

NGO 원조사업 지원에 대한 정부정책

이 계 우 KDI 국제정책대학원 교수

목 차

- I. 서론
- II. 한국정부의 시민단체 원조사업 지원정책과 과제
- III. 결론 및 제언

I. 서론

1980년대 후반부터 NGO 등 시민사회단체 (civil society organizations)는 국제개발협력에서 그 역할을 증대시켜왔다. 시민단체는 공적개발협력기관보다는 제공하는 원조의 규모에서는 적지만, 그 규모가 증대하는 속도에서는 공적개발원조 (ODA)를 능가하였다. OECD/DAC의 통계에 의하면 1995/6년에 시민단체가 제공하는 사적개발원조는 공적개발원조의 10%에 불과한 규모였지만, 그 후 점차 규모를 증대하여 2008년에는 공적개발원조의 19% 수준에 달하였고, 2009년에도 18% 수준을 유지하고 있다.

〈표 1〉 시민단체의 사적개발원조의 확대

	'95-'96 평균	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
공적원조	57,277	58,297	69,065	79,432	107,099	104,368	103,485	121,483	120,000
NGO의 원조	5,871	8,768	10,239	11,320	14,712	14,648	17,866	23,655	22,047
공적원조 대비 NGO원조 비중	10%	15%	15%	14%	14%	14%	17%	19%	18%

자료: OECD/DAC statistical data

그 뿐만 아니라 공적개발원조기관은 점차 시민단체에 보조금을 지급하면서 시민단체가 수행하는 원조사업을 지원하거나 심지어는 시민단체와 서비스 공급계약을 체결하여 공적개발원조기관이 기획

하거나 발굴한 사업을 위탁하는 경향이 증가하였다. 따라서 시민단체로 하여금 원조사업을 더욱 효과적으로 수행하게 하기 위하여 시민단체의 역량을 개발하고 발전시키기 위한 보조금도 증가시켜왔다. 소위 DAC가 말하는 “시민단체를 위한 또는 통한 (for or through)” 공적개발원조가 증가한 것이다. OECD/DAC의 통계에 의하면, 시민단체를 위한 또는 통한 양자간 공적개발원조는 2001년부터 3-4% 수준을 유지하고 있다.

〈표 2〉 시민단체에 대한 KOICA의 지원

	2001	2004	2007	2008
한국: 총 양자원조	171.5	330.8	490.5	539.2
한국: 시민단체에 대한 원조 + 시민단체를 통한 원조	0.8	2.2	6.6	9.1
한국: 시민단체를 통한 원조의 비중	0.50%	0.70%	1.40%	1.70%
DAC: 시민단체를 통한 원조의 비중	4.20%	3.30%	3.40%	3.40%

자료: OECD/DAC statistical data

정부나 공적원조기관이 시민단체의 원조사업을 지원하기 시작한 목적은 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째는 시민단체와의 협력에 의하여 공적개발원조의 효과성이 제고된다는 것이고, 다른 하나는 시민단체와의 협력에 의하여 개발원조에 관한 시민들의 참여와 인식을 제고하는 것이다. 따라서 시민단체의 원조사업에 대한 정부의 지원은 그 자체가 목적이 아니라 수단이라는 성격이 강하다. 따라서 이를 좀 더 자세히 살펴 볼 필요가 있다.

먼저, 시민단체에 의한 사적원조가 증가하고 시민단체를 통한 공적개발원조가 증가해온 것은 개발협력에서 공적개발원조기관이 수행하는 원조의 효과성에 대하여 의문과 논의가 증대하여 신뢰가 줄어드는 반면, 시민단체가 수행하는 역할의 상대적 우수성이 인정되어 왔기 때문이다. 1990년대에는 공적개발원조의 효과성에 대하여 많은 의문이 제기되었다. 어떤 학자들은 원조의 효과가 없을 뿐만 아니라 오히려 수원국의 개발에 나쁜 영향을 미친다고까지 주장하였다 (Easterly 2004, Rajan and Subramanian 2005). 이러한 주장에 대하여 IMF와 세계은행의 연구를 비롯하여 다수의 경제학자들은 원조의 효과성을 옹호하는 실증적 연구를 발표하였다 (Delgaard, Hansen and Tarp 2004). 그러나 원조의 효과에 관한 긍정적 연구들도 원조의 효과성이 절대적으로 보장되는 것이 아니라, 원조가 일정한 조건을 갖출 때에만 개발효과성이 나타난다고 한다. 즉 수원국이 개발에 적합한 공공정책과 제도를 가진 경우 (The World Bank 1998, Burnside and Dollar 2000), 또는 원조가 중기에 성장의 효과를 가져오는 경제적 인프라와 생산부문에 집중되었을 경우라고 한다 (Clemens, Radelet and Bhavnani 2004).

공적원조기관에 비하여 NGO 등 시민단체가 상대적 우수성을 들어내 온 것이 사실이다. 특히 다음과 같은 상대적 우수성에 관하여 일반적으로 수긍을 받고 있다 (Martinussen and Pedersen 2003).

- 조직과 업무수행에서 훨씬 유연성이 있다. 공적원조기관에 비하여 비관료적이고, 변화하는 환경이나 수원국의 사정에 잘 적응한다.
- 직원들이 빈곤층의 삶을 개선해야한다는 원칙을 지키기 위하여 어려운 여건에서도 일할 동기부여가 더 강하다.
- 수원국이나 다른 공여국의 원조행태나 경험을 학습하고 교훈을 얻으려는 노력이 강하고, 문제해결에 필요한 통찰력이 강하다.
- 새로운 원조모형을 창출하고 시험하려는 경향이 강하고, 따라서 민간기업보다도 비용이 저렴하며 효율적이다.
- 정치적 중립성이 강하기 때문에 정치적으로 민감한 지역이나 소외계층의 인권을 위해서도 원조를 제공할 수 있다.

물론 시민단체의 우수성에 대하여 반기를 들고 비판하는 학자들도 많다. 그들의 주장은 시민단체의 우수성은 상대적인 것이며, 공적 양자원조기관이나 다자원조기관도 스스로의 개혁을 통하여 점차 시민단체가 가진 특성을 나타내고 있다고 한다. 뿐만 아니라 시민단체가 가지는 단점도 있다고 강조한다.

- 원조결과나 영향에 관한 문서를 작성하지 않는 경향이 강해서, 원조의 평가가 부실하며, 스스로의 경험으로부터 교훈을 도출하지 않는다.
- 원조가 근시안적인 당장의 결과에 집착하는 경향이 있어서, 빈곤해소라는 큰 목적에 기여하기 어렵고 결과의 지속성이 부족하다.
- 전략적으로 계획을 세워서 원조를 수행하는데 약하다.
- 원조에 관한 새로운 전문적인 원칙, 기준 또는 책임성을 개발하는데 미약하다.
- 다른 시민단체와 협력해서 원조를 제공하는 일에 미흡하다.

더욱이 1990년대 이후에는 시민단체에 대한 비판의 목소리가 높아졌다. NGO등 시민단체가 장점을 살려서 자신들이 개발한 원조사업을 수행하는 것이 아니고, 정부로부터 보조금을 받아서 공적개발원조사업을 대행하는 경향이 강해진다는 것이다. 따라서 시민단체가 재정적 의존성을 키워가고, 공적원조기관화 해가고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 점차 정치적 독립성과 존재이유를 상실해 가고 있다고 비판한다 (Hulme and Edwards 1997). 급기야는 국제자선기관협회 (International Council of Voluntary Agencies)가 정부로부터 보조금을 수령하는데 관한 지침을 작성하게 되었다.

