

크로스 커팅 이슈 : 빈곤¹⁾

정우진 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

목차

- I. 서론
- II. 빈곤의 정의
- III. 빈곤의 측정
- IV. 국제적 빈곤 현황 및 동향
- V. 빈곤감소를 위한 주요 접근법
- VI. 빈곤층 친화적 성장
- VII. 빈곤 감소를 위한 공여국의 역할
- VIII. 결론

I. 서론

본고에서는 개발협력 공여기관들이 크로스 커팅 이슈로 빈곤을 다루기 위해 필요한 배경 정보를 제공하고자 한다. 빈곤이라는 주제를 다룰 때 공통적인 관심사는 빈곤의 주체 및 현황, 그리고 이러한 빈곤문제를 다루기 위한 정책수단이 무엇인지 하는 것이다. 따라서 본고는 먼저 빈곤의 개념과 측정법을 간략히 설명한 후, MDG 달성 현황을 중심으로 한 국제적 빈곤현황과 동향에 대해서 논하겠다. 다음으로 빈곤 감소를 위한 주요 접근법과 이니셔티브(Initiative)를 분석 한 후 특히 OECD DAC Povnet에서 다루는 빈곤층 친화적 성장과 빈곤감소를 위한 공여국의 역할을 알아보겠다.

1) 본 글은 KOICA ODA 교육원의 '일반교육 고급과정' 교재로 작성된 내용임.

II. 빈곤의 정의

절대빈곤과 기아퇴치에 대한 관심을 촉구하는 유엔 새천년 목표의 첫 페이지는 세계 약 69억의 인구 중 하루에 1.25달러 미만으로 사는 인구가 총 14억 명, 즉 20%에 이른다는 문구로 시작한다. 이러한 논의를 접하며, 왜 빈곤인구를 구분하는 기준이 하루 1달러 미만으로 그어진 것인지, 그렇다면 빈곤으로 인한 박탈이란 소득의 차원에만 국한된 것인지 여러 질문이 생긴다. 이는 매우 중요한 문제로서 빈곤을 어떻게 정의하느냐에 따라 “누구를” “어떻게” 지원해야 하는지에 대한 방향도 틀려지기 때문이다. 따라서 먼저 빈곤을 구성하는 요소, 빈곤에 관한 다면적 정의, 그리고 빈곤의 주요 원인에 대해서 살펴볼 필요가 있을 것이다.

1. 빈곤의 개념

빈곤의 개념은 박탈(Deprivation)의 여러 차원을 포함하고 있다. 일반적으로 빈곤이란 개인에게 있어 경제적, 사회적 그 밖의 여러 차원의 안녕과 복지를 달성하는 능력의 제약(Inability)이라 할 수 있다²⁾.

〈박스 1〉 빈곤 정의에 도움이 되는 개념

- 복지(Well-Being) : 사회적으로 기능할 수 있는 능력(Capability)
- 불평등(Inequality) : 전체 인구적 차원에서 수입이나 지출과 같은 속성(Attribute)의 분배
- 취약성(Vulnerability) : 미래에 빈곤하게 될 위험성
- 결핍(Deprivation) : 인간의 기본적 욕구가 불 충족된 상태
- 사회적 배제(Social Exclusion) : 사회 및 사회적 제도에 접근할 수 없는 상태

- 세계은행의 정의 : 명백히 복지가 박탈된 상태(2000). 경제적 기회, 교육, 보건과 영양, 그리고 권한부여(Empowerment) 및 안전에 있어서의 인적 박탈.
- UNDP의 정의 : 인적개발(Human development)이란 자유와 존엄성, 자기존중, 및 사회적 지위를 포함하는 개인의 선택을 높이는 것. 이와 대비되는 인적 빈곤(Human poverty)이란 핵심적인 능력(Capability), 즉 건강하고 수명이 긴 삶, 지식, 경제적 자원, 그리고 지역사회 참여 가능성 등을 박탈당함을 의미.
- 빈곤층이 인식하는 빈곤³⁾ : 빈곤이란 물질적인 안녕을 위해 필요한 의식주 및 기타 재산, 도로,

2) OECD (2006), Promoting Pro-Poor Growth: Key Policy Messages

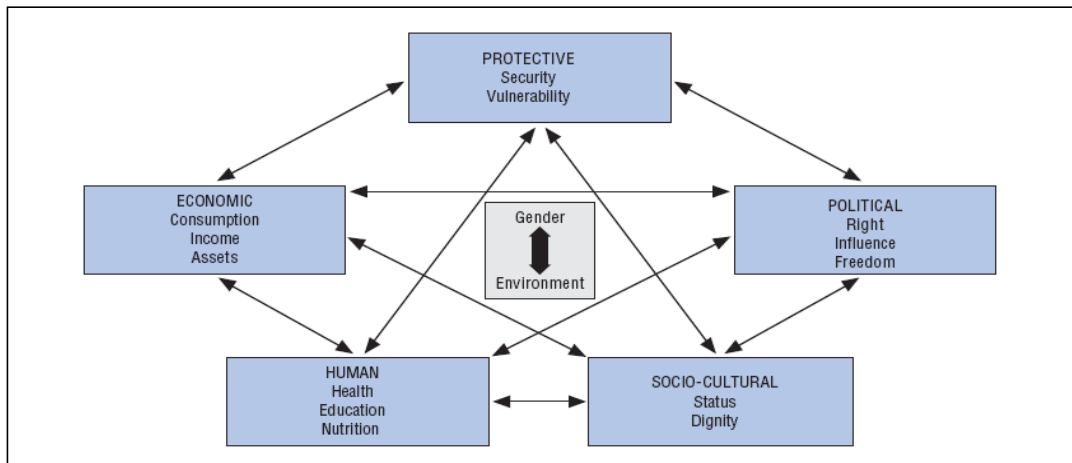
3) World Bank (1999), Voices of the Poor, Volume I.

물 등 기본적 인프라가 결핍된 것이며, 육체적 박탈을 가져오는 자원의 부족을 의미. 또한 빈곤층이 착취와 무기력, 모욕감, 비인간적 대우에 노출되게끔 표현의 자유, 힘, 독립성 등이 박탈된 상태이며, 정상적인 사회생활을 영위하지 못하도록 하는 사회적 문화적 관습을 포함.

2. 빈곤의 다면성

빈곤을 정의할 때는 개개인이 각기 다른 사회적 맥락에서 겪는 역량의 박탈이 모두 다루어져야 한다. 그림 1은 빈곤의 정의가 서로 밀접한 영향을 미치고 있는, 그러나 여전히 불완전하고 별개의 영역으로 구분되는, 빈곤의 주요한 차원들을 보여주며, 빈곤감소와 지속가능한 개발을 위해 성평등 및 환경 등 범분야(Cross-cutting) 이슈들을 주류화해야 함을 나타낸다.

〈그림 1〉 빈곤의 다차원성



(출처 : OECD 2001)

- 경제적 역량 : 식량안보, 물질적 복지 및 사회적 지위에 필요한 소득을 창출·소비하고, 자산을 소유하는 능력. 이는 또한 토지, 숲, 가축, 어업장, 신용, 취업 등 생산적인 재정·물리적 자원에 접근할 수 있는 측면과도 연관.
- 인적역량 : 보건, 교육, 영양, 안전한 식수와 쉼터에 바탕을 둔, 예를 들어 질병과 문맹은 생산적 업무를 통한 빈곤 감소에 장애가 됨.
- 정치적 역량 : 인권, 발언권, 그리고 공공정책 및 정치적 우선 순위에 대한 영향력을 포함. 예를 들어 빈곤으로 인해 경찰이나 공공기관에 의한 부당한 폭력 등에 대해 대항할 권한이 제한됨.
- 사회·문화적 역량 : 사회의 가치있는 구성원으로 참여할 수 있는 능력. 빈곤층을 빈곤에 대한 평가에 참여시키는 참여적 빈곤 사정법(Participatory Poverty Assessment)에 의하면, 지리적·

사회적인 소외가 빈곤의 핵심적 측면임을 알 수 있음.

- 보호적 역량 : 경제적 외적 충격에 견딜 수 있는 역량으로 빈곤 예방에 있어서 중요. 기아와 식량안보, 질병, 범죄, 전쟁, 자연재해, 경제 위기 등 불확실과 취약성은 빈곤의 주요 측면.
- 성평등 : 빈곤은 성중립적이지 않으며, 빈곤의 근본적 원인과 탈출 방법은 여성과 남성에게 달리 작용. 예를 들어 문화적으로 여성은 차별과 편견, 폭력 등에 더 쉽게 노출되어 있고, 공공 서비스 접근, 기회와 안전에 있어서의 제약성이 큼⁴⁾. 또한 여성 빈곤이 더 일반적이고 광범위함.
- 환경 : 토양악화, 산림소실, 어업량 감소, 공기 오염 등은 빈곤층의 삶과 건강에 커다란 위협이 됨. 이들은 종종 지속가능하지 못한 농업, 가축업, 벌목 등에 대한 대안을 가지고 있지 못하며, 자연재해, 공업화로 인한 온실가스 증가와 기후변화로부터도 매우 취약.

3. 빈곤의 원인⁵⁾

빈곤은 국가, 산업 분야, 지역사회, 가구, 혹은 개인의 특성으로 인해 발생할 수 있다. 과거에는 빈곤의 원인이 주로 개인에 있다고 보았으나⁶⁾, 점차로 빈곤을 양산하는 사회 구조적 환경에 대한 고찰이 부각되었다. 즉 빈곤민은 무능이나 불성실함 등 개인적인 특성으로 인해 근로소득이 낮을 수도 있지만, 사회적 차별이나 경제침체 등으로 노동 시장 접근이 제약되거나 사회적 안전망 미비로 인해 같은 결과를 겪을 수도 있기 때문이다. 빈곤의 근본 원인을 정확히 규명하는 것은 상당히 난해한 작업으로, 단순한 통계적 분석 뿐 아니라 추가적인 정보가 필요하다. 예를 들어 교육 수준과 소득의 상관관계는 널리 알려져 있으나 교육 부족으로 인해 가난한 것인지, 아니면 가난하기 때문에 교육을 적게 받을 수밖에 없었는지는 알기 어렵다. 이와 같은 제약점을 염두해 두고, 빈곤과 상관관계가 있는 요소나 원인은 크게 다음의 세 가지로 볼 수 있다.

- 지역적(Regional) 차원의 특성 : 홍수나 태풍에 대한 취약성, 고립성, 정부의 질, 재산권 보호, 성·인종·민족·에 의한 차별, 불평등 및 사회적 분열
- 지역사회(Community) 차원의 특성 : 도로, 물, 전기와 같은 인프라, 교육 보건과 같은 서비스, 시장에서의 접근성, 사회적 자원(Social Capital) 및 관계, 유동성
- 가정 및 개인적 특성 :
 - 인구학적: 가구규모, 연령 구조, 의존성 정도(Dependency Ratio), 가장의 성별
 - 경제학적: 취업유무, 고용시간, 재산취득
 - 사회학적: 보건 및 영양 상태, 교육, 주거

4) 또한 여성은 여성에게 부과되는 책임을 다하는데 있어 “시간의 빈곤(Time poverty)”에 시달림.

