

## 개발NGO 균형맞추기(Striking a Balance)의 가능성과 도전 : 파라과이 교육분야 아동권리 증진 사업 사례연구\*

황윤정\*\* · 홍문숙\*\*\* · 성유저\*\*\*\*

본 연구의 목적은 개발NGO가 사업의 집행자로서의 역할을 넘어 변화의 촉매제와 정부와의 동등한 파트너로서 역할을 확대하고자한 개발NGO의 균형맞추기(Striking a balance)의 역동과 과정을 탐색하는 데 있다. 개발NGO 조직의 특수성과 딜레마를 오랫동안 연구해온 Fowler의 'NGDO의 전략적 기획 체계(Strategic Planning Flow)'를 기반으로 분석한 결과, 첫째, 개발NGO는 현장중심의 사업기획과정에서 현지의 개발 수요를 파악하고 이를 글로벌-지역수준의 개발 우선순위와 균형을 맞추어 가는 역할을 한 것으로 나타났다.

둘째, 현장의 맥락을 사업에 충분히 반영하기 위하여 로컬메니저의 권한을 확대하고, 파라과이 특수성을 반영한 다문화·다언어 미디어 콘텐츠를 발굴하는 등 '현지의 특성을 고려한 사업 전략'을 통해 현장 변화를 위한 조율자(facilitator)와 현장 사업 수행자(implementer)의 역할을 강조하고 있는 것으로 나타났다.

반면, 셋째, 개발NGO는 사업에서 추구하고자 하는 가치지향적 목표와 현장에서 도출해낼 수 있는 현실적 산출중심 사이에서 간극을 축소하는데 어려움을 겪었다. 특히, 시민사회 협력사업의 경우 한국 정부가 강조하는 재정관리 및 산출 도출에 많은 노력이 우선되어야 하는 현실 속에서 사업을 통한 변화의 주안점과 산출물 달성 사이의 균형맞추기가 중요한 과제로 나타났다.

본 사례를 통해 개발NGO는 현장 중심의 사업 거버넌스를 구축하고 현지의 사회문화적 특성을 반영한 콘텐츠의 제작 가능성도 제시되었다. 하지만 이를 위해서는 중장기적으로 정부-시민사회간의 파트너십을 넘어 분야별, 방법론 전문가와의 파트너십을 구축하여 기획 단계에서부터 사업의 변화이론을 강화하고 조율하는 노력이 필요하다.

**주제어:** 국제개발협력, 개발CSO, 개발NGO, 교육개발협력, 시민사회, 파트너십

\* 이 논문은 연구진이 수행한 한국국제협력단(KOICA) "파라과이 미디어 교육콘텐츠 제작보급을 통한 아동권리증진사업 종료평가"의 데이터에 근거하여 발전시킨 연구이다 (No. P2021-00207-1). 연구 수행에 도움을 주신 굿네이버스 인터내셔널, 한국국제협력단 본부 및 파라과이 사무소, 유성상(서울대학교), 유진규(대림대학교), 이근형(Catholic University, Ntra. Sra. de la Asunción)에게 감사사를 표한다.

\*\* 제1저자, 서울대학교 사범대학 박사후연구원

\*\*\* 교신저자, 부산외국어대학교 사회과학대학 국제개발협력 교수

\*\*\*\* 공동저자, 서울대학교 글로벌교육협력 전공 박사과정 수료

## 1. 들어가며

최근 국제개발협력의 행위주체가 시민사회, 기업, 대학, 재단 등으로 다양해지면서 ‘정부주도형’ 국제개발협력 거버넌스를 구축하고 있다고 평가되고 있는 우리나라에서도 시민사회단체(Civil Society Organizations: CSOs)의 역할에 대한 논의가 확대되고 있다(김태균 2017; 이화용 외 2017).<sup>1)</sup> 기존의 시민사회단체가 국제개발협력사업을 수행하는 경우 개발 NGO(Non-Government Organization)로 분류될 수 있는데(한재광 외 2010), 시민사회단체로서 개발NGO의 태생은 빈곤을 퇴치한다는 이상주의적 동기에 의해 설립되었기 때문에 정치경제적 이익에 영향을 받는 정부조직의 행위자와는 달리 정치적으로 불안정하고 민감한 지역뿐만 아니라 낙후되고 고립된 지역에서도 개발협력 사업을 진행할 수 있다는 장점을 가진다(손희상 외 2011). 또한 개발NGO는 사업 환경이 어려운 곳에서 수혜자에게 필요한 빈곤 퇴치 관련 사업을 공여국 정부보다 더 잘 해낼 수 있다는 믿음이 있어 왔고, 이는 개발NGO가 개발협력 부문의 주요 행위자로 자리매김하는데 상당한 영향을 미친 것으로 보고된다(한바란 2016).

특히 국제개발협력의 가장 대표적인 분야이자, 인간발전(human development)의 ‘뿌리’ 분야라고 할 수 있는 교육 분야에서도 개발 NGO 주도의 사업은 매우 활발한 추세이다<sup>2)</sup>. 한국 대부분의 개발NGO

---

1) 1990년대 국가주도 국제개발협력과 신자유주의 정책의 비판으로 주류 글로벌 개발협력 정책담론에서 시민사회 행위자에 대한 논의가 확대되었다. 이미 20세기 초반 1, 2차 세계대전의 피해자들을 독자적으로 돕는 활동으로 국제개발협력에 참여해왔던 시민사회조직은 2008년대 전후 아克拉행동계획 발표를 계기로 주류 개발협력에서도 시민사회를 동등한 개발협력 행위자이자 파트너로서 시민사회 역할을 재조명하기 시작되었다(이화용 외, 2017).

2) 2010년대 말을 기준으로 한국 개발NGO의 국제개발협력 사업 분야는 지역사회개발 31.8%, 교육 11.8%, 보건 7.0%이 가장 활발하게 활동하는 분야로 나타났다(KOICA, 2019). 2021년 개발민간협의회(KCOC)의 CSO 편람에 따르면 2022년 CSO가 수행한

에서 교육사업을 진행하고 있으며, 상당수가 정부 자금인 ODA(Official Development Aid)와 기업을 포함한 민간의 다양한 주체들로 확보한 자금으로 사업이 진행되고 있다(한재광 외 2010; 국제개발협력민간협의회 2022). 특히, 개발NGO는 공공-민간의 영역이 연계되는 데 실질적으로 중요한 역할을 하고 있으며, 여러 국가의 학교, 지역사회, 가정 등 현장 중심으로 사업을 전개하며, 교육의 질적인 부분에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이들 활동에 대한 시민사회학적 측면과 교육개발학적 측면의 가능성과 한계에 대한 모색이 동시에 필요한 특징을 가진다.

따라서, 본 연구는 개발NGO 주도의 개발협력사업이 점차 활발해지고 그 규모가 증가함에 따라, 향후 개발NGO의 교육 ODA 사업이 더욱 지속 가능하고 효과적인 결과를 도출할 수 있도록 개발NGO 사업이 가지는 특징과 도전과제에 대해 분석하고자 한다. 구체적으로는 개발CSO가 사업의 '집행자(implementor)'로 한정되지 않고, 실제 개발도상국 교육 현장의 변화를 이끌어 낼 수 있는 '촉진자 혹은 조율자(facilitator)'와 정부와 전략을 논의하고 협상할 수 있는 '파트너(development partner)'로서의 역할을 탐색할 수 있는 사례를 심층 분석하고자 한다.<sup>3)</sup> 사례 연구의 대상으로 2020년 이후 한국국제협력단과 시민사회단체가 협력하여 수행한 교육분야 사업 중 독립평가를 통해 일정 수준 이상의 양적, 질적 성과와 산출이 최종 검증이 가능한 사례를 선택하였다.<sup>4)</sup> 이

---

국제개발협력 사업 1295개 사업 중 29%에 달하는 375개의 사업이 교육에 집중되어 있었다. 이는 긴급구호(16.1) 및 일반 사회인프라(17.3%)와 함께 높은 부분을 차지하고 있다. 우리나라 개발협력 시민사회의 노력은 31.7%에 달하는 단체들이 지속가능발전목표와의 연계를 고려할 때, SDG4(양질의 교육)에 집중한다는 조사 결과에서도 확인할 수 있다 (출처: 2021 CSO 편람, 본 조사는 2022년 총 338단체를 대상으로 조사하여 총 182개의 단체가 응답한 내용을 분석한 것임.)

