

개발을 위한 정책통합성의 개념과 측정:

라오스의 교육부문을 중심으로

우창빈 | 서울대학교 아시아개발연구소 선임연구원*

장호진 | 서울대학교 행정대학원 박사수료**

국제사회는 원조효과성 패러다임의 한계를 인식하고, 수원국의 궁극적인 사회·경제적 발전을 위한 대안 패러다임이 필요하다는데 동의하고 있다. 한국은 공여국의 지위에서 개최한 2011년 부산 세계개발원조총회에서 '개발효과성'을 대안패러다임으로 제시하고자 하였지만, 지배적인 패러다임으로 인정받지 못했다. 그 원인 중에 하나는 '개발효과성' 개념에 대해 아직 합의가 이루어지지 않았고, 어떤 기준들이 달성되어야 '개발효과성'이 있는 것인지 구체적인 기준을 제시하지도 못했기 때문이다. '개발효과성'은 다양한 기준을 포함하고 있는 개념으로 구체적으로 어떤 개념이 핵심개념이고, 이를 어떻게 측정할 수 있을지에 대한 논의가 더 활발하게 이루어져야 한다. 본 논문은 개발효과성 패러다임 하에서 논의되고 있는 정책통합성이 어떤 개념인지 고찰하고, 내용분석과 사회네트워크 분석을 통해 이를 측정하고자 하였다. 선행연구에서 논의하고 있는 정책통합성 개념이 원조효과성 패러다임 하에서의 원조조화와 조음 개념을 포괄하고 있고, 특히 어젠다 설정에 있어서 정책통합성을 측정하는 기준이 될 수 있음에 주목하여, 본 논문은 원조기관 간 그리고 원조기관과 수원국 사이의 어젠다가 얼마나 일치하는지를 기준으로 정의된 정책통합성을 측정하였다. 분석 결과 대 라오스 교육부문 원조에서 원조조음의 수준은 상대적으로 높았으나, 원조조화의 수준은 조음의 수준에 못 미쳤고, 교육부문의 어젠다별로는 교육정책 및 행정관리, 교육의 질, 교육접근성, 교사 관련 이슈에서 정합성 수준이 높았다. 각 행위자별로는 UN MDGs의 영향력이 제한적인 가운데, ADB, WB와 같은 국제금융기구와 UNESCO의 영향력이 상대적으로 높은 것을 발견하였다.

주제어: 정책통합성, 원조효과성, 개발효과성, 원조조화, 원조조음, 라오스, 교육부문

* 주저자

** 교신저자

1. 서론: 연구의 목적 및 배경

2011년 11월 부산에서 열린 세계개발원조총회의 결과로 ‘효과적인 개발을 위한 부산결과문서(Busan Outcome Document)’가 채택되었다. 부산결과문서는 국제개발협력사회에서 신흥원조공여국(Non OECD-DAC Donors)과 같은 새로운 주체들이 참여한 상황에서 채택한 정치적 선언문이라는 의의가 있지만(김태균, 2011), 한국 정부가 어젠다로 삼고자 했던 개발효과성을 국제협력사회의 행동원칙으로 설정하지 못했다는 측면에서 아쉬운 점을 남겼다(김태균, 2011; 임소진, 2011).

부산총회에서 주요 의제였던 ‘개발효과성’은 그동안 개발협력의 효과성 측정이 주로 ‘실질’적 측면이 아닌 ‘절차’적 측면에 치중하였기 때문에, 개발이라는 목표를 달성하지 못했다는 문제의식에서 출발하였다(손혁상, 2013). 즉, ‘원조효과성’ 패러다임 하에서 원조가 수원국의 발전으로 연계되지 못하는 “미시-거시의 역설”(Mosley, 1986)이 발생하였고, 따라서 궁극적으로 수원국의 발전에 목표를 둔 ‘개발효과성’이 대안으로 제시된 것이다.

한국은 역사적으로 수원국에서 OECD의 개발원조위원회(DAC)의 공식적인 공여국 지위에 오른 유일한 나라이다. DAC가입은 그 자체로 의미가 있지만 한국이 국제개발협력사회에서 담당할 역할이 무엇인지에 대한 고민을 안겨 주었다. 즉, 국제사회는 한국이 국제사회의 규범을 따를 것을 요구하는 동시에, 과거 경험을 살려 ‘수원국’에게 실질적인 경제사회적 발전을 도울 수 있는 효과적인 원조모델을 제시할 것을 기대하고 있다. 그러나 안타깝게도 부산총회에서 제시되었던 대안패러다임인 ‘개발효과성’은 ‘원조효과성’과의 경합에서 지배적인 프레임으로 인정받지 못했다(손혁상, 2013). 국제사회가 ‘원조효과성’ 패러다임에 한계가 있다는 것에는 합의를 했지만, 새롭게 제시된 ‘개발효과성’ 패러다임을 인정하는 단계까지는 나아가지 못했기 때문이다.

Kindornay(2011)는 개발효과성 개념이 원조를 계획하고 집행하고 있는 조직 내에서의 효과성(organizational effectiveness)과 정책정합성(policy

coherence), 그리고 원조를 통한 개발결과(outcomes from aid)와 전반적인 개발효과성(overall development outcomes) 등 다양한 수준에서 논의되고 있음을 지적하였다. 개발효과성의 다양한 수준 중에서 한국이 부산 세계개발 원조총회에서 강조했던 것은 ‘개발을 위한 정책정합성(Policy Coherence for Development, PCD)’이다(이현주, 2011). 정책정합성은 관련 정책의 일치성(consistency)을 넘어서는 개념으로 개발을 위한 정부정책이 총체적으로 일관성이 있어야 한다는 것을 의미한다(KOICA, 2008). 정책정합성 개념은 개발목표를 위한 범정부적 접근(whole-of-government approaches) 개념과 여러 공여국간 개발 프로그램에서의 정합성, 공여국과 수원국 사이의 정책적 정합성을 포함하고 있다(Kindornay, 2011).

정책정합성은 원조효과성 패러다임의 ‘조화(harmonization)’와 ‘조응(alignment)’ 개념을 포함하고 있어서 개발효과성 패러다임에서도 여전히 강조되는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 정책정합성의 개념정의에 대해서는 아직 합의가 이루어지지 않았고, 정책정합성을 어떻게 측정해야 할지에 대한 논의도 충분하지 않다. 따라서 본 논문에서는 정책정합성에 대한 기존 선행 연구를 통해 정책정합성의 개념을 구체화하여 재정립하고 측정해 보고자 하는 것이다. 정책정합성의 분석대상은 교육부문으로,¹ 특히 공여국과 국제기구의 전폭적인 지원에도 불구하고 낮은 성과를 보이고 있는 라오스의 교육부문에서 일어나는 개발협력활동의 정합성을 내용분석과 사회네트워크 분석을 통해 측정해 보고자 한다. 먼저 본 연구의 중심 주제인 국제개발협력에서의 정책정합성 개념에 대한 논의에서 시작하여, 정책정합성을 측정할 대상인 교육부문에 대한 개발협력사회의 논의해보고 해당 분야에서의 주요한 행위자들에 대해 서술한다.

-
1. 2002년 OECD 각료회의에서는 국제개발의 목표를 달성하기 위한 정책정합성의 중요성을 강조하면서 구체적으로 무역, 투자, 농업, 보건, 교육, 환경, 개발협력 분야를 거론하였다. 특히, 원조 자체, 나아가 경제성장이 빈곤감축 등 개발의 목표를 달성하기 위한 필요조건은 될 수 있지만 충분조건이 아니며, 소득의 불평등은 종종 교육의 불평등과 동반된다는 점에서, 교육 등 공공서비스가 개발에서 차지하는 중요성이 높다. 또한 본 연구에서는 교육분야가 다른 분야에 비해 장기적인 목표 설정으로 인해 상대적으로 정합성이 높을 것이 예상되어 정책정합성의 분석대상으로 하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 개발효과성을 달성하기 위한 정책정합성

그동안 개발협력사회에서는 원조의 초점이 원조 그 자체(Kindornay, 2011)에 있었기 때문에 수원국의 발전에 있어서 가시적인 성과가 나타나지 않았다는 비판을 받았다. 따라서 개발효과성 논의는 원조의 초점이 수원국의 궁극적인 사회·경제적 개발에 있어야 한다는 주장을 중심으로 이루어지고 있다. 그러나 궁극적인 사회·경제적 개발을 달성하기 위한 방법에 대해서는 수원국의 주인의식을 반영해야 한다는 의견(Better Aid, 2011)과 시민사회와 신흥공여국, 민간의 참여를 높여 책임성을 높이고 원조의 전달에 있어서의 효과성을 높여야 한다는 의견(Rampa and Bilal, 2011), 정책정합성을 강조하는 의견(Better Aid, 2010; OECD-DAC, 2010), 그리고 마지막으로 원조를 하나의 수단으로 전반적인 수원국의 사회경제적 개발을 달성하는 것을 목표로 접근해야 한다는 의견(UNDP, 2001) 등 다양하다. 본 연구는 개발효과성을 바라보는 다양한 시각 중에서 정책정합성 측면을 중점적으로 보고자 한다.

