발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

2019 No.1

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

Journal of International Development Cooperation

KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY



KOICA 한국국제협력단

WORLD FRIENDS KOREA

국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2019년 제14권 제1호

KOICA

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

Contents

Ⅰ. 연구논문

1. JICA 해외협력대 사업 50년의 성과와 교훈:
사람중심 개발과 글로벌 인재 양성을 위한 제언 ····· 3
김복희 (KOICA 글로벌인재교육원장)

2. 양자원조기관의 성과중심관리체계 분석:
네덜란드와 뉴질랜드 사례 비교 연구 ····· 41
박수영 (KOICA 차장)

3. OECD DAC 개발재원 관련 논의에 따른 공여국 대응 전략:
개발금융기관(DFIs)을 중심으로 ····· 61
오수현 (전 KOICA 연구원)

4. 국제기구를 통한 우리나라의 식량지원(Food Assistance) 사업 사례와
성과관리를 위한 정책적 제안 ····· 89
이효정 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

Ⅱ. KOICA 개발협력자료 이용

『국제개발협력』 운영지침 ····· 111

Ⅰ. Original Article

1. JICA's Outcomes and Lessons Learned from Implementing Volunteer Program for 50 Years: Recommendations for People-centered Development and Global Human Resources Development ····· 3
Bok-Hee Kim (KOICA)

2. A Comparative Analysis of Development Cooperation Results-based Management System:
The Case of the Netherlands and New Zealand ····· 41
Sooyoung Park (KOICA)

3. The Landscape of OECD DAC Discussions on Financing for Development: Focusing on Development Financial Institutions (DFIs) ····· 61
Suhyon Oh

4. A Case Study on Food Assistance Project of Korea through International Organizations and Policy Suggestion ····· 89
Hyojung Lee (Korea Rural Economic Institute)

Ⅱ. KOICA 개발협력자료 이용

『국제개발협력』 운영지침 ····· 111

I

연구논문

1. JICA 해외협력대 사업 50년의 성과와 교훈:
사람중심 개발과 글로벌 인재 양성을 위한 제언
김복희 (KOICA 글로벌인재교육원장)

2. 양자원조기관의 성과중심관리체계 분석:
네덜란드와 뉴질랜드 사례 비교 연구
박수영 (KOICA 차장)

3. OECD DAC 개발재원 관련 논의에 따른 공여국 대응 전략:
개발금융기관(DFIs)을 중심으로
오수현 (전 KOICA 연구원)

4. 국제기구를 통한 우리나라의 식량지원(Food Assistance) 사업 사례와
성과관리를 위한 정책적 제안
이효정 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

JICA 해외협력대 사업 50년의 성과와 교훈: 사람중심 개발과 글로벌 인재 양성을 위한 제언

김복희 (KOICA 글로벌인재교육원장)

요 약

국제사회는 자원봉사활동을 '평화와 개발을 위한 글로벌 자산으로서 강력하고 범분야적(cross-cutting) 실행 수단'이라는 데 주목하고 있다. 한국과 일본은 정부 주도로 대규모 해외봉사단을 파견 중인 대표적인 공여국이다. 그러나 미국이나 영국 등 다른 선진공여국의 해외봉사단 파견사업과는 사업목적이나 운영방식 등에서 많은 차이점을 갖고 있다. 일본 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers, 이하 JOCV)는 기술협력을 통한 개발도상국의 경제사회 발전, 상호이해 증진, 청년육성에 공헌하기 위한 일본판 피스코(Peace Corps) 사업으로 추진되었다.

이 글은 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)가 지난 50여 년간의 JOCV 사업을 학제적으로 연구한 결과를 중심으로 다양한 국내외 문헌 및 통계자료를 활용하여 청년해외협력대의 역사와 발전과정, 다양한 제도와 참여동기 및 활동 유형, 사업 성과를 살펴보고, KOICA에 주는 정책 시사점 및 제언을 도출한 것이다.

주제어 : JOCV, KOICA 봉사단, 사람중심 개발, 글로벌 인재 양성

Corresponding author: Bok-Hee Kim (bhkim@koica.go.kr)

ⓒ Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Ⅰ. 서론

개발협력은 공여국의 역사적 사회문화적 전통을 기반으로 정치적, 경제적, 인도주의적 동기가 복합적으로 작용하여 추진되기 때문에, 공여국의 실천적 개발협력 양상을 살펴보면 협력대상국, 사업형태 및 분야 등에서 다양한 차이가 존재함을 알 수 있다. 그러나 큰 틀에서의 개발협력의 지향점이 "더 좋은 세상(A Better World)"을 함께 만들어 나가기 위한 것이라는 데 별다른 이견은 없을 것이다. 다양한 개발협력사업 중에서도 해외봉사단 사업은 국제레짐으로서 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)가 제도화되기 이전부터 오랜 역사적 기원을 갖고 있다.

해외봉사단 사업은 종교적 신념이나 지역사회에서 내생적으로 추진되어온 다양한 자선활동과 시민서비스가 국제적으로 확장된 형태로서 세계화와 함께 성장해 왔다. 잘 알려져 있는 바와 같이, 해외봉사단 사업은 일반 국민들이 가장 폭넓게 참여할 수 있는 대표적인 국민참여형 개발협력 사업이다. 해외봉사단은 다양한 분야에서 현지 주민과의 직접적 상호작용(people to people interactions)을 통해 주민 삶의 질을 개선하는 긍정적 변화 창조자(change maker)이자 개발 촉진자(development facilitator)로서 활동하며, 상호이해 및 우호협력관계 증진에도 기여한다. 따라서 개발협력사업의 어떤 사업유형보다도 공여국과 협력대상국 국민 모두에게 인지도가 높다.

국제사회는 2015년, 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)를 이을 2030 개발의제 및 17개의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 수립했다. 국제사회는 변혁적이며 보편적이고 포용적인 SDGs 시대에도 자원봉사 활동이 '평화와 개발을 위한 글로벌 자산으로서 강력하고 범분야적 실행수단'이라는 점에 주목하고 있다. SDGs 수립을 위한 정부 간 교섭 기본문서 중 하나였던 유엔의' The Road to Dignity by 2030 ' 보고서에서도 SDGs 목표달성을 위한 실행수단의 하나로 '역량 강화에 대한 투자(Investing in capacity for sustainable development'의 중요성을 들고, 자원봉사활동이 SDGs의 국가 계획이나 실행에 사람들의 참여를 돕고 새로운 의제를 뿌리내리며, 역량을 강화하는 데 도움을 줄 수 있는 또 다른 강력하고 범분야적 실행수단이 될 수 있음을 강조한 바 있다(UN, 2014:35).

우리 정부는 2009년 각 부처에서 분산 실시되던 해외봉사단 파견사업을 월드프렌즈코리아

(World Friends Korea, 이하 WFK)로 브랜드화하고, 사업간 연계 및 통합교육 확대 등을 추진 중이다.[1] 2018년에는 청년 일자리 대책 등 국내 요인을 반영하여 1년 이상 장기 해외봉사단을 2018년 2,000명 수준에서 2,021년까지 4,000명으로 확대한다는 방침을 수립했다(관계부처 합동, 2018:8). 그러나 KOICA 해외봉사단 중 2030 청년세대 지원자 수는 감소 추세에 있어 청년층 유인책 및 적정 규모, 성과제고 방안 등에 대한 정책적 고민이 필요한 때이다.

한국과 일본은 정부 주도로 대규모 해외봉사단을 파견하고 있는 대표적인 공여국으로서, 사업목적이나 운영방식 등에서 미국이나 영국 등 다른 선진공여국과 차이점을 갖고 있다. KOICA가 사업추진 체계나 제도 등 많은 부분을 벤치마킹한 일본 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV) 사업은 1965년 시작되었는데, 다양한 기술협력 활동을 통해서 개발도상국의 경제사회 발전, 상호이해 증진, 청년육성에 공헌하기 위한 일본판 피스코 사업으로 추진되었다. 이 글은 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)가 지난 50여 년간의 JOCV 사업을 학제적으로 연구한 결과[2]를 중심으로 다양한 국내외 문헌 및 통계자료를 활용하여 청년해외협력대의 역사와 발전 과정, 다양한 제도, 참여 동기 및 활동 유형, 사업 성과와 교훈 등을 살펴본 것이다. 이를 토대로 2020년 해외봉사단 파견 30주년[3]을 맞이하는 KOICA에 주는 정책적 시사점 및 제언을 성과관리 및 제고 측면, 봉사단 제도 및 운영 측면, 글로벌 인재 양성과 사회 환원 측면에서 각각 도출했다.

---

1) 월드프렌즈코리아(WFK) 통합운영 로드맵은 사업계획 및 예산 등 협의체계 구축 및 통합수요조사, 통합교육 등을 골자로 한 제1기(2013-2017) 로드맵이 완료되고, 2018년부터 통합평가, 홍보, 교육 및 안전관리체계 강화를 주요 골자로 한 제2기(2018-2022) 로드맵이 시행되고 있다.

2) JICA는 2015년 JOCV 50주년을 맞이하여, 2011년 12월 1일부터 2016년 12월 31일까지 JOCV 사업에 대한 학제적 연구(An Interdisciplinary Study of Japan Overseas Cooperation Volunteers)를 추진하였으며, 동 연구결과물로 6개의 Working Papers를 발간했다. 또한 대표 연구자인 Okabe Yasunobu (岡部恭宜) 編著로 2018년「青年海外協力隊は何をもたらしたか」가 발간되었다.

3) 우리 정부는 1989년 한국청년해외봉사단 창설계획을 발표하였으며, 1990년 UNESCO 한국위원회에서 제1기 해외봉사단 44명을 아시아 4개국에 최초로 파견하였다. 해외봉사단 업무는 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설립과 함께 KOICA로 통합되었다. http://www.worldfriendskorea.or.kr/historyInfo/intro.history/list.do (접속일: 2018.12.20.)

II. 해외봉사단 파견사업의 이해

1. 해외봉사단의 정의와 역할

해외봉사활동의 정의에 앞서 자원봉사활동의 역사적 기원을 살펴보면, 전통적 신념이나 지역사회 관행에 깊이 뿌리박혀 있음을 알 수 있다. 노르웨이의 집단적 봉사활동을 의미하는 '두그나드(Dugnad)', 아랍권에서 종교적 의무나 자선활동으로서 기부를 의미하는 '타타와아(tatawa'a)', 남아프리카공화국의 공유정신을 상징하는 말로서 '네가 있기에 내가 있다'라는 의미의 '우분투(Ubuntu)' 등도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(UNV, 2011:2). 우리나라의 경우에도 상부상조의 전통으로서 두레, 향약, 품앗이 등이 잘 알려져 있다.

국제연합봉사단(United Nations Volunteer, 이하 UNV)의 2018년 세계자원봉사보고서(State of the World's Volunteerism Report)에 따르면, 전 세계 상근 자원봉사자는 1억 9백만 명에 이르는 것으로 추산된다. 이중 30% 정도는 조직, 협회 및 단체 등을 통한 공식적 봉사인력이고, 나머지 70%는 개인간 비공식적 참여를 통해서 직접적으로 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 자원봉사는 사회적 행동(social behavior)으로서, 지리, 성별, 나이 및 기타 정치·경제·사회적 현실에 영향을 받게 되어 다양한 국가에서 그리고 다양한 방식으로 이해되기 때문에 다양한 정의가 존재한다. 이러한 차이에도 불구하고, 자원봉사활동의 공통적인 특징으로는 자발성, 공익성, 무보수성을 들 수 있다. 2002년 유엔총회결의에서 채택된 자원봉사활동의 정의는 다음과 같다(UNV, 2018:10; 〈표 1〉 참조).

> "금전적 보상이 동기부여의 주요 요인이 아닌, 공공의 이익을 위하여 자유 의지에 의해 수행되는 활동"
> "activities undertaken of free will, for the general public good, for which monetary reward is not the principal motivating factor"(UNGA, 2002)

〈표 1〉 주요 공여국의 봉사자 현황(2016)[4]

(단위: 천 명)

국 가	15세 이상 인구수 (A)	봉사활동 인구						총계(B) (Total volunteering)			비중(%) (C=B/A)
		공식적 봉사활동 (Formal volunteering)			비공식적 봉사활동 (Informal volunteering)						
		소계	남성	여성	소계	남성	여성	총계	남성	여성	
미국	250,801	6,242	2,692	3,549	7,802	2,102	5,700	14,043	4,794	9,249	5.6
일본	110,770	1,051	544	507	802	468	334	1,853	1,012	841	1.7
영국	52,499	1,123	481	642	1,510	662	848	2,633	1,143	1,491	5.0
한국	43,017	249	34	215	63	37	26	313	71	242	0.7
독일	70,070	1,406	829	577	1,942	892	1,049	3,348	1,721	1,627	4.8
프랑스	52,578	1,072	605	467	1,817	452	1,365	2,889	1,057	1,833	5.5
호주	19,263	422	144	278	533	206	327	955	350	605	5.0
스웨덴	7,257	270	156	114	176	84	92	445	240	206	6.1
덴마크	4,714	114	79	35	160	90	70	275	169	105	5.8
노르웨이	4,247	139	79	60	103	52	50	242	131	110	5.7

출처: 2018 세계자원봉사보고서 [부록 2] p.102-103을 바탕으로 저자 작성.

이 글에서 중점적으로 다룰 정부 주도의 해외봉사단 파견 사업은 자원봉사활동이 개인이나 공동체, 국가차원을 넘어 국제적인 차원으로 확장된 것이라 할 수 있다. 19세기 선교활동이나 20세기 초 세계 평화 및 전후 복구노력에 뿌리를 둔 해외봉사활동(international civic service)은 세계화 진전에 따라 오늘날 더욱 번창하고 있다. 해외봉사단 파견국은 프로그램의 한도 내에서 봉사단원을 선발하고, 대부분의 활동 지원비를 제공하며, 수원국(host country)은 활동할 프로젝트를 결정하고, 봉사단 배치나 현지에서 수반되는 다양한 행정적 서비스를 제공한다. 피스코나 JOCV 등은 해외봉사활동에서 가장 일반적인 형태로서 sender-receiver model로 이해할 수 있다(Sherraden, 2007:185).

최근에는 종교단체, NGO, 기업 및 대학 등의 단기 해외봉사활동, 해외봉사여행, 온라인봉사 등으로 해외봉사의 길이 다양해지고 있다. 정부 파견 해외봉사활동은 단기 파견 제도도 있으나 대체로 2년간 개도국에서 주민 삶의 개선이나 빈곤 감소 등을 위한 개발 촉진자로서 역할을 수행한다. 또한 양국 간 상호이해 및 우호협력관계 증진에 기여하는 민간외교관으로서도 중요한 역할을 수행하고 있다. 이밖에도 해외봉사활동 참여를 통해 다양한 글로벌

4) 전 세계 봉사활동 인구 추정치는 62개국의 공식적 봉사활동 데이터와 40개국의 비공식적 봉사활동 데이터를 바탕으로 추산된 것이다(2018 세계자원봉사보고서, p. 102). 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 인구 대비 봉사단 참여 비율은 다른 선진국들에 비해 낮은 편이나, 정부 파견 해외봉사단 규모는 미국 다음으로 세계에서 두 번째로 많다(〈표 2〉 참조).

이슈 및 문화적 다양성에 대한 이해 증진과 지역 전문성 육성을 통한 글로벌 인재 양성, 해외봉사경험의 국내 환원을 통한 개발협력 인지도 제고 및 확산, 국제개발협력 저변 확대 등에도 기여하고 있다.

> "비록 유일한 해답은 아니지만, 자원봉사활동은 진정으로 사람 중심의 개발모델의 실행에 기여할 수 있다. 이는 보다 많은 목소리를 참여시키고, 시민사회의 이니셔티브를 지지하며, 지속가능한 평화와 발전을 위한 모든 차원에서 참여를 확대하고 책임성을 강화하며, 기관의 반응성을 끌어내기 위한 정부의 노력을 보완하는 데 진정한 관문(gateway)을 제공한다." (세계자원봉사보고서, 2015:83).

2. 국제사회의 최근 동향

2015년 UN 총회는 자원봉사를 2030 지속가능개발 의제의 강력한 수단으로 중시하고, 2030 의제 관련 핵심문건에 통합할 것을 공표했다. 이에 따라 UNV는 2015년 UNV 2030 개발의제에 자원봉사를 통합하는 행동 계획(The Plan of Action for the next decade and beyond 2016-2030)을 수립했는데, 1) 시민참여 증진과 시민행동을 위한 환경 조성을 통해 개발 의제의 국민 오너십 강화, 2) Post-2015 개발 의제를 위한 국가 및 글로벌 이행 전략에 자원봉사 통합, 3) 사람들의 참여와 복지증진에 대한 통합적 이해에 기여하기 위해 Volunteerism 측정 및 SDGs 모니터링에 포함 등 세 가지 전략적 목표를 제시했다.[5)]

최근에는 자원봉사를 개발도상국의 SDGs 추진 전략으로 활용하기 위해서는 무엇보다 개도국의 자원봉사와 국제사회의 자원봉사가 연계 및 통합될 필요가 있다는 인식이 부각되고 있다. SDGs 분야별로 프로젝트나 프로그램 단위에서 개도국의 자원봉사자와 국제봉사자가 협력함으로써 SDGs 달성에 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 특히 국제봉사자들의 지식, 경험, 전문기술이 개도국 내 봉사자들에게 전수·보급되어, 개발의 오너십과 역량강화 전략으로 추진될 수 있을 때 개발협력의 지속가능한 임팩트를 기대할 수 있다(주성수, 2017:4).

전 세계 해외봉사단 파견기관들은 프로그램 다양화 및 공동협력을 추진 중인데, 국제봉사협력기구(International Volunteer Cooperation Organisations, 이하 IVCO)에서는 연례회의 등을 통해 정보 공유 및 새로운 이슈들을 논의하고 있다. 2017년에는 IVCO와 KOICA가 공동 주최하고, 40여 개국 및 유관기관에서 170여 명이 참여한 IVCO 연례회의 및

5) http://www.unv.org/news/integrating-volunteering-next-decade (접속일: 2018.11.15.)

포럼[6]이 9월 22일부터 26일간 서울에서 개최되었다. 동 포럼은 「Implementation of the SDGs through Transformative Partnership in Volunteering」을 주제로 지속가능한 개발을 위한 변혁적 파트너십에 관해 논의하고, 서울 선언문(SEOUL Call to Action)을 발표했다.[7]

한편, 오카베 야수노부(岡部恭宜)는 봉사단 사업에 대한 국제비교를 실시하였는데, 아시아 해외봉사단 사업의 특징으로는 일본을 포함하여 정부 주도의 사업이 많은 점과 개발원조기관이 실시하고 있다는 점, 그리고 사업목적이 개발협력만이 아니라, 청년육성이나 국제교류 등 개발 이외의 목적도 강조되고 있는 점이라고 분석했다. 반면, 오랜 역사를 갖고 있는 서구의 경우에는 정부만이 아니라 NGO가 주체인 사업도 많고, 빈곤삭감 등 개발목적을 전면에 내세우고 있으며, 청년육성이나 국제교류는 이차적인 목적에 머물러 있는 점을 특징으로 한다(岡部恭宜 編著, 2018:240). 다음 〈표 2〉는 주요 해외봉사단 파견국의 봉사단 사업을 비교 정리한 것이다.

〈표 2〉 주요 공여국의 해외봉사단 사업 비교

구분	한 국	일 본	미 국	영 국
명칭	월드프렌즈코리아 (WFK) KOICA 해외봉사단	JICA 해외협력대 (JOCV)	피스코 (Peace Corps)	VSO-UK (Voluntary Service Overseas)
시작 년도	1990	1965	1961	1958
목적	개도국 주민 삶 개선, 우호협력관계 및 상호이해 증진, 봉사경험 국내환원	개도국 경제사회발전 지원, 우호친선 및 상호이해 심화, 국제적 시야 함양 및 봉사경험 사회 환원	개도국에 인재 제공, 미국인 이해 촉진, 미국인의 개도국 이해 증진	인권의 행사, 변화를 위한 협력, 이문화 이해, 파트너십, 변혁과 창조, 열린 배움 등
지원 자격	만19세 이상 대한민국 국적자	20-69세 일본 국적자	18세 이상 미국 시민권자	18-35세 (영국, EU국가)
파견 기간	2년 원칙, 1년 파견제 운영	2년 원칙, 1개월 등 단기파견	3개월에서 12개월	10-12주
파견 인원	2,253명(2018, NGO봉사단 등 포함) 17,334명(2018. 12 누계) * 정부 전체 연간 5,000명 규모 파견	2,222명(2018.6) 52,185명(2018.6 누계)	7,200명(2014, 연수 포함) 230,000(누계)	1,700명(2014)

6) 동 포럼은 1964년 해외봉사단 파견 기관들의 글로벌 네트워크(캐나다 소재)로 결성되었으며, 매년 IVCO 총회를 주최한다. KOICA는 IVCO 총회에 2005년부터 참석 중으로 2013년 Forum 정회원으로 가입했다(KOICA 내부자료 참조).

7) 서울선언문 (https://forum-ids.org/wp-content/uploads/2017/11/Seoul-Call-to-Action-2017.pdf (접속일: 2019.6.1).

구분	한 국	일 본	미 국	영 국
파견 국가	50여 개국	100여 개국	60여 개국	8개국(아시아 및 아프리카)
파견 분야	교육, 보건, 산업에너지, 공공행정, 농림수산 등 5개 분야 30여 개 직종	보건의료, 사회복지, 교육, 행정, 농업, 광공업, 에너지 등 9개 분야 120여 개 직종	교육, 보건의료, 지역경제개발, 농업, 환경, 청소년개발	교육, 보건의료, 경영·IT, 기술, 커뮤니티·사회복지, 농업, 커뮤니케이션, 연구 등
교육 훈련	국내훈련 4-8주 현지훈련 8주	국내훈련 70일 현지훈련 4주	파견전/파견중/귀국후 등 기술, 언어, 건강 및 안전 교육 실시	개발과제 및 현지어 등 교육
지원 제도	주거비 및 생활비 등 지원, 귀국후 월60만원 적립금 지급	주거비, 생활비 등 지원, 임기종료후 지원금 지급	주거비 및 생활비 등 지원 귀국후 8,000불(세전) 지급	주거비 및 생활비, 의료비, 항공료 등 지원
귀국 후 지원	취업지원, 장학금지원, 경력사다리 교육지원	취업지원, 장학금지원, 지자체 및 기업대상 귀국보고회	취업지원, 연방정부 공무원 우대 등	경험공유, 네트워크 등 지원
조직 및 정부 관계	2009년 정부 관련기관 파견 봉사단원 WFK로 브랜드 통합 KOICA 주도 통합 관리	JICA 중심으로 지자체 및 민간단체등과 협력 추진	피스코 기본법에 의해 설립. 대통령 직속기관으로 예산은 의회 승인	VSO-UK가 8개국의 VSO International 핵심역할 수행

출처: JICA(2016) 및 각 기관 홈페이지를 바탕으로 저자 작성.

Ⅲ. 일본의 해외협력대 역사와 사업 현황

1. 청년해외협력대의 기원과 발전

일본 정부의 해외봉사단 파견사업은 1965년 JICA 전신인 해외기술협력사업단(OTCA)의 '일본청년해외협력대파견' 사업으로 시작되었다. 이 사업이 시작된 1965년은 전후 일본의 고도성장이 본격적으로 궤도에 오른 시기로서, 이러한 경제성장의 과실 분배에 대해 사람들의 관심이 점차 늘어나는 가운데 이상주의의의 발로로서 청년해외협력대가 탄생했다).[8)]

8) https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/report/pdf/kondankai_01.pdf (접속일: 2018.10.30.)

오카베 야수노부(岡部恭宜)는 '青年海外協力隊の50年'(2014)에서 일본의 해외봉사단사업이 시작된 배경을 다음과 같이 분석했다. 우선, 국제적으로는 전후 법치국가, 민주국가를 추구하는 일본 정부가 대미관계를 회복하고, 냉전체제 하에서 동남아시아 리더로서 역할을 수행하고자 하는 열망이 작용했다고 보았다. 국내적으로는, 1950년대 일본 농촌지역의 청년 취직난 해소를 위해 추진했던 산업개발청년대, 농촌건설청년대 활동이 고도경제성장의 진전에 따라 취직난이 해소되면서 1950년대 중반 이후에는 그 의의를 상실하게 되었다. 한편, 도시에서는 안보투쟁 증가와 청소년에 의한 일반범죄 증가 등 사회문제가 대두되었다. 당시 이케다 하야토(池田勇人) 수상은 "꿈과 희망을 갖도록 하는 것이 그러한 여러 범죄를 없어지게 하는 한 방법"이라고 하며, 1962년 시정방침 연설에서 "청소년 육성은 덕성을 함양하고, 조국을 사랑하는 마음을 키우며, 시대의 진운(進運)에 필요한 지식과 기술을 몸에 익혀 우리나라의 번영과 세계평화의 증진에 기여할 수 있도록 보다 훌륭한 일본인을 만드는 것을 주안점으로 한다"고 밝혔다(岡部恭宜, 2014:30).

이러한 국내외 상황을 배경으로 1965년 일본판 피스코 사업으로 시작된 해외협력대 사업은 지난 50여 년간 사업규모나 제도 측면에서 발전을 거듭해왔다. 먼저, 규모면에서 보면, 2009년 1,708명을 정점으로 다소 감소했으나, 1990년 파견 1만 명을 돌파한 이래 50주년인 2015년 4만 명을 넘어섰다. 파견 대상국을 보면, 아시아를 시작으로 아프리카, 중남미, 중동, 대양주, 냉전 종식이후 구사회주의 국가 등으로 확대되었다. 파견 분야도 농림수산, 광공업, 상업 및 관광, 청소년활동, 문화, 스포츠, 보건의료, 사회복지, 기획 및 행정, 공익사업 등으로 다양해지고 있다. 조직 측면에서는 1968년 동경 히로오(広尾)에 사무국과 훈련원을 건립하여 귀국대원을 사무국 직원으로 적극 채용했다. 모집 선발 업무에 지자체와의 연계도 적극적으로 추진되어 왔으며, 귀국대원의 사회복귀 대책으로서 1969년 전국 OB가 조직되었다(1983년에 청년해외협력협회 JOCA로 개칭). 1974년에는 국제협력사업단(JICA)이 발족되어 OTCA의 협력대 업무가 JICA로 통합되었으며, 단원 규모가 증가함에 따라 1979년 나가노현에 고마가네훈련소, 1994년에는 후쿠시마현에 니혼마츠훈련소가 각각 개설되었다. 사업체제 측면에서도 2002년 교원 현직참가제도 도입, 2012년 기업과의 민간연계 봉사단 시작 등 발전을 거듭해왔다(岡部恭宜, 2014: 34).

오카베 야수노부(岡部恭宜, 2014)는 이러한 배경에는 '외무성 및 JICA 레짐'으로 불리는 상호보완적 제도 하에서 해외협력대가 개발원조의 틀 안에 편입되어 수원기관과의 협의, 활동지역에 관한 정보수집, 기술협력사업과의 연계 면에서 조직적으로 지원을 받을 수 있었기 때문이라고 분석했다. 필자는 이 점이 우리나라 여러 이해관계자들에게도 큰 시사점을 준다고

생각한다.[9] 아울러, 관련조직과의 네트워크가 사업을 측면에서 지원하였는데, 자민당이나 청년단체는 예산조치 등을 지원하고, 지방자치단체들도 JICA와 함께 모집 및 선발업무에 협력해왔다. 나아가 귀국대원 OB회나 청년해외협력협회(JOCA)도 네트워크를 확장하고, 협력대의 인지도를 높이는 데 기여했다. 오카베는 이러한 관련조직의 지원이 청년해외협력대의 청년육성 목표를 강화했다고 분석했다(岡部恭宜, 2014:34; 〈표 3〉 참조).

2. 봉사단 사업 조직과 제도

1) 봉사단 사업 관련 조직과 역할

앞서 기술한 바와 같이 JICA 청년해외협력대 사업은 해외기술협력사업단(OTCA)에서 1965년부터 추진하다가 1974년 JICA 발족과 함께 JICA로 통합되어 추진되고 있다. JICA는 해외협력대 사업 추진조직으로 본부에 청년해외협력대사무국을 두고, 사무국 부속기관으로 후쿠시마와 나가노현 두 곳에 국내훈련소를 설치, 운영하고 있다. 사무국은 봉사단 기획 조정업무, 모집 선발, 파견 전 훈련, 파견관리 및 지원, 지자체 등 유관단체와의 협력, 봉사단 경험의 사회 환원 등을 총괄한다. 단, 전문가를 포함하여 봉사단원의 신분 및 처우 등에 관한 업무는 국제협력인재부에서 관장한다.[10] JICA 봉사단 사업 조직과 관련 특기할만한 것은 국내 거점 15개 사무소에서 봉사단 모집선발 업무를 수행하는 점과 동 과정에서 지자체와 긴밀하게 협업을 실시한다는 것이다. 이는 "국내 거점이 JICA 국제협력의 중요한 현장임을 의미한다."[11]

9) 간혹 KOICA의 해외봉사단 사업 전체를 민간에 위탁 혹은 이양해야 한다는 주장이 제기되곤 한다. 상기 일본 사례에서도 유추할 수 있듯이 우리 정부가 추구하는 해외봉사단 사업 목적을 감안하고, 우리나라의 ODA 규모, 현지 관리조직 중복 문제, 봉사단과 타사업간 연계를 통한 임팩트 제고 등 여러 요인을 고려한다면, 앞으로도 당분간 개발협력 대표기관인 KOICA가 관장하는 것이 바람직하다.

10) http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame110000014.htm (접속일: 2018.10.30.)

11) JICA 15개 국내사무소에서는 각 지역기반 연수생초청사업, 봉사단 업무, JICA사업 및 국제협력정보 제공, 글로벌 인재 육성 지원, 지자체/NGO/대학/기업 연계 협력 등 제반 업무를 실시한다. 국내거점 사무소는 개도국과 일본 지자체를 연결하는 가교로서 지역 특성을 살린 국제협력 추진, 국제협력을 통한 지역발전에 기여하는 활동을 추진하고 있다(JICA 東北 PROFILE, p.3).
https://www.jica.go.jp/tohoku/office/ku57pq000005nrt3-att/jica_tohoku_profile.pdf (접속일: 2018. 11.2)

〈표 3〉 JICA 해외협력대 사업 연혁

연도	주요 내용
1954	일본 콜롬보플랜 가맹, 자민당청년부「일본평화부대 구상」수립
1961	해외산업개발협력대 추진위원회 「해외산업개발협력대(일본평화부대)」안 수립
1962	특수법인 해외기술협력사업단(OTCA) 설립(JICA 전신)
1965	일본청년해외협력대사무국 개설「일본청년해외협력대(JOCV)」발족 초대대원 26명 (라오스, 캄보디아, 말레이시아, 필리핀)중 라오스 첫 파견
1966	아프리카(케냐)에 협력대원 첫 파견
1972	대양주(서사모아)에 협력대원 첫 파견
1974	특수법인 국제협력사업단(JICA) 설립 일본청년해외협력대를 청년해외협력대로 개칭
1978	남미 파라과이에 협력대원 첫 파견
1979	나가노현에 훈련소 개소
1990	청년해외협력대 파견 인원 1만 명 돌파 시니어협력전문가와 이주시니어전문가 제도 신설
1992	ODA 헌장 각의 결정 동구(헝가리) 협력대원 첫 파견
1994	JOCV 응모자수가 최고조에 달함(11,832명) 후쿠시마현에 훈련소 개소
2000	청년해외협력대 파견인원 2만 명 돌파
2001	현직 교원 특별참가제도 신설
2003	ODA 헌장 개정 독립행정법인 국제협력기구로 JICA 개편
2007	청년해외협력대 파견인원 3만 명 돌파
2008	일본국제협력은행(JBIC)의 해외경제협력부문 통합 New JICA 발족
2012	민간연계 봉사단 파견 시작
2015	개발협력헌장 각의 결정 청년해외협력대 파견인원 4만 명 돌파, 50주년 기념식
2016	청년해외협력대「라몬 막사이사 이상」수상(일본 단체로서 첫 수상)
2017	청년해외협력대 파견인원 5만 명 돌파
2018	청년해외협력대 사업 개편(JICA 해외협력대로 명칭 개정)

출처: JICA 홈페이지, JOCV 브로셔(2018) 등을 바탕으로 저자 작성.[12)]

12) https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/history/index.html (접속일: 2018.10.30.)

JOCV 사업의 기본적인 사업주기를 살펴보면, KOICA와 매우 유사하다. 먼저 현지 수요조사를 기반으로 국내에서 봉사단 모집 선발 및 파견 전 교육을 실시한 이후, 현지 협력대상국에 파견한다. 원칙적으로 파견 후 2년 동안 단기간의 현지적응교육을 거쳐 파견기관에 배속되어 개발협력 활동을 실시한다. 이와 관련, 야마다 코오지(山田浩司)는 봉사단 사업에서 해외사무소 역할의 중요성에 대해 다음과 같이 기술했다(岡部恭宜 編著, 2018:39). 해외사무소 및 봉사단 조정원(코디네이터)은 현지 수요조사를 비롯하여 봉사단 활동 및 안전 지원 등에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히 오래전부터 해외봉사단 사업의 문제점 중 하나로 지적되고 있는 파견요청 내용과 실제 활동내용상의 차이에서 발생되는 문제들, 예컨대 "파견기관에 일이 없다", "카운터 파트가 없다" 등 현지에서 직면하는 다양한 문제를 극복하고, 성과를 내는 데 해외사무소의 역할이 중요하다고 강조했다. 봉사단 스스로의 주도적 역할도 중요하나, 해외사무소의 조직적인 지원은 봉사단의 참여의욕을 높이고, 활동 몰입도를 제고하는 데 매우 중요하다. 특히, 조정원은 수요조사, 현지적응, 활동지원 및 건강지원 등 봉사단사업 전반에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 한편, JICA는 봉사단 수가 늘어남에 따라 파견초기 사무국 자문의를 통해 봉사단 건강관리 및 질병에 대처하였으나, 1982년부터는 간호사 등 JOCV 경력자를 의료 조정원으로 파견하는 제도를 운영 중이다(岡部恭宜 編著, 2018:42). KOICA도 최근 봉사단원 파견 수가 대폭 증가하고 있는 만큼 건강관리 전담 봉사단 코디네이터 파견을 적극 검토할 필요가 있다.

2) 지원 자격과 제도

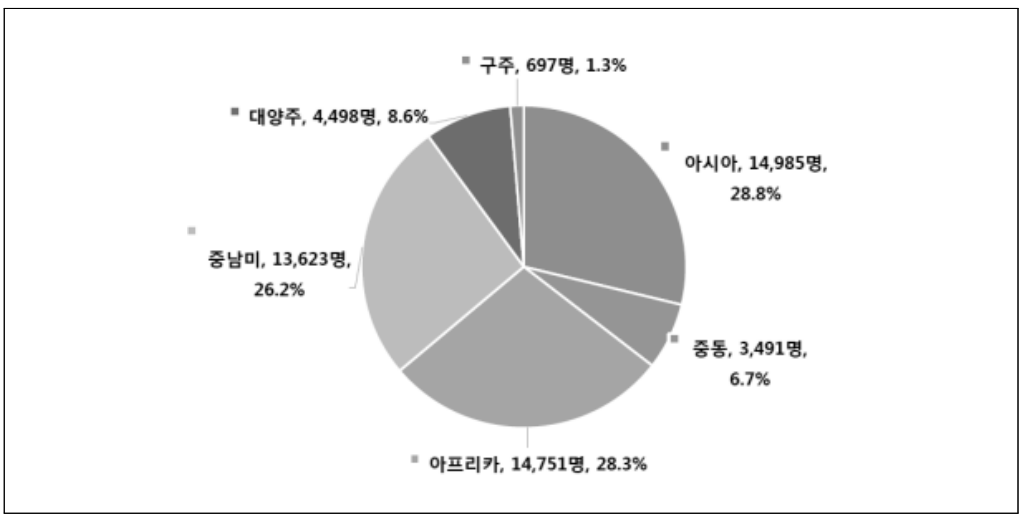
(1) 지원자격, 분야, 기간, 국가

현재 JICA 해외협력대 지원자격은 일본 국적자로서 청년해외협력대는 20-39세, 시니어 해외협력대는 40-69세까지 지원이 가능하다. JICA는 KOICA와 달리 연령 제한을 두고 있다. 또한 중남미 지역에 거주하는 일본인 재외동포를 지원하기 위한 일계사회(日系社會) 청년 봉사단과 일계사회 시니어 봉사단 제도를 운영 중이다. 모집기간은 연 2회로 가을과 봄에 두 차례 실시하고 있으며, 파견은 차수별로 나누어 연간 총 6회 파견하고 있다. 활동 분야는 KOICA보다 훨씬 다양하고 세분화되어 있는데, 농업, 광공업, 보건의료, 사회복지, 기획 및 행정, 교육, 상업 및 관광, 에너지, 공공 및 공익사업 등 9개 분야 120여 개 직종에 달한다. 파견기간은 2년을 원칙으로 하되 1개월 등 단기 봉사단 제도도 추진 중이다.[13] JICA

13) https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/ (접속일: 2018.11.2.)

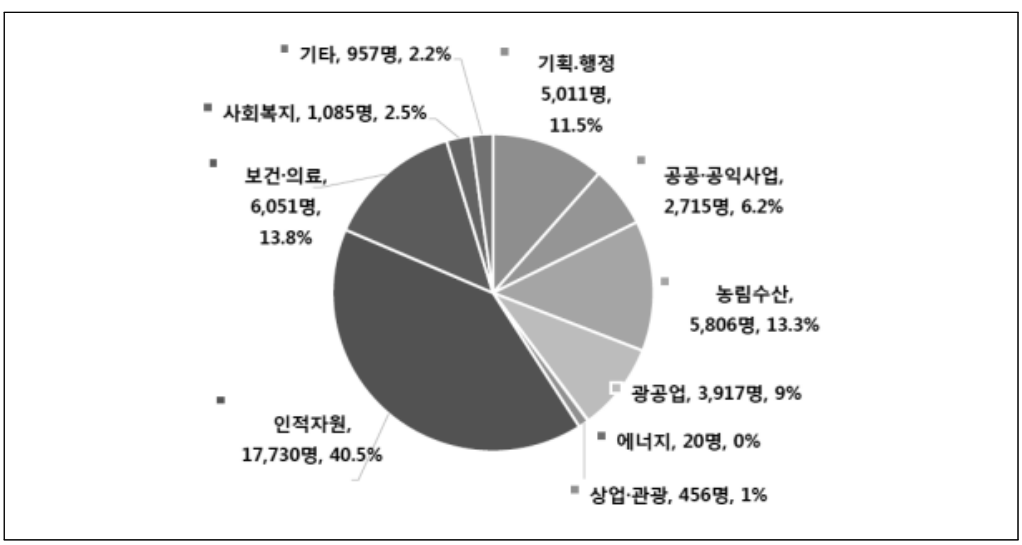
해외협력대는 전 세계적으로 90여 개국에서 활동 중으로 2018년 6월말 현재 2,222명이 활동 중이다(〈그림 1, 2〉 참조).[14)]

〈그림 1〉 JICA 해외협력대 지역별 파견 현황(누계)



주: 상기 실적은 2018년 3월말까지 누계로 총 52,045명이다.
출처: JICA(2018a) p.57.

