

# 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력과 한국의 역할

황 덕 순 한국노동연구원 선임연구위원

## 목차

- I. 들어가는 글
- II. 사회안전망 관련 POVNET의 정책지침과 한국의 기여 가능성
- III. 한국의 기술협력 ODA와 사회안전망 관련 ODA 현황
- IV. 사회안전망 개선 관련 ODA의 실제 사례와 시사점:  
베트남 실업급여 개선 관련 사업

## I. 들어가는 글

2000년대 이후 공적개발원조와 관련해서 빈곤친화적 성장을 촉진하는 것이 중요한 의제로 부각되어 왔다. OECD/DAC 산하에는 1998년부터 빈곤네트워크(POVNET)가 구성되어 활동하고 있고, UN은 2015년까지 하루 1달러(US\$) 이하로 생활하는 극빈층을 절반으로 줄이는 것을 가장 우선적인 목표로 한 새천년개발목표(Millennium Development Goal, 이하 MDG)를 2000년에 선언하였다.

공적개발원조는 국제적으로 이러한 MDG를 실현하기 위한 중요한 수단의 하나로 인식되고 있다. POVNET는 2001년 빈곤감축을 위한 가이드라인(DAC Guideline on Poverty Reduction) 및 2007년 빈곤친화적 성장을 위한 가이드라인(Pro-poor Growth Guideline)을 발표하는 등 공적개발원조가 개발도상국의 빈곤을 해결하는 데 직접적으로 기여해야 한다는 점을 명확히 해 왔다.<sup>1)</sup>

또한 최근으로 올수록 빈곤친화적 성장을 위한 과제의 하나로 개발도상국의 ‘사회안전망 확충’과 ‘고용기회 확대’가 중요한 과제로 부각되고 있다. 이에 따라 POVNET에서는 2009년 ‘사회안전망 및 고용과 관련한 새로운 정책선언 및 정책지침노트’(Policy Statement on Employment and Social

1) POVNET의 구성 및 논의동향에 관해서는 국제개발협력 2010년 4호에 실린 김형규(2010) 참조.

Protection 및 Policy Guidance Note on Social Protection, Policy Guidance Note on Employment)를 발표하였다. 이 문서들은 선진국이나 어느 정도 경제발전이 궤도에 오른 국가들 뿐만 아니라 극빈국에서도 사회보호제도가 마련될 수 있다는 점을 명확히 선언하고 있다.

국제적으로 개발도상국의 ‘빈곤친화적 성장’ 및 ‘사회안전망에 관한 공적개발원조의 역할’에 관한 관심이 늘어나는 것과 함께 우리나라에서도 공적개발원조를 통해 개발도상국의 사회안전망 발전에 한국의 기여를 확대하는 데 대한 관심이 높아지고 있다(김형규, 2010).

이렇게 사회안전망 강화 측면에서의 기여 가능성에 대한 관심이 높아지는 것은 한국의 경제발전 경험 공유사업을 확대하는 과정으로 이해될 수도 있다. 한국이 경제발전경험 공유사업을 시작한 것은 멀리 1982년 경제기획원이 KDI를 통해 실시한 국제연찬사업(International Development Exchange Program, 이하 IDEP)으로까지 거슬러 올라갈 수 있고, 2000년대 이후 세계은행과의 Knowledge Partnership 공동사업(2001~2003년) 및 재정경제부의 지식공유사업(Knowledge Sharing Project, KSP, 2004년 이후)로 확대되어 왔다. 또한 무상원조를 총괄하는 KOICA도 기술협력사업의 일환으로 컨설팅 관련 사업을 시행해 왔다(박복영, 2007).

본 연구는 개발도상국의 사회안전망을 발전시키는 데 한국이 기여할 수 있는 가능성을 평가하고, 어떻게 이 분야에서의 공적개발원조의 효과를 제고할 수 있는가를 살펴보고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다.

제Ⅱ절에서는 우선 ‘사회안전망, 사회보호, 사회보장’ 등 이 글에서 사용하는 개념들의 관계를 간단히 살펴본다. 이어서 ‘사회안전망의 확충’과 관련된 OECD/DAC POVNET의 정책지침을 살펴보고, 한국이 이 분야에서 기여할 수 있는 가능성에 대해서 검토할 것이다.

제Ⅲ절에서는 공적개발원조와 관련된 OECD/DAC에 속한 공여국과 우리나라의 기술협력 현황을 비교하고, 한국의 기존 공적개발원조에서 ‘사회안전망’과 관련된 기술협력 실태를 살펴본다. 이는 ‘사회안전망 확충’과 관련된 지원이 대부분 무상원조 가운데 기술협력 방식으로 이루어지기 때문이다.

제Ⅳ절에서는 개발도상국의 ‘사회안전망 확충’과 관련해서 실제로 현재 수행되고 있는 KOICA 사업의 사례를 통해 구체적으로 어떤 문제들에 직면하게 되는지 살펴볼 것이다.

마지막으로 제Ⅴ절에서는 주요 연구결과를 요약하고, 정책적 시사점을 정리해서 제시할 것이다.

## II. ‘사회안전망 관련 POVNET’의 정책지침과 한국의 기여 가능성

### 1. ‘사회안전망, 사회보호, 사회보장’

이 글에서는 사회안전망(Social Safety Nets)을 ‘공적으로 제공되는 모든 사회적 보호제도’를 통칭하는 개념으로 사용하고 있다. 이는 우리나라에서 관용적으로 ‘사회안전망’이라는 개념을 이렇게 포

괄적인 의미로 사용하고 있기 때문이다. 그러나 국제적인 맥락에서 보면 ‘사회안전망’이라는 용어는 이와는 다른 의미로 사용하는 것이 일반적이다.

‘사회안전망’이라는 용어는 국제적으로는 넓은 의미의 사회적 보호제도 가운데 ‘사회부조(Social Assistance)’를 의미하는 것으로 사용된다(World Bank, 2008). ‘사회부조’는 노동자와 사용자의 기여에 의해서 재원이 조달되는 ‘사회보험(Social Insurance)과 달리 정부가 일반회계를 통해 재원을 조달해서 빈곤층을 지원하는 제도를 의미한다. 우리나라의 대표적인 사회부조는 국민기초생활보장제도이다.<sup>2)</sup>

우리나라에서 ‘사회안전망’이라는 용어가 처음 사용되기 시작한 시기도 1990년대 말 외환위기를 거면서 IMF에 의한 구조조정 프로그램의 일환으로 경제위기의 타격을 받은 빈곤계층에게 ‘사회안전망’을 확충하는 것’이 과제로 제기되었을 때이다. 당시에 IMF나 세계은행에서는 ‘사회부조제도’를 확충하는 것을 염두에 두었으나, 이 시기에 우리나라에서는 고용보험과 국민연금과 같은 사회보험제도의 적용 확대, 생활보호제도의 국민기초생활보장제도로의 전환, 지역과 직장의료보험의 건강보험으로의 통합과 같은 훨씬 더 폭넓은 ‘사회복지제도’의 발전이 이루어졌다. 이와 함께 사회안전망이라는 용어도 포괄적인 사회적 보호제도를 통칭하는 것으로 사용되어 왔다.

국제적인 맥락에서 볼 때 이 글에서 사용하는 ‘사회안전망’보다는 ‘사회보호(Social Protection)’, 혹은 ‘사회보장(Social Security)’이라는 용어가 더 보편적으로 사용된다는 점에 대해서는 염두에 둘 필요가 있다. 제 I 절에서 언급한 POVNET의 문서도 ‘사회보호’라는 개념을 사용하고 있다. POVNET은 사회보호를 국제노동기구(ILO)에서 사용하는 ‘사회부조’, ‘사회보험’ 및 최소한의 노동기준에 더해 서 ‘사회서비스(Social Service)’까지 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 이 네 가지 가운데 최소한의 노동기준을 제외하면 우리나라에서 일반적으로 사용하는 ‘사회보장제도의 개념’과 유사해진다. 사실 사회보호나 ‘사회보장’이라는 용어도 대체적으로 어떤 의미로 사용되는지에 대해서는 일반적인 공감대가 있다고 볼 수 있지만 더 구체적으로 살펴보면 여러 국제기구들에서는 조금씩 서로 다른 의미로 사용하고 있다.<sup>3)</sup>

본 연구에서는 외국의 자료를 인용할 때를 제외하면 ‘사회안전망’이라는 용어를 우리나라에서 일반적으로 사용하는 것처럼 포괄적인 ‘사회적 보호제도’를 의미하는 것으로 사용하고자 한다. 또한 구체적인 제도와 관련된 논의를 진행할 때는 ‘사회보장제도’라는 용어도 병용할 것이다. ‘사회보호’라는 용어는 국제적으로 가장 폭넓게 통용되기는 하지만 국내에서는 많이 사용되지 않고, 우리말로 함의가 명확하게 전달되지 않기 때문에 외국 자료의 원문을 인용할 때에만 사용한다.

2) ‘사회부조’는 ‘공공부조(public assistance)라고 불리기도 한다.

3) ‘사회보호나 사회보장의 개념’이 여러 국제기구에서 어떻게 사용되는지에 대해서는 국제개발협력 2010년 제4호에 실린 Yi(2010) 참조.