3) Fowler와 영향을 주고 받으며 수십년간 개발과 NGO에 관한 연구를 해 온 데이비스 루이스(David Lewis)는 국제개발협력에서 NGO의 역할을 집행자, 촉매제, 파트너로 구분하였다 (Lewis 2007). 상세한 내용은 2장을 참고하기 바란다.

4) 우리나라 해외 무상원조사업은 독립적인 종료평가를 실시하여 공개하도록 하고 있다. 이는 정부와 시민사회 파트너십 사업도 마찬가지이다. 본 사업 사례분석 선정을 위해

중 국제개발 NGO 및 현지 사업수행 참여자들의 동의하에 현장 성과를 검증할 수 있는 사례로 2015-2022년 사이에 수행된 교육분야 정부-시민사회 협력사업인 국제NGO G 기구의 <파라과이 미디어 교육콘텐츠 제작 보급을 통한 아동권리증진 사업>을 분석하였다.

분석 프레임으로서 Fowler가 제시한 'NGDO의 전략적 기획 체계 (Strategic Planning Flow)'를 활용하였으며, 사례분석 대상인 디지털 콘텐츠 활용 개발NGO 사업의 특성을 심층 분석하고, 개발NGO가 개발 협력에서 가지는 가능성 및 도전과제에 대해 논의하고자 한다.

## 2. 국제개발협력에서 개발NGO 역할의 변화

국제개발협력에서 CSO와 NGO는 큰 구별 없이 사용되기도 하지만, 조금 더 포괄적 개념인 '시민사회단체'는 수십 년 간 개발협력의 행위자로 활동해오다, 2008년 가나 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성 고위급회담에서부터는 좀 더 명확하게 독립적인 주요 개발행위자(independent development actor)로 강조되었다. 2013년 기준, 전 세계적으로 67,000 개에 달하는 NGO가 활동하고 있는 것으로 추산되며, 거대 국제개발NGO들의 규모는 몇몇 DAC(Development Assistance Committee) 회원국의 총 ODA 규모를 웃돌기도 한다(한바란 2016)<sup>5)</sup>.

---

2020-2022년 완료된 정부-시민사회사업 사례 중 가장 큰 분야를 차지하고 있는 교육분야 사업, 그리고 독립적인 평가 결과를 통해 입증 가능한 양적, 질 데이터가 존재하고 사업 성과 수준이 우수(B)이상인 사례로 선정하였다.

5) World Vision의 경우 ODA/국제개발 예산 규모가 이탈리아(2763 백만달러), 스위스

이러한 배경 하에, 개발NGO들은 아동단체, 인도주의단체, 종교단체 등을 중심으로 개발도상국의 현지의 필요와 요구에 대해 직접적인 지원을 하여, 현지에 영향력있는 개발협력 행위자로서 국제개발협력활동을 전개해왔다(한재광 2021). 2000년대 우리나라 CSOs가 정부기관에 협력하여 국제적 긴급구호 또는 재건 활동에 참여하여 ‘조력자’ 역할을 수행하였다면, 지난 10여년 간은 개발협력 사업 수행자 및 정책 형성과 논의 과정에 참여하며 ‘주창자’로서의 개발CSOs의 정체성 전환을 시도하고 있다(김태균 2017; 한재광 외 2023).<sup>6)</sup> 이와 같은 변화는 2010년대 초반부터 정부의 시민사회 협력 예산을 점차 확대하여 다양한 정부-시민사회 파트너십 협력 프로그램을 활성화하고, 민간의 재원과 시민사회의 개발도상국 사업역량을 활용하여 해야한다는 정부의 주장에서 찾아볼 수 있다<sup>7)</sup> 또한, ‘NGO를 실질적인 개발협력의 파트너로 인정하고 상생할 수 있는 다각적인 협력방안을 강구’ 하기로 언급한 ‘국제개발협력 선진화 방안(2011)’ 및 ‘기업 및 시민사회 등 타 주체와의 적극적인 협력을 통해 개발재원 부족을 해소하고, 지속가능한 ODA 생태계 구축의 필요성’을 강조한 ‘제3차 국제개발협력 기본정책’ 및 ‘2023년 국제개발협력 종합시

---

(1904 백만달러) 보다 큰 2790백만달러로 보고되며, Save the Children의 경우 대한민국(1171백만달러)보다 큰 금액인 1400백만달러로 보고된다 (UNDP, 2013; 한바란 2016)에서 발췌).

- 6) 개발협력 시민사회의 정책주창(어드보커시)의 역할과 실천에 대한 논의는 김태균(2017) 및 한재광(2023)의 논의를 확인하기 바란다. 김태균(2017)은 개발협력에서 CSO의 역할이 조력자에서, 정책과 담론 형성에 기여하는 주창자로서의 정체성 전환을 시도하고 있는 흐름을 탐색하였다. 한재광(2023)은 정책주창의 주체로서 한국 시민사회연대체의 자원동원 및 정체성 형성과정에 대하여 분석하였다.
- 7) Aid for Civil Society Organizations(OECD DAC)에 의하면, 우리나라 공적개발원조에서 시민사회협력의 규모는 '11년 286억원에서 '19년 440억원으로 증가하고 있다. 이와같은 규모는 '18년 ODA 전체 규모 대비 2.2%, '19년 ODA 전체 규모에서 1.7% 수준으로 타 OECD DAC 회원국 대비(13-15% 수준)과는 큰 차이가 있다. 정부의 최근 통계에 의하면, 국내 ODA 내 시민사회 예산의 규모는 '21년 360억원, '22년 377.2억원, '23년 458억원(예정)으로 점차 증가 추세이며 '23년도에는 전년 대비 22% 증가한 금액이 집행될 것으로 예상된다(관계부처합동, 2022).

행계획'(관계부처합동 2022)에서 그 근거를 찾아볼 수 있다. 이러한 국제개발협력에서의 민간과 정부 협력정책은 시민사회와 기업, 영리와 비영리 단체 간의 구분이 없이 포괄적으로 포함되어 있는 수준으로 아직 관련 정책 담론이 구체화되었다고 평가할 수 없지만(CIDC 2010; 이지선 외 2023), 2010년 이후 우리나라 개발CSO가 개발협력의 주요한 재원동원 파트너, 사업 시행 주체로서 인정하기 시작했다는 점은 정책과 공식 문서를 통해서 확인할 수 있다.

하지만 이와 같은 국내 '정부주도' 거버넌스 논의는 CSO의 역할을 재원동원의 협력자 혹은 재정지원의 대상(주성수 2017)으로만 부각될 우려가 있다. 이는 '공조적 패러다임'으로의 전환에 장애가 되며, 시민사회 행위주체가 국가와 시장과 구별되는 견제 세력으로서의 제3섹터에서의 역할과 자율, 참여, 연대 속에서 공익을 추구하는 적극적 역할에 대한 논의가 축소될 우려가 있다(주성수 2017; 박상필 2005). 특히, 해외 개발도상국 및 최빈국 현장에서 원주민과 아동의 인권의 보호와 현장중심 혁신을 추구하는 우리나라 개발CSO 행위주체들이 역할이 정부의 외교정책 및 국제 사업의 '조력자' 혹은 '수행자'로서 역할이 한정되어 간주될 우려가 있다. 최근에는 개발NGO의 활동에 대한 평가가 공여국 정부와 크게 다르지 않다는 비판적 견해도 나오고 있으며, 오히려 공여국 정부의 원조 실행기관으로써의 역할이 두드러진다는 의견도 존재한다(한바란 2016).

