



한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안

2011. 12.

저자

정 우 진

(E-mail : wjung@ewha.ac.kr)

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 Institute for Development & Human Security, 연구원 (현)
- 이화여자대학교 국제대학원 강의 (현)
- KOICA 국제개발협력센터, 상임연구원
- 서강대학교 국제대학원 강의
- Harvard University, Malcolm Winner Center for Social Policy, Research Fellow
- UNICEF New York, Division of Policy and Practice, Consultant

▶ 주요 연구실적

- 대한민국 ODA통합 웹 사이트(oda.go.kr) 콘텐츠 구축, 2011, 국무총리실
- Catalyzing Development: A New Vision for Aid, 2011, Brookings
- 현장중심의 개발협력 방안, 2011, 한국국제협력단
- Successful Asian Recipients: Case studies of Korea and Vietnam
Developing A Region: Sketching A Path Towards Harmony, 2010,
Friedrich Naman Stiftung Für Die Freiheit
- 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별
프로그램, 2010, 한국국제협력단
- The Empowerment of Women from Excluded Communities in Bihar State,
India, 2006, UNICEF

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인
입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

목차	i
색인	viii
국문 요약	1
제 1장 서론	7
1. 연구의 필요성	7
2. 연구 목적	9
3. 연구 구성과 범위	9
4. 연구방법	10
5. 용어사용	11
제 2장 PR/PPG 관련 국제적 논의	12
1. 빈곤 및 빈곤층 친화적 성장의 개념	12
1) 빈곤의 개념	12
2) 빈곤층 친화적 성장의 개념	19
2. 개발협력을 통한 빈곤감소	25
1) 시대별 빈곤감소 전략	25
2) 빈곤감소를 위한 국제적 접근법	27
3) OECD DAC의 접근법	29
제 3장 정책과 전략	33
1. 빈곤감소 목적 우선순위화	33
1) DAC 권고 및 타 공여국 사례	33
2) 한국 ODA정책에서의 빈곤감소 목적	34
3) 한국 ODA의 빈곤감소 목적 강화 방안	34

2. 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장 전략화	39
1) PR/PPG 전략에 대한 DAC 권고	39
2) 한국의 빈곤감소 전략	39
3) 한국의 PR/PPG 전략 수립 방안	44
제 4장 협력사업	90
1. 빈곤초점 강화를 위한 프로그래밍 도구	90
1) DAC 권고	94
2) DAC 공여국의 빈곤초점 강화를 위한 기획 도구의 사용	98
3) 빈곤초점을 강화한 KOICA 사업기획	110
2. 빈곤코드별 사업수행	120
1) 빈곤코드 5: 사회보호와 고용	120
2) 빈곤코드 4: 종합지역 사회개발	124
3) 빈곤코드 3: 기초 공공서비스	129
4) 빈곤코드 2: 인프라 구축	131
5) 빈곤코드 1: 민간부문 개발 및 구조적 개혁	134
제 5장 조직	138
1. 정책과 리더십	138
2. 조직	139
3. 업무 프로세스	140
1) 사업형성 및 기획	141
2) 사업 집행	149
3) 평가	150
4. 기술 및 인적 관리	151
1) 빈곤감소 초점강화를 위한 기술	151
2) 교육 및 지식관리	152
3) 성과평가 시스템 및 인센티브	153
결론	155

별첨 1. 현지 조사 면담자 목록	159
별첨 2. 현지 조사 면담내용	162
별첨 3. 빈곤감소 관련 DAC 문서	177
별첨 4. 빈곤코드별 사업 예시	179
별첨 5. 사업형태별로 가장 많이 속하는 빈곤코드	185
참고 문헌	187
Executive Summary	192

표 목차

표 1 빈곤층 친화적 성장 대 동반성장	24
표 2 빈곤감소 및 친빈곤층 성장과 관련한 주요 DAC 권고 분석	32
표 3 빈곤감소 범위 및 대상에 의한 구분	40
표 4 기저전략별 구분	41
표 5 독일 외교부(BMZ)의 빈곤마커 시스템	45
표 6 KOICA 사업 분석을 위한 빈곤코드	46
표 7 KOICA 2009-2010년도 사업의 빈곤코드별 지원액과 비율	47
표 8 원조양식과 빈곤감소 차원	51
표 9 빈곤코드별 원조분야	53
표 10 빈곤층 친화적 성장 관련 세부 섹터 및 예시	57
표 11 PPG 사업수와 지원액	61
표 12 지역별/형태별/분야별 PPG 사업수와 지원액, 비율	61
표 13 빈곤감소 정책 지원 관련 사업수와 지원액	64
표 14 지역별, 형태별, 분야별 빈곤감소 정책지원 사업수와 지원액, 비율	64
표 15 빈곤감소 정책 지원 사업 예시	65
표 16 빈곤 관련 국가 분류	68
표 17 수원국 선정방법 제안	73
표 18 협력국별 빈곤지표	74
표 19 빈곤코드별 사업 대상국 분류	76
표 20 국별 포트폴리오: 에티오피아 예시	82
표 21 PIA와 PSIA 비교	94
표 22 1970년대 통합적 농촌 개발(IRD)사업과 VS 현재 새천년 마을(MV) 사업 비교	116
표 23 말라위에서 실시되는 다양한 개발기관의 농촌개발사업 비교	118
표 24 사전 타당성 조사 시 빈곤분석 기준	146
표 25 빈곤마커	147

표 26 빈곤주류화 심사항목	148
표 27 이행계획	156
표 28 빈곤감소 초점강화를 위한 로드맵	158

그림 목차

그림 1 빈곤의 다차원성	13
그림 2 빈곤의 측정	15
그림 3 빈곤감소 전략의 범위 및 대상	41
그림 4 2008-2009 DAC와 한국의 섹터별 지원 비교	43
그림 5 공여기관별 빈곤감소 기저전략	43
그림 6 원조규모 및 양식 결정 모형	80
그림 7 PIA 5개 모듈	96
그림 8 PIA 모듈3의 매트릭스	97
그림 9 PIA 모듈4의 매트릭스	98
그림 10 PSIA의 분석 사항	100
그림 11 DFID의 지속 가능한 생계 프레임워크	105
그림 12 가치사슬 분석틀	108
그림 13 KOICA의 아프리카 새마을운동형 사업을 빈곤관점에서 분석 ..	112
그림 14 프로젝트 관리 사이클에 빈곤주류화	141
그림 15 빈곤초점의 CPS 수립절차	142

박스 목차

박스 1 빈곤선 및 빈곤지수	15
박스 2 빈곤과 연관되는 개념	18
박스 3 빈곤층 친화적 성장의 관점	19
박스 4 개발협력 정책 및 집행평가 중 PR/PPG 관련 내용	31
박스 5 BMZ 와 SIDA의 빈곤정책문서 목차	36
박스 6 빈곤감소 정책문서 목차	38
박스 7 지역기반 접근법	49
박스 8 다양한 형태의 빈곤취약 초점 KOICA 사업 예시	55
박스 9 새롭게 시도 가능한 빈곤층 친화적 성장 관련 분야	62
박스 10 빈곤감소와 밀접한 정책개혁	63
박스 11 원조과정에서 원조효과를 높이기 위한 장치	71
박스 12 빈곤초점의 양자 국별지원 전략	85
박스 13 비교적 평등한 사회에서도 나타나는 농촌불평등	91
박스 14 GIZ와 DFID의 실패사례를 통한 빈곤분석의 중요성	92
박스 15 가나의 전기세 인상이 빈곤층에게 미치는 영향에 대한 PSIA ..	101
박스 16 GIZ가 가나에서 PIA를 사용한 예시	103
박스 17 SIDA의 SL 사용예시	105
박스 18 가치사슬 분석법 활용 예시	109
박스 19 빈곤감소보다 경제성장에 목적을 둔 공공근로 사업	122
박스 20 SIDA 에티오피아 사무소의 참여적 토지행정 정비 제도 지원 ..	126
박스 21 KOICA 라오스 힌헝군 관개용 댐 및 수로건설 사업	128
박스 22 스마트 보조금	133
박스 23 탄자니아의 부가가치세: 소규모 기업들에 대한 정책영향력에 대해 고려하지 못한 예	136
박스 24 가나에서의 빈곤층 친화적 녹색성장 사업 예시	137
박스 25 공여국 내에 빈곤관련 업무담당 체계	139
박스 26 국별 프로그램 분석 기준	145
박스 27 기초조사에 도움이 되는 도구	149

색 인

- Country Partnership Strategy: CPS
국별협력전략, 34
- Country Policy and Institutional
Assessment: CPIA
국가 정책 및 제도 평가 지표, 69
- Ex-ante Poverty Impact
Assessment: PIA
사전빈곤영향평가, 94
- Fragile State: FS
취약국, 69
- Highly Indebted Poor Countries:
HIPC
고채무빈국, 68
- Human Development Index: HDI
인간개발지수, 14
- Integrated rural development: IRD
통합적농촌개발, 111
- Labor-Based Approach : LBA
노동집약적 접근법, 133
- Low Income Country: LIC
저소득국, 68
- Middle Income Country: MIC
중소득국, 68
- Poverty and Social Impact Analysis:
PSIA
빈곤 사회적 영향평가, 94
- Poverty Reduction (PR)
빈곤감소, 9
- Poverty Reduction Strategy Paper:
PRSP
빈곤감소전략보고서, 26
- Productive Safety Net Programme:
PSNP
생산적사회안전망 프로그램, 83
- Project Design Matrix: PDM
프로젝트 기획틀, 95
- Pro-Poor Growth (PPG)
빈곤층 친화적 성장, 친빈곤층적 성장,
9
- Provision of Basic Services: PBS
기초서비스제공 프로그램, 83
- Public Private Partnership: PPP
민관협력, 54
- Purchasing Power Parity: PPP
실질구매력, 16
- Small and Medium-sized
Enterprises: SMEs
중소기업, 135
- Sustainable Livelihood: SL
지속가능한생계유지 접근법, 99
- Upper Income Country: UIC
고소득국, 68
- Upper Middle Income Country:
UMIC
고중소득국, 68

국문 요약

본 연구는 한국 국제개발협력에 있어서 빈곤층 친화적인 관점을 도입하고 강화하는 방안에 대해서 논의한다. 연구의 목적은 국제개발협력의 가장 보편적인 목적임에도 불구하고 아직까지도 그 개념과 전략이 정립되지 않은 빈곤감소 Poverty Reduction:PR와 빈곤층 친화적 성장 Pro-Poor Growth:PPG과 관련한 주요 국제적 논의를 살펴보고, 우리나라의 ODA 정책과 사업전략에 대한 정책제언을 하는 것이다. 이는 동 분야의 국제사회 권고를 반영하여 한국 개발협력의 빈곤감소 목적을 강화하는 의미도 있으며, 국내의 분절화된 원조 수행 체계에 공통된 목적가치를 제공하는 의미도 담겨 있다. 동 연구는 개발협력 기관 발행문서, 학술저널과 같은 2차 자료 외에도 에티오피아 사례조사, GIZ 및 DAC 방문조사를 실시하여 1차 자료를 수집하였다.

동 보고서의 2장에서는 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장의 개념과 빈곤감소를 위한 국제개발협력의 다양한 접근법 중, 특히 DAC 빈곤감소 네트워크의 권고사항을 다루고, 이를 통한 정책 분석틀을 제시한다. 국제사회는 빈곤을 비단 경제적 측면뿐만 아니라 인적, 정치적, 사회 문화적, 보호적 역량의 박탈로 정의하고 있다. 한편 빈곤층 친화적 성장이란 빈곤한 여성과 남성이 성장의 혜택에 참여하고 기여하는 것을 의미하며, 농업, 인프라, 민간부문 개발, 사회보호, 고용의 영역과 밀접한 관련이 있다. 시대별 빈곤감소 전략은 성장중심과 빈곤중심 관점이 10년 주기로 바뀌고 있으나, 2000년대에 이르러서 가장 핵심적인 접근법은 UN의 MDGs, 세계은행을 중심으로 한 빈곤감소 전략보고서 Poverty Reduction Strategy Paper:PRSP라고 볼 수 있다. 그러나 두 관점 모두 빈곤층의 기초적 서비스 접근성을 높이는 데 초점이 맞추어져 있고, 경제 성장과 관련된 활동을 지원하는 데는 한계가 있어 왔다. DAC의 빈곤층 친화적 성장 논의는 바로 이를 보완하며 빈곤감소와 경제성장을 조화시키고자 하는 의미를 가지고 있다.

본 연구에서는 이러한 DAC의 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장과 관련된 DAC POVNET의 주요 권고를 정책, 협력사업, 조직으로 분류하여 제시하였다[표 2 빈곤감소 및 친빈곤층 성장과 관련한 주요 DAC 권고 분석]. 이에 따르면 정책 면에

서 빈곤감소 차원에 따른 프로그램을 조화하고, 수원국 선정과 국별 포트폴리오 결정, 그리고 CPS의 빈곤분석을 강화할 필요가 있다. 협력사업 실시 면에서는 프로그램 및 프로젝트 기획과 집행에 있어 빈곤사전영향평가를 실시하고 분야별 권고를 활용한다. 조직 면에서는 정책, 조직, 업무 프로세스, 기술 및 인적 관리 면에서 빈곤을 주류화하여야 한다.

보고서의 3장은 한국 개발협력정책과 전략의 현주소를 파악하고 여기서 PR/PPG 초점을 강화할 수 있는 방안을 타 공여국의 예와 함께 제시한다. 여기서는 먼저 빈곤감소 목적을 가장 보편적인 개발원조의 목적으로 우선순위화하기 위한 정책문서의 내용을 담았다.

다음으로 빈곤층 친화적 성장에 대한 전략 수립을 위해서 KOICA 사업을 1차 미시적, 2차 중범위, 3차 거시적 빈곤감소로 분류하고 이에 5가지 수준의 빈곤마커와 3가지 빈곤코드를 부여하였다 [표 6 KOICA 사업 분석을 위한 빈곤코드]. 빈곤감소 차원은 직접적으로 극빈취약층을 대상으로 하는 사회복지 정책 및 프로그램 지원 관련 1차 사업이 빈곤코드 5와 마커 2를 부여받고, 불평등을 줄여서 간접적으로 빈곤층에게 혜택이 가도록 하는 사업은 마커 1을 부여받는데, 이를 다시 코드 4 지역개발, 코드 3 기초서비스, 코드 2 성장동력을 위한 경제 사회 인프라로 세분화하였다. 마지막으로 불특정 다수를 대상으로 하는 거시적인 구조적 개혁 사업은 빈곤코드 1과 마커 0에 해당한다.

2009-10년 KOICA 사업 4000여 건을 분석하면 2차원적 개입이 71.9-76%를 차지하고, 직접 빈곤감소나 거시적 개입은 15% 이내이다. 따라서 빈곤감소 차원에 따른 원조양식의 조화를 위해 직접적으로 빈곤을 타깃하는 프로그램을 단계적으로 상향조정할 필요가 있다. 또한 직접적 빈곤감소사업 비율을 높이기 위해서는 원조양식 측면에서 국제기구협력 사업과 NGO사업에 대한 배분이 증가되어야 한다. 한편 KOICA 사업의 PPG 전략은 현재 농업생산력 향상, 소득창출에 ICT 기획과 투자에 공공부문 역할 향상, 직업훈련이라 할 수 있으며, 총 원조액의 35.4%가 친빈곤층 성장 관련 분야에 지원되고 있다.

빈곤감소에 초점을 둔 지역전략 면에서는 먼저 수원국 선정 시 원조의 필요성에 따른 고려를 높이고 기타 정치 외교 경제적 고려사항에 대한 가중치를 줄이는 방안으로 가야 한다. 또한 빈곤율, 빈곤격차, 불평등도와 같이 다양한 빈곤지표를

참고로 각 협력국별로 어떤 빈곤코드 사업에 주안을 두어야 할지 대략적인 윤곽을 그릴 수 있다 [표 17 협력국별 빈곤지표]. 예를 들어 소득, 빈곤율과 격차, MDG 달성도가 모두 낮고 불평등도가 높아 모든 빈곤 코드 프로그램을 활용해야 하는 협력국은 콩고민주공화국, 르완다, 빈곤코드 5의 주 대상국은 불평등도가 높은 콜롬비아, 모잠비크, 우간다, 빈곤코드 4의 주 대상국은 지역단위의 종합적 개입이 필요한 볼리비아, 방글라데시, 나이지리아, 빈곤코드 3으로 기초적 교육, 보건 서비스 향상이 필요한 국가는 파라과이 (보건), 파키스탄, 에티오피아, 라오스, 빈곤코드 2,1로 경제성장동력에 주력할 국가는 베트남, 스리랑카, 아제르바이잔으로 선정할 수 있다. 또한 각 수원국에 대한 예산 증감과 주요 원조도 빈곤, 정부역량, 분쟁취약, 국제공공재의 4가지 관점에서 심사할 수 있는 의사결정모형을 참고로 합리적으로 결정할 수 있다 [그림 6 원조규모 및 양식 결정 모형]. CPS 작성 시에는 각 국가별로 특징적인 역량박탈의 차원을 분석하고 빈곤분석과 실제 프로그램의 연계를 강화하기 위해 섹터 프로그램뿐만 아니라 지역과 대상 역시 정교화할 필요가 있으며, 현지 빈곤층을 대표하는 기관을 포함하는 참여적 과정이 되도록 해야 한다.

4장에서는 협력사업 수행에서 빈곤초점을 강화하기 위한 프로그래밍 도구와 빈곤코드별 권고사항을 KOICA 협력사업에 적용할 수 있는 방안을 논한다. 많은 공여국이 일반적으로 실시하고 있는 사업들은 기술적 지원이나 넓은 지역적 타겟팅을 통해 빈곤감소 목표를 달성하고자 하나, 이는 실제로 극빈취약층에게 혜택이 가는 데 상당한 제약이 있다. 예를 들어 많은 공여국 프로그램이 빈곤지역의 농업 생산성 향상을 목적으로 지원하나 이는 토지를 소유하지 못한 만성빈곤 및 취약층에게는 혜택이 가기 어려우므로 불평등을 심화시키는 결과를 낳는다. 따라서 공여국의 개입이 여러 이해관계자 중에서도 특히 빈곤 소외 계층의 어떤 역량 변화를 가져왔는지에 대해 초점을 맞출 수 있는 기획 및 관리 평가 도구를 활용할 수 있다.

이러한 도구의 예로는 DAC POVENET 및 GIZ가 제안하는 사전빈곤영향평가 (PIA) 외에도 정책차원의 분배적 영향력을 평가하는 PSIA, 외적 충격과 취약성을 극복하기 위한 다차원적인 자산확보에 관심을 두는 지속가능한 생계접근법, 투입부터 최종시장에 이르는 시스템의 이해를 돕는 가치사슬 분석틀이 있다. 본 보고

서는 각 도구의 개념과 분석틀, 실제 사용사례 및 평가를 간략히 수록하였다. 이러한 프로그래밍 도구들은 정교한 분석적 역량 및 시간과 비용을 요구하나, 빈곤 감소 목적달성을 위한 프로그램의 논리적인 연결고리를 강화할 수 있는 잠재력이 있다.

또한 이러한 관리도구를 전면적으로 도입하지 않아도 KOICA 사업에 우선 적용이 가능하도록 PDM에 활용할 수 있는 사업기획 시의 체크리스트를 제시하였다. 이는 극빈취약층을 사업에 참여시키고 그들이 삶을 개선하는 데 기여할 수 있도록 하는 사업요소를 포함하고, 이를 통해 이들의 경제적, 인적, 사회적, 보호적, 정치적 역량강화에 공헌할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 빈곤초점 강화를 위한 시범 사업으로는 지역기반의 복잡한 투입물과 활동이 들어가는 종합적 지역개발사업이 적절할 것이다.

제시한 체크리스트가 시범사업을 향상시키는 데 기여할지 시험해보기 위해서 현재 KOICA가 아프리카에서 실시하고 있는 종합농촌 개발사업을 타 공여국의 사업과 비교하여 검토하였다. 사례사업에 대한 조사결과 베이스라인 수립에 있어서는 극빈취약층에 대한 데이터가 수집되어 있었으나, 실제 사업에 있어서는 이들에게 서비스를 전달하기 위한 장치가 부족하였고, 상대적으로 더 형편이 나은 계층이 축산사업 및 주거개선 사업의 혜택을 받고 있었다. 특히 각종 사업수혜자를 결정하는 마을위원회에서 여성과 같은 취약층의 대표성이 부족하였다. 현재 KOICA 사업을 타 공여국과 비교하였을 때에도 현지지식과 기술의 습득, M&E 강화, 지역선정에 있어 빈곤도와 성과 동시 고려, 사업기간과 지원액수를 늘리는 것이 필요하다고 판단되었다. 결과적으로 현재 사업의 제약을 극복하고 타 공여국 프로그램에의 강점을 반영하기 위해서 빈곤초점 강화를 위한 기획틀의 사용이 요구된다고 할 수 있다.

다음으로 빈곤코드로 분류한 사업분야별로 각 사업의 빈곤층 친화적 성장과의 연계성, DAC의 주요권고, 국내외 사업예시, KOICA 사업에서의 도입점을 논의하였다. 먼저 사회보호와 고용 영역은 공공근로와 같은 사회안전망 지원을 위한 PBA가 대표적이며, 여성 청소년을 위한 직업훈련과 같이 공급적 측면의 정책 지원도 가능하다. 이렇게 빈곤층을 직접적으로 타깃하는 프로그램에서는 빈곤율보다는 빈곤의 심각성 해소를 측정하는 지표수립이 중요하다. 빈곤코드 4의 종합지역

개발 프로그램은 빈곤지역 중에서도 정부의 관심이 높으면서도 지속적인 분쟁이 없는 곳을 선정할 수 있다. 취약층에게 접근하기 위한 사업요소, 특히 농외소득 요소를 구체화하기 위해 지속가능한 생계접근법을 활용하고, 농산물 생산성 및 유통관련 사업은 가치사슬 분석법을 도입한다. 빈곤층 친화적 보전은 빈곤취약층에게 만연한 전염병과 관련된 질환에 대해서 지원하고, 사업수행 시 소외계층의 서비스 이용률을 측정할 수 있는 지표를 포함해야 한다. 인프라 사업 역시 노동집약적 구축방법을 활용하여 빈곤층 고용효과를 높이고, 현지에서 빈곤층이 유지·보수할 수 있는 소액 관리지원금을 포함하며, 소규모 인프라 구축 (예: 관개펌프, 소수력 발전)을 통해 빈곤층의 활용가능성을 높인다. 빈곤코드 1 민간부문 및 구조적 개혁은 PR/PPG와의 연계성을 높여야 하며, 비공식 부문 경제, 빈곤층 친화적 조세, 토지임대법, 빈곤층 친화적 녹색성장과 관련한 지원을 고려할 수 있다. 연수사업과 관련이 크므로, 지방공무원, 농업 종사자, 기술자들의 초청 할당량을 증가시키는 것도 포함된다.

본 연구 5장은 KOICA와 같은 개발협력 수행조직에서 빈곤감소를 주류화하는 방안에 대해서 고찰한다. 먼저 빈곤감소를 기관의 최상위 미션으로 공식화하고 빈곤이슈 추진을 담당하는 간부나 전문가가 존재해야 한다. 젠더, 환경과 같은 타범분야 이슈와 마찬가지로, 빈곤도 주류화 전략을 채택하되 전담자를 두는 이중전략이 효과적이다. 또한 빈곤 가이드라인 지침을 바탕으로 프로젝트 사이클에 빈곤을 주류화시키는 것이 중요하다. 이는 기획 측면에서 CPS 빈곤분석 강화, 타당성조사 시 사회전문가 포함, 빈곤마커 부여와 심사, PDM에 극빈취약층에 대한 분배적 영향력 측정 지표 포함으로 요약된다. 집행 측면에서는 사업제안에 PR/PPG 내용포함 및 PMC/직원교육과 관련되며, 마지막으로 평가 측면에서는 빈곤관련 역량강화 평가와 CPS/프로젝트 문서에 빈곤관점 적용정도에 대한 평가와 관련된다 [그림 14 프로젝트 관리 사이클에 빈곤주류화]. 이를 위해 요구되는 분석적 역량이 부족한 부분은 타 공여국 및 선진국 연구기관과 국내 학계의 공동분석을 통해 단계적으로 국내 역량을 강화시켜가야 한다. 또한 빈곤감소 목표는 MBO를 통해 조직의 경영전략과 연계되어야 하고, 빈곤담당관의 활동에 인센티브를 주어 활동의 지속성을 확보해야 한다.

결론에서는 본문에서의 제안에 대한 이행계획과 로드맵을 수록하였다 [표 26

이행계획, 표 27 빈곤감소 초점강화를 위한 로드맵]. 정치·외교적, 상업적 목표에 의해 주도되기 쉬운 개발협력의 특징상, 또한 수원국 내에서 빈곤이슈 해결에 대한 정치적 제도적 인센티브가 매우 적은 것을 감안 시, 의식적이고 적극적인 노력만이 개발원조사업의 빈곤감소 기여도를 향상시킬 수 있다.

제 1장 서론

1. 연구의 필요성

국제개발원조에서 가장 기본적인 개념은 단연 ‘빈곤감소’ 라고 할 수 있을 것이다. 그런데 원조기관의 빈곤감소 전략강화나 빈곤이슈 주류화를 위한 연구가 필요한지는 의문이 제기된다. 빈곤감소의 중요성은 누구나 동의를 하고 있고 모든 개발원조사업이 궁극적으로는 빈곤감소와 관련되는 상황에서 ‘한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안’은 다소 포괄적인 논의가 아닌지, 그리고 어떤 실무적인 효용이 있을지 질문하게 된다.

그러나 더 효과적인 빈곤감소 전략은 과연 무엇인지에 대한 논란은 끊이지 않고 이어져 왔으며, 개발원조기관의 모든 사업이 직·간접적으로 개도국 빈곤을 완화시킨다는 것 역시 검증되지 않은 사실이다. 예를 들어 ODA가 빈곤층의 사회 서비스 접근을 향상시키는 데 주력을 해야 하는지, 성장 동력을 마련하기 위해 경제인프라 구축에 더 관심을 기울여야 하는지에 대해서는, 공여국간 그리고 국내 주요 원조 주체간, 그리고 시대별 관점의 차이가 있어 왔다. 개발원조 기관의 사업 역시 빈곤문제와 별개로 정치, 외교, 군사, 상업적인 목적으로 실시되기도 하며, 빈곤문제를 우선으로 한다 치더라도 지식과 기술의 부족이 빈곤감소 문제에 효과적으로 접근하는 것을 제한한다.

더욱이 개발도상국에서 빈곤층 친화적인 정책 추구는 상당한 장벽에 부딪힌다. 개도국은 자원과 기술의 부족뿐만 아니라, 빈곤상황 개선을 위한 정치적 압력과 제도적 인센티브가 매우 부족하다. 또한 빈곤타개는 가시성이 적은 이슈일 뿐만 아니라, 빈곤층이 정책형성과정에 대표성을 가지고 참여하기도 매우 어려우며, 기득권층의 강력한 반발에 직면하기 쉽다 (Bird 2008). 이러한 이유 때문에 공여국은 협력국의 빈곤감소를 지원하기 위해 특별한 노력을 기울일 필요가 있다. 이 연구는 이와 같이 빈곤감소와 성장을 둘러싼 논의를 살펴보고 이를 적용할 수 있는 방법을 모색함으로써 원조의 궁극적인 목적인 ‘빈곤감소’ 달성을 보다 효과적으로 실행하기 위한 당위성을 가지고 있다.

왜 지금 특별히 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 전략을 꺼낼 필요가 있는지에 대한

질문에는 먼저 G20 서울 개발 컨센서스 및 다년간 개발행동계획과 빈곤층 친화적 성장이 부합한다고 할 수 있다. PPG의 전략적 부문은 농업, 인프라, 민간부문, 고용, 사회보호인데, 다년간 개발행동계획 역시 식량안보, 포괄적 인프라 구축, 민간투자와 고용창출, 개도국 사회보호 체제강화와 연결되기 때문이다¹.

또한 현재 범정부적으로 추진 중인 한국형 개발협력 모델의 3개 시범사업 중 하나인 새마을운동을 빈곤층 친화적 성장 관점에서 조명하면, 지역사회 빈곤감소에 기여하는 사업으로 거듭날 수 있을 것이다. 새마을운동 사업을 ‘우리 농촌개발 경험의 적용’에만 초점을 맞추다 보면, 본 사업의 빈곤감소 기여도 및 타 공여국의 종합지역개발 사업과의 차별화, 그리고 1970년대에 실패한 수많은 대규모 종합지역개발사업과의 차이에 대한 답을 할 수 없다. 이러한 종합농촌개발사업은 빈곤층 친화적 성장의 핵심적인 분야로, 빈곤감소 영향력을 강화시키는 방향으로 효과성을 제고할 필요가 있다.

그리고 원조 분절화와 관련한 필요도 크다. ‘빈곤층 친화적 성장’은 외교통상부 중심의 ‘빈곤감소’와 기획재정부 중심의 ‘경제 성장’의 절충점이라 할 수 있는 가치이며, 이에 대한 정책을 수립하는 것은 국내 다양한 원조 주체간의 합의를 이끌어 내는 데 기여할 것이다².

마지막으로 한국은 2011년 부산세계원조 총회 주최를 계기로 전통 서구 공여국이 주도하던 원조 패러다임에서 아시아 신흥 공여국의 개발모델을 반영한 아젠다를 만들고자 한다. 그러나 이러한 새로운 움직임도 ‘빈곤감소’라는 기본에 충실함 없이는 허공에 성을 쌓는 것과 같이 위태할 수밖에 없으며, 성장과 빈곤감소의 연결고리를 찾아야 한다는 전통 공여국들의 비판에서 자유롭지 못할 것이다. 따라서 서구적인 개발협력 시각에 대한 대안을 제시하는 모습과 동시에, 본 연구를 통해 동료 평가에도 대비함으로써 국제 원조 규범을 준수하는 노력을 할 수 있을 것이다.

1. G20 서울정상회의의 부속서II.

2. 우리나라에서는 두 가치가 정합점을 찾기보다는 외교부·KOICA는 빈곤감소 및 사회개발 중심, 기재부·EDCF는 경제개발 중심으로 이원화되어 있다. 이러한 상황을 개선하고자 국제개발협력 기본법과 ODA 선진화 방안이 수립되었는데, 이는 분절화를 인정하는 하에서의 정책조율이며, 합의된 가치에 대한 비전을 제시하지는 못한다는 면에서 한계를 가지고 있다. 개발협력법 기본정신은 여러 목표를 나열하였으며, 선진화 방안이나 중기전략에도 한국의 개발협력 정책이 추구하는 최상위 가치가 나타나지 않는다.

2. 연구 목적

국제개발협력 중기계획에 해당하는 「2011-2015년 분야별 국제개발협력 기본계획안 (2010)」은 무상협력 중기전략목표 5를 선진원조규범 추구로 규정하고, 이를 위해 “비구속성 원조 확대, 환경, 빈곤, 성평등, 취약국가 Fragile State: FS, 인도적 지원 등과 관련한 DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입” 할 것을 추진 방향으로 제시하였다. 이에 따라 「2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획 (2011)」은 국제원조규범 준수 추진계획으로 양성평등, 환경, 거버넌스, 빈곤감소 4대 범분야에 대한 주류화를 KOICA 사업 중심으로 실시하고, 관련규정 시행, 가이드라인 및 전략 수립, 관련 교육, 담당관 제도 등을 구축할 것을 명시하고 있다.

본 연구는 이러한 정책 기조에 따라 빈곤감소에 대한 국제적인 접근법의 맥락에서 빈곤감소 Poverty Reduction: PR 및 빈곤층 친화적 성장 Pro-Poor Growth: PPG과 관련된 DAC 권고에 대해서 분석하겠다. 그리고 우리나라에 적용이 필요한 핵심적인 권고사항을 한국의 정책과 전략 및 KOICA 조직과 협력사업에 도입, 강화하는 방안에 대해서 제시하겠다.

3. 연구 구성과 범위

본 연구의 구성은 1장에서 연구의 필요성과 목적 범위를 설정하고, 2장에서 빈곤감소 전략에 대한 국제적 논의와 DAC 권고사항을 소개한다. 3장에서는 PR/PPG가 한국 ODA의 목적과 정책에서 현재 어떻게 반영되고 있으며 강화될 수 있는지를 타 공여국의 사례와 함께 논한다. 4장에서는 KOICA의 빈곤감소 차원별 협력 사업의 프로그래밍에 있어서 PPG관점 반영 방안을 제시하고, 5장은 KOICA 조직에 이러한 관점을 주류화시킬 수 있는 전략에 대해서 고찰한다. 결론인 6장에서는 PR/PPG 관점 강화를 위한 주요 이행 계획에 대해 정리한다.

이 연구는 PR/PPG에 대해 소개하는 첫 보고서로서 정책적인 방향을 제시하는 것에 초점을 맞추고 있으며, “빈곤감소 주류화 가이드라인”과 같이 구체적인 지침을 제공하는 것은 아니다. 또한 PR에서 중요한 이슈 중의 하나인 정책일관성은

다른 연구에서 다루어질 예정이므로 포함하지 않았다. 빈곤감소를 가장 직접적인 목표로 삼은 프로그램에 대해서도 ‘사회적 기회와 사회안전망’ 과 관련된 후속 연구에서 다룰 예정이다. 범위 면에서 한국 개발협력 정책전반에 대한 함의를 가지고 있으나, 실증적인 분석은 KOICA 무상원조 사업을 중심으로 하였다.

4. 연구 방법

본 연구는 먼저 DAC PR/PPG 관련 가이드라인과 보고서, 브리핑 노트 및 POVNET 회의자료를 검토하고, 기타 국제기구 자료 및 학술 문헌을 살펴보았다. 또한 한국 ODA 정책 및 전략 문서와 KOICA의 정책 및 사업문서, ODA 통계에 대해서도 분석하였다.

문헌조사를 통해 심층 사례 조사 양자 공여기관을 선정하였다. GIZ, DFID, SIDA는 빈곤감소 정책과 전략이 체계적으로 구축되어 있고, POVNET에서 활발히 활동하고 있으며, 빈곤초점 강화와 관련한 문서가 풍부한 기관으로 파악되어 방문 조사하였다. GIZ는 본부 프랑크푸르트를 방문하여 조사하였고, DFID에 대해서는 본부 직원과 대면 및 전화 인터뷰를 실시하였다. 빈곤감소 정책과 빈곤초점이 강한 SIDA에 대해서도 서면 인터뷰를 실시하였다.

다음으로 현지 공여기관들이 PR/PPG 관점을 어떻게 적용하는지 알아보고, 본 보고서가 제시할 사항들을 적용해 볼 수 있는 수원국 사례조사를 위해 에티오피아를 선정하였다. 빈곤 문제가 초점인 만큼 사하라 이남 아프리카 최빈국 중에서 현재 CPS가 수립되고 있으며, 예산증가율 및 사무소 규모, 수원국 역량이 높은 중점협력국을 고려하였다.

현지 사무소에서의 PR/PPG 전략 조사를 위한 방문 공여기관은 에티오피아의 주요 원조기관을 포함하였으며, 문헌조사를 통해 빈곤과 관련한 다양한 정책과 전략을 가진 기관들을 선정하였다. 이러한 기준으로 Irish Aid, CIDA, USAID, SIDA, EU, GIZ, DFID, Denmark, The Netherlands, JICA의 10개 공여기관 및 수원총괄기관인 재정경제부 Ministry of Finance and Economic Development: MOFED를 인터뷰하였다. 또한 KOICA 사업의 PR/PPG 관점을 검토해 보기 위해 모범사례로 언급되

는 아르시존의 가족계획사업 및 새마을운동 사업 프로젝트 사이트를 방문하여 프로젝트 관리자들을 인터뷰하였다.

이와 함께 DAC 사무국을 방문하여 빈곤네트워크 및 평가네트워크 담당자와 최근 작업반 주요 의제, 활동현황 및 계획에 대해서 논의하였다. 또한 주 OECD 대한민국 대표부에서 POVNET 회의를 담당하는 KOICA 및 수출입은행 파견직원과도 인터뷰를 실시하였다.

마지막으로 KOICA의 지역, 분야, 형태별 사업과 사업절차에서의 PR/PPG 관점을 파악하기 위해 정책총괄팀, 섹터관련 부서 (사회개발팀, 경제개발팀, 기후변화 대응실), 지역부서 (동남아시아2팀, 동아프리카팀, 중남미팀), 형태별 부서 (역량개발부, WFK사업본부, 민관협력실, 인도지원실), 지원부서 (평가실, 인사교육실, ODA 연구실, ODA 교육원) 등의 관련자에 대한 그룹 혹은 개별 인터뷰를 실시하였다. 또한 착수, 중간, 최종보고를 통해 국제협력단 관계자뿐만 아니라 외교통상부와 총리실 검토의견을 보고서에 반영하였다 [별첨 1: 현지 조사 면담자 목록, 별첨2: 현지 조사 면담내용].

5. 용어 사용

ODA 지원 대상국에 대해서는 수원국과 협력국이라는 용어를 혼용하였는데, 이는 두 용어 모두 공식적으로 널리 사용될 뿐더러, 각 용어의 장단점이 있기 때문이다. 수원국이라는 용어는 명확한 의미를 전달하는 반면, 시혜적인 의미가 담겨 있다. 한편 협력국이라는 단어는 평등한 협력관계를 지향하는 의미이기는 하나, 지원대상국인지, 아니면 다른 공여국을 지칭하는 것인지 모호하다. 또한 공여-수원국 간에 존재하는 명백한 힘의 불균형을 실질적으로 줄여가기보다는 용어만 바꿈으로써 실질적으로 평등한 관계가 이루어진 것처럼 착각하게 한다는 비판도 있다.

영어의 “Pro-poor”는 빈곤층 친화성 혹은 친빈곤층성 두 가지로 번역하였다. 빈곤층 친화성은 의미 전달이 확실한 반면, 친빈곤층성은 표현의 경제성을 살릴 수 있다는 이점이 있어 문맥에 따라서 적절이 혼용하였다.

제 2장 PR/PPG 관련 국제적 논의

본 장에서는 먼저 빈곤 및 빈곤층 친화적 성장의 개념을 논의하고, DAC 권고 사항을 비롯한 빈곤감소를 위한 주요 국제적 접근법을 살펴보도록 하겠다.

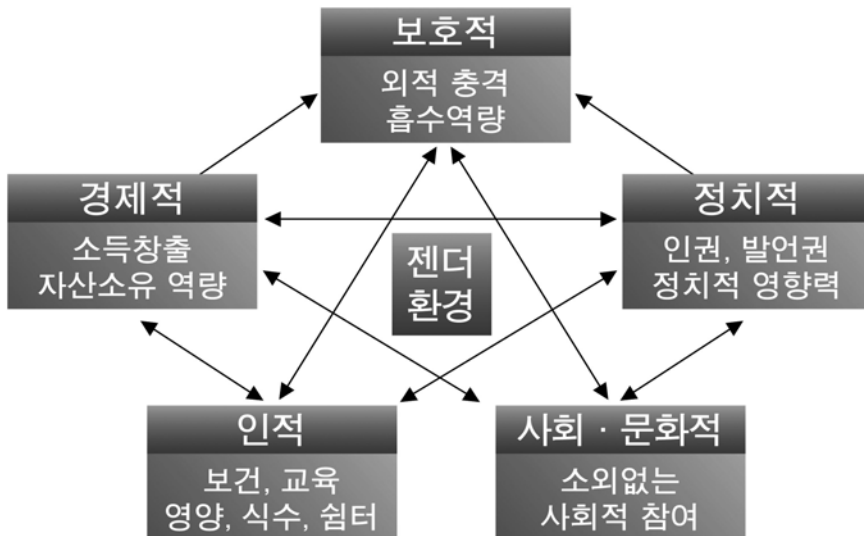
1. 빈곤 및 빈곤층 친화적 성장의 개념

1) 빈곤의 개념

A. 빈곤의 정의와 빈곤감소

빈곤이란 개인에게 있어 경제적, 사회적 그 밖의 여러 차원의 안녕과 복지를 달성하는 능력의 제약 Inability이라 할 수 있다. 국제기구들이 정의하는 ‘빈곤’에 대해서 살펴보면 먼저 UNDP는 ‘역량’의 측면을 강조하여서 인적 빈곤 Human poverty이란 ‘핵심적인 능력 Capability, 즉 건강하고 장수하는 삶, 지식, 경제적 자원, 그리고 지역사회 참여 가능성 등을 박탈당함’을 의미한다고 본다. UNHCR은 ‘권리’의 측면에 초점을 맞추어 절대빈곤을 적절한 생활수준과 시민으로서, 문화적, 경제적, 정치·사회적 권리를 향유할 수 있는 자원과 역량, 선택, 안전, 그리고 권한을 지속적이고 만성적으로 박탈당한 인적 상태라고 정의한다. 세계은행 World Bank: WB은 빈곤을 명백히 복지가 박탈된 상태이며, 특히 경제적 기회, 교육, 보건과 영양, 그리고 권한부여 Empowerment 및 안전에서의 인적 박탈이라고 본다. 빈곤층이 인식하는 빈곤도 착취와 무기력, 모욕감, 비인간적 대우에 노출되고 표현의 자유, 힘, 독립성 등이 박탈된 상태이며, 정상적인 사회생활을 영위하지 못하도록 하는 사회적·문화적 관습을 포함하고 있다 (The World Bank 1999).

[그림 1] 빈곤의 다차원성



<출처: OECD 2001>

위와 같은 정의를 보면 최근 국제사회는 빈곤을 비단 먹고 사는 문제의 측면이 아니라 보다 나은 삶을 영위하기 위한 선택의 자유를 박탈하는 다차원적인 결핍의 상태로 보고 있다. 따라서 빈곤감소라는 목적을 위해서는 개개인이 각기 다른 맥락에서 겪는 경제적, 인적, 사회·문화적, 정치적, 보호적 역량의 박탈을 함께 다루어야 한다는 데 인식을 같이 함을 알 수 있다. [그림 1]은 서로 밀접한 영향을 미치고 있는 빈곤의 5가지 주요한 차원과 두 범분야 이슈를 보여주는데, 이는 경제적, 보호적, 정치적, 사회·문화적, 인적 차원과, 환경, 성평등 문제이다.

빈곤과 관련된 다차원적 역량은 빈곤을 정의하는 데 필요할 뿐만 아니라 이를 강화하는 것이 곧 빈곤감소 전략이 된다. 각각의 역량을 살펴보면, 먼저 경제적 역량은 식량안보, 물질적 복지 및 사회적 지위에 필요한 소득을 창출·소비하고, 자산을 소유하는 능력이다. 이는 또한 토지, 숲, 가축, 어업장, 신용, 취업 등 생산적인 재정·물리적 자원에 접근할 수 있는 측면과 연관된다. 다음으로 인적 역량은 보건, 교육, 영양, 안전한 식수와 쉼터에 바탕을 둔다. 예를 들어 질병과 문맹은 생산적 업무를 통한 빈곤감소에 장애가 될 수 있는 것이다. 정치적 역량은 인

권, 발언권, 그리고 공공정책 및 정치적 우선순위를 결정하는 데 있어서의 영향력을 포함하며, 탄압과 폭력에 대해 정치적으로 대항할 수 있는 역량을 의미한다. 사회·문화적 역량은 차별과 소외를 받지 않고 한 사회의 가치 있는 구성원으로 참여할 수 있는 능력이다. 보호적 역량은 경제적 외적 충격에 견딜 수 있는 역량으로 기아와 식량안보, 질병, 범죄, 전쟁, 자연재해, 경제 위기 등 불확실성과 취약성을 줄이는 것을 목적으로 한다.

빈곤은 성 중립적이지 않으며, 여성 빈곤이 더 일반적이고 광범위 할 뿐 아니라, 빈곤의 근본적 원인과 탈출 방법은 여성과 남성에게 달리 작용한다. 예를 들어 문화적으로 여성은 차별과 편견, 폭력 등에 더 쉽게 노출되고, 공공서비스에 대한 접근 기회가 제한되며 안전에 대한 위협이 크다. 토양 악화, 산림 소실, 어업량 감소, 공기 오염 등 환경 문제도 빈곤층의 삶과 건강에 커다란 위협이 된다. 이들은 대개 지속 가능하지 못한 농업, 가축업, 벌목 등에 대한 대안을 가지고 있지 못하며, 자연재해, 공업화로 인한 온실가스 증가와 기후변화로부터도 매우 취약하다.

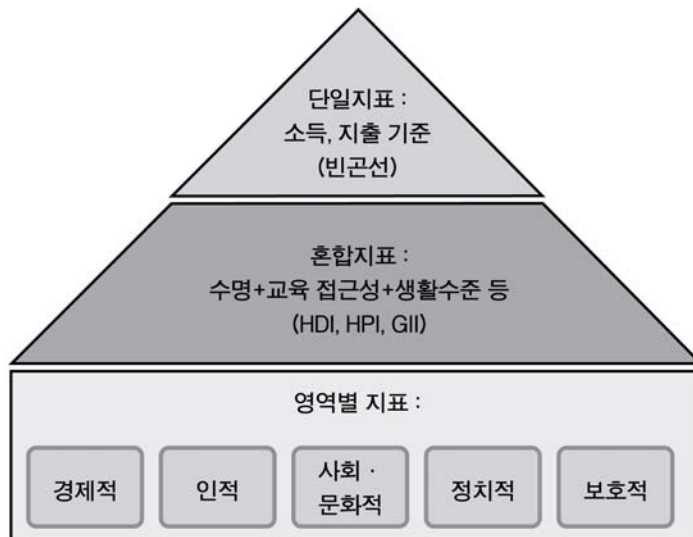
빈곤을 어떻게 정의하느냐는 비단 가치판단의 문제뿐 아니라 빈곤을 어떻게 측정할 것인지, 빈곤도에 따른 국가 구분을 어떻게 할 것인지, 그리고 결과적으로 원조를 어느 수원국이 더 필요로 하는지를 판단하는 현실적인 문제를 지니고 있다.

B. 빈곤의 측정

[그림 2]는 빈곤의 여러 측정법을 단일, 혼합, 영역별 지표를 사용하여 보여준다. 먼저 전통적인 빈곤 측정 방법은 경제적 측면에 집중하여 소득·지출 지표로 수립된 빈곤선에 따라 빈곤율, 빈곤격차, 빈곤불평등을 통해 빈곤의 범위를 측정한다. 이 방법은 간단하고 비교가 쉬우나, 빈곤의 다각적 측면을 보여주지는 못한다. 두 번째 측면은 경제적 측면과 인적 측면을 각기 합산하여 인간개발지수 Human Development Index: HDI나 인간빈곤지수 Human Poverty Index: HPI 등을 계산할 수 있다. 이는 빈곤에 대한 보다 포괄적인 파악을 가능하게 하지만, 지표 선정이 임의적이라는 단점이 있다. 세 번째 영역별 지표는 각각의 차원별로 빈곤을 측정하며, 참여적 빈곤사정법에 의해 유용한 정량적 차원의 빈곤에 대한 정보를 얻을 수 있다. 주로 지역사회 차원에서 기획과 모니터링 시 상세한 정보를 얻기 위해 사용하

나 비교를 위해 표준화하고 계량화하는 어려움이 있다.

[그림 2] 빈곤의 측정



<출처: OECD 2001>

[박스 1] 빈곤선 및 빈곤지수

단일 지표 측정은 일반적으로 지출/소득이라는 단일한 지표를 기반으로 한 가장 기본적인 측정으로 빈곤의 경제적 측면에 초점을 두고 있다.

빈곤 측정법 중 지출과 소득에 기반을 둔 것이 빈곤선 Poverty Line이다. 이 빈곤선 이하로 소비하거나 혹은 소득을 벌어들이면 빈곤층에 속한다. 빈곤선 수립을 위한 데이터는 보통 가계의 수입, 지출을 포함한 가계 조사를 통해 얻어진다. 수입과 지출 두 가지 데이터 중에서, 보통 더 과소평가되는 경향이 적고 측정이 쉬운 1인당 지출 데이터가 활용된다. 빈곤선 계산 시에는 (1) 의식주 등 기초적 욕구 해결에 드는 비용, (2) 가격정보가 부족할 때는 1일 1인 칼로리 섭취를 위해 얼마나 지출하는지, (3) 혹은 주관적으로 생계유지에 드는 최소한의 수입 수준을 질문하여서 계산한다. 그리고 빈곤선의 종류에는 아래와 같이 절대적, 상대적 빈곤선과 국제 빈곤선 등이 있다.

- 절대적 빈곤선 대 상대적 빈곤선

절대적 빈곤선은 시간의 흐름과 관련 없이 고정된 선으로서 인플레이션에 대해서만 조정되며, 대표적인 예로 미국의 빈곤선을 들 수 있다. 이와 대조적으로 대부분의 나라에서는 빈곤을 구성하는 요소에 대한 사회적 합의에 따라 빈곤선도 변화하는 상대적 빈곤선을 채택하고 있다.

- 국제 빈곤선

빈곤에 대한 정의는 각 나라별로 상이하나, 여러 국가를 비교하여 빈곤감소 상황을 모니터링하기 위해서는 국제적으로 통용되는 기준이 필요하다. 1990년 세계은행은 최소한의 영양과 소비에 대한 절대 빈곤선으로 1985년 실질구매력 Purchasing Power Parity: PPP 기준 하루 1달러 미만을 제시했으며, 2007년 보고서에는 2005년 PPP 기준 하루 1.25달러 미만으로 제시하였다. 이러한 국제 빈곤선은 1달러라는 어휘의 단순성과 충격성으로 인해 빈곤에 대한 국제적 관심을 촉구하는 강력한 캠페인 슬로건으로 사용되는 등 전세계적으로 통용되기 시작하였다. 그러나 경제적 측면 외에 인간에게 본질적으로 요구되는 것 Essential Human Requirements에 대한 보편적 동의가 없고, 국내소비자가격 National Consumer Index이나 PPP 환율이 빈곤층이 대표적으로 소비하는 재화와 서비스가 아닐 수 있으며, 빈곤율이 기준 연도 Base Year에 따라 크게 변한다는 점 등 한계가 있다.

• 빈곤의 정도

빈곤선을 정하고 나면, 크게 다음과 같은 세 가지 지표 Indices로 빈곤의 범위를 측정할 수 있다.

- **빈곤율** Headcount Index, Incidence of Poverty: 전체인구에서 빈곤선 이하의 소득을 가진 인구 비율을 측정하는 지표다. 측정이 쉬우나 빈곤한 사람이 얼마나 가난한지의 정도를 알려주지는 않는다.

- **빈곤 격차** Poverty Gap Index, Intensity/Depth of Poverty: 빈곤선과 빈곤민의 소득격차를 합하여 구한다. 빈곤 가구·개인이 빈곤선에서 얼마나 멀리 떨어져 있는지, 즉 빈곤층이 얼마나 심각하게 빈곤한지를 파악할 수 있다. 빈곤 격차의 총합을

통해 빈곤을 제거하는 데 필요한 최소비용은 알 수 있으나, 빈곤층 간의 불평등에 대한 정보는 얻을 수 없다.

- 빈곤 불평등 Squared Poverty Gap/Poverty Severity Index, Inequality of Poverty: 빈곤격차를 제공한 후 평균을 구한다. 빈곤층이 모두 비슷한 정도로 빈곤한지, 아니면 빈곤층 간에도 소득격차가 큰지를 알 수 있다.

• 혼합지표 측정

혼합지표는 경제적인 측면과 빈곤의 다른 측면을 혼합한 지표이다.

- 인간개발지수 Human Development Index: HDI: 기대 수명 (장수할 수 있는 역량 측정을 위해 출생시 기대수명 데이터 사용), 교육 (지식 접근성 측정을 위해 성인 문맹률과, 초중고 등록률 사용), GDP/capita (PPP단위로 구매력 측정)의 평균으로 구한다. Amartya Sen의 역량적 관점과 관련되어 있으며, UNDP의 인간개발보고서를 통해 HDI에 따른 국가별 순위를 발표한다. Sub-national Report에서는 각 국가별로 중요한 항목이 추가되기도 한다.

- 인간빈곤지수 Human Poverty Index: HPI: 40세 이전에 사망률 (생존), 문맹 (지식), 낮은 생활수준 대용지표 Proxy Indicator를 합한 지수이다. 개도국은 HPI 1로, 고소득 OECD 국가는 HPI 2로 분리해서 구하며, HPI 2의 경우는 장기적인 실업률 데이터를 활용하여 사회적 소외에 대해서도 다룬다.

- 성불평등지수 Gender Inequality Index: 생식보건 (모성사망률, 청소년 출산율로 구함), 권한향상 (남녀 의회 의석수 비율, 중 고등 교육 달성율), 노동시장에서의 성취 (여성의 노동시장 참가율) 면에서 성불평등을 측정하는 지수이다. 남녀가 평등한 0부터 불평등한 1까지의 수치로 나타낸다.

<출처: 저자 작성>

C. 빈곤과 연관되는 개념

빈곤과 밀접한 개념으로 불평등이 있으며, 이는 전체 인구를 대상으로 한 수입이나 지출과 같은 속성 *Attribute*의 분배 정도를 의미한다. 소득 불평등은 인간 삶의 질에 영향을 미치고, 보건과 교육에서의 진보를 늦추며, 범죄를 부추기고, 국가의 정치적 불안정성을 높이는 등 빈곤과 밀접한 관련이 있다. 불평등은 빈곤층을 포함한 전체 인구에 대한 것으로, 이를 측정하는 가장 간단한 방법은 인구를 빈곤정도로 분류한 후 최하위 20%~10%와 최상위 20%~10%의 소득 혹은 지출 비율을 비교하는 것이다. 일반적으로 가장 가난한 20%는 전체 지출/소득의 6~10%를, 가장 부자인 10%는 전체 지출/소득의 35~50%를 차지한다. 또 잘 알려진 다른 방법으로는 지니계수 *Gini Coefficient*가 있는데, 이때 0은 완벽한 평등을, 1은 완벽한 불평등을 나타내며, 일반적으로 인구당 지출 *Per Capita Expenditure*이 0.3~0.5에 이른다. 지니계수는 완벽한 평등선과 로렌츠 커브 사이의 영역을 직삼각형 영역으로 나누어 계산한 값이다. 그밖에 빈곤을 설명하는 데 필요한 개념들은 [박스 2] 빈곤과 연관되는 개념에 정리하였다.

[박스 2] 빈곤과 연관되는 개념

복지 *Well-Being*: 사회적으로 기능할 수 있는 능력 *Capability*

불평등 *Inequality*: 전체 인구적 차원에서 수입이나 지출과 같은 속성 *Attribute*의 분배 정도

취약성 *Vulnerability*: 미래에 빈곤하게 될 위험성

결핍 *Deprivation*: 인간의 기본적 욕구가 불충족된 상태

사회적 소외 *Social Exclusion*: 사회적 제도와 서비스에 접근할 수 없는 상태

복원력 *Resilience*: 재난 발생 등으로 인한 충격으로부터 벗어나 복원하는 능력

<출처: 저자 작성>

2) 빈곤층 친화적 성장의 개념

A. 빈곤층 친화적 성장의 정의

빈곤의 다면적인 측면 중 경제적 측면에 초점을 맞춘 것이 빈곤층 친화적, 혹은 친빈곤층적 성장이다. 빈곤층 친화적 성장이란 “빈곤한 여성과 남성이 성장의 혜택에 참여하고 기여” 하는 것을 의미한다. 이는 빠르고 지속가능한 경제적 빈곤의 감소는 친빈곤층적 성장을 필요로 한다는 인식에서 기인한다.

친빈곤층적 성장은 절대적인 면과 상대적인 면 두 가지로 해석이 가능하다. 절대적 개념은 성장이 빈곤을 감소시키는 것이다. 상대적 개념은 성장의 분배적인 양상을 강조하여, 빈곤층의 소득이 비빈곤층의 소득보다 빠르게 증가하는 것이다. Mehrotra와 Delmonica와 같은 학자는 빈곤층 친화적 성장을 사회서비스, 근무 환경, 환경보호 측면에서 비빈곤층보다 빈곤층에게 더 혜택이 돌아가는 성장으로 정의했다. 다시 말해, 빈곤층의 소득이 비빈곤층보다 비율적으로 더 빠르게 성장해서 불평등을 감소시키거나, 빈곤층의 소득이 증가하는 속도가 절대적으로 높은 수치를 보이는 것이다 (Haslam, Schafer, and Beaudet 2009).

DAC 빈곤층 친화적 성장 가이드라인 (2006)은 다음과 같은 점을 강조한다 [박스 3].

[박스 3] 빈곤층 친화적 성장의 관점

• 성장의 속도와 패턴

같은 성장률을 가진 국가라도 소득의 분배에 따라 다른 빈곤감소 효과를 가져올 수 있는데, 예를 들어 1%의 인구당 소득증가는 빈곤감소율 4%에서부터 1%까지도 가져올 수 있다. 따라서 단순히 소득 증가 외에도 성장의 속도와 패턴에 주목해야 한다. 지속가능한 성장을 이루기 위해서는 성장이 다양한 산업 분야에 기초해야 하며, 빈곤층을 제외하지 말아야 한다. 이를 위해서는 빈민층의 생산성 제고 Production 및 소득창출과 관련된 농업, 인프라, 민간부문 개발이

중요하다. 많은 개도국 국민이 농업에 종사하고 있으며, 농업생산물을 판매하기 위한 시장접근을 위해서는 도로 등의 인프라 구축이 중요하다. 이와 함께 대부분의 빈민들은 농사 외에도 자영업이나 일용직 등 노동을 통한 보조 수입을 가지고 있으므로 비공식 민간부문을 다루는 것이 중요하다. 그러나 지난 세기 동안 PPG를 위한 빈곤층의 생산적 역량 고취와 관련된 이 세 분야에 대한 전통 공여국의 ODA는 감소세를 보여왔으며 매우 부족하였다.

• 지속가능한 성장

빈곤감소를 위해서는 중국과 인도처럼 빠른 성장속도가 오랫동안 지속되어야 한다. 이를 위해서는 거시경제적 안정, 건전한 정부, 효율적 시장이 필요하다. 이 중 거시경제 안정이라는 목표는 확장과 긴축을 반복하는 경제 사이클에 대한 고려 속에서 이루어져야 하며, 이를 위해 잠재적으로 높은 성과를 거둘 수 있는 사회적 투자에 대해서 무시하거나, 재정긴축의 부담을 고스란히 빈곤층에게 떠맡겨서는 안 된다. 또한 급속한 성장을 가져오는 정책들은 지속가능하고 빈곤층 친화적 성장을 위한 정책들로 보완되어야 한다. 예를 들어 무역과 투자를 통해 세계경제와의 통합을 이루는 것은 빠른 성장을 가져오지만, 형평성 있는 국제 무역 시스템을 구축하는 방안이나 국내 경쟁력을 강화하는 정책, 빈곤층이 새로운 교역 환경에 적응할 수 있도록 돕는 정책 등이 동반되어야 한다.