일반적으로 정책학 연구에 있어서 정책정합성은 정책의 실현가능성과 효과성을 높이기 위한 수단으로서 인식되었다. 관련하여 정책정합성은 정책목적과 투입요소 그리고 수단, 인과지식과의 일치성(노화준, 2010)으로 보는 견해와 정책의 정합성은 제도의 정합성이며 따라서 제도를 구성하는 요소들 간의 상호 부합성(congruence)을 정책정합성으로 보는 견해(정정길, 2002)가 있다. 또한 목표와 수단의 일치성(Howlett, 1991), 서로 다른 정책영역 간 목표와 아이디어를 공유하여(May et al., 2006), 정책집행에 있어서 분절성을 낮추는 수단으로 정의하기도 한다.

개발협력사회에서 정책정합성 개념은 이미 도하(무역)라운드, 몬테레이 회의와 요하네스버그 정상회의 등에서 언급되었고, 2002년 OECD의 ‘공유된

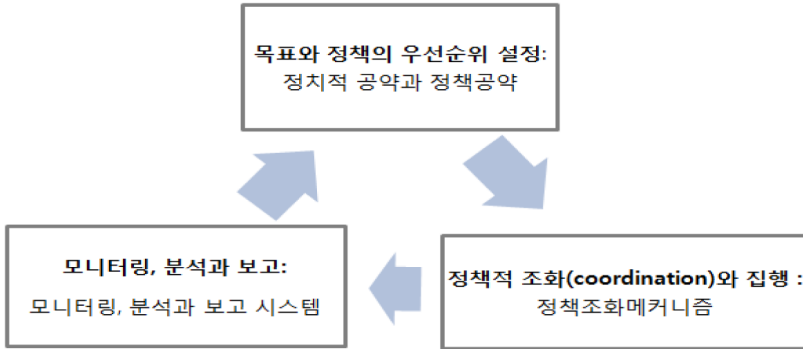
개발 어젠다를 위한 행동원칙’ 문서에서도 공식적으로 언급되고 있다(OECD, 2004). OECD-DAC(2001)은 정책정합성의 측면을 정책협조(policy co-ordination),² 일치(consistency), 그리고 좁은 의미의 정책정합성으로 나누고, 정책협조는 다양한 제도적 관리적 시스템이 정책을 형성하기 위해서 같이 일하는 것으로 정의하고, 정책 일치성(consistency)은 개별 정책이 내부적으로 모순되지 않고 정책목표를 달성하기 위해서 서로 갈등관계에 있지 않는 것을 의미한다고 하였다. 마지막으로 좁은 의미의 정책정합성은 “정부 부서와 기관이 목표를 달성하는데 시너지를 창출하면서 정책행위(policy actions)를 상호 강화하는 체계적 활동”으로 정의하고 있다(OECD, 2001).

한편, OECD는 ‘개발을 위한 정책정합성(Policy Coherence for Development, PCD)’ 이니셔티브를 만들어 개발협력정책에서 정책정합성의 중요성을 알리고자 노력하고 있다. OECD는 PCD를 달성하기 위해서는 회원국의 정책이 무역, 투자, 농업, 보건, 교육, 환경과 개발협력과 같은 다양한 영역에 존재하는 시너지 그리고 상충관계를 파악하고 개발목표의 달성을 위한 더 큰 정책정합성을 위해 고려해야 한다고 주장하고 있다(OECD, 2009).

국제적 수준에서 정책정합성 논의는, 그 분야에 있어서는 개발이라는 목표를 위한 전 분야적인 접근에 가깝지만, 실행단계에 있어서는 (i) 정치공약과 정치적 선언수준, (ii) 정치적 협력 기제, (iii) 모니터링, 분석, 리포트 시스템을 포함하는 기본원칙이 논의되고 있다(OECD, 2009). 이러한 OECD의 정책정합성 정의를 이용하면 정책순환주기별로 정책정합성을 측정할 수 있다는 장점이 있지만, 네트워크 행위자를 개념적 틀에 포함하여 고려하지 못하는 한계가 있다고 할 수 있다(<그림 1> 참조).

Piccioto(2005)는 Fukasaku and Hirata(1995)의 정책정합성 개념에 기초하여 정책정합성을 정책목표와 수단 간 일관성으로 정의하고, PCD를 평가하기 위한 기초 작업으로 내적 정합성, 국가내적 정합성, 국가 간 정합성, 공여

2. 개발협력 분야에서 사용되는 용어 중 협조(co-ordination)와 조화(harmonization)는 공여국 간 협력을 donor coordination 혹은 donor harmonization이라고 지칭하는 것처럼 크게 구분되지 않고 있다. 그러나 본 논문에서는 원조효과성 하에서 논의되는 파리선언의 원조조화(aid harmonization)와 정책정합성의 구성개념인 OECD(2001)의 정책협조(co-ordination)를 구분하고 co-ordination을 ‘협조’라고 번역하였다.



* 출처: OECD(2009).

그림 1. OECD 정책정합성 개념: 정책순환주기별

국가 수원국 간 정합성으로 나누어 네 가지 수준에서 각각 정의를 내렸다.

내적 정합성(internal coherence)은 개발을 위한 원조활동이나 프로그램의 목표와 세부목표, 방법과 프로토콜 간의 일관성을 말하고, 국가내적 정합성(intra-country coherence)은 원조정책과 비원조정책(non-aid policy) 간의 일관성을 말한다. 따라서 국가내적 정합성은 취약국 관련 논의에서 범정부적 접근(whole-of-government)과 일맥상통하는 면이 있다. 국가 간 정합성(inter-country coherence)은 공여국 사이의 원조정책 그리고 비원조정책(non-aid policy)에서의 일관성을 의미하는데, 따라서 파리선언의 원조조화(harmonization) 개념과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 마지막으로 공여국-수원국 정합성(donor-recipient coherence) 개념은 공여국과 수원국의 개발 목표를 위한 정책의 일관성을 의미한다. 공여국-수원국 정합성은 파리선언의 원조조응(alignment)에 해당한다. Piccioto의 정책정합성 개념은 개발협력사회의 행위를 중심으로 네트워크를 분석할 수 있다는 장점이 있지만 정책순환주기별로 구분이 되지 않아, 실질적인 분석적 접근이 어려운 한계가 있다.

이렇게 정책정합성 개념은 좁게는 정책학에서 이야기하는 정책수단과 목표의 일관성으로 정의되고, 넓게는 정책학적 개념과 범정부적 접근, 원조조화, 원조조응의 개념을 포괄한 개념이라고 할 수 있다. <표 1>에서는 정책정합성 개념에 대한 정의를 시도하고 있는 연구들 간 정책정합성 개념과 그 구

〈표 1〉 정책정합성 개념의 비교

	OECD(2009)	파리선언(2005)	Piccioto(2005)
기준	정책순환주기	핵심원칙/지표	행위자
A	목표와 우선순위 설정	(1) 수원국 정책주도 (2) 원조조응 - 수원국의 우선순위에 부합하는 원조 (3) 원조조화 - 공통의 계획, 절차	내적 정합성(internal coherence) 국가 간 정합성 수원-공여국 정합성
B	정책 조정과 집행	(4) 원조일치: 상호조정 (5a) 수원국 공공재정관리시스템 활용 (5b) 수원국 정부조달시스템 활용	국가 간 정합성 수원-공여국 정합성
C	모니터링, 분석 및 리포트 시스템	(10) 원조조화: 분석작업 공유 (11) 원조성과의 관리 (12) 상호책임	국가 간 정합성 수원-공여국 정합성

성요소를 비교하고 있다.

이러한 정책정합성은 정책의 안정성을 높이고, 정책의 수용과 집행의 격차를 좁혀주는 역할을 한다. May(2006)는 특정 정책 영역에서 정책정합성에 영향을 미치는 것으로 첫째로 이슈, 둘째는 이해당사자의 참여, 그리고 마지막으로 이들 사이의 관계를 지적하고 있다. 이슈가 주목을 많이 받을수록, 이해당사자의 참여 정도가 높을수록 정합성이 높아지는데, 실질적으로 이보다 더 중요한 것은 이들의 관계, 즉 이슈들과 이해관계를 연결하는 통합적인 특성이 있는가 하는 것이다. 특히, 행위자들의 독립성이 있어 강제하기 쉽지 않으며, 동시에 이들 사이의 협력이 중요한 국제기구 등 글로벌 환경에서의 행위자들 사이에서는 이러한 통합적인 특성이 중요할 것이다.

나아가 May(2006)에 따르면 그러한 특성은 두 가지 요인에 달려 있는데, 첫째는 특정 정책의 인식(perception)과 언어(language)의 공통성이며, 둘째는 정책 목표 설정(policy targeting)이라고 한다. 물론, 다른 언어를 사용한다고 하더라도 인식을 공유한다면 정책정합성이 있다고 할 수도 있지만, 대부분의 경우에는 어떤 언어를 공유하는지가 다양한 이슈들과 복잡한 이해관계를 통합하는 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다. 개발협력정책에 있어 원조기관으로서의 국제기구가 중요하게 제기한 어젠다가 다른 기구들과 같이

공유되지 않고, 나아가 수원국에서 중요한 어젠다가 되지 못한다면, 국제기구가 의사결정자로서 실질적으로 중요한 역할을 한다고 말하기 어려울 것이다.