그럼에도 불구하고 개발NGO는 다양한 강점을 지닌다. 규모가 큰 개발NGO의 경우 정부에 의존하지 않고 자체적으로 개발협력사업을 조직·계획·실행할 수 있으며, 규모가 작은 개발NGO의 경우 현지 지역사회와 밀접한 관계를 맺으며 지역주민과의 교류를 통하여 적극적인 사업참여를 유도하고 실질적인 문제점을 파악할 수 있다(손혁상 외 2011).

본 연구의 분석대상인 '파라과이 미디어 교육콘텐츠 제작 보급을 통한

아동권리 증진 사업'은 우리나라의 대표적인 국제NGO에서 2018년부터 2020년까지 3년간 진행한 사업으로, 위에서 언급한 현장의 수요에 맞추어 지원한 개발NGO의 특색이 잘 드러난 사업이다.<sup>8)</sup> 특히 정부의 역할이 한정된 파라과이 소외지역인 아레구아, 산 로렌소, 마리아노 로께 알론소, 에우세비오 아얄라, 산 페드로에서 정부-시민사회 협력 활동을 진행하였다. 또한 국제기구 및 정부의 서비스로부터 자칫 소외될 수 있는 취약지역과 계층에 집중하였고, 기존의 사회/교육인프라 및 미디어 시설 설립 위주의 국별협력사업 대비 권리기반 콘텐츠에 집중하여 개발NGO의 사업 전략에서 나타나는 강점 및 도전과제를 분석하는 데 적절한 사례로 선정하였다. 따라서 본 연구를 통해 글로벌-국가-지역수준의 시민사회 단체와 정부가 교육사업을 중심으로 협력하고 협상하는 과정을 분석할 수 있으며, 아동 인권과 디지털 콘텐츠라는 두 가지 분야를 아우르고 있어, 개발NGO의 사업 전략 구현의 가능성과 도전과제에 대해 주요한 시사점을 도출해 낼 수 있을 것이다.

---

8) 본 연구에서 다루는 파라과이 정부-시민사회 협력 사업은 아래와 같이 6개의 주요 활동을 포함하고 있다. 첫째, 사교육 방송 콘텐츠 수입과 제작(스페인어, 과라니어, 아동권리증진)을 통한 초등학교 내 방과 후 교실 활동 진행; 둘째, 소외 지역 내 멀티미디어실 신축 및 개보수 후 교육 인프라 개선; 셋째, 멀티미디어실 지원이 불가한 소규모 학교의 이동식 문해/아동권리교육 진행; 넷째, 파라과이 내 지역 별 아동 미디어 동아리 조직을 통한 아동권리 옹호 영상물 제작 및 지역 내 아동권리 증진 활동 진행; 다섯째, 권리증진 상영회 개최 및 정부관계자, 지역 주민, 학부모, 교사, 기관 관계자 대상 아동권리인식 증진; 여섯째, 정부관계자를 대상으로 아동권리인식 증진 워크숍, 캠페인 실시 등

### 3. 분석프레임과 연구방법

#### 1) 개발NGO 사업 전략의 다면적 분석

2010년 중반 이후로 우리나라 개발NGO 사업에 대한 효과성 및 효율성 관련 연구는 정부-시민사회간 파트너십 강화 방안(손혁상 외 2011), 시민사회단체와 관련한 현황 및 특징 분석(이화용 외 2017; 한재광 외 2010) 등이 주를 이루었으나, 개발NGO가 글로벌 아젠다와 국가별, 분야별 우선순위를 해석하고 현장을 중심으로 실천해내는 데 주도적인 역할이 어떠한 특징을 가지는지에 대한 사례 분석은 많지 않았다.

국내 시민사회협력 연구에도 활발히 인용되고 있는 INTRAC의 공동설립자 Alan Fowler는 지난 40여 년간 개발협력에서 시민사회 연구에 헌신해온 연구자이자 실천가(Pracademic)로, 정부와 시민사회 파트너십의 다면적 역동 속에서 NGDO(Non-Governmental Development Organization)의 책무성과 개발NGO만이 개발협력에 제공할 수 있는 특수한 역할의 가능성과 과제를 연구해왔다(Fowler 2000a, 2000b).<sup>9)</sup> Fowler는 기존의 인적자원개발론 및 조직이론을 적용하는 개발NGO 분석을 넘어서 ‘NGDO의 전략적 계획(Strategic Planning)’이 조직 혹은 조직의 내부적 과정에만 한정되지 않고, 지속가능성-파트너십-재원동원

---

<sup>9)</sup> Fowler는 개발협력 연구의 담론 형성에 중요한 위치를 차지하는 〈Development and Change〉, 〈Development in Practice〉 및 〈Third World Quarterly〉를 중심으로 국제개발협력에서의 남반구론(the southern theory), 제3섹터 거버넌스 및 경영, 다분야-다국가 파트너십 및 제4섹터로서의 개발NGO의 가치와 역할에 대한 연구를 발표해왔다. 최근 Fowler는 남아프리카공화국으로 연구와 실천의 기반을 옮겨, African Centre for Philanthropy and Social Investment(ACPSI)의 Biekart 및 동료들과 함께 RINGO(Reinventing International NGOs)라는 프로젝트를 진행하고 있으며, 시민사회의 미래(The Future of Civil Society Research)라는 학술 프로그램을 운영하고 있다.

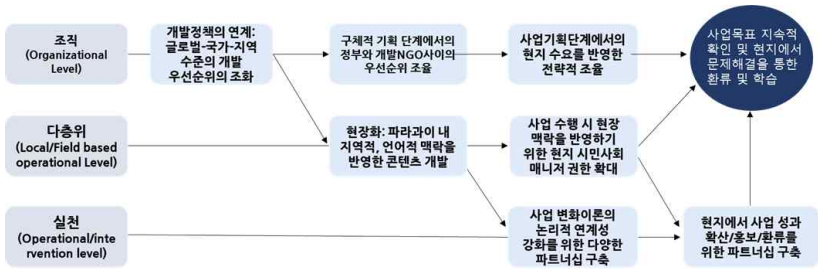
의 삼각관계 속에서 복합적으로 변화된다고 주장하였다(Fowler 1999; 2002; 2006). 그는 ‘개발NGO의 균형 맞추기(Striking a Balance)’에서 이와 같은 시민사회기구의 독특한 파트너십 전략을 ‘NGDO의 전략적 계획 체계(Strategic Planning Flow)’라고 명명하며, 처음 소개한 1999년부터 최근까지 발전시켜왔다(Fowler 1999; 2002; 2006; 2016).

‘개발NGO의 균형맞추기(Striking a Balance)’ 전략은 개발NGO들이 지속적인 전략 작업을 통해, 국제기구 및 정부로부터 요구받는 글로벌 개발협력 정책과 아젠다 뿐 아니라, 국가별-분야별 협력의 우선순위, 지역과 주민의 요구를 모두 ‘전략적으로’ 반영하고 실천해야 한다고 주장하였다. 특히, NGDO의 전략적 계획의 목적은 조직이 장기적으로 기관의 정체성, 비전, 자율성을 그대로 가지면서, 사업의 영향력을 극대화할 수 있는 구체적인 목표와 자원-예산의 할당(Resource allocation)을 어떻게 할 것인지에 대해 선택할 수 있도록 돕는 일련의 전략적 과정으로 개념화하고 있다(Fowler 2006; Biekart & Fowler 2018).