• 불평등 문제

성장과 불평등, 그리고 빈곤은 서로 밀접한 관계가 있다. 만약 소득 불평등이 커지면, 성장이 빈곤층의 소득에 기여하는 효과가 감소하게 된다. 예를 들어 1981-95년 에티오피아에서 빈곤층이 성장의 혜택을 평등하게 누렸다면, 성장이 31%의 빈곤감소로 이어졌을 것이나, 실제로는 겨우 6%의 빈곤감소 효과밖에 거두지 못했다. 또한 개발의 초기 단계에 불평등이 확대되는 것이 불가피하다는 이전의 시각과는 달리, 빈곤층 친화적 성장은 성장을 통해 불평등을 줄일 수 있다는 점을 부각시켰다. 불평등을 감소시킬 수 있는 정책으로는 성장의 패턴 분

석을 비롯하여, 취약성에 대한 보호 장치, 기회의 평등을 위한 조기 아동발달 투자, 교육 보건 인프라와 같은 기초 사회서비스 등에 대한 공공부문 지출, 여성의 경제 활동 참여 증가 등이 있다.

• 위험과 취약성 다루기

빈곤층 성장을 위해서는 위험에 대한 취약성을 감소시킬 수 있는 대처 방안이 마련되어야 한다. 예를 들어 농업 부문 소득의 안정성 증가, 민관 협정을 통해 재난 재해 등에 사회적 보호를 제공할 수 있는 보험시장의 강화, 연금 등의 사회안전망 수립, 교육 및 보건 서비스에 접근성을 높이도록 유도하는 현금 지원 등이 필요하다.

• 시장의 실패 보완

시장은 빈곤층의 빈곤탈출 및 수입증가 등의 '성장' 을 유도하는 중추적인 역할을 수행한다. 따라서 시장의 실패 혹은 시장접근을 방해하는 차별 및 시장 접근에 드는 높은 거래비용에 대해 다루어야 빈곤층 친화적인 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어 금융시장은 빈곤층에 대한 서비스 면에서 제한된 경쟁을 하는 등 시장 실패의 요소가 존재하므로 소액금융제도 Microfinance 등을 정부가 추진할 수 있다. 그러나 소액금융지원 사업이 단독으로 존재하는 것은 장기적인 대안이 아니므로 일반 금융기관들이 이러한 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 지원하거나 거시경제 환경 등의 조정을 통해 빈곤층의 금융서비스에 대한 접근성을 지속가능하게 높여야 한다. 시장 참여의 평등성이 보장된다고 해도, 지식과 기술, 자본, 토지 부족 등의 제약 등으로 인해 시장기회를 제대로 활용할 수 없는 그룹을 위한 보완장치 역시 마련되어야 한다.

• 빈곤층 친화적 정책을 촉진하기 위한 빈곤층의 정치적 권한 강화

빈곤층 친화적 성장 정책을 펼치기 위해서는, 빈곤층이 그들의 이해와 관련된

정책입안과정에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 이를 위해서는 빈곤층의 이해를 대변하는 조직, 즉 농민단체, 여성 단체, 소기업, 무역조합, NGO 등이 빈곤층 친화적 성장에 필요한 제도적 개혁을 파악하고 분석할 수 있는 역량이 강화되어야 한다. 이러한 역량강화는 이해 집단 간의 경쟁의 산물로 생성되어 빈곤층에게 필연적으로 불리한 정책으로부터, 증거와 논의에 기초해 생성되는 정책으로 옮겨갈 수 있는 기반을 마련해 줄 것이다. 이를 위해서는 법규에 따라 기능하고 있는 국가, 빈곤층 친화적인 사회계약, 입법·사법·행정 등 서로 다른 정부 조직 간의 조화와 균형 및 인적·재정적 자원이 뒷받침된 분권화가 필요하다. 또한 빈곤층 친화적인 성장은 사회 각계각층의 다양한 이해를 반영하고 있는 현재의 정치적 합의를 변화시키는 것을 의미하므로, 이러한 변화에 찬성하고 반대하는 유권자들, 변화의 매개체, 변화에 대한 저항을 최소화하도록 하는 방안 등을 파악하고 분석해야 한다.

• 빈곤층 친화적 정책 대 성장친화적 정책의 조화

경제학자들이 주장하는 성장 친화적 정책과 정치 사회학자들이 주장하는 빈곤층 친화적 정책은 서로 양립 불가하지 않다. 예를 들어 브라질과 이집트 같은 나라들은 1970년대에 높은 성장률을 기록했지만, 인적 역량에 충분한 투자를 하지 않아 결국 노동생산력이 낮아졌으며, 이는 결국 성장률 감소로 이어졌다. 반대로 자메이카와 같은 나라에서는 성장률이 낮아 빈곤층의 역량에 대한 투자가 소득빈곤의 감소로 연결되지 않았는데, 이는 역량이 높아진 빈곤층일지라도 높은 소득을 창출할 만한 기회를 갖지 못했기 때문이다. 이와 달리 중국은 고속의 지속가능한 성장을 이루기 전 인적 개발에 상당한 투자를 하였다.

물론 두 정책 사이에는 단기적으로 보면 상충관계가 있으나, 이는 과장된 측면이 있다. 예를 들어 인적 개발과 사회안전망 구축은 높은 세율을 요구하고 이는 성장을 지연시키는 것으로 보일 수 있다. 그러나 결국 교육과 보건 향상을 통해 여성의 노동시장 참여율을 높이는 것은 장기적으로는 높은 성장을 가져오게 하며, 조세기반을 넓혀서 인적 역량에 대한 투자를 지속할 수 있도록 해준다.

중요한 것은 친성장 및 친빈곤층 목적을 모두 달성할 수 있는 보완적 정책을 실시할 수 있는 여지가 있어야 한다는 것이다. 예를 들어, 주류 금융사업의 일부로 실시되는 소액금융이나, 빈곤층에게 접근 가능한 인프라 제공, 빈곤층의 생산성을 높이기 위한 전기 공급, 자연자원의 지속가능한 사용을 가능케 하는 재정적 동기부여, 빈곤층에 대한 식수 서비스를 재정적으로 지속가능하게 하는 가격정책 등은 성장과 빈곤층 감소를 동시에 달성할 수 있는 전략으로 생각해 볼 수 있다.

<출처: OECD 2005>

B. 빈곤층 친화적 성장의 측정³

빈곤층 친화적 성장은 가계의 소득 및 아동들이 미래에 높은 소득을 가질 수 있도록 하는 자산의 변화를 통해 측정할 수 있다. 성장과 분배 및 빈곤의 관계를 분석하는 도구는 먼저 GDP와 가계소득증가를 비교하여 성장의 거시-미시 연계성을 파악하고, 성장의 원천을 분야, 지출의 형태 (소비, 투자 등), 투입 요소 (노동 및 재화 등) 증가, 요소별 생산성에 따라 분석하는 것이다. 다음으로 성장의 지리적인 분배 (지방, 수도 등), 성장으로 인한 고용의 패턴 변화 (남녀 고용시장 참여율, 고용분야, 공식 대 비공식, 실업 등), 이로부터 얻어지는 임금과 소득에 대해서 관찰하여 측정이 가능하다. 친빈곤층 성장 측정은 분포상의 영향을 파악하기 위해 Growth Incidence Curve: GICs를 사용하여 빈곤과 불평등에서의 변화를 요소별로 나눈다. 이는 각기 다른 형태의 가구 (예: 여성/남성 주도, 다른 사회 집단 구성원 포함여부, 도시 혹은 지방, 거주 지역)가 겪게 되는 빈곤 및 불평등을 파악하기 위한 것으로, 빈곤층에 기여하는 성장과 소득의 분배가 빈곤층의 소득으로 연결되는지 그 변화를 세분화할 수 있다. 그리고 빈곤층의 소득 평균 증가율을 측정하고, 비빈곤층 또는 비슷한 수준의 국가와 그 결과를 비교한다 (McKay 2005).

3 PPG 정의 및 측정과 관련하여 Martin Ravallion의 "Pro-Poor Growth: A Primer" 참조 가능.

C. 빈곤층 친화적 성장과 연관되는 개념

친빈곤층 성장은 동반성장 Inclusive Growth: IG 및 다부문에 기반한 성장 Broad-based Growth과 밀접한 관계가 있다. 경제성장이 친빈곤적인 성격을 띠고 빠르고 지속적으로 빈곤감소에 기여하려면, 성장이 여러 부문에 걸쳐 이루어져야 하며 Broad-based, 노동시장의 상당 부분을 포함 Inclusive해야 한다. PPG와 가장 유사하게 쓰이는 IG와의 가장 큰 공통점은 모두 경제 성장의 패턴과 속도를 중시하고 빈곤층이 이에 참여하고 기여해야 한다는 점이다. 그러나 PPG는 빈곤층의 소득이 비빈곤층보다 더 빠르게 증가해야 한다는 상대적 개념의 친빈곤성을 포함하는데 반해, IG는 성장이 빈곤층 소득에 기여하는지를 보는 절대적 개념에 국한된다고 할 수 있다. 또한 PPG는 직접적인 소득 재분배를 통한 친빈곤적 성장을 달성할 수 있다고 보는 반면, IG는 정부의 역할보다는 시장중심적인 성장을 강조한다. 이에 따라 PPG는 다양한 빈곤감소 정책을 통해 성장이 빈곤감소에 미치는 영향에도 관심을 기울이는 반면, IG는 빈곤층에 국한하지 않고 성장의 과정에서 제외되거나 생산성이 낮은 노동력이 시장과 자원에 접근할 수 있도록 기회를 넓히고, 기업과 개인에게 공정한 규제환경을 제공하는 것에 관심을 둔다 (The World Bank 2009).

[표 1] 빈곤층 친화적 성장 대 동반성장

	빈곤층 친화적 성장	동반성장
빈곤층과 비빈곤층의 소득 증가	절대적, 상대적 개념	절대적 개념
전략	정부 역할 중시 소득재분배 포함	시장 역할 중시 공정한 규제환경 제공
관심 대상	빈곤층	성장과정에서 제외되거나 생산성이 낮은 그룹 모두 포함

<출처: 저자 작성>

한편 지속가능한 개발의 개념도 PPG와 밀접한 관계가 있다. 지속가능한 개발은 인간의 기본욕구 충족을 위한 경제개발시 생태계의 수용능력을 초과해서는 안 된다고 보고 있는데, 여기서의 필요 Needs가 ‘전세계 빈곤층의 욕구’에 초점을 맞춘다는 점과 생활 수준만이 아닌 삶의 질에도 관심을 기울이며 환경과 경제 및 사회개발을 통합적으로 다룬다는 점이 PPG와 관련이 있다고 하겠다. 환경적으로 지속가능한 개발의 개념에서 더 나아간 저탄소 녹색성장 Green Growth 개념은 경제성장 동력으로써의 환경역할에 대해서 제고한다는 점이 핵심이나, 사회 통합적인 개발 socially inclusive development을 추구한다는 점에서 PPG와 맞닿아 있다. 녹색성장이 빈곤층에게 혜택이 될 수 있도록 개도국이 추진하는 정책들을 ‘빈곤층 친화적 녹색성장 Pro-Poor Green Growth’ 이라고 할 수 있으며, 이를 구성하는 주요 요소가 지속가능한 자연자원관리, 기후변화 복원력 향상, 저탄소 성장이다⁴.

2. 개발협력을 통한 빈곤감소

위에서 정의한 빈곤 및 빈곤층 친화적 성장의 개념을 바탕으로 현재 빈곤감소를 위한 주요 국제적 노력은 어떤 것이 있는지 알아보겠다. 또한 최근의 논의에 이르기까지 개발협력 차원에서 빈곤감소를 위한 전략과 노력들은 어떻게 변화해왔는지 살펴볼 필요가 있다.

1) 시대별 빈곤감소 전략

국제적인 국제개발협력이 본격화된 것은 제2차 세계대전 직후이지만, 개발원조가 처음으로 빈곤 및 실업감소라는 명확한 목적과 연결되기 시작한 것은 1970년에 이르러서이다. 그 이전인 1960년대까지의 주요 전략은 서구를 모방한 근대화 전략과 대규모 자본과 기술을 투입한 경제성장이 도농 및 빈부 격차의 감소로 이루어진다는 낙수(적하)이론 Trickle Down Theory에 근거하였다.

그러나 1970년대에 이르러서는 경제성장이라는 간접적 방법으로는 개도국의 빈곤감소와 불평등을 해결하는 것이 불충분하므로, 빈곤퇴치를 위해 보다 더 직접적

4 프랑스 파리 OECD “Green Growth and Development” 회의참석, 2011. 6. 28.

으로 빈곤층을 대상으로 해야 한다는 인식이 자리잡게 되었다. 이에 따라 세계은행은 “성장과 재분배”에 ILO와 UNDP는 “인간의 기본적 욕구 Basic Human Needs: BHN” 충족에 관심을 돌리게 되었으며, 이는 소농을 대상으로 하는 지역기반 통합 농촌개발 프로젝트의 활성화, NGO 역할의 확대, 봉사단 파견의 시작을 가져왔다.

그러나 1980년대 원조 기관들의 주요 관심사는 다시 성장의 주요 걸림돌을 제거하는 것으로 변화되었다. 선진국에서 신자유주의적 시각에서 일어난 공공부문의 축소는 개도국에도 비슷한 공공개혁을 요구하는 것으로 나타났으며, 멕시코와 브라질의 국가지불유예 선언이 계기가 되어 수원국들에 정부지출감소 및 무역자유화를 목표로 한 구조조정 프로그램 Structural Adjustment Programs: SAPs이 실시되었다. 이 시기에는 사하라 이남 아프리카에 대한 주요 보고서들과 함께, 대규모 재난과 기근이 급증하면서 인도적 지원에 대한 관심이 높아진 것도 특징이다.

냉전이 막을 내린 1990년대에는 독립국가연합에 대한 민주화와 시장경제 체제 전환 지원을 비롯하여, 건전한 국가 정치와 행정 Good Governance을 갖춘 개도국에게 원조가 집중되는 등 정치적 차원의 지원이 강화되었다. 또한 유엔 환경 개발에 관한 회의를 계기로 환경과 지속가능한 개발에 대한 관심이 고조되고 환경 분야로의 재원이동이 늘어났다. 고채무빈국 Highly Indebted Poor Countries: HIPCs 채무구제조치와 인권, 인구, 아동, 여성, 식량과 관련된 주요 국제 결의문도 채택되었다.

90년대 말부터는 워싱턴 컨센서스 Washington Consensus가 실패했다고 여겨지면서 기본적 사회서비스에 초점을 맞추어 빈곤을 감소시키려 했고, 개입 프로그램은 빈곤층에 대한 직접적인 효과를 측정하고자 하였다. 이에 따라 2000년대 들어서는 새천년개발목표 Millennium Development Goals: MDGs가 수립되면서 공적개발원조의 핵심목표가 빈곤퇴치임이 재확인되었다. 세계은행과 IMF도 부채탕감 및 양허성 차관 지원조건으로, 거시경제개혁, 구조조정, 사회정책전략을 포함하는 빈곤감소 전략보고서 Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP를 요구하게 되었다. 이러한 움직임에 따라 95-6년 40%에 가깝던 경제하부구조와 서비스 및 농업에 대한 원조가 2002-3년에는 20%로 줄어들었다.

2010년대에 들어서는 원조가 사회 부문 개입 위주의 독자적 역할을 하기보다는 무역, 투자, 송금 등 타 자원과 함께 성장과 개발에 기여하여 빈곤을 퇴치하는 데 무게가 실리고 있다. 이는 또한 2000년대까지의 개발협력 전략이 새롭게 부각되

는 기후 및 에너지, 분쟁취약성, 공정무역, 금융, 식량안보, 보건과 같은 전지구적 과제에 적절히 대처하는 데 한계가 있다는 인식에 기반하고 있다. 이렇게 새롭게 부상하는 이슈로 인해 빈곤의 보호적 역량과 관련된 성장 복원력에 대한 논의가 활발해지고 있으며, 국제공공재의 공급을 위해 신흥 공여국과 민간주체를 망라하는 광범위하고 심도 깊은 파트너십의 중요성이 부각되고 있다.

위와 같이 효과적인 빈곤감소 전략에 대한 국제적인 논의는 경제성장을 통한 간접적인 빈곤감소와 빈곤과 불평등을 직접적으로 다루는 두 가지 전략 사이에서 10년을 주기로 오가고 있음을 알 수 있다. 이는 주로 국제 정치·경제상황, 새로운 이슈의 부각, 주요 경제이론, 그리고 원조성과로부터 도출한 국제개발사회의 교훈에 기반하고 있다.

또 한 가지 특징적인 점은 빈곤감소의 차원이 경제적 차원에서부터 점차 사회적 차원, 정치적 차원, 환경적 차원, 보호적 차원으로 확대되어 가고 있음을 알 수 있으며, 이는 결국 빈곤의 다차원성에 대한 인식과도 일맥상통한다는 것이다. 다음 섹션에서는 이러한 시대별 논의 중에서도 최근의 빈곤감소와 관련한 가장 중요한 국제적 구상에 대해서 다루도록 하겠다.

2) 빈곤감소를 위한 국제적 접근법

UN의 새천년개발목표는 지난 10년간 가장 보편적으로 합의되었던 개발원조의 목적이다. 국제개발협력사회는 공적개발원조를 MDGs 달성, 즉 빈곤감소를 위한 다차원적 접근을 위해 사용하기로 약속했다는 면에서 이는 명실공히 가장 중요한 국제적 빈곤감소 접근법이라 할 수 있다. MDGs와 함께 국제사회의 빈곤감소 노력을 이끌어 온 접근법은 세계은행의 빈곤감소 전략보고서 *Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP*이다. 이는 국제금융기관의 양허성 자금 공여 및 개도국 채무삭감의 전제조건이 되어 왔으며, 수원국 자체의 개발전략 부재 시 이를 대체하여 공여국들이 국별 협력 전략 수립 근거로 삼아온 주요 문서이다.

A. UN의 MDGs

MDGs는 전세계적으로 만연한 절대빈곤을 퇴치하기 위한 목적으로 2015년까지 달성하고자 하는 개발 목표이다. 2000년 UN 새천년 정상회의에서 채택이 되어서 현재 189개국에 의해 받아들여지고 147개국에서 채택되었다. MDGs는 공적개발원조에 있어서의 핵심목표가 빈곤감소임을 공고히 하였으며, 빈곤의 경제적 측면인 절대 빈곤퇴치 외에도 인적 측면인 보편적 초등교육과 질병퇴치, 모자보건 그리고 정치 사회적 측면인 성평등 등을 포함한 8개의 목표, 21개의 타깃, 그리고 60개의 지표를 설정하였다.

MDG는 국제적으로 보편성을 가진 개발목표라는 점, 목표를 계량화하고 달성 연도를 구체적으로 정했다는 점, 보편적 교육 등에서 괄목할 만한 성과를 이루었다는 점에서 높게 평가된다. 그러나 개별 목표를 달성하는 데 치중되어 있어서 목표간 시너지를 이루는 메커니즘이 부족하다. 또한 고용의 역할, 불평등의 확산, 정치 사회적 역학에 의한 차별과 소외 등 빈곤감소에 중요한 이슈가 제대로 다뤄지지 않고 있는 점 등이 한계이다.

B. 세계은행과 IMF의 PRSP

1999년 세계은행과 IMF는 개도국의 빈곤감소를 위해 결과중심적이고 포괄적인 국별전략으로서 PRSP 접근법을 수립하였다. 이는 개도국의 채무삭감 및 국제금융기관의 자금공여를 위한 전제조건으로 개도국으로 하여금 향후 3년간의 빈곤 및 채무삭감을 위한 자체 전략을 책정, 시행토록 하는 것이다. PRSP는 수원국의 국내 이해관계자 및 WB, IMF와 같은 외부 개발 파트너가 함께 수립하는데, 그 내용은 해당 수원국의 성장촉진과 빈곤감소를 위해 추구해야 할 거시경제적, 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 그리고 이를 실현하기 위한 외적 재정지원에 대해 담고 있다. 지나치게 정형화되고 공여기관 중심이라는 비판을 받은 80-90년대의 구조조정 프로그램을 대체하는 의도로 만들어진 PRSP는 빈곤감소를 주 목적으로 내세우며 공여국과 수원국의 협의 하에서 장기적이고 포괄적 계획을 세우고 결과 중심적이라는 것이 특징이다. 수원국 자체의 중장기 개발전략이 없을 경우 대체로

공여국들은 PRSP에 부합하게 국별개발원조 전략을 수립한다.

그러나 PRSP가 채무변제를 위해 ‘요구’ 되는 문서라는 점이나 세계은행이 초안 작성에 큰 영향력을 미친다는 점으로 인해 주인의식을 높인다는 목표와 모순되는 면이 있다. 또한 정책들간의 실질적인 우선순위가 모호하고, 핵심적 정책이 상충적이며 실행에 필요한 비용을 명확히 제시하지 않는다는 점에서 비판을 받고 있다. 또한 정치적 측면을 고려하지 못한 채 합리적 계획 Rational planning에만 초점을 둔다는 점, 참여적 과정이 형식적이라는 비판도 있다 (Dijkstra 2011), (Sumner 2006). 1999년에 형성된 IMF의 빈곤 퇴치·성장 금융 Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF도 재정적 안정확보를 위한 거시경제적 틀과 낮은 인플레이션 유지를 위한 타겟에 초점을 맞추는 경향이 있어 성장과 고용 및 빈곤감소에는 한계가 있었다.

이러한 정책들은 빈곤층에 대한 기초적 서비스 접근을 높이기는 하였으나, 인프라에 대한 투자 및 농업과 산업에 대한 역량 개발 등 기타 성장과 관련된 활동을 지원하는 데 제약이 있어, ‘빈곤층 친화적 성장’을 달성하는 데는 부족하였다. 이러한 점에 따라 공여국들의 모임인 DAC POVNET은 ‘빈곤층 친화적인 성장’ 논의에 주목하게 되었다.

3) OECD DAC의 접근법

A. DAC POVNET

1998년 수립된 DAC 빈곤감소 네트워크는 DAC 산하 공여국간의 6개 네트워크 중 하나로 빈곤퇴치에 대한 이해와 전문성을 높이기 위한 목적으로 만들어졌다. 현재 DAC 사무국의 정책부서 Policy Division는 빈곤, 경제성장, 지속가능한 성장이란 팀 Unit을 이룬다. POVNET의 멤버는 DAC 회원과 영구 참관자인 세계은행, IMF, UNDP로 이루어져 있으며 비 DAC 회원국 및 OECD 산하기구, UN, 비정부 민간기구도 직·간접적으로 참여하고 있다.

POVNET에서는 빈곤의 다면성을 인정하는 종합적인 Holistic 접근법을 택하며, MDG의 빈곤감소 타겟을 참조하고, 파리선언의 원조효과성 원칙을 지향한다.

관심 영역은 주로 빈곤-불평등-성장의 관계와 경제성장이 빈곤감소에 미치는 영향력의 향상이다. 따라서 경제성장의 내용 측면에서 빈곤층의 고용확대를 수반하는지의 여부, 빈곤층이 집중되어 있는 농촌지역의 사회기반 및 생산기반 개선 가능성, 농업생산성 제고, 사회보장 프로그램 개선 여부에 대해서 보고서를 출판하였다. 최근 2011년과 2012년에 들어서 POVNET 활동의 핵심이슈는 친빈곤층 성장의 녹색화 Greening Pro-poor Growth, 식량 안보 Food Security, 사회 보호 Social Protection로, 2010년대에 이르러 부상하는 의제를 반영할 뿐 아니라 전문적 틈새 분야를 찾으려는 노력을 보이고 있다. 가장 최근 회의결과에 의하면 빈곤층 친화적 녹색성장은 Environ-net과 협력, 신재생 에너지 활용방안 등에 대해 논의하고 있으나, 아직 모든 논의는 초기단계에 머물러 있다.

POVNET의 주요 산출물은 회원국의 합의에 기반한 가이드라인 수립 및 모니터링 활동, 개발원조를 통해 빈곤층 친화적 성장을 촉진하기 위한 정책제안과 이를 효과적으로 실행하기 위한 모범관행에 대한 공유, 개도국에서의 워크숍과 공여국 스태프들에 대한 훈련, 나아가 수원국을 대상으로 빈곤 친화적 관점의 국가 빈곤 퇴치 전략수립 지원이다. 현재까지 2개의 핵심 가이드라인 「DAC Guidelines: Poverty Reduction(2001)」, 「Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors (2007)」이 도출되었고, 이를 구체적으로 실현하기 위한 2개의 작업반인 이행팀 Implementation team과 역량강화팀 Empowerment team이 운영되고 있다. 앞으로는 OECD 및 DAC의 법규가 개정되면서 POVNET을 비롯한 DAC 네트워크 및 관련 업무가 새로운 관심 주제를 다루기 위한 구조로 개편될 수 있다⁵.

주요 공여국을 살펴보면, 독일이 POVNET의 적극적 지원자로 PPG 가이드라인 및 “Ex-ante Poverty Impact Assessment (PIA)”를 개발하였고, 세계은행의 Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) 개발에 재정을 지원하였으며 (DAC Peer Review 2010), 트레이닝 프로그램인 “개발을 위한 훈련 Train4Dev.” 사무국이기도 하다. 영국은 ODI 등 싱크탱크 Think Tank를 활용하여 PR 가이드라인 및 동반 성장 등과 관련된 연구를 해왔으며, 스웨덴은 성장진단 Growth Diagnostics 방법을 활용해 왔고, 미국은 농업 관련 부문에서 적극적으로 활동하며 광역성장 및 가치사슬 분석틀 개념을 옹호해 왔다.

5 POVNET 사무국 및 OECD 대사관 POVNET 담당자 인터뷰, 2011.6.27.

본 보고서는 빈곤감소를 위한 주요 국제 접근법 중에서도 DAC POVNET의 권고에 초점을 맞추고 있으므로, OECD DAC 권고사항의 내용을 위주로 살펴보겠다.

B. DAC 권고사항 및 적용방안

[박스 4 개발협력 정책 및 집행평가 중 PR/PPG 관련 내용], POVNET 회의자료, 개발을 위한 훈련 Train4Dev.: Train4 Development 브리핑 노트를 검토하여, 주요 내용을 분석하였다⁶. 참고한 주요 자료는 [별첨 3: 빈곤감소 관련 DAC 문서]에 목록화하였다. 본 보고서는 DAC의 권고사항에 대해 ‘비판적인 적용’의 입장을 취하고 있다. 즉, 보편적인 국제적 논의를 수용하되, 과거 권고사항에 나타나 있지 않은 새로운 관심사와 논의를 반영하고, DAC의 입장 외에도 학술 자료나 타 국제기구 자료를 통해 권고내용의 한계를 보완하였다.

[박스 4] 개발협력 정책 및 집행평가 중 PR/PPG 관련 내용

- 1장: 전략적 방향: 국제·국가적 개발목표 달성에 있어 전략적 우선순위
- 전략적 우선순위로 빈곤층 친화적 성장, 빈곤감소, 지속가능한 경제 성장 고려
 - 수원국 선정시 빈곤도, MDG 진전도, 효과성, 영향력, 공여국의 정책 순위 고려
 - MDG 달성 및 경제성장의 빈곤감소 결과를 높이기 위한 방안으로 친빈곤층 성장과 관련된 프로그래밍 우선순위가 있나?
- 4장: 조직과 관리: 인적 역량
- 성장이 빈곤, 성평등, 환경 차원에 미치는 영향에 대한 교육을 하는가?
- 5장: 원조효과성과 결과: 현장 사무소 관련
- 일치: 국가 빈곤감소 전략과 공여국의 전략을 어떻게 일치시키는가?
 - 조화: 사무소가 빈곤, 환경, 성평등과 같은 분석을 공동 섹터 지원에 포함했나?

<출처: Peer Review Content Guide>

6 단 PR/PPG문서에 언급되었다고 해도, 일반적인 원조효과성 논의에서 다루지는 내용은 제외하였다.

[표 2] 빈곤감소 및 친빈곤층 성장과 관련한 주요 DAC 권고 분석

구분		권고내용	적용방안
정책과 전략	빈곤 감소 정책	빈곤감소 목적을 우선순위화	빈곤감소 목적 최우선순위화 하는 정책문서 작성
	PR/ PPG 전략 수립	직·간접적 프로그램 조화	빈곤감소 차원별 조화
		원조양식 조화	빈곤코드 4, 5와 관련된 원조 형태 및 채널 조화
		빈곤층 친화적 성장과 관련된 프로그램 우선순위화	PPG 비교우위 파악
		빈곤감소 주요 정책분야	PR 정책 비교우위 파악
		빈곤감소에 초점을 둔 지역적 차원의 원조 전략	수원국 선정 빈곤기준 강화 CPS 빈곤초점 강화
협력 사업 실시		프로그램 및 프로젝트 기획과 집행, M&E시 사전영향평가 실시	PDM에 빈곤초점 강화 방안 및 단순화한 PIA시범사용
		분야별 권고 활용	빈곤감소 차원별 사업에 대해 PR/PPG 도입점
조직 주류화		정책	법규 재정비 및 리더십 강화
		조직	빈곤감소 목적의 중요성 공유 및 빈곤감소 전략 강화를 위한 시스템 도입
		업무프로세스	프로젝트 사이클 관리에 빈곤주류화
		기술 및 인적 관리	빈곤감소 성과관리 빈곤감소 분석능력 강화

<출처: 저자 작성>

위 권고사항에 대한 자세한 논의와 한국 ODA에 시사점 및 적용방안에 대해서는 제3장 정책, 제4장 협력 사업, 제5장 조직주류화로 구분하여 기술하겠다.

제 3장 정책과 전략

이 장에서는 현재 한국 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 정책과 전략을 알아보고, 빈곤감소 목적 및 정책을 강화할 수 있는 방안을 DAC 권고 및 타 공여국의 정책과 함께 제시하겠다.

1. 빈곤감소 목적 우선순위화

1) DAC 권고 및 타 공여국 사례

DAC는 빈곤감소의 목적을 다른 원조 목적보다 우선순위화할 것을 권고하고 있다. 공여국별로 빈곤감소에 대한 공약 정도는 다양하나 대부분은 이를 개발협력정책의 가장 주요한 목적으로 보고 있다. 공여국들은 「Shaping the 21st Century」 문서와 MDGs를 승인함으로써 공식적으로 빈곤감소 목적 달성에 원칙적으로 동의한 것이라 할 수 있다. 공여국에 따라서는 빈곤감소 외에도 경제성장, 민주주의 확산, 평화와 안정 유지, 지속가능한 개발과 같은 다양한 상위 목적을 제시하는 경우도 있으나, 빈곤퇴치는 경제, 사회, 정치, 안보, 환경 측면의 발전이 다각적으로 이루어져야 달성될 수 있다는 면에서 위와 같은 목적들은 빈곤감소 달성을 위한 세부 분야로 볼 수도 있다.

개별 공여국별로 개발협력에서의 빈곤감소 목적의 위치는 크게 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 먼저 (1) 호주, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, UK, UNDP, World Bank 등 12개 공여국이 ‘빈곤감소’만을 단 하나의 핵심적 원조 목표로 삼고 있는데 반해 (2) 독일, 일본, 한국 등 10개 공여국은 빈곤감소를 여러 주요 목적 중 하나로 본다. 드물지만 (3) USA, 프랑스, IMF 등 4개 공여기관에서는 빈곤감소가 주요 목적이 아닌 경우이다. USAID는 미국의 안보와 외교정책, 테러와의 전쟁이라는 목적달성을 위해 빈곤이라는 문제를 다루며, AfDB는 빈곤이나 자선과 같은 개념을 기관의 정체성과 연결시키지 않고자 한다.

2) 한국 ODA정책에서의 빈곤감소 목적

한국 ODA정책에서의 빈곤감소 목적은 개발협력법에서 다음과 같이 명시하고 있다. 2010년 1월 25일 제정된 국제개발협력 기본법 제3조는 개도국 빈곤감소 목표와 함께 성평등, 지속가능한 발전, 인도주의, 경제협력, 평화와 번영 등 기본정신과 이 정신을 추구하기 위한 목표로 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 개도국 발전을 위한 제반 제도 개선, 우호협력 및 교류증진, 범지구적 문제해결에 대한 기여를 제시하고 있다. 본 법의 기본정신과 목표에 빈곤감소가 가장 먼저 언급이 된다는 측면에서 보면, 우리나라는 다른 상위 목표도 가지고 있지만 빈곤감소 목표를 가장 우선순위로 본다고 할 수 있다.

이는 관계부처 합동 「국제개발협력 선진화 방안 (2010)」에서 재확인된다. 선진화 방안은 국제개발협력의 기본방향 중 첫 번째로 개도국의 빈곤퇴치와 자립에 중점을 두며, 특히 역량 배양을 통한 자립능력 개발에 초점을 둘 것을 제시하였다. 이를 통해 한국 ODA가 강조하는 방향은 ‘자립 경제성장을 이룩할 수 있도록 개도국의 역량을 강화시켜 궁극적으로 빈곤감소에 기여’하고자 하는 것이라 볼 수 있다.

3) 한국 ODA의 빈곤감소 목적 강화 방안

한국과 같이 빈곤감소가 유일한 최상위 목적이 아닌 공여국의 경우, 타 목적과 상충되는 부분이 있을 때 어느 목적을 더 우선시 해야 하느냐의 문제가 있다. 이를 해결하기 위해서는 먼저 DAC 권고에 따라 ‘빈곤감소’ 목표가 우선된다는 원칙을 정하고, 이를 보완하기 위해 수원국 상황별로 접근함으로써 해결이 가능할 것이다. 예를 들어 USAID는 안보문제가 중요한 국가나 빈곤문제가 중요한 국가나에 따라서 각 국가별로 다른 지원목표를 설정한다⁷. 빈곤감소 최우선화를 위해서는 빈곤목표가 26개 중점협력국의 국별협력전략, 즉 Country Partnership Strategy(CPS)에 모두 포함되게 하되, 국가별 개발 맥락에 따라서 ‘빈곤감소’ 목표보다 다른 목표가 더 우선시 될 가능성에 대해서는 열어놓을 수 있다.

그러나 국가별 차등원칙은 빈곤감소 우선 목표와 타 목표의 상충성을 다 해결

7 USAID 인터뷰, 2011. 6. 24.

해 주지는 않는다. 한 국가 안에서도 빈곤감소를 더 중시하느냐, 타 요소들을 더 중시하느냐에 따라 원조의 방향이 결정될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 에티오피아에서는 봉건적인 토지시스템을 개혁하고자 국가가 토지를 소유하여 보다 균등한 토지 분배를 촉진시켰다. 이것은 인권기반의 접근법 *Right-based approach*에서는 바람직하나, 토지소유에 대한 불확실성이 커지는 결과를 가져온다. 따라서 소작농들이 장기적인 수익창출을 위해 나무, 토양이나 물 보전 등에 투자하는 것을 꺼리게 되므로 빈곤감소와 지속적인 생계 유지 *Sustainable livelihood approach* 면에서는 바람직하지 못하다. 공여국 측면에서는 이러한 정부정책을 지원할 것인지 그렇지 않은지에 대한 선택에 직면할 때, 어떤 개발 목적이 더 우선시 되는지에 대한 정책적 기준이 필요하다.

정책적 지침이 요구되는 다른 이유는 빈곤의 다면성에 대해서 인식하는 것과 이를 사업에 실질적으로 적용하는 것과 괴리가 있기 때문이다. 빈곤의 다차원적 정의를 부정하는 공여국이 없다고 해도, 이것을 실제 사업화 *Operationalization* 하는 데는 많은 노력이 필요하다. 일단 국별 프로그램 차원에서는 대부분 데이터 수집의 한계로 인해 빈곤을 소득/지출로 정의하게 되며, 정치·사회적 정의를 활용하는 경우가 많지 않다. 또 다차원적 빈곤개념을 사업에 적용할 시에는 빈곤의 특징에 대해 분류하고 여러 원인에 대해서 나열하는 것에서 그치게 되며, 이를 빈곤분석의 과정과 연계시키고 실제 프로그램으로 도출하며 자원을 분배하는 기준으로 삼는 것까지 나아가기가 쉽지 않다.

이러한 점 때문에 빈곤감소 목표가 한국의 가장 중요한 개발협력목표임을 명확히 할 뿐만 아니라, 한국개발협력정책이 빈곤을 어떻게 정의하고 있는지, 이것이 빈곤감소를 위한 개발협력 정책 및 전략과 어떻게 연결되는지 표명하는 정책문서가 필요하다. 일반 정책 문서에서도 빈곤감소 초점을 다룰 수도 있지만, 더 명확한 입장 정립을 위해서는 독일, 덴마크, 스웨덴, UNDP, WB처럼 빈곤감소 정책문서를 별개로 제정하는 것이 좋을 것이다. 관련한 공여국의 참고자료는 BMZ의 “빈곤퇴치 *Fighting Poverty* (2007),” SIDA “빈곤에 대한 시각 *Perspectives on Poverty* (2002),” “PGD를 바라보는 두 관점에 대한 고찰 *Current Thinking on the Two Perspectives of the PGD* (2006),” JICA “빈곤감소에 관한 주제별 지침서 *JICA Thematic Guideline: Poverty Reduction* (2003)”가 있다. 아

래는 독일 외교부 BMZ의 빈곤감소 정책문서의 예시로 정책문서 작성 시 참조 가능하다.

[박스 5] BMZ와 SIDA의 빈곤정책문서 목차

BMZ 정책 문서 목차

1 빈곤감소

- 1.1 빈곤감소-국제적 논의
- 1.2 독일의 관점
- 1.3 지속가능한 개발에 대한 독일의 비전

2 국별 포트폴리오의 빈곤층 친화적 전략

- 2.1 수원국 개발전략의 빈곤층 친화성
- 2.2 BMZ 정책도구의 빈곤층 친화성
- 2.3 GTZ 협력사업 구성의 빈곤층 친화성

3 프로젝트 차원에서의 성공적인 빈곤감소

- 3.1 프로젝트 발굴, 기획, 형성에 있어서 빈곤감소 초점
 - 3.1.1 빈곤상황 파악
 - 3.1.2 빈곤영향평가
 - 3.1.3 BMZ의 빈곤분류 시스템
- 3.2 프로젝트 이행단계에서의 빈곤층 친화성
 - 3.2.1 결과중심적 모니터링
 - 3.2.2 지식관리
 - 3.2.3 보고 및 평가

SIDA의 정책문서 목차

요약

- 빈곤 - 개요와 양상

· 빈곤 - 파트너십과 역할

1 출발점

- 1.1 국제적 합의 및 국가적 공약
- 1.2 빈곤, 권한 및 정치
- 1.3 Sida의 결론

2 배경

- 2.1 빈곤감소와 증가하는 국제적 상호의존성
- 2.2 국가간의 격차 해소
- 2.3 국가 내의 격차 해소
- 2.4 빈곤의 역동성
- 2.5 Sida의 결론

3 빈곤의 본질

- 3.1 권한의 부족
- 3.2 빈곤의 발현
- 3.3 Sida의 결론

4 빈곤의 차원

- 4.1 사회·경제적 차원
- 4.2 정치적 차원
- 4.3 경제적 차원
- 4.4 평화 및 분쟁해결

5 빈곤 분석

- 5.1 관점과 방법
- 5.2 분석에 대한 비평적 시각
- 5.3 Sida의 결론

6 개발협력과 빈곤

- 6.1 주인의식과 참여
- 6.2 대화

6.3 국별전략 과정

6.4 프로그램과 프로젝트

6.5 모니터링과 평가

<출처: BMZ 2007, Sida 2002>

본 보고서와 [박스 5] 내용을 참고하여 한국의 빈곤감소 정책문서 목차는 다음과 같이 구성할 수 있다.

[박스 6] 빈곤감소 정책문서 목차

1 빈곤의 개념

2 빈곤감소에 관한 주요 국제적인 논의

3 빈곤감소 목표 달성을 위한 한국 개발협력의 비전

3.1 한국 개발협력에서의 빈곤감소 목적

3.2 한국 개발협력의 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장 전략

3.2.1 빈곤감소 차원별 전략

3.2.2 원조양식별 전략

3.2.3 분야별 전략

3.2.4 지역별 및 국별 전략

4 빈곤감소 초점을 강화한 협력사업

4.1 기획

4.2 집행

4.3 평가

2. 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장 전략화

1) PR/PPG 전략에 대한 DAC 권고

DAC는 전략적 우선순위로 빈곤층 친화적 성장, 빈곤감소, 지속가능한 경제 성장을 고려할 것을 권고한다. 또한 MDGs 달성 및 경제성장의 빈곤감소 결과를 높이기 위한 방안으로 친빈곤층 성장과 관련된 프로그래밍 우선순위를 정립하는지를 동료검토 수검항목으로 평가한다. 이에 따라 본 보고서는 먼저 우리의 빈곤감소 전략이 어떻게 구체화되고 있는지 살펴보고, 여기에 ‘빈곤층 친화적 성장’ 전략을 어떻게 포함할 수 있는지 살펴본다. 그리고 나서 PR/PPG를 프로그래밍 우선순위로 삼기 위한 방안을 원조 형태면, 분야면, 지역면에서 제시하겠다.

2) 한국의 빈곤감소 전략

A. 정책문서상 전략

우리나라 국제개발협력의 빈곤감소 전략은 대외개발협력 중기계획에 해당하는 「분야별 국제개발협력 기본계획안 2011-2015년」에서 살펴볼 수 있다. 외교통상부의 전략목표 1은 “2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선순위로 하고, 협력 대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 추구” 할 것을 명시하였다. 추진방향으로는 “MDGs 달성성과가 특히 저조한 최빈국에 대한 지원을 강화하고, 사업지역 및 내용 선정에 MDGs 달성 현황을 주요 고려 요인의 하나로 반영한다” 고 되어 있다. 한편 기획재정부의 유상협력 지원목표 역시 “MDGs 달성 및 빈곤문제의 근본적 해결”을 위한 경제성장의 역할”에 주목하는 것으로 보고 있어서 유무상전략이 수단에서 차이가 있지 빈곤감소라는 궁극적 목적에는 합의를 이루고 있다고 봐야 한다.

무상협력 전략은 2011년 KOICA 대외무상원조 사업계획안 (KOICA 2010)을 통해 구체화된다. KOICA 사업계획안을 분석해 보면 빈곤감소를 위한 주요 전략은 “MDGs 달성을 목표로 MDGs 달성이 저조한 국가와 분야를 선정” 하는 것이라 할 수 있다. 국제협력단의 2011년 사업추진 전략의 첫 번째 목표는 “MDGs 달성

기여를 통한 협력대상국의 빈곤퇴치 달성”이다. 이러한 목표는 먼저 MDGs 달성이 저조한 최빈국에 대한 지원을 06-09년 28.5%에서 11-15년 35%으로 확대하고, 사업지역과 내용선정에 MDGs 달성현황을 주요 고려요인의 하나로 반영한다는 것으로 구체화된다. 특히 MDGs 달성에 기여하기 위해 교육 및 보건 분야에 전체 58%의 지원을 집중한다는 계획이 수립되어 있다, 원조 양식으로 국가 빈곤감소 계획⁸에 부합하는 국별협력전략 Country Partnership Strategy: CPS 프로그램 외에, 이를 보완하는 형태로 민관협력과 해외봉사단을 통한 주민직접지원사업, 국제기구와 협력한 인도적 지원을 실시한다는 것도 빈곤감소 전략과 밀접하게 관련된 부분이다. 한편 PPG라는 단어는 과테말라 국별계획에 한 번 언급이 되었을 뿐, 이와 관련한 전략이 수립되어 있지는 않다.

B. 빈곤감소 차원에 따른 전략

우리의 PR/PPG 전략에 대해서 이해하고 이를 강화하기 위해서는 먼저 우리가 어떤 빈곤감소 전략을 가지고 있는지 파악해야 한다. 공여기관들의 빈곤감소 목적이 실제 빈곤층에 대한 혜택으로 연결되는 방법은 빈곤감소 범위 및 대상에 따라 [표 3]의 미시적, 중범위, 거시적 차원의 활동으로 구분될 수 있다. 각 차원별 활동의 목표와 예시는 아래와 같다.

[표 3] 빈곤감소 범위 및 대상에 의한 구분

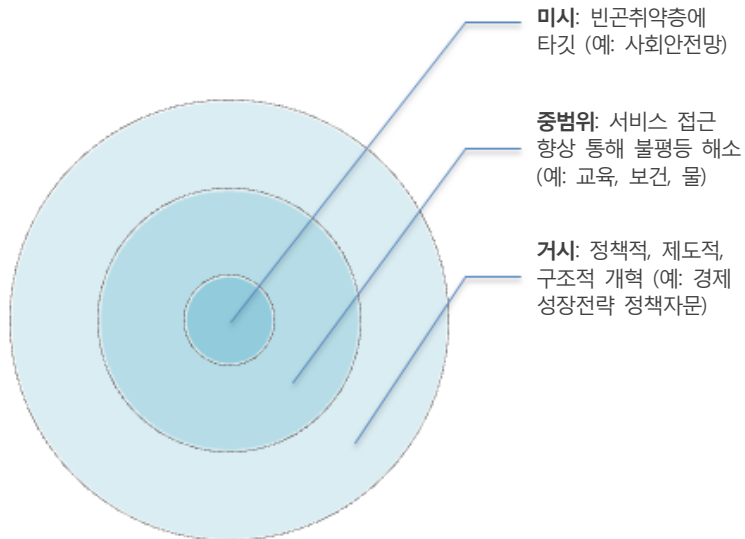
빈곤감소 범위	프로그램의 목표 및 대상	예
미시적	빈곤층을 대상으로 그들의 욕구, 권리, 이해에 초점.	복지정책 및 사회안전망 관련 사업
중범위	빈곤층보다 넓은 인구를 대상으로 하나 빈곤층의 참여 및 서비스 접근에 장애를 제거하고자 하며, 불평등 이슈를 다룸.	교육, 보건, 물 공급, 농업, 기초 수송, 전기, 통신 인프라 섹터
거시적	광범위한 인구를 대상으로 하여 수혜자를 파악할 수 없는 사업. 빈곤층에게 경제, 사회, 정치적으로 혜택을 줄 수 있는 구조를 조성.	지속가능한 포괄적 성장을 위한 정책 지원, 채무 탕감, 공공부문 개혁, 민주주의와 굿 거버넌스

<출처: (OECD, 1999) 참고 작성>

8 수원국 자체의 경제사회개발 계획 혹은 PRSP

이를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 3] 빈곤감소 전략의 범위 및 대상



<출처: (OECD, 1999) 참고하여 작성>

이를 공여국 지원 프로그램의 기저전략 측면으로 나누면, [표 4]의 경제적, 정치적, 사회적 차원으로 구분할 수 있다. 각 차원의 성격 및 예시, 장단점은 아래와 같다.

[표 4] 기저전략별 구분

	성격 및 예시	장단점
경제적	빈곤층 친화적, 혹은 다부문에 기반한 성장 지원이 대표적이라 수 있음. 민간부문 개발이나 업, 인프라구축	• 지속가능한 방법으로 빈곤감소를 하기 위한 핵심 • 빈곤감소, 불평등과의 연계성 중요 • 이 전략의 실행에 대해서는 명확한 정책이 부재

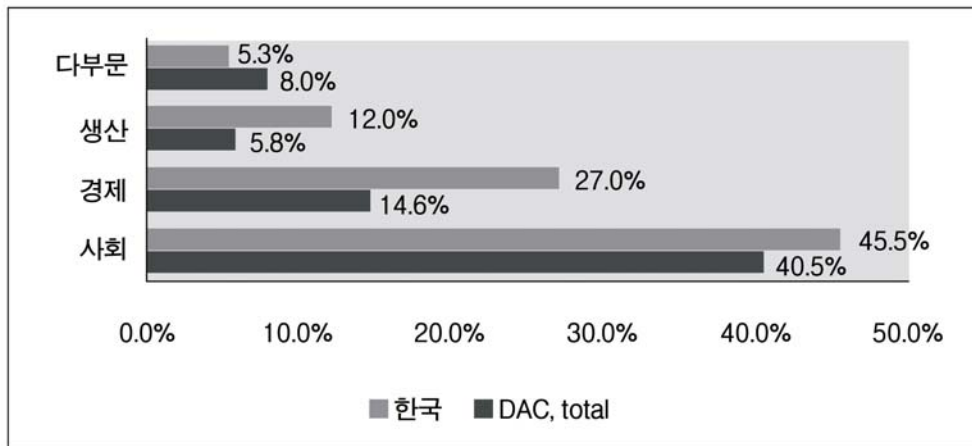
정치적	굿 거버넌스 인권기반 접근 풀뿌리 시민사회조직 강화	• 정치적 구조 및 제도를 향상시켜 원조효과 높임 • 내정간섭, 인권 발언권 등은 민감한 사항이며 서구적 제도 주입이 될 가능성 • 인권기반 접근이 효과적 프로그래밍 틀은 아님
사회적	교육, 보건, 물 등	• 가장 보편적이고 논란 적음 • 생산적인 소득창출과 연결이 관건 • 기술적 접근으로 해결되지 않는 문제 많음 • 수원국 주도의 정책을 보조하는 방향으로 실시
	긴급구호 및 사회복지 시스템 지원	• 가장 취약한 계층 대상 • 수원국 주도 정책 보조가 관건 • 비공식적인 전통적 시스템 방해할 수 있음

<출처: 저자 작성>

공여국은 위의 전략들을 다양하게 활용하나, 어느 한 그룹에 더 초점을 맞출 수도 있다. 예를 들어 북유럽 ^{Nordic} 국가는 거시적보다는 미시적 활동에, EU는 정치적 차원의 개입에 더 노하우가 있으며, 세계은행이나 IMF는 거시적, 경제적, 기술적인 면에 비교 우위가 있다고 할 수 있다. [그림 4]의 통계에서도 나타나듯 우리나라는 빈곤감소 차원과 대상 면 (가로축)에서는 보건, 교육과 같은 공공 서비스 접근성 향상을 위한 중범위적 지원과 기저전략 면 (세로축)에서는 생산력을 향상시킬 수 있는 경제 및 생산 인프라에 집중해왔다고 할 수 있다. [그림 5]는 타 국가와 비교한 현재 우리의 빈곤감소 전략을 도식화하였다.

[그림 4] 2008-2009 DAC와 한국의 섹터별 지원 비교

(단위: Current USD millions, Gross Disbursement)



2008-2009	사회	경제	생산	다부문
DAC Total	78,261.9	28,193.8	11,296.5	15,411.2
Korea	542.9	322.1	143.3	63.4

<출처: OECD DAC 통계>

[그림 5] 공여기관별 빈곤감소 기저전략



<출처: 저자 작성>

3) 한국의 PR/PPG 전략 수립 방안

위에서 분석한 한국의 현재 빈곤감소 전략을 바탕으로 보다 효과적인 빈곤감소 및 MDGs 달성 전략과 함께 빈곤층 친화적 성장 전략을 수립하기 위한 전략이 논의되어야 한다. 이는 빈곤감소 차원별, 형태별, 분야별, 지역별로 나누어 생각해 볼 수 있다.

A. 빈곤감소 차원별 조화

i. DAC 권고와 타 공여국 사례

DAC는 빈곤감소를 위한 원조 방식에서 직·간접적 개입이 균형을 이루어야 하고, 다양한 원조 양식의 시너지를 살릴 수 있어야 한다고 권고한다. 이는 즉 [그림 5]의 모든 측면에서 균형잡힌 활동을 해야 한다는 것을 뜻한다. 이는 공여국 자체의 개발경로 및 개발협력에 대한 전략 (예 : 빈곤감소 중심 vs 성장 중심) 그리고 그로인한 비교우위가 상이하다는 측면에서 그 가능성과 필요성에 대한 논란의 여지가 있다. 그러나 공여국의 비교우위가 아니라 수원국의 필요 관점으로 보았을 때, 만약 특정 수원국에서 극빈 취약층을 직접적으로 타깃하는 프로그램을 핵심적인 개발협력 전략으로 삼고 있는 경우 아무리 한국과 같이 간접적 사업에 강점이 있는 공여국일지라도 직접적 사업을 실시할 수 있는 유동성을 갖출 필요가 있다는 것으로 해석 가능하다. 이를 실현하는 방법도 크게 어렵지 않을 것이다. 각 공여국은 각자가 관심과 전문성, 비교우위가 있는 부분에는 직접 프로젝트를 운영하고 기술협력을 하되, 그렇지 않은 영역에서는 다자간 공여, 공여기관 공동 지원, 다자간 채널 등을 이용하는 것이다.

캐나다, 일본, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 세계은행은 빈곤감소 차원별 접근법을 바탕으로 빈곤분류 시스템, 즉 빈곤마커를 사용하여 각 프로젝트의 빈곤층 친화성을 파악하고 있다. 예를 들어 GIZ 프로젝트는 [표 5] 같이 구분된다. 이러한 분류는 원조 실행기관의 포트폴리오를 분석하고 기획하는데 필요한 통계를 제공한다⁹⁾.

[표 5] 독일 외교부 (BMZ)의 빈곤마커 시스템

분류	성격	코드
직접 빈곤감소	프로젝트가 목표하는 대상자의 최소 50%가 빈곤층일 때 혹은 프로그램 대상자의 빈곤율이 그 지역의 빈곤율과 같은 때	ODP (사회복지 지원) SHG (자립지원)
섹터 및 거시적 빈곤감소	프로젝트의 최종 사용자를 거의 구분하기 어려울 때 e.g.) 정부에 대한 정책자문, 행정기관 역량강화, 국가 내 보건 혹은 재정 섹터 역량 강화 등	CPR (거시적 지원)
일반적 프로젝트	위에 속하지 않아 빈곤감소 차원과 관련이 없을 때	GDA (일반 개발원조)

<출처: Geißler, 2007>

ii. 조화방안

한국 무상협력사업을 대표하는 KOICA 사업의 빈곤감소 전략을 프로그램이 목표하는 대상, 범위, 개입하고자 하는 빈곤의 차원에 의해서 빈곤코드를 부여하기 위해 [표 6]의 기준을 마련하였다. 빈곤코드가 높을수록 더 직접적으로 빈곤층을 타깃으로 삼으며, 이들의 권리와 이해 및 욕구를 해결하고자 하는 활동에 초점을 맞춘다. 본 보고서의 분석 필요상 빈곤코드를 5단계로 세분화하였으며, 프로젝트 기획단계에서 부여할 3단계의 빈곤마커와의 혼동을 피하기 위해 ‘빈곤코드’라는 용어를 사용하였다. 위의 빈곤코드는 서로 상호 배타적인 카테고리가 아니며 하나 이상에 속할 수 있고 경계가 모호한 것도 있다. 이러한 경우 상위 코드로 표시하였는데, 예를 들어 3과 4 둘 다에 속할 수 있거나 경계가 모호한 사업은 4로 표시하였다. 빈곤코드에 따른 사업 분류는 [첨부 4]에 예시하였다. 본 보고서는 사업명과 목적, 수혜기관을 참조하여 코드를 부여한 것이므로, 정확한 분석은 사업담당자 및 통계 연구관의 협조를 통해 실시되어야 한다.

[표 6] KOICA 사업 분석을 위한 빈곤코드

개입 차원	빈곤 마커	빈곤 코드	대상	빈곤의 차원	주요 분야	주요 형태
1 차원 (미시)	2*	5	만성빈곤층, 편모가정, 장애인, 노인, 거리청소 년, HIV/AIDS 고아, 일용 직노동자, 소수민족, 불 가촉천민(Dalit), 슬럼거 주자, 산악지대거주자, 이주민, 난민 등 극빈, 취약, 사회적 약자 소외	인간의 기 본적 욕 구, 권리 및 이해	사회적 안전망 및 인도적 지원	(긴급구호) 국제기구 NGO (예산지원)
2 차원 (중범위)	1	4	상대적 빈곤 지역주민 지역지도자 기술자	주민 소득 증대 지역개발	농어촌 개발 기타 다부문	NGO 봉사단 국제기구 협력 프로젝트
		3	주민 중소기업	기초 서비스 접근	보건의료, 식수, 기초교육 소규모 인프라	협력의사 NGO 봉사단
		2	특정 조직/기업 및 특정 섹터 상대적 부유층	중,고급 기술 경제 인프라 성장동력	환경 및 기타 산업 에너지 교육 ICT	프로젝트 봉사단/ 협력요원 개발조사 PPP
3 차원 (거시)	0	1	불특정 다수 혹은 전국민	구조적 개혁 정책, 제도 정치	행정제도	연수 전문가 물자지원
		0	정부 고위층	빈곤감소 와의 관련 성 희박	정보통신	프로젝트 물자지원

<출처: 저자 작성>

※ 주: 빈곤코드 5와 4의 사업 중 극빈 취약층에 대한 특별한 개입전략이 있으며, 수혜자의 50% 이상이 극빈 취
약층일 때 빈곤마커 2에 해당, 빈곤마커 2= 빈곤코드 5 + 빈곤코드 4 중 참여자 50% 빈곤층이며 이들을
위한 사업 요소 포함 시

2009-10년 총 3,898건 (530,826,028,681원)의 KOICA 사업을 분석해 보면 [표 7]의 결과를 얻는다. 이에 따르면 미시적 빈곤감소에 해당하는 경우가 11.2-15.3%, 2차원적 개입이 71.9-76%, 그리고 거시적 개입이 12-12.8%이다. 빈곤코드 4가 5에 포함될 수 있는지는 사업의 특성별로 다르다. 예를 들어 종합농촌개발 사업을 실시했을 때 수혜자의 50% 이상이 빈곤, 취약층에 속하면 이 사업에는 빈곤코드 5와 빈곤마커 2를 부여할 수 있다. 협력국이 도나 마을 단위의 빈곤을 통계를 가지고 있지 않는다면, 이를 파악하기 위해서는 프로젝트 형성 시 대상지역에서 가구별 조사를 하거나 USAID의 PAT 양식 [박스 27]을 이용하면 유용하다. 빈곤코드 0은 엄밀히 말하면 1과 구분되어야 하지만, 가치판단이 따르므로 빈곤마커 부여 시는 모두 0으로 계산된다.

[표 7] KOICA 2009-2010년도 사업의 빈곤코드별 지원액과 비율

차원	빈곤마커	빈곤코드	지원액	비율	관대한 측정	보수적 측정
3	0	0	3,810,479,395	0.8%	12.8%	
		1	58,722,903,810	12.0%		12.0%
2	1	2	276,442,236,175	56.6%	71.9%	76.0%
		3	75,214,514,650	15.4%		
		4	19,936,141,548	4.1%	15.3%	
1	2	5	54,717,891,644	11.2%		11.2%
합계			488,844,167,222	100.0%	100%	100.0%

<출처: KOICA 통계자료를 분석하여 작성>

※주: 관대한 측정은 빈곤코드 4 사업의 100%가 직접적 빈곤감소 성격을 갖는 것으로 보고 이를 빈곤마커 2에 할당하였다. 보수적 측정은 4 사업의 0%가 직접적 빈곤감소 성격을 갖는 것으로 보고 5만 빈곤마커 2에 할당하였다. 실제로는 71.9% (관대한 측정) 와 76% (보수적 측정) 의 사이인 74%쯤 된다고 보아야 할 것이다.

이러한 분석 결과를 보면, 현재 KOICA는 1차원과 3차원적 활동이 각각 10%를 차지하고 2차적 사업이 80% 비중인 것을 알 수 있다, 즉 2차 사업에 1차와 3차를 합한 사업의 4배 정도가 지원되고 있다. 그러나 다각적 빈곤감소를 가능케 하기

위해서는 3개의 균형이 필요하며, 특히 빈곤초점 강화를 위해서는 1차적 사업이 중요하므로 이 비율을 높이기 위한 전략을 정할 수 있다.