〈그림 2〉 JICA 해외협력대 분야별 파견 현황(누계)



출처: JICA(2018a) p.57.

14) https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/ (접속일: 2018.11.2.)

(2) 현직 교원 참가제도

JICA는 2001년부터 현직 교원 특별참가제도를 운영 중인데, 교원은 신분을 유지한 채로 청년해외협력대에 참여한다. 동 제도는 2000년 문부성장관 주관 '국제교육협력간담회'에서 현직 교원의 청년해외협력대 참가 촉진을 목적으로 제안되었으며, 이후 JICA 및 각 지자체 교육위원회와 협의를 거쳐 창설되었다. 현직 교원은 '지도안 작성, 교재개발, 각종 기술지도 등' 학생들과 밀착된 실천적 교육경험과 능력을 갖고 있기 때문에 일본 교육경험을 활용한 국제협력 추진에 효과적인 것으로 평가되고 있다. 나아가 교원 입장에서 보면, 국제교육협력에 종사함으로써 커뮤니케이션 및 이문화 이해능력을 익히고, 귀국 후 자신의 경험을 교육현장에 환원함으로써 미래 국제교육협력분야 인재의 저변을 확대하고, 교육의 질을 제고하는 데도 기여할 수 있다.

2008년에는 일본 브라질 이주 100주년을 계기로 브라질을 비롯한 중남미지역에 거주하는 일본인 자녀교육 지원의 일환으로 일계사회 청년 봉사단에 현직교원 특별참가제도를 신설했다. 우리나라는 교육공무원의 경우 연수휴직 제도를 활용하여 봉사단 참여가 가능하나, 여러 제약이 많아 활성화되고 있지 못하다.

(3) 민간연계 봉사단 파견제도

JICA는 2012년부터 민간연계 봉사단 파견 제도를 도입하여 추진 중이다. 일본기업의 개발도상국 진출, 특히 BOP(Base of the Pyramid) 사업[15]에 대한 관심과 기업의 글로벌화가 늘어나고 있는 가운데 글로벌 소양을 갖춘 인재양성 측면에서 기업과 연계한 '민간연계 봉사단제도'가 만들어졌다. 이 사업은 각 기업의 수요에 맞춰 파견국이나 직종, 파견기간 등을 맞춤형으로 추진하는 사업으로서, 기업은 진출을 검토하고 있는 나라에 직원을 봉사단으로 파견하여 현지어, 현지문화와 관습, 기술수준, 각종 요구사항 등을 파악하고, 네트워크를 구축할 수 있다는 장점이 있다. 동 제도는 수시모집 및 선발 형태로 운영되고 있다.[16]

---

15) BOP는 빈곤층을 의미한다. JICA는 2010년부터 개도국의 BOP층(소비자, 생산자, 판매자 혹은 조합형태)을 대상으로 한 다양한 사회적 과제(물, 생활필수품 및 서비스 제공, 빈곤감소 등) 해결에 관한 민간기업 사업(민간연계사업부 촉진지원과 담당)을 지원 중이다. BOP 비즈니스는 민관 연계에 의한 지속적 효과적 개발지원과 일본 기업의 개도국 진출 및 신규 시장개척 지원 차원에서 추진되었다. 2017년부터 BOP 비지니스 연계촉진 사업은 SDG공헌 사업화 조사로 명칭이 개정되어 추진되고 있다. 일본 경제산업성은 2010년 BOP 비지니스센터를 설치하여 JETRO, JICA, 중소기업기반정비기구, 국제기구(IFC, UNDP, UNIDO, UNICEF, ADB, USAID 등) 등과 연계하여 민간기업의 개도국빈곤층 지원 진출사업을 지원하고 있다. http://www.bop.go.jp/bop (접속일: 2018.11.1.)

16) https://www.jica.go.jp/volunteer/relevant/company/cooperation/ (접속일: 2018. 10.30)

(4) 단기파견제도: 대학 및 기업 연계

JICA는 민간기업 외에 대학과 연계한 단기파견제도도 운영하고 있다. 후지카케 요코(藤掛洋子)의 단기파견제도에 대한 연구에 따르면, 문부성을 중심으로 글로벌 인재 육성에 대한 관심이 높아지면서 대학들도 봉사단 파견에 관심을 갖게 되었는데, 2013년 1월, 동경대학이 갭이어(gap year)에 착안하여 협력대 단기파견을 처음으로 시작했다. 이후 여러 대학이 참여하면서 2015년 3월까지 14개 대학 205명이 파견되었으며, 분야는 주로 체육, 지역개발, 청소년활동, 유아교육, 생활개선, 축산 등이다(岡部恭宜 編著, 2018:66).

후지카케는 이 연구에서 해외협력대 단기파견 제도에 대한 선행연구와 인터뷰를 포함한 질적 연구를 실시했는데, 단기파견 봉사단원의 동기와 의식 및 행동변화, 활동성과 등을 분석했다. 1981년 긴급지원 형태로 시작된 단기파견이 제도화된 것은 2001년으로, 2005년부터는 협력대원 경험자와 미경험자로 나누어 관련제도가 정비되었다. 2015년 3월까지 청년해외협력대 단기파견자 수는 2,272명, 시니어 단기 파견자수는 719명으로 2,991명에 달하며, 장기 파견자수는 청년 및 시니어 포함 41,408명에 달한 것으로 분석되었다(岡部恭宜 編著, 2018:65).

후지카케는 동 연구에서 단기파견과 관련, 여러 제언을 도출했다. 첫째, 짧게는 1개월에 불과한 단기파견의 성과제고를 위해서는 각종 절차를 간소화하고 사전준비를 철저히 할 필요가 있다고 제언했다. 단기간 성과를 내기 위해서는 본인뿐만 아니라, JICA 현지사무소, 단기 대원을 접수하는 장기 대원이나 송출 측(협력대 본부, 대학연계 경우 대학 담당자 등)에서 상당한 준비가 필요하다. 조사 결과, 사회조사 실시, 환경 워크숍, 스포츠 지도, 요리교실, 영양 워크숍, 단편영화 제작 등은 단기파견을 통해서도 현지 주민들에게도 어느 정도 환영받고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 파견기간과 파견의 범주화와 어학문제를 들 수 있다. 절차를 단축한다면 기술수준이 높은 전문가들을 대상으로 단기파견을 통해 성과를 기대할 수도 있다. 대학 연계의 경우에는 방학기간을 이용한 단기파견을 상정할 수 있는데, 4학기제를 운영하는 대학도 늘어나고 있어 2개월 이상 단기파견도 가능하다(岡部恭宜 編著, 2018:79). 또한, 단기파견의 특성상 영어권은 단기파견이 가능하나, 불어권이나 스페인어, 기타 현지어로는 단기파견이 어렵다고 보았다. 셋째, 1개월 단기파견에 6개월 정도의 준비기간이 필요한 만큼 성과를 높이기 위해서는 단기 대원의 활동계획에 대한 명확한 제시가 필요하다. 2년간 활동하는 봉사단원의 경우에는 현지 여건에 따라 활동계획을 재조정해서 활동할 수 있으나, 단기 봉사단은 기간이 짧은 만큼 임기응변의 대응이 어렵기 때문이다. 수년간 지속되는

프로젝트와 연계될 경우에는 단기성과, 중기성과, 장기성과를 단기대원들과 공유할 수 있는 체계를 만드는 것이 바람직하다고 제시했다(岡部恭宜 編著, 2018:80; 〈표 4〉 참조).

(5) 최근 지원제도 변경

JICA는 최근 봉사단 사업의 공정성과 투명성 제고를 위해 명칭을 포함 각종 제도를 변경했다.[17] 청년해외협력대(JOCV) 명칭을 총칭으로서 JICA 해외협력대(JOCV)로 변경했으며, 과거 연령대별 구분을 전문성에 따라 다음과 같이 구분하기로 결정했다.

○ 청년해외협력대/일계사회 청년해외협력대: 20–39세 폭넓은 기술과 경험으로 파견 가능한 직종
○ 시니어해외협력대/일계사회 시니어해외협력대: 40–69세 일정 수준 이상의 경험과 기술을 필요로 하는 직종
* 40세 이상자라고 하더라도 일반 응모 직종으로 파견되는 40–45세 봉사단은 청년해외협력대로, 46세 이상자는 해외협력대로 분류함

출처: JICA 홈페이지 참조, 저자 재구성.

〈표 4〉 2018–2019 JICA 해외협력대 모집 선발 개요

구분	청년해외협력대 & 일본계사회 청년봉사단						시니어 해외볼룬티어 일본계사회 시니어봉사단			
모집	2018년 가을			2019년 봄			2018년 가을		2019년 봄	
응모	10월			4월			10월		4월	
1차심사 (서류)	11–12월			5–6월			11–12월		5–6월	
2차심사	1월			7월			12–1월		6월	
결과통보	2월			8월			2월		8월	
파견차수	1차	2차	3차	2차	3차	1차	2차	3차	2차	3차
국내훈련	4–6월	9–11월	1–3월	9–11월	1–3월	4–6월	9–11월	1–3월	9–11월	1–3월
출발	6월 하순	11월 하순–1월 중순	4월 상순	11월 하순–1월 중순	4월 상순	6월 하순	11월 하순–1월 중순	4월 상순	11월 하순–1월 중순	4월 상순
파견	원칙적으로 2년간									

출처: JICA 봉사단사업개요(2018), p.7.

17) http://newsreader.jica.go.jp/news/shinseido_180927.pdf (접속일: 2018.11.3)

종전에는 연령에 따라 대우가 달랐으나, 최근 제도 변경에 따라 모든 협력대원을 동일하게 대우한다. 현지생활비는 봉사단 취지를 살려 파견국 주민과 동등한 수준의 생활을 영위하는 정도의 금액을 지급하며, 주거비는 파견국에서 적절한 주거를 제공하지 않는 경우에 한해 상한액 범위 내에서 지급한다. 국내수당은 65세 미만의 경우에 지급하며, 시니어 협력대원의 경우에는 경험자 수당을 별도 지급한다. 임기를 마친 대원에게는 협력활동 완료금(KOICA의 국내적립금 해당)을 지급한다. 가족동반제도는 폐지되어 가족수당은 지급하지 않는다.

또한 JICA는 현직참가자에 대한 인건비보전제도도 폐지하였으나, 소속기관 지원책으로 현직참가촉진비를 도입했다. 이 비용은 소속기관과 JICA가 각서를 체결하고 쌍방의 책임을 명확히 한다는 전제 하에 훈련 및 파견기간을 대상으로 소속기관이 고용을 지속하는 데 필요한 사회보장보험료 등 일부 충당금을 소속기관에 정액 지불한다.

3. 봉사단의 자질과 역량

「JICA 봉사단사업 방향성에 관한 간담회 제언」(2016)에서는 봉사단의 자질로 '지속적인 열정, 이문화 이해, 유연한 사고, 표현력과 설득력, 이를 지탱할 심신의 건강'이 제시되었다. 봉사단은 개인의 의사에 따라 자율적으로 행동할 필요가 있다. 또한, 어려운 개도국 생활 여건과 이문화 사회에서 현지인과 함께 고락을 함께 하며, 현지인들과 같은 시선을 갖고 개도국의 경제사회 환경을 개선하기 위한 최선의 방법을 도출해내기 위해서는 상술한 여러 자질이 활동성과에 영향을 미치는 매우 중요한 요소가 된다(独立行政法人国際協力機構, 2016:9). 특히, 전문가들은 파견 전 계약에 의해 과업범위가 명시되고, 이를 현장에 가서 조정해 나가면서 활동하게 되지만, 봉사단은 현지 도착 후, 파견기관 및 JICA 사무소와 함께 활동계획을 명확히 수립해야 한다는 점에서 전문가보다 더 유연한 대처능력과 협상능력이 요구된다. 다만, 사회경험이나 자질이 충분히 갖춰져 있지 않은 청년층의 경우에는 적어도 지칠 줄 모르는 정열을 갖고, 다른 자질을 견인할 수 있는 소양을 갖출 필요가 있다고 강조했다.

한편, Onuki(2018)는 JOCV 사업 50주년 학제적 연구에서 봉사단 역량에 관한 연구를 실시했다. Onuki는 이전 선행연구는 주로 국제봉사를 통해 개인적, 사회적, 문화적으로 여러 능력이 배양된다는 것을 제시하는데 주안점을 둔 것으로, 어떤 능력이 봉사활동의 목표달성이나 파견기관에서 성과를 내는 데 요구되는지에 대한 연구가 부족했다고 지적했다. 이 연구는 2011년부터 2014년까지 파견 전, 파견 중, 귀국 시 JICA 연구소가 실시한 봉사단

의식조사 데이터를 토대로 무엇이 협력대 활동에서 성공의 관건이 되는 역량(competency)인가를 분석했다(Onuki, 2018:18). 그 결과, 세 시점에서 '도전적 자발성(Initiative for Challenge)', '이문화 교섭력(Intercultural Negotiation)', '항(抗)스트레스 프로젝트관리능력(Project Management under Stress)' 등을 도출했다.

연구 결과, 파견 전부터 도전적 자발성과 활동 전반에 抗스트레스 프로젝트관리 역량이 높고, 활동 후반에 도전적 자발성이 높은 대원은 파견기관에 새로운 서비스나 활동을 초래하는 경우가 많았다. 또한, 파견 전부터 도전적 자발성이 높은 대원은 이후 역량변화에 관계없이 현지 관계자들의 일하는 방식에 보다 많은 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이 연구는 대원의 보고서에 기초하여 분석한 것으로, 분석틀의 한계 등 연구 한계점(Onuki, 2018:32)을 고려할 필요가 있다. 그러나 협력대원이 세 가지 역량을 발휘하여 봉사활동 성과를 제고시키는데, 어떠한 실무적 대처가 필요한지를 논의하고 있다는 점에서 KOICA 해외봉사단 사업에 시사점을 줄 수 있다.

동 연구에서 제시된 정책적 함의로는, 첫째, 봉사기간 동안 '도전적 자발성'을 유지 및 촉진하기 위해서는 가능할 때마다 봉사자들의 업적이 인정되고, 봉사자로서의 목표가 육성되어야 한다. 개도국 여건은 많은 점에서 취약하기 때문에 모든 것을 미리 계획하기 어렵다. 대체로 일하는 환경이 공여국과 개도국 간에 차이가 많다. 이러한 문화적 차이는 스트레스를 야기하는데, 스트레스에 대처하지 못하고 환경에 맞게 계획을 조정하거나, 기대치를 낮추지 못하면 활동에 제약이 따르게 된다. 둘째, 지역사회의 취약성 요인으로 인해 봉사자가 활동 계획을 변경하는 경우가 많은데, 이러한 점은 미래 봉사자들이 사전에 마음의 준비를 하고, 취약성을 극복하기 위한 대안 전략을 수립할 때 유익한 정보가 될 수 있다. 이 연구에서 보여 주듯이, 스트레스 상황에서 프로젝트를 관리하는 능력은 성공적인 봉사활동의 중요 요소이다. 국제자원봉사 활동에서는 유연하고 민첩한 프로젝트 관리가 촉진되어야 한다. 셋째, 문화나 사회경제적 차이로 인한 대인관계 갈등과 스트레스를 방지하기 위해서 '이문화 교섭력'에 대한 파견 전 훈련이 중요하다. 넷째, 국제봉사자 역량은 자원봉사 프로그램을 마친 결과로 갑자기 나타나기보다는 투쟁을 극복함으로써 끊임없이 진화한다. 자원봉사자가 능력개발에 유리한 환경을 인지하는 것은 프로그램 관리자와 자원봉사자 코디네이터들이 효과적 봉사활동 환경을 조성하는데 전략적 방법으로 활용될 것이다(Onuki, 2018:32). 마지막으로, 자원봉사자의 역량을 넘어서는 장애물 중 하나는 현지의 급변하는 요구로 인해 당초 활동 목표와 불일치가 발생한다는 점이다. 한 가지 확실한 해결책은 파견기관(counterpart organization)의 요구 사항을 보다 면밀히 모니터링하고, 봉사단 모집 프로세스를 신속하게

추진하는 것이다. 그러나 연구자는 이러한 접근법은 실현 가능하지 않거나 비용 효과적이지 않을 수 있다고 하며, 객관적으로 파견기관의 개입이 명백히 부족하다고 판단되면 파견 중지가 필요하다는 의견을 제시하였다.

4. 참여 동기와 활동 유형

봉사단의 동기 분석은 봉사단의 조직 운영과 참가자 모집에 기여한다는 실천적 관점과, 봉사단의 성격 및 특성이나 동기를 분석하는 학술적 관점에서 살펴볼 수 있는데, 오카베 야수노부(外)는 이 두 가지 관점에서 협력대원들의 참여 동기를 분석하고 유형화 하는 연구를 추진하였다.

JICA 연구소는 2011년부터 2014년까지 협력대원 전원에 대해 파견 전 훈련시점, 활동 시작 후 1년 경과시점, 귀국시점에 각각 의식조사를 실시하였는데, 협력대 참여 동기는 파견 전 실시한 설문조사를 토대로 분석되었다(岡部恭宜 編著, 2018:180). 파견 전 설문조사는 약 60개 항목으로 진행되었으며, 참여동기는 〈표 5〉와 같이 17개 항목 중 3개까지 선택하도록 했다. 활동유형은 협력대 참여 동기 비율이 높은 7가지, 즉 A, B, E, G, H, I, K 동기를 토대로 활동 유형을 〈표 6〉과 같이 여섯 가지로 유형화했다.

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이, 협력대 참여 동기는 공통적으로 사람들을 돕거나 개도국 사회를 돕고자 하는 이타주의적 동기가 상당히 높다. 그러나 자신의 경력개발이나 자신의 변화 도모 등 협력대 자신의 행복이나 이익을 위한 동기, 즉 이기주의적 동기도 높은 편이다. 이러한 해외봉사단 참여 동기 및 유형은 봉사단 모집, 선발 시 도움이 될 수 있다(岡部恭宜 編著, 2018:188). KOICA와 마찬가지로 JICA 청년해외협력대 사무국도 응모자수 감소나 귀국 대원의 취직난 문제에 직면해 있고, 최근에는 '글로벌 인재 육성'과제가 부각되고 있다. 또한 활동내용에 관한 현지 수요와 실제 파견 대원의 활동과의 불일치 문제 등 다양한 이슈에 대한 대처방안을 모색해야 하는데, 이때 동기분석은 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

〈표 5〉 협력대 참여 동기 비율(%)

A. 사람들을 돕고 싶기 때문에	40.9
B. 개도국 사회를 돕고 싶기 때문에	36.4
C. 세계를 변화시키는 일을 하고 싶어서	15.2
D. 자신의 기술을 시험하고 싶어서	19.0
E. 외국에서 생활하고 싶어서	21.0
F. 국제교류에 참여하고 싶어서	16.3
G. 개도국 사회를 이해하고 싶어서	30.7
H. 귀국 후 협력대 경험을 일본에서 유용하기 위해서	23.3
I. 자신을 바꾸는 일을 하고 싶어서	24.4
J. 취직 전 경험을 쌓고 싶어서	4.6
K. 장래 경력개발에 연계하고 싶어서	30.7
L. 외국어 습득을 위해	16.3
M. 희망 진로로 나갈 수가 없었기 때문에	0.7
N. 추천을 받아서	0.9
O. 현실을 벗어나고 싶어서	4.1
P. 경제적인 메리트가 있어서	1.9
Q. 기타	4.4

출처: 岡部恭宜 編著(2018), p.181.

〈표 6〉 협력대 참여 동기와 활동 유형

유형	주요 동기	특징
1. 호기심 지향	개도국 사회 이해 협력대 경험 일본 환원	학생 교사 개도국 경험 풍부 복합적 동기
2. 비즈니스 지향	장래 경력개발	남성, 글로벌사업 흥미, 다소 이기적
3. 국제협력 지향	개도국 사회 기여	여성(주로 학생) 해외경험 풍부 기부의사 높음
4. 자신탐구 지향	외국 생활	협력대 활동에 소극적 사회문제 관심 낮음 봉사활동에 흥미 낮음
5. 자기변혁 지향	자신을 변화시키는 일	퇴직참가 외국경험 적음 협력대활동에 관심 높음
6. 자선 지향	사람들을 돕고 싶다	봉사활동에 적극적 타인신뢰도 높음 협력대 준비 주도

출처: 岡部恭宜 編著(2018), p.185.

이 연구에서 제시된 실무적 제언(岡部恭宜 編著, 2018:188)을 보면, 첫째, 지원자를 늘리기 위해 이번 연구의 유형을 홍보에 활용할 수 있다는 점이다. 예컨대 개도국 현황을 알리고 개발협력의 의의를 전면에 내세우는 포스터는 국제협력 지향형이나 자선지향형의 사람들 마음을 움직일 수도 있다. 이밖에도 '개도국에서 무엇인가를 새롭게 할 수 있고, 자신의 능력을 발견할 수 있다', '봉사활동이 자신의 경력개발에 연결된다' 등 참여 동기와 유형에 따라 다른 컨텐츠로 봉사활동의 매력을 전달할 수 있다. 나아가 학생이나 사회인 대상과 같은 특정 그룹에게 모집 설명회를 실시할 경우에는 이러한 차이를 고려할 수 있을 것이다. 둘째, 일본사회에 필요한 '글로벌 인재'육성 및 배출을 위해 비니지스지향형 또는 국제협력지향형의 사람들을 대상으로 모집-선발-파견 전 훈련을 추진하는 것이다. 셋째, 개도국의 수요와 지원자가 희망하는 활동내용과의 불일치 해소도 중요한 문제지만, 계획 및 행정, 인적자원과 같은 분야는 현지 수요에 비해 지원자가 3배를 넘는 반면, 농림수산이나 공공·공익사업 분야는 개도국 수요를 충족시키지 못하고 있다. 또한, 당초 상정되어 있던 활동내용과 실제 활동이 다른 경우도 있다. 지원 직종의 편성에는 자격 유무 등이 관련되어 활동 내용이 변경될 경우 유연하게 대응할 수 없다. 따라서 유형화로부터 함의를 도출하는 것이 용이하지는 않다. 그러나 협력대 참가 시 사전준비가 부족한 사람들에게는 적절한 지원을 실시하고, 경력개발을 지향하는 사람들에게는 경험이나 네트워크를 배양하도록 지원할 수 있다. 마지막으로, 협력대원의 여섯 가지 유형과 협력대 사업의 세 가지 목적에 관해 비교했다. 즉, 국제협력지향형과 자선지향형은 개도국의 경제사회 발전에 기여한다는 목적에 합치된다. 마찬가지로 비즈니스지향형과 자기변혁 지향형은 국제적 시야 함양과 봉사단 경험의 사회 환원이라는 사업목적과 겹치는 부분이 크다. 아울러, 우호친선 및 상호이해 심화는 현지에 동화했다고 응답한 비율이 높았는데, 이는 호기심 지향형에 가깝다. 물론 각각의 유형은 복수의 동기를 갖고 있으며, 목적과 유형이 일대일로 대응하지 않는다는 것에 주의할 필요가 있는데, JOCV 사업은 세 가지 목적에 부합된 일본의 젊은 인재를 선발해 왔다고 평가했다(岡部恭宜 編著, 2018:190).

Ⅳ. 일본 해외협력대 성과와 과제

일반적으로 해외봉사단 개인의 활동성과를 명확히 측정하기는 어려운 측면이 있는 것으로 알려져 있다. 왜냐하면 2년이라는 비교적 단기간의 활동으로 구체적인 성과를 내기 어려운

측면도 있고, 봉사단원 개인의 자질과 역량의 한계, 불명확한 활동목표와 계획, 개도국의 환경적 취약성 등 활동성과에 영향을 미치는 요인들이 많아, 명확한 성과지표를 적용하기 어렵기 때문이다. 그러나 대규모 정부 재원이 투입되는 ODA 사업이고 대표적인 국민참여형 사업으로서, 해외봉사단의 사업성과에 대한 일반 국민과 여러 이해관계자들의 관심이 높아지고 있어 해외봉사단 사업의 성과관리 이슈는 최근 국내외적으로 크게 부각되고 있다.

먼저, JICA는 해외협력대 사업성과를 어떻게 보고 있는지 살펴보겠다. 제3기 중기계획(2012-2017년) 기간 중, 파견국 및 수혜자, JICA 협력대원을 대상으로 설문조사 등을 통해 사업 평가를 실시한 결과, JICA 협력대 사업은 세 가지 사업목적이 충분히 달성되고 있는 것으로 분석되었다.[18)]

주요 내용을 살펴보면, 첫째, 파견국 개발과제나 수요를 토대로 협력대원의 기술이나 경험을 살린 봉사단 파견이 추진되고 있는 것으로 평가되었다. 또한 활동계획표나 활동결과표에 대한 협력대원-파견기관-JICA 해외사무소의 합의율[19)]을 보면, 99% 이상으로 매우 높고, 파견기관이나 수혜자의 JICA 봉사단 사업만족도도 기관 100%, 수혜자 97%로 매우 높은 것을 감안할 때, JICA 해외협력대 사업은 개도국의 경제사회 발전에 기여하고 있는 것으로 평가되었다. 둘째, 협력대상국 관계자들은 JICA 협력대원에 대해 파견기관의 기술 및 역량 향상을 위한 창의적 아이디어, 일에 대한 진지한 자세 등에 대해 높이 평가한 바, 동 사업이 일본에 대한 이해도 및 이미지를 크게 향상시키고 있는 것으로 평가되었다. 셋째, JICA 협력대원은 봉사단 참여로 이문화 이해, 커뮤니케이션 능력, 리스크 관리(치안, 안전) 능력, 주체성 및 실행력, 기획력 및 창의력, 팀워크가 향상된 것으로 평가되어 일본의 글로벌 인재 육성에 공헌하고 있는 것으로 평가되었다. 또한, 귀국 대원 1/3은 JICA 해외협력대 참가경험을 활용하는 일을 하고 있으며, 협력대에 참여하여 개도국 주민과 신뢰관계를 쌓은 경험이나, 이를 실천했다는 자긍심을 귀국 후 일본사회에서 활용 중인 것으로 분석되었다.

이번에는 JOCV 50주년 학제적 연구 결과물과 JICA 사업 평가자료 등을 토대로 개도국 차원과 일본 국내 차원으로 구분하여 사업성과를 살펴보고 향후 정책과제를 살펴보겠다.

---

18) 「제3기중기계획에 의거한 봉사단 사업평가 2018 (요약)」
https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/report/pdf/evaluation_01.pdf (접속일: 2018.10.30.)

19) JICA 해외협력대원은 파견후 6개월 이내에 활동계획표를 작성하여 파견기관 및 JICA 사무소와 합의하고, 이를 토대로 활동을 모니터링한다. 활동종료 이후에도 활동결과표를 작성하여 파견기관과 JICA 사무소가 함께 활동성과를 확인하는 절차를 갖고 있다.

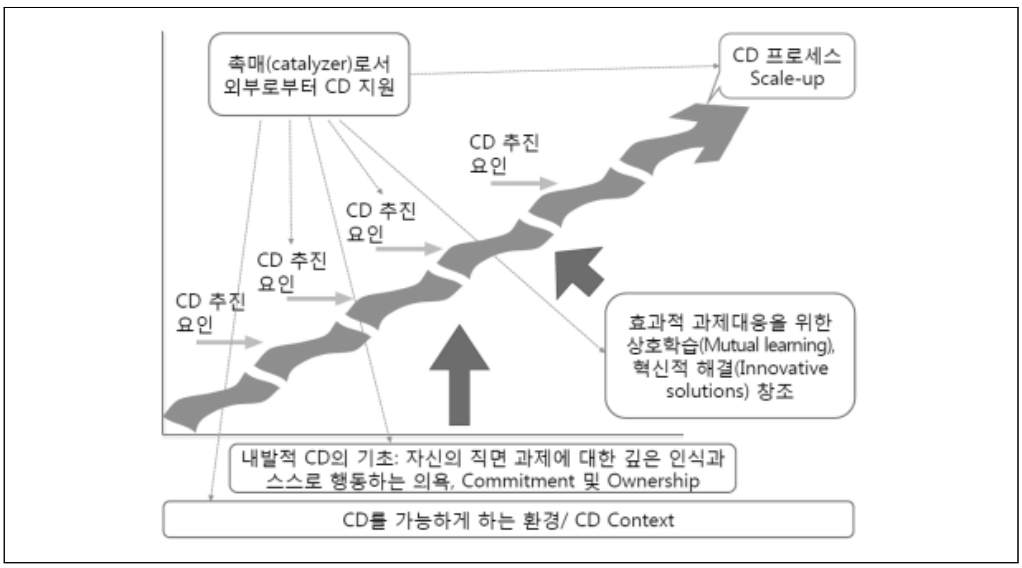
1. 개도국 차원: 역량개발과 사회자본 발전

해외협력대 사업 목적 중 첫 번째는 개발도상국의 경제사회 발전과 부흥을 위한 기여라고 명시되어 있다(JOCV 브로슈어, 2018:5). 동 관점에서 개도국 차원의 협력대 파견사업 성과는 일차적으로 개도국의 경제사회 발전에 어떠한 기여를 하였는가, 즉 개발협력 성과를 살펴보아야 할 것이다. JOCV 50주년 학제적 연구는 협력대원의 개발협력 성과를 단순히 원인(대원활동)과 결과(주민이나 커뮤니티의 변화)로서 단선적인 인과관계가 아니라 쌍방향적 내지는 연쇄적인 것으로 보고, 정성적 프로세스를 중시한 연구를 실시하여 역량개발(capacity development)과 사회자본(social capital) 관점에서 분석했다(岡部恭宜 編著, 2018:305).

먼저, 호소노 아키오(細野昭雄)는 최근 개발협력 현장에서 주류화 되고 있는 역량개발(Capacity Development) 관점에서 일본 청년해외협력대 사업에 대한 연구를 실시했다(岡部恭宜 編著, 2018:91). OECD 개발원조위원회(DAC)의 정의에 따르면, 역량개발은 개발도상국의 과제 대응능력이 개인, 조직, 사회 등 다차원에서 총체적으로 향상해 나가는 과정이다. 역량개발의 가장 큰 특징 중 하나는 '내발성(內發性)'으로서, 역량을 외부의 개입을 통해 구축하는 기술협력의 관점이 아니라, 개도국의 개인, 조직, 사회가 스스로 개발과제에 대처할 수 있는 능력을 키운다는 관점으로 바뀐 점이다(岡部恭宜 編著, 2018:91). 이러한 관점에서 기술협력이나 혹은 다양한 개발협력 활동은 촉매 역할을 수행하는 것으로 개발협력 패러다임이 전환되었다.

〈그림 3〉은 협력대원이 역량개발에 어떻게 공헌해 왔는가를 이해하기 위해서 역량개발의 프로세스와 이에 대한 촉매 역할을 수행하는 외부 협력자를 포함 actor 관계를 제시한 것이다. 내발적 역량개발의 기초는 스스로 직면하는 과제를 인식하고 과제에 대응하기 위해 행동하는 의욕, 헌신(commitment), 주인의식(ownership)을 갖는 것으로 이 주체적인 과제 인식과 과제 대처가 이 그림 중심에 위치해 있다. 외부 관계자(공여국 협력자 포함)는 이 점선의 화살표를 향해 있는 어느 곳에서든 역량개발의 촉매자로서의 역할을 수행할 수 있다. 특히, 중요한 것은 역량개발 당사자와 외부 관계자간의 상호 협력 및 학습을 통해 새로운 해결책을 만든다는 점이다. 그림 가운데에 제시되어 있는 역량개발 추진 요인(역량개발 추진력)은 역량개발 프로세스 안에서 발휘되는 리더십, 인센티브, 조직에서 공유되는 문화 등과 함께 역량개발에서 중요한 기술, 시설 등 다기에 걸쳐 있다. 역량개발 프로세스는 개인, 조직, 사회의 다양한 차원에서 추진될 필요가 있으며, 이 프로세스는 특정 수준에서 그치는 것이 아니라 규모를 확대해 나가는 것(scale-up)이 중요하다.

〈그림 3〉 역량개발 프로세스



출처: Hosono(2018), p.93.

호소노는 온두라스의 산수지도력 향상 프로젝트, 엘살바도르의 남염(藍染, 쪽 염색) 문화 부흥 프로젝트 및 마야관광산업 부흥 프로젝트 사례 등을 통해 파견국의 역량개발 과정에서 협력대원의 성과 사례를 분석했다. 두 사례 모두 프로젝트 추진과정에서 협력대원을 연계 파견하였으며, 프로젝트 및 협력대원 파견이 장기적으로 추진되었다. 현지 관계자와의 인적 네트워크는 하루아침에 구축할 수 없다. 상호 학습과 공동 대처를 위해서는 지속적인 파견을 통해 커뮤니케이션과 신뢰관계 구축이 중요하다. 또한, 파견 종료 후 다양한 형태의 사후관리도 중요하다(岡部恭宜 編著, 2018:113). 호소노는 교육이나 보건 등 사회개발 분야의 성과 외에도 개도국 비즈니스에 대한 기여, 기업의 사회적 책임(CSR) 활동에 대한 사례 분석을 통해 협력대원 활동과 일본의 다양한 기관과의 긴밀한 연계가 활동성과를 제고하는 중요한 요인임을 밝혔다.

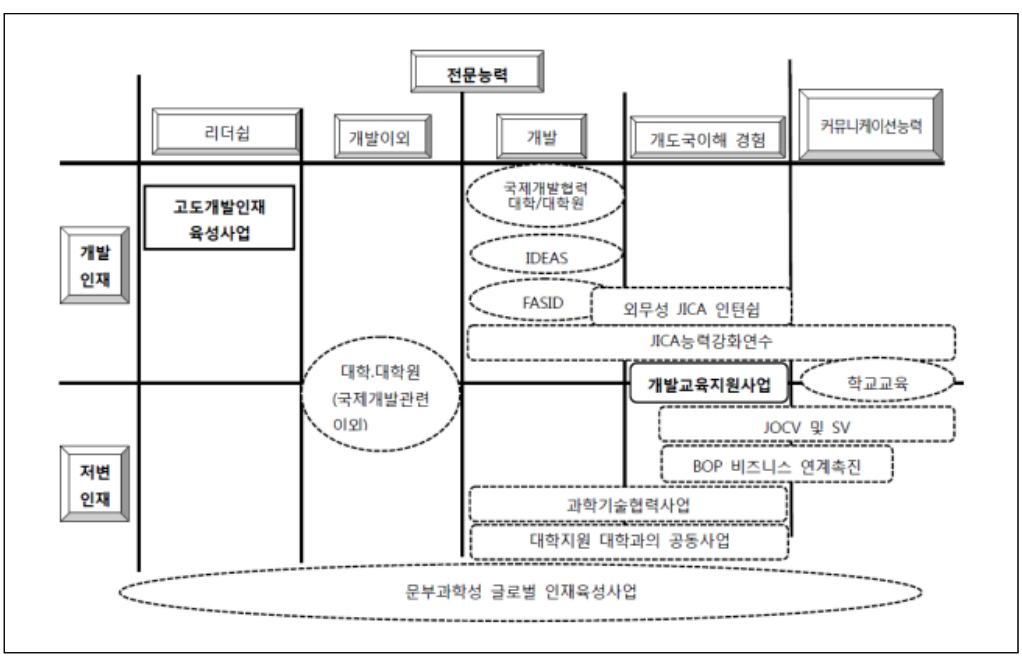
해외협력대를 통한 사업성과는 역량개발 관점 외에도 규범과 신뢰, 감정의 변화를 통해 사회자본(social capital)을 발전시키는 데 효과적인 역할을 수행하고 있다. 우에다 나오코(上田直子)(2018)는 방글라데시 소아마비 예방접종 사업과 온두라스 샤가스병(Chagas Disease) 대책 사업 사례를 통해 협력대원이 활동과정에서 어떻게 개도국 주민들의 '규범(norms)', '신뢰(trust)' 및 '감정(sentiment)'의 변화를 초래했는가를 연구했다. 동 연구 결과, 협력대원은 변화를 통해 활동에 관련된 사람을 둘러싼 사회자본(Social Capital)을 변용시키고, 사람들의

행동변화와 활동성과의 지속가능성을 초래한 것으로 분석되었다. 양국 사례의 공통점은 대원이 현지 동료의 활동지역에 항상 동행하여 같은 언어를 구사하고 활동의 성공이나 실패를 공유한 점이다. 우에다는 동 연구에서 현지 주민의 마음과 감정에 주목할 필요가 있음을 강조했다.

2. 일본 국내 차원: 글로벌 인재 육성과 사회 환원

앞서, 후지카케의 단기파견제도 연구에서도 살펴보았듯이, 봉사단 파견을 통한 국내 성과로는 글로벌 인재 육성을 들 수 있다. 즉, 봉사단은 개발협력사업에 참여하여 개발도상국이 안고 있는 다양한 개발과제 해결에 도움을 줌으로써 개발도상국의 경제사회 발전에 기여함과 동시에 봉사단 개인 차원 혹은 봉사단을 파견하는 공여국 정부 입장에서 자국민의 글로벌 이슈나 이문화 이해 증진을 통해 개인의 성장과 행동변화 등을 도모한다. 〈그림 4〉의 '일본의 개발협력인재육성 체계'에서도 볼 수 있듯이, 봉사단 파견은 글로벌 인재 육성의 한 축으로 자리 잡고 있다. 최근, 우리 정부 및 KOICA도 봉사단 사업에 대한 이러한 접근을 한층 강화하고 있다.