5) World Bank (2005). Introduction to Poverty Analysis

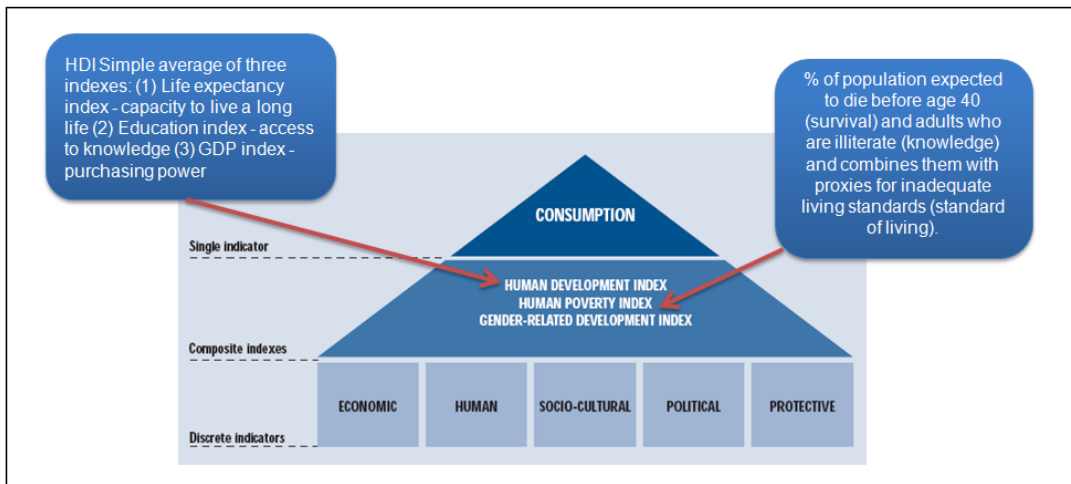
6) 장애인 아동 노인 등 근로 능력이 부족한 경우는 제외

III. 빈곤의 측정

빈곤의 다차원적 개념을 이해하고 난 다음 이슈는 이렇게 복잡 다단한 측면을 가진 빈곤을 어떻게 측정(Measure)할 것인가 하는 것이다. 빈곤 가정의 수나 빈곤정도를 파악하는 것은, 그들을 대상으로 하는 특정 정책과 프로그램을 디자인하고, 빈곤감소라는 정책 목표 달성했는지 평가하는 가장 기초적인 작업이라 할 수 있다. 빈곤측정 시에는 성, 나이 등 사회적 분류에 따라 세분화된 데이터를 수집해야 하며, 이 데이터의 질이나 측정의 목표에 따라 다른 측정법을 사용할 수 있다. 그림 2는 빈곤을 측정하는 여러 수준을 보여주는데, (1) 하나의 지표를 사용할 것인지 (2) 혼합 지표를 사용할 것인지, (3) 여러 차원의 별개 지표를 사용할 것인지에 따른 구분이다.

1. 단일 지표 측정

〈그림 2〉 다양한 차원에서의 빈곤 측정



(출처 : OECD, 2001 및 저자작성)

먼저 “소득 기반 측정(Income-based measure)”라고도 불리는 단일 지표 측정은, 일반적으로 지출/소득이라는 단일한 지표를 기반으로 한 가장 기본적인 측정으로 빈곤의 경제적 측면에 초점을 두고 있다.

1) 빈곤선

얼마를 벌거나 소비하느냐를 기준으로 한 빈곤 측정법에서의 핵심은 빈곤선(Poverty line)이다. 즉 이 빈곤선 이하로 소비하거나 혹은 소득을 벌어들이면 빈곤층에 속하는 것이다. 빈곤선 수립을

위한 데이터는 보통 가계의 수입, 지출을 포함한 복지와 관련한 가계 조사⁷⁾를 통해 얻어진다. 수입과 지출 두 가지 데이터 중에서, 보통 더 과소평가되는 경향이 적고 측정이 쉬운 1인당 지출 데이터가 활용된다. 빈곤선은 (1) 보통 의식주 등 기초적 욕구 해결에 드는 비용으로 계산하거나 (2) 가격정보가 부족할 때는 1일 1인 칼로리 섭취를 위해 얼마나 지출하거나 소득이 있어야 하는지를 계산⁸⁾하거나 (3) 혹은 주관적으로 생계유지에 드는 최소한의 수입 수준을 질문하여서 계산한다. 빈곤선의 종류에는 절대적, 상대적 빈곤선과 국제빈곤선이 있다.

- 절대적 빈곤선 대 상대적 빈곤선 : 절대적 빈곤선은 시간의 흐름과 관련없이 고정된 선으로서 인플레이션에 대해서만 조정되는데 대표적인 예로 미국의 빈곤선이 있음. 이와 대조적으로 대부분의 나라에서는 빈곤을 구성하는 요소가 무엇이나에 대한 사회적 합의가 변함에 따라 빈곤선도 변화.
- 국제 빈곤선 : 빈곤에 대한 정의는 각 나라별로 상이하나, 여러 국가를 비교하여 빈곤감소 상황을 모니터링 하기 위해서는 국제적으로 통용되는 기준이 필요하게 됨. 따라서 1990년 세계은행은 최소한의 영양과 소비에 대한 절대빈곤선으로 1985년 PPP 기준 하루 1달러 미만을 제시했으며, 이는 2007년 업데이트 되어 2005년 PPP 기준 하루 1.25 달러 미만으로 제시됨⁹⁾. 이러한 국제 빈곤선은 1달러는 어휘의 단순성과 충격성으로 인해 빈곤에 대한 국제적 관심을 촉구하는 강력한 캠페인 슬로건으로 사용되는 등 전 세계적으로 통용됨. 그러나 인간에게 본질적으로 요구되는 것(Essential human requirements)에 대한 보편적 동의가 없고, 국내소비자가격(National Consumer Index)이나 PPP 환율이 빈곤층이 대표적으로 소비하는 재화와 서비스가 아닐 수 있으며, 빈곤율이 기준해(Base year)에 따라 크게 변한다는 점 등 한계가 있음. 즉 어떤 빈곤선도 임의적인 참조점이라 할 수 있음.

2) 빈곤의 정도

빈곤선을 정하고 나면, 크게 세 가지 지수(Indices)로 빈곤의 범위를 측정 가능하다.

- 빈곤율(Headcount Index, Incidence of Poverty) : 빈곤선 이하의 인구 비율. 측정이 쉬우나 빈곤한 사람이 얼마나 가난한지의 정도를 알려주지는 않음.
- 빈곤격차(Poverty Gap Index, Intensity/Depth of Poverty) : 빈곤선과 각 빈곤 개인 사이의 차이로, 빈곤 격차의 총합을 통해 빈곤을 제거하는데 필요한 최소비용은 알 수 있으나, 빈곤층

7) Household Budget or Income and Expenditure Surveys (HBS/IES), Living Standards Measurement Study Surveys (LSMS) 등

8) 즉 한 사람이 하루 동안 섭취해야 하는 음식물(영양분)을 사기 위해 필요한 최소한의 돈 계산

9) 저소득국은 \$1, 중소득국은 \$2, 전환국은 \$4임.

간의 불평등에 대한 정보는 얻을 수 없음.

- 빈곤의 불평등(Squared Poverty Gap/Poverty Severity Index, Inequality of Poverty) : 빈곤 격차를 제공한 후 평균을 구해서 빈곤 개인 간의 불평등 정도를 파악. 더 빈곤이 심각한 개인에게 가중치가 붙음.

2. 혼합지표

경제적인 측면과 빈곤의 다른 측면을 혼합한 지표이다.

- 인간개발 지수Human Development Index(HDI) : 기대 수명(장수할 수 있는 역량 측정을 위해 태어났을때의 기대수명 데이터 사용), 교육(지식 접근성 측정을 위해 성인 문맹율과, 초중고 등록율 사용), GDP/capita(PPP단위로 구매력 측정)의 평균으로 구함. Amartya Sen의 역량적 관점과 관련되어 있으며, UNDP의 인간개발보고서를 통해 HDI에 따른 국가별 순위를 발표한다. Sub-national Report에서는 각 국가별로 중요한 항목이 추가되기도 한다¹⁰⁾.
- 인간빈곤 지수Human Poverty Index(HPI) : 40세 이전에 사망률(생존), 문맹(지식), 낮은 생활 수준 대용지표 Proxy indicator를 합한 지수이다. HPI는 개도국은 HPI1으로 고소득 OECD 국가는 HPI2로 분리해서 구하며, HPI2의 경우는 장기적인 실업률 데이터를 통해 사회적 배제에 대해서도 다룬다.
- 성불평등 지수Gender Inequality Index : 생식보건 (모성사망률, 청소년 출산율로 구함), 권한 향상(남녀 의회 의석수 비율, 중 고등 교육 달성율), 노동시장에서의 성취(여성의 노동시장 참가율)면에서 성불평등을 측정하는 지수이다. 남녀가 평등한 0부터 불평등한 1까지의 수치로 나타낸다.

3. 별개 지표

경제적, 인적, 사회-문화적, 정치적, 보호적 차원으로 구분하여 각각 빈곤을 측정하며, 주로 지역 사회 차원에서 기획과 모니터링 시 상세한 정보를 얻기 위해 사용한다.

10) 예 : 스와질랜드는 HIV/AIDS, 이집트는 오염과 건강 위험, 멕시코는 폭력과 범죄 등. 참고로 2010년 인간개발보고서는 다면적 빈곤 지수(Multidimensional Poverty Index)를 사용하였으며, 이는 건강(아동 사망률, 영양 데이터), 교육(재학 연수, 아동 등교율), 생활수준(전기, 식수, 위생, 마루 바닥 재료, 조리에 사용되는 연료, 자산) 세 가지를 같은 가중치를 주어서 계산 (Alkire & Samips, 2010)

4. 측정법별 특징 및 이슈

각 측정법의 장·단점은 아래 표와 같다. 각 측정법을 사용할 때는 소득 및 비소득 측정법, 국제적 차원과 지역적(local) 차원, 포괄성과 단순성 사이에서 균형을 이루어야 한다. 또한 측정결과 뿐 아니라 과정에도 관심을 기울여야 한다.

〈표 1〉 각 측정법의 장·단점

	장점	단점
단일 지표	이러한 지출/소득 기반 측정법은 여러 국가의 지출/소득 관련 가구조사에서 나온 것이기 때문에 국가별 혹은 연도별 비교 측정과 빈곤에 대한 전반적 모니터링에 용이	빈곤의 한 측면만을 측정하고 빈곤선 수립과 관련한 기술적 어려움이 있으며, 한 국가내 (예: 지역별 격차) 혹은 한 가정 내 (예: 장애인, 여성, 노인이냐에 따른 차이) 분배 및 지출의 차이를 반영하지 못함.
혼합 지표	빈곤에 대해 보다 실질적이고 포괄적인 파악을 가능케 하면서도, 대상간(예: 국가) 계량적 비교와 순위측정 가능.	어떤 지표를 선정하고, 지표별로 어떤 가산점을 주어야 하는지에 대한 판단이 임의적. 종종 선택의 자유나 안전, 권리 등의 측정은 포함되지 않음.
별개 지표	지역사회 차원에서 상세한 기획과 모니터링을 위해서 다각적인 빈곤을 측정할 때 활용 가능. 몇 국가에서 참여적 빈곤 사정법에 의해 유용한 정량적·차원적 빈곤 관련 정보를 얻을 수 있었음.	인간개발에 대한 국별 차원의 조사는 UNDP의 인간개발보고서(HDR)와 세계은행의 세계개발보고서(WBR) 작성을 위해 정기적으로 수집되나, 나머지 차원은 비교를 위해 표준화하고 계량화 하는데 어려움.

(출처 : 저자작성)

5. 불평등 측정법

〈박스 2〉 국가 빈곤 프로필(Country Poverty Profile)

빈곤의 패턴(Pattern)을 관찰하기 위해 빈곤 프로파일이 사용되며 주로 테이블과 그래프를 사용해서 표현된다. 일반적으로 지리적 특성(도시/지방, 산악지대/비산악지대), 지역적 특징(마을에 학교 유무), 가계와 개인의 특징(가족 구성원 수, 가장의 교육 수준)에 의한 빈곤의 패턴을 본다.

(출처 : 세계은행, 1996)

소득불평등은 사람들의 삶의 질에 영향을 미치며, 빈곤율을 높이고, 보건과 교육에서의 진보를 늦추고, 범죄에 기여하며, 국가의 정치적 불안정성을 높인다는 면에서 빈곤과 밀접한 관련이 있다. 불평등은 빈곤층을 포함한 전체 인구에 대한 것으로, 이를 측정하는 가장 간단한 방법은 인구를 빈곤정도로 분류한 후 최하위 20%(혹은 10%)와 최상위 20%(혹은 10%)의 소득 혹은 지출 비율을 비교하는 것이다. 일반적으로 가장 가난한 20%는 전체 지출/소득의 6-10%를, 가장 부자인 10%는 전체지출/

소득의 35-50%를 차지한다. 잘 알려진 다른 방법으로는 지니계수(Gini coefficient)가 있으며, 0은 완벽한 평등을, 1은 완벽한 불평등을 나타내며, 일반적으로 인구당 지출(Per capita expenditure)이 0.3-0.5에 이른다. 지니계수는 완벽한 평등선과 로렌즈 커브사이의 영역을 계산하여 도출한다.

