

주요 공여국의 시민사회단체 협력사업 양태에 대한 탐색적 연구: 영국, 스웨덴, 일본을 중심으로*

권구순** 이재원*** 김성규****

| 목 차 |

I. 서론 II. 국제개발협력에서 정부-시민사 회 파트너십의 주요 논의 III. 국별 시민사회 파트너십 분석	IV. KOICA의 시민사회 협력사업의 현황과 과제 V. 결론 및 제언
---	---

| 논문요약 |

본 논문은 ‘목표지향적 개발협력’이 제시된 2000년대 이래 OECD/DAC 회원 공여국과 시민사회단체 간의 협력사업의 폭과 강도가 높아지는 것을 감안하여 영국, 스웨덴, 일본의 해당 협력사업을 정책 및 전략, 대상과 규모, 추진 방식, 모니터링과 평가의 틀로 분석했다.

결과적으로 스웨덴은 독립적 정책을 수립한 반면, 영국과 일본은 각각 운영 수준의 전략과 보고서 형태로 방향성을 제시하고 있었다. 세 국가 모두 자국의 시민사회단체를 협력 대상으로 설정하고 있었으며, 특히 영국과 스웨덴은 개도국 시민사회단체도 협력 대상으로 포함하고 있었다. 추진 방식은 직접지원과 간접위탁지원 방식을 병행하되 세 국가 모두 후자의 비율이 높은 경향을 보여

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A5B8924523)을 받아 수행되었음. 또한 2018년 한국국제협력단의 연구용역과제(P2017-0090-2)로 작성된 “민관협력사업 프로그램 평가 및 운영 방안 개선 연구”의 일부 내용을 수정 보완한 것임.

** 제1저자: 서울사이버대학교 미래융합인재학부 교수
 *** 공동저자: 서울대학교 농경제사회학부 박사과정
 **** 교신저자: 서울대학교 아시아연구소 학술연구교수

주고 있었으며, 특히 영국의 경우 최근 사업개편을 통한 혁신적 접근을 모색하고 있었다. 모니터링과 평가의 측면에서는 성과기반의 관리 방법을 도입하고, 사업단위 평가뿐만 아니라 3차 위탁 방식의 프로그램 평가를 통해 책무성과 투명성을 제고하고 있었다.

이러한 분석 결과를 토대로 현행 한국의 정부-시민사회 협력사업에 대해 제안하였다. 즉 독립적인 정책 수립, 개도국 시민사회를 포함하는 대상의 확대와 OECD/DAC 평균 수준으로 지원 규모의 단계적 증액, 지원 유형의 다양화, 지원 유형의 맥락에 따른 유연한 모니터링 및 평가 방안 도입의 필요성에 대해 언급했다.

▪ 주제어: 시민사회단체, 비정부기구, 영국, 스웨덴, 일본

I. 서론

국제적으로 정치경제적 영향력과 개발재원 조달 등의 측면에서 배타적 입지를 고수해 온 서구의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 공여국 그룹들은 1960년대 이후 개발협력의 우선순위가 경제개발 및 사회기반 인프라건설 중심에서 인간의 기본적 욕구(basic human needs)의 충족을 위한 사회적 서비스 제공으로 분화되면서 개도국 내 지역기반의 개발에 친착해 온 자국의 시민사회단체와 재정지원을 매개로 한 협력관계를 형성해 왔다(Riddell 2007, 26-30). 소위 개발협력의 침체기로 규정되는 1990년대조차도 전 세계적으로 시민사회단체의 숫자는 증가추세를 보였고 2000년 새천년 개발목표의 채택을 시작으로 중흥기에 접어들면서 민간중여로 구분되는 자체모금의 규모뿐만 아니라 공여국 정부로부터의 사업비 지원 규모 역시 점진적으로 늘어나는 양상을 나타내고 있다.

개발재원의 다양화와 관련, 2002년 몬테레이 UN개발재원회의를 통해 민간재원 활용의 필요성이 환기된 이래, 일련의 개발협력관련 주요국제회의에서 민관협력(Public Private Partnership: PPP)이 주요 의제로 부상하면서 공여국들은 전통적인 협력관계를 유지하고 있는 시민사회단체와 더불어 학

계, 공익재단, 민간기업 등 다양한 민간 행위자들과도 파트너십의 폭(extensity)과 강도(intensity)를 높여가고 있다. 이러한 민관협력의 행위자 중 시민사회단체의 입지는 2008년 제3차 원조효과성을 위한 고위급 포럼(HLF-3)에서 채택된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)을 통해 이른바 ‘시민사회단체가 개발협력의 독립적인 파트너로 공인’됨으로써 더욱 공고해졌다(OECD 2008).

이러한 서구의 공여국과 시민사회단체 간 협력에 대한 담론은 후발 공여국인 한국의 개발협력 내 민관협력의 정책과 이행에 중요한 시사점을 주었으며, 이러한 맥락에서 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, OECD/DAC) 회원국을 중심으로 한 동향 연구가 시기별로 수행되었다. 90년대에 들어서면서는 재원의 효율적 사용이라는 측면에서 우선 고려되었던 ‘기술협력의 방편으로 시민사회단체와의 협력 방안 설계’(김채형 1992)와 ‘냉전종식 이후 OECD/DAC 회원국들의 시민사회단체 협력강화의 배경과 특징이 주는 함의’(장현식 2001)가 주요 관심사였다. 2000년대에 접어들면서 총론적인 연구와 더불어 주요 공여국별 사례 연구도 병행되었다. 이태주(2004)는 영국과 노르웨이, 스웨덴의 시민사회단체 협력정책과 국별 시민사회단체 협력사례를 제시했고 손혁상 외(2011a)는 개발효과성 증진차원에서 OECD/DAC 회원국들의 시민사회 파트너십을 분석하여 다양한 협력사업의 방안을 제안하였으며 이는 향후 민관협력사업의 형태로 실행되기도 했다. 또한 개별공여국의 시민사회 파트너십 프로그램의 제도적 변화에 대한 심층 연구도 수행되었다. 개발협력에 있어 민간기업과의 파트너십의 중요성이 증대됨에 따라 이에 대한 동향도 아울러 연구 대상이 되었다(손혁상 외 2014).

한편, 최근 OECD/DAC의 주요 회원국 내 우익성향의 정부가 들어서면서 ODA의 책무성과 국민적 지지의 확보를 근거로 기존 시민사회 협력에 대한 정책적 변화가 감지되기 시작했으며, 이와 관련한 사업의 양태에도 재구조화가 모색되며 궁극적으로 관련 예산지원이 정체되는 양상이 나타나고 있다.

본 논문은 이러한 선행 연구들의 연속성 차원에서 OECD/DAC 회원국들의 시민사회협력 동향에 대한 총론적 접근과 더불어 주요 공여국 - 영국, 스웨덴, 일본의 사례의 분석을 통해 한국의 시민사회협력 파트너십에 주는 함의를 제시하고자 한다. 이를 위해, 2007년부터 2017년까지 OECD/DAC 회원

국 내 시민사회단체 협력사업의 양적 지표를 CRS 통계자료를 중심으로 분석하며 둘째, 각 권역별 연구대상인 영국과 스웨덴, 일본의 시민사회단체 기반 협력사업을 정책 및 전략, 지원 대상, 재원 규모, 모니터링과 평가의 틀로 분석한 후, 한국의 무상원조기관인 한국국제협력단(KOICA)의 시민사회단체 협력사업과 분석 결과를 연계하여 제언을 도출하고자 한다.

II. 국제개발협력에서 정부-시민사회 파트너십의 주요 논의

1. 파트너십 진화에 대한 이론적 배경

2차 세계대전 종전을 기점으로 제도화된 국제개발협력의 진화에서 이제 독립적 행위자로 공인된 시민사회단체를 국가와의 관계성을 토대로 이해하는 것은 매우 유효하다. 이는 개발협력과 같은 특정 행위도 시민사회와 국가의 역량은 결국 반복적 상호작용을 통해 구축된다고 볼 수 있기 때문이다(Houtzager 2005, 13).

정부와 시민사회단체 간 상호작용이 국가마다 상이하다는 점에서 파트너십의 양상도 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 개발협력의 관점에서 서구의 공여국 정부 같은 외부행위자와 시민사회단체 간의 파트너십의 트렌드를 토대로 Korten(1990)은 시민사회단체의 발전전략의 단계를 4세대적 진화론으로 제시하였고, Charnovitz(1997)는 1775년부터 1990년대 이후까지 7단계로 구분했는데 2차 세계대전 이후로 재구조화를 하면 4단계로 전자와 유사한 맥락을 보여주고 있다.¹⁾ 한편 일반적으로 한 사회 내에서 개발협력관련 시민사회단체가 진화하는 3개의 차원을 외부의 아이디어와 자원을 통해

1) Korten(1990)은 1세대를 '구호와 복지'로, 2세대를 '지역개발', 3세대를 '지속가능한 시스템개발', 4세대를 '민중운동'으로 구분하였는데 1, 2세대까지 주요행위자를 NGO로 고정화시켰지만, 3세대부터는 민관조직을 포함시켰다. Charnovitz(1997)는 출현기(1775-1918년), 개입기(1918-1935년), 해체기(1935-1945년), 재형성기(1945-1950년), 방해효과기(1950-1972년), 강화기(1972-1992년), 권한강화기(1992년~)로 제시하였다.

형성되는 단체와 기존 협회조직과 그룹에 의해 생성되는 단체, 그리고 기존의 다양한 비공식 풀뿌리 연합체 조직으로 설명한다(Lewis & Kanji 2009, 39).