이러한 개발NGO의 전략적 계획은 ‘조직(Organizational level)’, ‘다층위(Intermediate/country/field level)’, ‘실천(Operational/intervention level)’의 수준으로 구분된다. ‘조직 수준’에서는 전략적 기준(Parameter)의 선정을 강조하며 조직의 가치, 정체성, 정책, 우선순위를 설정한다. 또한 이러한 전략적 기준은 기획단계에서 현지화 및 사업 실행을 위해 사업내용을 적절하게 협상하고 조율할 수 있도록 한다. 다국가-다지역-다분야를 아우르게 되는 ‘다층위 수준(Intermediate/country/field level)’에서는 개발NGO가 적극적으로 글로벌-국가-현장의 다층위적 수준에서 현장의 맥락을 반영하고 사업을 전략화하고자 하는 과정을 거친다. 특히 현장 수준에서는 조직수준의 전략적 기준을 통해 조율된 사업내용을 현지화 시키고, 현장의 주체 및 간접적인 참여자들과 밀접하게 대화하며 사업을 수행해가는 과정으로 본다. 마지막으로 ‘실천 수준(Operational/intervention level)’에서는 외부의 파트너십을 활용

하여 사업내용을 더욱 현지화하고, 사업을 확대하는 데 도움을 받는 과정을 전략적으로 수행해야 한다고 보았다. 특히 사업의 전 과정에서 M&E, 기술전문가, 연구자와 같은 외부 전문가들과 파트너십을 가지고 협업하는 영역을 강조하였으며, 개발NGO 조직의 가치와 원칙, 개발 우선순위를 해석하고 실천을 취하는 단계 및 내적 역량을 강화하는 단계로 강조되고 있다. 이와 같은 Fowler가 발전시킨 NGDO의 전략적 기획의 과정은 앞서 언급한 Lewis 가 언급한 정부-시민사회 협력관계 속에서의 개발CSO의 3대 역할- 사업수행자(implementor), 촉진자/조율자(facilitator), 파트너(development partner)- 중심의 논의에서 한 발짝 나아가 좀 더 다층적이고 역동적인 개발NGO의 가능성에 대한 논의를 전개할 수 있게 한다.

〈그림-1〉 개발NGO의 전략적 계획 흐름도



출처: Fowler (1999; 2002; 2006)를 기반으로 저자 재구성

〈그림-1〉 개발NGO 전략적 계획 흐름도는 Fowler의 기존 프레임워크에서 본 연구의 분석대상이 되는 파라과이 사업 사례를 적용하여 구성한 것이다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 우리나라 정부-시민사회 협력사업의 형성, 기획, 수행 및 평가의 전 과정에서 드러나는 개발NGO의 역할에 대해 다면적으로 논의하고 한다. 특히 조직수준에서는 개발NGO가 사업을 기획하는 과정에서 조직 내부의 우선순위와 외부 요인들 사이

에서 어떻게 우선순위를 조율해 나가는지를 분석하고자 한다. 다층위 수준에서는 개발NGO의 강점인 현장화를 어떠한 방법으로 사업에서 구현해 나가는 지를 살펴보고, 마지막으로 실천 수준에서는 개발NGO의 파트너십 측면에서의 한계점과 이에 대한 향후 과제를 제시하고자 한다.

## 2) 연구 사례와 방법

### (1) 문헌조사 및 약식체계적성과취합법(Outcome Harvesting)

문헌조사 단계에서는 개발협력 시민사회 파트너십의 개념과 실천을 분석하기 위해 국내외 개발NGO의 파트너십 정책, 체계, 실천에 대한 문헌 분석과 프로젝트 수준의 문헌 분석을 진행하였다. 동시에 파라과이 국가발전, 교육, 미디어 및 시민사회 분야와 관련한 최근 문헌 및 프로젝트 문건을 분석하였다. 프로젝트 수준에서는 사업개요서 및 사업 PDM, 수행계획서, 사업 추진현황서, 종료보고서를 취합하고, 사업수준의 문건에서 취합된 성과를 식별, 공식화, 분석 및 해석하는 방법인 약식체계적성과취합(Rapid outcome harvesting) 분석을 수행하였다(Ricardo Wilson-Grau 2012).

### (2) 국내 이해관계자 심층 인터뷰

연구 질문 및 분석 방법에 근거하여 국내외 심층 인터뷰를 진행하였다. 국내 이해관계자는 사업 실행기관의 사업 담당자, 시민사회협력 프로그램을 운영하는 한국국제협력단의 시민사회협력실 젠더 및 인권, 교육 전문가를 인터뷰하였다.

〈표-1〉 국내 면담 대상 및 내용

면담대상	면담 일시	주요 내용
한국국제협력단 본부 (시민사회협력, 교육, 평가 담당 부서)	2022년 1월	파라과이 교육콘텐츠 제작보급을 위한 아동권리 증진 사업 주안점, 시민협력 사업으로서의 합의, 파트너십 관련 강점 및 도전과제
개발NGO 사업 담당 부서	2022년 2월	파라과이 교육콘텐츠 제작보급을 통한 아동권리 증진 사업 성과, 조직의 가치, 경제성, 정책, 우선순위를 설정 관련, 다층위적 우선순위/수요 조율 과정 및 수준, 현장 사업 수행 과정 및 파트너십
개발NGO 사업 PM	2022년 1월	
KOICA 파라과이 사무소	2022년 2월	시민협력 사업으로서의 합의, 파트너십 관련 강점 및 도전과제 파라과이 현지 빈곤/사회문화적 요구 및 문제상황 분석 CSO사업 운영 현황 및 개선점 논의

### (3) 파라과이 현지조사

사업이 수행된 파라과이 현장에서도 다양한 심층 면담을 수행하였다. 2022년 수행한 파라과이 현지 인터뷰에서는 파라과이 사업의 이해관계자를 사업수행자 및 간접수혜자로 구분하여 사업 효율성, 사업 효과성(만족도), 지속가능성 지표를 기반으로 아래 〈표-2〉와 같이 2개 그룹(사업수행자, 간접수혜자)으로 나누어 심층 면담을 실시하였다.

코로나로 인하여 연구진은 현지 조사자를 통해 사업의 간접수혜자들과 대면 인터뷰를 진행하였으며, 연구진은 인터뷰 항목을 개발하고, 조사 매트릭스에 대한 이해, 면담 문항의 해석과 번역에 대한 바이어스, 면담 진행 시 수혜자들의 질문사항 대응, 정보관리 및 데이터 입력, 평가조사 수행과정의 윤리 및 객관성의 원칙에 대한 사전 교육을 진행하고, 현지 조사자와 지속적으로 온라인상의 커뮤니케이션을 시행하였다.

〈표-2〉 사업 현지 면담 대상자 및 주요 내용

분류	면담대상	면담일시	주요 내용
사업 수행자	개발NGO 파라과이스사무소 (전)지부장	2022년 2월	본 시민사회 사업 활동의 배경과 과정, 사업의 적절성, 효과성, 지속가능성, 정부와의 파트너십 중심 질적 면담
	교육 담당 퍼실리테이터	2022년 2월	본 시민사회 사업 활동의 효율성, 문제 해결과 대응, 영향과 효과성, 지속가능성, 현지 주민, 원/선주민, 아동 및 취약계층 고려, 시민사회 활동의 의의 중심 질적 면담
간접 수혜자	간접수혜자 (교장, 교사)	2022년 2월	교육콘텐츠 제작보급을 통한 아동권리 증진 사업 활동의 현지 적절성, 사업의 직접 수혜자인 아동의 변화와 만족도, 현장에 미친 영향, 지속가능성 중심 질적 면담
	간접수혜자 (정부관계자)	2022년 2월	교육콘텐츠 제작보급을 통한 아동권리 증진 사업의 적절성과 일관성, 지속가능성, 타국가나 타지역 확산 가능성 중심 질적 면담

#### (4) 연구 질 검증 및 연구의 한계

본 연구 분석 결과의 질 검증을 위하여, 첫째, 블라인드 독립평가패널을 통해 1단계 평가연구 과정에서의 설계 및 방법론, 데이터의 신뢰성, 교차 검증 부분의 검증을 받았으며, 그 결과는 본 연구의 기초 데이터 수집 및 분석 부분에 반영되었다. 둘째, 국제개발협력학회 학술대회 세션에서의 공개 발표회 과정을 통해 연구 대상이 된 사업 수행 단체 및 전문가의 의견을 수렴하였다. 셋째, 관련 사업의 이해관계자(평당기관, 사업 수행 개발NGO 본부, 사업수행 개발 NGO 현장 사무소)의 교차검증(Internal Validation)을 이메일로 실시하였다.

