

Making a better world together
감사하는 대한민국, KOICA가 함께합니다.

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655
<http://www.koica.go.kr>



2012

연구보고서 2012-20-230

사회보호를 통한 개도국 도시빈민 지원방안

한국국제협력단

2012 연구보고서 2012-20-230

사회보호를 통한 개도국 도시빈민 지원방안

KOICA 한국국제협력단
Korea International Cooperation Agency



■ 사회보호를 통한
개도국 도시빈민 지원방안

2012. 8

연구책임자

김 은 미

- 이화여자대학교 국제대학원 원장, 교수 (현)
- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 원장 (현)
- 국제개발협력학회 학회장 (현)

▶ 주요 연구실적

- 2012 Eun Mee Kim, Pil Ho Kim, and Jinkyung Kim, "From Development to Development Cooperation: Foreign Aid, Country Ownership, and the Developmental State in South Korea," The Pacific Review (forthcoming).
- 2012 Eun Mee Kim and Jinhwan Oh, "Determinants of Foreign Aid: The Case of South Korea," Journal of East Asian Studies 12 (2012): 251-273.
- 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, 한국국제협력단
- 우리나라 ODA 사업에 대한 성별영향평가, 여성가족부
- 선진공여국 사례 비교분석을 통한 우리나라의 중장기 다자원조 전략 방안 검토, 외교통상부

공동연구원

정 우 진 / (현) 한국개발전략연구소(KDS) 책임연구원

- 한국개발협력의 친빈곤층적 관점 강화방안 (2011)

박 명 지 / (전) KOICA ODA 연구실 상임연구원

- KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안: 조세 분야를 중심으로 (2011)
- 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 (2010)
- 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안 (2010)

이 현 주 / (현) 한국개발전략연구소(KDS) 초빙연구원

- Homi Kharas et al. eds., (2011), Catalyzing Development: A New Vision for Aid, Brookings Institution Press
- 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안: KOICA의 전략과 과제 (2010)
- 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안 (2010)

연구보조원

곽서희, 김소은, 김주희, 김진경, 이지선 / 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 재학

본 연구보고서는 한국국제협력단이 이화여자대학교 산학협력단에 위탁하여 수행한 연구의 최종보고서로 본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

약 어	IX
국문요약	1
Executive Summary	9
1장. 서 론	12
1. 연구 배경	12
2. 연구의 범위	15
가. 연구 범위	15
나. 주요 용어	17
3. 연구 내용 및 방법	19
가. 주요 연구 내용	19
나. 연구 방법	20
4. 연구의 한계	21
2장. 도시 빈곤과 사회보호 제도	23
1. 도시 빈곤(urban poverty)	23
가. 도시의 범위	23
나. 도시 빈곤의 개념과 측정	24
다. 도시 빈곤층의 특징	26
2. 사회보호(social protection)	29
가. 사회보호(social protection)의 개념	29
나. 사회보호(social protection) 프로그램의 도구	32
3. 도시 빈곤 문제와 사회보호 지원	34
4. 개도국의 사회보호 수준 측정	34
5. OECD/DAC 사회보호 지침	38
3장. 한국의 도시빈민 지원기반 분석	40
1. 한국의 빈곤 정책 분석	40
가. 한국의 복지정책	41

나. 도시빈민 관련 주요 정책과 경험	44
2. KOICA의 관련 개발협력 사업	50
3. 잠재적 협력 기관	51
4. 시사점	58
4장. 국제사회 지원동향 분석 및 사례연구	60
1. 양자 공여국 사업 분석	61
가. 영국 국제개발부(DFID)	61
나. 독일 국제협력기관(GIZ)	64
다. 일본 국제협력기구(JICA)	67
2. 다자기구 사업 분석	68
가. 세계은행(World Bank)	68
나. 아시아개발은행(ADB)	70
다. UN기구	72
3. 대 인도네시아 지원 사례 연구	72
가. 인도네시아 빈곤 및 도시빈민 개요	73
나. 인도네시아 빈곤감소 전략: 포괄적 사회부조 프로그램	75
다. 공여기관의 인도네시아 도시빈민 지원 프로그램	82
라. 인도네시아 사례의 함의	87
4. 대 필리핀 지원 사례연구	90
가. 필리핀 빈곤 및 도시빈민 개요	90
나. 필리핀의 사회보호(social protection) 프로그램	91
다. 공여국 지원 분석 및 함의	103
5장. KOICA의 도시 빈곤층 지원 프로그램(안)	106
1. 협력국 프로그램 섹터 지원 및 다자 지원	107
가. 섹터예산지원	107
나. 도시빈민에 대한 현금 급여 취로사업(cash-for-work)에 대한 다자지원	109
2. 프로젝트	113
가. 조건부 현금 이전(conditional cash transfer, CCT) 지원 사업 ...	113
나. 인프라 사업과 결합 형태의 공공근로 및 직업훈련 사업	119

다. 참여적 도시개발 시범 사업	122
3. 기술원조/협력(Technical Assistance/Cooperation)	126
가. 통계 체계 개선을 위한 자문 및 전문가 파견/연수 사업	126
나. 복지부의 사회복지 정책 지원을 위한 전문가 파견 및 연수	130
다. CCT 휴대폰 결제지원 사업에 대한 타당성 및 마스터 플랜	132
4. 민관협력	133
가. CSO/NGO/NPO 협력	133
나. 민간기업과의 협력(Public Private Partnership)	135
다. 연구기관 협력	137
6장. KOICA 사업 프로세스별 가이드라인(안)	140
1. 전략 수립 단계	141
가. CPS 중점지원분야에 포함되는 경우	141
나. CPS 중점지원분야에 포함되지 않는 경우	141
다. CPS 수립 전 또는 미수립 국가	143
2. 사업 기획 단계	145
가. 섹터예산지원	146
나. 인프라 구축사업	149
다. 조건부 현금이전 사업	150
라. 공공근로 사업	169
3. 사업 집행 단계	175
가. 섹터예산지원의 시행과 모니터링	175
나. 인프라 구축과 조건부 현금이전 사업의 시행과 모니터링	176
4. 평가 단계	176
가. 섹터예산지원의 평가	176
나. 인프라 구축 사업의 평가	177
다. 조건부 현금이전 사업 및 공공근로 사업 평가	177
5. 범분야(젠더) 이슈	182
7장. 국별 지원방안	184
1. 중점협력국의 현황	184

가. 도시빈민의 규모, 심각도 및 격차	185
나. 사회 보호 정책 및 사업 현황	190
다. KOICA 관련 사업과의 연관성	200
2. 도시빈민 프로그램 시범사업 대상국(안)	204
 결 론	 207
 참고 문헌	 210
 별 첨	 218

별첨 목차

별첨 1. 도시 빈곤 측정 지표	218
별첨 2. 한국 사회복지제도의 분류와 발전과정	222
별첨 3. 서울시 도시빈민 지원 경험	228
별첨 4. 유관 시민사회단체	233
별첨 5. DFID의 Core Analytical Framework and Indicators	241
별첨 7. 필리핀의 사회보호 프로그램	248
별첨 8. KOICA 중점협력국의 도시빈곤 프로파일(가나다순)	251

표 목 차

[표 1] 빈곤감소 차원 및 지원 대상 기준	16
[표 2] 도시 빈곤과 농촌 빈곤의 차이점	27
[표 3] 지역별 슬럼거주 인구 및 특성(2001년)	28
[표 4] 사회보호(social protection) 범주에 따른 프로그램 유형 예시(ADB 분류)	33
[표 5] ADB의 국가별 사회보호지수(SPI)	35
[표 6] 세계은행의 국가별 사회보호등급(SPR)	36
[표 7] 서울시 지역공동체 예시	47
[표 8] 서울시 희망드림 프로젝트 단위 사업에 대한 평가	53
[표 9] 민간단체별 관련 분야	57
[표 10] GIZ의 잠비아 사업 평가 항목별 주요 내용	66
[표 11] 인도네시아 가구 대상 사회부조(social assistance) 프로그램(2010년 기준)	79
[표 12] PNPM 프로그램을 통한 지역개발 성과(1998~2009년)	81
[표 13] AusAID의 인도네시아 PNPM 지원 규모(100만 호주 달러)	84
[표 14] 7개의 주요 칼라히 지원 사업	97
[표 15] KOICA의 개도국 도시빈민 지원을 위한 사회보호(social protection) 지원 체계 요약	106
[표 16] 원조형태별 지원가능 프로그램 개요	107
[표 17] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업개요서 예시 ...	115
[표 18] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업 PDM 예시 ...	116
[표 19] 인프라/공공근로 사업의 사업개요서 예시	120
[표 20] 인프라/공공근로 사업의 PDM 예시	121
[표 21] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업 예시	124
[표 22] 참여적 도시지자체 개발 지원 시범 사업 PDM 예시	125
[표 23] 사회보장 프로그램 개발을 위한 통계 기법 전수 사업개요 예시	129
[표 24] 도시빈민을 위한 사회보호 정책과 프로그램 기술지원 사업의 영역(예)	130
[표 25] 도시빈민 대상의 사회적 보호 프로그램 지원을 위한 PPP 협력	

우선순위(예)	136
[표 26] 빈곤 분석에 필요한 기본 항목	152
[표 27] 중남미 주요 사회안전망 프로그램 목표 예시	154
[표 28] 도시빈곤 지표 예시	156
[표 29] 중남미 주요 조건부 현금이전 프로그램의 조건	160
[표 30] 중남미 주요 프로그램 목표별 운영기관	162
[표 31] 중남미 주요 조건부 현금이전 프로그램의 조건	164
[표 32] 보조금 지급 방식 예시	165
[표 34] 인도네시아 도시빈민 사업(PKH)의 조건부 현금이전 모니터링 지표 예시	167
[표 35] 주요 프로그램의 조건부 모니터링	168
[표 36] DFID의 사회보호 프로그램별 지급액 현황	173
[표 37] 프로그램 관리와 관련된 평가 지표 예시	178
[표 38] 목표집단 설정(targeting)의 효과성에 대한 평가 지표 예시	178
[표 39] 현금 및 현물 지급(delivery)상의 효과성을 측정하기 위한 평가 지표 예시	179
[표 40] 지원된 보조금 및 현물의 사용 결과에 대한 평가 지표 예시	179
[표 41] 교육에의 영향(impact)에 대한 평가 지표 예시	180
[표 42] 보건 및 영양에의 영향(impact)에 대한 평가 지표 예시	180
[표 43] 생계수단에의 영향에 대한 평가 지표 예시	181
[표 44] 자신감 및 지역사회에 대한 평가 지표 예시	181
[표 45] 중점협력국 도시빈곤의 규모, 격차 및 심화도	186
[표 46] CPIA 사회보호(SPR) 등급(2010년)	191
[표 47] 중점협력국의 사회보호 관련 정책 및 사업 현황	192
[표 48] 2009년~2010년 KOICA 개도국의 빈곤층을 타겟으로 하는 사업 예시	200
[표 49] 2010년~2012년 KOICA 개도국의 도시빈민 대상 지원 사업	201
[표 50] 중점협력국에서 시행된 KOICA의 도시개발 관련 사업	201
[표 51] 중점협력국에서 시행된 KOICA의 보건, 교육, 직업훈련 프로젝트 사업(도시지역 기준)	202
[표 52] KOICA 도시빈민 프로그램 시범사업 대상국(안)	205

그림 목차

[그림 1]	세계 및 OECD 국가의 도시 및 농촌 인구 변화 추이(1950-2030)	12
[그림 2]	주요 지역별 도시화 추세	13
[그림 3]	개도국 도시빈민 지원 프로그램의 성격	16
[그림 4]	포괄적인 개발 정책과 사회보호 메커니즘	18
[그림 5]	빈곤의 측정	25
[그림 6]	OECD 국가의 GDP 대비 사회지출 비중(2007년)	35
[그림 7]	현금지원시 3e 프레임워크의 적용	63
[그림 8]	인도네시아 경제성장에 따른 빈곤율 변화와 주요 사회 지표의 변화	73
[그림 9]	인도네시아와 주요 개도국의 사회지원 지출 수준 비교	75
[그림 10]	인도네시아의 현 사회보호 프로그램	77
[그림 11]	전체 필리핀 정부 지출에서 사회서비스의 비중	92
[그림 12]	국가경제개발원(NEDA) 사회개발위원회의 사회보장 체계	93
[그림 13]	KOICA의 사업 시행절차	140
[그림 14]	중점협력국의 도시화 비중	185
[그림 15]	도시빈곤의 규모와 격차에 따른 국가분포도	188
[그림 16]	빈곤의 불평등에 따른 국가분포도	189

참고 목차

[참고 1]	사회보호 관련 주요 용어 정리	18
[참고 2]	한국과 외국의 사회보호 관련 주요 용어 개념 차이	41
[참고 3]	주요 자활지원 프로그램과 기관	45
[참고 4]	주거지원 서비스 및 주거 빈민 지원시설	49
[참고 5]	파라과이 취약아동 및 청소년 재활 훈련원 건립 사업	50
[참고 6]	DFID의 예멘 사회복지 펀드 지원 사례	62
[참고 7]	DFID의 현지 사무소 현금이전(cash transfer) 가이드라인 Tool Kit	63
[참고 8]	GIZ의 잠비아 현금이전(social cash transfer) 프로그램 지원 사례	65

[참고 9] 세계은행을 통한 일본의 필리핀 도시빈민 지원 사업	68
[참고 10] 세계은행의 나이지리아 사회안전망 프로그램	69
[참고 11] ADB의 인도네시아 사회보호 프로그램	71
[참고 12] 협력대상국 섹터 예산 지원 사례	108
[참고 13] 공여국 도시빈민 현금 급여 취로사업(Cash for Work) 지원 사례	110
[참고 14] ADB의 공공근로 사업 예시	120
[참고 15] CIDA의 도시 지방정부 지원 사업 예시	124
[참고 16] 사회보호 분야 기술원조 사업 사례	127
[참고 17] AusAID의 필리핀 CCT 기술협력 사업	131
[참고 18] WFP의 휴대폰 결제를 통한 현금 이전 취로사업 지원	132
[참고 19] 필리핀 해비타트 및 인도네시아 JICA의 도시지역 NGO 직접 원조 사업	134
[참고 20] 민간기업과의 PPP 사례	136
[참고 21] 현지 연구기관과의 협력 사례	138
[참고 22] 빈곤지표의 종류	143
[참고 23] 비조건부 현금이전(unconditional cash transfer) 사업의 장단점	162
[참고 24] 바우처(Voucher)	174
[참고 25] GIZ 사회보호 프로그램의 젠더 성과 향상을 위한 조치	183

약어

약어	원어 용어	한글 용어
4Ps	Pantawid Pamilyang Pilipino Program	필리핀 조건부 현금 지원
ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
APS	Annual Program Statement	연간 프로그램 문서
APWDW	Assistance Program for Widowed and Destitute Women	미망인과 극빈 여성을 위한 지원 프로그램
ARMM	Autonomous Region in Muslim Mindanao	민다나오 지역
AusAID	Australian Agency for International Development	호주국제개발청
BLT	Bantuan Langsung Tunai	인도네시아 연료비 보조금
BPS	Central Bureau of Statistics	인도네시아 통계청
BSM	Bantuan Siswa Miskin	인도네시아 학비지원 프로그램
CCT	Conditional Cash Transfer	조건부 현금 이전
CEP	Community Empowerment Program	커뮤니티 역량 강화 프로그램
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다 국제개발기구
CMP	Community Mortgage Program	커뮤니티 모기지 프로그램
CPAR	Country Procurement Assessment Report	국가 조달 진단 보고서
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	국가 정책 및 제도평가
CPS	Country Partnership Strategy	국별 협력 전략
CRS	Creditor Reporting System	원조 통계 시스템
CSO	Civil Society Organization	시민사회기관
CSR	Corporate Social Responsibility	기업의 사회적 책임
CWIQ	The Core Welfare Indicator Questionnaires	주요 복지 지표 설문지
Danida	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발청
DAR	Department of Agrarian Reform	농업개혁부
DFID	Department for International Development	영국 국제개발부
DHS	Demographic and Health Surveys	인구 및 보건 조사
DILG	Department of the Interior and Local Government	내무부
DOLE	Department of Labour and Employment	노동고용부
DPR	Disaster Preparedness and Response	재해예방 및 대응
DPWH	Department of Public Works and Highways	공공건설부
DSWD	Department of Social Welfare and Development	복지개발부
EICT	Earned Income Tax Credit	근로장려세제
ESC	Employment Service Center	고용 서비스 센터
FAO	Food and Agriculture Organization	식량 농업 기구

약어	원어 용어	한글 용어
FFNV	Food for New Village	식료품 급여 새마을 사업
FFT	Food for Training	식료품 급여 훈련사업
FFW	Food for Work	식료품 이전 취로사업
FSP	Food for School	등교를 위한 급식사업
GDA	Global Development Alliance	글로벌개발연합
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GIS	Geographic Information System	지리정보시스템
GIZ	Geutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit	독일 국제협력기관
GNI	Gross National Income	국민총소득
HIV	Human Immunodeficiency Virus	인간 면역 결핍 바이러스
ICT	International & Communication Technology	정보통신기술
IDA	Individual Development Accounts	자산형성프로그램
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본 국제협력기구
JSDF	Japan Social Development Funds	일본 사회개발자금
Kalahi-CIDSS	Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services	통합적 사회서비스 전달-칼라히
KDI	Korea Development Institute	한국개발연구원
KDP	Kecamatan Development Program	지역개발사업
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
LDC	Least Developed Country	최빈국
LDP	Local Development Program	지역개발 프로그램
LEAP	Livelihood Empowerment against Poverty	(가나의 현금 이전 사업을 지칭)빈곤감소 위한 역량 강화
LGU	Local Government Unit	지방정부
LMIC	Lower Middle-Income Country	중소득국
LSMS	Living Standards Measurement Study Surveys	생활수준 측정 조사
MCC	Millenium Challenge Cooperation	새천년 챌린지 협력 체계
MCDSS	Ministry of Community Development and Social Services	지역개발/사회서비스부
MDGs	Millenium Development Goals	UN의 새천년개발목표
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey	다수 지표 클러스터 설문 조사
MIS	Management Information System	관리 정보 시스템
MMDA	Metropolitan Manila Development Authority	메트로마닐라개발공사

약어	원어 용어	한글 용어
MOLG	Manpower Office of Local Government	지방 정부 인력청
MOMT	Ministry of Manpower and Transmigration	인력이민부
MOU	Memorandum of Understanding	양해각서
MTPDP	Mid-Term Philippines Development Plan	필리핀 중간 개발 계획
NAPEP	National Poverty Eradication Programme	국가 빈곤 억제 프로그램
NCDDP	National Community-Driven Development Program	전국적 지역주도 개발사업
NEDA	National Economic and Development Authority	필리핀 국가 경제개발원
NGO	Non Governmental Organization	비정부기구
NHA	National Housing Authority	주택관리청
NHTS-PR	National Household Targeting System for Poverty Reduction	빈곤감소를 위한 수급가구 선정 체계
NPO	Non Profit Organization	비영리 단체
NSPS	National Social Protection Strategy	국가 사회 보장 전략
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
ODI	Overseas Development Institute	영국 해외개발연구소
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECD/DAC	OECD/Development Assistance Committee	개발원조위원회
OPK	Operasi Pasar Khusus	인도네시아 마켓 오퍼레이션
PDM	Project Design Matrix	프로젝트 디자인 매트릭스
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	공공세출과 재정책임성 보고서
PKH	Program Keluarga Harapan	케루알가 하라판 프로그램
PM	Project Management	프로젝트 매니지먼트
PMT	Proxy-Means Testing	대체자산조사
PNPM	National Community Empowerment Program	지역역량강화 프로그램
PPP	Public Private Partnership	민관협력
PSF	PNPM Support Facility	PNPM 지원기구
RISE	Regional Infrastructure for Social and Economic Development Project	지역 인프라 사회적, 경제적 개발 프로젝트
RLF	Revolving Loan Fund	리볼빙 대출 기금
SEA-K	Self Employment Assistance-Kaunlaran	자영업 지원
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력청
SPADA	Support for Poor and Disadvantaged Areas	빈곤 지역 지원
SPER	Social Protection Expenditure Review	사회보호지출 분석
SPI	Social Protection Index	사회보호 지수

약어	원어 용어	한글 용어
SPR	Social Protection Rating	사회보호등급
TESDA	Technical Education and Skills Development Authority	기술교육기능개발청
TNP2K	National Team for the Acceleration of Poverty Reduction	빈곤감소 가속화를 위한 국가위원회
TWSP	Training for Work Scholarship Program	장학금 프로그램
UCT	Unconditional Cash Transfer	비조건부 현금이전
UMIC	Upper Middle-Income Country	고중소득국
UNDP	United Nations Development Programme	국제연합개발계획
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities	유엔 인구기금
UN-HABITAT	United Nations Commission on Human Settlements	유엔 인간거주위원회
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔 아동기금
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development	유엔 사회개발연구소
UNV	United Nations Volunteers	유엔 자원봉사단
UPP	Urban Poverty Project	세계은행의 도시빈곤사업
USAID	United States Agency for International Development	미국 국제개발처
WFP	World Food Programme	세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구

국문요약

최근의 세계적 경제 위기, 에너지 가격 급등, 식량 위기 등과 같은 외부 충격으로 인해 개도국의 빈곤과 취약성이 심화되면서 사회보호 제도 및 정책에 대한 관심이 더욱 더 높아지고 있다. G-20 개발 의제는 이러한 사회보호 영역에 대한 관심을 반영하여 ‘복원력 있는 경제성장’ 달성을 위한 ‘개도국의 사회보호 프로그램 강화’를 행동계획으로 내세우고 있다. 사회보호 정책의 여러 대상 중에서도 특히 도시 빈민에 대한 지원 대책이 시급한 형편이다. 2010년 세계 도시 인구가 농촌 인구를 앞서기 시작하였고, 개도국의 급속한 도시화 진행으로 인해 더 이상 빈곤은 농촌만의 문제가 아닌 도시의 문제가 되고 있는 것이다. 그러나 우리나라를 비롯한 공여국의 도시 빈민을 위한 프로그램은 매우 미흡한 실정이다. 도시빈민을 위한 사회보호 분야 지원 프로그램은 크게 두 가지 면에서 주목해야 하는데, 먼저 ‘도시빈곤’이라는 새로운 개발협력 분야를 개척할 수 있다는 점과 둘째, 한국 개발협력에 있어서 직접적 빈곤 감소 사업의 비율을 높이기 위한 주요한 전략이라는 점 이다. 이에 본 연구는 도시 빈민을 지원하기 위한 사회보호 프로그램을 개발협력 사업으로 모델화 하는 방안에 대해서 논하고자 한다. 본서는 사회보호 중에서도 사회안전망, 사회적 이전, 그리고 사회서비스를 포괄하는 전통적 사회부조와 함께, 사회적 기회 확대를 위한 노동시장 정책에 초점을 맞추고 있다.

도시빈민에 대한 사회보호 지원을 논하기 위해서는 이와 관련된 기본적인 개념, 즉 도시의 범위, 도시빈곤의 개념과 특징 및 측정, 사회보호의 개념과 측정, 그리고 DAC의 사회보호 지침에 대해서 파악할 필요가 있다. 모든 국가가 도시와 농촌을 구분하는데 동일한 기준을 사용하는 것이 아니며, 도시의 범주를 중·소도시까지 넓힐 수도 있으므로 먼저 도시에 대한 범위 설정이 선행되어야 한다. 도시빈곤에 대한 정의 역시 절대적 기준이 있기 보다는 도시 지역에 거주하는 빈곤층의 특성을 지칭한다고 보는 것이 타당하다. 도시빈곤 문제는 농촌빈곤과 다른 양상을 보이는데, 크게 ①현금소득의 중요성, ②에너지, 식량 가격, 금융 위기와 같은 외부 충격에의 취약성, ③슬럼화되고, 비위생적이며, 범죄 발생 가능성이 높은 주거 문제로 구분할 수 있다.

이러한 빈곤과 취약성, 그리고 위험을 예방, 완화, 대처하면서 개인의 소득을 보장해 주는 공적 조치가 사회보호이다. 사회보호는 크게 ①기여형이면서 보편성을 가진 사회보험과 ②비기여형이면서 잔여적 성격을 가진 사회부조, 그리고 ③근본적이며 예방적인 노동 시장 정책으로 나눌 수 있다. 이 중에서도 동 연구는 사회보험 보다는 극빈계층의 취약성과 불평등을 감소하고 사회적 소외에서 벗어날 수 있도록 직접적으로 조력하는 사회부조 사업과 직업훈련과 같은 노동 시장 정책에 중점을 두었다. 개도국의 사회보호를 지원하기 위해서는 사회보호 정책의 발달 정도를 가늠할 수 있어야 하는데, 이는 GDP 대비 사회지출 비중, ADB의 사회보호지수(Social Protection Index, SPI), 세계은행의 사회보호등급(Social Protection Rating, SPR)를 통해 파악할 수 있다. 공여국들의 사회보호 지원을 위한 지침은 OECD DAC의 정책문서를 참고할 수 있으며, 여기서는 ①협력국의 자체적 사회보호 체계 구축, ②사회보호 체계의 효과적 설계와 이행을 위한 통계와 분석에 대한 기술 지원, ③여성 및 청년층의 노동시장 참여 제약 요인 분석과 수요에 기반을 두는 직업 훈련 확대를 강조한다.

도시빈민에 대한 사회보호적 지원을 개발협력 사업으로 발전시켜 나가기 위해서 선행되어야 할 것은 동 분야에서 국내 기반에 대한 분석이다. 한국에서 사회보호 제도는 사회보장기본법 하의 ‘사회복지 정책’으로 지칭된다. 국내 사회복지 정책은 국가 주도형으로 발전되어 왔으며, 그 계기는 주로 군사 정권의 정치적 정당성 확보나 경제 위기라 할 수 있다. 한국은 경제규모에 비해 사회복지 지출이 낮은 편이고, 아직 선별적인 정책 위주라 할 수 있다. 그러나 최근 십년간 공공부조 제도가 건실하게 구축되어왔고, 1990년대 말부터 복지를 확대하는 동시에 민간의 역할을 확대하였기 때문에 서구의 전통복지국가 모델과 차이가 있다. 따라서 정부 재정부담을 줄이면서 역동적 복지정책을 추구하고자 하는 개도국과 정책경험을 공유할 여지가 있다. 이러한 거시적 사회보장 정책 하에 도시빈민 지원과 밀접한 관련이 있는 개별 정책들을 살펴본다면 가장 대표적인 공공부조로 빈곤층에 대한 최저소득을 보장하는 국민기초생활보장제도가 있다. 자립 및 자활 지원 프로그램도 관련성이 높은데, 이는 자활근로, 자활공동체와 자활기업을 육성하는 지역자활센터, 마이크로 크레딧 및 자산형성 프로그램, 취업알선제도, 지역공동체 운동으로 세분화 할 수 있다. 이와 함께 취약계층에 대한 사회서비스를 공급하는 전자바우처 사업과 주거복지센터와 같은 주

거지원 그리고 주택공급 사업도 도시빈곤층에 대한 주요 대책으로 꼽힌다. 이러한 한국의 경험은 개도국에 직접 적용하는 것보다는 우리의 관련 정책과 프로그램 및 유관기관에 대해서 파악하고, 비교우위를 모색해 보는 참고로 활용하는 것이 적절할 것이다.

사회보호 사업을 실시할 수 있는 전문성을 갖춘 국내 개발협력 이해관계자의 경험은 제한적인 편이다. KOICA의 경우 도시 빈민에 대한 사회보호 분야 사업은 파라과이 재활훈련원 및 과테말라 소녀의 집과 같이 프로젝트로 진행된 경험이 몇 건 있다. 그러나 대부분 WFP를 통한 네팔과 르완다의 ‘Food for New Village’와 같은 양자성다자사업, 기쁜 우리 월드와 같은 NGO 사업의 재정지원, 그리고 도시개발 및 관리 부분의 연수와 같은 원조 양식을 활용하고 있다. KOICA의 잠재적 협력기관이 될 수 있는 도시빈민 및 사회보호 분야의 전문성을 가진 연구기관으로 한국 도시연구소, 보건사회연구원, 보건복지 인력개발원, 보건복지 정보개발원과 사회복지정책학회 및 국제개발협력 학회, 이화여대 사회복지대학원 등이 있다. 민간단체로는 한국해비타트 및 아시아브릿지와 같은 국제개발협력 NGO, 사회복지 공동 모금회와 같은 사회복지 관련 단체 등이 관련 활동을 해오고 있다. 사회복지 사업에 전문성을 갖춘 국내 사회복지 기관의 경우는 아직 국제개발협력 분야에 생소한 경우가 많으므로, 단년도 연수사업으로부터 시작하여 다년도 연수를 기획할 수 있도록 안내하거나, 국제개발협력 사업에 경험이 풍부한 단체와 컨소시엄을 이루어 여러 사업 중 하나의 요소를 담당하도록 하는 등 점진적인 참여를 유도해야 한다.

동 분야에 대한 효과적인 지원을 위해서는 우리의 경험 뿐 아니라, 도시 빈민층과 관련이 있는 공여국의 사회보호 프로그램을 파악해야 한다. 사회보호 메커니즘을 통해 도시빈민을 지원하는 공여기관은 세계은행과 ADB가 대표적이다. 세계은행은 도시지역 빈곤층만을 위한 프로젝트를 다수 실시하고 있으며, 사회개발펀드를 통해 NGO사업에 재원을 제공한다. ADB는 2001년 사회보호전략을 수립하였으며, 주로 일본의 빈곤감소 기금에 의한 예산지원과 자체 프로젝트 및 기술협력을 실시한다. UN 기구로는 ILO가 괜찮은 일자리(decent work)와 사회보장의 연계에 초점을 둔 연구와 조사를 실시한다. 양자 공여국으로는 DFID가 비기여성 사회부조 프로그램을 활발히 지원하고 있으며, 정책 가이드라인과 사회보호에 특화된 성과평가 분석틀을 제공

하고, 사회보호 관련 네트워크 형성도 주도하고 있다. GIZ는 빈곤 분석 역량이 뛰어나며 환경 분야 조건부 현금이전 사업 및 날씨와 연계된 소액보험과 같은 새로운 사회보호 프로그램에 대한 연구와 기술협력에 주안점을 두고 있다. JICA는 취약층의 사회안전망을 지원하는 사회개발신탁기금을 세계운영에 위탁하여 운영하고 있으며, 직접 지원은 기여성 사회보장에 초점을 맞추고 있다.

사회보호 정책과 프로그램에 대한 지원이 어떻게 이루어지고 있는지를 개별 협력국 맥락에 맞추어 보는 것은 한국의 원조 기관들에게 실질적이고 구체적인 사회보호 전략을 제시하는데 있어 필수적인 과정이다. 본 연구는 사회보호지수와 사회지출이 낮은 협력국 중에서도 공여기관들의 사회보호 지원이 활발하게 이루어지고 있는 필리핀과 인도네시아의 사례를 분석하였다. 인도네시아는 세계에서 가장 빠르게 도시화가 진행되는 국가이며, 빈곤층의 취약성이 높다. 인니는 아시아경제 위기 이후 사회부조 프로그램을 확대해왔으며, 사회부조를 현 빈곤감소 계획의 우선순위에 포함하고 있다. 가장 주요한 프로그램은 지역사회의 개발계획을 지원하기 위한 교부금을 부여하는 ‘지역역량강화 프로그램(PNPM)’이며, 공여국들은 이를 PNPM 지원기구인 PSF를 통해서 지원해 왔다. 따라서 인도네시아 사업의 경우 이 PSF 메커니즘에 참여하거나 다자기구를 통하는 것이 가장 이상적인 것으로 분석된다. 특히 사회보장 프로그램을 프로젝트 사업으로 운용하는 경우 설계, 운용비용이 커진다는 면에서 이러한 논리는 더 설득력을 갖는다.

필리핀은 동남아에서 유일하게 빈곤이 증가하고 있는 국가이며, 지니계수 역시 아시아에서 최고 수치를 보이고, 1998년부터 2008년까지 사회지출이 감소하였다. 인구의 총 60%가 도시에 거주하며 도시인구도 연간 5%씩 증가하고 있다. 사회보호는 필리핀의 현 국가개발전략 10대 분야 중 사회 개발 하에 명시되어 있다. 필리핀에서 가장 핵심이 되는 사회복지 사업은 조건부 현금지원인 Pantawid(4P)와 참여적 지역개발 사업인 통합적 사회서비스 전달인 Kalahi-CIDSS이며, 각 사업은 수급 가정 선정 체계를 공유하며, 서로 시너지 효과를 내도록 융합되는 추세이다. 이러한 사회보호에 대한 재정 및 기술을 지원하는 주요 공여국은 세계은행과 ADB 그리고 AusAID이다. 최근 필리핀 복지부는 공여국들의 기술협력을 보다 체계적으로 조화시키기 위한 ‘공여국 기술지원 기제’도 활용하고 있다. 인도네시아 사례와 같이 도시빈민에 대

한 사회보호 지원은 재난 및 재해, 금융 및 연료 위기에 타격을 받은 지역 혹은 인구를 대상으로 단기적 고용보장 프로그램/취로사업/공공근로를 통한 비정기적 긴급 구호의 성격을 띠고 있고, 국제기구를 통해 이루어진다. 따라서 양자 공여국이 단독으로 할 수 있는 사업들은 인도적 지원의 형태가 되거나 정규 사업의 경우 현 정부의 정책과 프로그램을 보조하는 방식으로 이루어져야 한다.

KOICA가 실제 활용할 수 있는 사회보호를 통한 도시빈민 지원 프로그램(안)은 도시 빈곤의 특별한 양상, DAC의 사회보호 분야 권고, 그리고 현지 사례 조사를 바탕으로 제시할 수 있다. 먼저 인니의 PNPM, 필리핀의 4P와 CIDSS, 그리고 에티오피아의 Productive Safety Net Program(PSNP)과 같이 협력국의 주도하에 빈민층을 대상으로 한 국가적 사회부조 프로그램이 시행되고 있을 경우 공여국 공동지원이나 섹터 예산지원이 수원국의 주인의식을 강화할 수 있는 이상적인 형태이다. 도시빈민을 대상으로 한 현금 혹은 식료품 급여 취로사업을 재정지원하기 위해서는 세계은행 및 ADB에 대한 신탁기금이나 WFP의 식료품/현금 이전 취로사업에 대한 양자성 다자사업을 활용할 수 있다. 하지만 아직은 예산지원에 대한 합의와 절차가 마련되기 전이기 때문에 전환기적 보완책으로 프로젝트 사업을 모색해 볼 수 있다. 기존 KOICA 프로젝트 사업과 연계하여 시행할 수 있는 사회보호 프로그램의 형태는 조건부 현금이전과 공공근로 사업 두 가지가 있으며, 잠재적으로 참여적 도시개발 시범사업도 고려할 수 있다.

조건부 현금이전 방식을 기존 협력단 사업과 연계하는 방법은 현금이전의 수혜 조건인 보건과 교육 서비스의 공급측면을 확대하기 위해 보건소나 학교를 구축하거나, 이러한 시설물의 수요를 창출하기 위한 개·보수 작업, 지역기반 모자보건 사업의 유인책으로 활용하는 방안, 수혜 가구의 자립을 목표로 한 직업훈련 사업을 기획하는 것은 가장 실용적인 추진 방안이다. 이 경우 국가적 표적집단 선정 체계를 활용하면, 극빈 취약층에 대한 효과적인 타겟팅을 할 수 있으며, 이들에 대한 소득이전으로 빠른 빈곤감소 효과를 볼 수 있다는 점, 공동평가를 통한 성과관리가 가능하다는 점 등에서 친빈곤층적 관점을 적용할 수 있는 대표적인 사업이 될 수 있다. 다음으로 도로, 건축물과 같은 인프라 건설시 창출되는 일자리에 빈곤층을 공공근로의 형태로 고용하며 이에 필요한 직업훈련을 패키지로 제공할 수 있다. 이를 위해서는 노동집

약적인 방식의 사업이 되도록 사업비 내 임금비중을 상향 조정하고, 비숙련 노동력도 참가할 수 있는 일거리를 기획하며, 수혜자의 일정비율을 여성, 노인, 근로가 가능한 장애인과 같은 취약·소외 계층으로 구성할 것을 사업요청서에 제시할 수 있다. 참여적 도시개발 사업은 지방정부의 개발 사업을 공모하여 재정 및 기술지원을 제공하는 것으로 기존의 사업들과는 매우 차별적인 영역에 속한다. 이러한 프로그램은 특히 지역간 소득 불균형이 심할 경우 극빈 취약 지역 중심으로 실시할 수 있다. 또한 국가 주도의 프로그램과 병행하여 KOICA가 단독으로 사업을 실시하는 경우는 기존의 농촌 대상 프로그램을 도시에 시범적으로 적용하는 등의 방향으로 정부 사업을 보조하는 형태여야 한다.

프로젝트 이외에 원조양식으로는 먼저 협력 대상국의 사회보호 프로그램 디자인, 실행, 모니터링을 위한 기술 원조를 제공할 수 있다. 수급 가구를 선정하기 위한 통계적 자문 제공이나 사회복지 통합 데이터 및 정보 시스템 구축, 사회복지 업무 전자화를 위한 전문가 파견과 연수 사업이 이에 해당한다. 또한 한국의 발전된 ICT 기술을 활용하여, 휴대폰 결제 시스템을 통한 현금이전 혹은 바우처 사업에 대해 타당성 조사를 실시하거나 마스터플랜 수립을 해줄 수 있다. 슬럼가 개선, 재난 지역 주민들에게 쉼터와 재 정착지 제공, 빈곤층이 구매 가능한 주택 제공과 같은 사업은 주택개발에 전문성을 가진 해비타트와 같은 현지 NGO를 본부와 사무소에서 지원하는 방안이 적절하다. 이러한 직업훈련과 ICT, 보건 분야에서 민간 기업이 기업의 핵심역량에 부합하면서도 공공의 가치를 창출할 수 있는 PPP 사업을 기획, 시행할 수 있도록 USAID와 같은 공모방식을 활용할 수 있다. 또한 사회보호에 전문성을 가진 현지 연구기관에 대한 지원하거나 국내 기관과의 공동연구를 기획함으로써 협력국의 환경에 부합하는 사회보호 프로그램 정책을 연구하는 데 기여할 수 있다.

지금까지 제시된 도시빈민 대상 사회보호 프로그램을 KOICA의 사업 절차에 부합하도록 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 먼저 전략수립단계에서 보면, 사회보호는 CPS의 중점 지원 분야에 포함되지 않을 가능성이 크므로 KOICA의 5대 분야 및 범분야(cross-cutting)의 일환으로 추진하는 방안이 유력하다. 이때는 사회보호 정책이 협력국 빈곤감소정책의 우선순위인지, 정치적 의지와 역량이 있는지, 기존 사업과 시너지 창출이 가능한지에 대한 정책적 검토가 필요하다. 사업 기획과 집행 시는 섹터

예산지원, 조건부 현금이전, 공공근로 사업으로 나누어 사업목표와 사업지역, 수혜자, 사업 설계 및 투입사항에 대해서 논의하였다. 섹터예산 지원 시는 협력국 프로그램의 목표와 차별화하여 KOICA의 지원 목표를 구체화하고 다공여국 지원 체계를 파악해야 한다. CCT는 중소득국 중 불평도가 높은 지역에서 적절하며, 목표는 단기적 소득증가와 아울러 교육과 보건 중 강조하는 부분에 따라 설정한다. 수혜자는 대체 소득·자산 조사를 통해서 선정하고, 운영기관은 보통 공공기관으로 선정한다. 지급 액수는 보통 월 3~16\$ 이며, 지급방식은 보통 ATM, 우체국 등을 이용하며, 간접하게 한다. 조건 이행 관찰 지표 수립, 이행 기록과 보고 체계 설정, 분기별 모니터링 방법도 설정해야 한다. 공공근로 사업역시 빈곤층의 고용 창출이라는 목표에 무게를 두었을 경우, 노동 강도 및 숙련기술 요구가 낮은 사업을 고려하여 빈곤 취약층에 대한 혜택을 증가하는 방안, 최저임금 이상의 임금 책정과 인건비 비율의 상향조정, 6개월 이상의 사업기간에 대해서 제안하였다. 평가단계에서 CCT 사업의 경우 목표 집단 설정의 적절성과 현물 및 현금 지급의 효과성과 같은 산출물에 대한 평가를 할 수 있다. 나아가 빈곤 인구에 제공된 현금의 사용과 같은 결과 수준에 대한 평가, 그리고 인적, 경제적, 사회적 역량강화와 같은 영향력 평가 지표의 예시도 제시하였다. 아울러 사회보호 프로그램에 핵심적인 성주류화 측면에서 여성을 정책결정과정에 포함시키거나, 수혜그룹으로 지정하는 방안을 논의하였다.

이러한 단계별 사업절차와 함께 어떠한 국가에 도시빈민 프로그램을 지원할 것인지에 대한 결정을 내리기 위해서는 중점협력국의 빈곤지표와 도시빈민 관련 사회정책, 도시인구 비중, 그리고 KOICA 기존 사업과의 연관성을 살펴봐야 한다. 도시빈곤의 비중과 격차면에서는 콩고 민주 공화국과 모잠비크의 상황이 심각하며, 불평등도는 볼리비아, 콜롬비아, 르완다, 파라과이, 나이지리아, 페루가 높았다. SPR을 기반으로 한 측정에서는 동티모르, 라오스, 솔로몬, 콩고 민주공화국의 사회보호등급이 낮다. 본 연구는 또한 각 국가별로 도시빈민 관련 사회보호 정책, KOICA의 유사사업, 빈곤 프로파일을 목록화하여 향후 해당 국가에서 도시빈민 대상 사회보호 사업을 실시할 때 기존의 지원과 연계할 수 있는 가능성을 탐색하였다. 이렇게 협력국 빈곤현황의 심각도, 사회보호 정책과 프로그램 현황과 등급, KOICA 기존 사업과의 연관성을 검토하여서 신규 사회보호 사업을 시도해 볼 만한 시범 대상국을 선정하였다. 이는 몽골, 방글라데시, 필리핀, 르완다, 나이지리아, 에티오피아, 볼리비아, 파

라과이다. 다만 실제 사업 설계 시점에서는 국별, 섹터별 심층 분석을 통해 지원 대상 국가를 정해야 할 것이다.

본 보고서는 KOICA가 빈곤층을 직접 목표하는 사회 보호 프로그램을 운용할 수 있는 방안을 도시빈민이라는 특화된 계층에 초점을 맞추어 제안해 보았다. 사회보호 분야는 여태껏 한국의 개발원조에서 큰 주목을 받지 못했지만, 본 보고서를 통해 관련 논의를 시작할 수 있다는 것은 매우 고무적이다. 이는 개발협력에 친빈곤층적 관점을 적용하라는 국제사회의 권고에 부합하며, 도시빈민이라는 새로운 분야를 개척하는 역할을 한다는 면에서도 의의가 있다. 이를 통해서 넓게는 사회복지 분야 협력 기관들의 관심과 역량을 이끌어 내며, 동 분야의 재원을 확대하는 기회로 삼을 수 있다. 마지막으로 본 보고서에 제시한 프로그램 안은 어디까지나 현재 한국의 ODA 정책 방향과 KOICA의 주요 사업형태를 감안하여 작성된 것이므로, 장기적으로는 협력국 주도의 정책과 프로그램을 지원하는 방향으로 나아가야 한다.

Executive Summary

Recent global economic turmoil such as financial crisis, energy price volatility and food crisis has severely affected people's lives in the developing world. Though some of developing countries are experiencing economic growth, not everyone equally gets the benefit. Urban poor is more vulnerable to these crisis because they are more dependent on cash for food, water, energy and house than rural population. Social protection became an emerging theme to reach those who remained in extreme poverty. It has mainly three elements: social insurance, social assistance, labor market policies. This study has focused only on social assistance and part of labor market policies, since target population of the study is those who lives in urban areas and do not have enough income so that they cannot afford to contribute to social insurance.

This study explores the various approaches to social protection programs for KOICA. It begins with clarifying the concept of social protections, its major components and scope of the programs, and respective characteristics. It is followed by the review of donors' social protection programs and programs of recipient countries. This study especially focused on analyzing the programs and its effects in partner countries in order to get the picture of appropriate KOICA's social protection programs and challenges which KOICA can face during the implementing process.

The experiences and approaches of donors will make a useful contribution to explore the role of social protection in support of impoverished urban households. The World Bank and the ADB are the major players in this area. The World Bank provides targeted assistance for the poor living in urban settings through Japan Social Development Fund implemented at the community

level. The ADB set up a social protection strategy in 2001 designed to reduce poverty and people's vulnerability to it. As a bilateral actor, DFID is active in supporting non-contributory social assistance while offering policy guidance and results framework on social protection. Field studies in Indonesia and Philippine reveal that development agencies finance country-led social protection programs such as PNPM or Pantawid Pamilyang Pilipino Program primarily through a harmonized mechanism. What this implies is that stand-alone projects normally take a form of humanitarian aid, and aid providers are strongly encouraged to align with and compliment current national programs.

As far as a project aid concerns, social protection components can be incorporated into current ways of doing business at KOICA. Project sites for constructing or updating maternal health care centers can be identified with the partner government where CCT beneficiaries are unable to meet their conditionality due inadequate supply of health care services. A key consideration in delivery and maintenance of infrastructure is to create employment opportunities for the poor using cash-for-work scheme combined with skills trainings. Moreover, KOICA can pilot small CCT scheme for their community-based health care/ family planning projects as an incentive for participants or vocational training projects can be targeted to CCT participants to achieve self-subsistence. Such strategies yield multiple benefits given that donor agencies can make use of national household targeting systems, tap into joint performance monitoring and evaluation, and brings direct poverty reduction impact. The paper further discusses a wide range of aid modality and program options from sector budget support to technical assistance to life the disadvantaged urban people out of poverty with tools and instruments of social transfers.

The proposed program has to be planned, implemented and monitored in

accordance with KOICA's program management framework. At the initial stage, the issues of relevance need to be examined against whether it fits into the KOICA's Country Partnership Strategy (CPS), and whether social protection for urban poor is flagged as the government's priority and the government has high level of commitment and implementation capacity. As for the planning and implementation stages, this volume discusses in detail how to set up program objectives and determine operation areas, beneficiaries and program inputs as per different modalities for social protection assistance, i.e. sector budget support, conditional cash transfer and public works. It also proposes how to establish monitoring framework and reporting process as relevant to specific modalities. Finally for the evaluation stage, a four-level evaluation framework examining inputs, outputs, outcomes and impact is suggested, and detailed evaluation items and examples of indicators are proposed accordingly. Additionally, with a view to further mainstreaming gender issue in the proposed program, suggestions were made to include female stakeholders in policy making process, and provide child caretakers, oftentimes women, with complementary assistance when implementing conditional cash transfers for child education and access to health care.

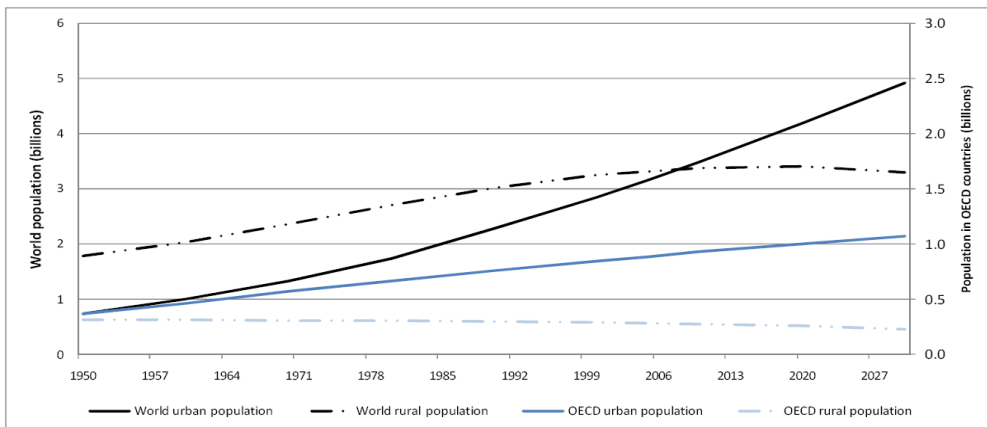
Determining which partner countries would be granted KOICA's social protection assistance for urban poor requires strategic considerations across the scale and severity of urban poverty, related social policy at the national and municipal level, and strategic relevance with KOICA's existing program in the countries. After in-depth statistical analysis and qualitative assessment, the following countries seem to be the most suitable ones for KOICA to pilot test social protection program for urban poor: Bangladesh, Bolivia, Ethiopia, Mongolia, Nigeria, Paraguay, Philippines and Rwanda. However, KOICA should further review each of country context, sector needs and its strategic considerations so as to determine from which countries it would start to provide social protection assistance, and how it would approach.

1장. 서 론

1. 연구 배경

세계 도시 인구는 1970년 36%에서 1990년 43%, 2010년 51%를 차지하여, 농촌 인구를 앞서기 시작하였다. 이 추세는 OECD 국가에서 보다 개도국을 중심으로 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 지역별로는 대다수 개도국이 위치해 있는 아프리카 및 아시아 지역의 도시화 속도가 가장 빠르게 나타난다.[그림 2] 세계 도시화의 90%는 남아시아 및 아프리카 개도국을 중심으로 진행되고 있으며,¹⁾ 주로 인구의 급속한 증가와 활발한 도농 이주에 기인한다. 개도국의 급속한 도시화 진행과 함께 도시 빈곤층 인구가 전체 빈곤층 인구에서 차지하는 비중도 증가하고 있다.²⁾ 특히, 비숙련 이주 노동자에게 제공되는 소득창출 기회가 매우 제한적이기 때문에 도시로 유입되는 인구가 도시 빈민으로 전락하는 경우가 많다. 현재 세계 도시 인구 중 약 1/3이 빈곤층에 속하며 일일 소득이 2달러 이하인 도시빈곤 인구는 750백만 명에 달한다.³⁾

[그림 1] 세계 및 OECD 국가의 도시 및 농촌 인구 변화 추이(1950-2030)



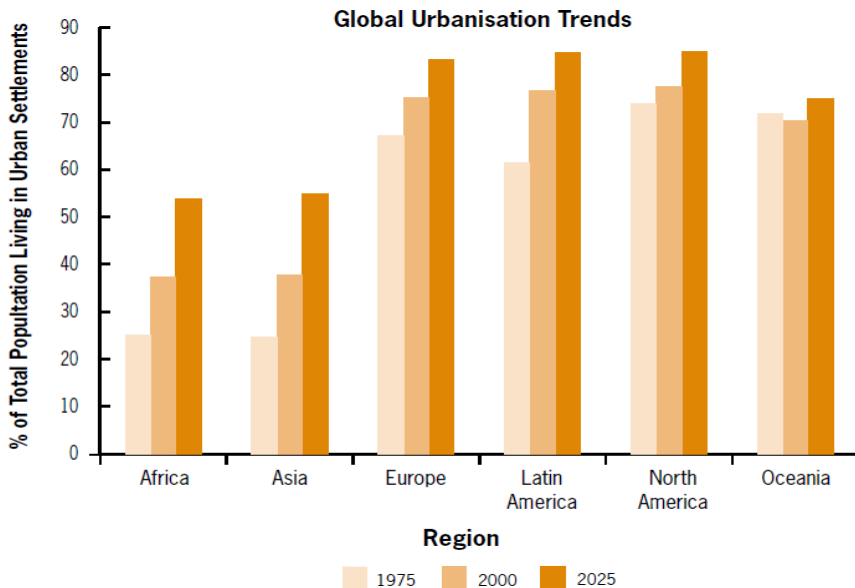
출처: OECD and China Development Research Foundation (2010).

1) 도시화 속도는 지역별로 중남미 연 2.5%, 북아프리카 3.3%, 아시아 및 태평양 4%, 아프리카 5%로 나타났다. World Bank Database 기준(데이터에 따라 차이가 있음).

2) 아프리카 지역은 도시민 중 슬럼 거주자가 72%에 달한다.

3) Ravallion, Martin & Chen (2007).

[그림 2] 주요 지역별 도시화 추세



출처: DFID (2001).

도시화로 인해 혜택 받는 계층이 있는 반면 빈곤층과 노인, 이주민, 여성 및 아동 등 특정 계층의 취약성은 점점 높아지고 있다. 도시 인구 유입의 증가로 도시 내 주거, 식량, 보건, 환경, 일자리, 불평등 문제가 심화되고 있기 때문이다. 이러한 다차원적인 빈곤문제는 경제성장이나 물리적 인프라 축적을 통해서 해결되는 것이 아니기 때문에, 정부는 공공정책을 통해 취약성이 높은 계층, 즉, 극빈계층 및 노인, 여성, 유아동 그룹의 빈곤을 완화하고 외부 위협으로부터 보호하기 위해 사회보호 프로그램을 시행하고 있다. 국제사회 역시 개도국의 빈곤감소라는 포괄적인 개발목표를 달성하는 과정에 있어서 사회보호로 대표되는 개도국의 공공정책 영역에도 관심을 높이고 있다. 빈곤의 개념이 단순히 경제적 결핍이 아닌, 사회적 불평등, 박탈, 취약성 등의 개념으로 점차 확장됨에 따라 빈곤 감소의 수단으로써의 사회보호 제도에 대한 관심이 높아져 가고 있는 것이다.⁴⁾ 또한, 최근의 세계 경제 위기, 에너지 가격 급등, 식량 위기 등과 같은 외부 충격에 의해 개도국의 빈곤 문제가 심화됨에 따라 사회보호 제도 및 정책에 대한 관심은 더욱 높아지고 있다.

4) Conway, T., de Haan, A. and Norton, A. (2000).

최근 국제개발협력 어젠다 역시 빈곤 및 취약성 감소 위한 ‘보호적 역량’ 강화에 관심이 집중되고 있다. 도시빈곤층 지원 문제는 G20 개발의제의 다년간행동계획에 포함된 인프라 구축, 인적자원개발, 민간부문 투자 및 일자리 창출, 식량안보, 복원력 있는 경제성장 등 대부분의 어젠다와 밀접하게 연결된다. 특히 “복원력 있는 경제 성장” 달성을 위한 행동계획에는 “개도국의 사회보호 프로그램” 강화 조항이 포함되기도 하였다.

사회보호에 대한 공여국의 관심이 공통적으로 늘어나고는 있으나 왜 한국이 이 분야에 관심을 가져야 하는지에 대해서는 깊고 넘어갈 필요가 있다. 공여국은 사회보호의 지원 필요성면에서 각기 조금씩 다른 초점을 지니고 있다. 영국은 빈곤감소 목적을 달성하기 위한 방안으로 사회보호 분야에 접근하고 있으며, 노르딕 국가들은 불평등 해소의 관점을 중시한다. 일본은 인간 안보를 달성하기 위한 상향식 지역사회 밀착형 접근과 아시아 경제 위기에 대응하여 사회안전망을 강화하는 관점에서 사회보호에 접근하는 경향을 보인다. 한국은 경제 인프라 개발 위주의 사업과 간접적 빈곤감소 사업뿐 아니라, 직접적 빈곤감소를 위한 실질적 프로그램을 제시한다는 면에서 의의가 있다. KOICA에서 직접적으로 빈곤층을 타깃한 빈곤감소 사업은 전체의 15% 밖에 되지 않는 실정으로, 직접적 빈곤감소 사업 비율을 높이기 위한 방안의 하나로 사회보호 분야 지원 프로그램이 마련되어야 한다.⁵⁾

특히 사회보호 분야 중에서도, ‘도시 극빈 계층’을 직접 목표로 하는 사업은 한국 뿐 아니라, 다른 공여국에서도 드물다. 따라서 사회보호 및 사회안전망 지원에 이제 막 관심을 가지기 시작한 한국이 굳이 ‘도시빈민’을 대상으로 사업을 실시해야 하는지, 이를 위한 사업 역량을 보유하고 있는지에 대한 우려가 제기될 수도 있다. 하지만 이는 두 가지 관점에서 의의를 생각해 볼 수 있는데, 먼저 개도국의 급속한 도시화에 따라 빈곤의 양상이 급속히 변화하고 있는 개발 환경 하에서 한국이 이 이슈에 먼저 접근함으로써, 적극적으로 리더십을 발휘할 수 있다는 면이다. 다음으로 본 연구에서 제시하고자 하는 사회보호 프로그램은 한국이 수행해 왔던 기존의 원조사업과 동떨어진 것이라기보다는 기존 사업에 ‘빈곤층 친화적 관점’을 적용하여 변형·발전된 형태가 된다는 점이다. 가령, 인프라 구축 사업의 경우 빈곤층 친화적 관점 적

5) 정우진 (2011).

용을 위한 핵심 도구인 표적화 및 빈곤영향 평가(poverty impact assessment)⁶⁾ 틀을 적용하여, 극빈 취약층을 효과적으로 표적화하고 이들의 고용이 증가하는 방향으로 기존의 인프라 사업을 설계할 수 있다. 혹은 기존의 지역기반의 보건사업에 수혜자들의 프로그램 참여율을 높이고 직접적인 소득이전 효과를 창출하기 위해 현금이 전과 같은 사회보호 기제를 활용할 수도 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 그간 인도적지원이나 NGO 지원의 형식으로 제한되어 왔던 사회보호에 대한 인식을 제고하는 한편, 이를 실질적 사업화 할 수 있는 다각도의 방안을 제시하는데 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 범위

가. 연구 범위

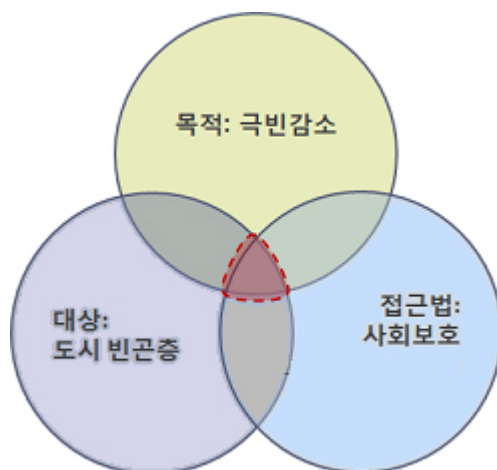
국제사회가 개도국에 대한 사회보호(social protection) 분야에 점차 많은 관심을 보이고 있는데 반해, 한국의 개발원조는 다차원적으로써의 빈곤 이슈 뿐 아니라 사회보호 관점의 접근법에 대해서도 크게 관심을 두지 않았다. 또한, 지금까지의 한국 개발원조가 농촌지역에 무게를 두어 왔기 때문에 상대적으로 도시 빈곤 이슈는 크게 주목받지 못하였다. 세계화 및 도시화에 따라 발생하는 도시의 빈곤 문제는 농촌 빈곤과는 기본적으로 다른 속성을 갖고 있기 때문에, 적용 가능한 사회적 지원 방안도 다를 수밖에 없다. 가령, 대다수 인구가 농업에 종사하는 농촌 지역과 달리 도시 지역에서는 가계의 주 수입원인 고용 문제가 큰 부분을 차지할 것이다. 식수나 하수 및 폐기물 처리 등이 공공인프라를 통해 공급되기 때문에 이를 구매할 수 있는 현금의 필요성이 농촌지역 보다 크며, 가계 지출에서 차지하는 비중이 매우 높다. 이에 KOICA의 이번 ‘사회보호(social protection) 프로그램을 통한 개도국 도시빈민 지원 방안’ 연구는 매우 시의적절한 것이라 할 수 있다.

우선, 이번 연구는 크게 빈곤, 도시민, 사회보호 확대라는 3개 분야가 접점을 이루는 ‘주제별(thematic) 전략 프로그램’의 성격을 가지게 된다. 먼저 프로그램 상위 목

6) 공여국의 프로젝트가 극빈, 취약, 소외 계층의 경제적, 사회 문화적, 정치적, 보호적, 인적 역량강화에 미치는 분배적 영향력을 심사하고 평가. 정우진 (2011).

적(objective)은 ‘절대 빈곤의 감소’이며, 지원대상(target population)의 초점은 개도국 ‘도시 빈곤층’이다. 이에 대한 KOICA의 개입 전략(approach)은 도시 빈곤층을 직접 대상으로 하는 ‘사회보호(social protection)’ 프로그램이 된다.

[그림 3] 개도국 도시빈민 지원 프로그램의 성격



출처: 저자 작성

[표 1] 빈곤감소 차원 및 지원 대상 기준

빈곤 감소 범의	프로그램의 목표 및 대상	사업 예
미시적	극빈곤 계층 대상으로, 욕구 및 권리, 이해에 초점	사회안전망 사업 등의 사회보호 프로그램
중범위	극빈곤 계층보다 넓은 인구를 대상으로 하나 빈곤층의 참여를 확대하고 서비스 접근에 대한 장애요인을 제거, 불평등 이슈	교육, 보건, 물 공급, 농업, 기초 수송 및 전기, 통신 인프라
거시적	광범위한 인구를 대상으로 하며, 빈곤층에 경제 및 사회, 정치적 혜택을 제공할 수 있는 사회 구조를 조성	지속가능한 포괄적 성장 정책 지원, 채무 탕감, 공공부문 개혁, 민주주의 및 바람직한 거버넌스

출처: 정우진 (2011).

본 연구는 개도국 도시빈민 지원을 위한 사회보호 프로그램을 설정하는데 있어서 크게 두 가지 점을 염두에 두었다. 연구팀은 도시거주 극빈층의 빈곤을 직접 완화하

여 이들 계층이 직면한 위험과 취약성을 줄이는 'risk reduction' 측면과, 역량을 강화하여 빈곤에서 벗어나고 위험에 대응할 수 있도록 하는 'risk coping' 측면을 동시에 고려함으로써, KOICA가 실시하게 될 사회보호 프로그램이 빈곤의 일시적 완화가 아니라 자립 및 지속가능성에도 기여하도록 하였다. 이에 본 연구는 도시 빈곤층 대상의 현금·현물지원 및 사회적 서비스와 같은 전통적 사회부조 프로그램과 함께, 사회적 기회 확대 측면에도 중점으로 두고 고용측면의 노동시장정책 프로그램도 포함할 것이다. 이 부분은 [그림 4]에서 점선으로 나타난 부분에 해당한다.

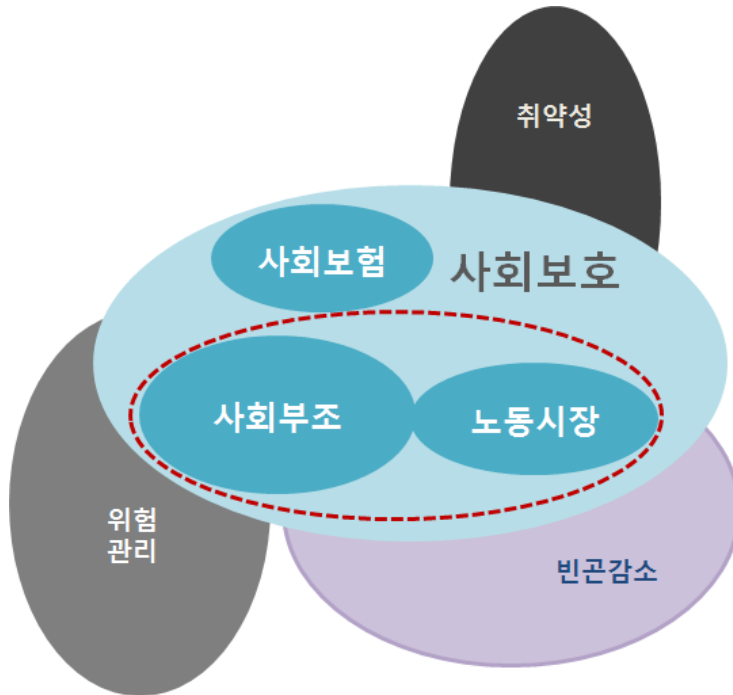
나. 주요 용어

사회보호는 빈곤층에 대한 공적 지원을 통칭하는 용어로, 국가별로 사회보호, 사회보장, 사회복지 등으로 다르게 불리며 그 사용 범위 역시 조금씩 다르다. 본 보고서에서는 국제개발원조 사회가 최근 보편적으로 사용하고 있는 용어인 '사회보호(social protection)'를 사용하였다.⁷⁾ 사회보호의 하위 분야는 크게 사회보험(social insurance), 사회부조(social assistance), 노동시장정책(labor market policy)으로 구분된다. 하위 프로그램의 분류도 국가별로 상이하다. ADB와 같이 노동시장정책이 사회보호의 하위 프로그램에 속하는 기관도 있고, 세계은행이나 OECD는 각각 '사회보호와 노동(social protection and labor)', '고용과 사회보호(employment and social protection)'⁸⁾와 같이 구분하여 사용하고 있다.

7) 사회보호를 지칭하는 주요 기관별 용어와 내용은 2장에서 보다 상세히 다루었다.

8) OECD (2009). Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection, OECD, Paris.

[그림 4] 포괄적인 개발 정책과 사회보호 메커니즘



출처: World Bank (2008). 참고하여 저자 작성

국제개발원조 사회에서 사회보호와 관련하여 사용되고 있는 일부 용어와 개념이 유사하여 혼동의 소지가 있어 다음과 같이 정리하였으며, 사회보호의 주요 요소에 대한 내용과 예시는 2장에서 상세히 다루었다.

[참고 1] 사회보호 관련 주요 용어 정리

- 사회보호(social protection): 빈곤 감소, 위험 예방 및 대처, 취약성 완화, 불평등 해소를 위해 고안된 일련의 정책 및 프로그램을 지칭하는 것으로, 빈곤 계층이 위기를 관리할 수 있는 역량을 갖도록 지원하는 프로그램을 말한다. 여기에는 사회보험(social insurance), 사회부조(social assistance), 노동시장정책(labour market policies) 등이 포함된다.
- 사회안전망(social safety nets): 광의의 사회안전망은 사회보호와 비슷한 개념으로 쓰이나 협의의 경우 대개 사회부조 프로그램에 속하는 하위 프로그램으로, 경제

위기와 같은 외부 충격이나 재난 등이 국민의 기초 생활 여건에 영향을 미칠 것으로 판단될 때 소수의 인구를 대상으로 하는 공적 조치를 말한다. 즉, 최소한의 사회보호라고 할 수 있으며,⁹⁾ 극빈과 위기에 대처하는 한시적인 사회부조 프로그램으로 볼 수 있다.

- 사회보장(social security): 사회보장은 사회보호(social protection)와 마찬가지로 상황에 따라 다르게 사용되지만, 대개 노동력을 상실한 노령층에 대한 지원으로 사회보험과 유사하게 사용된다. 하지만, 프로그램의 형태는 국가에 따라 기여형(contributory) 혹은 비기여형(non-contributory)이 될 수도 있다.¹⁰⁾
- 사회부조(social assistance): 가장 취약한 계층 대상으로 하는 사회보호 제도로, 학교 급식, 현금 및 식료품 지원, 공공 근로 등 빈곤층의 취약성을 완화하기 위해 취하는 모든 형태의 공적 개입을 지칭한다. 사회부조는 다른 사회보호 수단에 비해 빈곤층에 대한 직접지원의 성격을 가지며, 사회보험(social insurance)과 달리 비기여형 프로그램이다. 사회안전망 사업은 사회부조의 범주에 속하는, 단기·한시적 사회부조 사업이라고 볼 수 있다.
- 사회이전(social transfers): 사회보호의 하위 분야로 빈곤층 혹은 빈곤가구를 대상으로 하는 직접적, 정기적, 예측 가능한 현금 또는 현물 지원을 의미하여, 사회부조와 유사 혹은 동일한 프로그램을 지칭한다. 기관에 따라 사회부조의 의미로 쓰이며, DFID 등의 일부 기관은 사회부조와 사회이전을 혼용하여 사용하기도 한다.¹¹⁾

3. 연구 내용 및 방법

가. 주요 연구 내용

본 연구의 목적은 사회보호(social protection) 메커니즘을 통해 KOICA가 개도국 도시 빈민에 대해 지원할 수 있는 방안을 수립하는 것이다. 이에 본 연구는 도시 빈곤층의 특성과 이에 적합한 사회보호 프로그램에는 어떤 것들이 있는지 살펴보고, KOICA가 활용할 수 있는 ‘도시 빈곤층 대상의 사회보호 프로그램(안)’을 구축하고자

9) Lustig (1999).

10) Rofman, R. (2005).

11) Davies, M. (2009).

한다.

본 연구는 크게 4개 부분으로 구성된다. 우선 2장에서는 도시 빈곤과 사회보호에 대한 개념에 대해서 논의하였다. 도시 빈곤의 특성을 살펴보고 왜 농촌 빈곤 혹은 일반적인 빈곤과 다른 접근 방식이 요구되는지 살펴보았다. 이어 사회보호 메커니즘을 살펴보고, 도시 빈곤층이 직면한 취약성, 위험 요인을 감소하는데 적절한 사회보호 프로그램을 사회부조와 노동시장 프로그램을 중심으로 도출해 보았다.

3장에서는 공여국으로서 한국이 보유하고 있는 자원과 기반에 대해서 분석하기 위해 도시 빈민 지원과 관련된 사회복지정책 경험을 정리하였다. 이와 함께 KOICA의 유관분야 지원 사업을 간단히 살펴보고, 향후 동 분야 지원을 위해 협력 가능한 국내 기반에 대해 조사하였다.

4장에서는 주요 공여기관을 중심으로 국제사회의 도시 빈곤층에 대한 사회보호 지원 동향을 살펴보고, 실제 협력국 지원 사례를 살펴보았다. 사례조사국으로는 협력국 인도네시아와 필리핀을 선정하여, 도시 빈곤층 대상의 사회보호 프로그램과 이에 대한 공여기관의 지원 실태를 살펴보았다.

5장과 6, 7장에서는 KOICA가 활용 가능한 프로그램안과 시행 지침을 제시하였다. 우선 5장에서는 KOICA가 개도국 도시 빈곤층을 대상으로 실행할 수 있는 사회보호 프로그램의 목록과 개요를 제시하였다. 6장에서는 5장에서 제안된 프로그램을 KOICA 사업 시행 절차에 따라 기획, 집행, 평가할 수 있도록 단계별 지침을 제시하였다. 7장에서는 KOICA 중점협력국에 대한 대강의 국가별 지원 개요와 시범사업 대상국을 제시해 보았다.

나. 연구 방법

본 연구에서는 전반적인 국제사회의 도시빈민 지원 동향을 파악하기 위해 OECD/DAC 통계자료, 공여기관의 출판물 및 학술자료 등 1·2차 자료를 활용하였으며, 아울러 여러 공여기관의 도시빈민 관련 사업 내용을 검토·분석하였다. 특히, 인도네시아

와 필리핀에 대한 중점 사례연구를 통해 사회보호 프로그램에 대한 지원 동향을 심층적으로 연구하고자 하였다. 기초 동향 파악을 통해 선정한 공여기관 및 도시빈곤층 지원 프로그램에 대한 실질적인 자료 취합을 위해 공여기관 및 협력국 현장 조사를 실시하였으며, 유관 기관 및 협력국 정부와의 인터뷰를 시행하여 도시빈곤층 대상의 사회보호 프로그램 실행 및 성과 등에 대한 직접적인 의견 청취하고 한국의 사회보호 프로그램 형성에 대한 함의를 도출하였다. 이를 바탕으로 KOICA의 도시빈곤층 대상의 사회보호 프로그램을 구축하고 실행할 수 있는 방안을 제시하였다. 우선, 중점 사례 연구 결과에서 도출된 함의를 바탕으로 KOICA가 시행 가능한 실질적인 프로그램안을 구축하였으며, CPS 체계에서 본 프로그램의 활용 가이드라인을 제시하였다.

4. 연구의 한계

이번 연구는 2011년 발간된 KOICA의 ‘한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안’¹²⁾ 연구의 후속작업이라 할 수 있다. 위 연구가 미시적, 직접적 차원의 빈곤 감축을 위한 개발협력전략을 모색한 연구이라면, 이번 연구는 사회보호 메커니즘을 통한 직접적 차원의 빈곤층 지원과 관련하여 구체화된 방안을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 포괄적인 개발정책으로써의 사회보호 프로그램을 논하거나 한국 ODA의 사회보호 분야 전략을 구상하는 것은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이었기 때문에, 본 보고서에는 이론적인 연구나, 연구에 필요하다고 판단되는 부분 이외의 배경 연구는 포함되지 않았다.

이번 연구의 구체적인 목적은 사회보호 메커니즘을 통한 도시 빈곤층 지원 방안을 모색하는 것으로 지원 대상과 수단이 명확하게 주어져 있다는 점에서 KOICA가 실행할 수 있는 사업을 모색하는데 실질적인 도움이 될 것으로 기대된다. 하지만, KOICA의 ‘모자보건 ODA 프로그램 연구’와 같이 이미 KOICA의 중점 분야에 속하고 다년간 경험이 축적된 섹터 연구와는 분명히 차별화된 것이다. 본 연구는 KOICA의 경험이 축적되지 않은 사회보호 분야에서 가능한 사업을 모색하고, 좀 더 나아가 KOICA 정책팀이 사업을 형성하는데 활용할 수 있는 가이드라인을 제시하는 탐험적 연구의 범

12) 정우진 (2011).

주에 속한다. 다시 말해, 이번 연구는 해당 분야에서 KOICA의 중점 사업을 선정하여 제시하기 보다는 KOICA가 유동적으로 선정하여 사용할 수 있는 다양한 가능성을 제시한다는 측면에서 정책입안자를 대상으로 하는 이론적 정책연구와 실무자들을 대상으로 프로그래밍 모듈을 수립하는 실용연구의 중간 지점에 위치한다고 봐야할 것이다.

본 연구가 갖는 또 다른 한계는 앞서 언급되었듯이 도시 빈곤층에 대한 사회보호 메커니즘이라는, 흔하지 않은 범위를 다루고 있기 때문에, 유사 공여 사례를 파악하기 어려웠을 뿐 아니라 실질적 사업을 분석하고 그 함의를 도출하기에 제한적인 요소가 많았다는 점이다. 주지하다시피 일반적으로 도시 지역의 생활수준 및 서비스 여건이 농촌에 비해 높아서 지금까지의 사회보호 프로그램은 농촌 지역을 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 전 국가적 범위의 사회보호 프로그램, 농촌지역 대상 사회보호 프로그램, 도시개발 사업 등 관련 사업을 광범위하게 참고하여 구체적인 프로그램의 내용과 기제를 파악하고자 하였다.

마지막으로, 사회보호 프로그램은 국가별 정치, 사회, 경제 상황 뿐 아니라 빈곤현황, 인구구성 등 다양한 요소들이 고려되어 수립되어야 하기 때문에 일원화 된, 모든 협력국에서 보편적으로 적용 가능한 프로그램 모델이나 지원 방향을 제시하기에는 한계가 있다. 때문에 KOICA의 사회보호 프로그램안은 가장 일반적으로 시행 가능한 프로그램을 위주로 선정 할 수밖에 없었다. 타 공여기관의 경우 대부분 하나의 사회보호 프로그램을 형성하기 이전에 해당국 및 지역에 대한 빈곤분석, 사회분석 등, 심도 있는 배경연구를 실시하며, 지원대상과 프로그램을 선정하고 형성하는 과정에서 정교한 연구·분석을 동반하여야만 프로그램의 효과를 담보할 수 있음을 강조하고 있다. 이번 보고서에서는 중점협력국별 현황분석[별첨 8]을 통해 빈곤상태, 사회보호 프로그램의 현황 등에 대한 개략적인 정보를 제공하고는 있으나, 실질적인 프로그램화가 가능한 수준의 총괄적, 심층적인 분석은 아니라는 점을 밝혀둔다. 이를 위해서는 향후 필요시, 추가적인 분석 작업을 통해 해당 국가의 사회보호 기반과 추진 절차, 주요 분야별 이슈 등에 대한 심층 조사·분석을 실시해야 한다.

2장. 도시 빈곤과 사회보호 제도

이번 장에서는 본 연구의 대상인 도시빈곤층과 지원 수단인 사회보호 제도에 관해 논의한다. 우선 도시빈곤의 특성과 주요 문제점은 무엇인지, 농촌빈곤과는 어떤 차이점을 보이는지 살펴보고 이를 통해 도시빈곤층을 직접 지원하기 위해서는 어떤 접근이 유용한지 파악해보고자 한다. 특히 사회보호 제도를 통한 도시빈곤층 지원의 타당성을 논의하고자 한다. 사회보호의 개념이 사용 주체별로 다르게 사용되고 있음을 감안하여 주요 공여기관이 사용하고 있는 사회보호의 개념과 하위 정책의 분류 등을 살펴보고 본 보고서에서 사용하게 될 개념을 정의해보고자 한다.

1. 도시 빈곤(urban poverty)

가. 도시의 범위

도시 빈곤을 분석하고 실제 지원 프로그램을 수립할 때에는 ‘도시(urban area)’의 범위를 어디까지 볼 것인가가 사업 지역과 내용을 결정하는 중요한 요소가 되므로, 이에 대한 개념 정의가 선행되어야 한다. 이 때 도시의 범주를 수도권(national capital region)이나 상업화가 상당 수준으로 진행된 대도시(metropolitan)에 한정할 것인지, 아니면 별도의 기준을 사용할 것인지 결정해야 한다. 모든 중점협력국이 도시와 농촌을 구분하는데 동일한 기준을 사용하는 것은 아니며, 인구, 주요 인프라의 유무, 도시화 및 상업화 진행 정도, 경제활동의 주요 형태, 지자체 투표권, 선거구 및 행정수반의 임명 방법, 자체 현장의 유무, 그리고 소득 수준에 따라 자체적으로 정하고 있기 때문이다.

일례로 필리핀에서 행정구역상 ‘도시(city)’로 명명된 지역은 12개의 대도시외에도 ‘고도 도시화 도시(highly urbanized city)’, ‘독립시(independent component city)’, 그리고 ‘시(component city)’로 나누어진다. 도시 내에서의 차이도 있는데, Metro Cagayan de Oro의 Bukidnon는 통상적인 도시 보다는 농촌의 형태에 속한다. 또한 인도네시아의 경우, 하나의 하위 행정도시(sub-district) ‘Kecamatan’은 여러 개의

마을(village) 단위의 지역으로 구성되는데, 마을의 행정명은 지역에 따라 'desa'와 'Kelurahan'으로 다르게 명명된다. 'desa'와 'Kelurahan'의 차이는 지역을 관할하는 책임자의 선출 방식에 따르는데, 책임자는 각각 지역 내 선출 혹은 중앙정부 임명방식으로 다르다. 하나의 하위 행정도시(sub-district)하에 책임자를 선출하는 'desa'가 과반 이상이면 농촌, 'Kelurahan'이 과반 이상 도시로 구분된다.¹³⁾ 이와 같이, 도시를 분류하는 국가의 기준에 따라 인구밀도가 낮고 전통적인 농촌 지역의 특성을 갖고 있더라도 도시로 분류되고 도시화가 진행된 지역지만 농촌으로 분류될 수 있는 한계가 존재한다. 따라서, ‘도시 빈곤층’ 대상의 프로그램을 수립할 때 “도시”의 범주를 보다 유연하게 적용할 필요가 있으며, 이러한 구분은 사전에 시행되는 사회 및 빈곤 분석 결과에 따라 KOICA 기준으로 정할 수 있을 것이다.

나. 도시 빈곤의 개념과 측정

‘도시 빈곤’을 한 마디로 정의하거나 일반적인 ‘빈곤’과 다른 방식으로 측정할 수 있는 별도의 개념이나 도구는 없다. ‘도시 빈곤’이란 어떤 절대적인 기준에 의해서 정해지는 것이 아니라 도시 지역에 거주하는 빈곤층의 특성을 지칭한다고 보는 편이 타당하기 때문이다. 도시 빈곤은 결핍 요소에 따라 다양하게 나타날 수 있으며, 모든 도시의 빈곤층이 동일한 특성을 갖는 것은 아니다. 도시 빈곤층의 특성은 한 국가 내에서도 도시별로 차이를 보일 수 있으며, 국가별로도 차이를 보인다. 그렇다면 도시 빈곤층을 어떻게 구분하고, 그 특성을 파악할 것인가의 문제가 남게 된다.

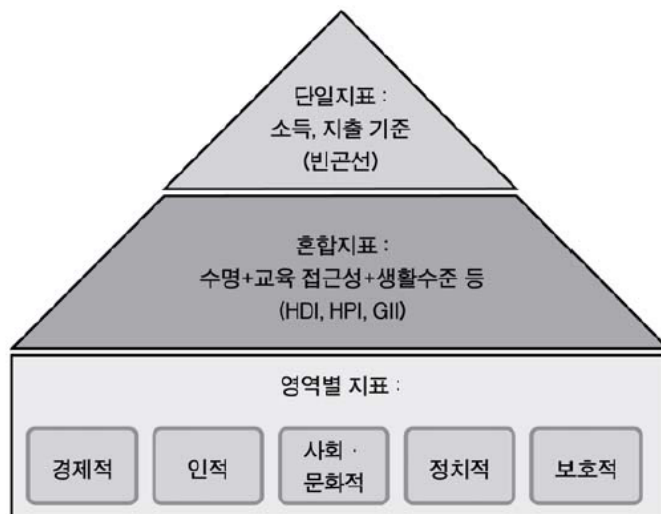
편의상 일반적인 빈곤 측정 방법이 도시 빈곤 측정에 적용될 수 있다. 단순하게는 소득/지출 지표를 사용하여 도시 지역 내 빈곤선을 정할 수 있다. 하지만, 소득 지표는 구매력을 보여주는 간접 지표일 뿐 빈곤층의 실질적인 생활수준을 파악하기 어렵고, 도시 지역 빈곤의 특수성도 반영할 수 없기 때문에 도시 내 빈곤 문제에 접근하기에는 유용하지 않다. 빈곤을 수치 지표로 측정하는 것에 대한 비판이 꾸준히 제기됨에 따라 최근에는 빈곤을 ‘다차원적 현상(multidimensional phenomenon)’으로 인식하고, 안전하고 안정된 생활을 영위하는데 필요한 요소들이 부족하거나 결핍된 상태로 정의하고 있다. 다차원적 빈곤 현상과 함께 빈곤 측정과 관련한 여러 연구들에

13) 세계은행 인도네시아 사무소 인터뷰.

서 소득 및 지출 수준으로 측정한 빈곤과 실제 생활 영역에서의 결핍이 중복되는 부분이 일치하지 않는다는 점을 보여주고 있다.¹⁴⁾

이러한 추세를 반영하여 다차원적인 결핍 상태와 사회적 소외(exclusion)에 초점을 두고 빈곤을 측정할 수 있는 지표들이 개발되어 왔으며,¹⁵⁾ 도시 빈곤층의 특성을 파악하기 위해서는 이러한 빈곤 지표들을 활용할 수 있다.¹⁶⁾ 역시 가장 기본적인 측정 지표로는 경제적인 측면에서의 소득/지출 지표가 있다. 이러한 ‘money-metric indicators’ 지표만으로는 빈곤층이 실제 직면한 취약성, 권리 박탈의 정도 등을 측정하기 어렵기 때문에 혼합지표, 영역별 지표 등 이를 보완할 수 있는 지표들이 사용되고 있다.¹⁷⁾ 도시빈곤 측정에는 주로 단일지표와 혼합지표가 함께 사용되고 있으며, 이들 지표의 측정법과 활용처는 본서 6장과 7장에서 제시하였다.

[그림 5] 빈곤의 측정



출처: OECD (2001).

14) Masika, R., et al. (1997). OECD (2001).

15) 빈곤 지표에 대한 자세한 내용은 정우진 (2011) 참조.

16) Baker, J. and Schuler, N. (2004).

17) Baker, J. and Schuler, N. (2004).

- 소득/소비 지표(income/consumption measures): 가장 간편하고 객관적인 지표이며 소득보다는 소비 지표가 빈곤 측정에 보다 유용하다. 가계 혹은 개인이 기본적인 생필품(대개 식료품, 식수, 의복, 교통 이용 등)을 구매할 수 있는 능력이 있는지 여부를 측정하게 된다. 일반적으로 소득은 주기적 변동폭이 크기 때문에, 소비 지표가 빈곤을 측정하는데 더욱 유리하다. 소득/소비와 같은 경제적 수치(money-metric) 지표는 빈곤을 유발하는 구조적 요인을 파악할 수 없다는 단점이 존재한다.
- 기본욕구지표(basic needs index): 문해율, 등교율, 상수도 및 하수도, 주거공간, 거주지 인구밀도 등의 항목에 대한 결핍 정도를 측정한다.
- 자산지표(asset indicators): 가계의 자산 소유 정도를 측정한다. 가령, 자동차, 냉장고, TV, 주거형태(지붕 및 바닥 형태), 화장실, 상수도 및 전력 등 기본 생활에 필요한 서비스 유무 등이 있다.
- 취약성(vulnerability): 취약성은 빈곤의 다면성 및 구조적인 측면을 보기 위한 것으로, 단순히 경제적 결핍을 측정하는 지표는 아니다. 재해, 보건, 환경, 범죄의 위험에 노출된 정도를 측정할 수 있으며, 이에 더하여 물적 자산, 사회안전망에 포함 여부, 금융시장 접근성 등이 포함될 수 있다.

다. 도시 빈곤층의 특징

지난 20여 년 간 개도국을 중심으로 도시화가 급속히 진행되어 왔으며, 2010년에 도시 거주 인구가 절반을 넘었을 정도로 세계 인구에서 도시 인구의 비중은 급속하게 증가하고 있다. 특히, 세계 농촌 인구는 동 기간 크게 변화하지 않은 반면, 도시 인구는 비교적 급격한 증가세를 보여 왔다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고 농촌 지역의 물리적 인프라 및 서비스 접근성이 도시 지역보다 낮다는 이유로 빈곤 감소 전략 논의는 여전히 농촌 지역을 중심으로 이루어지고 있다. 하지만, 도시화의 속도와 이에 따른 파급효과와 문제점이 크게 두드러짐에 따라 도시 빈곤층에 대한 관심이 점점 높아지고 있다. 도시 빈곤은 그 원인과 형태가 농촌과는 다른 양상을 보이기 때문에 농촌 빈곤과 다른 접근이 필요하다.

18) OECD (2010).

[표 2] 도시 빈곤과 농촌 빈곤의 차이점

	도시	농촌
생계수단	상품 제조 및 판매, 서비스 등 비농업 분야에 종사하며, 경제적 자원에 의존	농작물 재배, 가축, 산림 및 어업 등 주로 자연자본에 의존
주거용 토지 접근성	주거용 토지 접근이 매우 어려우며, 주택 및 토지 시장이 상업화	주거용 토지 및 건축 자재 획득에 큰 어려움 없음.
정부 접근성	정부접근성은 높으나, '나쁜(bad)' 거버넌스에 훨씬 취약함.	규제당국 및 서비스 제공자로서의 정부와 소통이 어려움.
인프라 및 서비스	빈민 주거지역이 대부분 불법 주거형태임을 감안, 저소득층에 혜택 적음.	제한적 인프라 및 서비스
소득 창출 기회	식료품, 상하수, 고용, 위생시설 접근을 위해 현금에 대한 의존도 높음.	자족의 형태가 다수이며, 기후 의존도가 높음.

출처: Baharaoglu, D. and Kessides, C. (2002). 참고 작성

도시빈곤 문제의 대부분은 단순한 경제적 결핍 뿐 아니라, 자원과 역량의 제한, 부적절한 정부 정책, 환경 등의 복합적인 요인에 의해 발생하고 심화되기도 한다. 도시 빈곤층이 직면하는 취약성의 원인은 농촌 지역과 상이한데, 크게 ①현금 의존성과 외부 충격에의 취약성, ② 공공 인프라 및 서비스 접근성, ③주거 문제 세 가지로 구분 정리해 볼 수 있다

우선, 도시 빈곤층이 직면하는 취약성의 상당 부분은 상업화된 도시 경제와 밀접한 관련이 있다. 도시 경제가 상업화(commoditization) 혹은 현금화(monetized)되어 있기 때문에 식료품 뿐 아니라, 주택, 교육, 보건, 교통, 에너지 등 도시에서 생활을 영위하데 필요한 재화와 서비스가 시장거래를 통해 이루어지며, 이를 획득하기 위해서는 현금이 필요하다.¹⁹⁾ 기본적인 생활에 필요한 현금 소득의 대부분은 '고용'을 통해서 이루어지는데, 빈곤층/비숙련 노동자/여성 등 취약계층의 경제활동 참여는 고용 기회의 절대 부족, 기술 및 자산 부족, 신용 문제 등으로 쉽지 않다. 때문에 도시 빈곤층은 에너지 위기, 식량 가격 급등, 경제 위기와 같은 외부 충격에 훨씬 취약한 것

19) Moser, C., et al. (1996).

으로 나타난다.

또한 환경으로부터 받는 영향은 농촌 빈곤층이 받는 것과 다른 양상을 보인다. 도시는 농촌에 비해 교육이나 보건시설, 상하수도 및 전력 등의 인프라가 잘 구축되어 있지만 모든 시민들이 동등한 서비스 혜택을 받고 있는 것은 아니다. 특히, 빈곤 지역은 도심지에서 멀리 떨어져 있거나 슬럼화 가능성이 높기 때문에 상하수도, 폐기물, 보건 등 기초 인프라가 구축되지 않았고, 서비스의 혜택을 받지 못해 질병 발생 위험이 높으며, 수도나 전력, 교통과 같은 기본 인프라 사용 요금도 높아 도시민 가계 지출의 상당 부분을 차지하는 경우가 많다.²⁰⁾

마지막으로, 도시 지역의 주택은 대부분 임대화되어 있기 때문에 이를 충족할 만큼 가계 수입이 충분치 못한 경우 안전한 주거지를 확보할 수 없게 된다. 또한 도시 지역은 경제적 이주민 인구 비중이 높아 문화적·경제적 다양성이 높기 때문에 농촌 지역에 비해 불확실한 위험이 존재한다. 인구 및 거주지 밀도도 높기 때문에 주위 환경의 영향을 크게 받고 질병 전염의 위험이 높다. 대다수 빈곤층의 주거 지역은 도시 외곽 지역이나 공장지대 인근에 위치하거나 슬럼화로 인해 범죄 발생 가능성이 높고 치안 서비스가 적절하게 제공되지 않는 경우가 대부분이다.

[표 3] 지역별 슬럼거주 인구 및 특성(2001년)

지역	슬럼인구 (백만, 2001)	슬럼인구/ 도시인구 비중(%)	슬럼인구 연평균 증가율 (1990-2001)	지역 추세 및 기타 사항
사하라 이남 아프리카	166.2	71.9	4.53	세계에서 슬럼거주 인구가 가장 높으며, 가장 빠른 속도로 증가
중동 및 북아프리카	21.3	28.2	-0.15	슬럼 감소 정부정책으로 1990-2005년간 슬럼인구의 수와 비중이 모두 감소
중남미	127.5	31.9	1.28	슬럼가 개선 정책을 통해 환경이 개선되고 있으나, 슬럼거주 인구는 여전히 큰 비중을 차지

20) 아르헨티나의 경우 가계 지출의 16%가 전력요금으로 지출된다. Baker, J. (2008).

지역	슬럼인구 (백만, 2001)	슬럼인구/ 도시인구 비중(%)	슬럼인구 연평균 증가율 (1990-2001)	지역 추세 및 기타 사항
남아시아	253.1	59.0	2.20	남아시아 지역의 대다수 슬럼거주자는 인도에서 나타나며, 도시인구의 63%로 거의 1.7억 명에 달함. 세계 슬럼거주 인구의 17%를 차지
동남 아시아	56.8	28.0	1.34	1990년대 이전에 도입된 정책을 통해 슬럼거주 인구 현저히 감소(특히 태국)
동아시아	193.8	36.4	2.28	동 지역 슬럼인구는 대부분 중국에서 발생, 세계 슬럼 인구의 20%에 해당
유럽/중앙 아시아	45.2	6.0	0.72	주거환경 수준(서비스, 위치, 인프라 유지보수) 감소
세계	912.9	31.2	2.22	-

출처: Baker, J. (2008).

2. 사회보호(social protection)

가. 사회보호(social protection)의 개념

사회보호는 위험과 취약성 그리고 만성적 빈곤을 예방, 완화, 대처하기 위해 개인의 소득을 보장해주는 공적 조치(public action, public measure)이다.²¹⁾ 공적 개입은 개인과 가구 및 지역사회가 위험관리 역량을 높일 수 있도록 지원하고, 만성적 빈곤층에게 지원을 제공하는 것이다. 이는 특히 출산, 노령, 질병, 장애와 같은 생애주기별 이슈, 실업 혹은 경제 위기와 같은 시장적 위험, 그리고 자연 재해로부터 개인들을 보호하고, 일정한 삶의 수준을 유지할 수 있도록 하는 지원과 관련된다. 사회보호 정책들에는 보편적 정책인 사회보험과 잔여적 정책인 사회부조,²²⁾ 그리고 노동시장정책(혹은 최소 노동규범)이 포함된다. 국가 및 기관에 따라 사회부조에 사회안전망 혹은 사회이전 및 사회서비스를 포함하기도 하고, 이 요소들을 각기 분리해서 보기도 한다.

21) Holzmann, R. and Jørgensen, S. (2001).

22) 월렌스키(Wilenski)와 르보(Lebeaux)의 사회보호 모형

선진국에서의 사회보호는 일시적이고 예측 가능한 소득의 감소와 과도기적 빈곤에 대처하여 원래의 생활수준으로 복귀할 수 있도록 하는 기제와 관련된다. 그러나 개도국 사회보호는 빈곤과 취약성을 다루는 사회정책들로 선진국의 사회보호 방향과 다소 차이를 보인다. 보호 인구 대부분이 만성적인 빈곤을 겪고 있는 저소득국에서는 사회보호 프로그램이 소득의 급격한 감소에 대처하는 도구로서 뿐 아니라, 만성적인 저소득과 이에 대한 구조적인 원인에 대처할 수 있는 개발 증진의 요소가 될 수 있는 것이다.²³⁾

빈곤층의 특징 중의 하나는 자기 보호 역량이 부족하고 외부 위험 및 충격에 쉽게 노출되어 있는 경제적·비경제적 “취약성”이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 빈곤층 “취약성”의 원인은 사회의 구조적인 요인이 크게 작용하기 때문에, 정부는 보건 및 교육, 노동 역량 강화, 안전한 주택 제공, 지역 인프라 등의 분야에 투자함으로써 빈곤층의 취약성을 중장기적으로 개선하고 있다. 또한 정부는 이러한 공공서비스 혜택에서 제외되거나 취약성이 매우 높은 극빈 계층에 대해서 기본적인 생활수준을 담보 할 수 있도록 다양한 사회보호 프로그램을 시행하고 있다. 사회보호 프로그램은 한 국가의 빈곤 감소와 개발에 중요한 부분을 차지하는데, 1장의 [그림 4]에서 볼 수 있듯이 한 국가의 포괄적인 개발 정책에서 핵심적인 위치를 차지한다.

사회보호(social protection) 제도는 일반적으로는 정부의 영역이지만, 최근 개도국을 지원하는 개발원조 분야에서도 주요 이슈로 부상해 왔다. 사회보호에 대해 합의된 보편적인 정의는 없으며 주체별로 조금씩 차이를 보인다. 어느 수준의 지원까지 사회보호 제도에 포함되어야 하는지에 관해서도 동일한 기준은 존재하지 않으며, 공여기관별로 상이한 전략 하에 다양한 프로그램이 실시되고 있다. KOICA나 한국 ODA 유관기관 내에서도 특별히 합의된 정의가 없으므로 사회보호 분야의 논의를 주도하고 있는 다자 공여기관의 사회보호 개념의 정의와 범위를 살펴보았다.

우선 OECD는 사회보호를 빈곤층 또는 취약계층이 빈곤에서 벗어나고 외부 위험 및 충격을 관리할 수 있는 역량을 향상시킬 수 있는 정책으로 정의하고, ①사회보험

23) UNRISD (2010).

24) Farrington, J. et al. (2002).

(social insurance), ②사회이전(social transfers), ③최소 노동 규범(minimum labor standards), ④사회 서비스(social services) 및 기타 공공 정책을 포함하는 것으로 보고 있다. 또한 OECD가 제시하는 광의의 사회보호 프로그램에는 교육 및 보건, 위생, 커뮤니티 개발과 같은 인적 자본 개발을 위한 사회 및 민간 서비스까지 포함된다.²⁵⁾ 세계은행이 규정하는 사회보호는 인적자원(human capital)을 보호하고 증진시키고자 하는 일련의 조치로, 노동시장 개입, 실업자 혹은 노령인구 등 대상그룹에 대한 소득 지원까지 포함한다.²⁶⁾ 한편, ADB는 사회보호 제도를 빈곤 및 취약성을 줄이기 위해 고안된 일련의 정책 또는 프로그램으로 정의하고 있다. 구체적으로는 노동시장의 효율성 확대, 국민의 위험 노출도 감소 및 역량 강화를 통해 빈곤층이 스스로 소득을 취득, 유지하고 보호능력을 강화할 수 있도록 지원하는 제도이다. 여기에는 ①노동 시장, ②사회 보험, ③사회 부조(social assistance), ④지역 기반의 소규모 커뮤니티 보호 제도, ⑤아동 보호의 다섯 가지 요소가 포함된다.²⁷⁾

살펴본 것과 같이 사회보호는 여러 의미로 사용되고 있지만, 공통적인 특성이 존재한다. 사회보호의 보편적인 속성은 첫 번째, 빈곤/취약 계층에 초점을 두고 이들이 더욱 극심한 빈곤 상태에 빠져들지 않도록 보호하기 위한 공적인 지원을 한다는 점이며, 두 번째, 이들 계층이 직면한 외부위험(risk) 또는 취약성(vulnerability)에 주안점을 두고 있다는 것이다.²⁸⁾

이러한 사회보호에 관한 논의를 종합하여 본 연구에서는 다음과 같이 사회보호의 정의와 구성 요소를 정리하였다.

‘사회보호(social protection)’ 제도는 ‘빈곤 계층’ 혹은 사회적으로 ‘취약한 계층’이 빈곤에서 벗어나고 외부 위험과 충격을 관리할 수 있는 역량을 강화할 수 있도록 지원하는 정책과 활동이다. 사회보호 제도를 구성하는 요소는 ①사회보험, ②사회부조, ③노동시장 정책의 3개 범주로 분류된다.

25) OECD (2009).

26) World Bank (2012).

27) ADB (2011a).

28) Norton, A., et al. (2001).

나. 사회보호(social protection) 프로그램의 도구²⁹⁾

여기서는 사회보호의 도구 및 프로그램의 특성과 각 범주별 프로그램 유형은 다음과 같다.

- 사회 보험(social insurance): 사회보험은 국민을 대상으로 질병이나, 사망, 노령, 실업, 신체장애 등으로 인해 소득이 감소 혹은 경제능력의 상실을 보험방식을 통해 보장하는 제도이다. 가장 전통적인 사회보호 제도의 주요 수단으로, 자유의사에 의해 가입하는 것이 아니라 법에 의하여 강제성을 띠고 시행하는 보험 제도를 총칭하며 혜택을 받는 그룹의 기여에 기반을 둔 (contributory) 프로그램이다. 일반적으로 의료보험, 실업자 보험, 직장상해보험 등이 있다. 사회보험은 도덕적 해이문제에서 자유롭고 소득재분배의 효과가 있으나, 비공식 노동시장이 큰 개도국의 경우 사각지대가 크다는 단점이 있다.
- 사회부조(social assistance): 일반적으로 취약한 계층 대상으로 하는 사회보호 제도로, 사회이전, 사회서비스, 사회안전망을 포함하여 빈곤과 취약성에 대처하기 위해 취하는 공적 개입을 지칭한다. 사회부조는 혜택 계층의 기여에 기반을 두지 않는 비기여형(non contributory)이고 다른 사회보호 수단에 비해 직접적(direct)빈곤감소의 효과와 정규적(regular) 성격을 가지고 있다. 표적집단 선별을 통해 예산을 효율적으로 쓸 수 있으나 낙인문제와 근로동기 저하, 정치적 기반의 취약성 문제가 있다. 사회부조에 포함되는 사회안전망(social safety nets)은 외부 위험에 영향을 받은 그룹을 직접 목표하여 시행되는 한시적, 단기적 사회부조 사업이라고 할 수 있다. 사회서비스 수당, 세제 혜택 사회부조에 포함 혹은 분리해서 보는데, 이는 실생활의 지출을 줄이거나 소득을 늘리도록 도와준다. 사회서비스는 인구사회학적 변화에 빠르게 대처할 수 있고 사회적 일자리 창출에도 기여가능하나 큰 규모의 재원이 필요하여 대개 수혜자측이 일부 비용을 부담 한다.
- 노동시장 정책 및 프로그램(labor market policies): 이 범주의 사회보호 프로그램은 단순히 빈곤층을 외부 충격 및 위험으로부터 보호하는 것에서 벗어

29) ADB (2011a). 및 DFID (2011a), ERD (2010), Norton, A., et al. (2001). 참조하여 정리.

