



개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 전략 적용방안 : 베트남, 필리핀 사례를 중심으로

2016. 11

**개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 전략 적용방안
: 베트남, 필리핀 사례를 중심으로**

2016. 11

한국국제협력단(KOICA)

연구책임자

임 도 빈

주요경력

- 서울대학교 행정대학원 교수(현)
- 한국행정연구소장(현), 정부경쟁력 연구센터 소장(현)
- l'Institut d'Etudes Politiques de Paris 사회학 박사
- 제 50대 한국행정학회 회장

주요 연구 실적

- ▷ 2016, 「한국행정조직론」, 서울: 법문사
- ▷ 2016, Public Organizations in Asia, Abingdon, Oxon: Routledge
- ▷ 임도빈 외, 2013, 「공직사회의 낭증지추를 찾아서」, 서울: 법문사
- ▷ 2011, 「비교행정강의」, 서울: 박영사
- ▷ 2004, 「한국지방조직론: 행위자, 전략, 계입」, 서울: 박영사

공동연구원

김 인

주요경력

- 한국국제협력단(KOICA) 전략기획 이사 (현)
- 한경대학교 농업경제학 박사 수료
- 연세대학교 국제경영학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 김인 외, 2015, 「지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안」, 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2010, “UN 새천년개발목표(MDGs) 달성을 위한 한국 ODA 추진방안”, 서울: 한국국제정치학회

김 수 진

주요경력

- 한국국제협력단(KOICA) 연구개발팀 연구원 (현)
- 고려대학교 국제대학원 국제개발협력학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 2016. “SDGs 지표 데이터 이용가능성(Data Availability) 분석”, 「국제개발협력지」 2016-2호, pp.79-113. 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2015. “신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아”. 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2015. “정치경제분석법(Political Economy Analysis)에 기반한 국별협력전략 작성 개선방안 고찰: DFID 및 Sida 사례를 중심으로”. 성남: 한국국제협력단
- ▷ 2015. “SDG16. 지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 촉진, 사법접근성 확보, 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적인 제도 구축”. 「지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안」. 성남: 한국국제협력단
- ▷ 박수영 · 김수진, 2015. “변화이론(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰”. 「국제개발협력지」 2015-2호, pp.91-110. 성남: 한국국제협력단

정 지 수

주요경력

- 정부경쟁력 연구센터 연구원 (현)
- 서울대학교 행정대학원 행정학 박사

주요연구실적

- ▷ Im, T., Campbell, J.W., & Jeong, J., 2016. “Commitment intensity in public organizations: Performance, innovation, leadership and PSM”. Review of Public Personnel Administration 36(3): 219-39
- ▷ 한승희 · 정지수, 2016. “공공기관의 노동조합이 비정규직의 고용에 미치는 영향” 「한국행정학보」 50권 1호, pp.77-107
- ▷ 임도빈 · 정지수, 2015. “공공기관 민간위탁의 허실”. 「한국행정연구」 24권 32호, pp.147-175
- ▷ Campbell, J.W., Im, T., Jeong, J. 2014. “Internal Efficiency and Turnover Intention: Evidence From Local Government in South Korea”. Public Personnel Management 43(2): 259-82

보조연구원

한 병 훈

주요경력

- 정부경쟁력 연구센터 연구원 (현)
- 서울대학교 행정대학원 행정학 석사

안 용 진

주요경력

- 정부경쟁력 연구센터 연구원 (현)
- 서울대학교 행정대학원 행정학 석사과정

권 형 근

주요경력

- 정부경쟁력 연구센터 연구원 (현)
- 서울대학교 행정대학원 행정학 석사과정

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

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

연구요약

국제개발분야에서는 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업의 효과와 평가에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 이 연구는 그동안 국제개발분야에서는 다루지 않은 정부역량, 특히 정부경쟁력(government competitiveness) 모형을 개도국에 대한 국가분석 및 사업 설정 단계에서 어떻게 적용 및 분석하여 ODA 사업에 연결시킬 수 있는지에 대한 해석을 시도하고자 한다. 정부경쟁력 모델은 기존에 활용되어온 선진국 중심의 경제기반 국가경쟁력(national competitiveness) 모델이 아닌, 시간과 공간이라는 특수성을 고려하여 공통·차별 요소들을 분석하고 이를 국가 및 행정부의 발전단계별로 차별한다는 특징을 가진다. 이러한 분석모형에 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 지표와의 연계성을 통해 고안한 새로운 지표를 통해 궁극적으로는 KOICA가 향후 중점협력국 및 중점지원 분야를 선정하는데 있어 보다 합리적이고 효율적인 대안을 탐색할 수 있도록 하고자 한다.

이를 위해 SDGs 지표가 반영된 개발도상국 정부경쟁력 지표를 설정하여 베트남과 필리핀 사례를 분석하면서, 개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 적용의 함의를 도출하고자 한다. 먼저 230개의 SDGs 지표를 대상으로 데이터 접근성(data accessibility), 국가포함범위(country coverage), 데이터 빈도수(data frequency) 등을 종합하여 데이터 이용가능성(data availability)을 도출하고, 동 결과를 SDGs 지표와 기존 정부경쟁력 모형과의 내용성의 연계성을 종합적으로 고려하여 최종적으로 25개의 SDGs 도출, 정부경쟁력 모형과 SDGs 지표와의 연계성 확대를 시도하였다. 동 과정을 거쳐 설정된 ‘개발도상국 정부경쟁력 지표’를 바탕으로 우리나라 2기 중점협력국 중 베트남과 필리핀 두 국가의 정부경쟁력을 분석하고 이를 바탕으로 개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 적용 함의점을 도출하고자 한다.

동 연구에서는 개도국 정부경쟁력 지표 설정 및 필리핀, 베트남 두 국가에 대한 동 지표 분석 결과에 대한 문헌 분석과 함께 현지조사가 함께 이루어졌다. 현지조사에서는 개도국 정부경쟁력 문헌 분석을 통해 도출된 각 국가의 취약분야를 중심으로 담당 정부관료 및 공무원들을 대상으로 인터뷰가 진행되었다.

상기 연구방식으로 도출된 국가분석 결과를 보면 다음과 같다. 우선 필리핀의 경우, 분석대상 89개국 중에서 상대적으로 거버넌스와 농업식품 정책분야에서 높은 순위를, 보건복지

와 교육 정책분야에서 낮은 순위를 기록하였다. 더 나아가 체제단계 별로는 상대적으로 전환(throughput)과 결과(outcome) 단계에서 높은 순위를, 투입(input)과 산출(output) 단계에서는 낮은 순위를 기록하였다. 정부역량의 가장 핵심인 전환 능력에서 좋은 점수를 받았다는 점은 고무적이지만, 재정역량과 업무수행 능력 부문에서 많이 부족한 면을 보인다. 필리핀 공무원들은 전반적으로 이 결과에 동의하였으며, 필리핀 정부 차원에서도 실질적으로 교육과 보건복지에 대한 투자를 점차 늘려가고 있다. 하지만 점차적으로 떨어지는 농업 경쟁력에 대한 대처가 부족한 것을 비롯하여 인적자원에 대한 투자가 적은 상황으로, 장기적인 관점에서 국가 정책을 운영하는 능력이 뒤떨어지는 것으로 판단되어진다.

베트남의 경우, 필리핀과 달리 교육과 경제 정책분야에서 상대적으로 강점을 보인 반면 거버넌스와 환경 정책분야는 취약한 것으로 나타났다. 체제단계별 순위에서는 상대적으로 투입과 결과 단계에서 높은 순위를, 전환과 산출에서 낮은 순위를 기록하게 되었다. 전환 단계에서의 세부지표별 순위를 보면 재정역량은 비교적 뛰어나지만 공무원들의 의지 및 태도 부분이 많이 취약한 것으로 나타나, 필리핀과는 또 다른 문제에 직면하고 있음을 알 수 있다. 특히, 현지 인터뷰 결과, 베트남 공무원들의 경우 부패에 대한 민감도 및 인적 역량 강화에 대한 내부적 필요성 정도가 비교적 낮음을 알 수 있었으며, 이로 인해 베트남 공공부문 전반에 대한 폐쇄성이 유추되었다.

공여국의 관점에서는 위와 같은 국가분석 결과를 바탕으로 취약분야 중에서 개선이 가능한 분야의 우선순위를 정해서 자원을 투입할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 KOICA의 필리핀 원조는 농업과 보건에 초점을 맞추고 있는데, 이는 동 연구의 정책분야별 분석에서 나타난 취약부분과 맥을 같이 하며 향후 농업 및 보건 분야에 대한 ODA 사업은 꾸준히 유지 및 강화되어야 한다. 다만, 현지 인터뷰 결과, 중앙정부 공무원과 지방정부단위(Local Government Unit, LGU) 공무원 사이의 간극이 극심한 것으로 나타나, LGU 공무원에 대한 교육에 보다 초점을 맞춰 중앙정부 공무원과 LGU 공무원에게 상이한 연수프로그램을 제공해야 한다. 무엇보다도 필리핀의 전환능력에서 가장 취약한 재정역량을 제고하기 위해서 필리핀 정부의 세수입 증대 및 관리, 조달 등 정부수입의 운용에 대한 공여국의 기술지원(technical assistance)이 이루어져야 한다고 판단된다.

베트남 내에서는 경제 및 사회정책 등 다양한 정책이 존재하지만 필리핀과는 반대로 재정

역량은 비교적 뛰어나나 공무원들의 의지 및 태도를 비롯하여 다른 역량이 부족하여 정책의 효과가 떨어지는 실정으로, 공무원의 역량강화 사업에 대한 지원이 중요한 상황이다. 특히, ODA 사업투자 심사 담당자들은 사업의 설계 과정에서부터 참가자 연수 및 교육, 운영, 모니터링, 사후관리 전반에 대한 역량이 현저히 떨어지는 편이기 때문에 공무원들의 ODA 사업 운영 전반에 대한 역량을 제고할 필요가 있다.

본 연구는 정부역량을 실질적으로 분석하는 새로운 프레임을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있다. 실질적으로 베트남과 필리핀의 사례만 살펴보아도 두 국가는 상반된 문제에 직면하고 있어 단순히 다른 종류의 ODA 사업을 진행하는 것뿐만 아니라 협력국에서 필요한 사업을 보다 성공적으로 운영하기 위해서 각 국가마다 다르게 접근해야 한다는 것을 알려준다. 더 나아가 본질적으로 해당 정부의 역량을 높이기 위해서 어떤 요소를 개선하고 발전시켜야 하는가를 제시했다는 측면에서 함의가 있다.

Executive Summary

Most literatures on International development focus on analyzing effectiveness of the Official Development Assistance (ODA) and evaluating success of such projects. This paper aims to apply the government competitiveness model to analyze government capacity of developing countries, and evaluate whether current ODA profile sufficiently meets the needs of developing countries. The government competitiveness model – different from widely used concept of national competitiveness that envelops developed countries' viewpoints on a country – takes both time and space into account in analyzing the role of a government, and allows us to compare different countries without neglecting their particularities. Based on the model, this paper devises a new set of indices associated with the United Nation's Sustainable Development Goals (SDGs). In the end, the goal is to propose a more practical and effective alternative decision-making process that Korea International Cooperation Agency (KOICA) can benefit when it selects future priority partner countries and ODA projects.

Among the 230 SDGs indicators, 25 indicators are included in the government competitiveness indicators for developing countries in addition to the original set of indices, and the decision was made based on data availability and relevance to government competitiveness. Specifically, data availability of an indicator was assessed based on data accessibility, country coverage, and data frequency. Using the new set of indices, this paper analyzes two priority partner countries, namely Vietnam and the Philippines, in detail, and evaluates the feasibility of applying the government competitiveness indicators for ODA. In order to do so, both literature review and field interviews on government employees were conducted on Vietnam and the Philippines.

First, the Philippines, among the 89 countries analyzed, performed relatively well in governance and agriculture & food, and poorly in health & welfare and

education. In addition, it has relatively high score in throughput and outcome, compared to poor performance in input and output. Relatively good performance in throughput, which is at the core of government capacity, is respectable, but the Philippines government's weak financial capacity and work competence are worrisome. Public servants of the Philippines generally agreed with the results, and revealed that the Philippines government has been expanding its budget earmarked for education and health & welfare. On the other hand, the Philippines government falls short in dealing with decrease in its agriculture competency. Further, its investment in human capital is minimal, and the government stays myopic, without a sound vision for the future.

Vietnam, on the other hand, showed strength in education and economy while governance and environment policies are weak. Moreover, it has relatively high score in input and outcome, while falling behind in throughput and output. More specifically, the Vietnam government has strong financial capacity, but received one of the lowest scores in public servants' attitudes. It is evident that Vietnam and the Philippines are confronted with a different set of problems. During interviews, Vietnam's public sector seemed rather closed, as the interviewees not only were insensitive to corruption but did not consider investing in human capital to be important.

With these results in mind, aid providers should prioritize the policy sectors that they would like to get involved in, based on the following two criteria: the needs of the recipient country, and the aid providers' capacity. In the Philippines, KOICA is focusing on agriculture and health projects, and this is consistent with the results from the analysis. These projects not only should be continued but also improved by allocating more resources. To the contrary, it has been confirmed that the difference in ability and environment between public servants in the central government and those in local governance units(LGUs) are substantial. Hence, devising separate training programs for the two is necessary, with more focus on enhancing LGU public servants' competency. Lastly, aid providers should offer

technical assistance in managing government budget, as this will be instrumental to improve the Philippines government's financial capacity.

Vietnam, on the contrary, faces different problems as the government's financial capacity is strong while other constructs of throughput, including work attitude, are poor. This is the reason that implemented government policies have been ineffective, despite relatively huge expenditure. Particularly, public servants responsible for evaluating ODA projects are generally incapable of concocting training programs and conducting thorough monitoring. In order to enhance the effectiveness of ODA projects in Vietnam, developing these employees' capacity seems necessary.

This research is particularly meaningful in that the paper provides a new framework to measure a government's capacity. Looking at the results from Vietnam and the Philippines, it is evident that they are confronted with dissimilar complications, and the means to provide further ODA projects or improve effectiveness of current projects should be different. This holds for other priority partner countries as well. Furthermore, this paper is important in that it suggested the policy areas that the aid providers should focus on in order to improve recipient-government's capacity.

연구 목차

I. 서론	19
1. 연구 배경 및 목적	19
2. 연구 범위 및 방법	21
II. 이론적 논의	23
1. 정부경쟁력의 개념 및 이론적 논의	23
가. 정부경쟁력의 유사 개념 및 한계	23
나. 정부경쟁력의 이론적 배경	26
다. 정책 단계별 지표체계의 구성	28
2. 지속가능개발목표(SDGs)와 정부경쟁력모델	29
가. SDGs와 정부경쟁력 간의 관계	29
나. SDGs 지표와 정부경쟁력 지표의 연관성	32
III. 개도국의 정부경쟁력의 지표모델 수립	57
1. 연구 설계	57
2. 정책분야별 정부경쟁력 지수 산출	62
가. 정책분야별 투입(input) 지표의 구성	62
나. 전환지표(정부역량)의 구성	65
IV. 필리핀의 정부경쟁력 분석	71
1. 필리핀 국가 개황	71
가. 국가 특징	71
나. 역사	72
다. 종합순위	74
2. 필리핀의 투입, 전환지표 분석	76
가. 투입	77
나. 전환	78
3. 정책 분야별 정부경쟁력 분석	83
가. 농업식품	83
나. 경제	83
다. 교육	84
라. 보건복지	85
마. ICT	86
바. 에너지환경	87
사. 거버넌스	87
4. 주요 정책분야별 심층분석	88
가. 거버넌스	88
나. 농업식품	93

V. 베트남의 정부경쟁력 분석	96
1. 베트남 국가 개황	96
가. 국가특징	96
나. 역사	97
다. 베트남의 경제개혁	98
라. 한국과 베트남	100
마. 베트남의 국민성	101
바. 베트남의 정부경쟁력 종합순위	101
2. 베트남의 투입, 전환지표 분석	102
가. 투입	102
나. 전환	104
3. 정책 분야별 정부경쟁력 분석	105
가. 농업식품	105
나. 경제	106
다. 교육	107
라. 보건복지	107
마. ICT	107
바. 에너지환경	108
사. 거버넌스	109
4. 주요 정책분야별 심층분석	109
가. 경제	109
나. 교육	113
다. 거버넌스	118
VI. 개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 적용	122
1. 국제개발 분야에의 적용	122
2. 베트남과 필리핀에의 적용	125
가. 정책분야 차원에서의 ODA 함의점	125
나. 정부역량 강화 차원에서의 ODA 함의점	127
VII. 연구 합의 및 결론	130
1. 연구 합의	130
2. ODA 사업의 개선을 위한 과제	131
가. 필리핀	132
나. 베트남	133
3. 향후 연구과제	135
부록 1	137
부록 2	142
부록 3	151
참고문헌	169

표 목차

【표 1】	SDGs 17대 목표 소개	30
【표 2】	SDGs Tier system 구성	33
【표 3】	SDGs 전체 지표의 Tier별 구성	34
【표 4】	Tier1 지표 중 데이터 획득이 어려운 지표	37
【표 5】	국가포함수준(Country Coverage) 점수화 기준	40
【표 6】	SDGs 목표별 국가포함수준 점수화 구성 현황	41
【표 7】	데이터 빈도수(Data Frequency) 점수화 기준	42
【표 8】	SDGs 목표별 데이터 빈도수 점수화 구성 현황	43
【표 9】	대상지표의 국가포함수준과 데이터 빈도수 상관관계	44
【표 10】	정부경쟁력지표와 SDGs 전체지표와의 내용상 연관성	46
【표 11】	정부경쟁력지표와 SDGs Tier1 지표와의 관계	47
【표 12】	70개 대상지표 데이터 이용가능성과 내용상 연관성 총괄표	48
【표 13】	최종 25개 SDGs 대상 지표 선정	53
【표 14】	정책 분야별 핵심지표 및 반영된 SDGs 지표	60
【표 15】	정부역량의 구성요소(1)	68
【표 16】	정부역량의 구성요소(2)	69
【표 17】	정부역량의 구성요소(3)	70
【표 18】	필리핀의 체제단계별 순위	74
【표 19】	필리핀의 정책분야별 순위	76
【표 20】	필리핀의 정책분야별 투입 순위	77
【표 21】	필리핀의 전환 세부지표별 순위	78
【표 22】	동남아시아 국가와 동아시아 국가의 민주주의 지수	89
【표 23】	동남아시아 국가와 동아시아 국가의 식량안보지수	95
【표 24】	베트남의 체제단계별 순위	101
【표 25】	베트남 정책분야별 투입 순위	103
【표 26】	베트남의 전환 세부지표별 순위	104
【표 27】	외국인 개인 주택소유 관련 개정안	110
【표 28】	베트남과 방글라데시 비교	115
【표 29】	각국의 민주주의 지수 (2015년)	119
【표 30】	베트남의 직업군 별 가장 심각하다고 인지하는 사회문제	120
【표 31】	24개 중점 협력국의 투입과 전환점수와 순위	124

그림 목차

【그림 1】 정부경쟁력 지표 및 순위 산출 과정	57
【그림 2】 정부 관리체제	66
【그림 3】 필리핀의 국장(Philippines' Coat of Arms)	73
【그림 4】 필리핀의 체제단계별 순위	74
【그림 5】 필리핀의 정책분야별 순위	76
【그림 6】 필리핀의 정책분야별 순위	77
【그림 7】 필리핀의 전환 세부지표별 순위	79
【그림 8】 베트남의 체제단계별 순위	102
【그림 9】 베트남의 정책분야별 투입 순위	103
【그림 10】 베트남의 전환 세부지표별 순위	104

상자 목차

【상자 1】 철제 학교 정문도 무너뜨린 베트남 교육열	117
-------------------------------	-----

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

그 동안 국제개발분야의 주요 연구는 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 사업의 효과와 평가에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 물론 이 분야에 대한 연구는 매우 중요하며 현재도 활발한 연구가 진행 중이다. 이들 연구의 중요한 목적 중 하나는 어떤 국가에 대한 지원의 기준을 정하는 것이다. 이 연구에서는 그 기준이 되는 요인을 주요 정책분야별로 구분하여 보다 면밀한 분석을 시도하였다.

이와 함께 필요한 연구 분야는 사업 지원을 받는 국가의 정부역량에 대한 부분일 것이다. 상술한 것처럼 사업 지원의 기준을 정하고 각 분야에 대한 지원을 했다고 해도 각 국가의 정부역량에 따라서 그 결과는 많은 차이가 나타날 것이기 때문이다. 이 연구에서는 정부의 역량을 측정하여 점수화하여, 지원기준을 종합적으로 고려하여 각 국가별 정부경쟁력을 측정하고자 한다.

이 연구는 그동안 국제개발분야에서는 다루지 않은 정부경쟁력(government competitiveness) 모형을 개도국에 대한 국가분석 및 사업 설정 단계에서 어떻게 적용 및 분석하여 ODA 사업에 연결시킬 수 있는지에 대한 해석을 시도하고자 한다. 한 국가의 경쟁력 및 발전정도를 평가할 때 그동안 일반적으로 활용되어온 국가경쟁력(national competitiveness) 개념은 선진국의 시각에 따라서 경제적 요인을 중심으로 진행되어 왔다. 이에 따라 이념적 편향성, 방법론상의 문제, 산출 중심의 지표체계 구성 등 여러 한계점이 존재했다. 이러한 문제점은 특히 개발도상국을 평가하는 경우에 더 크게 나타난다. 경제적 발전이 더딘 상황에서 개별 국가의 발전 단계와 우선순위 및 상황을 선진국과 같은 틀에서 비교할 수 없기 때문이다. 따라서 개발도상국의 경우 자국의 경쟁력을 평가하는데 있어 동 개념을 활용하는 것이 보다 부적절하다고 판단된다. 이 연구에서는 이러한 기존의 국가경쟁력 개념의 문제점을 비판 및 보완하기 위하여 ‘정부경쟁력’이라는 새로운 이론적 개념을 가지고 개발도상국의 각 정부의 실질적인 경쟁력이 어떠한지 집중적으로 살펴보고자 한다. ‘정부경쟁력’ 모형은 기존의 선진국 중심의 경제기반 경쟁력 모델이 아닌, 시간과 공간이라는 특수성을 고려

하여 공통·차별 요소들을 분석하고 이를 국가 및 행정부의 발전단계별로 차별한다는 특징을 가진다.

이러한 기존의 분석모형에 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 지표와의 연계성을 통해 새로이 고안한 ‘개도국 정부경쟁력 지표’를 개발하여 적극 활용함으로써, 이를 통해 KOICA가 향후 중점협력국 및 중점지원 분야 선정에 있어 보다 합리적이고 효율적인 고려 및 대안을 탐색할 수 있도록 하고자 한다. 최종적으로는 ODA 수원국이 정책 분야별로 ‘어떠한’ 역량군이 부족한지를 파악하고 ‘무엇을’, ‘어떻게’ 지원하고 전수해야 할지에 대한 정책적 시사점 도출하고자 한다.

이 연구에서는 정부경쟁력 모형의 개념의 정립, 이론화 과정과 함께 SDGs의 지표를 반영한 개도국 정부경쟁력 지표를 설정하여 베트남과 필리핀 사례에 초점을 두고 연구를 진행함으로써 개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 적용의 함의를 도출하고자 한다. 이를 위한 개도국 정부경쟁력 지표 설정은 230개 SDGs 지표의 데이터 이용가능성 및 기존의 정부경쟁력 모형과의 내용상의 연계성을 고려하여 최종적으로 25개의 SDGs 지표를 도출함으로써, 정부경쟁력 모형의 SDGs와의 연계성 확대를 시도하였다. 이를 바탕으로 국제개발 분야에서 중점협력국 및 지원 분야 선정에 적용할 수 있는 새로운 프레임워크를 제시하고, 개발도상국의 정책 분야별 강약점을 파악하고 어떤 분야를 개선해야 하는지에 대한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

SDGs 지표는 프로젝트가 진행되는 기간에 확정되어 발표되었으므로 2016년 3월 발표된 SDGs 지표체계를 바탕으로 하였으며, 이를 정부경쟁력 지표의 큰 틀에 포함시켜 분석하는 것은 연구의 이론적, 실제적 함의를 도출하기에 최적화된 것이라고 할 수 있다. 또한 이를 바탕으로 향후 중점협력국 및 지원 분야 선정의 가이드라인에 도움이 될 수 있을 것이다. 이와 함께 본 연구에서는 중점협력국 중 베트남과 필리핀에 대해서 상술한 정부경쟁력과 SDGs 지표가 반영된 지표에 따라서 나타난 결과를 바탕으로 현지 출장을 병행하여 각 국가의 취약분야에 대한 원인을 분석하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

이 연구는 이론적 측면에서 정부경쟁력과 유사한 개념들에 대한 문헌조사를 실시하고, 비판적 검토를 통한 기존 경쟁력 지표들의 한계를 부각하고자 한다. 특히 국제지수의 양산과 문제점, 지수의 타당성 분석, 실제 활용 상의 문제점을 분석하고, 정부경쟁력에 대한 이론적 논의를 통해 분석의 틀을 설정할 것이다. 이를 위해 정부경쟁력의 다양한 요인들을 실제로 측정하고 평가하고, 광범위한 원자료(raw data)를 엄선하여 수집, 이를 통한 다각적인 실증 분석을 시도할 것이다.

이와 함께 이 연구는 KOICA의 국제개발 업무 및 SDGs의 세부지표와의 연계를 고려할 것이다. 국제개발과 관련된 이론적 논의에서부터 일반 현황, 국제 동향 등을 면밀하게 분석, 정부경쟁력 모형과 상호작용하여 적용될 수 있는 부분 모색하고자 한다. SDGs의 핵심 가치 및 지표들과 기존 정부경쟁력 지표 간의 비교를 통해 유사성과 차이점을 고찰하고, 정부경쟁력과 SDGs 지표간의 연계점을 분석하여 새로운 지표체계를 형성할 것이다.

구체적으로 본 연구는 정부경쟁력의 전체 지표체계인 '투입(input)-전환(throughout)-산출(output)-결과(outcome)' 과정 중에서 투입(input)과 전환(throughout)단계에 초점을 두고 분석을 진행하고자 한다. 각 국가의 현재 상황을 알 수 있는 지표단계가 투입이며, 현재 각 국가의 정부의 질적 수준을 알 수 있는 지표단계가 전환이기 때문이다. 각 국가의 현재 상황을 농업식품, 경제, 교육, 보건복지, ICT, 에너지/환경, 거버넌스의 7개 정책 및 환경분야로 구분하여 현황을 분석하고, ODA 등의 추가 투입요인이 발생할 경우를 가정한다. 이와 함께 정부의 질적 수준 즉, 공무원의 전문성, 책임성 등의 요인과 재정능력 요인을 고려하여 투입된 조건들이 정부의 질과 상호작용한다는 이론적 전제에 기반하고자 한다.

아울러 정부경쟁력 지표에 포함시킬 수 있는 SDGs 지표 도출작업에서는 SDGs 지표의 국가포함범위(country coverage)와 데이터 빈도수(data frequency)를 바탕으로 한 데이터 이용가능성(data availability) 기준과 SDGs 지표의 정부경쟁력 모형과의 내용상의 연계성 기준 두 가지를 종합하여 도출한다. 특히 이러한 SDGs 지표 분류 및 도출 작업의 목표는 기존의 정부경쟁력 모형과 높은 내용상의 연관성을 갖는 SDGs 지표들을 새로이 반영하고자 할 때, 실질적으로 데이터를 안정적으로 획득 및 이용할 수 있는 대상지표가 무엇인지를 선별하

는 것이라는 점에서, SDGs 지표 분석과정에서는 상기 목표에 따라 연구범위를 한정함으로써 아래에 제시할 분석 대상 및 분석 방법에 의거하여 철저하게 데이터 이용가능성만을 분석기준으로 제한한다. 따라서 각 분석단계별 결과가 갖는 SDGs 상의 목표 및 이슈상의 해석 등과 같은 SDGs 주제별 분석은 동 연구에서 제외됨을 밝힌다.

본 연구에서는 한국과 싱가포르를 비교대상군으로 포함하여 총 89개 국가 (87개 개도국가)의 데이터를 분석 기준으로 하여, 베트남과 필리핀에 대해 심층분석을 진행하고자 한다. 추가적으로 24개 중점협력국에 대한 일반분석을 결론부분에 포함하여 분석결과를 보고하였으며, 데이터는 가장 최근 수집되어 공포된 2015년 데이터를 기반으로 하였다.

이 연구를 통해서 개발도상국가의 경쟁력을 향상시키기 위한 구체적 방안에 대한 제시가 가능하다. 다만, 이 연구에서는 투입과 산출에 관련되는 자료포락분석법(Data Envelopment Analysis, 이하 DEA) 및 시뮬레이션 분석까지를 진행하지는 않는다. 이러한 분석을 위해서는 각 국가별 제도와 정책데이터 및 인과관계를 명시할 수 있는 데이터가 추가로 필요하기 때문이다. 이와 관련해서는 향후 추가 연구를 통해서 진행될 것이다.

필리핀, 베트남은 기존의 연구에서 심층적으로 다뤄지지 않았다. 또한 국제개발협력 사업의 중점협력국 중의 하나이며, 양국 모두 어느 정도 안정된 경제·사회·제도적 기반을 갖고 있다는 공통점이 있지만 국가체제의 경우 사회주의와 자본주의의 매우 대조적인 특성을 보이고 있다. 따라서 양국의 정부경쟁력과 특성, 원인을 살펴보는 것은 매우 의미가 있을 것이다. 두 국가 모두 우리나라의 ODA 지출액 중 상위 10개국 안에 들고, 향후 국제개발 관련 교류가 증대될 것으로 예상되는 상황으로 그 중요성도 크다고 할 수 있다.

따라서 필리핀과 베트남에 대한 정부경쟁력 현황과 현지 상황에 대한 정확한 진단을 위해 심층분석 대상국가인 필리핀과 베트남은 현지방문 및 분석결과에서 하위 순위 정책분야를 중심으로 관료 및 전문가에 대한 심층면접을 실시할 것이다. 이를 통해 공공부문의 경쟁력 저하를 불러오는 각종 정치, 사회, 경제, 제도적 요인들을 종합적으로 분석하고, 정책 분야별로 취약 부문과 강점 부문을 도출하고자 한다. 이를 통해서 단순히 현재의 상태만을 평가하는데서 그치지 않고 정부 내부적인 경쟁력을 면밀히 검토하고, 향후 필리핀과 베트남 정부의 경쟁력 강화를 위한 핵심 과제 및 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정부경쟁력의 개념 및 이론적 논의

가. 정부경쟁력의 유사 개념 및 한계

1) 정부경쟁력의 유사 개념

현대사회에서는 세계화의 흐름 속에 국가 간 경쟁이 심화되고 있으며 이에 따라 국가 간 비교연구도 활발해지고 있다. 이러한 국가 간 비교를 위해 전 세계적으로 다양한 지표들이 개발, 발표되고 있는 시점이다. 대표적인 것이 스위스 국제경영대학원(International Institute for Management Development, IMD)와 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서 발표하는 국가경쟁력 지수이며, 그밖에 성장경쟁력, 거버넌스, 국력, 정부성과, 정부효과성, 정부의 질, 도시경쟁력 등의 논의가 이어지고 있다.

그러나 이러한 논의들을 검토해보면 여러 한계점을 보이고 있는데, 대체적으로 한 국가나 정부의 경쟁력을 논하기에는 지나치게 제한적, 단편적인 관점에서 개념 정의가 이루어져 왔다는 것이 문제점으로 지적된다(임도빈 외, 2014). 예를 들어 국가경쟁력 개념은 지나치게 경제적 생산성이나 효율성의 측면에 치우쳐져 있고, 선진국의 시각에서 바라보는 시장 중심적 편향성(bias)을 보이고 있다. 또한 정부성과와 관련해서도 역시 측정이라는 문제에서 자유롭지 못하며, 주로 투입 대비 산출이라는 효율성의 관점에서 개별적인 연구만이 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 관점들은 국가라는 사회 전체에서 보았을 때 지극히 단편적인 부분만을 다룬다는 문제점이 있다.

2) 기본 경쟁력 및 거버넌스 논의의 한계

첫째, 개념정의의 이론적 근거가 미약하다. 국가경쟁력이라는 개념을 최초로 제시한 Porter(1990)에 따르면 국가경쟁력(national competitiveness)이란 국내산업의 생산성을 의미하며, 이러한 산업 경쟁력에 영향을 미치는 국가적 차원을 요인을 국가경쟁력으로 보았다.

그러나 그가 제시하는 다이아몬드 모델에 따라 산업경쟁력의 결정요인을 자본 및 노동력 요소, 수요, 기업환경, 관련 산업으로 제시할 경우 과연 이들만이 한 국가의 경쟁력을 결정하는 요소일까에 대해서는 의문의 여지가 많다. 그리고 어떤 이론적 근거에 의해 이런 모델이 나왔는지조차 알 수가 없다. 이러한 논의가 처음 제기된 경제학 분야에서도 국가경쟁력 지수에 대한 정당성을 부여하는 논리를 발견하지 못하고 있는 실정이다(김정민·전영서, 2005).

둘째, 시장중심주의라는 이념적 편향성이 존재한다. 국가경쟁력과 그와 관련된 여러 개념들은 대부분 선진국에서 제시된 탓에 이념적으로 사회주의보다는 자본주의, 특히 시장중심주의적 국가관을 바탕으로 하고 있다. 이는 실제 국가경쟁력 측정에 활용되는 지표들의 구성요소들이 대부분 '경제부문'에 국한되어 있음을 통해 명확히 드러난다. 그러나 경제부문에만 치중한 경쟁력 개념 정의 하에서는 자연스레 정부의 영역은 작아질 수밖에 없으며, 자유주의적 이념에 따라 정부가 담당하는 부분이 제한적이거나 부수적인 것으로 비춰지고, 나아가 정부의 역할은 단지 '기업하기 좋은 환경의 조성'에 국한된다는 한계가 존재한다.

또한 경제부문을 강조하더라도 그 유형에는 시장(market)을 중시하는 미국식 모델이 있는 반면, 국가공동체의 공익(public interest)을 수호하는 정부의 역할을 중시하는 독일, 북유럽 등 사회주의적 경제모델도 존재한다. 그러나 국가경쟁력 논의에서는 항상 자유주의적 기초 하에서 시장 및 민간영역이 먼저 발달한 시장모델을 강조하고 있으며, 이는 아직 여러 여건이 미성숙한 우리나라를 비롯한 많은 개발도상 국가들의 경우에는 맞지 않는다는 한계가 있다.

셋째, 시간과 공간의 특성 즉, 발전단계에 대한 고려가 미흡하다. 전 세계의 여러 국가들은 각기 다른 역사적 발전과정과 경로를 거쳐 왔을 뿐만 아니라 현재 상황에서도 여건이 전혀 다르기 때문에 여러 정부를 하나의 잣대로 평가하거나 비교하는 것은 타당하지 않다. 대표적으로 우리나라의 경우에는 오랜 기간 시장 및 민간영역이 성숙해온 서구 선진국들과는 다르게 정부의 영역이 먼저 크게 확장된 이후 시장의 발달을 선도하여 왔으며, 역사적으로는 가장 기본적인 생존 여건이 어느 정도 조정된 이후에 1차 산업 위주에서 중·경공업 중심의 산업정책으로 전환된 바 있고, 시간이 지나 1990년대 후반 이후로는 관심의 대상이 환경 및 문화 부문의 정책으로 이동하고 있다. 이처럼 '시간'이란 요소를 고려해보면 국가발전단계에 따라서 국가의 기능과 역할이 달라질 수 있기 때문에 이러한 변화에 맞춰 정부가 얼마나 정책목표를 잘 세우고 이를 잘 집행하는지가 정부경쟁력을 구성하는 핵심 요소라고 할 수 있다.

나아가 ‘공간’에 대한 고려도 필요하다. 나라의 지정학적 조건에 따라 기후, 환경 민족의 구성, 사회문화, 제도적 속성이 다르게 나타나고 이에 따라 정부경쟁력의 주요 핵심 요소인 행정문화나 전통도 큰 영향을 받게 된다. 그럼에도 불구하고 그동안의 국제 경쟁력 및 거버넌스 논의는 이러한 요인들을 간과해온 측면이 있다.

넷째, 분석단위의 문제가 존재한다. 정부경쟁력과 관련된 선행연구들은 연구자의 편의에 따라 분석단위가 다양하게 나타나며, 가장 크게는 사회전체에서부터 지방정부나 소속 조직까지 다소 혼란스런 양상을 보인다. 국가경쟁력이나 거버넌스 등과 관련된 연구에서는 국가 전체를 기본단위로 상정하며 여기에는 시민사회, 시장(및 기업), 정부 등이 포함된다. 그러나 한 사회를 구성하는 요소는 너무나도 많기 때문에 그만큼 측정하기가 모호하고, 특히 경쟁력 측정 후 취약한 면에 대해서는 과연 무엇을 바꿔야하는지 등 원인 규명에는 한계를 보일 수밖에 없다.

이와는 대조적으로 정부성과 및 조직효과성 등의 연구에서는 대체로 특정 부처나 조직을 분석대상으로 삼고 있다. 이는 연구대상이 명확하고 연구수행이 용이할 뿐만 아니라 인과관계를 규명함에 있어서도 변수통제가 편리하기 때문이다. 그러나 이러한 미시적 접근은 한 국가 전체의 성과나 경쟁력에 연결시키기에는 논리적 한계가 따르며 사회과학 방법론상의 전체주의와 개별주의의 논쟁에서 자유로울 수 없다는 한계를 지닌다. 그러나 거의 모든 국가에서 중앙정부(또는 연방정부)는 하나만 존재하고, 정부가 사회전체를 대상으로 행정행위를 수행한다는 점을 고려해본다면, 정부 전체를 주요 행위자로 설정하는 것이 매우 적절하다고 할 수 있다.

다섯째, 정부가 해야 할 역할 간 시각차가 존재한다. 정부역할에 대한 시각은 Marxism 이후로 공산주의와 자본주의적인 정반대의 두 관점이 공존해왔다. 공산주의는 진정한 사회주의가 실현되기 위해서는 정부가 모든 재화의 생산과 분배를 독점하는 것으로 보며(임도빈, 2011), 따라서 정부의 역할은 극대화된다. 이와는 대조적으로 자본주의 관점에서는 공적부문과 사적부문이 공존하는 가운데 정부의 개입 및 역할은 최소한에 그쳐야 함을 강조한다. 그러나 같은 관점 내에서도 정부의 역할에 대해서는 학자들 간, 정당 간 각각 다르게 나타남에도 불구하고 기존 경쟁력 개념에서 제시하는 지표들은 정부 역할을 최소화하거나 선진국의 시각이 반영된 거버넌스 체제 정의가 이루어지는 것이 문제로 지적된다. 이는 시장 및 민간부문이 취약하고 법적, 제도적 안정성이 떨어지는 개발도상국의 현실 상 정부가 담당해야 하는 역할

은 선진국과는 분명히 다르기 때문이다. 따라서 각 국가의 정부가 해야 할 역할은 그 국가가 처해있는 역사적 발전단계별로 달라지며, 이에 따라 적절한 정부의 역할, 중점 정책분야도 다르게 나타날 수 있기 때문에 이에 대한 고려가 반드시 필요하다.

여섯째, 인과논리의 문제이다. 대부분의 경쟁력 지수들에서 하위변수 또는 구성요소 간의 인과관계가 고려되고 있지 않다는 점은 중대한 문제점으로 지적된다. 예를 들어 부패는 학자에 따라 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 간주되기도, 그렇지 않기도 한 논쟁적인 요소임에도 불구하고 실제 경쟁력 측정에 있어서는 부패와 GDP가 동일한 차원에서 병렬적으로 나열되어 있는 것이다. 비록 사회과학의 특성상 아주 엄밀한 인과관계를 입증할 수는 없지만 적어도 경쟁력 개념의 이론적 측면에서는 무엇이 원인이고 무엇이 결과인지에 대한 고려가 포함될 필요가 있다. 이처럼 독립변수와 종속변수가 구분되지 않고 혼재되어 있을 경우, 특정 국가가 경쟁력을 제고하기 위해서는 어떠한 노력을 해야 되는지에 대한 시사점을 도출하기가 어렵다는 한계가 존재한다.

나. 정부경쟁력의 이론적 배경

전술하였듯이 국가경쟁력을 위시한 국제 거버넌스 논의는 선진국 중심의 평가지표로서 이미 성숙한 국가발전단계에 들어선 국가들에게 유리한 현재의 경제적 상태를 나타내는 지표들에 의존한다는 문제가 존재한다. 이와는 달리 정부경쟁력은 단순히 경제적 성과를 통해 한 국가의 경쟁력을 판단하기 보다는 각 국가들의 발전단계를 고려하여 평가한다.

1) Maslow의 욕구단계이론

이론적으로 정부경쟁력은 각 국가가 다수 국민들이 필요로 하는 욕구를 만족시킬 때 경쟁력이 높다고 가정하지만, 국민들의 욕구는 정태적인 것이 아닌 끊임없이 변화하는 동태적인 특성을 지닌다. 따라서 “인간은 생존에 필요한 기본적인 욕구의 충족에서 시작해 궁극적으로는 자아실현 등과 같은 상위 욕구를 추구한다”는 Maslow의 욕구단계이론은 정부경쟁력 개념의 토대가 된다(임도빈, 2015). 예를 들어 국민들의 생존에 필요한 식량, 주택, 보건, 치안, 안전 등의 정책은 정부가 해야 할 가장 기초적인 책무에 속하는 욕구인 반면, 문화예술, R&D 정책 등은 어느 정도 기본적 생존 여건이 갖춰진 상태에서 충족시켜야 하는 욕구에 해당한다.

재원과 자원이 부족한 상황에서 당장 먹고사는 것이 시급한 국가의 국민들에게 미래를 위해 R&D에 정부재정을 투자하자고 주장하는 것은 국민들의 공감대를 얻기 어려울 수밖에 없다. 결국 각 국가는 그 사회의 발전정도에 따라 우선적으로 충족시켜야 하는 욕구를 파악하고 정책의 초점을 맞추는 필요가 있으며 정부경쟁력 개념에서는 국민 다수가 필요로 하는 분야에 행정력을 집중하여 단계적으로 문제를 해결하는 정부가 경쟁력 있는 정부로 가정하고 있다.

2) Fukuyama의 국가기능론

이러한 논의는 Fukuyama(2004)가 주장한 국가기능론의 내용과도 맞닿아 있다. 그는 정부의 바람직한 기능을 최소기능, 중간기능, 적극적 기능으로 분류하여 제시하였으며, 여기서의 최소기능이란 국방, 치안, 재난관리 등이 해당되며, 중간기능은 독점규제, 환경, 교육 등이 해당한다. 적극적 기능은 산업정책이나 부의 재분배 등과 같은 내용을 포함하고 있다. Fukuyama가 주장하는 최소기능의 치안, 국방, 공공보건 등은 결국 Maslow의 하위욕구에 관한 것으로서 정부 기능의 분류는 국민들의 다양한 욕구의 충족이라는 관점에서 이해할 수 있다.

3) Easton의 체제이론

보다 구체적으로 정부의 역할을 사회 전체의 맥락에서 어떻게 볼 것인지, Easton의 체제이론을 적용하여 정부경쟁력 개념을 설명할 수 있다. 체제이론은 사회현상을 환경으로부터의 투입을 전환, 산출, 그에 따른 결과의 과정으로 보고 있으며, 결국 정부 프로세스는 정책 환경으로부터 투입된 요소들을 전환과정을 거쳐 산출과 결과로 만들어내는 과정으로 볼 수 있다. 다시 말해 정부경쟁력이란 정부가 환경으로부터 투입된 정책 요구, 지지, 자원 등을 활용해 얼마나 산출로 잘 전환시킬 수 있는가에 대한 능력이다. 이러한 전환 능력은 정부 내부에서 효율적이고 효과적인 정책을 만들어내는 것으로서 행정부와 관료들의 역량, 나아가 입법부, 사법부 등을 아우르는 광의의 정부가 보유한 역량에 큰 영향을 받게 된다.

4) 정부경쟁력의 개념

이론적 논의를 종합해보면 정부경쟁력(government competitiveness)이란, ‘정부가 자원

을 동원해서 사회의 문화·경제적 조건을 바람직한 방향으로 향상시키고 국민의 욕구를 충족할 수 있는 역량'이라고 정의할 수 있다.

다. 정책 단계별 지표체계의 구성

정부경쟁력의 이론적 배경은 D.Easton의 체제이론(system theory)를 바탕으로 하고 있다. 체제이론은 '투입 → 전환 → 산출 → 결과'라는 기본 공식으로 정리된다. 정부는 정책 환경으로부터 투입(input)된 요소들을 전환(throughput) 과정을 거쳐 산출(output)과 결과(outcome)로 만들어낸다. 즉 정부경쟁력이란 정부가 환경으로부터 투입된 각종 요구사항을 보유자원을 활용하여 얼마나 잘 산출로 전환시킬 수 있는가에 대한 능력 평가인 것이다.

그러나 기존의 국제지표들은 측정의 용이함, 가시성 등의 이유로 산출과 결과 지표만을 강조해왔다. 반면에 정부경쟁력 지수는 투입과 전환 과정을 핵심 요소로 파악한다. 산출과 결과는 어떠한 선행 요인의 작용에 따라 변화된 종속변수로서, 향후 개선(improvement)을 위해 어떠한 대처를 해야 하는지 그 해답을 내려줄 수 없기 때문이다. 투입과 전환은 활동(activity)의 차원이며, 국민이나 정부의 노력에 의해 변화될 수 있는 면이 더욱 많이 반영된 미래지향적 부분이다. 본 연구가 투입과 전환을 중심으로 베트남과 필리핀의 정부경쟁력을 분석하고자 주된 이유다. 투입과 전환에 초점을 맞출 때 더욱 적실성 있는 정책제안이 가능해진다.

정책과정에서의 투입은 기본적으로 조직이 지닌 모든 '자원(resource)'을 의미한다. 어느 조직이든 생존과 목표달성을 위해서는 자원이 필요하다. 정책에서의 투입 과정은 정부가 인적, 물리적 자원을 동원해 각종 정책을 집행하는 것에서, 사회체제가 제대로 작동하기 위해 필요한 환경을 조성하는 행위까지를 포괄한다. 예를 들어 민간 부문이 경제활동을 펼치기 위해서는 정부가 적절한 규제완화 등을 통해 투자환경을 조성해야 하며, 경제 분야에서 이러한 행위를 일종의 투입 활동으로 볼 수 있는 것이다.

그러나 정부의 경우 공공자원을 활용하기 때문에 외부로부터 제약이 크다는 특성이 있다. ODA 원조액에 상당부분 의존하는 개발도상국의 경우 원조기관이나 공여국의 감시로부터 자유로울 수 없으며, 국가시스템에 따라 차이가 있긴 하겠지만 국내적으로는 의회로부터의 감시, 법률의 제약 등을 받는다. 또한 정책집행에는 국민들의 순응과 지지가 필요하며, 이것이

부재할 경우 정책은 저항에 부딪히게 되고 불필요한 비용과 시간을 소모하게 된다. 상황이 심각한 경우 아예 정책이 실행되지 못하게 될 수도 있다. 따라서 정부에 대한 국내외의 지지나 신뢰, 요구 등도 투입 요소에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 이러한 국민들의 지지, 요구 등을 측정한 국제 데이터가 없다는 것은 한계로서, 본 연구는 주로 정량적인 지표들을 활용하고 있음을 미리 알린다.

2. 지속가능개발목표(SDGs)와 정부경쟁력 모델

가. SDGs와 정부경쟁력 간의 관계

지난 2000년부터 15년간 국제개발 무대를 주도해왔던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 잇는 새로운 개발협력 패러다임인 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 올해 2016년부터 본격적으로 시작되었다. 지난 2015년 9월 UN개발정상회의에서 채택된 『세계의 변혁: 2030 지속가능개발의제(Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development)』, 이하 ‘2030 의제’ 문서에서는 총 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성된 SDGs 채택에 공식 합의하였고, 올해 3월 유엔통계위원회(UN Statistical Commission, UNSC)에서는 동 목표 이행 및 평가를 위한 230개 (중복포함 241개) 지표를 발표하였다. 이로 인해 올해부터 15년간 국제개발사회를 새롭게 주도할 SDGs의 이행에 전세계가 본격적으로 박차를 가하게 되었다.