〈그림 4〉 일본의 개발협력 인재 육성 전체상



출처: IDCJ(2014) p.10, 김복희(2018) p.59 재인용.[20]

「제3기 중기계획기간중 JICA 봉사단사업평가」(2018)에서도 봉사단 사업이 협력대원의 이문화 이해 및 글로벌 인재로서 자질 향상에 큰 역할을 하고 있는 것으로 평가되었다. 봉사단 파견을 통해 협력대상국 정부와 국민의 일본에 대한 이해도도 향상되지만, 협력대원 자신의 이문화 이해력이 크게 향상했다는 응답자가 43%, 어느 정도 향상했다고 응답한 비율이 51%로, 응답자의 94%가 이문화 이해도 향상에 봉사활동이 기여했다고 응답했다. 또한, 2010년부터 2014년까지 파견된 5,150명의 협력대원을 대상으로 '봉사단 경험이 글로벌 인재에게 요구되는 자질 향상에 기여했는가'라는 설문조사에서는 커뮤니케이션 능력, 리스크 관리 능력(치안, 안전)은 80% 이상, 주체성 및 실행력, 기획력 및 창의력은 70% 이상, 팀워크 능력은 60% 이상 향상되었다고 응답했다. 귀국대원의 경우, 주로 학교의 개발교육 현장에서 봉사활동 경험을 발표하는 형태로 봉사경험 활용 및 사회 환원을 실천하고 있는 것으로 조사되었다. 주로 개도국 실정이나 일본과의 관계, 국제협력에 관한 'JICA 강좌'는 학교 외에도 지자체 연수 등에서 활용되고 있는데 귀국대원이 강사인 경우가 많다. 2016년도에 2,216건이 실시되었는데, 185,503명이 강좌에 참가한 것으로 조사되었다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 봉사단 활동경험 사회환원 현황 (응답자 558명)

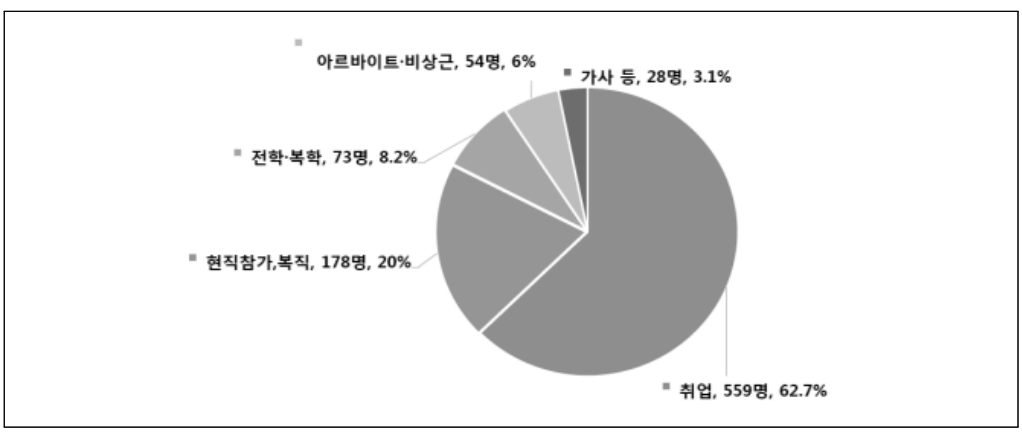
봉사단 경험 활용 현황	%
1. 파견국 언어나 외국어 학습을 계속하거나 생활에서 활용 2. 파견국 활동을 계기로 파견직종 전문성과 현재 직업에 활용 3. 파견국 활동을 계기로 파견직종 이외의 분야에서 전문성을 익혀 현재 직업에 활용 4. 기타	34 37 18 4
국제교류 및 이문화 이해	
1. 봉사단 체험 이야기 2. 고향이나 인근지역 교류 이벤트 등 참가 3. 재일 외국인 통역, 어학지도, 생활상담 지원 등 4. 파견국의 활동을 통해 알게 된 지인들과 계속 연락 5. 파견국에서 몸에 익힌 현지 생활습관 문화(예능, 수공예 등)를 귀국 후에도 지속 6. 인터넷(Facebook등)을 통해 새로운 외국인과의 교우관계 확대 7. 기타	58 26 17 59 13 22 6
지역사회에 환원	
1. 자치회 활동, 자녀교육 지원, 복지활동, 자선활동, 환경 보호 등 참가 2. 지역·마을 살리기(관광·산업 등) 활동 참여 3. 어린이나 청소년 캠프, 레크레이션, 자연학교 등 야외 학습활동 참여 4. 기타	36 13 12 10
국제협력 활동 참여	
1. NGO, NPO, 국제협력기관, 개발컨설턴트 등 종사 2. 개인적으로 파견국이나 개도국 지원 활동 3. 기타	23 22 7

출처: JICA(2018b) p.6.

20) 약칭 설명: IDCJ(International Development Center of Japan); IDEAS(아시아경제연구소(IDE-JETRO)가 운영하는 개발 스쿨); FASID(일반재단법인국제개발기구); JOCV(해외협력대); SV(시니어봉사단); BOP (Base of the Pyramid, 빈곤층 의미).

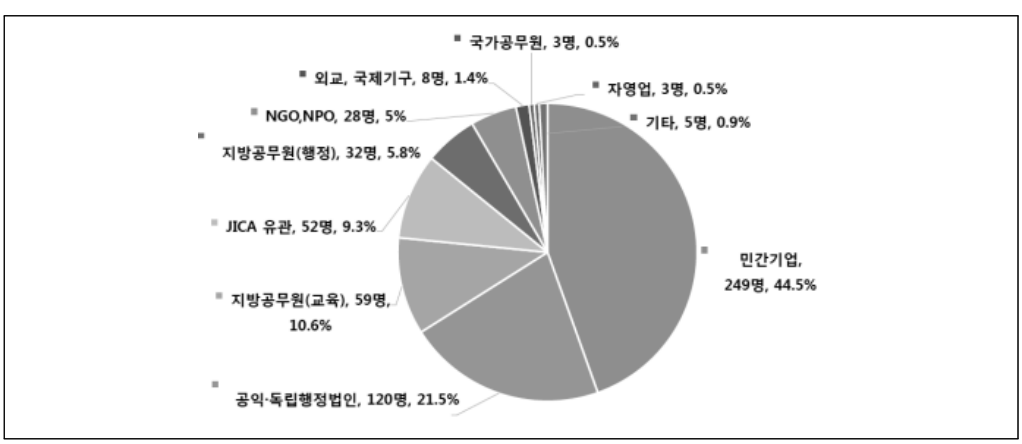
JICA는 2016년 4월부터 2017년 3월말까지 귀국한 청년해외협력대 및 일본계사회 청년볼룬티어(1,095명)에 대해 귀국 후 진로상황에 관한 설문조사를 실시한 바 있다. 다음 〈그림 5〉와 〈그림 6〉은 2016년 4월부터 2018년 4월까지 응답한 892명을 대상으로 진로 현황과 취업현황을 분석한 것이다. 귀국대원 진로 현황을 보면, 취업자가 63%(559명)이고, 현직참가제도가 비교적 활발하게 운용되고 있기 때문에 복직자도 20%에 해당한 것을 볼 수 있다. 아울러 취업자 559명의 취업현황을 보면 민간기업이 249명, 44.5%로 가장 많다. JICA 유관기관이나 국제기구, NGO 등이 15.7%인데, 지자체 행정직 및 교육 공무원은 16.4%에 달한다. 이는 일본의 경우 지자체 및 교원 채용 우대제도의 영향 때문인 것으로 생각된다.

〈그림 5〉 JICA 귀국봉사단 진로 현황(응답자 892명)



출처: JICA(2018b) p.16.

〈그림 6〉 JICA 귀국봉사단 취업 현황(대상자 559명)



출처: JICA(2018b) p.16.

2017년을 기준으로 지자체 직원 채용 시 청년해외협력대 등 활동경험자(2년) 특별채용 제도를 운영하고 있는 지자체는 28개에 달하며, 경력 인정 지자체도 45개 지역에 달한다.[21] 아울러, 공립학교 교원채용 선발시험 시 JICA 봉사단경험자 일부 과목 시험 면제 및 가산점 제도를 운영하고 있는 지자체도 38개 지역에 달하고 있다.[22] JICA도 국내외에서 기술협력 전문가, 기획조사원, 국제협력전문원, 개별 전문가, 조사단원 등을 사업추진과정에서 광범위하게 활용 중이다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 JICA 개발인재 양성 및 활용 실적(2017)

인재 확보	인원(명)
국제협력 전문원	107
특별 촉탁	62
공모. 추천심사 전문가(기획조정원 포함)	1,002
인재 양성	**인원(명)**
인턴(대학생, 대학원생)	121
해외 장기연수	3
주니어 전문원	30
능력강화연수(전문가 대상)	565
전문가 부임 전 연수	386
안전대책연수 및 훈련	1,930
UNHCR 연계 안전관리 연수	20
국제협력커리어 종합정보사이트 (PARTNER)	**인원**
PARTNER 등록자수(누계)	30,394명
PARTNER 등록단체(누계)	1,567단체
구인(JICA 이외), 연수/세미나 정보제공 건수	4,994건
커리어 상담 건수	262건

출처: JICA(2018a) p.74.

3. 향후 과제와 전망

지난 50여 년간 봉사단 파견사업을 추진해 온 JICA의 해외협력대 사업은 개발협력 측면과 청년인재육성 측면에서 괄목할만한 성과가 있는 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고

21) https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/jichitaishokuin.pdf (접속일: 2018.12.18.)
22) https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/kyouin.pdf (접속일: 2018.12.18.)

변화하는 대내외 환경에 맞게 새롭게 사업 방향을 재정립하고 개선 과제를 도출함으로써 성과중심의 개발협력을 실천할 필요가 있을 것이다.

JOCV에 대한 학제적 연구에서 개발협력 도구로서 JICA 봉사단사업의 향후 과제는 첫째, 대원의 정보 접근성 강화, 둘째, 대원과 관계기관간/대원간 네트워크 형성, 셋째, 파견의 지속성 유지, 넷째, 자조노력 촉진 등이 도출되었다. 협력대원의 정보 접근성 강화와 네트워크 형성을 위해서는 각 분야나 과제 수행을 통해 축적된 정보를 갖고 있는 사무소 직원의 역할이 중요하다. 대원과 JICA 관계자 간 지식공유 체계를 강화하기 위해서는 대원들의 자발적 '분과회' 활동이 대원과 전문가, 컨설턴트, 사무소 직원 간 교류의 장으로 활용될 필요가 있다. 또한 KOICA에서도 자주 지적되는 문제 중 하나인 단원의 지속파견 과제는 파견 성과를 제고하는 데 매우 중요한 요소로서, 전임과 후임 대원이 수개월간 함께 활동할 수 있도록 기간 조정에 유의하여야 한다. 자조노력 촉진을 위해서는 활동과정에서 주인의식을 촉진하고 사람들의 마음을 움직이는 것이 중요하다(岡部恭宜 編著, 2018:308).

봉사단 사업을 통한 청년육성 과제로는 다른 동기와 특성을 가진 여섯 가지 유형별로 채용, 훈련, 연수를 실시하고, 활동목표를 설정하거나 현지 사무소의 지원을 변화할 필요가 있다. 글로벌 인재 육성 방안으로 대원과 코디네이터 간의 면담 정례화, 대원의 활동 및 생활상의 문제점 파악, 그에 따른 지원 제공 등 사무소의 역할 강화, 파견국 정보수집 및 사례연구 장려 등을 검토해 볼 수 있다. 아울러, 단기 대원이 효과를 거두기 위해서는 파견절차를 간소화하고, 커뮤니케이션 능력이 중요하며, 단원이 지향해야 할 성과를 명확히 하는 것도 필요하다. 다만, 이러한 대원 지원이나 사업개선이 오히려 대원의 인간적 성장이나 인재육성을 방해할 우려도 있다는 점에 유의해야 한다(岡部恭宜 編著, 2018:311).

Ⅴ. 정책 시사점 및 제언

지금까지 국제사회의 자원봉사활동에 대한 주요 논의와 함께 JICA의 해외봉사단 사업의 역사와 제도, 지원 동기 및 활동 유형, 지난 50여 년간의 사업성과 등을 살펴보았다. 이 장에서는 JICA의 경험과 연구 결과를 토대로 우리 정부와 KOICA에 주는 정책적 시사점 및 제언 사항을 봉사단 성과관리 및 제고 측면, 봉사단 제도 및 운영 측면, 글로벌 인재 양성과 사회 환원 측면에서 도출하고자 한다.

1. 성과관리 및 제고 측면

첫째, 해외봉사단이 현지에서 초래하는 긍정적 변화나 영향, 개발성과를 어떻게 측정하고 관리해 나가야 하는가는 중요한 문제로서, 일반 국민과 다양한 이해관계자들에 대한 개발성과 보고 책무는 많은 개발협력기관이 안고 있는 도전과제다. JICA 연구소는 2011년부터 2014년까지 파견 전, 파견 중, 귀국 시 협력대원 의식조사를 실시하였는데, JOCV 파견 50주년 학제적 연구에서도 이 데이터를 기반으로 중요한 연구 성과를 거두었다. 내년 해외봉사단 파견 30주년을 맞이하는 KOICA도 해외봉사단 파견을 통한 실증적인 개발성과 분석 및 개선과제 도출이 가능하도록 기초 연구와 함께 새로운 10년을 대비하기 위한 심층적, 학제적 연구를 추진할 필요가 있다.

개발 성과가 높을수록 봉사단이나 수혜기관의 만족도가 높아진다는 것을 JICA 연구 결과를 통해서 알 수 있었다. 따라서 KOICA는 봉사단 사업성과 및 단원 만족도 제고를 위해 봉사단원 생활 지원이나 안전 위주의 복무관리 업무도 중요하지만, 단원이 활동목표를 달성할 수 있도록 개발성과 관리 측면에서 보완할 필요가 있다.[23] 단원 활동의 개발성과 제고 방안으로는 봉사단사업 문제점으로 자주 지적되어 온 '수요조사의 내실화'와 함께 수요에 적합한 단원선발 과정 개선에 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 동시에, JICA가 협력대원-파견기관-JICA 해외사무소간 합의 하에 작성 및 활용 중인 '활동계획표' 및 '활동결과표'를 KOICA도 적용해 볼 수 있을 것으로 생각한다.[24] 또한 JICA가 운영 중인 「활동지원 의뢰제도」도 도입할 필요가 있다.[25] 이는 협력대원이 활동기간 중 기술적인 측면에서 어려움을 겪을 때 전문가로부터 자문을 받을 수 있도록 지원하는 제도이다. KOICA도 직무경험이 부족한 청년층 일반 봉사단원 등을 대상으로 동 제도를 도입한다면 활동성과 제고에 많은 도움이 될 것이다.

또한, 교육공무원 등의 연수휴직 제도를 활성화 하고, JICA와 같이 개도국 진출에 관심이 있는 기업과 함께 '민간연계 봉사단 제도'를 검토·추진할 필요가 있다. 이는 일자리 창출에는 직접적으로 도움이 되지 않겠으나, 참가자의 글로벌 인재 양성 측면이나 개발성과 제고 측면에서는 효과적인 대안이 될 수 있다. 이 경우 단기파견 제도도 활용될 수 있는데,

23) 최근 KOICA는 봉사단 활동성과 측정을 위해 반기별 단원활동보고서 양식에 '목표 수혜인원 달성도'에 대한 측정 양식을 추가했다(2018.12.28. 개정).

24) 2011년 「JICA 봉사단사업실시 검토위원회」 보고서에서도 사업효과 제고를 위해 '요청과 활동 괴리 문제' 개선이 중요하다고 제언했다. 그 개선책으로 대원 파견 후 6개월 이내에 대원과 파견기관 합의 하에 '활동계획표'를 작성하도록 권고하였다.

25) https://www.jica.go.jp/volunteer/application/seinen/support_system/treatment/ (접속일: 2019.1.5.)

어학능력이나 직무 경험 등 활동 역량을 겸비하지 못하거나, 활동 목표가 명확하지 않을 경우 짧은 기간에 활동성과를 거두기 어렵다는 점에 유의해야 할 것이다.

봉사단 활동성과를 제고하기 위해서는 봉사단원을 그룹으로 파견하여 특정분야 및 과제, 특정 지역에 보다 큰 임팩트를 미칠 수 있도록 장기간에 걸쳐 다양한 자원과 인력을 연계하여 추진할 필요가 있다(岡部恭宜 編著, 2018:55). KOICA도 그동안 프로젝트 사후관리를 위한 봉사단 파견 등 사업간 연계 노력을 기울여 왔으며, 팀제봉사단 파견 추진 경험도 있다. 2018년 하반기부터 KOICA는 개별 봉사단 활동의 한계점을 보완하기 위하여 다년간 성과중심의 프로젝트 봉사단 파견을 추진 중이다. 사업 초기인 만큼 여러 시행착오가 있을 수 있는데, 실질적인 사업성과를 내기 위해서는 프로젝트 기획력이나 프로젝트 관리자(PM)의 역량도 중요하나, 단기 파견인 점을 고려하여 봉사단으로서 자세와 역량을 갖춘 단원 선발과 활동 지원에 더욱 유의해야 할 것이다.

2. 봉사단 제도 및 운영 측면

현재 우리나라는 미국 다음으로 가장 많은 정부 파견 해외봉사단을 보내고 있다. 최근 KOICA 해외봉사단도 대폭 확대 추세에 있는데, 내부자료에 따르면, 2030 청년층의 지원 비율은 2010년 84.2%에서 2018년 56%로 하락했다. 이는 고령화 사회 심화 및 청년층 감소 등 인구학적 측면과 경기침체에 따른 청년층의 미래 불안 요인이 작용하고 있는 것으로 추정된다. 다른 한 편으로는 봉사단 참여 희망자가 갖고 있는 직무경험이나 기술 수준이 개도국의 수요(주로 기술적 측면)와 맞지 않는 문제점도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 청년층의 경우, 직무능력이 다소 부족하더라도 봉사단원으로서 기본 자질, 예컨대 봉사활동에 대한 열정과 이문화 수용 능력, 도전 정신, 협상력과 유연성 등을 갖추고 있다면, 기술적인 직무역량을 보완하여 파견하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. JICA는 선발 후 「기술보완연수제도」를 운영 중이다.[26] KOICA는 일괄적으로 국내교육 기간 중 직무연수를 실시한 적이 있으나, 여러 운영상의 문제로 중단했다. 특히 일반봉사단의 경우 경력과 직무관련 지식이 매우 높은 시니어부터 경력이 거의 전무한 대학 재학생에 이르기까지 스펙트럼이 넓기 때문에 일괄적인 집합교육 형태의 직무연수는 효과적이지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 현지 파견 후에도 필요한 경우 기술 자문을 받을 수 있도록 채널을 구축하고, 선발 후 국내교육 입교 전 기술보완연수를 추진한다면 더 많은 청년층의 참여를 촉진하고, 봉사활동

26) https://www.jica.go.jp/volunteer/qualifier/long/skill_complement/index.html (접속일: 2019.1.5.)

성과 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

KOICA는 금년에 봉사단 핵심역량 기반 커리큘럼 개편을 추진하고 다양한 교수법 도입과 함께 현지어 성취도 평가를 강화할 계획인데, JICA의 사전학습 제도도 주목할 만하다. JICA는 단원 선발 후 온라인 교육과 동영상 교육 등으로 이루어진 사전학습을 필수적으로 마쳐야 국내교육 입교가 가능하다.[27] JICA는 연 2회 선발하고 국내교육 입교 및 파견 차수는 6회 정도 운영하고 있는 것으로 파악되었다. KOICA는 현재 일반봉사단의 경우 연 7-8회 선발해서 국내교육 5주 실시 후 현지에 파견한다. 사전교육 이수 제도는 합격자 발표와 국내교육 입교 전까지 적정 기간이 확보되어야 가능할 것이다. 앞으로 KOICA도 봉사단으로서 열정이나 의지, 도전정신 등 일정 요건을 갖춘 경우 기술보완연수나 사전교육을 이수하고 국내교육 차수에 맞춰 입교할 수 있도록 봉사단 모집-선발-교육-파견에 이르는 전반적인 사업 프로세스 개선을 검토할 필요가 있다. 특히, 개선과제 중 하나인 현지 수요와 봉사단 활동의 불일치 해소, 봉사단원과 수원기관의 만족도 하락 개선을 위해서는 현지 수요조사 내실화와 함께 모집·선발과 파견 전 국내교육-현지적응교육에 대한 심층적인 연구와 보완책이 마련되어야 할 것이다.

3. 글로벌 인재 양성 및 사회 환원 측면

최근 KOICA는 우리 정부의 '좋은 일자리 창출' 국정과제 이행과 우리 국민의 글로벌 인재 양성에 기여하기 위하여 봉사단을 포함, 다양한 프로그램을 확대 추진 중이다. 특히, 2018년에는 월드프렌즈사업본부를 글로벌파트너십본부 산하 글로벌인재양성총괄실, 글로벌인재운영실, 글로벌인재교육원으로 직제를 개편하고, 총괄실 및 운영실 내에 각각 일자리 지원팀과 개발협력인재양성팀을 설치하는 등 글로벌 인재 양성으로 사업추진 패러다임을 전환했다. 현재 KOICA는 일자리 전략 로드맵(2018-2021)[28] 하에 청년층이 봉사단 및 영프로페셔널(청년인턴) 경력을 바탕으로 국제개발협력분야를 포함하여 넓은 의미에서 글로벌 인재로서 경력개발 비전을 달성할 수 있도록 다양한 지원 프로그램을 확대해 나가고 있다. KOICA와 JICA의 봉사단 지원 제도는 대체로 유사하거나 KOICA가 더 높은 처우를 제공하는 경우도 있다. 다만, 해외봉사단 활동과 경험에 대한 국내 인식은 50여년의 역사를 가진 일본과 30주년을 맞이하는 우리나라의 역사적 시차만큼이나 간극이 존재한다. 개발성과 제고 및 글로벌 인재 양성, 사회 환원이라는 사업목적을 효과적으로 달성하기 위해서는

27) https://www.jica.go.jp/volunteer/qualifier/long/04.pdf (접속일: 2019.1.5.)
28) KOICA 홈페이지〉알림·홍보〉공지사항에서 '로드맵'으로 검색 가능하다.

봉사단 경력에 대한 국내 관계자, 특히, 기업 관계자들의 인식 전환과 함께 봉사단 및 영프로페셔널(YP) 참여 – 인재양성 및 경력개발 - 사회 환원 등 선순환이 이루어지도록 ODA 산업 생태계를 육성[29]하고, 다양한 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 일본은 대체로 JOCV 활동 경험을 높이 평가하고 있으며, 지자체 직원이나 교원 채용 시 우대 제도를 가지고 있는 지자체도 많은 것으로 파악되었다. 우리나라도 봉사단 경험의 국내 환원을 촉진하기 위해서는 정부 차원에서 다양한 이해관계자들과 공감대를 형성하는 장을 마련하고, '해외봉사단 경력인정'에 관한 법률 제정 등 제도적 뒷받침이 필요한 때이다.

한편, 국내에서는 봉사단이라는 용어 때문에 해외봉사단 활동이 공식적인 경력으로 인정받고 있지 못하다는 지적도 있으나, 이는 단순히 용어의 문제는 아니라고 생각한다. KOICA는 늘어나는 규모 대비 청년 지원자 수 감소로 모집에도 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 모집·선발부터 귀국 후 취업지원 및 경험의 국내 환원에 이르기까지 대상별 맞춤형 홍보와 귀국 후 진로교육을 세분화하여 경력개발 지원 노력을 한층 더 기울여 나가야 할 것이다. JICA 연구에서도 지적된 바와 같이, 글로벌 인재가 되는 길은 단순히 해외봉사단 '참여의 결과이기 보다는 투쟁을 극복함으로써 끊임없이 진화'하는 것이다. KOICA 사무소에서도 봉사단 생활 및 활동 지원에 초점을 맞추기 보다는 스스로 자신의 능력을 키울 수 있도록 전략적인 개입(engagement)이 필요하다. 즉, 역량개발 관점에서 사업주기별로 파견 전-파견기간 중-귀국 후 단계별 맞춤형 지원을 제공하는 것이 바람직하다. 이때 역량기반 교육과정 개편이나 귀국 후 진로교육 지원 외에도 봉사단 코디네이터의 역량 강화 및 KOICA 해외사무소 직원 확대 등이 함께 고려되어야 할 것이다.

4. 글을 마치며

누구도 소외되지 않는 포용적이고 변혁적이며 보편적인 SDGs 이행을 위해 국제사회는 더 높은 비전을 향해 더 넓게 연대하고, 더 깊고 효과적인 실행 수단을 강구할 필요가 있다. 개발협력사업의 Plan-Do-See 과정에서 사업수단으로서의 해외봉사단 활동은 전문가들의 활동보다 전문성 측면에서 다소 낮거나 개발성과가 명확하지 않을 수 있다.

그러나 해외봉사단 활동은 지역사회에서 주민들과 함께 현장 상황에 보다 유연하게 대처하고 창의적으로 문제해결 방안을 모색하며, 봉사단원의 인간적 성장과 커리어 개발에도 기여할 수

29) 국제개발협력 인재양성방안에 대해서는 김복희(2018) "일본의 개발협력인재 육성사업 현황과 시사점"을 참조하기 바란다.

있는 사람중심의 개발모델 실행수단으로서 부가가치를 갖고 있다. 앞으로 KOICA가 '누구도 소외받지 않는 사람중심의 평화와 번영을 위한 상생의 개발협력' 미션을 효과적으로 수행하기 위해서 국내의 다양한 파트너들, 국제기구, 개도국 정부 및 유관기관, 나아가 개도국 내 자원봉사단체들과도 더 깊이 있는 연대와 협력방안이 모색되기를 바란다.

〈참고 문헌〉

관계부처 합동. (2018). *청년일자리 대책*. 세종: 고용노동부.

김복희. (2018). 일본의 개발협력인재 육성사업 현황과 시사점. *국제개발협력, 2018*(1), 53-79.

월드프렌즈코리아. (n.d.). Retreived from http://www.worldfriendskorea.or.kr

주성수. (2017). SDGs 실행을 위한 자원봉사의 변혁적 파트너십 추진전략. *국제개발협력, 2017*(1), 3-21.

한국국제협력단. (2018). *KOICA 일자리전략 로드맵 2018-2021*. 성남: 한국국제협력단.

IVCO 포럼. (n.d.). Retreived from https://forum-ids.org/about/

KOICA해외봉사단. (n.d.). Retreived from http://kov.koica.go.kr/ho/main.do

BOPビジネス支援センター. (n.d.). Retreived from http://www.bop.go.jp/bop

JICA(独立行政法人国際協力機構). (2012). 青年海外協力隊事務局. *青年海外協力隊帰国後進路状況・社会還元活動調査*.

JICA. (2016). *JICAボランティア事業の方向性に係る懇談会 提言:これからのJICAボランティア-青年海外協力隊から始まる50年を顧みて-*.

JICA. (2018a). *国際協力機構年次報告書*.

JICA. (2018b). *第3期中期計画期間における JICAボランティア事業評価(概要)*.

JICA. (n.d.). Retreived from https://www.jica.go.jp/volunteer/

岡部恭宜 編著. (2018). *青年海外協力隊は何をもたらしたか*. 京都: ミネルヴァ書房.

岡部恭宜. (2014). *青年海外協力隊の50年*. 國際問題 No. 637.

独立行政法人国際協力機構組織規程. (n.d.). Retreived from http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame110000014.htm

Hisao, S. (2016). *Volunteer disappointment and outcome of activities – regional perspective of Japan overseas cooperation volunteers (JOCV)*. Tokyo: JICA Research Insititute.

IVCO. (2017). Seoul call to action. Retrieved from https://forum-ids.org/conferences/ivco/ivco-2017/seoul-call-to-action

Okabe, Y., Shiratori, S., & Suda, K. (2017). *What motivates Japan's international volunteers? Categorizing Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCVs).* Tokyo: JICA Research Insititute.

Onuki, M. (2018). *Measuring the competencies of international volunteers: Key competencies of the Japan overseas cooperation volunteers and their perceived achievements and outcomes.* Tokyo: JICA Research Insititute.

Peace Corps. (n.d.). Retreived from https://www.peacecorps.gov/

Sherraden, M. W., & McBride, A. M. (Eds.). (2007). *Civic service worldwide: Impacts and inquiry.* New York, NY: M.E. Sharpe.

Ueda, N. 2018. *The hearts, minds, and sentiments: the volunteers program in the immunization program in Bangladesh and the Chagas diseases control project of Honduras.* Tokyo: JICA Research Insititute.

United Nations Volunteers (UNV). (2011). *State of the world's volunteerism report: Universal value for galobal well-being.* Denmark: United Nations Volunteers.

United Nations Volunteers (UNV). (2015). *State of the world's volunteerism report: Transforming governance.* Denmark: United Nations Volunteers.

United Nations Volunteers (UNV). (2018). *State of the world's volunteerism report: The thread that binds - volunteerism and community resilience.* Denmark: United Nations Volunteers.

United Nations Volunteers (UNV). (n.d.). Retreived from https://www.unv.org/

United Nations. (2014). *The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the secretary-general on the post 2015 agenda.* UN: New York.

Voluntary Service Oversea (VSO). (n.d.). Retreived from https://www.vsointernational.org/volunteering

논문 접수일: 2019.5.20.
게재 확정일: 2019.5.30.

JICA's Outcomes and Lessons Learned from Implementing Volunteer Program for 50 Years: Recommendations for People-centered Development and Global Human Resources Development

Bok-Hee Kim (KOICA)

Abstract

The international community involving volunteer program for development has noted that volunteerism in the era of the 2030 Agenda for Sustainable Development is not the only answer but a powerful and cross-cutting means of implementing truly people-centered development model as a global asset for peace and development.

Korea and Japan are distinguished donors that are sending large-scale international volunteers initiated by government to partner countries. There are differences in its purpose, types and operational system in volunteer program with other advanced donor countries such as USA and UK, etc.

The Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV) Program is widely recognized as a representative of Japan's Official Development Assistance (ODA) since its inauguration in 1965 with a range of objectives such as development assistance, mutual understanding between Japan and developing countries, and fostering the youth through various technical cooperation. On the occasion of the JOCV's 50th milestone anniversary in 2015, JICA conducted the research project titled "An Interdisciplinary Study of Japan Overseas Cooperation Volunteers" from December 1, 2011 to March 31, 2016 with the aim to grasp the significance of JOCV in terms of its international, social, and historical role, and clarify the future direction of Japan's efforts for international cooperation.

This paper is to examine the history and development process of JOCV program, its institutional system, motives and types, performance and lessons learned from implementing volunteer program for more than 50 years, using the JICA's research results on 'An Interdisciplinary Study of JOCVs' and other documents and data, etc.

Based on this study, the key policy implications and recommendations for KOICA 's volunteer program which is celebrating its 30th anniversary next year are presented, at three categories including performance management; institutional and operational management; promoting global human resources development and social returns to the home country.

Key words: JOCV, KOICA Volunteer, People-centered Development, Global Human Resources Development

양자원조기관의 성과중심관리체계 분석: 네덜란드와 뉴질랜드 사례 비교 연구[1)]

박수영 (KOICA 차장)

요 약

본 논문은 개발협력기관의 성과중심관리체계를 전략층위, 국가 및 주제별 층위, 개별사업 층위의 3단계로 나누어 비교, 분석하고 개선방안을 고찰했다. 개발효과성 제고를 위해 원조기관들은 각 국별로 지속가능개발목표와 자체적인 성과목표를 연계하여 상위 전략부터 개별사업을 아우르는 성과관리체계를 운영하며, 책무성과 효과성 증대를 위해 노력 중이다. 본 논문은 이러한 성과관리체계가 전략 목표 준위에서의 통합 지표를 제시하지 못하고 있으며, 수원국에 대한 고려가 반영되어있지는 못하다는 한계를 확인하였다. 성공적인 성과관리를 위해서는 무엇보다도 개발협력 특성을 반영한 직관적이고 단순하지만 체계적인 성과 틀 수립 및 운영과 효율적인 성과관리시스템 및 인적 역량 강화가 필요하다.

주제어 : 성과중심관리, 개발효과성, 개발성과, 지속가능개발목표

Corresponding author: Sooyoung Park (carpediem@koica.go.kr)

ⓒ Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1) 본 원고는 KOICA에서 발간 예정인 '개발협력에서 조직성과관리 정책 및 체계 분석(가제)'에 일부 수록될 예정임을 미리 밝힌다.

Ⅰ. 서론

개발협력은 1990년대 경제, 사회, 정치적 압력으로 인해 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 회원국들은 대규모로 공공분야 개혁을 추진했다. 정부 재정 적자 증대와 세계화로 인한 경쟁력 강화 요구, 공공분야 구조적 문제들은 공공분야 개혁을 위한 경제적 압박으로 작용했다. 한편, 정부에 대한 대중의 불신, 보다 고객 친화적인 서비스에 대한 요구증대, 또는 세금의 적절한 사용을 통한 성과달성의 책무성 강화 요구 등이 개혁의 사회적, 정치적 압력요소로 작용했다. 공공분야개혁의 중심에는 정부 업무실행을 개선하고, 정부의 정책이나 행위가 의도한 성과를 달성하도록 보증하는 성과관리가 있다(OECD, 1997). 성과중심관리란 더 나은 성과를 달성하기 위해 정부기관 운용 방식을 목표로 하는 넓은 의미의 경영전략이다(Binnendijk, 2000).

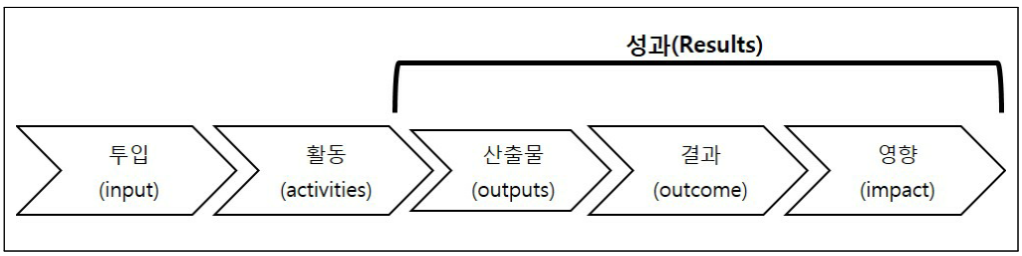
1990년대 말부터 국제개발협력분야에서도 공공분야개혁의 흐름을 반영한 개선 요구가 증대되었다. 선진국 국민들은 인도주의적 차원에서 바람직한 세계 건설을 위한 원조 수행이라는 고귀하지만 모호한 명분보다 구체적이고 실질적인 성과와 개선방향을 요구하기 시작했다. 이에 다자 및 양자원조기관은 성과중심관리 정책을 수립하고, 관리시스템을 도입하기 시작했다. 전통적인 공여국들이 경제성장율 저하 및 난민유입 증대 등으로 원조예산 증대가 어려워진 상황이며, 이에 따라 각 원조기관들은 성과관리 강화를 통한 원조 지원의 정당성 확보 및 책무성 강화를 위해 노력 중이다. 세금을 투입하는 원조사업의 책무성 증대 및 효과성 증진을 위해서도 체계적이며 효율적인 성과체계는 중요하다. 이 연구는 네덜란드와 뉴질랜드 원조 성과체계를 비교, 분석하여 개발협력에서 성과관리의 의미와 개선방안을 제안한다.

Ⅱ. 연구의 틀

개발협력 성과관리체계를 본격적으로 분석하기에 앞서 관련된 개념을 정확히 정립하고 분석의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 개발협력에서의 성과(results)는 변화이론(theory of change)의 논리에 따른 성과사슬(results chain)로 표현되는 개발활동의 결과물들을 의미한다. 성과사슬은 개발협력활동이 의도한 목적을 달성하는데 필요한 인과관계의 순서를 말하며 투입(input)으로 시작하여 활동(activities)을 거쳐 산출물(outputs), 결과(outcome), 영향

(impact)으로 구성된다(Morra-Imas and Rist, 2009). 〈그림 1〉이 보여주듯, 5단계의 성과사슬에서 투입과 활동은 개발협력활동의 과정이며, 과정의 결과물인 산출물, 결과, 영향의 세 가지가 개발협력의 성과(results)로 구분된다.

〈그림 1〉 성과사슬(results chain)



출처: 저자 작성.

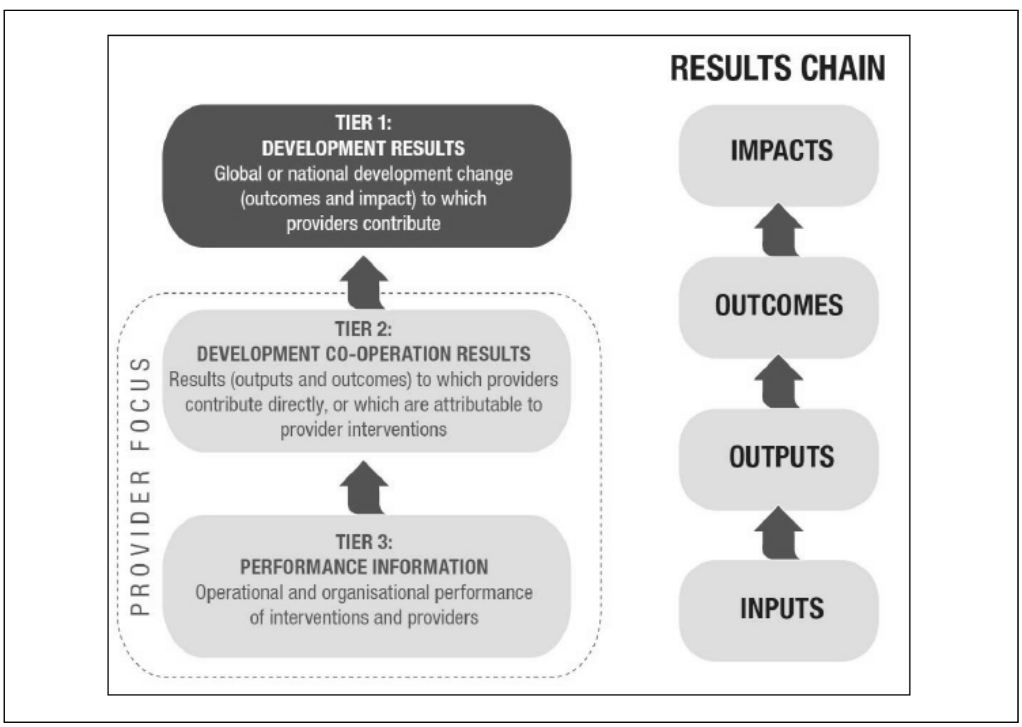
성과사슬은 두 가지의 특징을 갖는다. 첫째는 각 구성요소간의 논리적인 인과관계이다. 개발협력은 필요요소를 투입하여 특정한 활동을 수행하고, 그 결과물로서 단기적, 장기적 성과를 거둔다. 즉, 앞단의 요소는 원인, 뒷단의 요소는 결과로 이어진 논리관계가 포함된 것이다. 두 번째 특징은 시간성이다. 성과사슬의 투입부터 영향은 시간순서에 따라 발생하게 된다. 개발협력 성과관리를 위해서는 이러한 논리성과 시간성을 적절히 고려해야 한다. 시간성에 따라 결과(outcome)와 영향(impact)은 단기결과(short-term outcome), 중기결과(intermediate outcome), 장기결과(long-term outcome) 또는 최종결과(Ultimate outcome)로 구분할 수도 있다(Morra-Imas and Rist, 2009).