나, 이들에게 소득창출의 기회를 제공함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있도록 근본적인 지원하는데 의의가 있다. 대표적인 사업으로는 고용 서비스, 고용 창출(임금 및 고용 보조금, 공공근로, 소액창업 및 자영업 지원), 훈련 제공의 사업이 있으며, 넓게는 노동시장의 효율적 운영, 노동자 보호 제도 수립 지원 사업이 포함되기도 한다. 이는 보다 근본적이고 예방적 차원의 대책이나, 근로 능력이 없는 취약층 지원에는 한계가 있다.

[표 4] 사회보호(social protection) 범주에 따른 프로그램 유형 예시(ADB 분류)

사회보호 범주	프로그램 유형
사회 보험 (social insurance)	연금
	실업 수당 ³⁰⁾
	의료보험(보편적 의료 보호 제외)
	기타 사회 보험(출산, 장애인 혜택 등)
사회 부조 (social assistance)	노인 지원(비기여형 노령자 기초 수당 등)
	의료 지원(취약계층에 대한 의료비 지원)
	아동 보호(학교 급식, 학비 지원, 자녀 수당, 고아 수당 등)
	가족 수당 ³¹⁾ (기초 생활 지원을 위한 현물 또는 현금 이전. 조세제도를 통한 이전은 제외)
	복지 및 사회서비스 지원(병자, 빈곤층, 장애인 등 취약계층 대상)
	현금/현물 이전(푸드 스탬프 등)
	재해 복구 지원
	공공서비스 요금(전력, 상하수도 등)의 한시적 보조(재해, 경제위기 등 위기 시기에 취약계층을 대상으로 일시적으로 시행. 일반적인 보조금은 제외)
노동시장 정책 (labor market policies)	토지세 감면
	공공사업을 통한 직접 고용 창출(식료품 이전 치료사업 포함)
	차관 프로그램을 통한 직접 고용 창출(일자리 창출을 명시적 목표로 포함하는 경우)
	기타 고용 서비스(노동력 수요를 높이기 위한 중소기업 지원, 공공근로 확충 등) ³²⁾
	실업 혜택(기여형 실업 급여와 구분)
	기술개발 및 훈련(실업자, 빈곤층 청년/아동 등 대상. 일반적인 직업훈련 제외)

출처: ADB (2011b).

30) unemployment benefits

31) family allowances

32) http://www.adb.org/social_protection

3. 도시 빈곤 문제와 사회보호 지원

도시 빈곤은 일반적인 빈곤이나 농촌 지역의 빈곤 양상과 다르기 때문에 그 특수성을 고려한 접근 전략이 필요하다. 또한 극빈 계층의 취약성(vulnerability)을 감소하고 불평등(inequality)과 사회적 소외(social exclusion) 상태에서 벗어날 수 있도록 노력하기 위해서는 도시 빈곤층이 일상생활을 영위하는데 매일 직면하는 어려움, 취약점을 직접 목표로 하는 사회보호 프로그램이 필요하다. 따라서, 보편적 복지(well-being) 증진 차원의 사업이나, 기여형 사회보험(social insurance) 형태의 프로그램보다는 도시빈곤에 직접 대응하는 맞춤형 지원을 위한 사회부조(social assistance) 프로그램이 더욱 적절하다. 또한 중장기적 관점에서 빈곤층이 자립할 수 있도록 노동 역량 강화 및 자립 지원을 위한 노동시장 정책 프로그램도 포함되어야 한다.

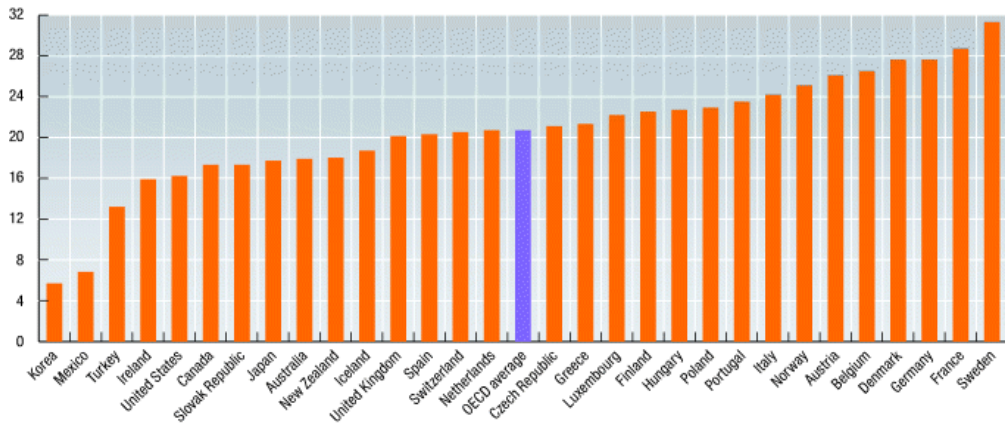
4. 개도국의 사회보호 수준 측정

한 국가의 사회보호 수준을 정확히 파악할 수는 없지만 몇몇 지표들을 통해 국가의 사회보호 수준을 가늠할 수 있다. KOICA는 이러한 지표들을 활용하여 개도국의 사회보호 수준을 파악함으로써 사회보호 지원이 필요한 협력대상국을 판별하고 지원 프로그램의 수준과 규모를 결정할 수 있다. 가장 흔히 사용되는 지표로는 GDP 대비 사회지출(social expenditure) 비중, ADB의 사회보호지수(Social Protection Index, SPI)와 세계은행의 사회보호등급(Social Protection Rating, SPR) 등이 있다.

우선 사회지출은 정부가 빈곤층 또는 취약계층의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 지원하기 위해 지출하는 공공재정의 규모를 파악할 수 있는 지표이다. GDP 대비 사회지출 비중 지표는 국가의 국민에 대해 갖고 있는 “책무성”을 측정할 수 있는 지표가 되기도 한다. 사회지출은 현금 또는 현물(재화 및 서비스) 지원, 세제 혜택 등이 포함되며, 사회지출 측정에 사용되는 사회지출 명목은 노령인구 지원, 역량 강화 관련 혜택, 보건, 가구 지원, 적극적 노동정책 프로그램, 실업, 주택 등이 있다.³³⁾

33) OECD (2007).

[그림 6] OECD 국가의 GDP 대비 사회지출 비중(2007년)



출처: OECD Factbook 2007 웹사이트.

다음으로 ADB의 SPI는 국가의 사회보호 프로그램을 측정, 평가, 비교하기 위해 고안된 도구로, 한 국가의 사회보호 지출, 커버리지, 분배, 빈곤 및 취약계층에 대한 파급효과를 측정하여 정책입안자가 사회보호 프로그램을 분석하고 수립하는데 기초 자료를 제공해준다. 사회보호 프로그램에 대한 지출 수준, 커버리지, 빈곤 타깃팅 정도, 파급효과의 4개 항목으로 측정된다. SPI는 0에서 1 사이에 분포되며, 숫자가 높을수록 사회보호 정도가 높다는 것을 뜻한다. 이 지수는 소수 셋째자리까지 산출되며, 따라서 세계은행의 SPR에 비해 점수 변별력이 있다는 장점이 있다. 하지만 아시아·태평양 지역 국가에만 국한되기 때문에 전 세계적인 추이를 파악하기 어렵다는 한계가 있다.

[표 5] ADB의 국가별 사회보호지수(SPI)

국가	사회보호 지수	국가	사회보호 지수
아르메니아	0.145	말레이시아	0.148
아제르바이잔	0.174	몰디브	0.043
방글라데시	0.046	몽골	0.285
부탄	0.017	네팔	0.048
캄보디아	0.017	파키스탄	0.046
중국	0.139	필리핀	0.065

국가	사회보호 지수	국가	사회보호 지수
피지	0.081	파푸아뉴기니	0.002
인도	0.112	스리랑카	0.112
인도네시아	0.059	타지키스탄	0.021
일본	0.538	통가	0.037
카자흐스탄	0.156	우즈베키스탄	0.235
한국	0.284	바누아투	0.014
키르기스스탄	0.211	베트남	0.095
라오스	0.019	평균	0.117

출처: ADB (2011b).

마지막으로 세계은행의 국가정책·제도지수(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)의 SPR이 있다. CPIA는 ①경제관리(economic management), ②구조조정정책(structural policies), ③사회통합 및 평등 정책(policies for social inclusion and equity), ④공공부문 관리 및 제도(public sector management and institutions)의 4개 범주에 따른 16개 지표로 구성되어 있다. SPR은 이 중에서 ‘사회보호’와 ‘고용’과 관련이 있는 5개 지표(①사회안전망 프로그램, ②기본적 고용기준, ③노동시장의 법규, ④커뮤니티 주도의 이니셔티브, ⑤연금 및 고령인구 프로그램)를 합산하여 결정된다. SPR은 이들 지표 각각의 정책적 효율성, 프로그램 기획 및 시행상의 효과성 등을 고려하여 분석되며, 각 지표별 점수는 동등한 비중으로 계산된다. 등급은 1점에서 6점까지 분포하며, 숫자가 높아질수록 사회보호 시스템의 수준이 양호함을 의미한다.

[표 6] 세계은행의 국가별 사회보호등급(SPR)

국가명	2010년 SPR	국가명	2010년 SPR
가나	4	솔로몬군도	2.5
가이아나	3	수단	2.5
감비아	2.5	스리랑카	3.5
그레나다	3.5	시에라 레온	3.5
그루지아	4.5	아르메니아	4.5
기니	3	아이티	2.5

국가명	2010년 SPR	국가명	2010년 SPR
기니비사우	2.5	아제르바이잔	4
나이지리아	3.5	아프가니스탄	2.5
네팔	3	앙골라	2.5
니제르	3	에리트레아	2.5
니카라과	3.5	에티오피아	3.5
도미니카공화국	3.5	예멘	3.5
동티모르	2.5	온두라스	3
라오스	2.5	우간다	3.5
라이베리아	2.5	우즈베키스탄	3.5
레소토	3	인도	3.5
르완다	3.5	잠비아	3
마다가스카르	3.5	중앙아프리카공화국	2
말라위	3.5	지부티	3.5
말리	3.5	짐바브웨	1
모리타니아	2.5	차드	2.5
모잠비크	3	카메룬	3
몰도바	3.5	캄보디아	3
몰디브	3.5	케냐	3.5
몽골	3.5	케이프베르데	4.5
바누아투	2.5	코모로스	2.5
방글라데시	3.5	코소보	3.5
베냉	3	코트디부아르	2.5
베트남	3.5	콩고	2.5
보스니아 헤르체코비나	3.5	콩고민주공화국	2.5
볼리비아	3.5	키르기즈 공화국	3.5
부르키나파소	3.5	키리바시	3
부탄	3.5	타지키스탄	3.5
브룬디	3	탄자니아	4
사모아	3.5	토고	3
사오토메프린시프	2.5	통가	3
세네갈	3	파키스탄	3.5
세인트루시아	3.5	파푸아뉴기니	3
세인트빈센트그레나딘	3.5		

출처: 세계은행 웹사이트

5. OECD/DAC 사회보호 지침

OECD/DAC은 사회보호(social protection) 제도가 빈곤을 직접적으로 완화하고 개도국의 경제성장이 빈곤층 친화적으로 이루어질 수 있도록 하는 필수 메커니즘으로 보고, 사회보호를 위한 정책문서를 채택하였으며 공여국이 개도국의 사회보호 프로그램을 지원하는데 지침이 되는 “Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection”을 발간하였다. OECD (2009)에 따르면 사회보호 제도는 경제성장과 상충되기 보다는 오히려 보완의 관계에 있고 빈곤층 친화적 성장에 기여하며, 이는 다음의 5개 경로를 통해 이루어진다: ①인적자원 투자, ②위험 관리, ③(빈곤층의)역량 및 생계 지원, ④빈곤친화적 거시경제 전략, ⑤사회통합 및 국가형성에 기여³⁴⁾ 또한 공여국이 개도국의 사회보호 제도를 효과적으로 지원할 수 있도록 지침을 제시하고 있는데, 이는 절차적 가이드라인은 아니며 방향성에 대한 지침 정도로 이해하면 된다.

OECD (2009)는 공여국이 사회보호 프로그램을 지원하기 위해 유의해야할 점으로 다음 세 가지를 들고 있다.

- 개도국이 자국의 사회보호 체계를 직접 구축하고 이행할 수 있도록 지원
- 재정적·기술적 지원을 통해 개도국의 사회보호 체계 구축 노력을 지원하며, 이를 장기적 파트너십 체계로 구체화
- 개도국이 사회보호 체계의 효과적인 설계와 이행에 대한 지식을 개발·공유할 수 있도록 지원

또한 고용(employment and decent work)이 개발협력의 주요 목표에 포함되어야 한다는 점을 강조하면서, 다음 세 가지 지침을 제시하고 있다.

- 비공식 경제에서의 고용, 생산성, 근로환경을 향상하는 동시에 공식경제에 편입할 수 있도록 조력하며, 창업을 유도하며, 공식경제에서는 생산적이고 안정된 고용이 가능하도록 지원
- 여성 및 청년층의 노동 시장 참여 향상을 위해 이들이 직면할 수 있는 차별 등의 제약 요인을 다루고, 수요에 기반을 두는 직업훈련을 확대
- 개도국이 실증에 기초한 정책을 수립할 수 있도록 개도국의 지식 및 성별구

34) 이 관계에 대한 자세한 내용은 OECD (2009) 참조.

분 통계 향상을 지원하며, 이 과정에 참여자가 확대될 수 있도록 지원

OECD가 가장 최근에 출간한 Decent Work and Empowerment for Pro-Poor Growth(2012) 도 사회보호 관련 지침을 제공하고 있다.

- 협력국의 사회보호 프로그램의 설계, 실행, 모니터링 역량 강화
- 협력국의 지속가능한 사회보호 시스템의 점진적 수립을 위해 직접예산 지원을 포함한 예측 가능하고 조화된 장기적 자금지원
- 통계와 분석 그리고 지식공유에 대한 향상

OECD/DAC가 위와 같은 지침들을 통해 강조하는 것은 공여국의 사회보호 분야 지원은 반드시 개도국의 사회보호 정책에 일치하는 것이어야 한다는 것이다. 최근 개도국 자체적으로도 사회보호 분야에 대한 관심이 증가하고 있고, 이를 국가개발전략 또는 빈곤감소 프로그램에 통합하여 구체적으로 목표화하고 있는 추세이다. 이에 동 분야의 대한 협력국의 수요도 증가하고 있다. 때문에 공여국 사회보호 지원은 이들 프로그램에 대한 재정 및 기술지원을 하는 것이 바람직하다. 공여국은 개도국이 사회보호 정책을 수립하고 이행하는데 필요한 역량을 강화하고 다양한 참여자가 효과적으로 기능할 수 있도록 기술적 지원을 해야 한다. 마지막으로, 동 분야가 경기의 영향을 크게 받는 분야인 만큼 공여국은 중장기적인 재정지원 계획을 담보하여 협력국의 사회보호 프로그램이 지속적으로 이행될 수 있도록 해야 한다.

3장. 한국의 도시빈민 지원기반 분석

본 장에서는 사회보호 프로그램을 통한 도시빈민 지원방안을 개발협력 사업으로 발전시켜나가기 위해 필요한 국내의 기반에 대해서 분석하고자 한다. 먼저 정책적 차원의 역량에 대해서 검토하기 위해서는 우리나라의 빈곤과 불평등 문제에 대처하기 위한 사회복지 제도의 특징과 특히 도시빈민과 관련된 주요 프로그램에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 다음으로 우리의 도시빈곤에 대한 사회부조 정책 경험과 수원국의 수요를 접목하여, 실제로 이를 원조 사업으로 수행할 수 있는 조직적, 인적 역량을 검토해야 한다. 이에 따라 본 장에서는 한국의 빈곤감소 정책을 분석하고, KOICA에서 시행했던 관련 분야 사업 내용을 살펴보는 한편, 앞으로 동 분야 사업 수행을 위한 자원이 될 수 있는 잠재적 협력기관들에 대해서 논의하고자 한다.

1. 한국의 빈곤 정책 분석

빈곤과 소득불평등은 기술진보와 개방화와 같은 거시경제적 측면과 인구 및 가구 구조의 변화와도 관련이 있지만, 조세, 공적이전, 사회적 서비스를 포함한 소득재분배를 위한 정부의 역할과도 큰 관련이 있다.³⁵⁾ 한국은 1960년대부터 90년대 전반까지 압축적이고 지속적인 경제 성장을 달성해 왔으며, 그 결과, 절대적 빈곤이 급속히 감소하였다. 이러한 고도성장의 과정에서의 복지는 근로가 불가능한 인구에 대한 소극적인 공공부조제도와 시설보호를 중심으로 하는 제한적 서비스가 주축이 되었다. 그러나 1997년대 말 외환위기 이후 고용불안정과 저성장에 따라 절대적 빈곤과 함께 상대적 빈곤³⁶⁾이 급격히 늘어나고, 소득분배가 악화되었다. 최근 동향을 보면 정부 최저생계비를 기준으로 측정한 전국의 2인 이상 비농어촌 가구의 절대적 빈곤율은 2000년 7.6%에서 2010년에 10.0%로 크게 증가 하였고, 같은 기간 GINI계수는 0.292에서 0.314로 증가하였다.³⁷⁾ 정부는 이러한 빈곤과 불평등의 심화에 대처하고

35) 유경준 (2012).

36) 상대적 빈곤여부를 정하는 기준은 해당사회의 경제적 수준에 따라 달라진다. 해당사회의 생활수준은 일반적으로 각 사회의 중위소득(median income)으로 나타내고, 빈곤여부를 나누는 상대빈곤선은 중위소득의 일정 비율(OECD 기준 40, 50, 60%)로 정한다. 따라서 상대빈곤은 그 사회의 소득불평등도에 직접적인 영향을 받는데, 이는 한 개인의 빈곤여부가 그 사회의 다른 사람들과의 소득격차에 따라 정해지기 때문이다.

자 외환위기 이후부터 사회보험과 사회서비스를 비롯한 사회안전망을 꾸준히 강화하는 한편, 복지 분야 예산도 증편하였다. 이렇게 빈곤문제에 대처하는 거시적인 사회 복지 정책들의 구조와 발전과정, 특징과 과제를 살펴보고, 다음으로 도시빈민과 밀접하게 관련된 정책과 프로그램을 살펴보도록 하겠다.

가. 한국의 복지정책

1) 기본법

한국에서 사회보장에 관한 기본적 사항을 규정하기 위해 제정한 기본적인 법안은 1963년의 「사회보장에 관한 법률」이 확대 발전되어 1995년 입법, 제정된 「사회보장 기본법」이다. 이 법에서 ‘사회보장’이라 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다. 우리나라의 복지정책은 공공부조, 사회서비스 및 수당, 사회보험, 적극적 노동시장 정책으로 나눌 수 있으며, 각 정책의 우리나라에서의 도입 상황 및 장단점은 [별첨 2]를 참고할 수 있다.

[참고 2] 한국과 외국의 사회보호 관련 주요 용어 개념 차이

사회보장, 사회보호, 사회안전망, 공공/사회부조 용어의 개념적 차이

한국 사회보장법의 영역은 본 연구에서 정의한 사회보호의 영역을 포괄한다고 해석할 수 있다. 이는 사회보험 정책에 국한되지 않고 공공부조와 사회복지서비스를 포함하며, 일반적으로 ‘사회복지정책’으로도 지칭된다. 한편 사회안전망(social safety net)은 우리나라에서는 주로 광의의 의미로 사용되어, 노령, 질병, 실업, 산업재해, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로 사회보호와 유사한 개념으로 인식된다. 이는 사회안전망을 경제위기나 구조조정에 대응하여 취약성을 감소시키기 위한 과도기적인 장치로 보는 IMF나 세계은행의 협의적 개념과 구분되는 것이다.

37) 도시가구의 상대적 빈곤율은 90년대 초반 7.5%에서 외환위기사 12.4%를 정점으로 하다가 00년 9.8%로 떨어졌다. 그 후 꾸준히 상승하여 08년도 다시 12.6%까지 증가하였다. 지니계수는 92년 0.24로 가장 낮은 수치를 보이다가 08년 0.298로 증가하여 외환위기인 99년 정점인 0.294 보다 높다. 보건복지 Issue & Focus (2012). 및 통계청 자료 참고.

우리나라에서 사회보장제도의 하위개념인 공공부조(public assistance)는 본서 2장에 서 설명한 사회부조(social assistance)에 해당한다. 이 개념에 대해서는 국가마다 상이한 표현을 사용하는데, 우리나라와 일본, 미국에서는 공공부조 또는 공적부조(public assistance)로, 영국에서는 국가부조(national assistance)로, 프랑스에서는 사회부조(social assistance)로 쓴다. 과거 국내에서 '공적부조'라는 용어가 통용되었으나, 1995년 12월 30일 제정된 「사회보장기본법」에서 '공공부조'라는 용어로 변경되었다.

출처: 저자 작성

3) 한국 사회복지정책의 발전과정

우리나라 복지제도의 역사적 변천 과정을 살펴보면 국가주도형 발전의 성격을 가지고 있다.³⁸⁾ 또한 생산적 사회정책이 경제정책을 뒷받침 해주는 형태로 복지제도가 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 복지제도는 주로 60년대 5.16 군사 쿠데타 이후 후 80년대 초 제5공화국 수립과 같은 정치적 정당성을 확보하기 위한 계기나 87년의 민주화 운동과 노동운동에 의한 요구, 그리고 97년 말에는 외환위기에 의해 도입되었다. 80년대 이전의 복지제도는 대부분 군인이나 공무원과 같은 특수집단에 대한 복지혜택이 주를 이루다가 제5공화국 정권 후반 보편주의에 입각한 복지개혁안이 선언되고, 문민정부 들어 신자유주의에 의한 생산적 복지, 민영화 및 지방화가 이루어졌다. 외환위기 이후에는 재분배에 초점을 맞춘 사회정책이 등장하고 보편적 복지를 확대하는 사회보장 제도의 전반적 개혁이 일어났다. 참여정부 시기에는 동반성장의 패러다임 하에 복지가 사회적 투자(social investment state)의 개념이 부각되었으며, 복지지출 비중이 경제개발 지출을 상회하였다. 한국 복지체제의 자세한 시대별 발전과정은 [별첨 2]에 수록하였다.

4) 특징과 과제

한국 복지제도의 소득재분배 역할, 복지비 지출 수준, 복지제도의 저속 발전, 제도의 적용 대상 및 범위 등을 감안하면 한국이 본격적인 복지국가로 진입했다고 보기는 어려운 것으로 평가된다. 공적이전을 통한 소득재분배 기능은 공적이전의 GINI 계수 감소율, 시장소득 빈곤율과 가처분 소득 빈곤율의 비교, 복지지출의 국제비교를

38) 이영환 (2005) 및 구인회, 손병돈, 안상훈 (2012) 참조.

통해 제한적인 것으로 확인 되었다.³⁹⁾ 대다수 영미권 국가들에서는 공적이전을 통해 GINI 계수가 27-31% 감소하는 데 반해 우리나라의 공적이전을 통한 GINI 계수 감소율은 약 10%에 불과하였다. 또한 복지급여 수준을 결정하는 한국의 사회복지비 지출수준은 멕시코와 유사한 수준으로, 경제 수준에 비해 낮은 상태다.⁴⁰⁾ 전반적으로 우리나라 사회안전망의 특성은 선별적 제도가 주를 이루기 때문에 아직 보편적 및 예방적 정책들과 대상자에 따른 차별화된 프로그램이 정교화되지 못한 상황이다.

그럼에도 불구하고 한국복지 제도의 대개도국 적용성을 찾아본다면 최근 십여 년 간 양적 질적으로 괄목할 만한 성장을 거두었고, 특히 공공부조 제도는 아시아 국가들 중에 가장 건실하게 구축되었다는 점을 들 수 있다.⁴¹⁾ 한국은 공적이전보다는 사적이전의 비중이 크며, 복지를 확대하면서도 민간의 역할을 강조하였기 때문에 정부의 재정부담 역시 적은 편이다. 따라서 다른 아시아 국가들과 마찬가지로 경제위기 대응차원에서 비교적 최근에 발전되었고, 정부의 재정 부담이 비교적 작은 복지 제도는 재정압박이 큰 개도국에 적용해 볼 여지가 있을 것이다. 또한 여전히 복지국가의 초기 단계에 있는 한국의 경우는 전통적 복지국가론의 교훈을 반영하여 더 역동적인 복지정책 추구가 가능하다. 즉 전통적 복지 국가는 주로 노인세대와 빈곤층에 대한 소극적 현금이전을 국가가 직접 제공하는 원칙을 고수하고 있으나 양극화와 저출산·고령화, 제조업의 축소, 저성장과 재정압박에 직면해서는 한계를 보이고 있다. 따라서 최근 10여 년간 시도한 바와 같이 한국이 복지 정책 수단의 다변화를 꾀하면서 예방적 프로그램들을 중심으로 인적자본을 향상시킴으로써 기회의 평등을 추구하는 전략을 활용한다면 대안적인 모델을 창출할 수 있을 것이다.

39) 우리나라의 공적이전은 GINI 계수를 10%가량 감소시키나 대다수 영미권 국가들은 27-31%를 감소시킨다. 한국의 시장소득 빈곤율이 16.6%, 가처분 소득 빈곤율이 13.3%로 3%도 차이가 나지 않는 것에 반해 OECD 국가 평균은 각각 가처분 소득 27.0%, 시장소득 10.3%로 16%이상의 차이이다. 한국은 사회지출, 즉 공공지출과 법정 민간지출을 포함한 복지지출이 GDP의 7.5%로 7.4%인 멕시코와 비슷한 수준이며, 16.3%(미국)~29.3%(스웨덴)에 이르는 서구 국가들과 큰 차이가 있다. 구인회, 손병돈, 안상훈 (2012).

40) 한국은 사회지출, 즉 공공지출과 법정 민간지출을 포함한 복지지출이 GDP의 7.5%로 7.4%인 멕시코와 비슷한 수준이며, 16.3%(미국)~29.3%(스웨덴)에 이르는 서구 국가들과 큰 차이가 있다.

41) 김수현, 이현주, 손병돈 (2009).

나. 도시빈민 관련 주요 정책과 경험

다음으로 우리나라의 거시적인 사회보장정책을 바탕으로 도시빈민 지원과 밀접한 관련이 있는 개별정책들에 대해서 간략히 살펴보고자 한다. 이러한 한국의 제도는 본 보고서 5장에 제시될 프로그램안을 뒷받침할 관련 경험과 자원 면에서 참고할 수 있다.

1) 국민기초생활보장제도

우리나라는 2000년부터 국민기초생활보장제도가 실시되어, 빈곤층에 대한 최저소득을 보장하고 있다. 이는 정책효과성이 매우 낮았던 기존의 생활보호법을 대체하는 것으로, 대상자 선정기준에서 인구학적 조건을 폐지하고, 수급자격도 근로 능력이 있는 가구로 확대하여 자산기준이 개선되었다. 대상자로 일단 선정되면 기간제한이 없고⁴²⁾ 의료급여와 같은 비생계성 급여의 수급자격도 자동적으로 주어지는, 비교적 관대한 제도이다. 그러나 부양의무 기준 및 재산기준을 엄격하게 적용하여 빈곤층 중에서도 과반수 이하(2000년 이후 수급율이 50% 이하)만이 혜택을 보고 있다.⁴³⁾ 또한 가구별 급여수준을 차등적으로 제공하는 보충급여 방식을 도입하여서 빈곤가구별 형평성을 제고할 수 있으나, 근로동기에는 부정적인 효과를 미칠 수 있다. 특히 통합 급여로 인해 수급자격에 따라 모든 것을 가지거나 잃는 결과(all or nothing)를 초래하여 탈수급 노력과 근로동기를 제약할 여지가 있다.

2) 자립 및 자활 지원프로그램⁴⁴⁾

자활사업의 핵심은 자활근로, 자활 센터/기업/공동체, 취업알선인데, 이 중 자활근로와 공동체는 보건복지부가, 취업알선은 노동부가 관할한다. 개인별 자립경로 수립을 위한 자활 인큐베이팅 사업이 2011년부터 본격화되었고, 자활공동체 창업을 지원하기 위해 생업 자금을 융자해주며 자활기금도 지원받을 수 있다. 이와 함께 자활사

42) 미국의 공공부조인 The Temporary Assistance for Needy Families(TANF) 프로그램은 최대 60개월로 수급기간 제한

43) 구인회 (2008).

44) 김정원 (2012).

업 참여 유도를 위한 인센티브로 자활 장려금과 자립준비 적립금 제도도 있다. 이러한 사업들은 노동연계 복지를 확산시키면서 빈곤층에 대한 사회안전망으로서의 역할, 사회서비스 확대를 위한 기반 조성, 사회적 기업 활성화 등 사회적 경제의 확산에 기여해왔다. 그러나 자활사업은 국민기초생활보장법 시행이후 실제로 자활을 목적으로 하기 보다는 주로 경쟁시장에 진입 가능성이 없는 노년층에게 근로 유인을 제공하는 보충적 의미로 사용되기 때문에 성공률이 낮은 것으로 나타난다. 또한 자활기업이 블루오션에 진입할 수 있도록 하는 지원이 미비하고, 노동부와 복지부의 중복 사업, 자활센터 간 유기적 결합의 취약성으로 인한 한계도 목격된다. 자세한 자활지원프로그램과 성과는 아래와 같다.

[참고 3] 주요 자활지원 프로그램과 기관

자활근로(취로사업 및 공공근로)

자활사업 중 가장 큰 비중을 차지하며, 2005년부터 시장진입형, 인턴형, 사회서비스 일 자리형, 근로유지형으로 구분하여 실시되었다.⁴⁵⁾ 국민기초생활보장법 이후 자활근로사업 참여자는 수급자와 차상위자로 제한되었다. 2010년 기준, 약 2,700개의 자활근로 사업단이 실시되고 있다. 자활 프로그램은 노동시장진입의 목적보다는 주로 경쟁시장 진입이 어려운 중·고령층(40-50대)에 대한 생계급여의 의무조건으로 실시되는 취로사업 형태를 띠고 있어 실질적인 성공률은 5-6%로 낮다.⁴⁶⁾

지역 자활센터

자활지원센터는 1998년 실업대책의 일환으로 실시된 공공근로 사업을 위탁받아 무료간 병인 파견, 저소득층 집수리 지원사업과 같이 공공성이 강한 부문의 일자리를 창출해 왔다. 2000년 국민기초생활보장법안에 취약계층의 자활 지원 사업이 포함됨에 따라 자활지원센터는 자활후견기관으로 명칭이 바뀌고 1999년대 20개에서 2001년 247개로 증가하였다.⁴⁷⁾ 지역자활센터는 많은 사회적 기업⁴⁸⁾을 배출해왔는데 (유)나눔푸트와 같이 진안지역 자활센터에서 조직한 사회적 기업으로 '지자체-NGO-기업'의 협력모델로 조직된 행복도시락센터가 그 예이다. 자활센터는 도시빈민운동을 기반으로 하고 있어 2000년대 초반까지 정부정책에 대한 비판이 강한 사회복지기관으로 인식되었다.

마이크로크레딧

마이크로크레딧은 사회연대 금고나 자활지원 금고라는 이름으로 2000년대에 소개되기 시작해서 먼저 그라민(Grameen)은행의 지원을 받은 '신나는 조합'이 만들어졌으며, 2002년에는 조금 더 많은 조직이 참가한 사회연대은행이 출범하기에 이른다. 신나는 조합과 사회연대은행은 기탁금 등 민간부문에서 재원을 조달해 창업을 희망하는 빈곤층에게 소액을 대출해주고 지속적 사후관리를 통해 운영을 지원한다. 정부는 이들에게 자활공동체 창업자금 지원 사업을 위탁하기도 했다. 2009년에 미소금융지원이라는 정부주도 사업이 출범하면서 기업 기탁금이 집중됨으로써 민간 서민금융기관이 위축되었다.⁴⁹⁾

근로장려세제(EITC)

빈곤층의 노동시장 유인을 위해 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)도 실시되었는데, 원조는 자활장려금⁵⁰⁾이다. EITC는 노동빈곤층에 대한 조세형 급여로 저소득층의 세금부담을 경감시켜주는 동시에, 면세점 이하의 가구에 대해서는 현금급여를 제공할 수 있는 제도로 2008년부터 실시되었다. 이는 근로유인과 탈 빈곤의 필요에서 실시되고 있으며 미국의 EITC와 매우 흡사하다. 그러나 기초생활보장 수급자에게는 중복 지원 이유로 적용이 되지 않으며, 연 1회성 사후급여적 성격이어서 정책 체감도가 낮은 점, 물가상승률이 반영되지 않은 점 등이 문제로 지적된다.

자산형성프로그램(IDA)

보건복지부는 저소득층 자산형성 지원 사업(Individual Development Accounts, IDA)을 추진, 2009년에 사회복지 공동모금회의 기금지원을 바탕으로 시범적으로 운영하였고 노동빈곤층의 장기적 자활과 자립을 도모할 수 있도록 하였다. 이는 근로소득이 있는 저소득층이 자산형성을 위해 저축을 하면 정부/민간이 매칭펀드를 주는 형식이다. 서울시는 희망플러스 통장이라는 이름으로 2007년 12월 차상위, 차차상위 근로빈곤층 100가구를 대상으로 시범사업을 시작하였으며 2009년 3월부터 본격적으로 도입되어 2010년 말까지 12,651명의 서울시민을 지원하였다. 동 사업은 수혜자가 통장 유지를 위해 일자리를 유지하려는 노력을 보이는 긍정적인 평가와 함께 선정 및 교육 과정, 운영 방식, 사례관리에 있어서 개선이 필요한 것으로 나타났다.⁵¹⁾ 보건복지부는 2010년 희망키움 통장 사업을 시작했는데, 이는 정부와 지자체에서 근로 소득 장려금을 지원하고 수급자가 저축한 금액에 비례하여 민간 후원금이 매칭 지원되는 사업이다. 3년 동안 적립하며 기초생활수급자를 벗어나는 조건으로 지급한다.

취업지원

2009년부터 노동부 취업지원 프로그램인 취업성공 패키지와 보건복지부 희망리본 프로젝트가 운영되고 있다. 취업성공 패키지의 경우 '1단계 진단과 경로설정'을 통해 취업 지원 계획을 수립하고 참여수당을 지급한다. '2단계 의욕과 능력 증진'에서는 직업훈련, 디딤돌 일자리, 창업지원을 받으며, 생계유지 수당이 제공된다. 3단계에서는 집중적으로 취업을 알선하고 취업 성공 시 수당을 제공한다. 희망리본 프로젝트는 취업성공 패키지와 유사한 프로그램이나 2011년까지 시범사업으로 자활사업의 성과관리 프로그램으로서의 성격을 가지고 있었다. 사업 수행 기관은 대상자의 취업을 이끌어낼 경우 성과급을 받는다.

45) 임금은 시장진입형이 가장 높고, 근로유지형이 가장 낮다. 지자체는 근로유지형을 30% 미만으로 구성해야 하며, 시장진입형과 사회복지 일자리형을 담당하는 지역자활센터는 사업단의 25% 이상을 시장진입형으로 구성해야 한다.

46) 신영호 (2007).

47) 보건복지부 2005.

48) 사회적 기업은 주로 지역개발, 사회복지서비스 공급, 노동 통합의 영역에서 활동하며, 어떤 사회가 가지는 문제에 대한 해결을 사회적 방식으로 해결하거나 시민사회가 주체가 되어 사회의 공공성을 확대시키기 위한 활동을 기업적 방식으로 전개하는 조직이다. 한국의 사회적 기업은 주로 일자리 창출과 자립지향을 위해 정부가 강력하게 추진하고 있으며 인증도 정부에 의해 이루어지고 있다. 정부인증은 공신력 확보에는 중요하나, 활동이 규격화될 가능성을 높이고 지속가능성 문제가 제기될 수 있다. 또한 사회적 기업의 고용구조는 주로 여성이나 중년층, 고령자들이 비정규직으로 채용되어 관청은 일자리 창출의 수준에는 이르지 못하고 있다. 또한 사회적 기업 육성과 진흥을 위해 사회적 기업 진흥원이 2010년 12월 설립되어 2011년부터 활동하고 있다. 김정원 (2012).

3) 지역사회 주민 조직화

지역사회 주민의 조직화를 도모해 지역의 진보적인 변화를 추구하는 권한강화(empowerment) 활동도 도시빈민 지원방안이 될 수 있다. 한국의 대표적인 지역사회 조직은 1996년부터 지원된 자활지원센터로, 기원은 1990년대 초 수도권의 도시빈민 밀집지역에서 진행되었던 주로 건설과 봉제영역의 노동자협동조합이다.⁵²⁾ 이들은 야학, 탁아소, 주민금고⁵³⁾ 빈곤층의 이해에 기반을 둔 조직을 만들고, 생산-소비-분배-연대의 기능을 할 수 있는 사회적 협동조합도 운영하였다. 이와 함께 성공적인 지역공동체의 조직화 사례는 공동육아, 대안학교, 극장, 생협, 카페, 사회적 기업에 이르기까지 거대 도심에서 대안적인 삶의 공동체를 구축해온 서울의 성미산 공동체가 있다. [표 7]은 서울시 지역공동체 예시.

[표 7] 서울시 지역공동체 예시

관악주민연대	http://www.pska21.or.kr/main.htm	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자치위원회: 중심사업 선정하여 연구, 결과를 정책 제언, 참여예산제도를 연구과제로 설정하여 지속적 학습, 기존 사업(주민자치학교, 예산분석활동)을 확대/심화 • 지역공동체위원회: 지역공동체위원회 안정화, 임차인대표협의회의 지도력 향상을 위한 교육, 라온제나 활동 활성화, 임대아파트 내 센터활동 활성화 • 교육환경위원회: 관악녹색가게활동(재활용 매장, 지역 활동 등), 사과나무 방과후 교실
삼양주민연대	http://club.cyworld.com/clubV1/Home.cy/52014642	<ul style="list-style-type: none"> • 강북 주거복지센터 운영을 통해 취약계층의 주거환경 개선 • 일자리, 주거 문제에서 시작하여 생활 전반에 대한 당사자들의 협동과 연대를 통해 대안적 사회를 모색함. • 강북구 구인업체에 대한 실태조사를 바탕으로 구직자에게 맞는 일자리를 무료알선 • 장애인 활동보조, 아동교육과 같은 사회 서비스 제공을 통해 지역복지에 기여함. • 지역 사회 주거 복지환경 개선을 위해 지자체와 민관협력 네트워크 체계를 구축함.

49) 기업 기부액의 소득공제율이 미소금융의 경우 50%, 민간 마이크로크레딧 기간은 5%이다.

50) 수급자들이 노동에 적극적으로 참여하도록 근로소득의 일정비율을 공제해 지원하는 제도

51) 서울시복지재단 (2010). 및 서울시 복지재단 홈페이지(http://www.welfare.seoul.kr/data/show.jsp?id=biz_data&no=10181&page=1) 참조

52) 김영삼 정부는 사후적·소극적 복지가 아닌 예방적·생산적 자립기반 조성을 위해 지역사회를 기반으로 하는 풀뿌리 운동에 주목하면서, 생존력이 취약한 협동조합을 지원하기 시작하였다. 1996년부터 보건복지부 지원을 받아 시작된 자활지원센터는 생활보호법상의 자활보호와는 다른 영역에 위치해서 자산조사를 받지 않았고, 생업자금융자사업과 특별취로사업을 활용해 빈민들의 일터를 만들었다.

53) 국민총들이 소액을 정기적으로 출자하고 필요시 대출을 받거나 적립금을 자활공동체에 출자하는 방식으로 70여 개의 주민금고도 운영한다.

4) 사회적 서비스 공급을 위한 전자 바우처(Voucher)

한국의 사회복지서비스 전달체계의 특징은 서비스 공급을 대부분 민간 기업이 담당하며, 정부는 행정적, 재정적 지원만을 제공한다.⁵⁴⁾ 한국에서 취약계층의 욕구 충족에 필요한 사회서비스가 공급되는 주요 방식은 제한된 구매력을 제공하는 바우처(이용권) 방식이다. 현재 주요 사업은 사회서비스 전자 바우처 사업과 노인장기요양보험이 있다. 사회서비스 전자 바우처 사업은 노인돌봄 종합서비스, 장애인 활동보조 지원 사업, 산모·신생아 도우미 지원 사업, 가사간병방문사업이다. 간병과 같은 사회서비스는 1990년 후반부터 특별 취로 사업이나 사회적 일자리 창출 사업과 연계되어 왔다. 본격적인 바우처 방식의 도입은 2007년 정부가 전담기관인 사회서비스관리센터를 설립하고, 금융기관(국민은행)을 지정하며 정보시스템을 구축하면서부터이다.

사회서비스 전자 바우처 사업은 전체 사업비에서 국비지원 비중이 50~80%로 높아 재정이 안정적인 편이며, 공급인력 기준 제한으로 서비스의 질을 확보할 수 있다. 수혜 대상자는 이용권을 카드 형태로 제공 받게 되며, 이용자의 편의, 서비스 제공기관에 대한 비용 지불 절차가 명확한 점, 서비스 공급 기관을 2개소 이상 선정함으로써 소비자 선택권을 어느 정도는 확보하고 있다는 것이 장점이다.⁵⁵⁾ 그러나 실제로는 정부가 기존 공급자를 중심으로 사업을 조달하므로 실질적인 시장형성이 이루어지지 않고 있으며, 수익을 기반으로 한 운영 때문에 열악한 지역에 대한 배제가 될 수 있다는 단점이 있다. 통합적 서비스가 아닌 바우처 범주내의 서비스만 제공이 되는 점, 서비스에 대한 홍보가 제한적인 편이어서 자격이 있는 사람들이 신청하지 못하는 점, 서비스에 대한 보수가 낮은 점도 문제로 지적된다.

5) 주거지원

주택 공급은 도시빈민과 밀접하게 관련된 사회서비스로 주로 공공주택의 공급, 전세자금 융자 및 주거지원 서비스를 통해 이루어진다. 공공주택 중 복지적 성격이 강한 영구임대주택과 임대기간 20년 이상의 공공주택은 전체 주택재고에서 3~4%정도

54) 강혜규 (2008).

55) 배화숙 (2007).

밖에 차지하지 않아 혜택 가구가 매우 적다.⁵⁶⁾ 사회주택 정책을 통한 주거 지원 사업은 공급물량의 안정적 확보, 입주대상 확대, 전세임대주택으로의 입주 제한, 매입 임대주택의 독립성 확보, 민간 참여 확대 등의 과제를 안고 있다.⁵⁷⁾ 자세한 주거지원 서비스 및 주거 빈민 이용시설은 아래와 같다.

[참고 4] 주거지원 서비스 및 주거 빈민 지원시설

쪽방상담소

보건복지부에서는 2000년도부터 도시빈곤계층에게 저렴한 주거를 제공하는 쪽방의 역할에 주목하여, 쪽방 관리 사업을 시작하였다. 2005년부터는 중앙정부 사업을 서울시를 비롯한 각 도시정부(인천, 부산 등)로 이양하여 시행하고 있다. 쪽방 상담소는 노숙 예방을 목적으로 1999년 대통령령으로 2000년도부터 전국에 설치하게 되었으며, 2011년 서울 5개소, 인천, 대전, 대구, 각 1개, 부산 2개소를 포함 총 10개의 쪽방상담소가 운영되고 있다. 쪽방상담소는 노숙예방이라는 목적 이외도 주거복지센터 및 자활센터와 연계해서 시행하는 주거 향상 서비스를 비롯하여 주거상향 이동을 위한 사례관리도 실시한다. 쪽방 상담소의 역할과 과제로는 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률’에 의거해서 쪽방 상담소의 시설설치 근거를 만들어야 한다는 것이다. 또한 지역별 실태조사를 실시하고, 주민자치센터(동사무소)에 전담 인력의 배치가 필요하다.⁵⁸⁾

주거복지센터

사회복지공동모금회 중앙회의 2007년 주거환경개선 시범사업을 시작으로 2009년까지 3년간 주거복지 지원 사업이 진행되었으며, 이는 2010년부터 ‘취약계층 주거복지 통합 지원 사업’으로 발전되었다. 현재 전국에 모두 11개의 주거복지센터가 운영되고 있고, 이중 9개는 공동 모금회 지원으로, 2개는 자치적으로 운영되면서 주거 정착과 유지를 지원한다. 주거복지센터의 주요 업무는 지역단체와 네트워크를 통해 대상자를 발굴하고, 지역사회의 주거현황을 조사하며, 직접 지원 사업으로 긴급임대료 지원과 집수리 등을 실시하는 것이다. 또한 재개발 설명회를 실시하여 지역주거 현안에 대해 주거약자를 옹호하는 활동과 비주택 거주자(쪽방, 비닐하우스, 여관, 고시원 등)의 임대주택 입주와 사례관리를 실시한다.⁵⁹⁾ 주거복지센터의 성과는 공공임대주택이라는 일률적인 주거복지정책을 보완하여 수요자에 맞게 서비스를 설계, 개발하고, 주거복지에 대한 인식을 확산시키는 역할을 통해 수혜가구의 주거안정에 도움이 되었다고 할 수 있다. 그러나 지역에 맞는 차별화된 서비스개발, 지역 내 종합복지관과의 업무 중복해결 및 연계 모색, 공공기관(지자체, 한국토지주택공사, 주택관리공단) 등과의 협력은 숙제로 남아있다.⁶⁰⁾

지역사회종합복지관

종합사회복지관은 지역별로 위치하여 일정한 전문시설과 인력을 바탕으로 종합적인 복지서비스를 제공한다. 지역주민의 참여와 협력을 통해 주민의 복지 및 삶의 질 향상에 주력하는데, 2011년 현재 전국 429개소 사회복지관이 운영 중이며, 서울특별시 95개, 경기광역시 58개, 그리고 부산광역시의 경우 52개 기관이 등록되어 있다. 이

56) 하성규 (2011).

57) 김윤이 (2011). 서종균 (2012).

기관들을 기점으로 각 도시들은 도시 내 저소득층을 위한 경제적 지원, 재가복지서비스, 자립능력 향상을 위한 교육훈련 등을 수행할 수 있다. 모든 도시가 일률적인 복지서비스를 제공하는 것이 아니라, 지역적, 복지규모, 타깃 및 수혜자 특성 등에 따라 유연하게 사업을 시행한다는 점이 특징이라고 볼 수 있다. 지역종합사회복지관의 주된 사업으로는 가족복지사업, 지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 교육문화사업, 자활사업, 특화사업으로 사업별로 약 4~6개 하위사업을 운영하고 있다.

2. KOICA의 관련 개발협력 사업

KOICA의 경우 현재까지 도시빈민에 대한 사회복지 사업을 지원한 경우는 없다. 다만 도시개발, 도시빈민, 극빈 취약계층에 대한 사회복지 사업과 관련하여 2007년에서 2011년 사이에 시행된 프로그램의 개괄적 내용은 다음과 같다. 더 자세한 사업 리스트는 7장 국별지원방안 “KOICA 관련 사업과의 연관성”을 참조할 수 있다.

1) 도시빈민에 대한 사회보호 분야 사업

2009년에서 2010년 사이 KOICA에서 빈곤 취약층을 직접적으로 지원한 사업은 파라과이 취약 아동 청소년 재활 훈련원 건립사업, 과테말라 소녀의 집 교육시설 강화사업, 네팔 WFP 학교 급식 사업이 있다. 이 사업들은 주로 프로젝트 형태로 교육, 농어촌개발, 보건의료 분야에 지원되었다.

[참고 5] 파라과이 취약아동 및 청소년 재활 훈련원 건립 사업

파라과이의 거리 아동 청소년 대상의 복지사업인 “라빠데” 프로그램 지원차원에서 실시. 라빠데는 대규모 수용보다는 그룹 홈 위주로 프로그램을 운영하며 1단계 단기 쉼터 서비스와 2단계 중장기 보호 및 서비스 3단계 사회통합 가정 복귀 서비스로 구성. 본 사업은 재활 훈련원을 건립으로 인프라 구축을 지원함과 동시에 PM이 상주하면서 1, 2 단계 프로그램 구성 및 운영을 지원하고 파라과이 정부가 자체적으로 3단계 프로그램을 운영할 수 있도록 자문 및 2008-2010년 삼 년 동안 180만 불을 제공하였다.

출처: 정우진(2011).

58) 장민철 (2011).

59) 2007-8년도 전국주거복지센터 사업보고서에는 주거복지센터의 역할을 첫째, 공공부문 주거복지 전달체계의 파트너, 둘째, 주거빈곤층 이해 대변 및 역량강화, 셋째, 지역사회 주거복지에 대한 전문적인 정보 및 정책의 생산, 넷째, 특수 취약계층을 위한 특화된 서비스 제공, 다섯째, 집수리 및 주거환경관리 등 주거복지 향상을 위한 직접서비스 제공으로 정리하였다.

60) 이필성 (2011).

2) 도시빈민 지원 사업

도시빈민에 대한 지원은 최근 3건이 민관협력실 NGO 지원 사업으로 실시되었으며, 교육과 보건 분야에서 도시지역 극빈층을 지원하는데 활용되고 있다. 사업결과보고서에 따르면 먼저 세계선린회에서 2010년에서 2012년 말까지 3년간 약 1억 4천 정도를 철거 빈민촌 지역인 캄보디아 보레이 산티빠읍의 고아 및 극빈층 자녀를 위한 방과 후 학교에 지원하고 있다. 성과 보고서에 따르면 빈민층 자녀들의 학교 출석률이 94%로 향상되고 있다. 기쁜우리월드에서 2010-2011년 말까지 2년간 탄자니아의 도시 빈민지역 내 미혼모 및 여성가장을 대상으로 직업훈련 센터와 직업훈련생 자녀 대상 주간보호센터 운영 사업을 실시하였다. 약 1억 원 정도가 집행되었고 364명의 여성을 대상으로 직물 염색, 재봉기술 등 직업훈련과 158명의 아동에 대한 보육 사업을 실시하였다. 훈련기간 동안 참여율과 만족도가 높았다. 마지막으로 새누리 좋은사람들은 2001년도부터 12년간 1억 원의 지원금으로 필리핀 까인파 지역 도시빈민을 위한 무료 진료소를 운영하고 여자청소년을 위한 기숙사를 운영하고 있다.

3) 도시 개발

기타 다부문에 해당되는 CRS코드 43030(도시개발 및 관리) 사업은 주로 (신)도시 지역개발을 위한 경험전수를 위한 연수사업으로 대한주택공사, 한국토지공사, 국토연구원, 서울시 인재개발원, 강원도 국제도시훈련센터가 수행하고 있다. 연수사업이 아닌 경우는 중장기 자문단과 개발조사 사업이 있다. 프로젝트로 지원된 사업은 10개 이내이며, 토지관리 및 도시계획을 위한 국가기본도 제작 및 국가공간정보체계 마스터플랜 수립을 통한 기본 인프라 구축 지원 사업 등이 있다.

3. 잠재적 협력 기관

ODA 전문기관인 KOICA가 도시빈민 프로그램을 시행하기 위해서는 국내외 전문기관과의 협력이 중요하다. 그러나 아직 국내에서는 도시빈민을 전담으로 하는 조직이나 도시빈곤 문제에 전문성을 갖춘 기관이 많지 않다. 따라서 도시 빈민 과제 해결에 있어서 주요한 지역 개발 및 주민 조직화, 공공근로 사업을 포함한 각종 자활

사업, 주거문제의 분야에서 활동해온 정부와 지자체, 연구기관, 민간단체를 살펴보고 KOICA의 잠재적 파트너로서의 가능성을 모색할 필요가 있다. 이런 의미에서 여기서는 국내에서 관련 활동을 해온 유관기관과 개발협력 사업을 수행한 경험이 있는 단체를 포괄적으로 살펴본다.

1) 정부와 지자체

도시빈민, 특히 근로빈민층(저소득층)의 생존권과 주거권의 보장을 위한 지방자치단체의 사업은 상당 부분을 중앙정부의 기초생활보장 사업비의 국고 보조 분에 의존하고 있는 실정이다. 지자체의 복지업무에 대한 전문성 및 투입인력의 규모에 대한 평가 자료에 의하면 사업기획 및 추진, 사업 실적(긴급지원) 등의 향상과 대상자 발굴 노력, 적극적인 홍보가 필요하다고 볼 수 있다.

도시빈민을 지원하기 위한 지자체의 대표적인 사업으로는 2009년부터 시행해 오고 있는 서울 희망 프로젝트가 있다. 기존 저소득정책이 단순한 물질 중심이고 일회적 성격이 강했다면 희망프로젝트는 정신적, 경제적 지원을 병행하고 자산형성, 창업자금, 자녀교육과 같은 사전예방, 투자적 성격이 강하다는 점이 특징이다. 본 프로젝트는 약 11개의 세부 사업으로 나누어져있는데, 저소득층의 복지 사각지대를 최소화하기 위해 문화·예술체험 및 학습 기회 제공과 사회적 일자리 확대 등 다양한 사회 영역에 2010년까지 약 841억 원을 집중 지원하였다. 그러나 2011년 민선 4기 종료 후 희망드림 프로젝트는 개별사업으로 변경되어 시행되며 희망플러스통장을 제외하고는 기존 프로그램이 모두 변경되었다. 자세한 사업 내용은 아래 표와 [별첨 3]을 참고할 수 있다.

[표 8] 서울시 희망드림 프로젝트 단위 사업에 대한 평가

	명목수혜자	수혜항목	사업기간/주체	사업의 영향력, 효과 및 평가
희망 플러스 통장	· 국민기초생활보장수급자 또는 차상위 복지 급여자, 기타 유사자격자 · 현재 근로재직자	· 매월 근로소득에서 일정액 저축시 참가자 저축액과 동일한 금액(1:1) 지원	· 서울시와 서울사회복지공동모금회 등 민간후원 · 최대 3년 적립가능	· 각 창업, 주거/자녀교육 등 본래 대상 목표로만 사용하도록 제한 · 금전적 지원뿐 아니라 금융교육, 재무 컨설팅 등 제공하여 다양한 접근 실시
꿈나래 통장	· 국민기초생활보장수급자 또는 차상위복지급여자, 기타 유사자격자 · 현재 만 12세 이하 자녀 있는 가구	· 일정액 저축시 참가자 저축액과 동일한 금액(1:1) 지원	· 서울시와 서울사회복지공동모금회 등 민간후원 · 5년/7년 택일	· 97개 구별 사례관리기관이 있어 통합적인 관리가 어려우며, 장기적인 모니터링, 평가는 미비함.
서울 희망드림뱅크	· 근로능력은 있으나 담보능력 부족으로 제도권 금융의 지원을 받지 못하는 저소득층	· 창업자금 최고 2000만원 지원, 연리 약 2%로 5년간 분할 상환	· 사업수행기관에서 위탁 상담, 접수. 서울시 집행 · 6개월~5년 거치가능	· 기존 소액금융정책에 비해 낮은 신용등급 아우르고 있음. (5등급~과산면책) · 하지만 2009년 1년간 대출인원 259명 수혜자 확대방안 필요
쪽방촌 토탈케어 시스템	· 쪽방 밀집지역 3,615개 쪽방, 쪽방 거주자 3,325명 등 취약계층	· 화재, 보건, 생활시설 보급, 자활지원	· 쪽방상담소 서울시내 5곳	· 쪽방촌 규모 및 인구 대비 적은 수행기관. 사전통계에 비해 사후평가 미비
서울 디딤돌	· 해당지역 내 저소득주민	· 거점기관(보건, 교육, 문화, 물품 등) 바우처 발급, 수혜자가 바우처를 능동적으로 필요한 곳에 사용	· 서울시 - 사업기획, 서울시복지재단 - 사업추진, 자치구 - 거점기관 발굴	· 현황/향후계획 거점기관 346→400개소 기부업체 4,982→6,000개소 이용시민 49,331→60,000명
SOS 위기 가정 특별지원	· 복지수혜대상이 아니었지만 실직, 부도 등 어려움을 겪고 있는 1인 이상 가정	· 생계, 주거, 의료비 지원	· 서울시내 해당구청	· 비자발적, 급작스런 빈곤상태 지원 · 지원 기간 및 금액 상한선이 사전에 정해져있음.

2) 도시빈곤관련 연구기관

① 한국보건사회연구원(<http://www.kihasa.re.kr/>)

한국 보건사회연구원은 1971년 설립된 국책연구기관으로 보건의료, 사회보건, 사회 보장, 사회정책 등 보건복지 전 분야 정책개발을 주도하는 연구기관이다. 특히 보건의료·사회복지 관련 국내외 전문기관과의 기술 정보교류와 공동연구 수행을 통해 매년 약 70여건의 다양한 연구 성과를 발표해 오고 있다. 또한 빈곤포럼, 보건의료정책포럼, 복지전략 포럼 등 다양한 정책포럼을 통해 보건복지 정책의 사회적 의제화를 유도하고 정책수립을 지원하고 있다.

② 한국보건복지 인력개발원(<http://www.kohi.or.kr>)

한국보건복지 인력개발원은 보건복지관련 공무원 및 종사자의 전문성 향상과 대국민서비스 향상에 이바지하고자 2004년 설립된 정부출연기관으로 보건복지부 소관의 인력양성 교육기관이다. 주요 역할로는 보건복지 관련 업무 종사자 및 공무원 교육 훈련 제공, 보건복지 분야 교육강사 양성 및 훈련 프로그램 연구개발·보급 및 관리, 보건복지 분야 인력개발에 관한 연구 수행, 국내외 보건복지 관련 정보·자료수집 및 간행물 발간, 보건복지 분야 인력 양성을 위한 국제협력사업 수행 등이 있다. 또한 글로벌 헬스케어 인재양성 과정과 사이버교육을 통해 국내외 의료인은 물론, 일반인에게도 사회복지, 보건의료 교육을 제공하고 있다. 그 외에도 보건·복지 등 분야별 핵심내용을 선정하여 개인학습 지원을 위한 직무기본 교재 개발 및 의료 통역사, 산후조리원 보수교육 등을 제공하고 있다.

③ 한국보건복지정보개발원 (<http://www.khwis.or.kr/>)

한국보건복지정보개발원은 보건복지부 산하기관으로 2009년 12월 설립되었다. 사회복지사업법 제 6조에 따라 사회복지 업무의 전자화를 위한 정보시스템의 구축·운영과 복지서비스이용권 사업 및 기타 각종 사회복지서비스 사업 등을 체계적으로 수행한다. 보건복지정보개발원이 통합 관리하는 정보시스템은 사회복지 통합 관리망(행복e

음), 사회서비스 및 보육 전자 바우처 사업, 사회복지시설정보시스템, 보건기관통합 정보시스템, 보건복지포털이 있다. 주요 업무는 중앙과 지방, 공공과 민간의 보건복지 분야의 전산화를 통하여 정책개발에 필요한 기초 데이터를 분석하여 정책의 효과를 분석하고, 국민들을 위하여 복지과 보건 분야에 대한 정보를 제공하는 것이다. 사회복지와 보건 분야의 지자체 공무원과 사회복지시설 종사자의 업무를 지원하고 교육하는 창구로도 사용되고 있다.

④ 한국도시연구소(<http://www.kocer.re.kr/>)

한국도시연구소는 1988년부터 도시빈곤지역에서 현장 활동을 주로 하던 ‘도시빈민 연구소’가 기존의 현장성에 정책연구 기능을 강화하여 1994년 재창립된 민간 연구기관이다. 주로 기관 내외 도시빈민 연구 과제를 수행하며, 지역주민운동 등 관련 분야에서 활동하고 있는 사회운동단체들과 연계하여 각종 사안에 대해 정책적으로 지원한다. 일반 시민들과 현장 활동가를 대상으로 '도시와 빈곤'과 전문 연구자 및 정책입안자를 대상으로 하는 '도시연구'를 발간하고 있으며 세계 각국의 민간단체 및 유관기관과 연대하고 있다.

3) 학계

① 한국사회복지정책학회(<http://www.kpolicy.or.kr>)

한국사회복지정책학회는 사회복지학과 교수들을 중심으로 1994년 창립된 사회복지정책 연구의 전문학회이다. 사회복지정책에 관한 학술연구와 발표를 중심으로 사회복지 정책토론회 개최, 공식학술지인 ‘사회복지정책’ 등 간행물 발간, 사회복지 개혁을 위한 대정부 건의, 국제간의 사회복지 학술교류 및 정보교류 등을 통해 구체적인 사회복지정책 개발에 기여해왔다.

② 국제개발협력학회(<http://www.kaidec.org>)

2007년 창립된 국제개발협력학회는 국제개발협력분야에서 학문적·이론적 틀을 정

립하고 다양한 개발협력 관련 외부기관과 단체들과의 협력을 이끌어온 개발협력분야의 대표적 학회이다. 특히 공여국은 물론 협력국, 시민사회와 함께 국제개발 및 국제원조 관련 국제 컨퍼런스 및 토론회를 매년 개최해 왔으며 관련분야의 다양한 논문을 학회지 ‘국제개발협력연구’를 통해 발표해 왔다. 무엇보다 국제개발관련 분야에서 전문성을 갖고 연구 및 활동하고 있는 전문인으로 구성된 특별위원회는 개발협력 분야의 교육프로그램 개발 및 자문 제공의 역할을 하고 있다.

③ 국제대학원 및 사회복지대학원

국내 국제대학원 및 사회복지대학원은 KOICA의 ‘개도국 연수생 초청사업’의 일환으로 개도국 공무원 및 특정분야 전문인을 대상으로 교육 프로그램을 제공하고 있다.

- 이화여대 사회복지대학원: 캄보디아 왕립 프놈펜 대학교로 복지관련 봉사 혹은 코디네이터 파견활동이 있다. 태국 타마스 대학교와 협정을 맺음에 따라 2011년 교수 및 학생들을 초청하고 복지관련 세미나 및 단기연수를 진행하고 있다.
- 이화여대 국제대학원: 2007년부터 KOICA와 함께 Ewha-KOICA 프로그램을 운영하고 있는 이화여대 국제대학원은 개도국 여성 공무원 및 NGOs 활동가등을 대상으로 국제개발협력 석사 프로그램을 제공하고 있다. 본 프로그램은 여성을 대상으로 하는 것으로 개도국 여성의 역량강화에 기여하고 있다.
- 성균관대학교 국정관리대학원: 2008년 KOICA의 ‘개도국 연수생 초청사업’에 선정됨에 따라 국정관리대학원에 ‘글로벌 전자정부·정보정책분야’ 석사과정을 신설하고 개도국 인재를 선발하여 전자정부 및 정보정책 전문가를 양성하고 있다.
- 연세대 사회복지대학원: 개도국 학생들에게 석사과정 정원 외 입학기회를 제공하고 있으며 베트남으로 1년 1회 봉사 활동 실시 및 연계된 복지센터 방문하여 복지모델 전수 등 기술협력을 진행하고 있다.
- 한국기술교육대학교: 개도국 기술공무원을 대상으로 기술교육 석사과정인 ‘글로벌 테크노 인재 양성개발 과정’을 개설하고 있다. 본 과정은 방글라데시, 베트남, 몽골, 네팔 등 11개국의 노동사회부·산업부·에너지부·교육부 등 정부 부처 기술교육공무원을 대상으로 한다.

4) 시민사회단체

시민사회단체는 크게 국제개발협력 분야에서 활동해온 INGO들의 사업과 연계할 수 있다. 먼저 (1) 월드비전, 굿네이버스와 같이 지역개발 분야 전문성을 가진 기관과 (2) 해비타트, 아시아 브릿지와 같이 철거민과 주거분야에 전문성을 가진 단체 (3) 그리고 세계 선린회와 같이 도시빈민에 관심을 가진 기관들이 동 분야 사업과 밀접한 관계를 가졌다고 하겠다. 한편 사회복지 공동모금회나 사회서비스 관리센터와 같이 한국의 사회복지 관련 시민사회단체는 주로 국내 복지분야에서 활동을 해왔으나, 사회보호 관련 분야에 전문성을 가지고 있으므로 긴밀한 협력이 요구된다. 다음으로 기업의 PPP와 연결시킬 수 있는 활동으로는 두산건설, 현대산업개발, 한화건설과 같은 빈민 주거지원 관련 사업, KDB나눔재단과 같은 저소득 자립지원 사업, SK텔레콤, 온케어도우누리의 사회서비스 제공과 관련한 사회공헌 사업과 연결해 볼 수 있다. 민간단체의 관련 사업은 [표 9]에 제시하였으며, 자세한 단체별 소개와 관련 사업은 [별첨 4]에 수록하였다.

[표 9] 민간단체별 관련 분야

분류	단체명	관련분야
국제개발협력 NGO	굿네이버스	지역개발
	월드비전	지역개발
	글로벌비전	지역개발
	LOCOA 한국위원회	주민조직훈련
	한국 해비타트	주택 신축 및 보수
	아시아 브릿지	이주민 대상 자활 프로그램
	기쁜우리월드	도시빈민 교육
	새누리 좋은 사람들	도시빈민 의료
	세계선린회	도시빈민 및 철거민 교육
한국 사회복지 관련 단체	사회복지공동모금회	저소득 자산형성
	서울복지시민연대	지역복지운동
	사회서비스관리센터	사회서비스전자바우처
	신나는조합	마이크로파이낸스

분류	단체명	관련분야
	사회연대은행	마이크로파이낸스
	한국주거복지협회	주거복지센터
	다솜이재단	사회적 서비스 및 사회적 기업
기업	두산건설	해비타트와 협력
	KDB나눔재단	저소득 창업지원 및 취업교육
	SK텔레콤	모바일 활용 사회안전망 확충
	현대산업개발	그룹홈 지원
	한화건설	집수리 활동
	온케어도우누리	돌봄서비스 지원

4. 시사점

이상 한국의 사회보호 관련 경험을 살펴보면, 사회부조 면에서는 생활보호법과 사회복지 통합시스템, 사회서비스 공급을 위한 전자 바우처가, 노동 시장 정책 면에서는 자활근로가 개도국 도시빈민 지원에 정책 및 프로그램 운영 차원에서 활용될 수 있는 부분이라 할 수 있다. 그러나 사회보호 관련 개입은 DAC의 친빈곤층 성장 사회보호 가이드라인에서도 강조되고 있듯이, 협력국 주도의 프로그램에 일치시키는 것이 다른 어떤 분야보다도 중요하다. 이는 사회보호 분야가 개도국 정부의 긴급한 개발우선순위가 아닌 경우가 대다수 이고, 이를 공여국 주도로 선불리 도입할 경우 수원국이 지속적인 재정지출 부담을 안기 때문이다. 따라서 우리나라의 사회, 경제 맥락에 맞추어 정부주도형으로 발전해 온 사회복지 정책과 프로그램을 개별 수원국의 개발환경에 대한 깊이 있는 이해 없이 이전한다는 것은 적절치 못하다. 또한 사회보호 분야의 사업을 실시 할 수 있는 전문성을 갖춘 국내 기반도 한정되어 있다. 빈곤층을 대상으로 하는 사회보호 분야의 KOICA 사업은 매우 제한적이었으며 주로 비정기적인 인도적 지원의 형태나 국제기구를 통한 지원이라는 간접적인 방식으로 이루어져왔다. 도시빈민을 초점으로 하는 사업도 주로 INGO들을 통한 교육, 보건 사업의 일부로 간접적인 지원이 주를 이루었다. 사회보호 분야의 전문성을 살리기 위해서는 국내 사회복지 기관의 참여가 필수적이거나, 이 기관들은 국내 복지 문제 외에 국제개발협력 분야의 사회보호 프로그램 측면에서는 경험이 적다고 할 수 있다.

따라서 개도국 도시빈민에 대한 사회보호 프로그램 실시를 위해서는 여러 분야에 걸친 기관 간 협력을 통한 시너지 창출이 필요하다. 국제개발협력 분야가 아직 생소한 사회복지 기관들은 기본연수사업으로부터 시작해서 다년도 국별 연수사업에 참여하는 방안, 기존의 보건, 교육, 도로 구축, 지역개발 프로젝트에 INGO와 컨소시엄을 이루어 하나의 사업 요소를 담당하는 방식 등으로 점진적으로 개발협력 사업에 참여할 수 있다.

4장. 국제사회 지원동향 분석 및 사례연구

일반적으로 빈곤 퇴치를 위한 개발 프레임워크는 크게 지역(농촌/도시)과 빈곤정도(극빈곤층/빈곤층/일반)에 따라 다양한 조합으로 존재한다. 본 연구 과제에서 다루고자 하는 도시 빈민층 지원 사업은 크게 두 가지 측면으로 구분된다. 첫째, 도시개발(urban development) 측면에서 도로, 상수도, 주택, 보건 및 사회 인프라 분야의 사업을 통해 도시 인구, 특히 빈곤층의 주거 및 생활환경 개선하여 질병관리 등의 보건, 교육 여건 등 삶을 질을 향상시키는 것이다. 이 분야는 주로 USAID, Sida, UN-HABITAT 등이 프로젝트의 형태로 지원하며 도로, 상수도 등 인프라에 집중되는 경향을 보인다. 슬럼지역 퇴치 사업 등 빈민지역에 중점을 두는 경우에도 도시개발 사업에서 사회보호의 직접지원 요소가 포함되는 사례는 드물다. 두 번째 유형은 빈곤 인구를 직접 대상으로 하는 일반적인 사회보호 프로그램으로, 도시 빈곤층과 함께 농촌 빈곤층도 포함하는 지역 특성이 반영되지 않은 보편적 프로그램이며, 조건부 혹은 비조건부 현금·현물이전, 공공근로 등이 주요 수단으로 활용된다. 공여기관은 대개 협력국 자체의 사회보호 프로그램에 대한 예산지원을 하거나, 관련 법령 구축 및 행정체제 역량강화를 위한 기술협력을 통해 지원하는 양상을 보이고 있다.

이러한 측면에서 봤을 때, 사회보호 메커니즘을 통한 도시빈민 지원은 방향성 차원에서 상당히 모호한 위치에 있다. 이러한 조합을 충족하는, 다시 말해 도시 빈곤인구에 대한 사회보호 및 사회적 기회 확대 지원 차원에서 특화된 지원을 하고 있는 공여기관은 ADB와 세계은행 정도에 불과하다. 이에 본 장에서는 도시 빈민의 사회적 보호를 지원할 수 있는 방안을 다각도로 모색하기 위해 여러 공여기관의 사회보호 정책과 사업을 먼저 파악하고, 대 필리핀, 대 인도네시아 사례를 통해 이들 공여기관이 도시빈민을 포함한 빈곤층을 대상으로 한 사회보호 프로그램을 구체적으로 어떻게 지원하고 있는지를 살펴본다.

1. 양자 공여국 사업 분석

가. 영국 국제개발부(DFID)

DFID는 사회보호를 환경, 젠더, 식량안보 등과 연계하여 광범위한 정책 프레임워크 내에서 고려하며, 이를 MDGs 달성을 위한 주요 축으로 보고 있다. DFID는 2006과 2009년 사회보호(social protection)와 관련된 백서를 발간하고 동 분야에 대한 기본적인 방침을 공표하고 사업을 시행해 나가고 있다. 여기 포함된 사회보호 개념에는 세 가지 유형이 있다. 첫째, 기여성 사회보험(contributory social insurance)으로 대표적으로 고용보험, 공적연금 등이 있다. 둘째, 비기여성 사회부조(non-contributory social assistance)이며 극빈층에 대한 의료보호 및 사회안전망 시스템을 들 수 있다. 셋째, 노동자들을 고용현장에서 보호할 수 있는 최소한의 기준과 환경을 창출하는 것을 포함한다.⁶¹⁾ 사회보호는 DFID 정책 우선순위에서 중요성이 높아지고 있는 추세이며, 일부 수원국에 대해서는 국별 지원 프로그램에서 높은 우선순위를 차지하기도 한다. 특히 2009년 백서에서 DFID는 아프리카와 아시아 지역 최소 10개국에서 사회보호 관련 예산의 증강, 아프리카 지역 긴급구호 대상자에서 중장기 사회보호 프로그램 수혜자로 전환하는 인구를 두 배로 확대, 그리고 사회보호 제도의 확대를 위해 수원국간 남-남 지식 공유를 촉진할 것 등을 공약으로 내세우고 있다.

현재 시행중인 DFID의 사회보호 프로그램은 개도국 지원의 특성상 대부분이 비기여성 사회부조에 관한 것으로 분석된다. 도시빈곤과 관련하여 도시개발 측면에서의 프로그램은 시행하고 있으나, 이들 프로그램은 보건, 교육, 도로 등 인프라 및 서비스 구성에 초점을 두고 있으며, 도시 빈곤층을 대상으로 한 사회보호 측면의 요소는 포함하지 않는다. DFID는 사회보호와 관련하여 크게 협력국 자체의 사회보호 프로그램에 대한 섹터예산지원과 정책적 환경 조성을 위한 기술협력의 두 가지 형태로 지원하고 있다. 섹터예산지원을 통해 협력국은 현금 및 현물지원, 공공근로 프로그램 등을 시행하며, 이들 사업은 국가별 상황에 따라 다양하게 디자인 된다.⁶²⁾ 정책적 환경 조성 차원에서의 기술협력은 주로 효과적인 국가적 사회보호 체계 확립을 위한

61) DFID (2006b).

62) Devereux, S. and Coll-Black, S. (2007).

법규 마련, 정책 방향 설정, 각종 빈곤 분석 등을 지원하기 위한 기술적 자문으로 실시된다. DFID는 섹터예산 지원 시 세계은행 등 타 공여기관과 공동지원하며, 사업의 시행 및 관리를 위해 CARE와 같은 국제 NGOs와 협력하기도 한다. 동 분야 주요 사업 지역은 네팔, 말라위, 모잠비크, 방글라데시, 에티오피아, 인도, 예멘, 잠비아, 짐바브웨, 케냐 등 주로 아프리카와 아시아 지역이다.

[참고 6] DFID의 예멘 사회복지 펀드 지원 사례

- **기간:** 2011년 1월 1일 ~ 12월 31일
- **배경:** 2008-2009 세계 금융위기로 인해 식량 및 연료 가격이 급상승함에 따라 예멘 정부는 빈곤인구의 취약성을 줄이고자 극빈인구를 대상으로 하는 사회복지펀드(Social Welfare Fund)를 창설, 현금이전 사업을 실시하기 시작함. 인구 당 매월 10~12 파운드(18,000원~21,000원) 가량 지원
- **DFID 지원 규모:** 150만 파운드(약 27억 원)
- **DFID 지원 내역 및 방식:** 예멘 정부의 사회복지펀드에 필요한 예산 지원
- **DFID 지원 범위:** 식량 문제가 가장 심각한 5개 행정구역(Mahweit, Taiz, Hodeida, Hadramout, Sa'ada)의 1만여 가구 지원
- **사업 시행기관:** 예멘 정부의 사회복지펀드를 통해 시행
- **협력기관:** EC, 세계은행, 네덜란드
- **기대 효과:** 빈곤 가구에 대한 즉각적이고 단기적인 식량문제 해소
- **성과평가 체계:** 전문가에 의해 연중 모니터링을 실시하며 예멘 사회복지펀드에 대한 세계은행 평가 결과 역시 공동지원임을 감안 DFID의 최종 성과평가에 반영될 예정
- **시행상의 교훈:** 동 사업이 지속성을 확보하기 위해서는 1) 예멘정부의 장기적 의지, 2) 지속적인 공여사회 지원, 3) 영양, 농업, 기술교육 등의 추가조치가 필요

자료: DFID

사회보호와 관련된 이슈는 본부의 정책부(Policy Division)내 Resilient Growth Department의 빈곤대응팀(Poverty Response Team)⁶³⁾이 총괄하고 있다. 빈곤대응팀은 정책 가이드라인을 구축하고 백서, 브리핑 노트 등을 제작함으로써 사회보호와 관련하여 명확하고 일관된 사업을 견지할 수 있도록 한다. 이 팀은 현지 사무소와 긴밀한 관계를 유지하며 현지에서의 실무 수행을 위한 각종 지침서 등을 구축하기도 한다. 최근에는 현금이

63) 이전의 Social Protection Team를 재정비한 것임.

전과 관련하여 현지 사무소 직원을 위한 실무 지침서⁶⁴⁾를 발간하기도 했다. 또한 사회보호와 관련되는 외부 협력기관 및 양·다자 공여기관과의 네트워크 형성을 주도하고 있다.

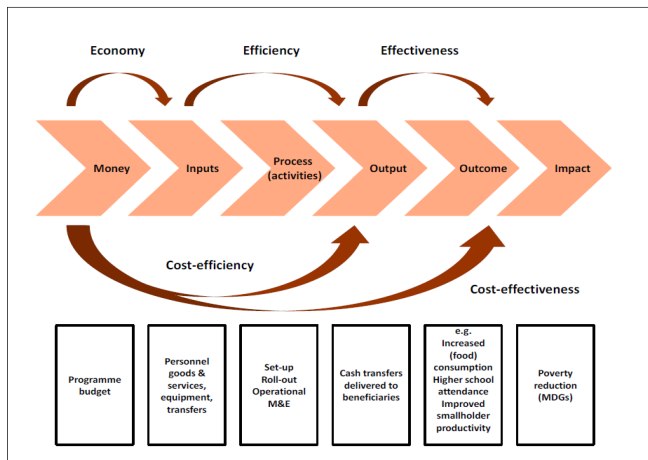
평가 및 모니터링 관련해서는 우선 사회보호 분야의 주무 부서인 Resilient Growth Department의 성과를 측정하는 기관평가 항목에 사회보호 이슈 관련 사항이 포함되어 있다. 평가 지표로는 MDGs 달성을 위한 지원을 전략 항목으로 사회보호 관련 사업을 하는 DFID 현지 사무소를 위해 비용 책정, 금액 대비 가치(value-for-money) 및 결과측정에 대한 지침서 개발 등이 있으며,⁶⁵⁾ 이를 바탕으로 DFID의 사회보호 프로그램이 더 많은 빈곤인구에 더 효과적인 방법으로 다가갈 수 있는 방안을 강구한다.⁶⁶⁾ 두 번째, 사회적 이전(social transfer) 프로그램에 대하여 사업의 성과평가 프레임이 구축되어 있다. 가장 최근의 성과 평가 틀은 [별첨 5]에서 볼 수 있다.

[참고 7] DFID의 현지 사무소 현금이전(cash transfer) 가이드라인 Tool Kit

*A-P의 16개 단계로 구성

- A: 3e(economy, efficiency, effectiveness)에 대한 이해

[그림 7] 현금지원시 3e 프레임워크의 적용



출처: Hodges, A., White, Ph. and Greenslade, M. (2011).

64) Hodges, A., White, Ph. and Greenslade, M. (2011).

65) DFID (2011b).

66) Growth and Resilience Department는 2011년 10월 실무 지침서(Hodges, A., White, Ph. and Greenslade, M. (2011).를 수립함으로써 동 지표를 이미 달성한 바 있다.

< 프로그램 비용 분석 >

- B: DFID와 협력기관에 소요되는 비용을 다각도로 분석
- C: 프로그램 행정비용을 세분화하여 핵심 요소에 적용
- D: 기타 비용 파악

< 프로그램 이익 분석 >

- E: 정량적 이익을 추정하고 비정량적 이익을 분석

< 금액 대비 가치(value for money) 분석 >

- F: 비용효율성, 비용효과성 및 비용대비 이익분석이 실시되어야 하는 상황을 인지
- G: 비용효율성 분석을 모든 경우에 실시
- H: 비용효율성 분석을 국제적 벤치마크 기준과 비교
- I: 비용효율성 분석의 한계에 대한 인지
- J: 더 광범위하고 측정 가능한 이익을 위해 비용 효율성을 분석
- K: 비용 효과성 분석의 한계에 대한 인지
- L: 핵심 비용과 이익이 신뢰성 있게 책정될 때 비용 대비 이익 분석 실시를 고려
- M: 비용 대비 편익분석의 한계에 대한 인지

< 핵심 비용효율성 동인(drivers) >

- N: 담당 프로그램을 위해 핵심적인 비용 효율성 동인을 고려했음을 제시

< 모니터링 및 평가 >

- O: 논리모형(log frame)에 기반을 두어 프로그램 설계 단계에서부터 M&E 프레임을 구축

< 재정적 지속가능성 >

- P: DFID의 지원이 종료된 후에도 프로그램이 지속될 수 있을 것인가를 고려

자료: Hodges, A., White, Ph. and Greenslade, M. (2011).

나. 독일 국제협력기관(GIZ)

GIZ는 도시빈민에 대한 사회보호 분야의 특화된 이슈에 대한 프로그램은 실시하지 않고 있으나, 이와 관련하여 빈곤퇴치를 위한 기본적 사회보호 측면에서 교육, 보건과 함께 사회보호 이슈를 다루고 있다. 최근에는 빈곤층을 위한 기술교육, 중소기업 지원, 마

이크로 파이낸스 등 경제적 기회의 확대를 사회보호에 연계하려는 방안을 모색하고 있다. 도시지역 빈곤과 관련하여 빈곤층 고용 확대를 위한 노력이 필요하다는 것에 대한 인식이 있는 것으로 보이나, 실질적인 사업을 시행하고 있지는 않은 것으로 파악된다.

GIZ는 수원국의 현금지원 프로그램에 대한 예산지원 보다는 각종 조사 및 분석 제공, 사업 자문 제공, 협력국 사업시행기관의 역량강화 등 기술협력에 더 많은 비중을 두고 있다. 전략적으로 사회보호를 보건·의료 및 교육 등과 연계하여 광범위한 사회 개발 프레임워크를 마련하고 있으며, 국별 특수성을 고려한 심층 연구·조사·분석을 강조한다. 협력국 프로그램에 대한 공동지원 형식으로 세계은행 등 다자기구와 타 양자공여국과 협력하고 있다.

[참고 8] GIZ의 잠비아 현금이전(social cash transfer) 프로그램 지원 사례

- **기간:** 2004년~ 현재
- **배경:** 빈곤이 심화됨에 따라 잠비아 지역개발·사회서비스부(Ministry of Community Development and Social Services, MCDSS)는 GTZ(현재 GIZ)의 지원을 통해 인구 조사를 실시하였고, 약 20만 명에 달하는 인구가 긴급 지원이 필요한 상태로 나타남.
- **프로그램 내용:** MCDSS는 공공복지사업(public welfare assistance scheme)의 일환으로 사회안전망(SSN) 사업을 시작함. 수혜자는 매월 50kg의 옥수수 가격에 해당하는 7.5 볼(자녀가 있는 경우 10볼) 상당의 현금을 비조건성으로 지급받음.
- **GIZ 지원 내역:** 초기 인구 조사 및 수혜자 분석 지원; MCDSS의 사업 관리 및 모니터링 역량 개발 지원; MCDSS의 예산확보 및 전략적 협력관계 구축을 위한 기술지원.
- **사업 시행기관:** 잠비아 MCDSS 내 사회복지부서(Department of Social Welfare, DSW)
- **기대 효과:** 빈곤 가구에 대한 즉각적이고 단기적인 식량문제 해소
- **성과 평가 체계:** 매년 외부 전문가 팀에 의한 평가 실시. 수혜자 분석, 지급현황, 사업 관리 등에 관해 다양한 분석 실시. 평가항목 및 지표는 [별첨 6] 참고
- **평가 결과:** 동 프로젝트는 수혜자의 영양상태 개선에 기여하였으며, 간접적으로는 보건상태 개선, 가계 부채 완화, 소비 및 투자 촉진에도 기여한 것으로 분석.
- **시행상의 교훈:** 사업 시행에 있어서 현지 커뮤니티 실무자의 역량이 지원금의 배분 및 수혜자 상담에 있어서 중요한 바, 이에 대한 투자가 필요하며, 기술협력 뿐 아니라 이에 사업 성격에 부응하는 물자 지원이 병행되어야 함.

자료: GIZ

GIZ의 사회보호 프로그램의 평가 기준에는 크게 목표집단 설정(targeting) 메커니즘, 지급 체계, 사업관리 등이 포함되며, 수혜자의 교육, 보건, 영양 수준, 생계수단과 커뮤니티에 대한 영향과 아울러 사회적 위치와 자긍심 확대 정도 등도 포함된다 [표 10 참조].

[표 10] GIZ의 잠비아 사업 평가 항목별 주요 내용

항목	주요 내용
목표집단 설정 메커니즘 (Targeting mechanism)	목표집단 설정 방법(targeting method)
	가구 성격(household characteristics)
	목표집단 설정의 효과성(effectiveness of targeting)
지급 메커니즘 (Delivery mechanism)	지급 메커니즘(delivery mechanism)
	예산 추출(extraction of funds)
	접근성(accessibility of transfers)
	수혜자 만족도(client satisfaction)
사업 관리 (Management of the scheme)	비용대비 효과성(cost-effectiveness of the scheme)
	사업관리의 질(quality of management)
교육에의 영향 (Impact on education)	학교 재적현황(school enrollment)
	결석 수준과 사유(levels and reasons for absenteeism)
영양과 보건에의 영향 (Impact on health and nutrition)	영양(nutrition)
	보건(health)
생계수단 (Livelihoods)	현금수입(cash income)
	부채 및 자산(debt & assets)
	소비(consumption)
	투자 패턴(investment pattern)
	오용(misuse)
커뮤니티에의 영향 (Impact on community)	긍정적 영향(positive impact)
	부정적 영향(negative impact)
사회적 위치와 자긍심 (Social position and self-esteem)	커뮤니티 내에서의 사회적 위치 (social position within the community)
	자존감과 미래에 대한 전망 (self esteem and future perspective)

자료: GTZ (2007).

다. 일본 국제협력기구(JICA)

사회보호와 관련된 JICA의 지원은 크게 세 가지 범주로 나뉘는데, 첫 번째, 사회보험(social insurance)과 사회복지(social welfare)에 관한 것으로, 개도국이 의료보험, 연금 등 보편적 체제를 구축하고 정책을 수립도록 지원한다. 주로 전문가 파견, 연수 등 기술협력 위주로 진행한다. 대표적 사례로 중국 농촌지역 연금개혁 사업과 태국 고령인구를 위한 의료보험 모델 수립 등이 있다. 두 번째는 장애인을 대상으로 하는 것으로 리더십 교육, 관련 NGOs 역량강화 등을 통해 장애인이 자율적인 사회의 일원으로 살아갈 수 있도록 역량을 넓히는데 중점을 둔다. JICA가 태국 정부와의 협력 하에 방콕에 설립한 아시아-태평양 장애인 개발센터가 대표적이다. 세 번째, JICA는 노동 및 고용 분야에서 노동 기준 수립, 근로 작업장 보건 및 안전 관리, 고용보험 등 전반에 걸쳐 지원한다. 주로 정책적, 법률적 프레임워크에 대한 자문을 제공하는 등 기술협력 위주로 실시하고 있다. 대표적으로 중국과 말레이시아에서 근로 보건 및 안전 개선 사업을 시행한 바 있다. JICA의 지원은 일본 사회개발펀드(Japan Social Development Fund, JSDF)를 통한 사회안전망 확대 지원 사업을 제외하고는 좀 더 보편적인 수준의 인구를 대상으로 하는 기여성 사회보장으로 접근하는 경향이 있는 것으로 관찰된다.

빈곤 감소와 관련, JICA가 새로이 발간한 지침서⁶⁷⁾를 살펴보면, 상기와 같은 접근 방식 이외에도 거시적인 측면에서 빈곤층 친화적인 노동 시장 확립, 경제개발전략에 고용 정책 포함, 중소기업 진흥 등을 제시하고 있다. 미시 레벨에서는 빈곤층에 정규 교육과 비정규 교육(직업교육 등)을 유연하게 활용할 것을 권고하고 있다. 빈곤 감소를 위한 주요 도구로는 마이크로 파이낸스 활용, 빈곤층의 참여를 통한 문제 분석 및 해결방안 도출, 사회적 비즈니스⁶⁸⁾ 장려, 노동을 위한 현금 및 식량지원 프로그램 활성화 등을 제시하고 있다. 하지만 상기 조치의 활용도는 아직 낮은 것으로 보이며, 세부 프로젝트 보다는 정책, 법령 구축 등 거시적 단위에서 기술협력의 방식으로 지원하는 경향이 있다. UNICEF, 세계은행 등에 대한 양자성 다자지원(multi-bi)을 통해 사업을 시행하는 경우도 있다.

67) JICA (2011).

68) 전통적 개념의 비즈니스와 자선사업의 중간 단계임. JICA (2011).

[참고 9] 세계은행을 통한 일본의 필리핀 도시빈민 지원 사업

- **기간:** 2011년~2013년
- **배경:** 2008년~2009년 글로벌 경제위기로 인해 필리핀 도시빈민의 고용 및 사회복지 문제가 더 심각해짐에 따라 이에 대한 대책 필요
- **사업 목표:** 3,750개 도시빈민 가구에 대한 고용 및 생계수단 개선
- **내용:**
 - 현금 급여 취로사업(cash-for-work) 프로그램
 - 현금 급여 취로사업을 통해 실시되는 소규모 공공근로 사업을 지역 커뮤니티가 효과적으로 기획, 집행, 관리할 수 있도록 하는 역량강화 사업
 - 실시되는 프로그램을 효과적으로 모니터링 및 평가할 수 있는 시스템 구축
 - 환경영향평가 가이드라인, 프로젝트 시행 매뉴얼 등을 구축, 적용
- **지원 내역:** 일본 사회개발펀드(Japan Social Development Fund)가 제공하는 300만 달러를 세계은행이 대리 집행. 현물지원 6만 달러, 컨설턴트 제공 59만 달러, 현금 무상지원 213만 달러, 기술연수 15만 달러, 사업비 5만 달러로 구성
- **사업 시행기관:** 필리핀 재무부(Department of Finance)
- **기대 효과:** 빈곤 가구에 대한 즉각적이고 단기적인 식량문제 해소
- **성과 평가 체계:** 수원국이 세계은행과 합의된 지표에 대해 모니터링을 실시하고 보고하도록 함. 지표는 다음과 같이 구성됨
 - 현금 급여 취로사업을 통한 소득이 월 평균 20달러에 달하는 가구의 수 (목표치: 3,750가구)
 - 생계수단 기회 강화를 위해 마련된 비즈니스 플랜 중 승인 및 시행된 사업의 수 (목표치: 50개 사업)
 - 지역정부 및 타 관계기관의 참여를 도모하기 위한 커뮤니티 자체 계획을 수립한 커뮤니티 비율(목표치: 100%)

자료: 세계은행

2. 다자기구 사업 분석

가. 세계은행(World Bank)

세계은행은 도시빈민의 사회보호 이슈를 다각도에서 다루고 있다. 우선, 타 공여기관의 도시개발과 유사한 도시빈곤의 개념으로 인프라 구축, 경제적 기회 확대 등과

아울러 사회적 이슈를 주요 요소로 다루고 있다. 주로 사회개발펀드의 형태로 정치적, 경제적 위기에서 갓 벗어난 국가에서 정부의 조직이 취약한 경우 빈곤층을 위한 소규모 프로젝트를 위한 재원을 제공하는 것으로써, NGOs가 사업 제안 및 실시를 추진하는 경우가 많다. 이외에도 소액대출을 활용하기도 한다. 두 번째, 사회보호 및 사회안전망 개념 내에서도 도시빈민 이슈는 상당한 비중을 차지하고 있으며, 실제 사업에서도 도시지역 빈곤층만을 다루고 있는 것들이 다수 실시되고 있다. 여기에는 전통적 사회보호의 도구뿐만 아니라 빈곤층의 노동 및 고용 문제도 포함된다. 지원 양식은 협력국 주도의 개발펀드 및 프로그램에 대한 예산지원, 양허성 차관, 기술협력 등으로 다양하며, 기술협력은 사업시행기관의 행정 능력 강화뿐 아니라 사회보호 프로그램에 특화된 모니터링 및 평가 실무를 위한 역량강화에도 초점을 두고 있다.

세계은행은 아시아 및 아프리카 지역에서 사회안전망을 포함한 사회보호 프로그램과 도시빈민 사업을 다양하게 실시해오고 있다. 현물이전, 예산지원, 컨설팅 제공, 기술연수 등의 사업을 실시하며, 지역 단위에서의 효과적인 사업 프로그램 운영과 관리를 위해 UNICEF 등의 국제기구와 NGOs 등과 협력한다.

[참고 10] 세계은행의 나이지리아 사회안전망 프로그램

- **기간:** 2011년~2017년
- **배경:** 나이지리아는 전체 인구의 60%가 빈곤상태에 있으며(2008년 기준), 국민의 절반 이상이 식량부족을 겪고 있음. 잦은 가뭄과 물가상승으로 빈곤층의 식량기근이 더욱 악화되고 있음.
- **프로그램 목표:** Dosso, Maradi, Tahoua, Tillaber, Zinder 5개 지역 10만 인구의 만성적 식량기근을 해결하는 것을 목표로 정기적인 현금지원과 현금 급여 취로사업(cash for work) 사업을 실시.
- **프로그램 구성**
 - 식료품 급여 취로사업(cash transfer for food security)을 통해 각 가구는 매월 20 달러를 지원받게 되며, 지원액 지급은 현지의 마이크로 파이낸스 기관과 핸드폰 대리점 등 접근이 용이하고 시스템이 갖춰진 곳에서 이뤄짐. 지원액 전액은 각 가구의 여성에게 지급되며, UNICEF와 NGOs가 주관하는 보건, 영양, 위생 개선을 위한 교육 프로그램에 참석하는 조건으로 지급됨.
 - 현금 급여 취로사업(cash for work)은 매년 1500명을 대상으로 60일간의 임시 일자

리를 제공하고 2.2 달러를 지급함. 주요 사업은 토양보전, 소규모 인프라 재건, 위생 사업 등이며 NGOs가 관련 사업 관리를 담당하는 방식으로 운영됨.

- **세계은행 지원 내용:** 총 7천만 달러로서, 사회안전망 구축(320만 달러), 식량문제 해결을 위한 현금 지원(4,860만 달러), 현금 급여 취로사업(cash for work)(1,050만 달러), 프로젝트 관리(770만 달러) 등에 소요되며 예산지원 및 NGOs 지원 등을 통해 집행
- **사업 시행기관:** 나이지리아 국무총리실(Prime Minister's Office)
- **협력기관:** UNICEF, NGOs 등
- **기대 효과:** 빈곤 가구에 대한 장·단기적 지원
- **성과 평가 체계:** 2011년 사업개시와 함께 기초조사 실시, 2014년 중간평가 실시 예정임.

자료: 세계은행

나. 아시아개발은행(ADB)

ADB는 2001년 사회보호전략(Social Protection Strategy)을 수립하여 이를 바탕으로 관련 사업을 시행해 나가고 있다. ADB에 있어서 사회보호(social protection)는 “효과적인 노동시장을 촉진하고 삶의 위험 요소에 대한 노출을 최소화하며, 재난 혹은 소득의 상실에 대비하여 스스로를 보호할 수 있도록 역량을 강화함으로써 빈곤과 취약성을 줄이기 위해 고안된 정책과 프로그램”을 뜻하며, 노동시장, 사회보험, 사회부조, 커뮤니티 레벨 사업, 아동보호 등 다섯 가지 요소를 포함한다. 첫 번째, 노동시장과 관련해서는 특히 청년층의 고용을 촉진하고 노동시장이 원활히 작동할 수 있도록 정책을 수립하는 것이다. 두 번째, 사회보험 프로그램은 실업, 보건, 장애, 상해, 고령화 등에 대해 개개인의 리스크를 완화시키고자 하는 것으로 관련 정책적 장애요인들을 제거하고 해당 인력의 역량을 강화시키는데 중점을 둔다. 세 번째, 사회보호 프로그램은 사회 보험의 혜택을 받지 못하는 빈곤층을 대상으로 사회적 복지를 증진시키고자 한다. 네 번째, 커뮤니티 레벨 사업은 사회기금(social fund) 등을 통해 특정 단위지역의 취약성을 감소시키는 것을 목표로 한다. 다섯 번째, 아동 보호는 미래의 성장 원동력으로써 아동의 성장과 잠재력 향상에 초점을 두며, 학교 급식사업, 장학금 제도, 학비면제, 청소년 프로그램, 보조금 지급 등 다양한 수단을 통해 시행한다. 이들 다섯 가지 요소는 하나의 사회보호 프로그램에 모두 포함되어 실시되는 경우도 있고, 다른 단위사업에 부분적으로 적용, 시행되는 경우도 있다. 사업 시행 시

사업의 적용 범위, 지속성, 거버넌스, 통합적 접근 등을 원칙적으로 고려한다.

ADB의 사회보호 분야 사업은 1990년대 중반에 시작되어 현재는 아시아 전역, 특히 인도네시아, 필리핀 등 동남아시아에서 상당한 규모로 시행되고 있다. 현재의 지원 방식은 주로 일본이 자금을 지원하는 일본의 빈곤감소기금(Japan Fund for Poverty Reduction)에 의한 예산지원과 ADB 자체의 기술 협력 등이 있다. ADB는 사회보호 이슈에서 여러 양자 공여국 및 다자기구 등과 협력하고 있으며, 고용 문제를 첫 번째로 내세우는 만큼 ILO와의 협력을 점진적으로 강화해 나가고 있다. 2002년 양해각서 체결이후 양 기관은 정보 및 경험 공유, 공동 연구 및 분석 작업 등을 해 오고 있으며, ADB의 국별 전략 기획 시 ADB가 ILO와 협의를 진행하거나 ADB의 사회보호 사업 수립 시 ILO가 자문을 제공하고, 반대로 ILO의 'Decent Work' 프로그램에 대해 ADB가 지원하는 등 협력을 다각화 해나가고 있다.

[참고 11] ADB의 인도네시아 사회보호 프로그램

- **기간:** 1998년~2000년
- **배경:** 1990년대 말 아시아 경제위기는 인도네시아의 고용상태를 악화시키고 보건, 교육 등 전반적인 사회 시스템의 위기를 불러왔을 뿐 아니라 식량위기를 초래
- **프로그램 목표:** 인도네시아의 사회 서비스 전달체계의 개혁을 통해 비용효과적인 사회보호 시스템 구축
- **프로그램 구성**
 - 프로그램 차관: 인도네시아 정부가 추진하는 정책 개혁 작업 및 조직 개선 작업을 지원. 전문가 파견 및 컨설팅 등 기술협력을 통해 실시
 - 프로젝트 차관: 16개 지역에 대해 교육, 보건, 인구, 영양, 길거리 아동 문제 등 특정 이슈에 대한 사업을 실시. 해당 커뮤니티/기관 별로 현금을 지급하여 각기 다른 필요에 부합하는 방향으로 예산을 쓸 수 있도록 함. 접근성을 강화하기 위해 기존 정부부처 및 지역행정기관을 활용하지 않고 우체국에서 현금 지급
- **ADB 지원 내역:** 총 2억 8천만 달러
- **사업효과:** 약 1만 명의 거리청소년이 교육기회를 제공받고, 25만 명의 영유아가 추가 영양소를 공급받았고 빈곤가구의 90%가 무상으로 기초 보건서비스에 접근할 수 있게 됨.
- **성과 평가 체계:** 외부 평가 실시

자료: ADB

다. UN기구

UNDP는 빈곤 이슈에 대해 무역을 통한 원조, 마이크로 파이낸스, 청년층 고용, 사회개발 펀드 등을 통해 다양하게 접근하고 있다. 특히 사회개발 펀드와 관련하여 세르비아에서 사회혁신기금(Social Innovation Fund)을 통해 장애인, 노인인구 등 취약 계층에 대해 지원한 바 있다. 유럽연합, 노르웨이와의 협력 하에 지역사회가 스스로 사회개발 전략을 수립하는데 기술적으로 지원하고 관련 역량을 강화하며, 소규모 사회서비스 혁신 모델에 대해 예산지원을 하기도 하였다.