이론적 측면에서도 시민사회단체는 정부와의 관계성에서 다양한 함의를 내포하고 있고 역할에서도 상호 교차적 특성을 띠고 있다. 자유주의론적 관점에서 시민사회단체는 국가권력의 남용과 기업의 무분별한 이익추구를 억제하는 감시자이다(Clark 1991). 맑시즘에 기반한 반글로벌주의는 불평등한 개발과 저개발의 개발화에 대항하는 급진적 변혁과 중심부로부터의 이완을 시도해야 하는 위험을 감수하지 않고 사회적 변혁의 촉매역할을 할 수 있는 시민사회단체에서 변혁의 가능성을 보았다(Clarke 1998). 1990년대 ‘신정책 의제(New Policy Agenda)’에서 주장한 바를 보면, 국가개입 중심의 경제개발에서 시장의 개념을 적용하여 효율성을 증진하는 주요한 비영리적 대체재로서 신자유주의는 시민사회단체를 주목한다(Lewis 1998; 손혁상 외 2011a, 28).

90년대 이후 급격히 성장한 서구의 시민사회단체는 지원주체로서 공여국 정부와의 관계에서 다중적이고 복합적인 양상으로 보여주고 있다. 원론적 차원에서 공여국 정부와 시민사회단체는 소위 개발협력의 다양한 행위자 간 협력을 수용해야 한다는 개방적 접근과 시민사회단체의 원칙과 독립성, 그리고 중장기적 목표가 정부의 전략적 방향성에 종속되는 것을 경계하는 보수적 접근이 충돌한다. 후자는 공여국 정부에 대한 시민사회단체 사업재원 조성 의존성은 사회적 정의와 변혁이라는 궁극적인 목표를 성취하는 데 기여하는 능력을 불가피하게 약화시킨다는 입장을 고수한다(Hulme & Edward 1997). 구체적으로 최근 공여국의 지원 메커니즘이 어떻게 변혁의 주체로서 시민사회단체의 정합성을 약화시키는지에 대해 기업운영 방식을 도입하는 시장화와 조직관리와 활동운영의 전문성을 제고하는 직위신설을 통한 전문관리화, 성과기반관리 도입을 조건으로 제시하는 실증화, 정형화된 기제로 준수체계를 표준화하는 4가지 경향으로 나타나고 있다(SIPU 2014).

이러한 개방적 접근과 보수적 접근 간 갈등적 논란은 현재진행형임에도 주류적 변화는 아니지만 의존적 위치에서 선회하거나 활동양식에 변화를 시도하는 시민사회단체 커뮤니티가 생성되고 있다는 것은 고무적이다(Bank et al. 2015). 한 예로, 활동현장의 맥락과 정황에 대한 충분한 이해와 이를 기반으로 한 사업의 수행이 강조되어야 하고 지리한 과정을 관찰하면서 지

원할 수 있는 사업재원이 공여기관으로부터 확보되어야 한다는 ‘실행에 있어 현장우선(Local First in Practice)’ 접근 방식의 필요성이 제기된다(Pinnington 2014). 그리고 기계식 계획 수립에 의한 프로젝트 사이클보다는 시도와 실패를 통해 학습하고 적응하며 재시도하는 일련의 사이클을 통해 근원적인 변화를 추구할 수 있도록 중장기적으로 지원할 수 있는 지속형 지원체계(slow funding framework)가 필요하다는 주장도 설득력을 얻고 있다.²⁾

2. 정책과 전략의 변화

OECD/DAC 회원국 정부가 시민사회단체와 제도적인 협력관계를 형성한 것은 회원국별로 다른데, 2차 세계대전 후 마샬플랜을 비롯해 신생독립국의 지원정책을 공언한 미국이 50년대로 가장 빨랐다. 대부분의 공여국들이 60-70년대에 형성되었으며(김채형 1992, 17-18; 손혁상 외 2011a, 26-27), 특히 양자원조기관이 설립되거나 개편되면서 다양한 형태로 진화되어 왔다. 특히 90년대에 들어 일부 공여국들은 시민사회단체의 협력을 법과 시행령 등의 법제화를 통해 자국의 대외정책적 연계화를 추구하거나 보다 구체적으로 원조기관 내 담당부서를 설치하여 사업관리와 소통의 채널을 확보하였다(장현식 2001, 52-53).

그러나 공여국과 시민사회단체와의 협력은 주로 주기적 정책 혹은 전략 문서를 통해 구현되는 양상을 보여준다. 손혁상 외(2011b, 113)에 의하면, 시민사회협력 관련 정책 및 전략문서를 발표한 회원국은 24개국 중 14개국으로 이 중 스웨덴은 2003년부터 2010년 사이 총 6종의 문서를 발표함으로써 가장 적극적인 시민사회협력 의지를 보여주고 있다. 이러한 정책의 우선순위를 빈도수로 분석해 볼 때, 빈곤감소와 시민사회협력이 가장 빈번히 언급되었고 원조정책 보완과 개도국 내 민주주의-인권 함양, 공여국 인지제고 순으로 나타났다. 이러한 우선순위 목표와 연계한 ODA 대비 시민사회 사업 지원비율은 다음과 같다.

2) Oxfam, <https://oxfamblogs.org/fp2p/thinking-and-working-politically-update-where-ave-aid-agencies-consultants-etc-got-to/>. (accessed on January 28, 2019)

<표 1> OECD/DAC 회원국의 시민사회정책 혹은 전략 수립 현황

우선순위 협력목표		사업비 비율		
내용	빈도수	양자 ODA 중 20% 이상	양자 ODA 중 5-16%	양자 ODA 중 5% 미만
빈곤감소	15	네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 캐나다, 핀란드	덴마크, 독일, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 호주, EU	그리스, 일본, 포르투갈, 프랑스
시민사회 활성화	14	그룹별 협력목표 빈도수		
원조정책 보완	9	시민사회활성화(9) 빈곤감소(7) 민주주의-인권(3)	빈곤감소(5) 민주주의-인권(3) 시민사회 활성화(3)	원조정책 보완(3) 빈곤감소(3)
민주주의-인권	8	원조정책보완(3) 공여국 인지제고(2) MDGs 달성(2)	원조정책보완(3) 공여국 인지제고(3)	시민사회 활성화(2) 인간안보(2)
공여국 인지제고	6	수원국 민간경제개선(2) 수원국 주민역량강화(2)	인지제고(3) 굿 거버넌스(3)	

▪ 손혁상 외(2011a, 39-44)를 참고하여 저자 재구성

Hedman & McDonnel(2011, 18)에 의하면 시민사회 관련 정책 혹은 전략을 수립하는 데 있어 22개국이 시민사회단체의 의견을 수렴하고 있을 뿐만 아니라 21개국이 자국의 개발협력정책 수립에 대한 시민사회단체의 의견을 수렴 및 반영하고 국별협력전략과 다자지원전략의 수립에도 16개국과 11개국이 각각 시민사회단체의 자문을 받는 것으로 나타났다.

한편, 이러한 공여국들의 시민사회단체 협력 관련 정책이 일원화 미비와 구체성 결여의 문제가 제기되었는데 구체적으로 시민사회단체의 역할에 대한 정의가 불명확하고 정책의 일관성도 결여된 측면이 있다는 이슈가 시민사회 단체차원에서 제기되었다(OECD 2012, 9-11). 미국의 개발협력분야 시민사회협의체인 인터액션(InterAction)은 개발협력처(USAID)의 협력관계가 정책적으로 개선되지 못하고 있는 데 우려를 표명한 바 있다(InterAction 2012).

이를 해결하기 위해서는 정책(혹은 전략)의 목적과 목표, 원칙 그리고 지원 방식이 구체적으로 정의되어 자연스럽게 운영 가이드라인으로 연결되는 정책의 일원화가 필요하고, 정책의 투명성과 이해도를 증진시키는 과정에서 시민사회단체와의 협의가 필요하다고 할 수 있다.

3. 지원 방식과 규모

OECD/DAC 회원국들은 접근성과 비용효율성 측면에서 역량이 검증된 민간단체와 협력해 왔으며 아크라 행동 아젠다를 계기로 민간영역의 중요성을 공인하는 토대가 형성됨에 따라 협력의 대상을 확대해 왔다. 특히 개도국 내 시민사회의 육성을 위한 직접지원 혹은 공여기구 간 다자기금 형태로 지원 형태도 다양해졌다.

개발협력에서 민관협력의 대상이 개발NGO를 주요 대상으로 하는 협의적 차원에서 시민단체, 노조, 언론, 직능단체, 종교단체 등 포함하게 되었다(손혁상 외 2011a, 17). 최근에는 맥락상 OECD/DAC가 설정한 5개 평가항목에서의 성과를 도출하기 위해 자원과 전문성, 시장(market)을 레버리지할 수 있는 학계와 재단, 기업 등 비정부행위자와의 통합된 노력이라고 정의할 수 있다는 점에서 주요 회원국들은 이들과의 파트너십 범위 및 규모를 증대하고 있으며 일부는 플랫폼이나 기금 형태로 다원화 및 체계화하는 추세를 보여주고 있다. 특히 영미권의 경우, 다양한 개발협력 파트너의 범위를 동포단체와 종교단체로 확대할 뿐만 아니라 최근 이래로 민간기업의 참여를 기반으로 한 민관협력을 증대하고 있다.

회원국들의 시민사회 지원 방법은 크게 자체적으로 발굴한 사업을 지원(to CSOs)하는 방식과 원조기관이 양자 혹은 다자 방식으로 발굴한 사업의 수행기관으로서 위탁지원(through CSOs)하는 방식으로 구분할 수 있다.³⁾

3) 시민사회단체 자체사업지원(Aid to CSOs)은 해당 단체가 형성하여 자체 권한과 책임하에 수행하는 사업이나 활동을 지원하는 것으로 주로 자국 혹은 국제시민사회단체에 대한 일임형지원(core supports/CSR code 1211,1212), 시민사회단체가 직접비를 자체 조달하는 기존 사업에 대한 행정비 등 보조금 지원, 공여기관의 승인(endorsement) 없이 집행이 가능한 일반사업지원도 광의적으로 해당된다. 반면 위탁사업지원(Aid through CSOs)은 공공기관이 형성하고 발굴한 대신 시민사회단체가 위탁 수행하는 사업이나 프로그램에 사업비를 지급하는 것으로, 궁극적인

회원국의 ODA 대비 시민사회단체지원 비율은 2007년 8.9%에서 제3차 개발협력 고위급회의(HLF-3)가 개최된 2008년에 10.4%로 증액된 이래 2015년까지 평균 10%대를 유지하다가 2016년에 9.7%로 다소 감소세를 보이고 있다.