본 연구 작업 수행 시점에는 본 사업의 교육관련 단기성과(immediate outcomes) 및 사업 수준의 산출(outputs)은 명확하였지만, 사업수행 단체가 의도한 사업의 모든 중장기성과(mid-long term outcomes)가 도출되지 않은 상태였다. 따라서 중장기적인 측면의 본 연구의 대상이 된 개발NGO의 차별적 특성이 지속가능하게 유지될 것인지에 대한 추적은 별도의 후속연구가 필요하다

#### 4. 분석 결과

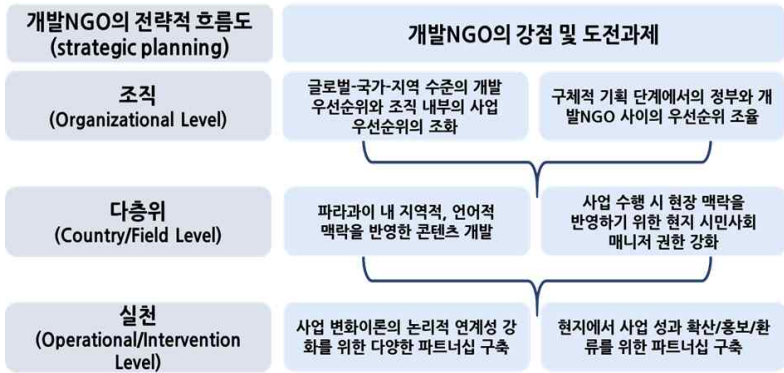
‘개발NGO의 전략적 계획’을 프레임워크를 적용하여 개발NGO의 교육 ODA 사업을 분석한 결과 ‘조직(Organizational level)’, ‘다층위적(Intermediate/country/field level)’, ‘실천(Operational/intervention level)’의 세 가지 층위에서 개발NGO의 교육개발협력사업이 가지는 특성 및 도전과제를 발견하였다.

##### 1) 조직: 국가와 지역발전 우선순위의 균형맞추기

‘개발NGO의 전략적 계획’에서 ‘조직’ 측면은 개발정책을 준수하고, 기획 및 실행 단계에서 사업의 내용을 정책 우선과제에 맞추어 조율해나가는 과정이다. 이러한 측면에서 분석 대상 사업은 현장중심의 자율적인 사업기획을 추구하면서도, 사업의 기획 단계에서는 글로벌-국가-지역수준의 개발 우선순위와 균형을 맞추는 과정을 거치는 것을 확인하였다. 즉,

사업의 기획단계에서 파라과이 현지에 필요한 개발 요소를 시기적절이 파악하고 이를 글로벌 수준의 교육개발 아젠다, 양 국가의 교육 협력의 목표에 모두 부합할 수 있도록 사업 내용을 조율함과 동시에 조직이 추구하는 목표와의 ‘균형 맞추기(Balancing Strategy)’의 과정이 드러났다.

〈그림-2〉 개발NGO의 전략적 흐름도에 따른 분석 결과



개발NGO 사업담당자와의 면담을 통해 G단체의 대부분의 사업은 해외 현장사무소에서 다양한 지역사회의 수요가 취합되는 구조를 기반으로 소외된 교육현장의 목소리를 반영하는 점이 강조되었다. 특히 사업 기획 단계에서 G단체의 본부와 파라과이 현장사무소는 국제수준 교육우선순위(지속가능발전목표 4번 목표), 공여기관 교육 분야 중기전략 및 파라과이 정부의 교육전략의 세부적인 목표 사이에서 공통분모인 교육접근성, 소외지역 및 소외계층에 대한 포용적 교육 목표를 확인하고 사업 세부요소들과 연계하고자 하였다. 특히, 사업 형성 초기 G단체 사업담당자는 몇 개의 학교 현장보다 파라과이 전체의 아동들에게 교육 접근성을 광범위하게 보장하는 것이 현장의 수요임을 파악하고 있었으며, 현장중심의 자율적인 정부-시민사회협력 사업에서 중요함을 강조하였다.

“저희 단체는 파라과이 뿐 아니라 여러 중남미 국가에서 아동권리 사업이 굉장히 많이 하고 있기 때문에, 파라과이 현지 수요를 반영하여 아동권리 분야를 접목하였습니다. 특히, 교육콘텐츠를 생산하고 TV를 통해 전국으로 송출할 수 있는 미디어의 영역에서도 아동권리를 포함하여 확산성을 고려하고자 하였어요” (사업담당자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 1월)

하지만, 본 사업의 기획 단계를 거치면서, 정부를 포함한 이해관계자와의 협의 과정에서 교육콘텐츠의 효과성 향상을 위한 우선순위가 무엇인지에 대한 협의의 어려움이 발생하였다. 교육분야 전략 및 목표는 광범위하게 제시되어 있지만 모든 아동들을 대상으로 교육접근성을 높이고자 한 개발 NGO의 의견과 방과 후 교실과 같이 물리적인 공간을 지정하고 대면 교육을 시행하는 것이 더욱 효과적이라는 공여 기관의 입장 차이는 사업의 전략 차원에서 상당히 다른 접근법이었다. 또 다른 사업 관계자는 아래와 같이 언급하며 기관의 우선순위와 외부요인과의 우선순위를 조율해 나가는 것이 필요한 과정이라 설명하였다.

“시민사회협력사업은 개발NGO가 주도하여 기획되고 발굴되는 것이나 심사 후에는 공여기관의 심사의견과 분야전략에 따라 통합적으로 검토됩니다. 기본 틀을 크게 변형하지 않는다면 기관과의 조율과정을 거치는 것이 중요해요. 정부-시민사회 협력사업은 개발NGO의 자율성과 정부사업의 정책 및 전략과의 부합과정을 조율해나가는 과정이라고 할 수 있습니다” (사업관계자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 1월)

이와 같은 개발NGO의 글로벌-국가-지역단위에서 사업기획 과정은 개발NGO와 정부 간의 파트너십 사업에 관여되는 다양한 이해관계자들 사이에서 개발NGO의 특성과 강점이 드러나는 '전략적 협의과정을 통한 균형맞추기(Balancing Strategy)'의 중요성을 보여준다(Biekart &

Fowler 2018). 즉, 개발NGO 사업은 초기 단계에 반드시 정부와의 사업내용의 협의과정을 거쳐야 하는데, 개발NGO는 글로벌 아젠다 및 국가단위 ODA 정책과의 조율 사이에서 수혜국 현장의 수요를 충분히 반영한 사업이 되었는지, 수혜자들이 사업에 적극 참여할 수 있는 요소들이 포함되어 있는지 끊임없이 파악하고 이해관계자들과 협의할 수 있어야 한다는 점이다.

특히, 개발NGO의 사업은 현장에서의 사업담당자들의 경험이 사업기획단계에 영향을 많이 미치기 때문에 사업이 기획된 후, 사업 초기 단계에서 내·외부적 개발 우선순위의 요소들을 고려하여 사업 요소를 지속적으로 수정해야 하는 어려움이 극명하게 나타났다. 개발NGO에서 제시한 ‘전국단위의 아동에게 아동권리 콘텐츠를 제공하는 것’과 정부공여기관에서 제시한 ‘시범학교를 대상으로 확인 가능한 성과에 더욱 집중하는 것’의 우선순위 사이에서 현실적으로 균형맞추기를 해야 하는 주체는 상당부분 개발NGO의 몫이라고 할 수 있다. 기존 G 단체가 제안하였던 미디어를 활용한 접근성 강화 접근법은 정부와의 협의 과정에서 일부 수정이 되었지만, 변경된 사업에서도 사업의 거시적인 SDGs 목표에는 도달할 수 있을 것이라는데 조직 차원에서는 일정 수준의 동의가 있었다. 하지만, 시범학교 활동을 포함한 성과를 입증하기 위한 세부 활동 및 전략의 변화에 대한 과업은 다시 개발NGO 현지사무소와 사업 담당자들에게 주어진 과제로 남게 되었다.