ILO의 경우는 노동과 사회보장에 초점을 두고 있으며, 빈곤층만을 대상으로 한다가 보다는 보편적인 범위의 인구를 대상으로 의료보험, 고용보험, 직업교육 등에 대해 글로벌 차원의 기준을 수립하고 연구·조사를 실시하며 관련 사업에 대한 자문을 제공하기도 한다. 또한, ILO는 WHO와 공동으로 범 UN기구의 사회보호 이니셔티브('UN Social Protection Floor')를 주도하고 있다. 동 이니셔티브는 최소한의 생존수단을 제공하기 위한 현금성 혹은 비현금성 사회적 이전(social transfer)과 기본적인 보건, 위생, 교육, 주거 제공 등을 포함한다. 이를 위해 사회보호지출 분석(Social Protection Expenditure Review, SPER)과 같은 도구, 모니터링 및 평가 툴 등을 개발하고 있으며, 현지에서 관계자 분석, 사회보호 현황 분석 및 자료 수집, 사업시행 및 평가 등을 수행한다. 글로벌 차원에서는 전 세계적으로 사회보호와 관련된 인식을 강화하고, 사회보호 및 안전망 정책과 사업에 관한 남-남 간 지식 및 정보공유를 촉진하며, 관계자를 대상으로 한 교육을 실시한다. 교육 대상은 각국 사회정책 입안자 및 정책결정자, 실무자 등을 포함하며, 협력 관계를 맺고 있는 대학이나 국제훈련센터(International Training Centre)⁶⁹⁾에서 실시한다. 동 이니셔티브에는 FAO, UNDP, UNFPA 등 유엔 기구와 세계은행, IMF 등 다자개발은행 등이 다수 참여하고 있다.⁷⁰⁾

3. 대 인도네시아 지원 사례 연구

실질적으로 공여기관이 도시빈민 이슈와 관련된 사회보호 분야에 어떻게 지원을 하고 있는지에 대해 알기 위해서는 협력국 고유의 환경 하에서 이루어지고 있는 지

69) 이탈리아 Turin 소재.

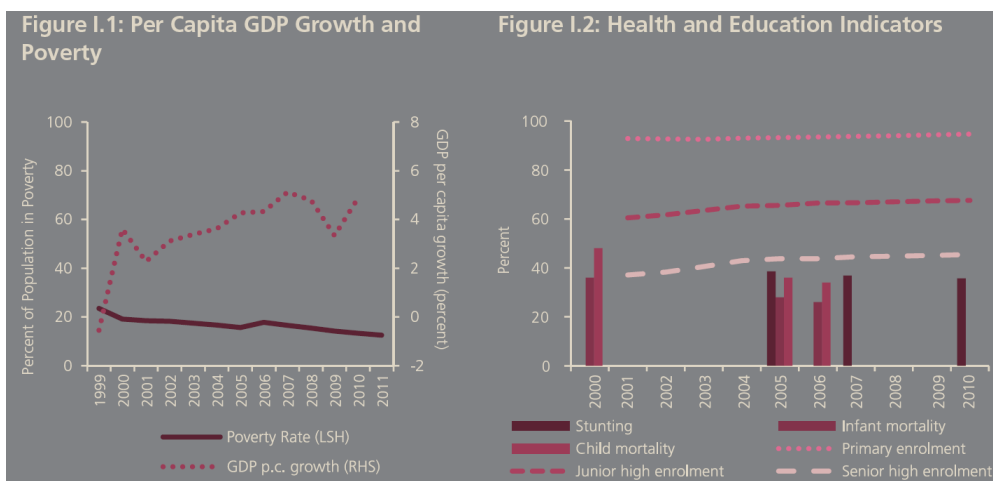
70) www.socialsecurityextension.org, www.socialprotectionfloor.org

원 메커니즘을 분석해 필요가 있다. 이를 통해 협력국 위주의, 실질적인 지원 방안을 모색하기 위한 교훈을 도출하여 보다 효과적인 원조 방안을 모색할 수 있을 것이다. 본 연구는 사회보호지수와 사회지출이 낮은 협력국 중에서도, 공여기관들의 사회보호 지원이 활발하게 이루어지고 있는 필리핀과 인도네시아의 사례를 분석하였다.

가. 인도네시아 빈곤 및 도시빈민 개요⁷¹⁾

인도네시아 경제는 1960년 이후부터 1990년대 후반 경제위기가 발생하기 전까지는 견고한 성장세를 보였으나, 경제위기 이후 빈곤층 인구는 1995년 11.4%에서 1999년 27.1%로 증가하였다. 인도네시아 경제는 이미 경제위기 이전 수준으로 회복되어 실제 빈곤인구가 1999년의 23.4%에서 2011년 12.5%로 낮아졌으나, 여전히 인구 절반 이상이 일일 15,000루피아⁷²⁾ 미만으로 생활하고 있으며 빈곤지표 역시 크게 나아지지 않고 있다.[그림 8] 또한 이들 빈곤층은 작은 외부 충격에도 쉽게 빈곤층으로 떨어지는 취약성을 보인다. 다시 말해, 빈곤층에서 벗어나더라도 다시 빈곤층에 편입되는 인구율이 높다. 2009~2011년의 3년간 빈곤층에 속한 전력이 있는 인구는 인도네시아 전체 인구의 1/4에 달한다. 보건 및 교육 지표 역시 크게 나아지지 않고 있다.

[그림 8] 인도네시아 경제성장에 따른 빈곤율 변화와 주요 사회 지표의 변화



출처: World Bank (2012a).

71) World Bank (2003) 및 MercyCorps (2008) 참조 정리.

72) 2005년 PPP 기준, 2,25불.

인도네시아는 세계에서 도시화가 가장 빠르게 진행되는 국가로 손꼽힌다. 인도네시아 인구의 연평균 증가율이 1.1%인데 반해 도시 인구 증가율은 3.3%에 달한다. 2020년 도시인구의 비중은 전체 인구의 58%에 달할 것으로 전망된다. 2001년 기준, 경제위기는 도시 빈곤층에게도 큰 타격을 주었다. 도시거주 저임금 노동자가 대거 해고되어 비공식 경제인구에 편입되었고 생계를 위해 농촌으로 역이주하는 인구까지 생겨났다. 또한 실업율의 증가로 도시가정의 식료품 구매 지출은 28% 감소하였다. 경제위기 이후 빈곤층으로 전락한 도시 인구는 농촌의 두 배에 달한다.

도시빈곤층은 여전히 극심한 생활고를 겪고 있다. 토지소유권, 주거문제, 기초 도시서비스, 소득창출의 기회나 신용문제, 기본적인 안전 문제 등으로 도시빈곤층의 취약성이 매우 높은 것으로 나타났다. 슬럼거주 인구는 도시인구의 23%에 해당하는 2,100만 명에 달하였다. 도시지역의 공공서비스 접근 수준은 매우 낮으며, 도시빈곤층은 식수를 주로 비상수도(non-network)원과 자가공급을 통해 조달하고 있다. 따라서 도시 빈곤 지역 내 식수공급 서비스(district water utilities) 인프라 구축이 시급한 문제이다. 이 지역에 대한 서비스를 제공을 위해 PDAM⁷³⁾에 대한 인센티브가 필요하며, 빈곤층의 서비스 이용률을 높이기 위해 적정 가격을 책정하는 등 다양한 조치가 필요하다. 위생시설은 인도네시아 도시빈곤 문제 중 가장 심각한 것으로 꼽힌다. 인도네시아 전체 인구 중 정식으로 설치된 하수시스템(sewerage system)을 이용하는 인구 비중은 1%에 미치지 못하며, 도시 빈곤인구의 약 59%가 오수 정화조(septic tank) 시설을 이용하지 못하고 있는 실정이다.⁷⁴⁾ 도시빈곤에 대한 인도네시아 정부의 대응은 식량안보, 고용창출, 주요 사회서비스 접근성 확대, 지역교부금 등을 통해 지역내 경제활동 지원의 4개 분야에서 진행되었다.

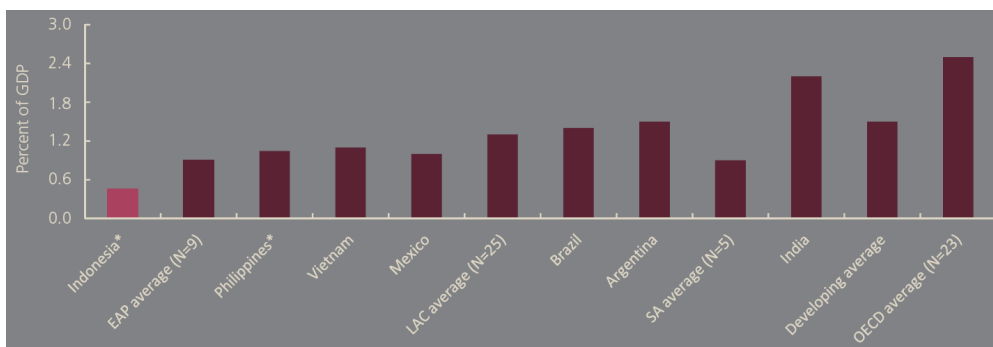
이러한 상황에서, 사회보호 시스템은 빈곤에 취약한 인구를 보호하는데 주요한 도구가 될 수 있지만, 인도네시아의 사회 부문에 대한 지출 수준은 GDP 대비 0.5%로 여타 개도국 평균인 1.5%에 비해 크게 낮은 편이다. 또한 다음에 제시되는 가구 대상의 사회부조 프로그램 중 광범위한 인구를 대상으로 하는 연료 및 쌀 보조금 지급

73) 인도네시아의 도시지역내 식수 공급은 지방정부 소유 회사인 PDAM(Perusahaan Daerah Air Minum, Local Government Owned Water Utilities)가 담당하고 있다.

74) 인도네시아의 위생서비스 제공율은 역내 최저 수준이다.

프로그램의 비중이 지나치게 높아, 상대적으로 극빈층을 대상으로 하는 지원은 훨씬 낮은 수준으로 짐작된다.

[그림 9] 인도네시아와 주요 개도국의 사회지원 지출 수준 비교



출처: World Bank (2012a).

나. 인도네시아 빈곤감소 전략: 포괄적 사회부조 프로그램

빈곤감소는 현 인도네시아 정부가 수립한 국가개발계획의 주요 아젠다이며, 국가 개발목표의 우선순위에 있다. 인도네시아의 빈곤감소 계획은 국가중기개발계획(National Medium-Term Development Plan 2010-2014)⁷⁵⁾의 일부로 포함되어 있다.⁷⁶⁾ 2009-2014년 중기개발계획에서는 인도네시아의 빈곤을 2014년까지 8~10% 감소하겠다는 목표를 설정하고, 보건서비스 향상과 같은 사회부조(social assistance) 프로그램 개선을 목표로 하고 있다. 이러한 노력은 빈곤감소 가속화를 위한 국가위원회(National Team for the Acceleration of Poverty Reduction⁷⁷⁾)를 주축으로 진행되고 있다.

인도네시아 정부가 수립한 빈곤감소 촉진 프로그램은 다음과 같이 크게 3개 클러스터⁷⁸⁾로 구분되는데, 각각 ‘매우 빈곤(very poor)’, ‘빈곤(poor)’, ‘빈곤에 근접(near

75) 인도네시아 국가장기개발계획 2005-2025(Rencana Pembangunan Jangka Panjang/RPJPN 2005-2025)의 중기 계획이다.

76) 국가중기개발계획의 어젠다 중 Priority 4. Reducing Poverty에 포함

77) 인도네시아 약어로는 TNP2K임.

78) Suryahadi, A. et al. (2010).

poor)’ 수준의 세 가지 분류에 따라 정해진 것이다. 각 클러스터의 정책과 사업의 집행을 담당하는 부처가 지정되어 있으며, 총괄 업무는 부통령 산하의 빈곤감소위원회(National Team for the Acceleration of Poverty Reduction)가 담당한다.

Cluster 1. 통합적 사회부조(social assistance): 빈곤층의 기본욕구, 음식, 보건, 교육, 식수 및 위생 등에 초점을 맞추어 이를 제공하기 위한 프로그램이다. 개별 가구를 기반으로 하는 통합적인 사회보장 프로그램으로, 특정 상황에서 지급하는 직접현금지원, 식량지원, 의료사회보장, 저소득층 가구 대상의 학비지원, 조기교육 사업이 포함되어 있고, 2011~2012년간 Family Hope Program 프로그램을 국가 전체 대상의 프로그램으로 확대할 것이다.

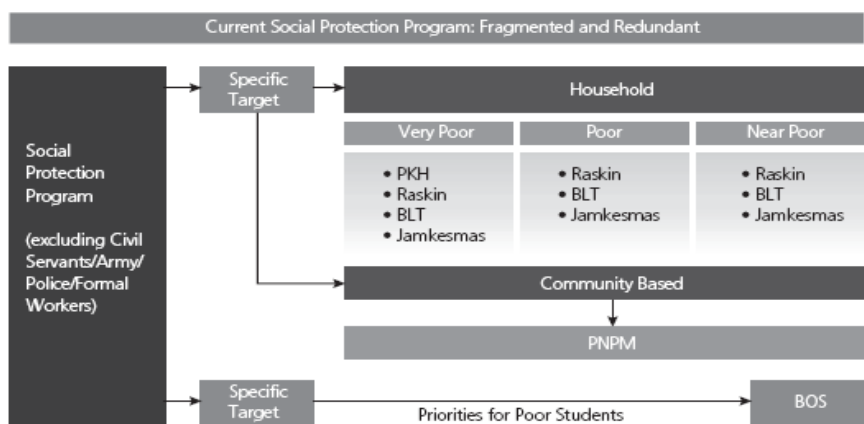
Cluster 2. 지역사회 단위의 빈곤 감소 프로그램(community empowerment): PNPM Mandiri(Mandiri National Community Empowerment Program)라고 통칭되는 프로그램으로, 빈곤층의 역량과 소득을 향상시키기 위한 목적으로, 개별 지역사회(community)에 교부금 형식으로 지원되어 빈곤층이 자신이 속한 커뮤니티의 개발과정에 직접 참여할 수 있도록 고안된 것이다.

Cluster 3. 소기업 신용(smallholders business credit): 소기업 창설을 활성화하고 지속적으로 생존할 수 있도록 지원하는 프로그램이다.

정리하면 인도네시아의 사회보호 프로그램은 [그림 10]에서 보는 바와 같이 가구 및 커뮤니티의 두 가지 수준으로 이루어져 있다. 개별 가구를 대상으로 하는 프로그램은 쌀 지원, 연료가격 지원, 조건부 현금이전, 보건 프로그램이 있으며, 커뮤니티 대상의 프로그램은 지역역량강화 프로그램(National Community Empowerment Program, PNPM)이다. PNPM은 커뮤니티에 일정 수준의 교부금(block grant)이 부여되어, 커뮤니티의 계획에 따라 사용될 수 있는 프로그램이다. 인도네시아의 도시, 농촌 전 지역을 대상으로 하는 국가 차원의 프로그램으로, 이미 인도네시아의 모든 커뮤니티가 최소 1회씩 지원받은 바 있다.

PNPM 프로그램은 인도네시아 정부가 프로그램의 기획과 집행을 적극적으로 주도하고 있어 공여기관이 개입할 수 있는 여지가 크지는 않다. 이에 공여기관들은 PNPM 지원기구(PNPM Support Facility: PSF)를 설치하여 PNPM에 대한 재정지원을 하고 있다. 세계은행이 주도 역할을 담당하며 AusAID, ADB, USAID, Danida, CIDA 등의 양다자 공여기관이 참여하고 있다.

[그림 10] 인도네시아의 현 사회보호 프로그램



BLT = Direct Cash Assistance, BOS = School Operations Program, PKH = Family Hope Program, PNPM = National Community Empowerment Program.

출처: ADB (2010).

1) 인도네시아의 주요 사회부조 프로그램

가) 연료비 보조금(BLT)

연료가격을 보조하기 위해 고안된 것으로, 'poor' 및 'near poor' 대상의 비조건부 현금이전 프로그램이다. 총 수혜가정은 1,900만 가구로, 가구당 매월 십만 루피아가 지급된다. 인도네시아 최대의 사회지원 프로그램으로 인도네시아 총 가구의 1/3이 지원을 받았다. 에너지 가격이 상승한 2005년과 2008년에 총 2번 시행되었다. 동 프로그램을 통해 한 가구당 지원받은 금액은 2008년에만 9십만 루피아에 달한다. 실행 담당 기관은 복지부⁷⁹⁾지만, 실체는 재정부⁸⁰⁾에서 우체국을 통해 직접 가정으로

79) Kemensos (Ministry of People's Welfare)

80) Kemenkeu(Kementerian Keuangan (Ministry of Finance)

지원되었다. 동 사업에 대한 수혜자 추적이나 모니터링 및 평가 등은 이루어지지 않았으며, 극빈층이 아닌 중산층도 혜택을 받았다는 등 크게 비판받고 있는 프로그램이다.

나) 쌀보조 프로그램(Raskin)

인도네시아에서 가장 오랜 기간 시행되어 온 쌀 보조 프로그램으로, 이전의 OP K⁸¹⁾ 프로그램이 2002년 Raskin(Rice for the Poor)으로 발전하였다. 동 프로그램은 국가물류기관(Bulog, National Logistics Agency)이 국내 생산자로부터 쌀을 구매하여 시장가격 이하로 수혜대상가구에 판매하는 프로그램이다. 정책은 사회복지부가 담당하며, 1차 시행기관은 국가물류기관, 최종 시행기관은 지방정부가 담당하고 있다.

다) 의료비 면제 프로그램(Jamkesmas)

'poor' 및 'near poor' 계층 대상의 광범위한 무료 의료서비스 패키지로, 중앙정부가 일반 예산으로 재정지원을 하고 있으며, 수혜자나 지방정부의 비용분담은 없다. 수혜가정은 총 1,820만 가구(7,640만 명)로 전체 인구의 1/3에 해당하는 규모이다. 보건부⁸²⁾가 정책 수립 및 집행을 담당하며, 병원 및 의료센터는 수혜자에게 무료로 진료를 제공하고 추후 지불을 청구하는 시스템이다.

라) 학비지원 프로그램(BSM)⁸³⁾

학교 장학금 제도로 동 프로그램 하에 10개 유형의 하위 프로그램이 존재한다. 동 프로그램 역시 극빈층을 대상으로 하는 프로그램이 아니다. 장학금 종류에 따라 초등학교, 중·고등학교, 대학교 학비까지 커버하고 있다.

마) 조건부 현금이전(PKH)⁸⁴⁾

보건·교육 관련 조건을 포함한 조건부 현금이전 프로그램으로, 지원 자격이 되는 부양자의 수에 따라 지원액은 60만 루피아에서 220만 루피아로 차등 지원된다. 현금

81) OPK: Operasi Pasar Khusus (special market operation)

82) Kemenkes(Kementerian Kesehatan (Ministry of Health)

83) BSM: Bantuan Siswa Miskin (cash transfer for poor students)

84) PKH: Program Keluarga Harapan (conditional cash transfer)

보조를 지속적으로 받기 위해서는 부모가 산전·후 검사를 받거나, 조산사 동반 출산, 신생아 및 영아의 몸무게 및 기본 건강 검진 등의 조건에 충족해야 한다. 2011년 PKH는 극빈층 80만 가구 이상에 지원되었다.

바) 기타 취약층 대상의 현금지원

노인, 장애인, 청소년 대상의 프로그램으로 모두 2000년대 후반에 시행되었다. 노인 및 장애인은 매월 30만 루피아가, 청소년은 연간 130만~180만 루피아를 지원받는다. 실제 지급은 지역에서 고용된 조정관이 담당하며, 수혜 인구는 아직 크지 않다.

[표 11] 인도네시아 가구 대상 사회부조(social assistance) 프로그램(2010년 기준)

사업명	유형	목표 집단	총 목표 수혜자	커버리지	평균 수혜 수준	2010년 지출예산 (백만 루피아)	주요 집행기관
BLT ⁸⁵⁾	현금-비조건	빈곤 및 빈곤근접 가구	18.7 백만 가구	국가 전체	월 10만 루피아 /9개월	17,700/23,100 ⁸⁶⁾	Ministry of Social Affairs
Raskin	쌀 보조	빈곤 및 빈곤근접 가구	17.5 백만 가구	국가 전체	쌀 14kg /1개월	13,925	Bureau of Logistics (Bulog)
Jamkesmas	보건서비스 비용 면제	빈곤 및 빈곤근접 가구	18.2 백만 가구	국가 전체	-	5,022	Ministry of Health
BSM	현금-조건	빈곤가구 출신 학생	460만 학생	국가 전체	연간 561,759 루피아	2,904	Min. National Education & Ministry of Religious
PKH	현금-조건	극빈 가구	810,000 가구	시범 사업	연간 약 129만 루피아	1,300	Ministry of Social Affairs

출처: World Bank (2012a).

85) 2008~2009년간 시행됨.

86) 각각 2008~2009년에 걸쳐 9개월간 지출한 예산과 2005~2006년간 12개월에 걸쳐 지출한 예산을 나타낸다.

2) 지역차원의 개발 프로그램: 지역역량강화 프로그램 (National Community Empowerment Program, PNPM)⁸⁷⁾

PNPM은 빈곤층의 사회 및 경제 여건을 향상시키고, 지역 거버넌스를 강화하기 위한 목적으로 하는 인도네시아 국가차원의 프로그램으로, 지역기반의 빈곤 완화 사업 (community driven development program)으로는 세계 최대 규모로 평가받고 있다. PNPM은 인도네시아 전 지역을 대상으로 하며, 농촌 및 도시지역을 구분하여 각각 PNPM-Rural, PNPM-Urban 프로그램이 있다. 정부는 지역사회가 주도하여 지역 개발계획을 수립하고 시행할 수 있도록 교부금(block grants) 형식으로 재정지원을 하고 있다. 지급된 교부금은 소규모 인프라, 교육, 보건, 소액 대출 등 지역사회의 우선순위에 따라 유연하게 사용되며, 이 과정에서 참여와 투명성을 강화함으로써 지역사회의 역량을 강화할 수 있게 된다.

PNPM 프로그램은 세계은행의 지역개발사업(Kecamatan Development Program, KDP)⁸⁸⁾과 도시빈곤사업(Urban Poverty Project, UPP)⁸⁹⁾이 성공적으로 이루어짐에 따라, 인도네시아 정부가 이를 공공 프로그램화한 것이다. PNPM 프로그램도 여러 가지 형태로 진행되고 있는데, PNPM Mandiri가 가장 기본이 되는 프로그램으로 다음의 5개 프로그램으로 구성되며 1998년에서 2009년까지 PNPM을 통해 달성된 성과는 대략 [표 12]와 같다.⁹⁰⁾

- PNPM-Rural(이전의 Kecamatan Development Program, KDP)
- PNPM-Urban(이전의 Urban Poverty Project, UPP)
- Support for Poor and Disadvantaged Areas(SPADA)
- Rural Infrastructure Support to PNPM Mandiri(RIS-PNPM)
- Regional Infrastructure for Social and Economic Development Project(RISE)

87) 엄밀히 보면 PNPM 프로그램이 사회보호 프로그램의 성격과 일치한다고 보기 어렵지만, PNPM을 통한 다양한 사업들의 내용, 특히 보건 및 교육 지원, 식수, 장학금, 극빈층에 대한 신용대출 등이 사회부조 프로그램의 범위와 겹치기 때문에 이번 사례 조사에 포함하였다.

88) Kecamatan은 인도네시아의 하위 시(sub district)를 지칭함.

89) UPP는 PNPM-Urban이라는 명칭으로 계속 진행되고 있다.

90) Weetjens, J (2011).

[표 12] PNPM 프로그램을 통한 지역개발 성과(1998~2009년)

분야	성과
인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 53,271 km의 도로 건설 또는 개선 • 11,324개의 다리 건설 또는 재건축 • 17,972개의 깨끗한 식수 공급 시스템 건설 • 10,184개의 위생시설 건설 • 12,770 km의 관개시스템 건설 • 1,759개의 공공시장 건설 및 개보수 • 1,693개 시골마을의 전력화 사업에 지원 • 6,896개 마을에 보건센터 지원 • 10,717개의 학교 건설 혹은 개보수 • 118,791개의 장학금 지원
리볼빙 펀드 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 2,255,607명이 대출 수혜 • 대출 상환비율 90% 상회
고용 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> • 총 수혜인구 3,500만 이상 • 인프라 사업을 통해 생겨난 일자리 총 87백만 일(workdays) • 하부 사업을 통해 고용된 인구 780만 명 • 여성 참여율 47%(목표율 40% 달성)

출처: Weetjens, J (2011).

PNPM을 통해 지급되는 교부금은 커뮤니티의 자율적인 계획 하에 사용될 수 있지만, 현금 또는 현물지원에 사용될 수 없고, 대부분이 인프라 건설에 사용된다는 단점이 있다. 하지만, PNPM 메커니즘이 여러 가지 면에서 장점을 갖고 있음이 증명됨에 따라, 사회지표 향상을 위한 PNPM 변형사업이 다음과 같이 시행되고 있으며, 이 외에도 다양한 시범사업이 운영되고 있다.

- PNPM-Generasi: 가장 활성화된 프로그램으로 인도네시아의 MDGs 달성, 특히 교육과 보건 지표(영아사망률, 산모사망률, 의무 기초교육) 달성이 어려워짐에 따라 이 두 개 분야에 초점을 둔 조건부 프로그램이다. PNPM-Generasi 지원 규모는 커뮤니티의 보건 및 교육 지표 달성 여부에 따라 차등 지급된다. 동 사업의 가장 큰 효과는 영양결핍율이 기준 대비 12% 감소하였다는 것이다.
- Green PNPM: 지역사회가 자연자원관리, 환경 보전, 재생가능에너지 분야에 투자하도록 지정된 기금
- 리볼빙 대출 기금(Revolving Loan Fund, RLF): 금융기관으로부터 대출을

받을 수 없는 빈곤가정이 50%를 상회함에 따라, 지난 10년간 PNPM 메커니즘 하에서 RLF를 운영해 왔다. 약 19만 그룹, 1,300만 명이 이 프로그램의 혜택을 받았으며, 여성이 큰 비중을 차지한다.

- PNPM Peduli: 극빈층과 가장 소외된 그룹에 대한 접근성을 높이기 위해 CSO와 긴밀한 협력을 하도록 고안된 기금

PNPM은 인도네시아 정부 차원의 프로그램인 만큼 개별적으로 지원하기 어렵고, 공여기관들은 PNPM 지원기금인 PSF를 통해 공동기금 형식으로 지원하고 있다. 재정적 지원 외에도 인도네시아 정부가 PNPM을 주도적으로 관리할 수 있도록 조력하고 있다. 세계은행, USAID, AusAID, Danida, ADB, CIDA, JICA 등이 주요 지원기관이며, 2011년까지의 기금은 약 1.9억 달러에 달한다. 인도네시아 정부는 2011년에 PSF 재원의 71%를 집행하였으며, 총 1.3억 달러 규모의 7개 사업이 진행 중이다. PSF의 조직은 세계은행이 고용한 사회개발 분야의 전문가 및 사업담당자로 구성되며, 사업담당자는 대부분 인도네시아 현지 직원이다. PSF의 운영 및 감독 기능은 인도네시아 정부(개발계획부, 재정부 등)와 세계은행, 그리고 PSF 기금에 최소 100만 달러 이상 기여하고 있는 공여기관으로 구성된 공동관리위원회(Joint Management Committee)가 담당한다. PNPM 예산 중 40%가 다자개발은행의 차관에서 조달되며, 세계은행이 연간 4억 달러, JICA가 다년간 지원 형태로 2.2억 달러, ADB가 5천만 달러 등을 지원하고 있다.

다. 공여기관의 인도네시아 도시빈민 지원 프로그램

상기에서 언급된 바와 같이 사회부조 프로그램의 특성상 인도네시아의 사회보호 프로그램은 인도네시아 정부에서 강력한 주인의식을 가지고 관리하고 있었으며, 인도네시아 정부의 사회보호 프로그램이 워낙 광범위하고 전 지역을 커버하고 있기 때문에, 공여기관이 별도로 시행하고 있는 눈에 띄는 사업을 찾기가 어려웠다. 인도네시아에서는 가구단위(household level)의 사회부조 프로그램의 대다수가 인도네시아 정부 예산으로 집행되며, 일부가 ADB, 세계은행 등의 다자개발은행의 차관 기금으로 지원되었다.

1) 다자개발은행

세계은행이나 ADB와 같은 다자개발은행은 인도네시아에서 PNPM 이외의 사회보장 분야에서 주목할 만한 지원은 하지 않고 있다. 이들 기관의 지원은 PNPM에 대한 차관이거나 관련 연구 등 기술원조로 구분될 수 있다.

우선, 세계은행은 인도네시아 대표적인 커뮤니티 기반의 개발프로그램 PNPM의 전 통적 지원 공여기관이다. 원래 PNPM 프로그램은 세계은행이 10년 넘게 시행해 온 ‘Kecamatan Development Program(KDP)’과 ‘Urban Poverty Project(UPP)’ 사업이 성공을 거둠에 따라 인도네시아 정부가 같은 형태의 사업을 공공프로그램화한 데서 출발한 사업이다. 따라서 세계은행은 자연히 PNPM의 최대 차관 공여기관으로 자리하고 있다. 동 프로그램 외에 세계은행이 인도네시아 사회부조 분야에 대해 지원하는 것은 없으며, 모든 지원이 PNPM 지원 메커니즘 하에 이루어지고 있다. 세계은행의 인도네시아 파트너십 전략(Country Partnership Strategy) 2009-2012에서 정한 우선순위 분야는 ①민간부문 개발, ②인프라, ③커뮤니티 개발 및 사회보호, ④교육, ⑤환경적 지속가능성 및 재해 완화의 5개 분야이다. 세계은행은 PNPM-Urban 프로그램이 특히 커뮤니티 개발 및 사회보호 분야와 일치하는 점이 있다고 보고 중점 지원하고 있다.

한편, ADB 역시 PSF를 통해 PNPM에 대한 재정지원을 하고 있으며, 동시에 조건부 현금이전 프로그램을 위한 기술지원을 하고 있다. 조건부 현금이전 프로그램에 대한 기술지원은 시범사업을 위한 프로그램 설계 향상 방안을 모색하고, 기준안(baseline survey) 자료를 분석, 조건부 현금이전 시범사업에 대한 구체적인 평가 연구를 수행한다. 인도네시아 정부가 친빈곤 프로그램을 기획하고 예산을 구성하는데 기술적 지원을 하거나, 이들 정부기관을 포함하여 시민사회 담당자에 대한 훈련 제공의 세 가지로 구성된다. 또한, 인도네시아 정부의 쌀 보조 사업(Raskin)에 대한 기술적 지원과 이를 실행하기 위한 차관을 제공하고 있다.

2) 호주(AusAID)⁹¹⁾

인도네시아 사회부조 분야에서 AusAID의 지원은 거의 PNPM을 통해 이루어지고 있으며, 이는 크게 두 가지 형태, PNPM에 대한 지원과 PNPM 및 기타 사회부조 분야에 수반되는 기술지원으로 이루어져 있다. 우선, AusAID는 PSF를 통해 PNPM 프로그램을 지원하고 있으며, 양자 공여기관 중 최대 규모를 지원하고 있다. PNPM에 대한 AusAID의 지원은 국가지원전략 2008-2013에 주요한 부분으로 포함되어 있으며, 이에 수반하여 AusAID의 PNPM 지원 전략(Strategy for Support to Indonesia's National Program for Community Empowerment)을 수립하여, 지원 동기 및 내용, 모니터링 및 평가 사항까지 갖추고 있다. 특히, PNPM Generasi에 집중적으로 지원하고 있는데, 동 프로그램은 보건 및 교육 서비스를 향상시키고, 지역사회의 발전 기회를 확대하는데 성공적으로 기여하고 있다고 평가받고 있다. PNPM Generasi 지원액 중 15%는 지역사회를 기반으로 하는 조건부 현금이전에 사용되고 있다.

[표 13] AusAID의 인도네시아 PNPM 지원 규모(100만 호주 달러)

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	계
관리	2	2	2	2	2	10
모니터링 및 평가	3	3	3	3	3	15
역량강화	5	5	5	5	5	25
PNPM Generasi	25	25	25	25	25	125
소액금융	8	8	8	8	8	40
계	43	43	43	43	43	215

출처: AusAID 웹사이트.

한편, AusAID는 PNPM을 비롯하여 빈곤감소(사회부조 포함) 정책을 총괄하고 있으며, 부통령 직속의 빈곤감소 가속화를 위한 국가위원회와 사회복지부(Ministry of Social Welfare) 등에 대한 다양한 기술지원을 하고 있다. 현재 AusAID가 진행하고 있는 사업은 상기 국가위원회가 인도네시아의 사회 부조 및 빈곤 감소 프로그램을 통합하여 발전시킬 수 있도록 하는 전반적인 정책 자문 사업이다.⁹²⁾ 또한, 목표집단

91) Armando Barrientos and Rebecca Holmes (2006).

92) 호주 AusAID 웹사이트와 PNPM 웹사이트 참조 작성.

설정(targeting) 방식을 개선하기 위한 연구 등 사회부조 프로그램을 설계하는데 기술적인 지원도 하고 있다.

3) 일본(JICA)

가) 정책

일본은 2001년 ODA 백서(Japan's Official Development Assistance, White Paper 2001)에서 개도국 빈민이 1997년 경제위기와 같은 국내외적 경기 침체로 야기되는 사회적 및 경제적 불안정을 극복하기 위해서는 사회안전망 및 기타 제도적 장치가 필수적임을 인식하고 있다. 이 백서에서 일본은 사회안전망 개발을 통해 개도국 사회의 취약계층을 지원하는데 집중할 것임을 명시하고 있다. 또한, MDG +5 선언문에서는 보건, 깨끗한 물과 위생시설, 주택문제와 교육, 공공재와 사회의 취약부분을 보호하기 위한 사회안전망에 지속가능하며 적절한 투자를 보장할 수 있는 정책을 시행할 것임을 표명한 바 있다. 실제로, 일본은 1997년 이후 인도네시아 경제위기로 인해 사회안전망 및 기타자금을 위한 긴급자금(emergency funding)을 확대한 바 있다.

나) 고용지원 프로그램

인도네시아에는 고용 서비스를 위한 사회 보험 제도는 없지만, 고용 지원 프로그램으로는 ‘공공 고용서비스(public employment service)’ 프로그램과 ‘직업훈련(vocational training)’ 프로그램이 있다. 고용서비스를 담당하는 ‘공공고용거래기관(public employment exchange agency)’은 지방 정부의 인력청(Manpower Office of local government, MOLG) 소속으로, 인도네시아 전역의 465개 시 및 지역에 위치하고 있다. 하지만 고용서비스 분야의 전문가 및 인력 부족으로 적절한 기능이 이루어지지 않고 있으며, 지역별로도 차이를 보인다. JICA는 인도네시아 인력·이민부(Ministry of Manpower and Transmigration, MOMT)와 함께 고용서비스 향상 증진을 위한 사업을 실시, 일자리 매칭 서비스 향상을 도모하고 있다. ‘직업훈련’ 역시 공공고용서비스와 마찬가지로 지방자치화(decentralisation) 이후 지역 단위로 이전되어, 예산 및 시설, 인력 부족 등으로 서비스가 악화되어 왔다. 직업훈련 서비스 센터가 지방정부의 허가 하에 고용 서비스를 제공할 수 있어 사회안전망 분야에서 중

요한 역할을 할 수 있기 때문에, MOMT는 직업훈련소 재건을 도모하고 있다. MOMT는 ‘3 in 1 policy’를 수립, 이는 직업훈련, 기술인증(skill certification) 및 취업알선(placement)까지 한 번에 시행할 수 있는 제도이다. 이를 위해 2009년 11개 국가 직업훈련센터가 설립된 바 있다.

JICA는 인도네시아 고용서비스 관련 연구 사업(Study on the improvement of Employment Services)을 실시하여, 고용서비스를 위한 ‘Model Program’을 개발하고, 시범사업을 실시하였다. 상기 조사사업과 인도네시아 정부의 요청에 따라, JICA는 신규 사업 ‘Developing Capacity of Employment Service Center(ESC)’을 발굴,⁹³⁾ 실시하고 있다. 동 사업을 통해, JICA와 MOMT는 일자리 매칭 프로그램과, 노동시장 정보를 연결하는 네트워크 사업 등을 개발해 왔다.

다) 커뮤니티 역량 강화 프로그램(Community Empowerment Program, CEP)

JICA의 사회안전망 지원은 긴급지원에 한정되어 운영되어 왔다. JICA의 사회안전망 지원은 1997년 아시아 금융위기 시기 NGOs를 통해 이루어졌다. NGOs를 통한 지원은 실행이 빠르고 효과가 눈에 보이며, 해당 지역에 대한 배경지식을 보유한 기관이 실행한다는 점에서 비용 대비 만족도가 높은 지원방식으로 평가되었다. 동 프로그램은 처음에는 지역개발프로그램(Local Development Program, LDP)의 이름으로 시작되었다. LDP는 크게 기초 교육 및 보건 프로그램(음식/영양 제공, 교육, 예방접종)과 농업종사자 또는 길거리 상인들의 경제자활 프로그램이 진행된 바 있다. JICA가 도시지역을 대상으로 하는 NGOs 협력 프로그램은 1년 단위로 진행되며, 최대 3년까지 지원할 수 있다. JICA가 지역과 분야를 선정한 다음, 인도네시아 NGOs로부터 사업 제안서를 요청받아 사업을 선정한다.

LDP 프로그램은 인도네시아가 금융위기에서 회복하게 되는 2001년 이후 커뮤니티 역량강화(Community Empowerment Program, CEP) 프로그램으로 전환되었다. CEP는 JICA의 중점 사업 형태는 아니며, 연평균 약 10개의 CEP 사업이 진행된다. CEP는 프로그램은 JICA 인도네시아 사무소에서 시작된 프로그램으로, 2005년 이후 캄보디아, 라오스, 필리핀에서도 시행되고 있다. CEP 사업은 JICA가 지역과 섹터를

93) 사업기간은 2009년 9월~2012년 9월

선정하여 NGOs로부터 사업 요청서를 제공받게 된다. 10개 프로젝트에 대해 25~30개의 NGOs를 선정하여 구체적인 제안서를 제출받아 심사한다. 기관과 사업이 선정되면 JICA는 NGOs와 함께 사업을 구체화 한다. 한 사업 당 최대 3년까지 지원가능하며, 최대 지원액은 15억 루피아로 연간 5억 루피아이다. NGO 선정 기준은 JICA가 보유하고 있는 정보를 기반으로 하며, NGO의 보유 자산, 인력 현황, 사무소 보유 여부 등이 포함된다.

자금 지원은 일괄 지급방식이 아닌 2~3개월 단위로 지급되며, 행정비용과 사업비용이 번갈아 지급된다. 사업 담당 NGOs는 분기별 보고서를 제출해야 하며, 동 보고서에 기반을 두어 자금 지원의 지속 여부가 결정된다. 일본의 경제상황이 악화됨에 따라 JICA 본부는 동 사업의 규모를 축소하고, 대신 인도네시아에 진출한 일본기업과 지역 NGOs, JICA의 3자 형태의 사업을 추진할 계획이다.

라. 인도네시아 사례의 함의

최근 인도네시아의 경제는 성장추세에 있으며 빈곤도 감소하고 있는 추세이다. 하지만 여전히 인도네시아 인구 절반이 2달러 미만으로 생활하고 있으며 빈곤취약성도 높은 편이다. 또한 경제위기나 에너지 가격 상승과 같은 외부 충격에 대한 취약성도 높아 빈곤층을 보호하기 위한 사회부조 또는 위기 시기의 사회안전망 프로그램이 무엇보다 중요한 역할을 해왔다. 1997년 이후 지난 15년간 인도네시아 정부는 빈곤 가구 또는 취약계층을 대상으로 하는 사회부조 프로그램을 시행, 확대해 왔다.

여기에는 전통적 사회부조 프로그램인 현금 및 현물이전, 가령 쌀보조 프로그램(Raskin), 빈곤층에 대한 조건부 혹은 일시적인 비조건부 현금이전(BSM, PKH, BLT), 의료비용 면제(Jamkesmas) 사업 등이 있다. 하지만 이들 모두가 빈곤층 및 취약계층을 보호하고 빈곤에서 벗어나는데 성공적으로 기여한 것은 아니다. 특히, 비조건부 현금이전 프로그램인 BLT는 연료가격 상승에 따라 초래될 수 있는 충격을 감소하기 위한 프로그램이지만, 목표집단이 지나치게 커서 재정 누수가 심각하였다는 점 등으로 인해 크게 비판받고 있는 사업이다. 일부 프로그램이 실패한 데에는 거버넌스(부패), 프로그램 설계 및 목표집단 설정의 오류, 재정 부족 등 다양한 요인

이 있겠지만, 인도네시아가 비교적 짧은 기간에 사회부조 프로그램을 확대, 발전 시켜왔다는 점은 매우 높이 평가할 만한 일이다. 더욱이, 국가 차원의 사회부조 프로그램, 커뮤니티 기반의 개발 프로그램, 다양한 공여기관과의 연구 사업이 활발하게 진행 중이며, 이를 통해 인도네시아의 사회보장 프로그램은 한층 발전할 전망이다.

특히, 인도네시아 정부는 중장기 국가개발계획(Medium Term Development Plan 2009-2014: RPJM)에 빈곤을 2014년까지 8~10% 수준으로 낮추겠다는 목표를 설정하고, 사회부조를 빈곤감소 의제의 우선순위 분야에 포함시켰다. 또한, 사회부조 프로그램을 개혁하고 통합적으로 운영하겠다는 계획을 보유하고 있다. 이 프로그램에는 사회복지부, 개발계획부, 공공사업부 등 많은 부처가 관련되어 있어 방만하게 운영될 소지가 높지만, 이 또한 부통령 산하에 빈곤감소 가속화를 위한 국가위원회(TNP2K)를 설치하고 단일 모니터링 시스템을 구축, 통합 데이터 체계를 구축하는 등의 노력을 통해 개선해나가고 있다.

인도네시아의 사회보호 프로그램은 [그림 10]에서 보는 바와 같이 가구 및 커뮤니티 단위의 두 가지 차원으로 이루어져 있다. 개별 가정을 대상으로 하는 프로그램은 쌀지원, 연료가격 지원, 조건부 현금이전, 보건 프로그램이 있으며, 커뮤니티 대상의 프로그램은 PNPM이 있다. PNPM은 커뮤니티에 일정 수준의 교부금(block grant)이 부여되어, 커뮤니티의 계획에 따라 사용될 수 있는 프로그램이다. 가구 단위의 사회부조 프로그램 중 도시 빈민만을 대상으로 하는 사업은 없었으며, 커뮤니티 차원의 프로그램은 인도네시아 전체 커뮤니티를 커버하는 것으로, 이 중 도시 지역 커뮤니티 개발 사업이 포함되어 있다.

PNPM을 제외한 사회부조 사업은 지속적으로 운영되고 있는 것이 아니며 대부분이 경제위기 및 에너지 가격 상승 시기에 한시적으로 운영되는 사업 또는 시범적으로 운영된 사업이거나, 인도네시아 정부의 역량 부족으로 시행되지 못하고 있는 사업도 있다. 때문에 프로그램을 지정하여 지원하는 것이 쉽지는 않으며, PNPM 사업의 경우에도 인도네시아 정부가 프로그램의 집행을 전적으로 주관하고 있어 공여기관이 개입할 수 있는 여지가 크지는 않았다. 현재로서는 PNPM 사업이 인도네시아에서 가장 규모가 가장 큰 사회보호 사업이라 할 수 있다.

또한 공여기관의 지원이 거의 PSF를 통해서 이루어지고 있어서, 인도네시아에서 사회부조 사업을 시행하고자 하는 경우 PSF를 통하는 것이 가장 이상적인 것으로 분석된다. PNPM 사업에 대한 기술지원 역시 대부분 PSF의 메커니즘 하에서 진행되고 있고, 빈곤 관련 연구 사업도 국가차원의 프로그램과 연결될 수밖에 없기 때문에 PSF 틀 밖에서 사업을 운영하는 것은 효과성 면에서도 좋지 않다. PSF가 PNPM에 대한 대표적인 재정 지원 창구이기 때문에 월별, 분기별 모니터링 보고서 작업도 효과적으로 이루어지고 있다. 현재는 PNPM 사업이 성숙단계에 들어섬에 따라, 이를 응용한 다양한 시범 프로그램이 운영되고 있다. 가령, MDG 달성을 가속화하기 위해 교육 및 보건 지표 향상에 초점으로 둔 PNPM Generasi, 기후변화 대응에 초점을 둔 Green PNPM 등이 있다. 이들 시범 사업은 AusAID 등 PNPM에 대한 기여도가 높은 공여기관이나 NGOs 등이 맡고 있다. 따라서 공여기관이 인도네시아의 사회부조 프로그램에 참여하고자 한다면 공동 지원 메커니즘을 통하는 것이 타당하며, 그 안에서 지원 규모에 따라 전문가 파견, 기술적 지원 등 소규모 사업부터 시작하여 핵심 부분에 대한 시범 사업을 제안, 운영하는 방식으로 나아가야 할 것이다.

인도네시아에 대한 지원 사례에서 도출되는 함의는 크게 세 가지로 정리된다. 우선, 국가별로 사회·문화·경제적 배경이 상이하기 때문에 일률적인 프로그램은 적용할 수 없다는 것이다. 때문에 지원여부를 결정하거나 프로그램을 선정할 때에는 협력대상국의 빈곤 현황 및 특징과 사회 구조를 파악할 수 있는 빈곤 분석, 사회·경제 분석과 같은 기초 연구가 반드시 선행되어야 한다. 둘째, 사회보호 프로그램은 한시적으로 운영되어서는 안 되며, 수원국이 자국의 빈곤층·취약계층을 보호하기 위해 책임감 있게 시행해야 하는 프로그램이기 때문에 공여기관이 별도의, 일시적 사회지원 프로그램을 운영하는 것은, 혁신적 시범사업과 같은 특수한 경우를 제외하고는 지양되어야 한다. 따라서 가장 적절한 사회보장 분야 지원 방안은 협력대상국의 사회보호 프로그램을 지원하는 섹터지원의 형태이거나 사회보호 정책 및 프로그램 수립을 지원하는 기술원조가 된다. 마지막으로, 사회보장 프로그램을 프로젝트 사업으로 시행하는 경우 사업을 설계, 운영하는데 소요되는 비용이 사업비용 대비 지나치게 높아질 수 있다. 특히, 지원규모가 낮은 경우 이 문제는 더욱 커진다. 가령 조건부 현금이전 사업의 경우 빈곤층에게 실제 지원되는 현금규모 보다 행정 비용이 훨씬 클 수 있다. 사업을 위한 지역 및 목표 집단을 설정(targeting)하고 모니터링·평가를 위한 지표

설정, 데이터 수집 등에 소요되는 시간과 비용이 크기 때문이다. 이러한 이유에서도 사회보호 분야에서의 단일 프로젝트 사업은 지양되어야 하며, 공여국 공동의 지원이나 다자기구의 프로그램을 지원하는 멀티바이 사업이 바람직하다.

4. 대 필리핀 지원 사례연구

가. 필리핀 빈곤 및 도시빈곤 개요

필리핀은 최근의 완만한 경제성장에도 불구하고 동남아시아에서 유일하게 빈곤이 증가한 국가이다. 지난 40년간 저성장 상태에 있다가 2000~2009년에 걸쳐 연간 GDP 증가율이 4.8%에 달했으나, 빈곤율은 오히려 24.9%에서 26.5%로 상승하여 총 빈민 인구가 160만 명으로 증가하였다. ADB의 2009년 통계에 따르면 필리핀의 빈곤율은 국제빈곤선(1.25 달러 이하, 2005년 PPP) 기준 22.6%로 캄보디아(40.2%)나 라오스(35.7%)보다 낮고 베트남(22.8%)과 비슷하며 인도네시아(21.4%), 말레이시아(0.5%), 태국(0.4%)보다 높다. 한편 지니계수는 아시아 지역에서 가장 높은 수치를 보인다. 2000년의 0.48, 2003년의 0.46, 그리고 2006년도에 0.45로 향상되고 있지만 이 불평등 지수는 20년간 거의 같은 수준으로 유지되고 있다. 불평등 및 소득빈곤, 사회적 빈곤이 만연하여, 기초교육, 모성보건 및 생식보건, HIV/AIDS 현황을 볼 때 MDGs 달성도 어려운 것으로 나타난다. 인간개발지수(human development index)는 중간급으로 전세계 182개국 중 105위이며, 젠더개발지수(gender development index)는 2005년 0.768에 비해 2007년 0.748로 감소하였다.

필리핀 빈곤 문제는 지역격차, 낮은 교육률, 높은 인구증가율, 그리고 각종 위험과 충격에의 취약성과 연관되어 있다. 먼저 필리핀에서 빈곤은 지역에 따른 격차가 크다. 민다나오 지역(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)을 비롯, Caraga Region IV-B, V, IX에서 빈곤율이 높으며, 절대적 빈곤인구가 많은 지역은 Region IV-A, V, VI, VII이다. 대부분의 빈곤인구는 농촌 지역의 농업 종사자로 나타나지만, 도시빈곤이 증가하고 있고 특히 비공식 경제부분에 종사하는 빈곤 가구가 많다. 가장이 초등교육 이하의 학력인 경우가 빈곤가구의 2/3에 달하며, 빈곤가구 구성원의 수는 평균 6-7명이다. 민다나오의 분쟁이나, 태풍 등 재난, 국제적 금융위

기에 취약한 점도 특징이다.⁹⁴⁾

도시 인구는 1960년부터 2000년간 연간 5%씩 증가하고 있으며, 필리핀 인구의 총 60%가 도시에 거주하고 있다. 도시 빈민 가구는 세부(Cebu), 다바오(Davao), 마닐라(Manila) 등 주요 대도시에서 집중되어 있다. 2006년 가족 소득 및 지출 조사에 따르면, 도시에는 122만 빈곤가정이 있다.⁹⁵⁾ 일자리 및 교육기회를 찾아 농촌에서 마닐라 등의 대형 도시로의 인구 유입은 증가하였으나, 이에 부합하는 인프라 및 기초 사회서비스는 제공되지 못하고 있으며 특히 2000년 기준, 마닐라 인구의 약 35%에 해당하는 340만 명이 비정착지에 살고 있는 것으로 보고되었다. 이러한 비공식 정착지 거주자들은 토지 소유권 문제, 보건 및 교육, 주거, 식수·위생 시설의 부족, 폭력과 화재, 홍수 등에서의 취약성, 금융 및 사회안전망 접근성 부족과 같은 전형적인 도시 빈곤문제에 노출되어 있다.⁹⁶⁾ 향후 농촌에서 도시로의 인구 유입은 지속적으로 증가하고, 이에 따라 도시의 빈곤율도 증가할 전망이다. 이에 따라, 도시 빈곤 문제에 대한 정부의 기초 사회서비스 및 인프라 구축이 확대되어야 한다.

나. 필리핀의 사회보호(social protection) 프로그램

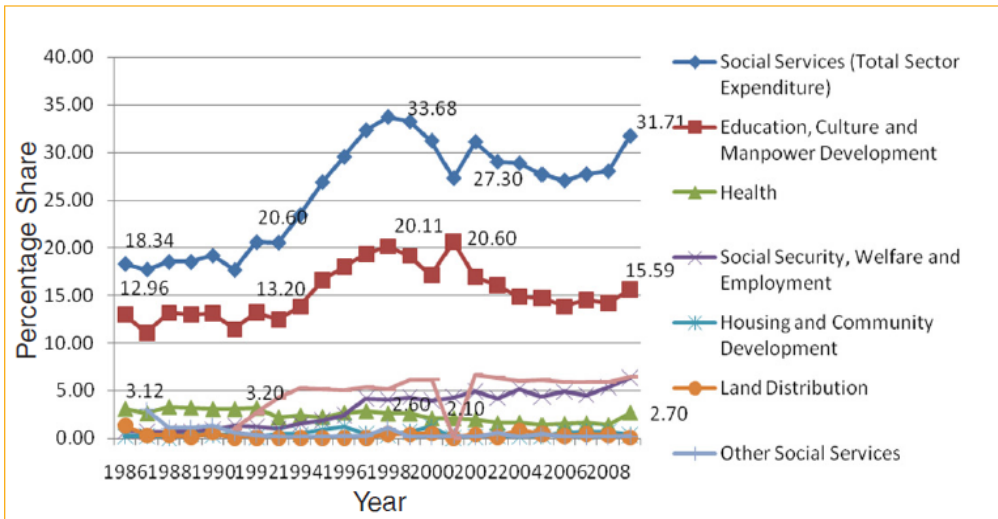
사회보호는 필리핀 개발 계획(Philippine Development Plan 2011-2016)의 10가지 목표 중 하나인 사회개발 하에서 다루지고 있으며, ①빈곤층에 대한 조건성 현금 이전 사업 향상, ②지역 중심의 개발(community-driven development) 접근법 채택, ③주요 지역에 대한 사회보호 프로그램 보급 항목으로 구체화 되어있다. 특히 세 가지 주요 사회보호 프로그램인 조건부 현금지원, 참여적 지역개발(통합적 사회서비스) 사업, 지속가능한 생계 사업을 기준으로 하여 연간 사회보호 목표를 2011년부터 2016년까지 설정하였다. 필리핀에서는 정부 지출에서 사회 서비스의 비율이 1998년부터 2005년까지 감소하다가 다시 증가하는 추세이다.[그림 11]

94) ADB (2009).

95) 집주소가 없는 비공식 정착민의 경우는 철거 및 재정착의 우려로 인해 조사에 응하지 않는 경향이 크다는 점을 고려하면, 이 숫자는 실제 빈곤가정 수보다 과소평가 되어 있을 것이다.

96) Housing and Urban Development Coordinating Council (2008). 내부문서(제목없음)

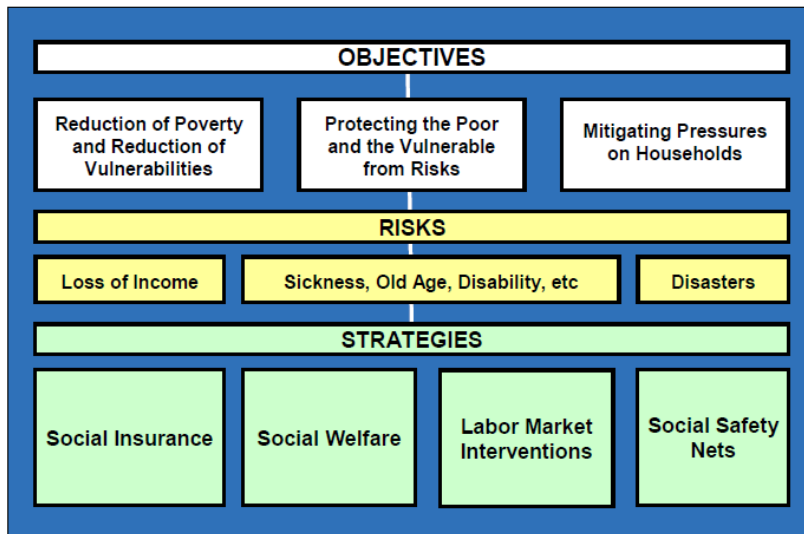
[그림 11] 전체 필리핀 정부 지출에서 사회서비스의 비중



출처: 필리핀 국가개발계획 2011-2016

필리핀 국가 경제개발원(The National Economic and Development Authority, NEDA)은 사회보호의 개념을 “빈곤감소 및 위험에 대한 취약성을 감소시키고 생계유지와 고용, 위험요소와 소득감소에 대한 보호, 위험관리 역량향상을 통해 소외계층의 사회적인 지위와 권리를 향상시키는 정책과 프로그램”로 정의하였으며, 이러한 정의는 국제사회에서 통용되는 것과 유사하다. 필리핀의 사회보호는 크게 4가지 요소로 나누어진다. ①노동시장 프로그램은 무역정책, 기술개발 및 훈련, 노동자들의 권익과 복지와 관련된 고용기회를 촉진하고, ②사회복지 프로그램은 최빈곤층에 대한 직접 원조를 통해 빈곤층들의 실업, 재정착, 생애주기 관련한 위험에 대비하며, ③사회안전망은 경제위기, 재난, 재해 등에 대해 구호하며, ④사회보험은 미래의 위험에 대비하여, 가입자가 기여금을 통해 위험을 분산할 수 있도록 디자인 되었다. 이중 본 연구와 관련된 것은 노동시장 프로그램인 1과 사회복지조로 묶일 수 있는 2와 3이다. 필리핀의 사회복지시스템의 목적과 요소는 [그림 12]와 같으며, 필리핀 정부가 파악하고 있는 네 가지 사회보장 프로그램의 목록은 [별첨 7]을 참고할 수 있다.

[그림 12] 국가경제개발원(NEDA) 사회개발위원회의 사회보장 체계



출처: 필리핀 복지부 (날짜미상).

본 보고서와 직접 연관이 있는 사업은 사회복지, 사회안전망, 그리고 노동시장 정책 프로그램이다. 사회안전망 프로그램 중에서는 핵심 및 긴급 쉼터 지원(Core Shelter Assistance Project, Emergency Shelter Assistance), 식료품 및 현금 이전 취로사업(Food Cash for Work)을, 노동시장 정책관련해서는 직업훈련 지원 장학금(Pangulong Gloria Scholarships)을 살펴볼 예정이다. 사회복지 프로그램 중에서는 조건부 현금 지원인 판다위드(Pantawid Pamilyang Pilipino Program, 4Ps), 통합적 사회서비스 전달-칼라히(Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services, Kalahi-CIDSS), 자영업 지원(Self-Employment Kaunlaran Program), 재정착지원(Resettlement)을 중점적으로 살펴볼 것이다. 이 중 정착 프로그램은 주택청 (National Housing Authority), 노동시장 정책은 기술교육기능개발청(TESDA)에서 관할하고, 나머지는 복지개발부(Department of Social Welfare and Development, DSWD)에서 담당한다.

필리핀 복지부에서 실시하는 세 가지 주요 사회복지 사업은 “조건부 현금이전(판다위드 혹은 4Ps)”, “통합적 사회서비스 제공(Kalahi-CIDSS)”, “지속가능한 생계사업(Sustainable Livelihood Program)”으로 구분된다. 복지부는 이 세 가지 프로그램을

유기적으로 연계하는 부처 내 통합과 이를 타 부처 주도의 사업과 연계하는 외적 통합을 통해 프로그램의 파급효과를 높이는 동시에 사회복지 프로그램 규모를 빠르게 확장시키고자 하는 사회복지 개혁을 진행 중이다. 일례로 사회복지 프로그램 대상자를 선별하는 등 복지부 내외의 사업에 활용할 수 있는 통합 데이터 구축 사업 “빈곤 감소를 위한 수급가구 선정 체계(National Household Targeting System for Poverty Reduction: NHTS-PR)” 구축 사업이 있다.

1) 현금이전, 사회적 이전, 식량 이전

가) 조건부 현금이전⁹⁷⁾

2008년부터 Arroyo 정부에 의해 시작된 판다워드 프로그램(4Ps)은 필리핀의 대표적인 빈곤감소 및 사회보장 프로그램이다. 단기적으로는 빈곤가정에 대한 최저생계비 보장이라는 사회안전망의 기능과 장기적으로는 아동의 교육과 보건에 대한 인적 투자를 촉진하는 전형적인 조건부 현금 이전 사업의 성격을 가지고 있다. 중남미 및 인도네시아 프로그램 사례를 참고로 수립되었으나, 수혜자들이 부모 교육 프로그램(Family Development Session/Class)⁹⁸⁾에 참여하는 조건을 추가하였다는 점이 특징적이다. 2007년 4개 지자체와 2개 시에서 6,000 가구를 대상으로 시범사업으로 시작하였으며, 2008년 국제 금융위기를 거치면서 확대되었다. 2011년 1월까지 모든 지방(Province)의 782개의 시와 81개의 지방자치단체에 확대되어 2012년 4월 기준으로 총 3백만 명이 지원금을 받았으며, 2016년까지 460만 가구로 확대 예정이다.

동 프로그램의 대상자는 대체 자산·소득조사(proxy means test)를 기초로 한 전국적 수급가구선정시스템 체계구축을 통해 가구의 사회경제적 분류를 통해 정한다. 수급자격은 통계청(National Statistics Coordination Board)의 2003년도 지방 및 자치단체 단위의 빈곤측정을 통해 파악된 최빈곤 지역의 거주자로서 임신한 여성과 0-14세의 아동을 둔 가정으로 프로그램의 조건에 동의하여야 주어진다. 수급내역은 아동 및 모성 보건 측면에서 500페소가 지급되고 교육면에서는 아동 당 300페소로 가구당 최대 세 명까지 지급되며, 최대 1400 페소까지 5년간 지급된다. 수급방법은

97) Sri Weining Handayani (ed.). (2010). 및 Jehan Arulpragasam et al. (2011).

98) 엄마 교실, 가족계획, 육아교육을 포함한다.

현금 카드를 통해서 이루어진다. 수급 조건은 임신한 여성에 대한 산전·후 관리, 아동에 대한 백신 등 예방적인 관리, 3-14세 아동의 등교율 85%, 부모의 매월 가족 교육 교실 참여이다. 동 사업은 조건 충족률이 95%에 달해, 중도 탈락자가 적은 편이다.

2007~2009년 시범사업에 대한 평가에 의하면, 초등학교 등교율이 67.5%에서 73%로 향상되고, 기생충 약을 지급받은 학생수는 21.4%, 필수 예방접종을 모두 실시한 아동의 수는 26.2%, 산전·후 관리를 받는 여성의 45.4%가 증가하였다. 또한 무작위대조연구를 통한 첫 번째 실증적 사후 평가가 현재 진행 중이며, 사후평가는 총 3단계로 진행될 예정이다. 4Ps 지원은 세계은행과 ADB의 차관과, 이에 수반되는 기술협력, 그리고 AusAID의 기술원조로 구성된다. 동 프로그램에 대한 재원은 2010년에서 2015년간 세계은행이 가구 그룹 1, 2 대상으로 약 5억 달러, ADB가 그룹 3을 대상으로 약 4억 달러를 지원하고, 필리핀 정부가 그룹 4와 행정비용을 나머지 그룹과 행정비용을 부담하는 방식으로 구성된다.

나) 현금이전(Pantawid Pasada Program)

필리핀에서 도시 지역을 대상으로 하는 사회안전망 프로그램은 유류 가격 상승에 따른 충격 완화를 위해 에너지부(Department of Energy)가 소형버스 운전자들을 대상으로 한시적으로 실시한 현금이전 프로그램이 있다. 이 사업은 필리핀 정부예산만으로 지원되었다.

다) 등교를 위한 급식(Food for School, FSP)

FSP는 아동기아를 해결하고 학교 출석률을 높이기 위해 2005년에 시작된 사업으로, 가구당 주 5일간 쌀 1kg이 지급되었다. 이 사업은 아동이 보육원이나 학교에 출석하는 조건으로 쌀을 지급하는 조건부 식료품 지급 사업에 속한다. 취학연령 아동은 교육부, 보육연령 아동은 복지부에서 관리한다. FSP에 대한 심도 있는 평가는 없었으나, 교육부의 비공식 조사에 따르면 대상가구의 80%가 1kg의 쌀이 가족 전원의 하루 세끼 식사를 제공하는데 부족하다고 밝혔으며, 2006년 실시된 평가에서는 사회이전 프로그램이 빈곤가정의 교육 서비스에 대한 수요와 결과 향상에 효과적인 것으로 나타났다.

2) 지역주도 사업 지원 교부금

가) 통합적 사회서비스 전달(Kalahi-CIDSS)

통합적 사회서비스 전달, 즉 칼라히(Kalahi)는 필리핀 개발계획 2011-2016에서 제시된 Aquino 정부의 주요 이니셔티브로 대표적인 참여형 지역개발 사업이다. 각 마을에서 직접 빈곤감소를 위한 사업을 기획하고 투자금도 직접 운용 및 관리한다. 2002년 기준, 빈곤률이 국가 평균의 33% 이하에 해당하는 빈곤지역 중 1/4가 교부금을 지급받았다. 각 마을의 모든 주민을 대상으로 하지만 특히 취약 계층의 욕구에 초점을 맞춘다.

이 프로그램은 세계은행이 70%의 자금지원을 하고, 복지부가 관리한다. 세계은행은 동 사업에 2002~2009년간 1억 달러를 제공하였고, 2010년 5,900만 달러를 추가 지원하였다. 지방정부(지자체 및 마을)가 최소 30%의 매칭 펀드를 제공하며, 지자체 개발계획에 지역개발 사업을 통합하도록 함으로써 지자체의 거버넌스를 개선하는 목적도 포함되어 있다. 지역사회가 직접 프로젝트 형성, 승인, 집행 및 유지와 관련된 사항을 결정하고 자금과 노동력 등의 자원을 투입한다는 면이 타 프로그램과의 주요 차별점이다. 지역개발 사업에 대한 교부금은 '50만 페소*마을 수'로 산정한다. 이 외에도 미국의 Millenium Challenge Cooperation(MCC)를 통해 유사한 사업이 2011~2015년간 1억2천만 달러 예산으로 지원될 예정이다. 원조조화를 위해 MCC는 정부의 프로그램과 동일한 대상선정 방법 및 프로젝트 지침과 매뉴얼을 사용하며, 복지부의 관리팀도 동일하다.

교부금은 환경이나 사회적인 영향을 고려하여 제한된 사업이나 소액금융 및 생계와 관련한 사업을 제외하고는 지역사회가 사업 내용을 결정할 수 있으며(open menu), 사업선정은 마을간 경쟁을 통해 이루어진다. 평가와 모니터링은 복지부의 내부평가, 지역사회의 모니터링, 제안서를 취합하는 지방자치 단체 간 위원회(Municipal Inter-Agency Committees)와 NGO에 의한 외부 모니터링, 외부 전문가에 의한 사후평가 등으로 이루어진다. 2010년 말 기준으로, Kalahi-CIDSS를 통해 빈곤도가 높은 5,876개의 주/자치구의 4,583마을 42개 프로젝트에 593만 페소가 투입되었다. Kalahi-CIDSS를 통한 주요 사업은 농촌도로 및 식사공급 시스템이 전체 예산의

2/3를 차지하며, 다음으로는 조건부 현금이전 사업의 공급적 측면을 지원할 수 있도록 학교건립, 보건소, 보육원 등이 주요 사업을 차지한다. 농촌에서는 수확 전후 시설, 도시에서는 하수도 시설 사업이 주를 이룬다[표 14 참조].

[표 14] 7개의 주요 칼라히 지원 사업

칼라히 지원을 통해 구축되는 인프라	건수(단위: 건)	액수(단위: 페소)
Rural Road Access	1,251	1,257,113,729
Rural Water Supply System	1,171	846,590,012
School Building	707	539,226,471
Barangay Health Station	482	233,515,279
Day Care Center	498	221,521,738
Pre & Post Harvest Facilities	352	182,227,144
Drainage System	322	196,439,727
Subtotal -	4,783	3,476,634,100
Total for KC (2003-10)	5,876	4,217,321,409

출처: Project Concept Note/Discussion Paper: Scaling up CDD as A National strategy for Poverty Reduction

나) 전국적 지역주도 개발사업(National Community-Driven Development program, NCDDP)⁹⁹⁾

칼라히 프로그램을 전 국가적으로 확대하자는 NCDDP 제안서가 2012년 2월 인적 개발클러스터(Human Development Cluster)에 의해서 채택되었다. 이 제안서에는 지역개발 사업의 수혜지역을 확대하고 자원조달을 위해 양·다자 공여기관을 포함한다는 구상이 포함되어 있다. 기존의 프로그램이 농촌지역 중심이라면 이 프로그램은 도시지역까지 확대되는데, 도시지역의 경우는 참여적 지역개발사업 실시를 위한 특수한 접근이 필요하다. 빈곤 지역일수록 안정적으로 정착할 수 있는 거주지가 없고 구성원도 다양하여 “지역사회”의 범위가 명확하지 않기 때문이다. NCDDP 프로그램의 주요 전략은 고용창출 및 사업개발(business development)이고, 수급자는 수급가

99) NCDDP 2012년 3월 7일 회의 자료 및 Joint Department Order: Creation of the NCDDP Inter-Agency preparation Team, DSWD Central Office: Fact Sheet: Comparison of the Key Features of Kalahi-CIDSS, Proposed NCDDP

구 선정체계(NHTS-PR) 데이터베이스를 통해서 선정될 예정이다.

3) 지속가능한 생계(Sustainable Livelihood)¹⁰⁰⁾

지속가능한 생계 프로그램은 빈곤층의 사회경제적인 자립 역량을 강화하기 위한 것으로 자산 확대, 금융교육, 사업개발, 시장과의 연결성 및 구직의뢰에 중점을 두고 있다. 이 프로그램은 두 개의 트랙(track)으로 구성되며, 자영업자를 위한 프로그램인 트랙 1과 직업기회 확대를 위한 고용보장 프로그램인 트랙 2가 있다. 대상자는 수급가구 선정체계(NHTS-PR)를 통해 파악하게 되는데, 대개 4Ps 프로그램의 수혜자 중 2년 동안 생활수준이 향상되어 자립 프로그램 참가 능력과 의지가 있는 사람을 대상으로 한다.¹⁰¹⁾

가) 트랙 1: 자영업 지원(Self Employment Assistance-Kaunlaran, SEA-K)

자영업 지원 사업은 복지부의 가장 오래된 사회보호 프로그램으로, 공식적인 신용 기관에 접근이 제한되어 있는 NHTS-PR 빈곤가구의 사업적 기술을 향상시키는 목적이며, 2011년까지 총 60,000명이 지원 받았다. 영세자영업(micro enterprises)에 종사하는 가구들의 모여서 조직된 단체는 사업관리와 관련한 기초 훈련을 받게 된다. 사업내용은 지역개발, 기술향상, 네트워크 빌딩, 금융지원으로 이루어져 있으며, 궁극적으로 소액창업에 돕는다.

프로그램 요소는 세 가지로 먼저 참여적 상황분석을 통해 지역사회의 욕구를 파악하고 그 지역사회에 공헌할 수 있는 소액 벤처기업이나 개인을 찾아내는 “사회적 준비” 단계가 있다. 다음으로 창업 지원, 생산품 및 시장 파악, 재정 관리를 위한 회계 관리, 비즈니스 관리를 위한 제반 기술과 지식 제공 등의 역량강화 요소가 있다. 각 SEA-K 대상자는 2년 동안 무이자·무저당의 자본금을 개인당 1만 페소, 혹은 그룹당 30만 페소를 지급받는데, 상환율은 80%에 이른다. 이 자금은 소득창출을 위한 소액창업을 위한 것이며, 기술훈련을 위해 별도의 현금지원을 한 차례 더 받게 된다.

100) 복지부 파워포인트 자료 “The DSWD’s Sustainable Livelihood Program” 참고

101) 필리핀 정부는 향후 동 프로그램 수혜자의 90%를 조건부 현금이전 사업의 수혜자로 구성하여, 이들의 자립 지원에 초점을 맞출 예정이다.

그밖에 저축 장려를 위한 기제가 있으며, 지방정부 및 민간부문의 지역개발지원 활동과 연계하여 지원된다.

나) 트랙 2: 고용보장제도(Guaranteed Employment)

고용보장제도 사업은 복지부의 사회보호 프로그램 수급 대상자 중 근로 가능자이면서 미취업 및 불완전 취업 상태에 있는 개인에게 특정기간동안 고용을 보장함으로써 자립을 돕기 위한 목적으로 실시된다. 이 프로그램을 통해 2011년 1,000 가구가 6개월 동안 도로 보수 및 유지 사업에 참여하였고, 2012년에도 1,000가구가 참여하고 있다. 근로 가능자를 조건으로 하므로, 대상자의 연령은 주로 18-40세이며, 공공고용을 통해 구축하는 인프라는 판다워드 사업을 원활히 실시하기 위한 교육 및 보건 인프라이다. 고용보장 프로그램은 구직에 필요한 제반 서비스, 예를 들어 기술 프로파일링, 직업 매칭, 직업 카운슬링, 직업 소개도 제공한다. 공공고용이 필요한 사업의 발굴과 구직서비스 제공을 위해 노동고용부(DOLE), 공공건설부(DPWH), 메트로마닐라개발공사(MMDA), 환경자원부(DAR), 기술교육기능개발청(TESDA), 지방정부(Local Government Unit, LGU)와 파트너십을 맺고, 복지부의 민관기관들과도 협력한다. 2012년 현재 판다워드(4Ps) 프로그램 수혜자를 대상으로 6개월간 공공건설부에서 실시하는 전국적 규모의 Trabahong Lansangan 프로젝트가 있다.

프로그램 요소는 세 가지로 ①사회적 준비 지원 ②기타 지원서비스 제공 ③구직 정보 및 취업정보를 담은 관리정보시스템으로 이루어진다. 먼저 사회적 준비는 참가자들에게 고용과 관련된 준비를 시키는 단계로 참가자들의 기술과 직업상담 등을 통해 가장 이상적인 직업군에 대해서 지도해 준다. 그밖에 본 프로그램 수급자를 기술교육기능개발청의 직업교육훈련 서비스에 의뢰하거나, 이력서 작성을 지원하고, 정부 자격증 획득을 돕는 등 취업을 지원 해준다. 세 번째는 관리정보 시스템을 통해 협력기관의 구인 정보를 업데이트 할 수 있도록 고용보장 및 직업 네트워크 시스템을 지원한다. 이를 기반으로 하여 구직한 참가자들이 일정기간동안 특정 직업에 배치되었는지 감독하고, 참가자들의 기술에 기초하여 노동공급과 수요를 매칭한다.

최근 복지부는 고용 보장 프로그램 운영을 위해 5개 민간단체와 MOU를 맺었다. ①Mga Gawa와는 마닐라에서 시범적으로 실시될 사회준비 및 역량강화 프로그램,

②Hortaleza재단과 60 가구의 판타워드 가구를 대상으로 하는 나보타스시의 시범 미용기술 훈련 프로그램, ③Globe Telecom의 CSR로 판다워드 가구를 대상으로 하는 컴퓨터 교육 및 Globe 직원들의 지속가능한 생계 훈련 세미나 실시 ④복지부의 현금 급여 취로사업(cash-for-work program)의 일환으로 ABS-CBN 재단의 생태관광 업무에 2,000명의 판다워드 프로그램 가구를 투입하는 사업 등이 있다.

4) 현금 급여 취로사업(Cash-for-Work)

현금 급여 취로사업은 복지부가 난민이나 위기에 처한 그룹에게 생계유지에 필요한 소규모 인프라 구축이나 보수사업에 참여할 수 있도록 한시적으로 고용 기회를 제공함으로써, 일상생활로 복귀할 때까지의 소득을 제공하는 긴급구호의 성격을 갖는다. 이 사업은 주로 쉼터, 보육원 유지 보수, 강 준설 및 정화 사업, 수로 및 배수시설, 묘목심기, 관행조림, 공동농장 기반 다지기, 수확 후 시설 준설 및 보수 등으로 이루어져 있다. 현금 급여 취로사업에서 중요한 것은 친빈곤적이며 생산성을 향상시킬 수 있는 사업을 선택하여 적정 임금을 산정하는 것이다. 취로사업에 대한 공여국의 지원은 세계은행이 일본 사회개발펀드의 긴급지원자금(Emergency Window)을 통해 실시한 “필리핀의 취약한 도시지역을 대상으로 한 생계 지원 프로그램”이 있다.¹⁰²⁾

5) 직업훈련

고용보장프로그램과 연계된 직업교육에는 기술교육기능개발청(TESDA)의 장학금 프로그램(Training for Work Scholarship Program, TWSP), 녹색직업을 위한 녹색 기술 사업, 그리고 훈련자 지원 사업이 있다. TWSP는 업무처리 아웃소싱(outsourcing), 금속 기술, 건설 및 관광과 같이 유망한 고급기술에 대한 수요 증가에 대비하여 구직자를 대상으로 훈련을 제공하는 프로그램이다. 이 사업을 통해 2011~2021년간 전국적으로 6만5천명의 실직자 혹은 불완전 고용자들에게 훈련을 제공하였으며, 1억 8천만 폐소의 예산이 소요되었다. 하지만 훈련자 선별 등 대상자 선정이 적절히 이루어지지 않았다는 평가가 있다. 녹색 기술훈련 프로그램은 녹색기술에 초점을 둔 훈련을 제공한다. 예를 들어 신문지가방 및 수련가방 직조 오래된 잡지로 액세서리 만

102) 세계은행 인터뷰 및 사업 문서.

들기 등이 있으며, 현재 다른 기술 및 직업(예: 태양광발전기시스템 디자인, 설치 및 서비스 등)도 검토 중이다. 마지막으로 훈련자 개발은 직업기술훈련 분야의 교수법 질을 향상시키는 프로그램이다.

6) 빈곤감소를 위한 수급가구 선정 체계(National Household Targeting System for Poverty Reduction: NHTS-PR)

필리핀 정부는 2003에서 2006년간 필리핀의 빈곤율이 4백만에서 4.6백만으로 증가한 이유가 효과적이지 못한 국가빈곤감소 프로그램에 있다고 판단하였다. 프로그램 비효율성의 원인 중의 하나가 통합적인 빈곤가정의 선정 기준이 없으며, 사회보호 기관들의 조율이 부족한데서 기인한다는 인식 하에 필리핀은 빈곤가정을 선정하는 정보관리 시스템을 구축하고 있다. 이 프로젝트의 목적은 사회복지 프로그램의 대상이 되는 빈곤가정을 선정하는 통합적인 기준을 마련하고, 관련기관에게 양질의 데이터를 제공하여 프로그램 누수와 미포함을 감소시키고자 하는 것이다. 프로젝트 관리는 국가 프로젝트 관리 사무소가 복지부의 국가적 선별 시스템(National Targeting System) 관리 위원회와 기술자문회의의 자문 하에 관리한다. 세계은행과 ADB가 판다워드에 대한 유상 지원을 하고 있는데, 그 중 한 가지 사업요소가 NHTS-PR 지원이다.

7) 전력 보조금 지급(Pantawid Kuryente Project)

이 프로그램은 2008년에 시작되었으며, 전력요금 상승이 빈곤가정에 미치는 영향을 완화하고자 시작되었다. 2008년 5월 월 전력 사용량이 100kw를 넘지 않는 소비자들에게 500페소(약 11.25 달러)가 한차례 지급되었으며, 전국적으로 680만 가구가 혜택을 받았다. 지급액은 빈곤가구 연소득의 1%에 해당하며, 340만 페소의 예산이 소요되었다. 이는 순수한 정부지원금으로 제공되었다.

8) 안전한 주거지 관련 사업

도시빈민은 종종 위험지역 혹은 불법 거주지에 거주하므로 이들의 재정착 문제를

해결하기 위해 주택관리청(National Housing Authority, NHA)이 저리자금대출, 지역사회 친화적 주택단지(socialized housing) 건설, 슬럼가 인프라 개선 등의 사업을 실시한다.¹⁰³⁾

가) 커뮤니티 모기지 프로그램(Community Mortgages Program, CMP)

커뮤니티 모기지 프로그램(CMP)은 법적으로 조직된 거주자 단체를 지원하여, 이들이 거주하고 있는 토지를 소유할 수 있도록 돕는 것이다. CMP 대출은 시장이율인 12%보다 저렴한 연간 6%의 이자율로 제공되며, 최대 25년간 상환할 수 있다. 이는 지역사회 친화적 주택단지 자금 주식회사(Social Housing Finance Corporation)에 의해서 시행된다.

나) 주택관리청(NHA)의 재정착(resettlement) 프로그램

도시빈민의 가장 큰 문제 중 하나가 이주와 재정착이다. 주택관리청(NHA)이 직접 재정착을 지원하는 프로그램과 지방정부를 지원하는 프로그램으로 나뉜다. 직접지원은 미개발 토지를 매입하여 서비스 부지(service lots)를 제공하거나 정부 인프라 사업 선정지, 혹은 수로나 기차길, 교량 밑에 거주하는 주민들에게 핵심적인 주거지(core housing units)를 제공하고 있다. 이와 함께 지방정부와 협력하는 프로그램이 있는데, 지방정부가 토지를 제공하고, NHA가 토지 개발 비용을 제공한다. 지방정부는 프로그램 수혜자로부터 비용을 회수하고, 이를 프로젝트 관리 및 새로운 재정착지 개발에 사용한다. 일반적으로 부지가격 및 인구밀도로 인해 도시 정부는 지방 정부 보다는 부지 제공에 어려움을 겪는다.

다) 슬럼가 개선 사업

필리핀 정부는 슬럼가를 매입하거나 도로 건설 및 골목 구비, 식수와 전기와 같은 기초 서비스 제공 등의 사업을 통해 슬럼가를 개선하고 있다. 슬럼지역 매입 시 토지소유권 문제는 실거주자에게 택지를 판매하는 방식으로 해결된다. 이 분야에서는 AusAID가 재난재해 지역의 슬럼가 주민들이 재정착하는 것과 관련하여 기술협력을

103) 재정착 문제는 매우 정치적이며 민감한 사항이다. 정치인들은 지역유권자로 활용하기 위해 불법거주자 및 정착민들 문제를 영구화하고 있으며, LGU의 경우 정착민을 암묵적으로 용인하지만 공식적으로는 이들의 권리를 인정하지 않으며, 인간다운 생활을 영위할 수 있는 기초적인 서비스를 제공하지 않는다.

제공하고 있다. 이 기술협력 사업은 지방정부가 지역사회와 이주 문제를 논의하는 과정에 대한 기술적 지원으로, 경제사회 분석이 포함된다.

다. 공여국 지원 분석 및 합의

필리핀은 빈곤율과 불평등도가 높고, 재난재해에 취약하며, 도시화가 상당히 진행되어 도시 빈곤층 대상의 사회보호 프로그램의 수요가 상당한 국가라고 볼 수 있다. 정부는 Pantawid와 같은 전국적 조건부 현금이전 프로그램을 성공적으로 실시해오고 있으며, 공여기관들은 이에 대해 재정적, 기술적 지원을 제공하는 한편, 기술원조 기제(TA facility) 등 공여국간 조화 메커니즘 구축을 통해 나날이 늘어나는 프로그램 수요에 적절히 대응하고자 노력하고 있다.

국가적 사회보장 프로그램은 위에서 설명하였듯 크게 4Ps/판다워드, 지역사회를 위한 교부금 및 자립지원을 위한 창업 및 고용지원 세 가지로 나누어지며, 여러 공여기관들이 이를 지원하고 있다. 자세히 살펴보면, 먼저 세계은행은 사회보호 지원을 위한 대출과 함께 AusAID 자금을 통한 비조건부 현금이전 디자인, 목표그룹 설정 시스템 디자인(예: 도시기구와 관련된 변수와 대응지표 개발), 연구 및 평가를 담당하고, NDDP에 기술적 자문을 주고 있다. 사회보호 프로그램 분야에서 가장 활발한 양자 공여국인 AusAID는 라틴아메리카 출신의 상주 전문가 파견을 통해 4Ps 프로그램 전반 및 NHTS 에 대한 자문을 준다. 그 외 복지부에 대한 다양한 기술자문은 세계은행을 통해서 하고 있다. 또한 3-5세 보육원아동지원을 위해 현금지원 대상 지역과 지역개발 사업 지역을 대상으로 UNICEF의 커리큘럼 개발 프로그램을 지원한다. 한편 ADB는 사회보호 프로그램 지원을 위한 대출과 함께, 기술지원으로는 외적통합과 관련한 지원을 하고 있다. 이는 NGO를 활용한 4Ps 사업¹⁰⁴⁾(예: 인증된 NGO가 가족교육 프로그램을 담당하게 하고, 이에 드는 비용을 보상해 주는 방안 등), 복지부 외부 직업훈련 서비스 및 여성 교육 서비스 등과 연계 방안에 프로그램의 성별영향 평가 강화, 4Ps 프로그램 졸업자들을 대상으로 대한 기술적 자문을 제공한다. ADB는 세계은행과 함께 프로그램 영향력의 실증적 평가를 담당하기도 한다.¹⁰⁵⁾

104) 조건부 현금이전 프로그램에 대한 지속적인 정치적인 지지를 위해서 시민사회단체와의 협조가 필요하다는 인식에서 NGO와의 연계가 강화되고 있다.

사회보호 프로그램 관련 기술협력을 위해 공여국은 기술지원 기제(TA Facility)를 활용하고 있다. 2011년 11월 복지부에서는 5개년간의 기술지원 전략 틀과 이를 이행하기 위한 기제를 수립하였다. 이는 복지부의 사회보장/보호 정책 개혁과 관련된 기술지원을 심사하고, 우선순위를 정하며, 조율하고, 감독하기 위한 메커니즘이다.¹⁰⁶⁾ 기술지원 기제는 ① 관련 정부부처 및 공여기관으로 이루어져 기술지원 활동과 전략을 승인하는 운영위원회 ② 정부 및 민간(NGO/CSO)의 전문적 파트너들로 이루어진 협력 우선순위에 맞춘 활동 파악하고 아이디어를 개발하는 기술적 실무위원회 및 자문단 ③복지부내의 사무국인 기술원조부서(Technical Assistance Unit)로 구성되어 있다. 이는 공여국들의 기술지원가 필리핀 정부의 전략적 우선순위에 맞추어 보완되고, 기술지원 활동 안에서 자문과 정보 공유 및 조율, 중복방지를 강화하며, 계획된 활동이 제대로 실행되는지를 감독하기 위한 것이다.¹⁰⁷⁾ 기술지원 unit은 필요한 기술원조 사업을 발굴하며, AusAID, 세계은행, ADB, JICA, MCC, ACIED, UNICEF 등의 공여국간 분업을 돕는다.¹⁰⁸⁾ 또한 비조건부 현금이전 사업을 위한 남남협력으로 멕시코, 콜롬비아, 볼리비아, 인도네시아와 협력한다. 현재 전략적 관심 분야는 ①비조건부 현금이전 사업 집행 강화, ②NCDD 디자인 및 실행, ③타깃팅, 데이터 관리 및 평가·모니터링 시스템 강화, ④조기아동발달 서비스 강화, ⑤성주류화, ⑥조직 시스템 및 역량 강화, ⑦프로그램간의 융합 강화이다.¹⁰⁹⁾

위에서 보듯 도시빈민을 대상으로 한 사업은 주로 다자채널이 정부사업을 지원하는 형식으로 이루어진다. 그 예로 세계은행은 일본 사회개발자금(JSDF) 자금으로 금융 위기의 타격을 크게 받은 75개 도시지역의 3,750 가구를 대상으로 한 시범적인 소규모 고용보장 프로그램을 지원하였다. WFP는 복지부의 메트로 마닐라에서 현금 급여 취로 시범 사업인 ‘휴대폰 현금이전(Mobile Cash Transfer)’ 사업을 실시한 바 있다.

105) 세계은행이 1, 2회차, ADB가 3회차를 담당한다.

106) Technical Assistance(TA) Facility, 5-year Strategic Framework 문서

107) 예를 들어 TA 관련한 프로젝트 제안서 수립이 참여적 과정이 되도록 하고, TA 데이터베이스가 정기적으로 업데이트하도록 한다.

108) 담당자 인터뷰

109) 기술지원 담당자와의 인터뷰에서 지역사회 조직(communitary organizing work)과 관련한 기술지원이 공여국 지원에서 소외를 받고 있어 관심이 필요함이 파악되었다.

그 밖에 양자기관 주도 사업으로는 CIDA의 지자체의 경제개발전략 지원하는 사업 “Good Urban Governance”가 있으나, 이는 빈민층에 대한 간접 지원에 해당한다. GIZ는 EU의 재정지원을 받아 필리핀의 농림부와 공동으로 2년간 총 4백만 유로 규모의 현금 급여 취로사업을 실시하였으며, 이는 식량가격 상승에 따른 농가의 위기 극복 차원에서 실시된 것이다. GIZ는 환경적 조건부 현금이전 프로그램(environmental conditional cash transfer),¹¹⁰⁾ 인덱스에 기초한 작물보험(index-based crop insurance)등 사회보호와 관련한 혁신개발 등에도 관심을 가지고 있다.

필리핀 사례는 도시 빈민 프로그램에 대한 여러 가지 함의를 보여준다. 먼저 빈곤 문제가 더 심각한 농촌지역을 제외하고, 도시지역에 초점을 맞추는 경우는 도시빈민의 욕구와 권리 및 이해를 특별히 다뤄야 하는 이유가 있어야 한다. 본 사례분석에서 도시민만을 초점으로 하여 실시하는 사회안전망 및 사회복지 사업은¹¹¹⁾ 재난·재해, 금융, 연료 위기에 큰 타격을 받은 도시지역 빈곤층을 대상으로 하는 비정기적 긴급 구호의 성격을 띠고 있으며, 정부예산 보조의 형태이다. 예를 들어 석유가격 상승으로 인한 지프니(Jeepney)¹¹²⁾ 운전사에 대한 지원이나 빈민층 전기 보조금은 필리핀 순수 정부 예산으로 한시적으로 지원하거나, 세계은행과 같은 다자공여기관이 복지부의 사업에 재정 및 기술 지원을 하는 형태였다. 따라서 긴급구호 차원에서 도시빈민을 대상으로 한 한시적 고용보장사업의 경우는 복지부에 대한 직접 재정지원이나 신탁자금 등을 통해 세계은행이 수행하도록 하는 것이 가장 적절할 것이다. 그 외에 KOICA가 단독으로 할 수 있는 사업들은 수원국의 현 정책과 프로그램을 보조하는 방식이 되어야 할 것이다. 그 예로 직업훈련 및 보건 프로젝트를 3개의 주요 사업 복지 사업과 연계하는 방안, 기술지원 전략 틀에 맞춘 복지부에 대한 자문, 빈민 주거지 문제 해결을 위한 민간협력 사업, 취로사업 지원을 위한 휴대폰 결제 시스템 개발조사 사업이 있으며, 이는 다음 프로그래밍 안에서 자세히 언급하겠다.

110) 환경적 조건부 현금이전 사업은 환경적 지속가능한 개발을 해치는 수입활동(예: 벌목)을 하지 않는 조건으로 현금이전을 해줌으로서 환경을 보호하고자 하는 사업이다.

111) 필리핀의 국내 정의에 따른 구분

112) 군용지프를 개량한 대중교통 수단

5장. KOICA의 도시 빈곤층 지원 프로그램(안)

본 장에서는 4장의 사례조사를 토대로 하여 KOICA가 실제 활용할 수 있는 ‘사회 보호 및 안전망 메커니즘을 통한 도시빈민 지원 방안’을 제시하고자 한다. [표 15]는 도시빈민이 직면하는 주요 빈곤 문제를 해결하기 위한 사회보호 메커니즘별 하위 프로그램으로서 본 장의 제안을 요약한 것이다.

[표 15] KOICA의 개도국 도시빈민 지원을 위한 사회보호(social protection) 지원 체계 요약

개발지원 목표	개도국 도시민의 직접적 빈곤감소			
사업 목표	도시민의 빈곤 감소 및 취약성 개선을 위한 사회보호 지원			
주요 도시빈곤문제	교육, 주거, 보건	위기/재해에 높은 취약성	실업/실직으로 인한 가계소득 문제	
사회보호 메커니즘	사회부조(사회안전망 및 사회서비스 포함)		노동 시장 프로그램	사회 보험
하위 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보호 분야 섹터예산지원 - 조건부 현금 및 현물 이전 사업 - 공공근로 - 슬럼가 지원을 위한 민간협력 사업 - 사회복지 정책 기술원조 및 공동 연구 		공공근로	
			기술/훈련	

이와 연계하여 [표 16]은 KOICA가 지원 가능한 프로그램의 개요를 원조 형태별로 제공하고 있다. 이는 본 연구의 프로그램안을 KOICA의 국별 사업 규모나 협력 수준 등을 고려하여 다양한 협력국에 유연하게 활용하기 위함이다. 원조 양식은 예산지원을 통한 섹터 지원, 프로젝트, 기술원조, 민관협력사업(PPP), 사무소의 직접 지원 등 5개로 구분되며, 각 형태별 사업은 단독으로 혹은 타 사업과 결합된 형태로 구성할 수 있다. 각 형태별 사업은 유관 사례를 소개하여 이해를 돕고자 하였다.

[표 16] 원조형태별 지원가능 프로그램 개요

개발협력 유형	내용	협력 기관
프로그램지원 (예산지원 및 다자지원)	협력대상국의 사회보호 프로그램 재정지원	- 보건복지부
	공여국 공동지원/다자기구의 신탁기금 조성	
프로젝트	조건부 현금이전 프로그램 지원	- 보건복지부
	공공근로	- 지자체
	지방정부 지원을 통한 슬럼가 개선	- 주택관리청
기술협력	사회복지 정책 운용관련 기술자문	- 보건복지부, 보건사회연구원
	통계기법 및 빈곤 및 취약계층 관련 데이터 개선	- 보건사회연구원 (보건복지통계패널) - 한국보건복지정보개발원
	목표그룹 설정 기법 개선 및 전수	- 보건사회연구원
	식료품 이전 치료사업 휴대폰 결제 시스템 구축	- 보건복지부 - 방송통신위원회 - 사회서비스 관리센터
민관협력	도시 빈민 주거 지원을 위한 NGO 협력	- 한국해비타트, 포스코
	식수공급 지원을 위한 민관 협력 (PPP)	- 대성에너지, 월드비전
	사회보호 정책 연구 협력	- 보건사회연구원 - 한국사회복지정책학회 글로벌리서치네트워크 - 한국도시연구소

위의 다양한 프로그램안 중 본 보고서는 조건부 현금이전 사업을 도시빈민을 직접적으로 목표화 하는 가장 핵심적인 사회보호 프로그램으로 제안한다. 아래는 조건부 현금이전 사업을 포함하여 각각의 제안에 대한 기술이며, 순서는 원조양식에 의거하였다.

1. 협력국 프로그램 섹터 지원 및 다자 지원

가. 섹터예산지원

협력대상국은 복지를 담당하는 부처의 총괄하에 사회보호(social protection) 프로그램을 두고 있기 때문에, 협력대상국의 빈민층을 타깃으로 하는 사회부조(social assistance)를 위해서는 협력대상국이 이미 보유하고 있는 기존의 프로그램의 실행을

지원하는 것이 가장 이상적이다. 게다가 인도네시아 사례에서 볼 수 있듯이 사회보호 수준을 넘어서는 포괄적인 개발 프로그램을 보유하고 있는 국가의 경우 공공 프로그램을 통하지 않고 별도의 사업을 지원하는 것이 매우 어려운 상황인 것으로 파악되었다. 따라서 인도네시아, 필리핀, 에티오피아와 같이 이미 협력국 정부가 국가적 차원의 체계적인 사회보호 프로그램을 보유하고 있고, 이에 대한 공여기관의 지원 협력 체계가 이미 수립되어 있는 협력대상국의 경우는 해당 섹터에 대한 예산지원을 고려하는 것이 타당하다.

협력대상국의 사회지원 분야에 대한 섹터지원은 크게 두 가지 채널로 이루어질 수 있으며, 섹터지원을 위한 절차나 유의점 등은 6장에서 제시하였다.

- 공여국 공동지원: 만약 협력대상국의 사회보장 프로그램을 지원하는 공여국 공동 기금이 있거나, 다자개발은행의 신탁기금을 활용할 수 있다. 인도네시아의 PSF와 같은 기존에 운영되고 있는 공여국 공동지원 시스템에 참여하게 되면 예산지원의 위험도가 낮아지고 모니터링, 평가체계가 이미 수립되어 있기 때문에 예산지원 경험이 없는 KOICA가 고려해 볼 만한 사업이다.
- 섹터예산지원: 사회보호 분야의 특정 프로그램에 지원하는 것으로, 에티오피아의 생산적 사회안전망 프로그램(Productive Safety Net Program)에 대한 지원이 대표적인 예이다.

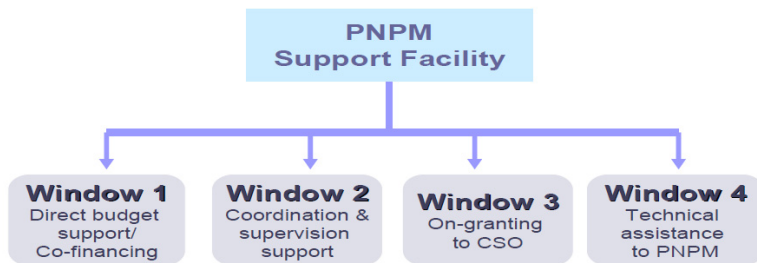
[참고 12] 협력대상국 섹터 예산 지원 사례

사례. 1. 인도네시아 지역역량 강화 프로그램 지원

인도네시아의 사회적 보호 프로그램은 가구 및 커뮤니티의 두 가지 차원으로 이루어져 있다. 개별 가구를 대상으로 하는 프로그램은 쌀 지원, 연료가격 지원, 조건부 현금지원, 보건 프로그램¹¹³⁾ 등이 있으며, 커뮤니티 대상의 프로그램은 지역역량강화 프로그램(National Community Empowerment Program, PNPM)이 있다. PNPM은 커뮤니티에 일정 수준의 교부금(block grant)이 부여되는 형식의 프로그램으로, 커뮤니티 주민들이 직접 커뮤니티 개발 계획을 수립하고, 제안서를 작성하여 지원을 받는 형식이다.

도시와 농촌 관계없이 인도네시아의 전 지역을 대상으로 하는 국가 차원의 프로그램으로, 현재까지 모든 지역이 1회 이상 지원을 받은 바 있다. 인도네시아 정부가 프로그램의 집행을 주도하고 있으며, 공여기관은 이를 지원하는 방식으로 운영되고 있다.

공여기관들은 PNPM 지원기구(PNPM Support Facility, PSF)를 설치하여 PNPM에 대한 섹터 지원을 하고 있다. 세계은행이 주도 역할을 담당하며 AusAID, ADB, USAID, Danida 등 여러 양·다자 공여기관이 참여하고 있다. PSF를 통해 조성된 기금은 다음 그림과 같이 ①PNPM 교부금, ②PNPM 관리를 위한 인도네시아 정부 조율 및 감독, ③중간 매개 역할을 하는 NGOs에 대한 지원, ④PNPM에 대한 기술지원으로 PNPM에 대한 모니터링 및 평가, 전문가 파견 및 관련 워크샵, 특별 검토 보고서 발간 및 프로그램 정책조언 등 4개 채널을 통해 활용 된다.



(자세한 내용은 인도네시아 사례 참조)

나. 도시빈민에 대한 현금 급여 취로사업(cash-for-work)에 대한 다자지원

현금 급여 취로사업은 재난, 위기에 노출된 취약계층의 생계지원을 위해 인프라 건설 활동에 지역주민을 참여시키고, 노동력을 제공한 주민에게 현금이나 식량을 지원함으로써 위기에 대한 복원력을 제고할 목적으로 시행된다. 도시지역 주민을 대상으로 하는 취로사업의 특징은 주로 금융 및 에너지 위기 및 재난 재해 시 타격을 받은 인구가 충격을 극복할 수 있도록 한시적으로 제공이 된다는 것이다. 특히 금융 및 에너지 위기는 농촌보다 도시지역의 제조업, 운수업에 더 큰 타격을 입었으므로,

113) 가구를 대상으로 하는 대부분의 프로그램은 경제위기, 에너지 가격 상승, 재해 발생 등 긴급 상황에서 한시적으로 시행되었다.

