OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

Issues in Development

개발과 이슈

제85호 | 2025. 12월

ODA의 전략적 전환: 국익 중심 개발협력정책의 부상



KOICA Korea International Cooperation Agency
WORLD FRIENDS KOREA

한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.
『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.
본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.
본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며, 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.
본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.
김인영. 2025. “ODA의 전략적 전환: 국익 중심 개발협력정책의 부상.” **개발과 이슈**, no. 85.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

저자

김인영 _ 한국국제협력단 ODA연구교육원 전문관 / inyoung.kim@koica.go.kr

ODA의 전략적 전환: 국익 중심 개발협력정책의 부상

목차

요약

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경
2. 연구 목적 및 범위

Ⅱ. 개발협력에서의 국익 개념

1. 국익의 정의 및 분류
2. 국익과 개발협력의 상호관계
3. 분석틀

Ⅲ. 주요 공여국의 개발협력정책 동향 분석

1. 미국
2. 독일
3. 일본
4. 덴마크
5. 네덜란드
6. 소결

Ⅳ. 한국의 개발협력정책 현황

1. 한국 개발협력정책 및 추진 현황
2. 소결

Ⅴ. 결론 및 시사점

1. 결론
2. 시사점
3. 한계 및 향후 연구과제

참고문헌

요약

국제사회는 다극화, 지정학적 경쟁, 기후위기, 팬데믹 이후의 경제 불안정이 중첩된 구조적 전환기에 직면해 있으며, SDGs 이행 재원 부족은 심화되고 있다. OECD DAC 공여국의 ODA 예산도 최근 감소 추세를 보이고 있어, 자원 제약과 글로벌 리스크 확대가 동시에 나타나는 환경이 조성되고 있다. 이러한 변화는 개발협력을 기존의 규범 중심 접근에 한정하지 않고, 안보, 경제, 공급망, 기후 등 국가전략과 연계해 활용하려는 흐름을 강화시키고 있다. 개발협력이 외교·안보·경제 전략을 매개하는 다기능적 정책수단으로 재정의되는 가운데, 공여국 간 전략 차이는 단순한 정책 선호라기보다 국가전략의 우선순위와 조정 능력에서 비롯되는 것으로 해석된다.

본 연구는 이러한 변화를 구조적으로 이해하기 위해 개발협력의 목적, 경로, 시간적 지향을 포착하는 '국익 중심성의 수준–추구 방식–시간 지향성' 분석틀을 적용했다. 이 분석틀은 국가전략과 개발협력 간 정합성을 검토하는 데 필요한 기본 구조를 제공하며, 분석은 각국의 공식 전략 문서와 제도 변화를 중심으로 이루어졌다.

분석 결과 미국, 독일, 일본, 덴마크, 네덜란드는 서로 다른 제도적·역사적 배경에도 불구하고 2020년 전후를 기점으로 개발협력을 외교·안보·경제 전략과 연계하는 방향으로 조정하고 있었다. 미국은 공급망·인프라 중심의 경제안보형 접근을 강화하고 있으며, 독일은 BMZ 2030 개혁과 국가안보전략을 통해 가치 기반 원조와 경제·안보 요소를 결합하는 구조로 이동하고 있다. 일본은 FOIP·PQI를 중심으로 인프라 지원을 제도·역량 강화와 연계하며 지역 전략과의 정합성을 높여 왔고, 덴마크와 네덜란드는 규범 기반 접근을 유지하면서도 이민, 기후, 상업 등 실용적 의제 중심으로 전략화를 추진하고 있다. 이러한 공통점은 각국이 제한된 재원과 증가하는 글로벌 리스크 속에서 전략 목표와 글로벌 공공재 대응을 함께 고려하는 방향으로 개발협력의 기능을 확장하고 있음을 보여준다.

한국의 개발협력은 DAC 가입 이후 규범 중심 신규 공여국에서 출발해 점진적으로 균형형·통합형 모델로 이동해 왔다. SDGs 도입, 범정부 조정 체계 구축, 민관협력 확대 등을 통해 정책 기반이 확장되었으며, 신남방·신북방정책 등 대외전략과의 연계 역시 강화되었다. 최근에는 경제안보, 공급망, 기후·디지털 분야의 중요성이 높아지면서 개발협력이 외교·경제안보 전략과 분리되지 않는 정책 영역으로 자리 잡아가고 있다. 다만 주요 공여국과 비교하면 개발금융 및 혼합금융 기반, KOICA–EDCF 간 이행체계의 통합성, 범정부 차원의 조정 기능 등은 여전히 발전 단계에 있으며, 전략 분야별 포트폴리오 정합성에도 개선 여지가 존재한다.

종합하면 한국은 '규범 중심–균형형–통합형' 연속선에서 중간적 특성을 보이는 '전환기형 공여국'으로 이해될 수 있다. 규범 기반 정체성을 유지하면서도 국가전략과의 정합성을 강화하는 방향으로 이동하고 있으나, 정책수단의 통합도, 개발금융 활용 범위, 파트너국 유형화 체계 등에서는 제도적 정교화가 요구된다. 이러한 점에서 제4차 국제개발협력 기본계획(2026–2030)은 한국이 전략적 통합형 공여국으로 이행하는 데 중요한 전환점이 될 가능성이 있다.

정책적 시사점은 네 가지 방향으로 정리된다. 첫째, 국익과 규범 간 균형점을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의를 통해 개발협력의 전략적 방향성을 명확히 할 필요가 있다. 둘째, 개발금융·혼합금융·민간·다자 파트너십을 활용한 재원구조 다변화를 검토할 수 있다. 셋째, KOICA–EDCF–민간 간 연계 구조와 부처 간 조정 기능을 정비해 정책수단 간 통합성을 제고할 필요가 있다. 넷째, 파트너국 유형화와 지역전략 고도화를 통해 제한된 자원을 전략 분야와 상호성 기반 협력에 보다 효과적으로 배분하는 방안을 모색해야 한다. 이러한 사항들은 전환기 단계에 있는 공여국으로서 한국이 국제 규범과 국가전략 간 정합성을 확보하는 과정에서 고려해야 할 정책 요소로 해석될 수 있다.

I. 서론

1. 연구 배경

오늘날 국제사회는 다극화 심화, 기후위기, 지정학적 갈등, 경제 불안정 등이 중첩된 '복합위기(Polycrisis)' 국면에 직면해 있다(Tooze 2022; IMF 2023). 각국은 한정된 재원을 외교·안보·경제적 국익 실현을 위한 전략 수단으로 재배분하고 있으며, 국제개발협력[1] 역시 이러한 국익 중심화 흐름의 영향을 직접적으로 받고 있다.

이러한 변화 속에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 축으로 한 '재원 확대-다자협력 기반 파트너십 강화'라는 전통적 프레임은 점차 동력을 상실하는 양상을 보이고 있다. 공여국 간 정책조율이 계속되고 있으나, 국익과 안보를 우선하는 경향이 강화되면서 기존 글로벌 원조 패러다임은 구조적 전환의 기로에 놓여 있다.

무엇보다 SDGs 달성을 위한 글로벌 재원 부족이 심화되고 있다. OECD의 최신 분석에 따르면, SDGs 이행 재원 격차는 2015년 연간 약 2.5조 달러, 2022년 약 4조 달러로 확대되었으며, 현 추세가 지속될 경우 2030년까지 누적 재원 격차가 약 6.4조 달러에 도달할 가능성이 있는 것으로 제시된다(OECD 2025a). 그러나 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국의 순 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 2023년 약 2,237억 달러에서 2024년 잠정치 약 2,121억 달러로, 전년 대비 약 9% 감소한 것으로 집계된다(OECD 2025a).

또한 OECD의 최근 분석에 따르면, 2025-2027년 ODA 삭감을 발표하거나 예산안·중기 계획 등을 통해 감축 의사를 밝힌 11개 DAC 회원국은 DAC 전체 ODA 총량 기준으로 약 4분의 3을 차지하며, 2025년 순 ODA는 2023년 대비 9-17% 감소할 수 있는 것으로 전망된다(OECD 2025c). 또한 2025년 기준으로 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)과 사하라 이남 아프리카에 대한 양자 ODA는 각각 13-25%, 16-28% 감소할 것으로 전망된다. 보건 분야의 양자 ODA 역시 코로나19 이전 수준 이하로 하락할 위험이 제기된다(OECD 2025c). 유럽 시민사회 네트워크의 예산 분석에 따르면 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국과 EU는 2025-2029년 동안 300

1) 본 보고서에서는 '개발협력(development cooperation)', '공적개발원조(ODA)', '원조(aid)' 등의 용어가 혼용되어 사용된다. 이는 학문적 전통, 국제기구 및 국가별 제도적 맥락에 따라 정의와 사용 범위가 상이하며, 실무적으로도 명확히 구분해 사용하기 어려운 개념이기 때문이다. 'ODA'는 OECD 개발원조위원회(DAC)가 규정한 공식 통계 용어이며, '국제개발협력'은 ODA를 포함해 민간과 다자 등 다양한 형태의 협력을 포괄하는 상위 개념이다. 과거의 '대외원조'나 '원조'는 일방적 지원의 의미를 내포하나, 최근에는 보다 상호적 의미의 '개발협력'이 선호된다.

억 유로 이상의 ODA 삭감을 계획하고 있다(Countdown2030 Europe 2025).

이러한 추세는 재원 격차 확대와 ODA 축소라는 이중 압박 속에서 국제개발협력이 새로운 제약 조건에 직면했음을 보여준다. 이는 단순한 자금 부족을 넘어 개발협력의 제도, 규범, 거버넌스 전반의 구조적 재편을 요구하는 변화의 신호로 해석된다. 이에 대응해 OECD DAC는 'ODA 개혁(ODA reform)'을 논의하고 있으며,[2] 유엔(UN) 역시 'UN80 이니셔티브'를 통해 조직 개편, 재정 운용 조정, 임무 재검토 등 체제 전반의 개편 방향을 모색하고 있다(UN 2025). 이러한 움직임은 국제개발 시스템이 기존의 점진적 조정을 넘어 보다 구조적 변화 압력을 받고 있음을 시사한다.

현실주의적 기조의 부상은 공여국 개발협력의 전략 방향을 근본적으로 변화시키고 있다. ODA는 빈곤퇴치와 인도주의 기능을 넘어 지정학 경쟁, 경제안보, 글로벌 공공재 대응까지 포괄하는 다층적 정책수단으로 재정의되고 있다(OECD 2024a). 특히 군사 및 경제안보 지출의 우선화는 원조예산에 구조적 압박을 가하며, 공여국이 개발협력을 국가전략 차원에서 재위치시키는 핵심 요인으로 작용하고 있다(OECD 2025c; ODI 2025; NATO 2024). 이는 단순한 예산 변동이 아니라 개발협력의 목적·수단·운영 전반에 대한 보다 근본적 재조정 흐름으로 이해된다.

이 같은 전환을 촉발하는 배경 요인은 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 국내 정치와 재정 압력이다. 재정 여건이 제약되는 가운데 ODA는 인도주의적 지출에서 외교·경제·안보와 연계된 전략적 수단으로 재구성되고 있다. 영국은 2024/25 회계연도 약 0.5%인 ODA/GNI 비율을 2027/28년까지 0.3%로 축소하는 계획을 제시했으며(HM Treasury 2025; FCDO 2025), 이는 ODA가 정치·재정 여건에 따라 조정되는 영역으로 전환되고 있음을 보여준다.

둘째, 지정학 경쟁의 심화다. 미·중 경쟁이 구조화되면서 주요국은 인프라·디지털·에너지·운송망을 아우르는 공급망 연계 구상을 확대하고 있으며, 개발협력 역시 전략적 도구로 기능하고 있다. 2022년 G7의 글로벌 인프라 투자 파트너십(PGII), 2021년 EU의 글로벌 게이트웨이(Global Gateway), 2023년 인도–중동–유럽 경제회랑(IMEC)은 모두 협력국의 인프라·가치사슬 연계를 강화하고 규범 기반 영향력을 확대하려는 정책적 성격을 지닌 것으로 평가된다(The White House 2022; 2023; European Commission 2021).

셋째, 복합위기 대응과 재원조달 구조 재설계다. 기후·보건안보·취약성 등 초국경적 도전이 심화되면서 공여국은 개발협력을 자국의 안정과 연계된 정책수단으로 인식하고 있다. 이에 따라 다자개

2) 해당 내용은 OECD 개발원조위원회 회의용 문서 DCD/DAC/RD(2025)6에서 논의되었으나, Room Document 특성상 공개 URL은 존재하지 않았다. OECD. 2025. Towards a New Understanding. DCD/DAC/RD(2025)6. Room Document presented at the OECD DAC meeting, Paris.

발은행(MDB)과의 협력, 혼합금융, 민간자본 연계 등 다층 재원조합 방식이 확산되고 있으며(World Bank & Convergence 2024), 이러한 흐름은 예산 규모의 증감에 그치지 않고 개발협력의 목적·수단·재원조달 방식을 구조적으로 재편하는 변화로 이해될 수 있다.

넷째, 신흥공여국과 글로벌 사우스의 부상이다. 중국·인도·브라질 등은 남남협력과 개발금융을 결합한 협력을 확대하며 DAC 외부에서 영향력을 강화하고 있고, 이는 개발협력 체계의 다극·다원적 전환을 촉진하고 있다(Garcia et al. 2024).

다섯째, 공여국 내 여론 변화다. 여러 공여국에서 인도주의 지원 필요성은 인정되지만 경제·재정 압박 시 국내 지출 우선 인식이 강화되는 경향이 확인된다(Torres-Raposo et al. 2025). DEL 조사 또한 원조 지지와 회의적 인식이 공존하는 양가적 여론 구조를 보여주며(Development Engagement Lab 2025), 이는 원조정책 정당성과 우선순위 조정에 영향을 미친다.

이 다섯 요인은 상호작용하며 개발협력이 정치·전략적 논리와 더욱 긴밀히 결합되는 흐름을 강화하고 있다. 그 결과 개발협력은 전통적 규범 중심 질서를 넘어 국익·안보·경제적 이해가 전면화된 정책 영역으로 재구성되고 있으며, 일부 논의에서는 이를 'post-aid 체제'로의 전환 가능성으로 설명하기도 한다(OECD 2025c; Klingebiel 2023; ODI 2024). 즉 기존 원조체제는 구조적 전환 국면에 진입했으며, DAC 중심 협력질서는 새로운 행위자·재원·의제 확대로 인해 다극적·다원적 방향으로 재편 압력을 받고 있는 것으로 평가된다(OECD 2024b; OECD DAC 2025; UNDP 2024).

2. 연구 목적 및 범위

국제질서 재편은 여전히 진행 중이며, 이에 대응하는 공여국들의 정책 수립도 또한 진행형 단계에 있다. 따라서 이를 본격적·종합적으로 평가하기에는 시기상 다소 이르지만, 초기 변화 양상을 분석하는 작업은 향후 국제개발협력의 방향성을 가늠하는 데 단초가 된다. 본 연구는 다극화, 미·중 전략 경쟁, 안보위기 고조 등 전환기 환경 속에서 주요 공여국의 개발협력이 어떻게 '국익 중심화'로 재구성되고 있는지를 분석하고, 그 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 각국의 원조 철학과 정책 방향, 이행 체계와 거버넌스, 중점 협력 지역과 국가 전략, 중점 지원 분야, 프로그램과 파트너십, ODA 예산과 개발재원, 대외정책과의 연계성을 포괄적으로 검토한다.

특히 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 중심으로 전개된다.

- **국익 중심 개발협력 정책 전환은 어떠한 국제정치적 배경에서 나타나는가?**
- **국제정치의 현실주의적 전환은 주요 공여국의 개발협력 정책과 제도 구조를 어떻게 변화시키고 있는가?**

• 이러한 정책 변화가 한국의 개발협력 전략에 주는 시사점은 무엇인가?

연구는 크게 다섯 부분으로 구성된다. 먼저 2장에서는 국익 개념에 대한 이론적 고찰을 통해 '개발협력에서의 국익'의 의미를 정립하고, 국익과 ODA 간 상호관계를 정리하여 국익 중심화의 구현 양상을 비교·분석할 수 있는 분석틀을 제시한다. 3장에서는 국제정세 변화와 'ODA 개혁' 논의가 주요 공여국들의 개발협력 전략에 미친 영향을 살펴본다. 2020년을 전환점으로 코로나19 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침공, 미·중 전략 경쟁 격화가 복합적으로 작용하면서 국제질서의 구조적 전환이 가속화되었고, 공여국의 개발협력 정책도 인도주의·규범 중심 패러다임에서 외교·안보·경제 전략과의 정합성 강화 방향으로 조정되는 흐름이 나타났다(OECD 2020, 2025c; UNDP 2024; IISS 2020). 이러한 변화 양상을 비교적으로 조망하기 위해 미국, 독일, 일본, 네덜란드, 덴마크를 분석 대상으로 선정했다. 이들 국가는 최근 개발협력을 국가 전략 자산으로 전환하는 과정에서 비교적 분명한 경향성을 나타내며, 한국과 이행체계 측면에서도 참조 가능성이 높은 공여국들이다. 본 장에서는 각국의 정책 개정 방향을 다각적으로 파악하고, 공통적 흐름과 차별적 특징을 도출한다.

이를 토대로 4장에서는 앞서 살펴본 국제적 변화와 공여국의 전략 전환을 배경으로 한국 개발협력 정책의 현주소를 점검한다. 마지막으로 5장에서는 이러한 분석 결과를 바탕으로, 글로벌 및 공여국 정책 변화 흐름에 비추어 한국이 향후 취해야 할 전략적 방향을 모색하고 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 개발협력에서의 국익 개념

1. 국익의 정의 및 분류

국익(National Interest)은 국제정치학의 핵심 개념으로, 시대적 맥락과 학문적 전통에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 현실주의(Realism)는 국익을 국가 생존과 권력 유지에 직결된 이익으로 파악한다. 모겐소(Morgenthau 1948)는 국익을 "권력으로 정의된 이익"으로 설명하며, 국가의 대외정책은 궁극적으로 권력의 확보와 유지라는 목표 아래 움직인다고 보았다.

자유주의(Liberalism)는 제도와 상호의존, 경제적 호혜를 강조한다. 나이(Nye, 2004)는 국익을 경성권력(Hard power: 군사·경제력)과 연성권력(Soft power: 규범·가치·이미지)의 결합을 통해 국가의 국제적 영향력이 형성된다고 설명하며, 국익을 이러한 권력 구조 속에서 이해할 수 있음을 제시했다. 구성주의(Constructivism)는 국익이 고정된 실체가 아니라 규범과 정체성 속에서 사회적으로 구성되는 개념임을 강조한다. 웬트(Wendt 1999)는 국가의 정체성이 사회 구조 속에서 형성되므로, 국익 또한 규범적 맥락 속에서 재구성된다고 보았다. 핀네모어와 시킹크(Finnemore and Sikkink, 1998)는 국제 규범 확산 과정이 국가의 선호와 정책 방향을 변화시킬 수 있음을 보여주었다.

이상의 논의를 종합하면, 국익은 고정된 실체가 아니라 시대적 맥락과 정책 환경에 따라 구성되고 변화하는 가변적 정책 개념이다. 이러한 이론적 논의는 개발협력 정책의 설계와 집행에서도 일정 부분 반영되어 왔다. 따라서 개발협력에서 국익을 분석할 때에는 안보, 경제, 규범 요인이 함께 작동함을 전제로 한 다차원적·구성적 접근이 필요하다.

2. 국익과 개발협력의 상호관계

개발협력에서 국익은 안보, 경제, 규범 등 다양한 형태로 나타난다. 현실주의적 관점은 지정학적 영향력 확보, 전략 거점의 안정, 자원 접근 등 안보적 동인을 강조하며, 자유주의는 제도적 협력과 상호의존 심화가 장기적 국익을 형성한다고 본다. 구성주의는 규범적 리더십과 국제적 정체성 구현이 개발협력의 중요한 동인으로 작동한다고 설명한다.

실증연구는 공여국의 원조 배분이 수원국의 개발 필요만으로는 충분히 설명되지 않으며, 공여국의 전략적 이해가 중요한 요인임을 보여준다. 랭커스터(Lancaster 2007)는 원조 동기를 외교·안보, 경제·상업, 국내정치 요인으로 구분했다. 맥킨레이와 리틀(McKinlay and Little 1977)은 미국 원조가 지정학적 요인과 외교적 이해관계에 따라 설명되는 비중이 크다는 점을 실증적으로 제시했다. 알

레시나와 달러(Alesina and Dollar 2000)는 식민지 경험, 동맹 관계, 무역 연계성이 원조 배분의 주요 영향 요인임을 밝혔다. 베르메오(Bermeo 2017)는 난민, 감염병, 기후 변화 등 역외 파급효과를 줄이기 위한 '표적형 개발(targeted development)'이 최근 공여국 정책에서 강화되고 있음을 분석했다. 다수의 실증연구들은 원조 배분이 수원국의 개발 필요만으로는 충분히 설명되지 않고, 공여국의 전략적 이해가 중요한 설명 요인임을 보여준다.

위의 논의를 토대로 하면, 국익 개념에 대한 학문적 논의는 크게 세 가지 시각으로 정리할 수 있다. 현실주의는 권력과 안보를, 자유주의는 제도와 상호의존을, 구성주의는 규범과 정체성을 강조한다. 그러나 실제 정책에서는 이러한 요소들이 분리되어 나타나기보다 상호 결합된 형태로 작동한다. 예를 들어, 한 국가의 개발협력 정책은 안보적 이해(현실주의적 동인), 경제적 상호이익(자유주의적 동인), 규범 리더십 확보(구성주의적 동인)를 동시에 반영하는 경향을 보인다. 따라서 개발협력에서 국익을 분석할 때는 복합적 성격을 구조적으로 파악할 수 있는 다층적·통합적 접근이 필요하다.

그러나 국익 중심 접근은 수원국의 자율성과 개발효과성을 훼손할 수 있다는 우려도 병존한다. OECD DAC은 동료검토를 통해 공여국이 자국의 이해, 글로벌 규범, 개발효과성 간의 정합성을 확보하도록 유도해 왔으며, 원조 배분이 파트너국의 필요와 흡수 능력에 부합하도록 조정할 것을 권고하고 있다. 이러한 긴장 속에서 국익 개념은 '조화적(compatible)' 또는 '상보적(mutually reinforcing)' 국익으로 해석되는 경향이 나타나고 있다.

한국 학계 역시 국익을 단순한 안보 논리로 환원하지 않고, 다양한 가치와 맥락 속에서 구성되는 다차원적 개념으로 이해해 왔다. 먼저, 마상윤(2012)은 모겐소의 국익론을 바탕으로 1970년대 초 한국 외교를 분석하며, 안보·경제·가치가 상호 경쟁하면서 결합되는 '경쟁하는 국익' 구조를 제시함으로써 국익의 다층성을 보여준다. 이어, 고경민·김순임·홍진혁(2010)은 공적개발원조(ODA)를 검토하면서 한국 ODA가 인도적 목적과 더불어 경제적 이익과 국제적 위상 제고를 동시에 추구하는 수단임을 지적한다. 또한, 김보경(2021)은 OECD DAC 회원국 사례를 통해 개발협력 맥락에서 국익이 인도주의·규범적 책임·경제·안보 목표 간의 긴장 속에서 형성되는 의미체계라는 점을 제시한다. 마지막으로, 김태균(2016)은 국익과 인도주의를 이분법적으로 대립시키는 접근을 비판하고, 국제사회론에 기반해 국익을 국제 규범과 공동체적 책임의 맥락에서 형성되는 복합적 개념으로 이해할 필요성을 강조한다.

이러한 국내 논의들은 공통적으로 국익을 안보와 경제뿐 아니라 규범과 담론 차원에서 재구성된 복합 개념으로 보고 있으며, 이는 본 연구의 분석틀이 지향하는 다차원적·구성주의적 접근의 이론적 근거를 제공한다.

3. 분석틀

앞서 살펴본 바와 같이 개발협력에서의 국익은 안보, 경제, 규범, 국내 정치, 제도적 요인 등 다양한 차원에서 구성되며, 공여국은 이러한 요소들을 조합해 각기 다른 전략적 접근을 취해 왔다. 그러나 이러한 구성 요소들은 개별적으로 작동하기보다, 전략 문서·정책 결정·재원 배분 과정에서 서로 결합하여 하나의 정책 기조로 나타난다. 본 연구는 주요 공여국의 개발협력 전략에서 국익이 어떠한 방식으로 구현되는지를 구조적으로 파악하기 위해 국익 중심성을 수준-추구 방식-시간 지향성의 세 축으로 체계화한 분석틀을 제시한다. 이 틀은 공여국 전략의 구성 요소를 비교 가능하도록 정렬하여, 국익이 어떤 경로와 시간적 우선순위 속에서 실현되는지를 개념적으로 이해할 수 있도록 한다.

개발협력에서의 국익은 다섯 가지 차원으로 구분될 수 있다.

첫째, 안보·지정학적 이익은 동맹 관리, 분쟁 완화, 전략적 요충지 확보 등과 관련된다.

둘째, 경제·상업적 이익은 무역·투자 확대, 자원·에너지 접근, 공급망 회복력 강화, 자국 기업 지원 등을 포함한다.

셋째, 외교·규범적 이익은 규범 리더십 확보, 국제제도 설계 참여, 국가 이미지·브랜드 제고를 중심으로 한다.

넷째, 국내 정치적 이익은 유권자 집단, 선거 주기, 지역·산업 정책과의 연계 등 국내 정치 요인과 연동된다.

다섯째, 관료·제도적 이익은 부처와 원조기관의 권한·예산 확보, 정책 조정력 강화 등 제도적 동인을 반영한다.

본 연구는 국익 중심성을 다음의 세 축으로 구조화했다. 국익 중심성의 수준(Level)은 공여국이 전략 문서에서 국익을 얼마나 명시적으로 제시하는지를 기준으로, 규범 중심형-균형형-국익 중심형의 연속선에서 평가한다. 추구 방식(Approach)은 국익을 구현하는 정책 경로를 의미하며, 경제·산업, 안보·외교, 규범·가치, 그리고 이들의 조합으로 나타난다. 일부 국가는 기후·보건·디지털 등 글로벌 공공재 중심 전략을 독립된 방식으로 채택하기도 한다. 시간 지향성(Time orientation)은 단기적 성과와 위기 대응, 중기적 제도 이행, 장기적 규범 및 제도 구축 가운데 어느 영역에 정책의 무게를 두는지를 의미한다.

〈표 1〉 국익 중심성의 수준-추구 방식-시간 지향성 분석틀[3)]

수준	추구 방식	단기 지향	중기 지향	장기 지향	정책적 이행 경로
규범 중심형 (국익 명시 최소, 가치·다자 중심))	경제·산업	제한적 산업역량 협력, 기업 진출 지원	산업 협력 기반 확대	안정적 교역 구조 형성	SDGs·인도주의 중심 → 산업 연계의 점진적 확대
	안보·외교	상징적 외교 지원, 인도적 대응	평화 구축·신뢰 회복	갈등 예방·지역 안정	다자 협력 강화 → 지역 협력 심화
	규범·가치	인권·민주주의 기반 이미지 제고	가치 외교 강화	규범 리더십 구축	SDGs 및 규범 기반 외교의 통합
	혼합	규범 우선 +국익 보조 전략	규범–국익 균형 조정	규범–국익 조화 모델 정착	규범 중심 전략에 전략적 고려가 점진적으로 결합
균형형 (국익·규범 병행, 전략적 연계 확대)	경제·산업	PPP·산업협력, 시장 접근 개척	산업 생태계·공급망 협력 확대	중·장기 산업·투자 구조 구축	민관·혼합금융 결합 → 산업·시장 확장
	안보·외교	평화 구축, 초기 성과 도출	지역 안정성 강화	동맹·지역 전략의 제도화	다자주의+안보 협력 병행
	규범·가치	가치 중심 이미지 강화	규범–정책 결합	규범 기반 제도 구축	인권·지속가능성 → 글로벌 공공재(기후·보건) 연계
	혼합	국익·규범 균형 설계	국가 브랜드 형성	장기 전략·정체성 강화	규범/국익 병행제도 → 정책 조정체계 확립

3) 본 연구의 분석틀은 국제정치 이론과 원조정책 연구에서 제시된 원조 동인과 제도 변화를 바탕으로 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성'을 구조화한 질적 비교틀이다. 이는 주요 공여국의 전략 구성 요소와 변화 방향을 개념적으로 정리하기 위한 설명적 도구이며, 세 축은 실제 정책에서 상호작용해 복합적 형태로 나타날 수 있다. 따라서 이 틀은 세부 정책을 계량적으로 측정하는 지표가 아니라, 정책 문서와 제도적 조정을 해석할 때 활용 가능한 질적 비교 기준으로 기능한다.

수준	추구 방식	단기 지향	중기 지향	장기 지향	정책적 이행 경로
국익 중심형 (국익 명시·우선화, 직접적 연계)	경제·산업	수출 연계, 자원 확보·시장 개척	공급망 협력 제도화	글로벌 공급망 영향력 확대	산업·자원 ODA → 공급망·전략기술 협력
	안보·외교	이주·난민 통제, 영향력 경쟁	전략 지역 영향력 확보	장기적 안보 블록 구축	인도·태평양(FOIP) 등 전략 공간 확대
	규범·가치	규범을 전략적 자원으로 활용	전략 서사 구축	연성권력(soft power) 강화	규범외교가 전략 브랜드·소프트파워 강화로 확장
	혼합	외교성과 +경제 패키지	경제·안보 통합 패키지	통합형 전략 제도화	양자·다자 연계 → 통합 전략 패키지

출처: 본 연구에서 작성. 국제정치이론(현실주의, 자유주의, 구성주의 등)과 원조정책 연구(Lancaster 2007; Alesina & Dollar 2000; Bermeo 2017 등)에서 제시한 원조 동기와 제도적 변화를 통합하여 재구성함.

이 분석틀은 추상적인 개념 논쟁을 넘어, 실제 정책 변화와 국가별 차이를 설명할 수 있는 실무형·비교형 분석 도구이자 정책 커뮤니케이션 프레임으로 기능한다. 물론 세 축으로 단순화하는 과정에서 각국 정책의 세부 맥락이 충분히 반영되지 못할 수 있다는 한계가 존재한다. 그러나 동시에 이 틀은 정책 비교·평가 과정에서 일정한 실천적 기준으로 활용될 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

종합하면, 오늘날 개발협력은 단순한 인도주의적 도구를 넘어, 공여국의 안보·경제·외교·규범적 목표를 동시에 추구하는 전략적 수단으로 기능하고 있다. 국익은 고정된 실체가 아니라 정치적·경제적·규범적 맥락 속에서 구성되고 진화하는 복합적 정책 개념으로 이해될 필요가 있다.

이러한 논의를 토대로 본 연구는 주요 공여국의 개발협력 정책 변화를 일관된 기준에서 비교할 수 있는 분석틀을 제시했다. 다음 장에서는 이 틀을 적용하여, 각국의 개발협력 전략이 어떠한 방향과 방식으로 변화해 왔는지를 구체적으로 분석한다.

Ⅲ. 주요 공여국의 개발협력 정책 동향 분석

앞서 살펴본 바와 같이, 제한된 예산 여건과 급변하는 국제 정세 속에서, 공여국들은 글로벌 사우스와의 협력 강화와 전략적 경쟁 우위 확보를 동시에 지향하고 있다. 이에 따라 공여국 간 원조 전략 경쟁은 한층 심화되고 있고, 개발협력 정책은 점차 전략적 성격을 강화하면서 외교, 안보, 경제 정책과의 연계성을 확대하는 방향으로 진화하고 있는 것으로 보인다. 특히 최대 공여국인 미국 트럼프 2기 행정부의 급격한 원조 전략 전환은 국제 원조 체계의 안정성에 추가적인 불확실성 요인을 야기할 수 있다는 평가가 제기되며, 다른 공여국들의 정책 재정비를 촉발하는 계기 중 하나로 언급되고 있다. 이러한 변화 속에서 국제개발협력의 거버넌스 구조, 목표 설정, 지역·분야별 자원 배분 방식이 재조정되고 있고, 원조의 전략적 활용에 대한 논의도 강화되는 추세다.

DAC 회원국 중에서도 2020년대 들어 개발협력 전략과 정책을 새롭게 정비한 국가들이 다수 등장했다. 이들 가운데 국제질서 변화에 따른 최근 공여정책의 진화 양상을 선명하게 보여주고, 동시에 한국의 차기 개발협력 전략 수립 과정에서 비교 및 참조 대상으로서 의미가 있는 국가로 평가되는 미국, 독일, 일본, 덴마크, 네덜란드 등 5개국을 분석 대상으로 선정했다. 본 장에서는 이들 국가의 주요 전략 방향의 변화를 검토하고, 앞서 제시한 분석틀을 적용하여 각국의 개발협력 정책이 국익 중심성을 어떤 방식으로 재구성하고 있는지를 살펴본다.

1. 미국

미국은 현대적 대외원조를 시작하고 그 질서를 주도한 세계 최대 규모의 공여국으로, 원조를 비교적 이른 시기부터 지정학적 이해와 경제적 이익이 결합된 전략 수단으로 활용해 온 것으로 평가된다(Ruttan 1996; Lancaster 2007). 이러한 흐름은 「마셜 플랜(Marshall Plan)」(1948)과 「상호안보법(Mutual Security Act)」(1951)을 통해 원조를 안보 전략과 연계하기 시작한 데 이어, 1961년 제정된 「대외원조법(Foreign Assistance Act)」이 미국의 안보와 번영 증진을 대외원조의 목적에 명시함으로써 제도화되었다. 이 시점을 기점으로 미국 개발협력은 인도주의적 책임을 넘어 패권 경쟁과 국익 실현을 위한 전략적 자산이라는 성격이 강화되었다는 평가가 제기된다(Ruttan 1996; Lancaster 2007). 이후 각 행정부별로 기조 차이는 존재했으나, 대외원조를 미국의 국가이익과 보다 밀접하게 정렬시키려는 국익 중심화 흐름은 점진적으로 강화되어 왔다.

1.1. 원조 철학과 정책 방향

오바마 행정부(2009-2016)는 군사력만으로 해결하기 어려운 테러, 감염병, 기후변화 등 초국경적 위협에 대응하기 위해 '개발(Development)'을 외교(Diplomacy)와 국방(Defense)에 병렬된 전략축으로 격상하려 했다. 2010년 「글로벌 개발에 관한 대통령 정책지침(Presidential Policy Directive on Global Development, PPD-6)」은 선택적 집중(selectivity), 협력국 주인의식(country ownership), 증거 기반 접근(evidence-based approach)을 핵심 원칙으로 제시하며 개발협력의 체계화를 시도했다(The White House 2010). 같은 시기 2010년 「미래를 위한 식량안보 구상(Feed the Future)」은 식량안보·농업개발을, 2013년 「아프리카 전력개발 구상(Power Africa)」은 에너지 인프라와 민간투자를, 「에이즈 구호계획(The US President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)」 은 보건·HIV/AIDS 대응을 각각 강화하는 방향으로 확대되었다(USAID 2014a; USAID 2014b; CRS 2015). 또한 2011년 부산 세계개발원조총회(High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan)와 2015년 파리협정(Paris Climate Agreement) 등 다자 규범 형성 과정에 적극 참여함으로써, 개발협력을 글로벌 규범과 연계된 공공재의 영역으로 위치시키려는 흐름도 병행되었다(OECD 2011; UNFCCC 2015). 이러한 조합은 오바마 행정부의 개발협력이 인도주의와 규범적 리더십을 상대적으로 중시한 가치중심형 개발협력으로 평가되도록 만든 배경이 되었다.

반면, 트럼프 1기 행정부(2017-2020)는 오바마 행정부가 강조한 다자주의와 규범 중심의 개발철학에서 상당 부분 선회해, '미국 우선주의(America First)'를 기조로 한 국익 중심 접근으로 강화했다. 원조를 인도주의적 공공재라기보다 미국의 경제·안보적 이익과 지정학적 영향력 확대를 위한 전략적 수단으로 인식하는 경향이 두드러졌고, 이는 정책 설계 원칙과 자원 배분 구조 전반에도 반영되었다. 특히 미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)는 2018년 '자립으로의 여정(Journey to Self-Reliance, J2SR)' 지표를 도입해 협력국의 제도적·경제적 역량을 계량화하고, 이 지표를 토대로 국가별 파트너십 전략과 '전환(transition)'·졸업(graduation) 논의를 설계하도록 했다(InterAction 2019; CRS 2019a). 이는 성과와 자립 수준을 근거로 지원 수준과 방식을 조정하려는 조건부적 요소를 강화한 접근으로, 국익 중심 원조철학의 제도화 사례로 거론된다. 또한 같은 해 제정된 「투자를 통한 개발활용법(Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act)」은 미국국제개발금융공사(DFC)를 설립하고 민간투자를 활용한 개발금융 체계를 법률적으로 뒷받침함으로써, 원조와 투자 간 경계를 희미하게 하고 개발협력이 외교·경제 전략과 통합되는 방향의 구조적 변화를 촉진했다(U.S. Congress 2018; DFC 2019).

이후 바이든 행정부(2021-2025)는 세계보건기구(WHO)와 파리협정 복귀를 통해 다자주의 복원을 표방했으나, 실제 정책의 상당 부분은 공급망 안정, 핵심광물 확보, 전략 인프라 투자 등 경제안보 의제에 초점을 두고 있었다. 2022년 G7을 통해 출범한 '글로벌 인프라 투자 파트너십(Partnership

for Global Infrastructure and Investment, PGII)'은 2027년까지 6,000억 달러 동원을 목표로 하면서, 고품질 인프라, 청정에너지, 디지털·보건 인프라 등을 핵심 분야로 제시했다(The White House 2022). 같은 맥락에서 USAID의 「정책 프레임워크(Policy Framework: Driving Progress Beyond Programs)」와 「국무부-USAID 공동전략계획(Joint Strategic Plan, FY 2022-2026)」은 복합 위기·식량안보, 기후·청정에너지, 민주주의·거버넌스, 보건안보, 포용적 성장·인도주의 대응 등 다섯 가지 우선분야를 중심으로 개발협력의 방향과 외교·안보 전략 간 연계를 제시했다(U.S. Department of State & USAID 2022). 즉, 바이든 행정부는 형식상으로는 규범·다자 의제를 재확인했지만, 실제 이행에서는 중국·러시아 견제와 동맹 강화 등 전략 경쟁 대응형 개발협력 성격이 병행되었다고 볼 수 있다.

한편, 트럼프 2기 행정부(2025-) 출범 이후에는 국익 중심 접근이 한층 제도화되는 방향의 변화가 진행되고 있다. 2025년 1월 「대외원조의 재평가 및 재정렬에 관한 행정명령(Executive Order 14169, Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid)」을 통해 대부분의 대외 개발원조 프로그램에 대해 최대 90일간 신규 의무와 집행을 중단하고 효율성과 대외정책 정렬 여부를 재검토하도록 지시했으며, 이후 국무부와 USAID는 해당 명령에 따라 광범위한 '작업중지(stop-work)' 조치를 시행했고, 행정명령 이행 과정에서 인도적·긴급 식량지원 등 일부 예외를 제외한 다수 사업이 일시 중단·축소되는 등 영향을 받은 것으로 보고된다(The White House 2025a; USAID OIG 2025). 이어 2025년 7월 발표된 「글로벌 개발에 관한 대통령 정책지침(PPD-6) 폐지 각서(Memorandum on Revoking PPD-6 on U.S. Global Development Policy)」는 2010년 오바마 행정부가 제시한 PPD-6이 새로운 '미국 우선(America First)' 기조 및 최근 행정명령들과 더 이상 정합성을 갖기 어렵다는 점을 분명히 하며 공식 폐지했다(The White House 2025b). 이로써 개발을 외교·안보와 병렬된 전략축으로 규정하고 수원국 주인의식, 다자협력, 글로벌 공공재 기여 등을 중시했던 기존 정책의 제도적 연속성이 약화되는 전환점이 형성되었다.

전반적으로 보면, 미국의 개발협력은 2010년대 '가치·다자' 중심 기조에서 2020년대 들어 국익 및 안보 요소를 전면적으로 반영하는 구조로 이동해 왔다. 2025년 기준으로는 상업외교, 공급망 안정, 경제안보와 연계된 협력이 강화되면서 전통적 무상원조의 예측가능성과 안정성이 저하될 위험이 있다는 평가도 제기된다. 이 과정에서 다자협력 약화, 인도주의 비중 축소 가능성, 조건부·양자 지원 강화, 개발금융 확대 등이 함께 나타나고 있으며, 미국 개발협력의 정책 방향이 외교·안보 전략과의 통합성 강화 쪽으로 기울고 있다는 점이 두드러지고 있다.

1.2. 이행 체계와 거버넌스

2010년대 초반 오바마 행정부는 대외원조를 외교, 안보와 통합적으로 관리하기 위한 거버넌스 정립에 주력했다. 특히 2010년과 2015년에 각각 발간된 「4개년 외교 및 개발 검토(Quadrennial Diplomacy and Development Review, QDDR)」는 국무부와 미국국제개발처(USAID) 간 기능 조정, 조직 협업, 전략 수립 절차를 제도화함으로써 개발정책의 통합적 접근을 강화하는 기반을 마련했다(U.S. Department of State 2010; U.S. Department of State 2015). 또한 2012년 대통령령 13600호를 통해 대통령 직속 글로벌개발위원회(Global Development Council, GDC)가 설치되면서 민관 자문 및 조정 메커니즘이 보완되었다(The White House 2012). 이러한 조치는 「PPD-6」이 제시한 '통합적 개발정책' 기조를 행정·제도 차원에서 구체화하려는 시도로 평가된다. 동시에 라지브 샤(Rajiv Shah) 처장이 추진한 USAID Forward 개혁은 성과관리·투명성·현지 파트너십 강화를 목표로 했으나, 다수 부처가 병렬적으로 관여하는 미국 대외원조 시스템의 구조적 특성 때문에 조정의 비효율성은 완전히 해소되지 못했다(Ingram 2017; GAO 2018; GAO 2019).

트럼프 1기 행정부는 기존의 규범·다자주의 중심 개발체계에서 행정 효율성과 국익 정렬을 우선하는 방향으로 이행 체계 개편을 시도했다. 행정부는 USAID의 국무부 흡수 및 국제문제 예산(International Affairs Budget)의 약 30% 삭감 방안을 제안했으나, 의회의 초당적 반대에 따라 전면 시행되지는 않았다(Collinson 2017; Saldinger 2018; CFR 2018). 반면 2018년 제정된 「Better Utilization of Investments Leading to Development Act(BUILD Act)」은 해외민간투자공사(OPIC)와 USAID의 개발신용권한(Development Credit Authority, DCA)을 통합한 미국국제개발금융공사(U.S. International Development Finance Corporation, DFC)를 출범시키며 제도적 전환을 이끌었다(U.S. Congress 2018; CRS 2022). DFC는 최대 600억 달러 규모의 법정 포트폴리오 한도를 부여받아 개발금융을 외교·경제정책과 연계해 운용하는 구조를 갖추었고(CRS 2022), 이후 고품질 인프라 투자, 민간자본 동원, 전략 인프라 분야로 포트폴리오를 확장해 왔다(Hunton Andrews Kurth 2025). 또한 2019년 미국·호주·일본이 공동 출범한 '블루 닷 네트워크(Blue Dot Network)'는 인프라 프로젝트의 투명성·환경·사회 기준을 평가하는 인증 체계로 설계되어, 미국이 원조 중심 협력에서 민간투자 및 표준 설정을 결합한 역할로 외연을 확장하려는 움직임을 보여주는 사례로 언급된다(InfraPPP 2019; Atlantic Council 2021; CSIS 2023).

