

한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2012년 제 3 호

한국의 개발협력

발행 : 2012년 11월

발행인 : 김 용 환

발행처 : 한국수출입은행

편집인 : 장 영 훈

주소 : (150-996) 서울시 영등포구 여의도동 16-1

전화 : 02-3779-6114 (대표)

팩스 : 02-784-1030 (대표)

홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

본 발간물에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 한국수출입은행의 공식적인 입장을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 한국의 개발협력

1. 21세기 세계질서 변화와 개발협력 3
(이승주, 중앙대학교 교수)
2. 세계은행의 책무성(Accountability) 기제에 관한 小考 17
(김태균, 서울대학교 국제대학원 교수)

II. 개발협력 포커스

1. 글로벌 인프라 개발협력 포럼 기조연설 29
(호세 이리고엔, WB)
2. 발전과정에 있어서 역량개발의 역할 39
(곽재성, 경희대학교 국제대학원 교수/김달현, 경희대학교 국제대학원 객원교수)

III. 개발협력 분석자료

1. 한국 개발협력사업 평가의 현황 및 과제 97
(김대용 KDI 국제개발협력센터)
2. 국제사회의 원조 분업(Division of Labor) 논의 동향 및 우리나라의 현황 117
(안미보 한국수출입은행 무역금융부)

IV. 개발협력 이슈

1. 국제개발협력의 어제와 오늘: 라틴아메리카를 중심으로 133
(유정환, 청주대학교 정치사회학부 명예교수)

V. 개발협력대상국 분석

1. 스리랑카 국별 평가리포트 151
(서은주, 한국수출입은행 해외경제연구소)
2. 남수단 국별 평가리포트 165
(조예림, 한국수출입은행 해외경제연구소)

I. 한국의 개발협력

1. 21세기 세계질서 변화와 개발협력

(이승주 중앙대학교 교수)

2. 세계은행의 책무성(Accountability) 기제에 관한 小考

(김태균 서울대학교 교수)

21세기 세계질서 변화와 개발협력

이 승 주
중앙대학교

I. 개발협력의 변화: 패러다임, 규모, 거버넌스

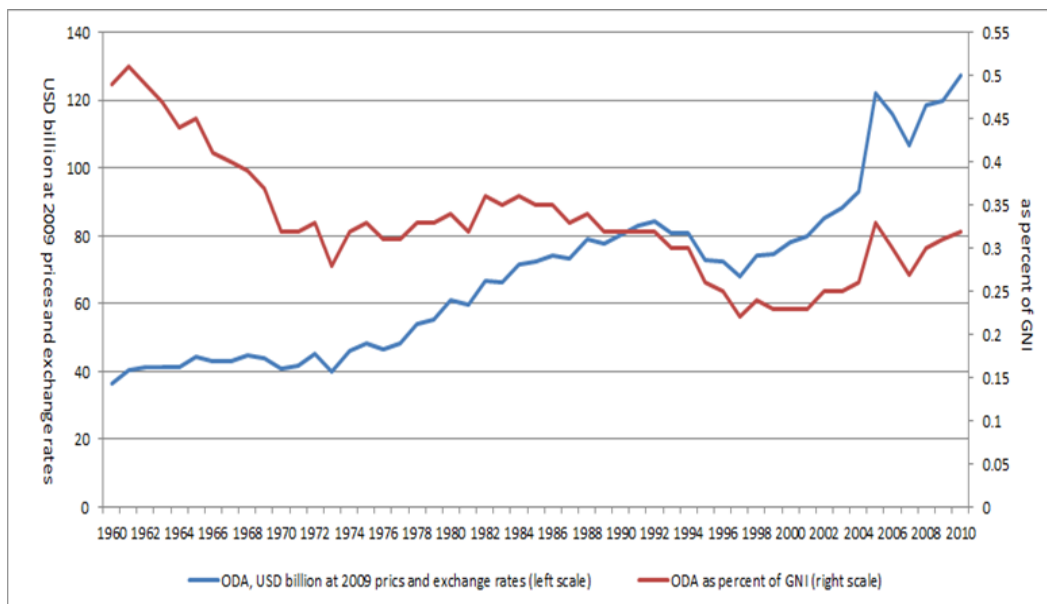
개발협력(또는 원조)은 세계질서 변화의 영향을 직간접으로 받으며 변모해왔다. 전통적 의미의 원조는 미국과 소련이 2차 세계대전 종전 후 체제 경쟁을 주도하면서 우방국을 지원하는 수단으로 활용했다는 점에서 냉전 정치의 산물이라 할 수 있다. 냉전 기간 동안 원조의 절대액이 지속적으로 증가한 것은 미국과 소련의 전략적 고려가 크게 작용한 결과이다. 냉전의 종식은 개발협력의 세계질서에 근본적 변화를 초래하였다. 주요 공여국, 특히 미국과 소련이 원조에 정당성을 부여할 수 있었던 냉전이 종결되면서 원조 규모가 감소하는 ‘위기의 시기’(crisis period)에 접어들게 되었기 때문이다. 냉전 종식의 간접적 여파는 미국과 소련 이외의 주요 공여국들에서도 발생했다. 서구의 선진 공여국들이 국내정치적으로 ‘원조 피로’(aid fatigue) 현상에 직면하면서 원조에 대한 국내정치적 책무성을 강화해야 하는 상황이 전개된 것이다. OECD DAC 회원국들의 원조 규모가 1991년 약 691억 달러를 정점으로 하여 1997년 537억 달러까지 감소한 것이 이러한 상황을 잘 대변한다(<그림 1> 참조).

2000년대 이후 개발협력은 패러다임, 규모, 거버넌스 등 다양한 차원에서 변화의 전기를 맞이하고 있다. 첫째, 개발협력 패러다임과 관련, 2001년 UN 193개 회원국과 23개 국제기구들이 2015년까지 달성할 목표에 대한 선언적 의미를 담은 8개항의 새천년개발목표(Millennium Development Goals; MDGs)에 합의하면서 개발협력은 새로운 전기를 맞게 되었다. 이 목표는 이후 2002년 멕시코 몬트레이에서 개최된 ‘개발자금조달을 위한 국제회의’(Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development), 2003년 수원국-공여국 간 정책, 절차, 관행 조화에 초

점을 맞춘 로마 선언(Rome Declaration on Harmonization), 2005년 ‘원조효과성 제고를 위한 파리선언,’(Paris Declaration), 2008년 파리선언의 실행을 강화하기 위한 ‘아크라 행동계획’(Accra Agenda for Action), 개발 효과성 논의를 제시한 부산 파트너십 등이 제시되면서 21세기 개발협력은 빠르게 변화해왔다.

둘째, 규모 면에서도 2000년 이후 개발협력은 커다란 변화를 보이고 있다. OECD DAC 회원국 전체의 ODA 규모는 2001년 약 558억 달러에서 2011년 1,397억 달러로 2.5배 증가했다. 21세기의 ODA 증가 추세는 1990년대 개발협력의 침체기는 물론 냉전시기와 비교해도 유례를 찾기 어려울 정도이다(<그림 1> 참조).

<그림 1> OECD DAC 회원국의 ODA 변화 추이, 1960~2011



셋째, 21세기 개발협력의 변화는 거버넌스 측면에서도 발견된다. 개발협력의 전통적 행위자인 국가를 기준으로 할 때, 미국, 일본, 유럽 등 기존의 주요 공여국에 더하여 중국, 아랍 산유국 등 OECD DAC 비회원국들이 주요 공여국으로 부상하고 있다. 이에 더하여, 개발협력에 특화된 국제기구(IGO)의 숫자도 지속적으로 증가하고 있다. UN 산하에 약 70개 개발협력 기관이 있는데, GAVI, the Global Fund to Fight AIDS, the Global Environment Facility처럼 대부분 특수 목표를 위해 설립된 기관이다.

비단 국가 행위자만 증가한 것은 아니다. 개발협력에 참여하는 비국가 행위자는 더욱 비약적으로 증가하고 있다. 예를 들어, 게이츠 재단(Gates Foundation)으로 대표되는 민간재단 역시 최근 개발협력의 새로운 행위자로 급부상하고 있다. 게이츠 재단은 보건 분야의 개발협력에서 미국과 Global Fund에 이어 이미 세계 3위의 공여자로서 그 위치를 확립하고 있다.

21세기 개발협력은 이처럼 세 가지 방향에서 빠르게 변화하고 있다. 다음에서는 새로운 행위자의 대두에 따른 개발협력 거버넌스의 복잡성 증대, 개발협력 패러다임의 변화, 원조 경쟁과 원조 조화의 역학 관계를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

II. 개발협력의 국제정치

1. 거버넌스의 문제: 행위자의 증가와 쟁점의 복합화

신흥 공여국, NGO, 민간재단 등 신흥 공여자의 등장이 개발협력 거버넌스에 미치는 영향은 다면적이다. 새로운 공여자의 등장은 개발협력의 절대 규모를 증가시키는 데 기여할 수 있다는 점에서 일단 긍정적이다. 신흥 공여국뿐 아니라, 개발협력에 특화한 NGO와 민간재단의 등장은 세계적 차원에서 개발협력에 대한 관심을 고조시켜 원조의 절대규모를 증대시키는 데 기여할 것으로 기대된다. 세계은행에 따르면, 개도국들은 수출 부진과 해외직접투자의 감소로 약 7,000억 달러의 재원 부족에 직면할 것으로 예상되는데, 개발협력 규모의 증대는 개도국의 이러한 문제를 완화하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 더욱이 이 공여자들이 일반 대중이 개발협력에 대한 일회성이 아니라 지속적인 관심을 갖도록 하는 데 일조할 것이라는 점에서 개발협력의 장기적 전망은 어둡지 않다.

그러나 개발협력 행위자의 증가가 긍정적인 영향을 미치는 것만은 아니다. 무엇보다 행위자의 증가는 개발협력의 거래비용을 상승시키는 부정적 영향을 미치기 때문이다. 지난 수십 년 동안 좋은 거버넌스(good governance)나 원조 효과성(aid effectiveness)에 대한 논의가 끊이지 않는 것은 역설적으로 개발협력 거버넌스가 매우 취약하다는 것을 방증한다. 거버넌스의 취약성은 주로 수원국의 문제로 제기

되어 왔지만, 글로벌한 차원의 거버넌스 역시 이 문제로부터 자유롭지 못하다.

우선, 중국으로 상징되는 신흥 공여국의 부상은 단순히 개발협력 분야에서 개도국의 영향력이 확대되고 있을 뿐 아니라, 선진국의 전유물로 여겨졌던 개발협력 거버넌스가 한층 복잡해지고 있음을 의미한다. 신흥 공여국 또는 비정부 기구들은 기존 공여국과 매우 차별적인 개발협력 패러다임을 제시함으로써, 여전히 선진 공여국에 경도된 경향이 있는 개발협력 패러다임에 새로운 변화의 기운을 불어넣고 있다. 공여국과 수원국 사이의 동등한 파트너십, 개도국 사이의 협력, 재원의 이전보다 더 포괄적인 개발 등을 강조하는 최근의 경향은 새로운 공여자의 등장과 무관하지 않다.

한편, 행위자의 증가는 주요 공여국들이 1990년대 이후 점진적으로 확립해 온 기존 개발협력 질서를 교란시킬 가능성이 있다. 새로운 행위자들은 1990년대 이후 확립되어 온 개발협력 질서를 생산적인 방향으로 수정하는 역할을 하는 것을 넘어, 근본적인 변화를 추구하는 경향이 있기 때문이다. 예를 들어, 중국이 원조를 제공하는 데 있어서 수원국 국내 문제에 관여하지 않는 불간섭의 원칙을 고수하는 것이 대표적 사례이다. 중국이 OECD DAC 공여국들의 부채 탕감 프로그램을 실행 중인 수원국에 새로운 차관을 제공하여 다시 채무국으로 만드는 데 대한 비판이 이러한 사례에 해당한다(Naim 2007). 중국의 이러한 정책은 공여국과 수원국의 책무성을 함께 강조하는 기존 개발협력의 패러다임과 상충되기 때문이다. 더욱 심각한 문제는 신흥 공여국들이 짐바브웨 같은 ‘악당 국가들’(rogue states)에게 제공하는 ‘악당 원조’(rogue aid)가 개발협력 질서뿐 아니라 세계 안보의 위협 요소로 작용할 가능성이 있다는 점이다.

행위자의 증가는 개발협력과 관련한 효과적인 거버넌스의 필요성을 증대시켰다. 신흥 공여국의 등장과 그에 따른 새로운 개발협력 패러다임의 대두는 선진 공여국들이 오랜 기간에 걸쳐 수립해 온 원조의 기준과 조건을 유지하는 데 부정적 영향을 미친다는 점에서 개발협력 패러다임과 아키텍처는 변화의 압력에 직면하고 있다(Manning 2006). G7이 2007년 4월 공여국을 위한 원칙을 제정할 것이라고 발표한 데서 나타나듯이, 이러한 문제를 해결하기 위한 시도가 이루어지고 있으나 제도화된 형태의 근본적 해결책이 마련되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

거버넌스 측면에서 볼 때, 개발협력이 단일한 쟁점이 아닌, 국제정치의 다른 쟁

점들과 복합되는 새로운 현상이 대두되고 있는 것도 개발협력의 변화를 촉진하는 요인이다. 질병, 지구 온난화, 식량위기 등 지구적 차원의 공조가 필요한 새로운 쟁점들이 지속적으로 대두했는데, 모두 개발협력과 불가분의 관계에 있는 쟁점들이다. 세계화의 진전으로 전 세계가 하나의 통합된 경제(globally integrated economies)이며, 지구 차원의 사회적 양극화는 지속 가능한 발전에 치명적이라는 사실을 자각하게 되었다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기는 개도국의 발전 문제가 전 지구적 차원의 지속 가능한 발전과 긴밀하게 연관되어 있음을 자각시키는 계기가 되었다. 글로벌 금융위기를 계기로 글로벌 거버넌스의 효과적 관리를 위해서는 개도국의 지속 가능한 발전이 반드시 필요하다는 인식이 자리 잡기 시작하였다. 저소득국가뿐 아니라 ‘실패국가’(failed states)에 대규모의 자금이 투입되기 시작한 것 역시 지구적 차원의 지속가능한 발전을 강조하는 최근의 경향과 밀접한 관련이 있다.

행위자의 증가는 개발협력을 실행하는 데 있어서 거래비용을 효과적으로 감소시키는 거버넌스가 필요하다는 인식을 제고하였다. 글로벌한 차원의 거버넌스가 취약한 상태에서 행위자가 급증하는 것은 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 크기 때문이다. 쟁점의 복합화 현상 역시 빈곤 및 불평등 같은 기존의 문제들이 더 이상 독립적으로 해결되기 어렵다는 공감대가 형성되는 데 일조하였다. 이는 결국 다양한 쟁점들을 효과적으로 다룰 수 있는 글로벌 거버넌스의 문제로 귀결된다.

이러한 인식의 토대 위에 글로벌 거버넌스를 수립하기 위한 부분적 노력이 실행되어 왔다. 2010년 6월 G20 토론토 정상회의에서 다자개발은행에 대한 자본증액 및 재원보충 지원약속을 이행하기로 하고, 농업과 식량안보를 위한 대책으로 세계 농업식량안보기금(Global Agriculture and Food Security Program: GAFSP)의 발족을 추진하며, 라퀼라 이니셔티브(L'Aquila Initiative)의 이행을 촉구하는 등 개도국의 발전을 위한 방안을 모색하기 시작한 것은 개발협력이 글로벌 거버넌스 차원에서 관리되기 시작했음을 보여주는 사례이다. 그러나 개발협력은 OECD DAC, 세계은행, UN 산하의 국제기구 등 여전히 개별 국제기구들이 주도하고 있으며, G20과 같은 글로벌 거버넌스와 유기적 연계가 이루어지지 않고 있다. 따라서 이 기구들 사이의 관계가 정립되지 못함으로써 거버넌스의 중복 문제가 대두되고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 현재 다양한 행위자들 사이의 관계를 조정하고, 서로 연계되어 있는 다양한 쟁점들을 보다 거시적인 관점에서 체계적으로 관리하는 협력적 거버넌스는 아직

태동 단계에 있다. 21세기 개발협력이 해결해야 할 중대한 도전이다.

2. 개발협력 패러다임의 변화

1990년대 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)에 기반한 개발협력이 기대했던 성과를 달성하지 못한 데 대한 비판이 제기되면서, 개발협력 패러다임은 새로운 변화의 계기를 맞게 되었다. 패러다임 변화의 첫 번째 흐름은 2015년까지 세계 빈곤층을 절반으로 감소시킬 것을 목표로 하여 2000년 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goal; MDG)에 잘 나타나 있다. 새천년개발목표는 인간의 기본적 복지를 제공하는 데 주력하고, 새롭게 대두되고 있는 지구적 문제를 해결하기 위해 노력하며, 경제적 세계화의 부작용을 완화하는 궁극적 해결책으로 개도국과 선진국의 경제적 수렴을 촉진할 것을 촉구하고 있다. 여기에는 저개발국에 대한 개도국의 빈곤 퇴치가 선진국의 의무이며, 장기적으로 공여국의 이익에도 부합된다는 인식이 저변에 깔려 있다. 새로이 대두된 지구적 문제의 해결을 위해서는 지속적 번영과 장기적 평화를 가능하게 하는 공정한 국제질서의 창출이 필요하다는 인식이 점차 공유되기 시작한 것이다.

개발협력 패러다임의 변화는 ‘협력’이 ‘원조’를 빠르게 대체하고 있다는 점에서도 확인된다. 2005년 파리선언(Paris Declaration)에서 57회나 언급되었던 ‘원조’(aid)가 2008년 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)에서는 48회 언급되더니, 2011년 부산 세계개발원조총회에서는 6차례 언급되는 데 그쳤다. 반면, 2005년 파리선언에서 불과 두 차례 언급되었던 ‘협력’의 사용 빈도는 급격하게 증가했다. 2008년 아크라에서는 12회 사용되었고, 2011년 부산에서는 무려 41회 언급되기에 이르렀다 (Glennie 2011). 이는 개발협력을 둘러싼 세계질서가 급변하고 있음을 보여주는 상징적 사례라고 하겠다.

개발협력 패러다임의 변화에는 북유럽 국가들과 개발협력에 특화된 NGO들의 역할이 컸다. 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드 등 소규모 북유럽 국가들의 GNI 대비 ODA의 비중이 모두 권고 기준치인 0.7%를 초과하고 있는 데서 나타나듯이, 개발협력의 중요한 행위자로서 역할을 하고 있다. 이 국가들은 수원국

의 삶의 질을 개선하는 인도주의적 패러다임을 주축으로 하는 새로운 국제규범을 선도적으로 만들어내고 있다. 이에 따라 공여국들은 개발협력을 자국의 국가 이익에 적극적으로 연계하는 데 어느 정도 도덕적 부담을 안게 되었다. 전통적으로 외교정책의 수단으로서 개발협력을 활용했던 국가들도 인간적 조건의 개선이라는 보편적 가치를 담은 인도주의적 개발협력 패러다임을 상당 부분 수용하지 않을 수 없게 된 것이다.

21세기 개발협력 패러다임 변화의 또 하나의 축은 ‘원조효과성’(aid effectiveness)에서 ‘개발효과성’(development effectiveness)으로 전환이다. 그동안 원조의 직접적 효과를 제고하는 데 초점을 맞추었던 원조효과성에서 개발협력의 초점을 경제성장과 사회발전 등을 포함한 보다 광범위한 효과를 높이는 데 초점을 맞춘 개발효과성 패러다임이 대두되고 있는 것이다. 물론 이러한 변화가 2005년 파리선언에서 제시된 원조효과성의 기본틀에서 벗어난 것은 아니지만, 부산 세계개발원조총회에서 (1) 개도국 중심의 주인의식 제고, (2) 결과중심의 접근법, (3) 포괄적 개발파트너십, (4) 상호간 투명성과 책무성 보장 등의 4대원칙이 개발효과성을 제고하기 위한 기본 원칙으로 제시되었다는 점에서 향후 개발협력과 관련 패러다임의 한 축을 담당할 가능성이 높다.

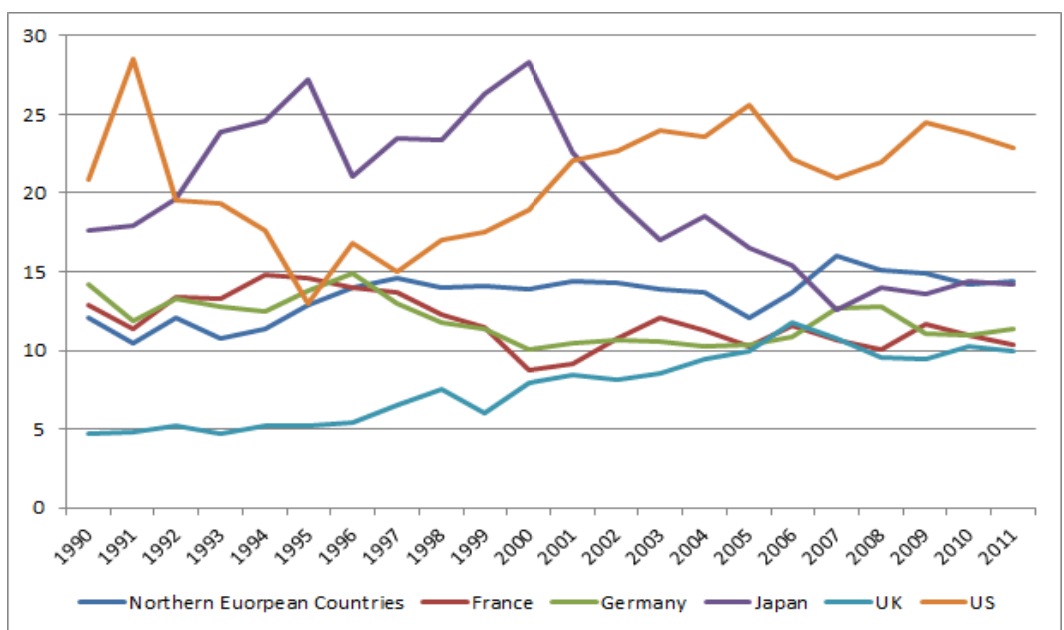
3. 원조 경쟁과 원조 조화

새천년개발목표를 필두로 개발협력의 확대 필요성에 대한 합의가 도출된 것을 계기로 이전 10여 년간 감소 추세에 있던 ODA의 규모가 상승세로 반전되었다. 선진 공여국들이 1990년대 직면했던 국내외적 문제점을 극복하고, 반전의 계기를 마련한 것이다. 2005년 G8 글렌이글스(Gleneagles) 정상회의는 증가세를 더욱 견고하게 하였다. 경제위기의 반복적 발생, 그에 따른 경제 침체, 원조 제공에 국내정치적 지지 확보의 어려움 등으로 개발협력의 규모가 감소할 것이라는 일반의 예상과 달리, 다소 부침이 있기는 하였으나 개발협력의 규모는 지속적으로 증가하고 있다(<그림 1> 참조). 이 추세는 이후에도 지속되어, 2011년 OECD DAC 회원국의 ODA 규모는 사상 최대 규모인 1,397 억 달러를 기록하였다(OECD 2011).

개발협력의 증가의 이면에는 공여국들 사이의 경쟁의 역학이 작용하고 있음을 부인하기 어렵다. 실제로 주요 선진국들은 어려운 경제 상황에도 불구하고, 2000년대 이후 개발협력의 규모를 대폭 증가시켰다. 특히, 선진 공여국 대부분이 2007년 말 글로벌 금융위기를 겪었다는 사실을 감안하면 선진 공여국들 사이에 ODA 경쟁이 진행되고 있음을 알 수 있다. 실제로 OECD DAC 회원국들의 ODA 규모는 글로벌 금융위기의 영향으로 2007년 일시적 감소를 기록하였으나, 2008년 오스트리아를 제외한 모든 DAC 회원국들의 ODA는 다시 증가세로 반전되었다. 특히 2007년 이후 ODA의 증가 추세는 개발협력의 국제규범을 선도하고 있는 북유럽 국가들과 함께 미국, 일본 등 거대 공여국들이 주도하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 2007년 이후 DAC 회원국 전체의 ODA 증가율은 28.9%인데 반해, 미국과 일본은 이보다 훨씬 높은 41%와 45%를 기록하였다. 이 국가들이 국내적으로 매우 어려운 정치, 경제 상황임에도 불구하고 이처럼 높은 ODA 증가세를 보이고 있다는 것은 향후 개발협력의 세계질서를 둘러싼 국가 간 경쟁이 한층 치열해 질 것임을 예상하게 한다. 이러한 경쟁의 역학은 역설적으로 공여국들이 지속가능한 발전과 수원국에 대한 이타적 고려 못지않게, 자국의 국익에 대한 전략적 고려를 하고 있음을 시사한다.

이러한 추세에는 개발협력을 선도하고 있는 북유럽 국가들도 예외가 아니다. 일반적으로 북유럽 국가들은 개발협력과 관련한 규범을 선도해 온 것으로 알려져 있다. 실제로 이 국가들은 개발협력의 인도주의적 측면을 강조하는 등 규범을 선도하고 있을 뿐 아니라, GNI 대비 ODA 비율, 비구속성 원조, 무상 원조 다른 공여국들과 비교할 때, 매우 모범적인 개발협력정책을 펼치고 있다. 이 국가들이 규범적 또는 도덕적 우월성에만 의존하여 개발협력 공동체에서 핵심적 역할을 수행할 수 있었던 것은 아니다. 북유럽 국가들은 ODA의 절대 규모가 작은 한계를 다양한 방식으로 극복하기 위한 노력을 전개하고 있다. 이 국가들은 공통의 규범을 바탕으로 상호 협력하여 사실상 하나의 집단처럼 행동하는 경향이 있다. 이 국가들의 ODA 규모를 합산하면, 미국에 이어 사실상 2위에 해당하는 ODA를 제공하고 있다. 이처럼 북유럽 국가들은 개발협력 관련 국제규범을 선도할 수 있었던 데는 이 국가들이 가진 소프트파워적 자산 못지않게, 경제적 지원의 규모도 중요한 요소로 작용하였다.

〈그림 2〉 OECD DAC ODA 중 주요 공여국의 비중, 1990-2011



출처: OECD DAC 홈페이지.

중국의 부상과 그에 따른 영향력의 확대는 개발협력에서도 가시화되고 있다. 2010년 제2위 경제대국으로 부상한 중국은 신장된 경제력에 걸맞은 소프트파워의 증진을 위해 노력을 경주하는 가운데, 개발협력에 있어서 중요한 위치를 확보하기 위해 노력하고 있다(Lum, et. al. 2008). 중국은 전통적 의미의 원조에 더하여 양허성 차관, 부채 탕감, 투자 등 다양한 수단을 동원하여 개도국에 원조를 제공하고 있다. 개도국에 대한 다양한 형태의 지원을 모두 포함할 경우, 중국은 이미 주요 공여국으로 부상했다고 할 수 있다. 새로이 부상하고 있는 공여국인 중국 또한 원조 규모를 대폭 늘리고 있는 점을 감안하면, 새롭게 구축될 개발협력을 둘러싼 주요 공여국들 사이의 경쟁은 한층 격화될 것이다.

한편, 21세기 개발협력 질서에는 원조 경쟁과 상반되는 원조 조화 또는 분업이라는 추세가 강화되고 있다. 원조 분업은 주로 북유럽 국가들이 주도하고 있다. 북유럽 국가들은 개발협력을 실행하는 데 있어서 원조의 효과성을 제고하기 위한 원조 분업을 적극 실행하고 있다. 원조 분업은 재정 지원과 개발협력 수행에서 각자의 특성을 고려한 분업을 실행하는 것을 말한다. 하나의 수원국에 다국적 지원을 할 때, 선도

공여국(lead donor)이 사업 전반의 관리를 주로 담당하고, 다른 국가들은 주로 재정적 지원을 하거나 부차적 역할을 하는 형태로 분업화하는 것이다. 이러한 원조 분업은 일부 북유럽 국가들이 시작하여, 현재는 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등 노르딕 플러스(Nordic Plus) 국가들 사이에서 활발하게 진행되고 있다.

원조분업은 잠비아에 원조를 제공하던 노르딕 플러스 국가들이 2002년 9월 원조 조화 프로세스를 추진하기로 한 합의를 바탕으로(NORAD 2007), 노르웨이가 원조 조화를 위한 ‘공동 행동 계획(Joint Action Plan)’을 작성한 데서 시작되었다. 북유럽 국가들은 이를 통해 정보 공유, 전략적 조정, 그리고 운영상 조정 등 세 가지 레벨에서의 조화를 증진시키고자 하였던 것이다.

이처럼 북유럽 국가들은 개별 국가 수준의 원조 규모는 작지만, 주변의 개발협력의 기초를 공유하고 있는 공여국(like-minded donor)들과 강한 협력 관계를 맺어 왔으며, 노르딕 플러스 그룹을 조화와 조정(harmonisation and alignment) 부문에서 새로운 관행을 추진 할 수 있는 기본틀/framework)로 이용해 왔다. 이후에도 북유럽 국가들은 원조 분업을 지속적으로 발전시켜 2006년 10월 ‘위임 협력에 대한 실무 가이드(Practical Guide to Delegated Cooperation)’를 발표함으로써 보다 구체화된 원조분업의 기준을 마련하기에 이르렀다. 이 가이드에는 협정 체결 전 고려해야 할 사항, 협정 수립, 협정 시행, 실제 행동 계획, 그리고 협정 견본에 이르기까지 위임협력에 대한 공여국들의 행동 기준을 명확하게 제시하였다.

이처럼 북유럽 국가들은 2000년대 초부터 공여국간 조화를 위한 새로운 원칙과 절차들을 구체화함으로써 개발협력의 패러다임을 개척하고 있다. 북유럽 국가들은 이러한 노력은 한편으로는 위임협력협정 및 공동자금협력협정 등 원조 분업에 관련하여 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 궁극적으로 거래비용을 줄이고자 하는 원조 분업 원칙의 목표를 잘 성취한 것이라고 할 수 있다. 다른 한편으로는 북유럽 국가들은 이와 같은 협력을 통해 개발협력 분야에서 선도적 위치를 유지하는 효과를 누리고 있다. 노르딕 플러스 그룹을 필두로 한 원조분업이 EU, 캐나다, 미국 등으로 확산되고 있는 것이 이러한 경향을 잘 나타낸다. 2008년 노르딕 플러스 그룹과 USAID 및 새천년도전회사(Millennium Challenge Corporation)가 분쟁, 취약국가, 기후변화 등 개발협력에서 새로이 대두되는 문제들에 협력적으로 대응하기 위해

‘원조효과성에 대한 포토맥 성명’(Potomac Statement on Aid Effectiveness)에 서명한 것이 대표적 사례이다(USAID 2008).

북유럽 국가들이 이러한 내부 협력을 할 수 있었던 데는 높은 ODA/GNI(%) 비율, 집중화 되고 일원화된 원조 체계, 낮은 원조 집중도(원조 분산도: fragmentation of aid) 등 개발협력 관련 주요 사항들을 공유하였던 것과 관련이 있다(OECD 2011). 북유럽 국가들은 주요 정책적 지향을 공유함으로써 원조분업 또는 위임 협력에 따르는 거래 비용을 낮출 수 있었던 것이다.

III. 한국에의 시사점

한국은 무상원조, 비구속성 원조 등의 면에서 선진 공여국의 수준에 미치지 못하는 것이 사실이지만, 국제규범을 빠르게 수용하여 개발협력정책의 본격적인 전환기에 있다. 또한 한국의 기존 개발협력정책은 문제점이 없는 것은 아니지만 다음과 같은 긍정적 결과를 초래했다고 할 수 있다. 개발협력의 후발주자로서 한국은 ODA의 규모를 신속하게 증가시키고 있다는 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. ODA 규모를 2012년 GNI 대비 0.15%, 2015년 0.25%까지 확대하기로 결정함에 따라, OECD DAC 가입 전인 2009년 0.1%에 불과했던 ODA/GNI 비율이 2012년 0.15%로 증가하고, 2015년에는 0.25%에 달할 것으로 예상된다. 이 계획에 따르면, 7년이라는 비교적 짧은 기간에 한국의 ODA/GNI 비율이 2.5배 증가하게 된다. 이처럼 신속한 ODA 규모의 증가는 개발협력 공동체 내에서 한국의 입지를 강화하는 데 커다란 역할을 할 것으로 기대된다.

한편, 한국이 보다 효과적인 개발협력정책을 실행하기 위해서는 거시적인 관점에서 전략을 수립·실행해야 할 것이다. 첫째, 개발협력이 국익과 보편주의적 가치가 서로 충돌하는 장이 아니라는 점을 인식하고, 이들 사이의 상호보완적 관계를 어떻게 구축할 것인지를 고민해야 한다. 개발협력 세계질서가 다양한 가치를 추구하는 다양한 행위자들로 구성되어 있음을 감안할 때, 단기적인 협소한 국익만을 추구하는 것이나 지나치게 규범적이고 보편적인 가치만을 추종하는 것 모두 지양해야 할 필요가 있다. 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발이라는 보편적 명제를 도외시한 채 편협

한 국익을 추구하는 경우, 한국이 개발협력 공동체 내에서 소외될 수밖에 없고, 국익에 상충되는 개발협력정책은 국민의 정치적 지지를 확보하는 데 한계가 있다는 점에서 장기적 전망이 밝을 수 없다.

현실적으로도 다수의 공여국들은 전략적 고려와 수원국과의 파트너십이라는 양자를 함께 고려하고 있다. 많은 공여국들이 전략적 고려에 따라 수원국을 선정하는 경향이 있는데, 최근 선택과 집중의 원칙이 강조되면서 수원국 선정에 대한 전략적 고려는 오히려 강화되는 추세에 있다. 자국 이익의 추구는 냉엄한 국제정치 현실에서 어쩌면 당연한 일일지도 모른다. 또한 개발협력정책에 대한 일반 국민의 정치적 지지라는 측면에서도 개발협력과 국익이 연계될 필요가 있다. 그러나 공여국의 이익 추구가 수원국의 이익 또는 오랜 기간에 걸쳐 확립되어 온 개발협력 질서와 배치되는 것이어서는 곤란하다.

한국은 보다 거시적 맥락에서 국내외 환경을 감안하여 양자를 조화할 수 있는 방안을 추구해야 할 것이다. 예를 들어, 한국은 단기적으로는 수원국의 개발효과성을 제고할 수 있는 개발협력정책에 치중하여 국제적 위신과 소프트파워를 증진시키되, 장기적으로는 수원국들의 경제성장에 따른 무역 증대와 경제 성장에 따른 부수적인 경제 효과를 거둘 수 있는 이원적 전략을 펼쳐야 할 것이다. 이를 위한 국민적 공감대의 형성은 개발협력정책의 지속성과 정치적 책무성이라는 관점에서 반드시 필요하다.

둘째, 개발협력의 복합성에 기반한 정책을 실행할 필요가 있다. 개발협력은 행위자의 복합성과 쟁점의 복합성이 동시에 존재한다. 행위자의 측면에서 볼 때, 개발협력은 국내외적으로 다양한 행위자들과의 네트워크가 불가피하다. 정부가 독자적인 개발협력정책이 현실적으로 어렵다는 뜻이다. 따라서 정부는 국내적으로는 정부 부처, NGO, 기업과, 대외적으로는 다른 공여국 및 수원국 정부, 국제기구, 국제 NGO 등과의 네트워크를 형성하는 전략적 고민을 할 필요가 있다.

국내적 차원에서는 개발협력 관련 네트워크를 개방적으로 운영하되, 정부가 허브의 위치에서 다양한 행위자들과 연결망을 구축함으로써 조정자 역할을 할 필요가 있다. 대외적으로는 빠르게 증가하고 있는 비국가 행위자 및 국제금융기관과 같은 공여자들과 협력적 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 네트워크를 활용하기 위해서는 개발협력 국제규범과 글로벌 거버넌스를 전략적으로 개발협력

정책에 연계하는 것이 매우 중요하다. 이러한 네트워킹을 통해 한국이 개발협력 세계질서를 구축하는 데 중요 행위자로 부상할 경우, 한국의 국익 증대에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

셋째, 한국의 ODA 규모가 빠르게 증가하고 있지만, 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본 등 선진 공여국은 물론, 중국과 같은 신흥 공여국과 비교할 때, ODA의 절대 규모 면에서 한계가 있는 것은 사실이다. 주요 공여국들이 선택과 집중의 원칙을 확립하고 있고, 개발협력이 프로젝트 중심에서 프로그램형으로 변화하고 있는 점을 감안하면, ODA 규모의 한계는 한국의 개발협력정책에 커다란 장애 요인이 될 수 있다. 이런 점에서 노르딕 플러스 국가들이 실천하고 있는 원조 분업 또는 위임 협력은 중요한 참고 사례가 될 것이다. 북유럽 국가들은 개별적으로는 ODA의 규모가 작다는 한계를 안고 있음에도 불구하고, 상호 긴밀한 협력을 통해 개발협력을 주도하고 있다. 이 국가들은 원조 분업이라는 개발협력의 새로운 관행(practice)을 실천함으로써, 국내적으로는 원조의 선택과 집중 원칙에 충실할 수 있었을 뿐 아니라, 국제적으로는 개발협력에서 선도적 위치를 유지하는 효과를 누리고 있다.

북유럽 국가들의 이러한 노력은 한국에게 중요한 참고 사례가 될 것이다. 현재 동아시아에는 메콩강 유역 개발에서 나타나듯이, 다수의 공여국들이 동시에 개발 협력을 추진하는 사례가 발견된다. 그러나 여기에는 중국과 일본 등 주요 공여국 사이의 전략적·경쟁적 성격이 내포되어 있기 때문에, 공여국 사이의 원조 분업의 전망이 밝지 않다. 한국은 중국, 일본 등 동아시아의 공여국들과 원조 분업의 원칙과 구체적 실천 방안을 마련하여 역내 개도국들을 지원하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 다만, 북유럽 국가들은 원조 분업을 실행하는 데 있어서 지리적으로 인접한 국가들과의 협력을 우선한 것과 달리, 한국은 반드시 지역에 기반한 원조 분업을 추구할 필요는 없다. 중국 및 일본과의 협력을 추진하는 동시에, 사안에 따라서는 미국 및 유럽 공여국들과의 협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 한국이 최근 확정한 한국형 ODA 모델도 다른 공여국들과의 협력이라는 관점에서 새롭게 제시될 필요가 있다.

참고 문헌

Glennie, Jonathan. 2011/7/27. "Development Co-operation: Aid by Any Other Name." *Guardian*.

Lum, Thomas, et. al. 2008. "Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World." CRS Report for Congress.

Manning, Richard. 2006 "Will "Emerging Donors" Change the Face of International Cooperation?" *Development Policy Review* 24, 4: 371~385.

Naim, Moises. 2007. "Rogue Aid." *Foreign Policy* March-April. NORAD. 2007. Evaluation of Norwegian Development Support to Zambia (2001~2005).

OECD. 2011. OECD Report on Division of Labor: Addressing Cross-Country Fragmentation.

USAID. 2008. The United States Commitment to Aid Effectiveness: Case Studies.

Warrener, Debbie and Emily Perkin. 2005. Progress on Harmonisation and Alignment in the UK. ODI Synthesis Paper 6.

세계은행의 책무성(Accountability) 기제에 관한 小考¹⁾

김 태 균

서울대학교 국제대학원

I. 서론

기존의 국제개발협력에 있어 대부분의 정책적 초점은 원조사업의 효율성 (efficiency)이란 가치에 집중되고 개발사업이 이를 중심으로 기획되었다고 해도 과언이 아니다. 흔히 국제개발원조의 역사적 발전을 비판적으로 해석할 때, 공여자 중심(donor-driven)의 대규모 원조자금이 투입되는 소위 ‘빅푸시(big push)’ 전략이 냉전시대를 거쳐 탈냉전 시기의 신자유주의와 조우하면서 더욱더 정교한 효율성 중심의 원조방식으로 발전하였다고 볼 수 있다(Rapley, 2002; Rist, 2010). 반면, 개발 원조가 수원국 개발정책에 실제로 얼마나 책임성을 가지고 충실하게 추진되었는가에 대한 문제의식이 수원국의 주인의식(ownership) 제고라는 기존의 원조방식에 대한 반성과 연결되어 국제개발원조 논의의 수면에 떠오르게 된다. 현재 국제개발 협력의 구조적 문제에 대한 설명적 접근법을 다양하게 선택할 수 있지만, 효율성과 책무성(accountability)이란 상충적인 가치지향을 원조의 효과성(aid effectiveness)과 정당성(legitimacy)에 대한 주요 변수로 상정하여 보다 입체적으로 접근할 수 있다 (김태균, 2010).

모든 원조기관은 예외 없이 원조정책에 대한 책무성에서 자유롭지 못하다. 원조의 효과성은 단순히 원조사업을 효율적으로 집행하였다고 해서 완료되는 목표가 아니다. 이미 집행된 원조사업이 얼마나 집행 이후에 장기적으로 수원국 개발사업을 공고화하는 데 긍정적인 역할을 하였으며 수원국이 원하는 섹터에 실질적인 도움을 주었는가가 더욱 중요한 개발협력의 의제가 되어야 한다. 이러한 원조의

1) 본고가 완성될 수 있도록 발표와 토론의 기회를 준 이화여자대학교 사회과학연구소, 중앙대학교 정치국제학과, 수출입은행 EDCF, 그리고 서울대학교 국제대학원에 감사를 표한다.

책무성에 대한 국제적 합의는 여러 차례 OECD DAC가 주최한 원조효과성 제고를 위한 고위급회담(High-Level Forum)에서 중요한 의제로 다루어져 왔다. 2005년 제2차 파리 고위급회담에서 채택한 파리선언(Paris Declaration) 5대원칙 중 ‘상호책무성(mutual accountability)’이라는 원칙이 합의되었고, 이는 2011년 부산 고위급회담에서 다시 한 번 ‘투명성과 상호책무성(transparency and mutual accountability)’이라는 조금 더 심화된 형태로 책무성의 중요성이 강화된다. 그럼에도 불구하고 책무성 보장을 강화하려는 국제적인 움직임은 공여국에게 원조사업의 효율성에 제한을 가하도록 제도적 압력을 수반하게 되고, 실제로 공여주체가 책무성을 보장하기 위하여 법적으로 강제성이 있는 제도를 도입하기에는 아직까지 현실적인 무리가 따르는 ‘책무성 결핍(accountability deficit)’ 현상이 발생한다(Keohane, 2003; Keohane and Nye, 2000).

최근에 이러한 책무성 결핍에 대한 비판에 적극적으로 대응하고 있는 다수의 국제개발원조기구들을 찾아볼 수 있지만, 그동안 책무성보다 원조의 효율성에 더 많은 무게중심을 두어 개발NGO와 수원국으로부터 심각한 도전을 받아 왔던 브레턴우즈(Bretton Woods) 체제의 세계은행(World Bank)을 대표적 사례로 분석하는 것이 글로벌 책무성의 현주소를 이해하는데 더욱 적실성을 갖는다. 따라서 본고는 세계은행이 1994년부터 실행하고 있는 Inspection Panel (IP)이라는 조사·분석·평가 기제를 중심으로 세계은행의 책무성 구조 및 과정을 분석함으로써 책무성 제도에 관한 몇 가지 중요한 합의를 소개하고자 한다. 아직까지 한국 개발학계에 세계은행의 IP제도가 잘 소개되지 않은 상황이라 IP에 대한 제도적 분석이 주는 시사점은 여러 면에서 중요하며, 특히 한국 정부가 향후 추진할 수 있는 ODA 정책의 책무성 기제를 소개한다는 의의도 가질 수 있다.

II. 책무성(Accountability)의 개념과 기능의 중첩성(Role Reversal)

그렇다면, 책무성의 개념 정의는 무엇인가? 책무성의 개념은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 그 종류 또한 다양하게 분류되고 있다(Weisband and Ebrahim, 2007; Grant and Keohane, 2005). 개념과 종류의 학문적 합의가 아직 형성되지 못한 듯하나,

책무성이란 화두는 원조를 통해 이루어지는 정책이전(policy transfer)의 과정에서 발생하는 책임성의 문제를 해결하기 위하여 제도를 설치·정비하자는 공통목표에 기반을 두고 있다. 다시 말해, 책무성은 개발원조가 궁극적으로 누구를 위한 것인가 그리고 어느 범위까지 원조로 인해 영향을 받는 사람들에게 책임을 지워야 하는가에 대한 규범적 논의라 할 수 있다. 이는 개발원조의 주체가 자신들이 위임받은 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 보고하고 재가 받아야 함은 물론, 비판과 요구사항에 순응해야 하며, 실패에 대한 책임을 수용해야 한다는 권력자에 대한 견제규범을 말한다(김태균·박명준, 2010).

책무성에 관한 이론적 논의는 주로 특정 국가 정부의 거버넌스 기능과 기업 내부의 기업지배구조 및 지구적 차원에서는 국제기구의 소위 글로벌 거버넌스를 다루는 연구에서 최근에 중요한 주제로 부상하였다. 주인-대리인(principal-agent) 모델에 의해 국가에서는 정부가, 기업에서는 CEO가, 국제기구에서는 집행위원회(Executive Board)가 각각의 정책집행에 대한 책임을 진다는 논리를 기본으로 하여 책임성을 강화하기 위한 다양한 제도적 투명성 기제들에 대한 연구가 진행 중이다(Nelson, 2008). 특히, 국제기구나 국제개발NGO와 같은 경우는 국가나 기업과 달리 중앙집권의 행정력을 소지하고 선거를 통해 정당성이 부여된 대리인이 뚜렷이 존재하지 않은 관계로 끊임없이 정책의 책임성과 투명성에 관한 문제가 발생한다(Held, 2005; Charnovitz, 2006).

다시 말해, 글로벌 수준에서 주인과 대리인의 관계가 명확하게 정립되지 않는 근본적인 이유는 국내 사회와 달리 글로벌 사회에 중앙집권적인 독립정부가 부재하기 때문이다. 이는 원조전달 메커니즘에 관련되는 모든 주체들에게 주인 내지 대리인의 역할을 이중으로 부과하게 되는 책무성의 이중적 구조가 마치 사슬처럼 연결되어진다. 예로서, 공여국 정부는 세금의 일부분을 해외원조로 사용하기 때문에 세금납세자에게 대리인 역할을 하는 동시에, 전자가 제공한 원조를 받는 수원국 정부에게는 공여국 정부가 주인 역할을 하게 된다. 이러한 이중적 역할 관계가 공여국 국민에서 시작되어 수원국 국민까지 책무성 사슬이 이어지게 되며, 또한 중간각 주체가 대리인과 주인의 역할을 동시에 맡게 되는 이른바 ‘역할의 중첩성(role reversal)’이 나타나게 된다(Weisband and Ebrahim, 2007). 따라서 책무성 사슬은 이중적인 역할이 지속적으로 중첩되어 나타나는 복잡한 현상이 제도화되기 때문에 특정

시·공간에 따라 주인과 대리인의 관계가 쉽게 뒤바뀌는 현상이 목도되어 정확한 맥락을 파악하지 못하면 책무성을 지워야할 주체를 쉽게 놓치게 된다.