III. 국제적 빈곤 현황 및 동향¹¹⁾

여기서는 전 세계적인 빈곤 현황 및 동향을 개도국의 극빈(Extreme poverty), 고용, 기아의 측면에 초점을 맞춰 살펴보겠다.

1. \$1 미만의 극빈

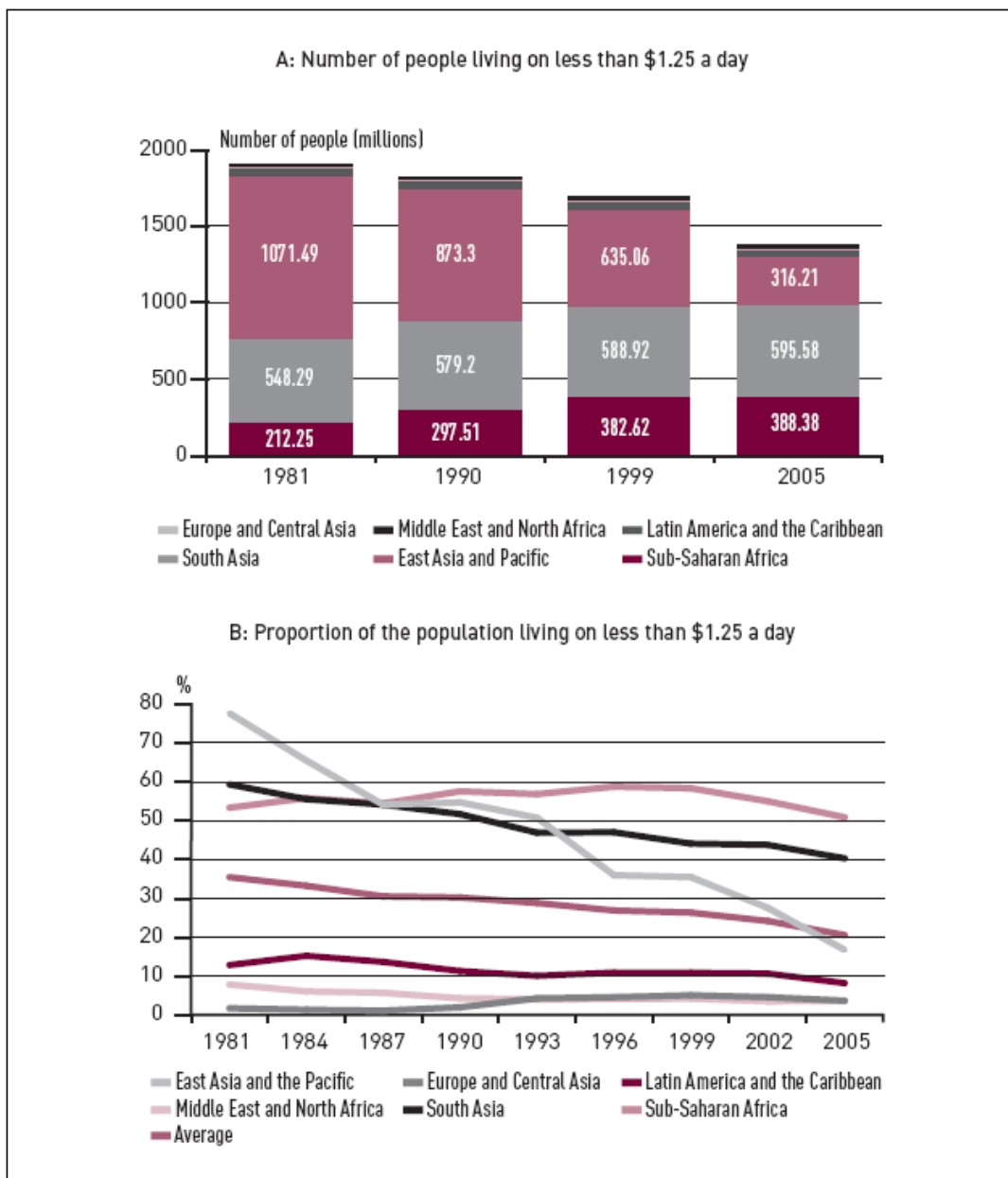
극빈의 국제적, 지역적 추세에 관한 [그림 3]을 보면 1981년 보다 2005년에 하루 1.25 달러 미만으로 생활하는 극빈층은 절대적 수와 상대적 비율이 모두 감소하였음을 알 수 있다. 그러나 지역적 격차가 있는데, 동아시아 및 태평양 지역에서의 절대적, 상대적 감소율이 가장 크다는 것을 알 수 있다. 반면 남아시아나 사하라 이남 아프리카에서는 절대적인 수가 오히려 늘었다. 또한 중동과, 라틴아메리카, 사하라 이남아프리카, 유럽과 중앙 아시아에서는 극빈층의 비율에 거의 변화가 없음을 알 수 있다.

[그림 4]는 MDG 목표 1인 “절대빈곤과 기아퇴치” 달성 상황으로, 1990년과 2005년의 국제적 빈곤상황을 비교하고 있다. 그림의 왼쪽을 보면 하루 1.25 달러 이하의 소득으로 생활하던 인구수가 1990년 18억명에서 2005년 14억명으로, 빈곤율은 46%에서 27%로 감소하였음을 알 수 있다. 2008년 경제위기로 인한 수출위축, 원자재가격 하락, 무역 및 투자 감소로 인해 개도국 성장률이 둔화되었음에도 불구하고, 전체빈곤율은 2015년까지 15%로 감소할 것으로 예상되어, 새천년개발 목표 1의 달성이 무난할 것으로 보인다.

현재 가장 빠르게 경제가 성장하면서 빈곤이 감소하는 곳은 동아시아로, 중국(2015년까지 5% 수준으로 감소)과 인도(1990년 51%에서 2015년까지 절반인 24%로 감소)로 이 두 국가가 전 세계 빈곤층 감소에 큰 영향을 미치고 있다. 반면 사하라 이남 아프리카는 새천년목표 달성이 어려울 것으로 보인다. 특히 세계 경제위기 발생으로 사하라 이남 아프리카와 동유럽 동남아 지역에 2009년 5천만 명의 극빈층이 양산되었으며, 2010년 말까지 6천 4백만 명의 극빈층 발생이 예상되고 있다.

11) United Nations (2010), The Millennium Development Goals Report

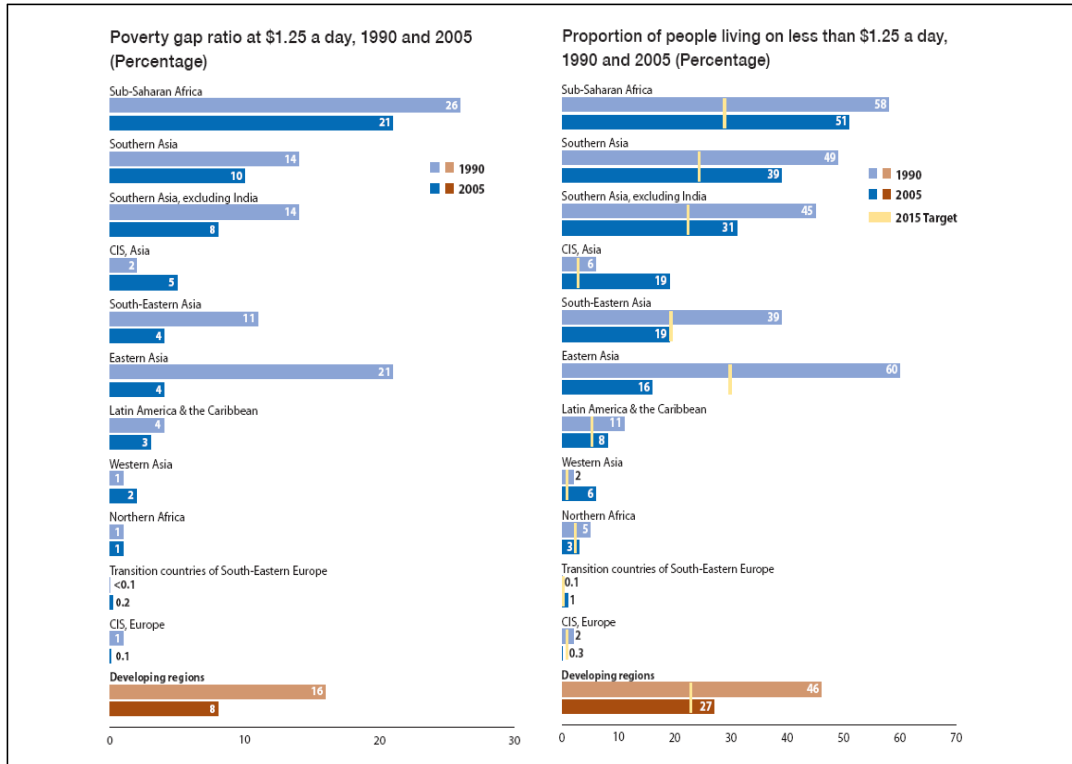
〈그림 3〉 국민의 국제적, 지역적 추세, 1981-2005



(출처 : UNRIDS 2010)

[그림 4] 오른쪽은 빈곤 격차율에 대해 나타내는데, 2005년 빈곤선 이하로 생활하는 인구의 평균 소득은 0.88달러이다. 지역별로는 서아시아를 제외한 모든 지역에서 빈곤도가 감소하였다. 빈곤도는 사하라 이남 아프리카에서 극심하였으나 1999년부터 감소하기 시작하여 1990년에 동아시아 수준으로 줄었다.

〈그림 4〉 지역별 빈곤율과 빈곤격차 1990년과 2005년 비교

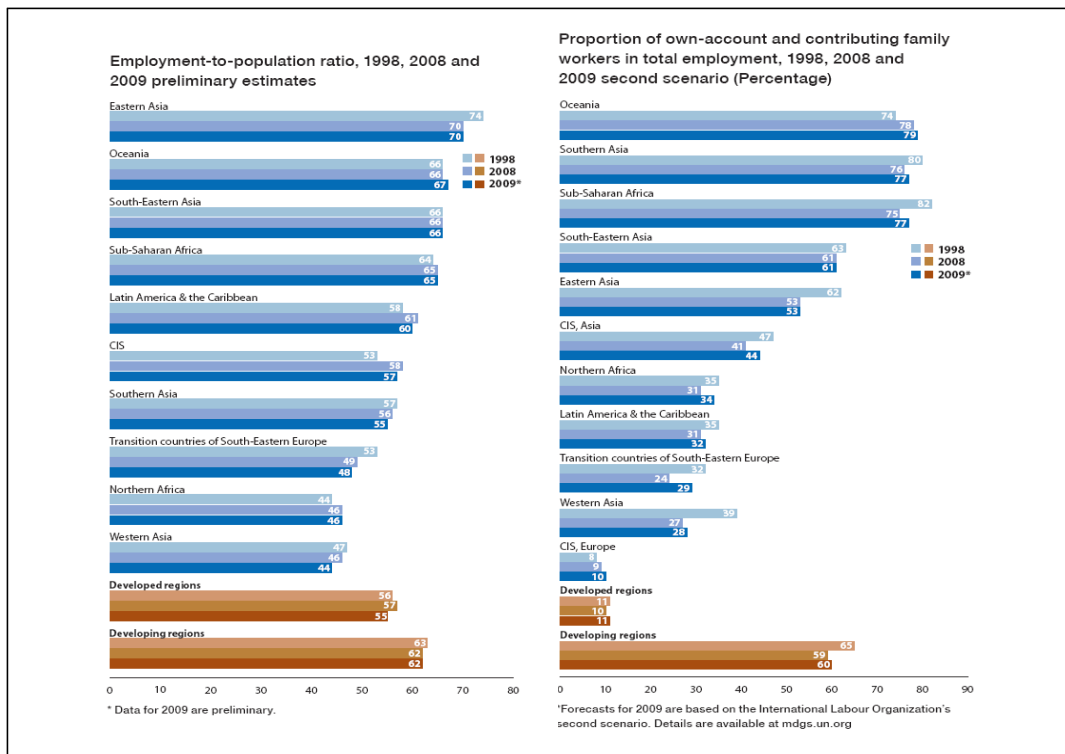


(출처 : UN 2010)

2. 고용

2009년 경제악화로 인해 취업률이 급격히 하락하고 노동생산성도 감소하였다. [그림 5] 왼쪽의 개도국 고용율은 62%로, 동아시아가 70%로 가장 높고, 서아시아가 46%로 가장 낮으며, 1998년 63%와 비교 2008년 62%로 약간 후퇴하였다. 2009년 경제 악화는 취업률의 급격한 하락과 노동생산성 감소로 이어졌다. 또한 [그림 5] 오른쪽에 나타난 취약한 고용, 즉 임금 근로자가 아니거나, 가정 내 무급 근로자 혹은 독립 근로자 비율은 1998년 65%에 비해 59%로 감소하였으나, 2009년 다시 60%로 늘 것으로 예측된다. 오세아니아, 남아시아, 사하라 이남 아프리카는 취약 고용이 70% 후반대를 기록하고 있고, 서아시아는 39%에서 큰 폭으로 감소하여 27%에 이른다. 이와 함께 근로빈곤층, 즉 가구원 한 명 이상이 취업해 있으나 소득이 하루 1.25달러 미만인 경우의 비율은 개도국 평균이 48%에서 26%로 감소하였으나 2009년 다시 31%로 증가할 것으로 예상된다. 사하라 이남아프리카는 2008년 근로빈곤층이 58%로 가장 높으며, 2009년 6%정도 상승이 예상된다. 동아시아는 52%에서 11%로 큰 폭으로 감소하였으며, 서아시아, 라틴아메리카, 북아프리카, 체제전환국/유럽 등도 낮은 비율을 보인다.