바이든 행정부는 개발협력을 외교·안보 전략과 통합 관리하는 제도적 기반을 강화했다. 국가안보회의(National Security Council, NSC) 내부에 개발·글로벌 보건·인도 지원을 전담하는 선임국장직을 신설하고, 「Joint Strategic Plan(FY 2022-2026)」과 「Policy Framework: Driving Progress Beyond Programs」(2023)를 채택해 외교·안보·개발 전략의 연계를 강화했다(U.S. Department of State and USAID 2022; USAID 2023). 또한 G7의 'PGII' 이행을 위해 DFC, USAID, 재무부, 수출

입은행(Ex-Im Bank), 상무부 등 주요 기관 간 협력 체계를 구축하고, 공적·민간자본을 결합한 패키지형 금융 동원 모델도 확대했다(The White House 2022; DFC 2024). USAID는 'Localization(현지화)' 전략을 통해 현지 파트너 직접 집행 비중 확대를 중기 목표로 제시했으며, MCC는 별도의 조직적 Localization 전략을 채택하지는 않지만, 평가·데이터 공유 및 일부 사업 조정 부문에서 USAID와의 협업을 확대하는 조정적 움직임이 확인된다(USAID 2023; MCC 2024). 이러한 조정 노력은 외형상 다자협력 기조를 유지하면서도 공급망 안정·전략산업 연계 등 경제안보 우선순위를 반영하는 방향으로 이해할 수 있다.

트럼프 2기 행정부는 출범 이후 USAID 기능의 국무부 통합 및 조직 재편 방안을 추진하고 있으나, 해당 계획은 의회 심사와 법적 쟁송 등 여러 절차가 병행되면서 최종 방향이 아직 확정되지 않은 상태로 평가된다(Gawel 2025; Chadwick 2025; Wolfe 2025). MCC의 경우, 2025년 2월~3월 사이 논쟁이 지속되었으나, 의회 심사 과정에서 기관 자체의 '폐지'는 추진되지 않는 것으로 정리되었다. 다만 MCC는 '존속(survive)'하지만, 기존 콤팩트(compact, 정부 간 개발협력 협정) 중 일부가 조기 종료되거나 조정될 가능성이 제기되는 등 사업 포트폴리오 축소 가능성이 현실적 제약으로 남아 있다(Chadwick 2025; Gawel 2025). 또한 MCC는 바이든 행정부 시기부터 인도-태평양 전략과 연계해 일부 태평양 도서국을 신규 협력대상으로 검토해 왔으며, 이러한 논의는 2025년 이후에도 이어지고 있다(MCC 2024). DFC는 2018년 BUILD Act에 따른 7년 한시법 구조로 인해 2025년 10월 이후 신규 금융 제공을 위한 재인가(reauthorization)가 필요하며, 예산 불확실성 및 재인가 지연이 운영상 주요 제약 요인으로 지적되고 있다(DFC OIG 2024; CRS 2025). 수출입은행(EXIM)은 '공급망 회복력 이니셔티브(Supply Chain Resiliency Initiative, SCRI)'를 통해 핵심 광물·전략 물자 프로젝트에 대한 금융지원을 확대하며 자원·경제안보 기능을 강화하고 있다(EXIM 2025).

앞서 살펴본 변화들을 종합하면, 2010년대 이후 미국의 개발협력 거버넌스는 분산형 구조에서 벗어나 외교·안보·개발 기능을 결합하는 방향으로 점차 재편되어 왔다. 오바마 행정부는 「PPD-6」과 「QDDR」을 통해 정책 일관성을 강화했고, 트럼프 1기 행정부는 「BUILD Act」을 통해 개발금융과 외교정책을 결합했다. 바이든 행정부와 트럼프 2기 행정부는 국무부 중심의 통합 거버넌스 강화 기조를 이어가고 있으며, 이는 개발협력을 국익 중심 전략체계와 보다 밀접하게 정렬시키려는 조정 흐름으로 해석될 수 있다.

1.3. 중점 협력 지역 및 국가 전략

미국의 중점 협력 지역 및 대상국 전략은 각 행정부의 외교와 안보 기조, 국제 환경 변화에 따라 단계적으로 조정되어 왔다. 이러한 조정은 미국 개발협력이 인도주의적·규범적 접근을 넘어 경제안보와 전략적 투자 성격을 점차 강화하는 방향으로 이동하고 있음을 시사한다. 각 행정부는 당대의 국제질서 변화와 국내 우선과제를 반영하여 서로 다른 지역과 국가를 중점 대상으로 설정했고, 이에 따라 지역별 협력의 성격과 자원 배분의 우선순위도 달라졌다.

오바마 행정부는 글로벌 금융위기 이후 식량, 보건, 기후위기 등 초국경적 위험 요인이 미국의 안보와 경제에 미치는 영향을 보다 분명하게 인식하면서, 개발을 외교와 안보정책과 연계된 핵심 정책 영역으로 자리매김하는 방향을 추진했다(The White House 2010). 아프리카에서는 PEPFAR, Feed the Future, Power Africa 등 주요 이니셔티브를 기반으로 보건, 농업, 전력 분야 지원을 확대했으며, 이는 감염병 확산, 식량 불안정, 에너지 접근성 부족 등이 지역 안정성과 미국의 전략적 이해에 연동된다는 판단에 따른 조정으로 해석된다(USAID 2014c; CRS 2016). 중남미에서는 '번영을 위한 동맹(Alliance for Prosperity)' 등 역내 계획과 연계하여 엘살바도르, 온두라스, 과테말라 등 북부삼각지대 국가들의 교육, 치안, 고용 창출 역량 강화와 이주 압력 완화에 중점을 둔 지원이 이루어졌다(CRS 2019b; Manuel 2016). 동유럽에서는 우크라이나와 조지아의 민주주의와 제도개혁 지원을 지속해 왔으며, 특히 2014년 러시아의 크림반도 합병 이후에는 EU와 NATO와의 협력을 바탕으로 법치, 거버넌스, 안보제도 강화를 중점으로 한 대(對)러 견제적 성격의 지원이 강화되었다(CRS 2019c; CRS 2023).

트럼프 1기 행정부는 "미국 우선주의(America First)"를 기조로 개발협력의 목표와 방식을 재조정했다. 이 시기 미국의 개발협력은 인도주의나 다자 규범보다는 국익·안보·경제적 실익을 우선시하는 방향으로 이동했다(EPRS 2017). 지원 방식에서는 수원국의 거버넌스·제도개혁보다는 정치적·경제적 조건부협력과 민간투자 촉진이 강조됐으며, 행정부는 원조의 효율성과 미국의 국익 기여도를 기준으로 사업을 선별했다. 인도-태평양 지역에서는 『자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)』 전략을 공식화하고, 법치·항행의 자유·시장경제·주권 존중을 기본원칙으로 제시하면서 중국의 '일대일로' 구상에 대응하는 경제·안보 복합전략을 추진했다(U.S. Department of State 2019). 아프리카에서는 'Prosper Africa' 이니셔티브를 출범시켜, 기존 공공원조 중심 접근에서 무역·투자 중심 접근으로 전환을 시도했고, 이를 통해 미국 기업의 아프리카 시장 진출과 민간투자 확대를 목표로 삼았다. 중남미에서는 2019년 북부삼각지대(Northern Triangle) 국가들에 대한 일부 원조가 동결 또는 조정됐으며, 이민통제 및 국경관리 역량 강화가 우선 과제로 부상했다(WOLA 2019). 이러한 조치는 전통적 개발원조보다는 안보·통상 수단으로서 개발협력을 활용하려는 경향을 보여준다.

바이든 행정부는 팬데믹, 기후위기, 러시아의 우크라이나 침공을 배경으로 민주주의 복원과 다자주의 회복을 대외정책의 기본 방향으로 제시했다. 2021년 『국가안보전략 잠정지침(Interim National Security Strategic Guidance)』은 "민주주의·인권·법치에 기반한 국제질서의 회복"과 "동맹 복원·국제기구 협력 강화"를 핵심 목표로 설정했다(McInnis 2021). 아프리카에서는 2022년 워싱턴 D.C.에서 열린 미-아프리카 정상회의(U.S.-Africa Leaders Summit)를 통해 향후 3년간 최대 550억 달러 규모의 재정·투자 및 민간금융 지원을 약속했다. 중점 협력 분야로 청년고용, 보건, 기후대응, 디지털전환, 민주적 거버넌스가 제시됐다(The White House 2024).

유럽에서는 우크라이나에 대한 군사·인도·경제 지원을 확대하며 민주주의 수호 및 유럽안보 강화를 위해 G7 공동선언(2024) 등을 통해 중기적 재건·에너지·금융안정 지원 프레임이 수립됐다(G7 2024). 중남미에서는 『이주의 근본원인 전략(U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration)』을 발표해 북부삼각지대 국가의 거버넌스·치안·경제기회 창출을 지원했고(The White House 2021), 이어 2022년 『미주경제번영파트너십(Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP)』을 출범시켜 역내 공급망 강화, 청정에너지전환, 디지털경제, 노동기준 협력을 강조했다(U.S. Department of State 2022). 다만 바이든 행정부 시기의 실제 자원 배분과 정책 이행 과정에서는 중국 의존도 축소, 공급망 회복력 강화, 핵심광물 및 전략 기술 분야의 안보 확보, 동맹 및 우방국과의 경제안보 협력 심화가 최우선 과제로 부상한 것으로 나타난다. 이러한 흐름은 규범적 다자주의와 민주주의 가치 외교를 표방하면서도, 실제 정책 실행 단계에서는 경제안보 중심의 전략적 국익이 보다 강하게 작동하는 이중적 구조가 병존하고 있음을 보여준다(The White House 2022; CSIS 2022).

트럼프 2기 행정부는 전임 행정부에서 추진된 광물·에너지·인프라 중심의 공급망 협력 구상을 자국 중심의 경제안보 전략과 결합하는 방향으로 재정렬하고 있다. 이 과정에서 바이든 행정부 시기에 승인된 '로비토 회랑(Lobito Corridor)' 및 '로비토 대서양철도(Lobito Atlantic Railway)' 관련 대규모 금융 지원을 미국의 핵심 광물 공급망 다변화에 활용 가능한 전략 자산으로 위치시키고 이를 아프리카 지역 정책의 기반축 가운데 하나로 활용하려는 움직임이 관찰된다(DFC 2024; The White House 2024). 이러한 접근은 아프리카를 전통적 원조 수원국이 아니라 미국 및 주요 동맹국의 글로벌 공급망 구조를 강화하는 전략적 파트너로 재위치시키는 트럼프 2기 행정부의 경제안보 기조와 연계된다.

유럽에서는 전후 우크라이나 재건과 에너지·자원 안보 강화가 트럼프 2기 행정부의 핵심 협력 과제로 부상하고 있다. 트럼프 행정부는 2024년 이전부터 논의되어 온 우크라이나 재건 금융 구상을 자국의 경제안보 전략과 연계하는 방향으로 재정렬하고 있으며, 2025년 5월 백악관이 발표한 'U.S.-Ukraine Reconstruction Investment Fund' 설립 합의를 기반으로 재건·투자 협력을 본격화하고 있

다(The White House 2025c). 해당 기금은 DFC와 우크라이나 정부가 각각 7,500만 달러를 출자해 총 1억 5천만 달러 규모의 초기 자본을 조성하는 구상으로, 전후 인프라 복구 지원뿐 아니라 우크라이나의 핵심 광물 개발과 공급망 연계를 촉진하는 경제안보 목적을 함께 가진 것으로 발표되었다(U.S. Embassy in Ukraine 2025). 이는 트럼프 2기 행정부가 우크라이나를 전통적 재건·원조 대상국을 넘어 글로벌 전략 산업·핵심자원 공급망의 잠재적 파트너로 재위치시키려는 정책적 접근을 강화하고 있다는 평가가 제기되고 있음을 보여준다.

이와 함께 북극권과 그린란드의 전략적 중요성도 부각되고 있다. 그린란드는 덴마크령 자치지역으로 고소득 국가이지만, 희토류와 기타 핵심 광물 매장량이 풍부해 미국과 유럽의 공급망 전략에서 잠재적 거점으로 언급되어 왔다. 2025년에는 그린란드 정부가 서방의 투자 제한이 지속될 경우 중국과의 협력을 검토할 수 있다는 입장을 언론 인터뷰에서 밝히면서, 광물 개발을 둘러싼 지정학적 경쟁이 더욱 가시화되고 있다(Thorsson 2025). 이러한 정황은 트럼프 2기 행정부가 개발협력의 ODA 적격성 여부보다 전략적 중요도와 자원 안보 기여도를 기준으로 협력 대상을 재분류하고 있는 것으로 해석될 여지도 있다.

인도-태평양 지역에서는 트럼프 1기 행정부에서 수립된 「Free and Open Indo-Pacific (FOIP)」 구상이 트럼프 2기 행정부에서도 기본 틀은 유지되는 것으로 보인다(U.S. Department of State 2019). 다만 민주주의·인권보다 지정학적 정렬과 경제안보 기여도의 비중이 더 커지는 방향으로 재해석이 이루어지고 있으며, 일본·호주·인도·필리핀 등과의 안보·경제 협력이 강화되고 있다. 중남미에서는 바이든 행정부 시기에 마련된 「U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration」과 「Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP)」이 여전히 지역 협력의 기반으로 남아 있으나(The White House 2021; U.S. Department of State 2022), 트럼프 2기 행정부가 이들 정책을 어떤 범위 내에서 수정하거나 승계할지는 아직 구체화되지 않은 상황이다.

이러한 점을 고려할 때, 미국의 지역 및 대상국 전략은 2010년대 규범·보편적 의제 중심 접근에서 2020년대 들어 경제안보와 전략투자가 중심축을 이루는 구조로 이동하고 있다. 오바마 행정부는 공공재 의제에 주력했으나, 이후 행정부들은 핵심광물, 인프라, 공급망, 이주 관리 등 전략 분야를 우선순위로 재배치했다. 이 변화는 개발협력이 외교·안보·경제 전략을 구현하는 수단으로 재구조화되고 있음을 보여주는 동시에, 지역·분야별 협력의 변동성과 정치적 조건부성이 확대될 위험도 내포한다.

1.4. 중점 분야와 이니셔티브

미국의 개발협력 중점 분야와 이니셔티브 역시 각 행정부의 외교·안보 기조에 따라 변화해 왔으며, 특정 분야가 강조되는 정도와 정책 도구의 성격 또한 시기별로 차이가 있었다. 일반적으로 2010년대에는 보건·기후·민주주의 등 보편적 의제가 중심축을 이루었고, 2020년대 들어서는 공급망, 핵심 광물, 전략 인프라 등 경제안보와 연계된 분야가 비중 있게 다뤄지는 경향이 나타났다.

오바마 행정부는 보건·기후·민주주의를 중심으로 다자 규범 기반의 글로벌 공공재 지원을 강화했다. 보건 분야에서는 대통령 주도의 글로벌 헬스 이니셔티브(Global Health Initiative, GHI)를 통해 HIV/AIDS 대응에서 보건체계 강화로 지원 범위를 확장했으며, 모자보건, 가족계획, 영양, 식수·위생 등 다부문 협력이 추진되었다(USAID 2014c). 기후 분야에서는 글로벌 기후변화 이니셔티브(Global Climate Change Initiative, GCCI)를 통해 완화(mitigation)와 적응(adaptation)을 통합적으로 지원했고, 2015년 파리협정과 녹색기후기금(GCF)에 대한 기여를 통해 다자 기후 거버넌스 참여를 확대하고 리더십을 강화했다(UNFCCC 2015). 민주주의와 인권 분야에서는 USAID의 민주주의·인권·거버넌스 전략(Democracy, Rights and Governance Strategy, 2013)을 바탕으로 법치, 선거, 부패 방지, 시민사회 역량 강화 지원이 진행되었다(USAID 2013). 이러한 정책들은 미국이 가치와 규범 중심의 다자협력을 통해 국제적 리더십을 회복하려는 시도의 일환이었다.

트럼프 1기 행정부는 개발협력의 중점 분야를 경제적 실익과 국익 기여도 중심으로 재정렬하는 방향을 제시했다. Prosper Africa(2019)는 미·아프리카 간 무역·투자를 확대하기 위한 부처 공동 플랫폼으로 운영되었고(U.S. Government 2019), Am←rica Crece(2018)는 중남미·카리브 지역의 에너지와 인프라 투자 확대를 지원하는 성격을 가졌다(U.S. Department of State 2018). 여성경제역량강화 프로그램인 W-GDP(2019)는 직업훈련, 금융 접근성 개선, 법·제도 개선을 포괄하는 구조로 설계되었다(The White House 2019). 한편 멕시코시티 정책(Mexico City Policy)의 재도입과 2020년 WHO 탈퇴 선언은 성·재생산 보건 관련 단체 지원 및 다자 보건 거버넌스 참여에서 미국의 역할을 축소하는 등 변화를 야기했다(The White House 2017; U.S. Department of State 2020). 이 시기의 정책 구조는 개발협력이 무역·투자·민간자본 중심의 경제안보적 접근과 결합하는 방향으로 조정되고 있었다(CRS 2020).

바이든 행정부는 다자주의 복원을 표방하면서도 기존 보건, 기후, 민주주의 협력에 공급망, 디지털 전환, 인프라 투자 등 경제안보 의제를 결합하는 통합형 접근을 추진했다. 2022년 G7 정상회의에서 출범한 PGII은 기후, 디지털, 보건, 성평등, 공급망을 포함한 핵심 분야에 대해 2027년까지 6천억 달러 규모의 민관 재원을 동원한다는 구상을 제시했다(The White House 2022). 보건 분야에서는 팬데믹 펀드(Pandemic Fund, 2022)를 통해 감염병 대응 역량 강화를 지원하는 등 팬데믹 대응을 위

한 국제기구 협력을 확대했고(World Bank 2022), 기후 분야에서는 USAID 기후전략(2022-2030)을 통해 기후 취약국 지원과 민간 참여 촉진을 중점에 두었다(USAID 2022). 민주주의 분야에서는 여러 차례의 민주주의 정상회의(Summit for Democracy)를 통해 부패 대응과 시민사회 보호를 주요 의제로 설정했다(The White House 2021). 이러한 조치는 전통적 공공재 중심 의제에 경제안보 요소가 점진적으로 결합된 전환을 보여준다.

트럼프 2기 행정부는 아직 종합적인 개발전략을 발표하지 않았으나, 공개된 행정명령과 정책 자료에서 경제안보·전략 산업·양자 협력 중심의 기조가 나타난다. 2025년 발표된 「미국 우선주의 글로벌 보건 전략(America First Global Health Strategy)」는 양자 중심 조달, 미국 기업 기술 활용 등 경제·산업정책과 연계된 보건협력 원칙을 제시했고(U.S. Department of State 2025), 「국제 환경협정 관련 행정명령(Putting America First in International Environmental Agreements)」은 미국의 우선 이익을 강조하면서 파리협정 재탈퇴와 주요 다자 기후재원에 대한 재정 지원 중단 등의 기조를 담고 있다(The White House 2025d). 이러한 신호는 보건·기후 등 기존 공공재 의제가 향후 공급망, 에너지, 핵심 광물 등 전략 산업 분야와 더욱 긴밀하게 연계될 여지가 있음을 보여준다. 다만 현 정부의 구체적인 이니셔티브 설계와 예산 배분은 아직 확정되지 않았으며, 향후 발표 내용에 따라 중점 분야의 구조적 변화가 달라질 수 있다.

요컨대, 미국의 개발협력은 2010년대 보건·기후·민주주의 중심의 공공재 지향 구조에서 2020년대 개발금융·민간자본·전략 인프라 중심 체계로 점진적으로 이동했다. 이는 개발협력이 공공재 제공 수단이면서 동시에 외교·안보·경제 전략의 집행 장치로 기능하고 있음을 의미한다. 다만 분야별 비중 변화가 장기적 안정성과 예측가능성에 미칠 영향은 향후 재원 구조와 정책기조에 따라 달라질 가능성이 있다.

1.5. 프로그램 및 파트너십

미국의 개발협력 프로그램과 파트너십 구조는 행정부 변화에 따라 조정되어 왔으며, 특히 2010년대 이후에는 다층적 협력모델에서 개발금융 기반의 민관 파트너십(structure of public-private partnerships) 체계로 확장되는 흐름이 나타났다. 이 과정에서 정부 부처, 국제기구, 민간기업, 금융기관이 결합하는 방식이 점진적으로 강화되었고, 개발협력의 동원 수단과 운영 방식도 다양화되었다.

오바마 행정부는 보건, 농업, 에너지, 거버넌스 등 초국경 개발 의제를 중심으로 정부, 국제기구, 민간이 함께 참여하는 다층적 협력모델(multistakeholder partnership)을 제도화했다. Feed the Future는 농업·영양·식량안보를 포괄하는 대표 프로그램으로, USAID와 국무부, 농무부 등 여러 부

처와 국제기구, 민간 파트너가 공동으로 참여하는 구조였다(USAID 2014c). Power Africa는 미국 정부기관, 아프리카 정부, 다자개발은행, 민간기업이 연계된 전력 접근성 개선 플랫폼으로 운영되었으며, 민간투자를 촉진하기 위한 금융·기술·정책지원 요소가 결합된 형태를 띠었다(CRS 2016). 동시에 PEPFAR와 MCC는 정책연계성과 성과관리를 강화한 프로그램 구조를 발전시켰다. MCC는 출범 초기부터 활용해 온 거버넌스·경제정책·투자환경 등 정량지표 기반의 '스코어카드' 모델을 지속적으로 운영해 왔으며, PEPFAR는 MER(Monitoring, Evaluation, and Reporting) 지표체계를 중심으로 성과지표 기반 관리체계를 강화해 보건 분야에서 결과 중심 접근을 보다 체계화해 왔다(PEPFAR 2023). 이 시기의 미국 개발협력은 공공재 중심 지원에 성과관리 요소가 결합된 구조로 이해된다.

2010년대 중반 이후에는 민관 파트너십과 개발금융 도구가 확대되기 시작했다. 2018년 제정된 「BUILD Act」는 기존의 해외민간투자공사(OPIC)와 USAID 개발신용권한(DCA)을 통합해 미국 국제개발금융공사(DFC)를 신설하는 근거가 되었고(U.S. Congress 2018), 미국 개발협력의 구조적 전환을 촉발했다. 법률에 따르면 DFC는 지분투자·장기대출·보증·정치적 위험보험 등 다양한 금융수단을 활용할 권한을 보유하고 있으며, 최대 600억 달러 규모의 포트폴리오를 운용할 수 있도록 규정되어 있다(U.S. Congress 2018). DFC는 출범 이후 Impact Quotient(IQ)라는 성과측정체계를 도입해 일자리(job creation), 포용(inclusion), 혁신(innovation), 기후(climate) 등 개발효과 지표를 기준으로 사업성과를 계량화했다(DFC 2021). DFC 연차 보고서(2023)에 따르면 신규 약정의 상당 부분이 기후와 인프라 분야에 집중된 것으로 제시되었다(DFC 2024). 이러한 흐름은 미국이 전통적 보조금 중심 원조에서 개발금융·투자 중심 접근으로 이동하는 전환점을 보여준다.

2020년대 들어서는 민간자본 동원과 공급망 안정 등 경제안보 중심 협력이 확대되었다. USAID는 2018년 「민간부문 참여 정책(Private Sector Engagement, PSE)」을 기반으로 민간자본 유치, 공동설계(co-creation), 위험분담을 제도화했다(USAID 2018). 이 정책 하에서 INVEST 프로그램은 거래 구조화와 자문 지원을 통해 민간투자를 유도하고(USAID INVEST 2024), CATALYZE 프로그램은 농업·중소기업·교육·금융포용 등 여러 분야에서 혼합금융 구조 설계를 지원해 민간자본 동원의 대표적 플랫폼으로 기능했다(USAID CATALYZE 2024). 이러한 프로그램들은 USAID가 프로젝트 단위 접근을 넘어 금융·투자 기반 협력으로 확장하고 있음을 보여준다.

트럼프 2기 행정부에서는 공급망 회복력(SCRI), 핵심광물(critical minerals) 개발, 인프라 중심 개발금융 등 경제안보 분야가 주요 파트너십의 중심 축으로 부상하고 있다. EXIM은 희토류·배터리소재 등 전략물자 공급망을 지원하는 대출·보증 프로그램을 운영하고 있으며(EXIM 2025), 그린란드 희토류 프로젝트와 같이 일부 핵심광물 프로젝트 지원 의향이 공식 발표된 사례가 있다(Scheyder 2025). DFC 역시 핵심광물·인프라·에너지 부문의 민간투자 촉진 활동을 강화하고 있으며, 공급망 안정 의제와 결합한 프로젝트 지원이 강화되고 있다(DFC 2024). 이러한 변화는 미국의 개발협력이

기존의 공공재 중심 프로그램에 더해 전략 산업·투자·공급망과 연계된 파트너십 구조로 확장되고 있음을 보여준다.

전체 흐름을 다시 정리하면, 미국 개발협력의 재원·운영 구조는 2010년대 초반의 공공재 기반 모델에서 2010년대 후반 개발금융 중심 구조로, 그리고 2020년대에는 민간투자·공급망 연계형 파트너십 체계로 이동해 왔다. 이러한 변화는 성과관리 강화, 민간자본 동원, 혼합금융 확대 등 미국식 개발협력의 핵심적 구조를 공고히 해 왔으며, 주요 공여국이 개발금융 전략을 비교·구축하는 데 중요한 기준점을 제공한다.

1.6. ODA 예산과 개발 재원

미국은 세계 최대의 공여국으로서 절대 규모 기준 ODA 지위를 지속적으로 유지해 왔다. 다만 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율은 0.15-0.24% 범위에 머물러 OECD DAC 평균치인 0.37%에 미달한다. <표 2>에서 보듯이 미국의 ODA는 2018-2020년에 0.15-0.17% 수준에서 정체되다가, 2021년 0.20%, 2022년 0.23%, 2023년 0.24%로 점진적으로 증가했다. 2024년 예비치는 총액 618억 달러, GNI 대비 0.22%로 소폭 감소한 것으로 제시된다(OECD 2025). 이는 미국이 절대 규모 면에서는 여전히 압도적이지만, 소득 규모 대비 기여도는 낮다는 국제사회의 지적을 받는 배경이 되고 있다.

<표 2> 2011-2024년 미국 ODA 규모(단위: 백만 달러) 및 GNI 대비 비율(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율 (%)
2011	41,389		0.20
2012	40,221		0.19
2013	40,340		0.18
2014	41,969		0.19
2015	38,932		0.17
2016	42,841		0.19
2017	42,468		0.18
2018		40,824	0.16
2019		39,385	0.15

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율 (%)
2020		41,287	0.17
2021		53,056	0.20
2022		62,700	0.23
2023		64,686	0.24
2024		61,821	0.22

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치
출처: OECD. Development Co-operation Profiles: United States 2025

2025년 1월 출범 이후, 트럼프 행정부는 대외원조 프로그램 전반에 대해 광범위한 재조정을 추진했다. 2025년 1월 발표된 「Executive Order 14169」는 대부분의 개발원조 프로그램에 대해 90일간의 집행 정지(pause) 및 전면 재검토를 지시했으며, 국무부와 OMB 지침을 통해 생명구호 성격의 인도적 지원 등 일부 프로그램에는 제한적 예외가 부여되었다(The White House 2025a; Federal Register 2025). 이후 USAID는 사업 계약(awards, 개발협력 사업 수행을 위해 특정 파트너 기관에 부여된 재정적·법적 계약) 상당수를 집행 중단 또는 검토 대상으로 분류했다. 글로벌개발센터(Center for Global Development, CGD)의 분석에 따르면, 2025년 8월 1일 기준 약 6,200건의 USAID 어워드 중 약 86%가 종료 또는 중단된 상태로 파악되며, 이는 보건, 식량, 교육 등 주요 프로그램들의 현장 집행에 실질적인 영향을 미친 것으로 분석된다(Godbole 2025).

2025년 7월, 「Rescissions Act of 2025(H.R. 4)」가 의회를 통과하고 7월 24일 대통령 서명을 거쳐 법률(Public Law 119-28)로 제정되었다. 이 법은 국제원조·외교(State, Foreign Operations, SFOPS) 관련 계정에서 수십억 달러 규모의 예산 철회(rescission)를 포함하며, 국제기구 분담금과 일부 양자 원조 항목이 조정 대상에 포함된 것으로 확인된다(U.S. Congress 2025; CBO 2025). 이어 2025년 8월 말 백악관은 약 50억 달러 규모의 '포켓 리시전(pocket rescission, 회계연도 말 예산 자동 소멸을 유도하는 예산 철회)'패키지를 발표했다(The White House 2025a). 이 조치는 의회의 예산권 침해 여부를 둘러싸고 법적 쟁점이 제기되었으나, 현재 공개된 공식 문헌만으로는 이후 절차의 구체적 진행 경과를 일관되게 추적하기는 어렵다. 또한 CRS 및 미 국무부·OMB의 FY2026 예산 요구안 관련 공개 문서를 종합하면, FY2026 국제사무(International Affairs) 예산은 전년 대비 대폭 감소한 수준으로 제시되었으며, 국무부 및 대외원조(Foreign Operations) 관련 계정에도 전반적으로 감액 요청이 이루어진 것으로 보고된다(OMB 2025; U.S. Department of State 2025).

한편, ODA 예산 축소 압력에도 불구하고 미국은 개발금융 및 민간자본 동원 메커니즘을 확대해 왔다. DFC는 지분투자·장기대출·보증·정치적 위험보험 등 다양한 금융수단을 통해 민간자본을 동원해 왔으며, 특히 인프라·핵심광물·공급망 회복력 등 미국의 경제안보 우선순위 분야에 대한 투자 확대가 확인된다(DFC 2024). 또한 DFC는 이러한 개발금융 활동을 기반으로 미국이 참여하는 G7 글로벌 인프라 투자 구상(PGII)의 주요 이행 주체 가운데 하나로 기능하고 있으며, 이는 미국 개발재원 구조가 ODA 중심에서 개발금융·민간자본 동원 중심으로 확대되고 있음을 보여준다(DFC 2024). USAID의 민간부문 참여(PSE) 정책 또한 공동설계(co-creation), 거래 구조화, 위험 분담을 통해 민간자본의 개발협력 참여를 촉진해 왔다. INVEST와 CATALYZE는 USAID가 민간자본 동원을 위해 운영해 온 대표적인 플랫폼형 프로그램으로, 공식 공개자료에서 사업 종료 성과 및 동원 구조가 제시되어 있다(USAID INVEST 2024; USAID CATALYZE 2024). EXIM 역시 공급망 회복력, 핵심광물, 전략 인프라 등 경제안보 중심 분야를 대상으로 대출 및 보증 지원을 확대해 왔다(EXIM 2025).

정리해 보면, 2010년대 미국의 개발재원 구조가 재정성 ODA 중심이었던 것과 달리, 2020년대 이후에는 개발금융·민관협력·다자 연계를 포함하는 복합형 구조로 전환되고 있다. 2025년 이후의 대규모 예산 조정은 단기적으로 ODA 집행의 예측가능성을 저하시켰으나, 개발금융과 민간자본 동원은 미국 개발재원 체계에서 중요한 역할을 지속할 전망이다. 다만 이러한 대체적 수단이 공공성과 지속가능성을 충분히 보완할 수 있을지는 향후 정책결정 및 제도 조정 과정에 따라 달라질 것으로 판단된다.

1.7. 대외정책과의 연계성

미국은 개발협력을 외교와 안보정책의 핵심 수단으로 활용해 온 대표적 공여국으로, 행정부별 전략 기조 변화에 따라 개발정책과 대외정책 간 정합성이 지속적으로 재조정되어 왔다. 2010년 오바마 행정부의 「PPD-6」은 개발을 외교(Diplomacy)와 국방(Defense)과 더불어 미국 권력의 핵심 축으로 격상시키며(The White House 2010), NSC를 중심으로 보건, 식량안보, 기후 등 글로벌 공공재 의제에 대한 부처 간 조정 기능을 강화했다. 이러한 변화는 외교·국방·개발(3D)을 연계하는 전략적 틀을 제도화하는 기반이 되었다(Epstein 2011; Ingram 2017; GAO 2018; GAO 2019).

트럼프 1기 행정부는 '미국 우선주의(America First)' 기조하에서 개발협력의 목적을 경제적 번영과 국가안보에 직접적으로 연계했다. 2017년 「국가안보전략(National Security Strategy)」은 미국의 개발원조가 국가이익을 뒷받침해야 한다고 명시하며(The White House 2017), 다자주의보다는 양자·거래적 접근, 국내 우선전략과의 연계 등 국익 중심의 재정렬을 강화했다. 이러한 변화는 개발협

력이 외교·경제정책 하위의 전략적 수단으로 활용되는 경향을 보여주며, 미국 대외정책의 우선순위가 개발협력의 방향과 내용에 보다 직접적인 영향력을 행사하기 시작했음을 시사한다.

바이든 행정부는 다자주의 복원과 동맹 강화 기조를 제시했으나, 실제 정책 운영에서는 공급망 안정·핵심광물 확보·전략 인프라 투자 등 경제안보 의제를 중심으로 개발협력을 재구성했다. PGII과 같은 G7 주도 이니셔티브는 인프라 투자·민간 자본·공급망 다변화 및 외교정책을 결합해 전략적 영향력 확대를 꾀하는 대표적 사례로 평가된다(The White House 2022; The White House 2024). 이 시기는 민주주의·인권 등 규범적 담론을 유지하면서도 핵심광물·공급망·전략 인프라 등 경제안보 분야가 점차 주요 과제로 부상하는 이중 구조적 특징을 보였다(OECD 2025).

2025년 출범한 트럼프 2기 행정부는 「Executive Order 14169」을 통해 미국의 대외원조 프로그램에 대한 90일 중단 및 전면 재검토를 지시하며, 개발협력을 외교·무역·투자·이민·전략자원 확보 등 국익 중심 의제와 직접 정렬되도록 재정렬했다(The White House 2025a). 이 행정명령은 현재 미국 외교정책과의 정합성을 원조에 요구하는 구조적 전환을 반영하며, 국무부 중심의 중앙집권적 관리 모델이 부상하고 USAID 기능의 이관 등이 추진 중이나, 법원·의회의 견제 속에서 최종 제도개편은 아직 확정되지 않은 상태다(CRS 2025; Kates et al. 2025).

아프리카 지역에서는 공개된 의회와 행정부 자료를 종합하면, 「아프리카 성장기회법(African Growth and Opportunity Act, AGOA)」이 2025년 9월 30일까지 재승인을 위한 논의와 관련 법안 제출이 있었음에도 불구하고 최종 합의에 도달하지 못해 만료되었으며, 만료 이후에도 일부 의원과 산업계는 연장 필요성을 제기하고 있으나 재승인 여부는 2025년 10월 말 기준 미확정 상태다. 이러한 전개는 미국이 2020년대에 공급망 안정과 전략자원 확보를 중심으로 대외경제·통상 전략을 재편하면서, 기존의 광역적·규범 중심 지역통상 프레임에서 양자 및 전략 분야 중심 접근으로 이동하는 흐름과 연결된다는 지적이 제기되고 있다(CRS 2025; Brookings 2025). 이는 역내 통상·투자 환경의 불확실성을 확대할 뿐 아니라, 미국의 개발협력이 지역 산업정책과 공급망 전략과 결합하는 방식을 보여주는 대표적 사례로 이해된다.

콩고민주공화국(DRC)에서는 2025년 미국 대외원조 및 글로벌 보건 재원 삭감과 관련해, 일부 인도적·보건 프로그램의 축소와 중단이 발생한 것으로 보고된다(Forum des ONGI 2025; PHR 2025). 같은 시기 미국의 핵심광물 공급망 확보를 위한 외교적·경제적 개입이 강화되면서, 평화 협상 및 인도적 대응이 광물·에너지 이해와 긴장 관계에 놓여 있다는 내용의 비판도 제기되었다(Oakland Institute 2025). 이는 미국의 경제안보·공급망 중심 대외정책과 개발협력의 조정이 현지 인도주의 원칙과 충돌할 수 있다는 우려가 제기되고 있음을 시사한다.

이상의 논의를 바탕으로 보면, 미국의 개발협력은 2010년대 가치·다자주의 중심성에서 2020년대 국익·경제안보 중심 통합 전략으로 전환되어 왔다. PGII, MSP 등을 통한 전략적 분야 투자, 공급망·핵심자원 확보, 지정학적 요인 등 대외정책의 핵심 목표와 개발협력의 연계가 강화되었으며, 이는 동맹·파트너국과의 공동투자 기회를 확대하는 동시에, 행정부 변화에 따라 정책 변동성과 지원 불확실성이 커지는 구조적 제약을 동반할 가능성이 있다는 점도 함께 시사한다.

미국 개발협력의 변화 양상을 분석틀인 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성'에 따라 정리하면, 최근 미국 개발협력의 전략화가 어떤 경로로 강화되었는지를 보다 체계적으로 설명할 수 있다. 미국의 개발협력은 2010년대에 민주주의, 보건, 인도주의 등 규범 중심 프로그램이 주요 축을 형성했으나, 2020년대 들어 지정학 경쟁 심화와 공급망·전략산업 이슈가 부각되면서 국가전략과의 정합성이 강화되는 변화가 관찰된다. USAID-국무부 조정 논의, DFC 역할 확대 등 제도적 조정도 이러한 흐름과 맞닿아 있다.

분석틀 기준에서 보면, 국익 중심성 수준은 2010년대 중간 수준에서 2020년대에 전략·경쟁·안보 요소가 보다 명확하게 제시되며 높은 수준으로 이동하는 경향이 나타난다. 추구 방식은 보건·인도주의 중심 구조에서 벗어나 공급망 안정, 대중 견제, 전략 지역 개입, 민관투자 활성화 등 경제안보 중심 접근이 비중 있게 확대된 모습이 확인된다. 시간 지향성은 행정부 교체에 따른 정책 변동성이 상대적으로 크게 작용하며 단기 조정이 두드러지는 반면, 일부 분야에서는 중장기 전략 축이 병행되는 구조가 유지되고 있다. 정리하면, 미국은 2020년대 들어 국익 중심성의 비중이 높아지고 경제안보 중심 접근이 강화되는 특징이 나타나며, 단기 조정이 반복되는 시간 구조가 병행되는 형태로 이해될 수 있다.

2. 독일

독일은 세계 2위의 ODA 공여국으로 국제개발협력에서 중요한 영향력을 행사해왔다. 1990년대까지는 인도주의, 다자주의, 규범적 가치를 중심 기조로 유지했으나, 2000년대 들어 안보와 경제적 이해를 함께 고려하려는 조정이 점진적으로 이루어졌다. 9·11 테러 이후 아프가니스탄과 사헬 지역에서 안보와 개발이 연계되는 사례가 증가하면서 "개발협력은 독일과 유럽의 안정에 기여하는 수단"이라는 관점이 정책 논의에서 보다 자주 언급되기 시작했다. 2008년 독일 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ) 의 백서 「Die deutsche Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung – Strategien für die Zukunft (The German Development Policy in the Age of Globalisation – Strategies for the Future)」는 독일 개발정책에서 국가적 이해관계의 명시적 고려가 확대되었음을 보여주는 문서로 평가되며, 글로벌 환경 변화 속

에서 개발협력을 외교 및 경제적 이해와 연계하는 논리를 보다 분명하게 제시했다(BMZ 2008; Lorenz 2016).

2010년대에는 인권, 빈곤퇴치, SDGs와 같은 보편적 가치와 다자협력이 여전히 정책의 근간을 이루었다. 그러나 2020년대 들어 러시아-우크라이나 전쟁, 미·중 전략경쟁, 글로벌 공급망 불안정 등이 심화되면서 개발협력에 국익과 안보적 요소를 연계하려는 정책 흐름이 보다 두드러지기 시작했다(BMZ 2023a; BMZ 2023b; Federal Government 2023a; Federal Government 2023b).

2.1. 원조 철학과 정책 방향

2010년대 독일 개발협력은 인권, 빈곤퇴치, SDGs 등 보편적 가치와 다자주의를 핵심 원칙으로 삼았다. 독일은 개발협력을 "미래와 평화를 위한 투자"로 인식하며, 국제규범과 국내정책 간 정합성을 강화하는 방향으로 정책 체계를 발전시켰다(BMZ 2011). 2011년 「독일 개발정책의 인권전략(Human Rights Strategy in German Development Policy)」과 2014년 「미래를 위한 헌장-하나의 세계, 우리의 책임(Charter for the Future – ONE WORLD, Our Responsibility)」은 인권, 지속가능성, 포용성이 독일 개발정책의 철학적 기반을 이루고 있음을 보여주는 대표적인 문서로 평가된다(BMZ 2014). 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 정부 시기 발표된 「아프리카 마셜플랜(Marshall Plan with Africa)」(2017)은 "아프리카의 안정이 곧 유럽의 이익"이라는 인식을 공유하며 규범과 국익을 조화시키는 접근을 강화했다(BMZ 2017).

2020년대 들어 독일은 기존의 규범 중심 기조 위에 전략적 안보와 경제적 고려를 더욱 명확히 병합하는 방향으로 정책을 조정하는 경향을 보이고 있다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 제시된 '차원전환(Zeitenwende)'(2022)과 「국가안보전략(National Security Strategy」(2023)은 개발협력을 '통합안보(integrated security)'의 구성요소로 규정하며, 외교, 안보, 경제정책 간 연계를 강화했다(Scholz 2022; Federal Government 2023a). 같은 해 발표된 「대(對)중국 전략(Germany's Strategy on China」(2023)은 개발협력을 가치 기반 파트너십(value-based partnership)과 탈위험화(de-risking)의 수단으로 명시해, 공급망 안정과 경제안보 등 국익 관련 의제가 정책 논의에서 비중을 높이고 있음을 보여준다(Federal Government 2023b).

이러한 기조는 BMZ의 일련의 정책 문서로 구체화되었다. 「BMZ 2030 개혁전략(BMZ 2030 Reform Strategy)」(2020)는 협력국과 중점분야를 구조적으로 재편하는 기준을 제시했고(BMZ 2020), 「지속가능발전을 위한 페미니스트 개발정책(Strategy for a Feminist Development Policy)」(2023)은 권리(Rights)·대표성(Representation)·자원(Resources), 즉 3R을 중심으로 성평등 주류

화를 강화하는 방향을 제시했다(BMZ 2023a). BMZ의 「아프리카 전략: 아프리카와 함께 미래 만들어가기(Africa Strategy: Shaping the Future with Africa」(2023)는 아프리카를 기후, 에너지, 디지털, 이주 분야에서 전략적 파트너로 규정했다(BMZ 2020; BMZ 2023a ; BMZ 2023b).

특히 2025년 10월에 발표된 BMZ의 「글로벌 경제를 위한 강한 파트너십(Starke Partnerschaften für eine erfolgreiche Wirtschaft weltweit, Strong Partnerships for a Successful Global Economy)」는 개발협력을 독일의 경제·산업 및 공급망 전략과 연계하는 전환점을 형성한 문서로 평가된다. 동 문서는 무역·투자 촉진, 글로벌 공급망 안정, 핵심 원자재 확보, 숙련 노동력 유입 등 경제안보 요소를 개발협력의 우선과제와 연계했으며, 기업·경제단체와의 파트너십 강화를 제도화했다는 점에서 기존 정책 대비 의미 있는 확장으로 평가된다(BMZ 2025).