## 2) 다층위적 실천: 지역적 맥락을 반영하려는 시민사회의 노력<sup>10)</sup>

본 사업은 인권과 ICT(Information and Communication Technology)의 조합이 강조되고, 현지 교육조직, 미디어 동아리 등을 활용한 수혜자의 적극 참여가 강조되었다. 이러한 수혜자의 참여를 이끌어 낼 수 있었던 것은 미디어 교육콘텐츠 제작 시 파라과이의 국가적 맥락과 교육적 수요를 충분히 이해하고, 이러한 현지의 특성을 사업에 잘 반영할 수 있었기 때문이다. 예를 들어, 본 사업의 한 요소로 개발된 미디어 콘텐츠에는 청소년기 아이들이 깊이 공감할 수 있는 주제를 다루었고, 저학년 대상으로는 파라과이의 전통 음식, 국화 등 고유의 문화를 캐릭터화하여 학생들이 친숙하게 접근할 수 있도록 하였다. 개발NGO의 본 사업 담당자는 아래와 같이 강조하였다.

“사업요소가 인권과 ICT라는 두 가지 요소를 포함하고 있어 힘들었지만, ICT를 포함하지 않았다면 기존 NGO에서 하고 있는 클래식한 사업과 다를 게 없었을 것 같았어요. 파라과이에서 이전에 시도하지 않았던 새로운 것을 시도했기 때문에 인권과 ICT를 접목한 사업에서 시너지 효과가 났다고 생각합니다. 이러한 사업에 파라과이 수혜자들을 적극 참여시켜 파라과이 국민들이 파라과이 스토리 교육콘텐츠를 직접 제작할 수

---

10) 개발과 NGO에 관한 지속적 연구를 해 온 루이스(David Lewis)는 국제개발협력에서 NGO의 역할을 집행자, 촉매제, 파트너로 요약하였다. 집행자의 역할은 주민들에게 필요한 재화와 서비스를 제공하는 것으로, 예컨대 긴급구제, 보건, 농업 등의 영역에서 행하는 광범위한 활동이다. 촉진제로서 NGO 역할은 변화를 촉진하고자 개선된 사고나 행동을 이끄는 것이다. 풀뿌리 조직의 구성, 역량강화, 애드보커시 및 로비 활동 등이 그 예이다. 파트너로서의 역할은 NGO들이 정부, 기부자, 민간영역 등 다양한 행위주체와의 협력을 도모하는 활동을 의미한다(Lewis 2007). 이런 역할을 통해 시민사회조직 혹은 NGO는 국가와 시장의 과도한 이익 추구에 대항하여 공공 이익을 찾기 위한 균형추의 역할을 한다(Howell, Pearce 2001). 구체적으로, 캐나다 국제협력협의체(Canadian Council for International Cooperation, CCIC)는 국제개발협력에서 CSO 역할을 9가지 항목으로 제시하였다. 그 역할은 협력과 연대를 통해 주민들의 권리 주장, 역량 강화, 혁신 촉진과 정책 변화 등으로 정리될 수 있다 (이화용 2017, 332).

있도록 한 것이 큰 성과라고 생각해요” (사업담당자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 1월)

이러한 성과는 ‘개발NGO의 전략적 계획’의 ‘다층위적’ 수준에서 보았을 때, 현장(field)의 맥락을 반영하고 현장의 주체 및 참여자들과 밀접하게 소통하며 사업 전략을 수립하는 것이 개발NGO의 강점이 나타난 것으로 해석할 수 있다. 이러한 강점은 파라과이 현지 사무소측의 아래와 같은 의견에서 잘 나타난다.

“파라과이는 다른 나라로 전기를 수출할 정도로 전기공급이 잘 되기 때문에 결연 아동 집 대부분에 TV가 있습니다. 그러나 TV 프로그램 대부분이 주변 남미국가에서 수입하며 아동을 위한 교육프로그램이 없었고, 결연 아동 12세 미만의 TV시청 시간이 하루 5시간 정도가 된다는 통계를 보고 TV프로그램과 관련된 사업으로 아이들에게 다가갈 수 있는 사업을 기획하였습니다” (사업담당자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 2월)

개발NGO의 경우 사업현장에 지부가 있기 때문에, 수혜국에서 오랜 시간 생활하고 경험한 담당자가 사업을 기획하는 데 적극 참여할 수 있으며, 사업 현장에 대한 높은 이해도가 사업 기획 시 반영되기 쉽다. 따라서 개발NGO의 현지에 대한 높은 이해도와 수혜자 관점에서의 접근방식이야말로 본 사업에서 목표하였던 산출물들이 정확히 도출될 수 있도록 하는 데 기여하였으며, 사업 후에도 산출물들이 지속적으로 제공되고 수혜자들에 의해 활용될 수 있었다. 또한 기존에 파라과이에서 과라니어를 활용한 콘텐츠가 없었기 때문에 본 사업의 효과가 더욱 드러날 수 있었으며, 향후 아시아, 아프리카, 중남미의 교육콘텐츠 제작과 활용에 이와 유사한 현지화 방법과 다중언어적 접근 방법을 본격적으로 도입하는 것에 대한 가능성을 보였다.

또한 본 사업에서는 사업의 운영을 효율적으로 하기 위하여 현지에 로

컬 매니저가 전반적으로 사업을 운영할 수 있도록 로컬 매니저의 권한을 확대하였다는 점에서도 개발NGO의 현장성에 대한 강점이 드러났다. 개발NGO는 수원국과의 소통을 원활하게 하고, 현지의 이해관계자와의 네트워킹 및 협의를 더욱 수월하게 할 수 있는 체계를 갖추기 위하여 현지의 로컬매니저를 적극 활용하였으며, 이를 통해 현지에서의 사업관리 측면에서 소통체계를 더욱 효율적으로 하였다.

“한국인 프로젝트 매니저가 현지에서 사업을 담당하였을 경우, 보고서를 만들거나 한국 본부에 보고하기에는 수월하나 현지에서의 지속가능성이 떨어질 수 있어요. 또한 로컬 매니저와 한국 매니저 간의 현지에서의 사업이해도는 큰 차이가 있기 때문에, 사업 수행 시 로컬매니저와 한국매니저 사이의 소통과 절충이 매우 중요합니다” (사업담당자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 2월)

이러한 현지인 매니저의 역할 확대는 개발NGO가 현지에서 사업 수행 시, 단순히 사업의 수행기관의 역할이 아닌 현지의 이해관계자들과 더욱 가까이 소통하고 대변할 수 있는 체계를 만들어 갈 수 있는 구조적 강점을 나타낸다(Fowler 2000c).

### 3) 실천: 개발NGO의 파트너십 구축의 도전과제

개발NGO의 다양한 이해관계자와의 파트너십 구축은 지속적으로 논의되어 왔지만, 단순히 이해관계자 내 사업의 편리성을 높이기 위한 파트너십이 아닌, 사업의 공동의 목표 달성을 위해 균형있고 신뢰할 수 있는 역할과 책임분담을 바탕으로 한 진정한(authentic) 파트너십이 구축되어야 한다(Fowler, 2016). 또한 이러한 파트너십을 구축하는 과정에서 개발NGO는 조직의 가치와 원칙, 개발 우선순위를 해석하고 실천을 취하

는 단계 및 조직 자체의 내적 역량을 함께 강화해 나갈 수 있다. 하지만, 본 사업의 분석 결과, 개발NGO 사업 전략은 조직 및 현장 측면에서의 강점이 뚜렷이 나타남에도 불구하고 전달체계와 방식을 선정하는 단계에서 직접 교육수혜자 및 간접 교육수혜자를 선정하는 방법, 아동과 청소년을 대상으로 수행하는 사업과 교사를 매개로 교육사업을 확산하는 방법론 등에 대한 기술적 전문성의 지원에는 도전과제들이 나타났다.

사업 수행기관과의 면담에서는 개발NGO가 사업 수행 시 인권과 다양한 분야를 접목할 수 있는 성과관리 전문가가 부재한 것이 가장 큰 과제로 지적되었다.