따라서 OECD/DAC 회원국의 정부는 NGO등 시민단체에 대하여 어떠한 정책을 유지해야 하는지 또 시민단체는 정부 특히 공적원조기관과 어떠한 관계를 유지해야하는지에 관하여 고민하게 되었고, 여러 가지 정책을 시행착오를 거쳐 시험하게 되었다. 그러면 공적개발원조의 후발국가인 한국은 시

민단체의 원조사업에 대하여 어떤 정책을 펴고 있으며, 이러한 관계는 앞으로 어떻게 진전되어야 바람직한 것인가 하는 문제에 봉착하게 된다.

본 논문은 이러한 주제를 다루기 위하여 다음과 같이 구성되었다. 먼저, 우리나라에서 정부는 공적원조기관 특히 한국국제협력단(KOICA)을 통하여 시민단체에 대하여 어떻게 보조금을 지급해 왔는지 분석한다. 이러한 분석을 통하여 정부와 공적원조기관이 수행하는 시민단체에 대한 지원정책을 유추하고 평가한다. 다음으로, 앞으로 정부와 공적원조기관은 시민단체의 원조사업에 대하여 어떠한 정책을 유지하는 것이 바람직한 것인가를 논한다.

II. 한국정부의 시민단체 원조사업 지원정책과 과제

1. 지원방식

시민단체에 대한 KOICA의 지원은 여러 방법으로 수행된다. 주된 지원방식은 시민단체의 현지사업비의 일부를 지원하는 것이지만, 그 외에도 시민단체의 능력을 개발-발전시키기 위한 사업비에 대한 지원, 국내에서 한국 시민들의 개발협력에 대한 인지도를 향상시키기 위한 사업비에 대한 지원 등 이 있다. 또 현지사업에 대한 지원은 아니지만, 봉사단 파견사업을 위탁하는 경우도 있다. 그러나 봉사단 파견사업은 좁은 의미에서의 개발원조로 보기 어렵고, 현지사업에 대한 지원이외의 지원비 특히 시민단체 역량개발비는 규모가 작기 때문에 본 논문에서는 현지사업에 대한 지원에 국한하여 분석한다.

〈표 3〉 KOICA의 시민단체지원 사업 유형

사업유형	사업내용	2008년 지출액 (백만 원)
민간단체현장사업지원 (국별NGO사업지원)	- 국내 NGO가 개도국에서 실시하는 원조사업의 예산을 지원	5,864
NGO봉사단파견지원사업	- NGO의 해외봉사단 파견을 지원	2,293
	- KOICA 봉사단이 미치는 못하는 지역과 분야에 대해 대응	
민간단체역량강화지원	- 개발NGO의 실무역량 강화/전문성 배양을 위한 교육과정 지원	78
	- 국내 개발NGO 협의체인 '한국해외원조단체협의회'를 통한 지원	

자료: KOICA내부자료 정리

시민단체의 원조사업지원에 관한 정부의 정책적 과제 중의 하나는 지원방법이다. KOICA의 지원방법은 시민단체의 특정 현장사업을 매년 심의하여 사업비의 일부를 지원하는 매칭지원(matching grant)

형식이다. 시민단체의 사업이 1년 이상에 걸친 장기 사업일지라도 매년 심사하여 일년 단위로 지원하는 것을 기본으로 한다. 2010년부터 다년도 사업에 대한 지원을 시작하였으나 아직 시험단계에 그친다. 2010년의 74개 지원사업 중 다년도 사업은 10개에 불과하고 그 금액도 전체지원액의 13%에 불과하다.

한국은 이점에서 다른 DAC회원국의 지원방식과 차별된다. 다른 DAC 회원국은 더욱 다양한 지원 방식을 채택하고 있다. 단년도 사업심의와 지원이외에, 블록지원 (block grant)을 매년 제공하여 사업의 목적과 종류를 제한하지 않는다. 또 개별사업을 심의하지 않고 시민단체의 역량을 평가하여, 다년도에 걸쳐서 지원을 약속하고 매년 보조금을 지급한다.

예를 들면 영국의 경우에는 블록지원을 제공하는데, 블록지원을 할 경우에도 여전히 시민단체의 사업비의 일부 (50%)만 지원한다. 블록지원은 같은 돈을 신축성있게 다른 방법으로 사용할 수 있는 실험의 기회를 제공한다.

오스트랄리아의 경우에는 시민단체의 역량에 따라서 세 가지 원조방식이 채택되고 있다. 즉 60%의 시민단체는 매년 특정사업비의 50%를 지원받을 수 있고, 25%의 시민단체는 매년 특정사업비의 75%까지를 지원받을 수 있고, 나머지 15%의 시민단체는 3년에 걸친 장기계약에 의하여 특정사업에 대한 심의없이 매년 일정금액을 지원받는다.

또 덴마크의 경우에는 4년간 장기 계약에 의하여 특정사업에 대한 심의없이 매년 일정금액을 지원받는다. 그리고 네델란드의 경우에는 10년간 장기기본계약을 맺고, 그 틀 속에서 특정사업에 대한 심의없이 매 3년을 단위로 일정금액을 지원한다.

이러한 다양한 지원방식은 결국 각 시민단체에게 원조사업에 관한 재량을 얼마나 부여하고, 또 지원금의 안정성과 지속성을 얼마나 예측가능(predictability)하게 하는 것이 적합한지에 달려있고, 이러한 판단의 기초는 각 시민단체의 역량이다.

시민단체에 대한 지원은 시민단체의 역량을 배양하여 공적개발원조에 활용하며 원조의 효과성을 제고하는데 주된 목적이 있다. 그렇기때문에 시민단체에 대한 지원은 시민단체의 역량에 따라서 다양하게 제공할 필요가 있고, 역량을 배양하는 수단이 되어야 한다. 한 방안은 오스트랄리아와 같이 시민단체의 역량에 따라서 시민단체를 구분하고, 각 그룹에 각 각 다른 적합한 지원방안을 적용하여 지원하는 것이다. 다른 방안은 시민단체의 역량에 따라서 하나의 시민단체에 여러 가지 지원방안을 적용하는 것이다. 예를 들면, 단년도의 특정한 사업에 대한 지원과 다년도 사업에 대한 지원을 병행하는 것이다. 또 지원의 목적이 특정사업의 수행이 아니라, 시민단체의 역량개발이라면, 특정사업에

대한 지원 외에 불특정사업에 대한 지원을 병행하는 것이다.

한국의 시민단체는 역량면에서 다양하다. 2005-10년 사이에 지원을 받은 시민단체 67개 중에서 약 절반정도가 10년도 안되는 역사를 가지고 있고, 1/3 (20여개 단체)는 5년도 안되는 역사를 가지고 있다. KOICA도 여러 단계로 나누어서 보조금을 지급하고 있지만 그 기준에 변화를 가져와야 할 것이다. 먼저 보조금을 지급하는 기준이 단체의 역량이라기 보다 개별사업과 국가에 따라서 보조금의 비율이 다르다. 같은 시민단체라 할지라도 사업과 국가에 따라서 보조금의 비율이 다르기 때문이다. 또 시민단체의 각 사업비에 대한 보조금의 비율도 수 없이 단계가 많다. 행정적으로 복잡할 뿐만 아니라 공정성에 시비를 불러올 수 있고 실효성도 떨어진다. 또 보조금의 비율도 비현실적이다. 예를 들면 신생 시민단체에 20-30%대의 보조금을 지급하고 역량 개발을 기대하기는 어렵다. 역량개발이 목적이라면 보조금의 비율도 역진적이어야 할 것이다. 즉 기본적인 요건을 충족했다면, 신생 시민단체나 역량이 부족한 시민단체에 더 높은 비율의 보조금을 지급하는 것이다. 지금과 같이 시민단체의 역량과 정비례적인 보조금 비율은 역량향상의 요인이 될 수 있지만, 이는 시민단체가 정부의 보조금에 만성적으로 의존하게 만들 것이고, 시민단체에 대한 보조의 목적과도 배치된다.