이와 같은 변화 속에서도 독일은 규범과 다자주의 기조를 유지하고 있다. 「Strategy for a Feminist Development Policy」은 성평등과 포용적 전환을 강조하고(BMZ 2023a), BMZ 「Africa Strategy: Shaping the Future with Africa」은 기후, 에너지, 디지털, 이주 분야에서 아프리카를 동등한 전략 파트너로 대하는 방향을 명시한다(BMZ 2023b). 이러한 흐름은 독일 개발협력의 철학이 규범과 국익을 조화시키려는 균형적 접근을 추구하고 있음을 보여준다.

전반적으로 보면, 2010년대 독일 개발협력은 인권, 지속가능성, 다자주의 등 보편적 가치를 우선시하며 국제규범 확산과 제도적 정합성 확보에 집중했다. 2020년대에는 지정학적 불확실성, 공급망 위기, 미·중 경쟁 심화에 대응해 안보·경제적 고려를 보다 적극적으로 정책 운영에 통합하는 흐름이 강화되고 있다. 이는 개발협력이 단순한 원조를 넘어 독일과 유럽의 안정, 국제체제 지속가능성, 상호 이익 실현에 기여하는 전략적 수단으로 활용되고 있다는 평가가 제기되고 있음을 시사한다.

2.2. 이행 체계 및 거버넌스

2010년대 독일 개발협력 거버넌스의 핵심은 연방경제협력개발부(BMZ)를 중심으로 기술협력과 재정협력 기관 간 분업체계를 확립한 것이었다. 2011년 기술협력 3개 기관인 독일기술협력공사(German Technical Cooperation, GTZ), 국제교육훈련원(Center for International Migration and Development, InWEnt), 독일개발서비스(Deutscher Entwicklungsdienst, DED)을 통합해 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)를 출범시켰으며(GIZ 2011), 이를 통해 기술협력 집행 창구가 일원화되었다. 이로써 BMZ(정책 총괄)-GIZ(기술협력)-KfW/DEG(재정 및 투자협력)의 삼각 분업구조가 정착되었다(BMZ 2020). 2012년에는 독일개발평가원(Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, DEval)을 신설해 독립적

평가체계를 구축함으로써 기획-집행-평가의 제도 기반이 강화되었다(DEval 2013).

2020년대 들어 독일은 개발정책의 전략적 일관성과 조정 기능을 강화하기 위한 거버넌스 개편을 이어갔다. 2021년 연립정부 출범 이후 BMZ-연방외무부(Auswärtiges Amt, AA) 간 대외경제 및 개발 기능의 조정 논의가 진행되었으며, 외교·개발 정책의 정합성을 강화하려는 요구와 함께 BMZ의 기능이 약화될 수 있다는 우려도 제기되었다(Federal Government 2021). 최종적으로 BMZ의 독립성은 유지되었으나, 2023년 「National Security Strategy」 채택을 계기로 총리실(Chancellery) 주도의 상층 조정 메커니즘이 논의되었고, 국가안보회의(National Security Council, NSC) 신설이 검토되었다(Federal Government 2023a). 2025년 연정 협상에서도 이러한 조정 방향은 유지되었으며, BMZ는 독립 부처로 유지하되, 외교·안보·개발정책 간의 정책 정합성(integrated policy coherence) 강화를 요구받는 방향을 재확인했다(Federal Government 2025). 이에 따라 BMZ는 기존의 독립적 위상을 유지하면서도, 범정부 차원의 전략 조정 과정에서 보다 긴밀한 협력과 조정 기능을 수행해야 하는 구조로 자리매김하고 있다(ONE 2025; Welthungerhilfe 2025; IDOS 2025).

집행 측면에서는 BMZ가 2022년 표준 성과지표(43개)를 도입해 결과지향적 관리 기반을 강화했고(Janus and Esser 2022), 2023년 평가정책 개정을 통해 BMZ-GIZ-KfW/DEG 간 평가 기능 및 역할 분담을 재정비하는 방향을 제시했다(BMZ 2023c). 이러한 조치는 집행기관의 평가와 성과관리 체계를 보다 일관된 기준 아래에서 운영하려는 BMZ의 제도적 정비 노력으로 이해된다. 또한 2025년 발표된 BMZ의 「Strong Partnerships for a Successful Global Economy」는 민간과의 정책 대화를 제도화해 사업 설계 초기 단계부터 기업의 참여를 반영하는 협의 구조를 제시했다(BMZ 2025). 이는 개발정책과 무역·투자정책 간 연계성을 강화하는 방향성을 뒷받침하는 조치로, 민간 부문 참여가 BMZ-GIZ-KfW/DEG 삼각체계 내 제도적 요소로 반영되는 흐름을 확인할 수 있다(BMZ 2025).

독일은 BMZ-GIZ-KfW/DEG의 삼각 분업체계를 통해 무상·유상 협력을 구분해 운영하고 있다. 그러나 BMZ가 전략과 예산을 총괄하는 컨트롤타워 기능을 수행함으로써, 무상과 유상 연계가 제도적으로 가능해진 구조다. 「BMZ 2030 Reform Strategy」(2020) 이후 무상협력은 취약국 지원과 글로벌 공공재에, 유상협력은 인프라·산업·민간투자 촉진에 집중하는 방향으로 역할 분담이 명확해졌다(BMZ 2020). 대표적 사례인 '개혁 파트너십(Reform Partnership)'은 무상 영역의 제도개혁·정책 자문을 기반으로 KfW 차관과 민간투자를 연계하는 방식으로 운영되고 있다(BMZ 2023d; KfW 2022).

나아가 독일은 혼합금융, 보증제도(guarantee schemes), 민관협력(PPP) 도입을 확대한 구조 속에서 민간자본 동원을 강화하고 있다. 대표적으로 develoPPP 프로그램은 BMZ가 주도하고 DEG와 GIZ가 집행하며, AfricaConnect와 AfricaGrow는 DEG가 아프리카 민간투자 진출을 지원하는 플랫

폼으로 운영되고 있다(DEG 2023; GIZ 2023). KfW와 DEG는 다양한 펀드 구조와 보증 메커니즘을 통해 BMZ 예산과 민간자본을 결합하는 구조를 운영하고 있으며, 무상·유상·개발금융이 기능적으로 연계되는 협력 구조가 점진적으로 확대·정착되고 있다는 평가가 제기된다(KfW 2024).

앞서 살펴본 변화들을 감안하면, 2010년대 독일 개발협력 거버넌스는 BMZ 중심의 GIZ-KfW/DEG 삼각 분업 체계가 정착하고, GIZ 통합(2011)과 DEval 설립(2012) 등을 통해 집행·평가 구조가 제도화된 점이 핵심이었다. 2020년대에는 「BMZ 2030 Reform Strategy」를 계기로 무상·유상 협력의 역할이 재정비되었고, 「National Security Strategy」(2023) 채택 이후 외교·안보·개발 간 조정 기능이 강화되었다. 성과지표 표준화(2022)와 평가정책 개정(2023)으로 통합적 성과관리 체계도 확립되기 시작했으며, develoPPP·AfricaConnect·AfricaGrow 등 민간투자 플랫폼 확대로 공적 재원과 민간자본을 연계하는 혼합금융 구조가 강화되는 등 협력 체계의 통합성이 확대되는 흐름이 나타난다.

2.3. 중점 협력 지역 및 국가 전략

독일 개발협력의 지역 전략은 시대적·정책적 맥락 변화에 따라 지속적으로 조정되어 왔다. 냉전 시기 서독은 개발정책을 서방 진영과의 외교적 연대 확보 수단으로 활용했고, 동독은 사회주의 진영 국가를 대상으로 이념적 연대 기반의 기술 및 교육 지원을 전개했다(Zinecker 2019; Ther 2021). 그러나 양측 모두 지원 규모와 지리적 범위는 제한적이었다. 2000년대 들어 독일은 사하라 이남 아프리카와 중동 등 취약지역에 대한 개발협력을 확대했다. 특히 9·11 테러 이후 BMZ는 "Fragile Staaten und Konfliktregionen stehen zunehmend im Zentrum der deutschen Entwicklungspolitik(취약국과 분쟁 지역이 독일 개발정책의 중심에 점점 서고 있다)"라고 밝히며(BMZ 2004), "안보와 개발의 연계(Linking Security and Development)"를 정책 프레임으로 명시적으로 제시하기 시작했다.

2010년대에는 아프리카가 독일 개발협력의 핵심 지역으로 부상했다. 난민·이주 위기가 심화된 2010년대 중반, 메르켈 정부는 "아프리카의 안정은 곧 유럽의 이익에 있다"는 인식을 바탕으로 「Marshall Plan with Africa(2017)」와 거버넌스 개선과 민간투자 촉진을 핵심 목표로 규정한 G20 「아프리카와의 협약(Compact with Africa, CwA)」를 주도했다(G20 2017; DEval 2022). 이 시기 독일은 2017년 코트디부아르, 가나, 튀니지, 2019년 모로코, 세네갈, 에티오피아를 '개혁 파트너십(Reform Partnership)' 국가로 선정하고, 세제개혁, 거버넌스 개선 의지를 조건으로 정책자문, 재정지원, 개발금융, 민간투자 연계를 결합한 복합형 협력모델을 추진했다(BMZ 2019; KfW 2022). 이러한 접근은 독일이 아프리카 국가들의 거버넌스 개선과 민간투자 촉진을 결합한 협력 방식을 확대하

고 있음을 보여준다.

2020년 「BMZ 2030 Reform Strategy」는 협력국 분류를 양자 파트너(Bilateral Partners), 글로벌 파트너(Global Partners), 넥서스·평화 파트너(Nexus & Peace Partners)로 재편했다. 양자파트너는 다시 전통적 파트너십(Classic Bilateral Partnerships), 개혁 파트너십(Reform Partnerships), 전환 파트너십(Transformation Partnerships)으로 구분되었다. 이러한 재편은 기존 80여 개국 이상의 포트폴리오를 약 60개국으로 조정해, 협력 대상을 전략적 우선순위에 따라 집중·차별화하려는 목적을 담고 있었다. 브라질, 인도, 멕시코, 남아공, 베트남 등은 「BMZ 2030 Reform Strategy」에서 '글로벌 파트너(Global Partners)'로 규정되어 기후·에너지·디지털 등 글로벌 공공재 협력의 중점 국가로 분류되며, 아프가니스탄, 이라크, 소말리아 등은 BMZ가 제시한 '넥서스·평화 파트너(Nexus & Peace Partners)' 범주에 포함되어 인도주의·평화·개발 연계를 중시하는 지원의 주요 대상으로 분류되었다(BMZ 2020; BMZ Country List 2022). 이러한 변화는 독일이 개발협력을 기존의 빈곤감축 중심 프레임을 넘어, 외교·안보·경제 요소를 결합한 보다 전략적 협력체계로 재편하고 있음을 보여준다(BMZ 2020; BMZ 2023b).

BMZ는 파트너국 명단을 고정적으로 운영하지 않고, 국제정세, 수원국 정책 성과, EU 전략과의 정합성 등을 반영해 주기적으로 조정하는 것으로 알려져 있다(BMZ 2020; OECD 2021a). 러시아의 우크라이나 침공 이후 BMZ는 우크라이나를 동유럽 협력전략에서 '전환 파트너십(Transformation Partnership)' 국가로 규정하고 있다(BMZ 2023b). 이집트와 알제리는 에너지 전환과 이주 관리 분야에서 독일 및 EU와의 협력 프로그램이 확대되면서 에너지·기후 및 이주 관리 협력의 전략적 중요성이 부각되고 있다(BMWK 2022; European Commission 2023a). 반면 소득 수준 상승 또는 전략적 연계성 축소에 따라 일부 국가는 지원 범위가 축소되거나 제외되는 사례도 나타나고 있다. 이는 독일 개발협력에서 성과 기반·전략 기반의 차등적 파트너십이 점차 강화되고 있음을 시사한다(BMZ 2020; OECD 2021a).

아프리카 지역에서 BMZ는 「Africa Strategy: Shaping the Future with Africa」(2023)를 통해 기후·생물다양성 보호, 녹색수소·재생에너지, 식량안보, 보건, 청년·여성 역량강화, 디지털 전환, 이주 관리 등을 핵심 의제로 제시했다(BMZ 2023c). 이러한 접근은 EU의 「Global Gateway」가 강조하는 녹색·디지털 전환, 지속가능한 인프라, 공급망 회복력 강화 등 주요 우선 분야와 대체로 조응한다(European Commission 2021). BMZ는 이를 바탕으로 아프리카를 '위기의 대륙' 중심 관점에서 벗어나 기후·에너지 전환과 공급망 안정 등 글로벌 구조 변화의 핵심 파트너로 재배치하려는 방향으로 정책을 조정하고 있다.

아시아 지역의 협력 방향도 변화했다. 2010년대에는 시장 진출과 투자 촉진 중심이었으나, 2020년대 들어 지정학적 불확실성과 공급망 재편이 중요 의제로 부상하면서 전략적 재정렬이 이루어졌다. BMZ의 「아시아 전략(Asia Strategy: Shared Values, Common Future)」은 민주주의·인권 등 가치 연대, 공급망 회복력, 기후변화 대응, 디지털 전환, 젠더 평등 등을 핵심 과제로 제시했다(BMZ 2023d). 특히 중국은 기존의 전통적 개발협력 대상국에서 벗어나 BMZ의 글로벌 파트너(Global Partner) 범주로 분류되며, 협력은 기후·환경 등 글로벌 공공재 중심의 제한적 방식으로 운영되고 있다(BMZ 2021; Federal Government 2023). 반면 인도, 인도네시아, 베트남 등은 민주주의·경제 성장, 공급망·가치사슬 측면에서 전략적 중요성이 한층 강조된 파트너로 다루어지고 있다(BMZ 2023d).

라틴아메리카·카리브 지역에서 독일은 2010년대 민주주의 공고화, 인권, 시장경제 확립 등 제도적 전환 지원에 주력해 왔다. 그러나 2020년대 이후 BMZ는 「라틴아메리카 및 카리브 전략(Latin America and the Caribbean: Partners for a Just and Green Transformation, 2023)」을 통해 정책 기조를 '생태전환(Ecological Transformation)'과 '사회정의(Social Justice)' 중심으로 재정립하고 있다(BMZ 2023e). 브라질, 멕시코, 콜롬비아 등과는 기후변화 대응, 녹색수소·재생에너지, 탄소중립 공급망 구축 등 기후·에너지 전환 협력이 강화되고 있으며, 특히 아마존 보호 및 녹색 산업전환은 BMZ가 강조하는 핵심 협력 분야로 제시된다. BMZ는 또한 역내 국가들과 '기후·개발 파트너십(Climate and Development Partnerships)'을 추진하여 지역의 기후 거버넌스 협력과 불평등·취약계층 문제를 포용적 성장 전략과 연계하고 있다(BMZ 2023e). 이러한 변화는 라틴아메리카를 '민주화 지원' 중심의 협력 대상에서 '녹색·정의로운 전환의 글로벌 파트너'로 재위치시키려는 독일 개발협력의 방향성을 보여준다.

동남유럽·남코카서스 지역은 2010년대 독일 개발협력에서 상대적으로 비중이 낮은 지역으로 주로 EU 확산과 지역 안정 지원을 위한 제도 구축 중심 접근이 이루어졌다. 그러나 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 BMZ는 해당 지역을 유럽 안보와 에너지 전환의 핵심 축으로 재평가했다. 2023년 발표된 「남동부 및 동부유럽·남코카서스 개발협력 전략(Southeastern and Eastern Europe and South Caucasus Strategy)」은 우크라이나, 몰도바, 조지아를 '전환 파트너십(Transformation Partnerships)' 국가로 명시하고(BMZ 2023f), EU 가입 절차와 연계된 제도 개혁·법치 확립, 행정역량 강화, 에너지 공급망 다변화 등을 우선 과제로 제시했다(BMZ 2023f). 또한 서발칸 지역에서는 EU 통합 과정과 함께 직업교육(TVET), 고용, 민간부문 경쟁력, 포용적 성장 프로그램을 확대하고 있으며, 이러한 방향성은 EU의 지역 전략 및 투자 계획과도 연계된다(European Commission 2023b). 이러한 변화는 동유럽과 남코카서스가 단순한 원조 수혜국을 넘어, 유럽의 안보·에너지·경제 통합 전략에서 중요한 역할을 수행하는 파트너로 재위치되고 있음을 보여준다.

이러한 점들을 종합해 보면, 독일의 지역별 협력은 냉전기의 이념 기반 접근에서 2010년대 규범·다자주의 중심 접근을 거쳐, 2020년대에는 안보·경제·기후·지정학적 이해를 결합하는 전략적 파트너십 구조로 전환되고 있다. 특히 「BMZ 2030 Reform Strategy」 이후 독일은 아프리카·아시아·라틴아메리카·동유럽 등 주요 지역을 자국 및 EU의 경제안보·기후정책·공급망 전략과 연계된 파트너로 재구성하고 있으며, 개발협력이 빈곤퇴치 수단을 넘어 국익·글로벌 공공재·규범적 가치가 교차하는 통합적 정책수단으로 기능하고 있다는 평가가 제기되고 있다.

2.4. 중점 분야 및 이니셔티브

2010년대 독일 개발협력은 보건, 교육, 농업·식량안보, 경제 발전(일자리), 재생에너지 등 다양한 부문에 비교적 균형적으로 자원을 배분했다. 이는 MDGs와 이후 SDGs에 부합하는 다자주의적 기조를 반영한 것으로, 국제규범 이행과 포용적 성장을 강조하는 접근이었다. BMZ는 이 시기 글로벌 공공재와 지속가능발전을 개발정책의 핵심 목표로 삼았다는 점을 여러 전략 문서에서 반복적으로 강조했으며, 글로벌 공공재(globale öffentliche Güter)와 지속가능발전(nachhaltige Entwicklung)을 중심으로 한 다부문적 지원 구조를 유지했다(BMZ 2014).

그러나 2020년 「BMZ 2030 Reform Strategy」을 기점으로 독일은 선택과 집중(selectivity and focus) 원칙을 도입해 핵심 분야를 구조적으로 재편했다. 동 전략은 미래를 규정짓는 분야(future-shaping fields)에 협력을 집중해야 한다는 방향을 제시하며, 기후위기 대응, 공정하고 지속가능한 공급망 구축, 디지털 전환, 민주주의·인권 증진, 젠더 평등을 핵심 및 횡단 의제로 부각하고 이들 분야에 재원을 중점적으로 배분하는 체계를 도입했다(BMZ 2020). 이에 따라 BMZ는 기존의 광범위한 다부문 지원 체계에서 전략 분야 중심의 우선순위 구조로 전환했다.

이후 발표된 주요 전략 문서를 통해 이러한 방향성은 더욱 구체화되었다. 2023년 발표된 BMZ의 「Strategy for a Feminist Development Policy」는 권리·대표성·자원(3R) 원칙에 따라 성평등을 개발협력 전반에 주류화하고, 「Africa Strategy: Shaping the Future with Africa」(2023)와 「Shaping Development with Latin America and the Caribbean – For a Just and Sustainable Future」(2023)은 기후변화 대응, 디지털 전환, 이주·도시화 관리, 사회정의 등을 「BMZ 2030 Reform Strategy」의 핵심 의제로 삼아 지역 프로그램 차원에 체계적으로 내재화했다(BMZ 2023a; 2023b; 2023c). 특히 라틴아메리카·카리브 지역에 대한 포지션 페이퍼는 '정의롭고 녹색 전환(just and green transition)'을 파트너십의 중심 방향으로 제시하며(BMZ 2023c), 무역·투자 중심 협력에서 생태 전환(ecological transformation) 및 사회정의(social justice)에 기반한 파트너십으로 정책 축을 이동시켰다(2023c). 이에 따라 독일은 브라질과 아마존 열대우림 보호, 녹색수소·재생에너지 협

력을 강화하고, 멕시코 및 콜롬비아 등과는 정의로운 에너지 전환, 재생에너지 확대, 보다 저탄소적인 산업·공급망 전환을 지원하는 기후·산업 협력을 확대하고 있다. 이들 문서들은 「BMZ 2030 Reform Strategy」 이후 독일이 규범·가치 기반 접근을 유지하면서도 기후·에너지·공급망·디지털·젠더 등과 같은 분야를 개발협력의 주요 우선 영역으로 재정렬하고 있음을 보여준다. 이러한 흐름은 개발협력이 전통적 가치 중심성에 더해 전략적·산업적 요소를 반영하는 방향으로 확장되고 있음을 시사한다.

또한 BMZ는 2025년 발표된 「Strong Partnerships for a Successful Global Economy」을 통해 개발정책과 독일의 경제 및 산업정책 간 연계성을 공식적으로 강화했다. 해당 문서는 중소기업의 해외 진출을 지원하는 TradeConnect 도입, 녹색수소 및 핵심 원자재 공급망 강화, 숙련노동력 이동 촉진, 우크라이나 및 가자지구 재건 기여 등을 주요 조치로 제시하고 있다(BMZ 2025). 이는 경제회복력, 공급망 안정성, 산업경쟁력 강화 등 전략적 산업정책적 요소가 개발협력의 제도적 운용에 보다 명확히 편입되고 있음을 보여준다.

아울러 독일은 EU 및 G7 차원의 글로벌 인프라 이니셔티브인 Team Europe 접근, EU의 Global Gateway(2021), G7의 PGII(2022)에 적극 참여하며 외연을 확대하고 있다. 이들 이니셔티브는 EU·회원국·유럽 및 국제금융기관의 재원을 결합하여 대규모 인프라 및 공급망 투자를 공동으로 추진하는 방향을 강조하고 있으며, 이를 통해 단독 공여가 아닌 다자적 파트너십 기반의 사업 구조를 확대하는 것을 목표로 하고 있다(EC 2021; G7 2022). 이러한 흐름은 독일이 다자주의 기반을 유지하면서도 기후, 공급망, 에너지 안보 등 전략 분야에서 EU·G7 공동재원을 활용해 개발협력의 정책 효과를 제고하려는 접근을 강화하고 있음을 시사한다.

이러한 변화 흐름을 고려할 때, 독일의 중점 분야는 2010년대 SDGs 기반의 광범위한 다부문 접근에서 2020년대 「BMZ 2030 Reform Strategy」 이후 기후, 공급망, 디지털, 젠더, 민주주의 등 핵심 분야 중심의 전략적 집중 체제로 전환되었다. 이는 개발협력이 규범적 가치, 국익, 공공성, 경제안보를 결합하는 복합적 패러다임으로 진화하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

2.5. 프로그램 및 파트너십

독일의 개발협력은 재원 조달과 사업 추진 방식에서도 점진적 구조 변화를 겪어왔다. 독일의 개발협력 프로그램과 파트너십은 2010년대 이후 공공재원 중심의 구조에서 민간자본, 개발금융, 혼합금융을 결합하는 방향으로 점진적 변화를 보인다. 2010년대 중반까지 BMZ는 보건, 교육, 농업, 사회경제 개발 등 전통적 분야 중심의 양자·다자협력을 유지했으며, 민관협력(PPP)은 단일 프로젝트나 소

규모 시범 사업 중심으로 운영되는 경우가 많았다(BMZ 2014). 그러나 2017년 이후 독일은 글로벌 경쟁 심화, 재정 여력 제약, 아프리카·라틴아메리카·아시아 시장의 중요성 확대 등 환경 변화를 고려해 민간재원과 개발금융을 보다 적극적으로 활용하는 방향으로 협력 구조를 조정했다.

이러한 방향 전환의 일환으로 BMZ는 2019년 개발투자기금(Development Investment Fund)을 출범시켰다. 이 기금은 아프리카 민간부문 개발을 지원하면서 독일·유럽 기업의 투자 확대를 유도하는 목적을 지니고 있으며, AfricaConnect, AfricaGrow, Africa Business Network로 구성되어 있다(BMZ 2019). AfricaConnect는 DEG가 집행기관으로 참여해 아프리카에서 사업을 추진하는 유럽 기업에 장기대출, 위험분담, 간소화된 금융구조 제공 등을 통해 지원하고(DEG 2020), AfricaGrow는 KfW가 BMZ를 대신해 조성하고 Allianz Global Investors가 운용하는 펀드오브펀드로서, KfW/DEG 및 Allianz 계열사가 투자자로 참여해 아프리카 현지 중소기업과 스타트업에 성장자본을 공급하는 구조를 갖고 있다(KfW Development Bank 2019). 이러한 프로그램들은 공공재원 중심 구조에서 벗어나 개발금융과 민간투자가 결합된 새로운 협력 구조를 제도적으로 도입했다는 점에서 의미가 있다.

이러한 접근은 독일이 G20 'Compact with Africa'와 연계하여 운영하는 '개혁 파트너십(Reform Partnerships)'에도 반영되었다. 2017년 출범한 개혁 파트너십은 조세기반 강화, 투자환경 개선, 반부패 조치 등 제도적 개혁을 추진하는 국가에 대해 추가 재정협력을 제공하는 인센티브 기반 협력모델로 운영되고 있으며(BMZ 2017, 2019). BMZ는 이를 통해 개혁 추진-민간투자 확대-지속가능한 성장 간 선순환 구조를 구축하는 것을 목표로 제시하고 있다. 또한 2020년대 들어 BMZ는 민관협력의 제도화를 한층 강화했다. 이러한 제도적 개혁 연계형 협력은 BMZ가 개발금융을 레버리지해 민간투자를 촉진하려는 전략적 방향성과도 맞닿아 있다.

특히 2024년부터 BMZ는 develoPPP(기업 공동사업), 기업 인권·환경 실사 지원(Helpdesk on Business and Human Rights), 기업 역량강화 프로그램 등 기존 개별 민관협력(PPP) 프로그램을 'Partners in Transformation'이라는 민간부문 협력 우산 브랜드 아래 통합해 운영하고 있다(BMZ 2024). 이 브랜드는 기업의 인권 및 환경 실사 체계 구축, 지속가능경영 자문, 공공-민간 공동사업 설계 및 자금조달 지원 기능을 통합하고 있으며, BMZ는 이를 민간자본 확대 동원과 공공재원 대비 민간재원의 레버리지 제고를 위한 제도적 기반으로 설명하고 있다. 이는 제한된 재정 여건 하에서 개발재원 확충을 위한 BMZ의 구조적 조정 노력으로 해석될 수 있다.

더불어 2025년 발표된 『Strong Partnerships for a Successful Global Economy』은 개발협력과 독일의 경제·산업정책 간의 연계성을 강화하고 독일 및 유럽 기업을 정책 구상 및 협의 단계에서부터 참여하는 제도적 파트너로 명시했다(BMZ 2025). 이 행동계획은 중소기업 해외 진출 지원

("TradeConnect"), 핵심 원자재 공급망 협력, 숙련노동력 확보 및 이주 촉진, 기업·경제단체와의 공동 기획 등 구체적인 실행 과제를 제시하고 있으며, 개발협력이 경제안보, 공급망 안정, 산업경쟁력 강화와 결합되는 정책수단이라는 점을 보다 명시적으로 제도화한 BMZ 전략문서 가운데 하나로 평가될 수 있다. 다만 BMZ의 이른바 '비즈니스 중심 전환(pivot to business)' 접근에 대해서는 독일 기업의 역량 및 참여 유인과 관련해 정책의 기대와 현실 간 간극이 존재한다는 비판적 시각도 제기된다. 개발협력 전문 매체인 Devex는 BMZ의 새로운 행동계획을 분석하면서 IDOS 전문가 발언을 인용해, 민관협력 확대가 독일 기업의 역량 및 준비 수준에 따라 제약을 받을 수 있으며 이로 인해 개발협력 효과성에도 영향이 있을 수 있다고 지적한다(Helen Murphy 2025).

한편 독일은 삼각협력(triangular cooperation)을 북남협력(North-South Cooperation)과 남남협력(South-South Cooperation)을 연결하는 조정적 협력 형태로 활용해 왔다(BMZ 2013; BMZ 2021; BMZ 2022). 2010년대에는 브라질, 멕시코 등 라틴아메리카 신흥 공여국과 환경정책, 농업·식량안보, 민주주의·행정, 에너지 등에서 협력을 전개했으며(DEval 2020), 「BMZ 2030 Reform Strategy」 이후에는 기후변화 대응, 보건, 지속가능한 경제활동 등 글로벌 공공재 중심 의제를 매개로 아프리카와 아시아로 협력 범위를 확대했다(BMZ 2021; BMZ 2022). 대표 사례로는 브라질과 모잠비크의 품질 인프라 강화 협력(BMZ 2025), 멕시코와 과테말라·온두라스 등 중미 국가들의 역내 시장 접근을 지원하기 위해 가상 비즈니스 플랫폼(ANTAD.biz)을 활용한 소매·농식품 가치사슬 협력(GIZ 2022; BMZ 2025) 등이 소개된다. 이러한 삼각협력은 남남협력과 북남협력의 상호보완성을 높이는 중간적 거버넌스 형태로 규정되며, 파트너 간 상호학습과 제도역량 강화에 기여하는 메커니즘으로 평가된다(BMZ 2013; BMZ 2021; DEval 2020).

전체 흐름을 다시 정리하면, 독일 개발협력은 2010년대 공공재원 중심 구조에서 2020년대 민간·금융·혁신을 결합한 구조로 이동하고 있다. 개발협력은 단순한 재정 지원을 넘어서 경제안보, 시장 확장, 공급망 안정, 규범 확산을 결합하는 전략적 정책수단으로 활용되는 방향으로 점차 재편되고 있는 것으로 평가된다.

2.6. ODA 예산 및 개발재원

독일은 2010년대 동안 ODA 예산을 지속적으로 확대하며 국제적 책무 이행을 강화해 왔다. 2011-2015년 사이 독일의 ODA 지출은 완만한 증가세를 보였으며, 2016년 시리아 난민 위기에 따른 국내 난민 관련 비용이 ODA로 계상되면서 ODA/GNI 비율이 처음으로 0.7%를 상회했다(OECD 2025a). 이후 2017-2019년에도 증가 흐름이 유지되었고, 2020년 코로나19 대응, 2022년 우크라이나 전쟁으로 인한 인도적·재건 지원 확대가 ODA 증가의 주요 요인으로 작용했다(OECD 2025a).

OECD 통계에 따르면 2022년 독일의 총 ODA는 2023년 불변가격 기준 약 388억 9,700만 달러로 집계되었으며, 이는 DAC 전체 ODA의 약 15% 수준에 해당한다(OECD 2025a; OECD 2024b). 그러나 2023년 이후 독일은 재정 건전화 기조가 강화되면서 ODA 예산이 조정되는 흐름을 보이고 있다. <표 3>에서 나타나듯 2024년 ODA는 OECD 잠정치 기준 전년 대비 두 자릿수 감소율을 기록했고, GNI 대비 ODA 비율도 0.67%로 하락한 것으로 나타난다(OECD 2024b). 이는 2011-2024년 기간에서 가장 큰 폭의 감소로, OECD는 DAC 전체 공여국의 ODA 감소 요인으로 우크라이나 지원 축소, 인도적 지원 감소, 국내 난민 비용 감소 등을 제시하고 있으며(OECD 2024b), 이러한 요인들은 2024년 독일의 ODA 감소 추세와도 대체로 부합하는 것으로 해석된다.

<표 3> 2011-2024년 독일 ODA 규모(백만 달러, 2023년 불변가격) 및 ODA/GNI(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2011	14,778		0.39
2012	14,470		0.37
2013	15,103		0.38
2014	17,269		0.42
2015	21,998		0.52
2016	30,045		0.70
2017	29,362		0.67
2018		27,500	0.61
2019		27,536	0.61
2020		31,535	0.73
2021		34,261	0.76
2022		38,897	0.85
2023		37,905	0.82
2024		31,382	0.67

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치.
출처: OECD. Development Co-operation Profiles: Germany 2025

독일 연방예산안(Bundeshaushalt)은 2025년 이후 재정 건전화 기조를 반영하면서 BMZ를 포함한 국제협력 관련 예산의 조정 가능성을 제시하고 있다. 연방재무부(BMF)의 중기 재정계획에 따르면 BMZ 예산은 향후 몇 년간 감소 기조를 보일 것으로 나타나며, 이는 예산 압박 상황에서 독일의 ODA/GNI 비율 또한 과거 수준을 유지하기 어려울 수 있음을 시사한다(BMF 2024). 다만 연방재무부는 예산 협의 과정에서 세부 수치가 변동될 가능성이 있다는 점을 전제로, 중기 재정계획을 확정적 수치로 해석해서는 안 된다고 밝히고 있다(BMF 2024).

예산 축소 국면에서도 BMZ는 단순한 삭감이 아니라 재원의 '전략적 재배분(policy reprioritization)'을 추진하고 있다는 점을 강조한다. 특히 기후, 에너지, 이주 분야를 독일 및 EU의 외교·안보·경제 전략과 연계된 핵심 투자 영역으로 유지하고 있으며, 일부 협력 분야는 다자채널 또는 민관협력 기반으로 전환하는 흐름이 나타난다(BMZ 2024). 이러한 조정은 제한된 재정 여건 속에서도 국제적 영향력과 글로벌 공공재 기여를 유지하기 위한 BMZ의 전략적 대응으로 이해될 수 있다.

BMZ는 또한 혼합금융, 보증제도, 그리고 KfW·DEG와 같은 개발금융기관을 통한 민간자본 동원 확대를 지속적인 정책 방향으로 제시하고 있다(BMZ 2024) OECD 역시 독일의 민간자본 동원체계가 제도화 단계에 진입한 점을 긍정적으로 평가하면서도, 성과 측정 및 투명성 확보는 향후 보완이 필요한 과제로 제시한다(OECD 2023).

「BMZ 2030 Reform Strategy」에 따라 재원 구조 전환도 본격화되었다. 무상협력은 기존 사회부문 중심에서 인권, 민주주의, 성평등, 제도개혁 등 규범적 의제로 확대되었고, 2020년대에는 기후적응, 이주관리, 평화구축 등 글로벌 공공재 분야와의 연계성이 강화되었다(BMZ 2020). 반면 유상협력은 인프라 구축과 민간투자 촉진 등 경제협력 중심으로 재편되고 있으며, BMZ-KfW-DEG 체계를 기반으로 한 혼합금융·보증 프로그램이 확대되는 경향이 나타난다(BMZ 2020; BMZ 2024). OECD는 이를 공공재원 중심 구조에서 다원적 재원조달(multi-source financing) 기반의 개발금융 체제로의 이행으로 평가한다(OECD 2023).

정리해 보면, 독일의 개발재원 구조는 2010년대의 '규모 확대'에서 2020년대 '전략적 재배분'으로 이동하고 있으며, 공공재원 중심의 단일 구조에서 혼합금융·민간참여·다자채널 연계를 포함하는 다원적 체계로 전환되고 있다. 이는 재정 제약 속에서도 국제적 영향력과 글로벌 공공재 기여를 유지하기 위한 조정 전략으로 이해될 수 있다.

2.7. 대외정책과의 연계성

독일은 비교적 이른 시기부터 개발협력이 외교와 안보에 미치는 함의를 정책적으로 인식하고 이를 제도적으로 연계해 왔다. 이는 개발정책을 빈곤 감소나 사회서비스 확충을 위한 전통적 수단으로만 인식했던 접근에서 벗어나, 국제 안보·기후·이주·경제 안정 등 대외정책 영역과 결합하는 통합정책(integrated policy)으로 전환해 온 흐름을 의미한다.

먼저 2017년 제15차 연방정부 개발정책보고서 「미래와 평화를 위한 개발정책(Development Policy as Future-Oriented Peace Policy)」은 분쟁과 불안정의 구조적 요인을 빈곤, 기후변화, 취약국 위험 등에서 찾으며, 개발정책이 분쟁 예방과 평화 구축에 기여하는 핵심 정책 영역임을 명확히 했다(Federal Government 2017). 이는 개발·인도·평화정책을 상호 분절된 분야가 아닌 상호보완적 정책군으로 재정의한 전환점으로 평가된다.

이러한 접근은 제16차 개발정책보고서 「하나의 세계: 공정한 세계화를 형성하기 위한 책임(One World – Our Responsibility. Making Globalisation Fair)」에서 보다 확대되었다. 해당 보고서는 공정한 세계화, 기후변화 대응, 취약국 지원, 난민·이주 관리 등 외교·안보 의제와 밀접한 요소들을 개발정책의 핵심 축으로 제시했다(Federal Government 2021). 같은 시기 독일 정부는 「기업과 인권 국가행동계획(National Action Plan for Business and Human Rights, NAP BHR)」(Federal Government 2016)을 채택해 기업의 인권·환경 책임을 제도화하기 시작했으며, 이후 2021년 제정된 「공급망 실사법(Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)」으로 이러한 규범적 기준이 법적 구속력을 갖추게 되었다. 이러한 흐름은 기업 인권책임, 분쟁광물 규제, 노동·환경 기준 등 규범 요소가 개발협력 의제에 보다 체계적으로 편입되는 배경을 형성했다(Federal Government 2016; Federal Government 2021).

2020년대 들어 독일은 다중 위기의 심화 속에서 개발협력의 전략적 성격을 보다 명확히 하고 있다. 2024년 제17차 개발정책보고서 「변화하는 다극 체제 속 개발정책(Development Policy in a Changing, Multipolar World)」은 기후위기, 국제 분쟁, 글로벌 불평등 심화에 대응하기 위해 민주주의와 인권 수호, 사회-생태적 전환(에너지 전환 포함), 페미니스트 개발정책, 글로벌 보건, 난민·이주 대응을 주요 중점 분야로 제시하며, 디지털화와 데이터 활용을 개발정책의 집행·운영 방식을 혁신하는 횡단적 수단으로 규정했다(Federal Government 2024).

한편 2023년 발표된 외무부의 「기후외교전략(Strategy on Climate Foreign Policy)」은 기후위기를 인권·생존 기반·국가 및 국제 안보에 대한 중대한 위협으로 규정하고, 기후-안보 연계를 고려해 인도적 지원·안정화·개발협력 사업을 설계할 것을 제시한다. 또한 국제 기후재원을 포함한 금융 흐름을 파리협정 1.5℃ 목표와 생물다양성 목표에 부합하도록 조정하는 방향을 명확히 하고 있다(AA 2023).

2023년 발표된 「National Security Strategy」는 개발정책을 '지속가능한 안보정책(nachhaltige Sicherheitspolitik)'의 핵심 구성요소로 규정하고, 여성·취약집단의 권리, 기초 서비스 접근성, 사회적 회복력을 평화·안정의 기반으로 제시한다(Federal Government 2023b; Lorch 2024). 또한 비민주적 통치나 인권 후퇴가 나타나는 국가에서는 정부 간 협력보다 시민사회·지방정부·다자 경로 중심으로 협력을 재조정한다는 원칙을 제시했다(Federal Government 2023b; BMZ 2023b). 이는 실제 정책 집행에 반영되어 2025년 3월 BMZ가 르완다 정부의 M23 반군 지원 의혹을 근거로 신규 개발원조 공약을 중단하고 기존 협력의 재검토를 발표한 사례로 언급된다(BMZ 2025).

독일의 에너지전환(Energiewende)과 산업·경제안보 전략은 최근 외교정책과 개발정책을 연계하는 핵심 축으로 부상하고 있다. 「National Security Strategy」와 연방경제기후보호부(BMWK)의 경제안보 지침은 재생에너지 전환, 녹색수소 확보, 핵심광물·공급망 안정 등을 독일 대외·안보정책의 전략 영역으로 규정한다(Federal Government 2023; BMWK 2023). 이에 따라 BMZ는 녹색수소, 재생에너지, 핵심광물 및 공급망 다변화를 개발협력 분야에서 중점적으로 추진하고 있으며, 이는 외교·경제·안보 전략을 뒷받침하는 파트너십 구축과 연계된다. 독일개발연구소(IDOS) 또한 이러한 조정을 독일 외교·경제·안보 전략과 개발정책 간 상호 연계가 강화되는 경향으로 평가한다(Altenburg et al. 2021; Lorch 2024).

IDOS는 유럽 차원의 이주·송환 협력과 개발협력 간 연계 논의에 대해서도 정책적 긴장 가능성을 지적한다. 이주·송환 정책은 단기적 통제와 안보 논리에, 개발협력은 장기적 지속가능성과 협력국 소유권에 기반하기 때문에 양 정책 간 기본 원리가 상이하다는 점에서 비롯되는 긴장이다(IDOS 2024). 이에 따라 IDOS는 이러한 연계가 향후 독일 정부의 공식 정책문서 및 입법 과정에서 어떻게 구체화될지에 대해 신중한 검토가 필요하다고 제언한다(IDOS 2024).

그럼에도 독일 정부는 가치와 국익의 균형 유지 원칙을 지속적으로 강조하고 있다. 스벤야 슐체(Svenja Schulze) 전(前) 개발부 장관은 "Zeitenwende(차원전환)는 외교·안보·개발정책의 역할을 재정의하는 과정"임을 강조하면서, 인권과 SDGs 등 가치를 훼손하지 않는 방식으로 경제·안보 이해관계를 조정해야 한다는 점, 그리고 개발정책이 가치와 이해관계를 연결하는 정책 분야라는 점을 일관되게 제시해 왔다(Schulze 2022). 또한 독일은 EU의 Global Gateway와 G7의 PGII를 주요 외교·개발 플랫폼으로 활용함으로써 다자협력을 통한 국제적 정당성과 외교적 영향력 확대를 병행하고 있다(European Commission 2023c; G7 2022)

이상의 논의를 바탕으로 보면, 독일의 개발협력은 2010년대 규범·평화 지향 접근에서 2020년대 복합위기 대응과 전략적 연계성 강화로 전환되어 왔다. 다만 이러한 조정은 국익 중심화와 개발정책의 자율성 간 긴장을 수반하기 때문에, 독일은 가치와 국익의 균형을 유지하면서 정책 조정·성과관

리의 투명성을 강화하는 방향을 지속적으로 모색하는 것으로 보인다.

이상의 특징을 본 연구의 분석틀인 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성'의 세 축으로 재배열하면, 2010년대 이후 독일 개발협력의 구조적 이동이 보다 명확하게 드러난다. 독일 개발협력은 전통적으로 인권·규범·SDGs·기후 등 가치 기반 접근을 핵심 축으로 유지해 왔으며, 2020년대에도 이 기조는 상당 부분 지속되고 있다. 동시에 난민 위기 대응, BMZ 2030 개혁, 국가안보전략 제정 등을 계기로 경제안보와 공급망 안정 등의 요소가 점진적으로 추가되면서 규범과 국익 요소가 병존하는 구조가 보다 뚜렷하게 나타나고 있다.

분석틀에 따르면, 국익 중심성 수준은 2010년대 규범 중심적 성격에서 2020년대 들어 경제·공급망·자원안보 등 요소의 비중이 증가하며 규범-국익 균형형에 가까워지는 경향이 있다. 추구 방식은 인권·기후·인도주의 중심 접근을 유지하면서 원자재 파트너십, 민간협력 확대, 보증·혼합금융 등 경제·기후 요소가 결합되는 혼합형 구성이 강화되는 모습이 확인된다. 시간 지향성은 장기적 제도 구축 중심 기조가 유지되나 난민·위기 대응과 기후 관련 과제가 단기·중기적으로 병행되며 다층적 시간 구조가 나타난다. 전반적으로 독일은 규범 기반 정체성을 유지하면서도 국익 요소의 비중이 점진적으로 확대되는 혼합형 전략 구조가 강화되고 있는 것으로 이해된다.