책무성의 개념은 주로 다섯 가지의 하위 요소인 투명성(transparency), 법적의무성(liability), 조종가능성(controllability), 책임성(responsibility), 대응성(responsiveness)으로 구성되고 이를 바탕으로 현실정치에 투영된다(Koppell, 2007). 초국가적 지구 공공재의 분배를 목표로 조직되는 국제개발원조는 보다 투명한 과정을 통하여 필요한 사람들에게 전달되어야 하며, 투명한 분배를 위하여 요구되는 원조의 통제력과 책임성이 보장되어야 하고, 더 나아가 분배전달의 실패에 대한 법적 제재사항이 수반되어야 한다는 측면에서 책무성이란 제도적 기제가 수반되어야 한다. 또한 이러한 개념을 공유하는 책무성이 현실에 투영될 때 갖게 되는 경험적 형태는 다양하게 범주화된다. 이 중 가장 주목해야 할 책무성의 종류는 내부적 책무성(internal accountability)과 외부적 책무성(external accountability)이라 할 수 있는데, 내부적 책무성은 주로 조직이나 기구 내부의 상부기관 대표를 선발하는 내부 인선 및 진급 과정이 투명한지, 그리고 선임된 대표들이 조직 내부 관련기관을 대표하고 책임지는가에 관한 책무성인데 반해, 외부적 책무성은 원조기구의 내부적 책무성 결여를 보완하기 위하여 기구 외부에서 활동하고 있는 이해당사자(stakeholders) - 특히, NGOs - 를 기구 내부 정책결정과정에서 초대함으로써 어느 정도 책무성을 확보하자는 노력이다(Keohane, 2003; Weisband and Ebrahim, 2007). 보통의 경우, 국제원조기구는 내부 힘의 정치로 인하여 내부적 책무성 문제를 개혁할만한 의지뿐만 아니라 역량이 부족한 상태이기 때문에, 흔히 이를 보완하기 위하여 외부 행위자 개입을 허용하는 외부적 책무성 강화가 주된 제도적 장치로 활용되고 있다.

III. 세계은행의 책무성 기제: Inspection Panel을 중심으로

앞서 살펴보았듯이, 세계은행의 책무성은 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능하다. 먼저 내부적 책무성에서 접근할 경우, 세계은행의 집행위원회 구성위원들(executive directors)을 선임하는 과정이 투명하게 그리고 모든 회원국에게 동등하게 투표권이 보장되는가를 타진해야한다. 이는 국제기구 운영에 있어 가장 쟁점이

되는 이슈 중의 하나인데, UN과 같은 기구에서는 기본적으로 one-nation-one-vote 정책이 적용되고 있어 내부적 책무성에 대한 도전이 상대적으로 약한 반면에, 회원국의 재정기여도에 따라 투표권을 배분하는 세계은행의 one-dollar-one-vote 정책은 책무성 결여를 이유로 세계은행 안팎으로 도전을 받게 되었다. 내부적 책무성 결여에 대한 이론적인 해결책은 간단하다. 집행위원회의 executive director 선임 방식을 모든 회원국이 동일한 발언권과 투표권을 행사할 수 있도록 개정하면 되는 일이지만, 이러한 이상적인 책무성 강화는 현실정치의 높은 벽에 부딪히게 마련이다(Woods, 1998). 따라서 세계은행은 내부적 책무성 제고를 위한 제도개혁이란 카드를 선택하기보다 외부적 책무성 제고를 통한 간접적인 세계은행의 책무성에 대한 도전을 중화시키는 정책을 진행하게 된다. 즉, 외부적 책무성을 확보하는 내부 기구를 도입함으로써 내부적 책무성에 대한 비판과 힘의 정치가 투영되어 있는 내부 선임방식의 비민주성에 대한 도전에 적극적으로 대응하게 된다.

외부적 책무성을 강화하는 제도의 도입은 1994년 신설된 IP 제도로 압축된다. IP는 세계은행이 집행하는 모든 원조사업에 의해 피해를 보거나 세계은행의 원조사업이 세계은행이 정한 원칙에 위배될 경우 피해를 당했다고 느끼는 수원국의 국민이 개인자격으로 직접 세계은행에 대한 법적 제소를 IP에 제출할 수 있도록 공식적 제소 창구를 열어 놓은 획기적인 제도 개혁이다(Shihata, 2000). 그러나 수원국 국민 개인이 세계은행을 상대로 법적 제소를 추진할 만큼 법률 지식을 보유하고 있지 않기 때문에, 수원국 국민은 제소 과정을 관련 국제NGO를 통하여 추진할 수 있다는 예외조항도 두고 있어 실질적으로 세계은행의 부당한 원조사업 집행을 통제할 수 있는 책무성 강화 장치로 IP가 제도화되었다고 볼 수 있다. 따라서 세계은행의 IP를 둘러싸고 소통하는 행위자들은 복합적으로 연결되게 된다. 세계은행과 수원국 정부, 그리고 수원국 국민, 국제NGO와 IP 등으로 다양한 행위자들이 세계은행의 책무성 제고를 위하여 연계되고 일종의 글로벌 거버넌스가 IP를 중심으로 이루어지게 된다.

<그림 1>

세계은행 Inspection Panel 심의절차



자료: Kim (2011: 33).

1994년부터 2010년 4월까지 IP의 등록절차를 통과하여 성공적으로 접수된 안건의 수는 총 59건으로 집계되고 있다(Kim, 2011: 34). 상대적으로 접수 안건 수가 적은 편이며, IP의 조사를 통하여 집행위원회의 최종결정이 IP 조사보고서에 동의하는 방향으로 완료된 안건의 수는 겨우 전체의 7%에도 미치지 못한다는 분석이 있다. 이는 결국 세계은행이 외부적 책무성을 제고하는 기제를 내부적으로 신설하여 새로운 개혁을 도모하지만 내부적 책무성 강화라는 보다 근본적인 문제가 해결되지 않고서는 IP의 활동은 매우 제한적이며 IP의 개혁성은 쉽게 세계은행의 내부적 통제 시스템으로 규제될 수 있다는 것을 의미한다(Kim, 2011; Woods, 1998).

이러한 IP 기능에 대한 부정적인 해석은 <그림 1>에서 보이듯이 IP 절차에 대한 집행위원회의 강력한 통제장치를 기반으로 한다. IP의 심의절차는 크게 세 부분으로 나누어지는데, 첫 단계는 심의에 착수하기 위한 자격심사단계로서 국제NGO를 통하여 수원국의 피해당사자에 의하여 안건이 제소되면 우선적으로 IP가 구성되고 IP의 패널리스트들의 안건에 대한 검토 보고가 이루어지며 이에 대한 사업추진 주체인 Management 측의 입장표명이 뒤따르게 된다. 이 자격심사단계에서 안건을 조사

단계로 이전시킬 수 있는 최종적인 권한은 집행위원회에 있기 때문에 IP의 심의 요구와 Management의 적극적인 사업과정과 결과에 대한 정당화 사이에서 집행위원회는 많은 경우 후자의 손을 들어 주어 1차 단계에서 안건들이 폐기되는 사례가 빈번하였다. 2차 단계에서는 조사와 심의 과정이 진행되는데, IP 패널리스트들이 현장에 파견되고 직접 수행한 조사를 바탕으로 보고서가 제출되고 여기에 Management측의 부연설명이 뒤따르게 되며 1차 단계와 마찬가지로 집행위원회가 최종적으로 IP의 조사보고에 대한 결정권을 가지고 있어 다음 단계로 넘어가는 데 성공한 사례가 많지가 않은 것(59건 중 4건)으로 집계된다. 만약 이 두 단계를 모두 통과할 경우 집행위원회에 의해 제소된 세계은행 사업이 폐기되거나 Management로 하여금 사업과정에 대한 전체 수정 및 보완을 결정할 수 있어 실질적인 사업에 대한 책무성이 확보될 수 있다는 평가이지만, 여전히 지금까지 경험적으로 이 마지막 단계까지 진행된 IP 조사가 많지 않기 때문에 이 기구에 대한 책무성 제고 역할에 대한 회의적인 견해가 지배적인 것이 사실이다.

그러나 세계은행의 IP 제도에 대한 부정적인 해석은 세계은행의 제도 운영 자체에 대한 비판에서 비롯되지만 IP 제도가 제소하는 주체에 의해 남용될 수 있다는 평가도 제기되고 있다(Wade, 2009). 제소의 주체와 회수가 제한되어 있지 않아 같은 안건에 대하여 수원국 국민이나 국제NGO가 계속해서 조사를 요구함에 따라 IP가 수차례 동일한 제소안건에 대하여 전문가를 구성하고 시간과 재원을 투입해야하는 남용의 부작용이 발생하게 된다는 해석이다. 실제로 등록된 59건의 사안을 보면 동일한 안건이 2차례 이상 반복해서 제소된 경우가 있다. 그리고 정치성을 가진 국제NGO가 의도적으로 수원국 국민들을 자극하여 세계은행의 원조사업을 국제적으로 쟁점화 시키려는 부작용도 발생할 수 있어 오히려 NGO에 대한 책무성이 요구되는 상황도 속출하고 있다(Charnovitz, 2006).

또한 IP 제도에 대하여 보다 긍정적으로 평가하는 시각도 있다(Clark, 2003). 현실적으로 존재하는 세계은행 내부 제도의 한계성을 인정하는 동시에, 국제기구에서 지금까지 중요하게 여기지 않았던 책무성에 대한 문제를 진지하게 최초로 받아들임으로써 IP를 제도화했다는 점에서 글로벌 거버넌스의 새로운 가능성을 확인할 수 있다는 평가이다. 무엇보다도 국가를 기본단위로 삼았던 기존의 국제정치학 원칙을 넘어서서 수원국 시민 개개인이 직접 세계은행에 부당하게 대우받은 사례를 제소

할 수 있다는 방식의 도입은 앞으로 국제원조가 집행되는 과정에서 적용될 가능성을 보이는 것으로 그 파급효과는 대단하다고 볼 수 있다. 이에 수원국의 NGO와 국제 NGO 모두 국제기구와 수원국 정부와 연결되어 책무성 제고를 위해 활동할 수 있는 공식적인 공간이 열리게 되었다는 점도 간과되어서는 안 될 것이다.

IV. 결론을 대신하며

실제로 이러한 책무성 기제의 도입은 비단 세계은행의 선도적인 사례에 국한되지 않고 2000년대에 들어와 다른 국제개발기구에 파급되고 있다. 소위 다자개발은행(Multilateral Development Banks: MDBs)이라 분류되는 세계은행, 아시아개발은행(Asian Development Bank), 아프리카개발은행(African Development Bank), 미주개발은행(Inter-American Development Bank) 등은 적극적으로 세계은행의 IP와 유사한 내부 조사 및 평가기관을 설치하고 같은 방식으로 수원국의 시민이 직접 제소할 수 있도록 채널을 열어 두고 있다. 차후 이러한 책무성 보장 제도가 MDBs를 중심으로 이루어지는 다자원조에만 국한되어 추진되는 것을 넘어서 양자원조에도 확장되는 가능성을 엿볼 수 있다. 캐나다 정부가 소위 ‘ODA 책무성법안(Official Development Assistance Accountability Act)’을 2008년 6월 통과시켜 앞으로 캐나다 정부가 실시하는 모든 ODA 사업은 본 법이 정한 규정을 위반하지 못 하도록 책무성에 대한 중요성을 강조하고 있다. 따라서 책무성에 대한 고려가 단순히 글로벌한 담론 수준에서 머무는 것이 아니라 실질적인 제도로 다자원조와 양자원조의 공여주체에 의해 도입되고 있는 현상이 점차 증가하고 있다고 볼 수 있다. 여기에 반드시 고려해야 될 변수는 MDBs 내에 힘의 정치가 아직도 중요한 요소로 작동하고 있다는 사실이고 반면에 이러한 힘의 정치를 조금이나마 제도적으로 규제할 수 있는 장치가 아이러니하게도 책무성 기제의 도입이라는 것이다(Barnett and Duvall, 2005).

이에 한국의 경우도 앞으로 보다 지속가능한 ODA 정책을 추진하기 위해서는 원조의 효과성이나 효율성에 기반한 사업을 도모하는 것도 중요하지만, ODA 사업에 대한 객관적인 평가와 조사가 반영될 수 있는 책무성 제도를 서서히 구상하고

도입하는 것이 더욱 중요하다는 것을 세계은행의 IP제도에서 얻을 수 있는 시사점이다. 한국의 ODA 역사가 짧은 연유에 책무성에 대한 고려보다는 효과적인 정책 수행이라는 당면과제가 우선적으로 정착되어야 할 과제이라는 주장에도 일리가 있지만 책무성에 대한 구체적인 논의조차 조직되지 못하고 있는 한국의 국제개발협력 분야에 본 연구를 통하여 조금이나마 책무성에 대한 문제의식을 공유하고 향후 한국 ODA가 지향해야 할 방향타를 조율하는 데 중요한 기준 중의 하나로 책무성이 거론되길 기대한다.

참고 문헌

김태균. 2010. "국제개발협력을 위한 가치지향의 이중적 구조: 일본 사례에 관한 소고(小考)" 『국제·지역연구』, 제19권 2호.

김태균·박명준. 2010. "국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의" 『시민사회와 NGO』, 제8권 2호.

Barnett, Michael and Raymond Duvall. 2005. "Power in Global Governance." In Michael Barnett and Raymond Duvall (eds.), *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Charnovitz, Steve. 2006. "Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance." In Lisa Jordan & Peter van Tuijl (eds.), *NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations*. London: Earthscan.

Clark, Dana. 2003. "Understanding the World Bank Inspection Panel." In Dana Clark, Jonathan A. Fox, and Kay Treakle (eds.), *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Grant, Ruth and Robert Keohane. 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review* 99(1): 29-43.

Held, David. 2005. "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective." In David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Global Governance and Public Accountability*. Oxford: Blackwell.

Keohane, Robert. 2003. "Global Governance and Democratic Accountability." In David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Cambridge: Polity Press.

Keohane, Robert and Joseph Nye, Jr. 2000. "Redefining Accountability for Global Governance." In Miles Kahler and David Lake (eds.), *Governance in Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton: Princeton University Press.

Kim, Taekyoon. 2011. "Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGO, and Global Social Governance," *Journal of International and Area Studies* 18(2): 23-47.

Koppell, Jonathan GS. 2010. *World Rule: Accountability, Legitimacy and the Design of Global Governance*. Chicago: University of Chicago Press.

Nelson, Jane. 2008. "Effecting Channels through Accountable Channels." In Lael Brainard and Derek Chollet (eds.), *Global Development 2.0: Can Philanthropists, the Public, and the Poor Make Poverty History?*. Washington, D. C.: Brookings Institute.

Rapley, John. 2002. *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. Boulder: Lynne Rienner.

Rist, Gilbert. 2010. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.

Shihata, Ibrahim F. I. 2000. *The World Bank Inspection Panel: In Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Wade, Robert. 2009. "Accountability Gone Wrong: The World Bank, Non-governmental Organisations, and the US Government in a Fight over China," *New Political Economy* 14(1): 25-48.

Weisband, Edward and Alnoor Ebrahim. 2007. "Introduction: Forging Global Accountabilities." In Alnoor Ebrahim and Edward Weisband (eds.), *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Woods, Ngaire. 2001. "Making the IMF and the World Bank More Accountable," *International Affairs* 77(1): 83-100.

World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York: Oxford University Press.

II. 개발협력 포커스

1. 글로벌 인프라 개발협력 포럼 기초연설

(호세 이리고엔 WB)

2. 발전과정에 있어서 역량개발의 역할

(곽재성 경희대학교 국제대학원 교수/김달현 경희대학교 국제대학원 객원교수)

글로벌 인프라 개발협력 포럼 기조연설

호세 이리고엔

세계은행¹⁾

오늘날 사회 인프라와 민관협력(PPPs)은 개발격차를 완화하고 전인류적 공영을 지속하기 위한 중요한 요소이다. 최근 20년간 개도국에서는 급속한 인구 증가에도 불구하고 1인당 GDP가 90% 가까이 증가하였으며 500만 이상의 인구가 빈곤으로부터 해방되었다. 동아시아 경제발전의 촉진 요인 중 2/3 가량이 인프라 투자에서 비롯된 것이라는 세계은행의 실증 연구 결과가 말해주듯 인프라 투자의 역할은 매우 중요하다. 특히 인프라에 대한 투자는 UN의 새천년개발목표(MDG) 목표 달성을 촉진하고, 지속 가능한 개발을 가능케 하는 원동력으로서 의의가 크다.

세계 각국들이 상당한 재원을 인프라에 투자하고 있으나 급증하는 전기, 수도, 주거 등에 대한 수요를 충족시키기는 요원한 실정이다. 특히 경제발전이 따른 인프라 수요는 기하급수적으로 증가하고 있다. 아시아 지역의 경우 빠른 속도로 도시화가 이루어지고 있으며, 하루 12만명의 인구가 도시로 모여들고 있는데 이로 인해 최소 2만 가구, 250km의 추가적인 도로 건설이 필요한 실정이다. 급속한 도시화 현상은 가능성이자 동시에 위협 요인이기도 하다. 우선, 도시는 경제 발전과 복지 제공의 견인차 역할을 수행하는 곳으로서 중요한 역할을 수행한다. 싱가포르의 1km²의 대지는 2억69백만 달러에 해당하는 부가가치를 생산하고, 양쯔강 유역의 6.7%의 인구는 중국 GDP의 15.7%에 해당하는 부가가치를 생산하고 있다. 한편으로 도시는 지구 전체 배기가스 배출량의 70%를 차지하고 전세계적으로 발생하는 자연재해가 집중된 지역이기도 하다. 특히 동아시아 지역은 전세계 자연재해의 70%가 집중되고 해수면 상승 및 해안 침식에 취약점을 노출하고 있는 지역이다. 상하이, 하노이, 자카르타와 같은 하천 유역의 도시들은 지하수 추출과 댐 건설로 인한 침전물 퇴적

1) Director of Transport, Water and Information & Communications Technology

으로 침하 현상이 발생하고 있다. 이렇듯 도시의 가능성을 최대화하고 자연재해 등 위협요인을 최소화하기 위해 ‘올바른’ 인프라 설계 및 계획 입안의 필요성은 점점 더 증가하고 있다.

한편 과학기술과 디지털 기기의 발달로 향상된 기업 및 개인의 생산성으로 인해 개발협력 분야에서도 새로운 거버넌스 형성이 촉진되고 있다. 그 결과 오늘날의 인프라 의제는 단순히 접근성 및 성장에 한정되지 않고 급속한 도시화, 기후변화, 자연재해, 사회 안정 등 광범위한 개발협력 과제들을 포함하고 있으며 개발협력 분야간의 상호 연계도 보다 활발히 이루어지는 추세이다. 복합적이고 상호연계된 인프라 의제를 추진하는 작업은 분야간의 시너지와 상호보완성에 대한 고찰을 요구한다. 예를 들어 다목적 수자원 인프라는 관개시설 인프라를 지원하여 농업 생산성과 식량 안보 목표 달성, 가뭄과 홍수에 대한 준비수준을 높이는 효과를 보인다. 복합적이고 지속가능한 개발을 위한 인프라 건설을 위해서는 막대한 재원이 필요하다. 더욱이 개발 격차를 감소시키고 기후 변화 및 이민 문제 등을 해결하기 위해서는 더 많은 예산이 필요하다. 이는 공적 자원만으로는 소요 예산을 충당이 어려우며, 반드시 민간 재원의 투입이 이루어져야 함을 시사한다.

최근 많은 국가들이 인프라 건설을 위한 PPP사업방식에 많은 흥미를 보이고 있다. 세계은행은 IFC와 MIGA를 통해 지난 20년간 PPP 사업을 추진해 왔으며 PPP 사업 지원을 통해 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있었다. 첫째, 적절하게 설계된 PPP 방식은 인프라 건설을 촉진할 수 있다. 둘째, PPP의 활성화를 위해서는 장기의 투자 기간으로 인한 리스크를 커버할 수 있도록 정부의 관여가 필요하다. 셋째, 공공-민간 간 협력 방식을 다양화하고 공동 사업 발굴 방식을 통해 정치적 리스크를 감소시키고 민간 자금을 유인할 수 있다. 넷째, PPP 사업은 비교적 “인내심 있는” 자금을 필요로 한다. 민간자원은 단기간에 이익을 회수하려 하는 반면 PPP 사업은 비교적 장기간을 통해 이익이 회수되며 기반 시설 투자로 인한 리스크가 동반되므로 정부의 보증 등을 통한 리스크 분산이 필요하다. 마지막으로 민간 영역은 공공 영역을 대체할 수 없고 인프라 서비스의 핵심 주체는 공적 영역이 담당해야 한다.

세계은행은 인프라 건설이 세계적 빈곤을 완화하고 저개발 국가들의 지속가능한 경제성장을 가능케 하는 필수적인 요소라고 생각한다. 인프라는 단순히 에너지, 수자원, 운송, 정보, 커뮤니케이션 분야 각각으로 독립적으로 존재하는 것이 아니라

광범위한 개발 과제들을 수행하기 위해 상호보완적인 역할을 수행한다 해도 과언이 아니다. 세계은행은 앞으로도 인프라 구축 의제를 발전시켜 나가는데 적극적인 역할을 수행할 것이다. 한국 역시 민간협력을 통한 인프라 재원 조달에 있어서 핵심적인 동반자 역할을 수행하며, ‘녹색’ 인프라를 건설하는 역할에 있어서도 주도적 역할을 수행해나갈 것으로 기대한다.

이력사항



José Luis Irigoyen

Mr. Irigoyen is the Director for the Transport, Water, Information and Communications Technologies, and Infrastructure Finance Department in the Sustainable Development Network (SDN) of the World Bank. He is the Chair of the World Bank’s Transport and Water Sector Boards, which operate with corporate responsibilities for sector strategy, human resources and knowledge management, and oversee the transport and water portfolios (which combined comprise 418 projects in 133 developing countries with about \$65 billion in commitments). He oversees the implementation of the World Bank Group “ICT for Greater Development Impact” sector strategy and a portfolio worth \$1.2 billion in lending and technical assistance covering investments in connectivity, ICT-based services and development of ICT industry. Under his leadership, the Department provides policy and strategic advice to support the Bank’s infrastructure agenda, and financial solutions such as guarantees and other market instruments to mobilize private sector financing for infrastructure projects. He also is the Head of the Bank’s Global Expert Team on Public Private Partnerships. Prior to his current position, Mr. Irigoyen was the Senior Manager for the Sustainable Development Department of the Africa Region between November 2008 and December 2010, supporting the Director in managing the agriculture, energy, environment, social, transport, urban, water and sanitation and water resource management programs. Mr. Irigoyen, an Argentine national, joined the Bank in 1990 in the Latin America and Caribbean Region, where he held positions of increasing responsibilities including that of Transport Sector Manager between 2001 and 2008.

Global Infrastructure Development Forum
October 9th, Seoul, Korea - Keynote Address

Jose Luis Irigoyen

*World Bank Director of Transport, Water and Information &
Communications Technology*

It is my pleasure to be here today with you. Today, I want to talk about a subject that I believe is a critical element of the solution to reduce the development gap and support prosperity—infrastructure, and the role of public-private partnerships (PPPs). I want to talk about recent trends, lessons learnt from twenty years of engagement by the WBG in PPPs, and what must be done about it.

- In the last two decades, we have seen dramatic improvements in living standards in developing countries. GDP per capita increased by 90 percent in developing countries over the last 20 years despite a substantial increase in population (+1.2 billion). Multiple poles of growth have emerged, and developing countries are increasingly regarded as engines of growth. More than 500 million people have risen out of poverty.
- Infrastructure investments played a critical role in this development process. For example, according to a World Bank study, about two-thirds of the recent acceleration in growth in East Asian economies can be attributed to infrastructure investments. These investments have not only helped countries get closer to meeting the MDG goals in terms of access to basic infrastructure services and poverty reduction, but also accelerate growth, create jobs and even shift client countries on a more sustainable development trajectory.
- National governments have financed massively these investments. China is spending the equivalent of 7-8% of GDP; Vietnam invests some 10% and Thailand (at least in 2009) invested close to 15% of GDP. And I know that Korea itself has spent heavily on infrastructure during the critical years of development in this country.
- Yet, large infrastructure needs remain in the world today. Nearly every second household in East Asia lacks access to modern cooking fuels or clean and efficient cooking stoves. 170 million people still lack access to electricity. One quarter of the urban population lack improved water, sanitation and durable housing
- Additionally, as countries develop, the demand for infrastructure continues to grow. For example, infrastructure needs are expected to grow exponentially, especially in cities under pressure to accommodate the doubling of the urban population. Urbanization in Asia is adding 120,000 people each day (44 million per year) to its

cities. This daily addition would require the construction of more than 20,000 new dwellings, 250 km of new roads and additional infrastructure to supply more than 6 megaliters of potable water. Why are cities important? Cities are drivers of economic progress and well being. In Singapore, a single square km of land generates \$269 million in economic value. Cities along the Yangtze River Delta, including Shanghai, Suzhou, Hangzhou, Nanjing, have only 6.7 percent of China's population and yet account for 15.7 percent of China's GDP. However, cities also contribute to 70% of global emissions.

- New variables, such as natural disasters and a changing climate, are raising the stakes about design and planning of the “right” infrastructure—the East Asia region is subject to over 70 percent of the world's natural disasters, including 90 percent of the world's earthquakes. 15 of the world's megacities (9 of them in Asia) are situated in low-elevation coastal zone, vulnerable to sea-level rise and worsening coastal surge. Even without climate change, many cities in river deltas (Shang-hai, Hanoi, Jakarta, and Manila) are sinking as a result of groundwater extraction and declining sediment deposits caused by dams upstream.
- Technology is changing the very face of infrastructure needs. A new digital divide is arising, a divide in terms of the quality, speed and price of broadband access. In Africa, 4% of the population is reached, as opposed to over 50% in developed countries. Such discrepancies have an impact. Broadband is a driver of personal and corporate productivity, making markets work more efficiently and providing a facilitating mechanism for good governance.
- As a result, today's infrastructure agenda is shaped not only by access and growth considerations. It is increasingly viewed as the cornerstone to address many of the broader development challenges in today's world—from rapid urbanization to climate change, including natural disasters, social stability, job creation, and global food crises.

More integrated and consistent approaches for sustainable development

- Tackling such a complex and interconnected agenda will require looking at synergies and strategic complementarities among sectors:
 - For example, promoting multipurpose hydraulic infrastructure which can support irrigated agriculture, and thus agricultural productivity and food security goals, and water storage to improve resilience to drought and floods;
 - green infrastructure, which integrated environmental considerations into the design and planning of infrastructure solutions;
 - Public urban transport systems, as a major part of the modal structure in urban transport to support low-carbon / sustainable cities and at the same time greater

social cohesion.

A New Vision about Who Finances Infrastructure

Embarking in this direction will also require a new vision about who finances infrastructure. Various estimates exist on the size of the infrastructure needs—some suggest annual investment and maintenance needs of 406 billion in East Asia, out of which only half is currently financed—to even more ambitious needs to reduce the development gap, catch up with high-income countries, and include climate change adaptation and mitigation needs. All these estimates point in the same direction: the public sector alone cannot provide funding volumes which are large enough; the private sector must be involved.

- Private flows have opened up new opportunities for infrastructure investments. During the global financial crisis, private interest in infrastructure investments remained stable and strong. This amounted to \$166 billion in 2011 (relative to \$71 billion of MDBs financing for infrastructure the same year). The global investment industry, even after the financial crisis and recent market turbulence, sits on assets worth over US\$100 trillion in the form of pension funds, mutual funds, exchange-trade funds, insurance funds, private equity funds, hedge funds and sovereign wealth funds. Local markets have proven more robust and liquid than the global financial markets, creating new opportunities to mobilize local currency financing for infrastructure.
- However, the sectoral scope of private investment in infrastructure has been relatively narrow, with almost 50% concentrated in the telecommunications sector. In Korea, one of the best performing countries in broadband, 94% of the investment in broadband infrastructure was private, while 6% was public. Likewise, the regional scope has been limited, with almost 50% concentrated in Mexico and the BRICs.
- Constrained public budgets will require innovative ways of combining different sources of infrastructure finance – public, private, ODA through PPPs – along with necessary sector reforms.

The role of the World Bank Group

What can the WBG do to help accelerate this catching up process?

- The WBG has long been engaged in infrastructure. While the World Bank's mandate expanded significantly over the years—to support economic development in low-income countries, reduce poverty and ensure prosperity, and promote sustainable development—, infrastructure remains more relevant than ever. The World Bank Group is the largest MDB development financier in infrastructure—infrastructure now represents 35 percent of Group's assistance in client countries. WBG annual commitments in infrastructure rose from \$6.9 billion in FY2003 to a

high-point of \$29.1 billion in FY10 (and \$18.2 billion in FY12). This high level of engagement started in 2003 with a major scale-up in commitments and transformed infrastructure into a core business line.

- Infrastructure is more than the sum of energy, water, transport and information and communications, and has a role to play in addressing the broader development challenges of today's world. This realization is shaping the new infrastructure Strategy of the World Bank Group—Transformation through Infrastructure.
- This strategy will lead the organization in new directions. It responds to clients' demand for infrastructure solutions to the more complex and interconnected development issues of today's world. It also aims to expand the envelope of infrastructure financing to more systematically include the private sector.
- We see infrastructure as key to alleviating poverty in the world, as an essential building block in helping poor countries to get on the path of sustainable development, and as an indispensable component of growth for any economy.

Lessons learnt from private financing

- We regard private sector financing of infrastructure as a critical element of the solution to address the development gap. Recently, many countries have shown interest into PPPs for infrastructure. Can developing countries and their partners establish practical models for crowding in private capital and expertise in infrastructure development? What actions are required by client countries on the enabling environment to open up private entry and investment? What actions are required to accelerate PPP development?
- The World Bank, with IFC and MIGA, has been engaged over the past twenty years in PPPs. Most of the Bank support for PPPs to date has been through: engagement on the enabling environment, technical assistance to support advisory services for transactions, the use of partial risk guarantees, integrated solutions to PPP development and financing (e.g. Indonesia Infrastructure Guarantee Facility, Singapore urban hub), and the use of IBRD/IDA lending to support the public portion of the PPPs.
- For example, the Bank has supported the government of Vietnam in designing a PPP Financing Framework through a strategic, multi-year AAA engagement supported by the East Asia Infrastructure Growth trust fund (EAAIG). Continuing assistance was offered to the government of Indonesia in moving its PPP program forward, including setting up a financing and guarantee facility in support of PPP transactions. Support is being provided to the government of the Philippines on a new initiative to scale-up PPPs. More recently, the Bank is assisting the Government of Thailand in drafting a new PPP law.

- WBG experience with PPPs provides some important lessons:
 - Properly designed PPPs can help achieve significant improvement in basic infrastructure delivery, and associated development outcomes.
 - For PPPs to flourish, governments will need to stay engaged, as many of the risks associated with long-term investments are beyond the ability of the private sector to manage.
 - Building public sector capacity to understand the public-private interface and develop these transactions together, helps reduce the political risks and attract private capital.
 - PPP projects require “patient capital”. The reality of private finance is that some transactions, especially in LICs, may not be funded if they do not support shorter payback periods for the private sector. Also, utility projects typically require large up-front investments which the private sector may not be ready to make without adequate risk mitigation instruments. In these cases, governments should undertake some of the early development work and mobilize a broad range of financing instruments to attract private capital from project developers and commercial lenders.
 - Finally, the high volatility of private investment flows highlights the reality that, despite great promise, the private sector cannot substitute for the public sector, which remains central to the delivery of infrastructure services, either as a provider or an enabler. A great deal of the infrastructure development in China and Brazil has been financed by national development banks, while in other countries, private investment funds operate with extensive public guarantees.
- Going forward, the challenge facing governments forward is to establish credibility in the international PPP market to leverage private capital into a range of infrastructure sectors. This will require clear legislations based on internationally accepted norms to attract private investors, and taking well-prepared PPPs to market. There are three key constraints to establishing such credibility:
 - Institutional constraints. Lack of progress on establishment of appropriate laws and regulations based on internationally accepted norms to implement PPPs, poor quality of project preparation and weak background analyses prior to bidding, weak domestic capital markets etc.
 - Political constraints. Lack of commitment by the involved government units to take the steps necessary to move the project forward (e.g., appropriate and timely allocation of land, cleaning up institutional bottlenecks such as involvement of SOEs, identification of project sponsor agency legally authorized to make decisions regarding the project, etc.).

- Financial constraints. Lack of financial viability of projects as expected revenues are unable to cover project costs based on current tariffs and projected usage, with few credible risk-mitigating instruments or government financial support to increase viability. Equally important is taking well-prepared PPPs to market. It is important to clarify that quality in this regard is far more important than quantity, i.e., we need to establish good models for PPPs.

- The region has rebounded well from the financial crisis, and private investments are flowing back in. But key constraints remain. We need to restore private sector interest in infrastructure and bring the more risk-averse investors back to the table. Governments continue to have trouble tapping local bond markets. We need to unlock local capital markets and institutionalize the flow of East Asia's high savings into infrastructure and other long-term investments. In short, we need a multi-pronged approach, with an innovative blend of risk-mitigating policies and instruments to facilitate private capital for development.

World Bank and Korea

- At the World Bank, we are trying to do our part. The new infrastructure strategy of the World Bank Group has identified the mobilization of additional private capital in projects as a new target vital to address the current and future infrastructure needs of the developing world.
- Korea is a key partner in this work. Among the top 25 donors to the World Bank, the Korean Government has pledged \$40 million over 4 years to support green growth in developing countries.
- But Korea is a leader in more than just financing; they serve as a trend setter as well. Investing at home, they are not only building infrastructure, they are building GREEN infrastructure. A study conducted by HSBC in 2009 showed that, among the fiscal stimulus packages of industrialized nations, Korea's had the highest content of green infrastructure.

We look forward to engaging in a discussion with all of you on how we can move this infrastructure agenda forward for our client countries. Thank you.

발전과정에 있어서 역량개발의 역할

곽재성

경희대학교 국제대학원

김달현

경희대학교 국제대학원

"역량 없이 발전은 없다"

I. 서론

유럽, 아시아, 아프리카 및 중남미 국가들이 많은 개도국들의 원조 성공사례를 제시하고 있어 많은 전문가들은 개도국에 대한 원조는 기술습득, 제도 구축과 경제 성장의 단순한 과정으로 보고 있지만 좀더 자세히 살펴보면 실제로 실패로 끝나는 경우가 많다. 이러한 경우는 역량이 부족한 빈곤국, 분쟁국 및 취약국가 등에서 흔히 볼 수 있다. 역량개발 없이는 개도국은 그들의 발전목표를 달성할 수 없으므로 역량개발은 발전의 근본적인 활동의 하나이다. 즉, 국가의 역량 없이는 발전은 이룩할 수 없는 것이다.

개도국의 성공적인 발전은 그 국가가 충분한 역량을 가지고 있는가 여부에 달려 있다. 개도국은 공적 개발 원조를 포함한 재정적 자원도 중요하지만 지속적인 인적 개발은 더욱 중요한 것이다. 만약 지원적 전략, 제반정책, 법률과 절차, 순기능적 조직과 교육받은 인적 자원이 없이는 개도국들은 전국 내지 지역적 개발전략의 기획, 수행 및 검토할 기반 등을 구축하지 못하게 된다. 역량개발은 이러한 기반을 강화하고 지속시키는데 도움을 주며 발전을 촉진시키는 중요한 요인이다. 즉, 이는 발전을 신속히 달성할 수 있는 '능력 있는 제도'(capable institution)에 관한 것이다.

오늘날 개발협력기금은 연평균 1,000억 달러에 달하고 있다. 많은 개혁에도 불구

하고 개도국의 발전은 매우 느린 편이다. 물론 이러한 느린 발전 속도는 원조국의 협력 부족과 수원국의 지도력/역량부족에 기인하기도 한다. 특히, 원조공여국의 원조 핵심은 수원국의 역량이 그들 자신의 당면문제를 스스로 관리할 수 있는 발전을 지원하는 전략을 펴는데 있다. 하여간 최근 국제적 원조효과와 발전의 효과는 수원국의 지속적인 역량개발에 있다는 것이다.

이러한 역량개발은 개인수준, 조직수준 및 사회적 수준에서 동시에 진행되어야 한다(김달현, 2010, pp. 51-52). 이러한 사회적 수준의 능력이 바로 국가역량(state capacity)을 말하는 것이다. 결국 개도국자체 국가의 총체적 역량개발을 위해서는 우선 개도국 주도의 제도발전이 추진되어야 하며 제도발전은 상술한 세 가지 수준의 역량개발이 뒷받침되어야 하는 것이다.

따라서 최근의 역량개발은 폭넓은 시야에서 인식하게 되었다. 즉, (i) 기술협력의 재평가, (ii) 역량개발이 일어나는 배경을 이해하는 중요성, (iii) 개도국 주인의식과 과정의 중요성 강조, (iv) 역량개발의 세 수준에서의 진행(개인, 조직 및 사회)과 상호작용, (v) 역량개발을 발전방도로 간주, (v) 역량구축의 참여 증대, (vi) 제도적 접근 방법과 제도의 논의, (vii) 원조공여자간의 협력증대 등을 열거할 수 있다. 역량개발은 모든 주체가 참여하는 변화와 변형을 포함하는 것이다.

본 논문에서는 서론에 이어 II에서는 역량개발의 패러다임의 변화와 중요성 및 국제적 동향을 논하고, III에서는 역량 개발의 기초개념, 세 수준과 주요이슈 및 원칙을 다루고, IV에서는 역량개발의 국별 실증적 연구를 소개하고, V에서는 역량개발을 위한 국제적 노력을 요약하며 VI에서는 결론 및 과제로 마감하려고 한다.

II. 역량개발의 패러다임의 변화와 그의 중요성 및 국제동향

1. 역량개발의 패러다임의 변화

(1) 시대별 역량개발 패러다임의 추이

역량구축의 개념은 최근에는 정책수립자, 원조기관 및 국제개발협력기구에서 인식이 증대하고 있다. 이러한 개념과 관행은 개발협력사회에서 장족의 발전을

해왔다. 즉, 역량개발의 개념과 관행은 개발 분야에서는 1950년대와 1960년대의 제도 구축/강화의 접근방법에서 시작하여 1970년대와 1980년대에는 인적자원개발로, 2000년대에는 역량개발과 지식 네트워크로 순차적인 발전을 해 왔다. (<표 1> 참조)

<표 1> 역량개발의 패러다임의 변화

구분	연대 별	역량개발 접근방법
제도 구축	1950년대와 1960년대	공공부문 제도제공 개별조직의 디자인과 기능에 초점 선진국으로부터 수입/이식된 모형 선진국 대학에서의 연수
제도강화 및 개발	1960년대와 1970년대	제도 구축 보다 제도강화로 이동 실적 개선의 도구제공 개별조직과 선진국 연수에 아직 치중
개발관리와 행정	1970년대	과거에 경시한 목표 집단의 추구 목표 집단을 추구하기 위한 공급제도와 공공 프로그램의 개선에 치중
인적 자원개발	1970년대와 1980년대	발전은 인간에 관한 것; 인간중심의 발전의 출현 목표에 대한 주요 부문: 교육, 보건 및 인구
신 제도주의	1980년대와 1990년대	역량구축을 부문별 수준으로 확대 (정부, NGO와 민간) 네트워크와 외부환경에 치중 국민경제행위를 실현하는데 집중 지속성문제의 등장과 프로젝트 중심에서 탈피
역량개발	1980년대 후반과 1990년대	기술협력개념의 재평가 개도국 주인의식과 과정의 중요성 강조 관건으로서 참여적 접근방법 발전의 방도로 간주
역량개발/지식 네트워크	2000년대	역량구축의 참여 증대 계속적인 학습과 적응의 강조 결과중심의 관리와 장기적 지속성의 균형화 제도적 접근방법과 복잡한 제도의 논의 개시 욕구의 평가/분석의 강조 ICT중심의 지식 네트워크의 확산 원조공여자간 협력의 증대

자료: Monica Blagescu and John Young, Capacity Development for Policy Advocacy: Current thinking and approaches among agencies supporting Civil Society Organizations, Overseas Development Institute, 2006, p.4

역량구축은 복잡성, 모호성과 일반성의 특징을 그대로 가지고 있다고 주장하고 있다(Morgan, 1998). 후술하는 역량개발의 정의에서 보는바와 같이 현재의 역량개발/구축의 정의는 세부적으로는 매우 상이하다.¹⁾ 그러나 모든 정의는 역량개발을 이해하는데 다음의 세 가지 측면에서 공통점을 지니고 있다(Baser, 2000). 즉, (i) 역량개발노력이 발생하는 맥락을 이해하는 중요성, (ii) 역량개발은 네 개의 수준(개인, 조직, 네트워크/부문과 사회전체)을 포함하고 있다. (iii) 역량개발의 노력은 상술한 네 수준 간에 관계에 순응하지 않으면 안 된다. 이러한 네 수준은 체계적으로 상호간에 연계되어 있는 것이다. 역량개발은 관련된 모든 주체들의 변화와 변형을 포함하고 있다. 역량개발의 일반이론은 존재하지 않고 있다. 그러나 역량개발전략은 효과적으로 하기 위해서는 상술한 네 개의 다른 수준에 주목해야 한다.

(2) 역량개발의 현재 패러다임과 새로운 패러다임의 비교

<표 2> 역량개발의 현재 패러다임과 새로운 패러다임의 비교

구분	현재의 패러다임	새로운 패러다임
개발의 성격	경제, 사회적 사정의 개선	“올바른 역량구축”을 포함한 사회적 변형
효과적 개발협력의 조건	외부에서 수립된 양호한 정책	토착적 또는 고유의 양호한 정책
비대칭적 원조공여기구와 수원국 관계	협조정신과 상호존중을 통하여 일반적으로 대처하되 개발과정은 원조기구가 통제	명확한 조치를 취함으로써 문제를 구체적으로 해결해야 한다. 수평적 공조관계 유지
역량 개발	강력한 제도와 혼합된 인적 자원 개발	역량의 세 개의 교차 연결된 수준: 사회, 조직 및 개인
지식의 습득	지식은 이전될 수 있다	지식은 습득해야 한다
지식의 가장 중요한 형태	개도국의 수출을 위한 선진국에서 개발된 지식	다른 국가(개도국 또는 선진국)에서 습득한 지식과 혼합된 토착지식

자료: UNDP, Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, 2002

어떠한 정책의 수행은 제도개혁과 역량개발을 주요구성요소로 포함시키고 있다. 역량개발은 오늘날 중심적 개발과제의 하나이다. 왜냐하면 거의 대부분의 사회 및 경제발전은 역량개발에 따라 좌우되기 때문이다. UNDP는 새로운 역량구축 패러다

1) 역량개발은 역량구축이나 역량강화 등과 서로 혼용하고 있다.

임의 내용을 제시하고 있다. (<표 2> 참조) 이러한 새로운 패러다임은 현재의 패러다임에서 해결하지 못한 중요한 문제들을 담고 있다.

1) 역량개발은 발전의 용어와 동의어로 사용하고 있으며 개도국의 발전정책과 프로그램의 관리와 연결된 제도 구축과 인적 자원개발을 포함하고 있다. 발전의 역사는 제도의 발전과 그 맥을 같이 한다는 것이다. 따라서 역량구축은 사회적 변형과 발전을 수반한다는 것이다(North, 1992). 개도국의 기존 역량을 무시하고 선진국에서 도입된 지식과 제도로 대치하려고 한다면 발전은 사회적 변형(transformation)이 아니고 오히려 대체(replacement)에 불과하다.

2) 원조공여국이나 외부에서 수립된 정책은 아무리 양호한 정책이라도 개도국의 실정과 욕구를 반영하지 못하여 그 실효성을 거두기 힘들다. 따라서 개도국의 주인 의식과 실정을 반영한 토착적인 양호한 정책만이 그 효과를 거둘 수 있다.

3) 원조공여국과 수원국은 동등한 파트너이지만 발전과정을 원조공여국이 통제한다면 원조의 효과성은 저하될 것이다.

4) 역량개발의 핵심은 광범위하고 종합적이어야 한다. 물론 인적 개발과 역량개발은 밀접한 관계가 있지만 역량개발은 행정적 기술이나 프로젝트를 초월한 원조공여국에서 생각하는 개념보다 훨씬 복잡한 개념이다. 역량개발은 기본적으로 모든 주체의 변화와 변형의 문제이며 장기적인 것이다. 즉, 역량개발은 개인, 조직 및 사회 수준 간에 상호작용을 가속화하는 것이다.

5) 지식은 선진국에서 단순한 전수가 아니라 습득되어야 한다. 지식은 선후진국에서 모두 습득해야 하며 이러한 수입된 지식은 토착의 지식과 혼합되어야 한다. 개도국에 있어서 병행하여 존재하고 있는 지식과 생산에는 두 제도가 있다. 즉 토착적인 것과 현대적인 것이 있다. 새로운 지식이 기존의 토착적인 지식과 생산제도에 통합되지 못한다면 아무리 잠재력이 있어도 결국 실패하게 될 것이다. 역량개발의 일반이론은 존재하지 않는다는 것이다.

2. 역량개발의 중요성

오늘날 국가적 역량을 배양하고 증진시키는 것은 지속가능한 발전과 원조의 효과성을 위하여 절대적으로 필요하다는 공감대가 커지고 있다. 역량개발의 중요

성은 다음과 같다. (i) 역량개발은 개발의 파급효과와 지속가능성을 최적화하는데 필요불가결의 전제조건이다. (ii) MDGs 달성을 위해서 역량개발에 대한 효과적인 접근방법은 가장 본질적인 것이다. (iii) 효과적인 역량개발은 역사적, 정치적, 경제적 및 사회적 제 요인을 폭 넓게 고려해야 한다. (iv) 국가적인 주인의식, 지도력과 자부심의 배양은 매우 중요하며 개도국과 원조공여기구의 이익과의 복합성(plurality)을 인식해야 한다. (v) 지식과 기술이전의 중요성의 인식은 지속가능한 국가역량을 위하여 충분한 것이 아니다. 광의로 볼 때 역량개발은 국가적인 권한 부여와 기금공여기관, 개도국 정부와 다른 조직집단들 간에 보다 균형 잡힌 관계를 가능하게 해주는 조치를 향하여 움직이는 것을 상징하고 있다(김달현, 2010, pp.51-52). 역량개발은 개발에 건설적인 참여의 과정을 나타내는 것이다. 결론적으로 역량개발의 목적은 기본적으로 지속가능한 기반위에서 합의된 목표를 달성하기 위하여 국가조직과 집단이 자원을 동원하여 사용할 수 있게 하는 과정을 지원하는 데 있다.