〈그림 5〉 고 용



(출처 : UN 2010)

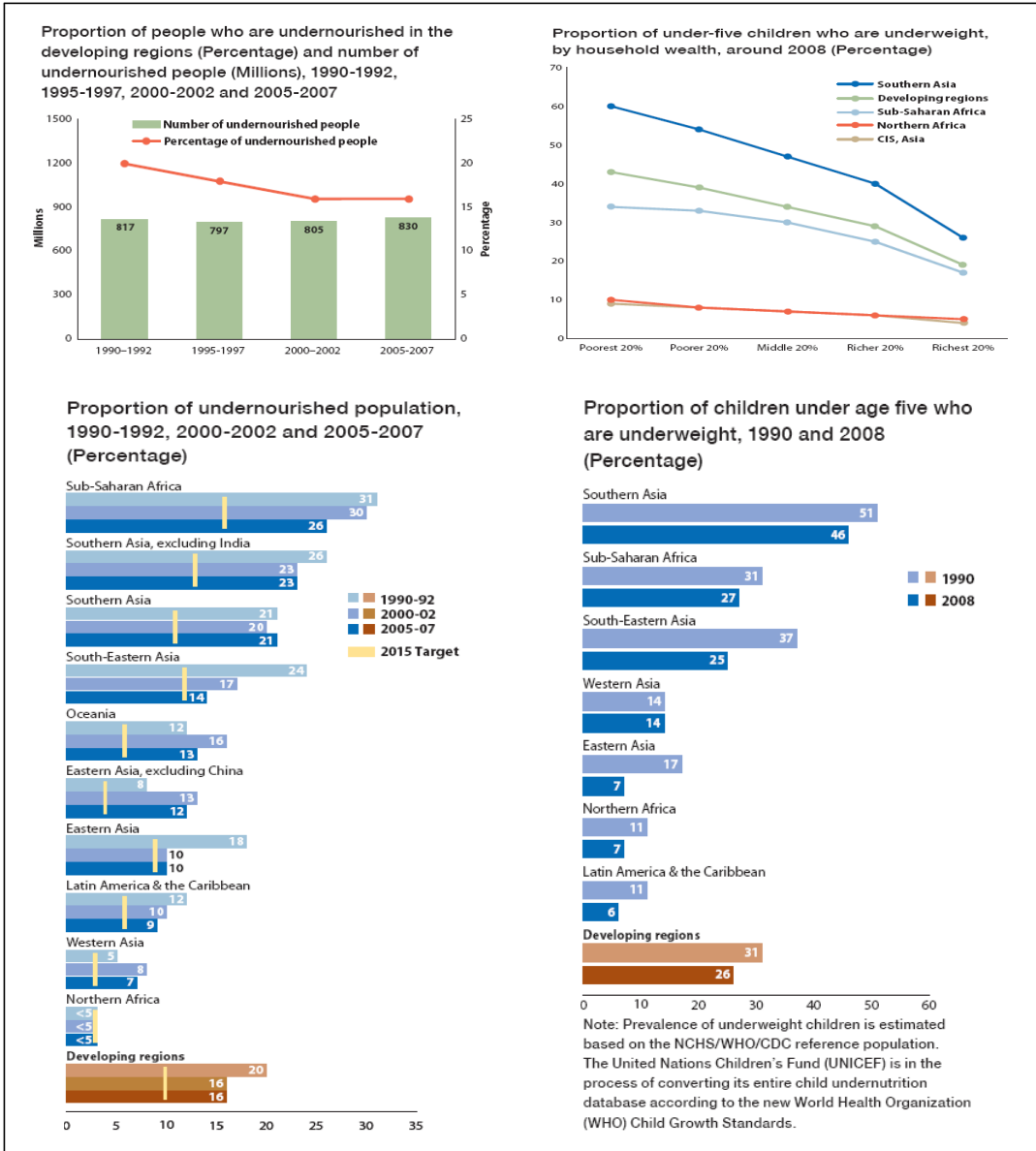
3. 기아

[그림 6]의 왼쪽 위 차트를 보면, 영양결핍 인구 수는 1990-2년에 비해 2005-7년에 817 백만명에서 830 백만명으로 소폭 증가하였으나, 인구 비율은 1990-92년 20%에서 2005-7년 16% 수준으로 감소하였다. [그림 6]의 왼쪽 아래를 보면 사하라 이남 아프리카는 1990년 31%의 사람들이 제대로된 영양공급을 받지 못하였으나, 이는 2005-7년 26%로 감소하였다. 2008년 식량가격 상승과 금융위기로 인한 소득감소는 이러한 진전을 어렵게 하고 있는데, UN 식량 농업기구에 따르면 2008년 영양실조 인구는 9억, 2010년은 처음으로 10억을 초과할 것으로 예상된다.

[그림 6] 오른쪽 아래 차트의 5세 이하 아동의 영양상태를 보면, 1990년에 비해 2000년대에 진전이 있었지만, 아직도 31%의 개도국 아동이 저체중이고, 특히 남아시아는 이 비율이 46%에 이른다. 지역별로 구분해보면 농촌지역 아동이 도시지역 아동보다 저체중일 확률이 2배나 높으며, 동아시아의 경우 1990년에 비해 2007년에 이러한 도농간 격차가 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 동아시아에서는 저체중 아동비율이 1990년의 절반으로 줄어, 새천년 개발목표가 초과 달성되

었다. 가계 부에 따른 저체중 정도는 [그림 6] 오른쪽 위 차트가 나타낸다. 극빈층 아동은 부유층 아동에 비해 저체중일 경우가 두배가 높다. 특히 남아시아의 경우 극빈층 아동의 60%가 저체중인 반면 부유층 아동의 25%만이 저체중이다.

〈그림 6〉 기 아



(출처 : UN 2010)

Ⅳ. 빈곤감소를 위한 주요 접근법

지난 10년간 빈곤감소를 위한 주요 접근법과 이니셔티브는, UN의 새천년개발목표(Millennium Development Goal: MDG), 세계은행의 빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP), OECD의 Pov-Net, 그리고 각 국가별로 실시하는 빈곤층 대상 프로그램이라 할 수 있다.

1. MDG : UN

MDG는 전세계적으로 만연한 절대빈곤을 퇴치하기 위한 목적으로 2015년까지 달성하고자 하는 8개의 개발 목표이다. 2000년 UN 새천년 정상회의에서 채택이 되어서 현재 189개국에 의해 받아들여지고 147개국의 국가원수에 의해 서명되었다. MDG는 공적개발원조에 있어서의 핵심 목표로 빈곤감소임을 재확인 하였으며, 빈곤의 다차원성을 인정하는 측면에서 경제적 빈곤외에도 기아, 보편적 초등교육, 성평등, 질병퇴치, 모자사망율 감소등을 포함한 8개의 목표를 세웠다. MDG는 모든 형태의 극빈을 절반으로 감축시키자는 계량적인 목표를 세우고, 8개의 목표에 21개의 타겟 그리고 60개의 지표를 설정하였다[박스 3]. MDG는 국제적으로 보편성을 가진 개발목표라는 점, 목표를 계량화하고 달성 연도를 구체적으로 정했다는 점, 보편적 교육 등에서 괄목할만한 성과를 이루었다는 점에서 높게 평가 받을 만 하다. 그러나 개별 목표를 달성하는 데 치중되어 있어서 목표간 시너지를 이루는 메커니즘이 부족한 점, 고용의 역할, 불평등의 확산, 특정 거시경제 정책의 대조적인 영향력, 권력과 소외를 낳는 정치적 사회적 관계 등 빈곤 감소에 중요한 이슈가 제대로 다뤄지지 않고 있는 점 등이 한계이다.

〈박스 3〉 8개의 MDG Goals 및 MDG 1의 타겟과 지표

<ul style="list-style-type: none"> • Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger • Goal 2: Achieve universal primary education • Goal 3: Promote gender equality and empower women • Goal 4: Reduce child mortality • Goal 5: Improve maternal health • Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases • Goal 7: Ensure environmental sustainability • Goal 8: Develop a Global Partnership for Development 	<ul style="list-style-type: none"> • Target 1a: Reduce by half the proportion of people living on less than a dollar a day <ul style="list-style-type: none"> ◦ 1.1 Proportion of population below \$1 (PPP) per day ◦ 1.2 Poverty gap ratio ◦ 1.3 Share of poorest quintile in national consumption • Target 1b: Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people <ul style="list-style-type: none"> ◦ 1.4 Growth rate of GDP per person employed ◦ 1.5 Employment-to-population ratio ◦ 1.6 Proportion of employed people living below \$1 (PPP) per day ◦ 1.7 Proportion of own-account and contributing family workers in total employment • Target 1c: Reduce by half the proportion of people who suffer from hunger <ul style="list-style-type: none"> ◦ 1.8 Prevalence of underweight children under-five years of age ◦ 1.9 Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
---	--

(출처 : <http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml>)

2. PRSP : 세계은행과 IMF

빈곤감소전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)는 개도국의 거시경제 정책, 빈곤 감소와 성장을 촉진하기 위한 사회 정책 및 이를 위해 필요한 외부 자본에 대해 다루며, 많은 공여국들의 공적개발원조를 위한 기반이 되고 있다. PRSP는 1980-90년대 경제위기 국가들의 거시경제 불균형을 해소하기 위해 만들어졌으나, 지나치게 정형화되고 공여기관 중심이라는 비판을 받은 구조조정 프로그램(Structural Adjustment Program)을 대체하는 것이다. 따라서 빈곤감소를 주 목적으로 내세우며, 공여국과 수원국의 협의하에서 계획이 세워짐으로서 수원국의 주인의식을 고양하고자 한다. PRSP는 고채무국 이니셔티브에 의해 채무변제국의 지위를 부여 받기 위해 IMF와 세계은행에 요구되는 문서로, 채무변제에 의해 가용할 수 있게 되는 자원을 빈곤감소를 위해 활용할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 PRSP가 채무변제를 위해 “요구”되는 문서라는 점이나 세계은행이 초안 작성에 큰 영향력을 미친다는 점 등으로 인해 실질적인 주인의식 고양은 요원한 면이 있다. 또한 1999년에 형성된 IMF의 빈곤 퇴치·성장 금융(Poverty Reduction and Growth Facility : PRGF)은 이러한 PRSP의 성장, 빈곤감소, 수원국 주인의식을 지원하기 위한 것이나, 실제로는 PRSP의 재정적 안정확보를 위한 거시경제적 및 낮은 인플레이션 유지를 위한 타겟에 초점을 맞추고 있다. 이러한 결과로 인한 재정적 정책은 원조 정책 기초적 서비스 제공에 초점을 맞추게 한다는 면에서는 빈곤층을 위한 것이라 할 수 있으나 인프라에 대한 투자 및 농업과 산업에 대한 역량 개발 등 기타 성장과 관련된 활동을 지원하지 못하고 있어, 빈곤층 친화적 성장을 달성하는데는 실패하였다는 비판을 받고 있다¹²⁾.