## 2. POVNET의 사회보호 관련 정책선언과 정책지침노트

개발협력 분야에서 사회안전망에 대한 관심이 우리나라에서도 늘어나고 있지만 아직도 중요성에 대해서는 충분한 공감대가 형성되어 있다고 보기 어렵다. 이러한 상황에서 POVNET에서 2009년에 제시한 고용 및 사회보호 관련 정책선언과 지침노트는 중요한 의미가 있다. 여기에서는 본 연구와 직접 관련된 사회보호 관련 부분을 소개하고자 한다.

우선 정책선언(Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection)은 사회보호와 관련해서 다음과 같이 선언하고 있다.

- 사회보호는 직접 빈곤을 감소시킬 뿐만 아니라 가난한 남성과 여성의 경제활동에 대한 참여를 촉진하고, 사회통합과 안정에 기여한다.
- 잘 설계된 사회보호 프로그램은 국민국들을 포함해서 (개발도상국에 - 필자 추가) 도입될 수 있을 뿐만 아니라 비용 이상의 가치를 낳고(represent good value for money), 강력한 정치적 의지를 필요로 한다.

나아가 정책지침노트(Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth)는 사회보호의 도입·실행과 관련해서 다음과 같이 제시하고 있다.

- 사회보호를 전달하는 틀을 제공하는 데 국가가 가장 중요한 역할을 수행하며, 이는 국가를 정당화하고 강화하는 사회계약을 강화한다.
- 사회보호는 국민국들도 도입할 수 있으며, 빈곤에 효율적으로 대응한다.
- 사회보호는 권리에 기반해야 하며, 권한 강화에 초점을 맞추고, 생애에 걸친 사회적 불평등을 다루어야 한다.
- 효과적인 사회보호제도는 장기적인 계획과 전략 및 해당 국가의 입법 및 헌법의 틀에 기반한 정치적 의지를 필요로 한다.
- 설계와 집행은 해당 국가의 사회적·정치적 상황을 반영해야 한다.
- 효과적인 사회보호는 적용범위와 표적화의 문제를 적절히 다루는 포괄적인 수단들의 결합을 필요로 한다.
- 제도적 역량과 협력이 사회보호를 효과적으로 전달하는 데 중요하다.
- 점검 및 평가체계에 대한 투자와 근거자료들을 축적하는 것이 필요하다.
- 정부와 공여국은 프로그램의 성공과 지속성을 보장하기 위해 수탁자 위험(Fiduciary Risks)에 특별한 관심을 기울여야 한다.<sup>4)</sup>

4) 이는 프로그램이 투명하게 진행되고, 실행과정에서 부정이나 부패가 발생하지 않도록 해야 한다는 것을 의미한다.

- 공여국의 지원과 협력이 개발도상국들의 사회보호 확대 노력을 지원하는 데 중요한 역할을 수행한다.

위와 같은 정책선언과 지침들은 우리나라가 ‘사회안전망’ 분야에서 개발협력을 추진해 나갈 때에도 중요하게 지켜나가야 할 것들이다. 본 연구의 주제와 관련지어 본다면 무엇보다도 ‘한국형 모델’에 기반한 경험의 ‘전수’가 아니라 해당 국가의 사회·정치적 상황에 적합한 제도설계와 실행이 이루어져야 한다는 점이 무엇보다도 중요하다.

### 3. 우리나라의 ‘사회안전망 확대 경험’과 개발협력의 가능성

우리나라의 경험을 개발도상국과 공유함으로써 이들의 발전에 기여할 수 있다는 논리적·현실적 논거는 여러 가지를 들 수 있지만 한국이 성공적인 경제발전을 통해 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 최근에 탈바꿈한 극소수 국가 가운데 하나라는 점에서 출발한다. 따라서 그리 멀지 않은 과거에 저개발국이었던 경험을 현재의 저개발국과 공유하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 발전경험 공유사업의 타당성을 뒷받침하는 논거들은 박복영 외(2007)에 잘 정리되어 있다.<sup>5)</sup> 이 논거들이 사회안전망 분야에서 한국이 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 가능성을 평가하는 데에도 도움이 될 수 있기 때문에 이들을 더 세부적으로 살펴보기로 하자.

첫 번째 논거는 ① 우리나라의 경제발전경험이 매우 성공적이었다는 점이다. ② 비교적 최근의 현상이라는 점이다. ③ 우리나라의 경험이 소위 ‘위싱턴 컨센서스’와 구별되는 특징을 지니고 있어서 개발도상국에게 새로운 시각을 제시할 수 있다는 점이다. ④ 우리나라의 산업화에서 자연적 조건이 결정적인 역할을 하지 않았다는 점이다. ⑤ 예외적으로 작거나 큰 국가가 아니어서 모방가능성이 높다는 점이다. ⑥ 다양한 경제발전단계의 경험을 공유하고 있다는 점이다. ⑦ 수출 촉진을 통해 해외시장을 활용하는 방식으로 성장했다는 점이다. ⑧ 식민지 경험을 공유하고 있고, 초강대국이 아니어서 정서적 장애에 직면할 가능성이 높다는 점이다.

위의 여덟 가지 논거 가운데 네 번째와 일곱 번째는 사회안전망 분야와 관련이 적지만, 나머지 논거 가운데 첫 번째와 세 번째를 제외한 비교적 최근의 현상이라는 점, 우리나라의 크기, 다양한 사회분야 발전단계를 경험했다는 점, 역사적 배경이나 국제적 위상 측면의 장점은 경제개발 분야 뿐만 아니라 사회안전망 분야의 기여가능성을 평가할 때도 공통적인 논거가 될 수 있다. 따라서 위에서 살펴본 논거들이 타당하다고 본다면 우리나라의 기여가능성을 평가할 때 중요한 것은 첫 번째 논거와 관련해서 과연 성공적으로 사회안전망을 발전시킨 경험을 갖고 있는가 하는 것과, 세 번째 논거와 관련

5) 이러한 논거들은 우리나라가 발전경험 공유사업을 통해 개발도상국의 경제발전을 위한 능력개발(Capacity Building)을 지원할 수 있는 잠재적 가능성을 갖추고 있다는 것을 의미할 뿐이며, 앞에서도 지적한 것처럼 한국형 모델이 개발도상국에 적합하다는 것을 의미하지는 않는다. 또한 현재 수행하고 있는 발전경험 공유사업의 사업수행방식이나 내용이 타당하거나 성과를 거두고 있다는 평가를 담고 있는 것도 아니다.

해서 제도의 발전과정에서 개발도상국에 시사점을 줄 수 있는 특징을 갖고 있는가 하는 것이다.

첫번째와 관련해서 우리나라가 개발도상국의 사회안전망을 확충하는 데 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 평가하는 근거는 경제발전 뿐만 아니라 사회보장제도를 발전시키는 데서도 일정한 성공을 거두었기 때문이다.

2000년대 초반까지도 국제적인 학계의 지배적인 견해는 한국을 비롯한 동아시아 국가에 대해서는 ‘개발복지체제’(Developmental Welfare Systems)로 정의하거나(Gordon and Goodman, 1998), 혹은 ‘생산적 복지국가체제’(Productivist Welfare Capitalism, 혹은 Productivist Welfare Regime)로 정의하는 경향이 지배적이었다(Holliday and Wilding, 2003; Gough, 2004). 이는 발달된 사회보장제도를 갖춘 서구 국가와는 달리 경제성장에 사회정책을 종속시켜왔기 때문에 사회보장제도가 저발달했다는 것을 함축하는 것이었다.

그러나 2000년대를 전후해서 동아시아, 특히 한국의 사회보장제도 발전에 대해서 다른 평가가 등장하기 시작한다. 이는 1960년대 이후의 고도성장과정에서 단계적으로 사회보험제도가 도입·확대되어 왔고, 특히 1990년대 말 경제위기 이후 사회보장제도가 크게 발전했기 때문이다. 이에 대해 Hort and Kuhnle(2000)은 일본을 비롯해서 한국과 대만을 포함한 아시아의 일부 1세대 신흥공업국들이 서구의 발달된 복지국가들이 걸었던 (사회보장제도 - 필자 추가) 현대화의 길을 걸어왔다고 평가하고 있다. 나아가 Kuhnle(2004)는 1990년대 말 외환위기를 극복한 이후 김대중 정부의 생산적 복지정책을 평가하면서 북유럽의 사회민주주의적 복지국가를 지향하고 있다고 평가한다. 동아시아 국가들을 큰 틀에서 생산적 복지국가체제라는 하나의 유형으로 묶을 수 있다고 생각한 Gough(2004)도 한국의 더 보편적인 복지국가로 발전할 수 있는 가능성을 인정하고 있다.