3. 역량개발의 국제적 동향

(1) 역량개발을 포함한 원조효과 과제는 2003년 로마에서 개최된 제1차 고위급 포럼에서 시작하여 2005년 파리선언(역량개발의 중요성 강조), 2008년 5월 Bonn Consensus, 2008년 9월 아크라 행동 아젠다(6개항의 역량개발 우선순위), 2011년 역량개발의 Cairo Consensus (synthesis report)와 2011년 제4차 고위급 포럼(역량개발 주제 분과회의)에서 논의하여 왔다. 변화의 방향은 다음과 같이 명백한 것이다. (i) 보다 많은 수원국의 원조에 관한 주인의식과 지도력, (ii) 수원국 제도의 활용과 지원에 있어서 보다 많은 개발파트너의 관심, (iii) 지속적인 인적자원 개발을 위한 기반으로서 수원국 역량의 강화에 대한 보다 많은 관심, (iv) 지속적 발전의 제약요인으로서 역량부족에 대한 보다 많은 인식 등을 열거할 수 있다.²⁾

2) OECD, et al, Capacity Development: Lessons learned and actions for Busan and beyond: Synthesis Report, 2011, p. 4

(2) The Paris Declaration on Aid Effectiveness

2005년 원조효과에 관한 파리선언은 원조의 과거의 경험을 바탕으로 원조의 원칙으로 (i) 수원국의 주인의식(ownership), (ii) 수원국 개발의제에 맞는 원조의 일치(alignment), (iii) 공여국 간에 원조조화(harmonization), (iv) 원조성과의 관리(managing for results), (v)호혜적 책무(mutual accountability) 등을 명시하여 이 원칙의 준수를 권고하고 있다. 특히, 발전전략과 과정에 대한 개도국의 주인의식과 지도력을 위한 역량개발의 중요성을 강조하고 있다. 이것은 역량개발을 국제원조논쟁의 중심에 서게 하였다.³⁾

(3) The Accra Agenda for Action(AAA) 역량개발 우선순위

2008년 AAA 공동선언은 14항에서 지적하기를 “기술협력은 역량개발을 하는 많은 수단중의 하나이다”라고 하였으며 계속하여 말하기를 “역량개발을 위한 원조기구들의 지원은 수요 주도적이며 수원국의 주인의식을 지원해야 한다는 것이다.” 좀 더 구체적으로 부연하면 이러한 목적을 위하여 개도국과 원조기구들은 (i) 기술협력의 선정과 운영을 공동으로 해야 하며, (ii) 남남협력을 포함한 개도국 및 지역자원의 공급을 통하여 기술협력을 증대시켜야 한다는 것이다. AAA선언의 6개항의 역량개발에 관한 중요한 우선순위를 제시하고 있다. AAA 역량개발우선 순위는 아래와 같다.⁴⁾

(i) 시민사회와 민간부문-시민사회와 민간부문이 역량개발에 있어서 그들의 역할을 할 수 있게 함. (ii) 국가적, 부문별 및 주제별 전략-주요한 전국적, 지역별, 부문별 및 주제별 전략에 있어서 역량개발 우선순위의 적절한 통합을 보장하는 것. (iii) 기술협력-기술협력에 있어서 수요주도가 되도록 노력하고 남남협의체 (South-South arrangements)를 포함한 국별 및 지역별자원 활용을 증대를 할 것. (iv) 환경조성-국별 역량개발에 대한 제도적 장치에 주력할 것. (v) 수원국 제도(country system)-정책을 수행하고 공공자원을 관리하기 위한 국가제도의 활용을 평가, 강화, 증대할 것 (조달, 공공 재정관리, 결과, 통계와 정보제도 등을 포함). (vi) 취약상태- 분쟁 후에 국가를 포함한 국가들의 취약상태 하에 있는 역량구축과 개발을 기획, 실행, 조정할 것 등

3) OECD/DAC, Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005

4) The Bonn Workshop Consensus. www.oecd.org/dac/governance/capacity_development

이다. DAC, 남측 주도의 CD Alliance와 Learning Network for Capacity Development(LenCD)는 상술한 우선순위를 수행하는 것을 돕기 위하여 공조를 하고 있다.

(4) The Bonn Consensus

2008년 5월 Bonn Consensus에서는 남북이 개발협력과제를 통합하는 세력으로서 개도국의 역량강화를 위한 공동의 노력을 다짐하였다. 여기에서는 6개의 우선순위를 확인 채택하여 상술한 AAA공동선언의 기반을 제공하였다. 이는 Accra선언 이후 역량개발을 강화하는 출발점을 만들어 주었다.⁶⁾

(5) The Bogota Statement

2010년 3월 콜롬비아 Bogota에서 개최한 “남남협력과 역량개발에 관한 고위급 회의”에서 발표한 효과적이고 포괄적인 개발 공조에 관한 성명서이다. 이는 남남협력의 관행을 확대하기 위한 유용한 제반 전략을 제시하고 있으며 제4차 원조효과에 관한 고위급회담에 활용되기를 기대하고 있다.⁵⁾

(6) The Cairo Consensus

이는 2011년 3월 이집트 Cairo에서 개최된 역량개발에 관한 Cairo 워크숍에서 결의한 합의서이다. 즉, (i) 역량개발은 추가부분이 아니다. (ii) 역량개발은 개발성과 달성과 책임 있는 제도를 위한 전략이다. (iii) 역량개발을 위한 국내지도력은 필수적이다. (iv) 기존역량은 모든 역량개발 이니셔티브의 기초이며 훼손해서는 안된다. (v) 무엇을 해야 하고 하지 않아야 하는가에 대한 체계적인 학습은 역량강화의 관건이다. (vi) 공급주도의 기술협력은 지속적인 역량을 거의 구축하지 못한다. (viii) 역량개발은 개도국과 특히 취약국가를 위해서는 최우선순위 과제이다. Cairo Consensus도 남측의 의견을 제4차 고위급회담에 건의하고 국별 수준에서 행동 지향적 역량개발을 더욱 요구하고 있다.⁶⁾

5) Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnership, The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, 25 March 2010

6) Cairo Consensus on Capacity Development: Call to Action, 29 March 2011

(7) The Bangkok Call to Action

이는 2011년 9월 태국 Bangkok에서 개최된 “기술협력의 개혁을 위한 국별 주도 접근방법”(A Country-led Approach Towards Reform of Technical Cooperation)의 성명서이다. 이는 종래의 개도국을 지원한 전통적인 현 관행을 개혁할 필요성에 대해 공감하고 있다. 기술협력과 관련된 문제들은 모두 잘 인식, 분석, 이해하고 있으나 이에 대한 유용하고 적당한 개혁이 이루어지지 않고 있기 때문에 이에 대한 실천과 행동을 위한 공동의 요구인 것이다.⁷⁾

(8) The Addis Ababa Statement

이는 2011년 에티오피아 아디스아바바에서 열린 개발효과에 관한 제3차 아프리카 지역회의에서 결의한 “개발효과성에 관한 제3차 아프리카 지역 회의”(The Addis Ababa Statement on Development Effectiveness)성명서로서 6개의 아프리카의 개발효과성을 위한 주요 회의과제를 포함하고 있다.⁸⁾ (i) 미완성의 원조효과 과제, (ii) 개발효과를 위한 역량, (iii) 대륙 간 공조 특히 남남 협력과 새로운 개발협력 구상, (iv) 개발협력의 지역적 차원, (v) 원조를 넘어—개발을 위한 아프리카 자원의 동원, (vi) 부산 제4차 고위급 회의 후에 제반 과제 등이다. 부산 고위급회의를 통하여 아프리카 참가자들의 공통의 견해를 전달하고 장기적으로 개발의 효과를 증대하는데 있다.

(9) Thematic Session on Capacity Development in the Busan HLF4

2011년 11월에 한국 부산에서 개최된 원조효과성에 관한 제4차 고위급회담(The 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness)에서는 역량개발은 개도국 주도의 변화과정임을 강조하고 이들의 효과적인 제도와 국가제도가 개발효과를 위하여 중심적인 역할을 하며 이를 가능하게 하는 것이 역량개발임을 확인하였다. 특히, 역량개발에 관한 주제별 회의(Thematic Session on Capacity Development)에서는 다음과 같은 논의를 하였다. 역량개발은 지속적 성장결과를 위해서는 필요하며 약간의 성공사례

7) Bangkok Call to Action on Technical Cooperation for Capacity Development, 15 September 2011

8) The Addis Ababa Statement on Development Effectiveness, the 3rd Africa Regional Meeting on Development Effectiveness, 28-30 September 2011

도 있다. 그 반면에 실패의 사례가 더 많았다는 것이다. 역량개발은 매우 복잡하고 장기적이며 정치적인 도전과 과제를 포함하고 있다.⁹⁾ (i) 주인의식, 정치적 약속과 지속적인 정치적 참여와 지도력은 효과적인 역량개발을 위해 필요불가결한 것이다. 이는 자기결의의 문제인 것이다. 행동에 대한 급속한 변화가 필요하며 합의된 행동에 대한 관행의 모니터링은 앞으로 계속 필요하다. (ii) 참석자들은 강력한 국가 비전의 중요성을 지적하고 역량개발은 명백한 국가적 우선순위를 두어야 한다는 것이다. 그 외에 개발과정에 있어서 국가와 동시에 민간부문과 시민사회의 역할도 중요하다는 것이다. 남측의 think tank도 내생적으로 육성할 해결방안(home grown solutions)을 발굴하고 분석하는데 중요한 역할을 할 수 있다. (iii) 역량개발의 모범관행은 다음과 같이 열거하였다. a) 제도의 실적을 개선하는데 치중할 것, b) 강력한 성과 논리, c) 체계적인 기획, 수행, 모니터링과 출구 전략, d) 국별 수준의 공동 학습방법, e) 실적의 투명한 모니터링, f) 작업을 통한 학습, g) 실용적인 해결방법 등을 열거하고 있다. (iv) 지식교류와 동료학습은 역량개발을 위한 강력한 메커니즘이다. 한국의 지식공유프로그램(knowledge-sharing program)에 관한 KDI/WBI 연구를 예거할 수 있다. (v) 역량개발은 교육과 훈련이상의 문제이다. 이것은 제도와 변화의 과정에 관한 문제이다.

주제별 분과에서는 성공적인 변화과정에서 성과 중심의 역량개발의 중요성을 강조하였으며 실행해야 할 명백한 활동을 제안하였다. 즉, (i) 성과중심의 역량개발은 국별 주도의 압축형의 중요하고 명백한 중심이며 부산포럼 이후에 취해야할 효과적인 제도에 관한 작업이어야 한다. (ii) 역량개발에 관한 지식을 습득하고 공유하는데 대한 더 조직적이고 명백한 접근방법이 필요하다. 이것이 바로 부산회의에서 결의한 핵심이며 기존 네트워크를 활용하고 역량개발을 위한 총체적인 지식체계를 강화해야 한다.

역량개발은 하나의 추가적인 문제도 아니고 재고의 여지가 있는 문제도 아니다. 그러나 역량개발을 국별 주도의 개발우선순위의 중심에 놓도록 할 책임 있는 정치 지도력을 요한다.

9) Thematic Session on Capacity Development, the 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November 2011

(10) OECD/DAC, CD Alliance and LenCD의 공조

DAC 사무국의 정책과내에 작은 부서가 설치되어 역량개발공조업무를 담당하고 있다. 이러한 이니셔티브를 수행하기 위하여 DAC은 다음의 두 개의 기관과 공조 체제를 형성하였다. (i) CD Alliance는 남측 주도의 포럼으로서 역량개발에 대한 개도국의 정치적 자문을 행하고 있다. (ii) Learning Network on Capacity Development(LenCD)는 관행에 관한 총체적인 체계를 만드는 분석가와 실무자의 비공식적인 네트워크이다. 이 기관은 역량 개발의 교훈과 모범관행에 관한 기존정보와 지식을 수집, 통합하는 경험적 학습에 중점을 두고 있다. AAA의 6개의 역량개발 우선순위는 세기관의 공동 노력의 실용적인 기반이 되고 있으며 세기관은 이를 바탕으로 개도국의 역량개발을 지원하고 있다. 그 이외에도 추가적인 파트너로서 New Partnership for Africa's Development(NEPAD), Asian Capacity Development for Development Effectiveness(CDDE) Facility, African Capacity Building Foundation(ACBF), 남미의 Task Team on South-South Cooperation(TT-SSC)과도 공조 체제를 형성하고 있다. 최근까지 역량개발의 논의는 북측 주도 (Northern-led)의 분석과 행동이 지배적이었으나 남측의 관심(Southern interest), 협력 및 문헌이 증대하고 있어 남측 목소리(Southern voices)가 높아지고 있다.

(11) New Development Partners (BRICS와 G20)의 등장

새로운 개발 파트너들이 참신한 구상과 활력을 가지고 등장하고 있다. 이들이 바로 소위 BRICS와 G20 포럼이다. 지난번 부산 제4차 고위급회담(HLF4)에 G20 포럼을 한국이 초청한 것은 매우 주목할 만하다. 이러한 새로운 파트너들은 역량개발과 남남 협력(South-South cooperation)을 지원하였다.

4. 기술협력의 재평가

(1) 1970년대와 1980년대에는 개발협력에 대한 가장 보편적인 접근방법은 기술협력(technical cooperation)이었다. 그 당시에 우선순위는 기술훈련과 선진국으로부터 각종 모델과 제도의 도입에 두었다. 외국의 기술적 전문가들이 전문지식과 기술을 제공하기 위하여 단기간 개도국에 왔던 것이다. 이러한 활동에는 재정적 지원이

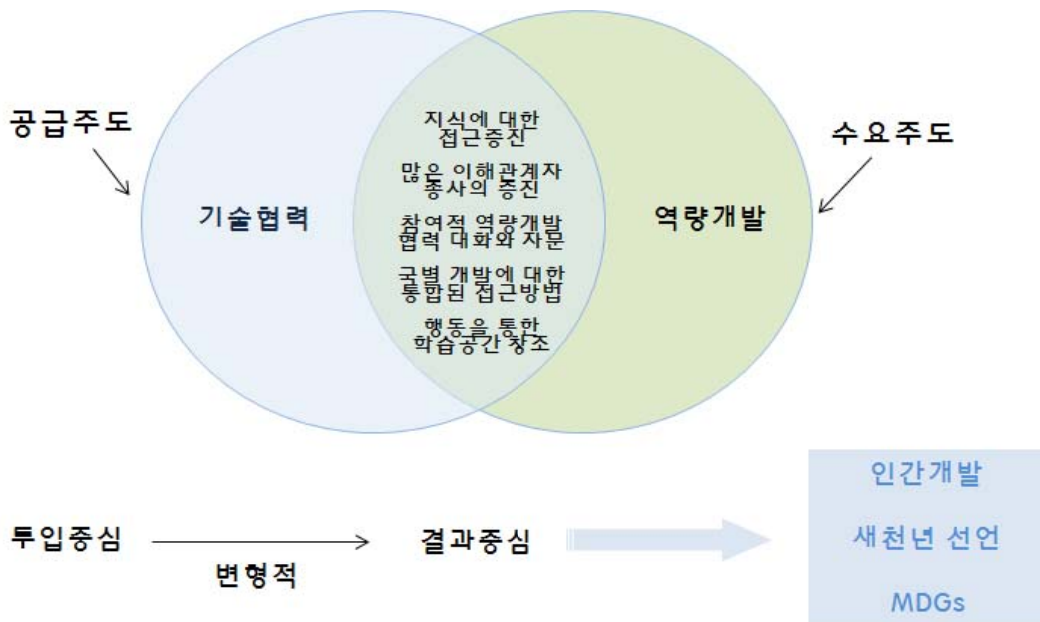
뒤따르곤 하였다. 그러나 숙련기술의 이전이나 이러한 지원의 지속성에 대해서는 주의를 기울이지 않았다.

1990년대 초에는 기술협력의 역할에 대한 생각이 바뀌기 시작하여 역량개발의 새로운 시각이 나타나기 시작하였다. 단기적인 전문지식의 적합성은 의구심을 갖게 되었다. 지속성과 하나의 해결책의 적합성 문제가 더욱 중요하게 되었다. 연수의 제공, 연수 참가자의 지원과 연구시찰계획 등이 하나의 규범이 되어 다자간 및 양자간 원조기구에서 이러한 연수사업을 담당하게 되었다. 그러나 이러한 단독의 연수 활동은 충분하지 못하다는 것을 알게 되었다.

이러한 인식은 외부의 지원은 역량개발을 추진하는 유일한 견인차가 더 이상 될 수 없다는 것을 알게 되었다. 그 대신 역량개발은 보다 넓게 내생적인 변화과정을 체화시켜야 할 필요가 있는 장기적인 노력으로 인식하게 되었다. 이러한 변화과정은 개도국 스스로가 담당해야 하며 개도국의 특수사정에 따라야 하며 가치체계의 상당한 변화가 따라야 하는 것이다. 그렇게 함으로서 그들은 새로운 숙련기술과 지식을 얻게 되는 것이다(그림 1 참조)

<그림 1>

기술협력에서 역량개발로의 이동



자료: UNDP, Capacity Development, Practical Note, 2008, p. 23

외부의 지원활동은 개도국의 과정을 도와주고 촉진시킬 수 있지만 이러한 활동은 개도국의 주인의식과 그들의 역량을 저해할 수도 있다. 그러므로 지원의 초점은 지원과정을 적응시켜 개도국이 원하는 역량개발 과제를 잘 만들 수 있게 하는데 두어야 한다. 이것은 과거에 원조기구가 해온 간섭의 역할보다 변화과정에 관리와 관련된 역할을 더 도와주는 역할을 필요로 한다.

원조공여기구의 역량개발을 위한 기술협력의 혁신은 (i) 문서상의 지침(정책, 전략, 안내 및 개념서, 접근방법, 관행 노트와 working paper 등), (ii) 원조기구내부 역량강화(직원 훈련, 직제조정, 현지운영의 모니터링과 평가, 학습과정의 편성, website의 개설, 특별외부 동료 그룹의 이용), (iii) 운영상 관행의 변경(수원국의 주인 의식과 관리에 치중, 국별 제도개혁과 더불어 대폭적인 일치/조정, 부문별 수준에서 전략적 통합, 수원국 능력구축을 위한 지역협력의 지원, 원조기구 간에 통합과 조화, 개도국 전문가의 활용과 개발, 전문가의 자문역 장려(실무직 대신), 남남협력의 지원), (iv) 증거와 지식 공유에 중점(성과중심의 기술협력의 실시, 가능한 일과 불가능한 일을 바탕으로 한 지식 공유의 증진, 역량개발을 위한 기술협력의 연구와 분석의 기금제공) 등 이다.¹⁰⁾

또한 수원국의 역량개발을 위한 기술협력의 혁신은 (i) 문서상의 지침(역량과 기술협력을 중심으로 한 지침과 전략, 수원국의 역할 명시, 공동관리/수행과정의 주장), (ii) 내부 조직 활동강화[공동수행과 학습의 강조, 기술협력관리를 위한 행정부서 설립, 역량문제와 기술협력을 종합적인 부문적인 계획에 통합추구(공무원제도 개혁을 포함)], (iii) 관행의 변경(전문가의 선정과 이용에 강력한 지도력 행사, 수원국 전문가의 코치, 결합 및 해외 거주자 사용을 통한 통합, 외국전문가의 이용을 줄이기 위하여 수원국 전문가와 훈련지도자의 역량강화를 위한 프로그램의 설치, 개혁기회의 창구로서 현행 원조효과과정을 이용, 국내 및 동료중심의 학습의 이용 증대) 등 이다.¹¹⁾

(2) UNDP가 2002년에 발표한 Capacity for Development :New Solution to Old Problems가 새로운 패러다임 등장의 전환점이 되었다. 이 보고서는 기술 원조를

10) OECD/LenCD, Perspective Note on Technical Cooperation for Capacity Development, 2011, Box 3. Types of donor innovation, pp.7-8

11) OECD/LenCD, Perspective Note on Technical Cooperation for Capacity Development, 2011, Box 4. Partner country innovation, p.8

둘러싼 제 문제를 분석하고 기술협력의 구식(전통적) 모형은 다음과 같은 잘못된 가정에 입각하고 있다는 것이다. (i) 이 접근방법은 개도국의 기존 역량을 무시하고 있으며 다른 국가에서 만든 지식과 제도로 이를 대체하려고 한다. (ii) 비대칭적인 원조공여기구와 수원국의 관계이다. 이는 원조기구와 수원국은 동등한 파트너로 간주하지만 개발과정은 원조기구가 통제해야 한다는 신념에 입각하고 있다. 이와 같이 기술협력은 잘못된 가정에 입각하여 운영되어 왔기 때문에 기술협력은 수원국의 역량을 잠식하고 우선순위를 혼돈시켰으며 고귀한 프로필 활동(high-profile activities)만을 선정하였다. 또한 고비용 방법에 의한 분산된 관리 하에서 수원국의 요구를 무시한 기술협력을 수행하였다(UNDP, 2002, p. iv).

(3) 기술협력(technical cooperation)은 역량개발을 위한 국제적 지원의 가장 가치적인 형태이다. 또한 기술협력은 역량개발을 위한 원조지원의 중요한 부분이다. 기술협력이 공적개발원조의 1,000억 달러의 25%를 차지하고 있다. 즉, 최근에는 250억 달러에 달하고 있으며 그중에서 50%가 기술원조(technical assistance)에 사용되고 나머지 50%가 훈련과 교육장학금으로 사용되고 있다.

최근에는 원조기구가 종래의 기술이전의 공급에서 역량개발의 수요주도개념으로 이동함에 따라 기술협력관행의 변화와 개혁이 서서히 진행되고 있다. 기술협력을 역량개발 목적의 한 수단으로 생각함으로써 각 원조기구는 이 분야에서 모범관행 정책을 추구하게 되었다.¹²⁾ 기술협력은 공급에 관한 문제가 아니고 수요에 관한 문제이다. 그리고 top-down approach가 아니고 오히려 수평적인 공조(horizontal partnership)인 것이다.

(4) 아시아개발은행(ADB)은 정책 및 자문 기술원조(Policy and Advisory Technical Assistance)와 역량개발 기술원조(Capacity Development Technical Assistance)가 2007~2010년間に 전체 기술원조의 70%를 차지하고 있다. 즉, ADB의 기술원조자원의 대부분을 “전략 2020년과 역량개발활동 계획”에 포함된 방향에 따라 역량개발지원에 사용되는 것이다.¹³⁾

오늘날 기술협력에 대한 전망은 원조기구나 수원국을 불문하고 하나의 공동의

12) Box2. Three Broad “Generation” of Technical Assistance, OECD/LenCD, Perspective Note on Technical Cooperation for Capacity Development, 2011, p.5; 최근 대표적인 연구는 ECDM, 2007; JICA et al. 2008; EU, 2008 등을 열거할 수 있다.

13) ADB, Capacity Development Action Plan: Annual Progress Report 2010, 2011, p.7.

컨센서스를 이루는 방향으로 나아가고 있다. 그 기본적인 요소는 다음과 같다.¹⁴⁾ 즉, (i) 기술원조는 개도국 사정에 적용된 과정을 지원하는데 선택적으로 사용할 것, (ii) 가능한 한 전문가의 관리를 수원국으로 점진적으로 이전시킬 것, (iii) 역량개발 전망을 이용하고 기술협력활동을 개선할 것, (iv) 기술협력과 기술혁신활동을 신속성 있게 공동으로 관리하되 성과를 중심으로 할 것, (v) 미래정책과 활동의 장기적이고 중심적인 특징을 가진 학습을 바탕으로 한 증거를 활용할 것, (vi) 남-남 협력의 기회를 보다 많이 활용할 것 등을 들 수 있다.

III. 역량개발의 기초개념과 중요이슈 및 원칙

1. 역량개발의 기초개념

(1) 역량 및 역량개발의 정의

역량(capacity)은 한 기능을 실현하는데 필요한 숙련 기술, 지식과 자원을 말한다. 역량은 매우 복잡한 개념이다. Hildebrand와 Grindle (1994, p.10)은 역량을 적절한 과업을 효과적으로, 효율적으로 그리고 지속적으로 수행할 능력으로 정의를 내리고 있다. 반대로 Loubser (1994, p.23)는 역량의 제요소를 다음과 같이 규정하고 있다. (i) 구체적인 목표 (비전, 가치, 정책, 전략 및 관심 등을 포함), (ii) 노력(의지, 활동력, 집중, 작업윤리와 효율성 등을 포함), (iii) 능력(지능, 숙련기술, 지식 및 정신적 자세 등을 포함), (iv) 자원(인적, 물적, 기술적, 문화적 및 금융적 면 등을 포함), (v) 작업 조직(기획, 디자인, 일정작성과 동원 등을 포함) 등이다. 그러나 역량은 문제해결 능력이며 선택을 알려주고 우선순위를 규정하고 미래를 계획한다는 개념이라는 면에는 국제적으로 합의를 이루고 있다.

역량개발(capacity development)은 역량을 창조하거나 구축하는 과정을 말하며 그들의 사용, 관리 및 유지를 포함한다. 이 과정은 국가의 현존 역량자산에서 만든다는 점에서 역량구축(capacity building)과는 구별되며 내부에서 일어나게 된다. 종래의 역량개발(capacity development)은 공급자중심의 기술적 훈련, 워크숍과 외국

14) 3.1 An emerging joint consensus, OECD/LenCD, Perspective Note on Technical Cooperation for Capacity Development, 2011, p.15

전문가의 지원을 바탕으로 한 역량개발을 말하였지만 이러한 전통적인 개념에서 벗어나 최근의 역량개발은 역량개발을 지원하는 양자 간 및 다자간 개발협력기구에 의하여 다양하게 그리고 새롭게 규정하고 있다.

역량구축(capacity building)은 역량을 창조하거나 구축하는 초기단계만을 포함하는 과정을 보통 말하며 초기에는 기존 역량이 전무함을 전제하고 있다. 이런 점에서 역량구축은 역량개발보다 덜 포괄적이라고 할 수 있다. 역량구축은 기존역량이 역량파괴(capacity destruction)나 역량 도피(flight)등으로 인하여 대부분 상실된 경우로서 위기 또는 분쟁직후의 상태와 관련이 많다. (UNDP, 2008a, p.5)

(2) 역량개발의 특징

역량개발은 다음의 특징을 지니고 있다, 즉, (i)역량개발은 개인, 개별조직, 및 조직 집단의 부속물로서 상술한 주체에 내부적(internal)인 것이지 외부적인 것이 아니다. (ii) 역량개발은 조직과 개인의 내부에서 일어나는 변화 과정이다. (iii) 역량개발은 지식, 숙련기술, 작업과정, 도구, 제도, 기관의 패턴 및 경영 형태 등의 변화를 포함하고 있다. (iv) 외부참여자(원조기구)는 역량개발을 기획/수행할 수는 없다. 그들은 역량개발과정을 지원하거나 역량개발과정을 위한 올바른 외부의 인센티브를 조성하는데 도움을 줄 수 있다.

(3) 역량개발의 변화

역량개발은 다음의 세 가지 요소가 존재해야 일어 날수 있다. (i) 현 상태에 대한 불만이 있을 때(너무 낮은 현재 역량), (ii) 현재 상태에서 미래 상태로 이행할 믿을 만한 변화과정이 확실할 때(충분한 수행의사/책임, 능력 및 자원이 있을 때), (iii) 미래에 대한 구성원의 의견이 일치할 때 등을 들 수 있다. 이러한 세요소가 합하여 변화의 압력을 만들 수 있다. 이러한 세 요소는 상호 의존성을 지니고 있다. 따라서 이 세요소가 어느 정도 균형을 이루어야 한다. 이러한 요소들은 정태적인 것이 아니고 동태적이며 시간이 흐름에 따라 변화하게 된다.

역량변화의 주체는 지도자, 집단, 연합체 및 기타 단체 등으로 그들은 개발목표 달성을 위하여 적극적인 변화를 일으키고 추진하는 것이다. 이러한 변화과정은 역량

개발활동이 결과적으로 특수한 개발목표를 가져오는 과정을 의미한다.

(4) 역량개발의 다양한 정의

역량개발에는 양자 및 다자간 개발협력기구에 의하여 다양하게 정의되고 있다. (i) UNDP의 정의: 역량개발은 개인, 조직 및 사회가 시간이 경과함에 따라 그들 자신의 목표를 설정하고 달성하기 위한 능력을 얻고 강화하고 유지하는 과정으로 정의하고 있다. (ii) OECD/DAC의 정의: 역량개발은 개인, 조직 및 전체사회가 장기적으로 능력을 발휘, 강화하고 창조하며 적응/유지하는 과정을 말한다. (iii) GTZ(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)의 정의: 역량개발은 지속 가능한 바탕위에서 그들 자신의 목표를 달성하기 위하여 자원을 효과적으로 사용하기 위하여 개인, 조직 및 사회의 능력을 강화하는 과정을 의미한다. (iv) CIDA(The Canadian International Development Agency)의 정의: 역량개발은 조직, 집단 및 개인이 그들의 실적을 개선하고 개발이익을 창출하고 그들의 목적을 달성하는 활동, 접근방법, 전략 및 방법론 등으로 규정하고 있다. (v) World Bank의 정의: 역량개발은 지도자, 연합체와 기타 주체들은 개발목표를 달성시키기 위하여 변형적인 학습의 특정지역주도의 과정을 말하며 제도적 역량분야-(주인의식, 정책 및 조직)의 제변화를 지원하는 활동을 주도한다(World Bank Institute). 또한 World Bank는 약간 다른 정의를 내리고 있다. 즉, 역량개발은 그들 자신의 사회, 경제적 목적을 달성하기위하여 한 사회에 있어서 주요 참여자(actors)의 인증된 능력을 말한다. 이것은 대부분의 배합된 제 요인(실행 가능한 제도와 조직, 지도력의 책임과 비전, 재정적 및 물질적 자원, 숙련된 인적 자원 등)들의 기능적 존재를 통합하여 말하는 것이다(World Bank Africa Region). 상술한 정의들은 다양하지만 상당한 공통점과 학습적인 측면을 발견할 수 있다.

(5) 역량개발목표와 직접적 성과

개발목표는 사회 및 경제적 사정에 지대한 영향을 미치며 이러한 개발목표는 일반적 목적과 역량개발 프로그램의 방향을 결정하는바 이들은 이해당사들 간에 강력한 합의에 의하여 이루어져야 한다.

직접적 성과는 학습성과(learning outcomes)로 알려져 있다. 활동의 직접적 성과는 개인수준에서 일어나는 변화, 개인과 집단 간에 상호작용에서 일어나는 변화, 그리하여 보다 넓은 조직 또는 사회 환경에서 일어나는 변화 등으로 관찰된다. 이러한 결과에 대한 표준적 지표들은 여러 가지 목적에 따라 작성된다. 즉, 의식수준의 제고, 숙련기술의 향상, 합의와 팀워크의 개선, 연합/네트워크의 육성, 정책/전략의 수립 및 전략/계획의 수행 등을 예거할 수 있다.

(6) 역량의 분야

역량분야는 설정된 개발목표달성을 위한 노력에 대한 특정지역의 주인의식의 정도와 그러한 노력의 효율성과 효과성을 결정한다. 넓고 다면적이고 상호 연결된 분야는 제도적 역량을 구성하게 된다. 만약 어떤 특수지역에서 개선된다면 이러한 분야의 특정요인들은 개발목표를 위하여 필요한 성취를 지원할 수 있다. 즉, (i) 이해당사자의 주인의식, 예컨대 지도자의 참여, 이해당사의 의사반영, 정보의 투명성과 책임성, (ii) 정책관련 요인, 예컨대 행정규칙, 법, 규정 및 기준, (iii) 조직상의 장치, 예컨대 업무효율성, 이해당사자의 지원도와 재정상의 건전성 등을 들 수 있다.

2. 역량개발의 제약, 수준 및 이슈

(1) 역량개발의 제약

역량개발(capacity development)은 변화의 과정이며 변형(구조적 변화)을 관리하는 것이다. 개인의 능력, 조직의 능력과 사회전체의 능력은 시간의 흐름과 더불어 변화하게 된다. 하여튼 역량개발은 정부, 조직 및 개인이 그들의 업무를 효과적으로 관리할 수 있도록 자급자족의 수준을 달성하도록 도와주는데 있다. 능력, 네트워크, 숙련 기술과 지식기반을 강화하기 위한 어떤 개발정책과 투자가 가장 잘 운영되는가 하는 문제는 전기 스위치와 같이 전구를 켜고 끄는 간단한 운영방식과는 전혀 다르다.

물론 단기적인 성과를 기대할 수 있다. 위기와 분쟁후사태의 경우는 단기적인 조치가 필요할 때가 있다. 그러나 단기적인 능력획득(금전적 인센티브증진이나

새로운 정보체계의 도입)은 현존 능력에 파급효과를 주되 장기적 성과를 기대하기 위해서는 지속적인 자원과 정치적인 책임에 의하여 지원되어야 한다. 또한 역량 제약은 내적인 요인과 외적인 요인이 있는데 이러한 요인들은 한사회의 자원의 이용 가능성을 제한하고 역량개발을 억제하게 한다.

역량개발은 세 개의 다른 수준에서 형성된다. 이는 개인수준, 조직수준 및 사회수준에서 진행된다. 이러한 세 개의 수준은 상호 연결되어 있으며 상호 의존적이다. 따라서 역량개발을 위한 투자는 이러한 다면적 수준에서 그 파급효과를 고려하여 기획해야 한다.

역량개발은 누가, 어떻게, 어디서 의사결정을 하고 운영을 하며 서비스가 공급되는 과정과 성과를 모니터링하고 평가하는가에 관한 것이다. 이것은 기본적으로 내생적인 과정이다. 그리고 이것이 국제개발사회에 의하여 지원되는 동안 이것은 국외자가 소유하거나 운영할 수는 없는 것이다. 궁극적으로는 이것은 유능하고 변형된 상태에 관한 것이며 이러한 상태는 시간이 흐름에 따라 유능하고 탄력 있는 사회가 그들의 개발목표를 달성하게 만든다.

(2) 세수준의 역량개발

제도 발전은 제도 내에서 특정 목적을 달성하기 위하여 일정한 기능을 만들거나, 개발하고 연결시키는 것으로 정치, 경제, 사회 및 법률제도 등을 말하는데 일국의 발전에 따라 이들도 개선해야 한다. 특히 개도국의 제도 구축 내지 개혁은 단시일 내에 달성할 수 있는 것이 아니며, 역량강화(capacity development)가 뒷받침되어야 한다. 역량강화는 지속적으로 목적을 달성하기 위하여 개인, 조직 및 사회가 자원을 효과적으로 이용할 수 있는 능력을 강화하는 과정을 말한다. 그런데 역량강화는 한 사회에 있어서 세 개의 다른 수준에서 일어난다. 즉, 개인수준, 조직수준 및 사회수준으로 나누어진다. 이러한 세 가지 수준은 서로 연결되어 있고 상호 의존적이다. (i) 개인수준은 조직과 사회의 구성원으로 그들의 사회와 조직의 성장을 위하여 개인들의 숙련기술, 지식 및 경험을 필요로 한다. 이러한 역량개발은 수요위주의 학습, 지식, 경험, 참가, 연수과정 등을 통하여 진행된다. (ii) 조직수준은 개인이 조직의 구성원이므로 개인 간에 숙련기술, 지식, 경험 및 가치관 등의 공유는 시간이 흐름

에 따라 조직의 능력으로 흡수되게 된다. 조직의 역량은 절차, 제도, 정책 및 문화에 반영된다. 조직역량의 개선은 정책, 제도, 절차, 규정, 조직문화의 변화를 가져오게 된다. (iii) 사회적 수준은 발전이론에서는 무시되어 왔으며 외생변수로 간주해 왔다. 그러나 사회수준에서의 구조변화가 생길 때에는 동시에 사회의 구성원인 개인과 조직 내에서도 일어나게 된다. 그리하여 사회의 가치관, 관습, 법 및 정책과 거버넌스 체계는 개인 및 조직의 미래 발전능력에 영향을 주는 요소들이다. 사회적인 수준의 역량강화는 통제하고 조정하기 힘들며 장기적인 과정을 요한다. 그렇다고 이를 통제할 수 없는 외생변수로만 간주해서는 안 된다. <그림 2>에서 보는바와 같이 세 수준의 역량은 상호작용을 하며 각 수준은 복잡한 상호의존관계를 통하여 다른 수준에 영향을 미치게 된다. 역량개발의 전략도 상술한 세 수준에 주목해야 한다. 또한 역량개발은 제도적, 조직적 및 네트워크/파트너십 능력을 발전시키기 위하여 중앙, 지방 및 부문별 수준으로 나누어 목표를 세우고 있다.

(3) 역량개발의 주요이슈

World Bank와 UNDP는 역량개발의 주요이슈를 각각 달리 열거하고 있다.

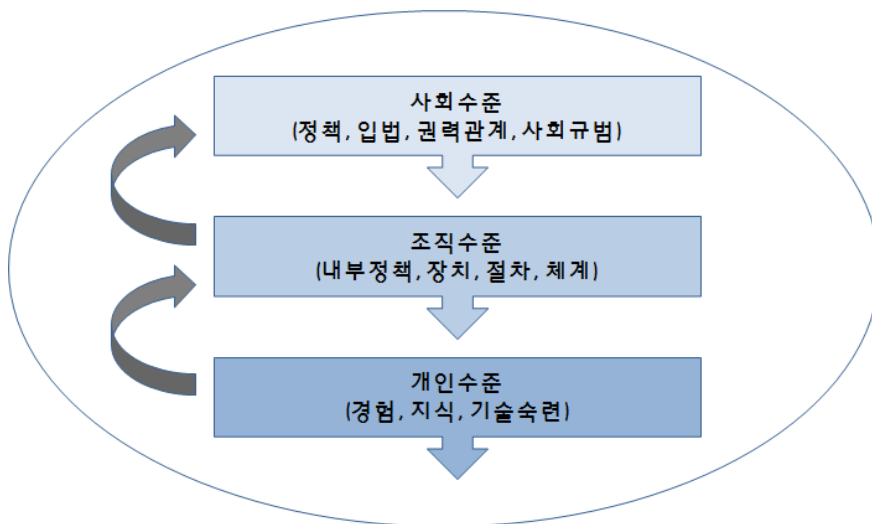
1) World Bank의 주요이슈: 역량개발이 지속가능한 성과를 거두기 위해서는 이해당사자의 주인 의식, 정책수단의 효율성과 조직상의 장치의 효과 등을 강화하는 것이 중요하다고 본다. 이러한 견해는 원조공여자나 수원국이 모두 단기적인 프로젝트 중심의 접근방법에서 프로그램중심의 접근방법으로 이동하게 만들었다. 왜냐하면 이 접근방법이 수원국의 주인의식과 역량을 강화시켜 주기 때문이다. World Bank Institute(WBI)는 역량개발의 프로그램중심의 접근방법을 택하고 있다. 각 사업 분야별 프로그램(thematic program)은 개도국의 역량개발필요에 중점을 두어 네 개의 주요 업무선(four major business lines)을 혼용하고 있다.(World Bank, 2011, p.2) (i) 혁신(Innovation): WBI는 개발과제에 대한 혁신적이고 실용적인 해결책을 육성하고 공유하는 기반을 제공하고 있다. 기후변화, 환경파괴와 무력분쟁 등은 기존의 빈곤과 세계적인 불평등 등과 더불어 중요한 과제이다.

동시에 새로운 기술과 혁신은 빈곤한 사회에 유례없는 기회를 부여하게 된다. 이러한 도전은 개도국의 혁신적인 관행을 사용하도록 조장하게하고 과거보다 더

잘 그리고 빨리 수행하게 한다.

(ii) 지식교류(Knowledge Exchange): 지식은 효과적인 개발 방법을 위한 정보와 전문지식의 창조, 흡수 및 확산을 의미한다. 지식은 다른 수준(중앙/지방/부문별, 초등, 중등 및 고등학교별)에서 필요하며 수단별(정식교육, 기술훈련, 지식네트워크와 비공식적인 교육 등)로도 다른 것이다. 지식의 성장과 공유는 기본적으로 개인 수준에서 육성되는 반면에 조직수준에서도 지식관리제도나 조직상의 학습전략 등을 통하여 촉진된다. 지식을 심화시키고 확대하는 역량개발활동은 인간개발의 필요를 주류의 교육 아젠다와의 연계, 행정사무를 위한 지속적 학습지원, 개도국간의 해결방안의 의견교환 및 R&D/컨설팅시장 확대 등을 포함하고 있다.

<그림 2> 역량의 수준: 제도적 접근방법



자료: UNDP, Capacity Development Practical Note, 2008, p.6

지식교류는 다음과 같은 사항을 포함하고 있다. 즉, a)개발참여자와 지도자간에 정보와 경험의 적시공유, b) 정책개혁을 위한 제반 방법에 대한 논쟁, c) 개도국 간 주제별 특수 분야 방문, 혹은 d) 개혁의 합의와 협력을 위한 방법으로 각종개발의 이해당사자들 간에 대화 등이다. 예컨대 경제위기에 대한 세계적인 대화, 아프리카 지방정부 활동 포럼과 중국-아프리카 경험공유프로그램 등을 들 수 있다.

(iii)지도력(leadership): 지도력은 그들의 목표를 달성하기 위하여 국민, 조직 및 사회에 영향을 미치고 격려하고 자극하는 능력을 말한다. 훌륭한 지도력은 인간개발을 육성토록하고 대응해야하며 변화를 관리해야 한다. 이러한 지도력은 개인적인 지도자를 말할 때에는 촌장이나 국가의 수상일수도 있지만 공공행정개혁을 수행하는 정부단위 내에도 있을 수 있으며 사회전체의 변화를 초래하는 대대적인 사회운동 안에도 있을 수 있다. 필수적인 역량개발은 개인, 집단 및 사회가 지식을 배우고 숙련기술을 익히고 지도력을 지원하는 제도를 활용하도록 지원하는데 있다. 이는 훌륭한 지도력을 이루는 행태적인 기반을 포함하고 있다. 지도력은 계획된 지도자 양성 프로그램이나 공무원제도, 지방분권화나 교육개혁과 같은 광범위한 변화를 지향하는데 중요한 것이다. 또한 취약국가와 분쟁후기국가와 같이 심각한 개발과제에 대한 혁신적인 해결방안을 모색해야 하는 경우에는 절대적으로 필요하다.

(iv) 체계화된 학습(structured learning): 체계화된 학습은 강의, 워크숍, 회의를 통하여 공무원, 민간기업 간부와 시민사회 종사자들로 하여금 우선순위가 부여된 부문에 숙련기술을 개발하고 역량개발을 강화하는 것을 말한다.

2) UNDP의 주요이슈: UNDP는 역량개발의 다음의 네가지 주요이슈를 들고 있다. 이 네가지 핵심이슈는 보완적이며 상호작용을 미치고 있다. (UNDP, 2009a, pp. 7-11; UNDP, 2008a, pp.17-19)

(i) 제도적 장치: 이는 각국이 개발의 수행, 법치, 변화의 측정 및 국가의 기타 기능을 법제화, 기획 및 관리해야할 제반정책, 절차 및 과정들을 말한다. 이는 보다 나은 사업처리, 인적 자원 관리관행, 평가기구와 금융적 및 비금융적 지원 메커니즘 등을 포함하고 있다.

(ii) 지도력: 지도력은 그들의 목표를 달성하기 위하여 개인, 조직 및 사회에 영향, 고무 및 동기를 주는 능력을 말한다. 훌륭한 지도력의 중요한 특징은 인간개발의 증진에 대한 예상, 대응, 변화를 관리하는 능력이다. 이는 숙련기술개발, 코치 및 프로그램의 조언과 위험관리, 변화와 계승계획에 대한 전략 등을 포함하고 있다.

(iii) 지식: 지식은 효과적인 개발성과를 위한 정보 및 전문지식의 창조, 흡수와 전수를 의미한다. 인간이 아는 모든 것은 그들의 역량 및 역량개발을 지탱한다. 지식의 욕구는 각기 다른 수준(전국, 지역/부문별, 초등, 중등 및 고등별)과 다른 수단

(공식적 교육, 기술훈련, 지식 네트워크와 비공식적인 학습)을 통하여 충족하게 된다. 이는 교육개혁, 훈련과 학습방법, 지적 지도자 획득전략(“brain gain” strategies), 국가 간 동료학습과 기술적 해결방법의 공유 혹은 “남남” 해결방법 등을 포함하고 있다.

(iv) 책임성: 책임성은 양측이 그들의 상호작용을 지배하는 일련의 규정과 절차를 고수하고 상호간에 그들의 역할과 책임을 상호간 이해하고 합의할 때 존재하게 된다. 다시 말하면 권리보유자와 의무담당자 모두가 그들의 의무를 이행할 때 책임성이 존재하게 된다. 이러한 일은 일상생활에서 일어나고 있다. 이는 책임제도, 독립적인 모니터링과 평가기구와 시민의 참여와 정보에 대한 접근 등을 포함하고 있다.

(4) 역량개발의 주제별 접근방법

WBI는 부문과 지역에 있어서 7개 분야에 중점을 두고 있다. 이는 강력한 개도국의 요구와 World Bank의 통일된 우선순위를 바탕으로 만든 것이다.

(i) 기후변화(climate change): WBI는 개도국을 위한 기후변화의 도전과 과제의 의식과 이해를 증진시킨다. 특히 다음의 네 개의 중요한 분야에 중점을 두고 있다. 즉, a) 도시와 기후변화, b) 투자금융의 혁신, c) 기후적응과 물 관리, d) 지도력과 협력 구축 등이다. (ii) 취약 및 분쟁국가(fragile and conflicted states): WBI는 취약 및 분쟁 국가(예, 부룬디, 중앙아프리카 공화국, 차드, 아이티와 라이베리아 등)를 지원하기 위하여 급속한 성과접근방법과 지도자 프로그램을 사용하고 있다. (iii) 거버넌스(governance): WBI는 거버넌스 개혁을 수행, 지원 및 지속하기위하여 개도국의 역량을 개발하는데 도움을 주고 있다. Cross-cutting program으로서 지도자육성프로그램, 협력구축에 관한 기술개발과 자문프로그램과 개혁프로그램을 위한 다양한 이해당사자 프로그램 등을 들 수 있다. (iv) 성장과 위기(growth and crisis): 정책입안자들은 실업 감축과 경제성장을 촉진하려고 노력하고 있기 때문에 그들은 새로운 자료와 신빙성 있는 정보를 얻을 필요가 있다. 이러한 지식의 가장 가치 있는 원천은 다른 정책 입안자들이다. WBI는 정책입안자와 전문가 간에 경제성장과 금융위기에 관한 지식과 경험을 교환하도록 도와주는 것이다.

(v) 보건제도(health system): 보건제도는 매우 복잡하다. 이들은 높은 수준의 인간 자본과 금융투자, 명확한 비전, 강력한 지도력과 책임감을 요하는 것이다. 만약 개도

국들이 그들의 긴급한 욕구를 충족시키려면 그들의 제한된 자원을 효율적으로 계획하고 배분할 필요가 있다. WBI는 보건제도개혁을 수행하기 위하여 그들의 역량을 강화함으로써 이들의 보건 제도를 개선하는데 도움을 주고 있다. (vi) 민관협력 (public-private partnerships): WBI는 필요불가결한 공공 서비스(인프라, 보건 및 교육)를 공급하기 위하여 민간부문의 자원(기술, 관리 및 금융 등)을 동원하도록 정부가 민관협력관계를 돕도록 지원하는 것이다. 이러한 전문가를 확보하여 유지하는 일은 어려운 과제이나 이러한 민관협력의 성공여부를 결정하는 일은 매우 중요한 것이다.

(vii) 도시문제(urban): WBI는 도시 거버넌스에 있어서 전문적 서비스의 질을 개선하기 위하여 기관 내지 조직과 협조해야 한다. 학습(연수)프로그램은 온라인으로 제공한 중요한 도시의 주제나 WBI의 협력기관에서 제공한 당면문제 등에 관한 자료를 제공해 주고 있다. 이러한 협력기관은 China's National School of Administration, Vietnam's Academy of Management of Cities와 the Africa Center for Cities 등을 들 수 있다.