3. Pov-Net : OECD¹³⁾

1998년 수립된 DAC 빈곤감소 네트워크(DAC Pov-Net)는 빈곤퇴치에 대한 이해와 전문성을 높이기 위한 목적으로 만들어졌다. Pov-Net의 멤버는 DAC 회원과 영구 참관자(세계은행, IMF, UNDP)로 이루어져 있으며 Non-DAC 멤버 및 OECD 산하기구, UN, CSO도 직·간접적으로 참여한다¹⁴⁾. Pov-Net에서는 빈곤의 다면성을 인정하는 종합적인(Holistic) 접근법을 택하며, MDG의 빈곤감소 타겟을 참조하고, 파리선언의 원조효과성원칙을 지원한다. 관심 영역은 주로 빈곤-불평등-성장의 관계와, 경제성장이 빈곤감소에 미치는 영향력 향상에 있다. 따라서 경제성장의 내용측면에서 빈

12) United Nations Research Institute for Social Development (2010), Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics

13) Povnet Mandate 2009-2010 http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34621_46076985_1_1_1_1,00.html, IECD DAC Povnet 총회(11,3-4, 2010) 결과보고

14) OECD 산하기구로는 Business and Industry Advisory Committee of the OECD(BIAC)나 Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC)가 미팅에 참여하며, Task team에는 UN 기관들과 CSO도 관여한다.

곤충의 고용확대를 수반하는지의 여부, 빈곤층이 집중되어 있는 농촌지역의 사회기반 및 생산기반 개선 가능성, 농업생산성 제고, 사회보장프로그램 개선 여부 등을 중점적으로 분석한다. 최근 2011년과 12년 Pov-net 활동의 핵심이슈는 빈곤층 친화적 녹색성장(Greening Pro-poor growth), 식량안보(Food Security), 사회적 보호(Social Protection)으로 선정되었다. Povnet의 주 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 지원이라 할 수 있다. Pov-Net의 주요 문서로는 “DAC guideline on poverty reduction (2001)”, “Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Messages (2006)”, “Ex ante Poverty Impact Assessment(2007)” 등¹⁵⁾이며, 현재 2개 작업반인 이행팀(Implementation)과 역량강화팀(Empowerment)이 운영되고 있다¹⁶⁾. Pov-Net은 그러나 DAC 공여국 중심의 논의이며, 빈곤감소라는 주제의 광범위함으로 인해 타 DAC 네트워크와의 주제가 중복되고, 전문적 분야로서의 논의가 어렵다는 한계가 있다.

4. 국가차원의 사회보장 및 보호 프로그램

1980년대 재정적 어려움으로 인해 많은 개도국 정부가 보편적 사회보호망(Social Safety Net)을 빈곤층만을 대상으로 하는 사회복지 프로그램으로 전환을 하였다. 이는 교육과 보건에 대한 사회적 지출은 증가시키되, 주로 구조조정의 여파로부터 완충작용을 하는 잔여적 사회복지 프로그램에 초점을 맞추는 것이며, 효율성면에서 환영을 받았다. 이러한 접근법은 빈곤감소 및 소비의 유지, 노동시장 참여 등 긍정적 성과를 거두기도 했으나 부작용도 컸다. 먼저 프로그램 대상자를 파악하고 이들에게 혜택을 주는 데는 상당한 행정적인 소요가 되며, 특히 빈곤이 만연한 개도국에서는 프로그램 대상자를 가리는 것이 재정적인 면에서 큰 차이를 만들지 못하는 경우가 많았다. 또한 빈곤층만을 대상으로 하다 보니, 모든 시민들이 기본적인 서비스에 접근하는데 제약이 생기거나, 빈곤층에 대한 낙인과 소외를 강화시켜 사회적 응집력을 떨어뜨리거나, 서비스 질을 저하시키는 결과를 가져왔다.

15) 구체적으로 Pov-Net의 주요 문서는 다음과 같다. DAC Guidelines : Poverty Reduction (2001)/Poverty and Health (2003), Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Messages (2006)/Private Sector Development(2006), Agriculture (2006)/Infrastructure(2006)/Ex ante Poverty Impact Assessment(2007), Promoting Pro-Poor Growth : Social Protection and Empowerment/Employment and Labor Markets (Forthcoming)

16) Implementation Task Team : Pro-poor growth in DAC peer review, Joint learning events, ODA for social protection, China-DAC study group / Empowerment Team : Pro-Poor Growth Strategy Policy Guidance

〈표 2〉 빈곤감소를 위한 프로그램의 구분과 장·단점

구분	구분	장점	단점
보편적 대 선택적 지원	보편적	<ul style="list-style-type: none"> • 보편성으로 정치적 지지 확보용이 • 행정적 편의성 • 대상자* 선정기준 관련 문제 없음 • 형평성 높임 • 낙인의 문제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 대상자 수가 많음 • 불필요 한 참가자까지 혜택 • 일반적으로 더 고비용
	선택적	<ul style="list-style-type: none"> • 대상자 수가 적음 • 비용 절감적 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤층만 해당되므로 정치적 지지 확보 어려움 • 행정 비용과 복잡성 • 수혜자 선정시 투명성, 공정성 문제 • 낙인 문제 • 개도국에서는 선정 실적 저조
현금 대 물자 지원	현금	<ul style="list-style-type: none"> • 참가자가 선택의 자유 가짐 • 원조 전달에 있어서 효율성 • 행정적인 편의 • 경제전반에 영향을 미침 • 빈곤층을 합리적 선택을 할 수 있는 소비자로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 지원목적 이외의 용도로 사용 용이 • 정치적 지지가 적음 • 빈곤층이 아니어도 지원을 받고자 하므로 “자가선정(Self targeting)” 효과가 적음. • 인플레이션이나 계절에 따른 가격변동으로 인해 빈곤층의 실질 구매력이 약해질 수 있음.
	물자	<ul style="list-style-type: none"> • 지원목적 이외의 사용이 어려움 • 정치적 지지 획득 용이 • 보급 물자의 질이 낮으므로 이를 꼭 필요로 하는 빈곤층만이 프로그램에 참가하여 자가선정 효과가 높음. • 가격변동과 상관없이 구매력 유지 • 보호주의적(Paternalistic) 접근법 	<ul style="list-style-type: none"> • 선택의 자유를 제한함으로써 인해 발생 하는 경제적손실(Dead weight loss) 발생 • 원조 전달에 있어서의 비효율성 • 행정적 비용 • 보급물자(예 : 식량)의 시장가격 하락 • 보급물자의 가격상승시 정부 재정 지출이 늘어남
조건부 대 무조건적 지원	조건부**	<ul style="list-style-type: none"> • 인적자원개발을 지원함으로써 빈곤의 원인에 대한 장기적 해결책 제공 • 사회적 취약계층에 대해 교육, 보건 서비스 등에 접근성 높임 	<ul style="list-style-type: none"> • 조건부로 제시된 서비스가 열악하거나 부재할 수 있음 • 조건부로 제시된 서비스에 대한 경제·사회적 수요가 적을 수 있음+ • 복잡한 서비스 전달 및 원조형태를 관리할 역량이 요구됨 • 행정 및 관리에 있어 드는 비용 • 보호주의적 접근법
	무조건적	<ul style="list-style-type: none"> • 즉각적 빈곤 감소 • 노동제약을 가진 극빈층 유리 • 빈곤층은 스스로 필요한 것을 가장 잘 알고 구매하는 합리적 소비자 • 효율성 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤의 근본원인에 대한 해결책이기 보다 임시적이고 단기적인 해결책임 • 도덕적 해이와 의존성 문제

출처 : Coady, D. (2003) Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs, International Food Policy Research Institute, Chronic Poverty Research Center를 참고하여 저자가 분석.

* 대상자는 프로그램이 목표하는 대상이 되는 인구 그룹을 의미, 프로그램 참가자라고도 함.

** 조건부 지원(Conditional Transfer)은 현금지원을 받는 조건으로 자녀를 학교에 보내거나 가족들이 정기적인 의료 서비스를 이용하도록 규정하는 것 + 예를 들어 교육받은 인력에 대한 노동시장 수요가 적은 경우

V. 빈곤층 친화적 성장

빠르고 지속가능한 경제적 빈곤의 감소는 빈곤층 친화적 성장을 필요로 한다. 빈곤층 친화적 성장이란 주로 빈곤의 경제적 측면에 초점을 맞춘 것으로, 빈곤한 여성과 남성이 성장의 혜택에 참여하고 기여하는 것을 의미한다. Mehorotra와 Delmonica는 빈곤층 친화적 성장을 사회서비스, 근무환경, 환경보호 측면에서 빈곤층을 非 빈곤층보다 더 혜택을 줄 수 있는 성장으로 정의했다. 빈곤층의 소득이 非빈곤층보다 비율적으로 더 빠르게 성장해서 불평등을 감소시키거나, 빈곤층의 소득이 증가하는 절대적인 속도를 보는 것이다. 빈곤층 친화적 성장은 가계의 소득 및 아동들이 미래에 높은 소득을 가질 수 있도록 하는 자산의 변화에 의해 측정이 가능하다.

1. 빈곤층 친화적 성장을 통한 경제적 빈곤 감소

빈곤층 친화적 성장으로 경제적 빈곤을 감소시키기에 있어 주요한 사항들은 다음과 같다.

1) 성장의 속도와 패턴

1%의 인구당 소득 증가는 국가에 따라 1-4%의 소득빈곤 감소를 가져올 수 있다는 면에서 성장률 외에도 성장의 속도와 패턴에 주목해야 한다. 지속가능한 성장을 이루기 위해서는 성장이 다양한 산업 분야에 기반을 해야 하며, 빈곤층을 제외하지 말아야 한다.

인프라서비스에의 접근성을 높이는 것은 빠른 성장을 촉진할 뿐 아니라 빈곤가정에게 이로운 성장의 패턴을 가져온다. 이는 사업에서의 거래비용을 줄이며, 성장하고 있는 지역에서의 활동성을 높이고, 교육, 보건, 식수 등의 주요 사회서비스에의 접근성을 향상시키기 때문이다. 그러나 많은 지역에서 1990년대 이래로 인프라에 대한 공공지출이 줄었고, 특히 1997년과 2003년 사이에 양자공여국의 인프라 지원은 전체 ODA의 35%에서 15%로 감소하였다. 농업분야의 활동 역시 성장과 빈곤가정의 소득에 직접적으로 영향을 줄 뿐 아니라, 제조업과 서비스업의 확장도 가져온다는 면에서 중요하다. 아시아에서의 녹색혁명은 수백만명을 빈곤에서 탈출시켰다. 예를 들어 남인디아의 소규모 농민의 소득은 녹색혁명을 통해 90%가 증가되었다. 10%의 수확물 증가는 6-10%의 절대 빈곤층을 감소시킬 수 있으며, 농업에서의 1% 성장은 제조나 서비스업에서의 같은 비율 성장보다 빈곤층에게 미치는 영향이 크다. 이러한 빈곤감소 효과는 토지와 같은 자산의 형평성 있는 분배나 도시-지방간의 연결성이 높아 빈곤층의 시장 접근성이 높을 때 가장 커질 수 있다¹⁷⁾. 농업연구는

17) 또한 아시아-아프리카 등 지역에 따른 차이도 있다. 아프리카에서 농업이 빈곤층 친화적 성장에 미치는 효과는 아시아만큼 크지 못했다. 그 이유는 여러 가지가 있으나, 아프리카는 곡물과 가축의 혼합이 다양한 생태학적 지역에서 자라고 있어 이에 관한 연구가 더 필요하며, 국내의 농업 투자가 활발하지 못하고, 자연재해 등 위험에 대해 완충작용을 하는 사회적 보호제도가 적절히 구비되어 있지 못하며, 인프라가 열악해서 시장접근성이 낮고, 선진국 시장에서의 진출을 위한 무역 및 기술 장벽의 존재 등 때문이다.