〈표 4〉 전체사업비대비 보조금 비율별 지원사업 수 (2010)

보조금 비율	>20%	30%-39%	40%-49%	50%-59%	>60%
사업수	1	3	13	26	31

자료: KOICA 내부자료

또 시민단체에 대한 보조가 시민단체의 역량을 배양하여 공적개발원조와 협력하게 하는 것이 목적이기 때문에 보조금 지급시에 시민단체와 중기적 역량개발 지표를 합의하며, 성취여부를 평가하여 차기 지원에 반영하는 것이 필요하다. 또한 보조금 비율의 역진성에 의해서 시민단체가 빠르게 역량을 개발하지 않고, 높은 보조금 비율에 만성적으로 의존하는 도덕적 해이를 방지하기 위하여, 보조금 비율 단계별로 졸업(정년)시한을 정하는 것이 바람직하다.

시민단체의 역량배양이 시민단체와의 협력에 의하여 그 역량을 활용하는 것이 목적이라면, 시민단체의 자체사업에 대한 지원에만 그치지 않고, 시민단체에 정부와 공적원조기관이 기획한 사업을 위탁하여야 할 것이다. 이러한 위탁사업은 쌍방에 혜택을 가져올 수 있다. 시민단체로 하여금 정부의 보조에 만성적으로 의존하는 도덕적 해이 경향을 제거할 수 있고, 공적원조기관은 자체의 조직과 인력을 절약하면서도 시민단체에 적합한 사업을 위탁하여 원조의 효과성을 제고할 수 있다. KOICA는 현재 시민단체의 사업에 대한 보조금을 지원할 뿐이고, 봉사단파견사업위탁이 유일한 예외로 KOICA가 자체 계획하거나 발굴한 사업을 시민단체에 위탁하지 않고 있다. 시민단체의 자체사업에 대한 지

원이 일반적으로 비경쟁적인데 비하여, 시민단체에 대한 위탁사업을 시민단체끼리의 경쟁에 의하여 결정한다면, 시민단체의 역량개발에 대한 좋은 유인이 될 수 있을 것이다.

2. 지원총액규모

한국의 공적원조기관이 대학이나 연구소 같은 공공기관의 원조활동에 보조금을 지원하는 경우는 흔히 있지만, 시민단체의 원조활동에 보조금을 지급하는 경우는 드물다. 통일부, 교육부, 행정안전부, 보건복지부 등이 있지만, 지원액은 소액이고, 외교부와 KOICA의 지원금이 전체 지원금의 83%를 차지한다 (한국해외원조단체협의회 2010). KOICA의 시민단체 지원사업은 1991년에 설립된 이후 1995년에 처음으로 19개국에 대한 시민단체의 19개 현지사업에 4.8억 원을 지원하는 것에서부터 시작하였다. 그리고 2010년 현재 KOICA는 28개국에서 55개의 시민단체가 수행하는 74개 현지사업에 60.4억 원을 지원하며 그 금액이 양적으로 크게 확대되었다.

시민단체에 대한 지원금은 KOICA의 전체원조금액 대비 평균 1.7%였다. 이 비율은 다소 기복을 보였지만 대체로 동일한 수준을 유지하였다. 1998년과 1999년에 특별히 비율이 낮은 것은 아시아 금융위기 당시 정부재정의 긴축 결과이고, 2003년에 일시적으로 급격히 증가한 것은 이라크 난민구호에 시민단체가 적극적으로 가담하도록 정부가 유도한 것으로 보인다. 그러나 2006년 이후 KOICA의 시민단체에 대한 보조금지급 비율은 증가하여 평균 2.0%이상을 기록하고 있다. 시민단체에 대한 정부의 지원금이 계속 확대되어 왔었지만, 그것은 KOICA의 전체원조규모가 커왔기 때문에 시민단체에 대한 지원금도 비례해서 증가해왔을 뿐이며, 시민단체에 대한 정부의 정책에는 오랫동안 변화가 없었다는 것을 의미한다. 2006년 이후에야 비로소 시민단체와의 협력을 강화하려는 정부의 의지를 보인 것으로 해석된다.

〈표 5〉시민단체에 대한 KOICA의 보조금 지원

연도	지원총액* (백만원)	KOICA원조총액대비비율
1995	489	1.30%
1996	539	1.20%
1997	619	1.20%
1998	328	0.60%
1999	426	0.90%
2000	618	1.20%
2001	1,018	1.50%
2002	1,734	2.20%
2003	7,933	5.40%
2004	1,052	0.50%

연도	지원총액* (백만원)	KOICA원조총액대비비율
2005	2,837	1.30%
2006	3,983	2.20%
2007	5,275	2.10%
2008	7,201	2.40%
2009	6,957	2.00%
2010	6,044	1.40%

*행정성 경비, NGO봉사단, 개발인지 사업비, 능력개발비 등을 제외한 순수 지역사업 지원비

자료: 전지은 (2011) 1995년~2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회 (2010년은 KOICA 내부자료)

그러나 KOICA의 원조총액에서 시민단체에 대한 지원금이 차지하는 비중은 아직도 DAC의 다른 회원국에 비하여 절반에도 미치지 못하고 있다.

이렇게 KOICA의 시민단체에 대한 지원금이 KOICA의 전체 사업비에 비하여 적은 이유는 KOICA는 시민단체가 자체 발굴하고 개발한 현지사업에 대해서만 지원하기 때문이다. KOICA 등 공적원조기관이 계획하고 발굴한 현지사업을 시민단체에 위탁하는 사례는 없고, 따라서 이에 대한 보조도 없다.

DAC 회원국은 시민단체의 현지사업을 지원할 뿐만 아니라, 정부나 공적원조기관의 사업을 시민단체에 위탁하여 실시한다. 이점에서 KOICA의 시민단체에 대한 지원은 DAC 회원국의 시민단체에 대한 지원정책과 큰 차이가 난다.

KOICA의 시민단체에 대한 지원금이 KOICA의 전체 사업비에 비하여 적은 또 하나의 이유는 시민단체의 역량을 개발하고 발전시키기 위한 역량개선사업에 대한 지원이 DAC회원국과 비교하여 적기 때문이다. 본 논문에서는 시민단체의 역량개발을 위한 지원은 취급하지 않기로 한다. 왜냐하면, 시민단체의 역량개발을 위한 순수 지원비는 아주 소액이고, 시민단체의 현지원조사업에 대한 지원이 시민단체의 역량개발에 주요한 수단이 되기 때문이다.

3. 지원비율

시민단체가 수행하는 현지사업에 대한 지원수준은 점차 증대되어왔다. 시민단체에 대한 지원이 시작되던 1990년대에는 시민단체의 사업비 대비 평균 21%의 보조비율을 유지하였다. 그러나 2001년부터 35% 수준으로 증가하였고, 2004년에는 다시 41% 수준으로 증가하여, 2010년 현재에는 평균 50% 수준에 도달하였다.

이점에서는 미국, 영국, 프랑스 등 선진국과 비슷한 수준이다. 그러나 80%의 보조비율을 유지하는 스웨덴, 노르웨이 등과 구별되고, 100%의 비율을 유지하는 네델란드, 덴마크 등과 구별된다. KOICA도 2011년부터는 총사업비 대비 보조금의 비율 상한선을 70% (2억 원 한도 내)로 증가한다는 정책을 발표하였다.

