국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2012년 제4호

한국국제협력단

편집자의 글

국제개발협력 2012년 제 4호는 '적정기술을 활용한 개발협력 효과 제고'를 주요 테마로 하여 기획되었다. 원조효과성 제고를 위한 적정기술의 역할에 대한 관심과 연구가 강화되고 있으며, 이와 관련하여 이번 호에서는 적정기술의 의미와 사례를 소개하고, 한국 ODA의 적정기술을 활용한 개발효과성 제고 방안에 대해 알아보고자 한다. 그리고 '외교와 개발'을 하나의 이슈로 선정하여 한국의 외교 전략과 개발협력의 추진 방향에 대해서 알아보고자 한다.

외교와 개발을 주제로 한 개발협력 이슈에서 '한국의 공적개발원조 추진방향(김은미, 김지현, 김진경, 이재은)'은 한국의 개발협력 정책과 집행 과정에서 지향하고 추구해야 하는 핵심가치에 대한 논의를 통해 한국 ODA의 집행 전략을 제시하고자 한다. 다음으로 '21세기 외교전략과 공적개발원조 정책(정상화, 서창록, 유웅조)'은 21세기 국제질서와 국제 ODA 레짐 성격의 분석, 주요국의 21세기 외교전략과 ODA 정책 분석을 통해 외교전략적 측면에서 한국 ODA 정책의 발전방향을 제시하고 있다.

이번 개발협력지의 주요 테마인 적정기술을 활용한 개발협력 효과 제고에서 '국제개발협력 분야에서의 적정기술의 의미와 활용 및 사례연구: 수요중심과 시장중심의 개선방안을 중심으로(김정태)'는 개발협력에 있어 적정기술이 가지는 의미와 적용가능성을 확인함과 동시에 적정기술 접근의 실패사례와 한계를 분석하고, 개발협력 현지와 원조기관의 책무성을 높이고, 현지 주인의식과 역량개발 강화를 위해 적정기술이 기여하기 위한 개선방안을 제시하고 있다. '적정기술 도입을 통한 한국의 원조효과성 제고를 위한 제언(하재웅)'은 파리선언의 평가지표, 부산 글로벌 모니터링 지표, 공적개발원조의 질적 평가를 기준으로 적정기술이 원조효과성에 미치는 영향 및 제고 방안을 제시하고 있다.

'논단' 섹션에서는 시민사회의 시각에서 본 최근 국제개발협력의 논의 동향을 알아보았다. 먼저 2012년 로스카보스 G20 정상회의 개최와 관련하여 개발협력과 관련하여 개발의제, 서울 개발 컨센서스 이행 결과, 개발그룹 보고서 등의 내용을 설명하고 있다(송진호). 그리고 2012년 유엔지속가능발전회의(Rio+20)와 관련하여 회의의 주요내용과 '우리가 원하는 미래'라는 결과문서의 주요 내용에 대해 설명하고 있다(장재현). 마지막으로 제 3차 UN 개발협력포럼 (UN DCF)과 관련하여 이전에 개최된 UN DCF 전개 과정과 주요 논의 결과, 의의 및 평가를 서술하였다(윤지영).

그 외 '개발협력 평가'로 2012년 국제개발평가교육프로그램 단기직무연수(IPDET) 참가를 통해 논의된 주요 내용인 개발평가의 효율성 제고, 외부평가와 내부평가, 평가역량개발을 소개하고, 이를 통한 한국 개발협력사업 평가에 대한 시사점을 설명하였다(조정명).

2012년 11월
KOICA ODA 연구실

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다

목차 KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

CONTENTS

편집자의 글

Ⅰ. 개발협력 이슈 Ⅰ : 외교와 개발

1. 한국의 공적개발원조 추진방향 ····· **11**
김 은 미, 김 지 현, 김 진 경, 이 재 은 / 이화여자대학교 국제개발협력연구원

2. 21세기 외교전략과 공적개발원조 정책 ····· **32**
정 상 화, 서 창 록, 유 웅 조 / 한국국제정치학회

Ⅱ. 개발협력 이슈 Ⅱ : 적정기술을 활용한 개발협력 효과 제고

1. 국제개발협력 분야에서의 적정기술의 의미와 활용 및 사례연구 : 수요중심과 시장중심의 개선방안을 중심으로 ····· **63**
김 정 태 / 적정기술미래포럼 사무국장 (사회혁신투자컨설팅 MYSC 이사)

2. 적정기술 도입을 통한 한국의 원조효과성 제고를 위한 제언 ····· **86**
하 재 웅 / 하나를 위한음악재단 자원개발팀장

Ⅲ. 논단 : 시민사회의 눈으로 본 최근 국제논의 동향

1. G20과 국제개발협력 ····· **109**
송 진 호 / 한국 YMCA전국연맹 협동사무처장

2. 리우+20과 국제개발협력 ····· **125**
장 재 현 / (사) 글로벌 발전연구원(ReDI) 선임연구원

3. UN DCF와 국제개발협력 ····· **144**
윤 지 영 / ODA Watch 정책기획팀장

Ⅳ. 개발협력 평가

1. IPDET 교육을 통해 파악한 개발평가 주요 이슈와 시사점 ····· 167
조 정 명 / KOICA 평가실 과장

Ⅴ. 개발협력 동향

1. 핀란드 동료검토(Peer Review) 회의 ····· 185
2. 제 954차 DAC 정례회의 결과 보고 ····· 187

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내 ····· 191
2. 국제개발 서적 소개 ····· 192
3. KOICA 2012년 8~11월 발간물 목록 ····· 193
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 198
5. 국제개발협력 논문기고 방법 ····· 199

Ⅰ. 개발협력 이슈 Ⅰ: 외교와 개발

1. 한국의 공적개발원조 추진방향
김은미, 김지현, 김진경, 이재은, 이화여자대학교 국제개발협력연구원

2. 21세기 외교전략과 공적개발원조 정책
정상화, 서창록, 유웅조, 한국국제정치학회

한국의 공적개발원조 추진방향*

김은미**, 김지현, 김진경, 이재은** *(이화여자대학교 국제개발협력연구원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 국제개발협력 핵심가치와 환경변화
1. UN과 MDGs
2. OECD DAC 논의 및 권고 사항
3. G20 개발의제 및 부산선언
Ⅲ. 선진 공여국의 ODA 기본가치와 추진체계
1. OECD DAC 회원국 분석
2. 심층 국가분석
Ⅳ. 한국 ODA 특성
1. 한국 ODA의 현황
2. 한국 ODA의 법적 기반 및 철학
3. 한국 ODA 발전방향에 대한 국내 논의 동향
Ⅴ. 결론 : 한국 ODA 정책의 방향성과 과제
1. 한국 ODA 정책의 방향성
2. 정책 과제

Ⅰ. 서론

급속한 경제·사회적 발전을 바탕으로 최빈곤국에서 공여국으로 변모한 한국은 국제사회의

주목을 받아오고 있다. 한국은 2010년 G20 의장국으로서 개발 어젠다 논의를 주도하고, 또한 2011년 부산 세계개발원조총회를 유치해 새로운 국제 개발협력 패러다임 모색 논의를 이끄는 등 국제사회에서 리더십을 발휘하는 주체로 성장했다. 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 한국의 역할에 대한 세계적 기대에 부응해, 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는 국제 개발협력 규범에 부합하는 동시에 국제 개발 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 방향성을 수립하고 공유해야 할 것이다.

우리는 OECD DAC 가입을 통해 국제사회의 경험과 노력을 존중하며, 그 가치와 규범에 따라 글로벌 빈곤퇴치와 지속가능한 개발 달성 목표에 우리의 힘을 보탤 것을 약속한 바 있다. 동시에 한국의 ODA 철학과 원칙은 우리의 사회경제적인 상황과 역량, 특성에 기반을 두어야 한다. 제한된 공공재원을 활용하는 일이니 만큼 우리 국민의 이해와 지지에 발맞추어 나가지 않고는 중장기적 차원의 정책 지지기반을 확보할 수 없다. 국제적 위상에 걸맞도록 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 한국의 역할과 책임을 다하며, 국제사회의 가치 및 규범과 조화로운 방향으로 우리의 열린 국익을 실현할 수 있는 ODA의 철학과 방향을 수립하고 공유해야 할 때이다.

현재까지 국내에서 이루어지고 있는 논의는 대다수 한국형 ODA 모델 또는 연구계획서 개발 등 ODA의 내용 및 집행 방안에 크게 집중되어 왔다. 그러나 정책 수립이 외교부와 기획재정부 두 부처와 산하기관 간에 분절화 되어 있고, 주요 집행기구 외에도 다양한 지방정부 및 공공 기관 등이 각기 다양한 목표와 목적으로 산발적인 개발원조 사업을 시행하는 등 집행 체계도 분화되어 있는 한국의 경우, 상위의 철학과 핵심가치의 공유가 무엇보다도 선행되어야 한다.

한 조직 및 기구의 명확한 핵심가치의 수립과 공유는 해당 조직의 역할과 책임 (정체성), 지속성, 중장기적인 차원의 업무성과에 매우 중요한 영향을 미친다 (Urde 2003). 핵심가치는 해당 조직에 목표와 방향을 부여하고, 다양한 조직 구성원들을 하나로 통합시키는 가치체계로서 운영과 행동기준, 동기를 제시해 업무시 직면하는 의사결정과 수행방식을 이끈다 (Kunde 2002).

---

* 본 연구는 한국국제협력단이 이화여자대학교 산학협력단에 위탁하여 수행한 '우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구' (2012.4.1.–6.30)의 연구결과에 기초하여 작성되었다. 연구를 보조해준 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 강지현과 신은경에 감사를 표한다.

** 연구책임자, 이화여자대학교 국제대학원 원장/교수, 국제개발협력연구원 원장, 국제개발협력학회 회장 (emkim@ewha.ac.kr)

*** 공동연구원, 3인 모두 이화여자대학교 국제대학원 박사수료, 국제개발협력연구소 연구원 (가나다 순)

이렇듯 한국의 일관적이고 통합적인 ODA 추진을 위해서는 관련 부처 및 기관, 시민사회 등 다양한 주체가 공동의 이념과 원칙을 공유하고 정책과 집행을 통해 실현하고자 노력해야 한다. 단기적으로는 하나의 통합된 목표와 방향을 향해가는 한 조직으로서의 결속력과 정치적 모멘텀을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 중장기적 차원에서의 정책 지속성과 효과성 개선, 정책 지지 기반 확보를 추구할 수 있다.

따라서 본 연구는 한국의 개발협력 정책과 집행 과정에서 지향하고 추구해야 하는 핵심가치, 다시 말해, "어떻게" 하는 ODA와 함께 "무엇을 위한" ODA에 대한 논의를 통해 모두가 공유할 수 있는 한국 ODA의 방향을 수립하는데 기여하고자 한다. 주관부처와 다양한 시행부처 및 기관들이 공유할 수 있는 한국 ODA의 철학과 원칙, 그리고 이를 실현할 수 있는 한국 ODA의 집행 전략을 제시하고자 한다.

본 연구는 크게 세 단계로 구성된다. 첫 단계는 OECD DAC 주요 공여국의 ODA 철학 및 원칙 정립과 이를 바탕으로 한 원조 정책과 추진양식 개발에 대한 사례연구로 이루어진다. 두 번째 단계는 우리나라 개발협력의 철학 · 법률적 기반을 분석한다. 한국 ODA 정책 및 추진양식을 뒷받침하는 원칙과 목표에 대한 합의, 관련 법률적 기반, 개발협력 역사적 배경과 특성, 추진체계 등을 중심으로 한국 개발협력 정책의 배경과 현 위치를 파악한다. 마지막 단계에서는 오늘날 국제적 합의와 한국의 상황에 부합하고 비교우위를 강화할 수 있는 개발협력의 원칙과 실현방향을 도출하고자 한다. 문헌연구와 함께 한국의 ODA 철학과 이를 실현하기 위한 추진체계 도출을 위해 국내 ODA 전문가 심층면접 및 간담회 등을 실시했다. 외교부와 기획재정부를 비롯한 관계 부처 및 무 · 유상 원조의 주요 집행기구, 학계, 시민사회 등 폭넓은 국내 ODA 전문가 및 관계자들의 의견을 취합하여 한국 ODA의 철학과 핵심가치를 수립하는데 반영하였다.

II. 국제개발협력 핵심가치와 환경변화

1. UN과 MDGs (Millennium Development Goals)

(1) MDGs의 배경

UN의 MDGs는 국제사회의 도덕적 책임이라는 차원이 새롭게 주목받기 시작한 계기가 되었다. 1990년대 이전의 개발은 곧 경제발전을 의미했다. 이러한 전제하에 1970년대 이전까지는

선진국의 가이드를 따른 경제계획과 인프라구축 및 산업기반 확충, 1980년대 이후는 급진적인 자유화를 통해 수입이 늘어나면 경제발전을 이루어 다른 분야의 결핍은 사라질 것으로 믿었다. 따라서 1990년대 이전의 개발협력은 선진국인 원조 공여국의 가이드와 자유화 방식 등 공여국 중심으로 이루어져 왔다. 또한 빈곤을 경제적인 결핍으로만 정의하여, 빈곤 퇴치도 주로 경제적인 지원으로 가능하다고 여겼다. 그에 반해 MDGs는 빈곤에 대한 단면적인 경제적 정의에서 벗어나, 빈곤의 총체적인 문제에 대해 인식을 같이하면서, 빈곤 퇴치를 위해서는 사회 발전에 집중적인 투자가 있어야 한다는 도덕적 변화를 상징한다. 특히 개발도상국의 빈곤 퇴치를 위해서 Washington Consensus로 대변되는 '거시적 경제 성장'만으로는 부족하며, 사회 발전에 직접적인 투자가 이루어져야 한다는 것이며, 선진국들의 적극적인 노력이 있어야 한다는 것을 의미한다.

2015년을 목표달성 시점으로 하는 MDGs는 각 개발 분야에 대한 목표 (1-7)와 개발주체 관련 목표 (8)로 구성되어 있다. 목표 1-7은 과거 개별이슈로 취급되어 왔던 분야별 목표가 개발과 각각 유기적으로 이어져있다는 인식을 바탕으로, 종합적이고 체계적인 개발계획이 수립 및 추진되었다는 데에 의의가 있다. 또한 파트너십에 관한 목표 8은 개발 사업에서 수원국의 주인의식, 개발주체와 대상 간, 개발주체들 간의 긴밀한 협력체계가 개발의 수단일 뿐만 아니라 개발의 최종 목표 중 하나임을 보여주고 있다. 특히 개발도상국의 빈곤 문제 해결에 선진국들의 협력이 주요함을 다시 한 번 확인시켜주고 있다.

(2) 최상위 규범으로서 MDGs의 의의

국제개발협력의 핵심가치를 알아보기 위해서는 현재 국제사회에서 논의되고 있는 규범으로서 MDGs의 위상과 의의를 살펴볼 필요가 있다. 국제규범은 다음과 같은 주기를 거쳐 구축 및 확산된다. 출현단계에서는 규범의 주창자가 국제사회에 필요한 행동과 규칙에 관한 새로운 시야를 구축하여 사회 구성원에게 해당 규범의 수용과 준수를 설득한다. 그리고 다수의 행위주체가 규범을 수용하면 다음으로 단계적 확산 단계로 이행되어, 해당 규범의 준수의 필요성을 인식한 행위주체가 규범 리더가 되어 제재를 사용하며 규범의 사회화를 촉진한다. 이 단계에서 해당 규범을 습득하고 수용함으로써 각 행위체는 정통성 또는 귀속의식을 강화할 수 있다. 그리고 최후의 단계에서는 행위체가 규범을 정책이나 법률에 도입하여 내부화한다. 따라서 규범에 관한 논쟁이 사라지고 내면적인 제재만으로 규범이 유지된다 (표 1참조).

〈표 1〉 국제규범의 라이프사이클

	1단계: 규범의 출현	2단계: 규범의 확산	3단계: 규범의 내부화
주체	기관의 형태를 가진 규범 프로모터(i.e. UN 기구, NGOs, 사회운동)	국가, 국제기구(i.e. OECD DAC), 네트워크	법률, 관료, 관련 직업군
동기	이타주의, 동정, 관념적 약속	정당성, 평판, 평가	(규칙에의) 순응
방식	설득	사회화, 제도화, 집단적 의사표시	습관, 제도화

출처: Finnemore and Sikkink (1998)

MDGs가 최상위 규범으로서 성공적으로 자리 잡은 이유는 정상회의를 통한 정당성 확보와 단순하고 분명한 목표와 그 목표달성 시한의 제시에 있다. 기존의 대부분의 UN 선언이 장관급 회담의 결과였던데 반해, 새천년정상회의는 189개국 정상들이 합의함으로써 최상위 레벨에서의 공약을 바탕으로 2단계 규범의 확산단계에서 정당성이 확보되었다. 뒤이어 이를 OECD DAC 회원국들을 중심으로 내부화하는 단계를 거침으로써 MDGs가 최상위 규범으로 자리 잡은 것이다.

MDGs가 최상위 규범으로서 자리 잡은 증거로는 ① 빈곤에 대한 다면적인 시각이 1990년대 UN 회의 등을 거치면서 중심주제로 자리 잡았다는 점이다. 또한 사회운동 주체들 즉, NGOs와 국제적 NGO들의 연대가 이전 기업 주도의 세계화와 구조조정, 신자유주의에 도전하는 세력으로 성장하여 새로운 주체로 활동하기 시작했다는 점과, ② OECD DAC 회원국을 비롯한 양자 원조 기관들의 새로운 원조패턴에서 확인할 수 있다. 냉전 종식 이후 개발원조에 대한 지지는 줄어들고 지정학적 목표에 집중하기 시작했으나, MDGs 수립 이후 해외원조의 국제개발에 대한 기여 역할을 확인하면서 빈곤과 인간 개별차원의 복지와 삶의 질을 중심으로 하는 빈곤감소 어젠다를 이어갔다.

(3) MDGs에서 SDGs (Sustainable Development Goals)로

최상위 국제규범으로서 MDGs는 국제사회에 새로운 패러다임을 제시하였고 2000년 이후의 국제개발협력 논의를 다각화시켰다. MDGs의 목표달성 시점인 2015년이 가까워오자 국제사회는 그 후속 조치로서 SDGs를 논의하고 있다. MDGs가 빈곤의 해결과 개발도상국에 초점을 맞추었다면, SDGs는 환경에 초점을 맞춤으로써 개발도상국과 선진국 모두에게 적용 가능한 개발의제로서 보편성을 갖추고 있다. 이러한 보편성에 대한 지향은 SDGs가 최상위 국제규범으로

자리 잡기 위한 정당성을 마련해준다고 할 수 있다. 또한 새로운 경제 발전과 원조 정책의 방향성을 제시할 필요성이 대두되고 있어, 이는 MDGs의 종료 시점과 더불어 SDGs 논의의 적시성을 더욱 강화해주고 있다.

한편 일부 국가 및 기구가 SDGs에 대해 비판적인 태도를 견지하고 있기 때문에 SDGs가 MDGs를 대체할 국제규범으로 자리 잡을 것인지는 아직 미지수이다. SDGs가 MDGs를 대체할 것인지, MDGs의 확장 · 보완에 머무를 것인지, SDGs와 MDGs가 통합되지 않은 채 동시에 나란히 갈 것인지에 대한 구체적이고 다자적인 합의가 아직 부재하다 (Evans and Steven 2012).

그러나 SDGs가 MDGs를 잇는 후속 국제규범으로 발전할 가능성은 여전히 상당하다. 리우+20에서 최종적으로 합의된 현재 형태의 SDGs는 MDGs가 폐기되거나 대체되는 형식이 아니라 '기존 사업이 확대되는 형식' 이라 볼 수 있다. MDGs의 기본 원칙들과 성과, 정당성을 토대로 하였기 때문에 SDGs 역시 MDGs의 정당성을 유지하고 확보할 수 있는 것이다. 또한 SDGs는 모든 UN 회원 국가들과 여러 NGO들이 참가하는 리우+20에서 채택되었고, UNEP의 역할 강화를 통해 SDGs라는 국제규범의 확산을 주도할 수 있도록 함으로써 국제규범의 확산 단계까지 예비하고 있다. 다만 초안에서 2030년이라는 목표달성 시한을 제시했던 것과 달리 최종 성명에서는 구체적인 시한을 채택하는 데에 이르지 못했기 때문에, 빠른 시일 내에 구체적인 목표달성 시한과 재정 확보 방안에 대한 논의가 필요하다 하겠다.

2. OECD DAC 논의 및 권고 사항

국제규범의 라이프사이클에서 보면 OECD DAC은 규범의 확산을 주도하는 규범리더의 역할을 담당하고 있다. MDGs를 통한 빈곤감소라는 최상위 규범에 정당성을 부여하며, 공여국 집단에 가이드라인 형식으로 행동규범을 제시함으로서 규범의 사회화를 주도한다. 동시에 동료심사를 통해 권고사항을 제시하거나 모델사례를 선정함으로서 평가체계를 갖추고 있으며, 경험을 공유하고 이를 향후 논의에 반영하는 시스템을 통해 규범의 내부화를 촉진한다.

OECD DAC은 규범리더로서 원조의 양적 확대뿐 아니라 질적 향상을 위해 가이드라인을 제시하며 공적개발에 관한 국제적 논의를 주도한다. 2002년 몬테레이 회의를 통해 국제사회는 MDGs 달성을 위한 개발재원의 확대 방안을 모색하고, 이에 따라 GNI 대비 0.7%까지 ODA 규모 확대를 권고했다. 또한 확대된 개발재원의 효율적이고 효과적인 운용과 관리를 위해 원조효과성에 대한 고위급 논의를 이끌었다. 2005년 파리 원조효과성 고위급 회의에서는 파리선언을 채택하여 5개 원조효과성 원칙과 원칙의 실행을 위한 12가지 지표를 설정하고, 회원 공여국과 개도국을 비롯한 다양한 개발주체의 원조 효과성 제고 노력을 독려했다.

이와 함께 OEDC DAC은 원조의 질을 제고하기 위한 원칙으로 정책 일관성을 위한 범정부적 접근 및 원조의 예측가능성을 권고하고 있다. 또한 원조의 질적 향상을 위해 공적개발원조 증여율 향상 및 원조의 비구속화를 확산시키기 위해 노력해왔다. 더 나아가 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조 효과성, 원조의 질, 거버넌스 등을 OECD DAC 권고사항의 주요 이슈로 다루고 있다 (김은미 외 2010).