3. 일본

일본은 아시아 주요 공여국 가운데 하나로, 국제개발협력 분야에서 독자적인 위상을 구축해 온 것으로 평가된다. 전후 초기에는 전쟁 배상과 경제 재건이 최우선 과제였으며, 냉전기에는 동남아 국가들과의 신뢰 회복과 시장 접근성 확보를 위해 인프라 중심의 경제협력이 전개되었다. 이 과정에서 일본은 '비군사적·비정치적 원칙'을 내세워 ODA를 군사·안보 영역과 일정 부분 분리하는 태도를 유지했다. 냉전 종식 이후 1990-2000년대에는 민주주의, 인권, 거버넌스 등 보편적 가치가 강조되었으며, 국제사회에 대한 책임과 기여의 성격을 강화하는 방향으로 정책이 조정되었다.

그러나 2010년대 들어 중국의 부상과 지역 안보환경 변화가 지속되면서 개발협력을 외교·안보·경제 전략과 연계해 활용하는 움직임이 점차 관찰되었다. 특히 2013년 아베 신조(Shinzo Abe) 내각이 최초의 「국가안보전략(National Security Strategy, NSS)」을 채택하면서, 국제평화협력 및 외교·안보정책을 추진하는 과정에서 ODA를 포함한 개발협력 수단을 전략적으로 활용할 수 있다는 방향성이 상위 전략 문서 수준에서 언급되기 시작했다(Government of Japan 2013). 이후 2015년 「개발협력대강(Development Cooperation Charter)」 개정을 통해 일본의 평화·안전·번영에 기여하는 역할을 보다 명확히 하고(MOFA Japan 2015), 2022년 개정 NSS와 2023년 개발협력대강은 국제공

헌과 국가이익 실현을 함께 고려하는 정책 기조를 제시했다(Government of Japan 2022; MOFA Japan 2023b). 이때 일본 정부가 제시한 국가이익에는 경제안보, 공급망 안정, 핵심광물 확보, 법치와 민주주의 등 규범적 가치가 포괄적으로 포함된다. 그 결과 '국제공헌'과 '국익 실현'을 병행하는 이중적 성격을 유지하면서, 보편 가치와 전략적 이해를 함께 추구하는 방향으로 점진적으로 조정되어 온 것으로 평가된다.

3.1. 원조 철학과 정책 방향

일본의 개발협력은 전후 복구·인도주의 지원에서 출발해 인간안보(human security)와 국제공헌(international contribution)을 핵심 이념으로 발전시켜 왔다. 동시에 일본 ODA는 동아시아 인프라·산업 기반·자원 개발 지원을 통해 자국의 경제성장과 역내 안정에 기여해 왔다는 평가가 지속적으로 제기된다. 결과적으로 인도주의·규범과 경제적 이해·안보적 고려가 복합적으로 교차하는 구조가 일본 원조의 일관된 특징으로 지적되어 왔다

2023년 개정된 「공적개발원조 대강(Japan's Official Development Assistance Charter)」은 빈곤 감소, 지속가능한 성장, 지구적 과제 대응, 평화구축 등을 ODA 목표로 제시하고 인간안보를 기본 정책으로 채택했다(MOFA Japan 2003). 또한 민주주의·인권·법치 등 거버넌스 요소를 원조 실행 시 고려해야 할 원칙으로 제시해, 일본 개발협력이 제도·규범적 요인을 중시하는 방향으로 이동하고 있음을 보여준다.

2013년 NSS는 일본 최초의 종합 안보전략 문서로, 국가이익을 주권·독립 유지, 국민 생명·재산 보호, 경제 번영, 자유·민주주의·인권·법치, 자유롭고 열린 국제질서 유지로 규정했다(Government of Japan 2013). 이 문서는 국제평화협력 맥락에서 ODA 활용을 언급해, 개발협력이 외교·안보 정책과 조정되는 움직임이 문서 차원에서 나타나기 시작했음을 보여준다. 2015년 개발협력대강은 NSS의 방향을 반영하여 기존 ODA 대강을 전면 개정하고, 일본 개발협력의 목적을 국제공헌과 일본의 평화·안전·번영에 대한 기여로 규정했다(MOFA Japan 2015).

2022년 개정 NSS는 외교·방위·경제안보·기술·사이버·해양·에너지와 함께 ODA를 포괄적 국력 요소로 제시하며, ODA와 기타 국제협력 수단의 전략적 활용을 주요 접근 방식으로 포함했다(Government of Japan 2022). 경제적 강압, 공급망 취약성, 핵심광물과 인프라, 기술 표준 등 경제안보 이슈가 안보정책의 중요한 과제로 다뤄지면서, 개발협력이 경제안보 및 지역 질서 안정과 연계되는 사례가 증가하고 있음을 시사한다.

2023년 개정 「개발협력대강」은 이러한 변화를 정책 문서 차원에서 구체화했다. 개정 대강은 개발협력의 목표를 개도국 개발 및 지구적 과제 대응을 통한 평화롭고 안정적이며 번영하는 국제사회 형성, 일본과 세계에 유리한 국제환경 조성 및 국가이익 실현 지원으로 규정했다(MOFA Japan 2023b). 동시에 인간안보를 개발협력의 지도 원칙으로 재확인하며, '새로운 시대의 인간안보(human security in the new era)' 개념을 제시했다. OECD도 일본 개발협력 정책이 인간안보와 규범 기반 국제질서를 중시한다고 분석한다(OECD 2025).

개정 대강은 인도태평양 지역에서 법치와 거버넌스, 해양, 연계성(connectivity)을 강화하고 디지털·에너지 인프라 협력을 중점 분야로 제시한다. 이는 자유롭고 열린 인도태평양(FOIP) 구상과 긴밀한 연계성을 보여준다. 2023년 기시다 총리는 인도 뉴델리에서 발표한 FOIP 연설에서 2030년까지 인프라 등 분야에 공적·민간 자금을 합쳐 750억 달러 이상을 동원할 계획을 제시했다(Kishida 2023).

한편 일본은 2023년 '정부안전보장능력강화지원(Official Security Assistance, OSA)'을 새 국제협력 수단으로 도입했다. 외무성은 OSA를 동맹국·유사국의 안보역량 및 억지력 강화를 위한 별도 협력 틀로 설명하며, 개발도상국의 경제·사회 발전을 목적으로 하는 ODA와는 성격이 다르다고 명시한다(MOFA Japan 2025). 일본 정부와 주요 정책 분석에 따르면, OSA는 살상무기를 제외한 감시·통신·레이더 장비와 기반시설 등 비살상(non-lethal) 방위 장비를 중심으로 설계되었으며, 인도태평양에서 해양 감시, 재난 대응, 검색·구조 역량 강화 등을 지원 대상으로 포함한다(MOFA Japan 2025; Ishimaru 2024; Kim 2025). 이러한 특징은 일본의 국제협력 수단이 안보 목적과 연계되는 방향으로 조정되는 사례로 해석된다.

다만 일본 개발협력이 전적으로 국익 중심으로 재편되었다고 보기는 어렵다. 2015년과 2023년 개발협력대강, 최근 개발협력 백서, JICA 전략 문서 등은 여전히 인간안보, 성평등, 기후변화 대응, 보건·교육, 재난·취약계층 보호 등 규범적 분야를 핵심 영역으로 유지하고 있다. OECD 자료에서도 일본은 인도태평양과 아프리카 등에서 기후·보건·교육·재난 대응 등 글로벌 공공재 분야에서 중요한 공여국으로 나타난다(OECD 2025).

전반적으로 일본의 개발협력은 2010년대의 규범·인간안보·국제공헌 중심 기조를 유지하면서도, 2020년대 들어 경제안보, 공급망, 규범 경쟁, 지역 질서 안정 등 전략적 요소가 점차 강화되는 흐름이 관찰된다. 이러한 변화는 일본 개발협력이 인간안보와 경제안보를 함께 고려하고 국제공헌과 국가이익을 병행하는 방향으로 조정되고 있음을 시사한다.

3.2. 이행 체계 및 거버넌스

일본의 개발협력 거버넌스는 외무성(Ministry of Foreign Affairs, MOFA)이 정책기획을 총괄하고, 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)가 무상원조·기술협력·유상차관을 통합 집행하는 구조를 기본으로 한다. 2008년 JICA가 구(舊) 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)의 양허성 차관 부문을 흡수하면서 '신(新) JICA' 체제가 출범했다(MOFA Japan n.d.-a; MOFA Japan 2008). 이를 통해 외무성이 정책과 기획을 담당하고 JICA가 집행을 수행하는 분업 체계가 제도적으로 확립되었다. JBIC는 이후 비(非)양허성 금융과 해외투자 지원 등 정책금융 기능을 담당하며, JICA(ODA-성)-JBIC(비(非) ODA-성) 간의 상호보완적 구조가 정착되었다(JBIC 2003; JBIC 2013).

2010년대에 들어 일본은 이러한 분업 구조를 기반으로 정책 일관성 확보와 평가체계의 제도화를 강화했다. 외무성 국제협력국이 개발협력의 기본 방향과 예산을 총괄하고, 장관관방 산하 ODA 평가과가 제3자 평가를 포함한 정책평가를 수행함으로써 정책-집행 간 정합성이 제고되었다(MOFA Japan n.d.-b). 또한 재외공관 단위에서 운영된 ODA Task Force는 공관-JICA-유관 부처 간 협의·조정 기능을 제도화한 현장 중심 조정 메커니즘으로 기능했다(MOFA Japan n.d.-c). 2016년 설치된 SDGs 추진본부(SDGs Promotion Headquarters)는 범정부 조정 체계를 도입하면서 현장 차원의 조정 및 정책·집행의 연계를 더욱 강화했다(Cabinet Secretariat 2016).

2020년대에 들어서는 범정부적 조정(whole-of-government), 민관 연계, 개발금융 기능 확장 등 '전략적 일원화'에서 '전략적 통합'으로의 제도적 전환이 가속화되었다. 특히 2013년 국가안전보장회의(National Security Council)가 설치되며 외교·안보·경제정책 간 조정 기능이 제도적으로 강화되었고(Government of Japan 2013), 2022년 개정된 『국가안보전략(National Security Strategy, NSS)』은 경제안전보장(economic security)을 핵심 개념으로 명시하여 공급망, 첨단기술, 에너지협력 등을 전략 분야로 제시했다(Government of Japan 2022). 그 결과 희소금속·반도체 공급망 다변화, 디지털 인프라(통신망·해저케이블 등)와 관련된 지원이 강조되는 경향이 확인된다(MOFA Japan 2024a).

2023년 개정된 『개발협력대강(Development Cooperation Charter)』은 이러한 변화의 제도적 전환점으로 평가된다. 개정 대강은 "자유롭고 열린 국제질서의 유지"와 "보편 가치 실현"을 전제로 일본의 국익 실현과 글로벌 공공재 기여라는 목표를 병기하고, 민간부문·지방자치단체·시민사회와의 공동창출(co-creation)을 개발협력 원칙으로 명문화했다(MOFA Japan 2023). 동시에 기존 요청주의(request-based) 원칙을 보완해, 일본이 전략적으로 중시하는 국가·분야에 선제적 제안을 허용하는 '오퍼형(offer-type) ODA'를 공식화했다(MOFA Japan 2023). 이는 안보·첨단기술 등 전략 분

야에서 일본 측 정책적 주도권을 강화하려는 방향성을 반영한다.

개발금융 체계 역시 다층화되고 있다. JICA-JBIC 투트랙 구조는 민간자본 동원(Private Sector Investment Finance, PSIF)과 다자개발은행(MDB) 공동재원조달(co-financing) 등으로 확장되었으며(JICA 2024), 2025년 개정된 JICA법은 보증 제공 및 채권 인수 등 위험분담형 금융수단을 활용할 법적 근거를 마련했다(JICA 2025). 이로써 JICA의 '촉매적 투자자(catalytic investor)' 기능이 강화되었다는 평가가 있다. 또한 지속가능한 개발을 위한 과학기술 공동연구 파트너십(Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development, SATREPS), 글로벌 보건혁신기금(Global Health Innovative Technology Fund, GHIT), 탄소감축 공동메커니즘(Joint Crediting Mechanism, JCM) 등 다부처 협력형 프로그램이 확대되며 과학기술·보건·기후·산업정책과 개발협력의 연계가 심화되고 있다(JST 2024; GHIT Fund 2024; METI 2024).

한편, 안보 영역과 개발협력의 경계 설정도 제도적으로 병행되었다. 일본은 2023년 정부안전보장능력강화지원(Official Security Assistance, OSA) 제도를 신설하여 개발도상국군에 대한 비살상 장비·물자·시설 지원을 제공하는 안보협력 틀을 ODA와 분리하여 운영하고 있으며(MOFA Japan 2025), 초기 대상국은 필리핀·말레이시아·방글라데시·피지 등으로 구성되었다(MOFA Japan 2024b). OSA는 방위장비이전 3원칙(Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology)의 기준을 적용받으며, 비살상 지원 중심으로 운용된다.

앞서 살펴본 변화들을 고려하면, 일본의 개발협력 거버넌스는 2010년대 외무성-JICA 일원화를 통한 정책 일관성 및 평가체계 정비에서 출발해, 2020년대 NSC-NSS 기반 범정부 조정체계로 전환되었다. 2023년 『개발협력대강』 개정과 OSA 도입은 개발협력이 경제안보·공급망·첨단기술 등 전략 분야와 긴밀히 연계되는 제도적 변화를 보여주며, 이는 일본이 개발협력을 국가전략의 핵심 수단으로 통합해 나가는 흐름을 반영한다.

3.3. 중점 협력 지역 및 국가 전략

일본의 ODA는 오랜 기간 아시아 중심 구조를 유지해왔다. 1960-70년대에는 전후 배상과 국교정상화를 계기로 동남아시아 국가들에 차관 및 기술협력 지원을 확대하며, 자국의 경제 재건과 지역 신뢰 회복을 도모했다(MOFA Japan 1999). 1980년대에는 중국과 ASEAN 주요국의 인프라 개발을 지원하며 제조업 공급망 확장과 연계된 협력이 이뤄졌고, 1990년대 이후 중앙·동유럽 및 중동으로 범위가 넓어졌으나, 2019년 기준 일본의 양자 ODA에서 아시아가 가장 큰 비중을 차지했다(MOFA Japan 2020). 방글라데시, 베트남, 인도, 인도네시아, 미얀마, 파키스탄은 일관된 중점협력대상으로

유지되었으며, 이는 단순한 지리적 요인뿐 아니라 일본의 수출시장 확보, 해양안보, 공급망 안정과 같은 전략적 고려가 함께 작용한 결과로 볼 수 있다(OECD 2021b).

2010년대 중반 이후 일본은 중국의 '일대일로' 확대에 대응해 개발협력을 외교·안보 전략과 결합하는 방향으로 조정하기 시작했다. 특히 일본-인도 관계가 2014년 '특별 전략적 글로벌 파트너십(Special Strategic and Global Partnership)'으로 격상된 이후(MOFA Japan 2014), 일본은 2016년 제6차 아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)에서 '자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)' 구상을 제시하고, 인도-아세안을 단일 전략공간으로 설정하는 기조를 공식화했다(MOFA Japan 2016). 이후 일본은 인도에 대규모 인프라 차관을 제공하고, 방글라데시, 스리랑카, 네팔 등 남아시아 국가들에 교통·에너지 인프라 투자를 확대해 지역 연계성(connectivity) 기반을 강화했다. 이러한 남아시아 연결 인프라 사업은 국제 분석 기관에서도 일본-인도 연계성 및 인프라 협력은 FOIP 맥락에서 분석된 바 있다(ORF 2024, SWP 2020).

2020년대 일본은 FOIP의 실행 기반을 제도적으로 강화하며 ASEAN과 인도를 핵심 협력축으로 재정의했다. 2023년 개정 「개발협력대강」은 인도-태평양 협력의 우선순위를 명시하고 디지털, 기후, 보건, 공급망 회복력 등 복합형 협력 모델을 정비했다(MOFA Japan 2023). 이 개정안은 일본 정부가 전략적으로 중시하는 국가 및 분야에 대해 사전 제안 방식의 '오퍼형(offer-type)' 협력을 도입한 문서라는 점에서 주목된다. 또한 캄보디아, 라오스 등 중소득국(MIC)에서는 기존 인프라 중심 방식에 더해 제도·기술·인적 역량 강화 비중을 확대하는 조정이 확인된다(MOFA Japan 2023).

태평양 도서국에서는 미국, 호주 등 파트너 국가와의 협력을 확대해 왔으며, '파트너십형 질적 인프라 이니셔티브(Partnership for Quality Infrastructure, PQI)' 등을 통해 투명성·채무 건전성·환경·사회 기준 등을 포함하는 '양질의 인프라(quality infrastructure)' 원칙을 제시해 왔다(OECD 2021b; MOFA Japan 2015).

아프리카에서는 TICAD 체계가 협력의 중심축으로 기능해 왔다. 일본은 2016년 제6차 TICAD에서 300억 달러 규모 지원 구상, 2022년 제8차 TICAD에서 다시 300억 달러 패키지 지원을 발표했다(MOFA Japan 2016; Prime Minister's Office of Japan 2022). 이러한 협력은 인적 역량 강화, 민간 투자 촉진, 채무 지속가능성 등을 핵심 의제로 설정하는 특징을 지닌다. 일본은 또한 아프리카개발은행(AfDB)과의 공동재원조달(co-financing)을 확대하고 있으며, TICAD 과정을 통해 추진된 '아프리카 산업화 지원 구상(African Business Education Initiative, ABE Initiative)'는 일본의 산업·비즈니스 인재 양성 협력의 지속적 틀을 구성한다(JICA 2019). 최근 TICAD 선언에서는 기후변화 대응, 식량안보, 여성 및 청년 경제활동 촉진 등이 핵심 의제로 제시되고 있다(Government of Japan 2019).

중남미와 중동 지역은 일본과의 협력 규모가 다른 지역에 비해 상대적으로 낮지만, 중소득국이 많은 특성상 인프라, 재난관리, 환경, 제도 개선 등 기술·정책 중심 협력 중심의 지원이 강조되는 경향이 나타난다(JICA 2017; JICA 2019; MOFA Japan 2022; Kobayashi 2023). 중동에서는 에너지 안보, 난민 및 시리아 위기 대응 등이 주요 협력축을 형성하고 있다(MOFA Japan 2022). 2020년대에 일본은 사우디아라비아와 UAE 등과 수소 및 암모니아 분야에서 공동연구와 기술협력을 추진하고 있으며, 이러한 국제 협력은 일본 정부의 수소 전략과 연계된 정책 방향 속에서 제시되고 있다(METI 2023). 유럽 지역에서는 일본 정부가 러시아의 침공 이후 우크라이나에 대한 추가 재정 지원을 발표하였으며(MOFA Japan 2023d), 2023년 기시다 총리는 키이우를 방문해 일본의 재건 협력 의지를 공식적으로 표명했다(Prime Minister's Office of Japan 2023).

제도적 측면에서는 2010년 「ODA Review Final Report」를 통해 국가협력정책(CAP) 과 실행계획(Rolling Plan) 체계를 확립함으로써 외교전략과 국별 협력정책 간 정합성이 제고되었다(MOFA Japan 2010). Rolling Plan은 수시 갱신이 가능한 형태로 구성되어 정책의 유연성 확보에 기여해 왔으며(MOFA Japan 2015), 이를 바탕으로 일본은 전략적 이익과 연계되는 지역과 분야에 ODA 자원을 보다 체계적으로 배분하고 있다.

이러한 점들을 정리해 보면, 2010년대 일본의 지역전략은 아시아 중심 경제·외교 기조를 정교화한 단계에 해당하며, 2020년대에는 FOIP-NSS-개발협력대강 개정을 통해 외교·안보·경제가 결합된 통합형 지역 전략 구조로 전환되는 흐름이 나타난다. CAP-Rolling Plan 체계를 기반으로 일본은 ODA 자원을 우선순위 지역에 전략적으로 배분하고 있으며, 지역별 방식 또한 인프라 중심의 전통적 접근에서 기술·제도·공급망·기후 대응 등 복합·전략형 구조로 확장되는 양상이 확인된다.

3.4. 중점 분야 및 이니셔티브

일본의 개발협력은 전통적으로 사회 부문(보건, 교육, 식수·위생)과 경제 부문(교통, 에너지, 통신)을 균형 있게 지원해 왔다. SDGs 도입 이후에는 기본원칙인 "누구도 소외되지 않는 발전(Leave No One Behind)"을 핵심 가치로 설정했으며(MOFA Japan 2016), 2015년 발표된 「개발협력대강」은 질적 성장 및 빈곤퇴치, 글로벌 과제 대응, 평화와 안정 기여라는 세 축을 제시했다(MOFA Japan 2015). 이 시기 일본은 보편적 건강보장(Universal Health Coverage, UHC), 재해위험경감(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR) 등 글로벌 공공재 분야에서 일정한 기여를 지속해 온 것으로 평가된다(OECD 2020; MOFA Japan 2018).

동시에 2010년대 후반부터는 인프라와 안보 분야의 비중이 점차 확대되었다. 일본은 'PQI' 이니셔티브를 통해 개방성, 투명성, 경제성, 부채 지속가능성 등을 표준으로 제시했고, ODA 차관과 기술협력을 결합한 패키지 방식으로 교통, 전력, 항만 등 핵심 인프라 투자를 강화했다(JICA 2016). 방글라데시의 다카 메트로, 인도의 뭄바이-아메다바드 고속철, 인도네시아의 자카르타 MRT 등은 이러한 접근의 대표 사례로 알려져 있다(JICA 2019; JICA 2020). 이러한 접근은 단지 인프라 수요 대응을 넘어 일본 기업의 해외 진출을 촉진하는 경제외교적 기능을 수행했다는 평가도 존재한다(Pascha 2020)

그러나 2020년대에 접어들면서 복합위기가 심화됨에 따라 일본의 개발협력은 경제안보와 글로벌 공공재 대응을 결합한 보다 전략적 성격을 띠게 되었다(MOFA Japan 2024a). 2023년 개정된 「개발협력대강」은 변화한 국제 환경을 반영해, 일본이 우선적으로 추진하는 정책을 포용적·지속가능한 성장(디지털·식량·에너지 안보 포함), 평화·안정 및 자유롭고 열린 인도태평양(FOIP) 질서 강화(법치·해양안보·평화구축), 기후·보건·재해 등 복합 글로벌 과제 대응으로 재정렬했다(MOFA Japan 2023b). 이를 통해 개발협력이 외교·경제안보와 연계된 정책축으로서의 역할이 한층 분명해졌다고 평가할 수 있다.

- **디지털 전환(Digital Transformation, DX)**

일본은 경제산업성(METI)의 '아시아 디지털 전환(Asia Digital Transformation, ADX)' 이니셔티브와 정부 차원의 '신뢰에 기반한 데이터의 자유 흐름(Data Free Flow with Trust, DFFT)' 구상을 기반으로(METI 2020), 인도·동남아 등 인도태평양 지역에서 디지털 인프라 구축, 인재양성, 데이터·통신망 보안 강화를 지원하고 있다(METI 2023). 이 같은 디지털 지원은 역내 디지털 표준·규범 기반 질서를 구축하려는 정책 흐름과도 결합되어 있다(MOFA Japan 2023).

- **해양안보(Maritime Security)**

일본은 동남아 연안국을 대상으로 해안경비정·감시레이더·연안훈련 프로그램 등을 제공하며(MOFA Japan 2020), 해양법 집행능력 및 상황인식(Maritime Domain Awareness, MDA) 향상을 지원하고 있다(JICA 2022). 이러한 지원은 단순한 해양안전 차원을 넘어 법치(rule of law)와 항행의 자유(freedom of navigation)에 기반한 법치적 해양질서(rule-based maritime order) 안정화에 기여하는 요소로 평가된다(Furuya 2023).

• 기후 및 에너지 전환(Climate and Energy Transition)

일본 정부는 'Asia Energy Transition Initiative (AETI)'을 통해 에너지전환 로드맵 수립, 전환기술 프로젝트 금융지원, 인력양성 등을 포함하는 협력프로그램을 운영하고 있다(METI 2021). 또 '청정에너지전략(Clean Energy Strategy)' 중간보고에서는 재생에너지 확대, 전력망 강화, 수소·암모니아 등 전환기 연료와 이산화탄소 포집·활용·저장 기술(Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS) 등 다양한 경로를 제시하며 GX(Green Transformation) 정책과의 연계를 강조한다(METI 2022). 이러한 접근은 민관투자를 확대하고 전환금융을 활용해 개발도상국의 전환비용 부담을 완화하며 온실가스 감축과 에너지안보를 병행하려는 정책방향과 상응한다(Climate Bonds Initiative 2023).

• 젠더 및 포용(Gender and Inclusion)

최근 일본은 개발협력 전 과정에서 젠더와 포용성 통합을 강조하고 있다. JICA는 「젠더 주류화 가이드라인(Gender Mainstreaming Guideline)」과 「환경·사회배려(Environmental and Social Consideration) 지침」을 적용해(JICA 2023a; JICA 2023b), 사업 기획·실행·평가 단계에서 성평등과 취약계층 포용 요소를 체계적으로 반영하고 있다. 또한 OECD DAC의 성평등 마커 통계에 따르면, 일본은 양자 ODA에서 성평등 관련 활동을 비교적 안정적으로 반영하고 있음이 확인된다(OECD 2024c).

일본 정부는 인프라, 에너지·기후, 보건 등 핵심 분야를 개발협력의 중점 영역으로 유지해 왔으며, 최근 외무성의 ODA 백서(2023)에서도 이들 분야가 일본 ODA의 주요 축을 형성하고 있음을 확인할 수 있다(MOFA Japan 2023c). 분야별 구체적인 비중은 통계 출처에 따라 차이가 있으나, 외무성과 JICA의 예산 개요 그리고 OECD CRS(Project-level) 통계에서도 경제 인프라(교통·전력), 보건, 기후·환경 분야가 일본의 양자 ODA에서 지속적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 보고된다(OECD 2025). 이는 일본의 개발협력 포트폴리오가 전통적 강점 분야를 유지하면서도, 글로벌 공공재와 전략 분야 중심으로 재편되는 흐름을 반영한다.

이 같은 전환을 감안하면, 일본은 인프라·기술·인적자원 분야의 기존 강점을 유지하면서도 디지털, 안보, 기후·에너지 등 신흥 분야로 포트폴리오를 점진적으로 확장해 온 것으로 보인다. 2015년 「개발협력대강」이 보편적 가치와 글로벌 공공재를 강조했다면, 2023년 대강은 경제안보, FOIP, 글로벌 과제 대응을 하나의 전략틀로 정렬해 개발협력의 전략적·통합적 속성을 한층 강화한 것으로 평가된다.

3.5. 프로그램 및 파트너십

일본의 ODA는 무상원조(grants), 유상원조(loans), 기술협력(technical cooperation)을 핵심 수단으로 구성하고 있으며(MOFA Japan 2023c; JICA 2023c), 이들 수단을 상호보완적으로 결합·운용하는 구조가 지속되어 왔다. 전통적으로 인프라 차관은 정부 간 협정 방식으로 집행되고, 무상원조는 설계·장비·시범사업에 활용되었으며, 기술협력은 전문가 파견과 연수 중심으로 운영되어 왔다(MOFA Japan 2020; JICA 2022).

2010년대 중반 이후 일본은 'PQI'와 「FOIP」 전략을 계기로 인프라 건설과 제도·인적 역량 강화를 연계하는 종합적 개발협력 접근을 강화하기 시작했다(MOFA Japan 2015; MOFA Japan 2019). 2015년 PQI 문서는 일본이 개방성, 투명성, 효율성, 재정건전성 등 핵심 원칙을 바탕으로 지역 연결성(connectivity) 제고와 고품질 인프라 투자를 촉진하겠다는 방향을 명확히 제시한 주요 공식 문서 가운데 하나로 평가된다(MOFA Japan 2015). 이러한 내용은 이 시기 일본의 개발협력이 전통적인 인프라 차관 중심 원조에서 벗어나 제도개혁, 인적역량 강화 등 소프트 요소를 보다 적극적으로 병행하는 방향으로 전개되고 있었음을 보여준다.

2020년대 들어 일본의 개발협력은 보건, 기후·환경, 디지털 등 복합 의제를 다루면서 부처·기관 간 협업과 사업 수단 간 연계성이 강화되는 방향으로 변화하고 있다(MOFA Japan 2023c). JICA 연차보고서는 보건과 재생에너지, 디지털 인프라 등 주요 분야에서 기술협력과 재정협력이 병행되는 사업 설계가 확대되고 있음을 보여준다(JICA 2023a; OECD 2025). 이러한 변화가 공식 제도 차원에서 단일한 '통합형 패키지 모델'로 정착되어 운용된다고 보기는 어렵지만, 프로젝트 단계에서 수단 간 연계와 결합이 강화되고 있다는 점은 확인된다.

민간 부문과의 협력 확대도 일본 ODA의 중요한 흐름으로 자리잡았다. JICA는 민간투자촉진금융(Private Sector Investment Finance, PSIF) 제도를 2012년 전면 재개한 이후 민간 부문의 위험 부담을 완화하는 대출·출자 방식을 활용해 개발재원 조달을 다변화해 왔다(JICA 2023b). 최근 자료에서도 재생에너지, 농업 가치사슬, 금융포용 등 다양한 분야에서 PSIF 활용 사업이 확대되고 있음이 확인된다(JICA 2023b; JICA 2023a). 외무성의 「2023년 ODA 백서」는 민간자본 동원을 개발재원 다변화의 핵심 수단 가운데 하나로 제시하며 정부-민간 연계를 강화하고 있음을 명시하고 있다(MOFA Japan 2023c).

2023년 개정된 「개발협력기본대강(Development Cooperation Charter)」은 "민간기업, 시민사회, 지방정부 등 다양한 주체와의 연대(co-operation with various actors)"를 명문화했다(MOFA Japan 2023b). 이는 일본의 개발협력이 기존의 정부-정부(G2G) 중심에서 벗어나, 다층적 행위자가 참여하는 네트워크형 협력체제에 보다 가까운 구조로 이동하고 있음을 시사한다.

또한 일본은 남남협력(South-South Cooperation)과 삼각협력(Triangular Cooperation)을 공식 ODA 수단 중 하나로 운영하고 있으며(JICA 2023c), 제3국 파트너와의 공동 연수·훈련, 기술 협력, 인적자원 개발 프로그램을 지속적으로 확대해 왔다. 공식 정의에서는 삼각협력을 남남협력을 지원하는 협력 형태로 설명한다(JICA 2023c). 아울러 최근 SSC·TC 관련 연구는 삼각협력을 일본의 경험 공유와 개발도상국 간 상호학습(co-creation, mutual learning)을 결합하는 협력 모델로 분석한다(JICA-RI 2024).

전체 흐름을 다시 정리하면, 2010년대 이후 일본의 개발협력은 무상·유상·기술협력의 전통적 삼분 구조를 유지하면서도 인프라 중심 지원에 제도·역량강화 요소를 결합하는 연계형 접근을 강화해 왔다. PQI(2015)와 FOIP 구상은 경제 인프라와 제도·인적 역량을 함께 강화하는 복합형 프로그램의 토대를 마련했으며, 2020년대에는 민간기업·지방정부·시민사회 등 다양한 행위자가 참여하는 다층적 파트너십과 PSIF·삼각협력 등 협력수단이 확대되고 있다. 이러한 변화는 일본 ODA가 전통적 인프라 지원에서 보건, 기후, 디지털 등 복합 의제 중심으로 확장되고 있음을 보여주는 동시에, 민관협력의 개발효과성과 상업성의 균형, 다자·삼각협력의 조정비용, 수원국 주도성 확보 등과 같은 과제가 정책 논의에서 지속적으로 지적되고 있다.

3.6. ODA 예산 및 개발재원

일본은 1980-1990년대 세계 최대 수준의 공여국으로 자리했으나, 장기 경기침체와 재정 압박이 지속되면서 2000년대 이후 ODA 증가세가 둔화되었다(OECD 2025). 〈표 4〉에서 확인되듯이 2010년대 초반 일본의 ODA/GNI 비율은 0.2% 수준에 머물렀고, 이는 같은 기간 DAC 평균인 약 0.3%보다 낮은 수준이었다(OECD 2024d).

그러나 2010년대 후반 이후 일본 정부는 개발협력을 보다 전략적 정책수단으로 재위치시키려는 방향으로 조정을 강화해 왔다. 2020년대에는 코로나19 대응, 우크라이나 지원, 엔화 약세, 양허성 차관 확대 등이 복합적으로 작용하면서 ODA 규모가 증가했다(MOFA Japan 2024a). OECD 통계에 따르면 2023년 일본의 ODA는 그랜트 등가 기준 약 196억 달러, GNI 대비 0.44%로 집계되었고(OECD 2025), 이는 전년 대비 실질 기준 약 12% 증가한 수치이다. 같은 해 DAC 평균(0.37%)을 상회하는 수준으로, 증가 요인으로는 백신·보건 지원, 우크라이나 대상 인도·재정 지원, 다자개발은행(MDB) 출자 확대, 엔 차관 증가 등이 제시된다(OECD 2025; MOFA Japan 2024a).

〈표 4〉 2011-2024년 일본 ODA 규모(단위: 백만 달러) 및 GNI 대비 비율(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2011	6,847		0.18
2012	6,609		0.17
2013	8,770		0.22
2014	7,735		0.20
2015	8,403		0.20
2016	8,517		0.20
2017	9,671		0.23
2018		11,764	0.28
2019		12,703	0.29
2020		12,853	0.31
2021		14,361	0.34
2022		16,997	0.39
2023		19,600	0.44
2024		17,583	0.39

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치.
출처: OECD. Development Co-operation Profiles: Japan 2025

다만 2024년 이후 일본의 ODA 확대 추세는 제약될 가능성이 있다. 일본 정부는 향후 5년간 방위비를 GDP의 2% 수준으로 증액하는 계획을 제시한 바 있으며 이는 재정지출 구조에 상당한 압력을 가하는 요인으로 평가된다(MOF Japan 2024). 급속한 고령화로 인한 사회보장 지출 증가 역시 중장기적 재정 부담을 크게 높여 ODA 재원 여력을 제한하는 요인으로 작용하고 있다(MOFA Japan 2025a; MOF Japan 2024). OECD의 2024년 잠정치에 따르면 일본의 총 ODA는 실질 기준 전년 대비 약 10% 감소한 것으로 나타났고(OECD 2025), 일본 정부 역시 개발협력 문서에서 재정 제약 하 ODA 운용 효율성 제고와 민간자금 동원의 필요성을 지속적으로 강조하고 있다(MOFA Japan 2023b; OECD 2025).

재원 구성 측면에서 일본 ODA는 전통적으로 양허성 차관(엔 차관)의 비중이 높다. 이는 제한된 공공 재원으로 대규모 인프라 수요에 대응할 수 있다는 장점이 있으나 채무취약국의 재정 부담을 확대할 수 있다는 우려도 존재한다(OECD 2025). 이에 일본은 상환유예, 금리조정, 조건조정, 성과연계 감면, 다자개발은행(MDB)과의 공동 프레임(joint framework) 활용, 혼합금융 적용 등 리스크 완화 방안을 지속적으로 모색해 왔다(JICA 2024; MOFA Japan 2024b).

또한 일본은 민간자금 동원을 통해 공공재원의 제약을 보완하려는 노력을 강화하고 있다. OECD는 2023년 일본이 JICA 민관연계투자촉진금융(PSIF), JBIC 및 NEXI의 프로젝트 파이낸싱 등을 통해 약 12억 달러의 민간자금을 동원한 것으로 집계하고 있다(OECD 2025). 이는 인프라, 기후, 디지털 전환 등 분야에서 민간 투자를 촉진하려는 일본 정부의 기조와 일치한다.

향후 일본의 ODA 운용은 '선택과 집중(selectivity and focus)'과 '총동원(all-of-government, all-of-finance)' 접근이 병행되는 구조가 유지될 가능성이 있다. 외무성과 JICA뿐 아니라 JBIC·NEXI와 같은 정책금융기관 및 민간투자까지 포괄하는 다층적 재원 조달체계가 지속적으로 활용되는 모습이 확인된다. 지역, 분야, 수단(증여, 차관, 보증, 지분 등)을 전략적 분야에 집중하는 방향이 제시되고 있고(MOFA Japan 2024b; OECD 2025), 이러한 접근 역시 2023년 개정 「개발협력대강」이 제시한 오퍼형(offer-type) 협력 기조와도 일관된 흐름으로 평가된다(MOFA Japan 2023).

요약하면, 일본의 ODA는 2020년대 들어 외교·안보·경제정책과의 연계성이 강화되는 가운데 차관 중심 구조와 민간자금 동원을 결합한 재원 다변화가 심화되고 있다. 동시에 재정 제약과 인구구조 변화는 ODA 확대의 구조적 한계로 작용하고 있으며, 이를 보완하기 위해 일본은 선택과 집중 전략과 '총동원'형 개발재원 체계를 기반으로 보다 효율적·전략적인 ODA 운용을 추구하고 있다.

3.7. 대외정책과의 연계성

일본은 2010년대 이후 개발협력을 외교와 안보정책과 연계하는 방향으로 정책 기조를 강화해 왔다. 아베 내각은 「적극적 평화주의(Proactive Contribution to Peace)」를 외교의 기본 원칙으로 제시하며, 인도적 지원·개발·평화(HDP) 연계 접근을 강조하는 가운데 분쟁 예방, 인도적 지원, 평화구축을 결합한 협력 기조를 보다 분명하게 강화했다(MOFA Japan 2015; MOFA Japan 2018a). 일본은 시리아 및 이라크 난민과 주변국 지원을 통해 중동 지역의 안정화에 기여해 왔으며, 필리핀 민다나오 평화프로세스 참여를 통해 지역 평화 구축과 안정 유지에 기여했다는 평가도 제기되고 있다(MOFA Japan 2018b; MOFA Japan 2021; JICA 2020).

2020년대 들어 미·중 전략 경쟁, 러시아의 우크라이나 침공, 에너지 및 식량 불안정 등 복합적 도전이 심화되면서 일본의 대외정책은 경제안보와 규범 기반 국제질서 강화를 아우르는 포괄적 접근으로 전환되는 경향이 나타났다. 2022년 개정된 「국가안보전략(NSS)」은 외교, 개발협력, 경제안보 수단을 포함한 "종합적 국가력(comprehensive national power)"의 전략적 활용을 제시하고, 자유롭고 열린 인도·태평양(FOIP) 비전을 바탕으로 ODA를 국제질서 유지, 경제안보, 지역 안정에 기여하는 주요 정책수단으로 위치시키는 방향을 명확히 하고 있다(Government of Japan 2022). 특히 동 전략은 양질의 인프라, 인적 역량, 법치, 해양·경제안보 등 분야에서 개발협력을 통해 개도국과의 협력과 신뢰를 강화한다는 방침을 강조한다(Government of Japan 2022).

일본은 2023년 개정 개발협력대강에서도 "자유롭고 열린 국제질서 기반의 평화롭고 안정적인 국제사회" 조성과 "일본의 평화·안전 및 경제적 번영이라는 국익 실현"을 개발협력의 목적에 명시하고, 디지털 전환, 식량·에너지 안보, 공급망 및 핵심 광물, 기후변화, 보건 등 전략 분야 협력을 FOIP 비전과 연계해 강화하겠다는 정책적 방향을 제시했다(MOFA Japan 2023). 이러한 조정은 개발협력이 빈곤감축을 넘어 규범 기반 국제질서 유지와 경제안보 요소를 병행 지원하는 수단으로 기능 영역이 확대되는 흐름을 보여준다.

이러한 변화는 지역별 정책에서도 명확하게 확인된다. 일본은 남태평양 도서국을 대상으로 기후변화 대응, 재난 회복력 강화, 인프라·해양 관련 역량 강화 등을 중심으로 지원을 확대하고 있으며(Government of Japan 2021; MOFA Japan 2023), 중동과 아프리카에서도 난민 및 이주 문제를 개발·외교 공동 의제로 다루면서 현지의 안정·생계 지원과 합법적 이동성 제고를 병행하는 접근을 지속하고 있다(MOFA Japan 2022).

ODA의 전략적 활용이 확대되면서 정책조정 체계도 변화가 나타나고 있다. 기존에는 외무성과 JICA가 중심적 역할을 수행해 왔으나, 2020년대 들어 총리관저(NSC)와 경제안보 담당 부처가 외교·경제·안보 정책 전반의 조정 기능을 강화하면서 보다 범정부적(whole-of-government) 조정 구조에 가까워지는 경향이 관찰된다(Government of Japan 2022). 2022년 「경제안보 추진법」 제정과 후속 기본방침은 공급망, 첨단기술, 핵심 인프라 보호 등 경제안보 분야에서 범정부적 대응 체계를 제도화했으며, 이러한 정책 환경 속에서 ODA는 외교·경제·안보정책을 연계하는 수단 중 하나로 활용 범위가 확대되는 양상이 나타난다(METI 2023). 이러한 흐름은 ODA가 개발 목적을 넘어 외교·안보·경제전략을 통합하는 종합적 정책수단으로 위치 지어지고 있음을 시사한다.

이상의 흐름을 종합해 보면, 일본의 개발협력은 2020년대 들어 외교·안보·경제전략이 결합된 전정부적 정책 패키지의 일부로 기능하는 경향이 강화되고 있다. 공급망 안정, 첨단기술·디지털 협력, 에너지 전환 등 경제안보 요소가 부각되면서 일본 ODA는 국제규범 준수와 자국 전략적 이익을 병

행하는 방향으로 운영되고 있으며, 이 과정에서 전략적 연계성과 정책 일관성 확보라는 정책적 과제가 동시에 중요하게 제기되고 있다.

앞서 확인한 일본 개발협력의 변화는 본 연구의 분석틀인 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성' 관점을 적용할 때, 전략적 전환의 방향과 성격을 보다 체계적으로 설명할 수 있다. 일본은 2010년대 인프라·연계성 중심의 경제협력 기조를 유지하며 아시아 지역 중심의 안정·성장 지원에 주력해 왔다. 2020년대 들어 경제안보, 공급망 회복력, FOIP 등 국가전략과 개발협력의 접점이 보다 선명해졌으며 2023년 개발협력대강 개정과 OSA 도입은 이러한 흐름을 제도적으로 뒷받침하는 정책 변화로 확인된다.

분석틀을 기준으로 보면, 국익 중심성 수준은 2010년대 중간 수준에서 2020년대 들어 외교·안보·경제안보 목표가 보다 명확하게 제시되면서 높은 수준에 가까운 경향이 나타난다. 추구 방식은 기존의 인프라·경제협력 중심 경로가 유지되면서도 공급망, 핵심 산업, 민관투자, 지역 안정 등 전략·경제안보 요소가 결합된 접근이 확대되는 모습이 확인된다. 시간 지향성은 단기 외교성과 중심 접근을 넘어 중기적 지역 질서 구축과 장기적 연계성 전략을 포함하는 중·장기 지향 구조가 강화되고 있다. 종합하면 일본은 경제안보와 지역전략적 요소의 비중이 확대되면서 국익 중심성이 높아지는 동시에, 기존 인프라·규범적 요소와 결합된 혼합형 전략 구조를 강화해 나가고 있는 것으로 파악된다.