SDGs는 인간(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership) 총 다섯 가지의 5Ps를 핵심요소로 하면서, 기존의 ‘개도국’의 ‘사회발전’에 초점을 맞추었던 MDGs와는 달리 ‘개도국’과 ‘선진국’ 모두를 대상으로 경제개발, 사회발전, 환경보호라는 SDGs 3대축 뿐만 아니라 평화 및 거버넌스 등 다양한 요소들에 대해 통합적으로 고려하여 총 17개 목표를 설정하였다(〈표 1〉 참조). 즉 동 목표는 개도국 뿐만 아니라 선진국의 기후변화와 청년 일자리 창출, 국가 내 빈곤층 해소, 도시화에 따른 다양한 과제 등 선진국에 해당하는 목표도 포함하여 제시하고 있는 것이다(KOICA, 2016 : 176). 또한 SDGs의 세부목표 및 지표 구성을 보면 사실 개도국 및 선진국의 이행과제로 구성되어 있으나, SDGs는

시민사회 및 민간기업, 자선재단 등 다양한 이해관계자의 적극적인 참여가 필요가 글로벌 과제이다(외교부, 2015).

〈표 1〉 SDGs 17대 목표 소개

목 표	내 용
SDG1	모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식
SDG2	기아 종식, 식량안보와 영양개선 달성 및 지속가능한 농업 진흥
SDG3	모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강한 삶 보장 및 복리 증진
SDG4	포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생학습 기회 증진
SDG5	양성평등 달성 및 모든 여성과 소녀의 권익 신장
SDG6	모두를 위한 물과 위생의 이용가능성 및 지속가능한 관리 보장
SDG7	모두를 위한 저렴하고 신뢰할 수 있으며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장
SDG8	모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진
SDG9	회복력있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 촉진
SDG10	국가 내 및 국가간 불평등 완화
SDG11	포용적이고 안전하며 회복력있고 지속가능한 도시와 거주지 조성
SDG12	지속가능한 소비 및 생산 양식 보장
SDG13	기후변화와 그 영향을 방지하기 위한 긴급한 행동의 실시
SDG14	지속가능개발을 위한 대양, 바다 및 해양자원 보존 및 지속가능한 사용
SDG15	육상생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토지황폐화 종지와 회복 및 생물다양성 훼손 중지
SDG16	모든 수준에서 지속가능개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 제공 및 효과적이고 책임있으며 포용적인 제도 구축
SDG17	이행수단 강화 및 지속가능개발을 위한 글로벌 파트너십 활성화

출처: 외교부 (2015) p.32

이러한 SDGs 이행의 의무는 결과적으로는 관련 이해당사자 모두에게 해당되지만, 우선적으로는 SDGs 이행에 대한 모니터링 및 점검을 받는 193개 UN 회원국에게 있다. 그리고 국별 차원뿐만 아니라 국가 하위 단위의 ODA 집행을 담당하는 공여기관 역시 앞으로의 원조활동에 있어서도 SDGs의 비전과 목표에 부합하는 방향으로 전략 및 사업 운영을 조정해나가야 할 의무가 있다. 이러한 점에서 보았을 때, 우리나라 무상원조 전담기관인 KOICA 역시도 사업 운영 및 모니터링뿐만 아니라 협력대상국의 국별 상황 조사 및 주요 협력 분야를 선정하는 단계에서부터 SDGs 이행방안을 고민할 필요가 있다. 사업 구상 및 조사단계에서부터 적용가능한 SDGs 지표들을 선정하여 사업지표로 활용하는 작업은 추후 실시사업의 이행 및 모니터링, 평가 과정 모두가 SDGs 지향적인 방향으로 진행될 수 있도록 하는 기반이 된다는 점에서 유의미하다. 또한 이는 원조 공여기관 및 수원국 모두가 보다 상호 정합적이고(coherent) 일관된 양상으로 SDGs를 이행해나가는 데에도 기여할 수 있다.

이러한 점에 있어 상기에 소개한 정부경쟁력 모형을 SDGs와 접목하여 개도국 국가분석 단계에 적용해보는 작업은 다음과 같은 점에서 유의미하다고 할 수 있다. 먼저 정부경쟁력 모델은 공공부문의 경쟁력 저하 또는 강화를 야기하는 각종 정치, 사회, 환경, 제도적 요인들에 대한 종합적 분석을 실시함으로써 대상 수원국가가 처한 상황에 대한 전반적인 고려를 하는 동시에 정부가 주어진 환경으로부터 ‘투입(input)’된 자국민의 정책적 요구를 정부에 대한 지지 및 자원으로 ‘전환(throughout)’시킬 수 있는 역량이 얼마나 되는지를 살펴본다. 이러한 점에서 정부경쟁력 모델은 대상 수원국가가 현재 처한 상황에 대한 종합적 고려와 함께 수원국 정부가 어떠한 분야에 있어 효율적이고 효과적인 정책을 만들어낼 수 있는지, 또는 어떠한 분야에 특히 취약한 역량을 보이거나 주어진 상황상 적절하지 않은지 등에 대해 동시에 살펴 보도록 함으로써 공여기관이 대상 국가의 지원 사업을 결정 또는 재선정하는 과정에 있어 종합적인 결론을 도출할 수 있도록 한다는 점에서 유의미하다.

더욱이 SDGs의 첫 번째 목표가 단순히 절대적 빈곤의 감소가 아닌 상대적 빈곤을 포함한 ‘모든 형태’의 빈곤 ‘척결’인 만큼 SDGs는 빈곤 해결에 대해 MDGs 보다 더욱 강력한 의지를 가지고 있다고 해석된다. 하지만 한정된 재원이나 자원으로 인해 수원국 정부가 일시에 모든 형태의 빈곤을 해소해나가는 것은 현실적으로 불가능한 것이 사실이다. 이러한 점에서 볼 때 결국 수원국 정부는 자국의 경제, 사회 발전 정도에 따라 우선적으로 충족시켜야 할 욕구가 무엇인지를 파악하여 정책적 초점을 맞출 필요가 있다. 즉, 국민다수가 필요로 하는 분야에 행

정력을 집중하여 단계적으로 빈곤해결을 해나가는 것이 중요하며, 이를 위한 현 정부의 역량이 어떠한지 진단하고 그에 맞는 처방을 내리는 작업이 보다 요구되는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 기존의 정부경쟁력 모델과 SDGs 지표들을 비교 분석하여 SDGs 지향적인 개도국 정부경쟁력 지표를 개발한다면 공여기관과 수원국 간에 보다 개발효과성이 높은 사업분야 발굴 및 운영이 가능해질 것이다. 아울러 이러한 일련의 과정을 통해 공여기관 및 수원국 모두 윈조 일관성을 제고시킬 뿐만 아니라 보다 효과적인 SDGs 이행이 가능해질 것이다.

나. SDGs 지표와 정부경쟁력 지표의 연관성

1) 분석 목표

그렇다면 SDGs 지표와 정부경쟁력 모형의 기존 지표간의 연관성은 어떠할까. 두 지표에 대한 비교 분석을 통해 정부경쟁력 모형에서 기존에 개발되어 있는 지표들이 얼마나 SDGs 지표들의 내용과 일치하는지, 그리고 정부경쟁력 모형 내에 추가로 고려할 수 있는 SDGs 지표는 무엇이 있는지에 대해 비교분석하는 작업은 동 연구 내 주요분석틀인 SDGs 지향적인 ‘개도국 정부경쟁력 지표’를 마련하기 위한 기본이 된다.

이를 위해 본 절에서는 지속가능발전목표 지표에 관한 기관간 전문가그룹(Inter-Agency and Expert Group on SDGs Indicators, IAEG-SDGs)¹⁾이 2016년 3월 공개한 ‘Provisional Proposed Tiers for Global SDG Indicators—as of March 24, 2016’ 보고서를 바탕으로 두 가지의 주요 분석 기준, 즉 SDGs의 데이터 이용가능성(data availability), 정부경쟁력 지표와 SDGs 지표간의 내용간 연계성을 비교·종합분석하여 정부경쟁력 지표와 연관된 SDGs 지표들을 도출하는 것을 목표로 한다. 특히 이러한 SDGs 지표 분류 및 도출 작업의 목표는 기존의 정부경쟁력 모형과 높은 내용상의 연관성을 갖는 SDGs 지표들을 새로이 반영하고자 할 때, 실질적으로 데이터를 안정적으로 획득 및 이용할 수 있는 대상지표가 무

1) IAEG-SDGs는 유엔통계위원회(United Nations Statistics Committee, 이하 UNSC) 산하 기관으로, 지난 2015년 3월 수립되었다. 동 기관은 지난 1년여 간 각 지표에 대한 데이터 측정 방법론뿐만 아니라 데이터 이용가능 여부에 따라 지표를 분류하는 Tier system을 마련하는 등 완성도 있는 글로벌 지표 체계 수립을 위해 지속적으로 노력하고 있다.

엇인지를 선별하는 것이다. 따라서 동 절에서의 SDGs 지표 분석과정에서는 상기 목표에 따라 연구범위를 한정함으로써 아래에 제시할 분석 대상 및 분석 방법에 의거하여 철저하게 데이터 이용가능성만을 분석기준으로 제한한다. 따라서 각 분석단계별 결과가 갖는 SDGs 상의 목표 및 이슈상의 해석 등과 같은 SDGs 주제별 분석은 동 연구에서 제외됨을 밝힌다.

2) 분석대상

동 연구의 분석대상을 살펴보기 위해서는 먼저 SDGs 지표들의 Tier system에 대해 살펴볼 필요가 있다. IAEG-SDGs 보고서(2016.03)에서는 SDGs 총 230개 지표(중복포함 241개) 각각에 대해 데이터 측정 방법론 및 데이터 이용가능 여부에 따라 Tier를 분류하고 있다. 아래 <표 2>는 IAEG-SDGs 보고서상의 Tier system 분류 기준에 대한 설명이다.

우선 Tier1은 데이터 측정방법론 및 국제적 기준이 존재하고 정기적으로 데이터 생산이 가능하다고 평가되는 지표들이며, Tier2는 데이터 측정 방법론 및 국제적 기준은 존재하나 지속적인 데이터 생산이 어렵다고 판단되는 지표들을, 그리고 Tier3은 데이터 측정 방법론 및 국제적 기준 자체가 아직 확립되어 있지 않은 가장 완성도 낮은 지표들을 말한다. 또한 현재 지표 분류 여부가 논의 중에 있는 지표들의 경우 Tier1/2 또는 Tier1/2/3, Untiered 등으로 잠정 분류되어 있다. 이러한 개념적 구분에서 알 수 있듯 사실상 현재 수준에서 명확한 기준에 따라 가장 안정적으로 데이터를 수집할 수 있다고 평가되는 지표군인 Tier1을 동 연구에서의 대상지표군으로 한다.

〈표 2〉 SDGs Tier system 구성

구 분	내 용
Tier1	지표의 개념이 명확하며, 데이터에 대한 획득 방법론 및 국제적 기준이 확립되어 있으며, 각 회원국들로부터 주기적으로 데이터 생산이 가능한 지표
Tier2	지표의 개념이 명확하고, 데이터에 대한 획득 방법론 및 국제적 기준이 확립되어 있으나, 각 회원국들로부터 주기적인 데이터 생산이 어려운 지표
Tier3	현재 데이터에 대한 획득 방법론 및 국제적 기준이 확립되어 있지 않거나 현재 개발/테스트 중에 있는 지표

출처: IAEG-SDGs (2016)

이러한 Tier system의 개념적 구분에 따라, 아래 <표 3>에서와 같이, SDGs 전체 지표의 개수는 중복지표를 포함하여 총 241개이며, 11개의 중복지표를 제외시 총 230개이다. 각 Tier별 지표의 개수를 비교해보았을 때, Tier1의 개수는 96개(중복 제외)로, 전체 대비 약 42%를 차지하며, 반대로 Tier3의 개수는 76개(중복 제외)로 전체 대비 약 33%의 수치를 보임으로써 Tier1 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다. 동 연구에서는 전체 230개의 SDGs 지표 중 중복지표를 제외한 총 96개의 Tier1 지표를 1차적인 연구 대상으로 한다.

<표 3> SDGs 전체 지표의 Tier별 구성

SDG NO.	Tier 1	Tier 2	Tier 3	Multi Tier, untiered	합계
1	3	4	4	1	12
2	7	2	5	0	14
3	15	7	3	1	26
4	3	4	2	2	11
5	3	4	6	1	14
6	6	0	5	0	11
7	4	0	2	0	6
8	10	6	1	0	17
9	8	1	3	0	12
10	4	0	5	2	11
11	2	7	6	0	15
12	1	3	8	1	13
13	0	2	4	1	7
14	2	0	8	0	10
15	6*	1	5	2	14
16	9	7	6	1	23
17	15	2	5	3	25
합 계	98	50	78	15	241
중복지표 제외시	96 (42%)	44 (19%)	76 (33%)	14 (6%)	230 (100%)

*IAEG-SDGs(2016) 보고서 상에서 15.c.1 (Proportion of traded wildlife that was poached or illicitly trafficked) 지표의 'Revised Tier(by Secretariat)' 란이 공백으로 되어 있음. 하지만 동 지표는 Tier1에 해당하는 15.7.1과 중복(repeat of 15.7.1)된다고 표시되어 있다는 점에서 동 15.c.1 지표 역시도 Tier1로 계산하였음을 밝힌다.

출처: 김수진 (2016) 편집

3) 분석 방법 및 결과

가) 데이터 접근성(Data Accessibility)

상기 1차 분석대상 지표인 96개 SDGs Tier1 지표들을 대상으로, 동 연구에서는 크게 데이터 이용가능성(data availability)와 데이터 연관성(data relavance)이라는 두 개의 각각의 분석을 진행한 다음 두 결과값을 종합하여 기존의 정부경쟁력 지표에 포함시킬 최종 SDGs 지표들을 도출해내는 방식으로 진행된다. IAEG-SDGs 보고서(2016.03)에서는 데이터 이용가능성을 구성하는 세부기준들로서 데이터 접근성(data accessibility), 국가포함 수준(country coverage), 데이터 빈도수(Data Frequency)를 고려하고 있다. 이 중 데이터 접근성은 사실상 데이터 이용가능성을 평가하기 위한 기반이 되는 기준으로, IAEG-SDGs 보고서(2016.03)상에서 제시하고 있는 지표별 데이터 자료에 실제 접근을 시도하였을 때 데이터를 이용할 수 있는지의 여부를 의미한다고 할 수 있다.

우선 IAEG-SDGs 보고서(2016.03)에 따라 ① 방법론(methodoloogy) 존재여부(기 테스트 여부 포함), ② 동 방법론에 대한 국제적 합의(international agreement) 여부, ③ 메타데이터(meta data) 보유 여부, ④ 데이터베이스(database) 보유여부 등 총 4가지 기준에 따라 데이터 접근성을 종합적으로 살펴본다. 따라서 데이터접근성은 위의 네 가지 기준을 모두 충족하는지를 살펴보는 것이며, 이중 한 가지 요소라도 미충족될 경우, 현재로서는 해당 지표에 대한 명확한 기준에 따른 데이터 확보가 어려운 지표라고 해석할 수 있다(김수진 2016).

이러한 기준으로 IAEG-SDGs 보고서(2016.03.) 상에서 상기 제시된 4가지 기준에 따라 각 지표별 데이터 접근성을 평가해보았을 때, 총 70개의 데이터는 동 보고서상에 제시된 데이터 출처 및 URL을 통해 데이터 획득이 가능한 것으로 분석되었다. 하지만 아래 <표 4>에 서와 같이 총 26개의 지표의 경우, 4가지의 기준 중 1개 이상이 누락되어 있으며, 이로 인하여 URL이 제시되어 있더라도 실제 접속시 해당 지표와 관련한 충분한 정보를 얻을 수 없는 것으로 보인다.

아래 분석을 통해 살펴보겠지만, 사실상 데이터 접근성을 갖는다는 것은 기본적으로 데이터 이용가능성(data availability) 유무에 있어 데이터 이용가능성을 갖는다고 볼 수 있다. 다

만 데이터 이용가능성 정도에 대한 수준이 각 지표마다 차이를 보일 수 있는 것이다. 따라서 동 데이터 접근성 분석을 통해 전체 96개 Tier1 지표 중에서 데이터 접근성이 결여된 26개 지표를 제외한 70개의 지표는 데이터 이용가능성을 가진다고 할 수 있다. 그렇다면 데이터 이용가능성 분석을 구성하는 세부 분석 기준인 국가포함수준(country coverage)와 데이터 빈도수(data frequency) 분석을 통해 상기 70개 대상지표 각각의 데이터 이용가능성 수준이 어떠한지 살펴보기로 한다.

〈표 4〉 Tier1 지표 중 데이터 획득이 어려운 지표

지표 국문번역	담당기관	URL	methodology	Int'l standard	meta data	database
2.1.2 식량불안경험척도(FIES)기준, 보통 또는 그 이하의 식량불안 인구 현황	FAO	-	O	O	X	X
2.b.2 농업수출보조금	WTO	http://agims.wto.org/	O	O	X	X
3.7.1 현대적인 피임법을 충족하는 가임기 여성 (15-29세)의 비중	UN DESA	-	O	O	X	X
6.5.1 통합물관리(WRM)이 행정도(0-100)	UNEP	http://iwrmdataportal.unepdhi.org/dataoverview.html	O	X	O	O
6.b.1 물과 위생시설 관리에 관한 운영정책과 지역사회 참여 제도가 확립되어 있는 지방행정조직의 비율	WHO & UNEP	-	O	O	O	X
8.8.2 성별, 이민신분별 ILO 협약과 국내입법에 기반하여 (단 체교섭과 교섭단체 구성의 자유 등) 노동권의 국내적 보장 증대	ILO	http://tur.la.psu.edu/	O	O	X	△
9.4.1 부가가치 단위 당 이산화탄소 배출	UNIDO IEA	http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/co2-emissions-from-fuel-combustion-highlights-2015.html	O	O	X	△
9.c.1 기술별 모바일 네트워크 사용인구 비율	ITU	http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/wtd.aspx	O	O	O	O (구매필요)
10.4.1 GDP의 임금과 사회보호로 구성된 노동 비중	ILO	http://www.ilo.org/dyn/iossi/ssmain_home	△	O	O	O

10.6.1 국제기구에서 개발도상국의 회원 및 의결권 비율 (16.8.1과 동일)	no info	-	X	X	X	X
10.a.1 최빈국과 무관세 개발도상국으로부터의 수입에 부과되는 관세선 비율	ITC/UNCTAD/WTO	www.macmap.org http://tao.wto.org	O	O	O	X
12.4.1 유해화학물질과 폐기물에 관한 국제 다자간 환경 협약 각각이 요구하는 정보제공에 관한 약속과 의무를 다하는 당사국의 수	UNEP	www.informea.org	O	X	O	X
14.4.1 생물학적으로 지속가능한 수준내의 어족비율	FAO	-	O	O	O	X
14.5.1 해양 보호구역 범위	UNEP-WCMC UNEP	http://www.protectedplanet.net/	O	X	O	O
15.1.2 생태계 유형별 보호구역에 의해 보호되는 육상 및 담수 생태계 주요장소(sites)의 비율	UNEP-WCMC UNEP	http://www.protectedplanet.net/	O	X	X	O
15.4.1 산중 생물다양성 보호구역 범주	UNEP-WCMC UNEP	http://www.protectedplanet.net/	O	X	O	X
15.5.1 멸종 위기 지수	IUCN	-	O	X	O	X
15.7.1 밀렵되거나 불법으로 포획되어 거래되는 야생동물의 비율 (15.c.1과 동일)	UNODC CITES	-	O	X	O	X
16.2.2 성별, 연령별, 착취의 유형별 인신매매 피해자의 수 (인구100,000명당)	UNODC	-	O	X	X	X
16.a.1 파리원칙상의 독립된 국가인권기구의 존재 여부	OHCHR	-	O	O	X	X
17.1.2 국내세금으로 충당되는 국내 예산 비율	IMF	-	X	X	X	X

17.10.1 전세계 가중 관세 평균	WTO ITC UNCTAD	http://www.trademap.org/ http://comtrade.un.org/ http://tao.wto.org	O	O	O	O	X
17.12.1 개발도상국, 최빈국, 중소도서 개발도상국들이 직면하는 평균 관세	WTO ITC UNCTAD	-	O	O	O	O	△
17.18.3 재원별 현재 이행되고 있고 재원이 충분히 확보되어 있는 국가 통계 계획이 있는 국가수	PARIS21	-	O	O	O	X	X
17.19.1 개발도상국에서 통계역량을 강화하기 위해 활용가능한 모든 자원의 달러 가치	PARIS21	-	O	O	O	X	X
17.19.2 a) 지난 10년간 인구 및 가구 서비스를 적어도 1회 실시하고 b) 출생신고 100% 및 80% 사망신고를 달성한 국가의 비율	UNSD	-	△	O	O	X	X

출처: 김수진 (2016)

나) 국가포함수준(Country Coverage)

국가포함수준(country coverage)란 총 193개 UN 회원국 중 2000년~2015년 사이에 한 해라도 데이터가 제공되는 국가의 비중(%)으로 정의한다. 즉 SDGs 지표의 이행 및 보고 의무가 있는 193개 UN 회원국을 대상으로, 데이터 접근성을 확보한 70개 지표들 각각에 대해 얼마나 많은 국가들이 데이터를 제공할 수 있는지를 살펴보는 것이다.

동 분석의 편의를 위해 각 지표별 국가 포함 비중을 최소값 0%에서 최대값 100%로 하여, 25%단위 기준으로 4가지 점수화를 시도하였다(〈표 5〉 참조). 먼저 전체 193개 대상국 기준, 25% 미만($0 < a \leq 25$)의 국가를 포함할 경우 매우 취약(very poor)으로, 25%이상 50%미만($25 < a \leq 50$)의 국가를 포함할 경우 취약(poor), 50%이상 75%미만($50 < a \leq 75$)은 양호(good), 그리고 75%이상 100%이하($75 < a \leq 100$)는 매우 양호(very good)로 분류하였다 (김수진 2016).

〈표 5〉 국가포함수준(Country Coverage) 점수화 기준

등급	점수
매우 양호(very good)	$75 < a \leq 100$
양호(good)	$50 < a \leq 75$
취약(poor)	$25 < a \leq 50$
매우 취약(very poor)	$0 < a \leq 25$

출처: 김수진 (2016)

이러한 기준으로 살펴보면 각 목표별로 아래 〈표 6〉와 같은 구성을 보여준다. 전체 70개 지표 중 총 41개(59%)의 지표가 매우 양호(very good) 등급에 속함으로써 가장 높은 비중을 보이며, 그 뒤로 20개의 지표가 20% 비중으로 양호(good) 등급 비중에 속함을 알 수 있다. 즉, 2000년부터 2015년까지 총 16개년 기간 동안, UN 193개 회원국 중 145개 이상의 국가로부터 적절한 데이터를 얻을 수 있는 지표가 41개로 도출되는 것이다. 이렇듯 전체 70개 지표 중에서 9개 지표를 제외한 대다수의 지표가 높은 국가포함수준을 보임을 알 수 있다.

〈표 6〉 SDGs 목표별 국가포함수준 점수화 구성 현황

목표	very good (75<a≤100)	good (50<a≤75)	poor (25<a≤50)	very poor (0<a≤25)	합계
SDG1	0	3	0	0	3
SDG2	1	4	0	0	5
SDG3	11	3	0	0	14
SDG4	1	1	0	1	3
SDG5	0	1	1	1	3
SDG6	4	0	0	0	4
SDG7	4	0	0	0	4
SDG8	5	3	1	0	9
SDG9	4	2	0	0	6
SDG10	0	0	1	0	1
SDG11	0	0	2	0	2
SDG12	0	0	0	0	0
SDG13	0	0	0	0	0
SDG14	0	0	0	0	0
SDG15	1	0	0	0	1
SDG16	2	2	2	0	6
SDG17	8	1	0	0	9
합계	41 (58.6%)	20 (28.6%)	7 (10%)	2 (3%)	70 (100%)

출처: IAEG-SDGs (2016) 기반으로 저자 재구성

다) 데이터 빈도수(Data Frequency)

데이터 빈도수(data frequency)란, 각 지표별로 한 해라도 데이터를 제공한 193개 UN 회원국들의 평균 데이터 제공 연수로 정의한다. 데이터 빈도수 역시 국가포함범위 분석과 마찬가지로 2000년부터 2015년까지 총 16개년 동안 1개년이라도 데이터를 제공한 국가의 전체비중으로 정의한 바와 같이, 데이터 빈도수 역시도 국가포함범위 분석을 통해 걸러진 대상국가들의 평균 데이터 제공 연수를 의미한다.

동 분석에서도 각 지표별 데이터 제공연수 비율을 최소값 0%에서 최대값 100%로 하여, 25%단위 기준으로 4가지 점수화를 시도하였다(〈표 7〉 참조). 먼저 전체 193개 대상국 기준, 25% 미만($0 < a \leq 4$)의 국가를 포함할 경우 매우 취약(very poor)으로 25%이상 50%미만($4 < a \leq 8$)의 국가를 포함할 경우 취약(poor), 50%이상 75%미만($8 < a \leq 12$)은 양호(good), 그리고 75%이상 100%이하 ($12 < a \leq 16$)는 매우 양호(very good)로 분류하여 분석하였다 (김수진 2016).

〈표 7〉 데이터 빈도수(Data Frequency) 점수화 기준

등급	점수
매우 양호(very good)	$12 < a \leq 16$
양호(good)	$8 < a \leq 12$
취약(poor)	$4 < a \leq 8$
매우 취약(very poor)	$0 < a \leq 4$

출처: 김수진 (2016)

상기 기준에 따라 각 목표별 데이터 빈도수 점수화 구성을 보면 아래 〈표 8〉과 같다. 아래 표에서와 같이, 전체 대상지표 70개 중 매우 양호(very good)와 매우 취약(very poor) 점수군 지표가 각각 29개(41.4%), 24개(34.3%)로, 양극단의 두 점수군이 전체의 75.8%를 차지함에 따라 데이터 빈도수의 양극화 현상이 크다고 할 수 있다. 즉, 전체 70개 지표를 대상으로, 2000년부터 2015년까지 총 16개년 중 적어도 12개년 이상의 데이터를 현재 얻을 수 있는 지표가 총 29개인 반면, 4개년도 이하의 데이터밖에 존재하지 않는 지표 역시 24개에 이르는 것이다.

〈표 8〉 SDGs 목표별 데이터 빈도수 점수화 구성 현황

목표	very good (75<a≤100)	good (50<a≤75)	poor (25<a≤50)	very poor (0<a≤25)	합계
1	0	0	2	1	3
2	2	1	0	2	5
3	5	0	3	6	14
4	1	1	0	1	3
5	0	1	0	2	3
6	3	0	0	1	4
7	2	0	0	2	4
8	4	2	1	2	9
9	3	2	1	0	6
10	0	0	0	1	1
11	0	0	0	2	2
12	0	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0
14	0	0	0	0	0
15	1	0	0	0	1
16	0	1	1	4	6
17	8	1	0	0	9
합계	29 (41.4%)	9 (12.9%)	8 (11.4%)	24 (34.3%)	70 (100%)

출처: IAEG-SDGs (2016) 기반으로 저자 재구성

라) 데이터 이용가능성 (Data Availability)

데이터 이용가능성(data availability)이란, 상기의 국가포함범위(country coverage)와 데이터빈도수(data frequency)의 점수를 종합적으로 고려하여, 193개 대상국가들 중 얼마나 많은 국가들로부터 얼마나 오랜 기간 동안 안정적으로 데이터를 획득할 수 있는가를 말한다. 따라서 국가포함범위 분석 및 데이터 빈도수 분석 점수 모두가 높을수록 데이터 이용가능성은 높다고 할 수 있으며, 반대의 경우 데이터 이용가능성이 전반적으로 낮다고 할 수 있다 (김수진, 2016).

위에서는 데이터 접근성을 갖는 총 70개의 지표를 대상으로 국가포함범위 및 데이터 빈도수 정도를 각각 살펴보았다. 여기서 중요한 것은 두 분석 기준을 종합하여 데이터 이용가능성의 정도를 분석하는 작업이다. 아래 <표 9>는 두 분석 기준 간의 상관관계를 보여주는 표이다.

<표 9> 대상지표의 국가포함수준과 데이터 빈도수 상관관계

		국가포함범위(Country Coverage)				
		very poor	poor	good	very good	합계
데이터 빈도수 (Data Frequency)	very poor	2	5	8	10	24
	poor	0	0	5	2	8
	good	0	2	2	5	9
	very good	0	0	5	24	29
	합 계	2	7	20	41	70

출처: 저자 작성

위와 같이 두 분석기준간의 상관관계를 종합한 데이터 이용가능성 총괄표를 도출하는 작업은 기존의 정부경쟁력 지표에 새로이 추가시킬 만큼 충분한 데이터 이용가능성을 가지는 SDGs 지표가 무엇인지를 분류 및 도출하기 위한 판단 기준이 된다. 즉 두 분석기준 모두가 매우 양호(very good)에 가까울수록 현재 수준에서 SDGs 해당 지표에 대해 2000년부터 2015년까지 16개년간 UN회원국의 이행정도에 대한 데이터 획득 및 측정이 용이하다고 해석할 수 있는 것이다.

이러한 해석을 바탕으로, 다음에 진행될 SDGs 지표와 정부경쟁력 모델 지표와의 비교 분석에서 두 지표간의 내용상의 연계성은 높으나, 기존 정부경쟁력 모델 지표에 포함되어 있지 않아 새로이 포함시켜야할 SDGs 지표의 경우에는 반드시 데이터 이용가능성 자체가 높아야 할 것이다. 즉 국가포함수준 및 데이터 접근성 모두가 매우 양호(very good)에 해당하는 지표가 가장 우선적으로 고려될 수 있는 것이다. 반대로 두 지표간의 내용상의 연계성은 있으나, SDGs 지표의 데이터 이용가능성이 낮을 경우에는 SDGs 지표의 신규 반영은 사실상 어려우며, 기존의 정부경쟁력 지표를 대체지표(proxy)로 활용해야 한다. 이에 대한 자세한 설명은 뒤 종합분석에서 진행하며, 동 부분에서는 이러한 데이터 이용가능성에 대한 국가포함수준

분석 및 데이터빈도수 분석 간의 상관관계를 어떻게 해석 및 활용할 수 있는지에 대해 설명하는데서 그친다.

따라서 이러한 분석 관점에서 보면, 상기 <표 9>에서의 데이터 접근성이 우선적으로 가능한 총 70개 지표 중 24개의 지표가 국가포함수준 및 데이터빈도수 기준 각각에서 매우 양호(very good) 결과를 도출하였음을 알 수 있다. 즉 동 24개의 지표는 두 분석기준 모두에서 75%이상의 데이터 결과 활용이 가능한 것으로 보인다는 점에서, 적어도 앞으로 분석될 SDGs 지표와 정부경쟁력 모델 지표간의 종합분석에서 기존의 정부경쟁력 모델에 새로이 포함될 SDGs 지표의 경우는 적어도 두 분석기준 모두 높은 점수를 받은 24개가 그 대상이 될 수 있는 것이다.

마) 종합분석: SDGs 데이터 이용가능성과 정부경쟁력모델과의 내용상 연계성

우선 230개 SDGs 전체지표와 정부경쟁력 모델지표 간의 내용상의 연관성을 먼저 살펴본다. SDGs Tier 기준에 따라 각 지표들과 기존 정부경쟁력 지표간의 내용상의 연관성을 살펴보면 아래 <표 10>과 같다. 아래 <표 10>은 기존 정부경쟁력 지표와 SDGs 전체 지표간의 Tier별 연관성을 나타낸 표이다. 동 표는 본 연구의 목적에 따른 이해의 편의상 신규반영인 SDGs 지표가 기존 정부경쟁력 모형 지표와 내용상 일치하거나(‘기해당’ 표시), 추가로 정부경쟁력 모형 지표로 고려가능한(‘고려가능’ 표시) 범주에 있을 경우 ‘있음’, 내용상 연관성이 매우 낮거나 정부경쟁력 모형의 범주상 추가 고려가 힘든 지표의 경우 ‘없음’으로 표시하였다.

이러한 기준에 따라 두 지표간의 내용상의 연관성을 살펴보았을 때 전체적으로 100개의 지표가 전체 대비 43.5%의 비중으로 정부경쟁력 지표와 연관성을 가지고 있으며, 이 중에서도 기존 정부경쟁력 지표와 일치하거나 기존 정부경쟁력 지표를 대체지표(proxy)로 대체할 수 있는 SDGs 지표의 개수는 총 57개(24.8%)에 이른다. 아울러 현재 정부경쟁력 지표와는 일치하지 않으나, 내용상의 연관성을 고려하여 추가 반영 가능한 지표는 총 43개에 이른다.

〈표 10〉 정부경쟁력지표와 SDGs 전체 지표와의 내용상 연계성

	연관성 있음		연관성 없음	각Tier별 합계
	기해당	고려 가능		
Tier1	22 (22.9%)	9 (9.4%)	65 (67.7%)	96 (100%)
Tier2	11 (25.0%)	10 (22.7%)	23 (52.3%)	44 (100%)
Tier3	20 (26.3%)	21 (27.6%)	35 (46.1%)	76 (100%)
untiered or multi	4 (28.6%)	3 (21.4%)	7 (50.0%)	14 (100%)
합계	57 (24.8%)	43 (18.7%)	130 (56.5%)	230 (100.0%)

출처: 저자 작성

특히 이 중에서도 동 분석의 기본 대상지표가 되는 Tier1과의 연관성을 보면 총 96개 지표 중에서 31개의 지표(32.3%)가 정부경쟁력 지표와 일치하거나 추가 반영가능한 지표로 보인다. 하지만 이는 앞선 SDGs 지표의 데이터 이용가능성 분석과정에서 데이터 접근성(data accessibility) 결여로 인해 배제된 26개 지표를 모두 포함한 수치임을 주시해야 한다.

따라서, 앞선 데이터 접근성(data accessibility), 국가포함범위(country coverage), 그리고 데이터 빈도수(data frequency) 분석을 종합한 결과인 데이터 이용가능성(data availability) 분석 기준과 정부경쟁력 지표와의 내용상의 연관성(이하, 내용상 연관성) 분석 기준을 종합하면 아래 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 정부경쟁력지표와 SDG Tier1 지표와의 관계

		내용상 연계성		
		있음*	없음	합계
데이터 이용가능성	있 음	25 (26.0%)	45 (46.9%)	70 (72.9%)
	없 음	6 (6.3%)	20 (20.8%)	26 (27.1%)
	합 계	31 (32.3%)	65 (67.7%)	96 (100.0%)

* '내용상 연계성' 기준에서의 있음은 '정부경쟁력 모델에 기반영' 및 '신규반영 가능' 모두를 포함함.

출처: 저자 작성

우선 데이터 이용가능성 분석 기준에서 보면, 전체 96개 Tier1 지표 중에서 26개의 지표는 데이터 접근성(data accessibility)이 결여되어 총 70개의 지표만이 데이터 접근성을 가짐을 알 수 있다. 데이터 접근성을 갖는다는 것은 앞선 분석에서 살펴본 바와 같이 국가포함범위 및 데이터 빈도수에 대한 추가 분석이 가능한 대상지표가 된다는 점에서 일차적으로는 데이터 이용가능성(data availability)을 갖는다고 할 수 있다. 다만 각 지표들의 국가포함범위 및 데이터 빈도수 각각의 수준이 어떠한지를 살펴봄으로써 데이터 이용가능성이 정도 또한 논할 수 있을 것이다.

따라서, 데이터 이용가능성을 갖는 70개 지표와 '내용상 연계성' 기준을 함께 고려해보면 총 25개의 SDGs 지표가 기존의 정부경쟁력 지표와 일치하거나 신규 반영가능하다고 판단되며, 6개의 지표는 내용상의 연계성은 가지나 데이터 이용이 불가함에 따라 동 분석에서는 제외됨을 알 수 있다.

아래 〈표 12〉는 데이터 이용가능성을 갖는 SDGs 70개 지표 전체에 대해 데이터 이용가능성 측정을 위한 세부분석 기준인 '국가포함범위(country coverage)'와 '데이터 빈도수(data frequency)' 분석결과 및 '내용상 연계성' 분석 결과를 종합한 총괄표이다.

〈표 12〉 70개 대상지표 데이터 이용가능성과 내용상 연관성 총괄표

지표 국문번역 ²⁾	데이터 이용가능성					내용상 연관성
	C.C (%)	C.C score	D.F (yrs)	D.F score	데이터 담당기관 ³⁾	
1.1.1 성별, 연령별, 고용상태 및 도시/농촌 등 지역별로 세분화된 세계빈곤선 이하의 삶을 사는 인구비율	63%	good	5.56	poor	World Bank	
1.2.1 성별 및 연령별로 세분화된 국별 빈곤선 이하의 삶을 사는 인구 비율	66%	good	4.7	poor	World Bank	O
1.3.1 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/신생아, 산재피해자, 빈곤계층과 취약계층별로 세분화되는, 사회보호안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율	59%	good	2.1	very poor	World Bank ASPIRE	O
2.1.1 영양 부족 현황	60%	good	15.96	very good	FAO	O
2.2.1 5세 이하 유아의 발달저해현황 (연령별 신장: WHO 아동성장 기준 중간값으로부터 표준편차 -2미만)	73.1%	good	3.199	very poor	World Bank	O
2.2.2 5세 이하 유아의 종류별(소모성,과체중) 현황 (신장별체중: WHO 아동 성장 기준 중간값으로부터 표준편차 -2미만 또는 +2초과)	72.5%	good	3.2	very poor	World Bank	
2.a.1 농업 지향 지수 (정부지출 중 농업 비중)	61%	good	8.56	good	FAO	
2.a.2 농업섹터에 지원된 전체 공적자금 (ODA 및 기타공적자금)	76%	very good	14.41	very good	FAO	
3.1.2 전문인력에의한 출산비용	91%	very good	5.1	poor	World Bank	
3.2.1 5세 이하 아동사망률	99%	very good	15.932	very good	World Bank	O
3.2.2 신생아 사망률	99%	very good	15.927	very good	World Bank	O
3.3.1 성별, 연령별, 주요 인구군별 감염되지 않은 인구 1,000명당 HIV 신규 발생률	84%	very good	4	very poor	WHO	

3.3.2 인구 1,000명당 결핵 발생률	99%	very good	14.88	very good	WHO	O
3.3.3 인구 1,000명당 말라리아 발생률	54%	good	4	very poor	WHO	
3.3.5 소외열대질환 치료가 필요한 인구수	99.5%	very good	0.9	very poor	WHO	
3.5.2 15세 이상 인구 1인당 연간 알콜섭취량 (국별로 정의된 기준)	97%	very good	1	very poor	DESA PD	
3.6.1 교통사고로 인한 사망자 수	92%	very good	1	very poor	WHO	
3.7.2 각 연령층별 1,000명 여성당 청소년 출산율 (10-14세, 15-19세)	95%	very good	15	very good	World Bank	O
3.9.1 가구 및 주변의 공기오염에 기인한 사망률	89.1%	very good	1	very poor	WHO	
3.a.1 15세 이상 인구 중 출연자의 연령 표준화 현황	66%	good	5	poor	WHO	
3.b.2 의학 연구 및 기초 보건분야에 대한 ODA총액(total net ODA)	76%	good	14.41	very good	OECD-DAC	
3.c.1 보건 인력 비율과 배치	97%	very good	5.14	poor	WHO	
4.2.2 (공식 초등교육시작 1년 전에) 체계화된 학습 참여 비율(성별)	97%	very good	10.74	good	UNESCO-UJS	
4.b.1 학습분야 및 형태에 따른 장학금 ODA 규모	76%	good	14.41	very good	OECD	
4.c.1 국별 기준에 부합하는 최소 수준의 체계적인 자격전 및 재 교육을 받은 (a)유치원, (b)초등학교, ©중등학교, (d)고등학교 교사의 비율	16%	very poor	2.1	very poor	UNESCO-UJS	
5.3.1 20-24세 여성중 15세 이전/ 18세 이전에 결혼 또는 동거를 했던 여성의 비중	63%	good	1	very poor	UNESCO-UJS	
5.3.2 15-49세 소녀 및 여성 중 여성성기 절제를 받는 인구의 연령별 비중	15%	very poor	1	very poor	UNICEF	
5.5.2 여성경영진비중	33%	poor	8.92	good	ILO	
6.1.1 안전하게 관리되는 식수 서비스를 이용하는 인구비율	98%	very good	15.68	very good	World Bank	O

6.2.1 비누와 물이 있는 손씻기시설 등을 포함한 안전한 관리되는 위생시설을 이용하는 인구 비율	97%	very good	15.36	very good	JMP	O
6.4.2 물스트레스 수준: 기용한 담수 자원 비율로서의 담수 취수	89%	very good	1.76	very poor	AQUASTAT	O
6.a.1 정부지출계획에 포함되어 있는 물과 위생시설 관련 ODA 총액	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	
7.1.1 전기접근성을 가진 인구 비율	99%	very good	3	very poor	World Bank	O
7.1.2 청정연료와 기술들을 주로 사용하는 인구의 비율	99%	very good	1	very poor	WHO	
7.2.1 전체 최종에너지 소비에서 재생에너지 비중	92%	very good	12.54	very good	World Bank	O
7.3.1 일차 에너지와 GDP 차원에서 측정된 에너지 집중도	94%	very good	12.94	very good	World Bank	
8.1.1 실질 GDP p.c. 성장률	95%	very good	14.83	very good	World Bank	O
8.2.1 취업인구 1인당 실질 GDP 성장률	88%	very good	16	very good	World Bank	O
8.5.2 성별, 연령별, 장애여부별 실업률	92%	very good	13	very good	ILO	O
8.6.1 15-24세 청(소)년 중 교육 또는 고용, 훈련에 참여하고 있지 않은 (NEET) 인구 비율	60%	good	3.36	poor	World Bank	
8.7.1 성별, 연령별 노동 이동의 수 및 비율	57%	good	1	very poor	UNICEF	
8.8.1 성별, 이민신분별 치명 또는 비치명적 직업 관련 부상빈도 비율	47%	poor	8.88	good	ILO	
8.10.1 성인 100,000명당 상업은행 지점과 ATM수	93%	very good	9.82	good	World Bank	
8.10.2 15세 이상 성인 중 은행, 기타금융기관, 또는 모바일 금융 서비스 제공자의 계좌를 보유하고 있는 인구 비율	78%	very good	1.85	very poor	World Bank	
8.a.1 무역을 위한 원조(AIT) 약정 및 배분	76%	good	14.41	very good	OECD-DAC	

9.1.2 교통수단별 승객 및 운송량	87%	very good	13.14	very good	World Bank	O
9.2.1 GDP와 GDPp.c.에서의 제조부가가치(MVA) 비율	91%	very good	13.87	very good	World Bank	O
9.2.2 전체 고용에서 제조업 고용 비중	83%	very good	9.14	good	World Bank	O
9.5.1 GDP 중 R&D 지출	60%	good	9.58	good	UNESCO-UJS	
9.5.2 거주자 백만 명당 명당 (전일제) 연구 인력	60%	good	7.7	poor	UNESCO-UJS	
9.a.1 인프라에 활용된 전체 국제공적지원 (ODA 및 기타 공공자금)	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	
10.1.1 전체 인구 또는 하위 40%의 가구 지출 또는 1인당 소득의 증대율	49%	poor	1	very poor	World Bank	
11.1.1 빈민가, 무허가 또는 적절하지 않은 주거지에서 거주하는 도시 인구 비율	42%	poor	2.85	very poor	UN Habitat	
11.6.2 도시 내 (인구 가중치 적용) PM2.5 및 PM 10 등으로 표기되는 연중 미세먼지 평균 수준	47%	poor	1	very poor	WHO	
15.1.1 총 육지 면적 중 산림 면적의 비율	98%	very good	15.99	very good	World Bank	O
16.1.1 성별, 연령별 고의적 살인 피해자 수(인구 100,000명당)	99%	very good	8.91	good	UNODC	O
16.2.1 지난 1개월 동안 보육자로부터 신체적 처벌이나 정신적 공격을 경험한 바 있는 1-17세 아동 비율	31%	poor	1	very poor	UNICEF	
16.3.2 전체 수감인구 중 판결 없이 구금되어 있는 사람의 비율	59%	good	7.65	poor	UNODC	
16.5.2 지난 12개월 동안 적어도 1회 이상 공무원에 접촉한 적이 있으면서 뇌물을 주었거나 뇌물을 줄 것을 요구받은 민간기업의 비율	70%	good	1.61	very poor	World Bank Enterprise Surveys	

16.6.1 섹터별 (또는 예산코드별) 승인된 예산 중 1차 정부지출의 비율	50%	poor	1.72	very poor	World Bank, PEFA
16.9. 15세 이하 아동 중 출생신고된 비율	83.9%	very good	1	very poor	UNICEF
17.1.1 재원별 GDP 대비 총 정부수익	96.4%	very good	15.78	very good	IMF—WEO
17.2.1 최빈국 및 전체 개발도상국에 지원되는 ODA/GNI	76%	very good	14.41	very good	OECD—DAC
17.3.1 총 국내예산 중 FDI와 ODA, 남남협력의 비율	76%	very good	14.41	very good	OECD—DAC
17.3.2 전체 GDP 중 해외송금 비율 (미화기준)	89%	very good	13.77	very good	World Bank
17.4.1 재화와 서비스의 수출 중 부채서비스의 비율	59%	good	13.8	very good	World Bank
17.6.2 속도별 100명당 인터넷 광대역 사용자	98%	very good	11.76	quite good	World Bank
17.8.1 인터넷 사용 인구 비율	100%	very good	14.49	very good	UN Data
17.9.1 개발도상국에 약정된 재정 및 기술지원의 달러화 가치 (북-남, 남-남, 삼각협력을 통한 지원 포함)	76%	very good	14.41	very good	OECD—DAC
17.11.1 전세계 수출 중 개발도상국과 최빈국의 점유 비율	91%	very good	12.77	very good	WITS

출처: 김수진 (2016) 기반으로 재구성

2) '김지현(2016, 발간예정)'보고서에서는 SDGs 전체 230개 지표에 대한 국문 번역을 제공하고 있으며, 동 연구에서의 '지표 국문 번역' 내용은 김지현(2016) 보고서에서 차용하였음을 밝힌다.

3) 각 지표별 데이터 담당기관의 데이터 출처(URL or Proxy)는 '김수진, 2016, "SDGs 지표 데이터 이용가능성(Data Availability)", 『국제개발협력지』 2016-2호, p.108-113. 성남: 한국국제협력단에서 이용가능하다.

이러한 상기의 SDGs 지표 및 정부경쟁력 지표와의 내용상 연계성 분석을 통해 아래 <표 13>와 같이 총 25의 지표가 상대적으로 높은 데이터 이용가능성을 가지는 동시에 기존 정부 경쟁력 지표와의 내용상의 연계성 또한 가진다고 할 수 있다. 이 중 9개 지표는 기존의 정부 경쟁력 모형 지표에는 포함되어 있지 않으나, 높은 내용상 연계성과 데이터 이용가능성을 바탕으로 신규 반영된 지표이며, 나머지는 기존의 정부경쟁력 지표와 내용상 유사 및 동일함에 따라 기존의 정부경쟁력 지표를 대체지표(proxy)로 사용하게 될 지표들이다. 따라서 아래 제시된 25개 최종지표는 다음 장에서 소개할 정부경쟁력 지표에 반영됨으로써 동 연구 전반에 걸쳐 적용될 분석틀인 ‘개도국 정부경쟁력 지표’의 형성에 포함될 것이다.