“즉 2015년까지 미시 사업비율을 현재 10%에서 30%까지 올리고, 거시 사업을 20%로 증가시키며, 중범위 사업을 50%로 유지한다”와 같은 계획을 수립할 수 있다. 이와 함께 빈곤코드 0사업을 0%로 축소한다는 전략도 세울 수 있을 것이다. 이는 직접적인 빈곤감소 프로그램이 간접적이거나 구조적인 프로그램보다 더 우선시 된다고 보다, 현재의 협력사업이 간접적인 차원에 치중되어 있으므로 균형을 맞추기 위한 조정이 필요하다는 의미이다. 이를 위해서는 물론 사업 형태에 대한 조정이 필요하다. 예를 들어 1차 사업 비율의 증가는 국제기구와의 협력이나, 현지 NGO지원, 봉사단 현지 사업 및 예산지원을 가져오게 할 것이다.

B. 원조양식별 조화

i. DAC 권고

DAC는 프로그램형 접근법 Programme-Based Approach: PBA, 섹터별 접근법 Sector-Wide Approach: SWAp¹⁰, 지역기반 접근법 Area-Based Approach: ABA 프로젝트 지원, 빈곤층 초점의 개입 프로그램 및 기타 채널간의 시너지를 살릴 것을 제안한다.

먼저 프로그램과 섹터 접근법은 수원국의 주인의식을 살리고, 거래비용을 낮추며 신속한 지불 Disbursement을 할 수 있다. 이는 수원국의 정책들과 환경이 우수한 곳에서 주로 실시되는데 이는 정부역량이 높고 재정관리 체계가 잘 구축되어 있어야 원조 성과가 크고 지원금의 대체가능성 fungibility을 줄일 수 있기 때문이다. 물론 프로그램 방식 역시 빈곤층에게 중요한 섹터보다는 기득권 세력간의 협상 위주가 되기 쉽고, 전문적이고 섹터적인 논의를 약화시킬 수도 있다¹¹. 그러나 현재는 프로그램 원조 성과측정에 빈곤층과 밀접한 관련이 있는 지표가 매우 부족하기에,

10 프로그램형 접근법(PBA)이란 수원국이 주도해서 수립한 개발 프로그램을 공여국의 조율된 지원 원칙에 기반을 두고 이뤄지는 개발협력 접근법 또는 과정으로, 이에 해당하는 대표적인 원조 양식이 예산지원 및 공동지원이다. PBA가 보건, 교육 등 특정 분야의 전략 이행을 위해 실시될 경우 섹터별 접근법(SWAp: Sector-Wide Approach)으로 지칭하며, 따라서 SWAp는 PBA의 하위개념이다.

11 보건 실무 그룹에서 보건섹터 이슈를 다룰 때도, 섹터 내 우선순위보다는, 인적 자원, 재정관리, 감사, 기획과 모니터링 등에 더 초점을 맞춰 논하게 될 수 있다. POVENET 관계자 인터뷰 2011. 6. 27.

이를 보완한다면 기존의 프로젝트나 기술협력 방식의 단점을 보완하여 주인의식을 높이고 결과적으로 높은 성과를 낼 수 있는 대안이 될 것이다.

지역기반 접근법은 지역에 기반한 대부분의 통합적 접근법으로, 1970년대 탑다운 Top-down 식 통합적 농촌 개발 프로그램의 실패에도 불구하고, 최근 수원국의 정치·경제적 자유화와 함께 특정 농촌 지역을 대상으로 하는 프로그램이 다시 부각되고 있다. 이러한 접근법은 빈곤의 다차원성뿐 아니라, 다양한 섹터와 종합적 접근을 포함하는 지속가능한 생계 Sustainable livelihood의 관점에서 다시 관심을 얻고 있다. 특히 대상지역이 되는 농촌지역은 지방당국의 권한이 충분하고 시장이 개방되어 있어, 이전과 같은 상향식, 청사진적 Blue-print approach 처방을 필요치 않는 경우에 성공적인 것으로 알려져 있다.

[박스 7] 지역기반 접근법

지역기반 접근법은 특정 지역, 지역 내 특정계층을 대상으로 집중지원하는 접근법으로 지역 내 또는 지역 간 연계를 통해 제한된 자원과 역량의 집중적, 효과적 활용으로 시너지를 높이는 개발 접근법이다. 특히 타깃 지역 내 가계와 기관 간의 파트너십을 바탕으로 제도적 연계성을 향상시킴으로써, 섹터들의 통합적 개발을 가능하게 하고 원조효과성을 향상시키는 것으로 소개되어 왔다 (The World Bank 2011). 지역기반 접근법의 효과적 활용을 위해서는 개별 가구, 조직, 개발 기관 간의 효과적인 파트너십을 바탕으로 타깃 지역의 공통 문제, 이용 가능한 자원, 역량과 비교우위를 분석하여 특수화된 지역전략을 개발해야 한다.

세계은행, ILO를 비롯하여 영국, 아일랜드 등은 환경, 농업, 농촌개발, 아동노동과 같이 지역 내 포괄적으로 공유되는 문제의 해결을 위해 지역기반 접근법을 활용하고 있다. 그러나 프로그램형 접근법이나 섹터별 접근법에 비해 아직 연구가 많이 이뤄지지 않았다.

<출처: The World Bank 2011>

프로젝트 지원은 KOICA 사업의 주를 이루는 원조 형태이다. 따라서 비율적인 측면에서 기타 다양한 양식의 도입에 따라 하향조정이 불가피하다. 프로젝트는 그 정의상 제한된 시간과 공간 및 예산 내에서 엄격한 목표와 사업기간을 가지고 실시하며 명확한 산출물이 있어야 하므로, 투입대비 성과가 나기 어려운 빈곤층에게 혜택이 돌아가기에 유리한 방식은 아니다. 빈곤층일수록 청사진식 처방이 아니라 지역별로 특수한 빈곤의 원인과 역동성을 이해해야 하고, 이를 위해서는 장기적인 배움과 학습 과정, 실험적 도전의 요소가 포함되어야 하기 때문이다.

기타 빈곤층 초점의 개입을 실시할 수 있는 원조양식은 통합적 식량안보 프로그램, 식량을 위한 근로 Food for Work 프로그램, 빈곤 지역 주민들에 의해 관리되는 사회적 기금 Social Funds, 빈곤층의 소득 창출 가능성을 넓히는 소액금융 등을 포함할 수 있다. 기타 도구로는 분쟁예방, 인도적 지원, 지역협력, 채무변제가 있다.

ii. 원조양식과 빈곤감소 차원의 관계

아래 [표 8]은 KOICA 최근 2년 사업에 대해 빈곤코드별로 원조양식을 분석한 것이다. 이를 통해서 5개의 빈곤코드별로 각 원조형태의 사업수와 5가지 코드별로 각 형태가 차지하는 비율 (형태/코드)과 각 형태별로 5가지 코드가 차지하는 비율 (코드/형태)을 구할 수 있다. 또한 [별첨 5]는 각 사업형태가 어떤 빈곤코드에 가장 많이 속하는지 보여준다. 또한 각 형태별로 가장 많이 속하는 코드도 파악할 수 있다. 지원액만 볼 경우 프로젝트 사업과 같이 액수 자체가 원래 큰 사업이 높은 순위를 차지하기 때문에, 위와 같은 다양한 측면의 분석을 필요로 한다.

[표 8]을 보면 국제기구협력사업은 5번 사업에, NGO 봉사단은 4번 사업에, 협력 의사파견은 3번 사업, 프로젝트와 해외봉사단, 민관협력, 개발조사는 2번에, 연수와 물자지원, 전문가는 1번에 가장 많이 분포한다. 0번 사업의 경우 프로젝트 액수가 91%를 차지하며 분석에 포함하지 않았지만 물자지원 사업에 여러 건수가 있다. 따라서 빈곤감소에 보다 초점을 맞추기 위해서는 국제기구협력사업과 NGO사업에 대한 배분이 증가되어야 한다. 또한 예산지원 및 공동기금과 같은 프로그램형 사업이 도입되어 원조양식의 균형을 이루도록 해야 한다. 긴급구호는 재난에 대한 대응 측면이 있기 때문에 장기적인 빈곤 감축을 위한 활동으로 고려하지 않았다.

[표 8] 원조양식과 빈곤감소 차원

형태별	빈곤코드	사업수	지원액(원)	비율(%)
개발조사	2	25	13,057,232,783	89.50
	4	2	1,531,502,761	10.50
국제기구협력사업	5	17	17,118,812,881	47.18
	2	10	10,102,733,787	27.84
	4	4	4,319,887,745	11.91
	1	10	3,532,167,533	9.74
	3	2	935,573,495	2.58
	0	3	273,121,799	0.75
긴급구호	5	56	20,250,215,751	100.00
물자지원	1	9	6,527,463,737	87.84
	3	3	445,347,671	5.99
	0	7	355,824,543	4.79
	2	3	102,383,567	1.38
연수생초청	1	366	934,206,012	83.09
	4	19	55,471,723	4.93
	3	19	46,059,217	4.10
	5	17	41,289,278	3.67
	2	13	33,181,706	2.95
	0	6	14,112,949	1.26
전문가	1	23	910,951,620	43.41
	2	20	872,832,536	41.59
	4	3	182,218,360	8.68
	3	4	132,608,905	6.32
프로젝트	2	157	199,778,185,177	61.86
	3	37	54,889,952,338	17.00
	1	47	44,285,199,807	13.71
	4	14	11,616,971,011	3.60
	5	12	9,207,882,574	2.85
	0	3	3,167,420,104	0.98

해외봉사단	2	1442	36,081,081,265	70.91
	3	435	10,629,386,542	20.89
	5	102	2,610,363,340	5.13
	1	61	1,564,795,348	3.08
협력요원	2	370	10,235,905,137	93.48
	4	16	533,815,455	4.88
	3	6	180,088,441	1.64
협력의사	3	80	2,229,204,498	100.00
NGO	5	52	5,172,042,885	36.53
	2	48	4,722,930,856	33.36
	3	41	3,677,264,764	25.97
	4	7	573,324,363	4.05
	1	1	13,985,061	0.10
NGO/PPP	2	3	557,342,941	81.06
	3	1	130,220,313	18.94
NGO봉사단	3	115	1,918,808,466	36.82
	4	66	1,122,950,130	21.55
	1	57	954,134,692	18.31
	2	54	898,426,420	17.24
	5	20	317,284,935	6.09

[표 9] 빈곤코드별 원조분야

빈곤코드	분야별	사업수	지원액 (원)	형태/코드	코드/형태
5	긴급구호	68	31,029,758,668	56.71%	97.82%
	보건의료	27	12,135,459,317	22.18%	12.90%
	교육	68	5,688,249,382	10.40%	7.42%
	농어촌개발	9	2,722,429,490	4.98%	5.64%
	환경 및 기타	97	2,304,874,278	4.21%	2.25%
	행정제도	7	837,120,509	1.53%	1.88%
4	농어촌개발	128	17,281,837,433	86.69%	35.83%
	환경 및 기타	1	1,692,979,867	8.49%	1.65%
	행정제도	2	961,324,248	4.82%	2.15%
3	보건의료	442	58,309,104,080	77.52%	61.99%
	교육	285	14,027,115,943	18.65%	18.31%
	정보통신	1	2,019,857,631	2.69%	3.56%
	농어촌개발	3	750,866,109	1.00%	1.56%
	환경 및 기타	2	82,233,989	0.11%	0.08%
	행정제도	10	25,336,898	0.03%	0.06%
2	환경 및 기타	269	95,807,530,611	34.66%	93.49%
	교육	699	56,808,435,719	20.55%	74.15%
	산업에너지	285	32,593,489,341	11.79%	95.02%
	정보통신	607	30,456,193,122	11.02%	53.61%
	농어촌개발	194	26,982,876,609	9.76%	55.95%
	보건의료	62	21,440,124,136	7.76%	22.79%
	행정제도	29	12,353,586,637	4.47%	27.68%
1	행정제도	240	29,469,773,700	50.18%	66.02%
	정보통신	62	21,524,108,071	36.65%	37.89%
	환경 및 기타	87	2,589,571,873	4.41%	2.53%
	보건의료	24	2,174,385,340	3.70%	2.31%
	산업에너지	107	1,706,513,007	2.91%	4.98%
	긴급구호	2	691,703,171	1.18%	2.18%
	농어촌개발	38	489,963,214	0.83%	1.02%
	교육	14	76,885,434	0.13%	0.10%
0	정보통신	2	2,808,997,324	73.72%	4.94%
	행정제도	12	988,571,773	25.94%	2.21%
	교육	5	12,910,298	0.34%	0.02%

<출처: KOICA 2009-2010 사업 통계를 바탕으로 작성>

iii. 원조양식 조화방안

한국은 아직 프로그램형 접근법을 실시하지 않고 있어 원조 양식의 불균형을 초래하고 있다. 다만 국내에서도 원조 양식 다변화의 움직임을 보이고 있으며, KOICA 정책총괄팀에서 이러한 사업의 도입을 현재 검토하고 있으며, EDCF도 베트남의 여섯 은행 협의체에서 활동하면서 기후변화 프로그램 차관 *Support Program to Respond to Climate Change: SP-RCC* 시범 지원을 고려하고 있다 (국제개발협력 위원회 2011). 이러한 도입 움직임이 가속화되어 빠른 시일 내에 시범사업이 개진되어야 하며, 점진적으로 예산지원¹²이나 공동지원 *Pooled arrangement*에 대한 지원 규모가 늘어나야 할 것이다.

다음으로 지역기반 접근법은 4번 코드와 관계가 있으며, 주로 KOICA 농촌개발 프로젝트 사업 (60%) 및 국제기구 협력 사업 (22%)이 4번 코드 지원의 대다수를 차지하고 그밖에 개발조사가 8%를 차지한다. 이러한 사업은 총 KOICA 사업의 4.31%를, 프로젝트사업의 3.61%를 차지하고 있는데, PPG와 가장 밀접한 관련이 있으므로 더 상향 조정될 필요가 있다.

DAC 권고 사항에서 제시된 빈곤초점 사업은 다양한 원조채널로 구현된다. 그 중 WFP를 통한 Food For New Village(FFNV) 사업, 아프간 주민 친선 사업 *National Solidarity Program: NSP* 현금 지원, 미얀마 흘레구 농촌종합개발의 일부로 실시되었던 소액금융사업이 좋은 예이다. 또한 튀니지에 파견한 시니어 봉사단원의 소득대체 작물 현장사업이나 방글라데시 UNICEF 사무소에 UNV를 파견하여 “가정방문 중심의 산모 및 신생아 보건증진사업”을 지원한 사업 역시 원조 양식 다변화의 사례이다. 아울러 인도네시아에서 약기공장을 운영하고 있는 삼익약기가 NGO와 함께 인도네시아의 직훈사업 중 목공예과와 약기조율기술을 지원하는 민관협력 *Public Private Partnership: PPP*¹³의 사례는 시장수요에 적합한 직업훈련원 수업을 통해 훈련생의 고용과 소득창출 기회를 높일 수 있는 가능성을 가졌다. 민관협력

12 예산지원이란 공여국에서 수원국 정부의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 일반 혹은 섹터 예산을 지원하는 방법이다. 예산지원방식은 공여국이 재원에 대한 사용처를 지정하지 않는 일반예산지원과 특정분야를 지정하여 예산을 지원하는 분야별 예산지원으로 나눌 수 있다. 예산지원의 특징은 수원국 자체의 예산 및 공공재정 관리 시스템에 따라 재원을 배분, 집행하고 그 내역을 모니터링하여 공여국에게 보고하는 것이다.

13 총 4건밖에 되지 않아 일반화는 어렵다.

사업은 다중적인 취약성을 가진 계층을 지원하는데 유리하며, 그 예로는 한국 헬프 에이지를 통해 “미얀마 빈곤노인 자조모임 구축을 통한 소득증대와 홈케어사업”을 지원한 사례가 있다. 프로젝트 사업도 파라과이 취약아동 및 청소년 재활 훈련원 건립사업과 같이 사회복지분야에서 실시될 수 있다 [박스 8].

기타 사업은 채무변제를 제외하고는 인도적 지원 (2.4%), 재건 (10.3%) 모두 KOICA 사업 형태로 존재한다. 또한 지역협력 사업도 있는데 아세안 사이버대학 설립을 위한 2010-2012년 3년 동안 실시되는 총 500만 불 규모의 CLMV Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam (캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 역량강화 사업이 그 예이다.

[박스 8] 다양한 형태의 빈곤취약 초점 KOICA 사업 예시

- **네팔, 르완다 WFP협력 Food for Work:** 재난 식량 취약계층의 생계지원 및 농촌 인프라 건설 활동에 지역 주민을 참여시키고, 노동력을 제공한 주민에게 식량 또는 현금을 지원. 에티오피아, 르완다, 케냐, 가나, 탄자니아, 필리핀, 파키스탄, 방글라데시 등 54개국에서 실시 중이며, 한국은 네팔, 르완다 지원. WFP 사업에 직업훈련 등 자립요소를 포함하는 방안을 논의 중(2011년, 200만 불).

- **아프간 주민친선 프로그램 (National Solidarity Program: NSP):** 2003년에 아프간의 농촌재건 및 개발부 Ministry of Rural Rehabilitation and Development: MRRD에서 시작한 프로그램으로 지역사회가 직접 개발사업을 발굴하고 관리 모니터링하도록 지원함으로써 커뮤니티의 역량강화를 촉진하고 이를 인간안보 증진에 기여하도록 함. 2010년까지 21,600개 극빈 취약 마을에 지원되었으며 주민의식이 높은 사업으로 성과를 거둠. UN-Habit이 감독기관으로 역할하며, 4,000명 정도의 직원이 파견되어 지역사회의 NSP사업을 수행 지원. 12개 공여국이 공동기금을 제공하며 9개 공여국은 양자기금 형태로 지원. NSP는 이 편딩을 받아서 사업을 신청한 지역사회에 배분(2010-2012년, 52만 불).

• **튀니지 봉사단의 산악지대민 소득대체 작물 재배 지원 현장사업:** 튀니지의 농림 산림 및 수자원 연구소에 파견된 축산전공의 시니어 봉사단원이 새마을 운동 사업 경험을 바탕으로 산악지대 농민들의 아시아 작물 재배를 지원. 아시아 작물 소비층은 있는데 공급이 부족한 것에 착안하여 사업을 실시하였으며, 비닐하우스 설비 및 농기계를 지원하고 작물 재배법을 전수하여 가구별로 1년에 30-40만 원의 수입 증가. 처음에 시범 7개 농가에서 실시하다 점차 확대되었음(2010년 4월, 8천 불).

• **파라과이 취약아동 및 청소년 재활 훈련원 건립 사업:** 파라과이의 거리 아동 청소년 대상의 복지사업인 “라빠데” 프로그램 지원차원에서 실시. 라빠데는 대규모 수용보다는 그룹홈 위주로 프로그램을 운영하며 1단계 단기 쉼터 서비스와 2단계 중장기 보호 및 서비스 3단계 사회통합 가정복귀 서비스로 구성. 본 사업은 재활 훈련원을 건립으로 인프라 구축을 지원함과 동시에 PM이 상주하면서 1, 2 단계 프로그램 구성 및 운영을 지원하고 파라과이 정부가 자체적으로 3단계 프로그램을 운영할 수 있도록 자문(2008-2010년, 180만 불).

원조양식의 결정에는 분야별 전략이 큰 영향을 미친다. 예를 들어 보건의료 사업 비중을 높인다면 협력의사 파견 건수도 높아질 것이고, 인프라 구축은 주로 프로젝트 사업으로 진행될 것이며, 개발조사는 산업에너지 분야와 관련이 있다. 다음 섹션에서는 PR/PPG 관점의 분야별 적용에 대해서 다루겠다.

C. 빈곤층 친화적 성장과 관련된 분야 지원

i. DAC 권고

빈곤층 친화적 성장과 관련된 프로그램을 우선순위화하기 위해서는 관련한 분야에 대해서 파악해야 한다. 이 분야는 크게 농업, 인프라, 민간부문, 고용, 사회보호로 구성된다. 동 분야들의 공통점은 모두 빈곤취약층의 경제적인 소득 증가와 관련이 된다는 것이다. 개도국 빈곤층 대부분이 종사하는 농업 분야는 수혜자가

소득을 창출할 수 있도록 돕는 대표적 섹터이다. 그러나 수확량을 늘리는 것만으로는 효과가 부족하며 빈곤민이 시장에 접근하여 생산/물품을 판매할 수 있도록 인프라가 구축되어야 한다. 또한 농산품을 바로 판매하기보다는 부가가치를 높여야 소득창출 효과가 크기 때문에 가공이나 유통을 할 수 있는 민간부분이 개발되어야 하며, 이러한 민간부분, 특히 비공식 부분의 SME 지원은 일자리 창출을 통한 수입 증대에 기여한다.¹⁴ 그러나 차별과 신체적인 제약 등으로 경제활동에 참여할 수 없는 만성적인 빈곤층을 비롯해 성장의 혜택에서 불공정하게 소외된 계층에 대해서는 사회보호제도를 통한 소득재분배로 이들의 경제적 역량을 강화할 수 있다.

DAC의 친빈곤층 성장 시리즈 문서는 5개 분야별로 분야로 구성되며, 주요 하위섹터를 검토하면 [표 10]으로 요약할 수 있다.

[표 10] 빈곤층 친화적 성장 관련 세부 섹터 및 예시

섹터	하위섹터	프로그램	예시
농업	생산성 향상	투입 기반 생산성 제고	- 품종, 비료, 농약, 관개 -알제리 농작물 (씨감자) - 생산기술 지원사업 (띠아렛) -세네갈 그랑디그멜렐 관개개발 - 타당성조사 -레소토 렌코안 지역 생계형 텃밭 - 가꾸기 사업-비료
		자연자원 관리	- 통합적 수자원 관리 -라오스 비엔티엔주 힌헝군 - 관개용 댐 및 수로 건립사업
		산출물 다양화	- 주품종 변화, 가공 -탄자니아 농산물가공 훈련센터 - 건립사업 -필리핀 다구판시 수산물가공공장 - 건립 -동티모르 옥수수 종자개발 및 - 농촌개발사업

14 각각 노동시장의 수요와 공급을 높이는 전략에 해당.

		(주식용작물) 시장접근성 강화	공동 유통망 사업 -라오스 비엔티엔주 5개마을 소득증대사업
		재산권 강화	여성의 토지원 보호, 친빈곤층 토지 행정
		자금 및 공식적 금융기관 접근성 향상	* 농업융자를 위한 공여국들의 지원 매우 부족
		농업 인프라 구축	도로, 전기, 관개, 저장창고 구축 (관련 사업은 많으나 농업분야 생산성 향상 목적인지 알 수 없음)
		소규모 농민의 생산성 제고와 시장접근성 향상을 위한 공공기관 효율성 향상	품종보호제도, 농업유통물류시스템
		시장접근성 제고를 위한 소규모 생산자 조합	생산자 연맹 조직 -아프리카 농촌 협동조합 역량강화 (대부분 NGO봉사단, 해외봉사단 사업)
	생계기반 다양화	이주 및 도시지역으로 출퇴근	이동성장려
		사업장려를 위한 제도구비	누진 지방세금, 기업등록편의
	위험과 취약성 감소	예방책	관개시설, 보건서비스전달, 조기경보시스템
		완화책	보험
		대처책	사회부조
인프라	수송	수송 계획과 관리 강화	-이집트 도로관리 및 교통기술 과정 1차
		유기적이고 경제적으로 타당한 교통 네트워크 건설	도로교통기술 -알제리 교통인프라 개발정책 수립 역량강화
		도시의 이동성을 향상, 사회서비스 접근 및 고용/수입을 높이거나 무역촉진 위한 수송	간선도로, 우회도로 -라오스 비엔티엔주 링산마을 도로건설사업 -캄보디아 시엠립 우회도로 연장사업
		규제와 민간섹터 자금을 통해 수송비용 합리화	-SAARC 특별연수-도로경영 및 교통기술
		도로에서의 안전 증진	-이집트 도로관리 및 교통안전 (도로관련 사업은 많으나 안전 증진의 목적인지 알 수 없음)
		관리 유지를 위한 특수 중앙 도로 공단/기관 역량강화	도로 정비 및 교통기술 -캄보디아 다년간 국별연수-도로포장 및 유지관리

	에너지	소비보다 생산을 위한 에너지 소스	조리를 위한 바이오 가스 사용
		규모의 경제를 위해 전기 및 가스 관련 지역적 혹은 다국경 접근법 지원	국가적 지역적 전력망 구축, 소외빈곤 지역의 소수력 발전이나 분권화된 재생산 에너지 시스템 -아중동 에너지 협력 -아프리카 에너지 협력 -인도네시아 연료전지 활용 발전소 건설사업 -필리핀 보홀지역 조류 바이오 에탄올 연구센터 건립사업
		관세구조 개혁, 에너지 효율 향상, 에너지 공급자의 상업적 활동을 정치적인 영향력으로부터 보호, 화석연료소비에 있어 환경 고려	에너지 협력, 관세행정 현대화사업 -탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업 -중남미지역 내 빈곤감소를 위한 에너지 접근성 제고 -요르단 에너지정책 기획 및 개발
	ICT	소득창출 관련 전략적 정보제공, 효율적 공공행정, 서비스 기획과 전달 지원, ICT 통신 장비 구축	경제사회 서비스 지원 (시장가격정보, 재해경고, 고용정보) 전자정부 -인도네시아 투자진흥 -튀니지 공공부문 IT 프로젝트 관리 -코트디부아르 ICT 및 e-government
		소득창출에 활용	전자 비즈니스, 이러닝 등 지역적 접근법 사용 가
	물	통합적 수자원관리 (Integrated water resource management) 적용	-캄보디아 통합 수자원 관리
		물사용 및 needs에 관한 기획 향상	-동티모르 태양광을 이용한 담수생산 및 공급사업
민간 부문	공식화 장벽 제거	규제 축소 및 친기업환경 조성, 행정편의,	-카메룬 공인인증체계 구축사업
	경쟁정책		경쟁법 -경쟁법과 시장경제발전
	공급 측면의 기술, 정책	기업성장지원서비스 (Business development services)	중소기업육성 -세르비아 기업육성 행정역량강화 지원
	금융섹터 지원	기업환경, 금융중개기관, 금융공학, 저축증대, 외화송금, 소액금융지원, 빈곤경감전략 (PRSP)	증권 거래시스템, 지불 및 결제 시스템 -라오스 증권거래 시스템 지원 -캄보디아 지불 및 결제 시스템

	참여적 공공-민간 부문 대화	빈곤층의 기업가적 이해 대변 조직 지원	1차
고용	고용시장	고용과 부가가치 잠재력이 큰 섹터 분석	에너지 관련 -피지 재생에너지 개발 프로젝트 -필리핀 보홀지역 조류 바이오 에탄올 연구센터 건립사업 -카자흐스탄 신재생에너지를 통한 청정식수 공급 및 녹색마을 조성사업
		지방기업, 산업개발 및 노동 생산성 분석	산업 시찰 -이라크 KRG 경제개발전략 -COLOMBO PLAN 공동연수 산업발전과 중소기업정책
	근거에 기반한 정책결정	고용, 사회보호 등과 관련된 제도 지원	사회보험제도
	빈곤층의 고용력 향상	직업훈련, 기술교육	비공식부문 및 국가공인자격증에 기반한 훈련, 창업훈련, 기초교육체계에 기반한 훈련, 여성과 청소년 대상
	국가사회보 호 정책 및 프로그램	사회보호 정책 공동 지원 메카니즘, 사회보호 정책 및 프로그램의 디자인과 실행을 위한 연구	복지센터, 보험, 재난방지 -우즈베키스탄 사회보험제도 발전

<출처: 빈곤층 친화적 성장의 섹터별 가이드라인을 바탕으로 작성>

ii. KOICA의 빈곤층 친화적 성장관련 사업분석

위의 기준에 따라 KOICA 2009-2010 사업을 섹터별로 분석하면 KOICA는 총 원조액의 35.4%를 PPG에 분배하고 있다고 하겠다 [표 11]. 주로 아시아 (55.5%) 와 아프리카 (21.4%)의 농어촌개발 (24.8%) 및 공공행정 (20.6%), 교육 (17.4%) 분야에 프로젝트 (82%) 형태로 지원되었다 [표 12].

[표 11] PPG 사업수와 지원액

	사업수	지원액 (원)	비율
PPG	899	162,226,741,021	35.4%
합계	3296	458,198,184,561	100%

<출처: KOICA 통계자료를 바탕으로 작성>

[표 12] 지역별/형태별/분야별 PPG 사업수와 지원액, 비율

		사업수	지원액 (원)	비율
지역별	아시아	456	90,067,464,570	55.5%
	아프리카	211	34,671,061,245	21.4%
	중남미	151	14,748,494,956	9.1%
	동구 및 CIS	41	11,328,423,727	7.0%
	중동	26	5,980,091,325	3.7%
	국제기구	7	5,327,698,364	3.3%
	오세아니아	7	103,506,834	0.1%
형태별	해외봉사단	407	10,284,881,125	6.3%
	연수생초청	169	453,695,701	0.3%
	프로젝트	145	132,966,800,203	82.0%
	NGO봉사단	94	1,572,826,226	1.0%
	NGO	58	5,153,328,372	3.2%
	개발조사	16	5,910,168,089	3.6%
	국제기구협력	7	5,327,698,364	3.3%
분야별	NGO/PPP	3	557,342,941	0.3%
	농어촌개발	282	40,227,157,340	24.8%
	산업에너지	202	24,043,893,524	14.8%
	교육	142	28,234,311,628	17.4%
	환경 및 기타	138	19,698,370,842	12.1%
	정보통신	55	33,483,806,552	20.6%
	행정제도	54	10,094,927,786	6.2%
	보건의료	24	6,313,189,865	3.9%
	긴급구호	2	131,083,484	0.1%

<출처: KOICA 통계자료를 바탕으로 작성>

※ 주: KOICA의 주요 원조 분야 및 형태라 할 수 있는 개발조사 (산업에너지), 국제기구협력사업 (인도적 지원 팀), 연수생초청 (역량강화부), 프로젝트 (지역/섹터), 해외봉사단 (WFK), NGO, NGO/PPP, NGO봉사단 (민간협력팀) 에 한해서만 코드 작성. 긴급구호는 재난에 대한 대응이므로 정규예산으로 지원되는 일반적인 빈곤층 친화적 성장 지원 활동과 다른 차원으로 보아야 함. 추후 더 정확한 분석을 위해서는 협력의사, 협력요원, 물자지원, 전문가 파견, 긴급구호를 포함할 수 있음.

iii. 한국의 PPG 전략방안

이러한 PR/PPG 관련 분야를 정리하면 한국의 PPG 전략 논리를 만들 수 있다. 빈곤층 친화적 성장과 관련해서 우리가 한국적 경험과 비교우위, 선진국과 차별화 및 원조 성과가 있다고 분류될 수 있는 세부섹터¹⁵는 (1) 농업분야에서 농업 생산력 향상, 농업 인프라 구축, 산출물 다양화, (2) 행정분야에서 ICT 기획과 투자에 공공부문 역할 향상 및 소득창출에 ICT활용, 그리고 (3) 교육: 직업훈련, (4) 산업에너지 분야에서 사회서비스 접근 및 무역촉진을 위한 수송, 통합적 수자원 관리라 할 수 있다. 또한 PPG 관련해서 시범적으로 시도해 볼 수 있는 분야는 [박스 9]이며, 이에 대해서는 제4장에서 다루겠다.

[박스 9] 새롭게 시도 가능한 빈곤층 친화적 성장 관련 분야

- 빈곤층을 타겟으로 한 지원 프로그램: 인덱스 보험
- 우리나라의 현재 강조 산업과 연관되어 있으며 혁신적 프로그램: 친빈곤층 녹색성장
- 지속가능한 경제성장과 관련된 프로그램: 무역을 위한 원조¹⁶ 등

<출처: 저자 작성>

PPG분야들은 넓게 보면 MDG분야와 관련되어 있다고 할 수 있으나, 좁게 보면 강조점이 다르다. 넓게 보았을 때, MDG와 연관되지 않은 개발협력 분야는 없겠지만, “MDGs 달성을 최우선으로 한다”는 명제가 실질적인 원조 사업에 있어서는 MDGs 8가지 목표 중 무려 3가지 목표¹⁷에 걸쳐있는 보건분야, 혹은 교육 중에서도 기초교육 분야와 같은 전통적인 사회서비스 부문을 강조하는 것을 의미한다. “빈곤=아프리카 보건분야”의 연결을 상징적으로 볼 수 있는 것이 혁신적 개발재원인 ‘빈곤퇴치 기여금 (항공권 연대 기금)’으로 이 기금은 아프리카의 질병퇴

15 정우진 (2010)에 근거함.

16 최민경 (2008) “무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안”에서 다루어졌으므로 4장에서의 논의에서 제외함.

17 목표 4 아동사망을 감소, 목표5 모성보건 향상, 목표6. HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병퇴치.

치를 위한 목적에 한정되어 쓰이고 있다¹⁸.

반면 PPG는 농업, 인프라, 민간부문 지원, 고용과 같이 빈곤·취약층의 소득증대를 통한 성장과 분배와 관련된 분야와 관련이 있다. 따라서 MDGs 달성을 최우선으로 하면서 PPG 프로그램 전략을 세운다는 것은 원조 자원 배분 면에서 반드시 서로 일치하지 않는다. 따라서 이 중 무엇을 더 강조할 것이냐하는 문제에 직면하게 되는데, 이는 지역별 및 국별 개발 상황에 맞게 CPS 차원에서 고려되어야 한다.

참고로 PPG와 별도로 빈곤감소 가이드라인은 수원국이 특정 정책분야에서 개혁을 꾀할 때, 공여국의 지원이 필요하다고 제안하였다. 이는 [박스 10]에 나타나 있으며 이것이 PR 관련 중요한 정책분야라 할 수 있다.

[박스 10] 빈곤감소와 밀접한 정책개혁

- 부패감소와 공공부문 관리의 효율성 향상 등 굿 거버넌스 Good Governance에 대한 지원
- 능력에 기초한 공무원 기용, 공공행정의 질 향상 등 공공서비스 개혁
- 조세, 관세에 관한 법안개혁 및 집행개선 등 재정관리 개혁
- 공공부문에 빈곤층의 대표성을 증가시키는 등 분권화 실시
- 재산권을 강화시키고 성별과 관련된 편견을 제거하는 방향으로 토지 임대법 개혁
- 전문가 연합회 혹은 인권 단체 등 시민사회의 다원성을 증가시킬 수 있도록 시민사회조직 지원.
- 투자에 대한 장벽을 없애고, 금융부문을 강화하며, 공기업을 민영화하는 등 민간부문 개발

<출처: OECD 2010>

18 한국을 출발하는 모든 국제선 항공권 1매당 1000원의 국제빈곤퇴치기여금이 징수되며, 이를 통해 연간 약 150억 원의 재원이 조성. 2008-12년간 국제의약품구매기구 (UNITAID)에 연간 700만 불, 세계백신면역연합 (GAVI)에 총 100만 불, 11개 비정부기구가 실시하는 22개 사업에 총 93억 원, KOICA의 아프리카 최빈개도국 질병퇴치사업에 2009-10년간 49억 원이 사용.

이 정책분야와 관련된 지원 사업은 최근 2년간 KOICA 사업의 17.5%를 차지하며 [표 13], 이 중 공공서비스 개혁, 조세와 관세 개혁, 시민사회지원은 주로 연수 사업 (262건), 프로젝트 (62건)를 통해 지원되고 있다.

[표 13] 빈곤감소 정책 지원 관련 사업수와 지원액

	사업수	지원액	비율
빈곤감소 정책	409	69,564,142,567	17.5%
합계	3266	397,849,394,717	100%

<출처: KOICA 통계자료를 바탕으로 작성>

[표 14]는 PR정책 관련 지원액을 지역, 분야, 형태별로 구분하였다. 먼저 지역 기준으로 보았을 때 아시아에 61.3%, 동구 및 CIS에 17.6%가 지원되었다. 동구 및 CIS는 KOICA 사업 전체에서 차지하는 비중이 높지 않음에도 불구하고 동 분야지원에서 비중있게 다뤄진 것을 볼 때, 체제전환국에 대해서는 빈곤층과 밀접히 관련된 정책 및 제도 지원이 높음을 알 수 있다. 이는 구소련 사회주의 국가들의 민주화와 시장경제 지원과도 연관이 있을 것이다. 분야별로는 정보통신 50.5%, 행정제도 32.0%가 지원되었는데, ICT가 범분야로 통합되었다는 점을 고려하면 거의 80%가 행정제도와 연관이 있음을 알 수 있다.

[표 14] 지역별, 형태별, 분야별 빈곤감소 정책지원 사업수와 지원액, 비율

		사업수	지원액	비율
지역별	아시아	182	42,657,697,010	61.3%
	아프리카	99	5,775,260,275	8.3%
	중남미	61	5,367,019,676	7.7%
	동구 및 CIS	42	12,267,303,169	17.6%
	중동	24	3,493,266,007	5.0%
	오세아니아	1	3,596,430	0.0%
형태별	연수생초청	262	668,533,384	1.0%
	프로젝트	62	66,841,628,835	96.1%
	NGO봉사단	55	920,385,536	1.3%

분야별	전문가	25	995,679,214	1.4%
	해외봉사단	5	137,915,598	0.2%
	행정제도	235	22,283,334,249	32.0%
	정보통신	69	35,160,979,721	50.5%
	환경 및 기타	44	8,625,753,929	12.4%
	산업에너지	29	1,183,339,630	1.7%
	보건의료	16	1,594,514,710	2.3%
	교육	11	652,438,511	0.9%
	농어촌개발	5	63,781,817	0.1%

<출처: KOICA 통계자료를 바탕으로 작성>

※ 주: KOICA의 주요 원조 분야 및 형태라 할 수 있는 개발조사 (산업에너지), 국제기구협력사업 (인도지원실), 연수생초청 (역량개발부), 프로젝트 (지역/섹터), 해외봉사단 (WFK), NGO, NGO/PPP, NGO봉사단 (민관협력실)에 한해서만 코드 작성. 긴급구호는 재난에 대한 대응이므로 정규예산으로 지원되는 일반적인 빈곤 감소 활동과 다른 차원으로 보아야 함. 추후 더 정확한 분석을 위해서는 협력의사, 협력요원, 물자지원, 전문가 파견, 긴급구호를 포함해야 할 수 있음.

[표 15]는 사업 예시이다. 한 가지 주목할 만한 것은 KOICA 사업 중 토지 임대법 개혁에 관련된 사업은 없으며, 민영화 등 민간부문 개발 관련 사업도 드물다는 것이다. 따라서 KOICA에서 토지법 개혁 및 토지행정에 관한 지원을 앞으로 시도해 볼 수 있으며 관련 모범사례는 4장에 소개하였다.

[표 15] 빈곤감소 정책 지원 사업 예시

형태	분야	사업예
연수생초청	행정제도	-라오스 공무원 행정발전 -관세행정기법-조세행정 -나이지리아 경제개발전략 -인도네시아 조세정책 개발 -필리핀 지방행정 역량강화 -튀니지 공공서비스 개혁 -알제리 중소기업육성 -COLOMBO PLAN 공동연수 - 산업발전과 중소기업정책
	산업에너지	-콜롬비아 과학기술혁신정책 -이라크 중앙 건설 프로젝트 계획

		-캄보디아 수자원 관리
	교육	-에티오피아 교육정책 기획 및 실행 -직업훈련정책 및 제도운영
	농어촌개발	-아프리카 수산기술정책 -알제리 수산정책 수립 역량강화
	보건의료	-에티오피아 보건의료 정책 및 프로그램 관리 -SAARC 특별연수 - 지역의료보건 발전
	정보통신	-모로코 전자정부 -코트디부와르 ICT 및 e-government -전자조달도입 전략수립 -카자흐스탄 IT발전정책
	환경 및 기타	-인도네시아 깔리만탄 정부 지역개발정책 -카자흐스탄 도시 및 지역개발 정책 -콜롬비아 여성정책개발 역량강화
프로젝트	보건의료	-킹스턴시 중앙의료정보시스템 구축 -네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 -개발사업 ('10-'11/100만 불)
	정보통신	-콩고민주공화국 6개 부처 정부통신망 구축사업 -몽골 관세행정 현대화를 위한 전자관세 통관시스템 구축사업 -탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업(2010-2012/326만 불) -과테말라 전자정부 행정민원 서비스 구현 웹포털 시스템 구축 -세르비아 기업육성 행정역량강화 지원 -인도네시아 전자조달시스템 지원사업
	행정제도	-요르단 투자촉진을 위한 전략수립사업 (2010-2011/100만 불) -르완다 국가개발 전략수립 능력배양사업 -아제르바이잔 외국인 직접투자 활성화사업 -아프간 파르완주 행정제도 역량강화사업
	환경 및 기타	-몽골 울란바타르시 Yarmag지역 용수공급 및 수자원 이용 효율화사업 -통신해양 기상위성 수신분석 시스템 개발사업

<출처: KOICA 사업 통계 2008-2010을 바탕으로 작성>

아직 이 섹션에서 다루지 않은 이슈는 빈곤감소와 관련된 서로 다른 전략들의 상충관계이다. 장기적으로는 모든 빈곤감소 전략이 서로 시너지 효과를 갖겠지만, 당장 차년도의 원조 분배 전략을 수립할 때 공여국은 MDGs와 밀접한 분야를 지원할 것인지, PPG관점에서 중요한 분야를 지원할 것인지, 지속가능한 개발 관련

분야를 우선시 할지, 아니면 기본적 인간욕구 충족 Basic Human Needs: BHN이 먼저일지를 결정해야 하는 정책 선택에 직면한다. 그러나 이에 대한 전략안을 분야전략 자체안에서 도출하기보다는 국별전략을 취합하여 결정하는 것이 더 타당할 것이다. 따라서 다음 섹션에서는 PR/PPG 관점을 통합한 지역별, 국별 전략에 대해서 논의를 하겠다.

D. 빈곤감소에 초점을 둔 지역 전략

한국 ODA의 빈곤감소 기여를 향상시키기 위한 지역적 차원의 원조 전략은 수원국 선정, 수원국 특성별 ODA 배분, 국별지원전략에 빈곤초점 강화 세 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

i. 수원국 선정

동료평가 검수 기준에 의하면 수원국 선정 시 빈곤도, MDG 달성도, 원조 결과를 고려해야 한다. 빈곤감소 가이드라인, 특히 최빈국을 우선시 해야 하고, 1인당 원조가 높을지라도, 빈곤층 인구의 대부분이 살고 있는 인구 규모가 중간 이상의 국가에 초점을 맞출 것을 제안하고 있다. 또한 수원국 자체의 빈곤감소 전략의 적절성과 빈곤퇴치를 위한 정치적 공약에 대해서도 분석이 필요하다고 보았다. 이는 즉 원조의 필요성을 국가 소득과 빈곤인구수라는 기준으로 파악하고, 원조의 효과성을 수원국이 가진 빈곤감소 전략의 질과 이행 가능성으로 가늠하여, 이 두 가지를 모두 충족시키는 협력국을 우선적으로 선정할 것을 권고하는 것이다.

• 원조의 필요성에 대한 고려

원조의 필요 Needs 정도를 가늠하는 가장 보편적인 기준은 협력국의 소득과 빈곤 정도이나 그 외에도 다른 변수들이 참고될 수 있다. [표 16]은 국제기구별로 개도국을 분류하는 기준이 상이한 것을 보여주는데, 이는 채무를 기준으로 보느냐, 국민 1인당 소득을 기준으로 하느냐, 지니계수를 참고하느냐, 아니면 소득 외의 인

적 역량과 취약성에 대해서 고려를 하느냐에 따라 어느 국가가 더 원조를 필요로 하는지가 달라진다는 것을 의미한다.

[표 16] 빈곤 관련 국가 분류

국제기구	판단기준	구분 (해당 국가 수)
국제 통화기금 (IMF)	경제체제	• 선진국 (23) • 개도국 (132) • 경제전환국 (23) • 고채무빈국 HIPC (40): IMF/WB 특별지원대상국
세계은행 (World Bank)	국민소득, 1인당 지니 계수 (2008년 자료)	• 저소득국LIC (36): \$975 이하 • 중소득국MIC (55): \$976 - \$3,855 • 고중소득국 UMIC (44): \$3,856 - \$11,905 • 고소득국 UIC (47): \$11,906 이상 • 취약국: CPIA 3.2 이하면서 UN 혹은 지역평화유지임무 존재¹⁹
유엔 (UN)	국민 1인당 소득 인적 자원 인적 자산 지수, 취약성	• 선진국 (46) • 개도국 (127) • 최빈국 LDC (49): 저소득 (\$750-\$900)+인적 역량(교육, 보건, 문맹)+경제 취약성
경제협력개발 기구 (OECD)	세계은행 기준 + 유엔의 최빈국 =ODA 수원국 리 스트	• 최빈국 LDC (49): • 저소득국 LIC (12): <\$935 • 저중소득국 LMIC(12): \$936-\$3,705 • 고중소득국 UMIC \$3,706-\$11,455 (48) -ODA • 취약국: 국가(state)의 구조가 빈곤감소에 필요한 기본적인 기능, 개발, 그리고 국민의 안전과 인권을 보호할 정치적인 의지나 역량이 부족한 국가 (OECD 2007)

<출처: 다양한 자료 참고로 작성>

※주: 고채무빈국: Highly Indebted Poor Country: HIPC, 저소득국 Low Income Country: LIC, 중소득국: Middle Income Country: MIC, 고중소득국: Upper Middle Income Country: UMIC, 고소득국: Upper

18 "Having either: a) a composite World Bank, African Development Bank and Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessment rating of 3.2 or less; or b) the presence of a UN and/or regional peace-keeping or peace-building mission, with the exclusion of border monitoring operations, during the past three years"
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLIQUIS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html>

Income Country: UIC , 취약국: Fragile State: FS, 최빈국: Least Development Country: LDC, 국가 정책 및 제도 평가 지표: Country Policy and Institutional Assessment: CPIA

공여국 대부분은 DAC에서 권고하듯 협력국의 인구당 국민 총소득 GNI/capita을 중시하는데, 경우에 따라서는 빈곤인구를 고려하기도 한다. 예를 들어 영국의 수원국 선정을 위한 계량평가 공식은 $RAM\ Score = population \times (CPIA^2 / GNI\ per\ capita\ (PPP))$ 로서 인구가 많을수록,²⁰ 인구당 국민 총소득이 낮을수록, 거버넌스와 관련된 GPIA 지수가 높을수록 RAM 지수가 높다. 그러나 공여국들이 국민총소득이나 빈곤인구에 대해 고려하는 것과는 대조적으로 수원국의 필요를 결정짓는 또 다른 중요한 요소인 채무 정도나 인구당 원조액에 대한 고려는 부족하다고 알려져 있다 (Johansson 2011).

우리나라도 2010년 처음으로 유·무상 통합 중점협력국가 26개국을 선정하였다. 선정과정은 먼저 (1) OECD DAC 수원국 152개국 저중소득국 이하 국가, 즉 1인당 GNI \$3,705 이하의 109개국을 먼저 선정하고, (2) 그 국가 중에서는 계량평가 방법에 의해 30개국을 추린다. (3) 종합평가에서는 계량평가 순위가 낮더라도 정성적인 요인을 고려하여 5국 내외의 후보국을 추가한 후, 지역안배, 소득수준, 전략 국가 등을 고려하여 최종 25개국을 선정한다. 계량평가 방법은 경제·외교적 관계, 국제사회 ODA의 기준, 원조의 효과적 수행기준 순으로 고려되었다. 이 중 국제사회 ODA 기준이 바로 빈곤과 관련된 기준이며, 여기에 소득수준, MDGs 달성도, UN의 인간개발지수 HDI가 고려되었다.

따라서 우리나라에서는 협력국 선정 시 소득수준, MDGs 달성도, HDI와 같은 지표를 통해 더 원조가 필요한 저소득국을 파악한다. 소득수준의 잣대는 처음에 고중소득국을 제외할 때 한 번, 그리고 계량평가 시 하나의 변수로 한 번, 총 두 번 고려를 한다. MDGs는 한국 ODA가 MDGs 달성에 기여한다는 공약과 부합하는 것이고, HDI는 빈곤을 경제적인 차원에서만 해석하지 않고 다각적으로 본다는 데 의의가 있다. 다만 우리나라는 경제 협력 가능성, 외교적 관계에 비해 소득수준에 대한 반영도가 상대적으로 더 적어서 수원국 선정 시 빈곤초점이 약하다.

20 인도와 중국은 제외.

• 원조효과 및 성과에 대한 고려

최근 공여국들은 성과중심적인 배분원칙에 따라 원조효과성이 높다고 판단되는 국가에 더 많은 원조를 제공하고 있다.²¹ 원조효과의 기준은 1980년대의 “New Institutional Theory”에 뿌리를 둔 굿 거버넌스 Good Governance이며, 이에 대해 판단하기 위한 대용지표로 우리나라를 비롯한 많은 공여국이 세계은행 Country Policy and Institutional Analysis: CPIA의 지수를 사용한다. 그러나 CPIA, Worldwide Governance Indicators(WGI) 등에 대해서는 논란과 비판이 많다. 가장 논란이 되는 것은, CPIA의 점수가 저소득국에 불리하게 책정되는 경향이 있다는 것이다 (International Development Association 2007). 즉 빈곤해서 굿 거버넌스를 못 갖춘 것인지, 굿 거버넌스가 안 갖춰져서 빈곤한 것인지를 확연히 구별하기 어렵다는 것이다. 또한 CPIA가 높게 나오기 위해서는 미국과 같은 서구공여국들이 선호하는 신자유주의에 바탕을 둔 제도와 정책들을 사용해야 하는데 이는 모로 가도 서울만 가면, 즉 개발목표만 달성하면 되는 것이 아닌 ‘어떻게 서울을 가야 할지’를 지정해 주는, 정책 내용에 대한 조건성 Content conditionality을 가지고 있는 것을 의미한다, 또한 일각에서는 CPIA가 세계은행의 소수 직원에 의해 불투명하게 만들어진다는 비판도 제기되어 왔다 (Degnbol-Martinussen and Engberg-Pedersen 2003).

이를 보면 빈곤지수와 같은 지표를 통한 수원국 선정은 이점이 적은 반면, 원조효과와 관련된 지수는 논란의 여지가 크므로, 이 기준에 지나치게 많은 비중을 두지 않는 것이 바람직할 것이다. 또한 높은 원조효과성을 가져오리라 기대되는 정책 환경을 갖추었는지를 꼭 수원국 선정 시점에서 파악하고 기준에 맞지 않는 국가들에 대한 지원을 배제할 필요는 없다. 물론 미국의 Millennium Challenge Account(MCA)처럼 사전 선택 Ex-ante selectivity을 통해 동료그룹에 비해 정책환경이 우수하고 원조수행 잠재력이 높은 개도국만 지원대상으로 선정하는 극단적인 경우도 있다. 그러나 대부분의 공여국은 원조효과성이 낮을 것이라 예상되는 나라를 아예 원조에서 배제함으로써 필요성 기준에 의한 선정을 즉 빈곤감소 초점을 약화시키기보다는, 수원국의 성과를 협력 과정에서 검토하고 사후평가 Ex-post

21 이는 Burnside & Dollar(2000)와 Collier & Dollar(2001, 2002)의 연구에 기반하여 원조효과를 높이기 위해서는 단순한 저소득국이 아닌 현재 시행 중인 정책이 건전한 국가에 원조를 배분해야 한다는 논의가 설득력을 얻게 되었기 때문이다.

conditionality에 따라 원조채널과 양식을 조정한다 [박스 11].

[박스 11] 원조과정에서 원조효과를 높이기 위한 장치

최근의 추세는 공여국 중심의 내용 조건성에서 벗어나 공여국의 대국민 책임성을 고려하면서도 수원국의 주인의식을 존중하기 위한 목적으로 합의적 조건성 Consensual conditionality 원칙과 결과중심적 접근법을 사용한다. 베트남의 빈곤감소 지원차관 및 에티오피아에서 EU의 도로부문 섹터지원에서 볼 수 있듯이, 공여국들은 수원국과 합의된 목표를 정하고, 수원국이 정해진 목표에 도달하면 그 다음 지원을 개시 Trigger한다. 이는 목표에 있어서의 합의를 통해 협력국의 주인의식을 높일 수 있게 하면서도 개발성과에 도달하도록 유도할 수 있는 전략이다. 다만, 성과 목표를 달성하는 것과 상관없이 착수금이 지불되기 때문에 Ex-ante conditionality 협력국이 약속된 목표에 도달하지 못해도 이미 지불된 자금을 환수하지는 못하며, 이 경우 오히려 더 많은 후속지원을 통해 성과달성을 유도하게 된다.

EU의 “Governance Tranche” 경우 비록 차등 정도는 높지 않으나 거버넌스 개혁을 실시하는 수원국과 그렇지 않은 수원국에 대해 지원액수와 양식을 차등화했다. 그러나 차등정도가 수원국의 거버넌스 개혁에 큰 인센티브가 될 정도로 높지 않으며, 그 기준도 논란이 된다 (Molenaers and Nijs 2009). 만약 차등정도가 너무 높으면 결과조직을 유도하게 되는 부작용이 있으며, 너무 낮으면 동기부여가 안 되는 딜레마가 있다²².

네덜란드의 경우는 실적분석을 통해 수원국의 PRSP에 따른 빈곤감소 노력, 공공재정관리를 포함한 굿 거버넌스, 기업환경과 거시경제 정책 등에 따라 4등급을 매겨서 원조양식을 차등화 한다 (OECD 2006).

<출처: 저자 작성>

22 EU 인터뷰 6.28.

• 기타 경제·외교적 고려사항

거의 모든 공여국이 원조의 필요성과 효과적 수행가능성 이외에 수원국 정치, 외교, 상업, 역사, 군사, 문화, 언어적 고려를 반영하여 수원국을 선정한다. 네덜란드의 경우 주요 수원국 선정 계량평가 기준에는 이러한 고려를 하지 않으나, 정성적 평가로 역사적 관계나 민간협력 가능성이 높은 수원국을 추가하는 방식을 취하고 있다. 우리나라의 경우는 경제외교적 관계에서 수원국을 선정하는 비율이 높다. 이 변수는 정성평가에서 고려가 될 뿐만 아니라, 계량평가에서도 가장 가중치가 높은 변수로 반영이 되기 때문이다.

• 한국의 수원국 선정 개선방안

앞으로 중점협력국이 변동될 시 수원국 선정방법을 개선하기 위한 방안을 [표 17]에서 제시하였다. 먼저 원조의 필요성에 따른 기준 측면에서 우리나라도 협력국의 채무 및 전체 원조액을 파악하여 가용가능한 재정자원에 대해서 파악해야 한다. 또한 PR 관점상 빈곤층 친화적 정부를 파악하고 지원 Reward하기 위해 빈곤층 친화적 예산 Pro-Poor Budgeting을 배분하는지 파악하여야 한다.

한편 수원국 선정 시 원조효과성을 고려하기 위해 사용되는 주요 지표들은 논란의 여지가 있으며, 상대적으로 중소득국에 대한 지원을 높일 수 있다. 따라서 원조효과 측면에 대한 고려는 지원 과정에서 실시하도록 한다. 즉 모니터링이나 중간평가 성과에 따라 원조양식이나 액수를 조정할 수 있을 것이다. 마지막으로 기타 경제 외교적 관계는 현재 계량, 정성평가 2차에 걸쳐 매우 높은 비율로 반영이 되고 있으므로, (1) 정성평가에서 한 번만 고려하거나 (2) 계량평가에서 한 번만 고려하고, 가중치도 줄일 필요가 있다.

이러한 방안을 통해 한국의 중점협력국은 개발협력의 원래 목적을 살릴 수 있으면서도 측정지표의 논란이 적은 ‘원조의 필요성에 따른 기준’ 중심이 되도록 한다.

[표 17] 수원국 선정방법 제안

	원조의 필요성에 따른 기준	원조의 효율성에 따른 기준	기타 고려사항
기존 변수	소득, HDI, MDGs 진척	CPIA 한국의 Network	경제·외교적 관계
가중치	높여야 함	유지 혹은 감소	줄여야 함 계량평가에서 제외하고 정성평가 시 고려

<출처: 선진화 방안 참고로 작성>

ii. 국별 포트폴리오 결정

• 빈곤지표에 따른 빈곤코드 사업 결정

빈곤지표의 양상에 따라 각 협력국별로 어떤 빈곤코드 사업에 주안을 두어야 할지 정할 수 있다. [표 18]은 국가별로 기초적 빈곤지표를 정리한 것이다²³. 이 표의 칼럼 2, 3은 국가의 소득을, 4, 5는 빈곤율을, 6은 빈곤의 심각성과 빈곤 제거 비용을, 7, 8, 9는 불평등도를, 10은 MDG 달성도를, 11, 12는 지역적으로 집중된 빈곤을 보여준다. 이를 자세히 살펴보면 2는 3에 의거한 국가 소득 분류이며, 4는 국제빈곤선 이하 빈곤율, 5는 국내빈곤선 이하 빈곤율, 6은 빈곤의 깊이를 보여주는 빈곤격차이다. 다음으로 7은 지니계수, 8과 9는 상하위 10%가 전체 국민소득에서 차지하는 비율로 본문에서는 8을 가지고 논하였다. 또한 10은 MDGs 목표 중 달성 가능성이 낮은 목표와 타깃을 정리한 것이며, 11은 농촌에 거주하는 빈곤층의 비율, 12는 도시에 거주하는 빈민의 비율이다. 각 변수 중 음영으로 처리된 국가가 빈곤 및 불평등 문제가 심각하다고 볼 수 있다. 더 진한 음영으로 표시된 국가는 각 변수별로 빈곤 및 불평등 문제가 가장 심각한 것이다.

23 가능한 한 데이터가 많은 지표를 사용하였고, 각 국별로 데이터가 존재하는 연도가 상이하여 이를 괄호로 표시.