‘도시 빈민’ 대상 사업으로서의 타당성을 확보하고 있다. 또한, 취로사업 형식의 사업들은 정부 단독 예산으로 시행되거나 세계은행과 같은 다자개발은행이 정부가 프로그램을 운영할 수 있도록 차관을 제공하는 방식으로 지원되고 있다. GIZ와 같이 취로사업을 시행한 양자 공여국이 있지만, 이 역시 단독사업이 아니라 EU와의 공동 지원 형태였다. DAC 가이드라인이나 학술문헌에서도 사회보호 관련 지원은 재정적 감당 가능성(affordability) 측면에서 다른 어떤 프로그램보다 협력국 주도 국가적 프로그램에 일치시켜야 한다고 강조하고 있다. 따라서 도시빈민을 위한 긴급구호적 취로사업을 지원할 때는 정부예산을 직접 지원할 수 있도록 세계은행과 같은 다자기구에 대한 신탁기금 혹은 양자성 다자 사업으로 실시하는 것이 원조효과성 원칙에 부합하는 일반적인 지원방식이 될 것이다.

[참고 13] 공여국 도시빈민 현금 급여 취로사업(Cash for Work) 지원 사례

사례 1. 필리핀에서 실시한 세계은행의 도시빈민 취로사업 지원(JSDF-LVUC)¹¹⁴⁾

일본은 세계은행을 통해 사회개발 신탁기금(Japan Social Development Funds, JSDF)을 운영하고 있다. 동 기금은 개도국의 생산성 향상과 사회서비스 및 인프라에의 접근성을 높이고, 세계은행 지원국가의 빈곤 취약 계층의 생활 여건 향상을 위한 지역주도 개발 및 빈곤감소를 지원하는 무상자금이다. 특히 2010년에 시작된 긴급지원 창구(Emergency Window)는 재정, 식량, 에너지 위기에 타격을 받은 취약층을 지원하며, 단독 지원 상한선은 최대 3백만 달러이다. 자금의 형태는 프로젝트 자금과 역량강화 자금으로 나뉘는데, 프로젝트 자금을 통해서는 빈곤층에 대한 서비스 및 시설 지원, 사회안전망 강화, 그리고 사회분야 개발을 위한 혁신적인 접근법 개발을 직접적으로 지원한다. 역량강화 자금은 빈곤층에 대한 서비스를 제공하는 지역 사회 및 지방 정부, NGO/CSO의 지식과 기술을 제공함으로써 역량을 강화시키기 위한 것이다.

이 기금을 통한 세계은행의 도시빈민 대상 현금지원 취로사업으로는 필리핀의 취약 도시지역을 대상으로 한 “생계 지원 프로그램”이 있다. 동 사업은 국제금융위기 등 외부 충격에 취약한 제조업이나 서비스 센터 산업이 위치한 Cavite 및 Muntinlupa, Laguna, Mandaluyong City, Malabon City, Manila 도시 거주민을 보호하기 위한 것이다. 동 사업을 통해 메트로 마닐라 주변 75개 도시지역에서 총 3,750 가구가 혜택을 받았으며, 50개 자영업 사업계획서가 수립되었다. 이 사업은 복지부에 대한 지원과 주로 자영업 사업(Kaunlaran)을 지원하는 CSO에 대한 지원, 두 가지 양식으로 이루어진다.

프로젝트 파트너는 시정부와 마을 지자체(Barangay LGU)로 지역사회개발 프로젝트에 대해 매칭펀드를 제공하며, 프로젝트 관리 인력 및 마을 조직에 기술적 지원을 제공한다.

이 사업의 가장 중요한 요소는 참여적 지역개발접근법을 활용하여, 지역사회가 스스로 파악한 투자 및 개발사업(예: 기초서비스 접근성 향상, 지역사회내의 공공장소 유지 및 향상)에 대해 현금 급여 취로사업을 하는 것이다. 동 사업에 약 210만 달러가 지원되었으며, 각 지역사회별로 약 28,000 달러, 개인당 약 570 달러가 지원되었다. 여기에는 지역사회가 자격요건을 갖춘 NGO의 자문을 받아 지역발전 사업을 개발하는 데 대한 지원도 포함된다. 또 다른 사업 요소는 지역사회역량 및 사업 개발인데, 이는 노동집약적 공공근로 사업을 설계하고, 타당성을 심사하며, 예산을 수립, 감독할 수 있도록 지역단체를 훈련시키는 것이다. 여기에는 지역단체 등록방법, 구좌계설, 매뉴얼 제작에 필요한 복지부에 대한 지원도 포함되며, 여기에 행정자금 585,030 달러가 지원되었다. 마지막으로 동 사업에 포함된 지역사회/지자체에 대한 감독 및 평가를 위해 277,470 달러가 소요되었다.

이러한 사업의 계량적 평가·모니터링 지표의 예는 다음과 같다:

- 긴급고용으로 구축된 노동집약적인 소규모 인프라 사업의 수
- 자금지원목적으로 제출된 지역사업 계획 계획의 수
- 즉시 고용의 혜택을 받은 수혜 지역사회
- 지역 조직운동을 실시한 도시빈곤 지역의 수
- 지역 사업 계획과 관련한 핵심적 훈련을 제공받은 협회의 수 등

상기 지표 외의 정성적 평가의 예는 다음과 같다:

- 복지부 및 NGO를 통한 커뮤니티 주도의 개발 전략 시행 및 도시지역 대상 선정의 적절성
- 사업 및 사업 시행을 위한 인력과 조직 관리 평가(중앙정부 부서(PMU), 지역사무소, 지방정부, 봉사자 및 수혜자를 포괄하는 모든 이해관계자가 프로그램을 시행하는 과정에서 나타난 정책 및 실행, 관리 구조적 도전과제와 이를 해결하기 위한 방안 및 교훈 등)

사례 2. 인도네시아에서 실시한 세계은행의 취로사업

인도네시아의 유일한 취로사업 사업은 자카르타의 Marapi 산 폭발로 타격 받은 지역 주민에 대해 실시한 사업이다. 동 사업은 이 지역의 PNPM을 지원하던 세계은행이 3개

월간 실시한 것으로, 주민 수요 조사를 통해 고용이 필요한 직업에 대해서 파악하였으며, 고용자들은 주로 하천 정화, 배수시설, 거주지 개선, 관계시설 향상 업무에 투입되었다. 투입된 노동자에 대한 임금은 최저임금보다 조금 높은 수준으로 책정하여 비숙련공과 숙련공을 구분하여 지급되었다. 숙련공은 1인당 1일(6시간) 70,000 루피아, 비숙련공은 50,000 루피아를 지급받았다.

사례 3. GIZ의 필리핀 현금지원 취로 사업 지원¹¹⁵⁾

EU의 50% 공동 재정지원으로 GIZ는 필리핀 농업부와 공동으로 농촌 현금 급여 취로사업에, 2년간 총 4백만 유로를 지원하였다. 이 사업은 2008년 식량가격 위기에 처한 빈곤층 농어촌 가구에게 단기간의 구호를 제공하면서도 농어업, 임업과 관련된 주요 인프라를 구축 및 복구하기 위한 목적으로 실시되었다. 총 25,000가구가 혜택을 받았으며, 5,000명의 농민이 인덱스에 기초한 작물보험(index-based crop insurance)에 가입하였다. 사업은 지방정부의 공공근로 사업을 지원하는 방식이며, 지방정부가 지원금을 받기 위해서는 지원금의 50-60%를 임금으로 사용하도록 제안함으로써 노동집약적인 공공근로 사업이 되도록 하였다.

사례 4. 재해방지를 위한 WFP 필리핀 취로사업

필리핀은 기후변화 및 재난 재해의 규모가 크고 잦으므로 비용효과적인 예방사업이 중요한 국가이다. WFP 필리핀은 재해예방 및 대응(Disaster Preparedness and Response, DPR) 차원에서 지역사회 기반의 소규모 취로사업을 실시하였다. WFP는 재해예방 및 구조 사업을 위해서 2011년 "Vetiver Glass Technology"를 시작하였다. 이 사업은 베틀버 수목종이 토지 침식을 막고 토양을 보호함으로써 산사태와 홍수 위험을 완화하는 효과가 있는 것에 착안하여, 취로사업으로 베틀버를 심는 것이다. 동 사업은 재해로 인해 많은 인명피해가 있었던 Gagayan 지역에서 실시되었다.

다. 식료품 급여 취로사업(food for work): 양자성 다자 사업(multi-bi)

식료품 이전 취로사업 역시 소득 지원과 유사한 효과가 있어 널리 사용되어 왔던 전통적인 사회적 지원 도구이다. 최근에는 단순히 식량위기 혹은 경제위기 시에 부

114) Japan Social Development Fund, Improving Livelihood Opportunities for Vulnerable Communities

115) GIZ Philippines Program Brief "Your Partner for Sustainable Development"

족한 식료품을 배급하는 것에서 벗어나, 타겟팅, 수혜요건, 모니터링 및 평가 등 조건부 현금이전과 유사하게 엄격한 원칙이 적용되는 등 지원 방안이 점차 현대화되고 있다.¹¹⁶⁾ 식료품 기반의 프로그램의 종류는 기본적인 식료품 외에도 산모 및 영아 대상의 영양 보조제 제공, 학교 급식 프로그램, 식료품-직업훈련(food for training) 혹은 식료품 이전 취로(food for work, FFW) 프로그램 등이 있다. KOICA에서도 현재 양자성 다자 사업으로 WFP와 Food-for-New-Village 사업을 추진하고 있다. 2011년 네팔과 르완다 사업에 각각 200만 달러를 지원하였으며, 앞으로 3년간 동일 규모의 추가 지원을 검토하고 있다. 이러한 사업은 WFP FFW가 시행되는 에티오피아, 르완다, 방글라데시 등 다른 협력국에 확대해서 실시 할 수 있으며, 양자성 다자 사업형태이지만 한국의 지원과 병행하는 방안도 고려될 수 있다. 예를 들어 전문가의 현지 방문을 통한 사업기획, 실행계획 수립 후 WFP가 일부 사업을 굿네이버스와 같이 현지 사업에 경험이 풍부한 NGO에 위탁, 모니터링을 위해 WFP 국제기구 봉사단 및 KOICA 지원 UNV를 활용하는 방안을 고려할 수 있다.¹¹⁷⁾

2. 프로젝트

사회보호 부문에서의 개발적인 프로젝트 사업은 협력국의 주인의식 측면에서 지양되어야 한다.¹¹⁸⁾ 하지만, KOICA는 현재 섹터예산지원이나 섹터 프로그램 지원 경험 이 없을 뿐 아니라, 이를 위한 사업 절차와 규정도 아직 마련되지 않은 상황이다. 따라서 전환기적 보완책으로 프로젝트 사업을 모색할 필요가 있다. 기존 KOICA의 프로젝트 사업과 연계하여 실행할 수 있는 사회보호 프로그램의 형태는 조건부 현금이전과 공공근로 사업, 두 가지로 다소 제한적이나, 향후 시도가 가능한 잠재적 분야로 참여적 도시개발 시범사업까지 포함하여 세 가지 방안을 제시한다.

가. 조건부 현금 이전(conditional cash transfer, CCT) 지원 사업

조건부 현금 이전(CCT)사업은 단기적으로는 빈곤가정의 최저생계를 보장하면서도 장기적으로 자립의 토대가 되는 인적자원개발 프로그램이다. CCT를 KOICA의 기존

116) World Bank (2009). From Right to Reality.

117) 한국국제협력단 (2011).

118) Holmqvist, G (2012).

프로젝트 사업과 연계할 수 있는 단독 사업은 네 가지 형태로 진행될 수 있다. 이는 ①보건소가 없는 지역에서의 건축사업 ②보건소 시설이 미비하거나 수요가 낮은 지역에서의 개·보수 사업 ③지역기반 모자보건 사업의 한 요소로 CCT 활용하는 방안, ④KOICA 직업훈련 사업과의 연계 방안이다. 이 중 어떤 형태의 사업이 선택되더라도 국가적 차원의 CCT가 있다면 이를 지원하는 방향으로 실시되는 것이 원칙이다.

기존 사업을 CCT와 연계할 경우의 장점은 사업간 시너지 효과이다. 국가적 목표 집단 선정 체계를 그대로 활용하여 극빈, 취약층 특히 여성에 대한 효과적인 타겟팅이 되고, 이들에 대한 소득 이전으로 빈곤감소 효과가 직접적으로 빠르게 나타난다. 또한 CCT 프로그램에 대한 국가적, 혹은 여러 개발협력 기관들이 공동으로 실시하는 실증적 평가를 활용함으로써 ‘성과 중심의 관리’가 가능하고, CCT를 통해 기존 사업의 결과 추적(outcome track)이 용이해지는 것도 큰 이점이다. 종합적으로 CCT는 빈곤층 친화적 관점과 성 주류화 관점을 적용하면서도 결과(outcome) 차원의 성과 관리가 가능하다는 점, 규모의 경제를 살려 패키지로 지원을 할 수 있다는 점과 같은 다양한 장점을 지니고 있다.

1) 보건소 설립

우선 보건복지부 및 지방정부와의 협력 하에 CCT의 공급을 확장하는 사업이 있다. 현금이전의 수급 조건 중 하나는 임신한 여성의 산전후 관리, 아동에 대한 백신 등 예방적인 관리이며 이러한 조건이 충족되기 위해서는 수혜자가 이러한 서비스를 받을 수 있는 이동 거리에 보건소, 산과의원 및 병원이 존재해야 한다. 따라서 KOICA는 이러한 의료시설 접근성이 떨어지는 지역에 보건 의료시설을 설립하고 의료진을 파견하는 사업을 통해 CCT의 공급측면을 지원할 수 있다. 이를 위해서는 지원시설 규모가 병원보다는 마을 단위 보건소가 적합하다. 필리핀에서 시행된 CCT 공급측면 분석에 따르면¹¹⁹⁾ 일반 병원에서는 CCT 수혜자를 위한 예방적인 서비스를 정기적으로 제공하고 있지 않으므로 병원규모의 시설을 건축할 때는 반드시 이러한 사업요소를 포함시켜야 한다. 다만 이 경우 보건소 증축에 프로젝트 사업의 80% 이상이 비용과 시간이 투입되어, 정작 CCT 공급측면을 지원하기 위한 ‘수단’으로서의 본질을 상

119) Demographic Research and Development Foundation, Inc. (2011).

실할 수 있다는 우려도 제기 될 수 있다. 따라서 의료기자재 등은 핵심적 산과 진료 (basic/essential obstetric care)에 필요한 최소 구비요건을 갖추는 전략 등으로 건축과 기자재가 주가 되지 않는 방향으로 실시해야 한다.

[표 17] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업개요서 예시

사업명	국문	조건부 현금 이전 사업을 위한 보건 시설 및 서비스 구축		
	영문	Expansion of heath facilities to strengthen the supply side of Conditional Cash Transfer Program		
국 명	000		분 야	인프라 80% / 역량강화 20%
구 분	내 용			
사업목적	- 국가적 조건부현금 이전 사업의 공급 측면 조건인 보건서비스 이용률 및 접근성 제고하여, 빈곤가정을 대상으로 하는 사회 복지 프로그램 지원			
사업내용	- 기초보건시설 부족 지역 인프라 개선 - 산전 후 관리, 가족교육, 영유아 보건 서비스 제공 관련 역량 강화			
사업 내역	한국	보건소 건축	0개 보건소 건물 신축, 건설관리(PM)	
		의료기자재 및 의약품 제공	산전후 관리, 앰불런스 및 산과, 치과, 소아과 의료기기, 백신, 전염병 치료제, 비타민 및 미량영양소 보충 키트, 체중계, 신체발달차트 건강교육 홍보자료	
		기술훈련	병원운영 관련 전문가 파견 및 연수생 초청	
		사업 관리	사전조사, 실시협의, 모니터링과 평가 등 사업관리	
	000	지역별 보건시설 접근성 관련 데이터 제공, 보건소 시설 부지 제공, 의료진 및 행정인력 지원, 상하수도 설비, 담장공사, 도로공사, 통신망 설치, 기자재 통관 및 내륙 운송비 부담 등		
사업대상지역	000 국가 000 시 000 지역			
사업규모/기간	000 만 불/ 0년			
수혜자	보건시설 및 인력이 현저히 부족한 000 지역 CCT 수혜 여성 및 자녀			
시행 기관	한국	한국국제협력단(KOICA), 건축사무소		
	000	보건부, 사회복지부, 지자체 보건국		

[표 18] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업 PDM 예시

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
Overall Goal(상위목표) 사업지역의 CCT 지원을 통한 최빈층의 경제적, 인적 빈곤 감소	사업지역에 CCT 수혜율 확대 빈곤층의 소득 증가	1. 통계청 자료 2. 복지부 사후 평가 자료 3. 소규모 지역 빈곤측정	1. 수혜자가 CCT 수혜 이후에도 RP속해서 교육, 보건서비스를 통한 인적역량 계발 2. CCT에 대한 정치적 재정적 지원과 사회 보장/보호개혁 유지 3. 소득, 지출, 인적자원투자에 영향을 미치는 다른 요인들이 파악되지 못함
Project Purpose (사업목표) CCT 수혜 가정의 보건 서비스 접근성 및 이용률을 향상시킴으로서 극빈 취약층이 보건 서비스 이용 조건을 충족할 수 있도록 지원	1. 산전후 관리를 받는 여성수 증가 2. 사업지역 1세 이하 중 필수예방접종을 모두 실시한 아동의 수 증가 3. 기생충 약을 공급받은 학생수 증가 4. 보건소 설립 전후로 CCT의 조건부 이행률 차이	1. 지역보건통계 2. 복지부 평가 보고서 3. 현지 보건서비스 자료 시스템	1. CCT가 근로동기 저하 및 의존성 증가 2. 보건서비스의 낮은 질
Outputs(성과) 1. 보건소 설립 2. 의료장비 도입 및 의약품 지원 3. 병원 인력 배양 4. 모자보건 서비스 제공	일반 KOICA 보건소 건립과 비슷하며, 가족계획 및 산전·후 관련 프로그램 등은 모자보건 ODA 프로그램 모델 보고서 참고가능		
Activities(활동) 1. 보건소 설립 1-a. CCT 대상지역 중 보건시설 부족 지역 파악 1-b. 부지선정 및 확보 1-c. 건립 계획 수립 및 소요 경비 추산 1-d. 건설업자 계약 1-e. 정기적 감사 보고서 제출 및 회의 1-f. 최종 지불 전 기술평가 시행 2. 의료장비 도입 및 의약품 구매 2-a. 장비 및 의약품 공급 회사에 견적 의뢰 2-b. 구매		Input(투입) • 사업관리 • 인프라 구축 • 기자재 공여 • 협력의사파견	• 적격수행업체 선정 • 적시적 지급 • 우수한 사업 담당자 • 환율안정

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
2-c. 장비 설치 및 작동, 의약품 보관 2-d. 장비, 의약품 운영 계획 수립 3. 병원운영 인력 배영 3-a. 인력수급 방안 연구 3-b. 예산 배분 3-c. 인력임명 3-d. 지속적인 교육 계획 수립 4. 모자보건 서비스 제공 4-a. 산전후 관리 4-b. 가족 교육 교실(가족계획, 육아교육) 4-c. 아동 정기검진 및 예방접종			

2) 1차 보건의료 시설 개 보수

1차 보건의료 시설이 존재하나, 주민들이 찾지 않는 지역의 경우는 공급보다는 수요 창출하는 방향으로 사업이 설계되어야 한다. 이 경우 보건소와 같은 의료 시설을 보수, 증축하고 장비의 재정비, 관련 인력의 역량강화 등 보건의료 시설의 서비스를 개선하는 사업을 시행하는 것이 적절하다. 이에 더해 주민의 보건소 이용률을 높이기 위해 CCT를 활용할 수 있다. 보건소를 신규 건설하는데 소요되는 시간과 비용을 CCT 사업에 결합하여 시행하는데 투자함으로써 보건 사업의 질을 향상시킬 수 있다.

이러한 사업은 보건소의 절대 수가 부족한 농촌 소외지역보다는 도시 슬럼가에 주로 적합할 것이다. 일반적으로 농촌지역에 비해 도시지역은 보건 서비스 접근성이 더 높을 가능성이 크므로, 보건시설 및 인력이 현저히 부족하거나 개선이 필요한 지역에 대한 선행연구를 활용해 지역을 선정해야 한다.¹²⁰⁾ 이를 위해서는 CCT 공급측면의 검토 보고서 및 보건복지부의 데이터를 활용하여 사업 지역선정을 한다면, 저비용으로 효과적인 목표그룹 설정이 가능할 것이다. 필리핀 Demographic Research and Development Foundation의 보고서에 따르면, 모든 Santol, Santa Maria 지역의 마을, 그리고 80%의 T'Boli 마을에 최소한 1개의 보건소가 있는 반면 Calbayog

120) CCT 수혜지역 중 보건소 접근성이 현저히 떨어지는 곳을 파악하는 것이 중요하므로, 굳이 도시, 농촌의 제한을 두지 않고 대상지를 선정하는 것이 더 바람직할 것이다.

City¹²¹⁾는 28%만이 최소 1개의 이상의 보건소를 가지고 있었다. 일부 지역에서는 가장 가까운 보건소가 최대 80km 밖에 위치해 있기도 하고, 이동 시간이 최대 4시간 까지 걸리는 등 조사대상의 모든 자치구에서 접근성 문제가 파악되었다. 그 밖에 각 지역별로 보건소의 인프라(위생적 화장실, 안전한 식수와 전기), 인적자원(의사, 간호사 및 조산원), 서비스(육아교육 제공 유무) 면에서 공급측면 자원이 부족하다고 드러났는데, 프로젝트 사업 형성시 이러한 정보를 활용해 사업 요소를 구성할 수 있을 것이다.

3) 참여적 지역사회 기반 모자보건 사업의 요소로 CCT 활용

지역사회를 기반으로 하는 참여적 가족계획 및 모자보건 서비스 제공, 보건의료 인력 교육, 지역주민 교육 사업을 실시하면서, 지역사회 운동(community mobilization)을 촉진하기 위한 수단으로 CCT 사업을 실시할 수 있다. 현금 이전의 대상은 지역사회의 극빈취약층, 넓게는 지역사회보건요원 여성들까지도 포함할 수 있다. 모성보건 사업의 경우 프로그램 목표에 따라 산전관리 최소 4회 이상 실시, 시설분만, 피임교육 혹은 시술 등을 현금이전의 조건으로 제시할 수 있고, 사업 성과는 지역사회회의 실질적 산전·후 관리 서비스 보급률(coverage)이나 피임률로 성과 측정 할 수 있다. 저소득층에게는 보건서비스를 받는데 따른 기회비용이 큰 문제이다. 예를 들어 서비스 참여를 위해 아이를 맡길 곳을 찾아야 할 뿐 아니라 하루 일당을 손해 볼 수도 있기 때문이다. 따라서 보건 서비스 참여에 대한 보상 및 유인책을 활용함으로써 사업 성과관리가 용이해질 수 있다.

4) 직업훈련 사업과 연계한 CCT 활용

비슷한 맥락에서 KOICA가 다수 지원해왔던 직업훈련원(직훈) 및 인력자원개발(HRD) 센터를 도시지역에 거주하는 CCT 수혜가구 위주로 공급하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 프로그램의 목적은 CCT 수급 대상 가구의 자립으로 설정하고, 직업훈련 대상자도 임신한 여성이나 미성년 자녀의 어머니인 20-30대 비숙련 인력이 진출 가능한 노동시장과 이에 필요한 기능교육에 초점을 맞출 수 있다. 커리큘럼

121) Component city

도 훈련생의 요구와 시장 수요를 고려하여 미용훈련, 컴퓨터 교육, 생태관광, 녹색기술사업, 단순 업무처리 아웃소싱(예: voice 관련 call center 및 non-voice 사업)을 포함할 수 있다. 직훈 사업은 또한 고용보장제도를 지원하는 측면으로 대상자와 지역을 선정하고 커리큘럼을 디자인 할 수 있다.

나. 인프라 사업과 결합 형태의 공공근로 및 직업훈련 사업

대부분 빈곤 가정의 유일한 수입원은 노동이며 이러한 빈곤 가정에 정규 수입이 없거나 수입이 지나치게 낮을 경우 빈곤 취약성이 높아지게 된다. 때문에 극빈층 가정에는 중장기적 시각에서의 지속성 있는 지원은 물론이고, 일상생활을 영위하는데 기본이 되는 교육, 보건, 영양 문제 등을 해결하기 위해 단기적이고 일시적인 사회적 지원이 반드시 필요하다. 이 두 가지 문제를 함께 접근할 수 있는 프로그램이 공공근로 사업이다. 이 유형의 사업은 크게 인프라 건설 사업에 수반되는 일자리 창출(공공근로)을 통한 직접지원과 직업훈련과 같은 간접 고용 지원을 통해, 극빈 계층은 일시적인 고용 기회를 제공받아 당장의 생활을 영위하는 동시에, 비숙련 노동자는 이 과정에서 기술을 습득하여 장기 고용의 기회를 가질 수 있다. 따라서 공여기관은 직업 훈련이 결합된 공공근로 사업을 통해 빈곤층에게 최소한의 사회적 지원을 제공할 수 있다.

인프라 및 건설 사업의 비중이 높은 반면 사회보호 부문에서의 경험이 부족한 KOICA로서는 단독의 사회적 지원 사업을 구상하기 보다는 인프라 사업과 결합된 형태를 활용할 수 있다. 가령 소규모 인프라 건설 사업을 시행할 경우 노동집약적 사업이면서 사업의 목적에 빈곤 계층 혹은 비숙련기술자에 대한 소득 지원 효과 및 기술 습득의 기회를 제공하도록 명시할 수 있다. 예를 들어 조달 시 사업계약 조건에 ADB처럼 수혜자에 여성 참여 비율을 30% 이상으로 할 것을 명시할 수 있으며, GIZ-EU와 같이 사업비에서 공공근로를 통한 임금 비용의 비중이 80% 이상이 되도록 정할 수 있다. 타 공여국의 경우는 이러한 방식의 요건을 빈곤 계층 뿐 아니라 여성 및 장애인에 대한 사회적 지원에도 활용하고 있다. 다음 제시된 ADB 사업은 인프라 사업과 결합된 공공근로 사업의 좋은 예이다.

[참고 14] ADB의 공공근로 사업 예시

사례 1. ADB의 캄보디아 지방 도로 개선 사업

ADB의 지원을 받아 시행된 캄보디아 지방 도로 개선 사업은 Kampong Chhnang 및 Kampong Speu, Prey Veng, Svay Rieng 4개 지역을 연결하는 157km 길이의 도로 개선 사업이다. 동 사업의 가장 큰 명시적 목표는 도로 개선을 통해 시장과 관공서, 은행 등의 편의시설과 병원 및 학교에 대한 접근성 확대이다. 동 사업을 통해 여성과 어린이 특히 여자어린이의 경제활동 및 보건, 교육 기회가 확대될 것으로 예상되지만, 동시에 환경 및 여성, 질병, 사고 등의 부정적인 결과도 초래될 수 있을 것으로 예상되어 사업형성 과정에서 빈곤분석 및 사회분석을 통해 발생가능한 문제를 구체화하고 이에 대한 사회적 안전 조치(social safeguard)를 함께 수립하였다. 이 중 하나가 '노동 및 젠더 실행계획(Labor and Gender Action Plan)'으로, 공공근로 사업 특히 여성의 공공근로 참여가 포함되어 있으며, 도로 유지·보수 사업을 통해 여성의 일자리를 창출하고 빈곤 가정에 수입을 제공하는 것도 명시적 목표로 포함되어 있다. 이 목표 달성을 위해 수립된 주요 기대 목표(output)는 공공근로의 확대 및 개선이다. 동 목표 달성을 위한 방안 및 목표로 사업 수행을 맡은 계약자는 해당 지역 비숙련 노동력 사용을 우선순위로 삼고, 비숙련 노동력의 최소 30%는 여성으로 할 것을 입찰 문서에 조건으로 포함하고 있다.

출처: ADB 사업 문서 참고.

[표 19] 인프라/공공근로 사업의 사업개요서 예시

사업명	국문	도로 재건 사업 및 공공근로 사업		
	영문	The Project for road rehabilitation and public works		
국 명	000	분 야	인프라 80% / 사회보호 20%	
구 분	내 용			
사업목적	<div>- 도시 슬럼 지역의 낙후된 도로 복구 및 유지를 통해 주거 환경 개선</div> <div>- 해당 지역 실업인력의 일시적인 가계소득 지원 및 기술훈련을 통해 사회 복귀 지원하여 빈곤층의 취약성을 완화</div>			
사업내용	<div>- 도시 슬럼 지역의 낙후된 도로 복구 및 유지를 통한 지역 인프라 개선</div> <div>- 공공근로 일자리 제공을 사업 요건으로 하고, 이와 관련한 기술훈련 제공</div>			

사업 내역	한국	건설	도로 재건
		도로관리/ 관련 장비지원	도로 유지 및 보수 위한 장비 및 기술 지원
		기술훈련	사업지역 거주자 중 한시적 고용자에 유관기술 훈련 제공
		사업 운영	사전조사 및 타당성 조사, 중간·종료평가 및 모니터링
	000	훈련 장소 제공 및 행정편의 제공	
사업대상지역		000 국가 000 시 000 지역	
사업규모/기간		000 만 불/ 4년 (2013~2017)	
수혜자		000 시 000 지역 주민 및 극빈 계층	
시행 기관	한국	한국국제협력단(KOICA)	
	000	공공사업부 / 사회복지부	

[표 20] 인프라/공공근로 사업의 PDM 예시

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
Overall Goal(상위목표) 1. 사업지역의 주거 환경 개선 및 빈민층의 취약성 감소 및 역량 강화			
Project Purpose (사업목표) 1. 도로 복구 통한 이용 활성화로 사업지역 주민이 안전한 도로/주거 환경을 갖게 된다. 2. 도로복구 사업과 함께 공공근로사업을 통해 지역 빈곤층 가계 소득 지원 통한 빈곤 취약성 감소	1. 00 km의 도로 복구 2. 사업지역 빈곤층 주민에 대한 일자리 제공 비중이 전체 비숙련 노동의 00% 2-1. 빈곤층 혜택이 계획과 일치하는지 모니터링 위해 지역민 Facilitator 고용 여부 2-2. 사업비 중 임금 비중 0% 이상	1. 사업 모니터링 및 결과 보고서 1-1. 지역 주민 센터의 모니터링 보고서	1. 사업지역 빈곤층의 일자리 참여를 위한 홍보를 실시한다.
Outputs (성과) 1. 도로 재건 1-1. 도로 유지·보수	1. 00 km의 도로 재건 1-1. 도로 마모율 00%로 유지 1-2. 도로 점검을 최소 분기별 1회 실시 (공사 완료 후 최소 12회)	1. 사업 모니터링 결과 보고서 1-1. 지역 주민 센터의 모니터링 보고서	1. 협력대상국 정부 행정 및 조달 문제로 공사가 지연되지 않는다. 2. 사업 초기부터 지역 주민센터와

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
2. 도로 유지 및 보수 위한 장비 지원	2. 사업 초기 계획된 장 비 지원 여부 확인	2. 사업 모니터링·결 과 보고서 2-1. 지역 주민 센터 의 모니터링 보고서	협력관계를 구축
3. 유관기술 훈련 제공 을 통해 사회 복귀 지원	3. 도로 유지·보수 기 술 훈련 제공: 공 사기간 중 사업지 역 빈곤층 비숙련 노동자 교육 참여 율 50% 이상 기술 훈련 참여	3. 지역 주민 센터의 모니터링 보고서	
4. 도로 주변 환경 개선: 위험요인 모니터링, 등곳길 안전 점검 등	4. 일반 주민의 도로 이용률, 등교 시 도로 이용률 00% 증가	4. 사업 모니터링·결 과 보고서 4-1. 지역 주민 센터의 모니터링 보고서	
Activities(활동) 1. 도로재건·유지·보수 1-a. 사업자 계약 1-b. 사회적 지원 관련 내용을 계약사항에 첨부 2. 사업지역 주민에 대한 사회적 지원 2-a. 빈곤층 혜택이 계획과 일치하는지 모 니터링 위해 지역민 Facilitator 고용 3. 기술훈련 제공 3-a. 기술훈련 장소 확보 3-b. 공사 근로 참여 이외 빈곤층 가정의 기술 훈련 수요 조사 및 참여 확대 모색 4. 도로주변 환경 개선 4-a. 지역주민센터 중심으로 주민 감시단 구성		Input(투입)	

다. 참여적 도시개발 시범 사업

빈곤층 참여적 도시개발 시범 사업은 KOICA의 기존 사업과는 매우 다른 영역에 속하지만, 향후 KOICA가 시도해 볼 수 있는 사업으로 판단된다. 이러한 범주의 사업으로는 KOICA는 참여적 접근법을 통해 지방정부의 지역개발 사업을 공모, 선별하여 재정 및 기술지원을 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 통해 지방정부의

행정역량을 강화하면서도 도시빈민층을 위한 기초서비스 접근 향상 및 슬럼가 개선을 위한 인프라를 구축하는 것이다. 이러한 참여적 도시개발 사업은 지역사회 역량개발 사업과 같이 상향식 지원의 장점을 살리면서도 중앙정부와 지역정부간의 불신과 권력불균형을 해소함으로써 지역 빈곤과 저개발을 완화시키는 데 기여할 수 있다.¹²²⁾

사업 디자인은 가령, 행정구역의 가장 작은 단위인 마을 단위의 자치단체가 사업 계획서를 제출하면, KOICA가 이를 심사하여 선별적으로 사업을 지원하는 방식으로 추진가능하다. 이 심사과정을 통해 KOICA는 어떤 분야의 사업을 지원할 것인지 다양하게 구상할 수 있다. 가령 일반적인 지역개발사업과 같이 상하수도 개선, 학교 및 보건 시설 개선과 같이 기초서비스에 대한 접근성 향상을 목표로 설정할 수도 있고, 마을의 생산성 향상을 위한 인프라 구축 사업에 초점을 맞출 수도 있다. 달리는 CIDA와 같이 도시 지자체의 경제개발 전략을 지원할 수도 있고, 혹은 인도네시아에서 구상중인 것처럼 지방정부의 개발계획에 맞춘 슬럼개선 사업의 일부를 지원하는 방향으로 디자인 할 수도 있다. 슬럼 개선 사업을 지원하는 경우 슬럼지역이 다수의 지역 또는 도시에 걸쳐있는 등 복합적인 문제가 있기 때문에 이를 감안한 기술협력 사업을 병행하는 것이 무엇보다 중요하다.

위에도 논의되었지만 필리핀의 NCDDP나 인도네시아의 PNPM 사례를 보았을 때 참여적 지역개발 사업은 정부주도의 사업을 지원하는 다자기관에 자금을 주거나 다수의 공여국이 공동으로 지원하는 것이 바람직하다. 다만 국가차원의 프로그램을 보조, 보완하는 차원에서 양자 공여국이 단독 사업으로 시행하거나 수혜 지역 확대 차원에서 기존 사업과 차별화된 사업 모델을 구축할 필요가 있을 때는 예외가 될 수 있다. 즉, 현재 대부분의 개도국 참여적 지역개발 사업들이 농촌 중심으로 실시되고 있으므로, 이를 상황이 전혀 다른 도시지역에 적용하는 시범사업을 고려해 볼 수 있다. 지역 선정 시, 통계청의 지역별 빈곤 자료를 참조하여 빈곤도가 높으면서 유사 사업이 시행된 바 없는 지역을 대상으로 선정가능하다.

122) Tan Hsien-Li (2010). 다만, Crost and Johnston (2010)에 따르면 필리핀의 Kalahi와 같은 참여적 지역개발 사업이 분쟁 취약국의 지역 간 긴장과 무력 분쟁을 높일 수 있다는 연구도 있다.

[참고 15] CIDA의 도시 지방정부 지원 사업 예시

사례 1. CIDA의 필리핀 "Good Urban Governance" 사업

CIDA 단독 사업으로 진행하고 있는 도시지원 사업으로 "Good Urban Governance"가 있다. 이 유형의 사업에는 도시 지자체가 경제개발 및 일자리를 창출을 할 수 있도록 하는 '지역 경제개발을 위한 지방정부 지원(Local Governance Support program for Local Economic Development, LGSP-LED)' 프로그램이 있다. 이 사업은 2008년~2018년 10년간 3개 그룹으로 선별된 지방정부에 대해 총 3단계로 실시된다. 필리핀 내무부(Department of the Interior and Local Government, DILG)가 주요 시행 부처이며, 캐나다 도시연구소(The Canadian Urban Institute)가 사업 관리를 한다. 대상지역은 CIDA 국가지원전략 및 필리핀 개발계획에 따라 Western Visayas가 선정, 이 지역의 지자체 지원 중심이다. 이 사업은 지방정부가 일자리 창출과 경제개발을 위한 정책을 기획하고, 시장중심적 접근을 활용하며, 민간과 협력을 활성화 하도록 역량을 강화한다. 중앙정부는 내무부가 지역경제개발 정책을 조율할 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 돕는다.

출처: CIDA 필리핀 사무소 대표 인터뷰 및 내부분서

[표 21] 조건부 현금 이전 사업 지원을 위한 인프라 구축 사업 예시

사업명	국문	참여적 도시 개발 시범 사업		
	영문	Support for Community-Driven Development in Poor Urban Communities		
국 명	000		분 야	재정지원 70% / 역량강화 30%
구 분	내 용			
사업목적	- 참여적 지역개발을 지원함으로써 빈곤층의 빈곤감소를 위한 개발 사업 기획, 실행, 및 관리 역량 강화하고 기초서비스 접근성 제고			
사업내용	- 선정 도시지역 마을정부의 사업제안서를 선별하여 투자 자금 지원 - 사업제안서 작성에 필요한 지원제공			
사업 내역	한국	기술자문 및 훈련	지역사회 빈곤 지도 작성법, 지역운동 조직 및 계획을 도 시맥락에 맞게 수정, 정성 및 정량적 평가방법 고안, 슬럼 가 개선을 위한 도시 계획 자문제공, 친빈곤적이며 소득개 선에 도움이 되는 인프라 사업에 대한 자문제공	
		자금 지원	선정된 0개 마을 정부가 제안한 사업 직접 재정 지원	
		사업 관리	사전조사, 실시협의, 모니터링과 평가 등 사업관리	
	000	도시 선정방법 및 참여적 개발사업 관련 기술적 자문, 행정인력 지원		
사업대상지역	000 국가 000 시 000 지역			
사업규모/기간	000 만 불/ 0년			
수혜자	빈곤율이 높은 도시지역 주민			
시행 기관	한국	한국국제협력단(KOICA)		
	000	사회복지부, 행정안전부, 지방자치단체		

[표 22] 참여적 도시지자체 개발 지원 시범 사업 PDM 예시

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
<p>Overall Goal(상위목표)</p> <p>선정지역의 참여적 지역 사회 개발 역량 강화 및 기초서비스 강화를 통한 빈곤감소</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사업 참여 지역의 빈곤감소 상황 2. 참여지역 수혜자들의 인적개발 향상 3. 프로젝트에 의해 소개된 참여적 전략과 기술적 지원을 시행하는 지자체의 비율을 통해 본 거버넌스 향상 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기초조사(baseline) 데이터 2. 통계청 자료 및 사후 평가 자료 3. NGO, media 보고서 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 거시경제적 및 정치적 안정성 유지 2. 자연재해 및 내전 미발생
<p>Project Purpose(사업목표)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 친빈곤층적이며 수요에 기반한 참여적 개발 사업 실시 2. 마을 단위 지자체 및 주민의 사업 기획, 관리, 예산산출, 평가 능력 강화 3. 기초 서비스 접근성 제고 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기초 서비스 접근률이 높아진 가구 비율 2. 지역개발 사업에 대한 지식과 기술이 증가했다고 보고하는 가구 비율 3. 지역의회에 참여하는 소외계층의 비율 4. 자치시에서 참여적 개발사업에 대한 예산 증가 비율 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기초조사 데이터 2. 자치체 및 마을 정부 기록, 자료 3. 모니터링 평가 보고서 4. NGO/미디어 보고 5. 주민불만 접수 6. 참여적 지역사회 보고서 (Participatory community report) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지역 유지들에 의한 정치적 개입 미발생 2. 지역단체의 정치화 3. 성과가 미흡한 지자체에 대한 제재 사용
<p>Outputs(성과)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도시지역에 적합한 참여적 개발사업 모델 구축 2. 지역개발사업의 우선순위, 자원분배, 소규모 개발 역량 강화 3. 마을 지자체에 무상 자금 지원 4. 모니터링과 평가 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도시지역 지역개발 사업을 위한 가이드라인 및 매뉴얼 개발 여부, 도시 지역 표적의 적절성 2. 선정지역에 분배된 사업 홍보자료, 주민들의 사업계획을 돕는 Facilitator 고용 수, Facilitator, 지역사회 봉사자 및 마을 개발 위원회에게 제공된 훈련의 종류 및 수, 제출 및 지원된 사업계획 수 3. 사업을 적절한 기술 및 예산 및 재정보고 하에서 수행한 마을의 비율, 구축된 인프라 수, 저시적인 자금 유입 비율, 표적 집단의 수혜 여부 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기초조사 데이터 2. 주민대상 조사 3. 기술 감사 4. 불만 접수 및 보상 5. 특수 연구 6. KOICA 사업관리 보고서 7. 참여적 지역사회 보고서 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사업시행 및 관련 부서의 적극적 협력과 유능한 협력국 인력 확보 2. 지역유지들에 의한 목표그룹 설정 3. 자체에서 보완적인 투자 실시

사업 요약 (Summary)	지표 (Verifiable Indicators)	지표 입수 수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumptions)
	4. 정기적 보고서 제출, 외부 모니터링 컨설턴트 활동, 재정 감사 실시, 불만접수 및 처리, 모니터링 결과 환류 여부		
Milestone Activities (단계별 활동) 1. 도시지역 참여적 사업지원 관련 연구 및 수행 기관 파악 2. 수행기관 계약 3. 대상 지자체의 마을정부에 사업 홍보 4. 사업제안서 작성을 보조할 현지 Facilitator 고용 및 훈련 제공, 봉사자 활용 5. 현지 사무소에서 사업요청서 받아서 지원 지역 선별 6. 지자체에 자금 제공 7. 모니터링 및 평가		Input (투입) 1. 사업관리 2. 전문가 파견 3. 연수생 초청	1. 적격수행업체 선정 2. 자금 지불의 적시성 3. 우수한 사업담당자와 설비 4. 환율안정

3. 기술원조/협력(Technical Assistance/Cooperation)

협력대상국의 사회보호 프로그램에 대한 재정 지원을 하거나 직접 사업을 설계하여 시행하는 데에는 큰 비용과 경험이 요구되며, 사업 규모가 작은 경우에는 행정비용이 지나치게 높아 가시적인 효과를 창출하는 것도 쉽지 않다. 이에 KOICA는 기술원조를 통해 비교적 작은 비용으로 사회보호 부문의 사업에 참여하면서 경험을 축적해나갈 수 있다. 협력대상국의 사회보호 프로그램과 관련하여 공여기관이 제공할 수 있는 기술원조는 크게 제도 구축 과정에서의 정책 자문, 프로그램 수립 과정에서 필요한 다양한 전문 기법(통계기법, 목표그룹 설정기법 등) 전수 및 시스템 구축 사업이나, 프로그램 수립 시 필요한 타당성 조사, 실행 계획 수립 지원, 기타 연구 수행 및 전문가 파견 사업 등으로 좁혀볼 수 있다.

가. 통계 체계 개선을 위한 자문 및 전문가 파견/연수 사업

빈곤층을 대상으로 하는 사회적 지원 혹은 사회안전망 사업의 혜택이 정확히 목표한 빈곤층 또는 취약계층에 돌아가도록 프로그램을 설계하는 것은 상당히 어려운 일

이며, 특히 도시지역에서의 목표그룹 설정(targeting) 작업은 더욱 복잡하다. 도시지역의 소득 및 자산 평가액 결정에는 농촌과는 다른 변수가 들어가며, 인구 이동이 많고 주거상태가 안정적이지 못하여 가구 조사의 정확도도 떨어진다. 따라서 도시빈민에 대한 사회복지의 커버리지를 높이고, 예산집행의 투명성과 효율성, 책임성을 높이기 위해서는 목표그룹을 선정하기 위한 시스템의 강화가 필수적이다. 이러한 사업은 사회부조 및 보호 대상자 관련 데이터 수집 및 공유, 행정적 처리 및 보고를 위한 관리정보시스템을 향상시켜 프로그램 효과를 높일 수 있다.

AusAID나 세계은행과 같이 기술역량과 함께 규모 있는 사업이 가능한 공여기관은 빈곤층 분류 체계 개선이나 데이터 체계 확립과 같은 분야에 대해 기술지원을 하고 있으나, 이는 필요에 따라 국가 또는 지역차원의 서베이가 필요하고 통계청 등 협력국 정부의 지원과 협조 없이는 진행되기 어려운 사업이다. 이 분야의 경험이 없으나 기술력이 있는 한국은 협력국의 현재 빈곤층 분류 체계, 데이터 수집 방식, 사회보호 프로그램의 타깃팅 방식 등에 대한 문제점을 파악하고 개선점을 도출하는 연구 사업을 지원하거나 이를 위해 전문가를 파견할 수 있다. 또한 관련 통계 시스템 구축 사업을 실시하거나 이를 운영하는 인력의 연수사업 등을 함께 진행할 수 있다.

[참고 16] 사회보호 분야 기술원조 사업 사례

사례 1. 목표그룹 설정(targeting) 기법을 위한 연구 지원¹²³⁾

세계은행은 2008년 인도네시아 통계청(Central Bureau of Statistics, BPS)과 함께 현재 사용 중인 대체 소득·자산조사(proxy-means testing, PMT) 기법에 대한 평가와 지원이 필요한 빈곤층 및 가정을 설정(targeting) 하기 위한 접근법을 검증하는 사업을 실시한 바 있다. 이에 이어, PMT-Community 혼합 기법, self-targeting 기법의 효과성을 검증하기 위한 시범 사업도 실시하였다. 이 결과를 기반으로 현재 인도네시아의 목표그룹 설정(targeting) 방법 개선을 위한 신규 연구 사업이 진행 중이다. 이 사업은 미국 MIT 대학 J-PAL(Poverty Action Lab)과 세계은행이 공동 수행하고 있으며, 양자 공여기관 중에는 AusAID가 지원하고 있다.

사례 2. 인도네시아 통합 데이터 시스템(Unified Data System) 구축 사업¹²⁴⁾

인도네시아는 1997년 경제 위기나 에너지 가격 상승시기에 연료 보조 등 단기 사회보

장 프로그램을 실시해 왔으나, 목표 그룹 설정과정에서의 오류로 지원이 필요한 수혜자에게 지원이 돌아가지 못하거나(undercoverage) 비대상자를 수급자에 포함하여(leakage) 사업의 효과가 낮아졌다는 비판을 받아 왔다. 이는 목표그룹 설정기법 뿐 아니라 정확한 데이터 부족, 전 지역을 포괄하는 통합 데이터의 부족 등에 기인한 것이었다. 이 문제를 개선하기 위해 인도네시아 통계청을 통합 데이터 시스템 구축 계획(Statistical Capacity Building-Change and Reform for the Development of Statistics Project)을 수립하여, 세계은행, AusAID 등 공여국의 재정 및 기술 지원을 받고 있다. 동 사업을 통해 인도네시아는 인도네시아 통계청(National Statistics Office, BPS)은 국제적 기준에 부합하고 신뢰할 수 있는 데이터를 구축할 수 있게 된다. 동 사업은 다음의 요소로 구성된다: ①통계의 질적 향상: 데이터 수집 및 처리기법 향상, ②정보통신기술(ICT) 플랫폼 및 통계정보관리시스템 향상, ③BPS의 인적 자원 개발 및 관리 향상을 통해 BPS의 인적자원관리·개발부서의 기능 지원, ④BPS의 조직 구조 및 운영 체계 향상, ⑤프로젝트 관리 기법 향상.

상기 사업은 순전히 사회보장 분야의 지원을 목표로 한 사업은 아니지만, 동 사업의 일환으로 인도네시아 통계청이 빈곤 관련 데이터를 향상시킬 수 있도록 기술지원도 이루어지고 있다. 이 사업을 통해 부통령 산하 빈곤감소를 위한 국가위원회(National Committee for Reducing Poverty)는 인도네시아의 사회지원 프로그램을 구상하고 효과적인 예산 배정을 위해 정확한 목표 그룹을 설정하고 효과적인 모니터링·평가를 위해 빈곤층을 구분하는 지표를 세분화하는 작업을 시행 중이다. 세계은행과 AusAID는 이 작업에도 참여, 기술지원을 제공하고 있다. 특히 세계은행의 빈곤팀은 통계기법 향상 뿐 아니라 주요 데이터 조사 ‘국가사회경제 조사’(National Social Economic Survey, Susenas), 국가노동인구 조사(National Labor Force Survey, Sakernas) 수행을 지원하고 있으며, 조사 기법 전수 및 관리, 데이터 처리 및 관리 체계 향상 등의 사업 등이 여기에 속한다.

사례 3. 필리핀 수급가구 선정체계(NHTS-PR) 구축을 위한 Ausaid의 기술지원¹²⁵⁾

Ausaid는 NHTS-PR 강화를 위한 기술 지원을 제공하고 있으며, 동 사업에는 목표그룹 설정(targeting) 작업이 훨씬 난해한 도시지역의 목표그룹 설정 시스템도 포함된다. AusAid의 기술협력은 NHTSPR 복지부 직원 훈련, 현지 조사 수행, 데이터 입력, 어플리케이션, 부호화와 유효성 검토, 검증 및 일상 관리(validation routine)를 포함한다. 이는 데이터 공유와 행정적인 의견 제공 및 보고를 위한 정보관리 시스템(MIS) 검토도 해당된다. 또한 사회/보장 프로그램간의 데이터베이스를 공유하는 규약을 만들 예정이다.

이러한 기술협력사업 평가지표는 통합데이터에 등록된 빈곤가구의 비율, 포함/제외 오류 비율 감소, 최소한 3개 이상의 국가적 사회복지 및 사회안전망 프로그램이 통합데이터를 활용하여 수혜자 선정, 통합데이터에 등록된 빈곤가구의 일정 비율 이상이 사회보장 및 보호 프로그램의 혜택 수혜 등으로 수립할 수 있다.

[표 23] 사회보장 프로그램 개발을 위한 통계 기법 전수 사업개요 예시

사업명	국 문	사회보호 프로그램의 효과적인 목표그룹 설정(targeting) 기법 개선 사업		
	영 문	The Project for improving a tool for targeting in social protection		
국 명	000		분 야	사회 보호 50% / 공공행정 50%
구 분	내 용			
사업목적	빈곤층 대상의 사회보호 프로그램을 설계하는 과정에서 수혜자 그룹 선정을 정확하고 효과적으로 시행할 수 있도록 연구 및 기술지원			
사업내용	- 현재 사용하고 있는 목표그룹설정 기법의 유효성 검증 및 향상 방안 - 특정 지역의 빈곤 유형을 파악하기 위한 지표 연구, 데이터 수집 및 처리, 활용 기법 전수			
사업 내역	한국	연구 사업	- 현 목표그룹설정 기법의 유효성 검증을 위해 사회보장 사업이 실시되고 있는 일부 지역을 대상으로 샘플링 연구 실시 - 목표그룹 설정 향상 방안 연구	
		전문가 파견	빈곤 데이터를 수집·관리하는 기관에 전문가 파견, 교육	
		사업관리	연구 관리, 참여 연구기관 간 커뮤니케이션, 연구물 발간	
	000	연구 참여 및 연구 행정 편의 제공		
	사업규모/기간		80만 불/ 2년(2013~2014)	
수혜자		불특정 다수		
시행 기관	한국	한국국제협력단(KOICA)		
	000	국가 통계 담당 기관, 사회복지부		

자료: Suhayo, W. et al. (2005) 참고 작성.¹²⁶⁾

123) AusAID 인도네시아 사무소 인터뷰 및 AusAID 웹페이지 참조 작성.

124) Bappenas 인터뷰 및 세계은행 자료 참조 작성.

125) Ausaid 내부문서

126) Suhayo, W. et al. (2005).

나. 복지부의 사회복지 정책 지원을 위한 전문가 파견 및 연수

KOICA는 도시빈민을 포함한 빈곤층을 대상으로 하는 제반 사회복지 및 안전망 정책을 기획, 수행, 평가하는 복지부와 포괄적인 기술지원을 할 수 있다. 가령 도시빈민을 초점으로 하는 사회보호 분야 연수를 통해 국민기초생활보장제도나 지역사회활동센터 및 지역 공동체 운영, 서울시 희망 드림 프로젝트 등에 대한 소개를 할 수 있을 것이다. 혹은 우리나라의 IT 기술력을 바탕으로 한 사회복지 통합 관리정보시스템(Management Information System, MIS)이나 사회서비스 전자 바우처도 잠재적인 기술지원의 영역이 될 수 있다. 만약 우리나라와 비슷하게 사회복지 정보와 업무를 전자화하고자 하는 수원국이 있다면 전문가 파견이나 개발조사 사업을 실시 할 수 있을 것이다. [표24]는 도시빈민 초점의 사회보호 정책과 프로그램에 대한 기술지원이 가능한 분야와 내용, 한국의 관련 정책 및 원조 경험, 주요 원조양식을 보여준다.

[표 24] 도시빈민을 위한 사회보호 정책과 프로그램 기술지원 사업의 영역(예)

분야	한국 관련 정책 경험	원조 경험	주요 원조 양식	내용
사회복지 정책 및 프로그램	국민기초생활 보장 제도, 자활지원, 미소금융, 취업성공패키지, 희망 리본	사회복지 정책은 연수위주	정책 컨설팅, 연수	<ul style="list-style-type: none"> - 공적부조 프로그램 디자인, 관리 및 확대와 관련한 진단 및 자문 제공(지급, 목표그룹 설정, 조건준수, 검증시스템, 불만 고충 처리 시스템, 전국적 목표 그룹 설정 시스템 등) - 프로그램 관리시 누수와 부패 방지 - 복지부내 관리 및 책임성 강화
도시지역 개발 및 지역주민 조직화	서울시 희망 드림 프로젝트, 지역공동체 운영, 주거지원	신도시 개발 타당성 조사	연수	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시의 종합적 도시빈민지원 사업과 성과 분석 - 도시빈민 단체의 참여적 지역개발 사업과 자활공동체 조직 관련 사례 공유 - 주거빈민 지원시설과 프로그램 소개
데이터 정보 관리 및 모니터링	보건복지 정보개발 (행복e음, 전자바우처, 사회복지정보 시스템)	전자정부 사업은 다수이나 복지 정보화는 없음	전문가 파견, 연수	<ul style="list-style-type: none"> - 통합된 사회복지 정보 시스템 구축과 운영, 사회복지 업무의 전자화, 사회복지 시설 정보시스템, 사회서비스 전자바우처를 위한 MIS 개발 - 정보흐름 관찰, 조건준수 모니터링, 업데이트, 불만/고충 처리를 위한 MIS 양식, 임의추출 조사

전반적으로 우리나라가 사회복지 프로그램에 대한 정책적, 기술적, 분석적 비교우위가 있다고 보기 어려우므로, 사회복지 정책 디자인과 설계 및 평가에 대한 직접적인 자문을 실시하는 데는 제약이 있을 것으로 예상된다. 따라서 기술지원을 패키지로 제공하여, 일부는 한국이 실시하고, 공적부조 프로그램 디자인 및 평가와 같은 고도의 분석력이 요구되는 부분은 세계은행과 같이 전문성을 가진 다자 공여국에 위임하는 것도 하나의 방법이다. 만약 직접지원을 하더라도 조건부 현금 이전과 같이 우리나라의 정책경험이 부재한 경우는 국제입찰¹²⁷⁾을 통해서 해당 정책과 관련된 전문지식이 있는 국제 컨설턴트를 고용하거나, 해당 정책 경험이 풍부한 국가로의 삼각협력 연수를 추진해야 할 것이다. 아래는 이러한 삼각·남남협력의 방식으로 지원한 호주원조청의 예를 보여준다.

[참고 17] AusAID의 필리핀 CCT 기술협력 사업

사례 1. AusAID의 필리핀 CCT 기술원조 사업¹²⁸⁾

호주는 필리핀의 조건부 현금지원인 판다워드 및 빈곤감소를 위한 수급가구 선정 체계(NHTSPR) 구축을 지원, 확대하도록 2008년부터 기술협력 패키지를 제공해왔다. 기술협력의 첫 번째 패키지는 CCT/NHTSPR 프로그램 디자인에 관한 것이며, 두 번째 패키지는 복지부의 행정역량 강화와 관련된 것이다. AusAID는 2008-2012년까지 3백만 달러에 더해, 2011-2015년간 추가적인 5백만 달러를 지원할 예정이다. 이는 2012년 이후 CCT 프로그램이 급격히 확장되는 수요에 부합하고자 하는 것이다. 기술협력 패키지는 크게 8가지인데, 이중 6개는 세계은행에 위임하고, 2개는 직접관리를 하고 있다. 세계은행 관리 기술협력은 CCT 프로그램 관리와 디자인, 계량적 사후영향 평가 및 공급측면 분석, 임의 추출 조사(spot check), 사회보호 정책에 대한 분석적 연구 및 정책 요약서(policy Brief) 보급, 멕시코 및 콜롬비아에서 실시되는 CCT 남남협력 연수(benchmarking Study Tour)로 이루어져있다. 한편 AusAID 직접지원 사업은 복지부에 상주하는 CCT 전문가 파견을 비롯하여, 내부 감사 및 관리기준에 대한 심사와 훈련을 제공하는 것이다. 전문가 파견 시에는 비구속성 조달을 사용하여 CCT의 전문성을 가진 라틴 아메리카 출신의 인사를 고용하였다. 과거에는 기술지원 사업발굴이 복지부 및 세계은행과의 협의를 통해 이루어졌으나, 기술지원 참여 공여기관이 늘어나고 다양한 협력 활동이 요구되면서 기술지원 기제(TA Facility)가 설립되어 향후 사업 참여는 이 메커니즘을 통해 이루어질 예정이다.

127) 인도네시아와 필리핀 인터뷰 사례를 보면, 대부분의 공여국이 TA 조달을 비구속성으로 하나, 실질적인 수주는 자국 회사나 컨설턴트가 하는 경우가 많았다.

다. CCT 휴대폰 결제지원 사업에 대한 타당성 및 마스터 플랜

CCT나 현금 급여 취로사업, 바우처 활용 사업을 위해서는 정부가 대상자에게 현금을 전달할 수 있는 시스템이 우선 구축되어 있어야 한다. 이와 관련, 수혜자가 현금카드를 통해 ATM에서 인출하거나 우체국에서 찾는 것과 같은 다양한 방법이 있다. 다만, 빈곤 취약층일수록 현금을 찾는 장소까지 왕래를 위한 시간과 교통비에 대한 부담, 인출한 현금의 안전한 보관 문제, 현금을 현물화하기 위한 시장의 접근성 등 다양한 어려움에 직면할 가능성이 크다. 따라서 현금이 얼마나 수혜자에게 안전하고 효율적이고 투명하게 전달되느냐 하는 것도 주요 이슈가 된다. 이를 위해 최근 대도시에서의 현금 급여 취로사업이나 바우처 사업의 경우 작업이 끝나면 휴대폰으로 메시지가 전송되어 이를 동네 상점에서 현금으로 찾거나 물건으로 구매하는 휴대폰을 이용한 현금 이전 시스템이 시범적으로 이루어지고 있다. 이러한 시범 사업에 대한 타당성 조사 및 마스터플랜은 도시빈민의 사회복지 프로그램을 통한 지원이라는 주제와의 연관성도 크며, 한국의 IT 및 통신 기술도 활용이 가능하다는 점에서 유망하다. 사업 대상국은 정부 및 공여기관의 현금/식료품 등 사회이전 사업이 실시되고 있고 빈민계층의 휴대폰 사용률이 높은 국가가 적절할 것이다. 사업 내역은 마스터 플랜 수립, 사업 타당성 조사, 실시설계, 시범사업 혹은 이러한 요소들을 결합한 형태(예: 타당성 조사+실시설계, 마스터플랜+시범사업, 타당성 조사+시범사업)로 구성 할 수 있다.

[참고 18] WFP의 휴대폰 결제를 통한 현금 이전 취로사업 지원

사례 1. WFP의 휴대폰 결제 시스템을 이용한 필리핀 CFW 사업 지원

WFP의 휴대폰을 통한 현금이전 시스템(mobile transfer system) 사업은 마닐라라는 도시의 빈곤층을 직접목표로 하는 사회안전망 프로그램이다. 이는 2009~2010년에 태풍영향을 받은 Jetsana와 Parma 지역주민을 지원하기 위한 복지부의 현금 이전 취로사업을 WFP가 지원한 사례이다. 필리핀은 극빈 지역에서도 휴대폰 사용률이 매우 높기 때문에 가능한 형태인데, 국가통신위원회(National Communication Commission) 조사 자료에 따르면 10명 중 8명이 휴대폰을 사용하며, 일반 휴대전화는 10달러 내외로 구매할 수

128) Ausaid's Technical Assistance for the Philippines CCT/NHTSPR Summary Note

있다. 사업 방식은 취로사업 참가자가 쉼터 구축, 학교 보수, 마닐라 수로의 표류물 제거 사업 등에 참여하면 휴대폰으로 6달러의 문자 메시지를 받는다. 이 현금은 18,000개의 지정된 상점에서 현금으로 찾을 수 있고, 필요한 물건도 구입할 수도 있다. 문자 메시지 전송관련 기술은 마닐라의 전화회사인 Globe Telecom이 개발한 전화 유심카드와 G-cash 소프트웨어를 통해 구축되었다. 수혜자들은 취로사업 사업 설명회에 참가 후 유심카드를 받고 G-cash를 등록 후 다운받아서 사용한다. 2010년에 시작된 이 사업은 총 2,000명을¹²⁹⁾ 대상으로 실시되었다. 이러한 간편한 방법은 수혜자에게 현금을 전달하는 데 있어 안전성, 투명성, 가격 효율성의 효과가 있다. WFP 필리핀 사무소의 취로사업 시범사업 평가보고서에 따르면 수혜자들은 휴대폰 결제를 혁신적이고 위험이 적은 현금이전 및 저축의 수단으로 인식하고 있으며, 다른 전달방법, 가령 수표를 통한 현금이전 방법은 금융기관 접근성이 낮은 지역이 많아 선호도가 매우 낮았다. 수혜자가 지급받은 현금 중 72%는 식료품 구입에 사용되어 효과면에서도 긍정적인 결과가 나타났다.

4. 민관협력

가. CSO/NGO/NPO 협력

농촌빈민 보다는 도시빈민들이 겪는 주요한 결핍(deprivation)의 차원 중 하나는 안전하고 저렴한 주거지의 부재이다. 도시빈민층의 열악한 주거지를 개선하거나 안정적인 재정착을 지원하는 사업은 취로사업과 같은 사회안전망적인 요소와 결합된 방식으로 설계될 수 있다. 가령, 위험지역에 거주하거나 재난/재해를 당한 지역 주민에게 쉼터나 재정착을 위한 주거지를 제공하는 활동, 슬럼지역 환경 개선 사업을 취로사업 및 공공근로와 연결시킬 수 있다. 그러나 쉼터 제공이나, 재정착 및 슬럼가 개선사업은 단일 지자체의 경계를 넘어서는 경우가 많아 다수의 지방정부의 개발 계획과도 일치해야 하고, 정치적으로도 민감한 문제이기 때문에 직접지원 형태로는 접근하기 어려울 수 있다. 이 경우 협력국 정부에 대한 예산지원을 하거나, 현지 전문성을 보유한 NGOs와의 파트너십을 활용하는 것이 적절하다.

민관협력사업은 본부와 현지 사무소 두 차원에서 이루어질 수 있다. 먼저 KOICA

129) 이는 총 WFP 조기복구사업의 수혜자 40,000 중 1/20에 해당하는 숫자이다.

본부에서 주거환경 개선에 전문성을 보유한 단체를 지원함으로써 통해 개도국 도시 빈민의 재정착을 지원할 수 있다. 국제 NGO의 경우 한국 지사가 KOICA로부터 받은 자금을 개도국 지사로 이전하여 개도국 지사가 도시빈민 주거 사업을 지원할 수 있도록 재정지원 한다. 소규모 NGO일 경우 직접 개도국에 한국인을 파견하여 사업을 실시 할 수도 있고, 개도국 NGO와의 파트너십을 통해 주거지원 사업을 운영할 수도 있을 것이다. 본부의 민관협력실을 통한 사업 방식 외에도 현지 사무소에서 도시 기반의 NGOs로서 도시빈민 관련 문제(주거지, 폭력, 영향결핍 등)에 특화된 단체를 선정하여 직접적으로 지원하는 방식도 고려 가능하다. AusAID, Canada, DFID, JICA 등 대부분의 원조 공여기관이 현지 사무소에서 소규모의 직접원조 사업을 실시하고 있는데, 이는 현지 풀뿌리 조직에 대한 밀착형 지원이 위기 상황에서 큰 전파력을 가지면서도 정부주도의 사업을 보완하는 유용한 채널이 되기 때문이다. KOICA도 현장화 전략의 일환으로 직접원조 도입에 대한 논의가 되어 왔으므로¹³⁰⁾ 이를 구체화 하는 방편으로 사무소가 위치한 협력국 수도권 NGOs를 중심으로 소액 직접원조를 시범사업으로 시행해 볼 수 있다.

[참고 19] 필리핀 해비타트 및 인도네시아 JICA의 도시지역 NGO 직접 원조 사업

사례 1. 필리핀 해비타트의 사업 모델

필리핀 해비타트 사업은 주택 가치 사슬(housing value chain) 분석 등에 기반을 두고 다양한 이해관계자와 협력하여 이룬다. 보통 지방정부가 부지제공을 하면, Semigal Corporation과 같은 지역기반 회사들이 자금을 대고, 해비타트는 동 기관이 전문성을 가진 표준화된 디자인과 건축자재로 주택 건설을 한다. 이에 드는 노동력은 자원봉사자거나 빈곤층에서 직접 제공한다. 빈곤층은 이 주택을 소유하고 저리를 통해 저렴한 가격으로 구입 한다. 다만 재난 지해 지역에서는 이러한 일반적 사업모델과 차별화 하여, 쉼터 제공 사업, 현금 지원취로사업, 대안적인 핵심주거지 건축 등을 진행한다.¹³¹⁾ 필리핀 해비타트의 재원은 90%이상이 현지 민간 후원자이며, 6%가 정부, 4%가 국제 해비타트에서 조달된다. 한국 해비타트도 필리핀 해비타트와 연계해서, 현재 필리핀 공항 사업에 참여하고 있는 한국기업들을 활용하여 공항주변에 거주하는 빈민을 지원하는 방향을 고려 중이다. 한편 한국의 포스코가 개도국 해비타트에 매년 봉사자를 파견하고 있으므로, 해비타트 지원과 포스코의 사회공헌활동을 연계하는 민간협력

130) 정우진 & 정유아 (2011). 현장중심의 개발협력 방안: KOICA 무상협력 사업을 중심으로

도 고려할 수 있다.

사례 2. JICA의 인도네시아 지역사회 역량 강화(Community Empowerment Program, CEP)¹³²⁾

아시아 경제 위기를 계기로 시작된 JICA의 지역개발 프로그램(Local Development Program)은 경제 위기에 타격을 받은 도시 빈곤층을 중심으로 시행되었다. JICA는 특히 도시지역 빈민층은 영양 문제가 매우 심각하다는 것을 파악하고, 자카르타 북부, 술라웨시(Sulawesi)와 같은 대도시를 중점적으로 풀뿌리 단체들을 지원하였다. 이 사업은 긴급구호 형태의 사업이었으나, 짧게는 1년에서 최대 3년간 지속되었다.

JICA는 상기 사업이 종료된 후에도 이러한 상향식 접근(bottom-up approach)이 JICA의 프로젝트 사업을 보조하는데 유용하다고 판단하였다. 예를 들어 South Sulawesi의 Bilibili 댐을 JICA 유상자금으로 건설하고, NGOs는 이를 활용하기 위한 가이드를 제공하는 역할을 수행하였다. JICA는 경제위기 회복 이후에도 NGOs 지원을 지속하기로 결정하고 프로그램명을 CEP로 개정하였다. 지역사회역량 강화 프로그램인 CEP를 통해 JICA는 인도네시아의 주요 지원 분야와 관련된 사업을 실시하는 NGOs에 대해 3년간 총 1.5억 루피아(1개 NGO별로 5백만 루피아)를 지원하고 있다. 본 사업은 기반이 건설한 25~30개 NGOs를 대상으로 사업제안 설명회를 개최하고, 제안서를 제출받아 검토, 지원하는 방식으로 시행된다. 사업선별은 NGOs의 사업제안서의 아이디어나 JICA 사업과의 매치 및 구체성, 기관 운영 및 예산 운영 등을 감안하여 이루어진다. 다년 지원이 가능하지만 계약은 매년 갱신된다. 위험요소를 관리하기 위해 지원금은 3개월마다 지급되며, 1개월 차에는 행정비용을 지급하지 않고 3개월 후 2차 지급부터 행정비용과 사업비를 함께 지불한다. 일부 NGO는 활동비의 일부 혹은 사업비만 JICA 자금을 활용하고, 나머지 사업자금이나 행정비는 자체 예산을 사용하기도 한다.

나. 민간기업과의 협력(Public Private Partnership)

민간 부문이 개발협력 분야에 기여도가 저조한 것은 단순히 일시적, 자선적 사회공헌을 넘어서 지속가능한 사회공헌 사업을 위한 기반이 수립되어 있지 않기 때문이다. 즉 공적 가치를 창출하면서도 각 기관의 핵심역량 및 경영전략과 연계된 사회공헌 전략이 수립되어 있지 않기 때문에 주요한 개발협력 파트너로서 역할하기에는 아

131) Habitat for Humanity Philippines Cagayan de Oro reconstruction Program (Year 1) document

132) JICA CEP 사업 담당자 인터뷰

직 부족하다고 할 수 있다. 또한 국내 사회복지 문제에 집중하는 경향이 있어 국제 개발협력에 대한 이해가 부족하고, 이에 대한 이해가 있더라도 현지 협력 관계 구축에 미숙하거나, 개도국 정부, 특히 지방 정부와의 업무 협력이 쉽지 않은 점도 장애가 될 수 있다. 이에 KOICA는 기업이 국제개발협력 사업에 대한 인식을 제고하고 기업 특성에 맞는 국제사회공헌 사업을 지원하는 역할을 수행할 수 있다. 현재 KOICA는 이와 관련 연구조사를 실시하고, 포럼을 개최하며, 글로벌사회공헌 프로그램을 공모하는 등 다양한 노력을 하고 있다. 민간기업과의 협력은 개발재원의 확대 관점에서 뿐 아니라 개발협력에 대한 이해 없이 단순히 기업 이미지 제고 및 마케팅의 수단으로 ODA 사업을 활용하고자 하는 기업의 인식을 바로잡을 수 있는 기회로 활용될 수 있다. 이러한 두 가지 목적을 모두 달성하기 위해서는 KOICA와 기업 공동의 이해가 존재해야 하며, KOICA는 명확한 가이드라인을 제시할 수 있어야 한다.

[표 25] 도시빈민 대상의 사회적 보호 프로그램 지원을 위한 PPP 협력 우선순위(예)

KOICA 프로그램 분야	관련 산업 분야	도시빈민 지원을 위한 협력 가능 분야
교육/직업 훈련	교육/ 정보통신(IICT)	- 노동인력 훈련 프로그램 - ICT 교육 및 자격 프로그램 - 여성 대상의 교육·훈련 프로그램
기후환경/산업에너지	에너지/수자원	- 커뮤니티의 식수 접근성 확대
보건	제약회사 및 기타 유관분야	- 슬럼가 혹은 직장 보건소 - 학교 보건소
산업에너지	금융 및 ICT	- 소액금융 프로그램 - 통신 인프라 구축

자료: Parenting with USAID: A Guide for Companies 참고 작성.

[참고 20] 민간기업과의 PPP 사례

사례 1. USAID/코카콜라의 협력 코카콜라 공동 지원 사례¹³³⁾

USAID는 코카콜라와 함께 인도네시아 서부자바 Bekasi 지역에서의 “Community Watershed Partnership Program”을 실시하였다. 동 사업의 규모는 약 70만 달러로 2006년 7월~2007년 10월까지 1년간 진행되었다. 도시인근에 위치한 Bekasi는 인구가 급속도로 증가하는 지역으로 안전한 식수 접근성에 문제가 있었다. 코카콜라는 동 지역에서

bottling 공장을 운영하고 있기 때문에 대상 지역의 안전한 식수확보 사업에 큰 관심을 가지고 있었으며, 기업의 핵심 역량 및 기술이 식수와 관련되어 있다는 차원에서 PPP가 기획되었다. 동 사업을 통해 상류로부터 물소비가 이루어지는 하류까지의 깨끗한 물이 유지될 수 있었다. 지원내용에는 하류지역에 위치한 22개 우물 보호, 비위생적인 물 인프라 재정비 사업이 포함되며, 위생 및 물 관련 질병을 예방하기 위한 수칙 등에 대한 캠페인도 함께 진행되었다.

사업 방식

USAID는 PPP를 위한 글로벌개발연합(Global Development Alliance, GDA)이라는 프로그램을 개발하였다. USAID의 PPP사업은 GDA 프로그램을 통해 또는 현지 사무소에서 발굴된다. GDA는 매년 연간 프로그램 문서(Annual Program Statement, APS)를 작성하여 배포하는데, APS는 민간부문에서 활용할 수 있는 일종의 가이드라인이다. USAID와 사업을 원하는 민간부문은 연간 APS에 따라 제안서(concept paper)를 제출한다. 선정된 기업과 관련 있는 USAID 부서가 사업을 공동으로 진행하게 된다.

다. 연구기관 협력

협력대상국이 필요로 하는 사회 보호 프로그램을 발굴, 실시하기 위해서는 빈곤 및 사회분석과 같은 기초 분석부터 목표그룹 설정, 프로그램 설계, 적정 지원 수준 결정 등 전문적인 지식이 요구된다. 이에 프로그램의 질적 수준과 효과를 높이기 위해서는 이 분야 지식과 경험을 보유한 기관과의 협력이 반드시 필요하다. 본 연구를 수행하는 과정에서 도시빈민 대상 사회적 보호 지원을 주제로 협력 가능한 유관 기관에 대한 조사를 수행하였으나, 아젠다가 일치하면서 개도국 협력에 대한 인식을 보유한 기관을 찾는 작업이 쉽지 않았다. 따라서 이보다는 협력대상국의 연구소와 협력관계를 구축하는 것도 장기적으로 활용도가 높을 것으로 사료된다. 특히, 빈곤 이슈는 경제·사회 전반에 대한 분석이 반드시 요구되는 분야인 만큼 사업을 발굴하기 전에 기초 분석이 무엇보다 중요하며, 이왕이면 언어가 같고 수원국의 사회, 경제 전반에 대한 이해가 높은 현지 연구소를 활용하는 것이 시간, 비용, 효과면에서 이득이 높을 것이다. 다음에 제시되는 인도네시아 SMERU 연구소와 양다자 공여기관과의 협력 관계에서 다양한 사례를 볼 수 있다.

133) USAID 인도네시아 사무소 인터뷰 및 USAID (2009) 참조 작성.

사례 1. 인도네시아의 SMERU 연구소와 양·다자 공여기관 간 협력

SMERU 연구소는 인도네시아 자국의 빈곤 문제를 연구하는 기관이다. SMERU는 인도네시아 정부의 재정지원은 받지 않으며, 양·다자 공여기관, 대학, NGOs 및 각종 재단의 재정지원을 받고 연구 수주 등을 통해 재원을 조달하여 정부로부터의 독립성을 확보하고 있다. ODI, 세계은행, Oxfam 등과 인적·연구 교류를 하고 있으며, 현재는 AusAID가 주요 재정지원을 하고 있다. 현재 인도네시아의 주요 사회적 지원 프로그램으로 ADB의 차관을 통해 인도네시아 정부가 시행하고 있는 쌀 지급 프로그램(Rice For the Poor Family) 역시 SMERU의 연구를 바탕으로 발굴된 사업이다. 최근 공여기관과 함께 수행한 협력 연구로는 세계은행과의 빈곤 분석기법에 대한 연구, ODI와는 식량안보 및 영양결핍에 관한 사회보장 제도의 역할 등이 있으며, 인도네시아 최대 사회보장 프로그램 중 하나인 PNPМ Generasi의 영향분석 등이 수행된 바 있다. 이 외에도 PNPМ 영향분석, 사회보장 제도 및 조건부 현금지원 향상 방안과 기초 빈곤 분석에 관한 다양한 연구가 시행되어 왔다.

SMERU 연구소의 빈곤 및 사회보장 이슈 부문 주요 연구 실적(2011-2012년)

- Bridging Research and Policy Through Evidence-Based Policy Advocacy
- Gendered risks, poverty, and vulnerability: Case study of the Raskin food subsidy program in Indonesia
- Baseline Study for the Socioeconomic Impact of Tamadera Insurance Program in Jakarta
- The political economy of policy-making in Indonesia: Opportunities for improving the demand for and use of knowledge
- Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia Before and After the Asian Financial Crisis
- The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia A Gendered Approach
- Qualitative Impact Study for PNPМ Generasi and PKH on the Provision and the Utilization of Maternal and Child Health Services and Basic Education Services in the Provinces of West Java and East Nusa Tenggara
- 'Accelerating Poverty and Vulnerability Reduction: Trends, Opportunities, and Constraints', in Chris Manning and Sudarno Sumarto (eds.), Employment, Living Standards and

Poverty in Contemporary Indonesia, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

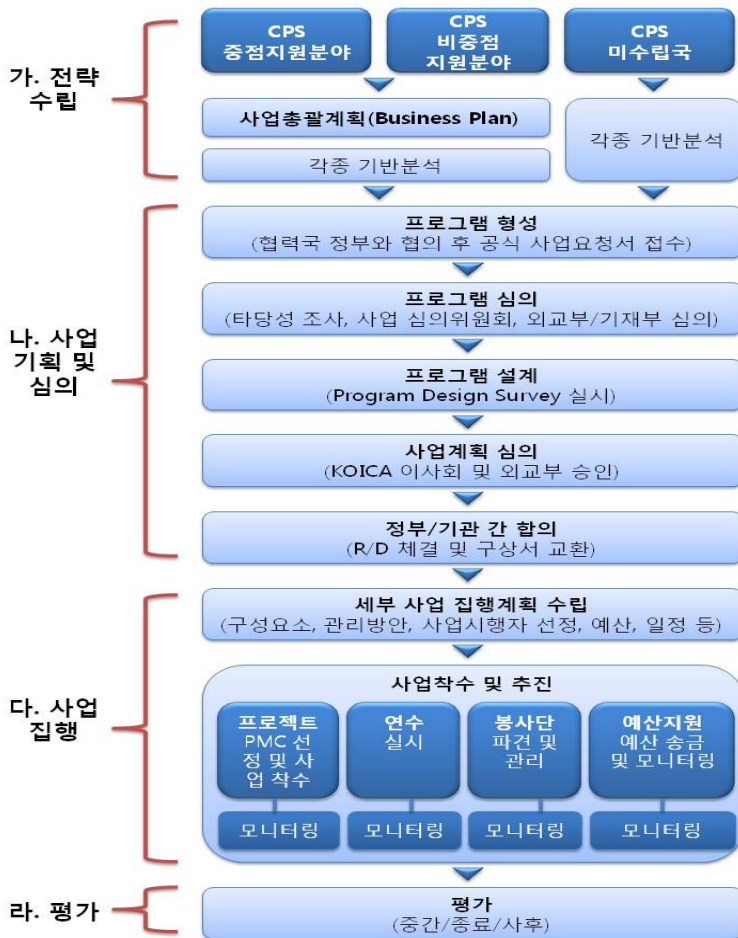
- 'The Socio-economic and Health Status of Rural-Urban Migrants in Indonesia'
- 'New Approaches to the Targeting of Social Protection Programs'
- 'Post-crisis Social Protection Programs in Indonesia'
- The Consequences of Child Market Work on the Growth of Human Capital
- A Qualitative Study on the Impact of the 2010 PNPM-Rural in East Java, West Sumatra, and Southeast Sulawesi
- Social Protection Programs for Poverty Reduction in Indonesia

KOICA는 국내 유관 연구기관에 대한 연구 및 학술활동을 지원하거나 국내외 우수 싱크탱크(think-tank)와 공동 연구 사업을 실시하거나, 또는 협력대상국의 유관 연구기관에 대한 지원을 통해 연구 결과를 바탕으로 실증에 기반한(evidence-based) 사회보호 지원전략을 수립할 수 있다. 이중 학회를 통한 학술활동 지원이나 UNRISD, Brookings와 같은 국외 우수기관과의 공동연구 경험은 축적해왔으나, 개도국 연구기관과의 협력 사업은 아직 시도된 바가 없다. 국내 연구기관 뿐 아니라 협력대상국 연구기관과의 협력 관계가 일단 성공적으로 구축되면, 이 자원을 KOICA의 사업 타당성 및 각종 사전조사에도 활용할 수 있으며, 각종 연구 사업에 대한 외부 평가기관으로도 활용할 수 있다는 면에서 시도해 볼 필요가 있을 것이다. 국내외 연구기관과의 협력 사업은 ①KOICA와 한국 유관 연구기관과의 협동 연구를 통해 협력대상국별 빈곤 및 사회·경제 기초 분석을 실시하거나 ②한국 유관 연구기관이 직접 연구를 수행할 수 있도록 정책연구 수요조사 대상과 범위를 다원화하고 ③한국 유관 연구기관과 개도국 연구기관이 공동 연구를 수행하도록 3자간 연구 사업을 지원하는 등 다양한 형태로 진행될 수 있다.

6장. KOICA 사업 프로세스별 가이드라인(안)

지금까지 5장에서 제시된 도시빈민 대상 사회보호 프로그램을 효과적으로 시행하기 위해서는 이들 프로그램을 KOICA 사업 프로세스에 적용시켜 구체적인 사업 절차를 구상해 보아야 한다. 이에 본 장에서는 도시민에 대한 사회보호 프로그램을 어떻게 KOICA 사업 수행에 따라 기획하며 집행, 평가할 것인지 단계별로 제시하는 한편, 각 단계에서 요구되는 활동 항목을 정리하고 수행 방안을 제시하고자 한다.

[그림 13] KOICA의 사업 시행절차



출처: KOICA 웹사이트를 바탕으로 작성

1. 전략 수립 단계

전략 수립 단계란 쉽게 말해 특정 협력국에서 우리가 도시빈민 관련 사업을 실시할 것인가의 여부를 결정하는 단계이다. 이러한 결정은 우리 ODA의 효과성 및 통합성 확대를 위해 국제개발협력위원회가 주도하는 CPS를 바탕으로 이루어져야 한다. 2012년 5월 기준, CPS는 베트남, 가나, 솔로몬 군도, 볼리비아 등 총 4개국에 대해 수립된 바 있으며, 2013년 상반기까지 26개 중점협력국 모두를 대상으로 수립할 것을 목표로 하고 있다. 이처럼 아직 CPS가 수립되지 않은 국가가 다수인 상황에서, 도시빈민 프로그램을 실시할 것인가에 대한 고민은 CPS가 이미 수립되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 달리 고려해 볼 필요가 있다. 아울러, CPS가 수립되었다 할지라도 도시빈민 이슈가 국별 중점지원분야로 채택된 경우와 아닌 경우에 대한 지원 여부는 상이할 수밖에 없을 것이다.

가. CPS 중점지원분야에 포함되는 경우

CPS가 수립되어 있고 도시빈민 관련 이슈가 CPS의 중점지원분야에 채택된 경우에는 이를 근거로 사업을 기획해 나가면 된다. 지금까지 수립 완료된 CPS 중 도시 빈곤층에 대한 사회보호 및 고용지원이 중점분야로 채택된 경우는 아직 없으나 차후 특정 협력국에서 CPS에서 도시빈민 이슈가 중점이슈로 다뤄지는 경우, CPS를 통해 제공되는 국가 개발상황과 도시빈민 현황 등에 대한 분석을 기반으로 지원 방침을 결정할 수 있다.

나. CPS 중점지원분야에 포함되지 않는 경우

하지만 현실적으로 도시 빈민 인구에 대한 사회보호 및 고용지원이 CPS 중점지원 분야에 포함되는 경우는 많지 않을 것으로 관측된다. 사회보호와 도시개발 어느 분야도 KOICA의 7대 사업 분야¹³⁴⁾에 포함되어 있지 않은 상황에서, 도시 빈민층에 대한 사회 보호 프로그램이 CPS의 핵심 사업에 포함되기란 어려운 것이 현실이다.

134) 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 범분야(환경, 여성, ICT, 인권), 기후변화대응

CPS의 중점 분야가 아님에도 불구하고 지원을 하고자 하는 경우, 국별 예산의 2~30%내에서 사업을 꾸려 가야한다. 그러지 않아도 제한적인 예산 규모를 놓고 다른 비 중점 사업과 경쟁을 하는 것이 불가피한 상황이다. 이렇듯 어려운 여건 속에서 도시빈민에 대한 사회보호가 우선순위를 가질 수 있을지는 미지수이며, 적절한 사업 예산을 확보하는 것 역시 어려울 가능성이 많다.

이러한 경우, 사업의 타당성과 현실적 사업가능성 사이에서 접점을 찾아내는 것이 필요하다. 우선적으로, 해당 협력국에 대해 도시빈민 사업을 시행해야 하는 당위성을 확보해야한다. 여기에는 아래와 같이 여러 사항에 대한 분석과 정책적 검토가 선행되어야 한다.

- ① 협력국의 빈곤감소 정책의 우선순위에 사회보호가 포함되는가?
- ② 협력국 사회보호 정책이 수립, 시행되고 있으며, 각종 사회보호 프로그램의 확대 및 개선을 위한 지원이 필요한가?
- ③ 협력국의 사업 추진을 위한 정치적 의지 및 행정역량과 같이 실질적인 사업 효과를 담보할 요소가 갖춰져 있는가?
- ④ KOICA의 기존 사업과 시너지 효과를 창출해 낼 만한 요소가 있는가?

상기 사항은 국별 현황에 대한 문헌을 조사, 분석하고, KOICA 현지 사무소의 의견을 수렴하여 판단하도록 한다. 검토 결과, 해당국내에서 도시빈민 지원 사업의 필요성이 명확하지 않은 것으로 결론이 났다면, 이를 시행하지 않는 것이 적절할 것이다. 하지만 사업의 당위성이 확실한 경우에는 이를 어떻게 CPS를 내에서 실현가능하게 만들 것인가를 생각해야 한다. 현실적으로 가장 적절한 방법은 교육, 보건, 직업 훈련 등 협력국 별 CPS에서 우선 지원키로 선정된 분야의 보조적 수단으로 도시빈민 사업을 접목시키는 것이다. 즉, 중점분야에 대한 빈곤층의 서비스 접근성 향상 및 인프라 구축 측면에서 접근하자는 것이다. 도시빈민에 대한 사회보호라는 것이 결국은 교육, 보건, 소득 증대 등 기초 사회서비스 제공의 확대와 긴밀히 연결되어 있는 점을 활용, 독자적인 분야로서 우선순위를 고집하기보다 중점 분야의 하부 분야로 묶는 방식으로 실현 가능성을 높일 수 있다.

다. CPS 수립 전 또는 미수립 국가

CPS는 2012년 5월 현재 베트남, 가나, 솔로몬 군도, 볼리비아 등 총 4개국에 대해서만 수립이 완료된 상태이고, 따라서 당분간은 우리 무상원조의 26개 중점협력국 중 CPS가 수립되지 않은 국가가 상당수에 이를 전망이다. 아울러, 나머지 일반협력국의 경우 CPS가 없는 상태에서 사업을 추진하게 된다. 이렇듯 CPS가 아직 수립되지 않았거나 적용 대상이 아닌 협력국에서 도시빈민 사업 여부를 결정할 근거 역시 도시빈민 지원의 당위성과 사업의 실현 가능성에 초점을 두어야 한다. 이를 파악하기 위한 검토 항목은 다음과 같다.

1) 개발목표 달성현황과 전망

협력국의 전반적인 개발상황을 파악하기 위해서는 GDP, 인구별 GNI, 실업률 등 경제지표와 MDGs 개발지표 달성 추이를 살펴볼 수 있다. MDGs에서는 절대빈곤 인구의 비중, 5세 이하 사망률, HIV 감염률, 초등교육 이수율 등 개발환경을 전반적으로 파악할 수 있는 지표를 참고하도록 하며, 특히 도시인구 중 슬럼거주 인구의 비중을 나타내는 7번 지표 분석을 통해 도시빈민 문제의 규모를 개략적으로 파악할 수 있다. 아울러, 절대빈곤비중(poverty headcount index), 빈곤격차지표(poverty gap index), 절대빈곤심도(poverty severity ratio) 등 3대 빈곤지표의 전반적인 현황과 농촌:도시 비율을 통해 빈곤의 특성과 심도를 개략적으로 파악하여야 한다.

[참고 22] 빈곤지표의 종류

- 빈곤율(poverty headcount rate): 빈곤선 이하의 인구 비율을 측정하는 지표. 쉽게 측정이 가능하나 빈곤 인구가 얼마나 가난한지를 파악하기는 어렵다.
- 빈곤격차지표(poverty gap index) 혹은 빈곤 격차: 빈곤선에 대한 각 빈곤 인구의 격차를 측정하는 지표. 빈곤 격차의 총합을 통해 빈곤을 제거하는데 필요한 최소 비용을 알 수 있으나 빈곤층 간의 불평등에 대한 정보는 얻을 수 없다.
- 절대빈곤심도(poverty severity ratio/squared poverty gap) 및 빈곤 불평등: 빈곤격차를 제공한 후 평균을 구해 빈곤한 개인간의 불평등 정도를 파악하는 지표.

자료: 정우진 (2011).

2) 협력국 내 개발정책상의 우선순위

도시빈민 이슈가 협력국의 개발전략문서에 포함되어 있는지를 확인하고 협력국 복지부, 노동부, 교육부, 노동부 등과 협의하여 도시빈민에 대한 사회보호 및 고용지원 이슈가 실질적으로 얼마나 협력국 개발 정책상에서 우선순위에 해당하는지를 확인해야 한다.

3) 사회보호 정책 및 프로그램의 현황

협력국 사회보호 정책이 수립되어 있는지를 확인하고, 동 정책에서 중점적으로 다루지고 있는 이슈를 파악해야 한다. 아울러, 이러한 정책을 구현하는 각종 사회보호 프로그램의 현황을 분석하고, 시행 실태, 성과 및 문제점 등을 규명하여 협력국 내에서 이루어지고 있는 사회보호 정책과 도구를 포괄적으로 파악할 수 있어야 한다.

4) 정치·경제적 환경

사회보호와 복지 이슈는 어느 국가에서도 주요 정치 이슈의 하나이며, 따라서 선거와 정권교체 등에 의해 대폭적인 변화를 겪을 수 있는 부분이다. 일반적으로 사회 복지 정책을 포괄하는 사회지출은 보수적 성향의 정권보다는 진보적, 사회주의적 성향의 정권이 집권할 경우 더 증가될 가능성이 크다. 따라서 협력국의 중·장기적 정치 일정에 따른 변동의 시나리오를 분석하여, 우리 지원의 적절성 및 실현가능성을 검토할 수 있어야 한다.

5) 사업수행주체의 역량

도시빈민 사업을 시행, 관리하게 될 기관의 인프라 및 인적 역량을 파악하여, 우리가 하고자 하는 사업이 얼마나 지속적으로 효과적으로 수행될 수 있는지에 파악하여야 한다.

6) KOICA 지원방향과의 일치 정도

도시빈민 사업이 대상 협력국에 대한 KOICA의 전반적인 지원방향과 일치하는지를 확인하고, 기타 교육, 보건 사업, 직업훈련 시설지원 사업 등 기존 KOICA 사업과 시너지 효과를 창출해 낼 수 있는지 검토해 보아야 한다.

7) 공여기관과의 원조조화 가능성

도시빈민의 사회보호와 고용지원에 대한 공여국간 협의체가 있는지 파악하고 이에 대한 참여를 통해 현재 협력국의 필요사안, 공여국의 지원 추세를 파악하는 한편 우리의 잠재적인 기여 부분에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다.

상기 항목에 대한 정보를 얻기 위해서는 협력국의 개발 계획, 공여국의 국별, 분야별 중기계획, 관련 정책 및 사업 문서, 빈곤사회영향분석서(Poverty Social Impact Assessment), MDGs 보고서 등 각종 문헌을 조사·분석하고, 협력국 정부 및 KOICA 현지 사무소와의 긴밀한 협의를 통해 사업 여부를 결정해야 한다.

2. 사업 기획 단계

특정 협력국에서 도시빈민 지원 사업을 하기로 결정을 하였다면, 사업 기획 단계에서는 무엇을 어떠한 방식으로 지원할 것인가를 구상하여야 한다. 이에 대해서는 이미 본서 5장의 프로그램(안)에서 구체적으로 제시한 바 있다. 여기서는 5장에서 제시된 프로그램(안)을 시행하는데 있어서 요구되는 분석 작업과 각종 결정 사항에 대한 기준 등을 제시하여 실질적으로 프로그램을 기획하는 사업 실무자의 이해를 돕고자 한다.

5장에 제시된 프로그램(안)은 여러 가지 원조 양식으로 구성되어 있다. 여기에서는 이중에서 가장 핵심적이라 할 수 있는 예산지원, 프로젝트를 통한 프로그램(안)을 기획하는 절차와 필요한 사항에 대해 다루고자 한다. 섹터예산지원은, KOICA가 아직 시행하지는 않고 있으나, 중·장기적 미래에 시행할 경우를 대비하는 차원에서, 시행

절차와 검토 항목 등에 대해 정리해 볼 필요가 있을 것이다.(가. 섹터예산지원) 프로젝트 사업은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 첫 번째, 조건부 현금이전에 대한 공급 측면 지원 인프라 구축, 1차 보건의료 시설 재보수 등 인프라 구축에 관한 것이다.(나. 인프라 구축사업) 두 번째, 지역사회의 조건부 현금이전 사업, 직업훈련 조건부 현금이전 사업 등 사회보호의 대표적인 도구인 조건부 현금이전 사업에 관한 것이다.(다. 조건부 현금이전 사업) 세 번째, 현금 혹은 식료품 취로사업을 포괄하는 공공근로에 관한 것이다.(라. 공공근로 사업) 세 가지 유형은 사업의 절차와 기제가 상이한 만큼 유형별로 필요한 절차와 항목을 정리해 볼 필요가 있을 것이다.

가. 섹터예산지원

섹터예산지원은 KOICA가 지금까지 시행해 본 적이 없는 새로운 양식이며, 따라서 아직까지 이를 규정하는 법규도, 정형화된 사업 절차도 없는 상황이다. 따라서 동 사업 유형의 시행을 위해서는 향후 KOICA 정책 결정라인의 강력한 의지가 필수적이며, 이를 통한 섹터예산지원 관련 규범과 시행절차의 수립이 전제되어야 한다. 법률적, 행정적 제도가 갖춰진다는 가정 하에서 필요한 사업 설계 절차는 다음과 같다.

1) 지원 방향 수립

지원 방향 수립 시에는 KOICA가 협력국의 프로그램을 지원함으로써 어떠한 구체적인 개발 성과를 달성하고자 하는 것인지를 명확히 할 수 있어야 한다. 빈곤층의 고통 경감이라는 통상적인 거시적 선에서 멈추기 보다는 소득창출, 교육·보건 상태 개선, 직업훈련 활성화를 통한 자활기회 제공 등 좀 더 구체적인 선까지 설정하여 생각하는 것이 좋다. CPS를 참고하거나 상기 사업 전략 수립 단계에서 사용한 각종 분석과 검토 항목을 토대로 협력국이 직면한 사회보호 이슈를 파악하는 절차를 통해 방향을 설정할 수 있다.

2) 협력국 내 지원 대상 프로그램 결정

지원 방향이 설정되었다면, 이에 관계되는 협력국 프로그램을 찾아내야 한다. 예를

들어 지원 방향이 ‘빈곤 가구의 소득창출과 모자보건 개선을 통한 중장기적 역량 강화’로 정해졌다면, 이에 관계되는 프로그램은 모자보건 활동을 조건부로 협력국이 시행하고 있는 조건부 현금이전 사업이 된다. 대부분의 협력국에서 이러한 사업에 대해 다공여국 체제의 지원 메커니즘이 수립되어 있으니 이러한 체제가 있는지 살펴봐야 한다.

3) 목표 설정

목표를 설정할 때는 협력국 프로그램이 자체적으로 추구하는 목표와 이를 지원하는 KOICA의 사업 목표는 분명히 구분하여 설정되어야 한다. 예를 들어 협력국의 조건부 현금이전 사업이 ‘빈민 인구에 대한 현금지원 사업을 통해 이들 인구의 빈곤을 감소시키고 보건 상태를 개선하는 것’을 목표로 한다면, 이는 협력국 사업의 자체적인 목표이지, KOICA의 사업 목표는 아니라는 것이다. 섹터예산지원에 있어서 KOICA의 목표는 ‘예산 지원을 통해 협력국 프로그램의 시행에 기여함으로써 빈민 인구의 감소와 보건상태 개선에 이바지하는 것’이 될 것이다.

이렇듯 KOICA의 목표와 협력국 사업의 목표가 차별화되어야 하는 것은 KOICA가 협력국 사업 예산의 전체를 제공하지 않는 이상, KOICA의 투입요소(input) 대비 성과(outcome) 관계가 협력국 사업의 투입요소-성과 간 관계와 같을 수는 없기 때문이다. 즉, 공통적으로 빈곤 경감과 보건 개선을 추구하지만, 협력국 사업이 이를 직접적인 목표로 한다면 KOICA는 이에 기여하고자 한다는 것에서 그 선을 명확히 할 필요가 있다. 향후 사업 평가 단계에서 과연 우리가 지원한 예산이 어떤 성과를 창출했느냐를 판단하는 지표가 된다는 점에서 KOICA의 목표는 현실적이고 제한적인 범주 내에서 설정되어야 한다.

4) 프로그램 운영에 관한 제반사항 합의 및 결정

지원하고자 하는 프로그램이 결정되고, 사업의 목표가 설정되었다면, 이 프로그램이 어떠한 방식으로 구성되고, 어떠한 시행 절차와 조직이 있으며, 모니터링 및 평가 체계는 어떠한지 등 전반적인 프로그램 체계에 대해 알아야 한다. 대부분의 경우 프

로그래미 이미 수 년 이상 시행되어 왔고, 이에 대한 다공여국 지원 체제도 이미 정착되어 있을 것이다. 프로그램의 내용, 방식, 수혜자, 시행 체계, 모니터링 체계, 성과 평가 시스템 등이 이미 협력국과 공여국간에 정해져 있는 경우가 대부분일 것이다. 따라서 협력국 및 공여국 그룹과의 협의를 통해 프로그램에 관해 아래를 포함하는 정보를 입수, 파악하여야 한다.