3. 개방체제하에서 역량개발

(1) 개방체제하의 조직의 역할

역량은 인간, 개인조직들 및 사회전체가 그들의 업무를 성공적으로 관리하는 능력을 말한다.¹⁵⁾ 그중에서 조직이 핵심이 되는 것이다. 조직의 체계를 이해하려면 <그림 3>과 같이 하나 또는 그 이상의 조직의 역량은 넓은 제도 안에 한 요소로 볼 수 있다. <그림 3>은 조직과 역량에 관한 다음의 사항을 강조하고 있다. (i) 각 조직의 역량은 독립적으로 움직이는 것이 아니고 언제나 공식 및 비공식 기구를 통하여 언제나 상호작용을 한다. (ii) 조직의 역량의 활동은 생산물(실적)을 가져오게 된다. 생산물이 없는 역량은 연료없는 자동차와 같다. 따라서 역량의 가동은 최소한 일정한 생산물을 생산하게 된다. (iii) 생산물은 성과와 파급효과를 초래하게 된다. 비누(생산물)가 필요하여 적당히 사용될 때에는 위생상태(결과)를 개선하여 건강에 영향

15) ADB, Integrating Capacity Development into Country Programs and Operations. Medium-Term Framework and Action Plan. 2007, Manila

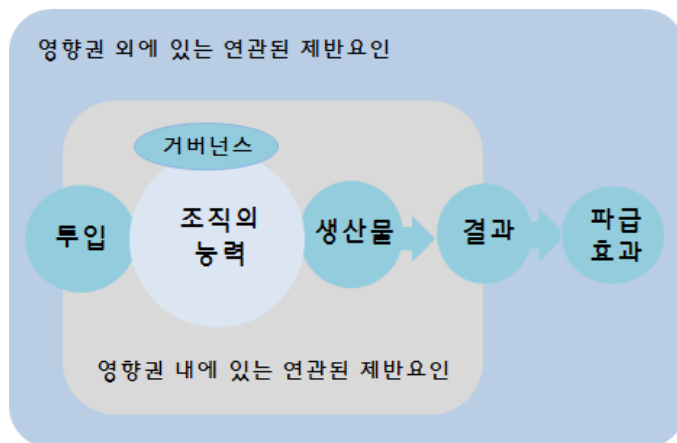
을 미친다. (iv) 역량은 내부적으로 존재하고 개발되는 것이다. 그러나 역량의 개발은 대체로 수요측(demand-side) 또는 외부요인(external factors)에 의하여 결정되는 것이다. 조직의 거버넌스의 효과와 수행과 책임을 위한 외부수요의 상응하는 힘은 역량개발의 중요한 인센티브(incentive)나 부의 인센티브(disincentive)를 제공하게 된다.

(2) 역량평가의 네 측면

개방제도접근방법에 있어서 조직들은 “기능적(functional) 및 정치적 측면(political dimension)”을 가지고 있다. 전자는 기능적 과제와 작업제도에 초점을 두는 반면에 후자는 권력과 충성제도에 초점을 두고 있다. 모든 조직은 두 가지의 측면이 순기능적인 조직에 필요하기 때문에 모든 조직들은 두 가지 측면을 가지고 있다. 정치적 측면(권력, 인센티브, 긴장과 분쟁)은 한 조직에 대하여 활동, 목적, 방향과 변화를 주는 에너지를 제공하게 된다. 따라서 한 조직의 상술한 두 가지 측면은 공식적 및 비공식적 측면과 조직생활의 숨겨진 및 노출된 측면과 더불어 모두 적절하게 혼합되어 있다. 두 가지의 측면 간에 적절한 균형을 유지하는 것이 하나의 과제인 것이다. (ADB, 2011b, pp.3-4). 그러나 비공식적 및 숨겨진 측면도 매우 중요한 것이다.

<그림 3>

분석체계-개방제도 하에 조직



자료: ADB, Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context, 2011

개방제도 접근방법에서도 상술한 기능적 및 정치적 측면을 현재의 역량과 생산물수준을 설명하는 현재의 역량과 변화를 실무자들이 평가하는 체계로서 사용되고 있다. 또한 내적 및 외적인 측면도 고려해야 하는 것이다. 외적 요인의 변화가 조직 변화의 가장 강력한 추진자이기도 하다. <표 3>은 기능적 및 정치적 측면에 내적 및 외적 측면을 도입하여 역량평가를 네 개의 측면으로 보여주고 있다. 또한 <표 3>은 역량개발에 영향을 미치는 네 개의 잠재적 활동분야를 보여주기도 한다. 조직의 역량강화의 성패는 상술한 네 가지 요인에 따라 좌우된다. 따라서 역량평가를 수행하기 위해서는 우리는 모든 네 개의 상한(quadrants)의 강점과 단점을 발굴하지 않으면 안 된다. 만약 그 목적이 상세한 변화와 역량개발 전략을 기획하려고 한다면 보다 많은 상세한 평가가 요구된다.

<표 3> 역량평가의 네 가지 측면: 평가의 초점

구분	기능적 측면	정치적 측면
내적 측면	내적, 기능적 측면: 전략, 제도, 구조, 작업과정, 내부관계와 기타	내적, 정치적 측면: 지도력, 권력 배분, 물질적 및 비물질적 인센티브, 보상과 형벌, 가능한 기득권, 분쟁
외적 측면	외적, 기능적 측면: 법적 체계, 시의성과 자원의 적절성, 성과중심 실적목표, 감독기구, 공식적 책임 요구	외적, 정치적 측면: 정치적 거버넌스, 가능한 기득권, 고객으로부터 압력, 경쟁자, 미디어 배려

자료: ADB, Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context, 2011, p.5.

조직상의 실적을 평가하는 데는 현재 상태를 살펴보고 왜 이것이 잘못된 것인가, 보다 왜 이것이 옳은가를 알아보아야 한다. 그러나 현실적으로는 역량평가는 왜 역량이 현재 불만족스러운 가를 설명하기보다 오히려 무엇이 탈락되어 있는가에 주목해야 할 것이다. 일반적으로 평가는 다음과 같은 사항에 주목해야 한다. 즉, (i) 자원의 부족, (ii) 계획의 부족, (iii) 빈약한 모니터링과, (iv) 지도력의 부족 등이다. 계획이 없으면 모니터링도 없게 된다. 개발파트너로부터 얻는 전형적인 대답은

계획, 절차, 양식 및 연수와 같은 요소들이다. 역량강화의 비결은 올바른 분석, 뛰어난 전략적 숙련기술과 지도력, 기회를 포착하는 관찰력과 행운 등이 기본이 되는 것이다. (EC, 2005, p.25)

4. 역량 개발의 기본원칙

ADB의 역량개발의 기본원칙은 (i) 주인의식(ownership): 조직 내에서 지도력과 책임의 강화, (ii) 과정(processes): 명백한 역량개발의 목표를 설정하고 조직변화를 위하여 추진한다, (iii) 시계열화(sequencing): 중, 장기에 걸쳐 역량개발결과를 시계순서대로 조정한다, (iv) 인센티브(incentives): 적절한 보상제도와 함께 구조변화를 조정한다. (v) 가치(values): 국가의 가치체계와 자부심의 중요성을 존중한다, (vi) 공조(partnership): 정부, 민간부문, 기금공여기관과 NGO에 책임 분담을 보장할 것 등이다.(ADB 2010)

한편 역량개발을 지원하는 UNDP 접근방법은 성공적인 실적을 바탕으로 만들어졌으며 개념적인 체계와 방법론적인 접근방법으로 구성되어 있다. “무엇이 잘되고 무엇이 잘되지 않는지”의 오랜 경험을 토대로 다음과 같은 기본원칙을 수립하고 있다. (UNDP, 2009a; UNDP, 2009b, p.3)

(i) UNDP 접근방법은 “국가의 주인의식”(national ownership)을 가시화 한다. 이것은 선택과 결정을 알게 할 능력에 관한 것이다. (ii) 이것은 “권력관계”(power relations), 심적 태도와 행태변화를 역설하고 있다. 그러므로 이것은 변화의 추진자로서 “동기”의 중요성을 강조하고 있다. (iii) 역량개발은 장기적인 과정(long-term process)이다. 이것은 외부로부터 주도되는 단기적 성과와 내부로부터 주도되는 보다 지속가능한 장기적 결과의 혼합을 통하여 이루어진다. (iv) 이것은 어려운 사정 하에서 “과정을 고수할 것” (sticking with the process)을 요구한다. (v) UNDP 접근방법은 사회, 조직 및 개인이 연계되어 있으며 이 세수준이 서로 얽혀 있는 종합적인 접근방법(comprehensive approach across all three)을 사용하고 있다. (vi) 이것은 개인의 숙련기술과 훈련의 중점을 넘어서(beyond individual skills and a focus on training) 제도적 변화, 지도력, 권한 및 대중적 참여 등 보다 폭 넓은 문제임에 주목해야 한다. (vii) 이것은 다만 국가계획과 전문지식이 아니고 국가제도(national

systems)의 사용을 강조하고 있다. 이는 단독의 프로젝트 수행단위를 통제한다. 만약 국가제도가 충분히 강력하게 확립되지 못하면 그러한 제도들을 방치하지 말고 개혁하고 강화해야 한다. (viii) 이것은 국내사정에 적응(adaptation to local conditions)을 요하며 지원하는 부문과 조직의 특수 요구조건과 실적 예상 등의 문제부터 시작해야 한다. 상세한 계획은 없다. (ix) 이는 교육, 임금구조와 공무원제도와 같은 광범위한 개혁과 연계(link to broader reforms)되지 않으면 안 된다. 고립된 일회성 기획의 시도는 거의 가치가 없다. (x) 기획단계에서 유의하지 않으면 계획하지 않은 결과(unplanned consequences)를 가져오게 된다. 이러한 결과들은 고려/검토되고 평가되어야 한다. (xi) 이는 역량개발을 체계적으로 측정한다. 즉, 모범 관행지표, 양적 및 질적 자료를 사용한 사례연구와 분석 등을 사용하고 있는바 이는 역량자산과 필요 조건 및 진척보고에 관하여 객관적인 판단을 하고 있는 것을 의미한다.

역량개발의 원칙은 그 이외에도 많이 있으나¹⁶⁾ 하여간 원조기구는 그들 자신의 조직 내에서 역량개발에 관한 원칙을 내부화할 필요가 있으며 그들의 절차를 적용할 필요가 있다.

5. 역량개발의 기획, 모니터링과 평가

(1) 역량개발의 기획, 모니터링 및 평가는 역량개발 프로그램 사이클¹⁷⁾의 중요한 단계들이다. 역량개발의 기획은 목적, 전략개발, 수행계획의 작성 및 이러한 목적을 달성하는데 필요한 자원의 배분 등을 설정하는 과정인 것이다. 모니터링은 역량개발활동을 수행하는 과정에서 이루어진 진척상황을 검토하는 것이며 달성할 목적에 대한 진척정도를 검토하는 것이다. 역량개발평가는 설정된 목표와 목적을 달성한 정도를 결정하는 종료된 또는 진행 중인 활동의 엄밀하고 독립된 평가를 말한다. 평가는 활동, 프로젝트, 프로그램, 전략, 정책주제, 부문과 조직 등을 포함한 여러 분야에 적용될 수 있다. 역량개발의 모니터링과 평가는 주로 원조기구의 책임요구를 충족시키기 위한 통제 메커니즘보다도 더 필요한 것이다. 이는 학습, 참여 및 약속을

16) Monica Blagescu and John Young, Capacity Development for Policy Advocacy: Current thinking and approaches among agencies supporting Civil Society Organizations, Overseas Development Institute, 2006, p.6

17) World Bank Institute, The Capacity Development Result Framework; A Strategic and Result-oriented Approach to Learning for Capacity Development, 2009, p.22

조장하기 위하여 기획, 관리에 필요한 것이다.

(2) 효과적인 모니터링과 평가와 조합된 양호한 기획은 역량개발프로그램의 효과를 증대시키는데 중요한 역할을 한다. 양호한 기획은 역량개발의 문제가 되는 결과에 초점을 두게 되는 반면에 모니터링과 평가는 역량평가의 과거성과 도전과제로부터 교훈을 얻으며 의사결정을 하는데 도움이 된다. 결국 현재와 미래의 역량개발 이니셔티브가 역량개발을 개선하고 그들의 선택을 확대하게 한다.

(3) 역량개발 프로그램의 기획, 모니터링과 평가 간에 상호연결과 상호의존관계를 보면 (i) 적절한 기획과 의도하는 결과의 명백한 연결이 없으면 무엇을, 어떻게 모니터링 할 것인가가 명백하지 않게 된다. 따라서 모니터링을 잘 할 수 없게 된다. (ii) 효과적인 기획이 없으면 평가의 기반이 약하여 평가를 잘 할 수 없게 된다. (iii) 주의 깊은 모니터링이 없으면 필요한 자료를 수집되지 못하며 평가도 제대로 할 수 없게 된다. 모니터링은 평가를 위하여 필요하지만 충분한 것은 아니다. (iv) 모니터링은 평가에 도움이 되지만 평가는 추가적인 새로운 자료수집과 다른 분석체계를 사용한다. (v) 역량개발프로그램의 모니터링과 평가는 프로그램계획의 변화를 초래하는 경우도 있다. 이는 모니터링 목적을 위한 자료수집의 변화/수정을 의미할 때도 있다.

IV. 역량개발의 국별 실증적 연구

1. 개관

역량개발은 발전의 핵심인 것이다. 그리하여 많은 개도국들은 장기적인 발전을 도모하기 위하여 국가의 역량개발에 투자하고 있다. 역량개발투자의 결과가 매우 중요한 것이다. 역량개발은 보건, 교육, 거버넌스, 농업 및 농촌개발, 산업 및 에너지, 교통, 원조관리, 빈곤퇴치 등 많은 부문과 모두 연관되어 있는 것이다. 국제적 원조 기구들도 개도국의 역량개발을 위하여 개도국과 공조를 하고 있다. UNDP는 역량개발을 위하여 라이베리아, 르완다, 시에라리온, 에티오피아, 탄자니아, 나미비아, 파푸아뉴기니, 요르단 등을 돕고 있다.(UNDP, 2011, p.2) 또한 LenCD (Learning Network on Capacity Development)는 역량개발의 관행과 교훈을 보급하고 공유하기

위하여 아프리카, 아시아 및 태평양, 유럽과 남미의 14개국의 역량개발의 실적을 “Case Stories on Capacity Development and Sustainable Results” 로 2011년에 출판하였다. 기타 많은 원조기구가 이 분야에 전력을 다하고 있다. 이하 대표적인 4개국의 사례를 살펴보자.

2. Ethiopia: 원조관리를 위한 역량 구축

에티오피아 정부는 원조공여국의 원조활동에 관한 정보수집과 표준화를 다루는 메커니즘이 없어 정부가 개발프로젝트의 기획, 목표설정 및 모니터링의 역량이 부족하였다. 이를 타개하기 위하여 정부는 (i) 공적 개발원조의 자료수집, 모니터링과 보고를 돕기 위하여 원조관리 플랫폼을 도입하고, (ii) 이 제도는 정부의 특수 역량 욕구에 부합하도록 제도화하고, (iii) 새로운 부문별 코딩제를 도입하고 파리선언의 실적지표의 진도를 관리하는 기준을 설정하여 국가계획의 기반을 개발하고 (iv) 원조정보 제도는 일반대중에게 공개하고 정부의 원조 투명성과 책임성의 제고를 위한 정부의 역할을 반영하고, (v) 개도국의 주인의식과 정부주도 과정은 중요한 성공요인인 동시에 개별원조기구와의 협의방법이며 프로그램중심의 점증적 접근 방법인 것이다.

이 프로젝트의 성과는 (i) 적기에 신빙성 있는 정보의 접근이 가능하고, (ii) 원조 분류와 보고방법이 조화되었고, (iii) 원조기구 간 협조와 원조효과가 개선되었고, (iv) 20여 개국이 에티오피아의 경험을 따라 원조 관리 제도를 도입/수행하였다. 2007년에는 에티오피아정부는 지역 지식공유회의를 주최하여 탄자니아, 부르키나 파소와 말라위를 초청하였으며 그 후 상기 3개국도 이와 유사한 원조관리 제도를 도입하게 되었다. 이 프로젝트는 OECD/DAC, World Bank,와 인도정부로부터 국제 보고기준, 수행방법, 기술원조 및 현물증여 등의 지원을 많이 받았다. (LenCD, 2011, pp.10-12)

3. Guinea-Bissau :교육제도의 개발지원

2009년에 기니-비소의 아동 취학율은 76퍼센트이며 초등교육 졸업율은 48퍼센트

이다. 중등교육 졸업율은 17퍼센트이다. 1학년에 등록한 모든 학생 중 50 퍼센트 이상이 재수하거나 탈락자이다. 초등교육 교사의 40퍼센트만이 근무 전 교육훈련(pre-service training)을 받았으며 불충분한 교과과정과 교과서 공급부족으로 사태는 악화되고 있었다. 이를 해결하기 위하여 정부는 (i) 지속적인 동료 대 동료연수제도를 개발하여 숙련된 교사를 선정하여 다른 교사를 훈련시키고 그들의 학급을 시찰하고 개선 문제를 토의하고, (ii) 초기 수년 내에 개발할 언어숙련에 초점을 두어 학교의 교과과정을 개혁하고, (iii) 교재를 개선하였다. 이 프로젝트의 성과는 (i) 교육부 정책전략부가 교육제도의 개혁과정을 주도하였고, (ii) 교사의 숙련도가 27 퍼센트 향상되었고 탈락학생수가 70 퍼센트까지 급감하였다. (iii) 학교교과과정이 개정되었으며 새로운 교재가 도입되었다. 이 프로젝트는 주로 포르투갈의 IPAD와 FEC의 원조를 받아 실시하였다. (LenCD, 2011, pp.13-15)

4. Paraguay: 빈곤퇴치를 위한 협력의 개선

2008년 8월 파라과이의 새로운 정부는 국제금융위기에 직면하여 그 여파가 전 세계에 미쳐 파라과이에도 대폭적이고 심각한 빈곤문제에 봉착하게 되었다. 이러한 세계적인 경제위기에 직면하여 위기극복계획(Anti-crisis Plan) 하에 빈곤퇴치계획을 시행하게 되었다. 정부는 기획과 예산의 합리적인 조정을 위하여 (i) 재무부산하에 Social Economy Unit를 신설하고 대통령산하에 Social Cabinet's Technical Unit가 프로그램의 목표설정, 효율성 및 관리와 자원배분의 투명성을 개선을 위하여 공동의 노력을 경주하였다. 즉, 상징적인 프로그램 간에 조정을 개선하였다. (ii) 상징적 프로그램의 수혜자들의 단일 등록 제도를 확립하였고, (iii) 모든 프로그램의 건전한 모니터링과 평가 제도를 도입하였으며 (iv) 상징적인 프로그램의 추가적인 재원을 위하여 프로그램기금(Social Programmes Fund)을 설립하였다. 이 프로젝트의 성과는 (i) 2008-2010년에 걸쳐 빈곤율을 대폭적으로 감소시켰다. (ii) 정부는 조건부 현금 이전 프로그램의 범위를 확대하여 수혜가구의 수를 13,000에서 98,000으로 증대시켰다. (iv) 빈곤지역에 무료의료상담서비스를 도입하였고 (v) 500개의 가구보건소를 설립하였다.

파라과이는 다른 남미국가로부터 경험을 배워 점진적으로 사회 안전(보호)망을

점진적으로 개발하였다. 이는 남남협력을 통한 역량개발의 중요한 실례이다. 물론 국제기구와 국제금융기구가 제공한 기술원조와 기타 지원이 중요한 역할을 하였다. (LenCD, 2011, pp.28-30)

5. Zambia: 중소기업의 역량구축

잠비아는 2009년까지 중소기업정책이 없었다. 비 친화적인 기업환경과 더불어 일관되고 분리된 규제 및 재정체계의 부재는 잠비아의 중소기업부문의 개발의 장애 요인 이었다. 잠비아 중소기업 회의소(the Zambia Chamber of Small and Medium Business Associations)는 회원주도로 2000년에 창설되었으며 96개의 하위 회원지부가 있으며 200,000개 기업이 이에 가입하고 있다. 중소기업의 발전을 위하여 잠비아 중소기업 회의소는 주도적인 역할을 하고 있다. 즉, (i) 상근회원의 숙련기술과 지식을 향상시키기 위하여 투자하였고, (ii) 회원들이 얻을 수 있는 서비스범위를 확대하기 위하여 민간부문 조직과의 공조를 확대하였고, (iii) 많은 회원으로부터 확인된 문제에 대한 로비와 권고캠페인을 시행하였고, (iv) 그들의 각 지역 환경을 이해하는 지역 훈련자들에게 우선 훈련을 실시하였고, (v) 회원망을 효과적으로 전국에 확대하도록 활용하였고, (v) 회원을 위한 관련문제가 토의되는 전국 내지 기술 위원회에 참여하였다. 이 프로젝트의 성과는 (i) 잠비아 중소기업 회의소는 200,000개 기업을 대표하는 회원주도조직으로 육성되었다. (ii) 전국적인 회원조직은 최소한의 국제원조로 풀뿌리로부터 조직하였다. (iii) 면허와 허가비용인하를 포함한 중소기업의 친 기업환경을 조성하기 위한 정부정책에 성공적으로 기여하였다. (iv) 사업계획 개발과 지도력향상과 같은 각종사업기술부문에 1000명의 기업가를 훈련시켰다. (v) 중소기업의 대출을 용이하게 만들었다. (vi) 7개의 농기업 센터를 세우고 농촌지역에 ICT 연수를 시행하였다. (vii) 프로젝트의 수혜자들의 40 퍼센트가 여성이었다.

잠비아 중소기업 회의소는 African Capacity Foundation과 잠비아정부의 지원으로 설립되었지만 회원의 회비도 중요한 몫을 차지하고 있다. 또한 양자 간 원조기구로는 EC, 캐나다의 CIDA, Saudi Arabia와 Finland로부터 지원을 받았고 국제기구로는 아프리카의 ACBF와 ADfB의 지원을 받았다. (LenCD, 2011, pp.43-45)

V. 역량개발을 위한 국제적 노력

과거 10년간 양자 및 다자간 개발협력기구는 원조 및 개발효과를 제고하기 위하여 역량강화를 위하여 많은 노력을 경주하여 왔다. 여기에서는 양자 및 다자간 원조기구 중 역량강화를 위하여 적극적으로 참여해온 기구를 선정하여 사례로 그들의 활동상황과 성과를 논의하고자한다.

1. UNDP

(1) UNDP: 목표, 기본정책 및 접근방법

1) UNDP 전략계획 2008-2011(the UNDP Strategic Plan 2008~2011)에서 UNDP(United Nations Development Programme)는 역량개발을 “국가 주인의식, 효과적인 원조관리와 남남협력(South-South Cooperation)의 개발효과 원칙에 대한 핵심적 공헌”으로 제시하고 있다. UNDP는 역량개발을 지속적 인간개발 달성의 기본으로 간주하고 있다. OECD/DAC의 개념과 일치하게 UNDP는 역량을 “지속적으로 맡은 책임을 수행하고 문제를 해결하고 목표를 세우고 달성할 개인, 조직과 사회의 능력으로 정의를 하고 있으며 또한 개인, 조직 및 사회가 시간이 경과함에 따라 그들 자신의 개발목표를 세우고 달성하기 위한 능력을 배양하고 강화하며 유지할 과정으로” 정의하고 있다.

2) 역량평가-역량개발: 관행문서(the Capacity Development: Practice Note, October 2008)는 UNDP의 역량개발 접근방법을 개괄하고 있다. UNDP는 원조공여기구의 공급주도 접근방법으로부터 개도국의 수요주도접근방법으로 이행할 것을 권고하고 있다. 수요주도 접근방법은 개도국에게 확고한 국가 주인의식 원칙의 형태를 심어주기 위한 내생적 주도의 변화과정을 의미하는 것이다. 역량개발과정의 주요한 특징은 다음과 같은 측면을 포함하고 있다. 즉, (i) 장기적 성격, (ii) 개인, 조직, 사회에 대한 동시적 연계, (iii) 개도국 고유의 국가제도 이용에 대한 강조, (iv) 광범위한 개혁의 연계(예컨대, 교육, 임금정책과 공무원제도 개혁 등), (v) 단순한 연수에 대한 집중을 초월한 방침(제도변화, 지도력, 능력부여와 대중 참여 등의 광범위

한 문제를 중시함)

UNDP는 역량개발과정을 5개단계로 나누고 있다. 즉, (i) 이해당사자들의 참여, (ii) 역량자산과 욕구, (iii) 역량개발반응의 수립, (iv) 역량개발반응의 수행, (v) 역량개발의 평가 등이다. 역량개발의 모니터링과 평가는 역량 강화의 진척을 알기 원하는 전문가를 위하여 필요불가결한 것이다.(OECD/DAC, 2009, pp.51-52)

3) UNDP는 개인, 조직 및 사회수준에서 역량변화를 추진하는 역량개발은 네 개의 핵심이슈가 있다고 보는데 이 네 가지는 상호 보완적이다. 즉, (i) 제도적 장치, (ii) 지도력, (iii) 지식, (iv) 책임성 등이다. 역량개발반응은 이러한 네 가지 이슈중 하나 또는 그 이상의 이슈에 주목하는 활동을 수집한 것이다. UNDP는 상술한 네 이슈와 관련되는 국별 경험과 새로운 모범관행을 수집하고 있다. UNDP는 통합된 국별 발전을 위한 역량을 개발하고 지원하는데 중점을 두고 있다. 이러한 역량은 MDGs를 달성하는데도 매우 중요한 것이다.

(2) 운영 및 활동 상황

1) UNDP의 개발정책국(Bureau for Development Policy, BDP)의 역량개발그룹(Capacity Development Group, CDG)은 (i) UNDP 파트너와 UNDP 를 위하여 역량개발 정책을 개발하고 검토하는 연구를 수행하며, (ii) 개발의 추진자로서 UNDP 활동지역의 역량개발의 주류화를 위하여 일하며 동시에 내부적인 UNDP의 프로그램 절차와 성과 관리를 하고 있다. (iii) 현장중심의 프로그램수행을 지원하기 위한 역량개발 자원과 수단을 기획하고 수행하는 일을 하고 있다. 이 그룹은 Rome선언, Accra 활동 아젠다(Accra Agenda for Action, AAA)와 UN사무총장의 개혁 아젠다 등에 명시된 조화에 대한 공약을 통합하기 위하여 OECD/DAC, UNDG와 UNDP와 함께 공조활동을 펴고 있다.

2) UNDP와 파트너의 네트워크는 이해당사자들에게 상술한 네 개의 핵심이슈분야(제도적 장치, 지도력, 지식 및 책임성)에 대한 지원, 정책자문과 수행 등을 지원하고 있다.

3) 역량개발과정을 지원하기 위하여 UNDP는 내부적으로 많은 자료, 지침서와 도구들을 개발해 왔다. 즉, (i) UNDP의 역량평가 방법론(사용자 안내서와 지원 도구

를 포함한), (ii) 일련의 활동과 연구의 요약서(briefs): 상술한 네 개의 역량개발 핵심 이슈에 관한 모범관행과 교훈을 발굴하여 문서화 한 것임. (iii) 역량개발 응용에 관한 구상문서(concept notes): 역량개발, 원조관리와 국별 수행능력(조달업무 역량과 같은), (iv) 역량개발을 위한 평가 체계(evaluation framework): 역량개발에 대한 예시적 지표의 포함 등이다. UNDP는 직원들을 위하여 역량개발과 역량평가에 관한 내부직원용 연수모듈(training modules)을 개발하였다.

2. OECD/DAC

(1) OECD/DAC: 목표, 기본정책 및 접근방법

1) 오랫동안 OECD/DAC(Development Assistance Committee)은 역량개발에 매우 높은 우선순위를 두어 왔다. 지침서로서 *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*(2006)는 최근에도 중요한 국제적 참고문헌으로 쓰이고 있으며 운영 면에서도 많은 활동에 도움을 주고 있다. 역량개발의 문제를 주제로 하는 몇 개의 주제 및 부문별 연구가 지금 OECD내에 DAC 부속기관들과 다른 기관에서 공동으로 진행되고 있다. 역량개발은 Paris 선언의 원조효과성 아젠다의 수행을 위한 하나의 우선순위로 원조공여기구와 수원국에 의하여 확인되었다.(OECD/DAC, 2009, p.55)

2) 2008년 2월 DAC은 역량개발의 새로운 연구에 착수하여 Accra High Level Forum에서 역량개발의 가시도를 높이고 Accra 후속의 보다 완전한 학습과정을 발굴할 목적으로 역량개발을 위하여 선임조정관을 채용하였다. Learning Network on Capacity Development (LenCD)와 독일과 공조로 2008년 5월에 원조공여국과 수원국으로부터 역량개발전문가들이 참가한 워크숍이 독일의 Bonn에서 개최되었다. 이 워크숍은 6개의 역량개발을 위한 우선순위에 관한 “Bonn Consensus”를 낳게 되었으며 그 후에 2008년 9월에 선언한 Accra Agenda for Action(AAA)의 일부가 되었다. 역량에 관한 16개 AAA조항은 6개 운영주제로¹⁸⁾ 분류되어 현재는 DAC과 파트너들이 앞으로 사용할 보편적인 아젠다가 되었다. 이러한 남북 공동의 약속을 바탕으로

18) 6개의 우선순위 주제는 i)시민사회와 민간부문, ii)전국적, 부문별 및 주제별 전략, (iii)기술협력, (iv)사회적 환경조성, (v)국가 제도, (vi)취약 상태 등이다.

2008년 10월 DAC은 2011년 11월 부산에서 개최한 제4차 High Level Forum을 통하여 AAA의 역량개발 우선순위를 수행하는데 도움이 되는 DAC 역량개발 이니셔티브를 승인하였다. (OECD/DAC, 2011, p.1)

(2) 운영 및 활동 상황

1) DAC 사무국의 정책과(Policy Division)산하에 작은 역량개발부서(Capacity Development Unit)를 설치하고 있으며 거버넌스와 원조효과를 다루는 다른 부서와 긴밀하게 일하고 있다. 역량개발과는 다른 연관 부속기관을 두지 않고 있으며 역량개발 문제의 협력이 필요할 때에는 다른 연관 부속기관(8개 작업반)과 협력하고 있다. 특히 원조효과 및 원조관행(Working Party on Aid Effectiveness, WP-EFFF), 개발평가 네트워크(Network on Development Evaluation, EVALUNET), 환경 및 개발협력 네트워크(Network on Environment and Development Cooperation, ENVIRONET), 빈곤퇴치 네트워크(Network on Poverty Reduction, POVNET), 거버넌스 네트워크(Network on Governance, GOVNET)와 분쟁 및 취약국 관련 국제 네트워크(International Network on Conflict and Fragility, INCAF) 등 작업반과 공조하고 있다.

2) 역량개발업무를 수행하기 위하여 DAC은 3자간 공조관계를 맺고 있다. 즉, CD Alliance와 Learning Network on Capacity Development(LenCD)등이다. (i) CD Alliance는 역량개발에 관한 개도국의 정치적 지도자들이 역량개발을 토의하는 개도국 주도 포럼(Southern-led forum)이다. (ii) Learning Network on Capacity Development(LenCD)는 세계적인 관행공동체를 지향하는 분석과 실무자를 위한 비공식적인 네트워크이다. 이 네트워크는 역량개발교훈과 모범관행에 관한 기존정보와 지식을 수집/통합하는 경험적 학습/지식에 치중하고 있다. (iii) DAC, LenCD와 CD Alliance는 국제적으로 역량개발을 위한 모범관행에 관한 새로운 남북 컨센서스를 얻기 위하여 모든 정보를 수집/통합하고 있다.

3)역량에 대한 원조공여국 정책과 관행연구 및 통신 네트워크 구축
2009년 3월에 DAC 사무국은 DAC 회원국 및 다자간 원조기구(UNDP, IBRD, ADB, ADfD)의 정책과 관행을 총괄한 “Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning”을 발간하였다. 이러한 문서 작업의 일환으로

역량개발의 비공식 통신망도 설립하였다. 이 문서는 그동안 역량개발에 관한 양자간 및 다자간 원조기구의 과거활동과 현황을 총괄/소개하고 있다. 앞으로도 DAC사무국은 원조 공여기구 간에 공조에 크게 일조할 것으로 보인다.

4) 역량에 관한 비공식적인 OECD 작업 그룹

OECD내에서도 역량개발의 다양한 주제에 관하여 보다 많은 일관성과 경험공유를 보급/확대하기 위하여 많은 노력을 경주하고 있다. 역량개발에 관한 비공식적인 OECD 그룹이 조직되어 일련의 역량관련 행사를 주관하고 있다. 즉, 국가제도의 역량, 취약상태 하에 역량, 개도국의 전망, 역량원칙을 둘러싼 통합된 지식/학습 등을 열거할 수 있다.

5) 원조효과 작업반과의 협력

2011년에 AAA의 역량우선순위를 수행하기 위한 DAC, CD Alliance와 LenCD의 공동노력은 원조효과 작업반을 통하여 만든 무엇보다 중요한 AAA 수행계획과 연계 되어야 한다. 이러한 작업은 원조효과 작업반에서 회의에서 2011년 3월 31일~4월 1일에 진행되었다.

6) 전망

원조기구사회 이외에 새로운 동반자관계가 확립되었다. 즉 새로운 파트너로는 the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), the New Asian Capacity Development for Development Effectiveness(CDDE)와 the African Capacity Building Foundation (ACBF) 등이 있다. 이와 더불어 DAC 은 역량개발의 현 작업 있어서 개도국전망의 가시도를 높이고 이에 대한 개도국의 지도력을 강화하려고 한다. 특히 2010년 3월에 콜롬비아 Bogota에서 개최한 “남남협력과 역량개발에 관한 고위급 포럼”과 같은 중요한 DAC 행사 및 다른 관련 회의에 개도국참여를 확대하려고 DAC는 노력하고 있다.

3. World Bank

(1) 세계은행: 목표, 기본정책 및 접근방법

1) World Bank Institute의 Capacity Development Resource Center(CDRC)에 의하면 역량개발은 “개도국욕구를 충족시키는데 세계적인 지식으로 도움을 주는 것”으로

세계은행의 주요 관심사이다. 세계은행의 대출 20퍼센트 이상과 중요한 비 대출(non-lending)서비스는 역량구축활동에 직접적으로 투입되고 있다. CDRC는 역량개발을 개발효과의 관건으로 보고 있다. 2004년 5월 중국 상하이에서 개최된 “성장을 지속하는 빈곤감축” 주제의 회의에서 세계은행은 역량개발 활동의 부족으로 말미암아 다른 국가에서 사용된 성공적인 관행을 개도국 자신들의 환경에 적용하는데 실패하고 있다고 인식하고 있다.

2) 역량과 역량개발에 관한 세계은행의 정의들은 OECD/DAC의 정의들과 일치한다. 세계은행은 역량개발에 대한 정책성명과 포괄적인 접근방법을 제시하고 있지 않고 있다. 최근 World Bank Institute의 CD Framework for Collective Action (2012)에서 밝힌 바와 같이 역량개발을 다른 개발목표와 프로그램 안에 통합되어야 할 과정과 목표로서 보고 있다. 상술한 역량개발 체계(CD Framework)에서 강조하며 역량개발은 (i) 국내요구와 주인의식에 따라 주도되어야 하며 (ii) 기존역량위에 구축되어야 하며 (iii) 다른 개발목표와 프로그램과 통합되고 (iv) 기능적인 능력에 주력해야 한다는 것이다. 거버넌스와 정치적 이슈가 역량개발을 위하여 문제가 되거나 해결해야 할 때에는 이러한 이슈들도 역시 고려되어야 한다는 것이다. 세계은행은 “수원국이 역량개발과 원조관리를 주도해야 하며 빈곤퇴치와 같은 그들의 중기전략에 부합되게 수행을 위한 우선순위를 설정해야 한다”고 강조하고 있다.

또한 세계은행은 역량을 위한 원조기구의 지원과 조화할 필요가 있다고 인식하고 있다. 세계은행 내에 역량개발논의는 특히 아프리카지역이 매우 활발하다. (WB, 2005a) 상기 저서는 지난 50년간 세계은행이 아프리카지원의 경험을 토대로 정책 권고와 교훈을 제시하고 있다. 이 저서에서 아프리카국가를 네 그룹으로 나누고 있다. (i) 높은 공공부문의 역량과 발전에 대한 높은 사회적 컨센서스를 가진 개발/개혁지향의 국가, (ii) 낮은 공공부문의 역량과 사회적 컨센서스가 출현하기 시작한 개발/개혁지향 국가, (iii) 강요된 역량과 제한된 사회 컨센서스를 가진 가신적 엘리트에 의하여 통치되는 국가, (iv) 낮은 공공부문 역량과 내·외란 중인 가신적 엘리트에 의하여 통치되는 국가로 구분하고 있다. 이러한 분류는 선별적인 역량개발전략에 도움이 된다. 또한 세계은행 내에 역량개발전략은 (i) 중소득국, (ii) 저소득국, (iii) 곤경에 처해 있는 저소득국 등에 따라 상이하게 분류/사용되고 있다.

3) OED(Operations Evaluation Department), 2005 Evaluation of Capacity Building in

Africa에서 세계은행은 (i) 개도국은 역량구축활동의 우선순위를 세우는 것을 돕는 포괄적인 운영체계가 필요하며 (ii) 제도적, 조직적 및 인적 역량을 연계시킬 필요가 있으며, (iii) 결과를 개선하기 위하여 전통적인 역량구축수단을 변형시킬 필요가 있다고 건의하고 있다.

(2) 운영 및 활동 상황

1) 세계은행은 가장 최근의 역량개발의 참여방식을 다음의 세 가지로 기술하고 있다. (World Bank, 2005b)

(i) 역량개발/역량구축지원은 운영별(operation by operation)로 기획하고 관리한다. 많은 프로젝트는 그들의 운영계획안에 역량구축활동을 포함시키고 있다. The OED 2005 Evaluation은 “역량개발목표는 빈약하게 정의되어 있으며 성과도 빈약하게 검토/보고되고 있다. 또한 역량육구도 언제나 주의 깊게 발굴되지 않고 있다”고 지적하고 있다. (ii) 작지만 증가하는 운영수자는 역량구축을 기본적인 프로젝트의 목표(국별 전략과 부문별 역량구축프로젝트의 새로운 출현 등)로 강조하고 있다. 이러한 것들은 사업진척을 모니터링하고 성과를 측정하기 위하여 역량구축 성과지표를 작성하기위한 역량필요평가와 과정을 포함하고 있다. (iii) 공동 및 지역적인 메카니즘: the World Bank Institute(WBI)는 African Capacity Building Foundation (ACBF) 및 the Special Partnership for Africa와 the Institutional Development Fund(IDF) 등에 재정지원을 하고 있다.

상술한 (i)과 (ii)의 형태는 세계은행 내에 여러 부서에서 담당하고 있으며 이 부서들은 그들의 프로그램과 전략에 있어서 역량개발을 주류화 하려고 시도해 왔다. 특히 역량개발은 Africa Regional Office “CD Partnerships Unit”과 WBI의 주요한 주력 분야이다. WBI는 역량개발을 목표로 한 국별 특수프로그램, 지식(산물)과 서비스를 통합하고 공급하는 작업을 은행내의 다른 부서와 협력하여 일하고 있다. WBI는 역량과 지식의 연계를 강조하고 있으며 개발도전과제를 해결하기 위하여 세계적 및 국내의 지식을 개도국에 공유하도록 도와주고 적용하게 하는 노력을 하고 있다. WBI는 세계은행 내·외에서 역량개발을 위한 주요거점으로서 새로운 역할을 보여주고 있다. 그리고 WBI는 세계은행의 다른 부서에서도 역량개발팀과 활동을 많이

연계하려는 노력을 하고 있다.

상술한 (iii)의 형태에서 ACBF는 잠비아에 기반을 둔 독립기관으로서 경제정책 분석과 개발관리를 강화하는데 도움을 주는 개도국 및 지역기관에 운영기금을 지원하고 있다. 세계은행이 운영기금공급의 주요기관이다. IDF는 개도국 정부에 최대 3년간 소규모 및 실험역량구축 활동을 위하여 자금지원을 하는 세계은행의 한 프로그램이다. 역량개발문제를 다루는 지역사무소들은 “지식네트워크 기구”인 MENA(Middle East and North Africa)를 참여시키고 있으며 이 기구는 중동과 북아프리카를 통한 역량개발을 지원하고 지식 공유와 학습을 촉진시키고 있다. 이와 마찬가지로 아프리카 지역 ‘지식 및 학습센터(Knowledge and Learning Center)’도 아프리카 역량구축을 강화하고 있다.

2) 수단: 세계은행은 Rapid Results Approach(RRA)를 개발하였는데 이는 변화를 추진하고 수행을 촉진시키려는 성과중심의 수행과 학습과정에 관한 안내를 하는 것이다. 이것은 전통적인 연수-지식전수 접근방법을 보완하는데 있다. Public Expenditure Management Toolkit은 현재 개발 중이며 이는 공공지출제도장치와 역량육구를 평가하는 공동접근방법이다. WBI도 역시 역량추세와 국별 실적을 탐지하기 위하여 지표와 자료에 의존하고 있다.

3) 강조: 세계은행 내에서 보통 사용되는 접근방법은 기술원조, 연수, 연수자의 훈련, 조직 또는 제도의 재조직, 정보에 대한 접근의 개선, 공조체제의 확립, 관행의 공유, 업무보조, 연구여행과 물질적 조건(컴퓨터 구입 등)의 개선 등을 포함하고 있다. The OED 2005 Evaluation(공공부문 역량 구축을 중심)은¹⁹⁾ 세계은행의 지원은 종래의 정부부서와 개인 숙련기술을 지양하고 공공제도를 위한 지지를 확대하고 공공서비스 수요를 육성하는 방향으로 전환하였다고 지적하고 있다. 또한 역량 지원은 “분산되고 대부분이 운영별로 기획되고 관리되었다”고 기술하고 있다. 기술협력 특히 종래의 연수형태의 숙련기술구축은 공공부문 실적을 개선하는데 필요한 조직 및 제도적 변화와 부합되는 장기적이고 지속적인 역량개발을 위하여 효과적인 것이 아니라는 것이다.

19) World Bank, 2005 Evaluation of Capacity Building in Africa, Operations Evaluation Department, 2005

4. United Kingdom

(1) 목표, 기본정책 및 접근방법

1) 영국의 역량개발에 대한 접근방법은 1970년대의 개인숙련기술의 집중에서 1980년대에는 조직에 대한 집중(정책 및 결정을 위한 역량, 인적 자원관리와 서비스 공급 등)으로 주력을 전환하였으며 1990년대와 2000년대에 와서는 역량개발의 기본패러다임이 바뀌게 되었다. 만약 보다 폭 넓은 국가적 및 제도적 체계를 가지고 지원하지 않는다면 조직변화와 역량개발의 직접적인 개입(direct interventions)까지도 성공하지 못한다고 생각하게 되었다.²⁰⁾

2) 2002년에는 국제 개발부(Department for International Development, DFID)는 Capacity Development: Where Do We Stand Now? (CD Note) 을 발간하였는데 이는 역량개발은 세 개 수준(개인, 조직 및 사회)의 개입의 혼합과 개인과 조직의 운영 상황에 대한 상세한 이해를 필요로 한다고 보고 있다. 이 CD Note는 역량개발의 이니셔티브는 개인 욕구, 조직개혁과 제도변화 간에 연계와 일관성을 유지하도록 체계화되어야 한다고 주장하고 있다. 폭 넓은 국가의 제도적 체계 내에 제도적 변화의 중요성과 공식적 및 비공식적 인센티브 때문에 DFID는 개도국정부의 국가역량 구축(state-building)/역량구축과 책임성 등에 역점을 두고 있다. 한편 이는 거버넌스의 도전과제로도 인식되고 있다.

3) CD Note는 조직상의 역량개발을 “반복된 외부원조 없이 지속적으로 주어진 과제를 효과적으로 그리고 효율적으로 수행하는 공식적인 조직의 능력을 확립, 개발 또는 계획하는 시도”로 규정하고 있다. 이 Note는 역량개발과정은 지원을 받는 국가에 의하여 주도되어야함을 인정하고 있다. 즉, 개도국에 의한 관리, 변화를 가져올 지도자(change champions)에 의한 주도, 기술적 자문의 지원수용 등을 열거할 수 있다. 영국은 역시 개도국 발전전략과 일치하는 조화된 지원에 의한 역량을 강화하기 위한 원조의 효과성에 관한 파리선언을 지지하고 있다.

20) UK-DFID, An Evaluation of DFID funded Technical Cooperation for Economic Management in Sub-Saharan Africa, 2006

(2) 운영 및 활동 상황

1) 조직: DFID내에 많은 팀이 역량개발 관련문제에 관하여 일하고 있다. 예컨대, 금융 책임과 반부패 팀(Financial Accountability and Anti-Corruption Team, FACT)은 공공재정 관리와 책임, 부패감소와 수탁인의 위험 등을 위한 역량을 강화하는 일을 하고 있다. 정책 및 연구과(Policy and Research Division)내에 거버넌스 및 사회개발 그룹 (Governance and Social Development Group)은 국가역량구축 (state-building)을 다루고 있다. DFID팀들은 국가역량구축 및 역량개발에 관련된 많은 지침서를 발간하였다. 특히 제도개발, 국가역량구축의 이해와 공공재정 관리의 개선 등을 열거할 수 있다.

2) 변화의 추진자(Drivers-of-Change): DFID는 일국의 친 빈민변화에 대한 기회, 인센티브와 장애 등을 발굴하는 “변화의 추진자” 접근방법을 사용 하고 있다. 이 접근방법은 역량개발과 국가역량구축에 적용되어 왔다. DFID는 이 접근방법을 적용하기 위하여 국별 심층 분석을 포함한 다양한 연구를 해 왔다.²¹⁾

3) 기술협력 평가: 2006년에 DFID는 사하라이남 경제 관리를 위한 DFID의 기술 협력의 평가(An Evaluation of DFID funded Technical Cooperation for Economic Management in Sub-Saharan Africa)를 발간하였다. 이 간행물은 사하라이남 현행 DFID 기술협력관행의 분석을 하였으며 기술협력개입의 효과와 지속성을 제고하기 위한 제반권고를 제시하고 있다.

4) 역량구축연구: “연구전략 2008-2013”의 일환으로서 DFID는 Working Paper on Capacity Building(2008)을 발표하였는데 이 논문은 DFID가 연구비를 지원한 연구 역량구축에 관한 실례를 제시하고 있다. DFID는 연구역량의 개발을 지원하는 프로그램을 재정적으로 지원해주고 있다. 즉, (i) 연구역량을 개발하는 국제기구에 대한 핵심지원, (ii) 연구 역량개발에 관한 직접관리 및 공동 프로그램, (iii) 연구역량 촉진에 관한 역량구축을 포함한 연구프로그램 컨소시엄 등을 열거할 수 있다.

21) UK-DFID, Drivers of Change: <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-ofchange#start>

5. Denmark

(1) 목표, 기본정책 및 접근방법

1) 덴마크는 개발원조 프로그램의 중심적 본질이며 필요불가결한 부분으로 간주하는 역량개발에 오랫동안 관심을 가져왔다. 2006년 이래 the Technical Advisory Service of the Danish International Agency(DANIDA)는 역량개발에 관한 많은 작업을 해왔다. 그중에서도 A Guidance Note on Danish Support for Capacity Development, 2006(Guidance Note)을 들 수 있는데 이 Note는 역량개발의 이론과 수행에 관한 덴마크의 견해를 명시하고 있으며 제도, 조직 및 인간역량의 평가를 다루고 있다.

2) DANIDA가 프로젝트중심 접근방법(project-based approach)에서 프로그램중심 접근방법(program-based approach)으로 이행함에 따라 개인중심에서 제도/조직의 역량과 정부수준으로 주력을 옮기게 되었다. 이러한 변화에 따라 Guidance Note는 분석의 초점을 조직에 두게 되었다. 조직을 개방제도로 보며 이 Note는 조직의 산물과 성과(서비스와 생산물의 공급에 의한)에 초점을 둔(결과중심의)역량개발 개입을 요구하고 있다.

이러한 맥락에서 한 조직의 역량을 “조직의 목표와 산물을 추구하여 주어진 기능을 효율적으로, 효과적으로 그리고 지속적으로 수행하는 조직의 능력”으로 정의하고 있다. 역량개발은 기술적 또는 기능적 측면에 초점을 둘뿐만 아니라 외부적인 사정과 정치문제에도 초점을 두고 있다. DANIDA는 정치적 v.s. 기능적 측면과 내부적 v.s. 외부적 이슈의 배합을 바탕으로 한 네 가지 형태의 역량개발지원을 예견하고 있다. 이 Guidance Note는 그들과 그들의 결과에 영향을 미칠 조직과 외부요인들의 분석적인 이해의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 그들이 다루는 제도와 그들이 직면한 사정 등을 말한다. 이 Note는 다른 파트너와 원조기구들과의 협력과 공동 활동의 중요성을 강조하고 있다. 역량개발은 국내문제로 보고 국외자와 원조기구는 지원적 역할만을 해야 한다. 즉, 원조기구의 전략은 개도국의 전략/정책과 일치해야 하며 다른 개발파트너로부터 역량개발지원과 조화를 이루어야 한다. 출구전략(exit strategy)도 합의해야 한다고 보고 있다.