일부 동아시아 국가들, 특히 한국의 사회보장제도 발전에 대해서 긍정적으로 평가하는 입장에 따르면 동아시아국가들을 단일한 복지 모델로 묶기 어렵다. 이는 서구복지국가들과 마찬가지로 사회보험 중심으로 제도를 발전시켜온 일본과 한국, 대만 등이 강제적인 적립기금(Provident Fund)을 통한 노후보장제도를 발전시켜 온 말레이시아와 싱가포르와도 다르고, 여전히 사회보장제도가 발달하지 못하고 있는 인도네시아나 필리핀 등과도 서로 다르다는 점을 강조하는 것이다.<sup>6)</sup> 이와 같이 동아시아에서 일부 국가들이 서구와 가까운 복지체제를 발전시켜가고 있는 가장 중요한 동력은 경제성장과 민주화이다(Hort and Kuhnle, 2000).<sup>7)</sup>

이와 같이 한국은 아시아 지역에서 일본을 제외하면 가장 발전된 사회보장제도를 갖추어 왔고, 사회보장제도의 성격 측면에서도 사회적 보장성이 강한 사회보험제도를 중심으로 발전해 왔다. 한편

6) 공통의 특징을 갖는 동아시아 복지체제, 혹은 복지모델을 주장하는 논자들도 동아시아 국가들의 구체적인 사회보장제도가 서로 다른 방식으로 설계되어 있다는 점을 부정하는 것은 아니기 때문에 이는 동아시아 국가들이 서구와 같은 복지국가로 발전할 가능성에 관한 입장이 서로 다르기 때문에 강조점이 다른 것이라고도 볼 수 있다.

7) 20세기 이전부터 현대까지의 사회보장지출 확대에 관해 연구한 고전적인 저작인 Wilensky(1975)의 경우 경제성장을 결정적인 요인으로 강조한 바 있고, Lindert(2004)의 경우에는 민주화와 인구구조 변동, 지속적인 경제성장을 중요한 요인으로 지적하였다.

말레이시아나 싱가포르, 인도네시아, 인도, 홍콩 등 아시아 국가들에서 여러 가지 형식으로 발전해 온 강제적인 적립기금(Provident Fund)은 일종의 강제저축 제도로써 사회보장제도가 일반적으로 갖고 있는 사회적 위험의 통합(Risk Pooling)을 통한 위험의 분산효과가 크지 않다. 한국 복지제도 발전의 이러한 특징은 개발도상국과 경험을 공유함으로써 수원국이 사회보장제도를 발전시켜갈 수 있는 능력을 배양하는 데 기여할 수 있는 잠재력을 높인다고 평가할 수 있다.

그렇다면 한국이 사회보장분야 가운데서도 주로 어떤 영역에서 기여할 수 있는 가능성이 클 것인지를 탐색해 보자. <표 1>은 동아시아와 남아시아 여러 나라들의 사회보장제도 시행여부를 정리한 것이다. 여기에서 이들 나라만을 살펴본 이유는 역사적·문화적 전통이나 지역적 근접성에 기반한 정서적 유대 측면에서 우리나라가 가진 잠재력이 상대적으로 잘 발휘될 수 있는 지역이기 때문이다.

<표 1>을 보면 한국의 경우 6개 분야의 주요 사회보장제도가 모두 실시되고 있다.<sup>8)</sup> 다만, 질병 때문에 일할 수 없는 시기에 현금급여를 지급하는 질병급여(Cash Sickness Benefits)와 모든 아동을 대상으로 하는 아동수당은 시행되지 않고 있다. 그러나, 아동수당은 도입되어 있지 않지만, 사회부조인 기초생활보장제도에 의해 빈곤계층에 대해 최저생활을 보장하고 있다. 또한 위의 자료에는 고려되고 있지 않지만, 한국형 EITC(Earned Income Tax Credit)인 근로장려세제가 2008년부터 시행되어, 아동이 있는 근로자 가구에는 세제를 통해 일정한 현금급여를 제공하고 있다.

한국과 마찬가지로 6개 분야 모두 제도가 시행되는 나라로는 일본, 중국, 홍콩, 태국을 들 수 있다. 특히 일본이 동아시아와 남아시아 가운데 가장 충실한 제도를 갖추고 있는 것으로 나타난다. 분야별로 동아시아 및 남아시아에서 가장 미발달한 분야는 실업에 대한 보호제도와 가족수당이고 산업재해에 대한 보호제도는 모든 나라가 갖추고 있다. 따라서 제도에 초점을 맞추어 보면 한국이 기여할 수 있는 가능성이 가장 큰 분야는 실업에 대한 보호제도와 위의 <표 1>에서 가족수당으로 표현된 최저생활보장 관련 제도인 것으로 보인다. 최근 들어 아시아 지역에서 실업보험 제도를 도입한 나라들이나 관심을 갖는 나라들이 늘어나는 것도 이러한 가능성을 잘 보여준다.<sup>9)</sup>

8) ISSA(2009) 자료는 한국의 경우 출산 관련 급여 및 아동수당이 없는 것으로 보고하고 있으나 근로자를 대상으로 유급 출산휴가가 90일간 제공되고, 육아휴직급여도 제공된다는 점에서 출산 관련 급여가 있는 것으로 보는 것이 타당하다. 또한 모든 아동을 대상으로 수당이 지급되지 않지만, 위 자료에서 중국, 홍콩, 스리랑카 등이 사회부조를 통해 일정 소득 이하의 계층에게만 급여를 지급해도 가족수당이 지급되는 것으로 분류하고 있다는 점에서 이들 나라들과 한국을 사회부조를 통해 가족수당을 지급하는 국가로 재분류하였다.

9) 우리나라와 일본을 제외하면 아시아 지역에서 실업보험을 갖고 있는 대만, 태국, 베트남이 모두 1990년대 말 이후 실업보험 제도를 도입하였다. 또한 중국의 경우 도시지역만을 대상으로 하고 있고, 적용범위가 어느 정도 실질적인 의미를 갖게 된 것은 1999년에 적용범위가 확대된 이후부터이다. 1990년대말의 아시아 외환위기와 최근에 경험한 글로벌 금융위기는 실업자에 대한 보호제도에 대한 아시아 나라들의 관심을 높이는 계기가 되었다.

〈표 1〉 동아시아와 남아시아 나라들의 사회보장제도 도입 현황

나 라	노령·장애· 유족 보호	질병·모성보호		산업재해	실업	가족수당
		둘 모두 현금급여	현금급여 및 의료서비스			
방글라데시	△	○	○	○	×	×
미얀마	×	○	○	○	×	×
중국	○	○	○	○	○	△
인도	○	○	○	○	○	×
인도네시아	○	×	△	○	×	×
일본	○	○	○	○	○	○
한국	○	△	△	○	○	△
라오스	○	○	○	○	×	×
말레이시아	○	×	△	○	×	×
네팔	○	×	△	○	×	×
파키스탄	○	○	○	○	×	×
필리핀	○	○	○	○	×	×
싱가포르	○	○	○	○	×	×
스리랑카	○	×	△	○	△	△
태국	○	○	○	○	○	○
베트남	○	○	○	○	○	×

주: ○ 제도 시행, × 제도 미시행, 혹은 정보 부재, △ 노령·장애·유족보호의 경우 노령연금만 있는 경우, 질병·모성보호 관련 현금급여의 경우 모성보호 관련 급여만 제공되는 경우, 현금급여 및 의료서비스의 경우에 의료서비스만 제공되는 경우, 실업급여의 경우 다른 제도나 사회부조를 통해 제공되는 경우, 가족수당의 경우 사회부조를 통해 제공되는 경우  
 자료: ISSA(2009), pp 17-18의 표를 이용해서 작성. 한국을 포함해서 일부 나라들에 대해서는 이 자료에서 각 나라의 제도에 대한 세부적인 설명과 우리나라의 실제 상황을 고려하여 수정

그러나 특정 분야에 사회보장제도가 도입되어 있다고 해도 해당 분야의 발전을 위한 협력 필요성이 적다는 것을 의미하지는 않는다. 얼마나 많은 근로자, 혹은 국민을 포괄하는가와 관련된 법적·실질적 적용범위의 문제나 급여 및 서비스가 충분히 제공되는가와 관련된 여러 가지 문제들은 제도가 시행된다고 해서 단순히 해결되는 것이 아니기 때문이다. 따라서 많은 개발도상국들이 제도를 갖추고 있다고는 해도 제도설계상의 한계나, 매우 큰 비공식 부문 때문에 제도의 실질적인 효과성이 매우 낮거나, 재정 때문에 급여수준이 매우 낮은 문제를 안고 있다.<sup>10)</sup> 이와 같이 제도설계상의 한계 및 집

10) 예를 들어 필수적인 서비스인 보건의료서비스의 경우 관련 제도가 도입되어 있다고 하더라도, 적용범위가 근로자 본인이나 노인, 혹은 아동에게만 국한되거나, 의료시설 및 인력이 매우 부족해서 실질적으로 서비스가 제공되지 않는 경우



행과정과 관련된 구체적인 문제에 대해서는 제Ⅳ절의 사회안전망 지원 관련 ODA의 사례를 살펴보면서 더 구체적으로 살펴볼 것이다.

### Ⅲ. 한국의 기술협력 ODA와 사회안전망 관련 ODA 현황

개발도상국의 사회안전망 확충을 위한 지원은 여러 유형의 원조 가운데 대부분 기술협력(TC: Technical Cooperation)의 형태로 이루어진다. 따라서 우리나라의 기술협력 현황을 OECD/DAC 나라들과 비교하는 것에서부터 출발해서 사회안전망과 관련된 기술협력의 세부적인 현황을 살펴보고자 한다.