따라서 본 연구에서는 다양한 행위자들의 주요문건에 출현하는 어젠다를 기준으로 하여 정책정합성을 측정하고자 한다. 다만, <표 1>에서 보면, 정책순환주기별로 정책정합성의 개념을 달리한 OECD(2009)의 정의에서 정책조정과 집행, 그리고 모니터링, 분석 및 리포트 시스템의 단계를 포함하지 않고 정책목표와 우선순위 설정단계에서의 정합성만을 분석대상으로 하였다. 또한 행위자 측면에서 수원국의 내적 정합성은 분석의 대상이 되지 않고, 수원공여국 정합성, 그리고 국가 간 정합성을 그 대상으로 하였다. 자료의 한계도 있지만, 국제적 수준의 관점에서 원조기관의 어젠다가 수원국과 얼마나 일치하는지, 그리고 원조기관 간 어젠다가 얼마나 일치하는지를 측정하고자 하는 것으로, 이를 파리선언(2005)의 원칙으로 보면 ‘원조조응(alignment)’ 그리고 ‘원조조화(harmonization)’를 측정하고자 하는 것이다.

2. 교육부문에서 개발협력정책 어젠다와 주요 행위자

1) 교육부문의 정책어젠다

1980년대 인간 개발 접근방법(Human Development Approach)은 개인의 선택과 경제성장과의 관계에 대한 논의에서 발전하였다. 당시 개발정책은 한 국가가 경제성장을 하면 소속된 개인들 또한 삶의 질의 향상을 누릴 것이라는 가정 하에서 실시되었는데, 인간개발접근방법은 경제성장보다 더 나은 보건 서비스와 영양공급으로의 선택 등과 같은 인간의 선택에 있어서 역량을 확장시켜 주는 개발정책을 펼쳐야 한다고 주장하였다. 이 같은 패러다임 형성에는 Amrtya Sen의 역량이론의 영향력이 컸으며, 파키스탄 경제학자 Mahbub ul Haq 등이 많은 기여를 하여 인간개발지수(Human Development Index)가 개발되었다.

인간개발지수는 보건(Health), 교육(Education), 생활수준(Living Standards)

세 측면을 아우르고 있으며, 구체적인 지표는 출생 시 기대수명(Life expectancy at birth), 평균교육연수(Mean years of schooling), 기대교육연수(Expected years of schooling), 1인당 GNI(Gross national income per capita)로 구성되어 있다. 위의 세 가지 지표 중에서도 빈곤 감소에 가장 결정적이고 근본적인 수단이 기초교육이라고 Sen(2003)은 밝히고 있다.

이에 따라 선진공여기관과 국제기구에서는 교육부문에 대한 투자를 강조하고 있다. 그러나 교육부문에서도 유아교육, 초등교육, 성인 교육 등 다양한 하위 분야가 있고, 어느 부분에 어떻게 투자를 해야 할지에 대해서는 의견이 분분하다. 교육부문이 워낙 광범위하고 다층적이기 때문에 원조기관마다 교육부분을 정의하고 분류하는 방식도 다양하다. OECD는 OECD CRS (Creditor Reporting System)의 원조목적코드에 의한 분류를 기준으로 교육부분을 기초교육, 중등교육, 고등교육, 그리고 미분류 수준 교육으로 구분하여 그에 대한 교육의 세부 영역을 <표 2>와 같이 정리하고 있다.

한편, ADB(2010)에서는 교육수준에 따라 유아교육과 돌봄(Early childhood care and education: ECCE), 초등교육(primary education), 중등교육(secondary education), 기술 및 직업교육과 훈련(technical and vocational education and training: TVET), 고등교육(higher education)과 성인교육, 평생교육으로 나누고 있다. 본 연구에서 교육부문의 구분은 주로 OECD CRS 목적코드를 중심으로 사용하되, 최근 중요하게 제기되는 마이너리티 이

<표 2> OECD의 교육부문 분류기준

교육수준 (단계)	교육 영역
기초교육	초등교육 청소년과 성인의 기초생활기술 유아교육
중등교육	중등교육, 직업훈련
고등교육	고등교육, 고급기술과 관리자교육
교육, 수준 미분류	교육정책 및 행정관리 교육시설 및 훈련 교사훈련 교육연구

* 출처: OECD CRS 목적코드.

슈를 포함한 교육의 접근성 문제와 교육을 위한 건강, 노동시장과의 연계, 취약국 이슈에 대한 논의를 추가하여 분석에 포함하였다.

2) 교육부문 개발협력에 있어 국제적 수준의 행위자

교육부문 개발협력에 있어 영향력 있는 국제적 수준의 행위자 중에서 라오스와 깊은 연관성이 있는 행위자는 유네스코(UNESCO)와 집행기관인 유니세프(UNICEF), 그리고 국제금융기구인 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB)이 있다. 또한 UN은 2015년까지 각 부문별로 달성해야 할 목표를 정하고 2000년 이를 국제사회가 인정하는 어젠다인 새천년개발목표(MDGs)로 격상시켰으며, 이후 각 분과별로 태스크포스를 운영하고 있다.

교육부문 정책행위자 중 어젠다 설정에 있어 가장 영향력 있는 기관 중 하나는 UNESCO이다. UNESCO의 교육분야 협의체는 EFA 조정위원회, Global EFA 회의, EFA 고위급 포럼, NGO회담, E-9 이니셔티브, 고위급 그룹(high-level)그룹, 실무 그룹(working group)으로 나뉜다. EFA 조정위원회는 2012년 4월에 설립된 협의체로 UNESCO 회원국(18개국)과, E-9 이니셔티브, 그리고 관련 국제기구와 OECD, 시민사회와 민간부분 대표로 구성되어 있다. 이 협의체는 EFA 파트너십과, 검증 작업 그리고 EFA 목표를 달성하기 위한 노력을 높이기 위한 자문을 담당하고 있다. 최근에 생긴 이 협의체는 주로 MDG 이후(post-2015) 교육부문 의제를 개발하는데 목적을 두고 있다.

UNICEF는 아동에 대한 전반적인 정책을 집행하는 UN기구로 아동의 영양상태 개선, 폭력과 학대로부터의 보호, 기본적인 교육으로의 접근성과 양성평등, 모자보건 등을 주요 영역으로 하여 활동하고 있다. UNICEF는 2005년부터 WB와 같이 무상교육 이니셔티브(the school fee abolition initiative, SFAI)를 운영하며 학생들이 질 좋은 기초 교육을 비용에 대한 걱정 없이 받을 수 있도록 노력하고 있다. 이 밖에도 아동친화적인 학교 만들기(Child-Friendly Schools) 운동과 분쟁이나 전쟁, 자연재해로 인한 교육의 중단을 막기 위하여 제도와 시스템을 구축하고 긴급으로 교육서비스를 제공하는 다시 학교로(back on track) 이니셔티브, 그리고 유아교육(preschool)을 강조하는

‘학교를 위한 준비(getting ready for school)’와 같은 이니셔티브를 이끌고 있다.

한편, ADB는 1970년 이래로 아시아 지역에서 교육분야 원조규모를 지속적으로 확대해 가며 활동해 왔다. 1990년대 후반부터는 원조기관 간 합의된 목표 설정과 협력을 통한 목표의 달성이 논의가 확산되면서 2000년 MDGs와 EFA의 다카르 선언이 국제사회의 합의를 통해 채택되었는데, 이러한 흐름에 따라 ADB도 90년대에는 기초교육부문에 가장 큰 규모의 차관과 기술 지원을 제공하였다(ADB, 2003). ADB가 주도가 된 교육부문의 이니셔티브는 독립적으로 존재하지 않고, ADB는 EFA에서 논의되는 바를 활동에 반영하려고 하고 있다. 그 중 하나가 포괄적인 교육(inclusive education)으로 2010년 관련보고서(ADB, 2010)를 출판하였다.

WB는 2002년 개발협력기관들과 함께 기존의 EFA 조기달성 이니셔티브(Education for All-Fast Track Initiative, EFA-FTI)를 포함하는 교육을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Education, GPE)을 시작하였다. 이 파트너십은 EFA 목표와 MDGs를 달성하기 위한 공여국간 조화와 공여국-수원국 간 조응의 수준을 높이기 위하여 국제적 수준의 협력 플랫폼을 구축하고자 하는 취지에서 시작했다. EFA-FTI는 2003년에 기금을 설립하고 2004년 기술원조(technical assistance)를 위해 두 번째 신탁기금인 교육프로그램개발펀드(Education Program Development Fund, EPDF)를 설립하였다.

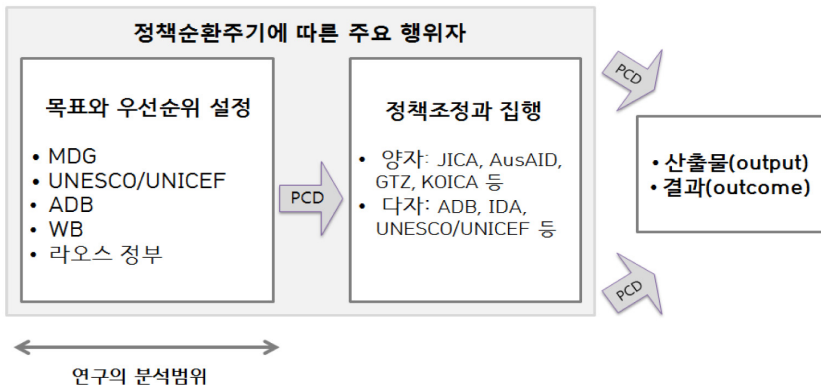
마지막으로 UN 주도의 실천계획인 MDGs는 2000년 UN에 의해 채택된 개발목표로서 빈곤을 줄이고 사회개발 달성하기 위해 설정되었다. Nayyar (2011)에 의하면 MDGs는 빈곤과 박탈을 다양한 측면을 다루고 있고 개발과 빈곤감소, 민주주의와 인권, 평화와 안전, 환경적 지속가능성이라는 4가지 국제사회가 다루어야 할 문제를 담고 있다는 점에서 중요하다. MDGs에 대한 비판도 있지만 MDGs는 명확한 목표의 설정을 중심으로 한 다양한 정치적인 지원을 받았고, 특히 교육분야에서는 기초교육에 초점을 맞춘 결과 2000년대부터 기초교육에 대한 투자는 고등교육과는 달리 그 증가세가 뚜렷하였다(Melamed, 2012). 따라서 교육부문의 어젠다 형성에서 MDGs가 가지는 영

향력은 상당했다고 할 수 있다.