따라서, 개발협력에서 성과중심관리란 "더 나은 실적과 산출물, 결과, 영향력 달성에 집중하는 경영전략이다(A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts)" (OECD, 2010: 34). 개발협력에서 성과관리의 목적은 크게 두 가지로 나뉜다. 정책결정 향상과 학습 등을 통한 효과성 증대와 성과보고를 통한 책무성 강화이다. 한편, 성과관리를 통한 정보는 기관의 내부 통제와 관리를 위해서도 사용될 수 있으며, 사실상 많은 기관들이 각 목적별로 상이한 정보를 수집, 관리하며, 서로 다른 목적에 따라 성과관리에 긴장 또는 갈등이 발생 가능하다(Vahamaki et al., 2011).

〈그림 2〉는 공여국의 개발협력 성과관리체계를 도식화하여 체계적으로 보여준다. 개발협력 성과틀은 크게 세 가지 층위로 구성된다. 1단계는 원조기관들이 기여(contribute)하게 될

국제적, 지역별 상위 개발성과(development results)이다. 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)나 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 그 좋은 예가 된다. 2단계는 1단계 개발성과의 하위 성과로 원조기관이 달성(attribute)하거나, 또는 직접 기여(directly contribute)할 개발협력성과(development cooperation results)이다. 3단계는 원조기관별 조직 실적과 경영실적을 의미한다. 즉, 성과사슬의 3가지 성과 중 영향력은 1단계 성과, 결과, 산출물은 2단계 성과와 각각 연계되며, 3단계의 경영이나 조직 실적은 투입이나 활동과 연계된다.

〈그림 2〉 개발협력에서 성과와 성과사슬의 관계



출처: Zwart, 2017: 7.

따라서, 각 원조공여국은 원조수행기관의 최상위 전략에 대한 성과관리체계가 첫 번째 층위이다. 두 번째 층위는 각 공여국이나 기관별로 차이가 있으나, 원조 주제별, 분야별, 또는 파트너가 되는 수원국별 프로그램의 성과를 측정한다. 가장 하위 단계의 층위는 개별 프로젝트나 프로그램의 논리모형(logical framework)이 된다.

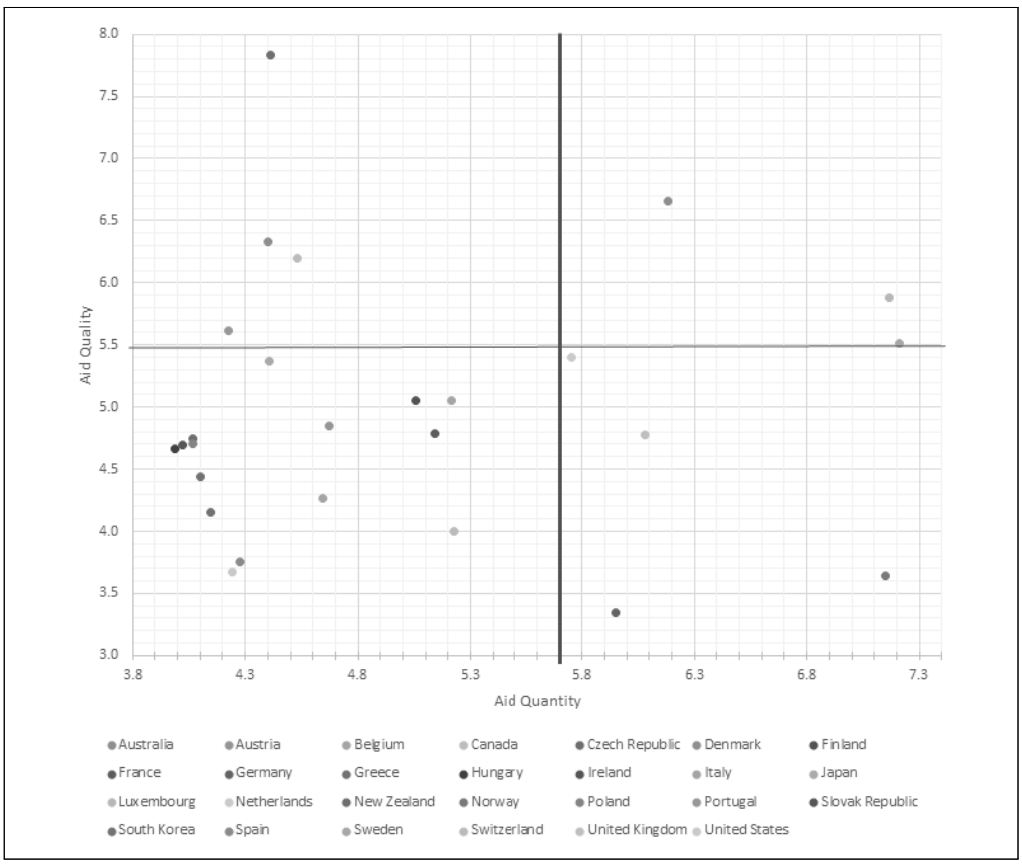
'원조효과성에 관한 파리선언'에서 성과중심관리(management for results) 원칙이 채택된 이후, 다수의 원조기관들이 위와 같은 층위별 성과중심관리체제를 채택, 운영하고 있다(OECD, 2010). 성과중심관리체제에 대한 비판도 있으나, 공여국들은 원조업무의 특성을 고려한 보다 정교하고 실효성 있는 성과관리체제를 수립, 운용하는 방향으로 나아가고 있다. 따라서, 본 연구는 〈그림 2〉의 분석의 틀에 따라 네덜란드와 뉴질랜드의 원조 성과관리 현황을 비교, 분석하여 개발협력에서 성과관리의 의미를 고찰하고, 제언을 도출한다.

Ⅲ. 사례 분석

1. 개요

적절한 성과관리체계 제언을 위해 원조의 질이 상대적으로 우수한 공여국 사례의 비교분석이 필요하다. 글로벌개발연구소(Center for Global Development, CGD)는 매년 개발공헌도지수(Commitment to Development Index, CDI)를 발표한다. OECD 회원국들의 개발과 유관한 정책 7가지를 종합적으로 평가하고, 공여국별로 개발도상국의 경제사회발전에 우호적인 정책일관성을 측정한다(박수영·고요한, 2014). CGD는 원조, 이주, 금융, 무역, 환경, 기술, 안보 정책을 각기 평가하고 결과를 종합하여 국별 순위를 선정한다. 그 중 원조정책에 대한 평가는 원조금액과 원조의 질을 평가하여 각각 50%의 가중치를 부여한 뒤 합산한다. 〈그림 3〉은 2018년도 CDI 원조평가 데이터를 활용하여 국별 원조의 질과 양으로 비교한 것이다.

〈그림 3〉 2018년도 CDI 원조 질과 양 점수 비교



출처: CGD, 2018과 https://drive.google.com/drive/folders/0B167nw-gSVHRcXhlLXg0RjM3Vmc의 데이터를 참고하여 저자 작성.

1사분면에 위치한 국가들은 과소한 양에 비해 높은 원조의 질을 보이는 국가이며, 2사분면의 경우 높은 양과 질을 보이는 국가다. 3사분면 국가들은 양에 비해 질적 평가 점수가 낮으며, 4사분면의 국가들은 양과 질면에서 모두 저조한 점수를 기록하고 있다. 그림의 중앙부분에 네덜란드가 위치한다. 네덜란드의 원조의 양과 질이 평가대상국가 중 중간정도의 순위가 된다. 한국은 4사분면에 위치한다. 따라서, 원조의 양은 적으나 높은 질을 보유하고 있다고 평가를 받은 1사분면 국가들을 우선적으로 비교분석의 대상으로 선정하였다. 뉴질랜드의 원조 질 점수가 가장 높으며, 호주, 캐나다, 포르투갈이 그 뒤를 따른다.

한편, OECD는 2017년 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 캐나다 6개 공여국과 세계은행의 원조성과관리체계를 분석한 바 있다(Zwart, 2017). 따라서 최신의 원조성과

체계에 대한 자료 접근성과 정책의 질을 고려 시, 뉴질랜드는 가장 적절한 비교분석의 대상이 된다. 한편, 네덜란드의 경우, 뉴질랜드만큼 높지는 않지만 한국보다 높은 원조의 질을 보유하고 있다고 평가받았으며, OECD 동료 검토(OECD, 2017c)와 성과체계분석(OECD, 2017b)에서 성과관리 관련 우수한 평가를 받은 바 있다. 〈표 1〉은 네덜란드와 뉴질랜드의 원조규모와 원조의 질 평가결과를 종합적으로 비교하여 보여준다. 따라서, 향후 연구의 활용도를 높이기 위해서 동 연구는 〈그림 2〉의 분석 틀에 따라 뉴질랜드와 네덜란드의 원조성과관리체계를 전략, 국가 및 주제, 사업층위의 3단계로 비교분석한다.

2. 전략 층위

네덜란드와 뉴질랜드의 성과체계는 직관적이며 단순하다는 특징을 보인다. 두 국가 모두 SDGs 달성을 최상위 지원 목표로 하여 개발협력 성과를 정의하고 상위 전략부터 사업단위까지 체계적인 성과틀(results framework)을 운영하고 있다. 네덜란드 정부는 개발 촉진을 위한 무역관계 확대와 원조활용을 강조하고 있다(OECD, 2017b). 이에 따라, 원조를 총괄하는 네덜란드 외교부는 무역, 투자, 원조를 통합하는 정책을 수립하고, 절대빈곤 감소, 전지구적인 포용적 지속가능 성장 촉진, 네덜란드기업의 해외성공확대라는 세 가지의 목표를 적시하였다(MFA, 2013). 그에 따라, 네덜란드 정부는 네덜란드가 강점을 보이는 개발 주제(theme) 4개와 추가적인 지원이 필요한 3개 주제를 선정하였다(MFA, 2013).

〈표 1〉 네덜란드와 뉴질랜드 원조 현황 비교

구분		네덜란드	뉴질랜드
원조예산(백만불, 2017)		4,958.5	449.8
ODA/GNI(%, 2017)		0.60	0.23
CDI Aid 평가결과 (2018)	종합점수	5.6 (5위)	6.1 (4위)
	원조규모	5.753 (7위)	4.411 (16위)
	원조 질	5.396 (9위)	7.833 (1위)

출처: https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeID=3&lang=en 데이터를 바탕으로 저자 작성.

네덜란드가 강점을 갖는 주제는 식량안보, 물, 성생식보건과 권리, 안보 및 법치 4개 주제이며, 여성권리와 성평등, 민간부문 발전과 기후변화를 추가하였다. 네덜란드 정부는 또한, 인도주의 지원과 중저소득국에서의 시민사회 강화를 모니터링 대상으로 추가하고, 총 9개의 주제별로 36개 성과영역을 포함하는 성과체계를 〈표 2〉와 같이 수립하였다(MFA, 2013).

〈표 2〉 네덜란드 정부 원조 성과체계

	주제(theme)	성과 영역(results areas)	SDGs 연계
1	기후	재생에너지	1, 2, 6, 7, 12, 13, 15번
		벌목 근절	
		기후변화 대응 농업	
		물과 기후변화 저항	
		기후변화 외교	
2	식량과 영양 안보	영양 결핍	1, 2, 6, 10, 13번
		농업	
		지속가능성	
		가능한 환경조성	
3	인도주의 지원	위기 대응	1, 2, 3, 5, 6번
		위기 준비태세	
		효과적인 인도지원 체제	
4	민간부문 발전	시장접근성과 지속가능한 무역	1, 5, 8, 9, 10, 12, 17번
		경제제도와 행위자	
		인프라 개발	
		금융분야 발전	
		기업 발전	
5	안보 및 법치	인간 안보	1, 5, 10, 16번
		법치	
		평화와 거버넌스	
		사회 및 경제 재건	
6	성생식 보건과 권리	청소년, 정보와 선택	1, 3, 5, 10, 16번
		보건 용품	
		보건 서비스	
		권리와 존중	
7	시민사회 강화	영향 증대	1, 10, 17번
		시민사회연계	
		포용적 정책 및 실행	
8	물	농업분야의 효율적인 물 사용	1, 6, 9, 13번
		안전한 삼각주와 개선된 강유역 관리	
		WASH	
		네덜란드 물분야 연계	
9	여성권리와 성평등	폭력에서 자유로운 삶의 권리	1, 5, 10, 16번
		권력과 리더십을 행사하는 여성	
		경제적 주체로서 권한을 갖는 여성	
		갈등 이후 사회 형성과 갈등해결 및 방지에서의 여성	

출처: 네덜란드 개발성과 홈페이지(http://www.dutchdevelopmentresults.nl/) 자료를 바탕으로 저자 작성.

네덜란드는 36개 성과영역에 따라 89개의 지표를 관리한다. 예를 들어, 제1주제인 기후의 성과영역 중 하나인 재생에너지의 경우, 재생에너지 접근권을 갖게된 수혜자 수(number of people that have acess to renewable energy)와 연간 감소된 이산화탄소 배출량(CO_2 emissions avoided per year)의 두 개의 지표로 그 성과가 측정된다. 즉, 네덜란드는 9개 개발 주제에 지원을 집중하며, 각 주제별로 하부 성과영역을 두고, 영역별 성과를 측정할 수 있도록 지표들을 선정하여 체계적으로 원조성과를 관리한다.

네덜란드와 동일하게 뉴질랜드 또한 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade)에서 원조를 총괄하여 담당한다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 역시 전략 분석을 통해 몇 개의 지원 목표와 중점지원지역을 선정하여, 원조프로그램의 효과성을 높인다. 뉴질랜드 또한 SDGs 체계에서 선별한 목표들을 중점지원 대상 국가 및 지역에서 추진한다. 뉴질랜드는 원조효과성을 제고하고, 역내 안보 및 정세 안정 등 자국 외교목표 달성 지원을 위해 원조예산을 주변지역에 집중하고 있다. 뉴질랜드는 태평양 도서국가와 동남아시아로 원조의 지역 집중도를 높여 CDI 원조 평가에서도 높은 점수를 얻었다(CDI, 2018).

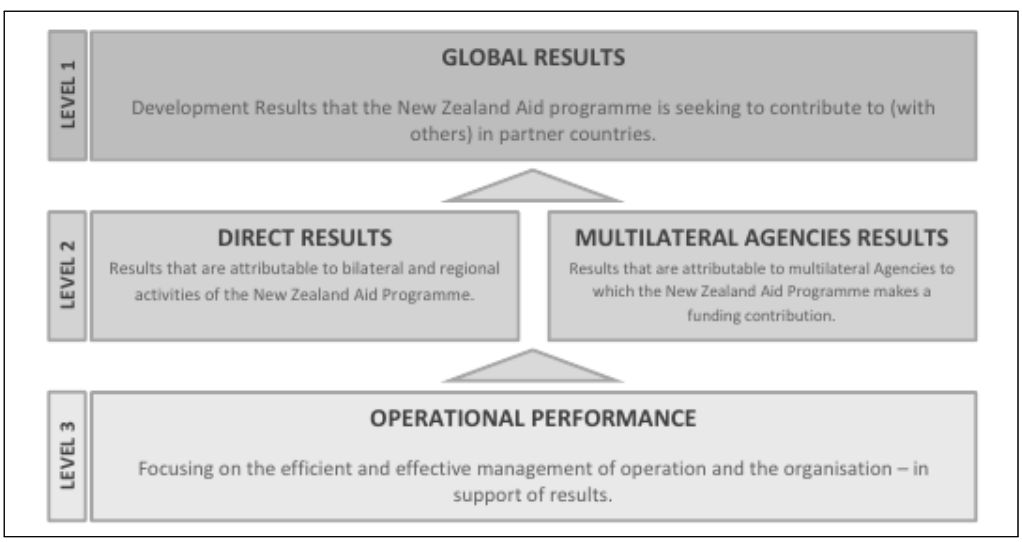
뉴질랜드 원조의 최상위 정책은 전략계획(Strategic Plan 2015-2019)과 우선투자대상(Investment Priorities 2015-2019)이다. 이 두 문서는 2015년부터 2019년까지 5년간 뉴질랜드 정부의 원조 전략, 중점지원분야 및 주제, 대상지역을 설명한다. 상위정책에 따라 뉴질랜드는 원조를 주변국인 아시아태평양지역 특히 도서 개발도상국에 집중한다. 전략계획에 따르면 뉴질랜드 원조의 미션은 '보다 안전하고, 평등하며 번영된 세계를 위해 기여하고 빈곤을 감소하기 위해 개발도상국의 지속가능한 개발을 지원(support sustainable development in developing countries, in order to reduce poverty and to contribute to a more secure, equitable, and prosperous world)'하는 것을 골자로 한다(MFAT, 2015a: 2).

뉴질랜드는 전략, 분야, 사업 3단계에 걸쳐 개발협력 성과관리를 수행한다. 〈그림 4〉는 뉴질랜드 원조의 3단계 성과체계와 지표 구성을 보여준다.

뉴질랜드 성과관리체계의 핵심은 전략적 성과틀(Strategic Results Framework, SRF)이며, SRF는 전략계획의 성과 측정의 기본이 된다. SRF는 위로는 뉴질랜드 정부의 상위 무역, 외교 및 개발협력 전략과 국제적 개발협력 아젠다와 연계되어있고, 아래로는 프로젝트별 성과와 연계된다(OECD, 2017a). SRF는 재생에너지, 농업, 정보통신기술(ICT), 수산업, 관광, 무역과 노동이동성, 경제적 거버넌스, 법과 정의, 보건, 교육, 복원력(resilience), 인도지원의 12개 분야별 지표 및 성과들을 보여준다(MFAT, 2015b).

뉴질랜드는 한편 단계별로 표준성과 지표와 보조지표를 관리한다. 1단계는 글로벌 성과(Global Results)는 약 40여 개의 표준 성과 지표를 포함한다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조의 직접적이고 독립적인 성과가 아니다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조가 다른 공여기관이나 수원국과 함께 기여(contribute)하는 장기 결과(outcome)이다. 글로벌성과지표(global results indicators)의 약 절반가량의 지표는 SDGs 지표에서 선택되었다. 2단계는 직접성과지표(direct results indicators)는 뉴질랜드 원조와 직접 연계되는 성과들을 측정하는 48개 지표로 구성된다. 마지막 3단계는 경영실적으로 뉴질랜드원조프로그램 조직 관리 효과성과 효율성을 측정한다. 26개의 조직관리실적지표는 12개 중점지원분야별로 연계되지 않으며, 다만 개별 프로젝트나 프로그램 관리나 운영이 1, 2단계의 개발성과를 달성하는데 기여한 정도를 측정, 관리한다. 3단계 성과를 위해 수집한 데이터는 책무성 강화나 조직관리에 활용된다(MFAT, 2015b).

〈그림 4〉 뉴질랜드 원조 SRF 지표 구조



출처: OECD, 2017a: 4.

3. 국별 및 주제별 층위

네덜란드와 뉴질랜드는 모두 지원 대상 국가와 주제 또는 분야가 매우 집중되어있다는 특성을 보인다. 네덜란드의 전략적 선택과 집중은 중점지원 분야와 국가 선정에서도 나타난다. 네덜란드 원조예산은 한국 원조의 두 배가 넘지만, 중점지원 대상은 2개 지역과 15개

국가이다. 네덜란드는 상위 전략에서 선정된 9개 주제별 성과를 관리하는 한편, 2개 지역과 15개 국가별 성과 또한 보고한다(OECD, 2017b). 네덜란드 정부는 지원 대상 국가와 지역별로, 전략에서 선정된 9개 주제 중 1-4개의 중점 지원 주제를 선정하였다. 〈표 3〉은 네덜란드의 지원지역별 중점지원주제를 보여준다. 인도주의 지원은 개발협력과는 성격이 다른 바, 포함되지 않으며, 중저소득국에만 지원하는 시민사회 강화도 국별프로그램에는 포함되지 않음이 나타난다. 주요 지원은 네덜란드 정부가 강점이 있다고 선정한 4개 주제와 여성권리 및 성평등에 집중되어 있음이 드러난다. 이러한 선택과 집중을 통해 네덜란드는 자체 원조가 달성하거나 달성에 기여하는 분야와 기여도를 정확히 분석하여, 학습과 개선, 책무성 강화를 통해 원조 프로그램의 효과성을 높인다.

네덜란드는 중점지원국가별로 전략계획(Multi Annual Strategic Plan, MASP)을 수립하고, 그에 따라 원조를 수행한다(MFA, 2013). MASP는 지원 국가별 개발협력 현황과 각 해당 국가별 지원주제에 대한 분석을 포함하며, 분석에 기초한 지원계획을 예산계획과 함께 보여주어 원조의 예측 가능성을 높인다. 네덜란드는 각 국별로 중점지원주제별 주요 성과를 연도별로 정리하여 공유한다.

뉴질랜드 원조 또한 높은 지역 집중도를 보인다. 앞서 서술한 바와 같이 뉴질랜드 원조의 76.5%는 태평양 도서국가 12국과 동남아시아 3국에 대한 국별, 지역별 프로그램에 집중된다(MFAT, 2015a). 뉴질랜드는 아프리카, 중남미 등 타 지역에서는 공동협력이나 다자원조를 수행하여 자국 원조의 영향력(impact)을 증대한다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 중점지원분야에 대해 지원목표, 세부지원분야, 지원방식, 세부지표를 정리하여 보여주며, 앞서 서술한 바와 같이 연도별로 성과를 모니터링하여 결과를 시민과 의회에 보고한다(MFAT, 2015a).

2018년 뉴질랜드 정부는 핵심 지원 지역인 태평양지역 SRF를 개발, 확정했다. 새로운 지역 SRF는 SDGs의 5P(People, Prosperity, Peace, Planet, Partnership)에 따라, 글로벌 성과, 직접성과, 조직실적의 3단계로 구분한 지표들로 구성된다(MFAT, 2018). 그러나, 네덜란드와 달리 뉴질랜드는 국별프로그램의 구체적인 성과체계가 현재 확인되지 않는다. 이는 뉴질랜드 정부의 정책 변화 때문으로 추정되는데, 현재 뉴질랜드 정부는 외교, 무역, 개발정책을 통합하는 국별이나 지역별 성과틀을 개발 중이다. 2018년부터 새롭게 도입된 태평양 지역 SRF의 운영성과와 정부의 새로운 통합 정책의 방향성이 향후 뉴질랜드의 국별, 지역별 성과 관리 방안을 결정하게 될 것으로 예상된다.

〈표 3〉 네덜란드 중점 지원 주제와 국별프로그램 연계

국별 중점 지원 주제	기후	식량과 영양 안보	인도주의 지원	민간부문발전	안보와 법치	성생식 보건과 권리	시민사회강화	물	여성권리 및 성평등
아프가니스탄					○				○
방글라데시		○				○		○	○
베냉		○				○		○	
브룬디		○			○	○			
에티오피아		○			○	○			○
가나		○		○		○		○	
Great Lake Region*	○	○			○	○		○	
Horn of Africa**					○				
인도네시아		○			○			○	
예멘					○	○		○	○
케냐		○			○			○	
말리		○			○	○		○	
모잠비크		○				○		○	○
우간다		○			○				
팔레스타인		○			○			○	
르완다		○			○			○	○
남수단		○			○			○	

* Great Lake Region: 빅토리아호수를 포함하는 아프리카의 대호수를 둘러싼 지역으로 네덜란드정부는 브룬디, 콩고민주주의공화국, 르완다, 우간다 4개국에 대해 통합지원을 실시한다.

** Horn of Africa: 아덴만 남쪽과 홍해 남서쪽에 면한 동아프리카의 반도지역으로 네덜란드정부는 수단, 남수단, 지부티, 에리트리아, 에티오피아, 소말리아, 소말리랜드에 대한 지원을 실시한다.

출처: 네덜란드 개발성과 홈페이지(http://www.dutchdevelopmentresults.nl/) 자료를 바탕으로 저자 작성.

4. 개별 사업 층위

네덜란드와 뉴질랜드는 공통적으로 국제기구나 타공여기관과의 공동프로그램에 참여하거나 기금을 지원하는 방식으로 사업을 추진하여 실제 집행의 부담을 덜고, 개발협력 성과측정과 목표달성 여부에 집중한다. 네덜란드 정부의 개발성과 홈페이지는 직접 수행하는 프로젝트나 프로그램 성과에 대해서는 상세 정보를 제공하지 않으며, 제2단계인 국별, 주제별 성과 정보 제공과 관리에 집중하고 있는 것으로 나타난다. 네덜란드 정부는 성과정보는 국별, 주제별로

포괄적으로 관리하는 대신, 프로젝트나 프로그램별 사업 정보는 정보투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI) 기준에 따라 별도로 관리한다. 네덜란드 정부는 OECD 회원국 중 최초로 원조정보투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI) 기준에 따른 정보공개를 실시하였고, 현재는 IATI 기준에 따라 사업 정보를 제공하는 별도의 웹사이트를 구축, 운영하며,[2] 원조사업 정보 공개 확대를 위해 지속적으로 노력하고 있다(OECD, 2016).

즉, 네덜란드 외교부는 개별 프로젝트나 프로그램의 성과를 직접적으로 관리하기보다는 적정 사업 선정과 기획, 개발협력 관련 담론 분석과 정책 수립, 성과관리 및 평가에 집중하는 것으로 보인다. 네덜란드의 MASP는 해당기관에 지원할 프로그램이나 프로젝트의 개요와 목표를 포함하여 원조의 예측 가능성과 일관성을 높인다. 즉, 상위 전략과 정책에 따라 개별 프로젝트나 프로그램의 사업목표가 연계되도록 주의한다. 그러나, 선정된 프로젝트나 프로그램의 개별 성과관리는 네덜란드 외교부의 가이드라인에 따라서 사업을 실제 수행하는 기관이 담당한다.

뉴질랜드 또한 앞서 서술한 바와 같이 동남아시아나 태평양 지역을 제외한 지역에서의 원조는 다자원조나 공동협력을 선택하여 행정 부담을 줄이고 효과성을 제고한다. 한편, 뉴질랜드는 네덜란드와 달리 개별 프로젝트 성과관리를 위한 상세한 탬플렛(template)과 도구를 제공하며, 효과적인 관리를 위한 학습과 훈련도 지속적으로 수행하고 있다(OECD, 2017a). 뉴질랜드는 실시간 학습과 적극적인 프로젝트 관리를 위해서 자체평가 보고서 활용을 권장한다. 자체평가보고서 초안은 실적토론(performance discussion)을 통해 주요 이해관계자가 모여 성과와 교훈에 대해 토론하는 상호학습 자료로 활용된다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 외교통상부의 성과관리팀은 평가팀과 긴밀히 협력하여 지식과 성과(knowledge and results) 전략을 공유한다.

2) https://openaid.nl에서 IATI 기준에 따른 네덜란드 개발협력 원조 사업 정보를 확인할 수 있다.

Ⅳ. 결론

1. 분석 결과

본 연구는 네덜란드와 뉴질랜드의 개발협력 성과관리 체계를 3단계로 나누어 비교분석 했다. 뉴질랜드와 네덜란드는 원조의 규모나 중점 지원 국가, 분야 등이 모두 상이하였으나, 성과관리 체계 측면에서는 많은 유사점을 보였다. 첫째로 두 국가 모두 매우 직관적이며 단순하지만 체계적인 성과관리체계를 운영하고 있다. 두 국가 모두 원조의 상위목표를 국제개발목표인 SDGs와 연동하고, 가능한 경우, SDGs 세부 지표를 성과 지표로 활용하고 있다. 따라서 두 국가 모두 별도로 지표를 개발하고, 관리함에 따라서 수반될 수 있는 행정부담과 비용상승의 부담을 줄일 수 있다. 또한, 국제적 합의에 따른 지표 활용을 통해 타공여국 등과의 국제적 협력을 통한 원조효과성 증대 가능성을 높이고 있다.

두 번째로 각자의 한계는 있었으나, 두 국가 모두 지원의 집중도 증대를 통한 성과관리를 추진하고 있다. 두 국가 모두 중점 지원 분야와 국가를 제한하여, 소규모 다지원으로 인한 효과성 저하 및 과도한 이전 비용과 행정력 낭비를 지양하고 있었다. 특히, SDGs 등 국제개발목표를 성과지표로 차용하기 위해서는 특정 개발 분야나 국가에서 유의미한 변화를 가져올 수 있을 정도의 대규모 지원이 필요하다. 소규모 원조의 경우, 국가 차원의 유의미한 변화의 기여도 측정에 한계가 있으므로, 별도로 성과를 관리해야 하는 부담을 갖게 된다. 두 국가는 모두 이러한 불필요한 행정 부담을 지양하고 공동사업을 확대하고 사업규모를 늘려 성과 데이터 수집 및 관리를 위한 행정 낭비요소를 줄이고 있었다.

한편, 본 연구는 양 국가에서 모두 개발협력 업무의 특성을 반영하며 성과관리에 어려움이 있음이 확인하였다. 뉴질랜드와 네덜란드 모두 개발협력 활동 전체를 통합하는 비전이나 목표의 달성정도를 측정할 전략 목표 준위에서의 단일 통합 지표를 제시하지 못하고 있다. 이는 다양한 분야와 지역을 아우르는 개발협력 업무의 특성상 당연한 결과라고도 하겠다. 네덜란드와 뉴질랜드 모두 지원 분야와 주제를 줄이려고 노력하였으나, 여전히 보건부터 기후변화, 거버넌스와 같이 하나의 지표로는 대표될 수 없는 서로 상이한 다분야에 걸쳐 지원을 수행하고 있다. 네덜란드의 경우, 국별 지원 주제를 한정하며 통합적인 성과관리를 위한 노력을 기울였음에도 국별 활동의 총합이 전체 네덜란드 원조의 성과로 직접적으로 연계되지는 않는다. OECD 통계에 따르면, 네덜란드 원조의 70%는 지역별 구분이 불가능한

것으로, 78%는 소득그룹별 구분이 불가능한 것으로 보고되었다.[3] 따라서, 네덜란드 정부의 중점 지원 국별 성과보고서는 결국 전체 원조예산의 약 30%만을 반영하는 결과이다. 따라서 개발협력에서의 성과관리는 이러한 다층성과 다면성을 고려하여 개선되어야 할 것이다.

OECD(2016)는 공여국들의 성과 데이터 주요 활용 영역이 공여국 납세자에 대한 책무성이었으며, 개도국 파트너기관과 성과결과를 논의하거나 개도국에 대한 책무성을 언급하는 공여국은 거의 없었다고 지적한 바 있다. 성과중심관리는 원조 효과성을 제고하기 위한 방안으로 제시되었으며, 원칙적으로 각 개발도상국 정부가 준비하는 성과관리체계를 활용하도록 권고되었다. 그러나, 본 연구의 사례인 뉴질랜드와 네덜란드 또한 모두 수원국의 데이터 활용이나 수원국과의 성과개선 방안에 대한 고려가 성과관리체계에 중요성을 갖고 반영되어 있지는 못하다는 점을 확인하였다. 따라서 각 공여국의 성과관리체계는 수원국에 대한 책무성을 실질적으로 반영할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

2. 제언

개발협력사업은 다양한 이해관계자, 개도국 사업 추진상의 한계, 개발협력 성과논리 자체의 특징 등으로 인해서 공공기관의 타 업무에 비해 성과관리 자체가 복잡하고 비용도 많이 소요된다(Mayne, 2007a). 이러한 복잡성과 어려움으로 인해 성과관리는 자칫 잘못하면 효과성을 저해하는 역효과를 초래할 수도 있으며(Barder, 2012), 어려운 사업이나 혁신을 회피할 가능성을 높인다(Natsios, 2010). 업무를 정확히 반영하도록 성과가 명확히 정의되고, 기존의 업무절차와 통합되지 않는다면 성과관리는 또 하나의 행정절차로 덧붙여져(add-on), 결과적으로 원조기관의 행정부담만 증가되고 실질적인 사업 효과성 오히려 저해할 가능성이 높다(Holzapfel, 2016). 성공적인 성과관리를 위해서는 무엇보다도 개발협력 특성을 반영한 정확한 성과논리에 따른 성과 정의, SMART 원칙[4]에 따른 직관적이고 단순하지만 체계적인 성과 틀 수립 및 운영이 필요하다(Mayne, 2007b).

네덜란드와 뉴질랜드에 대한 분석 결과는 효과적인 개발협력 성과관리를 위한 몇 가지 시사점을 보여준다. 첫째, 국별 또는 주제별 개발협력사업 성과 전체에 대한 종합적 관리의 필요성이다. 두 국가는 모두 수원국별 또는 개발협력 주제나 분야별로 종합적인 성과관리체계를 운영하고 있음을 확인했다. 모든 주제나 국가를 아우르는 최상위 단계의 목표는 부재하나, 두

3) http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm
4) Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely의 머릿 글자로 만들어진 조어이다.

국가가 활동하는 주요 수원국이나 지원하는 주요 분야 또는 주제별로 성과를 관리하여 지원의 효과성을 증대하고 있다. 반면 우리나라의 경우, 다양한 기관들이 원조를 추진하고 있으나, 각각의 기관들이 종합적으로 특정 수원국에서 또는 특정 분야에서 어떠한 성과를 도출하고 있는지에 대한 체계적인 성과관리는 부재하다. 따라서, 우리 원조 효과성 증대를 위해서라도 각 국별 또는 중점 지원 분야나 주제별 종합적인 성과 관리를 제안한다.

종합적 성과관리를 위해서는 정교한 지표와 목표치의 관리가 필요하다. 네덜란드나 뉴질랜드는 모두 성과지표의 개수를 관리가능하게 조절하여 지표 측정과 관리가 또 다른 업무가 되지 않도록 하고 있다. 또한, 두 국가 모두 우리보다 더 많은 원조를 더 적은 수에 국가에 집중하고 있음에도 새로운 지표를 개발하기 보다는 국제적으로 합의된 지표를 활용하여 행정부담을 줄이고, 타 공여기관과의 연계 시 확장성을 강화하고 있다. 특히, 개발도상국에서 적절한 데이터 수집과 관리가 어려우며, 개발목표는 한 기관이 아닌 여러 기관과 단체들의 협력을 통해 달성이 가능하다. 따라서, 향후 효과적인 개발협력의 성과관리를 위해서는 국제적인 목표체계와 지표, 목표치를 면밀히 검토하여 관리가능한 규모의 적정한 지표들을 선별하여 활용하는 것이 바람직하다.

개발협력 성과관리 성공사례에서 또 다른 중요요인은 역량 강화이다. 성공적인 성과관리는 쉽게 달성하기 어려운 과제이다. OECD(2016)는 환경의 복잡성, 다양한 이해관계자, 높은 위험, 복잡한 성과체계 등이 개발협력 성과관리를 더욱 어렵게 한다고 분석하고 있다. 따라서, 성공적인 성과관리를 위해서는 효과적인 시스템 구축과 인적 역량 강화가 중요하다. 뉴질랜드는 효과적인 성과관리를 위해 끊임없이 담당자들에게 교육을 제공하고 있음을 확인했다. 네덜란드 또한 효과적인 성과관리를 위해 성과관리를 위한 전용 웹사이트를 구축하고, 시스템을 개편했다. 즉, 성공적인 성과관리를 위해서는 우선적으로 효과적으로 데이터를 수집, 분석, 관리할 수 있는 시스템 및 인적 역량 강화가 필요하다.

〈참고 문헌〉

박수영, 고요한. (2014). *개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리 원조에 대한 시사점 고찰*. 성남: 한국국제협력단.

Barder, O. (2012). What are the results agenda? Retrieved from http://www.owen.org/blog/5228

Binnendijk, A. (2000). Results based management in the development co-operation agencies: A review of experiences. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/31950852.pdf

CGD [Center for Global Development]. (2018). Commitment to development index 2018. https://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index- 2018-english.pdf

Holzapfel, S. (2016). Boosteing or hindering aid effectiveness? An assessment of systems for measuring donor agency results. *Public Administration and Development, 36*(1), 3-19.

Mayne, J. (2007a). Challenges and lessons in implementing results-based management. Evaluation, 13(1), 87-109.

Mayne, J. (2007b). Best practices in results-based management: A review of experience. Retrieved from https://cop-mfdr.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE00516AA5.nsf/0/92A8DA95E6556A1A482576AF0029BB29/$file/john_mayne_un_1.pdf

MFA [Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands]. (2013). A new agenda for aid, trade and investment. Retrieved from https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2013/04/05/a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment/summary-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment-april-2013.pdf

MFAT [New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade]. (2015a). New Zealand aid programme strategic plan 2015-2019. Retrieved from https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/New-Zealand-Aid-Programme-Strategic-Plan-2015-19.pdf

MFAT. (2015b). New Zealand aid programme strategic plan 2015~19. Retrieved from https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-Aid-Investment- Priorities-2016-19.pdf

MFAT. (2018). Pacific and development group strategic results framework (SRF). Retrieved from https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-MFAT-PDG-Strategic-Results-Framework-A3-2018-20.pdf

Morra-Imas, L. G., & Rist, R. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank.