<그림 1> OECD/DAC 회원국의 ODA 대비 시민사회 지원비율⁴⁾



다만, 동 기간 동안 회원국들의 ODA 예산이 증가추세에 있다는 것을 감안한다면, 시민사회단체 지원이 실질적으로 늘어났다고 추정할 수 있다.⁵⁾

회원국의 시민사회단체 자체사업 지원과 공여기관의 목적에 부합하는 위탁형 사업지원의 규모를 비교해 보면, 전자는 일정수준을 유지하고 있으나, 위탁사업은 2007년 이후 지속적으로 증가추세에 있다가 2011년 이후부터 일정 수준을 유지하고 있다. 시민사회단체의 지원 규모가 전반적으로 늘어났다는 긍정적 측면 이외에 공여국들의 목적과 의도에 부합한 ODA 사업을

책임도 해당 공공기관에 귀속된다. 정부기관과 시민사회단체가 사업을 공동으로 협의하고 승인하며 사업비를 분담하는 매칭사업, 공여기관에 의해 분야, 주제, 대상지역이 명확히 명시된 특정사업에 대한 보조금지원 - 사업(code 1300), 기술지원(1420), 개발인식제고(1810) 등이 해당된다(OECD 2011). 한국의 민관협력사업의 경우, 사업은 민간단체들이 형성하고 단체별 책임하에 운영해 오던 사업을 제안한다는 점에서 자체사업지원의 성격을 띠고 있으나 대부분 자부담이 요구되는 매칭형 사업이고 사업의 전반을 일임하기보다 KOICA와의 협의절차가 요구된다는 점에서 위탁지원의 형태를 동시에 내포하고 있다.

4) OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>. (accessed on February 10, 2019)
 5) 2012년 이후 OECD/DAC 회원국의 GNI/ODA 비율을 살펴보면, 2012년 0.28%, 2013-2015년까지 0.3%를 유지하다 2016년에는 0.32%로 증가하였다.

시민사회단체가 대행함으로써 시민사회의 독립성 약화와 ODA 재원에 대한 의존성이 증대하는 부정적 측면이 동시에 부각되는 소위 상호 배타적인 결과를 내포하고 있다.

ODA 대비 시민사회단체 지원액을 해당 사업이 수행된 대륙별로 살펴보면, 아프리카대륙에서 가장 많은 금액이 집행되었으며 아시아와 아메리카 순으로 나타난다. ODA의 지역배분 현황과 비교해 보면, 유럽권 공여국들은 아프리카를 중점 지원하는 반면, 한국과 일본 등 아시아 공여국은 아시아에 집중하는 경향이 있는데, 시민사회단체 지원액도 이러한 중점지역 편중 양태와 유사한 경향을 보이고 있다.

분야별 집행 규모를 보면 대표적으로 일반지원사업이 가장 높고 다음으로 인도적 지원, 물자지원, 난민 수용 및 지원 그리고 행정비용 순으로 나타난다. 일반지원사업을 좀 더 세분화하여 살펴보면, 개도국 정부와 시민사회를 주요 수혜 대상으로 하는 사업에 예산이 많이 투입되고 있는 걸 알 수 있다. 이는 개도국의 민주적 거버넌스 구축에 있어 정부뿐만 아니라 시민사회의 육성을 중요시 하는 OECD/DAC 회원국들의 관심을 반영하고 있다고 볼 수 있으며 이어서 인구정책과 프로그램, 보건, 교육 등의 순으로 나타나고 있다.

4. 모니터링과 평가

모니터링과 평가에 있어 원론적으로 시민사회단체가 자체적으로 수행하도록 유도하고 있지만, 사업의 방향조정을 위해 정부차원에서 혹은 시민사회단체와 합동으로 평가하는 방법도 병행하여 실시되어왔다(장현식 2001, 56). 다만, 최근 시민사회단체 협력 규모가 증가된 만큼 이를 관리하고 감독하는 체계도 책무성을 강조하는 방향으로 진화하고 있다. 실제로 공여국 사이에 시민사회단체 간 동등한 파트너십을 훼손할 소지가 있는 조건들이 사업에 부가되었을 뿐만 아니라 협력사업의 단기성, 불명확한 가이드라인에 행정부담을 가져오는 복잡한 요건에 이르기까지 양측에 거래비용을 야기하는 사례들이 확인되고 있다(Hedman & McDonnel 2011, 32-35).

이렇게 모니터링 및 평가와 관련한 학습과 책무성 제고에 관한 문제는 근

본적으로 시민사회단체 협력사업의 재원이 불분명하게 사용되거나 관리가 부실해질 경우, 개발협력관련 정부지출에 대한 대중의 지지 내지는 확신이 저하될 수 있다는 전제에 기인한다. 그러다 보니 평가의 중요성이 강조되어 시민사회단체 협력사업에 대해 다소 기계적이고 일원화된 평가가 적용됨으로써 거래비용이 발생하고 평가 시 재무 요건 준수 여부에 집중하는 반면, 해당 사업의 내용과 성공과 실패 요인, 현지의 정황 및 환경에 대한 인식은 제대로 반영되지 못하는 부작용을 낳게 된다.

따라서 일부 공여국은 시민사회단체 간 협의를 통해 평가의 주제를 정하고 평가를 통해 환류될 필요가 있는 다양한 요소의 정의하고 있다. 시민사회단체가 자체평가 시스템을 구축할 수 있는 역량개발을 지원하고 있다는 것은 고무적이라고 할 수 있다. 궁극적으로는 투명성과 책무성을 증진하고 학습과 책무성을 위한 평가의 수행이 필요하다(OECD 2012, 43-44). 또한, 공여국의 양자 혹은 다자지원 프로그램의 평가에 시민사회단체를 참여시키는 방안도 고려되고 있다.

Ⅲ. 국별 시민사회 파트너십 분석

1. 정책 및 전략

영국은 시민사회 파트너십을 통해 글로벌 빈곤문제 해결을 해소하고자 하는 정책적 방향을 제시하였다. 1997년 이후 정기적으로 발간하는 ODA 백서를 통해 시민사회단체와의 파트너십을 강화하는 이니셔티브를 제시해왔으며 ‘시민사회단체 파트너십 검토보고서(CSOs Partnership Review)’를 통해 최근 전략적 목표를 설정하였다(DFID 2016). ‘DFID와 시민사회단체 및 봉사단체 간 파트너십 이행을 촉진함으로써 국제개발을 위한 강력한 대중 및 국제적 지원을 창출’한다는 필요성을 명시하고 본 백서의 발간 이후 지원액을 단계적으로 증액한 결과, 2004-2005년의 시점에서 이미 시민사회를 통한 위탁지원 규모를 총 ODA의 약 9%까지 늘렸다. 이는 1997년과 비교해 볼 때 거의 2배 수준에 해당된다(NAO 2006, 1). 개도국의 정치적 안정화 및 거버넌스 이슈가 강조된 2006년 백서에서는 인도적 지원과 더불어 아시아와

아프리카의 취약국 내 사회적 보호체계를 구축하기 위해 국가별 프로그램 예산 확대와 더불어 이행을 위한 파트너로서 UN과 함께 시민사회를 지목하였다(DFID 2006).

2015년 지속가능개발목표의 출범과 함께 변화하는 개발협력체제 환경에 대응하는 차원에서 기존 시민사회단체 파트너십에 대해 전면 재검토를 실시하였다. 국제개발부(DFID 2016)는 시민사회단체 협력프로그램의 적격성(Value for Money)과 성과(result)를 제고하고 재원의 투명성 확보를 토대로 시민사회단체와의 지속적인 협력을 통해 글로벌 빈곤 문제의 해결을 달성하는 전략을 설정하고 세부목표를 제시하였다.⁶⁾

스웨덴 정부는 시민사회를 빈곤 해결과 민주주의 전파 그리고 이를 통한 인권 신장의 중요한 주체로 인식하고 시민사회 주체들이 세계 평화와 인권 신장의 역할을 다할 수 있도록 지원하는 것을 주요 정책으로 채택하고 있다. 이에 스웨덴 개발협력청(SIDA)은 자국 시민사회에 높은 수준의 참여를 제시하는데, 특히 수원국의 시민사회와의 협력 강조하고 이미 2009년에 자국의 개발협력에 있어 개도국 시민사회를 지원하는 내용을 정책에 반영토록 하였다(MFA 2009). MFA(2009)는 빈곤경감뿐만 아니라, 정치적 절차, 신뢰, 역량개발 등의 영역과 관련된 시민사회의 지원을 주요 목표로 설정하고 개도국의 시민사회를 형성하고 강화시키는 데 기여할 자국 시민사회단체에 대해 다양한 역량을 요구하고 있다. 한편, 개도국의 시민사회 지원을 통해 기대하는 역할은 크게 두 가지로 잠재적 역할과 규범적 역할로 구분 가능하다. 첫째, 잠재적 역할은 민주화된 사회를 위한 시민사회활동, 시민사회가 주도

6) 세부 목표로는 ① 빈곤으로부터 자유로운 세계를 성취하기 위해 시민사회단체와 협업, ② 시민사회단체대상 재정지원을 통해 DFID의 전 영역(취약국, 분쟁국, 긴급 및 인도적 위기상황에서 장기개발활동을 포괄)에 걸쳐 물자와 서비스를 전달함으로써 수혜자의 삶에 개선을 도모, ③ 소외를 지양하는(leave no one behind) 영국의 사명에 부합하도록 극빈층과 소녀, 여성, 청소년을 포함한 사회적 배제자들의 삶을 개선하는 프로그램과 지식을 창출, ④ 개도국 시민들이 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에 관여하고 정책결정자가 책임을 질 수 있도록 지원, ⑤ 다양하고 회복력 있으며 효과적인 시민사회 및 이를 지원할 수 있는 운영환경을 조성, ⑥ 영국의 원조전략(평화, 안보와 거버넌스의 구축, 위기에 대한 회복력과 대응력 강화, 글로벌 번영 달성, 극심한 빈곤의 종식)의 달성 기여를 위한 실증적 요소를 개발하고 공유, ⑦ 극빈층 삶의 개선과 관련 최대 다수 수혜자의 삶에 변화를 가져오는 최선의 비용 효과적 개입 지원을 통해 재원의 성과 극대화, ⑧ 개발에 대한 대중의 지원 형성 및 유지이다(DFID 2016).

