조기구 사이에 어떤 책임이 있는가? 이러한 메커니즘은 효과적인가? • 공여국과 은행은 특정 국가에서의 활동에 대해 어디서 얼마나 책임이 추궁되는가? • 공여국의 행위와 원조도구선택은 기관과 책임에 대해 어떤 함의를 지니는가? • 책임을 개선하기 위해 무엇이 되어 될 수 있으며, 효과적으로 작동중인 책임 메커니즘의 좋은 사례는 무엇이며, 이것은 다른 섹터 및 영역으로 확장하기 위해 무엇을 할 수 있나?

4.2.3 정치 및 논쟁 Politics and contestation	
정치권력의 분배 Distribution of political power	● 정치권력은 어떻게 나누어져 있는가? ● 정치권력은 정부 및 특정 사회계층 중심으로 중앙화 및 조직화되는가? 정치권력은 관련 부처 및 집단간에 균형적으로 나누어져 있는가? ● 각기 다른 정치권력 형태는 상호간 어떻게 교류하는가?
지배권력의 약점 및 개방성 Weaknesses and openings	● 지배적인 파워 구조에 어떤 취약점이 존재하는가? 권력체계에서 간극이나 갈등요소가 존재하는가. 그렇다면 이는 변화의 가능성이 있는가? ● 엘리트집단 내부의 분열은 존재하는가? 역사, 종교, 지역 혹은 민족적 결속, 이념 중 어떤 요소가 엘리트간의 분열 및 통합을 조정하는가? ● 어떠한 엘리트집단이 경제적 혹은 정치적 중요성을 특히 갖는가? ● <참조사항> ● 친빈곤적(pro-poor) 변화의 여지는 완전히 폐쇄적인(closed) 파워구조 내에서도 존재할 수 있다. 폐쇄적인 힘의 구조 속에서는 파벌 및 정치적 긴장 양상을 숨길 수 있다. 외형적으로 군대, 경찰, 정보기관 등이 서로간의 경쟁관계에 놓인다거나, 보다 정치화된 전문 공무원들 사이에 존재하는 긴장, 민족분화 등이 주로 드러나기 때문에 폐쇄적인 파워구조는 잘 드러나지 않는 것이다. 따라서 이러한 폐쇄적 힘은 기존의 파워 구조가 특정 도전을 받을 때까지는 강한 사회긴장 상태로 남아 있을 수 있다.
저항 및 활동주의 Resistance and activism	● 권력층은 대항세력의 저항에 직면하는가? 이러한 대항세력의 주요형태는 어떠한가? ● 저항 및 행동주의 활동을 실시함에 있어, 젠더 이슈를 고려하였는가? 그렇다면, 여기서 여성은 얼마나 중요한 역할을 하는가? ● 권력층은 (비)공식적 책임메커니즘을 통해 자신의 책임을 다하고자 하는가? ● 이러한 책임 메커니즘이 제대로 작동하지 않을 경우에는 어떻게 되는가? 시위, 파업, 테러리스트 폭력, 무장 저항 등과 같이 비공식 채널의 주요 저항이 존재하는가? ● 정부당국과 사회 간에 갈등이 존재하는가? ● 권력구조와 사회 특정 집단, 혹은 권력구조와 일반대중 사이에 존재하는 갈등은 무엇이며, 이는 무엇을 통해 표출되는가? ● 사회 내에서 어떤 종류의 활동주의가 발생하고 있으며, 이는 (협화, 운동, 조합, 그룹, 정당, 민중의 힘 등을 통해) 어떻게 조직되는가? 아울러 활동가들이 그들의 요구사항을 지지하기 위해 어떤 방법을 쓰는가?
분쟁 및 폭력 Conflict and violence	<참조사항> ● 분쟁 취약국은 권력진공상태(Power vacuum)로 있을 것이라 생각하는 것은 가장 큰 오류 중의 하나다. 국토 전지역에 걸쳐 거버넌스가 제대로 작동하지 않는다고 해도, 그동안 다양한 무리들에 의해 새로운 정치, 사회 행위자가 나타날 수 있기 때문이다. 군부, 범죄마피아, 무장단체, 해방운동가, 종교파괴단체 등 다양한 이들이 등장할 수 있으며, 이들은 최소한의 국가인보나 사회서비스를 제공할 수는 있다. 아울러 많은 지를 바탕으로 국경 내에서 혹은 국경간의 네트워크 및 연맹관계를 구축할 수도 있는 것이다.

출처: Sida (2014)

연구자료 연구개발 2015-13-179

정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰
: DFID와 Sida 사례를 중심으로

발	행	2015년 12월
발	행	인 김영목
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

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

ISBN 978-89-6469-330-8 93320



정치경제분석법(PEA)에 기반한 국별협력전략(CPS) 작성 개선 방안 고찰
: DFID와 Sida 사례를 중심으로