Natsios, A. (2010). The clash of the counter-bureaucracy and development. Retrieved from https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424271_file_Natsios_Counterbureaucracy.pdf

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (1997). In search of results: Performance management practices. Retrieved from https://www.oecd.org/sweden/36144694.pdf

OECD. (2010). Glossary of key terms in evaluation and results based management. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf

OECD. (2016). Results-based decision making in development co-operation: Effective results frameworks-drivers and users of results information. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Effective_Results_Frameworks_Drivers_and_Users_of_Results_Information.pdf

OECD. (2017a). Case studies of results-based management by providers: New Zealand. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-new-zealand.pdf

OECD. (2017b). Case studies of results-based management by providers: The Netherlands. Retrieved from https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-netherlands.pdf

OECD. (2017c). OECD development co-operation peer review: The Netherlands 2017. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/oecd-development-co-operation-peer-reviews-the-netherlands-2017-9789264278363-en.htm

Vahamaki, J., Martin, S., & Joakim, M. (2011). Review: Results based management in development cooperation. Riksbankens Jubileumsfond. Retrieved from https://www.sida.se/globalassets/global/rbm-review-120105-final.pdf

Zwart, R. (2017). Strengthening the results chain: Synthesis of case studies of results-based management by providers. OECD Development Policy Papers No. 7. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/544032a1-en.pdf?expires=1559086810&id=id&accname=guest&checksum=8007D560E6EFB927584E9D01BBEAFC23

논문 접수일: 2019.6. 3.
수정논문 접수일: 2019.6.25.
게재 확정일: 2019.6.25.

A Comparative Analysis of Development Cooperation Results-based Management System: The Case of the Netherlands and New Zealand

Sooyoung Park (KOICA)

Abstract

This study compares and analyzes the development results-based management system of the two donor countries, the Netherlands and New Zealand. Both countries comprehensively manage their development results in three layers; the strategic, country and thematic, and the project level to increase effectiveness and strengthen accountability of their aid. The study found out that partly due to the complexity of development aid neither of them come up with a comprehensive indicators for strategic level. Both countries failed to meet the recommendations on using data the systems of their partner countries. This study arges that for successful management for results, donors should establish a systematic and efficient system and have capable human resources.

Key words: Development Results, Results-based Management, Managing for Results, Results Chain, Sustainable Development Goals

OECD DAC 개발재원 관련 논의에 따른 공여국 대응 전략: 개발금융기관(DFIs)을 중심으로

오수현 (전 KOICA 연구원)

요 약

본 원고는 Organization for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee(이하 OECD DAC)이 개발재원을 위한 민간부문과의 파트너십을 중심으로 최근 주도해온 논의들을 요약정리하고, 이에 대응하는 공여국의 제도 변화를 개발금융기관(Development Finance Institutions, 이하 DFIs)를 중심으로 살펴보고자 한다. 원고의 목적은 OECD DAC이 지난 3~4년간 여러 층위의 논의들을 '개발재원을 위한 민간부문 파트너십'과 관련하여 정리함으로써 우리나라 개발협력분야 독자들의 해당 논의에 대한 이해를 돕는 것과 공여국이 어떻게 개발금융기관(DFIs)을 활용하여 이에 대응하고자 했는지 그 움직임을 포착하는 것에 있다. 본 원고에서는 OECD DAC 논의를 △혼합금융, △임팩트투자, △민간금융수단(Private Sector Instrument, 이하 PSI)을 통한 Official Development Assistance(이하 ODA) 계상, △ODA를 촉매제로 하는 민간재원 동원액 보고 순으로 정리하였으며, 미국, 캐나다, 영국, 덴마크의 개발금융기관(DFIs) 활용 사례를 개발금융기관의 신설과 기존 외교부 혹은 원조기관의 개발재원 관련 업무 위임 측면에서 검토하였다.

주제어 : OECD DAC, 혼합금융, 임팩트투자, 민간재원동원, 개발금융기관(DFIs)

Corresponding author: Suhyon Oh (suhyon.oh@gmail.com)

ⓒ Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Ⅰ. 서론

개발협력(development cooperation)은 UN이나 Organization for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee(OECD DAC) 등 국제사회를 중심으로 하는 논의 동향과 관련 지형이 빠르게 변화하는 분야이다. 특히, 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 전후기점으로 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 글로벌 목표 달성을 위한 공여국들의 참여를 이끌어내기 위해 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 포함한 공적개발자금(Official Development Finance, 이하 ODF) 관련 논의를 여러 층위에서 주도하였다. 이는 근본적으로는 SDGs 달성을 위한 이행수단으로서 절대적 금액의 재원이 중요하다는 공통된 합의에 의한 것으로, 해당 논의들은 크게 공적개발자금을 개발도상국에 거점을 둔 민간 기업에 투자하거나 또는 공적자금을 촉매제로 활용하여 민간 재원을 개발도상국에 유인하는 것으로 설명될 수 있다. 이와 같은 동향에 선제적으로 대응하기 위해서, OECD DAC 공여국들은 위의 역할을 수행할 수 있는 기관을 설립하거나 혹은 기관 간 권한을 위임하는 구조적 변화를 모색하는 양상을 보여 왔다.

이와 관련한 국내 선행연구들을 살펴보면, OECD DAC 논의와 관련하여 전체 흐름을 정리한 최신 연구는 2016년까지 현황을 제시하거나 (박수영·오수현, 2015; 오수현·이성진, 2016; 조한슬, 2016), 최신 논의라 할지라도 일부 논의만을 다루고 있었다(오수현·이인호, 2018). 그러나, OECD DAC은 최근까지도 관련 논의를 활발하게 진행하고 있는 바, 최신 논의를 포함하면서도 전반적으로 OECD DAC 논의를 살펴보는 데 있어 의의가 있을 것이라고 판단하여 본 논문을 작성하게 되었다. 또한, 여러 공여국의 개발금융기관 관련 최신 동향 역시 수출입은행(조성기, 2018; 조은진, 2019)에서 개별 국가 수준에서 동향을 소개한 적은 있으나, 여러 국가의 현황을 동시에 살펴봄으로써 최근 공여국의 전략적 방향성을 읽어내려는 시도를 했다는 점에서 동 논문은 의미가 있을 것으로 보인다.

따라서 이 원고는 이러한 변화가 주목할 만한 것이라는 전제 하에 OECD DAC이 최근 3~4년간 주도해온 관련 논의들을 정리하고, 이에 따른 공여국의 대응을 조직 변화 차원에서 간단히 설명하고자 한다. 원고의 목적은 OECD DAC의 여러 층위의 논의들을 개발재원과 민간 관련 파트너십을 중심으로 정리하는 데 있으며, 이에 대한 공여국의 움직임을 포착하는 것에 있다. 본 원고에서는 OECD DAC 논의를 혼합금융, 임팩트투자, Private Sector Ins-

trument(이하 PSI)를 통한 ODA계상, ODA를 촉매제로 하는 민간재원동원액 보고 순으로 정리하였으며, 이에 대한 공여국의 대응 현황을 조사하기 위해 미국, 캐나다, 영국, 덴마크 등 4개 국가의 개발금융기관 관련 사례를 살펴보았다.

Ⅱ. OECD DAC 논의 동향: 개발재원을 위한 민간부문 파트너십

이번 장에서는 개발재원 마련과 관련한 OECD DAC 논의동향을 크게 네 가지(△혼합금융; △임팩트투자; △민간금융수단의 ODA계상; △민간재원동원액 보고)로 정리한다. 이 원고에서 다루고자 하는 네 가지 논의 동향은 크게 지속가능한 개발을 목적으로 '개발도상국에 거점을 둔 민간기업'에 투자하는 것과 '민간재원을 유인'하기 위해 ODA를 촉매제로 활용하는 것에 대한 것으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 '민간'기업을 투자를 받는 대상 즉, 피투자자로 간주하는 것이며, 후자에서 언급하는 '민간'은 재원을 공급하는 투자자로 보는 것을 의미한다. OECD DAC이 관련 논의를 위와 같이 구분하는 것은 아니나, 민관협력(Public Private Partnership), 민간파트너십(Private Partnership), 민간재원(Private Finance), 민간부문 개발(Private Sector Development), 민간금융수단(PSI) 등 민간과 관련된 무수한 개념과 논의들이 제시되면서, 여기서 말하는 '민간'이 정확히 무엇을 의미하는지 이번 논의 동향을 정리하면서 명확히 안내할 필요가 있다고 판단하였다.

따라서, 오수현(2015)에서 소개한 '유엔 지속가능 발전 재원조달에 관한 정부 간 전문위원회(the UN Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, 이하 ICESDF)'의 개발재원 관련 민간부문 파트너십 카테고리를 활용하고자 한다. ICESDF에서는 크게 개발재원과 관련한 '민간'부문의 영역을 1. 개발을 위한 민간부문 투자와 2. 개발을 위한 민간부문재원으로 구분한다(〈표 1〉 참조).

전자는 민간 투자를 촉진하는 '파트너십'으로서 공여국, 민간기업, 금융투자자 등이 개발을 목적으로 민간부문 활동에 참여하는 경우를 말한다. 여기에서는 혼합금융(Blended Finance)과 임팩트투자(Social Impact Investing) 논의 동향에 대해서 설명하고자 한다.

후자는 공적자원을 촉매제로 활용하여 금융수단을 통해 민간재원 동원을 목적으로 하는 파트너십 형태를 의미한다. 그 파트너십의 유형으로 혼합금융이나 임팩트투자가 포함될 수

있지만, 여기에서는 ODA를 제공하는 공여국이 ODA를 촉매제로 활용하고자 하는 노력을 기준으로 논의 동향을 분류하였다. 따라서, 공여국의 개발금융기관(Development Finance Institutions, 이하 DFIs)이 대출, 보증, 지분투자와 같은 민간금융수단(PSI)를 통해 개발도상국 민간기업에 지원하는 공적 자금의 일부를 ODA로 계상하자는 논의와 그러한 공적자금의 투입을 통해 동원한 민간재원액을 보고하는 논의에 대해 설명하고자 한다.

〈표 1〉 개발재원 관련 민간부문 파트너십

1. 개발을 위한 민간부문 투자 (private sector investment for development)	2. 개발을 위한 민간부문 재원 (private sector finance for development)
국제개발파트너가 개발목적으로 (국제)민간부문 활동에 참여하는 경우	ODA를 활용하여 민간부문 재원을 레버지링하는 경우

출처: 오수현(2015).

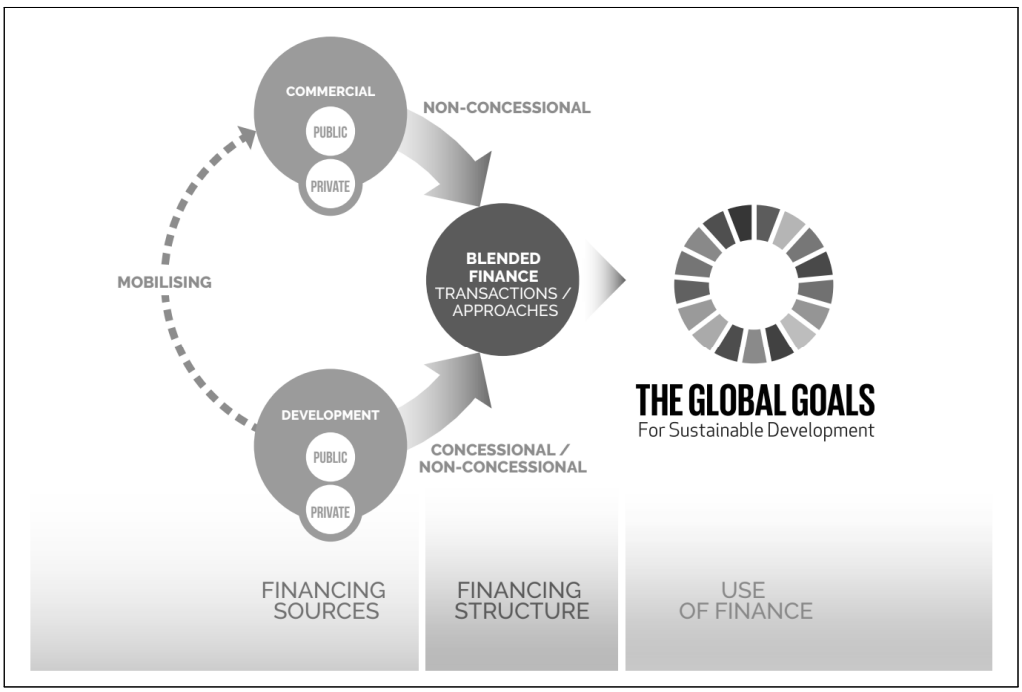
ODA, Official Development Assistance.

1. 혼합금융(Blended Finance)

OECD는 지속가능한 개발을 위한 주요 재원으로서 혼합금융, 임팩트투자, 기후재원을 제시하고 있으며, 이를 통한 재원 동원과 개발 영향의 극대화를 위한 정책 방향을 제시하는 역할을 하고자 한다. OECD 개발협력국장 또한, 2019년 2월에 열린 최근 OECD DAC 고위관리회의(Senior Level Meeting, 이하 SLM)에서 혼합금융 및 임팩트투자의 활성화 필요성을 언급한 바 있다(고재명, 2019).

OECD DAC은 기관 홈페이지에 혼합금융(Blended Finance)을 "개발도상국이 지속가능 발전으로 나아가기 위한 추가적 재원동원을 목적으로 하는 개발재원의 전략적 활용(the strategic use of development finance for the mobilisation of additional finance towards sustainable development in developing countries)"으로 정의하고 있다. 뿐만 아니라, 홈페이지 내에 'OECD 혼합금융원칙(Blended Finance Principles)'도 함께 소개하고 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 혼합금융의 정의



출처: OECD(2018b).

OECD DAC이 혼합금융(Blended Finance)에 대한 개념을 처음 소개한 자리는 2014년에는 세계경제포럼(WEF)과 OECD가 공동으로 주최한 '개발재원 리디자이닝 이니셔티브(Redesigning Development Finance Initiative)'에서였다. 뿐만 아니라 앞에서 언급한 바와 같이 OECD DAC은 2017년 11월에 열린 고위급포럼(High Level Forum, 이하 HLF)에서 지속가능개발을 위한 '혼합금융 5대 원칙(Blended Finance Principle)'을 채택함으로써, 혼합금융의 원칙과 가이드라인을 제시하는 기관으로서의 정체성을 확립하였다(〈표 2〉 참조).

혼합금융원칙을 하나씩 살펴보자면, 첫 번째 원칙은 개발목적성에 대한 것이다. OECD DAC 회원국의 혼합금융 지원은 개발도상국의 사회·환경·경제적 지속가능개발에 기여하고자 하는 기관, 주로 개발금융기관(DFIs)의 설립목적에 부합해야 한다는 것이다. 이는 혼합금융에 공적재원을 투입하는 데 있어 추구하는 개발목적과 기대효과를 명확히 정의할 필요가 있으며, 기업지배구조, 환경사회적 기준, 책임 있는 기업 관행 등을 이행할 것을 전제로 한다. 둘째로는, 혼합금융은 민간재원 동원을 목적으로 설계되어야 한다는 것이다. 혼합금융 구조 내에서 공적재원의 역할은 민간재원 확보가 불가능한 영역에 투자함으로써 추가성(additionality)을

확보하고, 개발성과를 담보하는 거래에 민간재원의 참여를 촉진하는 데 있다. 뿐만 아니라, 양허성을 최소한으로 유지하여 시장 실패를 보완하는 동시에 왜곡을 방지해야 하며, 시장 성숙 단계에서는 공적재원의 역할을 적절히 축소하고, 상업적 재원의 지속가능성이 보장되도록 설계할 필요가 있다. 셋째로는, 지역적 상황에 맞는 혼합금융을 실행하는 것으로, 지역의 개발수요 및 우선순위를 확인하고, 지역 금융시장이 발전할 수 있는 접근방식을 취해야 한다. 네 번째로는, 효과적인 파트너십으로서 민간 투자자의 동기를 적절히 활용하되, 개발금융기관이 갖추어야 하는 기준을 타협하는 방향은 지양해야 한다는 것이다. 마지막으로는, 투명성 및 결과에 대한 모니터링에 대한 것으로서 혼합금융은 재무적 수익과 개발 성과 모두를 측정 및 보고할 수 있는 성과 프레임워크를 토대로 모니터링되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 데이터 수집 및 보고와 모니터링을 위한 적정한 자원이 배분되어야 하며, 혼합금융의 실행 및 결과에 대해 이해관계자에게 투명하게 정보를 공개함으로써 투명성과 책무성을 담보해야 함을 설명하고 있다(김잔디, 2019b).

〈표 2〉 OECD 혼합금융 5대 원칙

원칙 1	개발을 목적으로 혼합금융을 사용한다. Anchor blended finance use to a development rationale.
원칙 2	상업적 재원 동원 증대를 위해 혼합금융을 설계한다. Design blended finance to increase the mobilisation of commercial finance.
원칙 3	지역적 상황에 맞는 혼합금융을 맞춘다. Tailor blended finance to local context.
원칙 4	혼합금융을 위한 효과적 협력에 초점을 맞춘다. Focus on effective partnering for blended finance.
원칙 5	투명성과 성과를 목적으로 혼합금융을 모니터링한다. Monitor blended finance for transparency and results.

출처: OECD(2018a).

이와 같이 OECD DAC은 혼합금융에 대한 정의 및 원칙을 제시함으로써 혼합금융 논의를 주도하고 있으며, 원칙 실행을 위한 가이드라인을 마련 중에 있다. 또한, 2015년을 시작으로 매년 DAC 회원국들을 초청하여 '혼합금융워크숍(Blended Finance Workshop)'을 개최하고 있다(김잔디, 2019c). OECD는 지속적인 워크숍을 통해 회원국에게 혼합금융의 중요성에 대해 알리는 동시에 회원국 간의 우수사례[5]를 공유하고, 파트너십의 기회를 모색하는 자리를 제공함으로써 지속가능개발목표 달성을 위한 도구로서의 혼합금융을 적극 홍보하고 있다.

5) 미국의 보증사례, EU의 혼합금융 사례, 영국의 개발성과연계채권 사례 등을 들 수 있음.

2. 임팩트투자(Social Impact Investing)

혼합금융과 함께 OECD가 지속가능한 개발을 위한 재원 마련 도구로서 제시하는 것이 임팩트투자(Impact Investing)[6]이다. 임팩트투자란 '긍정적이고 측정 가능한 사회·환경적 성과와 재무적 수익을 함께 달성하도록 고안된 비즈니스에 대한 공공, 민간, 자선기금의 투자'로 정의할 수 있다(김정남 외, 2018). 임팩트투자라는 용어는 2007년 록펠러재단(Rockefeller Foundation)이 주최한 미팅에서 처음 사용된 후 널리 확대된 것으로 알려져 있으며, OECD에서는 소셜임팩트투자(Social Impact Investing)라는 용어를 사용한다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 임팩트투자의 특징 요소

특징	속성
1. 사회적 목표영역	불평등, 빈곤, 교육, 장애, 보건, 주거, 실업 등과 같은 주요 사회 영역
2. 수혜자 맥락	사회적 인구, 지역 및 소득 기준 위험에 노출된 인구
3. 제품/서비스	100% 공공 혹은 민간에 해당하지 않는 제품과 서비스
4. 수행기관	의무적 보고, 외부 인증 혹은 라벨 또는 법적 구속력이 있는 통제
5. 사회영향측정	공식적 평가
6. 투자의도	의무적 보고 혹은 법적 구속력이 있는 통제
7. 기대수익	자본이익 혹은 수익 → 위험조정 시장수익률

출처: OECD(2015).

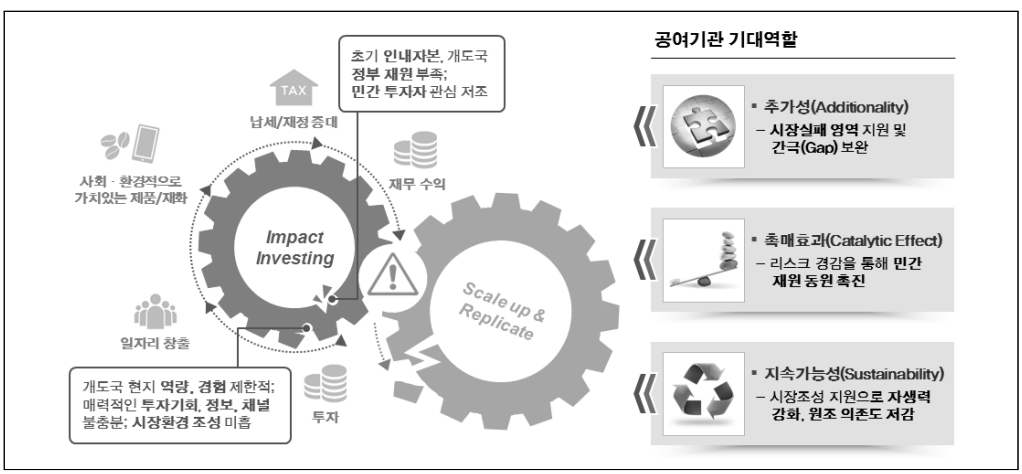
OECD가 2019년 발표한 보고서 '소셜임팩트투자 2019(Social Impact Invesment 2019)'에 의하면, 임팩트투자 시장은 최근 10년 동안 급속도로 성장하였다. 구체적으로 1997년 임팩트투자기관의 수는 50개 미만이었던 반면, 2017년에는 230개에 이르렀다. 뿐만 아니라, 글로벌 임팩트투자 규모 2012년 80억 달러에서 2017년에는 259억 달러로 꾸준히 증가하였고, 향후에도 증가추세를 보일 것으로 예상된다(GIIN, 2018).

임팩트투자 시장구조에 있어 자금을 공급하는 주체는 공적 영역에서는 정부, 다자개발은행(Multilateral Development Banks, 이하 MDBs), 개발금융기관(DFIs)을 들 수 있으며, 민간에서는 자선재단, 기관투자자, 패밀리오피스(family office)[7] 및 고액자산가(High Net

6) OECD에서는 사회적영향투자(Social Impact Investing)이라는 표현을 사용하고 있으나, 일반적으로는 임팩트투자(Impact Investing)라는 용어가 더욱 널리 사용되고 있음을 감안하여 이 원고에서는 임팩트투자라고 표기한다.
7) 고액자산가가 자기 자산 운용을 목적으로 설립한 가족 소유의 기관.

Worth Individuals, 이하 HNWI) 등이 있다. 한편, 임팩트투자 자금의 수요자 측면에서는 사회적 기업, 벤처 및 스타트업, 비영리조직 등을 들 수 있다. 더불어, 임팩트투자의 등장과 함께 두각을 나타내기 시작한 주체가 바로 중개기관(intermediaries)이다. 중개기관의 역할은 크게 자금 중개와 역량 강화 지원으로 나누어 볼 수 있으며, 자금 중개는 주로 지역은행, 사회적 투자은행, 사회적 투자 펀드 등 금융 중개사가 해당되며, 유동성 제공, 지불 메커니즘과 자문 및 펀드관리 등을 담당함으로써 투자자와 투자처를 연결하고, 시장 효율성 촉진 역할을 담당한다. 역량 강화를 지원하는 중개기관은 액셀러레이터, 인큐베이터 등을 들 수 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 공적자금의 개도국 임팩트투자 참여기회와 기대역할



출처: 김정남 외(2018).

〈그림 2〉에서 보이는 바와 같이 임팩트투자영역에서 공적자금의 역할은 혼합금융에서의 역할과 유사하다. 뿐만 아니라 임팩트투자에 있어 공적자금은 역량 강화를 목적으로 하는 기술지원(Technical Assistance) 펀드를 별도 마련하여 자금을 제공하기도 하는 것이 특징이다. 임팩트투자에서 중요한 요소인 개발 성과를 담보하기 위한 지원을 적극적으로 맡고 있음을 알 수 있다.

OECD는 최근 이와 같은 임팩트투자 논의에 있어서도 역시 주도성을 지니고자 하는 모습을 보이고 있다. OECD는 2013년에 처음 임팩트투자 논의를 시작한 이래로 2019~2020년에는 'OECD DAC 소셜임팩트투자이니셔티브(Social Impact Investment Initiative)'를 기획하여, 해당 영역에서의 역할을 확장하려는 노력을 기울이고 있다. 구체적으로는, 임팩트투자분야의

활성화를 목적으로 국제적 이니셔티브의 활용, 국별 시장 조성 지원, 국제개발협력을 통한 개도국 정책 지원의 필요성을 언급한 바 있으며, 지원 가능한 정책 도구로서 조직 정비, 제도 제정, 재원 제공, 정보 교류 등을 제시하였다.

3. 민간금융수단(PSI)을 통한 ODA 계상

앞서 설명한 혼합금융과 임팩트투자는 개발재원 마련을 위한 도구로서 제시된 반면, 여기에서는 혼합금융과 임팩트투자 구조 내에 참여하는 공적자금을 ODA로 인정하기 위한 논의를 다루고자 한다. 사실 민간금융수단(PSI)의 ODA 계상에 대한 내용은 여러 연구보고서 원고(박수영·오수현, 2015; 임소진, 2015; 조한슬, 2016)에서 다룬 바 있다. 여기에서는 OECD가 DAC 회원국들에게 개발도상국의 민간투자를 독려하고자 하는 관점에서 동 내용을 설명하고자 한다.

해당 논의가 처음 시작된 것은 2012년 OECD DAC 고위급회담(HLF)에서였다. 이는 OECD DAC 회원국이 개발도상국의 민간 기업에 제공하는 공적자금 중 ODA가 아닌 재원, 즉 기타공적흐름(Other Official Flows, 이하 OOF) 카테고리에 해당하는 재원 중 일부를 ODA로 인정해주고자 하는 취지에서 시작되었다. 그리고 이러한 유형의 자금을 제공하기 위해서는 주로 대출, 지분투자, 보증과 같은 민간금융수단(PSI)이 활용되었으며, 이를 제공하는 공여국 내 기관들은 주로 개발금융기관(DFIs)이었으므로 논의에 참여하는 주체 역시 각 회원국별 DFIs 담당자들로 구성되었다.

OECD DAC의 가장 주요 역할 중 하나는 공여국의 노력을 적절하게 측정할 수 있는 통계 카테고리를 신설하고, 측정 방법론을 개발하는 데 있다. 공여국의 입장에서는 자신들이 투입한 공적재원을 OECD DAC이 제시하는 통계기준에 의거하여 최대한 ODA로 인정받는 것이 중요하다. 이는 OECD DAC 회원국으로서 GNI 대비 ODA 비율 0.7%를 달성하자는 국제사회의 약속을 이행함으로써 모범적인 선진국으로 간주되는 것과 동시에 자국 국민들에게 세금을 효과적으로 사용하고 있음을 증명하는 방법이기도 하다. 따라서 OECD DAC 회원국들은 해당 논의에서 각국의 원조 상황이나 정책을 고려하여 자국의 노력이 가장 잘 반영할 수 있는 방식을 선호하는 양상을 보여 왔다. 그 대표적인 국가의 사례로 영국을 들 수 있다. 영국은 1948년 식민개발공사(CDC)를 설립한 이후 PSI를 활용하여 개발도상국의 민간투자를 지원해왔으며, 2015년 ODA/GNI 0.7%를 달성해야 하는 책임을 법으로 제정한 후 자국의 노력을 ODA로 인정받아야 하는 이유가 더욱 강조되었다. 따라서, 영국은 OOF로 보고되는

DFIs의 자금지원 중 ODA로 정의될 수 있는 영역이 있는지 살펴볼 것을 OECD DAC에 제안하였다. DFIs의 PSI를 통한 개도국 민간기업의 지원은 공적재원으로서 협조금융, PPP, 보증 등의 형태로 민간재원과 공동으로 이루어지는 경우가 많기에 이러한 지원은 개도국의 민간부문 발전과 민간재원의 동원에 동시적으로 기여할 수 있다는 장점을 가지게 되었다.

DFIs가 PSI로 지원하는 자금의 일부를 ODA로 계상하는 방식은 크게 기관중심 접근방식(institutional approach)과 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)으로 제시되었다. 두 가지 접근방식 중 어떤 방식을 취할 것인지에 대해서는 2014년 10월 OECD DAC 고위관리회의(SLM)에서 본격적으로 논의를 시작하였는데, 이어 2015년 상반기에 개최된 회의 내용을 살펴볼 때 회원국별로 선호하는 방식이 뚜렷하게 구분되었다.

아래 〈표 4〉에서 확인할 수 있는 것처럼 네덜란드, 스웨덴, 벨기에, 스위스, 노르웨이, 호주는 기관중심 접근방식을 선호한다고 밝혔다. 기관중심 접근방식(institutional approach)은 DFI 기관에 지원된 정부 원조 예산액 100%를 ODA로 인정하는 방식이다. 따라서, 해당 DFI의 미션, 위임사항(mandate), 포트폴리오 등이 개발 목적을 중심에 놓고 있다는 것이 입증되어야 하며, 정부 원조 예산이 DFI로 지속적으로 유입되는 회원국의 경우, 이 방식을 선호할 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 반면, DFI가 정부 지원 없이 자생적으로 자본을 운용할 수 있는 조직일 경우, 해당 방식으로 ODA를 인정받을 수 있는 방법은 부재하기에 이 방식을 선호하지 않을 가능성이 높다. 기관중심 접근방식을 선호한 국가의 DFIs 소유지분을 살펴보면, 네덜란드 FMO(공공 51% + 민간 49% PPP 형태), 스웨덴 Swedfund(공공 100%), 벨기에 BIO(공공 100%), 스위스 SIFEM(공공 100%), 노르웨이 Norfund(공공 100%), 호주(DFI 없음) 등으로 주로 공공에서 100% 지분을 가지고 있는 경우가 대부분이었다. 이는, 정부 예산이 DFI로 출자될 가능성이 높음을 의미하므로 해당 국가들이 기관중심 접근방식을 채택했을 거라고 판단할 수 있는 근거이기도 하다.

〈표 4〉 국가별 선호 접근방식

선호방식		두 가지 방식 공존	
기관중심	수단중심	가능	불가
네덜란드, 스웨덴, 벨기에, 스위스, 노르웨이, 호주	일본, 프랑스, 독일, EU, 이탈리아, 포르투갈	영국, 핀란드, 네덜란드, 스위스, 노르웨이, 캐나다, 호주, 아일랜드	일본, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈

출처: 2015년 5월 통계작업반 공식회의– 6월 제998차 DAC 정례회의시 각국 발언내용을 바탕으로 한국수출입은행 OECD DAC 주재원 작성.

2차 출처: 임소진(2015).

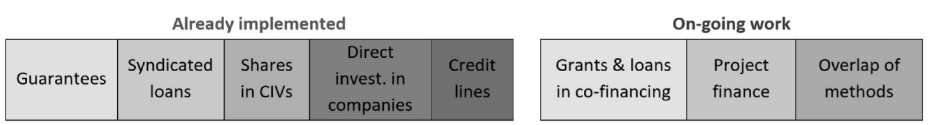
반면, 일본, 프랑스, 독일, EU, 이탈리아, 포르투갈은 수단중심 접근방식을 선호한다고 밝혔다. 수단중심 접근방식(instrument-specific approach)은 대출(loan), 지분투자(equity investment), 메자닌 금융(mezzanine finance), 보증(guarantee) 등 DFI가 개도국 민간기업에 자금을 지원할 때 활용하는 금융수단별로 양허성 기준을 다르게 적용하여 ODA를 계상하는 방식을 의미한다. 수단중심 접근방식을 선호한다고 밝힌 국가들의 DFIs 소유권 형태를 살펴보면, 프랑스 Proparco(공공 70% + 민간 30% PPP 형태이며, 공공 재원 70% 중 13%는 국외재원임), 이탈리아 SIMEST(공적재원이 높은 비중을 가진 PPP 형태), 포르투갈 SOFID(공공 60% + 민간 40% PPP 형태) 등 대부분이 민관협력(PPP) 형태를 띠고 있었다. 이는, 정부가 DFI에 추가적으로 자본을 출자할 가능성이 높지 않음을 내포하고 있다. 일본의 경우, 자국의 DFI인 JBIC이 100% 공공출자 기관임에도 불구하고, DFI에 대한 정부 출자금은 공여국 내부 자금흐름이므로 ODA로 인정하기 어렵다는 의견을 밝혔다.

위와 같이 접근방식의 양자택일에 대한 치열한 논의가 따르자 두 가지의 방식이 공존할 수 있는지에 대한 논의도 함께 진행되었다. 두 가지 방식의 공존이 가능하다고 의견을 낸 여러 국가 중에 대표적인 국가는 영국을 들 수 있었다. 임소진(2015)에 따르면, 영국은 공존이 가능하다는 의견을 공식적으로는 표명한 반면, 비공식 인터뷰에서는 기관중심 접근방식을 선호한다는 의견을 밝혔다. 뒤에 사례 파트에서도 설명되겠지만, 영국이 기관중심을 선호하는 이유는 GNI 대비 ODA 지원 비율을 0.7% 이상으로 유지해야 하는 내용이 법제화 되면서 ODA 인정액을 증대시켜야 할 강력한 목적의식이 생겨났으며, 기관중심 접근방식을 통해 영국 정부가 DFI에 출자하는 재원 전체를 신속하게 ODA로 보고할 수 있다는 전략적 판단이었다고 고려된다. 또한, 스웨덴 역시 공식적으로 GNI 대비 ODA 비율을 1.0%까지 증대한다고 밝힘에 따라 영국과 유사한 전략으로 ODA를 인정받고자 기관중심 접근방식을 선호했을 것으로 판단된다. 통계 일관성 및 신뢰성의 측면에서는 두 가지 방식을 모두 허용하는 것은 적절하지 못하다는 의견들도 있었지만, 접근방식의 선택 여부가 각 회원국의 이익과 밀접하게 결부된 만큼 의견 차이를 좁히기는 매우 어려웠다. 따라서, 결국 PSI의 ODA 계상을 위한 접근방식을 공존 형태로 두고, 각 회원국의 기관 단위에서 선호하는 방식을 취사선택하는 것으로 최종 결정을 내리고, 이후 보다 기술적인 계산방식에 대한 논의를 지속하였다.

4. ODA를 활용한 민간재원동원액 보고

위의 언급한 논의는 개발금융기관이 PSI를 통해 개도국 민간부문에 지원하는 공적재원액 중 일부를 ODA로 인정해주는 것이었던 반면, 이번에 다룰 논의는 동일한 거래에 대해 파생되는 효과로서 동원된 민간재원 금액을 측정 및 보고하는 것이다. 동일한 지원에 대해서 전자는 공여국의 개도국 민간부문 지원을 독려하는 데 초점을 맞추었다면, 후자는 공여국의 공적재원을 지렛대로 한 민간재원동원 촉진에 초점을 맞추고 있다. 민간재원은 SDGs 달성을 위해 추가적으로 매년 필요한 2.5조 달러의 격차를 채워줄 중요한 재원으로서 OECD DAC는 민간재원동원액을 공적재원 카테고리에 보고하기는 어려우나, 공여국의 ODA를 촉매제로 하여 동원된 민간재원 동원액을 별도 보고할 수 있는 장치를 마련함으로써 공여국의 민간재원동원 노력을 촉진하고자 하였다. ODA로 인해 동원된 민간재원액은 OECD DAC이 공여국의 개발재원 노력을 인정하기 위해 새로이 만든 개념인 지속가능개발을 위한 총공적지원(Total Official Support for Sustainable Development, 이하 TOSSD) 하에 메모 아이템으로 보고하도록 되어 있다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 2012~2015년 OECD DAC 회원국의 금융수단별 민간재원 동원액



(단위: 1,000 USD)

연도	보증 Guarantees	신디케이티드론 Syndicated loans	집합투자펀드 Shares in CIVs	기업직접투자 Direct investment in companies	크레디트라인 Credit lines	총합
2012	8,016,215	1,095,327	1,623,724	1,099,965	3,164,105	14,999,337
2013	8,792,560	2,040,680	2,584,737	1,054,009	3,327,894	17,799,880
2014	8,281,986	5,266,379	2,508,633	961,440	4,450,696	21,469,134
2015	10,802,011	7,355,967	2,794,507	1,577,413	4,264,998	26,794,897
합계	35,892,772	15,758,353	9,511,601	4,692,827	15,207,694	81,063,248

출처: Benn et al(2017)을 바탕으로 저자 작성

출처: 오수현·이인호(2018).

OECD DAC, Organization for Economic Cooperation and Development Development Assistance Committee.

이와 관련하여 OECD DAC은 공여국의 민간재원동원액 규모를 파악하고자 2012~2014년 동안 '공적개발재원에 의해 동원된 민간부문 동원액(Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions)'에 대한 설문조사를 회원국별로 2015년 처음 실시하였다. 민간재원을 동원할 수 있는 금융수단을 보증(guarantee), 신디케이티드론(syndicated loan), 집합투자펀드(collective investment vehicle) 등 세 가지에 한정하여 설문조사를 실시하였으며, 이후 2016년에는 크레디트라인, 직접지분투자 등 두 개의 금융수단을 추가하여 2012~2015년 동안 총 다섯 가지의 금융수단을 통해 공적 지원에 의해 동원된 민간재원금액에 대한 설문조사를 약 80개의 공여기관 및 개발금융기관 등을 대상으로 재실시하였다.

조사 결과, 2012~2015년 동안 조사대상 기관을 통해 동원된 민간재원의 총 금액은 약 811억 달러(약 96조 원)이었으며, 조사 대상 다섯 개의 금융수단 중 가장 많은 민간재원 동원효과를 가져온 보증(guarantees) 수단은 전체 811억 달러 중 약 44%인 359억 달러의 민간재원 동원 효과를 가져왔다. 그 뒤를 이어 민간재원동원 효과가 있는 금융수단은 각각 신디케이티드론(약 158억 달러)과 크레디트라인(약 152억 달러)이었다. DAC 회원국 내 기관 중에서는 미국 OPIC이 보증수단을 활용하여 가장 많은 민간재원을 동원한 것으로 나타났으며, 그 뒤에 이어 민간재원동원 성과를 가져온 영국 CDC는 집합투자기구를 100% 활용한 것으로 나타났다(오수현·이성진, 2016). 위의 설문조사 결과를 통하여 민간재원동원 규모가 상대적으로 큰 미국과 영국의 DFIs는 더욱 적극적으로 민간재원동원액을 인정받기 위한 노력을 증대시킬 것을 예상할 수 있다.