(2) 운영 및 활동 상황

1) 조직: DANIDA 내에 the Technical Advisory Service(TAS) and the Evaluation Department 는 역량개발문제들을 담당하고 있다.

2) 도구: DANIDA는 역량개발개입을 기획, 수행, 평가하는데 있어서 직원들을 안내하기 위하여 수개의 도구를 개발하였는데, (i) Result-oriented Approach to Capacity Change(ROACH): 역량개발개입과 조직의 수준 및 공공부문을 위한 체계, (ii) Guidance Note는 발굴, 작성 및 평가국면에서 역량개발의 지원을 선정할 때 물어볼 질문사항을 포함하고 있다. (iii) 역량개발 성과 평가방법(Capacity Development Outcome Evaluation Methodology): DANIDA는 교훈을 통합하고 지식을 공유하기 위하여 역량개발개입의 성과를 평가하는데 많은 역점을 두고 있다. 더욱이 DANIDA는 덴마크개발원조에 있어서 기술 원조를 위한 업무 지침서인 Guidelines for Technical Assistance를 2009년에 개정/발간하였다.

3) 사례연구(Case Studies): 선정된 개도국(예, 가나, 부탄, 네팔 등)들의 역량개발 노력을 검토하고 평가하는 많은 사례연구를 하고 있다.

6. Sweden

(1) 목표, 기본정책 및 접근방법

1) The 2008 OECD/DAC Peer Review of Sweden Memorandum (Memorandum)에서 지적한바와 같이 스웨덴 국제개발청 (Sweden International Development Agency, SIDA)은 많은 부문과 주체(활동가)들을 지원하는 과정에서 역량개발을 핵심 업무로 여기고 있다. 2000년 11월 SIDA는 SIDA Policy for Capacity Development를 발간하였는데 역량과 제도개발은 “장기적으로 지속적인 발전을 가능하게 하고 개발 협력을 불필요하게 만드는” 중요한 방법으로 보고 있다. SIDA는 역량개발을 지식, 능력, 순기능을 하는 조직과 제도의 개발을 지원하는 통합된 노력으로 정의하고 있다. SIDA는 특히 개도국의 역량개발을 지원하는 일에 우선순위로 두고 있다.

SIDA는 많은 개도국은 물론 정부, 민간부문과 시민사회 간에 상호작용을 통하여 정치, 경제 및 사회 환경이 변화하고 있음을 인식하고 있다. SIDA는 제도와 조직

구조의 역량을 개발하고 공공, 민간 및 시민사회부문에 있어서 그들의 전문적인 지속성을 위한 제반조건을 갖추는 필요성을 역설하고 있다.

SIDA의 비전을 달성하기 위하여 다음과 같은 활동을 제시하고 있다. (i) SIDA 프로젝트와 프로그램의 명백한 목표로서 역량개발의 체계적인 통합을 할 것, (ii) 다른 기관과의 공조함에 있어서 SIDA직원이 일하고 역량개발을 위한 촉매역할을 할 능력과 재능을 개발할 것, (iii) 스웨덴의 수원국과의 SIDA의 협력과 전문적인 지식의 교환을 개선/강화 할 것, (iv) 수원국의 교육, 연수와 연구의 제도를 강화 하기 위하여 재정적으로 그리고 전문적 지식으로 많은 지원을 제공할 것 등이다.

2) 상술한 Memorandum은 언급하기를 이러한 정책적 진술은 이와 관련된 국제적 방법론의 지침서와 더 명백하게 개정된 가이드라인으로 대체할 것이라고 한다. 이러한 지침서는 주로 OECD/DAC과 EU의 내용을 참조할 것이다. 이와 같은 개정된 가이드라인은 파리선언과 Accra Agenda for Action과 명백히 연계되어 있는 것이다. The 2005 SIDA Manual for Capacity Development는 조직과 제도에 초점을 두고 있으며 정치적 및 기능적 역량을 구분하고 있다. 이 매뉴얼은 역량개발에 관하여 강조하기를 (i) 역량개발은 개인, 기능적 조직과 제도, 개발지향적인 공식 및 비공식적인 체계의 지식과 재능을 말한다. (ii) 역량개발은 상황-특수적(context-specific)인 것을 말하며 각 개입수준(each level of intervention)에서의 사정과 전반적인 사회적, 정치적 및 경제적 사정의 상세한 평가를 요구한다.

3) 역량개발에 관한 SIDA의 접근방법은 근본적으로 갭을 메우는데 있는 것이 아니고 오히려 기존 역량을 강화하는데 있다. 이 매뉴얼은 역시 기술 원조를 통한 역량구축을 지식의 전수와 동일시하는 전통적 접근방법에서 벗어날 것을 강조하고 있다. 왜냐하면 역량개발의 결정요인은 실로 기술적인 면뿐만 아니라 무엇보다도 가장 중요한 면은 정치적 및 제도적인 것이기 때문이다.

(2) 운영 및 활동 상황

1) 조직: SIDA정책(2002)은 역량구축자로서 적극적인 역할을 하고 역량개발의 “대화 파트너”로서 SIDA의 역할을 증대시키는 방향으로 직원들이 일하도록 권장하고 있다. SIDA내에 정책 및 방법연구부(Department of Policy and Methodology)는

역량개발의 주요 업무를 담당하고 있다. SIDA는 역시 역량개발이 무엇이며 이를 개발협력에 어떻게 사용할 수 있는가를 설명하는 e-learning 훈련프로그램을 개발하였다. 역량개발은 현재 새로운 프로그램 담당자를 위한 정규적이고 특색 있는 연수 프로그램이라고 할 수 있다.

2) 수단: The 2000 SIDA Policy for Capacity Development는 많은 보고서, 도구와 방법론에 관한 문서가 나온 후에 발간되었는데 이는 역량개발을 수행하는데 있어서 SIDA직원에게 지침서로 사용되고 있다. 이러한 문서들 중 역량개발을 위한 필요의 분석(the Analysis of Needs for Capacity Development, 2000)이 대표적인데 이는 역량개발의 제약조건을 평가하기 위하여 SIDA내에 방법개발 부서(the Methods Development Unit)에 의하여 개발되었다.

2002년 SIDA가 발간한 보고서인 Methods for Capacity Development는 역량개발 개입을 선정할 때 SIDA의 관행을 분석/제시하고 있다. 이는 5개의 주요 범주로 나누어지고 있다. 즉, (i) 교육과 훈련(연수기관과 교육제도, 연수과목, 연구방문, 기타 연수형태에 대한 지원), (ii) 결합제도(직원의 교환, 교육 및 훈련, 장비 지원, 장기적인 전문가의 파견과 단기적인 컨설턴트형식의 전문가 파견), (iii) 수행참여를 위한 국제 전문가(컨설턴트, 기술 고문, 고위급 고문), (iv) 다른 역량개발 네트워크에 대한 지원 과 역량개발에 종사하는 다른 전문기구와의 협력에 대한지원(예, African Capacity Building Foundation), (v) 국별/지역별 자금을 통한 개발협력의 지원 등이다.

VI. 결론 및 역량개발 과제

지난 수십 년간 정부와 국제개발협력기구는 성공적인 역량개발 전략을 모색해 왔지만 현재까지 아무도 실현 가능한 방법을 찾지 못하고 있다. 그 이유는 개도국의 발전과정의 복잡성과 다양한 사정으로 인하여 단일의 개발협력모델/방법을 도출하기 힘들뿐만 아니라 단일의 모델이 존재한다 하더라도 성공적인 역량개발을 달성할 수 없다는데 있다. 즉, 개도국의 특수사정을 감안한 맞춤형모형을 실효성 있게 만들어야 한다. 단일의 일반모델은 존재하지 않으며 성공할 수가 없다. 그러나 과거의 경험을 통하여 원조기구와 수원 국에게 지속적인 역량개발에 영향을 미치는 몇

가지의 중요한 원칙을 제시할 수는 있다. 지금까지 역량개발에 관한 이론적 논의와 다자간 및 양자 간 정책과 관행을 검토하였으며 여기에서 얻은 결론과 과제를 요약하면 다음과 같다.

결론

1.역량개발은 지속적인 발전과 원조효과성 나아가서 개발효과성을 위한 중요한 요소로 인식되고 있다. 역량개발은 원조기구와 수원국간에 주류화를 위한 대화의 중심적 과제가 되어야 한다.

2. World Bank와 다른 국제기구들은 좋은 제도는 경제성장을 유발하기 때문에 제도개혁이 경제발전의 출발점이 되어야 한다고 주장하고 있다.(World Bank, 2008, pp.31-33) 이는 매우 중요하고 효과적인 출발점인 것이다. 결국 이러한 경제발전은 민주적 제도이건 권위주의적 제도이건 간에 제도적 발전 내지 개혁이 관건인 것이다. 즉, 발전은 제도적 부존기반(institutional endowment)에 달려 있는 것이다. 이러한 제도적 부존기반은 역량개발 여하에 달려 있다. 이러한 역량개발은 개인수준, 조직수준 및 사회적 수준에서 진행된다. 이러한 사회적 수준의 역량이 바로 국가역량(state capacity)을 말하는 것이다. 효과적인 국가역량은 거버넌스 제도가 실적 위주로 조직되고 규정에 따라 운영되는 것을 의미한다. 결국 개도국자체의 국가 총체적 역량개발을 위해서는 우선 개도국 주도의 제도발전이 추진되어야하며 제도발전은 상술한 세 가지 수준의 역량개발과 개별전략에 달려 있다는 것이다.

3. 역량개발은 기본적으로 개인, 조직 및 사회수준에서의 변화와 변형(transformation)에 관한 것이다. 역량개발은 제도개발을 포함하고 있지만 개인, 조직 및 제도를 넘어 보다 광범위한 제도, 조직의 집단과 네트워크와도 연결된 것이다. 즉, 개인은 조직 내에서 운영되고 개별조직은 보다 큰 부문 안에서 운영되며 이러한 부문은 보다 큰 사회 내에서 운영되고 있다. 한수준에서의 개입은 다른 수준들과의 상호작용을 인식할 필요가 있다. 이는 많은 주체, 조직과 제도의 참여를 요구하는 복잡하고 다면적인 문제를 내포하고 있다.

4. 역량개발이 지속가능한 성과를 달성하기 위해서는 이해당사자의 주인 의식, 정책수단의 효율성과 조직상의 장치의 효과 등을 강화하는 것이 중요하다고 본다.

원조기구들은 각 사업 주제별 프로그램(thematic program)은 개도국의 역량개발 필요에 중점을 두어 네 개의 주요업무선(four major business lines)을 혼용하고 있다. 즉, World Bank는 혁신, 지식교류, 지도력과 체계화된 학습 등에 중점을 둔 반면에 UNDP는 제도적 장치, 지도력, 지식 및 책임성에 역점을 두고 있다.

5. 평가를 수행하기 위해서는 우리는 모든 네 개의 측면(기능적, 정치적, 내부 및 외적 측면)이 있는데 이러한 네 개의 상한(quadrants)의 강점과 단점을 발굴하지 않으면 안 된다. 만약 그 목적이 상세한 변화와 역량개발 전략을 기획하려고 한다면 보다 많은 상세한 평가가 요구된다.

6. 역량개발의 원칙은 각 원조기구에 따라 많이 다르지만 원조기구는 그들 자신의 조직 내에서 역량개발에 관한 원칙을 내부화할 필요가 있으며 그들의 절차를 적용할 필요가 있다.

7. 효과적인 모니터링과 평가와 조합된 양호한 기획은 역량개발프로그램의 효과를 제고시키는데 중요한 역할을 한다. 양호한 기획은 역량개발의 문제가 되는 결과에 초점을 두게 되는 반면에 모니터링과 평가는 역량평가의 과거성과와 도전과제로부터 교훈을 얻으며 의사결정을 하는데 도움이 된다. 결국 현재와 미래의 역량개발 이니셔티브가 역량개발을 개선하고 그들의 선택을 확대하게 한다.

8. 역량개발은 발전의 핵심인 것이다. 그리하여 많은 개도국들은 장기적인 발전을 도모하기 위하여 국가의 역량개발에 투자하고 있다. 역량개발투자의 결과가 매우 중요한 것이다. 이러한 역량개발의 실증적 연구는 많은 지역기구와 국제기구에서 수행하고 있지만 특히 UNDP와 LenCD등이 훌륭한 사례연구를 발표하고 있다. 이는 앞으로 역량개발의 유익한 교훈을 주게 될 것이다.

9. 과거 10년간 양자 및 다자간 개발협력기구는 원조 및 개발효과를 제고하기 위하여 역량강화에 관한 많은 이론적 및 실증적 노력을 경주하여 왔다. 특히, UNDP, OECD/DAC, World Bank, 영국, 덴마크 및 스웨덴 등 많은 원조기구가 역량개발을 위한 국제적 노력을 경주하고 있다. 이러한 노력은 다른 원조기구에 역량개발계획에 긍정적 파급효과를 미칠 것이다.

수원국의 과제

수원국의 과제는 첫째, 외부주체와의 관계에서 수원국은 역량개발추진자의 좌석에 앉아 있는 것이다. 따라서 수원국은 다음의 과제(1-3항)를 담당할 책무가 있다.

1. 수원국은 역량개발의 주체로서 역량개발 아젠다(제반 정책, 게임의 규칙 등)를 수립해야 한다.

2. 수원국은 역량개발의 프로그램 발굴, 기획 및 수행과정을 주도해야 한다.

3. 수원국은 외부재원의 조정/협조를 담당해야 한다.

둘째, 수원국은 국내과정 면에서는 다음의 과제(4-11항)를 인식/담당할 책무가 있다.

4. 역량개발은 지름길이 없는 장기적인 과정이다. 따라서 수원국은 뚜렷한 비전과 전략을 지니고 개도국 주도의 역량을 강화해야 하며 기존역량, 자산과 제도를 바탕으로 발전시켜야 나가야 할 것이다.

5. 역량개발은 개도국자신의 국내 지도력과 주인의식을 육성해야 할 것이다. 역량개발은 내생적인 과정이다. 외부기관/국외자들은 이러한 역할을 대체할 수도 없고 시도해서도 안 된다.

6. 역량개발전략은 수원국의 토착자원과 역량필요(역량의 갭)를 파악하여 그들의 특수사정을 반영/수립해야 한다. 맞춤형 개발모형과 전략이 필요하다. 또한 전략수행을 위한 수단을 강구해야 한다. 일국의 성공적인 전략은 다른 나라에 적용할 수 없는 것이다.

7. 수원국은 국내에서 정책, 프로그램 및 전략(합법성)에 대한 폭 넓은 컨센서스를 얻어야 한다.

8. 수원국은 현행 협의와 학습을 지원하는 제도를 확립해야 한다.

9. 역량개발은 수행과정에 있어서 순차적인 절차를 밟아야하지만 통합된 보완적인 개입이 필요하다. 즉, 역량개발계획은 역량을 각기 다른 수준에서 다뤄야 하며 여러 가지 전략을 조합해야 한다. 그러나 그러한 통합된 프로그램은 관리하고 흡수하기 힘든 것도 사실이다.

10. 역량개발은 단기적인 성과를 위하여 일하는 반면에 장기적인 투자활동이 더욱 중요하다. 보통 10년 내지 20년간의 장기적인 기간을 요하는 것이다.

11. 외부의 개입을 고려하기 전에 국가의 역량을 모든 수준(개인, 조직 및 사회의

수준)에서 그들의 파급효과를 평가해야 한다. 이는 매우 실용적이고 필요한 것이다.

원조공여기구의 과제

역량개발은 원조기구가 종래의 공급자 중심의 프로그램관리의 역할을 줄이고 수원국의 역량강화를 위한 편의제공, 전략적 투입과 지원과정에 더욱 중점을 두어야 한다. 이러한 점에서 볼 때 원조기구는 다음과 같은 과제에 노력을 경주해야 한다.

1. 원조기구는 수원국의 아젠다(예, 제반정책, 프로그램, 전략적 체계 등)를 적극적으로 지원해야 한다. 즉, 수원국의 전략과 우선순위에 맞추어 국가적 및 부문별 프로그램과 정책부분의 측정 가능한 역량개발목표에 합의/지원해야 한다. 국가적, 부문별 및 지역별 수준에서 다른 정책 또는 원조배분 문제를 다룰 때에는 역량개발은 해결해야 할 중요한 문제인 것이다. 역량개발은 파리선언과 아크라 행동과제(AAA)에 구체화된 당면과제의 핵심부분인 것이다.

2. 원조공여기구는 수원국의 역량을 강화하거나 또는 효과적인 활용을 하는데 크게 기여해야 할 것이다. 또한 수원국의 역량강화활동의 절차와 기간별 계획에 신축성 있게 적응해야 한다.

3. 원조공여기구는 아크라행동과제의 새로운 정치적 요구를 충족시키기에는 아직 초기단계에 있는 실정이다. 이는 역량개발에 대한 보다 일치된 국제적 활동을 위한 실제적인 중요거점이다. DAC, 개도국주도의 “CD Alliance”와 Learning Network on Capacity Development (LenCD)는 AAA우선순위에 따라서 2011년에는 역량개발의 공동 작업을 위하여 현재 협력하고 있다. 만약 이러한 노력이 성공적으로 완수되면 역량개발에 대한 원조공여국과 개도국의 공동접근방법에 크게 기여할 것으로 보인다.

4. 역량개발의 대화는 오늘날 까지 대부분 원조기구에 의하여 주도되어온 것이 현실이다. 그러므로 앞으로는 집단적인 학습과 행동변화는 수원국의 강력한 참여와 주도권과 그들의 정치적 사정을 포함하는 것이 중요한 일이다. 그러므로 수원국 주도의 현행학습을 권장하는 제도를 지원해야 한다. 정부기구이외에도 이 과정은 민간부문과 시민사회(중앙 및 지방이 모두)가 참여해야 한다. 개도국과 원조공여기구 간에 보다 커다란 합의는 이 대화의 특별한 대상이 되어야 한다. 그리하여 미래

의 방향이 공동으로 채택되고 평가 될 수 있는 것이다. 원조공여기구도 역량강화 활동의 책임을 공유해야 한다.

5. 역량개발에 대한 원조공여기구들의 접근방법들은 매우 다양하며 가끔 내부적으로도 분산되어 있으며 다른 원조기구의 경험과 동떨어져 있다. 특히 양자 간 원조기구는 내부적으로나 국제적(수원국을 포함하여)으로나 그들의 경험을 공유하고 협력해야 한다. 각원조공여국은 이러한 목적(비전의 발표, 조직과 행정제도, 인적 자원과 기술훈련, 특수화된 수단의 사용과 보도방법 등)에 맞추어 자신들의 내부 제도를 검토함에 있어서 DAC회원국의 관행을 충실히 따라야 한다.

6. 원조기구들은 2006년 DAC guidelines과 같은 역량개발원칙의 중요성을 인식해야 하며 각 원조공여기구의 경험을 종합하여 집단적인 교훈을 검토할 필요가 있다. 따라서 원조국은 모든 정보를 수집/통합하고 그들의 경험의 집단적인 교훈을 공동으로 검토할 적기라고 볼 수 있다. 이러한 경험적 정보는 모범관행을 발굴하고 차후에 원조활동에 수정/적용하는 공동노력의 기초가 되어야 한다.

7. 최근에는 ODA의 25 퍼센트는 전통적인 기술협력(기술원조, 연수, 장학금 및 연구 등)에 투자하고 있다. 앞으로 프로젝트 수행부서, 남남협력, 개도국 전문가의 활용, “대체”기술원조의 회피와 보다 넓은 공공부문개혁과의 연계의 확대 필요성 등에 관하여 합의할 여지가 많다. 기술협력분야에 중점을 둔 주요 원조공여기구들은 상술한 분야에 걸쳐 보다 광범위한 개혁/합의를 위한 국제적 노력을 확산하도록 집단적 사고를 확대해야 할 것이다.

8. 역량개발의 입장에서 기술협력을 볼 때 공공부문에 있어서 기능, 제도와 숙련 기술에 대한 현재의 원조정책만으로는 장기적인 해결책이 될 수 없다. 수원국과 원조기구는 모두 시민사회와 민간부문의 활동에 더욱 주의를 기울여야 한다. 그들은 오늘날 수원국의 공식 및 비공식 부문에서 각종 역량의 탁월한 개발자로 인식되고 있다.

9. 원조기구는 다른 원조공여기구(양자간 및 다자간 및 지역 기구)의 역량개발의 정책, 프로그램 및 모범관행에 대한 실적 등을 면밀히 검토하여 이를 활용할 필요가 있다. 이러한 노력은 원조기구 간에 긴밀한 공조체제를 통하여 달성할 수 있다.

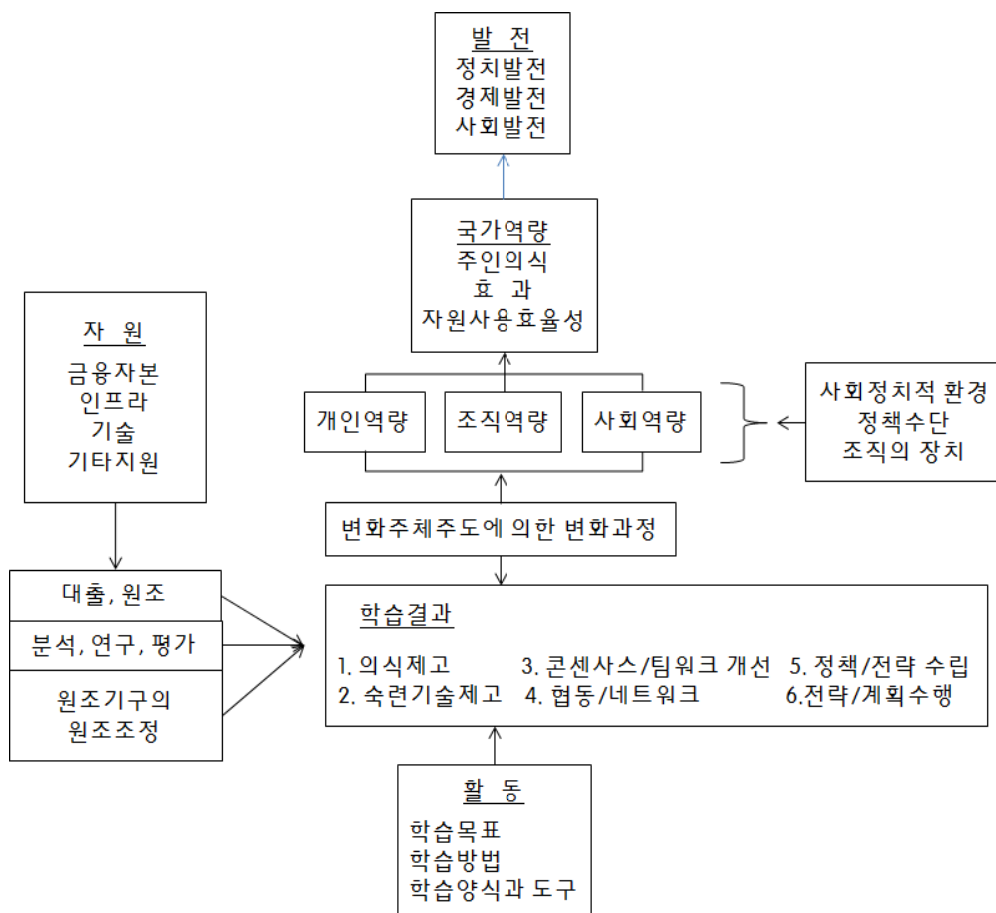
10. 원조공여기구들은 남북공조는 물론 확대적인 공조를 위하여 남남협력의 중요성을 인식해야 한다. 남측 주도의 협력(인근국가, 지역 및 국제적)과 남측 주도의

노력에 대한 해결방안이 성공적인 역량개발의 중요한 부분이라는 점을 인식해야 한다.

11. 원조전문가들은 역량을 개발협력의 궁극적 목표로 생각해 왔으며 원조공여 기구는 이러한 목적을 달성하는 기술협력을 중요한 수단으로 사용하고 있다. 즉, 역량개발은 기술협력의 출구전략으로 간주하고 있다는 것이다.

12. 역량개발은 보통 10년 내지 20년간의 장기적인 기간을 요하는 것이므로 원조 공여기구는 장기적인 지원의 공약이 필요하다.

개발과정에 있어서 역량개발의 체계



자료: World Bank Institute, The Capacity Development Result Framework, 2009, <그림 1.1> 과 <그림 2.5>를 바탕으로 저자가 작성함

참고 문헌

김달현, 2010. “발전과정에 있어서 제도개혁의 역할과 역량개발”, 국제개발협력연구, 제2권 제2호, 2010년 12월, 국제개발협력학회

ADB, 2011a. Capacity Development Action Plan: Annual Progress Report 2010

ADB, 2011b. Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context

ADB, 2010. A New Thematic Priority: Capacity Development.

<http://www.adb.ogr/Governance/ADB-OECD/2004-leaflet.pdf> (검색일: 2010.10.20)

ADB, 2007. Integrating Capacity Development into Country Programs and Operations.

Medium-Term Framework and Action Plan. Manila Addis Ababa Statement on Development Effectiveness, the 3rd Africa Regional Meeting on Development Effectiveness, 28-30 September 2011

Bangkok Call to Action on Technical Cooperation for Capacity Development, 15 September 2011

Baser, H. 2000. ‘Planning and Implementation of SWAPs: An Overview Issues Paper’, CIDA

Blagescu, M and Young J, 2006. Capacity Development for Policy Advocacy: Current Thinking and Approaches among Agencies Supporting Civil Society Organizations, Overseas Development Institute

Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnership, The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, 25 March 2010

Bonn Workshop Consensus. www.oecd.org/dac/governance/capacitydevelopment (검색일: 2012. 2.16)

Cairo Consensus on Capacity Development: Call to Action, 29 March 2011

CIDA, 2000. Capacity Development: why, what, and how, Occasional series, vol. 1, No.1, CIDA Policy Branch

DANIDA, 2009. Guidelines for Technical Assistance, Denmark

ECDM, 2007. The Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experience? Synthesis Report, Discussion Paper 78.

DANIDA, 2006. Guidance Note on Danish Support for Capacity Development, Denmark

EC, 2008. Review of Donor Agencies' Policies and Guidelines on TC and PIUs. An internal AIDCO document

EC, 2005. Institutional Assessment and Capacity Development: why, what, how ?, Tools and Method Series, Reference Document No.1

Hildebrand, M and Grindle, M. 1994. Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector, Harvard University Press.

Loubser, J. J, 1994. Capacity Development-A Conceptual Overview in Morgan P. and Carlan (1994) Emerging Issues in Capacity Development: Proceedings of a Workshop, Ottawa: Institute on Governance.

JICA, et al. 2008. Effective Technical Cooperation for Capacity Development -Synthesis Report

LenCD, 2011a. The learning Network on Capacity Development: 2011 Report

LenCD, 2011b. Case Stories on Capacity Development and Sustainable Results

Morgan, P. 1998. 'Capacity and Capacity Development: Some Strategies', CIDA Policy Branch

North, D. C. 1992. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, MA : Cambridge University Press

OECD, et al. 2011, Capacity Development: Lessons learned and actions for Busan and beyond: Synthesis Report

OECD/DAC, 2011. Capacity Development: A DAC Priority.
www.oecd.org/dac/capacitydevelopment(검색일:2011.12.10)

OECD/LenCD, 2011. Perspective Note on Technical Cooperation for Capacity Development

OECD/DAC, 2009. Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning

OECD/DAC, 2006. The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice

OECD/DAC, 2005, Paris Declaration on Aid Effectiveness

SIDA, 2005. The 2005 SIDA Manual for Capacity Development, Sweden

SIDA, 2002. Methods for Capacity Development, Sweden

SIDA, 2000. The 2000 SIDA Policy for Capacity Development, Sweden

Thematic Session on Capacity Development, the 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November 2011

Ubels J, et al. 2010. Capacity Development in Practice, UK: Earthscan Ltd.

UNDP, 2011. Fast Facts, October

UNDP, 2009a. Supporting Capacity Development: The UNDP Approach

UNDP, 2009b, CDG-brochure

UNDP, 2008a. Capacity Development Practice Note

UNDP, 2008b. Capacity Assessment Practice Note

UNDP, 2008c. The UNDP Strategic Plan 2008-2011

UNDP, 2002. Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, ed. by Sakiko Fukuda-Parr/Carlos Lopes/ Khalid Malik, Earthscan

UK-DFID, 2012. Drivers of Change:

<http://www.gsdr.org/go/topic-guides/drivers-ofchange#start> (검색일: 2012. 2.25)

UK-DFID, 2006. An Evaluation of DFID funded Technical Cooperation for Economic Management in Sub-Saharan Africa, <http://www.dfid.gov.uk/>(검색일: 2012. 2. 25)

UK-DFID, 2002. Capacity Development: Where do We Stand Now ?

World Bank Institute, 2012. Capacity Development-- A Framework for Collective Action-PPT presentation available at WBI website (<http://go.worldbank.org/O1RMGUIXX0>)

World Bank, 2011. Capacity Development in Practice,
<http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS?EXTCDRC/0,,print:Y-isC...>
(검색일: 2011.3.16)

World Bank Institute, 2009. The Capacity Development Result Framework; A Strategic and Result-oriented Approach to Learning for Capacity Development

World Bank, 2008. Governance, Growth and Development Decision-making

World Bank, 2005a. Building Effective State, Forging Engaged Societies: Report of Task Force on Capacity Development in Africa

World Bank, 2005b. 2005 Evaluation of Capacity Building in Africa, Operations Evaluation Department

Ⅲ. 개발협력 분석자료

1. 한국 개발협력사업 평가의 현황 및 과제

(김대용 KDI 국제개발협력센터)

2. 국제사회의 원조 분업(Division of Labor) 논의 동향 및 우리나라의 현황

(안미보 한국수출입은행 무역금융부)

한국 개발협력사업 평가의 현황 및 과제¹⁾

김 대 용

KDI 국제개발협력센터

I. 서론

국제사회에서는 원조효과성 제고라는 측면에서 개발원조의 성과 관리를 도모하기 위해 「모니터링과 평가」(Monitoring and Evaluation, 이하 M&E)²⁾ 활동을 중시하고 있다(EDCF 평가메뉴얼, 2011. 11). 특히 최근 원조 효과성에 대한 의문이 본격적으로 제기되면서 과거 ‘원조의 양적 증대(More Aid)’에서 ‘원조의 질적 향상(Better Aid)’이라는 목표로의 패러다임이 전환되었고 이에 따라 원조사업의 모니터링과 평가의 강화는 필수 불가결한 것이 되었다. 결국 원조에 대한 핵심 논의가 과거 양적 확대에서 협력국과의 지속가능한 발전과 공동 번영을 도모할 수 있는 ‘질’ 중심으로 전환된 것이며, 이러한 발상의 전환은 1990년대 후반 원조효과성을 높여야 한다는 국제사회의 공감대가 형성되는 밑거름이 되면서, 2003년 로마선언, 2005년 파리선언, 2008년 아크라행동계획 등을 통해 이러한 원조효과성에 대한 일련의 논의가 이루어지게 된다.

개발협력사업의 외형적 확대와 사업 형태의 다양성 등으로 인해 담당 기관의 책무성 강화, 철저한 사업관리 및 사후관리 등이 중요시되면서 개발협력 분야의 평가 체계를 강화하자는 주장도 점차 설득력이 더해지고 있다. 평가 및 모니터링 과정은 MDGs 달성의 국제사회 규범과 관련해서도 그 중요성이 더욱 강조되는 상황이다. 특히 MDGs는 빈곤감소 관련 8개의 목표를 수립, 이와 관련된 지표(indicators)를

1) 본 연구는 KDI 국제개발협력센터에서 발간하는 '개발협력 동향분석'에서 수록된 내용을 수정 보완한 것이며, 원고의 질적 개선을 위해 아낌없는 조언을 주신 KDI 류성현 전문연구원님께 깊은 감사를 표한다.
2) 여기서 모니터링은 주어진 사업의 목표를 기준으로 특정 시점에서 사업의 진행 정도에 대한 정보를 제공하는 것을 의미하는 반면, 평가는 모니터링에서 집적된 데이터를 활용하여 사업의 목표가 왜 달성되지 못했는지 또는 달성되었는지에 대한 상세한 분석까지 제공하는 활동이다. 즉, 평가를 통해 특정 문제가 발생하는 원인이나 특정 결과의 도출, 성공 및 실패 요인을 설명이 가능해야 한다.

설정하여 해당 지표를 목표로 하여 개발협력사업이 추진되도록 권장하고, 그 목표 달성도를 모니터링하고 수치화하여 발표하였다.

최근 개발협력사업에 대한 평가에 대하여, 국제사회에서 주류를 이루고 있는 흐름을 정리하면 다음과 같은 여섯 가지로 구분할 수 있다(KOICA(2009))³⁾. 첫째, 개발협력사업에 대한 평가의 중요성이 나날이 커지고 있다. 둘째, 개발협력사업의 조화(Harmonization)라는 측면이 부각되고 있다. 셋째, 공동평가(Joint Evaluation)의 시행이 보편화되고 있다. 넷째, 평가 영역이나 범위가 점차 확대되고 종합적인 평가에 대한 필요성이 제기되고 있다. 다섯째, 성과중심 평가제도가 정착되고 있다. 여섯째, 평가결과의 환류(Feedback) 절차가 강화되고 있다. 이처럼 국제 사회에서는 개발협력사업의 평가에 대한 관심이 고조되고 있는 상황이며 이에 발맞추어 다양한 평가 방법론이나 연구가 진행되고 평가체계 및 제도 등을 개선하려는 노력을 경주하고 있다.

본 연구에서는 최근 국제적으로 개발협력사업의 평가가 중시되고 있는 상황에서 한국 개발협력사업의 평가에 대한 현황 및 문제점 등을 살펴보고, 향후 한국 개발협력사업의 평가체계나 방법론 등을 발전시킬 수 있는 개선과제 및 시사점을 도출하고자 한다. II장에서는 한국 개발협력사업 체계 및 통합평가와 함께 EDCF, KOICA, KSP 등의 평가체계를 사례별로 나누어 그 현황 및 특징 등을 정리하였다. III장에서는 한국의 개발협력사업에 대한 평가체계의 문제점 및 당면과제에 대해 살펴보고 향후 어떠한 방향으로 개선해갈 수 있을지에 대해 제시하였고, 마지막으로 IV장에서는 이러한 논의를 종합적으로 정리하고 시사점을 도출하였다.

II. 현황 및 특징

1. 한국 개발협력사업 체계 및 통합평가 시스템

한국 개발협력사업의 경우, 국무총리실 산하로 설치되어 운영 중인 국제개발협력위원회 및 실무위원회는 유·무상원조의 효과적인 조정과 부처 간의 원활한 협의를

3) 한국국제협력단(KOICA), 「타 원조기관의 ODA 평가제도」, 2009.

담당하고 있으며, 유상원조(EDCF)는 기획재정부가, 무상원조(KOICA 등)는 외교 통상부가 담당하는 이원화된 시스템으로 운영되고 있다. 국제개발협력위원회는 2006년 1월에 국무총리 소속 하에 설치되었고, 이후 “국제개발협력기본법”이 제정됨에 따라 재편되었다. 본 위원회는 국제개발협력에 관한 정책을 종합적, 체계적으로 추진할 수 있도록 주요 사항을 심의, 조정하는 것을 목적으로, 국제개발협력기본 계획, 연간 종합시행계획, 평가에 관한 사항 등을 심의·조정하는 역할을 맡고 있으며, 위원장은 국무총리가, 간사위원은 국무총리실장이 역임하게 되며, 간사위원을 포함한 25명 이내의 ODA 주요 중앙행정기관 및 관계기관의 장 및 민간위원들로 구성된다. 또한, 국제개발협력 실무위원회(이하 실무위원회)는 국제개발협력위원회의 활동을 지원하고 실무적인 업무를 수행하기 위하여 설치되었는데, 기본법 제 7조 6항에 의거해 국무차장을 위원장으로, 국무총리실장을 간사위원으로 하여 25명 이내의 위원으로 구성된다. 실무위원회는 위원회에 부의될 안건을 미리 협의, 조정하며 위원회로부터 위임 받은 사항을 처리한다(그림 1 참조). 이처럼 우리나라는 국제개발협력위원회를 중심으로 하는 ODA 추진체계 기반을 조성하였고, ODA 전반을 조정하는 총리실과 국제개발협력위원회의 역할에 대한 중요성과 위상이 제고되었다.

<그림 1> 우리나라 ODA 추진 체계도

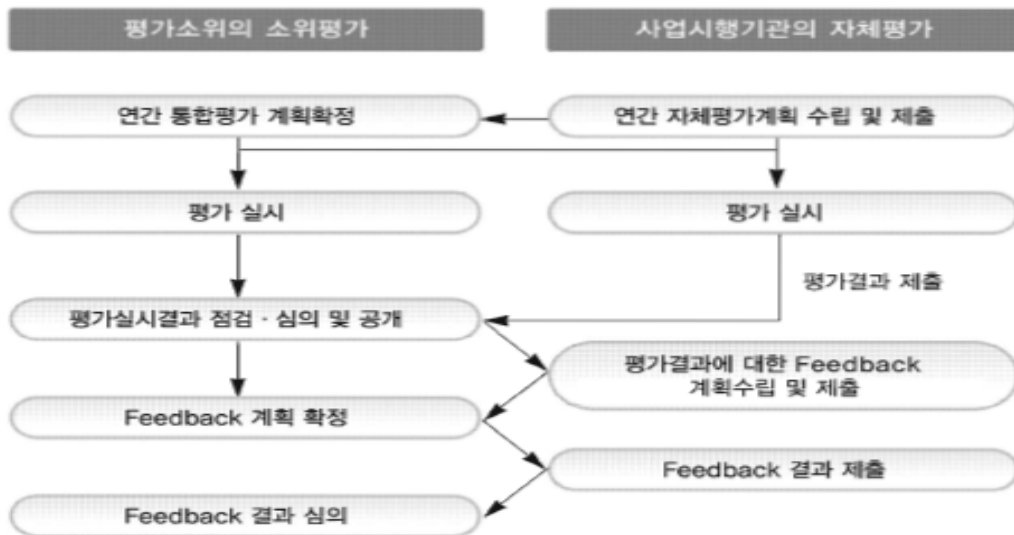


자료 : ODA Korea 홈페이지

정부는 2009년 5월 ODA 통합평가체제를 구축하기로 결정하고, 국제개발협력 위원회 산하 통합평가소위원회(이하 평가소위)를 구성하여 통합평가지침 및 매뉴얼 작성(2009. 12) 등 통합평가체제의 법적·제도적 기반을 마련하였다. 이후 2010년 10월 발표된 「국제개발협력 선진화 방안」을 발표하면서 원조시스템의 효과적 개편을 위해 통합평가 시스템을 도입을 추진하였다.

현재 ODA 통합평가는 평가의 전문성과 객관성을 높이기 위해 시행기관별 「자체평가」와 총리실 「소위평가」로 구분하여 실시되고 있다(그림 2, 3 참조). 2011년도 실시된 자체평가와 소위평가는 각각 25건과 3건이며, 소위평가는 다수기관이 관련되어 있는 사업이나 제도 중 중복성을 해소하거나 효율성을 제고하는 것이 시급한 사안을 대상으로 하였고 자체평가는 대형 프로젝트 사업 또는 복수기관의 제도개선을 중심으로 시행되었다.

<그림 2> 한국 ODA의 통합평가 시스템: 소위평가, 자체평가

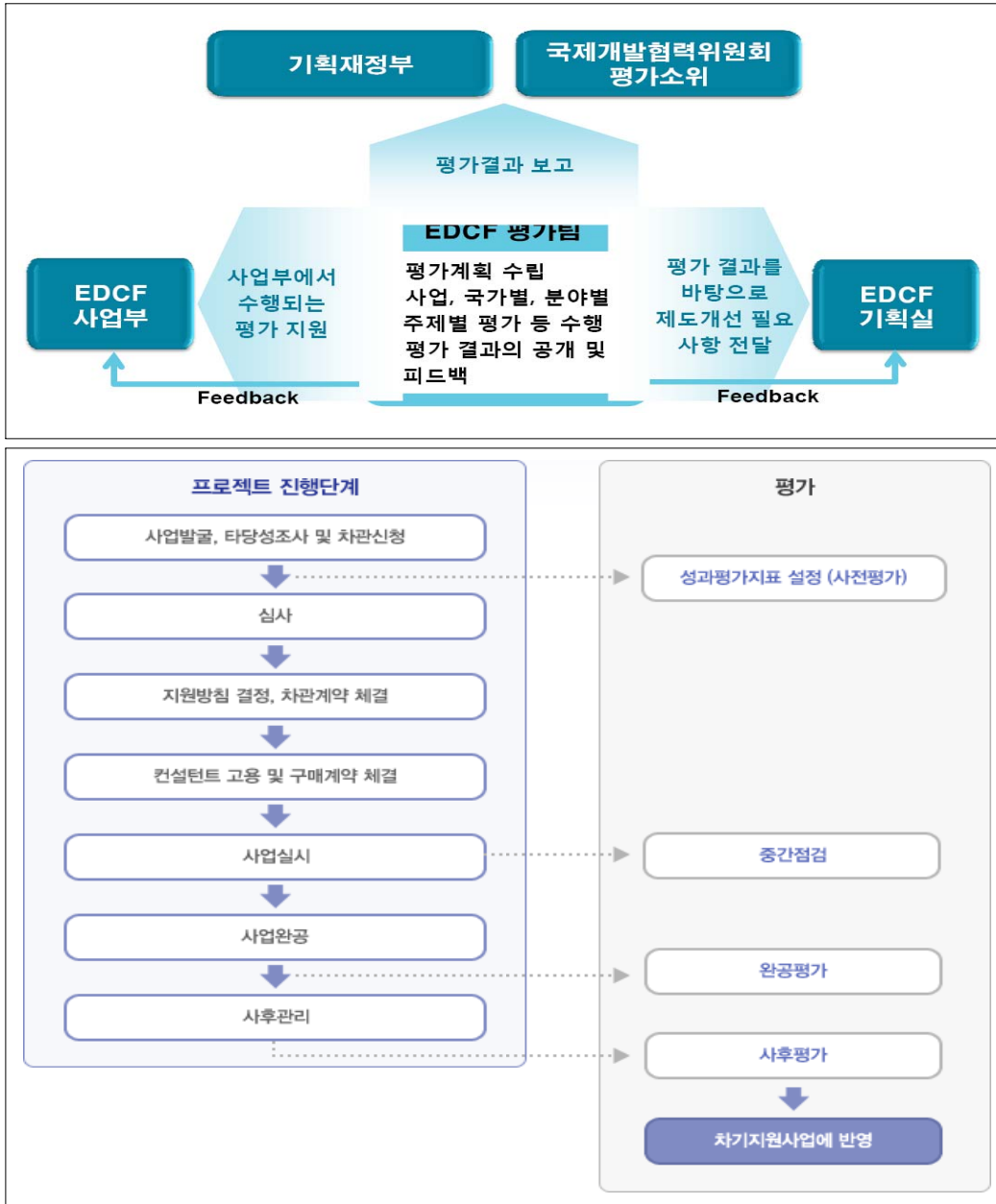


자료 : 국제개발협력위원회 (2010. 10), 「국제개발협력 선진화 방안」.

2. 자체평가 시스템

1) EDCF 평가체계

<그림 3> EDF 평가시스템 및 평가절차



자료 : 한국수출입은행 (2011. 12), 「EDCF 평가 세미나 자료집」 ; 제7차 국제개발협력위원회 자료.

EDCF의 평가체계에 대해 살펴보면, EDCF를 담당하고 있는 수출입은행은 EDCF 사업부로부터 독립된 평가팀을 구성하여 EDCF 활동에 대한 평가를 수행하고, 평가결과를 관련 부처 및 기관에 보고한다. EDCF 평가팀은 기획재정부와 국제개발협력위원회 평가소위에 평가결과를 주기적으로 보고함으로써 통합평가로 이어질 수 있도록 하고 있으며, 평가계획 수립, 평가결과 공개, 피드백 등의 평가와 관련된 일련의 프로세스를 주관한다. 또한, EDCF 실행 및 계획부서인 사업부와 기획실에 평가결과를 전달하는 환류과정을 통해 학습효과를 제고한다.

EDCF의 평가체계는 전반적으로 아시아개발은행(ADB)과 유사한 틀을 갖고 있으며, 사업 종료 후 1년 이내에 완공점검을 실시하고 3년 이후 사후평가를 실시하고 있다. EDCF의 평가시스템 및 절차를 요약하여 제시하면 [그림 3]과 같다.

EDCF의 평가기준은 OECD-DAC에서 권장하는 5대 평가기준인 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성을 준용하고 있으며, 평가원칙으로는 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십 등 다섯 가지를 규정하고 있다(표 1 참조). 평가등급을 산정하기 위해 각 기준별로 동일한 가중치를 부여하게 되며, 이러한 평가 값은 1~4등급으로 제시된다.

<표 1> EDF 평가원칙

평가원칙	의미
공정성 (Impartiality)	평가는 사실 확인·분석·결론 도출 등 평가 과정에 있어서 편향된 입장이 반영되는 것을 방지하고 공정하게 실시되어야 함
독립성 (Independence)	평가는 정책결정 및 사업시행과정으로부터 독립하여 수행되어야 하며, 평가자의 이해관계가 평가의 결과에 영향을 미치지 않아야 함
신뢰성 (Credibility)	평가는 전문성 및 독립성을 갖춘 평가자에 의해 투명한 절차를 거쳐 수행되어야 함
유용성 (Usefulness)	평가결과는 의사결정과정에 유용하도록 적기에 제공되어야 하며, 다양한 견해와 이해가 반영되어야 함. 또한, 이해관계자들이 평가과정 및 결과에 용이하게 접근할 수 있어야 함
파트너십 (Partnership)	평가에 있어서 타 공여국 및 기관, 수원국의 평가참여를 장려하며 공동평가의 가능성과 적정성을 확인함

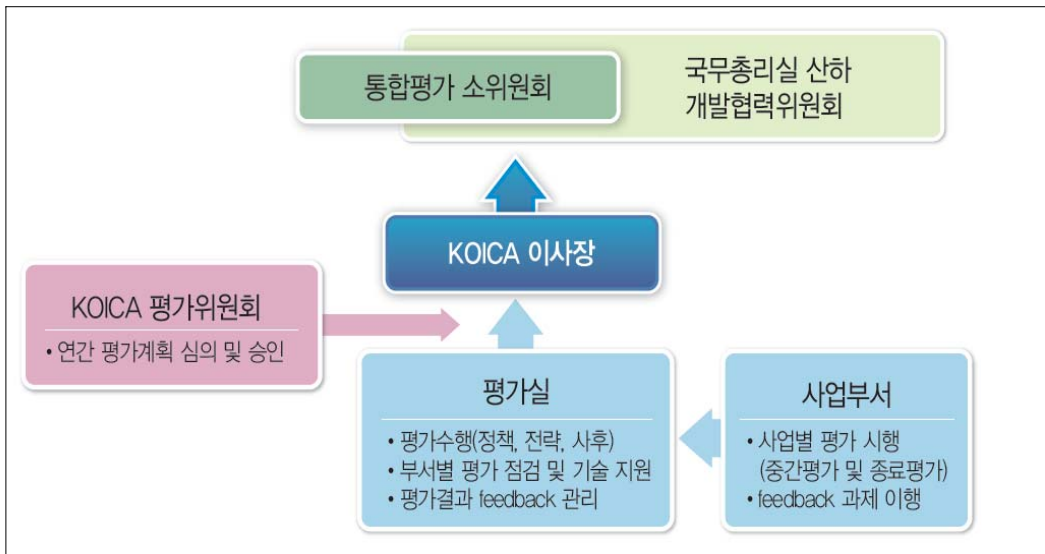
자료 : EDCF 홈페이지.