4. 덴마크

OECD DAC 회원국 가운데 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 노르딕 국가는 전통적으로 규범 준수와 인도주의를 강조하는 모범 공여국으로 평가되어 왔다(OECD 2025a; Kjær et al. 2022). 이들 국가는 경제 규모나 인구, 영토 규모 면에서 상대적으로 작음에도 불구하고 1970-80년대에 원조 예산을 빠르게 확대하며, '빈곤퇴치는 선진국의 의무이자 장기적으로 자국에도 이익이 된다'는 사회적 인식을 제도화했다(OECD 2021c). 덴마크 역시 노르딕 공여국 그룹의 일원으로서 규범, 인권, 인도주의를 중심에 둔 개발협력 접근을 오랫동안 유지해 온 것으로 평가된다(MFA Denmark 2012). 2012년 전략 「더 나은 삶을 누릴 권리(The Right to a Better Life)」를 통해 인권 기반 접근(Human Rights Based Approach, HRBA)을 제도적으로 도입한 이후, 민주주의, 성평등, 취약국 지원과 같은 가치 지향적 의제가 덴마크 개발협력의 주요 방향으로 자리 잡아 왔다. 이러한 가치 중심 접근은 다자주의, 고정적 ODA/GNI 비율 유지, 그리고 책무성·예측가능성 중시라는 국제적 평가와도 맞닿아 있다(OECD 2021c).

다만 2010년대 후반 이후 난민·이주 문제, 기후위기, 국제적 불안정 등 복합적 환경이 심화되면서 개발협력의 범위와 성격이 보다 현실적 요소를 포괄하는 방식으로 조정되고 있는 흐름이 나타난다(OECD 2021c). 2017년 전략 「세계 2030: 덴마크 개발협력 및 인도주의 활동 전략(The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action)」은 개발과 인도주의를 통합해 이주, 기후, 불평등, 취약성 등 구조적 도전 요소를 전략 의제에 포함시켰으며(MFA Denmark 2017), 2021년 「우리가 함께 나누는 세계: 덴마크 개발협력 전략(The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation)」는 민주주의, 인권, 거버넌스를 지속적으로 강조하는 한편 기후와 취약국 문제, 비정규 이주 등을 우선 영역으로 제시했다(MFA Denmark 2021). 2025년 전략 「변화하는 세계 - 개발협력 파트너십(A Changing World - Partnerships in Development)」에서는 개발협력과 외교·안보·경제정책 간 연계를 강화하려는 방향이 보다 분명하게 언급되며, 파트너십과 재원 다각화를 포함한 실용적 접근이 한층 중요하게 다루어지고 있다(MFA Denmark 2025).

4.1. 원조 철학과 정책 방향

덴마크의 개발협력은 2010년대 이후 인권과 보편적 규범을 중시하는 전통적 접근을 유지하면서도 변화하는 국제 환경과 정책 수요에 따라 초점과 적용 방식이 점진적으로 조정되어 왔다. 2012년 전략 「The Right to a Better Life」는 인권 기반 접근(HRBA)을 전면적으로 도입하여 개발협력의 기본 방향을 권리와 규범 중심으로 재정립했다(MFA Denmark 2012). 이 전략은 빈곤 해소를 인권, 민주주의, 사회진전, 안정·보호 등 가치 기반의 전략축과 연계해 추진할 것을 제시했고, 포용적 녹색성장을 우선과제로 설정함으로써 지속가능한 성장과 환경 분야에서의 정책적 연계를 강화했다(OECD 2016).

2010년대 중후반에는 난민과 이주, 기후위기, 취약국의 불안정 등 복합적 글로벌 도전이 심화되면서 덴마크 개발협력은 보다 현실적 요소를 고려하는 방향으로 조정되기 시작했다. 이러한 흐름은 2017년 전략 「The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action」에서 보다 명확히 드러난다. 이 전략은 개발협력과 인도주의 지원을 하나의 체계로 통합해 다루면서, 인권과 민주주의라는 가치 기반을 유지하되 이주, 안보, 기후변화, 불평등 등 동시대 정책 과제를 적극적으로 반영했다(MFA Denmark 2017). 또한 파트너 국가의 취약성, 빈곤 수준, 개발단계에 따른 필요를 차별적으로 고려하는 접근이 제시되었고 이는 개도국 수요와 덴마크의 외교·경제적 고려를 함께 반영하려는 정책적 흐름을 보여준다(OECD 2024e).

정권교체 이후 2021년 발표된 전략 「The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation」은 가치 지향성과 현실적 정책 목표 간의 균형을 중시하는 기조를 강조했다. 해당 전략은 민주주의, 인권, 거버넌스 등을 중심 가치로 재확인하면서도 분쟁 및 취약국의 빈곤·불평등 완화, 기후변화 대응, 비정규 이주 등 복합적 위험 요인을 주요 과제로 다루었다(MFA Denmark 2021). 이를 통해 덴마크는 규범 중심 접근을 유지하면서도 외교·안보·경제 정책과의 연계 필요성을 보다 명확히 반영한 것으로 평가된다(OECD 2024e).

2025년 전략 「A Changing World – Partnerships in Development」은 이러한 변화 방향을 제도적으로 구체화하는 성격을 가진다. 이 전략은 개발협력을 외교, 경제, 안보정책과 긴밀히 연계되는 투자이자 파트너십 도구로 규정하며 민관협력 확대, 재원 다각화, 글로벌 위기 대응 능력 강화를 중요한 방향으로 제시했다(MFA Denmark 2025). 특히 파트너십 강화와 영향 중심 접근을 통해 개발협력이 규범적 가치와 국가적 이해라는 두 정책축을 함께 고려하는 통합형 수단으로 기능하도록 하는 데 중점을 두었다.

전반적으로 보면, 덴마크의 개발협력은 2010년대 초 인권 기반의 규범·보편주의적 접근을 중심에 두었다가, 2010년대 후반에는 글로벌 도전에 대응하는 실용적 요소가 확대되었고 2020년대에는 규범과 국익을 조화시키는 방향으로 정책 프레임이 다층화되는 경향을 보인다. 이는 덴마크가 가치 기반 공여국이라는 정체성을 유지하면서도 국제 환경 변화에 따라 개발협력을 보다 포괄적이고 전략적인 정책 영역으로 재구성해 왔음을 보여준다.

4.2. 이행 체계와 거버넌스

덴마크 개발협력은 외교부(Ministry of Foreign Affairs, MFA) 산하 Danida 체제에서 일원적으로 운영된다. Danida는 독립 집행청이 아니라 외교부 내 개발협력 기능을 포괄하는 명칭으로 사용되며, 정책 수립부터 집행까지 외교부가 총괄하는 구조가 유지되어 왔다(MFA Denmark 2017). 이는 독일 BMZ처럼 별도 전담부처를 둔 사례나 일본 JICA와 같은 대형 집행기관 중심 구조와 달리, 외교정책과 개발협력을 긴밀하게 통합해 운영하는 소규모 공여국의 전형적 모델 가운데 하나로 언급된다(OECD 2025a).

2012년 덴마크 정부는 1971년 제정된 「국제개발협력법(Act on International Development Cooperation)」을 전면 개정하며 개발협력의 목적을 "빈곤퇴치와 인권, 민주주의, 지속가능한 발전, 평화와 안정 증진"으로 재정립하고, 개발협력이 "덴마크 외교정책의 핵심적 일부"임을 명문화했다(MFA Denmark 2012). 이러한 법적 정비는 개발협력을 인도주의적 수단을 넘어 외교정책의 제도

적 축으로 통합하는 기반을 강화한 조치로 평가된다(OECD 2016).

범정부(whole-of-government) 접근도 점진적으로 확대되었다. 외교부가 조정 기능을 중심적으로 수행하되, 필요에 따라 재무, 기후·에너지, 산업·연기금 등 관련 부처가 협력하는 체계가 운영된다(OECD 2025a). 2017년 「The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action」은 개발협력과 인도주의 지원을 하나의 문서로 통합하고, 인권과 민주주의라는 기본 원칙을 유지하면서도 이주, 불평등, 기후변화, 안보 등 구조적 도전을 전략 의제에 포함했다(MFA Denmark 2017). 해당 전략은 개발협력이 "덴마크의 외교 및 안보정책과 완전히 통합되어 있다"고 명시하며, 국내 이해와 국제적 가치를 동시에 고려하는 접근을 강조했다(OECD 2024e).

이행 측면에서는 시민사회(CSOs) 경로가 중요한 비중을 차지한다. OECD 최신 자료에 따르면 덴마크는 2023년 기준 양자 ODA의 약 26.9%를 시민사회 채널을 통해 집행한 것으로 보고되며(OECD 2025a), 이는 DAC 평균(약 15%)을 상회하는 수준이다. 또한 주요 전략 수립 과정에서 시민사회·학계·민간과의 협의를 제도화하고, ODA 재원 배분과 우선순위를 의회에 정기적으로 보고하는 체계를 운영하고 있다(OECD 2016; OECD 2025a). OECD 평가는 덴마크가 시민사회 채널 활용 비중과 투명성·책무성 측면에서 강점을 가진 공여국이라고 언급한다(OECD 2025a).

개발금융(Development Finance)의 확대 역시 이행 체계의 중요한 축으로 자리 잡고 있다. 덴마크 개발도상국투자기금(Investment Fund for Developing Countries, IFU)은 외교부와 전략적으로 연계되면서도 독립적으로 민간투자를 촉진하는 기관으로 기능하며, 기후·재생에너지·식량시스템 등을 중점 투자 분야로 설정하고 있다(IFU 2025a). IFU와 여섯 개 주요 연기금이 공동 설립한 덴마크 SDG 투자기금(Danish SDG Investment Fund)은 개도국의 지속가능 인프라, 농업·식량, 재생에너지 등 분야에 민간자본을 유입시키는 구조를 통해 투자형 ODA의 역할을 강화하고 있다(IFU 2025b). OECD 역시 덴마크를 개발금융 및 민간자본 동원 확대 사례로 언급하고 있다(OECD 2024e).

다만 이러한 구조 변화에 대한 비판적 논의도 존재한다. 시민사회와 일부 연구는 외교부-Danida 중심 체제가 정책 조정력과 일관성 측면에서는 강점을 가지지만, 동시에 현장 자율성과 정책 다원성을 제약할 수 있다고 지적한다(Global Focus 2021). 또한 개발금융 확대가 수익성 요구를 강화하여 개발효과성과 포용성을 저해할 위험이 있다는 우려도 제기된다(Global Focus 2021).

앞서 살펴본 구조적 변화를 고려하면, 덴마크의 개발협력 거버넌스는 2010년대 외교부-Danida 중심 통합 구조를 안정적으로 확립한 이후, 2020년대에는 다부처 협력 확대, 시민사회 참여 강화, 개발금융 도입 등을 통해 이행체계를 단계적으로 확장해 왔다(MFA Denmark 2017; OECD 2025a;

Global Focus 2021). 이러한 흐름은 소규모 공여국이 외교·경제·규범적 목표를 종합적으로 고려하며 ODA와 개발금융을 결합해 운영하는 체계로 진화해 왔음을 보여준다. 다만 중앙집중적 구조와 투자형 수단의 확장은 현장 유연성과 포용성 측면에서 지속적 점검이 필요한 과제임도 지적되고 있다(Global Focus 2021; OECD 2016).

4.3. 중점 협력 지역 및 국가 전략

덴마크는 2010년대 중반 재정 압박과 난민 유입 증가라는 구조적 제약 속에서 중점협력국을 21개에서 14개로 축소하고 선택과 집중 전략을 강화하는 과정을 거쳤다(Engberg-Pedersen & Fejerskov 2021). 이 시기 조정은 단순한 예산 절감이라기보다, 난민 수용 비용이 급증해 2016년에는 공적개발원조(ODA) 예산의 약 30%가 국내 난민 관련 지출로 계상될 정도로 재원 구조가 변하는 상황에서 개발협력의 지속가능성을 확보하려는 정책적 조정으로 이해될 수 있다(OECD 2016). 이러한 재편 과정에서 볼리비아, 네팔, 베트남, 인도네시아, 파키스탄, 모잠비크, 짐바브웨 및 중미 지역 등 기존 중점협력국 상당수가 우선협력 대상에서 제외되었고(Engberg-Pedersen & Fejerskov 2021), 자원은 사하라 이남 아프리카와 중동의 취약·분쟁국, 그리고 아프가니스탄과 사헬 지역, 팔레스타인, 소말리아 등 '빈곤 취약국(poor fragile countries)'에 보다 집중되는 방향으로 재배분되었다(Lundsgaarde 2019; MFA Denmark 2017).

2017년 「The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action」은 협력대상국을 ① 빈곤·취약국(Fragile and conflict-affected countries), ② 빈곤하지만 안정된 국가(Poor but stable countries), ③ 전환기·신흥경제국(Transition and growth economies)의 세 범주로 언급하고(MFA Denmark 2017), 각각 인도주의-평화구축, 빈곤 감소-지속가능발전, 상호호혜적 파트너십 접근 등의 개념을 각기 다른 맥락에서 적용하도록 제시했다. 이는 SDGs 이후 개발·안보·기후 의제가 연계되는 국제 환경 속에서 규범과 국익을 조화시키려는 조정 흐름으로 이해될 수 있다.

이후 덴마크는 장기 집중협력국(Long-Term Priority Countries) 그룹을 설정하고, 에티오피아, 탄자니아, 우간다, 부르키나파소 등 사하라 이남 아프리카 국가들과 아프가니스탄, 방글라데시, 미얀마, 팔레스타인 등을 주요 협력 파트너로 유지하고 있다(Dev-Practitioners 2019). 아프리카에서는 기존의 보건·농업 중심 지원과 함께 기후적응, 녹색전환, 여성역량 강화 등 교차 의제가 전략문서에서 점차 비중 있게 다루어지고 있으며, 취약·분쟁국에서는 인도주의, 안정화, 개발 간 연계를 강조하는 접근이 부각되었다(Lundsgaarde 2019).

2010년대 초·중반의 개발협력 지역전략은 상대적으로 광범위하게 빈곤감소 및 사회부문 지원에 초점을 맞추고, 아프리카·아시아·라틴아메리카 등 여러 지역을 포괄하는 협력 포트폴리오가 유지되었다(OECD 2016). 특히 2012년 전략 「The Right to a Better Life」는 인권, 양성평등, 기후 등 보편 의제를 중심 축으로 삼았으며(MFA Denmark & DIHR 2017), 당시에는 중소득국가에서도 교육·보건·시장접근 등 다양한 분야의 협력이 이루어졌다. 이러한 협력포트폴리오의 폭은 이후 재정 및 외교환경 변화 속에서 점차 조정되었다(OECD 2016).

지역 전략 차원에서도 선택과 집중이 강화되었다. 동유럽에서는 Neighbourhood Programme을 통해 EU 주변부의 민주주의, 법치, 시장경제 전환을 지원했으며, 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 이후에는 동부 이웃국가들에 대한 전략적 틀을 재정비하고 우크라이나에 대한 민간·공적 지원을 통합하는 별도의 전략적 프레임워크를 수립함으로써 우크라이나에 대한 지원의 전략적 위상을 한층 강화했다(MFA Denmark 2022; 2023). 중동·북아프리카에서는 Danish-Arab Partnership Programme을 통해 민주주의, 인권, 청년 고용을 추진하던 기존 기조가, 난민·이주·사회적 안정성 등 구조적 요인을 함께 고려하는 방향으로 재조정되었다(MFA Denmark 2021b).

아시아와 라틴아메리카는 2010년대 중반 재정 조정과 전략적 집중 흐름 속에서 과거의 지역 포트폴리오가 축소되었으며, 일부 국가에서는 양자 협력이 단계적으로 종료되었다(OECD 2016). 2025년 전략 「A Changing World – Partnerships in Development」은 특정 지역을 신규 우선협력 대상으로 제시하지는 않지만, 기후·녹색전환, 민간투자 및 민관 파트너십 등 글로벌 의제를 중심으로 선택적·전략적 협력을 확대할 방향성을 제시하고 있다(MFA Denmark 2025).

이러한 점을 정리해 보면, 덴마크의 지역 전략은 2010년대 광범위한 빈곤감소 중심 구조에서 2020년대 분쟁·취약국 및 유럽 주변부 중심의 집중형 구조로 이동해 왔다. 이는 인도주의 전통, 이주·안보 요인, 유럽 공동체 기여, 녹색 기술 기반 비교우위 등을 통합하려는 실용적 조정의 결과로 볼 수 있으며, 한정된 자원을 전략적으로 배분해 국제적 영향력을 유지하려는 정책적 움직임이라는 점에서 특징적이다. 다만 국익 연계성이 강화되면서 전통적 빈곤감소 의제의 상대적 비중이 축소될 가능성은 지속적인 논의가 필요한 부분이다.

4.4. 중점 분야 및 이니셔티브

덴마크는 개발협력의 규범적 기반을 유지하면서도 국내외 안보, 이주, 기후변화 등 국익 연계형 정책 의제를 점차 확대해 왔다. 2012년 「The Right to a Better Life」 전략은 인권기반접근(HRBA)을 전면 도입하며 인권, 양성평등, 환경, 기후 등 보편 의제를 핵심 축으로 제시했다(MFA Denmark &

DIHR 2017). 이후 2017년 「The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action」은 난민·이주, 안보-개발 연계, 포용적 성장, 민주주의·인권 등을 전략적 우선 분야로 설정하며 개발협력과 동시대 구조적 도전을 결합하는 방향을 강화했다(MFA Denmark 2017).

2021년 「The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation」은 "Democratic values and human rights are the foundation of our development cooperation(민주적 가치와 인권은 덴마크 개발협력의 기반이다)"이라고 명시하며 민주주의, 인권, 기후행동을 덴마크 개발협력의 기본 축으로 재확인했다(MFA Denmark 2021a). 또한 기후 및 녹색전환(green transition), 여성·청년을 포함한 포용적 성장, 안보-개발 연계를 통합 프레임으로 제시해 분쟁·취약성, 난민·이주, 기후위기 등 상호 연계된 도전을 포괄적으로 다루는 방향을 심화했다(MFA Denmark 2021).

이러한 전략적 강조는 ODA 집행 구조에서도 일정한 방향성을 보인다. OECD 통계에 따르면 2023년 덴마크 양자 ODA 중 인도주의 지원은 약 21.4%, 시민사회단체(CSO)를 통한 집행은 약 26.9%를 차지한다(OECD 2025a). 같은 해 국내 난민 수용비용(in-donor refugee costs)은 약 2억 7,650만 달러로 전체 양자 ODA의 약 13%를 구성했다(OECD 2025a). 이러한 재원 배분 구조는 덴마크가 인도주의·취약성 대응, 난민·이주 등 전략적으로 설정해 온 분야를 ODA 집행에서도 지속적으로 반영해 왔음을 보여준다.

2025년 전략 「A Changing World - Partnerships in Development」은 기후·녹색전환, 민주주의·인권, 안보-개발 연계, 민관 파트너십 및 개발금융을 중점 분야로 제시하며, 개발협력을 외교·안보·경제정책과 연계된 투자 및 파트너십 도구로 규정했다(MFA Denmark 2025). 이는 덴마크가 규범 기반 공여국으로서의 정체성을 유지하면서도 기후위기, 이주, 안보 등 국익 요소를 포함한 다층적 정책 틀을 구축해 나가고 있음을 시사한다.

이러한 흐름을 감안할 때, 덴마크의 중점 분야 및 이니셔티브는 2010년대 초 보편 의제를 중심으로 한 규범적 접근에서 출발해, 2010년대 후반 이후 국익 연계 의제의 비중이 확대되는 방향으로 조정되어 왔다. 2020년대에는 기후·민주주의·안보-개발 연계를 통합하는 전략적 구조가 강조되며, 가치와 국익을 병행하는 다층적 협력 모델로 발전하는 경향이 뚜렷하다.

4.5. 프로그램 및 파트너십

덴마크의 개발협력은 2010년대 이후 인권·민주주의 등 규범적 가치를 유지하면서도 민간자본과 파트너십을 통해 실질적 영향력을 확대하려는 접근이 강화되어 왔다. 이러한 경향은 덴마크 외교·개발정책 분석에서 자주 언급되는 '실용적 이상주의(pragmatic idealism)'와도 연관되는 것으로 지적된다(Engberg-Pedersen & Pedersen 2024).

2012년 발표된 전략 「The Right to a Better Life」는 빈곤감소와 인권 증진을 중심으로 삼으면서, 녹색성장(green growth), 민간부문 참여, 다자협력, 인권기반접근(HRBA)을 개발협력 전략의 주요 축으로 제시했다(Government of Denmark 2012). 이 전략을 바탕으로, Danida는 Danida Business Finance(DBF) 프로그램을 통해 에너지·물 관리·교통 분야 등에서 양허성 대출과 보조금을 결합한 혼합금융(blended finance)을 적용하였으며, 이후 Danida Sustainable Infrastructure Finance(DSIF, 이후 Public Infrastructure Finance(PIF)로 재편)로 재편되어 공공 인프라 금융 수단으로 자리 잡았다(MFA Denmark/Impact Fund Denmark 2020).

한편 투자형 협력 플랫폼인 덴마크 개발도상국투자기금(Investment Fund for Developing Countries, IFU)은 Danish Climate Investment Fund와 Danish Agribusiness Fund 등을 조성하였으며, 2018년에는 공공·민간 혼합펀드인 Danish SDG Investment Fund를 출범시켜 약 50억 DKK 규모의 자본을 바탕으로 녹색에너지·지속가능 식량시스템·금융서비스·보건 등을 중심으로 개발협력과 민간투자를 병행하는 구조를 구축했다(IFU 2022).

2020년대 들어 이러한 투자·금융 중심 실행모델은 제도화 및 다층화 단계에 접어들었다. 2024년에는 덴마크와 유럽연합(EU)이 Danish SDG Investment Fund II에 대한 EFSD+ 보증을 체결했으며, 이는 EU의 Global Gateway 전략과 연계돼 민간투자 동원 구조가 강화되는 방향으로 나타난다(Impact Fund Denmark 2024).

프로그램 및 파트너십 차원에서 덴마크는 다자 및 EU 협력을 확대하며 규모 제약이 있는 소규모 공여국으로서의 한계를 보완해 왔다. 그 중 하나의 사례로 에티오피아의 아셀라(Assela) 풍력발전 사업이 있으며, 이 사업은 덴마크 정부·DSIF 보조금·대출·다자금융기관이 결합된 혼합금융 구조 및 Team Europe 방식의 협업모델로 소개되고 있다(EEAS 2025).

시민사회 파트너십 역시 덴마크 개발협력 실행체계의 중요한 축으로 자리매김했다. 덴마크 정부는 인도주의·인권·젠더·환경 분야 시민사회단체(CSO)에 코어(core) 및 지정(earmarked) 기여를 병행하며 현장 집행의 주요 채널로 활용하고 있으며, 2023년 기준 양자 ODA의 약 26.9%가 시민사회 채널을 통해 집행된 것으로 나타난다(OECD 2025a).

전체 흐름을 다시 살펴보면, 덴마크의 프로그램 및 파트너십 구조는 2010년대 보조금 중심의 전통적 공공개발 모델에서 혼합금융·투자형 협력으로 전환되었으며, 2020년대 들어 이를 제도화한 다층적 실행체계로 발전하고 있다. 민간재원 동원(IFU·Danish SDG Investment Fund), 다자·EU 공동사업(Global Gateway·Team Europe), 시민사회 채널(CSO 파트너십)은 덴마크 개발협력의 통합적 실행모델을 구성하며, 이는 규모가 제한된 공여국이 전략적 금융과 파트너십을 통해 국제적 영향력을 확대하려는 방식으로 이해될 수 있다.

4.6. ODA 예산 및 개발재원

덴마크는 1970년대 후반 이후 ODA/GNI 0.7% 이상을 꾸준히 유지해온 대표적 공여국이다. OECD는 덴마크가 40년 이상 0.7% 목표를 충족해 온 것으로 평가하며, 최근에도 2023년 0.73%, 2024년 0.71%를 기록했다고 보고한다(OECD 2025a). <표 5>에서 보듯, 2011-2024년 동안 덴마크의 ODA 규모는 대체로 26 억-31 억 달러 범위에서 안정적으로 유지되었고, GNI 대비 ODA 비율 역시 대부분의 연도에서 0.7% 이상을 기록했다(OECD 2025a). 2024년 잠정치 기준으로도 약 31.2억 달러, 0.71%로 보고되었다(OECD 2025a).

<표 5> 2011-2024년 덴마크 ODA 규모(단위: 백만 달러) 및 GNI 대비 비율(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2011	2,732		0.85
2012	2,647		0.83
2013	2,769		0.85
2014	2,813		0.86
2015	2,864		0.85
2016	2,636		0.75
2017	2,642		0.74
2018		2,658	0.72
2019		2,742	0.72
2020		2,716	0.72

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2021		2,798	0.71
2022		2,738	0.67
2023		3,057	0.73
2024		3,124	0.71

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치.
출처: OECD. 2025 Development Co-operation Profiles: Denmark

덴마크는 대형 공여국에 비해 재정 규모가 크지 않지만, ODA/GNI 비율을 장기간 0.7% 수준에서 유지함으로써 국제개발협력 분야에서 '책임 있는 공여국(responsible donor)'으로서의 신뢰와 영향력을 확보해 왔다. OECD DAC 동료검토는 덴마크가 "안정적이고 높은 ODA/GNI 비율을 유지하는 강한 리더십"을 보이고 있다고 평가한다(OECD 2023). 이러한 원칙의 일환으로 덴마크 정부는 ODA/GNI 0.7%를 '평균 기준(average target)'으로 유지하기 위한 예산 조정 메커니즘을 공식 재정 원칙으로 채택하고 있다(MFA Denmark 2024). 이 체계는 경기 변동이나 환율 요인으로 단기적 등락이 발생하더라도, 중기적으로 0.7 % 수준을 평균적으로 달성하도록 설계된 제도적 장치이다. 이러한 운용방식은 단순한 수치 목표를 넘어, 재정 여력이 제한된 소규모 국가가 도덕적 리더십과 정책 정체성(policy identity)을 유지하기 위한 전략적 선택이자, 국제사회에 대한 책무성과 신뢰를 지속적으로 확보하려는 정책적 의지를 반영하는 것으로 이해할 수 있다. 덴마크 정부는 최근 2025 년 9월 제80차 유엔 총회(UNGA) 연설에서도 이 목표에 대한 지속적 이행 의지를 재확인하기도 했다(Permanent Mission of Denmark to the United Nations 2025).

ODA 예산의 전통적 분배 구조는 양자협력, 다자 분담금, 인도주의 지원, 기후재원, 개발금융 출자로 구성되어 있다. 그러나 2015-2016년 난민 위기 당시에는 ODA 중 국내 난민 수용비용(in-donor refugee costs) 비중이 각각 약 15%, 16% 수준까지 상승하면서(OECD 2025a), 양자협력 및 일부 다자·기후 재원에 대한 예산 압박이 크게 증가했다는 평가가 제기되었다(Rigsrevisionen 2017). 이후 난민 유입이 감소하면서 해당 비중은 낮아졌으나, OECD 통계에 따르면 2023년에도 덴마크의 국내 난민·망명자 관련 비용은 '양자 ODA(gross bilateral ODA)'의 약 13%를 차지했다(OECD 2025a). 이러한 변화는 결과적으로 양자개발 비중의 상대적 축소와 인도주의 지원 비중의 확대라는 구조적 흐름을 강화하는 방향으로 작용했다.

2010년대 초반에는 양자협력 비중이 다자협력보다 뚜렷이 높았으나, 2020년대에 들어 오면서 양자·다자 및 인도주의·기후 재원 간 비중이 보다 분산되는 방향으로 재편되었다. OECD에 따르면 2023년 기준 덴마크의 인도주의 지원은 양자 ODA의 21.4%를 차지하며, 시민사회단체(CSO)를 통한 집행 비중은 26.9%에 달한다(OECD 2025a). 이는 난민·분쟁 대응과 우크라이나 전쟁 지원 확대에 따라 인도주의 및 시민사회 채널의 중요성이 높아졌음을 보여준다. 기후 관련 ODA는 2020-2021년 일시적으로 축소되었다가 2022-2023년 다시 확대되어, 2022-2023년 양자 배분 가능 ODA의 29%가 기후변화 관련 공여로 분류된다(OECD 2025a).

한편 다자협력은 전체 ODA의 약 30% 내외 수준에서 비교적 안정적으로 유지되며, UN, 세계은행, EU 등 주요 다자기구에 대한 핵심(core) 및 지정(earmarked) 기여를 포함한 재정 기여 비중이 높게 나타난다(OECD 2025a). 덴마크 정부는 개발협력과는 별도로 2030년까지 최소 DKK 150억(약 22억 달러) 규모의 녹색 연구와 혁신 투자를 약속한 바 있으며(Innovation Centre Denmark 2024), 이는 국내·국제 차원의 기후 및 녹색혁신 재원을 동시에 확충하려는 방향으로 이해할 수 있다.

개발재원 운용에서도 구조적 변화가 나타났다. 덴마크의 개발재원 구조는 2010년대의 보조금 중심 체계에서 2020년대의 민간자본 연계형 개발금융 구조로 전환되었다(OECD 2025a). 2010년대 초반까지는 대부분의 ODA가 무상보조금 형태로 집행되었으나, 한정된 재정여력 속에서 공공자금의 효율성을 제고하고 민간자본을 동원하려는 정책이 본격화되었다(Rigsrevisionen 2017). 이러한 변화는 혼합금융과 임팩트 투자(impact investing)를 제도화하는 방향으로 발전했다(OECD 2025a).

혼합금융 도입의 대표적 수단은 덴마크 지속가능 인프라 금융(Danida Sustainable Infrastructure Finance, DSIF)이다. DSIF는 개발도상국의 인프라 프로젝트를 지원하기 위해 공공재정과 양허적 성격의 금융을 결합해 제공하는 형태로 운영되어 왔다(OECD 2025a). DSIF는 주로 상업성이 낮아 민간투자 유치가 어려운 인프라 분야를 대상으로 자금을 공급해 왔으며, OECD와 Danida 문헌에서는 대표 사례로 케냐 Athi Water 상수도 사업과 에티오피아 Assela 풍력발전소 프로젝트가 언급된다(OECD 2025a).

덴마크 임팩트 펀드(Impact Fund Denmark, 구 IFU)는 2024년 DSIF를 'Public Infrastructure Finance(PIF)'라는 명칭으로 재편하여 운영하고 있으며, PIF는 덴마크 개발협력(ODA) 재원을 기반으로 개발도상국 인프라 프로젝트에 금융을 제공하는 창구로 설명되고 있다(Impact Fund Denmark 2025). PIF는 개발협력 재원을 활용해 공공·민간 금융기관과의 공동 금융 구조를 설계하는 것을 목적으로 하며, 인프라 분야 프로젝트의 재원 조달을 위한 공적 개발금융 창구 역할을 수행한다(Impact Fund Denmark 2025).

이러한 전환은 덴마크가 2020년대 들어 개발재원 체계를 보조금 중심 구조에서 혼합금융 및 민간자본 연계형 구조로 확대하려는 흐름과도 일치한다. OECD는 덴마크가 ODA 기반 그랜트와 공공 금융수단을 결합해 민간자본을 동원하는 모델을 확장하고 있다고 평가하며, 특히 DSIF-PIF 체계가 레버리지 구조 설계의 중심 축 가운데 하나로 자리잡고 있다고 지적한다(OECD 2025a).

1967년에 설립된 덴마크 개발도상국투자기금(Investment Fund for Developing Countries, IFU)은 덴마크의 대표적 개발금융기관(DFI)으로, 2020년대 들어 민간자본과 결합하는 혼합형 투자 구조를 본격화했다(IFU 2023). IFU는 연기금(PensionDanmark 등) 및 금융기관과 공동출자해 조성한 'Danish SDG Investment Fund'를 통해 기후·재생에너지·농식품·지속가능 인프라 분야에 집중 투자하고 있으며, 약 DKK 50억 규모의 1차 펀드를 조성해 수십 개 프로젝트에 투자하고, 원금 대비 여러 배 규모의 총투자를 동원한 사례로 OECD와 EU 자료에서 반복적으로 소개된다(OECD 2025a; European Commission 2024).

2025년 6월 IFU는 기관명을 Impact Fund Denmark(IFD)로 공식 변경하였으며, IFD 및 Impact Investor 보도에 따르면 정부 출자(capital contribution)와 민간자본을 결합해 2030년까지 운용규모를 DKK 360억 이상으로 확대하는 전략을 채택했다(Impact Investor 2025; IFD 2025). 이는 최근 덴마크 연간 ODA 총액(약 30억 달러)을 상회하는 수준으로, 공적 개발재원이 민간 투자를 견인하는 레버리지 구조를 체계화한 모델로 평가된다.

OECD의 「Blended Finance Principles and Guidance」와 DAC blended finance 관련 자료 역시 Danish SDG Investment Fund를 "DFI가 연기금 등 상업자본과 함께 시장수익형 펀드를 조성해 민간자본을 추가 동원한 대표 사례"로 제시하며, 해당 모델의 레버리지 비율과 수익배분 구조를 구체적으로 소개하고 있다(OECD 2020; OECD 2025a). 이는 덴마크의 개발금융체계가 2020년대 들어 민간자본 결합형·혼합금융형 구조로 전략적으로 확장되었음을 뒷받침한다.

덴마크 시민사회연합인 Global Focus는 혼합금융 및 민간자본 동원이 확대되는 과정에서도 인권·민주주의·공공성 원칙이 훼손되지 않도록 제도적 장치를 강화할 것을 요구한다. 해당 보고서는 「The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation」 이행과 관련해, ODA 지출 전반에 대해 인권·민주주의 목표를 보다 구체화하고 별도의 행동계획을 수립할 것, 시민사회가 감시·책임추궁 역할을 수행할 수 있도록 투명성과 참여를 제도화할 것을 제안한다(Global Focus 2023). 또한 민간부문·기후·이주·안보 연계 지원에서 개발효과성 원칙과 인권 기반 접근(HRBA)을 일관되게 적용할 것을 강조한다. 이러한 논의는 덴마크 ODA가 양적 확대·민간 레버리지 추구와 함께, 공공성·인권·시민사회 공간 보장을 병행해야 한다는 균형 논의로서 정책적 의미를 갖는다.

요약하자면, 덴마크는 재정규모가 크지 않음에도 ODA/GNI 0.7% 공약을 수십 년간 유지하며(OECD 2025), 전통적 보조금 중심 체계에서 혼합금융·임팩트 투자 중심의 복합재원 모델로 전환해 왔다(IFU 2022; Impact Fund Denmark 2025; OECD 2020). 이러한 변화는 공공자금의 효율성과 민간자본 레버리지를 병행하려는 정책적 실험으로, 인도주의·기후·민간투자 동원을 아우르는 다층적 개발재원 구조를 구축함으로써 소규모 공여국임에도 국제개발협력 분야에서 영향력을 지속해 온 핵심 요인으로 평가될 수 있다.

4.7. 대외정책과의 연계성

덴마크는 개발협력을 외교, 안보, 경제정책과 긴밀히 연계하는 '통합적 대외정책(whole-of-foreign-policy approach)'을 일관되게 추진해왔다. 2017년 전략 「The World 2030: Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action」은 인도주의와 개발을 단일 프레임에 통합하며, 난민과 이주, 기후변화, 안보를 포괄하는 '범정부적 접근'을 제시했다(MFA Denmark 2017). 2021년 「The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation」은 이러한 방향을 계승하면서 '가치와 이익의 균형(balance between values and interests)'과 '상호이익'을 강조하여, 개발협력을 외교·경제정책과 결합된 공동의 전략수단으로 재정의했다(MFA Denmark 2021a).

러시아-우크라이나 전쟁과 지정학적 불안이 심화된 2020년대 들어 덴마크는 개발협력을 자국의 안보와 번영을 뒷받침하는 핵심 수단으로 명시했다. 2023년 「외교 및 안보정책 전략(Foreign and Security Policy Strategy, FSPS)」은 '실용적 이상주의(pragmatic idealism)'를 외교의 기본 원칙으로 내세우며, ① 유럽 안보 강화, ② 글로벌 파트너십 확대, ③ 공급망·에너지 안보 등 회복탄력성 제고를 핵심 우선과제로 설정했다(Danish Government 2023). 이 전략은 개발협력을 민주주의와 인권, 규범에 기반한 국제질서 수호와 덴마크의 경제적 이익 증진을 동시에 추구하는 도구로 위치시키고, EU와 NATO 체계 내에서 아프리카·아시아 지역의 법치, 규범적 국제질서, 공급망 안정 등을 지원하는 정책적 일관성을 강조했다(Engberg-Pedersen & Pedersen 2024).

이 기조는 2025년 전략 「A Changing World – Partnerships in Development」에서 한층 구체화되었다. 해당 전략은 개발협력을 "덴마크의 안보 및 경제에 대한 투자(an investment in Denmark's security and economy)"로 규정하고, 외교와 안보, 경제외교, 기후·에너지 정책을 연계하는 '파트너십 중심 접근'을 도입했다(MFA Denmark 2025). 구체적으로는 전략은 ① 기후위기, 이주, 취약국 불안정 등 초국경 위협 대응, ② 파트너국의 녹색·포용적 성장 지원, ③ 덴마크 기업의 투자 확대 및 가치사슬 참여 촉진을 통합 목표로 제시했다(MFA Denmark 2025). 전략문서에 따르면, 외교부

(MFA) 내 개발협력 기능(Danida)과 외교 및 개발업무를 연계한 운영구조 강화를 모색하고 있으며, 대사관을 통해 외교·개발 정책을 보다 긴밀히 조정할 수 있는 체계 구축이 언급되어 있다(MFA Denmark 2025).

또한 덴마크는 EU의 Global Gateway(2021-2027년, 최대 3,000억 유로 투자)과 NATO의 기후변화 및 안보 의제(Climate and Security Agenda)를 활용해 공동재원 조성 및 안보 연계형 개발사업을 추진하고 있다. 이러한 전략은 '지속가능한 안보 (sustainable security)' 관점에서 개발협력을 외교·안보정책의 핵심 축으로 위치시키는 변화로, 독일의 「BMZ 2030 개혁」 전략과 네덜란드의 「세계와 네덜란드를 위한 미래 투자」 전략과도 유사한 방향성을 보인다. OECD 역시 덴마크, 독일, 네덜란드가 모두 ODA를 안보, 공급망, 기후, 이주관리와 연계하는 경향을 강화하고 있음을 지적한다(OECD 2025a).

한편, 덴마크 시민사회와 학계는 국익 중심 기조가 인권 및 민주주의 의제의 비중을 약화시킬 수 있다고 우려한다. Global Focus는 「The World We Share: Denmark's Strategy for Development Cooperation」이 민주주의 및 인권을 전략의 '기초'로 명시했음에도 구체적 성과지표가 미흡하다며 보완 목표를 제안했다(Global Focus 2023). 덴마크 국제문제연구소(Danish Institute for International Studies, DIIS) 역시 '실용적 이상주의'가 글로벌 사우스 파트너십의 전략화를 진전시키는 한편, 가치 외교의 한계를 노출할 수 있다고 평가한다(DIIS 2024). 요컨대 덴마크는 개발협력을 외교·안보·경제 정책과 통합한 선도 사례이지만, 가치와 이익의 균형을 둘러싼 정책적 긴장은 여전히 지속되고 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 덴마크는 개발협력을 외교·안보·경제정책과 연계하는 통합적 접근을 확대하고 있으며, 최근 전략에서는 개발협력을 안보 및 경제적 이익과도 연결되는 정책수단으로 재정의하려는 흐름이 두드러진다. EU Global Gateway, NATO 기후·안보 의제 등을 활용해 기후위기, 이주, 취약국 불안정 등 초국경 과제에 대응하는 움직임도 강화되고 있다. 동시에 시민사회와 학계는 이러한 국익 중심 기조가 민주주의와 인권의 비중을 약화시킬 수 있다는 점을 제기하며 균형 있는 정책 설계를 요구하고 있다. 전반적으로 덴마크는 외교·안보와 개발협력의 통합을 모색하고 있으나, 가치와 이익 간 조정이라는 정책적 과제가 여전히 중요한 고려 요소로 남아 있다.

이와 같은 변화 흐름을 본 연구의 분석틀인 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성' 관점에서 재정리하면, 덴마크 특유의 가치 중심 구조가 어떠한 방식으로 확장되고 조정되었는지를 보다 입체적으로 설명할 수 있다. 덴마크는 2010년대 인권·민주주의·인도주의 중심의 명확한 가치 기반 접근을 유지해 왔으며 기후변화 대응, 취약국 지원 등 규범적 의제가 주요 비중을 차지했다. 2020년대 이후에는 기후·녹색전환, 이주·난민, 민간투자(DSIF·IFU) 등 다양한 분야가 결합되며 전략 범위가 확장되는

흐름이 나타난다.

분석틀 기준으로 보면, 국익 중심성 수준은 규범 중심적 성격이 강했던 2010년대에서, 2020년대에는 기후·민간투자·이주 등 국가·사회적 이해가 결합되며 중간 수준에 가까워지는 경향이 나타난다. 추구 방식은 전통적 가치·보건·교육 중심 구조에 기후·녹색금융·민간투자 확대 등 가치-기후-경제 요소가 결합하는 혼합형 경로가 강화되는 모습으로 정리할 수 있다. 시간 지향성은 중장기 파트너십 중심 전통을 유지하면서도, 기후위기 및 이주·난민 이슈에서 단기·중기 대응 필요성이 함께 부각되는 다층적 구조로 전환되고 있다. 요약하면 덴마크는 규범 기반 정체성을 유지하면서도 기후·민간투자 등 정책 스펙트럼을 확장하는 방향으로 조정되고 있으며, 가치 중심성과 경제·기후 중심성이 병행되는 혼합형 구조로 이해될 수 있다.

5. 네덜란드

네덜란드는 오랜 기간 OECD DAC에서 상위권 공여국으로 평가되어 왔으며, 비구속원조 비중이 높고 규범적 접근을 강조해 온 국가로 알려져 있다(OECD 2025). 전통적으로 인도주의, 국제 연대, 보편적 가치가 개발협력의 핵심 기반이었고, 1990~2000년대에는 빈곤퇴치, 인권, 성평등 등 보편의제를 중심으로 정책을 전개했다. 그러나 2000년대에 들어 재정 압박, 원조 효과성 논의, 이민·안보·무역 등 국내정책 의제의 비중 확대와 함께, 개발협력을 네덜란드의 이익과 연계하는 논의가 점진적으로 확대되기 시작했다. 특히 2003년 외교부가 발표한 「상호 이익, 상호 책임: 2015년을 향한 네덜란드 개발협력(Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Cooperation en route to 2015)」는 상호이익·상호책임이라는 틀을 통해 개발·외교·무역의 연계를 개념적으로 제기한 전환점으로 평가된다(MFA Netherlands 2003).

2010년대 이후에는 이러한 흐름이 제도적 수준에서 구체화되었다. 마르크 뤼터 내각은 재정건전성 기조 속에서 ODA 예산을 조정했고, 2013년 발표된 「더 나은 세상을 향하여: 원조·무역·투자를 위한 새로운 의제(A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment)」을 통해 '원조-무역-투자(aid-trade-investment)' 통합 전략을 명확히 제시했다(MFA Netherlands 2013). 이 문서는 개발정책을 극빈 종식·포용적 성장·네덜란드 경제의 국제적 참여 확대라는 세 가지 목표 아래 재구성하며, 경제·통상정책과의 결합을 공식화했다. 2020년대 들어 러시아-우크라이나 전쟁, 미·중 경쟁, 이민 이슈 등 국제환경 변화가 가속되면서 이러한 실용주의적·국익 연계적 접근은 더욱 강화되었고, 2022년 「우리가 가장 잘하는 일을 하자: 대외무역 및 개발협력 정책문서 (Do what we do best: Policy Document for Foreign Trade and Development Cooperation)」 및 2025년 「국제개발에 관한 정책서한(Policy Letter on International Development)」는 비교우위 분야 중심의 선택

과 집중, 국익과 개발의 명시적 연계를 제도적으로 제시했다(Government of the Netherlands 2022; 2025).