OECD DAC은 공여국의 민간재원동원 노력을 지속적으로 이끌어내기 위하여 민간재원동원의 효과를 가진 금융수단을 지속적으로 발굴하는 노력도 기울이고 있다. 이와 관련하여 2018년 4월, OECD 본부에서 '민간재원 동원액 측정방법론 개발 워크숍(Measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions: Working session with bilateral and multilateral financial institutions)'을 개최하여, 앞서 제시한 다섯 개의 금융수단 외에 증여(grant)와 프로젝트 파이낸싱의 민간재원동원 효과 측정방법에 대해 논의한 바 있다.

한편, OECD DAC 공여국들은 이러한 OECD DAC 논의동향과 발맞추어 원조의 전략 방향을 조정하거나, 기관 형태의 변화를 꾀하고 있다. 다음 장에서는 OECD DAC 공여국의 개발금융기관(DFIs)을 중심으로 이러한 변화에 대해 알아보도록 한다.

Ⅲ. OECD DAC 공여국의 개발재원 관련 대응 전략: DFIs를 중심으로

1. OECD DAC 논의동향과 공여국의 대응 전략

OECD DAC을 중심으로 개발도상국의 민간부문 발전을 위한 공적재원의 투입과 이를 촉매제로 유인되는 민간재원에 관련한 여러 논의들은 신속하게 진행되어 왔으며, 공여국들 역시 이러한 논의 흐름에 전략적으로 대응해왔다. 개발협력분야는 특히 유엔 혹은 OECD DAC을 중심으로 하는 국제사회 논의가 각 공여국의 원조정책 및 전략 수립에 규범으로 작용함으로써 상당한 영향을 미치며, 작용하는 속도 역시 빠르다고 볼 수 있다. 예를 들어, SDGs가 발표된 이후 공여국 원조사업의 궁극적 목표는 SDGs와 연계되었으며 2000년대 진행된 OECD DAC 원조 효과성 논의 역시 공여국 원조 접근방식의 규범적 역할을 수행하였다. 이러한 맥락에서 공여국들은 민간재원과의 파트너십을 추진하기 위해 개발금융기관(DFIs)을 적극적으로 활용하는 전략을 펼쳐왔으며, 이는 일부 공여국에서 공통적으로 관찰되었다.

이를 이창길(2008)에서는 Dimaggio & Powell(1983)를 참고하여 사회적 신제도주의(new institutionalism)에 따른 동형화(isomorphism)이론으로 설명하고 있다. 신제도주의(new institutionalism) 이론은 조직의 구조나 행동이 사회에서 합리적이라고 인정된 규범과 가치를 반영하는 제도라고 말하고 있다. 즉, 제도적 환경이 유사한 조직의 구조는 효율성보다는 정당성에 의해 형성된다고 밝히면서 이러한 조직 간에 유사한 현상을 발견할 수 있다고 주장한다. Meyer et al.(1997)은 동형화 현상을 가져오는 요인 중 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 OECD, 세계은행(World Bank), UN 등 국제기구의 역할에 의한 것을 제시한다. 동 논문에서는 1988년 OECD가 주도한 공공관리위원회(Public Management Committee)가 세계 정부시스템의 변화를 이끌어내고, 국가 간 정책 도구를 공유하는 역할을 수행했으며, 이와 같은 OECD의 역할이 회원국 간의 동형화 현상을 확산시켰다고 언급하고 있다. 즉, OECD DAC을 중심으로 한 혼합금융, 임팩트투자, PSI를 통한 ODA계상, 민간재원동원액 측정 등의 논의가 DAC 회원국들이 이를 추진하기 위해 제도를 변화시키는 데 기여했다고 설명될 수 있는 것이다. 동일한 논문에서 이러한 동형화 구조의 요인으로는 모방(emulation), 경쟁(competition), 강제(coercion), 학습(learning)을 제시한다.

각 요인에 대해 간략하게 설명하면, 먼저 '모방'은 정부의 제도 개혁에 있어 타국 정부 사례를 구체적인 연구나 검토 없이도 도입하는 것을 말한다. '경쟁'은 유사한 역사와 경제구조를

가진 국가 간(예, 북유럽 국가 혹은 영연방 국가)에는 정부 정책이나 제도 도입에 있어서도 경쟁 관계가 작용하여 상호간 모방을 통한 유사 정책이나 개혁을 추진하는 것을 의미한다. 다음은, '강제' 동인으로서 국제사회에서 강력한 목소리를 가진 국가 또는 국제기구가 동일한 정책이나 규범의 선택을 강제하는 것을 의미한다. 마지막으로는 '학습'으로서 (learning)이다. 자국의 과거경험과 지식뿐만 아니라, 타국의 정책 결정의 효과를 검증하여 구체적으로 확인함으로써 학습하는 것을 의미한다. 이는 검증 없이 적용하는 모방이나 경쟁과는 다른 성격의 동인이다.

동 이론을 적용해볼 때 앞의 OECD DAC이 주도한 논의들은 DAC 공여국이 유사한 정책이나 제도 변화를 가져오는 데 동인으로 작용된 점이 있다고 판단된다. 먼저 OECD DAC는 혼합금융 워크숍 또는 혁신적 개발재원 마련을 위한 워크숍 등을 지속적으로 주최하고, DAC 회원국들을 초대함으로써 혼합금융의 중요성을 전파하고, 회원국 간 우수사례를 공유하도록 하였다. 이는 이러한 OECD DAC의 역할이 혼합금융의 우수사례를 모방할 수 있는 기회의 장을 제공하였음을 의미하며, 또한 공여국의 민간투자 혹은 민간재원 동원 노력을 공식적으로 인정하는 메커니즘을 지속적으로 개발함으로써 DAC 회원국들이 이를 규범으로 삼고 이행하기 위한 대응 방안을 마련하는 데 기여했다고 판단된다. 뿐만 아니라, 회원국 내 개발금융기관(DFIs)이 유사한 역할을 수행함에 따라 민간재원을 유치하려는 노력에 있어 서로 경쟁관계에 놓일 수 있으므로 더욱더 발 빠르게 OECD DAC 논의흐름에 대응하고자 했을 것으로 보인다.

다만, 이 원고에서는 조사에 주어진 자원의 제약요소를 고려할 때 뒤에 사례로 제시될 DAC 공여국의 개발금융기관(DFIs)들이 실제 모방, 경쟁, 강제, 학습 등의 동인에 의한 제도 변화를 추구했는지 검증하는 데는 한계가 있다. 또한, 각 공여국들이 최근 보이는 제도변화의 배경에는 OECD DAC의 논의뿐만 아니라 세계 경제가 어려워짐에 따라 원조를 전략적으로 자국 기업의 개도국 진출 목적에 활용함으로써 국익을 추구하고자 하는 이유도 작용한다. 따라서 이 원고의 목적은 OECD DAC 논의 동향이 DAC 공여국 제도 변화에 영향을 가져왔을 거라는 가정을 던지는 데 의의를 두고 있으며, 여기에서 검증하는 데 한계를 가진 범위에 있어서는 향후 기회를 통해 다루고자 한다.

OECD DAC 논의 흐름과 더불어 여러 DAC 회원국들은 개도국 민간부문을 지원하고 민간재원을 동원할 수 있는 제도적 장치들을 마련하기 시작하였다. 이번 원고에서는 미국, 캐나다, 영국, 덴마크 등 네 개의 DAC 회원국을 사례로 1) 개발금융기관의 설립과 2) 개발

금융기관으로의 운영위탁으로 분류하여 제시한다. 미국과 캐나다는 최근 개발금융기관의 신설한 경우에 해당하며, 영국과 덴마크는 개발금융기관으로 관련 사업의 운영을 위탁한 사례이다.

2. 개발금융기관(DFIs)의 설립: 미국과 캐나다 사례

1) 미국 국제개발금융공사(USIDFC) 설립

미국은 트럼프 대통령 당선 이후, 미국의 원조와 국익 실현을 연계하고자 신규 개발금융기관의 설립을 적극 추진하기 시작하였다. 미국은 기존에 개발도상국 민간부문에 대출과 보증을 지원하는 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, 이하 OPIC)라는 조직이 있었으나, 동 조직은 개발도상국의 '개발(development)'을 궁극적인 비전으로 명시하고 있지 않아 개발금융기관으로 정의하기에는 한계가 있었다. 따라서 트럼프 대통령은 2017년 11월 베트남에서 열린 APEC 정상회담을 기점으로 미국의 개발금융 조직개편 계획을 언급하기 시작하였다. 이후, 2018년 2월 27일 미국 의회는 DFIs 성격의 미국국제개발금융공사(United States International Development Finance Corporation, 이하 USIDFC) 설립을 위해 '발전으로 가는 투자의 더 나은 활용(Better Utilization of Investment Leading to Development(BUILD)'라는 제목의 법안을 발의하였고, 같은 해 10월 5일 트럼프 대통령은 해당 법안에 서명하였다. 개발전문가들은 새로운 개발금융기관의 설립을 지난 15년 동안 미국 개발정책에서 일어난 가장 큰 변화라는 의견을 모았다(Saldinger, 2018b).

새롭게 설립되는 미국의 개발금융기관은 기존 조직인 OPIC과 미국 원조기관인 국제개발처(U.S. Agency for International Development, 이하 USAID)의 민간부문파트로서 개도국 발전을 위해 여러 층위의 금융기관에 보증을 제공하던 Development Credit Authority (DCA)를 통합하게 된다. 새로운 개발금융기관의 설립은 트럼프 행정부가 OPIC에 대한 예산을 삭감하였을 뿐만 아니라 지난 10년 이상 장기적 관점의 전략 없이 운영되어 온 OPIC의 상황을 고려할 때 예측되어온 바였다.

OPIC과 비교할 때 가장 두드러지는 변화 중 하나는 USIDFC이 제공하는 금융수단에 있다. OPIC이 기존에 보유한 대출 및 보증에 한해 제공한 반면, 새로운 금융기관은 추가적으로 직접투자, 소규모 무상지원, 현지화 대출 업무를 신설하였다. OPIC의 대표이사(CEO)인 Ray Washburne은 과거 OPIC에서의 경험을 바탕으로 후순위채를 포함한 모든 종류의 대출은

개발도상국의 부채 문제를 야기함에 따라 지속가능하지 못하다는 의견을 제시하였다. 대신, 지분투자 수단을 활용함으로써 다른 국가의 개발금융기관 및 원조기관과 국제적으로 협력할 뿐만 아니라 개발도상국의 민간을 주도로 하는 개발을 추진하고 미국 기업을 개도국 시장에 진출시키는 전략이 대안임을 언급하였다(Saldinger, 2018a; 〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 USIDFC의 금융수단

금융수단		관련 내용
기존	대출 및 보증	상환기간은 25년, 미국인이 소유하거나 운영권을 가진 기업에 한해 대출을 제공함으로써 자국 민간자본의 개발사업 참여 기회 제공
	보험 및 재보험	민간기업 혹은 적격한 공기한의 개발사업 투자에 대해 모든 종류의 정치적 위험(송금이전 제한, 환전 불가, 재산몰수, 전쟁, 테러 등)을 커버하여 개도국 사업의 사업성 확보
신규	직접투자	개발사업의 최대 20%, USIDFC 전체 포트폴리오의 35%까지 직접 투자 가능
	소규모 무상지원	프로젝트 개발, 사전타당성조사(F/S) 수행, 기술협력 등 사업준비단계 지원을 통한 인프라 사업 등 대규모 사업개발 가능성 증대
	현지화 대출	기존 OPIC은 미화달러 대출만 취급한 반면, 현지화 대출을 통해 개도국 현지사업자의 환변동 위험 제거 지원

출처: 윤소담(2018).
OPIC, Overseas Private Investment Corporation.

최근 진행상황으로는 2019년 3월 9일 USIDFC의 조직 계획이 발표되었으며, 뒤이어 3월 11일에는 개발금융공사에 대한 예산에 대한 발표가 있었다. 기관에 배정된 예산은 새롭게 도입되는 지분투자에 150백만 달러, 대출 프로그램에 50백만 달러가 배정되었으며, 국무부와 USAID는 50백만 달러를 USIDFC에 이전할 수 있도록 되었다(Shelby, 2019). 한편, 새로운 개발금융기관은 올해 10월 1일에 영업을 개시할 예정에 있다(Saldinger, 2019).

2) 캐나다 개발금융기관(FinDev)의 설립

상대적으로 타 원조공여국의 비교연구를 다루는 국내 문헌에서 많이 다루어지지 않은 국가이지만, 캐나다는 개발재원의 중요성에 대해 일찍부터 고민해온 국가이기도 하다. 캐나다 정부는 2013년부터 원조를 활용한 민간분야 진출을 목적으로 개발금융기관의 설립 논의를 시작하였으며, 상공회의소를 중심으로 2014년 개발금융기관의 설립 필요성을 제안하는 공식 문서를 캐나다 의회에 제출한 바 있다. 또한, 캐나다는 혼합금융(Blended Finance)을 촉진하기 위한 플랫폼인 컨버전스(Convergence)의 설립을 주도한 국가이기도

하다. 컨버전스는 2016년 캐나다 정부가 23.5백만 달러를 지원해 설립한 협의체로서, 개발도상국 민간부문 투자를 목적으로 혼합금융 데이터 수집 및 분석과 사업 정보 공유 등을 목적으로 한다. 이와 같은 캐나다정부의 강력한 의지에 따라 2017년에는 캐나다 의회가 예산편성 문서인 'Budget 2017'에 개발금융기관 설립을 위한 재원 3억 달러 출자를 편성한 것을 시작으로, 2018년 1월에는 캐나다 개발금융기관법인(Development Finance Institute Canada Inc., 이하 DFIC Inc.)이 FinDev라는 브랜드명으로 출범하였다(조성기, 2018). FinDev는 경제 성장을 통한 빈곤 퇴치를 목적으로 개도국 내 민간기업에 금융서비스를 제공하는 것을 맨데이트(mandate)로 하며, 녹색성장, 농업비즈니스 및 지역금융기관을 활용한 중소기업지원 등을 중점으로 한다.

캐나다 개발금융기관의 특징으로는 수출개발공사(Export Development Canada)가 100% 지분을 보유하는 자회사 형태를 띠고 있다는 것으로, 이는 수출개발공사의 역량과 기술이 FinDev 운영에 있어 필수적이라는 판단에 의한 것이었다. 따라서 FinDev는 상업적 금융지원과 개발원조 간의 갭을 메우는 역할을 하며, 수출개발공사가 활용하는 대출, 보증, 지분투자 등의 금융수단을 동일하게 사용하고 있을 뿐만 아니라, 수익성이 담보되는 사업에 한해서는 프로젝트금융 방식도 지원한다. 한편, FinDev의 대표는 사하라이남아프리카에서 수십 년간 뱅커 및 임팩트투자자로 활동한 경력이 있는 Paul Lamontagne가 맡았다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 FinDev의 금융수단

금융수단	관련 내용
직접대출	대출은 장비 및 시설 구입 또는 기업 인수를 목적으로 기업의 운영 및 확장 계획 지원을 위해 제공.
보증	기업의 운영 또는 확장 계획 지원을 위한 기업의 은행대출에 대한 취소불능보증 제공.
구조적 프로젝트 금융	구조적 금융은 사회경제적 혜택을 입증할 수 있는 프로젝트 개발에 활용됨. 차입자는 더불어 프로젝트를 위한 기술지원을 FinDev로부터 받음.
투자	높은 잠재력을 가진 기업에게 유연한 장기적 민간투자 성장자본 제공으로 확대.

출처: FinDev 홈페이지.

3. 개발금융기관(DFIs)으로의 운영위탁: 영국과 덴마크 사례

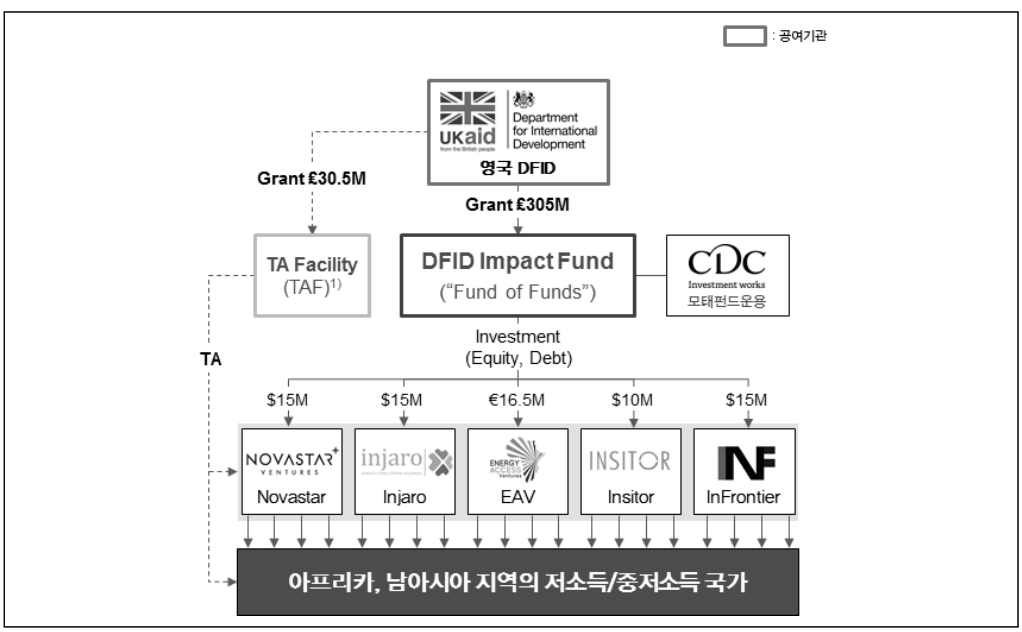
1) 영국 개발금융기관(CDC)의 DFID 임팩트펀드(Impact Fund) 운용

영국은 가장 오래된 개발금융기관인 CDC(1948년 설립)를 보유한 국가로서, 개발도상국의

민간투자에 대한 오랜 역사를 가지고 있다. 뿐만 아니라, 2000년대 초반부터 재무부를 주도로 임팩트투자 태스크포스를 조직하여 임팩트투자에 대한 기초정책을 수립해온 국가이기도 하다. 이러한 배경을 고려할 때, 영국의 민간부문개발을 위한 개발협력 전략은 일찍이 시작되었으며, 타 공여국 사이에서도 해당 논의를 주도하는 역할을 맡게 되었다.

글로벌금융위기 이후 영국은 개발원조에 있어 금융을 활용한 접근방식을 적극적으로 취해왔는데, 대표적인 사례가 2012년 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID)가 남아시아 및 사하라이남아프리카의 민간부문개발(private sector development)을 목적으로 설립한 DFID 임팩트펀드(DFID Impact Fund)로서 경제적 피라미드의 하위계층(Base of the Pyramid, 이하 BoP)에 혜택을 주는 기업에 투자하는 펀드를 중심으로 포트폴리오를 구성하는 모태펀드(Fund of funds)의 성격을 가진다(〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 DFID 임팩트펀드 구조



출처: 김정남 외(2018).
DFID, Department for International Development.

〈그림 4〉에서 보이는 바와 같이 DFID는 임팩트펀드의 운용을 자회사격인 CDC에게 100% 위임하고 있는데, CDC는 개발도상국의 발전을 기관의 명확한 맨데이트(mandate)로 두는

동시에 DFID가 보유하지 않은 투자 및 개발협력 전문성을 가지고 있다고 판단되었기 때문이다. 따라서, 동 펀드에 DFID가 지원한 예산은 2012년도 조성 당시 7,500만 파운드에서 2016년 총 3억 500만 파운드까지 확대되었다. 1995년 이래로 CDC는 DFID의 자본출자 없이 자생적으로 운용되어 온 것을 감안할 때, 이는 이례적인 사례로 간주되었다. DFID의 CDC를 활용한 개도국 민간기업 투자는 영국 개발원조 전략을 이해하는 데 중요한 의미를 지닌다. 영국은 DFID 임팩트펀드를 시작으로 여러 정책문서를 통해 영국의 개발원조가 국익 추구를 향해 있음을 드러낸 바 있다. 먼저 2015년에는 '국익 안에서 글로벌 과제 해결(UK aid: tackling global challenges in the national interest)'이라는 명칭의 개발협력정책을 발표하였으며, 이어 2017년에는 'DFID 경제개발전략(Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges)'를 통해 영국 정부가 ODA를 지원하는 협력국을 시혜의 대상이 아닌 영국의 장기적 무역파트너로 간주하고 있음을 언급하였다. 해당 전략 문서 내에서 제시한 11가지 방법에서는 개발도상국의 경제 성장을 목적으로 하는 투자활성화를 위해 인내 자본(Patient capital)의 역할이 중요함을 강조하며, DFID는 이를 CDC를 중점적으로 활용함으로써 제공할 것을 밝힌다. 또한, DFID는 국제금융의 허브인 시티 오브 런던(City of London)과 협력하여 협력국 내 자본시장 및 금융 서비스가 성장할 수 있도록 지원할 계획이며, 이를 위한 도구로서 임팩트투자를 채택할 것을 제시한다.

이와 같은 DFID의 CDC 활용은 비단 국익의 추구뿐만 아니라, 자국의 GNI 대비 ODA 비율을 0.7% 이상으로 유지시키기 위한 전략적 선택이기도 하였다. 브렉시트(Brexit)의 영향으로 파운드화의 가치가 하락하자, 2015년 이후 ODA/GNI 0.7%라는 국제적 규범을 법으로 규정한 영국은 상대적으로 대외원조 예산 감소 현상이 발생하였다(임소진, 2016). 따라서, DFID가 임팩트펀드 운용을 CDC에 맡기기 위해 자본출자를 한 것은 자국의 이익 추구와 국제적 규범 이행이라는 두 가지의 토끼를 잡는 매우 효율적이고 전략적인 방법이었다고 판단된다. 2018년 OECD DAC 원조 통계를 살펴보면, 영국은 민간금융수단(PSI)를 통해 지원한 금액을 총 10.9억 달러로 보고하여 DAC 회원국 중 가장 큰 규모를 차지하였다(김잔디, 2019a). 이 중 9.9억 달러는 기관중심 접근방식을 통해 보고한 금액으로써 DFID가 CDC에 출자한 금액에 해당하는 것이 위의 전략적 판단에 대한 증거로서 뒷받침된다.

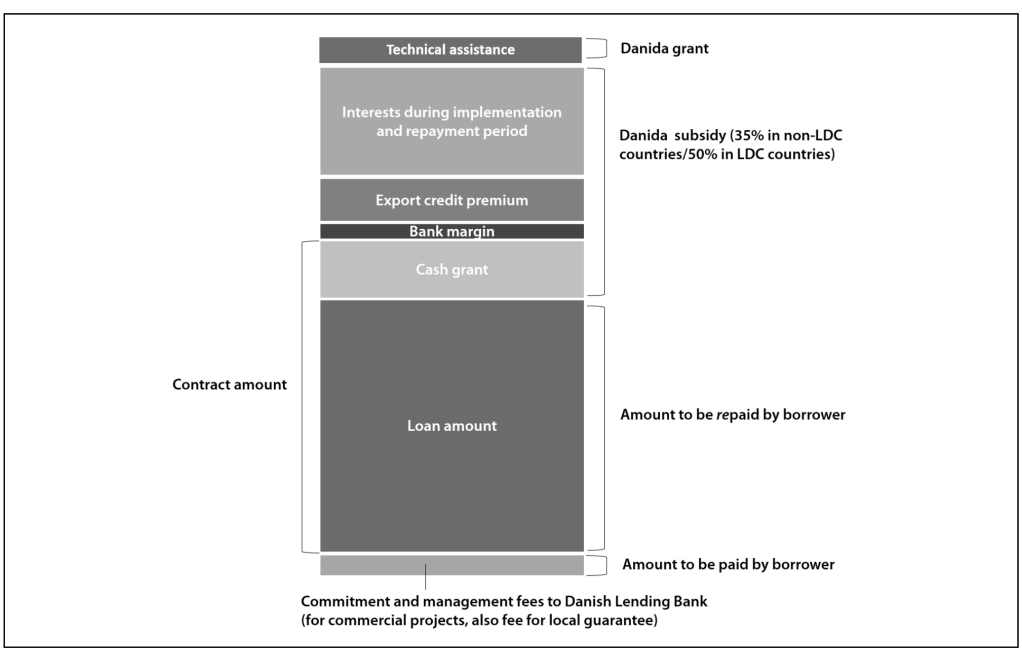
2) 덴마크 개발금융기관 IFU의 DANIDA Business Finance 운용

덴마크 역시 덴마크 외교부가 관장하던 DANIDA Business Finance(이하 DBF; n.d.)에 대한 관리를 2017년 9월 1일자로 개발금융기관인 Investment Fund for Developing

Countries(이하 IFU)에 위임한 사례를 들 수 있다. IFU는 덴마크 정부에 의해 1967년에 설립된 독립적 정부소유 펀드로서 150여 개 국가 내 덴마크 기업에 의해 설립된 프로젝트 회사에게 지분투자, 대출 및 보증의 형태로 위험자본을 제공하는 기관이며, DBF은 덴마크 외교부 내 기금으로서 덴마크 기업의 기술과 노하우를 이전받는 개발도상국 내 지속가능한 인프라 프로젝트를 위해 금융을 제공하고, 민간재원을 동원하기 위한 목적으로 1993년 설립되어 지금까지 29개국에 지원되었다. DBF를 지원받을 수 있는 국가의 기본 조건은 1인당 국민소득 4,035달러 미만의 DAC 수원국 리스트 국가여야 하며, 덴마크 사무소가 위치하고 있어야 한다.

DBF가 제공하는 금융은 구속력이 있고, 보조금을 동반하는 연화차관(soft loan)의 형태를 띠므로, 상업적으로 타당성이 없어 시장 조건에서 대출을 받을 수 없는 경우에 한해 지원한다. 금융조건은 일반적으로 10년 만기 대출을 USD 혹은 EUR로 발행하며, DBF 보조금은 대출 전체 기간 동안의 이자, 수출신용 프리미엄 및 기타 금융 비용과 대출 원금을 줄여주기 위한 현금 증여를 포함한다(〈그림 5〉 참조). 차입자는 일반적으로 프로젝트 의뢰가 시작된 지 6개월이 지난 시점에서 반기별 균등상환이 가능하며, 단지 수수료와 관리비만을 지불하게 된다.

〈그림 5〉 DANIDA Business Finance 구조



출처: IFU 홈페이지.

IFU, Investment Fund for Developing Countries.

한편, DANIDA 관리의 IFU 위임은 IFU와 외교부의 상호 협력을 증대시키기 위한 목적과 더불어 덴마크의 對개발도상국대규모 인프라 프로젝트 참여를 늘리겠다는 의도가 전제되어 있던 것이었다. 앞서, 2015년 12월에 덴마크 외교부는 원조 예산의 삭감을 발표하면서 앞으로는 무역과 투자 분야에 보다 집중할 것을 밝힌다(Weitzenegger, n.d.). 덴마크 정부의 '덴마크 개발협력 우선순위(Priorities for the Danish Development Cooperation) 2016~2019'를 살펴보면, 지속가능한 성장, 투자와 무역이 발전(development)으로 가는 길이며 민간부문의 적극적 참여가 전제되어야만 개발협력이 글로벌 도전과제를 해결할 수 있다고 강조한다. 또한, 정부가 개발에 있어 투자를 증대하고 지속가능한 성장과 고용에 있어 더 나은 개발 성과를 창출하기 위한 시작점으로 IFU를 활용할 것을 명시한다. 이와 관련하여 IFU는 DBF 관리를 위해 조직 내 새로운 팀을 신설하여 여러 전문가를 추가로 고용하였다.

뿐만 아니라, 덴마크는 2016년 지속가능한 발전을 위한 민간자본을 주제로 연구를 수행했다. 동 연구를 통해 혁신적 재원과 임팩트투자 영역 내의 여러 유형의 펀드와 투자 수단을 검토함으로써 여러 DFIs들이 조사된 금융수단을 통해 어떻게 민간재원을 동원하는지 살펴 보는 동시에 DANIDA가 향후 방향성 정립을 위한 정보를 제공하고자 하였다는 것을 특징으로 볼 수 있다.

Ⅳ. 시사점 및 결론

본 원고는 지속가능한 개발을 목적으로 OECD DAC가 주도하는 개도국 민간부문 투자 및 공여국의 민간재원동원 관련 논의동향을 요약하고, 이와 같은 논의흐름에 대응하기 위해 제도 및 조직의 변화를 꾀하는 공여국들의 최근 현황을 정리하고자 하였다. 위의 조사내용을 바탕으로 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, OECD DAC 여러 공여국들은 개도국 민간부문을 지원하고 민간재원 동원을 통한 개발재원 수요의 간극을 메우기 위하여 개발금융기관의 신설 혹은 개발금융기관으로의 관련 업무 위임 등 제도적 변화를 시도하고 있다. 조사된 사례를 살펴보면, 미국과 캐나다는 개발금융기관을 각각 2019년(설립예정)과 2018년에 설립하였으며, 이를 위한 작업은 몇 년에 걸쳐 이루어져 왔다. 반면, 영국과 덴마크는 각각 DFID와 DANIDA에서 맡아온 금융관련 업무를 금융에 대한 전문성과 역량을 보유한 기관인 CDC와 IFU에 위임함으로써

효과적으로 운영하고자 하였다.

둘째, OECD DAC은 PSI를 통한 ODA계상이나 민간재원동원액 보고 논의 등을 통해 공여국의 노력을 인정하고, 최대한 공여국들의 관련 노력을 이끌어내고자 하였으며, 개발협력에서 오랜 역사를 가진 공여국들은 전략적으로 이에 대응하였다. 그 대표적인 예는 영국으로서 영국은 정부 예산으로 CDC에 자본을 출자함으로써 ODA/GNI 비율 0.7%를 지켜야 하는 책무성을 이행하였을 뿐만 아니라, CDC를 활용한 임팩트투자를 통해 영국이 미래 무역 파트너인 개도국 민간기업의 투자와 이로 인한 민간재원 동원의 효과까지 얻게 되었다.

셋째, 개도국의 민간부문을 지원하는 방식에 있어 지분투자를 활용하는 방식이 늘어날 것으로 예상된다. 미국의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, OPIC은 기존에 제공하던 대출 수단의 지속가능성에 대해 의문을 제기하며, 새로 신설된 개발금융기관을 통해서는 지분투자를 새로 도입하고 늘려가겠다고 발표하였다. 지분투자는 대출과 비교하였을 때 상대적으로 위험부담이 높은 방식임에도 불구하고, 다른 공여국과의 협력이 대출보다 활발히 이루어질 수 있다는 것과 동시에 국익 추구 측면에서 개도국에 진출한 자국의 기업에 투자할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 영국의 경우에는 CDC에 대한 지분투자방식이 출자금액 100%를 ODA를 인정받을 수 있다는 측면에서 효율적인 것으로 간주될 수 있다.

이와 같이, 몇몇 공여국들은 OECD DAC 논의 동향에 전략적이고 신속하게 대응하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 움직임들은 다른 공여국들에게도 영향을 줄 가능성이 높을 것으로 예상되며, 향후 확장될 것으로 판단된다. 따라서, 우리나라 역시 OECD DAC의 관련 논의 동향을 면밀히 분석하고, 전략적인 대응 방안을 마련할 필요가 있음을 제안한다.

한편, 이 원고는 원고 길이와 조사 기간의 제약 상 실제 현지조사를 통해 OECD DAC의 논의 동향이 공여국의 제도 변화에 직접적 영향을 주었는지를 확인하지 못한 한계를 가지고 있다. 따라서, 이 원고에서 던지는 질문을 시작으로 향후 OECD DAC 관련 논의에 대한 공여국의 대응 전략에 대한 심도 있는 연구가 진행되었으면 하는 바람이다.

〈참고 문헌〉

고재명. (2019). *미래를 준비하는 개발원조위원회 (DAC) 개혁 논의*. 파리: 주 오이시디 대한민국 대표부.

김잔디. (2019a). *2018년 DAC 회원국의 ODA 지원동향*. 파리: 주 오이시디 대한민국 대표부.

김잔디. (2019b). *혼합금융 성과 평가 및 모니터링 개선방안*. 파리: 주 오이시디 대한민국 대표부.

김잔디. (2019c). *개도국 SDGs 달성을 위한 민간재원의 참여확대 방안*. 파리: 주 오이시디 대한민국 대표부.

김정남, 김형찬, 김승현, 이규민, 권은우, 김은혜, 오수현. (2018). *KOICA 임팩트투자 및 혼합금융을 위한 가이드라인 수립연구*. 성남: 한국국제협력단.

박수영, 오수현. (2015). *Post-2015체제의 개발재원 논의분석*. 성남: 한국국제협력단.

오수현, 이성진. (2016). *개발재원의 혁신적 조성을 위한 국제사회 동향 연구*. 성남: 한국국제협력단.

오수현, 이인호. (2018). *OECD DAC 민간재원동원 측정방안 연구*. 성남: 한국국제협력단.

오수현. (2015). 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 재원메커니즘. *국제개발협력, 2015*(3), 3-19.

윤소담. (2018, 3월). *미국, 금융협력 강화를 위한 新 개발금융기관(USIDFC) 설립 추진*. EDCF 국제개발협력 단신. 서울:한국수출입은행.

이기성. (2018, 2월). *영국 DFID, 국익에 기반한 원조 등 우선순위 과제 제시*. EDCF 국제개발협력 단신. 서울: 한국수출입은행.

이창길. (2008). 세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로. *행정논총, 2008*(4), 1-26.

임소진. (2015, 8월). *ODA 현대화와 민간재원 II: 민간금융수단(PSI)의 ODA통계보고*. 개발협력 Issue 페이퍼. 서울: 한국수출입은행.

임소진. (2016, 7월 13일). *브렉시트(Brexit) 이후 국제개발협력 전망*. 개발협력 Issue Brief. 서울: 한국수출입은행.

조성기. (2018, 3월). *캐나다, 수출개발공사(EDC) 산하 개발금융기관(FinDev) 설립으로 개도국과의 금융협력 강화*. EDCF 국제개발협력 단신. 서울: 한국수출입은행.

조은진. (2019, 5월). *미국 국제개발금융공사(DFC) 설립 의의와 전망*. EDCF 국제개발협력 단신. 서울: 한국수출입은행.

조한슬. (2016). OECD DAC의 ODA 현대화 논의: 민간재원 동원 및 측정을 중심으로. *국제개발협력, 2016*(3), 3-29.

Benn, J., Sangare, C., & Hos, T. (2017). *Amounts mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies and credit lines*. OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION WORKING PAPER 36. Paris: OECD.

DANIDA. (n.d.) *Guiding principles for Danida Buniess Finance*. Copenhagen: DANIDA.

Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147-160.

FindDev Canada. (n.d.). Retrieved from https://www.findevcanada.ca/en/

Meyer, J. W., Boli, J. Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology, 103*, 144-81.

OECD. (2015). *Social Impact Investing: Building the Evidence Base*. Paris: OECD.

OECD. (2018a). *OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*. Paris: OECD.

OECD. (2018b). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OECD.

OECD. (2019). *Social Impact Investment 2019: The Impact Imperative for Sustainable Development*. Paris: OECD.

Saldinger, A. (2018a, June 14). Q&A: OPIC's Ray Washburne on the proposed US Development Finance Institution. *Devex*. Retrieved from https://www.devex.com/news/q-a-opic-s-ray-washburne-on-the-proposed-us-development-finance-institution-92934

Saldinger, A. (2018b, October 4). A new US development finance agency takes flight. *Devex*. Retrieved from https://www.devex.com/news/a-new-us-development-finance-agency-takes-flight-93572

Saldinger, A. (2019, March 19). New US development finance institution edges toward launch. Devex. Retrieved from https://www.devex.com/news/new-us-development-finance-institution-edges-toward-launch-94497

Shelby, R. (2019, March 8). Letter on USIDFC reorganization plan. Retrieved from https://www.opic.gov/sites/default/files/files/Shelby_Letter_USIDFC_Reorg_Plan_08032019.pdf

Weitzenegger, K. (n.d.).Denmark reforms private sector policy and instruments for international development cooperation. Retrieved from http://www.weitzenegger.de/content/?page_id=28784

논문 접수일: 2019.6.11.
수정논문 접수일: 2019.6.27.
게재 확정일: 2019.6.28.

The Landscape of OECD DAC Discussions on Financing for Development: Focusing on Development Financial Institutions (DFIs)

Suhyon Oh

Abstract

This paper summarizes the recent discussions led by the OECD DAC focusing on the partnership with the private sector for financing development, and looks at the corresponding institutional changes in the donor countries, focusing on development financial institutions (DFIs). The purpose of the paper is to help the readers in the field of Korean development cooperation understand the overall landscape of OECD DAC discussions on financing development in the last three to four years and to capture how donor countries have responded to the discussions with their development financial institutions (DFIs). In this paper, the OECD DAC discussions summarized are as follows: △ blended finance, △ social impact investing, △ measuring the donor efforts in the use of private financial instrument (PSI), △ the amounts of private finance mobilized by donor efforts. In regards, the development financial institutions (DFIs) in US, Canada, UK and Denmark are selected to study how they use their DFIs in correspond to the OECD DAC discussions on financing development.

Key words: Financing Development, Blended Finance, Impact Investing, Development Financial Institutions, Donor's Efforts on Private Finance Mobilization

국제기구를 통한 우리나라의 식량지원(Food Assistance) 사업 사례와 성과관리를 위한 정책적 제안

이효정 (한국농촌경제연구원 부연구위원)

요 약

우리나라는 2018년 식량원조협약(Food Assistance Convention, 이하 FAC)에 공식적으로 가입하고, 전쟁과 분쟁, 기후변화로 인해 빈번히 발생하는 자연재해 등으로 식량위기에 처한 국가(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다 등 4개국)를 대상으로 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 통한 식량지원 사업을 추진 중에 있다.

본 고에서는 농업과 식량 구호사업에 전문성이 높은 국제기구인 세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP)을 통해 우리나라가 지원하고 있는 식량 지원 사업 사례를 분석한다. 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 2번 목표인 '기아 종식, 식량안보, 영양개선 및 지속가능 농업의 증진' 달성을 위해 필요한 식량안보(Food Security)의 측정지표와 지원대상국의 식량안보 현황, WFP의 국가별 지원 전략을 분석한다. 식량 지원 활동은 일차적으로 기아종식과 영양개선을 목표로 하지만, 지속가능한 사업의 추진 측면에서 성과관리 방안이 필요하며, 이에 대한 정책적 제안을 하고자 한다.