<표 13> 최종 25개 SDGs 대상 지표 선정

번호	지 표	구 분
1	1.2.1 성별 및 연령별로 세분화된 국별 빈곤선 이하의 삶을 사는 인구 비율 Proportion of population living below the national poverty line, by sex and age	기존포함
2	1.3.1 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/신생아, 산재피해자, 빈곤계층과 취약 계층별로 세분화되는, 사회보호안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율 Proportion of population covered by social protection floors/systems, by sex, and distinguishing children, unemployed persons, older persons, persons with disabilities, pregnant women, newborns, work injury victims, and the poor and the vulnerable	기존포함
3	2.1.1 영양 부족 현황 Prevalence of undernourishment	기존포함
4	2.2.1 5세 이하 유아의 발달저해현황 (연령별 신장: WHO 아동성장 기준 중간값으로부터 표준편차 -2미만) Prevalence of stunting (height for age (-2 standard deviation from the median of the World Health Organization (WHO) Child Growth Standards) among children under 5 years of age	기존포함
5	3.2.1 5세 이하 아동사망률 Under-five mortality rate	기존포함
6	3.2.2 신생아 사망률 Neonatal mortality rate	기존포함
7	3.3.2 인구 1,000명당 결핵 발생률 Tuberculosis incidence per 1,000 population	신규반영
8	3.7.2 각 연령층별 1,000명 여성당 청소년 출산율 (10-14세, 15-19세) Adolescent birth rate (aged 10-14 years; aged 15-19 years) per 1,000 women in that age group	기존포함

9	6.1.1 안전하게 관리되는 식수 서비스를 이용하는 인구비율 Proportion of population using safely managed drinking water services	신규반영
10	6.2.1 비누와 물이 있는 손씻기시설 등을 포함한 안전하게 관리되는 위생시설을 이용하는 인구 비율 Proportion of population using safely managed sanitation services, including a handwashing facility with soap and water	기존포함
11	6.4.2 물스트레스 수준: 가용한 담수 자원 비율로서의 담수 취수 Level of water stress: freshwater withdrawal as a proportion of available freshwater resources	기존포함
12	7.1.1 전기접근성을 가진 인구 비율 Proportion of population with access to electricity	기존포함
13	7.2.1 전체 최종에너지 소비에서 재생에너지 비중 Renewable energy share in the total final energy consumption	신규반영
14	8.1.1 실질GDP p.c .성장률 Annual growth rate of real GDP per capita	기존포함
15	8.2.1 취업인구 1인당 실질 GDP 성장률 Annual growth rate of real GDP per employed person	신규반영
16	8.5.2 성별, 연령별, 장애여부별 실업률 Unemployment rate, by sex, age and persons with disabilities	기존포함
17	9.1.2 교통수단별 승객 및 운송량 Passenger and freight volumes, by mode of transport	신규반영
18	9.2.1 GDP와 GDPp.c.에서의 제조부가가치(MVA) 비율 Manufacturing value added as a proportion of GDP and per capita	신규반영
19	9.2.2 전체 고용에서 제조업 고용 비중 Manufacturing employment as a proportion of total employment	신규반영
20	15.1.1 총 육지 면적 중 산림 면적의 비율 Forest area as a proportion of total land area	기존포함
21	16.1.1 성별, 연령별 고의적 살인 피해자 수(인구 100,000명당) Number of victims of intentional homicide per 100,000 population, by sex and age	기존포함
22	17.1.1 재원별 GDP 대비 총 정부수익 Total government revenue as a proportion of GDP, by source	신규반영
23	17.3.2 전체 GDP 중 해외송금 비율 (미화기준) Volume of remittances (in United States dollars) as a proportion of total GDP	신규반영
24	17.6.2 속도별 100명당 인터넷 광대역 사용자 Fixed Internet broadband subscriptions per 100 inhabitants, by speed	기존포함
25	17.8.1 인터넷 사용 인구 비율 Proportion of individuals using the Internet	기존포함

출처: 저자 작성

사실상 SDGs가 다양한 글로벌 과제들로 구성되어 있다는 점은 주목할 부분이지만, 이는 동시에 이행해야 할 과제가 너무 많다는 반증이기도 하다. 따라서 이러한 내용적 다양성은 국제사회에 큰 부담이 되기도 한다는 우려의 목소리가 높은 것이 현실이다(KOICA, 2016:177). 또한 상기에서 본 바와 같이 230개에 달하는 지표들에 대한 데이터 가용성 역시 동일하지 않으며, 가장 가용성이 높은 데이터들로 구성되어 있다고 평가되는 Tier1 내부 차원에서도 사실상 당장 데이터 활용이 불가능한 지표 역시 포함되어 있다. 따라서 다양한 글로벌 과제를 설정하고 해결해나가고자 하는 국제적 움직임과 실제 데이터 가용성 간의 큰 간극(gap)으로 인해 사실상 동 연구에서도 보다 많은 SDGs 지표를 담고자 하였으나 현실적인 제약이 많은 것이 사실이다.

또한 앞선 <표 10>에서와 같이, SDGs 230개 지표 전체와 정부경쟁력모형 지표간에 내용상의 연관성이 있다고 도출된 지표가 총 100개로, 전체 대비 50%미만의 비율을 보임을 알 수 있다. 이는 전반적으로 두 지표간의 내용상의 연계성 측면에서 볼 때 두 지표간 연계성이 비교적 낮다고 볼 수도 있는데, 이는 두 지표의 설정단계에서의 주안점이 다르기 때문이라고 할 수 있다. 정부경쟁력 모형의 경우 지표 설정에 있어 정부의 역량을 효과적으로 가늠할 수 있는 주요 정책(기능) 분야가 무엇인지에 대해 초점을 맞추어 핵심지표를 구성하는데 반해 SDGs 지표의 경우 해결해야 할 주요 글로벌 과제들의 발생 결과적 측면에 대한 측정 및 평가 차원에 초점을 맞추고 있기 때문에 사실상 두 지표의 내용상의 포용 범위가 차이가 날 수밖에 없는 것이다. 이로 인해 뒤의 개도국 정부경쟁력 지표 설정 과정에서도 제시하겠지만, 동 연구에서는 ‘투입(input)–전환(throughout)–산출(output)–결과(outcome)’ 단계로 구성된 정부경쟁력 모형 중에서도 ‘투입(input)’ 및 ‘전환(throughout)’ 단계에 초점을 맞추어 진행함에 따라, 본 절에서 도출된 총 25개 SDGs 지표들 중에서도 많은 부분이 ‘산출(output)’ 및 ‘결과(outcome)’ 부분에 위치함을 알 수 있다.

이에 본 연구는 국제개발분야에서는 아직 생소한 정부경쟁력 모형을 개도국에 대한 국가 분석 및 사업 설정 단계에서 어떻게 적용 및 분석하여 ODA사업에 연결시켜 해석할 수 있는지 살펴보는 연구라는 점에서 우선 정부경쟁력 모형의 기존 성격 및 형태를 최대한 유지하고자 하였다. 하지만 향후 국제개발분야에서의 정부경쟁력 지표에 대한 지속적인 사례연구와 지표 개선 작업을 해나감으로써 SDGs 지표 반영 범위를 앞으로 계속 늘려나갈 필요가 있음을 밝힌다. 이러한 내부적 평가를 바탕으로 이번 연구에서는 상기에서 도출된 25개의 SDGs

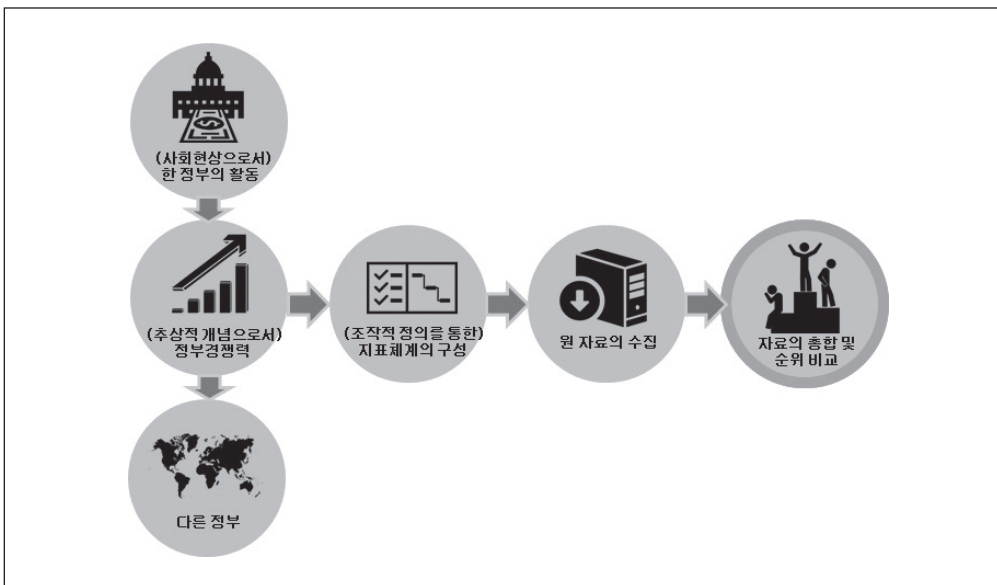
지표들을 기존의 정부경쟁력 모형 지표에 반영하여 개도국 정부경쟁력 지표모형을 도출하였으며, 동 지표모형에 대한 자세한 설명은 다음 장에서 상세하게 설명하고자 한다.

Ⅲ. 개도국의 정부경쟁력의 지표모델 수립

1. 연구 설계

정부경쟁력의 개념은 추상성이 높은 개념으로서 이를 정의하기 위해서는 사회현상의 한 부분인 정부의 활동에 대한 면밀한 관찰 및 분석, 관련 이론의 검토 등이 선행되어야 한다. 아래 〈그림 1〉에서 제시하고 있는 것처럼 이 과정에서 적절한 정부경쟁력의 하위 구성요소를 도출하고, 이를 조작화(operationalize)함으로써 측정이 가능해지고 계량적 정보로 활용할 수 있게 된다. 따라서 조작화는 각 하위 측정단위를 가장 잘 나타내는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 또한 정부경쟁력은 상대적인 개념으로 비교대상이 없다면 서로 간의 우위를 파악하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 개념 자체가 성립될 수 없다. 따라서 정부경쟁력의 개념 정의와 측정은 다른 정부와의 비교를 토대로 이루어진다. 그리고 원자료를 수집하여 자료의 총합 및 순위를 비교하는 과정을 거친다.

〈그림 1〉 정부경쟁력 지표 및 순위 산출 과정



출처: 임도빈 (2016). p.15

본 연구에서는 국제기구, NGO, 그리고 정부기구 등 다양한 기관에서 발표하는 국제 데이터들을 활용하고 있다. 수많은 데이터와 측정지표 중 어느 것을 선택할지에 대해서는 각 부문별로 여러 가지 이론적, 실용적 요소들이 고려된다. 우선 이론적 검토를 통해 각 정책 분야별로 무엇이 정부의 역할인지에 대해서 명확하게 규명하고 이에 부합하는 데이터를 선정하게 된다. 그러나 각종 데이터가 가공되고 점수가 산출되는 과정에서 반영된 해당 기관 나름의 이론적 관점이 본 연구진이 정의한 정부경쟁력 개념과 부합하지 않을 경우가 많기 때문에 대부분 합산된(aggregated) 데이터를 활용하는 것이 아닌 원자료(raw data) 단위로 수집하여 활용하였다. 대부분의 측정지표들이 비교가 곤란한 절대치보다는 비율(%)의 형태를 띠고 있다는 점도 정부경쟁력 연구만의 특색이라고 할 수 있다.

한편, 정부의 역할을 강조한다고 하더라도 어느 부분까지를 정부의 역할로 보고 측정할 것인지에 대한 문제도 측정지표의 선정 시 고려되었다. 예컨대 산출/결과가 정부의 역할에 의한 것이라고 단정하기는 어렵다고 보는 Fukuyama(2013: 355-356)는 정부정책의 산출물을 평가하는데 있어서 세 가지 문제점을 제시하였다. 첫째는 교육, 보건, 경제 등의 산출물은 단순히 정부활동에 의해서만 나타나는 결과가 아니라는 것이다. 둘째는 정부정책의 산출물을 측정하는 것 자체가 방법론적으로 어렵다는 점이다. 셋째, 정부의 산출물은 절차적·규범적으로 유리되어 평가하기 어렵다는 점이다.

그러나 Fukuyama(2013)의 주장처럼 산출물의 결과가 정부의 역할에 의한 것이 아니라고 해도 정부가 수많은 정책을 실시하고 예산을 투입하고 있는 상황에서 정부의 역할 자체를 부정할 수는 없으며, “측정할 수 없으면, 관리할 수 없다”는 Druker의 말과 같이 정부산출물 평가가 어렵다고 해서 그 중요성이 간과되어서는 안된다. 따라서 정부활동과 비교적 직접적 관련이 있는 측정지표들을 우선적으로 고려하는 한편, 이러한 기준에 부합되는 측정지표가 부재할 경우에는 선택적으로 대리지표나 간접지표를 사용하기도 하였다.

정부경쟁력을 측정하기 위해서 정책분야별로 원자료를 수집해서 지수 산출에 사용하였으며, 지표들은 OECD, UN, WEF 등의 국제기구 지표와 Freedom House 등의 기관, CIA 등의 데이터 등을 활용하였다. 특히 동 연구에서는 정부경쟁력 지표와 내용상 연계성이 높은 동시에 데이터 이용가능성이 높은 SDGs 지표 25개를 추가 반영하였는데, 동 지표의 경우 지난 2016년 3월 발표된 IAEG-SDGs의 ‘Provisional Proposed Tiers for Global SDG

Indicators—as of March 24, 2016' 보고서 상에서 최종 발표된 지표 및 데이터를 사용하였다.

하지만 여러 기관에서 제공하는 다양한 측정지표들은 서로 다른 척도(scale)로 측정되었기 때문에 각 정책 분야별 지표들을 종합하기 위해서는 이들을 비교가능하게 만드는 표준화 과정이 필요하다. 이를 위해 정부경쟁력 지표는 여타 국제지표들과 같이 각 해당국가 지표의 평균과 표준편차를 이용하여 Z점수를 구한 뒤, 이 점수의 최대값과 최소값을 통해 국가별 점수로 환산한다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{정부경쟁력지수} = \frac{\text{해당국가 측정지표의 Zscore} - \text{전체국가 측정지표 Zscore의 최소값}}{\text{전체국가 측정지표 Zscore 최대값} - \text{전체국가 측정지표 Zscore의 최소값}}$$

이 밖에 정부경쟁력지수는 정부가 수행하는 주요 정책(기능) 분야 별로 지표를 구성하여 각 분야별 정부경쟁력 순위를 도출하기 때문에 개별 정부의 강점과 약점을 함께 살펴볼 수 있다. 다음의 표는 정부경쟁력에서 분류한 주요 정책(기능) 분야와 이들 분야를 구성하는 핵심 지표들을 보여준다. 이들 지표들은 현재 개발도상국가 단계에서 핵심이 되는 요인들이다. 즉, 국민들의 기초적 욕구(식품, 위생, 건강, 주거 등)와 관련되는 사항과 발전을 위한 조건요소들을 중심변수로 보았다. 개발도상국이 당면한 과제라고 보기 어려운 문화관광이나, R&D, 재난관리 등의 정책 분야는 본 연구에서 제외하였다. 또한, 외교, 국방 등의 분야는 데이터 수집의 한계가 크므로 본연구에서는 제외하였다.

본 연구에서 중점적으로 살펴보는 투입과 전환 분야에 대한 지표들은 다음 장에서 구체적으로 다루겠지만, 기본적으로 투입 지표는 정부의 분야별 지출을 비롯하여 인프라, 자원 그리고 환경과 관련된 요소이다. 예를 들어 SDGs 지표인 GDP 대비 해외 송금수취액, 그리고 산림면적 비율 지표는 정부가 활용할 수 있는 자원에 해당한다고 할 수 있다. 전환 지표는 정부 내 인적역량, 즉 관료들의 역량과 제도적인 역량을 측정하는 지표다. 산출에는 정부 목표의 1차적 달성여부 혹은 개선수준과 연관되어 정책 분야별로 생산량/비중 혹은 상승률과 관련된 지표들이 포함되어 있다. GDP 대비 제조업의 비중을 비롯하여 무역규모와 상관관계가 높은 항공수송화물 및 승객규모, 사회보호안전망을 보장받는 인구 비율과 같은 SDG 지표들이 여기에 해당한다. 마지막으로 결과 지표는 국민의 욕구를 충족시키는 것과 관련되어 삶의 질, 만족도, 가치, 그리고 사회적 자본에 해당하는 요소이다.

〈표 14〉 정책 분야별 핵심지표 및 반영된 SDGs 지표

단계	기준	정책 분야	핵심 지표 (Key Indicators)	반영된 SDGs 지표 (기존포함 & 신규)
투입	분야별지출, 인프라, 자원, 환경	경제	ODA 의존도/기업환경 조성 점수(Doing Business Score)	[17.3.2] GDP 대비 해외 송금수취액
		교육	교육분야 정부지출 비중(GDP 대비)/교사1인당 학생수	
		농업 식품	농업R&D에 대한 공공지출 비율(GDP 대비)/농업인프라 지수	
		보건 복지	보건분야 정부지출 비중/의료진 수 (인구 천 명당)/사회보장 보조금 비중(정부지출 대비)	
		에너지 환경	국가지정 보호구역 비중 (국토 대비)	[15.1.1] 산림면적 비율
		ICT	인프라지수/미래 ICT 비전에 대한 정부 전략	
		거버넌스	선거절차 및 다원주의/권력기관의 순기능국	
전환	인적역량 (관료)	직무 수행 능력	전문성/통계적 역량/정책 조정/갈등 해결/리더십/장기적 비전	
		의지 및 태도	투명성/책무성/부패/시민지향성/혁신성	
	제도적 역량	재정적 능력	효율적 자원 마련/정부부채 (GDP 대비)/재정수지/재정 정책의 효과성	[17.1.1] 자원별 GDP 대비 정부수입
		조직 구조 능력	인적자원관리 체제/직업공무원 제도의 확립/성과위주의 보상 체계	
산출	생산량, 상승률, 개선 수준, 정부 목표 1 차 달성	경제	무역규모(GDP 대비)/소비자물가상승률/경제성장률(매년 & 5년 평균)	[8.5.2] 실업률/ [1.2.1] 빈곤층 비율/ [9.2.2] GDP 대비 제조업 비중/ [9.1.2] 항공수송 화물 및 승객규모/ [9.2.1] GDP와 GDPp.c. 에서의 제조 부가가치(MVA) 비율/
		교육	초등, 중등, 고등, 대학교 진학률/교육 이수율	

산출	생산량, 상송률, 개선 수준, 정부 목표 1차 달성	농업 식품	곡물생산지수/식품생산지수/ 농업분야 부가가치 비율(GDP 대비)	
		보건 복지	병상 수 (인구 천 명당)/ 에이즈 발병률(전체 인구 대비)	[3.2.2] 신생아 사망률/ [3.3.2] 결핵 발병률/ [3.7.2] 청소년 출산율/ [6.1.1] 식수서비스 이용 인구비율/ [6.2.1] 위생시설 이용 인구비율/ [2.1.1] 영양실조 발병률/ [2.2.1] 저성장 유아 비율/ [3.2.1] 5세 이하 아동 사망률/ [1.3.1] (사회보호안전망/시스템 보장받는 인구비율)
		에너지 환경	전기접근성/CO2 배출량 (1인당)/대체에너지 비율 (전체 에너지 소비 대비)	[7.1.1] 전기 접근성/ [7.2.1] 신재생에너지 사용률/ [6.4.2] (물스트레스 수준: 가용한 담 수자원비율로서 담수 취수)
		ICT	이동전화 보급률/모바일 브로드밴드 가입률	[17.8.1] 인터넷 사용률
		거버 년스	국내로의 이민자 비율	[16.1.1] 고의적 살인 피해자 수
결과	삶의질, 만족도, 가치, 사회적 자본	경제	명목 GDP/1인당 GDP/ 경제적 생활수준 & 직업안정성에 대한 만족도	[8.2.1] 취업인구 1인당 실질 GDP성장률/ [8.1.1] 실질PDP p.c. 성장률
		교육	성인문해율/교육의 질에 대한 만족도/경제활동가능인구 비중(전체 인구 대비)	
		농업 식품	식량안보지수/영양공급의 충분성/식품 다양성	
		보건 복지	기대수명/사망률/사회적 불평등 정도	
		에너지 환경	대기오염 정도/수질 및 위생 수준	
		ICT	전자정부 서비스 수준/ 인터넷을 통한 시민참여	
		거버 년스	정치적 안정성/시민자유/ 평화지수/언론자유지수/ 삶의 만족도	

출처: 저자 작성

2. 정책분야별 정부경쟁력 지수 산출

가. 정책분야별 투입(input) 지표의 구성

1) 경제

경제 분야에서는 무엇보다도 민간 부문의 활성화, 기업 활동을 위한 적절한 환경 조성의 측면이 강조된다. 예컨대 창업에 필요한 절차의 수, 재산권의 확보 수준, 계약이행의 강제 여부, 전기·도로 등 사회간접자본(SOC)의 확대 등 자유로운 시장 활동에 필요한 기본 여건을 갖추는 것이 정부의 투입 활동에 해당한다. 그러나 경제규모가 지나치게 작은 개발도상국의 경우 필요한 재원을 스스로 충당할 수 없는 것이 사실이다. 이로 인해 개발도상국의 경우 타국에서의 경제 활동을 통해 벌어들인 외화를 자국으로 송금하는 방식이 활발하게 일어나고 있으며, 이러한 경제 현상의 발생 현황에 대한 파악 역시 해당 국가의 경제 규모 및 상황을 파악하는데 도움이 된다. 따라서 동 부문에서는 'GDP 대비 해외 송금수취액'에 대한 SDG 17.3.2를 투입 기준 지표로 포함시킨다. 아울러 개도국의 또다른 외부 자금 유입원으로서 ODA 수원액을 산정한다. 각 수원국의 경우 자국으로 들어오는 ODA 규모가 상당한 경향이 있으며, 이는 해당국의 국가 경제에 미치는 영향 역시 크기 때문이다. 따라서 각 수원국에 대한 ODA 규모가 얼마인지를 투입요소로 살펴봄으로써 해당 국가의 현재 ODA 의존도를 가늠하고자 한다.

2) 교육

교육 분야는 정부예산의 투입 차원과 교육 인력의 양성 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 국가재정에서 교육에 얼마나 많은 비중을 할당하고 있는지를 통해 교육 분야에 대한 정부의 노력도를 가늠할 수 있다. 또한 단순히 교육예산을 지출하고 있는 것에서 나아가 학생들에게 얼마나 직접적으로 수혜가 돌아가는지를 살펴볼 필요도 있을 것이다. 따라서 초·중·고·대학생 1인당 정부지출 비중(1인당 GDP 대비)은 유용한 지표로 보인다. 이 밖에 각 나라마다 차이는 존재하지만 교원을 양성하는 일은 주로 정부의 역할에 해당한다. 일부 국가에서는 사설기관이 이를 담당한다고 하더라도 자체적으로는 이윤추구가 어려운 교육기관의 특성상 대

부분의 경우 정부의 보조가 필요한 것이 사실이다. 따라서 얼마나 많은 전문교육을 받은 교사가 있는지가 중요하며 교육의 질을 평가할 때 교사1인당 학생 수를 통해 파악하는 이유이기도 하다.

3) 농업식품

농업식품 분야는 환경의 제약이 큰 분야로서 농업에 필요한 자연적 조건과, 이를 극복하기 위한 정부의 노력 및 인프라 확보 수준 등이 투입 요소로서 강조된다. 예를 들면 농업부문 R&D에 대한 공공지출 비율(GDP 대비), 농업인프라 지수 등이 정부의 투입 요소로 볼 수 있다.

4) 보건복지

빈곤, 기아, 질병 등에 시달리고 있는 개발도상국에서는 보건 분야가 가장 기초적 욕구(needs)에 해당한다. 정부는 이러한 기초욕구를 해소하고 공중보건(public health) 수준을 향상시키기 위해 어떤 노력을 투입해야 하는가? 교육 분야와 마찬가지로 예산과 인력 두 가지 축으로 이해할 수 있다. 우선 GDP 대비 보건 분야에 얼마나 많은 정부지출을 투자하고 있는지가 중요할 것이고, 결과적으로는 국민 개개인이 직접 부담하는 보건 지출이 줄어들어야 공중보건(public health) 수준이 향상된다고 본다. 인력의 측면에서는 전문 보건 인력의 양성이 얼마나 이루어지고 있는지를 통해 투입 요소를 평가할 수 있다. 보건복지 분야는 정부의 직·간접 보조금이 필요한 분야로서 정부지출에서 보조금이 어느 정도 차지하고 있는지 등을 통해 정부의 노력 투입 정도를 평가하고자 한다.

5) 에너지환경

농업식품 분야와 마찬가지로 에너지환경 분야 역시 자연적 조건이 중요하며, 에너지 확보와 환경보호를 위해 정부가 투입하는 자원 및 노력이 강조된다. 예를 들면 전체 국토대비 국가 지정 보호구역 비중, 산림면적비율 등이 해당한다. SDG 15.1에서도 여러 개발국가에서 새로운 산업발전이 이루어지는 가운데 산림면적 비중이 점차 감소하고 있음을 주목하여 산림 보존을 위한 각국 정부의 정책적 접근을 강조하고 있다. 그러나 에너지환경 분야에 얼마나 많

은 재정적 지원을 투입하고 있는지에 대한 가용한 데이터가 없다는 것이 한계로 지적된다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 에너지환경을 개발도상국의 지속가능한 개발에 필수불가결한 요소로 보아 7대 정책분야로 포함하였다. 향후의 연구에서 에너지부문에 대한 재정적 투입을 가늠할 수 있는 지표 생성으로 이러한 한계를 보완할 예정이다.

6) ICT

ICT의 보급은 이미 전 세계적인 현상으로 몇몇 나라들에서는 개인의 소득과 상관없이 기본적으로 구비해야 하는 재화로 인식되기도 한다. ICT의 파급력은 매우 광범위해서 사회, 정치, 경제 전반에 영향을 미치고 있다. 그러나 ICT가 활성화되기 위해서는 기초적인 하드웨어 인프라가 필수적이며 이에 있어 정부의 역할은 매우 중요하다. 비록 국토 전역에 ICT 인프라를 확대하는 것은 정부가 직접 하는 방식과 민간 부문을 활용하는 방법이 있을 수 있지만, 기초시설 확보에는 초기 비용이 막대하게 소요되기 때문에 개발도상국의 민간 부문이 선도적으로 이를 담당하기는 쉽지 않다. 어떤 방법으로든 정부의 의지와 지원이 필요한 것이다. 이러한 측면에서 ICT 활성화를 위한 정부의 미래 비전이 존재하는지, 이를 위한 각종 정책 요소들이 성공적으로 투입되고 있는지가 중요하다 할 것이다. 또한 ICT 기술을 능숙하게 활용하여 그 효과가 극대화되기 위해서는 국민들의 기본적 교육 수준이 어느 정도 수준에 이르러야 한다는 면에서 이를 투입 요소의 하나로 파악할 수 있다.

7) 거버넌스

주로 시민들의 정치 참여, 성숙한 정치문화, 높은 시민자유 및 언론자유 수준, 사회정치적 평화와 안정성, 국민들의 만족도 및 행복 수준 등 포괄적 이슈를 측정하는 거버넌스 분야에서는 상대적으로 정부의 보조자 역할이 강조된다. 이 연구에서는 이들 요인과 관련하여 정치적 안정성, 시민자유, 평화지수, 언론자유지수, 삶의 만족도, 선거절차 및 다원주의, 권력기관의 순기능 등의 변수로서 거버넌스 분야를 측정하고자 한다.

대부분의 관련 이슈에서 정부가 직접적으로 투입할 요소는 다른 분야에 비해 적지만, 필요한 환경을 조성한다는 측면에서는 최소한의 역할이 필요하다. 예컨대 기초적인 공공서비스를 제공하고, 시민들의 치안과 안전을 보장하는 등 정부의 최소기능을 다하는 것, 그리고 선거절

차를 공정하고 투명하게 유지하고 사회 각계각층의 이익을 최대한 반영하여 다원주의적 환경을 조성하는 것 등이 투입 요소에 해당한다고 할 수 있다.

나. 전환지표(정부역량)의 구성

1) 정부의 성과와 산출

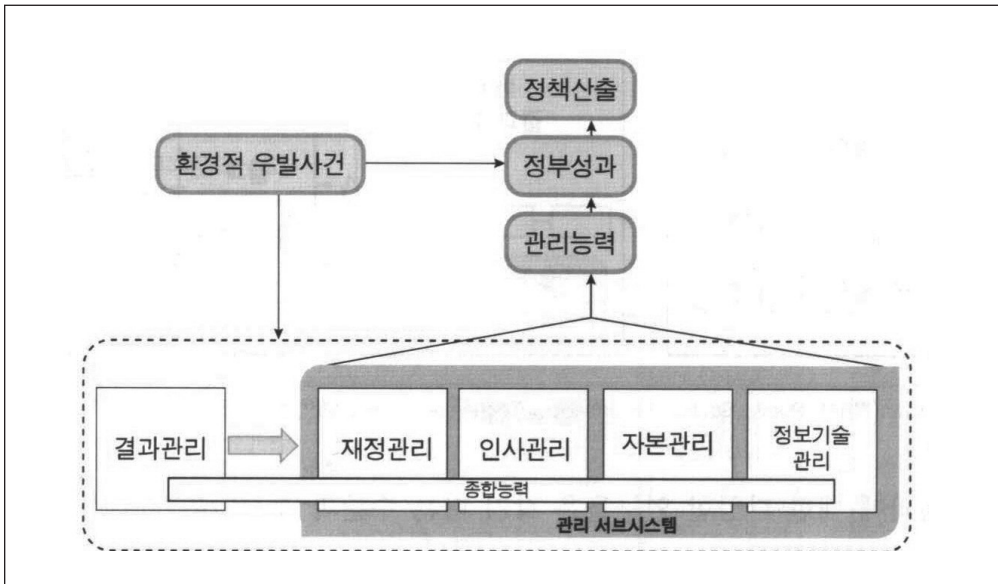
세계은행(World Bank)의 세계거버넌스지수(Worldwide Governance Indicator, WGI)에서는 정부가 목표를 달성한 정도를 정부효과성(government effectiveness)이라고 정의하고 있다. 이 지표에는 ‘공공서비스의 질(quality of public service), 공무원의 질(quality of civil service)에 대한 인식(perception), 정책수립 및 집행의 질(quality of policy formulation and implementation), 정치적 압력으로부터의 독립성 정도(degree of its independence from political pressure), 정부 및 정부정책에 대한 신뢰(credibility of the government’s commitment to such policies) 등’으로 측정된다(임도빈, 2013).

이들 지표들에서 알 수 있는 점은 정부의 정책형성과 집행과정에서의 관료들의 능력이다. 공무원들의 질적 수준과 효과적인 정책의 형성과 집행, 외부압력으로부터의 자유, 리더십, 자원의 활용 등이 포함되어 있는 것이다.

이들 요소들은 공무원의 개인적 요소와 그들이 속한 조직적 요인이 함께 포함되어 있다. 이를 정부 전체로 보면 정부의 관리 체계로 설명할 수 있을 것이다. 정부관리체제는 재무, 인적자원, 자본, 정보라는 하위체제로 구성되어 있는데, 이들간을 통합시키는 관리능력이 투입된 요소를 성과로 연결시키는 요인이 될 수 있다. 이러한 종합적인 정부의 관리체제를 평가함으로써 정부의 관리능력 즉, 역량을 확인할 수 있는 것이다.

Donahue et al.(2000)가 제시한 정부의 관리체제는 다음의 그림과 같다. 즉, 정부의 산출과 성과는 관리능력에 따라 영향을 받으며, 그 관리능력은 하위요소로서 재정, 인사, 자본, 정보기술의 관리에 있다는 것이다. 이러한 주장은 Heckman(2012)의 연구에서도 나타났다.

〈그림 2〉 정부 관리체제



출처: Donahue, Selden, & Ingraham (2000) p.286

환경적인 여러 요인들과 제한된 자원(투입조건) 하에서 정부는 기존의 정책결과에 대한 관리에 기반하여 재정, 인사, 자본, 정보기술 등을 종합적으로 고려하여 관리하는 과정을 통해서 보다 나은 관리능력을 발휘할 수 있고, 이를 통해 보다 나은 정부의 성과와 정책결과를 산출할 수 있는 것이다. 이러한 이론적 논의는 정부의 역할과 그 역량의 중요성을 보다 강화시켜주는 것이라고 할 수 있다.

2) 정부의 역량

정부능력(government capability)은 ‘정부가 일국의 영토에 걸쳐 권한을 행사할 수 있는 능력’을 의미한다(Pearce 외, 2011). 한국에서는 지적 능력, 정치적 능력, 실행 능력으로 구분하여 ‘행정능력’이라는 개념을 사용한다(정정길, 2005:15-31). Fukuyama(2004)는 역량을 ‘내부적으로 정책을 기획하고 집행하는 능력’이라고 정의하면서 다음의 요소를 제시하였다. 첫째, 최소의 관료제로 정책을 수립하고 실행하거나 법률을 제정하는 효율성, 부패와 뇌물을 통제하는 청렴성, 투명하고 책임성 있는 정부를 유지하는 책임성, 법을 집행하는 집행성

이다. 한국에서는 정부역량을 한 나라의 총체적인 역량이고, 흔히 정부의 능력(문명재 · 주기완, 2006)으로 보면서, 정치적 참여와 책임성, 정치적 안정, 정부의 효과성, 규제의 질, 법치주의, 부패의 통제를 제시하였다. 이 글에서는 정부의 역량으로 용어를 통일하고 그 개념을 다음과 같이 설정하였다.

역량이라는 개념은 McClelland(1973)에 제시된 것으로 ‘업무성과와 관련된 광범위한 심리적 또는 행동적 특성’으로 정의하면서, 개인의 특성에 초점을 두고 설명을 하였다. 이후 Sparrow(1996)는 역량을 조직역량, 관리역량, 개인역량으로 유형을 확장하였다. 조직역량은 조직의 전반적 자원과 능력, 관리역량은 조직 밖에서 활동하게 하도록 구체적으로 정의된 역량, 개인역량은 직무수행과 관련된 조직 내 개인의 행동양태이다(임도빈, 2013). Doz(1997)는 역량이 직무수행에 필요한 개인의 기술적 능력을 의미한다고 보았으며 이 것이 다른 경쟁자보다 더 나은 결과를 산출하게도 한다고 보았다. Byham & Moyer(1996)는 역량을 개인의 차원에서 보고 다른 사람들보다 경쟁적인 우위 확보를 가능하게 한다고 보았다.

이와 함께 조직의 자원과 능력이라는 물질 역량도 포함될 수 있다. 이승중 · 윤두섭(2006)은 ‘조직의 목적 달성을 위한 조직 및 구성원의 특성으로서 인적 역량과 물질 역량을 포괄하는 것’으로 정의하면서 정치 및 재정구조와 시민의 영향까지를 포함한 바 있다. 인적역량, 구조적역량과 함께 재정이라는 자원까지를 포함한 것이다. 이러한 논의는 상술한 Donahue et al.(2000)가 제시한 정부의 관리체제에서도 언급된 바 있다.

3) 정부역량의 구성요소

정부 역량의 세부적 구성요소에 대한 논의에서는 Boyatzis(1982)의 연구가 대표적이다. 약 2000명의 관리직 종사자들을 대상으로 실증 연구를 진행하고, 이들의 특성을 바탕으로 역량을 크게 6가지로 구분하고 그 하위요소로 21개의 역량요소를 제시했다. 6가지의 조직관리 역량 요소에는 목표 및 행동관리 역량, 리더십, 인적자원관리, 부하관리, 타인에 대한 관심, 전문적 지식 등 구성원의 개인적인 측면이 많이 반영되어 있다.

〈표 15〉 정부역량의 구성요소 (1)

목표 및 행동관리 역량	효율성 지향
	생산성 지향
	개념들의 진단적 사용
	영향력 행사
리더십 역량	자신감
	언어표현 능력
	논리적 사고
	개념화
인적자원 역량	사회화된 권력 사용
	긍정적 보상
	집단프로세스관리
	정확한 자기평가
부하관리 역량	부하육성 및 개발
	업무지시 및 통제
	자발적 업무처리
타인에 대한 관심 역량	자기통제
	객관적 지각
	체력과 적응력
	관계형성 및 유지
전문적 지식	기억
	전문화된 지식

출처: Boyatzis (1982)

상술한 이론적 논의에 따라서 Boyatzis(1982)의 개인적 측면의 역량요인과 함께 고려해야 할 부분이 조직적 차원의 역량요인이다. 김병국·권오철(1999)은 조직 내 부의 업무과정에서 보았으며, 이를 인력부문, 조직부문으로 구분하고 내부조직 역량이라고 보았다. 이승종·윤두섭(2005)도 정부의 역량을 정부의 조직, 구조적 요인을 제시하였다. 소순창·강철구(2005)도 내·외부적 역량을 제시했으며 이와 함께 재정적 역량을 함께 제시하였다.

〈표 16〉 정부역량의 구성요소 (2)

대 상	차 원	항 목
인적역량	정태적 역량 (업무수행 능력)	전문성(지적 능력)
		행정관리능력
		도덕성
		개인적 특성
	동태적 역량 (의지/태도)	리더십 유형
		사회적 진보성
		비전 제시
		시민 지향성
		혁신성
		행정이념
내부구조 역량	재정 역량	건전성(자주성/안정성)
		경제적 효율성
	조직구조 역량	효과성
		혁신성
		대응성
		기존포함(행, 내용삭제)

출처: 임도빈 (2014) p.174

이상의 요소들을 종합하여 이 연구에서는 다음과 같이 정부의 역량을 측정하여 사용하고 자 한다. 크게 인적역량과 물리적 역량으로 구분할 수 있으며 그 하위요소는 다음과 같다. 첫째, 인적역량은 개인과 집단의 역량이며, 업무수행능력과 의지 및 태도로 구분된다. 업무수행 능력은 우수한 인적자원의 확보와 통계수집능력을 하위요소로 한 전문성, 조정·통합·의사 소통, 설득·협력·합의유도·갈등예방 및 해결, 국제협력, 자원 및 지지확보를 하위요소로 한 상호작용능력, 권위성확보, 국가비전, 전략, 목표의 우선순위를 하위요소로 한 리더십으로 구성된다. 의지 및 태도는 투명성, 반부패, 책임성, 준법성을 하위요소로 한 도덕성, 개방성, 공개성, 대응성, 시민참여 및 파트너십을 하위요소로 한 시민지향성, 혁신의지 및 정책학습능 력을 하위요소로 한 혁신성으로 구성된다.

둘째, 물리적 역량은 재정역량과 조직구조역량으로 구분된다. 세금징수, 조달, 지출을 하위요소로 한 재원조달능력, 재정의 균형성, 건전한 재정수지, 정부수입을 하위요소로 한 건전성, 공공재정 관리 및 정책의 효율성을 하위요소로 한 효율성으로 구성된다. SDG 17.1.1(재원별 GDP 대비 총 정부수익)에서도 정부가 필요한 재원을 얼마나 조달하고 있는지를 주요 지표로 강조하고 있으며, 기존 정부경쟁력 지표에서 고려되지 않은 지표이기 때문에 본 연구의 지표체계에 포함시키고자 한다. 조직구조역량은 효율적인 행정 및 정책 프로세스, 신속하고 합리적인 의사결정, 불필요한 규정 및 규제개선을 하위요소로 한 구조적 효율성, 시험 및 능력에 따른 임용, 직업공무원제의 확립 및 신분보장정도, 적재적소의 인력배치, 성과에 따른 보상, 위법행위 시 징계체계를 하위요소로 한 인적자원관리로 구성된다.

〈표 17〉 정부역량의 구성요소 (3)

인적역량 (개인, 집단적 역량)	업무수행 능력	전문성	• 우수한 인적자원의 확보 • 전문적통계수집능력
		상호작용 능력	• 조정 · 통합 · 의사소통 • 설득 · 협력 · 합의유도 • 갈등예방및해결 • 국제협력,자원및지지확보
		리더십	• 권위성 확보 • 국가비전 · 전략 · 목표 · 우선순위제시
	의지 및 태도	도덕성	• 투명성, 반부패, 책임성, 준법성
		시민지향성	• 개방성, 공개성, 대응성 • 시민참여 및 파트너십 형성
		혁신성	• 혁신의지 및 정책학습 능력
물리적 역량 (재정, 조직구조 역량)	재정 역량	재원조달능력	• 세금징수, 조달, 지출, 정부수입
		건전성	• 재정의 균형성, 건전한 재정수지
		효율성	• 공공재정 관리 및 정책의 효율성
	조직구조 역량	구조적 효율성	• 효율적인 행정 및 정책 프로세스 • 신속하고 합리적인 의사결정 • 불필요한 규정 및 규제개선
		인적자원 관리	• 시험 및 능력에 따른 임용 • 직업공무원제의확립및신분보장정도 • 적재적소의인력배치 • 성과에따른보상 • 위법행위시징계체계

출처: 저자 작성

IV. 필리핀의 정부경쟁력 분석

이 연구에서는 상술한 이론적, 실증적 분석결과를 바탕으로 필리핀과 베트남에 대한 심층 분석을 진행할 것이다. 필리핀, 베트남이 한국의 국제개발협력 사업에서 차지하는 중요한 위치와 함께 양국이 모두 어느 정도 안정된 경제·사회·제도적 기반을 갖고 있다는 공통점이 있지만 국가체제의 경우 필리핀은 연성국가적 특성, 베트남은 경성국가적 특성을 가지고 있다는 차이점이 있다는 점에서 정부경쟁력과 특성, 원인을 살펴보는 것은 매우 의미가 있을 것이다. 향후 양국과의 교류가 증대될 것이 기대된다는 점에서 중요성이 큰 국가이다. 따라서 필리핀과 베트남에 대한 분석결과와 1차 문헌조사를 바탕으로 현지방문 및 하위 순위 정책분야에 대해서 관료 및 전문가에 대한 심층면접을 실시하고자 한다.

1. 필리핀 국가 개황

가. 국가 특징

필리핀은 태평양 서쪽, 동남아시아에 위치한 섬국가로 7,000여개 이상의 군도로 이루어져 있다. 정식명칭은 필리핀공화국(Republic of Philippines)이며 북쪽으로는 루손 해협을 지나 대만이 있고 서쪽으로는 남중국해를 지나 베트남이 위치해있다. 더 나아가 필리핀은 환태평양 지진대에 속할 뿐만 아니라 적도에도 가까워 화산, 지진과 태풍의 위협에 많이 노출되어 있지만, 그와 반대로 천연자원이 풍부하며 다양한 생물이 서식하는 지역이기도 하다. 필리핀의 7,000여개의 섬들은 크게 세 지역으로 분류되는데, 북쪽의 루손섬, 중부 지역의 비사얀제도 그리고 남쪽의 민다나오섬이 있다.

필리핀은 약 1억 300백만 명의 인구가 거주하며⁴⁾, 그 중 절반 정도의 인구가 루손섬에 거주하고 있다. 수도인 마닐라 역시 루손섬에 위치해있는데, 약 13%의 인구가 살고 있다. 필리

4) 2016년 추정

핀은 다양한 종족으로 구성되어 있는 만큼 많은 수의 언어가 사용하고 있는데, 세계 언어목록 Ethnologue에 의하면 총 186개의 언어가 있다고 한다. 공식언어는 영어와 필리핀어(표준화된 타갈로그어)이지만, 도시 밖에 거주하는 많은 주민들은 영어를 잘 모르고 토착 언어를 사용하기 때문에 19개의 지방어를 보조언어로 활용한다. 종교는 스페인의 식민지배의 영향으로 80% 이상의 국민이 가톨릭 신자이지만, 적지 않은 수의 개신교나 이슬람교 신자들도 존재한다.

더 나아가, 필리핀은 입헌민주주의체제로, 정부형태는 대통령을 중심으로 한 공화제를 택하고 있다. 대통령은 국가의 원수이자 정부의 수장이며, 군대의 최고사령관을 겸임하며 임기는 6년이다. 의회는 24석으로 이루어진 상원과 292석(234명의 지역구 의원과 58명의 당추천 의원)으로 이루어진 하원으로 구성된 양원제로 이루어져있다.

나. 역사

필리핀은 1565년부터 1898년까지 333년간 지속된 스페인의 식민지배를 시작으로 제2차 세계대전이 끝날 때까지 끊임없이 당대 세계열강들의 식민지배를 받는 역사를 가지고 있다. 1898년에 일어난 스페인-미국 전쟁(Spanish-American War)에서 필리핀은 미국과 협력했으며, 스페인이 패하면서 스페인의 식민지배에서 벗어났다. 아기날도(Emilio Aguinaldo)는 6월 12일 독립을 선언하고 다음해 1월 21일 헌법을 제정하고 필리핀 제 1공화국(First Philippine Republic)의 설립을 선포하였다.

하지만 전쟁 직후 미국과 스페인 사이에서 맺어진 파리조약에 의하면, 필리핀은 괌과 푸에르토리코와 함께 스페인으로부터 미국으로 이양된 것에 불과했다. 이에 제 2차 세계대전이 끝난 후인 1946년에 미국으로부터 완전독립을 인정받기 전까지 미국의 식민지배 하에 놓였다. 영어 보급에 적극적이었던 미국의 영향으로 필리핀의 공용어로 영어가 자리 잡았으며, 소수지만 개신교 전파도 이 시기 상대적으로 활발하게 진행됐다.

미국의 지배 하에서 필리핀은 민주주의체제를 도입하기 시작했으며, 점진적인 필리핀의 자치독립이 이뤄져 나갔다. 1907년 최초로 의회 선거가 실시되었으며, 투표로 선출되는 필리핀 의회(Philippines Assembly)가 하원, 그리고 미국이 임명하는 필리핀 위원회(Philippines Comission)가 상원의 역할을 하는 양원제가 도입됐다. 1934년 3월 24일 필리핀의 완전독립을 위한 10개년 계획이 담겨있는 필리핀 독립법(Philippine Independence

Act/Tydings – McDuffie Act)에 따라 1935년 11월 15일에는 자체 군대를 보유할 수 있는 반독립지위를 갖는 필리핀 연방(Commonwealth of the Philippines)이 출범했으며 퀘손(Manuel L. Quezon)이 첫 번째 대통령으로 당선이 된다.

그러나 1942년 일본군이 필리핀 주둔 미군에 승리를 거두면서 일본이 필리핀을 점령하게 되면서 10년 후 완전 독립을 향해 나아가던 필리핀의 시도는 수포로 돌아갔다. 일본군은 점령 직후 필리핀 집행위원회(Philippines Executive Comission)을 설립하며 새로운 정부조직을 세울 준비를 하였으며, 1943년 라우렐(Jose P. Laurel)를 내세워 새로운 공화국을 선포했다. 일본의 점령은 1945년 일본의 패전과 함께 곧 막을 내렸으며 1946년 7월 4일 드디어 미국으로부터 완전 독립을 인정받게 되면서 필리핀 제 3공화국에 해당하는 필리핀 공화국이 성립됐다. 전쟁으로 피해를 입은 국가의 복원이 진행되던 가운데 초기 경제 호황을 바탕으로 최초로 재선에 성공한 마르코스(Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos) 대통령은 재선 이후 독재의 길을 걸었고, 제 4공화국에 해당하는 신공화국(New Republic)을 수립했다. 필리핀은 1986년에야 다시 민주정부를 수립할 수 있게 되면서 제 5공화국 시기가 막을 연다.

〈그림 3〉 필리핀의 국장(Philippines' Coat of Arms)⁵⁾



출처: Senate of The Philippines, <https://www.senate.gov.ph>

5) 국장 가운데에 위치해 있는 태양의 여덟 갈래 빛은 스페인의 계엄령에 최초로 대항한 8개 주를 의미하며, 그 위의 세 개의 별은 루손 섬, 비사야 제도, 민다나오 섬을 의미한다. 밑의 독수리와 사자는 각각 미국과 스페인 하의 식민 역사를 상징한다.