#### 1. OECD/DAC와 한국의 기술협력 현황 비교

[그림 1]은 OECD/DAC 나라들과 한국의 ODA에서 기술협력이 차지하는 비중의 추이를 보여준다. 이에 따르면 OECD/DAC 나라들의 전체 ODA나 무상원조에서 기술협력이 차지하는 비중은 2000년대 이후 꾸준히 줄어드는 추세인 데 비해, 한국의 전체 ODA에서 기술협력이 차지하는 비중은 2000년대 이후 꾸준히 늘고 있다. 특히 2009년에는 다시 줄어들었지만 2006~2008년 사이에 기술협력 사업의 비중은 큰 폭으로 늘어났다.

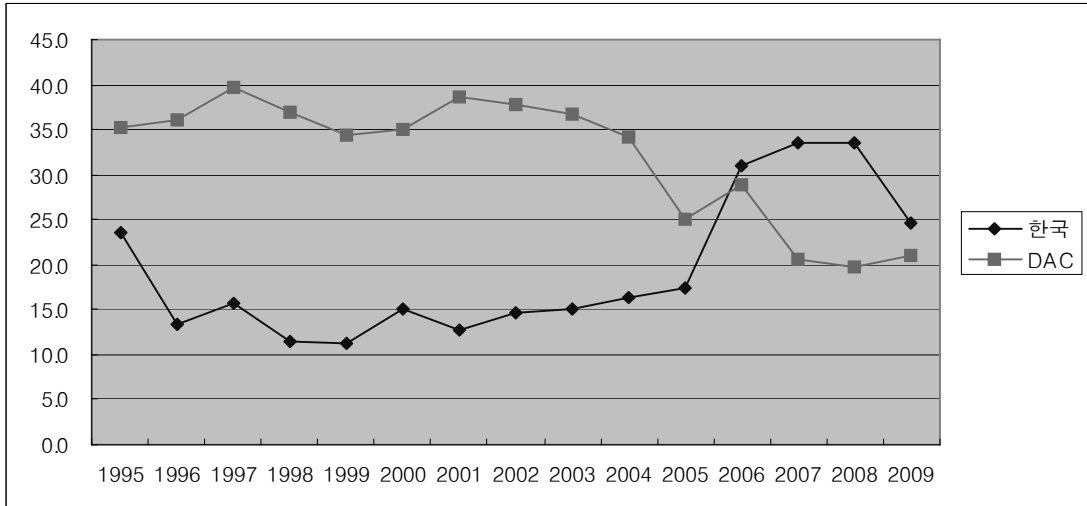
한국의 무상원조에서 기술협력이 차지하는 비중은 전체 ODA 대비 비중과는 약간 다른 추세를 보이는데, 이는 전체 ODA에서 무상원조의 비중이 늘어나고 있기 때문이다. 무상원조 대비 비중만 놓고 본다면 기술협력은 1990년대 중반 이후 꾸준히 늘어왔고, 2003~2005년 사이에 일시적으로 줄어든 것으로 보인다. 이를 종합적으로 살펴보면 OECD/DAC 나라들에서 기술협력의 중요성은 줄어드는 반면, 우리나라에서는 기술협력의 비중이 꾸준히 늘고 있고, 전체 ODA에서 무상원조의 비중이 늘어나는 것과 함께 그 중요성이 더욱 커지고 있는 중이라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

가 많다.

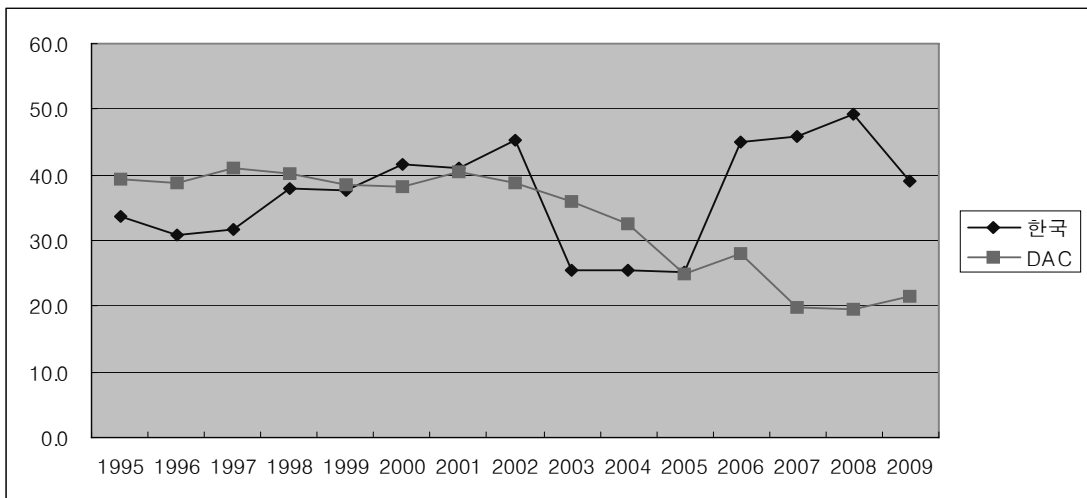
11) **기술협력이 늘어나는 현상**을 어떻게 평가할 것인가는 본 연구의 주된 관심은 아니다. 다만, 한국의 ODA에서 유상원조의 비중이 높다는 점, 구속성원조의 비중이 높다는 점 등이 꾸준히 문제로 제기되어 왔고(참여연대 국제연대위원회, 2009; 2010), 기술협력이 비구속성 원조대상에 포함되지 않는다는 점에 대해서만 지적해 두고자 한다.

[그림 1] OECD/DAC 나라와 우리나라 ODA에서의 기술협력 비중

(a) 전체 ODA 대비 비중



(b) 무상원조 대비 비중



자료: OECD, Development Database on Aid from DAC Members: DAC online을 이용해서 계산

다음으로 기술협력의 세부 분야별 분포를 살펴보자. <표 2>는 OECD/DAC 나라들과 우리나라의 기술협력 분야별 분포의 최근 추이를 보여준다. 이에 따르면 우리나라의 경우 OECD/DAC 나라들에 비해 사회인프라 및 서비스와 다부문·공통분야의 비중이 상대적으로 낮고, 그만큼 경제인프라 및 서비스의 비중이 높게 나타난다.

기술협력의 여러 분야 가운데 사회안전망과 관련된 분야는 사회인프라 및 서비스(Social Infrastructure and Services)이다. 또한 **다부문·공통분야**(Multisector/Cross-Cutting)에는 환경 및 도시·농촌개발, 다부문 교육·훈련 등을 포괄하기 때문에 넓은 의미의 사회분야에 속한다. 이러한 점을 고려한다면 지금까지 우리나라의 기술협력은 개발도상국의 사회개발 보다는 경제개발에 더 큰 비중을 두어 왔다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 OECD/DAC 나라와 우리나라 기술협력 ODA의 분야별 분포

(단위: %)

구분	DAC				한국			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
SOCIAL INFRASTRUCTURE & SERVICES	72.8	68.2	65.1	65.8	59.2	47.0	57.6	55.7
ECONOMIC INFRASTRUCTURE & SERVICES	6.3	5.4	6.9	5.2	19.9	26.9	19.7	27.9
PRODUCTION SECTORS	7.4	10.2	10.7	10.3	16.3	13.7	17.3	11.5
MULTISECTOR / CROSS-CUTTING	9.9	9.7	13.4	13.6	4.2	12.2	5.5	4.9
기타	3.6	6.5	4.0	5.1	0.4	0.2	0.0	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD/DAC, Creditor Reporting System을 이용해서 계산

〈표 3〉은 분야를 더 세분화해서 사회인프라 및 서비스 관련 기술협력 ODA의 분야별 분포를 비교한 것이다. 우선 OECD/DAC 나라들과 비교할 때 교육 및 보건분야의 비중이 매우 크고, 정부 및 시민사회 관련 기술협력 및 기타 사회인프라 및 서비스의 비중이 낮다는 점이 주목된다. 한편 OECD/DAC 나라들의 경우 인구정책·보건 관련 분야의 비중이 빠르게 낮아지고 그만큼 교육분야의 중요성이 커지고 있다. 이들 세부 분야에서 사회안전망과 관련된 분야는 보건 및 기타 사회인프라 및 서비스 분야와 주로 관련된다. 전반적인 분포를 보면 사회안전망과 관련된 기술협력사업이 우리나라 사회인프라 및 서비스 분야 기술협력 ODA의 약 30~40%를 차지하는 것으로 볼 수 있다. 이는 우리나라 전체 ODA의 약 4~5% 내외에 해당된다.