5.1. 원조 철학과 정책 방향

앞서 살펴본 바와 같이 네덜란드는 오랜 기간 OECD DAC에서 상위권 공여국으로 평가되어 왔으며, 비구속원조 비중이 높고 규범적 접근을 강조해 온 국가로 알려져 있다(OECD 2025). 이러한 기조는 인도주의, 국제적 연대, 보편적 가치에 기반한 전통적 개발협력 철학에서 비롯되었다. 그러나 2000년대 이후 재정 압박, 원조 효과성 논의, 그리고 안보·이민·무역 등 국내정책 의제와의 연계 필요성이 증가하면서, 개발협력은 점진적으로 상호이익·국익 기반의 접근을 포함하는 방향으로 변화해 왔다.

2003년 발표된 「Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Cooperation en route to 2015」는 '상호이익(mutual interests)'과 '상호책임(mutual responsibilities)'이라는 틀을 통해 개발협력을 외교·무역·안보 등 다른 대외정책 영역과 연계하려는 문제의식을 제기한 문서로 평가된다(MFA Netherlands 2003). 해당 문서는 빈곤감소라는 전통적 목표를 유지하면서도 국내 정치적 정당성과 정책 일관성을 강화하기 위한 방향성을 담고 있다.

2010년대 들어 이러한 변화는 더욱 명확해졌다. 마르크 뤼터(Mark Rutte) 내각은 재정 긴축 기조 속에서 ODA 예산을 조정했으며, 네덜란드의 ODA/GNI 비율은 2010년 약 0.8%에서 2017년 약 0.6% 수준으로 하락했다(OECD 2017). 2012년 출범한 제2차 뤼터 내각은 '원조-통상 통합 전략(aid and trade strategy)'을 추진했고, 2013년 릴리안 플라우멘(Lilianne Ploumen) 개발협력·통상 장관(Minister for Foreign Trade and Development Cooperation)이 발표한 「A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment」을 통해 이를 제도적으로 정립했다(MFA Netherlands 2013). 이 문서는 빈곤 종식, 지속가능하고 포용적인 성장, 네덜란드 기업의 국제 참여 확대라는 세 가지 목표를 제시함으로써 원조·무역·투자의 연계를 정부 정책으로 공식화했다(MFA Netherlands 2013).

2018년 발표된 「세계와 네덜란드를 위한 미래 투자(Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands)」는 개발협력을 "세계와 네덜란드를 동시에 위한 투자"로 규정하며 SDGs 달성을 핵심 목표로 설정했다(MFA Netherlands 2018). 해당 문서는 또한 중기적으로 ODA/GNI 0.7% 복귀 의지를 명시해 규범적 가치와 국익의 병행 기조를 강화하는 방향을 제시했다.

2022년 제4차 뤼터 내각은 「Do what we do best: Policy Document for Foreign Trade and

Development Cooperation」를 발표해, 물관리, 농식품, 성평등, 기후·에너지 등 네덜란드의 비교우위 분야에 개발자원을 보다 집중하는 전략을 제시했다(Government of the Netherlands 2022). 이 문서는 개발·통상·투자의 연계성을 높이고 정책의 선택과 집중을 강화함으로써 정책 일관성과 효율성을 높이려는 접근을 반영하고 있다.

2025년 2월 발표된 정책서한 「Policy Letter on International Development」는 이러한 변화가 제도적 재편 단계로 진입했음을 보여준다. 해당 문서는 국제개발 예산을 이전 중기재정계획 대비 구조적으로 감축하고, 개발협력을 "Linking international development to the interests of the Netherlands(네덜란드의 이익과 명시적으로 연계)"한다는 원칙을 제시했다(Government of the Netherlands 2025). 또한 무역·경제, 안보·안정, 이민을 정책의 핵심 이익 축으로 제시하고, 물관리, 식량안보, 보건 등 비교우위 분야를 중심으로 지원체계를 재구조화하는 방향을 정립했다. 이에 대해 네덜란드 시민사회는 개발협력이 국익에 과도하게 종속될 경우 신뢰자산이 약화될 수 있다는 우려를 제기했다(Wemos 2025).

전반적으로 보면, 네덜란드의 개발협력 철학은 규범적 가치에 기반한 전통에서 출발해 2000년대 이후 상호이익·국익 중심 접근을 점진적으로 병행하는 방향으로 변화해 왔다. 2003년 전략 문서가 통합적 접근의 기초를 마련했고, 2013년 문서가 원조-무역-투자의 연계를 제도적으로 확립했다(MFA Netherlands 2013). 이어 2018년과 2022년 문서는 SDGs·비교우위 중심 실용주의 기조를 강화했으며(MFA Netherlands 2018; Government of the Netherlands 2022), 2025년 정책서한은 국익 기반 접근과 예산 재구조화를 명시하며 이러한 흐름을 제도적으로 완성하는 방향을 제시했다(Government of the Netherlands 2025).

5.2. 이행체계 및 거버넌스

네덜란드의 개발협력 이행체계는 2010년대 이후 외교, 통상, 투자 간 연계성이 점차 강화되는 방향으로 변화해 왔다. 특히 2012년 신설된 '통상·개발협력 합동 장관(Minister for Foreign Trade and Development Cooperation)' 직위는 개발협력이 외교정책 및 대외경제정책과의 연계성을 높이는 제도적 기반을 마련한 조치로 평가된다(Government of the Netherlands n.d.-a). 이 직위 신설은 2013년 「A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment」에서 제시된 원조-무역-투자(Aid-Trade-Investment) 통합 전략의 제도적 토대를 구성하는 변화로도 언급되며, 개발·통상 기능 간 정책 조정 구조를 공식화한 계기로 해석된다. 이러한 변화는 원조·무역·투자(Aid, Trade and Investment) 정책을 보다 통합적으로 접근하려는 정책적 흐름 속에서 나타난 것으로, 정책 설계 과정에서 국익 요소와 개발목표가 함께 고려되는 경향을 강화한 것으로 볼 수 있다. 다만 이는 완전

한 단일 지휘체계의 확립이라기보다는, 외교·통상 분야의 영향력이 점진적으로 확대된 구조적 조정으로 이해하는 것이 보다 적절하다.

네덜란드 개발협력의 정책 총괄 기능은 외교부 산하 개발협력총국(Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, DGIS)이 담당해 왔다. DGIS는 개발협력 전략, 지역·분야 정책, 다자협력, 예산 배분 등을 수행하며, 2013년 Aid-Trade 통합전략 이후 통상·투자 관련 부서와의 정책 조정 기능이 점진적으로 확대된 것으로 평가된다(MFA Netherlands n.d.-a). 집행 단계에서는 부처·기관 간 역할 분담이 보다 체계화되었고, 다양한 공공·민간 주체가 참여하는 범정부(whole-of-government) 접근이 강화되는 흐름이 나타났다. 이와 같은 변화는 개발협력의 이행체계가 단일 기관 중심에서 다수 기관이 협력하는 구조로 이동하고 있음을 시사한다.

개발금융 분야에서는 네덜란드 개발금융공사(Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, FMO)가 중요한 역할을 담당한다. FMO는 2010년대 중반 이후 민간투자 동원과 blended finance 도입을 확대해 왔으며, 고위험 시장에서 민간투자 촉진, 금융 접근성 제고, 민관합작투자(PPP) 활성화를 위해 개발금융·혼합금융(blended finance) 수단을 운용하며, 네덜란드 개발협력 및 대외경제정책과 연계된 금융 역할을 담당하고 있다(FMO 2024). 또한 네덜란드 기업청(Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO)은 무역·투자 촉진, 보조금 제도 운영, 민관 파트너십 지원 등을 맡아 개발협력과 경제외교 간 연계를 지원하는 기관으로 자리해 왔다(RVO n.d.). 특히 RVO의 개발협력 프로그램 집행 비중은 Aid-Trade 통합정책 이후 확대된 것으로 보고되며, 원조·통상 연계의 주요 집행 창구로 기능하고 있다(RVO n.d.).

교육·인재협력 분야에서는 네덜란드 교육협력기관 누픽(Nuffic)이 장학금, 인재양성, 역량강화 프로그램을 운영하며 개발협력의 인적 기반을 지원해 왔다(Nuffic n.d.). 예컨대 OKP(Orange Knowledge Programme)와 같은 역량강화 프로그램은 개발협력-교육정책 연계의 대표 사례로 평가된다. 또한 개발 NGO인 SNV는 농업·기후·위생 분야에서의 전문성을 기반으로 EU 기금 및 국제기후재원과의 연계를 확대해 왔으며, 2010년대 후반 이후 다자·민간 기반 협력 프로젝트 비중이 증가하면서 기관의 활동 범위가 전통적 원조 집행 중심 역할을 넘어 확장되는 경향이 관찰된다(SNV n.d.).

2020년대 들어 네덜란드의 거버넌스는 기후금융·민간투자 연계 프로그램을 중심으로 보다 다층적인 형태를 띠고 있다. 특히 네덜란드 정부, FMO, Climate Fund Managers(CFM), WWF Netherlands 등이 공동 참여하는 네덜란드 기후개발기금(Dutch Fund for Climate and Development, DFCD)은 2019년 출범한 blended finance 플랫폼으로, 기후 적응·감축 분야 사업을 대상으로 민간자본 유치 기능을 수행하고 있다(DFCD n.d.). DFCD는 정부-개발금융기관-국제

NGO-민간 금융기관이 하나의 구조 안에서 역할을 분담하는 특징을 가지며, 기후 및 민간투자 분야를 개발협력 정책 내에서 보다 체계적으로 다루려는 최근의 정책 흐름을 반영한다. 이러한 프로그램은 SDG 투자 의제(SDG Investing Agenda)와 연계되면서 개발협력 과정에서 민간·금융 부문의 참여가 제도적으로 확대되는 기반이 되어 왔다.

앞서 살펴본 제도적 변화를 고려하면, 네덜란드의 개발협력 거버넌스는 외교부 중심의 전통적 단선형 체계에서 벗어나 부처 간 협력, 개발금융, 민간투자, 교육·기술협력, NGO 전문성이 결합된 네트워크형 구조로 이동해 왔다. 다양한 공공·민간 주체와 금융수단이 결합하는 분산형 이행 구조가 강화되고 있으며, 네덜란드는 규범적 전통을 유지하면서도 국익·경제·기후목표를 함께 고려하는 정책 접근을 확대해 가고 있는 것으로 해석된다.

5.3. 중점 협력 대상 지역 및 국가 전략

네덜란드의 중점 협력 전략은 2010년대 이후 선택과 집중(selectivity and concentration) 원칙을 중심으로 전개되었다(OECD 2011). 2011-2013년 동안 네덜란드는 양자 ODA 중점국을 기존 33개국에서 15개국으로 축소하고, 저소득·취약국을 대상으로 하는 중점협력국(focus countries)과 중소득국 가운데 경제협력 중심 모델로 전환 중인 전환국(transition countries)의 이원 체계를 도입했다(OECD 2011). 이 과정에서 아프가니스탄(Afghanistan), 남수단(South Sudan), 예멘(Yemen) 등이 중점협력국에, 케냐(Kenya), 가나(Ghana), 방글라데시(Bangladesh) 등이 전환국에 배정되었다(OECD 2011). 이러한 조정은 글로벌 금융위기 이후 재정 압박, OECD DAC의 원조효과성 논의 심화, 국익 요소의 정책 반영 요구 등 다층적 요인이 작용하면서 추진된 구조적 변화로 이해된다(OECD 2011).

2013년 정책문서 「A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment」는 선택과 집중 전략을 공식화했으며, 물 관리, 식량안보, 법치, SRHR 등 네덜란드의 비교우위 분야를 중심으로 협력국을 선정하는 방향을 제시했다(MFA Netherlands 2013). 2015년 이후 시리아 내전과 난민 위기, 유럽 주변 안보 불안정이 심화되자, 네덜란드는 중동·북아프리카와 사헬을 전략 지역으로 재조정하고 요르단·레바논 등 난민 수용국 지원, 말리(Mali)에서의 안정화 활동 등에 대한 참여를 강화했다(Government of the Netherlands 2015).

2018년 정책문서 「Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands」는 SDGs 이행과 유럽 안보 고려를 반영해 분쟁·이주·기후 취약 지역에 대한 협력을 강화하는 방향을 제시했다(MFA Netherlands 2018). 이 문서는 “moral responsibility and enlightened self-

interest(도덕적 책임과 현명한 자기이익)"을 원칙으로 규범과 국익을 병행하는 접근을 강조했다(MFA Netherlands 2018). 또한 기존의 '중점협력국-전환국' 이원 구분을 폐기하고, 국가별 개발 수준·시장 잠재력·안보환경 등을 종합 고려하는 '맞춤형 협력(tailored partnerships)' 접근을 도입했다(MFA Netherlands 2018). 이는 SDGs 채택 이후 협력 대상국의 다양성과 필요 분야가 확장되면서 기존 소득수준 중심 분류체계가 현실을 충분히 반영하지 못하게 된 데 따른 조정으로 평가된다(OECD 2017).

2022년 정책노트 「Do what we do best: Policy Document for Foreign Trade and Development Cooperation」은 25개 우선협력국(priority countries)을 설정하고 원조-무역-투자(Aid-Trade-Investment)의 통합적 운영을 명시적으로 제도화했다(Government of the Netherlands 2022). 지역 측면에서는 아프리카 비중이 확대되었으며, 마그레브(Maghreb), 사헬, 동아프리카의 뿔(Horn of Africa)을 핵심 중점지역으로 설정했다(Government of the Netherlands 2022). 반면 인도네시아, 베트남 등 일부 중진국은 양자 ODA에서 단계적으로 졸업시키고 무역·기술협력 중심 관계로 전환했다(Government of the Netherlands 2022).

이 과정에서 협력 전략의 운영방식도 변화했다. 2010년대에는 각 대사관이 작성하는 「다년도 전략계획(Multi-Annual Strategic Plan, MASP)」이 국가별 전략의 핵심 틀이었으나, 2023년부터는 이를 대체하는 「다년도 국가전략(Multi-Annual Country Strategy, MACS)」이 도입되면서 중앙정부 정책노트와의 정합성이 강화되었다(Government of the Netherlands 2023a). 또한 「아프리카 전략(Africa Strategy 2023-2032)」 등 대륙 단위 전략과 연계되는 이원 구조가 마련되었다(Government of the Netherlands 2023b). 이는 과거 대사관 중심의 상향식(bottom-up) 접근에서 중앙정부 지침 기반의 하향식(top-down) 조정으로 운영 방식이 변화하고 있음을 시사한다(Government of the Netherlands 2023b).

특히 2023년 발표된 「아프리카 전략 2023-2032」은 네덜란드가 처음 수립한 대륙 단위 개발협력 전략으로, 무역·투자·기후·이민·인권 등을 네덜란드 국가이익과 연계하는 접근을 명시하고 있다(Government of the Netherlands 2023b). 이 전략은 이주·난민 압력 완화, 기후·식량위기 대응, 신흥시장 발전 잠재력 활용 등 상호 연계된 목표를 제시하며 아프리카를 전략적 파트너로 규정한다(Government of the Netherlands 2023b). 네덜란드가 아프리카를 전략 지역으로 재정의한 배경에는 이주·난민 흐름의 지속, 기후·식량 위기 심화, 인구 증가와 시장규모 확대 등이 복합적으로 작용한 것으로 해석된다(Government of the Netherlands 2023b).

마지막으로 2025년 정책서한 「Policy Letter on International Development」은 기존의 아프리카 및 유럽 주변 전략을 유지하면서 모든 협력 프로그램이 무역·경제, 안보·안정, 이민관리 등 네덜

란드의 국익 기여를 전제로 한다는 원칙을 명시했다(Government of the Netherlands 2025). 이로써 네덜란드의 지역·국가 협력 전략은 2010년대의 상향식(MASP 기반) 구도에서 2020년대의 중앙정부 정책노트 기반 하향식·운영적 정합성 체계로 재편된 것으로 평가된다(OECD 2017; Government of the Netherlands 2023a).

이러한 흐름을 정리해 보면, 네덜란드는 2010년대 선택과 집중 원칙에 따라 협력국을 대폭 축소하고 '중점협력국-전환국'으로 구분하는 분류 기반 체계를 운용했으나, 난민·안보·기후 등 복합 위기가 심화된 2020년대에는 이 체계가 한계에 직면했다. 이에 따라 네덜란드는 고정 분류 방식을 폐기하고 개발 수준, 시장 잠재력, 안보 환경을 종합 고려한 맞춤형 협력(tailored partnerships) 방식으로 전환했다. 또한 대사관 중심 MASP 체계를 중앙정부 정책노트·대륙 전략과 연계하는 MACS 체계로 재편하면서 지역·국가 전략이 축소·분류 모델에서 국익 연계형·정합성 기반 모델로 이동하는 구조적 전환을 겪었다.

5.4. 중점 분야 및 이니셔티브

네덜란드 개발협력의 중점 분야는 2010년대 이후 국익과 글로벌 의제의 흐름에 따라 조정되어 왔다. 2010년 「개발협력 중점방향 서한(Focus Letter on Development Cooperation)」은 네덜란드가 집중할 4대 분야로 물 관리, 식량안보, 성·재생산 보건과 권리(SRHR), 그리고 안보와 법치를 명시했다(MFA Netherlands 2011). 이는 네덜란드가 비교우위를 보유한 영역으로, 특히 방글라데시 등 저지대 국가의 델타 관리 사업과 SRHR 분야 여성 권리 증진 사업이 대표적 사례로 언급된다(MFA Netherlands 2011).

2015년 파리협정 이후 기후변화 대응은 네덜란드 개발협력의 핵심 의제로 부상했다. 네덜란드는 기후적응과 완화를 개발정책 전반에 통합하고, GCF와 GEF 등 국제기후금융에 대한 공여를 확대하며 기후외교를 강화했다(IOB 2024; OECD 2023). 특히 외교부는 기후변화, 물 관리, 농업, 식량안보를 연계하는 기후적응 접근(climate adaptation approach)을 정책적으로 통합하고, 국내 전문기관과의 협업을 통해 개도국 대상 기술협력을 강화했다(MFA Netherlands 2020). 한편, 2017년 릴리안 플라우멘(Lilianne Ploumen) 장관이 주도한 'She Decides' 이니셔티브는 SRHR 분야의 글로벌 자금 공백을 보완하기 위해 출범했으며, 네덜란드가 성평등과 재생산권 의제에서 주도적 역할을 수행하는 기반을 마련했다(SheDecides 2017). 이러한 조정은 네덜란드가 SRHR, 성평등, 인권 등 국제규범적 가치와 물·식량·기후 등 국가 비교우위 분야를 연계해 정책 일관성과 영향력을 확보하려는 전략적 흐름으로 해석된다(MFA Netherlands 2022).

2020년대 들어 네덜란드는 전통적 강점 유지와 새로운 횡단적 의제의 결합을 강조하는 방향으로 접근을 확장했다. 2022년 정책노트 「Do what we do best: Policy Document for Foreign Trade and Development Cooperation」문서는 기존의 물, 식량, SRHR, 보건 분야의 초점을 유지하면서도 디지털화와 지속가능성을 모든 개발협력 프로그램의 횡단 주제로 규정했다(Government of the Netherlands 2022). 이에 따라 개도국의 전자정부 구축, 디지털 격차 해소, 민간 디지털 파트너십 확대가 추진되었고, 기후 분야에서도 농업·물 부문 중심의 기후적응 프로젝트에 민간자본이 결합하는 혼합금융(blended finance) 방식이 강화되었다(IOB 2021; DFCD n.d.). 특히 2019년 출범한 네덜란드 기후개발기금(Dutch Fund for Climate and Development, DFCD)은 정부-개발금융기관(FMO)-국제 NGO-민간 투자기관이 협력하는 blended finance 플랫폼으로, 기후 적응·감축 분야에서 민간자본 동원 기능을 제도화한 사례로 평가된다(DFCD n.d.; FMO 2024).

2025년 정책서한 「Policy Letter on International Development」은 개발협력의 최우선 기준을 네덜란드 국익—무역, 경제, 안보, 이민관리—에 대한 기여로 명시했다(Government of the Netherlands 2025). 해당 문서는 "모든 프로그램은 네덜란드의 이익에 직접 기여해야 한다(All programmes must directly contribute to Dutch interests)"라는 원칙을 제시하며, 물·식량·보건 등 비교우위 분야에 대한 집중을 강화하는 한편, 성평등, 교육, SRHR 등 일부 분야의 비중 조정 가능성을 시사했다(Government of the Netherlands 2025; Partos 2025). 또한 기후 관련 예산의 재검토 가능성을 언급함으로써 기후 이니셔티브의 지속성과 규모가 향후 정책 논의의 주요 쟁점이 될 수 있음을 보여준다(OECD 2023).

코로나19 이후 보건 분야는 중점 영역으로 재위상화되었다. 네덜란드는 백신 공급, 감염병 감시체계 강화, 보건 인프라 확충 등을 통해 글로벌 보건 협력을 확대했다(MFA Netherlands 2023; WHO 2023). 이는 감염병 대응이라는 국제 공공재 제공과 동시에 국내 감염병 위험을 완화하려는 국익 요소가 결합된 접근으로 해석된다(Government of the Netherlands 2023).

이러한 점을 고려할 때, 네덜란드는 2010년대 보편적 가치와 글로벌 공공재 기여를 강조하며 '작지만 영향력 있는 공여국'이라는 정체성을 강화했으나, 2020년대 이후에는 비교우위 분야 중심의 집중 전략과 국익 연계성을 강화하는 방향으로 정책 기조가 이동했다(OECD 2023). 다만 인도적 지원은 "doing what is needed"라는 원칙 아래 지속되고 있으며, Dutch Relief Alliance(DRA)와 적십자 등을 중심으로 분쟁 및 재난 대응 활동이 계속되고 있다(DRA 2024).

5.5. 프로그램 및 파트너십

네덜란드의 개발협력 프로그램과 파트너십은 2010년대 이후 원조-무역-투자(Aid, Trade, Investment) 결합을 중심으로 체계화되었다. 이 과정에서 민관협력(PPP), 민간금융 동원, 시민사회 협력, 국제 이니셔티브 참여가 주요 축으로 자리 잡았다(OECD 2017).

우선, 2013년 정책문서 「A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment」는 PPP 확대를 공식화했다(MFA Netherlands 2013). 대표적으로 2012년 도입된 지속가능 기업 및 식량안보 파트너십(Facility for Sustainable Entrepreneurship and Food Security, FDOV)과 지속가능 물 관리 펀드(Sustainable Water Fund, FDW)는 이후 2018년 지속가능개발목표 파트너십(SDG Partnership Facility, SDGP)로 후속·통합적 구조로 재편된 것으로 평가된다(RVO 2018). 이들 프로그램은 농업 가치사슬 개선, 식량안보, 일자리 창출과 동시에 네덜란드 기업의 해외 진출을 촉진하는 구조로 설계되었다(RVO 2019). 예를 들어, 아프리카 지역의 농산물 가공 및 유통 프로젝트는 현지 식량체계 개선과 네덜란드 기업의 공급망 확대라는 이중 효과를 창출한 것으로 평가된다(RVO 2019).

민간 금융 연계 측면에서는 2014년 출범한 네덜란드 개발금융펀드(Dutch Good Growth Fund, DGGF)가 현지 중소기업과 네덜란드 기업 모두를 대상으로 하는 '양방향(two-way) 구조'의 개발금융 플랫폼으로 운영했다(MFA Netherlands 2014). 이어 2019년에는 네덜란드 정부, FMO, Climate Fund Managers(CFM), WWF Netherlands 등이 공동으로 참여하는 기후개발기금(Dutch Fund for Climate and Development, DFCD)이 설립되었으며, 기후 적응·완화 프로젝트를 대상으로 혼합금융(blended finance)을 적용하고 민간자본을 유치하는 역할을 수행해 왔다(DFCD n.d.).

시민사회와의 협력은 2015년 시민사회 재정지원제도(Medefinancieringsstelsel, MFS) 종료 이후 전략적 파트너십 기반 협력체계로 전환되었다. 외교부는 약 25개 내외의 '전략적 파트너십 동맹(alliances)'을 구성하는 국제 및 현지 NGO 연합과의 다년 협력 계약을 체결하는 방식으로 파트너십을 운영해 왔다(MFA Netherlands 2016). 다만, 2024년 예산안 및 2025년 「Policy Letter on International Development」에서는 2026년 이후 시민사회 재정지원의 축소 및 재구조화 가능성을 제시하고 있어, NGO 중심 협력축의 약화가 시민사회와 전문가들 사이에서 제기되고 있다(Partos 2024).

국제 이니셔티브 차원에서 네덜란드는 '효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Co-operation, GPEDC)'의 공동의장국을 맡았고, 2015년 아디스 조세 이니셔티브(Addis Tax Initiative)의 출범국으로 참여하는 등 주도적으로 참여했다(Addis Tax Initiative Secretariat 2015). 또한 EU의 Global Gateway와 G7의 PGII에도 동참해, 물,

식량, 보건 등 비교우위 분야에서 기여하고 있다(European Commission 2021).

전체 흐름을 다시 살펴보면, 네덜란드의 프로그램과 파트너십은 2010년대 PPP 및 원조-무역-투자 연계를 통해 개발성과와 기업 참여 간 균형을 모색하는 구조였으나, 2020년대에는 DFCD·DGGF 등 금융·투자 중심 도구의 비중이 확대되었다. 특히 2025년 정책서한 「Policy Letter on International Development」에서 "모든 프로그램은 네덜란드의 이익에 직접 기여해야 한다"는 원칙이 명시되면서 국익 연계성이 한층 강화된 구조로 재편되고 있다(Government of the Netherlands 2025).

5.6. ODA 예산 및 개발 재원

네덜란드는 1970년대 이후 OECD DAC에서 상위권 공여국으로 자리해왔으나, 2010년대에는 재정 긴축과 국익 우선 기조가 강화되면서 ODA 증가세가 둔화되었다. 장기간 0.7% 목표를 상회하던 ODA/GNI 비율은 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 유럽 재정위기의 여파로 2013년 0.67%, 2014년 0.64%로 하락했고, 이를 계기로 양적 확대 중심의 관행에서 선택과 집중(selectivity and concentration)을 중시하는 재편 기조로 전환되었다.

〈표 6〉 2011-2024년 네덜란드 ODA 규모(단위: 백만 달러) 및 GNI 대비 비율(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2011	6,614		0.75
2012	6,147		0.71
2013	5,790		0.67
2014	5,920		0.64
2015	7,209		0.75
2016	6,236		0.65
2017	6,020		0.60
2018		6,401	0.62
2019		6,127	0.59
2020		5,955	0.59

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2021		5,510	0.52
2022		7,141	0.67
2023		7,361	0.66
2024		7,158	0.62

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치.
출처: OECD. Development Co-operation Profiles: Netherlands 2025

그러나 2015년 이후 시리아 난민위기, 기후변화 대응, 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제 수요가 확대되면서 ODA 재정 투입은 다시 증가세로 전환되었다. 2018년 정책문서 「Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands」는 ODA/GNI 0.7% 수준 회복을 목표로 한다는 의지를 명시했으며(MFA Netherlands 2018a), 실제로 2021년 이후 총액 기준 ODA는 꾸준히 증가했다. OECD의 2024년 잠정 집계에 따르면, 네덜란드의 ODA는 약 72억 달러, GNI 대비 0.62%로 2024년 기준 DAC 평균(0.33%)을 크게 상회했다. 이러한 증가는 국내 난민 비용 계상, 우크라이나 대응, 기후 및 개발금융 확대가 복합적으로 작용한 결과로 이해된다(OECD 2025a; OECD 2025b).

개발재원 측면에서 네덜란드는 2010년대까지 무상원조(grant) 중심의 전통적 구조를 유지하며 민간금융이나 투자 연계는 제한적이었다. OECD 동료검토는 네덜란드를 무상원조 비중이 매우 높은 공여국이자, 비구속성(untied) 원조 분야에서 높은 이행 수준을 보이는 국가로 평가해 왔다(OECD 2017). 2018년 그랜트 등가(grant-equivalent) 방식 도입 이후에도 통계상 구조적 변동이 적은 이유가 여기에 있다. 그러나 재정 제약 속에서 효율성 압박이 강화되자, ODA의 총량 확대보다는 재원의 전략적 배분과 성과관리 체계 강화로 방향이 이동했다. 특히 핵심 분담금(core contribution) 중심의 다자협력과 소수 중점국 중심의 양자협력이 병행되는 방식이 정착되었다.

2020년대 들어 이러한 구조는 국익 연계 요소가 강화된 개발재원 체계로 전환되는 흐름을 보였다. 2018년 정책문서 「Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands」는 개발협력을 글로벌 공공재 기여와 네덜란드 이익 증진의 균형으로 정의하며, ODA를 민간금융, 투자와 결합하는 접근을 공식화했다(MFA Netherlands 2018a). 이러한 기조는 2019년 기후개발기금(DFCD) 설립과 네덜란드 개발금융공사(FMO) 중심의 혼합금융 확대를 통해 제도적으로 구체화되었다(FMO, Netherlands Enterprise Agency, and WWF 2019).

한편, 2025년 「Policy Letter on International Development」은 2026년 이후 다자 분담금 일부

조정과 특정 분야·지역 중심의 지정 기여(earmarked contribution) 확대 계획을 제시했다(MFA Netherlands 2025). 이는 전통적 '핵심 분담(core contribution)' 중심 다자협력에서 무역·경제·안보 등 자국 이익 직결 영역으로 재원을 집중하려는 정책적 조정 흐름으로 해석될 수 있다. 이에 대해 시민사회와 보건 단체들은 다자주의 약화 및 기본서비스 분야 축소 가능성에 대한 우려를 표명했다(Partos and Oxfam Novib 2025).

요약하자면, 네덜란드의 개발재원은 2010년대 재정 제약 아래 효율적 배분 중심 모델에서 출발해, 2020년대에는 민간자본 연계와 국익 연계 요소가 강화된 구조로 이동하고 있다. 최근의 다자 분담금 조정과 시민사회 지원 축소는 개발재원의 전략적·정책적 활용을 강화하는 조정 과정으로도 해석될 수 있다.

5.7. 대외정책과의 연계성

네덜란드의 개발협력은 2010년대 이후 외교·통상·안보정책과의 연계성이 점진적으로 강화되는 방향으로 조정되어 왔다. 이러한 변화는 2012년 '통상 및 개발협력 합동 장관(Minister for Foreign Trade and Development Cooperation)'의 신설을 통해 제도적 기반이 마련되었으며, 개발협력이 범정부 전략의 일부로 편입되는 과정에서 국익 중심 접근이 점차 뚜렷해졌다. 특히 2013년 「A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment」과 2018년 「Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands」 전략을 통해 원조-무역-투자(Aid-Trade-Investment) 통합전략이 정식화되면서, 개발협력의 정책적 위상은 국제적 책무성과 더불어 네덜란드의 경제·외교적 이익을 함께 고려하는 방향으로 확대되었다(MFA Netherlands 2013; MFA Netherlands 2018a).

안보 측면에서는 중동·북아프리카(MENA)와 사헬(Sahel) 지역을 중심으로 인도적 지원과 안정화 프로그램이 강화되었다. OECD와 네덜란드 외교부 평가보고서에 따르면, 시리아 인접국 지원, 사헬 지역의 분쟁·취약국 대응 등은 난민 유입, 테러 확산, 지역 불안정이 네덜란드에 미칠 수 있는 영향을 완화하려는 정책적 목적과 결부되어 추진되었다(OECD 2022; IOB 2024). 이러한 조정은 개발과 안보 간 연계를 강조하는 국제적 논의의 흐름 속에서 네덜란드가 '위기 예방적 개입'을 하나의 정책 축으로 다루고 있음을 보여준다(OECD 2022; IOB 2024).

경제·통상 분야에서도 개발협력의 전략적 활용이 확대되었다. 2018년 정책문서는 개발협력을 "세계와 네덜란드 모두를 위한 투자"로 규정하며, 빈곤감소와 포용적 성장뿐 아니라 네덜란드의 국제 경쟁력 제고(earning capacity)를 정책 목표로 명시했다(MFA Netherlands 2018a). 이에 따라 개

발협력이 인도주의적 기능에 더해 경제·외교·안보정책과 연계되는 다층적 정책수단으로 활용되는 경향이 나타나고 있다.

다자 차원에서도 연계는 강화되는 추세다. 네덜란드는 EU의 Global Gateway, Team Europe 이니셔티브, G7의 PGII에 참여하면서, 물 관리, 농식품, 보건 등 비교우위 분야를 중심으로 공동 프로젝트에 기여해 왔다(European Commission 2024; European Commission 2023d; G7 2022). 다만 이러한 협력은 EU 전략의 틀 안에서 추진되는 성격이 강해, 네덜란드 자체의 독자적 이니셔티브가 상대적으로 제한적으로 보인다는 지적도 존재한다.

이민 및 난민관리와의 연계 역시 두드러진다. 2025년 「Policy Letter on International Development」은 모든 개발 프로그램이 무역, 경제, 안보, 이민 등 네덜란드의 핵심 이익에 직접 기여해야 한다는 원칙을 명시하고, 이를 통해 개발협력이 국내 및 유럽 차원의 이민 압력 완화와 연계되는 정책적 수단으로 재정립되고 있다(Government of the Netherlands 2025). 이에 따라 네덜란드는 아프리카·중동 지역에서 청년 고용, 생계기반 강화, 지역 안정화 프로그램을 확대하며, 이주요인 완화와 지역 안정성 제고를 동시에 고려하는 접근을 강화하고 있다.

정책결정 구조 또한 과거 개발협력총국(Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, DGIS) 중심 체계에서 총리실, 재무부, 국가안보 관련 기구가 참여하는 범정부 조율체계로 확장되고 있다는 점이 여러 평가에서 지적되고 있다(Government of the Netherlands 2024). 다만 이러한 변화가 법제화되거나 단일 기관 통합으로 이어진 것은 아니며, 현 단계에서는 부처 간 조정 기능이 점진적으로 확대되는 과정으로 이해하는 것이 적절하다.

이상의 논의를 종합해 보면, 네덜란드는 2020년대 들어 통합안보(Integrated Security)와 경제안보(Economic Security) 패러다임을 반영하며 개발협력 정책을 재구성해 왔다. 규범적 가치와 국제적 책무성을 유지하면서도 물·식량·보건 등 비교우위 분야 중심으로 외교·경제 전략과의 정합성을 높이고 있으며, 향후 과제는 이러한 국익 지향적 조정이 수원국 개발수요 및 국제 규범과 조화를 이루도록 정책 설계와 조정 기능을 강화하는 데 있을 것으로 보인다.

앞서 살펴본 네덜란드 개발협력의 특징을 본 연구의 분석틀인 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성'에 따라 재구성하면, 경제 중심 모델이 어떻게 제도화되고 심화되었는지가 보다 명확하게 드러난다. 네덜란드는 2010년대부터 원조-무역-투자(ATI) 통합 모델을 제도화해 왔으며, 선택과 집중, 민간부문 연계, 경제 중심 협력은 지속적으로 강화되어 왔다. 2020년대 들어 기후, 식량안보, 이주, 민간투자 등 부문이 결합되면서 경제 중심 구조 위에 다양한 글로벌 공공재 요소가 더해지는 경향이 나타난다.

분석틀에 따르면, 국익 중심성 수준은 2010년대 중간 수준에서 2020년대 들어 통상·투자와 개발협력의 연계가 강화되며 중간에서 높은 수준으로 이동하는 경향을 보인다. 추구 방식은 경제 중심 모델을 유지하면서도 기후·식량·이주·민간투자 등 경제-기후-사회 요소가 결합된 혼합형 접근이 확대되는 방향으로 정리할 수 있다. 시간 지향성은 단기 성과보다는 중기 정책 이행과 제도적 기반 구축을 지속적으로 강조하는 구조가 유지되고 있다. 전체적으로 네덜란드는 경제 중심-혼합형 전략 구조를 발전시켜 왔으며, 2020년대에는 국익 중심성이 보다 선명해지는 방향으로 조정되고 있는 것으로 파악된다.

6. 소결

본 장의 분석을 종합하면, 최근 주요 공여국의 개발협력 정책은 전통적으로 강조되던 규범적 가치 지향에서 일정 부분 벗어나, 외교·안보·경제적 고려가 더 포괄적으로 통합되는 방향으로 재정렬되는 양상이 확인된다. 미·중 전략 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 글로벌 공급망 재편, 기후·보건 위기 등 복합적 외부 요인이 누적되면서 기존 원조 방식만으로는 대응이 어렵다는 인식이 확산되었고, 이러한 환경 변화가 개발협력 조정을 촉발한 배경으로 이해될 수 있다.

이와 같은 환경 변화 속에서 주요 공여국들은 개발협력을 인도적 지원이나 공공재 제공에 한정된 분야로 보지 않고, 보다 넓은 국가전략의 일부로 재위치시키는 경향을 보인다. 이러한 변화는 단순한 국익 요소의 부각을 넘어서 외교·안보·경제·산업 정책 간 연계 강화, 개발금융·민간투자·공급망 협력 등 정책수단의 다원화, 성과 및 위험관리 체계의 고도화, 민관·시민사회·국제기구 간 거버넌스 통합 등으로 나타나고 있다. 이는 개발협력이 전통적 지원을 넘어 포트폴리오 기반 정책수단으로 확장되고 국가전략정책의 일부로 자리 잡아가고 있음을 시사한다. 이러한 흐름은 본 연구에서 제시한 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성'이라는 세 차원을 통해 구조적으로 해석할 수 있으며, 각 공여국이 세 축에서 어떠한 조합을 선택하는지에 따라 전략적 특성이 구분된다는 점을 보여준다.

분석틀 관점에서 2010년대와 2020년대의 공여국 전략을 비교하면, 제도적·정치적 조건의 차이에도 불구하고 일정한 공통 경향이 관찰된다. 특히 2020년대에는 경제안보, 공급망, 지역전략과의 연계가 강화되면서 규범 중심 접근에서 전략적·통합적 접근으로 이동하는 흐름이 두드러진다. 아래 〈표 7〉은 이를 국가별로 구조화해 정리한 것으로, 분석틀의 세 축이 각국에서 어떠한 방식으로 변화해 왔는지를 종합적으로 보여준다.

〈표 7〉 주요 공여국 개발협력 전환 양상 분석(2010년대-2020년대)

구분	2010년대 주요 특징	2020년대 주요 특징	국익 중심성 변화	국익 추구 방식 변화	시간 지향성 변화
미국	글로벌 공공재·보건 중심, 다자주의 강조	BUILD Act(2018), DFC·PGII, USAID–국무부 구조 개편 논의(2025), 공급망·경제안보·대중 견제 중심	중간 → 높은 수준으로 이동하는 경향	규범·보건 중심 → 경제안보·공급망·전략지역 결합형으로 확대	단기 외교성과 중심 → 중기 전략 지역 기획이 강화되는 양상
독일	SDGs·인권·기후 중심, 규범적 ODA	BMZ 2030 개혁, 국가안보전략(2023), Africa Strategy, 자원·공급망 파트너십 확대	낮음 → 중간 수준으로 점진적 확대	규범 중심 → 규범·경제·기후 혼합형	장기 제도 구축 중심(일관성 유지)
일본	인프라·연계성 중심, FOIP 초기 구상	2023 개발협력대강 개정, OSA 신설, 경제안보·공급망 회복력 전면화	중간 → 높은 수준으로 상승하는 흐름	경제·인프라 중심 → FOIP·안보·경제 패키지 결합형	단기 성과 중심 → 중·장기 연계성·지역질서 중심 구조로 이동하는 경향
덴마크	인권·인도주의·보건 중심	DSIF·IFU 투자확대, 녹색전환·기후·젠더 통합, 난민·이주 요소 결합	낮음 → 중간 수준으로 점진적 확대	규범·보건 중심 → 가치·기후·민간투자 혼합형	장기 지속 협력(신뢰 기반) → 장기 중심 기조 유지
네덜란드	Aid–Trade–Investment 통합 개시(2013), 선택과 집중	Policy Letter(2025), 네덜란드 국익(Dutch Interests) 명시, 산업·시장 생태계 강화	높음 → 매우 높은 수준으로 확대되는 경향	Aid–Trade–Investment 경제 중심 경로의 구조적 고도화	중기 제도화 중심 강화(정책 안정성 증가)

주: 제2장의 분석틀을 적용한 비교 결과로, 각국의 변화는 주요 정책문서를 기준으로 정리함.

〈표 7〉에서 확인되듯이 주요 공여국은 정도의 차이는 있으나 모두 전략 문서에서 국익 관련 요소의 비중을 확대하고 있다. 추구 방식 역시 규범·보건 중심 구조에서 경제·안보·민관·공급망 연계 등 복합형 경로로 확장되는 특성이 나타난다.또한 시간 지향성에서도 단기 사업 중심 구조에서 벗어나, 중기·장기적 파트너십·제도 구축을 강조하는 경향이 강화되고 있음을 확인할 수 있다.

다만 이러한 변화의 폭과 속도는 국가별 제도·거버넌스 구조, 외교·안보 환경, 민간투자 생태계 등 조건에 따라 상이하며, 국익 중심성의 상승이 반드시 규범의 후퇴를 의미하지 않는다는 점에서 국가별 경로의 이질성도 의미 있게 관찰된다. 예컨대 미국은 규범·공공재 중심 접근에서 경제안보와 전략경쟁 대응 중심으로 전환하며, 가장 선명한 전략화를 보여주는 편이다. 독일은 SDGs·인권·기후 등 규범적 정체성을 유지하면서도 공급망·자원안보 요소를 점진적으로 통합하는 혼합형 접근을 취하고 있다. 일본은 FOIP과 OSA를 기반으로 인프라·안보·경제정책을 ODA와 결합하는 명확한 전략형 전환을 추진해 왔다. 덴마크는 인권 기반 전통을 유지하면서도 난민·이주·기후·투자 요소를 통합해 균형형 모델을 구축했다. 네덜란드는 원조-무역-투자 통합을 조기에 제도화해 경제·외교 전략과의 연계성을 구조적으로 정착시킨 사례로 평가된다.

앞서 확인된 경향을 바탕으로 보면, 주요 공여국의 개발협력 전략은 규범적 가치가 후퇴한다기보다는 가치와 국익의 비중을 조정하며 전략적 통합성을 강화하는 방식으로 변화하고 있다. 여러 국가 사례에서 나타나듯이 국익 중심성의 상승은 규범 약화와 동일한 의미가 아니며, 인도적 지원과 전략적 자원 확보는 서로 대립하는 선택이 아니라 상호 보완적으로 설계 가능한 정책 영역으로 인식되고 있다.

이러한 흐름은 앞으로의 개발협력 정책에서 국익과 규범의 조정, 정책수단의 다원화, 중장기 전략 목표 설정이 핵심 요소가 되어야 함을 보여준다. 특히 글로벌 공공재 대응과 장기적 영향력 확보를 위해서는 단기적 재정 조정이나 급변적 방향 전환보다 지속성과 제도적 내실을 중시하는 접근이 요구된다.