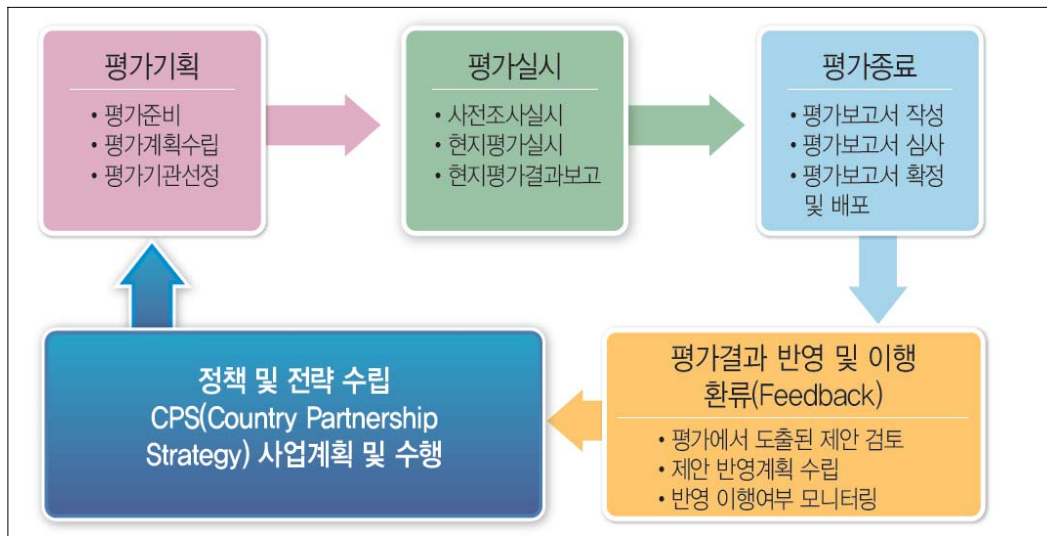
2) KOICA 평가체계

KOICA는 1996년 설립한 사업평가실이 사업별 평가 수행 및 부서별 평가 점검, 평가결과에 대한 사업부서와의 환류 관리 등을 전담하고 있으며, 이를 KOICA 이사장에게 직접 보고하는 역할까지 담당하고 있다. 사업평가실과는 별개로 KOICA 평가위원회를 운영하여 모든 평가결과를 종합한 후에 KOICA 이사장이 ODA 평가소위에 최종적인 평가결과를 제출하도록 되어 있다. EDCF와 동일하게 평가기획부터 평가실시 및 종료 이후 환류시스템이 적용되어 있으며, 평가결과는 추후에 국별지원전략(Country Assistance Strategy, 이하 CAS) 수립에 기초자료로 이용되고 있다.

KOICA 사업평가는 크게 사업종료평가와 사후효과평가로 구분되는데, 사업종료평가는 사업종료 후 6개월 이내, 사후효과평가는 3년 이내에 실시한다. 또한, 국별 평가는 매 5년마다, 프로그램 및 사업종합평가는 매 3년마다 실시한다. KOICA 사업의 평가시스템 및 절차를 요약하여 제시하면 [그림 4]와 같다.

<그림 4> KOICA 평가시스템 및 평가절차





자료 : KOICA (2012), 「2011년 평가연보」 .

KOICA의 평가기준은 OECD-DAC에서 제시된 5대 평가기준을 준용하되, 범분야 이슈에 대한 자체 평가기준을 추가하여 총 6가지이다. 범분야 이슈의 평가기준을 포함한 것은 성주류화 및 환경에 대해 별도로 고려하기 위함이다. 평가원칙은 파트너십, 공정성, 객관성, 투명성, 진실성 등 다섯 가지의 평가원칙을 규정하고 있다(표 2 참조). 평가등급 및 점수 등은 각 평가별로 차이를 두어 배정한다.

<표 2> KOICA 평가원칙

평가원칙	의미
파트너십 (Partnership)	협력단은 개발협력 파트너(수원기관 및 공여기관 등)의 평가 참여를 장려하며, 개발협력 파트너와의 공동 평가 가능성과 적정성을 확인
공정성 (Impartiality)	평가에서 서로 다른 이해당사자의 입장 차이를 고려하여 평가 수행
객관성 (Objective)	평가의 객관성은 가치판단과 사실을 구분하는데서 출발, 사실은 객관적이고 믿을 수 있는 관찰과 추론의 결과에 기초하여 평가 수행
투명성 (Transparency)	평가조사 및 분석기법을 명확하게 보고서에 기술, 확인된 사실과 결론은 명료하게 정리되어 다른 이해관계자들의 이해를 돕고 평가보고서에는 가치판단과 제언, 그리고 사실 확인과 결론을 명확히 구분
진실성 (Credibility)	평가의 진실성을 위해 평가 참가자들의 신의성실의 원칙에 따라 평가를 수행하고, 평가과정을 투명하게 진행

자료 : KOICA, 『사업평가시행세부지침』, 2010.

3) 그 외 사업평가 : KSP 사업 등

EDCF, KOICA 사업을 제외하고는 대부분의 부처나 기관에서 하고 있는 개발협력사업에 대한 자체평가는 이루어지고 있지 않다. 결국 각 부처나 기관에서는 별도의 평가시스템을 구축하고 있지 않기 때문에 전문성을 인정되는 대학이나 연구소, 기관 등에 재위탁하는 형태로 사업 평가를 실시하는 것이 대부분이다. 다만, KSP 사업은 국별 정책자문사업에 한하여 국제기구와의 공동연구를 통해 성과평가 보고서⁴⁾를 발표하였고, 2011년부터 독자적인 자체 평가체계를 구축하여 운영 중인데 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

KSP 운영지침에 따르면, KSP 평가는 사업종료평가, 자체내부평가, 영향평가(이하 성과평가) 등으로 구분하여 실시 중이다. 평가체계 및 방법론, 실시 등을 전담하는 평가팀을 운영하고 있으며, 평가결과는 사업부서는 물론, 담당부처에도 전달되어 환류효과가 기대된다. 첫째, 사업종료평가는 KSP 사업이 종료된 직후, 각 단계의 집행 정책연구 및 자문 결과의 적절성 등에 관하여 해당 사업 참여자를 대상으로 실시하며, 문헌조사, 설문조사, 인터뷰 등의 방법을 적용하게 된다. 평가기준으로는 부합성, 수용성, 체계성, 책무성 등의 4가지를 제시하고 있는데, 이는 국제적 기준에 부합되는 평가기준을 사업의 특성에 맞게 변형한 것이다(표 3 참조). KSP 사업종료평가는 분류 상 완공평가의 성격을 지니고 있다. 둘째, 자체내부평가는 사업총괄 기관 사업 담당자들이 KSP 사업의 각 단계별로 참여한 경험을 바탕으로 사업 전반에 대한 자체적인 사후평가 및 조언을 사업이 종료된 시점에 내부적으로 실시하는 것이다. 셋째, 성과평가는 사업종료 후 2년 이내 외주 위탁 또는 공동 연구를 통해 KSP 사업의 중장기적 파급효과와 가시적이고 실질적인 결과를 중심으로 조사를 실시하여 KSP 사업의 중장기적 성과로는 무엇이 있는지 등을 파악하기 위한 것이다. 과거 세계은행연구소(WBI)와 공동으로 WBI에서 개발한 역량강화를 측정/평가하기 위해 개발한 역량강화 및 결과 프레임워크인 Capacity Development Results Framework (CDRF)를 이용하여 지식의 공유 및 혁신 등의 방법을 통한 현지 행위자(local agents)의 역량제고가 어떠한 경로를 통해 수원국의 제도적 변화, 정책의 효율성

4) KDI: World Bank Institute (2011), Using Knowledge Exchange for Capacity Development: What Works in Global Practice?, Washington D.C.: The World Bank.

및 조직의 효과성 개선 등으로 나타나는지를 파악하고, 궁극적으로 수원국의 개발 목표에 어떻게 영향을 미치는가를 KSP 일부 사업에 대해 분석하였다.

<표 3> KSP 평가기준: 사업종료평가

평가원칙	의미
부합성 (Alignment)	(i) KSP 사업이 협력국의 개발 수요 및 목표와 얼마나 부합하는지, (ii) KSP 사업의 추진 내용이 KSP 자체의 목표와 얼마나 부합하는지 등을 평가
수용성 (Acceptability)	사업의 내용이 대상국 내에서 실질적인 변화를 유도하는데 얼마나 기여하였는지를 알기 위해 참가자들의 인식·지식 변화 및 자문 내용의 현지 반영 가능성 정도를 확인
체계성 (Systematic Program)	KSP 사업활동 및 진행 과정 (각 KSP 단계, 참가자 등)이 현지의 수요에 맞게 체계적으로 기획 및 구성되었는지 등을 평가
책무성 (Accountability)	KSP의 사업 수행과정 중 대상국의 주인의식 반영정도, 참여도 및 협력도 등을 확인

자료 : KDI 국제개발협력센터 (2012. 3), 『2011년 경제발전경험 공유사업 - KSP 종료평가 -』 .

III. 문제점 및 개선방안

우리나라 평가시스템의 문제점으로는 정책 및 프로그램 평가에 있어서의 취약성, EDCF, KOICA 등을 제외한 자체적인 평가 부재, 통합평가를 위한 지침 및 가이드라인 체계화 미실시, 평가결과에 대한 환류 및 활용 미숙 등이 지적되고 있다(권율 (2006)⁵⁾). 본 절에서는 이러한 문제점을 재분류하여 현행 한국 개발협력사업의 문제점에 대해 또 다른 차원에서 살펴보고, 이를 개선하기 위해 어떠한 방향으로 나아가야 할지에 대해 논의하고자 한다.

1. 통합평가의 정착 및 개선

OECD/DAC 특별심사단은 2008년 7월에 발간된 보고서⁶⁾를 통해 “모니터링, 사후

5) 권율 (2006), 「우리나라 ODA 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가를 중심으로」, 국제개발협력, 2006년 제3호, KOICA.

6) OECD (2008), 「Special Review of the Republic of Korea's Development Co-operation」, DAC Special Review.

평가, 평가결과의 반영을 포함한 국제적 기준에 맞는 강력하고 독립적인 평가”와 함께 “책무성 개선을 위한 정보공개”도 권고하였다. 이러한 내용에 근거하여, 한국 정부는 2009년에 국제개발협력위원회 내 평가소위를 구성하였다. 그 이후 평가소위는 2009년부터 이와 관련된 작업을 실시하여 2010년 초 「ODA 통합평가지침」을 마련하였다. 현재 통합평가는 평가 관련 부처와 기관, 외부 전문가들이 참여하여 합동으로 추진하고 있다. 하지만 통합평가는 2010년 이후 총 6개의 사업에 대해 시범적으로 운영되는 단계에 있기 때문에 아직은 과도기적인 단계에 머물러 있고, 평가 운용체제 및 절차를 체계적이지 못한 실정이다.

<표 4> 소위평가 목록(2010~2011년, 국제개발협력위원회)

구분	평가 주제
국별 평가	① 캄보디아 ODA ('10년)
클러스터 평가	② 라오스/네팔 KOICA-EDCF 연계 ('10년)
분야별 평가	③ ICT분야 ODA ('11년)
주제별 평가	④ 새마을운동 경험 전수 ('10년)
	⑤ 정책 컨설팅 분석 ('11년)
	⑥ 주요 부처 ODA system 분석 ('12년)

자료 : 「2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획」 등을 참조하여 필자가 작성

따라서 통합평가를 실시하면서 연계 될 평가 결과 및 시스템 상의 과실, 시행착오 등을 토대로 하여 보다 효율적이고 효과적인 ODA 통합평가시스템이 되어야 한다. 또한, 실무적인 관점에서 유용하게 쓰일 수 있는 지침이나 가이드라인이 마련되어야 한다. 통합 평가결과를 어떻게 환류하거나 및 활용할는지 등에 대해 고민할 시점이 되었고, 단순히 일회성 평가 용역이 아닌 독립적이고 전문적인 평가가 지속적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

2. 자체평가의 확대 및 모니터링 제도 강화

EDCF, KOICA를 제외한 다른 부처들의 ODA 평가, 즉 자체평가는 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다. 자체평가의 경우 외부 기관에 재위탁을 통해 실시하는 것이 대부분이며, 이러한 평가도 적절하게 시행되고 있지 않거나 지연되고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 2011년 자체평가 목록(6개 기관, 25건)

평가기관	평가 내용
수은(EDCF) (8개 평가)	1. (국별평가, 1건) 인도네시아
	2. (분야별 평가, 5건) 상하수도, 도로(2), 교육(2)
	3. (프로젝트 평가, 2건) 인도네시아 병원 폐수처리시설 확충, 스리랑카 Galle 상수도개발
KOICA (13개 평가)	1. (주제별 평가, 3건) 수혜자 평가, 국제빈곤퇴치기여금, 해외긴급구호
	2. (프로젝트 평가, 8건) 교육, 보건의료, 농어촌개발, 행정제도, 정보통신 등
	3. 영향력 평가 설계 및 사전 조사(1건)
	4. 수원국과의 공동평가(콜롬비아)(1건)
중앙부처 (4개 부처, 4개 평가)	1. 재정부(1건) : 개발경험공유(KSP) 사업 평가
	2. 교과부(1건) : 정부초청 장학생 사업(KOICA 유사사업과 비교·분석 포함)
	3. 농식품부(1건) : 캄보디아 농촌마을 소액금융(Micro Credit) 지원 시범사업
	4. 복지부(1건) : 해외긴급구호 보건의료 활동 및 성과평가

자료 : 국제개발협력위원회 (2011. 3), 「2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획」.

자체평가를 원활히 실시하기 위해 필요한 구체적인 사업현황 자료 및 신뢰성 있는 실적자료를 수집하고 관리하는 모니터링 시스템도 부족한 상황이므로, 각 부처나 기관이 개발협력사업의 사후 실적 보고 이외에 체계적인 모니터링 관리를 실시되어야 한다. 이러한 기반이 갖추어지지 않는다면 각 부처나 기관이 체계적이고 실효성 있는 평가, 모니터링 시행 및 관리, 관련 제도 마련 등을 추진할 수 없게 된다.

또한, EDCF와 KOICA를 제외한, 각 부처별 혹은 기관별로 독자적인 개발협력사업 평가를 실시하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 이는 통합평가의 추진 및 정착이라는 측면에서도 매우 중요한 과제 중 하나다. 예를 들어, KSP 사업은 최근 종료

평가 등을 통해 사업효과성을 제고하고자 하는 노력을 시도하였는데, 이는 EDCF와 KOICA 사업을 제외하고는 제대로 된 개발협력사업의 평가가 이루어지고 있지 않은 한국의 현실을 고려해 볼 때 긍정적으로 평가된다.

각 부처의 이해관계나 추진의지 등이 맞물려 있는 만큼 어느 정도의 실효성을 거둘 수 있을지에 대해서는 향후 정부 정책 및 권고에 따라 어떠한 성과를 거둘 수 있을는지 여부에 따라 판가름 날 것이다.

「'11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획」에 따르면 주요 국제규범 이행상황 점검·관리프로세스 구축(하반기) 등 자체평가 역량 강화를 지속적으로 추진할 계획이라고 밝히고 있는데, 각 부처나 기관에 적절한 인센티브와 제도적 지원을 제공하여 자체평가를 확대 및 강화할 수 있는 토대를 마련하는 것이 시급하다.

3. 평가대상 및 형태의 다양성 제고

최근 평가대상 및 형태의 다변화를 모색하고자 하는 움직임이 제기되고 있다. 물론 점진적 변화가 있었으나 아직 대부분의 평가가 개별 프로젝트 단위에 초점이 맞추어져 있어 정책 및 전략 평가, 주제별·분야별 평가, 국별 평가 등이 전체 평가에서 차지하는 비중이 제한적이다(권율·정지선(2012)). EDCF와 KIOCA의 경우, 프로젝트 중심의 개별사업에 대한 평가가 대부분으로, 정책 및 프로그램 평가는 거의 전무한 실정이다. 물론, 감사원에서 순수하게 감사라는 측면에서 개발협력사업에 대한 평가를 시범적으로 추진된 바 있으며, 최근에도 이와 유사한 국회예산정책처 등에서 개발협력 사업에 대한 평가결과를 정리한 바 있다. 하지만 이는 정책 평가라기 보다는 사업 평가의 관점을 벗어나지 못하고 있다.

우리나라의 경우 국제사회에서 주목하고 있는 공동평가나 메타평가⁷⁾도 거의 드문 상황이다. EDCF의 경우 2011년 「캄보디아 직업훈련원 건립사업」을, KOICA에서는 2012년 「중미·카리브국가 직업훈련 역량강화사업」에 대해 공동평가를 추진하거나 계획 중이고, 메타평가의 경우 총리실 주관으로 기획재정부·외교통상부 등의 관계부처와 한국수출입은행·KOICA 등의 관련 기관이 합동으로

7) 메타평가의 경우 원조기관별로 과거 실시한 평가에 대한 종합적인 검토에서 시작되었으나 최근에는 세분화되는 추세이며, '평가에 대한 평가'라는 측면에서 그 중요성이 더욱 강화되고 있다. (권율·정지선(2012))

「ODA 시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 연구」를 진행 중에 있다. 이러한 형태의 평가는 그 필요성이 점차 증가하고 있는 만큼 점진적으로 확대해야 할 것이다.

<표 6> EDCF 및 KOICA 평가 수행실적(2011~2012년)

구분	계	완공평가	사후평가	국별평가	분야별 평가	주제별 평가	정책평가	공동평가	통합 및 영향 평가
EDCF	53	35	12	2	2	1	-	1	-
KOICA	33	-	20	1	1	5	1	1	4

자료: 「EDCF 평가 세미나 자료집」 및 「KOICA 평가연보」 등을 참고하여 필자가 재작성

4. 평가 방법론 및 연구 강화

최근 개발협력사업에 있어서 결과중심의 관리(Result-Based Management, 이하 RBM)⁸⁾이 강조되면서 모니터링과 평가 역시 결과 중심으로 전환되고 있어, 우리나라도 이러한 국제적 추세에 부응할 필요성이 제기되고 있다는 점을 주목해야 한다. RBM 하에서는 개발협력 사업의 실시로 인한 성과 및 파급효과에 초점을 맞추고 있기 때문에 중기적, 장기적인 관점에서의 사업 평가가 크게 부각되고 있기에 RBM을 적극적으로 활용하기 위해서는 개발협력 사업으로 인한 장기적인 파급효과를 분석하는 것이 중요하고, 이를 위해 영향평가에 대한 구체적인 체계 및 방법론을 수립되어야 할 것이다.

한국 개발협력사업의 경우, 평가 대상 사업이나 프로그램이 수혜자, 제도, 환경에 미치는 장기적인 영향(Impact)에 대해 체계적으로 분석하는 영향평가는 제대로 실시된 사례가 전무하다. 영향평가(혹은 성과평가)는 정책 또는 프로그램의 효과성을 제고하기 위해 중요한 의미를 갖게 되며, 궁극적으로 실시된 정책 또는 프로그램이 비용 대비 효과성 측면에서 타당한지 혹은 적합하였는지 등을 종합적으로 판단하기 위한 평가방법이다. 특히 우리나라 개발협력사업의 평가 방법론은 이러한

8) 결과중심의 관리(RBM)이란 “원조 사업의 실적과 사업의 영향에 초점을 맞추어 그 결과에 근거하여 원조 조직과 정책, 예산을 운용하는 원칙”을 의미한다.

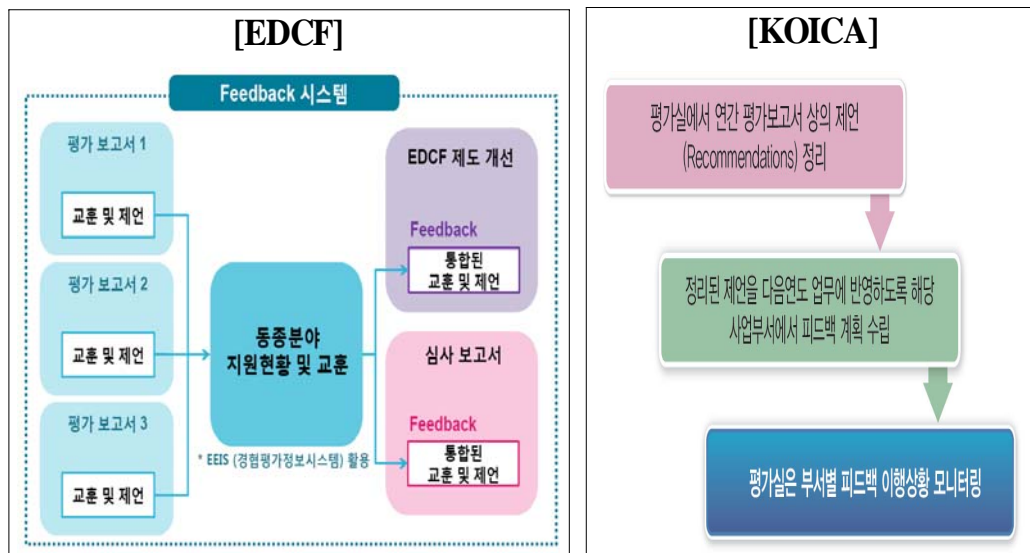
성과평거나 그 방법론에 대한 심층연구 및 다양한 사례 분석 등의 측면에서 국제기구나 선진국과의 격차가 큰 편이므로 이에 대한 관심과 지원이 절실하다.

또한, KOICA에서 연수 프로그램 등의 역량강화사업에 대한 평가의 경우 설문조사에 의존한 중간평가나 종료평가 수준에 그치고 있기에 보다 과학적이고 선진적인 방법론에 대한 연구가 필요하다.

5. 평가결과에 대한 환류 및 활용 제고

현재 EDCF나 KOICA 등에서는 공개적으로 평가결과에 대한 환류시스템 등을 소개하고 있지만, 과연 구체적으로 어떻게 이용되고 있는지, 평가결과를 사업선정 및 사전협의를 등에 잘 활용하고 있는지 등에 대한 의구심이 제기된다. 이러한 문제점은 투명한 평가결과의 공개 및 대외적인 소통이 잘 이루어지고 있지 않기 때문일 수도 있다고 판단되며, 장기적인 관점에서 홍보나 소통의 문제와도 연계되어 있다고 보인다. 이러한 문제점은 감사원 등에서 지적사항으로도 제기되었고 추후에도 지속적으로 개선해 가야할 필요성이 제기된다.

<그림 5> EDCF 및 KOICA 환류 시스템 및 절차



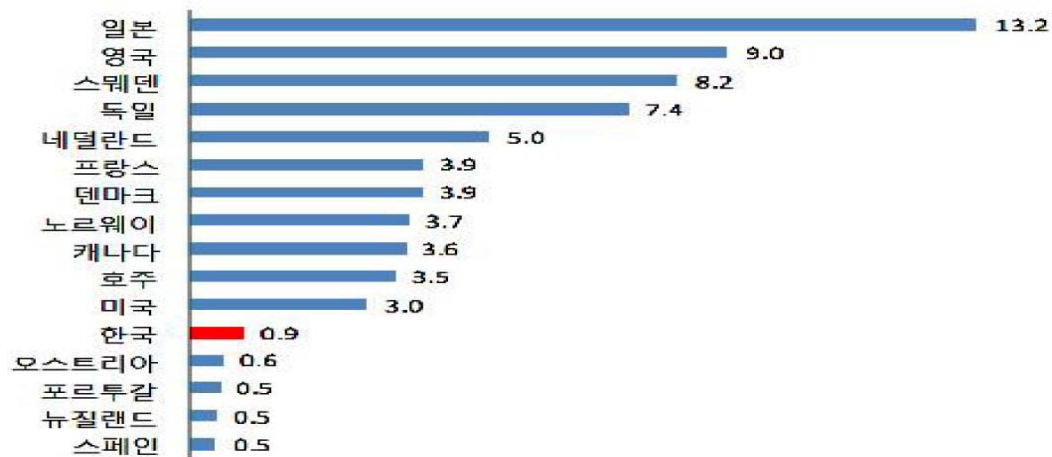
자료 : 한국수출입은행 (2011. 12).; KOICA (2012).

앞서 주장한 바와 연계하여 볼 때, 기관별 원조사업에 대한 사전 체계관리가 이뤄지면서 구체적인 사업현황 자료 및 실적자료를 토대로 하여 모니터링 체계를 구축하여야 하며 이러한 노력 하에 사업초기부터 사후평가까지 일관되고 논리적인 목표에 따라 사업이 유기적으로 수행되어 평가되면서 이러한 평가 및 모니터링 결과가 사업 기획 및 실행에 환류되어야 할 것이다. 이러한 환류과정 및 결과는 정보공개 및 홍보를 통해 널리 확산되어야 한다. 이러한 과정을 통해 평가결과는 사업의 효율성을 제고하는데 일조하게 되며, ‘죽은’평가가 아닌 ‘살아있는’평가가 될 수 있다.

6. 평가 관련 예산규모 확대 및 평가 전문가 양성

평가의 전문성 및 질적 제고, 통합평가 실시 등을 위해서는 이에 걸맞는 평가 예산이나 인력이 확보되어야 한다. 하지만 현재 관련 부처나 기관이 적정 수준의 예산이나 인력을 투입하고 있지 못하기 때문에 현재 시행되고 있는 평가 관련 작업들이 만족할 만한 성과를 가져오지 못하고 있다. 즉, 부처나 기관의 전문성을 강화할 수 있는 자금과 이를 담당할 전문 인력이나 기관 등이 부족한데다가 이를 관리하기 위한 시스템이나 제도가 뒷받침되지 않고 있다.

<그림 6> DAC EvalNet 회원국 평가예산(기관별 평가예산 합산) 규모
(단위: 백만달러)



자료 : OECD(2010), 권율·정지선(2012) 재인용.

특히 국제개발협력에 대한 포괄적인 이해, 특정 분야 및 평가에 대한 지식과 경험 등의 평가 전문가로서 갖추어야 할 기본적인 사항을 갖춘 전문 인력이 절대적으로 부족하다. 이러한 평가 전문가는 단기간에 육성할 수 없기 때문에 국가적 측면에서 평가 인력 육성 정책 및 제도, 인센티브 등을 마련하는 것이 절실하다.

IV. 결론 및 시사점

지금까지 한국의 개발협력사업의 평가에 대한 현황 및 문제점에 대해 논의하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 통합평가를 정착하고 이를 개선하기 위한 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 둘째, 자체평가를 확대하여 실시하고 이를 위한 모니터링 제도 강화도 병행해야 한다. 셋째, 평가 대상 및 형태를 다변화해야 한다. 넷째, 영향평가 등의 선진적인 평가방법론을 도입하고 이와 관련된 연구를 강화해야 한다. 다섯째, 평가결과는 환류되어야 하며 이를 홍보함으로써 활용도를 제고하여야 한다. 여섯째, 평가 관련 예산을 확대하고, 평가 전문가를 육성하기 위한 대책이 마련되어야 한다.

개발협력사업의 규모가 증대될수록, 원조효과성에서 더 나아가 개발효과성⁹⁾ 제고라는 측면에서 공정하고 투명한 평가시스템과 선진화된 평가방법론 마련 등에 대한 필요성이 대두된다. 앞서 논의한 바와 같이, 개발협력사업의 평가가 프로젝트별 평가에 편중되어 있기 때문에 원조효과성에 대한 측정 등이 가능하지만 협력국의 경제·사회적 측면에서의 개발효과성이라는 개념을 도입하여 평가하는 것은 한계가 있다. 프로젝트별 평가 이외의 국별 평가 등도 주관적인 정성평가에 기반을 두고 있기 때문에 역시나 같은 문제점을 갖고 있다.

한국의 경우, 짧은 원조역사임에도 불구하고 사업평가에 대한 노력을 기울이고 있지는 않지만, 사업의 평가방법론, 체계, 제도적 여건 등에 대해 꾸준히 개선해가는 노력이 필요하며 개발협력사업의 질적 수준을 제고하기 위해서 개발협력사업에 대한 효과성을 평가하기 위한 체계적이고 통합적인 방법론 및 시스템 구축이 절실한 상황이다. 앞서 살펴본 문제점 등을 정확히 인식하여 한국 개발협력 사업

9) 개발효과성이란 “원조정책과 비원조정책을 통해 협력국의 경제사회적 측면에서 포용적 발전(inclusive growth)을 이룰 수 있도록 그 목표(objective)와 영향(impact)을 달성하는 것”을 의미한다.

의 평가 시스템 및 방법론 등에 대한 개선이 이루어지기 위해서는 시의적절한 대응 방안 및 향후 정책방향을 수립하는 것이 중요하다. 향후 한국의 개발협력사업이 국제 사회의 기대에 부응하여 한 단계 성장하기 위해서는 공정하고 투명한, 그리고 객관적이고 체계적인 평가시스템 및 제도 등을 확립이 선행되어야 할 것이며, 이를 위해 정부의 정책적 노력은 물론, 담당기관 및 유관기관, NGOs, 학계 및 연구계 등의 포괄적인 관심과 참여도 절실하다.

참고 문헌

- 감사원 (2011.4), *공적개발원조(ODA) 추진실태*, 감사결과 처분요구서, 감사자료.
- 국제개발협력위원회 (2010.10), *국제개발협력 선진화 방안*, 관계부처 합동 자료.
- 국제개발협력위원회 (2011.3), *'11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획*, 보도참고자료.
- 국회예산정책처 (2010.11), *공적개발원조(ODA) 사업 평가*, 사업평가 10-13, 통권 199호.
- 권율 (2006), *“우리나라 ODA 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가를 중심으로,”* 국제개발협력, 2006년 제3호, 한국국제협력단.
- 권율·정지선 (2012.6), *“OECD DAC의 ODA 평가체제와 한국의 개선과제,”* KIEP 오늘의 세계경제, Vol. 12 No. 9, 대외경제정책연구원.
- 김대용·김지환 (2012.5), *“우리나라 개발협력사업의 평가 개선을 위한 사례 분석(1),”* 「개발협력 동향분석 2012년 1/4분기」, 제5장, pp.78~88, 개발협력 동향분석 통권 2호, KDI 국제개발협력센터.
- 김대용·김지환·천새별 (2012.5), *“우리나라 개발협력사업의 평가 개선을 위한 사례 분석(2),”* 「개발협력 동향분석 2012년 2/4분기」, 제5장, pp.74~86, 개발협력 동향분석 통권 3호, KDI 국제개발협력센터.
- 박복영·이계우·이순철·정지선·박수경 (2008. 12), *우리나라 대외원조역량의 현황과 과제*, 연구보고서 08-18, 대외경제정책연구원.
- 차문중·김대용 (2012.2), *“개발효과성 측면에서의 OECD-DAC 가입국 원조실태 분석,”* 「개발협력 동향분석 2011년 4/4분기」, 제5장, pp.69~82, 개발협력 동향분석 통권 1호, KDI 국제개발협력센터.
- 한국개발연구원 (KDI) 국제개발협력센터 (2011.12), *2011년 경제발전경험 공유사업 - KSP 종료평가-*, 용역보고서, 기획재정부.
- 한국국제협력단 (KOICA) (2009), *타 원조기관의 ODA 평가제도*, 업무자료 2009-13-105.
- 한국국제협력단 (2011), *2011년 KOICA 평가세미나 자료집*, 내부자료.
- 한국국제협력단 (2012.6), *2011년 평가연보*, 업무자료 평가 2012-23-134.

한국수출입은행 (2011.12), *국별·분야별 평가방법 사례 & ODA 평가방법론에 대한 비판적 고찰*, 2011년 EDCF 평가 세미나 자료집.

한국수출입은행 (2011.12), *2011년 연차보고서*.

KDI· World Bank Institute (2011), *Using Knowledge Exchange for Capacity Development: What Works in Global Practice?*, Washington D.C.: The World Bank.

OECD (2008), *Special Review of the Republic of Korea's Development Co-operation*, DAC Special Review.

OECD (2010), *Evaluation in Development Agencies*, Better Aid, OECD Publishing, OECD.

OECD-DAC (2010), *Quality Standards for Development Evaluation*.

OECD-DAC (2012), *DAC Network on Development Evaluation*, Summary Record of the Thirteenth Meeting of the DAC Evaluation Network, 8-9 February 2012.

Jeffery Sachs (2005), "The Development Challenge," *Foreign Affairs*, 84(2), New York.

World Bank (2004), *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*.

국제사회의 원조 분업(Division of Labor) 논의 동향 및 우리나라의 현황

안 미 보

수출입은행 무역금융부

I. 들어가며

한국은 2010년 OECD Development Assistance Committee(DAC)에 23번째 회원국으로 가입했다. 기존의 원조 아키텍처를 주도하고 있던 22개 공여국이 오랜 기간 정치적 협상을 통해 마련한 룰들을 따르겠다는 의미였다. 그러나 최근 급격히 목소리를 키워가는 신흥공여국, 개발NGO등 비 정부부문, 독자적인 체계를 구축하고 있는 거대화된 국제기구들의 존재로 인해 DAC 중심의 기존 논의 내용들로만은 효과적인 원조를 기대하기 어려워졌다.

가장 큰 문제는 원조 이해관계자가 늘어나면서 원조의 분산이 심해지고 수원국 입장에서 행정적 부담이 커졌다는 사실이다. 현재 파악된 46개 공여국/국제기구·152개 수원국간의 관계 조합은 총 3,860여개인데, 이도 200여개 국제기구 중 다소 규모가 큰 23개만 포함한 수치여서 현실은 이보다 더 복잡하다. 금액 기준으로 살펴보아도, 25만불 이하 소액의 원조는 금액 기준 0.1%의 비중에 불과하지만, 건수로는 16%를 차지해, 원조의 분절(aid fragmentation) 문제가 국제적으로 매우 심각함을 알 수 있다. 여기에 최근 세를 키워가는 중국, 인도 등 신흥공여국의 원조를 추가하면 문제는 더 복잡해진다.

DAC은 이해관계자간 조정을 통해 과도한 원조의 분산을 막자는 취지로, 공여국간 원조 중복을 없애고 비용을 최소화하자는 원조 분업(division of labor) 논의와, 신흥공여국 등 새로운 이해관계자에 대한 접근(outreach)을 동시에 추진하고 있다. 본고에서는 2009년부터 본격적으로 시작된 국제사회의 원조 분업 논의 현황에 대해

살펴보고, 과연 이 문제가 우리나라 원조 업계에 주는 함의는 무엇인지, 국내 이해관계자들이 주장하는 원조 파편화와 어떤 관계가 있는지 살피고자 한다.

II. 국제사회의 원조 분업 논의

원조 분업 논의의 핵심은 수원국의 수를 줄이고 규모를 키우되, 특정 수원국에 많은 공여기관이 몰리지 않도록 공여국간 협의한다는 것으로, 현재 크게 수원국내(in-country) 분업과 공여국간(cross-country) 분업으로 나누어져 미·거시 측면에서 동시에 논의되고 있다. 수원국내 분업의 핵심은 분야별, 또는 수원국 정부부처별로 Lead donor, Active donor, Delegating(silent) donor, Withdrawing(redeploying) donor를 정하여 Lead donor를 중심으로 재원 흐름을 재편하고 원조기관간 행정적 절차를 효율적으로 조정하는 것을 목적으로 한다. 공여국을 분류하는 기준은 수원국 별로 내부 사정에 맞추어 정하되, 각국의 비교우위와 원조 역사가 주로 영향을 미칠 것으로 보인다. EU는 한 공여국이 수원국별로 3개 이내 분야로만 공여할 것을 권고하고 있다(EC, 2007).

공여국간 분업의 핵심은 일부 국가에 원조가 과도하게 집중되는 한편, 정치·외교적 중요성이 떨어지는 수원국에 대한 원조는 적정수준을 하회하는 원조 고아(aid orphan) 현상을 해소하기 위해 원조의 흐름을 국제적 차원에서 재편하자는 논의로, 아크라행동계획에서도 2009년부터 즉시 이행과 모니터링을 명시하고 있으며, 최근 부산선언에서도 2013년까지 논의 확대를 언급한 바 있어, 원조 효과성 논의의 핵심 내용 중 하나이다. DAC은 통계자료를 활용해 주기적으로 원조가 과도하게 집중되어 있는 수원국을 조사하는 한편, 공여국의 원조 행태가 얼마나 집중되어 있는지 측정해, 공여국이 자발적으로 재원을 재배분하도록 권고하고 있다(OECD, 2009a, 2011). 전문가들은 구속성 원조(tied aid)에 대한 DAC 국가간 협상이 치열하게 전개되었던 90년대 이후, 원조 업계에서 가장 중요한 이슈로 공여국간 원조 분업을 꼽고 있다.

공여국간 원조 분업 논의는 주로 재원 배분을 중심으로 논의되고 있기 때문에, 절대 규모가 커서 이미 주도권을 쥐고 있는 미국, 일본을 제외하고는 EU 국가들이

논의를 주도하고 있다. EU는 다른 정치·경제 부문에서의 협력 경험을 바탕으로 2007년 발 빠르게 EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy를 제정하고 권고했으며, 이후, 이미 자국내에서 원조 분업 논의를 구체화한 독일을 중심으로 2009년 EU Fast Track Initiative를 발족했다. 동시에, 실제 Field level에서 사용될 수 있는 가이드라인인 EU Toolkit을 마련하여, 공여국간 조정 과정에서 발생할 수 있는 많은 질문에 대한 권고 답안을 제시하고 있다. EU는 공여국간 원조분업을 통해 수원국 수를 줄이고 원조를 겹치지 않게 집중하게 되면 실제 행정비용을 얼마나 줄일 수 있는지를 실증 연구해, 매년 약 4.6억 유로(2009년 가격 기준)를 절약할 수 있다며, 역내 이해관계자를 설득하고 있다(EC, 2011a).

<표 1> EU Code of Conduct, Toolkit, Fast Track Initiative 주요 내용

	주요내용
Code of Conduct	<ul style="list-style-type: none"> - 수원국내 분업 : 공여국의 비교우위에 근거하여 한 수원국당 최대 3개 분야까지만 공여(분야당 EU 회원 최소 1국, 최대 3~5국), General budget support 확대, Lead donor arrangement 통한 행정비용 절감 노력 등 - 공여국간 분업 : 중점지원국 수를 줄이고, 비 중점지원국에서는 타 EU 회원국 앞 권한 이양 <p>* 단, 동 논의가 원조 규모의 축소로 이어지지 않도록 최대한 노력</p>
Toolkit	<ul style="list-style-type: none"> - 분업의 각 과정 및 과정별 사례 제시 · PRSP 활용 공동 전략 수립-라운드테이블 회의 개최 · 현재 상황 분석(mapping of existing aid flows) · 각 공여국별 비교우위 분석 및 협상 · 권한 이양을 명문화(lead donor arrangement) · 일부 철수 국가의 출구전략(exit strategy) 수립
Fast-track Initiative	<ul style="list-style-type: none"> - Code of Conduct와 EU Operational Framework on Aid Effectiveness를 우선 실행하기 위해 32개 수원국을 정하고 Lead facilitator와 Supporting facilitator를 선정 - 분업의 각 과정 중 이행단계를 조사해 매년 진전사항 모니터링 및 수원국의 애로사항 조사(2008~2010)

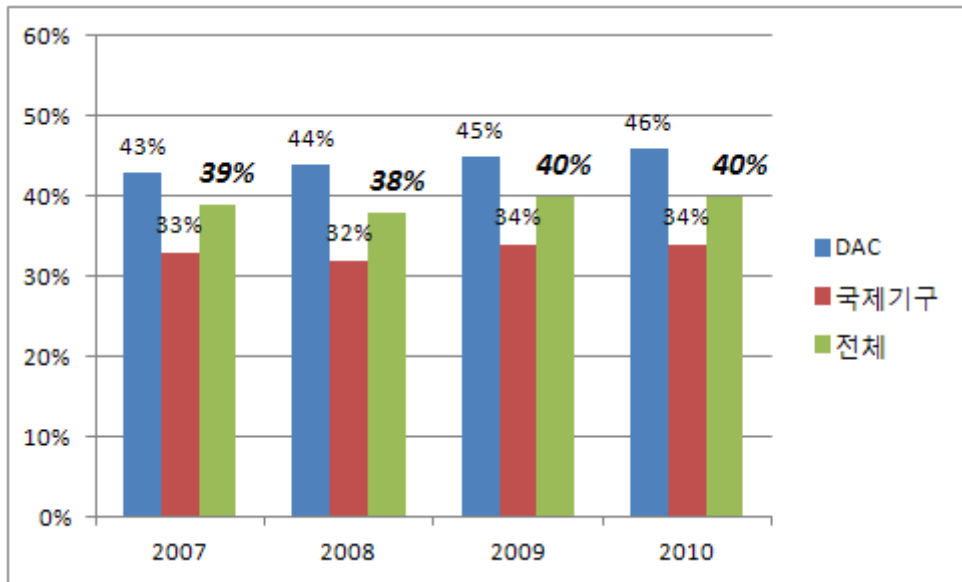
원조 분업 논의는 수원국내 많은 공여기관들이 제각각의 집행절차와 요구사항을 제시하는데 대한 비용을 줄일 수 있다는 점에서 수원국에게도 바람직한 함의를 갖는다. 다만, 자원 흐름 재편 논의시, 과거 공여규모 및 원조 역사, 언어 등 문화적

유사성이 큰 영향을 미칠 수 있어, 상대적으로 원조 규모가 작은 우리나라와 같은 신흥공여국의 역할이 크게 축소될 수 있으며, 수원국 입장에서도 다양한 개발경험을 반영할 수 없다는 한계점이 있다.

또한, 공여국간 분업 논의는 본격적인 논의가 이루어진지 4~5년이 흘렀지만, DAC이 측정하는 전세계 분산의 정도는 2007~2010년간 크게 변화하지 않고 있는 것으로 나타나, 과연 공여국들이 동 논의를 이어갈 의지가 충분한지 의심하게 된다.

아래에서는 주로 통계자료를 활용해 원조의 분산 정도를 파악하고, 상대적으로 원조 소국인 우리나라의 현 위치를 알아보려고 한다.

<표 2> DAC 및 23개 주요 국제기구 평균 원조분산도(fragmentation ratio), 2007~2010



자료 : www.oecd.org/dac/aidarchitecture/aidfragmentation.htm (global fragmentation data by region)

III. 원조는 얼마나 분산되었는가?

DAC의 원조 분산 정도를 측정하는 개념인 원조집중도(concentration ratio)는 공여국이 주요관계(significant relation)를 가진 수원국의 비중을 가지고 측정한다. 주요관계 여부를 계산하기 위해서는 공여국이 한 수원국내 차지하는 비중을 측정해,

전 세계에서 자국이 차지하는 비중 대비 상대적으로 높은지, 아니면 수원국내 상위 90%에 들어가는 수준인지를 판단한다. 주요관계를 가진 수원국이 전체 수원국 대비 많으면 원조집중도가 높다고 할 수 있다. 계상시에는 소규모 원조나 간접지원(채무구제, 난민 지원, 인도적 지원 등)을 제외하여 수원국이 직접 활용할 수 있는 CPA(country programmable aid)¹⁾만을 고려했다. 동 개념은 원조 이면에 있는 비정량적 요소들을 생략하고 과거 원조 규모만을 가지고 측정한다는 한계가 있으나, 현 시점(status quo)에서의 분산의 정도를 객관적으로 측정할 수 있는 유일한 수단이다.

주요관계(significant relation) : 공여국이 한 수원국내 차지하는 원조액²⁾ 비중이 Global share³⁾ 대비 높거나, 또는, 수원국내 누적 상위 90%이내 공여국인 경우⁴⁾)

원조집중도(concentration ratio) = 주요관계 수원국 수 / 모든 수원국 수

원조분산도(fragmentation ratio) = 1 - 원조집중도

2010년 DAC 회원국의 원조집중도는 54% 수준으로, 전체 원조의 약 절반만이 수원국 내에서 영향력을 다소 발휘할 수 있는 규모 있는 원조인 반면, 나머지 절반은 그 비중이 미미해 효과성이 떨어지는 원조라고 해석할 수 있다. 앞서 언급하였듯이, 이 원조집중도는 50%대에서 머물고 있는데, 2007년에 비해 매년 소폭 하락하였다.

23개 국제기구의 경우, 집중도는 DAC 회원국보다는 높은 66% 수준이며, IADB 등 일부 기관은 4~25개의 소수 수원국 앞 90% 이상의 높은 원조집중도를 보이고 있다.

1) CPA(country programmable aid) 정의 : CPA는 양자간 원조중 다음의 항목을 제외한 원조를 말함 ; (1) 인도적 지원이나 채무구제와 같이 그 규모가 본래 예측 불가능한 원조, (2) 국별 배분이 원칙적으로 불가능한 행정비용, 간접 연수생 지원, 개발협력 인식 증진, 공여국내 난민·연구 지원 등, (3) 정부간 협약에 의하지 않는 원조(식량원조, 지방정부의 지원, NGO 지원, 지분투자, 수원국별 배분 불가능한 원조 등) (www.oecd.org/dac/cpa 참고)

2) 여기서 계산에 사용된 양자간 원조액은 건당 25만불 이상의 CPA(country programable aid)를 말함. 통상의 CPA 개념은 25만불 이하의 원조건도 포함시키나, 동 개념에는 25만불의 최소기준(threshold)을 도입해 소규모 분산된 원조를 제외시킴

3) Global share = 공여국의 CPA / 전 세계의 CPA

4) 원조집중도 측정방식의 첫 번째 기준은 원조 규모가 비교적 작은 우리나라와 같은 군소 공여국에게는 해석의 한계가 있는데, 우리나라의 global share가 0.5%~0.8%로 미미한 편이어서, 이 비중보다 높다는 것이 곧 수원국내 원조 논의를 주도할 수 있는 영향력이라고 보기에는 다소 무리가 있기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위해 DAC은 수원국내 원조 규모가 상위 90% 수준인 경우를 함께 포함시키고 있다.

5) "Significant relation : donor provided a higher share of aid to the partner than the donor's global share OR donor was among the largest donors that cumulatively account for at least 90% of the partner's aid"(OECD, 2011)

우리나라의 경우 2010년 원조집중도는 38%로 최하위 수준이며, 특히 2007년 대비 10%포인트 하락해, 비율이 가장 많이 하락한 국가 중 하나였다.