“처음 사업 인력 구성 시 성과관리만 담당하는 전문가를 추가했어야 하는데, (예산상의 문제로 현지에서 활동 가능한) 필수 인력만을 먼저 배치하다 보니, 사업 성과관리의 필요성과 중요성에 대해 인지하지 못하였습니다. (...) 본 사업은 교육사업이지만, 주요 요소로 ICT가 포함되었기 때문에 ICT 전문가 또한 성과전문가로 포함시켰더라면 사업의 효과성 측정을 더욱 잘 할 수 있었을텐데 너무 늦게 깨달았어요. 성과관리와 성과연구(적절한 지표설정, 목표설정, 표본 추출 등)를 사업 초기부터 같이 할 수 있는 전문가와 파트너십을 구축할 필요가 있습니다” (사업담당자와의 인터뷰 중 발췌, '22년 1월)

G단계의 파라과이 사례와 같이 개발NGO의 사업에서는 시민사회 사업으로서 추구하고자 하는 아동권리 및 교육권과 같은 가치지향적 목표와 현장에서 도출해낼 수 있는 현실적 산출 중심 사이에서 간극을 축소하지 못하는 경우가 많다. 정부와 시민사회의 협력사업의 체계 속에서 균형맞추기의 가장 어려운 도전은 당장 드러나지 않는 교육을 통한 권리 증진 활동 보다 공여국과 공여 기관이 강조하는 산출 및 재정 관리에 더욱 많은 노력이 투입되는 현실 일 것이다. 단기적으로는 시민사회가 도출해내야 하는 변화의 주안점과 변화와 산출의 연계성을 강화하고, 중장기

적으로 사업의 전 과정에서 M&E, 기술전문가, 연구자와 같은 외부 전문가 및 성과관리 담당하는 기관 및 전문가와의 협업하여 시민사회가 가진 변화의 촉진자(Change facilitator)의 역할을 드러내는 역할이 강화될 필요가 있는 것이다.

하지만 본 사업은 사업의 초기 기획단계에서 사업의 변화이론의 논리적 연계성을 강화하기 위한 교육전문가와의 지속적인 파트너십 구축이 부족한 부분은 모든 사업 참여자들이 지적한 과제로 나타났다. 개발 NGO의 사업은, 국별협력사업과는 달리 사업의 현장에 필요한 수요를 가까이서 파악하여 개발NGO측에서 제안하는 방식으로 기획이 되기 때문에 사업 기획 당시 사업의 영향력과 효과성을 증진하고 사업 활동을 체계화할 수 있도록 교육사업의 변화모델 강화를 위한 방법론적 전문성에 대한 투자와 자문이 필요하다는 점이다. 11) 또한 본 사업은 내용적 특성상 중점분야(교육)와 범분야(인권)를 접목한 PDM 및 지표를 개발하여 사업을 관리해야 함에도 불구하고, 중점분야 및 범분야를 아우르는 PDM 및 지표개발에 대한 내용 전문가의 투입이 부족했다.

개발NGO의 사업의 특성은 앞서 기술한 바와 같이 글로벌-국가-지역 수준의 개발 우선순위를 파악하고 현장의 맥락을 반영한 사업을 실행할 수 있다는 것이다. 하지만 이러한 개발NGO의 사업성과의 확산을 더욱 이끌어내기 위해서는 추후 개발NGO가 사업을 발굴하고 기획해 나가는 과정에서 다양한 분야의 국내외 전문가들과 함께 파트너십을 구축하여 개발NGO의 강점을 더욱 부각해 나갈 수 있도록 할 필요성이 있다.

---

11) 지난 10여년간 국제기구, 유럽의 양자기구 및 시민사회단체들은 사업과 활동의 변화의 방향과 경로에 대한 논리를 강화하고 이해관계자들간의 협의를 활발히 하기위한 도구인 변화이론(혹은 변화모델)을 활발히 활용해왔다. 최근 우리나라 개발NGO의 중장기-대규모 사업에서 본 방법을 적용하기 시작하였다. 관련된 개념적, 방법론적 논의는 변화이론의 개념과 개발협력 적용에 대한 비판적 소고(홍문숙, 2022)의 연구를 참고하기 바란다.

## 5. 결론 및 논의

본 연구는 개발NGO가 개발협력 사업에서 가지는 강점 및 도전과제를 분석하기 위하여 ‘파라과이 미디어 교육콘텐츠 제작보급을 통한 아동권리증진 사업’을 ‘개발NGO의 전략적 계획’ 프레임워크에 근거하여 개발NGO가 사업을 기획하고 실천하는 흐름 안에서, ‘조직’, ‘다층위(글로벌-국가-현장)’, ‘실천’의 세 가지 영역으로 분류하고, 분석 대상 사례에서 도출될 수 있는 우리나라 개발NGO의 교육분야 사업의 가능성과 도전과제를 분석하였다.

분석 결과 ‘조직’ 및 ‘다층위’ 측면에서 개발NGO가 가지는 강점은 분명하게 드러났다. 개발NGO로 대표되는 시민사회는 개발 프로젝트 및 프로그램을 집행하면서 정부행정 조직과는 달리 유연한 조직과 업무환경을 가진다(손혁상, 2011). 본 연구에서도, 분석 대상 사업은 사업의 기획 및 실행 단계에서 글로벌-국가-지역 수준의 개발 우선순위를 파악하고 이를 현지의 수요에 맞추어 사업을 발굴해내었으며, 사업을 현지화하기 위하여 다언어-다문화 배경을 고려한 디지털 콘텐츠를 제작하였고, 사업 실행 시 현지인 매니저의 역할과 권한을 확대하였다. 개발 협력사업에서 인권 및 학습권과 조합하는 활동들은 개발NGO가 주도하는 사업이 정부와 시민사회 협력 체계에서 도출할 수 있는 임팩트의 가능성을 보여준다.

하지만, 사업 기획 및 실행 단계에서 고려해야 할 변화 모델 선정, 중장기 성과 목표의 선정, 기술적 구현에서의 대내외 전문성의 융합적인 측면은 개발NGO가 가지는 도전과제로 드러났다. 개발협력은 다양한 분야의 전문가가 현지의 맥락을 파악하고 이해하면서 최종적으로 사업 이후에도 수혜국에서 자체적으로 지속가능한 활동을 할 수 있도록 하는 것이

중요하다. 이를 위해 사업 기획 당시 변화이론에 기반한 PDM을 개발하고 사업요소를 선정하는 것은 매우 중요한 단계인데, 본 사업에서는 기획 단계에서 논리적 연계를 강화하기 위한 교육-인권-디지털콘텐츠의 내용 전문가들과의 파트너십이 부족했다는 도전과제들이 도출되었다.

본 연구는 1990년대부터 Fowler가 국제적인 개발NGO들이 정부와 파트너십을 맺어가며 겪은 정부-시민사회간의 독특한 균형맞추기 담론과 특징의 탐색 결과를 한국의 대표적인 개발NGO의 파라과이 사례와 연계하여 탐색해 보았다. Fowler의 연구와 같이, G단체의 사업 기획 단계의 과정도 한 조직 혹은 조직의 내부적 수요에만 한정되어 발전되지 않고, 지속가능성-정부와의 파트너십- 정부-시민사회 협력사업 재원동원의 삼각관계 속에서 협상되고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 과정에서 개발NGO가 주장하는 '현장중심 우선순위'와 '가시성 있는 교육사업 성과 도출에 대한 공여기관의 강력한 의지' 사이에서의 균형 맞추기 (Striking a balance)는 사업 형성을 위한 '전략적인 선택'이었지만 동시에 현지사무소 및 현장 매니저들의 입장에서는 현장중심 활동을 축소해야 하는 '전략적 포기'로도 해석될 수 있다.