OECD DAC은 규범 리더로서의 역할 외에 평가체계로서의 역할도 수행해 왔다. 동료심사를 통해 매 4-5년마다 각 회원국의 원조 정책의 법적기반, 개발협력의 비전, 원조 정책 수립 및 추진 체계, 원조 효과성 및 개발을 위한 정책일관성 개선 노력 및 인지 제고 노력 등을 포함하는 원조 정책 전반의 구조와 방향 등에 대해 평가한다. 이를 통해 각 회원 공여국의 선례를 공유하고, 향후 개선방향을 권고함으로써 규범의 내부화를 촉진시키는데 기여해왔다.

3. G20 개발의제 및 부산선언

(1) G20 개발의제

2008년 금융위기 대응을 목적으로 출범한 G20 정상회의 차원에서도 국제 개발의 논의 필요성이 강조되기 시작했다. 2010년 G20 서울 정상회의에서 최초로 개발을 주요 의제로 종합적으로 논의하게 됨으로써, 개발 의제가 세계경제 논의의 중심축으로 부상하게 되었다. G20 개발 논의 결과 '서울 개발 컨센서스'와 '다년간 개발행동계획'이 채택되었고, 이를 통해 G20 개발 의제의 기본 추진방향과 6대 기본원칙을 포괄함으로써 향후 G20 차원에서의 개발논의의 방향과 원칙을 제시한다.

서울개발 컨센서스는 다함께 성장하기 위해 개도국 스스로 성장잠재력을 확충하고 자생력을 기르는 역량 개발 및 강화를 통한 '경제성장'에 초점을 두고 있다. 이를 위해서는 선진국으로부터의 획일적 접근이 아닌, 자국의 고유한 환경과 수요에 적합한 개발전략을 수립하여 이행하는데 있어서 개도국들이 주도적인 역할을 하여야 함을 강조한다. 사회개발의 소외, 재원조달 방법 및 구체적 실행계획 부족, 비회원국과의 제한적인 커뮤니케이션 등 일각의 비판에도 불구하고, 서울 개발 컨센서스는 국제 경제협력 분야에 있어서의 최상위 회의이자 신흥국을 포괄한 유일한 논의의 장에서 개발의제를 도입함으로써, 개발협력의 중요성을 새롭게 부각시키는 모멘텀을 제공할 수 있었다.

(2) 부산선언

HLF-4 (이하 부산총회)는 2003년부터 추진되어 오고 있던 원조효과성에 관한 고위급 회담의 최종적이고 종합적인 논의로서, 파리선언과 아크라 행동계획의 이행결과를 종합적으로 점검

및 평가하는 기회가 되었다. 원조 효과성 중심의 국제개발협력 프레임웍이 종료되는 시점에, 부산총회는 원조의 효율적인 집행과 효과에 초점을 두고 진행되어온 논의에서 시각을 넓혀 포괄적인 개발협력의 맥락에서의 원조의 역할과 영향을 모색했다는데 의의가 있다. 그리고 전통적인 공여국 외에도 DAC 비회원국, 중국, 인도, 브라질 등 영향력 있는 신흥 공여국, 기업, 재단 등의 민간부문 등이 최초로 공식적인 논의 과정에 참여해, 새롭고 포괄적인 개발협력 파트너십을 제시하고자 했다.

그 결과 채택된 부산선언은 MDGs 달성 의지를 재확인하는 한편, 새로운 파트너십에 의한 효과적인 국제개발을 위한 공동 원칙과 목표를 강조하였다. 부산총회는 파리선언과 아크라행동계획을 중심으로 한 기존 원조 효과성 핵심원칙을 심화하고 향후에도 공동의 원칙으로 이행해야 한다는 합의를 도출하였다. 그리고 원조 효과성을 넘어서는 새로운 개발협력 프레임웍으로서 "효과적인 개발협력"에 새로운 글로벌 개발 파트너십, 지속가능한 성장과 개발, 포괄적 경제성장, 인권, 양성 평등, 부패감소, 기후변화 재원 발굴 등 다양한 주제를 "개발" 논의에 포함시켰다.

III. 선진 공여국의 ODA 기본가치와 추진체계

1. OECD DAC 회원국 분석

본 장의 OECD DAC 회원국 분석은 국가개발 정책 및 전략 보고서, 외교 백서, 법률, OECD DAC 동료심사를 포함한 개발협력 관련 주요 문서를 전수 분석하여 각 공여국의 ① ODA 핵심가치와 목표 또는 원칙, ② 이를 뒷받침하는 ODA 정책, 제도 및 추진양식, 그리고 ③ 목표와 실제 원조집행과의 일치 여부를 중심으로 분석하였다.

OECD DAC 회원국은 MDGs를 비롯한 빈곤감소 및 지속가능한 개발 달성을 자국의 핵심 원조 목표로 선정하고 이를 반영하기 위한 정책, 전략, 제도를 마련하고 있다. 국제 규범 및 가치와 함께 국제사회에서 자국의 역할, 국내외 환경, 역사, 국내적으로 추구하는 가치 등이 주요 원조 목표와 핵심 전략에 반영되고 있다. 각국이 추구하는 국내적 가치에 따라 OECD DAC 회원국은 다음과 같이 분류될 수 있다.

첫째로, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드, 아일랜드 등 북유럽 국가들은 국제사회에서 선진 공여국으로서의 이미지 구축과 국가 영향력 확대를 위해 인도적 차원의 개발원조 이념을 핵심 가치로 추구하며 사회민주주의 발전을 강조하는 개발협력 정책을 추구한다 (JICA

2009). 둘째로, 과거 식민국이었던 벨기에, 스페인, 영국, 포르투갈, 프랑스는 옛 식민지역에 원조를 집중 지원하고 자국의 역사와 문화 공유를 개발협력의 주요 전략 및 중점지원국 선정 기준으로 삼는다 (France MFA 2005; MNE/IPAD 2005). 셋째로, 그리스, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 호주는 지정학적 특성으로 인해 빈곤감소와 함께 주변 지역의 평화유지와 경제성장을 원조 제공의 주요 목표로 선정한다. 넷째로, 미국과 일본은 국제사회에서 자국의 역할을 강조하고 글로벌 평화와 번영을 자국의 평화와 번영의 전제조건으로 인식하고 있다. 외교와 안보, 개발의 연계성을 강조하며 안보적 차원에서 개발협력의 필요성을 강조한다. 다섯째로, 캐나다는 국제사회에서 자국의 역할 확대를 강조하며 글로벌 과제 해결을 위한 국제 논의에 기여함으로써 자국을 위한 보다 나은 국제적 환경 구축을 강조한다.

한국의 경우, '국제개발협력 기본법'에서 빈곤감소를 개도국 발전, 협력 증진과 함께 한국 개발협력의 주요 목표로 설정하고 내재화 과정을 거치고 있다. 동시에 개발협력 분야의 국제 규범 형성과정에 적극 참여할 것을 강조하고 선진국과 개도국을 잇는 가교역할을 적극 수행하며 국제사회에서 한국의 입지를 다질 것을 표명하였다. 이러한 측면에서 한국은 캐나다와 같이 자국의 역할 확대를 원조 제공의 주요한 목적으로 삼고 있다고 하겠다.

2. 심층 국가분석

(1) 일본

일본은 전후 경제 · 사회 재건 성공 경험을 토대로 지난 50여 년간 활발히 국제 개발협력 노력에 동참해 왔다. 특히 1980년대 후반 탈 냉전기에 접어들면서 실용주의 외교 노선을 선택하면서 일본의 경제적 위상에 부합하는 국제적인 역할을 강조하고, 보다 적극적인 대외정책의 일환으로서 개발원조를 강화해왔다. 이를 바탕으로 1990년대 이후 세계 최대 규모의 공여국으로 영향력을 펼쳐왔으나, 국내 경기 침체로 인해 2000년을 정점으로 원조 규모에 있어 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. OECD DAC을 비롯한 국제사회의 정책 권고안과는 다른 방향의 접근방식으로 인해 논란과 비판의 대상이 되기도 한다.

한편, 일본은 장기적인 정책방향을 제시하는 ODA 헌장을 바탕으로 중기정책 방향을 제시하는 중기정책문서, 단기적인 국별 원조계획, 매해 외무성에서 발간하는 개발협력 백서를 수립 및 발표해오고 있다. 1992년 결의된 ODA 헌장이 대대적인 일본 개발원조에 대한 검토 및 평가와 함께 국제사회의 변화를 반영해 2003년 개정되었다. 이와 함께 2010년 발표한 원조 정책서를 바탕으로 일본의 개발원조 정책의 방향 변화를 살펴보면 개발협력 철학과 목적이 열린 국익의 개념으로 점차 발전된 점을 확인할 수 있다. 일본의 국제적 위상에 걸맞는 역할을 도모하는 방향에서 국제평화와 번영에 기여해 궁극적으로 자국의 안정과 번영을 도모, 더 나아가 개발원조

는 더 이상 자선이 아닌 일본을 포함한 세계의 공동이익 추구 방안으로 그 철학과 방향성에 있어 보다 넓고 열린 국익의 개념이 개발, 적용되고 있다. 또한 국제사회의 환경변화와 논의를 반영해 MDGs 달성 등 글로벌 빈곤감소 초점을 강화하고, 인간안보 등 인도주의적 방향을 강조해 오고 있다. 한편, 개발협력 접근방식의 핵심은 경제성장에 있고, 개도국의 자조노력(Self-help)을 강조하는 점은 지속적으로 유지되어 오고 있다.

이러한 가운데 이념과 정책의 방향성 변화에 따라 기존의 경제적인 성격의 원조 조건에서 인권, 행정능력 강화, 선거, 민주주의 개선 등 정치 · 사회적 요소를 강조함으로써 전략적인 변화를 시도했으나, 기본적인 정책 틀 안에서는 실질적으로 크게 벗어나지 못했다는 평이 일반적이다 (정상희 2011). 또한 우선협력 분야인 "평화구축"에 대한 지원은 1997-2008년간 큰 변화 없이 전체 양자원조의 1-2%, 인도적 지원 역시 총 원조의 1-2%에 머물고 있다 (OECD 2010). 이에 OECD DAC은 동료심사를 통해 일본이 개발원조 정책에서 강조해오고 있는 "성장을 통한 빈곤감소"가 실질적으로 원조 프로그램/프로젝트 집행으로 실현될 수 있도록 보다 적극적인 노력이 필요하다는 지적을 한 바 있다.

위에서 본 바와 같이 일본은 국가 주도적인 개발경험과 정책방향, 체제 개편 이전의 추진체계 등에 있어 OECD DAC 공여국 가운데 우리와 가장 많은 유사점을 공유하고 있는 만큼 향후 한국의 개발협력 노력과 추진방향 설정에 있어 많은 시사점을 제시해줄 수 있다. 일본의 경우 국제적 논의 동향 및 환경 변화에 따라 국익과 국제적 규범 간의 균형을 도모하며, 정책 및 전략에 반영하기 위해 체계적으로 노력해왔다. 정책적 제도적 개혁과 개선 노력을 다각도로 병행하며, 특히 자국의 비교우위 분야 (인간안보, 기후변화)를 바탕으로 국제사회에서 개발협력분야의 리더십을 확대해 왔다. 그러나 현재까지는 이와 같은 정책과 전략의 변화가 실질적인 이행의 측면에서의 변화로는 뚜렷이 이어지지 못했다. 이는 실질적인 원조 집행 및 추진양식 등의 변화를 이끌어내기 위해서는 지속적인 노력이 수반되어야 함을 보여준다.

(2) 호주

호주는 빈곤과 정치적 불안정 문제를 겪고 있는 다수의 취약국들과 인접해있어, 자국의 안보 및 경제성장이 직접적인 영향을 받는다. 이러한 지정학적 요인으로 인해 효과적인 개발원조 정책의 수립과 운영을 통한 국익 도모가 매우 중요한 외교적 이슈로 작용해왔다. 호주 인근 태평양 도서지역은 해외 교역기회 및 기타 공여국들로부터의 개발 지원이 제한적이고 MDGs 달성에 크게 뒤처져 있었다. 호주는 주변 취약국에 대한 집중적인 원조를 통해 평화구축과 거버넌스 개선을 도모해 해당 지역의 개발노력에 크게 기여해왔다. 오랜 경험과 전문성을 바탕으로 호주

의 지역적 리더십 역할과 성과 역시 높이 평가받고 있다.

그러나 지역 개도국의 안보와 번영에 대한 기여가 자국의 단기는 물론 중장기적인 국익과 직결된다는 점에서, 호주 개발원조 정책 목표와 방향은 국익과의 연계성이 뚜렷해 왔다. 1997년 외교부 장관의 개발원조 최초 정책성명은 과거 상업적 목표와 이익을 초점으로 한 개발원조의 활용을 지양하고, 빈곤감소와 지속가능한 개발을 개발원조의 목표와 방향으로 제시함으로써, 중대한 전환점이 되었다. 이후 2001년 빈곤감소 프레임웍을 수립해 호주 개발원조의 빈곤감소 정책 초점을 강화하고, 지역 경제위기, 평화구축에 적극적으로 참여하며 지역적 리더십 강화, 경제정책 및 거버넌스 개선을 집중적으로 지원했다.

호주 정부는 국익과 연계된 자국의 개발협력 이념이 빈곤감소 초점을 약화할 수 있다는 국제사회의 우려를 인식하게 됨에 따라, 국제사회의 개발협력 논의와 합의의 방향과 부합하는 방향으로 자국의 개발원조 정책의 목표와 원칙을 개발하고자 노력했다. 2006년 개발협력 백서에서는 호주의 MDGs 달성 및 개도국 빈곤감소와 지속 가능한 성장 지원 초점을 강화했고, 2011년 새로운 중기 원조 정책서에서는 국가적, 국민적 가치와의 일치, 자국의 평화와 안정에 기여, 중견국가로서의 국제 체제 수호의 책임 공유를 호주 개발원조의 새로운 철학과 근거로 명시했다.

또한 호주의 개발원조 정책과 전략은 실질적인 원조 배분 및 집행에 있어서 크게 일치한다. 호주는 2001년 빈곤감소 프레임웍 수립 이후 MDGs 관련 사회부문에 대한 개발원조를 지속적으로 증가시켜 오고 있고, 국가 및 지역개발 전략 수립 시 빈곤감소와 MDGs 달성 목표를 통합해오고 있다. 사회부문에 대한 원조 집중은 90년대부터 지속되어 왔지만, 세부 중점 분야에 있어서는 큰 변화가 있어, 교육 분야에 대한 원조와 비교해 거버넌스 및 시민사회 활동 지원이 크게 증가했다. 이는 2006년 개발협력 백서에서 밝힌 효과적인 국가 개발지원을 강조하는 정책 방향성과 일치한다. 또한 태평양 인근 지역의 평화구축과 거버넌스 개선에 대한 집중협력을 중장기적으로 지속해 1999-2000년 총 ODA의 15%를 차지하던 해당 분야에 대한 지원은 2004-05년 33%로 크게 증대했다 (OECD 2005).

호주는 주변 취약국의 정치 · 경제적 안정과 빈곤감소가 자국의 번영에 직결되는 지정학적 특성으로 인해, 개발원조 정책의 철학과 원칙에 있어 국익과의 연계성이 명확하다. 국익에 대한 초점이 개발협력 본연의 목표와 가치를 약화할 수 있다는 국제사회의 우려에 대한 인식을 바탕으로, 국제사회의 규범과 논의를 반영하는 방향으로 빈곤감소 초점을 강화해왔다. 2006년 개발협력 백서를 준비하는 일련의 호주 국내적 논의과정은 원조의 양적확대와 함께 원조의 비구속화, 개발효과성 사무소 개설 등 질적 개선을 위한 원조 정책 개혁을 이끄는 정치적 모멘텀이 되었다 (OECD 2009). 호주는 개발협력에 대한 범정부적 접근을 적극적으로 도모하기 시작해 관

련 부처 및 공공기관 간의 협력 체제를 구성하고 MDGs에 대한 이해 개선을 위해 노력하고, 개발원조 정책의 철학과 근거를 자국의 국가적 가치이자 국제 시민의식의 발현으로 확장시켜 오고 있다.

(3) 덴마크와 노르딕국가

OECD DAC 회원국 중 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴과 같은 노르딕국가는 대표적 선진 공여국으로 손꼽힌다. 덴마크를 비롯한 이들 노르딕국가는 경제규모, 인구 및 국토 등의 면에서 소규모 국가들로, 1970-80년대 소련 및 동유럽과의 차별화를 꾀하고 서구화의 이미지를 부각시키고자 원조 예산을 대폭 증대하였다. 이를 위한 국민적 공감대를 형성하고자 다양한 방법으로 캠페인을 벌이며 개도국의 빈곤퇴치가 선진국의 의무이며 개도국과의 협력은 장기적으로 국가발전에 유익하다는 인식을 확산시켜 나갔다. 원조를 통한 노르딕국가의 이미지 제고를 통해 자국의 이미지와 신뢰도를 높이는 것은 물론 개발협력 분야에 적극 참여하며 국제사회에서 노르딕국가의 영향력을 키워나갔다.

이중 덴마크는 노르딕국가 중 경제적 이익을 강조하는 국가로 분류되어 왔었다. 이는 원조를 지원하기 시작한 1950-60년대 급속히 원조 규모를 증대하기 위해 민간 기업의 지지를 필요로 했기 때문이다. 그러나 이후 OECD DAC 권고사항을 적극적으로 수용하고 국제사회에서 개발협력 논의 및 정책개발에 주도적 역할을 하며 국내 원조 정책의 방향 또한 국제규범에 부합하는 방향으로 지속적으로 변화를 유도해 왔다. 덴마크는 급진적 변화보다는 지속적으로 빈곤감소와 원조효과성 향상 논의를 주도하고 정책을 개발하며 덴마크 원조 방향을 개선해 나가고 있다.

덴마크는 법령을 포함한 정책서, 전략서를 통해 주요 목표와 집중분야, 중점 지원국을 명시하고 있으며 이는 원조 배분 및 집행에 있어서도 일치를 나타내고 있다. 집중 분야의 경우 사회민주주의 전통을 강조하는 다른 노르딕국가와 같이 민주주의, 교육, 환경, 보건, 거버넌스 등 사회인프라 및 서비스 분야에 원조 지원 비중이 높았다. 또한 지역적으로는 아프리카, 소득 수준별로는 최빈국에 원조가 집중 지원되었다.

덴마크의 경우 얻을 수 있는 교훈은 덴마크는 국내지지 기반을 확대해 나가며 합의를 바탕으로 제도적 · 법적 기반을 구축해 왔다는 점이다. 또한 덴마크 정부는 정부의 원조 목표와 구체적 행동방안을 명시한 정책 문서를 통해 원조 운용 및 정책의 일관성을 도모함은 물론 국민의 이해를 돕고 국내 지지층을 강화하는 주요 정책 수단으로 이를 활용하였다. 특히, 국내 · 외 환경변화에 능동적으로 대응하며 OECD DAC의 권고와 선진 공여국으로서 이미지 제고를 위한 정부의 지속적인 노력을 바탕으로 덴마크 원조 방향을 경제적 이익 추구에서 빈곤감소와 원조효과

성 향상과 같은 국제규범으로 맞추어 나가며 국제사회에서 리더십 또한 확대해 나갈 수 있었다.

덴마크 사례는 국민과 정부의 합의를 바탕으로 일관성 있고 지속적인 원조 정책을 집행해온 측면에서 한국에 시사 하는 바가 크다. 그리고 덴마크가 국내 지지층을 강화하고 합의를 도출하기 위해 원조목표와 구체적 행동방안을 명시한 정책 문서를 발표하고 이를 원조 운용 및 정책의 일관성을 도모함은 물론 국민의 이해를 돕는 정책 수단으로 사용한 것에 주목할 필요가 있다. 또한 덴마크의 확고한 국내 지지기반은 다양한 캠페인을 비롯한 국가차원의 적극적 전략을 바탕으로 형성된 것으로 한국 역시 장기적 관점에서 국민의 ODA 인식제고를 위한 다양한 방안이 마련되고 실행되어야 하겠다.

IV. 한국 ODA 특성

1. 한국 ODA의 현황

(1) 일반현황

2011년 한국 ODA 규모는 US$13.2억으로 전년대비 약 12.5% 증가하였으며, 이는 지난 2002년 US$2.79억에 비해 지난 10년간 4배 이상 증가한 기록이다. 그러나 ODA/GNI 비율은 2002년 0.05%에 비해 증대했고 2006년 이후 꾸준한 상승세를 보이고 있기는 하나, 2010년과 동일한 수준인 0.12% 수준으로 기록하여 한국의 경제성장과 속도차를 보이고 있다. 심층면접 결과, MDGs 달성을 위해 각국의 GNI 대비 0.7% 달성을 국제사회의 권고안을 그대로 수용하기는 현실적으로 어렵다는 것이 정부부처 전문가 다수의 의견이다. 한국 ODA 규모는 최근 OECD DAC 회원국 중 현재 가장 빠른 속도로 증가하고 있으며, 정부 예산중에서도 가장 급속한 성장세를 보이고 있는 항목 중 하나이다. 그러나 이러한 양적 증가가 국제 개발협력에 대한 국민적 인식수준 개선 속도와 함께 발맞추어 가지 못하면, 중장기적 차원의 국민적 정책 기반 강화를 기대하기 어렵다는 지적이다. 유상원조 실제 집행금액은 매년 꾸준히 증가하여 2006년 기준 3배 이상 증가했다. 유상원조는 수원국, 특히 최빈곤국의 공여국 의존도를 높여 자립을 저해하고 원조로 인한 채무상환 부담을 가중시킨다는 우려에 직면해 있는 만큼 무상원조 확대를 통한 양적 성장 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 국제적 평가현황

OECD DAC 가입을 계기로 한국의 개발협력 분야에 국제사회의 규범과 개별국가의 이행사항

을 평가하는 다양한 기제들이 소개되었다. 2008년 OECD DAC 가입 이전 특별심사에서는 무 · 유상 원조의 이원화, 정책을 총괄하는 단일 기관의 조정 기능부족, 여러 정부기관 및 지방자치단체들이 각자의 이해관계에 따라 자체적인 정책과 전략을 수립하여 사업을 집행하고 시민사회의 역할이 제한적이라는 점을 지적했다. 이에 따라 양적확대와 함께 크게 ① ODA 집행체계의 분절 개선; ② 통합된 대외원조전략의 수립; ③ 시민사회와의 협력체계 강화를 권고했다.