III. 연구 방법

1. 연구의 분석틀과 연구 가설

본 연구는 정책정합성의 측정을 목표로 하고 분석범위는 아래 분석틀(〈그림 2〉)에서 볼 수 있듯이, 목표와 우선순위 결정, 그리고 정책조정과 집행 측면에서 중요한 역할을 하고 있는 공여기관들의 정책정합성(원조조화)과 원조기관들과 수원국 사이의 정책정합성(원조조응) 문제를 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 어젠다 설정과 정책 집행에서 중요한 역할을 하는 행위자들이 과연 국제적 수준에서의 교육부문의 논의에 있어 얼마나 조화롭게 어젠다를 형성해 가고 있는지와 그러한 국제적 수준의 논의가 라오스의 정책어젠다와 얼마나 일치하고 있는지를 비교하고 분석해 보고자 하는 것이다. 또한 이들을 하나의 네트워크에 속해 있다고 볼 때, 이들이 각각의 행위자들이 그 네트워크에서 어떠한 역할을 하는지를 네트워크 분석을 통해 살펴보고 한다. 이를 위해 본 연구는 해당 기관의 주요 전략 문서들에 대한 내용분석을



〈그림 2〉 연구의 분석틀

토대로 하여 Duraiappah and Bhardwaj(2007)가 제시한 방법에 기초한 정책통합성을 측정하고, 나아가 행위자들의 관계를 네트워크 분석을 통해 분석해 보고자 한다.

정리하면, 본 연구는 ‘교육부문 원조의 어젠다 설정에 있어서 원조기관 간, 원조기관과 수원국 간 정책통합성이 있다고 할 수 있는가?’라는 연구 질문을 중심으로 개발 원조에 있어서 정책통합성의 개념을 재정립하고 이를 측정하고자 한다.

2. 연구방법 및 연구설계

1) 연구대상의 선정

정책통합성에 관한 본 연구는 라오스에 대한 교육분야 원조를 둘러싼 국제적 행위자들과 라오스를 분석대상으로 한다. 라오스의 교육부문을 연구대상으로 설정한 이유는 라오스가 개발효과성이 절대적으로 중요한 취약국에 속하며, 내륙국이면서 천연자원이 부족한 소규모 개방국으로 인적자원의 개발이 중요한 국가이기 때문이다. 더욱이 라오스는 한국이 2008년부터 지정해 온 중점협력국에 지속적으로 포함된 국가이기도 하다.

UNDP(2006)에 의하면 라오스는 인구성장률이 높지만 자급농업에 의존하는 등 국내 경제구조에 내재적인 한계가 존재하기 때문에, 인적자원에 대한 투자가 향후 국가개발에 중요한 영향력을 끼칠 것으로 분석되고 있다. 하지만 라오스는 교육관련 지표에서 다른 동아시아 국가에 비해 뒤처져 있다(UNESCO, 2011). 특히, 인구는 증가하고 있지만 취학률과 교육의 질은 향상되지 않고 있는 실정인데, 이는 인적자원에 대한 투자가 중요한 라오스의 발전에 부정적인 신호라고 할 수 있다. 이렇게 라오스의 교육부문을 공여국과 국제기구의 전폭적인 지원(〈표 3〉 참조)에도 불구하고 성과가 낮은 부문이기 때문에, 정책통합성을 측정하는 연구의 대상으로 교육부문을 선택하게 되었다.

마지막으로 본 연구는 라오스에서 일어나는 원조활동에 대한 자료를

〈표 3〉 분야별 공적개발원조

분야	금액(백만 달러)	비중(%)
교통	81.47	21.23
개발행정	54.97	14.32
교육/인적자원개발	48.73	12.70
사회개발	43.73	11.39
지역 및 농촌개발	33.77	8.80
보건	30.7	8.38
농업, 산림 및 관개	29.13	7.59
에너지	24.88	6.48
경제운영	16.17	4.21
커뮤니케이션	6.79	1.77
천연자원	6.34	1.65
재해예방	6.25	1.63
무역	0.86	0.22
총계	383.79	100

* 출처: UNDP(2007); Government of Lao PDR and UN(2005)에서 재인용.

OECD의 CRS에서 얻었으므로 OECD 자료가 제공되는 시점인 2007년부터 2011년까지를 연구의 시간적 범위로 설정하였고, 이때 정책목표와 우선순위 설정 단계에서 행위자 간 어젠다의 정합성을 분석하고자 한다. 본 연구에서 지칭하는 행위자의 범위는 교육부문원조 관련 다자기구와 라오스 정부를 포함한다.³ 다음으로 구체적인 자료의 수집 방법 및 측정, 그리고 분석방법으로 사용한 내용분석과 정책정합성 매트릭스의 작성, 그리고 네트워크 분석에 대

3. 원조금액과 개입빈도의 관점에서 본다면 일본, 호주와 같은 양자기관도 분석에 포함시켜야 할 것이나, 본 연구에서는 이들 기관에서 발간한 문서를 분석대상에 포함하지 않았다. 현실적으로 다자기관에 대응할 만한 이들 기관들의 전략문서가 부재하였기 때문이기도 하였으나, 라오스의 교육부문 원조에 있어서 프로젝트의 수준이 아니라 프로그램, 그리고 상위의 정책 우선순위의 결정에 미치는 영향력은 양자기관보다는 다자기관의 영향력이 더 클 것이라는 점, 그리고 양자기관의 활동은 각 국가별로 다양하지만, 정책적 측면에 있어서는 국제기구의 어젠다에서 벗어나지 않을 가능성이 크다는 점을 고려하면, 분석결과의 타당성을 크게 해치지는 않을 것으로 보았다. 다만, 향후 집행측면에서 정합성을 분석하기 위해서는 양자기관의 활동도 분석에 포함시킬 필요성이 있을 것이다.

해 간략히 설명하겠다.

2) 자료의 수집 및 측정

(1) 내용분석

내용분석(content analysis)은 책, 노래, 연설, 그림과 같은 사회적 유물(social artifacts)을 구체적으로 명시하고, 수량화하여 수집하는 방법이며(Babbie, 2010), 커뮤니케이션을 객관적이고, 체계적이며, 계량적으로 기술하는데 필요한 하나의 연구 기법(Berelson, 1952)이라고 정의할 수 있다. 이러한 내용분석은 기록물의 내용을 대상으로 한다는 점에서 문헌연구 방법의 일종이라 할 수 있다.

내용분석은 질적 자료를 연구자의 주관적 판단에 의해 계량화한다는 점에서 보면 본질적으로는 정성적 분석이라고 할 수 있으며, 이러한 내용분석의 성격에 비추어 본다면 분석자의 주관적 견해를 배제하고 분석자가 누구이든 간에 동일한 과정을 거쳤으면 동일한 결과를 얻을 수 있도록 연구 설계에 있어 체계성과 객관성을 갖춰야 한다(김경동·이은죽, 1995). 이러한 면에서 보면 내용분석은 필연적으로 계량화를 수반하고, 따라서 텍스트를 대상으로 질적 분석을 통해 해석을 시도하는 해석학적 접근과는 차이가 있다(남궁근, 2009).

내용분석의 절차에 대해서는 꼭 정해진 절차가 정해져 있는 것은 아니지만, 대체로 분석의 수준, 즉, 한 단어인지, 구절인지 등을 결정하고, 몇 개의 다른 개념을 분석할 것인지를 결정한 다음, 개념의 존재 여부를 코딩의 대상으로 할 것인지 혹은 출현 빈도를 분석할지를 정하고, 개념들 사이의 구분을 어떻게 할지를 결정한 이후 코딩의 기준을 정한다. 다음으로 무관한 정보를 어떻게 처리할지를 정하고 실제 집계를 하고 나서 마지막으로 분석을 한다.

본 논문에서는 교육부문 어젠다 설정에 있어 국제적 수준에서 영향력 있는 기관을 대상으로 하여 해당 기관에서 출판한 전략보고서를 대상으로 정책 어젠다를 코딩하였다. 내용분석 대상 문서는 UNESCO의 실무그룹회의('05~'11) 결과문서와 공식성명서(communiqué) 그리고 MDG 교육부문 태스크포스 보고서(2005), ADB와 WB의 전략 보고서, 마지막으로 라오스 교

〈표 4〉 내용분석대상 문서

	분석대상기관	분석대상문서
1	UN MDG	- 2005년 MDG 태스크포스전략보고서
2	UNESCO	- 2000년 다카르 선언(the Dakar Framework for Action) - 2005년 베이징 회의 공동성명서(Communiqué) - 2006년 카이로 회의 공동성명서(Communiqué) - 2007년 다카르 회의 공동성명서(Communiqué) - 2008년 오슬로 선언문(Oslo declaration) - 2009년 아디스아바바 선언문(Addis Ababa declaration) - 2011년 줌티엔 선언문(Jomtien statement)
3	ADB	- 2003년, 2010년 교육분야 전략보고서
4	WB	- 2005년 WB 교육부문 전략보고서
5	라오스 정부	- 2009년 라오스 교육부 전략보고서

* 내용분석 대상문서의 원제목은 참고문헌에 따로 기록하였다.