<표 3> DAC 회원국의 원조집중도(concentration ratio) 추이, 2007~2010

(단위: %)

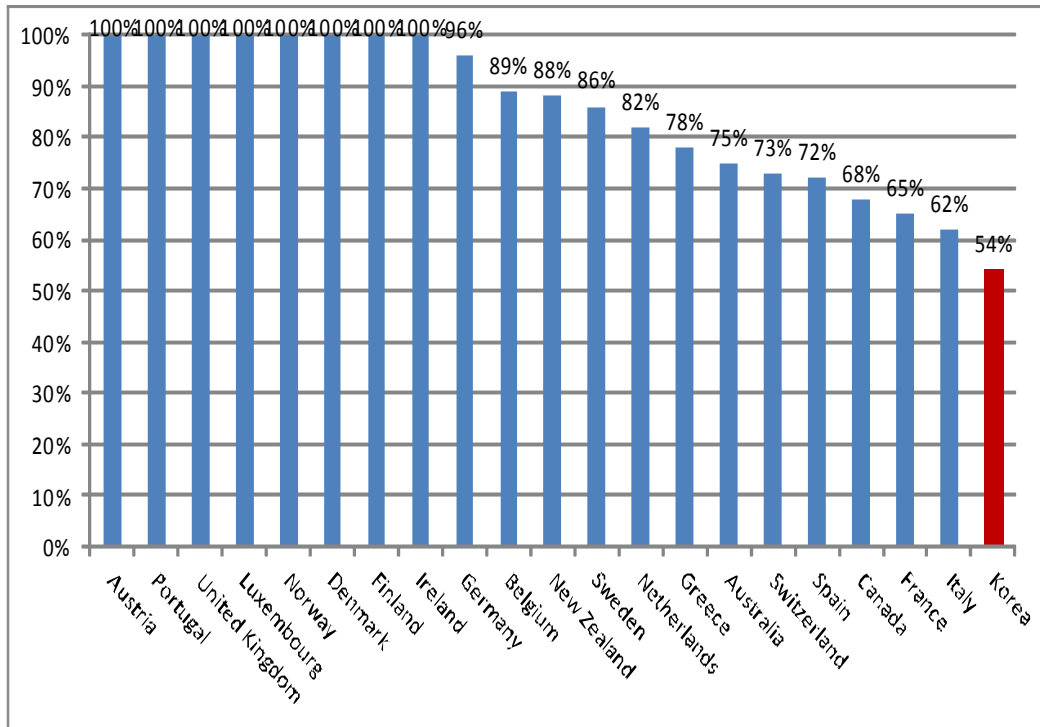
	2007	2008	2009	2010	2007 대비(%p)
Australia	40	41	54	40	0
Austria	76	86	80	76	0
Belgium	61	48	48	56	-5
Canada	39	30	33	44	5
Denmark	34	36	38	35	1
Finland	38	40	38	32	-6
France	57	56	53	54	-3
Germany	84	78	81	77	-7
Greece	76	67	70	76	0
Ireland	50	56	37	44	-6
Italy	34	46	42	47	13
Japan	85	77	85	77	-8
Korea	48	50	48	38	-10
Luxembourg	64	50	40	47	-18
Netherlands	58	58	51	42	-16
New Zealand	71	77	58	63	-8
Norway	40	37	38	44	4
Portugal	67	63	67	60	-7
Spain	53	59	46	60	7
Sweden	53	54	45	48	-6
Switzerland	46	46	50	43	-2
UK	49	44	46	42	-7
US	80	82	82	82	2
DAC 평균	57	56	55	54	-3
국제기구 평균	67	68	66	66	-1
전체 평균	61	62	60	60	-2

자료 : www.oecd.org/dac/aidarchitecture/aidfragmentation.htm (global fragmentation data by region)

2007~2010년간, 우리나라와 주요관계를 맺고 있는 수원국은 28~38개인데, 이중 최소 3개년간 등장한 국가는 8개, 4개년 모두 주요관계 수원국으로 꼽힌 국가는 19

개인 것으로 나타났다. 주지할 것은, 최근 국무총리실이 발표한 중점지원국(총 26개국⁶⁾)과 겹치는 경우는 4개년 모두 주요관계가 있는 것으로 선정된 19개 국가 중 10개국뿐이고, 3개년 기준까지 포함한다 해도 12개국에 지나지 않아, 중점지원국의 선정과 원조 배분 현실에 차이가 있음을 알 수 있다. 특히, 아프리카 국가의 경우 단 한 국가도 포함되어 있지 않고, 남미와 중앙아시아도 각각 2개국만 포함되어 있어, 아시아 지역을 제외하고는 원조 경쟁 지역에 중점지원국을 선정하고 있음을 알 수 있다. 또한, DAC 회원국 중 중점지원국 앞 원조집중도가 최하위수준(54%)으로, 중점지원국과 원조집중도간 괴리가 가장 심한 국가라는 것도 알 수 있다.

<그림 1> DAC 국가의 중점지원국(priority partner countries) 앞 원조집중도, 2009



자료 : OECD, 2011(page 10, table 4 재계산)

주) 미국과 일본은 중점지원국 개념이 없음(OECD, 2011)

6) 2012년 현재 26개 중점 지원국: 스리랑카, 인도네시아, 콩고민주공화국, 아제르바이잔, 에티오피아, 베트남, 가나, 솔로몬군도, 볼리비아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 파키스탄, 동티모르, 나이지리아, 모잠비크, 카메룬, 르완다, 우간다, 우즈베키스탄, 콜롬비아, 페루 파라과이

- 3개년간 주요관계가 있는 수원국 : 보스니아-헤르체고비나, 알제리, 세네갈, 엘살바도르, 파나마, **아제르바이잔, 인도네시아, 태국**
 - 4개년 모두 주요관계가 있는 수원국 : 앙골라, 도미니카공화국, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 에콰도르, **파라과이, 페루, 카자흐스탄, 미얀마, 네팔, 스리랑카, 우즈베키스탄, 캄보디아, 라오스, 몽골, 필리핀, 베트남, 피지**
- * 중점지원국과 겹치는 경우 진하게 표시

적어도 3개년 이상 주요 수원국인 27개 수원국 앞 원조를 유무상별로 살펴보면, 유상원조의 비중이 54%로, 무상원조에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 유상원조는 특히 10백만 불 이상 대규모 원조를 하는 국가에서 비중이 높은 것으로 나타났으며, 유상원조 지원국가는 대부분 중점지원국가에 분포하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 우리나라의 주요관계(significant relations) 현황

	CPA (2007~2010 평균, 백만불)	DAC2A 총지출주) (2007~2010 평균, 백만불)			중점지원국 여부	
		무상원조	유상원조 (비중)			
Vietnam	62.14	62.61	23.59	39.03	62.3%	○
Sri Lanka	32.85	33.60	9.98	23.62	70.3%	○
Cambodia	30.44	31.08	12.78	18.30	58.9%	○
Indonesia	27.33	28.52	15.29	13.24	46.4%	○
Philippines	26.90	27.46	12.22	15.25	55.5%	○
Mongolia	24.99	25.47	17.09	8.38	32.9%	○
Angola	22.65	22.69	0.72	21.97	96.8%	
Laos	20.35	20.59	10.45	10.14	49.3%	○
Uzbekistan	13.68	13.73	7.97	5.77	42.0%	○
Nepal	12.19	12.53	5.53	7.00	55.8%	○
Bosnia-Herzegovina	11.70	11.72	0.03	11.69	99.7%	
Nicaragua	9.64	9.65	0.15	9.50	98.4%	
Senegal	8.25	8.36	3.91	4.45	53.2%	
Peru	7.95	8.09	8.09	0.00	0.0%	○
Paraguay	6.56	6.80	6.80	0.00	0.0%	○
Dominican Republic	6.30	6.35	1.97	4.38	69.0%	
Honduras	5.96	5.97	0.76	5.21	87.3%	
Kazakhstan	4.36	4.43	4.43	0.00	0.0%	
Ecuador	4.04	4.06	4.06	0.00	0.0%	
Myanmar	3.86	4.62	4.62	0.00	0.0%	
Guatemala	3.72	4.05	4.05	0.00	0.0%	
Algeria	2.92	2.92	2.92	0.00	0.0%	
El Salvador	2.80	2.84	2.84	0.00	0.0%	
Azerbaijan	2.58	2.60	2.60	0.00	0.0%	○
Thailand	2.10	2.20	2.20	0.00	0.0%	
Fiji	1.63	1.66	1.66	0.00	0.0%	
Panama	1.05	1.06	1.06	0.00	0.0%	
합계	358.89	365.64	167.74	197.90	54.1%	

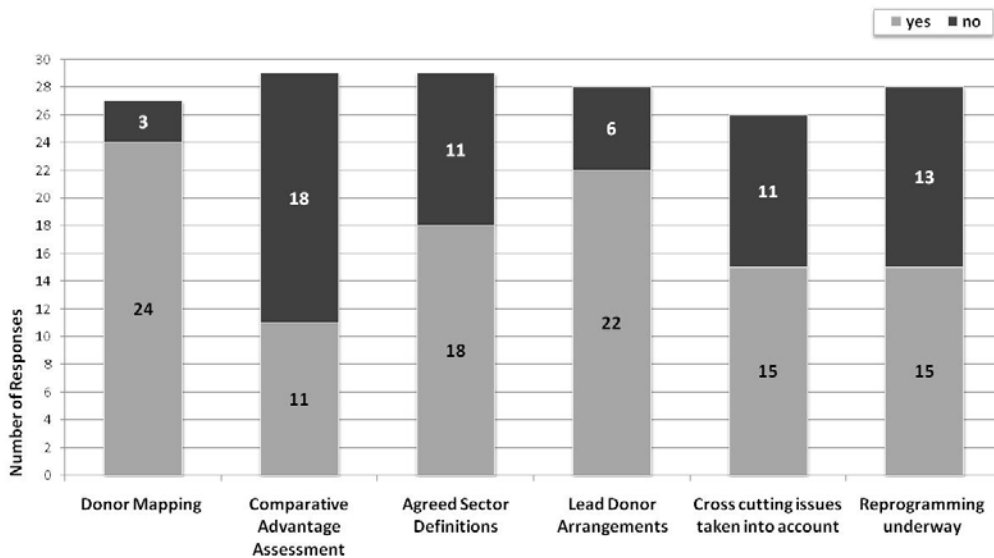
자료 : stats.oecd.org/qwids, www.oecd.org/dac/stats/idsonline

주) DAC 2A 총지출액에서 무상원조(col. 201)와 유상원조(col. 204) 자료만을 사용한 것으로(채무구제 관련항목 제외), 유·무상원조를 나눌 수 있는 데이터 중 가장 CPA에 근접한 자료이다. CPA는 DAC2A에서 제외할 수 있는 채무구제, 인도적 지원, 식량원조, 행정비용(지역배분불가), 개발협력 인식 증진(지역배분불가), 공여국내 난민·연구 지원(지역배분불가), NGO지원(core support, 지역배분불가) 외에도 간접연수생비용, 지방정부·비주요기관 지원분, 지분투자, 기타 DAC이 임의로 판단한 소수 건 등을 제외하고 있어 coverage가 좁다. 그러나 우리나라는 간접연수생지원은 2007년 1.61백만불을 제외하고 2008~2010년간 지원한바 없으며, 지분투자도 공여한 적이 없기 때문에, 지방정부·비주요 기관 지원분, 25만불 이하건 정도가 더 포함되었다.

IV. 원조 분업 논의의 한계

원조 분업은 EU가 먼저 주도권을 쥐고 체계를 잡아가며 논의가 전개되어 가는 양상이다. 실제 일부 수원국에서는 공여기관간 조정 논의가 본격화 되었는데, EU의 Fast Track Initiative에 참여하고 있는 29개 수원국 중 24개국에서 Lead donor 선정 및 Donor mapping 완료, 22개국에서 Lead donor agreement 체결되었다. 그러나 그 외의 항목에서는 진행상황이 더딘 편이며, 공여국별 비교우위 선정도 분석 수준에서 그치고 있어, 논의가 시작된 지 몇 년이 지난 점을 감안하면 분명한 진전을 보인 것은 아니다(OFSE, 2011).

<표 5> Fast Track Initiative 참여 29개 수원국내 분업 논의 현황, 2010



자료 : EC, 2011b (page 6 Status of DoL Process)

워낙 규모가 커서 대응에 여유가 있는 미국, 일본 등을 제외하면, EU 국가의 조정 노력은 원조 분업 논의의 전부라고 해도 과언이 아니다. 그렇다면, 우리나라와 같은 군소 공여국은 전략적으로 어떤 위치를 확보해야 하는가? 우리나라는 베트남에서 유상원조 관련 6 BANKS 논의 테이블에 참가하는 것을 제외하고는, Lead donor로서의 역할을 맡기가 쉽지 않아 보인다. 역사적 맥락을 같이하는 중국 등 신흥공여국과

의 협의체 구성도 DAC 체계 안에서는 어려워 보여, 규모가 작고 원조 역사가 짧다는 이유만으로 우리나라의 원조는 비교우위 획득이 어려워 보인다.

이러한 비판의 핵심은 원조 분업 논의가 돈 문제로만 귀결되고 있다는 것이다. 사실, 원조를 외교 정치의 핵심 수단으로 생각하고 있는 많은 공여국들에게 주도권을 놓으라는 요구를 하려면 결국 실적을 놓고 협의하게 될 텐데, 이것이 그리 바람직하거나 쉬워 보이지는 않는다. 이것이 원조 분업 논의가 원조 비구속화 논의처럼 오랜 기간 정치적 협상을 동반해야 하는 이슈임을 증명하고 있다고 할 수 있다. 실제로, EU 국가간에도 중점지원국이 많이 겹치고 있어 Fast Track Initiative 협상에 난항을 겪은 것으로 알려져 있으며, 동 Initiative 하 모니터링 보고서에서도 29개 수원국중 16개국이 원조 분업의 장애물로 “공여국이 특정 분야에서 떠나기를 꺼려하는 현상 (reluctance by donors to leave attractive sectors)”을 꼽고 있다.

덧붙여, 소규모 원조라고 해서 그 기여도를 낮게 평가하거나 출구전략을 논하는 것도 바람직하지는 않다. 수원국마다 개발 경로에서 필요로 하는 경험이 다르고, 그것을 흡수하는 능력 또한 천차만별이기 때문에, 소규모 원조라고 해서 규모를 키우거나, 다른 공여국에게 전가하는 것도 반드시 정답은 아니다. 따라서 원조 분업 논의 시에는 재원 외에 원조 효과성 논의와 더불어 어떻게 하면 행정비용을 줄일 수 있는지, 원래 목적에 초점이 맞춰져 있어야 한다.

V. 우리나라에 주는 시사점

지금까지 논의된 원조 분업의 개념 및 한계는 우리나라 원조 기관간 조율 논의에도 그대로 적용될 수 있다. 우선 전략적 측면에서 원조 전략 수립시 재원 배분과 전략 사이의 일관성을 높이고 현실과의 괴리를 좁히는 것이 첫 번째 목표가 될 것이며, 두 번째로는 행정비용을 최소화해 수원국의 집행 효율성을 높이는 것이 시급하다.

첫 번째로 우리나라 원조 전략 수립시 일관성을 높이려면, 재원 배분의 현실과 중점지원국간 괴리를 하루 빨리 조정해야 할 것이다. 중점지원국을 선정하는 기준에 많은 비계량적 요소가 포함되기 때문이겠지만, 우리가 중점지원국으로 선정해

놓고 많은 비용을 들여 전략 문서를 작성하고 실사를 한다 해도, 그 나라가 “aid darling”일 경우 우리나라의 입지는 그만큼 줄고, 그만큼 효과를 거둘 수 없기 때문이다. 이러한 경우에는 차라리 신뢰가 가는 국제기구를 통한 간접지원 방식이 더 효과적일 수 있겠다.

두 번째 목표의 달성을 위해서는 전략적 차원에서 조정하는 상위기관(국무총리실 산하 개발협력위원회)을 두어 정책 일관성을 확보하되, 실무기관은 중복되는 행정 절차를 없앨 수 있도록 각종 협약 등의 문건을 통일하고, 징구하는 서류의 양을 줄이며, 실사 등 출장은 되도록 중복되지 않도록 조정하는 노력이 수반되어야 한다. 공동의 목표와 내용을 가진 프로젝트들은 통합해 단위당 집행규모를 키우는 것도 필요하다. 다만, 각 행정기관이 기관별 전문성과 개발 노하우를 활용해 전파하는 것은 전문기관을 최대한 활용한다는 차원에서 존중될 수 있도록 노력해야겠다. 이러한 노력은 일차적으로 수원국의 수를 줄이는 데부터 시작할 수 있는데(OECD, 2011), 기관간 수원국을 조정하거나, 일국 내 공동 미션 수행을 위한 협의체 구성 등이 대안이 되겠다.

우리나라 원조는 부처간 분산이 심하다고 늘 지적받고 있는데, 실제로 이는 봉사 단처럼 인력을 여러 국가에 펼쳐서 파견하거나, 국내 연수 형태로 인력을 초청하는 기술협력이 많기 때문이다. 기술협력을 제외하면 다른 유형의 원조는 수원국당 원조기관이 평균 3개 정도이다. 이것도 기획재정부/EDCF 또는 외교통상부/KOICA를 제외하면 1~2개 정도로 줄어들기 때문에, 수원국별로 살펴보았을 때 우리나라의 기관간 원조 조율이 그리 힘들어 보이지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 중복되는 행정적 부담을 경감하려는 각종 노력은 수반되지 않은 채, 어느 부처가 얼마만큼의 예산을 가져가고 있는 지에 대한 비판만 난무한 상황이다.

독일 KfW와 GIZ는 예산을 별도로 집행하고 있는 기관들이지만, 컨설턴트 풀이 상당히 겹치며, BMZ의 전략적 지원 방침을 공유하고, 공동의 country office를 활용하고 있다. 일본 JICA는 예산을 혼자 집행하고 있으나, 여러 정부부처 및 공공기관의 전문 인력을 활용하고 있다. 이 두 국가 모두 공여국내 원조가 분산되어 있다는 비난 보다는, 조정 노력을 많이 하고 있는 나라로 알려져 있다. 이는 예산의 집행 주체가 누구냐가 아니라, 얼마나 효율적으로 조정하고 있는지에 따라 달라지는 문제이다. 따라서 우리나라도 전략적 일관성과 행정적 비효율성 제거라는 두가지 목표

를 가지고 우선 국내 원조기관간 머리를 맞댄 진지한 고민이 있어야 할 것이며, 나아가 상대적 군소공여국으로서 전략적 위치를 다지기 위한 노력도 수반되어야 할 것이다. 본고에서는 다루지 않았지만, 수원국내에서도 분야별 비교우위를 추가로 분석해, 중점지원국 내에서도 집중 분야를 3개 이내로 좁히고, Lead donor로서의 역할을 수행하기 위한 준비를 착실히 해야 할 것이다.

<표 6> 기술협력 포함/제외시 수원국별 우리나라 원조기관 수, 2007~2010 평균

구분	기술협력 포함	기술협력 제외	기획·외교 제외
베트남	20	4	2
몽골	20	7	4
인도네시아	19	4	2
중국	19	7	5
캄보디아	17	6	4
필리핀	17	5	3
태국	15	1	1
라오스	14	5	3
미얀마	12	3	1
스리랑카	12	4	2
네팔	11	4	2
방글라데시	11	3	2
우즈베키스탄	10	4	2
말레이시아	10	0	0
인도	10	1	1
총 기관수 (평균)	38 (7.1)	26 (2.7)	22 (1.3)

자료 : 한국수출입은행 기관별 ODA 통계실적 제출자료 재계산

참고 문헌

European Commission(2007), EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy

European Commission(2009)a, EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy

European Commission(2009)b, Monitoring Report EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity, Monitoring of the Status Quo (November 2008), A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity

European Commission(2011)a, The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead Draft Final Report, Experts Arne Lennart BIGSTEN, Jean Philippe PLATTEAU and Sven TENGSTAM

European Commission(2011)b, EU Accountability Report 2011 on Financing for Development Review of progress of the EU and its Member States, Annex 5 Third Monitoring Report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour

OECD(2009)a, 2009 OECD Report on Division of Labour Addressing Fragmentation and Concentration of Aid across Countries

OECD(2009)b, Development Brief Issue 1 2009, Aid Orphans : Whose Responsibility?

OECD(2011), 2011 OECD Report on Division of Labour : Addressing Cross-country Fragmentation of Aid

OFSE(2011), Political Constraints on Division of Labor in Development Policy across Countries - A proposal for a more viable coordination procedure at the EU level, Simon Hartmann

World Bank Group(2010), EU Aid Architecture : Recent Trends and Policy Directions

IV. 개발협력 이슈

1. 국제개발협력의 어제와 오늘: 라틴아메리카를 중심으로

(유정환 청주대학교 정치사회학부 명예교수)

국제개발협력의 어제와 오늘 : 라틴아메리카를 중심으로

유정환

청주대학교 정치사회학부

I. 서론

세계화로 하나가 된 지구촌의 평화와 번영은 모든 나라의 협력을 전제로 한다. 그런데 지구촌에는 크고 작은 나라, 잘 살고 못 사는 나라 또는 선진국 후진국들이 섞여있다. 국가들 사이의 편차는 흔히 국제사회의 분열과 갈등의 원인이 되고 공동 번영의 걸림돌이 된다. 따라서 지나친 차이를 줄이고 평화와 번영의 대열에 모든 나라가 같이 참여할 수 있도록 선진 열강이 후진약소국의 발전을 도와주는 국제 개발협력이 세계화 시대의 국제정의를 구현하는 중요한 요소가 된다.

국제개발협력은 한 국가의 정부, 지방자치단체, NGO, 민간기업 그리고 개인에 의해 이루어 질 수 있다. 그러나 현재의 국제관행으로 본다면 정부를 중심으로 하는 공적기관이 펼치는 공적개발원조(ODA : Official Development Assistance)가 중심이 된다. (OECD/DAC, 1996)

해방이후 1960년대 까지만 해도 미국의 원조 없이 나라를 지탱할 수 없던 한국은 ‘한강의 기적’이라고 표현되는 초고속 경제성장을 이루어내 신흥공업국이 되면서 1987년 대외협력기금 설립을 계기로 후진국의 발전에 기여하는 개발원조 (Development Assistance)를 시작하였다. 뒤이어 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 창설, 1996년 OECD 가입, 그리고 올해 OECD 산하의 개발원조위원회(DAC)의 회원국이 되는 등 한국은 20여 년 동안 공적개발원조의 틀을 다지고 공여를 증대하는 노력을 지속해 왔다.

이는 2차 대전 이후 미국의 후진국 개발원조로 시작된 국제개발협력의 대표적 수혜국에서 공여국으로 거듭 난 첫 나라인 한국으로써 국제사회에 대한 당연한 보답인 것이다. 나아가 앞으로 한국은 국제개발협력에 대한 기여를 배가하여 21세기를 맞이하면서 국제사회가 설정한 ‘새천년 개발목표(MDG : Millenium Development Goal)’가(United Nations, 2009) 규정하는 2015년 까지 GNI 대비 공적 개발원조 0.7% 목표에 접근하도록 노력해야 한다.

그런데 지난 3년간 한국의 공적개발원조 규모는 GNI 대비 0.07%에 불과하며 정부는 2012년 목표로 0.15%를 책정하고 있다.(한국국제협력단, 2008: 87-88) 한마디로 갈 길이 아주 먼 것으로 국제개발협력이란 의제가 장차 한국 대외정책의 새로운 도전으로 다가온 것이다.

뒤 늦게 개발원조 공여국이 된 한국의 입장에서 앞으로 원조의 규모를 계속 배가해야 할 것이 큰 문제이다. 그러나 주어진 규모의 원조로부터 최대의 결실을 얻는 것도 매우 중요하다. 따라서 그동안 선진국들이 펼쳐 온 개발원조의 경험을 되새겨 문제점을 파악하고 적절한 전략을 택하는 것이 필요하다.

이를 위하여 본 연구는 2차 대전 이후 라틴아메리카 여러 나라에 대한 미국을 위시한 선진국들의 국제개발협력 정책을 되돌아 볼 것이다. 라틴아메리카를 분석 대상으로 택한 것은 약 2천만 Km²의 면적에 36개국 5억 인구가 살고 있는 이 지역이 지구상에서 제일 오래된 저개발 국가들의 지역이고 그동안 세계 국제개발협력의 주도적 역할을 맡아온 미국이 지정학적 이유에서 중점적으로 지속적인 개발원조 정책을 펼쳐온 곳이기 때문이다.

미국은 자국의 배타적 영향권이라고 여기는 라틴아메리카 여러 나라의 발전을 위하여 2차 대전이 끝나자 발전국가(Developmental State) 모델에 입각한 적극적인 개발원조 정책을 펼쳤으나 경제 발전은 커녕 종래의 천연자원과 대규모 환금농업(cash crop)을 중심으로 했던 여러 나라의 경제가 파탄에 이르게 되었다. 이 정책의 실패는 라틴아메리카 학자들이 내세운 종속이론(Dependency theory)에 의해 외세의 책임이라고 통렬히 비판되었다. 그러나 라틴아메리카 정치의 혼란 현상인 포퓰리즘도 발전국가 실패의 중요한 내재적 요인이었다.

미국은 1980년대부터 신자유주의 경제 개혁을 단행하여 발전국가 대신 시장을 중심으로 하는 신자유주의 국제개발협력정책을 채택하였다. 그러나 오늘날까지

지속되는 신자유주의 정책도 라틴아메리카의 모든 나라에 경제발전을 가져다주지는 못했다. 오히려 이 지역 여러 나라에 정치적 민주화가 진행되었던 1980년대 중반부터 1990년대 중반에 이르기 까지 이른바 ‘잃어버린 10년(Decada perdida)’이라는 경제적 파탄기가 닥쳐왔다.

‘잃어버린 10년’을 겪으면서 다시 한 번 기존의 국제개발협력 모델에 대한 반성과 대안이 모색되었다. 그 결과 시장을 중심으로 하는 신자유주의 정책의 토대 위에 개발 사업에 사회자본과 문화적 요소를 활용하기 위하여 시민과 자치단체, NGO 등의 개발사업 참여를 적극 권장하자는 대안이 나왔다.

그런데 라틴아메리카의 여러 도시에서는 이미 시민이 주체가 되어 인간, 사회, 문화의 역량을 활용하여 ‘삶의 터’와 ‘삶의 질’을 높이기 위한 크고 작은 사업들이 자발적으로 추진되어 많은 결실을 거두고 있었다. 본 논문이 참여개발(Participatory Development)이라고 부르려는 새로운 대안의 적실성이 실제에 의해 증명된 것이다.

II. 라틴아메리카와 국제개발협력의 역사

라틴아메리카 지역은 15세기 Columbus에 의해 발견된 이래 4세기 넘게 스페인의 식민지였다. 다만 광활한 브라질은 포르투갈의 것이었다. 19세기 초 유럽에 Napoleon 전쟁이 일어나고 식민 종주국 스페인 왕국이 정복되자 스페인의 식민지에서는 독립운동이 일어났다.

지역에 따라 다양하게 펼쳐진 독립운동의 결과로 라틴아메리카 전역에 1820년대부터 미국식 공화국들이 수립되었다. 중앙집권화가 미완성인 신생 공화국들은 사병을 거느린 지방 토호 군벌(Caudillos)들의 갈등과 잦은 쿠데타(Pronuncimiento)¹⁾로 만성적 정치 불안정에 놓이게 되었다. 또한 천연자원을 채굴하거나 커피나 사탕수수 같은 현금작물을 대규모로 경작하는 소수의 부유한 지주계층과 헐벗은 대다수 농민 사이의 양극화가 경제 불균형을 영속화 하였다. 또한 스페인 이민, 원주민 Indio, 이민의 후손들인 Creol, 이들 사이의 혼혈인 그리고 수세기 동안 대규모 농장에 팔려온 아프리카 흑인 등 복잡한 인종 분포에서 비롯된 사회 갈등이 신생국의 안정

1) 선언 또는 포고를 의미 한다. 토호 군벌(Caudillos)이 쿠데타 후 선언을 통해 집권하는 관행에서 온 표현.

과 발전에 장애가 되었다.

20세기에 들어서서 멕시코, 브라질, 아르헨티나 등 큰 나라들을 중심으로 개혁과 발전이 시도되었고 아르헨티나는 한때 전 세계 10대 강대국의 하나로 꼽히기도 했으나 2차 대전 이후 라틴아메리카의 대부분 나라들이 저개발국가로 전락하여 제 3세계에 포함되었다.

전후 냉전시대가 도래하자 미국의 트루만 대통령은 1949년 연두교서를 통하여 ‘미국의 과학과 산업기술을 투입하여 저개발국가의 경제성장과 생활여건의 개선에 협력하겠다’고 선언하였다. 이 선언은 유럽을 위한 마셜 플랜 처럼 미국 영향권 국가에 대한 원조를 통하여 진영내의 결속을 다지려는 냉전논리에 입각한 것이었지만 체계적이고 지속적인 개발원조의 시작을 알리는 것이기도 했다. 이제 미국 주도의 국제개발협력의 시대가 도래 한 것이다.

1. 발전국가 (Developmental State)의 시대 : (1945-1975)

전후 세계자본주의 경제의 발전을 위하여 미국을 위시한 선진국들은 서둘러 국제금융기구들을 설립하였다. 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 국제개발은행(IBRD)등이 그것이다. 아울러 후진국 개발을 지원하기 위하여 유엔에 유엔개발계획(UNDP)을 설립하고 특히 라틴아메리카의 개발을 위하여 라틴아메리카 경제위원회(CEPAL)²⁾를 만들었다.

세계의 다른 지역에서와 마찬가지로 미국이 이 같은 국제기구들을 동원하여 주도했던 라틴아메리카 국가들에 대한 개발원조는 궁극적으로 이들 나라들의 서구식 근대화를 일궈내는 것을 목표로 삼았다. 이를 위하여 개발원조의 공여자들은 수혜국 엘리트로 하여금 ‘위로부터의 개발’을 추진하는 ‘발전국가 모델’을 받아들이고 특히 ‘수입대체전략’을 통한 신속한 산업화에 착수하도록 요구하였다. 이 시대 대부분 라틴아메리카 나라들의 경제는 천연자원과 환금농산물을 수출하고 생필품을 포함한 공업제품을 수입하는 1차 산업에 편중된 것이었다. 국내 가용자본을 동원하여 국제금융기구를 통한 선진국의 개발원조와 함께 지금껏 수입에 의존했던

2) 미국과 구소련 두 초강대국의 뜻과 별도로 칠레가 앞장서 결성하였다. 본부는 수도 Santiago 에 있다.

경공업 분야에 투자하여 산업화를 시작하자는 ‘수입대체전략’은 기대 속에 적극적으로 추진되어 라틴아메리카 여러 나라가 앞 다투어 공장을 세우고 설비를 도입하게 되었다.(Prebisch, 1963: 71) 그러나 산업기반이 취약하고 기술 및 경영의 Know-how가 거의 없는 상황에서 급조된 경공업 분야는 생산성과 국제경쟁력의 수준이 너무 낮아 지속적인 산업화를 이끌어 오기는커녕 국민경제의 큰 부담이 되었다. (Hirschman, 1971: 297) 그 결과 경공업을 위하여 도입한 설비, 기술, 중간재 등에 투자한 자본이 대외부채가 되면서 Inflation이 유발 되고 경기침체와 함께 중산층의 몰락과 빈민화가 급속히 진행되었다. 또한 산업화 시도가 유발한 농촌의 공동화와 도시의 난개발은 빈곤, 범죄, 폭력과 마약을 가져왔고 위생과 교육을 열악하게 만들었다.

세계의 다른 후발산업화 국가에서와 마찬가지로 발전국가 모델의 산업화 정책의 핵심인 ‘수입대체전략’은 라틴아메리카의 여러 나라에서 실패하였고 각국 경제와 사회에 엄청난 폐해를 남겼다.

2. 종속이론(Dependency Theory)과 포퓰리즘(Populism)

여러 나라에 큰 재앙을 가져온 산업화의 실패를 규명하기 위한 분석의 틀로 라틴아메리카 학자들은 종속이론을 내세워 그 책임을 미국을 위시한 외세에 돌렸는데 실제에 있어 경제 파탄을 내부적으로 가속화한 것은 라틴아메리카 정치의 중요한 특징인 포퓰리즘이다.

1) 종속이론

1960년대 까지 Desarrollismo³⁾를 내세우며 수입대체전략을 밀어 부쳐온 라틴아메리카 여러 나라의 개발 국가 엘리트들이 경제 파탄에 대한 책임을 지는 대신 다국적 기업 등의 외세를 등에 업고 권위주의 군부독재를 강화하였다. 이에 이 지역 출신의 학자들로부터 개발의 실패는 세계자본주의체제를 구성하는 중심부와 주변부 사이

3) 발전주의 또는 개발주의를 뜻하는 스페인어.

의 종속관계에서 비롯된 것이라는 이론이 제시되어 주변부의 개발 국가를 앞세운 중심부 선진국의 국제개발협력의 허구를 비판하였다.(Cardoso, 1978)

현대국제정치경제학 최초의 비서구 이론인 종속이론은 선진국과 후진국 사이의 세계적 분업구조에 의한 국제적 계급차이의 현실을 고발하여 당시 세계 학계에 큰 반향을 일으켰다.

특히 중심부의 다국적 자본이 주변부의 매판자본과 결탁하여 후진국의 노동계급에 대한 착취의 대가로 독재 정권을 옹호하는 상황에서 개발은 ‘저개발의 발전(Development of Under-development)’을 영속화 할 뿐이라고 주장하였다.(Frank, 1967: 221-242) 그리고 라틴아메리카 여러 나라의 경제파탄과 군부독재의 원인은 종속이며 그 책임은 Gringos, 즉 미국인을 위시한 백인들이 져야하고 해결책은 사회주의 혁명 아니면 자급자족 경제로의 복귀라는 것이다.

마르크시즘을 바탕으로 하는 다른 이론들처럼 종속이론도 세계자본주의체제의 현실에 대한 날카로운 지적과 비판에는 성공하였으나 이념적 편향성 때문에 현실적, 합리적인 대안을 제시하지 못 하였다. 다만 종속이론이 종래의 국제개발협력의 공여자와 수혜자의 관계를 반성하고 재정립하는 계기가 되었던 것은 사실이다.

2) 포퓰리즘

2차 대전 이후 서민과 농민, 노동자를 위한 정치를 내세우며 대중으로부터 절대적 지지와 사랑을 받았던 바르가스 대통령, 아르헨티나의 페론 대통령과 부인 에비타 등 라틴아메리카 정치에 흔히 등장하는 것이 포퓰리스트 지도자들이다.

양극화가 고질화된 격차사회와 복잡한 인종분포에 따른 전통적 다문화사회를 갖고 있는 라틴아메리카 여러 나라에는 정치적 참여, 경제적 혜택, 사회적 존중, 문화적 정체성을 인정받지 못한 다수의 계층과 소수 집단이 있다. 이들이 놓여있는 정치, 경제, 사회, 문화적 여건 ‘모두를, 단번에(All, Right now)’ 향상시키겠다는 카리스마적 지도자의 거침없는 주장은 쉽게 폭발적 지지를 불러일으킬 수 있기 때문에 라틴아메리카 정치는 전통적으로 포퓰리즘의 좋은 무대가 되어 왔다.(Hermet, 2001: 45-51)

모든 개발 사업은 변화를 가져오고 결실과 함께 부작용을 수반하는 것이므로 신중한

계산과 점진적 접근을 요구하는 것이다. 그런데 오랫동안 열악하고 부당한 처지에 놓여 있어 희망마저 포기한 다중에게 아르헨티나의 메넴, 페루의 후지모리, 베네수엘라의 차베스, 쿠바의 카스트로는 단순하고 감성적이며 역동적인 연설로 하루아침에 새 세상을 가져 올 개혁과 개발의 신기루를 믿게 하는 재주를 부리는 것이다.

농민, 노동자, 서민을 위한다며 이들의 포퓰리즘 정권이 급조하여 밀어붙이는 국책사업들은 재정의 낭비와 적자를 낳고 국채의 남발과 외채의 급증으로 이어지며 급기야는 세 자리 숫자의 Inflation, 외환의 고갈 그리고 환율의 인위적 절상에 이르기 일쑤이다. 노동자의 권익을 위한다며 하루아침에 인위적으로 결성한 노동조합은 관료화와 권위주의의 온상이 되어 기득권을 독점한 노동귀족을 만들어 내고 기업가들의 사업 의욕을 좌절 시킨다.(Hirschman, 1964: 212) 그 결과 개발이 중단된 농촌은 폐쇄화되고 도시는 급속도로 빈민화 되는 ‘저개발의 발전’ 상태에 이르게 된 것이다. 한편 이 같은 경제, 사회 상황은 라틴아메리카 여러 나라에 이른바 ‘제2세대 군부독재’ 세력이 집권할 명분을 제공하였다.

3. 신자유주의(Neo-liberalism)와 Washington Consensus ⁴⁾

1970년대 중반 이후 두 차례의 오일 쇼크는 미국과 서유럽의 선진국들이 2차 대전 이래 누려온 지속적 경제성장을 더 이상 불가능한 것으로 만들었다. 이른바 ‘영광의 30년’ 동안의 지속성장의 덕으로 서유럽 국가들은 물론 미국까지 복지국가 건설을 위하여 막대한 공공재정 지출을 계속할 수 있었다. 그러나 오일쇼크에 의한 성장의 중단으로 자본주의 선진국들은 그 동안 국민경제에 대한 국가의 개입을 북돋아 온 수정자본주의에 대한 근본적 반성의 계기를 갖게 되었다. 그 결과 복지지출로 엄청나게 불어난 재정적자를 줄이기 위한 긴축재정과 아울러 시장경제로의 복귀를 골자로 하는 신자유주의 경제 개혁을 단행하였다. 1980년대부터 시장경제를 위하여 규제완화, 민영화, 노동과 외환을 포함한 모든 시장의 자유화, 자유무역, 복지를 포함한 공공지출의 삭감, 구조조정, 고용의 유연성 등 우리 귀에 익은 개혁 정책이 범람하는 신자유주의 경제의 시대가 시작된 것이다. 또한 1980년대 중반

4) 1989년 미국의 경제학자 John Williamson 이 만들어 낸 표현으로 경제파탄에 이른 후진국이 취해야 할 열 가지 긴축 정책을 말한다. 물론 열 가지 모두 신자유주의 시장경제 논리에 입각한 것들이다.

고르바초프의 개혁정책이 구소련의 몰락과 1990년 공산권의 붕괴로 이어져 세계는 자본주의경제체제로 하나가 되어 신자유주의 시대의 세계화가 박차를 가하게 되었다.

경제 문제를 정치적 사회적 측면에 대한 고려를 배제하고 순수 시장경제 논리로 접근한다는 신자유주의는 미국을 위시한 선진국들의 국제개발협력 정책에도 근본적 변화를 가져왔다.

지금까지 개발협력 대상국의 중, 장기 국책사업에 치중했던 개발 원조를 지양하고 최빈국을 제외한 세계 모든 지역의 시장경제를 활성화하기 위한 중, 단기 정책을 제시하여 지원한다는 것이다.

즉, 시장의 안정에 필수적인 재정안정과 규제개혁을 통한 시장의 유연성을 확보하여 중, 단기 성장을 이루어냄으로써 국민경제의 안정적 발전의 발판이 될 시장경제를 육성하겠다는 것이다.

이렇게 국제개발협력을 제공하는 선진국들의 정책이 근본적으로 변화하던 때 라틴아메리카의 여러 나라들은 앞서 언급한 경제적 파탄을 겪고 있었다. 급기야 1982년 8월 멕시코는 외채상환정지 라는 막바지 상황을 맞게 되었고 얼마 후 석유 수출에 전적으로 의지하던 베네수엘라가 국제유가폭락으로 외환이 고갈되자 생필품과 자본재 수입을 계속하기 위하여 인위적인 환율 절상을 감행하기에 이르렀다. 미국을 위시한 선진국들과 국제금융기구들은 사태를 해결하기 위하여 신자유주의적 처방을 강요했는데 미국의 Baker Plan, IMF의 Guide Line 등이 그것이다. 그 내용은 이들 나라의 외채를 탕감해 주고 상환을 유보해 주는 대신 긴축재정, 민영화, 임금 동결 등과 Inflation 유발정책 중지, 노조보조금 중단, 공무원 대량해고와 같은 구조 조정을 단행하라는 것이었다. 한마디로 허리띠를 한껏 조이라는 것으로 훗날 'Washington Consensus' 라는 별명을 갖게 된 경제 위기에 처한 후진국에 대한 신자유주의적 처방이었다.(World Bank, 1998)

III. 개발의 좌절, 대안의 모색과 실천

1980년대부터 라틴아메리카의 여러 나라에는 계속되는 경제파탄으로 모든 지지 세력을 잃게 된 군부독재가 종식되고 민주적으로 선출된 민간정부가 들어서면서

민주주의로의 이행이 진행되었다. 1981년과 1982년 사이에 에콰도르, 페루와 자마이카, 1983년 아르헨티나 그리고 1985년에는 브라질과 우루과이에 민주정부가 들어섰다. 1990년 칠레도 뒤 늦게 민주화가 되었다. (Hermet, 2000: 66-69) Washington Consensus 에 따른 초긴축 정책들로 각국은 극심한 경제난을 겪고 있었으나 신자유주의 경제의 효능과 새로 들어선 민주정부의 역할을 기대하게 된 것이다.

1. ‘잃어버린 10년’ (Decada perdida ; 1985-1995)

시장은 승자와 패자의 구분과 차이를 뚜렷하게 한다. 따라서 시장을 중심으로 하는 신자유주의 경제는 양극화를 가속화한다. 더욱이 신자유주의 세계화로 인하여 선진국과 후진국 사이의 격차도 더욱 벌어진다. Washington Consensus 의 처방이 나온 지 10년, 민주화와 함께 신흥공업국의 반열에 올라선 몇몇 아시아 국가들과는 달리 라틴아메리카 여러 나라의 상황은 더욱 악화되고 세계적 위상도 크게 떨어졌다. 양극화의 가속화로 중산층은 사라졌고 농촌의 빈곤화와 도시의 빈민화는 극에 달하여 범죄와 폭력과 마약이 넘치는 가운데 공공질서나 제대로 된 교육과 보건은 기대할 수 없는 시대가 되었다. 라틴아메리카에서는 이 시기를 ‘잃어버린 10년’이라고 부른다. (Hermet, 2000: 65)

2. 국제개발협력정책에 대한 반성과 대안의 모색

발전국가에 이어 기대를 걸었던 시장마저 후진국 개발의 추진동력으로써의 역할에 실패하게 되자 국제개발협력을 주도하는 선진국과 국제기구들 사이에 기존 정책을 반성하고 새로운 대안을 모색하려는 흐름이 나타났다.

유엔개발계획(UNDP)은 인간개발지수(HDI; Human Development Index)를 채택하여 1990년부터 적용했는데 이 지수는 종래의 국내총생산(GDP)에 평균수명과 교육수준을 더한 평가치이다.(UNDP, 1998) 1998년 세계은행은 후진국 개발에 투자될 것으로 자연자본, 금융자본, 인간자본에 더하여 사회자본을 규정하고 UNESCO와 함께 ‘지속 가능한 개발과 문화 (Culture in Sustainable Development)’ 라는 주제로

대규모 국제회의를 개최하였다. 또한 Hirschman 같은 학자들은 ‘실천하며 배우다 (Learning by Doing)’ 라든가 ‘하면 된다 (Possibilism)’ 등의 새로운 개념을 제시하였다.(Hirschman, 1971: 1-37)

이러한 변화는 경제적 요소만을 반영한 신자유주의 개발전략이 성장을 가져오기 보다는 양극화를 가속화하고 인간적인 삶의 질을 크게 저하시켰다는 반성에서 비롯된 것으로 인간, 사회, 문화 등 비경제적 요소들을 감안하고 나아가서는 이들 요소를 우선 빈곤을 퇴치하는 개발 사업에 활용할 수 있는 새로운 개발전략을 모색하자는 취지에 따른 것이다.

새 전략은 경제개발과 성장의 가능성 뿐 아니라 분배의 공정성을 염두에 두고 경제발전을 민주주의 발전과 연계 시키며 전통사회의 구조와 문화를 무조건 근대화할 것이 아니라 보호하고 개량하여 그 속에 숨어있는 잠재력을 개발 사업에 활용할 수 있도록 한다는 것이다. 즉 Washington Consensus 와 국민경제개발에 앞서서 빈곤과의 전쟁을 치루기 위하여 인간, 사회, 문화의 모든 역량을 동원하는 참여개발 (Participatory Development) 전략을 세우자는 것이다.

3. 라틴아메리카의 참여개발 경험

국제개발협력을 주도하는 선진국과 국제기구가 실패한 자유주의 개발전략의 대안을 모색하기 이전에 경제파탄에 처한 라틴아메리카의 이곳저곳에서 주민 또는 전통 공동체가 주체가 되어 열악한 주거환경을 개선하거나 농산물 직거래를 트거나 기초 자치단체의 운영을 담당하는 등 참여를 통한 빈곤퇴치와 삶의 질 개선에 성공한 사례가 나타났다. 이러한 성공은 참여개발의 타 지역 확산을 가져왔고 훗날 개발 전략의 대안 모색에 좋은 실증 사례가 되었다. 아래에 몇몇 예를 간단히 소개한다. (Hermet, 2000)⁵⁾

5) 아래 소개하는 라틴아메리카의 네 가지 참여개발 사업의 성공담은 Guy Hermet 의 저술 Culture et développement 에 소개된 내용을 짧게 압축한 것이다.

1) Asentimientos

1980년 아르헨티나의 Buenos Aires의 근교에서 시작된 뒤 곧바로 우루과이의 Montevideo와 브라질의 Rio de Janeiro 근교로 확산된 주거단지 사업이다. 무허가 빈민촌 주민들이 스스로 조합을 결성하여 대지를 구입하고 당국과의 끈질긴 교섭을 통해 사회 인프라와 편의시설을 제공 받고 학교와 보건소를 개설토록 하여 어엿한 주거단지를 만드는데 성공한 사례이다. 주민의 적극적 참여가 돋보이는 사례로 탁아소나 단지 내 도로를 주민 부담으로 개설하는 등 진정성과 책임감을 보여주어 당국을 설득한 용의주도한 사업추진도 평가 할만하다.

2) Villa El Salvador

1971년 페루의 수도 Lima시는 판자촌을 철거하고 5만 명에 이르는 주민을 이주 시키는 정책을 집행하였다. 주로 안데스 고원의 원주민들인 이주민들은 공동재산 운영과 상부상조 관행 등 아직도 살아있는 전통적 공동체 문화를 바탕으로 자치조직을 만들어 Lima에서 19km 떨어진 모래언덕에 신도시를 개척하였다. 가구조직이 모여 단지를 이루고 단지가 모여 자치연합체가 되는 자치조직은 경제, 위생, 교육 등에 권한을 갖고 있으며 초등학교 취학률 98%, 중등교육 90%에 Internet이 보편화 되고 빈번한 주민투표로 중요 사안을 결정하는 페루의 모범도시가 되었다. 새 이주민 들은 공동체 문화를 받아들이고 이에 동화되었는데 오늘날 Villa El Salvador의 인구는 30만에 이른다. 전통적 공동체문화와 자치가 어우러져 만들어 낸 작품이다.

3) Barquisimeto 의 Feria

베네수엘라의 인구 백만의 도시 Barquisimeto의 농산물 직거래 장터(Feria)이다. 1983년 시민의 식료품 지출을 줄이고 신선한 농산물을 제공할 목적으로 화폐자본 보다는 인간자본과 사회자본이 우월하다는 믿음에서 출발한 장터는 1990년에 87개, 1997년에는 105개로 늘어나 현재 4만 가구 이상이 이용하며 연간 식료품 지출에서 천만 달러 정도를 덜어준다. 자본 한 푼 없이 생산자 농민단체의 직영으로 시작된

장터는 경제적 기능 외에 다양한 문화, 사회 프로그램을 곁들여 시민과 시민, 시민과 농민을 잇는 만남의 광장 노릇을 하고 있다. 친환경 농산물을 싼 값에 사고 좋은 사람들과 좋은 시간 보낼 수 있는 장터이다.