2011년 발표된 QuODA는 파리선언의 원조효과성 논의에 따라 각국 및 주요 국제기구가 집행하고 있는 원조의 질을 ① 효율성의 극대화; ② 수원국 부담완화; ③ 제도 조성; ④ 투명성과 학습의 분야로 나누어 평가하고 있다. QuODA의 평가 기준과 항목에 대한 논란에도 불구하고 원조의 질을 평가하는 새로운 기준을 제시하고 그 기준 자체가 새로운 원조 논의의 흐름을 만들고 있다는 점에서 주목해야 한다.

2. 한국 ODA의 법적 기반 및 철학

한국 ODA의 법적 기반은 1963년 국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률로 시작되었으나, 실질적으로는 1986년 '대외경제협력기금법'과 1991년 '한국국제협력단법'이 제정되면서 무 · 유상 ODA 집행의 법적기반이 마련되기 시작했다. 국제협력 및 경제협력의 분야가 다양해짐에 따라 ODA 자원의 영역별 분배문제가 발생하고 특히 1995년 이후 정보통신분야의 해외진출 및 지방자치제도의 시행에 따라 다양한 기관들이 ODA 사업에 참여하게 되었다. 그러나 개별 법률은 전체 ODA의 이념 · 철학과 핵심가치에 대한 언급보다는 사업 대상으로서 개발도상국과 그 발전으로 법률을 규정하고 있어 그 목적을 공유하지 못하고 있다는 비판에 직면해 있다. 국제개발협력 기본법 (2010)은 한국 ODA 이념 · 철학을 구체적으로 제시하기 보다는 추진체계와 그 업무범위에 대한 규정에 집중했고, 국제개발협력 선진화 방안 (2010)은 추진방식과 전략, 향후 방향성을 사업단위까지 구체적으로 명시하고 있는 전략서 형태를 띠고 있다.

그러나 일각의 비판에도 불구하고 기본법에 나타난 국제개발협력의 목표가 국제적 규범에 크게 위배된다고 보기는 어렵다. 그러나 '경제적 국익'이 명문화된 점에 주목해야 한다. 또한 한국 ODA의 철학과 이념부재와 문제점에 대한 지적은 정부 스스로가 ODA를 국제개발협력의 한 부분으로 규정하면서도, 실질적으로는 이를 동일시하는데서 시작되며, ODA의 이념 · 철학 역시 "한국의 ODA"와 "한국형 ODA"를 구분하지 않고 사용함으로서 개념적 혼란이 야기되는데서 출발해야 한다. 시행기관인 KOICA와 EDCF 역시 이러한 혼재를 해결하고 "개발"에 대한 명확한 규정과 목표를 적시할 필요가 있다.

3. 한국 ODA 발전방향에 대한 국내 논의 동향

(1) 한국 ODA 목적

한국 ODA 목적을 논의하는 대다수의 기존 연구들은 장기적이고 상호 호혜적인 국익 및 인도주의적 가치를 강조하는 측면과 단기적이고 가시적 이익에 중점을 두는 현실주의적 측면이 양립해온 가운데 점차 조화를 이루는 방향으로 발전해 왔다. 그러나 이러한 기존 연구들은 국내외 환경과 한국의 특수성을 중심으로 한국 ODA의 방향을 제시하고 있으나 개발협력 분야의 국제적 논의 및 규범을 국내 정책으로 흡수하고 내재화하는 방안은 고려하지 않고 있다. 한국이 OECD DAC 회원국임을 감안하지 않더라도, 국제사회의 일원으로써 국제적 원칙 및 규범 준수는 필수적이며 이제 한국은 여기에 그치지 않고 적극적으로 국제 규범 설정에 참여하며 논의를 이끌어 나가는 단계에 이르렀다. 따라서 앞으로의 연구는 국익과 공익, 국내적으로 지향하는 가치와 국제적으로 합의를 이룬 가치를 ODA를 통해 어떻게 조화를 이루며 발전시켜 나가야 할지를 중심으로 발전되어야 할 것이다.

(2) 한국 ODA 비교우위

한국 ODA의 비교 우위에 대한 연구는 한국 ODA 목적에 대한 연구에 비해 상대적으로 활발히 이루어져왔다. 다수의 연구에서 한국의 과거 개발 경험에 기반한 경제적, 기술적, 제도적 노하우와 경험 전수 또는 현재 한국의 국가 경쟁력 상승에 큰 기여를 하고 있는 인적 자원 개발 및 정보 통신 분야에 기반하여 한국 ODA 비교 우위 분야를 제시하고 있다. 그러나 이러한 논의는 공여국이 잘 할 수 있는 분야에 대한 공여국 중심의 사고로서 현재 국제 규범이 지향하는 수원국의 필요와 상황을 먼저 고려한 ODA와는 상이하다. 따라서 수원국의 상황을 고려하고 수원국의 개발우선순위에 기반한 한국 ODA 비교우위에 대한 보다 활발한 논의가 필요하다.

V. 결론: 한국 ODA 정책의 방향성과 과제

1. 한국 ODA 정책의 방향성

본 연구는 한국 ODA의 핵심이념과 목적으로 “지속가능한 개발과 항구적인 평화달성(Sustainable Development and Enduring Peace)을 위한 원조”를 제시한다 (그림 1 참조).

이는 우리 헌법이 지향하고 있는 “항구적인 세계평화와 인류공영”의 원칙을 반영하면서 동시

〈그림 1〉 한국의 ODA 이념과 원칙 구조



에 한국 전쟁을 경험하고 분단이라는 안보 위기 상황에서 최빈곤국으로서 국제사회로부터의 원조를 발판으로 경제발전을 이루어낸 우리의 경험을 담고 있다. 또한 현재 국제사회에서 논의되고 있는 다면적 개발의 개념을 포함하고 있다. 한국 ODA의 비전으로는 열린 국익에 부합하는 상생의 원조가 될 것을 제안하며, 이는 단기적이고 가시적인 경제적 국익보다는 장기적이고 '상생'의 가치를 추구하는 '열린 국익'에 기반한 원조를 의미한다.

이를 달성하기 위한 원칙으로 '한국의 ODA'는 1) 국제사회의 규범을 준수하는 조화로운 원조; 2) 경험과 전문성을 바탕으로 한 효율적인 원조; 3) 수원국으로부터 시작되는 효과적인 원조를 규정해야 한다. 원칙 1은 국제사회의 규범 준수와 조화로운 원조의 두 가지 핵심가치를 담고 있다. 현재 한국 ODA 정책은 한국 경험의 특수성과 차별성을 강화하고 '우리 방식'의 우수성을 강조하는 방향으로 전개되는 경향이 있어 국제적 논의 동향에 부합하지 않는 측면이 지적받고 있다. 이러한 국내·외적 논란의 여지를 불식시키고 실질적으로는 원조사업 기획, 선정 및 시행 원칙을 마련할 수 있는 근거를 제시할 수 있다.

원칙 2는 한국의 개발경험/전문성과 효율성의 두 가지 핵심 가치를 담고 있다. 한국형 ODA의 가치는 상황적 특수성을 배제하더라도 실현가능한 '전문성'에 기반해야 한다. 한국의 특성이나 특수성이 현재 우리가 '하지 못하거나' '이행하고 싶지 않은' 규범에 대한 합리화로 활용되어서는 안 된다. 오히려 우리의 비교우위나 개발경험의 특수성 보다는 전문성을 강조하는 것이 올바른 접근법이다. 또한 섹터별 접근과 동시에 제도 정립과 인적자원 활용이라는 한국의 강

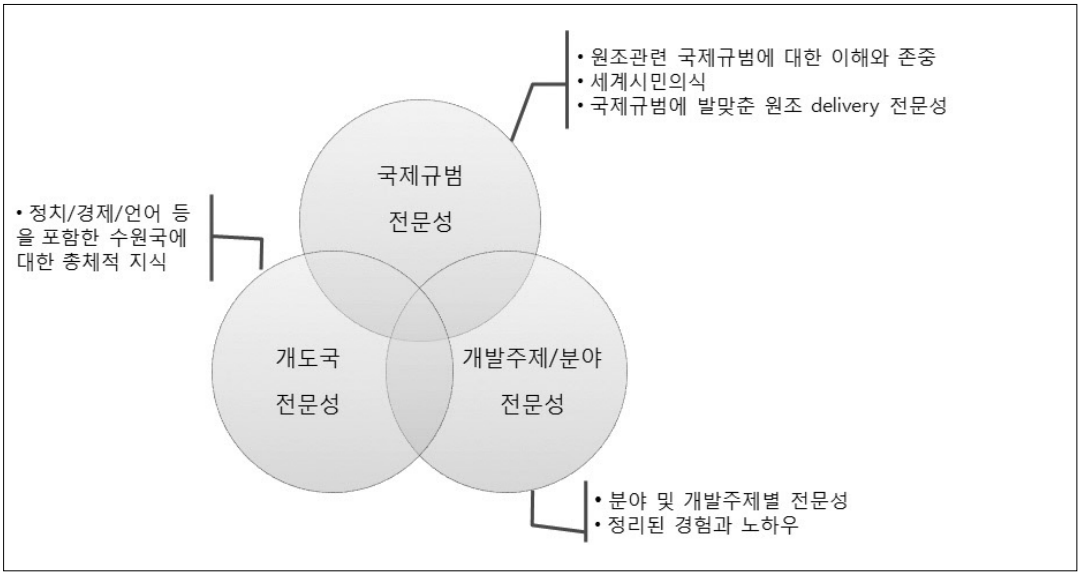
점을 살린 접근법이 필요하다. 또한 비록 역사가 상대적으로 짧다고는 하나 그간의 ODA 이행 경험과 전문성을 체계적으로 정리할 필요가 있다. 분절화된 현재의 ODA 체계 내에서 정책조율을 통한 시너지를 극대화시키기 위해서는 개별 섹터의 전문성을 강화함과 동시에 개발사업의 수행 경험을 공유함으로써 시행착오를 줄이고 효율성을 높일 수 있도록 해야 한다.

원칙 3은 수원국 중심과 효과적 원조의 두 가지 핵심가치를 포함한다. 수원국의 니즈는 우리가 판단하는 것이 아니라 '수원국에서부터 시작하는' 것으로 정의되어야 한다. 한국의 개발경험을 지나치게 강조하다보면 마치 한국이 지나온 여러 단계 중 오늘날 수원국이 어느 위치에 해당하는가를 파악하고 그에 따른 솔루션을 제공하겠다는 새로운 형태의 Washington Consensus를 주장하기 쉽다. 이러한 오류를 피하고 수원국의 개발 정책 우선순위와 전략에 맞추어 그들의 시스템을 활용하여 원조 사업의 성과를 거둠과 동시에 수원국 시스템의 강화를 촉진하는 양질의 원조를 추구해야 한다. 또한 원조 효과성에 대한 국제규범을 준수하고 이를 이행하기 위해 규범의 "내재화" 과정이 강화되어야 한다.

이러한 이념과 핵심가치를 공유하는 가운데 섹터별 우선순위, 중장기 계획, 역량강화 등이 검토되어야 한다. 또한 원칙과 이념이 가장 하부단위 사업으로 이어지고 확대될 수 있는 시스템의 정비가 필요하다. 성공적인 이념체계 수립을 위해서는 구성원들의 공감대 형성과 이를 달성하려는 의지를 고취할 수 있는 지속적인 노력이 뒤따라야 한다. 따라서 한국형 ODA는 국제 원조 규범에 부합하면서 동시에 한국의 개발경험 특수성과 전문성을 바탕으로 차별화가 가능한 방향으로 추진되어야 한다. 이에 따라 한국 ODA의 추진전략은 "제도개발, 인프라구축과 인적자원 역량강화를 중심으로 한 총체적 접근"으로 설정하고 기존 '한국 개발경험 전수' 등은 하위 수단 중 하나로 인식되어야 한다. 한국의 발전은 거버넌스, 민주주의, 사회발전, 경제성장 등에서 총체적으로 이루어진데 반해, 현재 '우리 경험의 전수'는 섹터별 유기성과 복합성을 고려하지 않고 단일 정책의 성공사 측면에서 단편적으로 이루어지고 있다. 따라서 '제도개발과 인적자원 역량강화'의 전략 아래 원조 사업이 통합적이고 유기적으로 접근되어야 한다.

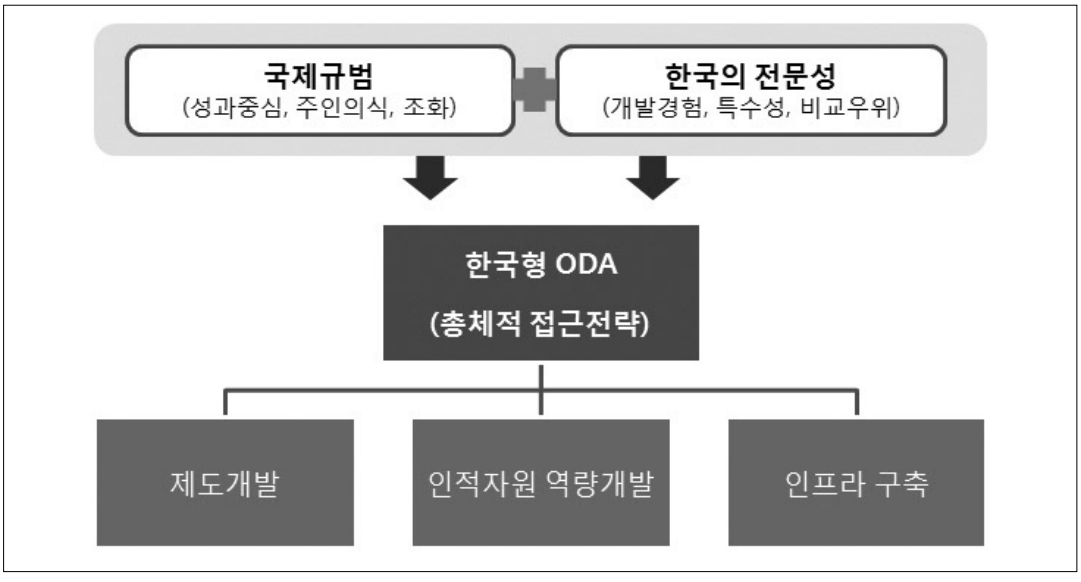
이러한 시스템은 결국 전문성에 기반한 프로젝트와 인력 양성으로 완성되어야 한다. 기존의 논의에서는 보건, 건설, 교육 등 섹터별 전문성만을 강조해 왔다. 그러나 실제로 ODA의 원칙을 지키면서 사업을 수행하기 위해서는 잘 정리된 경험과 노하우를 바탕으로 한 분야별 전문성 이외에도 개발도상국의 정치, 경제, 사회, 문화, 언어 등을 포함한 총체적 지식, 즉 개도국에 대한 전문성이 매우 중요하다. 한국의 경험만을 강조했을 때 가장 큰 문제점은 개발도상국의 현 상황을 고려하지 못 한 채, 과거 한국의 경험을 개도국의 수요와 특수성에 부합하지 않게 획일적으로 잘 못 처방하는 것이다.

〈그림 2〉 ODA Trinity



이는 ODA를 둘러싼 국제규범에 대한 지지와 존중을 의미함과 동시에 그 목적과 배경을 잘 이해하고 이를 현장에서 녹여낼 수 있는 전문성을 갖추어야 함을 말한다. 국제규범을 이해하고 학습하는데 그치는 것이 아니라 이를 실제 원조집행에 활용함으로써 생기는 집행의 전문성도 확보하게 되고 이 모든 것들이 세계시민의식을 바탕으로 이루어 져야 함을 의미한다.

〈그림 3〉 한국의 ODA 추진전략으로서 한국형 ODA



따라서 한국형 ODA는 국제 원조규범에 부합하면서 동시에 한국의 개발경험 특수성과 전문성을 바탕으로 차별화가 가능한 방향으로 추진되어야 한다. 이에 따라 한국 ODA의 추진전략은 "제도개발, 인프라구축과 인적자원 역량강화를 중심으로 한 총체적 접근"으로 설정하고 기존 '한국 개발경험 전수' 등은 하위 수단 중 하나로 인식되어야 한다. 한국의 발전은 거버넌스, 민주주의, 사회발전, 경제성장 등에서 총체적으로 이루어진데 반해, 현재 '우리 경험의 전수'는 섹터별 유기성과 복합성을 고려하지 않고 단일 정책의 성공사 측면에서 단편적으로 이루어지고 있다. 따라서 총체적 접근 전략 아래 원조 사업이 통합적이고 유기적으로 접근되어야 한다.

여기서의 핵심은 현재 국내 ODA 전문가 대부분이 비교우위가 있다고 본 인적자원 역량개발을 제도개발과 결합한 '총체적 접근'에 있다. 이를 보건, 환경 등 분야별 개별 사업에 전략적으로 관통하게 하여 총체적이면서 유기적으로 조정되고 조화된 원조를 구현하도록 하는 전략을 사용한다. 이를 통해 ODA 체계의 구조적 변화와는 별개로 복합적인 접근 자체가 한국 ODA의 비교우위이자 절대 우위인 한국형 전문성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

2. 정책 과제

(1) 정책문서 또는 공적개발원조 백서 발간

본 연구는 공식 정책서나 백서 발간을 통해 합의와 공유의 과정을 거쳐 정책과 전략 합의를 도모할 것을 제안한다. 백서는 특정한 사안 또는 분야에 대한 정책을 설명하는 정부의 공식적인 보고서로 일반적으로 행정부가 법률화를 원하는 사안에 대해 종합적인 보고서를 발간함으로써 정부 정책을 알리는 동시에 입법부와 국민의 여론을 수렴하고 형성하는데 기여한다 (Doerr 1971: 183). 정책서 발간 이후에는 중장기적 관점에서 가이드라인과 매뉴얼 개발이 필요하다. 우리의 원조 철학과 이념이 정책과 전략으로 명확히 연계될 수 있도록, 실제로 원조를 실행하는 차원에서 정부 부처가 원조 목표를 공유하며 일관성 있는 원조 프로그램을 운영할 수 있도록 구체적 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 상위의 철학과 원칙이 중점과제 또는 국가 선정, 개별 프로젝트의 기획과 집행 등에 이르기까지 실무자들이 직면하는 의사결정이나 수행방식을 가이드할 수 있도록 해야 한다.

(2) 국제 규범의 내부화 프로세스 강화

지금까지 국제규범 및 가이드라인에 관한 논의나 연구가 다수 진행되어 왔음에도 불구하고, 국제규범에 대한 이해도 부족으로 ODA의 목적과 국제규범 준수의 필요성에 대한 근원적인 질문들이 반복적으로 이루어지고 있다. 따라서 관련 정부부처와 기관이 해당 논의에 적극 참여하고 결과를 공유하는 것이 국제규범의 내재화 과정에 중요하다. 국내외 환경 변화에 계속해서 적

극적으로 대응하며 논의가 진행되어야 할 것이며 관련 기관 및 부처가 논의와 연구 결과를 공유하는 시스템이 필요하다. 또한 정부기관 관련 업무 종사자들이 실제 원조 집행과정에서 이를 활용할 수 있도록 KOICA 등 원조기관의 축적된 지식을 바탕으로 관련 업무 종사자에 대한 지속적이고 정례적인 교육 프로그램이 마련되어야 한다. 마지막으로, 범정부적 차원에서의 국제 개발협력 규범의 준수와 이행을 모니터링하고 평가할 수 있는 메커니즘 구축이 필요하다.

참고문헌

1. 국내문헌

김은미, 김지영, 김지현, 조혜림. 2010, 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구, 성남: 한국국제협력단.

정상희. 2011, 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구. 한국국제협력단 정책연구 2011-25-197. 성남: 한국국제협력단.

2. 국외문헌

Doerr, A. D. 1971, The Role of White Papers. In: Doern, G.B. and Peter A. The Structures of Policy-making in Canada. Toronto: MacMillan. pp. 179-203.

Evans, A. and D. Steven. 2012, Beyond the Millennium Development Goals: Agreeing a Post-2015 Development Framework, New York: Center on International Cooperation.

Finnemore, M. and K. Sikkink. 1998, International Norm Dynamics and Political Change, International Organization: International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics 52(4): 887-917.

Japan International Cooperation Agency. 2009, The Nordic Plus Study Series: The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark. London: JICA U.K. Office.

Ministry of Foreign Affairs (France). 2005, French international cooperation. Paris: Ministry of Foreign Affairs.

MNE/IPAD (Ministerio dos Negocios Estrangeiros/Instituto Portugues de Apoio ao Desenvolvimento). 2005, Strategic Vision for Portuguese Development Co-operation. Lisbon: MNE/IPAD.

OECD. 2005, DAC Peer Review on Australian Development Cooperation. Paris: OECD.

_____. 2009, DAC Peer Review on Australian Development Cooperation. Paris: OECD.

_____. 2010, DAC Peer Review on Japanese Development Cooperation. Paris: OECD.

Urde, M. 2003, Core Value-based Corporate Brand Building, European Journal of Marketing, 37(7/8): 1017-1040.

21세기 외교전략과 공적개발원조 정책

정상화* · 서창록** · 유웅조***

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 21세기 안보 및 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
　1. 안보 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
　2. 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
Ⅲ. 주요국의 외교전략과 ODA 정책
　1. 강대국의 외교전략과 ODA 정책
　2. 중견국의 외교전략과 ODA 정책
Ⅳ. 결론: 한국 ODA 정책의 외교전략적 과제

Ⅰ. 서론

한국은 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 규모를 2015년까지 국민총수입(GNI: Gross National Income)의 0.25%까지 확대할 계획이다. 따라서 2015년에 도달할 한국의 ODA 규모 확대 폭은, 2011년 한국의 ODA 규모가 GNI 대비 0.12%이므로 현재보다 두 배 이상이다. 뿐만 아니라 지난 1987년 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)과 1991년 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation

* 책임연구원, 세종연구소 연구위원
** 공동연구원, 고려대학교 교수
*** 공동연구원, 숙명여자대학교 겸임교수

Agency) 등을 설립한 후 약 10년을 경과하여 도달한 규모인 13억 2,100만 달러(2011)를 상회하는 약 15억 달러이상을 4년 내에 확대하겠다는 것이다.

비록 이와 같이 한국의 ODA 규모가 확대되더라도 2011년 개발협력위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국의 GNI 대비 ODA 규모 평균인 0.31%에 미치지 못한다는 점에서 그 확대 폭을 좀 더 제고해야 한다는 주장이 없는 것은 아니나, 한국 ODA 정책의 다양한 문제가 해결되고 있지 않는 상황에서는 이 같은 양적인 확대를 위한 논의만으로는 부족한 측면이 있다.