육부가 UNESCO의 지원을 받아 작성한 EFA 실행계획보고서(2009)이다 (〈표 4〉 참조).

위의 전략보고서들은 전략만을 담고 있는 것이 아니라 현황에 대한 내용도 포함하고 있기 때문에 전략과 관련 없다고 판단되는 내용은 분석대상에 포함시키지 않았다. 또한 대부분의 전략 문서들이 특정 목표 달성을 위한 각각의 세부 전략에 대해 문단 별로 기술하고 있으므로, 분석의 수준을 단어가 아니라 문단으로 설정하였다. 시험적 내용분석을 실시한 후, 교육부문과 관련한 핵심적인 개념을 16개의 범주로 나누고, 이러한 개념들이 포함된 문단의 출현빈도를 분석하고 코딩하였다.

(2) 정책정합성의 측정

정책정합성의 측정을 위해 연구자들은 다양한 행위자들이 발간한 전략문서에 대해 주요한 개념들이 얼마나 있는지 확인하고, Duraiappah and Bhardwaj(2007)의 방식을 따라 핵심문단이 출현하는 횟수를 표로 기록하였다. 즉, 한 기관의 문건에서 나온 핵심적인 개념이 다른 기관들의 문건들에서 몇 회씩 출현하였는지를 측정하고, 이러한 과정을 다른 모든 기관들에 대해서 동일하게 반복하였다. 핵심개념들이 출현하는 횟수를 표로 기록하면 매트릭스가 생성되는데, 이를 정책정합성 매트릭스(Policy Coherence Matrix,

〈표 5〉 정책정합성 매트릭스(PCM)

	기관 A	기관 B	기관 C	기관 D	합계
기관 A	X				
기관 B		X			
기관 C			X		
기관 D				X	
합계					

PCM)라고 부른다(Duraiappah and Bhardwaj, 2007).

다음으로는 가장 많이 출현한 숫자를 기준으로 하여 PCM을 1과 0 사이의 숫자로 정규화 하였는데, 이때 0은 완전히 불합치함을 의미하고 1은 완전히 일치함을 의미한다. 이렇게 정규화해야 정책정합성이 완전한지, 전혀 없는지, 혹은 그 사이에 어느 정도 되는지를 서로 다른 행위자 사이에서 비교할 수 있게 된다. 정규화를 끝내고 나면 정책정합성정도(DPC: Degree of Policy Coherence)⁴를 계산하는데, a는 계산된 출현횟수이고, i와 j는 조사 대상이 되는 기관을 나타낼 때, 정책정합성 정도인 DPC는 다음과 같이 계산된다.

$$DPC = \sum \sum (a_{ij}), 0 \leq a_{ij} \leq 1$$

정합성정도가 완전할 때 DPC는 $ij - i(12 \times 12 - 12 = 132)$ 가 되며, 정합성이 전혀 없을 경우에는 DPC는 0이 된다. 이렇게 계산된 DPC 값은 0과 132 사이의 값을 가지게 되며, 이를 백분율로 표현할 수 있게 된다.

(3) 네트워크 분석

사회네트워크 분석은 실제로 눈으로 보이지 않는 관계를 지도와 같이 이차원 평면 위에 시각적인 그림(sociogram)으로 나타내어, 단순한 인과관계를 규명하는 것을 넘어서 관계론적 시각(relational aspect)을 제시할 수 있다.

4. Duraiappah and Bhardwaj(2007)는 정책정합성 정도를 1에서 빼고 이를 정책비정합성정도(DPL)로 측정했지만, 여기서는 혼동을 피하기 위해 정책정합성정도(DPC)를 통해 전체 정합성을 계산하기로 한다.

이러한 사회네트워크 분석은 숨어있는 관계의 패턴을 분석해 내거나(Scott, 2000; Wasserman and Faust, 1994), 중심성 분석(centrality measurement) 등을 통하여 권력(power)관계를 파악하는 데 용이하다(Nohria, 1992)는 장점이 있다.

네트워크 분석은 다양한 참여자가 공동의 문제를 해결해야 하는 현대에 와서 더욱 각광을 받고 있으며, 최근에는 정책의 결정뿐만 아니라 서비스 전달 등 정책의 집행 분야에서 다양하게 적용되고 있다. 네트워크 분석에 관한 선행연구는 네트워크의 구조적·위치적 속성(structural and locational properties)에 관한 연구와 역할 및 지위(role and position)에 관한 연구로 구분할 수 있는데(김용학, 2011), 본 연구에서는 정책정합성 개념과 관련성이 높은 네트워크의 구조적 속성인 행위자들 간 연결정도과 중심성 등에 초점을 두고 분석하고자 한다.

밀도(density)는 한 네트워크의 행위자들 간의 결속, 연결 정도를 나타내는 지표로, 시각적으로는 점(노드)들 간에 선이 얼마나 많은 지로 나타낼 수 있다. 밀도가 높다는 것은 이들 점들이 서로 연결이 많음을 나타내며, 참여자들 사이에 많은 교류가 있다는 것을 의미한다. 관련해서, 연결정도(degree)는 한 점(node)이 맺고 있는 다른 결점의 숫자로, 연결정도가 높다는 것은 직접적인 연결이 많아서, 네트워크 내의 정보의 흐름에서 핵심적인 역할을 한다고 해석할 수 있다. 중심성(centrality)은 좀 더 질적인 측면의 영향력과 관련이 있다. 즉, 참여자가 네트워크의 중심에 위치할수록 관계에 참여하는 정도가 증가하여 영향력이나, 나아가 권력이 높다는 의미로 해석된다. 중심성은 근접중심성(closeness centrality)과 사이중심성(betweenness centrality)으로 나누거나, 위에서 언급한 연결정도를 연결중심성(degree centrality)으로 중심성 개념에 포함하기도 한다.

근접중심성은 네트워크 내의 각 행위자가 다른 모든 행위자들과의 맺고 있는 직·간접적 연결 상태를 고려하여 측정하는 개념이다. 다시 말해, 연결중심성은 직접적인 연결이 많다는 것을 의미하기 때문에 네트워크 내에서 커뮤니케이션 활동이 활발하다는 것을 의미하고, 사이중심성은 전체 네트워크 내에서 특정행위자가 여러 행위자들의 중간에서 정보 전달의 매개자 또는 다

리 역할을 하는 정도를 나타내는 것으로, 사이중심성이 높다는 것은 그 행위자가 조정자 역할 혹은 커뮤니케이션을 통제하는 역할을 한다는 것을 의미한다. 마지막으로 근접중심성이 높은 행위자는 특정 행위자뿐만 아니라 다른 모든 행위자들과 가장 가까운 거리에 위치한 행위자임을 의미하는데, 그렇기 때문에 근접중심성은 커뮤니케이션의 효율성 혹은 독립성을 대리하는 지표로 볼 수 있다(Freeman, 1979; 이동규 등, 2010).

최근 정책순환주기의 각 단계에서 거버넌스 혹은 정책네트워크를 측정하고자 하는 시도가 일어나고 있다. 이 같은 시도는 정책네트워크에서 중요한 참여자를 발견하거나 정책형성 및 집행에 영향을 미치는 하위그룹을 식별하고자 하는 목적과 해당 네트워크의 특성이 정책결과에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 밝혀내기 위한 목적으로 구분할 수 있다(고길곤, 2007). 이러한 네트워크 분석의 목적에 비추어 볼 때 교육부문의 국제개발협력 또한 교육관련 정책의 어젠다를 공유하는 하나의 정책네트워크로서 네트워크 분석을 통해 행위자들 사이의 관계를 분석하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

IV. 분석 결과

1. 내용분석 대상 보고서의 특성

MDG 교육분야 태스크포스 보고서(2005)는 수원국의 정책결정에 있어서 교육정책의 우선순위에 대한 공약, 그리고 지역사회가 관리하는 교육, 분권화, 권한위임과 같은 이슈를 다룬 교육 정책 및 행정에 관련된 내용이 대부분을 차지하고 있다. 그 외에도 교육시설개선에 대한 내용과 학생의 영양상태가 교육의 결과와 연계된다는 등 교육에 있어서 건강을 고려해야 한다는 전략상 목표를 언급하고 있다. 한편, MDGs가 주로 초등교육의 달성을 어젠다로 내세우고 있지만, 실제 태스크포스 보고서에서는 기초교육을 강조하는 내용이 많이 등장하지는 않았는데, 그 이유는 기초교육으로는 사회·경제적 효과를 달성하기가 어렵다는 증거들이 축적되어 왔기 때문이다.

UNESCO의 ‘모두를 위한 교육(Education for All)’은 2000년 다카르 선언 이후로 UNESCO가 지속적으로 주창하고 있는 교육정책의 비전이다. 기본적으로 다카르 선언은 선언문 형식으로 교육 정책 및 훈련뿐 아니라 기초 교육, 유아교육(Early Childhood Care and Education, ECCE), 여성 및 소수인종에 대한 고려 등 다양한 교육분야의 이슈를 6가지 목표표(the Six EFA Goals) 제시하고 있다. 이후 매년 실무 그룹 모임에서는 EFA 관련 어젠다를 만들어 내는데, 실무그룹 회의의 결과문서인 공동성명서(communique)에서는 그동안 교육분야 활동에서 부족했던 점을 밝히고 향후 1년 동안 어떤 전략으로 접근해야 하는지에 대한 어젠다를 개발한다.