하는 지역 정치활동, 사회적 신뢰, 호혜, 사회적 네트워크 구축, 시민사회에
서의 대안적 사고를 통한 사회 진흥 및 성장, 시민들의 권리를 지원하여 시
민권리 의식을 증진시킨다. 둘째, 규범적 역할로서 시민사회와 시민의 참여
를 촉구하고 시민사회의 발전을 목표로 설정하며 시민사회와 사회의 역량을
강화한다.

일본은 2015년 채택된 ‘개발협력헌장(Development Cooperation Charter)’
에서 정부가 전략적으로 NGO 및 시민사회단체들과 파트너십을 강화할 것
이라고 언급한 바 있다. 주무부처인 외무성은 동 헌장에 근거하여 향후 5년
간 협업의 방향성을 정의하는 중기계획을 시민사회와 협의를 통해 작성한다
(MOFA 2014). 중기협력계획은 시민사회단체의 개발협력활동을 위한 자원
조성과 역량증진을 위해 협력하고 개발협력정책과 시민사회단체와 관련된
대화를 활성화하며 개발협력에 있어서 시민사회와의 협업을 제고한다는 것
을 주요 골자로 하고 있다.

따라서 영국은 ODA 백서를 토대로 시민사회 협력 전략을 수립하였고, 스
웨덴은 독자적인 시민사회단체 협력정책을 주기적으로 수립하여 추진 중에
있으며, 일본은 중기계획의 형태로 협력의 틀을 수립하고 있다.

<표 2> 국별 시민사회 협력사업정책 및 전략 비교

구분	영국	스웨덴	일본
형태	전략	정책	계획
내용	빈곤해소 및 수혜국민의 삶 개선	시민사회 주체들이 세계 평화와 인권 신장	인간안보의 증진
협력방향성	적격성과 성과 제고	높은 수준의 참여와 수원국 시민사회 형성	시민사회단체 활동환경 조성

2. 지원 대상

영국은 국제적으로 활동하는 수백 개의 개발NGO와 수천 개의 비영리 자
선단체 및 시민단체가 활동함으로써 자체적으로 국제개발협력을 위한 시민

사회 생태계가 형성되어 있고, 이를 기술 및 재정적으로 지원하는 정부시스템이 구축되어 있다. 전 세계적으로 사업규모상 상위 11개 개발NGO 중 5개가 영국에서 설립되었고 개발NGO 협회조직인 영국개발NGO협회(British Overseas NGOs for Development: BOND)의 가입 회원수가 450개에 달하며 자선단체위원회(UK Charity Commission)에 등록된 단체 중 약 5,000개가 국제개발에 직간접적으로 참여하고 있는 것으로 보고된다(BOND 2015). 영국정부가 정의하는 시민사회는 정부와 기업사회로부터 독립된 모든 사회를 포괄하는 것으로 시민사회단체는 공유된 이익과 가치관을 토대로 구성된 단체로서 비정부기구, 노동조합, 종교단체, 협회조직 등을 열거한다. 또한 개발협력의 관점에서 개도국 비정부기구와 현지 상호 부조조직까지 포괄하고 있는 넓은 개념이다(NAO 2006). 구체적으로 DFID 웹사이트에 게시된 공모사업에 명시된 대상은 비정부기구, 자국기반의 비영리단체, 소규모 동포(이주민)단체, 기업, 지방정부, 교육기관, 개인 그리고 인도적 구호단체로 나타났다. 영국은 지원 대상에 있어 1997년 백서를 계기로 자국에 기반을 둔 전통적인 개발 NGO뿐만 아니라 관심 및 전문 분야가 다양한 시민사회단체의 참여를 적극적으로 유도하고 있으며, 이를 위해 소규모 단체도 신청할 수 있도록 진입장벽이 낮은 공모사업을 개발 및 운영 중이다(DFID 1997).

스웨덴 정부는 시민사회를 공통된 관심사 촉진을 위해 스스로 조정하고 행동하는 주체로 규정하고 있으며 SIDA는 이를 국내뿐만 아니라 개도국에서 촉진하는 데 주도적인 역할을 담당하는 여성, 환경, 사회, 종교, 협동조합, 지역 단체, 노동조합 등 다양한 분야의 단체들과 협력사업을 지원한다. 개별 단체와 더불어 종교와 노동조합, 그리고 비정치적, 비종교적 시민사회단체가 소속된 다양한 협의체들을 지원하고 있는데 100여 개국에서 2,000여 개의 현지단체들과 협업을 통해 개발협력사업을 수행하고 있다. ‘Better Aid’, ‘Open Forum for CSO Development Effectiveness’, ‘International Center for Not-for-Profit Law’와 같은 국제적 시민사회단체 및 플랫폼도 적극 후원하는 것으로 조사됐다. 『스웨덴 시민사회지원전략(2016-2022)』에 의거하여 가장 최근에 선정된 16개의 단체는 NGO 협의체, 노동조합, 종교기반 NGO, 개발NGO, 성교육협의체, 여성단체 등 다양한 조직 기반의 단체들이 참여하였다(MFA 2017).

일본은 국제개발협력활동에 참여하는 자국 내 시민사회단체는 약 400여 개로 추산되며 1990년대 국제이슈에 대한 대중의 관심이 증대되면서 NGO의 설립이 급격히 증가하게 된다. 외무성이 주로 협력사업을 담당하고 있으며 일본국제협력기구(JICA)의 경우 NGO/CSO와의 협력을 광의의 시민참여활동(Citizen Participatory Activities)의 한 분야로 포함시켜 지원하고 있는데, 자국 시민들이 일본과 개도국 간 가교역할을 할 수 있도록 국제개발활동을 지원한다(JICA 2017). 시민참여활동의 참여 대상으로는 NGO와 더불어 지방정부, 대학과 연구기관, 그리고 시민 대상의 개발교육단체를 포함하고 있다.

<표 3> 국별 시민사회 협력사업 지원 대상

구분	영국	스웨덴	일본
활동단체 수	5,000	1,000	400
유형	비정부기구, 자국기반의 비영리단체, 소규모 동포(이주민)단체, 기업, 지방정부, 교육기관, 개인 그리고 인도적 구호단체	여성, 환경, 사회, 종교, 협동조합, 지역단체, 노동조합 (유형별 협의체 포함)	개발NGO 중심

3. 지원 규모

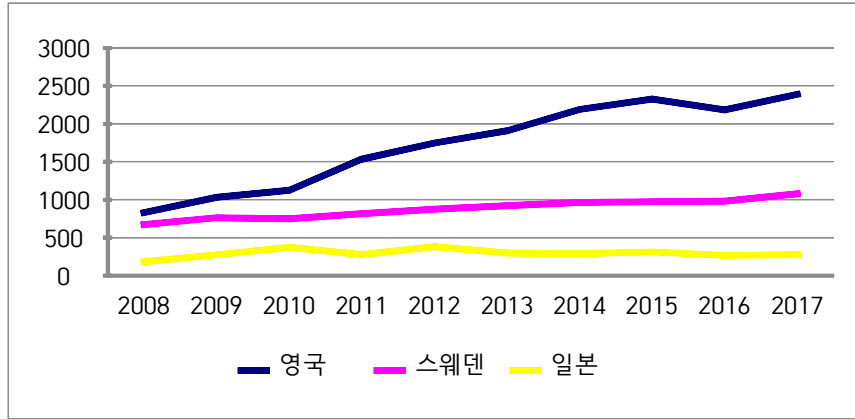
영국은 전술한 대로 1997년 이후 시민사회단체 협력사업 재원을 급격히 늘린 결과, OECD/DAC 회원국 중 미국에 이어 꾸준히 2위를 기록하고 있다. 2007년을 기점으로 미화 10억 달러를 돌파했고 2008-2009년에 전 세계에 영향을 준 외환위기로 인해 다소 정체된 것을 제외하면 지속적으로 성장 추세를 유지하고 있다. 2013년부터 20억 달러를 상회하며 2014-2015년에 25억 달러까지 증액했다가 2016년을 기점으로 다소 감소하는 추세를 보여주고 있는데, 이는 전술한 ‘시민사회단체 파트너십 검토보고서’의 영향도 있을 것으로 추정된다. 영국은 권역별 국가 중 ODA 목적의 시민사회 참여프로그램

의 조성자금 규모와 직접사업 지원을 비교 시 미국을 제치고 최대지원 국가로 분류된 바 있으며, 2016년 기준으로 시민사회 지원액이 미화 21.7억 달러로 총 ODA 대비 약 18%수준을 기록하였다. 세부 지원내역의 추이를 살펴보면, 2007년까지는 주로 프로그램 지원 방식으로 운영되다가 2008년부터 프로그램과 프로젝트 지원의 규모가 역전이 되어 현재까지 후자가 가장 많은 부분을 차지한다. 기술자와 전문가지원이 3-9억 달러 수준으로 집행되었으며, 타 분야는 거의 미미한 수준으로 나타났다. 분야별로 살펴보면, 타 공여국과 달리 사회기반시설 및 서비스보다 다분야 복합지원의 규모가 가장 크고 인도적 지원이 세 번째로 많이 지원되는 분야로 나타났다.