〈표 3〉 OECD/DAC 나라와 우리나라 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 세부 분야별 분포

(단위: %)

구분	DAC				한국			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Education	24.4	43.8	41.6	41.3	53.9	52.1	37.9	50.9
Health	10.9	11.7	9.1	9.5	17.8	23.5	32.1	17.4
Population Pol./Progr. & Reproductive Health	19.2	2.7	3.6	2.8	0.7	0.1	5.0	0.4
Water Supply & Sanitation	1.8	3.3	4.2	3.7	1.8	2.8	0.9	5.5
Government & Civil Society	24.7	26.1	30.0	31.0	17.2	16.0	18.1	16.4
Other Social Infrastructure & Services	18.9	12.3	11.6	11.7	8.7	5.6	6.1	9.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: OECD/DAC, Creditor Reporting System을 이용해서 계산

## 2. 우리나라의 사회안전망 관련 분야 기술협력 ODA 현황

위에서 살펴본 분야별 분포는 대체적인 기술협력 ODA의 방향성만을 보여줄 뿐 실제로 사회안전망 개발과 관련해서 구체적으로 어떤 방식으로 기술협력이 이루어지는지를 보여주지는 못한다. 더 구체적인 사업내용을 우리나라의 자료를 이용해서 살펴본 것이 〈표 4〉와 〈표 5〉이다.<sup>12)</sup> 〈표 4〉에는 우리나라 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 세부분야·시행기관별 분포가, 〈표 5〉에는 보건 관련 세부분야·시행기관별 분포가 정리되어 있다.

보건 분야 이외의 사회안전망 분야와 관련된 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 분포를 보면 시기별로 차이가 있지만 문화 및 레크리에이션 분야의 비중이 가장 크고, 사회·복지서비스, 고용정책 및 행정관리의 순서로 나타난다(〈표 4〉). 시행기관별로는 KOICA의 비중이 2009년 기준으로 약 2/3로 대부분을 차지하고, 문화체육관광부와 노동부가 그 뒤를 잇고 있다.

보건 분야를 살펴보면 시설 및 장비지원이나 인력파견을 통해 직접 보건 및 의료서비스를 제공하는 사업이 대부분을 차지하고 있다는 점을 알 수 있다(〈표 5〉). 정책적 지원의 성격이 강한 보건정책 및 행정관리의 비중은 7.5%에 불과하다. 시행기관별로는 KOICA가 90% 이상을 차지하고, 보건복지부는 미미한 역할을 수행하는 데 그치고 있다.

12) OECD/DAC의 Creditor Reporting System에서는 <표 3>의 분류보다 더 세부적인 자료를 얻을 수 없다. OECD/DAC에서 통계의 표준화를 위한 노력을 기울이고는 있지만, <표 3>보다 더 세부적인 분류로 들어가게 되면 나라별 통계작성 방식의 차이 때문에 비교의 타당성도 더 낮아질 가능성이 큰 것으로 보인다. OECD/DAC의 ODA통계 작성 기준에 대해서는 OECD/DAC(2010) 참조.

〈표 4〉 우리나라 기타 사회인프라 및 서비스 기술협력 ODA의 분야 및 시행기관 분포

(천 달러, %)

## (a) 분야별 분포

구분	2005		2006		2007		2008		2009	
고용정책 및 행정관리	0	0.0	0	0.0	1,728	30.9	893	11.2	1,124	13.7
기초 사회서비스에 대한 다 부문 원조	0	0.0	0	0.0	0	0.0	267	3.4	201	2.5
마약관리	17	0.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2,390	29.1
문화 및 레크리에이션	1,808	60.7	5,860	90.9	1,279	22.9	3,507	44.1	2,754	33.5
사회/복지서비스	986	33.1	454	7.0	2,267	40.6	1,123	14.1	1,362	16.6
주택 정책 및 행정관리	0	0.0	62	1.0	105	1.9	190	2.4	149	1.8
통계능력강화	168	5.6	73	1.1	207	3.7	1,966	24.7	131	1.6
AIDS 사회적 영향완화	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	102	1.2
계	2,979	100.0	6,449	100.0	5,587	100.0	7,946	100.0	8,213	100.0

## (b) 시행기관별 분포

시행기관	2005		2006		2007		2008		2009	
기상청	2	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
기획재정부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	234	2.9
노동부	0	0.0	0	0.0	1,728	30.9	833	10.5	660	8.0
문화재청	0	0.0	31	0.5	69	1.2	42	0.5	40	0.5
문화체육관광부	0	0.0	3,652	56.6	0	0.0	0	0.0	1,177	14.3
보건복지가족부	93	3.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
서울특별시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	31	0.4
외교통상부	311	10.5	32	0.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0
통계청	0	0.0	0	0.0	0	0.0	40	0.5	0	0.0
한국개발연구원	0	0.0	0	0.0	128	2.3	87	1.1	0	0.0
한국국제협력단	2,573	86.4	2,734	42.4	3,661	65.5	6,617	83.3	5,639	68.7
행정안전부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	327	4.1	430	5.2
계	2,979	100.0	6,449	100.0	5,587	100.0	7,946	100.0	8,213	100.0

자료: 한국수출입은행, ODA통계조회시스템을 이용해서 계산

〈표 5〉 우리나라 보건 기술협력 ODA의 분야 및 시행기관 분포

(천 달러, %)

(a) 분야별 분포

구분		2005		2006		2007		2008		2009	
기 초 보 건	결핵 관리 및 예방	0	0.0	314	2.4	453	1.9	74	0.2	154	1.0
	기초보건진료	2,866	32.7	4,364	33.0	6,581	28.0	2,254	5.4	5,214	35.4
	기초영양	141	1.6	450	3.4	634	2.7	216	0.5	163	1.1
	기초의료설비	0	0.0	1,591	12.0	6,715	28.5	24,727	59.3	0	0.0
	말라리아 관리 및 예방	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1,802	4.3	0	0.0
	보건교육	26	0.3	21	0.2	85	0.4	106	0.3	0	0.0
	보건인력개발	122	1.4	163	1.2	291	1.2	4,447	10.7	0	0.0
	전염병 관리 및 예방 (말라리아, 결핵, 상병 제외)	122	1.4	311	2.4	1,572	6.7	2,612	6.3	3,194	21.7
보 건 일 반	보건정책 및 행정관리	198	2.3	265	2.0	1,457	6.2	1,095	2.6	1,101	7.5
	의료교육및훈련	387	4.4	730	5.5	270	1.1	4,209	10.1	199	1.4
	의료서비스	4,255	48.5	4,631	35.1	5,042	21.4	180	0.4	4,059	27.6
	의료연구	652	7.4	372	2.8	424	1.8	0	0.0	635	4.3
계		8,769	100.0	13,211	100.0	23,524	100.0	41,723	100.0	14,720	100.0

(b) 수행기관별 분포

수행기관	2005		2006		2007		2008		2009	
교육과학기술부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	71	0.5
경기도	0	0.0	52	0.4	30	0.1	0	0.0	0	0.0
대구광역시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	0.1
대전광역시	0	0.0	0	0.0	3	0.0	0	0.0	0	0.0
보건복지가족부	0	0.0	2,030	15.4	1,460	6.2	617	1.5	542	3.7
식품의약품안전청	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
인천광역시	0	0.0	0	0.0	15	0.1	0	0.0	0	0.0
한국국제협력단	8,769	100.0	11,129	84.2	22,016	93.6	40,808	97.8	13,830	94.0
행정안전부	0	0.0	0	0.0	0	0.0	298	0.7	263	1.8
계	8,769	100.0	13,211	100	23,524	100.0	41,723	100.0	14,720	100.0

자료: 한국수출입은행, ODA통계조회시스템을 이용해서 계산

이상의 통계를 이용해서도 사업의 수행방식을 정확히 파악하기는 어렵다. 이를 간접적으로 보여주는 것이, KOICA의 대외무상원조실적 관련 통계이다. 『KOICA 2009 대외무상원조실적 통계』 보고서를 살펴보면 보건의료분야의 경우 시설 및 장비지원과 특정분야 개발지원사업과 관련된 프로젝트 사업이 76.9%로 가장 큰 부분을 차지하고, 두번째가 보건의료서비스를 직접 제공하는 봉사단 파견(9.7%)으로 나타나고 있다. 국제기구협력사업과 연수생초청사업이 그 다음으로 나타난다.

기타 사회인프라 및 서비스 분야의 세부사업내용은 수출입은행의 ODA통계조회시스템이 제공하는 개별사업의 사업명을 통해서 유추할 수 있다. 사업별로 차이가 있지만 대부분 시설·장비지원, 단기간의 초청연수나 교육, 봉사단 파견이 주요한 사업방식이라는 점을 알 수 있다.

이와 같이 시설·장비지원이나 봉사단 파견 이외에 개발도상국의 사회안전망 관련 제도의 발전을 직접 지원하기 위한 사업으로 분류될 수 있는 사례들은 드물다. 예외적인 사업이 2003년부터 노동부가 수행하고 있는 「ILO·한국 협력공동사업기금」사업과, 2004년부터 보건복지부가 UN 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP) 및 세계보건기구 서태평양지역사무소(WHO/APRO)와 공동으로 시행하고 있는 「건강보험 국제연수과정」이다. 「ILO·한국 협력공동사업기금」에 의한 협력사업은 고용보험과 산재보험, 산업안전과 관련한 아시아 지역 관련 업무 담당자에 대한 일주일에서 열흘 내외의 워크샵, 혹은 연수사업을 중심으로 이루어지고 있다. 「건강보험 국제연수과정」은 열흘 내외의 초청연수사업이다.