이 맥락에서 '한국형 ODA 모델'의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 이를 토대로 '국제개발협력위원회'는 한국의 발전경험과 비교우위에 토대로 둔 '한국형 ODA 모델' 및 프로그램을 마련하고, 이를 실천하기 위한 노력을 전개하고 있다. 그러나 현재 제시된 '한국형 ODA 모델'은 여러 가지 측면에서 보완되어야 할 것으로 인식되고 있기 때문에, 정부 및 시민단체와 연구자들은 이의 한계점을 파악하고 개선하여, 이를 발전시키기 위한 노력을 지속해야 할 것이다.

이에 이 글은 외교전략적 관점에서 21세기 한국 ODA 정책의 발전방향을 제시하고자 한다. 외교전략(foreign affairs strategy)은 "국가이익을 보호하고 증진이라는 목표를 달성하기 위해 국가의 모든 수단을 통합적으로 사용하기 위한 계획"이라 정의할 수 있다(Deibel 2007, 10). 이 개념에 따르면 ODA가 외교전략적 의미를 가질 수 있느냐에 대한 의구심을 갖게 한다. 왜냐하면 ODA가 수원국의 경제개발과 복리를 위한 것으로 정의되고 있기 때문이다. 그러나 후크(Hook 1995)가 정의하는 '이상주의'나 토크빌(Tocqueville)의 '열린 자기이익'(enlightened self-interest)을 토대로 하는 '열린 국가이익'(enlightened national interest)의 개념에 의거할 경우, 'ODA가 수혜국의 필요를 충족시켜주면서 공여국의 장기적 이익을 추구할 수 있다"는 의미에서 ODA의 국가이익 추구는 유의미한 이해방식이다.[1)]

이를 위해서 이 글은 우선 21세기 국제관계변화에 따른 국제ODA레짐의 성격에 대해서 분석한다. '국제레짐'(international regime)은 "국제관계의 어느 특정 영역에서 행위자들의 관심이 집중되는 일련의 묵시적 또는 명시적 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정 절차(decision-making procedures) 등"으로 정의할 수 있다(Krasner 1977). 이 개념을 토대로 하는 21세기 '국제ODA레짐'에 대한 분석은 국제사회가 추구하고 있는 ODA 정책의 규범 및 규칙에 비교할 때 한국 ODA 정책이 어떠한 한계점을 지니고 있는지를 파악하는데 유용할 것으로 판단된다.

또한 이 글에서는 21세기 주요국의 외교전략과 이에 따른 ODA 정책을 분석한다. 특히 주요

1) 토크빌의 '열린 자기이익'에 대한 논의는 로악(Roak 2004)의 글을 참조하라.

국을 강대국(미국, 중국, 일본)과 중견국(캐나다, 호주, 스웨덴)으로 구분하여, 각국의 외교정책 방향과 이에 따른 ODA 정책이 어떠한 방식으로 진행되고 있는지를 파악하는데, 이 같은 분석은 외교전략적 관점에서 한국 ODA 정책이 갖고 있는 한계를 도출하는데 기여할 수 있을 것이다.

이에 따라 이 글은 서론을 포함해서 총 4장으로 구성된다. 다음 장에서는 21세기의 국제질서와 국제ODA레짐의 성격을 분석한다. 제3장에서는 미국, 중국, 일본, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 6개국의 21세기 외교전략과 ODA 정책에 대해서 분석한다. 그리고 제4장에서는 이러한 논의를 토대로 외교전략적 측면에서 한국 ODA 정책이 개선해야 할 방향을 제시하도록 하겠다.

II. 21세기 안보 및 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐

1. 안보 패러다임의 변화와 국제 ODA레짐

(1) 안보 패러다임의 변화

1990년대 후반 들어 국제사회의 안보 패러다임이 변화하였다. 군사 분야뿐 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등의 분야의 안보에도 관심이 주어졌고[2], 국가안보뿐 아니라 인간안보(human security)도 강조되었다. 전통적인 안보의 개념은 주로 군사적 수단에 의한 폭력 행사의 방지를 목적으로 하였다. 탈냉전시대가 도래하면서 에너지, 식량, 환경, 보건, 정보통신, 환율 등의 문제가 인류 복지에 심각한 위협 요인으로 부상하였다. 이러한 사회경제 안보의 중요성이나 시급성은 군사안보에 못지않은 것으로 평가되었다(Sheehan 2005, 3). 이 맥락에서 1994년 유엔개발계획(UNDP: United National Development Programme)이 발간한 '인간개발보고서'(Human Development Report)[3]를 계기로 국가가 아닌 인간에 초점을 둔 안보 개념이 확산되었다.

2000년대 들어 전 세계적으로 국가 간 및 국내 집단 간 소득불균형이 심화되었다. 정보통신 혁명 및 사무기기 자동화로 실업은 만성적인 현상이 되었다. 금융산업의 활동 범위가 세계화되

2) Tarry(1999, 1)는 이를 안보 개념이 "깊어지고 넓어졌다"고 표현한다.

3) 1994년 유엔개발계획이 발간한 보고서는 육체적, 가치적 안보개념을 총합한 인간안보의 개념을 제시해 과거 냉전시대에 군사적 핵 안보로 좁게 해석되던 안보개념을 인간 삶의 안정과 질을 보장하는 적극적 개념으로 확장하였다(United Nations Development Program 1994, 22-23).

고 각종 금융기법이 발달함에 따라 발달 격차가 확대되었다. 일부 거대 개발도상국인 중국, 인도, 브라질 등은 높은 경제성장률을 기록할 수 있었으나, 사하라 이남의 아프리카 국가들을 포함한 투자 소외국에서는 만성적 경제침체와 환경 파괴로 절대빈곤 인구가 더 늘어났다.

또한 국제사회 구성원 간의 상호의존이 심화되면서 국제관계의 구조가 복잡해졌다. 국제관계는 복잡한 경로로 이루어진 다차원적, 다면적 상호의존체제로 이루어졌다. 이와 같은 복잡한 상호의존 시대의 국가이익은 물리적 보호 영역을 국가로 한정하는 전통적 영토 및 주권 수호를 넘어서는 개념을 요구하였다. 로스차일드(Rothschild)의 확장안보(extended security) 개념은 안보의 대상을 국가로부터 개인이나 집단으로 하방 확장하거나 국제체제나 초국가적 자연환경으로 상향 확장하며, 이에 맞춰 관심영역도 군사 부문에서 경제, 사회, 환경 혹은 "인간" 부문으로 수평 확대하고 안보에 대한 책임 소재를 국가에서 국제제도, 지방 정부, NGOs, 여론, 언론 그리고 심지어 자연과 시장에게서 찾는 것을 특징으로 한다(Rothschild 1995, 55).

더욱이 대부분의 비전통안보 위협은 그 발생부터 파급 그리고 해결의 범위가 국경을 초월하는 속성을 가지고 있어 비용과 편익의 소재(locus)가 명확하지 않다. 이는 국가 중심의 영합게임적 시각과 접근방법으로는 새로운 안보 위협을 이해하기도 또 정책적으로 대응하기도 힘들다는 것을 의미한다.

안보 개념은 전쟁의 부재라는 소극적 또는 자국의 안전이라는 최소한적 안보 개념을 넘어 능동적으로 안정, 질서, 그리고 지속가능발전을 추구하는 적극적 안보 개념으로 발전하였다.[4] 상호의존 시대에는 한 지역 또는 영역의 안보 불안은 다른 지역이나 영역으로 쉽게 전이되기 때문이다. 물론 유엔 회원국들이 해외 대규모 재난 발생 시 해외긴급구호에 파견대를 보내듯이 인도주의적 목적을 위한 국제협력 활동도 활발하다.

이와 함께 외교의 본질도 변화하였다. 각국이 벌이는 외교를 포함한 국익 추구 행위는 단순한 경쟁을 넘어 죄수들의 딜레마 게임(the prisoner's dilemma game)으로 묘사되는 갈등과 협력의 양면성의 구조에서 국익을 최대화하는 것으로 성격이 바뀌었다. 각국 정부를 포함한 국제행위자들은 상호의존의 구조에 귀속되어 있으면서 서로 경쟁을 벌여야 한다는 모순된 상황에 놓이게 된다.

안보 개념의 귀속이 국가에서 공동체의 수준으로 격상되면서 체제 안보를 위한 국제협력과 각종 비용의 부담 문제가 발생하였다. 새로운 시대의 공공재적 성격의 안보를 보장하는데 문제는

4) 1973년 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)가 제시한 포괄안보(comprehensive security)가 효시라고 할 수 있다. OSCE는 단순한 군사적 방어의 개념을 넘어 한 국가가 취약성으로 보이는 식량, 환경, 커뮤니케이션 및 사회 안보를 모두 감안하는 개념을 제시하였다. 경제발전, 사회안정, 환경보존, 과학기술 진보 등 다양한 이슈가 모두 국가안보적 가치를 지닌다는 것을 인정하였다.

전통안보에서 나타나는 상대방의 의도나 공동의 목표에 대한 불확실성이 아니라 안보 비용과 편익의 불확실성 및 이에 따른 비용분담의 공정성이라는 것이다.

지구촌 공동체의 안보와 번영을 도모하기 위한 국제협력에서 저개발국들은 선진국들의 비대칭적 비용 부담을 요구하고 선진국들은 비용 분담의 공평성을 내세우고 있다. 많은 저개발국들은 자신들의 저발전의 원인을 식민시대로부터 찾는다. 저개발국들은 식민지 시대의 불공정한 교역으로 인해 엄청난 양의 부(잉여가치)가 유출되었으며, 이중경제(dual economy) 등 식민모국을 위한 수출을 위해 왜곡된 산업구조가 구조화되었으며, 사람들의 의식과 문화까지도 퇴행하였다고 생각한다.[5] 저개발국들은 자신들이 지속가능한 개발을 위해 자원소비적인 현재의 성장 패러다임을 변경하면 영원히 선진국을 따라잡을 수 없다고 주장한다. 이러한 '시간효과'와 미래발전의 담보는 객관적으로 측정하기가 매우 곤란하기 때문에 각종 국제관계레짐의 모색에서 선진국과 저개발국이 합의에 실패하는 원인이 되고 있다. 발전을 지향하는 개별 국가의 노력들이 국제사회 전체의 안보나 복지에 부정적인 영향을 미치는 구성의 오류(fallacy of composition)가 발생하고 있는 것이다.

그 동안의 학습효과 그리고 지식 및 커뮤니케이션 기술의 발달로 국제사회는 저개발국의 발전이 국제사회의 안보를 위해 필수적이라는 사실에 대한 공감대를 갖게 되었다. 경제사회 통계가 보여주듯이 빈곤, 환경파괴, 질병, 실업 등은 서로 밀접한 관계가 있다. 저개발국의 빈곤을 방치하면 국제사회 공동체의 안보에 부정적인 영향을 미친다. ODA는 점차 저개발국과 선진 개발국이 공동의 생존과 번영을 위해 합의를 보고 이러한 합의를 실천하는 대표적인 기제로서 부각되었다.

(2) 국제사회 공공재로서의 ODA

현대 국제사회는 복잡성을 특징으로 하는 다차원적, 다면적 상호의존체제로 구성된다. 국제관계의 행위자들은 경제자원의 교환, 무력갈등, 사회경제 발전 협력, 비전통 안보 대응 등의 형태로 상호작용을 한다. 교통 및 정보커뮤니케이션 기술의 발달로 직접 대면도 이전보다 용이하고 다양한 형태의 커뮤니케이션이 아주 적은 비용으로 이용가능하게 되었다.

대부분의 개별 국가경제는 정도의 차이는 있지만 외부 환경으로부터 지대한 영향을 받는다. 한 국가의 빈곤이나 저발전은 불법이주, 테러리즘, 환경파괴, 자원 고갈, 전염병 확산 등 비전통 안보 영역에 심각한 위협이 된다. 이러한 안보 위협들은 또한 그 해결에서 한 국가가 담당하기 곤란한 성격과 규모를 갖는다. 불법 이주, 테러리즘 확산, 환경 파괴, 자원 고갈, 전염병 확산 등

5) 이러한 인식은 새로운 것이 아니다. 이미 1964년 국제사회가 저개발국가의 경제발전을 위해 협력할 것을 요구하는 77-Group이 출범하였으며, 유엔은 1974년 교역조건 개선, 경제 원조 제공, 기술 이전 등을 내용으로 하는 NIEO(New International Economic Order)를 선언하였다.

의 형태로 여타 국가를 위협한다. ODA가 단순히 선의의 연장선에서의 지원이 아닌 국제사회의 공공재로 인식되는 이유다.[6]

국제사회의 빈부격차 해소와 개발도상국의 개발 문제가 각종 국제 모임의 의제로 등장하면서 ODA에 관한 논의가 다시 활성화되었다. 2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의는 밀레니엄개발목표(MDGs: Millennium Development Goals) 선언을 채택해 2015년까지 세계 빈곤의 절반 감소와 8개의 실천목표를 제시하였다.[7] 이후 국제 ODA가 달성해야 할 구체적 목표를 제시하였다는 매우 중요한 의미를 지닌 MDGs는 OECD DAC에 의해 모든 원조 공여국의 실천 목표로 권고되었으며, 세계은행이 발간하는 연례 '세계개발보고서'(World Development Report)와 UNDP 발간의 '인간개발보고서'(Human Development Report)도 MDGs 달성 여부를 주요 내용으로 하고 있다. 유엔은 이어 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 '지속가능한 개발을 위한 세계정상회의'(World Summit for Sustainable Development)를 개최해 빈곤 구제와 환경 보호, 지속가능한 개발을 위한 재원 마련과 기술 이전, 그리고 이를 위한 국제협력과 조직체계 강화 등에 관한 지침을 발표하였다.

2002년 멕시코 몬터레이(Monterrey) 유엔 개발금융 국제회의는 원조 공여국은 GNI의 0.7%로 ODA 규모를 늘리되, 이 중 GNI의 0.15~0.20%에 상당하는 자금은 최빈국에 우선 지원한다는 내용의 몬터레이 합의(Monterrey Consensus)를 발표하였다. 이는 2008년 카타르 도하에서 후속 조치 성격의 도하 선언(Doha Declaration)에서 재확인되었으며, 원조 공여국은 당시의 금융위기와 상관없이 목표를 달성할 것을 요구받았다.

이밖에도 2000년대에는 OECD와 세계은행이 공동개최하는 네 차례의 원조효과 고위급포럼이 개최되었다. 원조 효과성을 높이기 위한 제1차 원조효과 고위급포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness)은 2003년 로마에서 개최되어 '원조조화에 대한 로마선언'을 채택하였다. 2005년 제2차 포럼은 '원조효과성 제고를 위한 파리선언'(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택해 5개 원칙과 12개 지표[8]를 통해 ODA 개혁을 추진할 것을 합의하였다. 파리선언의 ODA 개혁 원칙은 사실상 이후 국제개발원조 패러다임의 특징을 모두 포함하고 있다.

---

6) Rübbelke(2005, 151-152)는 기후변화 방지를 위한 사업에 제공되는 해외원조는 국제 공공재의 역할을 한다고 주장한다.

7) 8개 목표는 ① 극심한 빈곤과 기아 퇴치, ② 초등교육의 완전보급, ③ 성평등 촉진과 여권 신장, ④ 유아 사망률 감소, ⑤ 임산부의 건강개선, ⑥ 에이즈와 말라리아 등의 질병과의 전쟁, ⑦ 환경 지속 가능성 보장, ⑧ 발전을 위한 전(全)세계적인 동반관계의 구축이다.

8) 5개 원칙은 수원국 주도의 개발협력(ownership), 원조제공자 간 협력관계 수립(harmonization), 수원국의 기관과 제도를 이용한 일관된 원조수행(alignment), 성과중심의 원조관리(management for results) 그리고 상호 책임성(mutual accountability)이다.

2008년 가나 아크라(Accra)의 제3차 포럼에서는 실질적 원조효과 개선 및 원조의 질적 제고 방안을 제시하기 위한 '아크라 행동강령'(The Accra Agenda for Action)이 채택되었다. 시민사회단체들은 'Reality of Aid'나 'Better Aid'와 같은 연합조직체를 결성하여 시민사회포럼을 개최하였다. 아크라행동계획[9] 이후 국제ODA레짐은 조직적으로는 CSOs의 참여로 국제ODA거버넌스에서 시민사회의 영향력이 커졌다는 점과 내용적으로는 인권과 인본주의의 실천과 같은 규범적 의제가 부각되었다는 점을 특징으로 하게 된다. 2011년 제4차 부산 포럼에서는 파리선언과 아크라행동계획의 성과를 평가하고 원조 효과성을 넘어 개발효과성의 개념을 제시하였으며 개발효과성을 증대하기 위한 방안들을 논의하였다. 세계 700여개 시민사회단체들은 Better Aid(Civil Society Voice for Better Aid)라는 연합조직체를 결성해 DAC 원조효과작업반(WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness)과 의제 설정부터 기획까지 논의하였다.[10]

유엔과 같은 국제기구와 각종 국제제도의 존재에도 불구하고 국제사회는 아직 주권을 가진 독립된 국가들이 완벽한 질서와 완벽한 무질서의 중간에서 다양한 관계를 맺고 있는 공동체라고 할 수 있다. 국제사회에서 공공재 공급 과정에서 비용 부담의 문제가 발생한다. 집단의 규모가 크면 비용 부담이 불균등하게 이루어지는 경향(Olson 1965, 28-29)이 있는데 약 200개의 정치제로 구성되는 국제사회는 상당히 큰 집단이라고 할 수 있다. 개별 국가의 입장에서는 모두가 그 혜택을 입게 될 공공재를 위해 비용을 지출하기보다 비용을 부담하지 않으려는 동기를 갖는다.[11]

국제사회의 개발 영역에서 국제협력이 강조되는 것은 단순히 안보 위협이 한 국가의 영토를 넘는 범위로 확대되기 때문은 아니다. 한 국가가 저개발국의 개발을 위해 노력해야 하는 문제는 이제 국가 대 국가의 차원을 초월해, 그 국가가 국제사회의 공동안보를 위한 비용 지출의 '의무'를 이행하느냐의 문제가 되었다. 경제적 여력에도 불구하고 저개발국의 개발을 지원하지 않고 자신의 경제적 이익을 추구하면 국제사회의 안정을 위한 공동의 노력에서 무임승차(free-riding)하는 행위로 비난받게 되었다. 정보통신 기술의 발달로 무임승차 행위는 감춰지기도 어렵게 되었다. 무임승차는 국제적 비난을 받을뿐더러 OECD DAC의 회원국 규정처럼 이미 이를 제어할 수 있도록 제도화된 국제레짐이 형성되어 있는 경우 무임승차가 가능하지도 않다.

---

9) 시민사회는 파리선언의 ODA 개혁안이 여전히 시장과 공여국 중심에 머물러 있다고 비판해 왔다.

10) 이후 시민사회는 개발효과성 극대화를 논의하기 위한 오픈 포럼(Open Forum for CSO Development Effectiveness)을 운용하고 있다.

11) 신제도주의는 기만(cheating)과 무임승차의 문제는 국제레짐 나아가 구속력이 있는 국제제도를 통해 구성원들을 규제함으로써 해결할 수 있다고 주장한다. Gilpin, Robert. 2001. Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press. pp.82-93.

2. 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐

(1) 외교 패러다임의 변화

21세기 들어 세계화와 상호의존이 심화됨에 따라 국제관계의 패러다임이 변화하였고 외교 전략 개념으로 공공외교(public diplomacy)가 부상하였다. 새로운 외교 패러다임은 외교 주체와 전략 그리고 대상에서 기존 전통 외교와 차원을 달리 한다. 21세기 공공외교는 외국의 정부뿐 아니라 일반시민에게 영향을 미치는 또는 미치고자 하는 정부 또는 민간의 행위이다. 외교 행위자와 범위가 정부 영역을 넘어 민간 영역으로 확대된 것이다.[12)]

후기산업사회 및 정보사회 시대에는 개인들의 교육 수준, 인식 능력, 그리고 정보 접근성이 크게 향상되었다. 이에 따라 집단적 의식구조를 탈피한 개인의 자율성이 크게 신장되었다. 많은 개인들은 집단보다 자신의 독자적 판단과 선택에 충실한 가치 정향(value orientation)을 갖게 되었다. 또한 국가나 집단에 대한 포괄적인 인식보다 자신의 이해관계와 관련이 있는 특정 사안에 따라 구체적인 판단을 내리는 쟁점지향 정향(issue orientation)의 경향을 지니게 되었다.

국제관계 현실을 설명하는데 국가를 중심으로 한 정체성과 가치 구조가 한계를 지니게 되었다. 개인의 가치 정향과 사안에 따른 선호도가 다면적이고 다차원적 수준에서 변화한다. 또한 정보화의 확산에 따라 정체성과 가치는 안정적인 상태를 유지하는 것이 아니라 유동적으로 변화한다. 소프트파워의 육성뿐 아니라 관리도 중요하다. 이는 공공외교의 확충뿐 아니라 안정적 관리도 중요함을 말한다.

정보통신 기술이 발달한 현 국제사회에서 자국 이익의 일방적 추구는 국가 브랜드를 약화시킴으로써 장기적으로 국가 이익의 증진에 도움이 되지 않는다.[13)] 흔히 국익 논리와 인도주의적 원조 논리는 상충하는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 국제관계의 안보 개념이 변화해 한 국가의 빈곤은 공동체의 안보에 위협이 된다는 인식이 일반화되면서 국익 추구와 인도주의적 가치의 만족이 동시에 이루어질 수 있게 되었다.[14)]

ODA는 저개발국을 지원하면서 국가브랜드의 제고를 통해 국가 소프트파워를 육성할 수 있는 유용한 외교 수단으로 활용되기 시작했는데, 이는 ODA가 정부가 주도할 수 있어 안정적이고

12) 미국에서는 일찍이 1999년 당시 클린턴행정부가 공공외교 및 홍보 담당 차관직(Office of Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs)을 신설해 미국의 가치를 해외에 알리고 전파하는 역할을 하고 있다. 한국에서는 외교통상부 문화외교국과 1991년 설립된 산하기관인 한국국제교류재단 그리고 2009년 1월 대통령 직속의 국가브랜드위원회가 나름대로 한국의 국가 이미지를 형성하고 인지도를 높이는 공공외교의 기능을 수행하고 있다.

13) 안보적 이익 추구와 보편적 가치 실현의 논의는 Kapila(2007) 참조.

14) 이를 인도주의적 가치 추구가 국제사회의 복지를 증진한다는 의미에서 공리주의적 인도주의(utilitarian humanism)로 명명하고자 한다.