스웨덴은 2007년 이래로 시민사회단체 협력사업의 지원액이 점차적으로 증가하는 추세를 보여주고 있고 4년 단위로 증감의 폭이 달라지는데, 이는 스웨덴 정부의 ODA 정책 수립의 주기와 연관이 있다. 2006년부터 시민사회 협력정책이 수립된 이래 2007-2010년까지 7-8억 달러 수준을 유지하다가 2011년도에 10억 달러로 크게 증액하여 2014년까지 12억 달러 수준에 근접하였고 2015년에 들어 다시 10억 달러 이하로 감액하면서 최근까지 9억 달러 수준을 유지하고 있다. 세부 지원내역의 추이를 살펴보면, 2007년부터 2011년까지는 프로젝트의 지원 경향이 두드러지고 프로그램 지원이 뒤를 이었으나 2012년부터 프로젝트와 프로그램의 지원 규모가 유사해지는 경향을 보여준다. 분야별로 살펴보면, 타 공여국과 같이 사회기반시설 및 서비스의 지원 규모가 가장 크고 이어서 인도적 지원이 차지하는 것으로 나타났다.

일본은 2008년을 기점으로 3년간 급속히 증가하다가 2012년 약 5억 달러로 정점을 기록한 후 2013년 약 3억 달러 수준으로 감액하면서 점차 감소하는 추세를 보여주고 있다. 이는 타 공여국에 비해 작은 규모라고 할 수 있다. 세부 지원내역의 추이를 살펴보면, 프로그램 지원이 가장 크고 뒤이어 프로젝트의 지원이 차지하고 있다. 특이한 것은 2010-2011년에 개도국 유학생에 대한 일본유학 장학금 지원이 두드러졌으나 이후 급격히 감소하는 양태를 보여준다. 분야별로 살펴보면, 사회기반시설 및 서비스 분야가 가장 큰 규모를 차지하지만, 인도적 지원의 비율도 매우 높은 수준임을 나타낸다.

<그림 2> 국별 시민사회단체 지원 규모 추이(2008-2017년)⁷⁾



4. 지원 유형 및 추진 방식

영국의 파트너십 사업을 위한 재원지원 유형은 자선법(Charity Law)에 의거한 지정(restricted)사업과 비지정(unrestricted)사업으로 구분된다. 대부분 구체적 목적이 명시된 지정위탁사업이나 일부 일임형 사업으로서 파트너십 프로그램 협약(Programme Partnership Arrangement: PPA)과 DFID와 주요협회 혹은 해외봉사단 운영조직 간 제휴에 의한 비지정사업이 있다.⁸⁾

DFID는 본부뿐만 아니라 현지사무소 차원에서도 협력사업을 적극적으로 추진하고 있으며 통계상 본부와 현지사무소 간 사업규모를 구분하지 않지만, 현지사무소가 상당한 재량권을 갖고 기획 및 운영하고 있다. 예를 들어 2004-2005 회계연도의 본부와 현지사무소 간 시민사회단체 협력사업 집행 금액을 비교해 보면, 본부가 £82.8백만을 지원한 반면 현지사무소는 £154백만을 집행한 것으로 보고되었다(NAO 2006). 2010-2011년의 경우, 본부와 현지사무소 간 시민사회단체 협력사업 지원액은 £367백만과 £327백만으로 격차가 감소하는 것으로 나타났다(ICAI 2013, 3).

7) OECD Statistics, <https://stats.oecd.org>. (accessed on February 10, 2019)

8) DFID는 개발NGO 협회조직인 BOND와 봉사단운영단체인 해외봉사기구(Voluntary Services International: VSO)에 대해 비지정 사업성격의 전략보조금사업을 지원하고 있다(ICAI 2013).

영국은 타 공여국에 비해 매우 다양한 협력사업 프로그램을 운영하고 있으며 주기별 ODA 백서의 강조사항이나 전략적 목적에 의거한 사업을 신설하거나 기존사업을 중단 혹은 폐지하는 등 유연하고 다양하게 관리하는 양태를 보여주고 있다. 2004-2005년도에는 4가지 유형의 지원사업을 운영하다가 2010-2011년에는 7개로 늘렸는데, 이는 OECD/DAC 회원국 중 가장 많은 프로그램 수라고 할 수 있다(Hedman & McDonnel 2011). DFID는 1990년대부터 소수의 대형 개발NGOs를 대상으로 전략적 비지정 지원사업을 추진하였다. DFID와 형성된 신뢰를 토대로 정부의 ODA 전략과 우선순위를 고려하되, 대규모 재정지원을 받음으로써 단체별로 자체적인 목적과 비교우위의 사업선정뿐만 아니라 사업 형성 및 개발이 허용되었기 때문에 실험적 시범사업에도 재원을 활용할 수 있도록 재량권 부여하였다. 거버넌스와 사업역량의 개발, 모금과 학습 측면에서 매우 유용한 기제였다고 볼 수 있다. 해당 비지정 지원사업은 2000년에 PPA라는 사업으로 통합되고 지원기간을 3-5년 단위로 개편하였다. 소수의 대형단체에만 수의계약 방식으로 기회를 부여하는 배타성에 대해 비판이 제기되자 이를 수용하여 2011년부터 모든 시민사회단체에 참여기회를 오픈하는 경쟁공모 방식으로 선회함에 따라 2011년부터 수혜단체 수가 증가하여 41개 단체⁹⁾가 최종 선정됐으며 2016년까지 운영되었다.

비지정 지원사업의 변화는 2010년대에 들어 정권을 인수한 보수당 정부가 공공재원을 지원받는 시민사회단체에 대한 책무성을 강조하는 데 기인한 것이라 볼 수 있다. 당시 국제개발부 장관은 산출과 성과로 귀결되는 성과 측정을 엄격하게 적용해야 한다는 기저하에 비지정 지원사업에 대해 의문을 제기하였다. 비공개적으로 2011-2014년까지를 마지막으로 PPA 사업을 종료하겠다는 의사를 표명한 바 있으며(ICAI 2013), 실제로 2년 연장되어 2016년까지 사업을 실시하였다. 2016년 발표된 검토보고서는 기존 시민사회단체 협력사업을 단순화하여 4개의 유형으로 재편하였다. 직접지원기금(UK Aid Direct)의 경우, 5개의 세부프로그램을 포함하고 있는 통합기금사업으로 편성하고 글로벌 공중보건 컨설팅사인 매니언 데니얼스(Mannion Daniels)를

9) GOV.UK, <https://www.gov.uk/guidance/programme-partnership-arrangements-ppas>. (accessed on August 20, 2018)

주관사로 한 컨소시엄에 사업관리를 위탁하였다. 1단계로 사업의 콘셉트와 개요를 정리한 요약제안서(concept note)를 제출하면 ① 사업설계, ② 부가가치, ③ 적격성, ④ 로그프레임, ⑤ 리스크, ⑥ 과정기획 분야를 심사하여 적격단체를 선정하고, 2단계로 사업보고서와 인터뷰로 최종적으로 지원 대상단체를 선발한다. 개시 후 2차 공모 시 591개 단체 신청 중 122개가 선정되어 48대 1의 경쟁률을 보였다. 주목할 것은, 제안서를 제출한 단체가 요청할 경우, 제안서에 대한 심사자들의 평가 결과 및 피드백을 받을 수 있도록 하였다는 점이다(DFID 2017).

개발컨소시엄기금(UK Aid Connect) 사업은 SDGs에서 제시된 다양한 현안에 대해 시민사회단체, 기업, 대학 및 연구소 등 다양한 개발협력 주체들이 컨소시엄을 구성하여 새롭고 창의적이며 혁신적인 아이디어와 접근 방식을 요구하고 있다. 제1분야(1st Phase)와 제2분야(2nd Phase)로 구분하여 전자는 모자보건 및 건강권, 장애인 포용, 글로벌 안보와 안정화, 개도국 시민사회 효과성 구축이고, 후자는 개방적 사회구현, 아동노동 및 현대 노예문제 해결, 성소수자에 대한 포용 환기, 종교와 신앙의 자유 및 관용 지지 등을 포함하였다. 사업착수단계(Co-Creation Phase)에서 DFID 담당자가 직접 개입하는 형태로 미국 USAID의 협업계약과 유사하게 나타났다.

스웨덴은 SIDA가 시민사회단체 지원에 있어 크게 프레임워크(Framework) 지원과 인도적 지원의 2가지 유형으로 구분된다. 프레임워크의 경우, SIDA는 협회 및 일부 개별단체를 대상으로 프레임워크 계약을 통해 다양한 스웨덴 시민사회가 협력사업에 참여할 수 있도록 지원하고 있다. 이러한 프레임워크 조직은 수원국의 시민사회 발전과 함께 SIDA와의 업무 협력 효율성을 높이는 데 기여할 수 있다. 구체적으로 SIDA와 지정단체 간 일단 계약이 체결되면 상당기간 동안 협력관계를 유지하게 되며 사업의 성과가 기 검증된 16개의 단체가 주도하여 사업을 운영 관리한다. 2017년 기준으로 약 2억 2천만 달러 규모의 예산을 프레임워크 단체에 지원하였다. 2010년의 자료에 의하면 총 2,000개 이상의 단체가 협력사업에 참여하였는데, 이 중 500개 단체는 자국단체이고 총 100여 개국에서 활동한 것으로 집계되었다. 수원국의 시민사회는 프레임워크 단체를 통해 SIDA에 지원을 요청할 수 있으며 조건은 최소 10% 이상의 자금을 매칭하도록 규정하였다.¹⁰⁾

인도적 지원으로는 SIDA가 인도주의적 원칙을 준수하기 위해 자국 및 국제 인도적 지원 단체들과 협력하여 활동하게 하는데, 이들은 주로 무력충돌이나 각종 재난에 있어 피해 이주민을 보호하고 지원하는 활동에 참여하고 있다. 이 활동은 이들 단체의 주도적 계획과 책무하에 수행된다. 추진 방식에 있어 SIDA는 전반적으로 프레임워크 단체와 개별 전략적 파트너 단체를 통해 지원한다. 이들 단체는 다자지원기구와 같이 다양한 개도국단체에 대한 지원 파트너 역할 수행이 중요하다. 원조 효과성을 높이기 위해 개도국 시민사회가 활동하기에 우호적인 분위기와 ‘사회적 환경’을 조성하기 위한 간접 방식의 지원을 제공한다(MFA 2017). 프레임워크를 통해 지원받는 대상단체의 중점지원 분야는 인권 신장 및 양성평등을 위한 여성 지원으로 나타났다으며 다음으로 환경 및 보건, 농·임업이다. 단체별 성과보고는 연차별로 프로그램 성과 및 자금집행 내역을 홈페이지 통해 보고하고 프로젝트에 대한 세부 내역도 공개를 통해 정보를 제공한다.