이들 사업은 개발도상국의 사회보장제도의 개발과 직접 관련되는 사업이라는 점에서 주목될 뿐만 아니라 국제기구와의 협력사업으로 진행된다는 점에서도 주목된다.<sup>13)</sup> 그런데 단기간의 연수나 워크샵이 개발도상국의 관련 분야 공무원들 및 관련 전문가들의 제도에 대한 이해를 높이고, 사회보장제도에 대한 인식을 개선하는 데에는 기여할 수 있지만, 개발도상국이 사회보장제도를 실질적으로 발전시켜 나갈 수 있는 역량을 제고하는 데에는 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 사회보장제도에 관한 일반이론이나 한국의 경험을 그대로 적용하기에는 개발도상국의 현실이 매우 다르기 때문이다.

한국이 멀지 않은 과거에 개발도상국의 현재와 유사한 경험을 했다는 데서 오는 장점을 갖고 있는 것은 사실이지만, 경험 자체의 공유를 넘어서 우리의 사회보장제도 발전 경험을 통해서 획득한 능력을 기반으로 개발도상국이 스스로 사회보장제도를 발전시켜갈 수 있는 능력을 키울 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 단기간의 연수를 통한 훈련과정 뿐만 아니라 우리나라의 정책담당자나 전문가와 현지의 정책담당자, 혹은 전문가가 공동으로 개발도상국이 직면하고 있는 과제를 공동으로 풀어나가는 컨설팅 사업으로 사업을 다변화하는 것이 바람직하다.<sup>14)</sup> 단기연수가 Off-JT(현장의 훈련, off-the-job training)라면 컨설팅은 직접 과제를 해결해 가는 과정에서 실질적인 능력을 키우는 OJT 현장훈련(on-the-job training)의 성격을 갖는다. 아래에서는 개발도상국의 사회보장제도와

13) 노동부와 ILO의 협력사업에 관한 세부적인 사업내용에 관해서는 ILO 아시아지역사무소의 홈페이지 참조. 건강보험 국제연수과정에 대해서는 국민건강보험공단의 건강보험정책연구원의 「2011년 건강보험 국제연수과정 기본계획」 자료를 참고.

14) (역은이) 네팔 의료보험제도 등 프로젝트와 같이 2011년 현재 컨설팅을 포함한 사업이 확충되고 있다.

관련된 개발협력사업의 사례를 통해서 왜 이러한 접근이 필요하고, 어떤 점들이 실제 사업수행과정에서 중요하게 고려되어야 하는지에 관한 시사점을 찾아보고자 한다.

## Ⅳ. 사회안전망 개선 관련 ODA의 실제 사례와 시사점:

### 베트남 실업급여 개선 관련 사업<sup>15)</sup>

앞에서 소개한 우리나라와 ILO의 협력사업에는 비중은 작지만 단기연수 이외에 직접 개발도상국의 사회안전망의 도입이나 운영과 관련해서 컨설팅을 수행한 사업이 포함되어 있다. 사업수행 초기인 2005년과 2006년에는 베트남에 대한 고용보험 제도 도입 관련 기술지원 사업을 수행하였고, 2007년도부터는 캄보디아의 산재보험제도 운영에 관한 현지컨설팅 사업을 수행한 바 있다. KOICA에서도 2010년부터 네팔의 의료보험제도 도입을 지원하기 위한 「네팔 의료보험제도 도입 타당성 조사 및 의료보험제도 매뉴얼 개발사업」을 수행하고 있다. 또한 KOICA는 2010년부터 베트남과 「베트남 한국개발경험 전수사업」을 수행하고 있다.<sup>16)</sup> 이 사업은 「2011년~2010년 베트남 경제사회개발전략」 및 「2011~2015년 경제사회개발계획」을 위한 장기전략 및 계획방법론을 비롯해서 노동시장 분석 및 인력수급 전망, 직업훈련, 산업안전, 실업급여, 환경보호 및 관리, 농업 생산 및 유통과 관련된 제도개선을 위한 컨설팅 프로그램으로 구성되어 있다. 이 가운데 실업급여 및 산업안전, 직업훈련은 사회안전망의 범주에 들어가고 노동시장 분석 및 인력수급전망은 이와 관련된 정보인프라에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 사업들을 수행할 때 우리나라와 다른 여러 가지 상황에 직면하게 되는 데, 실업급여와 관련된 사업경험의 예를 들어 살펴보자.

### 1. 통계인프라의 부족과 정확한 실태 파악의 어려움

실업급여는 실업보험에 일정기간 이상 가입한 근로자들이 실직했을 때 구직활동을 조건으로 일정기간 동안 급여를 지급하는 사회보험제도이다. 따라서 노동시장 상황에 대한 정확한 실태를 파악할 수 있는 통계자료가 제도를 뒷받침하는 기본적인 사회적 인프라라고 할 수 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 매월 통계청이 표본가구를 대상으로 하는 경제활동 인구조사를 통해 생산가능인구와 취업자 및 실업자, 비경제활동인구에 대해 조사한다. 여기에는 경제활동 상태 뿐만 아니라 취업자의 종사상

15) 이 부분은 KOICA가 2010~2012년 기간 동안 베트남과의 협력사업으로 추진하고 있는 개발경험 공유사업에 필자가 참여하면서 얻은 경험으로부터 얻은 시사점을 정리한 것이다. 베트남의 경우 개발도상국이라는 하지만, 최근 빠르게 성장해 왔고, 1인당 국민소득이 1,024달러(US\$, 2008년말 기준)로서 극빈국들보다는 사정이 더 나은 편에 속한다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

16) 이 사업 이외에도 여러 ODA사업에서 '전수'사업이라는 표현이 사용되고 있는데, 개발협력의 내용이나 수행방법 측면에서 '경험을 일방적으로 전달'하는 것으로 오해될 수 있는 전수사업이라는 용어를 계속 사용하는 것은 적절하지 않다.



지위 및 산업·직업, 취업경로, 취업시기, 실직자의 실직사유 및 실직 시기, 구직방법, 비경제활동인구의 비경제활동 사유 등이 조사된다.

그런데 베트남의 경우 우리의 경제활동인구조사에 해당되는 국제적인 기준에 맞는 노동력에 관한 조사가 시작된 것은 2009년이 처음이다. 이 조사는 베트남 통계청에 의해 년 1회 조사로 시행되었으며 2011년부터 분기단위로 조사하는 것을 목표로 한 통계개선작업이 진행되었다. 이 조사에 앞서서 베트남 노동보훈사회부(Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs, MOLISA)에 의해 1997~2008년에 이르기까지 년 1회 유사한 노동·고용조사가 실시되었으나 이는 국제적으로 표준화된 기준을 따르지 못한 가운데 이루어졌다(National Center for Labor Market Forecast and Information, 2011).

취업자수 및 실업자수의 변화, 실직사유 및 구직경로 등 실업보험 제도의 운영과 관련된 필수적인 정보가 정확히 조사되지 않는 상황에서 제도를 적절히 운영하기에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 가장 기초적인 연단위의 수입 및 지출 추계와 장기재정추계가 곤란하기 때문이다.

이러한 문제를 완화하기 위해서는 단기적으로는 자료의 제약하에서 기존의 관련 자료에 관한 정보를 폭넓게 수집하고 이를 최대한 활용하기 위해 노력해야 하고, 장기적으로는 신뢰할만한 통계자료를 구축하기 위한 노력을 병행하는 것이 필요하다.

## 2. 광범위한 비공식부문에 따른 공적 제도 운영의 곤란

실업보험과 같은 공적인 사회보험제도는 공식부문에 우선 적용될 수밖에 없다. 우리나라의 경우 사회보험제도를 시행할 때 일정 규모 이상의 사업체에서부터 시작해서 1인 이상 전체 사업체로 적용범위를 확대하고, 취업한 노동자로부터 시작해서 도시의 자영업자 및 농어민으로 적용범위를 확대하는 단계적인 접근방법을 채택해 왔다. 그러나 우리나라의 경우에도 비공식부문(Informal Sector)이 사회적 의제로부터 벗어난 지 오래되었음에도 불구하고, 사회보험의 사각지대가 아직도 매우 넓은 것이 현실이다. 노동자를 대상으로 하는 실업보험<sup>17)</sup>의 경우에도 2010년 현재 법적인 적용대상 근로자의 68%만이 피보험자로 가입되어 있는 실정이다. 이는 소규모영세사업체에서 일하는 근로자나 일용직·임시직 등 다수의 비정규직 근로자들이 가입되어 있지 않기 때문이다(장지연·이병희, 2011).

베트남의 경우 상황은 더욱 심각하다. ILO(2011)에 따르면 농업을 제외한 2차 산업과 3차 산업의 경우만 보더라도 2009년에 비공식부문의 규모가 취업자의 70.5%에 이른다. 이 때 비공식부문은 사업자 등록이 없이 사업을 하는 사업체에 속하거나, 사업자 등록이 있는 사업체에서 일하더라도 무급가족종사자이거나 사회보장제도에 가입되어 있지 않은 근로자를 의미한다. 비공식부문이 커서 행정적인 집행능력이 크게 떨어지는 상황을 고려해서 베트남의 현재 실업보험제도의 가입범위는 10인 이상

17) 한국의 경우 앞에서 지적한 것처럼 실업보험과 직업훈련, 고용안정사업을 포괄한 고용보험제도를 도입·운영하고 있다.