[표 18] 협력국별 빈곤지표

1. 국가 Country	2. 국가 분류 Country Classifi- cation	3. 일인 당 국민 소득 2010 GNI per capita , PPP	4. 국제빈곤 선기준 빈곤율 Poverty headcou nt ratio at \$1.25 a day PPP(% of population)	5. 국내 빈곤선 기준 빈곤율 Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)	6. 빈곤 격차 Pover ty gap at \$1.25 a day (PPP) (%)	7. 지니계 수 GINI Co-effi cient	8. 상위 10 %소득 비율 Income share held by highest 10%	9. 하위 10 %소득 비율 Income share held by lowest 10%	10. MDG 달성 가능 성 낮은 목표 MDGs Off-Tr acks	11. 농촌 빈곤 비율 Rural Pover ty	12. 도시 빈곤 비율 Urban Pover ty
Congo, Dem. Rep.	LDC HIPC FS	320	59.22 (2006)	71.3 (2006)	25.31 (2006)	44.43 (2006)	34.7 (2006)	2.29	1, 5, 6, 7	75.7 (2006)	61.5 (2006)
Mozam bique	LDC HIPC	920	59.58 (2008)	54.7 (2008)	25.13 (2008)	45.66 (2008)	36.7 (2008)	1.94	None	56.9 (2008)	49.6 (2008)
Ethiopi a	LDC HIPC FS	1,030	39.04 (2005)	38.9 (2005)	9.6 (2005)	29.76 (2005)	25.6 (2005)	4.07	3, 5, 7	39.3 (2005)	35.1 (2005)
Rwand a	LDC HIPC FS	1,150	76.79 (2005)	58.5 (2005)	40.9 (2005)	53.08 (2005)	44 (2005)	1.65	1,5,7	64.2 (2005)	23.2 (2005)
Ugand a	LDC HIPC FS	1,240	37.73 (2009)	24.5 (2009)	12.08 (2009)	44.3 (2009)	36.1 (2009)	2.35	4,5	27.2 (2009)	9.1 (2009)
Nepal	LDC FS	1,200	55.12 (2004)	30.9 (2004)	19.71 (2004)	47.3 (2004)	40.1 (2004)	2.58	1(C), 7(C)	34.6 (2004)	9.6 (2004)
Bangla desh	LDC	1,800	49.64 (2005)	40 (2005)	13.08 (2005)	31.02 (2005)	26.6 (2005)	4.26	1,2, 5, 6.1, 7	43.8 (2005)	28.4 (2005)
Cambo dia	LDC	2,040	28.27 (2007)	30.1 (2007)	6.14 (2007)	44.37 (2007)	37.3 (2007)	2.96	3,4,5	34.5 (2007)	11.8 (2007)
Solom on Islands	LDC FS	2,200							4.1, 7		
Lao PDR	LDC	2,390	33.88 (2008)	27.6 (2008)	8.95 (2008)	36.74 (2008)	30.3 (2008)	3.34	1,8, 3(A), 5(B), 7.1	31.7 (2008)	17.4 (2008)
Timor- Leste	LDC FS	3,570	37.44 (2007)	49.9 (2007)	8.88 (2007)	31.93 (2007)	27 (2007)	4.01	1.1, 2.1, 4.1, 5(B), 8		
Ghana	OLIC HIPC	1,600	29.99 (2006)	28.5 (2006)	10.49 (2006)	42.76 (2006)	32.8 (2006)	2.03	4.5,1, 7.9	39.2 (2006)	10.8 (2006)
Nigeria	OLIC FS	2,160	64.41 (2004)	54.7 (2004)	29.57 (2004)	42.93 (2004)	32.4 (2004)	1.99	4.1, 7	63.8 (2004)	43.1 (2004)

Pakistan	OLIC FS	2,780	22.58 (2006)	22.3 (2006)	4.06 (2006)	32.74 (2006)	28.3 (2006)	3.96	2(A),4 (A),6(C), 7(B)	27 (2006)	13.1 (2006)
Vietnam	OLIC	2,960	13.07 (2008)	14.5 (2008)	2.29 (2008)	37.57 (2008)	30.2 (2008)	3.23 (2008)	6.1, 7	18.7 (2008)	3.3 (2008)
Uzbekistan	OLIC	3,090	46.28 (2003)		15.04 (2003)	36.72 (2003)	29.5 (2003)	2.85	6		
Cameroon	LMIC HIPC FS	2,230	9.56 (2007)	39.9 (2007)	1.2 (2007)	38.91 (2007)	30.4 (2007)	2.91	1,4,5, 7	55 (2007)	12.2 (2007)
Mongolia	LMIC	3,630	22.38 (2005)	35.2 (2008)	6.24 (2005)	33.03 (2005)	24.9 (2005)	2.9	1,2	46.6 (2008)	26.9 (2008)
Philippines	LMIC	3,950	22.62 (2006)	26.5 (2009)	5.48 (2006)	44.04 (2006)	33.9 (2006)	2.41	5,2, 6,2, 7,1		
Indonesia	LMIC	4,170	18.73 (2009)	13.3 (2010)	3.62 (2009)	36.76 (2009)	29.9 (2009)	3.27	6.1, 7	16.6 (2010)	9.9 (2010)
Bolivia	LMIC HIPC	4,610	13.64 (2007)	60.1 (2007)	4.46 (2007)	57.26 (2007)	45.4 (2007)	0.99	1,5,7	77.3 (2007)	50.9 (2007)
Sri Lanka	LMIC	4,980	7.04 (2007)	15.2 (2007)	0.98 (2007)	40.26 (2007)	32.9 (2007)	3.05	6.2	15.7 (2007)	6.7 (2007)
Paraguay	LMIC	5,440	5.08 (2008)	35.1 (2009)	1.54 (2008)	51.95 (2008)	41 (2008)	1.41	1,1, 4,1, 5, 6,1, 7,1	49.8 (2009)	24.7 (2009)
Colombia	LMIC	9,000	16.01 (2006)	37.2 (2010)	5.73 (2006)	58.49 (2006)	46.2 (2006)	0.88	1,1, 5,1	50.3 (2010)	33 (2010)
Azerbaijan	LMIC	9,050	1.04 (2008)	15.8 (2008)	0.25 (2008)	33.71 (2008)	27.4 (2008)	3.43	5,6,7	18.5 (2008)	14.8 (2008)
Peru	LMIC	9,070	5.9 (2009)	31.3 (2010)	1.4 (2009)	47.96 (2009)	35.9 (2009)	1.4	4,1, 6,2, 7(B)	54.2 (2010)	19.1 (2010)
Average (Year)			16.99 (2000~2009)	34.30 (2000~2010)	6.08 (2000~2009)	40.8 (2000~2009)	32.90 (2000~2009)	2.46 (2000~2009)		43.56 (2000~2010)	26.90 (2000~2010)
Maximum ~Minimum (Year)			0~88.52 (2000~2009)	2.8~80.7 (2000~2010)	0~46.8 4 (2000~2009)	16.83~ 67.4 (2000~2009)	17.69~6 0.16 (2000~2009)	0.32~6.2 1 (2000~2009)		2.5~88 (2000~2010)	1.7~68 .8 (2000~2010)

<출처: World Bank, UNDP, 국가별 통계청 데이터, CPS 자료를 활용하여 작성>

전체평균과 최대 최소값은 216개국 세계은행 데이터 중 2000~2010년에 각 지표별 데이터가 존재하는 126~130개 국을 대상으로 구하였으며, GINI 계수 평균은 World Bank 126개국 평균임. 각 지표별 해당 국가에 대해 존재하는 가장 최근 데이터를 사용함.

[표 18]의 다각적 빈곤지표를 참고로 빈곤감소 프로그램의 주요 대상국과 각 빈곤코드별 사업의 주요 후보국을 아래 [표 19]와 같이 정할 수 있다. 굵은 색의 글씨로 표시한 국가는 각 지표별로 가장 상황이 열악한 국가이다. 이를 보면 소득, 빈곤율과 격차, MDG 달성도가 모두 낮고 불평등도가 높아 모든 빈곤 코드 프로그램을 활용해야 하는 협력국은 콩고민주공화국, 르완다이다. 이 중 방글라데시, 동티모르, 몽골도 소득 및 빈곤율, MDG 면에서 빈곤감소 프로그램 강화가 필요하다. 각 코드별로 협력국을 분류하면, 빈곤코드 5의 주 대상국은 불평등도가 높은 콜롬비아, 모잠비크, 우간다, 빈곤코드 4의 주 대상국은 지역단위의 종합적 개입이 필요한 볼리비아, 방글라데시, 나이지리아, 빈곤코드 3으로 기초적 교육, 보건 서비스 향상이 필요한 국가는 파라과이 (보건), 파키스탄, 에티오피아, 라오스, 빈곤코드 2, 1로 경제성장동력에 주력할 국가는 베트남, 스리랑카, 아제르바이잔으로 선정할 수 있다.

[표 19] 빈곤코드별 사업 대상국 분류

빈곤 코드	빈곤의 양상	순위	빈곤지표	국가
모든 빈곤 코드 (전반적 빈곤감소 목적 및 프로그램 강화 필요)	저소득국이면서 빈곤율 상위	1차 대상	저소득, & 국제·국내 빈곤율 & 빈곤격차 & MDG	• 불평등도 상위: 콩고민주공화국, 르완다 • 불평등도 하위: 방글라데시, 동티모르
		2차 대상	저소득 & 국제·국내 빈곤율 & 빈곤격차	모잠비크, 에티오피아, 나이지리아
			저소득 & 국제or 국내 빈곤율	• 빈곤격차 상위: 우간다, 네팔, 캄보디아, 라오스, 가나, 우즈베키스탄 • 빈곤격차 하위: 파키스탄
			저소득 & 빈곤격차 & 7 MDG1 미달성	네팔, 라오스
			중소득국 & 빈곤율 & or MDG1	• 국제, 국내 빈곤율 & MDG 미달성: 몽골 • 국제 빈곤율: 필리핀, 인도네시아

				국내 빈곤율 & MDG1 미달성: 카메룬, 몽골, 볼리비아, 파라과이, 콜롬비아
빈곤 코드 5 사회 복지 프로그램	불평등도 상위	1차 대상	지니계수 & 상위10%소득 상위	콩고민주공화국, 모잠비크, 르완다, 우간다, 필리핀 볼리비아, 파라과이, 콜롬비아, 페루
		2차 대상	지니계수 or 상위10%소득 상위	네팔, 캄보디아, 가나, 나이지리아
빈곤 코드 4 종합 지역 개발 프로그램	지역적 빈곤 평균 이상	1차 대상	농촌 & 도시빈곤	콩고민주공화국, 모잠비크, 방글라데시, 나이지리아, 볼리비아, 콜롬비아
		2차 지원 대상	농촌빈곤	르완다, 카메룬, 몽골, 파라과이, 페루
			도시빈곤	에티오피아
빈곤 코드 3 교육, 보건 등 기초 서비스 성평등, 환경	MDGs 미달성	다중	보건, 교육, 성, 환경 세 목표 이상 미달	파키스탄, 에티오피아, 라오스
		보건	MDG 4,5,6 모두 미달성	파라과이
			MDG 4,5,6 중 미달성 2개	콩고민주공화국, 우간다, 방글라데시, 캄보디아, 동티모르, 가나, 파키스탄, 카메룬, 필리핀, 아제르바이잔, 페루
			MDG 4,5,6 중 미달성 1개	나이지리아, 에티오피아, 르완다, 솔로몬군도, 라오스, 베트남, 우즈베키스탄, 인도네시아, 볼리비아, 스리랑카, 콜롬비아
		교육 성평 등	MDG 2 미달성	동티모르, 몽골, 파키스탄
			MDG 3 미달성	에티오피아, 캄보디아, 라오스, 카메룬
		지속 가능 개발	MDG 7 미달성	나이지리아, 에티오피아, 르완다, 네팔, 방글라데시, 솔로몬군도, 라오스, 가나, 파키스탄, 베트남, 카메룬, 필리핀, 인도네시아, 볼리비아, 파라과이, 아제르바이잔, 페루

빈곤 코드 2, 1 경제 성장 동력	빈곤문제 심각하지 않음	국제•국내 빈곤율, & 빈곤격차 & 소득불평등 (지니, 상위10% 소득) & 지역빈곤 하위	베트남, 스리랑카, 아제르바이잔
-------------------------------------	--------------------	---	-------------------

<출처: 저자 작성>

• 예산 규모, 증감여부 및 주요 원조양식 결정

수원국이 선정되면 각 국가에 대한 예산분배와 주요 원조양식에 대해서 결정을 해야 하는데, 이에도 빈곤관점을 강화해야 한다. DAC 문서에 이와 관련한 권고사항은 드러나 있지 않으나 타 공여국의 사례를 통해 개선이 가능하다.

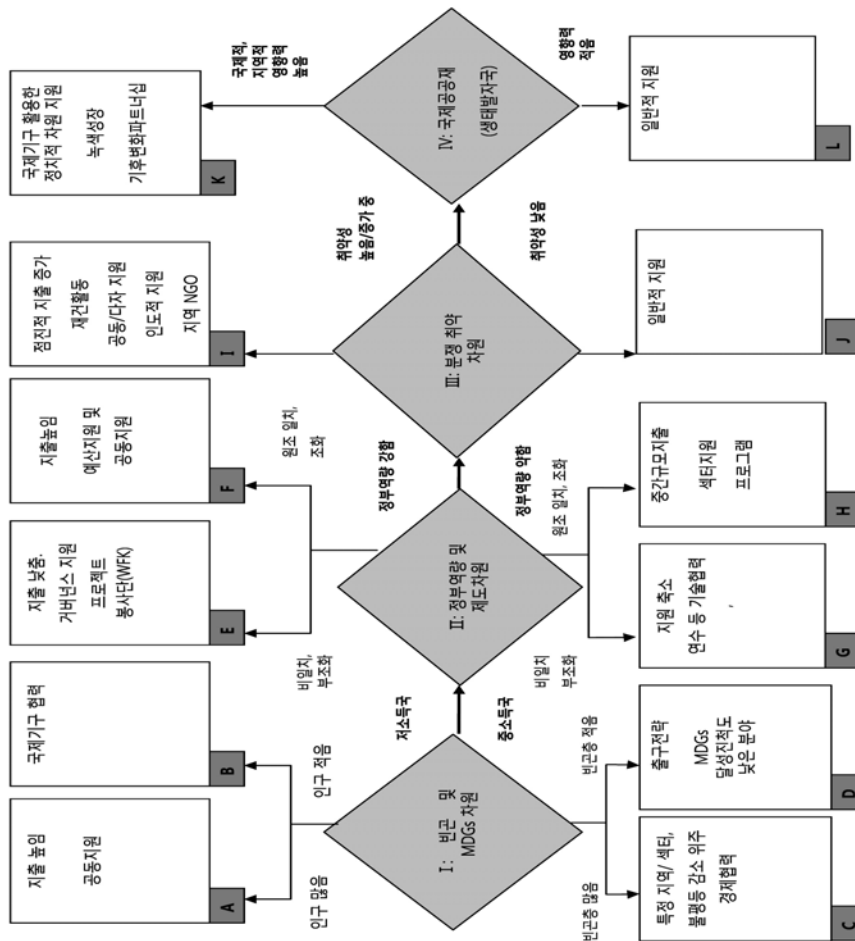
현재 국제개발협력 선진화 방안 (2010)에는 지역별 배분기준 (아시아 55%, 아프리카 20% 등), 유·무상 비율 (60:40%), 중점협력국 배분기준 (70% 이상)이 나와 있으나 이는 빈곤에 따른 구분과는 거리가 멀다. PR측면에서는 KOICA 2011년도 사업계획에 최빈국 지원비율이 제시되어 있는 부분이 있다.²⁴ 그러나 지역별, 국가 그룹별 목표 비율은 개별 수원국 차원에서 보았을 때 이 특정 국가에 원조액수를 높게 주어야 할지 그렇지 않은지, 그리고 그 특정국의 프로그램을 어떤 원조양식으로 구성할지에 대한 정보를 제공해 주지는 않는다. 따라서 국별 원조액과 양식은 ‘빈곤감소’라는 기준으로 결정되기보다는 “작년의 지원규모와 사업에 대비하여 % 증감” 혹은 사무소의 사업발굴 여부에 따라 “신규 및 계속 사업 개수”의 기준 아니면 정치적 공약이나 공관의 관심, 국가 원수 방문 등과 같은 사건에 의해 결정되기 쉽다. 이러한 예산 결정 요소들은 개별 수원국이 원조를 효과적으로 수행할 수 있는 역량에 대한 고려나 우리의 빈곤감소 개입전략과 밀접한 관계가 없으며, 수원국 입장에서도 원조 예측성이 떨어지므로 바람직하지 않다. 이를 고려하면 각 수원국별로 원조 액수가 평균보다 높아야 할지 낮아야 할지, 예

24 먼저 MDGs 달성이 저조한 최빈국에 대한 지원을 06-09년 28.5%에서 11-15년 35%로 확대하고, 사업지역과 내용 선정에 MDG 달성현황을 주요 고려요인의 하나로 반영.

산지원을 도입할 여지가 있는 국가인지 그렇지 않은지에 대한 대략적인 그림을 그려줄 의사 결정 도구가 필요하다.

[그림 6]은 이를 위한 의사결정 나무로서, 특정 수원국에 대한 지원 액수 증감 여부와 접근법을 (1) 빈곤 및 MDG 차원, (2) 역량 및 거버넌스 차원, (3) 위험요소 및 분쟁 차원, (4) 국제공공재 차원에서 결정하고, 추가적으로 원조액과 타 재정자원 여부를 통해 원조의 필요성을 파악하도록 돕는다. 이 네 가지 기준을 순서대로 검토하면, 지원양식과 방법 및 원조액 증감여부를 결정할 수 있다. 이렇게 국가별로 큰 그림이 그려지면, 빈곤감소 대상과 차원별로 어떤 국별 포트폴리오를 구성할지에 대해서도 제안이 가능하다. 아래의 의사결정도구 활용법을 에티오피아 사례를 통해 제시하겠다.

[그림 6] 원조규모 및 양식 결정 모형



<출처: DFID 모형을 참고로 작성>

- 빈곤 및 MDG 차원: 해당국가의 MDG 달성 상황 특히 달성이 어려운 MDGs와 그 방향 및 변화를 관련 데이터 참조.
- 역량 및 거버넌스 차원: OPIA를 기본으로 하는 국가 역량뿐만 아니라 정치 거버넌스를 검토하여 빈곤감소 의지와 정부역량/원조일치를 평가.
- 위험요소 및 분쟁차원: 국가가 대면한 취약성 정도와 현재 분쟁 중인지 그 이후인지 (Yes/No) 체크를 통해 평가
- 국제공공재 및 정치, 경제, 사회적 영향력 차원: 생태발자국을 비롯한 지역 및 국제적 레벨에서의 정치적, 경제적, 환경 및 사회적 요소들을 검토

<추가 의사결정 차원>

- 원조 자원액 차원: 국가가 받은 총원조 수원규모와 한국의 분배전략에 따라 국제적 원조가 배분되었을 때 어떤 차이점이 있을지 평가
- 기타 재정자원 여부: 국내 재정자원 이외 국가가 취득하는 주요 수입원(예: 천연자원을 통한 수익) 평가

[그림 6]의 분석 나무를 활용하면 먼저 “빈곤과 MDG” 기준 면에서 에티오피아는 저소득국이므로 A 혹은 B에 해당하며, 빈곤인구가 많으므로 “A”에 해당하고 따라서 지원규모가 높아야 한다. 다음으로 “정부 및 제도”의 기준으로 보면, 에티오피아 정부는 강력한 중앙정부가 자체적으로 구축한 국가개발계획 Growth and Transformation Plan: GTP을 가지고 있으며²⁵, 재정지출도 빈곤층 친화적이고 부채감소 지향적이어서 “E”, “F”에 해당한다²⁶. 또한 GTP에 국별지원전략 일치를 할 수 있으며 공여국의 원조조화가 잘 되어 있어서 높은 액수의 예산 지원이 가능한 “F”의 경우에 해당한다. 이 국가는 2009년 원조조화 시범국으로 선정되었고, 정부가 개발수준 대비 재정관리 역량이 높아 개발원조 그룹 Development Assistance Group: DAG을 통한 공동출자기금을 지원받고 있다.²⁷ 따라서 정부 예산을 지원하는 프로그램형 접근이 가능하다²⁸.

셋째로 “분쟁 취약” 차원으로 보면 에티오피아는 국가 행정 측면에서 취약성이 있다고 분석되므로 (권혁주, 이환성, 배재현 2011) “I”에 해당한다. 2005년 5차 총선 후 반대시위 진압과정시 심각한 야당 및 언론탄압과 인권침해가 자행되어 원조액의 1/3을 차지하던 직접예산지원에서 섹터예산지원으로 전환된 것이 분쟁 취약성에 따른 원조양식 조정의 예이다. 에리트레아와의 국경문제, 소말리아와의 영토주권문제 분쟁의 위험이 있으므로 이러한 접경지역에서 활동 시 분쟁 취약 상황에서의 활동원칙을 지키고 특히 수평적 불평등 감소를 위해 노력해야 한다.

마지막으로 국제공공재 측면에서 에티오피아는 탄소배출량이 높지 않은 나라이므로, “L”에 해당하여 일반적인 지원이 가능하다. 기타 고려 요소에서 1인당

25 Irish Aid, CIDA 등 공여기관들은 GTP 수립에 있어 공여국들의 의견 수렴 과정이 매우 형식적이었다고 밝힘.

26 PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구 (2010), 공여국 인터뷰, 2011. 6. 22.

27 총 원조액도 2000년대 초반부터 급격히 증가하여 \$1000 백 만에서 2008년 4배 가까이 증가하였다.

28 에티오피아의 PBA는 2005년 선거의 부정부패 스캔들 이후는 직접예산지원(GBS)이 사라졌으며 현재는 섹터지원 및 공동기금의 형식으로 존재, 그러나 다시 직접예산지원의 방향으로 나아가는 움직임이 보임. 에티오피아 공여국 인터뷰 및 DAG Ethiopia 홈페이지 <http://www.dagethiopia.org/>

ODA는 타 사하라 이남 아프리카국보다 훨씬 낮으며²⁹, 고채무빈국에 속하므로, 이 역시 높은 원조 액수 지원 결정을 뒷받침한다.

• 빈곤감소 대상과 차원에 따른 국별 포트폴리오 구성

크게 에티오피아 지원 방향이 결정되면, 다음은 빈곤감소의 대상과 차원에 따른 전략을 수립할 수 있다 [표 20].

[표 20] 국별 포트폴리오: 에티오피아 예시

차원	원조채널 및 양식	프로그램 예시	특성
거시적	PBA 공동기금 및 예산지원	기초서비스 제공 섹터지원 프로그램 (PBS)	- 수원국 주도 - 개발원조협의체의 일원으로 활동하며 한국의 가시성 높임. - 사무소직원의 프로젝트 관리 행정 부담 줄임
중범위	KOICA 관리 프로젝트, 기술협력 (연수 및 자문단 파견)	- 농촌지역개발사업 - 모자보건 및 인구계획사업 - 공공조달 - 경제개발전략지원	- PBA를 보조하는 차원에서 실시 - 한국의 비교우위 및 혁신적 분야 위주 - 단독 시범사업이 성공적이면, 이를 타 공여국 및 수원국과 협조하여 섹터 프로그램 및 전국적 프로그램으로 확대 가능 - KOICA의 직접적 통제 및 관리 가능
미시적	한국 NGO 재정지원 지역사회기반의 단체에 대한 사무소 직접 원조 봉사단 파견	- 사회안전망 섹터 지원 프로그램 (PSNP) - 식량안보문제가 있는 고산지대 극빈층 대상 사회보호	- 지역사회와 가장 밀접한 현지 주민조직 등에 사업요청서에 직접 재정 지원이 바람직함 - 차선으로 우리나라의 NGO 및 봉사단을 지역개발 사업으로 지원 가능

<출처: 저자 작성>

²⁹ Development Assistance Group: Ethiopia

http://dagethiopia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=21&Itemid=36

빈곤층을 위한 가장 직접적 지원에 해당하는 것이 기아와 영양실조로 고통받는 사람들에게 대한 생활보장 및 자립지원 *Productive Safety Net Programme: PSNP*과 다자 지원 *Multi-donor* 프로그램에 출자하는 것이다. 또한 빈곤층을 직접적으로 타깃하기 위해 식량안보 문제가 심각한 산악지대 극빈 취약층을 지원할 수 있으며, 이 경우는 프로젝트 대상지 접근이 어려울 수 있으므로 현지의 주민조직에게 직접 재정을 지원하는 채널이 현실적일 것이다.

다음으로 2차적 지원에 해당하는 것이 기초 서비스 제공 프로그램 *Protection of Basic Services: PBS*이다. 프로젝트나 기술협력은 한국이 선택한 공동지원 프로그램을 보조하는 차원에서 실시해야 하며 1) 우리가 비교우위를 갖고 있거나, 2) 혁신적인 분야가 이상적일 것이다. 예를 들면, USAID는 PSNP 중 만성 빈곤층이 공공근로 프로그램에서 졸업하여 ‘자립’하는 요소를 지원하기 위해 그들을 소액금융 및 시장과 연결하는 “PSNP+” 프로그램을 실시하며, CIDA는 공공근로제도에 대한 역량개발 프로그램을 제공한다. 공여국이 비교우위를 가지는 분야의 예를 든다면 Irish aid의 지역기반 사업, 네덜란드의 물관리 분야, 중국의 인프라구축, SIDA의 인권분야³⁰ 등이 있다. 한국의 경우 PBS와 관련 농촌분야 및 보건분야 사업을 실시할 수 있을 것이다. 혹은 또 다른 공동지원 프로그램인 “공공분야 역량강화 프로그램 *Public Sector Capacity Building: PSCAP*”의 일환으로 유상지원과 연계한 전자공공조달이나, KSP와 연계한 경제개발 전략수립, 시행 및 컨설팅도 가능할 것이다. 또 다른 혁신적 분야는 에티오피아의 개발단계에 맞추어 새롭게 요구되는 분야, 즉 민간부문 개발이 있을 것인데, 다른 공여국들도 모두 관심을 가지는 상공회의소 역량강화와 같은 프로그램 외에 PPG 관점에서는 비공식부문이나 SME 지원이 바람직하다.

이러한 전략을 통해 [표 20]과 같이 DAC 권고에 부합하도록 개입차원별, 채널별 조화로운 지원이 가능하며, 증가하는 예산을 감당하면서도 질 높은 원조 사업 전달을 담보할 수 있다. 이런 방향으로 원조 포트폴리오가 바뀌면 소장은 사업 총괄 및 대외관계를 맡고, 부소장은 사무소 관리와 예산 및 재정을 담당하는 것으로 현장화를 진행할 수 있다. 본부 파견 프로그램 담당관은 우리가 지원하는 섹터 프로그램들의 총괄을 담당하고, 각 섹터별로 현지 전문가 2-3인을 고용하여 몇 개

30 에티오피아에서는 정부의 규제에 의해 인권 관련 NGO 지원이 매우 어려워지고 있음.

의 사업 운영에 투입할 수 있다. 그 밖의 사업들은 사무소가 현지 NGOs 및 지역 주민에 대한 사회기금 Social fund 제안을 받아 심사 후 직접지원하고, 동시에 현지 풀뿌리 조직과 파트너십을 맺고 있는 국내 개발 NGOs가 발굴한 사업들을 지원하면 혁신적 현장밀착형 사업 발굴이 가능할 것이다. 또한 봉사단 파견과 연수생 초청도 섹터지원프로그램과 프로젝트와 같이 굵직한 사업들을 지원하는 형태로 실시한다.

타 협력국도 동일한 논리로 접근하여, 협력국의 빈곤 정도, 정부역량 및 원조 일치/조화 정도, 분쟁 취약성 여부, 국제공공재 및 수원국의 정치 사회적 영향력, 채무와 총 ODA 유입을 고려하여 가용 가능한 재정 자원의 시각에서 원소 규모, 증감여부와 주요 원조형태를 정할 수 있다.

iii. 국별지원전략

• DAC 권고

DAC 권고에 따르면 양자 공여국이 국별 지원 전략을 수립할 때 [박스 12]와 같은 내용을 포함해야 한다. 이 내용은 수원국의 빈곤 분석을 바탕으로 성장과 빈곤 감소에 걸림돌이 되는 원인 및 취약계층을 파악하고, 현재 정부가 이를 해결하기 위해 어떤 국가개발계획 National Development Plan: NDP을 가지고 있으며, 다른 공여국과 조화하여 자국이 그러한 노력을 어떻게 지원할 수 있는지 파악하는 것이다. 대부분의 공여기관의 경우 국별지원전략 Country Partnership Strategy: CPS³¹을 통해 [박스 12]의 내용의 일부를 다룬다.

31 공여기관마다 이 문서를 다양한 용어로 지칭한다. Country Assistance Strategy (세계은행), Country Strategy Paper (아일랜드), Country Assistance Plan (일본), Development Partnership Arrangement (영국), Development Partnership Strategy (호주), Basic Document (스페인) 등이 있으나, 본 보고서에서는 우리나라에서 쓰이는 명칭인 Country Partnership Strategy, 즉 CPS로 통칭하겠다.

[박스 12] 빈곤초점의 양자 국별지원 전략

1. 국가의 빈곤 정보 (특성, 원인, 역동성, 정의, 빈곤 지역)
2. 빈곤감소를 위한 국가의 노력 평가 및 서술
3. 지속가능한 빈곤감소를 위한 국가의 주요 전략 요소 요약 (예: 섹터, 거버넌스, 참여/논의, 타깃, 지표, 모니터링 및 평가)
4. 개발협력 시행기관의 전략 제안:
 - 정책대화 이슈 (우선순위, 책무, 수행, 거버넌스 등)
 - 이전 원조를 통해 얻은 교훈과 시행기관 내·외부의 좋은 이행사항 검토
 - 지지요소 (국가 빈곤감소 전략, 개발시행기관의 비교우위, 그리고 효과 증대를 위한 관련 역량을 고려하여 실증)
 - 친빈곤층 경제 성장: 변화속도 및 질
 - 역량강화, 권리 및 친빈곤층 거버넌스
 - 인간개발을 위한 기본적인 사회 서비스
 - 인간안보: 취약성 감소 및 관리
 - 성 주류화 및 성평등 강화
 - 지속가능한 생계유지를 통한 환경 지속가능성 주류화
 - 개입방식 및 자금지원:
 - 빈곤층 중심으로 직·간접 빈곤층 중심 (타깃, 메커니즘 포함), 빈곤층을 포함하는 광범위한 인구를 위한 간접적이거나 포괄적인 조치 (예: SWAPS), 그리고 친빈곤층 성장을 뒷받침하는 폭넓은 구조적 조치 사이에서 균형을 취할 것
 - 예산지원 (일반예산, 빈곤자금, 섹터지원)과 프로젝트 증여 혹은 채무 지속가능성 전망을 고려한 자금대출 사이에서 균형을 취할 것
 - 원조조화체계 (정부, 외부 개발시행 기관, 지역 이해관계자들).
5. 정책 일관성
6. 국가 시행 지표 (개발 시행기관과 협력국 동의를 바탕으로 하는 일반적 지표)
7. 개발 시행기관의 자체평가 기준 (명확하고, 모니터링 가능하고 시행 검토를 위해 시기 및 방법 규정)

<출처: OECD 2010 빈곤감소 가이드라인>

• 타 공여국 전략

CPS에서의 빈곤관점은 크게 4가지 방법으로 강화될 수 있는데, 이는 (1) 빈곤 분석, (2) 빈곤분석의 적절성에 대한 본부의 심사, (3) 빈곤분석과 실질적 중점 전략의 연계, (4) CPS 수립 시 중앙정부 외에 지방정부, 지방의회, 풀뿌리조직과 같이 빈곤층을 더 잘 대표하는 조직의 참여라고 할 수 있다.

공여국 사례를 살펴보면 WB, UNDP를 포함한 대부분의 공여국은 빈곤분석이 CPS에 반드시 포함되도록 한다. 덴마크, 스웨덴, UK, UNDP, USA, WB는 직접 빈곤분석을 실시하며, 작은 공여기관은 빈곤분석 실시를 위한 역량과 자원이 부족할 수 있으므로 타 기관의 빈곤분석 데이터를 사용한다. 호주, 독일, EC, 아일랜드, 스웨덴, UK, 세계은행, UNDP 은 본부의 고위직원이 빈곤감소 기준에 따라 CAS를 심사하고 승인하도록 한다. 다양한 이해관계자의 참여 면에서 보면 스웨덴, UNDP, WB 등의 공여국은 지방정부, 시민사회, 무역협회 등 민간단체를 CPS 수립에 포함하려는 체계적인 노력을 하고 있다.

다만 빈곤분석과 실제 프로그램의 연결성이 미약하고, 실제적인 전략적 우선순위가 없다는 것이 문제점으로 지적된다. 예를 들어 SIDA의 대 남아프리카 전략을 보면 본문에는 빈곤의 깊이와 범위에 대해서 풍부한 논의를 하다가, 실제 국가 전략에서는 빈곤감소에 대한 언급이 거의 없다. 또 SIDA의 남아메리카에 대한 지역전략의 우선순위는 “빈곤감소, 환경과 지속가능한 개발, 민주주의, 성평등 및 인권” 이어서 실제로 우선순위가 있다고 보기 어렵다 (Peck 2002).

• 한국의 CPS

현재 우리나라의 CPS양식도 타국처럼 빈곤감소 현황, MDGs 현황 및 수원국 정부의 빈곤감소 혹은 국가개발전략에 대한 평가를 포함하고 있다. CPS에는 빈곤감소 현황 및 전망 섹션을 따로 두고, 여기서 빈곤율, 빈곤의 원인, 취약계층 및 지역 분석, 불평등 문제, MDG 달성도를 언급한다. 이러한 목차 구조를 보면 한국 CPS에서 정의되는 빈곤은 ‘경제적 측면’에 초점이 맞추어져 있으며, 다차원적 빈곤이슈는 개발환경, 경제현황, 교육, 보건, 공공행정, 환경, 젠더 등의 분리된

섹션에서 다루어진다고 하겠다.

베트남, 가나, 솔로몬군도, 그리고 현재 작성 중인 에티오피아의 CPS에서 빈곤 분석 내용을 살펴보면 먼저 빈곤분석 내용이 국가별로 크게 다르지 않다. “도농 간, 성별, 지역별 불균형 및 계층간 소득격차 확대” 및 “도시빈곤 등 새로운 형태의 빈곤문제가 대두” 라는 문구가 거의 공통적으로 존재한다.

그리고 빈곤분석이 다른 분석과 마찬가지로 상당히 압축요약되어 있어서 여기서 다루는 빈곤의 주요 특성 및 요소 (예: “기초인프라 사회서비스 시설파괴로 빈곤층 확산”)가 실제로 주요한 빈곤의 원인인지, 아니면 뒤에 나올 프로그램을 정당화하기 위한 선택적인 자료 수집의 결과인지 명확하지 않다. 또한 통계 출처 표시가 되어 있지 않아 어느 기관의 자료를 인용한 것인지 불분명하고³², 빈곤 및 불평등의 심각도가 비슷한 개발 단계에 있는 다른 국가들과 비교해서는 어느 정도인지에 대한 언급 (예: 솔로몬 지니계수는 0.39로 평균)이 부족해 객관적인 평가가 어렵다.

빈곤감소라는 목표를 달성하기 위해 빈곤 및 개발맥락, 원조환경에 따른 지원, 즉 탑다운 Top down 식이 아니라 현재 존재하는 프로젝트에 정당성을 부여하기 위해 논리를 부여하는 바텀 업 Bottom up 식이 되지 않기 위해서는 전략안의 빈곤분석 및 경제개발분석이 현재보다 더 정교해지고 고도화되어 신뢰성을 높여야 한다. 이는 관계부처의 복잡한 이해관계를 조정하여 분절화를 방지하는 데도 중요한 근거를 제공할 것이다.

빈곤분석과 실제 프로그램과의 연계 면에서는 노력이 이루어지고 있으나 제한점이 있다. 예를 들어 베트남의 경우 여성 및 소수 민족의 임금이 낮은 상황을 소수 민족, 여성, 농촌지역민, 장애인 등 취약계층을 대상으로 한 직업훈련을 하고자 하였다. 에티오피아 전략에서는 잠재적인 소작농과 목축업자가 가장 취약한 계층이며, 낮은 농업생산성으로 인해 빈곤이 만연하다는 점을 농촌지역 종합개발 프로그램과 연계하였다. 가나는 북부지역의 빈곤문제가 심각하다는 것을 기술하고 이를 동 지역의 상수도시설 지원으로 연결시킨다. 그러나 “도시빈민을 위한 사회안전망” 이나 실업률에 대한 빈곤문제가 여러 CPS에 언급되지만 이것이 전략 프로그램이나 관심 대상자와 연결되지는 않았다. 또한 다양한 분석요소들 속에서 빈

32 기관의 전문성 및 관심분야에 따라 빈곤분석 데이터의 내용도 달라질 것이다.

곤 문제에 대한 고려를 어떤 식으로 해야 할지 명확히 정립되어 있지 않다.

CPS에서 빈곤분석에 대한 심사기준 역시 아직 마련되어 있지 않다. 또한 수원국과 협의과정에서 풀뿌리 조직을 포함한 보다 넓은 이해관계자를 포함하기보다는 아직까지 중앙정부와의 협의에 집중이 되어 있다.

• 개선방안

현재 KOICA에 요청되는 개별사업에 대한 수요요청은 수원국 내 담당부처를 통해 이루어지는 경우가 대부분이므로 사업형성 단계에서 빈곤층의 요구를 제대로 반영하기 어렵다. 이를 개선하기 위해 CPS의 필요성이 부각되었으며, CPS가 제대로 기능하기 위해서는 수립 단계에서 면밀한 빈곤분석이 반영되어야 한다. 그러나 이는 단기간의 사전조사 형식으로는 불가능하므로, 처음으로 CPS를 수립하는 국가에 대해서는 충분한 시간을 두어야 한다. 추후 CPS는 기존의 전략 수립과정에서 쌓인 데이터나 네트워크 및 노하우를 활용할 수 있으므로 더 시간을 단축할 수 있을 것이다.

그리고 CPS에 반드시 빈곤감소 목적이 포함되도록 해야 하며, 개별 국가별로는 다차원적 빈곤 중 어느 차원의 문제가 특이한 점인지 분석되어야 할 것이다. 예를 들어 파라과이는 불평등과 같은 사회적 차원의 문제, 에티오피아는 가뭄과 기후변화에 따른 보호적 차원의 문제, 이집트는 청년 실업과 관련된 경제적 인적 차원의 문제, 아프간은 전쟁과 내전, 공여국들이 수립한 Bonn Process가 가져온 정치적인 혼란 등 다차원적 빈곤 중 각 국가의 핵심이 되는 문제를 가장 먼저 언급할 필요가 있다.

다음으로 이러한 문제와 연관되어 상대적으로 더욱 취약한 지역이나 대상을 언급해야 하며, 이러한 빈곤, 취약 계층을 섹터프로그램 전략구축 시 고려해서 다루어야 한다. 특정 지역과 대상에 대해서 미리 제안을 하였을 경우 프로그램의 유연성 면에서 제약이 된다는 견해³³도 있으나, ‘섹터’를 정하는 것은 가능하고, ‘지역’과 ‘대상’에 대한 초점을 빈곤감소와 밀접하게 한정하는 것이 부적절하다는

33 미리 공약을 하면 예상치 못하는 상황으로 계획이 변경되었을 때 공약을 지키지 못하는 문제가 우려될 수 있음. KOICA 지역부서 인터뷰.

것은 어폐가 있을 것이다.

빈곤분석을 정교화하기 위해서는 [박스 26 국별 프로그램 분석 기준]을 참고할 수 있다. 그리고 이를 분리하여 상세히 파악해야 한다. 이를 위해서는 세계은행이나 UNDP 등의 문서를 통한 자료수집이 아니라 사전조사 형식으로 현지 방문조사를 실시하는 것이 바람직하다. 더 정확하고 기술적인 분석이 요구되면 타 공여국과의 공동분석 Joint analysis에 참여하거나 전문연구기관에 의뢰하는 방안도 고려할 수 있다.

또한 CPS 수립을 위한 협력국과의 정책협의 시 빈곤취약층의 대표성을 높일 수 있도록 낮은 단계의 지방 정부, 시민사회 대표 등의 참여를 요청할 수 있을 것이다. 다만 이러한 경우 실제로 빈곤취약층에 대한 대표성을 가지는 민간단체를 어떻게 선정하느냐 하는 어려움이 있을 것이다. 그러나 협력기간이 오래된 사무소 같은 경우는 한국 NGO와 파트너십을 맺고 있는 현지 NGO, 수원기관 등을 활용하는 것이 가능할 것이다.

마지막으로 현재 CPS에 프로젝트와 국별 연수만 포함되고, WFK, 민관협력, 인도적 지원, 다국가 연수는 분리된 예산으로 지원되고 있는 부분도 지적될 수 있다. 다양한 원조 양식을 활용한 균형 있고 체계적인 국별 전략을 세우기 위해서는 CPS의 예산을 통합할 필요가 있으며, 최소한 같은 국가에서 실시되는 타 형태 사업에 대한 내용을 국별전략문서에 포함해야 한다. 민관협력이나 양자성 다자 사업 등은 일반사업으로 다루지 못하는 부분을 보조하는 의미가 있으며 어느 정도의 유연성은 필요하겠지만, 이들 역시 통합적 전략 및 중장기 계획에 따른 지출이 되어야 한다. 이는 개발협력 사업이 ‘빈곤감소’보다는 여타 정치, 경제, 외교적 이유로 활용되는 비율을 줄이는 데도 기여할 것이다.

제 4장 협력사업

본 장에서는 협력사업 수행과 관련한 PR/PPG 권고 및 공여국 사례를 바탕으로 KOICA의 개발협력 사업 수행에 빈곤초점을 강화하기 위한 방안을 논의하겠다.

1. 빈곤초점 강화를 위한 프로그래밍 도구

자본과 기술의 격차 Gap를 메우면 개발을 촉매할 수 있다는 시각에서는 사업의 “기술적 타당성”이 중요할 것이다. 그러나 사실 더 핵심적인 것은 지역 주민이 자신의 시간과 비용을 부담하면서까지 이 사업을 필요로 하는지³⁴, 다른 우선순위나 같은 효과를 가진 대안은 없는지에 대한 ‘수요조사’의 여부이다. 뿐만 아니라 주민 중에서도 특히 ‘누구의 필요’에 의한 것이고 ‘누구에게 가장 큰 혜택이 돌아가는지’에 대한 질문에 대답을 해야 한다.

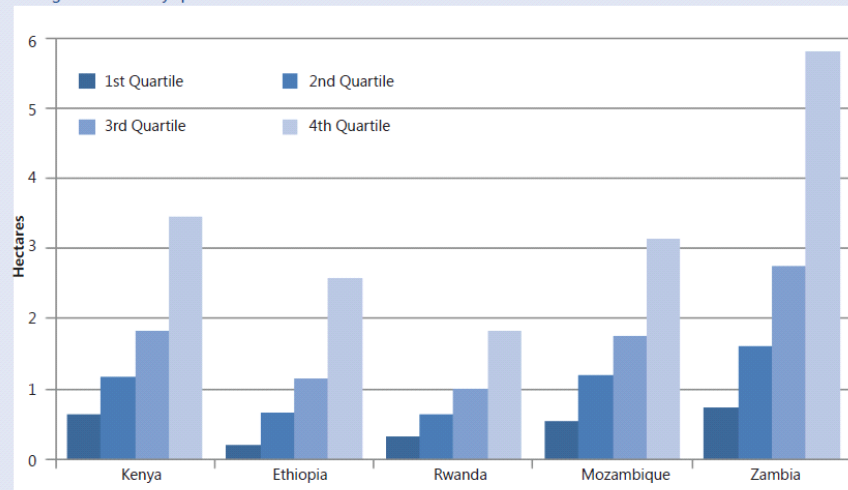
그렇다면 가장 빈곤취약한 계층의 수요를 반영하고 그들이 진정한 사업 참여자가 될 수 있는 방법은 무엇인가? 많은 공여국들이 이러한 질문에 더 소외되고 빈곤한 지역을 대상으로 사업을 실시하는 전략을 사용한다. 그러나 세계은행에 따르면 주 State나 도 Province와 같이 넓은 범위는 효과적인 타겟팅이 되기에는 지나치게 비동질적이라고 본다. 즉 어떤 주가 아무리 타 주에 비해 절대적, 상대적으로 빈곤하다 하여도, 그 주 전체 거주자를 빈곤층이라고 보기에는 거주자간 소득이나 재산 수준의 차이가 지나치게 크다는 것이다. 또한 [박스 13]는 비교적 평등한 지역사회에도 존재하는 불평등에 대해서 보여준다. 따라서 아무리 작은 지역단위로 타겟팅을 한다고 해도, 그 지역 주민 안에서도 나이, 성별, 이민자 여부, 토지 소유 여부 등에 따라서 반드시 더 나은 층 Better-off과 그렇지 못한 Worse-off층이 있고, 이를 구분하여 다른 접근을 할 필요가 있다.

34 모든 협력사업은 무료가 아니다. 수혜자가 시간과 비용 면에서 어떤 식으로든 공헌을 해야 하며, 수혜자가 이러한 기여를 얼마나 적극적으로 하고자 하며, 실제로 하는지로부터 프로젝트에 대한 실질적 필요성을 파악할 수 있다.

[박스 13] 비교적 평등한 사회에서도 나타나는 농촌불평등

아프리카에서 Jayne 외 다수 (2001)의 연구는 케냐, 에티오피아, 르완다, 모잠비크, 잠비아에서 소규모 자작농들에게 설문조사를 실시, 흥미로운 사실을 발견했다. 75%의 농촌인구가 빈곤선 이하의 삶을 누리고 있으나, 이 안에서 최상/하위 4분위수에서는 큰 격차가 있었다. 지니계수는 르완다를 제외, 모두 0.50를 기록하였으며, 불평등은 최대 35%만이 (에티오피아의 경우) 지역 간 혹은 마을 간 차이에 기인했다. 즉, 대다수는 마을 내 격차에서 비롯한 것이라는 것이다. 아래 그림은 본 연구에서 발견한 토지 분배 정도를 보여준다.

Figure 1: Land distribution in smallholder areas of Eastern & Southern Africa, late 1990s.
Average land sizes by quartile



Source: derived from Jayne et al. (2005) reporting the results of surveys of poor farmer communities carried out in the 1990s. Smaller-scale studies in Africa tell much the same story; typically reporting that most marketed output from small farms comes from one quarter or less of the farms.

<출처: JLP-PPG Briefing Note #4: Agriculture and Pro-Poor Growth>

이를 위해서는 지역사회 내의 권력의 역할을 알고 있어야 하지만, 이러한 민감한 사항을 파악하는 데는 상당한 노력과 시간이 필요하다. 따라서 과연 KOICA와 같은 소규모 사업에 장기간의 기초조사를 하는 것이 어떤 부가가치를 더하는지 확실치 않으며, 오히려 이를 절약하여 본 사업 시행예산을 높이는 것이 더 적절한

선택이라는 견해가 있다. 그러나 [박스 14]의 사례는 기술적 타당성 조사에 그칠 경우, 정치·사회적 측면을 동반한 빈곤에 대처하기 어려우며, 지역적 타깃팅만으로는 극빈층에게 서비스 전달을 효과적으로 하기 어려움을 보여준다. 이와 같이 많은 기술적 차원의 협력 사업들이 사업 지역의 빈곤을 유지·심화시키는 핵심적인 이유를 파악하지 못한 채 주변적인 개입에 머무르고 있으며, 결과적으로 ‘빈곤층 차별적’인 불평등한 사업, 오히려 해를 끼치는 Do harm 사업이 될 여지를 가지고 있다. 특히 분쟁 취약상황에서는 보다 취약한 대상과 지역을 타깃팅하는 것이 사회적으로 수혜층에 대한 질서와 더 큰 차별을 가져올 수 있어, 인종간 계층간 갈등을 고조시킬 수 있다.

[박스 14] GIZ와 DFID의 실패사례를 통한 빈곤분석의 중요성

■ DFID가 인도 오리사주에서 실시한 사업의 경우 기술적인 조사만 실시했을 때는 빈곤층이 물 등 자연자원에 대한 접근성이 떨어져 가뭄에 취약하고 생산성이 떨어져 빈곤하다고 보았다. 따라서 수로나 관개시설 등을 설치했으나 결과가 효과적이지 못했다. 나중에 제도분석 Institutional analysis을 한 결과 이 지역 빈곤층의 문제는 소수의 높은 카스트 지주들이 대부분의 땅을 소유하고 이들이 소작농에게 땅을 빌려줄 때나 도시로의 계절적 이주 시 높은 임대료를 받아 소작농들이 만성적으로 채무에 시달린다는 것임을 발견하였다. 또한 토지에 관한 분쟁도 낮은 카스트 및 여성에게 불리하게 적용되었다. 결국 DFID의 토지생산성 향상을 위한 노력은 소수의 지주들에게만 혜택이 가는 상황이었다. 따라서 DFID는 원래의 사업방향을 전환, 지속가능한 생계 Sustainable Livelihood 접근법을 통해 가장 취약한 계층의 생계에 대해 분석하였다. 이를 통해 이들의 사회적 조직을 강화하고, 이들의 자원에 관한 협상 권리를 강화하는 방향으로 전환, 또한 토지에 기반하지 않으면서도 소득을 향상시킬 수 있는 방향에 대해 모색하였다.

■ 독일 GIZ는 사전 빈곤분석없이도 빈곤한 지역을 타깃팅함으로써 빈곤인구에게 혜택을 줄 것이라 생각하였다. 따라서 빈곤지역을 선정하고 이

지역에 더 기술적으로 향상된 쟁기를 보급하였으며 이것이 많은 가정에서 성공적으로 사용되는 결과를 가져왔다. 그러나 이 쟁기를 활용할 수 있는 사람은 판매용으로 목화를 키우는 상대적으로 부유한 가정이었으며, 빈곤층은 판매용 목화를 재배할 만큼 땅이나 노동인력을 가지고 있지 않아서 높은 기술을 요구하는 쟁기법에 투자하는 것이 유용하지 않았다. 따라서 이 프로젝트는 사회적 격차와 불평등도를 오히려 높이는 결과를 가져왔다.

■ 수단의 Abyei지역에서 북쪽 Misserya 측과 남쪽 Dinka 측의 분쟁은 2006년 포괄적 평화협정을 통해 일단락 지어졌다. 평화협정 후 피난민들은 Abyei지역으로 돌아와 재정착하였는데, 이로 인해 한정된 자원에 대한 압력이 커지고 있는 상황이었다. 이때 DFID는 전쟁으로 인한 피해가 더 컸던 Dinka 측에 지원을 집중하였으며, 이는 Misserya의 반발과 분노를 가져왔다. 이 지역에서 실시한 분쟁관련 분석에 의하면, 이러한 원조의 불균형은 두 커뮤니티 사이에 잠재적인 분쟁의 원인이 될 수 있는 것으로 파악되었다. 이 분석은 두 지역의 우선순위가 교육분야임을 나타냈고, 이는 두 지역을 잇는 연결고리 역할을 할 수 있을 것으로 예상되었다. 따라서 이러한 긴장 및 제한된 지역역량에 대한 대응으로 UNICEF는 신속히 7000개의 학교를 짓고, 500명의 청소년들에 대한 교육프로그램을 발전시켰다.

<출처: Blech 2001, GIZ 2007, UNDP 2011>

타 공여기관과 마찬가지로 KOICA 사업도 위와 같은 사업디자인을 할 가능성에서 자유롭지 못할 것이다. 특히 원조지역이나 분야가 ‘빈곤도’에 따른 필요에 의해서뿐 아니라 타 기관사업과의 중복방지, 관리감독이 가능한 접근지역인지 여부, 안전문제, 가시성 여부와 같은 여러 요소에 의해 고려된다는 점을 생각하면, ‘빈곤감소’라는 초점은 더욱 흐려지기 쉽다. 그러나 어떤 사업을 어떻게 실시하느냐에 따라 빈곤감소의 효과가 전혀 달라질 수 있으며, 잘못된 사업 디자인은 오히려 지역사회에 악영향을 끼치는 경우가 있다는 것을 생각한다면 기획단계의 중

요성을 간과해서는 안 될 것이다. 특히 인종, 지역, 계층간 갈등이 심한 취약국에서는 수직적 불평등을 심화시키지 않기 위해 매우 주의해야 한다 (DFID 2010).

1) DAC 권고

이러한 점으로 인해 DAC POVNET은 빈곤감소 초점을 강화하고 개입프로그램의 분배적 영향력을 심사하기 위해 사전 빈곤영향 평가 Ex-ante Poverty Impact Assessment: PIA라는 도구의 사용을 권고하고 있다.

A. 사전 빈곤영향 평가(PIA)의 개념

PIA는 공여국과 협력국의 개입 정책, 프로그램 및 프로젝트의 의도된 혹은 의도되지 않은 결과에 대한 정보를 줄 수 있는 심사도구이다. 본 도구는 가정 Assumption, 논리적 근거 및 자원분배 측면에서 특정 개입전략을 분석해 볼 수 있게 하며, 궁극적으로 빈곤감소와 빈곤층 친화적 성장 효과가 큰 지원 전략을 파악할 수 있도록 한다. 이는 빈곤 사회적 영향 평가 Poverty and Social Impact Analysis: PSIA의 축소판으로, 정책 및 섹터 프로그램차원보다 하위레벨인 프로젝트 차원에 적용이 가능하며 2차 데이터를 활용한 분석이 가능한 점 때문에 PSIA보다 시간과 비용이 적게 든다. 두 도구의 차이는 아래 표와 같다.

[표 21] PIA와 PSIA 비교

항목	PIA	PSIA
일반 목표	PSIA의 간소화 버전	정책 개혁이 각기 다른 이해관계 그룹들에 미치는 영향 조사 (특히 빈곤 및 취약계층)
빈곤초점	빈곤=다차원적 개념	빈곤=물질/비물질적 복지, 분배상의 영향
조화	PIA의 주요 목표	PSIA의 주요목표 아님
적용 차원	프로젝트, 프로그램, SWAPs등	거시경제 개혁, 구조개혁 등
시간 범위	2-3주	6-18개월

요구 자원	제한된 추가 정보수집	심층분석, 필요자 금액수 높음
이해관계자 참여	양쪽 모두 관계자 (타깃 그룹, 정부부처, 시민사회, 민간기업)의 참여 유도.	
평가 분야	프로젝트에 영향을 받거나 주는 이해관계자를 분석하며 빈곤취약층에 초점. 이들에게 자문을 구할 수 있으나 시간적 제약상 참여가 제한될 수 있음	프로젝트에 영향을 받거나 주는 이해관계자를 분석하며 빈곤취약층에 초점. 이들이 프로그램 기획에 참여하는 것이 PSIA 기획에 핵심적임
정보 수집 및 분석 방법	주로 기존 데이터 활용	기존 데이터 및 자료 수집 실행함.
분석 틀 (Matrix)	PIA간 비교가능성을 통한 5 가지 매트릭스 사용	필수조건은 아니나 요약 매트릭스 사용
프로그램 사이클	사전 활용에 중점. 그러나 개입 실행 동안이나 그 이후 평가 틀로서 사용가능	
기타 평가와 통합	독립적이거나 보다 광범위한 평가 과정에 통합되기도 함	대개 국가 정책 대화에 있어 정보제공으로 활용되기도 하므로 여러 평가문서들을 통합
결과 활용	구체적 조언 포함됨	국가정책 대화에 정보제공하는 역할을 함

<출처: DAC 2007 “A Practical Guide to Ex-Ante Poverty Impact Assessment” >

B. 사전 빈곤영향 평가의 모듈과 분석틀

PIA는 아래 그림과 같이 5개의 순차적 모듈로 구성되어 있다. 기존의 로그프레임 접근법 Log Frame Approach: LFA 과 그 결과물인 프로젝트 기획 분석틀 Project Design Matrix: PDM 즉 PDM과 마찬가지로 이해관계자 분석을 하며, 수직적 논리 Vertical logic 를 가진다는 특징이 있다. 빈곤감소 전략은 권력과 권한 Power 의 역동성을 분석하고, 빈곤층 안에서도 더 취약층을 구분하는 것이므로 이해관계자 분석이 포함된다. 따라서 공여국의 프로젝트가 여러 이해관계자 중에서도 더 빈곤하고 소외된 그룹에 대해 얼마나 긍정적 변화를 가져왔는지 보게 해 준다. 수직적 논리 사슬면에서는 ‘전달경로 Channel’ 즉, 프로그램의 산출물 output 이 빈곤을 감소시킬 수 있는 다면적 역량이라는 결과 outcome를 가져왔는지 연결고리를 보는 것이 핵심이며, 결국 최상위 목표 objective는 MDGs라 할 수 있다.

위의 각 모듈별로 매트릭스를 채우게 되어 있으며, 모듈별 활동은 아래와 같다.

[그림 7] PIA 5개 모듈

모듈 5 : MDG에 기여

모듈 4 : 경제, 인적 정치적 사회적, 보호적 역량 변화

모듈 3 : 전달경로 (가격, 고용, 공적 자금, 접근, 권위, 자산)

모듈 2 : 이해관계자 분석

모듈 1 : MDG 달성을 위한 국가개발전략 및 국별협력전략

<출처: DAC 2007 “A Practical Guide to Ex-Ante Poverty Impact Assessment”를 바탕으로
도식화>

- **모듈1 빈곤과 계획:** 먼저 수원국의 일반적 빈곤상황, 빈곤감소 전략과 같은 국가적 차원의 계획, 국가 빈곤감소 전략과 개입 프로그램간의 관련성을 논하며 이러한 정보들의 원천과 질에 대해서도 언급한다.
- **모듈2 이해관계자 및 제도 분석:** 개입 프로그램이 실시되는데 영향을 미치는 이해관계자 및 제도에 대한 분석을 실시한다. 먼저 이해관계자 분석은 개입에 영향을 미치거나 영향을 받는 혹은 개입의 직·간접적 타깃이 되는 그룹을 파악하는 것으로 그룹 분류는 성별, 나이, 사회계층, 직업 등에 따라 나눌 수 있다. 다음으로 제도 분석은 다양한 주체의 상호작용에 영향을 미치는 “게임의 법칙”을 이해하는 것으로 개입은 이러한 규칙을

수정하는 방향이 될 수 있으며, 조직지도 Organizational Mapping 등의 방법을 사용할 수 있다.

- **모듈3 전도경로 Transmission Channel 파악과 그 결과:** 개입 프로그램은 여러 전도경로를 거쳐 이해관계자에게 전달되어 특정한 결과를 낳게 된다. 일차 경로는 개입에 의해 직접적으로 활성화되는 경로이고, 이차 경로는 이해관계자의 행동 변화의 결과로 인해 촉진되는 간접적 경로이다. 6개의 전도경로는 가격 (임금 포함), 고용, 공적 민간자금 흐름 및 세금, 재화와 서비스에의 접근, 권위, 자산이 있다. 아래는 모듈 3의 매트릭스이며 이것이 PIA의 가장 핵심적인 매트릭스이다.

[그림 8] PIA 모듈3의 매트릭스

PIA Matrix 3: Transmission channels used and overall results by channel

Transmission Channels & Details		Details of the change initiated by the intervention Details & risks that may influence effectiveness of this channel for intervention	Results by Transmission Channel			Information sources and quality
			Short Term (+/-)	Medium Term (+/-)	Details & risks that the results will not be achieved	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Prices	Production					
	Consumption					
	Wages					
Employment	Public formal					
	Private formal					
	Informal					
Transfers	Taxes					
	Public welfare/subsidy					
	Private remittances					
Access	Public services					
	Other					
Authority	Formal organisations					
	Informal relations					
Assets	Physical					
	Natural					
	Human					
	Social					
	Financial					

<출처: DAC 2007 “A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment” >

- **모듈4 이해관계자 및 프로그램 대상자의 역량변화에 대해 평가:** 개입 프로그램이 프로그램 대상자의 빈곤탈출을 위해 필요한 역량을 중·단기적으

로 향상시켰는지 심사한다. 여기서 다루는 5가지 역량은 경제적, 인적, 정치적, 사회·문화적, 보호적 역량을 말한다. 프로그램의 결과차원에서의 영향력을 보는 것으로 모듈3과 함께 가장 중요한 매트릭스이다.