상업적 투자에 비해 가시성(visibility)이 높은 공공외교 수단이 될 수 있기 때문이다. 외교는 국가 이익 추구를 목적으로 다른 국제관계 행위자에게 영향력을 행사하는 것이라는 본질은 변함이 있을 수 없다. 원조 공여국들은 국가마다 차이는 있지만 현실적으로 자국 이익을 도모하면서 보편적 인도주의 가치를 동시에 구현하는 개발협력 전략을 취하도록 압력을 받는다.

탈냉전기 국제관계에서는 군사력 · 경제력 위주의 강압적 하드파워보다 상대국의 자발적 협력과 동의에 기반을 둔 소프트파워(soft power)가 중요하다. 세계화(globalization)와 정보통신 기술의 발달로 인해 전통적인 군사력 및 경제력에 의거한 외교 목적 달성은 한계를 갖는다. ODA의 존재이유(rationale)도 ODA가 갖는 국제정치 및 국제관계에서의 역할과 기능에서 자유로울 수 없다. ODA는 단순히 국제사회에 대한 의무를 이행하는 것이나 특정 정책목표를 달성하기 위한 수단이 아닌, 국제 선린외교를 위한 외교자본의 확충을 위한 수단 그리고 공공외교의 일환으로 인식돼야 한다.

ODA를 통한 국익 도모는 인도주의적 기여가 소프트파워를 신장하여 주기 때문에 가능하다. 인도주의적 목적을 위해 제공되는 ODA는 수원국 국민에게 공여국에 대한 호의적 이미지를 심어준다. ODA 활동에 대한 국제사회의 긍정적 평판은 소프트 파워를 키워준다. 외국과의 우호협력의 경험에서 형성되고 축적되는 외교자본은 다양한 국제관계에서의 외교정책 목표 달성에 측정하기 힘들 정도로 긍정적인 도움을 준다.

(2) 국제 ODA거버넌스와 규범

국제ODA레짐은 주로 미국 그리고 일부 전통적 경제 강국이 주도하는 양자 접근방식 위주의 지배질서에서 1990년대 이후 특정 국가보다 국제기구를 통한 다자적 형태의 거버넌스를 갖게 되었다. 이는 국제구조가 미소를 정점으로 하는 위계적 체계에서 다수의 강대국으로 구성된 보다 수평적 체계로 변화함에 따른 자연적 현상이라고 할 수 있다. 특히 유엔[15]과 OECD DAC[16]

15) UN 차원에서의 최초 개발도상국 지원기구는 유엔무역개발회의(UNCTAD: UN Conference on Trade and Development)로 1964년 선진국과 후진국 사이의 무역 불균형을 시정해 빈부 격차를 해소하기 위해 설립되었다. 1962년 7월 카이로선언에 이어 1964년 제네바 UN국제경제회의 즉, 유엔무역개발회의를 개최해 선진국 시장에 대한 개발도상국의 접근, 개발도상국 수출품에 대한 특혜관세 부여, 교역조건의 개선 등을 논의하였으며 이후 UN 직속기구가 되었다. 회원국 중 77개의 A그룹(아시아 및 아프리카)과 C그룹(라틴 아메리카)은 별도의 비공식 기구를 결성해 77그룹(Group of 77)으로 불렸으며, UNCTAD 내에서 강력한 교섭단체로서 막강한 영향력을 행사하였다. 그러나 내부 단결 실패와 GATT 및 세계무역기구(WTO)의 발전으로 그 활동과 국제개발 레짐에서의 중요성이 대폭 감소되었다.

16) 1960년 개발도상국에 대한 개발 원조를 추진하기 위한 정보와 의견 교환 및 정책 조정을 목적으로 출범한 경제협력개발기구(OECD) 산하기구이다. 회원국은 OECD 국가 중 소득이 높은 23개 국가와 EU 집행위원회이다. 한국은 2009년 11월 가입하였다.

는 상호 기능을 분담하는 협조체계를 이루면서 리더십을 발휘해 공적개발원조 레짐의 변화를 선도해 왔다. 위에서 언급한 대로 국제구조가 ODA레짐을 압도한 것은 틀림없으나 이 두 기관은 ODA의 성격 변화를 선도하고 정책 개념을 새로이 설정(rationalization)하는 개혁을 주도하는 리더십을 발휘하였던 것이다.

국제 ODA 거버넌스를 구성하는 주요 국제기구 중 유엔은 주로 국제개발협력과 관련한 비전과 아젠다를 선정하는 중요한 역할을 수행해 왔으나 이행에 대한 구속력을 강제할 수 없는 한계를 안고 있다. 회원국 간 경제사회 정책협의체로 시장경제주의와 다원주의적 민주주의 확산이 목표인 OECD는 DAC을 중심으로 개발도상국가 발전을 위한 국제 지원을 촉구하는 한편 그 방법론을 구체화하는 활동을 수행해 왔다. 국제개발협회(IDA: International Development Association)는 개발도상국의 경제개발을 돕기 위해 1960년 설립된 국제금융기관으로 세계은행의 자매기구이며 회원국의 기부금과 세계은행의 수익금을 재원으로 최빈국에 소프트론 성격의 융자를 하는 것이 주요 활동이었다. 이밖에 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 세계은행(The World Bank) 등의 국제기구는 유엔과 OECD와 협력 관계를 맺고, 경제, 에너지, 무역, 식량, 환경, 과학, 노동 등과 같은 국제사회 이슈에 관해 수시로 논의하고 협력을 추진해 왔다.[17)]

국제개발협력은 공공(public)과 민간(private) 영역으로 나뉜다. 공공 영역은 다시 공여국과 수원국으로 구성되는 양자(bilateral) 영역과 국제개발은행 등 국제기구[18)]를 통한 다자(multilateral) 부문으로 구분된다. 민간 영역은 프로그램 참여, 기금 제공, NGOs 및 재단 활동 등의 형태로 구분된다. 유엔의 일부 프로그램과 NGOs 활동은 공공과 민간 영역 모두에서 지원을 받고 또 공동 참여의 형태로 사업이 진행된다.

1970년대 이후 공여국-수원국 양자 간 원조보다 국제기구를 통한 다자 간 원조의 비중이 꾸준히 늘고 있다. 최근의 국제개발 지원은 공여국-수원국 간 양자 접근보다 공여국들이 국제기

17) 2008년 출범한 G20정상회의의 초기 목적은 국제경제환경의 안정이었으나 2010년 서울 정상회의는 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus)를 통해 저소득국가를 동등한 경제 파트너로 인정하며 이들의 필요와 환경에 맞춰 다년간 개발 계획을 추진할 것을 합의하였다. 그러나 G20정상회의의 기능은 아직 진화 중으로 앞으로 공적개발 레짐에서 구체적으로 어떠한 역할을 담당할지는 예측하기 힘들다.

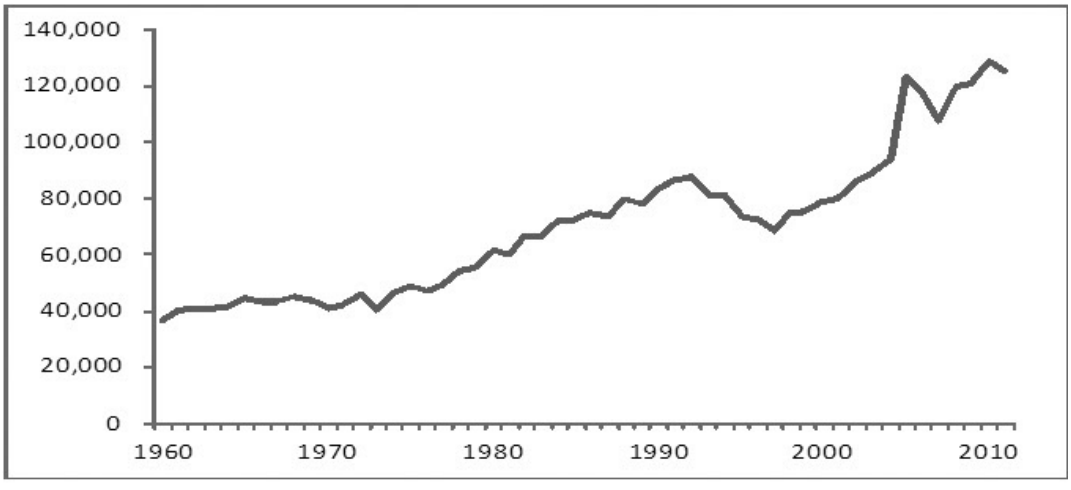
18) 국제기구(multilateral institutions)는 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank), 아프리카개발은행(AFDB: African Development Bank), EU 집행부(European Commission), 미주개발은행(IADB: Inter-American Development Bank), 세계은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development), 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 유엔환경계획UNEP: United Nations Environment Program), 유엔재단(UNF: United Nations Foundation), 국제연합공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization), 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 등이 있다.

구와의 협조 아래 전체적으로 개발지원 프로그램을 조율하고 경험과 교훈을 공유하며 상호평가를 통해 공적개발 프로그램의 실천과 개선을 추구하는 경향을 보인다. 이는 국제개발 지원의 효율성과 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력이라고 할 수 있다.

국제사회의 안정과 번영을 위해 ODA가 필요하다는 당위성에 대한 국제사회의 합의에도 불구하고 실천은 아직 많은 노력을 필요로 한다. 지난 수십 년의 국제사회의 ODA를 총평하면 ODA의 내용과 프로그램의 질은 향상되었을지 모르지만 규모 면에서는 부족한 측면이 없지 않아 있다. DAC 회원국의 ODA를 2010년 불변가격으로 측정할 때 1960년 약 300~500억 달러 수준에서 매우 완만한 상승세를 보이다 1970년 이후 완만한 상승세, 그리고 1990년대 하락세를 보이고, 1990년대 말부터 다시 상승세를 보여 2011년에 1,200억 달러를 상회하고 있어, 1960년의 약 2.5~3배에 이르고 있다(〈그림 1〉 참조). 이 같은 증가에도 불구하고, 세계 인구가 1960년 약 30억 명에서 2010년 약 69억 명으로 2배 이상 증가하고, 인구 증가의 대부분이 저개발국에서 이루어진 점을 감안하면 부족한 측면이 있다.[19]

〈그림 1〉 DAC의 ODA 지원 규모 추이(1960~2011)

(단위: 백만 달러, 2010년 기준 불변가격)



출처: OECD/DAC

2011년 DAC 회원국의 개발도상국에 대한 공적원조의 평균 규모는 GNI 대비 0.31%에 지나지 않는다(DAC 2012).[20] 유엔은 GNI 대비 0.7%를 권고하고 있으나 OECD DAC 회원국 중

19) 저개발국 인구의 세계 인구 비율은 1960년 69.8%에서 2005년 81.3%로 증가하였다(Nayyar 2009, 12).

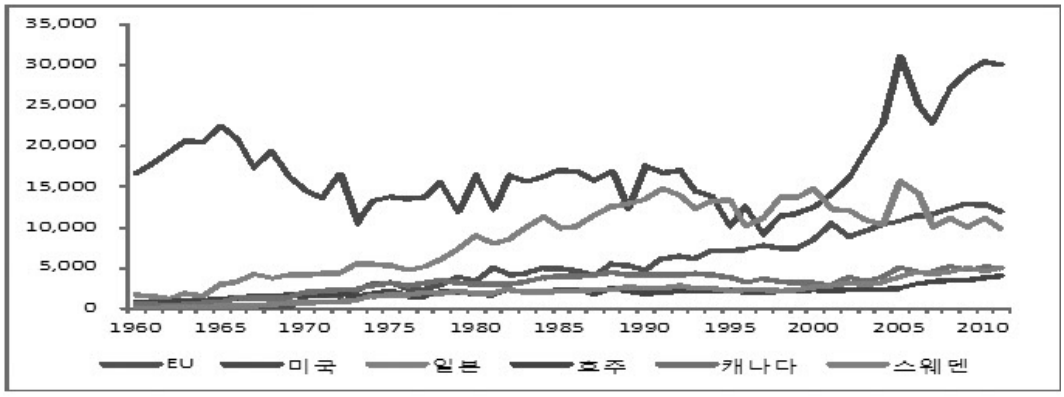
이 기준을 초과하는 규모의 ODA를 제공하는 국가는 2011년 기준으로 스웨덴(1.02), 노르웨이(1.0), 룩셈부르크(0.99), 덴마크(0.86), 네덜란드(0.75)뿐이다. ODA 절대규모는 미국(307억 달러), 독일(145억 달러), 영국(137억 달러), 프랑스(129억 달러), 일본(106억 달러)의 순으로 크며, GNI 대비 ODA 규모는 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드 순이다.

한편 아래 〈그림 2〉는 지난 50년 간 EU의 증가율이 가장 높았으며 일본이 그 뒤를 따르고, 미국은 증가율의 진폭이 크며, 호주나, 스웨덴, 캐나다는 완만한 증가세를 보이기도 하나, 커다란 변화가 없다는 특징을 보여주고 있다. 절대규모는 전체적으로 증가하는 추세를 보이나 북미 국가들의 경우에서 보듯이 ODA 규모는 상황에 따라 줄어들 수도 있음을 유의해야 한다.[21] 그동안의 GNI 증가를 고려하면 유럽을 제외한 국가들의 소득 대비 ODA 지출은 오히려 줄어들었다고 해석된다. 또한 많은 국가들이 경기 침체로 재정의 압박을 받게 되면 ODA 지출을 삭감할 수 있음을 주지해야 한다.[22]

21세기 들어 국제ODA레짐은 인도주의적 성격이 강해지고 있는 것으로 평가될 수 있다. 예를 들면 최빈국을 대상으로 한 공적개발원조는 지난 10년 간 2배로 증가해 1,300 달러에 이르렀다.[23] 유무상 원조를 비교하면, 1970년대 약 60%였던 무상원조의 비율이 2000년대에는 90% 이상을 차지하고 있어 무상원조의 비율이 상대적으로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 구속성 원조의 비중은 OECD DAC의 권고 등으로 1980년대 초 약 50%에서 최근에는 10% 미만으로 급격히 감소하였다. 이와 같이 최근의 ODA는 지원금의 액수보다 경제 및 사회 개발에 실질적으로 기여하는 지원의 질을 강조하고, 원조 공여국이 다양한 목적의 국익을 추구하고자 제공하는 구속성 원조는 지양하는 추세다.

〈그림 2〉 DAC의 주요국 ODA 지원 규모 추이(1960~2011)

(단위: 백만 달러, 2010년 기준 불변가격)



출처: OECD/DAC

Ⅲ. 주요국의 외교전략과 ODA 정책

1. 강대국의 외교전략과 ODA 정책

(1) 미국의 국가안보전략과 대외원조[24]정책의 변화

냉전체제가 해체 직후인 1990년대 미국의 대외원조는 국가안보전략의 주요한 수단으로 간주되지 않으면서, 그 규모가 축소되는 한편 국제사회의 주요문제에 대응하는 사업으로 그 의미가 축소된다(Bortolleto 2010).[25] 이에 따라 1990년대 미국의 대외원조는 개별적인 목적을 추구하는 사업형태로 진행된다(Brainard 2008). 그러다가 2001년 '9/11 테러'를 계기로 대외원조가 국가안보전략의 주요한 부분으로 재정립된다(Radelet 2003; Lancaster 2008).[26]

우선 부시행정부는 대외원조의 전략적 목표를 '경제, 농업, 무역의 성장', '국제보건', '민주주의, 분쟁예방과 인도주의적 지원'으로 정립하고 일련의 제도 및 조직을 재편한다. 2004년 '새천년도전재단'(MCC: Millennium Challenge Corporation)을 설립하고 '후천성면역결핍증 경감을 위한 긴급계획'(PEPFAR: Emergency Plan for AIDS Relief) 프로그램을 신설한다. 그리고 2005년에는 '말리리아 문제 해결을 위한 대통령 구상'(PMI: President's Malaria

20) DAC 통계자료(www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

21) Manning(2006)은 2005년의 경우 이라크와 나이지리아에 대한 부채 탕감과 아시아 쓰나미 긴급구제를 제외하면 해외 원조액이 증가하지 않았다고 밝힌다.

22) 금융위기와 재원 관계에 대해서는 강선주(3~4) 참조.

23) "Smart Aid." 2006. March. OECD Observer 254.

24) 미국의 대외원조(foreign assistance or foreign aid)는 목적이나 대상, 그리고 항목 등에 있어서 OECD 산하 개발DAC가 규정하는 ODA와는 차이가 있다. 특히 미국의 대외원조 정책은 군사원조를 포함하고 있을 뿐만 아니라, 경제원조의 경우에도 DAC에서 규정하는 조건을 충족하지 않는 원조도 포함한다. 따라서 여기서 ODA 대신 대외원조라는 용어를 사용한다(Tarnoff and Lawson 2009; Tarnoff and Nakamura 2009)

25) 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 '지속적 발전'을 탈냉전시기 미국 대외원조 정책의 주요한 목표로 설정하고 보스니아, 하이티, 르완다, 코소보, 리베리아 등의 정치적 안정, 중부유렵의 자유시장경제 체제 정립, 구소련 및 동구유럽의 체제전환, 콜롬비아를 비롯한 중남미 지역의 마약밀매를 근절하기 위한 목표를 성취하기 위한 대외원조 사업을 펼친다(Tarnoff and Nowels 2004, 3).

26) 부시(George W. Bush) 행정부의 국가안보전략은 2002년과 2006년에 각각 마련된 '국가안보전략'(NSS, National Security Strategy)을 통해서 확인할 수 있는데, 이 두 국가안보전략은 '선제공격'(preemptive strike 또는 action)과 '민주주의 확산'을 미국의 국가안보전략의 주요한 두 축으로 한다는 점에서 유사하다(Gul 2009, 73). 이 같은 국가안보전략에서 '민주주의'와 '개발'을 '국방'과 함께 중요한 축으로 간주한다(Epstein 2011, 2-3). 특히 2006년의 NSS는 '변환외교'(transformation diplomacy)를 근간으로 한다. 변환외교는 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 2006년 1월 죠지타운 대학에서 한 연설에서 처음 등장하였는데, 이는 지구상의 '폭정의 종식'을 위해 민주화를 위한 적극적 개입 · 지원을 핵심으로 해야 한다는 주장이다.

Initiative)을 마련한다. 이와 함께 2006년 부시 행정부의 라이스 국무 장관은 국무부내 대외원조 사업을 전담하는 새로운 조직으로 대외원조국(FAB, Foreign Assistance Bureau)을 신설하여, 국장(DFA: Director of Foreign Assistance)이 미국 대외원조청(USAID: U.S. Agency for International Development)장을 겸임하도록 하였다. 이를 통해 미국의 대외원조와 '변화외교' 뿐만 아니라 기타 미 외교목표 간의 연계성을 강화하도록 하였다.

한편 오바마 행정부의 국가안보전략은 '스마트파워 전략' (smart power strategy)으로 집약될 수 있는데, 스마트파워 전략은 하드파워(hard power)와 소프트파워(soft power)를 통합하여 미국의 외교적 목표를 성취하기 위한 전략을 의미한다(Nye 2004, Nossel 2004, CSIS 2012).[27] 이 같은 스마트파워 전략은 오바마 행정부가 들어서면서 미국 외교정책의 주요한 원리로 수용된다. 구체적으로 2008년 당시 미 국무장관 후보였던 클린턴(Hillary Clinton)은 미 상원 인사청문회에서 이 같은 입장을 밝힌바 있다. 이 같은 전략을 실행하기 위해서 2010년 클리턴 국무장관의 주도하에 2010년 QDDR을 발간하여, 이후 4년간의 외교정책방향을 제시하고 있다(U.S. State Department 2010).[28]

특히 2010년 동 보고서를 통해 미국은 국무부와 USAID의 역량을 개선하고, 연계하여 효율적이고 효과적인 결과를 추구하게 될 것이라는 점을 강조하였다. 이에 따라 국무부와 USAID의 정책을 통합적으로 기획할 수 있는 조직을 구축하여, 국가별 장단기 외교전략을 마련하도록 하였다. 단 국무부는 정치 및 안보위기 문제해결에 주도권을 갖도록 하고, USAID는 인도주의적 위기 문제해결에 주도권을 갖도록 함으로써 각 기관의 책임성을 구분하도록 하였다(Unger 2010).

한편 오바마 행정부는 부시 행정부가 제시한 MCC나 PEPFAR을 지속적으로 추진하면서, 대

27) 여기서 하드파워와 소프트파워의 차이점은 상대방을 나의 의지에 부합하도록 하는데 있어서 전자는 군사력이나 경제적 보상 등을 동원한 강제력에 의거하는 반면에 후자는 설득 또는 매력에 의거한다는 점이다. 이 맥락에서 하드파워의 자원은 군사력과 경제력 등이며, 소프트 파워는 문화, 정치적 이상 등을 포함하는데, 이 전략이 미국의 외교정책에 있어서 주효한 전략으로 제시된 것은 이라크 전쟁에서 부시 미행정부가 지나치게 군사력이나 경제적 제재 등 강제력에 의존하여 국제사회에서 미국의 정당한 지도적 역할에 대한 부정적인 인식을 갖게 했다는 인식에서 비롯되었다(CSIS 2007). 이러한 인식을 토대로 동맹, 지구개발, 공공외교, 경제통합, 기술 등을 미국의 하드파워와 통합해야 한다는 주장이 제기되었다. 이 맥락에서 스마트파워 전략은 주어진 목표를 효율적이고 효과적으로 성취하기 위해서는 하드파워와 소프트 파워를 동시에 고려하여 가장 적합한 수단을 선택하거나 통합하여 활용해야 한다는 주장이다. 따라서 외교, 경제, 군사, 정치, 법, 문화 등 모두가 주요한 외교전략적 수단으로 고려되며, 주어진 상황에 적합한 선택과 통합이 필요하다는 주장이다.

28) 동 보고서는 민간역량 활용 극대화, 분쟁예방에 집중, 미 대사와 해외의 모든 해외기관과의 협력강화, 각 지역 허브(hubs)의 필요와 이슈에 집중, 폭력발생 전에 분쟁을 해결하고 실패 시 국방부와 협조, USAID가 세계 보건과 농업문제 해결에 적극 참여, 민간안보를 위한 차관보 신설, 에너지 안보와 대테러 대응을 위한 조직구축, 사이버 이슈를 담당할 주무부서 신설 등을 제시하고 있다.