다. 종합순위

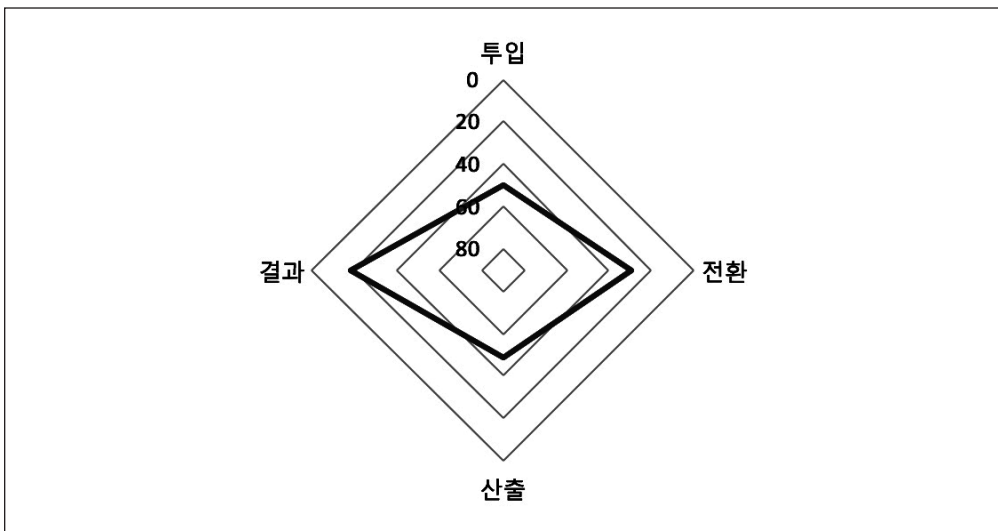
필리핀의 2015년 정부경쟁력 순위는 전체 89개국 중 37위로 중위권에 속한다. 29개국의 중저소득군 국가들 중에서 8위를 차지하면서 보다 상위의 소득군으로 올라갈 발판을 마련하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 필리핀의 정부경쟁력은 단계별로 평가했을 때 차이가 많이 났다. 결과(outcome) 단계에서는 18위로 상당히 높은 등수를 기록한 반면, 투입(input)과 산출(output) 단계에서는 각각 50위와 49위를 기록하면서 조금 뒤떨어진 모습을 보인다. 특히, 산출(output)의 경우 농업과 ICT부문에서의 부진이 돋보인다. 필리핀 내 잦은 자연재해와 열대야성 날씨를 고려하면 농업부문에서 다른 정부와 비슷한 성과를 보이려면 필리핀 정부의 노력이 더 많이 필요할 것으로 예상된다. 또한, ICT와 같은 경우, 꾸준한 재정지출이 보장되어 있지 않으면 좋은 결과를 낼 수 없는 분야이기 때문에 전반적인 재정지출에 제약이 많은 필리핀 정부가 이 분야에서 약진을 하기 위해서는 많은 시간이 걸릴지도 모른다.

〈표 18〉 필리핀의 체제단계별 순위

투입	전환	산출	결과
50위	29위	49위	18위

출처: 저자 작성

〈그림 4〉 필리핀의 체제단계별 순위



출처: 저자 작성

고무적인 것은 필리핀 정부의 전환(throughout) 능력 또한 준수한 편이라는 것이다. 적절한 수준의 투입(input)이 이루어진다면, 전환(throughout) 능력을 바탕으로 더 나은 산출(output)을 낼 가능성이 높은 것이다. 그리고 정부 수준에서의 산출(output)은 좋지 않지만, 결과(outcome)가 좋다는 것은 민간부문에서도 국민의 삶의 질 등에 큰 역할을 하고 있다는 것으로 판단된다. 다시 말해서, 현재 필리핀 정부와 필리핀 내 민간 기업의 협력이 잘 조화를 이루어진다고 볼 수 있으며, 적절한 투입(input)이 이루어진다면 급속도로 발전할 가능성이 큰 국가라고 볼 수 있다.

분야별 순위의 경우 거버넌스(19위)와 농업식품(29위)에서 상대적으로 높은 순위를 받았으며 경제(34위), 에너지환경(37위) 그리고 ICT(44위)에서 양호한 평가를 받았다. 교육(53위)와 보건복지(54위)에서 조금 뒤떨어졌지만, 우려할 정도로 부진하지는 않았다.

하지만, 필리핀의 최근 경제성장률을 보면 34위라는 양호한 평가가 합당하지 못하다고 판단할 수도 있을 것이다. 실제로, 2016년 1/4 분기에는 6.9%의 GDP성장률을 기록하며 중국의 GDP성장률보다 더 높은 수치를 기록하였으며⁶⁾, HSBC가 발표한 Trade Winds 보고서에서는 필리핀이 2050년에는 16번째 경제 강대국이 될 것이라는 전망치를 내놓았다.⁷⁾

위의 체제단계별 순위로 돌아가면, 필리핀 정부는 결과라는 면에서는 뛰어난 성적을 거두었다. 이는 GDP 성장률 등의 결과 지향적 지표들과 일맥상통한 내용이라고 할 수 있다. 다만, 정부경쟁력 지표는 일반적으로 대중들이 노출되어 있는 지표와는 다르게 결과에 초점이 맞춰져 있는 것이 아니라 정부의 역할에 초점을 맞추었다. 이러한 이유와 관련하여 필리핀 정부의 대응을 알아보면, 정부경쟁력 지표의 특징을 더 자세히 이해할 수 있을 것이다.

6) Bloomberg. (May 19, 2016). Philippine GDP Growth Tops China as Election Spending Climbs., <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-19/philippine-growth-surges-to-three-year-high-on-election-spending>

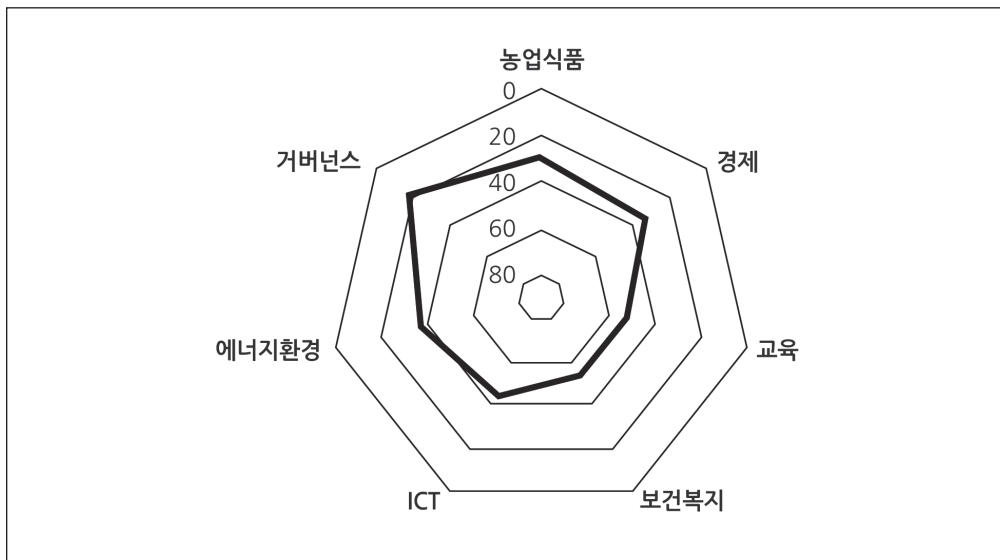
7) Business World (Nov. 26, 2015). PHL economy projected as 16th biggest by 2050 - HSBC <http://www.bworldonline.com/content.php?section=Economy&title=phl-economy-projected-as-16th-biggest-by-2050-----hsbc&id=119247>

〈표 19〉 필리핀의 정책분야별 순위

농업식품	경제	교육	보건복지	ICT	에너지환경	거버넌스
29위	34위	53위	54위	44위	37위	19위

출처: 저자 작성

〈그림 5〉 필리핀의 정책분야별 순위



출처: 저자 작성

2. 필리핀의 투입, 전환지표 분석

앞서 본 연구의 의의에서 밝힌 것처럼, 새로운 ODA 사업을 선정함에 있어서 어느 정책 분야가 부족한지, 특히 정부 차원에서 어느 정책 분야에 대한 투입 및 투자가 부족한지 파악하는 것이 중요하며 투입을 잘 활용하여 좋은 산출, 더 나아가 결과로 나오게 할 수 있는 정부의 전환 능력을 판단하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 필리핀의 체제 단계별 분석에서 투입과 전환 부분을 보다 심층적으로 살펴보도록 한다.

가. 투입

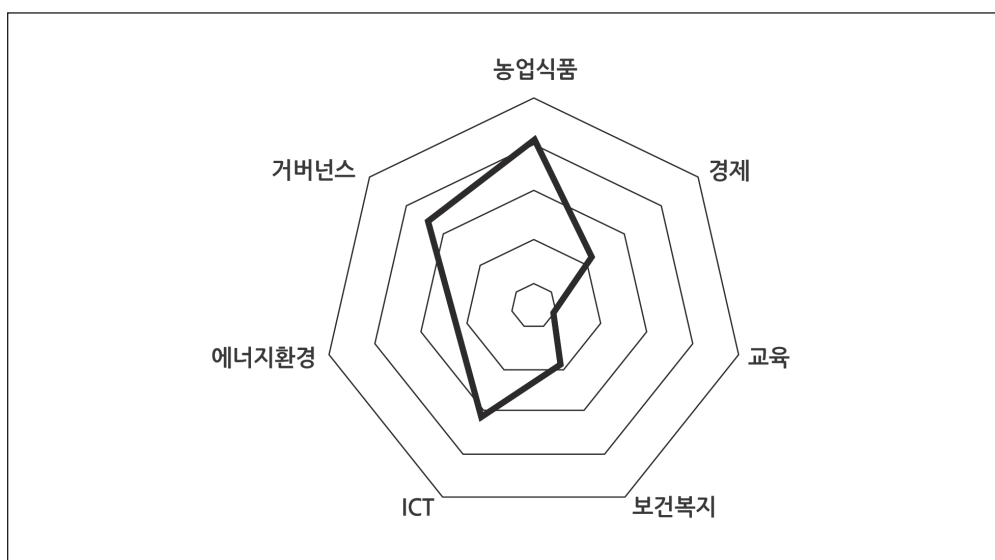
앞서 체제 단계별 순위에서 살펴본 것처럼, 필리핀의 전체 순위(38위)에 비해서 투입 단계의 순위(50위)가 많이 뒤쳐지는 것으로 파악된다. 구체적으로 정책 분야별 투입 순위를 보면 <표 20>와 같다.

〈표 20〉 필리핀의 정책분야별 투입 순위

농업식품	경제	교육	보건복지	ICT	에너지환경	거버넌스
18위	57위	81위	62위	37위	55위	31위

출처: 저자 작성

〈그림 6〉 필리핀의 정책분야별 순위



출처: 저자 작성

우선 가장 눈에 띄는 순위는 단연 교육 정책의 투입 순위(81위)이다. 교육에서는 가장 근본적으로 지출이 부족한데, GDP 대비 교육지출액을 비롯하여 초중등교육 과정에 등록되어 있는 학생 1인당 지출액이 개발도상국 89개국 중에서 최하위권이다. 보건복지 정책의 투입 역시 크게 다르지 않다. GDP대비 공공보건지출액을 비롯하여 사회적 약자를 위한 정부 보조금 및 이전 소득 지표 등에서 낮은 점수를 기록하였다. 그에 비해 상위권에 속한 농업식품 정책

의 투입을 살펴보면 농업 산업의 비중이 큰 만큼 전체 토지 대비 경작지의 비중이 높으며 다른 나라들에 비해서 농민지원프로그램이나 농업 인프라가 양호한 편이다. 다만, 전체 산업에서 농업의 비중이 높음에도 불구하고 농업 연구개발에 대한 지출이 매우 저조하여 장기적으로 보았을 때 문제가 될 수 있을 것이다.

이렇듯 필리핀 정부가 투입 단계에서 부진한 이유는 모든 정책 분야에 걸쳐 지출이 부족한 것이 가장 큰 영향을 끼친다. 전체 순위에 비해 투입 단계의 순위가 낮기 때문에 정책 분야별 투입 순위 역시 정책 분야별 전체 순위보다 낮지만, 투입이 부족한 정책 분야에서는 여지없이 전체 순위가 낮으며 투입이 잘 이루어지는 정책 분야는 전체 순위 역시 높은 것으로 나타난다. 그렇기 때문에 필리핀 정부가 한 단계 앞으로 나아가기 위해서는 전반적으로 투입을 늘리려는 노력이 필요할 것이다.

나. 전환

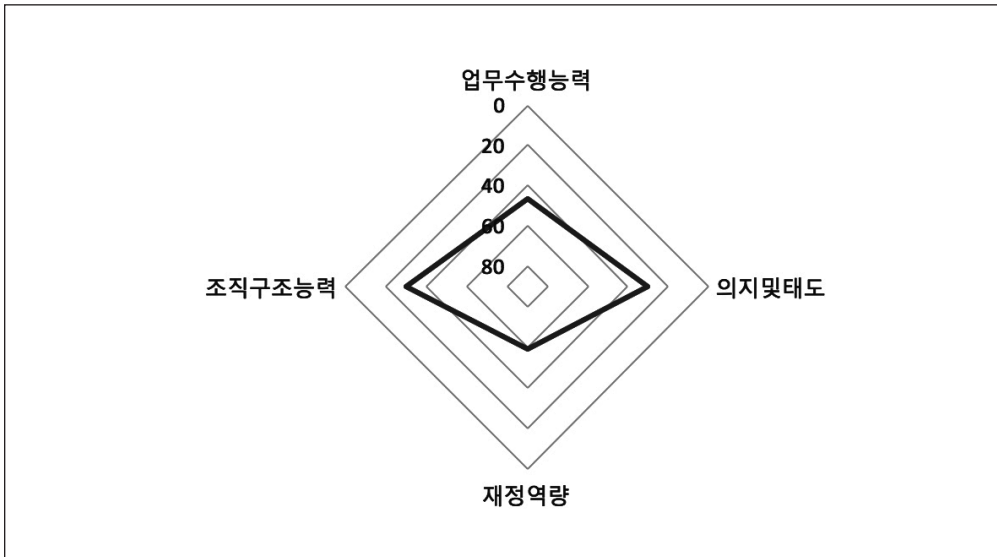
협정의 정부경쟁력은 행정관료들의 능력, 즉 공무원들이 정책을 기획하고 이를 집행하는 능력이 핵심이다. 이는 투입된 자원을 다양한 방법으로 지원을 하고 끊임없이 관리·감독하여 효율적이면서 효과적인 산출 및 결과로 내놓을 수 있는가와 결부되는 것이다. 정부경쟁력의 전환 능력 혹은 정부 내부의 경쟁력은 업무수행 능력과 의지 및 태도로 표현되는 인적역량과 재정역량 그리고 조직적 역량으로 구성되는데, 필리핀의 전환능력은 29위로 중상위권에 속한다고 볼 수 있다. 구체적으로 전환 세부지표별 순위를 보면 <표 21>과 같다.

〈표 21〉 필리핀의 전환 세부지표별 순위

업무수행 능력	의지 및 태도	재정역량	조직구조역량
46위	30위	59위	30위

출처: 저자 작성

〈그림 7〉 필리핀의 전환 세부지표별 순위



출처: 저자 작성

1) 업무수행능력

필리핀의 정부 내부의 업무수행능력은 46위에 해당하여 개발도상국 89개국 중 중간 정도에 위치해있다. 구체적으로 살펴보면 공식 정보의 신뢰성을 비롯하여 국가통계체계의 방법론, 데이터 소스 및 주기 등을 평가한 통계적 능력 등에서 좋은 성과를 보이며 전문성에서는 비교적 높은 점수를 획득하였다. 하지만 상호작용 능력과 리더십에서 평이한 수준을 기록하였는데, 이 중 내부 갈등의 문제와 정책분야별로 장기적인 전략의 부재가 업무수행 능력을 저해하는 요소로 작용한다.

필리핀은 국가의 비전 뿐만 아니라 정책 분야별로 장기적인 전략을 세워 국가를 발전시킬 정치적 지도자를 갖고 있지 못할 뿐만 아니라, 군도로 이루어진 국토에서 분권화 과정을 거치면서 중앙정부 차원에서의 정책이 지방정부까지 일관성 있게 시행되기 어려운 점이 있다.

특히, 필리핀의 정치는 정당 활동을 기반으로 한 정치활동이 아닌 개인의 인지도와 단기적으로 국민의 환심을 살 수 있는 공약들을 내세우는 경우가 많기 때문에, 정치인들이 국민이

아닌 자신들의 이해득실에 따라 정당을 새롭게 만들거나 다른 정당으로 이동하는 경향이 많이 나타난다. 더 나아가, 2016년에 대통령으로 당선된 두테르테(Rodrigo Duterte)를 비롯하여 많은 정치인들은 전국적 혹은 지역 내에서 잘 알려진 ‘정치가문’ 출신으로 상대적으로 정치적 비전이 없는 상화에서 장기간 국회의원 활동을 하거나 지자체단체장직을 유지하면서 장기적인 관점에서 새로운 비전을 제시할 요인이 많이 부족하다.

장기적이면서 통일성이 있는 국가 비전이 부족하고 이에 대한 국민들의 공감각이 부족하기 때문에 내부 갈등도 심할 수밖에 없다. 0.23점으로 업무수행능력 지표 중 가장 최저점을 기록한 내부 갈등의 문제를 해결하지 못한다면 상대적인 높은 전문성을 갖고 있음에도 불구하고 업무수행능력 더 나아가 전환 능력을 향상시키기 어려울 것이다.

2) 의지 및 태도

필리핀의 정부 내부의 의지 및 태도는 30위를 기록하면서 비교적 높은 순위를 기록하였는데, 투명성, 반부패, 책임성, 준법성을 하위요소로 한 도덕성과 개방성, 공개성, 대응성, 시민 참여 및 파트너십을 하위요소로 한 시민지향성에서는 비교적 높은 점수를, 혁신의지 및 정책 학습능력을 하위로 한 혁신성에서는 중하위권의 점수를 받았다.

첫 번째로, 도덕성이 높은 점수를 받은 것은 아키노(Benigno Aquino III) 정부가 출범한 2010년부터 시작된 반부패정책이 성공적으로 이루어지고 있는 부분이 큰 영향을 끼쳤다고 할 수 있다(OECD, 2016). 다만 이는 다른 개발도상국들에 비교해서 잘하고 있는 부분이지, 근본적으로 부패와 거리가 멀다고 할 수는 없을 것이다. 세계경제포럼(World Economic Forum)의 2014년도 조사에 의하면 필리핀 정부의 정책결정 투명성 지수는 3.8로 전체 144개국 중 85위를 기록하였다. 이는 4.5점을 기록한 중국보다도 정책결정이 불투명한 수치이다.

이러한 불투명성은 사람들의 인식에도 반영되어 있는데, 국제투명성기구(Transparency International)의 세계부패 바로미터(Global Corruption Barometer)의 결과에 의하면 응답자의 64%가 관료들이 그리고 69%가 경찰들이 부패한 것으로 인지하고 있으며 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)에서는 85위를 기록했다. 실제로 반부패정책 지표에서도 0.43을 기록하고 있어, 부패방지가 효과적으로 이루어지고 있다고 할 수 없는 상황이다.

두 번째로, 시민지향성에서의 높은 점수는 필리핀의 분권화 과정이 비교적 성공적으로 이루어졌다는 것을 반증하는 것이다. 분권화를 진행해오면서 기존의 Top-down 정책 형성 방식에서 Bottom-up 방식으로 바뀌었는데, 비록 완전히 정착되어 있다고 말할 수 있는 수준은 아니지만 시민참여 지표에서 0.75로 높은 점수를 받았을 뿐만 아니라 공무원들이 시민들의 요구사항에 보다 잘 응답하게 되어 올바른 방향으로 나아가고 있다고 할 수 있다.

세 번째로, 혁신성에서 낮은 점수를 받은 것은 앞서 업무수행능력의 리더십에서 낮은 점수를 받은 것과 결부되어 있다. 최고위층에서 국가를 지도하는 리더들의 장기적인 안목 및 비전의 부재로 인하여 그 밑의 관료들 역시 혁신의지가 낮은 것으로 판단할 수 있다. 특히 국가차원 뿐만 아니라 정책분야별 개혁에 대한 의지도 낮기 때문에 보다 강력한 리더십을 가진 지도자를 필두로 미래를 생각하는 인재를 키우고 발굴해야 할 것이다.

3) 재정적 역량

필리핀의 전환 능력에서 눈에 띄는 부분은 59위를 기록한 재정역량에서의 부진이다. 견고한 경제성장률을 기록하고 있는 나라에서 재정능력이 문제가 되는 것이 의심스러울 수 있을 것이다. 특히 세계은행에 따르면 필리핀의 GDP 대비 부채 비중은 약 71% 정도로 다른 국가들에 비해서는 적은 편에 속하며 재정의 균형성 및 건전한 재정수지를 평가하는 재정건전성에서는 상위권의 점수를 기록하였다.

재정적 역량에서 필리핀의 핵심적인 문제점은 세금징수, 조달, 지출을 하위요소로 하는 재원조달능력에 있으며, 특히 세입, 즉 정부수입창출이 다른 국가들에 비해서 떨어진다. IMF의 GDP 대비 일반정부수입은 약 19%에 불과하며 세수입은 약 13%로 두 항목에서 하위권에 머물렀다. 이러한 자금 부족은 결국 저조한 투자로 이어진다. 농업이 국가산업의 많은 비중을 차지하는 국가임에도 불구하고 현재 농촌 지역의 인프라는 취약한 상황이다. 심지어, 이를 개선시키려는 노력이 있는지 의문스러울 정도로 개발 속도가 저조하며, 부적절한 식량 자금정책 등이 농업부문의 생산성을 크게 저하시키고 있다.

더 나아가, 필리핀 정부는 공공재정 관리 및 정책의 효율성을 하위요소로 한 재정 효율성 역시 떨어지는 양상을 보여주고 있다. 실제로 세계경제포럼(World Economic Forum)의 2014년 고위경영자 설문조사(Executive Opinion Survey)에 따르면 필리핀 정부지출의 비

효율성 지수는 3.3으로 60위를 기록하고 있는데, 분권화 과정을 통해서 중앙정부의 재원이 지방정부에 이전되는 것에 법적 제약이 생겨 지방자치단체 차원에서 필요한 곳에 재원이 배분되지 못하는 부분이 반영된 것으로 판단되어 진다.

사실 정부경쟁력의 관점에서 봤을 때 국내의 경기가 좋지 않을 때는 효율적으로 재정지출을 증가시켜 재정건정성을 조금 악화시키더라도 정책의 효과성을 높이는 것이 경쟁력 있는 정부의 전환 능력이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 부족한 재정적 역량 가운데에서 재정건정성을 확보하고 있지만 재정의 효율성이 떨어진다면 실질적으로 어떠한 정책을 실현시키는데 있어서 적재적소에 투입되는 자금이 부족할 수밖에 없을 것이다. 이러한 관점에서 향후 필리핀의 정부는 재정건정성보다는 재정적 역량을 강화하고 재정 효율성을 높이는 것에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단된다.

4) 조직구조역량

조직구조역량은 앞서 언급한 세 가지 분야에 영향을 끼치는 부분이다. 특히 인적자원 부분은 업무수행능력이 뛰어나고 굳건한 의지와 미래지향적인 태도를 가진 인력들을 정부가 가진 자원 내에서 확보하는 일이며 구조적 효율성은 이렇게 확보한 인력들을 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 기본적인 틀을 만들어주는 것이기 때문이다.

필리핀의 조직구조역량은 의지 및 태도와 같은 30위를 기록하였다. 시험 및 능력에 따른 임용, 직업공무원제의 확립 및 신분보장정도, 성과에 따른 보상 및 징벌 등으로 구성되는 인적자원관리 분야에서는 높은 점수를 기록한 반면에 행정 및 정책형성과정의 질, 관료의 편파성, 불필요한 규정의 정도 등을 포함한 구조적 효율성 분야에서는 낮은 점수를 받았다.

구체적으로, 필리핀의 공무원들은 비교적 잘 확립된 공식 시험과 함께 능력을 중심으로 채용하고, 직업공무원제도 정착이 되어 있어 직업 안정성 또한 높은 편이기 때문에 전문성 있는 인재들의 확보가 비교적 원활하다고 판단되어진다. 하지만, 정부 규제가 부담스럽게 인식되어지고 있으며, 관료들의 결정과정에서도 합리성을 기반을 두지 않은 편파적인 결정을 내리면서 인재들의 능력을 최대한으로 끌어낼 수 있는 조직구조가 마련되지 않은 상태이다. 이러한 필리핀의 조직구조역량의 특성은 전환 능력이 비교적 높은 순위를 기록한 기반이며, 전문성이 뛰어나고 가능성이 많은 것에 비해 혁신이 부족하고 정책 시행의 효과가 떨어지는 이유일 것이다.

3. 정책 분야별 정부경쟁력 분석

가. 농업식품

필리핀의 농업식품 분야의 순위는 29위로 중상위권의 성적을 기록했다. 자세한 내용은 우수정책분야 심층분석 내용에서 다루겠지만, 농업 연구개발에 사용되는 지출을 비롯하여 정부의 지출 관련 지표를 제외한 투입요소에서 양호한 점수가 나온 것이 그나마 중상위권의 성적을 받게 된 이유다. 산출지표 특히 곡물생산성지수, 가축생산성지수 그리고 식량생산성지수 등에서는 모두 0.3 이하의 점수를 받을 정도로 매우 낮은 점수를 기록하였다. 무엇보다도 한국 전쟁 이후 폐허가 된 1960년대에 식량 자원이 풍부하여 한국에게 무상으로 식량을 나누어 주었던 필리핀은 소비에 비해 식량 공급도 충분하지 않아서 공식적으로 식량수입국이 되었을 뿐만 아니라 우리나라가 미국종합처리장을 지어주고 농업기술을 전파하고 지원하는 나라가 되었다.

이는 농·어업과 농촌에 대한 무관심이 낳은 결과라고 할 수 있는데, 이는 지표에서도 잘 반영되어있다. 정부차원에서 농업에 대한 투자를 줄이고 산업개발에만 초점을 두에 따라 농업에 대한 연구개발이 이루어지지 않고 기술은 개선되지 않았다. 그에 반해서 본격적으로 기후이상 현상들이 잦아지고 엘니뇨 현상의 영향권에 들어가며 생산량도 줄고 농업의 부가가치가 떨어지는데 인구는 꾸준히 증가하면서 소비량은 늘어났다. 현재에도 농업 R&D 투자액은 0에 가깝다고 말할 수 있을 정도로 적으며, 농업 인프라는 낙후되었지만 이에 대한 개선은 이루어지지 않고 있다. 아직까지도 관개시설이 준비되어 있지 않는 경작지가 많으며 연평균 20~25개의 태풍에 안정적으로 대응할 수 있는 체계가 안 잡혀있다.

아직까지는 농업분야에서 비교적 높은 순위를 기록하고 있지만, 필리핀 정부 차원에서 최대한 빨리 대책을 마련하지 않는다면 농업분야가 더 이상 필리핀의 강점이 아닌 시점이 곧 도래할 수도 있을 것이다.

나. 경제

세계은행 자료에 의하면 필리핀은 세계적인 경제 위기에도 불구하고 2012년부터 2014년

까지 각각 6.7%, 7.1%, 6.1%의 높은 GDP 성장률을 보였다. 수요의 측면에서 생각해보면 낮은 수준의 외부수요와 태풍과 엘니뇨현상 등의 기후이상 현상으로 농업에서의 손실이 컸음에도 불구하고 소비가 5.4% 증가하였는데, 이는 낮은 실업률과 해외근로자들의 송금액과 적절한 물가상승률에 기인한 것이라고 할 수 있다(ADB, 2015).

반대로 공급의 측면에서 생각하면 서비스산업의 약진이 돋보이는데, 특히 비즈니스 아웃소싱(Business Process Outsourcing, BPO) 산업, 관광 산업의 역할이 크다고 할 수 있다. 더 나아가 제조업 분야에서도 양호한 성적을 거두었다. 그에 비해 무역은 경제의 성과를 낮춘 요소 중 하나인데, 필리핀의 연간 무역량은 GDP의 약 60%정도로 조사대상국 중에 단연 하위권이다.

하지만 필리핀 경제의 근본적인 문제는 불평등이라고 볼 수 있을 것이다. 무엇보다도 국가경제가 일부 재벌가문에 편중되어 있는데, Economist의 정실 자본주의 지표(Crony capitalism index)에 따르면 필리핀은 22개국 중 러시아, 말레이시아의 뒤를 이어 3위를 차지했다⁸⁾(2016). 해당 지표는 GDP 대비 억만장자의 부 중에서도 족벌과 정경유착으로 형성된 부의 비중에 따라 순위가 매겨졌다. 또한 지니계수가 0.43을 기록하여 소득불평등의 문제가 심한 것으로 나오는데 이보다 지역 간 소득불평등의 문제, 특히 마닐라 시를 비롯한 수도권으로의 쏠림현상이 매우 심각하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 준수한 경제력을 갖춘 국가임에도 불구하고 빈곤율이 비교적 높은 것으로 나타난다. 불평등 문제를 해결하는 것은 두테르테 대통령이 당면한 가장 큰 과제 중 하나일 것이다.

다. 교육

필리핀은 교육에서 53위를 기록하며 보건복지 다음으로 제일 낮은 순위를 기록한다. 교육에서의 낮은 순위는 물론 투입지표들의 영향이 크다고 할 수 있다. 앞서 언급했던 것처럼 필리핀은 교육의 투입부분에서 81위를 기록하였는데, 교육 전반에 대한 정부지출비중과 초·중등교육 수준에서 GDP 대비 학생 1인당 정부지출비중은 최하위권이라고 할 수 있다.

8) The Economist (2016. 5. 5) Comparing crony capitalism around the world.
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>

필리핀의 공교육은 무료로 제공되기 때문에 의아해할 수도 있다. 심지어 초·중등 교육기관에서 학생의 등록수는 매우 높은 편이기 때문이다. 하지만, 조금 더 자세히 살펴보면 공교육이 결코 무료로 제공된다고 보기 어렵다. 교복을 비롯하여 기본적인 학용품 등의 비용을 고려하면 적지 않은 금액을 교육에 투자해야하는 것이다.

이는 소득불평등이 심하여 빈곤율이 비교적 높은 필리핀의 입장에서는 꽤 큰 문제로 다가온다. 교육부의 자료에 의하면 2011-2012년 사이 6.38%의 초등학생이 학업을 그만두었으며 고등학교와 같은 경우는 학기가 진행 중인 와중에 그만 둔 학생만 7.82%라고 한다.⁹⁾ 이는 지방일수록 그 문제가 더 심각하며 학교를 자퇴하며 생기는 기회비용 등을 고려하면 학업을 중단하는 비용은 상당히 크다고 볼 수 있다. 더 나아가 그나마 등록금이 무료인 초중등 교육에서는 학생 등록수가 많지만, 더 이상 무료로 제공하지 않는 대학 교육에 이르게 되면 학생 등록수도 현저하게 떨어져 조사대상국 중 하위권 수준이다. 자연스럽게 몇몇 지표를 제외하고는 지표 전반적으로 점수가 좋지 않게 나온다. 미래를 인재를 육성하기 위해서 필리핀은 보다 적극적으로 교육에 투자해야 할 필요성이 보이는 시점이다.

라. 보건복지

필리핀은 보건복지에서 54위를 기록하면서 7개의 정책 분야별 순위에서 가장 낮은 순위를 기록했다. 교육과 마찬가지로 근본적으로 투입지표들에서 낮은 점수를 받은 것이 악영향을 끼쳤는데, 특히 GDP 대비 공공보건 지출액을 비롯하여 인구 천 명당 침상수는 0.1 미만의 점수를 받으면서 조사대상국들 가운데서 최하위권을 기록하였다.

필리핀은 급속한 경제성장을 이룩하면서 소득불평등을 비롯하여 계층 및 지역 간 격차가 심해지고 있는데, 이는 보건복지 분야에서도 똑같이 적용되는 것이다. 경제력에 비해서 비교적 빈곤율이 높음에도 불구하고 이들을 위한 보조금 혹은 이전소득이 거의 없을 뿐만 아니라 보건과 관련해서도 지역 별로 공중보건의 질이 매우 떨어지는 곳이 많이 있다. 특히, 실질적인 의료서비스를 정부가 아닌 민간이 제공하기 때문에 건강보험가입률이 매우 높음에도 불

9) Rappler (2015. 9. 7). The real cost of education in Philippines.

<http://www.rappler.com/brandrap/advocacies/105019-real-cost-education-ph>

구하고 Out-of-pocket 보건지출이 약 57%에 달한다. 더 나아가 의사 한 명당 환자 비율은 33,000에 달하며, 지방으로 내려갈수록 한 명의 의사가 20-30개의 바랑가이(마을)을 담당하는 것이 일반적이라고 한다.¹⁰⁾ 그렇기 때문에 빈부에 따라서 의료서비스 제공에도 큰 격차가 발생할 수밖에 없는 현실이다.

보건복지분야에서도 어떻게 보면 교육분야와 비슷한 처방이 필요한 것으로 보인다. 투입, 보다 구체적으로는 지출을 늘려야한다. 보건분야에서는 더 나아가 환자들을 돌볼 수 있는 전문인력수와 환자들을 수용할 수 있는 병원 및 침상개수일 것이며, 복지 부분에서는 기본적으로 빈곤층에 대해 최소한의 생계를 영유할 수 있도록 보조금을 제공하며 경제활동 관련 교육 및 훈련 과정이 제공과정이 지원되어야 할 것이다.

마. ICT

ICT의 경우 44위를 차지하였다. 아직 기본적인 ICT 인프라가 확립이 되어 있지 않은 점을 고려하면 양호한 성적을 거둔 것으로 보인다. 특히 필리핀은 인터넷에 접근할 수 있는 국민이 약 37% 수준 밖에 되지 않으며 202개국 중에서 인터넷 다운로드 평균 속도가 176위를 기록¹¹⁾할 정도로 ICT 분야에서는 뒤쳐져 있다. 이는 기본적으로 군도로 이루어진 필리핀의 국토가 ICT 정책을 추진하는데 있어서 큰 장애물이 되기 때문이다. 특히 전화 및 브로드밴드 서비스 가입률이 이러한 사실을 반영하는 것이 이동식 전화와 브로드밴드의 가입률이 유선전화나 고정브로드밴드 가입률보다 높은 것으로 나타난다.

기본적인 ICT 인프라는 다른 국가들에 비해 취약하지만 필리핀 정부의 ICT에 대한 추진력 및 비전은 남다르다고 할 수 있다. 특히 정부서비스 중 온라인서비스 비율과 전자정부 상에서의 시민참여점수에서 양호한 성적을 거둬 ICT분야에서 지리적 취약성에 비해 높은 점수를 얻은 것으로 판단되어진다.

10) CNN Philippines (2016. 9. 6). Health officials get closer look into Cuba's Health System
<http://cnnphilippines.com/news/2016/09/06/doh-cuba-health-care-system.html>

11) Inquirer (2016. 7. 25). Duterte pitches plans for better internet, free Wi-Fi.
<http://technology.inquirer.net/50028/duterte-pitches-plans-for-better-internet-free-wi-fi>

바. 에너지환경

필리핀의 에너지환경 분야의 정부경쟁력 순위는 비교대상 89개국 중 37위로 양호한 순위를 기록하였다. 그 중 앞서 언급된 것처럼 투입이 55위로 중하위권을 기록 하였는데 이는 기후이상으로 생기는 엘니뇨 현상을 비롯하여, 잦은 태풍과 홍수 등과 같은 자연재해 등으로부터 파생되는 문제점들도 한 몫을 했다고 볼 수 있다. 또 다른 한편으로는 파괴된 산림면적 및 자연 및 해양보호지역의 부족한 면도 한 몫을 했다.

2015년 4월 환경부는 기후이상에 따른 기후변화에 대한 대응성을 높이면서 환경을 보존하고자 산림조림/보호, 불법 벌목과의 싸움, 불법 야생동물 밀수방지, 멸종위기종 보호, 추가 보호지역선정, 위험 평가, 지역간의 확실한 경계선 긋기, 그리고 공기오염과의 싸움과 같은 8가지 계획을 제안하였다.¹²⁾

이 밖에도 필리핀은 폐수처리와 관련하여 매우 큰 문제가 있다. YCELP & CIESIN의 환경성과지수(Environmental Performance Index, EPI) 보고서에 따르면 폐수처리지수에서 100점 만점에 0.53점을 기록하였다. 특히, 마닐라 지역, 루손 중부 지역, 타갈로그 남부, 비사야스 중부 지역의 수질오염 문제 심각한데, 이러한 수질오염 문제의 근원은 부족한 폐수처리 인프라 때문에 오직 10%만의 폐수가 합법적으로 처리되고 있다. 그 외에도 산업폐수, 농업폐수, 가정폐수 등이 수질을 오염시키는 원인인데, 매년 220만 톤의 물이 오염된다고 한다.¹³⁾

사. 거버넌스

정부경쟁력 연구에서 거버넌스는 다양한 이해당사자가 주체적으로 협의와 합의를 통하여 정책과정 및 정책집행에 참여한다는 일반론적 관점을 근간으로 민주주의적 행정·정치 체제와 시민참여 및 시민의 자유에 대한 내용을 포함하고 있다. 이를 근간으로 개인이 느끼는 삶의 질 혹은 삶의 만족감까지 확장하였다. 이러한 요소들을 고려하였을 때, 필리핀 정부는 2015

12) CNN Philippines (2016. 9. 6). Health officials get closer look into Cuba's Health System
<http://cnnphilippines.com/news/2016/09/06/doh-cuba-health-care-system.html>

13) Inquirer (2016. 7. 25). Duterte pitches plans for better internet, free Wi-Fi.
<http://technology.inquirer.net/50028/duterte-pitches-plans-for-better-internet-free-wi-fi>

년 거버넌스 분야에서 19위를 차지하여 평가대상국 중에서 상위권에 올랐다. 이 부분에 대해서는 이하 심층분석에서 자세히 살펴보겠다.

4. 주요 정책분야별 심층분석

가. 거버넌스

오랫동안 스페인의 식민통치 아래 있었던 필리핀은 1898년 미국-스페인 전쟁에서 스페인이 패하면서 미국의 지배 하에 놓였다. 하지만 이때부터 필리핀은 민주주의체제를 도입하기 시작했으며, 점진적인 필리핀의 자치독립이 이뤄져나갔다고 할 수 있다. 1907년 최초로 의회 선거가 실시됐고, 1916년에는 양원제가 도입됐다. 1934년 3월 24일 통과된 필리핀 독립법(Philippine Independence Act/Tydings - McDuffie Act)에 따라 1935년 11월 15일에는 퀘존(Manuel L. Quezon) 대통령을 중심으로 한 필리핀자치령(Commonwealth of the Philippines)이 출범했다.

10년 후 완전 독립을 향해 나아가던 필리핀의 시도는, 1942년 일본군이 미군에 승리를 거두면서 일본의 점령으로 수포로 돌아갔다. 일본은 1943년 라우렐(Jose P. Laurel)의 괴뢰정부를 필리핀 제 2공화국(Republic of the Philippines)이라는 이름 하에 수립했다. 필리핀의 무장독립운동이 이어지는 가운데 1944년 맥아더 장군의 레이테 섬 상륙작전으로 필리핀 내 미군과 일본군 간의 전면전이 개시됐다. 이 전쟁은 1945년 제 2차 세계대전 종전까지 이어졌고, 마닐라 전투에서는 수도인 마닐라의 황폐화는 물론 백만 명 이상의 민간인 사상자가 발생했다.

결과적으로 일본이 패전하면서 1945년 10월 24일 UN의 창립 멤버가 됐으며, 1946년 7월 4일 드디어 미국으로부터 완전 독립을 인정받게 되면서 필리핀 제 3공화국에 해당하는 필리핀 공화국이 성립됐다. 전쟁으로 피해를 입은 국가의 복원이 진행되던 가운데 초기 경제 호황을 바탕으로 최초로 재선에 성공한 마르코스(Ferdinand Emmanuel Edralin Marcos) 대통령은 독재정치를 실시하였으며, 제 4공화국에 해당하는 신공화국(New Republic)이 수립됐다. 필리핀은 1986년에야 다시 민주정부를 수립할 수 있게 되면서 제 5공화국 시기가 막을 연다.

필리핀의 민주주의 약사를 보면 오늘날 필리핀이 이룩한 성과는 놀랍다고 할 수 있다.

EIU(Economist Intelligence Unit) 2014년 민주주의 지수에 따르면 필리핀의 민주주의 지수는 전체 167개국 중 53위로 중상위권에 속한다. 아래 <표 22>에서 볼 수 있는 것처럼, 필리핀의 민주주의 지수 총점은 6.77로 동남아시아 10개 국가 중에서는 단연 상위권이며, 동아시아 28개국의 평균 민주주의 지수 5.70보다 높은 수준이다.

비록 전 세계의 반 이상의 국가들이 공식적으로는 민주주의체제를 선택하고 있지만, EIU는 조금 다른 관점에서 국가들을 네 개의 카테고리로 분류한다. 먼저 가장 우수한 성적을 받은 24개국은 완전한 민주주의(full democracy), 하위의 52개국은 미흡한 민주주의(flawed democracy)로 분류된다. 나머지 91개국 중에서 상위 39개국은 혼합 체제(hybrid regime)이며 하위 52개국은 권위주의적 체제(authoritarian regime)로 분류된다.

〈표 22〉 동남아시아 국가와 동아시아 국가의 민주주의 지수

국가		순위 (167개국)	총점	선거과정 및 다원주의	정부 기능	정치 참여	정치 문화	시민 자유
동남 아시아 국가	동티모르	46위	7.24	8.67	7.14	5.56	6.88	7.94
	인도네시아	49위	6.95	7.33	7.14	5.00	5.00	8.82
	필리핀	53위	6.77	8.33	5.36	6.67	4.38	9.12
	말레이시아	65위	6.49	6.92	7.86	5.56	6.25	5.88
	싱가포르	75위	6.03	4.33	7.50	5.00	6.25	7.06
	태국	93위	5.39	5.33	4.29	5.56	5.00	6.76
	캄보디아	103위	4.78	4.42	6.43	3.33	5.63	4.12
	베트남	130위	3.41	0.00	3.93	3.89	6.88	2.35
	미얀마	141위	3.05	1.92	2.86	2.78	5.63	2.06
	라오스	157위	2.21	0.00	2.50	1.67	6.88	1.18
동아시아 국가	일본	20위	8.08	9.17	8.21	6.11	7.50	9.41
	한국	21위	8.06	9.17	7.86	7.22	7.50	8.53
	몽골	61위	6.62	9.17	5.71	5.00	5.00	8.24
	중국	144위	3.00	0.00	4.62	3.89	5.00	1.47
	북한	167위	1.08	0.00	2.50	1.67	1.25	0.00

출처: The Economist Intelligence Unit (2015), Democracy Index 2014

이러한 분류체계에서 필리핀은 미흡한 민주주의 국가라고 볼 수 있는데, 이는 선거과정 및 다원주의(8.33) 그리고 시민자유(9.12) 측면에서 우수하지만 정치 문화(4.38)와 정부 기능(5.36) 측면에서 부진하기 때문이다. 대부분의 아시아 국가들과 마찬가지로 아직은 민주주의 심화의 과정은 멀었다고 할 수 있을 것이다. 외형적인 민주주의 제도에서는 괄목할 만한 성장을 보였으나, 실제로 그 민주화의 성과를 시민들이 피부로 느낄 수 있는 수준이 되지는 못하는 것이다.

1) 정치 문화

위의 민주주의 지표에서도 알 수 있듯이 필리핀의 민주주의에서 가장 큰 문제 중 하나는 정치 문화라고 할 수 있을 것이다. 특히 정치권력이 시민이 참여하고 지지하는 정당에 있는 것이 아니라 소수의 인물들에게 권력이 집중되면서 시민들의 목소리가 정치에 반영되지 못하는 경우가 많다.

공식적으로는 필리핀 공화국 성립 후에 국민당(Nacionalista Party)과 자유당(Liberal Party)의 양당체제가 이어졌으나 마르코스 대통령의 장기 집권으로 인해 정당이 사실상 유명 무실화됐다. 1986년 아키노(Maria Corazon Sumulong Cojuangco-Aquino) 정부가 출범한 뒤에도 정당이 필요에 따라 급조되거나 이합집산이 이루어짐에 따라 정당 정치의 기반은 확립되지 못했다. 정당에 대한 소속감도 약하고 정당 교체가 빈번하게 이뤄졌다. 특히 상원은 정당이 아니라 의원 개인의 선택에 따라 여야가 구분되고, 하원 역시 대부분 정당과 관계없이 여권에 합류하는 양상을 띤다.

그렇기 때문에 필리핀에서 정당은 사실상 선거나 정국 운영에 있어 영향력을 발휘하지 못하는 것이 놀랍지 않다. 소수의 유력 인물 또는 가문이 강력한 영향력을 행사하면서 정당은 정책 중심이 아니라 인물 정당 수준에서 머무르고 있다. 이로 인하여 선거 역시 정책 대결보다는 후보자 개인의 지명도나 인기 등에 의해 좌우되는 편이다. 대표적인 예로 에스트라다 (Joseph Ejercito Estrada) 대통령이 있다. 배우로서 다져진 개인적 인기를 기반으로 당선된 그는 자신의 성인 에제르시토와 배우 활동 당시 사용했던 예명 에스트라다를 합쳤다. 그 외에도 국회의원, 주지사에 영화배우, 방송인, 운동선수 출신이 많이 포진하고 있다.

이번 2016년 대통령 선거에서 당선은 되지 않았지만 선전한 그레이스 포(Grace Poe) 역시

필리핀의 유명한 배우 수잔 로세스(Susan Roces)와 페르난도 포 주니어(Fernando Poe, Jr.)의 딸이다. 특이한 점은 그녀가 유아기에 교회에서 버려진 채로 발견되어 두 부부에 입양되었기 때문에 출신이 불분명하여 대통령 선거에 출마하려면 필리핀에서 태어난 시민이어야 한다는 법에서 자유롭지 않았다는 것이다. 또한, 출마 전 10년간 필리핀에서 거주하지 않았다는 이유로 선거위원회에서 출마를 불허하였으나 필리핀 대법원은 포의 편에 섰다.¹⁴⁾ 그녀와 그녀의 자녀들은 2006년 7월이 되어서야 필리핀 국적을 취득하였으며, 미국에 집을 두 채나 구매하여 실질적으로는 미국에서 생활을 했다고 여겨지는 부분이 논란이 되었지만¹⁵⁾ 대통령 후보로 선거운동을 하여 정계 진출 3년만에 대통령 선거에 참여한 독특한 이력을 갖게 되었다.

실제 필리핀은 100여 개 가문이 대통령직과 국회의원직을 나눠 가진다고 할 정도로 식민지 시대의 영향으로 성립된 엘리트 중심 정당에 머무르고 있다. 간부 정당이 대중을 기반으로 한 정당으로 탈바꿈하지 못한 것이다. 여전히 필리핀에서 유권자는 정치적 동원 대상이라는 인식이 강하게 남아 있다. 또한 마르코스 대통령 시기 정당의 이름을 게재하면서 대통령의 정당이었던 신사회운동과 전국구적 차원에서 경쟁력이 떨어지는 많은 세력이 지역 기반에 주력하는 현상이 심화됐다.