[그림 9] PIA 모듈4의 매트릭스

PIA Matrix 4: Assessment of stakeholders and target groups capabilities													
Stakeholder/ Target groups (1)	Outcomes in terms of capabilities										Details & risks (12)	Information sources and quality (13)	Mitigation or reinforcing measures (14)
	Economic (+/-)		Human (+/-)		Political (+/-)		Socio-cultural (+/-)		Protective Security (+/-)				
	short term (2)	medium term (3)	short term (4)	medium term (5)	short term (6)	medium term (7)	short term (8)	medium term (9)	short term (10)	medium term (11)			

<출처: DAC 2007 “A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment” >

- **모듈5 MDG와 다른 전략적 목표에 대한 결과 심사:** 개입 프로그램이 MDG와 국가개발 전략, 빈곤감소 전략 등에 근거한 보편적이고 고차원적 목적 달성에 기여할지를 평가한다.

2) DAC 공여국의 빈곤초점 강화를 위한 기획 도구의 사용

DAC 공여국들의 빈곤감소 초점강화를 위한 도구는 일반적인 프로젝트 관리에 사용하는 로그프레임 외에 크게 아래의 세 가지로 압축될 수 있다.

- 주요 정치 개혁이 빈곤 및 취약 계층에 미치는 분배적 영향력을 파악할 수 있는 PSIA
- 프로젝트 레벨에서 특정사업의 빈곤 및 취약계층에 대한 분배적 영향력을 파악할 수 있는 PIA
- 지역사회기반 프로그램 시 빈곤층의 생계유지를 위한 다양한 측면의 자산

(역량)에 대해 파악할 수 있는 지속가능한 생계 Sustainable Livelihood: SL유지 접근법

이 세 가지 도구는 사업기획 Ex-ante, 모니터링, 평가 Ex-post에 모두 사용이 가능하다. 그러나 각 도구는 정책이나 사업의 초기단계에 사용하는 것이 바람직한데, 이는 기존안이 타당하지 못할 경우 대안을 구상할 수 있으며, 사업 모니터링과 결과를 위한 베이스라인을 구축할 수 있다는 점에서 유용하기 때문이다. 그 밖에도 가치사슬 접근법 Value Chain approach, 빈곤층 친화적 예산분석 및 모니터링 Pro-poor budget analysis and budget monitoring, 권한 분석 Power Analysis, 성장진단 Growth Dynamic기법을 이용한 빈곤층 성장을 위한 경제 분석 Economic Analysis for Pro-Growth 등의 유용한 도구가 있다. 그러나 여기서는 위의 세 가지 도구에 초점을 맞추고 추가적으로 가치사슬 접근법에 대해서 간략히 소개하겠다.

A. 빈곤사회영향 평가 (PSIA)

i. 개념

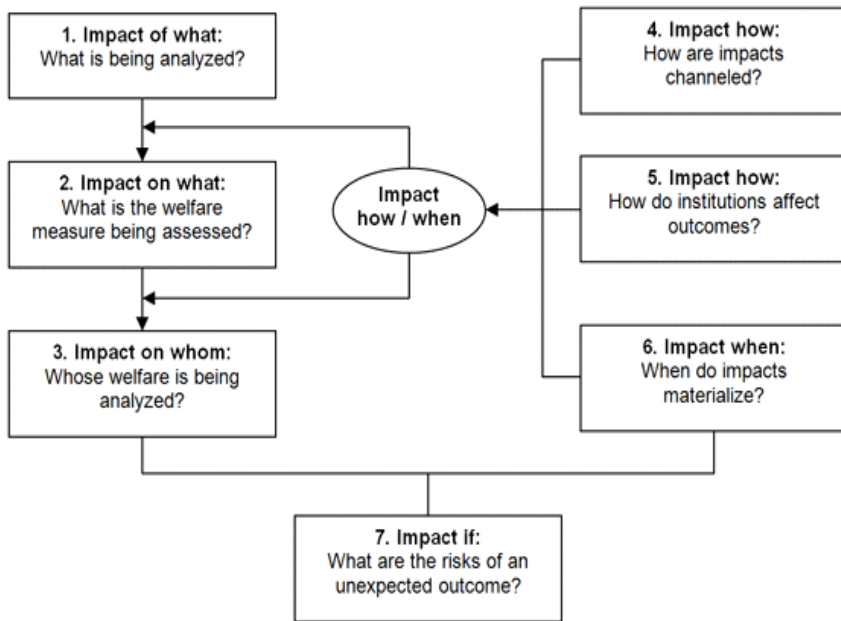
PSIA는 거시경제, 구조적 및 섹터 개혁, 혹은 정치적 논란이 거센 정책개혁 분석, 이러한 정책개혁들이 빈곤층에 미치는 분배적 영향을 파악하여 특정정책에 혜택을 받는 그룹과 손해를 보는 그룹을 파악할 수 있는 도구이다. 또한 이러한 과정을 통해서 정부가 정책 기획의 순서와 시기, 적절성에 대해 증거에 기반한 결정을 하도록 돕고 이를 위해 적절한 이해관계자들을 개입시켜 국가적 논의를 활성화할 수 있다.³⁵

PSIA의 구조는 2장에서 설명한 PIA와 매우 흡사하지만, 차이점은 범위와 비용기간이 더 크다는 것이다. 주로 정책레벨에서 실시되며, 1차 데이터를 수집하고 6-18 개월의 기간과 USD 50,000-200,000 정도의 비용이 소요된다. PSIA 과정은 (1) 이해관계자 파악, (2) 개입프로그램의 영향을 받게 되는 영향의 전달경로 Impact channel 파악, (3) 이 영향 채널이 개혁중인 기관이나 조직의 역량과 제한점에 비추어 어떻게 실현될 것인지 파악, (4) 이 영향에 대해 각 사회적 그룹이 어떤

35 World Bank 2008 Good Practice Note.

분배적 영향을 받을 것인지 파악, (5) 위험 파악으로 이루어지며, [그림 10]에 나타난 다양한 측면의 분석을 실시한다.

[그림 10] PSIA의 분석 사항



<출처: The World Bank 2003>

ii. 실제 사용사례

세계은행은 국별지원전략 Country Assistance Strategy: CAS 수립 시 PSIA가 필요한 정책개혁에 대해서 파악하고, PSIA 계획과 집행을 빈곤심사, 재정지출 검토의 사이클에 통합하여 실시한다. PSIA는 수원국 정부가 정책개혁을 위해 요청 시, 프로젝트를 지원하기 위한 기술적인 정보 제공을 위해 혹은 빈곤영향 분석을 위한 정부역량을 강화해주기 위한 기술협력의 일부로 시행된다.

PSIA에 대한 지원은 DFID, 노르웨이, 독일, 네덜란드, 벨기에, 세계은행 등에서 하며, 국가신탁기금이나, 역량강화 및 연구 신탁기금, 수원국 정부예산, 다자

공여기관 기금 Multi-donor fund의 형태로 재정이 지원된다. USAID나 세계은행 같이 분석과정의 일부만 자금 지원도 가능하다. 아래는 가나에서 2010년에 실시한 PSIA에 대한 예시이다.

[박스 15] 가나의 전기세 인상이 빈곤층에게 미치는 영향에 대한 PSIA

가나는 전기세 27%의 인상이 빈곤층에 미치는 영향을 PSIA를 통해 파악하고자 하였다. 가나 정부는 빈곤층의 주거용 전기 사용이 매우 적으므로 세금인상이 이들에게 미치는 영향이 거의 없을 것으로 예상했으나, PSIA 결과는 이 정책이 저소득층에게 큰 악영향을 미친 것으로 분석하였다. 그 이유는 저소득층 대부분이 51-150 kwh/month의 전기를 이용했으나 이에 대한 보조금이 사라지고 0-50kwh 사용자만 보조금을 받았기 때문이다. 이로 인해 27%의 전기세 인상은 51-150 kwh/month대의 사용자들, 즉 빈곤층에게 실제 42%의 요금 인상이 된 결과를 가져왔다. 민감도 분석에 의하면 51-150kwh/month 사용자에 대한 보조금이 재지원되어야 하며, 대신 한 달 150kwh 이상 사용자에 대한 요금을 점진적으로 인상하면 세수가 늘어날 것으로 파악되었다.

<자료출처: World Bank 홈페이지 PSIA 사례³⁶>

iii. 평가

2001년부터 현재까지 150건의 PSIA가 실시되었고, 사용자 가이드와 사례분석, 도구가 있다 (International Poverty Center 2008). WB 등 국제금융기구들은 PSIA를 예산지원을 위한 선행 분석작업으로 대출 전 정밀실사용으로 사용하는 경향이 있고, DFID 같은 양자 공여국은 증거에 기반한 정책결정을 지원하는 일환 및 국가적 정책 논의의 촉진을 사용한다.

GIZ는 이 도구가 이해관계자들을 빈곤감소에 초점을 맞추게 했고, 정책 순서, 속도, 범위에 대해 협상하게 하였으며, 정책의 사회적 영향력에 증거를 제공했다고 본다.³⁷ 정책결정은 대부분 정치적인 과정에 의해 일어나지만, 증거가 강력할

36 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/PSIAEXT/0,,contentMDK:22497130-pagePK:64829573-piPK:64829550-theSite PK:6701898,00.html>>

수록 결정에 영향을 미칠 가능성이 커지기 때문이다. 한편 WB는 PSIA가 정책형성에 미치는 영향이 중간 정도 Modest였다고 평가하였다 (World Bank 2004). 이 과정이 효과적이라면, 주요 이해관계자가 초기부터 과정에 참여할 필요가 있다. 예를 들어 말라우이와 가이아나의 농업시장 개혁을 위한 PSIA의 경우 재정부만 초기부터 참여하고 농림부는 뒤늦게 합류하게 되어 PSIA에 대한 농림부 지원이 매우 낮았다.

B. 사전 빈곤영향 평가 (PIA)

i. 개념

PIA는 프로젝트의 타깃그룹에 대한 결과를 6가지 채널, 즉 가격, 고용, 세금, 접근성, 자산, 권위, 생산성으로 나누어 보고, 다시 이 채널들이 주요 이해관계자들의 빈곤과 관련된 5개의 역량-경제적, 인적, 정치적, 사회적, 보호적-에 장·단기적으로 얼마나 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는지 분석한다. 로그프레임과 비슷한 수직 및 수평논리를 가지나, 5개의 채널과 5개의 역량을 규정하는 것이 차이점이다.

PIA는 프로젝트 레벨에서 2-3주 동안의 기간에 실시할 수 있으며 직접적으로 수집한 1차 자료보다 2차 자료에 의존한다. 프로젝트를 기획, 형성하는 사이클의 일부로 통합되어서 실시할 경우 USD 10,000 달러, 단독으로 실시될 경우 USD 15-40,000 달러의 비용이 예상된다.

ii. 실제 사용 사례

독일 GIZ의 경우 빈곤감소와 관련한 지원부서인 “거버넌스와 민주주의” 부서에서 직원들의 PIA 실시를 지원하기 위해 프로젝트 담당직원에게 인력과 자금을 제공해준다. 사회개발 및 평가의 개념에 대해 이해가 있어야 하기 때문에, 외부컨설턴트에만 의존하기보다 내부직원을 PIA팀에 포함할 필요가 있다. 현지조사를

37 GIZ 본부 인터뷰 2011. 6. 20.

하지 않고 직원이 본부에서 작성하는 경우도 있다.

[박스 16] GIZ가 가나에서 PIA를 사용한 예시

캐슈넛 농민들의 생산성 제고를 위해 실시한 프로그램이 초기단계에서 PIA 실시 결과, 사업대상 캐슈넛 농민들이 Brong Ahafo 지역 일반농민보다 넓은 토지를 소유하고 있다는 점과 여성농민의 상황이 제대로 다루어지지 않았다는 점이 파악되었다. 참여적 빈곤지도를 작성해서 분석한 결과는 캐슈넛 판매장소까지의 거리가 가구들의 빈곤문제와 밀접하게 관련이 있음을 보여주었다. 이 결과는 빈곤을 기준으로 한다면 시장에서 먼 지역에 사는 농민들을 타깃으로 해야 함을 의미한다. 또한 프로젝트의 빈곤감소 효과는 주로 캐슈넛 가공 공장의 고용창출 효과에 의한 것이며, 시장과의 거리로 인해 캐슈넛 판매로 인한 소득창출 효과는 과대 평가되었음이 드러났다.

<출처: GIZ 2010>

iii. 평가

PIA는 독일에서 개발된 것으로 GIZ 와 KfW에서 주로 사용하고 있다. 타 공여국으로는 스위스에서 사용한 예 외에는 찾기 어려웠다. 또한 에티오피아 공여국 사무소들도 PSIA에 대해 알고는 있었으나, 이것을 전혀 인식하지 못하고 있었다.

GIZ PIA 담당자는 이 도구의 효용에 대한 객관적 분석은 아직 없고, 사용했을 때와 그렇지 않을 때를 비교했을 때 극적인 변화는 크게 없지만 빈곤문제에 초점을 맞추는 데 도움을 준다고 하였다. PSIA는 PIA처럼 그 결과보다는 과정에서 프로젝트의 이해관계자들이 빈곤감소 목적과 빈곤취약층에게 관심을 갖게 한다는 의미가 있을 것이다. 따라서 본부에서 담당자가 작성하는 것은 의미가 없을 것이며 이해관계자들이 이 과정에 참여하는 과정이 가장 핵심일 것이다. 또한 5개의 매트릭스 중 핵심이 되는 3번과 4번의 내용이 복잡하여 활용하는 데 어려움이 있을 수 있다.

C. 지속가능한 생계 접근법 (SL)

i. 개념

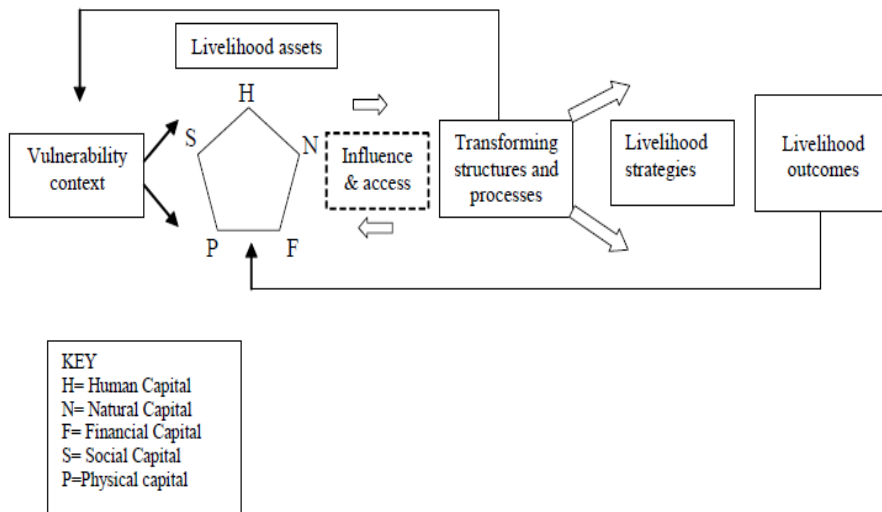
SL은 외적 충격을 견디면서 삶을 영위하는 데 필요한 능력과 자산을 유지, 향상시킬 수 있을 때 생계가 지속가능하며, 이를 위해 필요한 전략은 빈곤층이 속한 사회의 취약성 및 구조에 따라 달라진다는 개념을 바탕으로 한 접근법이다 (Soones 1998).

SL 접근은 빈곤한 소작농들은 토지 중심의 농업에만 기반해서 생계유지를 하지 않고, 임금 받고 노동, 농번기 도시이주, 소규모 행상, 정부지원 등 여러 방법으로 생활을 영위해 간다는 점에 착안하여 다양한 생계유지를 위한 자산에 관심을 기울이고,³⁸ 또 이들이 빈곤에 처했다가 빠져 나오는 여러 종류의 요소를 살핀다는 데 의의가 있다. 또한 원조 프로젝트가 섹터 중심이고 개입의 단위를 “기관이나 조직”으로 보는 관점에서 벗어나 다부문의 전인적인 접근을 하고, 개입의 단위를 “빈곤인”, 즉 “사람”으로 본다는 것이 신선한 접근이다.

UNDP는 SL을 프로그래밍 도구, DFID는 하나의 접근법으로도 생각하며. SIDA, CARE International, Oxfam은 이러한 접근법 및 프로그래밍 도구로 활용한다. 아래는 DFID가 사용하는 분석틀의 예이다.

38 예를 들어 케냐에서는 한 가정이 6개월 동안 생계를 유지하는 방법은 옥수수과 콩, 카사바, 채소를 재배하고 우유와 과일을 친척에게 빌리며, 장작을 팔고, 퇴직한 철도 노동자에게 지급하는 연금을 받아서라고 보고되었다.

[그림 11] DFID의 지속 가능한 생계 프레임워크



<출처: DFID>

ii. 실제 사용사례

SL은 다부문 접근법이므로 지역기반 혹은 통합적 농촌지역 개발에 유용할 것이다. 또한 보호적 역량에 대한 파악에 유리할 것으로 예상된다. 다음은 SIDA가 이 분석틀을 사용한 예시이다.

[박스 17] SIDA의 SL 사용예시

SIDA는 에티오피아 암하라 Amhara 지역에서 실시한 지역기반 프로젝트를 평가하기 위해 (2001) SL 접근법을 사용하였다. 평가 대상 프로그램은 농업생산성을 높이고 농업생산품의 가공을 통해 지역경제의 다양화를 꾀하고자 했던 목적을 가지고 실시되었는데, 본 평가는 1995년부터 1997년까지 1단계 사업을 검토하고, 2단계 (1999-2001) 사업의 진행방향을 점검하고자 수행되었다. 처음에는 일반적인 평가를 기획하였으나, 농업 생산시스템 및 농업 외 소득창출 및 신용지원 등 복잡한 요소와 활동이 관리역량에 큰 부담이 되어, SL 분석을 실시하

게 되었다.

평가결과는 지역의 전반적 개발상황에 대한 낮은 지식이 농업생산→식량안보→빈곤감소라는 접근법을 비효과적으로 하였다고 보고한다. 상대적으로 부유한 농민들만이 워터펌프나 경운기를 이용해 곡물의 생산성 향상에 투자하는 것에 관심이 있었고, 더 가난한 농민들은 제분소나 소규모 사업 및 무역을 위한 트럭에 관심이 있었다. 그라민은행 Grameen Bank 타입의 소액금융 단체대출 역시 신용도가 매우 낮은 취약계층에게는 도움이 되지 못하였다. 또한 구역개발자금 Woreda Development Fund 운용 시에 그 지역 마을의 전통적 계획절차를 따랐으나, 사회 경제적 계층에 따르는 빈곤취약 그룹 타깃팅이 상당히 모호하였다. 인프라 지원 외에 주민들의 인적, 조직적, 생계적인 개발 이슈를 다루기에는 참여적인 M&E의 참여율이 너무 낮았으며, 주민들의 이해도 및 역량도 또한 지적 되었다. 주요 외적 위협요소로는 투입물 구매에 대한 정부의 신용지원 시스템 Input credit system의 비효율성³⁹과 토지 분절화의 문제가 있었다. 2차 사업의 기획에서 이러한 1차 사업의 문제점이 전혀 반영되지 않고 기획되었음이 파악되었다.

<출처: Blech 2001>

iii. 평가

‘SL접근법’은 “빈곤=농촌=농업 생산성 및 마켓 접근” 향상이라는 공식을 깨고, 이보다 더 취약한 계층은 토지에 기반한 농업 외에 기타 소득 기제를 가진다는 점과 이를 위한 전략수립에 관심을 갖게 하는 분석틀이다. 그리고 이러한 생계 방법을 지원 시, 개입 포인트를 임업 섹터로 설정하고 지방정부의 환경부에 대해 지원 하는 것보다 빈곤민 개인을 개입 단위로 보고 지원하는 것이 더 유용할 수 있음을 강조한다. 또한 빈곤의 다면성 중 “취약성”에 대해서 관심을 갖도록 하며, 소득 외에 빈곤을 근본적으로 탈출할 수 있게 하는 “자산” 개념을 사용한다.

39 정부는 모든 농민들에게 현대식 투입물과 재배에 필요한 패키지를 제공하는데 (예를 들어 키우는 작물의 종류 및 양과 상관없이 비료 세 종류 및 포대씩 일괄지급), 이는 생산성을 높이는 데는 약간의 도움밖에 되지 않으며, 또한 농민들은 수확 후 바로 대출금을 갚아야 해서 곡물 가격이 쌀 때 모두 곡물을 팔아야 함.

그러나 SL 접근법은 많은 분석적인 역량과 자원을 필요로 한다. 일단 지역사회 기반 접근법으로 마을 내에서 다시 세분화된 타깃팅을 하여 빈곤층을 파악하기 위해서는 참여적 빈곤 사정법⁴⁰ Community wealth indicator & ranking, 사회분석, 경제분석, 제도분석, 권력분석 Power analysis, 젠더분석, 이해관계자 분석 등의 다양한 툴을 사용할 수 있는 역량과 시간, 자원이 있어야 한다. 이러한 논리 분석을 통해 단기간에 차별, 배제와 같은 민감한 문제를 파악하는 것에 한계가 있을 수도 있다.⁴¹ 또한 SL 접근법은 과정 중심적이고 과정에서 얻는 현지지식을 중시하는데, 이것이 공여기관 직원들이 직면하는 “자국의 납세자들에 대한 책임성” 문제 및 성과평가 측면에서 도전을 받을 수 있다.

결과적으로 SL의 전인적이고 지역적인 시각은 경직적인 섹터 접근법에 비해 더 유연하게 사용될 수 있으나 문제의 초점이 분산되어 있어 논리적 프로그램 디자인을 하기에는 지나치게 복잡할 수 있다. 이것은 전형적인 지역기반 전략과 섹터전략의 장단점이라 하겠다.

D. 가치사슬 Value Chain 분석틀

i. 개념

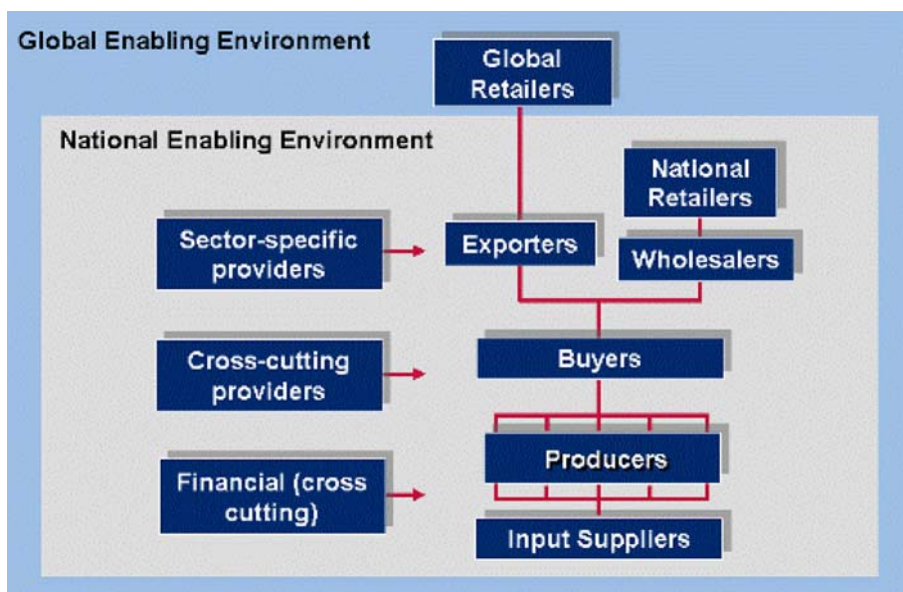
가치사슬이란 생산물 및 서비스를 초기의 개념단계부터 시작하여 최종시장까지 이르게 하는데 필요한 모든 활동을 가리킨다. 이는 가치사슬의 구조 → 기업행동의 다이내믹 → 가치사슬 성과의 결과에 이르는 원인 결과 모델이다. 가치사슬 분석틀은 한 산업에서 투입물 공급자부터 최종 시장에 이르기까지 시장 시스템에 대한 전반적 이해와 이러한 산업을 지원하는 기술, 경영, 재정 서비스 및 기업환경 이해에 도움을 준다. 또한 이해관계자간에 관계 변화, 개입차원 결정, 민간부문 지원에 도움이 된다. 그러나 이러한 분석틀이 적용되기 위해서는 최소한의 굿 거버넌스가 존재해야 하며, 저부가가치 혹은 지역시장을 포함한 최소한의 시장활동

40 ODA 교육원의 교재인 “국제개발협력사업: 기획조사 (2011)”의 참여적 방법을 참고할 수 있다.

41 외부인과 라포 (rapport)가 형성이 되지 않는 상태에서 생기는 신뢰의 문제, 핵심정보원 (Key informant)의 역할과 왜곡, 통역의 문제, 외부 전문가의 전문분야에 따른 왜곡, 수원국 정부와 지역의 지원역량 및 시간 부족문제 등이 있을 것이기 때문이다.

이 있어야 하고, 프로젝트 목표가 경제회복, 성장 및 빈곤감소에 초점이 맞춰져야 한다. 주로 USAID에서 널리 사용되나 CIDA, 덴마크, 호주 등 많은 공여국들이 이 개념을 활용하고 있다. 아래는 가치사슬 분석틀을 도식화한 것이다.

[그림 12] 가치사슬 분석틀

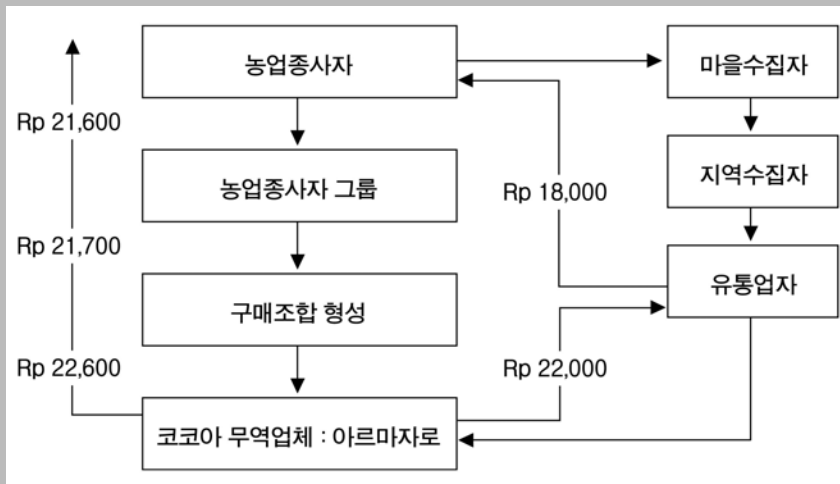


<출처: USAID Briefing Paper “The Value Chain Framework” >

ii. 실제 사용 사례

아래는 호주 Ausaid의 사업 사례이다.

[박스 18] 가치사슬 분석법 활용 예시



국제적으로 코코아와 커피를 거래하는 무역조직인 아르마자로는 2007년에 Ausaid의 SADI 프로그램에 참여하였다. 이 프로그램에 참여하기 전 아르마자로는 코코아 생산자로부터 코코아를 직접 공급받은 것이 아니라, 지역 중개업자의 넓은 네트워크를 통하여 코코아를 공급받았다. 지속가능한 생산을 위해 위와 같은 방식은 생산유통과 시장 압박에 관련하여 주요한 문제로 떠올랐다.

SAID 프로그램은 코코아 생산업자들이 생산자조직을 만들고, 아르마자로와 직접적으로 거래하는 생산업자들에게 확장된 서비스를 제공하였다. 현재 아르마자로는 생산자 조직을 통하여 1000명의 코코아 생산업자와 직접적으로 일하고 있으며, 생산자 그룹은 프로그램에 참여하고 있는 생산자들에게 기술적 지원, 생산통합과 물류접근을 가능하도록 지원하고 있다. 그 결과 코코아 분야에서 다층 공급 체인의 흐름이 보편적으로 되었고 이는 농부들 소득의 20% 증가에 기여하였다. 또한 수송과 물류서비스, 기술지원 서비스에 접근 가능하게 되었으며, 농산물 배달 시 바로 현금결제가 가능하게 되었다. 동시에 아르마자로는 생산자 그룹을 통하여 생산자들에게 증명서와 유통이력 상황을 보여줄 수 있게 되었다.

<출처: Fargher and Konishi 2010>

3) 빈곤초점을 강화한 KOICA 사업기획

i. PDM 수립에 빈곤초점 강화

KOICA 내에서 사용하고 있는 PDM은 아직 프로그램 관리 도구로 실용화되지 않았으나 현재 가나 식수 사업, 모로코 직업훈련원 사업 등을 통해 PDM 도입 모범사례를 구축하고 있다. PDM이 아직 정착되지 않은 데는 여러 이유가 있겠지만 직원당 관리하는 사업수가 지나치게 많은 것도 하나의 요인을 제공하고 있다. 이러한 상황을 보면 PDM을 실질적 관리도구로 적용하는 노력을 하는 와중에 PIA와 같은 새로운 분석틀을 당장 도입하는 데에는 어려움이 있을 것이다. 따라서 PIA와 같은 분석틀을 조금 더 단순화시켜 빈곤코드 4, 5번에 해당하는 PR/PPG 시범 사업에 실시해 볼 수는 있으나, 대부분의 일반사업에 적용할 수 있는 현실적인 방안은 아닐 것이다. 따라서 일반사업의 경우는 아래와 같은 체크리스트를 적용하여 PDM을 만듦으로서 PR/PPG 관점을 적용할 수 있다. 아래는 PPG관점과 PIA의 핵심질문을 혼합하여 만든 것이다.

■ 사업기획 시 PR/PPG 적용을 위한 체크리스트

- ① 극빈, 취약층이 참여하고 기여하는가?
- ② 극빈, 취약층의 소득, 자산, 서비스 접근성, 권위 등이 강화되어 결과적으로 그들의 경제적, 인적, 사회문화적, 보호적, 정치적 역량강화에 기여하는가?
- ③ 극빈, 취약층의 불평등 감소에 기여하는가?
- ④ 극빈, 취약층이 사업관련 의사결정에 (예: 위원회 멤버, NGO, 조합, 자조그룹, 지방당국) 적절히 대표되고 있는가?

이를 위해 PDM의 베이스라인 Baseline 수립시와 모니터링 및 평가에 다음 내용을 포함해야 한다.

- 지역사회 조사와 분석을 통해 각 지역의 특수한 빈곤 양태와 취약 계층 파악⁴²

- 극빈 취약 계층의 특수한 필요에 대한 인식과 이를 해결하기 위한 사업 목표 및 요소 포함
- 프로젝트가 영향을 미칠 대상층별로 빈곤감소와 관련된 5가지 역량 변화를 측정할 수 있는 영역별 지표 설정

이는 참여적 방법을 통해 빈곤층을 세분화 Disaggregate하고 빈곤을 벗어나지 못하는 다이내믹 Dynamic을 분석하고, 빈곤에 빠져있는 기간 Duration을 고려하며 각 그룹별로 차별화된 Differentiated 접근을 해야 한다는 "4D 원칙"을 바탕으로 하고 있다 (Shepherd 2011).

■ 시범 적용 사업

빈곤초점을 강화하기 위한 PDM 수립 혹은 단순화한 PIA 시범사업은 복잡한 투입물과 활동이 종합적으로 들어가며 성과도출이 어렵다고 알려진 일정규모 이상 새마을운동 타입의 통합적 지역개발 Integrated rural development: IRD 통합적농촌개발 프로그램에 실시하는 것이 좋을 것이다. 이러한 사업은 또한 「국제개발협력 선진화 방안」의 지역형 패키지형 사업 예시로도 언급이 되고, 새마을 운동형 사업의 모델구축과 관련해서도 관심있는 사례이므로 분석을 통해 더 나은 사업 디자인의 방향에 대해 생각해 보는 의미가 있을 것이다.

앞에서 소개된 빈곤초점 분석을 위한 질문이 과연 현재 프로젝트 디자인을 향상시키기 위한 비판적인 질문을 제공할지 예측해 보기 위해 현재 실시되고 있는 에티오피아의 KOICA 농촌종합개발 프로젝트 사례를 현장방문 조사를 통해 분석해 보겠다.

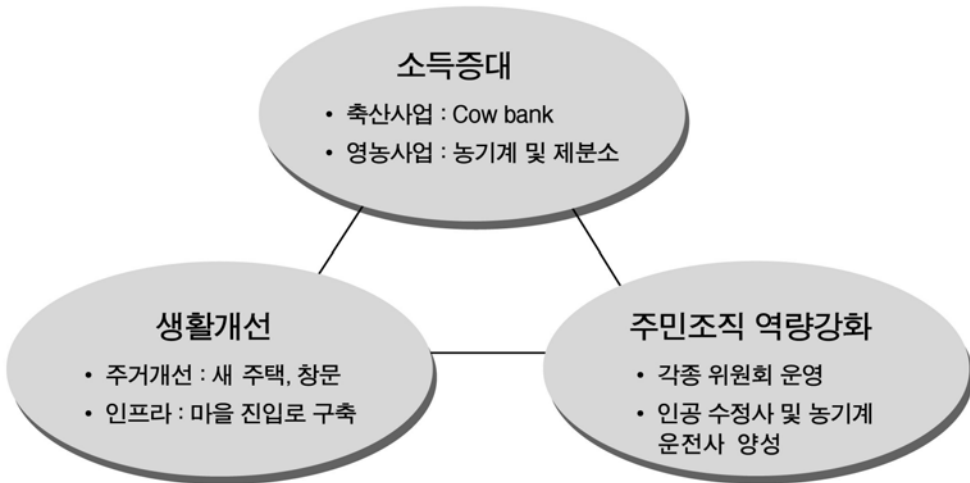
ii. KOICA 사업에서 빈곤초점 사례분석

사례사업은 통합적 지역개발 사업의 전형을 보여주는 사업으로 임의로 선정되었다. 이 사업의 목적은 축산복합농업을 이용한 농촌지역 증대 및 지역개발로, 수

42 KOICA의 농촌개발협력프로그램 연구 (정기환 외, 2011)의 부록 3에 수록된 “지역사회 분석을 위한 농가조사”를 참조할 수 있다.

혜자는 두 개의 사업대상 마을로 600가구 3,000명이다. 이 프로젝트는 소득증대, 생활개선, 주민 역량강화라는 종합적 사업 요소를 가지고 있다.

[그림 13] KOICA의 아프리카 새마을운동형 사업을 빈곤관점에서 분석



<출처: 저자 작성>

이 사업을 위에서 빈곤초점 프로그래밍에서 제시한 PR/PPG 관점을 고려해서 분석하면 다음과 같다.

① 극빈 취약층이 참여하고 기여하는가?

본 사업은 기초조사 시 주민들의 소득에 관한 자세한 정보를 수집하였고, 이를 바탕으로 PDM 설계를 한 모범사례이다. 기초조사는 마을회관에 지역대표를 모아 정작면적, 가족수, 가축수 등을 파악하는 것으로 이루어졌다.

이러한 조사 시에는 각 고려사항들이 일괄적으로 중요하다기보다는 원인-결과 관계가 중요하다. 예를 들어 Raya Azebo지역 경우는 소유하고 있는 토지면적이 부의 핵심적 결정요소가 아니었으며, 그보다 더 중요한 것은 주민들이 땅을 어떻게 사용하고 있는지였다. 그리고 토지사용 방법을 결정하는 요소는 가구의 노동력과 역축 Draft animal의 소유여부였다 (USAID 2010)⁴³. 따라서 각 지역에서 빈곤층

과 빈곤층을 나누는 데 있어 보다 근본적인 원인이 되는 자산 목록이나 특성을 자세히 파악할 필요가 있다.

이러한 정보를 얻기 위해서는 또한 자료 출처의 다원화 Triangulation가 중요하다. 즉 가구를 방문하여 질문지법을 통해 정보를 얻고, 포커스 그룹 Focus Group 토의를 하며, 마을 리더 등 핵심 정보원을 이용하는 것과 같은 다양한 방법으로 데이터를 구하는 것이 정확도를 높일 것이다. 그러나 1주일 간의 짧은 기초조사에서는 이러한 다양한 방법을 쓰기보다는 핵심정보원을 활용하는 방법을 쓰기 쉬우므로 정보 왜곡이 생길 수 있다.

본 사업에서는 주민들의 1인당 소득을 파악 후 상(\$600), 중(\$240), 하(\$70)로 나누었으며, 1인당 소득 증대뿐 아니라 마을간 소득격차 감소를 사업목표로 삼았다. 이 지역은 하층과 중층의 소득이 8배나 차이가 있어서 소득격차가 높다. 다만 PDM에 수립된 이러한 목표와는 달리 본 사업에서는 이 세 그룹 중 마지막 그룹의 프로그램 참여를 높일 수 있는 전략이나 이들에 대한 특별한 개입방안이 발견되지 않았다.

② 극빈취약층의 경제적, 인적, 사회적·문화적, 보호적, 정치적 역량강화에 기여하는가?

소작농이나 소규모 농가의 경우 농업 외 가장 큰 소득원천이 되는 자산이 가축이므로 축산사업은 이 프로젝트에서 농외 소득 창출의 핵심이다.⁴⁴ 이 축산사업에서 PR/PPG 관점을 적용한다면, 상대적으로 더 빈곤취약층을 위해 어떤 가축을 선택하느냐에 대해서 논의해야 한다. 소는 번식주기가 닭이나 양, 염소 등보다 길어 일반 농민들이 쉽게 소비하지 않고 가뭄 등 매우 큰 충격 시를 대비하는 장기보험의 역할을 한다. 반면 극빈층이 일상생활에서 안정적으로 소득을 보존하기에는 어려운 특징이 있다. 에티오피아의 재난재해 대처본부 보고 (Disaster Preparedness and Prevention Agency 2007)에 따르면 소는 경제 및 식량 위기 시의 보험 역할을 하는 가축으로 심각한 위기가 아니면 판매하지 않으며 주로 부유한 가구가 소유한다. 그러나 닭이나 양, 염소 등은 대부분의 가구에서 소유하고 있으며,

43 USAID의 PSNP 종적영향분석 연구

44 사업결과가 사업기간 내 바로 나타나기 어려움으로 사후영향평가로 측정가능.

12-24개월이면 판매가 가능해 정기적 수입원천이 될 수 있다. 이러한 작은 가축은 번식주기가 빨라 여러 마리를 키울 수 있으므로 필요 시 교육비, 병원비, 식비 등으로 나누어서 지출이 가능하다. 이런 면에서 극빈층이 소득창출을 위해 더 유용적으로 사용할 수 있는 가축이 무엇인지 면밀히 고려해야 한다. 또한 위험요소 관리가 필요하다. 가축이 잘 크기 위해서는 넓은 목초지가 있는지 살펴야 하고, 가뭄과 같은 외부요인으로 인해 소가 폐사 시 소를 받은 주민이 상환은 어떻게 해야 하는 것인지가 PDM에서 다뤄져야 할 것이다.

인적 역량강화 요소는 사업집행 계획안 및 사업개요에 표시되지 않는데, 미리 사업내용을 정하기보다 사업과정에서 PMC(Project Management Consulting)를 통해 지역의 사회·문화적 요소를 파악하면서 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

③ 극빈 취약층의 불평등 감소에 기여하는가?

본 사업개요서는 가축 및 축사시설에서 혜택을 받는 농가와 그렇지 않은 농가의 불평등 문제에 대해 인식하고, 여기서 제외된 농가에 주택시범사업 우선권을 주도록 계획하여 형평성을 고려하였다. 이렇게 실시한 주택사업 시에는 도덕적 해이를 방지하고 실수요가 있는 가구에 지원하기 위해 자부담⁴⁵을 높였는데, 이로 인해 상대적으로 더 빈곤한 가구는 사업 혜택을 받지 못했다. 소외되는 가구들에게는 무료로 창문틀을 분배하여서 역시 형평성을 높이하고자 하였다. 그러나 이 경우 과거 동일하게 같은 형태의 집에서 살았을 때는 없었던 계층간 격차와 불평등이 생길 수 있으며, 상대적으로 부유한 층에게 많은 자원이 분배되는 결과가 생긴다.

농기구 지원 측면에서는 농기계 운전을 할 수 있는 사람이 있는 마을만 혜택을 받고 그렇지 않은 마을은 소외되어, 이러한 갈등이 마을회의에서 제기되었다. 경운기 역시 토지 소유를 대량으로 한 부농에 대한 혜택이 클 것이다. 오히려 소작농이나 수입원천으로 소규모 가게, 행상을 하는 가구를 위해서는 트럭과 같은 차량지원이 더 적절할 수 있다.

④ 빈곤층을 대표할 수 있는 조직이 형성되거나 참여되었는가?

수혜가구 선정과 갈등의 조절에서 핵심적인 역할을 하는 것은 마을의 제분소

45 물공급과 현금 및 노동력을 포함 전체 집짓는 비용의 18%를 자부담

위원회, 농기계 위원회, 번식우 및 주택 위원회와 원로회의이므로 이 위원회의 의사결정 과정에 대해서 파악해야 한다⁴⁶. 본 사업의 경우 PMC가 어떻게 수혜자가 선정되었는지를 인식하지 못하였으며, 마을위원회에 모든 것을 위임하였다. 수혜가구 선택 및 사업운영과 관련해서 기존 마을 조직인 위원회가 의사결정을 하는 것은 적절하나, 사업관리자가 위원회의 구성이나 의사결정 과정에 대해서 검토하고 의견을 줄 수 있어야 한다. 예를 들어 번식우 수혜가정이 어떤 기준에 의해서 선정되었는지에 대해서 인식하고 있어야 하며, 실제 공표된 기준에 의해서 선정되었는지, 혹은 명목상 기준과 다르게 선정된 것인지를 파악하여야 한다. 이와 함께 중요한 것은 위원회에 빈곤층과 취약한 그룹이 대표되었는지 살펴야 한다. 본 사업의 경우 PM(Project Manager), 원로회의, 위원회원이 모두 남성이었는데, 이러한 경우 여성이나 사회적 취약층의 목소리가 대표되기 어려울 것이다. 따라서 PMC는 위원회 구성에 여성 및 취약층이 참여할 수 있도록 중재자 역할을 해야 한다.

위와 같은 분석을 보면, 제시한 체크리스트에 따라 사업을 기획하고 모니터링한다면 현재의 사업요소와 내용 운영을 더 개선시킬 수 있을 것으로 보인다. 또한 이러한 기준을 수립함으로써 사업내용이 수원국 중앙정부 요청, 한국 정부의 개별 부처 (교육부, 농림부, 보건부 등), KOICA 본부 및 사무소, PMC 기관 및 PM의 관심과 전문성 등에 따라서가 아니라 빈곤층의 욕구와 필요를 충족시키는 방향으로 바뀔 수 있다.

iii. 유사 종합농촌개발사업과 비교 분석

■ 과거 70년대의 통합농촌 개발사업과 차별화 방안

아래 표는 과거와 현재 대표적인 종합농촌 개발사업의 차이점을 살펴보기 위해 70년대 통합적 농촌개발 (IRD) 사업과 현재 UNDP의 새천년마을 Millennium Village: MV을 비교한 것이다.

46 사례 프로젝트가 위원회와 원로회의 권한(Authority)을 더욱 강화시켰음을 알 수 있음.

[표 22] 1970년대 통합적 농촌개발 (IRD) 사업과 VS 현재 새천년 마을 (MV) 사업 비교

	70년대 종합농촌개발 (IRD) 사업	최근 새천년 마을 (MV) 사업
접근법	• 상향식 • 관료적 계획과 실행, 개발원조기관 본부 직원 파견 및 장비 사용, 현지 소작농에 대한 테스트가 되지 않음.	• 하향식 • 주인의식 및 현지 지식 중시, 참여적 농촌 사정법 (Participatory Rural Appraisal), 지역기관 및 위원회 사용하나 특정 조직 부족 시 새로 지원, 분권화
초점	• 투입물과 농업기술 중심, 보건 영향, 교육, 가족계획 포함	• 성평등과 환경관점도 포함
평가	• 고립된 프로젝트로 개별 평가, 수확시스템과 같은 지역 데이터 사용 부족	• 지난 30년간의 교훈+ M & E 강화
비용	• 나이지리아에서 5개 프로젝트, 프로젝트 당 매년 \$3천만으로 지속 가능하지 못함 • 가격구조: \$40 현지모금 (\$30 중앙 및 지방정부+\$10 마을) + \$70 공여국 (MV+Others)	• 역시 고비용. 한 수혜자당 연간 \$110 사용 • 가격구조: 이미 존재하는 공여국 프로그램\$20 + MV \$50 + 지역 및 수원국 정부 \$15-40
대상 지역	• 성과에 대한 고려로 상대적으로 더 환경이 나은 지역을 선정. 따라서 극빈지역을 기피하고, 극빈취약층에게 서비스 전달하는데 실패.	• 지역선정 및 사업 디자인에 있어 아이들의 20%가 저체중인 지역 등 “기아지역 Hunger hotspot” 을 중점으로, 극빈취약층을 포함한 마을의 모든 사람에게 혜택이 간다는 면에서 친빈곤층적임. 또한 말라위에서는 0.4헥타르 이하의 농지소유자의 기초적 식량 및 보건요구를 맞추는 데 초점을 둠. 그러나 정부가 MDG 달성에 적극적이고, 지속적인 분쟁이 없으며, 기존 개발 프로젝트들이 사업이 실시되었던 지역을 대상으로 하여 성과에 대한 고려도 함.

<출처: The MDG Centre 2007>

■ 타 공여국 사업과의 비교

또한 말라위에서 실시된 여러 기관의 서로 다른 종합농촌 개발사업에 대한 비교분석을 제시한 아래 표를 통해서 KOICA 사업과 규모, 기간, 협력자, 대상, 섹

터, 목표를 비교해 봄으로써 우리 사업의 차별성을 객관적으로 검증해 볼 수 있을 것이다. 또한 이들을 농촌개발사업 실시의 협력 파트너로도 고려할 수 있다.

- ① SATECH (Salima Agricultural Technology Project): UNTFHS의 자금 지원을 바탕으로 말라위 정부부처와 NGO들이 사업 수행. 노동력 대비 효율적인 농업기술을 바탕으로 농촌 및 소외된 지역 생계 보장에 기여.
- ② CHDI (The Clinton-Hunter Development Initiative): 상업부분에서의 장벽 제거를 직접적인 목표로 설정, 생산자와 소비자 연결, 은행 대출이나 수확물 사전판매 등 수익창출이 가능한 농업분야 구축. 직업훈련, 보건 등 지역사회 및 국가인프라 개발에 투자.
- ③ OVCP (The Orphans and Vulnerable Children Project): HIV/AIDS 감염과 아이들이라는 부분에 주목, 다부문에 걸쳐 기타 개발 수행자 및 공여국들과 협력하여 사업 진행.
- ④ I-LIFS (Improving Livelihoods through Food Security): USAID 자금 지원을 바탕으로 CARE 및 6개의 NGO가 실시한 5개년 사업. 빈곤/ 열악한 보건 및 영양/역량 부족 3가지 주 영역을 설정하여 식량안보 해결에 주력.
- ⑤ Plan International (PI): 말라위 지부가 지역사회와 협력하여 시행. 참여적 접근 방법, 즉 수혜 가구들이 원하는 활동을 결정하게끔 하여 프로젝트 진행. 식량안보에 중점을 둔 농촌 개발에 기여.
- ⑥ JOPM (The Joint Oxfam Programme in Malawi): 농촌지역의 최대 취약 계층에 초점을 두고 지속 가능한 생계수단 보장을 목표로 설정함. 지역 NGO나 시민사회와 연계하여 시행.
- ⑦ WVM (World Vision Malawi): 새로운 Area Development Programme 접근법을 채택함. 정부, 민간 분야와 협력하여 프로그램 디자인, 사업 시행 등을 진행.
- ⑧ MVP (The Millennium Villages Project): 농촌 지역의 MDG 달성 목표, UNDP가 실행한 사업.

[표 23] 말라위에서 실시되는 다양한 개발기관의 농촌개발사업 비교

	SATECH	CHDI	OVCP	I-LIFS	PI	JOPM	WVM	MVP
수혜자당 지급비용 (1년 US\$)	28.20	비용 들지 않음	27.00	91.70	73.00	8.85	10.20	50.00
기간	2년 8개월	10년	4년	5년	2년	3년	15년	5년
가구	15,000 가구 17개마을	명시되지 않음	2,243 가구	15,268 가구	83가구	120,000가구	6,000가구	7,000가구
주요 협력자	•농업사 회교육 •훈련부 •Salima 지역 위원	•PIH •지역의회 •보건 •농업 •지역정부 •교육 •에너지 •광물부, 관계부서	•정부 (Zomba DA)	•지역농업 사무소 •지역사회 •ICRISAT⁴⁷ •SARRNET⁴⁸	•지역농업 사무소 •지역사회 •ICRISAT	•SARRNET •정부 관련 부서들 •지역NGO •지역사회 기반 조직 •마을개발 위원회, 지역개발위 원회 등	•정부 (Zomba DA)	•지역정부 •농촌개발부 •보건부UNDP •지역사회 •지역정부
섹터	농업 및 원예 생산,공 예 훈련 및기업운 영	- 보건직업 훈련 및 교육 - 식수 및 위생 •농업 및 환경	- 식량 안보 및 영양 보건 •교육	- 식량 안보 및 영양 •보건	•식량 안보 및 영양 •보건 •교육 - HIV/AIDS •유아 관리 및 개발	•농업 및 식량 안보 •식수 및 위생 •시장접근 성 확대 •사회안전망 •보건: HIV/AIDS •긴급상황 대비 •거버넌스	•식량 안보 •보건 •식수 및 위생 •교육 - HIV/AIDS •지역사회 접근성	- 식량 안보 및 영양 보건 교육 •식수 및 위생
목표	특히 노동력을 절감하는 적정기술 을 통한 미망인, 고아, 고아 후견인의 생계보장	수익성 있는 비즈니스를 통해 지속가능한 농촌 경제 개발	각 가구의 식량 안보 및 고아, HIV/AIDS 감염된 아이나 가족들의 영양상태 개선	다부문 접근을 통한 식량 안보 해결	궁핍한 상태의 지역사회 들과 협력하고 아이들이 충분한 가능성을 개발할 수 있도록 함	취약 집단을 위한 지속가능한 생계수단 개선	식량안보, 건강상태, 지역역량 개발, 사회 서비스 및 교육 접근성 개선	타겟 지역사회의 MDG 달성을 통해 타 지역 도 성취가능성 있음을 실증

<출처: UNDP 2007>

47 International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics

48 Southern African Development Community

■ KOICA 사업에의 교훈

타 공여국 사업에서 얻을 수 있는 교훈 중 하나는 지역 선정에 있어 필요와 성과의 딜레마를 극복하기 빈곤도가 높으면서도 사업수행력이 높은 곳을 선정해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 다각적 빈곤지표를 통해 빈곤취약도가 높은 곳을 먼저 선정하고, 그 중에서도 사업성고를 높이기 위해 정부가 빈곤퇴치에 관심을 보이는 지역, 지속적인 분쟁이 없는 지역, 기존의 개발사업 평가가 우수한 지역을 택해야 한다. 이를 위한 참고자료로 세계은행의 “Mapping for Results”를 활용하면 수원국 내에서 더 빈곤한 지역에 더 많은 개발 프로젝트가 실시되는지 여부와 각 지역에 어떤 섹터와 규모의 사업이 실시되는지를 지도로 조망해 볼 수 있다.⁴⁹

두 번째는 지역 선정에 있어 필요와 성과의 딜레마를 극복하기 위해 빈곤도가 높은 곳을 먼저 선정하고, 그 중에서도 지속적인 분쟁이 없으면서 정부의 관심이 높으며 기존사업에 대한 수행력 등을 통해 사업성고가 높을 수 있는 곳을 택한다는 것이 주요한 시사점이다.

타공여기관의 사업과 KOICA 사업을 비교해 보면 10-15년간 사업을 하는 기관도 있어서 평균 2-3년인 우리사업과 비교하면, 기간상 큰 차이가 있다. 또한 우리 사업의 수혜자가 5,000명 이내인 것과 비교하면, 타 기관의 경우 15,000명에서 120,000명에 이르는 대규모이다.

이와 같은 사회 제도적 분석을 중요시하는 맞춤형 프로그램, 빈곤과 성과를 고려한 지역 선정, 대규모의 장기적 프로그램 실시를 위해서는 빈곤초점을 강화한 논리적 기획 도구가 반드시 요구된다. 따라서 공여국의 과거 및 현재 사례에서 교훈을 얻고, 우리 사업을 차별화 하기 위한 목적 면에서도 빈곤 영향평가를 위한 프로그래밍 도구가 유용하다고 할 수 있다.

49 <http://maps.worldbank.org/>

2. 빈곤코드별 사업수행

본 섹션에서는 빈곤코드에 따른 사업영역별로 DAC 권고사항 및 타 공여국 사업 예시를 알아보고, 이것이 KOICA 사업수행에 시사하는 점을 논의한다. KOICA 사업의 도입점은 PR/PPG 초점의 신규사업 발굴에 활용이 가능하며, 기존의 사업들을 빈곤감소 목표를 더 달성하는 방향으로 개선하는 데도 참고할 수 있다.

논의 순서는 빈곤감소를 직접적인 타겟으로 하는 사업에서부터 구조적 차원의 지원을 하는 사업으로 나아가겠다.

1) 빈곤코드 5: 사회보호와 고용

A. 빈곤층 친화적 성장과 연관성

사회보호는 만성적 빈곤층 및 취약한 계층을 보호하여 사회응집력과 안정에 기여하며 빈곤층을 경제성장에 참여할 수 있도록 한다. 또한 적절히 기능하는 노동시장과 지역사업체는 고용기회를 높이며, 이는 빈곤 탈출의 주요방법이다.

B. 주요권고

수원국 자체의 사회보호 시스템지원을 위한 장기적인 재정적·기술적 지원이 중요하고, 비공식부문의 취약노동자에 대한 사회보험은 비기여적 사회보호 제도로 하는 것이 효과적이다. 그러나 주요국가 보험제도와 분리되어 존재하는 특수프로그램으로 디자인하는 것은 성공적이지 않다.

고용 관련 권고로는 최하위 20%에게 혜택 (Howell 2001)이 가는 것으로 알려진 공공근로를 활용할 수 있다. 또한 공식부문보다 비공식부문에서의 고용, 생산성, 작업환경의 향상이 필요하다는 것이 강조되고 있다. 직업훈련에 관해서는 여성과 청소년들의 차별과 제약점을 다뤄야 하며, 수요기반의 직업훈련 강화가 필요하다.

C. 사업예시⁵⁰

공공근로와 사회보호 사업은 고용보장, 임시 공공근로, 노동집약적 인프라 구축 사업 등 다양하다. 이 중 가장 잘 알려진 것이 대규모 고용보장제도이며, 보통 수확 전 농한기와 같은 노동시장의 변동이 있을 때 정해진 특정 일수만큼 채용한다. 에티오피아의 사회안전망 프로그램인 PSNP가 대표적인 예이며, 이러한 프로그램의 결과로 구축되는 물리적 인프라는 도로, 관개시설, 자산보호를 위한 환경적 보호막이 되므로 경제성장과 생계유지에 도움이 된다. 이러한 프로그램에서의 핵심은 계절적으로 취약한 시기에 만성적인 빈곤층에게 소득보험의 역할을 하는 것이다.

또 다른 프로그램은 노동시장이 극단적으로 침체되었을 때 수요창출과 경제성장을 위해 대규모 공공고용정책을 실시하는 것으로, 미국의 대공황이나 2002년 아르헨티나에서 사용되었다. 이 경우는 정해진 고용일이 없으며 상황이 호전될 때까지 실시할 수 있고, 프로그램의 결과로 교통 인프라와 같은 공공자산을 갖게 된다.

남아시아와 아프리카에서의 공공근로 프로그램들은 주로 가뭄, 홍수, 지진과 같은 긴급상황에 대한 대응의 성격이 강하다. 이러한 재난 후의 상황은 재건의 목적과 제대군인이나 재난민에 대한 임시고용, 두 가지를 가지고 실시될 수 있다. 재정 측면에서 보면 아시아에서는 국내자원으로, 사하라 이남 아프리카에서는 공여국과 국제기구, 특히 WB가 공동지원을 한다. 인도적 차원의 공공근로는 유엔세계식량계획(WFP)가 하며 현금 대신 식량이 배급된다.

동 프로그램의 목적은 빈곤감소와 경제성장 어디에 초점을 두느냐에 따라 달라진다. [박스 19]는 빈곤취약층에 대한 직업창출 효과보다는 빠르고 효율적으로 인프라를 구축하여 경제성장 효과를 보고자 한 예시이다. 디자인은 목적, 관심 대상층의 특징, 노동과 자본의 상대적 비용, 프로그램 관리자 등에 의해 결정된다. 그 효과는 경제성장과 빈곤감소 목적, 가계소득 증가와 지역사회에 현금 유입으로 판단이 가능하다. 주로 인프라 구축에 대한 필요가 클 때 효과가 있으며, 만성적 빈곤감소 목적이 최우선인 경우에는 적절하지 않다.

50 A Train4Dev/OECD DAC POVNET Joint Learning Event: Promoting Pro-Poor Growth: Policy Instrument Note #3 Public Works Programmes and Social Protection.

[박스 19] 빈곤감소보다 경제성장에 목적을 둔 공공근로 사업

PPP를 이용한 세네갈의 AGETIP은 ILP 타입의 노동집약적 방법으로 빈곤층을 건설사업에 투입하여 성공적으로 인프라를 구축하였다. 이 경우는 주요 목적이 빈곤층의 고용보다는 비용절감적인 방법으로 빠르게 인프라를 구축하는 데 있었다. 따라서 민간부문에 계약관리를 맡겼으며, 정부 조달 과정으로부터 면제받아 신속히 진행된 결과 90%가 기한 안에 완공되었다. 재정 면에서는 주정부가 8%의 비용을, 지방자치단체 (지자체)가 8%를, WB, EU, 독일, 프랑스, 노르웨이, 캐나다와 같은 공여국이 60%를 맡았다. 이 사업은 세네갈의 건설부문에 많은 영향을 미친 사례이다.

그러나 이 경우 빈곤감소는 간접적 차원으로 이루어졌으며, 대부분 건설계약은 중장비를 가진 큰 회사가 수주하게 되어 SME 경쟁력 강화 효과는 미약했다. 또한 지역사회의 참여가 낮아서 지역의 우선순위가 아닌 건설사업들이 진행되었고, 관리유지를 위한 지자체 예산도 부족하였다. 도시에서의 시공위주여서 농촌에서의 영향력도 약하였다.

<출처: Promoting Pro-Poor Growth: Policy Instrument Note #3>

D. KOICA 사업 도입점

사회안전망 지원의 경우 수원국 주도의 전국민 대상의 정책을 지원하는 것이 가장 이상적이므로 양자국별 협력전략 하에서는 다공여국지원 Multi-donor approach을 할 필요가 있다. 그 예가 에티오피아의 PSNP 지원이다. 수원국에서 실시하는 공공근로 사업에 대한 기술지문도 고려할 수 있다.