주제어 : 지속가능개발목표, 식량안보, 식량원조, 성과지표

Corresponding author: Hyojung Lee (hyojunglee@krei.re.kr)

ⓒ Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Ⅰ. 서론

세계식량농업기구(The Food and Agriculture Organization of the United Nations, 이하 FAO) 등이 발표한 '세계 식량안보와 영양 보고서(The State of Food Security and Nutrition in the World'(2018)에 따르면, 전세계 인구의 약 1/9인 8억 2천 1백만 명이 영양실조 상태에 있으며, 이 수치는 2016년을 기점으로 증가 추세에 있다(〈그림 1〉 참조). 분쟁과 기후변화로 인한 극심한 변동성은 최근의 기아 급증, 식량위기 등의 주요 원인으로 파악되고 있으며, 특히 식량안보의 다양한 관점(식량 가용성, 식량 접근성, 식량 안정성, 식량 활용성)에서 영향을 미치고 있다.

식량안보는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 2번 목표뿐만 아니라 영양개선을 통한 국민의 보건 증진, 국가 무역과 경제성장 등 경제·사회·환경의 다양한 영역에 걸쳐 영향을 주고받음으로써 SDGs가 목표로 하는 포용적 동반성장을 위한 필수 요소라 할 수 있다.

우리나라는 OECD 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee, 이하 OECD DAC)에 2010년 가입한 이후, ODA 예산이 꾸준히 증가하여 2030년까지 GNI 대비 0.3% 수준까지 확대할 것을 목표로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중견 공여국으로서 국제사회가 우리나라에 대한 기대는 증가하고 있으며, 장기화, 복합화 되는 인도적 위기 상황에 대한 지원은 지속적으로 확대하고 있는 추세이다. 무상원조를 담당하고 있는 외교부는 '인도적 지원 전략[1]'을 수립하고, 중장기적 관점에서 중점 분야에 대한 선택과 집중을 통해 인도적 지원의 효과성 및 가시성 제고에 노력하고 있다.[2]

본 고에서는 재난과 분쟁지역에 대한 식량지원의 전문기관인 세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP)을 통해 2018년부터 중동·아프리카 지역 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 지원되고 있는 인도적 식량지원 사업인 「개도국 대상 식량원조 사업(Humanitarian Food Assistance program)」의 사례를 분석한다. SDGs 2번 목표달성을 위한 식량안보 지표와 함께 동 사업에서 제시한 '식량섭취지수(Dietary Diversity Score)', '대처전략지수(Coping Strategy Index)' 등의 성과지표를 분석함으로써, 향후 식량 지원 사업 추진의 정책적 방향을 제시하고자 한다.

1) 외교부(2015) 「인도적 지원 전략」에서는 △ (국가별) 시리아·이라크 등 분쟁취약국 △ (대상별) 난민·여성·아동 등 취약계층 △ (분야별) 교육·보건·직업훈련 등을 위해 핵심 인도지원 기구(UNHCR, UNICEF, OCHA 등)와 지속적인 정책협의뿐만 아니라 기구별 전문성을 고려한 효과적인 지원을 실시할 것을 목표로 하고 있다.

2) 2019년 현재 국제개발협력분야 총 예산은 3조 2천억 원이며, 이 중 인도적 지원은 1,432억 원으로 전체 ODA 예산의 약 4.5%를 차지하고 있다.

Ⅱ. 지속가능개발목표(SDGs)와 식량안보 확보를 위한 식량지원

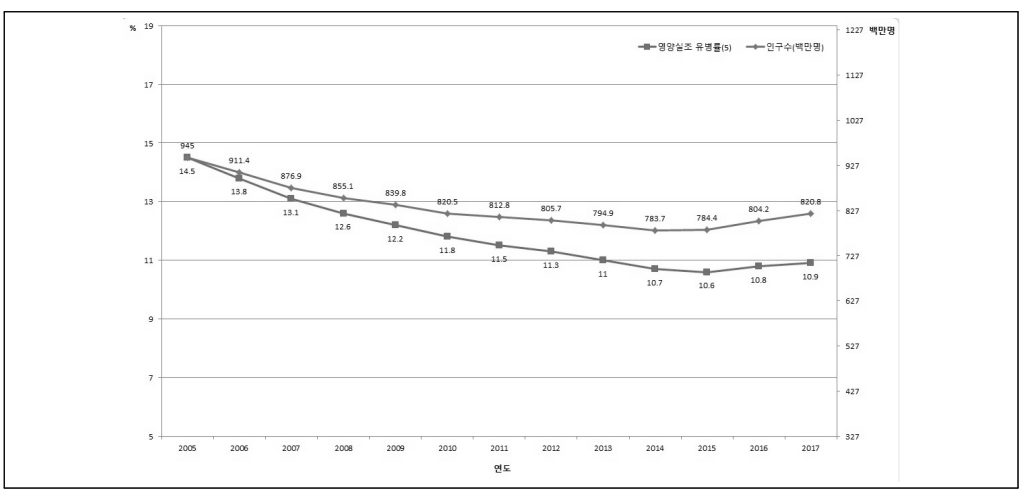
1. SDGs와 식량안보 측정 지표에 관한 논의

1) 식량안보의 정의와 측정 지표

FAO 등(2018)의 조사에 따르면 영양실조에 상태의 인구는 8억 2천 1백만 명으로, 이는 전세계 인구의 약 1/9에 해당한다(〈그림 1〉). SDGs 2번 목표는 "기아의 종식, 식량 안보 및 영양개선, 지속 가능한 농업 강화"로써, 기아의 종식을 위해 확보되어야 할 것이 식량이며, 섭취를 통한 영양개선이 중요한 요소이다. 또한 식량 생산과정에서 경제적·사회적·환경적 측면의 지속가능성은 선진국뿐만 아니라, 개발도상국에서도 중요하게 다루어진다.

센(Amartya Sen)은 「빈곤과 기아(Poverty and Famine)」에서 기근을 비롯한 세계 식량안보 문제의 근본 원인은 빈곤이며, 각국이 경제 상황 개선을 통해 실질적인 식량에 대한 권리를 보장하는 것이 식량안보의 증진의 핵심이라고 주장했다(유종선, 2013에서 재인용). 2050년에는 전세계 인구가 100억 명에 이를 것이라고 예측되는 가운데, 식량안보는 빈곤극복을 위해 인류가 공동의 노력을 통해야만 달성할 수 있는 어려운 문제이다(FAO, 2015; 〈표 1〉 참조).

〈그림 1〉 전세계 영양실조 인구 및 유병률 현황



출처: FAO et al.(2018).

FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

〈표 1〉 식량안보의 정의와 측정지표

구분	정의	측정지표
식량의 가용성 (Food availability)	국내 생산 및 수입(식량 원조 포함)을 통해 적절한 품질과 공급량의 확충 여부	평균 식품 에너지 공급량의 적절성, 평균 식량생산 가치, 곡물, 근류(root crops)로부터 얻는 에너지 공급량의 비중, 평균 단백질 공급량, 평균 동물성 단백질 공급량
식량의 접근성 (Food access)	고영양의 식량자원 획득을 위해 개인 또는 국가가 식량자원에 접근하는 것이 얼마만큼 수월한지를 평가하는 개념으로, 식량자원의 독점적 생산뿐만 아니라 자원을 획득할 수 있는 권리까지 고려됨.	총 도로 포장률, 철도 밀도, 도로 밀도, 1인당 GDP(구매력 상당치 기준), 영양부족률, 국내 식품가격지수, 빈곤층에서 식품지출 비중, 식량부족의 심각성, 식량 부적절률
식량의 안정성 (Food stability)	단순히 식량을 획득하지 못하는 상황 이외에도 강우가 불규칙한 지역의 소농과 같이 식량 획득이 어려운 상황에 처해지는 위험의 강도를 나타냄.	곡물 수입 의존도, 총 상품수출액 대비 식량 수입액, 관개농경지 비율, 정치 안정과 폭력·테러의 부재, 국내 식량가격 변동성, 1인당 식량 생산 변동률, 1인당 식량 공급 변동률
식량의 활용성 (Food utilization)	적절한 영양, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 의미함. 영양결핍과 같이 개인이 특정 영양소를 이용할 수 없어 질병에 걸리는 경우도 활용성 측면에서는 심각한 문제로 인식됨.	수자원 접근성 개선도, 위생시설 접근성 개선도, 식량낭비에 영향을 받는 5세 미만 아동 비율, 발육이 부진한 5세 미만 아동 비율, 저체중인 5세 미만 아동 비율, 저체중 성인 비율, 임산부 중 빈혈 발병률, 5세 미만 어린이 중 빈혈 발병률, 비타민 A부족률, 요오드 부족률

출처: 이효정(2015)에서 재인용.

세계식량정상회의(World Food Summit, 이하 WFS)에서는 식량안보를 “모든 사람이 언제든지 물리적·사회적·경제적으로 충분하고, 안전하며, 영양가 높은 식품에 접근함으로써 활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위해 필요한 음식의 선호를 충족할 수 있는 상태”로 정의하였다(FAO, 2006). 식량안보에 대한 정의는 200여 개에 달하지만(김태훈 외, 2013), 대체적으로 식량의 적절한 품질과 공급량의 확충 여부를 나타내는 가용성(Food availability), 영양이 확보된 식량 확보의 용이성에 대한 접근성(Food access), 안정적인 식량의 확보를 나타내는 안정성(Food stability), 적절한 영양소, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 나타내는 활용성(Food utilization) 등으로 구분되며, 정의와 측정 지표에 대해서 〈표 1〉에 설명한다.

2) 지속가능개발목표 Goal 2와 측정 지표

한편, 지속가능개발목표(SDGs) 2의 목표인 “기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능한 농업의 강화”달성을 위한 세부 목표와 측정 지표는 〈표 2〉에서 구체적으로 제시되고 있다.

〈표 2〉 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표와 측정지표

목표		측정지표
2.1	2030년까지 기아 종식, 영유아를 포함한 모든 사람, 특히 빈곤층과 취약계층이 연중 안전하고 영양가 있는 충분한 식량에 대한 접근을 보장한다.	영양결핍 유병률, 식량불안정경험치에 따른 식량불안정 정도, 식량 소비지수
2.2	2025년까지 5세 미만 아동의 발육부진 및 체력저하에 관해 국제적으로 합의된 목표를 달성하고, 청소년, 소녀, 임산부, 모유수유 여성 및 노년층에게 영양 필요성을 설명하며, 2030년까지 모든 형태의 영양 결핍을 없앤다.	5세미만 아동의 발달 저해 발생 비율, 5세 미만 아동의 과체중 비율, 여성의 식품 섭취 다양화율
2.3	2030년까지 토지 및 기타 생산 자원과 투입요소, 지식, 금융서비스, 시장 및 부가가치 창출과 비농업부문 고용 기회에 대한 안전하고 평등한 접근 등을 통하여 소농 특히 여성, 토착민, 가족농, 목축민 및 어업인의 농업 생산성과 소득을 두 배로 늘린다.	단위 면적(ha)당 농업생산 가치(USD/ha)
2.4	2030년까지 지속가능한 식량생산체제를 확보하는 한편, 생산성과 생산량을 증대하고, 생태계 유지에 도움이 되며, 기후변화, 극심한 기상이변, 가뭄, 홍수 및 기타 재난에 대한 적응력을 강화시키고, 점진적으로 토지와 토양의 질을 개선시키는 회복력 있는 농업 원칙을 이행한다.	농업부문 온실가스 배출량(면적당(ha) 배출량, 작물별, 축산업 분야별), 농업 분야 및 하위 분야별 배출량
2.5	2020년까지 국가별, 지역별, 국제적 수준에서 건전히 관리되고 있는 다양한 종자 및 식물은행을 포함하여 종자, 농작물, 가축 및 관련 야생종의 유전적 다양성을 유지하고, 국제적으로 합의된 대로, 유전자 자원과 전통 지식 활용에 대한 접근을 촉진하고, 그로 인한 이익을 공평하고 공정하게 공유하도록 보장한다.	현지 외(ex-situ) 농작물 수집 지표, ‘위험’ 혹은 ‘비위험’, ‘멸종 위기의 알려지지 않은’으로 분류되는 지역 품종의 숫자(비율)
2.a	개발도상국, 특히 최빈국의 농업 분야의 생산 역량을 강화하기 위하여, 국제협력 증진을 통해 농촌 사회기반시설, 농업 연구 및 지원 서비스, 기술개발, 동식물 유전자은행 설립에 대한 투자를 확대한다.	정부 지출 중 농업중심 지표
2.b	도하개발라운드(DDR)의 지침에 따라 모든 형태의 농업수출보조금 및 동등한 효과를 가진 모든 수출조치의 병행 제거 등을 통하여 세계 농산물시장 내 무역 제한 및 왜곡을 바로잡고 예방한다.	정부 지출 중 농업중심 지표
2.c	식료품 시장 및 파생상품 시장의 적절한 기능을 보장할 수 있는 방안을 채택하고, 과도한 식량가격의 변동성을 제한할 수 있도록 식량 저장과 같은 시장 정보에 적시 접근을 원활하게하기 위한 조치를 채택한다.	식량 가격이상 지표

출처: 이효정(2015)에서 재인용.

SDGs, Sustainable Development Goals.

영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, 이하 PoU)은 식량의 접근성과 관련한 항목으로, 건강한 삶을 위한 최소한의 하루 필요 열량 이하로 섭취하는 개인의 비율을 의미한다. 〈그림 1〉에서는 지난 10년간 감소 추세에 있던 유병률이 2016년을 기점으로 다시 상승하여 2017년 현재 8억 2천 1천만 명, 전체 인구의 10.9%가 영양실조 상태임을 나타내고 있다. 이 지표는 식품의 품질과 영양적 가치가 반영되지 않아 식량불안정경험도(Food Insecurity Experience Scale, 이하 FIES)와 식량소비지수(Food Consumption Score, 이하 FCS)가 보완지표로 활용된다.

식량불안정경험도(FIES)는 지난 1년간 재원 혹은 다른 자원의 부족으로 인해 적당한 양과 품질의 식량에 접근하는데 어려움이 있던 개인의 비율(15세 이상 성인)을 나타낸다. 〈표 3〉은 FIES에 근거한 식량불안정(Food Insecurity)의 정도를 나타낸다. 식량 구매에 대한 경증의 걱정 단계에서 식량의 품질과 다양성을 우려하는 단계, 섭취량을 줄이는 단계를 지나서 끼니를 건너뛰거나, 기아를 경험하는 단계로 넘어가게 된다. 이 지표의 대륙별 변화추이는 〈그림 2〉에 제시되고 있는데, 아프리카 대륙의 국가들이 타지역과 비교할 때 식량불안정 지표가 압도적으로 높으며, 그 수치 또한 2016년 이후 급격히 상승하고 있어, 식량 지원이 시급한 상황임을 알 수 있다.

〈표 3〉 식량불안정경험도(FIES)에 근거한 식량불안정

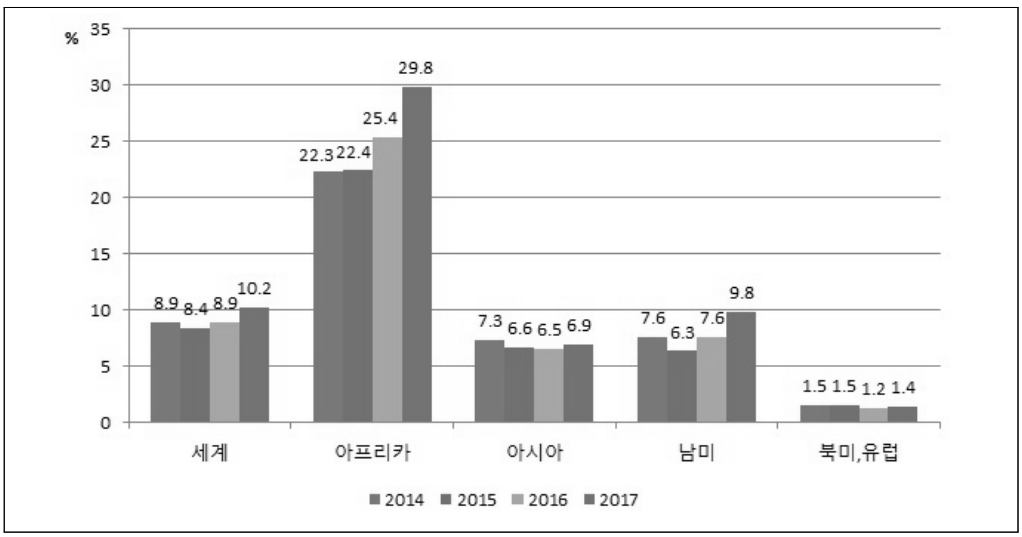
경증도		→ 심각	
식량 구매에 대한 걱정	식량의 품질과 다양성에 대한 고민	섭취량을 줄이거나, 끼니를 건너뜀	기아를 경험함

출처: FAO et al.(2018).

FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FIES, Food Insecurity Experience Scale.

〈그림 2〉 대륙별 식량불안정(Food Insecurity) 지표의 변화 추이



출처: FAO et al.(2018),
FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations,

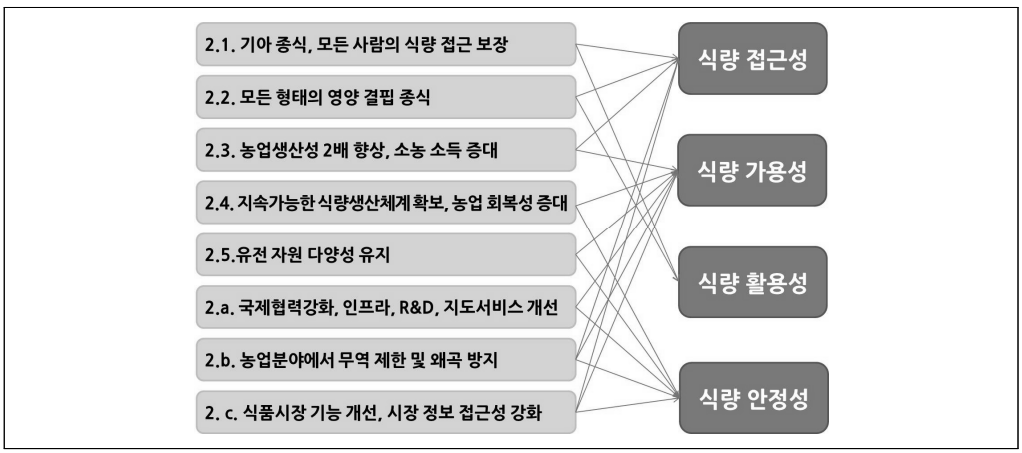
식량소비지수(FCS)는 식량의 접근성과 관련한 지표로서, 가구단위에서 식량소비가 불충분하게 이루어진 비율을 의미한다. 1996년 WFP가 개발하였으며, 설문조사 전 식품군(group)별 지난 7일간 소비의 빈도를 측정한 값이다. 축산물과 같이 밀도가 높은 식품군과 근류 등의 밀도가 낮은 식품군에 대한 가중치를 차등 적용함으로써 영양가치를 반영한다.[3)]

3) 식량원조 사업의 성과측정을 위한 성과지표

한편, OECD는 〈그림 3〉과 같이 SDGs 목표와 식량안보의 측정지표간 연관성에 대해 설명하고 있다. 식량의 적절한 품질과 공급량 확충 여부를 의미하는 식량의 가용성, 영양이 높은 식량자원에 얼마만큼 수월하게 접근할 수 있는가를 나타내는 식량 접근성, 지속가능하게 식량을 획득할 수 있는지를 나타내는 식량 안정성 등의 지표가 연관이 높은 것으로 나타났다.

3) 식품군별 가중치 (예): 주곡 (2), 두류(3), 채소류(1), 과일류(1), 육류/수산물(4), 우유(4), 당류(0.5), 유류(0.5) (출처: INDDEX Project, 2018).

〈그림 3〉 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표와 식량안보 측정지표 연관성



출처: OECD(2016).
SDGs, Sustainable Development Goals.

식량 원조 사업에서 사업 성과는 식량 접근성, 식량 가용성의 의미로 산출물(output) 수준에서 측정되지만, SDGs(2.1)에서는 성과(outcome) 수준에서 식량 섭취를 통한 영양개선까지 목표로 하기 때문에, 통상적인 원조사업에 적용하는 성과지표와 모니터링, 평가의 기준과 다를 수 있음을 주지해야 한다.

2. 식량 지원을 위한 국제협약의 가입과 이행 준수

식량 지원의 목적이 긴급 구호를 포함한 인도적 측면에 있지만, 그에 앞서 지원의 근거와 방식에 대해 면밀하게 검토되어야 할 국제적 협약과 규칙이 있다.

먼저, 1967년 조인된 식량원조협약(Food Aid Convention)은 수차례 개정을 거쳐 2013년 독립된 협약인 Food Assistance Convention(FAC)으로 발효되었다. 기존 협약에서는 주요 대상 곡물이 밀이었으나, 모든 식품을 대상으로 범위가 확대된 것이 특징이다(김한호 외, 2016). 가장 취약한 인구의 생명을 구하고, 기아를 감소하며, 식량안보를 증진하고, 영양상태를 개선하는 것을 목적으로 한다.[4)]

4) 식량원조협약(FAC)의 목적: ㉮ 적정하고 안전하며 영양가 있는 식량에 대한 접근 및 소비를 개선하기 위하여 당사자가 약속한 식량원조 제공 공약을 통하여 가장 취약한 인구의 식량 및 영양 수요에 대처, ㉯ 가장 취약한 인구에게 제공되는 식량원조가 적절하고, 제 때에 이루어지며, 효과적이고, 효율적이며, 수요 및 공유된 원칙에 기초할 것을 보장, ㉰ 정보공유, 협력 및 조정을 촉진하고, 수요에 대응하기 위한 당사자 자원의 효과적, 효율적, 일관성 있는 활용을 증진시키기 위한 논의의 장을 제공.

2018년 현재 미국, EU, 캐나다, 일본, 호주, 우리나라를 포함한 16개국이 가입되어 있으며, 이중 미국이 가장 큰 예산을 지원하고 있다. 그 다음으로 EU, 캐나다, 일본, 호주, 우리나라의 순이다(〈표 4〉). 회원국은 물량(quantity) 또는 금액(value) 기준 최소 원조규모를 서약하여 현금 또는 곡물, 긴급구호 물품 등을 기여하는 방식으로 지원하게 된다. 기존 식량원조협약 당시에는 밀 기준으로 약정하였으나, 최근에는 현금 기준 약정 추세이다. 식량원조의 최소 80% 이상은 무상지원(grant) 형태로 지원되어야 하며, 양자간·다자간·정부간 기구·국제기구 등을 통해서도 공여가 가능하다. 지원 대상 적격물품은 곡류(grains), 쌀, 콩(2차 가공물 포함), 두류(pulses), 식용유(edible oils), 근류(root crops), 유제품(dairy product), 설탕, 소금, 과일 및 채소 등이며, OECD DAC의 수원국 및 동 협약 부속서에서 규정하는 국가를 대상으로 지원한다.

〈표 4〉 식량원조협약(FAC) 국가별 지원 약정액('18년 기준)

구분	국가명	USD(백만 달러)
1	미국	2,200
2	EU	428
3	캐나다	198
4	일본	92
5	호주	62
6	대한민국	40
7	프랑스	40
8	스위스	36
9	덴마크	30
10	스웨덴	25
11	러시아	15
12	스페인	12
13	핀란드	7
14	룩셈부르크	5
15	오스트리아	2
16	슬로베니아	0.03
합 계		3,194

출처: 농림축산식품부 보도자료(2018.2.21.).
FAC, Food Assistance Convention.

한편, FAC의 제3조[5]에는 'WTO 농업에 관한 협정(WTO Agreement on Agriculture)'이 가장 우선시 되어야 함을 명시하고 있다. 또한 동 협약 제10조4항[6]에서는 국제식량원조 공여국으로서 준수해야 할 사항을 명시하고 있으나, 식량원조에 대한 언급은 없다. 다만 준수 규정으로 '잉여농산물의 처분과 협의 의무의 원칙[7]'과 '식량원조협약'을 제시하였다(김한호 외, 2016). FAC와 FAO 규칙에 앞서 WTO 협정이 가장 우선시 되도록 규정하고 있으므로, 우리나라도 식량 원조 사업에 이를 반드시 준수해야 한다.

Ⅲ. 우리나라의 개발도상국 식량 지원 사업 사례 분석

1. 사업 추진 배경 및 대상국 현황 분석

우리나라는 전체 ODA 예산 대비 4.4%(2017년 잠정 통계 기준)를 인도적 지원 예산으로 지원하고 있으나, 이는 OECD DAC 회원국 평균인 10.5%에 비해 상대적으로 적은 규모이다(국무조정실, 2019). 따라서, 인도적 지원의 효과성, 가시성 제고와 더불어 2018년 식량원조협약(FAC) 가입을 계기로 극심한 기아와 영양결핍을 겪고 있는 중동·아프리카 지역에 대해 식량원조 사업[8]을 추진하게 되었다.

---

5) FAC 제3조 "이 협약의 어떠한 조항도 당사자 간에 적용되는 현행 또는 미래의 WTO 협정상의 의무로부터의 일탈을 허용하지 아니한다. 그러한 의무와 이 협약 간의 충돌이 있는 경우, 전자가 우선한다. 이 협약의 어떠한 조항도 WTO 협상에서 당사자가 취할 수 있는 입장을 저해하지 아니할 것이다."

6) FAC 제10조 (WTO 농업협정 제10조 수출보조금 약속의 우회방지) 제4항 국제식량원조 공여국인 회원국은 다음 사항을 보장한다. ㉮ 국제식량원조의 제공이 수혜국가에 대한 농산물의 상업적 수출과 직접 또는 간접적으로 연계되지 아니한다. ㉯ 금전화된 양국 간의 식량원조를 포함하여 국제식량원조 거래는 적절한 경우 통상판매요건 제도를 포함하여 식량농업기구의 "잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙"에 따라 수행된다. ㉰ 이러한 원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태이거나, 1986년 식량원조 협약 제4조에 규정된 조건과 같거나 그 이상으로 특혜적인 조건으로 제공된다.

7) FAO 잉여농산물 처분과 협의의무에 관한 규칙(FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations): 농산물을 식량원조로 제공하거나 특혜조건으로 수출할 경우, 국제농산물 교역 또는 수원국의 농업생산을 위축시키는 것과 같은 부정적 효과를 초래하지 않도록 하는 것을 목적으로 한다(이명수, 2010).

8) 〈우리나라의 인도적 식량지원 ODA 사업 개요〉
- ㅇ 사업명: 개도국 대상 식량원조 사업(Humanitarian Food Assistance program)
- ㅇ 사업기간 및 예산: 2018년부터 계속/460억 원
- ㅇ 대상국: 예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다
- ㅇ 사업목적: 전쟁·분쟁의 증가, 자연재해 등으로 증가하는 인도적 식량지원 수요에 대응하여 우리나라의 국격 제고
- ㅇ 사업요소: 약 5만 톤 분량의 식량(쌀) 지원
- ㅇ 성과목표: 개도국 대상 인도적 식량지원을 통하여 기아인구 감소 및 우리나라 국격 제고
- ㅇ 성과지표: ① 식량섭취지수(Dietary Diversity Score), ② 대처전략지수(Coping Strategy Index)

개발도상국의 식량구호사업을 주요 임무로 하는 세계식량계획(WFP)을 통해 지원함으로써 사업의 효과성을 제고하고, 국제사회의 책임 분담과 동시에 국내 공급과잉인 쌀의 체계적인 해외원조 시스템 구축하는데 의의가 있는 사업이다(김영록, 2017). FAC 가입국의 WFP를 통한 원조 비중은 호주, 스웨덴 100%, 미국 66%, 오스트리아 85%, 러시아 70% 등이다(농식품부 보도자료 2018.2.21.일자). 우리나라는 DAC의 수원국 중에서 긴급구호 필요성, 부대비용, 국제협력 잠재성 등을 고려하여 중동의 예멘, 동아프리카의 에티오피아, 케냐, 우간다 등 4개국을 선정하였다. 본 고에서는 대상국가의 식량 위기 현황과 국가별 WFP의 지원 전략, 지원 성과를 분석한다.

1) 예멘

예멘은 2018년 인간개발지수(Human Development Index, 이하 HDI)가 전세계 189개국 중 178위인 국가이다. 전체 인구 2천 8백만 명 중 1천 7백 80만 명이 식량위기 상황이며, 이중 2백만 명의 6~59개월 미만 아동이 만성적 영양부족에 시달리고 있다. DAC의 수원국(2018~2020)에서는 최빈국(Least Developed Countries)으로 분류되는 국가이다.

WFP는 예멘에 대한 긴급식량구호에 약 12억 달러가 소요되며, 매달 7백만 명을 지원 중인 것으로 밝히고 있다. 16개의 협력기관과 8,000곳의 식량배급소를 통해 매월 식량이 분배되고 있다. 예멘에 대한 WFP의 국가전략(Interim Country Strategic Plan, 2019~2020)에 따르면, 식량 접근성 개선, 영양결핍의 극복 등을 목표로 하고 있다(WFP, 2019a).

2) 에티오피아

DAC 수원국 중 최빈국에 해당하며, 2018년 HDI는 189개국 중 173위이다. 아프리카에서 두 번째로 인구가 많은 국가이지만, 6~59개월 아동의 38%가 만성적 영양결핍 상태에 있다. 전체 인구 중 21%는 식량사정 불안정 상태이며, 잦은 가뭄으로 식수, 농업용수 등이 부족하고, 대규모 난민이 수용 중인 상황이다.

WFP의 에티오피아 지원 전략(Interim Country Strategic Plan, 2019~2020)은 재난위험 관리, 자원관리, 기초사회 서비스, 농업시장 및 생계 향상을 통한 기아 감소를 목표로 한다. 건조 지역에 영양지원 및 취로사업을 추진하고 있으며, 2018년~2018년에 걸쳐 다답,

---

○ 모니터링 및 평가: 매년 5월 말 Standard Project Report(SPR) 발행, WFP 자체평가

카쿠마, 카로베예이 지역에서 난민캠프를 지원하고 있다(WFP, 2019b; 〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 우리나라 식량지원 대상 국가의 식량위기 현황과 WFP 사업 추진 현황

수원국	식량위기 현황
예멘	(기아 인구 및 원인) 인구 28백만 명 중 17.8백만 명이 식량 위기 상황, '17.11월 이후 격화된 무력 충돌로 3.2백만 명이 추가될 예상. (WFP 사업현황) 긴급식량구호 등에 총 12억 달러 소요, 매달 7백만 명 지원 중. * 식량은 매월 분배되며, 16개의 협력기관과 8,000곳의 식량배급소에서 사업 운영.
에티오피아	(기아 인구 및 원인) 전체 인구의 42%가 빈곤층, 21%는 식량사정 불안정, 잦은 가뭄으로 식수, 농업용수 등이 부족하며, 대규모 난민 수용 중. (WFP 사업 현황) 건조 지역에 영양지원 및 취로사업 추진, ('15~'18) 다답, 카쿠마, 카로베예이 난민캠프 지원 중.
케냐	(기아 인구 및 원인) 기후변화로 인한 잦은 가뭄으로 8.5백만 명에 대한 식량구호가 필요. (인구의 10%가 긴급영양실조 상태). 소말리아, 남수단, 수단 등에서 유입되어 26개 난민캠프에 수용된 65만 명 대상 긴급 식량지원 필요. (WFP 사업현황) 구호사업(3.3백만 명), 난민지원사업(0.7만 명) 운영 중. * 난민사업은 일반식량지원 및 영유아, 여성 대상으로 영양지원사업/학교급식사업 추진.
우간다	(기아 인구 및 원인) 지난 2년간 난민의 수가 3배 이상 급증하였으며(남수단, 콩고민주공화국(DRC), 부룬디 등 유입), '16.7월부터 73만 명 이상의 난민이 유입. (WFP 사업현황) 난민 지원에서 식량안보와 영양실조 부분에 집중하고 있으며, 나일강 남서쪽 및 서쪽 지방의 13개 난민캠프의 1백만 명 지원 중. * 옥수수, 수수, 쌀, 콩, 식물성 오일, 설탕 등을 월단위로 난민가구에 지급.

출처: 농식품부 보도자료(2019.5.10.).

WFS, World Food Summit.

3) 케냐

케냐는 DAC의 수원국 분류상 중저소득국에 해당하며, 2017년 HDI 지수에서 전 세계 189개국 중 142위를 차지했다. 6~59개월 아동의 26%가 만성적 영양결핍 상태에 있으며, 기후변화로 인한 잦은 가뭄으로 8백 50만 명에 대한 식량 구호가 필요한 상황이다. 특히 소말리아, 남수단, 수단 등에서 유입되어 26개 난민캠프에 수용된 65만 명에 대해 긴급한 식량 지원이 필요하며, WFP는 3백 3십만 명을 대상으로 긴급구호 사업, 70만 명을 대상으로 난민지원사업을 추진 중에 있다. 난민사업은 일반 식량 지원사업, 영유아 및 여성을 대상으로 하는 영양지원사업, 학교 급식사업 등이다.

케냐에 대한 WFP의 전략(Country Strategic Plan 2018~2023)에서는 식량 접근성 개선, 지속가능한 식량시스템 개선 등을 주요 목표로 한다(WFP, 2019c).

4) 우간다

우간다의 2018년 HDI 지수는 189개국 중 162위를 차지했다. DAC의 수원국 분류상 최빈국에 해당하며, 6~59개월 아동의 32%가 만성적 영양결핍 상태에 있다. 특히 지난 2년간 남수단, 콩고민주공화국, 부룬디 등에서 유입된 난민이 3배 급증하여 이들을 위한 지원이 시급한 상황이다. 나일강 남서쪽 및 서쪽 지방 13개 난민캠프에서 1백만 명을 대상으로 WFP가 지원사업을 수행 중에 있으며, 옥수수, 수수, 쌀, 콩 등을 월단위로 난민가구에 직접 지급하고 있다.

WFP의 우간다 국가 지원전략(Country Strategic Plan 2018~2022) 이행을 통해 식량 접근성 개선, 영양결핍 극복, 소농의 생산성 및 소득 증대, 역량 강화 등을 목표로 사업을 추진 중에 있다(WFP, 2019d).

2. 우리나라 식량 원조 사업 추진 현황 및 성과관리 방안

1) 사업 현황 및 국내 이해관계자 분석

우리나라 농림축산식품부는 2018년부터 매년 460억 원의 예산으로 중동 및 아프리카 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 우리쌀 5만 톤을 지원하고 있다. 이는 농식품부 ODA 예산('19년도 기준)의 약 60%에 해당한다. WFP가 우리 정부로부터 지원받는 예산 중 미곡 구매 대금을 우리나라 농식품부에 지불하는 형태로 추진되며, 판매가격은 장립종 국제가격의 평균가격으로 산정된다. 2019년도 기준으로, 2017년에 생산되어 정부가 보관하던 쌀을 구매, 조달하는 방식으로 지원한다(정부 관리 양곡 중 식용으로 공급되는 구곡 '상' 등급 기준).

국내 가공 및 선적 절차는 우리나라 농림축산식품부, 해상운송 및 현지 배분은 WFP가 담당하고 있으며, 원조 이후 모니터링 등은 공동으로 수행한다. 농림축산식품부는 총괄 기관으로, 원조의 추진계획을 수립하고, 유관기관(농산물품질관리원, 검역본부, 지자체, aT 센터, 관세청, 항만공사 등) 간의 협업을 조율하는 역할을 한다.

aT(농산물유통공사)는 양곡관리법 제24조(업무대행)에 따라 식량지원사업을 담당하게 된다. 용역업체(포장재 제작, 국내운송·선적) 입찰 선정 및 계약, 선적항구 지정, 운송·선적

진행 상황 점검, 수출서류 발급 및 신청 등 행정 지원, WFP(선적부서) 해상운송 선박 연계, 선적 및 출항식 개최, 기록물 정리, 부대비용 정산, 선적 이후 모니터링 등 국내 실무를 담당한다.

검역본부는 쌀에서 발생하는 병해충 검사, 원료곡 훈증 소독 및 도정공장 방제 실시 지도, 병해충 발견 쌀 수송차량 회차 및 훈증 소독 명령을 내리는 역할을 한다. 농산물품질관리원은 원료곡의 품위검사, 도정과정에서 쌀 품위 변화 및 흡습방지, 품질 및 수량검사의 역할을 한다. 지자체는 원료곡의 방출을 지시하는 역할을 한다. 대한곡물협회는 정부관리양곡 가공(도정)을 관리하고, 정부양곡 운송업체가 원료곡 수송을 담당하게 된다.

2) 사업 추진 경과

사업의 첫 해인 2018년 4개국 대상 총 5만 톤의 쌀이 지원되었으며, 2019년에도 같은 방식으로 지원될 예정이다. 예멘과 에티오피아는 각각 2018년 1만 7천 톤, 1만 5천 톤에서 2019년 1만 9천 톤, 1만 6천 톤으로 증가했으나, 케냐는 2018년 1만 3천 톤에서 2019년 1만 톤으로 감소, 우간다는 5천 톤을 유지하고 있다. 지원 물량의 증감은 WFP, 수원국 대상 정부와 우리 정부간 논의를 통해 조정되고 있으며, 2018년의 지원대상과 수혜자수 등 구체적인 지원 실적은 아래 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 '개도국 대상 식량원조 사업' 지원 실적

수원국	원조물량		'18 지원 현황
	'18년	'19년	
예멘	17천 톤	19천 톤	아비안 등 5개 지역, 21만 가구(120만 명) * 가구당 40 kg(포대로 지원)
에티오피아	15천 톤	16천 톤	돌로아도 등 2개 난민캠프 난민(25.7만 명) * 1인당 15 kg(food basket으로 지원)
케냐	13천 톤	10천 톤	카쿠마 등 2개 난민캠프 난민(38만 명) 소말리 지역 주민(강제 이주민 50만 명 거주) * 1인당 7.5 kg(food basket으로 지원)
우간다	5천 톤	5천 톤	나키바레 등 7개 난민캠프 난민(42만 명) * 1인당 12 kg(food basket으로 지원)

출처: 농식품부 내부자료(식량원조협약(FAC) 및 WFP를 통한 쌀 식량원조 추진계획(안)).