〈표 6〉 KOICA의 시민단체 지원비율

연도	국가	기관수	사업수	총사업비(A)	KOICA지원비(B)	지원비율(%) (B/A)
1995	19	19	19	2,186.50	480.8	22.00%
1996	14	22	25	2,611.40	537.9	20.60%
1997	10	20	20	2,768.60	610	22.00%
1998	11	17	17	1,665.30	320	19.20%
1999	10	20	20	2,198.00	415	18.90%
2000	13	22	22	2,689.10	600	22.30%
2001	15	26	27	2,869.80	990	34.50%
2002	17	26	34	9,141.20	1,706.50	18.70%
2003	19	25	61	20,320.50	7,733.10	38.10%
2004	14	21	21	2,240.90	929	41.50%
2005	19	25	41	6,579.70	2,705.00	41.10%
2006	17	23	39	5,996.00	2,725.00	45.40%
2007	19	34	42	6,016.00	2,633.00	43.80%
2008	26	44	72	12,804.00	5,662.50	44.20%
2009	27	47	73	12,038.00	5,938.40	49.30%
2010	30	55	74	11,701.22	6,044.20	52.10%

자료: 1995-2009자료: 전지은 (2011) 1995년-2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회; 2010 자료: KOICA 내부자료

4. 분야별 배분

KOICA의 시민단체에 대한 지원사업은 주로 교육과 보건 사업에 꾸준히 지원되었다. 1995년~2001년 기간에는 교육 사업에 많은 지원이 있었지만, 그 이후, 특히 2006년 이후에는 교육보다 보건 분야에 더 많은 지원이 있었다. 이와 같은 결과는 최근 NGO들의 보건 사업비 지출 및 사업 빈도수가 교육 사업을 상회하는 수준이라는 『2009 한국 개발NGO편람』의 결과와 일치한다 (전지연 2011).

이같이 KOICA의 시민단체에 대한 지원이 교육과 보건, 긴급재난구호와 재건 등에 집중되어온 것은 DAC회원국의 추세와 일치하고, 시민단체의 상대적 우수성과도 일치한다. 이러한 분야에서는 주민들의 의식과 태도의 변화가 사업의 중요한 내용이 되고 있고, 시민단체는 수혜주민들과의 밀착된 활동에 상대적 우수성을 가지고 있기 때문이다.

농업수산 분야의 사업은 2007년부터는 지역개발사업으로 분류되었다. 2007년의 지역개발사업에는 이 외에도 환경사업도 포함되는 등 기준이 모호하였기 때문에 사업 분류의 기준을 좀 더 명확히 해야 할 필요성을 느낀다.

성차별 철폐와 환경분야에서 KOICA는 시민단체에 대한 지원을 확대하고 시민단체의 활동을 유도할 필요가 있다. 최근 한국의 개발협력사업에서 크로스커팅 이슈의 중요성이 강조되고 있고 (국무총리실 선진화 방안 2010), 정부차원에서 녹색성장과 기후변화대응을 외교정책의 일환으로 강조하기 때문에, 이러한 분야에서 시민단체가 상대적 우수성을 가지고 있기 때문이다.

〈표 7〉 KOICA의 시민단체에 대한 분야별 지원금액 (사업수) (단위: 백만원; 개)

사업별 분류 / 연도	교육	농림수산	보건	긴급구호	지역개발	환경	기타
1995	261.7 (11)	104.9 (3)	114.2 (5)				
1996	211.2 (10)	30 (3)	296.7 (12)				
1997	210 (9)		380 (10)				20 (1)
1998	140 (8)	25 (1)	140 (7)				15 (1)
1999	210 (10)		185 (9)				20 (1)
2000	275 (10)		295 (11)				30 (1)
2001	639 (16)	20 (1)	288 (9)				43 (1)
2002	493.3 (13)	30 (1)	478.2 (13)	655 (6)			50 (1)
2003	362 (9)	65 (2)	553 (13)	6,703.1 (36)			50 (1)
2004	392 (7)	45 (1)	457 (12)				35 (1)
2005	1,090.6 (14)	61 (2)	637.4 (14)	825 (9)	56 (1)		35 (1)
2006	213 (4)		427 (8)	1,251 (13)	514 (8)		320 (6)
2007	950 (13)		751 (14)		932 (15)		
2008	1,201.5 (16)		1,893.5 (26)		2,212.5 (27)	355 (3)	
2009	1,532.4 (20)		2,238.5 (27)		1,564.9 (21)	410 (3)	192.7 (2)

자료: 1995-2009자료: 전지은 (2011) 1995년-2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회

5. 지역별 배분

지난 15년간 KOICA가 지원한 시민단체의 현장사업을 지역별로 구분하면, 아시아-태평양지역이 전체 지원금의 58%로서 압도적으로 많고, 다음으로 아프리카와 중동이 각각 19%로서 비슷한 비중을 차지하며, 끝으로 남미와 CIS지역 (commonwealth of Independent States; 독립된 구 소련연방위성 국가)이 각각 2%로서 비슷하다. 최근(2005-2010)에는 아시아-태평양지역의 비중이 훨씬 더 많아져서 63%에 달하였다. 아프리카에 대한 지원은 거의 30%수준으로 증가하였고, 중동에 대한 지원은 4% 수준으로 격감하였다.

이러한 현상은 KOICA의 전체 원조금액의 배분과 그 궤를 같이 하고 있다. 전체원조금액의 지역적 배분도 2005년에는 아시아-태평양지역에 32.5%를 지원하다가 2008년에는 39.7%로 증가하였다. 아프리카에 대한 배분도 2005년에는 7.5% 였다가 2008년에는 19.8%로 증가하였다. 중동에 대한 지원은 2005년의 37.1%에서 2008년에는 5.7%로 격감하였다.

〈표 8〉 NGO 지원금의 지역적 배분 추세

지역구분	수원국가수 (‘95-’09)	총지원금액 (‘95-’09)	지역별% (‘95-’09)	수원국가수 (‘05-’10)	총지원금액 (‘05-’10)	지역별% (‘05-’10)
아시아·태평양	23	19591	58	14	16781	63.1
아프리카	19	6596.1	19	22	7593	28.5
중동	5	6364.9	19	3	999	3.8
남미	2	750	2	4	810	3
CIS	5	684.2	2	3	414	1.6
총합계	54	33986.2	100	46	26597	100

자료: 1995-2009자료: 전지은 (2011) 1995년-2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회 및 KOICA 내부자료

6. 국가별 지원

지난 15년간(1995-2009) 시민단체가 지원을 받은 현장사업의 수원국가는 54개국이다. 물론 지원 금액과 비례하여 아시아-태평양 지역의 국가 수가 압도적으로 많고 (23개국), 다음이 아프리카에 있는 국가들이다 (19개국). 그러나 최근 (2005-2010)에는 최빈국이 집중되어있는 아프리카 국가수가 (22) 아시아-태평양지역의 국가수 (14)를 능가하고 있다. 빈곤타파에 더욱 역점을 옮겨가는 KOICA의 전반적인 원조정책의 개선결과라고 보여진다. 더욱이 선택과 집중의 도를 증가하여 수원국의 총

수도 46개국으로 줄어들어서 선진국의 원조정책에 일보 다가가는 경향이 보인다. 이러한 현상은 KOICA가 시민단체에 대한 지원의 기준으로서 최빈국가와 정부간 협력이 적은 국가에서 활동하는 시민단체라는 두 가지 정책이 어느 정도 실현 되어 가고 있다는 증거이기도 하다.