또한 현재 빈곤코드 5번 사업의 절반이 국제기구 협력사업이므로, 앞으로도 WFP, UNICEF, UNHCR과의 전략적 파트너십을 지속해야 한다. 만약 KOICA가 직접사업을 수행한다면 대상층에 대한 타깃팅⁵¹과 극빈취약지에서의 사업관리에

51 참여 대상자 선정 시 누출 (Leakage)과 미포함 (Under-coverage) 문제가 있음.

기술적인 어려움이 클 것이다.

다음으로 이 분야에서 많은 비중을 차지하는 것이 NGO 사업으로, 앞으로도 그 지역에 기반을 둔 현지 NGO와 국내개발 NGO의 파트너십을 활용해야 한다. 공공 근로 사업이나 Food For Work 사업이 대표적인 사업으로 이러한 프로그램은 근로력은 있으나, 계절적 요인, 재해 등으로 인해 일시적으로 빈곤에 빠진 계층에게 적절할 것이다. 반면 다중의 차별과 박탈⁵²을 경험하는 만성 빈곤층에 대한 사회 보호로 공공근로 프로그램은 부적절할 것이다. PWP는 임시적 소득만 제공하고, 높은 관리비용을 요구하며, 일할 능력이나 경쟁력이 없는 계층은 혜택을 받지 못하기 때문에 근로 능력이 있는 빈곤층은 사업에 ‘자립강화’ 요소를 포함시킬 필요 있다.

이러한 1차원적 사업은 넓은 타깃팅으로 빈곤율 Poverty Headcount을 감소시키기도 하는 가장 빈곤취약한 소수에 대한 타깃팅으로 빈곤의 심각성 Poverty Severity Index or Inequality of Poverty을 완화시키는 데 기여한다. 따라서 평가지표 선정 시에도 이러한 점을 고려해야 할 것이다. 예를 들어 파라과이 아순시온 취약아동청소년 재활훈련원 건립사업의 경우 재활센터에 수용인원이 제한되어 있어서 사업규모 대비 수혜자 수가 적을 수 있으나, 이 청소년들의 빈곤취약도가 상당히 높으므로 빈곤의 불평등도/심각성 완화에 기여할 것이다.

위와 같은 사업은 사전조사, 타당성조사 등과 같은 프로그램 기획과 설계에 사회복지 전문가 참여가 요구되며, 직업훈련 프로그램을 여성, 장애인 등 취약계층 및 비공식 부문 종사자가 주 목표대상자가 될 수 있도록 기획해야 한다. 예를 들면 일반 직업훈련 학교의 경우 훈련생의 일정 비율을 극빈 취약 가정 출신으로 입학시키도록 제안할 수 있다. 또한 PPP 사업의 형태로 현지업체와 파트너십을 통해 장비 및 기자재 부품을 공급받도록 하고, 기업체에서 요구하는 시장성 있는 기술을 익히도록 설계할 수 있다.⁵³

52 아동, 청소년, 노인, 여성, 고아, 장애인, HIV/AIDS, 문맹, 빈곤지역 거주, 이주민, 도시빈민, 계급, 종교, 인종, 국적 등 빈곤과 연관이 있는 이상의 제약점을 지녔을 때.

53 특히 자동차 직업훈련원의 경우 범용화된 엔진 시뮬레이터가 아니라 특정 자동차의 엔진 시뮬레이터로 배워야 취업에 유리. 직업훈련원은 현대자동차 사회공헌팀에서 딜러들에 대한 교육 후 자재를 직업훈련원에 넘겨서 훈련받게 함. 그러나 이런 경우 딜러와의 독점계약으로 인해 분쟁의 소지가 있음. 미얀마와 같이 딜러망이 없는 국가에서는 가능성이 있을 수 있음.

2) 빈곤코드 4: 종합지역 사회개발

A. 빈곤층 친화적 성장과의 연관성

농업은 개도국의 고용, 국가소득, 수출 및 수입의 대부분을 차지할 뿐만 아니라 제조업과 서비스업의 확장도 가져온다. 또한 농업에서의 성장은 다른 부분에서의 성장보다 빈곤층에게 더 혜택을 가져오는데, 농업이 경제에 미치는 승수효과(Multiplier Effect)는 1.35에서 4.62에 이른다고 측정된다. 수확량 10%의 증가는 하루 \$1달러 미만으로 살아가는 극빈층을 6-10%로 줄일 수 있으며, 농업에서의 1% 성장은 제조나 서비스업에서의 같은 비율 성장보다 빈곤층에게 미치는 영향이 크다.

B. 주요권고

i. 새로운 아젠다

국제금융기구들이 지지해오던 시장기반 개발정책이 효과적이지 못하였던 교훈을 바탕으로 빈곤감소 전략에 사회부문 외에도 농업경제에 대한 지원 내용이 균형 있게 담겨야 한다. 생산기반에서 생계전체 기반으로, 단일부문에서 다부문으로, 공공자금에서 민간자금과의 공동지원으로 아젠다 확대가 필요하다. 세 가지 주요 아젠다는 ① 생산성 향상 및 시장 기회 확대, ② 생계기반 다양화, ③ 위험과 취약성 감소이다. 또한 농촌가계를 토지유무 등 경제수준에 따라 (1) 대규모 상업농, (2) 전통적인 지주, (3) 소규모 농가(보통 0.5 헥타르 이하⁵⁴) 및 자영업, 소작농, (4) 만성적 빈곤층으로 구분하여 협력사업이 특히 어떤 층에게 혜택을 주는지 구체화해야 한다.

54 JLP-PPG Briefing Note: Agriculture and Pro-Poor Growth, Briefing Note 4. Policy for Marginal Farmers with Few Assets.

ii. 복합적인 문제 다루기⁵⁵

복합적이고 예측이 어려운 농촌 사업을 효과적으로 수행하기 위해서는 협력사업들의 성격과 사업 순서, 대상별 차등지원 원칙을 인식할 필요가 있다.

① 사업성격

아프리카 농촌개발에 있어서 낮은 위험도를 가지고 널리 받아들여지는 기본적인 프로그램은 농업연구, 도로, 지역교육, 기초보건서비스, 관개사업이다. 반면 공공부문 지출균형, 시장실패 다루기, 지역재정 체계, 자연자원 보존, 성평등 강화, 공정하고 형평성 있는 토지소유권 보호, 빈곤가구의 위험감소는 보다 복잡하고 높은 위험도를 가진 혁신적인 분야이다. 정책 면에서는 농민에 대한 불균형 세금반대, 무역자유화 등은 논란이 적으나 투입물 보조금 신용이나 수출경쟁력으로부터 보호정책은 논란이 있다.

② 정책순서

이를 위한 정책으로 먼저, 도로, 관개, 조사와 확장, 토지개혁 등과 같은 이익증대를 위한 기초 환경을 정립하고, 다음으로 계절별 자금지원, 투입자원 공급, 정부개입을 통한 믿을 수 있는 생산 시장을 구축, 기업과 농민의 협업이 우호적인 수준까지 도달하도록 투입자원을 활용하고 그 양을 증가시켜야 한다. 더 나아가 민간분야가 시장에 진입할 때 정부는 개입 일선에서 물러나야 한다.

③ 대상자별 차등지원

대규모 농가의 경우는 운송체제 개선, 자원투입 및 신용에 대한 접근성 증가, 농업종사자 관련 기구를 통한 기술 투자를 통해 농업을 강화해야 하며, 소규모 농가의 경우는 교육 및 기술 강화를 통해 비농업 경제, 보건 서비스를 개선해야 하며, 잠재 이주자들에게는 기회 정보를 제공하여 이주민으로서의 권리를 보장하고, 송금 체제를 간소화해야 한다. 소작농의 경우는 유·무형 자산과 선택의 여지가 부

55 JLP-PPG Briefing Note: Agriculture and Pro-Poor Growth, Briefing Note 4. Policy for Marginal Farmers with Few Assets.

족한 빈곤층을 위한 사회보호 서비스 제공, 소규모 토지의 활용 극대화를 위한 주식 작물 농작 기술에 투자하고, 기초 보건 및 교육, 유아기 영양공급 등을 통해 다음 세대에 빈곤이 되물림 되지 않도록 해야 한다.

C. 사업 예시

아래의 사업들은 형평성을 높이거나 빈곤층의 참여를 적극적으로 이끌어 냈거나, 아이디어를 주는 사업들의 예시이다[박스 20].

[박스 20] SIDA 에티오피아 사무소의 참여적 토지행정 정비 제도 지원

빈곤층 초점의 토지행정 정비사례는 SIDA가 에티오피아 암하라 Amahara 지역에서 지난 13년 동안 실시한 농촌개발 프로그램이다. 이는 Wareda와 Kebele 단위의 지자체에 대한 정액교부금 Block grant으로 각자 우선순위 사업에 투자할 수 있게 하였다. 대표적인 사업으로 토지등록 Land administration 사례가 있으며, 지역주민들이 스스로 토지 경계를 설정한 후 이를 바탕으로 토지에 대한 면허를 Blue book 발부하였다. 처음에는 지역의 시범사업으로 시작되었으나 점차 국가적 프로그램으로 발전해갔다.

이러한 지역단위 사업 시 SIDA는 주로 유지비용보다 자본비용이나 인적·기술적 부분에 대해 지원하였다. 대상지역은 SIDA와 협력관계가 오랫동안 지속되어 신뢰성이 있는 곳으로 설정하며, 비구속성 조달을 통해 지원의 유연함을 유지하였다. 또한 지속가능성을 위해서 현지인이 직접 도로를 유지·보수하면 소액의 사례를 하도록 하는 Length Person System을 도입하였다.

SIDA는 프로그램 관리자가 없으며, Wareda 정부가 프로그램을 실시한다. 다만 질적 제고를 위해 프로그램 실시 시 대상지역에 몇 차례 방문하여 프로그램 위원회와의 회의를 실시하며, 보조금 지원 시에 참여적 심사법 Participatory Rural Appraisal을 통해 상대적으로 더 빈곤한 계층에 대해서 파악하도록 하였다.

<출처: Mundy, et al. 2010 및 SIDA 인터뷰. 2011. 6. 22>

소규모 농가의 복원력을 높이기 위해서 제공되는 인덱스 보험은 지역의 기상청에서 측정되는 기상이변, 평균 수확량 등에 따라서 정해지며, 모든 농민이 같은 보험료를 내고, 기상재해를 당하면 같은 보험료 혜택을 받으므로 전통적 수확관련 보험과 달리 도덕적 해를 방지한다. 아울러 시장가격에 관한 정보를 농업 생산자에게 전달하는 ICT 기술도 우리나라가 고려해 볼 수 있는 특화부문이다.

D. KOICA 사업 도입점

i. 다부문 접근

섹터중심의 정형화된 사업과 보완될 수 있도록 다부문 지역기반 사업으로 실시하여 전인적이고 통합적인 접근이 필요하며, 이러한 접근의 개입단위는 ‘공공기관’ 보다는 “농촌민” 과 같은 사람이 중심이 되도록 해야 한다. 단, 복잡한 사업요소를 관리 가능한 단위로 구분하기 위해 DAC 제안처럼 사업 수행 순서 및 논리 및 대상층별 전략이 필요하다.

지역기반 사업은 특정지역의 빈곤과 관련된 역동성에 대해서 이해해야 하므로 현지지식을 “배우는 과정” 이 중요하다. 따라서 10년 이상의 장기적 지원계획도 포함하는 유연한 설계가 필요하며 현재 KOICA에서 시도하고 있는 가칭 기초디자인 조사 Basic Design Survey 방법처럼 PMC에게 사업수행 과정을 통해 사업디자인을 할 수 있도록 하는 방안도 시도해 볼 만하다. 다만, PMC 역량강화가 필요하고, 새로운 시도 시 따르는 위험감수에 대한 책임성 이슈가 있다. 따라서 PMC 교육이 필요하며, 성과관리를 기존사업과 다르게 할 필요가 있다.

ii. 빈곤취약층에 파악 및 지원

농촌사업은 빈곤층의 역량강화와 소득 증대에 있어서 가장 핵심이 되는 사업이다. 먼저 지역선정에 있어서는 필요와 성과의 딜레마를 극복하기 위해 빈곤도가 높은 곳을 먼저 선정하고, 그 중에서도 지속적인 분쟁이 없으면서 정부의 관심이 높으며 기존 사업에 대한 수행력 등을 통해 사업성고가 높을 수 있는 곳을 택한다.

그러나 1차 사업인 만큼 직접적으로 극빈, 취약층을 대상으로 하지 않는 지역기반 접근법이므로 소규모 농가 외에도 극빈, 취약층, 일용직에 대한 분리통계를 수집하고, 이 계층에 대한 지원 및 평가계획 수립이 필요하다(KOICA 사업예시로 [박스 21] 참고). 약 ‘토지에 기반한 생산력 향상’에만 초점을 두면 주로 자원과 자산이 풍부한 남성 생산자가 실질적 수혜자가 될 가능성이 크다 (Alidou, et al. 2010). 따라서 ‘농업외 소득’ 요소가 구체화되어야 하며, 이를 위해서는 SL 접근법의 분석도구 활용이 가능하다.

[박스 21] KOICA 라오스 힌협군 관개용 댐 및 수로건설 사업

라오스 힌협군 관개용 댐 및 수로건설 사업 실시 협의 시에 511가구 방문조사를 통해 기초생활 능력이 없는 극빈농가 숫자와 평균 소득을 파악하였다. 또한 소수민이 사는 마을과 다른 마을의 빈부격차와 불평등 문제를 언급하였고 이 마을민들이 경작지가 없는 것을 고려해 소득증대사업인 숲공장을 구상하였다. 다만 타당성조사 시 여성과 관련한 문제에 대한 언급이 없고, 낙관적인 구상이다.

이러한 배경에는 소수민족 거주지역인 힌협군 파봉클러스터를 빈곤감소 모델 사업으로 발전시키고자 하는 라오스 정부의 정치적인 인센티브가 있어서 수원태세가 협조적이었다. 또한 사업담당자가 라오스 및 농업분야 사업에 대해서 경험이 있었고, 라오스 수원기관 측 담당자와도 이전 사업을 통해 관계를 구축해 놓은 상태였다.

<출처: KOICA 2010 담당자 인터뷰>

iii. 소액금융

소액금융은 극빈취약층에게는 혜택이 크지 않다고 알려져 있다 (Howell 2001). 극빈은 재무상환 능력평가 시에도 불리하며, 단체대출 시에도 구성원으로 포함되기 어렵기 때문이다. 따라서 대출 대신 무상지원을 실시하고 대출금을 활용할 수 있는 역량강화 요소가 들어가야 한다.

iv. 농산물 수확 후 유통관련 사업

농업 외 소득을 위해 생산자조합을 운영하거나 품질 및 생산관리를 지원하는 사업은 가치사슬 관점에서 논리적 분석을 실시하고 평가 시에도 이를 활용할 수 있다.

3) 빈곤코드 3: 기초 공공서비스

A. 빈곤층 친화적 보건

빈곤층 친화적 보건은 빈곤층의 건강을 촉진, 지원하기 위한 접근법으로 형평성 있는 재정 메커니즘을 통해 질 높은 공중보건 제공과 개인위생 서비스를 포함하며, 보건섹터 범위를 넘어서 교육, 영양, 물과 위생섹터를 포함한다. 또한 보건분야에서의 무역, 지적재산권, 보건연구 재정지원 등 국제적인 공조활동도 포함한다.

B. 주요 권고

i. 보건 서비스 전달 강화

빈곤층의 주요 문제인 전염병은 급성호흡질환, 설사, 말라리아, 폐렴, 홍역 등이며, 이 병은 아동 사망과 연관이 있다. HIV/AIDS도 사라하 이남 아프리카와 아시아의 조기사망의 주요원인이다. 비전염병은 당뇨병, 심장질환, 공기오염에 의한 호흡질환, 교통사고, 흡연관련 질환 등이고 빈곤과 연관이 있으며, 모성보건 및 가족계획 서비스에의 접근성은 빈곤여성과 관련이 있다.

고도 취약그룹에 대해서는 빈곤프로필 Poverty profile을 활용하여 지역적 타겟팅을 하고, 모기장 분배와 같이 사회적 마케팅 Social marketing을 통해 목표 대상자에게 서비스와 재화를 전달하는 전략을 개발해야 한다.

ii. 보건서비스 전달 다원화

산출물 기반접근 Output-Based Approach: OBA 특정 산출물의 성취에 기반해서 정부나 공여기관에서 민간부문에 서비스 전달을 의뢰하여 효율성을 향상시키고 민간자금을 활용한다.

iii. 형평성 있는 보건 재정관리 메커니즘 개발

주요 질환에 대해 무료 서비스를 제공한다. 예를 들어 아동을 위한 서비스, 생식보건케어, 성병, 결핵 등의 서비스는 진료비를 면제하고, 기초보건 및 특정그룹/커뮤니티에 대한 무료서비스를 제공하는 것이다.

iv. 보건분야의 국제 공공재

선진국과 개도국 중 어디에 더 많은 영향을 미치는 질병인지에 따른 접근의 차별화를 한다. 예를 들면 당뇨와 B형 간염, 홍역 등은 약의 가격을 빈곤층이 구매 가능하도록 하고 HIV/AIDS나 말라리아 같은 열대성 질병은 R&D를 늘리는 것이다. 또한 질병관리를 위한 국제적·지역적 공조를 받는다.

C. KOICA 사업 도입점

i. 관련사업

공공근로 사업으로 빈곤층을 고용하여 인프라 구축사업에 활용하는 대신 HIV/AIDS 간병서비스 제공, 빈곤여성의 모성보건 사업지원, 빈곤층과 관련되지만 국제적인 연구가 덜 되어 있는 전염병 연구 및 퇴치지원, 빈곤층을 위한 무료 진료를 위한 지역사회단위 보험, ICT개발과 역량개발을 위해 PPP 사업을 활용한 건강 교육, 진단, 지식공유, MDGs 달성 모니터링을 위한 통계관리 등이다.

ii. 빈곤취약층의 서비스 접근 측정 지표 설정

기초사업에 있어서의 핵심은 빈곤취약층의 서비스 이용 접근성을 높여서 불평등 감소에 기여하는 것이다. 이를 위해 모기장 분배와 같이 사회적 마케팅을 통해 고도로 취약한 그룹에 접근하고, 극빈 취약층의 이용률에 대한 지표를 설정하며, KOICA가 설립한 보건소 및 병원에 방문하는 주요 계층에 대해 모니터링할 수 있다.

프로젝트 사업은 대상사업이 구체적으로 확정이 되어 발굴될 수 있기 때문에 (예: XX 지역에 종합병원 건립) 빈곤초점을 강화할 수 있는 여지가 제한될 수 있으므로 협력의사 파견, 해외봉사단, 빈곤퇴치기여금, NGOs와 같이 사업형태를 다원화하는 것이 필요하다.⁵⁶

4) 빈곤코드 2: 인프라 구축

A. 빈곤층 친화적 성장과의 연관성

인프라는 도로, 에너지 발생, 물 공급과 같은 물리적 시설과 서비스, 그리고 투자, 관리, 유지, 역량강화, 정책생성을 포함한다. 생산 및 수송 비용을 줄이며 성장에의 장애물을 제거하고 시장실패를 줄이는 것은 경제활동 향상과 관련이 있다. 또한 빈곤층이 요소 및 생산 시장에 접근할 수 있도록 하는 재분배 효과가 있다. 그러나 LIC, LMIC 국가들의 인프라 지출은 70년대 GDP의 15%에서 80년대 7%로 감소하였으며, 90년대 이후에는 인프라에 투자되는 ODA의 50%가 감소하였다.

56 KOICA 직원 인터뷰

B. 주요 권고

i. 빈곤 초점 강화 방법

서비스 대상자의 욕구와 그들이 처한 빈곤상황에 대해 사정하고, 빈곤층을 프로젝트에 참여시켜 그들의 스스로가 가진 상황인식 및 개선방안을 적극 활용한다. 또한 빈곤감소에 초점을 둔 인프라 프로젝트가 되기 위해서는 섹터별 접근과 연계된 프로젝트를 실시하고, 노동집약적 방법을 택할 것을 권고하고 빈곤층이 다수 거주하는 지역에 집중되도록 하며, 지역주민의 욕구와 우선순위를 파악할 필요가 있다. 또한 젠더를 프로젝트 사이클 전체에 주류화한다.

ii. 인프라를 빈곤감소에 활용하기 위한 네 가지 원칙

인프라를 빈곤감소에 활용하기 위한 원칙은 다음과 같다.

- ① 수원국 주도의 프레임워크 사용: 예) 예산지원, 공동분석 Joint Analysis
- ② 빈곤층에 대한 인프라의 영향력을 향상시키기
 - (ㄱ) 인프라 접근법 향상: 예) 빈곤층에 대한 지역적 타겟팅과 빈곤층에 대한 서비스의 확장법 (서비스 표준, 저렴한 물품이용 등)을 동시에 사용. 계획에 프로그램 참가자를 포함시키며 MDG 달성을 위해 다양한 인프라 섹터 간 시너지 구축 (예: 지방도로는 현지물품 마케팅 향상과 함께 기획)
 - (ㄴ) 구입능력 향상: 수요중심의 접근과 적절한 서비스 레벨 정의, 필수적 인프라 서비스 이용을 가능케 하도록 지불구조 구축, 스마트 보조금 smart-subsidy 과 현물 기여, 고용창출 등을 활용 [박스 22]
- ③ 지속가능한 결과 달성을 위한 인프라 투자관리 향상
 - (ㄱ) 인프라 구축에서 관리와 유지를 위한 예산확보, 현지자원과 표준활용, 민간부문 관리, 환경 외부효과를 고려한 가격결정을 통한 자원관리
- ④ PPP 등 모든 재정자원의 사용을 통한 인프라 재정지원

[박스 22] 스마트 보조금

- **수요에 따른 보조:** 지원 프로그램 계획단계에서 농업 생산자들의 참여를 유도한다.
- **시장기반:** 시장에서 상업적으로 성공할 수 있는 공급망을 형성하기 위해 시장과 협조한다. 예를 들어 농업 종사자들에게 투자 중개인들과 교환 가능한 바우처 제공한다.
- **목표대상 설정:** 가장 필요로 하는 이들 -예를 들어 자원이 부족한 농업종사자나 뒤처지고 있는 농촌지역-을 지원한다.
- **출구전략 설정:** 보조금 기획단계에 포함되어야 한다. 보조금을 바탕으로 한 자원투입은 시장실패가 개선되었을 때 종료될 수 있도록 기한에 제한을 두어야 한다.

<출처: PPG Policy Instrument Note #6>

iii. 노동집약적 인프라 구축 대 자본집약적 방법⁵⁷

인프라 사업은 노동집약적, 혹은 자본집약적인 사업으로 설계할 수 있다. 노동집약적인 접근법 Labor-Based Approach: LBA은 기술이 없는 빈곤층에게 임시적인 고용창출의 효과가 있으나 구축된 인프라의 질이 낮고 지속 가능하지 못하다는 우려가 있다. 하지만 노동집약적 사업에서 강조하는 것은 노동자의 수보다는 노동자의 질이며, 사업관리 기술에 따라서 고용과 질 높은 인프라 구축이 가능하다. 인프라 사업이 소득 및 성장에 미치는 영향력은 사업의 규모, 노동자에게 전달되는 수입 정도, 구축하는 인프라의 타입, 인프라 사업조달을 통한 중소기업 지원과 같은 요소에 따라 달라진다.

C. 사업예시

캄보디아의 LBA 경우 ILO와 UNDP 지원을 받아 실시하였으며 관개시스템 개

57 Promoting Pro-Poor Growth: Policy Instrument Note #6: Labor-based approaches to infrastructure building and maintenance.

발에 목적을 두었다. 여성이 프로그램 참가자의 43%를 차지하였고, 17,382,741 고용일, 7.14km의 새로운 운하와 94km 운하 유지의 성과가 있었다. GIZ는 에티오피아에 자갈돌길 Cobble Stone을 소개하였는데, 아스팔트나 콘크리트와 같이 기름을 수입해야 하는 자재 대신 현지에서 구할 수 있는 자재로 만들어졌고, 개인별로 구역을 나누어 관리, 수리하면 소정의 관리비가 지급되도록 시스템화 하였다⁵⁸. 그밖에 탄자니아에서는 공여국들이 LBA가 PRSP에 통합되도록 지원하여서, 도로 섹터, 농촌지역 개발전략 및 국가 교통전략과 부합성을 높였다. 잠비아에서는 공공부문에서 계약을 관리하고 대규모 계약을 소규모로 나누어 중소기업체들이 참여할 수 있도록 하였다. 레소토에서는 소규모 계약자들에 대한 조달과정 교육을 실시하였고, 마다가스카르에서는 노동관리 조항을 계약 시에 넣어서 꽤 많은 일자리 창출효과를 높이려고 하였다.

D. KOICA 사업 도입점

빈곤코드 5번의 공공근로와 연계해서 실시한다. 위의 사업예시를 바탕으로 노동 집약적 인프라 구축을 통한 빈곤층 고용효과를 창출하고, 현지에서 빈곤층이 유지보수할 수 있는 소액 관리지원금을 포함한다. 이러한 사업 시에는 기술이 부족한 여성, 청소년, 노인 등 빈곤취약층이 수혜자가 될 수 있도록 관련 지표를 설정하고 모니터링 한다.

경제성장을 우선으로 하는 공공근로-인프라 연계사업에서는 계약을 소규모로 만들어 현지 중소기업이 조달하도록 하여 민간부분 역량강화에 기여한다. 한국기업이 수주하는 질이 높은 대형 인프라 구축사업은 빈곤층이 수혜자가 되기 어려우므로 소규모 인프라 구축사업을 실시한다. 예를 들어 주요 고속, 간선도로보다는 고립된 농촌마을과 시장을 이어주는 마을 진입로 사업이 더 필요하다. 관계펌프, 소수력발전소 등도 소규모로 관리하기 쉬운 인프라 구축이 될 것이다.

5) 빈곤코드 1: 민간부문 개발 및 구조적 개혁

여기서는 먼저 대표적 PPG 분야인 ‘민간부문 개발’에 대한 DAC 권고를 살펴보

58 GIZ 인터뷰 6. 23, (GIZ 2009).

고 기타 구조적 개혁 정책과 관련된 논의를 하겠다.

A. 빈곤층 친화적 성장과의 연계성

민간부문은 크게 중소기업 Small and Medium-sized Enterprises: SMEs, 비공식 부문 경제, 외국인 직접투자 Foreign Direct Investment: FDI와 같이 세 부문으로 구성된다. 역동적이고 활기찬 민간부문은 경제성장과 직업창출의 주동력이 된다. 특히 기업이 정신 고취와 투자 활성화를 위한 인센티브 제공, 경쟁과 혁신을 통한 생산성 향상, 국제적·경제적 연결성 강화, 시장 접근성과 기능을 향상, 보험과 저축을 통해 위험과 취약성 약화를 가능케 한다.

B. 주요권고

시장이 왜곡되지 않도록 특정규모의 특정섹터에서 특정활동을 하는 회사에 대한 직접 지원보다는 기업하기 좋은 환경을 만들거나 혹은 최종 사용자에게 대한 지원을 실시한다. 또한 경제 인프라 투자와 금융시장 개발에 우선순위를 둔다.

C. 사업예시

PR정책 분야, 비료 등과 같은 투입물 보조금 제도, 빈곤층 친화적 조세, 수출 규제완화 정책 (예: 탄자니아와 우간다의 목화 시장, 잠비아와 짐바브웨), 민영화 금융부문 강화, 비공식 부문 세금 부과, 부패감소, 공공서비스 개혁, 분권화, 토지 임대법과 관련된 정책지원이 대표적이라 하겠다. 그 밖에도 빈곤층 친화적 녹색성장 에 대한 정책자문도 고려해 볼 수 있다.

D. KOICA 사업 도입점

주로 연수사업과 관련이 있으며 이런 사업들은 PR/PPG와의 관련성에 대한 강한 논리적 연결고리를 만들고자 노력해야 한다. 연수사업에 있어서도 고위 공무원

보다 지방 공무원, 농업종사자, 기술자들의 초청 할당량을 늘리는 것도 하나의 방안이다.

[박스 23] 탄자니아의 부가가치세: 소규모 기업들에 대한 정책영향력에 대해 고려하지 못한 예

탄자니아는 국제개발사회의 강한 압박으로 민간부문 대표들과 협의 하에 1998년부터 부가가치세금 Value Added Tax: VAT 시스템을 도입하였다. 이 협의는 국가차원에서 실시되었고, 주로 대기업 larger firms들이 참여하였다. 새로이 도입된 부가가치세 시스템은 대규모 또는 중간규모기업 medium and large firms에 적용 가능했지만, 중소기업 SMEs과 농업분야 생산자들에게는 두 가지 이유로 적용하는 데 문제가 되었다.

첫째로, 많은 소규모 기업들은 VAT에 등록되어 있지 않아 세금을 돌려받을 수 없었다. 농업종사자들의 VAT부담을 경감시키기 위해 비료와 씨앗 같은 농업 관련 투입물은 VAT로부터 제외했지만, 그 밖의 수송과 같은 생산 요소들은 제외되지 않았고, 이는 생산비용의 10-20%를 증가시켰다.

둘째로, 탄자니아는 연간시스템 대신 매달 약식으로 하는 VAT시스템을 도입한 결과 한철 장사에 불리 하였다. 대부분의 공여기관들은 이렇게 열악한 처지에 있는 빈곤층 기업가에게 부담되는 VAT의 비용을 인식하지 못하였는데, 이는 하향식 커뮤니케이션의 부재와 공공부문과 민간부문의 대화가 활발하지 못하였 때문일 것이다.

<출처: OECD 2006 “Private Sector Development” >

정책컨설팅 사업의 경우는 제안한 정책내용의 분배적인 영향력에 대해서 기술하도록 할 수 있다.

빈곤과 관련이 거의 없는 빈곤코드 0번 사업 (예: 국제회의장 지원, 대통령실 전화통신장비, 잔디구장 등)은 지양한다. 기술적 차원보다는 정치공학적 차원의

접근을 요구하므로 타 공여국 및 국제기구와 공동지원 하도록 한다. 예를 들어 가나의 교차 보조금 정책 [박스 24]이나 우간다의 생태환경 사업 (OECD 2011)과 같은 빈곤층 친화적 녹색성장과 관련한 정책자문을 국제금융기구 및 국제기구와 함께 지원할 수 있을 것이다.

[박스 24] 가나에서의 빈곤층 친화적 녹색성장 사업 예시

2001년 가나 정부는 IMF의 빈곤감소와 성장지원기금 Poverty Reduction and Growth Facility Program의 권고로 기름가격에 대한 보조금을 없앴으며 이는 이미 심각한 부채를 가진 Tema 정유소의 원가회수를 목적으로 한 것이다. 시장가격은 정제 전 원유가격이 91% 인상선에서 결정되었다. 원유 보조금에서 절약한 자금을 주로 빈곤층이 요리와 램프로 사용하는 등유와 LPG에 대한 교차 보조금으로 지원함으로써 이 정책이 빈곤층에 미치는 영향을 줄이고자 하였다. 그러나 세계의 오일가격이 인상되면서 자동가격결정 메커니즘은 작동되지 않았고, Tema 정유소의 부채는 계속해서 인상되어 가나 정부 GDP의 7%를 차지하고 있다.

<출처: Green Growth and Development 회의 2011. 6. 28>

제 5장 조직

이 장에서는 DAC 권고 및 타 공여국 조직관리 현황을 참고로 ‘빈곤감소’ 관점을 KOICA와 같은 개발협력 수행 기관에 주류화할 수 있는 방안을 고찰해 보겠다.

1. 정책과 리더십

한국 국제협력단법 1조는 KOICA 설립목적을 "우리나라와 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진하고 이들 국가들의 경제사회 발전지원을 통해 국제협력의 증진에 기여"라고 규정하였다. 이를 보면 "빈곤감소"에 대한 명확한 언급이 없어서 현재 협력단의 주요 가치와 활동이 반영되어 있지 않다. 따라서 협력단법 개정을 통해 ‘빈곤감소’ 목표를 명확히 하고 이를 통해 타 국내 원조 기관들과 대비한 기관의 정체성과 비교우위를 확보하도록 해야 한다.

DFID나 SIDA, Danida와 같은 기관에는 "빈곤감소와 MDG 달성"이 기관의 최상위 목표를 밝히는 공식적 문서가 존재하며, 조직의 리더들로부터도 빈곤감소 목표에 대한 강하고 일관된 메시지를 받는다. DFID는 조직 내 간부급이 각 크로스 커팅 이슈에 대해 관심을 가지고 일하며, 분쟁챔피언, 젠더챔피언, 환경챔피언 등으로 불린다.

국제협력단 내에서 아직 빈곤감소와 관련한 정책문서는 구비되지 않았다. 따라서 앞으로 빈곤주류화 추진을 위해서는 「빈곤주류화 가이드라인」과 「KOICA 빈곤감소 목표 이행전략」이 수립되어야 한다.

또한 범분야 이슈가 성공적으로 다루어지려면 조직의 임원이나 간부급에서 강력한 추진 의지를 보이고, 담당직원이 존재하며, 정치적인 모멘텀도 있어야 한다. 젠더 이슈가 그러한 예가 될 수 있으나 빈곤이슈는 강력한 내생적 동기를 가졌다기보다 DAC 권고사항에 대비하는 의미가 더 크다. 이러한 면에서 보면, 빈곤감소 전략이 어느 정도 추동력을 가지려면 대내외적으로 고위급 레벨의 지원이 필요하다. 내적으로는 부장이나 이사급을 빈곤담당관으로 임명하여야 한다. 추후 섹터, 지역, 경영, DAC 이슈에 전문성을 가진 부장이나 이사급 자문관 Advisor을 영입하

여 이러한 노력을 지원할 수 있을 것이다. 외교통상부, 기획재정부, 국무총리실, 의회 및 외교통상위원회에도 PPG 이슈에 관심을 가질 만한 고위급을 섭외, 파악하여 브리핑 자료를 전달할 필요가 있다. 근본적으로는 개발인식 증진사업을 통해 국민들이 ODA의 빈곤감소 목적을 지지하는 강력한 후원자가 될 때 정치적인 지지의 확보가 가능할 것이다.

2. 조직

젠더와 같은 타 범분야 이슈와 마찬가지로 빈곤감소도 이중 Two track으로 접근할 필요가 있다. 공여국 중에는 빈곤감소와 관련된 부서 Unit와 담당자가 따로 있는 조직도 있고 조직 내의 여러 부서가 이러한 업무를 나누어 맡은 조직도 있다[박스 25]. 그러나 가장 효과적인 방법은 SIDA처럼 주류화 전략을 택하되, 동시에 담당 이슈를 책임지는 담당관 및 자문관을 두어서 주류화 방안을 마련하고 계획의 이행을 지원해야 한다.

[박스 25] 공여국 내에 빈곤관련 업무담당 체계

네덜란드, 노르웨이, UNDP는 부서가 따로 존재하고, GIZ 같은 경우 담당자가 PR/PPG 및 MDG 관한 이슈를 현지사무소 등으로부터 받아서 다시 적절한 담당자에게 보내주는 “backstopping function”을 하고 있다. 덴마크의 경우 빈곤감소는 가장 기본적인 고려이기 때문에 따로 부서를 두는 것은 오히려 이슈를 주변화할 수 있다고 본다. UK의 경우는 사회경제 개발부서에서 담당하며, 주로 농업 관련된 지속 가능한 생계 간부단 Sustainable livelihood cadre이 빈곤이슈에 대한 전문성을 가지고 있다고 보인다.⁵⁹ 일본은 빈곤 및 다른 이슈를 함께 다루는 부서와 담당자가 있으며, 캐나다는 비공식적 TF가 존재한다. 프랑스, 이태리, 포르투갈 등은 빈곤이 모든 원조 활동과 관련이 있을 필요가 있는지에 대해 의문을 제기한다.

<출처: OECD 1999>

59 DFID 본부직원 인터뷰 6. 27. 2011.

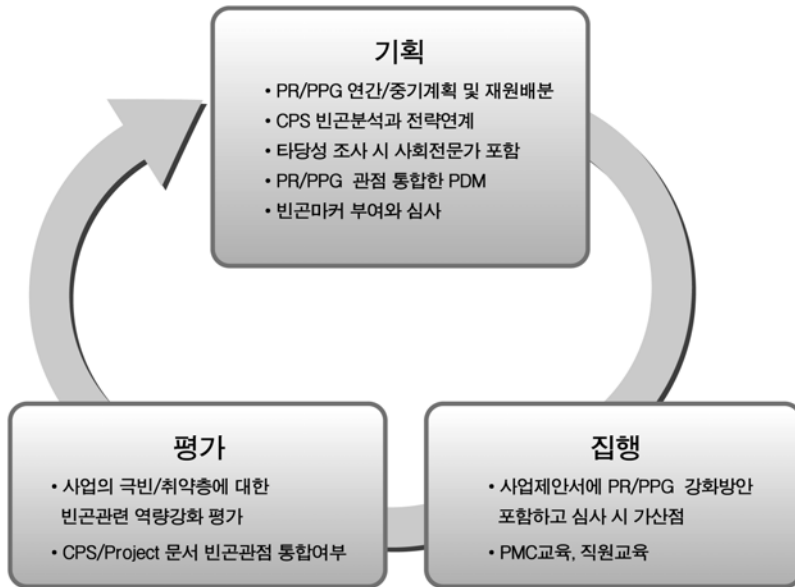
KOICA 정책총괄팀에서는 빈곤문제를 전담하는 전문가를 고용할 수 있다. 이와 함께 조직 전체에 걸쳐 관련 부서의 사람들로 담당관을 구성·운영하고, 필요 시 외부 자문위원도 둘 수 있을 것이다. 담당관은 분야별, 형태별, 지역별로 균형을 맞추되, 특히 농촌분야, 다자협력, 민간협력, 중남미 및 아프리카 팀과 같이 코드 5,4번 사업이 활발한 부서를 포함한다. 빈곤담당관, 전문가 및 자문관은 빈곤감소 주류화 가이드라인을 제정하고, 이행계획을 마련하며 CPS 빈곤분석 자문 등의 활동을 할 수 있을 것이다.

3. 업무 프로세스

여기서는 프로젝트/프로그램 사이클 속에서 빈곤이슈를 주류화하는 방안을 다루겠다. 본 보고서는 ‘빈곤감소’ 초점을 부각하기 위해 빈곤이슈만 논의하였으나 실제로 빈곤을 주류로 하는 업무프로세스는 성 주류화 및 환경 주류화와 통합되어야 한다. 그 이유는 빈곤의 다차원성에서 언급된 것처럼 이 세 가지 이슈가 밀접히 연관이 되어 있기 때문이기도 하며, 업무 프로세스를 더 간결하고 명확히 하는 측면도 있기 때문이다. 예를 들어 사전 타당성 조사 시 극빈 및 취약층에 관한 통계는 성별 분리 통계와 함께 수집이 되어야 한다. "여성"이라는 그룹은 빈곤 및 취약성이 높은 사회그룹의 하나이므로, 잠재적 프로그램 참여자의 계층을 세분화해서 데이터를 조사할 때 여성을 반드시 포함하되, 여성뿐만 아니라, HIV/AIDS 고아, 노인, 장애인, 소작농, 일용직, 이주자, 소수민족과 같이 다양한 잠재적 취약계층과 관련된 데이터를 포함할 필요가 있다.

KOICA의 프로젝트/프로그램 사이클 관리에서 빈곤을 주류화하는 방법은 아래와 같이 도식화할 수 있다.

[그림 14] 프로젝트 관리 사이클에 빈곤주류화



<출처: 저자 작성>

이를 자세히 설명하면 다음과 같다.

1) 사업형성 및 기획

A. 연간 및 중기사업 계획수립

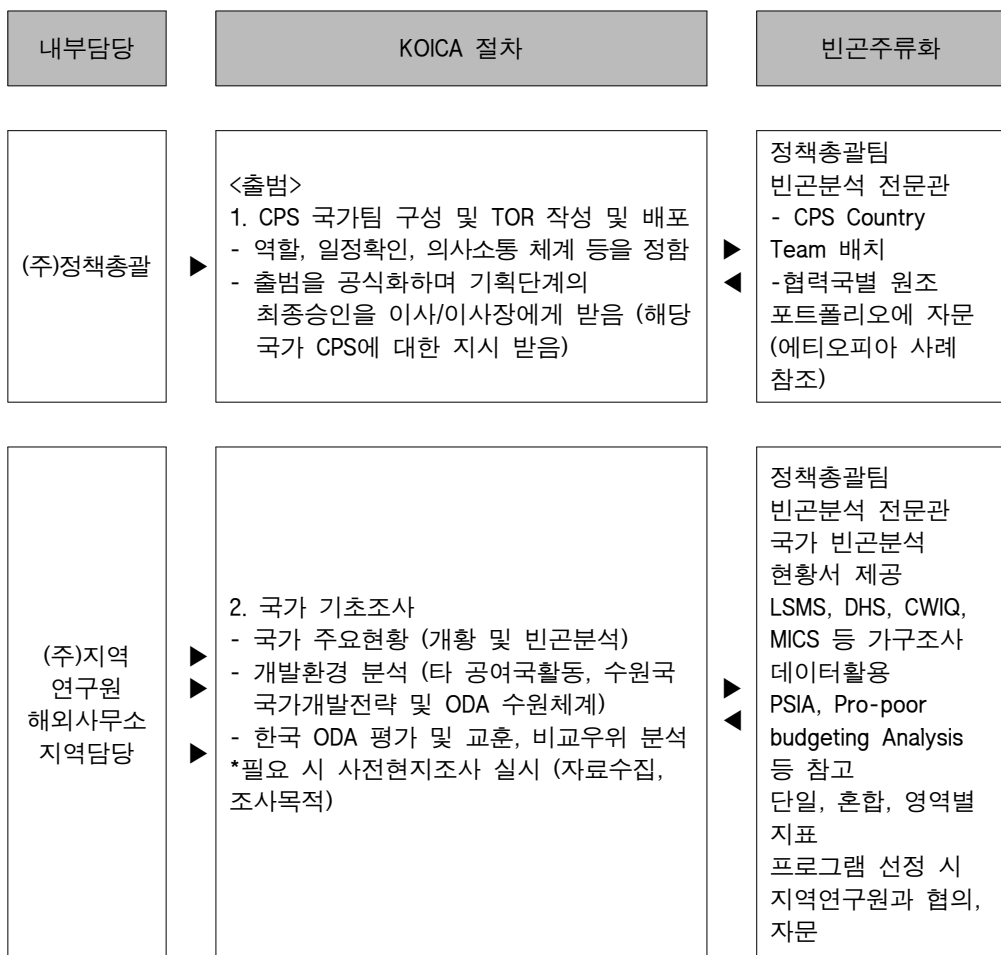
연도별로 빈곤마커와 빈곤코드 실적을 검토하고 빈곤주류화 계획을 수립한다. 빈곤코드 5번과 4번에 해당하는 사업 중 극빈 취약층에 대한 특별한 전략을 가진, 혹은 수혜자의 50% 이상이 빈곤취약층인 프로젝트의 반영비율을 증가시킨다.

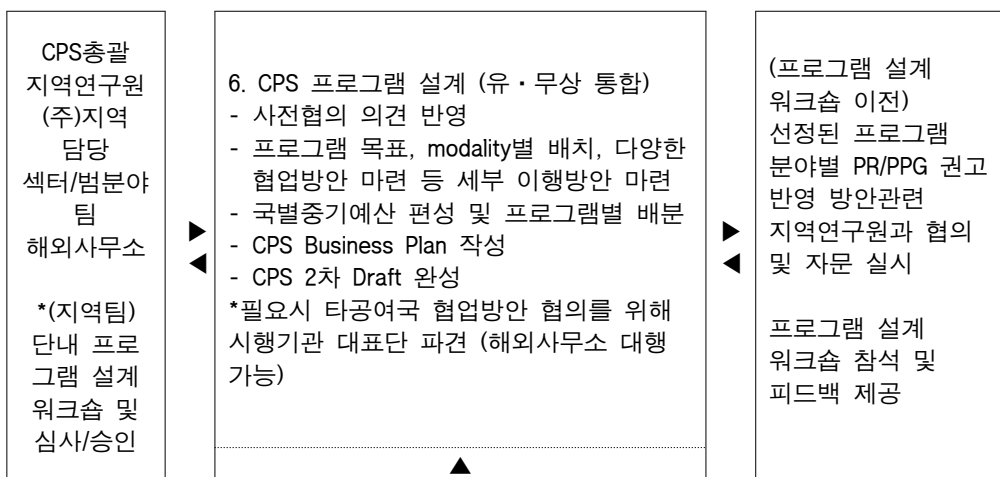
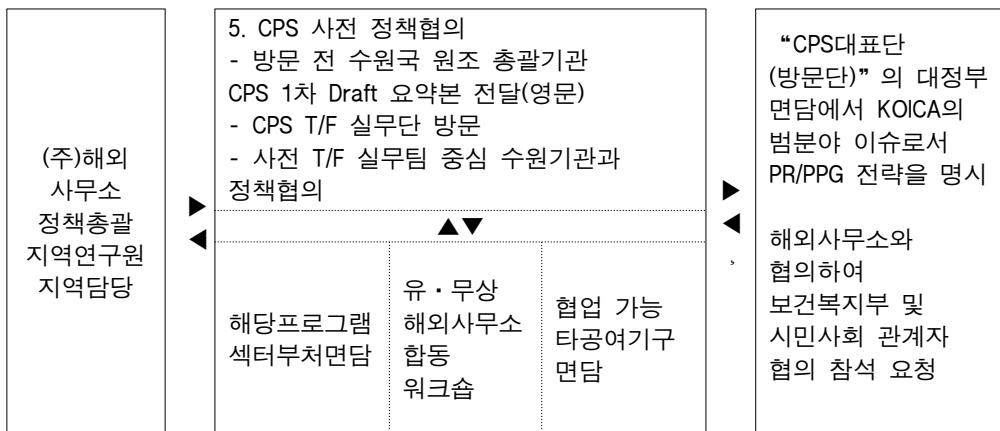
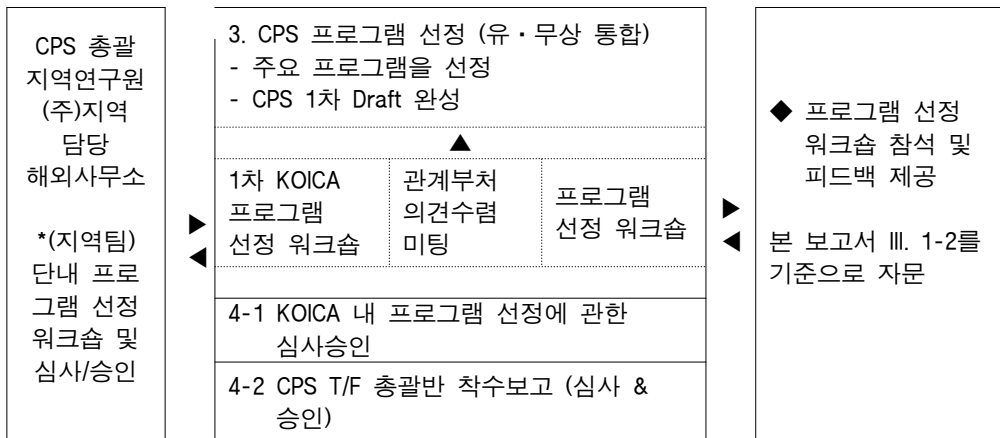
B. CPS 수립과 사업발굴

CPS 수립 절차에서 빈곤주류화는 [그림 15]와 같이 이루어질 수 있다. 이를 위

해서 빈곤 담당관은 먼저 빈곤 상황 및 MDGs 달성도와 관련한 내용을 [박스 26 국별 프로그램 분석 기준]에 따라 분석하고, 이 결과 파악한 빈곤취약층, 개발혜택에서 소외된 지역이 실제 전략프로그램 수립에 포함될 수 있을지 제안한다. 또한 해외사무소와의 사전 협의를 통해 협력국 국가의 보건복지부 공무원 및 빈곤층을 대변할 수 있는 조직의 대표가 협의에 참여할 수 있도록 한다. 아울러 CPS 심사 담당자는 빈곤 목적 포함 여부, 분석의 적절성, 전략 프로그램과의 연계성에 대해서 심사한다.

[그림 15] 빈곤초점의 CPS 수립절차





	2차 KOICA 프로그램 설계 워크숍 해당 관계부처 참여방안 및 의견 수렴 유·무상 연계사업협의회 개최	7-1 KOICA내 프로그램 설계 관한 심사 & 승인 7-2 CPS T/F 총괄반 중간보고 (심사 & 승인)	빈곤목적 포함여부 및 분석의 적절성 및 전략 프로그램과의 연계성 심사
CPS 총괄 (주)지역연구원 지역담당 평가실 (주)해외사무소	8-1 CPS 2차 Draft 수원국 원조 총괄기관 전달 - 해외사무소 지속적인 비공식 정책대화 실시 - 프로그램 조율 8-2 성과관리 방안수립 - 목표의 구체화 - 위기관리 - M&E 설계	9-1 KOICA 내 단계별 심사 & 승인 9-2 CPS T/F 총괄반 최종보고 (심사 & 승인)	성과평가들에 PR/PPG 목표와 지표 통합 자문
정책총괄 지역연구원 홍보실	10. 공개 의견 수렴 - NGO, 전문가 및 전문기관 등의 다양한 관계자 의견 수렴 - CPS 3차 Draft 완성	관계자 의견 수렴 시 빈곤분석 담당관 포함	

<출처: KOICA 성 주류화 가이드라인 (2011) 참고로 작성>

CPS초안 작성과 심사, 승인 시에는 다음과 같은 기준에 의거한다 [박스 26].

[박스 26] 국별 프로그램 분석 기준

- ① 국별 프로그램이 빈곤감소 목적을 가지나?
- ② 빈곤관련 데이터를 사용하고 아래와 같은 내용을 포함한 빈곤의 분석이 있었나?

빈곤층 파악	(a) 일반적 측면에서의 빈곤층 (예: 빈곤율, 빈곤격차, 빈곤불평등도 사용) (b) 사회 인구학적 지역적 측면에서 빈곤취약층 세분화 (각 국가별로 중요한 측면이 다름. 예: 성, 도시/지방, 인종, 나이, 토지 소유, 교육정도, 가족구성, 종교 등)
빈곤의 분석	(a) 원인 (b) 결과
빈곤감소 상황	(a) 경제적, 인적, 사회적, 정치적, 보호적 측면 (b) 소득지출, 혼합지표, 영역별 지표 사용 (c) 여성, 환경 관련 분석
빈곤감소를 위한 활동	(a) 정부 (b) 공여국 (c) 지방정부, 시민사회 및 빈곤층

- ③ 빈곤감소 분석과 실제 중점협력분야 프로그램이 밀접히 연결되나?
- ④ CPS 작성과정이 참여적이었나?

<출처: 저자 작성>

C. 사전 타당성 조사

i. 사전 타당성 조사 결과보고서

사업조사 및 형성의 가장 초기 단계인 사전타당성 조사 시 빈곤분석을 시행하

여 이를 사업틀과 구성요소를 형성하는데 반영하여야 한다. 빈곤분석 시는 관심지역의 빈곤상황과 이에 대한 협력국의 빈곤감소 전략에 맞추어 요청된 사업의 적절성을 판단해야 한다. 이를 위해 [표 24]의 내용을 체크리스트에 포함해야 할 것이다. 타당성 조사의 결과보고서에는 사회 문화적 타당성 및 기타 고려사항에 범분야 이슈로 빈곤과 관련한 내용을 기술한다.

사전타당성 조사 시 빈곤코드 5에 대해서는 사회복지 분야 혹은 사회개발 전문가가 파견되어야 하며, 빈곤코드 4는 사안에 따라 빈곤, 환경, 여성의 범분야 전문가 중 한 명이 파견되도록 제도화해야 한다.

[표 24] 사전타당성 조사 시 빈곤분석 기준

이슈	관찰	정보의 원천, 질 (저,중,고)
일반적 빈곤상황 ■ 국가 및 지역 ■ 인구 사회학적 그룹별		
경제, 정치, 사회·문화적, 보호적, 인적 빈곤차원 중 특이한 점		
현재 국가, 지역적 빈곤감소 전략 및 개입		
제안 요청된 사업이 국가, 지역적 빈곤감소 전략 및 프로그램과 부합하는지 여부		

<출처: Ex-ante PIA 매트릭스 1 참고>

ii. 사업개요서

사업개요서에는 사업의 목표가 관심지역의 특징적인 빈곤 및 빈곤감소 목적과 어떻게 관련이 있는지 기술한다. 사업 수혜자는 “XX시 주민”, “XX국 농민”이라고 지나치게 넓게 설정하기보다는⁶⁰, 프로그램 수혜를 받을 가능성이 가장 높은 그룹으로 기술한다. 사업지역 주민의 소득/지출에 대한 경제적 지표나 성별분리 통계

60 ESCAP새마을사업은 “라오스, 캄보디아, 네팔 농촌마을 주민”이라는 지나치게 넓은 대상으로 수혜자가 기록되어 있다.

가 있다면 내용에 명기한다. 사업담당자는 [표 25]를 참고로 사업에 빈곤마커를 부여한다.

[표 25] 빈곤마커

빈곤감소 차원	프로그램의 목표 및 대상	예	빈곤코드	빈곤마커
미시적	빈곤취약층을 대상으로 그들의 욕구, 권리, 이해에 초점	■ 복지정책 및 사회안전망 관련 사업 ■ 빈곤취약층을 직접 타겟으로 하는 사업 ■ 지역기반사업 (빈곤코드 4) 중 수혜자의 50% 이상이 빈곤층이거나, 극빈취약계층에 대한 전략을 가진 사업	5, 4	2
중범위적	빈곤층보다 넓은 인구를 대상으로 하나 빈곤층의 참여 및 서비스 접근에 장애를 제거하고자 하며, 불평등 이슈를 다룸	■ 교육, 보건, 물 공급, 농업, 기초 수송, 전기, 통신 인프라 섹터	4, 3, 2	1
거시적	수혜자가 누구인지 알수 없으며 빈곤층에게 경제, 사회, 정치적으로 혜택을 줄 수 있는 조성	■ 구조적 개혁 및 거시정책	1	0

<출처: 저자 작성>

iii. PDM 작성

사업목표에는 빈곤층의 필요와 우선순위를 반영하는 목표를 수립하고, 이와 관련된 구체적인 활동내역을 성과, 산출, 활동의 측면에서 기술한다. 투입에는 사업의 재화 및 서비스 조달과 전달, 훈련기회, 모니터링 시행에 빈곤층의 참여를 위

한 기회를 명시해야 한다. 이를 위해서는 초청연수, 현지 역량강화 훈련, 주민위원회에 빈곤취약층을 일정비율 참여시킬 수 있고, SME가 사업조달을 할 수 있도록 계약을 작게 분할한다. 외부조건으로는 빈곤취약층이 사업에 참여하고 기여하는 데의 제약요소들을 반영하고, 평가지표는 사업이 빈곤취약층에게 미친 분배적 영향력 *Distributional impact*을 측정 가능하도록 수립한다.

iv. 심사

■ 정책심사

심사하는 사업이 CPS의 빈곤감소 분석 및 전략과 부합하는지 검토한다.

■ 기술심사

사전 심사 기준표와 심사분석 보고서에 빈곤주류화 심사항목을 추가하고, 아래와 같은 기준으로 심사한다. 보완 필요 시에는 정책개발팀 빈곤 전문가이나 외부 자문단이 자문을 제공한다.

[표 26] 빈곤주류화 심사항목

빈곤주류화 심사항목 (범분야)		심사등급		
1	빈곤마커 적합성	적합	부적합 (권고사항)	
2	사전타당성 조사가 빈곤감소 초점을 가지고 이루어졌는지 여부	적합	부적합 (권고사항)	해당사항 없음
3	사업개요, PDM 작성이 빈곤감소 초점을 가지고 이루어졌는지 여부	적합	보완필요 (권고사항)	해당사항 없음

D. 기본계획 및 실시협의

사전 타당성조사와 심사평을 통해 도출된 빈곤주류화 방안을 기본계획 수립과 PDM 통합수립을 통해 구체화한다. 실시협의 시 대상지역의 가구조사와 같은 보다 자세한 기초조사를 실시할 수 있다 [박스 27].

[박스 27] 기초조사에 도움이 되는 도구

■ 베이스라인 수립을 위해 USAID의 빈곤분석도구 Poverty Assessment Tools: PATs를 활용할 수 있다. 이는 미리 국가별로 만들어진 템플릿에 적힌 20개 내외의 소득, 지출 지표와 관련된 질문지로, 질문대상자가 국가 및 국제빈곤선 이하에 속하는지 파악 가능하다. 30분 안에 질문지에 대한 응답을 얻을 수 있고, 분석 결과도 즉시 도출 가능하다. 캄보디아, 방글라데시, 동티모르, 인도네시아, 네팔, 필리핀, 베트남, 아제르바이잔, 볼리비아, 파라과이, 페루, 에티오피아, 가나, 나이지리아, 르완다, 우간다 등 16개 정도의 국가에 적용 가능하다.

<출처: USAID 홈페이지>

2) 사업 집행

A. 집행계획

사업효과, 사업추진 기본방향, 사업구성 방안, 연수생 초청계획, 모니터링 및 평가계획에 기존의 빈곤주류화 내용을 반영하여 기술한다.

B. 제안요청서 작성 및 기술평가

기술용역사업 용역발주 제안요청서에 극빈/취약층에 대한 빈곤감소 영향력 강화 방안 및 빈곤층 친화적 성장목표에 기여방안을 포함하고, 사업계획에 빈곤주류화를 요청한다. 이를 평가기준에 포함시켜 제안업체의 빈곤감소에 대한 인식 및 사업계획의 빈곤주류화 정도를 평가한다. 또한 제안서의 특수제안 부분에 빈곤감소 주류화방안 작성지침을 명기하고, 동 분야에 대한 전략제시 시 정성평가에서 가산점을 부여할 수 있다.

C. 사업수행자 빈곤감소 역량강화

현지 주민과 직접적 접촉이 이루어지는 사업관계기관 PMC 및 해외봉사단은 범 분야로서의 빈곤문제에 어떻게 접근해야 하는지 교육이 필요하므로 파견 전 오리엔테이션을 실시한다. 빈곤감소 프로젝트 관리기법에 빈곤을 주류화하는 법을 통합하여 교육하고, 실제 사업 사례를 위주로 구성하여 흥미와 관심을 높일 수 있다. 예를 들어 마을위원회에 빈곤취약층과 여성이 반드시 대표되어야 한다는 점은 사업관리 운영에 매우 중요하며 실용적인 교육일 것이다. 또한 사업담당자들은 PMC가 빈곤감소 초점을 강화한 사업수행을 위해 필수적으로 알아야 하는 항목들을 ODA 교육원에 전달하고, 교육원은 이를 교육내용에 반영할 수 있을 것이다⁶¹.

3) 평가

A. 사업평가

중간 및 종료, 사후평가 시에는 아래와 같은 항목을 포함하여 평가하도록 한다.