특히 국제공공재로서 높은 수익을 가져다 줌에도 불구하고 이에 대한 정부나 공여국의 지원은 지난 십년간 감소해 왔다.

민간기업 개발¹⁸⁾은 민간부문이 직업을 창출할 수 있게 하며, 빈곤층에 대한 소득을 높인다. 개도국에서의 민간부문은 크게 중소기업(Small and medium-sized enterprises: SMEs), 비공식 부문 경제, 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 세 부문으로 이루어진다. 그동안 공여국들은 ODA의 20%를 투자와 관련 있는 거시경제, 친투자적 환경조성, 기업지원에 썼으나, 기업 및 공급적인 역량개발, 제도적 정책적 개혁 등에 대한 지원이 부족했다. 또한 특정한 부류의 회사에 대한 지원(특정 규모, 활동 혹은 분야에 속하는 회사들)에 치중하고 지원 대상의 선정에 있어 직업창출력, 혁신성, 현지시장에 서비스 제공능력 등에 기반하지 못한 까닭에 시장을 왜곡하고 지속가능성을 낮게 한 측면이 있다. 앞으로 공여국들은 투자를 촉진하기 위한 경제 인프라투자와 금융시장개발 등에 우선순위를 두어야 한다. 또한 현지자생기업들이 새로운 투자기회에 대응하고 외국투자자들과의 관계를 넓힐 수 있도록 도와야 한다. 이와 함께 빈곤층 친화적 성장을 위해서는 노동시장, 토지시장 등을 빈곤층에게 더 잘 기능할 수 있도록 하고, 여성의 창업 등에 대한 제약을 제거하고, 지식과 기술에 대한 접근성을 높여야 한다.

2) 지속가능한 성장

빈곤감소를 위해서는 중국과 인도처럼 빠른 성장의 속도가 오랫동안 지속되어야 한다. 이를 위해서는 거시경제적 안정, 건전한 정부, 효율적 시장이 필요하다. 그러나 거시경제안정이라는 목표는 확장과 긴축을 반복하는 경제 사이클에 대한 고려 속에서 이루어져야 하며, 이를 위해 잠재적으로 높은 성과를 거둘 수 있는 사회적 투자에 대해서 무시하거나, 재정긴축의 부담이 고스란히 빈곤층에게 가는 것은 피해야 한다. 또한 급속한 성장을 가져오게 하는 정책들은 지속가능하고 빈곤층 친화적 성장을 위한 정책들로 보완이 되어야 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.

3) 불평등 다루기

성장과 불평등, 그리고 빈곤은 서로 밀접한 관계가 있다. 만약 소득 불평등이 커지면, 성장이 빈곤층의 소득에 기여하는 효과를 줄이게 된다. 예를 들어 1981-95년 에티오피아에서 빈곤층이 성장의 혜택을 평등하게 누렸다면, 성장이 31%의 빈곤감소에 기여했을 것이나, 실제로는 6%의 빈곤 감소 효과 밖에 거두지 못했다. 개발의 초기 단계에 불평등이 확대되는 것이 불가피하다는 이전의

18) OECD (2006a).

시각과는 달리, 성장은 불평등을 줄일 수 있다. 불평등을 감소시킬 수 있는 정책으로는 성장의 패턴 분석을 비롯하여, 취약성에 대한 보호 장치, 기회의 평등을 위한 아동발달에 대한 조기투자, 교육 보건 인프라와 같은 기초사회서비스 등에 대한 공공부문 지출, 여성의 경제 활동 참여 증가 등이 있다.

〈박스 4〉 성장과 불평등 그리고 소득빈곤의 연계성에 대한 분석들¹⁹⁾

- 1) GDP와 가계소득증가를 비교하여 성장의 거시-미시 연계성을 파악하고, 성장의 원천을 분야, 지출의 형태소비, 투자 등), 투입 요소(노동 및 재화 등) 증가, 요소별 생산성에 따라 분석
- 2) 성장의 지리적인 분배(지방, 수도 등), 성장으로 인한 고용의 패턴 변화(남녀 고용시장 참여율, 고용 분야, 공식대 비공식, 실업 등), 이로부터 얻어지는 임금과 소득에 대해서 관찰

4) 위험과 취약성 다루기

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

5) 시장의 실패 보완

시장은 빈곤층을 성장의 과정에 연결시켜주는 역할을 한다. 따라서 시장의 실패²⁰⁾ 혹은 시장접근을 방해하는 차별 및 시장접근에 드는 높은 거래비용에 대해 다루어야 빈곤층 친화적인 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어 금융시장은 빈곤층에 대한 서비스면에서 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 할 수 있도록 지원한다든지 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 보완장치²¹⁾ 역시 마련되어야 한다.

19) McKay (2005), Tools for Analysing Growth and Poverty: An Introduction

20) 부적절한 정책과 제도, 시장정보에 대한 불평등한 접근, 시장지배력의 집중, 높은 거래비용, 조율실패, 환경과 같은 외부성(externality)에 대한 고려부족 등

21) 공공근로, 연구와 사업개발 서비스를 위한 바우처(Voucher) 제공 등

2. 성장 친화적 정책 대 빈곤층 친화적 정책

경제학자들에게 강조되온 성장 친화적 정책과 정치 사회학자들에게서 강조된 빈곤층 친화적 정책은 개발에 대한 관점에 있어 서로 양립 불가한 것이 아니다. 예를 들어 브라질과 이집트 같은 나라들은 1970년대에 높은 성장률을 기록했지만, 인적역량에 충분한 투자를 하지 않아 결국 노동생산력이 낮아졌으며, 이로 인해 성장률이 낮아졌다. 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 이루기전 인적 개발에 상당한 투자를 하였다. 물론 성장 친화적 정책과 빈곤층 친화적 정책 사이에는 단기적으로 보면 상충관계가 있으나, 이는 과장된 측면이 많다. 예를 들어 인적개발과 사회안전망 구축은 높은 세율을 요구하고 이는 성장을 지연시키는 것으로 보일 수 있다. 그러나 결국 교육과 보건 향상을 통해 여성의 노동시장 참여율을 높이는 것은 중기적으로는 높은 성장을 가져오며, 조세기반을 넓혀서 인적역량에 대한 투자를 지속할 수 있도록 해준다. 또한 친 성장 및 친 빈곤층 목적을 모두 달성할 수 있는 보완적 정책을 실시할 수 있는 여지가 있어야 한다. 예를 들어, 주류 금융 사업의 일부로 실시되는 소액금융이나, 빈곤층에게 접근가능한 인프라 제공, 빈곤층의 생산적 사용을 위한 전기공급, 자연자원의 지속가능한 사용을 가능케 하는 재정적 동기부여, 빈곤층의 식수에 관한 접근성을 높이면서도 이러한 사업을 재정적으로 지속가능하게 하는 가격정책 등이 그 예라 할 수 있다.

3. 빈곤층 친화적 정책을 촉진하기 위한 빈곤층의 정치적 권한 강화

빈곤층 친화적 성장 정책이 생성되기 위해서는, 빈곤층이 그들의 이해와 관련된 정책입안과정에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 이를 위해서는 빈곤층의 이해를 대변하는 조직, 즉 농민단체, 여성단체, 소기업, 무역조합, NGO 등이 빈곤층 친화적 성장에 필요한 제도적 개혁을 파악하고 분석할 수 있는 역량이 강화되어야 한다. 이러한 역량 강화는 서로 다른 이해집단간의 경쟁의 산물인 따라서 빈곤층에게 필연적으로 불리한 정책으로부터, 증거에 근거한 대화를 통한 정책으로 옮겨갈 수 있는 기반을 마련해 줄 것이다. 이를 위해서는 법에 근거에 적절히 기능하고 있는 국가, 빈곤층 친화적인 사회 계약, 입법·사법·행정 등 서로 다른 정부 조직간의 균형 및 인적·재정적 자원이 뒷받침된 분권화가 필요하다. 또한 빈곤층 친화적인 성장은 사회 각계각층의 다양한 이해를 반영하고 있는 현재의 정치적 합의에 대한 변화를 의미하므로, 이러한 변화에 찬성하고 반대하는 유권자들, 변화의 매개체, 변화에 대한 저항을 최소화하도록 하는 연구 등을 파악하고 분석해야 한다.

VI. 빈곤 감소를 위한 공여국의 역할

마지막으로 빈곤감소를 위한 국제적 노력의 일환으로 공여국이 ODA를 통해 효과적으로 빈곤 감소 및 빈곤층 친화적 성장을 지원하는 방법에 대해서 고찰해 보겠다²²⁾. 빈곤감소를 주류화 한다는 것은 이러한 전략에 대한 재정비와 변화를 의미한다. 공여기관은 우선, 빈곤감소, 지속가능한 개발, 국제 공공재 등 상위 개발협력의 목표를 정립하고, 반드시 서로 일치하지 않는 이들 간의 우선순위를 정해야 할 것이다. 본고에서는 빈곤 감소가 가장 비중이 높고 우선순위가 되는 목표일 경우를 중심으로 논의하겠다.

1. 빈곤감소에 초점을 둔 지역적 원조 배분

지역별 국가별 원조 배분은 개발협력 기관의 양자 원조 정책 및 전략의 핵심이다.

1) 국별 ODA 배분

일반적으로 최빈국을 우선시 해야 한다. 또한 1인당 원조가 높을 지라도, 빈곤층 인구의 대부분이 살고 있는 인구 규모가 중간이상의 국가에 초점을 맞출 수 있다. 수원국 자체의 빈곤감소 전략이 적절성, 빈곤퇴치를 위한 정치적 약속에 대해서도 분석이 필요하다.

2) 그룹별 원조 전략

수원국에 대한 원조전략은 각국의 특수한 상황에 맞게 적용되어야 하나, 일반적으로 다음과 같은 수원국 유형으로 분류해 볼 수 있다.

- 원조 의존적이지 않은 대규모 국가 : 개발협력이 미칠 수 있는 영향력이 매우 제한적이기는 하나, 협력국과 대화에 초점을 두고, 정책형성에 있어 CSO의 발언권을 높여야 함. 민간부문 발전, 지방정부를 포함한 정부 구조 개선, 공여국의 무역, 농업, 재정 정책 간의 정책 일관성 증진이 협력의 개입지점(Entry point).
- 빈곤감소 전략은 존재하나 이를 이행할 역량이 부족한 국가 : 개발협력 프로그램은 국가전체의 전략과 공공투자 우선순위에 맞추어 그 일부를 담당해야 하며, 공공부문의 제도적 개발, CSO의 역량 개발 및 섹터개발 있어 기술협력 등이 원조의 주 분야.
- 빈곤감소를 위한 전략을 개발할 역량과 제도적 메카니즘이 부족한 국가 : 수원국의 빈곤관련 분

22) 일반적인 원조효과성 원칙에서도 다루지는 부분은 제외하였다.

석역량을 지원해야 하며, 성 불평등과 같이 사회적 소외 및 역량제한(Disempowerment) 등과 관련된 사회 경제 정치 데이터를 분석 해석하는 능력을 향상시키도록 노력할 수 있음.

- 분쟁 및 자연재해 등으로부터 회복하는 국가 : 재난의 파급력을 완화시키기 위해 경제 인프라와 기초 사회서비스를 복원하는 것이 공여국의 역할이라 할 수 있음. 특히 긴급구호, 재건, 평화구축 노력의 일환으로 빈곤층이 노출된 위험과 취약성을 감소시켜야 함.
- 정부가 빈곤감소에 대한 의지와 책임성을 보이지 않는 국가 : 거버넌스, 인권, 원조 효과성 측면에서 정부 대 정부의 협력이 어려울 수 있으므로, 지방당국, NGO 등을 통해 특정 개입 대상층에 대한 빈곤감소 노력을 할 수 있음.

3) 국별 프로그램 분석틀

양자공여국의 국별 지원 전략에 포함되는 항목과 과정은 모두 다를 것이다. 그러나 빈곤감소를 중심으로 국별지원전략을 수립할 때는 [박스 5]와 같은 내용이 다뤄질 수 있도록 해야 할 것이다. 이중 1-3항은 협력국의 빈곤감소전략을 활용해서 작성할 수 있다.