이러한 여러 정치적 문제가 있지만, 고무적인 것은 정부 및 정치에서의 여성 비율이 높다는 것이다. 필리핀은 이미 1986년에 아키노가 첫 여성대통령이자 11대 대통령으로 당선된 이후 2001년부터 2010년까지 대통령을 지낸 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 대통령¹⁶⁾까지 2명의 여성 대통령을 배출했다. 현재 17대 국회에서는 총 24명의 상원의원 중 6명이 여성으로 그 비율이 계속 높아지고 있으며,¹⁷⁾ 2010년 정부인사인벤토리(Inventory of Government Personnel)에 의하면 과반 수 이상인 58.7%의 정부 임직원들이 여성이라고 한다.¹⁸⁾

14) The Wall Street Journal (16. 03. 08). Philippines Supreme Court Allows Grace Poe to Run for President. <http://www.wsj.com/articles/philippine-supreme-court-allows-grace-poe-to-run-for-president-1457428039>

15) Rappler (16. 03. 12) Grace Poe lacks 10-year residency - SC Justice Del Castillo. <http://www.rappler.com/nation/politics/elections/2016/125515-sc-justice-del-castillo-dissent-grace-poe-residency>

16) 마카파갈 (Diosdado Macapagal) 전 대통령의 딸

17) 필리핀 17대 국회, <http://www.senate.gov.ph/senators/sen17th.asp>

18) The Philippine Star (2015. 03. 05) Women's role in governance, nation building cited. <http://www.philstar.com/headlines/2015/03/05/1430200/womens-role-governance-nation-building-cited>

2) 치안

필리핀의 거버넌스가 불안한 다른 요인은 바로 종교문제로부터 비롯된 치안문제이다. 스페인의 오랜 식민통치 시절이 있었던 필리핀은 국민들의 대다수(83%)가 천주교 신자이지만, 개신교나 이슬람교 역시 존재한다. 특히 필리핀에는 14세기 이후부터 이슬람교도들이 이주하면서 이슬람교가 전래되기 시작했는데, 필리핀 정부와 무슬림 소수민족 모로와의 갈등은 필리핀 내에서 시급히 해결돼야 할 문제 중 하나다.

스페인 식민지 시기 때도 격렬한 저항을 통해 이 지역은 대도시를 제외하고는 술탄국으로 식민 지배를 받던 필리핀과는 실질적으로 독립적으로 존재하여 대다수의 천주교인들과 호의적인 관계로 지내지 않았다. 미국의 식민 지배 때도 미군에 의한 많은 피해를 봤기 때문에 미국과 기독교에 우호적이지 않다.

현재 대부분의 무슬림들은 필리핀에서 두 번째로 큰 민다나오 섬에서 거주하고 있는데, 민다나오의 무슬림들은 필리핀 자치정부에도 참여하지 않았다. 필리핀 독립 이후 북부 주민들의 이주정책과 함께 특히 이슬람계 인구가 개발에서 소외됨과 동시에 종교간 갈등이 심화되었으며 (김호변, 2015), 무장단체의 무력시위가 끊이지 않고 있기 때문에 현재 필리핀 민다나오 섬은 여행금지가 발령돼 있는 상태이기도 하다.

이슬람 분리주의자들은 크게 모로민족해방전선(Moro National Liberation Front; MNLF), 모로이슬람해방전선(Moro Islamic Liberation Front, MILF) 그리고 아부 사야프(Abu Sayyaf) 세 단체로 나뉘어진다. 제일 먼저 생긴 단체는 1971년에 생긴 MNLF로, 자비다 대학살(Jabidah massacre) 이후 필리핀으로부터 독립적인 모로 국가를 세우기 위한 목표로 만들어졌다. 1989년 아키노 대통령이 무슬림 민다나오 자치지역(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)을 정해주고 자치권을 부여하고, 1996년에는 라모스(Fidel Ramos) 대통령과 평화협정을 체결하면서 관계가 안정화되는 것처럼 보였지만, 이는 오래 가지 못하였다.

두 번째로는 MILF로, 1970년대 말 모로민족해방전선에서 분리되어 생성된 단체이다. MILF 역시 1997년 이후로 필리핀 정부와 꾸준히 평화 대담을 하고 있다. 2014년 필리핀 정부는 MILF와 평화협정을 맺고 이슬람 자치지역에 대한 법안을 진행한다고 밝혔지만, 방사모

르기본법(Bangsamoro Basic Law, BBL)이 본회의에서 무산되면서 실제 이행될지 여부는 불투명하다.¹⁹⁾

마지막으로, 아부 사야프는 이 중 제일 작지만 가장 급진적인 이슬람 분리주의 단체로, 1991년 MNLF에서 분리되어 생긴 단체이다. 이들은 유괴 및 폭탄테러 등으로 필리핀 정부는 이들과 대화를 거부할 뿐만 아니라, MNLF와 MILF 역시 아부 사야프를 비난할 정도이다. 알 케다(al-Qaeda)의 네트워크에 포함되어 있다는 루머도 있어 미국 또한 테러리스트 집단으로 분류해 놓았을 정도이다.²⁰⁾

위 세 단체와 여러 군소의 단체들과의 종교갈등 뿐만 아니라, 이념갈등도 존재한다. 필리핀 공산당의 무장단체인 신인민군(New People's Army, NPA) 역시 지역주민 및 외국인들을 유괴할 뿐만 아니라 살해하는 범죄행위를 저지르고 있다. 이러한 무장단체들의 존재는 필리핀인들과 필리핀을 방문하는 외국인들에게 많은 위협이 되며, 필리핀 정부가 해결해야할 중대한 과제로 남아있다.

나. 농업식품

필리핀 통계청(Philippine Statistics Authority)에 의하면 2014년 총 3865만명의 피고용인 중에서 약 30.53%²¹⁾에 해당하는 1180만명의 피고용인들이 농업부문에서 일을 하며 전체 토지 대비 경작지 비율이 18%에 육박할 정도로 농업 산업이 차지하는 비중이 큰 국가 중 하나이다. 조사대상국가 89개국 중 29위를 차지하여 중상위권에 위치해있는 것은 놀라운 일이 아니다. 오히려 노동자의 약 1/3이 농업 분야에 종사하고 있는 것에 비해서는 좋지 못한 성과라고 평가할 수도 있을 것이다.

필리핀은 1984년과 2014년 사이에 서비스 산업의 GDP 비중이 37.3%에서 57.5%로 증대하고 있는 사이에 농업 분야의 GDP 비중은 13.5% 감소하였을 뿐만 아니라 농업에서 종사하

19) 연합뉴스 (2016.1.22.), 필리핀 정부-최대 이슬람반군, 평화협정 이행 '안갯속' <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/01/22/0200000000AKR20160122090200084.HTML?input=1195m>

20) BBC (2012.10.08.) Guide to the Philippines conflict <http://www.bbc.com/news/world-asia-17038024>

21) <http://countrystat.psa.gov.ph/?cont=3>

고 있는 노동자의 수도 줄어들고 있다(OECD, 2016). 그뿐만 아니라 필리핀 통계청의 자료에 의하면 농민들의 빈곤율이 2006년 38.5%에서 2009년 38% 그리고 2012년에는 38.3%로 거의 변화가 없어 많은 농업 종사자들이 빈곤한 생활을 유지할 수밖에 없다.²²⁾

더 나아가, 농업은 고무, 바나나, 코코넛 오일과 같은 플랜테이션 작물 중심의 수출이 주를 이루는데, 민다나오 등의 지역을 중심으로 다국적 기업의 플랜테이션에 대한 문제 역시 제기되고 있다. 10년에 걸쳐 플랜테이션은 79% 증가했는데, 민다나오섬의 경우 특히 농지의 12%가 다국적 기업 소유의 플랜테이션이 전개되고 있다. 이 과정에서 토지 강탈, 노동력 착취, 환경 파괴 등 각종 문제가 발생하고 있다.²³⁾

이 외에도 필리핀 정부가 당면한 농업식품 분야 관련 문제는 식량자급률을 비롯하여 기후변화로 인한 생산성 문제와 부족한 농업 인프라 및 연구개발이 있을 것이다. 실제로 EIU(Economist Intelligence Unit)에서 2015년에 발표한 식량안보지수에 따르면 필리핀은 총점 46.7점으로 조사대상국가 109개국 중에 72위를 기록하였는데, 이는 조사대상국가 그룹뿐만 아니라 동남아시아로 확보하는 것이 어렵고 식량의 공급도 원활하지 않기 때문에 식량의 질이 떨어지는데, 다양한 종류의 음식을 섭취하지 못하는 것은 기본이며 미량영양소 확보, 철분 공급 및 단백질의 질 지표에서도 매우 낮은 점수를 받았다.

22) Rappler (2015.8.15). How can the Philippines have a booming agriculture sector?
<http://www.rappler.com/move-ph/issues/hunger/102624-improvements-philippine-agriculture>

23) The Philippine Star (2015.10.31). Big plantations create big problems in Mindanao
<http://www.philstar.com/opinion/2015/10/31/1516822/big-plantations-create-big-problems-mindanao>

〈표 23〉 동남아시아 국가와 동아시아 국가의 식량안보지수

국가		총점/순위 (109개국)	Affordability	Availability	Quality & Safety
동남 아시아 국가	싱가포르	88.2 (2위)	100 (1위)	78.9 (11위)	84.6 (13위)
	말레이시아	69.0 (34위)	68.1 (40위)	69.2 (27위)	70.4 (36위)
	태국	60.0 (52위)	63.4 (46위)	58.6 (51위)	55.5 (61위)
	스리랑카	53.7 (63위)	50.3 (66위)	59.5 (49위)	46.2 (78위)
	베트남	53.4 (65위)	48.9 (69위)	58.4 (52위)	50.7 (69위)
	인도	50.9 (68위)	47.4 (72위)	56.1 (58위)	45.3 (79위)
	필리핀	49.4 (72위)	44.4 (73위)	53.4 (66위)	50.8 (68위)
	인도네시아	46.7 (74위)	44.3 (74위)	51.2 (72위)	40.1 (88위)
	미얀마	44.0 (78위)	29.0 (92위)	54.3 (64위)	52.9 (65위)
	캄보디아	34.6 (96위)	30.3 (91위)	39.1 (101위)	32.8 (98위)
동아시아 국가	일본	77.4 (21위)	82.7 (21위)	71.1 (23위)	81.4 (19위)
	한국	74.8 (26위)	76.8 (31위)	70.7 (24위)	80.6 (23위)
	중국	64.2 (42위)	61.0 (50위)	65.2 (39위)	69.3 (38위)

출처: The Economist Intelligence Unit (2015). Global food security index 2015

식량안보지수의 지표 이외에도 전반적으로 식량 생산량, 가축 생산량 그리고 곡물 생산량 지표에서 낮은 점수를 기록하면서 전반적인 생산성 약화 문제에 당면해 있다. 이는 엘니뇨 현상을 비롯한 기후이상현상과 태풍 및 지진과 같은 자연재해로 인한 영향도 크다. 특히, 필리핀은 자연재해 대응능력이 매우 낮아 필리핀의 농산물 생산량은 해당 연도 날씨에 영향을 많이 받기 때문에 생산량을 안정적으로 유지하는 것이 어렵다. 필리핀은 농업 연구개발에 보다 더 많이 투자하여 우량벼종자 개발 등과 같이 기후변화로 인한 재난에 대한 대응 능력을 제고하고, 관개 시설을 비롯하여 농업 및 식량 인프라에도 더 많이 투자해 전반적인 생산성을 높여야 할 것이다.

V. 베트남의 정부경쟁력 분석

1. 베트남 국가 개황

가. 국가 특징

베트남의 정식명칭은 베트남 사회주의공화국(Socialist Republic of Vietnam)으로, 지리적으로 동남아시아에 속하고, 인도차이나 반도의 동부에 위치하고 있는 나라이다. 총면적은 330,210km²으로 북쪽으로는 중국과, 서쪽으로는 캄보디아, 라오스와 접하고 있으며, 동쪽의 해안은 남쪽으로 이어지면서 3,444km에 달하는 긴 해안선을 가진다. 총인구는 약 91,70만 명(2013년 기준)²⁴⁾으로 세계 14위이다. 한국의 3배가 넘는 면적에 한국의 약 1.8배의 인구가 살고 있다. 수도는 북부에 위치한 하노이이고, 하노이를 포함하여 꼰터, 다낭, 하이퐁, 호치민 5개의 직할시와 59개의 성(province/tinh/省)으로 구성되어 있다.

공용어는 베트남어, 문맹률은 약 10%이며, 인구의 대부분(85.7%)을 킨족이, 나머지는 소수민족이 차지하고 있다. 몬순 기후와 복잡한 지리적 특성으로 인해 열대성 태풍, 홍수, 가뭄 등 매년 자연재해로 인한 피해가 생긴다.

문화적으로 베트남은 인접해 있는 중국의 영향을 많이 남아 있으며, 공산주의 시대를 거치면서 정부 통제 하의 미디어와 공산주의 프로그램에도 많은 영향을 받았다. 수십년 간 서양 및 외부 문화의 유입이 차단되었고, 공산주의 국가들의 문화가 들어왔다. 하지만 1990년대 이후 문호가 개방되면서, 베트남은 동남아시아, 유럽, 미국의 문화와 매체에 적극적으로 노출되었다.

산업면에서 베트남은 세계 2위의 쌀 수출국이며, 그 외에도 커피, 후추 등 향신료 산업이 발달했다. 잦은 전쟁과 사회주의 체제로 인해 문호의 개방이 이루어진지 얼마 되지 않았다. 1990년대에 들어서 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations,

24) International Monetary Fund (IMF), October 2013. Retrieved 16 February 2014.

ASEAN)에 가입하고, 통상제약이 풀리면서 국제 사회에 발을 담그기 시작했다. 이 개혁 기간 동안 10%에 가까운 경제 성장률을 거듭하다가 2000년대 중반 이후 세계금융위기 등으로 침체기를 맞아 GDP가 일시적으로 추락하기도 하였지만 다시 지속적으로 성장하는 양상을 보이고 있다. 2007년 1월 WTO에 가입하면서 경제적 발전가능성이 한층 높아졌다. 세계은행(World Bank)에 따르면 베트남의 1인당 GDP는 2014년 약 2천 달러로 비교적 낮은 수준이지만 최근 그 추이를 살펴보면, 2011년에는 1,543.0 달러, 2012년에는 1,755.3 달러, 2013년에는 1,908.6 달러, 그리고 2014년에는 2,052.3 달러로 지속적이고 안정적인 증가 추세를 보이고 있다.²⁵⁾

최근 중국의 인건비가 상승하고 내부적 구조의 문제들로 인해 중속성장에 들어가면서, 새로운 투자대상국으로 베트남이 큰 주목을 받고 있다. 또한 동남아시아에서 잠재적 영향력을 가진 국가로 평가받고 있어 많은 국가들이 외교적으로도 주시하고 있다.

나. 역사

베트남은 제2차 세계 대전 때까지 프랑스령 인도차이나로서 프랑스의 식민 통치를 받아왔다. 중일전쟁(1937년~1945년)이 격화되면서 일본 육군은 전략적 수단으로서 1940년 베트남 북부에, 1941년에는 베트남 남부에까지 진출하였다. 편의를 위하여 프랑스 정부에 일방적 국정 운영을 맡겼던 일본은 아예 베트남을 독립시켜 꼭두각시 정부를 만들고자 1945년 3월, 바오다이 황제를 앞세운 베트남 제국을 수립하였다. 그러나 1945년 8월 15일 일본이 2차 세계 대전에서 패하면서 베트남 제국도 무너졌다.

프랑스 임시 정부는 프랑스 극동 원정군을 보내 프랑스 지배를 재건하려 했고 결국 바오다이를 내세워 사이공에 베트남국을 수립했다. 이에 대항하여 비엠티이라고 불리는 베트남 독립 동맹은 하노이에서 베트남 민주 공화국을 수립하였다. 1945년부터 1954년까지 비엠티와 프랑스 사이에 제1차 인도차이나 전쟁이 지속되었다. 그 와중에 1950년 소비에트 연방과 중화인민공화국은 북베트남을 국가로 승인하였다. 1954년 제네바 협정이 타결되어 베트남은 17도선을 기준으로 남쪽은 바오 다이 황제의 베트남 공화국(남베트남)이, 북쪽은 호찌민의 베

25) International Monetary Fund (IMF), October 2013. Retrieved 16 February 2014.

트남민주공화국(북베트남)이 통치하기로 하였다. 그 과정에서 프랑스령 인도차이나는 해체되었고 프랑스군은 철수하였다. 이후 1955년 남베트남은 황제를 축출하고 부정한 국민투표를 실시하여 고 딘 지엠 총리가 스스로 베트남공화국 대통령으로 선언하였다.

미국이 지원하는 베트남공화국과 소련이 지원하는 베트남민주공화국이 대치하는 상황이 지속되다가 1964년, 냉전의 대표적 전쟁으로 여겨지는 제2인도차이나 전쟁이 발발하였다. 10여 년 간 지속된 전쟁은 1975년 사이공 함락으로 베트남민주공화국(북베트남)의 승리하면서 종결되었다. 이후 남베트남에 남베트남공화국을 수립한 베트남민주공화국은 1976년 베트남사회주의공화국으로 흡수통일을 이뤄냈다.

제1,2차 인도차이나 전쟁에서 비엠티 측에 병력 및 물자를 제공하는 등 긴밀한 협력 관계를 유지한 중국이 1970년대 초반 미국과 화해한 이후, 베트남과 영유권 문제 등 자잘한 갈등과 분쟁을 겪으며 관계가 소원해지다가 1978년 베트남이 소비에트연방과 우호 협력 협정을 조인하고 캄보디아를 침공하자 1979년 중국이 군사 행동을 개시하며 중국-베트남 전쟁이 일어났다. 그 이후 양국 관계가 단절되어 있다가 1986년, 베트남이 도이머이(쇄신) 정책을 개시하여 시장경제를 통한 경제발전을 추구하면서 1989년 캄보디아에서 철군할 것을 발표하고 중국과 관계를 개선하는 정책을 펼쳤다.

이후 1995년 통상금지를 해제하고 외교를 정상화하여, ASEAN에 가입한 이후 1998년 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 2007년 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에 가입하였다.

다. 베트남의 경제개혁

최근 베트남 기획부자부(MPI)와 세계은행(WB)은 '베트남 2035년: 번영, 창조, 공정한 민주주의 목표' 라는 제목의 보고서 발간에서 2035년까지 1인당 GDP 7000달러를 목표로 하고 있음을 발표했다. 1986년에 정치경제 개혁의 일환으로 도이머이(Doi Moi²⁶⁾)가 시행된 이래

26) 베트남어로 '변경한다'는 뜻의 '도이(doi)'와 '새롭게'라는 의미의 '모이(moi)'가 합쳐진 용어로 '쇄신'을 뜻한다. 1986년 베트남 공산당 제6차 대회에서 제기된 개혁·개방 정책 슬로건이다.

로 1인당 국민소득 100달러 내외의 세계에서 가장 가난한 나라로 손꼽혔던 국가가 2015년말 기준 1인당 국민소득 2,100달러를 기록하는 빠른 성장을 보이고 있다. 1인당 GDP 성장률은 1990년대 이후로 평균 5.5%, 2000년대 이후로 평균 6.5%를 기록하며 세계에서 가장 가파른 성장곡선을 그리고 있다. 1990년대 초 전체 인구의 50% 이상을 차지했던 극빈계층²⁷⁾은 2016년 현재 3%대로 떨어졌다. 현재 빈곤과 관련된 이슈는 전체 인구로 봤을 때는 15%지만 극빈계층의 절반 이상을 차지하는 소수인종(ethnic minority group)에 초점을 두고 있다.

소득 측면뿐만 아니라 교육과 기대수명에 있어서도 비슷한 수준의 국민소득을 보이는 국가들과 비교 시 앞선 모습이 나타난다. 산모사망률은 국민소득 중상층의 국가들의 사망률보다 아래의 수치를 기록하고 있고, 5세 이하 영아사망률도 기간 동안 절반 이하로 감소하였다. 사회기반시설 측면에서도 비약적인 발전이 있었다. 1993년에 절반 이하의 가구에만 공급되던 전기도 현재는 거의 모든 가구에 공급이 가능해졌고, 수도를 비롯한 현대적 위생시설은 전체 가구의 75% 이상에게 공급이 되고 있는 상황이다. 베트남에서 시행되고 있는 ‘사회경제개발전략(Socio-Economic Development Strategy, SEDS) 2011-2020’는 구조적 개혁, 환경적 지속가능성, 사회자본, 거시경제의 안정성에 초점을 두고 있다. “중점적 목표로 두고 있는 ‘3개 영역의 돌파구(breakthrough areas)’는, 현대산업과 혁신을 위한 인적자원/기술 개발, 시장기능 활성화, 그리고 사회기반시설 강화다. SEDS와 더불어 3개의 구조적 개혁 - 금융부문(banking), 국유지분 우위기업 (state-owned enterprise), 공공투자 - 에 초점을 맞춘 5개년 개발계획2011-2015의 진행이 더디자 SEDP 2016-2020에 더욱 공격적으로 10년 계획을 달성하고자 하는 정부의 계획이 있다.

아직까지 총 노동인구 중 절반 이상이 농업분야에 종사하는 점과 이들의 노동생산성이 산업부문과 서비스 분야의 생산성에 비해 현저히 떨어진다는 점은 향후 산업구조개선이 미칠 영향이 막대할 것으로 기대된다. 완성형 단계로 보기에는 아직 갈 길이 먼 경제현대화 작업과 산업구조개혁은 2000년대 가파른 경제성장의 원동력이었고 현재진행형이라는 점에서 발전의 가능성은 열려있다고 볼 수 있다. 정부주도의 경제체제에서 시장이 중심이 되는 민간영역의 경제구조로의 전환은 선진국들에 비해 많이 부족한 실정이다. 토지와 자본 배분의 측면에

27) US \$1.90 2011 PPP line 기준

서도 정부의 영향력이 과도하게 발휘되고 있어 전반적으로 비효율을 초래하고 있다. 시장 개입의 정도에 있어서 정부의 역할 조율을 어떻게 하는지에 따라 앞으로 경쟁력 있는 민간부문 주도의 시장경제체제 구축여부가 달려있다는 점은 여전히 막대한 기회로 다가온다. 이는 오랜 기간 동안 정체되어 있는 생산성 부문의 향상을 위해서도 중요한 부분이다. 베트남의 현재와 같은 경제성장률을 지속시켜 목표하는 중상층 소득계층 국가로 발돋움하기 위해서는 더욱 빠른 생산성의 성장이 바탕이 되어야 할 것이다.

라. 한국과 베트남

한국과 베트남은 비교적 유사한 면을 많이 가지고 있다고 할 수 있다. 역사적인 측면에서 두 나라 모두 외세의 침략을 끊임없이 받아왔고 제국주의 시대에 식민지배를 받은 점, 그리고 자본주의와 사회주의 간의 이념전쟁으로 동족상잔의 비극을 경험한 점 등을 예로 들 수 있겠다. 다른 점으로는 베트남의 경우 공산주의 진영인 월남이 통일을 했다는 점과 한국은 아직까지 휴전상태로 전쟁이 끝나지 않았다는 것을 들 수 있겠다. 문화적인 측면에서도 비슷한 점이 많다. 중국의 유교 문화와 그 가치관 속에서 오래 살아왔기 때문에 생활양식이나 풍습이 한국의 그것과 비슷하다. 그들은 윤리와 도덕을 중시 여기며 예절과 법도가 깎듯하다. 유교 사상의 근본을 이루는 임금, 그리고 스승에 대한 충, 부모에 대한 효, 친구에 대한 의, 형제간의 우의, 부부간의 경애 등의 가치가 생활 속에 자리잡고 있다.²⁸⁾

베트남의 최근 20여 년 간의 빠른 경제성장은 일차적으로 한강의 기적을 모토로 삼았고, 정부 주도의 수출위주 전략과 외국직접투자(FDI) 부문이 경제의 구심점 역할을 하고 있다는 점에서 한국의 성장모델과 비슷한 점이 많다. 또한 한국경제 성장에 있어 베트남 특수이 기여한 바가 상당히 크다는 분석(다만, 베트남 특수가 없었다고 해서 경제성장이 불가능했다고는 단정하기 어려움)은 여러 모로 베트남과 한국의 복잡하고도 미묘한 관계를 보여준다. 2015년에는 한국-베트남 간의 FTA가 발효되면서 무역증진과 투자 부문이 더욱 활성화 될 것으로 기대가 된다. 1992년 베트남과 외교관계를 수립한 이래로 2015년 현재 한국은 베트남의 최대 투자국이자 최다 투자국이며 무려 4,040여 개의 한국기업이 진출해있는 상황이다.²⁹⁾

28) 평화교회 게시판. 베트남 사람들의 한국인에 대한 속마음. http://www.peacech.com/xs/?document_srl=347204&mid=board_peace5mission&sort_index=readed_count&order_type=asc

29) KOTRA, 2014 KOTRA 국가정보 베트남, KOTRA 호치민 무역관 편

마. 베트남의 국민성

1천여 년에 걸친 중국과의 항쟁, 100년 가까이 되는 프랑스와의 항쟁, 다시 미국과의 싸움 등 베트남은 끊임없는 외세의 침략 속에서 그 풍파를 견뎌내는 역사를 가진 민족이다. 그 과정에서 항상 가난과 질병 속에서 살아왔다. 그들은 그 어떤 이념도 아닌 그들의 가족과 민족을 보호하려는 목적으로 그 오랜 세월을 견뎌온 것이다. 이러한 역사적 배경과 자연 조건의 영향으로 그들만의 끈기와 인내를 지니게 되었다. 열대지방 민족 특유의 낙천성으로 외국인을 보면 피하지 않고 친근감 있게 대하고 일을 습득하고 이해하는 능력이 빠르며 아시아인 특유의 손재주 역시 뛰어난 편이다. 한 가지 목표를 세우면 아주 끈질기게 기다리고 탐색하며 의논한 후 행동하는 특징을 지녔다. 한편, 체면을 중시한다는 점 역시 한국과 비슷한데 베트남인들은 과도할 정도로 체면을 중시하는 측면이 있다. 가능한 한 잘못했다는 말을 하지 않고 실수를 했을 때에 사과를 하거나 실수를 인정하는 태도를 보이지 않는 것은 끝까지 체면을 유지하려는 습성 때문이라고 할 수 있다. 또한 자존심이 매우 강해서 자기 것은 무조건 좋고 남의 것, 외국의 문화는 무조건 깎아내리고 보는 풍조가 있다.

바. 베트남의 정부경쟁력 종합순위

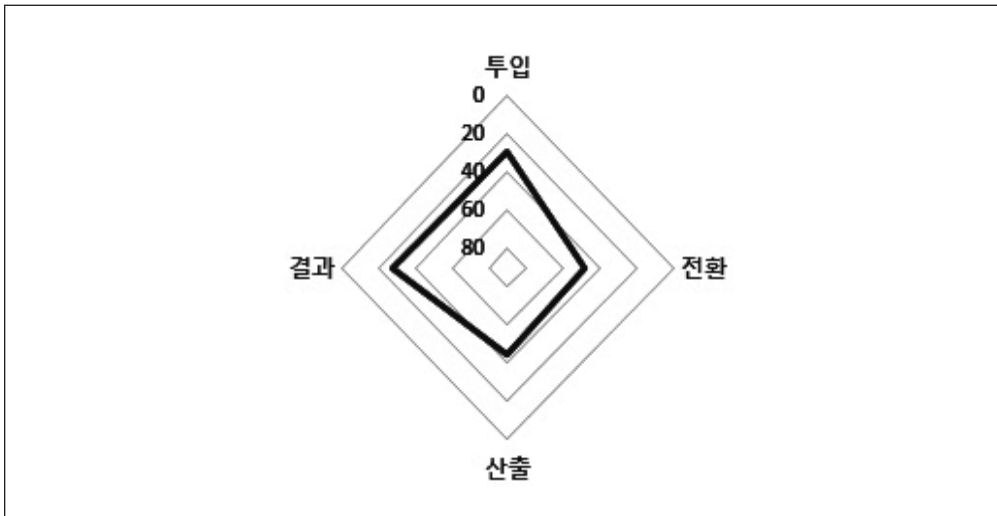
정부경쟁력센터의 국가별 정부경쟁력 평가는 ODA 중점협력국으로 지정될 수 있는 개발도상국을 중심으로 한 세계 89개 국가들에 초점을 두었다. 정부경쟁력 지수 결과에 따르면 베트남은 89개국 중 35위로 중상위권을 차지하였다.

〈표 24〉 베트남의 체제단계별 순위

체제단계	투입	전환	산출	결과
단계별 순위	30	48	44	28

출처: 저자 작성

〈그림 8〉 베트남의 체제단계별 순위



출처: 저자 작성

세부적인 항목을 들여다보면 투입이 30위, 전환 48위, 산출 44위, 결과 28위임을 확인할 수 있다. 전환 부문에 비해 결과가 상대적으로 좋은 결과가 나온 것은 투입이 그만큼 원활히 이뤄졌기 때문으로 해석할 수 있겠다. 다만, 투입을 전환 및 산출로 이어지게 하는 제도 및 사회인프라, 그리고 이를 운영할 관료들의 역량이 아직은 미비함을 반영하는 것으로도 볼 수 있겠다. 그렇다면 각각의 투입, 전환, 산출 및 결과를 이루는 항목들에 대해서 살펴보겠다.

2. 베트남의 투입, 전환지표 분석

가. 투입

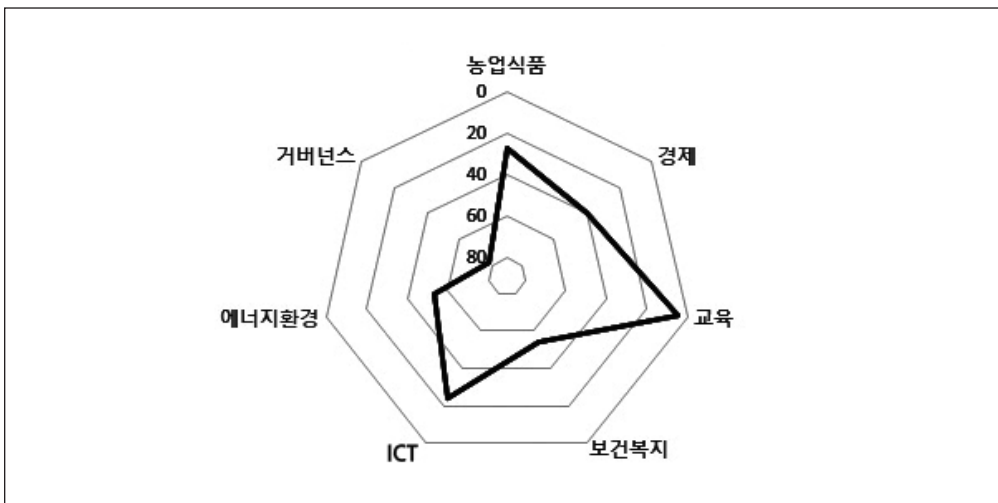
베트남의 투입 부문은 전체 국가들 중에서 30위를 차지하였다. 투입을 이루는 항목들에 대해서는 다음과 같다.

〈표 25〉 베트남 정책분야별 투입 순위

정책분야	농업식품	경제	교육	보건복지	ICT	환경	거버넌스
투입순위	27	40	5	54	24	53	78
종합순위	25	14	7	49	36	53	67

출처: 저자 작성

〈그림 9〉 베트남의 정책분야별 투입 순위



출처: 저자 작성

베트남의 투입 부문에서의 정책별 순위는 교육이 5위로 가장 좋은 결과를 보인 반면, 경제는 40위로 종합순위와 비교 시 가장 격차가 큰 분야임을 확인할 수 있다. 이는 전반적인 경제 순위가 14위임을 감안한다면, 다소 낮은 투입순위를 기록했다고 볼 수 있겠다. GDP 및 지니계수로 이뤄진 결과에 비해 경제부문의 투입순위가 낮은 이유를 분석하면 국외교역, 전기에 대한 접근성, 창업의 용이성 등의 평가에서 상대적으로 낮은 순위를 기록했기 때문인 것으로 해석된다. 다만, 이는 다르게 해석한다면 과거부터 그동안 받은 ODA 지원을 비롯한 경제 부문에 대한 투입이 현재의 결과(14위)를 만들었다고 볼 수 있을 것이다. 현재 투입 부문에서 부족하다고 여겨지는 세부항목들에 대한 보완 및 정부의 지원이 이뤄진다면 향후 보다 좋은 산출 및 결과가 나오기를 기대할 수 있다. 경제 분야 외의 정책분야들에서는 투입과 결과의

순위가 비교적 일치하는 양상을 보였다. 이는 앞서 언급한 전환 부문의 비교적 저조한 순위를 투입에서 보완하여 비슷한 수준의 종합순위를 기록했음을 알 수 있겠다. 이는 달리 표현하면, 전환 부문을 발전시키면 현재의 투입 수준으로 보다 나은 결과를 도출할 여지가 있음을 유추할 수 있는 부분이다.

나. 전환

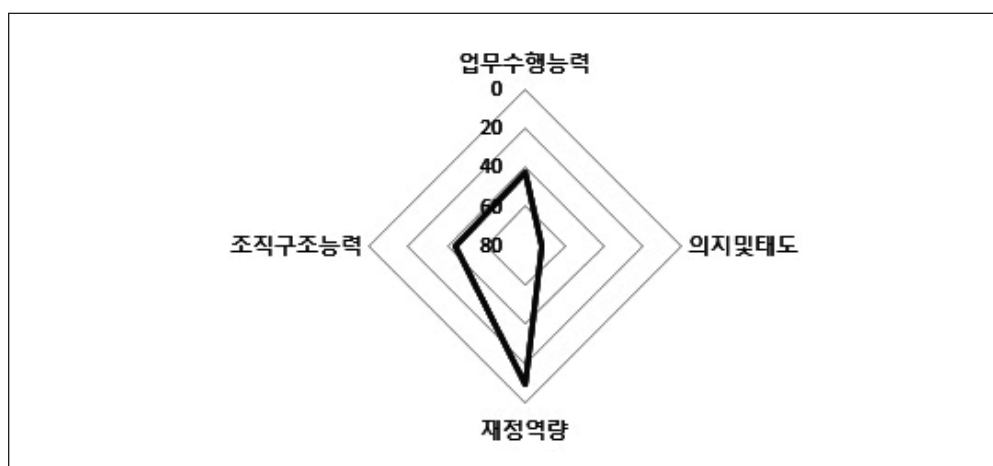
정부경쟁력 연구에서 개도국들을 대상으로 분석 시 투입에서 산출 및 결과로 이어지는 중간경로 역할을 하는 전환을 따로 분리하였다. 실질적인 정부 내부의 경쟁력으로 볼 수 있는 전환을 구성하는 항목들은 크게 업무수행능력, 의지 및 태도, 재정역량, 조직구조능력으로 구분하였다. 베트남의 각 부문에서의 순위는 다음과 같다.

〈표 26〉 베트남의 전환 세부지표별 순위

영역	업무수행능력	의지 및 태도	재정역량	조직구조능력
부문별 순위	43	72	9	44

출처: 저자 작성

〈그림 10〉 베트남의 전환 세부지표별 순위



출처: 저자 작성

베트남의 전반적인 전환의 순위는 48위로, 정부경쟁력지수를 구성하는 다른 요소들인 투입(30위), 산출(44위), 결과(28위) 중 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 그 주된 원인을 위의 그림을 보면 짐작할 수 있겠다. 업무수행능력은 43위, 의지 및 태도가 72위, 재정역량은 9위, 조직구조능력은 44위의 순위를 보였다. 가장 심각한 문제는 순위에서도 고스란히 드러나듯이 의지 및 태도가 되겠다. 이것은 앞서 언급한 거버넌스 분야의 취약성과도 밀접하게 연관된다. 의지 및 태도 부문은 정부의 시민지향성을 의미하면서 공무원의 도덕성 등을 아우르는 지표로 구성되었다. 그 중에서 반부패정책(anti-corruption policy), 공공부문 종사자들의 법률 준수 정도(Public sector employees strive to follow rules) 등 공적영역의 부정부패와 관련한 지표들에서 현저히 낮은 점수를 보였다. 정부경쟁력연구에서는 전환의 항목들 중에서 '의지 및 태도'를 그 나라의 공무원들의 수준을 반영하는 핵심부문이자, 투입된 자원을 긍정적인 결과로 이어지게 하는 매개체의 역할로 보고 있다. 따라서 이 분야의 점수가 낮다는 것은 투입된 자원만큼의 효과를 보지 못할 가능성이 많음을 의미한다.

3. 정책 분야별 정부경쟁력 분석

가. 농업식품

베트남의 농업식품 분야의 순위는 25위로 종합순위(35위)보다 양호한 편이다. 풍부한 노동력과 농업에 적합한 기후 덕분에 베트남은 커피와 같은 농업식품을 값싼 가격에 수출할 수 있다. 도이머이 정책을 실시한 이후로 지난 30여 년간 많은 경제적 변화가 있었음에도 불구하고 여전히 베트남 인구의 70% 이상이 경제적으로 낙후된 지역(rural areas)에 거주하고 있다³⁰⁾. 그 중 대부분의 노동자들은 농업분야의 종사자들이다. 베트남이 농업식품분야에서 양호한 순위가 나올 수 있었던 것은 GDP대비 농업식품의 부가가치가 크다는 점, 전체 면적 대비 경작 가능한 면적의 비율이 높다는 점 등의 자연적인 환경이 많이 작용한 것으로 보인다.

30) Vietnam Trade Promotion Agency(2014.11.24.). Challenges and new opportunities for Vietnam's agriculture in the international integration process. http://www.vietrade.gov.vn/en/index.php?option=com_content&view=article&id=2246:challenges-and-new-opportunities-for-vietnams-agriculture-in-the-international-integration-process&catid=270:vietnam-industry-news&Itemid=363

그러나 기술적인 측면에서 개선되어야 할 부분이 많다. 농업이 대부분 풍부한 자연자원에 의존적이며 효율성 측면에서도 산출량에 비해 높은 투입으로 이뤄지고 있다. 또한 경작 가능한 땅이 많지만 관리 기술의 부족으로 무리한 경작 이후 토지의 손상 등의 환경적 문제도 고려해야 할 시점이다. 이런 점들이 현재는 강점으로 나타나고 있지만 향후 농업분야의 치명적인 약점으로 작용할 여지가 있겠다. 베트남 정부도 이러한 점들을 염두에 두고 있기 때문에 토지손상이나 기후변화에 대비한 여러 대책들을 내놓고 있는 실정이다.³¹⁾

나. 경제

베트남의 경제부문 순위는 전체 89개국 중 14위로 교육(7위) 다음으로 가장 양호한 정책부문으로 볼 수 있다. 부진 투입부문의 순위(40위)에 비해 종합성적이 14위를 할 수 있었던 것은 전적으로 연평균 GDP 성장률이 기여한 바가 크다. 장기간 지속된 세계경기침체와 2014-2015년 중국의 성장률 둔화로 인해 동남아시아 대부분의 국가들의 경제발전 속도가 늦춰졌지만 베트남은 여전히 빠른 속도의 성장을 보이고 있다. 2015년 4분기 기준으로 7.01%의 성장률 (2014년 동기간 6.9%)을 기록하였다.³²⁾ 동남아시아에서 2015년에 베트남 다음으로 높은 경제성장률을 보인 국가인 필리핀도 목표가 연6%대 성장률임을 감안하면 이는 매우 양호한 수준이라고 볼 수 있겠다. 정부경쟁력지수에서도 이런 점들이 반영되어 GDP 대비 무역량과 인플레이션지수 등의 산출 및 결과지표들에서 좋은 성적을 거둔 것이 종합성적 14위로 이어질 수 있었다.

높은 GDP 성장률에 비해 현재까지 낮은 인플레이션도 영향을 미친 것으로 보인다. 베트남정부는 지난 몇십년 동안 인플레이션과 투쟁해왔다. UN의 연구에 따르면 1976년의 가격지수가 100이라면, 1981년은 313, 1984년은 1,400, 1985년은 2,390일 정도로 가파른 인플레이션을 보였다.³³⁾ 경제가 성장하는 개발도상국에서 필연적으로 일어나는 현상 중 하나가 인

31) World Economic Forum (2015.06.18.). How Vietnam is helping its farmers adapt to climate change. <https://www.weforum.org/agenda/2015/06/how-vietnam-is-helping-its-farmers-adapt-to-climate-change>

32) Channel News Asia, (2015.12.29.). Why Vietnam's economy is outperforming its Southeast Asian peers. <http://www.channelnewsasia.com/news/business/why-vietnam-s-economy-is/2384118.html>

33) Financial Times, (2015.09.24.). Vietnam moves from hyperinflation to.... <http://www.ft.com/cms/s/0/30773c22-6283-11e5-9846-de406ccb37f2.html#axzz4KqarDwid>

플레이션이고 베트남도 예외는 아니었다. 그 결과 베트남의 통화가치는 급격하게 하락하여 1 VND기준 원화로 약 0.05원 정도의 환율이 형성되고 있다.³⁴⁾ 즉, 100,000동의 원화가치가 약 500원 정도 밖에 안된다는 것이다. 이에 비해 2015년 12월 현재 베트남의 인플레이션률은 0.63%로, 지난 10년간 가장 낮은 수치를 기록하였다.³⁵⁾ 이러한 결과는 오랜 기간 정부의 인플레이션 통제에 대한 노력으로 나타난 것으로 볼 수 있겠다.

다. 교육

교육부문은 베트남의 정부경쟁력지수에서 7위를 기록하면서 가장 좋은 점수를 보이고 있다. 이는 높은 문해율과 남녀 초등교육기관 수려율, 그리고 교육부문에 있어서 GDP대비 높은 정부지출 등과 같은 투입부문의 요소들에 기인하는 것으로 확인할 수 있었다. 반면, 학생당 교사 비율 및 학생당 교육기관의 수 등과 같은 인프라 측면에서는 여전히 약한 면모를 보였다. 이 부분에 대해서는 이하 심층정책분석에서 자세히 분석하였다.

라. 보건복지

베트남의 보건복지 부문은 전체에서 49위로 종합순위에 비해 다소 떨어지는 모습을 보였다. 비록 지난 몇십년 동안 베트남의 기아율 및 신생아사망률 등과 같은 기본적인 보건지표들에서 많은 개선이 이뤄졌지만 여전히 보건복지의 기본적인 분야들에서 취약한 모습을 보인다. 특히 어린이 면역과 같은 보건이 담당하는 기본적인 역할들과 환자당 병원 및 의료인 비율 등의 인프라 부문에서 개선할 점이 많다. 도시화율이 아직 30%가 채 안 된다는 점도 이런 결과에 영향을 미친 것으로 보인다.

마. ICT

ICT의 경우 종합순위 36위를 차지하였다. 아직 ADSL과 같은 인터넷망 및 온라인 콘텐츠

34) 2016년 9월 18일 현재기준 베트남VND(100)=5.57원

35) Reuters (2015.12.24.), Vietnam has record low 2015 inflation, but pace could jump in 2016. <http://www.reuters.com/article/vietnam-economy-idUSL3N14D1NN20151224>

가 부족한 점을 감안한다면 괜찮은 점수로 보인다. 베트남은 빠른 속도로 인터넷이 보급되고 있다. 인터넷보급률이 12%대였던 10년 전에 비해 2015년 현재 전체 인구의 44%가 인터넷에 접속가능하다.³⁶⁾ 인터넷 접속은 대부분 스마트폰을 비롯한 모바일 기기로 접속이 이뤄지고 있는데, 전체 인구의 1/3이 스마트폰 가입자라는 점은 통신산업 측면에서 매우 고무적인 일로 볼 수 있겠다. 이는 ICT의 전통적인 발전 경로, 즉 유선전화 도입 후 인터넷망 도입, 그리고 무선기술 도입의 일반적인 수순(대표적으로 한국)이 아닌 단계를 무시하는 기술도입이 이뤄지고 있는 것으로 볼 수 있다.

ICT부문의 정부경쟁력지수에서 인프라나 유선전화 가입자 비율 등이 차지하는 비중이 높다는 점과 ICT라는 분야의 변화 속도가 다른 정책분야에 비해 빠른 속도로 변한다는 점을 고려한다면 현재의 성적보다 나은 성적을 나타낼 것으로 기대한다. 실제로 베트남정부는 ICT에 대한 수요가 높다. 2015년 7월에는 베트남의 강력한 요청에 의해 한국과 전자정부 MOU를 6년 만에 체결하였고,³⁷⁾ 한국의 정부3.0 및 새마을운동 등 행정정보화를 추구하려는 시도를 하고 있는 실정이다.

바. 에너지환경

에너지환경 부문은 53위로 종합순위에 비해 한참 뒤떨어지는 결과를 나타냈다. 베트남 역시 대부분의 개발도상국들에서 나타나는 대표적인 환경 문제들; 토지 산성화, 공기오염, 폐수 처리 등이 문제가 되고 있는 실정이다.

현재 베트남에서 환경문제로 가장 크게 대두되고 있는 문제로는 크게 세 가지가 있다. 첫째는 국내에서 발생하는 폐수처리, 둘째는 고형 폐기물처리, 셋째는 생태계 다양성 교란의 문제이다. 이를 해결하기 위해 2014년에 새로운 환경보호법을 내놓았는데, 이 법의 핵심은 기존의 여러 행정기관에서 환경에 대한 책임을 도맡아서 관리하던 것을 하나의 기관(Ministry of Natural Resources and Environment, MoNRE)에 책임과 권한을 집중시키고자 한다는

36) James Hookway (2015.06.12.). Vietnam's Mobile Revolution Catapults Millions Into the Digital Age. <http://www.wsj.com/articles/vietnams-mobile-revolution-catapults-millions-into-the-digital-age-1434085300>

37) 뉴시스. (2015.07.02.). 한/베트남, 6년만에 전자정부 MOU재체결. http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150701_0013764491&clD=10201&plD=10200

점이다. 하지만 고질병처럼 자리 잡은 베트남의 행정체계의 복잡성과 권한 및 책임의 분권화로 인해 이 법 역시 얼마나 효과가 있을지는 지켜봐야 할 것으로 보인다.

사. 거버넌스

베트남의 거버넌스 지수는 67위로 전체 정책분야 중 가장 부진한 부문으로 꼽힌다. 이는 향후 심층정책분석에서도 서술하겠지만, 베트남의 근본적인 정치체제, 즉 사회주의 정치체제와 공산당 유일당체제가 바뀌지 않는 한 극복이 어려울 것으로 보인다. 시민들의 정치참여 및 정치적 의사표현이 제한되어 있고, 언론과 방송사가 공산당의 정치적 선전에 이용되고 있는 것이 가장 큰 문제인 것으로 드러났다. 물론 이 부분에 대해서 베트남의 고위 관료들(대부분 공산당원들)은 동의하지 않을 것이고, 그렇다고 하더라도 쉽게 인정하지 않는 모습을 보였다.³⁸⁾

서구민주주의 국가 중심의 거버넌스 기준으로 사회주의 국가의 거버넌스를 평가한다는 것은 어찌 보면 모순적인 일일 것이다. 이 부분은 정부경쟁력지수에서도 향후 고려해야 할 대상이고, 연구진들도 고민하고 있는 부분이다. 하지만, 정부가 정책을 집행하고 민간에서 사업을 진행하는 여러 요소들 중 거버넌스의 중요성은 매우 크고, 이러한 거버넌스에 대한 논의에서 민주주의적인 요소를 배제하고 논하는 것은 의미가 없을 것이다. 현재 베트남의 거버넌스 부문에 대한 정부경쟁력지수의 순위 당분간 일정한 양상을 유지할 것으로 예상이 된다.

4. 주요 정책분야별 심층분석

가. 경제

1) 규제완화 현황

38) 이하 “취약부분 심층분석”에서 더욱 자세하게 서술되어 있다.

베트남의 경제부문 지표들은 상대적으로 양호한 실적을 보이는데 그 중 규제완화, 특히 창업시장에서의 규제 완화(starting a business)와 부동산 관련 규제완화(dealing with construction permits)에서 좋은 점수를 보이고 있다. 실제로 베트남 경제에 있어서 부동산은 한국과 마찬가지로 경기와 밀접한 관계가 있다. 2014년 기준 베트남 국내총생산(GDP)에서 건설업종이 차지하는 비중은 7% 수준이고, 2011년까지는 금융위기가 터진 2008년을 제외하고 매년 두자릿수 성장률을 보이며 베트남 전체 경제성장을 주도했다.³⁹⁾ 2011년 마이너스 성장을 보인 이후 좀처럼 예전 성장률을 회복하지 못하고 있는 실정이긴 하지만 이에 맞추어 정부가 정책대안들을 내놓기 시작했다. 그 중 하나는 주택법 개정에 관한 논의이다. 베트남에서는 외국인의 주택소유가 제한적이다. 주재원이나 사업가 등 실거주 목적이거나 베트남에서 생산활동을 하고 있다는 점을 증명해야 구매가 가능했다. 수량도 아파트 1채에 불과했다. 하지만 지난 7월 1일 주택법 개정으로 투자목적의 외국인에게도 주택소유를 전면 허용키로 했다. 아직 시행령이 나오지 않아 현재로서는 투자목적의 주택구입이 불가능하지만 조만간 풀릴 것으로 현지에서는 보고 있다. 외국인 부동산 투자를 유인하기 위한 정책도 눈에 띈다. 외국인 개인 주택소유 관련 개정안은 다음과 같다.

〈표 27〉 외국인 개인 주택소유 관련 개정안

	기존규정(09.01.01~13.12.31)	개정안(15.07.01)
자격요건	• 12개월 이상 비자 소유 • 투자증명서상 등재된 투자자 • 베트남 내 회사의 관리직 고용자 • 베트남 주식 훈포장 수여자 및 특별 공로자 • 베트남이 요구하는 분야의 전문가 • 베트남인과 결혼한 자	• 베트남 입국이 허용된 자 • 외교 및 영사 면책특권이 없는자
소유가능 주택종류	• 상업용 주거 개발 프로젝트의 아파트	
소유목적 및 제한	• 주거용만 가능 • 소유권 증서 발급 후 12개월 후 판매 가능	• 매매 및 임대 가능 • 구청 주택관리팀 신고 후 임대 가능
소유기간	• 50년 • 소유기간 만료 후 12개월 내 판매 또는 기부 • 12개월 내 판매 불가 시 정부에 귀속	• 50년 후 연장 가능

출처: 이데일리. (2015.09.15). '베트남이 뜬다. 규제 완화에 부동산 경기 꿈틀'

개정주택법에는 외국인이 베트남에서 주택(아파트, 단독주택 등)을 소유할 수 있도록 허용하고 있다. 베트남은 지금까지 외국인 부동산 소유를 금지해 왔다. 2009년부터 시범적으로 공동주택의 일부를 가질 수 있게 했으나, 그 외의 건물은 베트남인의 명의를 빌리는 식으로 우회적인 소유만이 가능했다. 외국인에는 해외에 이주한 베트남인 '월교'도 포함된다. 약 450만 명인 재외 베트남 교포들인 월교들은 베트남 전쟁 당시 해외로 피난한 부유층도 많았다. 베트남의 자본유입 규제 철폐는 이러한 월교들의 자본을 국내로 복귀시키기 위한 조치이기도 하다.

베트남에서 주택건설을 하는 외국단체와 개인, 입국허가를 받은 외국인의 주택 구매, 임대 구매, 기증, 인계 등이 이에 해당된다. 비자가 있는 외국인은 물론 베트남에 진출한 해외 기업, 투자펀드 등도 아파트를 비롯한 주택을 소유할 수 있도록 했다. 이는 부동산 시장에 해외 투자금을 끌어들이며 활기를 불어넣겠다는 베트남 정부의 취지로 볼 수 있겠다.

이 외에도 투자법, 기업법 등에서 베트남에서 활동하는 외국인 투자기업과 개인에게 영향을 미치는 주요 법안이 지난 2014년 11월 26일 베트남 국회를 통과하였고 2015년 7월 1일부터 시행되었다. 투자법의 주요 내용은 외국인 투자기업에 대한 개념 정의, 금지분야와 업종의 명확화에 따른 투자 절차 간소화이다. 기업법 개정의 주목할 만한 변화는 상거래에서의 법인 인감 사용 의무 폐지, 사업 업종 추가 시 절차 간소화 등을 포함한다. 월스트리트저널은 이를 '1990년대 민간기업 활동이 허용된 이후 가장 폭넓은 규제 완화'라고 평가했다. 이러한 결과가 반영된 것인지 베트남의 경제는 중국의 경제성장 둔화와 원자재값 급락 등으로 아시아 신흥국이 어려움을 겪는 와중에도 나름 선방하고 있다고 평가되고 있다. 증시 폭락과 소비위축에 시달리는 태국, 말레이시아 등과 달리 베트남은 2015년 상반기 7년 만에 가장 높은성장률(6.3%)을 기록했다.⁴⁰⁾ 그러나 외국 자본의 지속적인 유입 여부에 주목해야 할 것이고, 베트남 경제가 나아가야 할 방향성 등 현실을 반영한 관련법 개정인 만큼 개정 취지에 부합하는 세부 가이드라인 공표 등 후속조치가 관건이 될 전망이다.

39) 이데일리, (2015.09.15.). 베트남이 뜬다-규제 완화에 부동산 경기 꿈틀, <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JH21&DCD=A00802&newsid=02788006609502416>

40) 베트남 기획투자부(Ministry of Planning and Investment)

2) 무역 현황

투자 및 서비스 분야 개방에 소극적이던 아세안(ASEAN) 국가들이 다수의 무역협정을 통해 시장 입구에 걸었던 빗장을 풀 것으로 기대되고 있다. 유럽연합(EU)과의 자유무역협정(FTA)이나 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같이 다수의 국가들이 참여하는 소위 메가 FTA에 참가하기 위해서는 투자 및 서비스 분야의 규율이 대폭 완화되어야 하기 때문이다. 이들 국가 중에 가장 투자 및 서비스 개방에 적극적인 나라는 베트남이다. TPP에 참여하는 아세안 국가들은 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이의 4개국인데 특히 무역협정 협상에 적극적인 베트남은 투자 및 서비스 분야 개방에서도 과감하다.⁴¹⁾

약 700개사의 상장기업 중 식품업계의 정상을 지키고 있는 비나밀크(Vietnam Daily Products)나 IT업계의 정상인 FPT 등 우량기업 20개사는 이미 외자보유비율이 제한선인 49% 수준에 달해 있다. 그러나 2015년 9월부터는 대다수의 업종에서 100% 외국인 투자가 가능해졌다.

이와 같은 베트남의 과감한 개방조치들은 유럽연합(European Union, EU)와의 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)나 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 타결을 앞두고 외자유치를 활성화하기 위한 것으로 분석되고 있다. 베트남은 앞으로 진행될 시장 자유화에 대비해 국내 기업들의 글로벌 경쟁력을 키워함을 인지하고 있고 이를 위해 외자를 끌어들이기로 한 것이다.

3) 베트남 경제의 성장 잠재력

‘2015년 및 2016년 세계 무역 전망’이라는 보고서에서 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)는 베트남은 2015년 수출입 분야에 인상적인 성장률을 달성한 유일한 국가라고 밝혔다. 경제, 수출입 관련 WTO에 가입해있는 세계 상위 30개 회원국의 분석된 보고서에 따르면 베트남처럼 작년 동기간에 비해 수출입액 성장률을 높게 달성한 국가는 없다.

41) 비관세장벽협의회 (2015.07.15.). 메가 FTA가 투자 빗장 풀까...베트남은 이미 대폭 개방해. http://ntb.kita.net/intro/weekly_fta_view.screen?menuid=ntb010301&seq=228&tab_seq=6 &fix_yn=N

이에 따르면 작년 베트남의 수출입액은 7.9% 증가한 1620억 달러를 달성했다.

베트남이 현재 여러 가지 다양한 무역협정을 맺거나 추진 중이다.⁴²⁾ 동 협정들은 베트남으로의 투자흐름을 더 보충해주고 자유 수출입무역에 관련된 기회들을 가져다 줄 것으로 보인다. 또한 전자, 신발, 섬유, 장식품을 포함한 공업 및 핵심 생산 분야에서 그 이점을 최대한 발휘할 수 있는 방법을 모색 중이다. 전 세계의 수요가 감소하면서 베트남의 성장률은 다른 국가보다 증가를 이룰 수 있는 큰 기회를 부여받은 것이다.

나. 교육

1) 베트남 교육의 역사

베트남은 역사적으로 중국의 유교권의 영향을 받아 한국과 마찬가지로 교육을 중시하는 전통문화가 근간을 이루고 있다. 배움에 대한 열망과 스승에 대한 공경심은 교육에 있어서 베트남인들이 갖고 있는 전통사상 중 하나이다. 옛 베트남에서 지식인들 사이에서는 한국의 군사부일체와 비슷하게 임금-스승-부모 순으로 공경해야 한다는 인식이 있었다는 것이 이를 보여준다. 그러나 19세기말과 20세기 초반에 프랑스가 베트남을 비롯한 인도차이나 전반을 식민지화하면서 전통적인 유교사상 기반의 교육체제가 무너지고 프랑스-베트남식의 교육(French-Vietnamese education)으로 대체되기 시작했다. 이는 주목적이 프랑스의 식민지 배를 원활히 하기 위한 것, 즉 동화(assimilation)를 목적으로 한 것이었다. 이는 한국의 일제강점기 시기에 시행된 민족말살정책과 비슷하다고 볼 수 있다. 이 시기에 베트남에는 초등학교기관(1-3학년)이 2,333개 뿐이었으며 (World Bank, 2014), 그 숫자는 평균적으로 마을 3개당 1개의 학교 꼴로 턱없이 부족했다. 또한 전체 인구 수 대비 학생 수는 2%가 채 되지 않는 열악한 환경이었다. 이러한 환경 하에서 20세기 중반까지 95%에 가까운 문맹률을 기록하였다.

42) 베트남은 세계무역기구(WTO)에 가입한 이래, 아세안 자유무역협정(ATIGA), 중국-아세안 자유무역협정(ACFTA), 아세안-한국 자유무역협정(AKFTA), 아세안-일본 자유무역협정, 베트남-일본 자유무역협정, 아세안-호주-뉴질랜드 자유무역협정, 아세안-인도 자유무역협정과 베트남-칠레 자유무역협정을 포함한 8개의 자유무역협정에 참여하였다.

반면 1945년 호치민 주석이 ‘빈곤, 문맹률, 침략자들로부터의 투쟁(fighting against poverty, illiteracy and invaders)’을 선언하면서 문맹률과의 싸움에서 전환점을 맞이하기 시작했다. 전 국민의 문맹퇴치를 목표로 7세-13세 사이의 어린이 무상/의무 교육을 실시하고 마을마다 초등교육기관을 설치하는 등의 노력을 기울였다. 1986년 도이머이 정책의 성공으로 사회 전체적으로 개혁과 개방이 진행되면서 교육에 대한 수요도 폭발적으로 증가하였다. 베트남 정부는 교육예산을 대폭 늘려 교육기관을 증설하고 전반적인 교육여건을 개선하는 노력을 하였다. 이 과정에서 사립교육기관 및 외국교육기관의 설립을 허용함으로써 전반적인 교육 환경에 일대 변화가 일어났다(정연식 외, 2012). 이 중에서도 주목할 점은 고등교육기관에 대한 수요가 급증하여 2000년대에 들어서 많은 대학 및 전문대학이 설립되었다. 물론 대학교육의 질적 수준을 담보하기에는 재정적 지원이나 관리감독 차원에서 그 여력이 아직은 충분치 않은 것도 사실이지만, 향후 소득이 늘어나는 만큼 고등교육에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것으로 보인다.

2) 베트남의 교육제도

베트남의 정규교육은 5-4-3-4 학제다. 즉 초등학교 5년, 중학교 4년, 고등학교 3년, 그리고 대학교 4년으로 한국과 유사하다. 베트남 학제는 그 동안 수차례 변화를 겪었지만 2차 대전 이후 남베트남은 12학년제가 유지되었고, 북베트남은 1989년 이후 12학년제로 굳어졌다. 여성의 사회진출이 보편화된 베트남은 취학 전 교육, 즉 유치원과 유아원이 잘 발달되어 있다. 3개월부터 36개월까지의 영아를 위한 유아원과 3세부터 6세까지 유아를 맡아보는 유치원으로 나뉜다. 초등학교는 6-10세 학생을 교육하며 중학교는 11-14세 학생을 대상으로 한다.

중학교까지는 의무교육으로 정부가 무상으로 교육을 제공한다. 고등학교는 15-17 세의 학생을 교육하는데 중학교를 졸업하고 3-4년 과정의 기술고등과정을 이수하거나 고등학교를 마친 학생의 경우 본인의 희망에 따라 기술전문학교 과정, 기술학교 과정 등을 갈 수 있다.

3) 베트남 교육의 성장

베트남의 교육부문은 7위로 전체 7개 분야 중 가장 높은 순위를 기록하였다. 이는 한국의 6위보다 한 단계 아래인 것으로 전반적으로 양호한 상태로 볼 수 있다. 이는 교육부문의 세부 지표 중 투입이 차지하는 비중이 크기 때문에 나온 결과로 해석할 수 있다. 그 중 양호한 점수를 기록한 세부항목으로는 GDP 대비 교육부문의 정부지출(Government expenditure on education as % of GDP), 정부 총지출 대비 교육부문의 지출(Expenditure on education as % of total government expenditure), 초등교육기관에서 전문성을 갖춘 교사비율(% of teachers in primary education who are trained, both sexes) 등의 투입부문의 항목들이다. 산출 및 결과 부문에서 좋은 점수를 보인 항목으로는 식자율(Adult literacy rate, population 15+ years, both sexes), 교육의 질에 대한 인식(Perceptions of individual well-being (Education quality)) 등이 있다.

앞서 언급한 문맹률 퇴치를 향한 강한 국가적 열망 덕분에 성인(15세 이상 인구) 식자율의 표준화점수는⁴³⁾ 0.9225 로 비교적 괜찮은 수치를 보이고 있다. GDP대비 교육부문의 정부지출은 0.6089 (한국 0.4321)를 기록한다. 이는 교육부문 전체에서 1위를 차지한 태국에 비해서는 낮은 수치이지만, 전반적으로 동급의 GDP를 보이는 나라들 중에서는 높은 점수라 할

〈표 28〉 베트남과 방글라데시 비교

구분	베트남	방글라데시
GDP(2015)	1935 억불	1950 억불
인구	91,703,800	161,000,000
GDP성장률 (2015)	6.7%	6.6%
GDP대비 교육부문 지출	6.3% (2012)	1.97% (2013)
정부총지출 대비 교육부문 지출	21.44% (2012)	13.82% (2013)
식자율	98%	83.2%

출처: World Bank, UNESCO Institute for statistics

43) 한국(0.9713), 태국(0.9535), 르완다(0.5772), 에티오피아(0.2688)

수 있다. 그 중 총 GDP 규모나 최근 경제성장을 측면에서 비슷한 양상을 보이는 방글라데시와 간단한 비교를 해보면 아래와 같다.

표에 나타나듯 베트남과 방글라데시는 총 GDP면에서 거의 흡사하고 GDP성장을 측면에서도 2015년에 6%대를 기록하는 등 빠른 경제성장을 보이는 면에서 공통점을 띄고 있다. 다만, GDP대비 교육부문 지출에서 매우 큰 차이가 남을 알 수 있다. 정부총지출 대비 교육부문의 지출에서도 베트남은 20% 이상을 교육부문에 투자하는 점으로 보아 향후 산출 및 결과의 미래가 긍정적일 것이라 예측해볼 수 있겠다. 같은 GDP라면 높은 인구구조 때문에 방글라데시의 1당 GDP가 베트남의 1인당 GDP보다 낮을 수밖에 없다는 점을 감안하더라도, 교육부문에 대한 꾸준한 투자가 결국 문맹률 퇴치로 이어졌음을 유추할 수 있는 항목이다. 베트남의 교육지표, 그 중에서도 특히 문맹률과 초등교육에 관한해서는 태국과 말레이시아, 또는 중남미 국가들과 거의 비슷한 수준까지 왔다.⁴⁴⁾

베트남의 교육부문에 있어서의 선전은 정부부문의 투자 이외에도 교육에 대한 열망에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 전 세계적으로 교육열에 있어서만큼 가장 높은 나라가 한국, 일본으로 알려져 있지만 베트남이 최근 도전장을 내밀고 있다. 한국과 마찬가지로 베트남의 학부모들은 자식의 교육을 위해 희생적인 삶을 살고 있다. 가장 큰 이유 중 하나는 교육이 최상의 지위상승 도구로 인식되고 있음에 반해 대학의 정원이 적고 학생 수는 많기 때문이다. 따라서 대학입시 경쟁이 초등교육과정부터 매우 치열하고 엄마들의 치맛바람이 한국만큼이나 거세다. 매일 오후 4-5시만 되면 학교 앞에는 자녀들을 데려가려고 일명 ‘엄마 오토바이 부대’들로 인해 인산인해를 이루고 있다. 실제로 걸어서 통학하는 학생들보다 한 오토바이에 3-4명씩 타고 등교하는 모습을 더 많이 볼 수 있다. 현실에서 출세를 중시 여기며 대학 입시 시험을 치를 때 한국 수능날의 모습과 비슷하게 자녀가 시험을 치르는 학교의 교문 앞에서 기도를 하는 학부모의 모습을 쉽게 볼 수 있다. 대학졸업이 꼭 취업을 보장하는 것은 아니지만 고등교육을 받아야 보다 나은 삶을 살 수 있다는 사회적 공감대가 형성되어 있는 것을 반증한다.

44) 네이버블로그: 아내는 월남댁, (2012.12.05.), 베트남의 교육-교육의 도이머이는 시작되었는지, (2016.07.26. 검색, <http://blog.daum.net/xf111997/5698>)

〈상자 1〉 철제 학교 정문도 무너뜨린 베트남 교육열⁴⁵⁾

철제 학교 정문도 무너뜨린 베트남 ‘교육열’

-명문 초교 입학원서 얻으려는 학부모들 한꺼번에 몰려

베트남 수도 하노이의 한 명문 초등학교에 입학원서를 구하려는 예비 학부모들이 한꺼번에 몰려 이 학교의 철제 정문이 넘어지는 등 큰 소동이 일었다고 푸오이쩌 등 현지 신문이 13일 보도했다. 소동은 전날 예비 학부모들이 9월 첫 학기를 시작하는 명문 툽응히엠 초등학교의 입학원서를 구하기 위해 밤새 기다리다 새벽 6시(현지시간)가 되자 갑자기 정문으로 몰리면서 발생했다. 밤을 지새운 수많은 학부모가 먼저 학교로 들어가기 위해 서로 밀치며 몸싸움을 벌이는 과정에서 철제 정문이 인파의 무게를 견디지 못하고 넘어진 것이다. 폭우 속에서도 우비와 우산으로 완전 무장한 채 줄을 서서 차례를 기다렸지만 막상 학교가 문을 여는 시간이 다가오자 불안하게 유지되던 질서가 순식간에 사라지고 몸싸움이 벌어졌다. 이 과정에서 조금한 일부 학부모들이 나무 담장을 넘어 학교로 들어가는 모습까지 목격되는 등 곳곳에서 군사작전을 방불케 하는 장면이 연출됐다. 성인이 보다 높은 철제 정문이 넘어지고 학부모들 간의 몸싸움도 벌어졌지만 다행히 인명피해는 발생하지 않았다. 학교 측이 나서 질서를 지켜줄 것을 요청했지만 아무런 소용이 없었다. 참다못한 학교 측은 원서 판매를 중단한다고 선언했고, 아쉬움을 감추지 못한 예비 학부모들은 다음 기회를 약속하며 발길을 돌렸다. 학교 측은 이날 학생 120명을 뽑기 위해 원서 200장을 한정 판매할 계획이었다. 소동이 일어난 툽응히엠 초등학교는 수학 분야의 노벨상으로 불리는 ‘필즈상’(Fields Medal) 수상자 응오 바오 차우를 배출하는 등 수많은 유명 과학자들을 길러낸 명문으로 알려져 있다.

출처: 연합뉴스 (2012.05.13 보도, 김권용 특파원)

4) 베트남 교육의 과제

과거에 비해 교육부문에서 비약적으로 성장한 것은 사실이나 아직 부족한 점이 많은 것도 사실이다. 현재까지 양적 공급이 많이 이뤄졌음에도, 아직 고등교육 부문에서 교원의 급여, 재정 지원 등이 여전히 부족한 실정이다. 전체 대학 교원 가운데 박사학위 소지자는 물론 석사학위 소지자가 절반이 채 되지 않는 것이 현실이고, 이들에 대한 급여나 지원이 턱없이 부족한 상황에서 질 높은 고등교육을 기대하는 데는 아직 무리가 따른다. 많은 수의 학생 대비 턱없이 부족한 학교시설로 인해 뻥뻥하게 찬 교실은 한국의 30-40년 전의 상황과 흡사하다. 한국의 수능시험과 같은 대학입학시험에서 감독관들이 보는 앞에서 버젓이 컨닝을 하는 학생들이나 이를 지켜보고도 제대로 된 제재를 가하지 못하는 현실은 교육에 대한 인식을 반영하

45) 연합뉴스, (2012.05.13.), “철제 학교 정문도 무너뜨린 베트남 ‘교육열’

<http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/05/13/0604000000AKR20120513046100084.HTML>

는 빙산의 일각일 뿐이다. 한국에서 나타나는 대표적인 교육관련 문제들을 꼽으라면 사교육 시장의 비대화, 재수생, 부정입학 등인데 이런 문제들이 베트남에서도 고스란히 나타나고 있다. 교육이 백년대계의 사업임을 인지하고 지속적인 교육개혁은 아직 현재진행형이지만, 앞으로 극복해 나가야 할 문제들은 아직 많아 보인다.

다. 거버넌스

1) 베트남의 정치체제

베트남은 아시아권에서 중국과 더불어 점진주의적 사회주의 체제전환을 이룩한 대표적인 나라이다. 기본적인 틀은 정치체제의 변화 없이도 시장경제를 도입하는 것으로서, 도이머이 정책 시행 이후에도 공산당이 여전히 정치적으로 지배해오고 있다. 이들을 점진주의적 체제 전환이라 하는 이유는 정치체제와 경제체제 모두 바뀐 동유럽권의 국가들과 비교하여 사회주의 체제를 고수하려 하고 있기 때문이다. 물론, 그렇다고 해서 베트남의 정치체제 개혁이 전혀 이루어지지 않았다는 것은 아니다. 다만, 점진적으로 이루어지고 있으며 중앙계획경제를 지지하는 기존체제의 틀과 보수세력의 기득권을 위협하지 않고 새로운 경제조직을 창출하는 방식으로 이뤄지고 있다. 그럼에도 불구하고 기본적으로 사회주의적 체제에 바탕을 둔 국가를 민주화 정도가 주척도가 되는 거버넌스 지표로 순위를 매긴다면, 그 순위가 낮을 수밖에 없는 것이 현실이다.

2) 베트남의 최대 약점 – 거버넌스

정부경쟁력 연구에서 거버넌스의 일반적인 정의에 따라 민주주의적 정치 및 행정체제, 시민과 언론의 자유, 개인이 느끼는 삶의 만족감 등에 따라 거버넌스 부문의 지표를 구성하였다. 이에 따라 평가한 베트남의 거버넌스 부문의 순위는 89개국 중 67위로, 사회주의국가에서 체제전환한 국가임을 감안하더라도 다른 부문에 비해서 현저히 뒤쳐지고 있음을 알 수 있다.

〈표 29〉 각국의 민주주의 지수 (2015년)

국가		순위 (167개국)	총점	선거과정 및 다원주의	정부 기능	정치 참여	정치 문화	시민 자유
동남 아시아 국가	몽골*	62위	6.62	9.17	5.71	5.00	5.00	8.24
	베트남*	128위	3.53	0.00	3.93	3.89	6.88	2.94
	중국	136위	3.14	0.00	4.64	3.33	6.25	1.47
	한국	22위	7.97	8.75	7.86	7.22	7.50	8.53
	필리핀	54위	6.84	8.33	5.71	6.67	4.38	9.12
	태국	98위	5.09	4.50	3.93	5.56	5.00	6.47
	캄보디아	113위	4.27	3.17	5.71	3.33	5.00	4.12
	미얀마	114위	4.14	3.17	3.57	4.44	6.88	2.65
동구권 체제전환 국가	카자 흐스탄*	140위	3.06	0.05	2.14	4.44	4.38	3.82
	우즈 베키스탄*	158위	1.95	0.08	1.86	2.22	5.00	0.59

*체제전환국가

출처: The Economist Intelligence Unit (2015), Democracy Index 2015

EIU(Economist Intelligence Unit)의 2015년 민주주의 지수에 따르면 베트남의 민주주의 순위는 세계 167개국 중 128위로서 하위권에 랭크되어 있다. 이는 2014년(130위)에 비해서도 2계단 오른 순위지만 경제나 교육 부문에서의 발전에 못 미치는 성적이다. 표에서 볼 수 있는 것처럼 베트남의 선거과정 및 다원주의(0.00) 부문은 공산당의 일당지배체제 하에서 평가할 수 없는 부문이고, 그 외에 정부기능(3.93)이나 시민자유(2.94), 정치참여(3.33) 등에서 다른 국가들에 비해서 현저히 낮은 점수를 받은 것을 확인할 수 있다. 이는 전반적으로 인권에 대한 보호가 미약한 사회를 반영하고 있다. 의견표출의 자유, 언론의 자유, 종교, 조합 결성의 자유 등 기본적인 인권이 아직 제대로 보호받지 못하는 실정이다. 스마트폰 및 테블릿 PC 등 인터넷에 접속할 수 있는 기술적, 경제적 여건은 마련되었음에도 불구하고 인터넷에서 정치적 의사표출에 대한 제재수단과 법이 계속적으로 강화되고 있다. 베트남은 2013년 기준

국민의 36% 정도가⁴⁶⁾ 인터넷 접속가능 인구일 정도로 빠른 속도로 인터넷이 보급되고 있는 실정이지만, 인터넷 사용에 있어서 세계에서 가장 위험한 나라 중 하나이다. 최근 들어서 베트남에서 블로거로 활동하는 사람들이 인터넷에서 정치적 의사표현을 했다는 이유로 최대 10년 이상의 징역형을 선고받았다는 기사⁴⁷⁾를 종종 볼 수 있을 정도로 표현의 자유에 있어서 제재가 심한 편이다.

3) 부패

시민사회가 미발달한 대부분의 개발도상국이 직면하는 대표적인 문제 중 하나는 바로 정부 부패이다. 경제성장의 걸림돌이 되는 것은 물론 행정 효율성의 감소와 비효율적인 공공지출로 이어지게 마련인 부패문제는 정도의 차이일 뿐 모든 국가들이 해결해야 할 문제라고 할 수 있다.

〈표 30〉 베트남의 직업군 별 가장 심각하다고 인지하는 사회문제

직업군	1위	2위	3위
공무원	부패	일반물가, 교통사고	양질의 교육
기업	일반물가	부패	소득
시민	일반물가	교통사고	부패, 식품안전

출처: World Bank (2012). Corruption from the Perspective of Citizens, Firms, and Public Officials

위의 표는 베트남에서 World Bank에서 2012년에 베트남 공무원, 기업인, 시민들을 대상으로 한 설문 결과이다. 각 직업군 별로 생각하는 사회 문제 중에서 공통적으로 들어 있는 항목이 부패일 정도로 그 정도가 심각한 수준이라고 볼 수 있다. 눈여겨 볼 점은 기업인들과 일반시민들이 뽑은 1순위의 문제가 일반물가임에 반해 공무원이 생각하는 1순위 문제가 바로 부패라는 점이다. 일반적으로 생각하기를 부패의 주체가 정부와 공무원들인데 오히려 공무원

46) U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2014 United States Department of State · Bureau of Democracy, Human Rights and Labor

47) The Wall Street Journal, (2013.09.13.), "Rise of Mobile in Vietnam Fuels Push for Free Speech."

들이 부패 문제를 더욱 심각하게 받아들인다는 것이다. 이는 공무원 개개인도 인지할 정도로 심각한 수준의 부패가 구조화된 사회를 반영하는 결과라 할 수 있겠다.

베트남의 대표적인 부패 문제로는 정부 주도하의 인프라 건설을 할 때 대부분의 농작민들이 제대로 된 보상을 받지 못한 채 농지를 빼앗기거나 강제로 이주 당하는 경우를 들 수 있다. 토지 몰수 과정에서 기준에 대한 투명성이나 절차상의 민주성은 거의 없다고 보면 될 것이다. 2000-2010년 10년 간 정부 상대로 한 청원이나 손해배상 청구 중 최소 70%에서 최대 90%까지 토지배상과 관련되었다는 점은 이러한 결과를 고스란히 보여준다.

최근 들어 공산당에서조차도 부패문제의 심각성에 대해서 인지를 하고 있어 정부 나름의 부패척결을 위한 장치들을 마련하고자 하고 있다. 반부패위원회(Central Steering Committee on AntiCorruption)에서는 전 국민을 고통에 빠트리는데 부패문제는 정부가 해결해야 할 급선무 중 하나라고 명시하였다. 2013년 2월에 부패방지법이 시행되면서 그동안 허용되지 않았던 것인 정부의 비효율성, 불편한 행정절차, 부패, 경제정책 등에 대한 공개적 비판이 허용되었다. 이러한 제도적 개선의 노력들에 불구하고 베트남에서 부패문제를 해결하는데는 시간이 오래 걸릴 것으로 예상된다.

VI. 개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 적용

그동안 국가 간 비교를 위한 새로운 개념의 필요성이 대두되었다. 기존의 국가경쟁력 개념을 대체하여 각국 정부의 능력을 비교·평가해볼 수 있는 정부경쟁력 개념은 시간과 공간 개념에 개도국의 현재를 반영하여 분석한 것으로 국제개발 분야에의 적용가능성이 높다. 기존의 국가 간 비교에서 활용되는 다양한 국제 지수 및 개념들의 한계를 극복하고, SDGs 지표를 종합적으로 고려하여 개발도상국가에 대한 투입(input)과 전환(throughout) 부분에 초점을 둔 첫 연구이다. 또한 베트남과 필리핀에 대해서는 현지 조사를 병행하여 보다 심층적인 연구를 진행하였다.

1. 국제개발 분야에의 적용

기존 연구에서 개발도상국에 대한 연구는 해외원조사업, 즉 ODA에 집중되어 왔다(홍승기·김충호, 2011; 조태열, 2011; Clark, 1992). 한국은 1987년 최초로 개발도상국에게 원조를 제공하기 시작하였으며, 2011년에는 공식적으로 ODA 수혜국에서 공여국으로 위치가 변화하였다. 이러한 국제적 위상의 전환은 개발도상국에 대한 연구를 통해 국제사회에서 한국 행정학의 역할을 고민하게 되는 계기를 마련하였다.

최근에는 행정 시스템과 정책을 제안하는 형태의 ODA가 각광을 받으면서, 개발도상국에 대한 행정학 연구의 필요성이 강화되었다(임도빈 외, 2013). 본 연구는 개발도상국의 정부경쟁력을 높이기 위해 개발도상국에 대한 심층 사례연구 및 이론적 논의를 확대한 것이다. 또한 분석 결과에 따라서 각 국가에 정책적 시사점을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 ODA의 지원 대상과 방식에 대해서도 고민을 할 수 있을 것이다.

아래의 표는 24개 중점 협력국가의 투입과 전환점수, 순위를 나타낸 것이며, 순위의 정렬 순서는 투입과 전환을 합산한 점수에 따라서 배열한 것이다. 투입과 전환의 각각 점수와 순위를 통해서 현재 24개 중점 협력국가의 현황을 파악할 수 있으며, 이를 합산한 점수를 통해서 변동폭을 확인할 수 있다. 여기서 나타난 변동폭은 기존의 연구에서는 다루지 않은 것이다. 또한 정부의 역량인 전환 부분의 중요성을 보다 높게 확인한 가중치 점수에 따라서 정부의 경

쟁력이 달라질 수 있음을 확인할 수 있다.

우선 이번 연구에서 심층 분석 대상이 된 베트남과 필리핀을 두고 분석을 해보면 베트남의 투입(input)점수는 0.4989로 24개 중점협력국가 중에서 4위에 해당하지만, 전환(throughout)점수는 0.4593으로 11위를 차지하고 있다. 반면 필리핀은 투입(input)점수는 0.4464로 8위지만 전환(throughout)점수는 0.4791로 6위의 순위를 보인다. 즉, 국가의 현재 상황 및 7개의 정책부문별 정부의 노력으로 볼 수 있는 투입부문에서 24개 중점협력국가 중 베트남은 4위, 필리핀은 8위를 차지하였다. 정부의 질적 수준 즉, 공무원의 전문성, 책임성 등의 요인과 재정능력 요인을 고려한 전환부문에서는 베트남이 11위, 필리핀이 6위의 순위를 보인다.

이처럼 베트남과 필리핀 두 국가는 투입(input)과 전환(throughout)에서 반대되는 양상이 나타나고 있는 것이다. 투입(input)과 전환(throughout)을 합산한 전체 순위에서는 베트남이 4위 필리핀이 7위를 점하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 정부의 역량이라는 전환(throughout)부분에 가중치를 줄 경우 즉, $0.4 * \text{투입} + 0.6 * \text{전환}^{48)}$ 으로 계산할 경우에 나타나는 가중치 순위에서는 베트남과 필리핀의 순위는 베트남이 6위, 필리핀이 7위로 순위가 변동되는 것을 알 수 있다. 이는 크게 2가지 의미로 해석할 수 있다.

48) 여기서 가중치는 유동적일 수 있다. 개발도상국별로 정부역량의 수준에는 차이가 있으며, 국가체제의 특징에 따라서 정부의 역할에 차이가 존재하기 때문이다. 여기에서는 정부의 역할이 보다 중요하다는 전제하에 투입, 전환을 동등한 비율로 합산한 경우와 비교를 위해 가중치를 부여한 것이다.

〈표 31〉 24개 중점협력국의 투입과 전환점수와 순위⁴⁹⁾

	투입점수	순위	전환점수	순위	투입· 전환 합산	순위	가중치*	순위
Rwanda	0.5345	1	0.5605	1	1.0950	1	0.5501	1
Colombia	0.5180	2	0.5060	4	1.0240	2	0.5096	2
Ghana	0.4999	3	0.5129	3	1.0128	3	0.5090	3
Vietnam	0.4989	4	0.4593	11	0.9581	4	0.4711	6
Sri Lanka	0.4664	7	0.4865	5	0.9529	5	0.4805	4
Mongolia	0.4799	6	0.4499	13	0.9298	6	0.4589	9
Philippines	0.4464	8	0.4791	6	0.9255	7	0.4693	7
Senegal	0.4087	16	0.5164	2	0.9251	8	0.4733	5
Peru	0.4861	5	0.4297	16	0.9158	9	0.4466	12
Azerbaijan	0.4463	9	0.4691	7	0.9154	10	0.4623	8
Indonesia	0.4332	11	0.4616	9	0.8948	11	0.4531	10
Tanzania	0.4298	14	0.4639	8	0.8937	12	0.4503	11
Bolivia	0.4318	12	0.4339	15	0.8657	13	0.4333	15
Uganda	0.4267	15	0.4386	14	0.8654	14	0.4350	14
Mozambique	0.3913	19	0.4600	10	0.8513	15	0.4394	13
Ethiopia	0.3849	21	0.4533	12	0.8381	16	0.4327	16
Nepal	0.4309	13	0.3923	19	0.8232	17	0.4039	17
Cambodia	0.4061	18	0.3952	18	0.8014	18	0.3985	18
Paraguay	0.4461	10	0.3527	22	0.7987	19	0.3807	22
Uzbekistan	0.4078	17	0.3789	21	0.7868	20	0.3876	20
Lao PDR	0.3653	23	0.4127	17	0.7780	21	0.3985	19
Bangladesh	0.3897	20	0.3826	20	0.7724	22	0.3848	21
Pakistan	0.3787	22	0.3225	23	0.7012	23	0.3394	23

*가중치: 0.4*투입+0.6*전환 로 계산

*24개 중점협력국 중에서 미얀마는 자료부족으로 분석에서 제외하였음

출처: 저자 작성

49) 89개 전체 순위는 부록 10에 첨부하였다.

일반적인 경향으로 정부의 역량에 해당하는 전환(throughout)과 투입(input)은 상관성이 나타나고 있다. 하지만 몇몇 국가의 경우는 큰 차이가 나타난다. 특히 페루는 투입은 5위에 해당하여 자원 및 환경 요인은 양호하지만 전환이 16위에 머물러서 전체 순위에서 9위, 가중치 순위에서 12위로 나타나고 있다. 따라서 페루의 경우에는 정부의 역량을 향상시킬 수 있는 분야에 정책 및 예산을 투입해야 할 것이다. 예를 들어 2014년에 KOICA에서 페루에 지원했던 공공행정분야의 지원액은 663,000 달러였는데 이 분야에 대한 지원의 금액과 방법을 더 고민해볼 수 있을 것이다. 반면에 모잠비크의 경우는 투입이 19위에 머물러 있지만, 전환은 10위로 투입분야에 더 초점을 두고 지원을 할 필요가 있을 것이다. 모잠비크의 투입분야의 경우 구체적으로 보건복지(88위/89개국), ICT(81위/89개국), 농업식품(73위/89개국), 경제 분야(70위/89개국)가 매우 취약한 상황이다. 상대적으로 에너지환경(62위/89개국), 거버넌스(54위/89개국)는 좋은 상황으로, 취약 분야 중에서 개선이 가능한 분야의 우선순위를 정해서 자원을 투입할 필요가 있을 것이다.

2. 베트남과 필리핀의 적용

가. 정책분야 차원에서의 ODA 합의점

1) 필리핀: 농업·보건 분야 강화의 필요성

필리핀의 KOICA 원조는 CPS 전략에 맞추어 농업, 보건에 초점을 맞추고 있다. 이는 본 연구의 분야별 분석에서 나타난 취약부분과 맥을 같이 한다. 보건사업의 경우, 필리핀의 영아사망률이 다른 아시아 주변국 대비 높다는 점에서 모자보건 관련 사업 비중이 가장 높으며, 아울러 농업분야에서는 우량벼종자 보급사업, 관개사업 및 지역개발사업을 중심으로 ODA 사업이 진행되고 있다. 특히 필리핀은 1970-80년대만 해도 100%에 육박했던 쌀 자급률이 현재 80%대로 떨어졌는데, 이는 수확 후 기술(도정 등)이 떨어짐에 따른 높은 쌀 손실률뿐만 아니라 잦은 태풍에 대한 대응력 부족과 같은 기후변화 취약성이 주요 요인이라고 할 수 있다. 현재 필리핀은 소득작물을 생산하고 있으나 기술부족으로 인해 상업성이 떨어짐에 따라, 생

산 관련 기술 뿐만 아니라, 판매관련 마케팅 기술 이전에 초점을 맞추고 있는 상황이다.

필리핀 보건부 전체 예산에서 ODA의 비중은 6.8%에 이른다. ODA 전체 대비 가장 큰 비중을 차지하는 공여국은 USAID(37%)이고, JICA는 5%, KOICA는 2%를 차지하고 있다. 필리핀 보건부 국제보건협력국(BIHC/DOH)은 국제보건협력에 대한 기준 및 매커니즘, 프로세스 등을 개발하고 있으며, ODA프로젝트 운영을 담당하고 있으며, 현재 BIHC는 보건분야에 대한 섹터개발접근법(sector development approach to health, SDAH)을 본격적으로 실시하고 있다. 이러한 예산 투입과 정책적 노력에도 불구하고 필리핀은 여러 섬들로 이루어진 지리적 특성과 기후변화에 대한 대응성 부족 문제로 소기의 목표를 달성하지 못하고 있다. 필리핀 정부도 농업, 보건 분야에 대한 문제의식을 공유하고 있으며, 이와 함께 교육부분에 대해서도 예산을 확충하고자 노력하고 있는 상황이다.

2) 베트남: 거버넌스 분야 강화의 필요성

앞서 살펴보았듯이 정부경쟁력의 7개 정책 부문 중 거버넌스가 가장 취약한 점으로 드러났다. 이는 연구진이 현지방문 인터뷰를 하는 과정에서 피면접자들의 태도에서도 느꼈던 점이다. 베트남 공산당위원회에서의 인터뷰에서 부패에 대한 문제점에 대한 공감대를 이끌어내는 데에 성공했지만, 문제에 대한 인식이 서로 다를름을 확인하였다. 궁극적으로는 방글라데시나 아프리카의 나라들과 비교하면서 양호한 편이라는 자기위안적인 언급도 하였다.

“ODA 사업 효과성을 평가하기 위해서는 다양한 요인을 고려할 수 있으나, 공직자 및 공무원들의 전문성 및 책임성이 미치는 영향력은 미비하다고 할 수 있습니다. 또한 ODA 신청 및 수원 과정에서 부패적 요소가 작용하기는 하지만 아프리카 국가 또는 방글라데시와 부패정도를 비교하였을 때 상대적으로 심각하게 낮은 수준은 아니라고 생각합니다.” (베트남 공산당 경제위원회 경제총무국장 Pham Ngoc T****)

위의 내용에서와 같이 현 ODA 사업 운영상에 확인되는 담당 관료 및 공직자들의 역량 및 태도의 문제와 관련하여 다소 안일한 태도를 갖는 동시에 부패에 대한 민감성 역시 비교적 낮음을 확인할 수 있다. 이는 베트남 국가체제로 인한 사회적 차원의 폐쇄성뿐만 아니라 개인의 자존감을 상당히 중요시 간주하는 베트남의 문화적 특성에서 기인한 결과로 해석할 수 있다. 이러한 분석 결과는 KOICA 베트남 사무소와의 인터뷰에서도 확인가능하다.

“베트남의 경우, 전반적으로 GDP 성장속도도 빠르고 정부의 개혁의지 또한 강한 편이나, 공산주의 체제로 운영되는 국가 운영 내면을 살펴볼 경우, 인사채용 부분이 특히 문제시되며, 근본적인 해결이 요구됩니다. 특히 현재 베트남 내에는 국가고시가 부재하며, 많은 수의 공무원들의 부모 역시 공무원이라는 점은 주시해볼 필요가 있습니다. 행정고시, 사법고시, 의사국가고시 등 각 직군별로 공정한 인력채용이 가능하도록 국가고시를 실시하고 보편화시키기 위한 노력이 필요합니다.” (KOICA 하노이 현지사무소 부소장 김**)

정부경쟁력모델에 의하면 베트남의 경제부문은 강점으로 드러났지만, 정치제도에 의해 많은 영향을 받는 거버넌스 부문은 가장 약한 분야로 드러났다. 베트남이라는 나라 특유의 매력으로 현재까지 많은 국가들로부터 ODA원조를 받아와서 빠른 성장은 했지만, 향후 근본적인 정치체제의 변화 없이는 현재와 같은 경제성장률 또한 기대하기 어려울 것이다. 『국가는 왜 실패하는가』의 저자 애쓰모글루와 제임스 A. 로빈슨에 의하면 국가의 성패를 가르는 가장 중요한 요소가 제도, 그 중에서도 정치제도라는 것이다. 한 나라의 빈부를 결정하는 데는 경제제도가 핵심적인 역할을 하지만, 경제제도를 결정하는 것은 바로 정치제도라는 것이다. 베트남 정부도 이러한 문제의식을 바탕으로 많은 제도적 변화를 시도하고 있지만, 이에 대한 결과는 향후 조금 더 지켜봐야 할 것이다.

나. 정부역량 강화 차원에서의 ODA 합의점

1) 필리핀

앞서 필리핀의 전환능력 분석에서 살펴본 것처럼, 공무원들의 의지 및 태도에서는 긍정적인 면이 많다고 할 수 있다. 특히, 부패척결에 대한 높은 의지와 함께 법의 지배가 확고한 편이며 민주주의가 성숙한 편이기 때문에 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 잡아주는 구심점이 있다면 앞으로 성장 가능성이 높은 것으로 판단된다.

다만, 인터뷰를 통해서 알 수 있었던 사실은 중앙 공무원과 지방 공무원사이의 간극이다. 필리핀 중앙 정부 공무원들의 경우, 대다수가 연수 및 교육과정에서 스스로 역량강화의 필요성을 인지하고 열의를 가지고 참여한다. 하지만 LGU에 속한 공무원의 경우, 해당 LGU의 리

더십 구성이 변화하면서 하위부처 역시 변하기 때문에 기존의 정책 및 전문성을 계승하고자 하는 노력이 상대적으로 부족한 경향을 보인다고 한다. 이러한 관점에서 중앙 정부 공무원과 LGU 공무원에게 상이한 연수프로그램을 실시하는 것이 바람직하며, LGU 공무원에 대한 교육에 보다 초점이 맞춰져야 한다고 판단된다.

더 나아가, 필리핀 공무원들이 과학기술을 비롯한 이공계적 전문성이 많이 취약하며 이를 극복하기 위한 교육 체계가 부재한 것으로 판단된다. 이는 곧 자생적으로 과학기술을 배울 수 있는 기회 뿐만 아니라 이를 실제로 활용할 수 있는 기회 역시 많이 부족하다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 공여국의 입장에서는 단순 기술지원뿐만 아니라 근본적으로 교육 체제를 확립할 수 있도록 도와줄 필요성도 있을 것이다.

하지만 무엇보다도 필리핀의 전환능력에서 가장 취약한 부분은 재정적 역량이다. 특히 필리핀 정부는 재정적 역량 중에서도 세수입을 비롯한 수입 창출 능력이 타 분석대상 국가에 비해 현저히 부족한 것으로 보이며, 중앙정부에서 지방정부로의 예산 전달이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 이는 필리핀 정부의 세수입 증대 및 관리, 조달 등 정부수입의 운용에 대한 공여국의 기술지원(technical assistance)이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 하지만 여기서 유의할 점은, 필리핀 정부가 실제 이러한 세수 확보 및 운용 전반에 대한 깊은 관심 및 의지를 가져야한다는 점에서, 국민 및 공무원들의 인식 제고를 위한 노력 역시 함께 병행되어야 할 것이다.

2) 베트남

현재 베트남에서는 경제, 사회 등 다양한 정책분야에 존재하지만 사실상 공무원들의 역량이 뒷받침되지 않음에 따라 효과성을 떨어지는 실정으로, 공무원의 역량강화 사업에 대한 지원이 중요한 상황이다. 이러한 측면에서 KOICA의 연수프로그램을 보다 효과적으로 실시하여 베트남 공무원 및 관료에 대한 교육을 할 필요성이 있을 것이다. 인터뷰 과정에서 알 수 있었던 사실은 베트남 공무원들의 한국연수가 일부 공무원들에게는 여행의 수단으로 여겨지는 경우가 있다는 것으로, 이러한 도덕적 해이가 확산되지 않도록 하는 장치를 마련할 필요성도 있을 것이다.

아울러 공무원 인적역량강화 분야 중에서도 ODA 사업투자 심사를 담당하는 공무원들의

ODA 사업 운영 전반에 대한 역량을 특히 강화할 필요가 있다고 판단된다. 사업의 설계 과정에서부터 참가자 연수 및 교육, 운영, 모니터링, 사후관리 전반에 대한 역량이 현저히 떨어지는 편이므로, 이에 대한 역량강화사업이 보다 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

또한 베트남 현지 공무원들의 요구는 KOICA의 공무원 역량강화 사업이 지식이전 방식으로 진행된 것에서 앞으로는 지속가능한 방식으로 사업이 이루어질 필요가 있다고 보고 있다. 예를 들어 1997년도 캐나다의 베트남 은행계 역량강화사업 사례를 은행 및 재정분야 개선에 대한 대표적인 성공 사례로 평가되고 있다. 이 사업은 2단계로 나뉘어 순차적으로 진행되면서 정부의 정책추진과 은행부분이 지속적 연계를 가지고 진행되면서 현재의 베트남 은행 및 재정분야 수립에 기본이 되었다.

“代베트남 ODA 성공 사례 중 대표적인 사례는 캐나다의 지원 하에 97년부터 2개년 간 실시된 베트남 은행계 역량강화사업입니다. 동 사업은 베트남 은행계 및 재정분야의 혁신적인 변화를 일으키는 전환점이 되었으며, 이를 통해 당시 구축된 은행 및 재정 모델은 현재까지도 그대로 활용되고 있습니다. 아울러 당시 사업을 담당하였던 실무진들은 현재 재무부 내 고위급 관료로서 베트남의 금융부문을 주도적으로 운영하고 있습니다. 당시 2개년 간 사업예산은 약 1,000만 달러로서, 당시에는 상당한 규모의 ODA 금액이 투입되었으며, 2개년 간 Phase1, 2로 나뉘어 진행됨에 따라 보다 연속성 있게 사업을 기획 및 운영할 수 있었습니다.” (베트남 기획투자부 대외경제관계국 경제통합부 부장 Pham Hung V***)

Ⅶ. 연구 합의 및 결론

1. 연구 합의

한국은 2014년을 기준으로 18억 5674만 달러의 ODA를 진행하고 있으며, 지원 규모도 지속적으로 증가하고 있다. 특히 이중에서 양자간 무상 ODA의 규모가 전체의 48%를 차지하고 있는 상황이다. 무상원조라고 하더라도 각 국가와의 경제적, 정치적, 사회/문화적 교류를 통한 양국의 상호발전이라는 측면에서 볼 때 ODA의 규모는 점차 확대될 것으로 보인다. 이 과정에서 중요한 것이 어떤 국가를 선정하고, 그 국가의 어떤 분야에 어느 정도의 비중으로 지원을 할 것인가의 문제이다. 이와 관련하여 이 연구에서는 다음의 네 가지 측면의 합의를 제공하였다.

첫째, 새로운 분석의 프레임 제시다. 이 연구에서 제시한 새로운 분석의 프레임은 개발도상국가별로 SDGs 지표와의 연계성을 높인 정부경쟁력 지표체계를 형성한 것이다. 이를 7개 정책영역분야별로 세분화하고, 투입과 전환 단계에 초점을 두어 분석함으로써 기존의 국가경쟁력 지표의 한계를 극복하고 개발도상국가에 실제적 합의를 제공한다는 측면에서 기존의 연구와 차별점이 있다. 7개 정책영역인 경제, 농업식품, 보건복지, 교육, 환경, ICT, 거버넌스의 경우 개발도상국가에서 필수적인 정책분야로서 이 연구의 이론적 기반이 되는 이스턴의 체제이론과 매슬로우의 욕구단계이론이 반영된 것이다. 또한 정책분야별로 투입과 전환을 구분하였으며, 향후 연구에서 보다 중점적으로 다룰 산출과 결과에 대해서도 기준을 제시하였다. 즉, 투입의 경우는 분야별 지출, 인프라, 자원, 환경이라는 기준에 따라서 해당지표를 분류하였으며, 전환은 공무원의 직무수행능력, 의지 및 태도와 함께 제도적 측면에서는 재정적 능력과 조직구조 능력을 측정할 수 있는 세부지표를 제시하였다. 이렇게 형성된 새로운 분석 프레임은 개발도상국가에 대해서 보다 체계적인 분석을 가능케 한 것이다. 이 분석결과에 따라서 KOICA는 해당 영역분야에서 개선을 위해 해야할 대상을 정하는 데에도 도움이 될 것이다.

둘째, 정책분야별 강약점 분석이다. 상술한 새로운 프레임에 따라서 개발도상국가에서 필수적 정책분야가 되는 경제, 농업식품, 보건복지, 교육, 환경, ICT, 거버넌스의 7개의 정책분야별 강점과 약점을 쉽게 확인할 수 있다. 즉, 국가별로 각 정책영역의 현재 수준과 정책우선

순위를 결정할 수 있다. 또한 이 결과를 기반으로 하여 KOICA에서는 지원의 우선순위와 대상을 선별할 수 있을 것이다. 이를 통해서 기존의 국가경쟁력 지표가 각 국가별 전체 순위에 초점을 두면서 평가는 있지만 구체적 개선방안 제시가 미흡하다는 점을 극복할 수 있다. 국가 경쟁력지표가 국가 전체를 평가하는 지표들로만 구성되어 있어 정책영역별 구분과 단계별 구분이 되어있지 않기 때문이다.

셋째, 정책적 대안제시이다. 정책별로 강점이 있는 분야와 약점이 있는 분야를 구분할 수 있다는 것은 각 국가의 정책결정가들에게 실제적 함의를 제공할 수 있다. 이들 정책결정가들은 분석결과를 바탕으로 하여 예산의 배분과 제도적 보완 등의 대안을 제시할 수 있다. 정책 분야별, 단계별 결과를 바탕으로 각 국가별 정책우선순위에 따라서 제도적 처방이 가능한 것이다. 이는 반드시 낮은 순위로 평가된 정책이 우선순위가 되어야 한다고 주장하는 것은 아니다. 각 국가가 가장 시급하고 중요하다고 판단하는 분야에 가중치를 다르게 두어 분석을 할 수 있다는 점도 이 연구가 제시한 프레임의 장점과 연결되며, 이에 따라 각기 다른 정책적 대안과 우선순위를 설정할 수 있을 것이다.

넷째, 정부의 역량이다. 이 연구에서는 인적역량(관료의 업무수행능력, 관료의 의지 및 태도)과 물리적 역량(재정역량, 조직구조역량)을 측정하여, 개도국들의 정부역량을 점수화하였다. 상술한 분석프레임에 따라서 정책우선순위와 정책적/제도적 대안을 형성하는 주체도 정부이며, 실행의 주체도 정부가 된다. 정부의 역량은 정부경쟁력 분석결과를 해석하고, 이에 따른 대안 형성에 있어서 핵심적인 역할을 하는 것이다. 이 연구에서는 정부의 역량을 측정하여 공무원의 인적역량과 정부의 제도적 역량을 프레임에 반영하여 분석하였다. 개발도상국가에 대한 지원의 효과가 최초로 설정하였던 목표와 차이가 나타나는 것은 국가의 정치, 경제적 대/내외 환경뿐만 아니라 각 국가 정부의 역량에 기인하기 때문이다. 정부의 역량을 높이기 위해서도 어떤 요소를 개선하고 발전시켜야 하는가를 제시하였다는 측면에서 함의가 있다.

2. ODA 사업의 개선을 위한 과제

필리핀, 베트남에 대한 정책영역별·단계별 심층연구를 통해서 이들 국가에 대한 ODA 사업의 개선과제에 대한 실제적 함의도 도출할 수 있었다. 국가별로 ODA 사업이 보다 효율적

으로 집행되도록 하는데 있어 제약이 되는 요인 및 문제점이 무엇인지 진단할 수 있었다.

가. 필리핀

첫째, 제도상의 문제이다. 필리핀은 비교적 높은 법제도 준수 의지로 인해 ODA 사업 운영 과정에서도 부패 및 청탁과 관련한 문제 발생 빈도는 낮은 편이다. 또한 지방 병원의 병상 지원 사업 실시의 경우, 의료인 1인당 담당하는 병상 수 기준에 맞추어 스스로 병상 지원규모를 책정하는 등 자율적 준수 의지가 높다. ODA 신청 및 운영을 위한 과정 역시도 규정에 의거하여 원활하게 소통 및 운영되고 있는 상황이다. 하지만 이러한 제도가 지리적, 기후적 요인으로 인한 제약요인이 있다. 특히 보건/의료분야의 경우 병원과 의사의 질적 수준과 접근성이 중요한데 도시를 제외한 지역의 경우에는 병원과 의사의 수가 적고 의사들도 소득 등의 요인으로 지역으로 가기를 꺼리는 상황이다. 의사들에 대한 인센티브나 보조금 제도 등을 통해 보완이 필요한 상황이다.

둘째, 과학기술분야이다. 현재 필리핀에서는 ICT 뿐만 아니라 과학기술 분야에서도 취약성을 보이고 있다. 과학기술 분야 교직원 수가 낮은 동시에 취업난으로 인해 학생들이 기술 중심의 전공을 선호함으로써 발전의 기본이 되는 순수과학과 새로운 과학적 학문에 대한 관심이 낮아지고 있다. 필리핀 전체 차원에서도 과학기술 전문인력 수가 현저히 낮으며 높은 수준의 과학기술을 배울 수 있는 기회도 적다. 이러한 과학기술 지식을 실제로 활용할 수 있는 체계가 현 필리핀 내에 부재하다는 것도 문제점이다.

셋째, 정부의 예산 확보 문제이다. 필리핀 공무원들은 정부사업의 재원 확보 및 자금 조달에 어려움이 많다고 보고 있다. 근본적으로 필리핀 정부의 세금 징수 방식의 경우, 대부분 징수액은 공무원 및 중산층으로부터 발생하며, 전문직에 종사하고 있는 고소득 인력에 대한 세금 징수는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 공무원 제도이다. 전반적으로 필리핀 중앙 정부 공무원들의 경우, 연수 및 교육과정에서 보면 대다수가 스스로의 역량강화의 필요성 및 의지를 가지고 있다. 하지만 이는 지방자치단체 차원에서는 해당 지역 관할 간부/리더십 구성의 변화, 하위 지방부처 자체의 변화로 기존의 정책 및 전문성을 계승하고자 하는 노력이 부족한 경향이 있다. 아울러 전 아키노 정권에서 새롭게 도입한 공무원 관련 제도 중 가장 큰 부분이 공무원의 고용 안정성 보장 항목

이었는데, 이로 인해 공무원들의 직업 안정성이 높아짐에 따라 근무태만 등과 같은 업무 효율성이 현저히 저하된 것으로 평가되고 있다. 여성 공무원의 비율이 높은 만큼 여성이 직업을 갖는 경우가 많아졌고 여성의 권리에 대한 부분에서 많은 진전을 이루었지만, 반대로 양부모가 일을 하면서 집 안에서 그리고 가족 내에서 이루어지는 전통적인 교육 방식 시스템이 무너지고 있다. 특히, 도덕과 윤리, 비판적 사고 능력 배양, 그리고 자신의 의견을 자신 있게 말할 수 있도록 도와주는 교육이 부재한 것이다.

다섯째, 정책시스템의 문제이다. 중앙정부 차원에서 계획한 사업들이 지방정부단위로 순조롭게 하달되지 않는 경우가 많다. 이로 인해 자원조달체계 및 행정 처리 과정이 매우 느리게 진행됨에 따라 중앙정부에서부터 지방정부로의 행정 조달적 전달이 용이하지 못하다. 아울러 정부 재원활용과정에서 문제가 발생 시 징역을 선고받을 수 있다는 점에서 공무원들 사이에 정부 재원 활용을 최대한 기피하고자 하는 경향도 존재한다. 이 문제로 인해 정부의 예산 확보 정도 대비 실제 집행비중은 낮은 편이다. 이러한 문제를 극복하려는 노력의 일환으로 아키노 전 대통령이 bottom-up 예산계획방식을 도입하였지만 쉽지 않은 상황이다.

필리핀의 ODA를 전담하고 있는 기관은 필리핀 국가경제개발당국(National Economic and Development Authority, NEDA)이다. 각 지방자치단체에서 예산만 충분하다면 독립성을 인정하여 자체 프로젝트 운영에 대해 중앙정부 혹은 NEDA의 동의 및 보고 없이도 추진할 수 있는 상황이다. 이로 인해 NEDA나 중앙정부 차원에서도 몇 개의 프로젝트가 존재하는지 정확한 수를 파악하기 힘든 경우도 발생한다. 사실상 통제가 어려운 것이다. 또한 NEDA 보고 없이 자체 협약을 통해 ODA프로젝트를 운영하다 도중에 예산이 부족해질 경우 그때서야 NEDA에 프로젝트 보고를 하는 경우가 있으나, 이럴 경우 NEDA차원에서 추가 예산 형태로 제공하게 됨에 따라 이는 곧 NEDA의 부채로 이어지게 되는 문제가 존재한다.

나. 베트남

첫째, KOICA 연수사업 운영상의 현실적인 한계점을 개선할 필요가 있다. 현재 베트남 공무원 대상 연수프로그램이 활발히 진행 중이나, 다음과 같은 해결과제가 존재한다. 연수대상 공무원 선발과정에서부터 실수요에 기반하여 실제 해당 연수프로그램을 통한 역량강화가 필요한 인력이 연수 대상자로 선정되는 것이 아니라, 각 정부부처마다 내부적인 자체 기준 및

편의에 따라, 또는 공산당에 대한 충성심의 정도에 따라 임의로 선정하여 연수대상자를 구성하는 경우가 실제 발생하는 것이다. 또한 KOICA측에서 베트남 정부부처로부터 연수프로그램 참가대상자 명단을 전달 받는 과정에서도, 일부 베트남 공무원의 경우 해당 서류를 전달하는 행정업무에 대해 일정 비용의 대가를 요구하기도 한다.

둘째, 전자정부시스템을 도입하고 원활하게 추진하기 위한 공무원 개별 인적 역량강화가 전제되어야 할 것이다. 베트남은 정부3.0을 추진하고 있는 한국의 사례를 바탕으로 전자정부 시스템 개발 및 역량강화에 대한 준비를 하고 있다. 이 분야는 KOICA에서도 강점을 갖고 있는 분야이자 이미 베트남을 대상으로 전자정부 사업이 많이 실시되고 있다는 점에서 이러한 협력사업의 형태를 앞으로도 지속적으로 강화해나갈 필요가 있다. 관리적 측면에서 웹 기반 업무 환경 조성에 높은 관심을 가지고 있기 때문에 전자정부 관리방식 도입을 추진하고자 하는 수요가 있기 때문이다. 하지만 공무원 개별 인적 역량강화가 전제되지 않고 선진 시스템 도입을 보다 중요시하는 문화가 존재하는 것이 문제점이다. 현재 베트남의 전자시스템 도입 수준을 고려 시 한국의 전자정부 시스템을 그대로 도입하는 것은 무리가 있음에도 불구하고 현지 공무원들은 선 시스템도입, 후 인적 역량 강화라는 인식이 존재한다. 이는 사회주의 정부의 특성이 반영된 측면이 존재한다. 즉, 제도와 시스템을 만들어 놓으면 이상적 운영이 가능하다고 판단하는 것이다. 하지만 현실과 괴리가 나타나고 있는 것이다.

셋째, 예산의 전달과 감시 시스템을 개선할 필요가 있다. 베트남 내 ODA 사업 진행과 관련해 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 전달이 효과적으로 이루어지지 못한다는 점이다. 지방 단위에서 사업 추진을 위해서는 중앙으로부터 현까지 7개의 행정장벽을 통과해야함에 따라 각 단계를 통과할 때마다 발생하는 거래비용으로 인해 예산 부족문제 또는 시간적 한계에 부딪치는 상황이 빈번하게 발생하고 있다. 베트남 정부는 중앙에서 가장 낮은 행정급인 코문(commune)으로 갈수록 업무량과 재정수급 사정이 차이를 보이고 있다. 중앙의 경우 충분한 예산과 권한을 가졌으나 방만한 업무태도를 보이는 반면, 코문의 경우 공무원의 수도 많고 업무량도 많은 반면 충분한 예산을 확보하지 못하고 있는 실정인 것이다. 베트남의 지리적 조건에 따른 내부의 구조적 문제이지만 ODA 성과의 평가에 있어서 반드시 고려되어야 할 부분일 것이다. 또한 ODA를 받는 과정에서 가장 어려운 부분 중 하나가 베트남 정부의 수요에 알맞은 사업을 신청하는 부분이므로 이를 정확하게 파악하는 것이 필요할 것이다.

넷째, 행정부문의 비효율성 개선이 이뤄져야 한다. 하나의 사업 시행을 위해 승인절차를 거쳐야 할 담당기관 수가 너무 많음에 따라 정책의 실시와 예산과정이 더 늦어지고 있다. 행정 절차 간소화를 위한 공공행정 부문에서의 개혁이 진행되고 있는 상황이며, 원조와 관련한 법안들을 마련하고 있다. 또한 반부패법은 2017년 1월 1일부로 발효 예정이며, 공직자들의 청렴도 강화 및 교육 훈련 실시 관련 규정 역시 신규로 수립될 예정이다. 다만 앞서 지적한 것처럼 우선적으로 도입된 시스템에 공무원들이 사후적으로 적응을 하는 과정에서 제도와 현실이 어긋나는 문제가 여전히 나타나고 있으며, 이를 개선할 수 있도록 하는 것이 급선무이다.

3. 향후 연구과제

이 연구는 상술한 연구의 함의들과 필리핀, 베트남에 대한 심층분석 결과에서 많은 기여가 있지만, 향후 연구과제와 한계점을 가지고 있다.

우선 향후 연구과제에 대해서는 첫째, 정책영역을 확장하는 것이 있다. 이 연구에서 다른 7개 정책영역 이외에도 외교, 국방, 문화 등의 정책영역이 존재한다. 물론 개발도상국가에서 이들 정책영역에 대한 데이터는 확보하기 쉽지 않고, 데이터의 신뢰성의 여부도 존재한다. 또한 문화 등의 영역은 학자들의 시각에 따라서 기본적 생활이 확보된 이후에 고려할 문제라는 주장도 있다. 하지만 개발도상국가에서 필요하다고 생각하는 정책영역을 추가로 고려하여 연구를 확장할 수 있을 것이다.

둘째, 산출과 결과에 대한 분석과 해석이다. 이 글에서는 투입과 전환에 초점을 두고 분석을 진행하면서, 산출과 결과에 대한 해석은 적극적으로 하지 않았다. 물론, 분석프레임에서 산출과 결과에 대한 지표분류와 분류기준을 제시하고, 필리핀과 베트남에 대한 심층분석에서는 산출과 결과 지표를 포함한 단계별 순위를 보고하였다. 분류된 산출과 결과에 대한 분석결과를 바탕으로 향후에는 보다 엄밀한 분석과 해석을 진행하고자 한다.

셋째, 인과관계의 형성이다. 상술한 산출과 결과에 대한 해석과 관련하여 투입, 전환, 산출, 결과라는 인과관계의 형성과 이를 분석하고자 한다. 국가에 대한 거시지표들로 명확한 인과관계를 형성하는 것은 매우 어려우며, 모든 학자가 동의하는 분석틀은 쉽게 만들어지기 어려울 것이다. 하지만 지표들을 세분화하여 최소한의 인과관계를 형성하고 거기에서 정부의

역량이 어떤 역할을 하는가를 분석해보는 것은 연구의 함의가 클 것이다.

넷째, 다른 개발도상국가에 대한 평가의 확장이다. 이 글에서는 필리핀과 베트남에 대해서만 심층연구를 진행하였다. 향후 연구에서는 심층연구를 현지조사 및 문헌연구를 바탕으로 확장하여 모든 개발도상국가에 대한 이해와 지식을 보유하기를 기대한다.

다섯째, 동 연구의 기본 취지는 개도국 정부경쟁력 지표를 활용하여 필리핀과 베트남을 중심으로 한 수원국의 현 국가 상황 및 정부 역량을 진단 및 평가함으로써, KOICA가 앞으로 주요 사업 국가 및 분야 선정에 있어 고려할 만한 정책적 함의점을 도출하는데 있었다. 사실 동 연구의 목적과 범위만으로는 KOICA의 주요 사업 국가 및 분야 선정과정에 있어 실무차원에서 활용하는데에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 하지만 동 연구가 정부경쟁력 모델을 국제개발 분야에 접목한 최초의 시도로서, 국제개발분야에 동 모델의 내용을 소개하고 주요 국가 분석 결과를 제시함으로써 향후 동 모델의 적용 가능성 및 방향을 보여주었다는 점에서 유의미하다고 할 수 있을 것이다.

따라서 향후 동 연구에서 소개된 정부경쟁력 지표가 수원국의 정부 경쟁력을 제대로 평가하고 이를 바탕으로 실질적인 의사결정으로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 지표 자체에 대한 정교화 작업이 보다 이루어져야할 것이며, 추후 DEA분석 및 시뮬레이션 분석을 실시함으로써 동 모델을 가지고 KOICA 실무차원에서도 실제 적용하여 분석을 시도하고, 이를 통해 구체적인 실행계획 및 성과 평가 등의 작업도 가능하도록 연구를 확장해나갈 필요가 있다. 또한 이를 위해서는 각 설정한 지표에 대한 안정적인 데이터 확보가 필수적이라는 점에서, 전세계에 설치되어있는 KOICA 해외사무소와의 긴밀한 협력을 바탕으로 개도국 정부경쟁력 모델을 바탕으로 한 주요한 데이터 확보 틀에 맞추어 지속적으로 데이터를 축적해나가야할 것이다.

부록 1

분석대상국가의 투입과 전환점수와 순위

투입	중점협력국 (○)	투입	투입순위	전환	전환순위	합산	합산순위	기준치	기준치순위
Singapore		0.6095	2	0.7802	1	1.3896	1	0.7119	1
Korea, Rep.		0.6471	1	0.6427	4	1.2898	2	0.6445	2
Lithuania		0.5833	4	0.6631	3	1.2464	3	0.6312	3
Costa Rica		0.5672	6	0.6359	5	1.2031	4	0.6084	4
Malaysia(말기)		0.5905	3	0.5565	14	1.1470	5	0.5701	9
Mauritius		0.5373	14	0.6093	8	1.1466	6	0.5805	6
Uruguay		0.5244	17	0.6214	6	1.1458	7	0.5826	5
Georgia		0.5091	23	0.6155	7	1.1246	8	0.5729	8
Latvia		0.5542	9	0.5643	11	1.1185	9	0.5603	11
Botswana		0.5197	19	0.5965	9	1.1162	10	0.5658	10
Brazil		0.5445	11	0.5643	12	1.1088	11	0.5564	12
Qatar		0.4156	62	0.6899	2	1.1056	12	0.5802	7
Bulgaria		0.5569	7	0.5447	15	1.1016	13	0.5496	14
Rwanda	○	0.5345	15	0.5605	13	1.0950	14	0.5501	13
Croatia		0.4994	29	0.5757	10	1.0751	15	0.5452	15
Moldova		0.5790	5	0.4781	32	1.0570	16	0.5184	16

Tunisia		0.5476	10	0.4779	33	1,0254	17	0.5058	19
Colombia	o	0.5180	20	0.5060	25	1,0240	18	0.5096	17
Thailand		0.5562	8	0.4623	45	1,0186	19	0.4999	22
Ghana	o	0.4999	28	0.5129	22	1,0128	20	0.5090	18
Panama		0.5254	16	0.4761	34	1,0015	21	0.4958	24
China		0.4943	32	0.5062	24	1,0005	22	0.5015	21
Armenia		0.4718	40	0.5268	16	0.9986	23	0.5048	20
Serbia		0.5394	12	0.4535	49	0.9929	24	0.4879	29
Romania		0.5200	18	0.4699	39	0.9899	25	0.4899	26
South Africa		0.5160	21	0.4738	37	0.9898	26	0.4907	25
Jamaica		0.5137	22	0.4740	36	0.9877	27	0.4899	27
Kenya		0.4523	48	0.5250	17	0.9772	28	0.4959	23
Ecuador		0.4842	35	0.4853	27	0.9695	29	0.4849	30
Morocco		0.4949	31	0.4736	38	0.9684	30	0.4821	31
India		0.4567	45	0.5114	23	0.9682	31	0.4896	28
Vietnam	o	0.4989	30	0.4593	48	0.9581	32	0.4711	37
Sri Lanka	o	0.4664	42	0.4865	26	0.9529	33	0.4805	32
Dominican Republic		0.5050	24	0.4470	53	0.9519	34	0.4702	38
El Salvador		0.4698	41	0.4787	30	0.9485	35	0.4751	33
Bahrain		0.4632	43	0.4817	28	0.9449	36	0.4743	34
Bosnia and Herzegovina		0.5026	27	0.4277	60	0.9303	37	0.4577	44

Mongolia	○	0.4799	37	0.4499	51	0.9298	38	0.4589	42
Belarus		0.5386	13	0.3885	68	0.9271	39	0.4485	53
Russian Federation		0.5049	25	0.4206	61	0.9255	40	0.4543	47
Philippines	○	0.4464	50	0.4791	29	0.9255	41	0.4693	40
Senegal	○	0.4087	64	0.5164	21	0.9251	42	0.4733	35
Zambia		0.4033	68	0.5177	19	0.9210	43	0.4719	36
Kyrgyz Republic		0.4867	33	0.4325	57	0.9192	44	0.4542	48
Peru	○	0.4861	34	0.4297	59	0.9158	45	0.4466	54
Azerbaijan	○	0.4463	51	0.4691	40	0.9154	46	0.4623	41
Oman		0.3969	69	0.5182	18	0.9151	47	0.4697	39
Albania		0.4469	49	0.4651	42	0.9119	48	0.4578	43
Kazakhstan		0.4461	53	0.4649	43	0.9110	49	0.4574	46
Argentina		0.4780	38	0.4305	58	0.9085	50	0.4495	52
Malawi		0.4318	57	0.4746	35	0.9064	51	0.4575	45
Jordan		0.4551	46	0.4489	52	0.9040	52	0.4514	50
Indonesia	○	0.4332	55	0.4616	46	0.8948	53	0.4531	49
Tanzania	○	0.4298	59	0.4639	44	0.8937	54	0.4503	51
Ukraine		0.5041	26	0.3791	72	0.8832	55	0.4291	63
Liberia		0.4067	66	0.4683	41	0.8750	56	0.4437	55
Nicaragua		0.4548	47	0.4154	62	0.8702	57	0.4312	62
Bolivia	○	0.4318	56	0.4339	56	0.8657	58	0.4333	60

Benin		0.3872	73	0.4784	31	0.8656	59	0.4419	56
Uganda	○	0.4267	61	0.4386	55	0.8654	60	0.4350	59
Honduras		0.4809	36	0.3712	75	0.8521	61	0.4151	65
Mozambique	○	0.3913	70	0.4600	47	0.8513	62	0.4394	58
Burkina Faso		0.3250	84	0.5172	20	0.8421	63	0.4403	57
Guatemala		0.4586	44	0.3821	71	0.8407	64	0.4127	66
Ethiopia	○	0.3849	75	0.4533	50	0.8381	65	0.4327	61
Nepal	○	0.4309	58	0.3923	67	0.8232	66	0.4039	67
Timor-Leste		0.3743	77	0.4458	54	0.8201	67	0.4244	64
Kuwait		0.4286	60	0.3745	74	0.8031	68	0.3961	70
Cambodia	○	0.4061	67	0.3952	66	0.8014	69	0.3985	68
Venezuela, RB		0.4739	39	0.3252	83	0.7991	70	0.3847	74
Paraguay	○	0.4461	52	0.3527	80	0.7987	71	0.3807	75
Uzbekistan	○	0.4078	65	0.3789	73	0.7868	72	0.3876	71
Lao PDR	○	0.3653	78	0.4127	63	0.7780	73	0.3985	69
Lebanon		0.4407	54	0.3340	82	0.7746	74	0.3767	77
Bangladesh	○	0.3897	71	0.3826	70	0.7724	75	0.3848	73
Egypt, Arab Rep.		0.4122	63	0.3529	79	0.7651	76	0.3766	78
Algeria		0.3556	80	0.4060	64	0.7616	77	0.3858	72
Nigeria		0.3857	74	0.3621	76	0.7477	78	0.3691	79
Sierra Leone		0.3437	81	0.4030	65	0.7467	79	0.3793	76

Mali		0.3894	72	0.3388	81	0.7282	80	0.3591	82
Cameroon		0.3585	79	0.3606	78	0.7191	81	0.3600	81
Guinea		0.3249	85	0.3875	69	0.7124	82	0.3625	80
Mauritania		0.3436	82	0.3612	77	0.7048	83	0.3541	83
Pakistan	o	0.3787	76	0.3225	84	0.7012	84	0.3394	84
Angola		0.3117	87	0.3090	85	0.6208	85	0.3101	85
Zimbabwe		0.3374	83	0.2649	87	0.6024	86	0.2939	86
Madagascar		0.2915	88	0.2896	86	0.5811	87	0.2904	87
Sudan		0.3136	86	0.2458	89	0.5594	88	0.2729	88
Congo, Dem. Rep.		0.2898	89	0.2495	88	0.5393	89	0.2616	89

*24개 중점협력국 중에서 미인미는 자료부족으로 분석에서 제외하였음

출처: 저자 작성

부록 2

SDGs 분석 대상 70개 지표 전체 데이터 이용가능성 및 데이터베이스 총괄표

지표 국문 번역 ⁽⁹⁰⁾	C.C (%)	C.C score	D.F (yrs)	D.F score	데이터 담당기관	Database or proxy URL
1.1.1 성별, 연령별, 고용상태 및 도시/농촌등 지역별로 세분화된 세계빈곤선 이하의 삶을 사는 인구비율	63%	good	5.56	poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY
1.2.1 성별 및 연령별로 세분화된 국별 빈곤선 이하의 삶을 사는 인구 비율	66%	good	4.7	poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC
1.3.1 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/신생아, 산재피해자, 빈곤계층과 취약계층별로 세분화되는, 사회보호안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율	59%	good	2.1	very poor	World Bank, ASPIRE	http://datatopics.worldbank.org/aspire/indicator_glance
2.1.1 영양 부족 현황	60%	good	15.96	very good	FAO	http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.Vx-1lfrKUK
2.2.1 5세이하 유아의 발달저해현황 (연령별 신장: WHO 아동성장 기준 중간값으로부터 표준편차 -2미만)	73.1%	good	3,199	very poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.STNT.ZS
2.2.2 5세 이하 유아의 종류별(소모성,과체중) 현황 (신장별체중: WHO 아동 성장 기준 중간값으로부터 표준편차 -2미만 또는 +2초과)	72.5%	good	3.2	very poor	World Bank	Wasting: http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.WAST.ZS Overweight: http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.OWGH.ZS
2.a.1 농업 지향 자수 (정부지출 중 농업 비중)	61%	good	8.56	good	FAO	http://faostat3.fao.org/download//IG/E
2.a.2 농업세터에 지원된 전체 공적자금 (ODA 및 기타공적자금)	76%	very good	14.41	very good	FAO	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1

3.1.2전문인력에의한 출산비용	91%	very good	5.1	poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BRTC.ZS
3.2.1 15세 이하 아동사망률	99%	very good	15.932	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT
3.2.2 신생아 사망률	99%	very good	15.927	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.NMRT
3.3.1 성별, 연령별, 주요 인구군별 감염되지 않은 인구 1,000명당 HIV 신규 발생률	84%	very good	4	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/view.main.22500A
3.3.2 인구 1,000명당 결핵 발생률	99%	very good	14.88	very good	WHO	http://apps.who.int/gho/data/view.main.57040ALL
3.3.3 인구 1,000명당 말라리아 발생률	54%	good	4	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/view.main.14111?lang=en
3.3.5 소외열대질환 치료가 필요한 인구수	99.5%	very good	0.9	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDG33v?lang=en
3.5.2 15세 이상 인구 1인당 연간 알콜섭취량 (국별로 정의된 기준)	97%	very good	1	very poor	DESA PD	http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1076?lang=en
3.6.1 교통사고로 인한 사망자 수	92%	very good	1	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/node.main.A997?lang=en
3.7.2 각 연령층별 1,000명 여성당 청소년 출산율 (10-14세,15-19세)	95%	very good	15	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SP.ADO.TFRT
3.9.1 가구 및 주변의 공기오염에 기인한 사망률	89.1%	very good	1	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/node.main.1?lang=en
3.a.1 15세 이상 인구 중 흡연자의 연령 표준화 현황	66%	good	5	poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/node.main.65?lang=en

3.b.2 의학 연구 및 기초 보건분야에 대한 ODA총액(total net ODA)	76%	good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
3.c.1 보건 인력 비율과 배치	97%	very good	5.14	poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/node.main.A1444?lang=en
4.2.2 (공식 초등교육시작 1년 전에) 체계화된 학습 참여 비율(성별)	97%	very good	10.74	good	UNESCO-UIS	http://data.uis.unesco.org/
4.b.1 학습분야 및 형태에 따른 장학금 ODA 규모	76%	good	14.41	very good	OECD	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
4.c.1 국별 기준에 부합하는 최소 수준의 체계적인 자격전 및 재 교육을 받은 (a)유치원, (b)초등학교, ©중등학교, (d)고등학교 교사의 비율	16%	very poor	2.1	very poor	UNESCO-UIS	http://data.uis.unesco.org/
5.3.1 20~24세 여성중 15세 이전/ 18세 이전에 결혼 또는 동거를 했던 여성의 비중	63%	good	1	very poor	UNESCO-UIS	http://data.unicef.org/child-protection/child-marriage.html
5.3.2 15~49세 소녀 및 여성 중 여성성기 절제를 받는 인구의 연령별 비중	15%	very poor	1	very poor	UNICEF	http://data.unicef.org/child-protection/fgmc.html
5.5.2 여성경쟁진비중	33%	poor	8.92	good	ILO	https://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject/subject-details/indicator-details-by-subject?subject=EMP&indicator=EMP_XFMG_NOC_RT&datasetCode=Y1&collectionCode=Y18_afriLoop=723826570931069#40%3FIndicator%3DEMP_XFMG_NOC_RT%26subject%3DEMP%26_afriLoop%3D723826570931069%26datasetCode%3DY1%26collectionCode%3DY1%26_adf.ctrl-state%3D4r8Iai6_301

6.1.1 안전하게 관리되는 식수 서비스를 이용하는 인구비율	98%	very good	15.68	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SAFE.ZS
6.2.1 비누와 물이 있는 손씻기시설 등을 포함한 안전하게 관리되는 위생시설을 이용하는 인구 비율	97%	very good	15.36	very good	JMP	http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.AC.SN
6.4.2 물스트레스 수준: 기용한 담수 자원 비율로서의 담수 채취	89%	very good	1.76	very poor	AQUASTAT	http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=en
6.a.1 정부지출계획에 포함되어 있는 물과 위생시설 관련 ODA 총액	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
7.1.1 전기접근성을 가진 인구 비율	99%	very good	3	very poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.AC.CS.ZS
7.1.2 청정연료와 기술들을 주로 사용하는 인구 비율	99%	very good	1	very poor	WHO	http://apps.who.int/gho/data/view.main.EQSOLIDFUELSTOTv
7.2.1 전체 최종에너지 소비에서 재생에너지 비중	92%	very good	12.54	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/EG.FEC.RNEW.ZS
7.3.1 일차 에너지와 GDP 차원에서 측정된 에너지 집중도	94%	very good	12.94	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/EG.EGY.PRIM.PP.KD
8.1.1 실질 GDP p.c. 성장률	95%	very good	14.83	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD
8.2.1 취업인구 1인당 실질 GDP 성장률	88%	very good	16	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SL.GDP.PCAP.EM.KD
8.5.2 성별, 연령별, 장애여부별 실업률	92%	very good	13	very good	ILO	https://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_subject/details/indicator-details-by-subject?subject=UNE&indicator=UNE_2EAP_SEX_AGE_RT&datasetCode=Y1&collectionCode=ILOEST

[illegible]

8.10.1 성인 100,000명당 상업은행 지점과 ATM수	93%	very good	9.82	good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/FB.ATM.TOTL.P5
8.10.2 15세 이상 성인 중 은행, 기타금융기관, 또는 모바일 금융 서비스 제공자의 계좌를 보유하고 있는 인구 비율	78%	very good	1.85	very poor	World Bank	Mobile-money-service-provider: http://data.worldbank.org/data-reports.aspx?source=1228 Accountatfinancialinstitution: http://data.worldbank.org/indicator/WP_time_01.1
8.a.1 무역을 위한 원조(ATF) 약정 및 배분	76%	good	14.41	very good	OECD-DAC	http://www.oecd.org/dac/ati/aid-for-tradestatisticalqueries.htm
9.1.2 교통수단별 승객 및 운송량	87%	very good	13.14	very good	World Bank	Airfreight: http://data.worldbank.org/indicator/IS.AIR.GOOD.MT.K1 Airpassengers: http://data.worldbank.org/indicator/IS.AIR.PSGR Railgoods transported: http://data.worldbank.org/indicator/IS.RRS.GOOD.MT.K6 Railpassengers: http://data.worldbank.org/indicator/IS.RRS.PASG.KM
9.2.1 GDP와 GDPp.c.에서의 제조부가가치(MVA) 비율	91%	very good	13.87	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS
9.2.2 전체 고용에서 제조업 고용 비중	83%	very good	9.14	good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SL.IND.EMPL.ZS
9.5.1 GDP 중 R&D 지출	60%	good	9.58	good	UNESCO-UIS	http://data.uis.unesco.org/

9.5.2 거주자 백만 명당 (전일제) 연구 인력	60%	good	7.7	poor	UNESCO-UIS	http://data.uis.unesco.org/
9.a.1 인프라에 활용된 전체 국제공적지원 (ODA 및 기타 공공자금)	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
10.1.1 전체 인구 또는 하위 40%의 가구 지출 또는 1인당 소득의 증대율	49%	poor	1	very poor	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/SLSPR.PC40.ZG
11.1.1 빈민가, 무허가 또는 적절하지 않은 주거지에 서 거주하는 도시 인구 비율	42%	poor	2.85	very poor	UN Habitat	http://urbandata.unhabitat.org/wp-content/themes/urbanthema/urbandata/download.php?type=indicators&code=urban_population_living_in_slum&format=csv
11.6.2 도시 내 (인구 가중치 적용) PM2.5 및 PM 10 등으로 표기되는 연중 미세먼지 평균 수준	47%	poor	1	very poor	WHO	http://www.who.int/entity/phe/health_topics/outdoorair/databases/OAP_database.xls?ua=1
15.1.1 총 육지 면적 중 산림 면적의 비율	98%	very good	15.99	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS
16.1.1 성별, 연령별 고의적 살인 피해자 수(인구 100,000명당)	99%	very good	8.91	good	UNODC	https://data.unodc.org/
16.2.1 지난 1개월 동안 보육자로부터 신체적 처벌이나 정신적 공격을 경험한 바 있는 1-17세 어린이의 비율	31%	poor	1	very poor	UNICEF	http://data.unicef.org/child-protection/violence.html
16.3.2 전체 수감인구 중 판결 없이 구금되어 있는 사람의 비율	59%	good	7.65	poor	UNODC	https://data.unodc.org/

16.5.2 지난 12개월 동안 적어도 1회 이상 공무원에 접촉한 적이 있으면서 뇌물을 주었거나 뇌물을 줄 것을 요구받은 민간기업의 비율	70%	good	1.61	very poor	World Bank Enterprise Surveys	http://www.enterprisesurveys.org/Custom-Query
16.6.1 섹터별 (또는 예산코드별) 승인된 예산 중 1차 정부지출의 비율	50%	poor	1.72	very poor	World Bank, PEFA	http://www.pefa.org/en/assessment_search
16.9. 15세 이하 아동 중 출생신고된 비율	83.9%	very good	1	very poor	UNICEF	http://data.unicef.org/child-protection/birth-registration.html
17.1.1 재원별 GDP 대비 총 정부수익	96.4%	very good	15.78	very good	IMF-WEO	https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx
17.2.1 최빈국 및 전체 개발도상국에 지원되는 ODA/GNI	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
17.3.1 총 국내예산 중 FDI와 ODA, 남남협력의 비율	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/qwids/
17.3.2 전체 GDP 중 해외송금 비율 (미화기준)	89%	very good	13.77	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS
17.4.1 재화와 서비스의 수출 중 부채서비스의 비율	59%	good	13.8	very good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/DT.TDS.DECT.EX.ZS
17.6.2 속도별 100명당 인터넷 광대역 사용자	98%	very good	11.76	good	World Bank	http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.BBND.P2
17.8.1 인터넷 사용 인구 비율	100%	very good	14.49	very good	UN Data	http://data.un.org/Data.aspx?q=internet&d=ITU&i=indfCode%3a99H

17.9.1 개발도상국에 약정된 재정 및 기술지원의 달 리화 가치 (북-남, 남-남, 삼각협력에 통한 지원 포 함)	76%	very good	14.41	very good	OECD-DAC	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1
17.11.1 전세계 수출 중 개발도상국과 최빈국의 점유 비율	91%	very good	12.77	very good	WITS	http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/country/ALL/startyear/2010/endyear/2014/indicator/NE-EXP-GNFS-CD

출처: 김수진 (2016)

50) '김지현(2016, 발간예정)'보고서에서는 SDGs 전체 230개 지표에 대한 국문 번역을 제공하고 있으며, 동 연구에서의 '지표 국문 번역' 내용은 김지현(2016) 보고서에서 차용하였음을 밝힌다.

부록 3

‘정부경쟁력 지표의 ODA전략 적용방안’ 연구 현지조사(베트남, 필리핀) 결과

○ 조사자 (총 4인)

조사자	소속
김수진	KOICA 연구개발팀 직원 (공동연구원)
정지수	서울대학교 행정대학원 정부경쟁력연구센터, 공동연구원
안용진	서울대학교 행정대학원 정부경쟁력연구센터, 연구보조원
권형근	서울대학교 행정대학원 정부경쟁력연구센터, 연구보조원

○ 조사 기관

조사자	인터뷰 기관
베트남	호치민 아카데미 (Hochimin Academy)
	베트남 기획투자부 대외경제관계국 (Ministry of Planning and Investment, Foreign Economic Relations Department (FERD/MPI))
	베트남 공산당 경제위원회 (Vietnam Central Economic Committee)
	코이카(KOICA) 베트남 현지사무소
	하노이전문대학 (Hanoi Industrial Vocational College)
필리핀	코이카(KOICA) 필리핀 현지사무소
	필리핀 보건부 국제보건협력국 (BIHC/ DOH, Bureau of International Health Cooperation, Department of Health)
	필리핀 개발아카데미 (Development Academy of the Philippines, DAP)
	국가경제개발당국(Asia Pacific Division and Public Investment Staff/ National Economic and Development Authority, NEDA)

○ 조사 방식

: 베트남 5개 기관, 필리핀 4개 기관, 총 9개 기관을 대상으로 면담을 진행하였으며, 각 기관별 면담은 우선 정부 경쟁력의 개념 및 SDGs가 반영된 정부경쟁력 지표 구성 및 베트남, 필리핀 대상으로 산출한 정부경쟁력 지수 및 결과를 간단히 소개함. 구체적으로, 베트남, 필리핀의 종합순위 뿐만 아니라 분석 단계별 순위, 정책분야별 순위, 정부내부(전환) 분야별 순위 및 분석 내용을 소개하고, 그에 대한 의견을 묻는 방식으로 면담을 진행함.

○ 면담 상세내용

1. 베트남

1) 호치민 아카데미 (Hochimin Academy)

면담자	소속 및 직급
Dao Nguyet H***	프로젝트운영부 부장/ Head of Project management division
Hoang Van N****	국제개발협력국 국장/ Director General of International Cooperation Department
Luong Thu H***	국제개발협력국 부국장/ Deputy Director General of International Cooperation Department

■ 정부경쟁력모델에 대한 피드백 및 의견

○ 정부경쟁력모델의 대부분의 구성지표가 서양식 기준으로 구성되어 있으며, 특히 거버넌스 지표의 구성요소들의 개념적 타당성은 좀더 보완되어야할 필요가 있음. 정부경쟁력 모델의 베트남 분석 결과를 보면, 베트남의 전반적인 국가순위(35위)에는 만족하지만, 거버넌스 분야가 취약하다는 점에 대해서는 베트남의 현지사정과 변화추이를 좀 더 반영해야할 필요가 있음.

○ 베트남의 거버넌스 개선을 위해서는 몇 가지 해결해야할 과제가 있으며, 그 중 대표적인 것이 임금제도임. 베트남의 공무원 임금은 매우 낮은 실정임. 이러한 낮은 임금구조로 인해 공무원들의 민간 이동 경향이 나타나고 있으며, 낮은 임금구조는 부패 양산의 대표적인 요인으로 작용함에 따라 궁극적으로 공무원들의 태도(attitude)에도 영향을 미침.

- 또한 베트남 정부는 중앙에서 가장 낮은 행정급인 코뮌(commune)으로 갈수록 업무량과 재정수급 사정이 차이를 보임. 중앙의 경우 충분한 예산과 권한을 가졌으나 방만한 업무태도를 보이는 반면, 코뮌의 경우 공무원의 수도 많고 업무량도 많은 반면 충분한 예산을 확보하지 못하고 있음.
- 베트남 공무원들은 정책 수립 및 제정 과정에 의견을 개진하는 등 참여하고 있다는 점에서 베트남 정부경쟁력 강화를 위해서는 공무원 스스로의 정책자문능력 강화가 필수적이며 필요한 상황임.

■ ODA 사업에 대한 의견

- 현재 베트남에서는 경제, 사회 등 다양한 정책분야에 존재하지만 사실상 공무원들의 역량이 뒷받침 되지 않음에 따라 효과성을 떨어지는 실정임. 따라서 베트남은 공무원의 역량강화 사업에 대한 ODA 지원이 보다 필요함. 이러한 측면에서 보면 베트남 공무원 및 관료를 대상으로 활발하게 실시하고 있는 KOICA의 정책자문프로그램에 대해 긍정적으로 평가하고 있음.
- 또한 현재 베트남은 전자정부시스템을 도입하기 위해 정부차원에서 추진 중이라는 점에서 정부3.0을 추진하고 있는 한국의 사례를 바탕으로 베트남의 전자정부시스템 개발 및 역량강화에 대한 ODA 지원이 보다 지속적이고 체계적으로 이루어질 필요가 있음.
- 아울러 공무원 인적역량강화 분야 중에서도 사업투자 심사를 담당하는 공무원들의 사업 운영 전반에 대한 역량을 특히 강화할 필요가 있음. 사업의 설계 과정에서부터 참가자 연수 및 교육, 운영, 모니터링, 사후관리 전반에 대한 역량이 현저히 떨어지는 편이므로, 이에 대한 역량강화사업이 보다 심도있게 이루어져야함.

2) 베트남 기획투자부 대외경제관계국

(Ministry of Planning and Investment, Foreign Economic Relations Department
(FERD/MPI))

면담자	소속 및 직급
Pham Hung V***	대외경제관계국 아시아, 아메리카 경제통합부 부장/ Head of Division, Asia, America and Economic Integration Division, Foreign Economic Relations Department
Nguyen Viet H*	대외경제관계국 아시아, 아메리카 경제통합부 직원/ Asia, America and Economic Integration Division, Foreign Economic Relations Department

■ 정부경쟁력모델에 대한 피드백 및 의견

- 동 연구의 필요성은 베트남 정부 내에서도 존재한다는 점에서 시의적절한 연구라 할 수 있음. 동 모델 내의 투입부문(input)을 성장 잠재력, 전환(throughout)을 정책의 실시 과정으로 해석한다면, 베트남에 대한 투입 및 전환 부문 결과 순위에 동의함. 현재 베트남 내 ‘베트남 상공회의소’에서도 이와 유사한 연구가 진행되고 있으며, 각 지방 단위에서도 경쟁력 평가보고서를 발간하는 등 자체적으로 정부 경쟁력에 대한 평가를 실시하고 있음.
- 정부경쟁력모델 외에도 베트남 상공회의소에서 진행하는 연구와 각 지방마다의 경쟁력 평가 보고서 등 베트남 내에서 자체적으로 경쟁력에 대한 평가를 실시하고 있음. 각 지방별 경쟁력 평가 방식은 △중앙부처가 설정한 목표 및 지표들을 각 지방부처에 분배하여 평가에 활용, △국제기구의 지원을 통한 지표 설정 및 평가 실시, △각 지방부처에서 스스로 지표를 설정 및 평가 실시 방식 등으로 이루어짐.

■ ODA 사업에 대한 의견

- 현재 KOICA의 공무원 역량강화 사업은 지식이전 방식으로 주로 진행되었으나, 앞으로는 보다 장기적인 관점에서 지속가능한 방식으로 사업이 이루어질 필요가 있음. 가령, 97년도 캐나다의 代베트남 은행계 역량강화사업 사례는 베트남의 은행 및 재정분야 개선에 대한 대표적인 성공 사례로 평가되고 있음. 동 사업은 phase1, 2로 나뉘어 순차

적으로 진행됨에 따라 지속적으로 사업이 추진되었으며, 캐나다 재무부 장관 역시 높은 관심을 가지고 직접 사업에 참여하였음. 이로 인해 동 사업은 오늘날 베트남의 은행 및 재정분야 수립에 큰 영향을 미쳤음.

- 현재 베트남은 한국의 전자정부 시스템 개발 경험을 전달 받을 수 있도록 사업을 구상할 필요가 있음. 이는 KOICA에서도 강점을 갖고 있는 분야라는 점에서 KOICA와의 협력 강화 분야로 생각해볼 필요가 있음. 본 기관에서도 ODA사업을 관리하는 일을 담당하고 있지만, 관리적 측면에서 웹 기반 업무 환경 조성에 높은 관심을 가지고 있기 때문에 전자정부 관리방식 도입을 추진하고자 하는 수요가 있음.

3) 베트남 공산당 경제위원회

(Vietnam Central Economic Committee)

면담자	소속 및 직급
Pham Ngoc T****	경제총무국장/ Head of General Economics Department

* Pham Ngoc T****외 2명 (농업담당국장, 산업에너지담당국장)

■ 정부경쟁력모델에 대한 피드백 및 의견

- 동 정부경쟁력 모형 내 정책분야를 보면, 베트남의 경우 지정학적(geographic) 요소가 매우 중요한 변수로 작용함에도 불구하고, 이에 대한 고려가 결여되어 있음. 정부경쟁력 모형의 베트남 사례 결과를 보면, 교육부문이 강점이고, 농업식품 부문이 약점이라고 도출되었으나, 사실상 그렇지 않음. 실제로 베트남에서 정책적으로 농업식품 분야에 가장 큰 우선순위를 두고 노력을 기울이고 있으며, 운영과정에 대해서도 내부적으로 높은 평가를 받고 있기 때문임. 이에 반해, 교육부문의 경우, 특히 대학교육에서 교육의 질이 상당히 떨어진다는 내외부 평가를 받고 있음. 아울러 위 두 가지 분야 뿐만 아니라 나머지 분야들 역시도 거버넌스가 사실상 뒷받침되어야 가능하다는 점을 인식해야함.
- 또한 동 모델 내 7개 정책 분야에 대해서는 각 국가의 특성에 맞추어 정책분야별 가중치를 달리해야할 필요가 있음. 가령 베트남의 경우 경제부문과 농업식품부문을 동등한

가중치로 분류 및 고려하는 것은 적절치 않다고 판단됨.

■ ODA 사업에 대한 의견

- ODA를 받는 과정에서 가장 어려운 부분 중 하나는 베트남 정부의 수요에 알맞은 사업을 신청하는 부분임. ODA 사업의 효과성을 평가하는 여러 가지 요소 중 공직자/공무원들의 전문성 및 책임성은 아주 작은 요소임. 즉, 사업의 진행과정보다는 애초에 사업선정 자체가 ODA사업의 효과성에 있어서 중요한 요소로 작용함.
- 베트남에 부패의 요소들이 있다는 점은 인정하지만 방글라데시나 아프리카의 국가들과 비교했을 시 베트남은 양호한 편이라고 언급함. 이로 보아, 부패의 문제를 대수롭지 않게 여기고 있거나, 감추려는 듯한 인상을 보임.
- 베트남 내 ODA 사업 진행과 관련해 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 전달이 효과적으로 이루어지지 못한다는 점임. 가령, 지방 차원의 '현' 단위에서 사업 추진을 위해서는 중앙으로부터 현까지 7개의 행정장벽을 통과해야함에 따라 각 단계를 통과할 때마다 발생하는 거래비용으로 인해 예산 부족문제 또는 시간적 한계에 부딪치는 상황이 빈번함. 이는 ODA 공여기관과의 문제가 아닌 베트남 내부의 구조적 문제임. 또한 하나의 사업 시행을 위해 승인절차를 거쳐야할 담당기관 수가 너무 많음에 따라 예산 집행이 더뎠을 수밖에 없는 구조적 한계가 있음.
- 이로 인해 행정 절차 간소화를 위한 공공행정 부문에서의 개혁이 진행되고 있는 상황임. 이를 위해 원조와 관련한 법안들을 마련 중에 있으며, 그 중 하나는 지난 2016년 5월에 발효되었음. 또한 반부패법은 2017년 1월 1일부로 발효 예정이며, 공직자들의 청렴도 강화 및 교육 훈련 실시 관련 규정 역시 신규로 수립될 예정임.

4) 하노이전문대학 (Hanoi Industrial Vocational College)

면담자	소속 및 직급
Pham Duc V***	하노이전문대학 총장/ Director of Hanoi Industrial Vocational College

* Pham Duc V*** 외 2명 (부총장, 국제협력담당자)

■ 베트남 직업전문교육훈련 현황

- 베트남 직업훈련분야는 그간 정부의 지원 비중이 크지 않았고 주로 ODA 사업을 통해 지원이 이루어졌으나, 오늘날 4년제 대학 졸업생들의 취업률 저하와 함께 직업전문학교의 취업률 상승으로 인하여 직업전문학교에 대한 선호도가 높아짐에 따라 정부의 관심과 지원 정도도 지속적으로 높아지고 있는 상황임. 정부는 2017년부터 전국 45개 우수학교의 명단을 바탕으로 해당학교 입학생 전원 학비 지원 예정임.
- 현재 베트남 내에는 기술관련 직업훈련에 대한 관심이 지속적으로 높아지고 있음에 따라, 총 1,600여 개의 직업훈련센터와 직업훈련학교가 운영되고 있음. 또한 3년제 직업훈련학교는 약 200여 개로, 그 중에서 하노이전문대학이 최우수 학교군에 속함. 하노이 전문대학에 대한 KOICA를 비롯한 공여기관의 직업훈련 사업은 다양하게 이루어져 왔으며, 원조 사업 운영 과정은 매우 투명하게 진행되고 있음.

5) KOICA 베트남 사무소

면담자	소속 및 직급
김**	KOICA 베트남 사무소 부소장
전**	KOICA 베트남 사무소 전문관

■ 베트남 정부 경쟁력 관련

- 동 연구진이 방문한 기관들(호치민 아카데미, 기획투자부, 베트남 공산당 위원회 등)은 전적으로 공산당의 지휘 하에 운영되는 기관들이라는 점에서 베트남 정부 운영 및 현황에 대해 얻은 정보의 신뢰성은 별도로 고려할 필요가 있음. 베트남은 겉으로 보기에 경제성장률이 좋고 개혁에 대한 의지가 강한 것처럼 보이나, 공산주의가 지닌 근본적인 문제를 해결하지 않고서는 앞으로의 성장에 한계가 있을 수밖에 없음.
- 베트남 공무원 제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있음. △ 정보의 폐쇄성, △ 행정고시, 사법고시 등 국시제도가 아닌 혈족중심의 공무원 채용 전형, △ 동일한 기능을 담당하는 정부기관이 정부부처 및 공산당 내 공존하는 구조(예, 기획투자부, 공산당 경제위

원회 등)로 인한 상호간의 권력 경쟁 구도, △ 공산당원 출신 중심의 고위급공무원 승진 구조, △ 국가를 위한 희생보다는 개인의 실적을 중시 여기는 문화 형태, △ 지방정부 및 부처(중앙-지방, 부-국 등)간의 평등 구조로 인해 권력의 주체성을 인정하기 때문에 중앙으로부터 지방에 대한 상명하달식 통제 불가능, △ 정부부처별 통계 시스템을 보유하고 있음에 따라 국가 전체차원의 사업 진행 및 통계 관리상에 애로사항이 존재함.

■ 베트남 정치 및 경제 체제

- 베트남의 경우 다음과 같은 특징들로 인하여 중국과는 다른 형태의 공산주의 체제를 보유하고 있다고 할 수 있으며, 이로 인해 베트남의 지속적인 성장에 걸림돌이 되고 있음. 가령 중국의 경우, facebook, google 등 온라인에 대한 강력한 통제를 하는 반면, 베트남은 이러한 외부 SNS는 수용 및 허용하되 중앙미디어에 대해서만 강력히 통제함에 따라 중앙으로부터의 통제력이 한계를 보일 수밖에 없음. 또한 代베트남 외국인투자가 증대하고 있으나 투자유치를 위한 시장 환경조성이 제대로 구축되지 않음.
- 하지만 베트남은 높은 교육수준 및 교육열, 낮은 문맹률을 가짐에 따라 MDGs 목표 대부분을 달성하는 성과를 내는 반면 과거 대비 높은 경제성장률을 보임. 이로 인해 중산층의 비중 역시 높아지고 있는 실정이나, 상기와 같은 주요 문제로 인해 지속적인 높은 경제성장률 유지가 가능할지는 불투명하다며, 추후 민주화가 활발히 진행되고 있는 미얀마와 같은 국가에 대해서도 뒤처질 수 있는 가능성 또한 배제할 수 없음.

■ ODA에 대한 의견

- 현재 베트남 공무원 대상 교육연수 ODA 사업이 활발히 진행 중이나, 동 연수사업의 경우 다음과 같은 해결과제가 존재함. △ 연수대상 공무원 선발과정에서부터 실 수요에 기반해 실제 연수가 필요한 인력을 선정하는 것이 아닌, 각 기관마다 실무진 선에서 임의로 선정하여 참여하는 경우가 많음, △ 공무원 개별 인적 역량강화보다는 선진 시스템 도입을 보다 중요시하는 문화가 존재함. 가령, 현재 베트남의 전자시스템 도입 수준 고려시 한국의 전자정부 시스템을 그대로 도입하는 것은 무리가 있음에도 불구하고 현지 공무원들은 선 시스템도입, 후 인적 역량 강화라는 인식이 존재함.

- 베트남 정부의 ODA 요청 및 운영 과정에서 뇌물요구와 같은 부패 양상이 빈번하게 나타나고 있으며, 이는 베트남의 원조투명성 약화의 요인으로 작용하고 있음.

6) 베트남 관찰 및 향후 대응

■ 정부경쟁력모델 지표와의 연계성 및 베트남의 한계

- 개도국을 평가하는 7개 부문의 랭킹이 대체적으로 타당함을 확인함. 다만, 공무원의 역량 및 태도를 보는 전환 부문에서는 각 분야마다 보다 심층 연구가 필요할 것으로 보임.
- 일부 지표들에서 인터뷰 대상자들과 불일치가 존재. 이는 대부분 현재 혹은 최근 베트남 정부의 정책에 기반한 점으로 미루어, 베트남 정부가 현재 추진하는 정책과 그 실행력에 따라서 향후 랭킹이 변동될 여지가 있을 것으로 보임.
- 사회주의 기반의 자본주의 경제성장을 추구하는 구조상, 1당 체제의 폐쇄적 사회시스템을 개선하지 않고서는 성장의 한계가 존재.
- 이러한 폐쇄적 체제는 인터뷰하는 내내 방어적 자세를 보인 공무원들의 태도에서도 유추할 수 있었음.
- 정부부처와 공산당 내에 서로 같은 기능을 담당하는 기관 및 보직이 있어 정책을 실행함에 있어서 어려움을 겪을 수 있음.
- KOICA의 ODA사업 선정 시 이러한 점들을 고려대상에 포함시켜야 함.

2. 필리핀

1) KOICA 필리핀 사무소

면담자	소속 및 직급
홍**	KOICA 필리핀 사무소 부소장

■ 필리핀 정치 현황

- 필리핀은 지난 2016년 5월 대선을 계기로 파격적인 정권교체가 발생하였음. 필리핀 정치는 정치권 royal family가 실질적으로 존재하고 유지되고 있을 뿐만 아니라 개인의 인기에 기반을 두어 정치세력을 확보하는 경우가 비일비재함. 이로 인해 공정한 선거

과정을 통해 행정구역 장을 선출함에도 불구하고 한 가문에서 차지하는 경우가 많음. 이번에 대통령에 당선된 두테르테(Rodrigo Duterte) 역시 시장을 20년간 연임하였을 뿐만 아니라 현재는 그의 딸이 시장을 맡고 있음. 아울러 연예인 출신 등 대중 인기에 기반한 상원의원 및 주의원이 상당수이며, 국민들은 이들이 정치에 참여하는 것에 거부감이 없어 보임.

- 국민의 관심사가 상대적으로 빈부격차 해소에 집중되어있기 때문에 경제적 하위층에 대한 지원정책에 따라 지지도가 좌우되는 면이 있음. 이로 인해 징역형을 선고받은 전 의원들 역시도 지속적으로 자리를 유지할 수 있으며, 추후 선거에 재출마가 가능함. 아울러 의원들의 정당 교체가 빈번함에 따라 정당정치가 제대로 운영된다고 보기 어려움. 이러한 전반 정치 문화로 인해 국가전체의 정치부패에 대한 인식은 관대한 편임.
- 이러한 관점에서, 주요 정치권 인물도 아니며 중앙에서 잘나가는 정치집안이 아닌 두테르테가 당선된 것은 놀라운 일임. 두테르테의 대선 성공 요인은 획기적인 내용의 공약이라는 평가가 다수이며, 역대 대통령 중 가장 많은 표를 획득한 만큼 국민들의 정권에 대한 기대감 역시 높음.

■ 필리핀 정부 경쟁력 관련

- 필리핀 정부경쟁력 분석결과를 보면 보건과 교육 부문이 비교적 낮은 순위를 기록하였으나, 사실상 필리핀 전체 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야가 교육과 보건이라는 점을 주목해야함. 2012년 말 Sin Tax* 법안이 통과됨에 따라 필리핀 보건부 중앙예산이 큰 폭으로 증대되었으며, 전체 정부예산에서 가장 큰 부분을 차지하게 되었음.

*Sin Tax : 주류, 술, 담배 등 국민 건강과 복지 증진에 나쁜 영향을 끼치는 품목에 부과하는 세금

- 그러나 필리핀 정부 재원의 문제는, 중앙정부의 재원이 지방정부까지 원활히 전달되지 못한다는 점임. 분권화 이전에는 전국 모든 공공 병원 및 보건소가 보건부 관할이었으나, 분권화 이후 지방차원의 보건소, 시군급 소규모 병원, 주립병원 등은 각 지방정부 관할로 변경됨에 따라 예산전달의 행정처리 과정상에도 좀 더 세밀한 조정이 요구되고 있음.

- 중앙과 지방차원의 보건 관련 정책에 대한 인식 수준이 큰 차이를 보임에 따라 중앙정부 차원에서는 지방정부의 보건 관련 정책홍보 및 인식개선을 위해 노력하는 상황임. 가령, 지방차원에서는 가족계획에 대한 인식 및 제도가 제대로 확립되어 있지 않아 한 가구당 7~8명의 자녀를 이루고 있음. 이에 정부차원에서 콘돔 지원 등 다양한 노력을 하고 있으나 이에 대한 인식이 부족함에 따라 인식개선 활동의 중요성이 보다 커지고 있음.
- 하지만 제도적인 관점에서 보면 필리핀은 다른 개도국들에 비해 제도 확립 및 준수에 엄격한 편이며 법치주의를 중시하는 면이 강함. 또한 모든 문서를 필리핀 타갈어와 함께 영문으로 작성하여 외부 요청이 있을 경우 언제든지 열람할 수 있도록 하고 있음. 이러한 점은 필리핀 행정의 투명성 제고로 이어지고 있음.
- 아울러 현재 지방 의료 시설에 대한 전문 의료인 유치수준이 저조함에 따라, 의료 인력 수 확충 및 의료 질 증대를 위해 전문의료인들이 지방유치를 위한 다양한 인센티브 방안을 마련 중에 있음.
- 베트남과는 다르게 필리핀은 중앙정부의 정책이 지방정부 수준에서도 받아들여지고, 지방정부 역시 중앙정부의 정책을 수행하려 노력함. 필리핀에는 총 81개 주가 있으며, 이를 5~6개씩 묶어 총 17개의 행정구역으로 나누어짐. 각 행정구역을 담당하는 인력(국장급)은 중앙에서 파견을 나오는 형식이며 이로 인해 중앙과의 소통이 원활히 이루어지는 편임. 다만 중앙정부의 강력한 역할이 없어 운영이 잘 안 되는 부분이 많은 양상을 띠고 있으며, 그런 점에서 새 대통령에 대한 국민들의 기대가 큼.

■ ODA에 대한 의견

- 代필리핀 KOICA 원조는 CPS 전략에 맞추어 농업, 보건에 초점을 맞추고 있음. 보건 사업의 경우, 필리핀의 영아사망률이 다른 아시아 주변국 대비 높다는 점에서 모자보건 관련 사업 비중이 가장 높음. 아울러 농업분야에서는 우량벼종자 보급사업, 관개사업 및 지역개발사업을 중심으로 ODA 사업이 진행되고 있음. 특히 필리핀은 7-80년대만 해도 100%에 육박했던 쌀 자급률이 현재 80%대로 떨어졌는데, 이는 수확 후 기술(도정 등)이 떨어짐에 따른 높은 쌀 손실을 뿐만 아니라 잦은 태풍에 대한 대응력 부족과 같은

기후변화 취약성이 주요 요인임. 현재 필리핀은 소득작물을 생산하고 있으나 기술부족으로 인해 상업성이 떨어짐에 따라, 생산 관련 기술 뿐만 아니라, 판매관련 마케팅 기술 이전에 초점을 맞추고 있음.

- 필리핀의 비교적 높은 법제도 준수 의지로 인해 ODA 사업 운영과정에서도 부패 및 청탁과 관련한 문제 발생 빈도는 매우 낮은 편임. 가령 지방 병원의 병상 지원 사업 실시의 경우, 의료인 1인당 담당하는 병상수 기준에 맞추어 스스로 병상 지원규모를 책정하는 등 자율적 준수 의지가 높음. 또한 ODA 신청 및 운영을 위한 과정 역시도 규정에 의거하여 원활하게 소통 및 운영되고 있음.

2) 보건부 국제보건협력국

(BIHC/ DOH, Bureau of International Health Cooperation, Department of Health)

면담자	소속 및 직급
Georgina R****	보건프로그램 선임기획관/ Chief Health Program Officer
Fernando D*****	보건 프로그램 기획관/ Health Program Officer
Grace B*****	의학전문가 II/ Medical Specialist II

■ 정부경쟁력모델에 대한 피드백 및 의견

- 필리핀이 타 국가 대비 기존 보건복지 예산 비중이 적었다는 점은 사실이나, 현재 보건복지 예산 비중은 꾸준히 늘고 있는 실정임. 아울러 예산 관리 방식도 중앙의 규제를 받던 20년 전과 달리 정부부처별 예산 관리 방식 또한 많이 변화됨에 따라 보건복지 분야 발전이 많이 이루어지고 있음.
- 하지만 지리적 제약으로 인해 보건복지 서비스의 지방정부 조달에는 여전히 어려움이 존재함. 현재 중앙 보건부로부터 지방정부에 기술 자문 및 이전은 비교적 활발하게 이루어지고 있으나, 지방정부 분권화로 인해 중앙정부의 지방정부 통제권이 제한되어 있기 때문에 사실상 지방차원에까지 보건 정책 및 예산 운영이 원활하지 못한 실정임.
- 또한 지방 차원의 국민들은 의약품에 대한 정확한 정보 접근성 및 인식이 낮음에 따라

보건복지 분야에 대한 인식제고 노력이 필요함. 특히 의료기관별 제공하는 의료서비스의 범위에 대해서도 인식이 저조하다는 점에서 의료서비스를 통합하여 대국민 접근성 및 이해도를 증진할 필요가 있음.

- 필리핀 건강보험 가입률이 92%에 육박함에도 불구하고 건강보험의 실질적 효력이 적은 편임. 건강보험이 적용되는 공공의료시설의 경우, 의료의 질이 낮다는 일반적 인식 및 약품 재고 부족 등의 문제로 인해, 중산층은 주로 추가요금을 지불하더라도 사설병원을 이용하고자 하며, 국민들은 약품을 구하기 위해 외부에서 자비로 구매하는 경우도 발생하고 있음.
- 현재 두테르테 대통령은 모두에게 동일한 보건복지 서비스를 제공할 것을 피력하였으나, 이를 위해서는 중앙 및 지방 모두의 의료 서비스 수준을 동등하게 보장해야한다는 점에서 현실적 어려움이 매우 높음.

■ ODA에 대한 의견

- 代필리핀 보건의료 ODA 전체 예산은 지속적으로 증대되고 있으며, 오늘날 보건부 전체 예산대비 ODA 비중은 6.8%에 이름. 또한 ODA 전체 비중중 가장 큰 비중을 차지하는 공여국은 USAID(37%)이고, JICA는 5%, KOICA는 2%를 차지함. 필리핀 보건부 국제보건협력국(BIHC/DOH)은 국제보건협력에 대한 기준 및 매커니즘, 프로세스 등을 개발하고 있으며, ODA프로젝트 운영을 담당하고 있음. 현재 BIHC는 보건분야에 대한 섹터개발접근법(sector development approach to health, SDAH)을 본격적으로 실시하고 있음.
- 2013년 필리핀 보건부가 ODA 공여 파트너 기관들을 대상으로 실시한 원조효과성 점수(Development Partnership scorecard 2013)에 의하면, KOICA의 경우, 수원국 시스템 활용 관련 부문에서 매우 낮은 점수를 받았음(아래 참조). 따라서 필리핀의 SDAH에 따른 필리핀 자체의 시스템 활용을 통한 원조 방식으로 개선이 필요함.

〈표〉 2013 DOH 개발파트너 KOICA 점수표 중 낮은 점수(Red) 항목

성과(outcome)	지표(indicator)	benchmark/score(red)
[주인의식(Ownership)] 공여기관(KOICA)은 보건 섹터개발접근법(SDAH) 을 활용/지원함.	기금/재원이 하나의 통합된 프로젝 트 관리 시스템을 통해 지방정부단 위(LGU) 또는 DOH가 직접 운영하 는지 여부	FAPs 기금은 DOH와 LGU가 최소 한으로 참여하였거나, 또는 일체 참 여 없이 KOICA를 통해서 관리, 운 영되었음.
[원조일치[Alignment]] 공여기관(KOICA)은 수원 국 정부 조달시스템 및 절차를 활용/지원함.	공여국(KOICA)은 원조활동을 실시 하는 수원국 자체의 조달 시스템을 최대한으로 활용하였는지 여부	공여국(KOICA)는 자국 조달시스템 으로만 활용함

출처: DOH (2013)

3) 필리핀 개발아카데미

(Development Academy of the Philippines, DAP)

면담자	소속 및 직급
Maria Tapang-L****	공공개발관리대학원 부학장/ Associate Dean, Graduate School of Public and Development Management
Albert T****	학습 관리자/ Learning Manager
Rica B*****	학습 관리자/ Learning Manager
Marichelle L*****	공공관리협회 프로젝트 관리자/ Project Manager, Institute of Public Management

■ DAP의 역할 및 운영 개괄

- DAP는 중앙정부기관, LGUs (Local Government Units, 지방정부단위), 공기업 소속 공무원 대상 연수 및 석사 교육프로그램을 제공하며, 필리핀 국가정책 관련 컨설팅 및 자문제공 역할 또한 담당하고 있는 독립사설기관임. 가령 Metro Manila Corporation 도 DAP에서 추진한 프로젝트가 기업화된 경우이며, 현재 필리핀에서 사용되는 공무원 인센티브시스템을 비롯하여 필리핀 정부의 많은 정책들이 DAP에서 시작됨. 현재 약 1,500여 명의 석사 졸업생이 있으며, 그 중 약 10%는 LGUs 출신임. 교육프로그램 운영은 주로 본부에서 이루어지며, 지역정부 차원의 단기 연수프로그램은 해당 지역에

DAP 인력이 직접 찾아가서 교육을 제공하는 형태임.

■ 정부경쟁력모델에 대한 피드백 및 의견

- 필리핀 사례 정부경쟁력 분석 결과, 정부사업의 재원확보 및 자금조달에 어려움이 많은 결과에 동의함. 근본적으로 필리핀 정부의 세금징수 방식의 경우, 대부분 징수액은 공무원 및 중산층으로부터 발생하며, 전문직에 종사하고 있는 고소득 인력에 대한 세금 징수는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정임.
- 중앙정부 차원에서 계획한 사업들이 지방정부단위로 순조롭게 하달되지 않는 경우가 많음. 현재 필리핀은 부패척결을 내세우고 이를 위해 정부 운영 전반에 대한 감사 및 모니터링을 엄격하게 진행하고 있음. 이로인해 자원조달체계 및 행정 처리 과정이 매우 느리게 진행됨에 따라 중앙정부에서부터 지방정부로의 행정 조달적 전달이 용이하지 못함. 아울러 정부 재원활용과정에서 문제가 발생시 징역을 선고받을 수 있다는 점에서 공무원들 사이에 정부 재원 활용을 최대한 기피하고자 하는 경향이 존재함. 이로인해 정부의 예산 확보 정도 대비 실제 집행비중은 낮은 편임. 이러한 문제를 극복하려는 노력의 일환으로 아키노 전 대통령이 bottom-up 예산계획방식을 도입하였지만, 쉽게 바뀌지 않음.
- 현재 필리핀에서는 ICT 뿐만 아니라 과학기술 분야에서도 취약성을 보임. 현재 과학기술 분야 교직원 수가 낮은 동시에 취업난으로 인해 학생들이 기술 중심의 전공을 선호함으로써 과학기술분야에 대한 관심이 낮아지고 있음. 필리핀 전체 차원에서 과학기술 전문인력 수가 현저히 낮으며 높은 수준의 과학기술을 배울수 있는 기회가 적음. 아울러 이러한 과학기술 지식을 실제로 활용할 수 있는 체계가 현 필리핀 내에 부재하다는 것이 가장 큰 문제임.
- 필리핀은 태풍과 같은 환경재난 대응능력이 매우 낮음. 특히 필리핀 농산물 생산량은 해당 연도 날씨에 영향을 많이 받음에 따라 생산량 안정성 유지가 매우 힘들. 또한 농업 R&D에 대한 투자 정도가 매우 낮음에 따라 이러한 기후변화로 인한 환경재난 대응 능력 제고 및 지역사회 탄력성 강화를 위한 현실적 어려움이 많은 실정임.

■ 필리핀 공무원들 역량 관련 평가

- 전반적으로 필리핀 중앙 정부 공무원들의 경우, 연수 및 교육과정에서 보면 대다수가 스스로의 역량강화의 필요성 및 의지를 가지고 있음. 하지만 LGU의 경우, 해당 지역 관할 간부/리더십 구성의 변화함에 따라 해당 하위 지방부처 역시 변화함에 따라 기존의 정책 및 전문성을 계승하고자 하는 노력이 부족한 경향이 있음.
- 아울러 前 아키노 정권에서 새롭게 도입한 공무원 관련 제도 중 가장 큰 부분이 공무원의 고용 안정성 보장 항목임. 이로 인해 공무원들의 직업 안정성이 높아짐에 따라 근무태만 등과 같은 업무 효율성이 현저히 저하된 것으로 평가됨.
- 여성 공무원의 비율이 높은 만큼 여성이 직업을 갖는 경우가 많아졌고 여성의 권리에 대한 부분에서 많은 진전을 이루었지만, 반대로 양부모가 일을 하면서 집 안에서 그리고 가족 내에서 이루어지는 전통적인 교육 방식 시스템이 무너지고 있음. 특히, 도덕과 윤리, 비판적 사고 능력 배양, 그리고 자신의 의견을 자신 있게 말할 수 있도록 도와주는 교육이 부재함. 이는 새로운 사회문제로 대두되고 있음.

4) 국가경제개발당국

(Asia Pacific Division and Public Investment Staff/ National Economic and Development Authority, NEDA)

면담자	소속 및 직급
Martha F*****	경제개발 수석전문관/ Chief Economic Development Specialist
Danica G*****	경제개발 선임전문관/ Senior Economic Development Specialist

* Ms. Martha F*****, Ms. Danica G***** 외 1명 (경제개발전문가)

■ NEDA 구성 개괄 및 사업운영 과정

- 국가경제개발당국(NEDA)은 1973년에 설립된 독립적인 사회경제 계획기관으로, 기존의 국가경제위원회(National Economic Council, NEC), 대통령 경제참모(Presidential Economic Staff, PES) 및 여타 경제기관들의 기능을 합병한 기관으로, 1987년 개발계획과 정책형성과정을 조정하는 기관으로 재구성됨. 또한 공공투자참모국

(Public Investment Staff)은 ODA 관련 업무를 비롯하여 개발투자와 관련된 일을 담당하는 ODA 총괄국으로, Multilateral, West, Asia-Pacific, 그리고 Coordinating 부서로 나뉘어져있음.

- 필리핀은 현재 지방분권화를 실시하고 있으며, 현재 완전하지는 않지만 bottom-up 방식을 통해 ODA 프로젝트 수요를 받고 있음. NEDA의 지역사무소들은 각 LGU로부터 중앙정부 개발정책 기조에 벗어나지 않는 프로젝트들을 제출하도록 요구함(negative 방식 활용). 그러면 NEDA는 프로젝트에 필요한 자금 및 기술을 중앙정부 차원에서 조달할 수 있는지 우선적으로 판단하고, 이가 불가하다고 판단시 해외기관으로부터 지원을 받을 수 있도록 도와줌.
- 해외로부터의 ODA지원은 필리핀 정부가 구상하고 있는 전략 및 비전과 일치해야함. 따라서 NEDA 공공투자참모국에서는 필리핀 국가 전략 및 비전에 부합하는 내부적(LGU, 타 정부부처) 원조 수요를 바탕으로 적절한 외부 파트너를 선정하여 연결해주는 역할을 한다고 할 수 있음.
- NEDA는 타 정부부처 및 LGU 차원의 원조 사업 운영 프로세스를 모니터링을 위해 NEDA 내부에 모니터링 담당 부서를 별도로 설립하고 NEDA에서 정한 평가지표 및 평가 결과 매트릭스를 정기적으로 홈페이지에 게시하고 있음. 하지만 NEDA를 통해 원조 사업을 실시하게 되는 타 중앙 정부부처들의 경우에도 각자의 평가지표를 개발 및 운영하고 있기 때문에 상호 충돌하는 경우가 발생하기도 함.

■ ODA에 대한 의견

- 필리핀 ODA 전반을 총괄하는 NEDA의 입장에서는 정부경쟁력 모형에서 제시한 모든 정책분야가 중요함. 아울러 내부 ODA 수요를 취합해보면 매우 다양한 분야에서 들어오기 때문에 지원 분야에 대해서는 협력국 ODA 담당기관이 자신들의 우선순위 분야를 바탕으로 필리핀의 전략적 우선순위를 함께 고려하는 것이 필요할 것임. KOICA의 경우 이미 오랜기간동안 농업관련 프로젝트를 다수 시행해왔기 때문에 타 공여기관 대비 보다 이점을 갖고 있다고 생각함.

- 필리핀의 경우 지방분권화가 많은 부분 이루어져있기 때문에 LGU들이 독립적으로 해외 공여기관과 파트너십을 맺고 ODA를 받아 프로젝트를 진행할 수 있으며, 이 경우 NEDA에게 사전 보고만 하면 됨. 하지만 사실상 LGU 차원의 예산만 충분하다면 독립성을 인정하여 LGU 차원의 프로젝트 운영에 대해 중앙정부 혹은 NEDA의 동의 및 보고 없이도 추진할 수 있음. 이로 인해 NEDA나 중앙정부 차원에서도 정확히 몇 개의 프로젝트가 존재하는지 정확히 수를 파악하기 힘든 경우도 발생함. 또한 NEDA 보고 없이 자체 협약을 통해 ODA프로젝트를 운영하다 도중에 예산이 부족해질 경우 그때서야 NEDA에 프로젝트 보고를 하는 경우가 있으나, 이럴 경우 NEDA차원에서 추가 예산 형태로 제공하게 됨에 따라 이는 곧 NEDA의 부채로 이어지게 됨. 하지만 그럼에도 불구하고 NEDA차원에서 이러한 LGU의 보고의무 불이행에 대한 실질적인 징벌은 불가능한 실정임.

5) 관찰 및 향후 대응

■ 정부경쟁력모델 지표와의 연계성 및 필리핀의 한계

- 정부경쟁력 지표를 근거로 산출한 지수와 단계별/정책분야별/정부내부 요인별 순위에 대한 평가 결과의 경우, 분석결과가 실제 필리핀의 상황을 잘 반영한 것인지에 대해 평가하고 싶지 않다는 NEDA의 경우를 제외하고 긍정적으로 평가함. 특히, DAP는 정부경쟁력 모델과 지표를 수업자료로 활용하고 싶다는 의견을 표명함.
- 필리핀 정부도 정부경쟁력 순위에서 부족하다고 나온 교육 및 보건 분야를 개선해야한다는 인식이 있으며, 실제로 이 부분에 대한 예산을 확충하고 있을 뿐만 아니라 전체 예산 비중에서 제일 큼.
- 방문 기관들은 공통적으로 군도로 이루어진 지리적 특성과 기후변화에 대한 대응성 부족을 큰 문제로 삼고 있으며, 이 부분을 정부경쟁력 모델 지표로 어떻게 연계시킬지에 대해 고민을 강구할 필요가 있음. 특히 이와 관련하여 NEDA의 경우, 각 군도를 이어줄 수 있는 교량을 비롯한 인프라 확충에 많은 관심을 갖고 있는 것으로 판단되어짐.
- 베트남에 비해 필리핀의 경우, 부패척결에 대한 높은 의지와 함께 법의 지배가 확고한 편이며 민주주의가 성숙한 편이고 공무원의 의지 또한 높기 때문에 성장 가능성이 더 높은 것으로 판단.
- 다만 국가의 경제적 수준과 기술력 등이 높지 않으며 불평등 수준이 높기 때문에 중앙정부 차원에서 적극적으로 해결해야하는 문제가 많은 상황에서 분권화가 이루어져 있다는 점은 약점으로 작용함.

참고문헌

〈국내문헌〉

- 고길곤·박세나. 2012. “국가경쟁력 지수에 대한 비판적 검토: IMD와 WEF의 국가경쟁력 지수를 중심으로”. 『행정논총』 50(3): 35-66
- 김병국·권오철. 1999. 『지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용방안』. 서울: 한국지방행정연구원
- 김수진. 2016. “SDGs 지표 데이터 이용가능성(Data Availability) 분석”. 『국제개발협력』 2016-2호: 79-113. 성남: 한국국제협력단
- 김지현. 2016. “SDGs 지표 확정과 의의”. 『개발과 이슈』. 성남: 한국국제협력단 (발간 예정)
- 김호범. 2015. “필리핀 사회 속의 무슬림 소수민족: 필리피노와 모로의 평화적 공존을 향하여”. 『동아연구』 34(2): 215-62
- 김정민·전영서. 2005. “기술적 효율성에 근거한 국가경쟁력 측정에 관한 연구”. 『산업조직연구』 9(2): 105-127
- 소순창·강철구. 2005. “지방정부 혁신역량에 관한 지표개발에 관한 기초연구”. 『정책분석평가학회보』 15(2): 31-63
- 알프레드 Ho·임도빈. 2012. “정부경쟁력(Governmental competitiveness)의 개념정립: 시간과 공간의 관점에서”. 『행정논총』 50(3): 1-34
- 외교부. 2015. “유엔 개발정상회의” 브로슈어
- 이승종·윤두섭. 2005. “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구”. 『한국지방자치학회보』 17(3): 5-24
- 임도빈. 2004. 『한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임』. 서울: 박영사
- _____. 2007a. “시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로”. 『한국행정학보』 41(2): 1-21
- _____. 2007b. “관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제”. 『한국행정학보』 41(3): 41-65
- _____. 2009. 『정부조직과 시간관리』. 서울: 서울대학교출판문화원
- _____. 2013. “새마을운동의 성공요인: 행위자전략분석법을 사용하여”. 『새마을운동과 지역사회개발연구』 9: 73-105

- _____. 2016. 『한국정부 왜 16위인가? 정부경쟁력 2015 보고서』. 고양: 문우사
- 임도빈 · 김순은 · 고길곤 · 조원혁. 2014. 『정부경쟁력: 이론과 평가지표』. 서울: 박영사
- 임도빈 · 조원혁 · 차세영 · 정지수 · 이민아. 2013. “국제개발행정분야 연구동향에 관한 메타 분석: 정부경쟁력 관점에서”. 『행정논총』 51(2): 31-59
- 정정길. 2002. “행정과 정책연구를 위한 시차적(時差的) 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로”. 『한국행정학보』 36(1): 1-19
- 정병걸. 2010. “국가경쟁력과 구성된 위기: 몰락의 이야기로서의 국가경쟁력 위기론”. 『정부학연구』 16(2): 37-64
- 정병걸 · 염재호. 2007. “정부혁신 · 정부경쟁력 · 국가경쟁력”. 『한국행정학회 학술대회 발표 논문집』, 257-269
- 정연식 외. 2012. “베트남 고등교육의 역사와 제도”. 『동남아시아연구』 22(3): 111-55
- 정용덕. 2006. “거버넌스와 국가역량”. 『국정관리연구』 1(1): 9-35
- 한국국제협력단 ODA교육원. 2016. 『국제개발협력-입문편』. 서울: 시공사
- 홍승기 · 김충호. 2011. “공적개발원조(ODA)가 개발도상국의 투자에 미치는 영향”. 『한국도사지리학회지』 14(3): 119-28

〈해외문헌〉

- Acemoglu, D, Rbinson, J. 2013. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Publishing
- Asian Development Bank(ADB). 2015. "Asian development outlook 2015: financing Asia's future growth". Mandaluyong: ADB
- Asteriou, D., 2009. "Foreign aid and economic growth: New evidence from a panel data approach for five South Asian countries." Journal of Policy Modeling 31(1): 155-61
- Barro, R., 1996. "Democracy and growth". Journal of Economic Growth 1(1): 1-27
- Boyatzis, R. E. 1982., The competent manager: A model for effective performance. New York: John Wiley & Sons
- Boyne, G., Martin, S. and Walker, R., 2004. "Explicit Reforms, Implication

- Theories and Public Service Improvement". *Public Management Review* 6(2): 189–210
- Burnside, C. 2005. "Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?" Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Burnside, C., and Dollar, D., 2000. "Aid, policies, and growth". *American economic review* 90(4): 847–68
- _____. 2004. "Aid, Policies, and Growth: Reply". *American Economic Review* 94(3): 781–4
- Cheng, T. J., 1990. Political Regimes and Development Strategies. In G. Gereffi & D. Wyman(eds.), *Manufacturing Miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*: 139–178. Princeton: Princeton University Press
- Clark, D. P., 1992. "Distributions of official development assistance among developing country aid recipients". *Developing Economies* 30(3): 189–97
- Cope, G. H., 1997. "Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 461–71
- Deborah A. Bräutigam, and Stephen Knack, 2004. "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa". *Economic Development and Cultural Change* 52(2): 255–85
- Djankov, S., Montalvo, J., and Reynal-Querol, M., 2008. "The curse of aid". *Journal of Economic Growth* 13(3): 169–94
- Donahue, A., Selden, S. and Ingraham, P., 2000. "Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Resource Management Systems". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 381–411
- Hansen, H., and Tarp, F., 2001. "Aid and growth regressions". *Journal of Development Economics* 64(2): 547–570
- Johnson, D., and Zajonc, T., 2006. "Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation". Cambridge: Center for International Development (CID)
- IAEG-SDGs. 2016. "Provisional Proposed Tiers for Global SDGs Indicators as of

- March 2016," available at <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf>
(접속일: 2016.10.10)
- Im, T & Park, J., 2010. "Korea's Experiences with Development: Revisiting MDGs from a Time Perspective". *The Korean Journal of Policy Studies* 25(3): 125-45
- Kathuria, V., 1999. "Competition sans Competitiveness: Need for a Policy". *Economic and Political Weekly* 34(45): 3175-7
- Lee, Heejin and Liebenau, J., 2002. "A New Time Discipline: Managing Virtual Work Environments". in Whipp et al.(ed). *Making Time*. Oxford: Oxford University Press
- Minoiu, C., and Reddy, S. G., 2010. "Development aid and economic growth: A positive long-run relation". *The Quarterly Review of Economics and Finance* 50(1): 27-39
- Morton, K. (2010). *Aid and dependence: British aid to Malawi*. Abindon: Routledge
- OECD. 2016. "OECD Investment Policy Reviews: Philippines 2016." Paris: OECD
- Park, S., 2011. "Government's Role in Korea's Economic Development from a Perspective of the Institutions Hypothesis". *The Korean Journal of Policy Studies* 26(3): 115-28
- Radin, B. A. 2006. *Challenge the performance movement: Accountability complexity and Democratic Values*. Washington, D. C.: Georgetown University Press
- Rajan, R., and Subramanian, A., 2007. "Does Aid Affect Governance?" *The American Economic Review* 97(2): 322-7
- Sirowy, L., and Inkeles, A., 1990. "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A review". *Studies In Comparative International Development* 25(1): 126-57
- Sobhan, R., 1981. "Bangladesh and the World Economic System: The Crisis of External Dependence". *Development and Change* 12(3): 327-47
- The Economist Intelligence Unit, 2014. *Democracy Index* (2014)

U.S. Department of State. 2015. "Country Reports on Human Rights Practices for 2014"

World Bank. 2012. "Corruption from the Perspective of Citizens, Firms, and Public Officials: Results from Sociological Surveys". Washington D.C.: World Bank

_____. 2014. Education in Vietnam Development History, Challenges and Solutions. Washington D.C.: World Bank

WTO. 2015. "WTO Annual Report 2015". Geneva: WTO

〈국내기사〉

뉴시스. (2015. 07. 02). 한/베트남, 6년만에 전자정부 MOU재체결. http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150701_0013764491&cID=10201&pID=10200 에서 검색 (접속일: 2016.08.30)

연합뉴스 (2012. 05. 13). 철제 학교 정문도 무너뜨린 베트남 '교육열'. <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2012/05/13/0604000000AKR20120513046100084.HTML> 에서 검색 (접속일: 2016.08.30)

_____. (2016. 01. 22). 필리핀 정부-최대 이슬람반군, 평화협정 이행 '안갯속'. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/01/22/0200000000AKR20160122090200084.HTML?input=1195m> 에서 검색 (접속일: 2016.08.30)

이데일리 (2015. 09. 15). 베트남이 뜬다-규제 완화에 부동산 경기 꿈틀. <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JH21&DCD=A00802&newsid=02788006609502416> 에서 검색 (접속일: 2016.08.30)

〈해외기사〉

BBC. (2012. 10. 08) "Guide to the Philippines conflict," available at <http://www.bbc.com/news/world-asia-17038024> (접속일: 2016.08.30)

Bloomberg. (2016. 05. 19). "Philippine GDP Growth Tops China as Election Spending Climbs," available at <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-19/philippine-growth-surges-to-three-year-high-on-election-spending> (접속

일: 2016.08.30)

Business World. (2015. 11. 26). "PHL economy projected as 16th biggest by 2050 - HSBC," available at <http://www.bworldonline.com/content.php?section=Economy&title=phl-economy-projected-as-16th-biggest-by-2050---hsbc&id=119247> (접속일: 2016.08.30)

Channel News Asia. (2015. 12. 29). "Why Vietnam's economy is outperforming its Southeast Asian peers," available at <http://www.channelnewsasia.com/news/business/why-vietnam-s-economy-is/2384118.html> (접속일: 2016.08.30)

CNN Philippines. (2016. 09. 06). "Health officials get closer look into Cuba's Health System," available at <http://cnnphilippines.com/news/2016/09/06/doh-cuba-health-care-system.html> (접속일: 2016.08.30)

Financial Times. (2015. 09. 24). "Vietnam moves from hyperinflation to...", available at <http://www.ft.com/cms/s/0/30773c22-6283-11e5-9846-de406ccb37f2.html#axzz4KqarDwld> (접속일: 2016.08.30)

Greentumble. (2015. 10. 19). "Water pollution in the Philippines: Causes and Solutions," available at <http://greentumble.com/water-pollution-in-the-philippines-causes-and-solutions/> (접속일: 2016.08.30)

Inquirer. (2016. 07. 25). "Duterte pitches plans for better internet, free Wi-Fi," available at <http://technology.inquirer.net/50028/duterte-pitches-plans-for-better-internet-free-wi-fi> (접속일: 2016.08.30)

Rappler. (2015. 09. 07). "The real cost of education in Philippines," available at <http://www.rappler.com/brandrap/advocacies/105019-real-cost-education-ph> (접속일: 2016.08.30)

_____. (2015. 04. 21). "State of PH environment: Good conservation efforts, bad air quality," available at <http://www.rappler.com/science-nature/environment/90645-state-philippine-environment-2015> (접속일: 2016.08.30)

_____. (2015. 08. 15). "How can the Philippines have a booming agriculture sector?," available at <http://www.rappler.com/move-ph/issues/hunger/102624-improvements-philippine-agriculture> (접속일: 2016.08.30)

- _____. (2016. 03. 12). "Grace Poe lacks 10-year residency - SC Justice Del Castillo," available at <http://www.rappler.com/nation/politics/elections/2016/125515-sc-justice-del-castillo-dissent-grace-poe-residency> (접속일: 2016.08.30)
- Reuters. (2015. 12. 24.). "Vietnam has record low 2015 inflation, but pace could jump in 2016," available at <http://www.reuters.com/article/vietnam-economy-idUSL3N14DINN20151224> (접속일: 2016.08.30)
- The Economist. (2016. 05. 05) "Comparing crony capitalism around the world," available at <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2> (접속일: 2016.08.30)
- The Philippine Star. (2015. 03. 05). "Women's role in governance, nation building cited," available at <http://www.philstar.com/headlines/2015/03/05/1430200/womens-role-governance-nation-building-cited> (접속일: 2016.08.30)
- _____. (2015. 10. 31). "Big plantations create big problems in Mindanao, available at <http://www.philstar.com/opinion/2015/10/31/1516822/big-plantations-create-big-problems-mindanao> (접속일: 2016.08.30.)
- The Wall Street Journal. (2013. 09. 13). "Rise of Mobile in Vietnam Fuels Push for Free Speech," available at <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323981304579082191371669488> (접속일: 2016.08.30.)
- _____. (2015.06.12). "Vietnam's Mobile Revolution Catapults Millions Into the Digital Age," available at <http://www.wsj.com/articles/vietnams-mobile-revolution-catapults-millions-into-the-digital-age-1434085300> (접속일: 2016.08.30)
- _____. (16. 03. 08). "Philippines Supreme Court Allows Grace Poe to Run for President," available at <http://www.wsj.com/articles/philippine-supreme-court-allows-grace-poe-to-run-for-president-1457428039> (접속일: 2016.08.30)

〈국내기관 게시문서〉

다음블로그 아내는 월남댁, 2012. "베트남의 교육-교육의 도이머이는 시작되었는지".

〈<http://blog.daum.net/xf111997/5698>〉 (접속일: 2016.08.30)

비관세장벽협의회, 2015. "메가 FTA가 투자 빚장 풀까...베트남은 이미 대폭 개방해".

〈http://ntb.kita.net/intro/weekly_fta_view.screen?menuid=ntb010301&seq=228&tab_seq=6&fix_yn=N〉 (접속일: 2016.08.30)

평화교회 게시판, 2012. "베트남 사람들의 한국인에 대한 속마음". 〈http://www.peacech.com/xe/?document_srl=347204&mid=board_peace5mission&sort_index=readed_count&order_type=asc〉 (접속일: 2016.08.30)

〈해외기관 게시문서〉

Ministry of Planning and Investment of the Socialist Republic of Vietnam, 2015. "ADB lifts the growth forecasts of Vietnam to 6.5% for 2015 and to 6.6% for 2016," available at <http://www.mpi.gov.vn/en/pages/tinbai.aspx?idTin=29414&idcm=133> (접속일: 2016.08.30)

Vietnam Trade Promotion Agency. "Challenges and new opportunities for Vietnam's agriculture in the international integration process," (2014.11.24) available at http://www.vietrade.gov.vn/en/index.php?option=com_content&view=article&id=2246:challenges-and-new-opportunities-for-vietnams-agriculture-in-the-international-integration-process&catid=270:vietnam-industry-news&Itemid=363 (접속일: 2016.08.30)

World Economic Forum, 2015. "How Vietnam is helping its farmers adapt to climate change," (2015.06.18) available at <https://www.weforum.org/agenda/2015/06/how-vietnam-is-helping-its-farmers-adapt-to-climate-change/> (접속일: 2016.08.30)

연구자료 연구개발 2016-10-174

개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 전략 적용방안 : 베트남, 필리핀 사례를 중심으로

발	행	2016년 11월
발	행	인 김인식
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

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



개도국 정부경쟁력 지표의 ODA 전략 적용방안
: 베트남, 필리핀 사례를 중심으로