의 노동자를 고용하고 있는 사업체의 1년 이상의 고용계약기간을 갖는 노동자로 설계되어 있다.

이와 같이 비공식부문의 규모가 큰 경우에는 공적인 사회보장제도의 효과성이 낮을 수밖에 없다. 또한 공식부문만을 보호하는 사회보장제도의 경우 상대적으로 나은 처지에 있는 경우에만 사회안전망으로 보호하는 역설적인 상황을 초래하기도 한다. 그럼에도 불구하고 오랫동안 ILO나 국제기구들의 개발도상국의 사회안전망과 관련된 기술협력은 대부분 기존의 사회보장제도의 적용범위를 공식부문 노동자에게 확대하는 데 치중하고 있었던 것이 현실이다. 이에 대해 van Ginnekin(1999)은 빈곤자영자 및 비공식부문 근로자를 대상으로 사회안전망을 확충하고자 한 실험들을 소개하고 비공식부문을 대상으로 한 창의적인 접근 및 독자적인 제도의 필요성을 제기한다.

현실적으로 실직자에게 한시적인 현금급여를 제공하는 실업보험제도의 경우 적용범위를 단계적으로 확대하는 접근방법을 채택하는 것이 불가피해 보이지만, 필수적인 의료서비스와 같은 경우에는 모든 국민들이 필수적인 서비스에서 소외되지 않도록 다양한 접근방법을 모색하는 것이 필요하다.

### 3. 제도의 운영능력과 전달체계의 미비

실업보험제도를 운영하기 위해서는 보험료를 징수하고 급여를 지급해야 할 뿐만 아니라 실직자로 하여금 공공고용지원기관에 등록하도록 하고 주기적으로 구직활동여부를 확인해야 한다. 또한 기업의 구인과 구직자를 연결시켜주거나, 훈련을 제공하는 고용서비스가 운영되어야 한다. 이러한 제도의 운영절차는 명확히 정리되고, 전산시스템을 통한 데이터베이스를 통해 기록되고 관리될 때 효율성이 높아질 수 있다.

베트남의 경우 한국의 고용센터에 해당되는 공공고용서비스 기관이 발달되어 있지 않다. 베트남은 64개의 지방(Province)으로 나뉘어져 있는데, 각 지방이 대부분 하나의 고용서비스 센터를 갖고 있고, 하노이와 같은 대도시의 경우에도 2개의 고용서비스 센터가 있는데 불과하다. 또한 실업보험제도가 2006년에 법제화되어 2009년부터 시행되고 있음에도 불구하고 실업보험제도의 운영을 뒷받침할 수 있는 전산시스템은 아직 도입되어 있지 않다. 그 결과 급여지급 및 고용서비스와 관련된 행정처리가 서류에 기반해서 이루어지고 있다. 실업보험료는 사회보험청에서 징수하는데, 사회보험청의 전산시스템도 전국의 수백개 지역마다 별도의 분리된 시스템이 운영되고, 지방(Province)이나 전국 단위에서는 각 지역에서 집계된 정보만을 취합해서 관리하는 데 불과하다. 이는 정보의 불투명성으로 이어지고, 제도운영과정에서 부패나 부정수급이 발생할 수 있는 가능성을 높게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 제도를 운영할 수 있는 전산시스템과 같은 필수적인 정보인프라와 함께 서비스를 전달할 수 있는 전달체계가 구축되어야 하지만, 기본적인 인력과 재정뿐만 아니라, 제도운영과 관련된 행정능력이 부족한 것이 현실이다.

#### 4. 시민사회의 미발달

사회안전망이 발전하기 위한 중요한 조건의 하나는 이를 필요로 하는 국민들의 요구가 국가의 의사결정에 반영될 수 있는 시스템이 마련되는 것이다. 기본적인 민주적 정치질서 뿐만 아니라 다양한 요구를 제기하고, 제도의 운영에 참여하거나 직접 빈곤층을 보호하는 데 참여하는 시민사회를 필요로 하는 것이다. 특히 사회보험제도의 경우 기업 뿐만 아니라 노동자의 사회보험료 기여를 통해서 운영되기 때문에 제도의 운영에 가입자를 대표할 수 있는 노동조합 대표나 시민사회 조직이 참여하는 것이 일반적이다.

베트남의 경우 사회주의 국가이기 때문에 노동조합이 사회보험제도의 운영에 참여해서 목소리를 내는 구조와 절차가 마련되어 있다. 그러나 노동조합 이외의 시민사회의 발전을 매우 미약하다. 또한 대부분의 저개발국에서 시민사회가 발달하지 않은 것이 현실이다. 따라서 노동조합 이외에 다양한 가입자나 수혜자의 의견을 수렴하기 어렵고, 정부의 의지 이외에 제도의 지속적인 발전을 추동할 수 있는 사회적인 동력을 찾기 어려운 것이 현실이다.

#### 5. 다른 공여국 및 국제기구와의 조정 · 협력체계 미비

개발협력사업을 수행할 때 자주 마주치는 문제의 하나가 공여국이나 기관들 사이에 정보가 잘 공유되지 않으면서, 사업이 중복되는 경우가 있다는 점이다. 베트남의 실업급여 관련 협력사업에서도 비슷한 현상이 나타났다.

KOICA 개발협력사업의 일환인 한국개발경험 전수사업(2010년~2011년-120만 달러)으로 베트남 실업보험의 현재 상태를 진단하고 개선방안을 모색하는 가운데, 유사한 사업이 수행되고 있다는 점을 발견하였다. ILO는 실업보험제도의 구체적인 운영과정을 모니터링하면서 개선방안을 찾는 과제를 수행하고 있었고, 이와 별도로 2개 지방을 대상으로 실업보험 운영을 위한 전산시스템 개발 시범 사업을 수행하고 있었다.<sup>18)</sup> 또한 일본도 ILO와의 공동사업으로 2010년 12월부터 2013년 12월까지 ASEAN 국가들의 실업보험 도입 및 고용서비스 개선을 위한 프로젝트를 시작했고, 기술협력을 위한 사례국가로 베트남을 선정하여 지원하고 있다.<sup>19)</sup> 서로 분야와 사업목적이 조금씩 다르지만 이와 같은 사업들 사이에는 서로 정보를 공유하고 사업의 효과성을 높이기 위해 협력하는 것이 바람직하다. 이는 개별 사업 단위로도 수행될 수 있지만 KOICA 차원에서 여러 나라의 ODA 담당기구 및 지역의 국제기구와의 정보공유 및 협력을 활성화하는 것이 필요할 것이다.

18) ILO 베트남사무소 관계자(Ngo Thi Loan)과의 인터뷰 결과.

19) 사업에 관한 정보는 ILO의 아시아태평양사무소 홈페이지 참조.

## V. 주요 결과와 정책 제언

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

우선 제Ⅱ절에서는 사회안전망, 사회보호, 사회보장 등 이 글에서 사용하는 개념들의 관계를 간단히 살펴보고, 이 글 및 우리나라에서 일반적으로 사용하는 사회안전망이라는 용어가 국제적으로 통용되는 개념과 다르고 전반적인 사회보장제도를 포함하는 개념으로 사용된다는 점을 지적하였다. 또한 사회안전망의 확충과 관련된 OECD/DAC POVNET의 정책지침을 살펴보고, 한국이 이 분야에서 기여할 수 있는 잠재적 능력을 갖추고 있다는 점을 확인하였다.

제Ⅲ절에서는 공적개발원조와 관련된 OECD/DAC에 속한 다른 나라들과 우리나라의 기술협력 현황에 대한 비교를 통해 다른 나라에서는 기술협력이 줄어드는 데 비해 우리는 기술협력이 늘어나고 있고, 다른 나라들에 비해 사회개발보다 경제개발에 더 치중하고 있다는 점을 발견하였다. 또한 사업 방식에서는 시설 및 장비지원과 특정분야 개발지원과 관련된 프로젝트형 사업과 의료서비스를 제공하는 봉사단 파견 등이 중요하고, 사회안전망 관련 제도 도입이나 운영을 지원하는 사업은 활성화되어 있지 않다는 점을 확인하였다. 또한 드물게 시행된 사회안전망 관련 지원사업의 경우에도 단기간의 초청연수 형태의 사업이 지배적으로 나타났다.

제Ⅳ절에서는 개발도상국의 사회안전망 확충과 관련하여 실제로 현재 진행중인 KOICA 사업의 사례를 통해 사업수행과정에서 구체적으로 직면하는 문제들에 대해서 살펴보았다. 이 글에서 제기한 문제들은 통계인프라의 부족, 광범위한 비공식부문에 따른 공적제도 운영상의 곤란, 제도 운영을 위한 IT인프라 및 전달체계의 미흡, 시민사회의 미발달, 원조사업들 사이의 정보 공유 및 협력체계 부재 등이다.

이상의 연구에 기반해서 이 글에서 제시하고자 하는 정책적 시사점과 제안은 다음과 같다.