외원조가 전 세계의 인권증진에 기여해야 한다는 점을 추가적으로 강조한 바 있다(Gibler and Miller 2012).[29]

(2) 중국의 국가발전전략과 대외원조[30]정책

중국 대외원조정책의 기본 원칙은 1964년 마련된 "중국 경제 및 기술원조의 8원칙"(China's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries)에 의거한 것으로 알려져 있다(Fang and Lien 2012).[31] 이는 '베이징 컨센서스'(Beijing Consensus)로 집약되며, 이를 토대로 중국의 대외원조 정책을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다(Languar 2011, Weston et al. 2011). 베이징 컨센서스란 서구중심의 '워싱턴 컨센서스'(Washington Consensus)에 대체되는 중국의 발전전략을 의미한다(Ramo 2004). '워싱턴 컨센서스'의 경우는 시장경제 도입을 통해 경제발전이 가능하다는 원리를 토대로 하고 있는 반면에, '베이징 컨센서스'는 국가주도 경제 전략과 주권인정이라는 원칙에 의해 경제발전이 가능하다는 원리에 토대를 두고 있다.

이 맥락에서 중국의 대외원조는 다음과 같은 측면에서 다른 공여국과 구분된다(Welle-Strand 2010, 3-4). 첫째, 상호이익을 기반으로 하는 상업적 이익을 추구한다. 이 같은 점은 대부분의 공여국들이 명시적으로 수원국의 복리에 기여하기 위한 것이라고 하는 점과 구분되는 점이다. 특히 중국의 경제발전에 따라 수요가 급속히 증가하고 있는 자원을 확보하기 위해서 대외원조를 주요한 수단으로 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 둘째, 수원국의 내정에 대한 불

29) 가령 2010년 9월 유엔 새천년개발계획(MDGs: Millenium Development Goals) 정상회의에서 행한 연설에서, "소녀가 교육 받을 기회를 갖지 못하고, 어머니가 동등한 권리를 인정받지 못할 때, 이는 그 국가의 풍요로움을 잠식하는 것이다"라는 점을 입장을 밝힌다. 또한 같은 연설에서 "모든 인간의 존엄성과 잠재성에 대한 미국의 기여"가 미국의 세계발전전략이라는 점을 밝힌 바 있다. 인권의 중요성을 강조하고 있다. 이 맥락에서 오바마대통령은 진정한 풍요와 발전은 인권존중을 위한 것이라는 입장을 견지한다. 이 밖에도 오바마 대통령은 아프리카나 중동 지역에서 동성연애자를 박해하는 것에 대해 반대하는 입장을 표명하는 등 다양한 측면에서 인권의 중요성을 강조한다(McVeigh 2011).

30) 중국의 대외원조 관련 사항은 제대로 공개된 바 없기 때문에, 그 목적이나 대상 및 조건 등이 DAC에서 규정하고 있는 ODA에 부합하는지 알 수 없기 때문에 대외원조라는 명칭을 사용한다.

31) 첫째, 중국의 대외원조는 평등과 상호이익을 토대로 한다. 둘째, 중국은 수원국의 주권을 인정하며, 원조 공여시 어떠한 조건도 부과하지 않는다. 셋째, 중국의 대외원조는 무상 또는 매우 낮은 유상원조이며, 유상인 경우 상환기간은 수원국의 사정에 따라 연장한다. 넷째, 중국의 대외원조를 통한 수원국의 경제발전방식은 수원국 자체의 방식을 따른다. 다섯째, 중국은 수원국이 최소의 투자로 수입과 자본축적이라는 성과를 획득할 수 있도록 최선을 다하여 수원국을 지원한다. 여섯째, 중국은 국제시장가격에 의거하여 최고의 기자재와 자원을 제공한다. 중국이 제공하는 기자재나 자원이 수원국의 필요에 부응하지 못할 경우, 이를 대체해주거나 이에 필요한 재원을 제공해 준다. 일곱째, 중국이 기술지원을 해 줄때는 수원국의 인력이 해당 기술을 완벽히 습득할 수 있도록 한다. 여덟째, 중국의 전문가가 수원국의 건설관련 업무를 지원할 경우, 수원국의 전문가와 동등한 수준으로 대우한다. 파견된 중국 전문가는 수원국에게 현지 생활과 관련한 어떠한 요구하거나 혜택을 받는 것을 금한다.

간섭주의를 기반으로 한다. 따라서 민주주의라든가 인권이라든가 하는 조건을 토대로 ODA 공여 여부를 결정하는 서구 주요 공여국들과 차이가 있다. 셋째, 남-남 협력이라는 맥락에서 중국의 발전전략을 수원국이 수용하여 경제발전을 이룩할 수 있도록 한다는 점이다. 그러나 중국이 자국의 발전모델을 전제조건으로 대외원조를 제공한다는 말은 아니다. 단지 내정 불간섭이라는 원칙에 의거하여 수원국 정부의 주체적인 발전방식을 추구하도록 한다는 점을 의미한다.

한편 2000년대 들어서 중국은 대외원조정책 기관을 재편하는데, 그동안 진행된 대외원조정책기관의 변천과정은 다음과 같다(Fang and Lien 2012). 중국의 대외원조정책의 역사는 1950년대 대북한 원조시기로 거슬러 올라가는데, 이 당시 대외무역부(Ministry of Foreign Trade)가 이를 관리했다. 1982년 동 기관은 대외경제연락부(Ministry of Foreign Liaison)와 통합되고 국가수출입관리위원회(State Import and Export Regulation Commission)와 국가외국투자관리위원회(State Foreign Investment Regulation Commission)은 대외무역경제관부(Ministry of Foreign Economic Relations and Trade)로 전환된다. 1993년 대외무역경제관계부는 대외무역경제합작부(MOFTEC: Ministry of Foreign Trade and Economic Co-operation)로 명칭이 변경된다. 그리고 2003년 MOFTEC이 상업부(MOFCOM: Ministry of Commerce)[32]로 재편되는데, 이 부처는 국가경제위원회(SETC: State Economic and Trade Commission)과 국가발전기회위원회(SDPC: State Development Planning Commission)도 포함하게 된다. 이 밖에도 중국 외교부, 금융부, 수출입은행, 교통부, 보건부, 교육부, 농업부, 문화부 등 이 중국의 대외원조 사업을 진행하고 있으나, MOFCOM이 총괄하고 있다.

(3) 일본의 인간안보와 ODA 정책

냉전이 해체되고 걸프전이 발생하기 이전 까지 일본의 외교노선은 소위 '요시다 노선'에 의거한 '평화국가노선' 이었다. 이 노선은 일본 평화헌법 제9조[33]에 의거하여 대외군사활동을 진행하지 않고 '통상국가'로서 경제우선 외교를 의미한다.

그러나 1991년 걸프전쟁이 발발하고 나서 일본의 외교전략은 근본적인 변화를 겪게 된다. 걸프전쟁이 발발하고 이에 대한 일본의 참여가 요구되면서, 1992년 미야자와 키이치 정권은 자위

32) 영어명칭을 약어로 표현할 경우 MOC나 중국의 상엉부에서는 MOFCOM으로 사용하고 있다. 중국 상업부 웹사이트 참조하기 바란다. (http://english.mofcom.gov.cn).

33) 당시 일본의 '헌법'은 패전 후 연합군 점령 하에서 1947년 제정되었는데, 제9조 1항은 일본 국민은 정의와 질서를 기초로 하는 국제평화를 성실히 희구하고 국권이 발동하는 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 포기한다고 규정학고 있다. 그리고 제9조 2항은 전투력를 보유하지 않을 뿐만 아니라 교전권을 포기하는 조항으로, 전 항의 목적을 달성하기 위해 육해공군 기타 전투력을 보유, 유지하지 않는 것으로 되어 있다.

대를 유엔 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operations)에 참가하기 위한 'PKO 협력법'을 제정한다. 이때 오자와 이치로가 국제사회에서 경제분야뿐만 아니라 군사안보분야에서의 정상적인 책임을 수행해야 한다는 정상국가론은 제시한다. 이후 1996년 미일 안보조약의 재정의와 1997년 신미일방위협력지침, 1999년 주변사태법 제정 등을 통해 일본은 '요시다노선'을 벗어나 국제사회의 주요한 행위자로서 활동할 수 있게 된다.

한편 1980년대를 거치면서 일본의 ODA 정책에 철학이 부재하고, 경제적 이익만을 추구한다는 국내외 비판을 받게 된다(Sawamura 2004). 이에 일본 정부는 1992년 '공적개발원조헌장'(ODA Charter)을 채택한다. 동 헌장은 일본 ODA에 대한 네 개의 원칙을 제시한다(MOFA 1992). 첫째, 환경보호와 개발을 동시에 추구한다, 둘째, 군사적 또는 분쟁을 목적으로 하는 ODA 사용은 배제한다. 셋째, 수원국의 국방비, 발전수준, 대량살상무기, 군수품 수출과 수입을 고려한다. 넷째, 수원국의 민주화 증진 및 시장경제 도입, 그리고 인권보호 및 자유수준을 고려한다.

이후 일본의 ODA는 좀 더 체계적인 방식으로 진행되게 되었는데, 특히 1995년 당시 일본 총리였던 무라야마(Murayama Tomiichi)가 사회개발을 위한 유엔 세계정상회의에서 '인간중심의 사회발전'이라는 개념을 제시한다. 이 개념은 '인간안보' 개념으로 정립되어 일본 ODA 정책의 주요한 원칙으로 자리잡게 된다(Korkietpitak 2012). 여기에서 인간안보는 "실제 또는 잠재적 위협에 처한 개인과 공동체를 보호하며 모든 이들이 존엄한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것"이라고 정의하고 있다.

이에 따른 ODA 정책은 세 가지 형태로 진행되고 있다. 첫째, 수원국에 소재한 대사관을 통해서 진행되는 '풀뿌리 인간안보를 위한 무상원조 프로젝트'(GGP: Grant Assistance for Grassroots and Human Security Projects)를 진행하고 있다. 둘째, 1999년부터 일본국제협력단(JICA: Japan International Cooperation Agency)이 'NGO, 지방정부 및 기관과의 JICA 풀뿌리 파트너십 프로그램'(JICA Grassroots Partnership Program with NGOs, Local Governments and Institutes)을 진행하고 있다. 셋째, 일본 정부는 유엔과 공동으로 '유엔 인간안보 신용기금'(UNTFHS, US Trust Fund for Human Security)을 설립하고, 2001년 인간안보 위원회를 설치하여 일본인 오가다(Ogata)와 노벨상 수상자인 센(Sen)을 공동의장의 역할을 맡을 수 있도록 한다. 이후 일본은 이 같은 기구를 통해 국제사회에서의 주요한 인간안보와 관련된 이슈에 대해 자국의 입장을 반영하는 역할을 진행한다.

한편 일본 ODA 조직 및 추진체계가 통합되었다. 1999년 10월 하시모토 정부 시절 유상원조 채널의 단일화를 위해 해외경제협력기금 (OECF: Overseas Economic Cooperation Fund)과 일본수출입은행 (JEXIM: Export Import Bank of Japan)을 통합하여 일본국제협력은행(JBIC: Japan Bank of International Cooperation)을 설립하였다. 이후 2005년 고이즈미

정부 하에 진행된 우정국 민영화 이후 시작된 행정부처 전체의 규제완화정책의 흐름에서 일본 ODA 추진체계의 통합 논의가 개시되었다. 이에 따라 2005년 12월 대외경제협력자문위원회가 구성되고 2006년 3월 JBIC과 JICA 양 기관의 통합방안이 제출, 통과되면서 2008년 New JICA가 설립되었다.[34] 이와 동시에 일본 공공금융기관 개편으로 일본정책금융공사(JFC: Japan Finance Corporation)가 설립되었는데, 동 기관은 OECF를 제외한 JBIC을 비롯하여 3개의 재무기관을 통합하였다. 이로써 New JICA는 기존 JICA와 OECF의 기능을 통합하여 담당하게 되었고, OECF를 제외한 JBIC의 기능은 JFC로 통합되었다. New JICA는 3S(Speed up, Scale up, Spread out)의 원칙하에 포괄적이고 역동적인 개발이라는 비전을 제시하게 되었는데, 이와 같은 변화가 가능했던 이유는 통합이라는 구조적인 변화가 뒤따랐기 때문인 것으로 평가되고 있다. 일본 유·무상 원조 시행 기관이 New JICA라는 이름으로 통합함으로 인해 원조 집행 절차가 간소화되면서 신속하게 대처할 수 있게 되었고, 또한 공통된 국가별 지원 정책 하에 기술협력과 유·무상 원조의 복합적인 지원이 가능할 수 있게 된 것으로 알려져 있다.

2. 중견국의 외교전략과 ODA 정책

(1) 캐나다 틈새외교 전략과 ODA 정책

최근 캐나다의 외교전략은 틈새외교(niche diplomacy) 전략으로 특징 지워질 수 있다. '틈새외교'란 중견국가가 취할 수 있는 외교로, 그 역할로는 촉매자로서 외교적인 선도자 역할을 수행하기도 하고, 새로운 의제를 개발하고 이에 부응하는 지지연합을 구축하는 촉진자 역할, 또는 국제제도의 수립을 지원하는 관리자 역할을 수행하는 것을 말한다(Cooper et al. 1993).

이 맥락에서 캐나다 ODA 정책은 냉전체제가 붕괴된 이후 미국의 정책을 추종하기보다 독자적인 노선을 걷기 시작한다. 우선 1995년 외교백서인 '세계속의 캐나다'(Canada in the World)에서 캐나다의 외교목표로 '번영과 고용의 촉진', '안정된 국제사회와 자국의 안전보장', '외교정책에서 캐나다의 가치와 문화의 반영' 등 세 가지를 채택한다(Foreign Affairs and International Trade 1995).

한편 1996년 액스워드(Llyod Axworthy) 캐나다 외무장관은 '인간안보'를 외교정책의 주요한 개념으로 받아들인다. 특히 캐나다의 '인간안보'는 '공포로부터의 자유'에 해당하는 개념으로 '폭력 혹은 비폭력의 위협으로부터 인간의 안전'으로 정의하고 있다(Bosold and Werthes 2005). 이 맥락에서 1999년 캐나다 ODA 정책을 '전 세계를 인간의 기본적인 권리와 안전, 인

34) 이에 대한 JICA 대표자와의 인터뷰에 따르면, 이 같은 통합과정이 완료된 것은 2010년이다. 〈http://www.jica.go.jp/english/about/president/archive/remarks/2010/101227.html〉

간 생존이 가능한 환경으로 만들기 위해 노력하는 것'이라고 선언하는 한편, 2005년 국제정책 제안(IPS: Canada's International Policy Statement)을 통해 거버넌스 개선, 보건, 교육, 민간개발, 지속적인 환경 등 5개 항목에 우선순위를 두겠다는 입장을 밝힌바 있다.

한편 2008년 캐나다 ODA 정책의 중점은 빈곤추방에 두겠다는 입장을 밝힌다. 구체적으로 식량안보와 자연 및 인간재난에 대한 지원, 지속적 발전, 국제기구에 대한 지원, 부채 탕감, 시민사회와의 파트너십, 인적자원에 발전에 기여 등과 같은 정책을 통해 이룩하겠다는 입장을 밝힌 것이다(SELA 2012, 9). 이와 함께 2008년 '공적개발원조책무법'(Official Development Assistance Accountability Act)를 제정하는데, 동 법은 DAC내에서 모델이 되는 것으로 간주되고 있다.

동 법에 따르면 빈곤타파를 가장 중시하면서, ODA가 반드시 고려해야 할 조건으로 빈곤타파에 기여, 빈곤국민의 관점, 국제인권기준의 부응 등을 규정하고 있다. 또한 동 법에 따르면 이 같은 조건이 만족되었는지에 대해서 ODA 관련 모든 정부부처 및 기관, 국제기구 및 캐나다 시민사회집단과 최소 2년에 한 번씩 협의하도록 하고 있다. 이 밖에도 동 법은 캐나다 국제개발청(CIDA: Canadian International Development Agency)을 비롯한 캐나다 ODA 사업 기관장은 연례보고서를 반드시 의회에 제출하는데, 동 보고서에는 전년도 ODA 집행규모, 동 법에 따른 활동요약, '브레튼 우즈와 관련 협정법'(Bretton Woods and Related Agreement Act)에 따른 연간 보고서 요약, CIDA의 활동 보고서 요약, 브레튼 우즈의 우선순위와 정책에 부응하는 캐나다의 입장 요약 등을 포함한다(Department of Justice Canada 2008).

(2) 호주의 다자주의와 ODA 정책

냉전체제가 종결된 이후 호주는 중견국가로서 특정 이슈에 대한 자국의 이해에 '우호국'(like-minded)을 연계하는 외교활동을 펼치고 있다(Ungerer 2007). 가령 1993년 캄보디아 내전에 대한 유엔 차원의 평화적 해결방안을 모색하는 과정에서 호주는 인도네시아, 안보리 상임이사국, 베트남 및 캄보디아내 분파들을 순차적으로 접촉하는 외교활동을 통해 성과를 거둔 바 있다. 또한 '아시아태평양경제협력체'(APEC: Asia Pacific Economic Co-operation)와 '아세안 지역포럼'(ASEAN Regional Forum) 등을 구축하는 과정에서 호주가 주도적인 역할을 수행하였다.

한편 호주는 냉전체제가 해체된 이후에 자국의 ODA 정책에 대한 부정적인 인식을 불식하는 차원에서 1997년 '하나의 선명한 목적'(One Clear Objective) 또는 '시몬스 보고서'(Simons Report)를 마련하여 '호주의 ODA는 수원국의 지속가능한 성장을 통한 빈곤타파'로 정립한다(Simons et al. 1997). 이를 토대로 2002년 연두교서에서 호주 ODA 정책은 빈곤퇴치와 지속가능한 개발로 방향을 전환한다라고 천명한다(Downer 2002).

이 같은 정책방향을 정립하는 과정에서 호주 ODA 조직을 발전시키게 된다. 호주 ODA는 외무성 산하기관인 호주국제개발청(AusAid: Australian Agency for International Development: AusAid)이 집행을 전담하고 있는데, 1974년 외무성 산하에 호주개발협력과로 시작하였다. 이후 1987년 호주국제개발협력국으로 격상되었고, 1995년에 집행기관인 호주국제개발청이 설립되었다.

호주는 공여국들과 공동으로 인권기금을 조성하여 양자 및 다자기구를 통해 수원국의 인권향상 프로그램을 지원하고 있다. 가령 1997년부터는 중국과 인권대화를 지속하고 있으며, 중국 인권향상을 위해 인권 기술 협력 프로그램(Australia-China Human Rights Technical Cooperation Program)을 체결하여 호주 학회 및 재단들이 참여하여 중국과 협력하고 있다. 이 프로그램은 사법제도 개혁, 여성 및 아동 권리 향상, 소수민족 권리 등을 위해 집중 제공된다. 또한 2002년부터는 호주와 베트남 간 인권대화를 지속하고 있고 아태지역의 인권기구를 만드는 노력을 지원해왔다.

또한 파푸아뉴기니아나 필리핀 등과 거버넌스 및 평화안보 관련 협력프로그램을 진행하고 있다. 가령 2004년부터 파푸아뉴기니의 거버넌스를 촉진한다는 목적으로 자문단을 파견하고 있으며, 필리핀과는 '필리핀 반테러 지원 프로그램', '항만 안보 역량강화 프로젝트'를 진행한 바 있으며, 이후에도 관련 프로그램을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다.

(3) 스웨덴의 인도주의와 ODA 정책

탈냉전과 9/11 테러 이후 스웨덴의 외교정책은 기존의 '중립외교'에서 탈피하는 양상을 보이고 있다(Hetmanchuk 2012). 중립외교는 자국의 복리를 우선시 하는 정책노선에 따른 것으로, 제2차 대전중에도 비동맹 노선에 의거하여 개입하지 않았을 뿐만 아니라, 냉전시기에 어느 진영에 속하지 않으면서, 양진영과 통상관계를 유지하는 정책을 진행했다. 그러다가 냉전체제가 해체된 후인 1995년 EU에 가입하는 한편, 스톡홀름 국제평화연구소에 안보관련 연구에 2008년에 61억 달러의 비용을 투여하기도 하였다.

한편 스웨덴은 전통적으로 '북구모델'(Nordic model)에 속하는 ODA 정책을 펼쳐왔으며, 이 같은 경향은 냉전체제가 해체된 이후에도 유지해 오고 있으나 최근에 약간의 변화가 있는 것으로 알려져 있다(Oden 2011). 기본적으로 스웨덴의 ODA 정책은 1962년에 마련된 개발협력법에 의거했는데, 동 법에 따르면 ODA 정책은 빈곤층의 삶의 질 향상에 중점을 두고 평화와 안보, 연대, 통상에 중점을 둔다는 것이었다. 이후 몇 차례 개정을 거쳐 2003년 스웨덴 의회는 전 지구의 빈곤퇴치를 위한 스웨덴의 책임과 역할을 강조한 법인 '분담된 책임: 전 지구적 개발을 위한 스웨덴 정책'(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)을 마련한다. 이에 따르면 스웨덴은 빈곤퇴치에 대한 연대책임을 강조하고 원조의 목적을 인권, 아

동권리, 남녀평등, 민주주의 발전을 기반으로한 삶의 질 향상"에 둔다고 되어 있다. 여기서 중요한 점은 '민주주의 발전' 이라는 사항을 포함했다는 점에서 기존의 그것과 구분되기도 한다.

그럼에도 불구하고 다른 북구유럽 국가들처럼 빈곤타파를 기본 목표로 하되, 새천년 개발목표, 경제성장, 무역, 평화와 안보, 그리고 민주주의와 인권, 양성평등 등을 주요한 의제로 삼고 있다. 또한 아프리카지역에 대해서는 지역통합을 위한 지원정책을 펼치고 있다(Oden 2011). 이 맥락에서 스웨덴은 국제사회에서 평화와 분쟁의 조정자로서 ODA를 적극 활용하고 있다. 가령 중동평화회담을 성사시키고, 인도네시아와 아체반군간의 평화회담을 이끌어낸 바 있으며, 고립된 북한을 국제사회로 이끌어내기 위해 2001년 5월 2일, EU 대표단을 이끌고 방북한 당시 EU 의장 요한 페르손 스웨덴 총리는, 서방 국가원수로는 처음으로 김정일 국방위원장과 회담을 갖고, 2003년까지 미사일 발사시험 유예 등을 확인 받았고 북한-EU간의 인권문제 등을 논의한 바 있으며, 요한 페르손 총리의 북한방문 이후 스웨덴은, 북핵 위기로 국제사회의 대북 원조가 감소하는 추세에도 불구하고 인도주의 지원을 지속한 바 있다.