그러나 2010년 현재 KOICA의 지원을 받고 있는 시민단체가 현장사업을 실시하고 있는 30개 수원국 중에서 최빈국은 14개 국가에 불과하다. 나머지 국가들도 정부간 협력이 적은 국가가 아니라 대부분(83%) 중점협력국가이거나 일반협력국가이다. 따라서 최빈국가와 한국정부와의 협력이 적은 국가에서 활동하는 시민단체를 지원한다는 정책은 잘 지켜지지 않고 있다.

사실 시민단체의 현장사업을 지원하는 정부정책과제 중의 하나는 국별 선정기준에 있다. 어떤 원조 공여국은 시민단체의 현장사업에 대한 지원을 자국의 원조정책의 하나로 삼고 수원국의 외연을 확대하는 수단으로 사용한다. 즉 공적원조기관이 제공하는 원조의 수원국 수를 확대 (extension)하는 방안으로 시민단체를 활용하는 것이다. 공적원조기관이 원조를 제공하지 않는 국가에 시민단체를 통하여 원조를 제공하는 정책이다. 따라서 이러한 국가에서는 시민단체가 공적원조기관을 대행하는 역할을 하는 것이다. 또 다른 국가들은 수원국의 외연을 확대하는 목적보다는, 기존의 수원국에 대한 원조를 강화하고 보완(supplement)하는 정책방안으로서 시민단체를 활용하는 것이다. 즉 공적원조기관이 원조를 제공하는 국가에서 다른 형태의 원조를 추가로 제공하는 것이다 (Martinussen and Pederson 2003).

두 가지 원조정책수단 모두 공적원조기관의 과도한 확대와 행정예산의 비능율화를 줄이는 방법으로 시민단체의 상대적 우수성을 이용하는 것을 중요한 정책목적으로 하고 있다. 이것은 마치 많은 원조 공여국이 공적 원조를 양자원조로만 제공하지 않고, 전체 원조의 상당부분을 다자원조기관 (국제기구)을 통하여 제공하는 정책과 맥을 같이 하는 것이라고 볼 수 있다. 한국을 제외한 DAC회원국들이, 수원국에 직접 양자원조를 제공하는 것이 아니라, 국제기구를 통하여서 제공하는 원조의 비중은 2008년 기준으로 전체원조의 36%에 해당한다. 국제기구를 통하여 제공하는 전체 원조도 약 30%는 수원국을 미리 지정하여 제공하고 있다 (non-core contributions). 따라서 많은 선진원조국 (미국과 캐나다 제외)에서는 독립된 주된 공적원조기관을 통하여 제공하는 원조의 수원국 수 전체 수원국 수의 절반에 불과하다. 많은 독립된 대표적인 공적원조기관은 수원국의 선정에서 선택과 집중을 피하고 있기 때문이다.

KOICA가 지원하는 시민단체의 현장사업은 대부분 이미 KOICA가 중점지원국이나 일반협력국으로 선정한 국가에서 행해지는 현상이다. 따라서 수원국의 외연을 확대한다는 정책 목적보다는 이미 원조를 제공하고 있는 국가에서 KOICA의 원조를 보완하기 위하여 시민단체의 현장사업을 활용하는 정책을 추구하는 것으로 보인다. 2010년에 시민단체가 KOICA의 지원을 받아서 현지사업을 수행한 30개 국가 중에서 47%에 해당하는 14개 국가가 중점지원국이고, 37%에 해당하는 11개 국가가 일반지

원국이기 때문이다. 기타지원국은 16%인 5개 국가에 불과하다. 앞으로 KOICA는 자체의 원조를 보완하기 위한 정책목표뿐만 아니라, 자체의 원조를 대행하기 위하여 시민단체를 활용하는 정책목표도 추구하여 원조행정의 능률화를 도모할 것을 고려해야 할 것이다. 한국 정부의 전체 원조규모가 증가할 것으로 계획되어있는 만큼 (2010년 GNI 대비 0.1% 또는 \$ 1.1십억에서 2015년의 0.25% 또는 \$3.0십억), KOICA의 원조 증가도 계획되어있다. 따라서 KOICA도 증가하는 총원조액의 효율적인 활용을 도모해야 할 것이다. 각 수원국을 위해서 한국정부나 KOICA가 시민단체와 어떻게 협력할 것인가의 정책문제는 국별지원정책 (Country Partnership Strategy)의 중요한 일부분이 되어야 한다.

시민단체 지원을 위한 정부정책 중 또 하나의 과제는 각 국가에 대한 지원을 얼마나 안정된 수준에서 지속적으로 하는가이다. 이러한 원조의 안정성과 지속성은 원조의 규모가 커감에 따라서 중요성을 더해갈 것이다. 이미 본 봐와 같이, 선진국에서는 전체원조에서 시민단체에 대한 지원금이 차지하는 비율이 KOICA의 현 수준의 두 배를 넘고 있다. KOICA는 전체 원조가 증가해 감에 따라서 시민단체에 대한 지원을 점차 증가해 왔다. 이러한 정책이 지속된다면 각 수원국에 대한 원조에서 시민단체를 통하여 지원되는 원조의 비중도 높아갈 것이고, 수원국의 원조수준의 안정성과 예측가능성은 KOICA의 시민단체에 대한 지원액에도 크게 의존하게 될 것이다. 더욱이 앞으로 KOICA가 직접 원조를 수행하지 않는 국가에서 시민단체에 대한 지원을 통하여 원조를 수행하는 정책을 채택한다면, 이러한 시민단체에 대한 연도별 지원 금액의 안정성에 대한 수원국의 예측가능성(predictability)은 더욱 중요성을 더해갈 것이다. 이러한 시민단체 지원의 안정성과 지속성이 시민단체의 자체 역량개발과 발전에 중요한 영향을 미칠 것은 물론이다. KOICA가 시민단체의 현장사업을 지원하고 있는 각 수원국에서 2010년 KOICA의 총원조 대비 시민단체를 통한 원조사업비의 비율은 평균 17%이고 시민단체에 대한 지원비의 비율은 평균 9%이다. 정부나 KOICA가 원조의 선진화를 도모하고 있기 때문에 이러한 비율은 곧 두 배로 늘어날 것이다.

그런데 최근 (2005-2010) 수년간 KOICA가 시민단체의 현장 사업을 지원한 46개국에서 시민단체 지원금액은 상당한 기복을 나타냈다. 특히 아시아-태평양 지역을 제외한 아프리카, 중동, 중남미, CIS 지역에서 지원금의 변동성(volatility)은 심각했다. 국별지원금의 변동성은 표준편차지표 (standard deviation index)를 이용하여 계산하였다. 즉 $SDI = 1 - (\text{평균}) / (\text{평균} + \text{표준편차})$ 이다. 따라서 표준편차 지표는 “0”에서 “1”사이에서 변동하기 마련이며, 변동성이 많을수록 “1”에 가까운 값을 지니게 된다. 각 수원국에서 6년 사이에 시민단체지원금의 변동성의 평균은 0.57 즉 지수의 중간이상이다.

KOICA의 시민단체에 대한 지원금의 국별 변동성은 국별 원조액의 변동성을 의미한다. 이러한 고도의 변동성은 원조에 대한 예측가능성을 약화시켜 원조의 효과성을 낮춘다는 것이 원조효과에 관한 파리선언 (2005)이나 아크라 행동강령(2008)에서 공동으로 강조되고 있는 바이다. KOICA는 앞으로 이러한 시민단체에 대한 지원금의 변동가능성을 가능한 줄이고 예측가능성을 높이는 방법을 강구해야 할 것이다.