〈박스 5〉 양자공여국의 빈곤 중심 국별 전략 모델

<ol style="list-style-type: none"> 1. The country's poverty profile (nature, causes, dynamics, identification/location of the poor). 2. Description and assessment of the country's commitment to poverty reduction. 3. Summary of key elements of the country strategy for sustainable poverty reduction (for example sectors, governance, participation/consultation, and targets, indicators, monitoring and evaluation). 4. Proposed development agency strategy: <ul style="list-style-type: none"> Issues for the policy dialogue (priorities, responsibilities, performance, governance, etc.). Review of relevant "lessons learned" and good practice from inside and outside the agency. Components of support (justify in view of national poverty reduction strategy, development agency comparative advantage, relevant capacity strengthening efforts): <ul style="list-style-type: none"> - Pro-poor economic growth: pace and quality. - Empowerment, rights and pro-poor governance. - Basic social services for human development. - Human security: reducing vulnerability and managing shocks. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mainstreaming gender and enhancing gender equality. - Mainstreaming environmental sustainability using sustainable livelihood approaches. <p>Modes of intervention and their financing:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Balance between direct/indirect focus on poor people (including targeting mechanisms), indirect or inclusive actions for broad groups of people including the poor (for example Sector-Wide Approaches (SWAs) and wider structural actions to underpin pro-poor growth. - Balance between budget support (general budget, poverty funds, sector support) and project grants or lending taking into account the debt sustainability prospects. <p>Co-ordination mechanisms (government, external development agencies, local stakeholders).</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Policy coherence issues. 6. Country performance indicators (as far as possible taken from a common set of indicators agreed between development agencies and the partner government). 7. Development agency country strategy self-evaluation benchmarks (clear, monitorable and time-bound benchmarks to track implementation).
--	---

(출처 : OECD, 2010)

2. 빈곤감소 초점의 개발협력 분야

1) 지원대상 주요 정책 분야

국가와 지역 측면 다음으로, 분야적인 측면에서 빈곤감소 중심의 지원이 가능하다. 특히 수원국이 다음과 같은 정책분야에서의 개혁을 꾀할 때, 빈곤감소 초점에서 공여국의 지원이 필요하다.

- 부패감소와 공공부문관리의 효율성 향상 등 굿 거버넌스(Good Governance)에 대한 지원
- 능력에 기초한 공무원 기용, 공공행정의 질 향상 등 공공서비스 개혁
- 조세, 관세에 관한 법안개혁 및 집행 개선 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 민영화 하는 등 민간부문 개발

2) 빈곤층 친화적 성장을 위한 주요 분야

빈곤층 친화적 성장을 위해서는 민간기업 개발, 인프라, 농업의 세 분야가 특히 중요하다. [박스 6]은 각 분야에서 주요 아젠다의 변화, 그리고 이러한 아젠다를 다루기 위한 정책적인 방향에 대해서 보여 준다.

〈박스 6〉 친빈곤층 성장관련 주요 분야 및 아젠다

Evolving agendas		Policy responses
From ...	To ...	
Private Sector Development		
Target firms and sectors directly.	Promote enabling environments for pro-poor growth, focusing on market outcomes.	Strengthen the enabling environment, ensuring an improved risk to reward ratio. Any direct firm level support should be non-market distorting.
Informal sector is marginal and temporary.	Informal sector is large, the way from informality to formality is a continuum.	Reduce disincentives to formalisation, facilitate risk taking.
Institutions and processes of institutional change were neglected.	Policy and institutional reforms.	Promote dialogue between the state, the private sector and civil society.
The private sector is one of many stand-alone sectors.	PSD is a central part of a national poverty reduction strategy (PRSs).	Link/merge PSD in wider PRSs focusing on both pace and pattern of growth.
Agriculture		
Focus on commodity production and increasing farm productivity.	Focus on household productivity through diversified production and off farm work.	Build household assets, reduce market-related barriers and expand access to local, national and international markets.
One work location.	Multiple work locations.	Support diversified livelihoods.
Smallholders are marginal.	Reduce risk and vulnerability to increase market participation.	Secure assets (land, water, finance) and mitigate shocks (new forms of insurance).
One size fits all technologies.	Technologies that respond to the very diverse needs of a wide range of small producers.	Target research and development investments to smallholders.
Agriculture is synonymous with the farm.	Agriculture contributes to growth and poverty reduction beginning at the field level all the way to the table.	Promote a holistic approach to rural poverty reduction in country PRSs.
Infrastructure		
Donor driven/project based.	Country-led/programme based.	Co-ordinate and align donor support to country led frameworks.
Infrastructure for growth.	Infrastructure for inclusive growth, involving and benefiting the poor.	Target the poor to improve their access, encourage their involvement and promote their employment, ensure affordability, e.g. by use of "smart subsidies".
Finance capital costs.	Greater focus on governance structures and the sustainability of infrastructure facilities; stronger focus on maintenance.	Emphasise cost recovery, improved public operator management and enhanced transparency to address corruption and environmental sustainability.
Private sector fills the gap.	Greater public sector role with support from donors with public private partnerships.	Make aid predictable, apply mix of financial instruments to leverage private sector investment and build capacity in capital and financial markets.

3. 빈곤감소를 위한 원조방식

국별지원은 다양한 원조 양식의 시너지를 살릴 수 있어야 하며, 직·간접적 개입이 균형을 이루어야 하고, 수원국의 요구와 필요에 대한 분석에 기반하여야 한다. 주요 원조 방식은 다음과 같다.

1) 프로그램 원조(Program aid)

재정지원을 효과적으로 할 수 있으며, 거래비용을 낮추고 신속한 지불(Disbursement)을 할 수 있다. 그러나 지원금의 대체가능성(Fungibility)로 크므로, 수원국의 정책들과 환경이 우수해야 하며, 세계은행이나 IMF의 개혁 프로그램 맥락에 맞추어 지원할 수 있다.

2) 섹터지원(Sector support)

교육, 보건 등 빈곤감소 목적에 초점을 맞춘 통합적인 섹터별 접근법(Sector-Wide Approach)을 활용할 수 있다. 섹터지원은 상당한 제도적인 개혁을 포함하므로 역량개발의 요소가 포함되어야 한다. 또한 주로 섹터프로그램이 중앙정부부처의 책임소관이었어서 다부문적 접근을 하는 지방정부를 소외시킬 여지가 있으므로, 국가적 차원과 지역적 차원의 책임에 대한 균형을 맞추어야 한다. 동시에 한 섹터에만 제한되어 있는 것이 아닌 빈곤의 문제를 다루기 위해서는 다부문간 시너지를 추구해야 한다. 또한 섹터지원은 국가 예산과 별도로 존재하는 평행적인 재정 메커니즘을 통해 실시될 수 있으므로, 이에 대한 거래비용을 줄이도록 해야 하며, 원조 실시에 있어 국내외 모두의 책임성을 강화시켜야 하는 것이 관건이다.

3) 지역기반 접근법(Area-based approaches)

1970년대 상향식(Top-down) 통합적(Integrated) 농촌 개발 프로그램의 실패에도 불구하고, 최근 수원국의 정치적 경제적 자유화와 함께 특정 농촌 지역을 대상으로 하는 다부분의 통합적 접근법이 다시 부각되고 있다. 특히 대상지역이 되는 농촌지역은 지방당국의 권한이 충분하고 시장이 개방되어 있어, 이전과 같은 청사진식(Blue-print approach) 처방을 필요치 않는다. 이러한 접근법은 빈곤의 다차원성 뿐 아니라, 다양한 섹터와 종합적 접근을 포함하는 지속가능한 생계(Sustainable livelihood)²³⁾의 관점 다시 관심을 얻고 있다.

23) Livelihood as a whole represents “the capabilities, assets and activities required for a mean of living.” A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks, maintain/enhance its capabilities and assets, while not undermining the natural resource base (Scoones, 1998). The latest attempt to confront the issues of rural poverty in as holistic a manner as possible (Ellis, 2000). It challenges the “farming first” mentality and considers the full range of livelihood strategies. Rural poverty reduction is typically structured quite explicitly on sectoral basis while it depends on inter-sector mobility and adaptability. PRSPs do not acknowledge this by encouraging rapid urban and non farm growth in low-income agrarian economies but rather stick to liberal market orthodoxies such as linking farmers to markets.

4) 프로젝트(Project) 지원

공여국들은 단독 프로젝트 방식보다는 국가 기획 예산 틀이나 섹터별 접근법과 연계된 프로젝트를 실시해야 한다. 빈곤감소 및 지속가능한 생계의 측면에서는 서비스 대상자의 욕구와 그들이 처한 빈곤상황에 대한 사정을 하고, 빈곤층을 프로젝트에 참여시켜 그들의 스스로가 가진 상황인식 및 개선방안을 적극 활용하며, 젠더를 프로젝트 사이클 전체에 주류화 시켜야 한다. 빈곤 감소에 초점을 둔 인프라 프로젝트가 되기 위해서는 또한 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

- 기술 : 기계장비보다는 노동집약적 방법을 택할 것. 도로 건설 등의 사업에서 노동집약적 방법은 지역경제 활성화에 도움이 되며 비용도 저렴할 수 있음.
- 지역 : 빈곤층이 다수 거주하는 지역에 지원이 집중되도록 함. 예를 들어 도시 전력화보다는 빈곤층이 대다수 거주하는 고립된 시골지방 전력화 사업이나 슬럼가 인프라 향상 등으로 지역적 타격을 정하는 것이 더 빈곤 초점이 강하다 할 수 있음²⁴⁾.
- 초점 : 빈곤층은 넓은 지역에 흩어져 거주하는 경우가 많으므로, 촘촘한 2차 도로를 만드는 것이 높은 질의 도시 내 수송수단을 만드는 것보다 더 중요. 또한 공여국이 지원하는 초기 도로 건립비용보다 수원국 정부가 부담하게 되는 유지비용에 대한 고려 필요.
- 조직 : 인프라 사업은 주로 국가적 차원에서의 필요성과 기술적 타당성을 바탕으로 시작되나, 이 사업이 장기적으로 유지가 되려면 지역차원에서 사업의 필요성 정도를 알아야 함. 따라서 지역주민의 욕구와 우선순위를 파악하고, 이들이 사업 운영의 여러 방안에 대해서 선택하고 관리에 참여할 수 있도록 해야 함.

5) 빈곤층 초점의 개입 프로그램

이밖에 빈곤층 초점의 개입을 실시할 수 있으며, 이는 통합적 식량안보 프로그램, 식량을 위한 근로(Food for Work) 프로그램²⁵⁾, 빈곤 지역 주민들에 의해 관리되는 사회적 기금(Social Funds), 빈곤층의 소득 창출 가능성을 넓히는 소액금융²⁶⁾, 역량개발을 위한 기술협력²⁷⁾ 등을 포함한다.

24) 물론 공장 건립 등으로 전력에 대한 수요가 급격히 증가하고, 공장 가동 후에는 전력사용에 대한 요금도 지속적으로 징수가 가능한 도시에 전력화 사업을 추진하면 이로부터 징수되는 세금을 빈곤층의 복지로 사용 가능할 것임. 따라서 이러한 다른 정책적 선택이나 전략들은 목적측면에서 반드시 서로 상충하는 것이 아님.

25) 근로의 대가로 식량을 제공하는 프로그램. 빈곤에 대한 지속적 영향력이 아직 확실치 않다.

26) 그러나 극빈층에 대해서는 서비스 제공이 제한되어 있으며, 빈곤탈출을 할 수 있을 정도로 소득을 향상시키지 못하는 등 제한점이 있다. 또한 지역 특판 물품에 대한 시장을 분석하고 사업기술을 같이 개발시키는 지원이 같이 제공되어야 더 영향력이 크다.

27) 협력국의 사회적 서비스 향상을 통한 인적역량, 정책입안 역량 및 프로그램 기획 관리

6) 기타 도구 : 채무변제, 인도적 지원, 지역적 협력 지원

그 밖의 원조 양식으로서 다음과 같은 것들을 활용 가능하다.