일본의 시민사회 지원사업은 크게 4개의 유형으로 구분하여 추진하고 있다. 우선, 자국 시민사회단체 대상의 프로젝트 지원사업(Grant Assistance)으로 본부와 개도국 현장사무소의 사업관련 제 경비를 지원한다.¹¹⁾ 추진절차는 자국 시민사회단체가 지원서를 제출하면 외무성, 공관, 외부전문가 심사를 통해 선정하고 단체는 해당 활동지역 공관 간 계약을 체결 후 사업에 착수하게 된다. 총 7개 사업으로 개발협력사업, 개도국 시민사회단체 파트너십사업, 재활용물자 지원사업, 긴급 인도적 지원사업, 지뢰/불발탄 사업, 소액대출 지원사업, 평화구축 지원사업이다.

둘째, 해외 긴급 인도적 지원과 관련, 민-관-기업 컨소시엄 협의체인 재팬 플랫폼(Japan Platform)¹²⁾에 지원하는데, 추진절차로는 해외 대형재난

10) SIDA, <https://www.sida.se/English/partners/our-partners/Civil-society-rganisations/About-cooperation-with-civil-society/Support-through-Swedish-organisations-with-framework-agreement/>. (accessed on February 17, 2019)

11) 현지 활동 지원항목으로는 물자구매경비, 워크숍개최경비, 전문가 초청경비, 현지 직원인건비, 사무소 임대료, 우편통신비, 사무비품비, 외부회계감사비 등이고 본부지원 항목은 본부직원 인건비, 우편통신비, 사무비품비 등이다.

12) Japan Platform은 2000년 8월 10일에 특수비영리법인으로 설립되었다. 기업과 NGO, 정부기관이 참여하는 협의체이다. 기업 측 대표와 NGO 측 대표가 공동의장을 맡고 있으며 이사회는 집행위원회, 경영관리위원회, 상치위원회, 감사 및 자문관들로 구성된다. 설립 이래 47개국에서 1,200개의 긴급 인도적 지원사업을

발생 시 정보 수집을 위한 팀을 구성하여 조사 결과를 상치위원회(Standing Committee)에 보고하면 동 위원회에서 인도적 구호활동의 전개 여부를 결정한다. 파견을 결정할 경우, 각 시민사회들이 개별사업을 제안하고 이를 상기 위원회가 심사하여 민간재원은 즉시 불출하고 공공재원은 정부의 승인을 득한 후 지원하는 방식으로 진행한다.

셋째, 시민사회단체 사업에 대한 활동보조비 지원사업(NGO Project Subsidies)으로 사업 형성을 위한 사전조사나 사업종료 후 평가지원, 자국 내 혹은 개도국에서 연수세미나나 워크숍 개최비용에 소요되는 경비의 50%, 최대 2백만 엔을 지원한다. 절차는 NGO가 신청서를 접수하면 심사 후 단체를 선발하고 해당 단체가 지원금 신청서를 제출 후 승인과 함께 해당 경비를 지원한다.

<표 4> 국별 시민사회 협력사업 지원 유형

구분	영국	스웨덴	일본
지원 유형	프로그램 및 프로젝트 지원	프레임워크 지원	프로젝트 지원
관리 방식	전문 사업관리기관 위탁형	지정협회단체 위탁형	직접관리형
주요 사업	UK Aid Match (매칭펀드 기금) UK Aid Direct (직접 지원 기금) UK Aid Connect (개발 컨소시엄 기금) UK Aid Volunteer (해외봉사단 기금)	협회별 사업 인도적 지원사업	프로젝트 지원사업 Japan Platform 연계 인도적 지원사업 활동보조비 지원사업 JICA 파트너십사업

추진한 바 있으며, 2018년 1월까지 총 400억 엔이 지원되었다. Japan platform, https://www.japanplatform.org/lib/ata/JPF_en.pdf. (accessed on January 15, 2019)

마지막으로 JICA 파트너십사업(JICA Partnership Program)으로 NGO와 자국 지방정부, 대학 등의 개발협력 파트너에 대한 지원사업을 수행하고 있다. 우선 유형별로 지방정부형(local government type)은 주로 개도국 현장에서의 기술연수와 초청연수를 지원하고, 지원형(support type)은 국제개발협력분야에 신규 진입한 NGO와 대학의 활동을 지원한다. 파트너형(partner type)은 주로 경험이 많은 NGO와 대학의 활동을 지원한다(JICA 2015).

5. 모니터링과 평가

영국은 DFID는 대부분의 시민사회단체 파트너십사업을 직접 관리하지 않고 전문기관 혹은 분야별 전문기관들로 구성된 컨소시엄에 위탁 관리하는 방식을 취해 왔으며, 주로 정책설계와 사업의 모니터링 및 평가에 관여하고 있다.

개별 프로젝트의 경우, 사업제안서에 사업설계일람표 방식(Project Design Matrix)을 기본요건으로 요구하고 사업예산에 모니터링 및 평가예산을 별도로 책정하는 것을 허용한다. 시민사회가 자체적으로 모니터링과 평가를 수행하도록 유도하고 주기적으로 성과기반 보고서 제출 방식(result-ramework reporting)을 채택함으로써 사업의 경과를 점검한다. 성과보고서에 대해 외부 전문가들이 개별 평가를 실시하고 결과보고서(Independent Performance Review) DFID에 제출한다. DFID 본부와 더불어 현장사무소에서도 유사사업을 추진하기 때문에 사업담당관들이 모니터링과 평가과정에서 현장방문을 실시하게 된다.

다년도 사업의 경우, 필요 시 사업위탁관리 기관의 평가팀이 직접 실시하거나 외부 평가기관에 중간평가(Mid-term review)를 의뢰하기도 한다. 다양한 프로그램이 있었던 만큼 공모사업의 한 주기가 종료되면 프로그램 평가를 실시하는데, 타 공여국과 유사하게 외부 전문기관에 위탁하여 대부분 수행하고 비정기적으로 감사원(National Audit Office)에서 사업을 평가한다.

스웨덴은 SIDA의 시민사회단체 협력사업은 지속적으로 모니터링되지만 평가는 전략의 후속조치에 통합되어 필요 시 수행된다(SIDA 2016)는 점에서 양측의 신뢰관계가 잘 구축된 것으로 보인다. SIDA가 모든 CSO 제반 활동에 대한 모니터링 및 평가를 수행하는 데 한계가 있기 때문에 자체 가

이드라인을 개발 및 배포하여 프레임워크 단체들이 효과적으로 사업을 수행할 수 있도록 유도한다. 이에 사업에 참여한 CSO들이 중-단기, 그리고 정량 및 정성적 모니터링과 평가내용이 포함된 결과보고서를 제출하는 것으로 단위별 평가를 실시한다. SIDA의 평가계획에 의거해 외부기관에 위탁하여 평가를 실시하는데, 때에 따라서 공관차원에서 프레임워크 단체의 사업을 역시 외부기관에 의뢰하여 평가하는 경우도 있다. 시민사회단체 협력사업에 대한 모니터링과 평가는 일차적으로 수원단체들이 실시하며, 경비지원사업의 경우 사후평가에 필요한 경비를 일부 보조하기 때문에 외부전문가 평가 의뢰도 가능하도록 설계되어 있다. NGO 프로젝트 지원사업의 경우, 계약당 사자가 사업지역의 공관이기 때문에 해당 공관의 담당자가 모니터링과 평가 업무를 수행하게 된다.

<그림 4> DFID의 시민사회단체 협력 프로그램 단계별 평가 방식

1단계	2단계	3단계(다년도)	4단계
평가자	평가자	평가자	평가자
수행단체	외부전문가	위탁관리기관	외부평가기관
결과물	결과물	결과물	결과물
Annal Review Report	Independent Performance Review	Mid-term Review	Final Evaluation (no. of round)

일본의 시민사회단체도 한국과 유사하게 1990년대 급격히 증가함에 따라, 서구의 NGO/CSO에 비해 역사가 짧기 때문에 개발협력사업에 대한 경험도 적으며 모금과 조직역량 측면에서 개선의 여지가 크다고 평가된다. 일본 외무성은 파트너십 측면에서 자국 NGO가 일본 정부뿐만 아니라 자국 NGO 간, 개도국 현지 NGO, 그리고 민간기업과의 파트너십과 네트워크 확장을 주문한 바 있으며 투명한 재무관리의 책무성을 강조하는 것으로 나타났다(MOFA 2014).

<표 5> 국별 모니터링과 평가

영국	스웨덴	일본
분야별 전문기관과 컨소시엄 위탁 관리	자체 가이드라인 개발/배포, 효과적 사업 유도, 모니터링은 필요시 수행	수원단체 실시, 일부 사후 평가(외부전문가 초청)

IV. KOICA의 시민사회 협력사업의 현황과 과제

한국의 무상원조기관인 한국국제협력단(KOICA)의 민간협력은 민간의 인적자원, 지적 자산, 기술, 사업역량, 재원을 활용하여 개발도상국의 지속가능한 발전과 빈곤 완화에 기여하는, 이른바 ‘참여형 원조’를 지향하고 있으며 시민사회 협력사업은 민관협력 사업의 주요한 축으로 자리매김하고 있다.

KOICA는 1995년부터 시민사회단체 협력사업을 추진한 이래 지속적으로 다양한 시도와 변화를 모색해 왔고 최근 파트너의 범위는 기업과 대학으로 확장되었다. 구체적으로 2010년부터 기업협력사업과 대학협력 사업을 공모 사업으로 추진하며 민간부문과의 협력을 강화하고 있으며, 특히 기업의 사회적 책임활동 및 비즈니스 전략과 개도국의 개발 수요를 연계함에 따라 개도국의 지속가능한 경제 발전을 지원하는 동반성장형 민관협력 사업 모델이 구축되었다. 대학 및 연구소가 중점적으로 참여하는 아카데미 협력사업은 2013년부터 2015년부터 주제별 공모가 진행되었다. 최근 시민사회단체 및 민간 부문의 참여자에게 교육 프로그램을 제공함으로써 상호 역량 강화에 기여하는 선순환 구조를 형성하고 있다.