- ① 프로그램 목표
- ② 프로그램 구성 및 내용: 시행기관, 사업요소, 수혜자 등
- ③ 프로그램 시행 절차: 집행계획, 조달 원칙 및 절차, 각종 분쟁조정 메커니즘, 공여국 보고 절차 등
- ④ 활동(activity) 모니터링 메커니즘: 모니터링 지표, 시행 주기, 공여국 보고 절차 및 일정, 모니터링 결과의 환류(예산지급 계속 및 중단 결정 등) 절차 등
- ⑤ 예산 집행 모니터링 메커니즘: 모니터링 지표, 시행주기, 공여국 보고 절차 및 일정 등
- ⑥ 성과 평가 시스템: 성과 평가 지표, 시행 주기, 결과 공유 절차 및 일정, 결과 환류 프로세스 등

아울러, 섹터예산지원을 시행하기에 앞서 협력국의 공공 재정관리 및 조달 시스템의 현황, 수준과 제반 리스크를 미리 파악하여 지원할 예산의 흐름을 미리 구상하고, 잠재적인 리스크 상황에 대처할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.¹³⁵⁾ 대부분의 경우에서 다공여국 공동체제로 분석, 진단, 대응 방안 등이 마련되어 있는 경우가 많으니 참고하면 된다. 주로 세계은행의 ‘국가 정책 및 조직 보고서(Country Policy and Institutional Assessment, CPIA)’, ‘국가 조달 진단 보고서(Country Procurement Assessment Report, CPAR)’, ‘공공세출과 재정책임성 보고서(Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA)’, DFID 주도의 국별 ‘수탁리스크 진단보고서(fiduciary risk assessment)’ 등에서의 결과를 기반으로 한다.

135) 예산지원과 공공 재정관리 및 조달 시스템의 주요 개념, 측정 방법, 활용방법 등에 대해서는 이현주 (2010) 참고

5) 투입사항 결정

지원 대상 프로그램에 대한 파악이 이루어지면, KOICA가 구체적으로 제공할 투입 사항을 결정할 수 있다. 대상 프로그램의 사업 사이클에 따른 사업 기간과 투입 액수를 결정하고, KOICA의 진입 시점에 대해서도 정한다. 협력국 주무기관 및 공동지원 공여국과의 협의를 통해 결정한다.

나. 인프라 구축사업

본서 5장에 제시된 프로그램(안) 중 조건부 현금이전 프로그램에 대한 인프라 지원 사업과 1차 보건의료 시설 등의 재보수 사업 시에 적용될 수 있는 부분이다.

1) 사업 목표 설정

사업 목표는 인프라 구축을 통해 KOICA가 기여하고자 하는 사회보호적 방향에 대해 구체적인 비전을 제시할 수 있도록 하여 수립한다. 즉, 빈곤층에 대한 단기적 소득증가와 더불어 시설 구축 및 재보수를 통해 교육·보건 등 중장기적 인적 역량강화 등에 기여하겠다는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

2) 지원 대상 프로그램 및 도시 선정

CCT는 보통 빈곤의 불평등도가 높으면서도 공급적 측면의 조건이 갖추어져있고 프로그램 관리 감독 역량이 있는 중소득국에 적절하다. 조건부 현금이전 프로그램에 대한 인프라 공급과 1차 보건의료 시설의 재보수 사업을 하기 위해서는 연계되는 협력국 프로그램을 발굴하는 것에서 시작하여야 한다. 협력국과의 협의 아래, 협력국 내에서 시행 중인 조건부 현금이전 프로그램 중에서 조건부 이행의 전제로 필요한 인프라 공급 및 개선을 요하는 프로그램을 밝혀내고, 우리의 지원 목표 및 분야와 부합하는 것을 찾아내야 한다. 지원 도시는 이러한 절차를 거쳐 걸러낸 지원 대상 프로그램이 시행 중인 지역 중에서 선정한다.

3) 사업 내용 설계 및 투입사항 결정

지원도시가 정해졌다면, 부족한 인프라의 규모와 내용을 파악하여 KOICA의 사업을 설계할 수 있도록 해야 한다. 부족한 인프라를 파악하기 위해서는 수혜 인구의 규모와 분포를 살펴보고 이들에게 지급될 서비스의 내용도 파악하여야 한다. 이러한 절차가 필요한 이유는, 조건부 현금이전 프로그램에서 요구되는 조건부를 이행하기 위해서는 접근이 용이한 거리에 적절한 서비스 제공 능력을 갖춘 시설이 필수적이기 때문이다. 빈곤 인구 밀집지역은 공공 인프라의 수준이 낮고 시설이 부족한 경우가 많으며, 원거리 시설에 정기적으로 접근하기 위한 교통비용의 부담이 상대적으로 큰 편이다. 따라서 조건부의 이행을 위해서는 이를 가능케 하는 인프라가 적정한 거리에, 적절한 시설로 제공되어야 한다. 인프라 수혜인구의 규모와 분포 등에 대해 파악하기 위해서는 다음과 같은 항목에 대한 조사·분석 작업을 수행해야 한다.

- ① 해당 도시의 인구 밀도
- ② 수혜 대상 인구의 빈곤지도
- ③ 수혜 대상 인구의 밀집 거주지역
- ④ 해당 도시의 관련 시설 현황 및 위치: 모자보건 등 프로그램의 조건부가 의도하는 분야별로 특화된 서비스 제공역량(의료진 배치 등) 및 기자재(산전검사 기기 등) 현황 및 위치
- ⑥ 해당 도시의 대중교통 현황: 평균 비용, 노선, 운영 주기 등

협력국 정부와의 협의 하에 상기 항목에 대한 분석 결과를 바탕으로 제공 예정인 인프라의 위치 및 규모를 결정한다. 이 후부터는 KOICA의 통상적인 프로젝트 추진 절차에 따라 사업을 설계, 기획하면 된다.

다. 조건부 현금이전 사업

조건부 현금이전 사업은 KOICA가 아직 시행해 보지 않은 사업 방식이며, 따라서 여기서는 그 절차와 검토 항목에 대해 상세히 기술하여 향후 사업의 시행을 돕고자 하였다. 본서 5장에서 제시된 프로그램(안) 중 참여적 조건부 현금이전 사업과 직업

훈련과 연계한 조건부 현금이전 사업에 해당될 수 있는 부분이다.

1) 대상 도시 선정

사업 목표에 따라 지원 대상 도시를 선정하고, 연계 지원할 프로그램을 파악한다. 도시빈민 지원 사업을 기획하는데 있어서 대상 도시를 선정하는 것은 양자간 개발협력에서 중점협력국을 선정하는 것처럼 중요한 시발점이 되는 부분이다. 사실상 협력 국내에서 어느 도시에 지원을 할 것인가를 결정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 개도국 대도시는 공통적으로 심각한 슬럼화 현상을 겪고 있지만, 각 도시별로 빈곤의 규모와 특성은 상이하게 나타나기 때문이다. 따라서 지원 도시를 결정하기 위해서는 도시별 빈곤 특성과 우리의 전반적인 원조 전략과 사업 역량을 함께 고려해야 할 것이다.

사업 대상 도시는 사업기획 초기에서부터 협력국 정부와의 협의를 통해 내정되는 경우가 대부분이나, 그렇지 않은 경우 혹은 프로세스를 좀 더 체계적으로 하고 싶은 경우에는 협력국 주요 도시 3~4개에 대한 개략적인 빈곤의 특성을 파악하여 비교·분석하는 방식으로 진행할 수 있다. CPS가 기본적인 분석 자료를 제공하고는 있음에도 불구하고 후보 도시군에 특화된 자료를 확보, 분석해야 하는 이유는 CPS에서 이루어지는 분석은 대부분 국가 차원의 포괄적인 빈곤 데이터와 이에 대한 우리의 섹터별 대응 전략인 반면, 도시빈민 이슈는 특정 도시 차원에서의 문제를 분석하고 이에 대한 대응 방안을 도출해야 하기 때문이다. 어떤 협력국이든 한 국가 내에서도 도시 간, 그리고 한 도시 내에서도 지역별로 빈곤 문제는 상이하게 나타나는 것이 일반적이며, 따라서 대상 도시를 선정하기에 앞서 다음과 같은 정보를 추가적으로 확보하여 전략 결정의 근거로 활용할 필요가 있다.¹³⁶⁾

① 주요 도시 및 지역별 빈곤 데이터

우선 국가 단위로 제공되는 빈곤 자료가 주요 도시 수준으로 확보되어야 한다. 기본 항목으로는 평균 소득, 15세 이상 인구의 문해율, 초등교 이수율, 실업률 등이 있으며, 빈곤 특화지표로는 도시별 절대빈곤률, 빈곤격차지표, 절대빈곤심도¹³⁷⁾를 파악

136) 전 단계인 전략 수립 단계에서 CPS가 수립되지 않아 추가적인 정보 조사 및 분석이 필요했던 경우에 활용된 자료를 참고할 수 있다.

해야 한다. 소득 불평등 정도를 알아보기 위한 도시별 GINI 계수와 소득 하위 20%(quintile)의 소득 수준, 성별 빈곤의 격차 등을 파악하여 후보 도시/지역별 빈곤의 특성을 분석하고 지원이 필요한 섹터와 하부분야에 대해 파악할 수 있어야 한다.

[표 26] 빈곤 분석에 필요한 기본 항목

분류	지표
기본 개발지표	평균소득
	15세 이상 인구의 문해율(남성:여성)
	5세 이하 아동 사망률
	초등교육 이수율
	실업률
	안전한 식수예의 접근률
	안전한 위생시설예의 접근률
	기대 수명률(남성:여성)
	모성사망률
	아동 영양결핍률
빈곤지표	빈곤률
	빈곤격차지표
	절대빈곤심도
	GINI Index
	소득 하위 20%의 소득비중
	성별 빈곤률
	슬럼거주 도시빈민의 인구비중
	정규부문(formal sector) 고용비중
기타 지표	국가/도시 빈곤지도

통상적으로 도시별 기본 지표는 각 도시의 개발담당 기관 등이 보유하고 있는 경우도 있으며, DFID, 세계은행 등 주요 공여국이 협력국 정부와 함께 실시하는 국가 및 지역빈곤분석서(주로 poverty assessment report)를 통해서도 확보할 수 있다.

137) 절대빈곤심도는 빈곤갭제곱비율(squared poverty gap ratio)로 표현되기도 한다.

② 주요 도시의 빈곤감소전략 및 사회보호 정책

도시빈민의 문제가 오래전부터 심각한 국가, 도시의 경우는 이미 해당 도시 차원에서 빈곤감소전략 혹은 사회보호 정책을 수립하여 시행해 오고 있는 경우가 많다. 예를 들어 인도네시아의 경우 국가빈곤감소전략(National Poverty Reduction Strategy)의 일환으로, 수도인 동시에 최대의 빈곤인구 밀집지역이기도 한 자카르타 차원에서 도시빈곤감소전략(Urban Poverty Reduction Strategy)을 수립하여 시행한 바 있다. 후보 도시를 대상으로 이러한 빈곤감소전략이 존재하는지를 확인하고, 여기서 중점적으로 다루고 있는 이슈를 파악하여, 객관적 지표상황과 우리의 지원 방향에 부합하는지 여부를 검토해 볼 필요가 있다. 도시 차원의 빈곤감소 혹은 사회보호 정책이 수립되어 있지 않은 경우라면, 국가 차원의 빈곤감소전략이나 국가 사회보호 정책 등에서 강조되는 도시 빈곤의 문제가 있는지, 그리고 개입이 필요한 것으로 지적되는 도시가 있는지 등을 살펴보아야 한다.

③ 후보 도시의 관계 기관의 역량에 대한 자료

아울러, 후보 도시에서 실제로 사회보호와 고용지원 정책을 수립, 시행, 평가하는 관계 기관의 사업 의지와 역량을 파악하여야 한다. 공여국이 지원하는 사회보호 사업이 실제로 현지 NGO, 사회복지센터 등을 통해 집행되고 모니터링되는 것을 감안한다면, 관계 기관의 사업 체계와 인적역량은 성공적인 사업집행의 주요 요소라 할 수 있다.

④ 후보 도시에서 현재 실시중인 사업과 공여국 현황

마지막으로, 후보 도시에서 현재 실시되고 있는 사업에는 어떤 것이 있으며, 이에 대한 공여국 지원 현황 등을 조사해야 한다. 공여국간 협력과 원조화는 사실상 사회보호와 관련된 ODA 경험이 부족한 우리에게 선택이 아닌 필수 항목일 것이다. 따라서 공여국의 사업이 얼마나, 어떻게 이루어지고 있는지, 후보 도시의 사회보호 및 고용지원 섹터 프로그램에 우리가 기여할 수 있는 방안은 무엇인지를 파악할 수 있어야 할 것이다.

상기와 같은 데이터의 분석 결과와 협력국 및 후보 도시 주무기관과의 협의를 바탕으로 지원 대상 도시를 결정할 수 있다. 지원 대상 도시가 선정되면, 프로그램의

목표를 수립하고 수혜자(beneficiary) 그룹을 선정하여 이들에 대한 빈곤 프로파일을 작성해야 한다.

2) 사업 목표 설정

조건부 현금이전 사업의 목표는 해당 도시·지역의 빈곤의 특성 뿐 아니라 우리의 국별 지원방향, 전략 등도 함께 고려하여 수립한다. 목표 수립 시에는 사업이 역점을 두는 바가 단기적 소득 증가를 통한 직접적 빈곤퇴치인지, 중장기적인 인적역량 강화를 통한 빈곤층의 사회적 기회 강화인지, 보건, 교육 중에서도 더 초점을 두는 분야가 있는지, 사업의 구체적인 목표 방향과 중장기적 비전을 제시하는 것이 좋다.

[표 27] 중남미 주요 사회안전망 프로그램 목표 예시

국가 / 프로그램명	프로그램 목표
브라질 / Bolsa Familia	장기적(인간개발), 단기적(사회보호) 측면에서 빈곤 해소
에쿠아도르 / Bono de Desarrollo Humano	사회보호와 교육·보건에 대한 인센티브를 통해 인적자원을 개발하고 빈곤의 대물림을 방지
멕시코 / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	교육, 보건, 영양의 개선을 통해 최빈층 가구를 지원하고 역량을 개발할 수 있도록 지원
니카라과 / Red de Proteccion Social	인적 자원 개발을 통해 최빈층의 복지를 개선
파키스탄 / Child Support Program	아동이 있는 빈곤가구를 지원하고 이들 아동의 초등교육 이수율을 개선
터키 / Conditional Cash Transfer Programme	빈곤가구의 기본적 보건과 교육 개선

자료: World Bank (2006).

3) 수혜자 그룹 선정

프로그램 목표를 수립하였다면, 이에 부합하는 수혜자(beneficiary) 그룹을 선정하여야 한다. 수혜자 선정은 사회보호 프로그램의 기본이자 핵심이며, 수혜자를 제대로 선정하지 못하는 경우 사업의 내용과 구성까지 영향을 미치게 되어 결과적으로 프로그램 목표를 달성하는데 어려움을 겪을 수 있다. 수혜자는 프로그램이 목표하는 바

를 바탕으로 해당 도시의 빈곤 특성에 따라 소득수준, 성별, 연령별 그룹으로 나누어 정하는 것이 보통이다. 이 단계에서는 KOICA가 지원 가능한 기간별 예산 규모도 고려하여 수혜자의 범위를 정하는 것이 좋다.

수혜자 그룹을 정하는 방법에는 여러 가지가 있으나, 공여기관에서는 대체소득·자산조사(proxy-means test)를 흔히 활용한다. 대체자산조사는 ‘지표를 통한 목표그룹 설정(indicator targeting)’ 정도로 해석될 수 있다. 즉 빈곤가구에 대해 가중치를 둔 대용 지표를 적용하여 이들 가구가 사회보호 프로그램에 포함되어야 하는냐 아니냐를 판단하게 되는 구조다. 대체자산조사에서 주로 사용되는 지표는 아래와 같다. 여기서 모든 지표를 사용해야 하는 것도, 가중치 부여의 일원화된 기준이 있는 것도 아니다. 지표의 선별과 구성, 그리고 가중치 부여 등은 프로그램의 목적에 따라 차별적으로 이루어져야 한다. 예를 들어 도시 모델(urban model)은 빈곤층의 직업이나 공식적 노동시장의 참여 측면에서 농촌 모델과 차이가 있으며, 지역에 따라 차별화된 목표그룹 설정을 위해 대개 5-6개의 지역변수(regional dummy variable)를 사용한다.¹³⁸⁾

- 인구학적 특성(성별, 연령, 결혼여부, 가구 크기 등) 및 인종/종교적 성향
- 장애와 질병 현황
- 사회경제적 위치(교육 수준, 직업 등)
- 보유 자산(부동산, 가축, 농장 등)
- 주거 조건(소유권, 크기, 자재, 시설 등)
- 신용 및 금융자산
- 소득 현황(출처 등)
- 고정지출 현황(해외 송금 등)

프로그램 목적에 부합하는 지표를 선별하여 지표 구성(indicator set)을 완료하였다면, 해당 지표의 데이터를 확보, 분석하여 수학적 공식(formula)을 설정한다. 시범 테스트를 통해 예비 목표그룹 설정의 정확도를 측정하고 특정 인구의 포함 혹은 불포함 오류의 균형을 맞추는 방향으로 공식을 개선해 나간다. 개선된 공식을 최종적

138) 필리핀 세계은행과의 인터뷰

으로 적용시켜 어떠한 인구를 사회보호 프로그램에 포함시킬 것인지를 최종적으로 결정하게 된다.

다수의 협력국에서 이미 국가적 목표집단 설정 메커니즘이 확립되어 있으므로, 이를 활용할 수 있는 경우라면 대체자산조사를 수행하지 않고 국가 메커니즘을 통해 수혜자 그룹을 결정할 수도 있다.

4) 수혜자 빈곤 프로파일(profile) 작성

여기서는 이미 전략 결정 단계에서 수집한 분석결과와 수혜자 그룹 설정을 위해 실시한 대체자산조사의 데이터를 기본으로 하고, 필요한 부분에 대해 추가 조사·분석을 실시하여 세부 수혜자 그룹의 빈곤 프로파일을 작성하면 된다. 참고로 여기서 분석해야하는 지표와 데이터는 향후 사업 구성 및 모니터링, 평가 단계에서 주요 지표를 수립하는 기본이 되는 항목임을 염두에 두고 프로그램에 적절한 지표를 선택하고 기준 데이터(baseline)를 확보할 수 있도록 해야 한다. 빈곤 프로파일은 핵심 요소를 중심으로 다음의 네 가지 항목이 포함되어야 한다.¹³⁹⁾

① 수혜자 그룹의 빈곤 현황

- 수혜자 인구의 규모, 구성과 특성: 사업 목표에 따라 아래 표의 지표 예시 중 취사선택하여 지표 구성

[표 28] 도시빈곤 지표 예시¹⁾

분류	지표
인구 구성	빈곤선 이하의 인구비중
	절대빈곤심도
	빈곤갭지표
	가구 규모
	가구 구성(핵가족, 대가족 등)

139) DFID, 세계은행이 사용하고 있는 분석틀을 복합적으로 활용하여 작성

분류	지표
생산성과 고용	노동인구의 비 노동인구 부양도
	노동참여도
	평균 시급
	정규부문(formal sector) 고용비중
	청소년 근로 비중
주택에 대한 접근	인구 1000명당 주택 건설비율
	인구별 주거면적
	상시 거주 가능한 주택의 비율
	불법 거주비율
교통, 생산, 시장인프라에 대한 접근	빈곤 인구 중 출퇴근 시 공공교통수단을 이용하는 인구의 비율
	평균 출퇴근 소요시간
서비스 및 사회 인프라에 대한 접근	물 공급에 접근 가능한 빈곤인구의 비중
	하수처리시설의 혜택을 누리는 빈곤인구의 비중
	물 확보에 소요되는 시간
	일별 1인당 물 사용량
	협력국의 식음수 기준에 부합하는 수자원의 비율
	하루 24시간 필요에 따라 물을 공급받을 수 있는 인구 비중
	하수처리비율
	상습적인 하수구 막힘, 홍수 등을 겪는 인구의 비중
	정기적으로 쓰레기 수거를 하는 가구비율
	주택에 전기를 공급받는 빈곤인구의 비율
	빈곤가구 아동 중 재학 중인 인구 비중
	빈곤가구 중 가구구성원이 전년도에 보건 진료를 받은 적이 있는 가구의 비중
	영유아 사망률
	5세 이하 인구 사망률
	백신접종률
	아동 영양결핍률
	남/여간 평균수명 격차
	출산율

분류	지표
	모성사망률
	초등, 중등교육 이수율
	15세 이하 인구의 문해율
	초등교육의 교사-학생 비율
	중등교육의 교사-학생 비율
	교육 미이수율
도시 및 사회서비스 구매력	수도세 지출 비중
	전기세 지출 비중
	쓰레기 수거 지출 비중
	보건 관련 지출 비중
	교육 분야 지출 비중
	교통 관련 지출 비중

② 수혜자 그룹의 자산 및 소득 현황

- 소득현황 및 구조
- 고용 상태(실업/비실업, 정규/비정규 부문, 정규직/계약직 등)
- 보유 자산 내역(현금 및 현물 자산)
- 신용대출 내역 및 구조

③ 수혜자 인구의 밀집지역내 환경

- 도시빈민 지도(mapping) 및 슬럼 위치
- 토지사용 패턴
- 교육시설 현황 및 위치
- 상하수도, 병원 등 보건 관련 시설 현황 및 위치
- 도로 등 교통·산업 인프라 현황

④ 관련 도시빈민 정책 및 프로그램 현황과 전망

- 전통적 상호부조 시스템의 특성
- 빈곤인구에 대한 도시 차원의 사회복지 정책

- 빈곤인구 지원을 위한 프로그램 내용 및 소요예산
- 가용한 국내 예산과 외부 원조액

상기 요소와 데이터를 확보하기 위해서는 원칙적으로는 해당 인구에 대한 심층 조사를 실시하여야 하나, 시간 및 예산상 제약으로 인해 시행하기가 쉽지 않은 상황이다. 따라서 기존의 문건과 조사자료 등을 최대한 참고하고, 필요한 부분에 대해서 참여적 조사(participatory assessment)를 실시하는 등 다양한 방법을 강구할 필요가 있다. 기본적으로 MDGs 문서, 도시빈곤 분석서 등 문헌을 참고하고, 각 도시의 행정자료, 수혜자 가구 조사, 참여적 분석, GIS 분석 등을 다양한 경로로 확보해야 한다.¹⁴⁰⁾

① 행정자료

대부분의 지방행정단체는 각기 도시에 대한 정보를 확보하고 있다. 특히 학교, 병원, 상하수도, 도로 등의 공공 인프라 및 시설의 위치와 현황에 대한 정보를 파악하기에 용이하다.

② 가구 조사(household survey) 결과

가구 조사는 수혜자 가구의 상태를 심층적으로 파악하기에 매우 적합한 방법이다. 고용, 보건, 주거환경, 서비스 만족도 등에 관한 질적인 데이터를 확보, 분석하게 된다. 특히 소득 지출 정보가 포함된 전국적 가구조사 데이터(National Household Survey)가 매우 유용하다. 예를 들어 수원국의 인구주택총조사(national census), 세계은행의 Living Standards Measurement Study Surveys(LSMS), USAID의 Demographic and Health Surveys(DHS), UNICEF의 Multiple Indicator Cluster Survey (MICS), 세계은행, UNDP, UNICEF의 the Core Welfare Indicator Questionnaires(CWIQ)가 대표적이다. 프로그램에 따라 협력국 정부나 DFID, 세계은행, UNDP 등이 발행한 문건을 최대한 활용하고, 추가적으로 필요한 경우에 대한 약식 조사를 실시하는 것도 비용을 줄이는 방법이다.

140) 국가의 전반적인 주거형태, 보건, 교육 수준을 파악하기 위해서는 인구 센서스도 참고자료로 활용할 수 있다. 인구 센서스는 대부분의 협력국에서 전 국민을 대상으로 10년을 주기로 실시하고 있다. 소득이나 소비에 관한 지표는 포함하지 않지만 인구의 주거형태와 기본적인 보건, 교육 수준 등에 대해 파악하기에 용이하다.

③ 참여적 분석(participatory assessment)

참여적 조사는 응답자의 의견과 태도, 행동방식 등을 통해 조사의 내용이 정해지며, 응답자가 무엇을 어떻게 조사할 것인지에 이르기까지 능동적으로 참여하는 것이다.¹⁴¹⁾ 이는 수혜자 그룹 개개인과 커뮤니티에 대해 좀 더 특화된 양적인 정보를 얻고자 할 때 사용되는 것으로서, 포커스 그룹, 반구조화 인터뷰, 커뮤니티 미팅, 지도 그리기 등을 통해 실시할 수 있다. 가구 조사에서 얻어진 자료를 보완하거나 혹은 조사의 다양한 질적 데이터 중 우선순위를 파악하는데 활용된다.

④ 위성정보시스템(GIS)

위성정보시스템은 수혜자 주거지역, 공공 인프라의 위치 및 환경, 토지사용 패턴 등을 시각적으로 파악하는데 활용된다.

5) 사업 설계 및 투입사항 결정

CCT는 빈곤층의 정기적인 교육과정 이수, 보건서비스 수급 등을 조건으로 하여, 이를 충족하였을 경우 일정액을 현금으로 지원하는 제도로써, 가장 광범위하게 활용되는 사회보호 방식이다. 일례로 멕시코의 대표적인 사회보호 프로그램인 프로그레사(‘Progresar’)¹⁴²⁾는 정기적인 산전검진을 하는 조건으로 매월 약 15달러의 보조금을 지급하거나 아동의 교육 이수율을 조건부로 가구 보조금을 지급하는 방식이다.

[표 29] 중남미 주요 조건부 현금이전 프로그램의 조건

국가 / 프로그램명	조건
브라질 / Bolsa Familia	<ul style="list-style-type: none"> • 5세 이상 아동: 백신접종 및 영양보충 • 6세~15세 아동: 학교 등록 및 85%이상 출석률 • 임산부: 산전검진
에쿠아도르 / Bono de Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> • 5세 이하 아동: 백신접종 및 보건소 진료 • 6세~16세 아동: 학교 등록 및 80%이상 출석률
멕시코 / Programa de	<ul style="list-style-type: none"> • 교육: 학교 등록 및 85%이상 출석률

141) Venne, R. (2005). 보다 자세한 사항은 강경재 (2011). 사업기획조사1: 사업발굴자료 조사. 국제개발협력사업 기획조사. KOICA. 참고

142) 현재 오포르투니다데스(‘Oportunidades’)로 명칭 변경.

국가 / 프로그램명	조건
Desarrollo Humano Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • 보건: 건강검진 및 보건교육 • 영양: 관련 교육 참가
터키 / Conditional Cash Transfer	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년: 80%이상 학교 출석, 시험 통과, 보건소 진료 • 임산부: 보건소 진료
파키스탄 / Child Support Program	<ul style="list-style-type: none"> • 80%이상 학교 출석 • 최종 시험 합격
니카라과/ Red de Proteccion Social	<ul style="list-style-type: none"> • 교육: 학교 등록 및 출석 • 보건: 건강검진 및 보건교육

자료: World Bank (2006).

조건부 현금이전의 장점은 사회서비스에 대한 수혜자의 접근을 전제로 하기 때문에 단기적 빈곤해소와 동시에 중장기적 교육, 보건에 대한 투자를 가능하게 한다는 것이다. 특히 청소년 노동이 심각하거나 문화적, 경제적 이유로 여아의 교육 및 보건서비스에 대한 접근이 불평등하게 이뤄지는 경우, 이에 대한 인센티브 확대를 통하여 집단적 행동변화를 유도할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 인권 차원에서 개인의 삶의 방식에 대한 선택권을 침해한다는 비판을 받기도 한다. 또한, 적정 수준의 교육, 보건 시설이 인근에 있어야 한다는 선제조건이 뒤따른다. 아울러, 수혜자가 조건을 제대로 이행하고 있는지를 모니터링하는 비용이 상당히 높다는 것도 단점이다. ADB의 실시한 연구에 따르면 아시아 지역 주요 조건부 현금이전 사업에서 조건부 모니터링에 소요된 예산 비중은 프로그램 총 예산의 2~10% 정도였으며, 또한 지급체계 관리를 위한 행정비용으로 유사한 비중의 액수가 소요된 것으로 나타났다.¹⁴³⁾ 아울러, 현지기관의 적절한 사업 모니터링 및 관리 능력이 필수 선제조건으로 요구된다는 점도 조건부 현금이전 사업을 제한적으로 사용할 수밖에 없게 만드는 요인이다.

무엇보다도, CCT 사업은 조건부 때문에 적정 수준의 교육, 보건 시설이 인근에 있어야 한다는 선제조건이 뒤따른다. 그러한 만큼 수혜인구의 시설 접근성 및 서비스 공급의 수준을 사전에 검토하고 필요한 경우, 적절한 조치를 병행할 수 있어야 한다. 예를 들어 영유아 백신접종을 조건부로 생활보조금을 수령하는 빈곤가구 거주 지역에서 보건소가 지나치게 먼 경우, 근거리 의료시설 구축 등 원활한 서비스 인프라가 필수적이며, 이를 전제로 사업을 설계해야 한다.

143) ADB (2008).

[참고 23] 비조건부 현금이전(unconditional cash transfer) 사업의 장단점

비조건부 현금이전은 표현 그대로 조건부가 없는 현금지원이다. 주로 빈곤인구의 삶의 질을 향상시키고 단기적인 식량기근을 해소하는 차원에서 실시한다. 비조건부 사업은 조건부 사업과 같이 조건 이행에 대한 모니터링을 필요로 하지 않기 때문에 이에 따른 행정 비용이 낮으며, 보건, 교육 등 기본 인프라가 부족한 농촌지역 등지에서도 활용할 수 있다는 점이 큰 장점이다. 하지만 수혜자의 선택권 향상이라는 장점이 있는 반면, 실제로는 해당 인구가 보조금을 적절한 곳에 활용하지 못하는 등 사회보호 프로그램이 의도하는 바에 충실히 기여했는지를 판단하기가 어렵다는 단점도 있다. 실질적으로 보건·교육 기본 인프라가 부족하고 외부 접근성이 떨어지며 정부기관의 모니터링 역량이 낮은 아프리카의 저소득국이나 농촌지역에서 제한적으로 실시되는 경우가 대부분이다. 공여국 입장에서 이러한 사업을 통한 현금지원이 얼마나 수혜자의 실질적인 소득개선이나 보건, 영양 개선 등에 기여하는지를 밝혀 내기가 어렵기 때문에 비조건부보다는 조건부 사업을 선호하는 경향을 보인다.

가) 운영기관

조건부 현금이전 프로그램의 운영은 공공기관에서 담당하는 것이 보통이며, 프로그램의 규모와 범위에 따라 기존 기관에 임시 부서를 설치하거나, 여러 기관을 아우르는 프로그램 운영위원회(steering committee)를 수립하거나, 혹은 독립된 조직으로 설치하여 운영한다. 프로그램 기획, 시행, 평가 뿐 아니라 조건부 모니터링과 결과 환류라는 쉽지 않은 업무가 수반되므로, 이를 전반적으로 관리할 수 있는 역량과 전문성을 감안하여 운영기관을 선택 혹은 설립하여야 한다.

[표 30] 중남미 주요 프로그램 목표별 운영기관

국가 / 프로그램명	프로그램 목표	운영 기관
브라질 / Bolsa Familia	장기적(인간개발), 단기적(사회보호) 측면에서 빈곤 해소	사회개발부, 교육부, 보건부, 재정부, 기획부 등을 포함하는 Bolsa Familia 운영위원회
에쿠아도르 / Bono de Desarrollo Humano	사회보호와 교육·보건에 대한 인센티브를 통해 인적자원을 개발하고 빈곤의 대물림을 방지	복지부 산하 사회보호 프로그램 (Social Protection Programme(PPS))
멕시코 / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	교육, 보건, 영양의 개선을 통해 최빈층 가구를 지원하고 역량을 개발할 수 있도록 지원	Oportunidades 국가 위원회(National Co-ordination of Oportunidades)

국가 / 프로그램명	프로그램 목표	운영 기관
니카라과 / Red de Proteccion Social	인적 자원 개발을 통해 최빈층의 복지를 개선	가족부
파키스탄 / Child Support Program	아동이 있는 빈곤가구를 지원하고 이들 아동의 초등교육 이수율을 개선	해당 프로그램(Pakistan Bait-ul Mal programme), 교육부, 우체국, 파키스탄 국립은행 등을 포함하는 운영위원회
터키 / Conditional Cash Transfer Programme	빈곤가구의 기본적 보건과 교육 개선	총리실 산하 사회보호국 내에 설치된 프로젝트 코디네이션 부서 (Project Co-ordination Unit)

자료: World Bank (2006).

나) 조건부 디자인

사업의 수혜 조건을 기획할 때에는 프로그램을 통해 실현하고자 하는 파급효과 (impact)에 대비하여 얼마나 비용이 낮으며 프로세스가 간결한지에 대한 검토가 우선적으로 이루어져야 한다. 조건부 현금이전 사업은 조건부의 성격에 따라 적정 수준의 교육, 보건, 고용 시설을 전제로 하는 것인 만큼 수혜인구의 시설 접근성 및 서비스 공급의 수준을 사전에 검토하고 필요한 경우, 적절한 조치를 병행할 수 있어야 한다. 예를 들어 영유아 백신접종을 조건부로 생활보조금을 수령하는 빈곤가구 거주 지역에서 보건소가 지나치게 먼 경우, 단기적으로 백신차량을 배치하고 중장기적으로 보건소를 확충하여 수혜 인구에 대한 원활한 서비스 공급을 확보할 수 있어야 한다. 이러한 서비스 공급의 상황과 질적 수준을 판단하는 데에는 사업 기획단계에서 작성한 수혜자 빈곤 프로파일이 바탕이 될 수 있다. 아울러, 조건부를 기획할 때는 조건을 충족하지 못할 경우 어떠한 조치를 취할 것인지를 수혜가구를 대상으로 정확히 홍보하는 것도 필요하다. 지나치게 경직된 조건보다는 수혜인구의 생활방식과 환경에 따라 유연하게 기획하고, 미이행시 조치를 취하는 것도 단계별로 구분하여 설정하는 것이 바람직하다.

[표 31] 중남미 주요 조건부 현금이전 프로그램의 조건

국가 / 프로그램명	조건
브라질 / Bolsa Familia	<ul style="list-style-type: none"> • 5세 이상 아동: 백신접종 및 영양보충 • 6세~15세 아동: 학교 등록 및 85%이상 출석률 • 임산부: 산전검진
에콰도르 / Bono de Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> • 5세 이하 아동: 백신접종 및 보건소 진료 • 6세~16세 아동: 학교 등록 및 80%이상 출석률
멕시코 / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • 교육: 학교 등록 및 85%이상 출석률 • 보건: 건강검진 및 보건교육 • 영양: 관련 교육 참가
터키 / Conditional Cash Transfer	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년: 80%이상 학교 출석, 시험 통과, 보건소 진료 • 임산부: 보건소 진료
파키스탄 / Child Support Program	<ul style="list-style-type: none"> • 80%이상 학교 출석 • 최종 시험 합격
니카라과/ Red de Proteccion Social	<ul style="list-style-type: none"> • 교육: 학교 등록 및 출석 • 보건: 건강검진 및 보건교육

자료: World Bank (2006).

다) 지급 방식

보조금의 지급은 수혜인구의 생활환경을 감안하여 근거리에 있는 장소를 통해 이루어질 수 있어야 하며, 이용 방식과 절차가 간결해야 한다. 국영 은행, 민간은행, 우체국 등을 통해 지급하는 것이 보통이나 현금 인출 카드를 발급하여 해당 인구가 가까운 현금인출기에서 보조금을 수령할 수 있도록 하거나 모바일 기기를 이용하는 등 지급 방식도 다양하게 발전하고 있으므로, 국별, 도시별 상황에 따라 적절한 방안을 모색하는 것이 좋다. 지급 주기는 매월 혹은 격월이 활용되는 것이 보통이며, 동일한 주기로 교육과정이나 보건소 진료 등의 조건부를 이행할 수 있도록 조정함으로써 해당 인구의 조건부에 대한 이해를 환기하여 이행도를 높이는 효과를 유도하기도 한다.

[표 32] 보조금 지급 방식 예시

국가 / 프로그램명	지급액	지급 빈도	지급 절차
브라질 / Bolsa Familia	구성원당 월 소득이 30달러인 가구에 대해 월 25달러를 지원하고 추가적으로 3세 이하 아동 당 약 7.50달러 지급	매월	연방은행 구좌에 연결된 현금카드발급
에쿠아도르 / Bono de Desarrollo Humano	가구당 월 15달러	매월	민간은행
멕시코 / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	나이, 학력, 성별 등에 따라 상이한 지급액 및 지급 일정	매월	프로그램에 특화된 특별 지급처 및 민간 은행
파키스탄 / Child Support Program	아동 당 월 3.50달러 지급하며 가구별 아동이 둘 이상인 경우 월 6달러 지급	매월	우체국
터키 / Conditional Cash Transfer	초등학생은 월 13~16달러, 중·고등학생은 월 21~29달러, 임산부 및 학령전기 아동은 월 12.50달러 지급	격월	협약된 은행의 국내지점

자료: World Bank (2006).

라) 지급액 및 기타 비용 산정

조건부 현금이전 사업의 비용은 지급액 뿐 아니라 사업 관리에 수반되는 각종 비용도 포함하여 구상하여야 한다. 통상적으로 조건부 현금이전 사업의 비용은 5가지 항목으로 구분된다.¹⁴⁴⁾

- ① 수혜자에 대한 지급액
- ② 조건부 관리·운영 비용
- ③ 모니터링 및 평가 비용
- ④ 지급 관련 비용, 인건비
- ⑤ 수혜가구가 조건부 이행을 위해 지출하는 사적인 비용¹⁴⁵⁾

수혜자에 대한 지급액은 빈곤선 이하로 책정되며, 국가, 도시의 물가 수준 등을 고려하여 결정된다. 이는 빈곤층에 대한 최소한의 생계를 보장하면서도 인플레이션에 위험이 되지 않고, 해당 인구의 자발적 빈곤 탈출 의지를 저하시키지 않는 수준에서

144) GiZ (2006).

145) 예를 들어 학교 출석률이 조건부라면, 통학에 소요되는 교통비, 의류비, 교육재료 구입비 등이다.

정해져야 하기 때문이다. 지급액은 조건부 이행의 기회비용이 높을수록 상향조정되어야 한다. 예를 들어 청소년 노동의 기회비용이 높은 중·고등학생의 경우, 그렇지 않은 초등학생에 대한 지급액보다 높은 보조금이 책정될 필요가 있다. 보통은 학년 연수가 높아질수록, 그리고 남아보다 여아일수록 보조금을 상향 책정하게 된다. 이는 빈곤 아동의 연령이 높아질수록 학교 교육보다는 노동 시장에 편입하는 경우가 많고 여아일수록 보건서비스나 학교 교육을 받을 가능성이 적기 때문인 것으로, 이처럼 기회비용이 큰 집단에 대해서는 인센티브를 상향 조정하여야 한다.

[표 33] 인도네시아 Program Keluarga Harapan(PKH)의 지급액 예시

분류	연간 가구별 지급액(달러)
기본급	17
6세 이하 아동이 있을 경우(중복 지급 가능)	67
임신, 수유중인 산모가 있을 경우(중복 지급 가능)	67
초등학생이 있을 경우(중복 지급 가능)	34
중등학생이 있을 경우(중복 지급 가능)	67
가구당 평균 지급액	116
가구당 최소 지급액	50
가구당 최대 지급액	183

출처: Government of Indonesia (2007).

조건부 현금이전 사업은 조건부 모니터링과 프로그램 관리 비용이 상당히 높으므로 이에 대한 비용을 명확히 책정하는 것 역시 중요하다. 아시아 지역 사업의 경우 총 20%의 예산이 이에 소요된 것으로 조사되고 있으며¹⁴⁶⁾ 중남미의 경우 가장 비용 효율적인 것으로 알려진 멕시코 오포르투니다데스('Oportunidades')도 9%이다. 온두라스, 방글라데시 등에서는 관리비용이 예산의 30%를 상회하는 경우도 있으니 비용 산정 시 프로그램 관리에 소요되는 비용을 최대한 파악하여 적절히 대처할 수 있도록 해야 한다.

146) ADB

마) 조건부 이행 모니터링 지표 및 측정 메커니즘

조건부 현금이전 프로그램은 조건부가 필수 요소인 만큼, 사업 기획단계에서부터 해당 조건을 명확히 규정하고 이에 따른 모니터링 지표를 수립하여야 한다. 조건부 모니터링은 이미 디자인된 조건부에 명시된 활동을 얼마나 정해진 주기와 빈도대로 수행했는가를 측정하게 된다. 예를 들어 산전검진이 조건부인 임신부의 경우 임신 기간 동안 4회의 검진을 수행하는 것을 지표로 설정할 수 있다. 여기서 수립된 지표에 대해 개인별, 가구별 이행 현황을 표시하면 된다.

[표 34] 인도네시아 도시빈민 사업(PKH)의 조건부 현금이전 모니터링 지표 예시

Sector	Indicators
Health	(1) Four prenatal care visits for pregnant women at health institutions
	(2) Taking iron tablets during pregnancy
	(3) Delivery assisted by a trained health professional
	(4) Two postnatal care visits
	(5) Complete immunisations (BCG (Tuberculosis), DPT (Diphtheria, Whooping Cough, Tetanus), polio, measles, and Hepatitis B and additional immunisations for children aged 0-11 and 12-59 months
	(6) Ensuring of monthly weight increases for infants
	(7) Monthly weighing of children under three and bi-annually for under-fives
	(8) Vitamin A twice a year for under-fives
Education	(9) Enrolment of all children aged 6 to 12 years in primary school
	(10) Minimum attendance rate of 85 per cent for all primary school-aged children
	(11) Enrolment of all children aged 13 to 15 years in junior high school; and
	(12) Minimum attendance rate of 85 per cent for all junior secondary school-aged children

출처: Government of Indonesia (2007)

조건부 이행을 효과적으로 모니터링하기 위해서는 가장 낮은 단계의 이행 현황 기록자를 어떤 기관으로 하여 상부의 프로그램 담당 기관에 어떤 방식으로 보고하고 결과를 환류할 것인가의 체계 역시 설정되어 있어야 한다. 예를 들어 교육 분야에서 학교 출석률을 조건부로 할 경우 담당 교사를 1차 모니터링 시행자로 설정할 수 있다. 또한 효과적이라고 판단되는 경우 커뮤니티 단체나 NGO에 모니터링을 위임할

수도 있다. 상부 보고는 미리 정해진 행정 보고 라인을 통해서 할 수도 있고, 인프라가 구축되어 있는 경우 전자 모니터링 시스템을 사용할 수도 있다.

[표 35] 주요 프로그램의 조건부 모니터링

국가 / 프로그램명	조건부 이행 모니터링
브라질 / Bolsa Familia	시(municipality)가 모니터링을 실시하고 교육보건부에 결과 보고. 전자 모니터링 시스템을 통해 관련 기관과 정보 공유. 대상 가구에 조건부 이행 실패 결과를 공지하며, 5번의 경고장 발송과 담당 직원의 방문 후 보조금 지급 중단
온두라스 / Programa de Asignacion Familiar	협약을 맺은 커뮤니티 단체가 모니터링 실시
멕시코 / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	주정부 프로그램 코디네이터가 모니터링을 실시하고 격월 보고서를 상부에 제출. 일부 주는 전자 시스템 구축.
파키스탄 / Child Support Program	담당교사가 학교 출석률을 기록하여 구역별 교육 담당관(Executive District Officer/District Education Officer)에 보고하면 교육 담당관이 징계대상 학생을 결정. 결과는 District Office에서 취합하여 보조금 지급 중단을 결정
터키 / Conditional Cash Transfer	각 학교와 보건소가 모니터링 결과를 작성하여 구·관청에 보고. 보조금 지급이 중단된 수혜자가 항소할 수 있는 메커니즘 마련

자료: World Bank (2006).

모니터링 주기는 프로그램의 전체 기간에 따라 협력국과의 협의 하에 결정할 수 있는데, 주로 분기별로 실시하는 경우가 많다. 이는 대상 가구들에 대한 보조금을 지속적으로 지급할 것인지의 여부를 판단하기 위해서는 신속한 모니터링 결과의 환류가 이루어져야하기 때문이다. 하지만 지나친 단기성 모니터링은 행정 비용을 지나치게 높이는 결과를 초래하기 때문에 보통 3~4개월 단위에서 적정선을 찾게 된다. 대상 가구에 대한 지속적인 보조금 지급 여부는 모니터링 결과를 토대로 결정하게 되지만, 사업의 궁극적인 목표가 징벌성 지급 중단이 아니라 미이행 가구의 행동 변화를 유도해내는데 있음을 감안하여 사업 기획 시 대상가구에 대한 홍보 및 교육 부분까지 고려해 두어야 한다.

라. 공공근로 사업

공공근로를 통한 현금 및 식료품 취로사업은 자연재해, 경제위기 등으로 인한 공공근로 사업을 시행함에 있어서 빈곤층을 참여시켜 이들의 소득 창출을 지원하고 단기적 가계 지출을 완화하는 것으로써, 조건부 현금이전 사업과 더불어 광범위하게 활용되는 대표적 사회안전망 프로그램이다. 이는 국가 전체의 경제 위기 시 혹은 재난을 당한 특정 지역을 대상으로, 충격과 위기 극복 차원에서 과도기적으로 사용되는 경우가 많다. 공공근로는 특정 도시·지역의 빈곤과 고용문제 간 상관관계가 높은 경우 성공적으로 활용될 수 있다. 또한 도로, 학교, 보건시설 등 기본 인프라가 부족한 경우, 공공 근로를 통해 이를 구축함으로써 대상인구가 더 나은 환경을 누릴 기회를 확대해 주는 효과가 있다. 공공근로 사업에 대해서는 본서 5장에 제시된 프로그램 중 ‘인프라 사업과 연계한 공공근로 사업’에 적용할 사업 절차와 설계 요소를 위주로 살펴본다.

1) 사업목표 설정

KOICA가 추진하고자 하는 공공근로 사업의 시발점이 되는 인프라 사업이 확정되면, 이에 따라 사업 목표를 설정해야 한다. 공공근로 사업의 목표는 노동집약적 방식으로 빈곤층의 고용을 창출하고, 경제성장을 위해 비용과 기간을 절감하는 방식으로 국가 자산을 형성하며, 정치적 안정을 위한 가시적인 정책을 집행하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 다양한 목표는 서로 보완되면서도 상충적이므로 대상 지역의 실업과 빈곤을 야기하는 주요 원인을 고려하여 설정되어야 한다. 친빈곤층적 사회보호의 관점에서는 인프라 구축을 통한 간접적 빈곤감소 효과를 노리기보다 도시빈민을 공공근로 사업에 투입함으로써 이들 인구가 얻게 되는 혜택, 즉 정기적인 현금소득 혹은 식량을 확보할 수 있게 하는 직접적 빈곤감소에 초점을 맞출 필요가 있다. 아울러 공공근로를 통해 기술을 숙련하고, 경험을 쌓게 한다는 측면도 부각할 수 있다.

2) 수혜지역 및 그룹 선정

수혜지역을 도시로 선정하는 경우는 대상인구가 일반적인 경제활동을 통해 수입을

창출하기 어렵거나, 지역의 경제 사회 인프라가 파괴된 재난, 재해 지역으로 선정하는 것이 일반적이다. 그러나 일반 프로젝트 사업에 공공근로 요소를 활용하거나 공공근로 내용이 사회적 서비스 지원일 경우에는 다른 기준을 가지고 대상지 선정이 될 수 있을 것이다. 전자는 CPS나 협력국 수요 조사에 기반한 선정일 가능성이 높으며, 후자는 사회적 서비스를 필요로 하는 대상자(예: HIV/ADIS 환자, 고아 및 취약 아동 등)가 밀집한 지역이 될 가능성이 높다.

프로그램 목표를 수립하였다면, 이에 부합하는 수혜자 그룹을 선정하여야 한다. 수혜자 그룹은 조건부 현금이전 사업과 마찬가지로 대체 소득·자산조사를 실시하거나 협력국의 국가적 수혜자 선정 시스템을 활용하여 선정한다. 다만, 공공근로가 고강도의 체력 노동을 요하는 경우에는 노동이 불가능한 고령층, 장애인, 중증질환자, 아동 등의 인구의 참여가 어렵다. 이 경우에는 대체자산조사를 위한 지표 구성 시 특정 연령, 장애 및 질병 현황과 관련되는 지표의 가중치를 0으로 하는 수학적 공식(formula)을 설정하여 수혜자 그룹을 정할 수 있다. 하지만 공공근로사업의 경우에도 자갈돌길 만들기와 같이 장애인이나 저숙련 노동자, 여성, 고령자, 청소년 등이 참여할 수 있도록 강도가 낮은 사업을 기획하는 것이 가능하다.¹⁴⁷⁾ 특히 공공근로의 한 종류라고도 볼 수 있는 단기 취로사업의 경우 대부분 재해 및 슬럼 지역의 시설 정화와 같이 일반 노동시장에서 소외된 고령자, 장애인과 같은 층이 참여 가능한 업무로 구성한다. 또한 본 프로그램안에 자세히 논의되지는 않았으나 프로그램의 산출물이 반드시 물리적 인프라에 한정되는 것이 아니라 한국의 경우처럼 사회적 서비스 제공에 활용할 수도 있다.¹⁴⁸⁾ 사업취지가 빈곤 취약층에게 혜택이 돌아가는 것을 목표로 하는 경우 이와 같은 부분에 대한 고려가 중요하다.

3) 수혜자 그룹 빈곤 프로파일(profile) 작성

수혜자 그룹 설정을 위해 실시한 대체자산조사의 데이터를 기본으로 하고, 필요한 부분에 대해 추가 조사·분석을 실시하여 세부 수혜자 그룹의 빈곤 프로파일을 작성

147) 공공근로의 다양한 목표별, 수혜자별 사업의 예시는 정우진 (2011) 참조.

148) 예를 들어 공공근로 업무를 HIV/AIDS 환자 돌봄, 조기아동 교육, 폐결핵 가래혈액 샘플 수집, 폐기물 관리, 외래식물 제거, 토양 침식 방지에 효과가 있는 식물 심기 등과 같은 보건, 복지, 주거, 환경 서비스 제공으로 구성할 수 있다. Tran4Development.

해야 한다. 수혜자의 빈곤 프로파일은 향후 사업성과를 모니터링하고 평가하는 지표 수립의 기본이 되는 단계이기도 하다. 빈곤 프로파일은 핵심 요소를 중심으로 다음의 네 가지 항목이 포함되어야 한다.¹⁴⁹⁾

① 수혜자 그룹의 빈곤 현황

- 수혜자 인구의 규모, 구성과 특성(사업 목표에 따라 [표 35]의 지표 예시를 취사선택하여 지표 구성)

② 수혜자 그룹의 자산 및 소득 현황

- 소득현황 및 구조
- 고용 상태(실업/비실업, 정규/비정규 부문, 정규직/계약직 등)
- 보유 자산 내역(현금 및 현물 자산)
- 신용대출 내역 및 구조

③ 수혜자 인구의 밀집지역내 환경

- 도시빈민 지도(mapping) 및 슬럼 위치
- 토지사용 패턴
- 교육시설 현황 및 위치
- 상하수도, 병원 등 보건 관련 시설 현황 및 위치
- 도로 등 교통·산업 인프라 현황

④ 관련 도시빈민 정책 및 프로그램 현황과 전망

- 전통적 상호부조 시스템의 특성
- 빈곤인구에 대한 도시 차원의 사회복지 정책
- 빈곤인구 지원을 위한 프로그램 내용 및 소요예산
- 가용한 국내 예산과 외부 원조액

149) DFID, 세계은행이 사용하고 있는 분석틀을 복합적으로 활용하여 작성

4) 사업 설계 및 투입내용 결정

빈곤 프로파일 작성을 통해 수혜자 그룹이 겪고 있는 빈곤 현황을 파악했다면, 이에 대한 KOICA지원 내용을 결정하고 사업을 설계 한다. 이러한 사업은 고비용 사업¹⁵⁰⁾으로 관리하기가 상당히 까다롭기 때문에, 각종 경제지표 분석, 재정적 지속성 담보, 사업기획, 추진 및 모니터링 등에서 상당수준의 행정능력을 갖춘 국가와 도시에서만 적용을 고려해야 할 것이다. 아울러, 단기적으로 시행될 수밖에 없는 사업인 만큼, 사회적 보호와 고용지원 측면에서 적절한 후속조치가 마련되지 않으면 그 효과가 제한적일 수밖에 없다는 점도 감안하여 사업을 설계해야 한다. 공공근로의 설계이슈 중 중점적으로 고려해야 하는 항목은 크게 임금 책정, 임금의 지급주기와 방식, 사업비 구성, 사업기간과 후속조치 등 네 가지다.

가) 임금 책정

공공근로에 참가하는 근로자의 적정 임금 수준을 정하기 위해서는 최저임금(minimum wage)과 시장임금(market wage)의 두 가지 기준이 확보되어야 한다. 공공근로의 임금 수준은 두 가지 기준에 대비하여 보았을 때 일정한 기준이 있는 것은 아니며, 역사적으로도 시대적 추세와 국별 상황에 따라 다양한 조합을 보여 온 것이 사실이다. 보통 생계보장의 취지를 살리면서도 비 수급자와의 형평성을 고려하고 자가선정('Self-targeting')의 효과를 극대화하기 위해 최저임금과 유사하거나 적은 수준으로 설정하며, 시장임금보다는 적게 책정한다. 구체적으로 공공근로의 임금은 통상적으로 1인당 최저 생존비용 이상으로 '농업에 종사하는, 숙련되지 않은 노동자의 임금'으로 하는 것이 하나의 척도가 되어 왔다. 하지만 최근 들어 이러한 저임금 노동의 사회적 부작용에 대한 인식이 높아지면서 임금 수준을 상향하는 추세에 있는 것도 염두에 두어야 한다. 이는 많은 빈곤 인구가 기대 임금이 시장 수준 이하임에도 불구하고 공공근로에 불가피하게 참여해야 하는 경우가 발생하므로, 임금 수준을 지나치게 낮게 측정하는 것은 이들 빈곤인구가 노동을 통해 빈곤에서 탈출 할 수 있는 기회를 오히려 박탈하는 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 임금이 지나치게 낮은 경우 공공근로에 성실히 참여한다 할지라도 정작 빈곤에서 벗어날 만큼의 소득을 얻

150) 아르헨티나 Trabajar 프로그램에서 노동자의 임금 수입은 정부가 공공근로 사업에 투입한 총액의 1/4 정도에 불과했음.

을 수 없기 때문에 결국 공공근로 프로그램의 의미가 상실될 수 있다는 것이다. 더군다나 농업에 종사하는 노동자 기준의 임금 책정은, 교통비 지출이 높고 물가가 비싼 도시 인구에 그대로 적용하기에는 상당한 무리가 있다. 따라서 해당 도시·지역의 물가, 최저 임금, 인플레이션 등을 고려하여 유연하게 정해야 한다.

[표 36] DFID의 사회보호 프로그램별 지급액 현황

Cash transfer	Stipend = US\$ 3.70 /month x 18 months = US\$ 66.50 [Bangladesh]
	1-2 OVC = US\$ 14.30 monthly, 5+ OVC = US\$ 43 [Kenya]
	US\$ 6 /month for households with no children, US\$ 8 with children [Zambia]
Cash-for-work	US\$ 1.30 /day [Bangladesh]
	US\$ 0.7 /day [Ethiopia]
	Wage rate set just below the rural wage rate [Malawi]
	Wage set at minimum wage: US\$ 50 /month [Mozambique]
Cash-for-work	Average wage rate = US\$ 1.30 /day. Average income = US\$ 200 /person per construction season [Nepal]
Food transfer	General feeding: 50 kg mealie meal, 10 kg beans and 1.875 litres of cooking oil
	Child supplementary feeding: fortified nutrient dense Corn Soya Blend (CSB) porridge either as a wet feed or as a dry ration; 200 kg CSB take home ration
	School feeding: Mid-morning drink, lunch of maize and beans [Kenya]
Food-for-work	Ration of rice, vegetable oil, pulse [Ethiopia]
	4 kg rice per person per day, total 280 kg rice per person [Nepal]
Asset transfer	Valued at US\$ 92 or US\$ 200 [Bangladesh]
Input transfer	Vouchers for fertiliser and seed
	25 kg of fertiliser, 5 kg of maize seed, 1 kg of legumes
	0.1 hectare pack: 10kg fertiliser, 2 kg of maize seed, 1 kg legume
	0.5 hectare pack: Basal fertiliser 50 kg; top dressing fertiliser 50 kg; maize seed 10 kg; cowpea seed 1kg

출처: Devreux, S. and Coll Black, S. (2007).

나) 임금의 지급 주기와 방식

공공근로에 의한 소득은 통상적으로 매월 단위로 지급한다. 지급 방식을 현금으로 할 것인지(현금 급여 취로사업), 현물, 특히 식량으로 할 것인지(식료품 급여 취로사업), 혹은 바우처(voucher)의 형태로 할 것인지는 각 도시별 상황과 목표그룹의 특성 등을 감안하여 정한다. 예를 들어 사하라 이남 아프리카 농촌지역을 대상으로 하는 공공근로 사업의 경우, 대부분의 수혜자가 은행계좌를 보유하지 않고 있거나, 근거리

에 은행, 우체국 등 잠재적 지급처가 없는 상황을 고려하여 대가를 식량로 지원하는 것이 통상적이다. 하지만 지급처가 비교적 근거리에 위치한 도시의 경우, 이는 달리 적용될 수 있다. 아울러, 지급 방식을 결정할 때에는 금융 수단을 활용하기 위해 요구되는 조건이 상황에 부합하는지, 그리고 식량으로 지급하기로 하였다면 식량의 보관·수송에 따른 위험요소가 얼마나 있는지 등을 총체적으로 판단하여 정해야 한다.

[참고 24] 바우처(Voucher)

바우처, 즉 이용권은 취약계층의 욕구충족에 필요한 사회서비스를 제공하는 방식으로 현금과 현물지급의 장단점을 절충하는 중간 형태에 해당한다. 이는 수급자의 소비 형태를 프로그램의 목표에 부합하게 통제하면서도 일정정도 선택권을 제공한다는 특징이 있으며 사회적 일자리 창출에도 도움이 된다. 교육재료 구입, HIV 테스트, 산전검진 등 특정 서비스에 대한 빈곤인구의 접근을 유도하는데 효과적으로 활용되므로 교육, 보건 분야에서 광범위하게 활용된다. 조건부 혹은 비조건부 현금이전, 공공근로, 현금 급여 치료사업, 식료품 급여 치료사업 등 다른 사업과 별도로 혹은 보완적으로 사용할 수 있다. 다만 바우처 발급대상의 파악이 가능하고, 바우처를 통한 서비스 수급을 가능하게 하는 정부기관의 관리·행정 능력이 뒷받침되는 경우에 사용이 가능하며, 수급자의 비용부담이 발생할 수 있다.

다) 사업 비용 구성

빈곤층의 가계소득 증대를 주 목적으로 하면서도 적절한 수준의 인프라를 구축하기 위해서는 인건비와 인프라 구축에 들어가는 자본비용의 비율(labor/cost ratio)을 설계해야 한다. 환자 돌봄 서비스와 같은 사회적 서비스 제공 사업의 경우 비 인건비 비중이 총 사업 비용의 5-10% 정도에 불과하나, 물리적 인프라를 구축하는 사업에서는 40-70% 가량이 소요된다.¹⁵¹⁾ 그러나 인프라 구축 사업도 설계에 따라서는 10-20%로 낮추는 것이 가능하다.¹⁵²⁾ 만약 비 인건비의 자본비중이 너무 높은 경우는 공공근로 사업비의 대부분은 건설 자재(예: 시멘트, 콘크리트)와 기자재(예: 중장비) 비용에 투입되며, 따라서 공공근로의 취지에 부합하는 인건비 비중이 줄어들 수밖에 없다. 이러한 점을 감안하여 사업 설계 단계에서부터 전체 사업비 대비 인건비 비율을 적정 수준에서 책정해놓고 사업을 추진해 나가야 한다.

151) Tran4Dev.

152) Adato et al. (1999).

라) 사업 기간과 후속조치

공공근로 사업은 대개 인프라 건설 사업 등에 적용되며, 따라서 기간이 타 사회보호 수단에 비해 상당히 짧다. 사업 기간을 정할 때는 단순한 사업 공정 뿐 아니라 공공근로의 사회적 효과를 감안하여야 한다. 6개월 이하는 공공근로의 사회적 효과가 낮으며, 최소 18개월이 되어야 이러한 프로그램이 근로자의 빈곤해소에 기여할 수 있다는 연구 결과도 있다.¹⁵³⁾ 이처럼 단기로 운영될 수밖에 없는 공공근로가 창출하는 사회적 효과는 상당히 제한적이므로, 근로자들에 대한 부수적 서비스 제공 및 출구전략 제시 등을 통해 이를 보완해 나가야 한다. 예를 들어 공공근로 시 투입된 분야와 관련된 직업교육을 실시하여 이들이 공공근로 이후에도 민간부문에 취업을 할 수 있도록 지원하거나 마이크로파이낸스를 통해 이들의 자영업 기회를 확대하는 등의 연계 전략이 병행되어야 할 것이다.

3. 사업 집행 단계

가. 섹터예산지원의 시행과 모니터링

섹터 예산지원을 위해 공여국이 자금을 이전하면, 협력국 주무기관은 예산을 집행하고 사업을 시행한다. 이에 대한 모니터링은 보통 두 가지로 실시된다. 첫 번째는 사업 이행현황에 대한 모니터링이다. 예를 들어 영·유아 백신접종을 조건부로 매월 빈곤가구에 보조금을 지급하는 섹터 프로그램에 예산을 지원할 경우, 백신접종 여부 등 특정 활동이 얼마나 진행되었는지, 또한 보조금이 얼마나 지급되었는지, 섹터 프로그램별로 미리 설계된 바에 따라 활동 진척 정도에 대한 모니터링을 실시하여야 한다. 두 번째는 공여국이 지원한 예산의 집행 현황에 대한 모니터링이다. 정해진 기간별로, 공여국이 지원한 전체 예산이 얼마나 어떻게 집행되었고, 조달, 입찰결과가 어떠한지에 대한 모니터링을 실시한다.

상기 두 가지 모니터링은 사회보호뿐 아니라 대부분의 다공여국 체제 섹터 프로그램에서 공통적으로 시행되는 것들이다. 모니터링은 협력국 주무기관이 자체적으로 시행한 후, 프로그램 운영위원회 등 협력국과 공여국간 협의 채널을 통해 공여국에

153) GTZ (2006).

보고하게 된다. 공여국은 협력국의 사업 시행 및 예산집행 결과를 바탕으로 예산지원을 지속할 것인지 혹은 중단할 것인지를 결정하기도 한다.

모니터링 체계 확립, 지표 수립, 시행기관 선정, 주기 선정, 보고 체계 확립 등은 프로그램의 설계 단계에서부터 결정되는 경우가 많다. 때문에 KOICA가 프로그램에 후발로 참여하게 되는 경우, 모니터링 설계에 참여할 수 있는 여지는 적은 편이다. 하지만 다공여국 지원 하에서 설계된 섹터 프로그램들은 탄탄한 모니터링 메커니즘을 구축해 놓고 있으므로 이를 적극적으로 활용하는데 질적으로 무리가 없을 것이다. KOICA는 예산지원기관으로서 프로그램 운영위원회, 공여국 회의 등에 꾸준히 참여하여 적극적으로 사업 진행 상황과 예산집행 현황을 관리해야 한다.

나. 인프라 구축과 조건부 현금이전 사업의 시행과 모니터링

이 단계에서는 사업 기획안에 따라 시행자를 선정하고 사업을 집행, 세부 활동의 진행상황을 점검하는 모니터링을 실시하면 된다. 모니터링에서 사용될 지표는 사업 기획단계에서부터 미리 설정해 놓아야 한다. 사업 기획 단계에서 실시한 각종 데이터를 바탕으로 하여, 사업의 목표에 적합한 지표를 구성하는 방식으로 설정하면 된다. 아울러 모니터링 주기, 시행 방법, 환류 메커니즘 등에 대해서도 사업 기획단계에서부터 미리 정하는 것이 좋다.

4. 평가 단계

가. 섹터예산지원의 평가

섹터예산지원의 평가는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 프로그램 전체의 성과 평가로서, 참여하는 모든 공여국의 지원에 의해 프로그램이 어떠한 성과를 거두었는지를 밝혀내는 것이 주요 핵심이 된다. 프로그램의 총괄적인 성과를 파악하기에는 용이하나, 개별 공여국의 지원과 성과 간 연관관계를 파악하기에는 부족한 것이 단점이다. 또 다른 하나는 KOICA가 지원한 예산에 대해, 이 예산 지원분이 어떤 성과를 거두었는지를 KOICA사업 목표에 비추어 밝혀내는 것이다. KOICA 지원 예산의

성과에 대한 책임성 측면에서는 긍정적인 시도이긴 하지만, 여기서의 KOICA의 사업 목표 자체가 개발에 대한 ‘기여’라는 한계를 전제로 하기 때문에 성과 역시 모호하게 측정될 수밖에 없는 점은 감안해야 한다.

프로그램 전체의 성과 평가는 모니터링과 마찬가지로 협력국이 자체적으로 시행하고 공여국에 보고하거나, 협력국과 공여국이 공동으로 시행하고 결과를 공유하는 방식으로 진행된다. KOICA의 자체적인 사업 평가는 기존 사업 평가와 마찬가지로 절차를 밟아 시행한다.

나. 인프라 구축 사업의 평가

인프라 구축 사업의 평가는 KOICA의 기존 사업 평가 절차를 통해 실시하면 된다.

다. 조건부 현금이전 사업 및 공공근로 사업 평가

조건부 현금이전 사업과 공공근로 사업을 시행한 후 실시하게 되는 평가의 지표는 해당 프로그램의 목표가 어떤 것이었으며 식량, 보건, 교육, 고용 중 어떠한 효과를 유도했느냐에 따라 달라진다. 기본적으로 포함되어야 하는 부분은 ①사업이 어떻게 관리되었는지(투입물(inputs)이 효과적으로 관리되었는지), ②산출물(output)이 의도한 바에 부합했는지, ③결과(outcome)가 어떠했는지, 그리고 ④프로그램이 창출한 직·간접적 영향(impact)은 무엇인지로 크게 나눌 수 있다. 다시 말해, 프로그램 관리에 대한 일반적인 항목 이외에 수혜자 선정의 효과성, 지급체계의 효과성, 지급된 보조금의 활용, 교육·보건·영양·고용 효과, 커뮤니티에의 효과 등이 포함되어야 한다.¹⁵⁴⁾

1) 사업 관리에 대한 평가(투입물의 효과성에 대한 평가)

사업 관리와 관련하여 적용할 수 있는 평가 질문과 지표의 예는 다음과 같다.

154) GIZ는 이 외에도 자신감 고취, 사회적 지위 향상 등도 주요 항목으로 다루고 있다. GTZ (2007) 참고.

[표 37] 프로그램 관리와 관련된 평가 지표 예시

평가 항목	지표
프로그램 관리의 비용효과성	프로그램 총액 중 프로그램 관리 및 행정에 소요된 예산의 비용
수혜자 선정, 사업승인, 사업 실시, 모니터링에 이르는 사업 사이클의 기획 및 시행	사업기획 및 시행 프로세스에 대한 분석
사업 도구 및 수단의 적절성	사업지침서에 따른 도구 선정과 지급에 관한 분석
담당기관에 제공된 지침서와 교육 프로그램의 적절성	지침서와 교육 프로그램에 대한 분석
예산 미지급 등으로 인한 사업 중단 여부	일시적 혹은 지속적으로 중단된 활동(activity) 목록
사업 관계자의 동기/직업 만족도	사업 관계자 동기 및 직업 만족도에 대한 분석
사업 관계자간 내부 커뮤니케이션	내부 커뮤니케이션 경로에 대한 분석
프로그램 관련 문서의 관리	문서 작성·관리에 대한 절차와 경로 분석
사업관련 외부 관계자(양·다자 공여기관, NGOs 등) 및 프로그램과의 소통과 협력	외부 관계자 및 프로그램과의 커뮤니케이션 및 협력 활동 분석
사업시행기관 담당자들의 주인의식	사업시행기관의 대내외 커뮤니케이션 자료에서 동사업이 얼마나 필수적인 활동으로 인식되고 있는가
미디어 및 각종 홍보매체와의 협력	해당 사업을 홍보하는 활동·문서의 숫자

2) 산출물(output)에 대한 평가

조건부 현금이전 사업과 공공근로의 산출물에 대한 평가는 수혜자를 얼마나 효과적으로 선정했는지, 보조금 지급 체계가 얼마나 효과적이었는가를 포함하여야 한다. 우선, 목표집단 설정(targeting)의 효과성에 대한 지표는 아래 표에 제시된 항목들을 생각할 수 있다.

[표 38] 목표집단 설정(targeting)의 효과성에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
목표집단 설정의 절대적 효용성	대상가구 중 최하위 20%에 포함되는 가구의 비율 ¹⁵⁾
목표집단 설정의 상대적 효용성	유사 도시·구역의 최하위 20% 비율 변동상황
목표집단 설정 프로세스의 투명성	수혜자, 탈락자를 포함한 커뮤니티 구성원이 어떻게 수혜자 선정 프로세스에 참가했는지 분석

공공근로 사업 시행 시, 현금 혹은 현물 지급 절차상의 효과성을 측정하기 위한 질문 항목과 관련 지표는 아래 표에 제시된 요소를 포함할 수 있을 것이다.

[표 39] 현금 및 현물 지급(delivery)상의 효과성을 측정하기 위한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
보조금 및 현물의 지급 결함	(은행 수수료 등으로) 삭감된 액수를 수령한 수혜자 비율 ¹⁵⁶⁾
	지원 총액 대비 미지급액 비율 ¹⁵⁷⁾
보조금의 적시 지급	지연된 경우의 비율
	1개월 이상 지연된 경우의 비율
관련 서비스 비용 명목으로 비용을 청구 또는 인출 시도	비용 청구 및 실제 인출된 경우의 빈도와 비율
	해당 상황과 시정 조치에 대한 설명
수혜자 만족도	보조금 지급 프로세스와 절차에 대한 만족도 조사·분석

3) 결과(outcome)에 대한 평가

조건부 현금이전 사업과 공공근로의 결과물을 평가하려면 빈곤인구에 제공된 각종 수단이 어떠한 용도로, 어떠한 방식으로 사용되었는지를 포함하여야 한다. 특히 현물에 비해 대체가능성(fungibility)이 높은 현금지급 방식의 경우에는, 빈곤층 가계소득이 증가한 부분이 오·남용 되었는지, 주로 단기적 소비에 사용되었는지, 아니면 장기적으로 빈곤을 벗어날 수 있는 인적 물리적 자산형성에 기여하고 있는지 검토할 필요가 있다.

[표 40] 지원된 보조금 및 현물의 사용 결과에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
소비, 투자, 저축, 이전에 소요된 보조금의 비중	네 가지 항목별 사용 비중이 변동 추이를 분기별로 분석
가구내 소비 패턴(인구 그룹별)	각 가구내 남성, 여성, 아동별 소비의 비중
가구내 소비 패턴(항목별)	각 가구에서 식량구입, 보건, 교육 등에 소요하는 지출의 비중
보조금의 오·남용	주류구입, 도박 등에 소요된 보조금 비율

155) 목표 비율은 미리 정해놓고 사업 시행 후 변동 수치를 비교한다.

156) 목표 비율은 미리 정해놓고 사업 시행 후 변동 수치를 비교한다.

157) 목표 비율은 미리 정해놓고 사업 시행 후 변동 수치를 비교한다.

4) 프로그램의 직·간접적 영향(impact)에 대한 평가

해당 프로그램의 영향(impact)에 대한 평가는 다차원적인 빈곤감소에 대한 효과 측면에서 평가 될 수 있다. 프로그램의 목표에 따라서 다소 차이가 있겠지만 이는 인적 역량 강화, 경제적 역량 강화, 그리고 사회·문화적 역량 강화로 구분하여 볼 수 있다. 먼저 인적역량 강화 중에서도 사회보호 프로그램을 통해 도시빈민의 교육에 영향을 미치고자 하는 경우의 지표는 아래와 같다.

[표 41] 교육에의 영향(impact)에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
교육 이수율 개선	6~18세 인구의 초·중등 교육이수 비율
신규 교육 이수율	6~18세 인구중 학교 교육을 전혀 받지 않은 인구의 비율
교육 자퇴율	6~18세 인구의 초·중등 교육 자퇴율
출석률	평균 미출석일수

한편, 도시빈민 프로그램에 백신접종, 영양제 복용, 정기 검진 등 보건 서비스를 조건부로 하여 디자인된 현금이전 사업의 경우 적용될 수 있는 지표 예시는 아래 표의 항목과 같다.

[표 42] 보건 및 영양에의 영향(impact)에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
수혜 가구 구성원의 보건 상태 개선여부	가구 구성원의 질병발병 빈도 및 비율
	질병으로 인한 학교·회사 미출석일수
사망률 변동	각 연령대별 연 사망률 비교
음식 섭취량 변동	일별 식사수
	가구 구성원별 하루 총 섭취량
음식의 질 변화	칼로리 구성
	단백질 비중
	음식의 다양성
5세 이하 아동의 영양 개선	5세이하 아동의 몸무게/나이 비율

다음으로 소득과 자산창출을 통한 경제적 역량강화에 대한영향을 평가할 경우 적용할 수 있는 지표는 다음 표에서 제시되는 바를 참고할 수 있다.

[표 43] 생계수단에의 영향에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
수혜가구의 소득과 지출 증가	특정액 이상 소득과 지출이 증가한 가구의 숫자와 비중
수혜가구의 보유자산 증가	신규 취득한 자산(각종 기자재, 교통수단, 가전 등)의 목록
가계빚의 감소	평균 가계빚 액수
	누적 대출횟수
가계빚 압박에 따른 보유자산 매각	가계별 식품구입을 위해 보유자산을 매각한 횟수

마지막으로 수혜가구가 자립심과 자신감을 되찾고, 차별받고 소외되지 않으며, 지역사회 발전에 긍정적으로 기여할 수 있도록 사회·문화적 역량강화가 되었는지에 관한 평가 항목 및 지표가 필요한 경우 아래 표를 참고할 수 있다.

[표 44] 자신감 및 지역사회에 대한 평가 지표 예시

평가 항목	지표
수혜자의 사회적 위치에 대한 인식	사회적 위치가 상승하였다고 인식하는 수혜자의 규모와 비중
도시 공동체에서의 수용에 대한 수혜자의 인식	도시 공동체에 덜 소외되었다고 느끼는 수혜자의 규모와 비중
지역사회 이슈에 대한 참가율	수혜가구 구성원이 지역사회 미팅에 참석하는 횟수
외모의 변화	의복 혹은 거주환경의 청결도
수혜가구의 미래지향적 태도	생계수단 개선과 교육, 보건 수준 향상에 대해 계획하는 가구의 수
지역사회에 대한 경제적 효과	보조금 지급으로 인한 상업활동 증가
지역사회내 수혜인구에 대한 인식	수혜인구에 대한 동정/시기
사회보호 보조금의 영향에 대한 도시 차원의 인식	사회보호금에 의해 전통적 사회적 안전망이 약화/강화되었다고 인식하는 인구의 비중

5. 범분야(젠더) 이슈

사회보호 프로그램을 기획·관리하는데 있어서 핵심적으로 고려되어야 할 범분야 과제로는 젠더(gender) 이슈가 있다. 사회보호에서 젠더 이슈가 중요한 이유는 다양하다. 우선, 대부분의 개발도상국에서 여성이 한 가구의 양육과 가사를 책임지는 경우가 많으며, 따라서 가구 구성원의 교육, 보건, 고용서비스 접근에 있어서도 남성보다 더 결정적인 역할을 한다. 또한, 가구별 재원이 극도로 제한적인 빈곤 상황에서 여성 혹은 여아는 교육, 보건 등의 혜택에 있어서 남성 혹은 남아에 우선권이 밀리는 경우가 많다. 이는 가구 구성원 전반의 삶의 질 저하로 직결되는 문제이며 아울러 장기적으로 빈곤의 대물림으로 이어지는 결과를 초래할 수 있다.

사회보호 프로그램에서 성주류화를 도모하는 것은, 각종 프로그램이 성평등과 개발에 미치는 파급효과를 직·간접적으로 향상시키기 위한 것 뿐 아니라, 프로그램의 성공적인 시행에 있어서 성주류화가 필수적인 요소이기도 하기 때문이다. 특히 사회보호 프로그램에서 가장 많이 활용되는 조건부 현금이전 사업의 조건부 이행에는 여성의 역할이 절대적이며, 이러한 이유로 많은 공여국들이 조건부 사업의 기획 단계에서부터 성주류화를 적극적으로 이행해 나가고 있다.

사회보호 프로그램을 기획·실시하는데 있어서 성주류화는 크게 세 가지 방법으로 추진해 나갈 수 있다. 첫 번째, 여성을 정책결정 과정에 적극적으로 포함시킴으로서 여성의 권한을 향상시키고 성평등 이슈가 각종 정책에서 주요 행동 기준이 되도록 밑바탕을 마련하는 것이다. 이는 국가, 지역 레벨의 상위 정책 입안 과정에서 뿐 아니라 프로그램 레벨에서도 적용될 수 있다. 예를 들어 DFID는 에티오피아 식량위기 해소를 위한 사회보호 프로그램의 모든 정책결정 단계에서 여성이 최소한 1인 이상 포함되도록 규정한 바 있으며, 이는 해당 프로그램의 원활한 성주류화 및 여성의 리더십 함양에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁸⁾ KOICA는 사업 대상국 및 도시의 사회정책 결정과정에 여성이 포함되도록 자문을 할 수 있을 것이며, 아울러 프로그램 운영세칙에 성주류화 조항을 포함시켜 프로그램 운영위원회 등에 여성 대표가 포함되고 이들의 의견이 적극적으로 대변될 수 있는 바탕을 구축하는 방법을

158) DFID (2009).

시행할 수 있다.

두 번째, 여성을 사회보호 프로그램의 수혜 그룹으로 지정하는 젠더 목표화(gender targeting)를 생각해 볼 수 있다. 실례로 멕시코의 오포르투니다데스('Oportunidades') 프로그램, 방글라데시의 Assistance Program for Widowed and Destitute Women (APWDW) 등 다수의 사회보호 프로그램은 여성을 대상으로 하고 있다. 젠더 목표화는 사회보호 프로그램 기획 과정에서 빈곤 여성만을 프로그램 수혜자로 지정하거나, 프로그램 수혜자의 일정 비율 이상을 여성에게 배정하는 쿼터시스템을 도입하는 방식, 혹은 전체 조건부 현금이전 프로그램 중 하나의 요소를 여성에 대한 사업 효과 강화로 설계할 수 있다. 젠더 목표화를 도입하는 경우, 여성에게만 주어지는 혜택이 가구 내 구성원 간 분쟁 및 폭력을 초래할 수 있다는 점을 염두에 두고 해당 국가·도시의 문화와 남성과 여성 간 전통적 권력 관계를 충분히 파악한 후 시행해야 한다.

세 번째, 사회보호 프로그램의 1차 수혜 대상의 보호자인 여성에 대해 지원을 하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 빈곤 아동, 장애인, 노인 인구를 대상으로 하는 프로그램을 시행할 때 이들 인구 그룹의 생계와 보호를 직접적으로 책임지는 여성 인구에 대해 인센티브 차원에서 보조금, 바우처, 영양제, 건강검진 등 일정한 혜택을 주는 방식이다. 특히 직업 노동, 가사, 육아 등 여성의 사회적 책임의 강도가 높은 문화권에서, 1차 수혜자의 보호에 대한 시간, 비용 상의 보상 차원에서 시행할 수 있다.

[참고 25] GIZ 사회보호 프로그램의 젠더 성과 향상을 위한 조치

- 프로그램과 연관되는 법령에서 성차별적인 조항 삭제
- 근로 여성이 출산 및 육아휴가, 교육 휴가 등을 누릴 수 있는 권한 보장
- 사회연금 책정 시 홈케어 서비스 관련 조항 포함
- 아동 및 장애 인구의 일차적 보호자인 여성에게 보조금 지급
- 육아시설 확대 등 아동 관련 서비스 혜택 확대

출처: GTZ (2006).

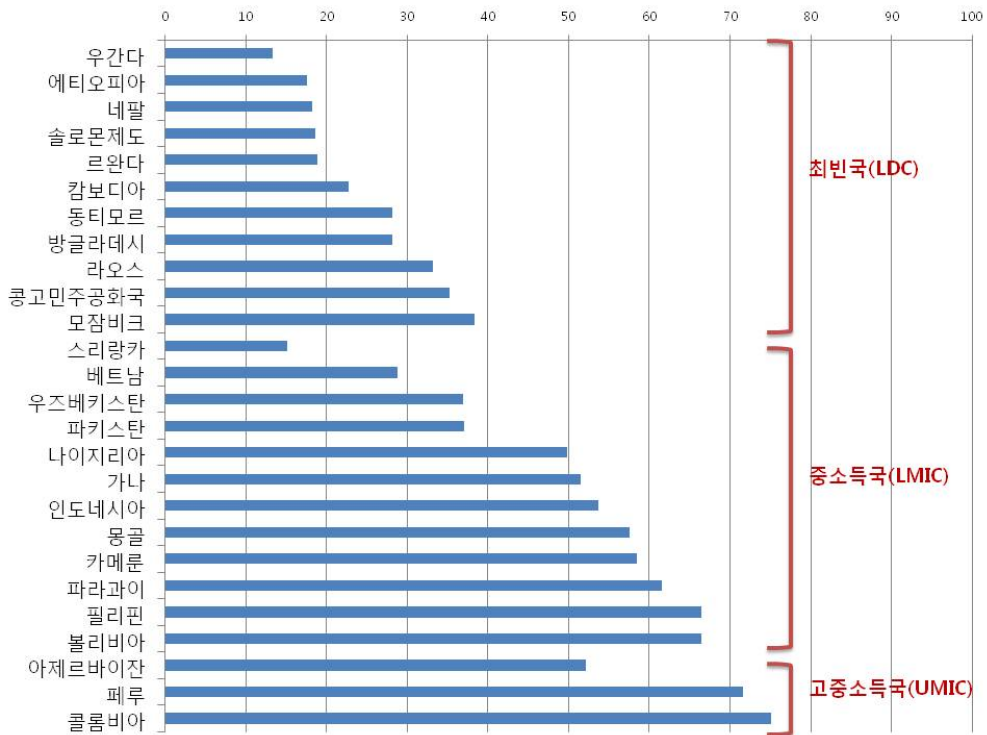
7장. 국별 지원방안

KOICA의 중점협력국 및 일반협력국 중 어떠한 국가에 대해 도시빈민 프로그램을 지원할 것인지를 결정하기 위해서는 여러 가지 항목에 대한 고려가 선행되어야 할 것이다. 즉, 국가의 소득수준, 도시빈민의 정도, 관련 정책 및 사회안전망 프로그램의 존재 여부 뿐 국별 상황 뿐 아니라 KOICA의 관련 사업과의 연계성 등이 검토되어야 한다. 본 장에서는 우리 무상원조 26개 중점협력국을 중심으로 기본적인 자료를 제시하여 향후 정책결정을 돕고자 하며, 아울러 이를 바탕으로 시범사업 대상국을 제시하고자 한다.

1. 중점협력국의 현황

도시인구의 비중은 국가의 정치, 경제, 산업구조, 지리, 문화적 특성에 따라 상이하게 나타난다. KOICA 중점협력국을 살펴보면 대체로 최빈국에서 고중소득국으로 갈수록 도시인구의 비중이 증가하는 양상을 보인다. 또한 중점협력국 중 대부분의 중소득국(LMIC)과 모든 고중소득국(UMIC)에서 도시인구의 비중은 국가 전체 인구의 절반을 넘어서는 것으로 나타났다. 도시인구의 비중이 가장 높은 국가는 콜롬비아(75.1%), 페루(71.6%), 필리핀(66.4%) 순이었으며, 반면 도시인구의 비중이 낮은 국가는 우간다(13.3%) 스리랑카(15.1%), 에티오피아(17.6%) 순으로 나타났다.

[그림 14] 중점협력국의 도시화 비중



주: 2010년 기준 각국의 총 인구대비 도시 인구의 비중을 퍼센트로 나타낸 것임.
 자료: 세계은행 데이터 분석

가. 도시빈민의 규모, 심각도 및 격차

국별 도시빈곤의 현황을 파악하기 위해서는 빈곤의 절대적 비중, 격차, 소득 불평 등 다양한 지표에 대한 분석이 필요하다. [표 46]는 한국 중점협력국에서의 도시 빈곤의 규모와 격차, 불평등 정도를 보여주고 있다.

[표 45] 중점협력국 도시빈곤의 규모, 격차 및 심화도

국가명	소득 분류	도시인구 비중(%)	빈곤의 규모				빈곤의 격차				불평등	
			절대빈곤 인구비중 (일 \$1.25 기준, %)	국가빈곤선 이하 인구비중 (%)	도시빈곤선 이하 인구비중 (%)	농촌빈곤선 이하 인구비중 (%)	절대빈곤 갭지표 (일 \$1.25 기준, %)	빈곤갭지표 (국가빈곤선 기준, %)	도시 빈곤 갭지표 (%)	농촌 빈곤 갭지표 (%)	하위 20% 소득비중	GINI 계수
가나	LMIC	51.5 (2010)	28.59 (2006)	28.5 (2006)	10.8 (2006)	39.2 (2006)	9.88 (2006)	9.6 (2006)	3.1 (2006)	13.5 (2006)	5.24 (2006)	42.76 (2006)
나이지리아	LMIC	49.8 (2010)	67.98 (2010)	-	-	-	33.74 (2010)	-	-	-	4.41 (2010)	48.83 (2010)
네팔	LDC	18.2 (2010)	24.82 (2010)	-	-	-	5.55 (2010)	-	-	-	8.27 (2010)	32.82 (2010)
동티모르	LDC	28.1 (2010)	37.44 (2007)	49.9 (2007)	-	-	8.88 (2007)	-	-	-	8.95 (2007)	31.93 (2007)
라오스	LDC	33.2 (2010)	33.88 (2008)	27.6 (2008)	17.4 (2008)	31.7 (2008)	8.95 (2008)	-	-	-	7.64 (2008)	36.74 (2008)
르완다	LDC	18.9 (2010)	72.1 (2006)	58.5 (2005)	23.2 (2005)	64.2 (2005)	34.82 (2006)	24 (2005)	8 (2005)	26 (2005)	4.6 (2006)	53.09 (2006)
모잠비크	LDC	38.4 (2010)	59.58 (2008)	54.7 (2008)	49.6 (2008)	56.9 (2008)	25.13 (2008)	21.2 (2008)	19.1 (2008)	22.2 (2008)	5.23 (2008)	45.66 (2008)
몽골	LMIC	57.5 (2010)	-	35.2 (2008)	26.9 (2008)	46.6 (2008)	-	10.1 (2008)	7.7 (2008)	13.4 (2008)	7.1 (2008)	36.52 (2008)
방글라데시	LDC	28.1 (2010)	43.25 (2010)	31.51 (2010)	21.28 (2010)	35.16 (2010)	11.17 (2010)	6.54 (2010)	4.28 (2010)	7.35 (2010)	8.88 (2010)	32.12 (2010)
베트남	LMIC	28.8 (2010)	16.85 (2008)	14.5 (2008)	3.3 (2008)	18.7 (2008)	3.75 (2008)	3.5 (2008)	0.5 (2008)	4.6 (2008)	7.42 (2008)	35.57 (2008)
볼리비아	LMIC	66.5 (2010)	15.61 (2008)	60.1 (2007)	50.9 (2007)	77.3 (2007)	8.64 (2008)	-	-	-	2.13 (2008)	56.29(2008)
솔로몬제도	LDC	18.6 (2010)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
스리랑카	LMIC	15.1 (2010)	7.04 (2007)	8.9 (2010)	5.3 (2010)	9.4 (2010)	0.98 (2007)	1.7 (2010)	1.2 (2010)	1.8 (2010)	6.94 (2007)	40.26 (2007)
아제르바이잔	UMIC	52.2 (2010)	0.43 (2008)	15.8 (2008)	14.8 (2008)	18.5 (2008)	0.14 (2008)	-	-	-	7.99 (2008)	33.71 (2008)
에티오피아	LDC	17.6 (2010)	38.96 (2005)	38.9 (2005)	35.1 (2005)	39.3 (2005)	9.6 (2005)	8.3 (2005)	7.7 (2005)	8.5 (2005)	9.26 (2005)	29.83 (2005)
우간다	LDC	13.3 (2010)	38.01 (2009)	24.5 (2009)	9.1 (2009)	27.2 (2009)	12.21 (2009)	6.8 (2009)	1.8 (2009)	7.6 (2009)	5.84 (2009)	44.3 (2009)

국기명	소득 분류	도시인구 비중(%)	빈곤의 규모				빈곤의 격차				불평등	
			절대빈곤 인구비중 (일 \$1.25 기준, %)	국가빈곤선 이하 인구비중 (%)	도시빈곤선 이하 인구비중 (%)	농촌빈곤선 이하 인구비중 (%)	절대빈곤 갭지표 (일 \$1.25 기준, %)	빈곤갭지표 (국가빈곤선 기준, %)	도시 빈곤 갭지표 (%)	농촌 빈곤 갭지표 (%)	하위 20% 소득비중	GINI 계수
우즈베키스탄	LMIC	36.9 (2010)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인도네시아	LMIC	53.7 (2010)	18.06 (2010)	13.3 (2010)	9.9 (2010)	16.6 (2010)	3.31 (2010)	2.2 (2010)	1.6 (2010)	2.8 (2010)	8.34 (2005)	34.01 (2005)
카메룬	LMIC	58.4 (2010)	9.56 (2007)	39.9 (2007)	12.2 (2007)	55 (2007)	1.2 (2007)	12.3 (2007)	2.8 (2007)	17.5 (2007)	6.73 (2007)	38.91 (2007)
캄보디아	LDC	22.8 (2010)	22.75 (2008)	30.1 (2007)	11.8 (2007)	34.5 (2007)	4.87 (2008)	7.2 (2007)	2.8 (2007)	8.3 (2007)	7.54 (2008)	37.85 (2008)
콜롬비아	UMIC	75.1 (2010)	8.16 (2010)	37.2 (2010)	33 (2010)	50.3 (2010)	3.78 (2010)	-	-	-	3 (2010)	55.91 (2010)
콩고민주공화국	LDC	35.2 (2010)	87.72 (2006)	71.3 (2006)	61.5 (2006)	75.7 (2006)	52.76 (2006)	32.2 (2006)	26.2 (2006)	34.9 (2006)	5.47 (2006)	44.43 (2006)
파라과이	LMIC	61.5 (2010)	7.16 (2010)	34.7 (2010)	24.7 (2010)	48.9 (2010)	3.02 (2010)	-	-	-	3.26 (2010)	52.42 (2010)
파키스탄	LMIC	37 (2010)	21.04 (2008)	22.3 (2006)	13.1 (2006)	27 (2006)	3.49 (2008)	-	-	-	9.6 (2008)	30.02 (2008)
페루	UMIC	71.6 (2010)	4.91 (2010)	31.3 (2010)	19.1 (2010)	54.2 (2010)	1.3 (2010)	-	-	-	3.91 (2010)	48.14 (2010)
필리핀	LMIC	66.4 (2010)	18.42 (2009)	26.5 (2009)	-	-	3.72 (2009)	2.7 (2009)	-	-	5.98 (2009)	42.98 (2009)

자료: 세계은행

주1: 2011, 2012, 2013년 OECD 통계보고 기준. 최빈국(LDC)은 2010년 인구당 GNI가 1,005 달러 이하인 경우, 중저소득국(LMIC)은 1,006 달러에서 3,975 달러인 경우, 고중소득국(UMIC)은 3,976 달러에서 12,275 달러인 경우 기준.

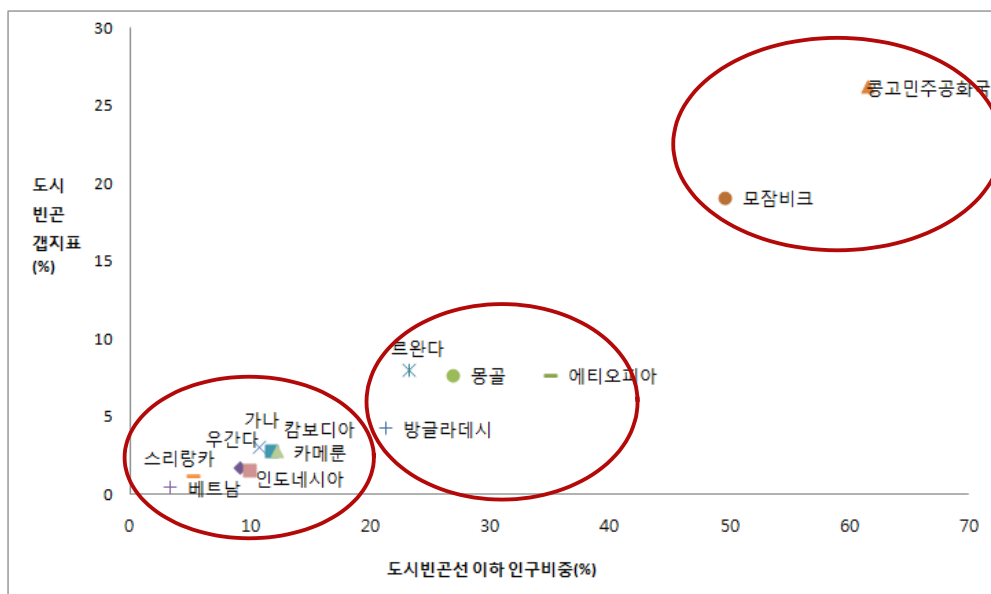
주2: 절대빈곤선 인구비중은 절대빈곤(일 1.25달러)과 빈곤(일 2달러)의 국제적 기준에 따른 인구의 비중을 나타내며, 국가 간 빈곤의 정도를 비교하는데 용이하게 쓰일 수 있다. 국가빈곤선 이하 인구비중은 해당 국가 내에서 빈곤 인구의 규모를 파악하는 것으로서 각종 사회 정책 수립할 때 기준점으로 활용된다.

주3: GINI계수는 100으로 갈수록 불평등의 정도가 큼을 나타냄.

도시빈곤의 절대적인 비중 측면에서 상황이 가장 심각한 국가는 콩고민주공화국(61.5%), 볼리비아(50.9%), 모잠비크(49.6%) 순이며, 반대로 가장 양호한 곳은 베트남(3.3%), 스리랑카(5.3%), 우간다(9.1%) 순으로 나타났다. 데이터 확보가 가능한 모든 국가에서 도시빈곤의 비중은 농촌빈곤의 비중보다 낮게 나타났으며, 이중 도시 대 농촌의 빈민 비중의 격차가 제일 낮은 곳은 에티오피아(35.1:39.3), 모잠비크(49.6:56.9), 콩고(61.5:75.7), 가장 높은 곳은 베트남(3.3:18.7), 카메룬(12.2:55), 가나(10.8:39.2)로 나타났다. 다시 말해 베트남, 카메룬, 가나 등에서는 농촌지역 빈곤 상황에 비해 도시지역 빈곤이 상대적으로 덜 심각함을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

빈곤의 격차를 나타내는 도시지역 빈곤갭지표에서는 콩고(26.2%), 모잠비크(19.1%), 르완다(8%) 순으로 도시빈곤의 격차가 심함을 나타내고 있다. 베트남(0.5%), 스리랑카(1.2%), 인도네시아(1.6%) 등에서는 도시빈곤의 격차가 비교적 양호한 편에 속했다.

[그림 15] 도시빈곤의 규모와 격차에 따른 국가분포도

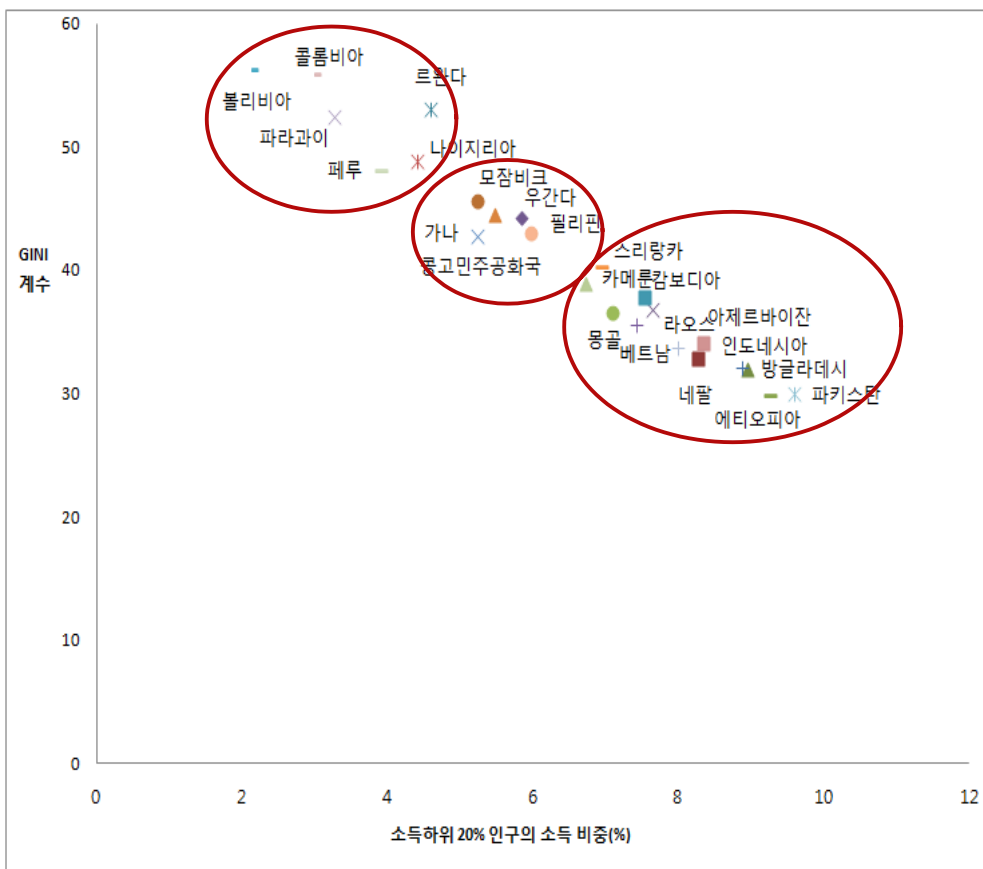


주: 중점협력국 중 네팔, 동티모르, 라오스, 솔로몬군도, 나이지리아, 볼리비아, 우즈베키스탄, 파라과이, 파키스탄, 필리핀, 아제르바이잔, 콜롬비아, 페루는 자료가 미비하여 본 그림에 나타내지 못하였음.

자료: 세계은행 데이터 분석

상기 표에서처럼 도시빈곤의 비중과 격차를 복합적으로 고려했을 때 콩고민주공화국과 모잠비크의 상황이 가장 심각한 것으로 나타난다. 그 다음으로 르완다, 몽골, 에티오피아, 방글라데시의 중간 국가군이 있으며, 나머지 캄보디아, 가나, 카메룬, 우간다, 인도네시아, 스리랑카, 베트남은 상황이 비교적 양호한 그룹에 속했다. 하지만 상기의 표는 데이터 확보의 한계로 인해 13개 국가에 대해서만 분석을 제시하고 있다는 점에서 참고 기준의 하나로서만 이해할 필요가 있다.