- 채무변제 : 빈곤감소에 투자되어야 할 자금이 채무금을 갚기 위해 선진국으로 빠져나가게 되는 것을 막기 위한 과다채무빈국(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 이니셔티브는 빈곤감소를 위한 다양한 노력중의 하나임. 그러나 DAC 공여국이 실질적인 자금의 유입이 아닌 채무변제만을 지원하고, 이 지원금만큼 다른 원조를 줄이는 경우 빈곤감소 효과가 줄어들 것임. 또한 협력국이 채무변제로 인해 확보한 자금을 국가예산의 일부로 적절히 사용하는지 모니터링 하는 시스템이 필요함.
- 분쟁예방 및 인도적 지원 : 지역시장을 원조 물품으로 포화시켜 지역생산물과 서비스 전달체계를 약화시키는 것에 대해서 주의해야 하며, 지역민들이 구호 사업 관리를 할 수 있도록 역량지원을 해야 함.
- 지역협력 지원 : 이민문제, AIDS, 그리고 토양침식, 사막화 등 자연자원과 관련된 문제 등은 지역적 협력이 필요한 부분으로, 국별전략에 이를 통합시켜야 함.

4. 정책일관성/유기성(Policy coherence)

개도국의 빈곤 감소는 ODA 지원만으로 가능한 것이 아니라, 한 국가의 경제개발을 가능하게 하는 여러 대외 정책에 영향을 받기 때문에 공여국 내의 정책 일관성이 중요하다. 즉 선진국이 수출지원 역량 향상을 위한 개발원조 프로젝트를 지원하면서 다른 한편으로는 개도국 수출품에 대한 무역 장벽을 형성하고 자국 상품의 수출에 대한 보조금을 지급하거나 이주에 대한 엄격한 법률을 적용한다면 이는 공여국의 범 정부적 정책일관성이 떨어진다고 할 수 있다. 정책 일관성/유기성이란 정책형성을 하는 다양한 관리 시스템이 함께 작용하는 정책조율(Policy coherence)이나 개별적 정책이 서로 대조되지 않도록 하는 정책 일치성(Policy consistency)보다 한걸음 더 나아간 개념으로, 국제적 빈곤감소 목적을 달성하기 위해 정부 부처와 기관간에 서로 시너지가 되는 정책 행동을 체계적으로 고취하는 것이다. 정책일관성 증진을 위해서는 빈곤감소에의 공약과 책무를 전정부적으로 지키도록 하며, 정부부처 및 기관 간에 실무그룹이나 사안에 따른 TF(Task Force) 등을 수립가능 하다. 이 정책 일관성이 특히 중요한 분야로는 국제 무역, 농업 및 식량 안보, 자연재해 및 환경, 이주, 노동규범, 불법약물 등의 사회 이슈, 거버넌스와 인간안보 및 분쟁 문제 등이 있다.

5. 개발원조 기관의 조직 변화

빈곤감소라는 목적을 공여 기관의 모든 활동 및 모든 조직의 차원에서 주류화 하기 위해서는 원조 조직의 시스템, 구조, 인센티브 및 문화를 변화시킬 필요도 있다.

- 리더십의 역할 : 빈곤감소를 위한 조직의 비전과 전략을 개발하고, 다양한 개발목적들간의 상충성과 보완성에 대해 명확히 해야 함.
- 업무 프로세스 : 프로젝트 심사 과정, 복무규정, 외부용역 및 연구 TOR(Terms of Reference) 등이 빈곤감소 목적과 일치해야 함.
- 기술 : 관계형성을 위한 파트너십 기술, 외교부 직원들의 개발 이슈에 대한 이해 강화, 국별 차원에서의 다학문적인 팀 형성 능력, 빈곤 감소와 관련된 기술과 성과를 가진 직원 고용, 정책개발의 실용성을 담보하기 위해서는 현장경험과 본부에서의 정책분석지식을 고루 갖추 수 있도록 인적자원개발 추진
- 조직 : 단순한 프로젝트 달성의 목적에서 벗어나, 빈곤감소를 주류화 하는 책임을 가진 전문적인 부서 및 담당관(Focal point)을 전사적인 차원의 빈곤감소 목표 달성과 함께 활용. 다학문적 팀과 지식 네트워크도 빈곤감소 영향력 향상을 위한 도구로 활용할 수 있음. 또한 현장의 변화하는 빈곤 환경에 대한 반응력을 높이기 위해 분권화 실시.
- 인적자원관리 : 직원의 성과 관리, 조직의 보상 및 인센티브 시스템, 직원들의 동기와 역량에 영향을 미치는 교육 및 훈련이 빈곤감소 목적과 일치되어야 함.

6. 실용적 도구 활용 : 사전빈곤영향 평가(PIA)

지금까지 공여기관이 빈곤감소를 중심으로 한 정책이 펼치기 위한 방법을 논의하였다. 정책적 차원 이외에 공여기관에서 프로그램과 프로젝트 관리시 실질적으로 활용할 수 있는 대표적인 도구를 소개하면 다음과 같다.

1) 빈곤사회 영향 평가의 목적

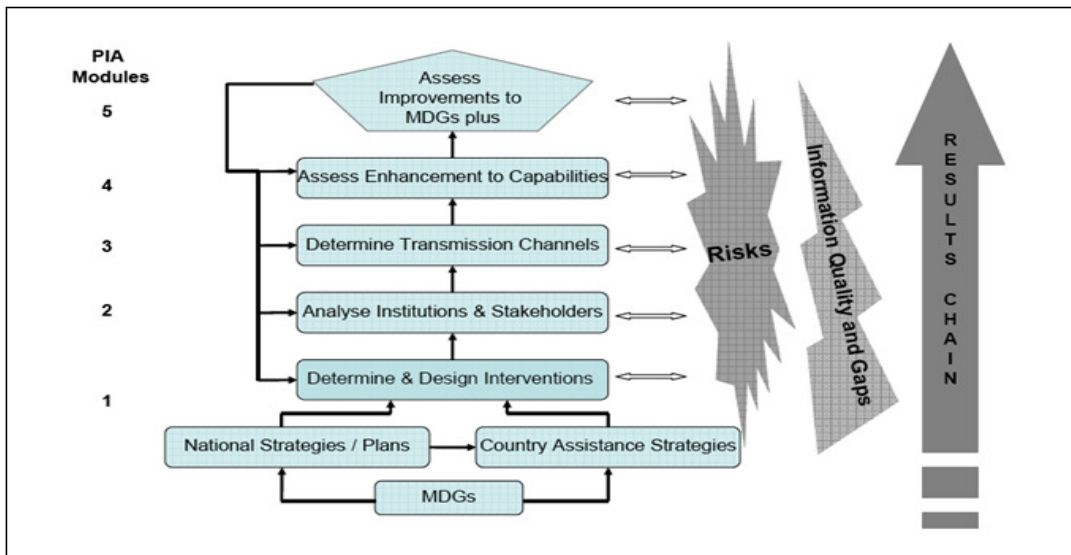
공여국과 수원국이 사용할 수 있는 분석도구로 사전(Ex ante) 빈곤 영향 평가(Poverty Impact Assessment : PIA)가 있다. 이는 공여국과 협력국의 개입 정책, 프로그램 및 프로젝트의 의도된 혹은 의도되지 않은 결과에 대한 정보를 줄 수 있는 사정도구 이다. PIA는 특정 개입전략을 가정(Assumption), 논리적 근거 및 자원분배 측면에서 분석해 볼 수 있게 하며, 궁극적으로 빈곤감소와 빈곤층 친화적 성장에의 효과가 큰 개입전략을 파악할 수 있도록 도움을 준다. 이는 빈곤 및

사회영향 평가(Poverty and Social Impact Analysis : PSIA)의 축소판으로, 정책차원보다는 프로젝트와 프로그램 등 적용 범위가 작으며, 주로 기존 데이터를 이용하는 등 PSIA보다 시간과 비용이 적게 든다²⁸⁾.

2) 빈곤사회 영향 평가의 분석틀²⁹⁾

PIA는 [그림 7]과 같이 5개의 모듈로 구성이 되어있다.

〈그림 7〉 사전빈곤영향평가 분석틀



(출처 : OECD, 2007)

- 모듈1 빈곤과 계획 : 수원국의 일반적 빈곤 상황, 빈곤감소 계획과 같은 국가적 전략과 계획, 국가전략과 개입 프로그램간의 관련성, 그리고 이러한 정보들의 원천(Source)과 질을 다룸.
- 모듈2 이해관계자 및 제도 분석 : 개입 프로그램이 실시되는데 영향을 미치는 이해관계자 및 제도에 대한 분석.
 - 이해관계자 분석은 개입에 영향을 미치거나 영향을 받는 혹은 개입의 직 간접적 타깃이 되는 그룹을 분석. 그룹핑은 성별, 나이, 사회계층, 직업 등이 될 수 있음.
 - 제도분석은 다양한 주체의 상호작용에 영향을 미치는 “게임의 법칙”을 이해하는 것으로 개입은 이러한 규칙을 수정하는 방향이 될 수 있음. 조직 지도(Organizational mapping) 등의 방법 사용 가능.

28) PIA는 2-3주 걸리며 USD 15-40,000이 소요되는 반면, PSIA는 6-18개월이 걸리며 USD 50,000-200,000이 소요됨.

29) OECD (2007). A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment

- 모듈3 전도경로(Transmission Channel) 파악과 그 결과 : 개입 프로그램은 여러 전도경로를 거쳐 이해관계자에게 전달되어 특정한 결과를 낳게 됨. 일차 경로는 개입에 의해 직접적으로 활성화 되는 경로이고, 이차 경로는 이해관계자의 행동 변화의 결과로 인해 촉진되는 간접적 경로임. 6개의 전도경로는 가격(임금 포함), 고용, 공적 민간 자금 흐름 및 세금, 재화와 서비스에의 접근, 권위, 자산이 있음.
- 모듈4 이해관계자 및 프로그램 대상자의 역량 변화에 대해 평가 : 개입 프로그램이 프로그램 대상자의 빈곤탈출을 위해 필요한 역량을 중·단기적으로 향상시켰는지 사정. 여기서 다루는 5가지 역량은 경제적(예 : 소득), 인적(예 : 교육, 보건, 쉼터), 정치적(예 : 인권, 발언권), 사회·문화적(예 : 사회적 문화적 관계에 참여), 보호적(예 : 취약성을 줄이는 보험 및 보호) 역량을 말함.
- 모듈5 MDG와 다른 전략적 목표에 대한 결과 사정 : 개입 프로그램이 MDG와 국가전략/PRS 등에 기반한 다른 보편적이고 고차원적 목적 달성에 기여할지를 평가.

VII. 결론

본고는 빈곤의 개념 및 현황을 이해하고, 빈곤감소 및 빈곤층 친화적 성장을 위한 다양한 접근법과 함께, 공적개발원조를 중심으로 한 빈곤감소 파트너십에 대한 배경지식에 대해서 간략히 논하였다.

참고 문헌

- Alkire, S. & Santos, M. E. (2010). Acute Multidimensional Poverty : A New Index for Developing Countries, OPHI Working Paper. No. 38. University of Oxford.
- Coady, D. (2003) Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs, International Food Policy Research Institute. Chronic Poverty Research Center
- Haslam, P., Schafer, J., & Beaudet, P. (2010). Introduction to International Development : Approaches, Actors and Issues
- McKay (2005). Tools for Analysing Growth and Poverty : An Introduction
- OECD (2001). The DAC Guidelines : Poverty Reduction
- OECD (2006). Promoting Pro-Poor Growth : Key Policy Messages
- OECD (2006a). Promoting Private Investment for Development : The Role of ODA
- OECD (2007). Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment
- OECD/DAC Povenet 총회(11.3-4.2010) 결과보고
- Povnet Mandate 2009-2010
http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34621_46076985_1_1_1_1,00.html,
- United Nations (2010). The Millennium Development Goals Report
- United Nations Development Programme <http://www.undp.org/mdg/goal1.shtml>
- United Nations Research Institute for Social Development (2010). Combating Poverty and Inequalit : Structural Change, Social Policy and Politics
- World Bank (2005). Introduction to Poverty Analysis
- World Bank (1999). Voices of the Poor. Volume I.