시민사회협력 프로그램은 개발도상국의 빈곤 감소와 복지 증진을 위해 활동하는 시민사회단체의 해외 개발협력활동을 지원하는 사업으로 국별 민간단체지원, 사업발굴지원, 현지 시민사회지원 사업 등이 포함되어 있다.¹³⁾

13) 개발협력연대, <http://dak.koica.go.kr/kr/archive/instance/introduction1.do>. (2018년 2월 7일 검색)

그리고 정부와 시민사회단체 간 파트너십 구축을 통하여 국제개발협력 사업의 성과를 제고하고 개발도상국 현지주민의 실생활(교육, 의료, 소득증대) 개선을 포함한 현장밀착형사업을 지원하는 방향으로 진행되었다.

한편, 2015년 전후하여 시민사회단체 협력사업을 포함하여 민관협력 프로그램은 분야 및 방향성에서 변화를 맞았다. 2014년 이전 KOICA 민관협력사업은 민간이 자체적으로 발굴한 사업 중에서 KOICA와 민간부문이 파트너십을 체결하여 사업 추진 시 파급 효과가 높을 것으로 판단됨에 따라 개발도상국의 빈곤 감소라는 국제개발협력사업의 목적을 달성할 것으로 기대되는 사업위주로 수행되었다. 그러나 2015년 이후 개도국 지역사회를 주요 수혜대상으로 한 기초보건, 의료, 초등교육, 식수공급, 주택개량, 지역개발 등 인간기본생활욕구(Basic Human Needs)에 보다 집중하고 지진, 홍수 등의 자연재해와 전쟁, 내전 등의 분쟁 피해지역에서의 재건복구 활동을 지원하며, 중점협력국가를 중심으로 수립되어 있는 국별협력전략의 중점 분야를 지원하는 방향으로 전환되었다.

이에 시민사회와의 프로그램은 2017년부터 주제 중심의 프로그램으로 재편되는 모습을 보였는데, 기존 시민사회협력 프로그램과 아카데미협력 프로그램의 구분이 없어지고 연구 위주의 사업도 용역 형태가 바람직하다는 평가로 인해 폐지되어 대학이 주도적으로 비교우위를 토대로 사업을 제안한 경우에 한해 지원이 가능한 형태로 변경되었다. 이로써 통합적인 민관협력사업의 주제별 공모체제로 확립됨에 따라 주제별 성과중심의 사업 형성을 유도하고, 주체 간 협업을 적극 권장하는 방안이 도입되어 시민사회단체, 재단, 대학 및 연구소, 기업 등이 자율적으로 파트너십을 형성하고 사업을 기획하는 방식을 취하게 되었다. 현재는 행위자 중심이 아닌 주제별 공모 사업으로 변경되었다.

국제개발에 있어 시민사회단체 협력사업과 관련, 정부차원에서 발전 방향 모색에 대한 활발한 논의가 진행되고 있다. 즉, ODA 규모가 확대되는 상황하에 법과 제도적 변화에 조응하면서 최근의 정부 정책에도 부합하도록 민관협력사업 실행 역량 강화의 과제가 주어졌다. 민관협력사업의 효과성 제고를 위한 도전과제로는 사업수행체계의 개선, 새로운 사업형태 도입을 통한 프로그램의 다원화, 국내외 개발협력 파트너십 강화 등이 우선 제기되고

있는데, 궁극적으로 민관협력사업의 효과성 제고와 관련하여 성과중심, 투명성, 파트너십이라는 세 가지 키워드로 수렴된다.

V. 결론 및 제언

1. 결론

영국, 스웨덴, 일본 정부의 시민사회단체 협력사업을 부문별로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 정책과 전략부문에서 보면, 국가별로 협력에 대한 목적과 중점분야, 형태의 측면에서 공여국별로 상이한 양상을 보여주고 있다. 형태의 측면에서 스웨덴은 독자적인 시민사회단체 관련 정책을 입안한 모범사례로서 제시되는 한편, 영국은 전략문서의 형태로 협력 방안을 설명하고 있으며, 일본은 보고서의 수준으로 언급을 하는 정도이다. 이러한 정책과 전략은 통상적으로 자국 시민사회단체 및 국제 시민사회단체와의 협력에 중점을 두고 있으며, 영국과 스웨덴은 개도국 내 시민사회의 육성을 위한 환경조성이나 현지 시민사회의 역량 강화를 위해 자국 시민사회단체의 역할을 강조하는 경향이 두드러지고 있다.

지원 대상은 포괄적인 시민사회단체로 확산되는 추세를 보이며, 이는 공여국 시민사회단체가 과거 ODA 관련 서비스의 전달을 위탁받는 수준에서 벗어나 협력국의 거버넌스, 재정, 법치, 정책적 변화를 추동하며, 특히 현지 시민사회단체를 육성하는 책무를 분담 받을 수 있다는 기대가 반영된 것이라고 할 수 있다. 특히 스웨덴은 개별단체 이외에 장기간의 협력관계를 통해 역량과 재정적 투명성이 검증된 종교(기독교)단체 혹은 직능기반의 다양한 협의체를 지원하고 있다. 또한 영국은 혁신적 개발협력사업의 활성화를 위해 다양한 행위자들이 컨소시엄을 구성해야만 신청할 수 있는 프로그램을 시범적으로 도입하고 있다.

지원 규모의 경우, 국가별로 다소 차이가 있으나 대부분 10년 전인 2007년에 비해 ODA 대비 시민사회단체 지원비율이 점차적으로 상승한 것으로 나타나고 있다. 그런데 2012-2015년을 기점으로 다소 감소하고 있는데, 이것

이 장기적인 추세가 될 것인지 여부는 좀 더 주시할 필요가 있다.

지원 유형과 추진 방식은 직접지원과 위탁간접지원 방식을 병행하고 있다. 직접지원의 대표적인 유형은 스웨덴의 ‘프레임워크(Framework)지원’과 같이 경쟁력 있는 개별단체나 협의회에 사업의 형성과 추진, 모니터링과 평가에 이르는 전 과정에 소요되는 직-간접경비를 통합하여 3-5년까지 중장기적으로 지원하는 방식을 꼽을 수 있다. 그러나 영국의 경우 대표적 직접지원 유형인 ‘프로그램 파트너십 방식(Program Partnership Arrangement)’을 최근에 폐지함으로써 자국 시민사회의 반발을 불러온 바 있다. 한편, 직접지원 대비 간접위탁지원의 비율이 월등히 높게 나타나는데, 이는 공여국의 입장에서 ODA의 전략적 목표에 선택하고 집중한다는 전략에는 부합하지만, 시민사회의 사업적 독립성 유지의 어려움, 현지의 실질적인 수요 반영의 한계, 그리고 양측 모두에게 거래비용의 증가라는 문제점이 제기되고 있다. 따라서 영국의 경우 거래비용을 회피하는 방법으로 본부는 정책과 종합적인 모니터링과 평가에 집중하고 공모사업의 제반관리와 컨설팅은 전문가나 컨소시엄에 위탁하는 양태를 취하고 있다.

모니터링과 평가에 있어서는 공히 성과기반 사업제안서 양식(template)을 채택하여 시민사회단체의 사업경과 및 결과보고서를 검토하고, 이를 통해 모니터링과 평가를 실시하며, 필요 시 현장방문 및 시민사회단체 관계자 면담 등을 선택적으로 운용하고 있다. 영국은 타 공여기관에 제출했던 결과보고서의 제출도 허용하는 방식을 채택하고 있으며, 직접지원의 경우 외부회계감사 보고서로 재무보고를 대체하고 있는 유연성을 보여주고 있다. 영국과 스웨덴은 외부 전문가나 기관에 주기적으로 사업별 평가를 의뢰하여 객관성과 공정성을 제고하고 있으며, 시민사회단체 협력사업 전반에 대한 평가(overall evaluation)를 전문 평가기관에 의해 수행하게 하여 결과를 해당사업의 개편에 반영하고 있다.

2. 제언

주요 선진 공여국 민관협력 사업사례 분석결과를 토대로 정책 및 전략, 대상과 규모, 지원 유형과 방식, 모니터링과 평가의 측면에서 제언을 하고자

한다.

우선, 정책 및 전략적 측면에서 스웨덴과 같이 중장기적인 ODA 정책과 연계된 독립적이고도 자율적인 시민사회 파트너십 정책 혹은 전략 수립과 이를 통한 정책 일관성 제고가 필요하다. 이러한 정책 및 전략에는 중장기 목적 달성을 위한 전략 목표, 운영 원칙, 협력단체 유형 및 역할, 지원 유형 및 메커니즘, 모니터링과 평가 등이 포함되어야 한다. 특히 전략 목표에는 스웨덴을 포함한 유럽권 공여국 사례에서와 같이 개도국 시민사회의 역량 강화를 통한 시민사회 육성 및 활동환경 조성이 반영되어야 할 필요가 있다.

지원 대상의 경우, 서비스 전달형 비정부기구 중심에서 개도국 내 정치, 사회, 경제적 이슈의 옹호와 굿 거버넌스 구축에 기여하는 시민단체로 지원 풀을 확대할 필요성이 있다. 이를 위해서는 영국의 사례에서 알 수 있듯이, 시민사회단체의 사업 규모 및 역량에 부합하는 협력사업의 차별화를 도입해야 가능하다. 또한 규모의 측면에서는 시민사회단체 협력사업의 지원 규모의 증액계획을 단계적으로 마련하여 10년 내 OECD/DAC 회원국의 평균기준에 부합하는 수준을 달성할 필요가 있다.