공동성명서에 대한 내용분석 결과 매년 공동성명서에서 강조하고 있는 교육정책의 우선순위가 달라지는 것을 볼 수 있었는데, 2005년 UNESCO의 베이징 회의에서는 청소년과 성인을 위한 기초교육과 문맹률을 낮추기 위한 교육을 강조하였고 2006년 카이로 공동성명서에서는 유아교육(ECCE)과 교육의 접근성 제고, 교육을 통해 에이즈를 예방하고 이해도를 제고할 것을 강조하였다. 2007년 다카르 공동성명서에서도 교육의 접근성은 강조되었고, 특별히 교사의 권리, 채용과 훈련, 경력개발 관련 정책의 개선을 요구하는 내용이 포함되었다.

ADB의 전략보고서에 대한 내용분석 결과, 2003년 보고서에서는 특히 교육접근성의 제고를 강조하였고, 교육의 질 또한 강조되었다. ADB(2010)에서도 역시 교육접근성이 강조되었다. 라오스 정부의 EFA 실행계획보고서(2009)는 ADB, UNESCO의 공동성명서와 같이 교육 접근성을 강조하고 있으나, 교사의 충원, 배치, 교육, 훈련 과정이 교사의 질을 높이고 인센티브를 제공할 수 있어야 한다는 주장은 특히 2007년 다카르 공동성명서를 따른 것으로 보인다. 마지막으로 WB의 전략보고서는 교육접근성 이슈와 교육과 노동시장과의 연계성 문제를 어느 정도 다루고 있지만 주로 거버넌스와 행정적인 측면을 다루고 있어 다른 보고서와 차별성을 보였다.

2. 정책정합성의 측정

전체적인 정합성의 정도가 표면적으로는 낮지 않다고 할 수 있으나, 세부적으로 살펴볼 필요가 있다. 먼저 라오스의 교육부문의 원조와 관련한 다양한 행위자들이 발간한 12개의 문건에 대해, 교육부문과 관련되는 핵심적인 개념 16개의 범주에 의한 내용분석을 실시하였다. 즉, 16개의 어젠다⁵들이 포함된 문단의 출현빈도를 각각의 문건에 대해 분석하고 코딩하였다. 이후, 교육부문 원조의 어젠다 설정에 있어서 정합성을 측정하기 위해서, 한 기관의 문건에서 나온 핵심적인 개념이 다른 기관들의 문건들에서 몇 회씩 출현하였는지를 헤아리고, 각 어젠다별로 행위자별 참여도를 공동참여연결망⁶으로 간주하여 정책정합성 매트릭스를 생성하였다(〈표 6〉 참조). 이는 Duraiappah and Bhardwaj(2007)의 방식과 거의 유사하다.

이렇게 얻어진 수치를 최대 값(13)으로 나누고 0과 1 사이의 수로 정규화하여 〈표 7〉과 같은 매트릭스를 얻을 수 있는데, 이렇게 정규화를 하고 나서 계산된 정책정합성정도(Degree of Policy Coherence, DPC)는 69.39이며, 이를 다시 백분율로 표시하면 52.56%(69.38/(11*12))가 된다. 이 수치는 Duraiappah and Bhardwaj (2007)에 의해 측정된 환경 관련 국제기구 간의 정합성(48%)과 MDG를 포함한 환경 관련 국제기구 간의 정합성(38%) 보다는 높은 수치이기 때문에 전체적인 정책정합성의 정도가 낮지는 않다고 할 수 있으나, 최종적인 판단은 모든 원조 분야에 대한 정합성과 비교되어야 할 것이다.

한편, 수원국인 라오스를 제외하고 정책정합성을 구했을 때는, DPC의 수치가 50이었으며, 이를 백분율로 표시한 것은 45.45%으로, 이는 앞서 라오

-
5. 교육정책 및 행정관리, 교육시설 및 훈련, 교사 관련, 교육 연구, 기초교육, 청소년과 성인을 위한 기초교육, 유아교육과 어머니 교육, 중등교육, 직업교육, 고등교육, 고숙련기술과 관리자교육, 교육접근성(마이너리티), 건강 이슈, 교육의 질, 노동시장과의 연계, 취약국에 대한 고려를 포함하고 있다.
 6. 공동참여연결망은 변수값(여기서는 각 어젠다 별 언급 빈도수)을 이용해 얼마나 그 어젠다에 참여했는지를 준연결망을 만드는 방식으로, 자세한 사항은 김용학(2011)을 참조할 수 있다.

〈표 6〉 원조기관간 정책정합성 매트릭스

	mdg05	unesco00	unesco05	unesco06	unesco07	unesco08	unesco10	unesco11	adb03	adb10	laos09	wb05
mdg05	x	8	6	6	6	7	8	6	8	5	8	6
unesco00	8	x	7	8	6	8	10	7	9	5	9	6
unesco05	6	7	x	6	6	5	7	5	7	5	7	5
unesco06	6	8	6	x	6	7	8	5	8	5	8	5
unesco07	6	6	6	6	x	6	6	4	8	7	8	5
unesco08	7	8	5	7	6	x	8	5	8	5	8	6
unesco10	8	10	7	8	6	8	x	7	9	6	9	7
unesco11	6	7	5	5	4	5	7	x	6	4	6	5
adb03	8	9	7	8	8	8	9	6	x	8	13	9
adb10	5	5	5	5	7	5	6	4	8	x	8	7
laos09	8	9	7	8	8	8	9	6	13	8	x	9
wb05	6	6	5	5	5	6	7	5	9	7	9	x

스가 포함된 경우 정합성 수치인 52.56%보다 낮은 것이어서, 수원국을 제외 하였을 때 정책정합성이 더 낮아진 것으로 나타났다. 다시 말해, 원조기관 간 조화수준은 높지 않은 편이지만, 수원국과 원조국 간의 조율 수준이 상대적으로 높기 때문에 정책정합성 수준이 그다지 낮지 않게 나타난 것이라고 할 수 있다.

다음으로 원조기관에 속하는 행위자들을 중심으로 다시 그 유형별로 구분하여 이들 간의 정책정합성을 살펴보았다. 이들은 성격상 크게 MDGs, UNESCO, 그리고 ADB와 WB로 나누어 볼 수 있는데, 구체적으로 이들 집단 간에 어느 정도 정책정합성이 있는지 분석해보고자 한다. 먼저, 국제 금융기구인 ADB와 WB 사이의 정책정합성은 88.9%로 아주 높은 편이지만, ADB와 MDG 어젠다 간의 정책정합성은 27%로 낮은 편이다. UNESCO를 중심으로 살펴보면 UNESCO의 연도별 보고서 간의 정합성은 65.2%로 높은 편이고, UNESCO와 국제금융기구와의 정합성도 65% 정도로 높은 편이다. MDGs를 포함한 경우(57.3%)와 라오스를 포함한 경우(58.8%)에는 정합성 수준이 약간 떨어졌지만, UNESCO는 대체적으로 다른 기관들과 높은 정책정합성을 유지하고 있다고 할 수 있다. 한편, 수원

〈표 7〉 정책정합성 매트릭스(비율)

	mdg 05	unesco 00	unesco 05	unesco 06	unesco 07	unesco 08	unes-co 10	unes-co 11	adb 03	adb 10	laos 09	wb 05
mdg 05	x	0.62	0.46	0.46	0.46	0.54	0.62	0.46	0.62	0.38	0.62	0.46
unes-co 00	0.62	x	0.54	0.62	0.46	0.62	0.77	0.54	0.69	0.38	0.69	0.46
unes-co 05	0.46	0.54	x	0.46	0.46	0.38	0.54	0.38	0.54	0.38	0.54	0.38
unes-co 06	0.46	0.62	0.46	x	0.46	0.54	0.62	0.38	0.62	0.38	0.62	0.38
unes-co 07	0.46	0.46	0.46	0.46	x	0.46	0.46	0.31	0.62	0.54	0.62	0.38
unes-co 08	0.54	0.62	0.38	0.54	0.46	x	0.62	0.38	0.62	0.38	0.62	0.46
unes-co 10	0.62	0.77	0.54	0.62	0.46	0.62	x	0.54	0.69	0.46	0.69	0.54
unes-co 11	0.46	0.54	0.38	0.38	0.31	0.38	0.54	x	0.46	0.31	0.46	0.38
adb 03	0.62	0.69	0.54	0.62	0.62	0.62	0.69	0.46	x	0.62	1.00	0.69
adb 10	0.38	0.38	0.38	0.38	0.54	0.38	0.46	0.31	0.62	X	0.62	0.54
laos09	0.62	0.69	0.54	0.62	0.62	0.62	0.69	0.46	1.00	0.62	x	0.69
wb 05	0.46	0.4	0.38	0.38	0.38	0.46	0.54	0.38	0.69	0.54	0.69	x

Row total: 69.38

국인 라오스와 타 기관과의 정책정합성을 살펴 보면, UNESCO와 라오스는 58.8%이고, 국제금융기구와의 정책정합성은 69.9%로 높은 편이었다. 이와 같은 사실에서 라오스를 포함한 전체 행위자의 정책정합성 점수가 높았던 이유는 국제금융기구(특히, 2003년도 ADB)가 라오스의 정책 어젠다와 공유하는 부분이 많았기 때문이라고 할 수 있다.