〈표 9〉 시민단체에 대한 국별 지원의 변동성

지역	국명	표준편차(2005-10) (sd)(단위:백만 원)	평균 (2005-10) (단위: 백만 원)	SDI:[1-(평균)/ (평균+sd)]
1	네팔	166	278	0.37
2	동티모르	116	115	0.5
3	라오스	47	55	0.46
4	몽골	156	327	0.32
5	미얀마	89	74	0.54
6	방글라데시	126	192	0.4
7	베트남	210	331	0.39
8	스리랑카	238	288	0.45
9	인도네시아	221	282	0.44
10	중국	226	283	0.44
11	캄보디아	182	353	0.34
12	파키스탄	107	40	0.73
13	태국	80	41	0.66
14	필리핀	42	138	0.24
아시아 (평균)				-0.45
15	가나	49	20	0.71
16	레소토	60	39	0.61
17	마다카스카르	76	46	0.62
18	말라위	54	33	0.62
19	말리	119	44	0.73
20	모잠비크	56	33	0.63
21	카메룬	41	26	0.61
22	수단	96	100	0.49
23	코티디브아르	18	7	0.71
24	부루카나파소	33	13	0.71
25	탄자니아	237	213	0.53
26	케냐	165	197	0.46
27	우간다	130	109	0.54
28	짐바웨	43	16	0.73
29	에티오피아	88	83	0.51
30	스와지랜드	44	75	0.37
31	앙골라	38	22	0.63
32	콩고 공화국	40	15	0.73
33	세네갈	132	97	0.58

지역	국명	표준편차(2005-10) (sd)(단위:백만 원)	평균 (2005-10) (단위: 백만 원)	SDI:[1-(평균)/ (평균+sd)]
34	니제르	51	21	0.71
35	잠비아	59	22	0.73
36	토고	55	33	0.62
아프리카(평균)				-0.62
37	볼리비아	65	36	0.64
38	과테말라	115	71	0.62
39	파라과이	53	28	0.65
중남미 (평균)				-0.64
40	요르단	61	52	0.54
41	예멘	62	42	0.6
42	팔레스타인	98	42	0.7
43	이집트	54	20	0.73
중동(평균)				-0.64
44	우즈베키스탄	50	39	0.56
45	키르기즈스탄	60	23	0.73
46	타지키스탄	21	8	0.73
CIS(평균)				-0.67
전체(평균)		92	278	-0.57

자료: 1995-2009자료: 전지은 (2011) 1995년-2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회 및 KOICA 내부자료에 기반한 저자의 계산

이러한 국가별 원조액의 변동성을 줄이기 위하여 단년도 지원 대신에 다년도 지원계약을 주장하는 학자들이 많다. 그러나 다년도 약정을 비판하는 의견도 있다. 시민단체에 대한 지원을 장기적으로 약속한다면, 시민단체의 업무수행이 도덕적 해이(moral hazards)에 빠질 가능성이 있고, 또 원조예산이 약정한 만큼 집행되지 못할 경우에는 원조자원의 사용이 효율성을 상실한다는 것이다. 다년도 약정을 어떻게 도입할 것인가에 관해서 좀 더 깊은 분석이 필요하다.

세계은행이 IDA예산으로 빈곤국가에 다년도 지원을 할 경우를 가상하여 원조의 변동성이 얼마나 상승하는지에 관한 시뮬레이션 연구가 있다 (Eifert and Gelb 2006). IDA예산의 수원국에 대한 배분은 수원국이 정책과 제도의 개선에 얼마나 실적을 올렸는가 하는 업무수행성적에 의하여 결정된다. 이 연구에 의하면, IDA 수원국은 IDA예산의 국별 배정기준 (CPIA: Country Policy and Institution Assessment)에 의거하여 당초에 평가되었던 것과는 상당한 차이를 다년간에 걸쳐서 보였다. 5년간 (1999-2003)에 걸쳐서 수원국의 1/2은 당초에 평가된 5분위 집단에 계속 속해 있었지만, 수원국의 1/4은 당초의 평가 5분위 집단에서 한 단위 상위의 5분위 집단으로 상향하였고, 나머지 1/4은 한 단

위 하위의 5분위 집단으로 하향하였다. 따라서 수원국에 대한 지원을 다년도에 걸쳐서 약정하되, 전 년도의 사업수행실적을 매년평가하여 지원액의 결정에 반영하면, 오히려 원조의 변동성이 높아지고 예측가능성도 낮아질 가능성도 있다.

정부와 KOICA가 시민단체에 대하여 다년도 지원을 하는 경우에는 다음과 같은 세 가지 시나리오를 생각할 수 있다. 첫째 시나리오는 다년간 지원금을 약정하더라도 일정한 평가기준(performance evaluation criteria)에 따라서 시민단체의 사업수행성적을 매년 심사하여 이미 약정한 다년도 지원액을 매년 수정하는 것이다. 이러한 매년심사-다년도 약정의 경우에는, 시민단체의 도덕적 해이는 방지될 수 있고, 원조자원의 낭비도 막을 수 있지만, 장기적 지원금 약정은 명목에 불과하고 원조액의 변동성이 높아질 수 있고, 원조에 대한 예측가능성이 낮아질 것이다.

둘째 시나리오는 다년간 지원액을 약속한 이상 시민단체의 원조수행성적에 상관없이 다년간의 기간이 종료할 때까지는 지원약정을 변경하지 않고 차기 다년도 계약을 맺을 때에만 지난 다년간의 업무수행성적을 반영하는 것이다. 이러한 순수-다년도 약정의 경우에는 원조의 변동성은 없고, 예측가능성은 높아서 원조의 효과성을 보장할 수 있다. 그 대신 시민단체의 도덕적 해이를 방지할 방법이 미약하고 원조자원의 낭비도 심할 수 있다.

세 번째 시나리오는 다년간 지원약정을 한 이상 이를 존중하고 일정한 평가기준에 따라서 매년 평가를 하더라도 업무수행에서 상당한 수준이상의 변화가 있을 때에만 다년도 계약을 일방적으로 변경하는 것이다. 이러한 신축적 다년도 약정에서는 원조의 변동성을 조정하면서도 원조의 예측가능성을 높일 수 있으며, 시민단체의 도덕적 해이를 어느 정도 방지할 수 있고, 원조자원의 낭비도 어느 정도 줄일 수 있다.

위에 언급한 시뮬레이션 연구는 세계은행의 IDA원조예산에다 세 가지 시나리오를 각각 적용하여, 이론상의 예측대로 결과를 얻었다. 즉 매년심사-다년도 약정의 경우에는 원조자원의 효율성은 상실하지 않았고, 원조액의 변동성도 과거의 단년도 약정보다도 작았다. 순수-다년도 약정의 경우에는 원조액의 변동성은 없었지만, 수원국의 업무수행성적이 다년간에 걸쳐서 변하여, 실제 집행된 원조가 약정한 원조예산에 미치지 못하여 원조자원의 효율성을 상실하였다. 이에 비하여 신축적-다년도 약정의 경우에는 다년간에 원조액의 변동성은 다소 있었지만 매년심사-다년도 약정의 경우보다 적었고, 원조자원의 효율성 상실도 순수-다년도 약정의 경우보다 작았다. 따라서 다년도 지원약정의 경우에는 신축적-다년도 약정방식이 보다 바람직하다는 결론이다.