3) 사업 성과관리 방안

(1) 성과 측정 지표

식량원조는 인도주의 사업으로 구분되기 때문에 통상적인 양자사업에서 요구하는 '사업 성과관리'의 원칙과 방식에 부합하기는 어렵다. 〈표 5〉에서와 같이 사업의 성과는 '(식량, 현금, 바우처 등을 지원 받은) 수혜자 수', '배분된 식량의 양', '수혜가구별 식량지원 빈도' 등 산출물(output) 수준에서 측정, 모니터링 한다. 다만, 식량지원의 목적이 기아인구의 감소와 영유아의 영양개선에 있으므로 사업의 성과관리를 위해서 WFP가 제시한 성과관리 지표인 '식량섭취지수(Dietary Diversity Score, 이하 DDS)'와 '대처전략지수(Coping Strategy Index, 이하 CSI)'에 대한 모니터링과 관리가 반드시 필요하다.

식량섭취지수(DDS)는 가구단위의 식량 접근성, 개인의 식량 섭취 행태와 관련한 정보이기 때문에 자료를 수집과 분석하는데 상당한 기술과 비용이 요구되는 지표이다. 특히 식량의 섭취는 정량적인 지표이고, 식량의 종류가 다양하기 때문에 질문지와 평가 방법을 쉽고 간단하게 작성해야 한다. 예를 들어, 지난 24시간 동안 섭취한 식량의 종류와 양에 대해 조사하는 과정에서 식량군을 만들어 조사하는 방식을 의미한다(Kennedy et al., 2011).

대처전략지수(CSI)는 가구단위의 식량안보를 측정하는 지표로서, 다른 식량안보 측정 지표에 비해 간단하고 측정이 용이한 장점이 있어 활용도가 높은 지표이다. 식이변화(경제적인 이유로 선호하던 식량을 덜 먹게 되는 변화), 가구 단위 단기 식량 가용성의 증가(식량을 지인에게 빌려오거나, 외상으로 구매하거나, 사냥 또는 야생의 작물을 채취하거나, 다음 작기를 위해 저장해둔 종자를 섭취하는 행위), 가족 수의 감소(친인척에게 아이를 보내거나, 구걸을 하는 행위), 배급 전략의 변화(식사량이나 횟수를 줄이거나, 아이를 위해 어른이 섭취량을 줄이거나, 노동하는 가족 구성원 먼저 식사를 하거나, 하루 종일 굶는 행위) 등을 설문을 통해 조사하게 된다(Maxwell et al., 2008). 특히 동 사업은 난민을 대상으로 지원하고 있으므로, CSI는 사업의 성과를 직관적으로 나타낼 수 있는 지표라고 할 수 있다.

동 사업은 식량지원에서 나아가 영양개선을 목표로 한다. 하지만, 영양은 적정한 식량의 섭취뿐만 아니라 물, 위생, 질병 등과도 연계가 있기 때문에 다소간 측정하기 어려운 측면이 있다(Lentz et al., 2013). 또한, 식량 지원에서 섭취, 영양결핍을 극복하여 영양상태 개선 등의 성과 측정을 위해서는 장기간의 사업 추진이 필요하다.

(2) 성과관리 방안

사업의 투입(input)은 예산 460억 원, 활동(activity)은 총 4개국 225만 7천 명을 대상으로 우리쌀 5만 톤을 지원하는 것이다. 2018년의 수혜대상자는 총 4개국 225만 7천 명이다. 산출물(output)은 식량 지원 활동의 결과이며, 사업의 성과(outcome)은 기아 인구의 감소와 영양개선이다.

구체적인 성과는 성과지표인 '식량섭취지수(DDS)'와 '대처전략지수(CSI)'의 개선이다. 2018년 기준 DDS 5.0 이상, CSI 11.68 이하로 목표치를 산정하였으며, 해당 지표를 현장조사를 통해 매년 Standard Project Report(SPR)를 발행할 예정이다. 측정주기(분기별), 평가주기(연 1회)의 시기와 절차, 보고 및 결과 환류는 기본적으로 WFP의 방식을 따른다. 다만, 동 사업은 긴급구호 차원의 식량지원 사업이므로, 분기별로 측정되는 성과 지표의 측정 결과가 차년도 사업에 반영되는 시간이 통상적인 양자사업에 비해 짧아야 하므로, 이에 대한 고려가 제도적으로 필요한 상황이다.

또한, 저장 시 발생하는 병해충 관리, 쌀의 품질 관리, 포장 단위, 분배 절차와 방식 등, 구매(조달), 배송, 분배 과정에서 발생 가능한 위험 요소를 사전에 진단하고 대응 방안을 마련해 놓아야 할 것이다. 농산물의 현물 지원인 사업인 만큼 구매단계부터 수혜자에게 전달되기까지 쌀의 수확 후 관리 측면에서 품질 유지와 관련한 기술적인 보완이 필요하다.

Ⅳ. 결론 및 정책 제언

전세계 인구의 약 1/9인 8억 2천 1백만 명은 영양실조 상태에 있다. 분쟁과 가뭄, 홍수 등의 자연 재해로 인한 난민은 지속적으로 유입되고 있으며, 도시화로 인한 농촌지역의 인구 감소 등 개발도상국의 농업·농촌은 여러모로 어려운 상황에 처해 있다.

본 고에서는 중동과 동아프리카지역 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)의 난민 225만 7천 명을 대상으로 우리쌀 5만 톤(460억 원)을 지원한 사업의 추진 배경과 목적, 성과목표를 검토하였다. 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표는 "기아의 종식, 식량 안보 및 영양개선, 지속 가능한 농업 강화"로, 기아 종식을 위한 필수요건이 식량의 확보이며, 식량 섭취를 통한

영양개선이 뒤를 따른다. 하지만, 농업 생산 기반이 없는 난민은 만성적인 식량 부족을 겪을 수밖에 없는 상황이므로, 구조적·장기적인 문제 해결 방안이 필요하다. 하지만, 난민 발생의 원인이 국가간 혹은 국내 분쟁과 갈등이 주된 이유라면 이에 대한 해결 방안은 자칫 국내·외적인 정치 개입과도 연관될 수 있으므로 단순하게 바라볼 수는 없을 것이다.

또한, 농업과 식량 문제는 식량의 생산-공급 시스템, 농업의 가치사슬 확대와 같이 국가의 경계를 넘어서는 지역 단위, 나아가 글로벌한 단위에서 연계로 확대되는 분야이다. 식량지원은 인도적 지원차원에서 추진하는 사업이지만, 원조효과성 제고와 농업의 무역 측면에서 고려해야 하는 국제적 규범과 규약 등이 다양하고 복잡할 수 있다. 이러한 측면에서 국제적 원칙을 존중하고 시행하는 정책이 필요하다.

OECD DAC 가입 10년이 지난 중견 공여국으로서 국제사회에서 우리나라에 요구하는 것은 단순한 예산의 증액뿐만 아니라, 우리나라의 개발경험이 개발도상국에 전달되는데 있다고 여겨진다. 우리나라 쌀의 잉여분을 현물지원하는 것에 그치지 않고, 영양개선으로 이어질 수 있도록 지원 방식, 성과관리 방안에 대한 구체적인 실행계획이 요구된다. 또한, 식량 지원은 SDGs 2번과 직결되는 목표를 갖지만, 빈곤 극복을 하는 과정에서 도래하는 사회의 안정(SDGs 16)과 다양한 이해관계자간의 파트너십(SDGs 17) 등 여러 목표 달성과도 연관이 있는 활동이다.

한편, 농업 및 긴급구호 분야에 전문성 있는 국제기구인 세계식량계획(WFP)을 통해서 식량을 지원하고 있는데, 국제기구를 통한 식량의 전달은 분배의 투명성, 신속한 실행 등의 장점은 있을 수 있으나, 비용이 많이 드는 단점이 있다. 본 고에서 소개한 사업의 경우, 총 사업비 460억 원 중 원곡대는 226억 원인 반면, 해상운송비, 내륙운송비, 배급 및 저장, 모니터링 비용을 포함한 부대비용이 234억 원으로 조사되었다. 사업 추진의 목적과 이를 이행하는 방법에 대한 고민이 필요한 지점이다.

우리나라 인도적 지원 전략의 기본 방향(외교부, 2015)에서는 국제사회 보편적 인도주의 원칙을 준수하되, 지원의 효과성 제고 측면에서 인도적 지원과 개발협력의 연계를 강화하는 것을 강조하고 있다. 본 고에서 살펴본 우리나라 쌀 지원사업의 경우 성과관리 관점에서 예산 배분의 효율성, 사업 성과(outcome) 등에 대한 전략적 검토가 필요하다. 또한, 인도적 지원 전략 중 하나로 '통일지향적 인도적 지원 모색'을 목표로 하는바, 향후 한반도내 상황에 실질적인 지원이 될 수 있도록 국제사회와 협력방안을 구체화하는 준비가 필요하다.

〈참고 문헌〉

국무조정실. (2019). *'19년 국제개발협력 종합시행계획(안)*. 관계부처합동.

김영록. (2017). 식량원조협약 가입을 통해 새로운 가치로 태어나는 우리 쌀. *통상법률, 137*, 3-8.

김태훈, 김지연. (2013). *『식량안보 지표 개발 연구』*. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서.

김한호, 안병일, 남대희, 배은영, 류홍보, 한보현. (2016). *쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안연구*. 서울: 서울대학교 산학협력단.

농림축산식품부 (2019, 5월 10일) 우리쌀, 세계 어려운 이웃과 함께 나눕니다. *농림축산식품부 보도자료*.

농림축산식품부 내부자료. *식량원조협약(FAC) 및 WFP를 통한 쌀 식량원조 추진계획(안)*.

농림축산식품부. (2017, 2월 9일). 농식품부, 식량원조협약(FAC) 연내 가입 추진. *농림축산식품부 보도자료*.

농림축산식품부. (2018, 2월 21일). 우리 쌀 5만톤을 활용한 식량원조 대상국 확정. *농림축산식품부 보도자료*.

외교부. (2015). 우리나라의 인도적 지원 전략. *제21차 국제개발협력위원회 의결안건* (제21-3호).

외교부. (n.d.). 외교 정책: 조약·국제법. Retrieved from http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do

유종선. (2013). 자유주의 식량안보론의 비판적 고찰. *한국동북아논총, 66*, 257-277.

이명수. (2010). 식량원조에도 지켜야 할 규칙이 있다. *시선집중 GS&J, 95*, 1-16.

이효정. (2015). SDGs 2: 식량안보기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화. 김인 외 26인 (공저), *지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안* (제2장, p. 21-39). 성남: 한국국제협력단.

최춘흠, 김영윤, 최수영. (2008). *UN기구의 지원체계와 대북 활동*. 서울: 통일연구원.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2018). *The state of food security and nutrition in the world 2018: Building climate resilience for food security and nutrition*. Rome: FAO.

FAO. (2006). *Food security* (Policy brief issue 2). Rome: FAO.

FAO. (2015). *The state of food and agriculture*. Rome: FAO.

INDDEX Project. (2018). *Data4Diets: Building blocks for diet-related food security analysis*. Retreived from https://inddex.nutrition.tufts.edu/data4diets

Kennedy, G., Ballard, T., & Dop, M. (2011). *Guidelines for measuring household and individual dietary diversity*. FAO/EU.

Lentz, E. C., & Christopher, B. B. (2013). The economics and nutritional impacts of food assistance policies and programs. *Food Policy, 42*, 151-163.

Maxwell, D., & Caldwell, R. (2008). *The coping strategies index: Field methods mannual*. USAID/WFP/CARE International/Feinstein International Center/TANGO.

OECD. (2016). *Better policies for sustainable development 2016: A new framework for policy coherence*. Paris: OECD.

WFP. (2019a). WFP Yemen Country Brief.

WFP. (2019b). WFP Ethiopia Country Brief.

WFP. (2019c). WFP Kenya Country Brief.

WFP. (2019d). WFP Uganda Country Brief.

논문 접수일: 2019.6.11.
수정논문 접수일: 2019.6.27.
게재 확정일: 2019.6.28.

A Case Study on Food Assistance Project of Korea through International Organizations and Policy Suggestion

Hyojung Lee (Korea Rural Economic Institute)

Abstract

Korea has officially joined the Food Assistance Convention (FAC) in 2018. Four countries (Yemen, Ethiopia, Kenya, and Uganda) that have been suffering from a food crisis due to frequent wars, conflicts, and natural disasters caused by climate change are selected for food assistance projects.

The purpose of this article is to analyse a case of food aid project supported by Korea through the World Food Program (WFP), an international organization specialized in agriculture and food relief projects. It analyses the current state of food security and WFP strategy of the targeted countries, and aims to suggest policy on project performance management in terms of monitoring and performance evaluation. In the context of humanitarian assistance, food aid activities aim to end hunger and improve nutrition, but as a grant aid project, rigorous plans are needed to manage the performance of the project.

Key words: Sustainable Development Goals, Food Security, Food Assistance, Project Performance Management

Ⅱ

KOICA 개발협력자료 이용

『국제개발협력』 운영지침

국제개발협력 운영지침

제정 2019.03.04.

제1장 총칙

제1조(목적)

이 지침은 한국국제협력단(이하 "협력단"이라 한다)의 「간행물 발간 및 활용에 관한 규정」(이하 "간행물 발간규정"이라 한다) 제2조에 따라, 협력단이 발간하는 『국제개발협력』(이하 "국제개발협력") 학술지의 발간 및 활용에 관한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

제2조(적용 범위)

"국제개발협력" 발간에 관하여는 법령 또는 다른 규정에서 특별히 정한 것을 제외하고는 이 지침이 정하는 바에 따른다.

제3조(용어의 정의)

이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "국제개발협력"이란 협력단이 발간하는 연구 학술지를 의미하며, 영문표기는 Journal of International Development Cooperation라 한다.
2. "저자"는 "주저자"와 "공동저자"로 구분한다. "주저자"(first author)는 논문 저자 명단 중 가장 먼저 오는 자로 논문을 주도적으로 작성한 자를 의미한다. "공동저자" (co-author)는 "주저자"를 제외한 나머지 저자들을 말한다.

제2장 연구윤리

제4조(연구윤리자가진단서)

① "국제개발협력"에 연구논문 게재신청서 작성 시 별지 제1호의 '연구윤리자가진단서'에 동의하고 이를 논문과 함께 제출하여야 한다. '연구윤리자가진단서'를 제출하지 않을 경우, 제출된 원고는 심사 대상에서 제외된다.

제5조(연구자의 정직성)

① 연구자는 자신이 수행하는 연구를 정직하게 수행하여야 한다. 여기서 정직은 연구의 구상, 설계, 자료수집, 연구비 지원, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상, 연구 성과의 출판 등 연구과정 전반에 관한 정직을 말한다.

② 연구자는 타인의 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수하여야 한다.

③ 연구자는 타인의 저작물의 내용을 표절하지 않아야 한다.

④ 연구자는 다른 지면에 게재한 논문을 중복 게재하지 않아야 한다.

제6조(연구윤리위원회)

① 연구윤리에 관한 제반 사항을 심의·의결하기 위해 연구윤리위원회를 설치한다.

② 연구윤리위원회는 편집위원장 포함하여 7인 내외로 구성하며, 편집위원장 및 편집위원은 연구윤리위원을 겸임한다.

③ 연구윤리위원회는 이 지침 제2장 연구윤리에 관한 규정 개정 또는 폐지에 관한 사항을 심의·의결한다.

④ 연구윤리위원회는『국제개발협력』과 관련된 논문의 연구 윤리 사항, 연구 정직성 및 연구 부정행위에 대한 조사를 실시한다.

⑤ 연구윤리위원장은 기타 연구윤리와 관련된 제반 사항을 심의요청할 수 있다.

⑥ 연구윤리위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원장은 표결권을 가지고 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다. 사안에 따라서는 서면으로 심의·의결할 수 있다.

제7조(심사위원의 공정성)

① 논문의 심사를 의뢰받은 심사위원은 지정된 기간 안에 성실하게 평가하고 그 결과를 편집위원회에 통보하여야 한다.

② 논문심사의 공정성을 보장하기 위하여, 심사과정 및 심사결과의 통지 과정에서 투고자 및 심사위원은 익명으로 처리한다.

③ 심사위원은 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 수정이나 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유도 함께 설명하여야 한다.

④ 심사위원은 논문평가를 위해 필요한 경우가 아니라면 심사를 의뢰받은 논문에 관련된 사항에 대해 비밀을 지켜야 한다.

제8조(표절)

① 게재(신청) 논문이 다음 각 호에 해당할 경우 표절로 간주한다.

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집, 전자저널 등 학술매체를 통해 기 출간된 타인 및 자신의 연구저술의 전부 또는 일부를 무단으로 전재한 경우.
2. 기 출간된 타인의 연구저술의 연구 설계, 타인의 1차 자료, 기타 지적 재산과 관련된 항목을 사용하면서 그 출처를 적절한 방식으로 명시하지 않은 경우.
3. 기 출간된 타인 또는 자신의 연구저술의 일부를 인용하면서 인용부호, 각주, 내용주 또는 기타의 적절한 방식을 통해 그것을 명시하지 않은 경우.

② 표절 여부에 대한 판정은 다음의 절차를 따른다.

1. 편집위원회는 표절 여부의 판정권한을 가지며, 심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체판단에 따라 표절 여부를 검토하고 판정한다.
2. 표절 여부의 1차 검토는 해당논문의 심사위원 2인에게 위촉한다.
3. 편집위원회는 심사위원 2인의 1차 검토결과를 바탕으로 표절 여부를 검토 · 판단하고 표절의혹이 있을 경우 그 사실을 해당논문의 저자에게 통보하고 소명하도록 한다.
4. 표절의혹에 대한 저자의 소명이 없을 경우 편집위원회는 해당논문을 표절로 판정한다.
5. 표절의혹에 대한 저자의 반론이 있을 경우 편집위원회는 편집위원의 과반수 참석 및 참석자의 3분의 2 이상의 찬성으로 표절 여부를 판정한다.

③ 표절사실이 인정된 경우 다음과 같이 제재한다.

1. 편집위원회에 의해 표절판정을 받은 논문의 저자는 판정 후 4년간 단독 또는 공동으로 『국제개발협력』에 논문게재를 신청할 수 없다. 그 경우 편집위원회는 표절 논문의 저자에게 그 사실 및 정확한 게재신청 불가기간을 공식 통보한다.
2. 게재 이후 표절판정을 받은 논문은 『국제개발협력』 논문목록에서 공식 삭제된다.
3. 편집위원회는 본 조에 따른 업무가 종료된 후 표절판정 및 제재조치와 관련된 세부사항을 한국연구재단에 통보한다.

제9조(논문의 중복게재)

① 게재(신청) 논문이 다음 각 호에 해당될 경우 중복게재로 간주한다.

1. 타 학술지에 게재를 신청하여 심사가 진행 중인 논문의 경우
2. 이미 출판된 연구물 또는 게재예정인 논문인 경우

② 중복게재 여부에 대한 판정은 다음의 절차를 따르며, 중복게재 사실이 인정된 경우 다음의 제재를 부과한다.

1. 중복게재 신청 여부의 심사는 제보 또는 편집위원회의 자체판단에 따라 이루어지며 편집위원회가 판정을 내린다.
2. 제1항 제1호 및 제2호에 해당되는 논문은『국제개발협력』에 게재 신청할 수 없다.
3. 중복게재 신청된 것으로 판정된 논문은 즉시 심사에서 제외되며 저자는 단독 및 공동으로 향후 3년간『국제개발협력』에 논문게재를 신청할 수 없다.
4. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 그 사실 및 정확한 게재신청 불가기간을 공식 통보한다.

③『국제개발협력』에 게재한 논문을 재출간할 경우 원 출처를 반드시 밝혀야 한다.

제3장 편집위원회

제10조(편집위원회 구성)

① 편집위원회의 구성과 편집위원의 임기는 다음과 같다.

1. 편집위원회는 편집위원장이 추천한 7인 내외의 편집위원으로 구성한다.
2. 편집위원장은 연구업무 주무부서장이 수행한다.
3. 편집위원장의 임기는 주무부서장 임기 기간 동안 보장한다.

제11조(편집위원회 역할)

① 편집위원회는 “국제개발협력”에 게재되는 논문의 심사, 편집 및 출판과 관련하여 다음의 항목들을 심의한다.

1. 편집위원회 운영에 관한 규정 개정 및 폐지에 관한 사항
2. “국제개발협력” 발간에 관한 규정 개정 및 폐지에 관한 사항
3. 투고 논문의 심사 및 게재에 관한 사항
4. “국제개발협력”의 편집 및 출판에 관한 사항

제12조(편집위원의 성실성)

① 논문 게재 및 편집에 관한 사항을 심의하기 위해 편집위원회를 설치한다.

② 편집위원은 투고된 논문의 게재와 관련된 모든 책임을 지며, 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중하여야 한다.

③ 편집위원은 투고된 논문에 대해 그 저자와 무관하게 오직 논문의 질적 수준과 투고에 관한 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

④ 편집위원은 투고된 논문의 평가를 전문지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다. 동일논문에 대한 평가가 심사위원간에 현저하게 차이가 날 경우 해당분야 제3의 전문가에게 자문할 수 있다.

⑤ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 논문의 내용이나 저자와 관련된 사항에 대해 비밀을 유지하여야 한다.

제13조(편집위원회 운영)

① 편집위원회는 제10조의 임무 수행을 위하거나, 기타 필요한 경우 편집위원장이 소집한다.

② 편집위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원장은 표결권을 가지고 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다. 사안에 따라서는 서면으로 심의·의결할 수 있다.

제4장 발행규정

제14조(발행처)

"국제개발협력"의 발행처는 협력단으로 한다.

제15조(발행횟수)

국제개발협력" 발간횟수는 1년에 2회 발행을 원칙으로 하며, 필요한 경우 편집위원회의 결정에 따라 발간횟수를 증감하거나 특별호를 발간할 수 있다.

① "국제개발협력"은 매년 6월 30일과 11월 30일 자로 간행한다.

② 원고마감일은 별도로 정하지 않으며, 특별한 경우 외에는 편집위원회의 결정에 따른다.

제16조(논문의 투고, 심사, 게재 확정일의 표기)

소정의 심사 절차에 의해 게재가 확정된 논문에 대해서는 심사 절차의 투명성을 제고하기 위해 당해 논문의 접수일, 심사일자, 게재확정일자 등 심사단계를 표기한다.

제17조(논문 수집, 검토 및 채택)

① 논문 수집은 편집위원회에 일임한다.

② 논문 검토 및 심사, 게재 여부는 편집위원회에 일임한다.

③ 인쇄 전 기타 제반 업무는 편집위원회에서 논의하여 시행한다.

제18조(발행인 및 편집처)

발행인은 협력단 이사장으로 하며, 편집처는 “국제개발협력” 편집위원회로 한다.

제19조(심사료 및 게재료)

① 저자는 논문 투고 시 별도의 심사료 및 게재료를 납부하지 않는다.

② 협력단은 게재가 확정된 논문에 한해서“세부지침”제45조 및 별표제1호에 따라 원고료를 지급할 수 있다. 원고료 지급 기준은 논문 1편당 지급하며, 저자가 2인 이상인 경우에는 주저자에게 지급한다.

제20조(발행 부수 및 별쇄본)

발행 부수는 관련 예산에 따라 신축적으로 결정하며 저자에게 제공할 수 있다.

제5장 편집규정

제21조(논문구성)

본지에 투고하기 위하여 다음의 논문 작성방법을 준수해야 하며 이에 어긋날 경우 논문접수를 보류할 수 있다.

① 한글 원고는 ‘한글’프로그램을 사용하며, 영문 원고는 ‘MS Word’를 사용하여 작성한다.

② 논문의 본문 분량은 A4용지 20매 내외이며, 논문 구성은 다음과 같은 순서를 갖추어야 한다.

1. 논문게재신청서
2. 본문 및 각주
3. 참고문헌 및 부록

③ 연구비 수령 표기는 각주로 기재한다.

④ 공동집필인 경우에는 주저자와 공동저자를 명기하여 제출하여야 한다. 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 명기한다.

제22조(원고체계)

원고의 편집체계는 다음과 같다.

① 한글 원고의 편집체계는 다음과 같다.

1. 글씨체: KoPub바탕체

2. 본문 글자크기 12p, 각주 글자크기 10p,

3. 표와 그림 글씨체: KoPub돋움체, 제목 글자크기: 12p 내용 및 출처 글자크기: 11.5p

4. 줄간격 170%, 상하여백 15, 좌우여백 25, 머리말 및 꼬리말 15

② 영문 원고의 편집체계는 다음과 같다.

1. 글씨체: KoPub바탕체

2. 본문 글자크기 12-point font

③ 본문 서술의 순서는 " Ⅰ.", "1.", "1)", "(1)" 순차로 매긴다.

④ 표나 그림 제목은 "〈표 1〉 …"과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호사용; 확률주인 경우에는 *p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001), 일반주('주:'로 표시하고 기재)의 순으로 자료출처의 윗부분에 달아준다. 표나 그림의 출처('출처:')라고 쓴 후에 제시한다. 표나 그림의 주석 순서는 개별주, 일반주, 출처의 순서로 제시한다.

제23조(인용 표시)

① 인용을 할 경우, 저자명, 간행연도를 반드시 명기하며, 인용 페이지는 선택적으로 표기할 수 있다.

② 구체적인 예는 아래와 같다.

가. 저자명은 서술의 흐름에 따라 본문에 노출시킬 수도 있고, 괄호 속에 넣어야 할 경우도 있다.
[예1] "…이상백(2009)…"; [예2] "…라 했다(이상백, 2009: 23)."

나. 외국인 저자명을 본문에 노출시킬 경우, 원어로 표기한다. 또한 외국인 저자명을 본문에 노출시키지 않을 경우, 번역서와 원서에 관계없이 저자명은 원어로 표기한다.
[예] "…Mills(2011: 66)는 …"

다. 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 중간점으로 구분하고 병기한다.
[예] "…(이상백·김채윤, 2006: 25), …(Lee & Xang, 1999)"

라. 3인 이상의 공동저술일 경우 "외"(et, al.)를 사용한다.
[예] "…(문승규 외, 2014: 16), … (Romeo et al., 2010)"

마. 출간예정인 저술은 "출간예정"(forthcoming)을, 미간행물은 "미간행"(unpublished)을 명기한다.
[예] "…(김일철, 2017 출간예정)"; "…(Lee, forthcoming)"

바. 다수의 논문을 인용할 경우에는 가나다 순으로 정렬하고, 연도 순으로 정렬한다.
[예] "…(홍길동, 2016; 김철수, 1999; Johnson et al., 2010)"

제24조(참고문헌)

① 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저 한국어 문헌을 저자명의 가나다 순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.

② 참고문헌은 아래의 예시를 따르며, 구체적으로 명기되지 않은 형식은 APA 양식에 준하여 작성한다.

가. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.

나. 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c, …를 부기하여 구별하도록 한다.

다. 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다. 영문저자의 성은 제외한 이름은 앞글자 약어를 사용한다.

[예] "Cannel, C. F., Miller, P., & Oksenberg, L. (1981).…"

라. 국문 참고문헌의 저자명이 기관명으로 되어 있을 경우 국문표기를 원칙으로 한다.

[예] 한국국제협력단. *2015 KOICA 대외무상원조실적 통계*. 성남: 한국국제협력단.

마. 정확한 연도를 알 수 없을 때에는, n.d.(not determined)를 사용한다.

바. 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

- Author, A. A. (year). *Title of work* (xx ed., Vol. xx). Location: Publisher.
- Author, A. A. (year). Title of chapter. In A. Editior, & B. Editor (Eds.), *Title of book* (xx ed., Vol. xx, pp. xx–xx). Location: Publisher.
- 이정희, 우승지. (2009). 현대국제정치이론과 한국적 수용. 파주: 법문사.
- 차종천. (1990a). 동아시아와 서구의 사회이동 비교. 송호근 (편), *노동과 불평등* (pp. 125–149). 파주: 나남출판.
- 차종천. (1990b). 세대간 사회이동의 지역격차. 한국사회학회 (편), *한국의 지역주의와 지역갈등* (pp. 93–122). 서울: 성원사.
- Easterly, W. (2011). *The elusive quest for growth*. Cambridge: MIT Press.
- Beger, P. L., & Xiao, X. M. (Eds.). 1988. *Search of an East Asian development model*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cannel, C. F., Miller, P., & Oksenberg, L.. (1981). Research on interviewing techniques. In S. Leinhardt (Ed.), *Sociological methodology* (pp. 389–437). San Francisco, CA: Jossy–Bass.
- 菅谷章 (스가랴 아키라). 1988. *日本社會政策史論*. 東京; 日本評論論社.

• 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. 資本主義の世界的展開と國際勞力移動. 森田桐郎 (編), *國際勞力移動* (pp.1−54). 東京: 東京大學出版會.

(2) 학술지

• Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (year). Title of article. *Title of Periodical, volumn*(issue), page range.
• 홍은경. (2016). 개도국의 기후변화 취약계층에 대한 논의. *국제개발협력, 2016*(4), 73−96.
• Mullin, W. J, & Arce, M. (2008). Resilience of families living in poverty. *Journal of Family Social Work*, 11(4), 424−440.

(3) 연구보고서

• Author, A. A. (1998). *Title of work* (Report No. xxx). Location: Publisher.
• 김수진. (2015). *신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아*. 성남: 한국국제협력단.
• 김지현. (2015). 모든 형태의 빈곤종식. In *지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안*. 성남: 한국국제협력.
• 한국국제협력단. *2015 KOICA 대외무상원조실적 통계*. 성남: 한국국제협력단.
• World Bank. 2013. *Innovative finance for development solutions: initiatives of the World Bank Group*. Washington, DC: World Bank.

(4) 인터넷 문서

• Author, A. A. (Year, Month Day). Title of post [Description of form]. Retrieved from http://www.xxxx
• 통계청. (2014). 보건·사회·복지 통계자료. http://www.kosis.kr
• Dunning, C., & Kalow, J. (2016). SDG indicators: Serious gaps abound in data availability [Website]. Retrieved from http://www.cgdev.org/blog/sdg−indicators−serious−gaps−abound−data−availability
• IAEG−SDGs. 2016. Provisional proposed tiers for global SDG indicators. Retrieved from http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg−sdgs−meeting−03/Provisional−Proposed−Tiers−for−SDG−Indicators−24−03−16.pdf

(5) 학위 논문

• Author, A. A. (year). *Title of doctoral dissertation or master's thesis* (Doctoral dissertation or Master's thesis). Name of Institution, Location.

- 이순아. (2013). *경제위기 전후 빈곤결정 양상의 변화: 미시요인 및 거시요인의 영향 변화를 중심으로* (박사학위논문). 전주: 전북대학교.
- Shin, H. H. 1990. *Schooling and Employment of Married Women in Korea* (Ph.D. Dissertation). University of Hawaii, Honolulu, HI.

(6) 학회 발표

- Presenter, A. A. (year). *Title of article*. Paper presented at the Symposium or Conference, Location.
- Presenter, A. A. (year). *Title of article. In Title of proceedings* (pp. xx-xx, Article number). Location: Publisher.
- 한승주. 2010. 외국인노동자의 권리에 관련한 정책갈등. 한국행정학회 춘계학술대회, 영남대학교, 경산.
- IAEG-SDGs. 2016. The 47th session of the statistical commission: outcome on global SDG indicators. Paper presented at the 3rd meeting of the IAEG-SDGs, Mexico.

(7) 번역서 및 번역보고서

- Weber, M. (1990). *유교와 도교* (이상율 역). 서울: 문예출판사.
- Clegg, S. R., Higgins, W., & Spybey, T. (1994). 경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의. 공유식, 김혁래, 박길성, 유흥준 (편), *신경제사회학의 이해* (pp. 195-210). 서울: 역사비평사.
- Weber, M. (1951). The religion of china (H. H. Gerth, Trans.) New York: Free Press. (Original work published 1920).

제6장 논문기고 및 심사에 관한 규정

제25조(논문 기고의 요건)

① "국제개발협력"은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안 모색에 관한 연구논문을 대상으로 하며 논문의 성격 및 형태는 순수이론적인 논문, 실증분석논문, 사례연구, 응용연구 및 정책분석 등 방법론상의 제약을 두지 않는다.

② 투고된 논문은 다른 학술지에 게재된 바 없는 독창적인 내용이어야 하며, 투고 시점에 다른 학술지에서 심사 중이 아니어야 한다.

제26조(논문의 접수)

① 논문은 온라인 투고시스템을 통해 수시로 접수한다.

② 논문을 제출할 때에는 본문 외에도 원고게재신청서, 연구윤리자가진단서, 개인정보활용동의서를 함께 제출해야 한다.

제27조(논문 심사위원)

① 심사위원은 편집위원회의 추천에 의거하여 편집위원장이 해당분야의 전문가 2인을 위촉한다.

② 심사기한은 투고한 날로부터 30일까지로 한다. 30일 이내 심사가 완료되지 않을 경우, 그 심사자를 편집위원 중 한사람으로 교체한다.

제28조(판정기준)

① 심사 판정기준은 초심에서 게재가, 수정게재, 게재불가의 세 단계로 구분한다. 심사 횟수는 초심을 포함하여 2회로 한정하며, 2회 연속 '수정 후 재심' 판정을 받은 경우에는 '게재불가'로 결정한다.

② 심사 결과에 근거한 판정 기준은 다음과 같다.

심사자 1	심사자 2	판정결과
accepted	accepted	그대로 게재
accepted	minor revision	수정 후 게재
minor revision	minor revision	
accepted	major revision	수정 후 재심
accepted	reject	
minor revision	major revision	
major revision	major revision	
reject	minor revision	
reject	major revision	
reject	reject	게재불가

③ '그대로 게재'는 수정 없이 게재할 수 있다.

④ '수정 후 게재'는 편집위원회가 정한 기한 내에 수정된 원고를 제출하여야 하며, 심사위원은 해당 원고의 수정 여부를 검토하고 편집위원회가 최종 확인한다.

⑤ ‘수정 후 재심’은 편집위원회가 정한 기한 내에 수정된 원고를 제출하여야 하며, 심사위원은 해당 원고를 재심사하여 게재 여부를 결정한다.

⑥ ‘불가판정’으로 판정된 원고는 동일한 제목과 내용으로 “국제개협력”에 재투고 할 수 없다.

제29조(게재 확정)

① 편집간사는 게재 여부를 포함한 최종 심사결과를 그 이유와 함께 논문 제출자에게 통보한다.

② 게재확정 통보를 받으면 저자는 편집 제반규정에 따라 교정 후 최종 논문 파일을 제출한다.

③ 게재가 확정된 논문이라도 분량이나 구성 등 편집방침에 따라 다음 호로 이월하여 게재할 수 있다.

제30조(저작권)

협력단은 최종심사에 통과한 논문의 무상사용권한을 갖는다.

부 칙

제1조(시행일)

이 지침은 이사장의 결재를 받은 날부터 시행한다.

[별지 제1호 서식] 〈제정 2019.03.04.〉

연구윤리자가진단서

소속 :
성명 :

상기 본인은 ‘ *(논문제목)* ’ 연구를 수행함에 있어 연구의 객관성과 신뢰성, 연구결과의 공익성과 진실성을 확보하기 위하여 아래와 같이 연구 윤리를 준수하였음을 확인합니다.

첫째, 연구과정에서 객관적인 자세를 가지고 철저한 기록을 통해 연구결과의 검증이 가능하도록 노력하였다.

둘째, 연구결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 데이터 및 분석 결과를 왜곡 또는 조작하지 않으며 결과발표는 진실되고 공정하게 하였다.

셋째, 유사 중복된 연구를 지양하며 연구자원을 투명하고 효율적으로 사용하도록 노력하였다.

넷째, 타인의 연구개발 과정과 결과를 존중하며, 위조, 변조, 표절 등 지적재상을 도용하는 부정행위를 하지 않았다.

년 월 일

한국국제협력단 이사장 귀중

[별지 제2호 서식] 〈제정 2019.03.04〉

논문게재신청서

논문제목(국문)				
논문제목(영문)				
주저자	성명	(국문)	(영문)	
	소속		직위	
	주소			
	전화		팩스	
	이메일			
	저자약력			
공동저자	성명	(국문)	(영문)	
	소속		직위	
	주소			
	전화		팩스	
	이메일			
	저자약력			
목차				
국문요약				
국문키워드				
영문요약				
영문키워드				

* 논문요약은 국문 기준 700자 내외, 영문기준 300단어(words)로 제한하며, 3~5개의 국문 및 영문 주제어(Key words)제시

[별지 제3호 서식] 〈제정 2019.03.04〉

연사료·원고료·자문료 지급을 위한 개인정보 수집·이용 동의서

한국국제협력단은 연사료·원고료·자문료 지급을 위하여 개인정보보호법 제15조 및 제22조, 제24조에 따라 개인정보 수집·이용 및 제공에 대한 귀하의 동의를 받고자 합니다. 자세히 읽어 보신 후 동의 여부를 결정해 주시기 바랍니다.

■ 개인정보 수집·이용 내역(필수항목)

수집·이용 항목	수집·이용 목적	보유기간
이름, 생년월일, 전화번호, 소속, 직급, 이메일, 주소, 학력, 경력, 수상실적, 저역서 및 학술논문(이력서), 계좌번호, 사진	발표료·원고료·자문료 지급을 위한 전문가 등급 책정 및 지급	2년(재동의)

※ 위의 개인정보 수집·이용에 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부할 경우 발표료·원고료·자문료 지급이 불가합니다.

☞ 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

본인 ▫ 동의함 ▫ 동의하지 않음

[기타 고지사항]

개인정보보호법 제15조 제1항 제4호, 제24조의2 제1항 제1호에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집·이용합니다.

개인정보 항목	개인정보 처리사유	보유기간	수집 근거
주민등록번호, 여권번호, 운전번호, 외국인등록번호 중 선택	원천징수영수증 발행	5년	국세기본법시행령 제68조(민감정보 및 고유식별정보의 처리) 3항

■ 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는 데 동의합니다.

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

한국국제협력단장 귀중

연구자료 : ODA연구 2019-14-336

국제개발협력 2019년 제14권 제1호

발 행 2019년 6월 30일
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구정보센터
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031) 740-0753
팩 스 031) 740-0772
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)명진씨앤피 (02)2164-3000

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X

연구자료
ODA연구 2019-14-336

Print ISSN 2093-212X
Online ISSN 2671-9797

Journal of International Development Cooperation
KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr