

국제개발협력

2008년 제2호

한국국제협력단

|| 목 차 ||

I. 개발협력 이슈

1. MDGs와 아프리카 : 중간평가와 전망 7
박영호 / 대외경제정책연구원 부연구위원
2. 개발원조의 성 주류화 : 전략과 실천 32
정혜선 / 한국여성정책연구원 연구원
3. 21세기의 새마을운동 : 개발협력의 관점에서 본 새마을운동사업의 분석
(Saemaul Undong for the 21st Century) 47
박수영 / 한국국제협력단 사업평가실 과장

II. 협력사업 평가

1. 모로코 자동차정비 직업훈련원 개선사업 사후평가..... 109
김철희 / 한국직업능력개발원 부연구위원

III. 국제개발협력 동향

1. 최근 국제사회의 ODA 주요 논의사항 133
서미영 / 한국국제협력단 정책기획팀 대리
2. OECD/DAC 동향 143
 - 1) OECD/DAC 제11차 원조효과 작업반회의(4.2~3) 결과
 - 2) OECD/DAC 고위급회의(5.20~21) 결과
 - 3) OECD/DAC 제59차 원조통계 작업반회의(6.12~13) 결과
 - 4) OECD/DAC 제12차 원조효과 작업반회의(7.9~11) 결과
3. 국내 동향 174
 - 1) 제2차 ODA 서울 국제컨퍼런스 결과

I. 개발협력 이슈

❶ MDGs와 아프리카 : 중간평가와 전망

- 박영호 / 대외경제정책연구원 부연구위원

❷ 개발원조의 성 주류화 : 전략과 실천

- 정혜선 / 한국여성정책연구원 연구원

❸ 21세기의 새마을운동 : 개발협력의 관점에서 본 새마을운동사업의 분석 (Saemaul Undong for the 21st Century)

- 박수영 / 한국국제협력단 사업평가실 과장

밀레니엄 개발목표(MDG)와 아프리카

: 중간평가와 전망

박 영 호 / 대외경제정책연구원 부연구위원

I. 서론

국제사회의 주요 이슈 가운데 하나는 바로 ‘아프리카 개발’이다. 아프리카의 빈곤문제는 이미 오래전부터 국제사회의 주요 개발이슈로 다루어져 왔으나, 지난 2000년 탄생한 ‘밀레니엄 개발목표(MDG)’를 계기로 새롭게 부각되고 있다. 국제사회는 이를 통해 아프리카를 포함한 개도국의 빈곤해소를 위한 노력을 다각적으로 전개해 오고 있다. 하지만 지금까지의 성과를 평가해 보면 아프리카는 다른 개도국 지역과는 달리 빈곤해소의 조짐을 보이지 않고 있다. 결국 아프리카에 있어 MDG 목표달성은 요원하다는 것이 전문가들의 지배적인 전망이다. 사실, 아프리카의 빈곤은 대단히 구조적인 문제로 해결의 실마리를 찾는다는 것이 용이하지 않다. 정치, 사회적 불안, 열악한 국가통치시스템, 식량난, 열악한 산업기반 등으로 아프리카가 스스로 저개발 구조를 극복할 수 없는 상태이다.

이 같은 상황에서 아프리카가 ‘성장의 사다리’에 첫 발을 내딛게 하기 위해서는 아프리카 개발을 위한 국제사회의 대규모 지원이 필요하다.

오늘날 아프리카의 저개발과 빈곤은 어떤 의미에서 보면 오랜 기간 동안 대내외적으로 축적되어 온 구조적인 산물인 동시에 그 표현이라고 할 수 있다. 빈곤은 전 세계 모든 개도국들이 고민하는 문제이지만 아프리카의 빈곤실태는 광범위하고 참상에 가깝다. 인구의 40% 이상이 하루 1달러 미만으로 생활하고 있는 아프리카의 빈곤은 더 이상 외면할 수 없는 국제사회의 절박한 현안이다. 아프리카는 내재적 발전(endogenous development)을 위한 국가역량(national capacity)이 극히 제약되어 있다. 따라서 외부로부터의 거대한 투입(big push), 즉 대규모의 개발지원 없이는 ‘빈곤의 함정’으로부터의 탈출이 용이하지 않다. 이러한 이유로 국제사회는 아프리카의 빈곤을 시급히 해결해야 할 핵심이슈로 인식하고 있다.

이러한 견지에서 본 연구는 아프리카 저개발의 실태와 MDG의 중간성과를 평가해 보고 아프리카에서 MDG 달성이 어려운 이유들을 살펴보고자 한다. 아울러 오늘날 아프리카가 직면해 있는 발전과 제들을 제시함으로써 향후 우리나라를 포함한 국제사회가 지향해 나아가할 개발협력의 방향에 도움을 주고자 한다.

II. 아프리카 저개발의 실태

1. 광범위한 빈곤과 구조적 기아

전술한 바와 같이 아프리카의 저개발은 광범위성과 복합성을 그 특성으로 하고 있다. 저개발의 범위가 경제적 영역을 뛰어넘어 정치, 사회 등 거의 모든 분야에 걸쳐 만연되어 있기 때문이다. 아프리카의 저개발을 규정짓는 가장 일반적인 특성은 절대적 빈곤이다. 아래 <표 1>은 이러한 사정

을 잘 보여 주고 있다. 세계적으로 빈곤인구는 감소하고 있는 추세인데 반해 유독 아프리카는 사정이 그러하지 못하다.

현재 아프리카에서는 3억 명을 훨씬 웃도는 국민이 절대빈곤에 신음하고 있는데 이 수치는 아프리카 전체인구의 40% 이상에 해당하는 것이다. 빈곤에 허덕이는 아프리카의 많은 국민들의 삶은 비참하리만큼 열악한데, 그들은 생활 이전에 생존 자체를 위협받는 ‘빈곤의 함정’ 으로부터 벗어나지 못하고 있다. 아프리카의 많은 국가들은 발전을 위한 초기조건조차 가지고 있지 못하고 있어 빈곤해소의 실마리를 찾지 못하고 있다. 특히 에티오피아, 차드, 말라위 등의 아프리카 10대 최빈국들은 소득이 250달러 이하로 생존이 위태로울 정도로 극단적인 빈곤상태에 있다.

더욱 우려스러운 것은 아프리카의 절대빈곤 인구가 더욱 늘어날 것이라는 사실인데, 오는 2015년에는 그 수가 4억 명으로까지 늘어날 것으로 전망되고 있다. 2015년까지 개도국의 빈곤감축을 목표

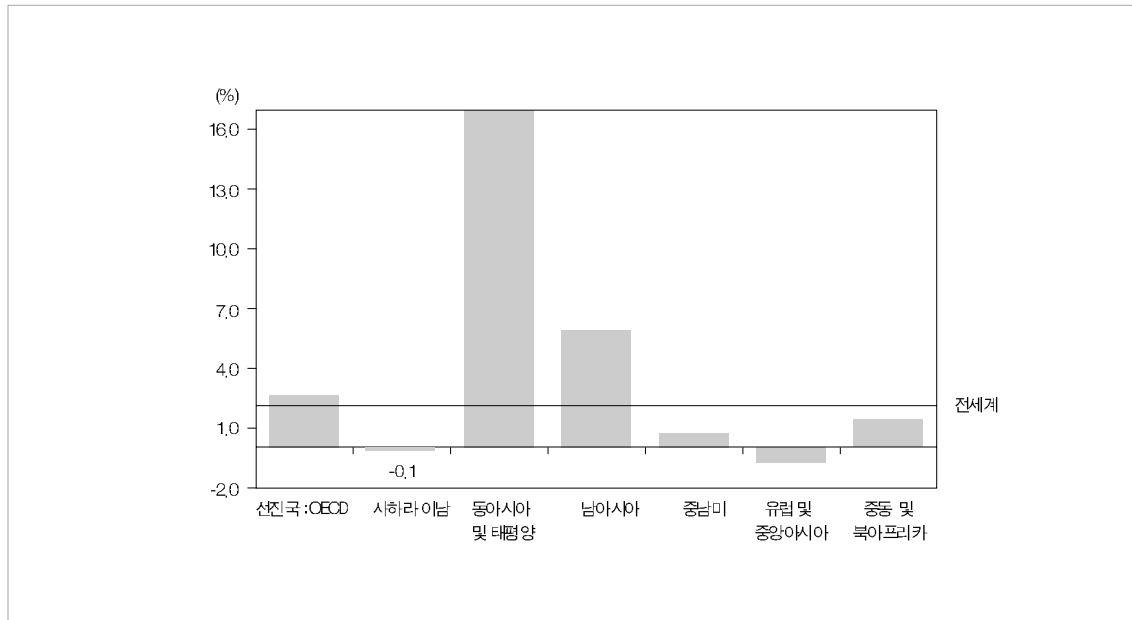
<표 1> 아프리카 인적자원 관련지표 비교(2006)

	SSA	남아시아	동아시아	중남미
인간개발지수(2007)	0.493	0.611	0.771	0.803
극빈층 인구비중(하루 1달러 미만으로 생활하는 인구)	41%	31%	9%	9%
평균 수명	49세(2005)	64세	71세	73세
영아사망률(1000명당)	94명	62명	24명	22명
15세 이상의 문자해독률	59%	58%	91%	90%
초등학교 이수율	60%	80%	98%	99%
아동(5세 미만)의 영양실조율	45%	41%	13%	5%

주: 인간개발지수=(평균수명지수+교육지수+GDP 지수)/3으로, 0~1의 값으로 클수록 개발도가 높음.

자료: UNDP(2007), Human Development index, World Bank(2008), World Development Indicators.

〈그림 1〉 지역별 1인당 실질 GDP 성장률(1980-2006)



자료: World Bank, 2008, World Development Indicator Data Base

로 지난 2000년에는 대규모의 국제개발협력 프로젝트인 밀레니엄 개발목표(MDG)가 가동되고 있으나, 아프리카에서는 개선의 정도가 극히 미미하여 목표달성이 어려울 것으로 전망되고 있다.

유아사망률 등과 같은 선별적 지표를 통해서 보더라도 아프리카의 참상을 쉽게 가늠해 볼 수 있다. 5명의 아프리카 어린이 가운데 1명은 5세 이전에 사망하고, 아동의 영양실조율은 무려 45%에 이르고 있다. 그리고 만성적인 기아로 약해진 신체는 각종 질병의 공격대상이 되고 있다.

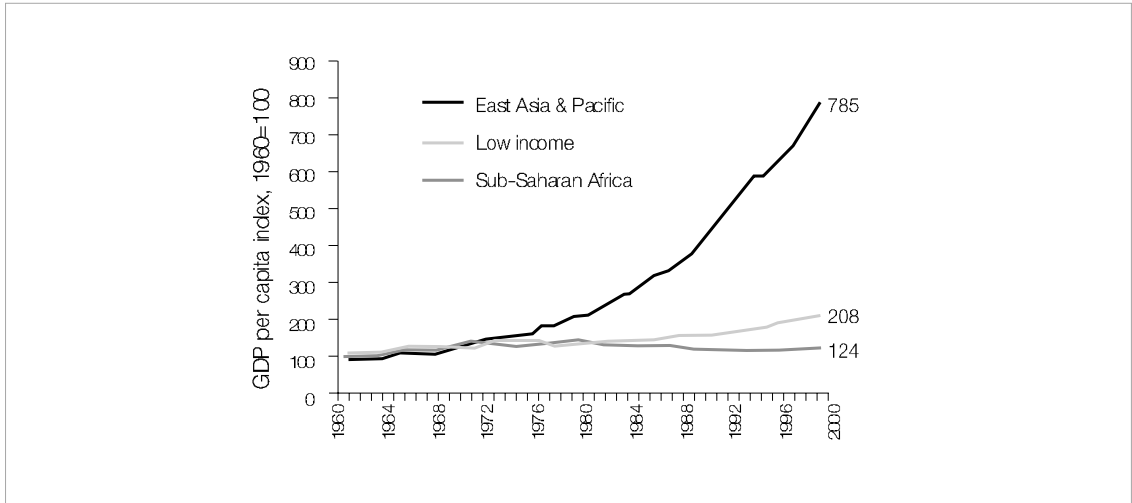
영양실조, 에이즈, 말라리아 등의 확산으로 인해 아프리카의 평균수명도 줄어들고 있다. 1990년 당시 50세에 달했던 아프리카(SSA) 인구의 평균수명이 현재 47세로 줄어들어 선진국(78세)과는 무려

30년 이상, 그리고 남아시아(63세) 및 동아시아(69세)와는 16~22년의 커다란 차이를 보이고 있다.

이처럼 아프리카가 극단적인 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는 이유는 물론 낮은 경제성장률 때문이다. 1960년 이후 45년간 아프리카(SSA)의 1인당 국민소득 증가율은 거의 정체상태에 있었다. 경제성장의 궁극적인 의미와 목적은 인간의 생활수준 향상에 있는 만큼 1인당 소득지표를 비교해 보면, 〈그림 1〉을 통해서도 쉽게 알 수 있듯이 아프리카가 최악의 상태를 보이고 있다.

그 결과 〈그림 2〉에서 보듯이 1960년대만 하더라도 아프리카의 소득수준은 동아시아와 거의 같은 수준이었지만, 지금은 동아시아의 1/5 수준으로 격차가 크게 벌어져 있다. 1960년의 1인당 불변가

〈그림 2〉 아프리카와 동아시아의 1인당 실질 GDP 비교



격 소득수준을 100으로 보았을 때 2003년 기준 동아시아는 785를 기록한 반면에 아프리카는 124에 불과했다. 지난 43년 동안 아프리카의 소득수준이 25%도 증가하지 않았다는 이야기이다.

이처럼 아프리카는 소득수준이 극히 낮은 상태에 계속 머무르고 있는데, 이에 따라 위생 및 보건상태가 열악하고 교육수준 역시 낮을 수밖에 없다. 그리고 이것은 다시 기술인력 부족과 낮은 노동생산성의 원인이 되고 있다. 이처럼 저소득과 낮은 생산성이 상호작용하고, ‘순환적 인과관계’가 구조화됨으로써 아프리카의 빈곤은 더욱 깊어지고 있다. 경제발전은 아프리카에게 있어 삶의 질 차원을 넘어 생존을 위해 절대적으로 필요하다.

2. 경제규모의 영세성과 ‘모노컬처’형 경제구조

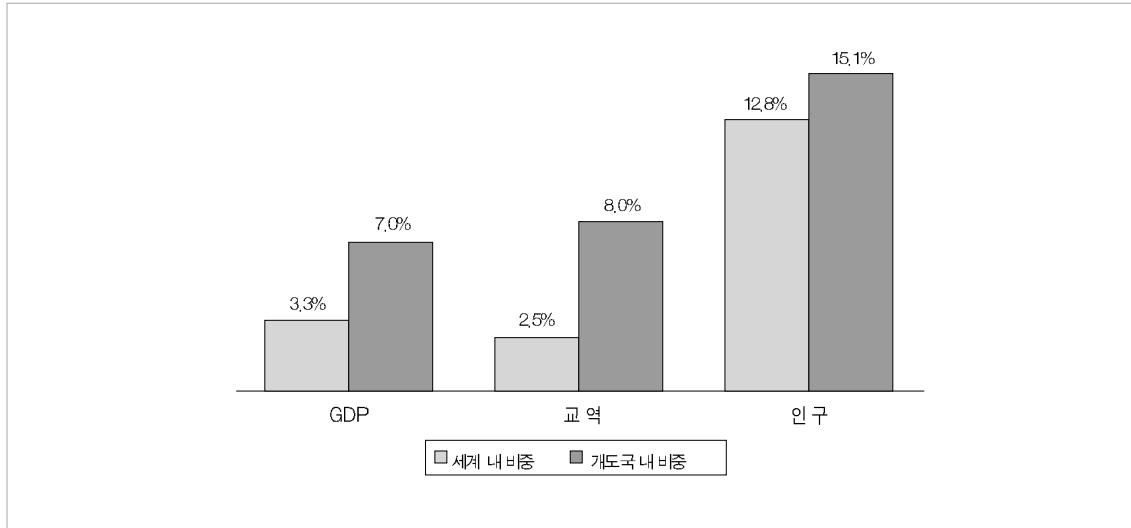
아프리카의 저개발 정도는 경제규모를 통해서도

잘 가늠되고 있다. 사하라이남 지역에 위치하며 통상 블랙아프리카(Black Africa)로 불리어지는 48개국의 세계 경제적 비중은 고작 3.3%로 인도(6.0%) 단일국가보다도 작다. 이것도 남아공과 나이지리아를 제외하면 그 비중이 더욱 크게 낮아져 2.6%에 지나지 않는다. 또한 사하라이남 아프리카(48개국)의 경제규모(2005년 기준)는 6,219억 달러로 한국(7,869억 달러)보다도 작을 정도로 영세하다.

아프리카 교역비중 역시 개도국 및 세계 전체의 각각 8%와 2.5%로 중동 13개국의 절반 수준에도 못미치고 있다(〈그림 3〉 참조).

아프리카 경제의 이러한 영세성은 산업구조의 후진성에서 비롯된다. 아프리카 제국은 그 동안 공업화와 수입대체산업 육성을 통한 경제적 자립정책을 의욕적으로 추구해 왔으나 오늘날 아프리카가 공통적으로 안고 있는 경제적 특징은 산업구조의

〈그림 3〉 세계 및 개도국에서 차지하는 아프리카 경제의 비중



주: 개도국은 145개국, 아프리카는 사하라이남 48개국 기준임.
 자료: IMF, 2006, World Economic Outlook, 각종 도표에서 발췌

낙후성으로 나타나고 있다. 아프리카의 공업화는 막대한 지하자원을 보유하고 있음에도 불구하고 국내외 자본 및 기술인력의 절대적 부족, 경제운영의 경험부족과 관리능력의 부재, 비합리적인 관료제도, 부정부패 등 여러 요인으로 인해 성과를 거두지 못했다. 더욱이 원료 및 생산기술의 지나친 해외의존도에 따른 높은 생산코스트, 낮은 부가가치, 합리적인 정책기준의 결여, 경제전반의 비효율성 등 공업화 추진을 위한 흡수능력(absorptive capability)의 부족으로 결국 성공보다는 실패의 사례가 많았다.

오랜 기간 아프리카는 유럽의 식민통치하에 있었기 때문에 서구열강 제국주의 국가들에 종속된 경제단위에 불과했으며, 그로 인해 내부발전을 위한 기술향상 또는 산업기반 창출을 이루지 못했다. 현재에도 아프리카의 국내시장은 제대로 형성되어

있지 않으며, 인적·사회적 자본이나 산업화 및 경제발전을 위한 제도적 하부구조가 제대로 갖추어져 있지 않다.

아프리카 제국의 산업구조를 보면, 극히 일부국가를 제외하고는 전형적인 후진국형 단계에 머물고 있다. 아프리카 산업구조에 있어 보다 근본적인 문제는 제조업부문에서도 초보적 단순가공형 업종이 절대적인 비중을 차지하고 있다는 사실을 들 수 있는데, 식품 및 농산물가공, 섬유·의류제조 등 단순가공업이 제조업의 주류를 이루고 있고, 기계 및 운송장비, 화학제품 등 기술·자본집약적 제조업 비중은 극히 미약하다.

한편, 수출을 통해서도 아프리카 경제의 낙후성을 알 수 있다. 〈표-2〉에서 보는 바와 같이 아프리카의 수출은 다른 개도권과는 달리 경제상태를 보였다. 특히 1980년대와 1990년대에는 수출신장률이

〈표 2〉 지역별 수출 신장률 비교

(단위: %)

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000-2006
SSA	9.2	44.4	0.6	3.1	27.4
동아시아	1.4	66.1	15.1	23.0	32.9
중남미	6.8	42.2	7.6	12.7	17.8
남아시아	2.2	34.7	9.1	13.1	26.5
중저소득국	5.4	62.0	7.0	13.9	35.6

각각 0.6%, 3.1%로 동아시아는 물론 중남미, 남아시아 등의 개도권 지역과는 확연한 차이를 보였다. 이는 세계경제가 수출을 통해 성장의 궤도를 달리고 있는데 반해 아프리카는 여기에 편입하지 못한 채 주변화(marginalization)되고 있음을 의미하는 것이다. 물론 이는 아프리카의 저개발 구조를 단적으로 잘 보여주는 것이며, 이로 인해 저성장의 악순환은 계속 이어지고 있다.

Ⅲ. 아프리카의 MDG 추진현황

1. 아프리카의 MDG 추진 개요

아프리카 개발문제는 오래전부터 국제사회의 주요 이슈로 다루어져 왔다.

지난 40년간 아프리카로 유입된 선진국의 개발원조 규모만 해도 5,500억 달러를 넘는다. 이는 전체 개도국 원조의 30% 이상에 해당하는 금액이다. 이러한 국제사회의 대규모 원조지원에도 불구하고 아프리카의 빈곤사정은 별로 나아지지 않았으며

일부 국가들에서는 오히려 빈곤인구가 더 늘어나고 있다.

이러한 배경에는 수원국의 내재적인 문제, 예컨대 주인의식(ownership) 결여 등과 같은 여러 구조적인 원인들이 있을 수 있겠지만, 국제사회의 통합된 빈곤해소 의지의 결여도 간과될 수 없을 것이다.

이러한 가운데 2000년 탄생한 밀레니엄 개발목표(MDG)를 계기로 아프리카 개발문제가 새롭게 주목받기 시작하였다. 국제사회는 이를 계기로 아프리카의 저개발과 빈곤의 참상을 전 세계적으로 알리고 빈곤해소를 위한 다각적인 노력을 기울여 왔다.

하지만, 지금까지의 성과를 보면, ‘MDG 처방전’은 불행하게도 아프리카에서는 그 약효를 발휘하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 일부 국가에서는 오히려 빈곤이 더 깊어지고 있다. 아시아 등의 지역에서는 MDG의 진척 상황이 목격되고 있으나, 아프리카 지역에서는 아직까지 그 효과가 거의 나타나지 않고 있다. 세계개발평가보고서(Global Monitoring Report 2008)는 사하라이남 아프리카 지역에서의 빈곤감축 실적이 극히 저조

하다고 평가하고, 2015년까지 MDG의 목표달성은 어려울 것이라는 비관적인 전망을 내놓고 있다. MDG 이행의 중간평가 성격을 띠고 있는 이 보고서에 따르면, 아프리카 지역은 MDG-3(양성평등)과 MDG-7(안전한 식수 공급)을 제외한 나머지 모든 분야에서는 중간목표에 크게 미달하는 성과를 보였다. 동 보고서는 현재와 같은 개발지원 속도로는 아프리카 국가들이 2015년 최종목표를 달성할 가능성이 매우 낮다고 진단했다.

아래 <표 3>는 분야별 MDG 목표치와 아프리카에서의 중간성과를 통해 2015년 최종목표 달성 여부를 전망하여 보여주고 있다.

먼저 빈곤퇴치 부문에서 아프리카는 2015년까지

빈곤인구를 반감시킨다는 목표(MDG-1)를 달성하기 어려울 것으로 보인다. 지난 15년간 아프리카의 절대 빈곤 인구 비중은 45%에서 41%까지 4% 포인트 감소하는 데 그쳐, 지금의 빈곤감소 속도로는 2015년 목표인 22% 달성이 요원하다. 인간개발(human development) 관련분야 역시 이행성과가 극히 부진하여 현재로서는 2015년까지 목표 달성이 불가능하다. 특히 보건의료 분야의 성과가 미흡한 것으로 나타나는데, 아프리카에는 여전히 위생 시설과 의료서비스가 낙후되어 있어 유아사망률과 산모사망률이 매우 높은 것으로 나타났다.

이와는 대조적으로 아프리카를 제외한 다른 개도국에서는 MDG 목표가 비교적 성공적으로 이행되

〈표 3〉 SSA의 분야별 MDG 달성여부

	1990	2000	2005	2015 (목표치)	전망
MDG-1(절대빈곤 인구 반감) 절대빈곤 인구비중(%)	45	46	41	22	달성불가
MDG-2(보편적 초등교육) 초등교육 이수율(%)	57	50	60	100	달성불가
MDG-3(양성평등 및 여성능력 고양) 남아 대비 여아의 초등학교 이수율	0.82	0.86	0.88	1	달성가능
MDG-4(유아사망률 감소) 유아사망률(1,000명당)	187	167	159	62	달성불가
MDG-5(모성보건 증진) 산모사망률(100,000명당)	920	917	900	230	달성불가
MDG-6(질병퇴치) HIV/AIDS 인구비율(%)			5.8		달성불가
MDG-7(지속가능한 환경) 안전한 식수접근 인구비율(%)	49	54	56	75	달성가능
MDG-8(범지구적 파트너십 구축) ODA 유입(백만 달러)	25,077	15,489	39,006	50,000	달성불가

주: 식수와 위생시설 이용 인구 비율은 2004년 기준

자료: World Bank, 2008. World Development Indicator Database

고 있다. 특히 동아시아 지역은 MDG 8개 목표 가운데 MDG-6(질병퇴치) 부문에서만 중간목표에 미달하는 성과를 보였을 뿐, 다른 모든 분야에서는 중간목표를 달성하였다. 이는 무엇보다도 지난 5년간 아시아 지역을 중심으로 개도국이 평균 7%대

의 높은 경제성장률을 기록한 것이 기인하고 있다. 동아시아 이외에 유럽, 중남미, 중동 등 다른 개도국의 경우에도 <표 4>에서 보는 바와 같이 아프리카에 비해서는 MDG 목표달성 가능성이 훨씬 높은 것으로 평가되고 있다.

〈표 4〉 지역별 MDG 목표달성 가능성 비교

	SSA	동아시아	유럽 · 중앙아시아	남아시아	중남미	중동
절대빈곤 및 기아퇴치(MDG-1)	×	○	△	○	×	△
초등교육 의무화(MDG-2)	×	○	○	○	○	△
양성평등(MDG-3)	○	○	○	○	○	○
아동사망률 감소(MDG-4)	×	○	○	△	○	○
모성보건(MDG-5)	×	○	○	×	○	△
HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치(MDG-6)	×	△	○	△	○	○
안전한 식수접근(MDG-7)	△	○	○	△	○	○
부채탕감 등 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축(MDG-8)	×	-	-	-	-	-

주: ○(2005년 중간목표 달성/2015년 최종목표 달성가능)

△(2005년 중간목표 미달/2015년 최종목표 달성 가능)

X(2005년 중간목표 미달/2015년 최종목표 달성 불가)

자료: UN, 2008, Global Monitoring Report 등 각종 자료에 근거하여 필자작성

〈표 5〉 분야별 MDG 목표 달성가능 아프리카 국가

MDG 목표	2015년 MDG 달성가능 예상국가
절대빈곤 및 기아퇴치(MDG-1)	부르키나파소, 레소토, 보츠와나, 카메룬, 남아공, 모리셔스, 우간다, 가나
보편적 초등교육 달성(MDG-2)	보츠와나, 카포베르데, 세이셸, 토고, 짐바브웨, 모리셔스, 나미비아, 남아공, 상투메프린시페
양성평등(MDG-3)	보츠와나, 레소토, 모리셔스, 나미비아, 스와질랜드, 짐바브웨
아동 사망률 감소(MDG-4)	모리셔스, 세이셸, 카포베르데
모성보건 증진(MDG-5)	모리셔스, 세이셸, 카포베르데
질병퇴치(MDG-6)	HIV: 보츠와나, 짐바브웨 말라리아: 감비아, 기니비소, 코모로, 베냉, 르완다, 중앙아프리카, 카메룬, 케냐 결핵: 잠비아, 앙골라, 가봉, 감비아, 마다가스카르, 남아공, 스와질랜드
지속가능한 환경(MDG-7)	식수공급: 부룬디, 말라위, 보츠와나, 탄자니아, 가나, 나미비아 위생시설: 가나, 모리셔스

자료: UNDP, 2005, Meeting the MDGs in Africa

옆의 <표 5>는 MDG 목표달성이 가능할 것으로 예상되는 아프리카(SSA) 국가들을 보여주고 있는데, 분야별로 3~9개 국가에 그치고 있음을 알 수 있다. 이상의 추진성과를 종합해 볼 때, 아프리카에 있어 MDG 달성은 요원하며 국제사회의 보다 적극적인 지원과 노력이 요구되는 상황이다.

2. 아프리카의 분야별 MDG 추진현황

가. MDG-1: 절대빈곤 및 기아인구 반감

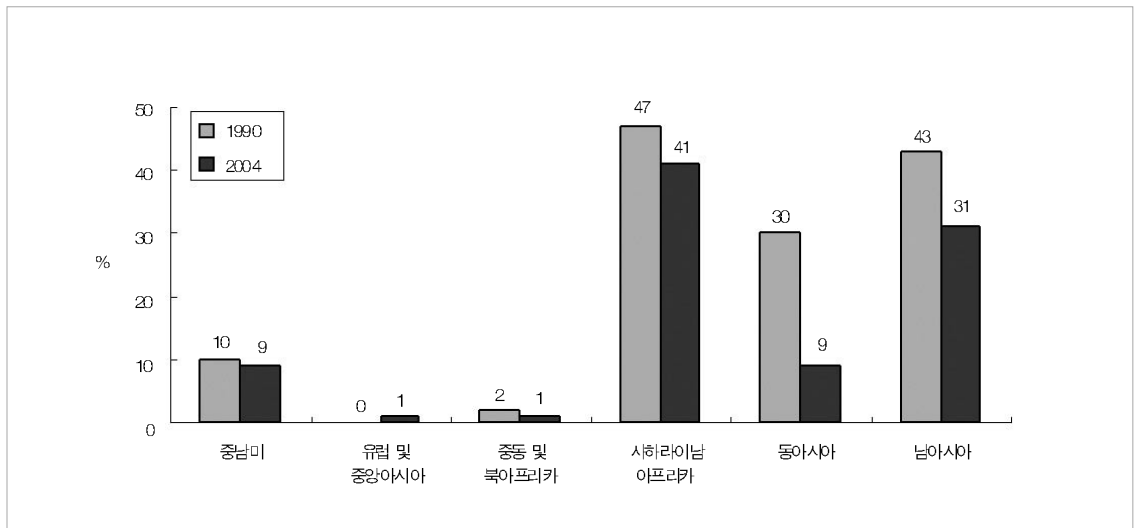
아프리카의 빈곤은 광범위성과 복잡성을 그 특징으로 하고 있어 ‘빈곤의 덫’ 으로부터의 탈출이 용이하지 않다. 아프리카는 지난 10년간(1995~2006) 6%대의 높은 경제성장률을 보이며 빈곤해

소의 가능성을 보이고는 있으나, 워낙 빈곤의 골이 깊은데다가 높은 인구증가율(2000~2006년간 연평균 2.7%) 등으로 소득증가가 좀처럼 이루어지지 않고 있다. 2005년 기준 아프리카의 절대빈곤 인구비중은 41%로 10년 전인 1995년의 45%에 비해 겨우 4% 포인트 감소에 그쳤다. 오는 2015년까지 그 비중을 22%로까지 낮추겠다는 MDG 목표는 공허한 외침에 그칠 공산이 크다. 잠비아, 말리, 나이지리아 등은 절대빈곤 인구비중이 70%를 훨씬 초과하고 있으며, 감비아, 마다카스카르, 부룬디, 중앙아프리카공화국, 니제르, 르완다, 탄자니아, 짐바브웨 등은 그 비중이 절반을 넘고 있다.

아프리카와는 매우 대조적으로 동아시아 지역의 빈곤인구는 빠른 속도로 줄어들고 있다. 1990~2004년 동안 동아시아 지역에서 하루 1달

<그림 4> 지역별 절대빈곤 인구비중

(단위: 비중 %)



주: 하루 1 달러 미만으로 생활하는 극빈층 인구

자료: World Bank, 2008. World Development Indicator Database

러 미만으로 생활하는 절대빈곤 인구는 무려 2억 7,000만 명이나 줄어든 것으로 보고되었다. 그 결과 이 지역의 절대빈곤 인구비중이 9.0%로 획기적으로 줄어들었다. 이는 2005년 중간목표치인 19.0%는 물론이고 2015년 최종목표치인 14.9%보다도 크게 낮은 수치로, 동아시아는 이미 MDG-1 목표를 달성한 셈이다. 물론 이는 이 지역의 높은 경제성장에 기인한다. 특히 ‘중국요인’이 절대적으로 작용했는데 중국의 절대빈곤 인구가 1990년의 3억 3천만 명에서 2004년에는 1억 3천만 명으로 2억 명이나 줄어들었다.

나. MDG-2: 초등교육 의무화

아프리카의 초등교육의무 목표달성 역시 요원하다. 아프리카를 제외한 다른 모든 지역에는 초등학교 입학률이 빠르게 진척되어 90%를 상회하고 있는데 반해, 아프리카에서는 그 비율이 66%에 그치고 있다. 더욱이 초등학교를 졸업하는 비율마저도

60%에 못 미치고 있다. 부룬디와 차드는 초등학교 입학률이 50%를 넘지만 졸업하는 비율은 30%에 불과하다. 이는 가난한 가정형편으로 중도에 학업을 포기하고 학교를 떠나는 아동이 그 만큼 많다는 것을 의미한다.

이처럼 아프리카에는 기초교육 여건조차 제대로 구비되어 있지 못한 관계로 청년세대(15~24세 기준)의 30% 이상이 문맹으로 방치되어 있다. 이러한 아프리카 교육의 낙후성은 저개발의 원인인 동시에 결과로 나타나고 있다.

다. MDG-3: 양성 평등 및 여성능력 고양

여성의 교육수준은 그 사회의 발전과 직결되는 사안이다. 그런데 아프리카 여성은 전통적으로 교육에 있어 많은 성적 차별을 받아왔다. 다행스럽게도 이러한 성차별이 미약하나마 점차적으로 개선되고 있어 MDG-3 목표(2015년까지 초등교육 과정에서 양성평등 달성)에 근접할 수 있을 것으로 전망

〈표 6〉 지역별 MDG-2초등교육 의무화 관련지표 비교

세부지표	초등학교 입학률(%)		초등학교 졸업률(%)		문자 해독률(%) (15~24세 기준)	
	1990	2005	1991	2005	1990	2005
SSA	50	66	50	58	69	73
동아시아	96	93	-	98	95	98
남아시아	-	86	62	82	61	72
유럽 및 중앙아시아	90	91	93	92	95	98
중남미	85	95	82	98	93	96
중동 및 북아프리카	84	90	77	89	70	83

자료: World Bank, 2008, World Development Indicator Database

된다. 1990년에서 2005년 사이 초중고 교육과정에서 남학생 대비 여학생 비율이 79.1%에서 85.9%로 늘어났다. 국가별로 보면, 보츠와나, 레소토, 르완다 등과 같은 국가들은 이미 100%에 가까운 비율을 보이고 있다.

하지만 문자해독율 등과 같은 부문에서는 여전히 남녀 간의 불평등 구조가 지속되고 있다. 아프리카에 있어 남성 대비 여성의 문자해독율 비율은 85%로 남아시아(79.6%)를 제외하고는 가장 낮은 비율을 보이고 있다. 여성이 자녀의 양육을 전적으로 책임지는 아프리카 사회의 특징을 감안하면 여성의 교육은 아프리카 발전에 있어 절대적으로 중요하다.

라. MDG-4: 유아사망률 감소

아프리카 빈곤의 참상은 유아사망률을 통해서도 잘 나타나고 있는데, 매년 5백만 명의 유아가 5세

이전에 사망한다. 2005년 현재 사하라이남 아프리카 지역의 유아사망률은 1000명 당 159명에 이른다. 국가별로는 앙골라(260명)와 시에라리온(282명)의 유아사망률이 가장 높은 것으로 나타나는데, 이들 국가에서는 매년 전체 어린이의 25% 이상이 기아와 각종 질병으로 사망하고 있다. 특히 이들 국가들의 영아사망률은 지난 1990년에 비해 거의 감소하지 않았으며 앞으로도 개선될 가능성이 높지 않다. 사하라이남 지역의 영아사망률 또한 1,000명 당 95명으로 1990년에 비해 거의 줄어 들지 않은 것으로 나타났다.

높은 유아사망률의 가장 큰 원인은 열악한 위생시설과 영양결핍, 말라리아, 오염된 식수에서 오는 수인성 질환 등인데, 사하라이남 지역에서는 이들 부문에 대한 개선의 기미가 보이지 않는다.

MDG-4에서는 목표달성을 위한 세부지표로 1세 이하 어린이에 대한 홍역면역 비율을 설정하였는데, 사하라이남 아프리카 지역 전체의 어린이 홍역

〈표 7〉 MDG-3양성 평등 및 여성능력) 관련지표 비교

	초중고의 남학생 대비 여학생 비율		남성 대비 여성의 문자해독률(%)		비농업분야 고용인구 중 여성비율(%)		국회의원 중 여성 의원 비율(%)	
	1991	2005	1990	2005	1990	2005	1997	2005
SSA	79.1	85.9	82.2	84.9	-	-	9.7	17.1
동아시아	89.4	99.2	95.3	99.4	37.4	-	16.5	17.8
남아시아	69.7	90.4	67.3	79.6	13.2	17.5	6.1	14.1
유럽 및 중앙아시아	98.1	96.4	98.6	99.2	47.4	47.9	8.2	14.8
중남미	99.1	100.9	100.9	100.9	38.7	40.3	13.0	19.9
중동 및 북아프리카	81.6	93.5	80.2	90.3	17.5	-	3.5	8.6

자료: World Bank, 2008. World Development Indicator Database

면역 비율은 68%에 불과하다. 유아 사망률 감소를 위한 어린이 예방접종, 생활환경 개선 등이 선행되지 않는 한, 사하라이남 아프리카 지역의 높은 유아 사망률은 개선될 수 없을 것이다.

한편, 동아시아에서는 유아사망률이 현저하게 감소하고 있는데 이는 전염병 확산 방지를 위한 각국 정부의 노력과 함께 국민의 건강상태가 향상되고 있기 때문이다. 또한 중국과 같은 인구대국에서 산아제한에 의한 인구 억제정책으로 출산율이 떨어진 것도 동아시아의 유아 사망률 감소에 큰 영향을 미쳤다. 2005년 현재 동아시아의 5세미만 아동 사망률은 1000명 당 31명으로 1990년에 비해 절반 수준으로 감소하였다. 동아시아 지역 이외의 중남미, 중동, 남아시아 등의 지역에서도 유아 사망률이 크게 감소하고 있어 MDG-4의 달성이 무난할 것으로 예상되고 있다.

아동에 대한 영양개선이 무엇보다도 시급한 과제로 다루어져 한다. 아동의 영양개선은 질병예방뿐만 아니라 학업능력 및 인지능력 향상 등을 통한 교육효과 증진과도 밀접한 연관이 있어 아프리카의 장기적인 인적개발이 중요하다.

마. MDG-5: 모자보건 향상 및 산모사망률 감소

산모사망률이란 임신과 분만 중의 산모가 사망하는 확률을 말하는데, 아프리카에서는 12명의 산모 가운데 1명이 사망하고 있는 것으로 나타났다. 세계보건기구(WHO)에 의하면 산모사망률 상위 20개국 중 19개국이 사하라이남 아프리카 국가들이다.¹⁾ 특히 내전이 끊이지 않고 있는 시에라리온은 세계에서 가장 높은 산모사망률을 나타내고 있는데 이 지역에서는 산모 5명 가운데 1명꼴로 산모가 사망하는 것으로 밝혀지고 있다.

〈표 8〉 MDG-4(유아사망률 감소) 관련 지표비교

세부지표	5세 이하 유아사망률 (1000명당)		영아사망률 (1000명당)		1세 이하어린이 홍역면역 비율 (%)	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
SSA	183.8	159.1	108.7	95.0	57.1	68.7
동아시아	56.1	31.0	41.9	24.9	89.6	84.3
남아시아	123.0	85.1	86.2	63.3	55.9	64.7
유럽 및 중앙아시아	48.5	27.2	40.3	23.5	83.7	96.0
중남미	54.8	27.6	43.4	23.2	76.4	93.0
중동 및 북아프리카	77.3	43.1	58.1	35.2	82.7	89.1

자료: World Bank, 2008, World Development Indicator Database

1) 산모 사망률 상위 20개국은 시에라리온, 니제르, 차드, 소말리아, 앙골라, 르완다, 라이베리아, 말라위, 기니비소, 콩고 등 19개 아프리카 국가들과 아프가니스탄임

〈표 9〉 MDG-5(모자보건 향상 및 산모사망률 감소) 관련지표 비교

세부지표	산모 사망률(10,000명당)		조산원에 의한 출산비율(%)	
	1991	2005	1990	2006
SSA	920	900	43.8	45.1
동아시아	220	150	47.3	87.1
남아시아	650	500	32.0	40.8
유럽 및 중앙아시아	58	43	80.8	95.2
중남미	180	130	73.2	87.5
중동 및 북아프리카	250	200	48.0	77.4

자료: World Bank, 2008, World Development Indicator Database.

아프리카에서 출산 시 산모사망에 대한 사유를 정확하게 파악하는 것은 거의 불가능하다. 다만, 세계보건기구(WHO)에 의하면 많은 수의 산모가 조산원의 도움을 받지 못하고 혼자서 분만을 하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이 경우 과다출혈과 위생불량이 산모사망의 가장 큰 원인이 되고 있다. 선진국에서는 90% 이상의 산모가 숙련된 조산원의 도움을 받아 출산을 하고 있는 반면에, 아프리카에서는 산모의 45%만이 조산원의 도움으로 출산을 하고 있다.

유엔은 MDG-5의 세부 목표로 2015년까지 산모 사망률을 43명당 1명으로 줄이겠다는 목표를 설정했지만, 이 같은 목표가 아프리카에서 실현되기는 어려워 보인다.

바. MDG-6: HIV/AIDS, 말라리아 등 질병퇴치

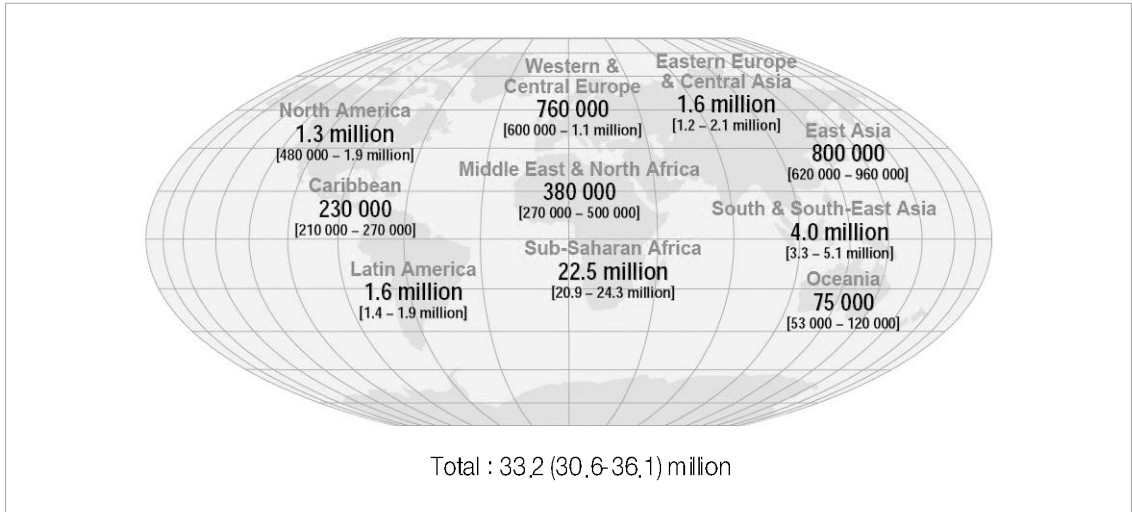
의료기술의 발달과 영양상태 및 위생시설의 개선 등에 따라 전 세계적으로 평균수명이 계속해서 늘

어나고 있는데 반해, 아프리카(SSA)의 평균수명은 오히려 감소하고 있다. 아프리카의 평균수명은 1990년의 49.2세에서 2005년에는 47.1세로 줄어들었는데, 그 원인으로는 에이즈 및 말라리아와 같은 질병의 확산을 꼽고 있다.

말라리아는 완전한 치료가 가능한 질병임에도 불구하고 아프리카 지역에서는 매년 270만 명 이상이 말라리아로 목숨을 잃고 있다. 모기장, 살충제 등의 간단한 예방도구만으로도 말라리아 예방이 가능하지만, 아프리카 대부분의 가정에서는 이 정도의 예방도구를 마련할 형편이 되지 않아 말라리아 모기에 무방비 상태로 노출되고 있다. 감염 후에도 말라리아 치료약을 처방받으면 완치가 가능하지만, 현재 아프리카의 말라리아 환자 가운데 치료약을 복용하는 비중은 37%에 불과하다.

HIV/AIDS의 확산 문제도 매우 심각한 수준이다. UNAIDS에 따르면 현재 아프리카(SSA)에는 2,200만 명(전체 인구의 5.8%)이 HIV/AIDS에 감염되어 있는 것으로 조사되었다. 전 세계의

〈그림 5〉 지역별 HIV/AIDS 감염자 현황(2007)



자료: UNAIDS, 2008, AIDS epidemic update 2007 Regional Summaries

HIV/AIDS 감염자가 3,300만 명 정도임을 감안하면, 전 세계 HIV/AIDS 감염자의 70%가 아프리카 지역에 살고 있는 것이다(〈그림 5〉 참조). 스와질란드에서는 국민의 1/3이 HIV/AIDS에 감염되어 있고, 국민소득이 4,000 달러를 상회하는 아프리카의 모범국가인 보츠와나에서도 전체 국민의 24% 이상이 에이즈에 감염되어 있다. 이밖에 레소토(23.2%), 짐바브웨(20.1%), 나미비아(19.6%) 등이 극심한 에이즈에 시달리고 있으며, 아프리카 최대강국인 남아공에서도 550만 명이 에이즈에 감염된 것으로 밝혀지고 있다. 아프리카에는 에이즈로 인해 부모를 잃고 고아가 된 어린이가 1,200만 명에 달하는데, 이들은 가난한 환경에서 부랑아로 거리를 떠돌며 불건전한 환경에 노출되어 다시 에이즈에 감염되는 악순환을 반복하고 있다. 한편, 동아시아에서는 정부의 강력한 질병퇴치정

책과 경제성장에 의한 생활환경의 개선으로 질병이 눈에 띄게 감소하고 있다.

1990년대 태국, 캄보디아 등의 국가들에서는 매춘 산업과 마약주사가 성행하면서 HIV/AIDS에 감염된 인구가 전체 국민의 3~4%에 달하기도 하였다. 그러나 정부의 강력한 에이즈 억제정책이 실효성을 보이면서 이들 국가의 에이즈 환자 비중이 2005년에는 각각 1.0%, 2.0%로 감소하였다.

사. MDG-7: 지속가능한 환경(안전한 식수 확보 등)

이 목표는 인간과 환경의 조화를 중요하게 다루면서 두 개의 목표를 포함하고 있는데, 하나는 인간의 생존을 위한 환경자원 보존과 개발에 관한 것이고, 나머지 하나는 안전한 식수 공급과 위생적인 환경을 조성하는 것이다.

아직 산업화 단계에 이르지 못한 아프리카는 환경 자원 보존 부문에서는 다른 지역에 비해 비교적 양호한 상태이다. 동아시아 지역의 이산화탄소 방출량이 일인당 3.3톤인데 반해, 아프리카(SSA) 지역은 1/3에도 못 미치는 0.9톤을 보이고 있다. 산림면적이 국토에서 차지하는 비율인 산림화율도 아프리카는 약 26%로 다른 지역에 비해 높은 비율을 보이고 있다.

그러나 두 번째 세부목표인 안전한 식수 공급과 위생적인 환경조성 부문에서는 아프리카 저개발의 실태가 여실히 잘 드러나고 있다. 주지하다시피, 아프리카는 기본적으로 수자원이 부족한데다가 높은 인구증가율과 무분별한 산업화로 심각한 식수 오염 문제에 시달리고 있다. 아프리카에는 오염된 식수를 마신 어린이들이 수인성 질병 등 각종 전염병에 감염되어 사망하는 것이 거의 일반화되어 있을 정도인데, 물론 이는 안전한 식수가 절대적으로 부족하기 때문이다.

그런데, 최근 들어 이러한 사정이 크게 나아지고

있다. 2005년 현재 아프리카에서 안전한 식수를 이용할 수 있는 인구비중이 56%에 이르렀는데, 이는 지난 1990년의 48%에 비하면 획기적인 개선이라고 할 수 있다. 식수보급률 70%라는 MDG의 목표달성은 무난할 것으로 전망된다.

IV. 아프리카 저개발의 원인

아프리카 저개발의 가장 큰 수수께끼는 ‘빈곤의 함정’으로부터의 탈출이 왜 그토록 어려운가 하는 문제이다. 지난 1960~70년대 초반까지만 해도 아프리카는 아시아 개도국들보다 결코 가난하지 않았으며, 오히려 일부 아프리카 국가들은 아시아 국가들보다 국민소득이 높았다. 단적인 예로 1960년대 초반 가나의 국민소득은 180달러로 한국(110달러)보다도 높았으며, 가봉은 350달러로 한국의 3배 이상에 달했다. 이외에도 콩고, 짐바브웨 등의 여러 아프리카 국가들이 한국보다 부유했다.

〈표 10〉 MDG-7(지속가능한 환경) 관련지표 비교

	산림화율 (전체 국토 대비 %)		안전한식수 이용비율 (전체인구 대비 %)		위생시설 이용비율 (전체인구 대비 %)	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005
SSA	29.2	26.5	48.9	56.1	31.5	37.1
동아시아	28.8	28.4	71.8	78.5	29.7	50.6
남아시아	16.5	16.8	70.7	84.5	17.5	37.2
유럽 및 중앙아시아	38.2	38.3	91.7	91.7	83.6	85.0
중남미	48.8	45.4	82.8	90.9	67.3	77.0
중동 및 북아프리카	2.2	2.4	87.5	89.5	69.9	76.2

자료: World Bank, 2008, World Development Indicator Database

그렇다면 아프리카는 왜 그토록 가난해졌을까?
이를 규명하는 것은 결코 간단하지가 않다. 아프리카의 저개발 문제가 경제에만 국한된 것이 아니라 정치, 사회 등 국가전반에 걸쳐 광범위하게 고착화되어 있기 때문이다.

지금까지 아프리카의 저개발 원인을 설명하는 연구들을 보면 아프리카의 현실만큼이나 복잡하고

다양하다. 아프리카가 운명적으로 직면해 있는 자연 환경적 요인에서부터 시작하여 인종 및 역사 문화적 요인, 식민지적 유산, 국민적 개발의욕 부족 등에 이르기까지 무수하다. 심지어는 서구 중심적 세계관에 입각하여 아프리카의 저개발 원인을 국민의 무능력과 게으름에서 찾는 경우도 있다. 가령, 흑인은 백인보다 게으르기 때문에 흑인은 백인

〈그림 6〉 아프리카 저개발의 구조적 원인



보다 부유할 수 없다는 등의 설명방식이다. 이러한 시각은 그 자체가 식민주의의 역사적 산물에 지나지 않는 것으로 타당성이 있어 보이지는 않는다. 이는 아프리카의 저개발 원인을 저개발의 결과가 초래한 현상에서 찾으려는 오류를 범하고 있다고 할 수 있다. 저개발에 대한 수많은 원인들이 마치 실타래처럼 복합적으로 섞여 있는 상황에서 이러한 설명방식들은 일면적 또는 부분적일 수밖에 없을 것이다.

본 절에서는 아프리카 저개발의 원인에 대한 주요 논점들을 간략히 살펴본 다음에 대략 5가지의 관점에서 아프리카 저개발의 원인을 모색해 보고자 한다.

1. 자연·지리적 요인

아프리카 저개발에 대한 올바른 원인진단이 나온 다 하더라도 왜 유독 아프리카가의 빈곤이 심각한 지에 대한 질문은 여전히 남게 된다. 이에 대한 해답은 종종 간과되는 자연 지리적 요인에서 찾아지는 경우가 많다.

아프리카는 분명 자연환경이나 지리적 측면에서 경제성장에 불리한 외생적 조건들을 가지고 있다. 우선, 아프리카(SSA) 대부분의 지역(92%)이 열대성 기후에 속해 있어 말라리아와 같은 질병과 각종 풍토병에 노출되어 있다. 실제로도 전 세계적으로 매년 100~300만 명이 말라리아로 사망하고 있는데, 이중 사하라이남 아프리카가 90% 이상을 차지

하고 있다. 아프리카의 말라리아는 모기의 종류, 습도, 기온 등 기후 및 생태 환경적 요인으로 인해 세계에서 전염성과 치사율이 가장 높은 것으로 밝혀지고 있다. 말라리아의 창궐은 목축 및 농업 등 각종 경제활동에도 적지 않은 악영향을 미칠 뿐만 아니라 평균수명 단축 등 인간의 생존과도 직결되는 사안이다.

아프리카 기후 또한 근로의욕을 크게 저하시키며 생산성과 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.

자연적 제약조건외 또 다른 중요한 요인은 토지의 비옥도가 떨어지고 강수량이 매우 불규칙하다는 것이다. 특히 아프리카에는 가뭄이 광범위하게 발생하는 경우가 적지 않은데 관계시설이 극히 열악한 상황이어서 가뭄에 그대로 노출될 수밖에 없다. 이러한 요인은 아프리카의 식량문제와 직결되는 사안으로 기근의 원인이 되고 있다.

또 다른 자연 지리적 제약요인으로서는 해외시장과의 단절성을 들 수 있다. 내륙국가(landlocked country)의 경우 해안지역과 멀리 떨어진 채 육지로 둘러싸여 있기 때문에 해외시장과의 연결성이 낮다는 것이다. 이로 인해 역내 운송비용이 개도국 중에서 가장 높으며, 이것은 교역과 공업화의 결정적인 장애요인으로 작용하고 있다²⁾. 아프리카의 내륙 국가들이 설령 공업화에 성공한다고 하더라도 수출상품을 연안지역으로 실어 나르는데 소요되는 막대한 수송비용을 담당할 수 없을 것이다.

2) 아프리카 역내 운송비용은 중동과 북아프리카의 3배 이상, 그리고 아시아 및 남아시아 평균의 2배에 달하는 것으로 나타나고 있다. Nuno Limao와 Anthony J. Venables(1999)는 아프리카에서 운송비용이 절반을 줄여준다면 교역량이 5배 이상 증가할 것이라고 밝히고 있다.

2. 정치·사회적 요인

아직까지도 많은 아프리카 국가들은 스스로 주체가 되어 발전을 이루어내겠다는 주인의식(ownership)은 고사하고 정치적 혼란과 불안한 치안상태, 인종 및 종교적 대립 등으로 국가기본질서조차 확립하지 못하고 있다.

아프리카 분쟁과 갈등의 이면에는 인종과 종교적인 대립이 국내 정치집단의 이해관계와 복잡하게 얽혀 있다. 이는 유럽 제국주의의 식민통치라는 역사성에 기인하는 것으로 아직까지도 유제로 남아 있다. 즉, 아프리카 저개발의 요인은 유럽 제국주의의 국경분할과 무관하지 않다. 아프리카 사회는 전통적으로 여러 부족들의 다양한 문화적 특성을 바탕으로 유지되어 왔으나, 유럽의 식민지로 전락하는 과정에서 분열정책에 의해 부족 간의 갈등이 심화된 측면이 강하다. 1885년 베를린 회의에서 유럽열강은 원주민의 인종이나 문화, 언어 등의 동질성을 무시하고 자국의 이익에 따라 임의적으로 국경선을 설정하였는데, 이것이 오늘날까지도 아프리카 분쟁의 불씨로 작용하고 있다. 이처럼 아프리카의 전통적 국가사회가 유럽 제국주의에 의해 작은 국가단위로 분할(fragmentation)되었고, 이것이 분쟁의 형태로 고착화되다보니³⁾, 아프리카에서는 애초부터 국민적 단결이나 국가적 리더십이라는 경제발전의 초기조건을 기대하지 못했다. 결국 여러 종족들로 구성된 국민들은 국가 또는 정부

보다는 자기종족에 더 큰 충성심을 가지고 되었고, 이러한 ‘종족주의’는 권력투쟁과 구테타, 그리고 내전의 불씨로 작용하고 있다. 아프리카 국가들의 파편화(fragmentation) 정도는 인종이나 언어, 종교 등의 측면에서 다른 개발도상국에 비해 훨씬 높은 것이 사실이다.

아프리카의 저개발은 제도(institutions) 혹은 거버넌스(governance)의 후진성에도 기인한다. 경제성장을 위해서는 법적, 제도적 환경의 조성이 필수적인데, 여기에는 민주적인 정치체제, 행정시스템의 효율성, 투명성 및 법치주의, 재산권의 보호 등이 포함되며, 보다 넓게는 사회내부에 축적된 신뢰(trust)의 수준과 같은 사회적 자본(social capital) 등이 포함된다.

그런데 아프리카는 이러한 제도나 사회적 자본이 극히 열악하다. 아프리카의 이러한 국가 사회적 취약성은 자원을 둘러싼 내전과 결합하여 ‘자원의 저주’를 순환적으로 발생시키고 있다. 이는 자본 축적과 투자를 억제시켜 왔으며 일부 국가에서는 경제성장을 위한 물적 혹은 인적자본의 기반이 완전히 와해되었다.

문화와 역사적인 요인으로도 아프리카의 저개발을 설명하고 있다. 아프리카(53개국)에서 통용되고 있는 언어는 무려 1천 600여 개에 달하며, 또한 그 수에 버금가는 종족이 살고 있다. 이러한 언어적 인종적 복잡성은 사회적 합의를 이루고 사회적 갈등을 줄이는 데에 불리하게 작용한다.

3) 아프리카 식민지들이 독립하는 과정에서도 유럽 국가들이 그어놓은 국경선은 그대로 유지되었다.

3. 경제 산업적 요인

아프리카 저개발의 가장 근본적인 원인은 열악한 국내자본에 기인한다. 이런 상황에서는 외국자본에 의존할 수밖에 없는데 아프리카의 투자환경은 극히 열악하고 무수한 ‘아프리카적’ 리스크로 말미암아 투자유입이 용이하지 않다. 이는 국내산업의 낙후성으로 이어졌는데 오늘날 아프리카 경제는 원유, 광산물, 농작물 등 1차 산품에 거의 전적으로 의존하고 있는 형편이며, 1차 산품 중에서도 2~3개 정도의 소수품목에 의존하는 전형적인 “모노컬처(mono-culture)”형 경제구조를 지니고 있다. 이는 아프리카 국가들의 수출상품구조에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 말리의 경우, 금과 목화 수출이 전체 수출의 약 80%를 차지하고 있으며, 콩고민주공화국은 다이아몬드와 석유가 전체 수출의 70% 이상을 차지하고 있다. 앙골라 역시 원유와 다이아몬드가 전체 수출의 95%를 점유하고 있다. 이 외에도 많은 아프리카 국가들에서 광물이나 농작물 등의 1차 산품이 수출을 주도하고 있다.

4. 인적자본 측면

아프리카의 경제발전을 저해하는 근본적인 요인 가운데 하나는 아프리카 국민의 낮은 교육수준에서 비롯되는 노동력의 질적 수준의 저위성이다. 아

프리카 인구의 문맹률은 다른 지역과 견주어 볼 때 비교가 되지 않을 정도로 높은 수준이다. 문맹률은 70%를 웃돌고 있으며, 교육투자가 이루어지고는 있으나 여전히 열악한 교육환경으로 교육효과는 극히 미미한 실정이다. 말라리아와 HIV/AIDS 등의 전염병 확산으로 인한 열악한 보건상태와 열악한 교육환경은 국가발전의 핵심적인 원동력인 인적자원의 개발을 어렵게 하고 있다.

그 결과 아프리카 제국은 숙련 노동력, 즉 훈련된 기술 및 전문분야의 인력은 크게 부족한 반면에 미숙련 노동력은 공급과잉 상태로 아프리카 전 지역에서 대량실업이라는 심각한 사회문제에 직면해 있다.

고등교육 이상의 높은 교육수준으로 훈련된 인력이 요망되고 있으나 아프리카의 실정을 감안할 때에 고급인력을 단기간 내에 확보하는 것은 거의 불가능한 일로 생각된다. 게다가 전문기술인력과 의사 등 고급인력의 해외유출(brain drain)도 심각한 상황인데, 영국정부의 아프리카 전략보고서(2005)⁴⁾에 의하면 아프리카에서 연간 7만 가량의 고급 또는 숙련 노동력이 선진국으로 유출되고 있다. 잠비아의 경우에는 최근에 전체 1,600명의 의사 가운데 400명이 해외로 유출되었다.

오늘날 아프리카의 열악한 인적자본 형성은 식민지적인 유산으로도 볼 수 있다. 유럽의 식민통치가 아프리카의 국가발전에 미친 정도는 지대하기 때문이다. 사실, 아프리카의 저개발은 역사적 근원을

4) Commission for Africa, 2005, 3, “Our Common Interest: Report the Commission for Africa”

가지고 있는데, 유럽의 식민지배는 아프리카에 저개발의 유산을 남겼으며 독립 후에도 국가전반에 걸쳐 구조적으로 각인되어 있다. 식민통치기간 동안 아프리카인들은 교육의 기회와 조직체의 책임자 자리에서 철저히 배제됨으로써 국가경영의 경험을 쌓을 수가 없었다. 그 결과 독립 이후에도 아프리카에는 국가를 독자적으로 경영할 수 있는 국가통치 시스템이 부재하여 정치 사회적 혼란이 가중되었다. 또한 식민통치 시대의 각종 편향적이고 착취적인 교육정책에서 초래된 구조적 모순은 아프리카의 국가발전을 저해시켜 온 주요 원인이다.

5. 대외경제 요인

전술한 바와 같이 아프리카 발전을 저해하는 요인은 자연 환경적 제약에서부터 인종 혹은 종교적 분열, 식민지적 유산, 정책실패 등에 이르기까지 무수하다. 또한 지리적 제약 때문에 세계시장과 연계될 수 있는 기회가 제한되어 있다는 점도 앞에서 언급하였다. 하지만 1970년대 초반까지만 성장을 지속했던 아프리카 경제가 그 이후 성장의 궤도에서 이탈한 것을 설명하기 위해서는 대외적인 요인이 보다 설득력이 있을 것이다.

1970년대 말부터 시작된 일차산품의 국제가격 하락은 교역조건(terms of trade)의 악화를 초래함으로써 아프리카 경제에 치명적인 요인으로 작용해 왔다. 이 시기부터 교역조건의 악화는 아프리카 경제성장의 발목을 잡고 있는 고질적인 대외경제 변수로 기능해 오고 있다. 이를 극복하기 위해 아

프리카 국가들은 공업화를 통해 수출상품의 다각화를 부분적으로 시도해 보았지만 열악한 산업기반과 기술부족, 국가경영시스템의 부재 등으로 말미암아 초기단계에서부터 실패하였다. 그 결과 아프리카 경제는 과거 식민지 시대부터 내려온 단종경작(monoculture)형 경제에서 벗어나지 못한 채 산업발전의 토대를 마련하지 못하고 있다. 소수의 일차산품 수출에만 의존하는 ‘모노컬처’형 경제구조로 인해 아프리카 경제전반이 기상변화 또는 국제 상품시세에 따라 크게 좌우되고 있는데, 이는 지속적인 성장에 있어 구조적인 문제로 작용하고 있다.

V. 아프리카의 발전과제

아프리카의 발전과제는 한 마디로 저개발을 규정하고 있는 요인들을 극복하는 것이다. 다시 말해 아프리카가 ‘저개발의 함정’에서 벗어나 ‘발전의 사다리’에 올라타기 위해서는 앞에서 열거한 발전 제약 요인들을 어떻게 여하히 극복하느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 하지만 현재 아프리카 국가들이 직면해 있는 무수한 장애요인들로 말미암아 단기간 내에 발전의 토대를 이룬다는 것은 그저 희망에 불과하다. 이미 언급한 바와 같이 아프리카의 저개발은 물질빈곤 그 이상이며 여러 제약요인들이 실타래처럼 복잡하게 맞물려(interlocking) 있어 이를 풀어나가는 일 역시 결코 용이하지 않다. 더욱이 아프리카는 거의 모든 분야에서 발전이 필

요하기 때문에 본격적인 ‘발전의 궤도’로 진입하는 데에는 장기간의 시간이 요구될 공산이 크다. 아프리카의 빈곤을 단기간 내에 일소할 만병통치약과 같은 정책도 있을 수 없다.

그렇다고 해서 아프리카의 저개발 구조를 운명처럼 받아들이는 패배론적인 인식은 매우 위험하다. 아프리카는 정치적 불안, 취약한 국가시스템, 열악한 국내자본 등의 대내적 제약요인과 자연환경이나 지리적 측면에서도 발전을 저해하는 외생적 조건들을 가지고 있는 사실이다. 하지만 비교사적 관점에서 보면 이러한 환경은 선진국이나 후발 개도국들이 산업화 이전에 가지고 있던 초기조건들과 유사한 것이기도 하다. 예를 들어 높은 질병 발병률, 낮은 교육수준, 사회적 자본의 부족, 잦은 분쟁과 전쟁 등은 산업화 이전의 유럽이나 아시아 지역에서 쉽게 찾을 수 있는 현상들이라고 할 수 있다. 또 이러한 외생적 조건 중 일부는 정책적 노력에 의해 극복할 수 있는 것도 있다. 예를 들어 작은 경제규모는 지역경제통합을 통해 극복할 수 있고, 지리적 폐쇄성은 인프라의 확충을 통해 부분적으로 보완할 수 있다. 이런 점들은 바로 아프리카의 저성장이 운명과 같은 것이 아니라 인간의 노력 혹은 정부의 정책에 의해 극복 가능한 것임을 의미하는 것이다. 동아시아의 발전경험에서도 충분히 입증되었듯이, 아프리카 경제발전의 발목을 잡고 있는 제약요인들도 적절한 제도와 정책, 그리고 국가통치시스템의 확립(good governance)으로 얼마든지 극복이 가능할 것이다. 이러한 사실은 보츠와나의 성공사례를 통해서도 잘 입증되고 있다. 1960

년대 초반 독립 당시 내륙국가인 보츠와나는 아프리카 국가들 중에서도 가장 가난한 국가였다. 하지만 보츠와나는 1960년 이후 안정된 국정운영과 투명한 정책집행 등을 바탕으로 고도의 경제성장을 거듭하는 저력을 보였으며 그 결과 국민소득이 4,000달러 가까이에 이르렀다. 최근 발표(2008.5.23)된 세계은행의 「성장보고서(Growth report)」에는 보츠와나가 2차 세계대전 이후 고도성장을 이룩한 13개 국가 중 하나로 뽑혔다.

〈표 11〉 2차 대전 이후 고도성장을 이룬 국가들

2차대전 이후 고도성장을 이룬 국가들		
국 가	고도성장기	고도성장기의 1인당 GDP 변화 (미달러)
보츠와나	1960~2005	210 → 3,800
브라질	1950~1980	960 → 4,000
중국	1961~2005	105 → 1,400
홍콩	1960~1997	3,100 → 29,900
인도네시아	1966~1997	200 → 900
일본	1950~1983	3,500 → 39,600
한국	1960~2001	1,100 → 13,200
말레이시아	1967~1997	790 → 4,400
몰타	1963~1994	1,100 → 9,600
오만	1960~1999	950 → 9,000
싱가포르	1967~2002	2,200 → 25,400
대만	1965~2002	1,500 → 16,400
태국	1960~1997	330 → 2,400

자료: 세계은행 성장 보고서(Growth report)

아프리카 개발문제는 고착화된 악순환 구조의 고리를 단절하는 것인데, 그렇다면 어디서부터 문제를 풀어갈 것인가 하는 문제에 직면하게 된다.

아프리카는 빈곤하다는 점에서는 공통성을 지니고 있지만, 왜 빈곤하게 되었는가 하는 원인과 또 어떤 방법으로 빈곤을 극복할 수 있을 것인가 하는 처방에 있어서는 이질적일 것이다. 이러한 이질성이 원인규명과 대응책을 수립함에 있어 일반화하고 객관화하기 어려운 여건이 되고 있음은 물론이다.

아프리카의 저개발을 극복하기 위해서는 경제성장이 급선무이고 또 가장 중요하다는 사실에는 아무도 부인할 수 없다. 그러나 성장을 달성하기 위한 방식에는 여러 가지가 있으며 선택한 전략에 따라 저개발 문제의 해결에 대한 효과도 달라질 것이다. 다시 말해 국가별로 처한 상황이 다르므로 일률적인 성공공식은 없다는 뜻이다. 예컨대 가나, 모리셔스, 마다카스카르, 케냐 등은 제조업의 초기발전 조건이 어느 정도 구비되어 있을 뿐만 아니라 해안 국가로서 운송비용이 상대적으로 적게 소요되어 수출상품의 경쟁력을 확보할 수 있어 ‘제조업 수출기반의 성장모델(Manufactured export-led growth)’ 모델이 적합하다.

이처럼 아프리카 국가들을 개별국가별로 또는 어떤 기준에 의하여 동질적인 나라끼리 묶어서 몇 개의 유형으로 분류한 다음에, 이들 국가에 대해 차별화 또는 우선적인 발전과제들을 제시하는 것이 가장 바람직할 것이다. 하지만 이러한 연구는 많은 시간과 노력을 요하고 있을 뿐만 아니라, 모든 대상에 대해서 개별적으로 그에 맞는 이론이나 발전 대책을 생각한다는 것은 용이한 작업이 아니다. 이런 경우에는 어느 정도의 일반화가 불가피하다.

따라서 본 연구는, 아프리카 저개발의 가장 보편적인 자기표현은 심각한 빈곤문제인 만큼, 그 발전의 과제는 빈곤의 퇴치에서 비롯된다고 가정하고, 아프리카 빈곤국들이 공통적으로 직면해 있는 발전 과제들은 개략적으로 제시해 보고자 한다.

첫째, 정치적 안정과 국가경영시스템(good governance)의 확립이다.

아프리카는 세계 다른 어느 지역보다도 내전이 많은 국가로, 폭력이 고착화되어 있다. 매년 아프리카에서 내전으로 사망하는 사람의 수가 질병으로 죽는 사람 수와 비슷하며, 기근이나 홍수로 죽는 사람보다도 많다. 1998~2002년 동안 콩고(DRC)에서만 내전으로 400만 명 이상이 사망했다.

아프리카 저개발의 악순환(a vicious circle) 고리를 끊어버리기 위해서는 우선적으로 정치적 안정과 국가경영시스템의 확립이 전제되어야 한다. 이러한 조건은 자연 지리적 여건이나 부존자원 등과 같은 외생적 조건들보다도 훨씬 중요하다는 것이 역사적인 교훈이다. 자원의 혜택을 경제성장과 연결시킨 나라가 있는가 하면 엄청난 부존자원을 보유하고 있음에도 불구하고 정치적 불안정과 국가경영시스템의 부재로 ‘자원의 저주(resource curse)’에 걸린 채 ‘빈곤의 덫’으로부터 벗어나지 못하는 자원부국들도 적지 않다. 대표적인 사례로 나이지리아를 들 수 있다. 나이지리아는 1965년 이래 석유 수출대국으로 국민 1인당 석유수입금이 지난 35년간 10배 이상이나 늘어났지만, 국민소득은 1960년 독립 당시보다 더욱 줄어들어 세계 15대 최빈국 대열에서 아직도 벗어나지 못하고 있다.

케냐 역시 사정이 이와 비슷하다. 케냐는 1965~1973년 동안 안정된 국정운영을 바탕으로 연평균 7.9%의 고성장을 유지하며 ‘아프리카의 필리핀’으로 불리며 아프리카에서 타의추정을 불허했다. 그러나 1980년대 중반 이후 정정불안과 부정부패 등으로 국가통치시스템이 와해됨으로써 케냐 경제가 나락의 길로 빠져들게 되었다. 여기에 각종 경제정책의 실패와 실정, 대외원조의 삭감이 겹치면서 케냐는 과거의 영광에서 멀어지고 있다.

이와는 대조적으로 아프리카 남부 내륙지역에 위치하며 국내총생산(GDP)의 40% 이상을 다이아몬드에 의존하고 있는 보츠와나는 안정된 정치와 국가경영시스템을 바탕으로 자원의 혜택을 국가발전에 잘 활용해 오고 있다. 그 결과 현재 보츠와나의 국민소득은 나이지리아의 10배 이상에 달하고 있다.

국가발전에 있어 정치적 안정과 국가경영 능력이 얼마나 중요한지를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

둘째, 인적자본(human capital)의 개발이다.

아프리카 개발에 있어 가장 시급한 과제는 인적자본의 개발이다. 질적으로 향상된 인적자본은 국민적 자립과 국가역량 배양을 통한 국가시스템 유지, 산업화 달성 및 경쟁력 제고 등 국가 경제사회 전반의 원천이기 때문이다.

거의 모든 개발경제학자들은 인적자본 형성이야말로 아프리카 개발에 있어 가장 우선적인 과제이자 핵심적인 요인으로 확신하고 있다. 발전의 토대를 마련하기 위해서는 인적자본의 증가율이 인구성장

률이나 경제성장률보다도 높아야 하는데 오늘날 아프리카 저개발국들은 인구는 많아도 정작 경제 성장에 필요한 인적자본은 크게 부족한 실정이다. 노동의 질적 향상, 즉 노동생산성의 향상은 교육과 훈련이라는 투자를 통해서 달성되는데 아프리카의 현실은 세계 최악이다.

교육은 인적자본 형성의 핵심요인으로 높은 교육 수준은 산업인력의 질을 높일 뿐만 아니라 기술혁신 및 생산성 향상과도 직결된다. 그리고 시민정신의 함양과 문화발전의 기반이 되며, 국가발전을 촉진하는 원동력이 된다. 국가발전에 있어서 교육의 중요성을 아무리 강조해도 지나침이 없다는 사실은 이미 세계사적으로도 잘 입증된 사실이다.

한국 경제발전의 일등공신 역시 교육이다. 1946년 초등교육을 의무화하였고 해방당시 78%에 달했던 문맹률이 1960년에는 28%로 떨어졌다. 또한 일제 식민지 기간 동안 일본은 한국인의 교육을 초등교육 수준에서 눌러 놓았으나 독립 이후 중등교육에 대한 국민적 열망이 강해지면서 중등 및 대학교육도 대폭 강화되었다. 그 결과 한국의 1960년대 초 국민소득은 세계 최빈국 수준이었으나 교육수준은 상위 중진국 수준에 도달하였다.

셋째, 산업의 다각화 또는 산업화를 통한 경쟁력의 제고를 들 수 있다. 아프리카 저개발 경제에 있어서 우선시되는 발전과제는 산업화이다. 아프리카는 오랜 기간에 걸쳐 서구열강 제국주의 국가들에 종속된 경제단위에 불과했기 때문에, 내부발전을 위한 기술향상이나 산업기반 창출을 이루지 못했다. 그 결과 오늘날 아프리카는 막대한 부존자원을

가지고 있으면서도 세계 전체공산품 생산의 1%도 담당하지 못하고 있다.

이미 언급한 바와 같이 아프리카 경제는 '모노컬처' 형 경제구조로 농업과 일차산업에 편중되어 있는데, 이 부문에 과밀인구가 존재함으로써 생산성이 낮고 이것은 소득을 낮은 수준에 묶어 두는 한 원인이 되고 있다.

이러한 파행적인 산업구조 하에서는 생산성 향상을 통한 소득증대를 이루어내기는 매우 힘들다. 또한 아프리카에는 실업과 불완전 취업이 만연해 있는데 이를 해결할 수 있는 방법 역시 산업화의 달성에 있다.

넷째, 인프라 시설의 확충이 긴요하다.

열악한 인프라 시설이 아프리카 경제발전의 최대 장애요인으로 작용하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 인프라 부족에 따른 막대한 운송비용은 세계 시장으로부터 아프리카를 고립시키는 요인이 되고 있다. 아프리카가 다른 피식민지 국가들에 비해 인프라가 크게 낙후된 상태에서 독립을 한 것은 사실이지만, 산업발전을 위해서는 필수적인 인프라의 건설이 시급히 요구되고 있다. 내자동원이 어려운 상황임을 감안하면 인프라 건설을 위해서는 해외 자본의 유치가 필수적이다.

다섯째, 투자환경의 개선이다.

그 동안 아프리카는 투자유인이 낮기 때문에 외자 도입이 순조롭게 이루어지지 않고 있다. 사실, 아프리카 저개발국이 선진국으로부터 자본을 유치한다는 것 자체가 그리 수월한 일은 아니다. 하지만 국내저축이 절대적으로 부족하고 대외원조 역시

그 힘이 미미하다는 점을 감안하면, 결국 외국자본의 유치가 경제발전의 관건이 될 수밖에 없다. 이를 위해서는 투자환경의 획기적인 개선이 전제될 수밖에 없다.

여섯째, 농업 생산성의 향상을 들 수 있다. 아프리카에 있어 농업의 발전은 빈곤해소와 직결되는 사안이므로 농업의 생산성 향상이 핵심적인 발전과제가 아닐 수 없다. 아프리카 농업은 크게 외국인 또는 아프리카 자본가들이 소유하고 있는 플랜테이션과 소농을 구분되는데, 소농의 생산조건은 매우 열악하다. 관개시설이 갖추어진 생산농지 비중은 4%대로 남아시아의 39%, 동아시아의 29%에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 그 결과 강우량 등 기후여건에 따라 농업생산이 크게 좌우되고 있어 농산물 작황이 매우 불안정하다. 이러한 요인은 불안정한 식량공급으로 이어져 '구조적 기아'의 또 다른 원인이 되고 있다. 아프리카의 빈곤은 농촌지역의 소농에 더욱 집중되어 있는데, 이들 소농의 문제를 우선적으로 해결하는 것이 국가적 과제이다. 마지막으로, 개발의지를 들 수 있다.

경제발전에 있어서는 무엇보다도 국민과 정부의 개발의지가 매우 중요하다. 아프리카의 경제발전이 이루어지지 않는 근본원인은 자본이나 자원 및 인력 등의 생산요소가 부족하기 때문이라기보다는, 이것들을 결합해서 경제발전을 이루려는 의지가 부족하다는 설명이 더욱 설득력을 얻고 있다. 경제발전을 위한 잠재력은 내용이 다를지언정 어느 나라나 가지고 있으며, 다만 이것을 발전 추진력으로 동원할 수 있는 능력이 경제개발의 성패를

가름한다는 것이다. 다시 말해 경제발전이 일어날 수 있는 나라와 일어날 수 없는 나라의 근본적인 차이는 개발의지(Development Will)라고 할 수 있다. 이는 정부의 개발의지뿐만 아니라 국민적 개발의지가 확고함을 의미하는 것이다.

부연하면, 개발의지는 가난을 극복해야 한다는 국민적 자각, 자본축적과 기업가 정신, 그리고 성장과 투자에 대한 유인정책을 써서 국민적 잠재력을 경제개발에 동원하고 결합시키는 정부역할 등이 하나가 되어 이루어진다. 그런데 여기서 더욱 중요한 것은 정부의 개발의지이다. 아프리카는 민간부문의 역할이 미약함으로 정부의 개발의지를 더욱

더 필요로 한다. 이러한 개발의지를 가지는 정부가 되려면 발전추진 세력에 의해서 지배되는 정부라야 하며 강력한 리더십을 가지는 정부라야 한다. 행정력이 약하고 부패한 정부라면 그러한 정부는 경제개발을 추진할 수 없다. 아프리카 국가들과 같이 국가제도가 제대로 정착되지 못한 국가발전 초기단계에서는 국가의 역할과 리더십의 역할이 더욱 중요하다. 한국이 국가발전을 이룩할 수 있었던 것도 바로 이러한 성공요인이 있었기 때문에 가능했다. 아프리카 국가들도 성장의 발판을 마련하기 위해서는 무엇보다도 강력한 국가리더십을 바탕으로 하는 강한국가(strong state)가 되어야 한다.

개발원조의 성 주류화

: 전략과 실천

정혜선 / 한국여성정책연구원 연구원

I. 서론

1995년 인간개발보고서는 여성과 남성의 시간사용조사와 소득을 분석하여 빈곤의 여성화를 그림 1과 같이 도식화했다. 정사각형을 옆으로 나눈 것은 임금 노동과 비 임금 노동을 의미하고, 대각선은 여성과 남성이 각각 노동한 시간의 비율을 나타낸다. 이렇게 네 부분으로 나뉜 정사각형에서 왼쪽 상단을 차지하는 것이 여성의 임금 노동이고 바로 옆의 오른쪽 상단을 차지하는 것이 남성의 임금 노동이다. 여성은 전체 노동력의 절반 이상을 차지하지만, 그들의 노동은 시장경제에서 생산이라는 이름을 붙여주는 노동이 아니며 그들이 산출하는 경제적 성과는 배우자와 가족의 이름으로 기록되는 까닭이다. 경제성장의 불균등한 분배는 단순히 경제적인 차

〈그림 1〉 여성과 빈곤(1995)

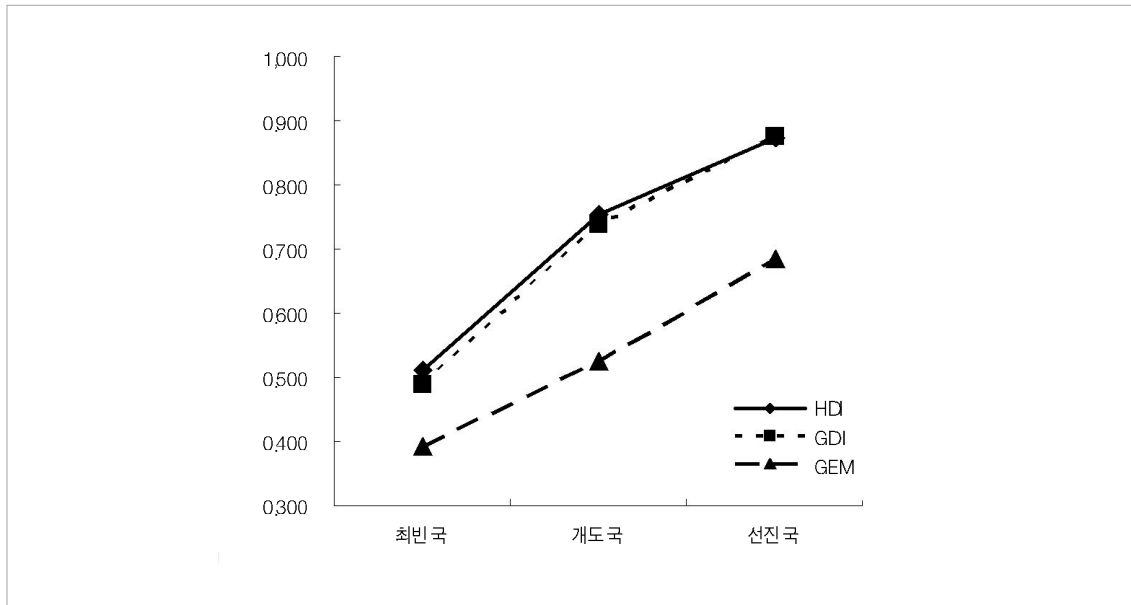


출처: UNDP (1995).

원에서 그치는 것이 아니라 건강, 보전, 교육과 같은 인간기본욕구에서부터 사회, 문화, 정치적 기회에까지 영향을 미친다. 앞서 언급한 인간개발보고서는 평균수명, 교육, 소득수준 등을 고려하여 국가의 개발 정도를 측정한 인간개발지수(HDI)를 변형하여 각각의 지표에 대한 성 불평등 정도를 반영한 여성개발지수(GDI)와 여성에게 주어진 기회를 측정하고자 한 여성권한척도(GEM)를 개발, 소개한 바 있다¹⁾. 동 보고서는 HDI가 높은 선진국에서

1) GEM은 여성의 정치 경제적 세력화 정도를 평가하는 것으로서, 국회의원 여성비율, 입법, 고위임직원 및 관리직 여성비율, 전문기술직 여성비율, 남녀소득비의 지표로 구성된다. GDI가 남녀의 능력 제고를 고려한 것인 반면 GEM은 이러한 능력을 활용할 수 있는 기회의 확대에 주목한 것이다.

〈그림 2〉 여성과 개발(2005)



출처: Kwak and Jeong (2008).

도 개발도상국이나 최빈국과 다름없이 GDI와 GEM은 크게 낮은 값을 기록한 것을 두고, “빈곤은 여성의 얼굴을 가졌다”고 강조하였다(UNDP 1995). 십년이 넘는 시간이 흐른 오늘날에도 이 한마디는 똑같은 울림을 갖는다. 그림 2에서 확인하듯이 인간기본욕구에 대한 꾸준한 투자는 전 세계적으로 높은 GDI 값을 기록하여 HDI와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 GEM 값은 모든 국가군에서 여전히 크게 밀돌고 있는 것을 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 최빈국은 모든 지수에서 낮은 값을 기록하고 있어 국제사회의 관심과 적극적인 행동이 크게 요구된다.

여성의 사회경제적 참여는 경제성장과 시민사회의 활성화, 민주주의의 발전을 촉진시켜 국가발전에

이바지할 수 있으나, 반면 성불평등은 빈곤의 여성화를 심화하고 지속가능한 발전을 저해한다. 이 같은 맥락에서 제23차 유엔 특별총회는 세계화에 따른 사회경제적 변화로 인해 각지에서 성불평등이 심화되고, 여성의 삶의 질은 저하되어 온 점에 주목하였다. 특별총회는 결의문을 통해 특히 개발도상국과 최빈국의 여성들은 경제성장의 혜택을 누리지 못하고 있으며 오히려 열악한 노동 환경에서 빈곤의 여성화를 경험하고 있다고 주장하고, 성평등과 빈곤철폐를 위해서 특히 개도국과 최빈국에서 베이징 행동강령이 적용될 수 있도록 재정 확보를 요구하였다(UNGA 2000). 이에 앞서 유엔 여성지위위원회도 절대 빈곤을 경험하는 여성이 남성에 비해 많으며, 이 같은 불균형이 심화되며 여

성의 경제적 지위, 교육 기회, 건강 및 보건 수준 등을 저하하고 있음을 지적하였다(UNCSW 1996). 국제사회는 이를 극복할 방안으로 빈곤 퇴치 전략과 개발원조의 성 주류화를 제시하고 선진국들에게 이에 맞는 공여를 할 것을 권고하였다(OECD 1999).

그러나 여성은 여전히 전체 개발원조의 수혜자이기 보다는 일부 “여성 사업”의 수혜자일 뿐이다. 아무리 큰 규모의 원조가 계획이 된다 해도 성평등의 관점에서 집행되지 않는다면 여성 인구는 원조의 수혜자가 되기 어려울 뿐만 아니라, 여성의 적극적 참여 없이는 현실을 충분히 반영한 원조를 계획할 수도 없다는 문제의식이 아직은 공여국과 수원국 가운데 충분히 공유되지 않고 있는 것이다. 사실 빈곤의 여성화는 미국과 같은 산업화된 사회를 설명하기 위해 고안된 개념으로, 개발도상국과 최빈국 여성들의 빈곤에 대한 연구는 아직 많이 부족하다. 마르쿠(Marcoux 1998)는 인구통계적인 연구를 통해서 여성이 빈곤 인구의 과반수를 차지한다는 유엔 등의 주장을 부정하였으며, 메데이로스와 코스타(Medeiros and Costa 2007)도 빈곤 인구 중 여성 비율이나 여성 가장 가구의 빈곤율 모두에서 빈곤의 여성화를 증명해내지 못했다. 그러나 이들 연구는 빈곤을 분석하는 데 있어 모두 소득 수준 등과 같은 경제적인 지표를 활용하였다는 한계를 스스로 인정하고 있다. 앞서 그림 1에서 본 것과 같이, 여성의 노동력은 금전적으로 정당한 보상을 받지 못하기 때문에, 금전적 척도는 경제적 차원에서의 여성의 삶도 충분히 반영하지 못한다.

노벨 경제학상 수상자 아마티아 센은 국민총소득(GNP) 등과 같은 경제적 지표로 성장과 발전을 평가하는 관행은 부의 분배에 대한 문제를 간과하고, 개개인의 복지, 안녕과 자유의 정도를 평가할 수 없다고 지적한 바 있다(Wallace 2004). 여성에 대한 폭력, 사회 참여 기회 박탈, 자기결정권 침해 등 여성이 일상에서 경험하는 빈곤과 차별은 경제적 차원 이상의 것이며, 금전적 척도는 빈곤의 여성화를 그려내기엔 역부족이다(Baden and Milward 1997).

콜맨(Coleman 2004)은 파키스탄과 튀니지에서 정부가 적극적인 여성정책을 펼 성과로 국가 전체적으로 문해율이 높아지는 등의 성과를 가져왔다는 점을 들어, 여성에 대한 투자는 출산율, 보건, 교육 등에 파급효과가 남성보다 크기 때문에 개발원조에서 여성에 대한 투자를 증대해야 한다고 강조하였다. 같은 논리에서 UNESCAP도 여성의 중등교육에 대한 투자를 1% 증가했을 때 0.23%의 지역 경제성장 효과를 기대할 수 있다고 주장한 바 있다(UNESCAP 2007). 같은 맥락에서 2006년 이코노미스트도 현대 사회에서 선진국의 경제성장은 여성 고용의 증가에서 기인했다는 점을 들어, 중국이나 인도, 인터넷의 성장보다 더 큰 잠재성장 원동력은 여성이라고 주장하였다(The Economist 2006). 개발원조의 성 주류화는 형평성의 문제로서 원조기구의 당위적 의무일 뿐만 아니라, 이처럼 빈곤 퇴치와 지속가능한 발전을 목적으로 하는 개발원조의 효율성 제고를 위한 수단이자 목표가 된다.

II. 개발원조의 이념과 성 주류화 현황

OECD에서 개발원조 업무를 담당하는 개발원조 위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC)는 줄곧 성평등과 여성의 세력화를 위한 원칙을 제시해 왔으며, 1995년 베이징 세계여성대회 및 2002년 요하네스버그 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의를 통해서 개발 논의의 중심에 젠더를 소개하는 역할을 하였다. 베이징 행동강령(Beijing Platform for Action)에서는 최빈국에서 보건 예산이 줄면 여성이 혜택을 받지 못할 뿐만 아니라 가족과 공동체에 대한 여성의 부담이 커진다고 지적하며 경제 발전의 성과가 여성에게는 공평하게 돌아가지 않는다는 점을 문제제기한 바 있다.

이 같은 논리에서 선진공여국에서는 국제개발협력법을 설치하거나 개발원조의 철학과 전략을 담은 정책 기조를 세워 성평등을 주요 목표로 선정하고 있다. 유럽연합 집행위원회(EC)를 포함한 OECD/DAC의 23개 회원국 중 법률로 개발원조를 규정하고 있는 국가는 12개국이다. 물론 법률을 설치하지 않은 국가라고 해서 개발원조에 대한 제도가 전혀 없는 것은 아니며, 세출예산입법으로 권한을 부여받은 정부 부처나 기관이 관련 정책과 전략을 개발하여 원조 사업을 시행한다(KOICA 2007). 표 1에서 볼 수 있듯이 벨기에, 스페인, 오스트리아, 일본 등은 관련 법률에서 성 인지적 문제의식을 명시하고 성평등을 이념이나 목표, 전략으로 채

택하고 있다. 벨기에의 국제협력법은 인종 및 종교, 성차별 등을 퇴치하는 데에 주력한다고 명시하고 있는 것이 특징이다. 벨기에는 수원국의 역량강화와 함께 성평등과 환경보호를 전략적 우선순위로 두고, 모든 분야에 걸쳐(cross-sectoral), 모든 사업 단계에서(longitudinal) 항상 남녀의 동등한 기회와 권리를 보장하도록 하는 이원적 성 주류화를 꾀한다. 마찬가지로 스페인은 빈곤퇴치와 함께 민주주의와 인권존중, 성평등을 개발원조의 우선순위로 명시하고 있다. 오스트리아 역시 개발협력 연방법에서 성평등을 기본 원리로서 강조하였다. 마지막으로 가장 최근에 제도를 시도한 일본은 법률 대신 현장을 채택하였으나, 역시 개발원조의 철학으로 성불평등의 문제를 언급하고 여성지위 향상을 위해 공헌한다는 점을 명시하고 있으며 OECD/DAC의 성평등 원칙과 가이드라인을 따르도록 하고 있다.

개발원조에 대한 시각은 넓은 스펙트럼을 이루고 있으나, 그 양단에는 모든 개발원조는 수원국의 발전에 기여한다는 긍정적 평가와 모든 개발원조는 수원국의 발전을 저해한다는 부정적인 평가가 공존한다. 특히 개발도상국과 시민사회는 원조 물자나 용역의 조달처를 공여국으로 제한하는 구속성 원조(tied aid)에 대해 공여국의 수원국에 대한 시장 침해라고 비판하고 있다. 이러한 가운데 지난 2002년 국제개발법을 신설하고 개발원조 전액이 비구속(untie)의 원칙에 따라 집행되도록 제한한 영국의 경우는 주목할 만하다. 동 법은 개발원조의 목적을 지속가능한 발전과 복지향상으로 규정하고

있으며, 개발원조의 집행을 전담하는 독립기구인 국제개발부(DFID)는 베이징 행동강령에 따라 성 주류화를 주요 전략 중 하나로 명시하고, 영국의 개발원조가 유엔과 OECD 등의 젠더 전략과 부합하도록 한다(USAID 2004).

이탈리아는 1987년 관련법 제정 시, 성평등을 원칙으로 하며 원조전담기관(DGCS) 조직 내에 여성 발전(WID) 담당국 설치를 규정하였으나, 2000년

부터는 단일 부서에 한정하지 않고 개발원조 전반에서 젠더를 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 접근하도록 하였다(OECD 2000). 덴마크는 법제화 이전부터 여성지위향상을 환경, 민주주의, 인권보호와 함께 덴마크 개발원조의 크로스커팅 주제로 규정해왔으며, 스위스도 전담기구인 SDC의 원조전략에 남녀 평등한 기회 제공과 권리 보장 등을 명시하였을 뿐 아니라, 1990년부터 젠더를

〈표 1〉 선진공여국의 개발원조 제도화 현황과 이념

국가	법명*	법률/정책에 명시된 목적
벨기에	Law on Belgian International Cooperation, 1999	지속가능한발전
스페인	Law on International Cooperation in Matters of Development, 1998	빈곤퇴치, 지속가능한발전
오스트리아	Federal Act on Development Cooperation, 2002	빈곤퇴치와 평화, 인간안보 및 환경보호
일본	Official Development Assistance Charter, 2003	국제 평화와 발전, 일본의 안보와 번영
영국	International Development Act, 2002	지속가능한발전, 복지향상
이탈리아	Law No. 49/87, 1987	상호연대, 인권보호
덴마크	Act on International Development Cooperation (Act No. 541), 1971	경제성장, 사회발전, 정치적 독립, 상호연대
스위스	Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, 1976	개발도상국의 삶의 질 향상
미국	Foreign Assistance Act, 2004	빈곤퇴치, 경제성장, 시민적, 경제적 권리, 굿 가버넌스
그리스	Law 2731/1999, 1999 Presidential Decree 224/2000, 2000	(정책) 경제사회적 발전, 빈곤퇴치, 민주주의, 인권보호와 자유, 성평등, 환경보호
룩셈부르크	Development Co-operation Act, 1996	(정책) 지속가능한발전, 빈곤퇴치
포르투갈	Decree Law 5/2003, 2003	(정책) 민주주의, 빈곤퇴치, 경제성장, 지역화합, 인간안보

자료: Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005, OECD 및 각 법률과 해당 정책문서

* 각 법령 옆의 연도는 법률이 입법된 해 혹은 가장 최근 개정된 해를 뜻함.

크로스커팅 주제로 규정하고 별도의 성평등 정책을 두고 있다(USAID 2004). 그리스 등도 역시 민주주의와 인권, 성평등을 개발원조 정책의 기조로 삼고 있다.

그러나 법률과 같은 제도는 효과적인 도구와 역량 있는 전문가, 그리고 정부의 강력한 정치적 의지가 함께 할 때에만 빛을 발할 수 있다. 동구권(CEE/CIS)에 대한 EU의 개발원조에 대한 한 연구결과는 개발원조의 성 주류화를 위한 제도적 기반이 마련되어 있다 할지라도 정책 수준으로 이행되는 과정에서 1차적으로 약화되며, 사업 수행 단계에서 다시 한 번 약화된다는 것을 확인하였다(Eurostep and Social Watch 2005). 라오(Rao 1991) 등 다수의 전문가들은 여성과 남성의 경험과 환경이 다르다는 점을 인식하지 못하고 집행되는 대부분의 개발 정책과 사업은 빈곤층 여성과 그 가족에게 오히려 부정적인 영향을 미친다고 주장한다.

이 같은 의미에서 OECD/DAC은 성평등정책마커(Gender Equality Policy Marker, 이하 젠더마커)에 따라 각 공여국이 개발원조의 성 인지성을 평가하도록 권고하고 있다. DAC 통계보고는 원조의 현황을 파악하여 정책결정에 활용함은 물론 공여국과 수원국의 상호책임과 개발원조 관리 및 운영의 투명성 강화, 국제적 기준에 맞는 개발원조 집행을 목적으로 한다. 이를 담보하기 위한 기제 중 하나인 젠더마커는 개발원조 계획이 성 불평등

의 문제를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안을 모색하였는가를 평가하는 도구이다. DAC 회원국은 젠더마커 평가를 사업 개발 단계에 활용하고 그 결과를 주기적으로 DAC 사무국에 보고하므로 성평등 추진 이행을 검토하는 도구로 활용된다. 젠더마커 통계치는 전체 개발원조 예산 중 성평등 또는 여성의 세력화를 목적으로 한 금액의 비율을 산출한 것으로, 지난 2006년까지 집행된 개발원조에 대하여 젠더마커 통계가 발간된 DAC 회원국은 유럽 집행위원회(EC) 포함 23개국 중 16개국이다²⁾. 1997년 젠더마커의 도입 이래로 공여국의 성 인지적 개발원조(gender equality-focused aid, 이하 젠더 원조)의 비율은 다소 증가하였으며, DAC의 젠더넷(GenderNet)에서는 매년 더 많은 수의 공여국이 젠더마커를 활용하도록 권고하고 있다.

표 2는 DAC 회원국들의 2004년부터 2006년까지의 젠더마커 평가율과 성평등 원조율을 나타낸다. 분석을 통해 경향성을 발견하기에 3개년의 통계치는 턱 없이 부족하지만, 젠더마커의 활용도가 낮은 공여국은 일관되게 낮은 수치를 기록하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 십년 전 젠더마커의 도입 초기와 비교했을 때, 젠더마커의 활용은 이제 안정기에 접어들었다고 할 수 있겠으나, 젠더마커 평가율이나 성평등 원조율이 전년도보다 오히려 낮은 수치를 기록하는 경우가 종종 발견되어 젠더마커를 활용한 개발원조의 평가 검토가 아직 정례화되지 않았음을 시사한다.

2) DAC에 따르면 통계치가 공개되지 않은 7개국은 젠더마커 평가율이 너무 낮거나 그 활용 방법이 적절하지 못한 경우이다.

〈표 2〉 국가별 젠더마커 평가율과 성평등 원조율

번호	국가	젠더마커 평가율(%)		성평등 원조율(%)		
		2004~2005	2005~2006	2004	2005	2006
1	Australia	100	92	64	41	45
2	Austria	100	100	25	33	34
3	Belgium	51	51	54	64	48
4	Canada	94	100	50	50	57
5	Denmark	98	100	26	26	39
6	European Commission	98	96	19	12	40
7	Finland	98	97	58	49	44
8	Germany	83	92	60	37	59
9	Greece	100	100	15	39	36
10	Japan	100	100	7	14	6
11	Netherlands	100	100	18	21	29
12	New Zealand	100	100	81	76	66
13	Norway	100	100	25	22	26
14	Portugal	97	99	1	1	1
15	Sweden	100	100	86	82	86
16	United Kingdom	87	89	47	35	45

출처: Kwak and Jeong (2008).

〈표 3〉 수단에 대한 젠더 원조

국 가	2004-2005 (%)	2005-2006 (%)
European Commission	1	7
Finland	31	18
Netherlands	3	3
Norway	5	7
Sweden	98	98
United Kingdom	6	1

출처: Kwak and Jeong (2008).

표 3은 젠더마커 보고서에 포함된 공여국들이 지난 3년간 수단에 집행한 개발원조의 성평등 원조율을 분석한 것이다. 선 성장 후 분배의 논리와 마찬가지로, 일반적으로 개발원조의 성 주류화를 논

하기에 앞서 원조액의 규모를 먼저 키워야 한다는 암묵적인 논리가 적용되어 왔다. 그러나 표 3은 원조액의 규모와 성 주류화와 같은 질적 제고는 상관관계를 보이지 않는다는 점을 시사한다. 2004년

부터 2006년까지 수단에 제공된 원조 중 성평등이나 여성의 세력화를 위해 집행된 금액은 전체의 1%에서부터 98%까지로 넓은 스펙트럼을 보인다. 수단의 경우가 극단적인 예시일 수는 있겠으나, 이라크, 인도네시아, 나이지리아 등을 살펴보면 수단이 절대 예외적인 경우가 아님을 알 수 있다. 오스트리아, 캐나다, 일본으로부터 각각 가장 큰 원조액을 지원받은 국가는 이라크이다. 2004년부터 2005년까지 이라크가 이들 국가로부터 받은 원조는 각각 10%, 87%와 0%의 성평등 원조율을 기록하였다. 이듬해에도 이라크는 여전히 이들 국가의 가장 큰 수원국이었으나, 2005년부터 2006년까지의 성평등 원조율은 29%, 76%, 0%를 기록했다. 마찬가지로 인도네시아는 호주와 네덜란드의 원조를 크게 받았는데, 2004~2005년 각각 55%와 16%였던 젠더 원조율이 2005~2006년에는 30%, 19%를 기록했다. 나이지리아는 2005~2006년 덴마크, 독일, 영국의 원조를 크게 받았는데, 이들 원조액의 젠더 원조율은 각각 0%, 63%, 6%으로 큰 편차를 보였다. 이는 수원국의 여성 지위 현황이 높거나 성 인지적 원조의 집행이 요구되지 않기 때문이 아니다. 나이지리아는 개발도상국으로 분류됨에도 불구하고 최빈국의 GDI 평균 0.489보다 낮은 0.456의 GDI 값을 기록할 만큼 여성의 지위가 낮은 국가이다. 수원국 여성의 세력화가 요구되고, 공여국의 공여 원칙이 성 주류화를 명시하고 있음에도 불구하고 젠더 원조율이 공여국마다 큰

차이를 보였다는 점은 수원국의 수요보다는 공여국의 정치적 의지가 개발원조의 성 주류화에 더 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다.

III. 캐나다의 개발원조와 성 주류화 현황³⁾

앞서 보았듯이 제도적인 기반을 잘 갖춘 공여국이라 할지라도 실제 원조의 질과 성 인지성을 담보하기 위해서는 다른 많은 사항들이 고려되어야 한다. 다수의 선진공여국이 법률에서 따로 명시하지 않고도 질 높은 개발원조를 집행하고 있으며, 호주, 캐나다, 독일 등과 같은 국가는 개발원조의 성 주류화 모범사례로 꼽히기도 한다. 이중 캐나다는 개별 국가로서 처음으로 인간안보를 주요 외교정책으로 설정할 만큼 국제관계와 국제개발을 접근하는 방식에 있어 이상주의적이라는 평가를 받고 있다. 캐나다의 원조 규모는 세계 8위 정도이나, 개발원조 예산 전액이 무상원조에 쓰인다는 점에서 여타 대규모 공여국과 차별된다. 또한 원조액은 크지만 이중 30~40%는 식민지 시대부터 누적된 부채 탕감으로 집계되는 유럽 국가들에 비해 캐나다는 부채 탕감 예산을 12% 정도로 유지하고 있다. 캐나다 연방정부는 개발원조에 대한 국민 참여를 위해 2003년부터 매년 10월 말을 국제협력의 날(International Cooperation Days)로 지정하고

3)이 장은 2007년도 한국여성정책연구원에서 진행한 "MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발" 연구 결과의 일부를 발췌, 소개한 것이다.

국제개발 관련 주제를 정하여 전문가와 일반 시민들이 만날 수 있는 행사를 개최하고 있다.

캐나다 국제개발청(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA)은 외무성 산하의 대외원조사사무국이 1968년 확대 개편된 조직으로서 캐나다의 개발원조 중 약 80%를 집행한다. 주요 사업 분야는 빈곤철폐, 인간기본욕구, 기반구축(infrastructure services), 인권 및 민주화와 협치(governance), 민간분야육성, 환경, 성평등이며, 특히 성평등 정책이 인류의 복지와 안녕을 증진하는데 크게 기여한다는 전제 하에 원조 정책을 펴고 있으며, 성평등을 “크로스커팅(cross-cutting)” 주제로 분류하여 조직 전체에서 소화할 수 있도록 다양한 제도적 기제와 방법론을 도입하였다.

CIDA는 성 주류화 추진에 조직 전체의 참여를 크게 강조한다. 이를 위해 다양한 혁신을 추진하고 있는데, 그 예로서 매년 공무원 주간에 성평등 사업에 가장 크게 공헌한 직원을 선정하여 수상(CIDA Staff Gender Equality Award)함으로써 그 업적을 기린다. 또한 조직도 상에서 가장 상위에 있는 부청장(Executive Vice-President)에게 성평등 추진의 일차적인 책임을 부여하고 이를 조직의 젠더 챔피언(Gender Champion)이라고 명명하였다. 이는 성 주류화 혹은 성평등이 원칙의 차원에서 머무를 때 공허한 메시지로 남아 매일 매일의 업무에서 잘 소화되기 어려울 뿐만 아니라 장기적인 목표로만 인식되어 빠른 시일 내에 가시적인 효과를 생산할 수 없게 된다는 기존의 딜레마를

적극적으로 해소하기 위한 방안이다. CIDA의 정책 사무소는 사업 분야에 따라 6개 국으로 나뉘는데, 성평등국과 각 지역국과 다자원조국, 시민사회 협력국 등에도 젠더 담당관(gender specialist)이 배치된다. 이들은 다시 젠더핵심그룹(Gender Equality Core Group)이라는 이름으로 CIDA의 모든 정책개발과정에 참여하게 된다. 핵심 그룹이 검토한 정책 초안은 외부 전문가의 자문회의를 거치게 되는데, OECD/DAC 젠더넷을 통해서도 여타 공여기관 등 외부 전문가의 의견을 최대한 반영할 수 있게 된다.

CIDA의 성평등 정책에 근간이 되는 것은 1999년 개발된 성평등 정책(Policy on Gender Equality)이다. 이는 지속가능한 발전을 위해 여성과 남성이 평등을 이룰 수 있도록 지원해야 한다는 것을 목표로 하는 정책으로서, 의사결정에 있어서의 여성의 참여와 자원과 개발의 혜택을 여성이 동등하게 사용하고 누릴 수 있도록 보장할 것, 여성과 여아의 인권 보장 등을 목적으로 한다. 동 정책은 1976년 개발된 성평등 지침과 1984년 발표된 “여성개발정책(Policy on Women in Development)”에서 발전한 것으로, 1995년 베이징행동강령과 OECD의 개발협력지침, DAC의 성평등 및 여성의 역량강화를 위한 개발협력 지침을 근간으로 한다. 캐나다는 1995년 연방정부 차원의 “성평등계획(Federal Plan for Gender Equality)”을 발표하였는데, 국제협력력을 포함한 모든 영역에 있어 정부 부처는 젠더분석(gender analysis)을 실시하고 성평등을 실현하기 위해 노력할 것을 명시하고 있다.

동 정책의 특징은 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 첫째, 기존에 “양성 균등(gender equity)”을 목적으로 하던 것에 반하여 “성평등(gender equality)”을 목적으로 명시하고 있다. 즉, 여성과 남성에게 공평하게 자원을 배분하고 기회를 제공하는 것은 평등으로 가기 위한 과정으로 보고, “균등(equity)”을 발전의 수단적 단계로 활용하여 궁극적으로 “평등(equality)”을 이룩하겠다는 절차적 개념을 포함한 것이다. 둘째, 성불평등을 제거하여 여성과 남성의 평등을 이루지 않고서는 인류의 빈곤이 척결될 수 없으며 이는 곧, 지속가능한 발전이 될 수 없음을 명시하고 있다.

셋째, 개발의 효과성과 사회 정의를 위해 여성과 여아의 인권을 실현해야 한다는 것을 크게 강조하고 있다. 넷째, 성과지향적 관점을 통합하여 실질적인 변화를 꾀하고 있다. 즉, 모든 사업의 계획 및 보고 단계에 있어 젠더 관점에서 기대하는 변화를 사업 담당자가 구체적으로 예측하도록 관련 도구를 제공하여 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있도록 장려하고 있다. 다섯째, CIDA의 여타 발전 과제와 빈곤척결 정책 등과 성평등 정책을 효과적으로 연결하여 모든 정책과 프로그램 및 사업에서 젠더가 다뤄질 수 있도록 한다. 여섯째, 성평등을 달성하기 위한 사업의 지침과 성과 관리 도구 등을 제공한다. 일곱째, 성평등을 달성하기 위한 여덟 가지 원칙을 명시하고 있다.

CIDA의 성평등 8대 원칙은 다음과 같다:

- ① 성평등은 모든 정책과 프로그램 및 사업의 목적에 필수적으로 포함되어야 한다. 성평등은

CIDA의 주요 사업 영역 중 하나인 동시에 모든 사업 영역에서 강조되어야 하는 크로스커팅(cross-cutting) 주제로도 지정되어 있다. 이는 모든 영역에서 남성과 여성의 관점 및 이해, 요구가 다를 수 있다는 점이 충분히 감안되어 개발 정책을 펴도록 하는 원칙이 된다. 이를 위해 CIDA에서는 각 사업 분야별로 성평등을 추구하도록 하는 안내지침을 개발하였다.

- ② 모든 정책과 프로그램 및 사업은 여성과 남성에게 다르게 영향을 미친다는 점을 인지한다. 앞서 언급했듯이 여성과 남성은 관점과 이해, 요구가 다르며 이는 계급, 인종, 연령에 따라 다시 한 번 다르게 반영될 수 있다는 점을 인지하고 사업의 계획과 이행에 있어 이를 충분히 반영해야 한다.
- ③ 여성과 남성이 동등하나 동일하지는 않다는 점을 인지한다.
- ④ 성평등을 이루기 위해서 여성의 세력화(empowerment)를 추구한다. 세력화 과정을 통해 여성은 자신이 처한 성 권력 관계에 대한 이해를 높일 수 있으며 자신의 삶에 대한 통제가 가능할 수 있다.
- ⑤ 성평등을 위한 경제, 사회, 정치적 변화를 추구하는데 있어 여성의 동등한 참여는 필수이다.
- ⑥ 성평등은 여성과 남성의 협력을 통해 이루어질 수 있다.
- ⑦ 성불평등을 근절하는 구체적인 방안을 모색한다.
- ⑧ 모든 CIDA의 정책과 프로그램 및 사업은 성평등에 공헌해야 한다.

CIDA의 성평등 사업은 성평등을 주요 목표로 하는 사업(gender-specific)과 성평등을 관련 목표로 하는 사업(gender-integrated)으로 나뉜다. 후자는 교육, 보건 등의 분야에서 젠더를 크로스커팅 주제로 다루는 경우를 일컫는다. 모든 사업은 원칙적으로 성평등을 목적으로 하지만, 성 주류화는 오랜 시간에 걸쳐 그 변화를 읽어낼 수 있다는 점과 여성들의 당면한 요구에 반응할 수 없다는 단점이 있기 때문에 CIDA에서는 이처럼 이원적 접근(two-pronged approach)을 추구한다.

성평등 정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 이 결과, 혹은 성과를 효과적으로 평가할 수 있는 도구가 필요하다. CIDA에서는 성평등을 크로스커팅(cross-cutting) 주제로 다루어 모든 사업 분야에서 추진하고자 하기 때문에 더더욱 효과적인 평가 도구가 요구되었다. 따라서 CIDA에서는 “성평등의 결과측정을 위한 프레임(Framework for Assessing Gender Equality Results)”를 개발하였는데, 이는 CIDA의 사업이 실질적인 개발 성과를 일궈낼 수 있도록 단계별 결과에 대한 관리를 강화함으로써 실무자의 책임감과 관리효율성을 높이는 기제가 된다. 이를 활용할 때, 성평등 결과는 크게 (1) 의사결정 (2) 권리 (3) 개발 자원 및 혜택이라는 3가지 주제로 분류되어, 하나의 사업이 불평등을 해소하고 여성의 삶의 질을 높이는데 어떻게 기여했는가를 자세히 분석할 수 있도록 돕는다. 사업 담당자는 이 도구를 활용하여 사업의 성평등 성과를 분석하고, 이에 대한 증거자료를 함께 제시할 수 있어야 한다. 성평등 성과는 최종적으로 중요성

평가 지표(Rating Scale for Significance of Gender Equality Results)를 활용하여, 그 정도에 따라 최상, 상, 중, 약, 무(significant, encouraging, modest, weak, none) 등과 같이 코드를 부여받게 된다.

물론 캐나다의 헌법과 원조의 기초에서 인권과 평등, 성평등이 강조되기는 하지만 앞서 설명된 정책과 별도로 법률이나 다른 제도를 통해 원조 사업에 있어 젠더적 관점을 담보하는 기제는 존재하지 않는다. 법제화는 그 취지를 모두가 공감하지 않고서는 악영향을 미치기도 하는데, 일단 법으로 최소한의 의무 규정을 명시하는 경우 그것이 수단이 아니라 곧 소기 목적하는 바의 모든 것으로 전이되어버린다는 점이다. 때문에 제도화는 원칙 단위에서 발전시킬 것이 아니라 원칙이 각 지역과 각 국가, 각 정책 영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 이행 단위에서 충분한 발전을 이뤄야 할 것이다. 저층구조에서부터의 동의기반이 약한 상태에서 법제화를 하는 경우에는 그것이 수단이 아니라 곧 목적으로 전이되어 버리는 사례가 허다하다. 개발원조의 성 주류화도 마찬가지로 법제화를 하되 그 원칙이 각 사업의 단계와 정책영역에서 충분히 흡수될 수 있도록 다양한 노력을 필요로 한다. 우선 이를 위한 조직과 인력 구조가 완비되어야 하며, 지속적인 역량 강화가 필요하다.

CIDA의 성평등 추진 체계는 단순히 정책을 마련하고 이와 관련한 지침서를 개발하는 정도에서 그치지 않고 이를 실질적인 사업에서 활용할 수 있도록 다양한 기제를 개발하는데 주력하고 있다는 점이 특기할 사항이다. 특히 성평등 직원상과 조직의

젠더 챔피언을 명명한 점은 조직 내부에서 성평등에 대한 이해와 열정을 키우고 이를 실질적인 국제개발의 성과로 나타내고자 하는 의지를 표현하는 것이다. 또한 이원적 접근을 통해 여성의 당면 과제에 대한 투자를 진행함과 동시에 성평등 문화 정착과 같은 장기적 변화를 모든 사업 분야에서 꾸준히 추구하는 것도 효과적인 전략으로 평가된다. 특히 사업의 결과적 성과나 추진 과정에서 기존의 불평등을 해소하는 데 어떠한 기여를 했는지 분석할 수 있도록 하는 도구는 한눈에는 성평등과 전혀 상관없을 것 같은 분야의 사업에서도 성평등을 추진하고 또 이를 긍정적으로 평가해내는 데 큰 기여를 할 수 있다는 점이 고무적이다.

IV. 결론

캐나다의 사례에서도 보듯이 개발원조의 질을 제고하는 데 있어 법제화보다는 잘 발전된 정책과 실천적 사업 운영, 평가가 더 실질적인 의미를 갖겠다. 그러나 다원적 운영 체계를 정비하고 국민적 합의를 도출해야 하는 우리나라의 현실에서는 개발원조의 철학과 체계를 제도화하는 법률 제정이 요구된다. 지난 제17대 국회에서는 처음으로 개발원조법안이 제안되었으나, 큰 관심을 받지 못한 채 국회의 임기만료로 모두 자동 폐기되었다. 개발원조의 증대와 효율성 제고에 대한 국제사회의 요구와 시민단체 및 학계의 관심이 고조된 가운데 제안된 이 법안들은 개발원조의 체계화를 꾀했다는 점

에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 그러나 OECD의 정책이나 여타 공여국의 선진적인 기존 법률에서 제시하고 있는 민주적 가버넌스, 인권 및 성평등과 같은 문제의식은 전혀 언급하지 않고 일률적으로 평화와 번영만을 개발원조의 이념으로 규정하여, 기존의 이원화된 체계에 타협하는 대안 제시에서 그치고 말았다는 한계를 노정했다(정혜선 2008).

세계화의 물결은 경제 통합만을 가져오는 것이 아니라 과거에 예기치 못한 다양한 사회문화적 변화를 낳고 있으며 지구의 한 편에서는 오히려 빈부격차를 심화시키고 있다. 평등과 공동번영에 대한 강한 의지가 함께 할 때만이 세계화가 빈곤을 철폐할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 오히려 양극화를 초래할 수 있는 재난이 될 수 있다. 지난 2001년 채택된 최빈국의 발전을 위한 행동강령(Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010)에서 UN은 여성이 여전히 빈곤 인구의 다수를 차지한다는 점을 지적하고, 빈곤철폐, 고용 창출, 굿 가버넌스, 역량강화, 지속가능한 발전 등과 함께 성평등을 크로스커팅 주제로 채택할 것, 그리고 빈곤퇴치의 전략으로 성 주류화를 채택할 것을 결의하였다(UNCSSW 2004). 지난 3월 초 우리나라의 DAC 가입 여부를 논하기에 앞서 특별동료검토를 위해 한국을 방문했던 DAC 실사단도 성평등, 환경, 인권, 가버넌스 등의 전 지구적 이슈에 한국 정부가 더 많은 관심을 쓸 것을 촉구한 바 있다(경실련 2008).

국제사회는 개발도상국에 대한 선진국의 상호책임
을 원칙으로 개발원조의 증액을 꾸준히 요구해 왔
다. 2002년 몬테레이 합의문에 따른 국제사회의
개발원조 권고수준은 국민순소득(GNI) 대비 0.7%
이며, 경제 수준에 비해 개발원조 규모가 작은 우
리나라는 현재 GNI 대비 0.1% 수준의 개발원조를
2012년 0.2%까지 확대할 방침이다(연합뉴스
2008). 그러나 우리의 개발원조는 이미 DAC 가입
의 기준이 되는 규모를 넘어섰고, 이제 질적 제고
가 필요한 시점이다. 아시아 해일 사태 직후인 지
난 2005년 국무조정실에서 운영한 개발원조 태스

크포스팀은 개발원조 관련법 정부안 개발도 논의
하였는데, 과정에서 개발원조의 목적으로 인권보
호를 언급하는 것마저 부담스러워했다(신혜수
2008). 하지만 앞에서 보았듯이 대다수의 선진공
여국이 개발도상국의 지속가능한 발전, 민주주의,
인권 및 성평등을 목적으로 개발원조를 집행하고
자 노력하고 있다. 우리가 진정 경제 규모에 맞는
책임 있는 자세와 국제적 역할에 대한 고민에서 출
발하여 개발원조를 생각한다면, 무엇을 위한 개발
원조인가를 철저히 되짚어야 할 것이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

- 경실련. 2008. OECD 개발원조위원회(DAC) 특별동료검토 실시단 방한 ODA Watch 뉴스레터 17호.
곽숙희, 정혜선, 정미경. 2007. MDG 달성을 위한 ODA의 성 주류화 전략개발. 서울: 한국여성정책연구원.
신혜수. 2008. 심층면접. 2월 14일.
연합뉴스. 2008. <이명박정부 출범> ⑤글로벌 코리아' 외교. 2월 22일.
정혜선. 2008. "개발원조의 제도화와 성 주류화." 젠더리뷰 제9호. 서울: 한국여성정책연구원.
한국국제협력단. 2007. 선진원조국의 ODA 법제비교연구.

2. 외국문헌

- Baden, Sally and Kirsty Milward. 1997. Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications. BRIDGE Report No. 30. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
Coleman, Isobel. 2004. The Payoff From Women's Rights. Foreign Affairs May/June.
DAC Network on Gender Equality. 2006. Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment, 5-7 July. Paris: OECD.
Eurostep and Social Watch. 2005. Accountability Upside Down: Gender equality in a partnership for poverty eradication.
Kwak, Sookhee and Hyeseon Jeong. 2008. Official Development Assistance (ODA) Policy and Its Reality from Gender Perspectives. Paper presented at the The Eighth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, 9-12 July, organized by the International Society for Third-Sector Research, in Barcelona, Spain.
Marcoix, Alain. 1998. The Feminization of Poverty: Claims, Facts, and Data Needs. Population and Development Review 24: 131-139.
Medeiros, Marcelo and Joana Costa. 2007. Is There a Feminization of Poverty in Latin America? World Development 36: 115-127.
OECD. 1999. DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation. Paris: OECD.

- _____. 2000. Development Cooperation Review: Italy, Pre-print of the DAC Journal 1: 3. Paris: OECD.
- _____. 2005. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries.
- _____. 2007 and 2008. Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment. Paris: OECD.
- O'Neill, Patti. 2008. E-mail message to author, June 10.
- Rao, Aruna, Mary B. Anderson and Catherine A. Overholt, Eds. 1991. Gender Analysis in Development Planning. Kumarian Press.
- Reisen, Mirjam van. 2005. To the Farthest Frontiers: Women's Empowerment in an Expanding Europe. Eurostep & Social Watch.
- The Economist. 2006. Women and the World Economy: A Guide to Womanomics. The Economist 379: 8473, April.
- United Nations Commission on the Status of Women. 2004. Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010.
- UNDP. 1995. Human Development Report 1995. New York: Oxford University Press.
- _____. 2007. Human Development Report 2007/2008. New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations Division for the Advancement of Women. 2007. Financing for gender equality and the empowerment of women. Report of the Expert Group Meeting, 4-7 September, organized by the Division for the Advancement of Women, in Oslo, Norway.
- United Nations Economic and Social Council. 1996. Supplement No.6 (E/1996/26) Chap. I.C.2, Resolution 40/9.
- United Nations ESCAP. 2007. Economic and Social Survey.
- United Nations General Assembly. 2000. 23rd Special Session Resolution S-23/3, annex.
- USAD. 2004. A Summary of Gender Strategies of Multilateral Development Agencies and Selected Bilateral Donors.
- Wallace, Laura. 2004. Freedom as Progress: Laura Wallace interviews Nobel Prize-winner Amartya Sen. Finance & Development, September.
- World Bank. 2007. Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows. Washington, DC: International Development Association.

21세기의 새마을운동¹⁾

: 개발협력의 관점에서 본 새마을운동사업의 분석 Saemaul Undong for the 21st Century

박 수 영 / 한국국제협력단 사업평가실 과장

[요약]

1970 년대에 실시된 새마을운동은 시행 10여년만에 도농간의 개발 격차를 줄이는데 크게 기여한 한국의 통합적 농촌개발 프로그램(Integrated Rural Development Programme) 이다. 새마을운동의 성취는 당시 한국의 사회, 경제, 문화적 배경을 활용하여 그에 맞춰 농촌주민들에게 힘을 주고 기회를 제공하는 빈곤감소 전략을 추진함에서 기인한다. 30여년전 새마을운동을 기획하고 추진한 한국의 정책입안자들은 현재 개발협력에서 사용되는 전문용어와 개념을 알 수 없었지만, 그들이 추진한 전략과 실행한 사업들은 현재 개발협력 전문가들이 사용하는 방식, 목표와 크게 다르지 않다. 즉, 새마을운동이 우리에게 주는 가장 큰 교훈은 성공적인 개발협력 파트너십을 위해서는 사업대상국가 및 지역의 특수한 정치적, 경제적, 사회적 문맥을 활용하며 이를 반영하는 적절하고도 실행 가능한 전략과 방법들을 개발해야한다는 점이다. 따라서, 성공적인 개발 및 성장을 위해서는 개발대상국들은 스스로의 개발 상황을 주의 깊게 연구하여 각각의 상황에 맞는 추진가능하고 실용적인 방안을 수립, 실행해야 할 것이다.

[Abstract]

Saemaul Undong, a community based integrated rural development programme of the Republic of Korea in 1970s, contributed to narrow the developmental gap between urban cities and rural communities in a decade. Its success can be attributed to its implementation of basic strategies of poverty reduction adapting to and making use of the Korean contexts promoting opportunity and facilitating empowerment for rural people. Thirty years ago the people who designed and implemented Saemaul Undong did not have a clear understanding of the concepts and vocabularies that are broadly used in development today, what they promoted, achieved, and implemented, however, was not different from the goals, objectives, and methodologies that development practitioners promote today. The most important lessons learned from Saemaul Undong are that it devised appropriate strategies and measures reflecting and making use of the specific political, economic, and social contexts. Developing countries should carefully study their own situation and devise workable and practical solutions of their own.

1) This article was commissioned by UNESCO (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) as part of a rural development programme "Regional Poverty Alleviation Programme: Replication of Best Practices in Rural Community Development (Saemaul Undong Phase II)." The views and any conclusion reached in this article are those of the author and do not represent the policies of UNESCO or KOICA.

Table of Contents >>>

I. Introduction

II. History of Rural Development in Korea

III. Saemaul Undong: Progress and Result

1. Initiation
2. Objectives
3. Management System
4. Annual Progress
5. Outputs, Outcomes and Achievements

IV. Factors for Success

1. Pre-conditions
2. Policies and Strategies of the Government
3. Village Level Efforts

V. Limitations and Criticisms

1. Failure in Adaptation
2. Ambiguity in Scope
3. Politically Motivated for Sustaining Dictatorship
4. Top-Down Model Working Under Authoritarian Regime
5. Lack of Systematic Ideology and Philosophy
6. Marginalization of Poor People
7. Increased Burden on Rural People
8. Continued Urban Migration

VI. Lessons Learned for the 21st Century

1. Importance of Political Commitment
2. Creating Enabling Environment Based on Meritocracy and Vertical Integration
3. Providing Motivation and Utilizing Personal Interests
4. Understanding and Incorporating Local Context
5. More Issues to Consider

Tables and Figures

- 〈Table 1〉 Rural Development Promotion Movement and Saemaul Undong
- 〈Table 2〉 Three Phases of Saemaul Undong
- 〈Table 3〉 Change in Poverty Rate and Number of People Living in Poverty
- 〈Table 4〉 Ratio of Rural Household Income to Urban Household Income
- 〈Table 5〉 Farming Household Income in the 1970s
- 〈Table 6〉 Comparison of per Capita Rural Income to Urban Income
- 〈Table 7〉 Major Achievement of Some Saemaul Undong in the 1970s
- 〈Table 8〉 Incidence of Communicable and Water-borne Diseases from 1964 to 1979
- 〈Table 9〉 Annual Saemaul Training Performance
- 〈Table 10〉 Annual Expenditure of Saemaul Undong, Tax Revenue and GDP
- 〈Table 11〉 Conditions for Advancement in Community Level Classification
- 〈Table 12〉 Population Growth Rate

- 〈Figure 1〉 Organization Chart for Saemaul Undong Implementation
- 〈Figure 2〉 Organization Chart for Community Development Committee at the Village Level
- 〈Figure 3〉 Rural Population Change from 1970 to 1985
- 〈Figure 4〉 Change in Rural Population Composition

- 〈Box 1〉 List of Saemaul Projects
- 〈Box 2〉 Principles for Supporting Sustainable and Effective Community Driven Development
- 〈Box 3〉 Some Key Facets for Scaling Up

I. Introduction

More than 1.2 billion people in the world are still in extreme poverty living on one dollar a day. Three quarters of them live in rural areas and more than two thirds of them are in Asia. Though much progress has been made, reducing poverty remains a colossal task. The case of the Republic of Korea in this circumstance is worth observing. Korea has achieved remarkable socio-economic development, practically rebuilding the nation after regaining independence from the Japanese colonial rule after the end of the Korean War. Korea reduced extreme poverty which had plagued the country for a very long time. Until now, Korea is the only country in the world which has overcome the three common hardships observed in most developing countries civil wars or internal conflicts, a colonial legacy, and extreme poverty. In the 1950s, the per capita GDP of Korea was \$45 and increased to some \$14,000 in 2004. In 1965 40.9 per cent of the population suffered from absolute poverty but the poverty rate was reduced to 7.6 per cent in 1991.

The economic development policy of Korea focused on industrial development. The first and second Five-year National Development

Programme was about focusing available resources on industrial development and export growth. As the statistics show, however, Korea effectively reduced rural as well as urban poverty. From 1970, the Korean government turned their attention to the balanced growth between urban cities and rural communities and in a decade managed to develop rural community conditions to match those of the cities. At the center of this lies Saemaul Undong (SU), the integrated community development programme of Korea.

Though Saemaul Undong contributed much to the rural development of Korea, it has not received the attention it deserves from researchers with a development perspective. The appraisals have been also polarized according to time and ideology reports produced in 1970s or 1980s praised Saemaul Undong for its great material success while reports after 1990s criticized it heavily for its linkage to dictatorship. With the demise of President Park Jung-hee and the increasing criticism of his dictatorship, Saemaul Undong did not hold the interest of many researchers. This paper attempts to re-evaluate Saemaul Undong focusing on its value as a rural development programme, identify what it really is and draw lessons applicable in current

development practices. To do so, in the next chapter, we will first review the two precedent rural development programmes implemented before 1970 and look at the general background situation at the time of its inception. In chapter three, the initiation, annual progress, and results of Saemaul Undong will be explained along with its objectives, outputs and outcomes. Based on this assessment, chapter four will draw some key factors of its success, and chapter five will identify some limitations and criticisms. Finally chapter six will present some applicable lessons learned and implications of the programme in today's development contexts.

In conclusion, this paper will identify Saemaul Undong as a community based integrated rural development programme. It will also conclude that its success can be attributed to its implementation of basic strategies of poverty reduction adapting to and making use of the Korean contexts promoting opportunity and facilitating empowerment for rural people. Thirty years ago the people who designed and implemented Saemaul Undong did not have a clear understanding of the concepts and vocabularies that are broadly used in development today, such as good governance, capacity building, participatory approach,

accountability, empowerment, vertical integration, or ownership. In fact, some of these concepts did not even exist at that time. What they promoted, achieved, and implemented, however, was not different from the goals, objectives, and methodologies that development practitioners promote today.

II. History of Rural Development in Korea

Two rural development programmes similar to Saemaul Undong had been implemented before its formulation. The first one, "Rural Development Promotion Movement (RDPM)," was initiated after rice price plummeted in 1933. The colonial government feared that the slump might exacerbate the anti-Japanese independence movement and destabilize their rule over Korea. The Japanese colonial rulers promoted revitalization and self-sufficiency of farming households. They promoted diversification of rural household income sources, tenancy reform including the reduction of excessive rent burden of tillers, and utilization of extra-labor forces such as women and children.

RDPM shared some similar characteristics with

Saemaul Undong in its management structure and methods (Table 1). For example, in each level of the government, Rural Development Promotion Committees were established to develop, implement and monitor their plans, as was the case with Saemaul Undong. The government also selected a village leader named the “Core Person” for the village level implementation, who could be compared with “Saemaul Leader.” Unlike Saemaul Undong, however, RDPM failed to achieve its goals and faded away in 1936.

A few reasons can be ascribed to this failure. RDPM did not deal with the fundamental

problems of rural Korea, such as the disproportionately excessive Japanese land ownership with huge rental burdens on Korean tillers. The collapse of rural economy was not because farmers were lazy and dependent, but because they received nothing even when their hard work produced large yields. RDPM seemed to have been doomed to fail given the widespread repulsion and skepticism among Korean people toward any of the Japanese colonial policies. The oppressive implementation methods by the colonial government aggravated hostility against them and discouraged people from participating.

The other programme, “National Re-

〈 Table 1 〉 Rural Development Promotion Movement and Saemaul Undong

	Rural Development Promotion Movement	Saemaul Undong
Background	Appeasement of Rural Community Devastated by Rice Price Plummet	Narrowing the Gap between Urban-Rural Income discrepancy
Organization	Japanese Government-General Provincial Special Committee District Special Committee	Central Government SU committee Provincial Special Committee District Special Committee Community Special Committee
Agent	Core Person	Saemaul Leader
Training	Peasant Training Center providing Short-course for Core-Persons	Saemaul Leader Training Center providing various short-course training for various people including government officials and Saemaul leaders
Objective	Agricultural Production Increase, Debt Reduction, Household Income/Expenditure Balance	Self-reliance, Diligence, Cooperation
Goal	Promotion of Loyalty to the Japanese Empire	Achievement of a better life

Source: Jin-ah Choi, Research on Self-help in Saemaul Undong, Seoul National University, Master Dissertation, 2003, Aug. p.23

construction Movement (NRM),” which was the first rural development programme initiated by President Park Jung-hee, also failed to meet its objectives. The military elites who acquired power after the coup diagnosed the pessimistic attitude and laziness of rural village people as a source of rural poverty. They prescribed extensive education and training as a solution to build a stricter work ethic and make them more responsible for their lives. NRM focused on educating about the need for a strict work ethic and raised morale campaigns through special organizations established in parallel with local administrative authorities.

Though large scale training was conducted to boost the spirit of self-help, the responses were neither promising nor positive. With most of the small government investment focusing on industrial development, the government campaigns lacked substantial or tangible assistance necessary to help farmers get out of their abject situation. Village people, without tangible changes, did not see any benefits coming nor did they see the practical linkage between the moral education and their real lives. For them it was more government propaganda which had little value in their daily life.

Ⅲ. Saemaul Undong : Progress and Results

It is very difficult to define Saemaul Undong due to the constant changes in its scope and agenda. Even its initiation was not clear since the programme originated from President Park's improvisation in coping with the overproduction of cement. However, if one focuses exclusively on activities performed in rural areas of Korea from 1970 to 1979, it is possible to find some common denominators shared throughout the entire movement. Its goal was the promotion of better living for rural people with three objectives: income generation; living environment and basic rural infrastructure development; and capacity building and attitudinal change. To achieve this, it adequately combined capacity building programmes and rural physical infrastructure development activities with village people's participation. It also comprehensively addressed challenges which rural communities faced by vertically and horizontally linking and engaging all the line ministries at each level of government.

In short, Saemaul Undong was a community based integrated rural development programme designed and implemented to provide better

opportunities to rural people and empowering them in an inclusive and comprehensive manner. As each of the governments of developing countries named their development programmes in their own way, Saemaul Undong was a brand name given by the Korean government. The methodology used, approaches taken, and objectives and goals set, however, were not much different from any of the other community based rural development programmes of today. The rest of this chapter will review the initiation and progress and compare the objectives with the results.

1. Initiation

The Korean government achieved successful economic development in the 1970s with the adequate usage of selective industrial policies and export-oriented trade policies directing its resources heavily on a few selected industries. This selective strategy, however, put rural development on hold and widened the gap between urban and rural living standards. Discontent of the Park regime grew among the rural population and in the national election of 1969, the approval rate of the ruling Democratic Republican Party of President Park fell by 15 per cent even in the rural areas, which traditionally had been regarded as a

favorable voting constituency for President Park.

Saemaul Undong was initiated to ameliorate the widening gap by utilizing resources accumulated with industrial development. In the winter of 1970 the government received a report on over-production of cement and improvised a plan to distribute the excess to rural people. The government first distributed 355 packs of cement to each of the 34,665 rural communities free of charge with one restriction: usage for the welfare of the entire community. Since the cost of storing it was too expensive, the plan was akin to killing two birds with one stone: settling the storage problem as well as helping the rural population. The plan received a favorable public reaction and achieved significant results beyond the government's prediction. The cost of free cement was 4.1 billion won but the estimated monetary value of the projects carried out by the rural community was three times the cost, 12.2 billion won (Park & Lee, 1997). Encouraged by the success and incorporating the lessons learned from the previous rural development programmes, President Park elaborated a new rural development programme, naming it Saemaul Undong.

2. Objectives

Saemaul Undong was not initiated based on a solid analytical framework or theoretical background. There was no official definition of Saemaul Undong until 1973. The words most close to definition could be found in President Park's impromptu comments at the National Convention of the Village Leaders held in 1973, "We may call this movement as the movement for a better living" (Park, 1998). It was later interpreted by Dr. Park Jin-whan, the special assistant to the President for Saemaul Undong, as a movement to develop the work ethics of farmers by participating in village projects to accelerate rural modernization (Park, 1998). The overarching goal was later defined as "improving the living conditions of individuals through cooperation and self-help among community people." Though different interpretations existed as to how to define the objectives of Saemaul Undong, most agreed that the aim was to generate economic, social, and attitudinal improvements. The most broadly accepted objectives are (1) income generation, (2) living environment and basic rural infrastructure improvement, and (3) capacity building and attitudinal change.

3. Management System

To tackle various challenges and issues in rural villages, Saemaul Undong had a distinctive whole of government approach. Relevant ministries and agencies were horizontally coordinated through the newly established committees to prevent duplication or overlapping between ministries and address interlinked challenges that rural villages faced. Later to effectively address the local situations and changes, the local administration of Saemaul Undong became the direct responsibility of the head of each local government. Relevant divisions planned, implemented and evaluated the programme in cooperation with village people. The vertical chain of government linked the strategies from Seoul to the activities in the field. In addition, President Park coordinated the various strategies and activities in the special reporting session.

One mechanism created for this whole of government approach was the Saemaul Undong Committees created in 1973 with the presidential decree 6104 at each level of government. In the central government, the National Saemaul Undong Committee was created and chaired by Minister of Home

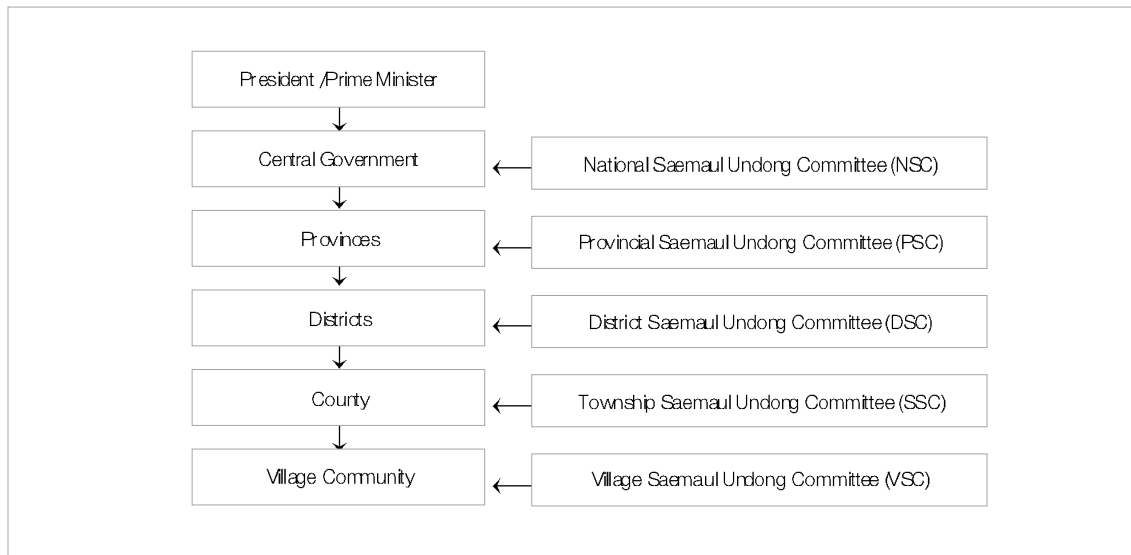
Affairs. The committee consisted of deputy ministers from relevant ministries and presidents of various governmental organizations on agriculture. The National Saemaul Undong Committee served as a coordinator as well as an evaluator with three main functions development of comprehensive annual, mid-term and long-term plans; analysis and evaluation of local level performances; and provision of support and coordination for the lower level committees. In local government, each provincial, district, and township level government organized committees overseen by its heads (Figure 1). Each of them coordinated activities of lower level government and supervised and monitored the progress under their jurisdiction.

As the scope of local level development projects expanded, the central government realized the increasing necessity to better address the different needs and conditions of various villages. To adapt to the local conditions and strengthen the relations between the central level policy and local activities, the government designated the responsibility to manage Saemaul Undong to the head of each local level government. Each of the divisions inside the local administration took responsibility for

developing and implementing sub-programmes of the Saemaul Undong in their jurisdiction. Based on the issues drawn from rural village assessment, relevant divisions developed and managed sub-programmes, all of which were coordinated and authorized by the Ministry of Home Affairs.

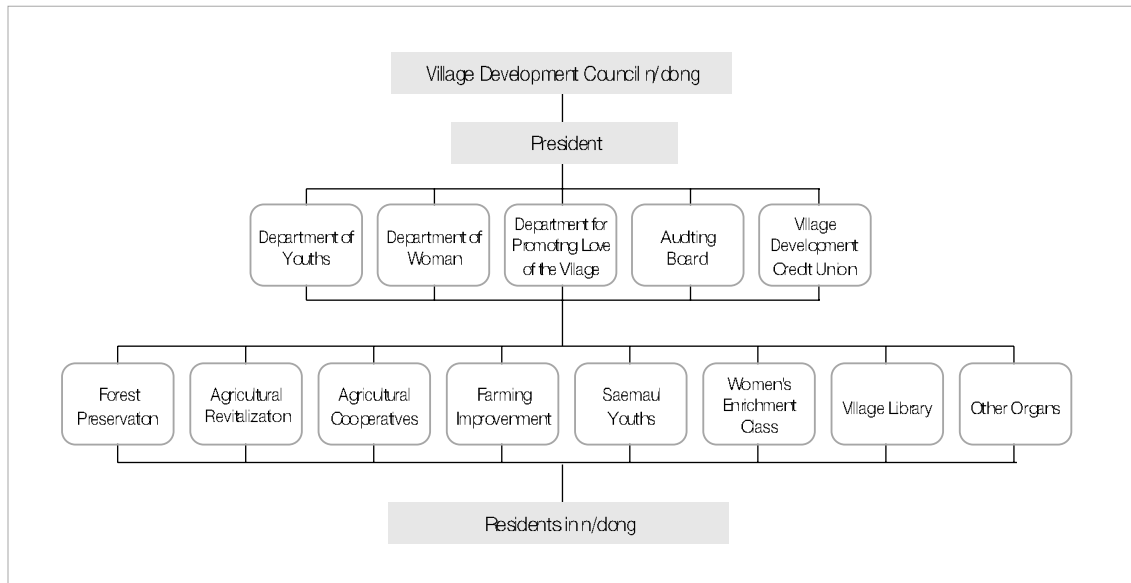
In order to supervise the progress and facilitate coordination among ministries, President Park also created a special reporting session in the Monthly Economic Review, which had been held once a month at the Economic Planning Board with all the cabinet members and leaders of the National Assembly. Each ministry reported to the president directly on the progress and results of Saemaul Undong. Ministries also discussed and devised plans for cooperation and coordination to tackle various issues which could not be solved by any single ministry. It also served as a forum to channel the voices of the poor directly to the top level decision makers. From 1970 to 1979, Saemaul leaders who received awards for their success presented their experiences to all the members of the Review so that the members could understand and better address the difficulties and challenges in rural villages.

Figure 1. Organization Chart for Saemaul Undong Implementation



Source: Reproduced from Cheong-il Hwang, "Logics of Development in Saemaul Undong" Saemaul Undong Research Review Vol. 3 (1986, Feb) P. 72.

Figure 2. Organization Chart for Community Development Committee at the Village Level



Source: Saemaul Undong in Korea, P.38, The National Council of Saemaul Undong Movement in Korea p.37 , 1999 (Accessed on March 25 2008)

[http://www.saemaul.com/center/www/caups/download/issue/새마을운동\(영문\).pdf](http://www.saemaul.com/center/www/caups/download/issue/새마을운동(영문).pdf)

4. Annual Progress

In accordance with the change in the focus and scope of village level projects, Saemaul Undong could be divided into three phases (Table 2). In the initial phase of Saemaul Undong, the priority at the village level was given to the improvement of physical infrastructure. The government thought that if villagers actually achieved physical changes, they would build confidence in themselves and believe in the possibility of more changes, which would enable broader and more active participation. At this stage, a list of exemplary projects was developed by the government and provided to

the villages as a guideline to help villagers develop general ideas on what they could do for themselves. The list included relatively simple and small projects which were easy to implement and addressed the basic needs of rural villages (Box 1). Village people could see the tangible benefits of implementation. At the same time, the changes brought by themselves stimulated their self-reliance spirits and increased cooperation.

As village people gained more confidence in their ability to bring changes and the basic infrastructure necessary to improve agricultural productivity, Saemaul Undong shifted its focus and Phase II began from 1974. In phase II, income generation projects were gradually initiated while the scope and size of each living condition improvement project increased. Projects focusing on improving infrastructure and living conditions were also continuously implemented to support economic activities of village people by creating easier access to markets, resources and assets. On the other hand, from the year 1972, Saemaul training was initiated for the Saemaul leaders. It should be noted that the training was proposed not by the central government but by Saemaul leaders in villages with successful experience.

< Box 1 > List of Saemaul Projects

1. Village access roads to be straightened and widened
2. Old bridges over streams to be reconstructed
3. Village roads to be widened and straightened
4. Sewage systems in village area to be improved
5. Thatched roofs to be replaced by cement made tiles
6. Old fences around farm houses to be repaired
7. Traditional wells for drinking water must be improved
8. Village hall to be constructed
9. Banks of brook to be repaired
10. Feeder roads to fields to be developed
11. Rural electrification to be sped up
12. Village-owned telephones installed
13. Village-owned bathhouse to be built
14. Children's playground to be constructed
15. Riverside laundry place to be improved
16. Trees and flowers planted for beautification

Source: The Saemaul Movement, Park Jin-Hwan p.55

〈 Table 2 〉 Three Phases of Saemaul Undong

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Phase	Initiation and Groundwork				Self-helping Proliferation			Self-Sustaining Maturity		
Objectives	Living Environment Improvement Rural Infrastructure Development				Income Generation Rural Infrastructure Development			Attitudinal Change Income Generation		
Scope	Village Development				Intra-Village Development			District Level Development		

Source: Developed from Lee, Bang-whan, Saemaul Undong and Rural Economy Development, P.3 Saemaul Research Vd. 4 1981. Institute of Saemaul Undong, Cheonbook University [online] <http://www.riss4u.net/link?id=A1926727>

During the last phase, based on the achievement of the previous phases, the focus was shifted toward capacity building and attitudinal changes, while the scope of projects became broader. For economies of scale, the basic unit of implementation and scope of projects were expanded as villages developed links with one another. Activities in urban areas, factories and corporations became more common, which changed Saemaul Undong into a national campaign, not a rural development programme. With the demise of President Park in 1979, the new government decided to privatize Saemaul Undong. In 1980, the non governmental Central Headquarters for Saemaul Undong was established and with that Saemaul Undong as the government-led rural development programme ended.

5. Outputs, Outcomes and Achievements

Different reviews presented different interpretations on the achievement of Saemaul Undong. On one side, some argued that Saemaul Undong achieved most of its objectives and brought unprecedented success in rural development based on government statistics which showed most of the objectives had been achieved.

On the other extreme, some have claimed that surveys and data including the impact of Saemaul Undong after 1979 showed a different picture. They argue that though it was true that Saemaul Undong accomplished the quantifiable objectives directed from the central government with massive resource mobilization and the enforcement of the authoritarian government, the impact was not sustained, and was, therefore, not successful.

This section will review different arguments and data on the three objectives of Saemaul Undong. In conclusion, it will show that

Saemaul Undong brought about meaningful improvements in the social development dimension: improvement in basic infrastructure; increased accountability of local government; and empowerment of village people while producing limited impact on income poverty reduction and economic development.

Income generation and Income Poverty Reduction

Various income generation projects were implemented with the aim of increasing rural household income and reducing poverty. New agricultural technologies and improved crop varieties were introduced via extension workers. More farms started to utilize machines taking advantage of improved infrastructure due to Saemaul Undong. Usage of chemical inputs and fertilizers became more widespread. In addition to those improvements in agricultural cultivation methods, agriculture was more commercialized by introducing and diversifying cash crops. Improved physical infrastructure in villages helped productivity increase and income grow by opening a new window of opportunity for villagers to venture into new activities and by providing efficient access to markets, resources, and assets necessary for their work.

The absolute poverty rate decreased in 1970 and especially in 1978 the portion of rural people in total absolute poverty was less than that of urban people (Table 3). In terms of income, rural household income recorded a six-fold increase from 255,800 won in 1970 to 1,531,300 won in 1979, even at one point exceeding that of urban households in 1976 (Table 4). Income sources for rural people became also diversified and the portion of non-agricultural income also rose (Table 5).

The impact of Saemaul Undong on rural poverty reduction and income increase, however, was a limited success. The relative poverty rate of rural areas shot up again to 11.2 per cent in 1978 (Table 3). The fluctuation of the ratio between per capita rural income to that of urban income from 1963 to 1985 would also indicate the weak linkage of Saemaul Undong to income generation (Table 6). What is more important is the pertinacious low level of agricultural income. From 1963 to 1985 the ratio of per capita agricultural income to per capita urban working income constantly remained below 40 per cent (Table 6).

Rural village people seldom linked Saemaul Undong with income generation. Various studies showed that rural village people

recognized Saemaul Undong as an infrastructure development programme while their assessment on its contribution on income generation was not significant. In fact, the increase in rural household income in 1970s was mostly due to the heavy subsidization of rice prices by the government and a steady increase in off-farm employment opportunities, neither of which were directly linked to Saemaul Undong. The high rice price policy substantially increased farmers' incomes. It was, however, later criticized as the main reason for the budget deficit accumulation. Though income generation projects listed above contributed to agricultural productivity growth and income increase, the causal relation between the two was not as strong and direct as that of the high price policy.

The decrease in the number of poor people in rural areas could also be due to the transfer of poverty to urban areas. As the portion of urban population to total population increased from 34 per cent in 1966 to 57 per cent in 1980, the portion of urban people in poverty proportionately rose from 34 per cent in 1965 to 56 per cent in 1978 (Seo, 1981). This implied that despite Saemaul Undong urban migration continued and subsequently, rural poor people, seeking high labor wage, migrated to form part of the urban poor.

In conclusion, while Saemaul Undong helped alleviate absolute poverty in rural villages providing better access and opportunity, it was not sufficient to address structural problems of agriculture, which required much more

〈 Table 3 〉 Change in Poverty Rate and Number of People Living in Poverty

	1965			1970			1978		
	Urban	Rural	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural	Total
No. of People in Absolute poverty (Thousand People)	4,244	7,505	11,749	2,006	5,548	7,554	2,552	1,995	4,547
Distribution of People in Absolute poverty (%)	36.1	63.9	100.0	26.6	73.4	100.0	56.1	43.9	100.0
Absolute Poverty Rate	54.9	35.8	40.9	16.2	27.9	23.4	13.75	10.80	12.28
Relative Poverty Rate (%)	17.9	10.0	12.2	7.0	3.4	4.8	16.6	11.2	13.9

Source: Constructed from Seo, Sang-mok, Definition of Poverty and time series analysis on pp.27-28. http://www.kdi.re.kr/kdi/report/report_read05.jsp?pub_no=00003580 (Accessed on March 21 2008)

Note: In this study, absolute poverty is defined as a monthly household income which is below 20,000 won for an urban household 17,000 won for a rural household. Relative poverty is defined as a household income lower than the 1/3 of the average national household income level. (All the incomes are estimated in 1980 won)

〈 Table 4 〉 Ratio of Rural Household Income to Urban Household Income

(Unit: Korean won)

Year	Ave. Monthly Income of Urban Household (A)	Ave. Monthly Income of Rural Household(B)	Ratio (B)/(A) (%)
1967	20,720	12,456	60.1
1970	31,770	21,317	67.1
1973	45,850	40,059	87.4
1976	95,980	96,355	100.4
1979	219,133	185,624	84.7

Source: Constructed from Seo, Sang-mok, Definition of Poverty and time series analysis on pp.27-28.
http://www.kdi.re.kr/kdi/report/report_read05.jsp?pub_no=00003580 (Accessed on March 21 2008)

Note: In this study, absolute poverty is defined as a monthly household income which is below 20,000 won for an urban household 17,000 won for a rural household. Relative poverty is defined as a household income lower than the 1/3 of the average national household income level. (All the incomes are estimated in 1980 won)

〈 Table 5 〉 Farming Household Income in the 1970s

(Unit: Korean won)

Year	Household Income	Agricultural Income		Non-agricultural Income	
	Amount	Amount	Ratio (%)	Amount	Ratio (%)
1970	255,800	194,000	75.9	61,800	24.1
1973	480,700	390,300	81.2	90,400	18.8
1976	1,156,300	921,200	79.7	235,100	20.3
1979	1,531,300	1,531,000	68.7	696,200	31.3

Source: Saemaul Undong in Korea, P.38, The National Council of Saemaul Undong Movement in Korea p. 23, 1999

[http://www.saemaul.com/center/www/caups/down/issue/새마을운동\(영문\).pdf](http://www.saemaul.com/center/www/caups/down/issue/새마을운동(영문).pdf) (Accessed on March 25 2008)

〈 Table 6 〉 Comparison of per Capita Rural Income to Urban Income

(1,000 won)

Year	Urban Household		Rural Household		Ratio	
	Per capita Income (A)	Per capita working Income (B)	Per capita Income (C)	Per capita agricultural Income (D)	(C/A)	(D/B)
1963	12	60	15	24	1.22	0.40
1965	16	92	18	28	1.09	0.31
1970	55	254	43	67	0.79	0.26
1975	140	538	155	250	1.11	0.43
1980	558	2,144	527	705	0.94	0.33
1985	1,087	3,912	1,220	1,492	1.12	0.38

Source: Lee etc, 2004 KREI p.72

Note: The income is calculated in nominal price

physical and financial investment and drastic changes in agricultural policies rather than massive mobilization of human labor.

Living Environment Improvement and Basic Rural Infrastructure Establishment

In view of the second objective, it seems that Saemaul Undong produced considerably

substantial improvements in rural infrastructure (Table 7). In fact, while there were many disputes on the characteristics, motivations, and results of Saemaul Undong, most studies concur that Saemaul Undong brought significant improvements in the rural living environment and infrastructure. The traditional image of rural villages lagging behind with kerosene lamps, thatched roofs,

〈 Table 7 〉 Major Achievements of Some Saemaul Undong Projects in the 1970s

Project	Unit	Target	Performance	Ratio(%)
Village Roads Expansion	Km	26,266	43,558	166
Farm Feeder Roads Construction	Km	49,167	61,797	126
Small Bridge Construction	Ea	76,749	79,516	104
Small Reservoirs Construction	Ea	10,122	10,742	106
Traditional Small Irrigation (Channel)	Ea	22,787	28,352	124
Traditional Small Irrigation (Raceway)	Km	4,043	4,442	109
Traditional Small Irrigation (Embankment)	Km	17,239	9,180	53
Village Center Construction	Ea	35,608	37,012	104
Public Warehouse Construction	Ea	34,665	22,143	64
Housing Improvement	Ea	544,000	225,000	42
Village Layout Renovation	Ea	-	2,747	-
Sewage System Upgrade/Construction	Km	8,654	15,559	179
Electricity Supply System Installation	Household	2,834,000	2,777,500	98
Telephone Lines		-	345,240	
Saemaul Factory Construction/Operation	ea	950	717	75
Reforestation	ha	744,354	347,153	47

Source 1: National Council of Saemaul Undong (1999) Saemaul Undong in Korea p.24 cited in Table 1. P. 5 of Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience, Discussion Paper No.39, by Chang-soo Choe, Institute of Developing Economies, JETRO, Chiba, Japan (2005 Nov)

2: Appendix Table 1. Accomplishments of Major Projects by Saemaul Undong 1970-1979 p.321 in Sung-hwan Ban, "Development of the rural infrastructure and the Saemaul Undong" in Toward a New Community Life SNU Institute of Saemaul Undong Studies) (1981, 12) Ed. Man-gap Lee

Note: Table was constructed by combining data from the two sources

and outhouses changed drastically with fluorescent lamps, slate roofs, and clean toilets and bathrooms with hot water. Enlarged and extended roads made mechanized farming possible while the extension of telephone lines and electrification provided timely information and enabled village people to cope with changing market situations.

This success can partly be ascribed to the efficient management and monitoring system as well as to the adequate linkage of

inducement for the government officials and participants. The government set quantifiable indicators to gauge and monitor the progress and achievement and the officials at each level of government were accountable for progress in their jurisdiction. Their performance was linked to the evaluation of their work, which meant that their private interests, whether getting a promotion or an incentive bonus, or being penalized by poor performance, depended on achievements in their work. Village people also saw the benefits of participation since they

〈 Table 8 〉 Incidence of Communicable and Water-borne Diseases from 1964 to 1979

Year	Total Death	Cholera		Typhoid Fever		Paratyphoid		Dysentery	
		Cases	Deaths	Cases	Deaths	Cases	Deaths	Cases	Deaths
1964	144	20	2	4,380	124	35	2	434	16
1965	104	-	-	3,760	94	22	1	355	9
1966	68	-	-	3,454	66	34	-	133	2
1967	61	-	-	4,230	53	33	1	139	7
1968	45	-	-	3,931	38	59	-	251	7
1969	202	1,538	137	5,404	57	20	-	282	8
1970	80	206	12	4,221	42	33	-	927	26
1971	40	-	-	3,146	33	5	-	306	7
1972	30	-	-	2,030	30	9	-	215	-
1973	8	-	-	787	8	2	-	110	-
1974	8	-	-	656	7	-	-	72	1
1975	8	-	-	535	8	-	-	21	-
1976	9	-	-	672	7	-	-	78	2
1977	1	-	-	304	1	1	-	-	-
1978	2	-	-	427	2	4	-	-	-
1979	2	-	-	215	2	-	-	38	-

Source: Ministry of Health and Social Affairs, Yearbook of Republic of Korea health and Social Statistics from Health Care and Community Participation, Toward a New Community Life, P. 328

could choose and implement the projects that they wanted under the broad guidelines provided by the government utilizing additional resources it provided.

In conclusion, the improvement created a virtuous circle of human development. Improved basic infrastructure helped increase productivity and income with better access and wider opportunities while also creating a healthier environment with better sanitation. Incidences of major water-borne communicable diseases, for example, dropped significantly during the Saemaul Undong period and in 1979 there was no death caused by any of the four major diseases (Table 8). Their experience of cooperation with the government provided learning by doing opportunities for building capacities in project management. It also boosted confidence and changed attitudes, which led to the empowerment of people in the villages and transformations in local governance.

Capacity Building and Attitudinal Change

The Ministry of Home Affairs' conception of rural village people was not very different from the stereotypical traditional interpretation of them that outside development agents held at

that time. The ministry's view on Korean farmers was that they were conservative, unwilling to participate in cooperative efforts, reluctant to embrace agricultural innovations, hedonistic, lazy, and obsessed with extravagant lineage rituals. The ministry pointed out that these bad habits and negative attitudes were one of the reasons for low agricultural productivity and chronic poverty. Based on this assessment, the ministry argued that rural development was only possible with significant changes in rural people's attitudes and attempted to change their pessimistic and fatalistic attitude and build confidence among them. To create a sustainable environment for development in rural villages, the ministry promoted modern values focusing on three core values—diligence, cooperation, and self-reliance, and, through large scale training, seminars, and workshops, abolished obsolete conventions and practices based on fundamental Confucian beliefs.

Quantitative records, some case studies, and surveys showed that large scale training was conducted and some positive responses were received from the people. More than 500,000 people took part in Saemaul Undong Trainings from 1972 to 1979 (Table 9). On a survey of the 150 Saemaul Undong leaders conducted in

1974, 38 per cent of them chose increased cooperation spirit among villagers as the most positive result brought by Saemaul Undong (Park, 1974). In another survey, villagers chose changes in behavior, spirit of cooperation, and confidence of a better future as positive changes made possible by Saemaul Undong (Brandt & Lee, 1979).

It should be noted that other scholars have offered a different assessment on changes in rural areas and the cause of rural poverty. They point out that attitudinal change among rural people could be observed even before Saemaul Undong and that all it did was provide a legitimate atmosphere for the continuation of traditional village cooperative practices. Profound changes in rural attitudes and in the operation of village institutions had been taking place since the 1950s and 1960s (Brandt, 1981). As many rural farmers in developing countries of these days, what Korean farmers lacked at that time was not an innovative, diligent, and cooperative modern spirit but the resources and opportunities necessary for enduring the risks involved in development. Most farmers were eager to look for help in order to raise their income and they were highly conscious of the extent to which the rural economy and the quality of their lives

were lagging behind the rapid improvements of the urban environment and the development of the industrial sector (Brandt, 1981).

Even before Saemaul Undong, relatively affluent and competent farmers who could carry the risk and cost of their experiments in change sought technical advice from government agents or other sources and attained financial resources from the local agricultural cooperatives. They raised cash crops with new technologies and loans and invested the profits in acquiring more advanced technology. This small number of innovators acted as a model for other villagers to imitate the pattern so far as their circumstances allowed. For subsistence farmers with little land, no surplus, and no money to invest, however, the lessons of such innovation were too risky to take (Brandt, 1981). What changed after 1971 was that the scarcity of financial and physical resources was relieved by Saemaul Undong. Thanks to increased investment by the government particularly rural credit, the provision of high yield rice seeds, expanded extension services, and higher subsidized grain prices farm productivity and income increased relatively rapidly (Brandt, 1981).

In conclusion, Saemaul Undong received some

< Table 9 > Annual Saemaul Undong Training Performance

(unit: 1,000 people)

Year	Total	SJ leaders	Businessmen & other Professionals	Government Officials
Year	Total	SJ leaders	Businessmen & other Professionals	Government Officials
1972	5.5	3.7	0.5	1.3
1973	29.2	4.9	6.4	17.9
1974	33.7	8.9	8.1	16.7
1975	44.3	10.8	5.6	27.9
1976	48.7	13.4	6.9	28.4
1977	54.8	19.4	6.2	29.2
1978	79.3	25.9	21.7	31.7
1979	272.2	27.0	168.7	76.5
Total	567.7	116.0	233.1	229.6

Source: Park Jong-ho, (1985,2.). An Analytical Study on the Performances Accomplished through the Practicing Processes of the Saemaul Undong. Saemaul Undong Research Review, Vol.2. Chungju: Chungju University SU Research Institute (p. 36 Table 17-2)

favorable responses and achieved some meaningful results in its campaign for promoting cooperation, self-reliance, and diligence. It deepened the pre-existing tradition of cooperation to result in a calculated cooperation with clear objectives and methods. It also effectively removed some outdated practices and increased self-confidence among the people.

The bad habits and old attitudes, however, were not the main causes of rural economic difficulties. The sluggish agricultural productivity growth and persistent poverty had more to do with the failure of the government to deliver essential assistance and resources such as credit or technologies to the

people or to provide effective measures to cope with deteriorating terms of trade. Some of the spirits and attitude that Saemaul Undong tried to promote, moreover, did not need further encouragement. Rural farmers had been diligent and hard workers cooperating with each other for communal rituals and farming. Farmers became more self-reliant with improved infrastructure and broadened access to credit but were not fully self-sufficient.

The culmination of all those so-called attitudinal changes was not in the promotion of the spirit of cooperation, diligence, and self-reliance. It was instead in empowerment of people and improvements in local governance.

Saemaul Undong created an enabling environment where rural people voiced their opinions and made themselves heard. Government agencies and officials became regarded as potential sources of assistance rather than as feared exploiters. The latter part of this chapter will first examine the meaning of changes in three core values that Saemaul Undong promoted and will review the actual attitudinal changes that were inadvertently brought forth but contributed to social development in rural villages.

Diligence

It seemed that designating laziness as one of the main causes of rural poverty was overstretching logic. Korean farmers, as with other farmers in developing countries, seemed to have lived a very challenging life. Korean farm wives, for example, had to raise children, make clothes, do the laundry, cook meals, collect fire wood, fetch water, work all day in the fields, and do some additional side jobs such as making straw string for sale. It was even more absurd to assert that before 1971 farmers held values that made them lazy, while at the same time workers in the city, who were mostly of farm origin, created the Korean industrial “miracle” (Brandt, 1981). If there was

new industriousness linked to the success of Saemaul Undong it would be caused by the new opportunities and resources provided for profitable agriculture rather than by a change in values (Brandt, 1981).

Self-reliance

Saemaul Undong contributed to rural farmers becoming self-sufficient, free from shortage of food by being able to produce enough food for themselves, and more confident about their capability. There was, however, a built-in contradiction associated with the goal of self-reliance since the changes brought about by Saemaul Undong required further outside assistance (Brandt, 1981). Commercial farming required continuous technological development and adaptation to the market situation. It also had intrinsic vulnerability to external shocks. Self-reliance became difficult for the farmers due to the increased uncertainties that accompanied their shift from subsistence to commercialized agriculture. It also required updated technology, expert knowledge and continuous financial investment, which were only obtainable from the outside. Dependency on the government actually increased in many ways, and government officials complained that villages were always asking for help

instead of trying to help themselves, while farmers complained of patronizing bureaucratic superiority (Brandt, 1981).

Cooperation

Most Asian rural communities including Korean rural villages shared the traditional values of cooperation developed throughout a long history of agricultural cultivation. Saemaul Undong linked traditional sense of cooperation to individual gains and modified the concept to fit into the modernization process. At the beginning the government increased “participation” by mobilizing village people through coercive pressure. Later, as people gradually realized the benefit of village activities, voluntary cooperation started to take place. In village meetings, house visits by village leaders, and informal group meetings, village people discussed the benefits and disadvantages of each activity. Farmers did not just passively listen and do what the government officials and village leaders told them to do. They observed what went on in neighboring communities and compared ideas with many other people during periodic visits to the local market town (Brandt, 1981). Farmers worked together for clearly defined goals, and each individual expected to derive

specific benefits from his or her participation. They were not reluctant to pool their resources either on a village-wide scale or on the scale of a freely selected sub-group, when a collective good was clearly available (Reed, 1981). Over a period of several years people learned how to work together to develop estimates on the resources required, to get necessary assistance from outside, and to motivate some reluctant farmers.

This calculated cooperation, however, later became obsolete in the new society built by Saemaul Undong itself. The increase of cash crop farmers and commercialization of agriculture, which was less dependent on cooperation with each other and more on machines and technologies, undermined the cooperation and solidarity found in the village institutions in the past (Brandt, 1981). Individualism steadily penetrated rural society, fostered by the mass media, commercialized agriculture, and rampant commercialism (Brandt, 1981).

Thrift and Simplification of Old Conventions

The campaign against extravagant expenditures on rituals produced meaningful success in reshaping the values and customs of

rural villages. On occasions like weddings or funerals, it had been a custom to provide extravagant entertainment and lavish food and beverages to the village people to show off or promote the social status and personal reputation of the host. Over the course of a few years, Saemaul Undong encouraged a shift away from this pattern (Brandt, 1981). It provided guidelines, conducted seminars and introduced simplified ways of holding traditional rituals. The debt incurred by the extravagant rituals reduced from 7.2 per cent of household income in 1962 to 2.2 per cent in 1973 (Kim, 2000 p.26). According to a survey, more than half of the respondents indicated that after Saemaul Undong, villagers had abandoned superstition and fatalism while more than ninety per cent expressed that they became more future and task oriented (Boyer & Ahn, 1991).

Participation and Empowerment of People

As much as it was top-down and centralized, Saemaul Undong was almost equally bottom-up in some ways despite the political and social atmosphere of Korea at that time. Although there were limitations, Saemaul Undong provided the village people with increased opportunity to voice their opinions to and

engage with the government. From the previous rural development attempts, the Korean government was already well aware of the fact that for the success of rural development programmes, all the activities should be initiated by and in line with the interests of the village people.

As explained in the previous chapter, the government limited their role as a guide and an evaluator and allowed much autonomy for matters related to Saemaul Undong. Village people were increasingly involved in decision-making processes and project implementation inside their villages and gradually built a more balanced relationship with local government officials. While the main role of the central government was limited to leading and coordinating the nation-wide activities of the various stakeholders, village people, at the opposite end, took responsibilities for village level activities, tailoring them to the needs and circumstances of the communities. Between these two levels, the local governments assumed the role of a facilitator linking the villages with the central government. The central government, for instance, would announce a plan to develop physical infrastructure in a certain areas such as feeder roads or water supplies. This general plan

would be sent down to the villages via the local governments, but the operational decisions such as where, how, and when to develop them would be made by the villagers in consultation with local government officials (Goldsmith, 1981).

Saemaul Undong also introduced a new kind of community-based leadership, which was different from that of the traditional village chiefs. While village chiefs had been paid and appointed by the government among old villagers, Saemaul leaders were elected by the villagers usually among relatively young people in their thirties or forties and served the villages without any compensation. They represented the interests of their villages to the local authorities and sometimes did not hesitate to challenge or confront the local officials while delivering the decisions and plans made by the village people. Under this new leadership, the village people discussed and decided what they wanted to do for themselves. A consensus needed to be reached for the selection and implementation of a particular project as well as the responsibilities to be taken by each of the villagers. Disagreements were usually resolved with persuasion, or sometimes with majority rule in various village meetings.

The new experience allowed the people to realize their capacity and empowered people vis-à-vis the government. A survey conducted by Boyer and Ahn showed that villagers preferred a democratic style of leadership for village meetings and decision-making, though authoritarian style was preferred in project implementation once the decision had been made after democratic discussion (Boyer & Ahn, 1991).

The empowerment, however, was a limited experience with regard to development issues and was never further developed or transferred to become fully fledged political activism. Village people were well aware that they were participating in a campaign initiated and implemented by the government. Their participation was also strictly limited to the activities relevant to the objectives of Saemaul Undong. The villagers also acutely knew that though the local government agents were helping them, the agents could always turn into watchdogs for the government.

Change in Local Governance

The government officials historically regarded rural village people as subjects of their rule, while village people tended to perceive the

officials as exploiters imposing difficult rules upon them. This mutual discordance created distrust between the two sides, which had been a serious obstacle to the introduction of government-led campaigns in rural villages during the 1950s. With Saemaul Undong, the traditional role of local governments changed from being an instrument of the central government for the control of local resources and the execution of law and order to a rural development agent assisting village people. Local government policies accordingly became more representative of their constituents.

The local government linked village people's needs to central government directives and channeled the voice from the field to be incorporated into government policy. With the help of Saemaul leaders, it delivered government services and assistance to rural villages. It also coordinated various kinds of government support including mobilization of extension workers, family planning workers, voluntary organization personnel, owners and managers of private agro-industries under its jurisdiction to avoid any confusion, unnecessary duplication and conflicts in implementation at the village level. The package of services and assistance from government agencies streamlined under the

total scheme of Saemaul Undong was implemented in cooperation with each village.

Interlocking performance evaluation for the local government officials with the outputs of Saemaul Undong helped increase accountability and capacity of the local officials by tying their personal interests with those of the village people. Each of the local government officials was assigned a certain number of villages whose performance they were accountable for. To ensure better performance, officials frequently visited their assigned villages. They exchanged views and discussed progress of the work with the village people to identify issues and modify plans for assistance. Government assistance was delivered in time in accordance with the schedule developed by villagers. Local officials became more accountable to their services, which improved in quality, and created interdependent and mutually beneficial relationships between the local people and the officials. After observing six years of Saemaul Undong, Vincent Brandt and Man-Gap Lee (1979) wrote:

In every case there is far more interaction between villagers (particularly village leaders) and local government officials than in the past. On the one hand officials are more concerned

with, and more active in influencing village affairs. On the other, villagers ... now recognize the importance of outside support for the success for [of] both community and private ventures.

Gender and Saemaul Undong

As in many other developing countries, women in Korea were not traditionally welcomed to engage in social issues. They were viewed as home makers responsible for raising children, assisting their husband, and managing household chores. A Korean proverb, “A crying hen ruins the family”, succinctly depicted the traditional view of the role of women in Korea. Women were not allowed to publicly speak their opinions and obedience to their husband was regarded as one of the virtues of a good housewife. Saemaul Undong, however, opened a small window of opportunity for rural women to officially participate in social activities and engage with the government. The tenacious efforts made and outstanding achievements accomplished by women made the public appreciate their capacity and positively changed the general view on women's role in society.

Before Saemaul Undong, women in many villages already established small organizations

and had been doing minor activities such as saving rice, organizing collective savings, simplifying family rites, and beautifying villages. More than fifty per cent of Korean rural villages had mother's clubs and in most villages there existed a variety of women's organizations such as the Living Improvement Club or Parents' Associations, some of which were built up by extension workers from different ministries.

With Saemaul Undong, the work and opinions of village women became more organized and officially recognized. The various activities became streamlined and coordinated under the Saemaul Women's Association. Village women had a chance to officially voice out their opinion both to the local governments and in the village via a Saemaul woman leader. The government also encouraged women to continue these small activities which were in their view associated with the duties traditionally reserved for women and regarded as women's work.

Initially, their participation was limited to continue the so-called “women's work” however, they gradually increased their involvement in village activities, sometimes leading and urging other unenthusiastic

villagers. Some of the Saemaul woman leaders proactively initiated and successfully implemented projects which were considered part of the men's domain such as road or bridge construction, river bank installation, or tideland reclamation. Though woman leaders faced double the difficulties of male leaders, their accomplishment was beyond government expectations. As shown by a case study on Saemaul women leaders, women leaders not only had to fight the cynicism and disregard of village people but also had to persuade their husbands and in-laws who objected to their engagement in social work (Cho & Tinker, 1981). Not until their persistency and endeavor produced huge success did the public opinion on women's role become positive. Their accomplishments were so exceptional that on 10 December 1976 President Park complimented their role in his speech (Cho & Tinker, 1981).

"In all successful villages, women are known to have played prominent roles. Let us once again realize the importance of securing full and enthusiastic support from the female portion of the community."

Women's potential as change agents gradually became recognized and the negative attitude toward women's participation in social activities

was ameliorated. One survey showed that many respondents replied that they observed increased participation of women in village decision-making processes while some 90 per cent of them responded positively to the rise of the social status of women (Kim, 2000).

Though the contribution and achievement of women in Saemaul Undong positively changed the conservative attitude against women, it did not lead to sustainable awareness of women's rights in Korean society nor did it create systematic institutional changes inside the government for the empowerment of women. The encouragement by the government on further engagement of women was partly to address the feminization of agriculture and rural villages caused by massive migration of men to urban areas (Cho & Tinker, 1981). Urban-oriented male extension workers tended to dismiss women altogether, telling them what to do when women's participation was required (Cho & Tinker, 1981). From the beginning, there was no such strategy developed for gender mainstreaming to address the deep-rooted social bias and discrimination against women. The positive changes were solely brought by women's own efforts, which were not scaled up into policy or institutional change.

IV. Factors for Success

Many factors can be attributed to the achievements of Saemaul Undong. While some of them are context specific circumstances which created a favorable environment for community-based rural development programmes, others are policies deliberately designed for Saemaul Undong. The principal lessons learned from this Korean experience are not different from those of other successful rural development programmes: devise and implement the policies and guidelines which reflect and complement rural community situations and contexts. Saemaul Undong successfully combined social, historical, and cultural background conducive to community-based rural development with deliberate policies and strategies reflecting and utilizing the contexts. This chapter first identifies favorable pre-conditions specific to the Korean context, lists policies and strategies developed specifically by the government for Saemaul Undong and finally details village level contributions.

1. Pre-conditions

Homogeneous Communities with Strong Tradition of Cooperation

Rural communities in Korea had some distinct features: a long history of settlement by people usually related to each other by kinship; rice farming as their main economic activity sharing traditional customs and autonomous norms based on Confucian teaching. Ethnic homogeneity also contributed much for cohesive cooperation thus reducing the possibility of disputes and conflicts.

Like many other rural villages in Asian countries, Korean rural village people had, for a long time, already known and realized the benefits of cooperation. A majority of rural people had raised rice as their staple crop. They had known each other for decades and had helped each other in many aspects of their life from farming to renovating public infrastructure; sowing, weeding, harvesting, rice-transplanting, preparing traditional rituals and ceremonies, maintaining agricultural roads and reservoirs, and changing the thatched roofs of their houses.

Each village also had its own autonomous rules and customs for cooperation called Doorae, Gyae and Hyang-Yak. Doorae is more than five hundred year old tradition of cooperation to do the difficult work that could not be done by one household. Gyae is a small savings

scheme especially popular among housewives. Each month, five to ten people deposit certain amount of small money to one chosen leader for a certain period of time and every month the leader gives the money raised to each member in a pre-organized order. The idea is that people in need of fast money but lacking collateral can get it in time while the ones who receive the money later get some extra as an interest paid by the ones who have already received their share. The age-old tradition called Hyang-Yak is an autonomous customary norm promoting cooperation and good deeds among villagers, based on its Confucian tradition.

This rich social capital in Korean rural villages such as pre-existing traditions and homogeneity made rural people feel less hostile against Saemaul Undong since collaboration for the common good was not a foreign idea. Saemaul Undong in turn further developed the traditional exercise of cooperation to be more deliberate and sophisticated.

Egalitarian Society with Land Reform

One of the pre-conditions facilitating participation is the relatively equal social structure of Korean villages. It has been noted

that large inequalities in assets, such as property, land or prestige, have a tendency to reduce community solidarity, and often make the task of creating viable participatory organizations and projects impossible (Goldsmith, 1981). Disproportionate control of assets and resources by a small number of local elites increased the risk of local capture, the domination of benefits of a development programme by the local elites, hindering possible impact of any community-development programme.

Undoubtedly, one of the major reasons for the relative success of Saemaul Undong is the egalitarian rural village structure created after the comprehensive land reform. After independence from Japanese colonial rule, the new Korean government ambitiously launched a drastic Land Reformation Programme, based on the land-to-tiller principle. In 1950, the Korean government enacted a Land Reformation Law, which prohibited tenant farming and put a ceiling on land ownership up to only three hectares of land per person. Since most of the major absentee landlords were Japanese who fled back after the end of World War II or their Korean collaborators who were regarded as traitors, the resistance against the reform was relatively weak. The landlords

received nominal compensation for its takeover while the tiller also paid nominal fees for acquisition. The land reform practically got rid of major absentee landlords from rural villages, which coupled with migration to the cities of both rich peasants and landless and near-landless tenants, and had the effect of leveling incomes and homogenizing the rural population.

In 1970, when Saemaul Undong was initiated, ninety-four per cent of the rural households in Korea held farms smaller than two hectares, while sixty-four per cent held less than one hectare. With the demise of traditional ruling

elites, the social and political structure in the village became more equitable. The relatively egalitarian structure was favorable to Saemaul Undong, since most of the villagers were in similarly poor situations and there were few possibilities for local power elites to take disproportionately large amounts of the benefits.

Solid and continuous economic growth

Many governments in developing countries often face difficulties in pursuing their development programmes due to budgetary constraints. Needing to overcome the multi-

〈 Table 10 〉 Annual Expenditure of Saemaul Undong, Tax Revenue and GDP

(Unit: billion won)

Year	Community Contribution (A)	Government Assistance (B)	Others (C)	Total Contribution (A)+(B)+(C)	Revenue	Govt Assistance/ Revenue (B)(D)	GDP (E)	Community Contribution /GDP(A)(E)	Govt Assistance /GDP(B)(E)	Total Contribution /GDP
1971	8	4	0	12	1,065	0.39%	3,142	0.24%	0.12%	0.36%
1972	27	4	2	33	1,374	0.26%	4,218	0.65%	0.09%	0.77%
1973	77	17	2	96	1,976	1.24%	5,454	1.41%	0.31%	1.76%
1974	84	31	18	133	1,993	1.55%	7,778	1.08%	0.40%	1.71%
1975	129	165	2	296	3,197	5.17%	10,386	1.24%	1.57%	2.85%
1976	150	165	7	323	4,392	3.76%	14,305	1.05%	1.15%	2.26%
1977	217	181	69	467	4,927	3.67%	18,356	1.18%	0.98%	2.54%
1978	295	233	106	634	6,416	3.63%	24,745	1.19%	0.94%	2.56%
1979	328	227	203	758	8,541	2.66%	31,732	1.03%	0.71%	2.39%

Source: Annual Expenditure for Saemaul Undong is from p.51 of "Saemaul Undong and Yushin Regime" by Park, Jin-whan and Ahn, Do-hyun.

Note: Tax revenue data is from the statistical website of the National Statistics Bureau and Gross Domestic Production (GDP) data is from <http://www.kosis.kr> (Accessed on 22 February, 2008)

faceted challenges of poverty and constrained by limited sources of finance, developing countries could not usually commit themselves to long-term development programmes. Having learned the importance of physical assistance after the failure of the first rural development programme, the Korean government utilized resources made available by sustained economic growth to support Saemaul Undong. The third favorable condition was constant economic growth of Korea which mitigated the extra burden of expenditure incurred by Saemaul Undong. The ratio of the government assistance for Saemaul Undong to tax revenue has an average 2.48 per cent and did not go above five per cent at any point except in 1975 (Table 10).

The portion of total expenditure to GDP was on average less than two per cent and did not exceed more than three per cent of GDP during the nine-year period. Strong and continuous economic growth increased tax revenue, which allowed the government to continuously support and lead the programme with little budgetary concern.

On the community side, the burden was not too heavy, either. The average share of community contribution to GDP was around one per cent and was never higher than 1.5 per cent of GDP.

Sustained economic growth also helped increase the market for agricultural products by raising the income of urban industrial workers who were at the same time major consumers of rural products.

National Leadership and Political Commitment

It is given that no policies or programmes can be successfully implemented without the commitment of the government, and Saemaul Undong was no exception. Strong commitment and leadership from the very top played a crucial part in its success. It was President Park with his strong will and commitment who initiated, designed, and provided continuous support for Saemaul Undong. He made Saemaul Undong a top priority of his government, checking monthly progress, inviting villagers to cabinet meetings to give presentations, and abruptly visiting villages and training centers.

Strong commitment from the top leader enabled effective vertical integration linking all the levels of government and created a holistic approach horizontally mobilizing resources and coordinating plans among the relevant ministries. With Saemaul Undong a top government priority, government officials

made significant efforts for the programme's success since they knew their personal gains, such as promotion, were dependent on their performance.

2 Policies and Strategies of the Government

Holistic Approach

Many rural development programmes focused on specific sector development such as water and sanitation or education. Some of them concentrated on providing various types of training and workshops with a view to building capacity for their own development. With lessons learned from previous experience, Saemaul Undong took a distinctive holistic approach by combining training in capacity and institutional building with physical development activities based on the village people's needs.

The government ascribed some of the reasons for the failure of their previous rural development attempts in the 1960s to the excessive focus on enlightenment of villagers without providing tangible assistance. It also anticipated that participation of people would be encouraged and their pessimism against rural campaigns would decrease once they saw

the actual benefit and changes that were brought about. To promote people's participation, Saemaul Undong first started with relatively small projects which could produce distinctive changes in the village but be accomplished relatively easily so that the village people could realize their capacity and build confidence in themselves. At the same time, it provided training on sharing practical experiences of Saemaul leaders in successful villages and delivering practical knowledge and technical skills necessary for project management. Village people could better manage their activities with newly acquired knowledge, which in turn produced better results and strengthened their confidence even further, creating a virtuous circle of development.

The government, in addition, did not confine the activities of Saemaul Undong to one specific sector. Village people could implement the activities that they wanted whether they were related to healthcare improvement, agricultural productivity or infrastructure development. Saemaul Undong comprehensively dealt with various challenges that the villagers identified by themselves, coping with the multi-dimensional challenge of poverty. By not focusing on a specific challenge, it efficiently dealt with the diverse but inter-linked

adversities that rural villages faced. Under broad government guidelines, priorities were determined by the people and were carried out step by step. Unlike other rural development programmes with strict control on management and planning imposed by outsiders, Saemaul Undong let the villagers determine the direction for their village, while the central and local administration played a guiding and supporting role.

Horizontal Coordination

To effectively address the multi-dimensionality of poverty and to deliver the comprehensive development plan package in cooperation with the rural villagers, the Korean government devised a distinct approach of horizontal coordination among the relevant ministries. The central government realized that effective coordination among the ministries was crucial since no single ministry could deal with all the development issues alone. For example, rural electrification or extension of health services which were crucial for rural development could not be delivered by the Ministry of Agriculture and Fisheries, the traditional authority for rural development, since they were outside its jurisdiction. Furthermore, the ambitious plan for promoting commercial agriculture and

farming mechanization by the Ministry of Agriculture and Fishery had failed many times to achieve desired results due to the insufficient consideration of rural village infrastructure, the crucial prerequisite for mechanization and commercialization of agriculture.

Several ideas were contemplated for coordination. Creation of a new ministry of rural development was ruled out because the government assessed that it would only increase the administration costs with a good chance of creating more confusion among the ministries involved, resulting in delayed implementation. The government came up with an option of utilizing existing resources. It delegated authority of coordination to the Ministry of Home Affairs, under which all relevant ministries were mobilized. A committee, chaired by the Minister of Home Affairs, was formed in the central government and relevant ministries and organizations discussed and coordinated their plans under the guidance of the Ministry of Home Affairs. In each level of local government, a special committee for coordination was also created. Comprehensive development plans for each village were managed by the relevant department congruent to their work and

channeled up to the relevant ministries in the central government, effectively covering all the issues concerned.

Vertical Integration

Using the centralized and hierarchical administrative system, Saemaul Undong effectively created vertical integration linking villages, the local governments, and central government. Each level of government managed programmes under their control and reported to the higher level authority. The central government provided general guidelines and directions and coordinated the overall management of the plan. Local government acted as a pipeline conveying the voices from the villages to the top and transferring directions from the top to the village. Each level of local government was also accountable for monitoring and coordinating the activities of its lower level governments under control. Local governments were allowed to modify at their own discretion the action plans under their jurisdiction to some extent reflecting local conditions and opinions of the village people. From the central government in Seoul to the villages, government officials and villagers were linked vertically, which made effective communication and cooperation possible.

Incentive System and Competition

The selective approach taken by the government acted as a strong motivation for the people to be actively involved. In 1973, based on performance evaluation, the government disqualified 6,108 villages out of a total of some 30,000 villages in Korea from receiving further assistance for the next year. Government policy sent a clear message that the villages would be held responsible for their efforts and results. Some of the disqualified villages voluntarily continued their work by themselves in the hope to be re-included after the next evaluation (Kim, 2000). The principle of “more assistance to more successful villages” acted as an effective stimulator increasing competition among villages and promoting more participation for better achievement (Kim, 2000).

Later the government classified all the rural villages into three categories and selectively provided assistance favoring the villages advancing toward “self-sustainable community” while spurring the lagging villages to catch up with other villages (Table 11). Conversely, the government also provided rewards to the successful villages and their leaders. Villagers and their leaders with outstanding performances

< Table 11 > Conditions for Advancement in Community Level Classification

Criteria	Basic Community	Self-reliance Community	Self-Sustainable Community
Criteria	Basic Community	Self-reliance Community	Self-Sustainable Community
Village Road Construction	From the main road to the Village	Inside the village	-
Agricultural Road Expansion	From the field to the villages	Within the field	-
Small Bridge Construction	small streams in the village	Inter-village rivers	Streams and rivers near the village
Agricultural Water Mgt.	More than 70% dredged and developed	More than 70% dredged and developed	More than 85% dredged and developed
Agriculture Mechanization	-	Automatic Extremitities Spread	Cultivator and Thresher
Cooperative Agriculture	Establishment of Cooperative Work Force	Establishment of Cooperative Production Business	Establishment of Cooperative Production Business
Village Fund (per village)	More than 300,000 KRW	More than 500,000 KRW	More than 1,000,000 KRW
Household Income	More than 500,000 KRW	More than 800,000 KRW	More than 1,400,000 KRW

Source: Table 6 from p. 33, Choi, Jin-Ah, Research on Self-help in Saemaul Undong, 2003, Aug. Seoul National University, Master Dissertation

received medals and orders from the president to honor their efforts. Every week the mass media broadcasted the story of a leader who overcame adversity and managed to change his or her village. They were regarded as national heroes and presented their stories in cabinet meetings, schools, and the training courses. Those incentives acted as a stimulus for others to work harder and cooperate more.

Local government officials with their personal interests at stake regularly, sometimes everyday, visited rural villages and kept detailed records of village achievements. The strong message from the top was that rural development was a national priority and it was to be implemented through Saemaul Undong,

and that they would be held accountable for its success (Goldsmith, 1981).

Capacity Building Training Programmes

Practical and experience-based training was given to more than 500,000 people during the course of Saemaul Undong. Programmes provided practical skills and technologies on project management and new tools and technologies in agriculture. Practical knowledge gained from training programmes helped improve their living standards, which in turn led the village people to change their traditional attitude and strengthen the lessons of attitudinal change provided by other training.

Training played important role in Saemaul Undong in that it provided the participants with not only practical and technical project management skills but also with a forum for sharing knowledge and exchanging views on their failures and successes. It also served as a communication channel relaying the suggestions and opinions of the participants, which were reviewed and incorporated by the government. Training was also complemented by evaluations and follow-up courses. Evaluations were conducted for each of the training courses. Various follow-up measures such as trainer's visit to trainees' home, one day refresher training courses, or alumni gatherings were also conducted to ensure better understanding of training content and strengthen the linkage between the training programmes and village activities.

Though it received positive reviews, the various training programmes were not without limitations. They were delivered in a standardized format with few differences in the contents and methodology. Subjects and materials were already fixed and not modified in accordance with the differences among trainees (Whang, 1981). Each training course had too many trainees, probably due to the need to achieve the quantitative goals set by

the government as fast as possible and reduce the administrative cost (Whang, 1981).

Public Relations

Mass media from television and radio to newspapers and magazines were widely and extensively utilized for disseminating information on, drawing more attention to and participation in Saemaul Undong. Under the management of the Ministry of Home Affairs, all three domestic television channels frequently broadcasted updated news and success stories. Radio channels were also used extensively as many Koreans at that time did not own televisions. Every day early in the morning, all the radio channels broadcasted the Saemaul song and special programmes on village news and stories. In many small towns and most of the villages in rural areas where many of the residents did not own radios or televisions, the local government offices or Saemaul leader's house, equipped with an integrated central receiver-amplifier, relayed radio programmes through a loud speaker for the whole village to hear.

The Office of the President, Ministry of Home Affairs and Ministry of Culture and Public Information also produced various kinds of

movies and slides to be used at either Saemaul classes in schools or in cinemas (Cheong, 1981). Later, in August 1973 the Saemaul Broadcasting Coordination Committee was created to further propagate Saemaul Undong even through commercial broadcasting stations. This massive public relations drive certainly helped deliver the necessary information to the village people and promote broader participation and engagement. The messages, however, were disproportionately dominated by dramatic success stories and mostly served the interest of the government rather than channeling the voices of the bottom to the top.

3. Village Level Efforts

Community Participation

It is a given fact that for any rural development programme to be successful, active participation and ownership among village people is a prerequisite. The Tradition of cooperation developed to become calculated participation with the experience of consensus building, collective decision-making and implementation in managing village projects.

According to a report by the Ministry of Home Affairs, between 1971 and 1979, each rural

person contributed twelve days of work per year, totaling 1.1 billion work days, for Saemaul Undong. The annual labor contribution, moreover, increased about 33 times during the same period. Other studies showed the quality of participation was increasingly deepened. A large-scale survey done by the Korea Rural Economic Institute (KREI) in 1978 showed that sixty-seven per cent of the respondents answered that they attended all the village meetings held in their villages, while another twenty-eight per cent said they attended often (Boyer & Ahn, 1991). Only five per cent indicated they rarely or never participated in the meetings. The same survey showed that fifty-seven per cent of the respondents reported that villages selected their own projects themselves. Only six per cent suggested that the officers from the county or town governments selected what projects to be implemented, while the remaining thirty-seven per cent indicated that the officials and the villagers were equally responsible for such decisions.

Close linkage between personal interests and village projects can be ascribed as the main reason for active participation. At the beginning, village level participation was mobilized by the local government and was limited to the passive provision of labor to the

projects designed and ordered by the government. Having observed the positive changes and realized the possible benefits, village people gradually became more proactive. Under the limited autonomy they had in implementing projects, they became actively engaged in village level decision-making and the implementation process through rigorous meetings and discussions. They also actively engaged with local government officials and voluntarily submitted project proposals for further assistance and suggested modification of the local level policies and plans to better suit the village situation.

The selective assistance approach and public relations drive by the government increased village people's interest and competition among them. The more assistance to more successful village policies led to a spirit of competition among villages, resulting in increased participation of villagers. Television shows, radio programmes and newspapers delivered touching stories of Saemaul leaders describing how they overcame seemingly insurmountable challenges and difficulties and rescued their villages from abject poverty to prosperity. The massive dissemination of success stories also attributed to promoting amore competitive

spirit and positive attitude and hope for change among the village people.

The active participation that the government intended to promote was probably not for promoting grass-roots representative democracy in villages. It was rather a tool to rapidly achieve more outcomes in a short period time by mobilizing people. Inadvertently, the experience of participation provided village people a chance to experience grass-roots democracy and to have increased influence, though with some reservation, on the local governments. This increased influence, however, did not lead to a pro-democracy movement against the regime.

Devotion and Commitment of Saemaul leaders

Much research has pointed out the crucial presence of an organizational or political “entrepreneur” that mobilized and led people for collective activities as one of the key factors of successful local development. Saemaul leaders, the democratically selected young male and female leaders for Saemaul Undong, played an important role in promoting participation and eventually introducing democratic leadership to the villages. One common

denominator shared by almost all of the success cases was the devotion and dedication of the leaders in the villages. When asked the main factor for successful Saemaul Undong in their villages, most villagers pointed to the devoted and diligent Saemaul leaders as the number one factor of success. As with President Park's leadership of the whole programme from the top, in each village young and ambitious leaders brought reluctant villagers in, challenged and cooperated with the local government officials, and led the implementation with endless consultations and persuasion.

It is interesting that though they were the potentially powerful local leaders often with strong local support, Saemaul leaders never became a challenge to government authority. The government, though it was not clear whether it had predicted the possible threat and exercised a precautionary measure, banned Saemaul leaders from joining any political parties and through training programmes and the media continuously stressed the importance of their work as a development agent leading their home villages. On the other hand, people, who must have been fully aware of the commanding involvement of the government in Saemaul Undong, would not dare to use the

very opportunity provided by the government to turn against it.

V. Limitations and Criticisms

The advocates for Saemaul Undong assert its exceptional success achieving all three objectives in a relatively short period of time. They also argue that the social and economic development that Koreans now enjoy is owed heavily to Saemaul Undong. Others criticized Saemaul Undong for its ulterior political purposes, particularly the sustenance of the dictatorship of President Park. They further argue that Saemaul Undong actually produced negative consequences and destroyed rural economies. While intervention and support by the government in part created a dependency syndrome among rural people, they claim that the standardized government support ignored different local situations and that the emphasis on the immediately visible and tangible results of projects led to increased financial and physical burden for village people (Whang, 1981). This chapter will review the validity of the main criticisms and limitations of Saemaul Undong and show that though Saemaul Undong, like many other government policies, was politically motivated and had some

shortcomings, the positive changes and outcomes produced by Saemaul Undong should not be dismissed altogether.

1. Failure in Adaptation

As described in the previous chapter, Saemaul Undong brought many changes and improvements in a relatively short period of time. In the late 1970s, after completing most of its planned activities, it was in need of transformation in order to better help farmers adjust to the different rural environments produced by none other than Saemaul Undong itself. The Ministry of Home Affairs re-identified the new role of Saemaul Undong as helping farmers adapt to commercialized agriculture and industrialized society.

It, however, failed to make necessary changes in accordance with the newly designated role and consequently lost momentum.

The spread of individualism and commercialization of agriculture brought by Saemaul Undong, ironically, reduced the importance of communal cooperation and self-reliance in rural economic activities and daily lives. Further income increases required more material inputs and more advanced technology

which needed to be acquired from outside of the village rather than from increased human labor or cooperation. In other words, Saemaul Undong became a prisoner of its own deed. By the late 1970s, it attempted to revive the spirit by shifting its focus on enlightenment and promotion of self-reliance ideology and by broadening the target group including urban residents, factory workers, students and even soldiers, which only resulted in diffusion of focus and confusion (Aqua, 1981).

Lack of a decent exit strategy, though, could be easily found in many government-initiated programmes. Uplifted by their success, the government often dragged and prolonged the termination of some programmes until they fizzled out. It seemed that Saemaul Undong did not have a clear ending. The undefined ending can also be seen as a lesson learned. It is, however, not enough to completely deny it all of its achievements.

2. Ambiguity in Scope

Even before Saemaul Undong, each ministry in the government had already developed and implemented its own plans directly or indirectly related to rural development, which was later incorporated under the name of Saemaul

Undong. It was, therefore, difficult to clearly distinguish pre-existing programmes from the newly initiated programmes for Saemaul Undong, leaving the possibility of exaggeration of its achievements. The Ministry of Agriculture and Forestry, for example, independently initiated a programme introducing new high-yield rice breeding. The actual introduction to each farm, however, was implemented under Saemaul Undong. It is, therefore, difficult to discern to what extent Saemaul Undong contributed to the increase in rice production and subsequent income rise. Though it was evident that rural development in Korea was accelerated by Saemaul Undong, it might be difficult to isolate the activities and programmes of Saemaul Undong and its exact outcome and impact.

The difficulty of clear assessment, however, did not negate positive changes brought about by Saemaul Undong. The successful mixture and coordinated activity in some way could suggest the scope of work was comprehensive enough and the horizontal coordination among ministries was adequate and appropriate.

3. Politically motivated for sustaining dictatorship

The most widely accepted criticism of Saemaul

Undong is that it was not a rural development programme but rather a propaganda campaign to mobilize the public for President Park's political gain. On 17 October 1972, President Park took a series of drastic measures to give himself life-long presidency. He declared a state of emergency, proclaimed martial law, dissolved the National Assembly, and suspended the constitution. He then promulgated a new constitution called the "Yooshin (revitalizing) constitution," launching the Fourth Republic. The change ultimately concentrated all power of the Korean government to President Park, and deeply damaged the civil liberty and democracy movements.

Some have claimed that President Park used Saemaul Undong to sustain his illegitimate fourth Republic and to gain much needed political support from his traditional advocates in rural areas against growing criticism and protests in urban cities. They also argued that to advertise the changes brought by Saemaul Undong that development efforts were often concentrated on more visible villages close to highways, while remote communities were neglected and given less assistance.

Including development policies, however, there

seemed to be no such government policy that is neutral and free from political influences and interests. The word development itself has political connotations. One can not criticize government policies and programmes just because they are politically motivated, since they are most times produced either by the politicians or by the bureaucrats who are administered by the politicians. They should be evaluated on the extent to which they benefitted the targeted people.

On the other hand, others have argued that President Park never had the intention of using Saemaul Undong for political ends. He actually prohibited Saemaul leaders, potentially valuable political assets, from joining the ruling party to keep Saemaul Undong from political entanglement. Moreover, contrary to the argument concerning neglected remote villages, at the end of Saemaul Undong more than 97 per cent of all the rural villages in Korea achieved the “self-sustainable village” status while the rest became the “self-help villages” (Lee bang-whan, 1981).

4. Top-down model under authoritarian regime

Critics also claim that since Saemaul Undong lacked theoretical background and was

implemented depending solely and heavily on President Park's dictatorial leadership, it would not work in a democratic political context. It is quite true that without a strong leadership and drive it would have been very difficult to mobilize all the resources in such a short period of time and make various stakeholders with as many different agendas such as government officials, different ministries, and traditionally wealthy landlords cooperate closely. Especially in the first phase, top down directives and even in some cases coercion were used to mobilize resources and induce rural people to participate. It could also be said that in some developing countries with frequent regime change it would be difficult to continuously and sustainably support such a policy.

It is not impossible to provide sustained support for a programme in a democratic regime. Regardless of the type of regime, moreover, it is not that case that all programmes which receive strong support from the leader achieve success. Commitment and leadership from the top may be one of the prerequisites for a successful development programme, however, that alone is not a sufficient condition. We could not ascribe all of the achievements of Saemaul Undong to

President Park, which would be an overstatement which ignores the efforts of other stakeholders. As shown in previous chapters, it was village people who actually produced the changes. Voluntary and active participation in cooperation with the local authorities played a key role in the villages. Effective combination of top down guidelines and bottom up participation are in fact the dual pillars for success in community-based development programmes.

5. Lack of systematic ideology and philosophy

Saemaul Undong was originally a contingency plan to address the overproduction of cement. Only after having produced unexpected results was it developed into a rural development plan. It, therefore, lacked a systematic set of objectives, goals or execution plans, nor was it based on profound philosophy and analysis. Major decisions were made on a "learning by doing" basis and the programme was continuously revised and elaborated in accordance with the progress and changes in the villages. The lack of along-term streamlined plan and strategies resulted in digression at its end and its final demise right after the assassination of the President Park. Though having some validity, such criticism,

however, is not enough to completely overshadow the positive changes brought about by Saemaul Undong. Carefully constructed strategy and elaborate theory may be helpful for development programmes but they are not necessary and sufficient conditions that guarantee success. In fact, the absence of carefully constructed theory might have helped Saemaul Undong be flexible enough to adapt to the changes and progress in the field, and not confined it to one specific theoretical framework.

6. Marginalization of Poor People

Though Korean rural villages were relatively egalitarian, there still existed villages with significant inequality and people in absolute poverty. Despite some measures taken, Saemaul Undong did not fully incorporate the poorest of the poor. In villages with relatively wide economic disparity, villagers experienced greater difficulty in reaching consensus because their interests tended to be more varied. Conflict often developed over how and to whom the responsibilities should be divided. In several villages, for example, cases were observed that some poor families consistently resisted participating, particularly in the "private good" projects, such as roof renovation

or flush toilet installation.

When funds had to be collected or labor donated, the burden was typically heavier for the poorer villagers, who certainly had less cash and were probably less inclined to give their labor away for free, especially when they relied heavily on wage labor to make a living. In some villages, efforts were made to make the burden proportionate to a villager's ability to pay or capacity to work. Elderly or ill people, for instance, might be exempted altogether. Some poor people might have their contribution reduced in proportion to their lower income or might be permitted to substitute a labor donation for cash. Subsidizing the poor, however, became more difficult when the portion of the extreme poor was high.

It is worth noting that the landless or nearly landless poor who formed some 15 or 30 per cent of the rural population at that time, depending on how poverty was measured, did not generally receive any significant benefit from Saemaul Undong (Brandt, 1981). With some form of social pressure inside the village, they participated in Saemaul Undong projects usually in the form of labor contribution even though they were often wage laborers and had little stake in improving the village

environment. They had no or little farm land to cultivate and the cost of replacing roofs or installing electricity was too heavy a burden for them to take. There had been little value or attitude change among this group, and they generally did not speak favorably of Saemaul Undong (Brandt, 1981). With a growing shortage of agricultural labor and subsequent raise of their wage at the end of Saemaul Undong, a poor household with a healthy male could get by in the long run. Such people, however, would leave for towns and cities (Brandt, 1981).

Addressing the poorest of the poor proved to be quite a challenging task for most of the development programmes. Though the average income of rural households had increased and the general living standard had elevated, there were few or none of the proactive measures exercised to prevent further marginalization or incorporate needs of the extremely poor in Saemaul Undong. Given the severe disparities and the vast number of people in absolute poverty in developing countries today, careful attention should be paid and delicate strategies should be formulated before any replication of Saemaul Undong.

7. Increased Burden on Rural People

At first, community contributions were mostly found in the form of labor provision, but the form of contribution changed from labor donation to cash contributions as the focus was shifted from rural infrastructure development to income generation, which required more financial resources. From 1969 to 1979 the average household income increased some 9 fold from 0.22 million won to 2.2 million won while at the same period the average household debt rose 13 times from 13 thousand won to 173 thousand won (KOSIS, 2008).

More than fifty per cent of the household debt was, however, taken on as a means of increasing production, which could be in turn contributed to increased productivity and income (Kim, 2000). With more physical capital such as agricultural machinery, it may have been inevitable that there would be increased debt for investment and this could be acceptable as long as it led to an increase in income. In 1979, the ratio of debt to income was still around eight per cent, a two per cent increase from six per cent in 1969. It should be noted that in 1980 the debt to income ratio drastically increased to 13 per cent by an amount of 340 thousand won per capita. It is, however, not clear whether this sudden

increase is due to the de facto demise of Saemaul Undong or to other factors.

8. Continued Urban Migration

Despite some improvements in rural living conditions and increases in income, Saemaul Undong did not reverse the trend of urban migration. The rural population continued to decrease during and after Saemaul Undong with rural villages filled with the old and the young (Table 12, Figure 3, and Figure 4). In the early 1960s, the average urban migration rate was 1.3 persons per every 100 persons, but in late 1970 it rose to 3.7 persons (Park & Han, 2002). This continuous decrease in the rural population indicated that despite some positive changes, Saemaul Undong was not extensive enough to address the deep-rooted structural problems of rural villages. People constantly suffered from problems such as deteriorating terms of trade for agricultural products, artificial price distortion of agricultural products partly imposed by the government, and increasing rural household debts.

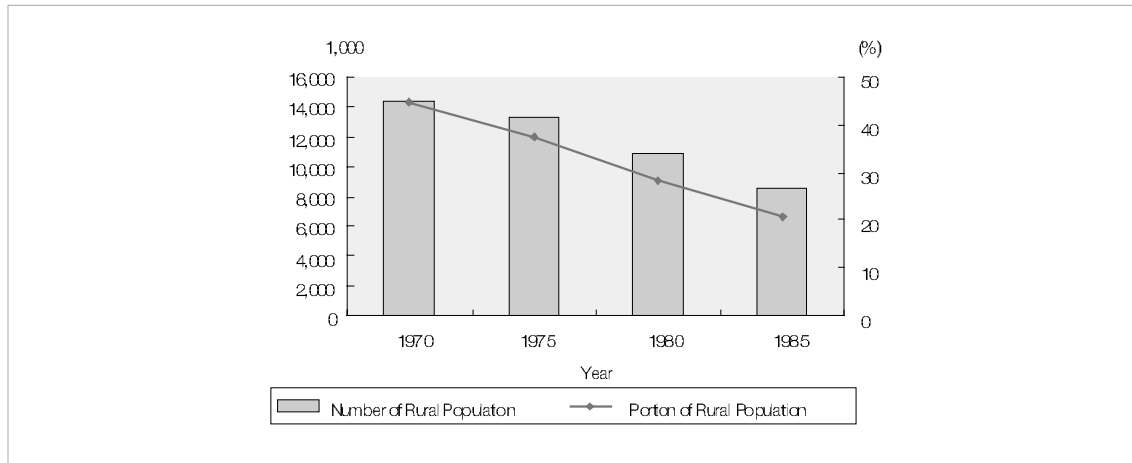
While Saemaul Undong managed to ameliorate some of the rural problems, from its inception, it was not designed to address those persistent problems, which rather required systematic and

< Table 12 > Population Growth Rate

Period	Total	Urban	Rural
1955-1960	2.88	5.51	1.96
1961-1965	2.71	5.96	1.29
1966-1970	1.90	7.16	-1.16
1971-1975	1.98	5.37	-0.81
1976-1980	1.84	4.89	-1.12

Source: KIM, Sun-Woong, "Urbanization Pattern of Korea and Urban Population Increase Component, Korea Development Review, 1980, Spring, p.151

Figure 3. Rural Population Change from 1970 to 1985



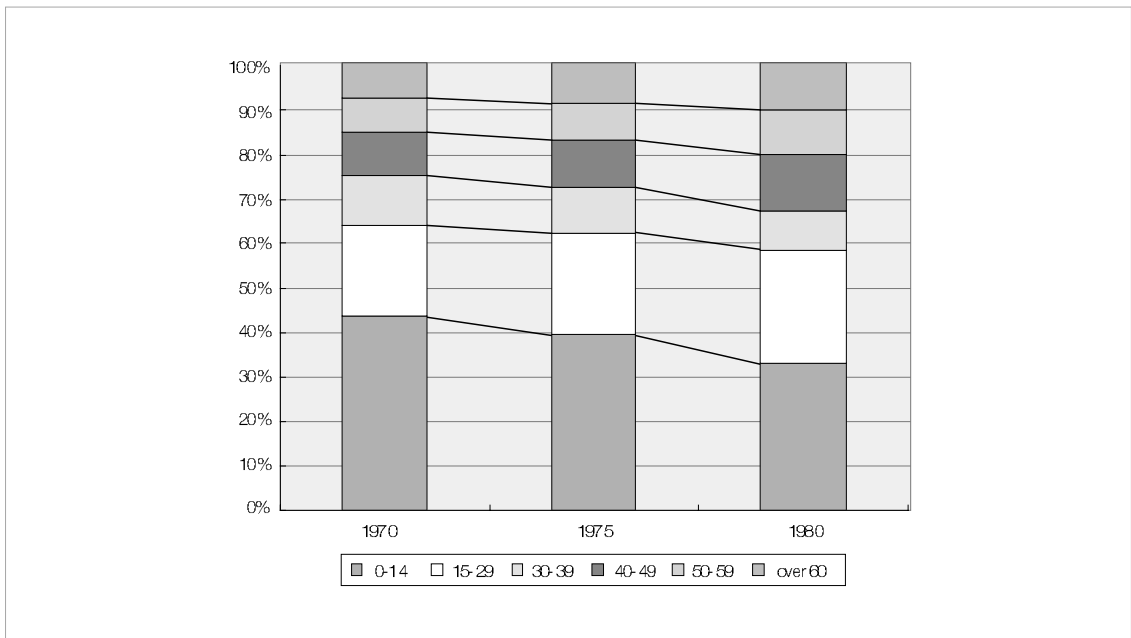
Source: Data from the National Statistics Information Service at <http://www.kosis.kr> Accessed on 7 March 2008

comprehensive strategies and drastic changes in agricultural policies. The government intended to increase the productivity and improve the rural living standard to some level by mobilizing existing resources, but it did not complement Saemaul Undong with additional capital investment which is essential for substantive productivity increase and structural adjustment

(Kim, 2000). During the Saemaul Undong period, the portion of the government expenditure on agriculture and fisheries from the treasury loans and investments continuously decreased (Kim, 2000).

Others, on the other hand, have argued that Saemaul Undong was never meant to replace

Figure 4. Change in Rural Population Composition



Source: Data from the National Statistics Information Service at <http://www.kosis.kr> accessed on 7 March 2008

industrial development or to deflect the subsequent urban migration. Korean economic development was based on industrialization and policy makers never intended to change that course. What they wanted to do was lessen the negative impact of industrialization and the rural urban gap. Saemaul Undong was designed to prepare the rural population to adapt to urban life and minimize the impact of their migration by providing rural people with technical training in various fields and employment opportunities in Saemaul factories in rural areas.

VI. Lessons Learned for the 21st Century

Some have argued that Saemaul Undong, having been implemented some thirty years ago, would not fit in the new millennium. Others have pointed out that the rural development model has evolved with new findings and Saemaul Undong might be outdated. It is true that Saemaul Undong happened a long time ago. It is, however, also true that we all learn from history and our past experiences.

Though it was an old model, the objectives that Saemaul Undong achieved and the principles on which it was based are not different from the ones that rural development programmes of today aim to accomplish and on which they are founded. Despite limitations and criticisms, Saemaul Undong promoted social and human development in the rural areas of Korea. The improvement in rural infrastructure and the living environment reduced the vulnerability of people to natural disasters and disease pandemics and provided easier and broader accesses to and widened opportunities for markets, better education, and resources. Saemaul Undong also contributed to reducing absolute poverty and increasing the income level of rural people. It also brought some favorable changes in abolishing archaic customs and empowered women to become development agents. Increased accountability and capacity of local government officials and the empowerment of village people can also be listed as desirable changes though most of these were brought about unintentionally.

As previous chapters showed, those improvements and changes were possible as Saemaul Undong utilized the same policies and strategies that most development agencies emphasize and utilize today for their own rural

development programmes. The World Bank has developed ten principles for supporting sustainable and effective community-driven development, most of which were linked to the success factors indicated in this paper (Box 2). The research paper, based on case studies in

< Box 2 > Principles for Supporting Sustainable and Effective Community Driven Development

1. Establish an enabling environment through relevant institutional and policy reform
2. Make investments responsive to informed demand
3. Build participatory mechanisms for community control and stakeholder involvement
4. Ensure social and gender inclusion
5. Invest in capacity building of CBOs
6. Facilitate community access to information
7. Develop simple rules and strong incentives, supported by monitoring and evaluation
8. Maintain flexibility in design and arrangement
9. Design for scaling up
10. Invest in an exit strategy

Source: World Bank Community driven development 2003 p.22

< Box 3 > Some Key Facets for Scaling Up

- ▶ Strong political commitment
- ▶ Sophisticated, context-specific procedures incorporated in simple and transparent manuals
- ▶ Detailed planning from the micro to macro dimension
- ▶ Good systems for sharing and spreading knowledge
- ▶ Appropriate incentives
- ▶ Utilization of past experience

Source: Hans P. Binswanger and Swaminathan S. Aryar, Scaling up community-driven development, Policy Research Working Paper 2039, May 2003 The World Bank

Africa, pointed to six key factors for scaling up, all of which were listed as the success factors of Saemaul Undong (Box 3).

The International Fund for Agricultural Development argued in its Rural Poverty Report 2001 that the rural poor need legally secure entitlements to assets, especially land and water, technology, access to markets, opportunities to participate in decentralized resource management and access to microfinance (IFAD, 2001). It consequently claimed that it is necessary to create pro-poor policy environment and allocate significant resources to the poor for alleviation of poverty and economic growth. The policy recommendation and assessment on the needs and challenges of the rural poor in that report are not so different from the challenges and strategies explained in this paper.

Kechamatan Development Programme, jointly implemented by the World Bank and the Indonesian government, is providing assistance to villages (Kechamatan) based on the priority and assessment developed by village people in consultation with extension workers. The New Village Movement Programme in China and Gamma Neguma programme in Sri Lanka, in summary, are community based rural

development programmes initiated by the central government to promote and develop rural communities based on a plan devised in a participatory manner. In other words, though the terminology was archaic and methodology and approaches were not clearly defined in the ways that today's development programmes are, what and how Saemaul Undong achieved its goals was not different from the goals which rural development projects and programmes aim to accomplish today.

In fact, the distinction between Saemaul Undong and other successful rural development programmes and unsuccessful ones is that the successful programmes developed and implemented workable, practical, and specific plans and strategies in accordance with and making use of the local specific contexts. Few people dispute or disagree with the importance of key principles of development such as building an enabling environment or promoting inclusive participation of local people in community development or in any other development programme. What is more difficult is the substantive development of detailed plans and tools to realize those abstract principles in specific local contexts. What "enabling environment" means and how it can be

achieved are totally different from context to context.

Saemaul Undong, for example, managed to establish an enabling institutional environment by making use of its administrative structure. At that time Korea had a centralized governmental system with all the government officials at the district level selected and appointed by central government. Using the centralized structure, it horizontally and vertically linked relevant ministries and coordinated their activities and plans with each other. Making use of meritocracy at that time, it connected the performance of the government officials to the progress of Saemaul Undong.

Saemaul Undong also combined favorable social contexts with practical and workable policies and strategies. In other words, it interlinked the right policies with the right conditions. As the success factors explained in the previous chapter show, it combined a favorable social environment with cleverly designed tools and strategies promoting the involvement of people while at the same time being in line with government policies. Based on strong social capital and an egalitarian rural social structure, the government promoted

village people's participation and encouraged government officials with incentives and competitions. While continued economic growth supported the programme financially, strong leadership provided political support.

The most important lessons learned from Saemaul Undong are that it devised appropriate strategies and measures reflecting and making use of the specific political, economic, and social contexts. Following the model blindly, therefore, will definitely not achieve the same results in other countries. Developing countries should carefully study their own situation and devise workable and practical solutions of their own. The rest of this chapter will draw key policy suggestions which could be applied in other development programmes and further issues to consider in current development contexts.

1. Importance of political commitment

Many studies listed the political commitment of the leader or the government as one of the key success factors of community development programmes. In fact, many successful community development programmes started with the initiative of top level politicians such as the president, the state governor, or the

provincial governors. Given the fact that community development programmes require long periods of time for planning and implementation and significant funding, strong and strenuous commitment from the top is a prerequisite for budget allocation and resource mobilization.

Political commitment is also important in managing development programmes. Since most development programmes are devised and implemented by government officials, active participation of government officials is a key condition for success. Government officials tend to put more effort and pay more attention to the policies and programmes that the top leader considers top priority.

For ten years, President Park emphasized the importance of Saemaul Undong and emphasized it as a top governmental priority. The unwavering commitment of the top leader enabled the Korean government allocate five per cent of its tax revenue every year for the programme for ten years. In this hierarchical and centralized government system, the commitment from the top leader led high level government officials to make significant efforts since their personal interests, such as chances of promotion, depended on the results they

delivered to the president. High level officials urged the low level officials by linking their performance evaluation to Saemaul Undong delivery. It would have been difficult to sustain and manage the nation-wide programme for a decade without the continuous commitment from the top leader.

2 Creating an Enabling Environment Based on Meritocracy and Vertical Integration

Reflecting the focus on democratization and good governance which are central in the development agenda of today, many countries have adopted or moved toward decentralization of governance (Boyer & Ahn, 1991). While centralization has disadvantages, decentralization is not a panacea for curing poverty and underdevelopment of the rural areas in developing countries (Boyer & Ahn, 1991). In many developing countries, the local poor heavily depend on the local elites while resources and power were dominated by them. Abrupt decentralization without a well laid plan and insightful consideration of the existing power structure may end up reinforcing the vested interest of the local elite. Decentralization and devolution may not always be better for rural community development programmes in the absence of delicate

coordination between the central and the local government and a systematic mechanism to fend off too much influence among local elites and to hear the voices of the poor.

To avoid the local capture of benefits within the villages, the Korean government selected leaders separate from the traditional village leaders who usually represented vested interests. Competency based recruitment of government officials was also important to lessen the influence of the local elites. Local government officials at the time, including provincial governors and district chiefs, were the people who passed the national civil service examinations and were dispatched from central government. Those measures effectively reduced the influence of or domination by the local elites during the course of the Saemaul Undong period. The government also placed the government officials with high performance records to be responsible for Saemaul Undong and promoted or relocated them based on the evaluation on their work.

Delicate coordination between the central and local government reduced overlapping and duplication and resulted in effective management. As explained in the previous chapters, each level of government had a clear

sub-programme of work within Saemaul Undong. While the central government set the guidelines and strategies for the whole programme, each level of local government planned and managed its sub-programmes under its jurisdiction. The lower levels of government submitted progress and completion reports to the higher levels of government, all of which were reviewed by the central government. Competent and devoted government officials and Saemaul leaders worked as change agents. Their experience in the field was channeled up to the central government, which then reflected the lessons learned in their assistance plan accordingly and in turn disseminated best practices to the villages. Developing countries should devise ways to build capacity of their governments with careful consideration of their own institutional structure.

3 Providing Motivation and Utilizing Personal Interests

Although the selection of new leaders in the villages and the competency based recruitment and advancement system were helpful for the programme, it was not enough to ensure effective implementation. As with other social programmes, community development

programmes are heavily dependent on the devotion and efforts of the people. Saemaul Undong motivated and increased participation by raising the confidence of the village people, aligning their personal interests with the projects and stimulating competition among people.

At the initial stage, the village projects were small and easy to manage, addressing basic needs such as water and sanitation. The government intended to boost their confidence with relatively easy projects. Observing the benefits and realizing their capacity, the village people built up self-confidence and belief in the usefulness of the programme. Confidence in themselves and in the project naturally led to increased participation.

Secondly, the government linked the personal interests of the people with the success of the programme. All the village projects were designed to address the basic needs that village people chose as most urgent and serious. Implementation of the projects, therefore, was in their own interest, which reduced the rejection of having to use their own resources for implementation. As explained before, government officials also worked hard for the project since their personal interest was partly

aligned with the progress of Saemaul Undong.

Thirdly, the government boosted morale and stimulated competition among village people by selective assistance and information distribution. It provided more assistance to the villages with more outputs and the differences in assistance between villages was publicly announced. Villages with less assistance tried to catch up with those with more assistance, increasing overall performance. The dissemination of success stories via nationwide broadcasting also gave hope and raised confidence among people and led to more active participation and higher outputs.

4 Understanding and Incorporating Local Context

Numerous research studies have pointed out the importance of local contexts in community development programmes. As addressed in the previous chapter, Saemaul Undong also owed its success to the incorporation of the social, cultural, and economic contexts of Korea at that time. The notion of diligence and cooperation promoted by Saemaul Undong was based on traditional Korean values. The massive mobilization of resources and strong chain of command from the top level of

government to the villages was made possible due to strong leadership and an authoritarian regime. Strong and continuous economic growth sustained the resources required for rural development while at the same time expanding the market for rural agricultural products. The relatively successful land reforms also created a favorable environment for community based rural development.

On the other hand, Saemaul Undong, unlike other rural development programmes, did not have plans for primary education. Even before 1965, the primary school enrollment rate of rural areas in Korea excluding Seoul and Pusan was around 97 per cent. These are country- and time-specific conditions which other developing countries may or may not have. From the choice of village projects to the capacity building of local governments, careful analysis and assessment on specific conditions and contexts should be conducted first to ensure successful rural development. Programmes should be rooted in their own socio-cultural contexts at any point in time.

5. More Issues to consider

Cooperation with Civil Society, Aid Agencies and the Private Sector

In most developing countries today, civil societies and bilateral as well as multilateral development aid agencies are working rigorously with village people with their own agendas and methodologies. To be successful, any project or programme, therefore, would have to coordinate and collaborate with others, trying to produce a synergy effect. On the other hand, the importance of the private sector in rural development also is getting stronger, with many rural farmers working as part-time wage workers and commercial production of agricultural produce increasing. Working with other stakeholders in rural development and assessing the impact and implications of private sector trends would produce broader and more sustainable effects.

Rural Urban Linkage

As the Korean experience and other studies have shown, without a careful consideration of urban as well as rural environments and the relations between the two areas, rural development programmes will not produce expected outcomes and can end up shifting the rural poverty issues to urban areas. Though about two-thirds of the poor living on less than a dollar a day reside in rural areas in the Asia and the Pacific region, the linkage and

interdependence between the urban and rural areas is increasing due to improvements in communication and transport (ESCAP, 2005). Careful assessment on the linkage has become increasingly important considering that many studies have predicted fast urbanization of poverty in the next decades. Integrated approaches reflecting the dynamics and interdependence between urban and rural areas will produce better results and help mitigate urban migration.

Gender

The role of women in rural villages is more diverse than and different from that of men; therefore, efforts should be made to address the different development needs of women and to actively engage them. While Saemaul Undong Women's Association and Saemaul women leaders played an important role, there were few systematic efforts to understand and incorporate different needs of women from the outset, not to mention the lack of assessment on different impacts. Though many women participated actively and in many villages played a key role as leaders, their voices were often unheard and activities were segregated from those of men. Therefore, strategies and methodologies to

empower and fully develop women's potential should be developed first in consideration of local socio-cultural contexts.

Environment

Though afforestation and clean refuse disposal schemes were included, Saemaul Undong did not incorporate environmental concerns in other activities. This is not surprising considering that at that time little importance was attached to environmental issues. Considering the degraded environment of developing countries today, incorporation of environmental concerns and mainstreaming environmental issues should be an essential element of any rural development plan. Environmental impact assessments and guidelines can be formulated before implementing projects. Ways to identify and adopt traditional knowledge and environmentally friendly ways of living preserved among local people can be adopted when developing assessment reports and guidelines for the programme.

Notes

1. In a broad sense, Saemaul Undong, which can be translated as New Village Movement

in English, was not only aimed at rural development but also, in its latter stages, at various enlightenment activities implemented in industrial factories, the military, and urban cities. It is still maintained in some cities and villages under the administration of the privatized organization called National Council of Saemaul Undong Movement in Korea. In general, Saemaul Undong is associated with the rural development

activities in 1970s and many studies also confine their research scope accordingly. In this paper, Saemaul Undong only refers to the rural development activities and projects from 1970 to 1979 under President Park's regime before the privatization of the programme by the successive government.

2. For further details, refer to chapter 9 of CDD toolkit by World Bank

Reference 1. (cited only)

- Aqua, R (1981). Role of Government in the Saemaul Movement. In: M. Lee, ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- Boyer, W. W. & Ahn, B. (1991). Rural Development in South Korea. Newark: University of Delaware Press
- Brandt, V.S.R (1981). Value and Attitude Change and the Saemaul Movement. In: M. Lee, ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- Brandt, V.S.R & Lee, M. (1979). Rural Development Movement in Korea. Seoul: Korean National Commission for UNESCO.
- Cheong, J. (1981). Information, Education, and Training in the Saemaul Movement. In: M. Lee, ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- Cho, H. & Tinker, I. (1981). Women's Participation in Community Development in Korea. In: M. Lee, ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- ESCAP. (2005). Rural Urban Linkage for Poverty Reduction (E/ESCAP/2405). [Online] Available from: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/Rural-Urban%20Linkages/RU%20linkages%20for%20povreduction.pdf> [Accessed: 27th March 2008].
- IFAD. (2001) Rural Poverty Report. New York: Oxford University Press.
- Goldsmith, A. (1981). Popular Participation and Rural Leadership in the Saemaul Undong. In: M. Lee, ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- Kim, Heung-Soon. A Critical Study on Saemaul Undong (New Community Movement) as a Modernization Project: Focused on the 1970s. Journal of Korea Rural Development, 12(2) pp. 21-38.
- Lee, Bang-whan. (1981). Saemaul Undong and Rural Economy Development. Saemaul Undong Review, 4(1)ed. Institute of Saemaul Undong. Cheonbook: Cheonbook

- University Press. pp. 1-28. [online] <http://www.riss4u.net/link?id=A1926727> P.3.
- Park, Dong-Suh. "Faculty Articles: Role, Election and Skill of the Saemaul (New Community) Leader, Institute for Public Administration Studies in Graduate School of Public Administration, Seoul National University, 행정논총 12권 2호1974년 p. 2048 (총 35쪽)
- Park, J. & Han, D. "Saemaul Undong and Yoosin Regime", Critical Review of History. No. 2 (1999) pp. 37-80 Seoul: The Institute for Korean Historical Studies [online] <http://www.riss4u.net/link?id=A30018881>
- Park, S. & Lee, H. State and Farmers in Modern Korea: An Analysis of New Village Movement, , Korean Political Science Review, Vol. 3 No. 3 (1997) Seoul: Korean Political Science Association
- Reed, E. P. (1981). Village Cooperation and the Saemaul Movement: Perspective from a Case Study. In M. Lee, Ed. Toward a New Community Life. Seoul: Seoul National University, SNU Institute of Saemaul Undong Studies
- Seo, S. (1981). Definition of Poverty and Time Series Analysis on Poverty Population. Seoul: Korea Development Institute. [Online] http://www.kdi.re.kr/kdi/report/report_read05.jsp?pub_no=00003580
- Whang, I. (1981). Transferability of the Saemaul Undong for Rural Development in Other Developing Countries. In M. Lee, Ed. Toward a New Community Life. Seoul: Seoul National University, SNU Institute of Saemaul Undong Studies

Refernces 2 (Tables and Figures etc.)

- Ban, Sung-hwan. (1981). Development of the rural infrastructure and the Saemaul Undong. In M. Lee, Ed. Toward a New Community Life. Seoul: Institute of Saemaul Undong Studies at Seoul National University.
- Binswanger, H. P. & Aryar, S. S. (2003. may). Scaling up Community-Driven Development, Policy Research Working Paper 3039, The World Bank
- Choe, Chang-soo. (2005). Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience, Discussion Paper No.39. Chiba: Institute of Developing Economies, JETRO.
- Choi, J. (2003.8). Research on Self-help in Saemaul Undong. Seoul National University, Master Dissertation
- Hwang, Cheong Il (1986). The driving logics of Development in Saemaul Undong. Saemaul Research Review, Vol.3 Chungju: Saemaul Undong Research Institute, Chungju University.
- Kim, Sung-woong. (1980. Spring.). Urbanization Pattern of Korea and Urban Population Increase Component, Korea Development Review.
- Korea Statistics and Information Service (KOSIS)
- Kwon, Soon-won. (1997. June). Korean Experience in Poverty Alleviation with Special Reference to the Saemaul Undong, Social Security Review Vq. 13 Issue. Korean Social Security Association
- Lee Dong-pil. et al.. (2004.12). Analysis on Cause and Trend of Rural-Urban Gap in Income and Development Level. Research R490-1. Seoul: Korea Rural Economics Institute.
- Ministry of Health and Social Affairs. (1980). Yearbook of Republic of Korea Health and Social Statistics, Saemaul Undong. Seoul
- National Council of Saemaul Undong Movement in Korea. (). Saemaul Undong in Korea Online <[http://saemaul.com/center/www/caups/down/issue/새마을운동\(영문\).pdf](http://saemaul.com/center/www/caups/down/issue/새마을운동(영문).pdf)>
- Park, Jin-whan. (1998). The Saemaul Movement. Seoul: Korea Rural Development Institute
- Park, Jong-ho (1985.2). An Analytical Study on the Performances Accomplished through the Practicing Processes of the Saemaul Undong. Saemaul Undong Research Review, Vol.2. Chungju: Saemaul Undong Research Institute, Chungju University.
- World Bank (2002). A Source Book for Poverty Reduction Strategies. Washington: World Bank

Ⅱ. 협력사업 평가

1 모로코 자동차정비 직업훈련원 개선사업 사후평가

- 김 철 희 / 한국직업능력개발원 부연구위원

모로코 자동차정비 직업훈련원 개선사업 사후평가

김 철 희 / 한국직업능력개발원 부연구위원

I. 평가 개요

1. 평가 실시 배경 및 목적

한국국제협력단(이하 KOICA)의 직업훈련지원 사업은 개도국의 현실을 고려할 때 경제발전을 견인할 수 있는 가장 중요한 요소인 기능 인력을 양성할 수 있는 인프라를 제공한다는 점에서 매우 중요한 의의를 지닌다. 일반적으로 KOICA의 직업훈련지원 사업은 훈련원 건축, 기자재 제공, 연수생 초청, 전문가 파견 등 일련의 일관된 지원 체계를 갖추고 수원국의 수요와 현지 사정에 적합한 지원을 위하여 체계적으로 운영되고 있다. 한·모로코 직업훈련지원 사업은 사업 종료 후 그 간 운영실적, 성과에 대한

분석을 통하여 미비한 점을 도출하고, 지속적인 지원과 타 직업훈련 지원 사업에 필요한 시사점을 찾는데 큰 기여를 할 것이다.

본 사후평가는 사업 종료 후 일정기간 경과 시점에서 건립 및 운영을 지원한 모로코 자동차정비 직업훈련원의 운영 실태, 훈련 현황, 지원 장비 및 기자재 활용 정도 등을 당초 사업계획과 비교하여 목표 달성 여부, 그 간의 사업효과 측정, 지속가능성 혹은 자립발전성 평가를 위해 수행하는 것이다. 이러한 사후평가를 바탕으로 모로코 자동차정비 직업훈련원 건립사업의 교훈과 성과를 얻고 기타 개발도상국을 대상으로 추진하거나 계획 중인 직업훈련 사업에 이번 평가 결과를 반영함으로써 KOICA 직업훈련 지원 사업의 내실화 및 질적 개선, 나아가 협력 효과

를 지속적으로 증대할 수 있을 것이다.

사후평가의 목적은 사업 종료 및 일정 기간 경과 후 당초 사업목적, 목표, 계획 대비 현재의 운영 실태 전반에 대한 목표 달성도를 평가하는 것으로 직업훈련지원 사업이 모로코 직업훈련 제도 개선에 미친 영향과 경제사회적 기여 정도, 양국 간의 우호협력에 미친 영향 등을 종합적으로 검토한다. 사후평가 결과 및 추가 지원 방안에 대한 면밀한 검토로 보다 효율적인 지원이 되도록 기초자료로 활용하고, 사업의 문제점 분석, 원인 파악 및 대책 강구를 통하여 직업훈련지원 사업 전반에 대한 개선안과 정책적 시사점을 도출한다.

2. 사업 개요

가. 사업요청 배경 및 추진 경위

모로코는 북아프리카 국가 중 남아프리카공화국 다음으로 도로망이 양호하게 구축되어 있으며, 유럽과의 운송망이 직접 연결되어 자동차 산업 및 연관 분야의 발전 잠재력이 매우 큰 나라이다. 중고차량 판매와 비중이 매우 크고 활발하여 자동차 정비 수요 또한 매우 큰 편이며, 최근 신차 판매도 급증하는 추세를 보이고 있어 전체적인 자동차 시장이 팽창하고 있다. 모로코는 1차 산업 중심의 농업국가로 대외 원조규모가 매우 큰 개발도상국이다. 특히, 제조업이 발달되지 않아 일자리가 부족하며, 미숙련 노동

자, 청년층에 대한 기술교육이 제대로 이루어지지 않아 독자적인 직업훈련을 실시하기에 어려운 환경이다.

본 사업은 20%에 달하는 실업률 감소와 청년 고용창출을 위하여 모로코 자동차 정비 분야의 전문 기능 인력을 양성하는 직업훈련원 훈련교사들에 대한 연수시설을 지원하는 것이다. 모로코의 기존 자동차 공과 훈련원들은 낙후된 시설과 체계적인 훈련과정이 개설, 확립되어 있지 않아 이에 대한 지원이 필요하고, 이에 대한 지원요청에 따라 수행되었다. 사전타당성 조사 결과에서도 OFPPT(직업훈련청, Vocational Training & Work Promotion Agency) 산하 직업훈련원에 재직 중인 자동차 공과 훈련교사들에 대한 양성 및 연수시설이 제대로 갖추어지지 않아 체계적인 직업훈련 실시에 애로를 겪고 있는 것으로 나타나 사업 수행 시 그 파급효과는 매우 높은 것으로 나타났다.

2002년 3월 사업요청서가 접수되었고, 5월 모로코 직업훈련청 차관 등 협력단 방한 시 사업 지원의 추가 요청이 있어 2004년 1월 신규 프로젝트 사업으로 선정되었다. 2004년 5월 실시협약 체결 및 파견 및 R/D 체결이 이루어졌고, 10월 구상서 교환 및 사업집행계획이 수립되었다. 같은 해 11월 PMC 용역이 한국기술교육대학교와 체결되었고, 12월에는 기자재 조달 계약도 체결되었다. 이후 2005년 기자재 설치, 전문가 파견, 연수생 초청 등 일련의 지원 사업이 수행되었다.

나. 주요 사업 내용

〈표 1〉 주요 사업 내용

국 명	모로코		분 야	직업 훈련
1. 사 업 명	모로코 자동차정비 직업훈련원 개선사업 (Upgrading the Center of Development of Competences of Car Repair(CDC))			
2. 사업기간 및 사업비	2004~2006(2년)/ 총 500천불			
3. 사업지역	모로코 카사블랑카시			
4. 사업목적(Goal)	모로코 자동차정비 기술 향상을 통한 자동차산업 발전에 기여			
5. 사업목표(Purpose)	CREA 내 자동차정비 교사 양성시설(CDC) 지원을 통한 신기술 보급 및 숙련 기능인력 양성			
6. 수혜대상자	OFPPT 산하 직업훈련원에서 근무 중인 자동차정비교사(370 여명)			
7. 투입(Input)	한국 측	모로코 측		
	<ul style="list-style-type: none">기자재 공여전문가 파견연수생 초청	<ul style="list-style-type: none">장비 설치를 위한 공간 확보(CREA 2층)사무기기 설치를 위한 강의실 내 인터넷 연결기자재 통관- 운영인력 및 행정편의 제공		
	총 500천불			
8. 성과(Output)	<ul style="list-style-type: none">모로코 자동차정비 기술 기반 확충모로코 자동차산업 발전에 필요한 기능 인력의 양성, 배출			
9. 사업시행기관	<ul style="list-style-type: none">한국: 한국국제협력단(KOICA)모로코: 직업훈련청(OFPPT)			

다. 사업 목표

상위목표(Overall goal)는 모로코 경제발전에 필요한 자동차 분야의 우수한 훈련교사 인력 연수, 공급을 통하여 국가 경쟁력 확보에 기여하는 것이다. 프로젝트 목표(Project goal)는 모로코의 취약 계층 및 중등단계 청소년들에게 직업능력개발 기회를 제공하여 관련 분야의 취업기회 확대를 통하여 안정적 생활기반 마련과 국가 발전에 기여할 수 있도록 자동차 공과 훈련교사 연수시설을 지원한다. 이를 위하여 5개 공과 설치 지원, 직업훈련 운영 체계 구축 지원, 우수 훈련 시설장비, 기자재 확

보, 훈련교사 양성, 연수 및 훈련교재, 교과과정 개발 등을 지원하는 것이다.

라. 평가 방법

1) 평가 방법 및 절차

평가방법은 KOICA 사업평가 가이드라인에 의거 5개 항목을 중심으로 평가하였다. 이번 평가에는 설문조사, 심층면담, 현지 방문 관찰, 기타 관련 행정 및 통계자료 수집 등의 방법을 활용하였다. 사후평가 임을 고려하여 목표달성도와 더불어 사업

추진의 효율성, 효과성, 지속가능성 등에 초점을 맞추어 평가를 실시하였다. 사후평가는 유사 사업 추진 시 교훈 도출 및 사업제도 개선을 위하여 실시하는 것으로 사업 중간평가 및 사업종료평가 보고서를 기초로 보다 심층적인 평가를 목적으로 수행된다. 따라서 본 사후평가는 기존 문제점 분석을 기초로 향후 사업 추진 시 참고할 수 있는 대안 제시 형식으로 평가 결과를 분석한다.

2) 평가 항목

〈표 2〉 주요 사업 내용

항 목	세 부 평 가 지 표
●타당성 (Rationale)	<ul style="list-style-type: none"> • 현지 수요(needs) 파악의 충분성 • 사업의 긴급성, 우선순위 파악 여부 • 사업 대상지 선정의 타당성
●효과성 (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • 공과 설치 및 운영 현황(훈련생 수) • 훈련 교사의 역량(장비 운용 능력) • 교재개발 및 활용 • 기자재 활용도
●효율성 (Efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진 일정 • 협력 규모의 적절성 • 주요 투입요소의 적절성(사업규모, 기자재, 파견, 연수 등) • 사업수행 체계의 효율성 • 지원체계의 효율성, 타 협력수단과의 연계성
●파급효과 (Impact)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역, 계층별 수혜자 범위 및 수혜층에 대한 효과 • 모로코 직업훈련제도에 미친 영향 및 기여 정도 • 훈련원에 대한 인식 정도 • 양국 간 우호관계(외교), 경제적 효과(경제사회적 공헌도)
●지속가능성 (Sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> • 훈련원 운영의 자립발전성 • 모로코 정부의 지원 정책 • 시설, 기자재 보수 관리 및 운영 능력 • 재정 자립(예산의 안정적 확보) • 기술이전 및 기술의 자립 발전성(보수 관리)

II. 평가 결과

1. 타당성

계획의 타당성(Rationale)은 수원국의 수요 파악 등 계획의 타당성을 검토하는 것으로 개발목표, 아국과 수원국의 정책, 개발 수요 및 우선순위에 비추어 전반적으로 사업계획이 타당한지 여부를 평가하는 것이다.

가. 수원국의 수요 및 정책과의 연관성

1) 모로코의 산업구조 및 경제개발 현황

모로코는 농업이 전체 산업에서 차지하는 비중이 매우 높은 전형적인 농업 국가이며, 농업이 국가 GDP의 14%로 경제성장 및 연관 산업에 지대한 영향을 미치고 있으며, 강우량과 일기에 따라 농업 성장이 좌우되고 있다. 전체 농경지의 85.7%가 관개시설이 없는 상태이며, 주요 작물은 오렌지, 감귤, 포도, 올리브 및 채소류 등이다. 토지의 60%가 천수형으로 뚜렷한 건기 우기 구분으로 기후에 따라 경제성장률이 결정될 정도로 기후에 결정적인 영향을 많이 받는다. 2006~2007년의 가뭄은 최근 15년 중 최악으로 알려지고 있으며, 이에 따른 농업부문을 제외한 대부분의 분야에서는 전년대비 상당한 성장률을 기록하고 있는 것으로 나타났다. 국제고유가 현상에 따른 인플레이션 상승으로 주변

〈표 3〉 모로코의 산업분포(2005년 기준)

(단위: %)

구분	제조업	서비스업	농수산업	건설업	에너지	광업
비중	30.3	26.1	23.5	11.4	5.5	3.2

〈표 4〉 모로코 주요경제 지표(2006년 기준)

구 분	세부 지표
GDP	535억 US\$
실질경제성장률	7.3%
1인당 GDP(PPP)	5,804 US\$
실업률	10.9%
문맹률	47.7%
평균수명	70.7세
물가상승률	3.3%
화폐단위	디람(Dirham/DH-국제통화표기는 MAD로 표시)
환율	US\$ 1=MAD8.425(현찰매입률), 8.852(현찰매도율) 2007년 1월말 기준
교역품	수출: 농수산물, 인광석, 봉제, 섬유 및 가죽제품 수입: 기계 설비류, 전기 및 가전제품, 화학제품, 원유, 원사

자료: 모로코 통계청, 모로코 정부, OECD

의 산유국에 둘러 쌓여있는 비산유국인 모로코로서는 대외 경쟁력 확보를 위해 대체에너지 확보 등이 시급한 과제이다.

산업구조를 보면 제조업이 30.3%로 가장 높고, 서비스업이 26.1%, 농수산업이 23.5%, 건설업 11.4% 등으로 나타나 전형적인 선진 개도국의 형태를 보이고 있다. 제조업과 서비스업의 높은 비중은 자동차 산업의 발전 가능성을 높이는 분야로 지원 사업의 적합도가 높음을 보여준다.

모로코의 정체는 입헌군주제(Constitutional

monarchy)로 정부 형태는 국왕제(국왕은 3권 초월)이다. 현 국왕은 지난 1999년 7월 하산2세(Hassan II, Roi du Maroc, 1961년 즉위)의 뒤를 이어 왕위를 계승한 모하메드6세(Mohamed VI)로 모로코를 실질적으로 통치하고 있다. 오랜 프랑스 지배로부터 독립 이후 지정학적으로 전략적 가치가 있어 열강들의 관심이 늘 있었던 곳으로 우리와 유사한 역사적 배경을 가지고 있다. 젊은 국왕이 새로운 국가 건설을 목표로 강력한 발전 전략을 구사하고 있어 정치적으로 안정되어 외국인 투자가 급증하고 있다.

2) 국가발전계획(빈곤퇴치계획)과의 연계성 및 시의 적절성

모로코는 국가 발전을 위하여 중장기 인프라 구축 계획과 발전전략을 수립, 추진하고 있다. 인프라 구축을 위해 2005년부터 2010년까지 총 130억불을 투입하여 관광산업(50억불), 수도보급 확대(23억불), 고속도로 건설 100km/년, Tanger시 항구건설 등의 사업을 추진하고 있다. 또 서비스업(2013년까지 10만 명 고용창출 전망), 자동차, 식품, 섬유, 공예품, 해산물 등을 주요 발전 분야로 선정하여 적극 육성하고 있다¹⁾.

모로코의 자동차 보유대수는 300만대로 추산되고 있으며, 매년 급속한 증가세를 보이고 있다. 모로코 자체적으로는 자동차 산업이 발달하지 못했으나 Renault가 지분을 갖고 있는 Somaca사를 설립한 후 2006년부터 Logan 브랜드의 자동차를 생산하고 있다. Somaca 산 자동차는 동구소재 Renault 공장으로부터 들여온 부품을 모로코 내에서 조립만 한 것이나 가격경쟁력을 갖추고 있어 소비자에게 크게 각광을 받고 있다.

모로코 자동차 산업은 이제 걸음마 단계를 막 벗어난 것으로 평가되고 있으나 아직 자체 생산보다는 조립 수준에 머물고 있다. 관련 부품 산업도 첨단기술이 필요하지 않은 분야 우주로 발달해 있으며, 중고부품에 대한 의존도가 매우 높아 카사블랑카시의 경우 외곽지역에 중고품시장이 크게 활성화

되어 있는 실정이다. 모로코의 유럽 근접성, 기술 인력의 증가, 일하기 좋은 날씨, 유럽, 미국을 포함한 주변국과의 FTA 시행 등으로 모로코 내 생산거점 확보의 중요성이 커지고 있다. 이와 함께 다수의 산유국이 포진하고 있는 주변 북아프리카 및 중부 아프리카에 대한 진출 교두보로서 모로코는 적지로 평가받고 있다. 이러한 지정학적 위치, 기술 수준 등의 여건을 고려할 때, 자동차 훈련교사를 대상으로 한 본 직업훈련 지원 사업은 시의적절하고, 미래를 고려한 적합한 사업으로 평가된다. 모로코 자동차 시장은 유럽 자동차 브랜드가 주종이며, 대부분 중고차 수입이 주를 이루고 있다. 최근 들어 현대, 기아자동차 등 국산 자동차의 수입이 급증하고 있다.

나. 사업계획 수립의 적절성

1) 사업계획 상 사업방식의 적절성

모로코는 아프리카 국가 중 남아공 다음으로 도로망이 양호하여 자동차분야 산업발전의 잠재력이 매우 큰 나라이다. 전통적으로 중고 자동차 판매가 활발하여 자동차 정비 수요가 크며, 신차 판매 또한 증가하여 전체적인 자동차 시장이 팽창하고 있다. 따라서 모로코 정부는 자동차 정비 분야 관련 기업들의 효율적인 물류체계 정비와 경쟁력을 향상시키고, 높은 실업률 감소 및 고용 창출을 위하

1) 모로코 상공부 공업국장이 한-모 경제세미나(2005. 12. 8, Rabat)에서 발표한 내용임

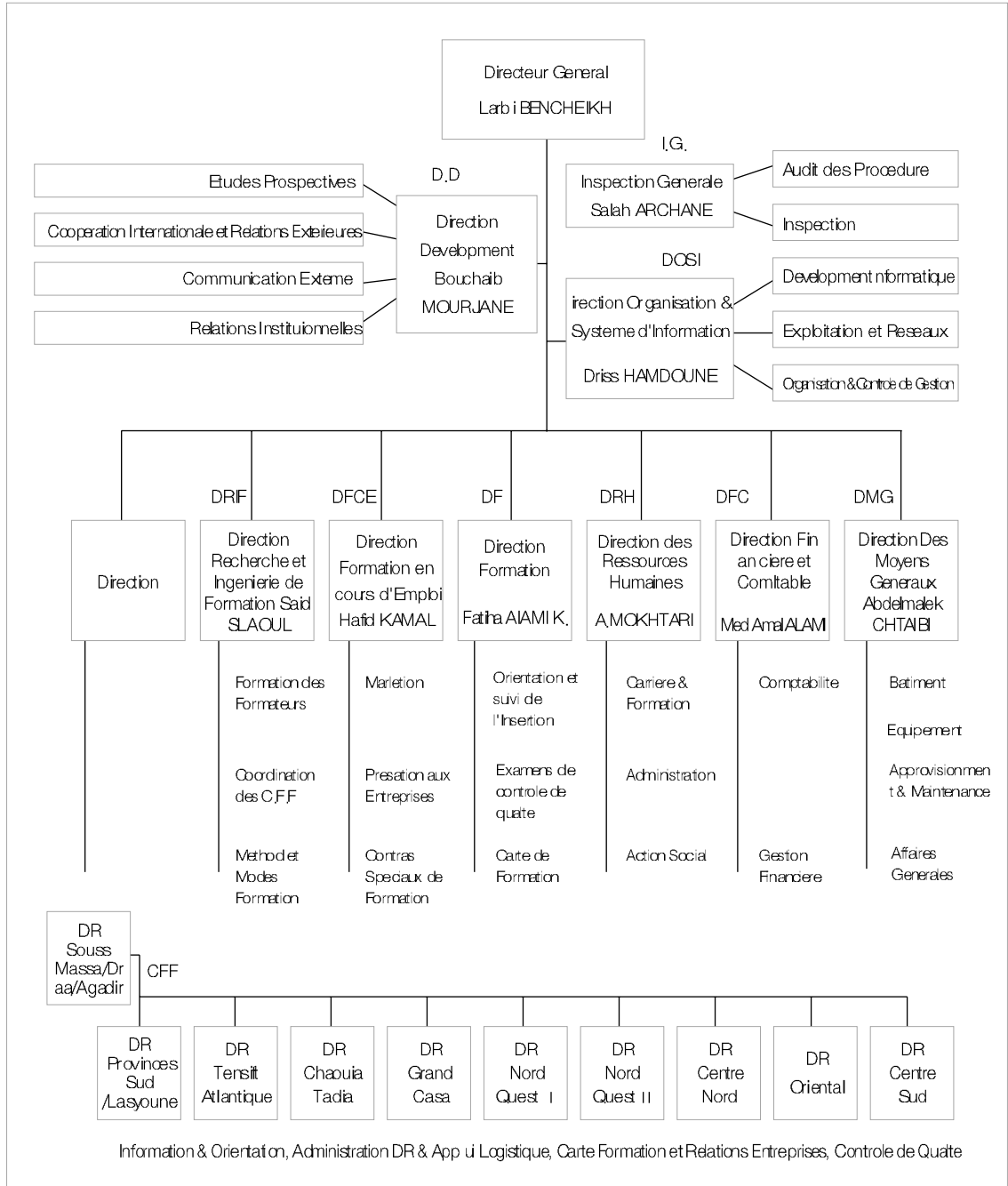
여 자동차 정비 분야 직업훈련에 주목하게 되었다. 기존 자동차정비 훈련원들은 시설이 낙후되고 체계적인 기술훈련과정도 확립되어 있지 않아 이의 해결이 시급한 실정이었고, 재정 상황도 열악하여 지원을 요청하기에 이르렀다.

본 사업은 사전타당성 조사 및 실시협의 결과보고서의 진단과 같이 40만 불의 물자지원 및 10만 불의 인력협력(전문가 파견, 연수생 초청) 등 다소 적은 예산으로 구성되어 있으나 물자지원 품목 선정 시 기본 장비의 지원을 줄이고, 신기술을 전수할 수 있는 고급 장비를 주로 지원하여 상승효과를 기대할 수 있는 사업으로 발전시킨 것으로 평가된다. 기존 CREA 시설에 KOICA 장비를 지원할 경우 학생들이 사용하는 기존 장비와 섞여 프로젝트 지원 효과를 감소시킬 우려가 있어 전체 2층인 CREA 건물 2층을 동 프로젝트 수행 장소로 확보한 것은 매우 바람직한 판단으로 평가된다. 또한 OFPPT 측 요청에 따라 보다 많은 연수생의 한국 파견을 위하여 연수기간을 축소하고, 연수생 수를 늘린 것도 적합한 선택으로 판단된다. 본 사업은 모로코 측의 요청 내용에 부합하고, 사업추진 계획 및 사업 추진 방식 또한 적절하며, 모로코 정부의 높은 인적자원개발 의지에 부합하는 사업으로 판단된다. 지원 시설이 직업훈련교사 연수시설(CDC)로 훈련교사 수급과는 직접적인 관련이 없으나 자동차 공과 직업훈련 교사들의 향상 재훈련 교육에 부합하는 지원 사업으로 보다 효율적인 사업 수행을 위해서는 OFPPT, CREA, CDC 등 관련 기관의 사전 훈련수요 파악이 필요하다.

2) 사업계획 수립 시 리스크와 이해관계자 분석

자동차 직업훈련 교사 연수시설인 CDC는 4명의 Instructor가 있고, 전체 훈련교사 수 380여 명 중 연간 100 여명의 교사들에게 연수를 실시하고 있다. 수혜대상이 모로코 전 지역의 265개 직업훈련원의 자동차 공과 훈련교사이므로 이해 관계자가 분명하고, 이들 대상 그룹에 대한 정밀한 수요분석과 기술 전수가 가능한 장점이 있다. CDD Instructor의 월급여가 40\$~70\$ 수준으로 전체 직업훈련원 교사들의 평균 수준에 머물고 있어 사기진작에는 못 미치는 수준이다. CREA 공간 내에 CDC가 설치되어 있으나 CDC는 OFPPT 산하 DRIF(The Training Engineering and Research Direction) 지시를 받고 있다. CDC에서 연수를 받는 훈련교사와 CDC의 Instructor 간의 기술 및 지식수준 차가 거의 없어 연수의 실효성이 떨어지는 문제점도 있다. 추가 지원 필요 사항으로 동일한 차종으로만 연수를 실시하고 있어 차종의 다양화가 필요하고, 시설 및 환경을 개선하여 보다 쾌적한 환경에서 연수를 받을 수 있도록 개선할 필요가 있다. 현재 소형 승용차만 실습기자재로 제공되어 있으나 상용차(버스, 트럭, 농업용 기계 등) 실습 장비가 지원되어야 훈련교사 및 시장 수요에 부응할 수 있을 것이다. 실습재료 또한 부족하여 이에 대한 대응이 필요하다.

〈그림 1〉 OPPT²⁾ 기구도



2) OPPT는 10개 행정 부문으로 구성되어 있으며, DOSI: Organization an Information System Direction, IGC: General Inspection and Control, DD: Development Direction, DRIF: The Training Engineering and Research Direction, DFCE The Training during Direction, DPE: Employment Promotion Direction, DF: The Training Direction, DRH: Personnel Department, DFC: Financial Direction, DMG: General Means Direction 등임. 본 사업의 최고위직 담당자는 DRIF 책임자인 Mr. Saïd SLAOUL임

〈표 5〉 모로코 CDC 현황

CDC's		위 치	
1	Batiment Et Travaux Publics(BTP)	ISB	205, route Ouled Ziane Casablanca
2	Tertiaire	DRIF	50 rue Driss Chbakou, Ain Bordja Casablanca
3	Electrotechnique	ISIC	
4	Froid Et Genie Thermique	ISGTF	
5	Habillement/Textile/Cuir	CFP Habillement	Av, abdelkader essarhraoui, hay Moulay Rachid Casablanca
6	Hotellerie/Pestauration	ISHR p do	Angle reu 3 Bd Nador Polb Casablanca
7	Fabrication Mecanique	ISTA genie mecanique	Rue abdelhak kadmiri, en face du complexe Mohamed V Maarif Casablanca
8	Metallerie Soudure		
9	Reparation	CREA	1029, route Bouskoura Casablanca
10	Arts Graphiques	ISTA arts graphiques	50 rue Driss Chbakou, Ain Bordja Casablanca
11	Pedagogie/Communication	DRIF	

3) 사업 대상지 선정의 타당성

훈련원의 입지는 신도시에 위치하고, 시내로부터 조금 떨어져 있으나 입지조건은 매우 양호한 편이다. 전국의 자동차 공과 훈련교사가 의무적으로 연수를 받게 되어 있어 기숙사를 운영하고 있으며, 기숙사는 90명 수준, 방 16개 정도이며, 인근에 더 넓고 훌륭한 CREA가 있음에도 이곳으로 입지를 정한 것은 기숙사 시설 보유가 주요한 요인으로 작용하고 있다. CDC가 소재한 CREA는 카사블랑카 공항에서 시내로 진입하는 중간에 소재하고 있어 공항 및 시내로의 진입이 편리하며, 카사블랑카는 모로코 최대의 상업도시로 유럽, 일본의 여러 자동차 업체가 입주해 있어 사업 환경이 우수하여 기대 효과는 매우 클 것으로 전망된다. 모로코 내 10개 DR(Direction Regional) 중 카사블랑카가 가장 크며, 11개 CDC가 각 훈련공과별로 지정, 운영되고

있다. 이 중 자동차 공과 CDC 만을 우리가 지원하고 있다. 추가 사업 고려 시 나머지 10개 분야의 CDC를 대상으로 한다면 모로코 직업훈련 각 분야에 대한 지원은 물론 모로코 전체 직업훈련 체제에 대한 지원으로 확대가 가능하여 실질적인 지원효과를 거둘 수 있을 것이다.

2. 효과성

효과성(Effectiveness)은 당초 계획 대비 사업목표 달성 현황을 보는 것으로 당초 의도한 사업목표가 어느 정도 달성되었는지 혹은 달성될 전망이 어느 정도인지를 평가하는 것이다.

가. 사업 목표(Project Purpose)의 달성도

현지 직업훈련원의 자동차 공과 훈련교사 연수시

설로 훌륭하게 지원되었고, 원활하게 운영 중에 있어 당초 기대했던 사업목표는 충분히 달성된 것으로 평가된다. 당초 자동차정비 직업훈련원(CREA) 개선 사업이었던 사업목표는 자동차정비 훈련교사 연수센터(CDC) 개선사업으로 수정되었으며, 370명에 달하는 모로코 전체 훈련교사들이 동 사업의 수혜그룹이 됨으로써 프로젝트의 파급효과가 더욱 높아진 것으로 평가된다. 보다 효과적인 사업이 되기 위해서는 전체 자동차 공과 훈련교사 수, 참여 훈련교사 수 및 이들의 직무능력향상 정도 등 성과 관리 측정지표를 설정하여 이를 분석할 필요가 있다. 또한 전체 훈련생 수 및 훈련교사 수, 연수 참여 훈련교사 수 등에 대한 보다 객관적인 통계정보가 체계적으로 관리될 필요가 있다.

1) 공과 설치 및 운영

Body Repair(메카트로닉스, 전자제어), Painting 등 2개 공과로 구분하여 운영하고 있으며, 4명의

Instructor가 분담하고 있다. 수료율은 100%이며, 1년에 100명의 훈련교사가 의무적으로 향상교육을 CDC에서 받도록 되어 있다. 훈련원 조직은 OFPPT 산하, CREA 영내에 CDC가 설치되어 있으며, 4명의 Instructor 중 영어 소통이 가능한 Instructor가 대표자 역할을 하고 있다. 현재 기업과 연계된 산학협력 시스템은 운영되지 않고 있으며, 현지 진출 예정 국내 기업의 관심과 참여 등 기업과의 연계가 필요하다.

2) 교과과정 및 교재개발

CDC에서 사용하고 있는 교재는 중앙 정부 및 OFPPT에서 지원하고 있으며, KOICA 지원 장비에 대한 교재는 대부분이 영어로 되어 있어 프랑스어를 쓰는 현지 훈련교사들이 애로를 겪고 있다. 기존 및 신규 제공 장비활용에 제약이 없도록 매뉴얼을 제공할 필요가 있다. 교과과정은 대부분 5일 과정으로 동일과정이 반복되고 있고, 과정별 내용

〈표 6〉 CREA 교과과정(2003~2004)

구분		연간수 업주수	주당수 업시수	아랍어	불어	영어	컴퓨터	법규	기술	제도	실습
자동차 정비	1학년	36	36	2	2	2	0	2	0	4	24
	2학년	36	38	2	2	2	2	2	0	4	24
판금도장	1학년	36	36	2	2	2	0	2	0	4	24
	2학년	36	38	2	2	2	2	2	8	4	22
버스/로리	1학년	36	34	2	2	2	0	2	2	4	20
	2학년	36	36	2	2	2	2	2	2	0	24

주: 과정별로 연간 1,224~1368시간, 2년간 총 2,520~2,664시간 수업 받음

자료: OFPPT 내부 자료

은 수준별로 구성되어 있으나 전공 기초과정이 대부분이며, 향후 기술수준 향상에 대비한 교과과정 개발이 필요하다. CDC에서는 실무위주형의 연수를 주로 실시하고 있으며, OFPPT에서 의무적으로 시행하는 향상교육, 단순 재교육(보수교육)의 성격으로 연수를 이수해도 별도의 자격증 발급이 없어 참여 유인 및 교육효과 제고에 어려움이 있다.

나. 사업의 목표 집단(수혜기관, 사회, 수원국)에 대한 기여도

수혜대상인 모로코 OFPPT 산하 직업훈련원의 자동차 공과 직업훈련 교사에 대한 연수 관련 일련의 시설, 장비, 교과과정, 전문가 파견, 초청 연수 등은 모로코 직업훈련 체계 구축은 물론 효율적인 연수를 가능하게 함으로써 수혜국의 만족도는 매우 큰 것으로 나타났다. 또한 연수시설인 CDC가 소재하고 있는 카사블랑카는 모로코 최대 도시로 지역의 훈련 산업 발전은 물론 모로코 전체의 직업훈련 활성화에 크게 기여하고 있다.

CDC에 대한 지원은 모로코 국가 전체의 직업훈련 정책 및 자동차 관련 산업의 양질의 기능인력 공급이 가능하도록 훈련교사 연수 시설 지원이므로 이들 훈련교사들이 연수 후 각 직업훈련원의 훈련생들에게 첨단 기술과 향상된 훈련을 할 수 있어 모로코의 직업훈련에 크게 기여하고 있다. 따라서 목표 집단인 OFPPT, CREA, CDC 등 수혜기관과 카사블랑카 지역사회는 물론 수원국인 모로코의 발전에 크게 기여한 것으로 평가된다. 특히, CDC

는 궁극적인 기능을 훈련교사들의 역량 강화, 훈련교사들이 필요로 하는 수요와 희망에 부응, 훈련교사들의 워크숍 지원, 직업훈련 분야 설정 등으로 삼고 있으며, 동 사업은 CDC가 제대로 기능하도록 크게 기여한 것으로 평가된다.

3. 효율성

효율성(Efficiency)은 투입 대비 성과 정도를 의미하며, 재원의 투입으로 산출된 질적, 양적 성과의 정도를 파악하고, 그 결과를 실현하는데 이용된 수단, 방법, 기간 및 비용의 적정성을 검토하는 것이다.

가. 사업의 비용 효율성

동 사업은 50만 불로 타 사업에 비해 규모면에서 작은 편에 속하나 내실 있게 집행되어 효율성은 매우 높게 나타나고 있다. 원조총괄기관인 OFPPT에서 CDC 지원 사업을 주관하고 있으며, 사전 타당성 조사, 실무협의 등을 라바트에 소재한 주 모로코 한국대사관과 KOICA 사무소와의 긴밀한 협의를 통하여 체계적으로 추진한 것으로 평가된다. 모든 예산은 OFPPT로부터 지원 받아 연수센터가 소속된 CREA 원장이 예산을 집행하며, 최근 2년간 특별지원(2006년 130,000 DH, 2007년 83,000 DH)을 받은 바 있다. 향후 사업 추진 시 보다 큰 기대효과를 거두려면 일정 수준 이상의 예산 투입이 필요하므로 향후 사업 발굴 및 계획 수

립 단계에서 수원국의 경제규모, 사업의 범위, 영역 등을 고려하여 효율적인 사업 설계가 이루어져야 할 것이다.

나. 사업의 달성도 및 완성도

1) 사업계획 대비 달성도

당초 사업계획 대비 목표는 충분히 달성한 것으로 평가되며, 모로코 내 직업훈련교사 연수시설인 총 11개의 CDC 중 현재 카사블랑카 한 곳을 지원하고 있으나 사업 효과 측면에서 확대 지원 시 그 효과가 크므로 향후 추가 사업도 고려할 수 있을 것이다. 일부 사업내용의 변경(전문가 파견, 초청 연수 등)이 있었으나 사업의 효율적 수행을 위한 불가피한 경우로 판단되며, 기타 계획은 일정대로 달성된 것으로 평가된다. OFPPT 산하 타 직업훈련원 시설과 비교해 볼 때, 지원 시설 및 장비는 우수하나 이를 활용하기 위한 훈련 시설 내부 환경은 개선할 필요가 있다.

1) 사업에 사용된 기술과 파견 인력 및 연수인력의 적합성

인력 활용은 관리자 및 자동차 정비 전문가 파견, 연수생 초청 등으로 이루어졌다. 이는 일반적인 KOICA 프로젝트 사업의 일환으로 CDC의 운영, 지원된 시설, 장비의 원활한 설치 및 운용 방법, 기술의 전수 등을 위해 적합하게 구성되었다. 사업의

효율적 수행을 위하여 관리자 및 전문가 파견 등을 추가한 것은 효과적인 대응으로 평가된다.

도장부스 및 샌딩룸, 검차 장비, 판금 장비, 교보재, 일반 정비기기 설치 및 시험 가동 등 지원 기자재 설치 및 운용 교육을 위한 5명의 전문가 파견이 이루어졌다. 이후 CDC 운영을 위한 전반 자문을 위하여 2회, 3명의 전문가가 파견되었다. 국내의 우수한 전문가 파견은 지원된 시설, 장비의 원활한 활용과 보다 효율적인 훈련원 운영에 바람직한 것으로 평가되나 이들 전문가들의 파견 기간이 대부분 단기여서 그 기간 동안 충분한 기술 전수와 교육이 이루어지기 어려운 한계가 있다. 또한, 파견 전문가는 영어로 의사소통을 하나 현지에서는 프랑스어를 사용하는 등 언어 문제가 상존하여 당초 기대한 효과를 거두기에는 어려움이 있는 것으로 보인다.

국내 초청 연수는 OFPPT 관리자 2명(2주)과 자동차 정비공과 훈련교사 6명(1개월) 등 총 8명을 대상으로 이루어졌다. 연수는 직업훈련제도 및 일반 교과목, 전공 교과목으로 구분하여 실시되었고, 참가자 대부분은 국내 초청 연수에 크게 만족한 것으로 나타나 연수 효과가 매우 큰 것을 볼 수 있다. 다만, 관리자 교육과 훈련교사 교육이 동시에 이루어져 관리자들의 경우 일반적인 직업훈련 제도 외에 훈련기관 운영에 대한 전문적이고, 차별화된 연수가 부족한 것으로 나타났다.

연수 교과목은 우리나라 직업훈련 전반을 일목요연하게 학습할 수 있게 원만하게 구성되었으며, 전공 교과목 역시 자동차 정비 분야에 대한 체계적인

〈표 7〉 연수 교과목

구 분	세부 교과 분야
직업훈련제도 및 일반 교과목 (28 시간)	한국의 직업훈련제도, 한국의 경제정책, 한국의 노동정책, 한국의 역사, 기초 한국어 회화, 신기술교수법
전공 교과목 (54 시간)	자동차 일반, 자동차 정비 계측기기 실습, 가솔린 엔진의 구조, 멀티미디어, 디젤엔진 구조, 자동차 전기장치 정비, Wheel Alignment 실습, 제동장치 실습

교육이 가능하게 편성되었다. 특히, 연수기관이 우리나라 직업훈련 교사를 양성하고 있는 교육기관인 한국기술교육대학교로서 관련 전문 교수 인력과 이론 실기 모두 충실하게 이루어질 수 있도록 연수시설을 보유하여 높은 수준의 연수를 받을 수 있는 환경이 제공된 것으로 평가된다.

현지 CDC에서는 제공된 기자재의 수준, 수량 등에 대해서는 만족하고 있으나 연수에 사용되는 실습재료가 충분하지 않다는 의견을 제기하고 있다. 이는 OFPPT 지원 예산으로 충당할 수 있을 것으로 보이며, 모로코 전국의 훈련교사를 대상으로 하고, 연수에 사용되는 차종이 승용차로 한정되어 있어 활용에 제한이 따르는 점을 고려하여 승용차 외에 트럭 등 상용차와 농업용 기계 등 보다 다양한 실습이 가능하도록 추가 지원을 고려할 수 있을 것이다.

4. 파급효과

파급효과(Impact)는 사업의 직·간접적인 효과를 의미하며, 사업 실시 결과 발생한 직 간접적인 금

정적/부정적 효과를 경제사회적 측면에서 평가하는 것이다.

가. 사업의 상위목표(Overall goal) 달성 가능성 및 긍정적 효과

지리적으로 북쪽으로는 지중해, 서쪽으로는 대서양과 접해 있는 모로코는 유럽과 북부 아프리카를 잇는 전략적 요충지일 뿐만 아니라 아프리카 대륙에서 가장 개방적이고, 정치경제적으로도 안정되어 있는 유망 신흥시장(Emerging Market)으로 평가되고 있다. 따라서 모로코 시장에 대한 진출 강화는 모로코와 함께 성장잠재력이 높은 새로운 신흥시장으로 발돋움하고 있는 알제리, 튀니지 등 인근 마그레브 지역³⁾은 물론 유럽시장 진출을 위한 전진기지로서 중요한 의미를 지니고 있다. 모로코의 자동차 정비 기술 향상을 통한 자동차 산업 발전에 기여하고, 이를 통한 양국의 우호협력 및 상호 발전에 기여하는 사업 목표는 충분히 달성한 것으로 평가되며, 목적의 적합성 역시 높게 나타났다. 훈련생들을 지도하는 훈련교사라는 수혜대상

3) 마그레브(Magreb)는 북서아프리카 지역의 아랍영토를 지칭하는 아랍어 명사이며, 좁게는 19세기말과 20세기초 프랑스에 의해 식민통치를 받았던 모로코, 알제리, 튀니지 등 3국을 의미하며, 넓게는 여기에 리비아와 모리타니아까지 포함하기도 함

그룹이 사회 지도층 인사이며, 이들을 통하여 우리나라의 위상제고는 물론 실질적인 도움을 줌으로써 향후 국제사회에서 우리의 역할이 증대되는 효과도 기대된다.

모로코는 여전히 1차 산업에 편중된 경제구조를 지니고 있으나 산업구조 고도화를 위하여 오래 전부터 국가중점 정책과제로 제조업 육성 정책을 추진해 왔으며, 자동차 산업은 그 중추적 역할을 수행할 것으로 전망된다. 또한 개발 여지가 많은 모로코 및 북부 아프리카 지역에 우리나라 기업이 진출할 경우, 지역 주민의 호감을 얻을 수 있고, 생산 제품에 대한 좋은 인식을 심어주어 보다 원활한 기업 경영이 가능하도록 기초를 제공할 것이다.

나. 사업의 역량개발 및 제도강화 기여도

모로코 OFPPT 산하 직업훈련원의 자동차 공과 훈련교사 연수 시설인 CDC를 지원함으로써 일반 훈련생을 지도하는 훈련교사를 주요 사업 대상으로 정한 것은 기존 직업훈련원 지원 사업과는 차별화 된 것이다. 우리나라 고유의 직업훈련 제도, 수준, 기자재 등을 지원하여 기존 모로코의 직업훈련 제도 발전에 기여했으며, 팽창하고 있는 모로코 자동차 산업 발전에도 크게 기여할 것으로 전망된다. 모로코의 학제는 초등학교(Ecole Primaire, 6년), 중학교(College, 3년), 고등학교(Lyce, 3년), 대학(4~6년)이며, 프랑스와 유사하게 고등학교 수료

후 대학입학 자격이 주어지는 Baccalaureat(Bac, 바칼로레아)를 획득하게 된다. 직업훈련 총괄기관은 1974년 설립된 OFPPT이며, 2007~2008년 전체 훈련생 수는 165,000명이고, 이 중 Unites Mobiles에 2,500명, 야간 과정에 6,000명이 참여하고 있다. 2007년 현재 265개 훈련기관이 있으며, 206개 훈련 직종(60개 자격취득 과정 포함), 전체 직원 7,000명(훈련교사 4,600명)이 종사하고 있다⁴⁾. Ouvrier Specialize 과정(Specialization), Ouvrier Qualifie 과정(Skilled Worker), Technicien 과정(Technician), Technicien Specialise 과정(Specialized Technician) 등 수준별 직업훈련 과정을 운영하고 있다.

동 사업이 모로코의 직업훈련 제도 변화에 큰 영향을 미치지 못하지만 기존 운영되고 있는 직업훈련 제도의 내실화에는 크게 기여한 것으로 평가된다. 일반 훈련교사들의 연수 시 보다 양질, 고급수준의 자동차 관련 연수를 시킴으로서 직업훈련 교과과정의 실질적 운영에 도움을 준 것으로 판단된다. 향후 직업훈련 지원 사업은 단순 지원 위주에서 탈피하여 수원국의 직업훈련 제도 개선 및 신규 제도 도입, 패러다임 변화 선도 등을 위주로 진행된다면 효과는 더욱 클 것으로 전망된다.

5. 지속가능성

지속가능성(Sustainability)은 협력 종료 후 운영

4) 2002~2003년에는 연간 훈련생 수 218,000명, 연간 졸업생 수 81,000명이었음

관리/기술/재무적 자립도 및 지속발전 가능성을 의미한다.

가. 시설, 장비관리 및 유지 가능성

OFPPT는 산하에 다수의 직업훈련원을 운영하고 있고, 총 11개의 훈련교사 연수시설을 지원하고 있어 CDC의 안정적 운영과 지원된 시설, 장비의 관리 유지 가능성은 매우 높은 것으로 전망된다. 현장의 기자재 관리 실태도 매우 양호하며, 주기적인 점검과 확인을 통해 사후 관리를 계획하고 있어 연수시설 운영에는 큰 애로가 없을 것으로 전망된다. 지원된 장비가 현재 모로코에서 활용되고 있는 수준보다 한 단계 높은 수준이므로 이를 고려한 기자재 관리와 운용이 이루어져야 할 것이다.

나. 사업의 자립발전성

모로코는 OECD/DAC 수원국 분류 리스트에서 중저소득국(2004년 1인당 GNI \$826~\$3,255)에 위치하여 고중소득국(2004년 1인당 GNI \$3,256~\$10,065) 다음으로 소득수준이 높은 발전 가능성이 있는 국가이다. 지속적인 경제성장과 국민소득의 증가에 따라 산업구조의 고도화, 첨단 기술 분야의 숙련인력 수요 증가 현상이 나타나 동 사업의 발전 가능성도 매우 높을 것으로 전망된다. 모로코 자동차 산업 및 시장의 지속적인 팽창과 시장 수요 증가는 동 사업의 효율성을 더욱 증대시킬 것으로 예상된다. 현재 지원된 CDC가 CREA 원내

에 한 동의 부속 건물로 존재하고, 시설이나 개설 과정, Instructor 수 등이 전반적으로 부족한 것으로 보이나 현재 제공된 시설, 장비는 충분히 활용되고 있다. 향후 CDC의 지속적인 발전과 자립을 위해서는 추가적인 시설, 장비 및 실습 차량, 부품 등 실습재료의 추가 확보가 필요하며, 인력 증원도 고려해야 할 것이다. 이는 OFPPT 본부에서 예산 지원이 필요한 부분으로 정부 차원의 관심과 관리 노력이 투입되어야 할 것이다. OFPPT의 안정적 재정 지원이 있어 CDC 운영은 원활할 것으로 전망되나 중장기적인 발전 전략 및 계획 수립이 미흡하여 이 부분에 대한 추가 자문이 필요하다. 현재 전수 기술 수준은 기존기술 대비 신기술 비중이 각각 80:20으로 신기술 비중이 낮으므로 미래지향적 연수시설로 발전하기 위해서는 이 비중을 35:65 등으로 조정하여 신기술이 차지하는 비중을 높일 필요가 있다.

6. 기타 평가 항목

현재 지원된 시설, 장비의 수준 및 수량에는 문제가 없는 것으로 판단되나 실습 기자재 차량이 동일 모델의 승용차만 지원되어 모로코 자동차 산업의 발전 속도를 고려하여 보다 다양한 실습 차량의 지원이 필요할 것으로 보인다. CDC Instructor들의 의견도 트럭 등 상용, 대형차량, 농업용 기계 등 현장에서 수요가 있는 차량을 지원할 필요가 있다. 이미 OFPPT 소속 타 CREA에서는 대형 및 상용차 대상의 훈련이 이루어지고 있으므로 이 부분에

대한 훈련교사 연수의 필요성이 증가하고 있다. 전문가 파견도 충분히 이루어졌다고 평가되나 그 기간이 단기이며, 언어 문제 등으로 현지 교사들이 만족할 만한 수준은 아닌 것으로 보여 CDC에서 필요로 하는 인원과 기간을 고려하여 필요 시 추가 파견을 고려할 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 종합평가 결과 및 교훈 사항

1. 목표달성도 및 효과

본 사업은 모로코 OFPPT 산하 직업훈련원 훈련교사 양성 시설인 CDC를 지원한 것으로 CDC 운영 개선은 물론 이를 기반으로 한 모로코의 경제사회발전에 기여할 것으로 전망된다. 특히, 모로코 전국의 훈련원 훈련교사를 대상으로 한다는 점에서 그 파급효과는 클 것으로 기대된다. OFPPT 또한 이 사업을 계기로 우리나라 직업훈련에 대한 재인식과 기술 및 경험과 노하우 전수를 기대하고 있으며, 이를 통하여 모로코 직업훈련 시스템의 개선, 자체 발전 방안 등을 마련함으로써 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. 자립발전 전망

현재 운영 중인 CDC의 규모가 작으며, 연수과정 또한 다양하지 못하여 훈련교사들의 수요를 충족시키기에는 부족한 측면이 있어 시설 확대 및 장비

보강, 교과과정 추가 개설 등을 통한 질적 변화를 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 OFPPT 차원의 행·재정적인 지원과 더불어 CDC 운영에 대한 전반적인 발전계획 및 전략 수립이 필요하며, 이를 지원할 수 있는 전문가 파견 혹은 관련 정보 제공이 필요하다. 모로코는 중저소득국으로서 상대적으로 안정된 직업훈련 시스템을 보유하고 있어서 최빈국 및 저소득국에 비하여 지원 사업의 지속성, 발전성이 우수할 것으로 전망된다. 이는 개도국의 직업훈련 인프라 구축 지원과 차별화 된 것으로 사업효과 측면에서 효과는 더욱 클 것이다.

3 효과제고 요인 분석

가. 파급효과가 큰 훈련교사 연수시설 지원

대부분의 KOICA 직업훈련 지원 사업은 훈련원 건축, 기자재 지원, 전문가 파견, 초청 연수 등을 내용을 개도국의 직업훈련 인프라 구축 지원 및 기능인력 양성을 통한 개별 훈련생들의 노동시장 진출 활성화를 주목적으로 이루어진다. 그러나 본 사업은 훈련생을 가르치는 직업훈련원 훈련교사를 대상으로 양성이 아닌 연수시설에 대한 지원으로 KOICA 직업훈련 지원사업의 새로운 영역을 개척한 사업으로 평가된다. 즉, 모로코 전국에 산재한 직업훈련원 교사들이 1년에 1차례 이상 우리가 지원한 CDC 연수시설에서 향상훈련을 받고 소속된 훈련원에 돌아가 우리가 전수한 시설, 장비 및 교과과정 등을 전파함으로써 그 파급효과는 단

순 훈련생 배출 이상의 홍보 및 지원효과를 거둘 수 있다. 따라서 향후 직업훈련 지원 사업도 그 대상과 형식의 다양화를 통해 비용대비 편익이 큰 사업으로 발전시킬 필요가 있다. 또한 선택과 집중을 통하여 최빈국의 기초 인프라 지원과 더불어 지원 시 발전가능성과 효과가 뛰어난 중저소득국 지원 등으로 차별화하여 효과성을 증대시킬 필요가 있다.

나. KOICA의 타 사업과의 연계 추진

CDC의 총 4명의 Instructor 중 1명은 KOICA의 시니어 봉사단원이다. 언어 소통에는 약간의 문제가 있는 것으로 보이나 우리가 지원한 기자재에 대한 이해, 우리나라 자동차 산업에 대한 충분한 인식과 정비 경험 등으로 보유하고 있어 본 사업에 대한 기여는 매우 크다. 따라서 KOICA 직업훈련 지원 사업 시 봉사단 파견 사업과 연계할 경우 시너지 효과는 더욱 클 것으로 전망된다. 국내 초청 연수도 프로젝트 사업과 별도로 이루어지고 있는 초청 연수사업과 연계하여 보다 체계적이고 효율적으로 진행할 필요가 있다. 이는 현재 1개소 만 지원하고 있는 CDC 지원을 추가 확대할 경우, 국별 과정으로 개설하여 실시할 수 있을 것이다.

또한 타 중점 지원 사업과 연계하여 사업추진 과정에서 협력, 결과 공유, 관련 전문가 및 관계자와의 네트워크 구축 등 KOICA 지원 사업 간의 효율적인 전달체계를 체계화하여 유연하게 사업을 추진할 필요가 있다.

다. 우리나라 자동차 산업 발달 경험 적용

지원된 기자재의 대부분은 현재 우리나라에서 활용되고 있는 장점이 있고, 우리의 자동차 산업 발전 단계별 필요 숙련 및 기술 수준, 문제점, 개선 방안 등에 대한 노하우를 전수함에 따라 실질적인 도움을 주고 있다. 따라서 향상훈련에 참여하는 연수생(훈련교사)들이 우리나라 자동차 산업에 대한 올바른 이해와 지식을 얻을 수 있도록 실기뿐만 아니라 이론교육도 최소한의 시간을 할애하여 교과 과정에 포함시키고 이를 위한 시청각 홍보 자료도 실습장에 비치, 게시하여 훈련효과를 증대시킬 필요가 있다.

라. Instructor의 열정과 참여

OFPPT 산하 직업훈련원 자동차 공과 훈련교사 연수시설인 CDC의 Instructor는 4명에 불과하나 시설 관리와 연수과정 운영에 적극적인 관심과 열정적인 참여를 통해 성공적으로 기관을 운영하고 있다. 훌륭한 시설과 첨단 장비를 제공해도 이를 실제로 운영하는 인력들이 관심과 노력을 기울이지 않으면 당초 기대했던 성과를 거둘 수 없는 것이 일반적이다. 특히, Instructor들은 자동차 분야의 축적된 지식과 숙련된 기술로 다양한 연수과정을 운영하고 있어 동 사업의 효과를 크게 제고시켜 주고 있다.

마. 첨단 기자재(시설, 장비)

모로코 정부의 직업훈련 정책, CREA의 보유 장비 및 설비, CREA 측이 요청한 지원물품 목록, 현지 자동차 정비공장의 장비, 시설, OFPPT 산하 타 직업훈련원의 시설, 장비 등을 종합적으로 검토하여 장비 수준, 수량 등을 확정하였기에 활용에는 애로가 없는 것으로 파악된다. 일반적인 자동차 공과 실습 기자재와 더불어 첨단 자동차 수리, 도장 및 관련 연수를 위한 컴퓨터 장비 등은 기존 직업훈련원과 차별화된 기자재로서 훈련교사들의 연수에 크게 기여하고 있다. 또한 해당 장비의 유지, 보수 및 관리를 위하여 동일한 생산업체에 일괄 발주하여 설치인력의 파견비용을 최소화하고, 설치기간 및 시운전 기간을 단축하여 효율적으로 사업을 수행하였다.

4. 효과저해 요인 분석

가. CDC 규모의 적절성

본 사업은 모로코 자동차 정비 직업훈련 교사들의 연수센터(CDC) 개선사업으로 그 동안 적합한 연수시설이 없어 강의실에서 약식으로 받던 훈련교사들의 연수를 체계화된 시설 장비와 매뉴얼 통한 신기술 재교육으로 바꾸는 것이다. 사업 취지에 부합하는 기자재와 연수, 전문가 파견 등이 이루어졌으나 규모면에서의 적합성을 재고할 필요가 있다. 즉, 4명의 인력, 제한된 CREA 내의 공간 등의 제

약으로 특화, 집중과정 개설 등 연수과정 확대 및 기간 연장 등의 수요 발생 시 대처하기가 용이하지 않다. 따라서 훈련교사들의 연수 수요를 조사하여 CDC 확대 운영 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 교재 및 연수과정 개발

대부분의 연수 교재가 중앙 정부에서 지원되고 있어 우리가 지원한 장비에 부합하는 교재 개발 및 지원이 필요하다. 또한 CDC에서 받은 고급 기술을 각자가 소속된 직업훈련원에 가서 훈련생을 대상으로 교육 시 활용할 수 있는지에 대한 장비의 일관성, 유사성에 대한 검토도 필요하다. 범용 기술의 경우, 다른 장비에 적용이 원활하나 특수 장비의 경우 연수받은 내용을 가르치기가 쉽지 않을 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 사전타당성 조사에서도 나타나듯이 일반적인 기초교육 장비보다는 고급 장비 위주로 기자재가 선정되어 있으므로 현지 상황에 적합한 장비 선정이 필요하다.

연수과정이 대부분 5일 내외이고, 각 과정별로 10~14명의 훈련교사를 대상으로 연수를 실시하고 있다. 공통교과(Outil de diagnostic, Application de la peinture, Controle et reparation des systemes dinjection dessence, geometie electricite, Restructuration dun vehicule 등)를 중심으로 이루어지고 있어 훈련교사들의 현장 수요를 고려한 추가 과정 개발이 필요하다. 그러나 이를 담당할 인력이나 과정개발 전문가가 없어 이에 대한 대응도 필요하다.

다. 파견 전문가의 역할 제고

CDC의 원활한 운영과 효과적인 기술전수를 위하여 전문가가 파견되어 지원 효과 제고에 큰 기여했다. 그러나 언어 소통 문제와 체제 기간이 짧아 모로코 현지에서 필요로 하는 기대에는 못 미친 것으로 평가된다. 따라서 체계적인 전문가 파견 계획을 수립하고, Instructor들의 숙련이 당초 계획한 수준에 이를 때까지 전문가를 파견할 필요가 있다.

나. 사업의 효과성 제고를 위한 PMC 역할 강화

본 사업의 PMC를 훈련교사 양성 전문기관으로 선택한 것은 사업의 효과성을 높이고, 안정적 수행을 위한 매우 적합한 조치로 판단된다. 다만, 전문가 파견이 현지 수요에 미흡하게 운영되었고, 연수생 초청 또한 관리자와 훈련교사의 역할별로 특화되어 수행되지 못한 점, 전공교과목도 일반적인 수준에 머문 점 등은 향후 개선의 여지가 있는 것으로 보인다.

IV. 제안 사항 및 건의

1. KOICA에 대한 제안

가. 사업의 대형화 추구

본 사업 예산은 50만 불 규모이다. 규모의 경제를 고려하여 적절한 예산을 배정하여 추진한 사업이 보다 효율적으로 운영되어 당초 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다. 다른 한편 선진 공여국과 국제기구에 비하여 규모면에서는 작은 것은 사실이나 우리만의 독특한 개발 원조사업 모델을 개발하여 적용한다면 효과적일 것이다. 선택과 집중을 통해 중점협력분야, 대형사업 위주로 KOICA 지원 사업이 수행된다면 파급효과는 더욱 클 것이다.

다. 차별화된 직업훈련 자원 사업 발굴 수행

훈련교사를 대상으로 하는 CDC 지원은 기존 직업훈련 지원사업의 패러다임을 바꾸는 좋은 사례이다. 따라서 지원 대상을 파급효과가 큰 부분으로 보다 다양화, 구체화하는 노력을 지속할 필요가 있다. 대부분의 교육훈련사업(직업훈련사업)이 훈련원 건립, 기자재 지원, 초청 연수, 전문가 파견 등을 통해 직접 훈련생을 대상으로 사업을 수행하고 있다. 동 사업은 수원국 내에서 사회지도층, 여론선도그룹에 속하는 훈련교사들을 대상으로 시행되어 파급효과가 매우 크며, 향후 수원국의 핵심인력을 대상으로 투입 비용 대비 보다 큰 효과를 거둘 수 있는 방향으로 사업을 전개할 필요 있다. 현재 모로코에서 운영 중인 11개 CDC 중 자동차 분야만을 지원하여 성과가 크므로 수원국에서 필요로 하는 타 분야 CDC에 대한 추가지원을 고려할 필요도 있다.

라. 현지 진출 기업과의 연계

모로코를 비롯한 북아프리카는 우리의 중고 및 신차 진출의 중요한 시장이다. 현지에 개설되어 있는 자동차 판매상과 더불어 국내 자동차 기업의 현지 사무소 등과 연계하여 보다 효율적인 진출 전략 마련이 필요하다. 특히, 현지 딜러 및 관계자들의 기술 교육과 재교육 등에 우리의 CDC 지원 시설이 활용된다면 그 효과는 더욱 커질 것이다. 향후 사업 추진 시 사전 및 사후 단계에서 반드시 현지 진출 국내 기업들에 대한 조사 및 협의를 통하여 사업이 효율적으로 운영될 수 있도록 관심을 가질 필요가 있다.

마. 수원국에 부합하는 사업 개발

사업 수행 시 경제발전계획 추진 및 산업구조 변화 등을 고려하여 수원국에서 필요로 하는 사업을 발굴하여 지원할 필요가 있다. 본 사업은 수원국의 요청과 KOICA의 검토 및 결정이 조화롭게 이루어져 모로코 현지에서 반드시 필요하고, 그 효과를 크게 거둔 성공적인 사업으로 평가된다. 사업 결정 시 사전타당성 조사 결과를 기초로 사업 수행 여부를 결정하던 방식을 보다 구체적인 분석이 가능한 컨설팅 프로젝트 형태로 외부 전문기관에 발주하여 수행하는 개선 시스템으로 변경한 것은 바람직한 변화로 받아들여진다.

바. 모니터링 체계 구축

PMC 기관에 일괄 발주 후 사업이 계획대로 추진되고 있는지, 발생하는 문제점에 대한 점검, 대처 방안 마련, 효과적인 사업 추진 방안 발굴 등에 대한 정기, 부정기적인 모니터링이 필요하다. 따라서 사업의 효과적 실행, 문제점 조기 발견을 위하여 모니터링 과정, 시행주체 및 자료수집 절차 등 모니터링 체계, 모니터링 결과 발견되는 문제점 처리 방안, 모니터링 지표 등 모니터 계획을 사업 수행 전에 작성하고, 지속적으로 관리해야 한다.

사. 매뉴얼 개발

평가 가이드라인 등 참고할 수 있는 정보자료의 체계화가 필요하다. 현재 실무지침서, 핸드북 등의 자료를 제작하였거나 준비 중에 있으나 사업 수행 시 직접 참고할 수 있는 실무 매뉴얼 자료의 작성, 제공이 필요하다. 직업훈련분야의 세분화되고, 구체화된 실무지침서를 개발하여 제공한다면 사업 수행과정의 시행착오를 줄이고, 비용, 시간 등 인적, 물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있을 것이다.

아. 평가모델 선진화 및 평가결과 DB 구축

사업의 효율적인 수행을 위하여 평가는 필수불가결한 과정이다. 대부분의 평가가 현실적인 제약으로 인해 정성적인 요소를 중심으로 이루어지고 있

다. 보다 정확하고, 성과측정과 효과분석에 기초하여 평가가 실시된다면 예산 대비 편익, 효용이 크게 증가할 것이므로 이에 대한 관심과 개선 노력이 요구된다. 평가방법(Methodology)도 설문조사, 심층면담조사의 한계에서 벗어나 계량, 통계 방법을 적용한다면 구체적인 성공요인, 실패요인 등의 구분이 가능하고, 이를 통해 사전에 대비한다면 향후 크게 증가할 사업 수요에 효율적으로 대처할 수 있을 것이다. 평가결과 또한 반복적인 문제점 지적보다 각 사업유형별, 수준별, 분야별 정보를 자료화하여 과학적으로 축적한다면 사업을 발굴, 수행하는 핵심 주체인 KOICA 내부고객은 물론 확대일로에 있는 ODA 사업에 관심을 가지고, 참여하고 있는 관련 전문가들에게 유익한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

2. 수원국(모로코)에 대한 제언

가. 우수한 훈련교사 확보 및 연수과정 개편

OFPPT 산하 총 11개의 CDC가 분야별로 설치되어 운영되고 있다. 이 중 우리는 자동차 분야 CDC를 지원하는 것으로 카사블랑카 소재 CREA 관내에 설치되어 있다. Instructor가 총 4명에 불과하고, 전국의 훈련교사를 대상으로 연수를 실시하나 그 기능수준이 오히려 일반 훈련교사에 비해 떨어지는 경우도 나타나고 있어 양적인 증원과 더불어 보다 우수한 Instructor의 확보가 필요하다. 이를 위해서는 OFPPT 측의 행·재정적인 지속적인 관

심과 지원이 필요하다. 연수 교과과정도 대부분 5일 이내의 동일과정이 반복되고 있어 자동차 분야 훈련교사들이 훈련수요에 적극 대처하기에는 내용과 유형이 부족한 것으로 보이므로 연수과정에 대한 전면적인 재검토를 통하여 실질적으로 훈련교사들이 필요로 하는 과정을 개설할 필요가 있다. 또한 교재도 중앙 정부가 제공하는 자료가 대부분으로 우리가 지원한 시설에 적합한 자료를 프랑스어로 제작, 제공하여 편의성을 도모할 필요도 있다.

나. 안정적 재정확보

자동차 공과 CDC에 대한 지원 사업 종료 이후 모든 재정은 OFPPT에서 지원되고 있다. 추가적인 훈련 연수 수요에 효과적으로 대처하기 위해서는 보다 고급의 과정개발, 실습(연수) 차종의 확대 개편, 선진 기술 도입 등의 작업이 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 위하여 안정적인 예산 지원은 필수적이다. 다행히도 OFPPT에서 특별 지원금이 교부되는 등 많은 관심을 보이고 있으나 중장기적으로 자체 프로그램 운영을 통한 수입 증대 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 수요에 부합하는 사업 발굴

1999년 모하메드6세(Mohamed VI)의 왕위계승 이후 모로코는 새로운 국가 건설을 목표로 강력한 발전 전략을 구사하고 있다. 중저소득국 지위에서

벗어나려는 노력을 경주하고 있는 모로코의 경우, 우리의 발전 경험 접목이 매우 필요한 시기이다. 주 모로코 한국대사관, KOICA 모로코 사무소와 모로코 정부, 특히 OFPPT의 적극적인 관심과 참여를 통해 추가 사업 수요를 발굴한다면 양국 모두에 도움이 되는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 따라서 각 사업 주체별로 신규 사업 발굴을 위한 협의체를 구성, 상설화하고, 이를 위한 사전조사 및 협

력 작업을 수행할 필요가 있다. 기존의 시설, 장비 등 하드웨어 중심의 지원에서 모로코가 필요로 하는 우리의 성장, 발전 모델을 체계화하여 제공할 필요가 있으며, OFPPT가 국가 차원의 직업훈련 시스템 리모델링 작업 등을 추진할 경우, 우리가 컨설팅 할 수 있다면 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이다.

Ⅲ. 개발협력 동향

❶ 최근 국제사회의 ODA 주요 논의사항

- 서미영 / 한국국제협력단 정책기획팀 대리

❷ OECD/DAC 동향

- OECD/DAC 제11차 원조효과 작업반회의(4.2~3) 결과
- OECD/DAC 고위급회의(5.20~21) 결과
- OECD/DAC 제59차 원조통계 작업반회의(6.12~13) 결과
- OECD/DAC 제12차 원조효과 작업반회의(7.9~11) 결과

❸ 국내 동향

- 제2차 ODA 서울 국제컨퍼런스 결과

최근 국제사회의 ODA 주요 논의사항

서 미 영 / 한국국제협력단 정책기획팀 대리

I. 서 문

세계는 하루가 다르게 변하고 있다. 빠른 변화 속에 국제사회를 위협하는 위기과제들도 변하고, 이를 해결하기 위한 국제사회의 노력도 보다 나은 성과를 도출하기 위해 변화를 거듭하고 있다. 2000년 발표한 새천년개발목표(MDGs) 이후 ODA를 둘러싼 이슈들은 보다 다각화되었다. 2005년 원조효과성에 관한 파리선언, 2008년 9월 아크라 고위급 포럼 등으로 이어지는 일련의 큰 국제적 합의들로 원조의 패러다임이 변화되고 있다.

한국은 세계경제 제13위라는 위상과 함께 신흥 리더 공여국으로서 주목받고 있다. 한국 원조는 세계유일의 독창적인 개발경험을 자산으로 국제 규범(Global Standard)을 준수하며 선진화를 추

진하고 있다. 계기는 마련되었다. 2010년에는 OECD 개발협력위원회(DAC) 가입을 추진하는 것으로 지난 8월에 개최된 개발협력위원회에서 확정되었고, 지난 9월 29일에는 이를 위한 DAC의 특별검토가 실시되어 한국 원조가 나가야 할 방향을 잡았다.

이런 맥락에서 국제규범, 즉 최근의 ODA 이슈 및 동향을 파악하는 것은 한국 원조를 선진화하는데 기여할 것이라 본다. 따라서 이번 장에서는 최근 ODA 논의 중 한국에 시사점을 줄만한 이슈 위주로 살펴보고자 한다.

본 내용은 크게 3개의 주제로 구성되었다. 첫째는 ODA 규모 확대 노력, 둘째는 원조효과성 제고를 위한 개혁동향, 마지막으로 ODA 분야의 다변화 동향이다.

II. 주요 동향

1. 보다 강화된 ODA 규모 확대 노력

가. 2015년 ODA 목표치 달성에 대한 우려 표명 및 확대 촉구

2005년을 정점으로 '06-'07년 OECD/DAC 회원국의 ODA 규모는 연속 감소하는 추세이다. 2007년도 총 ODA 규모는 1,037억불로 2006년 1,044억불에 비해 0.67% 감소하였고, GNI 대비로 보면 2007년은 0.28%에 그쳐, 2006년 0.31%에 비하여도 꽤 하락한 수준이다. 이 추세라면 2015년 국제사회가 합의한 GNI 대비 ODA 0.7% 달성은 어렵다는 것이 현재 국제사회의 공통된 인식이다.

이를 우려하여 국제사회는 공여국들이 2005년에 설정한 ODA 목표수준(Timeline)을 달성하기 위한 노력을 경주해 줄 것을 지속 촉구하고 있다. 제62차 유엔총회(08.4)에서 OECD DAC 의장은 MDGs 달성을 위해서는 4백억불의 ODA가 추가적으로 동원되어야 함을 역설하였고, 9월에 개최된 UN MDGs 정상회의에서도 ODA 규모 확대의 중요성이 재차 강조되었다. 그리고 무엇보다도 2008년 12월 카타르 도하에서 개최될 예정인 개발재원회의에서는 이것이 핫 이슈가 될 전망이다.

참고로 UN은 1970년 총회에서 공여국을 대상으로 1970년대 중반까지 GNI 대비 0.7% 수준을 달

성할 것을 권고하였다. 그 후 오랜 동안 이 수치는 국제사회에서 합의된 규범이 되어왔으며, 2002년 몬테레이 컨센서스를 통해서도 그 중요성이 재확인된 바 있다. 그러나 2007년말 기준 이를 달성한 국가는 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 총 5개 국가에 불과하다.

나. 추가적 ODA 재원으로 혁신적 개발재원 확대 논의 활발

국제사회는 정부의 재원만으로는 현재 필요한 ODA 규모를 충족시키지 못할 것이라 보고 있다. 따라서 이러한 전망은 정부 재원 이외 추가적인 ODA 재원 마련의 필요성을 야기시켰다. 2002년에 개최된 제1차 '국제개발재원 회의'에서는 MDGs 달성을 위한 선진국과 개도국간 상호서약을 담은 '몬테레이 컨센서스'가 도출되었다. 이 컨센서스의 의의는 최초로 추가적 ODA 재원마련의 필요성을 제기하였다는 것으로, 이후 혁신적 개발재원을 위한 다양한 방안이 강구되고 있다. '몬테레이 컨센서스 이행점검'을 주요내용으로 하는 도하 개발재원회의에서는 이 내용이 보다 심도있게 논의될 것으로 예상된다.

대표적인 혁신적 개발재원으로는 '항공권 연대기여금'을 들 수 있다. 이는 프랑스 주도로 2006년 최초 추진된 대표적 혁신재원 메커니즘으로, 2007년 10월부터 한국도 일명 '국제빈곤퇴치기여금'이라는 이름으로 실시하고 있다. 이외에도 칠레, 사

이프러스 등이 도입하여 시행중으로 보다 확대될 것으로 전망된다. 국외 항권공에 대해 1천원씩을 부과함으로써 모금된 한국의 국제빈곤퇴치기여금은 아프리카 지역의 에이즈·말라리아·결핵 퇴치를 지원하는데 활용된다.

현 논의중인(추진 포함) 혁신적 개발재원

- ① 항공권 연대기여금(프랑스 주도)
 - 항공권에 소액의 연대기여금을 부과하여 개발재원으로 활용한다는 구상
- ② 국제금융기금(IEF)(영국 주도)
 - 공여국들의 지원공약에 기초하여 국제금융 시장에서 채권을 발행, 이를 원조자금으로 활용한다는 구상
- ③ 개발을 위한 외환거래세
 - 국제적 외환거래에 과세하여 개발재원으로 활용한다는 구상
- ④ 선시장공약(Advanced Market Commitments)(이탈리아 주도)
 - 공여국에서는 의약품 개발에 대한 보조금지급을 우선 약속하고 제약회사는 이러한 약속을 바탕으로 의약품 생산을 하도록 유도하는 메커니즘
- ⑤ 기타 혁신적 개발재원
 - 이민자 송금편의 제공(송금수수료 인하), 개발재원 특별인출권(SDR) 발행, 민관공동 마이크로 파이낸스, 개발복권 등

혁신적 개발재원에 관한 논의는 매년 수원국·공여국에서 개최되는 회의를 통해 보다 구체화된다.

‘혁신적 개발재원 리딩그룹 총회’가 바로 그것이다. 이 총회는 주로 혁신적 개발재원에 관한 국제사회의 성과를 공유하고, 향후 추진방향을 지속적으로 논의하는 장이다. 2006년 7월 제1차 회의가 브라질에서 개최된 이래, 노르웨이(07.2월), 한국(07.9월), 세네갈(08.4월) 회의를 포함, 총 4차례의 회의가 매년 공여국과 수원국 모두의 관심 속에 개최되었다.

가장 최근에 개최된 세네갈 회의에서는 항공세, 탄소배출권 거래, 혁신적 재원조달과 원조방향, 디지털 연대기여금, 불법자금 유입이 개발에 미치는 영향, 외화 거래세 및 민간분야의 개발에 대한 기여가 주로 논의되었다. 이를 통해 혁신적 개발재원을 둘러싼 논의의 성격이 보다 진보적으로 변모하고 있음을 알 수 있다.

2. 원조효과성 제고를 위한 개혁 동향

가. 신 원조체계(Aid Architecture)

: 유연한 포괄적 파트너십 강조

개발주체에 대한 전통적 개념이 최근 변화하고 있다. 개발주체라고 하면 전통적으로는 DAC 회원국과 UN, 세계은행 등 주요 개발관련 국제기구를 먼저 떠올렸다. 그러나 이제는 BRICs, 신흥공여국, 시민사회, 민간기업 등으로 그 범주를 확대해야만 한다. 이는 원조의 다양성을 위한 전통적 공여주체의 요구 노력에 대한 결과이면서도 국제적 개발레

집에 참여하고자 하는 자발적 의지의 결과라 볼 수 있을 것이다.

이러한 다양한 개발주체의 확산은 모든 개발주체 간의 유연한 포괄적 파트너십을 강조하였다. 이를 위해서 특히 과거 수원국이었던 신흥공여국의 국제개발을 위한 역할이 강조되고 있는데, 한국은 대표적인 신흥공여국으로서 그 선두에 있다고 할 수 있다. 한국은 2007년 9월 제2차 non-DAC 회의 개최에 이어 금년 9월 아크라 회의에서는 신흥공여국 대표로 기초연설을 하는 등 전통적 공여국과 새로운 공여주체간의 포괄적 파트너십 형성에 가교역할로서 동참하고 있다.

나. 공여국간 원조분업(Division of Labor)을 통한 원조조화 도모

다양한 개발주체의 출범은 원조의 다양성을 확대하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나 또 한편으로는 수원국과 원조 분야에 여러 공여국과 개발기구들의 중복적 참여를 부추기는 결과를 초래함으로써 원조비용의 비효율성과 국제원조의 파편화(fragmentation)에 대한 우려를 야기시켰다.

이 문제 해결책으로 국제사회가 최근 논의하고 있는 것은 바로 원조분업(Division of Labor)이다. 원조분업은 EU 주도로 추진되는 일종의 원조수행 방식으로, 이를 통해 원조거래비용을 감소시키고, 개발효과를 향상시킬 수 있을 것으로 기대하고 있

다. OECD/DAC 총 회원국 중 절반이상을 차지하고 있는 EU는 2007년 이미 원조분업 행동수칙(code of conduct)을 채택하였다.

각 공여국의 비교우위를 전제로 수원국내 지원분야를 최대 3개로 제한하고, 각 분야별로 참여할 수 있는 공여국의 수 또한 3-5개로 제한하는 것을 주요 내용으로 하는 EU의 행동수칙은 현재는 유럽국가 중심으로 시범운영 중이나, EU는 꾸준히 이를 국제 개발영역 전반으로 확대하기 위해 노력하고 있다. 대표적으로 금년 9월에 개최된 가나 아크라 고위급 포럼에서 EU는 이 행동수칙을 아크라 행동강령(AAA)에 포함시키고자 하였으나, 미국, 일본 등 몇몇 국가의 반대로 결국 성사되지는 못하였다.

원조분업은 현 원조체계의 변화를 의미하는 방식으로, 아직은 개발주체간 이견이 많아 합의에 이르기까지는 상당한 조율이 필요할 것으로 보인다. 다만, 국제사회는 원조의 중복 및 파편화의 문제를 심각히 고민하고 있기 때문에 EU의 방식 그대로가 아니더라도 원조조화를 위한 최선의 방안 모색은 끊임없이 이루어질 것으로 전망된다.

다. 분쟁 및 취약국가에 대한 범정부적 지원 강조

개도국 중에서도 특히 동티모르, 시에라레온 등과 같이 취약한 행정시스템, 안보 불안 등으로 절대빈곤이 만연한 국가들, 일명 취약국가(fragile states)들에 대한 관심이 최근 고조되었다. 아크라

고위급회의의 라운드테이블 1개 주제로 선정될 만큼 그 관심은 특별하다. 일반적으로 분쟁 및 취약 국가는 원조효과성에 관한 파리선언에서 추구하는 원칙들이 작동하지 않을 수 있는 상황에 처해 있다. 그러다보니 전반적인 MDGs 달성에도 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 이 점이 바로 이와 같은 특별관심의 배경이라고 할 수 있겠다.

2007년 4월 OECD DAC 고위급 회담을 통해 국제 사회는 이들 취약국가에 대한 개발의 초석을 마련 하기 위해 범정부적 접근방식(WGA) 도입을 논의 하였다. 개별 공여국의 노력보다는 일련의 공여국 들이 공동으로 원조분업을 통해서 ODA를 지원하는 것이 무엇보다 강조되고 있는 것이다. 이러한 접근방식은 OECD/DAC 산하에 설립된 거버넌스 취약국가에 대한 개발방향을 논의하는 장인 민주 적 거버넌스 협의체(PDG)¹⁾에서도 고려가 될 것으 로 보인다.

라. 다자개발기구의 원조에 대한 공동평가 확대

공여국들은 원조의 거래비용을 절감하기 위해 다 자간 시스템을 활용한 원조를 확대하는 추세이다. 한국도 UN기구 및 국제개발금융기구들과 협력을 매년 강화하고 있다. 이러한 파트너십 강화로 다자

사업에 대한 공여국의 보다 책임있는 집행 및 다자 사업의 효과성을 평가하는 것이 중요한 이슈가 되었다.

이러한 배경 하에 2003년 다자기구성과평가 네트 워크(MOPAN)²⁾가 출범하였다. 캐나다, 영국을 중 심으로 총 11개 DAC 국가가 모여 출범시킨 MOPAN은 내년 3~4개의 국제기구를 대상으로 설 문조사를 통해 평가를 실시하고 있다. 한국도 2007 년 12월부터 MOPAN 옵저버 회원국으로 스페인과 함께 참여 중이다. MOPAN의 평가 결과는 국별로 일부 상이하나, 주로 해당 다자기구에 대한 회원국 의 정책, 다자기구들의 거버넌스에 대한 참여 강화 및 원조 효과성에 관한 토의에 주로 활용된다.

마. 성과중심의 원조 추진을 위한 인센티브 제공 필요성 인식

수원국 및 공여국은 모두 원조성과를 보다 효과적 으로 제고하기 위해 인센티브가 주어져야 함을 강 조하고 있다. 이제까지는 수원국에 대한 인센티브 논의가 주였다면, 최근에는 공여국내 인센티브 논 의가 새롭게 부상하였다. OECD/DAC 효과작업반 에서는 최근 영국 및 세계은행 지원하에 공여국을 대상으로 한 모범사례 및 자체평가도구로서 ‘공여

1)PDG(Partnership for Democratic Governance)는 조세, 감사, 금융, 정부조달 등 국가핵심기능을 수행할 능력이 약한 민주주의 지향 국가들을 선진국, 다 자기구 등이 관련 전문가 파견 등을 통해 지원할 수 있도록 중개 역할 수행하는 OECD DAC 산하조직으로 2007년 10월에 출범하였고, 한국도 회원으로 현재 활동중임.

2)MOPAN(다자간성과 평가네트워크; Multilateral Organization Performance Assessment Network)은 총 11개 국가(오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프 랑스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 아일랜드)로 구성된 다자간 협의체로 매년 3~4개의 국제기구를 선정하여 효과성을 평가함. 한국은 '07.12월부터 현재 옵저버로 참여중

국내 원조효과성을 위한 인센티브(Incentives For Aid Effectiveness in Donor Agencies)'를 발간하여 9월 아크라회의에서 처음 소개하였다.

인센티브로 거론되는 주요내용은 크게 조직관리, 인력충원, 정책 및 절차, 예산증액 부문으로 구분된다. 구체적으로는 고위급 차원의 정책선언 표명, 특별보너스 수당 지급 및 우수직원상 수여, 현장직원에 대한 권한 부여, 본부 및 현장 직원간의 정기적 이동 등을 포함하고 있다. 이는 한마디로 파리선언, 아크라 행동강령과 같은 원조효과성에 관한 지침을 직원들이 사업 수행시 일관되게 고려할 수 있는 의지를 북돋워 주는데 그 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있겠다.

바. 비구속적 원조(언타이드 원조) 확대

원조의 비구속화(untying aid)는 원조의 행정비용 감소 및 수원국의 역량강화를 위해 지속적으로 강조되고 있는 이슈이다. 2001년 OECD/DAC는 '언타이드에 관한 권고'에서 최빈국에 대한 언타이드 확대를 이미 권고한 바 있다. 이에 DAC 회원국의 언타이드화 비율은 '01년 79.9%에서 '06년 94.5%로 증가하였다.

최근에는 권고대상을 확대하자는 논의가 새롭게 등장하였다. 기존 최빈개도국(LDC)에서 non-LDC HIPC(비최빈개도국 중 고채무빈곤국)로, 그리고 독립적 기술협력 및 식량원조까지도 언타이

드 대상에 포함시키자는 것이 핵심이다. 9월 아크라 고위급회의에서도 이 이슈가 다뤄져 non-LDC HIPC를 언타이드 대상에 포함시키는 것은 합의가 되었다. 이런 추세라면 독립적 기술협력 및 식량원조로의 대상 확대도 그리 멀지 않은 듯 하다.

언타이드 대상을 확대하는 것과 더불어 수원국의 조달시스템을 이용한 원조가 점점 강조되고 있다. 파리선언 5가지 원칙 중 2번째 원칙인 원조일치에서는 수원국의 조달시스템을 이용한 원조를 확대할 것으로 권고하고 있다. 이는 수원국의 조달시스템 이용이 수원국 현지시장의 경쟁력 및 생산력 강화, 개발과정에서 수원국 현지의 주인의식 강화 효과가 있다고 보기 때문이다.

조달시스템 이용 실적 관련, 2006년 및 2008년 파리선언 모니터링 결과를 보면 수원국별로 격차가 심하나, 평균 39%에서 43%로 미미하나마 확대된 것을 확인할 수 있다. 그러나 아직도 달성목표에는 많이 미흡하기 때문에 수원국과 공여국 모두의 노력이 촉구되고 있다. 한국은 현재 수원국의 시스템 활용 실적이 매우 저조한 상황으로, 개선의 필요성이 자주 제기되고 있다.

사. 원조의 예측가능성 제고

: 다개년 계획 (multi-year programming frameworks) 수립

2007년 DAC 설문조사 결과에 따르면 최근 DAC

회원국 대부분은 개발재원의 예측가능성을 제고하기 위해 원조에 관한 지출계획을 포함한 3~5년 단위의 다개년 계획을 수립하고 있다. 특히 영국, 노르웨이, 덴마크 등은 동 계획을 체계적으로 수립하고 있는 대표적인 국가들이다. 이러한 다개년 계획은 원조의 예측가능성, 투명성 및 책임성을 강화시킨다는 점에서 신흥공여국으로까지 그 중요성이 강조되고 있다.

한국도 2008년 8월에 개최된 제4차 국제개발협력 위원회에서 ODA 중기재정운영 계획을 확정하는 등 원조의 예측가능성 측면에서 진전된 성과를 보이고는 있다. 3년 주기 중기전략도 수립하였다. 다만 아직은 국별로 다개년 사업예산을 수립하는 것은 우리의 예산시스템상 쉽지는 않은 상황이다.

아. DAC의 Mandate 개혁 추진 (Reflection Exercise)

국제사회는 현재 새로운 DAC의 탄생을 기대하면서 개혁논의에 주목하고 있다. 앞에서 말한 것처럼 신흥공여국과 시민사회의 참여 등으로 국제개발 레짐을 형성하는 주체들이 보다 다양화됨에 따라, 변화하는 원조체계(Aid Architecture) 동향에 맞추어 개발 원조의 핵심기구인 개발 원조위원회(DAC)도 금년도부터 'Reflection Group'을 구성하여 DAC의 역할, 구조 및 기능 등을 새롭게 개편하고자 모색하고 있다. 한국도 이 논의에 정식으로

참여중이다.

현재까지 DAC 개혁의 논의 방향은 기본적으로 DAC가 비교우위를 갖는 핵심 활동(동료검토, 통계, 원조효과성 제고 등)을 기반으로 국제환경의 변화속에서 DAC의 relevance를 높이는 개혁을 추진하되, DAC의 기본 정체성은 유지하자는 것이 골자이다. 새로운 DAC가 UN 등 주요 국제개발기구들과 조화를 이루면서도 어떻게 차별화시킬지가 주목된다.

3. ODA 관심 분야의 변화

가. 기초인프라 중심의 지원은 감소, 사회·행정인프라 지원은 증가

원조 초창기에는 하드웨어 중심의 경제인프라 지원이 사회인프라 부문에 대한 지원보다 많은 비중을 차지하였다. 그러나 최근에는 그 흐름이 변하고 있다. 경제인프라 부문에 대한 지원이 1986년 17.1%에서 2006년 11%로 감소하였는데 특히 산업 및 생산 부문은 동기간 6.6%에서 1.9%로 감소한 반면, 사회인프라는 동기간 25.3%에서 32.4%로 증가하였다³⁾.

이는 2000년 MDGs 선언으로 빈곤감소, 보편적 교육, 아동 및 여성사망률 감소, 보건개선 및 지속가능한 개발 등의 이슈가 강조되고 있기 때문인 것으로 보인다. 대다수의 개발주체들이 이 목표를 달성

3) OECD/DAC 통계 참조

하는데 보다 집중하고 있는 결과인 것이다⁴⁾.

그런데 이와 관련하여 최근 한가지 우려의 목소리가 제기되고 있다. 그것은 바로 MDGs의 분야 중 세부분야에 대한 불균형적 지원 현상이다. 특히 MDGs 핵심분야라고 할 수 있는 교육 및 보건분야가 두드러진다. MDGs와 직결된 목표인 기초교육이나 전염병 퇴치 부문은 모든 공여국이 중점적으로 지원하는 분야로서 그 성과가 전반적으로 가시적이다. 그러나 반면 MDGs와 직접 연관성이 적은 고등교육, 기술교육, 기초보건과 같은 일부 분야는 그 지원비중이 상대적으로 미미한 편이다. 따라서 이렇게 소외된 분야에 대한 균형적 지원이 필요하다는 문제제기가 있는 것이다.

나. 전지구적 문제(글로벌 이슈)로 관심이슈 이동

전통적 MDGs 이슈 이외, 최근에는 거버넌스, 환경, 식수, 식량안보, 무역, 안보 등 전지구적 문제에 대한 논의가 보다 활발해졌다. 구체적으로는 최근 전세계적인 경기침체, 기후변화 및 곡물가격 상승으로 인한 식량안보 문제가 MDGs 달성에 주요 장애요인으로 지적되고 있으며, 이에 대한 국제사회의 공조노력이 가시화되고 있다.

■ 식량위기

에너지 가격 및 곡물가 급등으로 인해 최근 개

도국을 중심으로 식량위기 문제가 급부상하였다. 1970년대 이래 전세계 식량 재고량은 최저 수준이라는 보고도 있다. 이렇다보니 개도국에서 기아 및 영양실조 문제는 더욱 심각해졌다. 기존의 8억 5천명에 달하는 기아인구에 1억명이 추가로 발생할 우려에 직면해 있다. 또한 식량부족으로 인한 사회적 불안도 걱정거리이다.

국제사회는 이러한 식량위기 문제를 해결하기 위해 비교적 발빠르게 움직이고 있다. WFP는 최근 당초 계획된 식량지원사업을 위해 7억5천만불 규모의 긴급지원을 추가적으로 국제사회에 요청한 바 있다. 이러한 요청에 총 34개국으로부터 10억6천만불이 모금되면서 부족분을 다행히도 이미 초과달성한 상태이다. 또한 2008년 4월에는 반기문 유엔사무총장이 식량위기대응을 위한 유엔 Task Force 설치를 발표하였고, 2008년 6월에는 '세계 식량안보 고위급 회의'를 개최하여 국제사회의 포괄적 대응을 강조하였다. 개별 국가의 노력도 상당한 수준이다. 미국(7억7천만불), 일본(1억불), EU(1억불) 등 선진공여국들도 연이어 긴급식량지원계획을 발표하고 있다. 한국도 2008년도 WFP를 통해 약 2.5백만불 이상을 지원하였고, 2009년도에는 지원규모가 보다 확대될 예정이다.

4) 이는 경제인프라와 사회인프라 어느 쪽이 개발효과성 측면에서 보다 우월한지에 대한 논의와는 별개임.

■ 기후변화 문제

기후변화 문제가 논의된 것은 꽤 오래되었지만, ODA 영역에 있어서는 비교적 최근의 일이다. 그러나 장기적 개발과제로 다른 어떤 이슈보다도 매우 중요하게 다뤄지고 있다. G-8 개발장관회의, 아크라 고위급회담 및 도하개발재원회의 등 주요 국제적 논의의 장에서는 빠지지 않는 핵심 아젠다이다.

최근의 국제 기후변화 레짐은 기후변화 적응 및 온실가스 감축에 있어서 '공동의 차별적 책임원칙'을 강조한다. 특히 기후변화에 취약한 개도국에 대해 선진국들이 기술이전, 재정지원 등의 방식으로 기후변화 대응에 동참할 것을 촉구하고 있다. 이와 더불어 추가적, 혁신적 자원마련 필요성이 제기되는가 하면, 교토의정서에서 강조한 원조를 통한 청정개발체제(CDM) 및 탄소배출권(CERs) 사업을 추진하려는 논의 또한 활발하다⁵⁾.

현재로서는 기후변화 노력을 둘러싼 이해관계가 다양하여 합의된 전략이 있지는 않다. 그러나 합의된 전략의 필요성에는 대부분의 국가들이 공감하고 있기 때문에 국제사회는 여기에 희망을 걸고 논의를 지속하고 있다.

한국도 현재 적극적으로 기후변화 대응 노력에

동참 중이다. 이명박 대통령은 G8 확대 정상회의에 참석하여 우리 정부의 기후변화에 관한 정책기조를 소개하였다. 기후변화 위기를 저탄소 사회로 전환하기 위한 기회로 활용하고 녹색 성장의 전기를 마련하겠다는 것이 그 핵심이다. 또한 이 대통령은 한국이 2050년까지 범세계적으로 온실가스 50% 감축을 지지한다는 것과 2020년까지 우리나라의 자발적 증기 감축목표를 내년 적절한 시기에 발표하겠다고 밝혔다. 이와 함께 동아시아 지역 국가들을 지원하기 위한 '동아시아 기후파트너십(East Asia Climate Partnership)'을 제안하였다. KOICA는 5년간 추진되는 이 기후파트너십 사업의 총괄기관으로 선정되어 KOICA 사업수행방식에 맞추어 향후 사업을 추진할 예정이다.

■ 재난구호 및 인도적 지원 확대

국제사회의 인도적 지원 규모는 지속적으로 확대되고 있다. 쓰나미, 지진, 가뭄 등의 자연재해 및 전쟁 등 인재로 인한 긴급재난은 물론 만성적 위기국가가 확대되고 있기 때문에 이에 대한 지원도 확대되고 있는 것이다.

국제사회의 긴급지원 비중은 양자원조 중 '00년 6.6%, '02년 6.8%에서 '06년 8.9%로 급증하였다. 한국도 그 지원비중이 '02년 2.9백만불, '04년 12.9백만불, '06년 24.6백만불로 꾸준히 확

5)교토의정서는 탄소배출권 거래, 청정개발체제(CDM), 공동이행 등 3가지를 국제사회의 주요 대응방안으로 제시하고 있음.

대되었다.

규모의 확대 뿐만 아니라 인도적 지원 메커니즘이 보다 선진화되고 구체화되고 있는 것 또한 하나의 특징이다. 특히 인도적 지원은 UN을 중심으로 한 국제사회의 공조노력이 강조되고 있다. 2002년 2월에는 인도적 지원 총괄 조정을 위하여 유엔총회 결의로 유엔 인도적 구호활동에 대한 인도적 지원사무국(OCHA)이 설치되었다. 또한 CERF(중앙긴급대응기금), CAP(유엔 합동어필) 등 인도적 지원을 위한 다양한 메커니즘이 마련됨으로써, 인도적 지원의 신속성 제고 및 체계적 지원이 도모되고 있다. 한국은 CERF 기금으로 2007년 150만불을 지원하였고, 2008년에는 보다 증액된 2백만불을 지원하였다.

III. 결 론

선진화된 원조의 시작은 국제사회의 주요 논의 흐름에서 뒤처지지 않는 것부터 시작한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 최근 몇 년까지만 해도 한국 원조가 영세성과 고립성을 벗어나지 못한 것이 사실이다. 그러나 이제는 한국 스스로가 글로벌 원조를 추구하고 있기도 하지만, 국제사회 또한 국제개발 논의에 한국의 적극적인 참여를 원하고 있다.

현재 주로 논의되는 이슈들은 일회성에 그치는 논

의가 아니다. 어떤 이슈들은 단순히 개발영역에만 국한되지도 않는다. 우리와 동떨어진 국제사회에서나 논의하는 이슈들도 아니다. 모든 이슈들은 우리의 국내 정치, 경제, 사회에까지 모두 연계되어 있다. 이것이 꾸준히 국제사회의 동향을 주시해야 하는 이유이다. 2010년 OECD DAC 가입을 앞두고 한국은 최근 다변화되는 ODA 흐름에 적극 동참하면서 한국 원조의 정체성을 지속적으로 찾아나갈 수 있기를 기대해 본다. 선진화된 ODA, 한국적 ODA가 그리 먼 일의 얘기만은 아닐 것이다.

OECD/DAC

제11차 원조효과 작업반 회의(4.2-3) 결과

2008.4.2(수)-3(목) 이틀간 파리에서 제3차 아크라 각료급회의(9.2-4) 의제 및 진행 일정, 주요 배경 문서 및 원조효과 제고를 위한 아크라행동계획(Accra Action Agenda : AAA) 1차 초안이 검토되었다. 2005년 채택된 파리선언을 단순히 반복할 것이 아니라 그간의 성과와 실패 사례, 원조 효과를 저해하는 장애물 등을 내실 있게 검토하여 원조효과를 높이기 위한 구체적인 행동을 담은 아크라행동계획이 도출되어야 한다는데 참석자들은 공감했다. 금번 회의를 계기로 각국의 아크라 각료급회의 준비가 본격 진행될 것으로 보인다. 이에, 2010년 DAC 가입을 준비하는 신흥공여국인 우리의 입장을 고려하면서 아크라회의의 핵심적인 산출물인 아크라 행동계획(AAA) 작성 작업에 적극적으로 참여할 필요가 있겠다. [정리 : 정책연구실]

I. 핵심요지

- 아크라 각료급 회의 의제 및 진행 일정, 주요 배경문서(파리선언 설문조사, 파리선언 평가보고서, 원조효과 성과보고서 등) 및 원조효과 제고를 위한 아크라행동계획(Accra Action Agenda : AAA) 등 초안이 1차적으로 검토됨.
- 회의 참석자들은 아크라 회의가 2005년 채택된 파리선언을 단순히 반복할 것이 아니라 그간의 성과와 실패 사례, 원조 효과를 저해하는 장애물(bottleneck) 등이 내실 있게 검토되어 원조효과를 높이기 위한 구체적인 행동을 담은 아크라행동계획이 도출되어야 한다는데 공감함.
 - 특히, 유럽지역 공여국을 위시한 다수 참가국들은 사무국이 제시한 AAA 초안이 정치적 메시지를 충분히 담고 있지 않은 점을 지적하면서 보다 야심찬(ambitious) 방안이 포함되도록 수정, 보완이 필요하다고 강조
 - 전반적으로 수원국들이 요구하는 6개 분야(주인의식, 원조조건부여(conditionality), 능

력개발, 원조의 예측성, 원조의 보완성 및 분업, 인센티브)에 대해 구체적인 행동계획을 마련하되 추가적인 요소를 검토해 나갈 필요가 있다는 점이 폭넓게 제기됨.

- 우리 측은 OECD/DAC가 분류한 non-DAC 국가 분류에 대한 재검토가 필요하다는 의견을 제시하고, 아울러 원조분업(division of labour)에 대한 논의가 비교우위(comparative advantage)에 입각한 공여국 시각에서가 아니라 수원국 필요의 관점에 기초한 논의가 되어야 한다는 의견을 제시함.

- 또한, 일본과 공동으로, 4.23 방콕에서 개최되는 “개발 파트너십 확대화”가 전통 공여국, non-DAC회원국 및 수원국이 참여하여 원조 효과에 대한 다양한 관점을 논의하는 데 중요한 계기가 될 것이라는 점을 강조하면서 공여국 및 수원국의 적극적인 관심과 참여를 요청

- 아크라 각료급회의에는 OECD 사무총장, Zoellick 세계은행 총재 및 각국의 장관급 인사가 참여할 것으로 예상되는 바, 2010년 우리나라의 OECD/DAC 가입을 앞두고 우리의 대외 원조 제공에 대한 visibility를 제고하고, 원조 효과제고를 위한 국제적 노력에 적극 참여하는 취지에서 우리 측에서도 고위급 인사의 참여가 필요할 것으로 봄.

- 아울러, 금번 회의 시 DAC 사무국은 아크라 회의 준비를 위한 예산이 약 60만 불 이상 부족하다고 하면서 공여국의 지원을 호소한 바, 우리나라가 일정액(예: 약 10만 불)을 기여하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.(현재 7개 DAC회원국 및 EC가 자발적 기여금을 서약한 상태)

- 또한, DAC 가입 예정국이면서 신흥공여국인 우리의 입장을 고려하면서 아크라회의의 핵심적인 산출물인 아크라 행동계획(AAA) 작성 작업에 적극적으로 참여할 필요가 있음.

II. 관찰 및 평가

- 금번 회의를 계기로 각국의 아크라 각료급회의 준비가 본격 진행될 것으로 보이며, 특히 08.5월에 개최되는 OECD/DAC 고위급회의(HLM)에서도 아크라 각료급회의가 가지는 정치적인 메시지에 대해서 중점 논의될 것으로 예상됨.

- 원조정책담당부처는 물론 KOICA, 수출입은행 등 원조집행기관이 참여하여 중장기적 차원에서 우리에 대한 파급효과를 고려하면서 AAA에 대한 우리 입장을 정립하고, 각종 준비회의제기에 이를 반영해 나가는 노력 필요

Ⅲ. 상세 논의 내용

1. 세션 1: 아크라회의 관련 주요정보 (Input to the HLF-3)

가. 사무국 배경 설명 요지

1) 아크라 각료급 회의 (HLF-3)

■ 개최의의

- 2005 파리선언 이행에 관한 중간점검 및 2011년 이후의 원조효과 관련 주제논의
- 도 하 개발재원회의(financing for development)이전의 각료급 포럼

■ 회의일정 및 구성

- '08.9.2 본회의(Plenary session) 및 3개 라운드테이블(RT) 회의
- '08.9.3 6개 라운드테이블 회의
- '08.9.4 장관급회의
- 홍보섹션(market place)은 회의기간동안 계속 개최
- 관련 기본자료 : 2008 파리선언 설문조사

보고서, 파리선언 평가보고서, 성과보고서(progress report), '시민사회와 원조효과' 보고서 및 '더블린+1 회의결과', 아크라행 동계획(AAA)

2) 주요 배경문서(보고서) 및 준비일정

■ 2008 파리선언 설문조사

- 개요 및 구성

- 2008년 1월 56개 수원국을 대상으로 실시
- 4.2 현재 캄보디아, 가나 등 25개국으로부터 설문조사 결과 접수
- 2008 파리선언 설문조사 결과는 ① 주요결과에 대한 개요(overview) 및 ② 개별 수원국에서 원조효과성에 대한 종합적인 상황을 설명하는 국별 검토(country chapter) 두 부분으로 정리될 예정

- 향후 일정

- 중간보고서 작성(5월말), 개요부분 발표(7월초), 개요부분 최종본 제출(8월), 국별검토(country chapter) 작성완료(10월)

■ 파리선언 이행에 대한 평가보고서

- 개요 및 구성

- 파리선언이행에 대한 평가를 진행 중으로 평가보고서는 ① 파리선언이행에 대한 수

원국 평가(10개국), ② 공여국에 대한 평가
(11개국), ③ 주제별 연구(4개)로 구성

련 이슈(cross cutting issue)에 대한
논의가 이루어짐.

- 향후 일정

- 평가보고서 수정안 작성(4.14), 평가보고서
최종안 작성(5.9), 평가보고서 확정(7.1)

■ 원조효과 성과보고서(progress report)

- 개요 및 구성

- 성과보고서는 파리선언 이행에 관한 다수
의 작업반, 워크숍, 회의 결과를 종합하여
파리선언 이행에 관한 전반적인 검토를 하
는 것이 목적으로 현재 초안 작성 완료
- ① 현재까지의 실천가능한 주요 교훈
(lesson) 및 메시지로 구성될 파트 I, ②파
리선언 5개 원칙의 이행 및 새로운 이슈를
언급한 파트 II로 구성

- 향후 일정

- 동 보고서에 대한 검토의견이 있을 경우 담
당자에게 의견 제시(4월중), 파트 I 초안 작
성, 파트 II 수정(5월), 최종본 확정(7월말)

- 기타 : ‘시민사회의 원조효과’ 보고서는 원조
효과 제고를 위한 시민사회의 참여 노
력에 대하여 논의하고, 3월 런던에서
개최된 더블린+1 회의에서는 인권,
성 평등, 환경 문제 등 다양한 개발관

나. 주요 발언요지

- (미국) ‘설문조사 보고서’와 ‘파리선언 평가 보
고서’와의 차이점에 대한 가나 측 질문에 대하
여, 파리선언 모니터링 작업반(Joint Venture
on Monitoring the Paris Declaration) 의장
인 George Carner는 두 보고서는 파리선언을
각각 다른 시각에서 분석할 것이라고 설명함.
설문조사는 파리선언 12개 지표(indicator)에
대한 양적(quantitative)인 현황분석(what is
happening)인 반면, 평가보고서는 파리선언
이행에 관한 더욱 광범위한 분석으로 현상의
원인과 요인분석에 더욱 초점이 맞추어질 것이
라고 설명

- (남아프리카) 성과보고서가 OECD/DAC의 작
업반회의 결과 위주로 작성되어 수원국의 연구
결과나 시민사회의 입장이 충분히 반영되지 않
은 점을 지적

- (아프리카개발은행 등) 아프리카개발은행, 뉴
질랜드, 벨기에 등은 설문조사 결과와 파리선
언 평가보고서가 독립적으로 작성되고 있지
만, 양 보고서 담당자가 서로 대화할 수 있는
채널이 필요하며, 성과보고서 등에서 조화
(harmonize)및 통합되어야 할 필요성 제시

- (일본) 성과보고서에 파리선언관련 지역모임 (regional consultation)의 회의결과가 제대로 반영되지 않았으며, 다양한 모임의 결과 및 수원국의 입장이 잘 반영될 수 있도록 수정 필요
- (IMF, WB 등) IMF는 성과보고서 내용이 2005년 파리선언이후 진전된 점(progress)은 명확히 반영되지 않고 너무 규범적인 (normative) 내용위주로 작성된 데 대하여 실망감을 표명하며, 동 보고서를 파리선언에 대한 내용과 그 이후의 진전된 점을 구분할 수 있도록 재구성이 필요하다는 의견 제시. 세계은행(WB)도 동 보고서에 더 많은 데이터 및 증거 (evidence)를 포함할 것을 요구
- (한국) 성과보고서의 ‘9.원조체제 (aid architecture)’ 부분에 non-DAC 국가들의 분류(grouping)에 대해 재고하여야 하며(서면으로 우리입장 제시 예정), 동 보고서에 더욱 다양한 입장이 반영되어야 할 필요성 제기
- (독일) 가나 아크라 각료급회의가 참가자들의 관심을 유도하기 위해서는 정치적인 메시지를 전달해야 함. 예를 들어 아직까지의 주요 성과는 무엇이고, 파리선언 이행을 제약하는 점은 무엇인지에 관한 핵심 메시지(key message)의 전달이 필요하고, 이러한 메시지는 5월 고위급회의(HLM)에서도 논의되어야 할 필요성 지적
- (영국) DFID는 공여국-수원국간 상호책임성 (mutual accountability)을 개선할 수 있는 기제(mechanism) 및 전략에 관한 보고서를 회의참가국에 배포하고 영국은 상호책임성에 관하여 독일과 협력하고 있음을 설명
- (세네갈 등 수원국) 세네갈, 우간다 등은 설문조사, 성과보고서, 아크라 행동계획(AAA) 등이 더욱 유기적으로 연계되어야 하며 경험적인 증거 및 현실성 있는 의견 등이 포함되어야 할 것이라는 의견제시
- (Jan Cedergren 작업반 의장) ‘설문조사 보고서’는 2005 파리선언의 12개 지표에 대하여 현재까지 어느 정도 성취했는지에 대한 데이터를 제공하고, ‘평가보고서’는 현 상황의 원인 분석 등 양질의(qualitative) 분석을 시행하고, ‘성과보고서’는 상기 보고서를 포함, 지역적 협의의 프로세스, 작업반회의 등의 결과들을 요약하면서 종합하는 보고서가 되어야 하고, ‘아크라 행동계획’은 동 보고서들의 성과, 문제점들을 제시할 것이라고 요약 설명

2. 세션 2: 아크라회의의 주요결과 (Outcome of the HLF-3)

가. 사무국 배경 설명 요지

1) 원탁회의(Roundtable)

- 원탁회의는 아크라 각료급회의 시 9.2-3(2일) 간 실시되며 주제별로 9개로 구성

- 원탁별로 공여국(기관) 및 수원국별 각 1명씩 공동의장을 수입

- 원탁회의 주제: RT1: 수원국의 주인의식, RT2: 원조일치, RT3: 원조조화, RT4: 성과를 위한 관리, RT5: 상호책임성, RT6: 시민사회 및 원조효과, RT7: 취약·분쟁국가의 원조효과성, RT8: 상호책임성, RT9: 원조체제

- 향후일정 : 역량구축(capacity building) 워크숍(5.15), 원탁회의 지역준비 워크숍(6.6 이전 완료), 원탁회의 결과보고(9.20 이전 완료)

2) 아크라 행동계획(Accra Action Agenda)

■ 개요

- 아크라행동계획은 파리선언을 대체하는 것이 아니라 동 선언에 부가적인 개념으로 2005 파리선언에 설정된 목표를 달성하기 위한 행동계획임

- 동 아크라행동계획(AAA) 관련 작업을 원활하게 진행하고 수원국의 참여를 도모하고자 기존 운영위원회(Steering Committee)를 확대, Consensus Group을 구성할 예정임

- (향후 주요 검토일정 : 초안에 대한 공여국·수원국 검토의견 제출(4.18), 수정안 작성(6.12), 최종본 완료(7.20))

나. 주요 발언요지

- (IMF) 아크라행동계획 초안에는 빈곤감소전략(PRSP)과 국가개발전략에 대한 언급이 빠졌고, 공여국 중심에서 기술됨.

- (가나) 아크라회의는 수원국이 원조관련 논의에 영향을 줄 수 있는 좋은 기회이므로 수원국들이 아크라행동계획에 관심을 갖고 수원국의 입장이 잘 반영될 수 있도록 적극적인 참여가 필요함.

- (네덜란드 등) 네덜란드, 독일, 노르웨이 등 대부분 공여국 및 수원국은 아크라행동계획 초안이 정치적인 메시지가 불분명하며, 파리선언 이후 그간의 성과에 관한 내용이 없고, 충분히 야심찬(ambitious) 메시지가 없다는 점을 지적

- (한국) 공여국수의 증가가 긍정적 측면(원조규모 확대)과 도전적 측면을 모두 가지고 있음을 감안, 공여국간 보완성 논의가 원조규모 확대에 부정적인 영향을 미치지 않는 방향에서 추진되어야 함. 특히, 원조분업은 공여국간 비교우위 차원에서 정의되어서는 안 되고, 수원국의 개발에 가장 적합한 것이 무엇인가 하는 판

단기준에서 접근해야 함. 따라서, 개발협력을 공급자의 관점에서 생각하는 것을 최소화 해야 하고, 그런 점에서 공여국간 ‘원조 분업’은 수원국의 주인의식을 높이는 것과 같은 맥락에서 접근해야 함.

■ (멕시코 등) 멕시코, 이탈리아, UNDP 등 일부 공여국 및 공여기관은 아크라행동계획 초안에 남남협력(South-South Cooperation), 삼각협력(Triangular Cooperation) 등 원조효과에 관한 non-DAC 국가들의 노력이 빠졌으며 아크라행동계획에 non-DAC 회원국들의 입장을 반영하는 것이 필요

■ (세네갈 등) 체코, 캐나다, 세네갈 등 일부 공여국 및 수원국은 아크라행동계획에 국제적으로 동의되지 않은 ‘원조에 관한 EU국가들의 행동지침(EU code of conduct)’을 명시하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 제시함.

■ (EC 등) EC, 스위스 등 일부 유럽 국가들은 원조 분야에서 EU 국가들이 원조효과를 제고하기 위해 실질적으로 어떻게 하고 있는지(how to make it happen)에 대하여 일종의 자극(source of inspiration)이 될 수 있다는 점에서 아크라행동계획에 EU code of conduct를 명시할 필요가 있으며, EU code of conduct를 명시하는 것이 문제가 있다면, 최소한 기본원칙이나 개념을 언급하는 것이 필요하다는 입장을 개진

■ (덴마크 등) 덴마크, 아일랜드는 원조효과 자체가 목적이 아니라, 원조효과는 빈곤감소, 개발효과(development effectiveness)등의 목적과 밀접히 관련이 있으므로 그러한 점이 언급되어야 한다는 점을 강조하고, 공여국과 수원국이 원조효과 제고를 위하여 공동으로(collectively) 무엇을 하고 있고, 어떻게 이를 실현할 수 있는지에 대한 메시지가 아크라행동계획에 포함되어야 한다는 의견을 제시함.

■ (남아공) 아크라행동계획 초안에는 수원국의 입장이 충분히 반영되지 않았으며, 수원국이 제시한 관심이슈(conditionality, 원조의 비구속화, 인센티브, 공여국간 원조의 분업, 예측가능성, 수원국의 역량개발)및 개발관련 이슈(cross-cutting issue)반영이 미흡함.

■ (Jan Cedergrén 작업반 의장) 의장은 아크라행동계획과 관련한 논의 내용을 아래와 같이 요약 정리함.

- 수원국의 입장을 적극적으로 반영할 필요성이 있음.

- 보다 야심찬(ambitious) 행동계획이 필요함. 아울러 핵심사항을 제시하고 현 원조체제에 도전할 수 있는 제안이 필요함.

- 공여국 중심의 언어를 피하고, 기술적인 측

면보다는 정치적인 측면을 강조하여야 함.
아울러, 언론매체 및 대중이 쉽게 이해할 수 있어야 함.

- 파리선언의 5개 원칙과 수원국이 제시한 6가지 이슈(conditionality, 원조의 비구속화, 인센티브, 공여국간 원조의 분업, 예측가능성, 수원국의 역량개발)에 초점을 맞추어야 함.
- 원조효과성과 관련하여 그간의 성과, 방해물(bottlenecks), 대처방안에 대한 논의가 설문조사, 평가, 성과보고서 등 증거에 기반을 두어야 함.
- 더욱 구체적인 행동계획이 필요
- 서문은 아크라행동계획 및 파리선언을 개발의 맥락에서 다루어야 함.
- '향후 방향' 부분은 더욱 야심차고(ambitious) 구체적이어야 함.
- 성 평등, 인권, 환경 등 개발관련 다양한(cross cutting issue) 이슈를 포함해야 함.
- 시민사회단체에 대한 언급이 필요함.
- DAC 국가와 non-DAC 국가사이의 격차를 줄이기 위해 non-DAC 국가를 위한 정치적 메시지가 필요함.
- 상기사항에도 불구하고 행동 계획은 간략(4-5 페이지)해야 함.

3. 세션 3: 아크라 각료급회의 준비 (Preparation for the HLF-3)

가. 사무국 배경 설명 요지

: 아크라행동계획 협의과정

(AAA consultation process)

- 아크라행동계획(AAA)에 대한 검토는 DAC 고위급회의(HLM), 다양한 지역적 협의 프로세스, 작업반회의 검토결과 등을 토대로 6.12 수정안, 7.20 최종본이 완료되도록 추진 예정

- 아크라 각료급회의 준비관련 지역워크숍 결과 및 논의사항은 5.27까지 원조효과 작업반회의 의장에게 전달 요망

- 행동 지향적 이고(actionable), 야심차며(ambitious), 구체적인(concrete) 행동계획을 마련할 예정이며, AAA 초안과 함께 공여국 및 수원국의 다양한 이슈와 다양한 기대수준(level of ambition)을 반영한 menu of option을 작성, 논의의 기초로 제시할 계획(동 menu에는 각 분야별로 행동계획의 기대수준을 낮은 차원에서 높은 차원으로 단계적으로 구분하여 제시하고, 각국이 이에 대한 자국의 입장을 제시)

■ 지역적 준비회의

- 태평양지역(4.4-7, 피지), 동남아시아(4.21-22, 방콕), 남아시아지역(5.5-6 방콕), 중앙아시아 및 서아시아(5.8-9, 방콕), 아프리카 지역(4.28-30, 르완다 키갈리)

- 개발 파트너십 확대대화(4.23, 방콕)

- 기타 관련회의 : WB-IMF Spring 미팅(4.12-13), OECD-DAC 고위급회의(5.21-22), UN 개발협력포럼(6.30-7.1)

나. 주요 발언요지

- (IMF 등) IMF, OECD 등은 5월 파리에서 개최되는 고위급회의(HLM)를 아크라각료급회의에서 전달할 주요 정치적인 메시지에 대해 논의하는데 적극 활용해야 할 필요성을 제시함. 아크라행동계획은 현상황에 도전하여(challenging) 극복할 수 있는 이슈(예: 원조의 예측가능성(predictability))를 적극적으로 제시할 필요가 있으며, 동 이슈는 고위급 수준의 토론 및 정치적 해결이 필요함.
- (UNDP 등) UNDP, 아프리카개발은행은 4.28-30(3일)간 르완다 키갈리에서 개최되는 아프리카지역 아크라 각료급회의준비 워크숍에 대한 준비상황을 소개하고 수원국의 적극적인 참여를 요청함.
- (IDB, 콜롬비아) 6.5-6(2일)간 콜롬비아에서 개최되는 라틴아메리카 지역 워크숍에 대해 설명하고, 관련 공여국 및 수원국의 참여를 요청함.

- (한국, 일본) 4.23 방콕에서 "개발 파트너십 확대 대화"를 한-일 공동으로 개최할 예정이며, 동 회의는 특히 원조체제(aid architecture) 관련 원탁회의에 기여할 것이므로 전통공여국, 신흥공여국, 수원국 등의 적극적인 참여를 요청함.

4. 세션 4: 아크라 각료급회의 구성

(Organization of the HLF-3)

가. 사무국 배경 설명 요지

- 아크라 회의는 각료급/고위급회의(ministerial session), 9개 원탁회의(Roundtable), 홍보섹션(market place)으로 구성
- 홍보섹션은 아크라 고위급회의 3일간 진행되며, 파리선언 5개 원칙관련 포스터 제작 등이 필요하며, 회의 마지막 날(Day 3) 온라인 투표에 의한 5개 분야별 시상식이 실시될 예정

나. 주요 발언 요지

- (Jan 의장) 각국의 각료급 대표들이 아크라 회의에 참가하여 전반적으로 논의에 기여할 수 있는 역할이 기대되지만 모든 대표들이 발언할 수 있는 시간상의 제약이 있다는 점에서 우려를 표명함.

- (IMF 등) 각료급 대표들이 모여서 아크라행동 계획 자체에 대해 논의하는 과정이 필요할 수도 있다는 의견제시

- (미국, 캐나다) 현실적으로 아크라 고위급회의가 성공하기 위해서는 동 회의 개최 전에 아크라 행동계획에 대한 동의가 완료되어야 한다는 의견을 제시함.

[자료 : 주오이시디대표부]

OECD/DAC

고위급회의(5.20-21) 결과

김성환 외교통상부 제2차관을 수석대표로 하는 우리 정부 대표단은 5.20(화)~21(수) 이틀간 파리 OECD 본부에서 개최된 OECD/DAC 고위급회의(High Level Meeting: HLM)에 참석하였다. 금번 고위급회의는 원조효과에 관한 파리선언(2005) 이행을 위해 공여국의 정책 메시지와 수원국이 요구하는 6가지 원조효과 제고 이슈에 대한 공여국의 입장을 조율하였다. 특히, 우리나라는 DAC 비회원국으로서는 유일하게 OECD 원조개혁그룹(Reflection Group)에 참여하게 되었으며 이는 2010년으로 예정된 우리의 DAC 가입을 OECD측이 적극 지원함과 동시에 우리나라를 DAC 비회원국의 대표로서 개혁그룹에 참여하도록 하는 DAC의 의지가 반영된 것으로 평가된다. [정리 : 정책연구실]

I. 핵심요지

- OECD는 향후 1년6개월 동안 DAC개혁을 주도할 「원조개혁그룹(Reflection Group)」에 우리나라를 포함, DAC회원국 7개국을 발표하고, 동 개혁그룹을 중심으로 향후 10~15년간 DAC의 역할과 원조정책체제를 개편하는 작업을 최종확정하였음.

- 김성환 차관은 우리나라가 DAC 개혁그룹에 참가하게 된 데 대해 사의를 표명하고, 향후 기존 공여국과 신흥공여국간의 가교역할과

함께 적실성 높은 개발원조 정책 발굴 등 개혁 작업에 적극 기여해 나가겠다는 의사를 표명함.

- 김차관은 국제식량위기 대처방안 세션에서 OECD/DAC이 국제적 식량문제를 보다 근본적이고 실질적으로 해결해 나가는 것을 주도하기 위해 OECD/DAC내에 식량원조 작업반을 신설할 것을 제안하였는바, DAC의장은 동 제안에 공감하고 향후 DAC개혁에 적극 반영해 나가겠다는 의사를 피력함.

- 금번 고위급회의는 원조효과성 제고 및 원조효과에 관한 파리선언(2005) 이행을 위해 공여국의 정책 메시지와 수원국이 요구하는 수원국 개발역량 등 6대 원조효과 제고 이슈에 대한 공여국의 입장을 조율하고, 9월 아크라 회의까지 구체적 조치(action) 사항을 도출, 12월 개발재원에 관한 도하회의와 연계하여 실질적 기여를 해 나가기로 함.

II. 관찰 및 평가

1. 우리나라가 DAC 비회원국으로서는 유일하게 OECD 원조개척그룹에 참여하게 된 것은 2010년으로 예정된 우리의 DAC 가입을 OECD측이 적극 지원함과 동시에 우리나라를 DAC 비회원국의 대표로서 개척그룹에 참여하도록 하는 DAC의 의지가 반영된 것으로 평가됨.

- 이번 DAC 원조개척그룹 참여를 통해 향후 우리나라가 DAC가 필요로 하는 다양한 공여국의 입장을 대변하여 DAC를 중심으로 한 효율적인 국제원조체제 구축에 기여할 수 있을 것으로 전망되며, 국제사회에서 공여국으로서의 우리 입지를 강화하는데 기여할 것임.

2. 향후 식량위기 및 아프리카 지역에 대한 빈곤 퇴치를 중심으로 국제원조체제의 방향이 형성되고 있는 바, 우리 정부의 대 아프리카 원조확

대를 통한 천년개발목표(MDGs)달성 및 에너지 외교 활성화 등 다양한 전략적 목표에 대한 심도 있는 정책을 추진해 나갈 필요가 있음.

3. 금번 DAC 고위급 회의 시 중국, 인도 등 거대 신흥공여국의 등장과 이에 대응한 국제원조체제의 재편문제가 본격적으로 논의되었는바, 개발과 에너지 확보의 연계, 기후변화 문제의 개발정책과의 통합(integration), 국제안보문제와 원조정책간의 연계문제에 대한 우리 정부의 구체적인 정책적 준비(political readiness)를 점차적으로 마련해 나가야 할 것으로 봄.

III. 상세 논의 내용

1. 2008 개발원조 의제협의

- DAC 의장은 MDGs 달성 중간 점검 해인 금년도 하반기에 아크라고위급포럼, UN개발협력포럼(DCF), UN-MDG Summit 및 도하개발재원고위급회의가 연속해서 개최된다는 점을 언급하고 국제사회는 동 주요 회의 시 공여국의 정치적 의지(political will)를 도출, 원조효과성 제고에 있어 실질적인 진전을 이루어 나가야 함을 강조.

- EU 개발장관은 국제원조사회는 원조관련 부정적인 측면(frustration)과 희망적인 상황에

동시에 직면하고 있다고 전제하고 많은 공여국이 ODA 관련 능력과 전문성을 보유하고 있음에도 불구하고, 2005년 기여 약정(commitment)을 실현시킬 정치적 의지가 부족하다는 점을 지적하고, 다년 개발 프로그램(multi year program)이 필요하다고 제안.

- 원조효과 작업반 의장 등은 최근 진행된 2008 설문조사 결과를 인용하면서 대외원조의 여러 분야 중 원조의 예측가능성(predictability) 및 공여국간 원조조화(harmonization)부문의 진전에 문제가 있다는 점을 지적.
- 일본 측은 EU가 제안한 원조분업(Division of Labor)이 유럽 중심적 시각에서 도출되어 현실성이 부족하다는 점을 지적하고, 각 공여국이 실제 원조제공의 경험과 각 지역마다의 특성을 감안한 원조정책을 수립하여 이행하는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조.
- 미국 원조청(USAID) 청장은 EU가 제시한 원조분업이 상당한 장점을 가지고 있다고 평가하고 역사적이며, 실질적인 측면을 감안하여 각국의 비교우위에 입각한 원조정책을 수립해 나가는 방안에 대해 검토가 필요하다고 언급.

2. 개발협력 전망과 DAC원조개혁그룹 구성

- 영국 국제개발부(DFID) 차관은 중국, 인도 등

새로운 공여국의 등장, 원조사회에서 수원국의 입장 강화 등 국제원조체제의 변화에 대해 DAC의 보다 적극적인 대처를 요청하였으며, 또한 미국은 그간 DAC 역할을 평가하면서 최근 non-DAC 국가의 비중 확대와 관련, 이들 국가와 투명한 정보교환(transparent information exchange)이 필요하다고 지적.

- DAC 의장은 국제원조체제 개편에 대한 DAC의 정책방향 개편의 필요성을 강조하고, 원조효과성 제고, 국제 원조규범에 대한 적실성 강화, DAC의 적극적 대외관계 확대(outreach)등을 DAC 원조체제 개혁작업에 반영해 나갈 것이라는 입장을 피력.

3. 식량가격 급등

- 미국, 벨기에, 세계은행, UN 등은 식량가격 급등문제와 관련, 단기적으로 식량위기조기경보시스템 구축, 농업연구 투자확대, 농작물에 대한 바이오기술 사용 인정 등을 통해 식량생산 안정화를 도모해야 한다는 점을 강조하고 농업분야에서 자유무역의 확대가 필요하다는 점을 지적.
- 이에 대해 EU는 단기적으로는 인도적 지원이 필요하나, 원조 의존을 줄이기 위해서 인도적 지원은 단기적이어야 하며, 중장기적으로는 식량생산 능력의 강화 및 개도국 식량원조 확대

를 추진하는 것이 주요하다는 점을 강조.

- 한국 측은 식량가격 급등에 대한 단기적 처방(인도적 지원)과 아울러 중장기적으로 식량문제를 개발협력의 핵심의제(a key task)로 유지할 필요성을 제기하고, 개발도상국의 식량생산성을 높이기 위한 공여국 및 국제기구의 투자 확대를 위한 협력문제 필요성을 지적함. 아울러, 보다 현실성 있는 정책도출을 위해 DAC 산하에 농업원조(agricultural aid)를 위한 작업반 설치를 제안함.

4. 기후변화, 개발협력, 전략적 환경 평가

- 일본은 ‘지속가능한 국제사회(global sustainable society)’를 만들기 위해 ‘공동되지만 차별적인 책임(a common but differentiated responsibilities)’ 원칙에 따라 선진국 및 개도국이 기후변화에 대한 공동의 협력 필요성을 강조.
 - 특히 ‘종합적인 환경보호 증진(promotion of comprehensive environment conservation)’, ‘2050년까지 온실가스를 1/2로 감축하는 목표 설정’, ‘국가, NGO, 국제기구간의 파트너십 확대’ 등을 위하여 100억불을 출연, ‘Cool Earth Programme’ 등 기후변화 관련 원조방향을 설명하고 DAC회원국의 적극적인 참여를 요청.

- 핀란드, 미국 등은 아울러, 2004 DAC 고위급 회의에서 CDM(Clean Development Mechanism) 사업에서 얻어진 배출권은 전체 ODA 실적에서 제외한다는 결정에 대한 검토를 당초 2007년까지 실시하기로 하였으나, 2010년까지 동 사안에 대한 검토를 연기한다는 DAC 결정을 지지.

5. 분쟁국·취약국에 대한 범정부적 접근

- 영국 등 각 공여국 대표들은 이라크, 아프가니스탄, 미얀마, 북한 등 취약국가에 대해서는 개발원조, 대외관계, 안보 분야를 총 망라하여 국내 정부 부처 간 범정부적 협력과 취약국 및 분쟁국 문제 해결을 위해 범정부적 접근이 필요하다는데 인식을 같이 함.
 - 특히 전후 복구국가에 대해서는 외교 분야와 국방 분야가 공동으로 원조정책을 수립하여 추진해 나가는 것이 매우 효과적이라고 평가하고 향후 국제개발원조제공시 이를 적극 반영하는 것이 필요하다고 강조.
- DAC회원국은 상기 범정부적 접근 방안을 구체화하기 위해 금년 말 스위스 정부 주최로 고위급 포럼을 개최기로 합의하고 세부 일정 및 관련 사항을 DAC에서 논의하기로 함.

[자료 : 주오이시디대표부]

OECD/DAC

제59차 원조통계작업반 회의(6.12-13) 결과

2008.6.12(목)-13(금) 이틀간 파리에서 OECD/DAC 연례 통계작업반 회의가 개최되어, ODA 통계보고시스템의 개선방안에 대해 협의하였다. 구체적으로는 새로운 원조유형 분류방안(New Classification by types of aid), 수원국 리스트 업데이트, ODA 계상가능 국제기구 리스트 개정, 통합보고체계(CRS++)에 대해 협의하였다. 2010년 DAC 가입을 앞두고 있는 우리나라도 2011년부터 시행될 새로운 분류방식에 따른 보고에 대비하여 우리나라 ODA 통계보고시스템의 개선 작업을 해야 할 것이다. 이렇듯 통계작업반 회의에서 토의한 내용에 우리나라 통계보고방식을 맞추는 작업을 해나감과 동시에, 통계작성 시 어려운 점에 대해 적극 의견을 개진해 통계보고를 지속적으로 개선시킬 필요가 있다. [정리 : 정책연구실]

I. 주요결과

원, E. 공여국내의 장학금과 장학생비용, F. 부채탕감, G. 기타 행정경비, H. 기타 행정경비.

1. 새로운 원조유형 분류방안

(New Classification by types of aid)

- 새로운 원조유형 분류방안은 기존의 Table DAC 1 방식으로 분류 보고 하던 것을, 양자 및 다자원조를 포함 총 8개 유형으로 원조형태를 분류. 변경사항은 다음과 같음: A. 예산지원, B. 핵심 기여, 공동출자 프로그램 및 기금, C. 프로젝트 타입 지원, D. 전문가 및 기타 기술지

2. 수원국 리스트(DAC 지침 Annex 1) 업데이트 및 ODA 계상가능 국제기구 리스트(DAC 지침 Annex 2) 개정

- 사무국은 2008년부터 새로이 적용되는 원조 수원국 리스트와 ODA 계상가능 국제기구 리스트를 업데이트 했음. 변경사항은 다음과 같음: 사우디 아라비아와 텍스 와 카이코스 제도

(Turks and Caicos Islands)는 리스트에서 제외(수원국 졸업). 몽골, 브라질, 콩고 등 14개 국가(영토)가 리스트 내 카테고리 변경(예. 저중소득국 → 고중소득국).

- UN평화유지기금(UNPBF)은 치안(security) 범주를 제외한 평화유지활동(Window two)은 100%, Window One은 80%만을 계상, UNESCO는 현행 유지(25%), 지구환경기금(GEF)은 77%에서 96%로 상향하여 계상.

3. 통합보고체계(CRS++)

- 금년도의 '2007년 ODA 실적 보고'를 지난해와 같이 자발적으로 시행하는 데 합의, 2009년에 그 결과를 재평가하기로 함.

II. 관찰 및 건의

1. ODA 통계보고시스템 개선

- 금번 회의의 최대 성과는 지난 1999년부터 지속적으로 제기되어온 “원조유형 분류(classification by types of aid)” 방법에 대한 합의가 도출된 것임. 이로써 ① 새로운 원조유형에 대한 통계 집계, ② 원조유형에 대한 중복 해소, ③ CRS와 DAC 자료간 일관성 제고, ④ 공여국간 통계 비교 개선 등이 가능하게 된 것

으로 평가됨.

- 따라서, 우리나라도 동 분류방식에 따른 보고에 대비하여 수출입은행의 「ODA 통계보고시스템」의 개선 작업이 필요.

- 다만, 전체적인 카테고리 분류에 대해 합의가 이루어졌음에도 불구하고, 원조유형 분류와 Table DAC 1과의 일관성 확보, 독립적 기술협력(FTC)에 대한 개념정의 수정이 2001년도 언타이드 원조 권고에 미치는 영향, 기술협력 가운데 전문가의 개념정의, Country Programmable Aid(CPA)에 포함될 수 있는 원조유형의 범위 등 이슈는 DAC 또는 통계 작업장에서 추가적인 논의가 필요.

2. 자국 지원 국제기구 포함 확대 노력

- ODA 계상가능 국제기구관련, 회원국들은 자국이 신규 기여를 제공하거나, 기여도가 높은 기구를 적격기구 리스트에 포함시키고, ODA 인정비율도 적극적으로 조정하려는 노력을 통하여 궁극적으로 ODA로 인정되는 자국의 다자기여 비율을 증가시키고자하고 있음.(논의의 정치적 성격) 따라서, 우리가 지원하고 있는 국제기구 등(현 리스트에서 제외되어 있거나 지원규모가 큰 국제기구)에 대해서는 보다 관심을 가질 필요가 있음.

3. 회의 참석 활동 강화

- 현재 우리나라는 DAC 비회원국임에도 불구하고 매년 DAC에 우리나라의 ODA 통계를 제출하고 있으나, 향후 2010년 우리나라의 DAC 가입에 본격적으로 대비하기 위해서는 동 작업반에서의 논의 결과를 국내적으로 적용하는 수준을 넘어 실제 적용과정이나 우리의 ODA 지원 방식에서 도출되는 경험 및 어려움 등을 작업반회의에서 적극 제기할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 봄.

- 특히, 통계작업반회의 이전에 개최되는 비공식회의(내년에는 2월경 개최 예정)에도 KOICA 및 수출입은행 통계담당자가 필히 참석하여 회원국의 논의동향을 파악하는 노력이 필요.

Ⅲ. 세부 논의내용

1. 새로운 원조 유형 분류

(New Classification of Type of Aid)

- 기존의 Table DAC 1에 명시된 원조 유형구분이 예산지원, 핵심 기여, 공동출자 프로그램 및 기금, 프로젝트 타입 지원, 전문가 및 기타 기술지원, 부채탕감, 기타 공여국내 원조 등으로 재분류되어 2011년 보고하는 2010년 실적부터

보고하기로 합의함.

- 최종 합의된 8개 원조 유형 및 세부 유형은 첨부 1 참조.

2. ODA 수원국 리스트

(DAC 통계작성지침 Annex 1) 업데이트

- 사우디아라비아 및 텍스 와 카이코스 제도는 수원국에서 제외하기로 하고, 몽골, 브라질, 콩고 등 14개 국가(영토)를 리스트에서 카테고리 변경함.

- 세계은행의 2007년 소득통계 확정치 발표 이후, 동 리스트 확정안을 발표할 예정임(첨부 2 참조).

- 동 결과 최빈국이 50개국에서 49개국으로 감소하고, OLIC는 18개국에서 12개국, LMC는 1개국 증가한 49개국, UMIC는 36개국에서 41개국으로 각각 변동됨.

3. ODA 계상가능 국제기구 리스트(DAC 통계작성지침 Annex 2) 조정

가. 국제기구, INGOs

- NEPAD(New Partnership for Africa's Development), SAARC(South Asian

Association for Regional Cooperation), IDA-MDRI(Multilateral Debt Relief Initiative) 등은 사무국 제안대로 100% ODA 계상 가능한 국제기구로 합의함.

- AMREF(African Medical and Research Foundation), AgriCord, AAU(Association of African Universities) 등은 새로이 ODA 계상가능 리스트에 포함됨.

- 벨기에 및 UN(DESA)의 요청에 따라 UNECE(United Nations Economic Commission for Europe)를 새로이 리스트에 추가(다만 양자 ODA로 보고)하고 사무국에 계상비율 산정을 요청함.

- 사무국은 UNFCCC(United Nations Framework Convention on Climate Change)를 리스트에서 제외할 것을 제안하였으나, 독일, 스페인이 반대하여 리스트에 유지하기로 합의함.(사무국이 계상비율 산정 가능성(feasibility)을 검토하기로 함.)

■ IAEA

- 사무국은 IAEA에 대한 자발적 기여금을 ODA로 인정하여 현재 IAEA를 리스트에 포함시키고 있으나, 본질적으로 IAEA의 활동이 ODA와 무관하므로 리스트에서 제외할 것을 제안함.

- 이에 대해 미국 및 노르웨이는 현행 자발적 기여금이 계속해서 ODA로 인정되어야 한다고 주장하고, 일본은 IAEA의 기술협력기금(TCF)이 특정용도에 지정되지 않고 있다고 하는 등 사무국 제안에 대해 반대 입장을 표명함.

- 결국 현행대로 리스트에 유지하기로 하고(자발적 기여금을 ODA로 인정), 사무국에 계상비율 산정을 요청함.(사무국은 잠정적으로 TCF는 100% 인정하고 핵심기여는 별도 비율 계산이 필요할 것으로 본다는 의견을 표명)

나. 명칭변경 기구

- WAMU(West African Monetary Union)은 WAEMU(West African Economic and Monetary Union)로 명칭을 변경함.

다. ODA 계상비율 변경 기구

- UN평화유지기금(UNPBF)에 대한 지원은 아래와 같이 사무국의 원안대로 통과됨.

- Window Two(restricted contribution) : ODA 계상가능한 평화유지 활동(치안관련 지원 제외)에 대한 지원의 경우 전액 ODA 계상가능

- Window One(flexible contribution) : ODA

계상가능여부를 고려하지 않은 평화유지활동 관련 모든 지원의 경우 80%만 ODA 계상 가능

- UNESCO는 현행대로 25%를 유지하기로 함.
- 지구환경기금(GEF)에 대한 지원은 현행 77%에서 96%로 변경됨.
- 덴마크는 Office of High Commissioner for Human Right에 대한 계상비율을, 벨기에는 최근 ODA 규모가 대폭 증가한 WHO에 대한 계상비율을 재검토 해줄 것을 요청함.

라. 국제기구 분류 항목 변경

- GAVI : PPP → 다자기구
- ICCIDD(Int'l Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders) : 다자기구 → INGOs
- IUCN(Int'l Union for Conservatin of Nature) : 다자기구 → PPP

마. 기타 논의사항

- ICTJ(International Center for Transitional Justice)는 당초 사무국의 제안으로 ODA 계상 비권고 목록에 포함되어 있었으나, 캐나다, 핀

란드, 독일, 네덜란드, 스페인, 노르웨이의 반대 에 힘입어 결국 종전대로 계상가능하게 됨. 이들은 인권이 개발과 갖는 밀접한 연관성을 주장함. UNVFTC(the United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights)도 같은 맥락에서 사무국이 제외할 것을 제안했으나 캐나다가 인권과 개발의 연관성을 사무국이 재차 조사해줄 것을 요청함.

4. CRS 원조목적 코드(purpose codes) 변경

- 지난 3월 비공식회의 논의 결과 등을 반영하여 사무국은 목적코드 변경주기를 3년으로 하는 방안을 제시한 바, 다수 회원국이 긴급한 변경 등 탄력적인 운영이 필요하다는 입장을 제기함에 따라 통상 3년(normally every 3 year)으로 하기로 함.
- 미국이 코드 변경 요청주체가 불명확하다고 문제제기함에 따라 DAC 회원국 및 DAC산하기구(bodies)로 한정하기로 합의함.
- 기존코드에서 신규코드로 변경되는 경우 사무국이 가이드라인을 제시해야 한다는 독일의 요청을 사무국이 수용함.

5. 원조제공 채널코드 (Channels of delivery codes)

- DAC 통계지침 Annex 2 및 CRS 통계지침 Annex 6으로 이원화되어 있는 원조제공 채널 코드를 단일한 표(single table structure)로 통합하는 사무국 제안을 이견없이 채택함.
- 사무국이 분류한 channel code중 42002 ECHO는 EC의 일부로 별도로 분리할 필요가 없으므로 삭제하고, 42004 EIB는 EC의 일부가 아니므로 channel category code 42000 EC 자체를 EU 또는 European Institution으로 명칭을 변경해야 한다고 제안함.
- 또한, EC는 채널코드 47000번 '기타다자기구'는 정부간 및 비정부간 원조가 혼합되어 있어 분리가 필요하다고 언급하였으며, 사무국은 이에 대한 검토 의사를 표명함.
- 미국은 상당한 규모의 지원이 대학, 영리 기업 및 재단 등 채널로 제공되고 있는 현실을 감안하여 이들에 대해 적절한 code를 부여할 필요가 있다는 의견을 제기함.

6. 환경 분야 Rio Marker 도입 문제

- 기후변화, 생물다양성, 사막화 등 환경협약에 따른 지원분야("Rio Marker")에 대한 시범 통계 보고(2004-2006년 실적)가 종료됨에 따라 Rio Marker를 CRS 통계에 정식 도입할 지 여부 가 논의됨.

- 동 보고에 참여하고 있는 국가들은 Rio Marker 보고가 유용하다고 평가하고 정식 도입을 지지하였고, 2005-6년 실적을 보고하지 않은 미국도 이에 동조하면서 향후 보고를 위해 노력할 것임을 언급함. 네덜란드는 Rio Marker의 개선을 위해 ENVIRONET과 통계 작업반이 참여하는 Task team을 구성할 것을 제안하였으며 사무국은 이를 긍정적으로 검토하기로 함.

- 네덜란드와 더불어 프랑스와 미국도 Rio Marker의 질적 향상이 필요함을 언급. 오스트리아의 경우 Rio Marker 보고서, 가이드라인이 필요함을 주장.

- 환경관련 원조의 중요성에 대한 국제사회의 인식이 증대되고 우리나라의 경우에도 동 분야 지원규모가 확대되고 있는 바, 금번에 정식 도입된 Rio Marker 보고방식이 국내적으로 충실히 이행되어 통계의 정확성이 확보될 수 있도록 관련기관에 대한 이해제고 및 보고절차 등 방안을 수립할 필요가 있음.

7. 언타이드 원조 보고

- 현재 언타이드 원조대상에서 제외된 FTC(free-standing technical cooperation) 활동에 대한 회원국의 통계보고와 관련, 사무국은 회원국들이 ① 2006년도 실적 통계에 대

한 구속성 여부(tying status)를 일일이 검증(verify)하고, ② 향후 보고서 최빈국에 대한 모든 원조에 대해서 구속성 여부를 명기해 줄 것을 요청하고 이에 대한 회원국의 입장을 문의함.

- 이에 대해 일본만이 유일하게 아래 입장을 표명함.

- 최빈국에 대한 기술협력의 경우 공여국 기술의 직접적인 지원이 필요하고, 기술협력 사업 건수가 매우 방대(연간 약 1만 5천건 이상)함으로 구속성 여부 검증 또는 명기가 불가능

8. SCALING UP

: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability

- 사무국은「원조배분정책과 향후 지출계획에 대한 설문조사(Survey on Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans)」는 원조 배분에 대한 정보를 제공하고, 공여국간 역할분담 개선을 통한 원조효과성 제고를 위해 유용한 정보를 제공한다고 소개함.

- 또한, 현재 DAC 회원국 및 일부 국제기구로 국한된 조사 대상을 non-DAC 국가로 확대할 계획을 갖고 있다고 설명하며 한국을 언급

9. 공여국 화폐가 아닌 화폐로의 ODA 차관 보고 (ODA reporting of loans in non-donor currencies)

- 프랑스의 원조기관 AFD(Agence Française de Développement)는 공여국 화폐가 아닌 다른 화폐로의 ODA 차관 보고를 제안했음. 덴마크가 이에 반대, 현재 2주간 타협할 조정기간을 갖기로 합의

10. 차기 2009년 회의 일정

- 제60차 통계작성반 회의는 2009년 6.10-11간 개최되며, 비공식회의는 2009년 2월 중 개최될 예정임. 끝.

[자료 : 주오이시디대표부]

[첨부 1] Proposed classification by types of aid for reporting to the CRS/DAC

The proposed classification is applicable to all ODA, i.e. bilateral ODA (grants, equities, loans) and multilateral ODA contributions.

Type	Sub-type	Description	Clarification
A		Budget support	For contributions under this category, the donor relinquishes the exclusive control of its funds by sharing the responsibility with the recipient.
	A01	General budget support	Unearmarked contributions to the government budget including funding to support the implementation of macroeconomic reforms (structural adjustment programmes, poverty reduction strategies). Budget support is a method of financing a recipient country's budget through a transfer of resources from an external financing agency to the recipient government's national treasury. The funds thus transferred are managed in accordance with the recipient's budgetary procedures. Funds transferred to the national treasury for financing programmes or projects managed according to different budgetary procedures from those of the recipient country, with the intention of earmarking the resources for specific uses, are therefore excluded.
	A02	Sector budget support	Sector budget support, like general budget support, is a financial contribution to a recipient government's budget. However, in sector budget support, the dialogue between donors and partner governments focuses on sector-specific concerns, rather than on overall policy and budget priorities.
B		Core contributions and pooled programmes and funds	For contributions under this category, the donor relinquishes the exclusive control of its funds by sharing the responsibility with other stakeholders (other donors, NGOs, multilateral institutions, Public Private Partnerships). The category covers both core contributions (B01 and B02), and pooled contributions with a specific earmarking (B03 and B04).
	B01	Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes	Funds are paid over to NGOs (local, national and international) for use at the latter's discretion, and contribute to programmes and activities which NGOs have developed themselves, and which they implement on their own authority and responsibility. Core contributions to PPPs, funds paid over to foundations (e.g. philanthropic foundations), and contributions to research institutes (public and private) are also recorded here. Annex 2 of the DAC Directives provides a list of INGOs, PPPs and networks core contributions to which may be reported under B01. This list is not exclusive.
	B02	Core contributions to multilateral institutions	These funds are classified as multilateral ODA (all other categories fall under bilateral ODA). The recipient multilateral institution pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets. See Annex 2 of the DAC Directives for a comprehensive list of agencies core contributions to which may be reported under B02 (Section I, Multilateral institutions).

Type	Sub-type	Description	Clarification
B	B03	Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organisations (multilateral, INGO)	In addition to their core-funded operations, international organisations set up and raise funds for specific programmes and funds with clearly identified sectoral, thematic or geographical focus. Donors' bilateral contributions to such programmes and funds are recorded here, e.g. "UNICEF girls' education", "Education For All Fast Track Initiative", various trust funds, including for reconstruction (e.g. Afghanistan Reconstruction Trust Fund).
	B04	Basket funds/pooled funding	The donor contributes funds to an autonomous account, managed jointly with other donors and/or the recipient. The account will have specific purposes, modes of disbursement and accountability mechanisms, and a limited time frame. Basket funds are characterised by common project documents, common funding contracts and common reporting/audit procedures with all donors. Donors' contributions to funds managed autonomously by international organisations are recorded under B03.
C		Project-type interventions	N.B. Within this category, members able to do so are requested to report the aggregate amount used for financing donor experts/consultants on Table DAC1.1. Where the activity consists solely of experts' costs, report under category D.
	C01	Project-type interventions	A project is a set of inputs, activities and outputs, agreed with the partner country*, to reach specific objectives/outcomes within a defined time frame, with a defined budget and a defined geographical area. Projects can vary significantly in terms of objectives, complexity, amounts involved and duration. There are smaller projects that might involve modest financial resources and last only a few months, whereas large projects might involve more significant amounts, entail successive phases and last for many years. A large project with a number of different components is sometimes referred to as a programme, but should nevertheless be recorded here. Feasibility studies, appraisals and evaluations are included (whether designed as part of projects/programmes or dedicated funding arrangements). Aid channelled through NGOs or multilaterals is also recorded here. This includes payments for NGOs and multilaterals to implement donors' projects and programmes, and funding of specified NGOs projects. By contrast, core funding of NGOs and multilaterals as well as contributions to specific-purpose funds managed by international organisations are recorded under B. * In the cases of equity investments, humanitarian aid or aid channelled through NGOs, projects are recorded here even if there was no direct agreement between the donor and the partner country.
D		Experts and other technical assistance	This category covers the provision, outside projects as described in category C, of know-how in the form of personnel, training and research.
	D01	Donor country personnel	Experts, consultants, teachers, academics, researchers, volunteers and contributions to public and private bodies for sending experts to developing countries.
	D02	Other technical assistance	Provision, outside projects as described in category C01, of technical assistance in recipient countries (excluding technical assistance performed by donor experts reported under D01, and scholarships/training in donor country reported under E01). This includes training and research; language training; south-south studies; research studies; collaborative research between donor and recipient universities and organisations; local scholarships; development-oriented social and cultural programmes. This category also covers ad hoc contributions such as conferences, seminars and workshops, exchange visits, publications, etc.

Type	Sub-type	Description	Clarification
E		Scholarships and student costs in donor countries	
	E01	Scholarships/training in donor country	Financial aid awards for individual students and contributions to trainees.
	E02	Imputed student costs	Indirect ("imputed") costs of tuition in donor countries.
F		Debt relief	
	F01	Debt relief	Groups all actions relating to debt (forgiveness, conversions, swaps, buy-backs, rescheduling, refinancing).
G		Administrative costs not included elsewhere	
	G01	Administrative costs not included elsewhere	Administrative costs of development assistance programmes not already included under other ODA items as an integral part of the costs of delivering or implementing the aid provided. This category covers situation analyses and auditing activities. As regards the salaries component of administrative costs, it relates to in-house agency staff and contractors only; costs associated with donor experts/consultants are to be reported under category C or D01.
H		Other in-donor expenditures	Groups a number of contributions that do not give rise to a cross-border flow.
	H01	Development awareness	Funding of activities designed to increase public support, i.e. awareness in the donor country of development efforts, needs and issues.
	H02	Refugees in donor countries	Official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries during the first twelve months of their stay.

Reporting on donor experts remains optional

[첨부 2] Draft DAC List of ODA Recipients

Effective for reporting on 2008, 2009 and 2010 flows

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI < \$935 in 2007)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$936-\$3,705 in 2007)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3,706-\$11,455 in 2007)
Afghanistan Angola Bangladesh Benin Bhutan Burkina Faso Burundi Cambodia Central African Rep. Chad Comoros Congo, Dem. Rep. Djibouti Equatorial Guinea Eritrea Ethiopia Gambia Guinea Guinea-Bissau Haiti Kiribati Laos Lesotho Liberia Madagascar Malawi Maldives Mali Mauritania Mozambique Myanmar Nepal Niger Rwanda Samoa Sao Tome and Principe Senegal Sierra Leone Solomon Islands Somalia Sudan Tanzania Timor-Leste Togo Tuvalu Uganda Vanuatu Yemen Zambia	Côte d'Ivoire Ghana Kenya Korea, Dem. Rep. Kyrgyz Rep. Nigeria Pakistan Papua New Guinea Tajikistan Uzbekistan Viet Nam Zimbabwe	Albania Algeria Armenia Azerbaijan Bolivia Bosnia and Herzegovina Cameroon Cape Verde China Colombia Congo, Rep. Cuba Dominican Republic Ecuador Egypt El Salvador Georgia Guatemala Guyana Honduras India Indonesia Iran Iraq Jamaica Jordan Marshall Islands Micronesia, Fed. States Moldova Mongolia Morocco Namibia Nicaragua Niue Palestinian Adm. Areas Paraguay Peru Philippines Sri Lanka Swaziland Syria Thailand The Former Yugoslav Republic of Macedonia Tokelau Tonga Tunisia Turkmenistan Ukraine Wallis and Futuna	Anguilla Antigua and Barbuda Argentina Barbados Belarus Belize Botswana Brazil Chile Cook Islands Costa Rica Croatia Dominica Fiji Gabon Grenada Kazakhstan Lebanon Libya Malaysia Mauritius Mayotte Mexico Montenegro Montserrat Nauru Oman Palau Panama Serbia Seychelles South Africa St. Helena St. Kitts-Nevis St. Lucia St. Vincent and Grenadines Suriname Trinidad and Tobago Turkey Uruguay Venezuela

OECD/DAC

제12차 원조효과 작업반 회의(7.9-11) 결과

원조효과에 관한 제3차 고위급회의(High Level Forum) 준비(9.2-4, 가나 아크라)를 위한 제12차 원조효과 작업반 회의가 DAC 회원국, Non-DAC 공여국, 주요 수원국 및 국제개발기구 대표 등 약 190여명이 참석한 가운데 2008.7.9(수)-11(금) 사흘간 파리 OECD 본부에서 개최되었다. 금번 회의에서 아크라 고위급회의 의제, 진행 일정, 주요 배경문서(파리선언 설문조사, 파리선언 평가보고서, 원조효과 성과보고서 등) 및 원조효과 제고를 위한 아크라행동계획(Accra Action Agenda: AAA) 2차 초안이 검토되었다. 회의 참석자들은 2차 초안이 지난 제11차 원조효과 작업반 회의(4.2-3)에서 검토된 1차 초안에 비해 많은 진전되었음을 평가하고, MDGs 달성 등 빈곤감소와 개발에 실질적으로 기여하기 위해서는 보다 구체적이고 포괄적이며 일관성 있는 행동공약과 강화된 정치적 메시지를 담은 아크라행동계획을 도출할 필요성을 강조하였다.

[정리 : 정책연구실]

I. 핵심내용

관련 중·장기 작업방향을 논의할 예정임.

- 아크라 고위급회의 의제, 진행 일정, 주요 배경문서(파리선언 설문조사, 파리선언 평가보고서, 원조효과 성과보고서 등) 및 원조효과 제고를 위한 아크라행동계획(Accra Action Agenda: AAA) 2차 초안이 검토됨.
 - 각료급 포럼인 아크라 회의에서는 2005년 채택된 원조효과 제고를 위한 파리선언 이행을 중간점검하고, 2011년 이후의 원조효과
- 회의 참석자들은 아크라행동계획(AAA) 등이 지난 제11차 원조효과 작업반 회의(4.2-3)에서 검토된 1차 초안에 비해 많은 진전되었음을 평가하고, MDGs 달성 등 빈곤감소와 개발에 실질적으로 기여하기 위해서는 보다 구체적이고 포괄적이며 일관성 있는 행동공약과 강화된 정치적 메시지를 담은 AAA를 도출하여 국내적 이행을 확보할 필요성을 강조함.

- 특히, 원조 및 개발 효과성 제고를 위한 핵심 쟁점으로 지적된 ①역량개발(capacity building), ②수원국 시스템 활용(use of country system), ③책임, 예측가능성, 조건 부여(accountability, predictability and conditionality) 강화방안이 집중 논의됨.

- 수원국들은 공여국 중심의 아크라행동계획 초안을 비판하고, South-South 협력 및 Non-DAC 공여국의 중요성을 강조하는 한편 폭넓은 컨센서스에 기반한 AAA 도출 필요성을 강조

■ 아울러, 회의 참석자들은 아크라 회의에 참석하는 각료급 인사의 발언기회를 확대하고, 포괄적 파트너십을 통한 원조효과성 제고에 기여하기 위해서는 지역균형, 다양한 이해관계자들의 대표성 등을 고려, 패널리스트 및 연설자를 선정할 필요성을 지적함.

■ 우리측은 아크라행동계획에서 2005 파리선언 5개 원칙 및 지표에 대한 간결하고 일관성 있는 검토와 함께 성과가 미진한 부분에 대한 구체적인 대응조치를 제시하고, 개발협력 파트너의 다양한 역량 고려 및 파리선언 참여 확대를 위해 구체적인 시한을 정한 행동공약의 일률적 적용보다는 유연성(flexibility)있게 적용할 필요성 강조

- 아울러 원조 체제에 관한 라운드 테이블(RT 9)에 lead speaker로 참석 희망 및 차기 원조효과 작업반회의에 향후 정식 회원으로 활동 희망 의사를 전달함.

II. 관찰 및 평가

■ 9.2-4 사흘간 아크라 고위급 회의는 주요 공여국과 수원국의 각료급 인사 및 국제개발기구 대표 등이 참석하여 원조효과 제고에 대한 정치적 의지를 공고히 하고, Non-DAC 공여국, 시민사회 등 다양한 개발원조 주체가 원조분업 등 전통적인 이슈뿐만 아니라 새로운 이슈를 포괄하는 포괄적 논의의 장이 될 것으로 예상됨.

■ 기여외교 강화를 추진하고 있는 우리나라가 DAC 회원국, 수원국 및 국제개발기구에 의해 주도되고 있는 개발원조에 관한 국제적 논의에서 우리의 대외원조 제공에 대한 가시성(visibility)을 제고하기 위해서는 전통적 공여국들과의 개발협력을 강화하면서 2010년 OECD/DAC 가입을 적극 추진하는 한편, 아크라 회의에 참석하는 non-DAC 공여국들과 연대하여 non-DAC 공여국들의 중요성에 대한 인식과 긍정적 평가의 확대를 주도적으로 이끌어내는 노력이 필요할 것으로 판단됨.

- 특히, 금번 회의에서 많은 참가국들이 각료급 인사의 참석을 확인하고 추가적인 자발적 기여금 제공을 약속하면서 자국 수석대표에 대한 구체적인 역할부여를 요청한 바, 아크라 회의에 우리가 적극 참여하고 작업반 정식 가입을 위한 기반조성을 위해서는 우리측 수석대표 조속 결정 및 자발적 기여금 지원을 추진할 필요가 있음.

- 또한, 아크라 고위급회의가 개발협력에 관한 중장기적 방향 설정을 목표로 금년 12월 개최 예정인 도하 개발재원회의(financing for development)와 유기적으로 추진되고 있음을 고려, 아크라 회의 준비시 우리측 원조관련 기관이 포괄적으로 참여하여 우리의 전략적 기본입장을 정립하고, 주요 회의 결과문서의 파급효과를 면밀히 검토해나가는 노력이 필요함.

III. 상세 논의 내용

1. 아크라 행동계획(AAA)

가. 역량개발(capacity building)

- 수원국의 주인의식(ownership) 제고, 원조와 수원국 개발계획간 조화(harmonisation), 수원국 시스템 및 기관 활용(use of country

system) 등과 밀접한 관련이 있으며, 수원국의 역량개발을 위한 전체론적(holistic), 프로그램적 접근이 필요함.

- 수원국 개발역량 강화를 위해서는 제도, 시스템 및 지역 전문성이 제고되어야 하며, 수원국 주도의 역량개발 노력에 상응하는 기술협력 등을 통한 공여국의 지원이 강화될 필요가 있음.

- 우리측은 우리의 기술협력을 통한 역량강화 지원노력을 소개하고, South-South 협력에서도 역량강화 측면이 강조되어야 할 필요성을 지적함.

나. 수원국 시스템 활용 (use of country system)

- 수원국 시스템 활용은 수원국의 시스템 및 기관에 대한 신뢰의 문제를 포함한 매우 정치적인 이슈로 모든 국가가 동의할 수 있는 해결점을 찾기 어려운 사안임에 공감함.
- 시스템 신뢰 강화를 위한 수원국의 노력과 아울러 수원국 시스템 활용에 대한 공여국의 정치적 의지 제고 노력이 병행될 필요성이 강조됨.

다. 책임, 예측가능성, 조건부여

(accountability, predictability and conditionality)

- 수원국과 공여국 간 상호 책임(mutual accountability) 강화 측면의 접근 필요성 및 수원국 및 공여국 시민(public)에 대한 책임성 제고 필요성이 강조됨.
- 원조 조건(conditionality)의 철폐 필요성에 공감하면서도 수원국의 개발역량 강화, 개혁에 기여할 수 있는 원조조건의 긍정적 측면이 제기됨.

2. 회의구성 및 진행

가. 고위급 회의

- 9.2-3 이틀간 동시에 3개의 라운드 테이블이 진행되어 총 9개 주제에 대해 자유토론 형식의 심도있는 논의가 있을 예정
 - 우리는 원조 체제(aid architecture)에 관한 RT 9에 lead speaker 참석희망 의사를 강력히 전달함.
- 라운드 테이블 논의 결과는 아크라행동계획 및 향후 도하 개발재원회의에 반영토록 추진될 예정임.

※ 라운드테이블 주요결과는 9.3 수석대표 공식 만찬에서 보고될 예정임.

나. 장관급 회의

- 파리선언 목표 달성 등을 위해 원조 및 개발관련 획기적 행동변화를 목표로 강한 정치적 메시지를 담고 있는 아크라행동계획 도출을 위해 주요 당사국 각료들이 참석하는 고위급 토론의 장 역할 추진
 - 부대행사로 선별된 참석자간의 원조효과 및 개발협력에 관한 토론이 BBC World Service News에서 방송될 예정임.

- 주요 공여국, 수원국 각료들이 참석할 전망임을 고려, 수석대표 발언기회 확대방안이 모색될 예정임.

다. 예산 및 행정

- 아크라회의 준비를 위해 추가적으로 필요한 약 38만불에 대한 자발적 기여를 요청함.
 - 일본, 미국, 캐나다, 덴마크, 콜롬비아, 핀란드, ADB가 추가적인 재정지원을 약속함.
- 기자단 참석 등록은 8.15기한 아크라 온라인 등록 기능(www.aacrahlf.net)

2. 주요 발언요지

가. 미국

- 원조효과성 제고를 저해하는 제도적, 법률적 제약 등을 극복하고 실질적 행동의 변화를 가져오기 위한 정치적 의지의 중요성을 지적
- 민간부분 참여확대 관련 시민사회 기구 뿐만 아니라 의회의 역할에 대한 관심 필요함.

나. EU 및 EU 회원국

- 구체적인 시한을 설정한 야심찬 행동공약 표방 등 정치적 메시지를 강화할 필요성 지적
- 원조분업(division of labour) 중요성 및 시민사회 역할 강조
- 여성평등, 기후변화 등 cross-cutting 이슈들과 연계 필요성을 강조

다. 일본

- 아크라 회의의 성공적 개최를 위해서는 포괄적 파트너십이 중요한 바, 아시아 지역의 참여를 보다 확대시켜줄 필요성이 있음.
- 원조분업 및 구체적인 행동공약을 보다 유연

하게 추진할 필요 지적

- 원조 조건부과(conditionality)의 긍정적 측면을 간과하지 말아야 하며, 예산지원(budget support)시 원조 의존(aid dependency)을 약화시키는 문제가 있음

라. IMF, WB 등

- 보다 분명하고 행동 지향적이며 모니터링할 수 있는 약속(commitment)을 명시해야 함.
- 파리선언에 대한 모니터링 및 평가 메카니즘이 AAA 공약 이행을 위해서도 사용되어야 함.
- 아크라회의의 배경문서에 나타난 2005 파리선언 이행 성과와 문제점에 대한 구체적 자료에 기반하는 한편, 변화하고 있는 원조체제(aid architecture)에 주목해야 함.

마. 가나, 남아프리카, 세네갈, 베트남 등 수원국

- South-South 협력의 긍정적 평가 및 지원강화 필요성 지적
- 수원국의 주인 의식(ownership) 및 역량강화를 위해서는 수원국 제도와 기구의 활용을 촉진할 필요성 강조

- 파트너십 관계를 분명하게 나타낼 수 있고, non-DAC 공여국과 신흥 공여국(middle income countries)을 아우르는 보다 포괄적인 문안이 필요함.
- 국제기준, 모범 사례(good practices), 모범 규범 등에 대한 언급은 상호간 동의가 우선되어야 함.

바. 한국

- AAA 2차 초안이 언타이드, 공여조건 부여, 역량개발, 예측가능성, 원조분업, 인센티브 등과 관련한 수원국 입장을 수렴하는 등 진전이 있었음을 평가하고, 아크라 회의가 파리선언에 대한 중간점검인 만큼, 2005 파리선언 5개 원칙 및 지표에 대한 간결하고 일관성 있는 검

토와 성과가 미진한 부분에 대한 구체적인 대응조치 제시의 필요성 지적

- 아울러 개발협력 파트너의 다양한 역량과 상황을 고려, AAA 행동공약에 구체적인 시한을 정하여 일률적으로 적용시 오히려 AAA 및 파리선언 참여 확대를 저해할 수 있음에 유의해야 함.

- 우리측은 원조 체제에 관한 라운드 테이블(RT 9)에 lead speaker 참석희망 의사를 강력 제기함
- 아울러 금번 작업반 회의에 옵저버로 참석한 우리측은 향후 작업반 정식 회원으로 활동할 수 있기를 희망함.

[자료 : 주오이시디대표부]

제2회 ODA 서울 국제컨퍼런스 결과

I. 기본사항

1. 행사개요

■ 행사명

: 제2회 공적개발원조(ODA) 서울 국제회의
The 2nd Seoul ODA International
Conference

■ 행사주제

: 새천년개발목표(MDGs) 중간평가와 원조
효과성 제고

Achieving the MDGs : Mid-term
Progress Review and Aid Effectiveness

■ 일시 및 장소 : 2008. 6. 3(화) 08:30~18:10, 웨스턴조선포텔, 그랜드볼룸

■ 추진기관 : 외교통상부 주최 · KOICA, 유엔
한국협회 주관

■ 참석자 : 사회1, 의장3, 발표8, 토론10명 등
일반 국내외 참석자 637명

2. 개최배경

■ 국제사회는 MDGs 달성을 위해 개발원조(ODA) 확대와 질적 제고를 위해 많은 노력을 경주중이나 지역별로 개발격차와 이로 인해 파생되는 박탈감 내지 소외감은 세계의 공동 번영에 많은 근본적인 장애가 되고 있다. 즉, 2015년을 기한으로 전세계적 개발 화두로 부각된 MDGs 달성을 위해 설정된 MDGs 목표 달성을 위해서는 아직 갈 길이 요원한 것이 사실이다.

■ 우리나라는 현재 유엔 사무총장직에 진출하였고, 경제력에 상응한 적극적 역할을 국제사회로부터 요청 받고 있다. 이번 회의는 특히, 유엔이 주창하는 MDGs 달성이 그 어느 때보다 전세계적 현안으로 부각되었고, 우리 정부가 2010년 개발원조위원회(DAC) 가입을 추진하고 있는 시점이어서 그 의미가 더욱 크다. 이러한 점을 감안, 한국정부도 원조규모의 확대, 원조시스템의 혁신, 원조효과의 제고를 통해 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하고 있다.

■ 올해에는 MDGs의 달성 현황을 되짚어 보고, 개발원조의 효과성 확보 방안과 지속가능한 발전, 고용문제 등 개발과 관련된 주요 글로벌 이슈들에 대해 논의하고자 한다. 특히 이번 논의를 통해 주요 공여국으로 성장해 나가는 우리 원조추진체제를 다시 한 번 점검하고, 국제사회와 공동의 목표를 효과적으로 추구해 나갈 수 있는 구체적인 방법론도 모색해 나갈 예정이다.

■ 한국은 국제사회에 잘 알려진 "빈곤퇴치국"이지만, 개도상국과 국제사회의 MDGs 달성을 위해 "빈곤치료국"으로 거듭나고 있다. 이번 행사는 다양한 국제기구 및 주요 원조국으로부터 ODA 관계자 및 전문가들을 대거 초청, 국제사회의 원조정책 논의에 크게 기여하는 컨퍼런스가 될 것으로 기대된다. 이 기회를 통해 지구촌

의 기아와 빈곤퇴치 등 지구적 개발문제에 대해 전문적이고, 진지한 토론이 벌어질 것이며, MDGs에 대한 일반 국민의 이해를 높이고, 현재의 국제개발협력에 대한 개선점도 모색하는 좋은 계기가 될 것으로 기대된다.

II. 세션별 발표 · 토론 요지

1. 제1세션 : MDGs 중간평가와 그 과제

■ Bernard Petit (EU 개발총국 부총국장)

“MDGs달성 : 수사에서 행동으로”

(Achieving the MDGs : From Rhetoric to Action)

- 식량위기, 기후변화 등으로 인해 MDGs달성이 위협을 받고 있는 현상황에서 2008년도에는 아크라회의, 뉴욕회의, 도하회의 등 중요한 회의들이 개최되는 중요한 해임. 그러나 더 중요한 것은 논의사항의 이행여부

- MDGs달성에의 첫 번째 도전은 재원확보인데, 무역장려, 농업분야 등의 지원이 중요하며, 약속 이행이 가장 핵심적 사안임. 그러나 현재 DAC회원국은 몬테레이 선언을 충분히 이행하지 않고 있으며 원조규모도 8%이상 감축되었고, EC도 처음으로 원조규모가 감소된 것은 실망스러운 상황

- MDGs달성에의 두 번째 도전은 원조체제의 제고 필요성인데, 원조체제가 복잡, 다양해짐에 따라 수원국의 주인의식을 위한 예측가능성이 저하됨. 일례로, 케냐에서는 20여개 공여국이 13개의 조달기관을 통해 의약품을 구입하고, 탄자니아에서는 보건분야에 600여개의 프로젝트가 진행 중이임. 이는 원조효과성 저하를 초래

- EU는 아크라회의에 다음과 같은 4가지 측면을 기대

- 공여국 간의 분업
- 예산지원 및 사업의 활성화
- 결과중심의 관리
- 원조의 예측가능성

- 수원국의 주인의식을 저해하는 다양한 종류의 자금난발을 중지하고 파리선언에 기반을 두고 우선순위에 따라 사업이 추진되어야 함을 경고함. 또한 빈곤하고 취약한 국가들의 지지 없이는 코펜하겐 협정이 무용지물이 될 것이므로 지금까지의 협정을 이행, 추가적인 지원이 필요

■ Bruce Jenks (UNDP 사무차장보) 주제발표

"MDGs 중간평가와 향후 전망"

(Mid-term Review of the MDGs and Future Perspective)

- 첫째, 세계를 변화시키고자 하는 희망은 현실이 될 수 있으며, 일례로 한국이나 사하라이남 국가 중 다수는 빈곤해소와 삶의 질 향상을 위한 노력의 성공사례임. 이러한 성공은 신중하게 구성된 프로그램 및 정부의 강한 리더십과 국제사회의 지지를 기반으로 한 좋은 정책들로 인한 것임.

- 둘째, 우리는 빈부격차가 증대하는 등 해결해야 하는 도전과제를 많이 가지고 있으며, 사하라이남에서는 2015년까지 MDG를 달성할 수 있는 국가가 하나도 없는 실정임. 이러한 맥락에서 2008년은 지금까지 한 공약들을 다짐하는 중요한 해가 될 것이며, 약속들을 행동으로 옮기는 것이 관건. 한국은 항공권연대기금을 도입함으로써 원조약속을 이행한 선례가 됨.

- 셋째, 기후변화, 식량위기와 같은 새로운 이슈들로 인해 MDGs달성을 향한 행로에서 이탈될 것이 우려됨. 새로운 이슈들은 MDGs달성과 동전의 양면과 같은 존재이며, 특히, 기후변화는 남과 북이 분업을 통해 해결해야 하는 문제임.

- 넷째, 민간부문이 MDGs달성에 기여하도록 권장하고 적극적인 참여를 유도하는 것이 중요함을 강조. 이를 위해, 민간부문의 관심을 유발, 빈국에의 투자를 촉진시킬 수 있는 환

경을 조성해야 함. 이와 관련하여, 08.9월에 UNDP 주재로 뉴욕회의를 개최해 비즈니스 모델을 강구하고 새로운 사업기회를 모색하는 등의 논의를 할 예정. 개도국에 대한 민간 부문이 투자를 늘리는 것은 양쪽 모두에 이익이 되는 비즈니스 모델이 될 수 있음.

- 다섯째, MDGs달성을 위한 다자주의의 역할은 양자주의로 대체할 수 없으며, 21세기 당면과제 해결에 있어서 신흥공여국의 참여가 요구되는 바, 다자주의는 다양한 공여주체들의 참여를 증진시키는 데에 중요한 역할을 담당할 것임.

■ Stephen Groff (OECD 개발국 부국장) 주제발표
“MDGs 달성과자원확보를 위한 국제사회의 노력”

(International Effort for Achieving the MDGs and Expanding Resources)

- 연결성과 상호연계성이 높아지고 있는 세계 속에서 개발협력은 전략적으로 변화하고 있으며, 도덕적 의무 뿐 아니라 각국의 이해가 증진되고 있으며, OECD는 해결도구를 가지고 있기 때문에 개발협력에 더욱 참여해야 함.

- 세계적인 경제성장 둔화 등 여타 이유로 인해 각국의 ODA 실적이 감소하고 약속을 불이행 하는데 이에 대한 각성 요망. 공여국들은 2010년 목표를 달성하기 위하여 특히 대

아프리카 지원을 확대해야 할 것임.

- 원조의 예측가능성을 향상시키기 위해서 OECD는

- 원조규모 확대의 효과를 극대화하기 위해서 국가수준에서 미래지불의사를 밝히는데 장애가 되는 것들을 제거하는데 일조할 것이며,
- 파리21을 통해, 좋은 통계자료를 제공하여 개발정책설계와 MDGs 달성을 돕고자 함. 예측가능성의 향상은 원조효과성을 제고하고 원조사업에 대한 국민의 지지를 확보하는 동력이 될 것임.

■ Sarah Cliffe (세계은행 동아시아 국장) 패널 토론

- 베트남은 개발협력의 결과 빈곤층 수가 절반 이상 감소한 성공사례로, 그 원인을 살펴보면, 1)정부의 강력한 리더십, 공여국들에 부합하는 전략과 프레임워크를 갖추고 결과물을 내려고 하는 약속 및 의지, 2)공여국과 긴밀한 협력관계, 3)빈곤감소와 사회적 서비스에서 국가기관들이 발전을 주도토록 하는 국가시스템 활용 4)수원국에게 재량권을 주어 각 공여국간 분업이 이루어지도록 한 점. 그러나 평균적으로는 혜택은 있었으나 원조 소외계층이 발생

- 국가 간 MDGs 달성 격차를 줄이기 위해 다음과 같은 노력 촉구
 - 첫째, 약속을 이행함으로써 원조의 예측가능성을 향상시키고
 - 둘째, 국가 간 원조조정 필요. 특히, 가장 취약한(most fragile) 국가에 원조를 집중해야 하는데, 이에 실패하면, 성장하고 있는 다른 개도국들에게도 부정적인 효과가 있을 것임.
 - 셋째, 선택과 집중을 통해 원조의 질 향상
 - 넷째, 장기적이고 지속가능한 이행을 위해 지속적인 모멘텀 생성 및 유지

■ Torgny Holmgren (스웨덴 외교부 개발국 국장) 패널토론

- MDGs에 대한 일반적인 설명을 하면서 MDGs달성은 개도국과 선진국 공동책임임. MDG1(극심한 빈곤과 기아 퇴치)에 대해서는 지역별이 아닌 국가별 판단이 필요하고, MDG2(초등교육의무화 달성)에 대해서는 지난 주 코펜하겐에서 개최된 회의가 열린 바 개선점을 찾고 있으며, MDG3(성평등 촉진과 여성의 힘 증진)에 대해서는 식량위기에 봉착한 현 시점에서 빈국에서는 농업생산성과 식량생산을 증대시키고자 하는 바 달성이 가능성이 높아짐.

- 스웨덴은 원조효과성 제고를 위해 다음과 같

이 노력하고 있음.

- ODA규모는 국방예산을 초월, ODA/GNP 비율은 약 1%
- 결과중심의 관리(Managing for results)
- 2007년 수원국의 수를 70개에서 35개로 축소하여 선택과 집중 적용
- 특정분야에 집중
- 원조의 50%가 다자기구를 통해 집행되는 등 다자적인 전략
- 개발전략을 지속적으로 평가하고 개선하여 국가전략을 개발
- 새로 구성된 의회에서는 새로운 개발전략을 채택하고 무역, 환경 등을 통한 원조 확대 노력
- 08.2월 원조백서를 작성하여 6개의 집중 과제 제시

- 다양한 공여주체가 참여함에 따라 새로운 ODA구조가 필요하고, 국제기구들도 새로운 재원통로를 포괄하기 위해 노력할 필요가 있음.

■ 김혜경 (지구촌나눔운동 사무총장) 패널토론

- 제1회 ODA국제회의 개최 후, 지난 1년간 국내적으로는 새 정부 출범, 국외적으로는 유가상승, 식량위기, 기후변화, 미얀마 및 중국 자연재해 등 많은 변화가 있었음.

- 2000년, UN이 MDGs를 수립하였을 초기에 시민사회는 MDGs 달성이 식량, 교육, 건강, 개발에 대한 권리를 현실화할 것으로 기대하고 환영하였으나, 몇몇 시민사회는 목표가 야심차지 못하다고 비판하였음. MDGs를 달성하기 위해서는 식량, 보건, 교육, 개발에 대한 전지구적인 인권권리는 개도국과 선진국 모두의 의무로 지정(reaffirm)해야 함.

- EU 신입회원국은 EU회원 의무사항에 따라 ODA 규모 및 ODA/GNI 비율을 늘라울 정도로 늘렸으나, G8 회원국 중 미국, 일본, 이탈리아는 ODA/GNI비율이 가장 저조함. G7은 EU처럼 ODA관련 의무사항을 제정할 것을 촉구함. 또한, DAC 회원국이 MDGs달성에 모범적인 역할을 해야 신흥공여국의 원조를 고무시킬 것이며, 그에 따라 개도국의 상호책임성도 향상될 것임.

- 수원국의 원조역량을 개발하기 위해서는 수요자 중심의 기술적 원조를 제공하고, 국별 개발우선순위에 따라 원조해야 함.

- 빈곤퇴치를 위해 정부, UN, 국제개발은행의 역할이 중요하지만 시민사회의 협조와 지지 없이는 MDGs 달성이 어려움. 시민사회의 역할의 일례로, 북구(northern countries) 107여개 국가에 연합체를 갖고 있는 반빈곤 네트워크, Global Call to Action Against

Poverty는 2000년 G8 정상회담에서 중요한 역할을 담당하였으며, 남구 각국 정부(southern countries)가 MDGs 달성을 위해 개발, 채무변제, 공정무역을 위한 재원조달에 있어 북구의 선진국과 파트너십을 유지하며, 공공책임성(public accountability)을 갖도록 촉구함.

2. 제2세션 : 원조 효과성의 제고

- 보다 효과적인 MDGs 달성을 위하여

■ Jackie Frizelle (뉴질랜드 국제개발청 부청장) 의장

- 국제사회의 많은 노력에도 불구하고 현재 MDGs 달성의 진전은 느린 편이며, 이에 몬테레이 선언에서 약속된 추가 재원확보 뿐만 아니라 원조 방식의 효과성 제고가 매우 중요함.

• 특히 ‘원조의 효과성 제고를 위한 파리선언’의 실질적 이행이 시급

※ 원조의 증액 및 효과성 제고를 위한 주요 장치

(1) 몬테레이(Monterrey) 회담 및 몬테레이 컨센서스(02년)

: 개발을 위한 글로벌 파트너십을 위한 정상회담으로, 공여국들은 2015년까지 원조규모를 GNI의 0.7%까지 확대하고 수원국들은 효과적인 개발재원 활용을

위한 여러 가지 내부 조치를 취할 것을 약속

(2) 원조효과성 제고를 위한 파리선언

(Paris Declaration on Aid Effectiveness)(’05년)

: 파리선언은 국제사회원조의 파편화(fragmentation)에 대한 심층적 분석을 토대로 명확한 권고사항을 담은 국제적 프레임워크로써 공여국간 원조의 조화(harmonization), 원조와 수원국 우선순위간의 일치(alignment), 수원국의 주인 의식(ownership), 책임성(accountability)과 투명성 제고를 위한 역량개발 지원 등을 강조

■ Adnan Z. Amin (UN체제 수장회의 국장)

주제 발표

“원조 효과성에서 개발 효과성으로

: 유엔 시스템의 역할”

(From Aid Effectiveness to Development Effectiveness : The Role of The UN System)

- 한국의 ODA관련 노력을 매우 긍정적으로 평가하며 작년에 이어 서울 ODA컨퍼런스에 참여하게 된 것을 영광스럽게 생각함.

- MDGs는 개발을 위해 누가 무엇을 어떻게 해야 한다는 일종의 책임 프레임워크(accountability framework)를 제시하고,

국제원조의 중심점을 마련했다고 평가

- 국제개발협력을 바라보는 시각이 다양하나(e.g. 정치적 도구, 구제 등), 개발협력은 궁극적으로 다자협력의 도구로써 국제사회확립과 강화에 기여하였고 모든 이해관계자에게 이득이 되는 활동(enlightened self-interest)임이 확실

- 최근 들어 시민사회, 양자원조 기관, 기업, 신흥공여국 등 새로운 개발협력 행위자들이 등장하고 활동의 영역을 넓히고 있으며, 이는 국제 원조 전달(aid delivery) 및 재원조달시스템의 파편화(fragmentation)를 야기하고 있으며 따라서 이에 대한 개혁이 요구됨.

- 많은 수원국에서 개발원조는 각 공여자가 각각의 우선순위와 방식으로 무분별하게 원조를 제공하는, 즉 ‘뷔페’(buffet)방식으로 이루어지는 현실임.

- 이로 인해 특정 부분 원조는 포화상태이고 어느 부분은 심각한 재원부족을 겪고 있음
- 대부분의 ODA가 세금으로 마련되는 만큼, 공여국 정부가 세금의 주체자인 자국의 국민들의 요구와 기대에 맞추어 원조를 제공해야하는 압박을 받고 있으며 국익과 수원국의 수요간의 균형을 맞추는 일은 매우 큰 도전과제임.

- 이러한 변화 및 도전과제는 유엔 내에서도 존재

- 유엔은 거대한 개발 mandate를 갖고 있으나, 시스템의 파편화(fragmentation)와 정책 및 사업간 불일치(inconsistency)가 UN 원조의 효과성을 저해
- 각 유엔 기구들은 자신의 mandate와 우선 순위대로 개발협력 활동을 펼치고 있으며, '개발'을 전체적으로 이해하고 추진하는 중앙 거버넌스 시스템이 결여
- 각 기관의 기술적 능력과 전문성을 포괄적 개발 전략으로 전환함이 긴급
- 이와 관련, 2005년부터 유엔개혁, 특히 개발협력관련 유엔구조 개혁에 대한 논의가 활발하게 진행 중
- 현재 시범 중인 'One UN at the Country Level' 이니셔티브는 수원국 내에서 UN 기구들의 활동의 조정과 일치를 도모하는데 목표를 두고 있음.
- 이같은 유엔의 노력과 함께 공여국들은 파리선언에 언급된 원조조화에 대한 노력을 확대할 필요

- 국제개발사회의 3대 도전과제로 다음을 선정하고 문제 해결을 위한 범지구적 노력을 강력히 촉구중

(1) 국제식량위기

- 국제식량위기의 근원은 지난 몇 십년간 전 세계적으로 농업부문을 소홀히 한데

따른 것이며, 특별히 선진국의 잉여 식량물자가 개도국의 식량원조로 사용되면서 개도국의 농업분야 투자부족으로 이어지고 농업 생산성의 저하를 야기한 데 있음

(2) 범지구적 보건 문제

- 말라리아, 결핵, HIV/AIDS 등 질병의 영향은 아프리카 개발 기반 전체를 위협하고 있으며 개발 잠재성을 심각히 저해하고 있음.

(3) 기후변화대응 및 적응

- 기후변화문제는 날로 심화되고 있으며, 특히 소규모 섬 국가들의 생존을 위협
- 현재 기후변화문제는 국가간 의무와 책임에 대하여 정치적으로 매우 복잡한 관계에 얽혀 있음
- 그러나 개도국(특히 아프리카 최빈국)은 기후변화를 야기하지 않았으므로 문제 해결에 대한 책임이 없다고 주장하며, 자신들의 기후변화대응 및 적응에 대한 비용을 선진국이 부담할 것을 촉구
- 이와 관련, 국제사회는 기존의 ODA를 재배분하는 것이 아니라 새로운 재원확보를 통해 기후변화관련 개발원조를 제공할 필요가 있음.

- 현재 원조효과성에 대한 논의는 대부분 비슷한 생각을 가진 개발협력 행위자들간 이루어지고 있음

- 수원국들은 공여국의 진의를 의심하는 경향이 있으며, 선진국의 조건부 원조와 타이드 원조에 대한 비판만을 앞세우고 있어 두 그룹 간 협력에 장애를 초래
- 공여국과 개도국간 진솔한 대화기회 마련과 서로 다른 관점과 이익을 가지고 있는 다양한 행위자들간 대화 확대 필요

- 특정 분야에서의 원조의 효과성이나 애매모호한 원조효과성의 ‘도덕성’만을 논의하는 것이 아니라, 개발을 위한 포괄적인 노력이 긴요
- 특히 무역과 원조의 필연성을 강조하며 국제농업무역체제 개혁을 촉구
- 무역자유화의 혜택은 국가 무역 경쟁력이 어느 정도 있을 때 누릴 수 있고, 대부분의 개도국은 현재 농업부문에 비교우위를 지님
- 그러나 선진국의 농업보조정책은 개도국의 무역 경쟁력을 심각히 저해시키고 그들의 자립 기회를 박탈
- 따라서 무역분야 등 여러 분야에 걸쳐 좀 더 통합적이고 실질적인 ‘개발’의 정책 필요
- 마지막으로 국제개발협력은 지켜지지 않은 약속의 역사를 가지고 있으며 공여국이 개도국의 빈곤퇴치를 위해 기존의 원조 공약을 이행할 것을 촉구
- 특히 고유가 등으로 인한 경제침체로 원조를 축소하지 않도록 노력해야 하며 위기상

황일 수록 개발협력의 중요성을 강조할 필요

■ Matthew Sudders (영국 국제개발부 양자관계과장) 주제발표

“원조 효과성 : 새로운 선구자”

(Aid Effectiveness : The New Frontier)

- 영국개발청(DFID)이 설립된 지가 10년이 넘었음에도 불구하고, 금일과 같이 몇 백 명의 사람들이 모여 ODA에 대해 토론하는 행사는 처음 참석하며, 서울 ODA 컨퍼런스를 높이 평가
- 한국 국제개발협력 관련 노력 평가 및 개선을 위한 제안
- 한국은 개발 원조를 효과적으로 활용한 성공사례로서 ODA의 중요성을 국제적으로 알리는 역할을 감당해야 함.
- 금년에 Non-DAC 국가 중 유일하게 파리선언의 모니터링에 참여한 것과 OECD/DAC 가입 추진 노력을 높게 평가
- 그러나 ODA 집행 기관이 너무 많으며 ODA 시스템 개혁과 원조의 엔타이드화 노력을 계속 해 줄 것을 당부
- 아울러 한국의 ODA 규모 확대노력과 향후 추가 재원이 지금까지의 ODA중 가장 효과성이 높은 ODA가 되도록 노력 필요

- 파리선언이 공여국 중심의 어젠다라는 지적은 파리선언의 서명국 중, 선진국보다 개발도상국의 숫자가 더 많았다는 사실을 간과한 것이며, DAC회원국이 주도하는 했으나 수원국과의 많은 협의를 통해서 만들어진 합의임.

- 파리선언에 대한 이견이 있다면, 그것이 최종 목표에 대한 것인지, 공통 목표를 달성하는데 있어서의 과정(process)에 대한 것인지를 분명히 하고 실질적이고 건설적인 논의 유도 필요

- 파리선언은 원조의 효과성 제고를 위해 긴요하나 충분한 도구는 아님을 강조

- 파리선언은 일부 원조 영역은 포함하지 않으며, 개발협력의 모든 방면에서 우리 모두가 어떻게 처신(behave)해야 하는지에 대한 충분한 가이드라인이라고 볼 수는 없음
- 파리선언은 최소한의 기준 및 가이드라인으로 이해되어야 적당

- 2008년은 아크라회의, 도하회의 등 국제개발협력에 있어서 매우 중요한 해라고 강조하고, 각종 국제회의의 합의들이 결과물로 나타나기 위해서는 “약속 추적자”(Promise Tracker)가 약속 이행을 지속적으로 촉구할 필요

- 영국은 '08.9월에 개최될 Accra 회의에서 원조의 예측성(predictability)과 상호 책임성(mutual accountability)을 강조할 예정

- 종종 공여자들은 마치 누군가를 고용한다고 하면서 언제 얼마나 월급을 줄 것이고, 이것을 언제 알려줄지도 가르쳐 주지 않는 듯 하는 태도를 취하고 있어 수원국에서 많은 혼선을 야기

- 원조제공 약속 이행에 대한 책임은 자주 논의되지만, 정작 원조의 효과에 대한 책임에 대한 문제는 종종 간과되는 경향

- 마지막으로 원조의 효과성을 위한 생각의 전환 및 자세의 변화를 촉구

- 개발협력 실무자들이 국가나 기구 차원의 약속 뿐 아니라 개인적인 책임감을 가지고 본인이 약속한 것을 이행하고 있는지, 또 자신이 추진하려고 하는 일이 본인의 어머니에게도 쉽게 설명하고 이해될 수 있을 만큼 현명한 것인지에 대한 질문을 종종 던져보며 실무에 임할 것을 권고

■ 장현식 (전 KOICA 정책연구실장, 현 KOICA 이사) 패널토론

(Aid Effectiveness : The New Frontier)

- 파리선언에 대해 다른 해석이 존재함

- '08.4월 한일이 공동주최한 Non-DAC 방콕회의에서 신흥공여국 대표들이 파리선언 이행에 부담을 느끼고 있으며 선언자체를 자신들의 결과물이나 목표로 인식하고 있지 않음이 관찰됨

- '08.5월 OECD/DAC 고위급 회의에서 많은 수원국들이 파리 선언에 회의적인 입장을 보였음.
- 수원국들은 파리 선언 5원칙은 어렵고 모호하다고 생각하며 수원국의 입장보다는 DAC 선진공여국의 입장을 담고 있다고 이해
- 아울러 수원국의 입장에서 원조의 효과성 제고를 위한 명확한 6개 우선순위(역량개발, 예측성, 조건부해제, 원조분업, 인센티브창출, 언타이드화)를 제시하였고, 이에 대한 공여국들의 이해와 지원을 요구

- 파리 선언은 매우 의미 있는 개발협력 프레임워크이지만 공여국의 상황에 따라 신축성(flexibility)을 부여할 필요가 있으며, 수원국의 입장을 반영하여 이해와 이행을 더욱 더 용이하게 할 필요 강조

■ Tom Arnold (아일랜드 CONCERN WORLDWIDE 회장) 패널토론

- CONCERN WORLDWIDE는 아일랜드에 본부와 30여 국가에 현지사무소를 두고 약 2억불의 예산을 가진 국제 NGO로서 북한에도 사업 운영 중
- 한국의 개발에 대한 이해와 경험이 현재 개도국들에게 도움을 줄 수 있다는 것을 강조하고 한국의 개발경험을 국제사회와 공유해

줄 것을 부탁

- 세계 식량위기의 심각성 증대와 대응방안 긴급요

- 식량위기는 전세계 빈곤층의 고통을 심화시키고 있으며, MDGs 달성을 더 어렵게 하고 있음
- 현 위기는 에너지위기와 기후변화와 관련되어 있으며, 단시일 내에 해결될 기미가 보이지 않음
- 전 세계 정부들은 현 위기가 지난 30년 동안 농업정책을 경시한 결과임을 인지하고 단기적인 인도적 지원과 함께 장기적 대처 방안 강구 필요

- 원조의 효과성 제고를 위한 새로운 형태의 파트너십

- 공여국간 부담 공유(burden sharing) (특히 석유 부국들의 개발원조 증대 요망)
- 유엔기구 및 정부와 NGO간의 협력 증대
- 민간부문(전경련), NGO, 정부 간의 파트너십 활성화

- 특히 정부는 시민사회의 역할을 보다 더 존중하고 시민사회는 보다 더 전문적인 아이디어를 활발하게 제공할 것을 촉구

■ Gabriel Ferrero (스페인 외교부 개발협력기 획정책 부국장) 패널토론

- 개발도상국의 발전은 민주주의 틀 안에서, 정치적인 합의가 있어야 가능하다는 것을 강조하고, 하부상달식(bottom-up) 원조와 시민사회 및 기업의 참여가 중요

- (2) 개발정책에 누가 정통성을 가질 것인가.
- (3) 파리선언의 틀 안에서 해결될 수 없는, 개발국가간의 글로벌 관계 및 경제적 입장 차이

■ Stefan Leiderer (독일 개발연구소 연구원)
패널토론

- 파리선언은 MDGs달성 및 향후 개발정책방향 등에 있어서 매우 중요하며 가장 포괄적인 원칙을 제시하고 있으며 공여국간 협력하여 국제적 체제에 대한 약속을 한 것으로 반드시 이행되어야 함.
- 그러나 파리선언 원칙의 개념들이 모호한바 구체적 이행방안 마련이 필요
- '08.9월에 개최될 아크라회의의 중요성을 재차 강조
 - 원조규모 증대와 효과성 제고에 중요한 모멘텀이 마련될 것으로 기대
 - 단순히 절차에 관한 문제만이 아니라 원조에 관한 모든 교훈을 종합하여 수원국과 공여국 모두에게 플러스가 되는 개발협력 방안을 제시해야 함.
- 원조의 효과성 제고에 있어서 다음과 같은 도전과제가 존재
 - (1) 정책의 일관성 구축 및 유지

3. 제3세션 : 원조와 글로벌 이슈

■ 선준영(유엔한국협회 부회장&CEO) 의장

- ODA와 글로벌 이슈의 상호 연관성을 찾는 것이 중요하다고 강조
- ODA가 MDGs의 맥락 하에 추진될 때 빈곤 퇴치, 기아감소, 질병퇴치, 보건제고, 교육 확대 등이 가능하며 이는 개도국의 역량 개발에 궁극적인 도움을 가져다 줄 것임
- ODA를 통해 문제를 해결할 때에는 다양한 문제가 상충할 수 있고 따라서 다양한 이슈에 대한 상호절충방안을 마련하는 것이 중요한 문제.
- 어떻게 하면 한 분야를 희생시키지 않고 모두 발전시킬 수 있는가에 대한 논의를 세 번째 세션에서 중점적으로 다룰 것임

■ Koro Bessho (일본 외무성 국제협력국장) 주제 발표 "기후변화와 개발"
(Climate Change and Development)

- 주제와 관련된 세 가지 언급

- 기후변화는 여러 지역에 가뭄과 홍수를 야기하고 있고, 특히 농업분야에 큰 타격을 주기 때문에 식량난을 더욱 가중시키고 있음
- 개발 문제와 관련하여 글로벌 이슈의 악영향에 대한 조치가 필요하다는 인식이 증대되고 있고, 이 조치는 반드시 개발문제와 연계하여 이루어져야 하지만 아직까지는 각 분야의 조화와 노력이 부족한 상태
- 다양한 이슈들 중 기후변화를 국가개발계획의 일환으로 해결해야 하며 우리는 개도국을 지원하여 이 문제들을 해결해 갈 수 있도록 도와야 함

- 새천년을 맞이하면서 AIDS, SARS, 조류독감, 테러 등의 다양한 이슈들과 함께 기후변화 문제가 대두됨에 따라 개도국들이 많은 고통을 감수하고 있음

- 기후변화 문제는 전 지구적, 인간적인 문제로 인식되기 시작했고 우리는 더 많은 원조를 제공함으로써 그들을 도와야 함

- 두 가지 분절 상태에 대한 고찰이 필요

- 원조체제의 조화 부족으로 특정한 문제가 대두되면 한곳에만 집중적으로 투자를 하여 일관된 개발계획 없이 원조가 이루어지고, 시스템의 교란이 발생

- 인도주의적 구호활동, 개발원조 지원활동, 글로벌문제 등이 모두 다른 국제기구에서 다루어진다는 것이 문제이며 기관이 분화되어 있기 때문에 책임문제가 발생하고 이 책임의 조화를 이루는 데 어려움을 겪음
- UNDP의 2007~2008년 보고에서는 MDGs가 기후변화에 의해 위협받고 있다고 명확히 나타남
- 서로 기후변화에 대한 자신의 책임을 회피하고 제한된 자원을 두고 서로 싸우고 있는 것처럼 보임
- 각각의 글로벌이슈와 ODA는 상충하기 보다는 모두 협력해야 함

- 개발과 기후변화가 상반된 것이 아니라는 인식이 필요하며 이 둘을 동시에 협력하여 달성할 수 있음

- 기후문제로 MDGs의 달성을 방해하는 것이 있다면 지금과 같이 방치할 것이 아니라 구체적인 요소를 제거해야 함
- 기후변화는 주로 선진국들에게 책임이 있고, 선진국은 개도국이 이 같은 실수를 똑같이 반복하게 해서는 안 되기 때문에 선진국은 개도국에게 이 같은 문제에 순응할 수 있도록 도와야 함
- 일본은 100억 달러의 기금으로 개도국에게 기후변화에 대처할 수 있도록 도와주기 위해 “Cool Earth Partnership”을 제안하였고 이것을 궁극적으로 받아들이는 문제는

개도국에게 달려있음

- ODA를 실현함에 있어서 다양한 재원을 확보하는 데 노력을 기울여야 함

■ 최순홍 (UN 정보통신기술국 사무차장보) 주제 발표 "UN과 ODA : 정보통신기술의 관점" (The United Nations and ODA : An ICT Perspective)

- UN이 ODA 사업에 참여한 역사는 매우 김

- UN의 1970년 총회에서는 ODA규모를 GNI대비 0.7%로 늘려 개발도상국을 돕겠다는 목표를 채택했고 그 후 UN과 많은 공여국들은 개도국을 지원하여 원조사업을 조정하고 이를 효과적으로 실시할 수 있도록 도움
- 2000년에는 189개의 세계 정상들이 모여서 새천년 개발목표를 채택했고 이는 전 세계 사람들에게 영감을 주어 함께 노력하여 빈곤퇴치를 위해 힘을 모으는 데 기여함
- 그 이후 ODA는 MDGs 달성의 주요 재원으로 고려됨

- 지금 UN 내에서는 가장 빈곤한 사람들을 돕는 데 우선순위를 두자는 새로운 개혁운동이 일어남

- UN은 지금까지 국제사회에 다양한 규범과 방법들을 제시해 옴
- 평화유지를 위해 UN의 역할이 중요해짐에

따라 전 세계의 국가들은 더욱더 UN에 기대를 걸고 있음

- 인도주의적인 사업과 인권보장을 위한 사업도 활발하게 전개.
- UN 사무총장은 최고빈곤인구 10억 명과 사하라이남 아프리카를 위한 ODA사업에 집중하고 있으며 또한 교육, 보건, 지속가능한 개발과 같은 범지구적인 문제를 주도적으로 이끌고 있음
- UN은 세계유일의 보편기구로서 모든 국가들을 아우르며 국가들을 촉진하는 역할을 담당하는 중요한 위치에 있으며 국제사회의 문제를 범지구적인 수준에서 해결하기 위해 노력할 것임

- 정보통신의 이용도가 증가함에 따라 그 혜택도 점차 확대되었지만 정보사회의 격차는 국제사회의 안정을 위협하고 선진국과 빈곤국의 차이를 더 크게 벌여놓음

- ICT의 정보교환을 통해 국민들은 알권리가 충족되고 정부는 투명성 확보가 가능하기 때문에 ICT는 지속가능한 개발을 촉진하는데 중요한 역할을 하고 있음
- 현재 국가, 지역, 국제적인 수준에서 ICT의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있으며 ICT와 ODA를 접목하여 효율성을 극대화해야 함

- ICT를 잘 활용하여 경제사회의 발전을 이룩

하기 위해 다음의 4가지사항에 초점을 맞추어야 함

(1) 전략

- 다양한 분야를 아우르는 ICT가 국가전략에 적절하게 반영되었을 때 국가개발 전략이 더욱더 통합될 수 있음

(2) 인적자원

- 인도에서 영어를 할 수 있는 사람들이 ICT의 발전으로 인해 많은 혜택을 누리게 된 것과 마찬가지로 국가의 ICT전략이 적절히 개발되어야 국가의 경제, 사회적 혜택이 모든 사람들에게 고루 제공될 것임

(3) 기술

- 하드웨어와 소프트웨어의 개념을 강화시키는 것이 중요
- 컴퓨터가 없는 상태에서는 전 세계 사람들이 서로 소통하기 힘들기 때문에 하드웨어, 즉 컴퓨터의 중요성을 간과해서는 안 됨
- 전략, 인적자원, 자원과 같은 소프트웨어를 뒷받침하기 위해서는 기술 그자체도 매우 중요한 요소로 작용

(4) 자원확보

- 정부와 비정부기관들뿐 아니라 기업은 가난한 사람들이 ICT의 혜택을 받을 수 있도록 더욱 노력해야하며, 이러한 방향으로 사업을 추진해야 함.
- 개발 사업은 수원국으로 하여금 외부지

원에 과도하게 의지하지 않도록 하기 위해 수원국들도 자체적으로 재원을 확보할 책임을 주어야 함.

- 원조조화는 제한된 재원을 효과적으로 사용하기 위해서 합리적으로 서로 조정하는 것을 의미.

- 함께 공유하고 있는 목표와 전략 하에 사업을 추진하여 중복을 피한다면 더욱 효율성 있는 원조를 실현할 수 있을 것임.
- 이러한 원조조화의 노력으로 많은 혜택이 개도국에게 전달될 것이며, ICT가 이러한 네트워크를 강화시킬 것임.
- 정부와 비정부기관들은 ICT의 혜택을 받을 수 있도록 사업구상을 하고 투자를 확대하여 공동으로 일을 추진하는 것이 필요하며 이를 통해 다자적인 조화의 확대를 기대할 수 있을 뿐 아니라 제한된 원조 자원을 효과적으로 공유함
- 수원국도 공여국에게만 너무 의지하지 말고 재원을 마련할 수 있는 자주적 노력을 이끌어 내야하며 ICT를 계기로 수원국과 공여국이 서로 협력할 수 있는 방안을 마련해야 함

■ Milan Vodopivec (세계은행 노동시장팀장)
주제 발표
“고용과 개발 : 저소득 국가의 노동시장 패러다임을 위하여”

(Employment and Development : Toward a Labor Market Paradigm for Low Income Countries)

- 여러 국가들이 다양한 개혁을 도모하여 사회, 경제적 발전을 이룩하기 위해 일자리를 창출 하지만 창출된 일자리들은 대부분 저임금, 저생산성의 일자리들이기 때문에 이러한 경제성장이 빈곤을 타파하는데 근본적인 기여를 하지 못하고 있는 실정

- 고용이야말로 성장을 빈곤타파로 이어가는데 중요한 역할을 할 것으로 기대
- GDP에서 근로자들이 받는 임금의 비중이 점차 줄어들고 있을 뿐 아니라 한국을 포함한 아시아 국가에서 노동 집약도가 점차 줄어들고 있어 GDP에서 인건비와 노동의 역할이 줄어들
- 전 세계에 아직도 상당히 많은 수의 근로자들이 일을 하고 있음에도 불구하고 하루에 채 1달러도 벌지 못하고 있는 근로빈곤층
- 최근에 들어서 MDGs의 목표에 고용을 포함시켰으며 여기서 말하는 고용은 완전하면서도 고생산성의 일자리, 품위 있는 일자리를 창출하는 것을 목표로 하는 것임

- 고용을 개발의 맥락에서 이해할 필요가 있음에도 이를 추구하기 위해서는 아직도 많은 제약이 따르기 때문에 두 가지를 해결책을 제안

- (1) 노동시장의 운영 기본 틀인 MILES 접근법
- (2) 추가적으로 개도국에서의 노동시장에 대한 이해를 도모하기 위한 연구 필요

- 운영 기본 틀 MILES

- Macroeconomics(거시경제), Investment climate(투자 분위기), Labor market institutions(노동 시장제도), Education and skills(교육), Social protection(사회 보장) 이 5가지 요소를 고려하여 고용 창출을 증진해야 함
- 이를 위해서는 수요, 공급을 포함한 다양한 부문의 참여가 필수적이며 또한 이 방법은 구속력 있는 제약에 초점을 두어야 함
- 여기서 가장 중요한 것은 이 요소들 중에서 고용창출을 저해하는 가장 큰 요소가 무엇인지 파악하고 이 요소들을 현재상황의 진단평가 방법으로 활용하려고 함
- 고용을 창출하는 가장 좋은 전략이 무엇인지를 파악하기 위해서는 기존에 존재하는 모든 진단 도구를 활용해야 함
- 노동은 결코 노동시장만의 문제가 아니기 때문에 다양한 부문의 제도를 살펴봐야 하며 개발하고 있는 여러 가지 진단도구 중 하나가 현존하는 규정과 법에 대해 연구하는 것임
- 이를 실행하기 위해서는 국가별로 구체적인 일자리연구가 필요하며 이 연구를 바탕으로 지역별로 시범사례를 운영하게 됨

- MILES의 요소 중 어느 것이 가장 중요한 요소인지 그리고 실용적이면서 실효성 높은 계약문제를 파악하기위해 필요한 7개 주요 부문
(1) 노동시장에 대한 진단을 개선하고 그 취약성을 파악.

(2) 투자분위기와 노동수요, 빈곤, 기후변화 간의 연관관계를 파악.

(3) 구조개혁, 세계화의 혜택과 비용에 대해 파악.

(4) 정규직과 비정규직의 차이점을 파악.

(5) 적합한 노동시장의 규정과 제도를 파악.

(6) 개발기술의 최적사례를 파악.

(7) 국제적 이주문제에 대해 파악.

- 이를 실행하기 위한 전략인 다자 공여국 신탁기금(Multi-Donor Trust Fund)을 마련하는 목표

- 연구 활동을 강화하는 것
- 역량강화를 도모하기 위해 정책입안자, 연구원 등에게 기술을 지원할 계획
- 연구를 통해 실제적인 결과를 가져올 것임

- 고용문제와 개발문제를 통합하기 위해 포괄적으로 합리적인 노동시장의 패러다임을 구축해야 하며 이러한 노력을 성공으로 이끌기 위해서는 국제사회의 협력이 절실

■ Mary Power (국제기상기구 재원조달국장)
패널 토론

- 기후문제는 선진국에게 많은 책임이 있음에도 불구하고 개도국에 책임을 요구해야 하는 상황이 발생함에 따라 집단적 노력이 절실하게 됨

- 기후 문제는 인간의 생존을 위협하고 있기 때문에 국가차원에서도 기후문제의 중요성을 자각해야만 함

- 공여국은 과학적 자료를 바탕으로 수원국이 변화에 잘 순응할 수 있도록 장려해야 함.

- 아직 많은 국가들은 인프라가 부족 하며 환경문제 해결을 위해서는 보다 더 효과적인 정보 교환과 국가적, 국제적인 투자가 필요

■ Yoshiteru Uramoto (UN 공업개발기구 사무차장) 패널 토론

- 올해 1월말에 AU 정상회담에서는 아프리카 연합과 UNIDO가 같이 협력하여 아프리카의 산업화에 대한 세션을 마련했고 '지금 산업화에 대한 논의를 할 여력이 있는가'에 대한 질문에 이렇게 근본적인 문제에 산업화를 언급하지 않을 수 없고, 또한 산업화가 말로 평화를 위해 반드시 필요한 요소라고 생각함

- 이제 사람들은 더 이상 1달러, 2달러의 소득은 신경 쓰기보다 대신 많은 부의 창출을 원

하기 때문에 지금까지 강조해 왔던 “빈곤 퇴치”의 개념은 “부의 창출”로 다시 생각해야 함

- MDGs의 중간평가 시점에서 우리는 목표를 포기할 것이 아니라 조정을 해서 최빈국(LDCs) 10억 인구에 좀 더 집중할 필요가 있음
- 어느 정도 기반을 잡고 나서야 다음단계로 나아갈 수 있지만 최빈국의 절반 정도는 MDGs에 대한 준비도 되어있지 않은 상태이기 때문에 최빈국이 인프라를 구축할 수 있도록 도움을 주는 것이 무엇보다 중요
- 산업 인프라를 구축하면 파급효과를 발휘해 다양한 분야에서 이득을 볼 수 있기 때문에 우리 모두가 협력하여 개발이 지속가능하도록 경제활동, 산업화에 집중적인 관심을 가져야 함

■ Stephen Groff (OECD 개발국 부국장) 패넬 토론

- 1980년 이후 농업에 대한 원조가 감소하고, 대규모 농촌 기업의 실패, 곡물 생산의 증가로 인한 가격 하락 등 기본 사업 서비스에서

농업이 상대적으로 배제되어 왔으며 식량 위기와 관련한 최근 보고에 따르면 농촌 지역의 9억 명이 농촌 빈곤을 겪고 있음

- 농업분야에 대한 투자 감소는 최근의 곡물 가격 상승의 원인이 되고 있으며 세계은행은 식량 문제 해결을 위해 비료, 살충제 사용 축소와 함께 보조금은 시장을 왜곡시키는 결과를 내기 때문에 선진국의 농업 분야 보조금을 감소시켜야 한다고 보고 있음
- 2006년 OECD/DAC는 ‘농업이 빈곤 인구에 어떻게 사용될까’와 관련한 보고를 발표
 - 식량 원조가 제대로 실시되었을 때 인명을 구할 수 있고 다양한 개발을 촉진할 수 있지만 만약 식량원조가 제대로 이루어지지 않는다면 오히려 역효과를 일으킬 것임
 - 2년간의 식량 가격 폭등은 빈곤국에게 큰 피해를 주었고 따라서 단기적인 식량 원조를 대폭적으로 확대해야 함
 - 개도국에 식량 제공이 원활이 이루어질 수 있도록 단기적인 식량 원조를 대폭적으로 확대해야 하며 개도국 스스로는 자국의 농업 정책을 다시 검토해야 함



『국제개발협력』 논문기고 안내

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련이슈중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

1. 『국제개발협력』 발간목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈 뿐만 아니라 제3세계 개발과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 제3세계 개발 관련 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

2. 『국제개발협력』 원고 게재 절차



1) 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 e-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 플로피 디스켓 혹은 CD 1매를 동봉한다.

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 정책연구실

e-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0301 Fax: (+82)31-740-0681

- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.



호	기 고문 주제	원고 마감일
2008년 제3호	■ 원조 효과성을 위한 파리선언, 다자간 원조의 효과성 - 예사 원조효과성 제고를 위한 우리의 대응방안, 다자간 원조의 효과성 제고 방안	2008. 10. 31
2008년 제4호	■ Aid & Environment, Aid for Trade - 예사 UN기후변화회의와 기술협력, 개도국의 무역역량제고를 위한 원조의 역할	2008. 11. 30

※상기 이슈는 발간 시 상황에 따라 조정 가능

- 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 논문은 국제협력단이 정하는 “『국제개발협력』 원고집필요령”(KOICA 홈페이지에 게시)에 따라야 한다.
- 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작논문이어야 한다.
- 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2) 심사

- 심사절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
- 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3) 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정·교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 정책연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 논문제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

국 제 개 발 협 력 2008년 제2호

발	행	2008년 10월
발	행	인 박 대 원
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 정책연구실, 홍보위원회
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 ☎461-833
전	화	(031)740-0301
팩	스	(031)740-0681
홈	페	이 지 www.koica.go.kr
인	쇄	산하기획인쇄 TEL (02)2272-5002(대)