[그림 16] 빈곤의 불평등에 따른 국가분포도



- 주1. 중점협력국 중 솔로몬군도, 우즈베키스탄은 자료가 미비하여 본 그림에 나타내지 못하였음.
- 주2. GINI 계수와 소득하위 20%인구의 소득비중은 국가단위 데이터를 바탕으로 한 것이며, 따라서 본 표는 도시지역만의 불평등이 아닌 국가 차원에서의 불평등을 나타내는 것임.
- 주3. GINI 계수는 100으로 갈수록 불평등의 정도가 큼을 나타냄.
- 자료: 세계은행 데이터 분석

GINI 계수와 하위 소득 20% 인구 비중은 소득 불평등 정도를 판단하는데 활용된다. 이 두 가지 지표에 대한 도시 인구에 대한 데이터가 미비한 관계로 국가 단위의 자료를 분석하여 빈곤 인구의 불평등 정도를 포괄적으로 파악할 수 있다. 이를 토대로 중점협력국의 불평등 문제를 분석해본 결과, 볼리비아, 콜롬비아, 르완다, 파라과이, 나이지리아, 페루 등이 가장 불평등한 국가군을 형성하고 있었으며, 그 다음으로 모잠비크, 가나, 콩고민주공화국, 우간다, 필리핀 등이 있다. 스리랑카, 카메룬, 몽골, 베트남, 캄보디아, 라오스, 아제르바이잔, 인도네시아, 네팔, 방글라데시, 파키스탄, 에티오피아는 상대적으로 불평도가 낮은 편으로 나타났다.

나. 사회 보호 정책 및 사업 현황

KOICA 중점협력국은 국가 차원에서 사회보호 정책을 갖추고 다양한 사회안전망 프로그램을 기획하고 있다. 도시빈민 문제와 관련해서는 인도네시아 자카르타시의 경우처럼 대도시 차원에서 개별적으로 도시빈곤감소전략을 수립, 시행하는 경우도 있으나 보통 포괄적인 국가 사회보호 정책 프레임의 일환으로 도시빈민 문제에 접근하는 경우가 대부분이다. KOICA 중점협력국 중에서 각국의 사회보호 정책과 프로그램을 살펴보아야 하는 것은, 어느 분야에서 그러하듯이 효과적인 지원을 위해서는 수원국의 주인의식이 필수적이며, 이를 구현하기 위한 실질적 정책과 프로그램이 이를 뒷받침해야 하기 때문이다. 중점협력국의 정책과 주요 프로그램에 대해 알아보고자 하는 것은 협력국의 사업 경험을 파악함으로써 좀 더 효과적인 사업을 가능하게 하고자 함이다.

정책의 수준과 견고함은 다양한 방식으로 측정되고 분류될 수 있다. 가장 대표적인 것으로 이는 세계은행 그룹이 매년 차관제공 여부 및 조건을 결정하는 근거로 활용되는 ‘국가 정책·제도평가(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)’의 사회보호등급(Social Protection Rating, SPR)을 참고할 수 있다. CPIA는 경제, 정치, 사회 등 국가 기능 전반에 관한 정책과 제도의 체계성과 효용성을 측정하는 것으로서, 여러 항목 중 사회보호 및 노동 분야에 대한 항목, 즉 SPR을 두고 있다. SPR의 등급이 높을수록 사회보호 시스템의 수준이 양호함을 뜻하며, 이는 향후 우리가 도시빈민 사업을 시행하는 정책적, 조직적 환경 조건이 유리할 수 있음을 뜻한다.

우리 중점협력국 중에서는 21개 국가에 대해 등급이 매겨져 있다. 우리 중점협력국 평균은 3.3점이었으며, 가나와 아제르바이잔이 가장 높은 등급을 받았고 동티모르, 라오스, 솔로몬 군도, 콩고민주공화국이 가장 낮은 점수를 받았다.

[표 46] CPIA 사회보호(SPR) 등급(2010년)

2.5 (4개국)	3 (4개국)	3.5 (11개국)	4 (2개국)
동티모르 라오스 솔로몬군도 콩고민주공화국	네팔 모잠비크 카메룬 캄보디아	나이지리아 르완다 몽골 방글라데시 베트남 볼리비아 스리랑카 에티오피아 우간다 우즈베키스탄 파키스탄	가나 아제르바이잔

주1. 1-6점에서 숫자가 커질수록 사회보호 시스템의 수준이 양호함을 나타내는 것임.

주2. 우리 중점협력국 중 인도네시아, 필리핀, 콜롬비아, 파라과이, 페루에 대해서는 등급이 매겨지지 않았다.

자료: 세계은행

CPIA 사회보호 등급은 우리 정책 결정과정에서 초기의 참고자료가 될 수 있다. 이를 바탕으로 협력국이 어떠한 정책을 가지고 어떠한 사회안전망 프로그램을 시행해왔는지, 그 경험의 깊이와 다양성을 살펴봄으로서 이들 국가가 가진 잠재적 정책 및 사업 역량을 진단해 볼 필요가 있다. [표 49]는 KOICA 중점협력국의 도시빈민 관련 사회보호 정책과 사회안전망 프로그램을 정리한 것이다. 각 국가별 정책문서와 프로그램 개요는 국별 도시빈곤 현황 정보와 함께 [별첨 8]에 정리하였다.

[표 47] 중점협력국의 사회보호 관련 정책 및 사업 현황

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
콩고민주 공화국	LDC	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty Reduction and Growth Strategy Paper (PRGSP): 주요 항목중 하나로 빈곤층의 사회 서비스 접근성 강화와 취약성 감소를 다루고 있음. 주요 대상으로 여성, 아동, 노인, 장애인, 난민을 타깃으로 함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가사회보호지원 프로그램(National Social Protection Support Programme, NPSP): 2005년부터 취약계층의 정책결정권 강화, 커뮤니티 차원의 사업 지원 등에 초점.
모잠비크	LDC	3	<ul style="list-style-type: none"> • National Strategy for Basic Social Security (ENSSB), 2010~2014: 사회보호 프로그램 확대와 시스템의 효율성 증대 목표 • Poverty Reduction Action Plan(RAPP), 2011~2014: 직접적 사회보호 프로그램의 확충과 영향력 확대를 통해 극빈 인구의 경제적, 사회적 안 전망 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • Food Subsidy Programme: 1990년부터 노인, 장애인, 영양부족에 시달리는 임산부 등 노동이 불가능한 취약계층을 대상으로 현금 지원 사업 • 이외에도 학용품, 식료품 등 현물지원, 현금 급여 취업 사업(cash for work), 소액대출, 커뮤니티 개발 프로그램, 교육 및 보건 지원 면제, 의약품 보조금 제도 등
에티오피아	LDC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • The Growth and Transformation Plan(GTP) 2010-2015: 3대 목표 중 하나로 사회분야와 관련된 MDGs 달성을 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • Productive Safety Net Programm(PSNP): 아프리카에서 가장 큰 사회안전망 프로그램으로서 조건부 현금이전, 공공근로, 비조건부 식량지원을 통해 아동, 노인, 장애인 등 고산지대에 거주하는 80여만 인구의 상시적 식량위기 해소
방글라데시	LDC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Sixth Five Year Plan FY2011-2015: 친빈곤적 성장구현, 인적 역량강화에 대한 투자, 취약성 감소를 위한 사회보호 프로그램 확대 등 	<ul style="list-style-type: none"> • Primary Education Stipend Program(PESP): 2003년부터 빈곤아동의 학교 실패율을 줄이고 아동의 노동을 타개하기 위한 목적으로 실시하는 조건부 현금이전 사업 • Stipends for Female Secondary Students: 조건부 현금이전 사업 Programme for Widowed, Deserted and Destitute Women, the Fund for Natural Disasters, the Cash for Education Programme 등 다양한 사업유형: 현금 급여 취업사업(cash-for-work), 식량 지원 프로그램, 마이크로파이낸스

국기명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
르완다	LDC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • National Social Protection Strategy (2011): 빈곤, 취약계층에 대해 최소한의 소득과 공공 서비스에 대한 접근을 보장. 향후 10년간(2011~2021) 현금이전 사업 확대, 최소한의 공공서비스(보건, 교육, 보금자리, 식수, 위생) 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • Vision 2020 Umurenge Programme: 2020년까지 취약가구의 절대빈곤 타파 목표. 공공근로, 대출, 현금지원, 교육 등 • Genocide Survivors Fund(FARG): 1994년 대학살 생존자를 대상으로 식량지원, 보건·교육 서비스 등 • Girinka Programme: 가구당 젓소 1마리씩 무상 지원하여 소득 창출토록 함.
라오스	LDC	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • 7th five year National Socio-Economic Development Plan(NSEDP): 기존 사회보호 체제를 강화한 국가 사회보장 시스템으로 통합하고 아동, 취약 인구 및 자연재해민에 대한 사회복지 서비스 시스템 개발 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사회보호·보장 시스템은 기여성 및 비기여성 의료보험 위주로 구성
캄보디아	LDC	3	<ul style="list-style-type: none"> • National Social Protection Strategy(NSPS) for the Poor and Vulnerable: 빈곤·취약계층 인구가 만성적 빈곤, 사회적 소외로부터 더 보호받고 인적 자원에 대한 투자의 혜택을 받을 수 있도록, 기존 프로그램을 연계, 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤층 영양개선 사업: Maternal & Child Health and Nutrition Programme, Iodine salt production and distribution programme • 빈곤층 기술교육 프로그램 • 긴급구호성 food for work, cash for work • 학교급식 • 소액대출 • 농촌 빈곤층의 보건 서비스 비용 면제
네팔	LDC	3	<ul style="list-style-type: none"> • The 11th Five-Year Plan: 사회개발의 한 축으로서 사회안전망 확대를 목표로 하며, 식량안보, 영양상태 개선 측면에서 접근 	<ul style="list-style-type: none"> • 식량보조 프로그램(Food Subsidy Program) • 푸드 스탬프(food stamp) 프로그램 • Vitamin A Deficiency, Iodine Deficiency Disorder 등 영양소 보충 프로그램 • 식품품 이전 취로사업(Food for Work), 마이크로 파이낸스, 고령인구 및 장애인 지원 프로그램 등

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
우간다	LDC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Uganda Poverty Eradication Action Plan(PEAP): 사회보호를 빈곤의 위험과 취약성에 대응하기 위한 크로스커팅(cross-cutting) 이슈로 다루고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 바우처 지급, 마이크로 파이낸스 등 각종 프로젝트 • 빈곤층에 대한 현금이전 시범 사업
솔로몬제도	LDC	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • National Development Strategy 2011-2020 National Development Strategy: 주요 목표로 취약계층에 대한 적절한 지원 포함 • 사회안전 행동계획(Social Security Action Plan): 전통적 사회부조 체제('Wantok')의 붕괴에 따른 빈곤층의 삶의 질 저하를 막고 빈곤의 대물림 방지 목표 	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤층 재난구호 펀드 • 저소득층 자녀에 대한 중등 교육 지원 및 중퇴자를 위한 특별교육 • 저소득층 가구를 위한 주택지원, 의료비 지원 등
동티모르	LDC	2.5	<ul style="list-style-type: none"> • Timor-Leste Strategic Development Plan 2011-2030: 주요 항목 중 하나로 사회통합(social inclusion)을 다루고 있으며, 취약계층 인구에 대해 자연재해시 사회부조 프로젝트 강화 및 사회안전망 패키지 제공 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa da Mae Programme: 아동의 취학과 보건진료를 조건부로 하는 조건부 현금이전 사업
나이지리아	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Draft National Social Security Policy for Inclusiveness, Solidarity and Sustainable Peace and Prosperity(2009): 사회유대 강화 및 정치적 안정과 국가 안보 증진에 기여하는 사회보호 • Nigeria Vision 20:2020(2009): 친빈곤층 프로그램 시행의 지방분권을 통한 주인의식 배양 • First National Implementation Plan (2010-2013) of NV 20:2020: 사회안전망 정책 구현을 위해 2010-2013년간 1억 8천만 나이라(NGN)를 투입하여 빈곤인구의 비중을 65%에서 50%로 감 	<ul style="list-style-type: none"> • Conditional cash transfer for girls education: Katsina, Kano 지역 여아의 초·중등 교육 포기(drop out) 감소를 위한 교육분야 조건부 현금이전 사업을 • In Care of Nigerias People' (COPE): '08년부터 12개주 10여만 가구에 대한 조건부 현금이전 사업 • 이외에 아동개발센터, 학교급식, 취약계층 장학금, 소액 대출, 공공근로 프로그램 등을 시행

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
파키스탄	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Social Protection Strategy for Pakistan: 빈곤가구의 심화와 사회적 소외 완화와 역량강화를 위해 통합적 사회보호 시스템 구축 목표 	<ul style="list-style-type: none"> • Pakistan Benazir Income Support Programme(BISP): 저소득층에게 대한 비조건부 현금이전 사업. 아동의 학교 출석을 조건부로 하는 조건부 현금이전 사업으로 확대 중 • Zakat: 소상공인 재할 보조금 • Child Support Programme: 아동이 있는 가구에 대해 아동의 나이와 숫자에 따라 조건성 식량 지원 • Individual Financial Assistance: 빈곤층 교육·의료를 위한 금융 지원
가나	LMIC	4	<ul style="list-style-type: none"> • National Social Protection Strategy(NSPS): 빈곤층 고통경감과 역량강화를 주요 목표로 하는 사회보호 구현 	<ul style="list-style-type: none"> • Livelihood Empowerment against Poverty(LEAP): 고령인구와 장애인 등에 대해서 비조건부 현금이전 사업, 빈곤 아동에 대해서는 학교 출석, 보건진료 등을 조건부로 하는 조건부 현금이전 사업 • 이 밖에도 학교급식지원, 마이크로파이낸스, 청년고용 프로그램 등이 NSPS 하에서 시행중
베트남	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Social Protection Strategy 2011-2020: 빈곤가구를 대상으로 하는 사회부조 사업, 지역기반 사업, 빈곤층 고용지원 사업 등 • 2011-2020 Strategy for Socio-economic Development (SSED): 사회정책 차원에서 노동 및 일자리 창출, 국민보건을 다룸 • Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS): 도시빈민에 대한 소액 대출, 저금 프로그램, 공공, 교육, 보건서비스 수급을 위한 보조금을 지급, 주택 및 기본 인프라를 개선에 주력하는 데 주력하는 사회 정책 수립 목표 	<ul style="list-style-type: none"> • Decree 67: 고아, 아동, 청소년, 고령인구, 장애인 등에 대해 현금지원 • National Targeted Program for Poverty Reduction(NTP-PR) 하에서 대출 서비스, 고용지원, 주택 접근성 강화, 교육 지원 • P 135 program: 여러 지역 및 인종 간 사회, 문화적 생활의 수준의 격차 해소를 위해 아동 교육지원 보조금 지급

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
우즈베키스탄	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 State Social Protection Policy: 국가의 번영을 위해서는 빈곤 인구에 대한 예방적 사회 정책이 필요함을 강조하고 사회보호 메커니즘 강화, 위해 기존 빈곤층 지원금의 1.5배 증액, 사회서비스 종사자의 임금 상승 및 보조금 지급을 통한 서비스의 질 강화 등 목표 	<ul style="list-style-type: none"> • Mahallas: 400여개 커뮤니티 위원회 주도, 중앙정부로부터 재원 공급 받으며 가구의 크기, 소득상태, 부모/편부 여부, 노인/아동 여부 등에 따라 수혜자 선정 • 산모 보조금 • 아동 양육 보조금 • 빈곤가구 보조금
볼리비아	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • 2001 Bolivia Poverty Reduction Strategy: 주요 목표로 빈곤층에 대한 보호 강화, 사회적 참여 강화 등을 포함하며, 빈곤층에 대한 보호와 관련하여 아동, 고령인구, 재해민 등에 대한 보호 강화, 긴급 일자리 지원 등의 정책 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia: 조건부 현금이전 프로그램 • 영양개선 프로그램 • 학교 급식 사업 • 고령층 및 기타 취약계층 대상 사업
콜롬비아	UMIC	-	<ul style="list-style-type: none"> • National Development Plan for 2006-2010 (Plan Nacional de Desarrollo, PND): 주요 축으로 국방, 빈곤감소, 지속가능한 성장, 환경보호, 국민에 대한 서비스 강화를 다루며, 빈곤감소와 관련, 빈곤 인구의 취약성 감소와 사회부조 프로그램 확대 목표 • The Colombian Social Protection System: 보편적 사회보호(social protection), 빈곤층에 대한 사회적 장려(social promotion), 소득창출(income generation)을 주요 축으로 하며, 가구보조, 복지, 조건부 현금이전 등을 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 지원 네트워크(Red de Apoyo Social, RAS): 2001년에 구축된 국가 사회보호 체제로서 취약층이 겪는 고통을 완화하고, 특히 미래의 인적 자원으로서 아동 보호 • Empleo en Acción: 사회·경제 투자 프로젝트에 저기술 빈곤 노동자를 고용하여 단기적 일자리를 제공하는 프로그램 • Familias en Acción: 농촌 지역에서 아동의 학교 출석 및 보건소 진료를 조건부로 해당 가구에 현금 지급 • Jóvenes en Acción: 민·관 기관 및 회사에 의한 청년 직업 교육 프로그램
몽골	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> • Poverty Reduction Strategy: 사회보호 관련, 사회적 보장 강화 및 기본 사회서비스의 양적, 질적 개선 목표 • National Development Strategy: 사회보호 관련, 서비스의 개선과 적정 인포라 구축 등 목표 	<ul style="list-style-type: none"> • Child Money Programme: 0-18세 어린이와 청소년이 있는 빈곤가구를 대상으로 한 조건부 현금이전 사업

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
파라과이	LMIC	-	<ul style="list-style-type: none"> • National Strategy for Reducing Poverty and Inequality(ENREPD): 3대 우선순위의 하나로 빈곤, 취약 인구에 대한 사회보호를 다루고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tekoporã: 빈곤 가구에 대한 월별 현금 지급을 통해 영양개선, 보건 및 교육 개선을 목표로 하는 조건성 현금지원 사업. 주로 학교 출석, 보건소 진료, 백신접종을 조건부로 함. • Red de Proteccion Social: 취약 가구에 대해 조건부로 재정적, 기술적 지원을 제공하는 조건부 현금이전 프로그램 • 사회적 투자 프로그램(Program de Inversion Social, PROPAIS): 교육, 보건 인프라에 대한 투자를 통해 국민층의 생활여건 개선과 기본 서비스 접근성 확대 • 직접 지원 프로그램(Programa Atencio'n Directa): 저소득층에 대한 보건서비스 • 유년기 섹터 프로그램(Programa Sector Nifiez): 취약 아동에 대한 직접적인 지원을 통해 인간적 기본 욕구 충족 • 거리 아동 및 청소년 프로그램(Niños y Adolescentes Trabajadores en la Calle, NATC): 극빈층의 삶의 질 향상 및 거리 아동, 청소년의 미래 커리어 개발기회 증대 • 학교 영양 프로그램(Programa de Alimentacibn Escolar): 수도 아순시온의 유치원 및 초등학교의 영양 상태 개선 • 고용 트레이닝 프로그램(Programa de Formacido'n y Capacitacido'n Laboral): 근로자의 기술 향상, 저소득층에 대한 적합한 노동 경력 제공, 소기업의 운영 역량 강화
페루	UMIC	-	<ul style="list-style-type: none"> • Multiannual Macro-economic Framework (MMM), 2007: 사회 프로그램 개혁의 중요성 강조, 기존 사회보호 프로그램간 조율을 통한 개혁 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 식량지원 프로그램: Nutrition Program, School Feeding Program • 도시지역 A Trabajar Urbano 및 농촌지역 A Trabaja Rural: 단기 일자리를 제공하는 노동 장려 프로그램 • FONCODES: 지역사회 기반의 개발을 위한 펀드로서 농촌 빈곤지역에 대한 기본 사회 인프라 구축 및 소득창출 프로젝트 지원

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
				<ul style="list-style-type: none"> JUNTOS: 보건 진료, 영양제 섭취, 학교 출석, 주민등록 등을 조건부로 14세 이하 어린이가 있는 빈곤가구에 월 30 달러 상당을 지급하는 조건부 현금이전 사업
아제르바이잔	UMIC	4	<ul style="list-style-type: none"> Second State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development (SPPRSD) 2008~2015: 9대 목표 중 하나로 효과적인 사회보호 시스템 구축을 통해 고령가구, 저소득가구 및 기타 취약가구의 사회적 위험 경감 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 저소득층 아동 양육보조금, 출산 보조금 등 조건부 현금이전 프로그램 마이크로파이낸스
카메룬	LMIC	3	<ul style="list-style-type: none"> 2003 Poverty Reduction Paper: 사회보호 관련 항목: 비정규부문과 농촌 빈곤층에 대한 사회 보호 강화 목표, 기존의 연금, 가구보조금 혜택 개선 등. 	<ul style="list-style-type: none"> National Solidarity Fund 학교급식사업 기초 서비스 비용 감면 유류비 지원 현금이전 프로그램 식량 지원(위기 발생 시 한시적으로 운영)
인도네시아	LMIC	-	<ul style="list-style-type: none"> Presidential Regulation(Perpres) No.13/2009 about the Coordination of Poverty Alleviation: 빈곤층 사회보호, 커뮤니티 역량강화, 중소기업 진흥 등을 골자로 하는 정부의 빈곤퇴치 전략을 공표. 행정 단위별 사업 지침 제공 Medium Term Development Plan 2010-2014: 절대빈곤률을 2009년 14.15%에서 2010년 12~13.5%, 2014년 8.0%로 향상하기 위하여 모든 개발세터에 사회보호 주류화 정책 	<ul style="list-style-type: none"> 식량(쌀) 지원(Raskin), 교육지원 펀드, 조건부(PKH) 및 비 조건부 현금이전 사업 등 National Program for Community Empowerment in Urban Areas(PNPM Urban) 등
스리랑카	LMIC	3.5	<ul style="list-style-type: none"> Samurdhi: 국가 빈곤감소 전략으로서 빈곤층의 취약성 완화에 초점. 	<ul style="list-style-type: none"> The Samurdhi Program: 현금이전, 현물 교환 스텝포 지급, 소매대출, 소규모 인프라 건축 청소년 교과서와 교복 무상지원 노년층과 장애인 가족 지원

국가명	소득 분류	CPIA* SPR	사회보호 관련 정책	주요 사회보호 프로그램
필리핀	LMIC	-	<ul style="list-style-type: none"> 2011-2016 Mid-Term Philippines Development Plan(MTPDP): 주요 항목으로 사회개발 포함. 교육, 영양, 보건, 주택 등 양질의 사회서비스에 대한 접근성 강화, 취약층 보호 등에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> Pantawid Pamilyang Pilipino Program(4Ps): 조건성 현금지원 사업 Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan - Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services(Kalahi-CIDSS) Self-Employment Assistance Kaunlaran(SEA-K) Food for School(FSP)

*CPIA 사회보호등급(social protection rating)은 1-6점 중 숫자가 클수록 사회보호 시스템의 수준이 양호함을 나타내는 것임.
출처: 세계은행

다. KOICA 관련 사업과의 연관성

KOICA는 지금까지 도시 빈곤층에 대한 사회보호 측면에서 직접적으로 사업을 실시한 경험은 없다. 따라서 이에 연관되는 사업 분야에 대한 지원 경험을 광범위하게 살펴보아야 한다. 첫째, 빈민인구에 대한 사회안전망 방면으로 사업을 수행해 온 적이 있는지, 둘째, 도시지역 개발과 관련된 사업을 실시했는지, 셋째, 교육, 보건 등 기초 사회 서비스 관련 사업을 수행해 온 적이 있는지, 마지막으로 넷째, 직업훈련 등 고용 관련 지원 사업을 시행한 경험이 있는지 등을 검토하여 향후 도시빈민 사업과 전략적으로 연계할 수 있는지를 파악하여야 한다.

첫째, 3장의 국내기반 분석에서도 살펴보았듯이 KOICA는 빈민인구에 대한 사회보호 분야 지원으로는 파라과이 취약 아동 청소년 재활훈련원 건립 프로젝트가 있다. 이 분야는 주로 WFP의 Food for Work 지원과 같은 국제기구를 통한 양자성 다자 사업이 주를 이룬다. 도시빈민에 대한 직접 지원은 주로 INGO를 통한 도시 빈민층 대상 교육 및 보건 사업으로 진행된다. 따라서 향후 전략 수립 시 연계할 수 있는 사업은 제한적인 것으로 보인다.

[표 48] 2009년~2010년 KOICA 개도국의 빈곤층을 타겟으로 하는 사업 예시

지원 분야	사업명	사업목적
사회 보호 분야	파라과이 취약아동청소년 재활훈련원 건립사업	아순시온시 청소년 재활훈련원 건립
	과테말라 소녀의 집 교육시설 강화사업	소녀의 집(Girls' Village) 재학 중고등 학생에게 양질의 교육 환경 제공 및 정보접근성 확대
	네팔 WFP 학교급식사업	네팔 서부지역 취약계층 자녀의 학교 등록율, 중퇴율, 졸업율 개선과 영양상태 개선을 위해 학교급식 제공

출처: KOICA 2009~2010 사업 통계

[표 49] 2010년~2012년 KOICA 개도국의 도시빈민 대상 지원 사업

지원 분야	기관명 (NGO)	사업목적
도시 빈민 대상	세계선린회	철거 빈민촌 지역 캄보디아 보레이 산티빠움의 고아 및 근빈층 자녀를 위한 방과후 학교 운영
	기쁜우리월드	탄자니아 도시 빈민지역 내 미혼모 및 여성가장을 대상으로 직업훈련 센터와 아동 주간보호센터 운영
	새누리 좋은 사람들	필리핀 까인따 지역 도시빈민을 위한 무료 진료소 운영 및 여자 청소년 기숙사 운영

둘째, 도시개발 측면에서는 도시지역 개발계획 수립, 지적사업, 주택정책 수립 등의 사업을 다수 시행해 온 바 있다. 도시개발은 본서에서 다루는 ‘도시빈민에 대한 사회안전망’ 측면에서 직접적인 연관성은 찾기가 어려우나, 향후 도시빈민 주거지역 개선 등 도시개발 측면에서 빈곤감소 관점을 적극적으로 적용시켜 나가려 할 경우 긍정적인 기반이 될 수 있을 것이다.

[표 50] 중점협력국에서 시행된 KOICA의 도시개발 관련 사업

국가명	사업명	사업유형
가나	가나 아한타웨스트지역 신도시개발계획 수립사업	개발조사
	가나 아한타웨스트 신도시개발계획 수립 2차사업	개발조사
네팔	도시 및 지역개발정책	연수생초청
	도시개발 업무 및 프로그램 수행	해외봉사단
	도시개발 업무 및 프로그램 수행	해외봉사단
	지속가능한 도시화 접근전략	연수생초청
몽골	몽골 울란바타르시 1:1000 지형도 제작사업	개발조사
	몽골 주택 및 도시정책	연수생초청
방글라데시	한성 공동연수(10~12) - 도시 및 지역개발	연수생초청
베트남	베트남 주택 및 도시정책	연수생초청
	베트남 하이퐁시 신도시개발 세부 마스터플랜 수립	개발조사
	베트남 도시계획분야 전문가 파견	전문가
아제르바이잔	아제르바이잔 지적시범사업	프로젝트

국가명	사업명	사업유형
우즈베키스탄	우즈베키스탄 도시개발 능력 배양	연수생초청
인도네시아	인도네시아 환경적 도시수용능력 향상	연수생초청
캄보디아	캄보디아 국가기본도 제작 및 국가공간정보체계 마스터플랜 수립사업	프로젝트
	한싱공동연수(07-09) - 도시 및 지역개발 (싱측)	연수생초청

셋째, KOICA 교육, 보건 등 기초 사회서비스 관련 사업과는 상당한 연관 관계를 찾을 수 있으며, 이는 향후 사업 방향을 결정하는데 있어서 전략적인 고려 대상이 될 수 있다. 특히 도시빈민 사업의 목표가 단순한 현금 및 현물 지원에 따른 소득향상 및 식량위기 해소뿐 아니라 빈곤층의 사회서비스에 대한 접근성 향상이라는 2차적인 목표를 내포하는 경우, 협력국이 시행하고 있는 조건성 현금지원 사업에 대해 KOICA의 기존 시설건립 사업의 활용도를 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있으며, 향후 시설 공급 및 확충에 있어서도 주요한 기반으로 삼을 수 있다.

마지막으로, 향후 도시빈민 사업을 고용 확대와 연관 짓는다면, 이 역시 KOICA의 기존 직업훈련 사업과 연계하여 생각할 수 있을 것이다. 향후 도시빈민 사업과 관련된 전략 수립시 참고할 수 있는 KOICA의 기존 교육, 보건, 직업훈련 사업은 아래 표로 정리하였다.

[표 51] 중점협력국에서 시행된 KOICA의 보건, 교육, 직업훈련 프로젝트 사업(도시지역 기준)

국가	사업명
네팔	한-네팔 친선병원 건립 사업
	네팔 부트왈 탐나가지역 직업훈련원 건립
동티모르	동티모르 국립병원 개선 사업
	딜리 구급체계구축 지원 사업
라오스	한-라 친선아동병원 건립 사업
	라오스 비엔티안주 중고등학교 건립
	라오스 초등학교 건립 사업
	한-라 직업훈련원(비엔티안) 건립 및 역량강화
르완다	르완다 보건서비스 확대 사업
	키추키로 종합기술훈련원 지원 사업

국가	사업명
방글라데시	방글라데시 국가직업훈련 역량강화 사업
	한-방 친선병원 건립 사업
	치타공 직업훈련원 역량강화 사업
에티오피아	에티오피아 초등학교 건립(아디스아바바, 아르시)
	아디스아바바 아카키 초등학교 건립 사업
	아드와시 중학교 건립 사업
	아르시 가족계획 및 모자보건 증진 사업
우간다	직업훈련원 건립 사업
캄보디아	캄보디아 캄퐁초난 지역병원 의료서비스 강화 사업
	캄보디아 국립 소아병원 현대화 사업
	인력개발센터 설립 사업
	시엠립 주립병원 역량강화 사업
가나	아크라 직업훈련센터 재건 사업
나이지리아	나이지리아 초등학교 교실 확충(코기 및 카츠나주)
	나이지리아 초등학교 건립 사업
	직업훈련원 건축 사업(코기주)
	국립소아병원 건립 사업
몽골	한-몽 한방병원 건립 사업
베트남	한-베트남 산업기술학교 건립 및 지원 사업
	베트남 산업기술학교 교육 역량강화 사업
	베트남 Vinh Yen 병원 개선 사업
	베트남 Vinh Loc 지방병원 개선 사업
	꽝치성 직업훈련원 개선 사업
볼리비아	한-볼리비아 의료센터 확충 사업
	볼리비아 기술교육훈련원 건립 사업
	볼리비아 엘알또지역 모자보건서비스 개선 사업
스리랑카	스리랑카 Zahira College 부설 초등학교 신축 사업
	한-스 직업훈련원 지원 사업
우즈베키스탄	타쉬켄트 직업훈련원 건립 사업
카메룬	카메룬 기초보건 역량강화 사업
	국립응급센터 건립 사업

국가	사업명
파라과이	파라과이 아순시온시 청소년재활훈련원 건립
	파라과이 기술전문학교(넴부 기술학교) 지원 사업
	알도 바라나주 취약 아동청소년 보호/재활훈련 통한 사회편입 지원 사업
	아순시온시 직업훈련원 건립 사업
	산빠드로 종합병원 건립 사업
	아순시온 인근 3개 지역 아동 및 모성사망률 감소 지원 사업
파키스탄	파키스탄 카라치시 의류생산기술훈련원 지원 사업
필리핀	필리핀 민다나오 기초 공중보건 향상 프로그램
	한-필리핀 까비떼 친선병원 개선 사업
	필리핀 직업훈련원 건립 사업
	HRD 센터 설립사업
	국립 폐질환센터 결핵퇴치 역량강화 사업
	까비떼 공중보건/결핵관리 역량강화 사업
콜롬비아	초코주 기초 보건의료서비스 향상 사업
	한국-콜롬비아 우호재활센터 건립 사업
페루	페루 리마 도스데마요 국립병원 개선 사업
	한-페루 뻬우라주 산타로사 친선병원 건립 및 개보수 사업
	페루 Pachacutec 보건소 건립 사업
	UNSAAC 치과 역량강화 사업
	리마시 도스데마요 국립병원 검진기능 개선 사업
	까야오 지역 모자보건센터 개선 사업

주1. 2000년도 이후 사업 기준

주2. 타당성 조사, 전문가 파견, 연수사업, 봉사단 파견 등을 제외한 프로젝트 사업 위주

2. 도시빈민 프로그램 시범사업 대상국(안)

지금까지 제시된 분석 요소는 첫째, 협력국 빈곤현황의 심각도, 둘째, 협력국 사회 보호 정책과 프로그램의 수준 및 효과성, 셋째, KOICA 기존 사업과의 연관성 등으로서, 이렇게 다각적인 요소를 검토함으로써 비용효과적이고 효율적인 사업을 위한 기반을 마련할 수 있을 것이다. 사회보호 메커니즘을 통한 도시빈민 프로그램 시범

사업은 도시빈민 현황은 심각하나 관련 정책과 프로그램이 상당부분 갖추어져 있으며, 높은 수준의 사업의지와 경험을 보유하고 있는 국가를 위주로 선정되어야 한다. 아울러 기존 KOICA 사업과의 연관성도 높아 단기간에 신속하고 원활한 프로그램 기획과 시행이 가능한 곳 위주로 선정할 필요가 있다. 도시빈민에 대한 사회보호 지원 사업은 KOICA가 새롭게 시도하는 분야인 만큼 제반 리스크를 최소화하고, 목표하는 개발 성과를 도출할 수 있는 전략이 필요하다. 상기 기준에 따라 분석한 결과, 시범 사업을 실시할 대상국으로는 나이지리아, 르완다, 에티오피아, 우간다, 볼리비아, 파라과이, 몽골, 방글라데시, 필리핀 등이 고려될 수 있다.

[표 52] KOICA 도시빈민 프로그램 시범사업 대상국(안)

시범사업 대상국
나이지리아
르완다
에티오피아
우간다
볼리비아
파라과이
몽골
방글라데시
필리핀

이들 국가에 대해서는 단기적인 시범사업을 통해 우리 협력사업의 가능성을 새롭게 타진하고 사회보호 및 도시빈민 이슈에 대한 노하우를 습득하는 과정을 거칠 필요가 있다. 경험이 축적되면 타 협력국으로 지원 범위를 넓히는 한편, 협력국 프로그램을 지원할 뿐 아니라 관련 정책 수립과 각종 빈곤분석에 대한 자문을 제공하는 등 지원의 폭을 확대해 나갈 수 있을 것이다.

이들 시범 국가는 현재 수집 가능한 데이터를 분석한 결과를 통해 선정된 것이며, 따라서 사회보호 정책의 수준, 빈곤 지표 등 데이터가 부재한 국가의 상황은 충분히 반영되지 못했다는 한계가 있다. 아울러, 교육, 보건 등 섹터별 지표가 반영되지 않았기 때문에 섹터 측면에서 사회보호 사업을 시도하고자 하는 경우, 유력 대상국은 달라질 수 있다. 다만, 본 국가 목록은 KOICA의 정책라인에서 도시빈민에 대한 사회보호 사업을 신규로 시도하고자 했을 때 보다 쉽게 접근할 수 있는 방침을 제공하

기 위한 것이다. 따라서 실제 사업을 설계하는 시점에서는 국별, 섹터별로 심층 분석을 통해 KOICA가 지원하고자 하는 방향에 맞도록 지원 대상국가와 사업을 정해나가야 할 것이다.

결론

국가별로 수준의 차이는 있지만 모든 국가는 사회보호 프로그램을 통해 자국 국민이 안정적인 삶을 영위하는데 위협이 되는 빈곤이나 질병, 장애, 실업 등에 대해 공적 지원을 하고 있다. 이를 제도상으로는 사회보호(social protection)라고 지칭한다. 사회보호 제도는 수혜자의 기여에 기반을 둔 기여형 보호 프로그램도 있지만 정부가 자국의 극빈 취약계층의 기본적인 생계와 권리를 보장하기 위해 비기여형으로 시행하는 프로그램도 있다. 그런데 빈곤감소나 취약성 완화, 불평등 해소와 같은 사회보호의 기본적인 취지를 고려하면 세제(taxation)에서도 제외될 정도로 빈곤한 계층, 고용을 통해 생계를 보장받지 못하는 취약계층을 위한 비기여형 사회보호 제도가 더욱 시급한 사안이라고 볼 수 있다. 하지만, 비기여형 사회보호 제도의 경우 전적으로 국가의 재정 부담으로 이루어지기 때문에 빈곤한 국가일수록 제도의 취약성이 높은 것이 사실이다.

1990년대 후반 이후 금융 및 경제위기, 에너지 가격 급등 등 위기로 인해 국내 빈곤층의 취약성이 높아짐에 따라 개도국도 점차 사회보호 분야에도 관심을 높여가고 있는 추세이다. 이 추세는 특히 중남미 국가에서 뚜렷이 목격되며, 아시아 및 아프리카 지역에도 영향을 미쳐 본보기 사례가 되고 있다. 하지만 사회보호 제도의 질적 수준은 정부의 의지뿐만 아니라 재정부담 능력(affordability), 정책 및 기술 역량 등이 결정적인 영향을 미치기 때문에, 빈곤국일수록 사회보호 제도의 질적 수준도 낮은 경우가 대부분이다. 이에 개도국 빈곤감소를 목표로 하는 공여기관들이 개도국 정부의 재정 및 기술 역량의 부족한 부분을 매워주기 위해 사회보호 분야를 지원하고 있는 것이다. 또한 빈곤층에 대한 사회보호 지원이 국가의 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과가 등장함에 따라 동 분야에 대한 관심은 증가하는 추세이다.

한편 사회보호 분야는 여태껏 한국의 개발원조 논의에서 큰 주목을 받지 못했던 것이 사실이지만, 사회보호 제도 지원을 통해 빈곤층에 대한 직접적인 지원이 개발원조의 목적이 더욱 부합하는 것인 만큼 동 분야에 대한 관심과 지원을 확대해 나가는 것이 바람직하다. 이에 본 보고서는 KOICA가 빈곤층을 직접 목표하는 사회보호

프로그램을 운용할 수 있는 방안에 대해 논의해 보았다. 당장 타 선진공여국과 같이 협력국에 대한 예산지원이나 장기적인 지원을 공약할 수는 없지만 논의가 시작되었다는 것은 매우 고무적이다. 본문에서도 강조되었고 국제사회가 권고하고 있는 바와 같이 사회보호 제도에 대한 지원을 위해서는 협력국이 수립한 정책과 협력국의 지원 체계를 활용하는 것이 가장 이상적이지만 모든 공여국이 이러한 형태를 따르고 있는 것은 아니기 때문에 KOICA만의 특성을 살린 지원 방안을 통해 참여의 기회를 확대하는 것도 좋을 것이다.

협력국 현지 인터뷰를 통해 무조건적인 재정지원이 항상 바람직한 방안은 아니라는 의견도 있었다. 이는 여러 의미를 함축하는 것이지만, 지원된 재원을 적절히 사용할 수 있는 협력국의 정책적·기술적 역량과 거버넌스 수준에 대한 우려로 판단된다. 이에 따라 본 보고서에서도 당장 예산지원을 우선순위에 놓기 보다는 점진적인 지원 방안을 제시한 것이다. 하지만 본 보고서에 제시한 프로그램안은 어디까지나 현재 한국의 ODA 정책적 방향성과 KOICA의 주요 사업형태를 감안하여 작성된 것으로 단기적으로 활용될 수 있는 안이라는 점을 유념해야 한다. 최근 한국 ODA의 선진화와 개발효과성을 향상시키기 위해 많은 연구와 노력이 진행되고 있는 만큼 향후 KOICA의 개발원조 방향도 적지 않게 변화할 것으로 예상되므로, 본 보고서에서 제시한 프로그램안은 변화에 맞추어 수정·향상되어야 한다. 그럼에도 불구하고 KOICA가 개도국의 사회보호 분야 지원을 위해 유념해야할 원칙은 변하지 않으며 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 국제 개발원조 사회는 모든 분야에 빈곤층 친화적 관점을 적용하여 빈곤국 중에서도 최빈곤층에 대한 직접 지원의 수준을 높여가는 것을 권고하고 있다. 이에 KOICA도 개도국 경제·사회에 대한 일반적이고 포괄적인 지원보다는 보다 빈곤층을 직접 대상으로 하는 빈곤층 친화적인 방향이 되어야 한다. 이러한 변화는 KOICA, 넓게는 한국 ODA 유관기관의 사회보호 분야에 대한 관심과 재원이 확대되는 계기가 될 것이다. 둘째, 개도국의 사회보호 제도를 저해하지 않기 위해 무엇보다 중요한 것은 협력국의 정책과 수단을 통해 지원해야 한다는 것이다. 사회보호 제도는 어떤 의미에서는 조세 제도와 마찬가지로 국가-시민의 유대관계를 이어주는 가치를 갖고 있기 때문에 공여국이 개발원조를 통해 이 관계를 저해해서는 안될 것이다. 셋째, 사회

보호 분야에 대한 지원이 원래 목표한 바를 달성하고 효과도 높이기 위해서는 협력국에 대한 철저한 분석과 연구가 선행되어야 한다는 것이다. 사회마다 역사, 배경, 문화, 경제 수준이 다르기 때문에 보편적으로 적용될 수 있는 프로그램은 존재하지 않는다. 때문에 포괄적인 지원방향과 중점을 두고자 하는 세부 분야가 결정되었다 하더라도 실제 시행 사업은 심도 있는 조사·연구를 바탕으로 협력국의 현황(context)에 맞게 변형·적용되어 시행되어야 한다. 마지막으로, 공여국의 재정적, 기술적 지원은 무한정 지속될 수 없다는 점을 감안하여, 장기적인 관점에서의 정책적, 기술적 지원이 반드시 필요하다는 점이다. 이에 우리의 지원도 수원국의 시스템을 통한 재정적 지원은 물론이고, 동시에 개도국의 정책, 시행 역량을 강화하는 것을 간과해서는 안된다.

앞으로 사회보호 분야에 대해 지원함에 있어서, 본 보고서는 하나의 출발점이 되어야 한다. 앞서 언급하였듯이 국가마다, 도시마다 빈곤의 특성과 발생 요인이 모두 다르기 때문에 사업지원을 결정하고 형성하는 과정에서 반드시 조사·연구가 이루어져야 한다. 이는 단순히 사업형성을 위한 절차적 조사가 아닌 심도 있는 분석 연구가 되어야 할 것이다. 물론 ‘사회보호’ 분야가 생소하여 동 분야 지원이 쉽게 결정될 수 있는 사안은 아닐 것이다. 하지만 본 보고서에서 제시되었듯이 현재 주요 사업 분야와 방식을 크게 벗어나지 않고 비교적 작은 재원으로든 얼마든지 지원이 가능한 분야인 만큼 빠른 시일 내에 시범사업을 실시하고 경험을 축적하는 것이 중요한 시작점이 될 것이다.

참고 문헌

(국문 문헌)

- 강혜규 (2008). 사회서비스정책과 고용창출정책. 보건복지포럼
- 구인회 (2006). 한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장 정책의 과제, 서울대학교 출판부
- 구인회, 손병돈, 안상훈 (2012). 사회복지정책론, 나남.
- 국토개발연구원 (2010). “취약계층을 배려한 도시재생정책 방향에 대한 연구.” p.167.
- 김경혜·김준현·박은철 (2010). 다차원적 빈곤 관점에서의 서울시 빈곤실태와 정책과제, 서울시정개발연구원, 서울.
- 김교성 (2007). “도시 근로자 가구의 빈곤추이와 원인에 관한 연구: 조세와 이전소득의 빈곤완화효과를 포함하여.” 『한국사회복지학』 59(2): 143-169.
- 김수현 (2011). “한국적 빈곤, 한국적 정책: 어디에서 시작해서 어디로 갈까” 비판사회학회에서 발표. p. 97-98.
- 김수현, 이현주, 손병돈 (2009). 한국의 가난. 한울 아카데미.
- 김윤이 (2011). 주거취약계층 주거지원사업의 현황과 개선방향. 도시와 빈곤 제 90호; 서종균 (2012). 사회주택 정책 발전을 위한 비영리 주거지원조직의 과제. 도시과 빈곤 제96호
- 김정원 (2012). 현장에서 읽는 노동연계 복지: 자활사업에서 사회적 기업까지, 아르케
- 남기철 (2010). “서울형 복지와 서울시 복지정책.” 『복지동향』
- 노대명 (2007). “기초생활보장제도: 효과성에 관한 연구(1).” 연구보고서 2007-17-4 기초보장, 자활정책평가센터.
- 문진영 (2005). “빈곤 레짐에 관한 비교연구: 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로.” 『한국사회복지학』 57(1): 245-269.
- 배화숙. (2007). 사회복지서비스에서 바우처제도 도입 의미와 과제. 사회복지 정책 31.
- 서울시정개발연구원 (2011). “다차원적 빈곤관점에서의 서울시 빈곤실태와 정책과

제.” p. 89-93.

신용석 (2010). “의료급여제도의 성과와 발전 방향.” 보건복지포럼 167호: 2-155.

오충현 (2011). 모자보건 ODA 프로그램 모델 연구. 성남시: 한국국제협력단.

이필성 (2011). 지역에 기반을 둔 주거복지센터의 역할과 과제. 『도시와 빈곤』. 제 95호.

이영환 (2005). 한국사회와 복지정책-역사와 이슈, 나눔의 집

이호영 (2003). 빈곤과 도시사회정책: 뉴욕, 워싱턴, 토론토, 런던, 파리, 동경 사례:
서울시 사회구조와 사회정책수요, 서울시정개발연구원

유경준 (2012). KDI Focus “소득 양극화 해소를 위하여” KDI

윤희숙 (2011). “노동시장과 공공부조 간 관계에 비춰본 기초생활보장제도 급여기준
의 문제점,” KDI정책포럼 제241호(2011-11).

장민철 (2011). 쪽방상당소의 역할과 과제. 『도시와 빈곤』. 제 95호.

정우진 (2011). 한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화방안, 한국국제협력단.

정우진 & 정유아 (2011). 현장중심의 개발협력 방안: KOICA 무상협력 사업을 중심으로

하성규 (2011). 주거복지의 시대적 과제와 당위성. 도시와 빈곤. 제 91호.

한국국제협력단 (2011). 한-WFP간 Food for New Village (FFNV) 사업개요 내부
문서 참고, UNV의 경우 현재 UNICEF 방글라데시 UNV 지원

(영문 문헌)

Adato, M., Haddad, L., Horner, D., Ravjee, N. and Haywood, R. (1999). From Works to Public Work: The Performance of Labour-Intensive PWP in Western Cape Province, South Africa, Southern Africa Labour and Development Research Unit and International Food Policy Research Institute, University of Cape Town, Cape Town.

Arulpragasam, J., Fernandez, L., Matsuda, Y., Ofindo, R. and Stephens, M. (2011). "Building Governance and Anti-Corruption in the Philippines' Conditional Cash Transfer Program". Philippine social Protection Note March 2011, No.1, The World Bank Group & Australian

Government Aid Program.

- ADB (2001). Social Protection: Our Framework.
- ADB (2008). CCT programmes, An Effective Tool for Poverty Alleviation.
- ADB (2009). Poverty in the Philippines: Cause, Constraints, and Opportunities.
- ADB (2011a). ADB and Social Protection: Challenges and Opportunities.
- ADB (2011b). The Revised Social Protection Index Methodology and Handbook, ADB, Manila.
- AfDB/OECD (2010). African Economic Outlook, OECD, Paris.
- Armando Barrientos and Rebecca Holmes (2006). Social Assistance in Developing Countries Database, IDS, Sussex.
- Baharaoglu, D. and Kessides, C. (2002). A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, Chapter 16. Urban Poverty, World Bank, Washington, D.C.
- Baker, J. (2008). Urban Poverty: A Global View, World Bank, Washington D.C.
- Baker, J. and Schuler, N. (2004). Analyzing Urban Poverty: A Summary of Methods and Approaches, World Bank, Washington D.C.
- Crost, B. and Johnston, P. (2010). Aid under Fire: Development Projects and Civil Conflict, Discussion Paper, Harvard Kennedy School
- Bhushan, A and Samy, Y (2010). Enhancing Domestic Resource Mobilization for Effective Development: The Role of Donors. The North-South Institute, Ottawa.
- Baulch, B., Wood, J. and Weber, A. (2006). Developing a Social Protection Index for Asia, Development Policy Review 24,1:5-29.
- Court, J. (2006). Governance, Development and Aid Effectiveness – A quick guide to complex relationships, ODI, London.
- Davies, M. (2009). DFID Social Transfers Evaluation Summary Report, DFID Working Paper 31, DFID, London.

- Demographic Research and Development Foundation, Inc. (2011). A Quick Assessment of the Supply Side in Pantawid Pamilyang Philipino Program Municipalities, Ausaid
- Devereux, S. and Coll-Black, S. (2007). Review of Evidence and Evidence Gaps on the Effectiveness and Impacts of DFID-supported Pilot Social Transfer Schemes, DFID Evaluation Working Paper.
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection, IDS, Brighton.
- DFID (2001). Meeting the challenge of poverty in urban areas, DFID, London
- DFID (2006a). Key Considerations for Choice of Social Transfer Instruments, Social Transfers.
- DFID (2006b). Social Protection in Poor Countries, Social Protection Briefing Note Series, No.1.
- DFID (2006c). Using Social Transfers to Improve Human Development, Social Protection Briefing Note Series, No.3.
- DFID (2009). Social Transfers Evaluation Summary Report 2009.
- DFID (2011a). Cash Transfer: Evidence Paper, DFID.
- DFID (2011b). Operational Plan 2011–2015, DFID–Growth and Resilience Department (GRD).
- ERD (2010). Social Protection for Inclusive Development – A new perspective in EU cooperation with Africa, European Commission, Brussels.
- Ernst, C., Hagemeier, K, Marcadent, P, Oelz, M. (2012). Decenet Work and Empowerment for Pro-Poor Growth, OECD DAC
- Farrington, J., Ramasut T, and Walker, J. (2002). Sustainable Livelihoods Approaches in Urban Areas: General Lessons, with Illustrations from Indian Cases, ODI, London.
- Government of Indonesia (2007). Tim Penyusun Pedoman Umum(PHK General Guidelines).
- GTZ (2006). Designing and Implementing Social Transfers Programmes.

- GTZ (2007). Final Evaluation Report, Kalomo Social Cash Transfer Scheme.
- Handayani, S. W (2011). Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific, ADB, Manila.
- Hickey, S., Sabates–Wheeler, R., Guenther, B. and Macauslan, I. (2009). Promoting Social Transfers: DFID and the Politics of Influencing, DFID Working Paper 32.
- Hodges, A., White, Ph. and Greenslade, M. (2011). Guidance for DFID Country Offices on Measuring and Maximising Value for Money in Cash Transfer Programmes.
- Holmqvist, G (2012). External Financing of Social Protection: Opportunities and Risks, Development Policy Review, 2012, 30 (1): 5–27.
- Holzmann, R. and Jørgensen, S. (2001). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. International Tax and Public Finance, 8 pp. 529–556.
- JICA (2009). JICA Thematic Guidelines on Social Security (Health Care/ Pensions/Social Welfare).
- JICA (2011). Thematic Guidelines on Poverty Reduction.
- Lustig, N. (1999). Crises and the Poor, Socially Responsible Macroeconomics, Presidential Address, Fourth Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), Santiago, Chile, October 22.
- Masika, R., de Haan, A., and Baden, S. (1997). Urbanisation and Urban Poverty: A Gender Analysis, Institute of Development Studies, Brighton.
- MercyCorps (2008). Urban Poverty Reduction Strategy, Urban Bulletin No. 1., MercyCorps, Jakarta.
- Norton, A., Conway, T., and Foster, M. (2001). Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development, ODI, London.
- OECD (2001). DAC Guidelines: Poverty Reduction, OECD, Paris.

- OECD (2007). The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, SOCX 1980–2003, OECD, Paris.
- OECD (2009). Promoting Pro–Poor Growth: Social Protection, OECD, Paris.
- OECD and China Development Research Foundation (2010). Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries – What Lessons for China?, OECD, Paris.
- OECD (2010). Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China?
- Ravallion, Martin & Chen (2007). China's Progress Against Poverty. *Journal of Development Economics*, 82 (1): 1–42.
- Rofman, R. (2005). Social Security Coverage in Latin America, Social Protection Discussion Paper Series No. 0523, World Bank, Washington, D.C.
- Sri Weining Handayani (ed.). (2010). Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific: The Proceedings of the Regional Workshop. ADB
- Robert Holzmann & Steen Jørgensen (2001). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. *International Tax and Public Finance*, 8 pp. 529–556.
- Sri Weining Handayani (ed.). (2010). Enhancing Social Protection in Asia and the Pacific: The Proceedings of the Regional Workshop. ADB
- Sumarto, S., Suryahadi, A. and Widyanti, W. (2004). Assessing the Impact of Indonesia Social Safety Net Programs on Household Welfare and Poverty Dynamics. SMERU Research Institute, Jakarta.
- Suryahadi, A., Yumna, A., Umbu Raya, U. R., Marbun, D. (2010). Review of Government's Poverty Reduction Strategies, Policies, and Programs in Indonesia, SMERU, Jakarta.
- Tan Hsien–Li (2010). Not Just Global rhetoric: Japans substantive Actualization of its Human Security Foreign Policy. *International Relations of the Asia–Pacific* Volume 10
- UN (2010). Social Protection Floor Initiative.
- UNESCAP (2011). The Promise Of Protection: Social Protection And Development

- In Asia And The Pacific, UNESCAP, Bangkok.
- UNRISD (2010). Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics, Unite Nations Research Institute for Social Development.
- USAID (2009). Support on Water and Sanitation Sector Analysis and Program FINAL, 2009–2014.
- Venne, R. (2005) Framework for Monitoring, Review and Appraisal of the madrid International Plan of Action on Ageing.
- Weetjens, J (2011). Community Driven Development: The Experience of PNPM When unleashing the power of communities, what happens next?, Knowledge Series - Emerging Indonesia 발표자료, World Bank, Washington DC.
- World Bank (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2001). Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard. World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2003). Cities in Transition : Urban Sector Review In an Era of Decentralization in Indonesia, East Asia Urban Working Paper Series: Dissemination Paper No. 7, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2006). "Country Programme Profiles", presented at the 3rd International Conference on Conditional Cash Transfers. Istanbul, Turkey, June 26–30.
- World Bank (2008). For Protection and promotion.
- World Bank (2009). From Right to Reality.
- World Bank (2012a). Protecting Poor and Vulnerable Household in Indonesia, WB, Washington, D.C.
- World Bank (2012b). Resilience, Equity, and Opportunity, The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012–2022, World Bank, Washington, D.C.

(인터넷 자료)

서울시 (2011). 한눈에 보는 서울통계 <<http://stat.seoul.go.kr>>

통계청 (2010). 국가통계포털 웹사이트 <<http://kosis.kr/abroad>>

별첨

별첨 1. 도시 빈곤 측정 지표

- 1) 기본 빈곤 지표: 도시 빈곤의 수준을 측정하는 기본 지표로, 빈곤선 이하/이상에 해당하는 가계 또는 개인의 수

PRIORITY POVERTY INDICATORS		
Policy Goal	Indicators	Significance
<i>Reduce Poverty</i>	<i>POVERTY</i> Poverty Line Headcounts - non poor, poor, very poor GDP per capita	The poverty line is one of the most fundamental measures used in monitoring poverty. The upper and lower poverty line figures provide a cut-off between the poor and the very poor.
<i>Increase employment Opportunities</i>	<i>SHORT TERM INCOME</i> Unskilled full-time Daily Wage Unskilled part-time Hourly Wage Lower Income Consumer Price Index	These complement the static information of poverty status and are based on country-specific indicators which provide time-series information useful for tracking the status of the poor. Unskilled wage labor is characteristic of poor households. Similarly the poor are likely to be engaged in casual and informal sector work due to labor demand and supply constraints. Wage data at this level is a useful measure of the poor's level of productivity in response to shifts in labor demand over time.
<i>Improve provision of Basic social services</i>	<i>SOCIAL</i> Share in City Government Expenditure of Basic Social Services Share in GDP of Public Expenditure on Basic Social Services Net Primary School Enrollment Under-five Mortality Immunization Coverage Child Malnutrition Female-to-Male Life Expectancy Ratio Total Fertility Rate Maternal Mortality	The extent to which poor households have access to basic social services is an indication of their overall level of living standards. Achievement indicators such as literacy and enrollment rates, child malnutrition and mortality rates capture the non-income related dimensions of poverty which are equally important in determining household welfare. The focus is on women and children as sub-groups that are most likely to be vulnerable.

2) 주요 도시 빈곤 측정 지표: 다음의 지표들을 통해 도시 빈곤을 수치화하여 측정함으로써, 도시 빈곤의 분석 및 사업 형성, 모니터링 및 평가가 용이해 질 수 있다.

Key Urban Poverty Indicators		
<i>a. Poverty, Productivity and Employment</i>		
Policy Goal	Indicator	Significance
<i>Reduce urban poverty</i>	Incidence of urban poverty	The most fundamental poverty indicators. Requires survey data. Useful for cross-country, cross-city comparisons only if absolute poverty line is established.
	-the percentage of individuals below the poverty line	
	Severity of urban poverty	Indicates the incidence of severe poverty. When high relative to overall poverty incidence, suggests the need for carefully targeted interventions.
	-the percentage of individuals below 50 percent of poverty line	
	Depth of urban poverty (poverty gap)	Depends on the distribution of income among the poor. Can be used to determine the average resource gap required to bring the poor up to the level of living standards associated with the poverty line.
	-the mean income/expenditure of poor as percentage of poverty line	
	Household size	A household is the basic unit of living and consumption in a society. When used in combination with indicators of housing units, types and infrastructure of the households, the indicators shows the pattern and quality of the population. The growth of household size shows the changes of household formation over time.
	-the number of persons per household who live, eat and sleep in the same dwelling unit	
	Household composition	Reflects the extent of financial burden on working members of the household to provide food and other basic essentials for daily living.
	-the structure of household (i.e. nuclear, extended, multi-adult)	
	Dependency burden	
	-the ratio of working members to non-working members (dependants)	
<i>Increase employment</i>	Labor force participation rate	A standard measure of labor market performance, more easily calculated and more reliable than the unemployment rate in many low-income developing countries. At higher levels of development, the latter is also a key indicator.
	-rate percentage of adults who participate in the labor force	
<i>Establish and maintain good working conditions</i>	Wage level	Reflects the productivity of the work force and its composition in terms of education, skill and experience as well as the level of other factor inputs. A key component of labor earnings - the product of wages and hours worked-another indicator of interest.
	-the average hourly wage rate for all employed persons	
	Formal sector employment	A key measure of the stage of development of urban labor markets, associated with average wage levels, and possibly indicative of barriers to upward mobility.
	-the percentage of the labor force employed in formal sector jobs	
	Child labor	A measure of the structure of the work force and an indirect measure of the (in) adequacy of educational opportunities and of the (in) effectiveness of child labor legislation.
	-the percentage of children who are employed full or part-time	

<i>b. Access to Housing</i>		
Policy Goal	Indicator	Significance
<i>Adequate housing for all</i>	Housing production -the net number of units produced (units produced minus units demolished) in both the formal and informal sectors per 1,000 population	A traditional measure of ability of the housing supply system to increase and replenish the housing stock, but one which fails to take account of either average household size or the rate of household formation. Alternative measures can compare relative rates of household formation and housing stock increase (possibly also accounting for demolitions and modifications to the existing stock).
<i>Adequate housing quality and space</i>	Floor area per person -the median usable floor area per person	This indicator measures the adequacy of living space in dwellings. A low value for the indicator is a sign of overcrowding. Alternative measures are person per room and households per dwelling unit.
	Permanent dwelling units -the percentage of dwelling units likely to last twenty years or more given normal maintenance and repair, taking into account locational and environmental hazards (e.g. floods, typhoons, mudslides, earthquakes)	This indicator is one measure of the quality of housing, particularly of its durability. Permanent structures usually provide better protection from the elements and a higher standard of structural safety, and require a higher level of initial investment.
<i>Secure housing tenure</i>	Unauthorized housing -the percentage of the total housing stock in the urban area which is not in compliance with current regulations	This indicator measures the extent to which the urban population is housed legally. It includes both squatter houses occupying land illegally, and houses constructed without the required building, land use, or land subdivision permits. High values depress incentives to invest in housing and indicate difficulty in establishing collateral value of mortgage loans
<i>c. Access to Transport, Production and Market Infrastructure</i>		
<i>Access to public tenure</i>	Access to public transport by urban poor -the percentage of employed members of poor households who rely on public transport for work trips	Can indicate the degree to which the poor are underserved by public transport, with implications for labor force participation and transport cost and time.
<i>Improve quality of urban transport</i>	Average journey time to work	Indicates general quality of work journey, combining effects of spatial dispersion, congestion, network density, etc.
<i>d. Access to Services and Social Infrastructure</i>		
<i>i. Water and Sanitation</i>		
Policy Goal	Indicator	Significance
<i>Improve service coverage</i>	Access to water by urban poor -the percentage of poor households with various means of obtaining water supply	Access to piped water is associated with both better health and time savings associated with less collection time. Has important implications for women and children. Associated with de facto tenure security in many cases.
	Access to sewerage -the percentage of poor households served by different types of provision for sewage disposal	Preliminary assessment of how population is served. Indicator to be used with caution due to quality of data limitations
	Average time spent in fetching water	Reflects the time constraint imposed on individuals in the household because of inadequate public provision of basic services which has serious implications on the use of productive labor
	Water quantity -production/consumption liters/per capita/per day	Water: provides information on adequacy of water production and ability of utility to provide water on demand
<i>Improve service quality</i>	Water quality -Percent of water supplied that meets country's drinking water standards	Combined with previous indicators provides a picture of service quality
	Water supply reliability -percentage of population receiving water supply on demand, 24 hours per day	
	Sewage treatment rate -percentage/degree of waste that is treated	Preliminary assessment of water quality of receiving bodies
	Sewerage reliability -percentage of population subjected to periodic flooding/backups	Combined with service coverage indicator provides information on quality of sewerage services

<i>ii. Solid Waste Disposal</i>		
<i>Solid waste collection</i>	Access to solid waste collection -defined as the percentage of households with regular (e.g. weekly or more often) waste collection	Adequate waste removal is associated with a number of public health benefits, both direct and indirect (e.g. lower likelihood of blockage of drainage systems)
<i>iii. Electricity Supply</i>		
<i>Electricity</i>	Access to electricity supply -defined as the percentage of poor households with a dwelling connection to electricity	Access to electricity is important for the poor both because of its direct benefits but because gaining access is a first step toward tenure security
<i>iv. Health and Education Services</i>		
<i>Improve access to basic social infrastructure</i>	Access to education -the percentage of children of poor households attending school	Associated with upward mobility and future income-earning possibilities among the poor. Can indicate service deficiencies in provision of education
	Access to health services -the percentage of poor households in which any member visited a doctor or nurse in the previous year	Can indicate the degree to which the poor are underserved by health services, with implications for health of the poor and subsequent implications for labor force participation and employment
<i>Improve actual health and educational levels</i>	Infant mortality Under five mortality Immunization coverage Child malnutrition Female/male life expectancy ratio Total fertility rate Maternal mortality rate	Reflect the standards of health care delivery and more indirectly factors in nutrition, occupation and the environment
	Net enrollment rates in 1ary/2ary schools Illiteracy rate -the percentage of the population (age 15+) with no schooling i.e. cannot read and write Pupil-teacher ratio: 1ary Pupil-teacher ratio:2ndary Drop-out rates	Provide a picture of educational provision and take-up. Low school attendance and high drop-out rates are usually found in poor neighborhoods and are usually due to a wide range factors: need for school-age children to help in home-based enterprise; teenage pregnancy; lack of schools and/or discriminatory administrations and policies; prohibitive costs of education, fees, uniforms, books and transports; overcrowding classrooms, poor lighting and ventilation
<i>e. Affordability of Urban and Social Services</i>		
<i>Improve affordability of urban and social services</i>	Percent of income spent on: Water Electricity Solid waste collection Health Education Transport	Indicate the financial burden of urban and social infrastructure services on residents; can focus particularly on the poor by taking measurement for a given income decile, or for households at the defined poverty level.

별첨 2. 한국 사회복지제도의 분류와 발전과정

한국 사회복지정책 분류

사회안전망 차원에서 우리나라의 정책을 분류한다면 적극적 노동시장정책, 사회보험, 사회서비스 및 수당, 공공부조로 나눌 수 있다. 먼저 적극적 노동시장 정책으로는 고용안정 프로그램, 실업수당, 직업능력개발, 재취업 촉진을 통해 실업 혹은 불완전 고용 상태를 해결하는데 목적이 있다. 이는 보다 근본적이고 예방적인 차원의 대책이나, 근로능력이 없는 취약층 지원에는 한계가 있으며, 우리나라에서는 아직 초기 단계라 할 수 있다. 따라서 정부의 직접 재정 지출을 통한 사회보장체계가 직접적 빈곤감소에 가장 핵심적인 역할을 한다고 할 수 있다. 먼저 전국민 의무가입인 4대 사회보험, 즉 국민연금, 건강/고용/산재보험은 1차적 안전망의 기능을 한다. 본인이 기여한 바에 따른 혜택으로 도덕적 해이문제에서 자유롭고 소득재분배 효과가 있다. 그러나, 정규직과 비정규직으로 이분화된 한국의 노동시장에서는 사각지대가 매우 크다는 단점이 있으며 제도도입의 역사가 짧아 수급자 규모가 미미하다. 따라서 실생활의 지출을 줄이거나 소득을 늘리도록 도와주는 사회서비스, 수당 및 세제가 2차적 사회안전망 역할을 한다. 이는 새로운 사회적 위험이라 불리는 인구사회적 변화에 대처하기 위한 사회투자정책의 일환이며, 저렴한 공공임대주택 공급, 무상보육급식, 돌봄서비스, 아동·장애 수당, 기초노령연금, 조세정책의 예가 있다. 사회서비스는 욕구맞춤형으로 사회변화에 대한 대응력이 높고, 사회적 일자리 창출에 도움이 되며 보편적 제도로 발전될 잠재력이 높다. 그러나 서비스와 수당에는 큰 규모의 재원이 필요하다보니 공급주체가 민영화되었다. 따라서 수혜자가 비용을 지불해야 하여 공급에서 불평등이 생기고, 창출되는 일자리 역시 불완전 노동시장을 형성하는 경향이 있다.¹⁵⁹⁾ 최후의 안전망은 이미 빈곤이 발생한 시점에서 빈곤가구의 최저생계를 보장하기 위한 공공부조로 국민기초 생활보장제도와 기타 경로연금, 장애연금, 모부자 가정지원제도 등이 있다. 이는 표적집단 선별을 통해 예산을 효율적으로 쓸 수 있고 빈곤감소에 신속한 효과를 가지나 낙인문제나 근로동기 저하, 그리고 정치적 기반이 취약한 문제가 있다.

159) 김정원 (2012). 현장에서 읽는 노동연계 복지: 자활사업에서 사회적 기업까지

시대별 정책 발달¹⁶⁰⁾

우리나라 복지제도의 역사적 발전과정을 살펴보면 국가주도형 발전의 성격을 가지고 있다. 복지제도는 주로 60년대 5.16 군사 쿠데타 이후 후 80년대 초 제5공화국 수립과 같은 정치적 정당성을 확보하기 위한 계기나 87년의 민주화 운동과 노동운동에 의한 요구, 그리고 97년 말 외환위기 도래와 같이 경제적 위기에 의해 도입되었다.

한국복지체제의 발전과정을 시대별로 살펴보면 1945년부터 61년까지는 해외원조 기관에 의한 일시적 구호가 주종을 이루는 가운데 공무원연금법 등과 같이 관료들에 대한 부가급여의 성격을 띤 제도 외의 도입은 거의 전무하였다. 60년대 초 무려 19개에 달하는 복지입법이 도입되었으나, 대부분 군인들과 같이 특수집단에 대한 혜택이었다. 다만 군사구테타 이후 조선구호령을 대체한 생활보호법 (61년), 산업화 정책을 뒷받침하는 산업재해보상보험법 (63년), 직장의료보험법 (77년) 등의 정책적 기초가 마련되는 성과가 있었다. 80년대 초 비록 선언적 의미이기는 하나 5공화정 수립 직후 아동, 장애인, 노인 복지법과 같은 여러 법안이 통과되었다. 5공화국 정권 후반에는 최저임금제와 국민연금 그리고 의료보험의 농어촌 확대 등 보편주의적 복지제도의 도입을 상징하는 복지개혁안이 선언되어 제6공화국 초인 88년에 실시되었다. 문민정부때는 ‘한국형 사회복지 모형’의 개발을 추구하는 정책안을 제시하여 신자유주의에 의한 생산적 복지, 민영화 및 지방화의 확대가 이루어졌다. 이러한 목표에 따라 고용보험과 농어민 연금 및 보육시설과 같은 생산과 관련된 제도의 개선과 민영화이 이루어졌으나, 국가에 의한 비생산 부분의 복지투자는 위축되었다.

외환위기 이후 국민의 정부시기에는 재분배적 사회정책이 등장하고 보편적 복지를 확대하는 사회보장 제도의 전반적 개혁이 일어났다. 먼저 근대적 의미의 공공부조인 국민기초생활보장제도가 기존의 예산제약성(appropriations) 프로그램에서 권리성(entitlement) 프로그램으로 변화되었다.¹⁶¹⁾ 국민연금 역시 도시 자영업자들을 포함하는 보편적 프로그램이 되고, 국민건강보험법의 제정으로 의료보험이 통합되었으며, 산재를 전 사업장에 확대하였다. 또한 단기적 실업대책으로는 대규모의 공공근로사

160) 이영환 (2005). 한국사회와 복지정책-역사와 이슈, 나눔의 집, 구인회 외 (2012)

161) 구인회 (2008). 한국의 소득불평등과 빈곤: 소득분배 악화와 사회보장정책의 과제. 서울대학교 출판부

업과 직업훈련 및 실업자 대부 사업이 추진되었고 고용보험의 실업급여 역시 크게 개선되었다. 그러나 동시에 노동시장의 유연화와 소득보장제도의 가입자 부담증대도 커지는 보수적인 정책도 실시되었다. 참여정부 시기는 동반성장의 패러다임하에 복지를 사회적 투자(social investment state)의 개념으로 부각시켰으며, 복지지출 비중이 대폭 확대되어¹⁶²⁾ 경제개발 지출을 상회하였다. 이때는 노동연계복지차원에서 근로유인을 높이는 근로소득장려세제(EITC) 입법과 지역복지활성화 방안이 도입되었다.¹⁶³⁾

162) 2002년 26조 1천억원에서 2006년 54조 2천억원

163) 각 시대별 자세한 한국사회복지제도의 발전과정은 첨부 참조.

시기	구분	사회보험제도	공적부조제도	사회복지서비스	기본법, 기타
해외원조 기관 전제민 구호기	일제하		조선구호령(44)		
	미군정		원조물자 배분에 의존한 임시 적 응급구호	해외원조기관에 의존	아동노동법규(46) 최고노동시간법(46)
	제1공화국 (48-60)	공무원연금법(60.1)	군사원호법(50.4) 경찰원호법(51.4)	상이군경 등 원호행정	근로기준법(53)
	제2공화국 (60-63)	신원보험법(62, 미실시) 군인연금법(63) 산재보험법(63.11) 의료보험법(63)	갱생보호법(61) 군사원호보상법(61) 생활보호법(61.12) 재해구호법(62) 국가유공자및월남귀순자보호법(62)	고아입양특례법(61) 온락행위등방지법(61) 고아의후견지무어관한법률(61) (63.11) 아동복지법(61)	사 회 보 장 에 관 한 법 률 (63.11)
	제3공화국 (63-72)	산재보험실시(64)	자활지도사업임시조치법(68) 재해구제로인한의사상자구호법 (70)	사회복지사업법(70.1) 사회복지법인제도 창설	
개발국가 사회정책 발전기	제4공화국 (72-82)	국민복지연금법(73, 시행무산) 사립교원연금법(73) 개정 의료보험법(76, 강제적용제 도입) 공교의보 도입(79)	의료보호법(77)	입양특례법(76) 특수교육진흥법(77)	주택건설촉진법(72)
	제5공화국 (80-87)	국민연금법개정(86.12) 지역의보 시범사업실 시 (82-84) 의료보험법개정(86) 산재보험 적용범위확대	생활보호법 전면개정(82.12) 국가유공자예우법(84) 갱생보호법개정(86)	사회복지사업기금법(80) 아동복지법(81) 심신장애자복지법(81) 노인복지법(81) 유아교육진흥법(82) 남녀고용평등법(87)	임대주택건설촉진법(84) 최저임금법(86.12)

시기	구분	사회보험제도	공적부조제도	사회복지서비스	기본법, 기타
개발국가 사회정책 발전기	제6공화국 (88-92)	국민연금 제정(86) 및 시행(88) 전국민 의료보험(89) 농어촌의료보험(88) 도시지역의료보험시행 (89.7)	생활보험법 개정(97, 차등급여 제 도입)	모자복지법(89) 보호관찰법(89) 장애인복지법(89, 구 심신장애 자복지법) 장애인고용촉진법(89) 영유아보육법(91) 고령자고용촉진법(91)	사회복지전문요원제도 실시(87) 복지관건설 본격화 최저임금제시행(88) 영구임대주택건설(89)
	문민정부 (83-97)	고용보험법(94. 실시 95.7) 농어촌연금시행(95.7) 국민의료보험법(97.12) 지역, 공교통합시행 (98.10)	증군위안부지원법(93) 북한이탈주민보호 및 정착법(97)	모자보건법(94) 정신보건법(95) 성폭력처벌및피해자보호법(94) 청소년보호법(97) 사회복지공동모금법(97) 장애인복지법개정(97) 가정폭력및피해자보호법(97) 장애인·노인편의증진법(97) 사회복지사업법 개정(97, 사회 복지전담사무소 설치근거) 보건복지사무소 시범사업(95-99)	임대주택법(94) 사회보장법기본법(95) 남녀고용평등법(95. 2차 개정) 여성발전기본법(95) 청소년기본법(95) 소비자생활협동조합(97)
제분배적 사회정책 등장기	국민의 정부 (98-02)	국민건강보험법(99.1. 통합일원화 01.) 국민연금법 개정(98.12. 전국민연금, 99. 급여 올인하 55%) 고용보험(98) 및 산재보 험(00) 전 사업장 확대	국민기초생활보장법 도입(99) 및 시행(00.10) : 법정최저생계비 도 입, 최초계측(99. 5년주기), 생활 보호법 폐지 의료보험법을 의료급여법으로 개 정(01)	사회복지공동모금회법 전부개 정(99. 구 공동모금법) 장애인복지법(99.2. 전면개정) 장애범주확대: 1차(01.1) 2차(03.7)	

시기	구분	사회보험제도	공적부조제도	사회복지서비스	기본법, 기타
재분배적 사회정책 등장기	참여정부 (03-07)	노인장기요양보험법 제정(07) 사회보험 적용·징수업 무 국제청 일원화 추진 국민연금법 개정(07.7): 소득대체율 2028년까지 40%, 기초연금 급여 율 2028년까지 10%, 기초노령연금법(07.4): 시행은 2008년 1월(70 세) 7월(65세)	국민기초생활보장법 개정(04): 최 저생계비 계층주기를 5년에서 3년으로, 부양의무자 기준 축소 긴급복지지원법 제정(05) EITC도입을 위한 조례 특별법 개정(06.12)	사회복지사업법 개정(03): 지역 복지 중심의 서비스 신청주의 도입, 지역사회복지협의체 도 입(05.7부터 본격출범) 간강가정기본법, 성매매방지법 제정(04) 사회복지 지방이양 실시(05) 사회복지전담공무원 증원(05) 사회복지사무소 시범사업실시 (05-07) 보육비 지원 전면개편(06) 주민생활지원서비스 체계구축 (07) 장애인대상 활동보조서비스 도 입(07) 장애인차별금지법 제정(07)	저출산·고령사회 기본 계획: 새로마지플랜2010 (06.6) 비전2030(06.8)

출처: 구인회, 손병돈, 안상훈 (2012).

별첨 3. 서울시 도시빈민 지원 경험

서울시는 저소득 빈곤층의 가난이 자녀세대에게 대물림 되는 것을 끊기 위한 새로운 패러다임의 복지정책으로 ‘서울, 희망드림(Dream) 프로젝트’를 수립하고 2009년부터 단위사업을 시행해 오고 있다. 본 프로젝트는 경제적 지원과 함께 ‘빈곤탈출의 희망’을 불어넣는 정신적 지원을 병행하는 ‘서울형 복지정책’으로, 목돈 마련, 자녀교육, 창업자금 등 저소득층에게 실질적으로 필요한 20개의 자립지원 대책을 담고 있다. 특히, 저소득층의 복지 사각지대를 최소화하기 위해 문화·예술체험 및 학습 기회 제공과 사회적 일자리 확대 등 다양한 사회 영역에 2009년 382억원, 2010년까지 약 841억원을 집중 지원하고 있다. 그러나 2011년 민선 4기 종료 후 희망드림 프로젝트는 개별사업으로 변경되어 시행되며 희망플러스통장을 제외하고는 기존 프로그램이 모두 변경되었다.

1) 희망플러스 통장 프로그램

- 근로빈곤층의 빈곤문제를 해결하기 위해 기존의 소득지원 방식이 아닌 자산형성 지원을 통한 탈빈곤 정책을 서울시는 2007년 12월부터 ‘서울희망플러스통장’이라는 이름으로 추진해 오고 있음
- 미국의 개인발달계좌(IDA, Individual Development Accounts)를 벤치마킹한 서울시 자산형성 프로그램의 목적은 자산형성 지원을 통한 탈 빈곤의 토대를 제공과 지속적인 금융교육 참가 유도를 통한 참여자의 경제개념과 인식변화를 유도해 합리적인 소비, 저축 등을 가능하게 하는 것을 목표로 함
- 2007년 12월 차상위, 차차상위 근로빈곤층 100 가구를 대상으로 시범사업을 시작하였으며 2009년 3월부터 본격적으로 도입되어 2010년 말까지 12,651명의 서울시민을 선정하여 지원하고 있음
- 통장사업은 수급자에 비해 복지서비스가 빈약한 차(차)상위 계층까지 확대(최저생계비 150%이하)해 이들의 빈곤층 전락을 방지하는 한편 빈곤을 벗어나게 하는 지렛대 역할을 하고 있다. 현재까지 참여자 3만 가구 중 약 81%인 2만5천 가구가 차(차)상위 계층임
- 수급자 2,424가구(19.2%), 차(차)상위계층 10,227가구(80.8%)임
- 저축목적은 3가지로 설정되어 있으며 선택비중은 주거자금 8,228가구(65.0%), 교육훈련 3,495가구(27.6%), 그리고 창업 928가구(7.3%)임

- ① 참가자 선정: 만 18세 이상 서울시 거주자로, 국민기초생활보장수급자 또는 차상위복지급여자는 지원가능하며 국민기초생활보장수급자가 아닌 경우, 별도 자산 및 소득조회 후 자격여부를 판단

② 추진절차

- 주민센터(신청/접수) → 자치구(자격확인 및 심의의결)→ 시 복지재단(면접심사, 대상자선정, 약정 체결, 통장개설)→ 시 복지재단(매칭적립, 금융교육, 사례관리)→ 복지재단(적립금, 사용관련, 상담승인)→ 복지재단(적립금 지급, 사후관리)

③ 사업체계

- 서울시: 사업총괄, 사업 계획 수립 및 추진, 행정지원
- 복지재단: 사업수행, 참가자 매칭적립지원, 각종교육 등 관리
- 서울사회복지 공동모금회 등: 민간후원금 지원, 홍보
- 자치구: 신청자 접수 및 자산조사 등 자격확인, 대상자 심의, 추천
- 사례관리기관: 참가자 변화상황 모니터링, 상담 및 자원연계 등 사례관리
- 협력은행: 매월 저축액 확인 및 통보, 계좌별 매칭 지원금 입금
- 타 기관과의 협력체계 현황 및 개선점은 아래와 같음

[표 54] 서울시 희망플러스 통장 프로그램 타 기관과의 협력체계 및 개선방안

구분	내용
현황 및 개선점	<ul style="list-style-type: none"> • 구청과의 협조관계 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 사업에 대한 이해 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 구청 담당자의 사업에 대한 이해도에 따라 각 사례기관별로 업무협조에 차이가 있음 - 구청은 희망플러스통장 참여자들이 연계될 수 있는 자원에 대한 정보를 사례관리기관보다 더 많이 갖고 있음
	<ul style="list-style-type: none"> • 주민센터와의 협조관계 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 사업에 대한 이해 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 주민센터 담당자의 사업에 대한 이해도에 따라 각 사례기관별 업무협조에 차이가 있음 - 희망플러스통장 서류신청 시 주민센터에서 추가 교육에 대한 안내를 받지 못해 불만을 토로하는 경우가 있음
	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시복지재단과의 협조관계 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 재단과의 업무 소통은 대체적으로 원활함 ◦ 재단과의 업무 분담과정에서 혼선이 생기는 경우가 있음
개선방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소통의 창구 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 구청담당자, 주민센터 담당자, 사례관리 담당자간 소통의 창구 마련 ◦ 상호 협조체계 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 유연성 있는 진행을 위한 연합 필요

출처: 서울시 복지재단. 2010. 저소득층 자산형성 프로그램 성과측정 연구. p.139.

④ 프로그램 운영실태 및 개선점

- 프로그램 참여자 설문조사 및 심층 인터뷰를 바탕으로 한 희망플러스통장 평가 보고서 ‘저소득층 자산형성 프로그램 성과측정 연구(2010)¹⁶⁴⁾’에 따르면 본 프로그램은 긍정적인 평가와 함께 선정과정, 교육과정, 운영방식, 사례관리 개선이 필요한 것으로 나타남
- 선정과정에서는 ‘신청절차상의 어려움’, ‘홍보 및 정보 부족’
- 교육과정에 있어서 ‘교육 참여자 양적 확대로 교육진행 한계’, ‘저소득층과 동떨어진 교육내용’, ‘강사의 수준 차이 발생’, ‘비효율적인 금융교육 양성과정’, ‘참여자의 교육 이수 인식이 약함’, ‘비효율적인 동영상 보충교육’, ‘참여자 특성 고려 안 된 교육내용’ 등 개선점으로 제기됨
- 따라서 개선방안으로 ‘신청 단계에서 금융교육 안내 강화’, ‘금융교육 전문가 연계 활성화’, ‘교육수준 다양화 및 선택적 교육’ 등이 요구됨
- 운영방식에서는 ‘불입액 마련의 어려움’, ‘심사기준 및 불입액에 대한 유연성 부족’, ‘통장가입이 실감나지 않음’, ‘사후관리 부재’ 등이 언급됨
- 사례관리에 있어서 ‘지속적인 참여자 추가로 인한 사례관리 어려움’, ‘전문적 사례관리가 아닌 관리적 차원 업무’, ‘매뉴얼 부재로 업무 통일성 부족’, ‘사례관리 대상자 선정 기준 부재’ 등이 개선점으로 제기됨
- 사례관리의 개선방안으로 ‘사례관리 담당자 처우 개선’, ‘업무매뉴얼 개발’, ‘사례관리 실무교육 강화’, ‘성공사례 제시’, ‘사례관리 대상자 선정 척도 및 표준화된 지침 마련’ 등이 필요
- 이 외에도 ‘자치구 및 주민센터와의 협력체계 미흡’ 등이 개선점으로 제시되었으며 이에 대한 개선방안으로 ‘소통 창구 마련’, ‘상호 협력체계 마련’이 개선방안으로 제시되었음

164) 서울시 복지재단. 2010. 저소득층 자산형성 프로그램 성과측정 연구. 서울: 서울시 복지재단.
http://www.welfare.seoul.kr/data/show.jsp?id=biz_data&no=10181&page=1>

[표 55] 서울시 희망플러스 통장 프로그램 운영 현황 및 개선방안

구분	내용
현황 및 개선점	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 선정과정 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 자립의지가 있는 참여자 선정의 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 경제적으로 어렵지 않은데 참가한 경우가 있음 - 동사무소에서 서류작성 시 소득을 축소하는 사례가 있음
	<ul style="list-style-type: none"> • 약정식 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 약정식을 형식적인 절차로 여김(사업 안내가 제대로 전달 안 됨)
	<ul style="list-style-type: none"> • 중도해지 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 중도해지 배경은 타 시도 이전, 금융교육, 사망 등이 있음 ◦ 중도해지에 관한 명확한 지침이 없음
개선방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 면접 시 선별기준의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 체계화된 선별 지침 마련 - 면접 시 집중관리 대상자는 따로 구별하여 사례관리자가 집중관리 대상자를 우선적으로 사례관리 할 수 있도록 해야 함 ◦ 선정과정에서 사업의 취지 정확한 전달 ◦ 예외적인 상황에 대한 대책 마련 필요 (ex. 참여자가 사망한 경우, 단기간 실질상태가 되어 일시정지가 된 경우) ◦ 약정식의 물리적 환경 개선 ◦ 전반적 과정상의 개선점 <ul style="list-style-type: none"> - 지원이 필요한 사람에서 좀 더 높은 매칭 금액 지원 - 사업 검증 유예기간 필요

출처: 서울시 복지재단. 2010. 저소득층 자산형성 프로그램 성과측정 연구. p.141.

2) 꿈나래 통장

빈곤층 자녀의 교육을 위한 ‘꿈나래 통장’은 만 0세~6세 아동이 있는 수급자 및 차상위계층 가구가 5년/7년간 매월 자녀교육자금용도로 저축하는 금액에 동일한 금액을 적립 지원하는 프로그램이다. 신청자격은 서울 희망플러스 통장과 같으며 아동이 여러 명인 경우에도 1가구에 1계좌만 신청 가능하다.

3) 서울 희망드림 बैं크

‘서울 희망드림 बैं크’는 담보능력, 안정된 소득부족 등으로 금융 제도권에서 소외된 저소득 근로자에게 무담보 창업 및 자립·자활 자금을 신용대출해 주는 것으로, 1천만원(사업자 2천만원) 한도 내에서 대출기간 5년, 연 금리 2%(사업자 4%)로 지원되는 프로그램이다.

4) ‘아름다운 이웃, 서울 디딤돌’ 사업

지역 복지시설 등 지역사회를 연계 거점으로 어려운 이웃을 돕는 ‘아름다운 이웃, 서울 디딤돌’ 사업은 지역사회 내 음식점, 이·미용실 등 중·소규모 상점과 기업들이 자율적으로 나눔·기부(물품, 서비스 등) 운동에 참여할 수 있도록 하는 것이 특징이다. 서울시는 직접적인 지원보다는 본 사업에 동참하는 상점 및 기업을 격려하는 분위기를 조성하여 참여 업체 및 이용자가 증대될 수 있도록 한다.

5) ‘서울형 해비타트(HABITAT) 운동’

서울형 해비타트(HABITAT) 운동은 장애인, 홀몸노인, 소년소녀가장가정 등 저소득 가구 내의 전기, 도배, 페인트, 장애인 및 노인 안전편의장치 설치 등의 불편사항을 점검·지원하는 서울형 집수리 캠페인이다.

이 외에도 서울시는 한부모 가족 지원, 다문화 가족 지원, 자존감 회복 프로그램으로 노숙인 등 저소득층에게 제공하는 ‘희망인문학’ 강좌 등을 시행해 오고 있다.

별첨 4. 유관 시민사회단체

- 국제개발협력 NGO

① 굿네이버스(<http://www.goodneighbors.kr/main.asp>)

굿네이버스는 1991년 설립되어, 대한민국 최초로 유엔경제사회이사회(UN ECOSOC)로부터 포괄적 협의지위(General Consultative Status)를 부여받은 국제구호개발 NGO이다. 현재, 국내 및 북한과 해외 27개국에서 아동복지센터 운영을 중심으로 하는 전문 복지사업, 해외 구호 개발사업, 대북 지원 사업, 긴급구호 사업을 수행하고 있다. 특히, 해외 구호 개발사업은 지역개발사업과 사회적 기업 개발사업을 포함하고 있어 도시빈민가 지역개발에 적극적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. KOICA 지원 지역개발사업으로는 과테말라 파피시아 지역 개발사업, 타지키스탄 카마로브 지역 소득 증대사업 등을 실시해 왔다.

② 월드비전(<http://www.worldvision.or.kr/index.asp>)

월드비전은 전 세계 100여 개국에서 일하는 세계 최대 규모의 국제구호 개발 NGO이다. 월드비전의 지역개발 사업(Area Development Program)은 모든 사업장에서 적용되는 자료조사, 기획, 사업실행, 모니터링, 평가, 숙고, 전환의 7단계 사업 디자인 평가 틀을 통해 체계적으로 진행된다. KOICA 지원 사업으로는 방글라데시 보그라 지역개발사업과 말리 방카스 지역 취약계층을 위한 식수위생사업, 우간다 북부 울 지역 개선사업 등을 실시해 왔다.

③ 글로벌비전(<http://www.globalvision.or.kr>)

글로벌비전은 빈곤퇴치를 위해 설립된 민간국제구호개발기관으로 2007년 베트남 사업을 시작으로 네팔, 미얀마, 라오스, 캄보디아 등 동남아시아를 중심으로 구호활동을 하고 있다. 주요사업으로는 아동지원 개발사업, 지역개발사업, 인재양성사업, 긴급구호사업, 협력 개발사업을 전개하고 있다. 특히 빈곤퇴치를 위한 지역개발 사업은 주거·식수·보건의료·취업 등 다각적인 접근을 통해 통합적 지역개발사업에 주력하고 있다. 지역사회의 환경개선을 위해 식수개선, 주거환경 개선은 물론 수익증대사업을 함께 전개하여 총체적인 지원이 이루어지도록 하고 있다. 또한 빈곤지역이

대체로 보건 및 위생환경이 열악한 것에 착안하여 예방접종 실시 및 정수기, 공동화장실 설치, 의료봉사단을 통해 치료 및 보건 교육도 함께 실시하고 있다.

④ Leaders and Organizers of Community Organization in Asia(<http://locoa.org/home>) 한국위원회

LOCOA 한국위원회는 아시아의 젊은 조직가 워크숍과 방글라데시, 캄보디아, 버마에 집중해서 주민조직 훈련을 수행해왔다. 이 단체는 아시아의 주민지도자들의 워크숍과 지속적으로 미얀마, 방글라데시, 캄보디아의 주민조직 훈련 강화에 참여하고 있으며 라오스 등으로 활동 범위를 넓히고 있다.

⑤ 한국 해비타트(<http://www.habitat.or.kr>)

해비타트 운동은 1976년 미국을 시작으로 주택 신축·보수를 통해 무주택 서민의 주거문제를 해결해 주는 국제적인 기독교 자원봉사운동 단체다. 한국 해비타트는 1992년 ‘한국해비타트운동본부(한국 사랑의 집짓기 운동연합회)’가 공식 발족한 이후로 1995년에 건설교통부 산하 비영리공익법인으로 등록되었다. 해비타트 사업은 집짓기와 집고치기의 특화사업으로 주거환경 개선을 전문으로하고 있으며 일회성 지원이 아닌 주거지원을 통한 차상위 계층의 지속적인 자립을 지원한다. 도시빈민의 경우 슬럼가를 중심으로 밀집되어 있어 이들의 주거환경 개선은 도시빈민 문제 해결을 위한 최우선 과제이다. 특히 한국 해비타트는 삼성물산, SK 텔레콤, 포스코, 수자원공사, 불보건설기계코리아, 한국서부발전, 서울우유 등 많은 기업 및 단체들과 파트너십을 구축하고 있어 민간기업과의 협력 증대에 기여할 수 있다. 또한 주거환경 개선을 중심으로 재정교육, 가정교육 프로그램도 함께 제공하고 있어 사업의 지속성·효과성이 높은 것 또한 장점이다. 지금까지 네팔, 스리랑카, 몽고, 인도네시아, 인도, 필리핀 등에서 협력 사업을 펼쳐오고 있다.

⑥ 아시아 브릿지(Asia Bridge)

2003년 한국 여성연합, 여성민우회, 녹색연합, 아름다운 재단, YMCA 등 여러 시민사회단체들이 공동으로 필리핀에 설립한 아시아 NGO로 시작하여 2008년 한국사무실을 열었다. 공적개발원조, 공정무역, 참여예산, 주민자치에 대한 다양한 정보와 아시아 및 국제재단과의 교류를 목적으로 한다. 관련 사업으로는 한국의 무허가촌

주민들의 주거 빈곤 문제를 해결하기 위해, 2009년부터 빌게이츠 재단의 지원을 받아 아시아 25개국과 연대하여 실행하는 ‘공동체 행동을 위한 아시아 연대 프로그램(Asian Coalition for Community Action Program)’이 있다. 이는 빈민촌에서 주민 공동저축과 공동체 기금형성을 장려하여 도로, 화장실, 상하수도 등 기반시설을 개선하고 마을 수입창출 사업 및 사회복지 프로그램을 지원하는 것이다. 국제협력 활동은 사회복지공동모금회 자금으로 필리핀 까부야오에서 ‘메트로 마닐라 남부통근 철도’ 이주민 대상 자활 프로그램을 현지주민 조직을 통해 진행한다.

⑦ 기쁜우리월드(<http://www.joyfulworldtogether.org/main/index.aspx>)

사회복지법인 기쁜우리월드는 장애인, 노인 등을 대상으로 분야별 복지전문가와 재활전문가들이 장애인의 재활과 상담, 교육을 통한 신체적, 정서적 자립과 건강한 사회 통합을 이루어 나가도록 도우며 또한 노년의 건강한 자아 정체성을 확립하기 위한 다양한 사업들을 진행하고 있는 기관이다. 아울러 빈곤과 기아, 내전과 질병 가운데 있는 아프리카의 장애인과 부모를 잃고 방치되어 있는 고아들을 돕고, 특별히 교육 사업에 힘을 쏟고 있다. 해외 도시빈민 사업으로는 2010년에 수행된 탄자니아의 도시 빈민지역 내 미혼모 및 여성가장의 역량강화 사업이 있다. 미혼모 및 여성가장 직업훈련 및 창업지원, 훈련생 자녀 및 불우아동 장학금 지원, 지역사회 조직화 사업을 통한 주거환경 개선을 실시하였다.

⑧ 새누리좋은사람들(<http://www.nwnp.kr/>)

재단법인 새누리좋은사람들은 대북지원 민간단체로 북한사업으로는 종양연구소, 시력건강지원사업, 간질치료사업, 긴급구호사업을 수행중이며, 해외사업으로는 한길 장학사업, 새누리 역사탐방 사업, 필리핀 빈민지원 사업, 골든트라이앵글 진료소사업 등을 수행하였다. 그 중 필리핀 빈민지원 사업은 필리핀 정부의 예산부족으로 의료혜택을 누리지 못하는 의료 소외지역이며 여자 청소년들이 임신하는 등 열악한 환경에 노출된 필리핀 까인파 도시빈민지역에 빈민 진료소를 운영하여 의료혜택을 보급하고, 빈민여자청소년 기숙사를 운영해 여자청소년들에게 교육환경을 제공하고 영양상태를 개선시키기 위한 사업이다. 이는 2011년 신규 진행 중인 사업으로, 한국국제협력단 기금 6천만 원과 자체 부담금 4천만 원의 예산으로 까인파 빈민무료진료소에 의약품과 임상병리장비를 공급하고 빈민여자 청소년 기숙사에 영양식과 학교통학관

리를 제공하고 있다.

⑨ 세계선린회(<http://www.worldneighbours.net/>)

세계선린회는 빈곤과 악조건에서 벗어나려고 하는 국내·외 주민들의 자립노력과 살기 좋은 선린마을 만들기 운동을 격려, 지원하는 일에 주력하고 있다. 그 밖에 주민들의 생계활동, 복지향상과 지역발전을 위한 협동사업, 상호이해와 친선을 도모하는 교류 및 조사연구사업, 한국 내 거주 외국인의 교육, 인권보호, 복지를 위한사업 등을 하고 있다. 도시빈민지원 사업으로는 캄보디아 철거민들이 모여 사는 프놈펜 시내 근교의 보레이산티빠읍 지역에 2010년 5월 한국국제협력단의 보조로 방과 후 학교인 ‘미래로 학교’를 설립하여 초등학생 200여명의 학생들이 공부하고 있다.

- 한국의 사회복지 관련 시민단체

⑩ 사회복지공동모금회 (<http://www.chest.or.kr/>)

사회복지공동모금회는 1997년 3월 사회복지공동모금법 공포를 시작으로 1998년 11월 사회복지법인 전국공동모금회를 설립, ‘사랑의 열매’를 나눔의 상징으로 하고 있으며, 공동모금을 통해 아동·청소년, 장애인, 노인, 여성·가족, 지역사회 등을 지원하는 전문 모금 및 배분기관이다. 지원 사업으로는 대상별로 교육, 상담, 양육, 생계, 영양, 주거, 의료, 건강, 사회적응, 자활, 취업 등을 지원한다. 희망키움통장 민간매칭금 후원을 희망하는 기업은 사회복지공동모금회에 동 사업에 대하여 지정기탁을 신청, 소정의 기부를 통하여 저소득층 자립을 위한 자산형성사업에 동참할 수 있다.

⑪ 서울복지시민연대(<http://www.seoulwelfare.org/home/index.asp>)

서울복지시민연대는 서울 및 국가의 복지발전을 견인하고, 복지개혁의 구심이 되며, 복지담론 확산 및 시민사회 연대의 동력이 되어 사회전반에 복지 공동체가 확립되도록 노력하고 있으며, 이를 위해 서울시의 각 복지 분야별 현황 분석 및 발전방안 제시, 서울을 중심으로 하는 지역복지운동 전개, 중앙정부 복지제도의 올바른 발전을 위한 견제와 비판, 복지재정 확대를 위한 제반 사업 전개, 복지계 내부의 개혁 견인, 지역복지활동가 역량강화 및 재생산 구조 확립 사회복지발전을 위해 노력하는 개혁적 단체와의 연대 사업 등의 활동을 하고 있다.

⑫ 노인인력개발원 부설 (재)사회서비스관리센터

사회서비스 관리센터는 사회서비스 전자 바우처의 예약금 지불 정산 업무를 위탁 수행하고 운영과정과 정책의 성과를 모니터링 한다. 또한 통합전산망 운영을 비롯하여 사회서비스 바우처의 유통구조 및 서비스 품질을 개선하기 위한 모니터링과 연구 조사 업무를 수행하고 있다.

⑬ 신나는조합(<http://www.joyfulunion.or.kr/home/>)

신나는조합은 2000년 6월 출범하여 한국 최초로 소액신용대출사업을 시작했다. 신나는 조합이 추진하는 무담보 무보증 소액대출 운동은 빈곤층에게 금융 및 사업서비스를 제공함으로써 빈곤층의 자기고용과 소득창출을 도모하며, 양극화해소를 위한 민간차원에서의 대안을 실천하는 운동이다. 주요 지원 사업으로는 빈곤·사회취약계층에게 소액의 창업자금을 무담보 무보증으로 대출해 주는 사업, 공동체의 자활·자립을 지원하는 사전/사후 지원, 빈곤·취약계층을 고용하여 수익을 창출하고 창출된 수익은 더 많은 고용창출이나 직업훈련, 사회적 서비스 제공과 같은 사회적 목적을 달성하여 사회에 그 이익을 환원하는 사회적 기업 지원, 공동으로 사업을 운영하기로 합의하여 지역별, 아이템별로 모이는 공동사업단 지원 등이 있다.

⑭ 사회연대은행(<http://www.bss.or.kr/web/>)

사회연대은행은 자활하고자 하는 의지와 능력이 있는 빈곤층이 경제적, 사회적, 심리적 빈곤에서 벗어나 건강한 사회의 구성원으로서 자활할 수 있도록 창업에 필요한 자금, 경영 및 기술지원, 사회적/심리적 자활을 위한 교육훈련 등을 통합적으로 제공하는 비영리 자활지원 기관이다. 주요 지원 사업으로는 소액 신용대출을 통한 창업 지원 사업, 희망의 공부방 만들기 사업, 사회적 기업 지원 사업, 연구정책사업 등을 추진하고 있다.