지원 유형의 경우, 그간 공여국들은 합리적이고 혁신적인 지원 유형과 시스템 구축, 발전에 고민해 왔고 실제로 민관협력사업의 유형이 개선되어 왔음을 알 수 있다. 대표적 지원 유형인 직접지원과 간접위탁지원을 기준으로 볼 때, KOICA의 사업은 내용상 직접지원 방식이나 운영은 간접위탁지원 방식을 도입하는 과도기적 구조라고 할 수 있다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 향후 시민사회단체 지원 유형 개편 방안은 다음과 같이 제시될 수 있다. 우선, 자율프로그램 지원사업은 중점협력국 이외 국가도 포함시키며, 자체적으로 사업을 형성, 운영하며 모니터링과 평가 역량을 갖춘 대형 시민사회단체를 대상으로 3-5년 중기 블록(block)지원 방식을 통해 자율성을 부여한다. 재무보고도 외부 전문회계감사보고서로 대체하는 유연성을 부여할 수 있다. 공모사업은 한국 정부의 ODA 정책, 시민사회단체 협력전략, 국별협력전략을 기반으로 분야별 공모사업을 개발하여 중견 시민사회단체 대상의 자유경쟁 혹은 해외사업비 집행규모를 기반으로 범주별 신청기준을 마련한다. 개도국 시민사회 역량강화사업은 인권, 평화, 여성 등 SDG 5번 및 16번 목표 달성을 위해 국내 시민단체나 개발NGO와 시

민단체 간 컨소시엄 형성을 통해 지원하도록 한다. 대중 참여형 매칭사업으로 중소기업 시민사회단체들이 형성한 사업을 대중에 홍보하는 것이 필요하다. 또한 시민사회단체가 자체자금 및 모금한 금액에 상한액 1억 원 이내의 매칭자금을 지원하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 마지막으로 혁신형 컨소시엄 사업으로 기존의 사업 방식과 차별화된 접근을 위해 대학과 시민사회단체, 기업 등의 공동 참여를 유도하는 방안이다.

추진 방식 측면에서, KOICA의 현행 민관협력사업의 양측 간 과도한 거래비용을 유발하는 구조를 개선할 필요가 있다. 즉, 자유프로그램 지원사업은 선정된 시민사회단체의 책무성을 근거로 수행됨을 원칙으로 하며, KOICA는 연간 평가만 담당한다. 공모 및 매칭사업의 경우, 사업관리와 컨설팅을 제3자 위탁형으로 전환한다. 관리단체는 북미 혹은 유럽 공여기관과의 전략적 제휴를 한시적인 필수요건으로 명시할 수 있다. 이를 통해 객관성과 투명성, 효율성을 제고하며 KOICA는 위탁기관의 관리 및 모니터링과 평가를 담당하는 방식으로 전환한다. 현지 시민사회 지원사업은 보다 유연한 개입 방식을 도입하여 사업 형성 단계에서는 직접 관여하여 방향성을 함께 논의하고, 추진과정에는 시민사회단체에 사업을 이관했다가 이후 평가를 공동으로 실시하는 방식을 통해 사업의 안정성을 도모하도록 한다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 손혁상·한재광 (2014). “개발원조에서의 정부-NGO 파트너십 제도변화 연구: 네덜란드 공동재원 조성(Con-financing) 프로그램 사례 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 제48권. 제1호, pp. 221-239.
- 손혁상·한재광·박보기 (2011b). “국제개발협력에서 정부-시민사회 협력관계 연구: OECD DAC 회원국의 NGO 지원정책 사례 분석을 중심으로.” 『국가전략』. 제17권. 제14호, pp. 105-136.
- 장현식 (2001). “OECD/DAC 회원국의 개발원조사업과 NGO와의 협력.” 『국제지역연구』. 제5권. 제1호, pp. 49-66.
- Bank, N., D. Hulme and M. Edward (2015). “NGOs, States and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?” *World Development*. Vol. 66, pp. 707-718.
- Chamovitz, S. (1997). “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance.” *Michigan Journal of International Law*. Vol. 18 No. 2, pp. 183-286.
- Clark, J. (1991). *Democratizing Development: the Role of Voluntary Organizations*. London: Earthscan.
- Clarke, G. (1998). “Nongovernmental Organizations and Politics in the Developing World.” *Political Studies*. Vol. 46, pp. 36-52.
- Houtzager, P. (2005). “Introduction: From Polycentrism to the Polity.” P. Houtzager and M. Moore (eds.). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. MI: University of Michigan Press, pp. 1-31.
- Hulme, D. and M. Edward (eds.) (1997). *NGOs, States and Donors*. London: Macmillan.
- Korten, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. CT: Kumarian Press.
- Lewis, D. (1998). “Development NGOs and Challenge of Partnership: Changing Relations between North and South.” *Social Policy & Administration*. Vol. 32. No. 5, pp. 502-509.
- Lewis, D. and N. Kanji (2009). *Non-Governmental Organizations and Development*. Oxford: Routledge.
- Pinnington, R. (2014). *Local First in Practice: Unlocking the Power to Get*

Things Done. London: Peace Direct.

Riddell, R. C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work*. Oxford: Oxford University Press.

2. 기타

- 김채형 (1992). 『OECD 회원국의 NGO 활동: 개발원조를 중심으로』. 한국국제협력단.
- 손혁상·한재광·김용빈 (2014). 『글로벌 CSR 프로그램 종합평가 보고서』. 한국국제협력단.
- 손혁상·한재광·박보기 (2011a). 『개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안 연구』. 한국국제협력단.
- 이태주 (2004). 『선진국 국제개발NGO의 활동과 우리나라 개발 NGO의 발전방향: 영국, 노르웨이, 스웨덴 개발NGO 원조정책과 사례 비교연구』. 한국국제협력단.
- BOND (2015). “Towards a More Strategic Partnership between DFID and Civil Society.” BOND.
- DFID (1997). “Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century.” DFID.
- _____ (2006). “Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor.” DFID.
- _____ (2016). “CSOs Partnership Review.” DFID.
- _____ (2017). “Review of UK Aid Direct Funding Round 2 and the Lessons Learnt.” DFID.
- Hedman, J. and I. McDonnel (2011). “How DAC Members Work with Civil Society Organisations.” OECD.
- ICAI (2013). “DFID’s Support for Civil Society Organisations through Programme Partnership Arrangements.” ICAI.
- InterAction (2012). “A New Vision for the USAID-U.S. NGO Relationship: Partnering for Effective Development.” InterAction.
- JICA (2015). “JICA Patnership Program: Toward Active Citizen Participation in International Cooperation.” JICA.
- _____ (2017). “JICA 2017: Annual Report.” JICA.
- Karlstedt, C., M. Bick and K. Stolyareko (2015). “Evaluation of the Sida Funded Programme of Core Support and Connected Projects in Ukraine.” SIDA.
- MFA (2009). “Strategy for Support via Swedish Civil Society Organisations for

- the Period 2010–2015.” MFA.
- _____ (2017). “Strategy for Support via Swedish Civil Society Organisations for the Period 2016–2022.” MFA.
- MOFA (2014). “International Cooperation and NGOs: Partnership between the Foreign Ministry of Japan and Japanese.” MOFA.
- NAO (2006). “DFID: Working with Non-Governmental and other Civil Society Organisations to Promote Development.” NAO.
- OECD (2008). “The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.” OECD/DAC.
- _____ (2012). “Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews.” OECD/DAC.
- SIPU International (2014). “Organisational Assessments of Civil Society Organisations (CSO) in view of possible qualification as Sida’s framework and/or strategic partner organisations: Final Report Experiences and lessons learned from the organisational assessment programme 2012–14.” Swedish Institute of Public Administration International.
- 개발협력연대. <https://www.gov.uk/guidance/programme-partnership-arrangements-ppas>. (2018년 2월 7일 검색)
- GOV.UK. <https://www.gov.uk/guidance/programme-partnership-arrangements-ppas>. (accessed on August 20, 2018)
- Japan platform. https://www.japanplatform.org/lib/data/JPF_en.pdf. (accessed on January 15, 2019)
- OECD Statistics. <https://stats.oecd.org>. (accessed on February 10, 2019)
- Oxfam. <https://oxfamblogs.org/fp2p/thinking-and-working-politically-update-where-have-aid-agencies-consultants-etc-got-to/>. (accessed on January 28, 2019)
- SIDA. <https://www.sida.se/English/partners/our-partners/Civil-society-rganisations/About-cooperation-with-civil-society/Support-through-Swedish-organisations-with-framework-agreement/>. (accessed on February 17, 2019)

| 논문투고일 : 2019년 02월 18일 |

| 논문심사일 : 2019년 02월 21일 |

| 게재확정일 : 2019년 03월 11일 |

| ABSTRACT |

**An Exploratory Study on State-CSOs
Partnership in the Donor Countries:
The cases of the U.K., Sweden and Japan**

Kwon Goo Soon

(Faculty of Future Multidisciplinary Studies, Seoul Cyber University)

Lee Jae Won

(College of Agriculture and Life Science, Seoul National University)

Kim Sung Gyu

(Seoul National University Asia Center)

Since the era of goal-oriented development cooperation was initiated in 2000s, the extensity and intensity of cooperation between OECD/DAC donors and CSOs have been expanding. Accordingly, The paper aims to analyze three donors and CSO partnership - the UK, Sweden and Japan, represented in a group of Anglo, the Europe and the Asia respectively in the perspective of relevant policy or strategy, target and scale, type of implementation and monitoring and evaluation.

As a result, Sweden has established an independent policy, whereas the UK and Japan have had strategies and reports at the operational level respectively. The UK and Sweden work with its domestic and international CSOs including civil society in developing countries. Three donors adapt combination of to CSOs and through CSOs, but the latter is much higher. More specifically, the UK has recently pursued an innovative approach through partnership restructuring. Result based monitoring and evaluation method is applied to both a project and a overall program level, commissioned by external evaluators, aiming to

ensure accountability and transparency.

Taken on these results into account, it suggests that KOICA should establish independent policies for partnership with CSOs including civil society in developing countries, increase the budget size to the average level of OECD / DAC in a long-term, diversify implementation types and finally foster flexibility of M&E, tailored to partnership context.

▪ Keywords: Civil Society Organizations, NGOs, The U.K., Sweden, Japan