우선 개발도상국의 사회안전망 강화를 위한 개발협력이 한국의 경험을 일방적으로 전수하는 방식이 되지 않도록 해야 한다. 시민사회에서는 한국형 원조모델이라는 접근이 적절하지 않다는 점을 지적해 왔다(손혁상, 2010). 또한 ROA(2010)가 지적하듯 기술협력은 협력국의 요구에 기반해야 한다. 이를 위해서는 사업이 공동으로 선택되고 관리되어야 한다. 우리나라가 성공적으로 사회보장제도를 발전시켜 온 경험은 우리가 개발협력에 필요한 잠재적 능력을 갖추고 있다는 점을 의미하는 것일 뿐 우리나라의 제도나 접근방법이 모델이 될 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. POVNET의 정책지침 노트가 명확히 하듯 설계와 집행은 해당 국가의 사회적·정치적 상황을 반영해야 한다.

두번째로 개발협력사업의 수행방식 및 경로를 다양화하는 것이 바람직하다. 현재 우리나라의 사회안전망과 관련된 개발협력은 국제기구와의 협력을 통한 단기간의 초청연수사업을 중심으로 이루어지고 있다. 제도 일반에 대한 이해 뿐만 아니라 우리나라, 나아가 비슷한 경험을 공유하는 주변지역과

지식과 경험을 공유할 수 있는 프로그램이 일정한 의미를 갖는 것이 사실이지만, 제도를 도입하고 운영할 수 있는 개발도상국의 실질적인 역량을 향상시키기에는 충분하지 않다. 공동으로 과제를 해결하기 위한 컨설팅 사업을 통해 과제해결과 능력향상을 병행하는 방식으로 사업방식을 다각화하는 것이 대안이 될 수 있다. 또한 정부간 협력 사업 뿐만 아니라 사회안전망과 관련된 국민들의 요구를 조직하고, 제도발전을 추동하며, 제도 운영에 참여할 수 있는 시민사회와의 협력을 강화할 필요가 있다. 지금까지 KOICA를 통해 지원된 NGO의 ODA사업은 교육이나 보건관련 봉사단 파견, 시설·장비 지원 및 개보수 사업 등이 주를 이루어 왔다. 시민사회간 독자적인 협력사업에 대한 지원 뿐만 아니라 정부간 협력사업에도 공여국 및 협력국 시민사회의 참여를 활성화하는 것이 필요하다.

세번째로 개별 단위사업을 넘어서 포괄적인 패키지 지원, 혹은 장기간의 단계적 지원프로그램을 개발하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 제IV절에서 살펴본 것처럼 실업보험 제도의 도입·운영과 관련해서 단순히 제도를 설계해서 도입하는 것만으로는 충분하지 않다. 현실에 기반한 제도 운영을 뒷받침하는 통계인프라 및 IT인프라와 전달체계 등 제도의 운영능력이 전반적으로 부족한 경우가 많기 때문이다. 효과성을 높이기 위해서는 이러한 문제를 해결하기 위한 여러 지원사업들이 패키지로 결합되거나 제도의 발전단계를 고려해서 단계적으로 배치될 필요가 있다. 다음 항목과 관련되지만 공여국들 및 국제기구들과의 협력을 강화하는 것도 이러한 문제를 완화하기 위한 한 가지 대안이 될 수 있다.

네번째로 여러 공여국 및 기관들 사이의 협력을 강화해야 한다. 앞에서 같은 나라에 같은 내용의 지원사업이 중복되거나 유사한 사업이 병행되는 경우가 나타날 수 있다. 원조효과성을 높이기 위해서는 같은 여러 공여국 원조기구들 사이의 정보공유 및 협력을 강화하는 방안(예) JICA와의 협력 강화), 사회안전망에 대한 지원을 주로 수행하는 국제기구들과의 정보공유 및 협력사업을 강화하는 방안(예) ILO와의 협력 강화), 특정 협력국 내에서 활동하는 공여국의 원조기관 및 국제기구 지부들 사이에 정보공유 및 협력을 강화하는 방안(예) 베트남 내에서 KOICA, JICA, EU국가들의 원조기구, ILO지부와와의 협력 강화)들이 모두 모색되어야 한다.

다섯번째로 국가간 협력이나 국제기구와의 협력에 앞서서 국내에서 원조에 참여하는 기구들 사이의 정보공유와 협력도 강화되어야 한다. 특히 대부분의 무상원조를 지원하는 KOICA와 이전부터 사회안전망 분야의 협력사업을 개별적으로 수행해 온 노동부 및 보건복지부 사이의 정보공유와 협력이 필요하다. 나아가 사회안전망 이외에 다른 분야에서 기술협력을 수행하는 부처 및 기구와의 정보공유와 협력도 강화될 필요가 있다. 특정 국가의 제도개선과 관련된 개발협력이 성공적으로 수행되기 위해서는 해당 사업 분야의 전문성 뿐만 아니라 정치·사회·경제·문화적 환경에 대한 전반적인 이해가 필수적이기 때문이다.

마지막으로 기술협력 전문인력풀의 구축 및 양성에 노력을 기울여야 한다. 기술협력의 성패를 좌우하는 것은 전문가의 능력이다. 특히 능력에는 해당 분야와 관련된 기술적 전문성만이 아니라 문화적인 이해와 대인관계 및 의사소통능력이 포함된다(ROA, 2010). 우리나라가 국제적인 관점에서 볼

때 사회안전망을 성공적으로 구축해 온 국가이기 때문에 기술적인 전문성을 갖춘 인력풀은 어느 정도 있다고 볼 수 있다. 그러나 기술협력에 필요한 다른 전문성까지 갖춘 인력을 육성하는 프로그램은 미비하다. 이를 위해서는 분야별 전문가를 양성하는 전문과정 보다는 기존의 전문가에 대한 보완적인 교육 및 훈련프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 예를 들어 개발도상국에 새로운 사회보장제도를 도입하거나 기존의 제도를 개선하는 기술협력 사업에 참여하는 전문가에게는 일정 기간 이상 해당 국가의 정치·사회·경제·문화에 대한 교육 및 개발협력에 적합한 소양교육이 제공되어야 한다. 해당 지역이나 국가에 대한 전문가 뿐만 아니라 이미 앞서서 해당 국가에 대한 개발협력사업에 참여했던 전문가들, 시민사회에서 개발협력사업에 참여한 활동가 및 전문가들이 이러한 교육·훈련 프로그램의 개발 및 운영에 참여할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김형규(2010), 「POVNET 논의 동향 및 우리의 대응방향」, KOICA, 『국제개발협력』, 2010. 제4호, pp. 10-25.
- 박복영 · 채욱 · 이제민 · 이근 · 이상철(2007), 『한국 경제발전경험의 대(對)개도국 적용가능성: 아프리카에 대한 시사점을 중심으로』, 대외경제정책연구원.
- 손혁상(2010), 「한국의 DAC 가입 의의와 정책과제」, 국제개발협력학회 정기학술회의(2010.1.22) 자료집, 『한국의 DAC 가입과 HLF 개최의 의미와 과제』, 국제개발협력학회.
- 장지연 · 이병희(2011), 「고용안전망 사각지대의 규모와 실태」, 장지연 · 이병희 · 은수미 · 신동균, 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 참여연대 국제연대위원회(2009), 『한국 유상원조의 현황과 문제점, 그리고 개선과제』, 2009년 참여연대 국제연대위원회 ODA 정책보고서.
- (2010), 『한국 구속성 원조의 현황과 문제점』, 2010년 참여연대 국제연대위원회 ODA 정책보고서.
- KOICA(2010), 『2009 KOICA 대외무상원조실적 통계』, KOICA

### 2. 국외문헌

- Gordon, W. and Goodman, R.(1998), “Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model”, Goodman, R., Gordon, W., and Kwon, H., eds., *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, Routledge.
- Gough, I.(2004), “East Asia: the limits of productivist regimes”, Gough, Ian et al. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context*, Cambridge University Press.
- Holliday, I and Wilding, P.(2003) “Welfare Capitalism in the Tiger Economies of East and South East Asia”, Holliday, Ian and Paul Wilding eds, *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Palgrave Macmillan.

- Hort, S.E.O. and Kuhnle, S.(2000), “The coming of East and South-East Asian welfare state”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 10, No. 2, pp. 162–184.
- International Social Security Association(2009), *Social Security Programs Throughout the Worlds: Asia and the Pacific*, 2008, Social Security Administration (US) · ISSA.
- Kuhnle, S.(2004), “Productive Welfare in Korea: Moving Towards a European Welfare State Type?”, Ramesh, M. Kuhnle, S. Gilbert, N. eds. *Modernising the Korean Welfare State: Towards the Productive Welfare Model*, Transaction Publishing Company
- Lindert, P.H.(2004), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- National Center for Labor Market Forecast and Information(MOLISA)(2010), *Vietnam Employment Trends 2010*, ILO.
- OECD/DAC(2010), *DAC Statistical Reporting Directive*, OECD.
- Reality of Aid(2010), *Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*, Reality of Aid 2010 Report, The Reality of Aid.
- van Ginnekin, W.(1999), “Social security for the informal sector: A new Challenge for the developing countries”, *International Social Security Review*, Vol. 52, No.1, pp. 49–69.
- Wilensky, H.(1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.
- Yi, I.(2010), “Social Protection, Social Security and Social Service in a Development Context: Transformative Social Policy Approach”, KOICA, 『국제개발협력』, 2010. 제4호, pp. 57–84.