한편 최근에 북구유럽에 속하는 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드, 핀란드는 자국의 ODA 정책에서 상호 구분되는 정책방향을 펼치고 있는 것으로 알려지고 있다(Oden 2011). 가령 노르웨이는 자국 기업의 경제활동에 필요한 시장개방정책을 강화하고 있으며, 네덜란드는 아프리카가 좀 더 개방화되는 정책을 펼치고 있다. 그리고 스웨덴은 ODA를 통한 지원프로그램 중 장기적 지원프로그램을 줄여나가는 정책을 강화하고 있다. 즉 최근에 스웨덴은 수원국의 필요에 부응하여 진행해온 장기적 프로그램을 위주로 하는 ODA 사업보다는 단기적 성과를 위한 단기 프로그램을 확대함으로서, 스웨덴 ODA 정책에서 인도주의적 측면이 약화되고 있다는 주장이 대두되고 있다.

Ⅳ. 결론: 한국 ODA 정책의 외교전략적 과제

2012년 국무총리를 위원장으로 하는 '국제개발협력위원회' 가 '한국형 ODA 모델' 을 정립하고, 이를 토대로 하는 실행계획을 제시한 바 있다. 이는 그동안 지속적으로 논란이 되어왔던 한국 ODA 정책방향을 정립하는데 크게 기여한 측면이 있다. 그러나 '한국형 ODA 모델' 은 다양한 측면에서 보완되어야 한다.

이에 본 연구는 외교전략적 관점에서 한국의 ODA 정책이 어떠한 방향으로 발전해야 하는가를 밝히고자 했다. 이를 위해 본 연구는 21세기 국제ODA레짐의 성격과 주요국들의 ODA 정책을 분석하였으며, 이를 통해 도출된 한국 ODA 정책의 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 저개발국의 발전이 우리의 국가이익이라는 인식을 확고히 할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 21세기 국제질서는 '복합적 상호의존시대'이며, 이는 저개발국의 문제가 해당국의 문제이면서 동시에 우리의 번영과 평화에 부정적인 영향을 미치는 요인이 될 수 있는 시대를 의미한다. 이에 따라 21세기 들어 MDGs가 마련되었으며, 이를 효과적으로 실행하기 위한 '파리선언'이 채택되기도 하였다. 이 같은 흐름은 저개발국의 발전이 곧 국제사회의 번영과 평화에 필수불가결한 요소라는 점을 국제사회가 인식하고 있다는 사실을 보여주는 것이다. 이와 같이 한국도 저개발국의 발전이 우리의 국가이익이라는 '열린 국가이익'의 관점에서 ODA정책을 펼쳐 나가야 할 것이다.

둘째, 중견국으로서 한국이 'G20 국제개발협력거버넌스'를 구축하는데 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 캐나다, 호주, 스웨덴의 사례에서처럼 중견국은 강대국과 달리 특정영역을 토대로 자국의 ODA 정책을 펼치면서 국제사회에 기여하고 있다. 같은 맥락에서 한국의 경우도 중견국으로서의 역할을 정립해야 하는데, 우리가 고려할 수 있는 역할은 'G20 국제개발협력거버넌스' 구축에 기여하는 것이다. 아직까지 국제사회의 ODA정책은 DAC 중심의 국제거버넌스를 통해 이루어지고 있는데, 이는 중국을 비롯한 브라질, 아랍국가 등 DAC에 포함되지 않은 국가들이 수행하고 있는 '남남협력'을 포괄하지 못하는 한계를 갖고 있다. 이로 인해 국제사회의 ODA 정책이 통합적으로 진행되는데 있어 미흡하다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 DAC 중심의 '남북협력' 뿐만 아니라 DAC 회원국이 아닌 국가들이 펼치고 있는 '남남협력'을 포괄할 수 있는 새로운 국제사회의 국제개발협력거버넌스가 필요하다. 이 맥락에서 지난 2010년 서울에서 개최된 'G20 정상회의'에서 한국이 주도하여 마련한 '서울개발컨센서스'는 매우 유의미하며, 이를 좀 더 발전시켜 DAC 중심체계를 극복 또는 대체할 수 있는 'G20 국제개발협력거버넌스'를 구축하는데 주도적인 역할을 수행할 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 수원국의 인권을 증진하기 위한 정책개발이 필요하다. 앞에서 사례로 든 국가들 중 중국을 제외한 대부분의 국가들은 21세기에 들어서 선언 또는 구체적인 법 또는 제도 마련을 통해 수원국의 인권을 증진하기 위한 정책을 강화하고 있다.[35] 인권은 인간의 존엄성, 자유, 평등, 정의와 같은 가치를 통합적으로 담고 있는 규범적 틀로, 정치적이고 시민적인 권리와 인간의 생존과 연관되는 경제적이고 사회적인 권리 등을 포괄한다. 세계인권선언과 유엔의 7대 국제규약에서 인정하는 인권의 내용은 그만큼 총체적이기에 어느 한 부분만을 따로 떼어낼 수 없다. 이를 인권의 '불가분성' 원칙이라 한다. 따라서 개발도상국을 원조할 때 인권이나 민주화 등에 관여하지 않는 중국의 '베이징 컨센서스'를 모델로 내세우는 학자들이나 인권의 리더십을 삶의 질과 분리시켜 이해하는 이들은 인권의 어느 한 부분만을 인권으로 오해하는 분할의 오류에 빠

져 있다고 할 수 있다. 따라서 포괄적이고 통합적인 인권 원칙을 반영한 ODA 정책을 세워야 한다는 점을 강조한다. 사람이 개발의 중심이 돼야 하며, 이를 위해 국제인권규범과 가치가 개발 과정에 통합돼야 한다. 한국이 국제사회의 책임 있는 일원으로 자리매김하고 선진국으로 도약하기 위해서는 인권의 리더십이 매우 중요하다. 이를 위해 국경을 초월한 인권의식의 발전이 반드시 필요하다. 난민과 이주노동자, 개발도상국 국민 모두가 우리와 같이 인간으로서의 존엄성과 권리를 지닌다는 인식을 토대로 인권외교의 중요성을 인지하고, ODA를 통한 한국의 인권외교를 강화할 필요가 있다.

넷째, 한국 ODA 정책이 국가 브랜드를 제고하는데 좀 더 집중할 필요가 있다. 앞에서 논의한 바대로 21세기 외교 패러다임에서 공공외교의 중요성이 부각되고 있으며, 이를 바탕으로 의도적이든 의도적이 아니든 주요 ODA 공여국들은 ODA 정책을 통해 나름대로 자국의 브랜드를 정립해나가고 있다. 그러나 한국의 경우는 이 측면에서 약간 미흡하다. 주지하다시피 한국은 세계 15위권의 경제력이나 막강한 군사력에 비해 국가 이미지와 인지도가 떨어지는 문제를 안고 있다. 이에 따라 우리에게 공공외교가 그 어느 때보다도 매우 중요하다. 앞에서 언급한 바대로 공공외교는 지식자산(knowledge assets)과 문화자산(cultural assets)을 기반으로 외국 국민의 이해, 공감, 존경, 호감 등 다양한 우호적 감정을 사는 것을 목적으로 하는 외교 프로세스로서, 외교활동에서 많은 거래비용을 절감할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 한국의 국가브랜드 제고를 위해서 ODA를 적극 활용하는 노력이 필요하며, 이를 위해 국제사회에서 인식되고 있는 한국에 대한 긍정적 이미지를 활용하는 정책이 강화되어야 할 것이다. 이 맥락에서 우리가 고려할 수 있는 이미지는 경제성장경험, 평화로운 민주주의 정립, 높은 교육수준, 정보통신기술 등이다. 따라서 이 같은 긍정적 이미지를 활용하는 ODA 정책이 좀 더 강화될 필요가 있다.

35) 미국의 경우는 1970년 중반에 이미 '대외원조법'을 개정하여 일정수준의 인권을 보호하고 있지 않은 국가들에 대해서는 원조규모를 삭감하거나 원조자체를 제공하지 않도록 하여, 대외원조를 활용한 인권증진 정책을 펼치고 있다. 구체적으로 1974년에 개정된 Section 502B와 1975년에 개정된 Section 116의 내용은 다음과 같다. 우선 Section 502B는 "군사원조는 국제적으로 중시되는 인권을 보호하지 않는 국가들에게는 제공할 수 없다....단지 대통령이 서면으로 특별한 상황으로 인해 군사원조 제공의 필요성을 제시하는 경우는 예외로 한다."라고 규정되어 있다. 그리고 Section 116은 "국제적으로 인정되는 인권을 보호하지 않는 국가들에게는 (경제)원조를 제공하지 않는다....단지 그 국가의 필요한 사람들에게 직접적으로 도움이 되는 경우는 예외로 한다."고 되어 있다. 그러나 이 같은 규정은 강제적이기보다는 권고사항에 속하기 때문에, 그 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기된바 있다. 그럼에도 불구하고 많은 통계분석결과에 따르면, 이 같은 원칙이 일반적으로 적용되고 있다.(Pasquerello and Cingranelli 1985; Lebovic 1988, 2005; Poe 1992, Meernik et al. 1998; Lai 2003, 유웅조 2011 외 기타)

다섯째, 한국의 ODA 정책이 지역 및 국가별 전략과 정책을 토대로 진행될 수 있도록 단일 행정부처를 중심으로 하는 통합체계를 통해 진행될 필요가 있다. 미국을 비롯한 주요 해외사례를 통해서 파악한 바와 같이 대부분의 국가들은 2000년 전후로 하여 자국의 ODA 정책 추진체계를 정비하여 단일 행정부처를 중심으로 하는 ODA 정책을 펼치고 있다. 비록 각국의 역사나 경험으로 인해 한국에 직접적으로 적용하기는 어렵지만, ODA가 효율적이고 효과적으로 진행되기 위해서는 수원지역 또는 수원국가별 전략에 대한 통합적인 전략 및 정책, 그리고 이를 토대로 하는 프로그램이 마련되어야 한다. 이 맥락에서 유상원조와 무상원조로 분산화 된 현 추진체계[36]를 통합하는 노력이 필요하다. 비록 현재 이를 극복하기 위해서 국무총리실에 '국제개발협력위원회'를 설치해 놓고 있으나, 동 위원회는 지역이나 국가별 전략에 근거한 것이 아니라 한국의 분산화된 행정부처 및 기관이 추진하고 있는 프로그램간의 중복과 갈등을 조정하는 기능만을 수행하는 측면이 강하다. 따라서 이를 해소하기 위한 방안을 마련해야 하며, 그 대안 중의 하나는 단일 행정부처를 중심으로 하는 추진체계가 구축될 필요가 있으며, 이를 토대로 각 행정부처 및 지방자치단체 등으로 분산되어 있는 사업들이 수원국별 전략 및 정책에 따라 통합적으로 진행될 수 있도록 해야 할 것이다.

36) 한국의 ODA 추진체계는 크게 양자 간 협력과 다자 간 협력으로 나뉘며 양자 간 협력은 무상원조와 유상원조로 이원화되어 있다. 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독 하에 원조집행기관인 KOICA가 집행하고, 유상원조는 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행이 집행하고 있다. 한편, 무상원조 중 무상자금협력사업의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만, 기술 협력사업은 그외 다른 정부부처 및 기관에서도 일부 분담, 실시하고 있다. 다자간 협력의 경우에는 유엔 등 국제기구에 대한 지원은 외교통상부가, 국제금융기관 등에 대한 출자와 출연은 기획재정부가 주관하고 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

강선주. 금융위기 이후 ODA 논의 동향:DAC와 G20 서울 정상회의를 중심으로, 외교안보연구원 주요국제문제분석, (2010).

_____. 금융위기 이후 ODA 논의 동향: DAC와 G20 서울 정상회의를 중심로『주요국제문제분석』2010-35. (2010).

_____. 공적개발원조(ODA)의 목적에 관한 진화론적 담론: ODA 제공국의 이익과의 관계를 중심으로, 국제개발협력연구 제3권 제2호.

권율, 박수경. 최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점, 대외경제정책연구원. (2011).

권율, 정지선. OECD DAC의 ODA 평가체제와 한국의 개선과제, 대외경제정책연구원. (2012).

기획재정부, 외교통상부. 분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년, 제8회 국제개발협력위원회 의결안건 제8-1호, (2010).

김유경, 이효복. 공적개발원조 (Official Development Assistance)가 국가 브랜드가치에 미치는 영향 연구. The Korean Journal of Advertising Vol.21, No. 2. (2010).

김은미. 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향, 외교통상부 정책용역보고서 (2012).

김태균. 부산총회 이후 국제개발원조레짐의 변화와 한국, 제 23 호 EAI 논평, (2011).

서창록. Theoretical considerations : why countries provide development aid, 고려대학교 일민국제관계연구원, 국제관계연구 제15권 제1호 통권 제28호 (2010. 봄).

서창록. 공적원조기금(ODA)을 제공하는 이유에 대한 국제정치이론의 다양한 관점, 한국국제정치학회 학술행사, DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life, (2010).

_____. 인권원칙 반영한 ODA정책 필요, 매일경제신문 글로벌포커스, (2002).

외교통상부, ODA 추진체계와 지원현황, (2012).

유웅조. 부산 "세계개발원조총회"와 ODA 정책 개선과제, 국회입법조사처, (2011).

2. 국외문헌

Baldwin, David A.. Economic Statecraft (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985).
Bhattacharya, Abnti. "China's Foreign Policy Challenges and Evolving Strategy." Strategic Analysis, Vol. 30, No. 1. (Jan-Mar 2006).

Bortolleto, A. Carolina. American Foreign Aid: Recent Trends in Goals and Allocation, Social Science Journal. Vol. Issue 1 (2011).

Bosold, David and Sascha Werthes. "Human Security in Practice." International Politics and Society. Vol. 1 (2005).

Brainard, Lael. Security By Other Means, (Washington, DC: The Brookings Institute, 2007).

Chen, Qimao. "New Approaches in China's Foreign Policy."Asian Survey, Vol. 33, No. 3 (March, 1993).

Cooper, Andrew F. et al. Relocating Middle Powers, (Vancouver, CA: Univ. of British Columbia Press, 1993).

CSIS. "CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America." Center for Strategic and International Studies (2012).

Cummings, Gordon D. 2009. French NGOs and the State: Paving the Way for a New Partnership?" French Politics Vol. 7, No. 2 (2009).

Deibel, Terry L. Foreign Affairs Strategy (New York, NY: Cambridge Univ. Press, 2007).

Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security (Canada, Ottawa: DFAIT, 1999).

Department of Justice Canada, Official Development Assistance Act (2008).

Dirk T.G. Rubbelke. Foreign Aid and Global Public Goods: Impure Publicness, Cost Differentials and Negative Conjectures, International Environmental Agreements (2005).

Downer A. "Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity." Australian Government Pubishing Service and AusAid (2002).

Epstein, Susan B. "Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review." CRS Report for Congress (2011).

Fang, Ting and Hui-Ting Lien, "China's International Policy and Its Implications for Global Governance." RCCPB Working Paper #29. Research Center for Chinese Politics and Business.
Gul, Mehran, "U.S. National Security Strategy." Yale Journal of International Affairs. (Winter 2009).

Hao, Su. Harmonious World.

Harbour, Frances V., Thinking About International Ethics (Boulder, CO: Westview Press, 1999).

Hetmanchuk, Natallia, "Swedish Foreign Policy: Neutrality vs. Security." Unpublished.

Hook, Steven W.. National Interest and Foreign Aid (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995).

Johansson, Paul, "Biases in Aid Allocation Against Poorer and Large Countries." World Development Vol. 4, No. 8 (2011).

Joseph S. Nye, Jr. Soft Power: The Means to Success in World Politic (New York: Public Affairs, 2004).

Kapila, Mukesh. "Healing Broken Societies: Can Aid Buy Love and Peace?" Global Governance Vol. 13, No. 1 (2007).

Korkietpitak, Warangkana, "Japan's Foreign Aid Policy on Human Security." 政策科學 제19권 2호 (2012).

Lancaster, Carol. Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century. (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000).

Lancaster, Carol. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. (Chicago, I.L. ; The Univ. of Chicago Press, 2007).

Lancaster, Carol. George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2008).

Lebovic, James H.. "Donor Positioning: Development Assistance from the U.S., Japan, France, Germany, and Britain." Political Science Quarterly. Vol. 58, No. 1(2005).

Lebovic, James H.. "National Interests and U.S. Foreign Aid: The Carter and Reagan Years." Journal of Peace Research. vol. 25, No. 2. (1998).

Lengauer, Sara, "China's foreign aid policy: Motive and method." Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for Eas-West Cultural and Economic Studies. Vol. 9, Issue 2 (2011).

Nossel, Suzanne. "Smart Power." Foreign Affairs (2012).

Nye, Joseph. Soft Power: The Means to Success in World Politics (New York: Public Affairs, 2004).

Oden, Brtil, The Africa Policies of Nordic Countries And The Erosion of The Nordic Aid Model, (Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet 2011).

Paul, Simons et al. "One Clear Objective: Poverty Reduction through Sustainable Development." Australian Government Publishing Service and AusAID. (1997).

Radelet, Steven, "Bush and Foreign Aid." Foreign Affairs, (September/October 2003).

Ramo, Joshua. The Beijing Consensus (Foreign Policy Centre, 2004).

Roark, Eric. "Tocqueville's Fix: Solving the Problem of Democracy with Enlightened Self-Interest", Studies in Social and Political Thought 10 (2004).

Rothschild, Emma. "What Is Security?" Daedalus Vol. 124, No. 3 (1995).

Rübbelke, Dirk T.G. "Foreign Aid and Global Public Goods: Impure Publicness, Cost Differentials and Negative Conjectures." International Environmental Agreements 5 (2005).

Sautman, Barry & Hairong Yan. "Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa." African Studies Review Vol. 50. No. 3 (2007).

Schraeder, P., Steven W. Hook, & Bruce Taylor. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows." World Politics Vol. 50. (1998).

SELA. Canada: International Development Cooperation Policies and Programs. Regional Seminar on the economic relations between Canada and Latin America and the Caribbean Caracas, Venezuela (2012).

Sharp, Jeremy M. "U.S. Foreign Aid to Israel." Congressional Research Service Report for Congress 7-5700. (2010).

Sogge, David, "Two: Who is Aiding Whom," In Sogge et al. Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?. (New York, N.Y.: Zed Book, 2002).

Taffet, Jeffrey F. Foreign Aid as Foreign Policy. (N.Y.: Routledge, 2007).

Takamine, Tsukasa. 2006. "The Political Economy of Japanese Foreign Aid: The Role of Yen Loans in China's Economic Growth and Openness." Pacific Affairs Vol. 79, No. 1 (2006).

Tarry, Sarah. "'Deepening' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s." Journal of Military and Strategic Studies Vol. 2, No. 1 (1999).

Tomohisa Hattori, The moral politics of foreign aid, Review of International Studies Vol. 19 (2003)Trinidad, Dennis D. "Japan's ODA at the Crossroads." Asian Perspective, Vol. 31, No. 2 (2007).

U.S. State Department, The First Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR): Leading Through Civilian Power (2010).

Unger, Noam. The QDDR: Following Through on Civilian Power, Brookings (2010).

United Nations Development Programme. Human Development 1994. Oxford: Oxford University Press, 1994).

Verena Fritz and Alina Rocha Menocal, Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda, Development Policy Review, Vol. 25, No. 5. (2007).

Welle-Strand, Anne, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" Asian Social Science, Vol. 6, No. 10 (2010).

Werlin, Herbert H. "The Poverty of Nations: The Impact of Foreign Aid. The Journal of Social, Political, and Economic Studies, Vol. 34, No. 4 (2009).

Wetson, Jonathan et al. "China's Foreign Assistance In Review: Implications For the United State." Staff Reasearch Backgrounder, US-China Economic and Security Review Commission (2011).

Zhang, Baohui. "Chinese Foreign Policy in Transition." Journal of Current Chinese Foreign Affairs, Vol. 2 (2010).

Ⅱ. 개발협력 이슈 Ⅱ : 적정기술을 활용한 개발협력 효과 제고

1. 국제개발협력 분야에서의 적정기술의 의미와 활용 및 사례연구 : 수요중심과 시장중심의 개선방안을 중심으로

김 정 태 / 적정기술미래포럼 사무국장 (사회혁신투자컨설팅 MYSC 이사)

2. 적정기술 도입을 통한 한국의 원조효과성 제고를 위한 제언

하 재 웅 / 하나를 위한음악재단 자원개발팀장

국제개발협력 분야에서의 적정기술의 의미와 활용 및 사례연구: 수요중심과 시장중심의 개선방안을 중심으로

김 정 태 (사회혁신투자컨설팅 MYSC 이사, 헐트국제경영대학원 사회적기업가정신 석사, 적정기술미래포럼 사무국장)

목 차

1. 서론
2. 국제개발협력과 적정기술
3. 개발협력 분야별 적정기술 활용 사례
4. 기존 적정기술의 개발협력 적용의 한계와 대안
5. 적정기술의 접근방식과 실행방식 사례 연구
6. 국제개발협력에서의 적정기술 활용 개선방안
7. 말라위 밀레니엄 빌리지(Millinnium Village) 적정기술 활용사례
8. 결론

1. 서론

세계적인 적정기술의 대부이자 최근 '세계 7대 디자이너'에 뽑힌 바 있는 폴 폴락(Paul Polak)은 2007년 그의 블로그에 '적정기술 운동은 끝났다'라는 파격적인 제목의 글을 쓴 적이 있다. 적정기술 운동이 실패할 수밖에 없는 이유에 대해 그는 과거의 일방적인 공급중심의 원조와 별다를 바 없이 전개되는 '적정기술의 원조화'를 손꼽았다. 그렇다면 해결책은 없는 것일까? '적정기술 운동은 끝났다'라는 제목의 글에는 부제가 달려있다. 바로 '시장을 위한 적정기술 설계'(design for the market)이다. 그 부제에서 우리는 해결의 실마리를 찾아볼 수 있다.

이 글에서는 개발협력에 있어 적정기술이 가지는 의미와 적용가능성을 확인함과 동시에 어렵지 않게 접하게 되는 적정기술 접근의 실패사례와 한계를 되짚어 보고자 한다. 그러한 과정을 통해 개발협력 현지와 원조기관의 책무성을 높이고 현지 주인의식과 역량개발을 강화하는 부분에 적정기술이 기여하기 위해서 어떤 개선점이 필요한지를 살펴보고자 한다.

2. 국제개발협력과 적정기술

적정기술(appropriate technology)이란 현지와 사용자의 입장에서 지속가능한 제품과 기술을 총칭하는 개념이다. 1970년대 중반 영국의 대안경제학자였던 슈마허가 『작은 것이 아름답다』라는 저서를 통해 '중간기술'(intermediary technology)이란 개념을 처음으로 선보였다. 당시의 중요한 기준은 선진국의 최신기술도 아니고, 개발도상국의 토착기술도 아닌 중간 정도의 발전 단계에 있는 기술을 의미했지만 개념이 발전하면서 기술발전의 여부가 아닌 기술의 현지 적합성의 여부를 의미하는 적정기술(appropriate technology)로 개념이 발전되었다. 하이테크(hightech)나 로우테크(low-tech)든 관계없이 특정 맥락과 특정 사용자에게 적합한 기술이야말로 문자 그대로 '적정' 기술일 수 있다는 뜻이다.