⑮ (사)한국주거복지협회(<http://www.khowa.or.kr/>)

(사)한국주거복지협회는 2004년 4월 주거복지센터협의회(가칭) 준비 위원회 설립을 시작으로 서민의 주거복지 향상과 취약계층의 고용창출을 위해 일하는 전국의 주거복지 공동체 및 주거복지를 지향하는 단체 또는 개인들이 수립한 연합체로서 전국에 주거복지센터 설립을 위한 컨설팅 지원 및 지역별 활성화 지원, 주거복지 전문가

양성을 위한 교육, 주거복지 정책 건의, 주거복지 관련 홍보 등의 사업을 수행하고 있다.

⑩ (재)다솜이재단(<http://www.dasomi.org>)

(재)다솜이재단은 교보생명보험(주)과 (재)함께일하는재단이 중장년층 경력단절여성을 중심으로 한 ‘다솜이간병봉사단’을 기획한 것에서 시작되어 이후 유료서비스 개시로 간병인들의 자립기반을 구축하였으며, 2007년 ‘다솜이재단’으로 명칭을 바꾸고 사회적 기업으로 인증을 받았다. 주요 사업으로는 취업이 어려운 실질적 여성가장들에게 간병인으로 활동할 수 있도록 일자리를 제공하는 한편 간병을 받을 수 없는 환경에 처한 저소득 환자들에게는 무료로 간병서비스를 제공하는 교보다솜이 간병봉사단 사업과 동 사업에서 충분한 현장 경험과 간병기초 지식을 가진 간병인으로 구성하여 전문성을 갖춘 유료간병서비스인 다솜이 케어서비스 사업을 수행하고 있다. 또한 2009년 4월부터는 노인의료복지시설인 다솜누리 요양센터를 운영하고 있다.

- 기업 -

⑪ 두산건설(<http://www.doosanenc.com>)

두산건설은 건설업 특성에 맞게 해비타트 등 NGO와 협력하여 사회공헌 활동을 벌여오고 있다. 두산그룹 내 사회공헌팀이 개발협력의 중추 역할을 하고 있으나 그 외에도 사회봉사단과 사업부서별 사회봉사팀을 두어 지속적으로 사회적 책임을 다할 수 있도록 제도를 갖추고 있다. 그동안 회장단의 주도 아래 해비타트(사랑의 집짓기), 사랑의 책 모으기, 공부방 꾸미기, 도서 제공 등 그룹별, 부서별로 다양한 활동을 자발적으로 벌여오고 있다. 건설업종 특유의 전문성을 중심으로 사회공헌을 펼치는 것을 주요 전략으로 삼고 있다.

⑫ KDB 나눔재단(<http://foundation.kdb.co.kr>)

KDB 나눔재단은 한국 경제의 주요 산업 및 성장 산업 지원의 중추적 역할을 하여 온 산업은행이 2009년 출연하여 설립한 공익재단이다. 경제 발전 과정에서 소외된 계층의 지원을 위해 저소득 소외계층 지원 사업과 지역사회 발전 사업을 지속적으로 수행해 오고 있다. 특히 지역사회 발전을 통해 저소득 소외계층의 사회참여 기회를

확대하고, 궁극적으로 개인의 삶의 질 향상과 사회의 지속 가능한 발전 도모를 주요 목표로 하고 있다. 주요 사업으로는 저소득층 학생 및 장애학생을 주요대상으로 하는 장학사업과 저소득층 창업지원기금 제공 및 고용연계형 취업교육 사업을 중심으로 하는 자립 지원 사업이 있다. 특히 대표적 취업교육 지원으로 ‘희망의 디딤돌’ 사업을 운영하고 있으며 이를 통해 저소득층에 기능사 취업교육을 제공해 왔다. 교육 수료 후에는 중소기업 취업 기회제공을 위한 취업연계 지원 사업을 함께 운영하여 수혜자들의 자립을 지원하고 있다.

⑰ SK 텔레콤(<http://www.sktelecom.com>)

SK텔레콤은 앞선 ICT 기술과 인프라를 바탕으로 사회서비스 제공 및 취약계층의 자립지원과 글로벌 사회공헌 활동을 전개해 오고 있다. 모바일을 활용한 사회안전망 확충 사업을 전개하여 모바일 미아찾기, 청소년 모바일 상담, 모바일 헌혈, 긴급재난 문자정보, 119 긴급구조, 모바일 해외안전서비스 등을 제공하고 있으며, 우리 사회 기부 문화 확산을 위해 20개 NGO와 함께 모바일 기부 ‘천사사랑나눔’ 서비스를 제공하고 있다. 한편, SK텔레콤의 인프라를 활용한 교육격차 해소를 위해 ‘행복한 IPTV 공부방’ 사업을 추진하였으며, 스마트 기기를 활용한 장애학우 스마트 러닝 사업을 전개하고 있다.

⑱ 현대산업개발(<http://www.hyundai-dvp.com/kr/index.jsp>)

현대산업개발은 열악한 주거환경으로 어려움을 겪고 있는 그룹홈(장애인공동생활 가정)의 환경개선을 위해 서울시 그룹홈지원센터가 주관하고 사단법인 한국자활후견 기관협회가 후원하는 ‘아늑한 그룹홈 만들기’ 사업에 참여했다. 2005년 2월 28일을 시작으로 현대산업개발은 ‘아늑한 그룹홈 만들기’사업의 공사비용을 후원하고 현대산업개발 내 사회봉사단으로 구성된 자원봉사자를 파견했다. 또한 한국자활후견기관 협회 서울지부 산하 총 4개 자활후견기관 집수리 사업단에서 누적인원 90여명의 그룹홈 보수사업에 참여했다. 제1공동생활가정의 경우 거실을 둘로 나뉘던 칸막이를 제거하고 화장실과 목욕탕을 효율적으로 사용할 수 있도록 각각 구조를 변경했으며 30 센티나 되어 불편했던 문턱들을 모두 낮추고 도배와 바닥시공을 했다. 제2공동생활 가정의 경우에는 보일러교체와 도배, 바닥시공으로 깔끔한 주거환경을 갖추게 됐다. 그 외에도 샷시, 조명, 방문교체, 화장실공사 및 배관공사, 씽크대 교체 등 기타보수

공사를 진행했다.

㉑ 한화건설(<http://www.hwenc.co.kr/HCKor/korMain/kormain.asp>)

한화건설은 2002년부터 서울시와 함께 저소득층 100가구 주거환경 개선을 목표로 한 ‘사랑 나눔 집수리 활동’을 전개해 왔다. 한화건설 봉사단은 도배를 비롯해 천정 보수, 창호 교체 작업을 통해 열악했던 주거환경을 개선해 왔으며, 특히 수혜가구 공사에 지역자활센터 집수리 사업단이 직접 참여함으로써 집수리 사업에 참여하고 있는 저소득 주민들의 자립을 도왔다. 한편, 서울시는 행정체계를 이용하여 수혜가구 발굴을 지원함으로써 보다 체계적이고 형평성 있게 수혜가구를 선정할 수 있도록 지원해 왔다.

㉒ (주)온케어도우누리(<http://www.dowoonuri.co.kr/main/index.asp>)

(주)온케어는 보건복지부 지정 돌봄서비스 지원 기관으로 사회적 취약계층을 지원하는 돌봄사업의 경험이 있는 파트너(가맹점)와 역량을 통합하고 공동의 브랜드 사용과 서비스 수준의 향상 및 표준화를 통해 지원대상자들에게 질 높은 서비스를 제공, 서비스 참여자에게는 소득증대를, 사회에는 양질의 일자리를 제공하는 것을 목표로 설립되었다. 지원 서비스로는 재가장기요양(방문요양, 방문목욕, 복지용구, 방문간호), 산후도우미, 바우처(노인돌봄종합서비스, 장애인 활동보조, 산모신생아 도우미, 가사간병 방문) 등이 있다.

별첨 5. DFID의 Core Analytical Framework and Indicators¹⁶⁵⁾

Core analytical framework for the future evaluation of pilot and national social transfer schemes		
Objectives	Monitoring	Evaluation
Evaluation of the impact social transfer schemes on poverty reduction, productive capacity, and growth	Monitoring processes capable of enabling assessment of progress in implementation, especially: (i) programme incidence (ii) financial disbursements (iii) cost effectiveness	Impact evaluation: - ex ante impact simulations - ex post quasi experimental evaluation supporting difference in difference estimates of impact - not feasible or cost effective everywhere, but validation where deemed not feasible Pilots to assess scaling up
Evaluation of policy influencing on social transfers Generic → Objective specific below:	Reporting on activities and outcomes Reporting on strength of linkages from inputs to outcomes	Use assessed strength of linkages existing between inputs and outcomes to identify and measure attribution from influencing activities Strength of linkages is assessed in terms of: (i) collaboration, partnership, and engagement (ii) financial support for joint initiatives
(i) Engaging with international partners “to gain greater commitment to the use of social transfers in the poorest countries including the re-focusing of social protection work of key international partners such as the World Bank and the ILO”	As above, and especially: Identify changes in commitment among key international partners on social transfers	As above
(ii) Engaging with national governments and other donors to support social transfers and the development of national strategic frameworks for social protection	As above, and especially: - engagement with national governments - donor coordination at country level - whether DFID-supported social transfers schemes are in place - whether social transfers are embedded in social protection strategies	As above Cross-country meta-studies to identify key lessons and validate attribution

165) Davies, M. (2009). DFID Social Transfers Evaluation Summary Report, DFID Working Paper 31, DFID, London.

Minimum set of indicators for the evaluation of DFID-supported work on social transfer schemes	
Indicators for the monitoring of social transfers	
Programme incidence	% of households participating in the programme as a proportion of the estimated target population
Cost-effectiveness	% of programme budget transferred to beneficiaries Cost of transferring US\$1 to programme beneficiaries Functional distribution of non-transfer programme expenditures
Indicators for the impact of social transfers	
Objectives	Indicators
Food security	% of food insecure households in programme who become food secure (adjusted for change in 'control' group)
Poverty reduction	% reduction in poverty gap among beneficiaries (adjusted for change in 'control' group) % reduction in poverty headcount among beneficiaries (adjusted for change in 'control' group)
Human development	% increase in school enrolments among beneficiaries (adjusted for change in 'control' group) % of beneficiary children of school age who attend school regularly (usually defined as 80 percent of term) % improvement in health status among beneficiaries (adjusted for change in 'control' group)
Assets	% beneficiary households reporting an increase in productive assets (adjusted for change in 'control' group)
Indicators of Policy Influencing	
Objectives	Indicators
Engaging with international partners "to gain greater commitment to the use of social transfers in the poorest countries including the re-focusing of social protection work of key international partners such as the World Bank and the ILO"	Significance of DFID engagement with key international partners, with the strength of linkages measured by: <ul style="list-style-type: none"> • Number and significance of joint initiatives and collaboration • Financial support for joint-activities
Engaging with national governments and other donors to support social transfers and the development of national strategic frameworks for social protection	Quality of engagement with national governments and donors around social transfers, with the strength of linkages measured by: <ul style="list-style-type: none"> • Strength of joint initiatives and collaboration, especially govt-donor for a, e.g. regularity and attendance of govt-donor social protection cttees. • Financial support for advocacy and evidence dissemination on social transfers <p>Financial commitments for social transfer schemes, in place or planned</p>

별첨 6. GIZ의 잠비아 사회보호 현금지원 사업의 평가 항목 및 지표

Research Questions		Indicators	Targets	Data Sources
1 MONITORING THE QUALITY OF MANAGEMENT				
1.1	Is the Scheme cost-effective?	% of total costs of the Scheme used for administration	<15%	Analysis of bookkeeping and accounts
1.2	Is the cycle of targeting, approval, delivery of transfers and control well: a) designed and b) implemented?	Table showing the assessment of the design and the implementation by CWAC, ACC, DWAC members and by the DSWOs and the PSWO		Interviews with all actors involved in the Scheme
1.3	Are the tools and materials supplied to the ACCs and CWACs appropriate and useful?	Table showing how the Manual of Operations (MoO), filing system and bicycles are assessed by different stakeholders		Interviews with CWACs and ACCs
1.4	Is the guidance and assistance received from the DSWOs and the trainers appropriate?	Table showing the assessment of the assistance received in the form of training, when ranking, at community meetings and when visiting the DSWO office by CWACs and ACCs		Interviews with CWACs and ACCs
1.5	Have the activities to be performed by the DSWOs ever been hampered by lack of resources?	Table showing which activities have been hampered to which degree by the lack of resources (funds, manpower, equipment, etc)		Interviews with DSWOs
1.6	How is the motivation and job satisfaction of all actors in the Scheme?	Table showing how CWAC, ACC, DSWO members and the DSWOs and PSWO assess their motivation and job satisfaction		Interviews with all actors involved in the Scheme
1.7	Is the internal communication and cooperation between all actors involved in the Scheme functioning well?	Table showing how the internal communication is assessed by different actors		Interviews with all actors involved in the Scheme
1.8	In how far is the day to day management of the Scheme depending on the GTZ advisory services?	List of essential Scheme activities which have not been performed well or not at all when the local advisor was on leave		Interviews with DSWOs, PSWO and local advisor and monthly reports of DSWO and PSWO
1.9	Are the files on all levels consistent with the MoO and up to date?	Table showing the quality of keeping complete and well structured files at all levels of the Scheme		Physical inspection of files at all levels
1.10	Is the internal system of monitoring and of taking corrective action effective?	Table showing assessment of DSWO reports and PSWO reports		Analysis of reports for six consecutive months
1.11	How effective is the communication and cooperation with other organisations and programs in Kalomo district?	Table showing how the communication and cooperation on community and district level is assessed by all actors of the Scheme and by other organisations		Interviews with all actors involved in the Scheme and with representatives of other organisations providing social assistance
1.12	Has PWAS-PMU and have senior officials of MCDSS taken ownership of the Scheme?	To what extend is the Scheme perceived as an essential PWAS activity in the external and internal communication of PWAS and MCDSS?		Analyse PWAS and MCDSS concept papers, plans and papers given at national and international events
1.13	How effective is the communication and cooperation with other national and international organisations and with the media?	List of activities undertaken to publicise the Scheme and to strengthen the political will for sustainable financing of cash transfers (e.g. presentation at seminars, field trips for VIPs to Kalomo, website giving access to information on the Scheme)		Interviews with PWAS-PMU and National Scheme Advisor
<div> <div>Legend: B = baseline survey Q = quarterly monitoring</div> </div>				
Research Questions		Indicators	Targets	HH Survey
				Data

			B	Q	Q	A	Sources in addition to HH-Survey
2 MONITORING THE EFFECTIVENESS OF TARGETING (OUTPUTS)							
2.1	How is the vertical effectivity of targeting?	% of beneficiary HH belonging to the poorest quintile.	>80%				Poverty ranking based on CSO questionnaire
		% of beneficiary HH having a dependency ratio over 300.	>80%				Form 1 verified by household visit
2.2	How is the horizontal effectivity of targeting?	% of households in pilot region that belong to poorest quintile at same time have dependency ratio over 300 but are not beneficiary	<20%				Poverty ranking based on CSO questionnaire.
2.3	How fair and transparent was the targeting process?	Table showing how beneficiaries, rejected applicants at community members assess the targeting process. not able bodied x 100					focus group discussions; interviews, etc., with beneficiaries and stakeholders
3 MONITORING THE EFFECTIVENESS OF TRANSFER DELIVERY (OUTPUTS)							
3 MONITORING THE EFFECTIVENESS OF TRANSFER DELIVERY (OUTPUTS)							
3.1	Did the beneficiaries receive the full amount of the transfers?	% of beneficiaries who received reduced amounts a) from the bank, b) from paypoints. Target: under 5%	<5%				Quarterly HH Surveys at HH level
3.2	Were the transfers accessible in time?	% of total amount of transfers that has not reached the beneficiaries. % of cases were access was delayed.	<5% <10%				crosschecks to verify complaints.
3.3	Have there been any attempts to extract money from beneficiaries or charge them for any scheme related services?	% of cases were access was delayed more than a month Number and % of cases of extracting or charging. Anecdotal description of cases of extraction or charge and of corrective action taken or not taken.	<10% <5%				focus group discussions; interviews, etc., with beneficiaries and stakeholders
3.4	How satisfied are the clients with the mode of transfer delivery?	Table with assessment of client satisfaction with bank and pay point performance					cross checks to verify complaints

7 MONITORING THE IMPACT ON NUTRITION OF THE MEMBERS OF BENEFICIARY HOUSEHOLDS														HH-Survey													
7.1	Has the quantity of food intake increased?	Number of meals per day	Increased by 1/day	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	To assess, during the testing of the questionnaire, if these indicators should be measured at HH level or Individual level													
		Quantity per day per HH member	Increased	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I														
		Calorie content of meals	Increased																								
		Protein content of meals	Increased																								
		Variety of meals	Increased																								
7.2	Has the quality of meals improved?																										
7.3	Has the nutritional status of Under-5s improved?	Weight/age ratio for each Under-5 child	improved/normalised	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	Under-5 Cards & photographs													
		Average weight/age ration for all Under-5 children		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	Under-5 Cards & photographs													
8 MONITORING THE IMPACT ON LIVELIHOOD (LEVEL/COMPOSITION) OF BENEFICIARY HOUSEHOLDS																											
8.1	Has the level of income/ expenditure of hhs improved?	Number/percentage of HHs whose income/expenditure level has improved significantly	>K30,000/month																								
		Table on income from sources of livelihood (absolute and percentage): Own produce, sale of crops, sale of livestock, piece work, petty vending, transfers, others: average changes per source	Increased																								
		List of assets per HH: livestock, agri. tools, bicycle, radio, etc.: (average number of different assets per household)	Increased/Improved											Physical appearance													
		average amount of debts per HH	decreased																								
		average number of times HH borrowed	decreased																								
8.5	Has the pressure to sell assets as coping mechanism decreased?	Average number of times the HH sold assets to buy food.	decreased																								
9 MONITORING THE IMPACT ON SELF-ESTEEM/SOCIAL POSITION OF BENEFICIARY HOUSEHOLDS																											
9.1	Do beneficiaries think that their poverty ranking position in the community has improved?	Number/percentage of beneficiaries thinking that their poverty status has improved.	Increased																								
		Number/percentage of beneficiaries thinking that they are less marginalized in the community	Increased																								
		Number of times the HH-heads attended meetings (average per quarter)	Increased											community perception through Quarterly Community Surveys													

9.4	Has begging from neighbours been reduced?	Number of times HH has been begging (average per quarter/HH)	decreased							community perception through Quarterly Community Surveys
9.5	Has the appearance of hh-members improved?	Cleanliness/healthiness of cloth and house/plot	improved							opinion of headmen physical appearance, by captured enumerators/picture
9.6	Is there more hope in beneficiary households?	Number/percentage of HHs having plans to improve their livelihood	increased							community perception through Quarterly Community Surveys

10 MONITORING THE IMPACT OF THE CASH TRANSFER ON THE COMMUNITY.

10.1	Did the wider community (non beneficiary households) derive any economic benefits?	% of traders (shops, tumbaba, livestock sellers) experience an increase in sales since the introduction of the cash transfer in the pilot region.	increased							Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys
10.2	Are some people jealousy of the beneficiaries?	% of non beneficiary households that sold their labour to the beneficiary households in the pilot region.	increased							Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys
10.3	Have cases of beneficiary households coming to beg from the non beneficiary households reduced?	% of non-beneficiary households that feel jealous of the beneficiary households.	decreased							Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys
10.4	What is the perception of the wider community about the impact of the cash transfers on the traditional social safety net?	% of non beneficiary households experiencing cases of reduced begging from the beneficiary households.	increased							Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys
10.5	Do some households feel relieved from the burden of taking care of the beneficiary households?	% of non beneficiary households that feel that the scheme has weakened the traditional social safety net. % of non beneficiary households that feel that the scheme has strengthened the traditional social safety net % of households that have had their burden lightened in taking care of the beneficiary households.	decreased increased increased							Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys Focus Group Discussions & Quarterly Community Surveys

별첨 7. 필리핀의 사회보호 프로그램

Annex A-1. List of Social Protection Programs (Based on Agency Submissions)

SP COMPONENT	CORE	SUPPORT	PERIPHERAL	DISCRETIONARY
LABOR MARKET	Jobs Fair (POEA)	DOLE Kabuhayan Program (DOLE)		
	Tulong Alalay sa mga Taong may Kapansanan (DOLE)	Kabuhayan para sa Magulang ng Batang Manggagawa (KaSaMa) (DOLE)		
	Reintegration Program (OWWA)	Sagip Batang Manggagawa (DOLE)		
	Pangulong Gloria Scholarships (TESDA)	Special Program for Employment of Students (SPES) (DOLE)		
	Private Education Students' Fund Assistance (PESFA) (TESDA)	Women Workers Empowerment thru Entrepreneurship Development (WEED) (DOLE)		
		Workers Income Augmentation Program (WINAP) (DOLE)		
		Working Youth Center/Youth Entrepreneurship Solution (WYC/YES) (DOLE)		
LM	5	7	0	0

SP COMPONENT	CORE	SUPPORT	PERIPHERAL	DISCRETIONARY
SOCIAL SAFETY NETS	Disaster Management and Preparedness (DOH)	Multi-Purpose Loan (HDMF)	Task Force Akian (DA-BAI)	PGMA Livelihood and Emergency Project (DepED)
	Assistance to Individuals in Crisis Situation (DSWD)	Calamity Loan (HDMF)	Task Force Romblon (DA-BAI)	Katas ng VAT para kay Lolo at Lola (DSWD)
	Core Shelter Assistance Project (DSWD)		Medical Dental Missions in Typhoon Stricken Areas (DepED)	Housing Loan Condonation: Condonation of Penalties and 50% Continuing Interest (SSS)
	Emergency Shelter Assistance (DSWD)		Psychosocial Intervention (DepED)	Member Loan Condonation: Moratorium Program on the Payment of Member Loan Amortization (SSS)
	Disaster Relief Operations (DSWD)		PGMA Trabaho Trabaho Program (MMDA)	Member Loan Condonation: Penalty Condonation Program on Delinquent Short-Term Member Loans (SSS)
	Food/Cash for Work (DSWD)		Project OYSTER (PNP)	
	Critical Incident Stress Debriefing (DSWD)		Roadside Maintenance along national roads (DPWH)	

SP COMPONENT	CORE	SUPPORT	PERIPHERAL	DISCRETIONARY
	Alternative Parental Care - Foster Family Care (DSWD)			
	Unemployment Benefit (GSIS)			
	Rolling Stores (NFA)			
	Bigasan sa Parokya (NFA, (PCSO funding support)			
	Tindahan Natin Project (AHMP) (NFA, support SP program of DSWD)			
SSN	12	2	7	5
SOCIAL WELFARE	Pantawid Pamilyang Pilipino Program (DSWD)	Breakfast Feeding Program (DepED)		
	Residential Care Services (DSWD)	Self-Employment Kaunlaran Program (DSWD)		
	Education Assistance Program (NCIP)			
	Resettlement (NHA)			
	Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services-KALAHI (DSWD)			
SP COMPONENT	CORE	SUPPORT	PERIPHERAL	DISCRETIONARY
	Individual Medical Assistance Program (PCSO)			
	Food for School Program (AHMP) (DSWD, support SP program of DepED)			
SW	7	2	0	0
SOCIAL INSURANCE	Corn Crop Insurance (PCIC)	Social Amelioration Program in the Sugar Industry (DOLE)		Cash Gifts to GSIS Pensioners (GSIS)
	High Value Commercial Crop Insurance (PCIC)			Pension Adjustments (GSIS)
	Livestock Insurance (PCIC)			
	Non Crop Agricultural Asset Insurance (PCIC)			
	Rice Crop Insurance (PCIC)			
	Health and Insurance Member Benefit (Life Insurance, Disability, Employees' Compensation, Death, Funeral) (GSIS)			

SP COMPONENT	CORE	SUPPORT	PERIPHERAL	DISCRETIONARY
	Insurance and Health Care Benefit Program (OWWA)			
	Health and Insurance Member Benefit (Retirement, Sickness, Disability, Maternity, Employees' Compensation, Death, Funeral) (SSS)			
	Individually Paying Program (PHIC)			
	NHIP for the Employed Sector (PHIC)			
	Non Paying Program (PHIC)			
	Overseas Workers Program (PHIC)			
	PhilHealth Sponsored Program (Indigent Program) (PHIC)			
	Housing Loan (HDMF)			
	DAR Agraryong Pangkalusugan-GMA Bayan-Anihan (DAR)			
SI	15	1	0	2
Total	39	12	7	7
Total Number of SP Programs: 65				

별첨 8. KOICA 중점협력국의 도시빈곤 프로파일(가나다순)

가나



1. 기본지표¹⁶⁶⁾

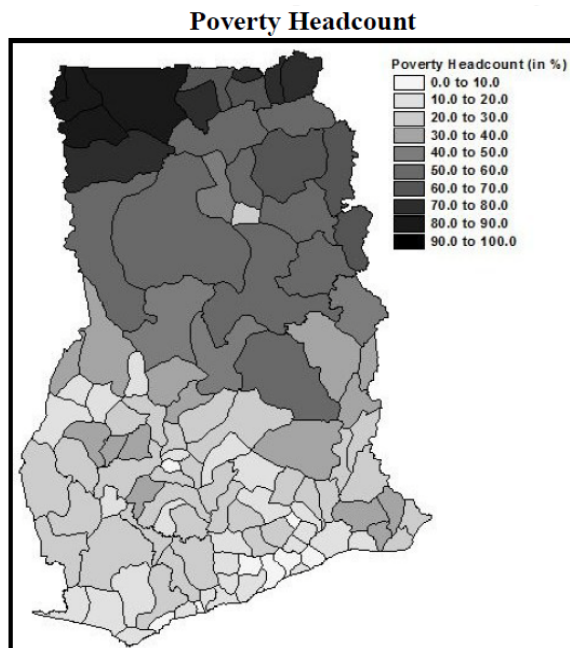
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	24,392,000(51.5:48.5)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,643.8 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	66.6%(72.8%, 60.4%)	2009
평균 수명	63.8세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	1.8%	2009
5세 이하 아동 사망률	74.4/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	86.7%(90.2%, 83%)	2009
실업률	3.6%	2006
안전한 식수예의 접근율(도시:농촌)	82%	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시:농촌)	13%	2008
전기에 대한 접근율	60.5%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	48.9%	2006

166) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁶⁷⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	28.59%	2006
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	28.5%(10.8%, 39.2%)	2006
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	9.88%	2006
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	9.6%(3.1%, 13.5%)	2006
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	42.8	2006
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	5.2%	2006
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	42.8%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



출처: World Bank (2011). Republic of Ghana. Improving the Targeting of Social Programs.
주: 2005년 기준

4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망을 위한 국가예산 지출액 ¹⁶⁸⁾	0.766 billion USD	2006
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

167) 자료: 슬럼거주 도시빈민의 인구비중은 UN HABITAT(<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=61>);
기타 항목은 세계은행

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- **National Social Protection Strategy (NSPS)**
 - 빈곤층 고통경감과 역량강화를 주요 목표로 하는 사회보호 구현
- **주요 프로그램**
 - Livelihood against Poverty Programme, LEAP: 고령인구와 장애인 등에 대해서 비조건부 현금이전 사업, 빈곤 아동에 대해서는 학교 출석, 보건진료 등을 조건부로 하는 조건부 현금이전 사업
 - School Feeding Programme
 - National Youth Employment Programme
 - Integrated Agricultural Support Programme
 - Microfinance Schemes

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Social Opportunities Project ¹⁶⁹⁾	
기간	2010.5~2016.6
담당부처	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Local Government and Rural Development • Ministry of Finance and Economic Planning • Ministry of Employment and Social Welfare
프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 사회보장 개선 • 전국적으로 조건부 현금이전에 대한 접근성 높임 • 농촌지역에서 농한기에 경제활동이 이루어질 수 있도록 지원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 사회 보장 제도의 경영합리화를 위한 기술지원 • 노동집약적 공공근로 지원 • LEAP 프로그램 지원 • 역량강화사업 제공 • 프로젝트 관리
소요비용	88.6 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(0.50 million USD) • 공여국: IDA(83.60 million USD)

168) 출처: Atlas SP – The World Bank: Ghana Living Standard Survey 2005. 사회보험을 제외한 사회안전망 관련 지출임.

169) 자료: 세계은행 project information documents

나이지리아



1. 기본지표¹⁷⁰⁾

국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	158423182(49.8:50.2)	2010
1인당 GDP(PPP)	2380 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	60.8%(71.9%, 49.8%)	2009
평균 수명	50.9세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	3.6	2009
5세 이하 아동 사망률	142.9/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	74.3%(78.8%, 69.6%)	2010
실업률	11.90%	2005
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	58%(75%, 42%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	32%(36%, 28%)	2008
전기에 대한 접근율	50.6%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	40.7%	2007

170) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 실업률은 Nigeria National Bureau of Statistics (2009). Social Statistics in Nigeria, p223; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁷¹⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	67.88%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시:농촌)	-	-
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	33.74%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시:농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시:농촌)	-	-
GINI Index	48.83	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	4.41%	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	64.2%	2007

3. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
정부예산 대비 사회보호 프로그램 예산비 ¹⁷²⁾	1.4%	

4. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Draft National Social Security Policy for Inclusiveness, Solidarity and Sustainable Peace and Prosperity(2009)

- 목표: 빈곤, 실업, 질병, 고령 및 장애로 인한 위험 요소를 경감함으로써 인간의 존엄성을 보호하고 도모함. 사회보장 부문이 국가 경제와 복지 발전의 밑거름이 되는 한편, 사회적 유대 강화 및 정치적 안정과 국가 안보의 증진에 기여할 수 있도록 함.

Nigeria Vision 20:2020(2009)

- 사회보호 관련 부분: 친빈곤층 프로그램 시행의 지방분권화를 통해 전국민이 친빈곤 전략에 대한 주인의식을 가짐으로서 사회보호 정책이 실질적 예산, 프로그램으로 시행되어 구체적 성과를 낼 수 있도록 해야 함.
※하지만 사회보호 항목을 직접적으로, 비중 있게 다루고 있지는 않음.

First National Implementation Plan (2010-2013) of NV 20:2020

- 사회안전망은 경제성장을 위한 노력의 일환으로 간주되어야 함을 명시. 사회안전망 정책 구현을 위해 2010-2013년간 1억 8천만 나이라(NGN)가 투입되어야 함을 제시함. 사회안전망을 통해 2013년까지 빈곤 인구의 비중을 65%에서 50%로 경감하는 것을 목표로 함.
- 사회보호 강화를 위한 방안
 - 통합적인 사회보호 정책의 수립
 - 기존 사회보호 프로그램의 조율 메커니즘 강화
 - 수혜인구 확대를 위한 다양한 조치 발굴
 - 데이터베이스 시스템 구축
- 주요 사회보호 프로그램
 - In Care of Nigeria's People(COPE): 조건부 현금이전, 마이크로파이낸스
 - 여아 교육을 조건부로 하는 현금이전 사업 등

171) 자료: 슬럼거주 도시빈민의 인구비중은 UN DevInfo; 기타 항목은 세계은행

172) 자료: Hagen-Zanker, J. and Tavakoli, H. (2011). Fiscal space for social protection in Nigeria. ODI Project Briefing 61. London: ODI.

5. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

In Care of Nigeria's Peopole(COPE) ¹⁷³⁾	
기간	2008~ (현재 3차)
담당부처	Nigeria's Excellence Community Education Welfare Scheme
프로그램 목표	빈곤의 대물림을 방지하고 빈곤인구의 사회적 취약성을 최소화하며 경제성장에 기여할 수 있는 역량을 강화하고자 함.
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 편모 가구, 고령인구 가구, 빈곤가구, HIV 감염가구 등 가구당 아동의 수에 따라 월 10 USD에서 33 USD를 아동의 취학과 보건진료를 조건부로 지급. 아울러 각 가구는 약 560 USD에 해당하는 일시금(lump sum)을 지급받으며, 이를 기본 비즈니스 기술 교육 수료 후 소득창출 사업에 투자해야 함. 지급처: 각 지역 마이크로파이낸스 기관이나 커뮤니티 은행 약 22,000 가구(나이지리아 빈곤가구의 0.001%에 해당)에 혜택
소요비용	<ul style="list-style-type: none"> 1차 사업: 100 million NGN 2차 사업: 55 million NGN
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> 정부 예산 공여국: 다공여국 MDGs-DRG 펀드

Conditional cash transfer for girls education ¹⁷⁴⁾	
기간	2011~2014 (시범사업)
담당부처	각 지역 Office of Special Advisor(OSA)
프로그램 목표	Katsina, Kano 지역의 도시와 농촌에서 조혼 등으로 인한 여아의 초·중 등 교육 포기(drop out) 감소
지원내용	여아가 80%이상 학교에 출석하는 것을 조건부로 격월 주기로 16~32 USD의 현금 지급
소요비용 및 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> 정부예산 공여국: UNICEF(기술 및 재정), 세계은행(재정), DFID(재정) 민간부문: Ayala Consulting(기술지원)

Ambassador's Girls' Scholarship Program (AGSP) ¹⁷⁵⁾	
기간	2004~2011
프로그램 목표	여아와 남아의 정규 교육기회에 대한 접근성 확대 및 출석 장려
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> 학교 등록금, 교과서, 가방, 교복 등을 지원하고, 여아의 경우 추가로 향후 교육계획 등에 대한 멘토링 제공 대상자 선정 기준: 경제적 상태(빈곤), 가족상황, HIV 감염 여부 등
파트너	<ul style="list-style-type: none"> 재원조달: USAID 사업시행: 지역 NGOs

173) 자료: World Bank; Rebecca Holmes and Banke Akinrimisi (2012). Social Protection in Nigeria, Mapping Programmes and Their Effectiveness. London: ODI.; Jessica Hagen-Zanker and Rebecca Holmes (2012), Social Protection in Nigeria. Synthesis Report. London: ODI.

174) 자료: Rebecca Holmes and Banke Akinrimisi (2012). Social Protection in Nigeria, Mapping Programmes and Their Effectiveness. London: ODI.; Jessica Hagen-Zanker and Rebecca Holmes (2012), Social Protection in Nigeria. Synthesis Report. London: ODI.

175) 자료: USAID; Rebecca Holmes and Banke Akinrimisi (2012). Social Protection in Nigeria, Mapping Programmes and Their Effectiveness. London: ODI.; Jessica Hagen-Zanker and Rebecca Holmes (2012), Social Protection in Nigeria. Synthesis Report. London: ODI.

네팔



1. 기본지표¹⁷⁶⁾

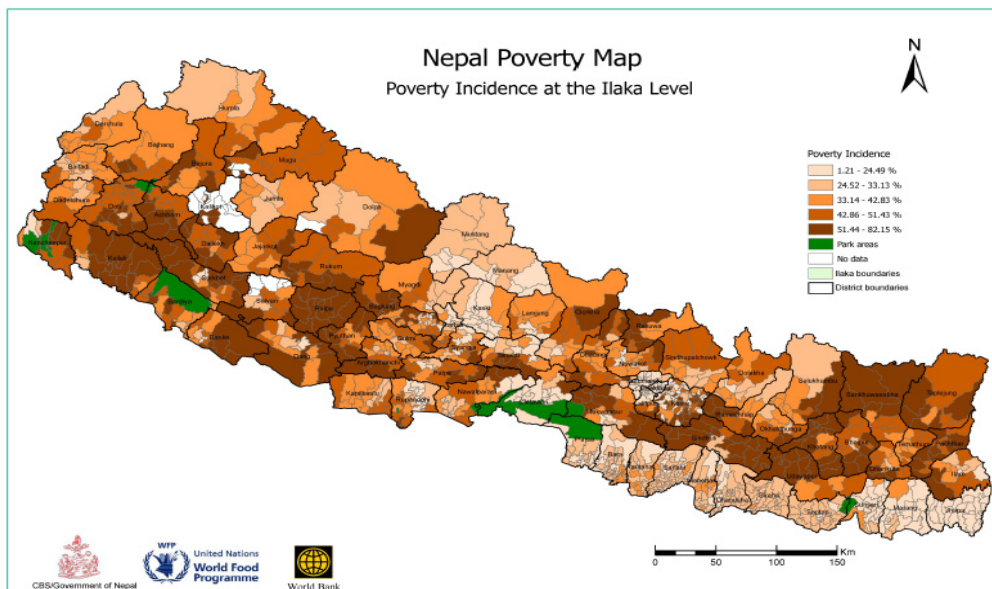
국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	29,959,000(18.2:81.8)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,199불	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	59.2%(72.1%, 46.9%)	2009
평균 수명	68세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.4%	2009
5세 이하 아동 사망률	49.5/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	70%(76.5%, 63.2%)	2002
실업률	2.7%	2008
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	88%(93%, 87%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	31%(51%, 27%)	2008
전기에 대한 접근율	43.6%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	47.2%	1999

176) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁷⁷⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	24.8%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	25.2%(15.5%:27.4%)	2011
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	5.%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	5.6%(3.2%:6%)	2011
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	2.7%(0.71%, 3.05%)	2003-04
GINI Index	32.8	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	8.3%	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	60.7%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



출처: UN Nepal(http://www.un.org.np/sites/default/files/maps/tid_113/Poverty-Map.pdf). 2006년 기준

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ¹⁷⁸⁾	33.7 billion NPR	2010
- Cash transfer Program	7.2 billion NPR	2010
- In-kind benefits and transfers	26.5 billion NPR	2010
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ¹⁷⁹⁾	1.78%	2007

177) 자료: Squared poverty gap index는 Government of Nepal (2006), An Assessment of the Implementation of the Tenth Plan/PRSP, PRSP Review 2005/06.; 슬럼거주 빈민인구의 비중은 UN MDG data; 기타 항목은 세계은행

178) 자료: ADB (?). Supporting the Development of a Social Protection Framework in Nepal, Social Protection Project Briefs.

179) 자료: ILO Global Extension of Social Security

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- **The 11th Five-Year Plan**
 - 사회개발의 한 축으로 사회안전망 확대 목표
 - 식량안보, 영양상태 개선 측면에서 사회안전망 이슈에 접근
- **주요 프로그램**
 - Food Subsidy Program
 - 푸드 스탬프 프로그램
 - Vitamin A Deficiency, Iodine Deficiency Disorder 등 영양소 보충 프로그램
 - Food for Work, 마이크로 크레딧, 고령인구 및 장애인 지원 프로그램 등

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Urban Government and Development Program: Emerging Towns Project ¹⁸⁰⁾	
기간	2011.5.11~(2016.30)
담당부처	Government of Nepal
프로그램 목표	시(municipality)의 기본 서비스 및 인프라의 지속적인 제공 확보
지원내용	3개 요소로 구성 <ul style="list-style-type: none"> • 기본 서비스 제공체계 개선 • 전략적 사회·경제적 인프라 개발 • 조직 역량강화
소요비용	35.14 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 지역 커뮤니티 예산 • 공여국: GIZ, IDA

Kathmandu Valley Urban Environment Improvement Project ¹⁸¹⁾	
기간	2011.12.1(승인)~
담당부처	Ministry of Physical Planning and Works
프로그램 목표	카트만두 밸리 지역 거주민(빈곤층 포함)에 대한 하수처리 서비스의 접근성, 효율성 강화
지원내용	하수도 네트워크의 확대, 하수처리 시설의 확충, 하수처리 관리 체계의 개선(기존 ADB 프로젝트와 연계·보완)
소요비용 및 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • ADB: 70 million USD • 추가 지원결정 대기 중: 30 million USD

180) 자료: 세계은행 project information documents

181) 자료: ADB project documents

동티모르



1. 기본지표¹⁸²⁾

국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	1,124,355(28.1:71.9)	2010
1인당 GDP(PPP)	927.7 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	50.6%(58.5%, 42.5%)	2007
평균 수명	61.5세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	-	-
5세 이하 아동 사망률	54.8/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	65.5%(64.1%, 66.9%)	2010
실업률	-	-
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	69%(86%, 63%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	50%(76%, 40%)	2008
전기에 대한 접근율	22%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	19.9%	2007

¹⁸²⁾ 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁸³⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	37.4%	2007
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	49.9%	2007
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	8.9%	2007
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	4.9%(2.6%, 5.7%)	2001
GINI Index	31.9	2007
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	8.95	2007
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	-	-

3. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망을 위한 국가예산 지출액 ¹⁸⁴⁾	0.019 Billions USD	2007
- Cash transfer program/Last resort program	0.000 Billions USD	2007
- Other cash transfer programs: family, child or disability allowances	0.000 Billions USD	2007
- in-kind food programs	0.001 Billions USD	2007
- other social assistance programs	0.017 Billions USD	2007
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

4. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Timor-Leste Strategic Development Plan 2011-2030

• 3대 분야: 사회적 자원, 인프라 개발, 경제 개발

- 사회적 자원(social capital)의 주요 항목 중 하나로 사회적 포함(social inclusion)을 다루고 있으며, 여기서 취약계층 인구에 대한 사회보호 전략을 제시:

- 자연재해 및 인재 발생 시 취약계층에 대한 신속한 지원을 위한 정부기관 간 공조 강화
- 전 행정지역의 자연재해 복구 역량강화
- 긴급구호와 사회부조 프로세스 강화
- 취약 가구에 대한 사회안전망 패키지 개발(보건, 교육, 주택, 고용기회 등 포함)
- 취약 가구의 고용기회 확대를 위한 정책적 프레임워크 개발

• 사회보호 관련 목표

- 2015년: 취약가구를 대상으로 하는 사회안전망 패키지 개발

• 주요 프로그램

- Bolsa da Mae: 아동의 취학과 보건진료 조건부 현금이전 사업

183) 자료: 세계은행

184) 출처: Atlas SP - World Bank: East Timor (2007), Survey of Living Standards 2007

5. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Bolsa da Mae Programme¹⁸⁵⁾	
기간	2008~
담당부처	Ministry of Social Solidarity
프로그램 목표	조건부 현금이전 사업을 통해 취약계층 가구의 소득향상과 아동의 인적 역량 강화
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 조건부 현금이전 사업: 아동의 취학과 보건진료를 조건부로 함 • 약 9,700명의 인구에 대한 지원제공
소요비용 및 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(2009년 876,153 USD) • 공여국: Joint-UN Programme(MDG- Spanish Fund)의 물자지원(오토바이, 노트북, 프린터, 핸드폰, 데이터베이스 서버 제공 등) 및 기술자문

Timor-Leste Social Protection Administration Project¹⁸⁶⁾	
기간	2011~2012
담당부처	Ministry of Social Solidarity
프로그램 목표	Ministry of Social Solidarity가 핵심 현금이전 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 정보관리 시스템의 표준화 및 프로그램 시행과 관리 역량 강화
지원내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정보관리 시스템 지원 <ul style="list-style-type: none"> - IT 디자인과 시행에 대한 기술자문 - 관련 하드웨어 지원 - 수혜자 데이터베이스에 대한 감사 - 프로젝트 관리와 실시에 대한 기술자문 2. 역량강화, 트레이닝 및 정책지원 3. 모니터링 및 평가
소요비용	2 million USD
재원조달	Rapid Social Response Multi-Donor Trust Fund(RSR-MDTF) (세계은행 주도의 다공여국 신탁기금)

185) 자료: UNDP Timor Leste; UNDP-IPC, Study Tour, Brazil and Timor-Leste: A South-South Dialogue on Social Protection

186) 자료: 세계은행 Project Information Document(PID); Official Agreement

라오스



1. 기본지표¹⁸⁷⁾

국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	6,201,000(33.2:66.8)	2010
1인당 GDP(PPP)	2,551 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	72.7%(82.5%, 63.2%)	2005
평균 수명	67세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.2%	2009
5세 이하 아동 사망률	53.8/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	79.5%(83.3%, 75.5%)	2008
실업률	1.4%	2005
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	57%(72%, 51%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	53%(86%, 38%)	2008
전기에 대한 접근율	55%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	18.6%	2006

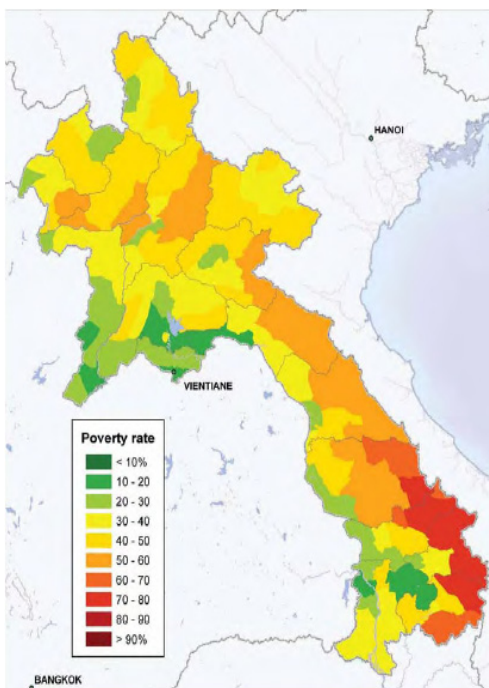
187) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁸⁸⁾

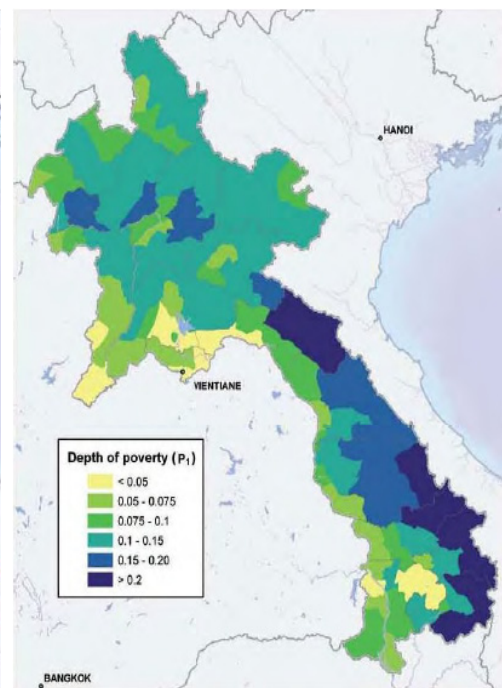
일 \$1.25 기준 빈곤률	33.88%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	27.6%(17.4%:31.7%)	2008
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	8.95%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	8.90%	2002-2003
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	2.8%	2002-03
GINI Index	36.7	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	7.6%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	79.3%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)

Poverty Headcount Ratio(%) by District

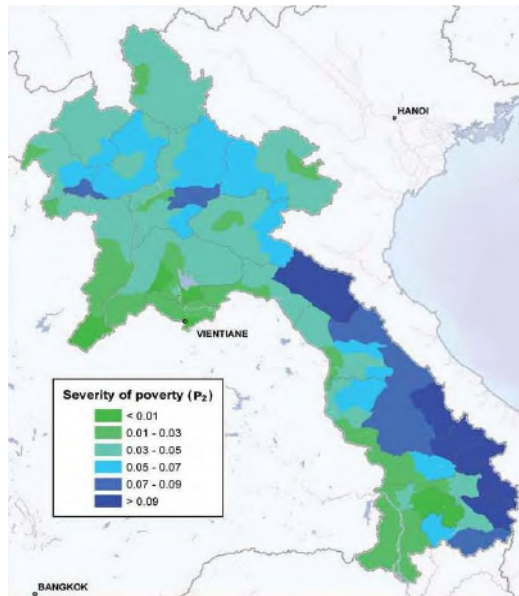


Poverty Gap Ratio(Poverty Depth) % by District



188) 자료: 국가빈곤선 기준 갭지표와 Squared Poverty Gap Index는 JICA (2010). Lao PDR, Study for Poverty Profiles of the Asian Region, Final Report; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

Squared Poverty Gap Ratio(Poverty Severity) % by District



출처: JICA (2010). Lao People's Democratic Republic, Study for Poverty Profiles of the Asian Region, Final Report.

주: 2002-2003년 기준

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ¹⁸⁹⁾	1,754 million LAK	2005
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ¹⁹⁰⁾	0.6%	2005

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

7th five year National Socio-Economic Development Plan(NSEDP)

노동 및 사회복지 관련 항목

- 노동: 직업훈련 강화를 통한 역량 개발 및 고용시장에의 접근성 확대
- 기존 사회보호 체제를 강력한 국가 사회보장 시스템으로 통합
- 아동, 취약 인구 및 자연재해민에 대한 사회복지 서비스 시스템 개발

세부 목표:

- 기존 사회보장 시스템을 전체 인구의 50%로 확대
- 자연재해 대비 조기경보 시스템 및 구호 체계 구축 등

※ 기존 사회보호·보장 시스템은 기여성 및 비기여성 의료보험 위주로 구성

189) 자료: ILO Social Security Inquiry

190) 자료: ILO Social Security Inquiry

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Second Poverty Reduction Fund Project(PRF II) ¹⁹¹⁾	
기간	2011.7.15~2016.6.30
담당부처	Ministry of Finance
프로그램 목표	빈곤한 커뮤니티가 지속적인 참여적 개발 프로세스를 통해 기본 인프라와 서비스에 대한 접근성 향상
지원내용	<p>목표 대상:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 275개 농촌 kum bans(마을단위) • Savannakhet, Saravanh, • Houaphanh, Luang Namtha, Sekong, Xiengkhouang, Phongsaly, Oudomxay, Luangphabang, Attapeu지역 마을 <p>지원 항목:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티 개발 기획 및 소규모 프로젝트 지원 • 지역 및 커뮤니티 개발을 위한 역량강화와 교육 • 프로젝트 관리 비용
소요비용	57 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(10 million USD) • 공여국: 다공여국 신탁기금(12 million USD), 스위스개발청(SDC) (10 million USD), IDA(25 million USD)

Vientiane Sustainable Urban Transport ¹⁹²⁾	
기간	2011.12.1(승인)~
담당부처	Ministry of Public Works and Transport
프로그램 목표	비엔티안시의 대중교통 네트워크 향상을 통한 도시개발 기반 구축
지원내용	<p>기술지원</p> <ul style="list-style-type: none"> • 조직, 역량강화 • 대중교통 서비스 및 시설 구축·확대를 위한 시범사업 • 주차장 구조 및 시설 • 교통 관리 체계
소요비용	27.9 million USD
재원조달	공여국: ADB

191) 자료: 세계은행 project information documents

192) 자료: ADB project documents

르완다



1. 기본지표 193)

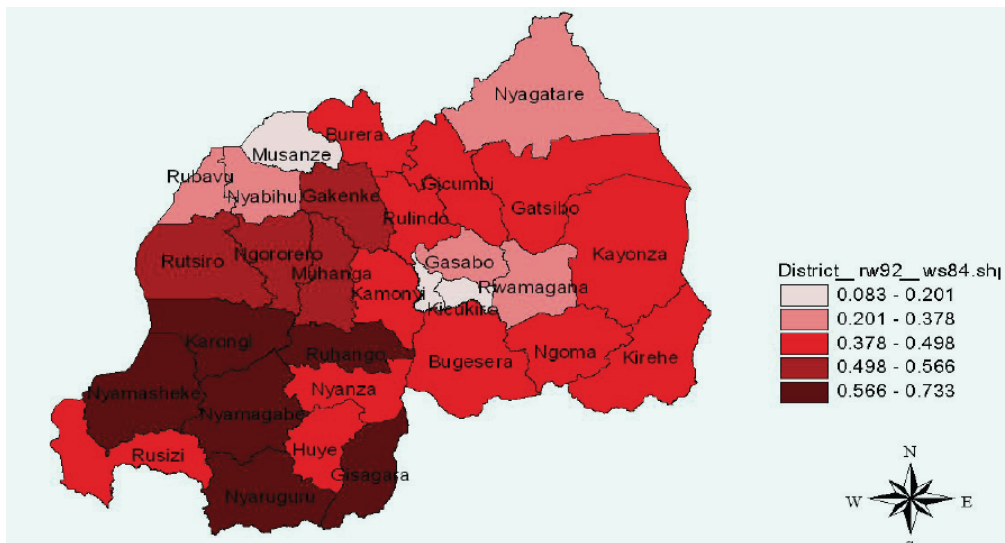
국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	10,624,005(18.9:81.1)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,163 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	70.6%(74.9%, 66.7%)	2009
평균 수명	54.6세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	2.9%	2009
5세 이하 아동 사망률	91.1/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	69.6%(65.4%, 73.7%)	2010
실업률	-	-
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	65%(77%, 62%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	54%(50%, 55%)	2008
전기에 대한 접근율	-	-
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	7.5%	2008

193) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁹⁴⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	72.1%	2006
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	58.5%(23.2%, 64.2%)	2005
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	34.82%	2006
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	24%(8%, 26%)	2005
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	53.09	2006
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	4.6%	2006
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	68.3%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



출처: National Institute of Statistics of Rwanda (2011). The Third Integrated Household Living Conditions Survey (EICV3)

주: 2010/2011년 기준

4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망 관련 국가예산 지출액 ¹⁹⁵⁾	3 Million USD	2005
- Cash transfer Program	3 Million USD	2005
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

194) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

195) 출처: World Bank Atlas SP; Rwanda (2005). Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des ménages

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Economic Development and Poverty Reduction Strategy (EDPRS 2008-12)

- 목표: 조속한 빈곤감소를 통해 2020년까지 절대빈곤을 타파

National Social Protection Strategy (2011)

- 목표: 빈곤 및 취약계층 인구에 대해 최소한의 소득과 공공 서비스에 대한 접근을 보장. 향후 10년간(2011~2021) 아래 두 가지를 포함하는 단일 사회보호 시스템을 구축하고자 함.
 - 가장 취약한 인구계층에 대한 사회보호 지원: 현금이전, 최소한의 공공서비스(보건, 교육, 보금자리, 식수, 위생) 확대
 - 기여성 사회보장 시스템에 비정규부문의 참여를 확대하고 노동법 적용대상을 확대
- 3대 원칙: 보호적(protective), 예방적(preventive), 장려적(promotive)
- 중장기 실행계획(2011~2016)
 - 빈곤 및 취약계층에 대한 기존 지원 체계의 조화 및 통합
 - 기존 현금이전 프로그램의 확대
 - 극빈 가구의 공공서비스 접근권 확대
 - 기여성 사회보장 메커니즘 확대 시작
 - 빈곤탈출 가구에 대한 보조 프로그램 시행
 - 사회보호에 대한 정부의 리더십 및 역량강화와 비정부 부문 파트너와의 협력 증진
 - 사회보호 시행을 위한 구조적 시스템 강화
- 시행 프로그램: 기존 프로그램을 통합하여 단일 프로그램 개발
- 실행 방안
 - 사회보호 체계 강화 및 조정
 - 사회보호 관리 역량 강화
 - 모니터링과 평가 강화

주요 프로그램

- Vision 2020 Umurenge Programme (VUP)
- Genocide Survivors Support and Assistance Fund (FARG)
- Rwanda Demobilisation and Reintegration Commission (RDRC) 등

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

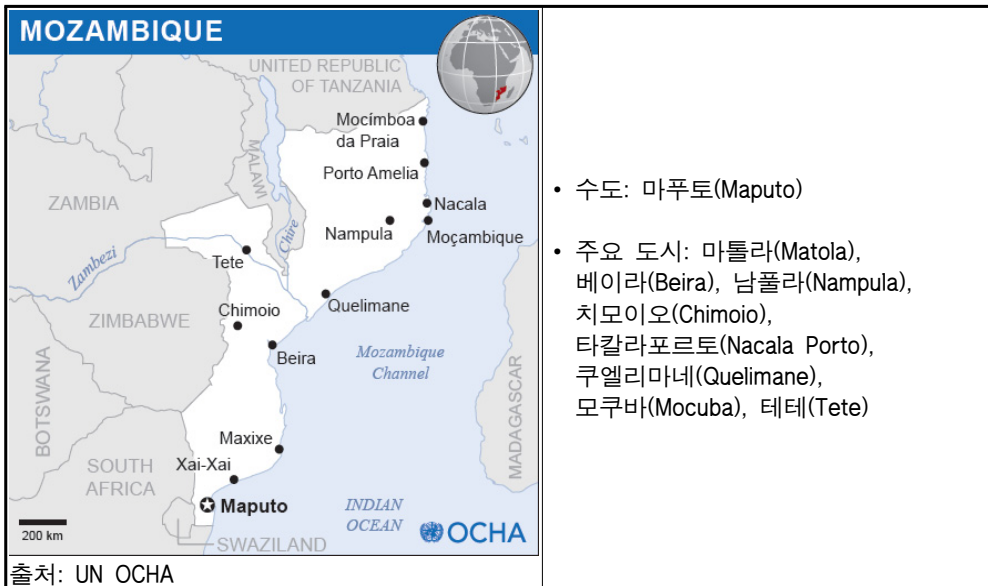
Vision 2020 Umurenge Programme (VUP) ¹⁹⁶⁾	
기간	2008~
담당부처	Ministry of Local Development
프로그램 목표	취약 계층에 대한 직접적인 지원을 통해 빈곤을 퇴치하고 지속가능한 발전 추구
지원내용	1) 공공근로 프로그램 2) Ubudehe 대출 프로그램 3) 비조건부 현금이전 프로그램
소요비용	총 예산규모: 38 million USD(2009년 기준)
재원조달	• 정부예산: 14.8 million USD(2009년 기준) • 공여국 예산지원: DFID, USAID, 세계은행, Sida 등

RW-Support to Social Protection System(SSP-1) ¹⁹⁷⁾	
기간	2012~
담당부처	Ministry of Local Development
프로그램 목표	사회보호 시스템을 통합하고 효율성을 확대하며 커버리지를 확대하려는 르완다 정부의 정책적 노력을 지지함으로써 르완다가 절대빈곤 감소와 지속가능한 발전을 달성하는데 기여
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기술지원과 현금지원(Block grant) • 지원 항목: <ol style="list-style-type: none"> 1) 사회보호 분야의 정책개발 및 관리 역량 강화 2) 사회보호 정보관리시스템(Management Information Systems)의 통합 3) 사회보호 프로그램 적용 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 3대 사회보호 프로그램(VUP, Genocide Survivors Assistance Fund (FARG) and Rwanda Demobilization and Reintegration Commission (RDRC))의 통합 - VUP 공공근로 프로그램 확대 및 청년층의 기술교육 지원 4) 자연재해에 대비한 조기경보 시스템과 사회보호 프로그램 간 연계 구축 • 약 115,000 가구 혹은 50만 인구가 혜택을 받을 것으로 추산
소요비용. 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • IDA 단독 지원: 40 million USD

196) 자료: Vision 2020 Umurenge Programme Joint Budget Support Review, presentation made by Minister Protais Musoni on 25 September 2008; DFID, Sida, 세계은행 프로그램 자료; Stephen Devereux (2011). The Vision 2020 Umurenge Programme: A Pathway to Sustainable Livelihoods for Rural Rwandans?, Paper presented at the Annual IPAR Research Conference "Improving the Lives of Ordinary Rwandans: Evidence for Policy" 8 December 2011

197) 출처: 세계은행 project information document (PID); World Bank press release, March 20, 2012

모잠비크



1. 기본지표 198)

국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	23,390,765(38.4:61.6)	2010
1인당 GDP(PPP)	942 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	55.0%(70.1%, 41.4%)	2009
평균 수명	49.3세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	11.5%	2009
5세 이하 아동 사망률	135/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	60.5%(65.6%, 55.4%)	2010
실업률	-	-
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	47%(77%, 29%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	17%(38%, 4%)	2008
전기에 대한 접근율	11.7%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	27.4%	2008

198) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표¹⁹⁹⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	59.58%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	54.7%(49.6%, 56.9%)	2008
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	25.13%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	21.2%(19.1%, 22.2%)	2008
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	11.0%(9.6%, 11.6%)	2008-2009
GINI Index	45.66	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	5.23	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	80.0%	2007

3. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

4. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

National Strategy for Basic Social Security (ENSSB), 2010~2014

- 목표:
 - 사회보호 프로그램 확대
 - 시스템 효율성 증대
 - 여러 프로그램과 서비스간 조정 강화
- 직접적인 사회보호 활동 영역(실행 전략)
 - 정기적인 비조건부 현금이전 프로그램: 예) Food Subsidy Programme
 - 일시적 취약현상에 대응하기 위한 일회성 현금 혹은 현물 지원
 - 정부 및 비정부 사회부조 서비스의 현황 파악을 통한 관리 강화

Poverty Reduction Action Plan (RAP), 2011-2014

- 사회보호 관련 목표: 직접적 사회보호 프로그램의 확충과 영향력 확대를 통해 극빈 인구의 경제적, 사회적 안전망 제공
- 전략:
 - 사회보호 프로그램의 점진적이고 꾸준한 확충
 - 목표그룹 설정, 지원액 산정, 지급방식 결정 등 프로그램 관리 체계의 표준화 및 일원화
 - 거리아동, 고아 등 특수 인구 그룹에 대한 부수적인 지원(법적 지원, 심리치료 등)
 - 프로그램의 질적 제고와 안정적 재원 수급을 위한 계획 및 메커니즘 수립

주요 프로그램

- Programa de Subsidio de Alimentos (PSA, Food Subsidy Programme): 비조건부 현금이전 사업

199) 자료: Squared Poverty Gap Index는 Mozambique Ministry of Planning and Development (2010). Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN DevInfo; 기타 항목은 세계은행

5. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Programa de Subsidio de Alimentos (PSA, Food Subsidy Programme) ²⁰⁰⁾	
기간	1990
담당부처	National Institute of Social Action (INAS)
프로그램 목표	수도 Maputo 등 도시지역을 중심으로 취약 인구에 대한 현금지원을 통해 기본적 생존권 보장
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 비조건부 현금 이전 • 대상: <ul style="list-style-type: none"> - 빈곤층이거나 영구히 노동이 불가능한 노인 - 빈곤층이거나 영구히 노동이 불가능한 장애인과 만성질환자 - 영양부족에 시달리는 임산부 • 지원 내역: <ul style="list-style-type: none"> - 해당 가구내 구성원 숫자에 따라 1인당 월 2.7 USD에서 5.4 USD 지급 • 2007년까지 10만 명 이상이 수혜
소요비용	연간 7.3 million USD(2007년 기준)
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 모잠비크 정부 예산 • 공여국: DFID(예산지원), 네덜란드(예산지원), UNICEF(기술지원), ILO(기술지원) 등

200) 출처: Taimo, N.V. and R. Waterhouse, 2007, REBA Case-Study of the Food Subsidy Programme of the National Institute for Social Action (INAS), Maputo and Inhambane, June

몽골



1. 기본지표²⁰¹⁾

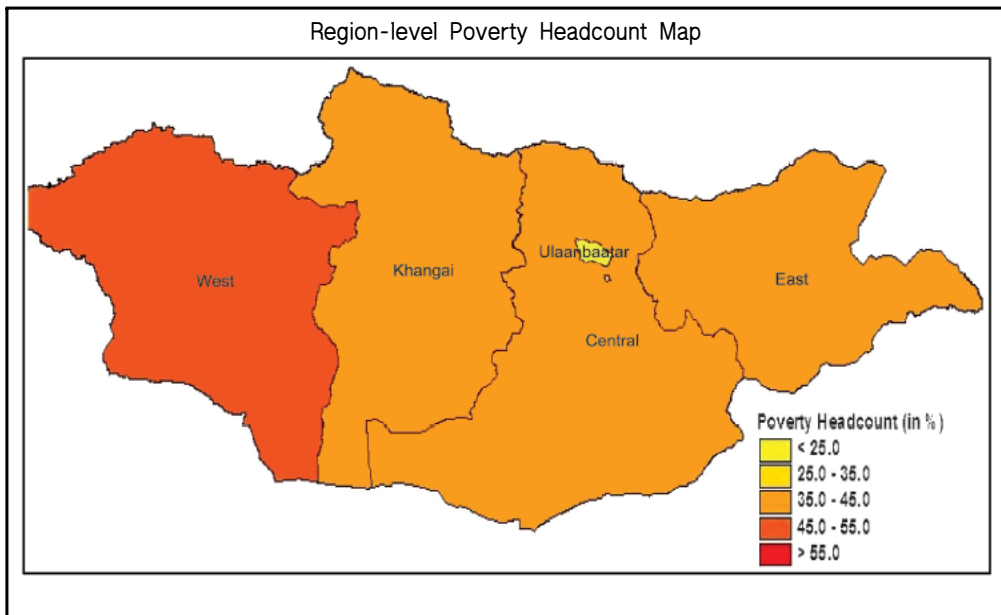
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	2,756,000(57.5:42.5)	2010
1인당 GDP(PPP)	4,036 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	97.5%(97.1%:97.9%)	2009
평균 수명	68세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	31.6/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	108.1%(107%, 109.3%)	2007
실업률	11.6%	2009
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	76%(97%, 49%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	50%(64%, 32%)	2008
전기에 대한 접근율	67%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	10.1%	2007

201) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 실업률은 UN (2011). United Nations Development Assistance Framework 2012-2016; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data

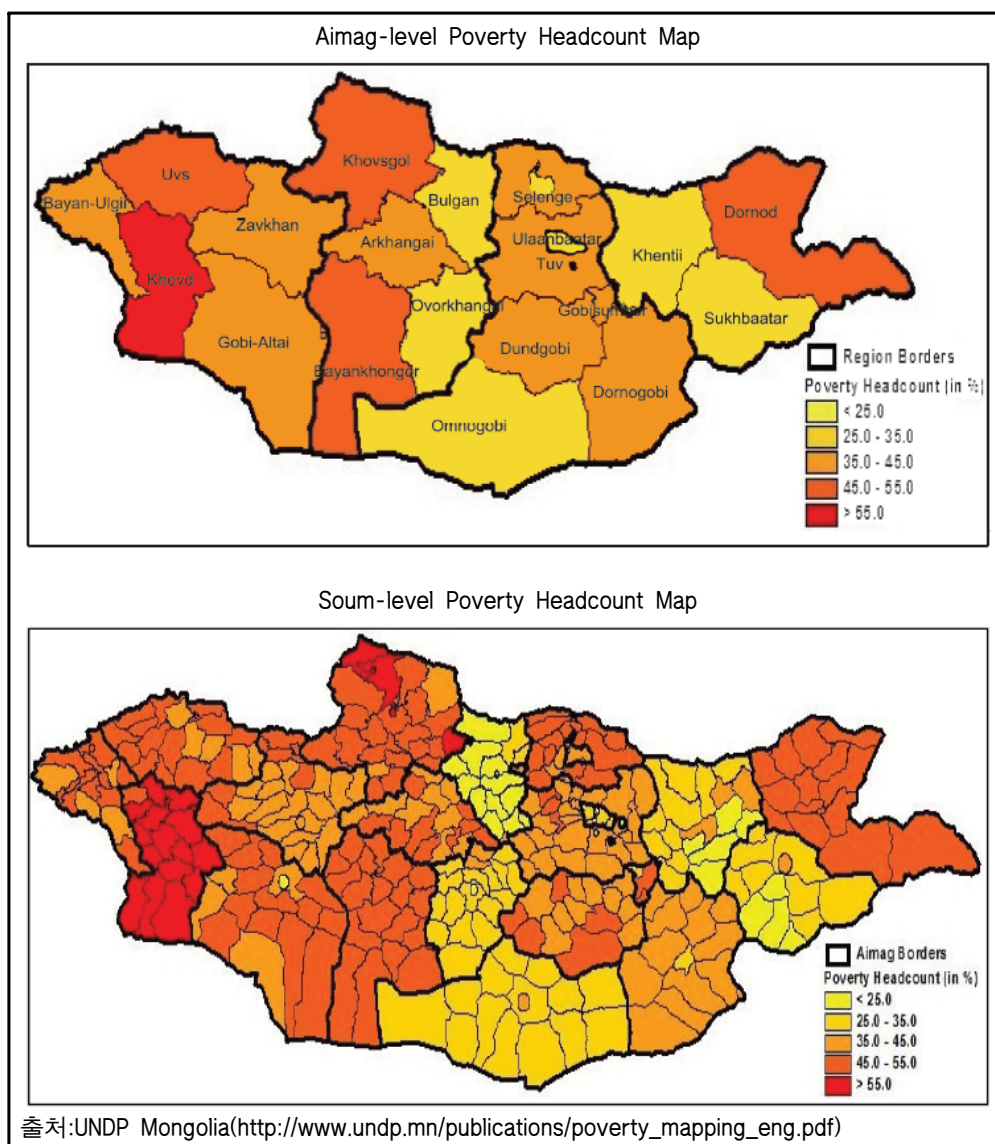
2. 빈곤 관련 지표²⁰²⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	-	-
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	38.7%(30.6%, 49.6%)	2009
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	-	-
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	10.6%(7.9%, 14.4%)	2009
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	4.1%(2.9%, 5.6%)	2009
GINI Index	36.52	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	7.1%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	57.9%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



202) 국가 빈곤선 기준 빈곤율, 국가빈곤선 기준 빈곤갭지표, Squared Poverty Gap Index는 UN (2011). United Nations Development Assistance Framework 2012~2016; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁰³⁾	7.7%	2002

203) 사회보험(social insurance)과 사회보호(social assistance)를 포괄하는 사회복지(social welfare) 부분 지출 비중. 출처: Government of Mongolia (2003). Economic Growth Support and Poverty Reduction Strategy

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램²⁰⁴⁾

Poverty Reduction Strategy

사회보호 관련 목표

- 실업 및 빈곤 감소
- 생활조건 향상
- 사회적 보장의 강화
- 기본 사회서비스의 양적 개선과 접근성 강화

National Development Strategy

사회보호 관련 주요 정책목표:

- 사회복지 서비스의 양적 개선과 접근성 강화, 서비스의 유형과 범위 다양화 및 개선
- 사회보호 서비스 제공을 위한 적절하고 효율적인 인프라 구축
- 빈곤층, 극빈층, 청년층, 비정규부문 근로자에 대한 고용지원 프로그램 시행
- 빈곤과 실업 감소, 국민 생활수준 향상을 위한 지원
- 사회보험 시스템 강화 및 사회복지 서비스 전반의 질적 개선과 접근성 강화

National Action Plan

사회보장 시스템 관련 조치:

- 생활여건 악화를 방지하고 빈곤층에 일자리를 제공하기 위한 다양한 사회·경제적 조치를 통해 빈곤가구의 숫자 감소
- 국가 사회보장 시스템 강화

사회복지 서비스 관련 조치:

- 빈곤층과 장애인에 대한 사회보호 조치 강화
- 시니어급 퇴역군인에 대한 혜택과 서비스 확대
- 아동에 대한 보호 강화

고용 관련 조치:

- 노동법에 근거하여 노동 안전과 위생 기준 제고 및 강화
- 실업보험, 직업교육, 고용시장 활동 제공
- 직업교육의 내용 개발

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Community-Driven Development for Urban Poor in Ger Areas(formerly Community-Led Infrastructure Development of Urban Poor in Informal Settlement Areas(Ger Areas)) ²⁰⁵⁾	
기간	2007.3.2~
담당부처	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry of Road and Transportation • Ministry of Construction and Urban Development
프로그램 목표	비공식적 정착지역(Informal resettlement area)의 거주민이 소득창출 프로젝트, 인프라 기획 및 관리 등을 하는데 있어서 지역 거버넌스 체제에의 참여 확대를 통해 지역 커뮤니티의 역량 강화

204) ADB (2008). Mongolia: Health and Social Protection, Rapid Sector Assessment.

지원내용	<p>세 가지 요소로 구성:</p> <ul style="list-style-type: none"> 커뮤니티 기반의 기구(community-based organizations) 창설 및 강화를 통해 <ul style="list-style-type: none"> 이들 기구가 지역 개발계획과 커뮤니티 주도의 인프라 구축에 참여 기본 서비스 향상을 위해 지역 당국과의 대화 강화 식수, 쓰레기 문제, 위생 등 기본 서비스 제공 상황을 모니터링 기본 인프라 구축을 위한 커뮤니티 주도의 사업 지원 제공 프로젝트 관리 지원과 영향 평가 제공 <p>지원 내역:</p> <ul style="list-style-type: none"> 교육과 역량강화 사업 예·적금 조합과 커뮤니티 기반의 기구 창설 커뮤니티 그룹에 의한 세부 프로젝트 제안서 작성 커뮤니티 그룹에 의한 세부 프로젝트 시행 투명성 및 책임성 강화 메커니즘 정착 및 시행 정보 공유와 교육 전략 기획 및 시행
소요비용	1.50 million USD
재원조달	ADB
평가 결과	Bayankhongor, Choir and Erdenet 등 도시·지역의 커뮤니티 역량 강화

방글라데시



1. 기본지표²⁰⁶⁾

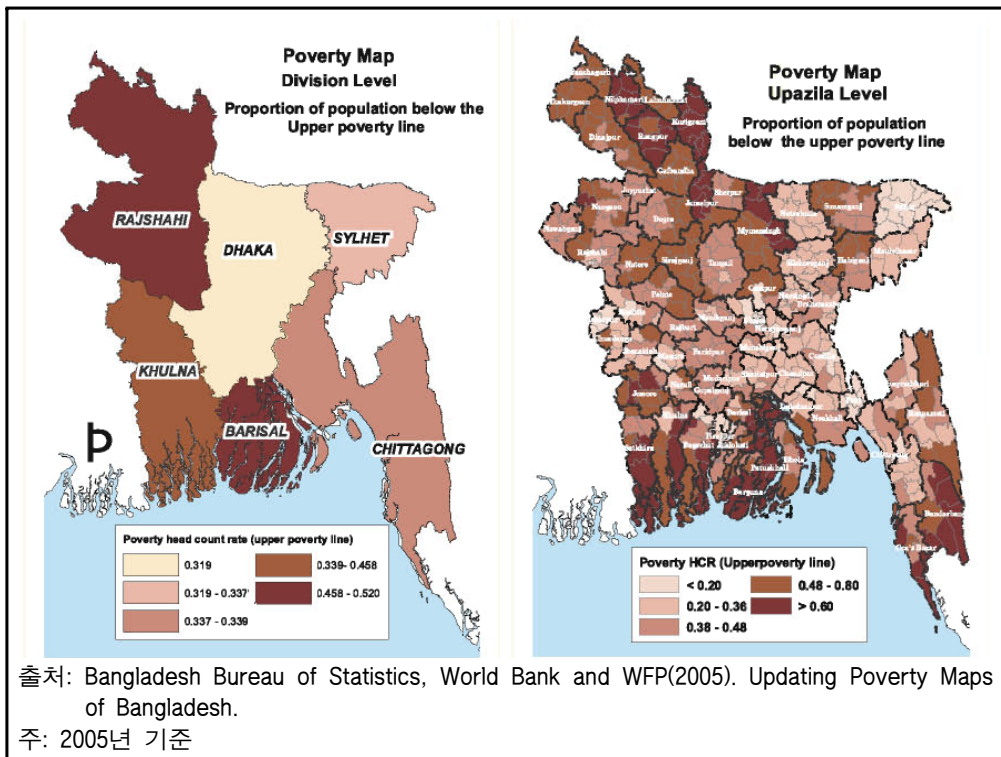
국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	148,692,131(28.1:71.9)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,659 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	55.9%(60.7%, 51%)	2009
평균 수명	68세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	47.8/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	65.4%(62.1%, 68.8%)	2009
실업률	4.3%	2005
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	80%(85%, 78%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	53%(55%, 52%)	2008
전기에 대한 접근율	41%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	16.2%	2006

206) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs Data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁰⁷⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	43.25%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	31.51%(21.28%, 35.16%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	11.17%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	6.54%(4.28%, 7.35%)	2010
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	2.3%(1.2%, 2.6%)	2000
GINI Index	32.1	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	8.9	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	70.8%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



207) 자료: Squared Poverty Gap Index는 World Bank (2006). Social Safety Nets in Bangladesh: An Assessment. Bangladesh Development Series - Paper No.9; 슬럼거주 도시빈민 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행 웹사이트

4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망 국가예산 지출액 ²⁰⁸⁾	424.77 million USD	2004/5
- 아동/청소년: 조건부 현금이전	150.21 million USD	2004/5
- 노동연령: 공공근로/긴급구호	162.6 million USD	2004/5
- 고령인구: 비조건부 현금이전	42.36 million USD	2004/5
- 기타 위험 그룹: 공공근로	17.83 million USD	2004/5
- 기타 위험 그룹: 현금이전	51.77 million USD	2004/5
GDP 대비 사회안전망 프로그램 예산비 ²⁰⁹⁾	1.6%	2007

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Sixth Five Year Plan FY2011-2015

- 친빈곤적 성장구현, 인적 역량강화에 대한 투자, 취약성 감소를 위한 사회보호 프로그램 확대 등. 사회보호 프로그램은 방글라데시 빈곤퇴치 전략의 중요한 축
- 사회보호 관련 전략:
 - 거시경제적 안전성 확보를 통한 친빈곤적 성장 구현
 - 지속가능한 성장과 빈곤감소를 위한 거버넌스 개선
 - 인적 역량강화를 위한 투자
 - 취약성 감소를 위해 사회보호 프로그램을 시행하고 소득창출 기회를 확대
- 주요 사회안전망 프로그램의 목표:
 - 취약계층의 주거조건 개선
 - 빈곤인구의 소득과 소비 지원
 - 경제위기와 자연재해에 대한 대비 역량 강화
- 주요 프로그램
 - **Primary Education Stipend Program(PESP):** 2003년부터 빈곤아동의 학교 실패율을 줄이고 아동의 노동을 타개하기 위한 목적으로 실시하는 조건부 현금이전 사업
 - **Stipends for Female Secondary Students:** 조건부 현금이전 사업.
 - 이외에도 **Programme for Widowed, Deserted and Destitute Women, the Fund for Natural Disasters, the Cash for Education Programme** 등
 - 다양한 사업유형: 교육 서비스에 대한 조건부 현금지원 프로그램, 현금 급여 취로사업(Cash-for-work), 현물(식량) 지원 프로그램, 마이크로 파이낸스

208) 출처: World Bank (2006). Social Safety Nets in Bangladesh: An Assessment. Bangladesh Development Series – Paper No.9

209) 자료: 세계은행

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

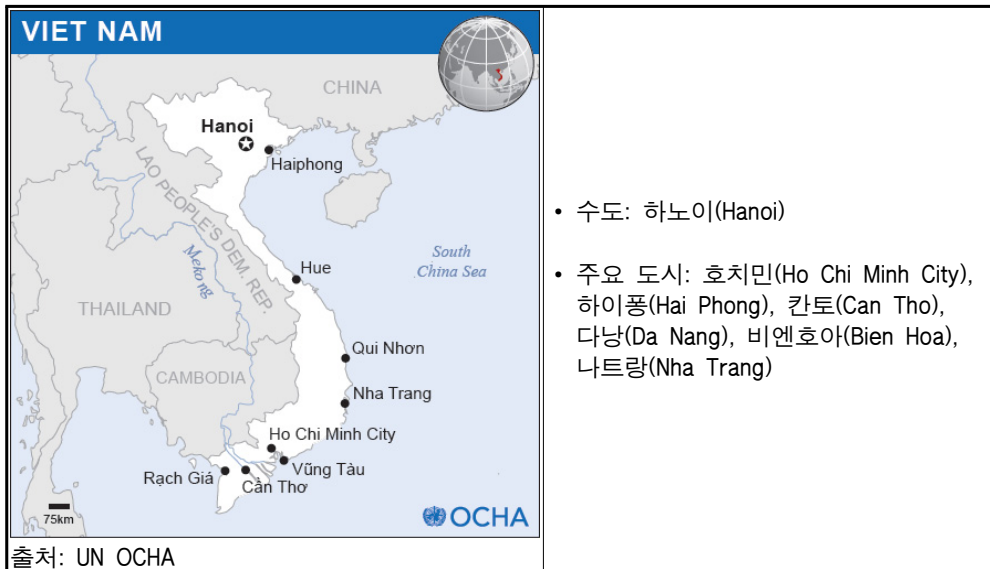
Female Secondary School Assistance Program (FSSAP)²¹⁰⁾	
기간	1993-2020
담당부처	Ministry of Education, Directorate of Secondary and Higher education
프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 11~15세 중·고등학생의 교육률 증가 • 중·고등 교육 이수자의 장래 노동 역량 강화 • 조혼 방지
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 학교출석, 시험 응시, 미혼 유지를 조건으로 아래와 같은 혜택 제공 1. 장려금: 학년별로 300~720 BDT(송금) 2. 수업료 면제 3. 도서 구입비 4. 시험 응시료 • 연간 400만 명의 수혜자
소요비용	40 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산 • 공여국: USAID, Asia Foundation, NORAD, 세계은행, ADB

The Urban Partnerships for Poverty Reduction(UPPR)²¹¹⁾	
기간	2008-2015
담당부처	Local Government Engineering Department(LGED)
프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 300만 도시빈민, 특히 여성의 생계수단과 주거조건 개선 • 도시빈민에 특화된 기술교육, 직업교육을 통해 고용 소득 증대
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기술지원: 커뮤니티개발위원회(Community Development Committees)에 대한 지원을 통하여 동 위원회에 의한 도시빈민 지원 활동 시행. 재정관리 역량강화, 기획역량 강화, 기본 인프라 구축을 위한 커뮤니티 관리역량 강화 등 • 이외에 예산지원, 교육비 지원, 사회개발 활동 등의 형태로 지원
소요비용	120 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 공여국: UNDP(117 million USD는 DFID의 Multi-bi 자금)
중간 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 1,200여개 커뮤니티개발위원회가 총 1,460만 불 예산의 300여개 커뮤니티 사업발주 • 20만 도시 빈민 가구가 커뮤니티 개발 기획에 참여 • 커뮤니티 레벨의 각종 위원회 선출직의 90%이상이 여성으로 구성

210) 출처: World Bank (2006). Social Safety Nets in Bangladesh: An Assessment. Bangladesh Development Series – Paper No.9

211) 출처: UNDP Bangladesh Office, Urban Partnership for Poverty Reduction project factsheet

베트남



1. 기본지표²¹²⁾

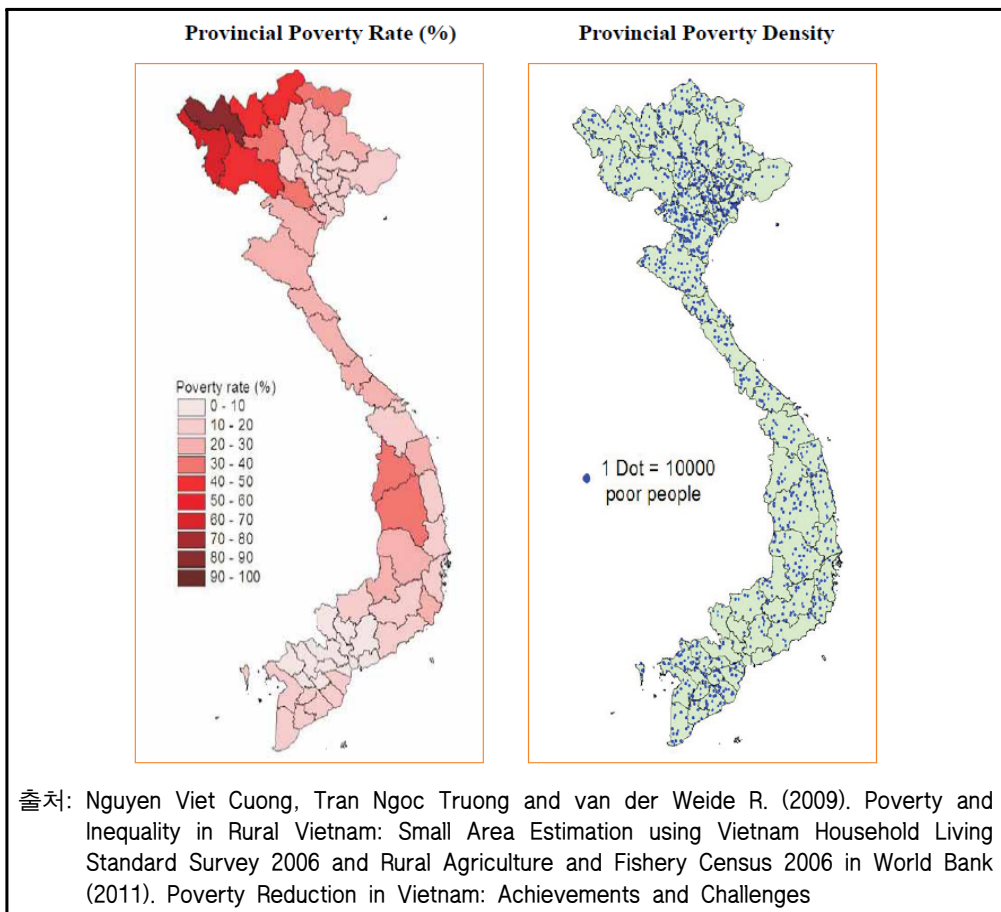
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	86,936,464(28.8:71.2)	2010
1인당 GDP(PPP)	3,204 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	92.7%(95.1%, 90.5%)	2009
평균 수명	74.6세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.4%	2009
5세 이하 아동 사망률	23.3/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	-	-
실업률	2.4%	2008
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	94%(99%, 92%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	75%(94%, 67%)	2008
전기에 대한 접근율	97.6%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	21.3%	2006

212) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²¹³⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	16.85%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	14.5%(3.3%, 18.7%)	2008
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.75%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	3.5%(0.5%, 4.6%)	2008
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	35.57	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	7.42%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	41.3%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



213) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

빈곤층 사회보호 관련 국가예산 지출액		
- Social assistance ²¹⁴⁾	9,958 billion VND	2009
- Poverty reduction program ²¹⁵⁾	9,689 billion VND	2009
- Labor market program ²¹⁶⁾	1.34 billion VND	2009
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- 베트남의 사회보호 정책은 사회보장(social security), 사회부조(social assistance), 지역 기반 프로그램(area-based programs)으로 구성되어 있음.
 - 빈곤 가구를 대상으로 하는 사회부조 프로그램 시행
 - 지역기반 프로그램은 빈곤가구를 직접 대상으로 하지는 않으나, 여러 도시, 농촌지역에서의 사회·경제 프로그램을 통해 빈곤층이 간접적으로 혜택 받을 수 있도록 함.
 - 이외에도 소규모로 빈곤층에 대한 고용지원 프로그램("Labor Market Program")을 시행
- **2011-2020 Strategy for Socio-economic Development (SSED)**에서는 사회정책 차원에서 관련하여 노동 및 일자리 창출, 국민보건을 다루고 있음.
- **Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS)**는 SSED에서 제시된 내용과 관련하여 도시지역 사회안전망에 대한 방향을 제시:
 - 도시지역 빈곤퇴치와 성장 전략은 빈곤인구의 자활을 돕고 이들이 정부의 지원 없이도 빈곤에서 탈출할 수 있는 역량을 길러줄 수 있어야 함.
 - 이러한 목표는 기타 개발계획 및 사회정책의 정신에 부합하는 것이어야 하며 빈곤층이 토착민과 이민자의 구분 없이 혜택 받을 수 있도록 해야 함.
 - 도시빈민에 대해 소액 대출, 적금 프로그램 등을 제공하고, 교육, 보건서비스 수급을 위한 보조금을 지급하며, 주택 및 기본 인프라를 개선하는 데 주력하는 사회정책을 수립하여야 함.
 - 도시개발계획은 빈곤인구의 강제적 이주를 최대한 지양하고 기존 인프라를 개선하는데 주력해야 함.
 - 빈곤층의 지급 여력 및 수요와 부합하는 방향으로 도시지역 위생환경의 기준과 절

214) Castel (2010), Fiscal space social protection policies in Viet Nam, in Bauer and Thant (2010), Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and Responses to the Global Economic Crisis, Asian Development Bank; World Bank (2010). Vietnam: Strengthening the social safety net to address poverty and vulnerability, A Policy Note – DRAFT

215) Castel (2010), Fiscal space social protection policies in Viet Nam, in Bauer and Thant (2010), Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and Responses to the Global Economic Crisis, Asian Development Bank; World Bank (2010). Vietnam: Strengthening the social safety net to address poverty and vulnerability, A Policy Note – DRAFT

216) Castel (2010), Fiscal space social protection policies in Viet Nam, in Bauer and Thant (2010), Poverty and Sustainable Development in Asia: Impacts and Responses to the Global Economic Crisis, Asian Development Bank; World Bank (2010). Vietnam: Strengthening the social safety net to address poverty and vulnerability, A Policy Note – DRAFT

차를 확립하여야 함.

• **주요 프로그램**

- National Targeted Program for Poverty Reduction: 기술교육을 통한 빈곤층 역량강화
- Social Assistance under Decree 67: 빈곤아동, 고령인구, 중증질환자, 편모/편부 가정에 대해 보조금 지급
- P135 등

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

P 135 program	
기간	1998~
담당부처	Committee for Ethnic Minority Affairs (CEMA)
프로그램 목표	여러 지역 및 인종 간 사회, 문화적 생활의 수준의 격차 해소
지원내용	각 지역(province)의 1) 기본 인프라 부족 현황, 2), 소수인종 비율 등 사회적 요소, 3) 농작물 생산현황, 4) 빈곤과 주택 사정 등을 고려하여 지방별로 아동 교육지원 보조금 등을 지급(70,000~140,000 VND)
재원조달	중앙정부 예산 및 공여국(UNDP) 등 지원

볼리비아



1. 기본지표²¹⁷⁾

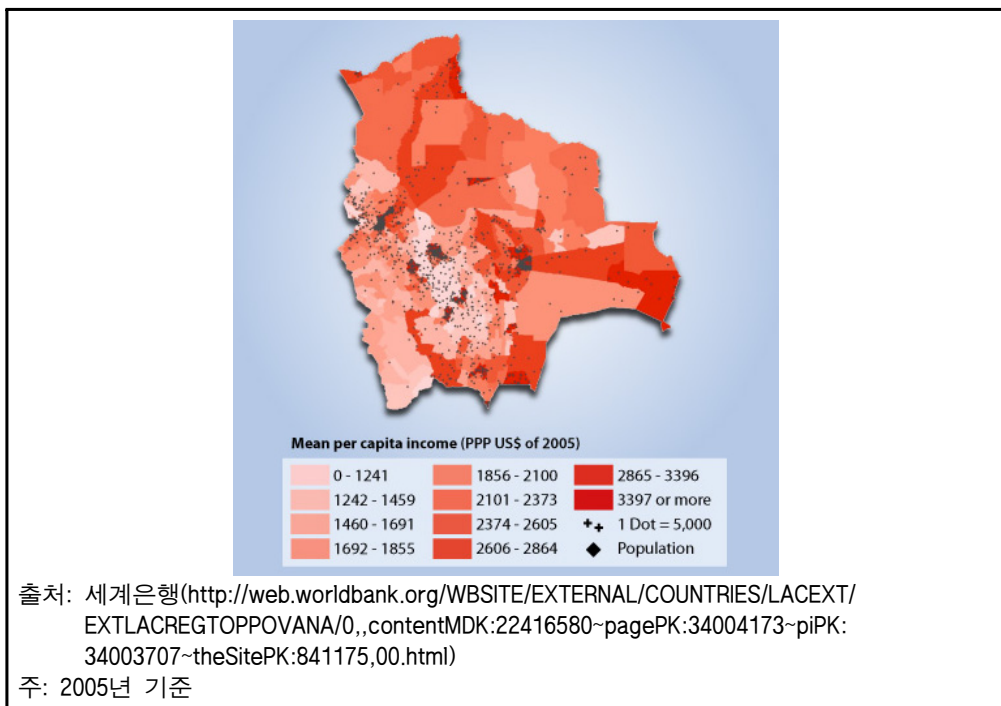
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	9,929,849(66.5%:33.5%)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,810 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	90.7%(95%, 86.8%)	2008
평균 수명	66세	2009
15-24세 인구 HIV 감염률	0.2%	2009
5세 이하 아동 사망률	54/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	99%(99.9%, 98.8%)	2008
실업률	5.2%	2007
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	86%(96%: 67%)	2010
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	25%(34%: 9%)	2010
전기사용률	78%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	32.1%	2008

217) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²¹⁸⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	15.61%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	60.1%(50.9%, 77.3%)	2007
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	8.64%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	56.3	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	2.1	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	48.8%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ²¹⁹⁾	5,341 million BOB	2003
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²²⁰⁾	8.6%	2003

218) 자료: Squared Poverty Gap Index는 World Bank (2003). Timor-Leste Poverty Assessment, Poverty in a New Nation, Analysis for Action, Volum II : Technical Report; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

• 2001 Bolivia Poverty Reduction Strategy	
<ul style="list-style-type: none"> - 주요 목표로 일자리와 경제적 기획 확충, 인적 역량개발, 빈곤층에 대한 보호 강화, 사회적 참여 강화 등 - 빈곤층에 대한 보호와 관련: 아동, 고령인구, 재해민 등에 대한 보호 강화, 긴급 일자리 지원 등 	
• 주요 프로그램	
<ul style="list-style-type: none"> - Bolivida: 조건부 현금이전 프로그램 - 영양개선 프로그램 - 학교 급식 사업 - 고령층 및 기타 취약계층 대상 사업 	

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Bolivia Urban Infrastructure Project ²²¹⁾	
기간	2006/11/21 - 2012/04/30
담당부처	El Alto 지방 정부, SAGUAPAC, La Paz 지방 정부
프로그램 목표	볼리비아 내 도시 빈민(La Paz, El Alto, and Santa Cruz)에게 기본적인 서비스를 이용할 수 있는 기회를 제공
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 대중교통, 홍수 방지 시설 • La Paz 시내 16개 빈곤 지역 환경 개선 작업 • El Alto의 대중교통 개선 • Santa Cruz의 위생 환경 개선
소요비용	30 million USD
재원조달	• 공여국: IBRD/IDA
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • El Alto에서의 작업 마무리를 위해 프로젝트 기간이 2012년 4월 30일로 연장되었음. • 현재 99%의 자금이 투입되었으며, La Paz와 Santa Cruz 프로젝트는 완료된 상태임. • IDA는 볼리비아 정부의 요청에 의해 24 million USD의 추가 자금을 준비 중

Social Protection and Community Integral Development ²²²⁾	
기간	1/17/2007 - 현재
담당부처	Ministry of Planning and Coordination
프로그램 목표	커뮤니티를 기반으로 하여 기본 인프라와 사회적 서비스를 제공받을 수 있도록 하여 빈곤층의 삶의 질 개선을 도모함.

219) 공공연금, 의료보험, 빈곤층 사회안전망 등을 모두 포함하는 광범위한 의미에서의 사회 지출(social expenditure).
 자료: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssiindic.viewMultiIndic?p_lang=en&p_indicator_code=E-1a&p_geoaid=462&p_geoaid=68

220) 공공연금, 의료보험, 빈곤층 사회안전망 등을 모두 포함하는 광범위한 의미에서의 사회 지출(social expenditure).
 자료: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssiindic.viewMultiIndic?p_lang=en&p_indicator_code=E-1a&p_geoaid=462&p_geoaid=68

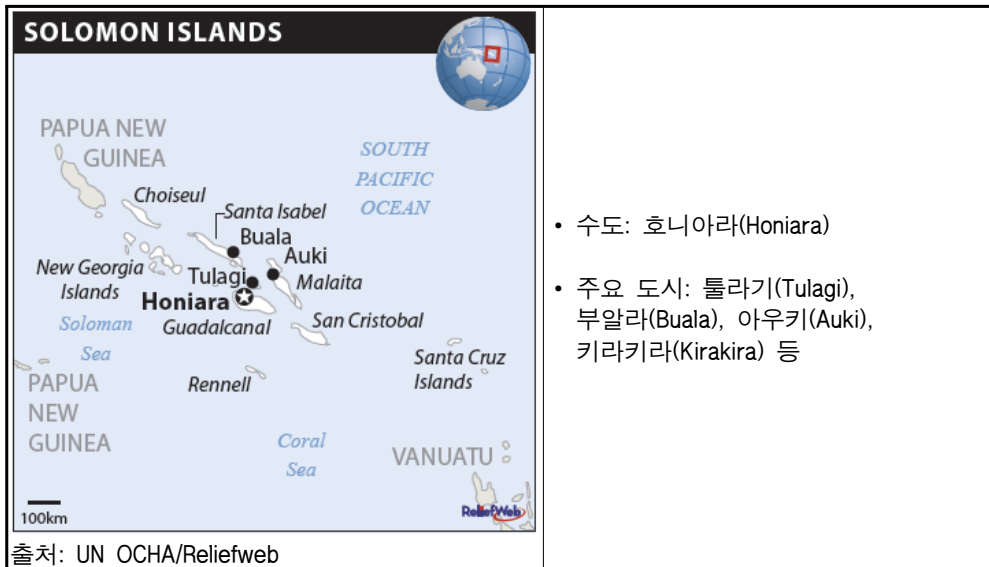
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 3개 지역 (Potosí, Cochabamba, Chuquisaca)과 1개의 도시 지역 (El Alto)의 사회안전망과 지역 발전 프로그램을 도입·개선 • 사회보호와 커뮤니티 개발을 통합적으로 실행, 모니터 할 수 있는 모델을 도입
소요비용	10.5 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(558,000 USD) • 공여국: IDB(10 million USD)
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 전략 지역의 모자 건강에 대한 전반적인 질적 향상이 이루어짐. • 빈곤층의 거주 환경과 가정 위생이 개선됨.

221) 자료: 세계은행 project information

(<http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P083979&theSitePK=40941&pagePK=64283627&menuPK=228424&piPK=73230>)

222) 자료: IDB project information(<http://www6.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=BO-L1012>)

솔로몬군도



1. 기본지표²²³⁾

국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	538,148(18.6:81.4)	2010
1인당 GDP(PPP)	2,709 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	-	-
평균 수명	67.0세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	-	-
5세 이하 아동 사망률	26.7	2010
초등교육 이수율(남성: 여성)	-	-
실업률	-	
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	69%(94%, 65%)	2005
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	29%(98%, 18%)	2005
전기에 대한 접근율	-	-
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	-	-

223) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표

일 \$1.25 기준 빈곤률	-	-
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	-	-
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	-	-
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)		
GINI Index	-	-
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	-	-
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	-	-

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

<p>• 국가개발전략(National Development Strategy 2011-2020)²²⁴⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최상위목표는 국민에게 보다 나은 삶을 제공하는 것으로서, ① 사회·경제적 기회 제공 확대를 통한 빈곤감소, ② 영속적 평화를 위한 사회 공동체 안정 유지, ③ 법 과질서 유지 강화 - 취약계층에 대한 적절한 지원, 양질의 교육에 대한 접근성 강화 명시 <p>• 사회안전 행동계획(Social Security Action Plan)²²⁵⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회부조(Social Assistance), 의료보험, 실업보험, 연금 등을 포함하는 국가 사회개발 행동계획임. 이 중 빈곤층과 관련해서는 사회부조 틀 내에서 지원. - 목표: 전통적 사회부조 체제('Wantok')의 붕괴에 따른 빈곤층의 삶의 질 저하를 막고 빈곤의 대물림 방지 - 대상: 저소득층 가족 및 개인(노년층 포함) - 주요 프로그램: 빈곤층 재난구호 펀드, 저소득층 자녀에 대한 중등 교육 지원, 중 퇴자를 위한 특별교육, 저소득층 가구를 위한 주택지원, 의료비 지원 등

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

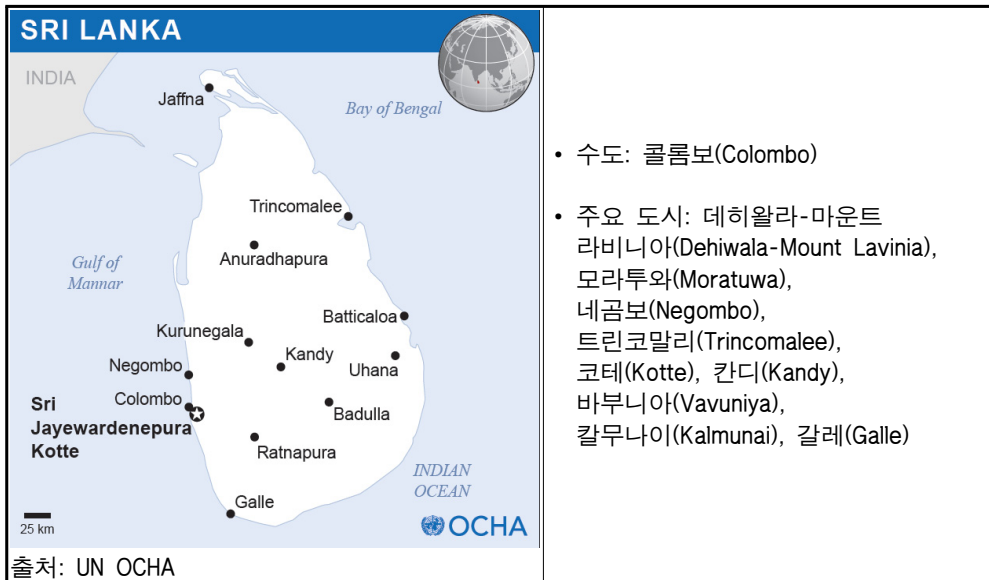
ADB Regional Project: Social Protection of the Vulnerable in the Pacific(Cook Islands, Samoa, Solomon Islands, and Tonga) ²²⁶⁾	
기간	2012~2012
담당부처	솔로몬 군도: Ministry of Women, Youth, and Children's Affairs

224) 국무총리실 (2011). 관계부처 합동 국가파트너십전략(Country Partnership Strategy), 솔로몬 군도.