〈표 10〉IDA 원조예산으로 행한 시뮬레이션의 결과 (1999-2003)

시나리오 종류	변동성	효율성 상실
매년 심사 다년도 약정	과거의 단년도 약정보다 변동성이 작음; 즉 1999년의 표준편차의 17%에 해당하는 변동성	없음
순수 다년도 약정	없음	원조액의 10.7%
신축적 다년도 약정	평가성적기준 5분위 분포의 상위 4집단에서 변동성을 절반으로 삭감	6원조액의 2.3%

자료: Eifert and Gelb, 2006

따라서 시민단체의 현장사업을 지원하기 위하여 국별 배분을 하는 경우에도 매년 심사후에 단년도 지원을 하는 것보다도 다년도에 걸쳐서 지원을 약정하는 것이 원조액의 변동가능성을 줄이고, 예측가능성을 높이는 지원방법이 될 것이다. 다년도 지원약정을 하더라도 매년 일정한 기준에 따라서 평가하여 매년 지원액을 변경하는 것보다도, 업무수행에 일정한 수준이상의 변화 (예컨데 평가 점수의 1/3이상의 변화)가 있는 경우에만 지원금을 변경하는 방식을 취하는 것이 바람직하다.

시민단체의 원조사업에 대한 이러한 신축적인 다년도 지원정책을 수행하기 위해서는 먼저 시민단체의 원조사업과 역량을 평가하기 위한 평가기준이 합리적이고 투명해야한다. 그래야 다년도 약정을 합리적으로 작성할 수 있고, 지원금의 변동가능성을 줄이고, 예측가능성을 제고 할 수 있을 것이다. KOICA의 매년 심사는 내부적으로 평가기준과 평점이 있는 것으로 이해되게 공고하고 있지만, 이를 투명하게 공개하여서 운영하고 있지 않다. 세계은행의 빈곤국에 대한 IDA원조예산을 CPIA라는 평가기준과 평점방식을 투명하게 공개하여 배정하는 것은 좋은 모델이 될 수 있다.

7. 원조단체별 지원

KOICA의 지원을 받는 시민사회단체는 1995년의 19개 단체에서 2010년에는 55개의 단체로 증가하였다. 시민단체가 증가하여 KOICA의 지원이 증가하고 다양화 되었는지, 아니면 반대로 KOICA의 증가하는 지원금에 힘입어 수원국에서 현장사업을 하는 시민단체가 증가하였는지의 인과관계는 정확히 밝히기 힘들다. 아마도 두 방향으로 상호 작용했을 가능성이 더 많다고 생각된다.

각 시민사회단체가 2005-2009년 사이에 KOICA로부터 받은 지원금액의 연도별 평균액은 높은 표준편차 (변동성)를 가지고 있다. 이 표준편차를 최저값 “0”에서 “1”사이의 값으로 표준화한 표준편차 지표 (standard deviation index) 값이 0.50이다. 앞에서 본 각 시민단체가 활동하는 수원국별 평균 지원액의 표준편차지표 (0.57)와 비슷하다. 따라서 각 수원국별 변동성은 거의 대부분이 각 시민단체

가 KOICA로 부터 받는 지원금의 변동성에 기인한다고 할 수 있다.

〈표 11〉 KOICA의 시민단체에 대한 지원금의 연도별 변동성(단위: 백만 원)

NO.	단체명	평균(2005-09)	표준편차(2005-09)	표준편차지표(SDI)
1	가나안농군운동세계본부	27.3	58.1	0.68
2	경기도간호사회	18	22.4	0.55
3	광성	26	58.1	0.69
4	국제아동돕기연합	16	35.8	0.69
5	국제옥수수재단	62.4	61	0.49
6	국제환경개발연대	9.6	21.5	0.69
7	굿네이버스인터내셔널	352	138.3	0.28
8	굿피플	202.4	123.9	0.38
9	글로벌케어	91.2	43.1	0.32
10	대륙복지회	47	28.2	0.375
11	대한간호협회	50	224	0.82
12	대한가족보건의복지협회(인구보건복지협회)	33	30.7	0.48
13	대한치과의사협회	3.6	8	0.69
14	대한한방해외의료봉사단	22	21.7	0.5
15	덴탈서비스인터내셔널	32	61	0.66
16	동서문화개발교류회	25.8	25.9	0.5
17	밝은사회국제클럽한국본부	9	20.1	0.69
18	방글라데시개발협회	22	34.9	0.61
19	보금자리	20	44.7	0.69
20	새마을운동중앙회	52.7	56.4	0.52
21	서비스포피스	6	13.4	0.69
22	서울국제친선협회	26	58.1	0.69
23	세계선린회	20.2	32.6	0.62
24	세이브더칠드런코리아	185.2	85.1	0.31
25	시민정보미디어센터	59	59.4	0.5
26	아프리카어린이돕는모임	60	38.9	0.39
27	열린의사회	8	17.9	0.69
28	유엔인권정책센터	38	52.2	0.58
29	월드비전	324.4	125.7	0.28
30	월드투게더	32	48.7	0.6
31	은평천사원	14.6	32.6	0.69
32	유니세프한국위원회	46.6	79.3	0.63

NO.	단체명	평균(2005-09)	표준편차(2005-09)	표준편차지표(SDI)
33	인구보건복지협회	24	32.9	0.58
34	주거복지연대	10.8	24.1	0.69
35	장미회	51.2	29.2	0.36
36	조계종사회복지재단	4.4	9.8	0.69
37	지구촌나눔운동	138.4	83.9	0.38
38	코피온	6	13.4	0.69
39	평화캠프	8	17.9	0.69
40	진각복지재단	4.4	9.8	0.69
41	청수나눔실천회	5.6	12.5	0.69
42	지구촌공생회	59.2	56.9	0.49
43	평화의료재단	11.6	5.2	0.31
44	팀앤티	61.8	93	0.6
45	플랜한국위원회	241.4	100.6	0.29
46	하트하트재단	34.2	49.5	0.59
47	한국국제기아대책기구	219.4	76.7	0.26
48	한국노인복지회	49.8	20.9	0.3
49	한국국제봉사기구	100	122.5	0.55
50	한국복지재단	10.4	23.3	0.69
51	한국사랑의집짓기운동연합회	137.4	138.2	0.5
52	한국선의복지재단	56.8	39.2	0.41
53	한국YMCA	45	62.8	0.58
54	한국제이티에스	95.8	45.8	0.32
55	한국해외봉사단원연합회	8.6	19.2	0.69
56	한국희망재단	40	55.2	0.58
57	한끼의식사기금	4.4	9.8	0.69
58	한마음한몸운동본부	82.2	17.8	0.18
59	한몽교류진흥협회	46	63.9	0.58
60	한민족복지재단	106.6		0
61	한중문화협회	64	68.4	0.52
62	한중미래숲	59	106.2	0.64
63	함께하는 사람들	46.4	43.8	0.49
64	환경운동연합	20	44.7	0.69
65	세계선린회	4	8.9	0.69
66	경희의료원	3,901.80	3,232.60	0.45
평균		116.7	99.6	0.5

자료 : 한국해외원조단체협의회

KOICA의 지원을 받는 시민단체의 수가 증가함에 따라 각 시민단체가 수령하는 지원금이 안정적이고 지속적이냐하는 정책과제는 시민단체의 자체 사업수행과 역량강화를 위해서만 중요한 것이 아니라, 정부와 KOICA의 원조정책을 원활히 수행하기 위해서도 중요하다. 위에서 수원국별로 KOICA의 시민단체에 대한 지원금이 안정적이고 지속적인지의 여부를 분석한 결과 높은 변동성을 보였다. 그 원인에는 몇 가지가 있을 수 있다.