- ① 프로그램의 주 수혜자는 누구인가? 의도했던 대상과 일치하는가?
- ② 프로그램이 주 수혜자의 소득, 고용, 자산, 정부지원/세금, 권위, 접근성에 어떻게 영향을 미쳤는가? 각 요소의 변화가 함께 어떤 차원의 역량강화를 가져왔는가?
- ③ 프로그램이 극빈 취약층의 소득, 고용, 자산, 정부지원/세금, 권위, 접근성에 어떻게 영향을 미쳤는가? 각 요소의 변화가 함께 어떤 차원의 역량강화를 가져왔는가?

B. 특별평가

빈곤감소와 관련한 특별평가로 PR/PPG 주제별 Thematic 평가, 정책/국별지원/사

61 KOICA 직원 인터뷰.

업문서에서의 PR/PPG 관점 주류화 정도 평가, KOICA 사업의 MDGs 기여도 평가 등을 할 수 있다. 특히 빈곤주류화 이행이 시작되고 2-3년 정도 후에 PR/PPG 관점이 CPS 문서에서 어떻게 통합이 되고 프로젝트 관리에 어떻게 활용되는지 평가하고 교훈을 교환할 수 있을 것이다.

4. 기술 및 인적 관리

1) 빈곤감소 초점강화를 위한 기술

DAC 권고에 따르면 원조기관들은 PR/PPG 관점 강화를 위한 적절한 기술을 가지고 있는지 검토해 보고, 부족한 부분을 고용, 직원훈련, 컨설팅 용역발주, 타 부처와의 파견 등으로 보완할 필요가 있다. 이 기술에는 경제, 사회개발, 농업 등 분야적 전문성 뿐 아니라 젠더, 환경, 거버넌스 등의 범분야 이슈, 협상법 및 참여적 방법론과 같은 현지조사 기술도 포함된다.

대규모 기관들의 경우 인적 자원이 풍부하다. USAID는 박사급 분야별 전문가를 고용하는 데 문제가 없고, 종적 평가 등 실증적, 계량적 분석을 수행할 대학기관도 다수 존재한다. DFID는 260명의 전문적 자문관급 스태프가 교육, 보건, 인구, 사회개발 및 젠더, 중소기업, 제도적 개발, 거버넌스 등 다양한 분야를 맡고 있으며 연구를 외주할 대학과 ODI 등 싱크탱크가 많다⁶². GIZ 경우도 오랜 기간 쌓여온 분석역량이 높다.

하지만 중소 공여기관들은 가계 및 기업과 관련한 미시분석을 할 수 있는 경제학자 인력이 부족하다고 하였다. 또한 기관 내에 전문가간 교류나 다부문간 팀워크는 부족한 것으로 나타났다. 예를 들어 사회개발 및 젠더 전문가는 주로 프로젝트 레벨에서만 개입하고, 거시경제학자나 미시경제학자들과 함께 예산지원 및 섹터 프로그램에 참가하지 않는 경향이 있었다. 네덜란드 같은 기관은 외교관들이 순환근무를 하므로 전문성이 떨어지는 점이 지적되었다.

KOICA는 현재 역량모델링에 대한 컨설팅을 통해 조직이 보유한 기술에 대해

62 USAID (6.24. 2011) 및 DFID 본부 (6. 27. 2011) 직원 인터뷰.

사정해 보고 ODA 사업의 전문적 수행을 위해 필요한 기술을 키우기 위한 교육 프로그램을 설계하고 있다⁶³. KOICA 정규직은 대졸 공채를 통해 채용되므로 전문직 업무라기보다 일반 공공, 행정 부문의 업무라 할 수 있다. 따라서 협력단에서는 직원의 전문성을 강화하기 위해 단기 직무연수 및 학위교육, 언어교육을 연중 실시한다. 하지만 학위과정 외에 단기교육을 통해 전문성을 가지는 것은 한계가 있으므로 타 공여기관 및 국제기구와 어깨를 겨룰 수 있는 전문성 확보를 위해서는 본부와 현지에서 전문직과 자문관 채용이 활발히 이루어져야 한다. 또한 전문가의 역량을 조직적 역량 개발로 연결시키기 위해서는 전문직 직제의 마련이 필요하다.

DAC 권고처럼 현지차원에서 빈곤분석을 실시하고 이를 사업발굴에 활용하며 공동섹터프로그램에 반영하기 위해서는 상당한 분석역량이 갖추어져야 한다.⁶⁴ 더 나아가 PRSP가 제시하는 전략의 질을 파악하고 이에 우리의 전략을 일치시킬지 결정하려면 국별 빈곤감소 전략에 대한 수립, 분석능력이 있어야 한다. 이러한 역량을 기르기 위한 초기 단계에는 타 공여국과 공동분석에 참여하고, 국내 학계와 해외 전문 연구기관에 공동으로 분석을 의뢰하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 방법으로 KOICA 대내외의 역량 강화를 하게 되면, 추후에는 국내 기관에서도 독립적 분석 수행이 가능할 것이다.

2) 교육 및 지식관리

빈곤관점 주류화를 위해서는 사업지침으로 활용 가능한 가이드라인을 수립하고, 이를 적용하기 위한 직원교육이 병행되어야 한다. 또한 DAC 동료검토 수검내용이 제시하는 것처럼 "성장이 빈곤, 성평등, 환경차원에 미치는 영향에 대한 교육"도 실시되어야 한다. 이는 현재 ODA 교육원의 고급과정인 범분야 이슈, 빈곤, 환경, 성평등 교재와 강의를 심화하여 직원교육으로 활용할 수 있을 것이다. 신입 및 현 지사무소 파견 청년인턴을 대상으로는 개론식의 강의와 기존 직원을 대상으로 하는 심화된 강의로 과정을 세분화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

63 KOICA 직원 인터뷰.

64 현지 전문가 활용에 대한 자세한 내용은 정우진, 정유아 (2011)의 “현장중심의 개발협력 방안: KOICA 무상협력 사업을 중심으로”를 참고할 수 있다.

KOICA 자체의 교육 프로그램 외에도 수원국 현지 기반 공동 트레이닝 Train4Dev에 참여가 권장된다. Train4Dev는 영국의 ODI가 현지의 주 공여국과의 논의를 통해 프로그램을 기획하는데, 최근 네팔에서의 개최 시 9개 공여기관, Germany, Norway, Sweden, Netherlands, Belgium, Austria, Ireland, UN, World Banks가 참가하였다. 공여국, 수원국 등 다양한 이해관계자가 참여하는 것이 특색이며, 논의 내용을 요약한 정책도구 노트, 사례조사, 요약노트를 제공하며 추후 사후관리로 이러닝 e-learning을 실시한다.

빈곤감소는 한 분야에 속하는 것이 아니라 그 정의대로 다부문적 본질을 가진다. 따라서 효과적인 빈곤분석과 PR/PPG 초점강화를 위해서는 여러 분야 전문가들의 네트워크가 필요할 뿐 아니라, 본부부서, 해외사무소 등의 지식관리 Knowledge management를 체계적으로 해야 한다. 이를 위해 UNDP는 e-mail 기반 빈곤감소 네트워크 The Poverty Reduction Network: PRNET를 통해 원조기관 실무자, 학자, 협력국 정부관계자 등이 문의사항을 서로 질의할 수 있는 시스템을 운영한다. DFID의 경우 다양한 세미나, 점심 세미나 Brownbag lunch, 비디오 컨퍼런스 등이 활성화되어 있다. 자신의 경력, 전공분야, 강의 이수 등에 따라 생계, 기후변화, 경제, 환경, 인도적 지원, 거버넌스, 분쟁, 사회개발 등의 분야 전문성을 학점이수와 같은 방법으로 키울 수 있으며 이를 간부단 Cadre이라고 칭한다. KOICA도 학습마일리지의 인사반영, 학습동아리 경비지원, KOICA 직원의 ODA 교육원 강사 육성, 지식마스터 제도 등을 통해 다부문적 지식공유 네트워크를 지원한다⁶⁵. 또한 다부서에 걸친 젠더 담당관 제도 및 앞으로 도입할 수 있는 빈곤 담당관제도도 조직의 빈곤감소 역량개발에 기여할 유용한 지식을 산출할 수 있다.

3) 성과평가 시스템 및 인센티브

빈곤감소 목표가 효과적으로 추진되기 위해서는 조직의 경영 전략과 연계되어야 하고, 이는 부서, 팀, 직원 개개인의 Management By Objective(MBO)와 연계

65 '지식 마스터 제도를 통해 직원들의 특정 분야 관련 최신 지식을 KOMIS에 올리면 이를 동 분야 마스터가 승인하고 평가해 주는 방식으로 직원들의 분야별 전문성을 개발한다.

가 되어야 한다⁶⁶. 이를 위해서는 PDM을 관리도구로 사용하고, 사업평가의 객관성과 정확성을 확보해야 한다. 그리고 시간과 비용이 적게 들면서도 실증적인 간략한 참여적 사정법 *Rapid Rural Appraisal*과 같은 방법도 고려해 볼 수 있다. 그러나 효과적인 빈곤감소는 결과 차원의 계량적인 평가만 강조하기보다는⁶⁷ 질적인 측면도 고려해야 한다.

조직적인 빈곤감소 노력을 촉진시키기 위한 핵심은 빈곤 담당관의 활동이므로, 이를 유지하기 위해서는 담당관에 대한 인센티브가 필요하며, 이들의 활동이 성과와 연동될 필요가 있다 (KOICA 2011). 또한 빈곤감소는 장기적으로 오랜 시간이 걸리는 것이며 모험을 감수할 필요가 많은 것이기 때문에, ‘새로운 시도’에 대한 조직적 인센티브도 필요할 것이다. 예를 들어서 해외사무소 소장 회의 시 모범사례 공유, 혁신적 사업에 대한 연말포상, 홍보위주가 아닌 모범관행에 대한 아이디어 *Idea bank* 운영 등을 시도해 볼 수 있다.

66 KOICA 직원 인터뷰.

67 투입물이 아닌 결과를 강조한다고 해도, 측정하기 쉬운 지표만 선택적으로 사용하고 결과를 내기 쉬운프로젝트만 실시하는 것은빈곤감소 초점을 흐리게 할 것이다. 예를 들어 아동의 결과측정 차원에서쉽게 사용할 수 있는 성과지표이지만, “교사의 부재”와 같이 교육의 질과 관련된 성과지표는 잘 사용하지 않는 경향이 있다.

결론

본 보고서는 DAC 원조효과성 이슈의 하나인 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장과 관련한 권고사항에 대해서 소개하고, 한국 ODA 정책 및 KOICA 무상협력 사업에 도입 방안을 논하였다. [표 27]의 오른쪽 칼럼은 PR/PPG 관점을 강화하기 위한 이행 계획이다.

먼저 빈곤감소 정책이 수립되어야 하는데, 여기에는 빈곤의 정의와 빈곤해소를 위한 지역별, 국별, 분야별 전략에 대한 입장이 표명되어야 한다. 다음으로 PR/PPG 전략 수립 방법은 빈곤코드를 바탕으로 연도별 목표 비율과 예산을 책정하는 것이다. 먼저 직·간접적 프로그램의 비율에 균형을 맞추기 위해 "2015년까지 직접 빈곤감소 사업비율을 현재의 10%에서 30%까지 올리고, 빈곤과 관련 없는 사업을 0%로 줄인다"와 같은 목표설정을 할 수 있다. 원조양식적 균형 면에서는 PBA를 도입하는 동시에, 직접적 빈곤감소와 연관이 높은 형태인 국제기구 및 NGO 지원사업을 상향 조정해야 한다.

한국은 현재 친빈곤층 성장 분야에 총 35%를 배분하며 주로 농어촌개발(24.8%) 및 공공행정(20.6%) 분야 프로젝트(82%) 형태로 지원되고 있다. 우리가 비교우위가 있는 분야는 (1) 농업 부문에서 농업 생산력 향상, 농업 인프라 구축, 산출물 다양화 (2) 행정부문에서 ICT 기획과 투자에 공공부문 역할 향상 및 소득창출에 ICT활용이다. 빈곤감소와 관련있는 공공서비스 개혁, 조세와 관세 개혁 등의 정책에는 총 18%를 배분하고 있다.

다음으로 지역전략은 먼저 수원국 선정에 있어서 원조필요성, 즉 인구당 소득이나 빈곤인구와 같은 변수를 높은 비율로 반영해야 한다. 5가지 빈곤코드별 사업이 어떤 협력국에 우선 적용이 되어야 할지에 대해서는 빈곤율, 빈곤격차, 불평등도, MDGs 각 목표별 달성도와 같은 빈곤지표를 참고로 사업대상국을 분류한 내용을 참고할 수 있다. 개별 협력국에 대한 사업규모와 주요채널을 정할때는 원조양식 결정 모형의 4가지 기준인 빈곤과 MDGs 달성 정도, 정부역량 및 원조조화, 분쟁 취약성 여부, 국제공공재 관점을 적용한다. 또한 CPS 수립 시에는 빈곤목적을 포함하고 빈곤분석과 심사를 강화하며 이를 전략프로그램의 내용에 반드시 포함되도

록 한다.

협력사업 수행 측면 중 기획단계에서는 PR/PPG 관점의 체크리스트를 활용하며 시범사업은 종합지역 개발사업으로 선정할 수 있다. 체크리스트를 적용할 때는 현재 KOICA사업과 타 공여국의 과거와 현재 유사사업에 대한 사례 조사를 참고할 수 있다. 분야별 사업수행에 유용한 DAC권고와 사업사례, 그리고 KOICA의 도입점에 대한 논의는 신규사업 발굴 시 혹은 기존 사업 수행 방식에 빈곤초점을 강화하고자 할 때 유용할 것이다.

마지막으로 빈곤감소 주류화를 정책적으로 지원하기 위해서는 빈곤감소 가이드라인 및 이행전략을 만들어야 한다. 조직차원에는 이중전략을 택하여 전담전문가 및 담당관을 두어야 한다. 업무 프로세스 면에서는 기획 시 빈곤마커를, 집행 시 PMC 교육을, 평가 시 빈곤취약층의 다차원적 역량강화 평가를 실시한다. 빈곤감소 전략이 효과적으로 주류화되기 위해서는 조직의 성과관리를 빈곤목표와 연계시킬 필요가 있다.

[표 27] 이행계획

구분		권고내용	적용방안	이행 계획
정책과 전략	빈곤 감소 정책	빈곤감소 목적을 우선순위화	빈곤감소 목적 최우선순위화 하는 정책문서 작성	빈곤의 정의, 한국의 빈곤감소 전략에 대한 입장 표명
	PR/ PPG 전략 수립	직·간접적 프로그램 조화	빈곤감소 차원별 조화	직접사업 비율을 현재10→30% 증가
		원조양식 조화	빈곤코드 4, 5와 관련된 원조형태 및 채널조화	예산 및 공동지원 도입 국제기구협력, NGO 증가 필요
		빈곤층 친화적 성장과 관련된 프로그램 우선순위화	PPG 비율 및 비교우위 파악	현재 35.4% 정도이며 국별전략에 따른 배분 농어촌, 행정 프로젝트
		빈곤감소 주요 정책분야	PR정책 비율 및 비교우위 파악	현재 18%이며 공공서비스 개혁과 연수사업 위주
		빈곤감소에 초점을	수원국 선정 및 지원시	빈곤인구, 총 원조액

		둔 지역적 차원의 원조전략	빈곤기준 강화 CPS 빈곤초점 강화	고려 국별원조규모/양식결정 모형 사용
협력 사업 실시		프로그램 및 프로젝트 기획과 집행, M&E시 사전영향평가 실시	PDM에 빈곤초점 강화방안 및 단순화한 PIA시범사용	기획 시 체크리스트 활용 새마을운동형 시범사업
		분야별 권고 활용	빈곤감소 차원별 사업에 대해 빈곤코드별 도입점	사례제시 활용 혁신적 사업 시도 도입점 활용 기존 사업수행방법 개선
조직 주류화		정책	법규 재정비 및 리더십 강화	빈곤감소 주류화 가이드라인 및 이행전략 작성 및 교육
		조직	빈곤감소 목적의 중요성 공유 및 빈곤감소 전략 강화를 위한 시스템 도입	전문직 고용 및 담당관 발령 자문관 풀구성
		업무프로세스	프로젝트 사이클 관리에 빈곤주류화	빈곤마커 도입, PMC/봉사자 교육 빈곤/취약층 역량강화 평가
		기술 및 인적 관리	빈곤 성과관리 빈곤감소 분석능력 강화	빈곤감소 목표와 성과관리 연계 전문가, 공동 분석. 인센티브제 사용

<출처: 저자 작성>

이를 위한 2015년까지의 로드맵은 아래 [표 28]과 같다. 이를 충실히 이행하면 2016년 동료 검토 시를 대비할 수 있을 것이다.

[표 28] 빈곤감소 초점강화를 위한 로드맵

구분	이행계획	2012	2013	2014	2015
정책	빈곤감소 전략문서 수립				
	직접사업비율 증분	15%	20%	25%	30%
	빈곤감소 초점의 지역전략				
사업	빈곤초점 기획틀 사용				
	분야별 권고 활용				
조직	빈곤분석 전문가 영입 및 담당관 임명				
	법규, 가이드라인, 이행방안				
	빈곤주류화				
	빈곤감소 목표와 성과관리 연계				

<출처: 저자 작성>

국제개발은 정치외교, 군사, 상업적 아젠다에 의해 주도되기 쉬우며, 이는 빈곤 감소라는 본연의 목표 달성을 요원하게 한다. 본 보고서는 이러한 사실을 인지하는 것을 시작으로 하여, 어떤 개발협력 사업이든 자동적으로 개도국의 빈곤 및 불평등 해소에 기여하는 것이 아니라, 의식적이고 적극적인 노력을 통해서만 그 기여를 향상시킬 수 있다고 본다.

다행히 지금은 이 문제와 관련한 안팎의 관심을 효과적으로 이끌어 낼 수 있는 시기이다. 친빈곤층 성장은 G20 개발의제의 관심 분야이며, 이를 통해 아프리카에서의 새마을운동형 사업을 새롭게 조명해 볼 수 있는 기회도 가질 수 있다. 아울러 DAC 빈곤감소 및 친빈곤층 성장관련 규범에 대해서 파악하고 이행계획을 세움으로써 2012년 정도에 예정된 개발협력 및 집행평가 Peer Review를 준비하는 데도 도움이 될 것이다. 이렇게 ‘기본을 갖춘’ 상황에서만이 한국이 지지하는 대안적인 원조효과성 논의들도 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

후속연구로는 아직까지 KOICA에서 되지 않은 직접 빈곤감소를 주 목적으로 하는 전략 프로그램을 개발할 필요가 있다. 빈곤층을 대상으로 하는 사회안전망 개발프로그램이 일 예이다. 또한 이 보고서를 바탕으로 빈곤 가이드라인과 조직차원의 이행전략이 수립되어야 할 것이다.

별첨 1. 현지 조사 면담자 목록

면담자 리스트

1. 독일

June 20

이름	기관	직급
Corine Wiesenbach	GIZ	Junior Policy Advisor, Global Partnerships
Elke Kasmann	GIZ	Sector Project Manager, Poverty and Social Impact Analysis
Claudia Gottmann	GIZ	Advisor, Program Millennium Goals and Poverty Reduction
Chrstina Hackmann	GIZ	Junior Professional, Program MDGs and Poverty Reduction
Martina Kampmann	GIZ	Director Global Partnerships
Eva-Maria Werner	GIZ	Policy Advisor, Global Partnerships
Juliane Weymann	GIZ	Program MDGs and Poverty Reduction
Jorg Freiberg	GIZ	Strategic Corporate Developer

2. 에티오피아

June 22

Colleen Wainwright	IRISH AID	Head of Development, Embassy of Ireland, Ethiopia
Zewdu Tamrat	MOF ED	Bilateral Cooperation Senior Expert
Aklog Laike	Sida	Program Officer (Food Security /Rural Development)

June 23

Tigist Kebede Ayalew	Danish Embassy	Program Officer
Geert Geut	Netherland Embassy	Head of Development

		Cooperation/Deputy Head of Mission
Franta Wijchers	Netherland Embassy	First Secretary
Jasmin Gohl	CIM (Centrum für internationale Migration und Entwicklung)	Program Coordination Africa
Elina Weber	GIZ	Assistant to the Country Directorate
Sandra Baldwin	DFID	Deputy Head

June 24

Randy Chester Amsalu Fanaye	USAID	Deputy Chief BEAT (Business, Environment, Agriculture & Trade)
Christoph Wagner	EU	Counselor, Head of Economic, Trade, Social Development and Regional Integration Section Delegation
Makato Shinkawa	JICA	Senior Representative
Stuart Lane	CIDA	Counselor (Development)
신혜영	KOICA	에티오피아 사무소 부소장
Halley Teclehaimanot	KOICA	Program Coordinator/Architect, 에티오피아 사무소

3. 파리

June 27

Hans Lundgren	DAC Evaluation Network	Head of Evaluation Section
Earnan O' Cleirigh	DAC POVNET	Senior Policy Advisor on global Food Security, DCD
최정훈, 김형규	OECD	최정훈 (수출입은행 DAC/개발업무 부부장) 김형규 (KOICA 과장)
Malcolm Ridout	DFID HQ	Team Leader, Growth Team
Hannah Muthoni Ryder	DFID HQ	Senior Economist
Kenneth King	The University of Edinburgh	Professor Emeritus, African Studies & School of Education
Olive Cocoman	UNRISD	Research Analyst

정진규	외교통상부	주OECD 대한민국 대표부 참사관
Asad Naqvi	UNEP	Coordinator, UNEP-UNCTAD Capacity Building Task Force on Trade, Environment and Development

4. 한국 (KOICA)

이름	부서	직급
김창섭	평가실	실장
박숙현	평가실	과장
조정명	평가실	대리
오주현	민관협력실	과장
윤지현	인도지원실	과장
하경화	인도지원실	전문직
임소영	기후변화대응실	전문직
성춘기	정책총괄팀	팀장
김민희	정책총괄팀	과장
신소연	정책총괄팀	대리
신정연	정책총괄팀	직원
최수영	정책총괄팀	전문직
박순진	조달계약팀	팀장
김식현	동아프리카팀	과장
서미영	WKF기획팀	과장
이연수	역량개발기획팀	팀장
김정애	역량개발기획팀	과장
고요한	ODA 연구실	전문직/통계
강경재	ODA 연구실	전문직
오충현	사회개발팀	전문직
오은정	사회개발팀	전문직
이규철	사회개발팀	전문직
이정욱	동남아시아 2팀	대리
김지희	ODA 교육원	대리
강규원	ODA 교육원	전문직
박수연	ODA 교육원	전문직
성민경	ODA 교육원	직원
최미나	ODA 교육원	직원
김은정	ODA 교육원	직원
조혜원	경제개발팀	과장
정상희	중남미팀	전문직

별첨 2. 현지 조사 면담내용

독일 GIZ

1. 일시: 6월 20일 월요일, 6월 21일 화요일
2. 면담자
 - a. Session 1 (20th) : Corine Wiesenbach, Ms. Martina Kampmann,
Director Global Partnerships
 - b. Session 2 (20th): Junior Policy Advisor, Global Partnerships;
Elke Kasmann, Sector Project Manager, Poverty and Social Impact
Analysis;
Claudia Gottmann, Advisor, Program Millennium Goals and
Poverty Reduction
 - c. Session 3 (20th): Chrstina Hackmann, Junior Professional,
Program “MDGs and Poverty Reduction” Ms. Juliane Weymann,
Junior Professional, Program “MDGs and Poverty Reduction”
 - d. Session 4 (21st): Dr. Jörg Freiberg, Strategic Corporate
Development Department
3. 주요 내용
 - a. PIA는 필수가 아니기 때문에 직원들 참여를 유도하기 위해 자원과 인력을 지원해 주어야 함. PIA를 사용한다고 해서 급격한 변화를 가져오는 것은 아님. 다만 이 도구의 필요성은 직원들이 “빈곤”에 초점을 맞추도록 하는 핵심적인 질문을 하게 한다는 데 있음. 외부 컨설턴트보다는 사회개발 및 평가의 개념을 이해하는 사람이 하는 것이 좋음.
 - b. 세계은행의 PSIA에 대한 평가 (2004)는 PSIA가 정책형성에 있어서 영향력이 완곡한 수준 Modest이나, 구체적이고 증거에 기반한 정책결정에 도움을 준다고 함. 또한 지표들이 보다 빈곤이 초점이 되도록 하는데, 예를 들어 빈농이 특정 정책에 어떻게 영향을 받았나 보게 됨. GIZ 경험으로 PSIA는 매우 정치적인 문제 해결에 있어서 사용 가능하며 이해관계자들

을 한자리에 모이게 함. 예를 들어 키르기스스탄에서 Customs units 참여 여부와 이에 대한 사회 정치적 영향 결정 파악시 사용되었음. 이에 대한 지원은 6-8년 동안 이루어졌으며, GIZ가 키르기스스탄 정부 고위급 차원에서 자문관계를 유지해 왔기 때문에 가능했음.

- c. 빈곤감소 마커시스템은 모든 프로젝트에 적용, 통계적으로 사용되며, 기획 시 포트폴리오를 전반적으로 검토할 수 있게 함. 예를 들어 BMZ가 얼마나 빈곤층을 타겟으로하는 프로그램을 가지고 있는지 알 수 있게 함. DFID도 비슷한 시스템이 있는 것으로 알고 있음.
- d. 빈곤감소와 관련한 지원부서 Backstopping function는 거버넌스와 민주주의 부서로 여기서 MDG와 빈곤 및 빈곤층 친화적 성장과 관련한 업무에 대해 다루며, 관련문의를 적절한 직원에게 전달하는 담당관이 있음.
- e. Train4Dev는 2003년에 시작된 30개 공여국의 비공식 네트워크로 3일간 공동교육 워크숍 개최. 9개의 핵심 공여국은 독일, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드, 벨기에, 호주, 아일랜드, 유엔, 세계은행임. 수원국 정부와 CSO, 민간기업, FAO, UN 기구 등 각자 다른 배경을 가진 그룹이 대화할 기회 제공. 각 공여국은 얼마를 기부할지 결정하며, 입회금이나 연회비는 없음. 현지의 리드 공여국이 행사물류 비용지불. 네팔이 도시화에 대한 자문을 받고 싶어해 실시된 예처럼 수요가 있을 때마다 개최되나 수요가 있는 국가를 찾기가 어려움. 현재 2009년부터 3개의 워크숍이 개최되었음. ODI, 현지에서 리드 공여국과, 서브 그룹의 의장이 훈련기획. 브리핑 노트가 영어, 스페인어, 프랑스어로 발간되며, 훈련교재가 있고, 케이스 스터디를 포함한 짧은 정책도구 노트, 사후관리로 원격교육 E-learning 실시. 훈련자는 ODI파견 2명과, 현지 전문가로 구성.

Irish Aid 에티오피아 사무소

- 1. 일시: 6월 22일 수요일
- 2. 면담자: Colleen Wainwright, Head of Development
- 3. 주요 내용
 - a. 주요 빈곤감소 프로그램의 목표는 빈곤층에 대한 기초적 서비스 제공의

향상 및 빈곤층의 복원력 향상임. 이를 위해 사무소 대부분의 자금은 생산적 사회안전망 Productive Safety Net: PSN과 기초서비스 보장 Protection of Basic Services: PBS 같은 섹터예산지원의 다자 공여 프로그램에 사용. PBS는 정부예산지원이므로, 교사의 봉급 등 유지 비용에 사용. PSN은 수원국 정부가 주도해서 실행됨. 그리고 PSN 중 식량안보 쪽으로는 공여국이 전체 자금 지원을 하며, 난민 쪽으로는 정부가 전체 자금지원을 함. Irish aid 입장에서는 프로그램 참가자가 지나치게 빨리 졸업하도록 압력을 받는 것 같음.

- b. 예산지원 외에 포트폴리오의 15% 정도는 가계의 식량안보 및 식량안보 거버넌스와 관련된 프로젝트를 실시. 이를 위해 NGO를 활용. 현재는 초등교육을 지원하고 있으나 성과가 좋지 않아, 중등교육지원으로 바꾸고자 함.

MOFED

1. 일시: 6월 22일 수요일
2. 면담자: Zewdu Tamrat, Bilateral Cooperation Senior Expert
3. 주요 내용
 - a. GTP 실시 8-9개월이 되어 가고 있음. 7개의 요소로 구성되며, PASDEP과 비교하여 2015년까지 중소득국에 진입하고자 하는 목표로 농경산업에서 산업화로의 경제구조 전환에 초점을 맞추고 있으나, 빈곤초점도 여전히 강함.
 - b. 2005년 이후 인권문제로 인해 GBS는 사라졌음. 현재 모든 지역을 커버하는 주요 PBA로는, 섹터예산지원인 Protection of Basic Services (PBS)가 있으며 한국의 동참을 권고. 세계은행이 코디네이터 역할을 하며 DFID, 독일, 캐나다 등 주요 공여국이 참여하고 점점 많은 공여국이 관심. 공여국들은 교육, 보건, 물, 지방도로 지원을 위한 자본비용을 지원하고, 정부는 운영비용 지원. 분기별로 모니터링 실시.
 - c. Public Sector Capacity Building (PSCB) 프로그램은 공공개혁을 위한 것으로 JICA, GIZ의 TC 활발. KOICA도 공공조달 관련 전자정부 쪽에서 협조. Water & Sanitation & hygiene Program은 Basket funding으로

실시. 사회 안전망 프로그램인 Productive Safety Nets Program (PSNP) 역시 대부분의 공여국이 참여.

- d. 공여국간의 원조분업을 위해 각 공여국이 무엇에 비교우위가 있는지 분류해 본 적이 있으나, 아이디어 차원에서만 존재하지 이를 실제로 활용하지는 않음.
- e. Irish Aid가 빈곤층 초점의 지역기반 다부문 활동을 잘 하는 것으로 알고 있음. 다만, 이러한 지원이 고려할 점은 공여국이 자금을 지원하면, 수원국 정부 국고지원은 공여국 지원분만큼 줄어든다는 것임.

SIDA

- 1. 일시: 6월 23일 목요일
- 2. 면담자: Aklog Laike, Program Officer (Food Security /Rural Development)
- 3. 주요 내용
 - a. 주요 프로그램은 (1) 민주주의와 인권, (2) 경제개발 (민간부문, 농촌개발), (3) 사회개발 (교육, 보건)임. 경제개발면에서는 여성의 경제권한 향상이나 기후변화 쪽으로 새로운 전략을 짜고 있으나 아직 승인이 되지 않음. 그밖에 아디스아바바 대학의 연구지원 프로그램도 있음.
 - b. 민주주의와 인권은 현지 NGO와 파트너십을 맺고 있는 상위 umbrella NGO를 지원하며, 주로 시민권, 정치권, 여성이슈 등의 옹호와 관련된 활동을 함. 그러나 새로운 에티오피아 법은 인권문제에 관여하는 시민사회단체에 대해서 규제를 가하고 있어서 (예를 들어 현지 NGO만 인권문제를 다룰 수 있으며, 이런 단체는 외부지원을 총 10% 이상 받지 못함) 인권 지원을 하기에 어려운 상황임. UNDP가 이끄는 Deep Democratic Initiative Program 등 공동지원 Pooled funding에도 참여하고 있음.
 - c. 시장과 경제개발 분야에서는 상공회의소를 통한 지원을 하고 있음. 민관 대화 촉진을 지원하며, 정부와 기업환경을 향상시키기 위한 대화와 연구, 세금문제와 관련된 IT 서비스에 대한 논의 실시. 현재 많은 공여국이 민간부문에 관심을 가지고 있어 공동지원 모색. 지역차원에서는 여성들의

비공식 경제활동에 대한 지원 실시.

- d. CPS는 이차자료와 SIDA가 직접 모은 자료를 모두 이용하며 작성에 수개월에서 1년 정도 걸림. 빈곤 및 젠더 분석이 필수, 성별분리 데이터를 사용하고 금융에의 접근성 등에 대해서 분석하며, 이러한 부분은 로그 프레임을 통해 다루어지고 관리됨.
- e. 빈곤층 초점의 사례는 Amahara 지역에서 지난 13년 동안 실시한 농촌개발 프로그램임. 이는 Wareda와 Kebele 단위의 지자체에 대한 정액교부금 Block grant으로 각자 우선순위 사업에 투자할 수 있게 함. 기존의 소액금융 프로젝트의 지원을 하기도 함. 대표적인 사업으로 토지등록 Land administration 사례가 있으며, 지역주민들이 스스로 토지 경계를 설정한 후 이를 바탕으로 토지에 대한 면허 발부. 처음에는 지역의 시범사업으로 시작되었으나 점차 국가적 프로그램으로 발전해감. 이러한 지역단위 사업시 SIDA는 주로 유지비용보다 자본비용이나 인적·기술적 지원에 대해 지원. 대상지역은 SIDA와 협력관계가 오랫동안 지속되어 신뢰성이 있는 곳으로 설정하며, 비구속성 조달을 통해 지원의 유연함을 유지. 또한 지속가능성을 위해서 현지인이 직접 도로를 유지·보수하면 소액의 사례를 하도록 하는 Length Person System 도입. SIDA는 프로그램 관리자가 없으며, Wareda 정부가 프로그램 실시, 다만 질적 제고 위해 프로그램 실시 시 대상 지역에 몇 차례 방문하여 프로그램 위원회와의 회의를 실시하며, 보조금 지원 시에 PRA를 통해 부에 따른 계층화를 실시하고, 상대적으로 더 빈곤한 층에 대해서 파악하도록 함.

Danish Embassy

- 1. 일시: 6월 23일 목요일
- 2. 면담자: Tigist Kebede Ayalew, Program Officer
- 3. 주요 내용
 - a. 덴마크는 빈곤 정도와 전략적 중요성에 의해서 15개 중점 협력 파트너를 선정하고 있는데, 에티오피아와는 양자협정을 맺지 않고 있음. 에티오피아 사무소는 지역사무소 역할도 함께 하며, 이곳은 평화와 안정, 수단과

의 국경에서의 취약국 문제 등이 주요 초점임.

- b. 2010년 PSNP에 60 백만 불 지원. UNICHARD 및 4개 NGO 지원하는 Local Grant Authority (현지사무소가 현지 지역주민조직, NGO 등에 직접지원)로 구성, UNDP의 DIP 프로그램 참여. African union에 대한 TC도 실시하나, 단 지역조직 Regional organization의 역량은 약하며 기술적 전문성이나 펀딩의 예측성도 떨어짐. PSNP 같은 예산지원은 공여국들이 서로에 대해서 일단 파악하게 되면 유연성을 줌. PSNP는 8개 지역을 커버하며, 매 분기마다 검토하고, 6개의 mission에 대해 공동검토. 그러나 미국처럼 공동지원보다는 개별지원만 하는 공여국도 있으며, EU같이 유연하지 못한 기관도 있음.
- c. 빈곤에 대한 심층분석은 프로그램 개발 가이드에 따라 하며, 본부와 대사관이 고용한 외부 자문가가 관여. 1개월의 현장조사 실시
- d. 성과평가와 관련해서는 각 직원이 대사관의 재량에 따른 연간계획에 따라 개인적인 계획을 세우고, 그에 따른 예산을 계획하며, 흥미로운 프로젝트를 가진 신뢰할 수 있는 파트너를 파악.

네덜란드

- 1. 일시: 6월 23일 목요일
- 2. 면담자: Geert Geut, Head of Development Cooperation/Deputy Head of Mission; Franta Wijchers, First Secretary
- 3. 주요 내용
 - a. PSNP, DIP, PBS, GQUIP 에 참여. 다자채널을 통해 행정적 부담을 줄임. 1/3은 네덜란드 NGO를 통해 지원하며 이는 GNI/ODA 0.7을 달성하기 위한 효과적인 채널임. 그러나 원예와 같이 네덜란드가 전문성과 혁신성이 있는 경우 프로젝트로 지원하며, 이는 추후 다자 프로그램으로 확대돼 갈 수도 있음.
 - b. 네덜란드는 15개의 새로운 중점협력국을 선정하였는데, 빈곤, 취약성, 역사적으로 좋은 관계, 네덜란드 민간기관의 협력 가능성을 고려해서 선정.
 - c. 이제 섹터보다는 주제에 초점을 맞춤. 예를 들어 안전과 평화와 관련된

주제, 물, 생식보건 및 인구증가 주제, 식량안보 주제 등. 우리는 수자원 관리에 비교우위가 있음.

- d. 네덜란드의 국별전략은 GTP와 일치하며, 빈곤분석은 직접하기도 하지만, DFID의 분석, 농업대학의 연구 등을 지원하기도 함. 섹터는 식량안보가 주요 기동이며, 특히 곡물 섹터와 원예섹터 지원.
- e. 우리의 개발 아젠다를 EU 맥락 하에 정치적 아젠다로 연결하고자 함.
- f. 현지 대사관은 4년마다 직원의 순환근무가 이루어지는 등 PIA에 사용할 지식이 부족. 빈곤초점 강화를 위한 다양한 기술보유 면에서는 스웨덴 및 UK와 다르게 영사업무와 개발 업무가 섞여 있어서 전문가 *Specialist* 보다는 Generalist가 많음.

독일

- 1. 일시: 6월 23일 목요일
- 2. 면담자: Ms. Jasmin Gohl, Program Coordination Africa; Elina Weber, Assistant to the Country Directorate
- 3. 주요 내용
 - a. GIZ의 TC는 재정적 기여와 보완적인 것임. 독일은 2008-2011년 동안 PBS에 35백만 달러를 지원하였음. TC에는 31백만 달러를 지원
 - b. 자갈돌 *Cobble Stone* 길로 인프라를 구축할 수 있도록 기술적 지원을 한 예가 있음. 이는 엔지니어링 역량강화 및 도시정책 및 행정 *Urban Government* 개발정책 요소 포함. 현지에서 구할 수 있는 자갈돌로 100,000개의 길이 만들어졌는데, 노동집약적 사업이어서 고용을 창출하였고, 특별한 기술이 없는 사람도 참여 가능해서 여성, 장애인, 청소년 등 참여. 개인이 일부 구역을 맡아 수리하면 보상금이 지급되는 방식으로 자가 운용이 가능해짐. GIZIS (GIZ의 민간부문)가 대학의 건축학과 커리큘럼, 학과 구조 등을 기술지원, 독일인이 학장으로 있는 Ethiopian Institute of Architecture and Building Construction 지원, 교과부가 디자인하는 과정을 기술지원하기도 함.

DFID

1. 일시: 6월 23일 목요일
2. 면담자: Sandra Baldwin, Deputy Head
3. 주요 내용
 - a. 친빈곤층적 프로그램 확대. PBS, PSNP 등. 사회안정망 관련 연구지원
 - b. 기후변화 및 저탄소 녹색성장 강화, 혁신적 민관협력을 통해 여성에 대한 직업창출 기회 확대 등 새로운 혁신적 분야로 관심을 옮겨가고 있음. 안전 및 평화구축과 관련해서는 소말리 지역 프로그램 확대. 또한 UN Women 및 나이키 재단과 함께 여성과 여성 청소년에 대한 사업 확대. 예를 들어 암하리 지역의 아동결혼을 줄이고자 함.
 - c. 가구단위 종적 분석을 통해 자산의 변화를 측정. 또한 프로젝트별로 비용 대비 효과 및 Value for Money 분석을 함.

USAID

1. 일시: 6월 24일 금요일
2. 면담자: Randy Chester, Deputy Chief BEAT (Business, Environment, Agriculture & Trade); Amsalu Fanaye
3. 주요 내용
 - a. 국가별로 개발목표의 초점이 다름. 어떤 나라는 Security가 우선이 되고, 어떤 나라는 빈곤감소가 우선임.
 - b. 에티오피아의 포트폴리오는 교육, 보건, 경제성장과 농업 및 생산적 사회 안전망 (PSNP+)임. USAID는 PBA는 없으나, 타 공여국의 원조를 고려해서 지원. 예를 들어 PSNP를 보조하는 PSNP+실시, 혹은 소외된 Wareda에서 프로그램을 실시하며, 대상층이 같은 경우 다른 종류의 지원을 실시. Save the Children과 같은 NGO가 프로그램을 수행하며, USAID Staff시간의 50%는 이러한 활동들의 모니터링에 사용. USAID는 60-70년대에는 예산지원을 했으나, 현재는 그렇지 않음. 보건, 농림부, MOFED 역량은 높으나, 무역이나 산업부처 역량은 떨어지는 등 부처간 역량차이가 큼.

- c. CAS는 2011-2016년간 5개년 전략이며, 지난 9개월간 연구를 실시하였고, 현재 내부 검토 중임. 연구데이터는 IFPRI 의 만성적 식량 부족상황, WB의 교육보건관련 서베이, 국가적 차원의 가구조사를 활용하는 것이 가능함.
- d. PIA에 대해서는 아는 바 없으며, USAID는 중간평가 사용. PRA 모니터 링도 4개년 프로젝트 경우 2년째 될 때 실시. 이러한 평가를 위해 투입 지표를 산출지표로 바꾸고자 함. 예를 들어 대상층의 연간 인구당 소득 증가, 특정작물 수출이 GDP에서 차지하는 비율 증가, 혹은 아동에 대한 급식방법과 같은 행동변화, 문화에 있어서의 변화 등을 봄.
- e. 빈곤초점 강화를 위한 기관의 전문성 측면에서 USAID는 전세계적으로 전문가 보유. 무역, 재정, 경제, 정부와 NGO 전문가 등 각 분야 박사학 위 소지자 및 관련분야 근무자 활용에 어려움 없음.

EU

1. 일시 : 6월 24일 금요일
2. 면담자: Christoph Wagner, Counselor, Head of Economic, Trade, Social Development and Regional Integration Section Delegation
3. 주요 내용
 - a. 2000년부터 79개 Africa, Caribbean & Pacific (ACP) 국가에 대해 가장 포괄적인 협력조약인 “Cotonou Agreement” 에 의거해 지원하고 있음. 이 협정의 한 기둥이 개발협력으로, 지역통합, 안보와 취약성, 기후 변화, 경제협력관계, 무역을 위한 원조 강조. 의회, 지방정부 역할 강화에 대해 강조. 시민사회 지원펀드, 현지 NGO 지원을 위한 특별기금도 있음.
 - b. 현재 2008-2013 Country Strategy Paper는 수송과 지역통합, 농촌개발 및 식량안보, 거시적 지원 및 거버넌스를 세 개의 중점섹터로 설정. 인프라 지원 관련 도로지원을 위한 섹터예산지원을 실시하는 데 이런 섹터지원은 EU가 유일, 식량안보와 관련해서는 PSNP에 참여하고, 미시적 경제 사회 지원을 위해서는 PBS 지원. 또한 항공허브, 컨퍼런스허브, 의료허

브 등 기업환경 개선을 위한 지원 실시.

- c. 인프라 지원을 중국과 비교한다면, 중국은 빠르고 저렴하나 질을 담보할 수 없음. 또한 중국기업에게 수주되는 공공조달 과정이 투명하지 못함 (예: 에티오피아 항공 조달 시 4주라는 짧은 입찰기간에 아무런 specification 없이 발주). 중국이 유럽 경쟁자를 몰아내고 나서는 공급가격을 상승시키고, 부패 스캔들로 감옥에 가기도 함. 또한 전력발전소 같은 경우도 중국은 환경에 대한 영향 고려 없이 사업실시. 환경에 대한 영향평가 등 서구적인 사고는 복잡해 보여도 결과적으로는 필요한 것이라고 봄. 예를 들어 200-300년 된 나무로 구성된 열대림 같은 경우는 한 번 없어지면 되살리는 것이 불가능하므로 환경적 고려 여부가 갖는 파급효과가 큼.
- d. 금융위기 전과 비교하면, 위기 전에는 EU내에서 자금지출을 빨리 해야 한다는 압력이 컸으나, 현재는 지출을 많이 하고자 하기보다는 “결과”를 원함. 따라서 양적인 측정을 강조. 이러다 보니 보건의료, 선생님의 수 등 쉽게 양적인 수치를 알 수 있는 부분에 대한 성과평가는 잘 되나, 모자보건 등은 쉽지 않음. 성과제고를 위해 Fixed tranches와 variable tranches를 사용하며, variable tranches 액수가 너무 적어도 성과 향상 인센티브가 작지만, 너무 커도 성과조작을 유발할 수 있음.

JICA

1. 일시: 6월 24일 금요일
2. 면담자: Makato Shinkawa, Senior Representative
3. 주요 내용
 - a. 새로운 GTP와 일치하기 위해 2011년-16년 CPS 수립. 산업발전, 식량안보가 주요 주제. 연간 80 백만 달러 예산이고 내년에는 100백만 달러가 될 것임. 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제 회의에서 아프리카에 대한 지원을 향후 5년간 두 배로 늘릴 것을 명시.
 - b. 프로젝트는 4-5년 기간으로 하며 1명의 일본인 PM을 둠. 현재 교육, 물, 보건, 인프라 분야에서 22개 프로젝트 실시. 프로젝트 시에는 JICA가 TOR을 작성. 국민세금에 대한 책임성과 현지의 부족한 역량 등에 대

한 이유로 일본이 직접사업을 하는 프로젝트 방식 유지. 예를 들어 오로미아 주에 100 백만 달러 지원해서 학교 건축, 커리큘럼 개발, 교사 교육 등 패키지 지원을 실시했으며, 오로미아 교육청이 이를 활용 GQUIP 을 통해서도 재정지원을 받음. 암하라 오로미아 지역에서는 보건사업을 하며 보건분야 종사자들의 역량강화, 미량영양소 제공사업실시. 농업과 물 분야에서 2-3년간 일본전문가를 활용하는 소프트웨어 지원. 100명 정도가 필드에서 일하고 있음. 봉사단도 활동. 에티오피아는 유상 프로그램은 없음. 예산지원은 하지 않으나, 프로젝트 운영보다 시간 측면에서 효율적이므로 참여를 희망하고 있음.

CIDA

1. 일시: 6월 24일 금요일
2. 면담자: Stuart Lane, Counselor (Development)
3. 주요 내용
 - a. 재정위기로 공여국들은 보다 더 중앙집중적인 지원경향을 강화함. 캐나다도 재정위기로 인해 다소 원조 예산 감소하였으나, 이전 정부가 2010년에 비해 원조를 두 배로 증가하겠다는 공약을 하여서 예산 감소폭은 크지 않았음. CIDA는 20개 중점협력국을 가지고 있으며, 각국에 대한 예산이 증가됨. 에티오피아는 아프간, 하티티와 더불어 가장 높은 원조를 받는 국가중 하나. 수원국 선정에 있어서는 빈곤과 효과성 (CPIA)을 동등히 중시하며, 나머지는 국가적 이해 (예: 콜롬비아, 페루, 인도네시아) 및 상업적인 측면에 대한 고려.
 - b. 중점섹터는 지속가능한 경제성장, 식량안보 및 농업, 아동과 청소년이고, 범분야는 젠더, 거버넌스, 환경임. 전통적으로 CIDA는 사회섹터 중심이었으나, 지속가능한 경제개발 분야에 더 전문성을 쌓고 싶어함. 관련 국내산업으로는 광업, 오일 등 자원추출 관련 산업이 있고, 경제 거버넌스와 관련해서는 세금, 공공재정 관리 등에 경험 축적. 민간부문 전문성은 부족. 에티오피아에서는 앞으로 75%를 식량안보 및 농업 분야에 집중할 것이며, 5년간의 예산을 가지고 있음. 25%는 민간부문 개발 등 지속가능

한 경제성장에 투자할 것이며, 이러한 집중원칙에 따라서 민주적 거버넌스, 보건 등의 섹터는 참여하지 않을 것임. 에티오피아에서는 사회부문 성과가 좋으며, 농업과 같은 생산적 부문에 대한 관심도가 높아지고 있으나 GTP 중 산업부문, 특히 제조업 성장이 정체되었고 민간개발 보다는 정부주도 성장이었음. 이에 따라 스페인, 영국, 미국, 일본, EU, 스웨덴, 네덜란드, 독일, WB, AfDB 등 많은 공여국이 민간부문 개발지원에 뛰어 들고 있음. 정책 대화는 어려운 편이나, 정부가 매우 실용적이고 증거에 기반한 정책을 펼치므로, 민간부문 성장 및 기업환경 개선에 있어 장애점을 극복할 수 있는 action-oriented 된 자문 및 특정 산업분야에서 시장과 연결시키는 가치사슬 측면의 TC를 제공한다면 정부가 귀기울일 것임.

c. 원조효과와 관련해서 70%의 공여국 지원이 국가적 차원의 프로그램에 지원되므로 원조가 조화와 일치가 모범적. 정부는 친빈곤층적이며, PRSP와 연관된 부분에 높은 지원을 하여, 이를 통해 800백만 명이 지원받음. 공공재정 관리에 있어서도 부패가 낮음. 대부분의 프로그램이 섹터레벨의 기술적인 차원이나 정치적 측면도 건드리기는 함. 그러나 정부는 PRSP를 정치개혁으로 사용하는 것을 원치 않으며, 정치적 불간섭을 유지하기 위해 ODA 감소도 불사. 에티오피아에서 원조 조건성은 원칙적 수준에서만 존재한다고 볼 수 있음. 예를 들어 GTP 수립 시 정부가 이미 만들어 놓은 계획을 발표하는 수준으로, 공여국이나 민간부문의 영향력은 거의 없었음. 여기서 상호 책임성이나 공여국-수원국 파트너십은 매우 약하며, 공여국의 정치적 공간은 2005년 이후 매우 축소됨. 정부는 통계나 조사 자료 수집도 그다지 환영치 않음.

d. CIDA의 PBA 도입은 재량권이 거의 없었던 사무소가 프로젝트 운용하는 행정적 부담을 줄이고자 하는 측면과 동료 개발협력 기관들로부터 후진적이라는 비판이 고위급 정치인들에게 들어가면서 간부급이 변화한 것으로 가능. PBA는 더 위험을 직접적으로 감수하면서 수원국 정부에게 투자하는 것이므로 수원국 정부의 활동결과와 개발협력 기관의 이해가 연결됨. 이로 인해 수원국 정부가 더 관심을 갖고 지켜보게 함으로써 더 공여국을 책임있는 개발 파트너로 만들어줌. 그러나 반드시 예산지원만 옹호

하는 것은 아니며 PSNP 지원과 동시에 정부가 이를 실시할 수 있도록 역량개발 지원 (주정부와 지방정부의 서비스 전달 구조 등)은 프로젝트 형식으로 이루어질 수 있음.

- e. 에티오피아에서 2005년 이전에는 모두 예산지원 2005년 이후에는 기술적 mandate만 있는 다자 지원 (WB, IMF, AfDB)은 증가하고, 정치적 mandate도 가지는 양자지원은 감소 (인권상황에 대한 우려로 인해 감소).
- f. NGO는 off budget으로 ODA를 보완하고자 하며, 섹터의 선택과 집중을 강화.

DAC Evaluation Network

- 1. 일시: 6월 27일 월요일
- 2. 면담자: Hans Lundgren, Head of Evaluation Section
- 3. 주요 내용
 - a. DEREK을 참고하면 에티오피아 사업평가 보고서 얻을 수 있음.
 - b. 결과지표를 강조하고 있으나, 산출물 관련 지표가 먼저 수립되어야 함. 비용대비 효과를 검토해야 하며, 수많은 지표 중 수원기관이 주인의식을 가지고 있는, 구체적이고 핵심적 지표를 선정해야 함.

DAC POVNET

- 1. 일시: 6월 27일 월요일
- 2. 면담자: Earnan O' Cleirigh, Senior Policy Advisor on global Food Security, DCD
- 3. 주요 내용
 - a. POVNET은 성장 및 지속가능한 개발과 함께 Policy division 안에 있음. 현재 사무국에서 POVNET 폐지에 대한 논의도 있음.
 - b. POVNET 업무는 빈곤, 불평등, 성장의 관계에 초점 맞추며, MDG1에 대해서 리뷰하고, 정책권고, 중복사업 방지, 이슈에 대해 협상. DFID는 빈곤층 친화적 성장 (Pro Poor Growth: PPG) 이행 가이드라인 수립과 연구, 미국은 농업, 스웨덴은 성장진단, 독일은 PIA 개발로 기여. PPG는

경제적 측면의 빈곤감소와 관련된 것으로 주요분야인 농업은 소작농에 대한 직업창출, 인프라는 소규모의 지역차원의 인프라, 민간부문개발은 (상공회의소나 수출가공지원 등이 아니라) 비공식 부문의 SME가 공식화할 수 있는 장벽을 없애는 것에 초점.

- c. 빈곤층 대상의 사업을 할 때 마을위원회에 수혜자 선정을 위임하는 경우, 위원회의 선정기준을 존중하되 주민모두가 공여국 사업내용과 수혜자 선정기준을 알고 이것이 어떻게 적용되는지 인지하며, 이에 대해서 동의할 수 있어야 함. 공여국은 선정과정을 방치하기보다 동등한 파트너로 참여하고 기준에 대해서 검토해야 함. 또한 개별 수혜자에 대한 지원보다는 공동으로 사용할 수 있는 시설지원 가능.
- d. 소와 같은 가축은 생식주기, 크기, 물 소요량, 목초 요구량 자산유동성 면에서 친빈곤층적이지 않음. 부유층이 소유한 소는 여러 면에서 혜택을 받는데, 단적인 예로 백신사업에서도 인구의 4%만 이 소유한 소의 백신접종률이인구의 90%가 소유한 닭의 백신접종률보다 더 높았음.
- e. 빈곤감소에 초점을 맞추고자 하는 정치적 압력과 제도적 인센티브가 적으므로, 이에 특별한 관심과 초점을 맞추지 않은 한 효과적 빈곤감소 어려움. 또한 프로젝트나 예산지원 등 공여국들의 원조양식이 빈곤에 호의적이지 않음. 프로젝트는 제한된 시간 공간 예산 내에서 하기 때문이고, 예산지원은 성과측정 시 빈곤층과 관련된 지표가 매우 적고 섹터 우선순위보다는 공공재정 관리, 기획과 모니터링, 감사 등이 논의의 초점이 되었기 때문. 이를 해결하기 위해서는 공여국이 더 시간을 들여 대화를 하는 노력을 해야 함.

OECD 대사관

- 1. 일시: 6월 27일 월요일
- 2. 면담자: 수출입은행 최정훈 부장, KOICA 김형규 과장
- 3. 주요 내용
 - a. POVNET 최근 회의 논의는 식량안보, 사회보호, 빈곤층 친화적 녹색성장을 주제로 함. 녹색성장은 경제 사회발전과 환경의 지속가능성을 동시에

달성하는 것을 목표로 하는 새로운 성장 패러다임. 생태환경적 부담을 최소화하는 경제산출물을 위해 저탄소 성장 전략을 취하며, 이러한 녹색성장의 주요지원 분야 중 하나가 기존 빈곤감소 전략 및 개발전략과 기후변화 관련 전략의 조화임. 개도국의 개발은 기후변화 적응활동과 통합되어야 하며, 자연자원의 지속가능한 관리가 새로운 경제적 기회로 작용하도록 국제협력 및 조정이 이루어져야 함.

- b. 의도치 않은 사업결과의 예로, 윗마을의 우물 파는 사업이 아랫마을의 물 부족을 초래하거나, 공동 양계장을 지어서 닭값이 폭락하거나, 소규모 수력발전소를 지어주었는데, 주민들이 구리선을 끊어서 판매하는 등이 있음. 이를 위해 Baseline study를 강화할 수 있으나 너무 길게 잡아도 시의적절성이 떨어지고, 비용대비 효과가 적을 수 있음.

DFID HQ

1. 일시: 6월 27일 금요일
2. 면담자: Malcolm Ridout, Team Leader, Growth Team; Hannah Ryder, Senior Economist
3. 주요 내용
 - a. 타 개발재원에 대한 원조의 상대적 규모축소 및 기후변화 등 개발환경의 변화로 인해 원조의 관련성 ^{Relevance}이 점점 적어지고 녹색성장, 복원력 등의 개념이 부각됨. 이러한 까닭에 섹터에 기반한 지원보다는 각 섹터들의 연계성과 개발환경별 상황파악이 중요.
 - b. DFID는 상당히 개량적이고 논리적 방법으로 수원국 선정 및 수원국별 지원액수와 채널 결정.
 - c. 친빈곤층이 되기 위해서는 Log-frame을 사용한 디자인이 중요하며, 각 국가별 Business plan 작성 중요. 이를 위해 Business Case Tool 사용.
 - d. 기관의 역량과 전문성 면에서 DFID는 Cadre 시스템을 두어서 직원들이 영역별 전문성을 쌓도록 함. Sustainable Livelihood Advisor가 특히 빈곤감소와 관련이 있어 보임. 그밖에 개별 간부급 직원들이 젠더, 환경, 분쟁 등과 같은 특정 주제의 챔피언이 되어 각 주제에 대한 관심을 불러

일으킴.

- e. PSIA는 “어떻게” 사용되느냐가 중요하며, 사람들의 마음을 빈곤에 집중하게 하는 효과가 있음. 프로그램 기획 시에는 빈곤층이 누구이며, 어떤 일을 하고 어떻게 시간을 보내는지 등에 대한 분석 필요. 평가와 관련해서는 산출물에 집중하는 것이 쉽지 않음. 변화를 측정하고자 노력. 비용과 기술이 적으면서도 실증적 평가가 되기 위해 Rapid assessment technique를 사용하는것이 가능.