4) Porto Alegre

우루과이에 접한 브라질 최남단 인구 130만 명의 산업항구이다. 1989년 선출된 새로운 시 정부는 아주 열악한 재정 상태를 극복하고자 예산의 책정과 집행에 시민의 직접 참여를 제안하였다. 시를 16개 구역으로 나누고 각 구역에 자치의회를 구성하여 구역의 예산 문제를 다루게 하는 한편 일반행정, 교통, 보건위생, 교육, 문화와 여가 등 각각의 시 행정 분야에 상응하는 시민협의체도 구성하였다. 모든 정책은 구역 자치의회와 분야별 시민협의체 사이의 횡적 종적 협의에 의해 결정되었고 모든 사안이 토론, 협상, 절충의 과정을 거치게 되었다. 연 인원 10만 명 이상의 시민이 참여한 새로운 자치정부는 1996년 까지 상수도 보급을 40만 가구에서 48만 가구로 하수도를 80% 늘렸다. 또한 취학율을 60% 올리고 30km의 도로를 개설하였다.

시정을 직접 운영해본 시민들은 참여민주주의 경험을 통하여 하찮아 보이는 사안도 다양한 문제를 안고 있으며 서로 다른 의견이 교차한다는 사실을 알게 되었고 포퓰리즘 선동의 무모함과 폐해를 가늠할 수 있게 되었다.

IV. 결 론

한국은 1990년대에 개발원조의 수혜국을 졸업하고 공여국 대열에 들어선 뒤 이제 세계 12-3위 경제의 나라가 되었다. 한국의 세계적 위상에 걸 맞는 국제개발협력 정책을 펼쳐야 할 현 시점에서 우선 개발원조의 규모를 늘리는데 주력해야 한다. 그러나 제한된 원조 자원을 효율적으로 활용하는 것도 매우 중요한 것이며 이를 위하여 선진국의 앞선 경험을 살펴볼 필요가 있다.

지금까지 2차 대전 후 국제관계의 중요한 부분이 된 국제개발협력의 역사적 추이를 살펴보고 라틴아메리카에 대한 개발협력을 되돌아보았다.

선진국의 후진국에 대한 개발원조가 본격화된 1950년대에서 1970년대까지 국제개발협력은 주로 수혜국 정부와 연계 속에서 이루어졌다. 정부주도의 산업화를 시도하는 후진국을 돕기 위한 것이었다. 그러나 이를 위해 미국을 위시한 선진국과 국제금융기구 등이 강력하게 권장한 ‘수입대체전략’이 실패하면서 라틴아메리카 여러 나라의 경제는 심각한 위기에 처하게 되었다. 실패의 원인에 대하여 이 지역 학자들은 종속이론을 내세워 후진국의 선진국에 대한 종속을 강요하는 세계자본주의체제의 착취구조를 비판하였다. 그러나 이 지역의 많은 나라에서 정부주도의 산업화 정책이 라틴아메리카 정치의 특징인 포퓰리즘에 오염되어 실패할 수밖에 없던 것도 사실이다.

오일쇼크의 이후 세계자본주의경제의 패러다임을 시장중심의 신자유주의 경제로 바꾼 선진국들은 국제개발협력도 시장 중심으로 전환하였다. 개발원조는 수혜국 시장의 안정적 활성화와 유연성 확보에 목표를 두고 재정안정을 위한 긴축재정, 규제완화, 구조조정 등 국민의 허리띠를 조르더라도 중, 단기 성장을 일궈낸다는 것이다. 이 같은 시장안정화의 노력이 반복되면 궁극적으로 세계시장과 연계된 번영을 누릴 수 있다는 것이었다. 그러나 외채에 대한 모라토리엄, 인위적 환율절상 등 극단적 조치를 취하지 않을 수 없던 라틴아메리카 국가들은 궁지에 몰려 어쩔 수 없이 이른바 Washington Consensus의 처방을 받아들였으나 처방의 기대 효과와는 달리 시장도 실패하였다. 시장의 실패는 라틴아메리카 여러 나라에 정치적 민주화의 봄기운을 가져왔으나 경제적으로는 파탄의 흑한기 즉 ‘잃어버린 10년’을 불러왔던 것이다.

라틴아메리카에서 발전국가에 뒤이어 시장도 실패하자 국제개발협력을 주도하는 미국 등 선진국과 국제기구들은 과거의 실패를 반성하고 새로운 대안을 모색하였다. 그 결과 Washington Consensus가 목표로 하는 시장경제의 안정적 활성화 이전에 당장 라틴아메리카 사람들의 목을 조르는 빈곤을 퇴치할 전쟁을 치러야 한다는 것과 이 전쟁에 라틴아메리카의 인간, 사회, 문화의 모든 가능성을 투입하기 위하여 개발 사업에 시민을 참여시킨다는 대안이 마련되었다. 신자유주의 개발전략이 부분적으로 성공한 아시아와 달리 총체적으로 실패한 라틴아메리카를 위한 대안을 마련함에 있어 이 지역 여러 곳에서 이미 진행되고 있는 크고 작은 개발 사업들이 시민의 자발적 참여에 의해 성공을 거두고 있다는 데서 많은 교훈을 얻었다.

라틴아메리카 여러 나라의 대도시 주변에는 빈곤과 사회악이 집중된 거대한 빈민촌들이 즐비하다. 빈곤과의 전쟁의 제 1선이라고 할 도시지역의 개발은 인간 자본과 사회자본의 동원이 필수적이다. 특히 앞에 소개한 실제 사례에서 보았던 것처럼 라틴아메리카의 복잡한 다문화 사회에서 그 동안 소외되었던 소수집단의 전통 문화를 보호하고 활용해야 하며 개발 사업에 참여하는 시민 사이의 열린 마음과 어울리는 자세, 그리고 ‘하면 된다’는 자신감과 자긍심 등을 북돋아야 한다는 것이다.

이것이 참여개발이라는 국제개발협력의 새로운 패러다임의 취지이며 라틴아메리카뿐 아니라 제 3세계 전역의 개발 사업에 적용할 수 있다고 본다. 그 동안 국제개발협력을 주도해 온 미국을 위시한 선진국들은 제 3세계에 대한 개발원조 사업을 집행함에 있어 처음에는 수혜국 정부 즉 국가를 상대로 삼았고 발전국가가 실패하자 시장으로 대상을 바꾸었다. 이제 시장도 실패 하게 되자 수혜국 시민을 개발협력의 파트너로 받아들인 것인데 일반적으로 민주주의가 미약한 제 3세계에서 시민의 개발사업 참여는 개발이라는 결실에 더하여 민주화를 앞 당겨 줄 수도 있을 것이다. 공적개발원조(ODA)의 규모를 대폭 증대해야 하는 한국은 국제개발협력의 패러다임 변화를 주지하여 물질적 원조자원의 확보 뿐 아니라 이를 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 개발원조 사업을 기획해야 할 것이다. 이를 위해서 우선, 사업을 구상함에 있어 인간, 사회, 문화자본을 동원하고 현지 시민의 참여를 유도해 낼 수 있는 새로운 국제개발협력의 프로젝트 모델에 대한 Know-how를 축적하고 전문 인력을 양성하는 것이 필요하다고 본다.

참고 문헌

- 한국국제협력단 (2008). 국제개발협력의 이해. 서울 (한울).
- Cardoso, F. H. (1978). Dépendance et développement. Paris (PUF).
- Frank, A. G. (1967). Capitalism and Under-Development in Latin America. N. Y. (Monthly Review Press).
- Hermet, G. (2000). Culture et Développement. Paris (Sciences-po Presse).
- Hermet, G. (2001). Les populismes dans le monde. Paris (Fayard).
- Hirschman, A. O. (1964). Stratégie du développement économique. Paris (Les Editions ouvrières).
- Hirschman, A. O. (1971). A Bias for Hope, Essays on Development and Latin America. New Haven (Yale Univ. Press).
- OECD/DAC (1996). Shaping the 21st Century : Contribution of Development Cooperation, Paris (OECD).
- Prebish, R. (1963). Toward a Dynamic Development Policy in Latin America. N. Y. (U. N.).
- United Nations (2009). The Millenium Development Goal Report 2009. N. Y. (U. N.).
- UNDP (1998). Rapport mondial sur le développement humain. Paris (Economica).
- World Bank (1998). Beyond the Washington Consensus, Institutions Matter. Washington (W. B.).

V. 개발협력대상국 분석

1. 스리랑카 국별 평가리포트

(서은주 한국수출입은행 해외경제연구소)

2. 남수단 국별 평가리포트

(조예림 한국수출입은행 해외경제연구소)

스리랑카 국별 평가리포트

서 은 주

한국수출입은행 해외경제연구소

I. 일반개황

면적	66천 km ²	GDP	591억 달러 (2011년)
인구	20.5백만 명 (2011년)	1인당 GDP	2,877달러 (2011년)
정치체제	대통령중심제	통화단위	Sri Lanka Rupee (SLR)
대외정책	독자적 실리노선	환율(달러당)	110.6 (2011년)

- 스리랑카는 인도의 남동쪽, 인도양에 위치한 섬나라로 싱할리족(85%)과 타밀족(15%)으로 구성되어 있음. 인접국인 인도와는 타밀 반군 등의 문제로 갈등을 겪었으나 1998년 이후 협력관계가 강화되고 있음. 한편, 타밀 반군 진압 과정에서 발생한 인권탄압을 문제로 서양과의 관계는 악화됨.
- 1948년 영국연방으로부터 독립하였고 ‘실론’이라는 국호를 사용했으나 1972년 스리랑카로 변경함. 대통령 중심제 국가로 2005년 이후 라자파스세 대통령이 장기 집권하고 있음. 2009년 26년간 지속되어 오던 내전이 종식되어 정국은 안정되고 있음.
- 아름다운 자연환경과 천연고무 등 천연자원 및 보석자원이 풍부함에도 불구하고 지속되는 내전은 경제성장에 큰 장애요인으로 작용하였음. 한편, 내전 종결이후

경제성장률이 8%대를 기록하는 등 고성장세를 유지하고 있음.

II. 경제동향

1. 국내경제

□ 세계경기 둔화로 경제성장률 하락 전망

- 2009년 정부와 타밀반군의 내전이 종식됨에 따라 2010년 경제성장률은 8.0%를 달성한데 이어 2011년에도 외국인직접투자와 정부지출 증가 및 제조업, 관광 산업 호조로 8.2%의 경제성장률을 기록하여 고성장세를 이어나가고 있음.
- 대외여건 악화에 따른 수출성장세 둔화, 수입물가 상승(루피화 가치 하락) 및 농촌 소득 감소에 따른 민간소비 둔화로 2012년 경제성장률은 전년 보다 둔화 된 7.5%를 기록할 것으로 전망됨.

□ 내전종식 후 재정지출 축소 등에 따른 재정수지 적자폭 축소

- 스리랑카는 지속되는 내전, 광범위한 탈세, 낮은 소득 수준 등으로 재정수지 적자를 기록하고 있으며, 만성적인 재정수지 적자는 경제의 불안요인으로 작용하고 있음.
- 2010년 인프라 개발 사업 부분의 지출이 증가하였으나, 국방부문의 지출이 축소되고 경기회복으로 인한 재정수입이 증가하여 재정수지 적자는 GDP 대비 8.0%로 축소됨. 2011년에도 정부의 재정지출 감소 노력이 지속되어 재정수지 적자폭은 GDP 대비 6.9%로 축소됨.

〈표 1〉

주요 국내경제 지표

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2011e	2012f
경 제 성 장 률	6.7	0.1	5.9	6.1	5.5
재 정 수 지 / G D P	△ 0.1	△ 6.3	△ 4.8	△ 5.1	△ 5.2
소 비 자 물 가 상 승 률	25.0	△ 0.7	4.0	5.5	3.9

자료: IMF 및 EIU.

- 한편, 지속적인 경제성장 및 효율적인 세금 수납제도를 통해 재정수입이 점차 증가할 것으로 예상되어 재정수지 적자폭은 점차적으로 축소될 것으로 전망됨.

□ 소비자물가상승률 안정세

- 2010년에 경기회복에 따른 소비 증가와 근로자들의 임금 인상 요구 등으로 소비자물가상승률은 전년 보다 증가한 6.2%를 기록하였음. 2011년에도 유가 상승에 따른 수입물가 상승, 전기요금 인상 등으로 소비자물가상승률은 6.7%로 전년보다 상승함.
- 변동환율제도 운용에 따른 루피화 가치 절하에 따른 수입물가 상승, 유가상승 및 임금 인상 등으로 2012년 소비자물가상승률은 전년 보다 상승한 7.5%를 기록할 것으로 전망됨.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 취약한 수출산업 기반으로 상품수지 적자 확대 지속

- 내수시장이 협소하고 자원부족 국가인 스리랑카는 내전 등으로 인한 수출 산업기반이 부족하여 수출상품은 고무, 차, 섬유 등 부가가치가 낮은 제품임

에 따라 수출 증대에는 한계가 있음. 반면, 석유 등은 물론 경제발전에 필요한 자본재는 수입에 크게 의존하고 있음. 특히 석유는 중국, 인도 등 신흥개도국의 수요 증대와 중동의 불안정세로 석유가격이 지속 상승하고 있는 점이 스리랑카 경제의 부담으로 작용함.

□ 장기간 지속된 내전으로 열악한 인프라

○ 인프라는 스리랑카의 투자환경에서 가장 취약한 부문으로 지적되고 있으며, 그 중 전력문제가 특히 심각한 상황임. 비싼 전력 요금, 잦은 정전 등으로 인해 도시 소재 기업의 약 75%가 자체 발전기를 보유하고 있는 실정임.

- 이는 오랜 내전으로 인프라 개발에 정부 재원이 집중되지 못한 것에 기인하며, 라자팍크세 대통령은 인프라 구축을 정책 목표로 설정하여 해당 부문에 정부지출을 확대하고 있음.

□ 협소한 내수시장 및 낮은 노동생산성

○ 스리랑카는 인근 경쟁국들에 비해 내수시장이 상대적으로 협소하여 내수시장 자체만을 겨냥한 투자가 어려운 것이 큰 약점으로 작용하고 있음.

○ 노동생산성이 중국, 베트남 등 섬유산업 경쟁국에 비해 낮고, 임금은 서남아시아의 다른 국가들에 비해 높은 편임. 경직된 노동법, 많은 공휴일 및 고급 기술 인력의 부재가 기업 발전의 장애가 되고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 관광지로서 잠재력 풍부

○ 스리랑카는 청정해안과 열대성 기후로 연중 휴양지로 이용할 수 있고, 내륙

지방에는 다양한 자연 생태공원과 고대 유적지가 보존되어 있어 종합관광지로 개발이 가능함.

- 2009년 5월 정부와 타밀 반군간의 내전이 종식된 이후 관광객의 숫자가 급격히 증가하고 있음. 2010년 스리랑카를 방문한 외국인 관광객 수는 전년 대비 약 46.1% 증가한 65만 명을 기록하였으며, 2011년에도 전년 대비 약 30.8% 증가한 86만 명을 기록함.
- 급증하는 관광객 수에 비해 관광 인프라가 아직 부족한 실정으로, 스리랑카 정부는 관광상품 개발, 신규 호텔 건립 등 관광인프라 확충을 통해 관광객을 유치하기 위해 노력하고 있음.
- 관광산업의 성장이 추후 스리랑카 경제성장에 중요한 원동력이 될 것으로 보이며, 스리랑카 관광개발청(Tourism Development Authority: TDA)은 2016년까지 연간 250만 명의 관광객을 유치하려는 목표를 세우고 있음.

□ 정부의 적극적인 지원에 따른 ICT 산업의 급속한 성장

- 스리랑카 정부는 기존의 농업중심 국가에서 벗어나 고부가가치 산업인 ICT 산업(유무선통신, 인터넷, 전자정부 등)을 적극 육성하여 빈곤 감소와 생활 수준 향상을 도모하고 있음.
- 특히, 정부의 규제완화 등으로 2011년 2월 최대 이동통신사인 Dialog Axiatra가 1.5억 달러 규모의 투자를 발표함. 이동통신 부문의 발전 속도가 매우 빨라 남아시아 국가 중 전화보급률 1위를 기록하는 등 통신산업이 경제성장에 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있음.

다. 정책성과

□ 시장개방과 경제통합 정책 지속

- 스리랑카는 시장개방과 무역 증진을 위해 1998년에는 인도와, 2002년에는 파키스탄과 FTA를 체결함. 또한, 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation: SAARC)의 회원국으로 2006년 1월 서남아시아자유무역협정(SAFTA)에 서명하면서 회원국간의 경제협력 강화와 교역규모 확대를 위한 협력기반을 마련하였음.
- 스리랑카는 100% 외국인 단독투자 허용, 이익배당의 자유 보장, 자유로운 주식 양도, 다양한 인센티브 제공 등 외국인투자에 우호적인 투자환경을 조성하기 위해 노력하는 등 외국인투자 유치에 적극적임.
- 2012년 Heritage Foundation에서 발표한 경제자유도 순위에서 스리랑카는 97위를 기록했는데, 이는 필리핀(107위), 인도네시아(115위), 파키스탄(122위), 인도(123위) 등보다 앞선 순위임.
- 상대적으로 높은 경제자유도와 지역경제 통합의 진전에 따른 시장 확대효과가 결합된다면 보다 매력적인 투자대상국으로 부상할 것으로 보임.

3. 대외거래

□ 상품수지 적자 확대로 경상수지 적자폭도 확대

- 스리랑카는 내전으로 산업기반 확충이 어려워 수출상품은 고무 등 1차 상품과 부가가치가 낮은 차, 섬유류이며, 수입 상품은 가격의 변동성이 큰 원자재, 석유 등으로 만성적인 적자를 기록함. 또한, 최근 인프라 투자 관련 자본재 수입이 크게 증가하고 있어 당분간 상품수지 적자 기조가 지속될 가능성이 높음.

- 국제유가 및 식료품 가격 상승, 인프라 투자 증가 등에 따른 수입 규모 확대로 상품수지 적자폭이 확대되어 경상수지 적자는 2010년 GDP 대비 2.2% 수준인 11억 달러를 기록함. 2011년에도 경기호조에 따른 석유, 자본재의 수입 증가로 상품수지 적자폭이 확대되어 경상수지 적자는 47억 달러로 GDP 대비 7.5%를 기록함.
- 2012년 관광업 등 서비스업의 호조 및 해외근로자 송금 증가와 수입 감소로 GDP 대비 경상수지 적자규모는 7.0%로 소폭 감소될 것으로 전망됨.

□ 외환보유액은 2011년 수입증가로 감소

- 경기 침체로 외환보유액이 2007년 말 35억 달러에서 2008년 말 25억 달러로 감소하여 채권국들의 우려가 커지자 스리랑카 정부는 2009년 3월부터 IMF 차관 도입을 위한 협상을 진행하였음. 2009년 7월 IMF는 스리랑카 경제 재건을 위해 26억 달러의 구제금융을 지원하기로 결정함.
- 2010년 말 스리랑카의 외환보유액은 경기회복에 따른 외국인투자 및 해외송금증가로 전년 보다 30.9% 증가한 64억 달러를 기록하였음. 그러나, 2011년에는 수입 급증으로 외환보유액은 전년 보다 감소한 57억 달러를 기록함. 이에 따라, 월평균수입액 대비 외환보유액은 2010년 4.7개월에서 2011년 말 2.9개월 수준으로 감소됨.

□ 높은 외채의존도로 외채구조는 점진적 개선 필요

- 스리랑카 총외채잔액은 2011년 말 284억 달러로 추정됨. GDP 대비 총외채잔액 비중은 2010년 말에는 50.1%에서 2011년 말에는 48.0% 수준으로 낮아졌으나 여전히 높은 수준임.

- 한편, 외채원리금상환비율(Debt Service Ratio: DSR)은 2009년 16.4%, 2010년 12.7%, 2011년 10.9%로 점진적으로 낮아지고 있는 추세임. 다만, 대외여건 악화에 따라 수출이 급격히 증가하기 어려울 것으로 보여 당분간 외채원리금 상환비율이 크게 개선되기는 쉽지 않을 것으로 분석됨.

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012f
경 상 수 지	△ 3,986	△ 292	△ 1,127	△ 4,675	△ 4,087
경 상 수 지 / G D P	△ 9.54	△ 0.51	△ 2.20	△ 7.51	△ 7.00
상 품 수 지	△ 4,571	△ 2,101	△ 3,536	△ 9,707	△ 8,601
수 출	8,111	7,085	8,626	10,559	11,442
수 입	12,682	9,186	12,162	20,266	20,043
외 환 보 유 액	2,469	4,897	6,410	5,734	5,734
총 외 채 잔 액	17,800	20,900	24,800	28,400	30,200
총 외 채 잔 액/G D P	43.7	49.7	50.1	48.0	46.7
D. S. R.	14.3	16.4	12.7	10.9	13.0

자료: IMF, EIU.

III. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 라자파크세 대통령 재선 성공에 따른 정치기반 확립

- 2005년 1월 여당연합인 통일인민자유연합(United People's Freedom Alliance: UPFA)의 제1당인 스리랑카자유당(Sri Lanka Freedom Party: SLFP) 출신 마힌다 라자파크세(Mahinda Rajapakse)가 집권한 이후 스리랑카의 정치는 비교적 안정세를 유지하고 있음.

- 2009년 5월 타밀반군과의 내전종식 이후 2010년 1월 실시된 대선에서 라자파크세 대통령이 약 58%의 득표율로 경쟁후보였던 사라스 폰세카(Sarath Fonseka) 전 합참의장을 물리치고 재선에 성공하였음.

* 이 과정에서 폰세카를 지지하는 군부의 쿠데타를 우려한 라자파크세 대통령이 대선 개표 당시 군 병력을 동원해 폰세카 후보를 감금함. 또한, 2010년 2월에는 폰세카 후보를 긴급 체포하기도 하여 야당 후보 탄압 및 부정 시비 논란이 두 번째 임기에 부담이 되고 있음.

□ 2010년 총선에서 여당연합인 UPFA의 승리로 정국 안정기반 마련

- UPFA는 2010년 4월에 실시된 총선에서 총 225석 중 144석을 차지하여 다음 총선인 2016년까지 안정적인 정국 운영의 토대를 마련하였음.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 정부와 타밀 반군간 내전 종식됐으나 타밀족에 대한 인종차별로 사회불안 잠재

- 2008년 1월 타밀 반군(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)과의 휴전협정 폐기이후 정부가 타밀 반군에 대하여 대대적인 공습을 가함으로써 26년 지속된 정부와 타밀 반군간의 내전이 2009년 5월 종식되었음.

○ 그러나 이 과정에서 발생한 막대한 민간인 피해(민간인 7만명 이상 사망 추정)와 관련하여 스리랑카 정부는 미국, EU 등 국제사회로부터 비난을 받고 있음. 국제사회의 비난 여론에 대한 라자파크세의 강경대응, 언론탄압 및 타밀족에 대한 인종차별은 장기적으로 사회 문제로 확대될 가능성이 있음.

- 세계 원조기관들이 오랜 내전으로 피해를진 스리랑카의 경제개혁과 복구 지원에 나서고 있으나, 정부가 민간 구호단체의 접근을 일부 통제하고 있어

민간인 피해 사실 은폐 의혹이 제기되고 있음

□ 국가 비상사태 해제

- 라자파크세 대통령의 재선 성공 및 여당연합의 총선 승리로 정권 기반이 굳건해지자, 타밀 반군 및 반군지지 국민을 통제하기 위해 2005년 선포했던 국가 비상사태를 2011년 8월 해제하였음.
- 그러나 싱할리족과 타밀족의 갈등이 완전히 해소되지 않았으며, 반군의 테러 공격 가능성이 여전히 남아 있어 정부는 테러방지법을 강화하는 등 경계를 늦추지 않고 있음.

3. 국제관계

□ 인도 및 중국과의 협력 강화

- 스리랑카는 인도와 역사적, 지리적, 문화적으로 밀접한 관계를 유지해 오면서도 타밀 반군 및 해양 경계 확정 등의 문제로 한때 갈등을 겪음. 그러나 1987년 양국간 평화협정 체결, 1990년 인도 평화유지군 철수, 1998년 양국간 자유무역협정 체결 등 점차 협력관계가 강화되고 있음.
- 인도 정부는 스리랑카의 전후 복구에 적극 참여하여 영향력을 확대하려고 노력함. 특히, 스리랑카와 MOU를 체결하여 북동쪽 지방 인프라 개발 및 난민들을 위한 주택 건설 및 수리에 2.6억 달러를 지원하기로 합의하였음.
- 한편, 지난 수년간 중국은 5차례에 걸쳐 10억 달러에 달하는 원조를 제공하면서 스리랑카의 최대 원조공여국이 되었음. 2011년 8월 라자파크세 대통령은 중국을 공식 방문하여 양국간 무역, 투자 등 협력을 증진하기로 약속함.

□ 서방국가와 긴장관계 유지

- 2011년 7월 미국은 스리랑카가 내전 말기에 발생한 인권 침해 문제에 진전을 보이지 않으면 2012년 원조를 중단하기로 결정한 바 있음. 또한, EU 집행위원회에서도 인권문제 개선을 촉구하며 스리랑카에 대한 경제적 혜택을 중단하는 등 서방 국가들과 긴장 관계가 지속되고 있음.

IV. 국제신인도

1. 국제시장평가

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

- S&P는 2010년 9월 조세수입 확대 및 IMF의 정책 지원을 통한 스리랑카 정부의 재정건전성 개선을 반영하여 기존의 B에서 B+로 등급을 상향 조정한 이후 현재까지 같은 등급을 유지하고 있음.
- Fitch도 2011년 7월 경제 회복, 재정수지 적자 축소 노력 등을 반영하여 스리랑카 장기외화표시채권의 등급을 B+에서 BB-로 상향 조정함.
- Moody's는 2010년 9월에 스리랑카의 경제 규모와 일인당 국민소득을 반영하여 신용등급을 B1으로 책정하였으며, 2011년 7월에 사회 및 경제적 안정 확대를 반영하여 등급 전망을 '긍정적'으로 조정함.
- 2012년 3월 OECD 국가위험도 평가회의에서는 스리랑카의 정치적 안정 및 재정적자 축소에도 불구하고 인권 문제 및 만성적인 재정적자로 현재의 6등급을 유지함.

〈표 3〉

주요 기관별 평가등급

평가기관	최근 평가 등급		종전 평가 등급	
수출입은행	C3	(2012. 09)	C3	(2011. 09)
OECD	6등급	(2012. 03)	6등급	(2011. 03)
S&P	B+	(2010. 09)	B+	(2008. 12)
Moody's	B1	(2010. 09)	-	
Fitch	BB-	(2011. 07)	B+	(2008. 04)

2. 외채상환태도

□ 양호한 외채상환태도

- 2011년 12월 말 기준 OECD회원국의 ECA 승인금액은 단기 2.3억 달러, 중장기 12.8억 달러로 총 15.1억 달러이며, 연체금액은 없음.
- 스리랑카는 양호한 외채상환태도를 보이고 있으며 외채 중 양허성 조건의 중장기 공적채무의 비중이 높아 단기적으로 외채상환불능 문제가 발생할 가능성은 낮은 것으로 보임.

3. 우리나라와의 관계

□ 국교수립 : 1977년 11월 14일 (북한과는 1970. 6. 25)

□ 주요협정

- 항공협정('78), 문화협력협정('78), 투자보장협정('80), 무역협정('84), 이종과세방지협약('86), 과학기술협력협정('94)

□ 교역규모 및 해외직접투자 현황

- 스리랑카와의 교역규모는 2010년 들어 수출이 회복되며 302백만 달러로 확대되었고 이러한 추세가 지속되어 2011년의 교역규모는 426백만 달러로 증가함.
- 한국의 대 스리랑카 주요 수출 품목은 편직물, 합성수지 등이 주를 이루었으나, 최근 자동차, 철강판 등의 수출이 급격히 증가하고 있음.
- 우리기업의 대스리랑카 해외직접투자는 2012년 6월 말 153건, 약 1.7억 달러(누계 기준)를 기록함.

〈표 4〉 한·스리랑카 교역 규모

(단위: 백만 달러)

구 분	2009	2010	2011	주요 품목
수 출	170	246	344	자동차, 편직물, 합성고무, 철강판
수 입	74	57	82	의류, 식물성물질, 건전지 및 축전지
합 계	244	303	426	

자료: 한국무역협회.

V. 종합 의견

- 스리랑카는 2009년 내전이 종식됨에 따라 서비스업 호조, 정부투자 및 외국인 직접투자 증가로 경제성장률은 2011년 8.2%를 기록하였으며 2012년에도 7.5%를 달성할 것으로 전망되는 등 고성장세를 유지하고 있음. 관광 산업 호조, 정부의 인프라 구축을 위한 투자 증가로 이러한 성장세는 당분간 지속될 것으로 보임.

- 막대한 국방부문 지출 등에 따른 만성적인 재정적자를 기록하고 있으며 석유와 주요 식료품 등의 높은 수입 의존도와 인프라 투자 관련 수입 증가로 상품수지 및 경상수지 적자가 지속됨. 만성적인 재정수지 적자와 경상수지 적자는 스리랑카 경제관리의 최대 현안으로 대두됨.

- 2009년 5월에 25년 이상 이어져 온 타밀반군과의 내전이 종식되었으나, 싱할리족과 타밀족의 갈등이 여전히 상존하고 있어 스리랑카의 사회 안정을 기대하기에는 이른 상황임. 한편, 2010년 라자파크세 대통령이 재선에 성공하고 총선에서도 여당이 승리하면서 안정적인 정치적 기반이 마련됨.

- 스리랑카는 외채의존도가 높아 외채구조의 점진적인 개선이 필요한 것으로 보이며, OECD 회원국에 대한 스리랑카의 외채상환태도는 양호함.

남수단 국별 평가리포트

조 예 립

한국수출입은행 해외경제연구소

1. 일반개황

면적	644천 km ²	GDP	-
인구	10.1백만 명 (2012)	1인당 GDP	-
정치체제	대통령중심제	통화단위	South Sudanese Pound
대외정책	-	환율(달러당)	2.95

□ 아프리카 동북부에 위치한 남수단공화국(Republic of South Sudan)은 2011년 7월 9일에 독립한 신생국임. 1956년 수단(Republic of Sudan)의 독립 이후 남북간 인종, 종교 등의 차이로 오랜 내전이 지속된 끝에 2005년 1월 체결된 평화 협정에 따라 남수단 자치 정부가 출범되었으며, 동 협정을 근거로 2011년 남수단 국민투표를 거쳐 분리·독립하였음. 한반도의 2.9배에 달하는 국토와 10.1백만 명의 인구를 보유하고 있음.

□ 분리 전 수단은 아프리카 5위의 산유국이었는데, 전체 원유매장량 67억 배럴 중 약 75%가 남수단에 부존되어 있는 반면 정유시설, 원유수출용 파이프라인, 항구는 수단¹⁾에 소재하고 있음. 따라서 석유 수출과 관련된 수단과의 원만한 합의

1) 남수단의 분리독립 후 북부의 수단공화국을 지칭함. 이하 동일함.

도출 및 대체 수송로의 개발이 남수단의 가장 큰 경제적 현안임.

- 석유 외에도 철, 금, 은 등 풍부한 광물자원을 보유하고 있으며, 풍부한 강수량과 비옥한 농경지 등 농업부문에도 높은 성장잠재력을 보유하고 있음.
- 살바 키이르(Salva Kirr Mayardit) 초대 대통령과 수단인민해방운동(SPLM: Sudan People's Liberation Movement)이 정권을 대부분 장악하고 있으나, 반군의 무장공격에 따른 유혈사태, 국경지역에서의 무력충돌이 빈발하는 등 정권 정착 과정의 갈등이 상존하고 있음.

1. 국내경제

□ 원유생산 중단으로 2012년 마이너스 성장 전망

- 남수단은 수송중이던 원유를 수단이 일방적으로 압류한데에 대한 보복조치로 2012년 1월부터 대부분의 유전에서 원유생산을 중단하였음.
 - 석유산업이 GDP의 71%를 차지하는 등 석유산업에 절대적으로 의존하고 있는 경제구조상 원유생산의 중단은 GDP의 급감으로 이어질 전망이다.
- 2012년 8월초 수단과의 송유관 사용료 관련 협상이 타결됨에 따라 9월부터 원유생산이 재개될 예정이나, 생산량을 예전 수준으로 회복하는 데는 1년여가 소요될 전망이다.
 - 남수단은 원유 수출을 위하여 수단의 송유관을 사용하는데 대해 3.5년간 배럴당 평균 9.48 달러를 지급하고, 이와는 별도로 수단에 30.3억 달러의 재정 지원을 제공하는 것으로 협의
 - * 사용료는 3.5년 후 재협상토록 하였으나, 남수단은 그 이전에 케냐 등지에 대체 송유관을 건설하겠다는 계획임.

□ 2013년에는 원유생산량 증대, 해외원조와 외국인투자의 증가로 침체된 경제가 다소 회복될 수 있을 것으로 전망됨.

- 원유생산량 전망(천 배럴/일): 177(2011e) → 60(2012f) → 328(2013f)

- 케냐, 우간다, 에티오피아 등 인접국의 기업들이 남수단의 건설업, 제조업, 전기·통신업 등에 투자를 확대할 것으로 예상됨.

※ 남수단 통계청에 따르면, 2010년 GDP는 130억 달러, 1인당 GDP는 1,546 달러이며, 이후 통계는 아직 발표되지 않음.

□ 원유수입(收入) 급감으로 재정수지 적자 기록 전망

○ 원유생산 중단으로 재정수입의 98%를 차지하는 석유수입(收入)이 거의 발생하지 않음에 따라 2012년 재정수지 적자 기록 전망

- 재정수입 급감에 따라 정부는 2012년 2월부터 6월까지 5개월간 긴축재정을 실시하였으며, 2012/13 회계연도에도 지출을 약 22억 달러(SSP 65억) 수준으로 통제하는 긴축재정을 지속할 것이라고 발표

* 예산 규모: SSP 94억 (2011/12) → SSP 65억 (2012/13)

- 정부는 공공부문 임금 삭감, 인프라 개발 및 사회부문 지출 감소 등을 통하여 재정지출을 통제하는 한편, 주류와 담배에 대한 세금 인상 등 비석유부문 수입 증대, 광업채굴권의 양도 등을 통하여 재정수입을 확충할 계획임.

○ 그러나 일단 원유생산이 재개되면 재정수입 및 지출의 규모가 모두 크게 확대될 것으로 예상됨.

□ 물자 부족 등으로 높은 물가상승 지속

- 주요 교역 상대인 수단이 석유수입 배분협상에서 우위를 차지할 목적으로 주요 물품의 공급 제한과 가격 인상 등을 통해 남수단을 압박
 - 이에 따라 말라칼(Malakal)과 같은 북부 국경지대에서 물가상승 압력이 두드러지게 나타남.
- 또한 원유생산 중단으로 인한 달러 부족과 환율약세가 수입물가 급등을 야기하는 등 물가상승 압력요인으로 작용
 - 공식환율은 달러당 SSP2.95이나, 시장환율은 SSP5.7에 이르고 있음.
- 소비자물가상승률은 2012년 5월 한때 80%까지 치솟기도 했으나 7월에는 60.9%로 다소 둔화되었으며, 2012년 연평균 65%를 기록할 전망이다.
 - 2013년에는 원유생산 재개와 국제 식품가격의 소폭 하락 전망으로 물가상승률이 25% 수준으로 완화될 전망이다.

2. 경제 구조 및 정책

가. 구조적 취약성

□ 석유산업에 편중된 취약한 경제구조

- 석유수입이 GDP의 약 71%, 재정수입의 약 98%(2010년 기준)를 차지할 정도로 석유일변도의 경제구조를 가지고 있어, 국제유가 변동과 원유생산량 증감이 국가경제 전반에 절대적인 영향을 미침.

□ 오랜 내전으로 인한 취약한 인프라

- 오랜 내전으로 사회 전반적 인프라가 거의 대부분 파괴되어 상하수도 시설이 없고 포장도로는 48km에 불과하며 유일한 발전소는 디젤엔진으로 가동되고 있는 실정임.
- UN에 따르면 수단은 인간개발지수에서 169개국 중 154위임. 남수단의 경제적 궁핍은 더욱 심각하여 인구의 90%가 1일 소득이 50센트 미만인데다 80%가 움막에 거주하며 문맹률이 80%를 넘는 것으로 알려지고 있음.

□ 외국 자본의 국내경제 장악

- 경제의 주축인 석유산업은 자본과 기술의 부족으로 중국, 인도, 말레이시아 등 외국 자본에 의존하여 원유를 탐사, 개발하고 있음.
 - 2010년 기준 산유량의 90%를 중국의 CNPC, 인도의 ONGC, 말레이시아의 PNBPA가 차지하였음.
 - 특히 중국은 유전 개발권의 대부분을 차지하는 등 수단 경제를 장악하고 있음. 중국은 1995년부터 수단의 원유 개발에 참여하여 60억 달러 이상을 투자한 것으로 알려져 있고, 일 40만 배럴 이상의 원유를 수입하였음.
- 외국인들은 상당 규모의 토지와 주요 상업시설도 장악하고 있음. 2007~10년에 26,300km²의 토지가 개인에게 매각되었고 주요 상업시설은 대부분 인접국의 자본가들이 운영하고 있음.

나. 성장 잠재력

□ 원유, 광물자원, 산림자원 등 풍부한 천연자원 보유

- 남북으로 분리되기 이전에 수단은 원유 매장량이 67억 배럴로 아프리카 5위였는데 이 중 75%가 남수단에 부존되어 있으며, 철, 금, 은, 구리, 석탄, 우라늄 등의 광물자원도 보유하고 있음.

- 티크, 마호가니 등 원목류와 아라비아고무 등의 산림자원도 풍부함.

- 특히 고무의 경우, 수단은 독립 이전에 세계 최대의 고무 생산·수출국으로 나이지리아, 차드 등과 함께 중요한 아라비아 고무의 공급원임.

□ 농업 및 생태관광업 부문에 잠재력 보유

- 남수단의 백나일 계곡(White Nile valley) 지역은 아프리카 내 비옥한 농토 중 하나로 손꼽히며, 농업용수 공급이 원활함. 또한 백나일강(White Nile)을 활용한 대규모 수력발전도 가능함.

- 동 지역에 현재 1,000만~2,000만 마리의 다양한 야생동물이 대규모로 서식하고 있어 생태 관광업 개발 잠재력 보유

다. 정책성과

□ 해외 원조 및 외국인투자 적극 유치

- 정부는 도로, 수도, 전력설비 등 대규모 인프라 개발 등에 소요되는 자금 조달을 위하여 국제사회의 원조와 투자를 유치하고자 노력하고 있으나, 지금까지 성과는 미흡한 수준

- 정부 내부의 부패와 예산낭비 가능성에 대한 국제사회의 우려, 원유생산 중단에 따른 정국불안 등으로 원조 및 투자자금 유입은 제한적이었음.
 - 2011년중 중국은 남수단 교육·보건 분야에 3.2백만 달러를 지원, 미국은 고속도로(주바~우간다) 건설에 2억 달러를 투자하였으며, 이탈리아는 학교 급식 프로그램에 5,000만 유로의 원조를 제공한 바 있음.
- 지난 8월 IMF가 남수단을 양허성 차관 공여 적격국으로 인정하였고 남북수단간 원유협상 타결로 원유생산이 재개될 예정임에 따라, 해외원조 및 투자자금의 유입도 점진적으로 증가할 전망
- 케냐, 우간다, 에티오피아 등 주변국들은 투자규모를 확대할 것으로 보이며, 신생국 시장의 선점을 기대하는 신규 외국인투자도 기대됨.
- 농업을 집중적으로 육성할 방침
- 석유의존도를 낮추고 국민소득을 증대시키기 위하여 농업 집중 육성 방침
- 에티오피아 등 인접국에 비해 강수량이 풍부하고 비옥한 토양을 가지고 있는 장점을 활용할 계획임.
 - UN 식량농업기관(Food and Agriculture Organisation of The United Nations)으로부터 농업부문 개발을 위한 5,000만 달러 지원을 받은 바 있음.

3. 대외거래

- 원유 수출의 급감으로 상품·경상수지 적자 전망

- 원유생산 중단에 따른 수출 급감으로 2012년 상품수지가 적자 전환될 전망이며, 이로 인하여 경상수지도 11억 달러의 적자를 기록할 전망
 - 그러나 2013년에는 원유생산 재개에 따른 원유수출량의 회복, 원조자금 유입 증가에 따른 경상이전수지 증가, 농업부문의 활성화에 따른 농산물 수입규모 축소 등으로 상품수지 및 경상수지가 다시 흑자로 전환될 전망
- 원유수출액 전망(백만 달러) : 5,894(2011e) → 1,900(2012f) → 10,280(2013f)

〈표 1〉

주요 대외거래 지표

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2011e	2012f	2013f
경 상 수 지	23	△ 11	24
상 품 수 지	43	△ 6	78
수 출	59	13	103
수 입	16	19	25

자료: EIU.

Ⅲ. 정치·사회동향

1. 정치안정

□ 키이르 대통령과 SPLM의 정권 장악

- 독립 후의 초대 대통령은 종전 수단 부통령이자 남수단 자치정부 수반인 살바 키이르임. 키이르 대통령은 수단인민해방운동(SPLM)의 창설자로서 22년간 내전을 주도하였으며 2005년에 존 가랑 당시 수상이 사망한 이후 남부 자치정부의 권력을 승계하였음.

- SPLM이 초대 국회의 의석 중 약 94%(159석)를 차지하며 거의 전권을 장악한 가운데 당분간 정권을 유지할 것으로 전망되나, 반군과의 마찰 및 인종간 갈등이 지속되고 있음.

2. 사회안정 및 소요/사태

□ 반군과의 무력충돌 사태 및 인종간 유혈사태 발생

- 정부군인 수단인민해방군(SPLA: Sudan Peoples Liberation Army)과 반군 간에 갈등이 상존하고 있고, 앞으로 더 확대될 가능성도 있음.
 - 2011년 10월 28일 Mayom에서 반군의 공격으로 75명의 군인과 경찰, 시민들이 사망하는 사건이 발생하였으며, 11월 3일에는 UDF(United Democratic Front)²⁾의 당대표가 정부에 대한 무장반란을 계획하였다가 체포되었음.
 - Jonglei 등지에서는 인종간 갈등으로 인한 유혈사태가 지속되고 있음.

□ 국경지대에서의 무력충돌 지속 전망

- 정부는 수단정부와 국경구획 및 채무분배 문제 등 각종 현안에 관해 논의를 계속하고 있으나, 단시일 내에 합의가 어려울 것으로 보여 당분간 국경지대에서의 무력충돌이 빈발할 것으로 예상됨.

3. 국제관계

□ 국제사회와의 협력관계 강화

2) 2011년 초에 남수단의 독립에 반대했던 정당들 중 하나임.

- 남수단은 2011년 7월 14일 유엔 총회에서 만장일치로 193번째 유엔 회원국으로 가입되었으며, 대부분의 국제사회로부터 독립국가로 인정받음.
- 미국은 수단에 대한 제재를 남수단에 대해서는 철회하였으며, 남수단 정부는 미국, EU 등 서방 국가들로부터의 원조자금 유치 등을 위하여 긴밀한 협력을 추구할 것으로 예상됨.

□ 중국과 우호적 관계 유지

- 중국은 1995년부터 수단의 유전개발에 참여하여 60억 달러 이상을 투자했으며 일 40만 배럴의 원유를 수입해 왔음.
- 독립일인 2011년 7월 9일 중국과 수교공보를 체결한 이후 중국이 남수단 교육·보건 분야에 3.2백만 달러를 지원하는 등 경제적 필요성에 의하여 우호적 관계를 지속할 전망

□ 주변 국가들과 호의적 관계 형성 기대

- 우간다, 케냐 등 인접국은 수도 주바(Juba)를 중심으로 많은 투자를 해왔으며, 독립 이후에도 호의적 관계가 지속될 것으로 기대됨. 과거 적대적 관계였던 이집트 또한 최근 개발 프로젝트에 대한 지원을 늘리고 있음.

□ 수단과는 갈등이 고조되는 가운데 상호 의존적인 관계 지속

- 남북수단 관계는 남수단의 원유생산 중단으로 2012년 상반기 전쟁 직전까지 갈 정도로 긴장이 최고조에 달하였으나, 8월초 원유협상의 타결로 대치 국면은 일단락되었음. 이후 국경구획 등 각종 현안에 대한 논의가 이어지고 있으나 난항을 겪고 있어 단시일내 합의도출은 어려울 전망이다.

- 그러나 대체 수송로의 건설 전까지는 수단을 통한 원유 수출 및 교역이 불가피한 상황이므로 향후 수년간은 갈등 속에서도 상호 의존적인 관계가 지속될 전망이다.

IV. 국제신인도

1. 외채상환태도

- 독립 이전에 수단의 외채규모는 총 380억 달러였으며, 독립 이후 이에 대한 배분율은 아직 합의되지 않고 있음.

2. 국제시장평가

□ 주요 기관별 신용도 평가순위

- OECD와 3대 신용평가사는 남수단에 평가등급을 부여하지 않고 있음.

3. 우리나라와의 관계

□ 한-남수단간 외교관계 수립

- 정부는 그간 남수단 독립에 대비하여 민관합동사절단, 개발협력조사단 파견 및 제1차 한-남수단 정책대화 개최 등 교류협력 증진을 위해 노력해 왔음.
- 또한 독립 후에는 남수단공화국 독립경축식에 대통령 특사로 특임장관을 파견하여 남수단의 독립을 축하하고, 한-남수단간 외교관계를 수립한 바 있음.
- 우리나라는 남수단의 UN 가입 결의안에 공동제안국으로 참여하였음.

□ 남수단 여권 제작 담당 등 다양한 분야에서 협력 방안 논의

- 2011년 4월에 남수단 내무부장관 일행이 방한하여 한국조폐공사와 남수단의 여권 제작과 관련하여 구입량과 인도 시기 등을 협의하였음.
- 또한 남수단의 신수도 건설, 자원 및 건설, 유전 및 가스전 등의 인프라 개발 등에 대한 협력 방안도 논의한 바 있음.

V. 종합 의견

- 남수단은 석유, 철, 금, 은 등의 풍부한 광물자원을 보유하고 있으며, 석유산업이 GDP의 71%, 재정수입의 98%를 차지하고 있는 석유 의존적 경제구조를 가지고 있음.
- 분리전 수단 전체 원유매장량의 약 75%가 남수단에 부존되어 있으나 정유시설, 원유수출용 파이프라인, 항구 등은 수단에 소재하고 있어, 최근 석유수입 배분 관련 수단과의 합의내용의 원만한 이행, 나아가 수단 외의 대체 수송로 및 교역 통로의 확보가 남수단의 성장잠재력 가시화에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 보임.
- 2012년에는 수단과의 갈등에 기인한 원유생산 중단으로 경제성장, 재정수지, 경상수지 등 경제 전반에 걸쳐 큰 타격을 입을 것으로 보이나, 2012년 8월 원유수입 배분 관련 남북수단간 협상 타결 및 원유생산 재개로 2013년에는 경제가 점진적인 회복세를 보일 것으로 전망됨.
- 초대 대통령인 키이르 대통령과 수단인민해방운동(SPLM)의 정권 장악으로 단기적으로 정치적 혼란이 발생할 가능성은 높지 않으나, 일부 지역에서 반군과의 대치 및 인종간 갈등 지속으로 치안 불안요소가 남아있고 각종 현안에 대한 합의 전까지 국경지대에서 수단과의 갈등이 예상됨.

- 한편, 오랜 내전에 따른 각종 피해, 즉 극히 부족한 인프라, 저투자, 높은 문맹률 등 해결하여야 할 경제적 과제가 산적해 있어 이의 해결을 위한 국제사회의 원조와 외국인투자 유치에 절실한 상황이나, 만연한 부패와 예산낭비에 대한 국제사회의 우려가 자금 유치의 제약요인으로 작용하고 있음.