225) 자료: ILO (2006). Social Protection for All Men and Women, A Sourcebook for Extending Social Security Coverage in Solomon Islands – Options and Plans. Fiji: Suva

프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층에 대한 경제, 사회, 환경적 충격 완화 전통적 사회안전망 제도를 강화하여 취약계층이 미래의 사회경제적, 환경적 영향에 대비할 수 있도록 함.
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> 취약계층의 사회경제적 소외를 타파하기 위한 직접적 기술지원 준공식적(semiformal) 사회안전망과 사회보호 프로그램 모델 구축 시민사회와 정부 간 파트너십 구축을 위한 역량강화 역내 정책대화, 지식공유, 사회경제적 효과 모니터링 및 프로젝트 운영에 대한 정보 공유
소요비용 및 재원조달	ADB-Japan Fund for Poverty Reduction: 2.6 million USD(솔로몬 제도 단독)

스리랑카



1. 기본지표²²⁷⁾

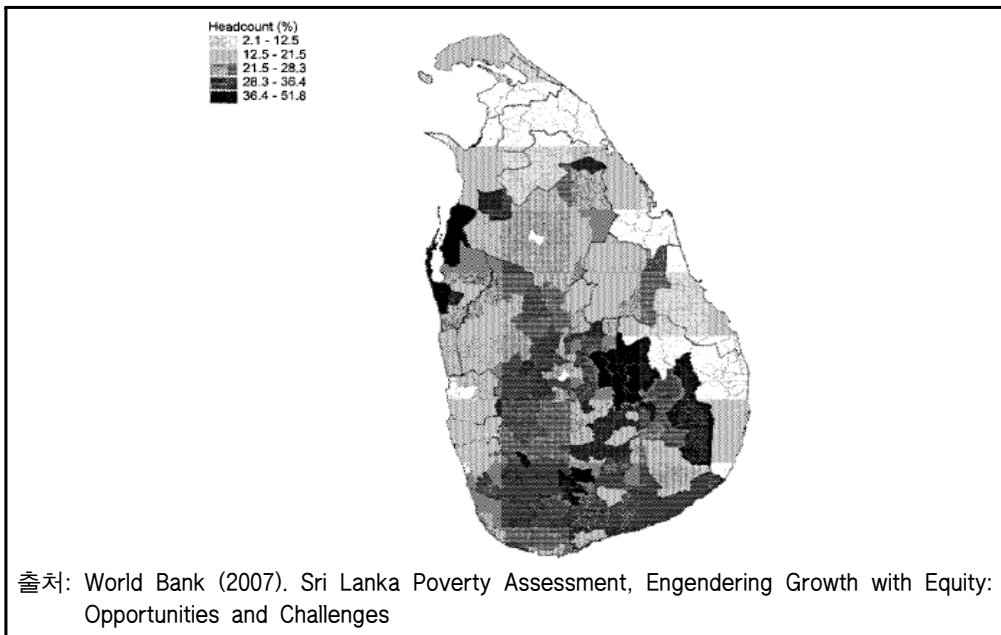
국가 소득 분류	중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	2,0859,949(15.1:84.9)	2010
1인당 GDP(PPP)	5,078	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	90.6%(92.2%, 89.1%)	2008
평균 수명	74.6세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	16.5/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	95.4%(95.2%, 95.6%)	2009
실업률	7.6%	2009
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	90%(98%, 88%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	91%(88%, 92%)	2008
전기에 대한 접근율	76.6%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	-	-

227) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²²⁸⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	7.04%	2007
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	8.9%(5.3%, 9.4%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	0.98%	2007
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	1.7%(1.2%, 1.8%)	2010
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	0.9%(0.4%, 1.0%)	2006/2007
GINI Index	40.26	2007
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	6.94%	2007
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	24.8	1990

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망 관련 국가예산 지출액 ²²⁹⁾	23086 million LKR	2004
GDP 대비 사회안전망 프로그램 예산비중 ²³⁰⁾	1.1%	2004
정부지출대비 사회안전망 예산비중 ²³¹⁾	4.8%	2004

228) 자료: Squared Poverty Gap Index는 Sri Lanka Ministry of Finance (2009), Poverty in Sri Lanka, based on Household Income and Expenditure Survey - 2006/07; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN; 기타 항목은 세계은행

229) 자료: Sri Lanka Ministry of Finance, in World Bank (?). Strengthening Social Protection in Sri Lanka Part 1.

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

국가빈곤감소전략(Samurdhi)

- 빈곤 완화 달성을 위한 전략:
 1. 기존의 사회부조/현금 이전 프로그램의 목표그룹 설정 강화
 2. 빈곤층이 인간개발과 소득창출 프로그램에 참여하도록 유도
 3. 취약계층(장애인, 실업자 등)에 대한 사회복지 서비스와 공공근로 프로그램을 사회 보호 프로그램에 포함
 4. 자연재해, 분쟁 등과 같은 커뮤니티 레벨의 충격을 완화하기 위한 사회안전망 프로그램 확충
- 주요 프로그램:
 1. Samurdhi: 현물지원, 푸드 스탬프 발급, 소액대출, 인프라 구축 등을 통하여 빈곤층의 고통을 경감하고 이들의 자립을 지원
 - 프로그램 수혜자에게는 현물 및 푸드 스탬프, 소액 신용대출 및 저축 프로그램, 출산 및 사망 지원금, 취로사업을 지원하며, 수혜자는 지원액의 취로사업에 참가하고 지원금의 일정 부분을 저축해야할 의무가 있음.
 2. 전쟁 부상병과 가족에 대한 현금 지원
 3. 분쟁 피난민 지원
 4. 자연재해민에 대한 긴급구호
 5. 청소년 교과서와 교복 무상지급
 6. 노년층과 장애인 가족 지원

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

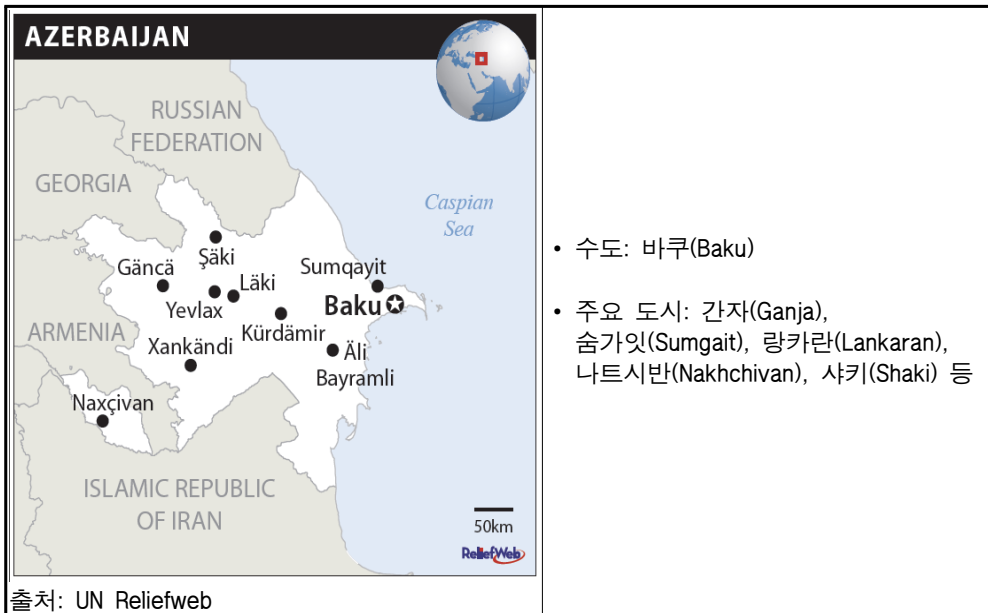
Urban Management Programme (UMP) of UN Habitat ²³²⁾	
기간	1999~
담당부처	콜롬보 시
프로그램 목표	빈곤층 친화적인 도시 거버넌스 구축을 통해 수도 콜롬보의 지속가능한 도시 관리와 도시빈민의 생활환경 개선
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 콜롬보시의 빈곤 프로파일 작성 • 커뮤니티 주도의 개발 기획 • 커뮤니티 위원회(council) 직원에 빈곤층 친화적 개발에 대한 교육
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • United Nations Centre for Human Settlements(UNCHS)와 UNDP가 사업 관리 • DFID가 재원 조달

230) 자료: Sri Lanka Ministry of Finance, in World Bank (??). Strengthening Social Protection in Sri Lanka Part 1.

231) 자료: Sri Lanka Ministry of Finance, in World Bank (??). Strengthening Social Protection in Sri Lanka Part 1.

232) 자료: Nimal Shantha Jayasundera (??). Urban Poverty in Colombo.

아제르바이잔



1. 기본지표²³³⁾

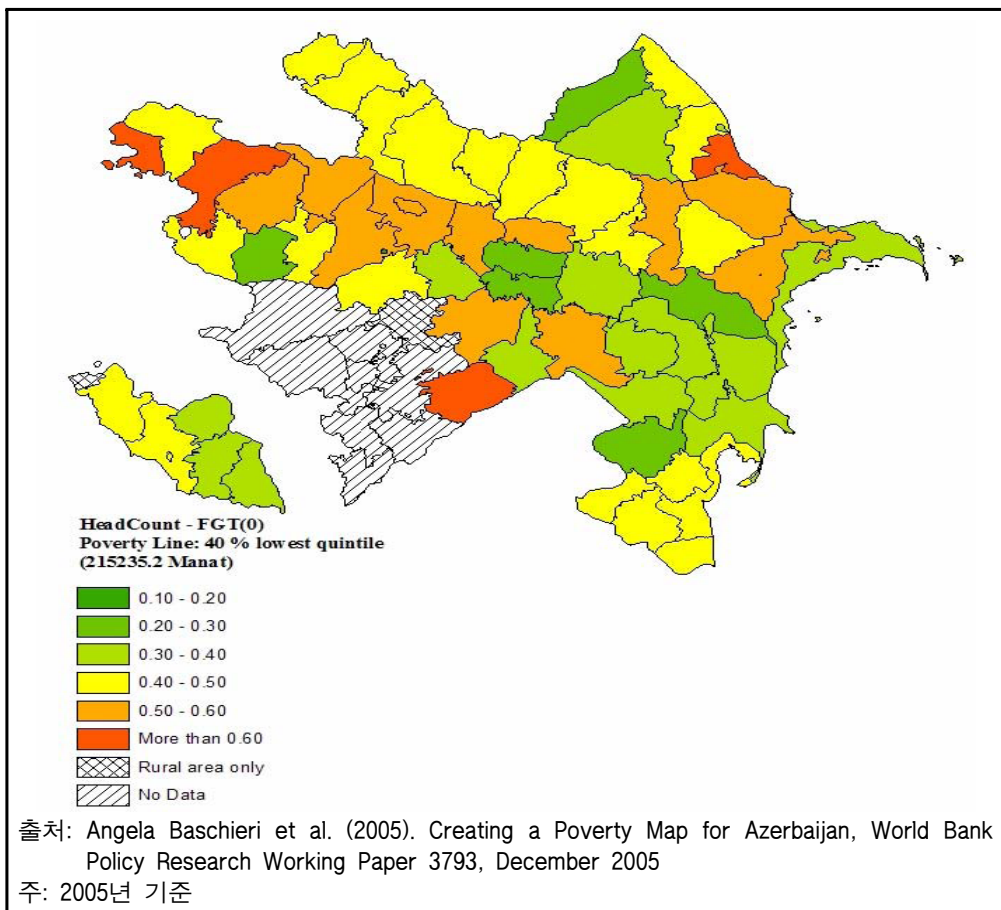
국가 소득 분류	고중소득국(UMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	9,054,000(52.2:47.8)	2010
1인당 GDP(PPP)	9,935.9 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	99.5%(99.8%, 99.2%)	2007
평균 수명	70.5세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	45.9/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	89.5%(90%, 89%)	2010
실업률	6%	2009
안전한 식수예의 접근율(도시:농촌)	80%(88%, 71%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시:농촌)	45%(51%, 39%)	2008
전기에 대한 접근율	-	-
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	5.2%	2005

233) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율과 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²³⁴⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	0.43%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	15.8%(14.8%, 18.5%)	2008
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	0.14%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	33.7	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	8%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	-	-

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



234) 자료: 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ²³⁵⁾	2490 billions AZM	2005
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²³⁶⁾	5.3%	2001

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- **Second State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development (SPPRSD) 2008~2015**
 - 9대 목표 중 하나로 효과적인 사회보호 시스템 구축을 통해 고령가구, 저소득가구 및 기타 취약가구의 사회적 리스크 경감 제시
- **State Social Protection Fund:** 범정부 차원의 사회보호 전담 기구
- **주요 프로그램**
 - 저소득층 아동 양육보조금, 출산 보조금 등
 - 조건부 현금이전 프로그램
 - 마이크로파이낸스

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Social Protection Development ²³⁷⁾	
기간	2008.5~2013.9
담당부처	Ministry of Labor and Social Protection of the Population (MLSP)
프로그램 목표	사회안전망 확충 및 노동 시장 개선
지원내용	1) 노동 시장 개혁에 대한 기술지원 2) MLSP의 역량강화 3) 연금 시스템 확충 4) 프로젝트관리
소요비용	54.60 million USD
재원조달	• 공여국: IDA(26.70 million USD), IBRD(26.70 million USD)

235) 자료: Azerbaijan Government (2003). State Programme on Poverty Reduction and Economic Development 2003~2005.

236) 자료: Christine Weigand and Margaret Grosh (2008). Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries, SP Discussion Paper No.0817. World Bank. Washington DC. 고용 보험, 아동 양육보조금 등 각종 사회보험 포함.

237) 자료: 세계은행 project information documents

에티오피아



출처: UN OCHA

- 수도: 아디스아바바(Addis Ababa)
- 주요 도시: 나즈레트(Nazret), 아와사(Awasa), 감벨라(Gambela), 아소사(Asosa), 바히르다(Bahir Dar), 메켈레(Mek'ele), 하레르(Harer), 아사이타(Asayta), 디르다와 시티(Dire Dawa City), 지지가(Jijiga)

1. 기본지표²³⁸⁾

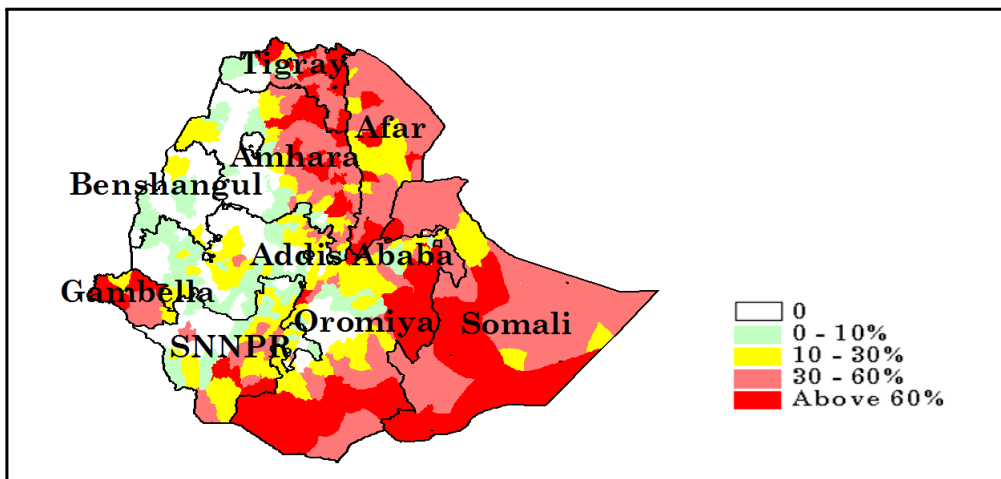
국가 소득 분류	최빈국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	82,949,541(17.6:82.4)	2010
1인당 GDP(PPP, current)	1,041USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성,여성)	29%(42%, 18%)	2008
평균 수명	58.1	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	-	-
5세 이하 아동 사망률	105.9/1000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	72.2%(75.3, 69.0)	2010
실업률	20.5%	2009
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	38%(98%, 26%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	12(29%, 8%)	2008
전기에 대한 접근율	17%(of population)	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	56%	2005

238) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²³⁹⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	38.9%	2005
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	38.9%(35.1%:39.3%)	2005
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	9.6%	2005
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	8.3%(7.7%:8.5%)	2005
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	29.83	2005
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	9.26%	2005
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	79.1%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

The Growth and Transformation Plan (GTP) 2010-2015

3대 목표

- 안정적인 거시경제 체제하에서 고성장 달성
- 사회분야와 관련된 MDGs 달성

239) 자료: 슬럼거주 빈민인구의 비중은 UN; 기타 항목은 세계은행

- 안정적이고 민주적이며 개발지향적인 국가 건설
- 상기 목표 달성을 위한 실천방향
- 지속적인 경제성장
- 농업에 초점을 둔 성장
- 산업화 촉진
- 인프라에 대한 투자
- 사회개발 확충(양질의 사회서비스 제공)
- 거버넌스 강화
- 청년과 여성인구의 역량강화

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

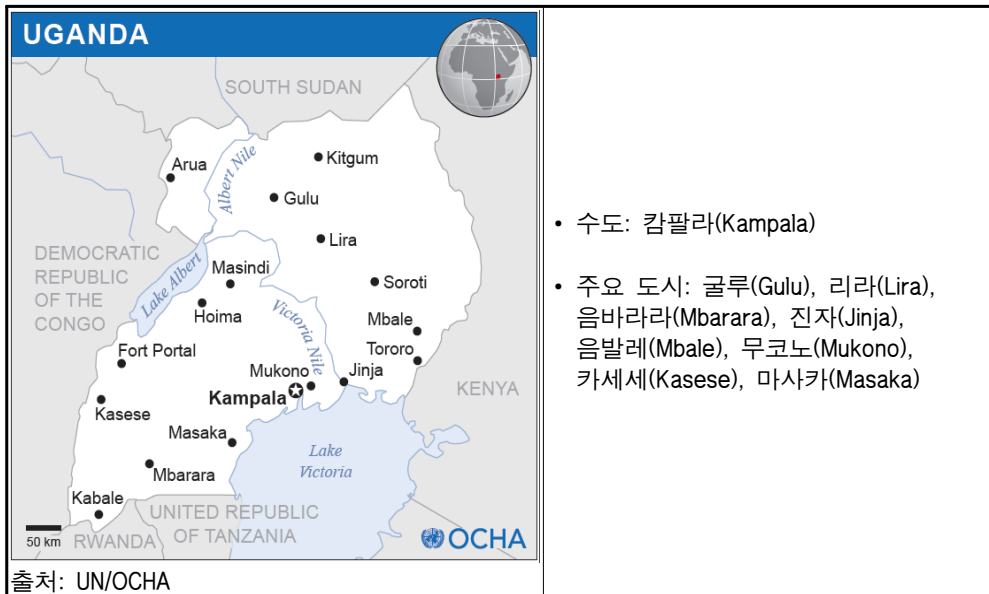
Productive Safety Net Programme ²⁴⁰⁾	
기간	2005~ (현재 3차)
담당부처	Ministry of Agriculture and Rural Development 산하 the Office of Food Security
프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 상시적으로 식량기근에 시달리는 빈곤가구에 대한 각종 지원의 효과성을 강화 • 이들 가구의 취약성을 완화 • 자연재해 등 충격 대비 • 지속가능한 커뮤니티 개발 도모
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지금까지 720만 인구 대상 지원 • 두 가지 요소로 구성 <ol style="list-style-type: none"> 1) 현금 혹은 현물 지급: 각 가구 구성원당 매년 6개월간 월 15kg의 식량에 해당하는 현금 혹은 현물 지원 2) 공공근로: 지급받은 15kg당 5일간의 공공근로 실시
소요비용	연 500 million USD 가량
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 공여국 지원액은 2005년 이후 총 2.3 billion USD • 주요 공여국: DFID, Irish Aid, EU, CIDA, Sida, Danida, USAID, the Netherlands, WFP, 세계은행
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 타 식량위기 프로그램과 일원화된 M&E • 모니터링은 월/분기별로 수집되며 평가 데이터는 연간 베이스로 수집 • 2006년과 2008년에 실시 • 사업 초기, 목표그룹 설정, 현금/현물 이전의 적시성 등에서 취약점을 드러냈으나 점진적으로 개선되었으며, 빈곤 완화에 기여한 것으로 평가 • 또한, 지급 지역의 상황에 따라 현물/현금을 유연하게 적용할 수 있도록 한 것은 긍정적인 효과를 창출한 것으로 평가 • 반면, 높은 인플레이션이 수혜가구의 실질적인 구매력 향상에 기여하지 못하는 경우도 다수 발생 • 아울러 공공근로의 모니터링 강화 필요, 질적 향상 등이 요구. • 각 시행처의 사업관리역량 강화 필요

Urban Social Protection in Ethiopia ²⁴¹⁾	
기간	2011.4~2014.3
프로그램 목표	도시지역 극빈층 여성 인구의 경제적 자립을 지원하고 정책적 역량강화
지원내용	Addis Ababa와 Awassa 시에서 약 8,000의 극빈층 여성을 지원 <ul style="list-style-type: none"> • 여성 자활그룹을 지원 • 극빈층 여성인구의 창업을 기술지원 • 기술교육 실시
소요비용 및 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 재원: European Commission, Czech Development Agency • 사업 시행: People in Need implementing(NGO)

240) 자료: Maricar Garde and Jenn Yablonski, Social Protection Responses to Crises and their Impacts on Children: Learning from Past Lessons in Indonesia and Ethiopia, presented at the Global Economic Crisis - Including Children in the Policy Response, UNICEF-ODI seminar, 9-10 November 2009; UNDP-IPC presentations; Maikel Lieuw-Kie-Song (2011). Integrating Public Works and Cash Transfers in Ethiopia: Implications for Social Protection, Employment and Decent Work, ILO

241) 자료: People in Need

우간다



1. 기본지표²⁴²⁾

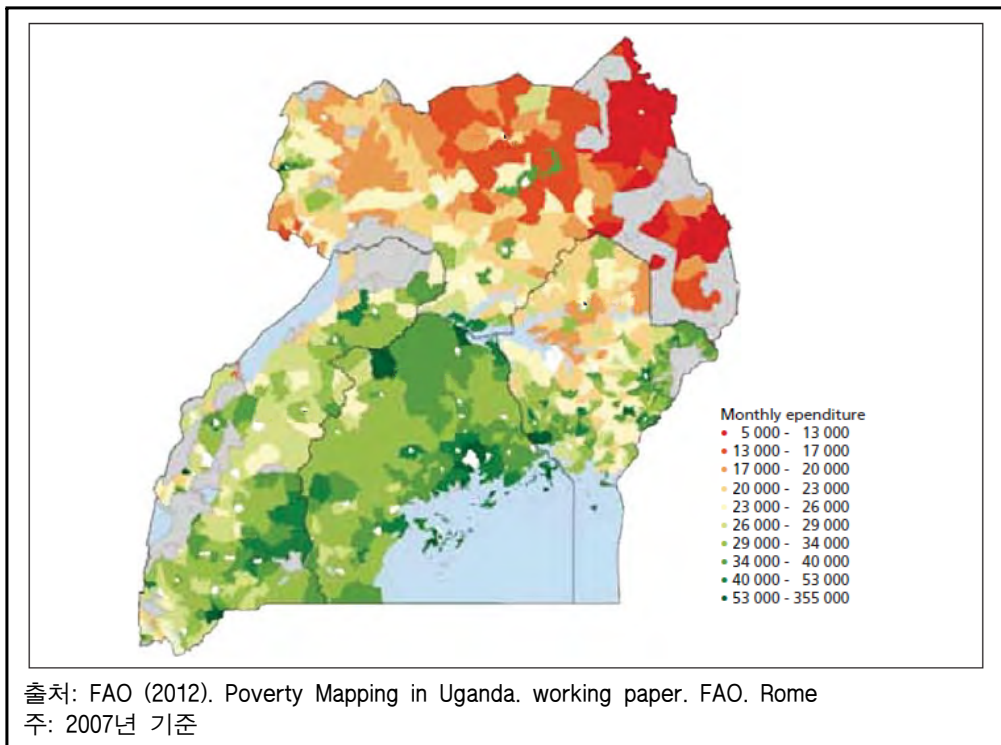
국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2010
총인구(도시:농촌)	33,424,000(13.3:86.7)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,272.5 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	73.2%(82.6%, 64.6%)	2010
평균 수명	53.6세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	6.5%	2009
5세 이하 아동 사망률	98.9/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	57.2%(57.9%, 56.5%)	2009
실업률	4.2%	2009
안전한 식수예의 접근율(도시:농촌)	67%	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시:농촌)	48%	2008
전기에 대한 접근율	9%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	38.2%	2006

242) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁴³⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	38.01%	2009
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	24.5 (9.1:27.2)	2009
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	12.21%	2009
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	6.8 (1.8:7.6)	2009
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	44.3	2009
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	5.8	2009
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	63.4	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

243) 자료: 슬럼거주 빈민인구의 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- **Uganda Poverty Eradication Action Plan(PEAP)**
 - 사회보호를 빈곤의 위험과 취약성에 대응하기 위한 크로스커팅(cross-cutting) 이슈로 간주
- **주요 프로그램:**
 - 바우처 지급, 마이크로 파이낸스 등 각종 프로젝트
 - 빈곤층에 대한 현금 지원 시범 사업 기획

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Expanding Social Protection(ESP) Programme ²⁴⁴⁾	
기간	2010~
담당부처	Ministry of Gender, Labour & Social Development
프로그램 목표	만성 빈곤을 감소시키고 빈곤 인구의 삶의 기회 향상
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 5개년 프로그램으로서, 우간다의 사회보호 정책을 근간으로 함. • 프로그램 내용 <ol style="list-style-type: none"> 1) 정책 지원: 정부의 리더십 함양과 국가 사회보호 프레임워크의 개발 2) Social Assistance Grants for Empowerment(SAGE): 14개 지역에서 현금이전 시범사업 시행 • 기대 산출물 <ol style="list-style-type: none"> 1) 사회보호 기술 향상 및 리더십 2) 사회보호를 위한 국가 정책 틀 개발 및 시행 3) 빈곤 가구에 대한 예측가능한 지원 4) 정책결정자와 대중의 사회보호에 대한 인식 제고 및 지식 배양
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산 • 공여국: DFID, Irish Aid, UNICEF

244) 자료: <http://www.socialprotection.org.ug>

우즈베키스탄



1. 기본지표²⁴⁵⁾

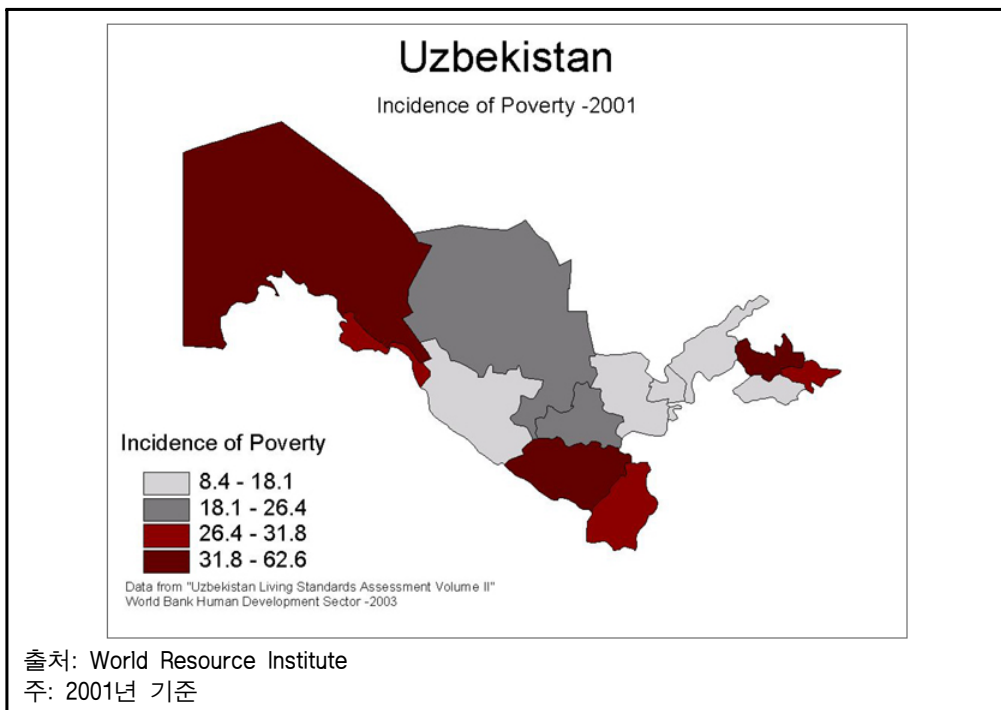
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	28,228,000(36.9:63.1)	2010
1인당 GDP(PPP)	3,106 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	99.3%(99.6%, 99.1%)	2009
평균 수명	68세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	51.5/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	92.9%(94%, 91.7%)	2011
실업률	-	-
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	87%(98%, 81%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	100%(100%, 100%)	2008
전기에 대한 접근율	-	-
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	5.1%	2005

245) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁴⁶⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	-	-
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	-	-
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	-	-
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	36.7	2003
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	7.1	2003
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	-	-

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ²⁴⁷⁾	633.6 billion UZS	2010
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁴⁸⁾	1.7%	2004

246) 자료: 세계은행

247) 출처: Government of Uzbekistan (2007). Welfare Improvement Strategy for Uzbekistan: Full Strategy Paper 2008- 2010. 의료보험, 고용보험, 연금 등 사회보험과 사회보호를 모두 포함.

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

- **The State Social Protection Policy, 2007**

- 국가의 번영을 위해서는 빈곤 인구에 대한 예방적 사회정책이 필요
- 기존 사회보호 메커니즘 강화를 위한 조치: 기존 빈곤층 지원금의 1.5배 증액, 사회서비스 종사자의 임금 상승 및 보조금 지급을 통한 서비스의 질 강화 등

- **주요 프로그램**

- The Mahallas: 400여개 커뮤니티 위원회 주도. 중앙정부로부터 자원 공급 받으며 가구의 크기, 소득상태, 편모/편부 여부, 노인/아동 여부 등에 따라 수혜자 선정
- 산모 보조금
- 아동 양육 보조금
- 빈곤가구 보조금

248) 출처: Government of Uzbekistan (2007). Welfare Improvement Strategy for Uzbekistan: Full Strategy Paper 2008– 2010. 의료보험, 고용보험, 연금 등 사회보험을 제외한 사회부조에 해당.

인도네시아



1. 기본지표²⁴⁹⁾

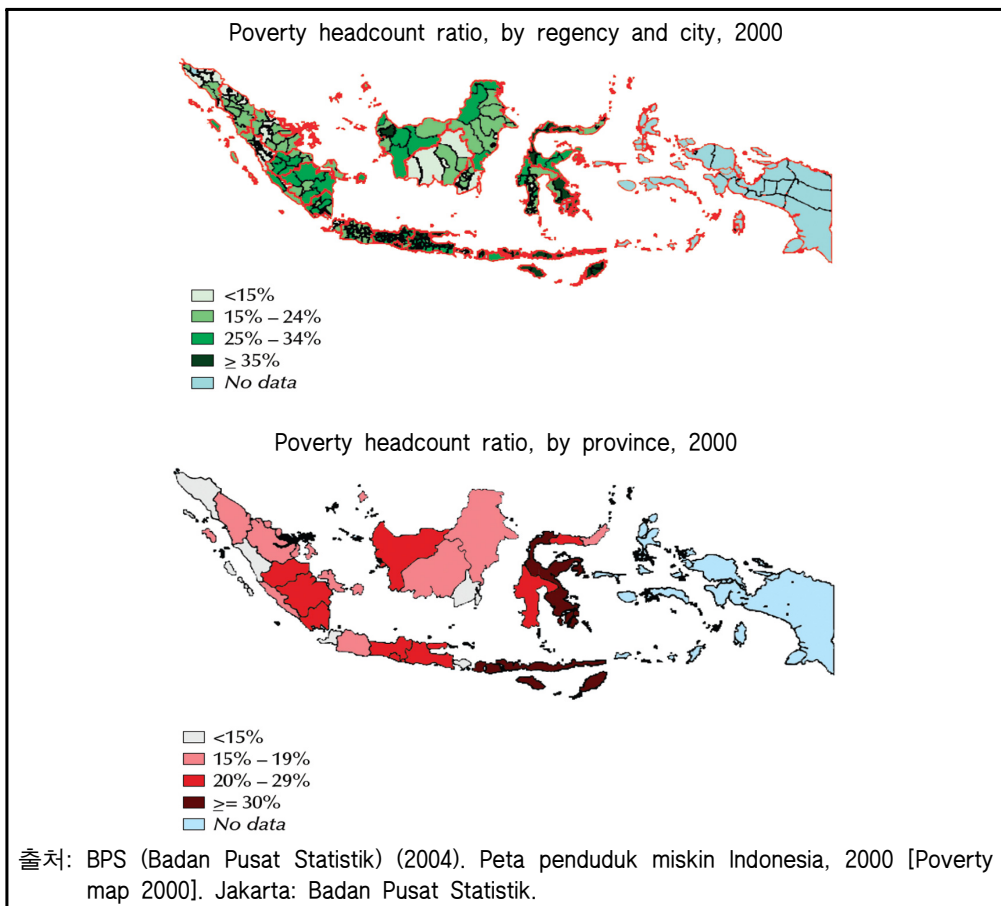
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	239,870,937(54:46)	2010
1인당 GDP(PPP)	4,325 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	92%(95, 89%)	2008
평균 수명	68세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.2%	2009
5세 이하 아동 사망률	35/1,000	2010
초등교육 이수율(여성, 남성)	104.5%(104.9%, 104.5%)	2009
실업률	8%	2009
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	80%(89%, 71%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	52%(67%, 36%)	2008
전기사용률	65%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	6.6%	2009

²⁴⁹⁾ 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율 및 안전한 위생시설예의 접근율은 UN; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁵⁰⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	18.06%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	13.3%(9.9%, 16.6%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.31%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	2.2%(1.6%, 2.8%)	2010
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	0.88 (0.68 : 1.02)	2003
GINI Index	37	2009
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	8%	2009
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	23%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



250) 자료: Squared Poverty Gap Index는 ADB (2006). From Poverty to Prosperity: A Country Poverty Analysis for Indonesia; 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ²⁵¹⁾	5,462 billion IDR	2000
- SSN Programs Funded by Sectoral Budget (식량안보, 교육, 보건, 고용창출)	827 billion IDR	2000
- SSN Programs Funded by Regional Budget (교육, 보건, 커뮤니티 펀드)	1,179 billion IDR	2000
- SSN Programs Funded by Project Loan (식량안보, 교육, 보건)	1,224 billion IDR	2000
- SSN Programs Funded by Current Budget (쌀보조금, OPK)	2,232 billion IDR	2000
GDP 대비 사회안전망 프로그램 예산비 ²⁵²⁾	0.60%	2000

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Medium Term Development Plan 2010-2014

빈곤감소 목표

- 2009년 14.15%에서 2010년 12~13.5%, 2014년 8.0%
- 2015년까지 실업률 5%이하로 유지

방법: 모든 개발 섹터에 대한 사회보호의 주류화

- 사회보호 담당 기관 개선
- 사회보호 시스템의 적용범위 확대
- 빈곤퇴치를 위한 다차원적이고 범섹터적인 방법 강화

국가 빈곤감소 프로그램의 세 가지 클러스터

1. 사회보호(social assistance): 빈곤층의 경제적 부담 경감을 위해 1,850만 빈곤 인구를 대상으로 Raskin(쌀보조금: 빈곤가구의 식량 수요를 충족하고 재정적 부담 완화를 위해 가구별 월 10kg 쌀 지급), PKH(조건부 현금이전), 장학금 제공
2. 커뮤니티 역량강화(community empowerment): 빈곤층의 소득과 구매력 증대를 위해 PNPM Mandiri 등 시행
3. 소규모 기업 역량강화(micro-enterprises empowerment): 중소기업의 예금과 사업 지속가능성 향상을 위해 KUR(빈곤층 대출 프로그램) 제공

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

National Program for Community Empowerment in Urban Areas(PNPM Urban) ²⁵³⁾	
기간	2008-2013
담당부처	Ministry of Public Works(MPW)
프로그램 목표	PNPM-Urban 지역의 도시 빈민이 개선된 사회-경제적인 환경과 지역 정부 환경으로부터 혜택을 받는 것

251) 자료: UNESCAP statistics

252) 자료: UNESCAP statistics

지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회와 지방 정부의 역량강화: 사회적 매개역할과 지역사회 연수를 수행하기 위한 역량강화 • Kelurahan 보조금: Kelurahan 지역사회 개발 계획과 관련 있는 하위 프로젝트 실행 지원 • 프로젝트 시행을 위한 기술 원조
소요비용	569.18 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산 • 공여국 기술지원 및 무상 자금지원: IBRD, IDA, Islamic Development Bank

카메룬



1. 기본지표²⁵⁴⁾

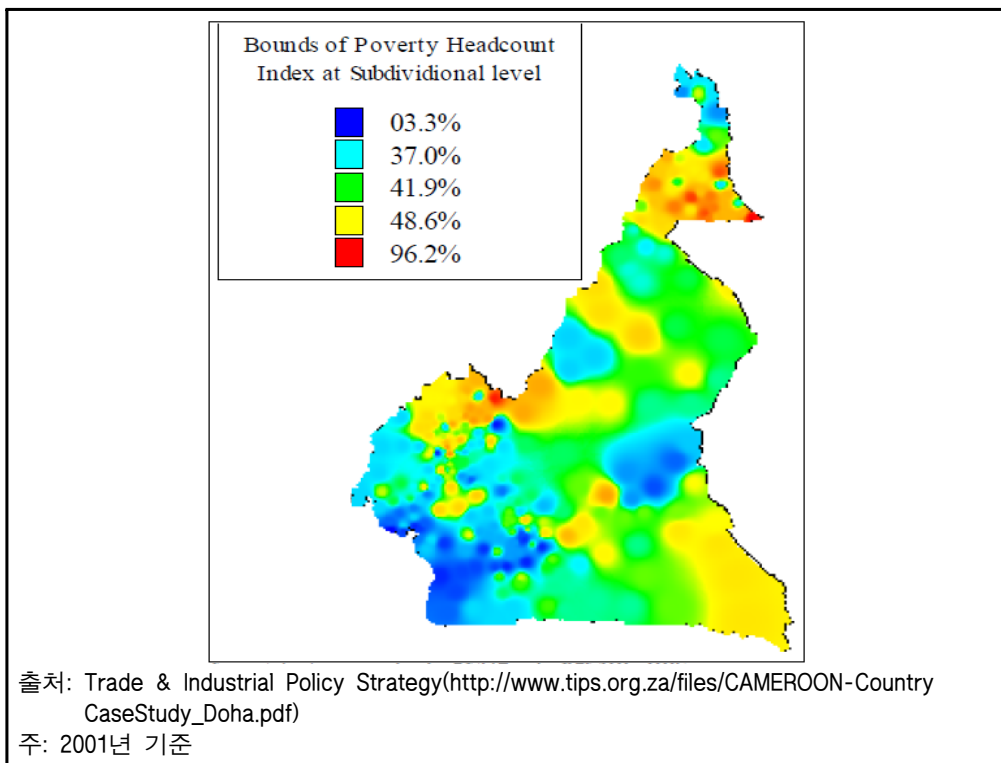
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	19,598,889(58.4%:41.6%)	2010
1인당 GDP(PPP)	1,142 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	89.6%(94.9%, 84.6%)	2007
평균 수명	51세	2009
15-24세 인구 HIV 감염률	5.3%	2009
5세 이하 아동 사망률	136/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	78.7%(84.9%, 72.3%)	2010
실업률	2.9%	2007
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	74%(92%, 51%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	47%(56%, 35%)	2008
전기사용률	48.7%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	43.4%	2007

254) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수への 접근율 및 안전한 위생시설への 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁵⁵⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	9.56%	2007
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	5.4% (12.2%, 55.0%)	2007
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	1.2%	2007
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	12.3%(2.8%, 17.5%)	2007
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	38.9	2007
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	6.7%	2007
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	46.6%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁵⁶⁾	0.23%	2008-2010

255) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

• 2003 Poverty Reduction Paper	
- 사회보호 관련 항목:	비정규부문과 농촌 빈곤층에 대한 사회보호 강화 목표, 기존의 연금, 가구보조금 혜택 개선 등
• 주요 프로그램:	소규모로, 상황에 따라 유동적으로 운영되는 프로그램이 대다수
- 학교급식사업	
- 기초 서비스 비용 감면	
- 유류비 지원	
- 현금이전 프로그램	
- 식량 지원(위기 발생 시 한시적으로 운영)	

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Urban and Water Development Support Project Additional Financing ²⁵⁷⁾	
기간	2010/09/28 - 현재
담당부처	Ministry of Urban Development and Housing
프로그램 목표	카메룬의 도시 인구 특히 빈민 지역 거주자들에게 기본적인 인프라 및 식수를 비롯한 서비스를 제공
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • Capacity building 및 도시 인구 분산 정책 지원 • 도시 빈민 지역에 인프라 확충(식수, 위생 시설 및 홍수 방지 시설, 도로 정비) • 식수 제공 사업
소요비용	28.7 million USD
재원조달	• 공여국: IDA 전액 지원

Support for the reform of technical education and vocational training ²⁵⁸⁾	
기간	12/3/2003 - 현재
담당부처	Autonomous Sinking Fund CAA MINEF FORESTRY PROJECT
프로그램 목표	청년층과 여성을 위한 기회를 증대하여 노동 시장에 대한 접근 증가 및 작업자 생산성을 증진
지원내용	직업 훈련의 효과적인 시스템을 위한 제도적 조건을 개선하여, 직업 훈련에서 고용으로의 전환을 용이하게 함. <ul style="list-style-type: none"> • 제도 강화 • 교육 기회의 다양성 • 인력 개발 • 프로젝트 관리
소요비용	17 million UA ²⁵⁹⁾
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(2 million UA) • 공여국: AfDB (15 million UA)

256) 자료: World Bank Cameroon Social Safety Nets Project Information Document
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/AFR/2012/02/27/61C69EB116BC62F4852579B1003EC2C2/1_0/Rendered/INDEX/P1285340PID0Print00227201201330341930686.txt

257) 자료: 세계은행 project information
<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=343813&menuPK=343845&Projectid=P121027>

258) 자료: AfDB project information

259) UA= \$1.58036

캄보디아



1. 기본지표²⁶⁰⁾

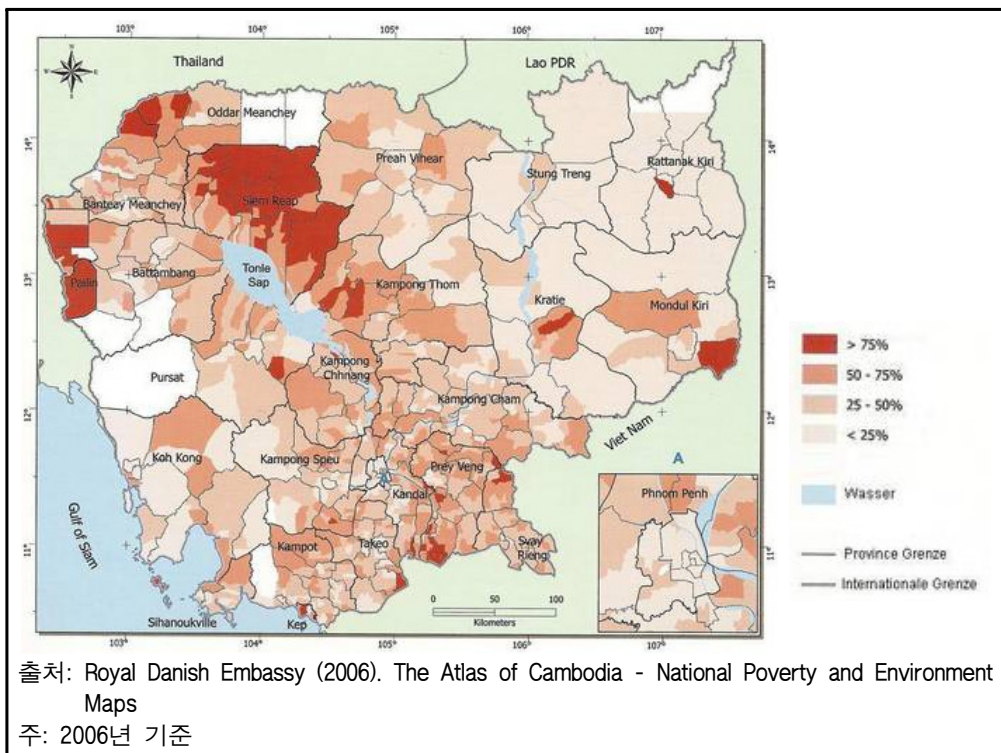
국가 소득 분류	LDC	2010
총인구(도시:농촌)	14,138,255(22.8:77.2)	2010
1인당 GDP(PPP)	2,194 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	77.6%(85.1%, 70.9%)	2008
평균 수명	62세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.5%	2009
5세 이하 아동 사망률	51/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	87.1%(87.3%, 86.9%)	2010
실업률	1.7%	2001
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	61%(81%, 56%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	29%(67%, 18%)	2008
전기에 대한 접근율	24%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	48.9%	2004

260) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수예의 접근율 및 안전한 위생시설예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁶¹⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	22.75%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	30.1%(11.8%, 34.5%)	2007
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	4.87%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	7.2%(2.8%:8.3%)	2007
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	37.85	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	7.54%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	78.9%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망을 위한 국가예산 지출액 ²⁶²⁾	10 million USD	2008
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁶³⁾	3.9%	2010

261) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

National Social Protection Strategy(NSPS) for the Poor and Vulnerable

- 목적: 빈곤·취약계층 인구가 만성적 빈곤, 각종 충격, 사회적 소외로부터 더 보호받고 인적 자원에 대한 투자의 혜택을 받을 수 있도록 함. 2015년을 목표로 기존 프로그램은 연계하고 빈곤·취약계층에 대한 서비스를 향상하고자 함.
- 전략:
 - 만성적 빈곤과 일시적 빈곤 모두를 포괄하는 복합 프로그램을 개발
 - 기존 프로그램 간 조율 메커니즘을 강화하여 빈곤의 근본 원인을 다루는 프로그램 체계 구축
 - 빈곤 가구를 판정하는 기존 메커니즘은 IDPoor Programme을 평가, 개선
 - 기존 사회보호 프로그램을 보완할 수 있는, 효과성과 지속성에 기반을 두는 신규 프로그램을 시범 실시하고 평가, 확대
- 목표:
 - 빈곤·취약 계층이 식량, 위생, 식수, 거주지 등에 대한 지원을 받음으로써 긴급 상황 발생 시 기본적 니즈(needs)를 충족시킬 수 있도록 함.
 - 빈곤·취약 계층의 아동과 여성이 사회안전망의 혜택을 받아 빈곤을 감소하고 인적 자원 개발을 할 수 있도록 함.
 - 지속가능한 물질적, 사회적 인프라 구축에 기여하면서 소득, 식량 등을 적절히 확보할 수 있도록 하는 고용기회로부터의 혜택 확대
 - 빈곤·취약계층이 질병 발생 시 양질의 치료와 재정적 보호에 대한 접근성 확대
 - 장애인, 고령층, 미혼모, HIV 감염자 등 특별 취약 인구가 소득 지원, 현물지원, 사회심리 치료 등 적절한 사회적 지원을 받을 수 있도록 함.
- 주요 프로그램
 - 빈곤층 영양개선: Maternal & Child Health and Nutrition Programme, Iodine salt production and distribution programme
 - 기술교육: Training programmes of national poverty reduction fund, Special training programmes for indigenous and vulnerable people
 - 긴급구호성 Food for work, cash for work
 - 학교급식: School feeding
 - 소액대출: Small-scale credit for self employment in the National Poverty Reduction Fund
 - 비용 면제: Exemptions at rural health facilities for poor patients

Urban Poverty Reduction Strategy for Phnom Penh

- 프놈펜 빈곤인구의 주요 문제:
 - 저임금, 비정기적 소득, 정규직 일자리 부족, 자산 부족
 - 적절한 주택, 기본 인프라와 서비스 부족
 - 사회 참여 부족 및 개발과정에서의 참여 부족

262) 기여성 사회보장을 제외한 사회보호/사회안전망에 해당. 출처: World Bank Atlas SP; Government of Cambodia (2008). Household Economic Survey

263) 기여성 사회보장을 포함한 수치임. 출처: Royal Government of Cambodia (2011). National Social Protection Strategy for the Poor and Vulnerable

- 빈곤감소 목표:
 - 빈곤층의 적절한 주거 조건 확보: 친빈곤층 사회 인프라 구축, 고용창출, 정부 규정 및 절차 개선, 커뮤니티 기반의 사회 인프라 구축 등
 - 빈곤층의 경제적 기회 확보: 직업훈련 프로그램 확대, 고용 정보공유 확대, 소액대출, 소규모 기업을 위한 인프라 구축
 - 파트너십 등 도시 빈곤감소를 위해 지역 거버넌스 체제 개선: 투명하고 효과적인 커뮤니티 개발 위원회 수립, 빈곤 가구를 대변하는 이익단체 구성, 각종 지역 커뮤니티 기관 네트워크 형성, 정보 공유 및 협력 강화
 - 시 행정의 효과성 및 효율성 증진: 정책결정의 분권화, 프놈펜의 재정적 독립성 확보, 시 개발계획의 수립과 시행, 도시 빈곤감소 전략 시행을 위한 인적 자원 강화, 도시 빈곤감소 프로젝트의 정보관리·모니터링·평가 등

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Phnom Penh Urban Poverty Reduction Project ²⁶⁴⁾	
기간	
담당부처	Municipality of Phnom Penh
프로그램 목표	빈곤감소를 위한 도시 거버넌스 향상과 15만 수혜자가 거주하는 슬럼 개선
지원내용	<p>기본 사회 서비스에 대한 도시 빈민의 접근성 강화 및 빈곤층을 위한 경제활동 창출(기술교육 등)에 초점</p> <ul style="list-style-type: none"> • 슬럼가 개선을 위한 토지공유 사업 지원 • Land Management Manual, Land and Housing Policy Guidelines 수립 • 프놈펜 도시 빈곤감소 전략 개선을 통한 국가 빈곤감소 전략과 캄보디아 MDGs와의 연계강화 • “City Without Slums Strategy” 수립을 통한 친 빈곤적 사회 인프라 투자 구상
소요비용	2,320,383 USD
재원조달	• 공여국: DFID, UNDP, UN-HABITAT
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 프놈펜 시의 정책에서 슬럼가 개선이 하나의 규범으로 인식되기 시작함. • 지역 커뮤니티, NGOs, 시 당국 간 대화와 파트너십 강화 • 선제 사업의 교훈이 정책문서에 통합 • 도시 빈곤감소 전략이 프놈펜 시와 세부 행정단위에서 시행되며, 공무원 교육을 통한 서비스 대응 능력 강화

264) 자료: UN HABITAT country project information

콜롬비아



1. 기본지표²⁶⁵⁾

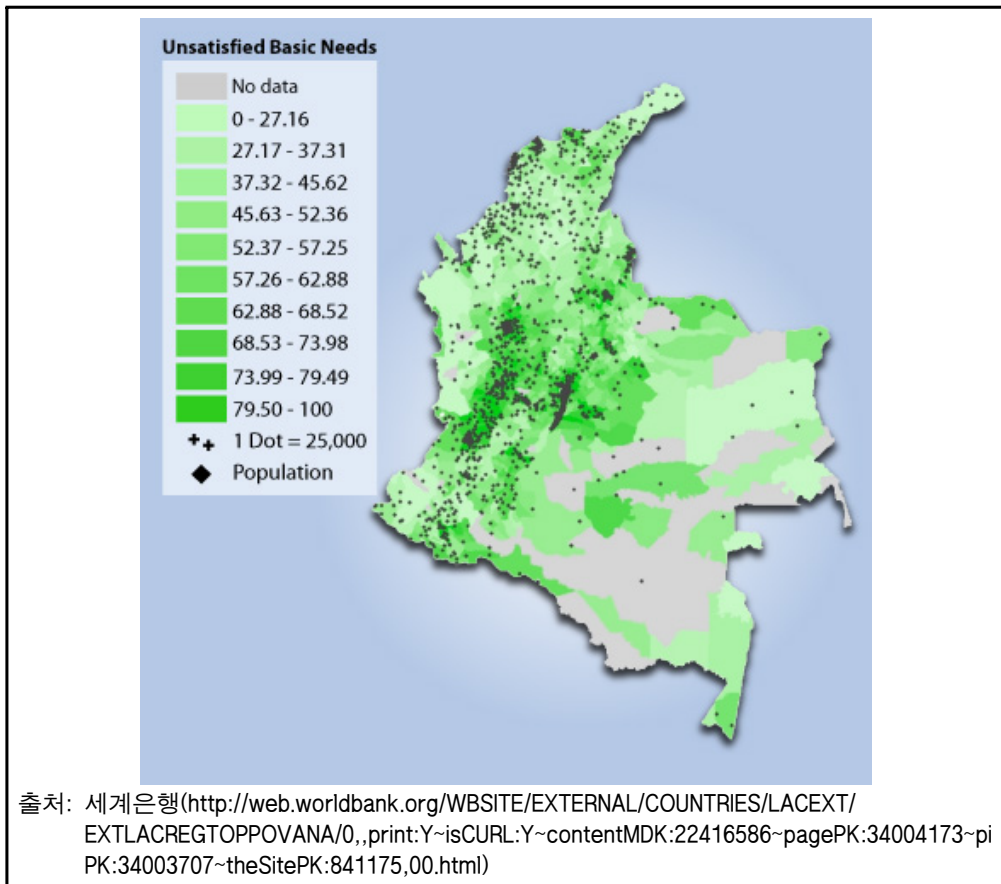
국가 소득 분류	고중소득국(UMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	46,294,841(75.1%:24.9%)	2010
1인당 GDP(PPP)	9,462 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	93.2%(93%, 93.4%)	2009
평균 수명	73.2세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.5%	2009
5세 이하 아동 사망률	19.1/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	113.9%(112.6%, 115.2%)	2010
실업률	12%	2009
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	92%(99%:73%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	75%(81%:55%)	2008
전기에 대한 접근율	93.6%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	3.9%	2007

265) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 위생への 접근율과 안전한 식수への 접근율은 UN MDGs Data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁶⁶⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	8.16%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	37.2%(33%:50.3%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.78%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	55.91	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	3.0%	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	16.1%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



266) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호(social protection)를 위한 국가예산 지출액 ²⁶⁷⁾		2000
- Family Welfare	622,950 COP	2000
- Social Solidarity Network	57,157 COP	2000
- National Training Service	384,779 COP	2000
- Urban Housing Programs	46,651 COP	2000
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁶⁸⁾	0.84%	2000

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

<ul style="list-style-type: none"> • National Development Plan for 2006-2010 (Plan Nacional de Desarrollo, PND) <ul style="list-style-type: none"> - 주요 축으로 국방, 빈곤감소, 지속가능한 성장, 환경보호, 국민에 대한 서비스 강화 - 빈곤감소와 관련, 빈곤 인구의 취약성 감소와 사회부조 프로그램 확대 목표 • The Colombian Social Protection System <ul style="list-style-type: none"> - 보편적 사회보호(social protection), 빈곤층에 대한 사회적 장려(social promotion), 소득창출(income generation)을 주요 축으로 함. - 빈곤층 사회장려 항목은 가구보조, 복지, 조건부 현금이전 등을 포함 • 주요 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 지원 네트워크(Red de Apoyo Social, RAS): 2001년에 구축된 국가 사회보호 체제로서 취약층이 겪는 고통을 완화하고, 특히 미래의 인적 자원으로서 아동 보호 - Empleo en Acción: 사회·경제 투자 프로젝트에 저기술 빈곤 노동자를 고용하여 단기적 일자리를 제공하는 프로그램 - Familias en Acción: 농촌 지역에서 아동의 학교 출석 및 보건소 진료를 조건부로 해당 가구에 현금 지급 - Jovenes en Acción: 민·관 기관 및 회사에 의한 청년 직업 교육 프로그램
--

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Support of the Social Protection Net ²⁶⁹⁾	
기간	11/9/2010 - 현재
담당부처	Departamento Nacional de Planeación 및 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional(ACCION SOCIAL)
프로그램 목표	콜롬비아 사회보호 시스템에 대한 지원을 통해 주요 사회보호 프로그램 운영 역량강화
지원내용	프로그램 관리 지원 및 역량강화를 위한 기술협력
소요비용	562,000 USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(50,000 USD) • 공여국: IDB(512,000 USD)

267) 자료: World Bank (2002). Columbia Social Safety Net Assessment.

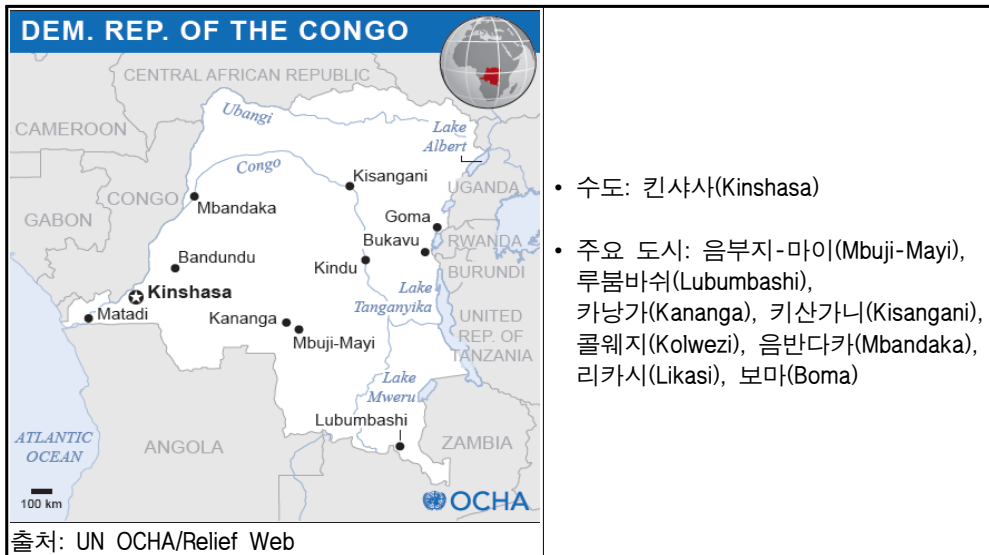
268) 자료: World Bank (2002). Columbia Social Safety Net Assessment.

Support Strengthening of Social Protection System in Colombia ²⁷⁰⁾	
기간	6/12/2009 - 현재
담당부처	Departamento Nacional De Planeacion (Ministry of Social Protection, National Planning Department)
프로그램 목표	콜롬비아 사회보호 시스템 강화
지원내용	<p>기존 사회보호 제도를 강화하기 위한 기술 자문 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도 분석 및 개선안 제시 • 평가·모니터링 체계 개선안 • 사회보호 프로그램 관리 역량강화
소요비용	1.1 million USD
재원조달	공여국: USAID(1.1 million, IDB를 통한 Multi-bi)
모니터링 및 평가 결과	진행 중

269) 자료: IDB project information(<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=CO-T1225>)

270) 자료: IDB project information(<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=CO-T1122>)

콩고민주공화국



1. 기본지표²⁷¹⁾

국가 소득 분류	최빈국(LDC)	2011
총인구(도시:농촌)	65,965,795(35.2:64.8)	2010
1인당 GDP(PPP, current)	347 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	66.9%(79.5%, 54.9%)	2009
평균 수명	47.8세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	-	-
5세 이하 아동 사망률(인구 1,000명당)	169.9/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	57.8%(68.1%:47.4%)	2009
실업률	29%	2005
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	46%(80%, 28%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	23%(23%, 23%)	2008
전기에 대한 접근율	11.1%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	30.5%	2007

271) 출처: 국가 소득분류는 OECD; 실업률은 DevInfo UNSD MDG 2011 Country Data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁷²⁾

\$1.25 기준 빈곤율	87.7%	2006
국가빈곤선 기준 빈곤율(도시, 농촌)	71.3%(61.5%, 75.7%)	2006
\$1.25 기준 빈곤갭지표	52.7%	2006
국가빈곤선 기준 빈곤갭지표(도시, 농촌)	32.2%(26.2%, 34.9%)	2006
절대빈곤심도(도시, 농촌)	18.02%(14.10%, 19.76%)	2004/2005
GINI Index	44.43	2006
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중(도시: 농촌)	5.47%	2006
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	76.4%	2005

3. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액	-	-
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비	-	-

4. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) ²²⁷³⁾

- 목표: MDGs 달성을 통해 인간개발의 수준을 향상시킬 수 있는 국가 건설
- 핵심 요소:
 - 거버넌스 향상과 평화 구축
 - 경제 다양화, 성장촉진 및 고용 증대
 - 기본적 사회서비스 접근 향상과 인간자원 강화
 - 환경보호와 기후변화 대응
- 사회보호(social protection) 관련 주요 전략: 빈곤층 및 취약인구에 대한 지원과 사회적 편입 노력을 통해 기회의 평등 추구
 - 취약계층에 대한 사회서비스 향상
 - 취약계층 수용과 관련된 커뮤니티 역량 강화 및 인식 증진
 - 사회보호 시스템의 운영과 모니터링/평가에 대한 조직적 역량강화
 - 사회보호 체계 확립
 - 아동보호에 대한 법률 시행
 - 다양한 취약계층에 특화된 프로그램 개발

※ 국가 사회보호정책(Politique nationale de protection sociale)은 현재 수립중이며, 아울러 사회보장법, 아동노동 퇴치를 위한 국가 행동계획 수립도 진행 중.

- 주요 프로그램:
 - 국가사회보호지원 프로그램(National Social Protection Support Programme, PNPS): 2005년부터 취약계층의 정책결정권 강화, 커뮤니티 차원의 사업 지원 등에 초점

272) 자료: 절대빈곤심도는 Wim Marivoet and Hugues Keje (2011). Approfondir le profilage géographique de la pauvreté en RDC L'introduction d'indices composites sur base des avoirs, Discussion paper 2011.01, University of Antwerp; DRC (2006), Poverty Reduction and Growth Strategy Paper; 슬럼거주 빈민인구 비중은 DevInfo UNSD MDG 2011 Country Data; 기타 항목은 세계은행

5. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Community-Based support for Vulnerable Children (CSVC) Project²⁷⁴⁾	
기간	2005~
담당부처/기관	Africare-DRC (NGO)
프로그램 목표	수도 킨샤사의 거리 아동에 더 나은 교육과 보건 서비스를 제공함으로써 이들 아동의 미래 역량을 강화하고자 함.
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 1만여 명의 킨샤사 거리 아동에 대해 교육과 보건서비스 제공 • 커뮤니티 레벨의 인식제고를 통해 거리 아동에 대해 강화된 사회안전망을 제공하고 이들 아동의 유기를 방지할 수 있는 기반 구축
소요비용 및 재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 지원: 프랑스 파리 시, 빌&멜린다 게이츠 재단, World of Hope Foundation • 협력: Médecins du Monde/France

Emergency Social Action Project²⁷⁵⁾	
기간	2005~(2013)
담당부처	Social Fund of DRC (FSRDC)
프로그램 목표	빈곤층의 사회·경제 서비스 접근성을 향상시키고 커뮤니티 레벨의 개발재원 확보 및 관리 역량 확대
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 커뮤니티 레벨의 인프라 구축 프로젝트 및 소득창출 프로젝트 • 사회 프로젝트와 관련된 커뮤니티와 지역 기관의 역량강화 • 프로젝트 관리 • 교육지원
소요비용 및 재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 총 비용: 101 million USD • 재정지원: 세계은행

273) 자료: DRC (2011). Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRDP) 2, Volume 1, Draft version du mai 2011

274) 자료: Africare-DRC (<http://www.africare.org>)

275) 자료: 세계은행

파라과이



1. 기본지표²⁷⁶⁾

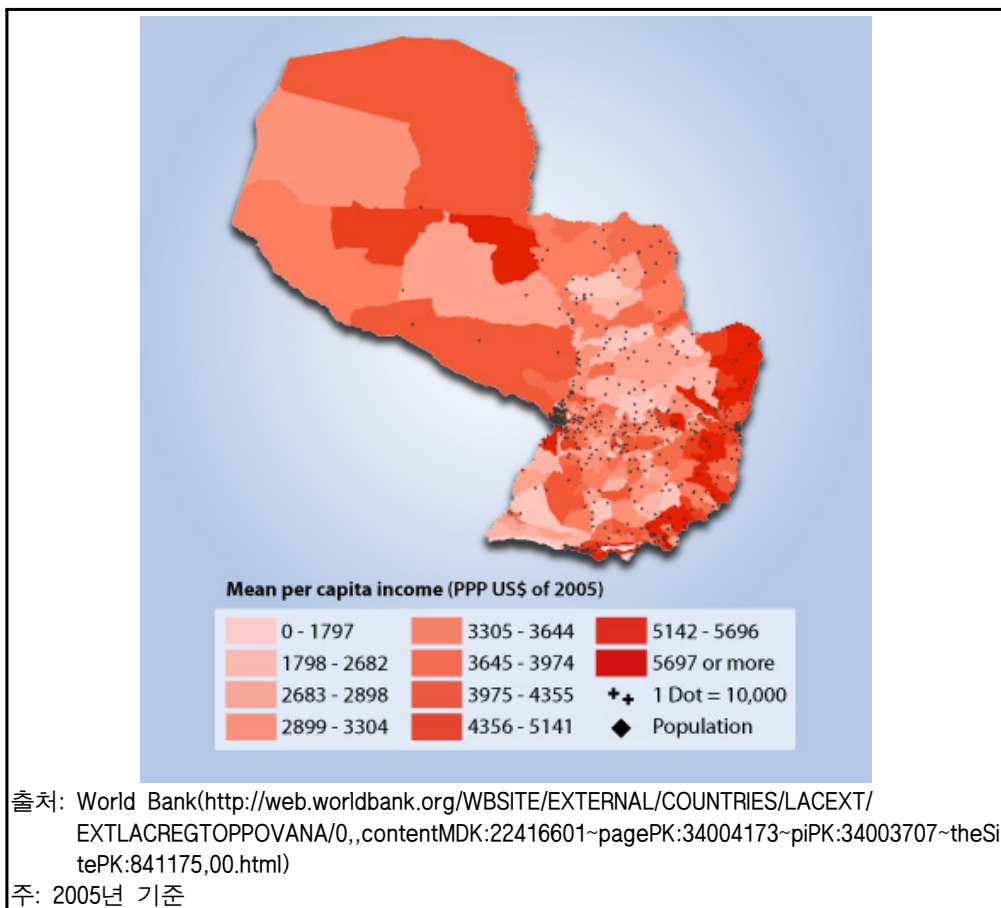
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	6,454,548(61%:39%)	2010
1인당 GDP(PPP)	2,710 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	95%(96%, 93%)	2007
평균 수명	72세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.3%	2009
5세 이하 아동 사망률	25/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	94%(92%, 95%)	2009
실업률	6.2%	2005
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	86%(99%, 66%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	70%(90%, 40%)	2008
전기에 대한 접근율	96.7%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	15.3%	2005

276) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 위생시설への 접근율 및 안전한 식수への 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁷⁷⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	7.16%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	34.7% (24.7%:48.9%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.02%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	52.42	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	3.26%	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	17.6%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



277) 자료: 슬럼거주 빈민인구의 비중은 UN MDGs data: 기타 항목은 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액		
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁷⁸⁾	0.35	2000

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

<ul style="list-style-type: none"> • National Strategy for Reducing Poverty and Inequality(ENREPD) <ul style="list-style-type: none"> - 3대 축의 하나로 빈곤, 취약인구에 대한 사회보호를 다루고 있음. • 주요 사회보호 프로그램: <ul style="list-style-type: none"> - Tekoporã: 빈곤 가구에 대한 월별 현금지급을 통해 영양개선, 보건 및 교육 개선 등을 목표로 하는 조건성 현금지원 사업. 주로 학교 출석, 보건소 진료, 백신접종 등을 조건부로 함. - Red de Proteccion Social: 취약 가구에 대해 조건부로 재정적, 기술적 지원을 제공하는 조건부 현금이전 프로그램 - 사회적 투자 프로그램(Programa de Inversidn Social, PROPAIS): 교육, 보건 인프라에 대한 투자를 통해 극빈층의 생활여건 개선과 기본 서비스 접근성 확대 - 직접 지원 프로그램(Programa Atencio'n Directa): 저소득층에 대한 보건서비스 - 유년기 섹터 프로그램(Programa Sector Nifiez): 취약 아동에 대한 직접적인 지원을 통해 인간적 기본 욕구 충족 - 거리 아동 및 청소년 프로그램(Niños y Adolescentes Trabajadores en la Calle, NATC): 극빈층의 삶의 질 향상 및 거리 아동, 청소년의 미래 커리어 개발기회 증대 - 학교 영양 프로그램(Programa de Alimentacibn Escolar): 수도 아순시온의 유치원 및 초등학교의 영양 상태 개선 - 고용 트레이닝 프로그램(Programa de Formacidn y Capacitacidn Laboral): 근로자의 기술 향상, 저소득층에 대한 적합한 노동 경력 제공, 소기업의 운영 역량 강화
--

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Program to Support Job Placement ²⁷⁹⁾	
기간	3/16/2012- 현재 (5년 프로그램)
담당부처	Ministry of Justice and Labor(MJT)
프로그램 목표	제도적 조건을 개선하여, 취업률을 높이고 생산성을 향상
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 노동 시장에서 청소년을 위한 서비스 지원 • Servicio Nacional de Empleo의 정보 및 관리 시스템 지원
소요비용	10,082,165 USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(5,082,165 USD) • 공여국: IDB(5 million USD)

278) 자료: 세계은행

(http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2004/10/20/000012009_20041020134302/Rendered/PDF/273520PA.pdf)

279) 자료: IDB project information(<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=PR-L1066>)

Social Investment Program II ²⁸⁰⁾	
기간	1/8/2003 - 현재
담당부처	Secretaría de Acción Social(SAS)
프로그램 description	
프로그램 목표	빈곤층의 삶의 질을 향상시키고 잠재적 위험요인 감소
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 및 농촌 지역의 빈곤층 삶의 질 향상을 위한 사회 투자 프로젝트 (social investment projects)에 대한 자금지원 • 조직적 역량강화
소요비용	3.0 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(4.6 million USD) • 공여국: IBD(28.4 million USD)
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기본적인 교육 이용 증가 • 프로그램 수혜자 중 5세 미만 아동의 기본 건강 서비스 활용 증가

280) 자료: IDB project information(<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=PR0125>)

파키스탄



1. 기본지표²⁸¹⁾

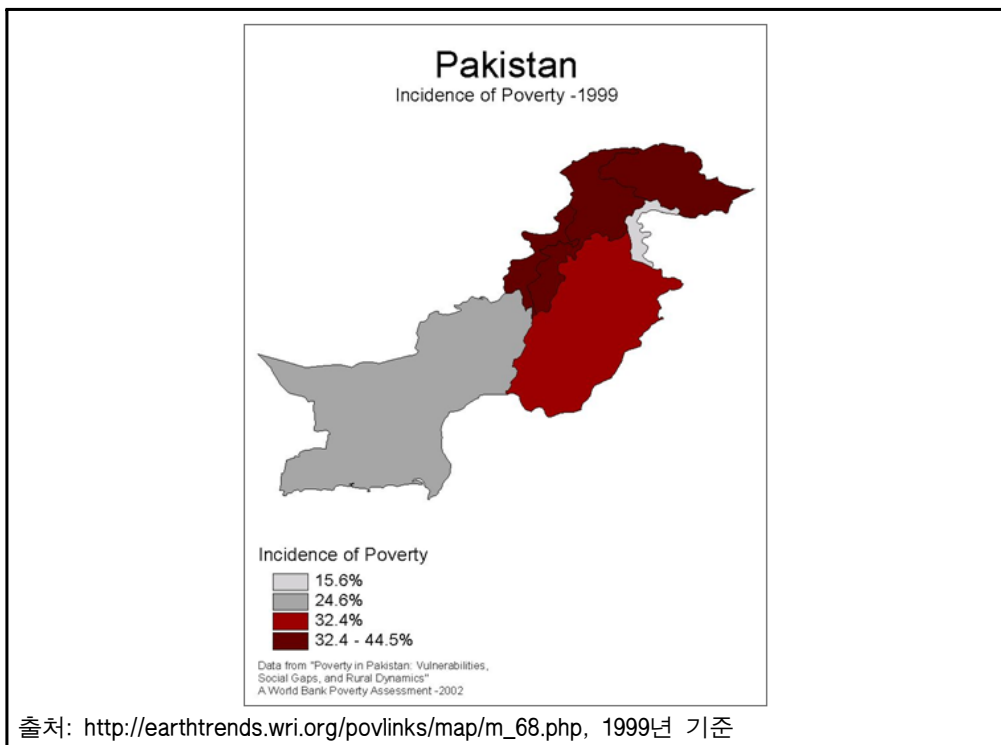
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	173,593,000(37.00:63.00)	2010
1인당 GDP(PPP)	2,688	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	55.5%(68.9%, 40.1%)	2008
평균 수명	65세	2010
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	86.5/1,000	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	67.1%(74.5%, 59.3%)	2010
실업률	5%	2008
안전한 식수예의 접근율(도시, 농촌)	90%(95%, 87%)	2008
안전한 위생시설예의 접근율(도시, 농촌)	45%(72%, 29%)	2008
전기에 대한 접근율	62.4%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	15.9%	2008

281) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 위생시설예의 접근율 및 안전한 식수예의 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁸²⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	21.04%	2008
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌) ²⁸³⁾	22.3%(13.1%, 27%)	2006
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.49%	2008
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	30.02	2008
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	9.6%	2008
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	47.5%	2005

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



282) 자료: 세계은행

283) 자료: 세계은행. 2000/2001년에서 2005/2006년 사이 도시빈곤율은 22.7%에서 13.1%로 하락했으며 (Government of Pakistan (2008). Economic Survey 2007-08. Islamabad: Finance Division, Economic Advisor's Wing.), 여기에는 경제성장, 1인당 소득의 증가, 해외송금 유입의 증가, 정부의 경제·사회 정책 등이 영향을 미친 것으로 분석된다.(Chaudhry, I S (2009). Poverty Alleviation in Southern Punjab (Pakistan): An Empirical Evidence from the Project Area of Asian Development Bank. International Research Journal of Finance and Economics, XXIII (3): 23-32.)

4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망을 위한 국가예산 지출액 ²⁸⁴⁾	17.6 million PKR	2003-04
- 소득지원 및 기본 서비스	8.9 million PKR	2003-04
- 인적역량 개발	0.7 million PKR	2003-04
- 총체적 리스크 대응	7 million PKR	2003-04
GDP 대비 사회안전망 프로그램 예산비 ²⁸⁵⁾	0.31%	2003-04

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

Social Protection Strategy for Pakistan

- 목표
 - 빈곤가구의 심화와 비빈곤가구의 빈곤화를 초래하는 충격의 완화
 - 빈곤가구의 사회적 소외 완화 및 역량강화
 - 빈곤인구의 인적, 물질적 자산 강화를 위한 투자를 촉진하여 중장기적 역량을 강화하고 빈곤의 대물림 방지
- 장기적 목표: 통합적 사회보호 시스템 구축
 - 아동 및 고령인구 가구와 제한적인 경제적 역량을 가지고 있는 가구들에 대한 사회부조 강화
 - 통합적 의료보험 체계 기획 및 수립
 - 기존의 사회보험 기관의 확대를 통해 수혜가구 확대
 - 노동자 보호에 초점을 두는 방향으로 고용시장 규범 강화
 - 전 국가적인 기획 체계를 통해 자연재해 리스크 관리 강화
- 단기적 목표: 극빈층 보호
 - 극빈층 지원을 위해 관련 프로그램(Zakat 및 Bait-ul-Maal) 강화
 - 교육기획 확대, 기본 시설에 대한 접근권 향상, 각종 충격에 대한 보험제도에 대한 접근 향상
 - 주요 도구
 - 1) 비조건부 현금이전
 - 2) 조건부 현금이전(교육 이수, 보건진료, 가족계획 등을 조건부)
 - 3) 공공근로 프로그램

Urban Poverty and Governance Strategy: 뭄탄 시(Multan City)

- 쓰레기 처리, 위생시설 및 상하수도 시설 개선을 위한 시 차원의 노력을 통해 저소득층의 기본 인프라를 개선하고 도시빈곤 감소
- 시의 슬럼가 및 철로 외곽지역의 도로 개선
- 도시빈민의 생산성 향상에 기여할 수 있는 양질의 기술교육의 형태로 인적 자원을 강화
- 여성 빈곤층의 소규모 자영업 사업을 촉진하기 위한 대출 프로그램 확충
- 비정규 부문(informal sector)의 소득 수준 개선과 일자리 시장에서의 접근성 향상
- 시 차원의 거버넌스에 대한 중앙정부의 권한 및 책임성 이양

284) 기여성 사회보장을 제외한, 빈민층 대상 사회안전망(social safety nets) 관련 지출. 출처: World Bank (2007). Pakistan Social Protection in Pakistan, Managing Household Risks and Vulnerability.

285) 기여성 사회보장을 제외한, 빈민층 대상 사회안전망(social safety nets) 관련 지출. 출처: World Bank (2007). Pakistan Social Protection in Pakistan, Managing Household Risks and Vulnerability.

주요 사회보호 프로그램

- Pakistan Benazir Income Support Programme(BISP)
- Zakat: 소상공인 재활 보조금
- Child Support Programme: 아동이 있는 가구에 대해 아동의 나이와 숫자에 따라 조건부 식량 지원
- Individual Financial Assistance: 빈곤층 교육·의료를 위한 금융 지원

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Pakistan: Social Safety Net Technical Assistance Project ²⁶⁶⁾	
기간	2009.6.18~2016.6.30
담당부처	Pakistan Benazir Income Support Programme(BISP)
프로그램 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 파키스탄 사회안전망 시스템의 효율적이고 투명한 운용을 강화 • BISP를 중심으로 하는 국가 사회안전망 프로그램의 성과를 관리하고 수혜자 확대를 지원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 국가적 목표그룹 설정 체계 수립 및 기존 데이터 관리 시스템 개선 • BISP 등 사회안전망 프로그램 강화 지원(수혜자 커뮤니케이션 전략 수립 및 교육, 관련 물자지원, 분쟁조정 메커니즘 수립, 지원금 지급 메커니즘 개선, 모니터링 시행 등) • 사회안전망 프로그램의 관리 강화, 책임성 향상, 평가 강화(정보 관리 시스템 수립 지원, 직원 채용 및 역량강화, 관리 프로세스 및 영향평가 체계 수립 등) • 사회보호 정책 수립과 전략 모니터링(국가 사회보호 전략의 시행을 위한 법적, 조직적 체계 기획 및 모니터링·평가 시스템 구축·시행)
소요비용	기술지원 차관: 60 million USD
재원조달	IDA(DFID 신탁기금 형태)
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • BISP의 운영과 관리 체계의 꾸준한 진전이 있었음. • BISP는 국가차원의 사회안전망 프로그램으로 제 기능을 하고 있으며, 시스템과 조직상의 강화를 위한 긍정적인 진전이 있었음. • 아울러, BISP는 2012년 시행을 목표로 조건부 현금이전 사업(초등교육 이수 조건부)을 기획하는데 상당한 진전을 보였으며, 이에 세계은행은 2012년 2월 150\$ million에 달하는 추가 재정지원을 결정

Federally Administered Tribal Areas (FATA) Urban Centers Project ²⁶⁷⁾	
기간	2012.4.3(승인)~
담당부처	FATA Secretariat
프로그램 목표	Khar시의 도시 서비스 및 관리 체계 개선 및 FATA의 도시관리 체계 수립
지원내용	<p>연방정부의 관리하에 있는 부족지역(FATA)의 14개 urban centre에 대한 Tribal Areas Rural-to-urban Centers Conversion Initiative(TARUCCI)의 시행에 기여하고자 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 도시 인프라와 서비스(상수도, 위생, 쓰레기 처리장, 도로 등)의 복구, 확대 및 개선

	<ul style="list-style-type: none"> • TARUCCI의 포괄적인 틀 구축 • FATA Secretariat내 동 프로젝트 관리기구의 역량강화를 통해 프로젝트 시행 및 관리감독 강화
소요비용	7 million USD(투자 차관)
재원조달	세계은행 주도의 다공여국 신탁기금(Multi Donor Trust Fund)

286) 자료: 세계은행 project documents

287) 자료: 세계은행

페 루



1. 기본지표²⁸⁸⁾

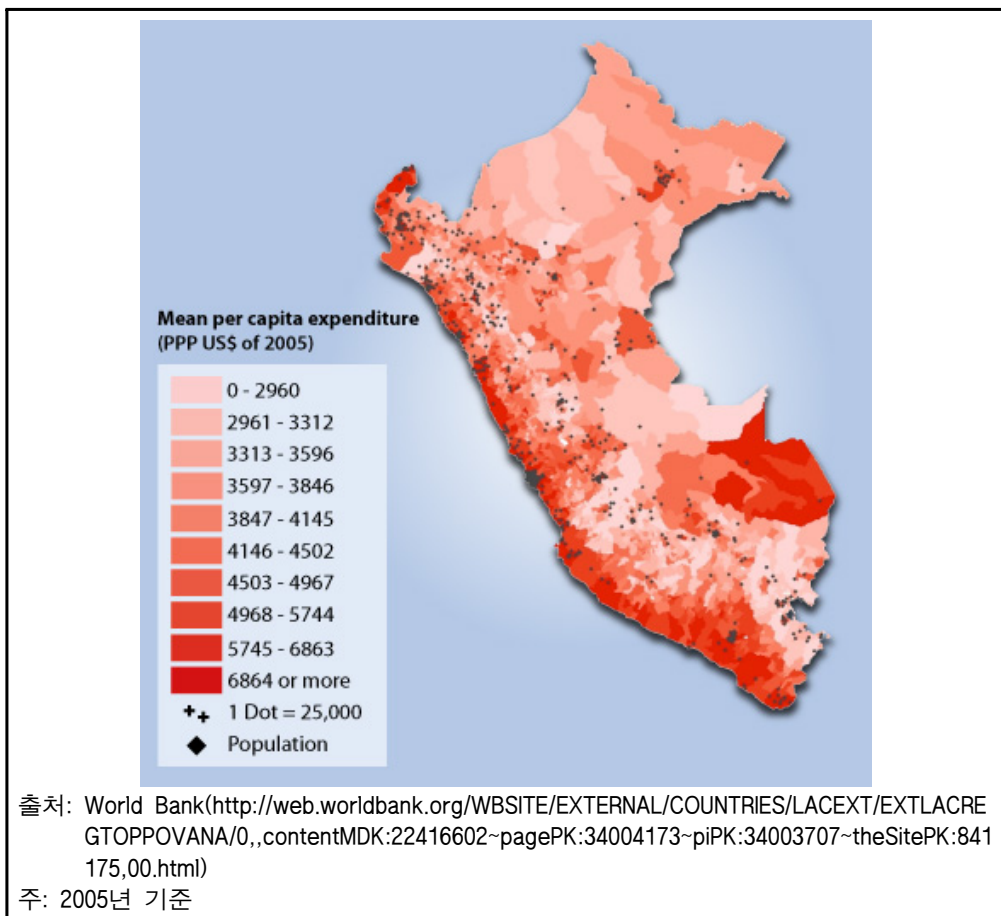
국가 소득 분류	고중소득국(UMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	29,076,512(72%:28%)	2010
1인당 GDP(PPP)	4,700 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	89.6%(94.9%, 84.6%)	2007
평균 수명	73.5세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.4	2009
5세 이하 아동 사망률	19.2/1,000명	2010
초등교육 이수율(남성, 여성)	98.4%(98.2%, 98.6%)	2009
실업률	6.8%	2008
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	82%(90%, 61%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	68%(81%, 36%)	2008
전기사용률	85.7%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	42.2%	2007

288) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수への 접근율 및 안전한 위생시설への 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁸⁹⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	4.91%	2010
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	31.3%(19.1%, 54.2%)	2010
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	1.3%	2010
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	-	-
Squared Poverty Gap Index(도시:농촌)	-	-
GINI Index	48.1	2010
소득 하위 20%(quintile)의 소득비	3.9%	2010
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	36.1%	2007

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



289) 자료: 슬럼거주 빈민인구 비중은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회안전망(SSN)을 위한 국가예산 지출액 ²⁹⁰⁾	1,898 million PEN	2006
- Food-based programs	877 million PEN	2006
- Workfare programs	187 million PEN	2006
- Community Driven Development	661 million PEN	2006
- Conditional Cash Transfer Program	173 million PEN	2006
GDP 대비 사회안전망 프로그램 예산비 ²⁹¹⁾	0.68%	2006

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

• Multiannual Macro-economic Framework(MMM), 2007 <ul style="list-style-type: none"> - 사회 프로그램 개혁의 중요성 강조, 기존 사회보호 프로그램간 조율을 통한 개혁 추진. - 2011년까지 빈곤률을 40%까지 감소, 5세 이하 아동 사망률 1,000명당 24명에서 20명으로 감소 목표 	
• 주요 사회안전망 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 식량지급 프로그램: Nutrition Program, School Feeding Program - 단기 일자리를 제공하는 노동 장려 프로그램: 도시지역 A Trabajar Urbano 및 농촌 지역 A Trabaja Rural - 커뮤니티 기반의 개발을 위한 펀드: FONCODES(농촌 빈곤지역에 대한 기본 사회 인프라 구축 및 소득창출 프로젝트 지원) - 조건부 현금이전: JUNTOS(보건 진료, 영양제 섭취, 학교 출석, 주민등록 등을 조건부로 14세 이하 어린이가 있는 빈곤가구에 월 30\$ 상당 지급) 	

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

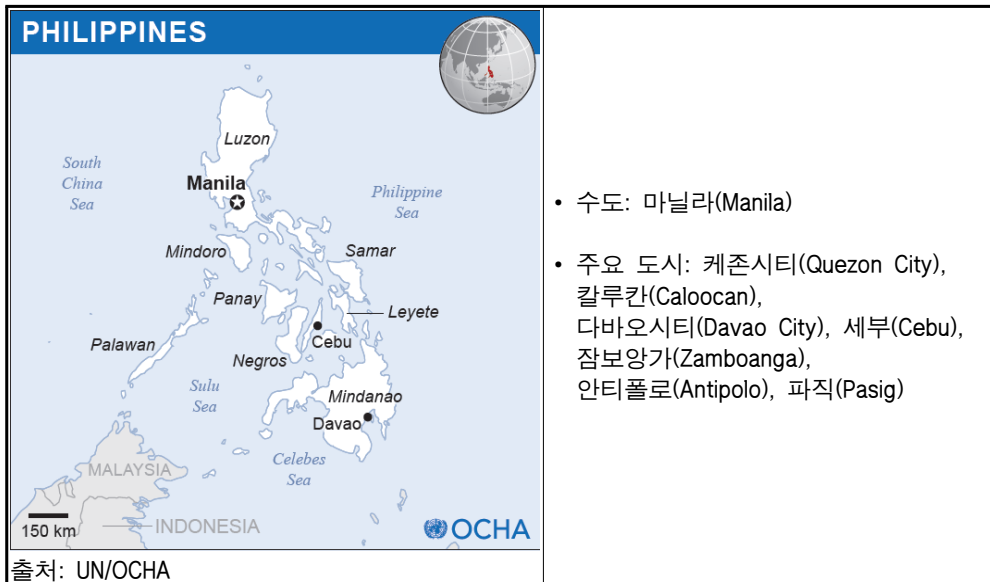
Support for Social Sector Reforms Program ²⁹²⁾	
기간	9/8/2010 - 현재
담당부처	Ministry of Economy and Finance
프로그램 목표	빈곤 감소를 위한 주요 사회정책 및 고용 프로그램의 개혁 지원
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사회적 정책 통합 및 개선 • 사회정책 모니터링 및 평가 메커니즘 개선 • 사회 프로그램 운영 역량강화
소요비용	8.5 million USD
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산(2.5 million USD) • 공여국: IDB (6 million USD)
모니터링 및 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> • Together Programme의 도입으로 의료 서비스와 교육 서비스 활용에 개선 • 통합의료보험의 내부 절차 개선으로 효율 증대 • 시스템 모니터, 평가 메커니즘 개선 제안 • 수도 Lima시 사회부조 수급의 누수 감소

290) 출처: World Bank (2007). Social Safety Nets in Peru.

291) 출처: World Bank (2007). Social Safety Nets in Peru.

292) 자료: IDB project information(<http://www6.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=PE-L1100>)

필리핀



1. 기본지표²⁹³⁾

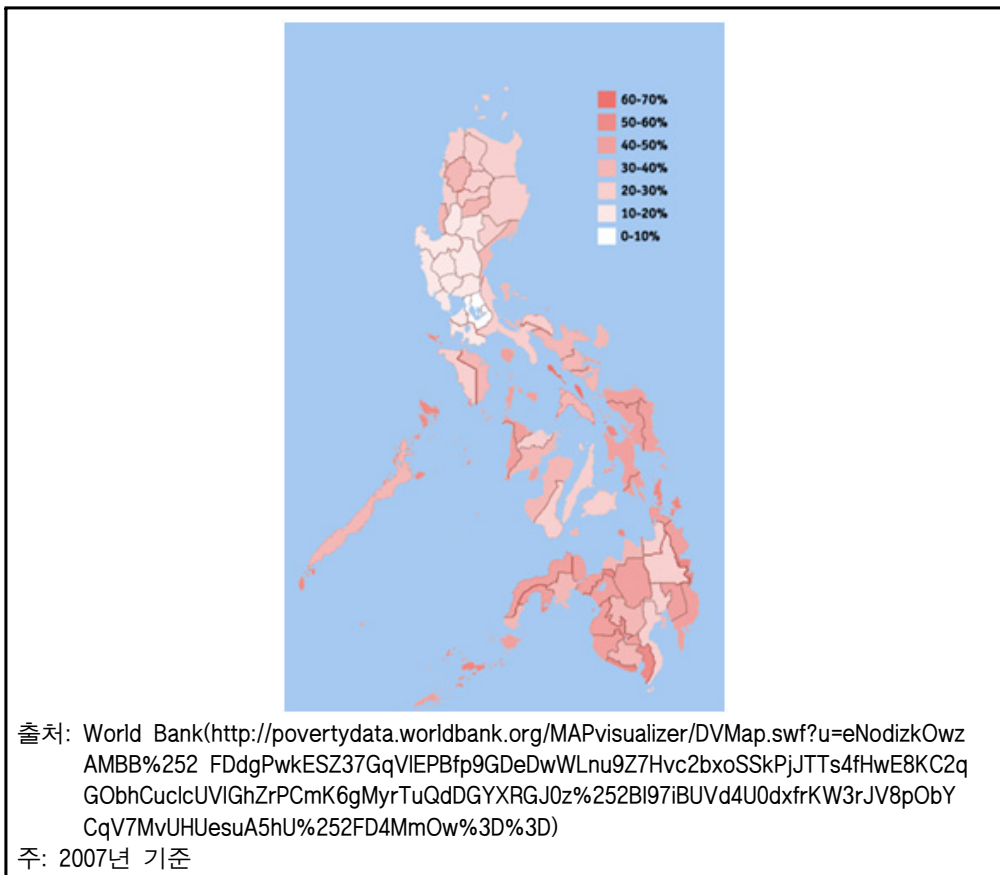
국가 소득 분류	저중소득국(LMIC)	2010
총인구(도시:농촌)	93,260,798(66%:34%)	2010
1인당 GDP(PPP)	3,969 USD	2010
15세 이상 인구의 문해율(남성, 여성)	95.4% (95.0%, 95.8%)	2008
평균 수명	68세	2009
15-49세 인구 HIV 감염률	0.1%	2009
5세 이하 아동 사망률	29/1,000명	2010
초등교육 이수율	92%	2009
실업률	7.5%	2009
안전한 식수への 접근율(도시, 농촌)	91%(93%, 87%)	2008
안전한 위생시설への 접근율(도시, 농촌)	76%(80%, 69%)	2008
전기사용률	89.7%	2009
7-14세 아동 중 경제활동 인구 비율	-	-

293) 자료: 국가 소득분류는 OECD; 안전한 식수への 접근율 및 안전한 위생시설への 접근율은 UN MDGs data; 기타 항목은 세계은행

2. 빈곤 관련 지표²⁹⁴⁾

일 \$1.25 기준 빈곤률	18.42%	2009
국가빈곤선 기준 빈곤률(도시, 농촌)	26.5%	2009
일 \$1.25 기준 빈곤갭지표	3.72%	2009
국가빈곤선 기준 갭지표(도시, 농촌)	2.7%	2009
Squared Poverty Gap Index(도시, 농촌)	-	-
GINI Index	43.0	2009
소득 하위 20%(quintile)의 소득비중	6.0%	2009
슬럼거주 도시빈민의 인구비중	44%	2001

3. 국가 빈곤지도(Poverty Mapping)



294) 자료: 세계은행

4. 사회보호 관련 지출현황

사회보호를 위한 국가예산 지출액 ²⁹⁵⁾	125,130.1 million PHP	2004
GDP 대비 사회보호 프로그램 예산비 ²⁹⁶⁾	2.6% of Total GDP	2004

5. 국가/도시 차원의 사회보호 관련 정책 및 프로그램

중기 필리핀 개발계획(Medium Term Philippines Development Plan 2011-2016)

- 사회개발(social development) 관련 사항
 - 보건, 영양, 인구계획에 관한 양질의 사회 서비스에 대한 접근 강화
 - 교육과 문화 서비스 강화
 - 주택 서비스 강화
 - 빈곤 및 취약층 보호
 - 농지 개혁 등 자산 개혁 가속화
- 사회보호 4대 요소
 - 고용시장에 대한 개입: 노동 기회 확대, 근로자 권리 보호 및 복지 강화
 - 사회보험(social insurance): 소득변동에 따른 리스크 대응 프로그램
 - 사회복지(social welfare): 빈곤층의 기본적 욕구 충족을 지원할 수 있는 예방적, 개발지향의 조치
 - 사회안전망: 취약계층에 대해 사회경제적 위험, 재해 등이 미치는 영향을 최소화하기 위한 구호 메커니즘
- 주요 사회안전망 프로그램
 - Pantawid Pamilyang Pilipino(4Ps) Conditional Cash Transfer (CCT)
 - Kapit-Bisig Laban sa Kahirapan-Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services (Kalahi-CIDSS)
 - Self-Employment Assistance Kaunlaran(SEA-K)
 - Food for School (FSP)

6. 도시빈민/사회보호 관련 공여기관 지원사업(시행중)

Pantawid Pamilyang Pilipino Program(4Ps) Conditional Cash Transfer ²⁹⁷⁾	
담당부처	Department of Social Welfare and Development
프로그램 목표	0-14세 빈곤 아동 및 청소년의 보건, 영양, 교육 개선
지원내용	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 사회부조: 즉각적이고 단기간의 빈곤 해소를 위한 현금 지원 - 사회개발: 인적 자원에 대한 투자를 통해 빈곤의 대물림 방지 • 전국적인 목표설정 그룹 시스템(National Household Targeting System)

295) 자료: ILO (2007). Social Protection Expenditure and Performance Review in the Philippines, Manila: ILO Subregional Office for South-East Asia and the Pacific

296) 자료: ILO (2007). Social Protection Expenditure and Performance Review in the Philippines, Manila: ILO Subregional Office for South-East Asia and the Pacific

	<p>for Poverty Reduction: NHTS-PR0을 통해 수혜자 선정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도시/농촌 빈곤선 이하 인구 - 0-14세 아동 및 청소년, 임산부가 있는 가정 등 <p>• 지급액:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가구당 보건·영양 관련 지출비로 연간 6,000 PHP 혹은 월 500 PHP 지급 - 아동 1인당 연간 3,000 PHP을 교육비로 지급 - 아동 3인이상의 다자녀 가구의 경우 월 1,400 PHP 지원금 지급 <p>• 지급 방식: 각 가구의 여성 부양자에 지급하며 Land Bank 현금카드를 통해 현금을 인출할 수 있도록 함.</p>
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산 • 공여국: AusAID(기술협력), 세계은행, ADB(기술협력 및 재정지원)

297) 자료: <http://pantawid.dswd.gov.ph/>

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 8,000여명의 해외봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로도 KOICA는 과거 국제사회의 원조에 보답하자는 ‘감사하는 대한민국’의 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구실(ODA Research Office)

KOICA ODA 연구실은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구실은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구실은 그 동안의 사업 수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화 시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2011년도 KOICA연구보고서

- 개도국 ICT인력의 효과적 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구 : 사회기술 시스템 접근과 ICT 주류화 관점에서
- 개발도상국 국가 온실가스 인벤토리 지원 지침의 수립 및 적용 최종보고서
- 개발도상국 녹색성장 법제지원 체계화사업 및 Case Study
- 개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안
- 경제개발전략 프로그램 개발협력모델연구
- 농촌개발협력 프로그램 연구
- 동아시아 주요 국가별 기후변화 적응정책 조사
- 모자보건 ODA 프로그램 모델 연구
- 물분야 지원전략 및 프로그램 개발협력 모델 연구
- 신재생에너지를 중심으로 한 농촌전력화 프로그램 개발협력 모델
- 연수사업 기획 및 평가 개선전략 수립 연구 보고서
- 프로그램형 접근방식을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구
- 한국 개발 NGO 역량현황 기초조사 및 역량강화 방안
- 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 : 정부 공공기관의 협력체계 구축을 중심으로
- 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략
- 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안
- 한국의 물분야 대개도국 민관협력 구축 기초연구 연구결과보고서
- 해외봉사경험의 사회환원 전략에 관한 연구
- 현장중심의 개발협력 방안 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로
- 효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구
- KOICA 성 주류화 가이드라인
- KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안 - 조세분야를 중심으로 -

개발협력 정책과 이슈

- 1호 | 부산세계개발원조총회 예상의제와 한국의 기여 방안
- 2호 | 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제
- 3호 | 부산 세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제

KOICA 개발정책 포커스

- 제7호 | 국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점
- 제8호 | 중국의 대외원조 정책 및 시사점
- 제9호 | G-20 서울개발의제와 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 연계방안

연구자료 ODA연구 2012-20-230

사회보호를 통한 개도국 도시빈민 지원방안

발 행 2012년 8월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 425(우: 461-833)
전 화 031) 740-0493
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 삼일문화정보(주)

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-116-8