단, 정책정합성이 높다고 해서 반드시 좋은 것이라고 할 수는 없다. 서로 다른 기관들이 완벽하게 동일한 목적을 추구한다고 하면, 그 존재의 의미가 없어지는 것이라고도 할 수 있기 때문이다. 그러나 대체로 현실에서는 이

러한 우려보다는 서로 합의가 제대로 이루어지지 않거나 그래서 공조가 어려운 경우가 대부분이다. 본 연구의 분석결과를 통해 원조기관들 사이에서도 ADB, WB와 같은 국제금융기구는 높은 정책 정합성을 유지하고 있지만, MDGs는 설정된 어젠다에 있어서 다른 기관들과 정합성이 낮음을 알 수 있었다. 이러한 경향성은 수원국을 포함한 분석에 있어서도 볼 수 있는데, 라오스와 ADB, WB는 정책 정합성이 높았지만, 라오스와 MDGs는 정책을 공유하는 수준이 낮았다. 그리고 UNESCO의 경우는 대부분의 기관과 정책을 공유하고 있는 것으로 보이며, 따라서 교육부문의 대표적인 국제기구로서 그 역할을 다하고 있는 것으로 보인다. 그러나 다른 한편, 수원국과의 관계 측면에서 국제금융기구보다는 정합성이 낮은 것을 보면, 원조 '조화'의 측면은 대체로 긍정적이라고 할 수 있으나, '조용'의 측면에서는 그렇지 못하다고 평가할 수 있다.

3. 네트워크 분석

Duraiappah and Bhardwaj(2007)가 제시한 정책정합성에 대한 매트릭스 분석은 전체적인 윤곽을 제시하기에 적합하고, 또 수치로 비교가 편리한 면이 있지만, 이들을 보다 구체적으로 살펴보기는 어려운 면이 있다. 한편, 내용분석은 개별적인 대상들에 관한 정보를 기술하지만, 계량화 과정에서 본래의 의도나 의미를 파악하는 데에는 이르지 못하고 피상적인 내용정리에 그칠 우려가 있다. 네트워크 분석은 행위자와 관계 모두를 분석하고자 하여, 이들을 각각 개별적으로 분석하면서도, 동시에 전체의 일부로서 평가할 수 있다는 면에서 그 장점이 있다. 또한 앞서 언급한 대로 숨어있는 관계의 패턴을 분석해 내거나 권력관계를 파악하는데 유용하기 때문에, 국제개발협력 교육부문에서 행위자들의 관계를 네트워크로서 분석해 보았다.

네트워크 분석에서는 앞서 교육부문과 관련되는 핵심 개념으로 구분한 16개의 범주 중에서, 행위자들이 서로 공유하는 부분이 적어서 네트워크로서 그 의미가 있다고 보기 어려운 네트워크 밀도가 현저히 낮은 것들은 제외하고, 모든 가능한 연결에서 실제 연결된 비율을 말하는 연결망 밀도가 높은 어젠다만을 분석의 대상으로 설정했다. 분석 대상 어젠다는 교육정책

및 행정관리 분야(0.5),⁷ 교사 관련(0.42), 기초교육(0.38), 교육접근성(0.44), 교육의 질(0.46)이다.

먼저, 교육정책 및 행정관리 분야에서는 2007년 UNESCO와, WB, 라오스 정부의 연결중심성(degree centrality)과 사이중심성(betweenness centrality), 근접중심성(closeness centrality)이 가장 높았다. 교사 관련 이슈에서는 2007년 UNESCO와 라오스 정부가 중심적인 역할을 하고 있었다. 기초교육 부문에서는 2003년 ADB가 연결중심성과 사이중심성 측면에서 모두 중심적 역할을 하고 있었다. 한편, 교육접근성 이슈에 있어서도 2003년 ADB가 가장 연결중심성과 근접중심성이 높았다. 마지막으로 교육적 질 측면에서는 2005년 UNESCO와 2007년 UNESCO, 그리고 2003년 ADB가 연결중심성과 사이중심성이 높았다. 네트워크 분석 결과 각 어젠다마다 중심 행위자로서 활동하는 행위자가 각각 달랐다는 것은 발견할 수 있었다. 또한 네트워크 분석결과도 내용분석 결과와 마찬가지로 주로 UNESCO와 ADB가 각 어젠다를 주도하고 있는 상황에서 MDGs가 어젠다 설정에서 그 영향력이 높지 않음을 알 수 있었다. 네트워크 분석가들은 중심성에 관련한 세 가지 지표 중에서 주로 근접중심성 개념에 주목하고 있는데, 그 이유는 근접중심성이 간접적인 연결망까지 포함하여 측정되기 때문에 한 행위자가 연결중심성과 더불어 근접중심성까지 높다면, 직·간접 네트워크를 모두 포함한 전체적인 영향력이 높다고 할 수 있기 때문이다(Freeman 1979).

본 연구에서도 대부분의 경우 연결중심성과 사이중심성, 근접중심성 지표가 일치하는 결과를 보였기 때문에 각 네트워크에서 중심행위자가 곧 해당 네트워크에서 영향력 있는 행위자라고 할 수 있다. 다만, MDGs의 경우 연결중심성으로 보았을 때는 대부분의 이슈에서 그 영향력이 드러나지 않았지만, 기초교육분야에 있어서는 근접중심성(0.68)이 다른 기관보다 높아서 간접적인 네트워크까지 포함하였을 때는 중요한 조정자(moderator)로서의 역할을 하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 결과는 내용분석이나 정책통합성 매트릭스에서는 나타나지 않았으나, 구조적으로 행위자들의 관계를 분석하는 네트워크 분석을 통해 드러나는 것이라고 할 수 있다.

7. 괄호 안의 수치는 연결망의 밀도를 의미한다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 라오스에 대한 교육 원조와 관련하여 국제기구의 전략보고서가 담고 있는 어젠다에 대한 내용분석을 기초로 하여, 정책정합성을 측정하고, 나아가 네트워크 분석을 통해 행위자간 관계를 파악해보고자 하였다. 분석을 통해 얻은 결론을 정리해 보면, 전반적인 정책정합성의 수준이 낮다고는 할 수 없었지만, 원조조화의 측면에서 정합성은 만족스러운 수준이 아님을 보여주었다. 수원국인 라오스를 포함한 분석에서 정책정합성이 더 나아진 이유는 라오스와 국제금융기구의 정책정합성, 원조조응이 상대적으로 높았기 때문이었다. 그러나 만약, 수원국과 국제금융기구와의 높은 정합성이 차관 제공으로 인한 협상력의 불균형 때문에 발생한 것이라고 한다면, 이러한 분석 결과는 오히려 수원국의 취약한 주인의식을 반영하는 것으로 해석할 수도 있을 것이다.

원조기관 간의 네트워크 분석을 통해 정책정합성을 분석한 결과는 어젠다에 따라 중심성은 조금씩 달랐지만, 일반적으로 ADB와 UNESCO의 영향력은 높은 반면에 MDGs의 영향력은 낮은 것을 볼 수 있었다. ADB의 경우 국제금융기구 중에서 아시아 지역을 대상으로 하기 때문에 라오스를 분석대상으로 한 본 연구에서 중심성이 높은 것으로 유추할 수 있으며, UNESCO는 적어도 교육부문의 정책형성과 우선순위 설정 있어서는 핵심적인 행위자로서 국제사회의 어젠다 형성에 전반적인 영향력을 행사하여 정책정합성을 높이는데 기여하고 있음을 알 수 있다. 그동안 국제사회는 2000년부터 MDGs를 국제개발협력에 있어서 핵심 어젠다로 삼고 이를 중심으로 자원을 투자하여 개발의 효과성을 달성하고자 하였다. 그러나 라오스의 교육부문을 대상으로 한 네트워크 분석에 있어서 기초교육을 제외한 대부분의 이슈에서 MDGs가 아닌 ADB와 UNESCO의 영향력이 더 높다는 결과가 나온 배경에는, MDGs가 기초교육이라는 목표를 달성하는 데는 큰 기여를 했음에도 국제협력의 새로운 환경과 현실을 반영하는 새로운 대안을 제시하지 못하는 동안, ADB와 UNESCO는 새롭게 제기되는 이슈를 어젠다에 반영하고자 노력해 왔기 때문이라고 해석할 수 있다.

앞서 언급했던 것처럼 완벽한 정책정합성이 바람직하다고 할 수도 없다. 그러나 어떤 어젠다에서 정책정합성이 낮았으며, 그 원인은 무엇인지 분석하는 과정을 통해 수원국과 공여기관과의 관계, 설정된 어젠다의 적절성과 효과성에 대해 판단할 수 있을 것이다. 또한 본 연구는 연구자의 주관적 판단을 기초로 하여 계량화를 하고 네트워크 분석을 하였다라는 점에서 본질적으로 정성적 분석으로서의 한계를 지닌다. 그러나 이러한 분석을 통해 복잡한 문제들을 재구성하여 보여줌으로써 실제 의사결정과 판단에 도움을 줄 수 있을 것이다.