또한 주요 공여국의 개발협력은 외교·안보·경제 전략과의 정합성을 높이는 과정에서 보다 통합적 정책수단으로 재편되는 방향으로 나아가고 있으며, 이는 수원국의 개발효과성과 국제 규범 간 조화를 확보하기 위한 균형적 설계 역량의 중요성이 더욱 부각되고 있음을 의미한다. 이러한 국제적 변화는 한국이 향후 개발협력 전략을 수립할 때 고려해야 할 중요한 기준점을 제공하며, 다음 장에서는 한국의 현황과 과제를 보다 구체적으로 검토한다.

IV. 한국의 개발협력 정책 현황

한국의 개발협력은 수원국에서 공여국으로의 전환 경험을 바탕으로 제도적 기반을 구축해 왔다. 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입한 이후 국제사회가 요구하는 책무성과 투명성 기준이 제도화되었고(OECD 2012), 개발협력은 국가 위상 제고와 국제적 책임 이행을 뒷받침하는 정책 분야로 자리매김했다. 초기에는 규범 준수와 제도 구축에 중점을 두었으나, 이후 개발협력의 역할은 단순한 인도적 지원을 넘어 외교, 경제, 안보 정책과 연계되는 방향으로 확대되었다.

2010년대는 제도 정비와 국제 규범 내재화가 동시에 추진된 시기였다. 정부는 「국제개발협력기본법」(2010) 제정과 기본계획 수립을 통해 정책 조정 및 평가체계를 구축했고(대한민국 법제처 2010; 국무조정실 2010), 범정부 협력과 민관 파트너십 기반을 확장했다. 2015년까지는 새천년개발목표(MDGs) 달성 지원에 집중했으며, 이후에는 지속가능발전목표(SDGs) 채택에 따라 정책 체계를 정비했다. 2020년대 들어 코로나19, 지정학 경쟁, 기후위기 등 복합 위기가 심화되면서 개발협력은 외교 및 경제안보 전략과의 연계성이 강화되고 있다. 제3차 기본계획(2021-2025)은 "협력과 연대를 통한 글로벌 가치 및 상생의 국익 실현"을 비전으로 제시하며 국익 관련 요소를 명시적으로 포함한 점이 특징으로 지적된다(국무조정실 2021). 윤석열 정부 출범 이후에는 인도-태평양 전략, 녹색·디지털 전환, 인프라 및 공급망 협력 등 국가전략 과제와 ODA 간 연계가 강화되는 경향이 나타나고 있다.

다만 이러한 제도적 진전에도 불구하고 국민 인식의 변화, 재원 제약, 추진체계의 분절성 등은 여전히 정책 과제로 제기된다. 국제개발협력 국민인식조사에 따르면 2011-2015년 평균 87.0%였던 'ODA 제공 찬성' 응답은 2022년 75.2%로 낮아졌고, ODA 예산 확대에 대한 지지는 26.9% 수준에 머물렀으며 '현 수준 유지' 응답이 60% 이상을 차지했다(이주영·박소정 2023). 이는 ODA의 목적과 방향, 공공성과 국익 간 관계를 국민에게 보다 명확히 설명하고 설득하는 노력이 정책 수용성 확보에 중요하다는 점을 시사한다. 현재 정부는 제3차 국제개발협력 기본계획(2021-2025)을 이행하는 동시에, 2026-2030년을 대상으로 한 제4차 기본계획을 수립 중이다. 향후 과제는 개발협력을 국가전략과 조화시키면서도 국제적 책무성과 정책 일관성을 함께 강화할 수 있는 제도적 연계성을 확보하는 데 있다. 본 장에서는 한국 개발협력의 현황을 검토하고, 앞서 살펴본 주요 공여국의 전략 변화 흐름과의 비교를 통해 향후 정책 방향을 살펴본다.

1. 한국 개발협력 정책 및 추진 현황

1.1. 원조 철학 및 정책 방향

한국의 개발협력 철학은 OECD DAC 가입 이후 대체로 세 단계의 변화를 거쳐 발전해 왔다. 제1차 국제개발협력 기본계획(2011-2015)은 빈곤퇴치, 보건, 교육, 인도적 지원 등 전통적 분야를 우선순위로 삼는 한편, 환경, 여성, 인권 등 보편적 가치의 반영을 강조했다(국무조정실 2010). 이 시기의 한국 개발협력은 '책임 있는 신규 공여국'으로서 국제규범을 충실히 이행하는 데 비중을 두었으며, 외교나 안보정책과의 직접적인 연계는 상대적으로 제한적이었다. KOICA는 빈곤, 보건, 교육, 농촌개발 등 분야에서 프로젝트형 무상원조를 중심으로 협력을 추진했고, 대규모 인프라 차관을 중심으로 한 EDCF와 상호 보완적 역할을 담당했다.

이후 기본계획(2016-2020)은 SDGs 채택 이후 '통합, 내실, 참여'를 원칙으로 정책 체계를 정비하여 범정부 조정 기능과 민관협력 기반을 강화하는 데 중점을 두었다(국무조정실 2016). 이 시기에는 사업 전 주기의 관리체계 개선과 정책-사업 연계성 제고가 중요한 과제로 제시되었다. 또한 2017년 「신남방정책」과 2020년 「신남방정책 플러스」 추진을 계기로 개발협력이 대외전략과 보다 밀접하게 연결되기 시작했다(권율 외 2021). KOICA는 이러한 변화에 부응해 SDGs의 5대 가치(People, Peace, Prosperity, Planet, Partnership)를 기관의 핵심 가치로 설정하고 보건과 교육 분야를 전략적 우선영역에 포함시켰다(KOICA 2021a). 동시에 신남방·신북방정책이 대외전략으로 추진되면서 개발협력도 해당 지역과의 협력을 강화하는 방향으로 조정되었고, KOICA는 이들 지역에서 보건·교육·거버넌스 분야 프로그램을 확대하는 노력을 지속했다(KOICA 2021a).

제3차 기본계획(2021-2025)은 "협력과 연대를 통한 글로벌 가치 및 상생의 국익 실현"을 비전으로 제시하면서 '국익' 개념을 정책 비전 차원에서 명시적으로 도입했다(국무조정실 2021). 이 시기 한국의 개발협력은 양적 확대와 더불어 디지털 전환, 녹색전환, 보건안보, 공급망 안정 등 전략 분야와의 연계성을 강화하는 방향으로 전개되었다. 2022년 인도-태평양 전략, 2023년 아프리카 개발협력전략, 2024년 아세안 개발협력전략 및 한-아세안 관계의 포괄적 전략적 동반자 관계(Comprehensive Strategic Partnership, CSP) 격상 등은 개발협력이 외교·경제·안보 정책과 더욱 긴밀히 조정되는 흐름을 보여준다(외교부 2022; 외교부 2024; 국무조정실 2023). KOICA 역시 이러한 정부 정책과 연계해 지역별·분야별 중점협력사업을 확대하고 있으며, KOICA 중기전략(2021-2025)을 토대로 디지털 전환, 기후변화 대응, 보건체계 강화를 중심으로 한 사업모델을 개발해 왔다(KOICA 2021a).

정책 차원에서 국익 개념이 도입되면서 개발협력의 방향과 성격에도 변화가 나타나고 있다. KOICA와 EDCF 등 주요 집행기관은 국익과 글로벌 가치의 균형을 고려해 분야별 전략 프로그램과 유·무상 연계사업을 확대하고 있으며, 이는 정책-사업 간 정합성을 강화하려는 경향을 반영한다. 이러한 흐름은 한국 개발협력이 전통적 인도주의 중심 접근에서 보다 전략적 접근을 병행하는 방향으로 전환되고 있음을 시사한다.

이러한 변화는 법·제도적 기반을 통해 뒷받침되었다. 「국제개발협력기본법」(2010)과 2020년 전부개정은 국제개발협력위원회(Committee for International Development Cooperation, CIDC)의 기능을 강화하고, 유·무상 정책 조정과 민관협력 활성화를 국가 차원의 책무로 명시했다(대한민국 법제처 2010; 대한민국 법제처 2020). 또한 「한국국제협력단법」은 KOICA를 무상원조 및 기술협력의 주요 시행기관으로 규정하며 한국 개발협력 이행체계에서의 법적 지위를 명확히 했다. 이를 통해 사업 단위를 넘어 개발협력을 국가 전략적 자산으로 관리할 수 있는 제도적 기반이 강화되었다.

2025년 출범한 신(新) 정부는 「123대 국정과제」에서 국정목표 ⑤ '국익 중심의 외교안보' 아래 '세계로 향하는 실용외교'를 전략으로 제시하고, 하위 과제로 '국제사회 공헌과 참여로 G7+ 외교강국 실현'을 명시했다(대한민국 정부 2025). 이러한 기조는 국익 중심 접근의 연속성과 함께, 개발협력이 글로벌 공공재 기여와 다자협력 강화라는 방향으로 조정될 가능성을 보여준다. 이에 따라 2026-2030년 제4차 국제개발협력 기본계획 수립 과정에서는 이러한 변화가 제도·재원·성과관리 체계 전반에 어떻게 반영될지에 대한 논의가 중요한 과제로 부상하고 있다.

한국의 개발협력 철학은 인도주의적 책무에서 출발해 보편적 가치 및 SDGs 이행, 그리고 국익 및 대외전략과의 연계를 중시하는 방향으로 확장되어 왔다. 향후 제4차 기본계획(2026-2030)은 이러한 전환을 제도화하고, 국제적 기여와 국가이익 간 조화를 추구하는 정책 체계를 정비하는 데 중요한 분기점이 될 것이라는 평가가 제기된다.

1.2. 이행 체계 및 거버넌스

한국의 개발협력 이행체계는 2010년 제정된 「국제개발협력기본법」에 근거해 구축되었다(대한민국 법제처 2010; 대한민국 법제처 2020). 동 법률은 국제개발협력의 기본원칙과 추진체계를 규정하고, 국무총리 소속 합의제 기구인 국제개발협력위원회(CIDC)에 정책 조정 및 최종 심의 기능을 부여했다. 정부는 법에 따라 국제개발협력위원회의 심의를 거쳐 5개년 국제개발협력 종합 기본계획과 연간 시행계획을 수립하며, 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 및 부처별 사업계획과의 연계를 추진하고 있다(국무조정실 2021). 이러한 구조는 기본계획-시행계획-CPS-사업 집행으로

이어지는 다층적 정책체계를 지향하는 것으로 평가되며, 정책 일관성과 조정 기능을 제도적으로 뒷받침하는 기반으로 언급된다(국회입법조사처 2025).

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 한국의 양자 무상원조 및 기술협력의 대표 시행기관으로, 오랜 기간 무상원조의 상당 부분을 담당해 왔으며(KOICA 2021a), CPS 기반 중기 포트폴리오를 구축하는 방향으로 역할을 확장해 왔다. 예산은 지역·국가·사업 단위로 편성되어 CPS와 연계된다. 다만 지역 간 조정 시에는 기획재정부, 국가 간 조정 시에는 외교부 승인을 필요로 하는 구조적 제약이 존재한다고 지적된다(OECD 2018). 한편 유상원조는 기획재정부가 총괄하고 한국수출입은행이 대외경제협력기금(EDCF)을 통해 집행하는 방식으로 운영된다.

2010년대에는 OECD DAC 신규 가입국으로서 제도 기반을 구축하는 것이 주요 과제였다. 정부는 중점협력국 지정, CPS 도입, 범정부 시행계획 마련, 성과평가 체계 정비 등을 통해 ODA 관리 기반을 단계적으로 확립했다. 다만 무상(외교부-KOICA)과 유상(기획재정부-EDCF)으로 이원화된 구조는 전략적 일관성 확보와 정책 조정 비용 측면에서 OECD 동료검토가 반복적으로 지적한 구조적 제약으로 평가되었다. 특히 동일 국가 또는 유사 분야에서 병렬적 사업 추진과 이에 따른 중복 위험, 정책-사업 간 정합성 확보의 어려움이 2018년 및 2024년 동료검토에서 일관되게 제기되었다(OECD 2018; OECD 2024f). 독일의 BMZ 중심 단일 부처 체계, 일본의 JICA 중심 통합형 구조, 네덜란드의 외교·무역·개발협력 통합 모델과 비교할 때 이러한 구조적 제약은 상대적으로 두드러지는 편이다.

정부는 이러한 한계를 보완하기 위해 2020년 「국제개발협력기본법」 전면 개정을 통해 국제개발협력위원회의 정책 조정 권한을 강화하고, 유·무상 연계, 평가 환류, 민관협력 확대의 근거를 보완했다(대한민국 법제처 2020). 2021년에는 외교부 주관으로 '무상개발협력전략회의'를 신설해 무상원조 분야에서의 부처 간 조정 기반을 강화하려는 노력이 추진되었으며(외교부 2021), 제3차 국제개발협력 기본계획(2021-2025)도 유·무상 연계를 핵심 추진과제로 제시했다(국무조정실 2021).

성과관리 체계는 기관별로 분절적으로 운영되는 경향이 지속되어 왔다. KOICA는 자체 평가체계를 운영하고 있으나, 국무조정실이 주관하는 상위평가와의 연계는 충분히 작동하지 않는 것으로 지적된다. 국회입법조사처는 자체평가와 평가전문위원회 평가 간의 연계 부족으로 인해 기관 단위 평가가 국가 전략 및 예산 조정 단계에 체계적으로 환류되기 어렵다는 구조적 한계를 지적한다. 또한 시행기관 간 평가 결과의 공유·활용이 제한적이라는 점 역시 반복적으로 제기된다(국회입법조사처 2025).

국제적으로 독일 개발평가연구원(DEval)과 영국 독립원조위원회(Independent Commission for Aid Impact, ICAI)는 정부로부터 독립된 평가기구로 운영되고 있다. ICAI는 평가 결과를 영국 의회

에 직접 보고하는 절차를 갖추고 있으며, 이를 통해 평가-정책 환류-의회 감독 기능이 연계되는 구조를 유지하고 있다. 반면 DEval은 독립적·과학적 평가를 통해 BMZ 및 관련 정책결정자에게 정책 학습과 개선을 지원하는 역할을 수행하며, 평가 결과가 정책 논의와 환류 과정에 활용되도록 하는 체계에 초점을 두고 있어 ICAI와는 성격이 일부 상이하다. 이러한 사례는 한국의 평가체계가 독립성, 환류성, 투명성을 강화하는 데 참고할 만한 제도적 시사점을 제공한다(DEval 2022; ICAI 2024).

2020년대 중반 현재 한국 ODA 집행기관은 40여 개 부처 및 기관으로 확대되었다. 이는 추진체계의 다변화를 의미하지만, 동시에 전략 부재, 사업 중복, 조정 비용 증가 등 구조적 비효율 가능성을 동반한다. 국회입법조사처는 국제개발협력위원회의 총괄·조정 기능이 존재함에도 전략-예산-집행 간 연계가 충분히 작동하지 않는 측면이 있다고 분석하며, 현장사무소가 축적한 정보 및 부처 평가결과가 상위 전략 및 예산 조정 단계에 체계적으로 반영되지 못하는 점을 주요 한계로 지적한다(국회입법조사처 2025).

정부는 이러한 문제를 개선하기 위해 「123대 국정과제」에서 '통합적이고 효과적인 ODA 수행', '재외공관의 조정 기능 강화', '유·무상 패키지형 연계' 등을 주요 추진 방향으로 제시했다(대한민국 정부 2025). 다만 관련 제도 설계와 실행방안은 아직 구체화 단계에 있는 것으로 평가된다.

이러한 과정을 거치면서 한국의 개발협력 거버넌스는 2010년대 초반 제도 구축기에서 출발해, 2010년대 후반 이원구조의 한계를 보완하려는 조정 노력을 거쳐, 2020년대에는 통합 및 현장 중심 전환을 모색하는 단계로 진화해 왔다. 그럼에도 분절적 구조, 성과 환류 미흡, 유·무상 연계의 제약 등 구조적 문제는 여전히 개선이 필요한 과제로 남아 있다.

1.3. 중점 협력 지역 및 국가 전략

한국은 ODA의 효율성과 전략적 효과를 높이기 위해 '선택과 집중' 원칙에 따라 중점협력국 제도를 운영해 왔다. 제도가 도입된 2010년대 초반에는 아시아와 아프리카를 중심으로 26개국이 지정되었으며, 초기 CPS는 주로 국가별 협력의 기본 방향을 제시하는 데 초점을 두었다(국무조정실 2010; OECD 2012). 그러나 2010년대 중반 이후 성과지표와 재원 배분 간 연계를 강화하려는 노력이 이루어졌음에도 CPS의 지표 체계는 제한적이라는 평가가 지속되었다(OECD 2018).

제2차 기본계획(2016-2020) 시기에는 아시아 11개국, 아프리카 7개국, 중동·CIS 2개국, 중남미 4개국 등 총 24개국이 중점협력국으로 지정되었다(국무조정실 2016; 유애라 2019). 이 시기는 신남방정책(2017)과 신북방정책(2020) 추진에 따라 아세안, 남아시아, 중앙아시아 협력이 확대되면서 아시아 지역 ODA 포트폴리오가 확대되는 경향이 나타났다(권율 외 2022). 다만 중점협력국 외에도

다양한 비중점 파트너국을 포함한 폭넓은 협력국 포트폴리오를 유지함에 따라 자원 분산과 전략적 집중 저하에 대한 우려가 OECD 동료검토에서 제기되었다(OECD 2018).

제3차 기본계획(2021-2025)은 '글로벌 협력의 다변화'와 '국익 연계형 ODA 체계 강화'를 목표로 중점협력국을 기존 24개국에서 27개국으로 확대했다(국무조정실 2021). 신규 중점협력국인 우크라이나, 이집트, 인도, 키르기스스탄, 타지키스탄은 각국의 협력 수요와 한국의 지역별 전략 방향을 고려해 편입된 것으로 이해된다. 우크라이나는 전후 재건 수요, 이집트는 물류와 에너지 연계성, 인도는 신남방정책의 주요 협력 대상, 중앙아시아 두 국가는 신북방정책 및 유라시아 협력 구상과의 관련성이 각각 고려된 것으로 해석된다(KIEP 2023; KIEP 2025; 외교부 2018; Korea.kr 2021). 이러한 조정은 단순한 대상국 확대를 넘어 ODA가 국가의 외교·경제·안보 이익과 더 밀접하게 연계되는 흐름과 관련된 것으로 해석된다(OECD 2024f).

〈표 8〉 2010-2023 양자간 ODA의 지역별 배분(순지출기준, %)

	아시아	아프리카	중남미	중동	유럽	오세아니아	지역 미배분
2010	61	16	7	4	4	1	7
2011	59	18	7	4	2	0	10
2012	54	22	6	4	1	0	12
2013	56	21	7	3	0	0	13
2014	48	24	8	5	1	0	14
2015	48	24	8	5	0	1	15
2016	44	27	9	4	0	1	15
2017	44	25	11	4	0	1	15
2018	41	28	12	4	0	1	14
2019	47	26	12	4	0	1	10
2020	49	24	10	4	0	1	13
2021	42	26	14	3	0	1	14
2022	40	26	12	3	3	1	15
2023	48	19	11	3	3	1	16

주: 통계청·OECD Data Explorer 원자료 활용. 확정통계 기준.
출처: OECD DAC Data Explorer, "Aid (ODA) disbursements to countries and regions (DAC2A)"

〈표 8〉에서 확인되는 것처럼 2010년대 전반 한국의 양자 ODA는 아시아 지역이 대체로 전체의 절반가량을 차지하며 가장 높은 비중을 유지했다(OECD 2024f). 같은 기간 아프리카는 약 20%대 중반 수준을 기록했고, 중남미는 대체로 10% 내외의 비중을 보였다. 이러한 구성은 한국 ODA의 지역별 포트폴리오가 아시아 중심 구조를 기반으로 지속되어 왔음을 보여준다. 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 이후에는 우크라이나 대상 지원이 확대되면서 일부 연도에서 유럽 지역 비중이 이전보다 증가하는 경향이 나타났다. 다만 이는 특정 국가에 대한 인도적 지원과 초기 재건 수요 대응이 집중된 결과이며, 유럽 전반이 한국 ODA의 '중점 지역'으로 재편되었다고 보기는 어렵다. 이러한 변화는 국제 정세와 인도적 수요 증가에 따라 한국 ODA가 재건·안정화 등 분야와 연계되는 측면이 확대되고 있음을 시사한다(OECD 2024).

지역별 사업 특성을 보면 아시아에서는 인프라 및 제도개선 분야 비중이 상대적으로 높고, 아프리카에서는 보건·농업·기후 관련 사업 비중이 두드러지는 경향이 있다. 중남미에서는 ICT·거버넌스 분야 사업이 비교적 많이 수행되고 있으며, 유럽에서는 우크라이나 지원 확대에 따라 재건 및 민주주의 관련 사업이 일부 증가했다. 그러나 이러한 패턴은 정책적으로 특정 지역의 '중점 분야'를 공식적으로 규정한 결과라기보다는 협력국 수요와 국제 환경 변화가 지역별 포트폴리오 조정에 반영된 결과로 볼 수 있다(KOICA 2021a).

윤석열 정부 출범 이후 지역 전략은 정책문서 형태로 점차 제도화되기 시작했다. 2022년 외교부가 발표한 「자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략」은 인도-태평양 전역을 포괄하는 협력 범위를 제시하고 개발협력을 주요 실행수단 가운데 하나로 명시했다(외교부 2022). 2023년 제44차 국제개발협력위원회에서 확정된 「아프리카 개발협력전략」은 2030년까지 아프리카 지역 공적개발원조(ODA) 규모를 현 수준 대비 두 배로 확대한다는 정부 목표를 포함하고 있다(국무조정실 2023). 2024년에는 한-아세안 관계가 포괄적 전략적 동반자 관계(CSP)로 격상되면서 양측은 공동성명을 통해 개발협력 확대 의지를 외교적으로 표명했다(외교부 2024). 이러한 정책문서와 외교적 합의는 한국의 지역협력이 외교와 개발 양 측면에서 확장되고 있음을 보여준다. 다만 OECD의 최근 동료검토는 지역·부문 전략의 증가에도 불구하고 협력국 분류, 재원 배분, CPS 간 조정 등 제도적 기반은 여전히 정착 과정에 있는 것으로 평가한다(OECD 2024f).

주요 공여국의 2020년대 전략 변화를 보면 독일은 「BMZ 2030 개혁전략」(2020)을 통해 협력국을 유형별로 재구분하고 이에 따른 협력 방식과 자원 배분 기준을 제도화했다(BMZ 2020). 일본은 2023년 개정된 「개발협력대강」에서 '자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)' 구상을 개발협력의 기본 방향과 연계함으로써 전략적 지역 접근을 강화했다(MOFA Japan 2023). 네덜란드는 2022년 발표한 「Do what we do best」 전략에서 물 관리, 식량·농식품, 성 및 재생산 보건과 권리(SRHR) 등 비교우위 분야에 개발협력을 집중하고 대외무역과 개발협력을 결합하는 정책 기조를 구체화했다(MFA

Netherlands 2022). 이러한 사례는 각 공여국이 제도적 여건, 지정학적 변화, 경제 전략에 따라 협력국 구성과 분야별 집중 방향을 조정해 온 흐름을 보여준다.

현재 한국의 중점협력국은 아시아 12개, 아프리카 7개, 중남미 4개, 중동·CIS 4개국으로 구성되어 있으며(국무조정실 2023), 최근 인도-태평양 전략, 우크라이나 재건 지원 확대 등 새로운 지역 수요가 증가함에 따라 협력국 구성의 전략적 조정 필요성이 논의되고 있다. 향후 제4차 기본계획(2026-2030)에서는 단순한 대상국 축소나 확대보다 협력국 유형화, 지역별 재원 배분 원칙, 재외공관 중심의 지역 포트폴리오 관리 강화 등이 주요 검토 방향으로 제시될 필요가 있다.

전반적으로 볼 때 한국의 지역별 ODA 구조는 아시아 중심 구조를 유지하면서도 국제 환경 변화에 대응해 점진적 다변화를 보이고 있다. 2010년대에는 인프라 및 제도개선 중심의 아시아 협력이 비중을 차지했으나, 2020년대 들어 기후, 보건, 공급망 등 글로벌 이슈 확대에 따라 아프리카와 중남미 사업이 증가했다. 우크라이나 사태 이후 일부 유럽 재건 수요가 반영되면서 지역 포트폴리오는 보다 복합적 구성을 띠고 있으며, 이에 따라 향후 지역 전략과 재원 배분 체계를 정교화할 필요성이 정책 논의에서 제기되고 있다.

1.4. 중점 분야 및 이니셔티브

한국의 개발협력 중점 분야는 국제개발협력의 주요 의제 변화와 국내 비교우위를 함께 반영하며 점진적으로 진화해 왔다. 「제1차 기본계획」은 보건, 교육, 농촌개발 등 인간개발 영역과 도로, 에너지 등 경제 인프라를 대표 중점 분야로 제시했다(국무조정실 2010). 이러한 구성은 보건 향상, 교육 확대, 새마을운동 등 한국의 발전 경험을 개도국과 공유함으로써 책임 있는 신규 공여국 이미지를 구축하려는 정책적 시도로 이해할 수 있다.

「제2차 기본계획」은 SDGs 도입에 따라 글로벌 어젠다를 본격적으로 반영하면서 기후변화 대응, 과학기술혁신(STI), 여성 및 취약계층 역량강화 등을 핵심 과제로 포함했다(국무조정실 2015). 2014~2015년 에볼라 확산 등 초국경적 보건 위기가 발생하면서 감염병 대응과 보건안보의 중요성이 정부 문서에서 더욱 명확하게 부각되었다. 이러한 중점 분야의 변화는 무상·유상 및 부처별 ODA 전반에 반영되었으며, KOICA 또한 부문 전략을 수립하고 보건·기후·환경·과학기술 분야의 전략적 강화를 위한 부문 전략을 마련하는 등 내실화를 추진했다(KOICA 2021a).

「제3차 기본계획」에서는 디지털 전환, 녹색성장(기후·환경), 감염병 대응, 성평등 등이 주요 중점 과제로 강조되었다(국무조정실 2021). 한국은 2021년과 2022년에 각각 1억 달러 규모의 COVAX AMC 공여를 약속했으며(Gavi 2021; 외교부 2022), 팬데믹 대응 과정에서 보건협력은 인도적 지원

을 넘어 국제 보건안보 체계와 연계된 정책 분야로 그 중요성이 강조되었다. 디지털 분야에서도 전자정부(e-government), 스마트농업, ICT 인프라 구축 등이 추진되면서 디지털 협력의 범위가 확대되는 양상이 확인된다(KOICA 2023).

주요 공여국의 정책 기조와 비교할 때 한국의 중점 분야 변화에는 몇 가지 특징이 관찰된다. 독일은 「BMZ 2030 개혁전략」을 통해 기후변화 대응과 성평등을 개발정책의 핵심 기준으로 제도화했으며(BMZ 2020), 덴마크는 「The World We Share」 전략을 통해 기후, 취약성, 이주를 연계한 접근을 강화하고 있다(MFA Denmark 2021a). 한국은 국내 기술 및 산업 기반을 바탕으로 디지털 전환과 보건안보 분야에서 비교우위를 갖는 것으로 평가된다(OECD 2024f; KOICA 2021a). 농촌개발 등 일부 전통 분야에서도 일정 부분 성과가 확인된다는 평가가 제기된다(KOICA 2021a). 다만 시민사회(CSO) 지원과 거버넌스·인권 분야는 DAC 평균 대비 비중이 낮으며, 이러한 불균형은 OECD DAC 동료검토에서 반복적으로 지적된 과제에 해당한다(OECD 2018; OECD 2024f).

정책 실행수단 측면에서는 KOICA가 기존의 기업협력(BPP), 창의적 가치창출(CTS), 해외 파트너십 프로그램을 재편하여 이를 '혁신적 개발협력 프로그램(Development Innovation Program, DIP)'이라는 상위 프로그램으로 통합하고, 그 하위에 CTS(혁신기술), IBS(포용적 비즈니스), IPS(혁신적 파트너십) 프로그램을 체계화했다(KOICA 2020; KOICA n.d.). 특히 IBS에서는 2022년 이후 'KOICA 플랫폼 ESG 이니셔티브'와 함께 혼합금융(blended finance) 방식의 사업 모델이 시범 도입되면서 민간재원 동원을 위한 접근이 확대되었다. 이러한 변화는 무상원조 중심 조직이 새로운 개발재원 조달 방식을 실험한 사례다. 동시에 국제적 흐름과의 정합성을 높이려는 조정으로도 해석될 수 있다. 또한 2024년 출범한 KOICA 시그니처 프로그램은 보건, 기후 및 환경, 디지털 등 주요 중점 분야를 통합적으로 구성하여 기관의 전략적 정체성을 강화하려는 시도로 소개되고 있다(성도현 2024). 이러한 변화는 국가 차원의 중점 분야 전략이 집행기관의 사업 구조에서 어떻게 구체화되고 있는지를 보여주는 사례로, 향후 제4차 기본계획 수립 과정에서 전략적 정합성을 검토하는 데 참고가 될 수 있다.

이러한 변화를 감안할 때 한국의 개발협력 중점 분야는 2010년대 인간개발과 인프라 중심 구조에서 2020년대 기후, 보건안보, 디지털 등 글로벌 공공재 중심 구조로 재편되고 있다고 볼 수 있다. 이는 국제사회의 복합위기 대응과 국내 기술·산업 기반 활용이 결합된 결과로 이해할 수 있다. 향후에는 기술 기반 비교우위 분야의 강점을 유지하면서 거버넌스·인권·시민사회 등 규범적 분야의 균형을 강화할 필요가 있다. 또한 KOICA의 전략 및 사업 구조가 이러한 중점 분야 전환을 어떻게 반영하는지는 한국 개발협력의 균형성과 지속가능성을 좌우하는 중요한 요소가 될 것이다.

1.5. 프로그램 및 파트너십

한국의 개발협력 프로그램과 파트너십은 2010년대에서 2020년대로 이행하는 과정에서 국제 환경의 변화(코로나19 팬데믹, 기후위기, 미·중 전략경쟁)와 국내 여건(ODA 규모 확대, 민간 및 시민사회 참여 요구 증가)이 결합하면서 구조적 전환을 겪었다. 2010년대에는 정부 주도의 이원적 집행 구조가 뚜렷했다. 무상원조는 KOICA가, 유상원조는 EDCF가 각각 담당했으며, 외교부와 기획재정부가 중앙정부 차원의 조정 기능을 수행했다(KOICA 2015; OECD 2018). 민관협력과 시민사회단체(CSO) 파트너십은 제도적으로 도입되었으나 집행 비중은 제한적이었다. OECD DAC는 당시 한국의 시민사회 활용체계가 전략적 수준으로 발전하지 못했다고 평가했다(OECD 2018). 다자협력 역시 지정기여(earmarked)가 중심이었고 핵심기여(core contribution)는 상대적으로 낮은 수준에 머물렀다(외교부 2017).

2020년대에는 프로그램과 파트너십이 양적으로 확대되는 가운데 질적 변화가 동반되었다. 2024년 기준 약 46개 부처와 공공기관이 1,976개의 ODA 사업을 집행하고 있다(KOICA 2024a). 특히 보건, 기후, 기술창업 등 분야에서 전문성을 갖춘 중앙부처·지자체·공공기관의 참여가 확대되고 있다. 이러한 다원화는 정책역량 다양성 확보 측면에서 긍정적이지만, 동시에 사업 중복과 조정 비용 증가라는 구조적 어려움도 동반한다. OECD 동료검토(2024)는 양자 무상원조가 대부분 KOICA를 통해 집행되고 있음에도 부처·지자체 ODA와의 조정·통합이 충분하지 않다고 지적했다. 이에 따라 현장사무소 권한 강화와 국제개발협력위원회의 조정 기능 보완을 권고했다(OECD 2024f).

민간 및 시민사회와의 협력도 이전 시기에 비해 확대되고 있다. KOICA는 혁신적 개발협력 프로그램(Development Innovation Program, DIP)을 통해 CTS, IBS, IPS 등 세부 프로그램을 운영하면서 스타트업, 기업, 시민사회가 참여할 수 있는 제도적 틀을 강화했다(KOICA 2024b). OECD DAC(2024)는 한국의 민간재원 동원 체계가 최근 진전했다고 평가했다. 동시에 도구 간 정합성과 제도적 일관성 측면에서는 개선 여지가 있다고 지적했다(OECD 2024f). 2023년 기준 시민사회단체를 통한 양자 ODA 비중은 약 2.6%다(OECD 2025). 이는 다수 DAC 회원국이 양자 ODA의 상당 부분을 CSO 채널을 통해 집행하는 것과 비교하면 여전히 낮은 수준이다.

다자 파트너십의 중요성도 복합위기 대응을 계기로 더욱 부각되었다. OECD 통계에 따르면 2023년 한국의 다자 핵심기여 규모는 약 8억 3,550만 달러로 전체 ODA의 23.9%를 차지한다(OECD 2025). 이는 핵심기여 비중이 점진적으로 확대되고 있음을 보여준다. 다만 OECD DAC는 한국의 다자기여 구조가 지정기여 중심으로 구성되어 있어 전략적 일관성과 예측가능성 측면에서 개선이 필요하다고 평가하며, 핵심기여의 안정적 확대를 권고했다(OECD 2024f).

이행방식 측면에서는 공동재원조달(co-financing), 유·무상 연계, 삼각협력(triangular co-operation) 등 연계형 지원모델에 대한 논의가 꾸준히 확대되어 왔다. 일부 사업에서 KOICA 무상원조와 EDCF 유상원조의 연계 가능성이 제기되었으나, 이러한 접근의 제도화 여부는 공식 문헌에서 뚜렷하게 확인되지는 않는다. UNDP 서울정책센터(UNDP Seoul Policy Centre, USPC)는 한국의 정책 경험을 개도국과 공유하는 지식 플랫폼으로 활용되며 남남협력과 삼각협력의 주요 채널 역할을 수행하고 있다(UNDP 2023). 개발정책 경험 공유 프로그램(Knowledge Sharing Program, KSP) 역시 협력의 새로운 방향으로 활용되고 있으나, OECD DAC(2024)는 삼각협력과 지식공유사업의 규모 및 제도적 기반이 여전히 제한적이라고 평가했다(OECD 2024f).

성과관리와 책무성 강화는 최근 더욱 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 한국은 부처·집행기관별 성과관리체계를 운영하고 있으나, 지표 및 절차의 일관성 부족과 평가결과의 정책 환류 미흡이 지속적으로 지적되고 있다(OECD 2024f). 특히 유·무상 연계, 협조융자, 민관협력 등 복합형 사업이 확대되는 상황에서는 전 주기적 성과관리 체계의 통합과 공통 성과지표의 개발이 요구된다. 이와 관련해 미국 개발금융공사(DFC)의 Impact Quotient(IQ)는 표준화된 지표와 통합적 성과관리 방식이 명확히 제도화된 사례로, 사업 전주기에 걸친 개발임팩트 관리체계 구축을 위한 비교 기준으로 활용할 수 있다(DFC 2023).

결과적으로 한국의 개발협력 프로그램과 파트너십은 2010년대의 정부 중심·단일 구조에서 2020년대의 다원적·연계형 생태계로 점진적으로 전환되고 있다. 다만 시민사회 활용, 핵심기여 확대, 삼각협력 제도화, 성과관리 체계 정비 등은 여전히 미완의 과제로 남아 있으며, 제4차 국제개발협력 기본계획(2026-2030)에서는 참여형·성과지향형·현지연계형 ODA 체계로의 제도적 전환이 요구된다.

1.6. ODA 예산 및 개발 재원

한국의 ODA 재원은 2010년 OECD DAC 가입 이후 꾸준히 확대되어 왔다. 2010년 한국의 순 ODA는 약 11억 달러(GNI 대비 0.12%)였으며, 2021년에는 약 26.1억 달러(0.16%)로 증가했다(OECD 2025). 〈표 9〉에서 보듯이 2021년에는 코로나19 이후 중단되었던 양자사업 재개와 다자 기여 확대가 겹치면서 전년 대비 약 20% 증가가 나타났다(OECD 2025).

〈표 9〉 2011-2024년 한국 ODA 규모(단위: 백만 달러) 및 GNI 대비 비율(%)

연도	ODA 규모: ODA 기준	ODA 규모: equivalent 기준	GNI 대비 ODA 비율(%)
2011	1,357		0.12
2012	1,643		0.14
2013	1,737		0.13
2014	1,749		0.13
2015	1,877		0.14
2016	2,213		0.16
2017	2,071		0.14
2018		2,147	0.14
2019		2,390	0.15
2020		2,176	0.14
2021		2,611	0.16
2022		2,831	0.17
2023		3,160	0.17
2024		3,944	0.21

주: 2018년부터 그랜트 등가(grant equivalent) 방식 적용. 2024년은 잠정치
출처: OECD. Development Co-operation Profiles: Korea 2025

2024년 정부 ODA 예산은 전년 대비 31.1% 증가한 6조 2,629억 원(약 48억 달러)으로 편성되었으며, OECD 잠정 집계 기준 총 ODA는 약 39억 4,400만 달러, GNI 대비 비율은 0.21%로 보고되었다(OECD 2024f; OECD 2025). 이는 DAC 회원국 중 절대 규모로는 중상위권에 해당하지만, 국제 권고치 0.7%와 정부가 제시한 '2019년 대비 2030년까지 ODA 규모 두 배 확대'라는 중기 목표와는 여전히 간극이 존재한다.

한국 정부는 제1·2차 국제개발협력 기본계획에서 2020년까지 ODA/GNI 0.20%를 달성한다는 목표를 제시했으나 재정 여건과 제도적 제약으로 목표는 실현되지 못했다. 이후 제3차 기본계획(2021-2025)과 2024년 DAC 동료검토에서는 2030년까지 ODA 규모를 두 배 확대하여 ODA/GNI 약 0.30% 수준에 근접시키는 방향을 정부가 보고했다(국무조정실 2021; OECD 2024). 다만 재정건전

성과 세계 경제의 불확실성, 예산조정 기조는 목표 달성에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 지적된다.

무상원조 부문에서는 KOICA가 핵심 집행기관으로 기능한다. 2021년 KOICA의 지원 규모는 약 6억 3,600만 달러였으며, 2023년에는 한국 전체 ODA 중 KOICA 집행 비중이 약 23%로 보고된다(KOICA 2024a). OECD는 동료검토에서 예산 전환 승인 절차와 부처별 승인 구조가 전략적 유연성과 재정적 탄력성을 제한할 수 있다고 평가했다(OECD 2024a).

한편 한국 ODA는 구조적으로 비교적 높은 차관 비중을 유지해 왔다. 2010년 OECD DAC 동료검토 시 한국은 양자 ODA 중 무상 60%, 차관 40%를 정책목표로 설정했으며, 실제 비율도 61대 39 수준이었다(OECD 2012). 이러한 구조는 2010년대 초반까지 지속되었고, 2023년 비보조성 ODA 비중도 약 30% 수준으로 보고되고 있다(OECD 2025). OECD는 차관 중심 구조가 저소득국의 부채 부담을 고려할 때 지속적 검토가 필요하다는 점을 지적하고 있으며(OECD 2024f), 이에 따라 정부는 IMF·세계은행의 부채감내도 분석(DSA)을 활용한 사전 심의 절차를 마련하고 고채무빈곤국(HIPC)에 보다 완화된 조건을 적용하는 등 부담 완화 조치를 유지하고 있다(OECD 2024g).

ODA의 질적 구조 측면에서는 비구속성(untied aid) 비율 개선이 눈에 띈다. 2010년 약 32%였던 비구속성 비율은 2022-2023년 약 64~67% 수준으로 상승하며 뚜렷한 개선을 보였다(OECD 2025). 다만 해당 수치는 여전히 DAC 평균(약 80%)에는 미치지 못하며, 비구속성 확대는 향후 구조 개선의 중요한 과제로 남아 있다. 또한 2023년 한국의 양허성 구성요소(grant element)는 약 88%로 보고되는데(OECD 2025), 이는 한국이 제공하는 차관의 조건이 비교적 완화된 형태임을 보여주는 지표로 이해될 수 있다.

개발금융 측면에서도 구조적 변화가 진행되고 있다. 한국은 오랫동안 EDCF 중심의 양허성 차관 구조를 유지해 왔다. 그러나 최근에는 다자개발은행(MDB)과의 공동재원조달, 보증 및 신용보강 등 복합 금융기법을 활용함으로써 재원 구조를 다변화하고 있다는 점이 OECD 동료검토에서 확인된다.(OECD 2024f). 여기에 기획재정부와 한국수출입은행은 2021년 이후 '그린 EDCF 전략'을 수립하여 기후위험 평가를 의무화하고 녹색·저탄소 분야에 대한 중기 재원배분을 확대하는 조치를 도입했다(MOEF 2021).

민관협력 및 다자기금 연계 차원에서도 재원 확충 노력이 이루어지고 있다. 세계은행과 협력하는 한국-세계은행그룹 협력기금(KWPF)과 한국녹색성장신탁기금(KGGTF)은 프로젝트 초기 단계 지원 기능을 수행한다(World Bank 2024a; 2024b). 한국은 2023년 녹색기후기금(GCF) 제2차 재원보충에서 3억 달러 추가 공약을 발표했다(GCF 2023).

이와 같이 한국의 개발협력 재원은 2010년대의 차관 중심·낮은 비구속성 구조에서 벗어나 2020년대 들어 민관협력, 다자금융 연계, 기후·녹색금융을 포함하는 다변화 단계로 전환되고 있다. 그러나 OECD는 민간자본 동원 규모, 재정적 레버리지 효과, 차관 구조의 지속가능성 등에서 개선 여지가 남아 있다고 평가한다(OECD 2024f). 이에 따라 향후 제4차 국제개발협력 기본계획에서는 예산 확대뿐 아니라 성과관리와 위험관리 강화, 무상 및 비구속 원조 확대를 포함하는 구조적 조정이 필요하다.

1.7. 대외정책과의 연계성

한국의 개발협력은 2010년대 이후 외교, 안보, 경제정책과의 연계성을 점진적으로 확대해 왔다. 「국제개발협력기본법」(2010)은 개발협력의 기본 정신으로 빈곤 감소, 인권 향상, 성평등, 지속가능발전 및 인도주의 실현과 함께 협력대상국과의 경제협력관계 증진, 국제사회의 평화와 번영 추구를 제시하고 있으며(대한민국 법제처 2010), 이를 실현하기 위해 정부는 부처 간 조정과 정책 일관성을 강화하는 제도적 기반을 정비해 왔다.

제1차 국제개발협력 기본계획(2011-2015) 시기에는 빈곤감축, 인도주의, MDGs 이행 및 원조효과성 제고가 정책의 중심이 되었고, OECD DAC 가입 이후 한국은 효과성 기준을 정책·제도 전반에 내재화하는 데 주력했다(OECD 2012; OECD 2018). 이 시기 개발협력은 외교·안보 전략과의 직접적 연계보다는 원조체계 정비와 제도 기반 구축을 중심으로 전개되었다.

박근혜 정부(2013-2017)는 '창조경제 외교'와 '통일 대비 협력' 구상을 바탕으로 개발협력을 외교·안보 전략과 접목하려는 시도를 추진했다. 2014년 드레스덴 선언은 인도적 지원, 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복의 세 축을 제시하며 개발협력을 한반도 평화·통일 전략과 연계하는 방향을 제시했다(청와대 2014). 같은 해 재외공관장 회의에서 외교부는 "평화통일 및 창조경제 외교 실현"을 주요 기조로 확인했으며(외교부 2014), 이후 출범한 '코리아에이드(Korea Aid)'는 대통령 외교와 개발협력을 연계한 사업 모델로 도입되었다(외교부 2016). 다만 이러한 시도는 주로 개별 사업 단위에서 이루어졌으며 상위전략 차원의 제도적 정착은 제한적이었다는 평가가 제시된다(OECD 2018).