별첨 3. 빈곤감소 관련 DAC 문서

제목	저자/출판	연도	문서분류
공여국의 빈곤감소 정책 및 실행에 대한 OECD/DAC연구 (DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices)	DAC	1999	보고서
빈곤감소에 관한 DAC 가이드라인 (The DAC Guidelines: Poverty Reduction)	DAC	2001	가이드라인
빈곤과 보건복지 (Poverty and Health)	DAC	2003	가이드라인
빈곤층 친화적 성장 촉진 (Promoting Pro-Poor Growth)	DAC	2006	가이드라인
빈곤층 친화적 성장 촉진: 농업 (Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture)	DAC	2006	보고서
빈곤층 친화적 성장 촉진: 사회·경제인프라 (Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure)	DAC	2006	보고서
빈곤층 친화적 성장 촉진: 민간개발 (Promoting Pro-Poor Growth: Private Sector Development)	DAC	2006	보고서
사전 빈곤영향 평가에 대한 가이드라인 (Practical Guide to Ex-ante Poverty Impact Assessment)	DAC	2007	매뉴얼
빈곤층 친화적 성장 촉진: 고용 (Promoting Pro-Poor Growth: Employment)	DAC	2009	보고서
빈곤층 친화적 성장 촉진: 사회적 보호(Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection)	DAC	2009	보고서
개발을 위한 민간 투자 촉진: 공적개발원조의 역할 (Promoting Private Investment for Development: The Role of ODA)	DAC	2009	가이드라인
Draft Policy Guidance on Donor Support for	DAC	2010	가이드라인

Empowerment Processes Underpinning Pro-Poor Growth			
OECD/DAC Povnet 총회 (2010.11.3-4.) 결과보고			회의문서
Promoting Pro-Poor Growth, JLP-PPG Briefing Note no.2: The Political Economy of Pro-Poor Growth	Train4DEV.NET	2010	브리핑 노트
Promoting Pro-Poor Growth, JLP-PPG Briefing Note no.5: Trade and Pro-Poor Growth	Milo Vandemoortele, Kate Bird and Dan Harris	2010	브리핑 노트
Achieving Pro-Poor Growth through Investment in Rural Feeder Roads: The Role of Impact Evaluation	Christian Kingombe/ Train4DEV.NET	2011	ODI 백그라운드 노트
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.1: Farm Input Subsidies	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.2: Increasing Revenue Collection without Damaging the Livelihoods of the Poor	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.3: Public Works Programmes and Social Protection	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.4: Policy for Marginal Farmers with Few Assets	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.5: Liberalisation of Export-oriented Commodity Markets and the Poor	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.6: Labour-based Approaches to Infrastructure Building and Maintenance	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.7: Increasing Investment in Smallholder Farming	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서
Promoting Pro-Poor Growth, Policy Instrument note no.8: The Political Economy Challenge of Decentralisation	Train4DEV.NET	N/A	정책도구문서

별첨 4. 빈곤코드별 사업 예시

빈 곤 마 커	형태	분야	사업예
0	연수생초청	행정제도	-3차 동창회장 회의
		교육	-한국어 일반-중급
	국제기구 협력사업	행정제도	-OECD 남남협력고위급 회담 (콜롬비아) 지원 ('09-'10/18만 불)
			-UN 개최 최빈개도국 (LDC) 회의 비용 지원 (2009/5만 불)
	프로젝트	행정제도	-스리랑카 함바토타 국제회의장 건립사업
		정보통신	-우즈벡 국가사료보관소 정보화사업
	물자지원	행정제도	-마셜군도 외교부 의전용 차량지원 -자메이카 육상연맹 버스지원 -아프가니스탄 고등교육부 행정역량강화 사업 사후관리 -개도국 지속가능 발전역량 및 제도개선 ('08-'10/644백만 원) -ITLOS 개도국의 해양법관련 역량강화 및 인적 자원 지원 (2009/15만 불)
1	국제기구협력사업	행정제도	-중남미지역내 반곤감소를 위한 에너지접근성제고 (2009/10만 불)
		환경 및 기타	-서아프리카 국립공원 및 보호구역 네트워크 구축 (07-09/327백 만원)
		정보통신	-UNICEF 수단 남북분리 투표 대비계획 지원
		긴급구호	-UNICEF 수단 남북분리 투표 대비계획 지원
		보건의료	-UNDP 콩고 HIV/AIDS 퇴치사업
	연수생초청	행정제도	-이집트 공무원 행정발전 -인도네시아 관세행정 -코트디부아르 경제개발전략
			-요르단 에너지정책 기획 및 개발 -아시아 에너지 협력 -몽골 자원 및 에너지 개발
			-에티오피아 교육정책 기획 및 실행 -직업훈련정책 및 제도운영 -도미니카공화국 교육정책 기획 및 실행
		농어촌 개발	-알제리 농업정책 수립 역량강화 -베트남 농업유통물류 시스템구축 -한칠공동연수 (08-09) -수산양식
		보건의료	-몽골 보건의료 정책 및 프로그램 관리 -과테말라 인구와 생식보건 -이라크 아르빌 병원운영 및 관리기술
			-코트디부아르 ICT 및 e-government
		정보통신	-코트디부아르 ICT 및 e-government

2			-온두라스 정보통신기술 발전 -인도네시아 전자정부
		환경 및 기타	-중국 녹색성장을 위한 환경관리 -이라크 유해폐기물 처리 -카자흐스탄 도시 및 지역개발 정책
		보건의료	-네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 개발사업 ('10-'11/100만 불) -킹스턴시 중앙의료정보시스템 구축
	프로젝트	정보통신	-인도네시아 전자조달시스템 지원사업 -과테말라 전자정부 행정민원 서비스 구현 웹포털 시스템 구축 -탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업 (2010-2012/326만 불)
		행정제도	-아제르바이잔 외국인 직접투자 활성화 사업 -동티모르 우편서비스 활성화 기반조성사업 -베트남 식품위생 안전관리시스템 역량강화사업 (2010-2011/50만 불)
	NGO	교육	-베트남 하노이시 교통문화 정립을 위한 한-베 포럼
	물자지원	행정제도	-투발루 경제정책활동 지원 -세네갈 관광진흥 프로젝트 지원
		정보통신	-파라과이 외교사료관리시스템 현대화사업 -금융컨설팅
	전문가	산업 에너지	-국가 R&D계획 -교통정책
		행정제도	-거시경제정책 -중장기 개발전략수립
	개발조사	산업 에너지	-필리핀 보홀주 말리나오댐 개선 타당성조사 및 실시설계사업 -인니 수마트라섬 간선도로망 마스터플랜수립 -아제르바이잔 배전계통 타당성조사 및 배전자동화 시범사업 (2009-2010/240만 불)
		행정제도	-캄보디아 증권시장개설 및 운영지원사업 -몽골 울란바타르시 1:1000 지형도 제작사업 (2010-2011/230만 불)
		환경 및 기타	-캄보디아 폐기물 위생매립장 건립 타당성조사사업
	국제기구협력 사업	교육	-STEP재단 세네갈 작은 도서관 지원사업
		산업 에너지	-개도국 친환경성장을 위한 수자원 인프라 개선 (08-10/735백만 원)
		환경 및 기타	-ADB 동북아 기후변화 및 저탄소성장 전략의 경제학 연구사업 ('09-'10/80만 불) -WMO 지역보건과 주민건강에 관한 기상, 기후변화 영향연구 (2009/20만 불)

연수생초청	교육	-에티오피아 직업훈련정책 및 제도운영
	농어촌 개발	-원예작물 수확 후 관리기술
	보건의료	-베트남 지역의료보건 발전
프로젝트	교육	-캄보디아 국가 기술자격제도 구축 지원사업 -르완다 국립대학 ICT 공학부 건립사업 -아세안 이러닝 역량강화 사업 (라오스)
	농어촌 개발	-잔지바르 농산물가공 훈련센터 건립사업 -콩고 민주공화국 천연계 농촌개발사업 (2010-2013/750만 불) -인도네시아 중부 깔리만탄 지역 농업개발 계획수립 및 시범사업 (2010-2013/250만 불)
	보건의료	-크루어 데 부끼시 식수공급체계 확장사업 -세네갈 식수개발 사업 -이르비드 혈액은행 개선사업
	산업 에너지	-몽골 울란바타르시 지역난방 및 용수공급 시스템 개선사업 -아이티 레오간지역 전력복구 사업 (2010-2012/300만 불)
	정보통신	-한-카자흐 ICT교육센터 건립사업 -이라크 고등학교 증명서 발급 데이터베이스 구축지원사업 (2009-2010/125만 불)
	환경 및 기타	-콜롬보지역 폐기물 통합관리시스템 시범구축 -타지키스탄 흐름식 수력발전소 타당성조사 및 설치사업 ('09~'11/280만 불) -지부티 태양열 발전설비 지원 사업 ('10-11/100만 불)
NGO	교육	-스리빈두 께서르 초등학교 신축공사 -스와지랜드 까풍아 자립센터 빵공장 설립 및 기술교육
	농어촌 개발	-캄보디아 옥수수 종자개발 및 국제교류 협력사업 -마다가스카르 툴리아라 슬럼 개선사업
	보건의료	-수단 하르툼 마요 국내유민캠프 식수위생사업 -캄보디아 중부지역 기생충관리사업
	환경 및 기타	-몽골 바양노르군(郡)의 사막화방지를 위한 조림사업 (3차연도)
NGO/PPP	교육	-우즈베키스탄 인터넷교육 및 훈련지원사업 (KT현지법인)
	농어촌 개발	-POSCO-GCS 몽골 영농지도자 양성 및 소득증대사업 개발 (포스코-지구촌나눔운동)
물자지원	행정제도	-몽골 국방대학 한국어 어학실습실 기자재 지원 -Peres Center 잔디구장 보수공사 비용 요청
전문가	교육	-컴퓨터 공학 교육 -자동차 교육
	농어촌 개발	-농업기술 -온실채소재배

3			-원예
		정보통신	-e-learning 시스템 수립 -컴퓨터 네트워크 교육 -ICT 교육센터 관리운영
		정보통신	-컴퓨터 이론, 실기교육 및 유지보수
		환경 및 기타	-일반인 및 선수대상 태권도 보급 -환경위생 연구 및 개발
	협력요원	교육	-학생 및 교사 대상교육
		산업 에너지	-전자제품수리실습 및 이론 강의 -식품 가공 등 업무 및 교육 -기계 분야 교육 및 기술 전수 -건축, 토목공학, 도시설계 등 교육
		농어촌 개발	-키르기스스탄 바켄지역 빈곤퇴치 프로그램 (2009-2010/90만 불)
	국제기구협력 사업	보건의료	-IVI 사하라 이남 아프리카 발열성 질병 관리사업 (2009-2010/미정)
		행정제도	-아프리카 특별연수 -중소기업과 경제개발 -필리핀 지방행정 역량강화
	연수생초청	보건의료	-탄자니아 모자보건 -SAARC 특별연수 -결핵관리
		교육	-가나 동부지역 기초교육환경 개선사업 -이라크 아르빌 카스나잔 초등학교 건립사업
	프로젝트	보건의료	-에티오피아 아르시 가족계획 및 모자보건 증진 -파푸아뉴기니 지역보건의료체계 강화 지원사업 ('10-'13/550만 불) -우즈베키스탄 전염병 관리 역량강화사업 (2009-2010/300만 불) -수단 주혈흡충증 퇴치사업/국제빈곤퇴치기여금
		교육	-베트남 유치원 교육지원 사업 -우간다 미센이지역 교육/보건의료 개발사업
	NGO	농어촌 개발	-케냐 카지아도 지역 식수지원 및 농업육성사업 -에티오피아 비쇼프루 지역 어린이 영양급식을 위한 농업개발
		보건의료	-네팔 티미시지역 빈민진료 및 모자보건사업 -잠비아공화국 말라리아 퇴치 사업 -케냐 나이로비 고로고초/비완다니 빈민가 공중화장실 건립 및 위생교육사업
	협력의사	보건의료	-지역주민 진료 및 각종 프로그램 실시 -환자진료 및 한의학 강의 -치과진료 및 의료지원 활동
	물자지원	보건의료	-시에라리온 의료역량강화사업

4	전문가	교육	-체육청소년교육
		보건의료	-치과기공학
	협력요원	교육	-학생 및 교사 대상교육 -유아교육 및 교사양성, 교재개발
	개발조사	농어촌 개발	-몽골 할호골지역 농업개발 마스터플랜 수립 -세네갈 해수양식장 개발 타당성 조사
	국제기구협력 사업	농어촌 개발	-코리안 밀레니엄 빌리지 프로젝트 (2009-2013/650만 불)
		환경 및 기타	-UNESCAP 아태지역 저탄소 개발전략 수립사업 (‘09~’10/120만 불)
		행정제도	-Millennium Village Project (‘08-’ 12/200만 불)
	연수생초청	농어촌 개발	-탄자니아 관개 및 농업개발 -아프리카 농촌 협동조합 역량강화 -볼리비아 새마을 운동
	프로젝트	농어촌 개발	-캄보디아 캄퐁참주 크로치마군 촌종합개발사업 (2010-2012/250만 불) -아프간 파르완주 농촌개발 역량강화 사업 -라오스 문군 관개용 댐 및 수로건설 사업
	NGO	농어촌 개발	-동티모르 지역개발사업 -몽골 유목민 정착생활을 위한 축산시범마을 보급사업 -요르단 시범농장 건축 및 묘목 재배, 특수 작물 재배 교육을 통한 지역주민 소득증대와 산림보존
5	국제기구협력 사업	농어촌 개발	-원예방법지도 및 기술전수 -가축 증산 및 관리 -농기계 운용 및 수리교육
		긴급구호	-UNOCHA 개도국재난방지 및 긴급재난지원 (2009/200만 불) -UNICEF (CAP) 인도적 지원사업 -WFP 라오스 구호복구사업 (‘10/40만 불)
	보건의료	환경 및 기타	-WFP 아시아 최빈층 영양개선 사업 (2009/100만 불) -나이지리아 HIV/AIDS 퇴치 지원 (‘08-’ 10/1,840백만원) -아프리카 여성 Fistula (출산후 생식기 누관 질환) 퇴치 (‘07-’ 09/1,395백만 원)
			-KOICA-UNDP 아프가니스탄 공동연수 -성평등정책 및 여성지도자 양성 -이라크 중앙 인권정책 발전지원 -ASEAN 여성중소기업인 네트워크
	연수생초청	행정제도	-콜롬비아 여성정책개발 역량강화 -파키스탄 양성평등 역량강화 -팔레스타인 양성평등정책 및 여성 리더십 개발
	프로젝트	교육	-파라과이 취약아동청소년 재활훈련원 건립사업

			-네팔 WFP 학교급식사업 ('10/50만 불)
		농어촌 개발	-과테말라 난민정착지원 및 교육강화사업 -라오스 비엔티엔주 헨헝군 관개용 댐 및 수로 건설사업 (2010~2012/400만 불)
		보건의 료	-도미니카(공) 미성년 임신방지 및 여성보건환경 개선 2차사업 -방글라데시 UNICEF 가정방문 중심의 산모 및 신생아 보건증진사업 ('10-'13/200만 불) -콩고 민주공화국 기초면역 강화사업 (UNICEF)
	NGO	교육	-요르단내 이라크 난민 아동과 청소년을 위한 긴급 교육 사업 -캄보디아 라타나끼리주 취약계층 교육지원 사업 -아프리카 케냐 지라니 청소년 교육 개발 사업
		농어촌 개발	-미얀마 17개 마을 빈곤노인의 소득증대와 홈케어 자조모임 구축사업 -UN MDGs 밀레니엄 도시 Kisumu 지역 빈곤퇴치 5개년 지원 사업
		보건의료	-우즈베키스탄 타슈켄트 무료 진료 봉사 활동 사업 -부르키나파소의 HIV/AIDS 감염 위험에 노출된 극빈 문맹 자립역량 지원사업 -베트남빈곤층 장애인 재활 및 사회통합지원사업
	긴급구호	긴급구호	-칠레 지진피해 긴급구호 지원 -WFP를 통한 파키스탄 홍수 피해 지원 -키르기즈 민족분규 피해에 대한 인도적 지원 -우간다 산사태 피해 지원

<출처: KOICA 자료를 바탕으로 작성>

별첨 5. 사업형태별로 가장 많이 속하는 빈곤코드

형태별	빈곤코드	사업수	지원액	비율
개발조사	2	25	13,057,232,783	89.50%
	4	2	1,531,502,761	10.50%
국제기구 협력 사업	5	17	17,118,812,881	47.18%
	2	10	10,102,733,787	27.84%
	4	4	4,319,887,745	11.91%
	1	10	3,532,167,533	9.74%
	3	2	935,573,495	2.58%
	0	3	273,121,799	0.75%
긴급구호	5	56	20,250,215,751	100.00%
물자지원	1	9	6,527,463,737	87.84%
	3	3	445,347,671	5.99%
	0	7	355,824,543	4.79%
	2	3	102,383,567	1.38%
연수생초청	1	366	934,206,012	83.09%
	4	19	55,471,723	4.93%
	3	19	46,059,217	4.10%
	5	17	41,289,278	3.67%
	2	13	33,181,706	2.95%
	0	6	14,112,949	1.26%
전문가	1	23	910,951,620	43.41%
	2	20	872,832,536	41.59%
	4	3	182,218,360	8.68%
	3	4	132,608,905	6.32%
프로젝트	2	157	199,778,185,177	61.86%
	3	37	54,889,952,338	17.00%
	1	47	44,285,199,807	13.71%
	4	14	11,616,971,011	3.60%
	5	12	9,207,882,574	2.85%
	0	3	3,167,420,104	0.98%
해외봉사단	2	1442	36,081,081,265	70.91%
	3	435	10,629,386,542	20.89%
	5	102	2,610,363,340	5.13%
	1	61	1,564,795,348	3.08%
협력요원	2	370	10,235,905,137	93.48%

	4	16	533,815,455	4.88%
	3	6	180,088,441	1.64%
협력의사	3	80	2,229,204,498	100.00%
NGO	5	52	5,172,042,885	36.53%
	2	48	4,722,930,856	33.36%
	3	41	3,677,264,764	25.97%
	4	7	573,324,363	4.05%
	1	1	13,985,061	0.10%
NGO/PPP	2	3	557,342,941	81.06%
	3	1	130,220,313	18.94%
NGO봉사단	3	115	1,918,808,466	36.82%
	4	66	1,122,950,130	21.55%
	1	57	954,134,692	18.31%
	2	54	898,426,420	17.24%
	5	20	317,284,935	6.09%

참고 문헌

- 국제개발협력 위원회. “11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획.” 관계부처합동, 2011.
- 권혁주, 이환성, 배재현. “한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원방안.” KOICA, 2011.
- 오은정, 김진영. “KOICA 성 주류화 가이드라인.” KOICA, 2011.
- 정우진. “한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램.” KOICA, 2010.
- Alidou, Moussiliou, et al. “Local Entrepreneurship, agribusiness cluster formation and the development of competitive value chains: SAADA Evaluation 2006–2009.” 2010.
- Alidou, Moussiliou. “Local Entrepreneurship, Agribusiness Cluster Formation and the Development of Competitive Value Chains.” 2010.
- Bird, Kate. The Political Economy of Pro-Poor Growth, ODI Briefing Paper, No. 35. ODA, 2008.
- Blechet, Roger, et al. “Area Development Projects, Poverty Reduction, and the New Architecture of Aid.” SIDA, 2001.
- BMZ. “Fighting Poverty: Guidelines for Successful Poverty Reduction in the Work of GTZ.” BMZ, 2007.
- Davies, Mark. “DFID Social Transfers Evaluation Summary Report, Research Report 60.” Center for Social Protection, Institute of Development Studies, 2009.
- Degnbol–Martinussen, John and Poul Engberg–Pedersen. “AID: Understanding International Development Cooperation.”

Danish Association for International Cooperation, 2003.
Disaster Preparedness and Prevention Agency. “Tigray Livelihood Zone
Reports: Raya Azebo Woreda, Southern Administrative
Zone.” Livelihoods Information Unit, 2007.

DFID. “Working Effectively in Conflict-affected and Fragile
Situations.” DFID, 2010.

Dijkstra, Geske. “The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid
Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and
Nicaragua.” “Development Policy Review”, 2011년 29
(s1)월: pp. 111-133.

Fargher, John and Yasuo Konishi. “Smallholder Agribusiness
Development Initiative ICR Report.” Ausaid, 2010.

GIZ. “Fighting Poverty.” GIZ, 2007.

GIZ. “Poverty Impact Assessment – PIA Case Study Chana.” GIZ,
2010.

GTZ. “Cobblestone Sector Guide for Ethiopian Cities.” GIZ, 2009.

Haslam, Paul, Jessica Schafer and Pierre Beaudet. “Introduction to
International Development: Approaches, Actors, and
Issues.” Oxford University Press, 2009.

Howell, F. iona. “Social Protection in Asia and the Pacific, Asian
Development Bank.” ADB, 2001.

International Development Association. “Selectivity and Performance:
IDA's Country Assessment and Development
Effectiveness.” 2007.

- International Poverty Center. “Poverty In Focus: PSIA Guaging Poverty Impacts.” International Poverty Center, 2008.
- Johansson, Pernilla. “Grants to Needy Countries? A Study of Aid Composition between 1975 and 2005.” “Development Policy Review” , 2011년 29(2)월: pp. 185–109.
- KOICA. “2011년 KOICA 대외무상원조 사업계획안.” 한국국제협력단, 2010.
- KOICA. “라오스 힌협군 관개용 댐 및 수로건설 사업 실시협의 결과보고서.” KOICA, 2010.
- KOICA. “KOICA 성평등 목표 이행 전략: 2011–2013.” 2011.
- McKay, Andy. “Tools for Analysing Growth and Poverty: An Introduction.” 2005.
- Molenaers, Nadia and Leen Nijs. “From the Theory of Aid Effectiveness to the Practice: The European Commission's Governance Incentive Tranche.” “Development Policy Review” , 2009년 27(5): 561–580월: pp. 561–580.
- Mundyet, Paul, et al. “Building Ehiopias Future.” The Sida–Amhara Rural Development Programme, 2010.
- Nanda, V. P.. Good Governance' Concept Revisited. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 603, Law, Society and Democracy: Comparative Perspectives, 2006, p. 269–283.
- OECD. “DAC Guidelines: Poverty Reduction.” OECD DAC, 2001.
- OECD. “Netherlands Peer Review.” OECD DAC, 2006, p. 56.

OECD. “The “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations.” OECD, 2007.

OECD. “Towards Green Growth: A Summary for Policy Makers.” OECD, 2011.

Peck, Lennart. “Sida Documents in a Poverty Perspective: A review of how poverty is addressed in Sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations.” SIDA, 2002.

Shepherd, Andrew,. “Tackling Chronic Poverty: The Policy Implications of Research on Chronic Poverty and Poverty Dynamics.” Chronic Poverty Research Centre, 2011.

Sida. “Perspectives on Poverty.” Sida, 2002.

Soones, Ian. “Sustainable Rural Livelihoods: A Framework for Analysis.” IDS, 1998.

Sumner, Andrew. “In Search of the Post–Washington (Dis)consensus: the 'missing' content of PRSPs.” “Third World Quarterly, ” , 2006년 Vol. 27, No. 8월: pp 1401–1412.

The MDG Centre. “Bridging Global Commitments with Local Action.” Inaugural Report, The MDG Centre: East & South Africa, 2007.

The World Bank. “Area–Based Development, Local Institutions & Climate Adaptation: A Comparative Analysis from West Africa and Latin America.” The World Bank, 2011.

The World Bank. “PSIA User Guide.” The World Bank, 2003.

The World Bank. “Voices of the Poor. Volume I.” The World Bank, 1999.

The World Bank. “What is Inclusive Growth?” The World Bank, 2009.

UNDP. “Fragile States Principles: Good Practice Cases.” UNDP, 2011.

UNDP. “Rural Development Experience in Malawi.” Proceedings for a Workshop held 23–24 May 2007, UNDP, 2007.

USAID Armenia. “Integratted Rural Development: Lessons Learned.”

USAID. “Linking Poor Rural Households to Microfinance and Markets in Ethiopia: Baseline and Mid-term Assessment of the PSNP Plus Project in Raya Azebo.” Tufts University, 2010.

※ DAC의 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장 관련한 참고문헌은 별첨 3 참조

Executive Summary

Introduction: Concepts of Poverty Reduction and Pro-Poor Growth

The purpose of this study is to promote the pro-poor orientation of Korea's foreign aid. Tackling poverty has been the primary goal of development aid in the 21st century. Within this context, Korea needs to establish its position on how its development cooperation specifically addresses poverty reduction and pro-poor growth. The first chapter examines discussions surrounding "Poverty Reduction" (PR) and "Pro-Poor Growth" (PPG) with a focus on DAC guidance for donors. The subsequent chapters involve case studies of Korea and other DAC members which review DAC members' commitments to enshrine a pro-poor orientation in the following three spheres: aid policies, programs and organizational management. This study concludes by proposing action plans for Korea in key areas of PR and PPG. An attempt was made to explore lessons learnt from country-level implementations by interviewing field staff and government representatives in Ethiopia, as well as those at the headquarters of development agencies in Germany (GIZ), France (OECD DAC), and Korea (KOICA). The report draws on the aforementioned case studies as well as the documents published by international organizations and academic periodicals.

Chapter 2: Guidance for donors to enhance their pro-poor focus

Chapter 2 of this report conceptualizes poverty and PPG, and discusses contemporary approaches for poverty reduction of the past decades including the MDGs, PRSP and DAC approaches. The definition of poverty as understood by the international development community is not just in terms of economic deprivation, but spans a range

of dimensions, including the deprivation of human, political, protective, and socio-cultural capabilities with gender and environment as cross-cutting facets. In particular, economic poverty can be alleviated through pro-poor growth that requires equitable participation by poor men and women in generating and benefiting from growth. The domains of agriculture, infrastructure, private sector development, employment, and social protection are key for pro-poor growth. MDGs and PRSPs, the main yardsticks against which development-aid-giving initiatives are gauged, have reoriented aid policies towards basic services. However, these initiatives have failed to be pro-growth, especially in terms of investment in infrastructure and support for other growth-related activities that are capable of expanding agricultural and industrial capacity. The OECD's network on poverty reduction highlights the complementary and mutually reinforcing nature of the two approaches with its promotion of the PPG.

Based on the DAC's main recommendations for PR/PPG, this study formulates strategies to translate pro-poor approaches into aid policies, development assistance programs, and development agency's operations. The main lessons for Korea are threefold: at the policy level, the poverty lens should take precedence over other criteria in the selection of partner countries and the setting-up of country partnership strategies, while aid instruments should also be rebalanced in order to coordinate actions at the micro, meso, and macro levels. Secondly, in terms of aid programming, ex-ante poverty impact assessments can be carried out while reflecting sector specific guidance. Thirdly and finally, organizational structures, institutional processes, and the human resource management of development agencies should be realigned to match agency-wide poverty reduction goals. Table 1 presents the summary of DAC recommendations upon which KOICA's strategies built.

Table 1: Summary of DAC Guidance, and Korea's Strategies

Classification		Recommendations	KOICA's Strategies	Plan of Actions
Policy and Strategy	Poverty reduction policy	Prioritize poverty reduction goals	Set out poverty-focused policy	Renew perspectives on poverty and Korea's positions on PR/PPG strategy
	PR/PPG Strategy establishing	Harmonize direct and indirect programs	Conflate micro, meso, and macro programs	Increase the proportion of direct assistance to poor people from 10% to 30%
		Balance aid instruments and modes of interventions	Harmonize aid forms and channels related to poverty codes 4 and 5	-Make greater commitments towards a multi-donor approach -Channel more fund through multilateral agencies and NGOs
		Have specific programming priorities in relation to promoting PPG	Identify KOICA's comparative advantages and the share of PPG related programs	-Distribute according to CPS -Enhance rural development projects -Use ICT to support income-generating activities and investigate rural communication networks
		Be aware of policy areas for poverty-focused co-operation	Identify comparative advantages of policy areas for PR focused development co-operation	-Improve supports for public service reforms -Update training programs
		-Allocate more resources to the poorest countries and to the poorest individuals in other developing countries	-Concentrate on the poorest states, and countries with the largest number of the impoverished -Build poverty-focused Country Partnership Strategy (CPS)	-Take into account the availability of other resources, indebtedness, and the number of people living in poverty in the selection of primary partner countries -Use decision tree -Connect poverty analysis with actual cooperation strategies

Development cooperation programs	Adopt ex-ante Poverty Impact Assessment (PIA)	Use a simplified PIA to strengthen poverty focus for Project Design Matrix	-Utilize a checklist on project formation -Launch a pilot rural development project
	Take advantage of sector guidance such as Pro-Poor Growth: Agriculture, Private Sector Development, Infrastructure, and Social Protection		-Refer to case examples and embark innovative aid programs -Improve existing programs based on the sector guidance
Organization	Policy	Determine leadership and develop policy framework for alleviating poverty	-Overhaul regulations -Deploy PR guidelines, and strategies
	Organization	Put in place system to community PR priority and share knowledge on how to tackle it	Establish focal points in each department and hire poverty advisors
	Institutional systems and processes	Mainstream poverty in project cycle management	-Introduce poverty markers, -Introduce courses for general staff, Project Management Consulting firms and volunteers -Evaluate projects against capability enhancement for the poor
	Technology and Human resource management	Link reward systems to the goal of PR -Expand analytical capacities	-Evaluate staff performance against PR goals -Capitalize on joint analysis

Chapter 3: Pro-Poor Aid Policy

Chapter 3 concerns Korean PR/PPG policy and then proposes a plan, along with some examples of other donor countries, to reinforce the PR/PPG approach in Korea. The

majority of donors formally state that poverty reduction is either their main goal, or else one of two/three overarching goals. Cultural factors, the influence of the domestic political environment, and newly added goals, such as security and environment, explain why some agencies do not include poverty reduction explicitly in their formal policy statement. To better achieve PR goals, the report presents the structure and contents of a policy document, which consolidate Korea's commitments to poverty reduction and to prioritizing PR as the sole overarching goal of Korean assistance to developing countries. This paper also assesses DAC agencies' strategies to alleviate poverty. Donors' aid programs are categorized into interventions at the macro, meso, and micro levels, depending on the target beneficiaries and the underlying strategies for poverty reduction.⁶⁸

At the micro level, direct or focused actions explicitly concentrated on the rights, interests and needs of poor people are taken into account. In this case, donor communities help meet the immediate needs of the marginalized for food, water and other basic necessities. The meso or sector level, concerned with inclusive actions, intends to benefit broader segments of the target population beyond an exclusive focus on those with low-income, while also addressing issues of equity and barriers to the involvement of poor people. Development agencies work to increase the opportunities available for the poor to help themselves. Such actions are an integral part of structural measures aimed at underpinning pro-poor economic growth or other policies responding to the special needs or the discrimination of the impoverished. Aid providers at the macro level assist in creating an enabling environment that benefits populations overall it is nearly impossible to identify actual beneficiaries in this case.

68 OECD (1999), DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices.

Table 2: Poverty Codebased on Dimensions of Donor Intervention

Dimen sion of Interve nion	Poverty Marker	Poverty Code	Target	How to address poverty	Main Area	Main Modality and Channel
1 Micro Level	2	5	Chronic poor, single parent households, the handicapped, senior citizens, street teenagers, HIB/AIDS, orphans, ethnic minorities, daily laborers, dalits, slum dwellers, immigrants, refugees, etc.	Basic human needs	Social safety net approaches to PR, Humanitarian support	(Emergency aid) Multilateral cooperation NGO. Budget support
2 Meso Level	1	4	Residents of impoverished communities, Community leaders, Small holders, Technician	Productivity improvement Regional development	Rural development, Other multisector programs	NGO, Project, Multilateral cooperation
		3	Community members, Small and medium enterprises	Access to basic services	Basic health, Water & sanitation, Basic education, Small-scale infrastructure	Volunteers, Projects
		2	Specific organizations or sectors, Large firms, The better-off	Economic infrastructure and growth engine	Higher education, Industry and energy, ICT Environment,	Project, Volunteers, Feasibility studies, Public Private Partnership (PPP)
3 Macro level	0	1	Not known	Structural reforms, Major policy renewals	Public administration, Industry and energy	Training, Consulting,
		0	High ranking government officials, elites	Not clear	Education, Public administration	Multilateral cooperation, Project, Commodity aid,

<Source: Author's Illustration>

The report designates three different levels of poverty markers and six poverty codes [Table 2: Poverty Code based on Dimensions of Donor Intervention]. Social safety net strategies, humanitarian aid, and improving the access of poor people to productive assets fall into poverty code 5 and poverty marker 2. Typical agricultural extension, health care, and education services are given poverty marker 1 status, which is then sub-divided into code 4 for community development, code 3 for basic social services, and code 2 for large economic infrastructure building. Structural reforms, the promotion of good governance, and debt relief, which are examples of enabling interventions and are related to poverty reduction under certain conditions, are classified as poverty code 1 and marker 0. In the analysis of approximately 4000 of KOICA's aid programs carried out in 2009-2010, meso-level activities accounted for 71.9-76% of all aid programs, while less than 15% of the programs belonged to either micro or macro level interventions [Table 3, below]. This suggests that Korea's current primary PR strategies are indirect and economic as Figure 1 (below) illustrates. In order to balance direct and indirect programs, therefore, micro level actions should be gradually reinforced in KOICA's institutional strategy. Accordingly, more development funds should be channeled through grass-roots CSOs and multi-lateral organizations such as the WFP.

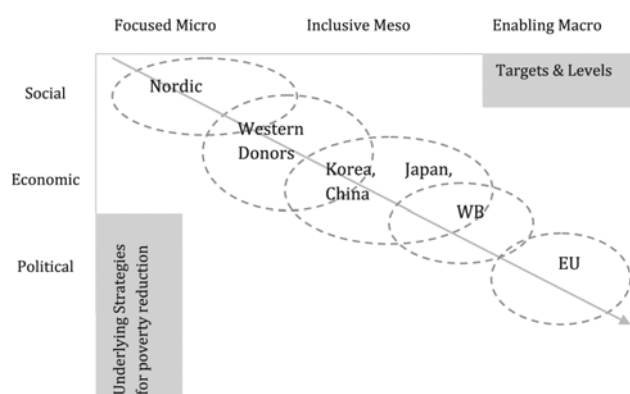
From the vantage point of PPG, KOICA's main strategies are identified as areas related to increasing the agricultural sector's productivity, marshaling support for ICT policy making and regulation, and offering vocational training. A total of 35.4% of all bilateral aid has been allocated to PPG-relevant areas.

Table 3: Distribution of KOICA Projects by Poverty Code and Marker (2009-2010)

Dimensi on	Poverty Marker	Poverty Code	The Amount of Support (KRW)	Percentage distribution (%)	Generous measurement (%)	Conservative measurement (%)
3	0	0	3,810,479,395	0.8%	12.8%	12.0%
		1	58,722,903,810	12.0%		
2	1	2	276,442,236,175	56.6%	71.9%	76.0%
		3	75,214,514,650	15.4%		
		4	19,936,141,548	4.1%	15.3%	
1	2	5	54,717,891,644	11.2%		11.2%
Total			488,844,167,222	100.0%	100%	100.0%

<Source: KOICA Statistics>

Figure 1: Main Poverty Reduction Strategies of East Asian Donors Relative to Western Donors

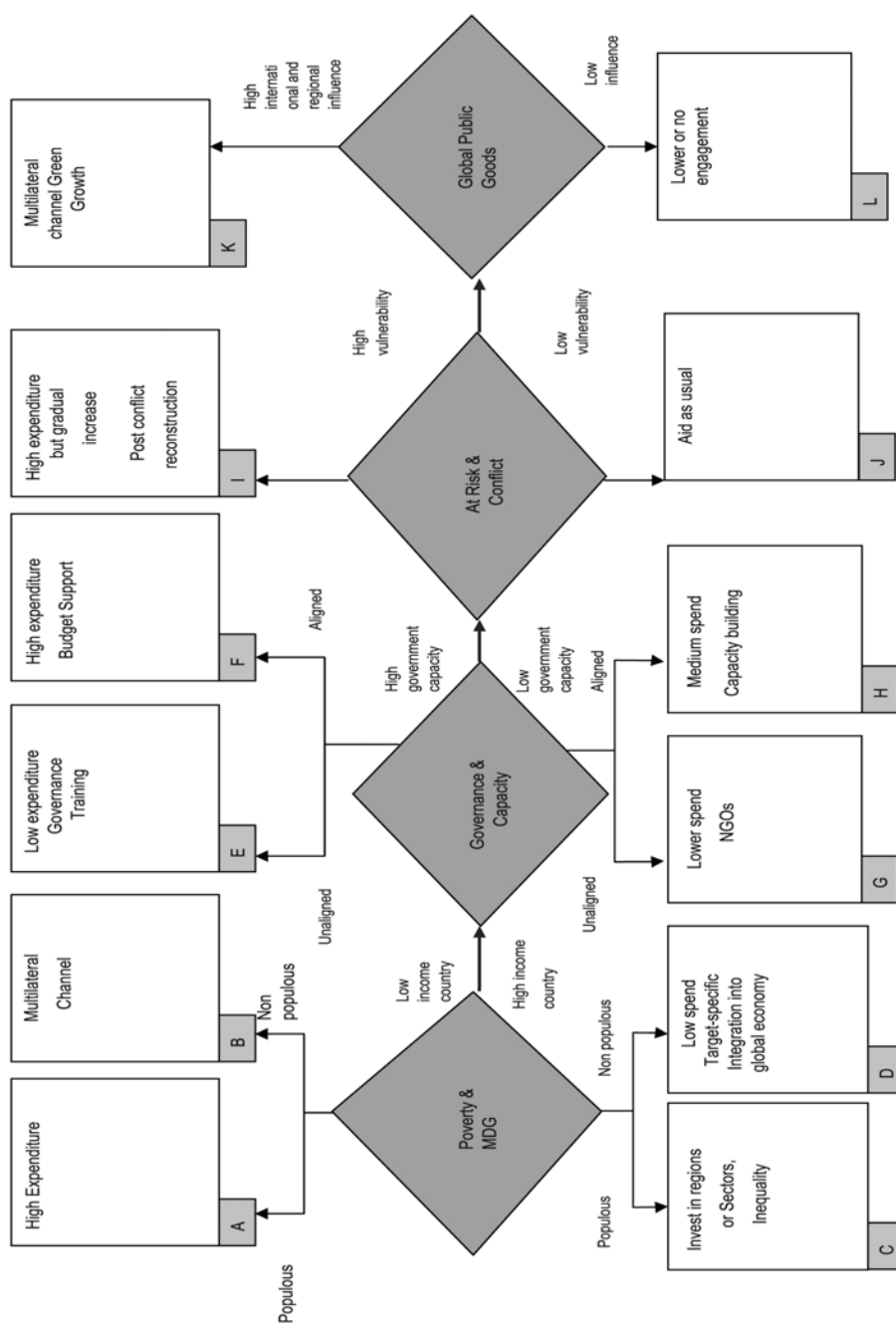


As far as a regional poverty reduction strategy goes, the resource allocation models of donors should be investigated further. Aid providers generally adopt the following three criteria: need, effectiveness and other considerations. The idea is that, to maximize poverty reduction, more aid should be allocated to countries where there is a greater

cause of poverty and where it is likely to be more effective. Many donor agencies, including DFID, IDA and the EDF, use mathematical rules based on models to calculate their aid allocations to developing countries, while most bilateral donors allocate less systematically. The report argues that donors should adjust their formula in a way to concentrate on the poorest countries and countries with the largest number of the impoverished, as the CPIA continues to be highly controversial. In Korea's case, the selection of countries should be less contingent on the possibility of economic cooperation and political/diplomatic considerations. Indeed, currently, "other considerations" are weighted more heavily than "need" or "efficiency" criteria.

The decision tree [Figure 2, below], modified from the DFID's model, also provides a point of reference for determining the level of country allocation and the modality of KOICA's interventions. It aims to reflect the quantitative and qualitative lenses, such as MDG indicators, social inequality/income distribution, conflict/post-conflict status, political concerns, private investment flows, and global footprint, which are not otherwise taken into account by the formal resource allocation formula.

Figure 2: Decision Tree



A poverty-centric regional allocation is possible by taking into consideration various poverty indicators, such as poverty ratio, poverty gaps, and the Gini coefficient/ income share held by highest or lowest 10% [Table 4, below] and subsequently drawing up an integrated poverty reduction strategy (in other words, which poverty code program in the most suitable for a particular individual partner country, with its particular poverty indicators). For example, the Republic of the Congo and Rwanda are characterized by low incomes, low achievement of the MDGs, and high inequality, requiring the adoption of all of the poverty code programs. Poverty code 5 programs should be put into operation in Colombia, Mozambique, and Uganda because of the huge income gaps between the have and the have-nots. Poverty code 4 programs would be appropriate to countries with high urban or rural poverty, which are in need of area-based interventions, such as Bolivia, Bangladesh, and Nigeria. In Paraguay, Pakistan, Ethiopia, and Laos, poverty code 3 programs are prominent in agencies' approaches to improving basic education and health care provision. When it comes to Vietnam, Sri Lanka, and Azerbaijan, Korea can focus on programs for poverty code 1 and code 2, where development of large infrastructure is considered to be crucial as effective drivers of economic growth. Table 5 (below) categorizes countries by poverty code programs.

Table 4: Poverty Indices Measured against Korea's Partner Countries

1. Country	2. Country Classification	3. 2010 GNI per capita, PPP	4. Poverty headcount ratio at \$1.25 a day PPP (% of population)	5. Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)	6. Poverty gap at \$1.25 a day (PPP) (%)	7. GINI Co-efficient	8. Income share held by highest 10%	9. Income share held by lowest 10%	10. MDGs Off-Tracks	11. Rural Poverty	12. Urban Poverty
Congo, Dem. Rep.	LDC HIPC FS	320	59.22 (2006)	71.3 (2006)	25.31 (2006)	44.43 (2006)	34.7 (2006)	2.29	1, 5, 6, 7	75.7 (2006)	61.5 (2006)
Mozambique	LDC HIPC	920	59.58 (2008)	54.7 (2008)	25.13 (2008)	45.66 (2008)	36.7 (2008)	1.94	None	56.9 (2008)	49.6 (2008)
Ethiopia	LDC HIPC FS	1,030	39.04 (2005)	38.9 (2005)	9.6 (2005)	29.76 (2005)	25.6 (2005)	4.07	3, 5, 7	39.3 (2005)	35.1 (2005)
Rwanda	LDC HIPC FS	1,150	76.79 (2005)	58.5 (2005)	40.9 (2005)	53.08 (2005)	44 (2005)	1.65	1,5,7	64.2 (2005)	23.2 (2005)
Uganda	LDC HIPC FS	1,240	37.73 (2009)	24.5 (2009)	12.08 (2009)	44.3 (2009)	36.1 (2009)	2.35	4,5	27.2 (2009)	9.1 (2009)
Nepal	LDC FS	1,200	55.12 (2004)	30.9 (2004)	19.71 (2004)	47.3 (2004)	40.1 (2004)	2.58	1(C), 7(C)	34.6 (2004)	9.6 (2004)
Bangladesh	LDC	1,800	49.64 (2005)	40 (2005)	13.08 (2005)	31.02 (2005)	26.6 (2005)	4.26	1.2, 5, 6.1, 7	43.8 (2005)	28.4 (2005)
Cambodia	LDC	2,040	28.27 (2007)	30.1 (2007)	6.14 (2007)	44.37 (2007)	37.3 (2007)	2.96	3,4,5	34.5 (2007)	11.8 (2007)
Solomon Islands	LDC FS	2,200							4.1, 7		
Lao PDR	LDC	2,390	33.88 (2008)	27.6 (2008)	8.95 (2008)	36.74 (2008)	30.3 (2008)	3.34	1.8, 3(A), 5(B), 7.1	31.7 (2008)	17.4 (2008)
Timor-Leste	LDC FS	3,570	37.44 (2007)	49.9 (2007)	8.88 (2007)	31.93 (2007)	27 (2007)	4.01	1.1, 2.1, 4.1, 5(B), 8		
Ghana	OLIC HIPC	1,600	29.99 (2006)	28.5 (2006)	10.49 (2006)	42.76 (2006)	32.8 (2006)	2.03	4,5.1, 7.9	39.2 (2006)	10.8 (2006)
Nigeria	OLIC FS	2,160	64.41 (2004)	54.7 (2004)	29.57 (2004)	42.93 (2004)	32.4 (2004)	1.99	4.1, 7	63.8 (2004)	43.1 (2004)
Pakistan	OLIC FS	2,780	22.58 (2006)	22.3 (2006)	4.06 (2006)	32.74 (2006)	28.3 (2006)	3.96	2(A), 4(A), 6(C), 7(B)	27 (2006)	13.1 (2006)
Vietnam	OLIC	2,960	13.07 (2008)	14.5 (2008)	2.29 (2008)	37.57 (2008)	30.2 (2008)	3.23 (2008)	6.1, 7	18.7 (2008)	3.3 (2008)

1. Country	2. Country Classification	3. 2010 GNI per capita, PPP	4. Poverty headcount ratio at \$1.25 a day PPP (% of population)	5. Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)	6. Poverty gap at \$1.25 a day (PPP) (%)	7. GINI Co-efficient	8. Income share held by highest 10%	9. Income share held by lowest 10%	10. MDGs Off-T racks	11. Rural Poverty	12. Urban Poverty
Uzbekistan	OLIC	3,090	46.28 (2003)		15.04 (2003)	36.72 (2003)	29.5 (2003)	2.85	6		
Camer oon	LMIC HIPC FS	2,230	9.56 (2007)	39.9 (2007)	1.2 (2007)	38.91 (2007)	30.4 (2007)	2.91	1,4,5, 7	55 (2007)	12.2 (2007)
Mongo lia	LMIC	3,630	22.38 (2005)	35.2 (2008)	6.24 (2005)	33.03 (2005)	24.9 (2005)	2.9	1,2	46.6 (2008)	26.9 (2008)
Philipp ines	LMIC	3,950	22.62 (2006)	26.5 (2009)	5.48 (2006)	44.04 (2006)	33.9 (2006)	2.41	5.2, 6.2, 7.1		
Indone sia	LMIC	4,170	18.73 (2009)	13.3 (2010)	3.62 (2009)	36.76 (2009)	29.9 (2009)	3.27	6.1, 7	16.6 (2010)	9.9 (2010)
Bolivia	LMIC HIPC	4,610	13.64 (2007)	60.1 (2007)	4.46 (2007)	57.26 (2007)	45.4 (2007)	0.99	1,5,7	77.3 (2007)	50.9 (2007)
Sri Lanka	LMIC	4,980	7.04 (2007)	15.2 (2007)	0.98 (2007)	40.26 (2007)	32.9 (2007)	3.05	6.2	15.7 (2007)	6.7 (2007)
Paragu ay	LMIC	5,440	5.08 (2008)	35.1 (2009)	1.54 (2008)	51.95 (2008)	41 (2008)	1.41	1.1, 4.1, 5, 6.1, 7.1	49.8 (2009)	24.7 (2009)
Colom bia	LMIC	9,000	16.01 (2006)	37.2 (2010)	5.73 (2006)	58.49 (2006)	46.2 (2006)	0.88	1.1, 5.1	50.3 (2010)	33 (2010)
Azerba ijan	LMIC	9,050	1.04 (2008)	15.8 (2008)	0.25 (2008)	33.71 (2008)	27.4 (2008)	3.43	5,6,7	18.5 (2008)	14.8 (2008)
Peru	LMIC	9,070	5.9 (2009)	31.3 (2010)	1.4 (2009)	47.96 (2009)	35.9 (2009)	1.4	4.1, 6.2, 7(B)	54.2 (2010)	19.1 (2010)
Averag e (Year)			16.99 (2000~2009)	34.30 (2000~2010)	6.08 (2000~2009)	40.8 (2000~2009)	32.90 (2000~2009)	2.46 (2000~2009)		43.56 (2000~2010)	26.90 (2000~2010)
Maxim um ~Mini mum (Year)			0~88.52 (2000~2009)	2.8~80.7 (2000~2010)	0~46.84 (2000~2009)	16.83~67.4 (2000~2009)	17.69~60.16 (2000~2009)	0.32~6.21 (2000~2009)		2.5~88 (2000~2010)	1.7~68.8 (2000~2010)

<Source: World Bank, UNDP, Country Partnership Strategies>

Table 5: Classification of Partner Countries by Relevant Poverty Code Programs:
Which poverty code program should be carried out in which country?

Programs based on poverty code	Patterns of poverty	Sever-ity	Poverty index	Countries
All poverty codes Strong Poverty reduction focus	Low income & high poverty ratio	High	Low income & international/domestic poverty ratio & poverty gap & MDG	■ High inequality: Republic of the Congo, Rwanda ■ Low inequality: Bangladesh, East Timor
		Low	Low income & international/domestic poverty ratio & poverty gap	Mozambique, Ethiopia, Nigeria
			Low income & international or domestic poverty ratio	■ Big poverty gap: Uganda, Nepal, Cambodia, Laos, Ghana, Uzbekistan ■ Small poverty gap: Pakistan
			Low income & poverty gap & MDG1 off-track	Nepal, Laos
			Middle-low income & poverty ratio & or MDG1	■ International and domestic poverty ratio & MDG off-track: Mongolia ■ International poverty ratio: Philippines, Indonesia ■ Domestic poverty ratio & MDG1 off-tracks: Cameroon, Mongol, Bolivia, Paraguay, Colombia
Poverty Code 5 Social Welfare Program	High inequality	Primary target	GINI co-efficient & Income share held by highest 10%	Republic of the Congo, Mozambique, Rwanda, Uganda, Philippines, Bolivia, Colombia, Peru
Secondary target		GINI co-efficient & Income share held by highest 10%	Nepal, Cambodia, Ghana, Nigeria	
Poverty code 4 Comprehen sive regional developme nt program	Regional poverty above average	Primary target	Rural and urban poverty	Republic of the Congo, Mozambique, Bangladesh, Nigeria, Bolivia, Colombia
		Secondary target	Rural poverty	Rwanda, Cameroon, Mongol, Paraguay, Peru Rwanda,
			Urban poverty	Ethiopia

Poverty code 3 Education, Welfare, basic services, gender equality, environment	MDGs off-track	All	Health, education, gender, and environment below average (more than three goals)	Pakistan, Ethiopia, Laos
		Welfare	MDG 4,5,6 below average	Paraguay
			MDG 4,5,6 below average (at least two)	Republic of the Congo, Uganda, Bangladesh, Cambodia, East Timor, Ghana, Pakistan, Cameroon, Philippines, Azerbaijan, Peru
			MDG 4,5,6 below average (at least one)	Nigeria, Ethiopia, Rwanda, Solomon Islands, Laos, Vietnam, Uzbekistan, Indonesia, Bolivia, Sri Lanka, Colombia
		Education	MDG 2 below average	East Timor, Mongol, Pakistan
		Gender Equality	MDG 3 below average	Ethiopia, Cambodia, Laos, Cameroon
		Sustainable Development	MDG 7 below average	Nigeria, Ethiopia, Rwanda, Nepal, Bangladesh, Solomon Islands, Laos, Ghana, Pakistan, Vietnam, Cameroon, Philippines, Indonesia, Bolivia, Paraguay, Azerbaijan, Peru
Poverty code 2, 1 Economic Growth	poverty issues is not central		International/national poverty ratio & poverty gap & income inequality (GINI coefficient, income share held by highest 10% & regional poverty	Vietnam, Sri Lanka, Azerbaijan

When preparing a Country Partnership Strategy (CPS), the process must include a comprehensive diagnosis of the most striking dimensions of deprivation in the country, and elaboration not only of sector programs but also of target regions and populations so that the CPs can strengthen the linkage between poverty analysis and the actual programs. The participation of indigenous organizations representing the poor should be also emphasized in the CPS process.

Chapter 4: Pro-Poor Aid Programs

Section 4 deals with how KOICA can reinforce its focus on poverty in carrying out its development assistance programs while continuing to reflect DAC recommendations and international good practices. Many donors working to achieve poverty reduction through technical assistance, interventions in social sector or projects in a poverty-stricken region⁶⁹ have failed to reach out to the marginalized of the marginalized. Traditionally, agricultural support has focused on increasing agricultural production, neglecting more diversified rural livelihoods. As a result, projects that attempt to enhance agricultural productivity have mainly served to benefit land owners at the expense of the worst off and, consequently, to deepen inequality. For this reason, decision makers need a management tool that can provide evidence on the probable distributional impact of their interventions on various capabilities of people living under extreme poverty.

Examples of programming tools can be found in the DAC POVNET/GIZ's ex-ante poverty impact assessment (PIA) as well as the World Bank's Poverty and Social Impact Assessment, which assesses the impact of government policy reforms on the poor. Going beyond the conventional sectoral, income-based, and agency-centric approach, the sustainable livelihood approach aims to diversify the livelihood of poor people in a holistic way and so reduce their vulnerability by helping them to cope with income stresses and shocks, while simultaneously enhancing the poor's access to key assets. The "value chain" framework is a tool that can be used to analyze the relationships between firms (from input suppliers to end markets) in an industry. It enables development agencies to better design interventions to increase the competitiveness of an industry and

⁶⁹ Mundy et al. (2010). Effective Poverty Reduction will not occur unless that is designed into the program at its inception. The argument that 'since the whole region is poor, poverty analysis is not required' is inadequate; beneficiaries should still be segmented, and different strata should have different strategies. Broad, vague perspectives on poverty do not provide a basis for M & E and learning.

the firms within that industry. The adaptation of such tools requires sufficient time for learning and sophisticated analytical capacity, but they certainly have the potential to strengthen the vertical⁷⁰ and horizontal logistics for poverty reduction goals.

KOICA is not expected to roll out a full-pledged employment of new management tools. Indeed, it can still leverage a Project Design Matrix (PDM) by introducing a planning, monitoring, and evaluation checklist, which can facilitate the analysis of the particular constraints facing poor groups and the appropriate plans for relevant interventions, eventually leading to their economic, personal, social, security, and political empowerment. Integrated rural development projects, such as the Saemaul Village Movement, can spearhead pilot experiments that epitomize enhanced pro-poor orientation. As rural development projects are typically burdened with multidimensional and complicated inputs, analytical tools can play a constructive role in sharpening the focuses of such interventions.

To test whether the provided checklist would improve the demonstrative project, KOICA's current comprehensive rural development project in Africa was reviewed in comparison to other donor countries' programs of a similar nature. The results show that the acquisition of local knowledge and skills, the simultaneous consideration of need and performance during site selection, and an increase in the duration and amount of support were all deemed critical. Taking the example of the KOICA-funded rural development project in Ethiopia, there was a lack of devices for delivering services to the poorest, with relatively wealthier households mainly reaping the benefits from livestock assistance and residential improvement projects. This happened in spite of a well-established based-line survey that had collected data on the poorest households in project villages. Furthermore, no women were found to be represented in the village committees that are in charge of determining eligibility for receiving cows or new houses. The reports argue that poverty-focused programming tools will enable KOICA to overcome major hurdles that currently stand in the way of upgrading rural development projects, while also allowing it to draw on lessons learnt from good international practice.

⁷⁰ The hierarchy of objectives of the project

Next, this report covers sectoral guidance for five poverty code programs. Each program is discussed in light of their relation to pro-poor growth, DAC's key messages, examples of programs, and entry points for KOICA.

- Poverty code 5: Program-based Approach is a vital instrument for social safety net strategies to reduce poverty (e.g. the Productive Safety Net Programs in Ethiopia). Employment is another critical avenue towards PPG: an example of potential programs includes a demand-driven vocational training. For such programs that are specifically aimed at the poor, monitoring and evaluation indicators should measure the degree to which the severity of poverty, rather than poverty ratio, is relieved.
- Poverty code 4: Good project sites for comprehensive community development projects would be hunger-hot-spots/pockets of poverty where the government is dedicated to achieving MDGs, there is no enduring conflict, and other development partners have had a successful track record. In order to reach high-risk populations such as landless farmers or day-laborers, it would be useful to take sustainable livelihood approaches that potentially materialize non-farm income. There is also considerable room for improving activities related to post-harvest processing by undertaking a value chain analysis.
- Poverty code 3: Scaling up research specific to the poor is central to a pro-poor health approach. Diseases specific to poor countries in tropical climates include malaria, Chagas disease, sleeping sickness and onchocercosis⁷¹. Development agencies should include indicators that measure whether their services reach out to the most underprivileged. Poverty code 2: Labor-based approaches in delivery and maintenance of infrastructure can contribute to poverty reduction through transfer of income to the employed young and women lacking skills. GIZ's cobble stone paving is a good example the project created jobs for construction entrepreneurs and used local materials.

71 OECD (2003). "DAC Guidelines and Reference Series: Poverty and Health".

Program components for infrastructure building can vary, encompassing biddings that take consideration of health and safety standards of the contractors and trainings for small contractor developments. Small-scale infrastructure projects, such as irrigation pumps or small hydro power plants instead of dams, are more likely to pay dividends in ensuring that the poor benefit from such projects.

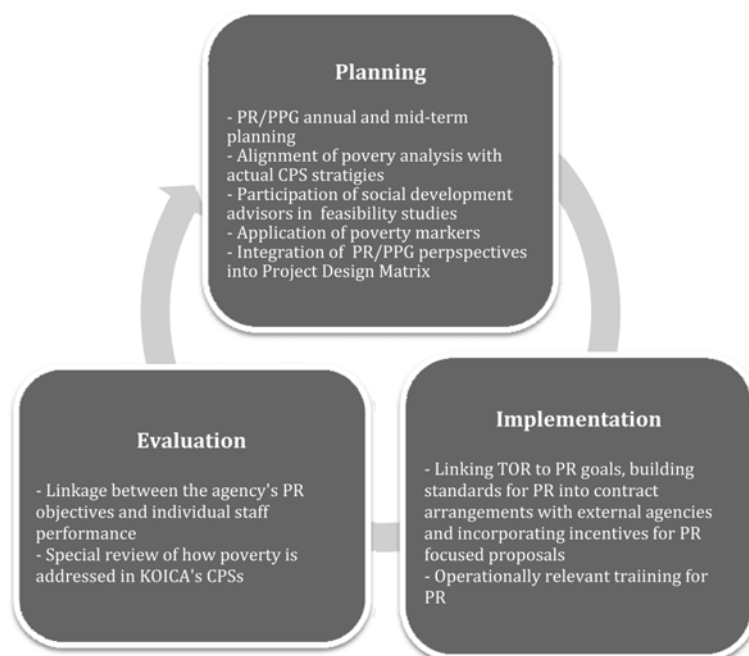
- Poverty code 1: This code is germane to private sector and other structural reforms, such as the informal sector, the progressive taxation, the land tenure system (e.g., SIDA's Length Person System even reserved small honorarium for maintenance), and the pro-poor green growth. Most of the poverty code 1 program is made up of short-term training programs. Thus raising the quota for civil servants at sub-national levels or agricultural technicians seems relevant.

Chapter 5: Pro-Poor Organizations

Section 5 of this study considers the ways in which development cooperation organizations like KOICA mainstream poverty reduction in all activities and at all organizational levels. First, poverty reduction should be recognized as the organization's top mission to that end, a Vice President, senior officials, or a cadre in charge of propelling poverty reduction needs to be appointed. Much like gender and environmental cross-cutting issues, what is effective is to take a dual track—making poverty reduction a collective job, while at the same time designating a focal point or a specialized unit with exclusive responsibility regarding poverty issues.

What is important is to integrate PR/PPG perspectives into the project management cycle with poverty mainstreaming guidelines as the foundation [Figure 3, below].

Figure 3: Mainstreaming Poverty Reduction throughout KOICA



- In terms of planning, the strategy can be summarized as conducting poverty analysis at the national level, including an expert in social development during feasibility studies, and putting in place poverty markers and M & E indicators of distributional impact on the extremely poor.
- The execution of this strategy comprises TOR requirements for consultants to prioritize PR/PPG in their work and provide them with guidance documents on PR.
- During the evaluation stage, particular attention should be paid to specific dimensions of poverty (economic, protective, political, human, and socio-cultural) addressed by donors' programs. Additionally, it is plausible to conduct a special review on whether PR/PPG concerns are incorporated into projects/CPS documents.

The lack of domestic analytical capabilities that are required for the PR focused

strategy must be complemented by joint analysis with other development agencies and advanced research institutes overseas. At the same time, the goal of poverty reduction ought to be closely tied through the Management By Objectives (MBO) to development organization's strategies, and ensure the sustainability of activities by incentivizing the officers in charge of PR/PPG issues.

Conclusion

The conclusion contains an action plan [the last column of Table 1, above] and a roadmap for the proposals suggested in the main text. Development cooperation tends to be dominated by political, diplomatic, and commercial objectives, with the political and institutional incentives to solve poverty tending to be weak within recipient countries.⁷² Hence, only conscious and proactive efforts can advance the contribution of development assistance to achieve poverty reduction goals and pro-poor growth.

72 International Poverty Center. (2008). "Poverty In Focus: PSIA Gauging Poverty Impacts."

연구자료 ODA연구 2011-19-268

한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안

발 행 2011년 12월
저 자 정 우 진
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우:461-833)
전 화 031) 740-0493
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 인터미디어성림디앤피

[무단 복제를 금함]

ISBN : 978-89-6469-079-6 13320