향후 본 사업에서 제작한 디지털 교육콘텐츠의 활용 및 확산을 위한 후속 사업 혹은 활동에 대한 논의가 더 깊어질 것으로 기대한다. 국내외 플랫폼, 콘텐츠 개발의 영역에서는 이미 많이 기관에서 실행하고 있으나, 파라과이 사례와 같이 시민사회 단체가 주도하여 제작한 교육권 및 원주민의 권리 관련 내용이 포함된 콘텐츠를 파라과이의 공교육 현장에 확산할 수 있는 경우는 많지 않다. 개발NGO의 활동이 기존의 지역사회 혹은 방과 후 교실을 넘어 교육방송 체계와 공교육의 영역까지 확대될 때, 시민사회 단체가 한국 및 파라과이 정부 행위자들과의 사이에서 어떠한 수준에서 '균형 맞추기'가 가능할지는 명확하지 않다. 다만 국제개발협력과 지역사회변화에 강점이 있는 개발NGO 관점에서는 교육권 실현을 위한

변화모형을 구축하고, 실행 과정에서 성과를 확산해 나가며 지역사회를 옹호하고 관련 담론을 이끌어나가는 역할을 강화할 수 있을 것이다. 인원 변경이 잦은 한국 정부기관과 단기 체류 기반으로 자문 중심의 활동을 수행할 수 밖에 없는 전문가 그룹과 대비하여 현장성이 강한 개발NGO가 적극적으로 협업을 주도해나가는 것은 도전적이지만 개발NGO 입장에서는 가치 있는 시도일 것이다.

2010년대 중반부터 우리나라 개발협력의 주요 정책과 전략은 책무성 강화와 개별 사업들의 단기성과를 강조하고 있다. 대부분의 개발협력 사업들의 경우, 3-5년이라는 기한 내에 PDM 내의 지표들을 달성하는 것이 주요 목표로 선정되고 있다. 이러한 흐름 속에서 지역사회 현지에서 장기간에 걸쳐 지역사회와 사람을 변화시키는데 기여하고 있는 개발NGO의 강점이 부각되지 못할 것이라는 우려가 존재한다. 심지어 정부가 아닌 개발NGO 스스로도 산출과 단기성과 달성에만 집중하고 중장기적인 변화의 경로와 변화관리(Change pathways and change management)에 대해 관심을 갖지 못하는 경우가 많다. 우리나라 시민사회 단체들이 정부를 포함한 다양한 파트너들과 세계로 뻗어나가는 지금, 지역의 사회·문화적 변화와 인간의 교육과 성장에 영향을 미치는 개발NGO 활동의 정체성과 강점을 고려한 연구와 분석이 더 확대되기를 기대해본다.

(2023년 9월 6일 접수, 11월 8일 심사완료, 11월 22일 게재확정)

참고문헌

- 국제개발협력민간협의회(2022). 2021 한국 국제개발협력 CSO 편람, 서울: 국제개발협력민간협의회.
- 관계부처 합동 (2021). 제3차 국제개발협력 종합기본계획(안) (2021-2025) (제36차 국제개발협력위원회, 제36-1호). 세종: 국무조정실.
- 관계부처 합동 (2023). 2023년 국제개발협력 종합시행계획(안). (제44차 국제개발협력위원회 의결안건, 제44-1호). 세종: 국무조정실.
- 김태균. (2017). 조력자에서 주창자로: 한국 국제개발 시민사회단체의 정체성에 관한 연구, *담론*201, 20(3), 111-155.
- 이지선, 우창빈 & 최창용. (2023). 국제개발협력에서 민간부문참여(PSE)에 대한 신제도주의적 접근: 한국 기업의 참여 동기와 사업 경험에 관한 인센티브 분석을 중심으로. *국제개발협력연구*, 15(2), 21-37.
- 이화용 & 한재광 (2017). 국제개발협력과 개발도상국의 시민사회: 공여국의 베트남 시민사회 지원을 중심으로. *시민사회와 NGO*, 15(1), 329-368.
- 박상필. 2005. NGO. 서울: 아르케.
- 손희상, 한재광, & 박보기. (2011). 국제개발협력에서 정부-시민사회 협력관계 연구: OECD DAC 회원국의 NGO지원정책 사례분석을 중심으로. *국가전략*, 17(4), 105-136.
- 주성수. (2017). 정부와 시민사회의 재정적 관계 : 지원에서 공조로 패러다임 전환. *시민사회와 NGO*, 15(2), 3-33.
- 한바란(2016). 개발NGO의 차별성에 대한 실증문헌 연구. *국제·지역연구*, 25(1), 149-169.
- 한재광 (2021). 국제개발협력 시민사회 연구동향 분석: 2001~2020년 학술 논문 분석을 중심으로. *국제개발협력연구*, 13(1), 59-79.
- 한재광 (2023). 한국 국제개발협력 시민사회의 대정부 정책주창활동 분석: 사회운동 자원동원론과 구성주의 프레임론 중심으로. *국제개발협력연구*, 15(1), 51-68.
- 한재광, 이경신, & 신재은. (2010). 한국 개발NGO 교육사업의 현황연구. *국제개발협력연구*, 2(2), 127-172.
- 홍문숙 (2022). 변화이론의 개념과 개발협력 적용에 대한 비판적 소고. *국제개*

발협력연구, 14(3), 1-16.

- Biekart, K., Fowler, A. (2018). Ownership dynamics in local multi-stakeholder initiatives. *Third world quarterly*, 39(9), 1692-1710
- Fowler, A. (1999, 2002, 2006). *Striking a Balance: A guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organisations in international development*, Routledge, Oxfordshire, London and New York
- CIDC 2010, CIDC. 2021. The Third Comprehensive Basic Plan for International Development Cooperation. The Committee for International Development Cooperation.  
(<https://www.odakorea.go.kr> Searching date: 2023.11.11.)
- Fowler A. (2000a). Introduction Beyond Partnership: Getting Real about NGO Relationships in the Aid System, *IDS bulletin*, 31(3), 1-13
- Fowler, A. (2000b). NGOs as a moment in history: Beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation? *Third world quarterly*, 21(4), 637-654
- Fowler, A. (2000c). NGO futures: Beyond aid: NGDO values and the fourth position, *Third world quarterly*, 21(4), 589-603
- Fowler, A. (2016). Non-governmental development organisations' sustainability, partnership, and resourcing. *Development in Practice*, 26(5), 569-579.
- Lewis, D. (2007). *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, 2<sup>nd</sup>. London: Routledge.
- Wilson-Grau, R., Britt, H. (2012), *Outcome Harvesting*, Cairo; Ford Foundation (Middle East and North Africa Program).

---

Abstract

Possibilities and challenges of Korean NGOs' Striking a Balance: focusing on the digital media education project for promoting children's rights in Paraguay

*Yoonjung HWANG\*·Moon Suk HONG\*\*·Yoo Joo SUNG\*\*\**

This study aims to explore the possibilities and challenges for seeking innovation in community development and educational changes through an in-depth analysis of how Korean Non-governmental Development Organization's(NGDO) strike a balance.

By employing the revised framework of the 'Strategic Planning Flow of NGDO', based on Alan Fowler's non-governmental development organizations' sustainability, partnership, and resourcing strategy, this research found the following results; (1) first, the NGOs put efforts in 'striking a balance' through facilitated or negotiated conflicting priorities. NGDO in this case study has shown numerous strategic efforts

---

\* First Author, Research Fellow, College of Education, Seoul National University.

\*\* Corresponding Author, Assistant Professor, International Development Major, Busan University of Foreign Studies(BUFS).

\*\*\* Ph.D. Candidate, Global Education Cooperation Major, Seoul National University.

on achieving harmony between development priorities at the global, national, and regional level and internal priorities within the organization. (2) second, the NGDOs can expand the significance of ‘localization strategy’ in various ways including developing multilingual and multiethnic educational contents and emphasizing the ownership of local staff, so that it takes a role as facilitator and field-based implementor (3) on the other hand, third, the NGDO was challenged to narrow the gap between the value-oriented change aspirations in their projects’ vision and goals that could be drawn from the field implementation.

In the long term, the study recommends to strengthen the clarity of theories of change pathways and change management as the NGDO’s strategy. Under the given the strong government driven development policy and project system in Korea, this change may start from going beyond government-NGDOs partnership toward establishing and including stronger local partnerships with thematic, field operation and technical/methodological expertise in the current Korean CSO-Government partnership system.

**Key words:** international development, development CSOs, NGDOs, educational development cooperation, civil society, partnership