문재인 정부(2017-2022)는 「신남방정책」을 통해 개발협력을 지역외교의 핵심 수단으로 활용했다. 신남방정책특별위원회는 사람(People), 상생번영(Prosperity), 평화(Peace)의 3P 비전을 제시하고, 아세안과 인도와의 협력을 정치·안보, 경제, 사회·문화 전반으로 확대했다(신남방정책특별위원회 2018). 2019년 한·아세안 특별정상회의 계기 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남 등 5개국

과 개발협력 양해각서가 체결되면서 디지털 파트너십, 고등교육, 평화공동체 조성, 스마트 도시, 포용적 교통 등 '신남방 ODA 5대 프로그램'이 제도화되기 시작했다(외교부 2019). 이는 지역전략과 ODA가 구조적으로 결합되는 초기 사례로 평가된다(권율 외 2021).

윤석열 정부(2022-2025)는 「자유·평화·번영의 인도-태평양 전략」을 통해 한국 외교의 지리적 범위를 인도-태평양 전역으로 확장하고, 개발협력을 전략 실행의 핵심 수단으로 재배치했다(외교부 2022). 2023년 한-태평양도서국 정상회의에서는 2027년까지 태평양 도서국 대상 ODA를 두 배로 확대하고 기후변화·해양안보 협력을 강화하는 방향이 제시되었으며(외교부 2023a), 2024년 한·아프리카 정상회의에서는 2030년까지 대아프리카 ODA를 최대 100억 달러 규모로 확대하는 정부 공약이 발표되었다(외교부 2024). 또한 2023년 G20 정상회의에서는 총 23억 달러 규모의 우크라이나 인도적·재건 지원 패키지를 단계적으로 제공하겠다는 계획이 소개되었다(주재현 2023).

2025년 출범한 신정부는 국정비전 "국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국"과 5대 국정목표를 제시하며 개발협력을 대외정책의 핵심 수단으로 재정렬하고 있다. 국정과제 120 「국제사회 공헌과 참여로 G7+ 외교강국 실현」은 글로벌 보건·기후·식량·디지털 등 범지구적 도전에 대응하는 중장기 ODA 전략 수립, 유·무상·민간재원을 연계한 통합적 개발재원 체계 구축, 지역전략과 연계된 패키지형 ODA 추진, 성과관리 및 정책일관성 제고 등을 핵심 과제로 제시하고 있다(주진형 2025; 대한민국 정부 2025). 이는 전임 정부의 전략적 확장 기조를 일정 부분 계승하면서도 개발효과성, 수원국 소유권, 선택과 집중 등 제도적 요소를 강화하는 방향으로 연계체계를 재정립하는 과정으로 이해될 수 있다.

정리하면 2010년대 한국의 개발협력은 인도주의와 SDGs 중심의 가치 지향적 접근 속에서 대외정책과의 연계가 제한적으로 추진되었다. 반면 2020년대에는 국익 중심 외교 기조 강화에 따라 개발협력이 지역전략, 경제·안보 의제와 결합하는 전략적 정책수단으로 활용되는 흐름이 두드러지고 있다. 다만 국익 중심 접근이 강화되는 만큼 개발효과성과 수원국 소유권을 보완하는 제도적 장치가 충분히 마련되었는지는 논쟁적이다(OECD 2024f). 향후 제4차 국제개발협력 기본계획(2026-2030)에서는 국익과 보편적 가치, 수원국 소유권 간 균형을 확보하기 위한 평가·환류 체계 강화가 중요한 과제로 제기될 것으로 보이며, KOICA 등 집행기관이 대외전략별 중점 프로그램을 운영하는 과정에서 이러한 조화성을 확보할 수 있는 성과관리 체계 정비가 요구된다.

2. 소결

한국의 개발협력 정책은 2010년대 「국제개발협력기본법」 제정, CPS 체계 도입, KOICA-EDCF 이원구조 정착 등을 통해 제도 기반을 구축하는 단계에서, 2020년대 들어 외교·경제·안보 전략과의 연계성을 점차 강화하는 방향으로 이동해 온 것으로 보인다. 글로벌 공급망 재편, 경제안보 부상, 기후위기 대응, 디지털 전환 등 국가전략 의제가 ODA 주요 분야와 직접적인 접점을 형성하면서, 개발협력이 보다 넓은 정부 전략의 일부로 재배치되는 흐름이 강화되고 있다. 다만 이러한 변화는 아직 완전히 제도화되었다기보다는, 규범 기반 접근과 국익 기반 접근이 병행되는 전환기적 국면으로 이해할 여지가 있다. 이는 본 연구의 분석틀인 국익 중심성, 추구 방식, 시간 지향성 측면에서 한국이 여전히 구조적 조정 과정에 있음을 시사한다.

국익 중심성 측면에서 한국은 오랫동안 국제적 책무성과 규범 언어를 정책의 주요 기반으로 유지해 왔으며, 이는 독일·덴마크와 유사한 균형형 접근으로도 평가될 수 있다. 최근에는 경제안보, 공급망 안정, 기후·디지털 전환 등 국가전략 분야와의 연계가 확대되면서 국익 중심 요소의 비중이 일정 부분 상승하는 흐름이 관찰된다. 미국과 네덜란드처럼 국익을 전면에 명시하는 방식과는 구별된다. 그러나 규범과 국익을 조정하려는 정책적 방향성이 보다 분명해지고 있다는 점에서, 한국은 '균형형-통합형' 사이의 이행 단계에 위치한 공여국으로 볼 수 있다.

추구 방식에서도 전환기의 특징이 나타난다. KOICA의 혁신적개발협력사업(DIP)은 민간기업·시민사회·국제기구 등 다양한 주체의 참여를 통해 사업 설계 단계부터 정책 목표와 민간 파트너의 비즈니스 모델을 연계하려는 시도로 이해할 수 있으며, 일부 사업에서는 공공재원과 민간자본을 결합하는 혼합금융적 요소가 제한적으로 도입되고 있다. 시그니처 프로그램은 정부의 중점 분야와 국별 사업 간 정합성을 높이는 기획·집행 틀로 기능하고 있으며, KOICA-EDCF 간 유·무상 연계(패키지형) 사업은 기술협력, 타당성조사, 인프라 투자를 단계적으로 연결하려는 수단적 통합 시도로 이해할 수 있다. EDCF 역시 기후·디지털·공급망 등 전략 분야와 연계된 인프라 협력을 확대하고 있으며, 기업 참여 및 정책금융과의 연계를 고려한 사업 구조 조정이 진행되고 있다. 이러한 변화는 한국의 추구 방식이 전통적 무상 중심 구조에서 무상·유상·민간을 결합하는 방향으로 점진적으로 확장되고 있음을 보여준다.

다만 개발금융, 혼합금융, 민간투자 동원 등 주요 DAC 공여국이 활용하는 전략수단과 비교하면, 이러한 제도화는 여전히 초기 단계에 머무른다고 볼 수 있다. 독일이 「BMZ 2030 개혁전략」을 통해 파트너국 유형화와 전략적 정렬을 강화하고, 네덜란드가 원조-무역-투자를 아우르는 통합형 거버넌스를 구축해 온 점과 비교할 때, 한국의 전략수단은 아직 제도적 정합성과 규모 면에서 제한이 있다. 특히 독립적 개발금융기관(DFI)의 부재는 혼합금융, 보증, 지분투자 등 수단을 체계적으로 통합하는

데 제약 요인으로 작용하고 있으며, 이는 전환기 단계의 구조적 한계로 지적될 수 있다.

시간 지향성 측면에서는 단기-중기-장기 구조가 병존하는 다층적 특성이 나타난다. 인도주의적 지원은 단기적 차원에서 비교적 안정적으로 유지되고 있고, 중기 협력 구조는 CPS, KOICA 중기전략, DIP 등을 통해 보완되고 있다. 동시에 일부 산업·공급망 중심 협력은 장기적 파트너십 구축을 지향하는 초기 단계로 확장되고 있다. 그럼에도 정책 우선순위가 정권 변화, 예산 구조, 범정부 조정 메커니즘에 따라 상대적으로 높은 변동성을 보이는 점은 주요 공여국과 구별되는 특징이다. 독일(BMZ 2030), 네덜란드(Aid-Trade-Investment 전략)처럼 중장기 전략 분야가 정책과 재원 구조 속에 안정적으로 내재화된 모델과 달리, 한국은 중장기 전략 분야가 제도적으로 고정되기보다 정책 환경 변화에 따라 유동적으로 재배치되는 경향이 크다.

이상의 분석을 종합하면, 한국은 '규범 중심-균형형-통합형' 연속선에서 균형형에서 통합형으로 이동하는 전환기 형 공여국으로 위치 지을 수 있다. 규범 기반의 정책 정체성을 유지하면서도 국가전략과 개발협력 간 정합성을 강화하려는 조정 흐름이 점차 뚜렷해지고 있으나, 이를 뒷받침할 제도적 기반, 정책수단 통합, 범정부 조정체계는 여전히 발전 과정에 있는 것으로 보인다. 주요 공여국과 비교했을 때 제도화 수준이 상대적으로 제한적이라는 점은 향후 보완이 필요한 정책 과제로 남아 있다.

이러한 맥락에서 제4차 국제개발협력 기본계획(2026-2030)은 한국이 규범 기반 공여국에서 전략적 통합형 공여국으로 이행하는 과정에서 중요한 전환점이 될 가능성이 크다. 국익과 규범의 균형 조정, 재원 포트폴리오 다변화 및 개발금융 기반 확충, 범정부 조정체계의 실효성 강화, KOICA-EDCF-민간 간 이행체계 정비, 파트너국 유형화 및 지역전략의 고도화, 글로벌 사우스와의 상호적 협력모델 구축, 그리고 전략화에 따른 잠재적 부작용(정치화·상업화)의 관리 등은 전환기 공여국이 보다 안정적이고 전략적인 모델로 발전하기 위해 요구되는 핵심 요소로 제시될 수 있다. 다음 장에서는 이러한 평가를 토대로 한국과 주요 공여국의 전략 변화 양상을 비교하고 향후 정책적 함의를 도출한다.

Ⅴ. 결론 및 시사점

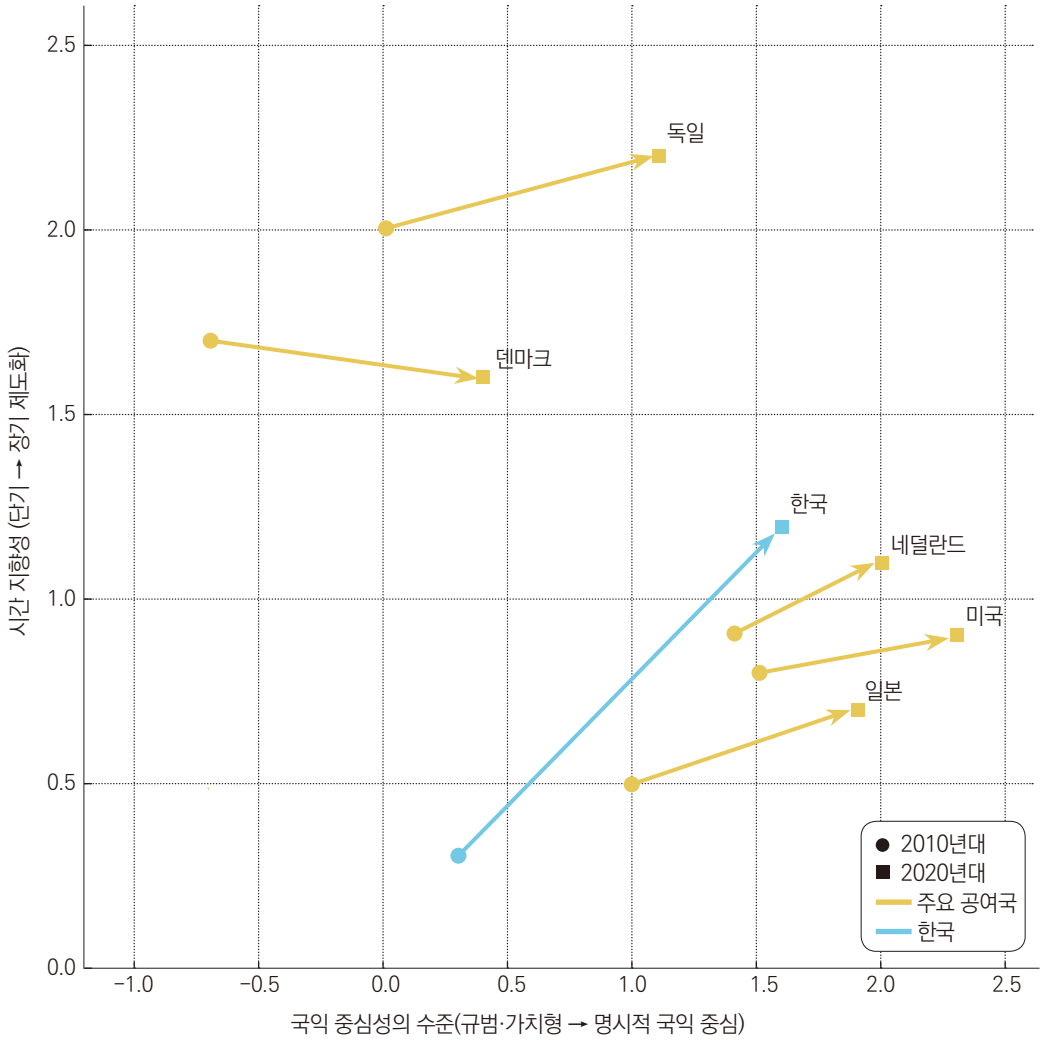
1. 결론

본 연구는 2010년대 이후 주요 공여국의 개발협력 전략 변화를 비교·분석하고, 이를 토대로 한국 개발협력의 현재적 위치와 향후 전환 방향을 검토했다. 앞선 3장의 분석 결과, 주요 공여국들은 규범적 가치 지향을 유지하면서도 외교, 안보, 경제 분야와의 연계성을 강화하는 방향으로 개발협력 체계를 조정해 왔다. 이는 미·중 전략 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁, 글로벌 공급망 재편, 기후·보건 위기 등 복합적 외부 요인이 누적되면서 기존 원조 방식만으로는 대응이 충분하지 않다는 인식이 확산된 데 따른 조정 흐름으로 이해할 수 있다.

주요 공여국들은 개발협력을 더 이상 인도적 지원이나 공공재 제공에 한정된 분야로 보지 않고, 보다 넓은 국가 전략의 일부로 재배치하는 경향을 보이고 있다. 국익 중심성은 다양한 공여국에서 일정 수준 상승했고, 정책수단은 원조-민간-투자-개발금융이 결합되는 구조로 확장되었으며, 시간 지향성 역시 단기 지원 중심에서 중장기 전략 중심으로 재정렬되는 흐름이 확인된다. 이는 개발협력이 포트폴리오 기반 정책수단으로 기능하며, 외교, 경제, 안보 분야와의 상호 연계 속에서 전략적 역할을 확대하고 있음을 보여준다.

이러한 변화의 종합적 경향과 한국의 상대적 위치는 아래 〈그림 1〉의 개념적 궤적도를 통해 요약적으로 확인할 수 있다. 본 도식은 연구의 분석틀을 기반으로 주요 공여국의 전략적 변화 방향을 정성적으로 시각화한 비교 결과이며, 정량적 좌표에 기반한 계량 비교가 아니라 각 공여국의 정책 기조와 변화 방향을 해석한 질적 비교다. 따라서 화살표의 이동 거리와 국가 간 간격은 개념적 구분을 나타낼 뿐 실제 수치적 차이를 의미하지 않는다.

〈그림 1〉 주요 공여국 및 한국 개발협력의 위치 비교 질적 개념적 궤적도(2010-2025)



출처: 본 연구에서 작성. 제2장의 〈표 1〉 분석틀 및 〈표 7〉의 국가별 비교 결과를 토대로 시각화함.

도식에서 확인되듯 미국, 독일, 일본, 네덜란드, 덴마크 등 주요 공여국은 정도의 차이는 있으나 대체로 규범 중심 접근에서 외교, 안보, 경제 전략과 결합된 통합형 접근으로 이동해 왔다. 국익 중심성은 대부분의 국가에서 상승했고, 추구 방식은 원조 중심에서 개발금융, 민간투자, 공급망, 기후 대응 등 다원적 수단 결합으로 확장되었으며, 시간 지향성도 단기 중심에서 중장기 전략 중심으로 전환되

는 경향이 나타난다. 이는 각국이 공여국으로서의 규범적 정체성을 유지하는 동시에 국익 구현 방식과 시간적 우선순위를 재조정하고 있음을 보여준다.

4장의 분석에 따르면, 한국의 개발협력 역시 2010년대 제도 기반을 정립한 이후 2020년대 들어 외교, 경제, 안보 전략과의 정합성을 점진적으로 강화하는 방향으로 이동하고 있다. 규범 기반 접근을 유지하면서도 경제안보, 공급망, 기후, 디지털 등 국가전략 의제와의 접점을 확대하고 있으며, 국익 중심성도 과거 대비 일정 부분 상승하는 흐름이 관찰된다. 다만 한국의 전략적 통합성은 아직 완전한 제도화 단계에 이르지 않았다. 정책수단 통합, 범정부 조정, 중장기 구조 내재화 등은 여전히 변화 과정에 있는 전환기적 특성을 보인다.

이러한 점을 종합하면, 한국은 '규범 중심-균형형-통합형' 연속선에서 균형형에서 통합형으로 이동하는 전환기형 공여국으로 이해할 수 있다. 규범 기반 정책정체성을 유지하면서도 전략적 정합성을 강화하려는 조정 흐름이 나타나고 있다. 다만 주요 공여국에 비해 제도화 수준은 상대적으로 제한적이다. 이러한 맥락에서 제4차 국제개발협력 기본계획(2026-2030)은 한국이 전략적 통합형 공여국으로 이행하는 과정에서 중요한 전환점이 될 수 있다. 이 시기에는 규범과 국익 간 균형 조정, 정책수단 통합, 중장기 전략 내재화 등 구조적 과제를 체계적으로 정비할 필요가 있다.

2. 시사점

앞선 비교·분석 결과를 고려할 때 한국 개발협력은 규범적 정체성과 국가전략적 목표를 조화시키는 방향에서 제도적·전략적 전환을 모색할 필요가 있다. 주요 공여국들이 개발협력을 자국 전략의 일부로 재편하고 있는 상황에서, 한국은 이를 단순히 모방하기보다는 규범 기반 접근과 국익 기반 접근 간 균형을 유지하면서 제도적 실행력을 높이는 것이 중요하다. 이는 국익 중심성을 일방적으로 확대하기보다는, 본 연구의 분석틀에서 제시한 국익 중심성, 추구 방식, 시간 지향성 간의 균형적 조합을 설계하는 것이 중요함을 시사한다.

첫째, 국익-규범 간 균형적 조정 능력의 강화가 요구된다. 경제안보, 공급망, 기후·디지털 전환과 같은 전략 분야의 중요성이 높아지고 있다. 그러나 개발효과성, 수원국 주인의식, 국제적 신뢰성과의 균형이 유지되지 않으면 정책의 지속성과 정당성이 저하될 위험이 있다. 한국은 규범 기반 접근을 유지하는 가운데 국가전략과 개발협력 간 연계를 보다 정교하게 설계할 필요가 있다. 이는 국익 중심성의 수준을 어느 정도에서 설정할 것인지에 대한 정책적 선택과 직결된다.

둘째, 재원 포트폴리오의 전략적 재구성이 필요하다. DAC 평균 대비 낮은 ODA/GNI 비율을 감안할 때 단순한 예산 증액뿐 아니라 자원 배분의 전략화가 요구된다. 핵심광물, 공급망, 녹색전환, 디지

털 인프라 등 전략 분야로의 선택적 집중, 혼합금융, 공동재원조달, 민관협력 등 재원 조합의 다원화는 고려 가능한 방향이다. 다만 수원국 수용능력, 위험관리, 민간 참여 유인 등 구조적 제약을 감안한 설계가 필요하다. 이는 추구 방식 측면에서 무상·유상·민간·개발금융 간 결합 구조를 어떻게 구성할 것인지에 대한 전략적 논의와 연결된다.

셋째, 무상원조의 전략적 역할 재정립이 요구된다. 무상원조는 단기 인도적 지원을 넘어 전략 분야 협력의 기반을 형성하는 초기 투자 역할을 수행할 수 있다. 특히 기후, 디지털, 공급망 등 전략 분야에서는 제도 정비, 정책 자문, 역량 구축 등 수원국의 제도적 토대를 마련하는 기능이 중요하며, 이는 유상·민간 재원으로 대체되기 어렵다. 또한 무상원조는 디지털정부, 보건, 녹색기술 등 한국의 비교우위 분야를 확산하는 플랫폼으로 활용될 수 있고, 삼각협력과 글로벌 사우스 협력 확장에서도 핵심 기반이 된다. 더 나아가 전략화 과정에서 발생할 수 있는 정치화·상업화 위험을 조정하는 균형장치로서 무상원조의 역할도 중요하다. 이는 국익 중심성이 확대되는 상황에서도 규범과 개발효과성을 유지하기 위한 수단으로서 무상원조를 재위치시키는 과제라고 할 수 있다.

넷째, 범정부 조정체계의 실효성 확보가 중요하다. 부처, 지자체, 공공기관으로 분절된 현행 집행구조는 사업 중복, 전략성 부족, 성과관리 분절 등의 문제가 반복적으로 제기되고 있다. 국제개발협력위원회의 기능 강화나 조정기구 개편은 가능한 방향이지만, 실제 조정 기능이 작동하기 위해서는 부처 간 이해관계 조정, 예산 권한 구조, 성과지표 연계 등 제도적 기반을 정교하게 설계할 필요가 있다. 국정과제 KPI와 ODA 성과체계의 연계, 중기지출프레임 구축 등도 선택 가능한 수단이다. 이는 시간 지향성 측면에서 중장기 전략과 예산 구조를 일치시키는 제도적 기반을 마련하는 과제와 연결된다.

다섯째, 통합적 이행체계(KOICA-EDCF-민간)의 고도화가 요구된다. DIP, 시그니처 프로그램, KOICA-EDCF 연계사업 등은 전환기적 시도로 평가되지만, 무상·유상·민간을 포괄하는 구조적 연계성은 여전히 제한적이다. 전주기적 파이프라인 구축, 현장 중심 성과관리 강화, 삼각협력의 전략적 확장 등을 통해 사업의 전략성과 지속성을 제고할 수 있으며, 이를 통해 KOICA는 더욱 심화된 형태의 전략적 플랫폼으로 기능할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 이러한 방향은 추구 방식 차원에서 수단 간 통합을 강화하는 과제로 이해될 수 있다.

여섯째, 파트너국 유형화와 지역전략 고도화가 필요하다. 아세안·중앙아시아 중심의 기존 구조에서 전략적 필요에 따라 아프리카, 중동 등으로 외연을 확장하기 위해서는 자원 제약을 고려한 우선순위 설정이 필수적이다. 선택과 집중을 위해 독일 BMZ 2030 전략 하에서의 파트너십 유형화나 다른 공여국의 지역전략 고도화를 참고하되, 국내 제도·재원 여건에 부합하는 방식으로 도입을 모색할 필요가 있다. 이는 시간 지향성과 추구 방식이 결합된 형태로, 어떤 지역·파트너에 장기적 자원을 배분

할 것인지에 대한 전략적 선택을 요구한다.

일곱째, 글로벌 사우스와의 상호적 협력 모델 구축이 필요하다. 정책공유, 기술협력, 공동투자 등을 결합한 상호적·쌍방적 협력 구조는 한국의 비교우위인 삼각협력 모델과 연계할 수 있다. 다만 재원 지속성, 파트너 역량 차이, 이해관계 조정 등 구조적 제약을 고려한 단계적 확산 전략이 필요하다.

마지막으로, 전략화에 따른 잠재적 부작용을 관리할 제도적 장치 마련이 요구된다. 국익 중심성의 확대는 정치화·상업화 위험을 동반할 수 있으며, 이는 개발효과성과 국제적 신뢰성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이를 완화하기 위해 투명한 성과평가, 시민사회·학계 참여 확대, 정책 피드백 강화 등 균형 장치가 지속적으로 필요하다. 이는 국익 중심성의 조정이 규범과 책무성과 어떻게 조화를 이룰 것인지에 대한 제도적 설계 과제라고 할 수 있다.

전반적으로 볼 때, 현재 한국 개발협력은 규범 기반 공여국에서 전략적 통합형 공여국으로 이행하는 과도기에 있으며, 제4차 국제개발협력 기본계획(2026-2030)은 이러한 전환을 체계적으로 내재화할 수 있는 중요한 시점이 될 수 있다. 규범과 국익의 균형, 범정부 조정력 강화, 전략 분야와 보편적 분야 간 조화, 단기와 장기 간 균형을 정교하게 설계·조정할 필요가 있다. 이를 통해 한국은 장기적으로 글로벌 공공재 기여와 국가 전략 목표를 안정적으로 달성하는 지속가능한 공여국 모델로 발전할 여지를 확보할 수 있을 것이다.

3. 한계 및 향후 연구과제

본 연구의 한계와 향후 연구과제는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 비교 분석틀은 국제정치 이론과 원조정책 연구를 토대로 '국익 중심성-추구 방식-시간 지향성' 축을 구조화한 개념적 도구로, 주요 공여국의 전략 변화를 설명하는 데 유용하다. 그러나 정량적 지수나 계량적 좌표계가 아닌 질적 비교틀이기 때문에 국가별 정책의 복합성을 완전히 반영하기에는 제약이 있다. 또한 2010-2025년 공식 정책문서와 OECD 통계를 중심으로 분석했으나 일부 국가의 세부 예산 자료나 중간평가 보고서는 접근이 제한적이었다. 이에 따라 사업 단위 효과나 미시적 제도 변화는 충분히 포착되지 않았고, 변수 간 인과관계를 통계적으로 검증하지 않았다는 점에서 실증적 일반화에도 한계가 존재한다. 향후 연구에서는 정성적·정량적 방법을 병행해 분석의 객관성과 재현성을 보완할 필요가 있다.

둘째, 주요 공여국의 개발협력 정책은 여전히 변화 중이며 정치·경제 환경에 따라 방향이 달라질 수 있다. 독일과 일본은 연정 변화로 추가적인 정책 조정 가능성을 배제할 수 없고, 한국을 포함해 여러 국가가 새로운 전략 수립을 준비 중이다. 본 연구는 2025년 시점을 기준으로 한 분석이므로, 향후

발표될 전략에 따라 내용 보완이 필요할 수 있다. 더불어 공식 정책 담론과 실제 집행 간에는 괴리가 존재할 수 있어, 장기적으로 집행 수준과 효과를 추적하는 연구가 요구된다.

셋째, 비교 대상국의 제도 구조와 집행 체계가 상이하다는 점에서 동일한 분석틀을 적용하는 데 내재적 제약이 있다. 독일은 연방-주정부 협력 기반의 복합적 거버넌스를 갖는 반면, 덴마크와 네덜란드는 단일 행정부 중심의 통합형 구조를 유지한다. 이러한 차이는 정책 일관성, 조정력, 성과관리 방식에 영향을 미쳐 국가 간 결과 비교를 단선적으로 수행하기 어렵게 만든다. 향후 연구에서는 제도적 맥락 차이를 통제하거나 반영할 수 있는 비교방법론적 보완이 필요하다.

넷째, 전략적 원조 경쟁이 심화되는 가운데 글로벌 사우스의 부상은 국제개발협력 질서 재편의 핵심 변수로 떠오르고 있다. 공식 발언이나 국제포럼을 통해 이들의 입장을 파악할 수 있으나 담론과 실제 행동 간에는 간극이 있으며, 협력 방식은 국가별로 상이하다. 향후 연구에서는 현지 정부, 시민사회, 학계 등 다양한 이해관계자의 인식을 반영하고, 현지 조사 및 정책평가 데이터를 결합해 협력국 관점의 정책 수용성과 선호를 실증적으로 분석할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구는 주요 공여국 비교를 통해 한국 개발협력에 대한 시사점을 제시했으나, 이를 구체적 제도 설계와 전략 수립으로 연결하기 위해 후속 연구가 필요하다. 범정부 거버넌스 강화, KOICA-EDCF-민간투자 간 역할 분담과 조정체계 확립, 글로벌 공공재 대응을 위한 재원배분 체계 개선, 성과관리와 평가체계의 내실화 등이 주요 과제로 제기된다. 이러한 후속 연구는 한국이 변화하는 국제질서 속에서 국익과 글로벌 책임을 조화시키는 전략적 공여국으로 발전하는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

고경민·김순임·홍진혁. 2010. “공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의.” 『한국과 국제정치』 26(3): 95-128.

국무조정실. 2010. 「제1차 국제개발협력 기본계획(2011-2015)」. 세종: 국무조정실.

국무조정실. 2016. 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)」. 세종: 국무조정실.

국무조정실. 2021. 「제3차 국제개발협력 기본계획(2021-2025)」. 세종: 국무조정실.

국무조정실. 2023. 「아프리카 개발협력전략」. 세종: 국무조정실.

국무조정실·외교부. 2023. 「제44차 국제개발협력위원회 보도자료」. 세종: 국무조정실·외교부. https://gq.mofa.go.kr/www/brd/m_21375/view.do?seq=271.

국회입법조사처. 2025. 「공적개발원조 추진체계 개선을 위한 과제 및 국회의 역할」. 서울: 국회입법조사처.

김보경. 2021. “개발협력에서의 국익 개념: OECD DAC 회원국을 중심으로.” 『국제개발협력연구』 13(4): 1-28.

김태균. 2016. “개발원조의 인식론적 전환을 위한 국제사회론: 국익과 인도주의의 이분법을 넘어서.” 『한국정치학회보』 50(1).

권율, 윤정환, 이은석, 이주영, 유애라, 김성혜. 2022. 「한국의 지역별 개발협력 추진전략: 아시아 지역 ODA 지원 방안」. 세종: 대외경제정책연구원(KIEP).

대한민국. 2020. 「한국국제협력단법」. 서울: 대한민국 정부.

대한민국 정부. 2025. 「국정과제 123」. 세종: 대한민국 정부.

대한민국 법제처. 2010. 「국제개발협력기본법」. 세종: 대한민국 법제처.

대한민국 법제처. 2020. 「국제개발협력기본법(전부개정)」. 세종: 대한민국 법제처.

마상윤. 2012. “1970년대 초 한국외교와 국가이익.” 『국제·지역연구』 21(2): 69-102.

성도현. 2024. “코이카, 개도국 산업인재 양성 등 4대 시그니처 사업 발표.” 『연합뉴스』. https://www.yna.co.kr/view/AKR20241007075300371.

유애라. 2019. 「ASEAN의 ODA 중점협력국에 대한 지원 현황과 특징」. 세종: 대외경제정책연구원(KIEP).

이주영·박소정. 2023. 「2024 국제개발협력 정책 방향과 국민인식조사의 함의」. 세종: KIEP.

청와대. 2014. 「드레스덴 선언」. 서울: 청와대.

한국국제협력단(KOICA). 2015. 『KOICA 연차보고서 2015』. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2021a. 「KOICA 중장기전략(2021-2025)」. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2021b. 『KOICA 연차보고서 2021』. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2021c. 『기후변화 대응 중기전략(2021-2025)』. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2023. 『KOICA 평가연례보고서 2023』. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2024a. 「KOICA 중장기 경영목표(2024-2028)」. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). 2024b. 「혁신적 개발협력사업(DIP) 안내자료」. 성남: KOICA.

한국국제협력단(KOICA). n.d. 「DIP 프로그램 소개(CTS·IBS·IPS)」. 성남: KOICA. https://www.koica.go.kr/koica_kr/959/subview.do.

Alesina, Alberto, and David Dollar. 2000. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” Journal of Economic Growth 5(1): 33-63.

Altenburg, Tilman, et al. 2021. Green Hydrogen: A Guide to Policymakers. Bonn: IDOS.

Atlantic Council. 2021. “A Hidden Key to the G7’s Infrastructure Ambitions: Blue Dot Network.”

Bermeo, Sarah. 2017. “Aid Is Not Oil.” International Organization 68(4): 843-76.

BMWK. 2022. Joint Declaration of Intent on an Energy Partnership between Egypt and Germany. Berlin: BMWK.

BMZ. 2008. Die deutsche Entwicklungspolitik im Zeitalter der Globalisierung. Bonn: BMZ.

BMZ. 2017. Marshall Plan with Africa. Bonn: BMZ.

BMZ. 2019. Development Investment Fund – AfricaConnect/AfricaGrow. Berlin/Bonn: BMZ.

BMZ. 2020. BMZ 2030 Reform Strategy. Berlin/Bonn: BMZ.

BMZ. 2021. Shaping the Future Together. Berlin/Bonn: BMZ.

BMZ. 2023a. Feminist Development Policy. Berlin/Bonn: BMZ.

BMZ. 2023b. Africa Strategy. Berlin/Bonn: BMZ.

BMZ. 2023d. Asia Strategy. Berlin: BMZ.

BMZ. 2023e. Shaping Development with Latin America. Berlin: BMZ.

BMZ. 2023f. Strategy with South-Eastern and Eastern Europe. Berlin: BMZ.

BMZ. 2024. Partners in Transformation – Annual Report. Berlin: BMZ.

BMZ. 2025. Starke Partnerschaften. Berlin: BMZ.

Brookings Institution. 2025. US-Africa Trade at a Crossroads. Washington, DC: Brookings.

Clingendael Institute. 2023. Dutch Niches for Global Gateway. The Hague: Clingendael.

Congressional Budget Office. 2025. Cost Estimate for H.R. 4. Washington, DC: CBO.

CRS. 2016. U.S. Assistance to Sub-Saharan Africa (R44290). Washington, DC: CRS.

CRS. 2019a. Transformation at USAID. Washington, DC: CRS.

CRS. 2019b. U.S. Strategy for Engagement in Central America (R44812). Washington, DC: CRS. https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R44812/R44812.7.pdf.

CRS. 2019c. Georgia: Background and U.S. Policy (R45307). Washington, DC: CRS. https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45307/R45307.18.pdf.

CRS. 2020. Global Health Assistance and the Mexico City Policy (R44886). Washington, DC: CRS. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40213.

CRS. 2023. Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy (R45008). Washington, DC: CRS. https://www.everycrsreport.com/files/20200429_R45008_e3102e65e35cca059be6ffecbe255f6174a8f006.pdf.

Countdown2030 Europe. 2025. European Funding Gap Brief. Brussels.

CSIS. 2022. Takeaways from President Biden's Supply Chain Plan. Washington, DC: CSIS.

CSIS. 2023. Blue Dot Network Gains Momentum. Washington, DC: CSIS.

DEG. 2020. AfricaConnect Factsheet. Cologne: DEG.

DEG. 2023. DEG Annual Report. Cologne: DEG.

DEval. 2022. Evaluation of Reform Partnerships. Bonn: DEval.

DFC. 2019. Coordination Report. Washington, DC.

DFC. 2021. Disclosure Statement Operating Principles for Impact Management. Washington, DC.

DFC. 2024. FY2023 Annual Report. Washington, DC.

DFC Office of Inspector General. 2024. Top Management Challenges. Washington, DC.

DFCD. n.d. Dutch Fund for Climate and Development. The Hague. https://www.thedfcd.com.

Development Engagement Lab. 2025. Public Support for Development Cooperation. London: DEL.

EEAS. 2025. Assela Wind Farm Factsheet.

Engberg-Pedersen, Lars, and Adam Moe Fejerskov. 2021. "Danish Development Cooperation."

Engberg-Pedersen, Lars, and Rasmus Hundsbæk Pedersen. 2024. “Pragmatic Idealism in Danish Foreign Policy.”

European Commission. 2021. Global Gateway Strategy. Brussels. https://commission.europa.eu/topics/international-partnerships/global-gateway_en.

European Commission. 2023a. EU-Egypt Partnership Priorities. Brussels. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-relations/egypt_en.

European Commission. 2023c. Global Gateway. Brussels. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_en.

European Commission. 2023d. Team Europe Initiatives. Brussels. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en.

Federal Government of Germany. 2023a. National Security Strategy. Berlin.

Federal Government of Germany. 2023b. Strategy on China. Berlin.

Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics.” International Organization 52(4): 887–917.

FMO. 2024. Annual Report 2023/2024. The Hague.

FCDO. 2025. Annual Report and Accounts 2024–25. London: Foreign, Commonwealth & Development Office.

Forum des ONGI (DRC). 2025. “Funding Cuts in DRC.”

G7. 2024. Leaders’ Statement. http://www.g7.utoronto.ca/summit/2024apulia/240224-statement.html.

Garcia, Ana, et al. 2024. South-South Investments: Drivers for Alternative Globalization? Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.

GHIT Fund. 2024. GHIT Annual Report. Tokyo.

Government of Japan. 2022. National Security Strategy. Tokyo.

Government of the Netherlands. 2022. Do What We Do Best. The Hague.

HM Treasury. 2025. Spring Statement. London: HM Treasury.

ICAI. 2024. Annual Report 2023-24. London: Independent Commission for Aid Impact.

InterAction. 2019. "Journey to Self-Reliance." In Aid Delivers: Hot Topics in the 116th Congress, 66-68. Washington, DC: InterAction.

IISS. 2020. Strategic Survey 2020: The Annual Assessment of Geopolitics. London.

IMF. 2023. World Economic Outlook: Navigating Global Divergences. Washington, DC.

IOB. 2024. A Good Climate for Development: Review of the Netherlands' International Climate Policy. The Hague.

Janus, Heiner, and Daniel Esser. 2022. New Indicators for German Development Cooperation. Bonn: IDOS.

JICA. 2023a. JICA Annual Report 2023. Tokyo.

JICA. 2023b. Private Sector Investment Finance. https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/psif/.

JICA. 2024. JICA Report 2024. Tokyo.

JST. 2024. SATREPS Projects Announcement. Tokyo.

Kates, Jennifer, Anna Rouw, and Stephanie Oum. 2025. "Executive Order 14169." KFF Policy Brief.

KfW. 2022. Reform Partnerships. Frankfurt.

KfW. 2024. Impact Insights 2024. Frankfurt.

Klingebiel, Stephan. 2023. Geopolitics, the Global South, and Development Policy. Bonn: IDOS.

Kim, Hanna, and Jinhwan Oh. 2021. “Sectoral Determinants of Korean Development Assistance.”

Kim, Jiyoon. 2013. “Characteristics of Korean ODA Allocation.” Journal of International Development Cooperation.

Kim, Seung-hyun. 2025. “Recalibrating Aid, Reshaping Security Strategy.” The Korean Journal of International Studies 23(2): 357-393.

Lancaster, Carol. 2007. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago: University of Chicago Press.

Lorch, Jasmin. 2024. “German Development Policy between Values and Interests.” Bonn: IDOS.

Lundsgaarde, Erik. 2019. Danish Development Cooperation in Fragile States. DIIS WP 2019:10.

Manuel, Garcia. 2016. Alliance for Prosperity Plan in the Northern Triangle. Washington, DC.

MFA Denmark. 2021a. The World We Share: Denmark’s Strategy for Development Cooperation.

MFA Denmark. 2021b. Danish-Arab Partnership Programme (DAPP) 2022-2027 Strategic Framework. Copenhagen.

MFA Denmark. 2025. A Changing World – Partnerships in Development. Copenhagen.

MFA Netherlands. 2018. Investing in Global Prospects. The Hague.

MFA Netherlands. 2023. Africa Strategy 2023-2032. The Hague.

MOFA Japan. 2023. Summary of the Revised Development Cooperation Charter. Tokyo.

NATO. 2024. Defence Expenditure of NATO Countries. Brussels.

OECD. 2012. OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2012. Paris.

OECD. 2018. OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018. Paris.

OECD. 2020. Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises. Paris.

OECD. 2021a. OECD Development Co-operation Peer Review: Germany. Paris.

OECD. 2021b. OECD Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation. Paris.

OECD. 2021c. OECD Development Co-operation Peer Review: Denmark. Paris.

OECD. 2024a. Development Co-operation Report 2024: Mobilising Finance for Global Public Goods. Paris.

OECD. 2024b. Development Co-operation Report 2024: Tackling Poverty and Inequalities. Paris.

OECD. 2024c. DAC Gender Marker Statistics. https://www.oecd.org/en/data/dashboards/development-finance-for-gender-equality.html.

OECD. 2024d. ODA Levels in 2023: Preliminary Data. Paris. https://one.oecd.org/document/DCD(2024)31/en/pdf.

OECD. 2024e. Peer Review Management Response: Denmark 2021 Review. Paris.

OECD. 2024f. OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2024. Paris.

OECD. 2024g. Self-Assessment of Korea: Peer Review 2023. Paris.

OECD DAC. 2025a. Development Co-operation Profiles 2025. Paris.

OECD. 2025b. Development Co-operation Report 2025: Preliminary ODA Statistics for 2024. Paris.

OECD. 2025c. Cuts in Official Development Assistance: OECD Projections for 2025 and the Near Term. Paris.

PHR. 2025. Abandoned in Crisis: The Impact of U.S. Funding Cuts in DRC. Research Brief. July 2025.

Rigsrevisionen. 2017. Administration of Denmark's Development Cooperation. Copenhagen: National Audit Office of Denmark.

Ruttan, Vernon W. 1996. United States Development Assistance Policy. Baltimore.

The White House. 2010. Presidential Policy Directive on Global Development (PPD-6). Washington, DC.

The White House. 2022. Fact Sheet: PGII Launch. Washington, DC. https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment.

The White House. 2023. Fact Sheet: IMEC Launch. Washington, DC. https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/.

The White House. 2025a. Executive Order 14169—Ordering a 90-Day Pause and Review of U.S. Foreign Assistance Programs. Washington, DC.

The White House. 2025b. Memorandum on Revoking PPD-6 on U.S. Global Development Policy. Washington, DC.

The White House. 2025c. Fact Sheet: U.S.-Ukraine Reconstruction Fund. Washington, DC.

The White House. 2025d. Executive Order 14162. Washington, DC.

Tooze, Adam. 2022. "Welcome to the World of Polycrisis." Foreign Policy. https://foreignpolicy.com/2022/10/10/polycrisis-world-economic-history-adam-tooze/.

UNDP. 2023. UNDP Seoul Policy Centre Annual Report 2023. Seoul.

UNDP. 2024. Trends Report 2024: Multilateralism in a Polycrisis Era. New York.

USAID. 2014a. Feed the Future Progress Report. Washington, DC.

USAID. 2014b. Power Africa Annual Report. Washington, DC.

World Bank. 2024a. KWPF. Washington, DC. https://www.worldbank.org/en/programs/korea-world-bank-group-partnership-facility.

World Bank. 2024b. KGGTF. Washington, DC. https://www.wbgkggtf.org/about-kggtf.

World Bank & Convergence. 2024. State of Blended Finance 2024: Climate Edition. Washington, DC.

연구자료
연구교육 2025-18-196



KOICA
한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825번지
Tel 031-740-0114 Fax 031-740-0655 https://www.koica.go.kr

KOICA
Korea International
Cooperation Agency