우리나라의 경우, 2007년부터 2011년까지 대 라오스 교육원조금액에 있어서 주로 교육행정(36.4%)이나 기초교육(11.8%)에 치중하고 있지만, 교육 접근성, 건강과 교육의 연계, 교육의 질 개선 등 다양한 이슈를 반영한 원조정책을 수립하지 못하고 있다. 즉, 우리나라의 원조정책은 교육부문 국제원조에 있어서 새로운 어젠다를 반영하고 있지 못하고 있으며, 따라서 국제원조기관과의 정합성이 높다고 보기 어렵다. 이런 맥락에서 본 연구는 앞으로 우리나라가 국제개발원조를 하면서 어떤 행위자들과의 관계를 개선해야 하는지, 나아가 어떤 행위자와의 관계가 전략적으로 더 중요한지 등을 결정함에 있어, 국제적인 수준의 네트워크의 사고틀에서 조화와 조응의 정책정합성을 고려할 필요성을 제기한다고 하겠다.

투고일자: 2014-01-06 심사일자: 2014-03-23 게재확정: 2014-03-28

참고문헌

- 고길근. 2007. 「정책네트워크연구의 유용성과 사회연결망이론 활용 방법의 고찰」. 『행정논총』, 45(1).
- 김경동·이온주. 1995. 『사회조사연구방법: 사회연구의 논리와 기법』. 서울: 박영사
- 김용학. 2011. 『사회연결망분석』. 서울: 박영사.
- 김태균. 2011. 「부산총회 이후 국제개발원조레짐의 변화와 한국」. 『EAI 논평』 제23호.
- 남궁근. 2009. 『행정조사방법론』. 서울: 법문사
- 노화준. 2010. 『기획과 결정을 위한 정책분석론』. 제4전정판. 박영사.
- 손희상. 2013. 「프레임이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구」. 『국제정치논총』, 53(1).

- 이현주. 2011. 「부산 세계개발원조총회 예상 의제와 한국의 기여방안」. 『개발협력 정책과 이슈』 1호 KOICA.
- 이동규·서인석·양기근. 2010. 「한국재난안전네트워크(KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구: 사회연결망 분석을 중심으로」. 『한국위기관리논집』 6(1).
- 이상호. 2010. 「내용분석법을 적용한 행정학 연구 논문의 비판적 검토」. 추계학술대회 2005. 단일호.
- 임소진. 2011. 「부산 세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제」. 『개발협력 정책과 이슈』 3호 KOICA.
- 정정길. 2002. 「행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법」. 『한국행정학보』 26(1).
- 한국국제협력단(KOICA). 2008. 『국제개발협력의 이해』. 서울: 한울아카데미.
- ADB. 2010. “Strengthening Inclusive Education.” ADB: Manila.
- Babbie, E. R. 2010. *The practice of social research*. Wadsworth Publishing Company.
- Berelson, B. 1952. *Content analysis in communication research*. Free Press.
- Better Aid. 2011. “CSOs in the road to Busan: Key messages and proposals.”
- Duraiappah, A. K. and A. Bhardwaj. 2007. “Measuring policy coherence among the MEAs and MDGs.” Manitoba: International Institute for Sustainable Development.
- Freeman, K. C. 1979. “Centrality in social networks conceptual clarification.” *Social Network*, 1: 215-239.
- Fukasaku, K., & Hirata, A. 1995. “The OECD and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence.” In Fukasaku, Plummer and Tan (eds), *OECD and the ASEAN economies: The challenges of policy coherence*. OECD: Paris.
- Government of Lao PDR and United Nations. 2005. “Foreign Aid Report 2003/2004.” Vientiane.
- Howlett, M. 1991. “Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice.” *Policy Studies Journal*, 19(2).
- Kindornay, S. 2011. “From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper.” The North-South Institute.
- May, P. J., J. Sapotichne, and S. Workman. 2006. “Policy Coherence and Policy Domains.” *The Policy Studies Journal*, 34(3).
- Melamed, C. 2012. “After 2015: Contexts, Politics and Processes for a post-2015 global agreement on development.” Overseas Development Institute.
- Mosley, P. 1986. “Aid-effectiveness: The Miro-Macro Paradox.” *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 17(2).
- Nayyar, D. 2011. “MDGs Beyond 2015.” Research paper no. 38. South Centre.
- Nohria, N. 1992. “Is a Network Perspective a Useful Way of Studying Organizations?” In Nohria, Nitin and Robert G. Eccles. (Eds.) *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, 1-22. Boston, MA: Harvard

Business School Press

- OECD. 2001. "The DAC Guidelines on Poverty Reduction." OECD, Paris.
- _____. 2004. "A Comparative analysis of Institutional mechanisms to promote policy coherence for development: Case study Synthesis- the European Community, United States and Japan." OECD policy workshop (Institutional approaches to policy coherence for development). Room document 7. 18-19 May.
- _____. 2009. "Building blocks for policy coherence for development." Paris, France
- OECD-DAC. 2010. "Aid effectiveness and accountability: G8 support is a key for progress."
- Picciotto, R. 2005. "The Evaluation of policy coherence for development." *Evaluation*, 11(3).
- Rampa, F. and Bilal. S. 2011. "Emerging Economies in Africa and the Development Effectiveness Debate." ECDPM Discussion Paper 107. Maastricht: The European Centre for Development Policy Management.
- Scott, J. 2000. *Social Network Analysis: A Handbook*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- UNDP. 2001. "Development Effectiveness: Review of Evaluative Evidence," New York: UNDP Evaluation Office.
- _____. 2006. "Development Report for Lao PDR: International Trade and Human Development." Vientiane.
- _____. 2007. "Assessment of Development Results." UNDP Evaluation Office.
- UNESCO. 2011. "EFA Global Monitoring Report- The hidden crisis: Armed conflict."
- Wasserman, S. and K. Fraust. 1994. *Social network analysis: Methods and applications*. Oxford: Cambridge University Press.

<동영상 스크립트>

- Sen A. 2003. The importance of basic education. Speech to the Commonwealth education conference (October 28), Edinburgh. <http://www.guardian.co.uk/education/2003/oct/28/schools.uk4>. (검색일: 2013. 9 24)

<내용분석 대상 문서>

- UNESCO. 2000. "The Dakar Framework for Action."
- UNESCO. 2005. "Fifth Meeting of the High-Level Group on Education for All, 28-30 November 2005 Beijing, China. Final Communiqué."
- UNESCO. 2006. "Sixth Meeting of the High-Level Group on Education for All, 14-16 November 2006Cairo, Egypt. Final Communiqué"
- UNESCO. 2007. "Seventh Meeting of the High-Level Group on Education for All, Dakar, Senegal. 11-13 December 2007 Communiqué."
- UNESCO. 2008. "Eighth Meeting of the High-Level Group on Education for All 16-18 December 2008 Oslo, Norway. OSLO DECLARATION."

- UNESCO. 2010. "Ninth Meeting of the High-Level Group on Education for All 23-25 February 2010. Addis Ababa, Ethiopia. Addis Ababa Declaration."
- UNESCO. 2011. "Tenth Meeting of the High Level Group on Education for All (EFA) 22-24 March 2011 Jomtien, Thailand. Jomtien Statement."
- ADB. 2003. "Our Framework Policies and Strategies: Education."
- ADB. 2010. "Education by 2020: A Sector Operations Plan."
- Millennium Project Task Force. 2005. "Toward universal primary education: investments, incentives, and institutions."
- Ministry of Education in Laos. 2009. "Education Sector Development Framework 2009-2015."
- WB. 2005. "Education Sector Strategy Update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness."

Policy Coherence for Development and its Measurement in the Education Sector in Lao PDR

Changbin Woo

Senior Research Fellow, Asia Development Institute
Seoul National University

Hyojin Jang

Ph. D. Candidate, Graduate School of Public Administration
Seoul National University

As international development society has recognized the limits of ‘Aid Effectiveness’ paradigm and the need for an alternative paradigm for socio-economic development of partner countries, South Korea raised the issue of ‘Development Effectiveness’ as an alternative paradigm at the High Level Forum on Aid Effectiveness held on 2011 in Busan. Despite Korean government’s effort, ‘Development Effectiveness’ was not accepted as a dominant paradigm, since there was no clear consensus on the concept of ‘Development Effectiveness’ and specific criteria to evaluate it. This study aims to explore the concept of Policy Coherence for Development (PCD) which is addressed under the concept of ‘Development Effectiveness’, and attempts to measure it. Through a literature review, we found out that PCD embraces ‘aid harmonization’ and ‘aid alignment’ which are the core principles of the Paris Declaration, particularly in the agenda setting. This paper defines PCD as how consistent stated agendas are in between aid agencies (aid harmonization) and between aid agencies and a partner country (aid alignment); measure it through content analysis method and Duraiappah and Bhardwaj’s matrix method; and investigate further the relations among the actors with regard to policy coherence through social network analysis method. The level of aid alignment was relatively high comparing to the level of aid harmonization in the education sector in Lao PDR. Especially, the agendas related to education policy and administration management, quality of education, equal access to the education, teacher issues were found relatively coherent compared to the other education issues. Lastly, the influence of UN Millennium Development Goals had limited influence while those of ADB, WB, and UNESCO within the network were powerful in the education sector development activities in Lao PDR.

Keywords: Policy Coherence, Aid Effectiveness, Development Effectiveness,
Aid Harmonization, Aid Alignment, Lao PDR, Education Sector

우창빈. 서울대학교 아시아개발연구소 선임연구원
서울 관악구 관악로 1 서울대학교 57동 207호
Tel_02-880-5622 E-mail_changbinwoo@gmail.com

장효진. 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료
서울 관악구 관악로 1 서울대학교 57-1동 510호
Tel_02-880-5622 E-mail_neipia38@snu.ac.kr