먼저, 시민단체에 대한 KOICA의 지원금의 안정성은 시민단체가 활동하는 수원국이 한국의 원조정책에서 차지하는 중요성에 따라서 영향을 받을 수 있다. 즉 그 수원국에 대한 전체 원조액의 안정성이 영향을 미칠 것이다. 예를 들면, 어떤 수원국이 새로이 중점협력국으로 선정되었다면 그 국가에서 활동하는 시민단체에 대한 지원금도 증가하고 안정적일 가능성이 많다. 왜냐하면 정부와 KOICA의 시민단체에 대한 지원은 이미 본바와 같이 공적원조기관의 원조예산을 보완하는 성격이 강하기 때문이다. 그러나 이러한 요인은 상대적으로 크지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 이미 본 바와 같이 많은 수원국이 중점협력국 또는 일반협력국으로 지속되었기 때문이다.

둘째로, 동일한 수원국에서 활동하는 시민단체의 사업수행실적이 각 수원국의 원조액에 변동성을 가져올 수 있다. 만약 시민단체에 대한 지원금이 KOICA가 대외적으로 공고한 평가 기준(KOICA 민간단체 지원안내서 2011)에만 의거하였고 공정한 평가를 하였다면, 각 수원국별로 시민단체에 대한 지원금의 안정성은 그 수원국에서 활동하는 시민단체의 사업수행실적의 안정성을 반영한다고 할 수 있다. 따라서 각 수원국별로 시민단체의 지원금이 안정성을 유지하기 위해서도, 이미 본 바와 같이 신축적인 다년도 지원방안을 활용하는 것이 바람직하다.

III. 결론 및 제언

최근 수 십 년간 국제개발협력에서 시민사회단체가 차지하는 역할은 증대되어왔다. 시민단체는 자체의 재원으로 공적개발원조보다도 더 급속히 사적개발협력활동을 증대해왔을 뿐만 아니라, 공적개발원조기관으로부터 지원을 받아서 개발협력사업을 수행해 왔다.

KOICA도 1995년부터 시민단체의 해외원조사업을 지원하여왔으며, 2006년 부터는 그 지원수준을 강화하여 왔다. 이러한 지원사업은 시민단체의 사적개발협력사업을 위해서 뿐만 아니라, KOICA의 공적개발사업을 위해서도 유용하다. KOICA는 시민단체의 개발협력사업이 가지는 상대적 우수성을 활용하여 정부의 개발협력사업을 강화하거나 확장하여 원조의 효과성을 제고할 수 있다는 것을 보여

왔다. 따라서 앞으로도 시민단체의 역량을 개발-발전시키기 위하여 지원수준을 꾸준히 증가하는 노력을 보여야 할 것이다.

또 KOICA는 지난 15년간의 유용한 경험을 바탕으로 하여, DAC의 선진원조공여국의 예를 본받아 지원방안을 다양화할 필요가 있다. 특히 단년도 사업의 지원 외에 다년도 사업의 지원을 강화하고, 특정 사업별 일부 보조방식(matching grant)이외에 일정한 분야에서 비특정사업에 대한 블록 지원 방식(block grant)도 도입할 필요가 있다.

다년도 사업을 지원하는 경우에도 순수 다년도 지원방식이나 매년심사 다년도 지원방식보다는 신축적 다년도 지원방안을 도입하는 것이 수원국과 수원단체에 대한 지원액의 안정성과 지속성을 보장하는 한편, 수원단체의 도덕적 해이를 방지하고 원조예산의 효율적 활용을 보장할 수 있다.

시민단체에 대한 지원도 시민단체가 자체 발굴한 사업에 대한 지원에 그치지 말고, 공적원조기관인 KOICA가 자체 기획하거나 발굴한 사업을 위탁하여 지원하는 방안도 도입할 필요가 있다. 또 중점 지원국이나 일반지원국에서의 정부와 KOICA의 활동을 보강하기 위하여 시민단체의 사업을 지원하는 방법이외에, 정부의 협력사업이 활발하지 않은 국가에서 시민단체의 활동을 지원하여 정부의 국제협력사업을 대행하게 하는 방법도 고려해야 한다. 이러한 방식의 지원은 공적원조기관의 조직과 인원의 급속하고도 과도한 확대와 비능율의 증대를 예방하는 유용한 방안이 될 수 있다. 이것은 마치 선진원조국들이 총원조의 40%에 가까운 액수를 양자원조에만 의존하지 않고 다자원조기구를 통하여 지원하는 것과 맥을 같이 하는 것이다.

정부와 KOICA가 시민단체와 협력하여 원조를 제공할 경우에 그 목적과 수원국의 선정기준을 좀 더 명백히 할 필요가 있고, 목적에 따라서 수원국을 선정하는 정책과 기준을 일관성있게 집행하고 평가할 필요가 있으며, 평가결과를 정책에 반영하는 노력이 필요하다. 시민단체와 협력하는 목적이 KOICA의 원조사업을 보강하는 것인지, 또는 KOICA의 원조사업의 외연을 확대하는 것인지에 따라서 수원국의 선정기준이 다를 것이다. 따라서 현재에 선언된 기준과 실제로 적용된 결과 사이에 괴리현상이 관찰된다.

시민단체와 협력하는 분야는 이미 선택과 집종의 원칙을 잘 적용한 것 같다. 그러나 앞으로 성적 차별철폐와 환경분야와 같이 범주제분야의 시민단체활동도 지원하여 시민단체의 상대적 우수성을 활용하도록 그 분야를 확대할 필요가 있다.

위탁사업이외의 사업을 위한 시민단체의 선정과 지원액은 KOICA가 이미 공고한 평가기준에 의거한다고 한다. 그러나 앞으로는 그 목적과 선정기준을 좀 더 명확히 하고 평점기준까지도 투명하게 공

개하여, 시민단체 스스로 역량을 개발-발전하도록 유인할 필요가 있다. 이러한 지원방식은 지원액의 안정성을 향상하는데도 도움이 될 것이다. 이를 위해서는 장기에 걸쳐서 시민단체가 개발해야 할 역량의 지표와 목표를 시민단체와 합의하고, 목표달성을 향한 성취도를 일정기간 후에 평가하여 반영하는 제도를 만들 필요가 있다. 또 시민단체에 대한 지원비율도 역량에 반비례하여 지원하는 것이 바람직하고, 지원비율의 단계마다 졸업(정년)시한을 정하여 시민단체가 지속적으로 보조금에 의존하는 도덕적 해이를 방지하는 것이 필요하다. 만족할만한 수준으로 역량이 개발된 시민단체는 위탁사업에 경쟁적으로 참여도록 유인하여 원조의 효과성을 제고하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

전지은 (2011) 1995년-2009년 KOICA NGO 지원사업 현황, 한국해외원조단체협의회, 서울.

한국해외원조단체협의회 (2010) 2009 한국국제협력 NGO 편람, 서울.

2. 국외문헌

Burnside, Craig and David Dollar (2000) Aid, Policies, and Growth, *American Economic Review* 90(4):847-868.

Clemens, Michael A, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani (2004) Counting Chickens when they Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth, Working Paper No. 44, Center for Global Development, Washington, DC.

Delgard, Carl-Johan, Henrick Hansen, and Finn Tarp (2004) On the Empirics of Foreign Aid and Growth, *Economic Journal* 114: 191-216.

Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman (2004) New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's Aid, Policies, and Growth, *American Economic Review* 94(3): 774-780.

Martinussen, John D. and Poul E. Pedersen (2003) *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, New York.

Rajan, Raghuram and Arvind Subramanian (2005) Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? IMF Working Paper 05/127, Washington, DC.

World Bank (1998) *Assessing Aid*, Washington, DC.