적정기술이 국제개발협력과 연결되는 지점은 바로 그러한 '적정'에 대한 개념이다. 그동안 특히 공적개발원조 등을 중심으로 한 국제개발협력에서 현지에 제공된 제품이나 세워진 최신식 설비 등이 고장이 나도 수리를 못하고 방치되거나 현지인들이 이용하지 않는 이야기는 어렵지 않게 들을 수 있었다. 전기가 충분하게 들어오지 못하는 지역에 무리하게 도입되는 첨단기계들은 전기 공급의 문제를 넘어서 기술이전과 유지보수에 대한 예측이 없이 이루어지면서 예산이 책정된 기간에만 잠깐 활용되는 운명을 맞이하곤 한다.

국제개발협력에서 적정기술은 현지의 수준에서 가장 필요하며 적합한 기술의 수준에 초점을 맞춘다. 여기에서 '기술의 수준'이란 기술을 사용하는 사용자로서의 현지인의 역량에 적정한 기술을 말한다. 역량에 적정한 기술이란 사용자가 외부에 의존할 필요가 없이 자체적으로 해당 기술과 제품을 이해하고 활용할 수 있을 때 성립이 된다. 고장이 났을 때 해외의 기술자에 의존한다거나, 제조공정과 부속품이 현지에서 조달하거나 제조가 어려운 경우 그것은 현지의 역량을 초과한 것이라 볼 수 있다. 즉, 적정기술은 달리 말해 적정역량에 대한 접근이라고 볼 수 있다.

국제개발협력이 목표로 하는 발전(development)이란 개념은 다양한 의미로 해석될 수 있지만 유엔개발계획(UNDP)은 이를 '궁극적으로 인간의 잠재력을 확장하고 인간의 자유를 확장하

는 과정' 이라고 정의한다. 이러한 개념은 '자유로서의 발전' (development as freedom)을 제시한 노벨경제학상 수상자 아마타야 센 교수의 사상과 연결되는 것으로 현지인들의 실제적인 역량획득과 활용 여부를 발전을 측정하는 중요한 지표로 보게 된다.

예를 들어 식수가 부족한 아프리카의 한 마을에 현지인들의 역량획득과 활용과는 전혀 상관없는 최신식 설비나 기술이 전달되었다고 생각해보자. 현지인들에게는 이전에는 없었던 혜택이 늘었다고 해석할 수 있지만, 그러한 설비나 기술을 지속가능하게 하는 안정적인 전기, 소모자재의 공급, 유지보수를 위한 서비스 등이 외부에서 조달될 때 오히려 외부에의 의존도가 심화되는 오류가 발생할 수도 있다. 현지인들의 역량개발로 연결되지 않는 이러한 기술 등은 예산이 확보가 되지 않고 원조가 중단됨과 동시에 현지인은 그러한 기술이 보급되기 전과 똑같은 상황으로 돌아갈 확률이 높다.

적정기술이 국제개발협력에서 의미 있는 기여를 할 수 있는 영역은 바로 이러한 현지인의 역량 수준과 적합한 단계에서의 기술과 서비스를 제공함으로, 현지인들에게 권리를 주는 것 뿐 아니라 현지인들의 실제 역량을 고려해 그 역량으로 누릴 수 있는 보다 많은 선택의 자유를 준다는데 의미가 있다. 현지인들은 이러한 역량개발의 단계를 통해 해당 기술과 서비스에 대한 주인의식을 갖게 되며 지속가능한 발전의 토대를 확보하게 될 확률이 높아지게 된다. 즉, 확보된 역량을 통해 다음 수준의 기술과 서비스를 이용할 수 있게 된다. 따라서 국제개발협력에서 적정기술은 목표가 아니라 수단이며, 현지의 단계에 적합한 수준에서 시작해 다음 단계의 발전으로 이끄는 '발전의 마중물' 이라고 볼 수 있다.

3. 개발협력 분야별 적정기술 활용 사례

적정기술은 개발협력의 모든 분야에서 기존에 진행됐던 원조사업에 보완적으로 연결될 수 있다. 이번 장에서는 물, 에너지, 보건 및 장애 등 개발협력의 몇 가지 분야와 관련된 적정기술 사례를 중심으로 간단히 살펴보기로 한다.[1] 적정기술은 개발도상국에서만 적용되는 기술을 의미하는 것은 아니다. 아래의 아이캔(Eyecan)과 같은 사례는 선진국이나 개발도상국 구분 없이 중증장애인에게 적정한 기술이며, 임브레이스(Embrace) 역시 선진국의 에너지빈곤층에서 비용효과적으

1) 각 사례에 대한 보다 구체적인 내용은 적정기술을 세계적으로 확산시키는 데 기여를 한 『소외된 90%를 위한 디자인』(에딧더월드, 2010)에 자세히 소개되어 있다. 후속편인 『소외된 90%와 함께 하는 디자인: 도시편』(에딧더월드, 2012)에서는 개발도상국 외에 선진국의 도시 등에서 활용되는 적정기술 사례가 소개되어 있다.

로 활용될 수 있다. 이러한 사례에서 보듯이 적정기술의 '적정' 성은 기술이나 적용되는 현장의 수준과 관계되는 것이 아니라, 사용자가 처한 경제사회문화적 수준과 더 깊은 관계가 있다.

물 문제

■ 워터콘(Water Cone)은 마치 깔대기를 거꾸로 엎어놓은 모양의 플라스틱 통으로서 냇물이나 빗물 등 받아놓은 물을 태양열을 통해 증발시켜 얻은 수증기를 모으는 장치이다. 지하수나 물을 그대로 음용하기 어렵고 태양열이 강한 지역에서 적정하게 활용될 수 있는 제품이다. 개당 50달러에 판매되고 있다.

■ 라이프스트로우(Life Straw)는 빨대 모양의 개인용 및 휴대용 정수기로서 한쪽 끝을 물에 담그고 사용자가 입으로 반대쪽을 빨아들이면 흡입압력을 통해 물이 4단계의 필터를 거치면서 정수되는 구조이다. 현재 가나, 나이지리아, 우간다 등에서 긴급구호용으로 보급되거나 현지에서는 15불 정도에 판매되고 있다.

■ 큐드럼(Q-drum)은 적정기술을 연상할 때 가장 많이 떠올려지는 이미지 중의 하나로 물을 운반할 때 머리에 이거나 등에 지는 대신에 땅에서 굴려가도록 만든 원통형의 물통이다. 어린이도 약 50리터의 물을 옮길 수 있으며 15년간 땅에서 굴릴 수 있도록 강화플라스틱으로 만들어졌다. 약 50불 정도에 판매되고 있으며 주로 기업의 후원을 받아 특정 지역에 전달되고 있다.

에너지 문제

■ 지세이버(G-saver)는 한국의 적정기술 제1호 제품으로 불리며 몽골의 게르에서 화로의 열이 장기간 지속되도록 돕는 축열기이다. 김만갑 교수가 개발했으며 20리터의 합금통 안에 맥반석, 진흙, 산화철 등을 넣어 온돌의 원리를 재현했으며 같은 열을 생산하면서 기존 대비 40%의 연료소비량을 감축할 수 있다. 굿네이버스를 통해 현지에서 판매를 하는 시장중심 접근을 준비하고 있다.

■ 바이오매스 숯(Biomass Charcoal)은 개발도상국 현지에서 폐기물로 버려지는 옥수수 대나 사탕수수 줄기 등을 탄화해서 카사바 액 등과 섞어 만드는 숯이다. 나무 숯을 이용할 경우 산림파괴와 더불어 실내에서 발생하는 연기로 인한 호흡기 및 안과 질환이 심각해지는데, 바이오매스 숯은 환경과 인체에 미치는 영향에서 긍정적이다.

■ 쏠라쿠커(Solar Cooker)는 원형 접시에 반사체를 통해 태양열을 활용하는 취사도구이다.

크기에 따라 개인용 및 가정용이 있으며 음식을 태양열을 활용하므로 추가적인 연료가 필요 없고 매연이 발생하지 않는다. 중소기업청과 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 등이 추진한 프로젝트를 통해 캄보디아 현지에 쏠라쿠커 제작기술이 이전되고 현지생산과 판매가 추진되고 있다.

보건 및 장애 문제

■ 임브레이스(Embrace)는 신생아의 체온을 유지하도록 돕는 신생아 보온장치로서 별도의 동력이 없이 뜨거운 물로 덥혀진 촉매물질을 안감에 넣어 신생아를 둘러싸면 신생아에게 필요한 온기를 장기간 제공할 수 있다. 이러한 간단한 접근을 통해 적절한 보건의료 혜택을 받지 못하는 지역의 경우 유엔새천년개발목표가 추진하는 영유아 사망률이 획기적으로 낮추어 질 수 있다.

■ 퍼머넷(PermaNet)은 20번을 세탁해도 최대 4년간 살충효과가 지속되는 모기장으로서 말라리아를 예방하는 가장 효과적인 접근으로 인정받았다. 기존의 살충제에 내성이 생긴 모기에도 효과적으로 작용하며 아프리카를 비롯해 남미와 아시아까지 전 세계에서 활용되고 있다.

■ 아이캔(Eyecan)은 2012년초 삼성의 개발자들이 모여 개발한 눈동자 움직임을 통해 조종할 수 있는 컴퓨터 마우스로서 정상적인 컴퓨터 활용이 어려운 중증장애인도 안구를 통해 컴퓨터의 이용이 가능하도록 만든 혁신적인 제품이다. 현재 보건복지부 산하 한국장애인개발원이 보급사업을 이어받아 제품양산을 준비 중에 있다.

4. 기존 적정기술의 개발협력 적용의 한계와 대안

적정기술의 개념이 개발협력 현장에서 가지는 효과성에도 불구하고 그동안의 적정기술 사례를 살펴보면 그에 상응하는 효과성을 발견하기 어려운 경우도 많다. 그렇다면 '현지인의 주인의식'과 '역량개발을 통한 지속가능한 개발'을 견지하는 적정기술 자체에 오류가 있는 것일까? 또한 적정기술 개념 자체가 실제적으로 효과를 보기 위해서는 어떻게 해야 할까? 이를 위해서 적정기술과 기존의 개발협력 방법론을 접근방식과 실행방식이라는 관점에서 비교해보며 살펴보도록 하자.

개발협력에 적용되는 다양한 방법론들은 크게 접근방식과 실행방식을 기준으로 분류할 수 있다. 여기서 접근방식이란 개발협력 현지를 이해하고 현지의 필요를 파악하는 방식을 말한다. 공

적개발원조나 대규모의 예산을 기반으로 진행되는 원조는 주로 개발협력 전문가의 현지조사와 분석 그리고 통계적, 정량적 접근을 통해 이루어진다. 외부로부터의 현지 접근이다. 이러한 접근방식은 보건, 교통, 교육 등 거시적 정책과 연계되어 사회기반시설을 설계하고 구축하는 데 효과적으로 알려져 있다.

반면 실행방식이란 앞서의 접근방식을 통해 확인된 현지의 필요에 대응하는 방식을 뜻한다. 실행방식은 접근방식의 태도와 관점에 영향을 받게 되는데, 앞선 사례의 경우 전문가의 주도적인 참여 그리고 외부로부터의 현지 접근이 반영된 '하향식' (top-down) 방법론이 개발협력 실행의 주된 프레임으로 작용하게 된다. 정량적, 통계적, 과학적으로 추산된 개발목표를 달성하기 위한 다양한 개발협력 사업(intervention)이 수행된다. 이를 정리해보면 공적개발원조로 대변되는 기존의 원조의 접근방식과 실행방식은 다음과 같이 일반적으로 요약될 수 있다.

〈표 1〉 공적개발원조((ODA) 접근방식과 실행방식의 특징

	공적개발원조
접근방식	-전문가 집단을 통한 현지필요 이해 -정량적, 과학적, 통계적 분석
실행방식	-확정된 목표를 달성하기 위한 구체적인 계획의 집행

적정기술의 개념은 앞서 언급되었듯이 기존의 개발협력 접근을 보다 효과적으로 지원하는 보완재의 역할을 할 수 있다. 기존의 방법론으로는 한계가 있는 인간중심 발전, 현지인의 주체성 강화, 환경영향의 최소화, 역량개발을 통한 지속가능성 등의 실현에 있어 적정기술은 추가적인 전략과 방법론을 제공한다.

하지만 이러한 효용성이 실제로 잘 드러나지 않는 이유 중의 하나는 적정기술의 개념에 문제가 있다기보다는 적정기술의 개념이 현지에 적용되는 접근방식과 실행방식이 기존의 개발협력이 가져왔던 흐름과 별 차이가 없다는 데에서 찾아볼 수 있다. 어렵지 않게 확인할 수 있는 많은 적정기술의 사례를 보면 현존하는 적정기술의 접근방식과 실행방식은 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다.

〈표 2〉 국제개발협력 현장에 활용한 적정기술 접근방식과 실행방식의 특징

	적정기술
접근방식	기술중심 (현지에 파악된 이슈를 해결하는 기술 탐색)
실행방식	보급중심 (해당 기술을 외부 재원을 활용해 무상보급)

적정기술은 현지인의 단계적인 역량발전과 주체성을 강화하지 못하며 지속가능한 유지와 운영이 어려운 첨단기술 대신에 '적정' 기술을 채택했지만, 현지에서 해당 기술을 탐색하는 접근방식은 기존의 개발협력 접근과 큰 차이를 보이지 않는다. 전문가 집단이 현지에 파견되어 물, 에너지, 농업 등 해당 이슈에 적합한 '적정' 기술을 선정한다. 여전히 해당 적정기술을 이끌어가는 주체는 현지인이 아닌 외부 전문가들이다. 이러한 접근방식은 자연스럽게 적정기술의 실행방식에도 영향을 끼쳐 '하향식' 접근과 유사한 보급중심의 실행 전략을 가지게 된다.

이러한 방식은 적정기술이 특정한 '제품이나 서비스'라는 이해를 하기 때문이다. 앞서 언급되었듯이 적정기술의 대표적인 제품이라 일컬어지는 라이프스트로우나 큐드럼은 과연 적정기술일까? 이러한 질문이 혼란스러운 것은 해당 제품이 '적정기술'이라 불릴 수 있는 특징들을 가지고 있기 때문이다. 적정기술의 최종 판단기준은 해당 제품과 서비스를 사용하는 현지 사용자 또는 고객의 입장에서 '적정'할 때이다. 어떠한 제품이 현지인의 관점에서 '적정'하다는 판단이 내려지기 전까지 우리는 어떤 특정한 제품이나 서비스를 적정기술이라고 판단하는 것을 유보해야만 한다. 그렇지 않을 경우 우리가 판단한 '적정기술'을 가지고 현지인들에게 전달하면서 '왜 적정기술인데 이게 현지에서는 별 효과가 없을까?'라는 식의 고민을 갖게 될 확률이 높다. 아무리 큐드럼이 무거운 물을 운반하는 어려움을 바퀴의 원리를 통해 용이하게 바꾸었다 하더라도 지면이 평평하지 않는 곳의 사용자에게는 '적정기술'이라고 할 수 없다. 개인용 간이정수기인 라이프스트로우도 마찬가지다. 빨대와 같이 입으로 흡입할 수 있는 힘이 있어야 하는데 구강 장애가 있거나 어린아이의 경우 효과를 볼 수 없다.

〈표 3〉 현재 적정기술과 '적정기술 2.0(개선될 적정기술) 접근방식과 실행방식 정리

	적정기술	적정기술 2.0
접근방식	기술중심 (현지에 파악된 이슈를 해결하는 기술 탐색)	수요중심 (현지인에게 필요한 수요를 탐색)
실행방식	보급중심 (해당 기술을 외부 재원을 활용해 무상보급)	시장중심 (현지에 형성된 사회자본과 시장구조를 활용해 접근)

이처럼 접근방식과 실행방식에 있어 기존의 공적개발원조 등과 별다른 차이가 없이 현지에 접근하고 실행되는 적정기술은 적정기술이 원래 의도하는 개발효과를 가져오기가 어렵다. 따라서 '새 술은 새 부대에'라는 표현을 적용해본다면 적정기술은 기존과는 다른 수요중심의 접근방식, 그리고 시장중심의 실행방식을 활용하는 적정기술 2.0이 필요한 시점이다.

5. 적정기술의 접근방식과 실행방식 사례 연구

이번 장에서는 적정기술의 접근방식과 실행방식에 관한 대표적인 사례들을 비교 대조해보면서 어떠한 접근이 국제개발협력 현장에서 보다 적합한지를 살펴보고자 한다. 접근방식의 경우 플레이펌프(Playpump)[2]와 킥스타트(KickStart)[3]를, 그리고 실행방식에 있어서는 탐스아이웨어(TOMS Eyewear)[4]와 와비파커(Warby Parker)[5]를 각각 비교했다.

접근방식: 현지의 수요를 어떻게 확인하는가?

전 세계적으로 물 문제는 현지인의 건강뿐아니라 농업생산 그리고 학교교육에 이르기까지 광범위한 영향을 끼치는 핵심적인 이슈 중 하나이다. 아프리카의 아이들은 평균 2시간에 걸쳐 식수원을 찾아 물을 집까지 길러오게 되는데 이러한 역할은 한창 교육을 받아야 할 때 교육의 기회를 놓치게 하는 요인이 되기도 한다. 또한 개발도상국의 인구의 반절 이상이 여전히 농업에 종사하는 현실에서 적절한 관개용수를 확보하지 못하는 것은 기아와 기근으로 직결될 만큼 중요한 요소이다.

플레이펌프는 영국의 광고와 마케팅 관련 사업을 하던 트레보어 필드(Trevor Field)가 남아프리카 공화국에서 거주하면서 고안해낸 지하수 저장 및 보급 장치이다. 그는 현지의 물 문제에 관심이 많았는데, 우연히 방문한 원예박람회에서 발견한 급수장치를 보면서 플레이펌프의 사업 아이디어를 착안했다. 아이들이 놀이기구를 타는 동안 자연스럽게 지하로 연결된 동력이 지하수를 끌어올려 사진에서 보이는 공중의 물탱크에 저장하고, 물탱크를 둘러싼 공간에는 광고를 유치해 시설의 유지보수 비용을 마련할 수 있다는 가설이었다. 플레이펌프의 이러한 접근은 초창기 적정기술 개념이 국내에 전파될 때에 적정기술이 가진 간단하면서도 획기적인 혁신의 구체적인 사례로서 많은 관심을 받기도 했다.

한 때 너무나도 완벽한 '적정기술의 스타'로 군림하던 플레이펌프는 하지만 영국 가디언지의 한 기자가 플레이펌프가 설치된 현장을 수년 후에 방문하고 기사를 쓰면서 큰 비판을 받기 시작했다. 아이들이 오지 않는 플레이펌프가 현장에 방치되어 있고, 지하수를 길어 올려야 하는 현지 여성들은 오히려 예전 핸들로 작동하는 펌프가 더욱 편했다면서 플레이펌프를 힘겹게 돌리는 모습을 발견한 것이다. 더 기가 막힌 것은 '우리와 아무런 상의가 없이 그냥 어느 날 플레이

2) 플레이펌프를 추진했던 플레이펌프인터내셔널(PlayPumps International)은 2010년 3월 사업을 종료했다.
3) 킥스타트에 대한 보다 자세한 정보는 www.kickstart.org에서 확인할 수 있다.
4) 탐스아이웨어에 대한 보다 자세한 정보는 www.toms/com/eyewear에서 확인할 수 있다.
5) 와비파커에 대한 보다 자세한 정보는 www.warbyparker.com에서 확인할 수 있다.

펌프가 이곳에 왔어요 '라는 식의 현지인들의 불평이었다.

현지의 수요를 파악하는 플레이펌프의 접근방식은 비즈니스에서 사용되는 가설중심의 접근이었다. '이런 제품을 공급하면 고객의 특정한 필요가 해소될 것이다' 라는 가설에 입각해 추진된 플레이펌프는 혁신적인 구조와 설계에 집중했을 뿐 정작 그러한 혁신의 수혜자가 되어야 할 고객의 필요나 동기에 대해서는 소홀했다. '아이들이 놀이기구를 매일 타는 것을 지루하게 여기지는 않을까?' '아이들이 매일 타지 않는 현상이 발생하면 물을 지하에서 끌어올릴 대안은 무엇일까?' 와 같은 부분을 사업을 시작하기 전에 먼저 고민해봤더라면 플레이펌프의 사업모델이 가진 오류는 일정부분 조정이 가능했을 것이다. 며칠만이라도 아이들이 현지에서 노는 행동과 패턴을 관찰하거나 시범제품을 만들어 한 지역에서 최소한 몇 개월이라도 운영을 해보면서 현지의 피드백을 받았을 수 있었지만 플레이펌프는 이처럼 간단한 현지인의 니즈를 파악하는 단계를 생략했고 그 결과는 언론의 보도와 같이 '재앙' 수준이었다.



〈그림 1〉 플레이펌프(PlayPump)는 아이들의 놀이 에너지가 자연스럽게 지하의 물을 끌어올려 저장하는데 필요한 동력으로 치환한 혁신적인 설계로 큰 각광을 받았다.

반면 킥스타트가 판매하고 있는 족동식 관개펌프인 수퍼머니메이커(Super Money Maker)는 철저하게 현지 농부들이 필요로 하는 것이 무엇인지에 기반해 탄생한 적정기술이다. 다수의 개발도상국 농부들은 어떤 도구나 기계의 힘을 빌리지 않고 개인의 힘으로 농지에 물을 공급해 왔는데, 그러한 방법으로는 하루에 1/8에이커를 관리하기도 쉽지 않았다. 킥스타트의 공동설립

자인 마틴 피셔(Martin Fisher)와 닉 문(Nick Moon)은 개인이 아무런 보조전력이 없이도 간편하게 관개작업을 할 수 있는 적정기술을 개발하기 시작했다. 이들이 고안한 제품은 천만 원이 넘는 설치비용이 드는 플레이펌프와 달리 개인 누구나 부담이 없는 적정가격으로 구매할 수 있도록 고안되었다. 현지에서 60~80불 사이에 판매되는 제품을 통해 다수의 농부의 소득은 연간 100불에서 1,000불로 증가할 수 있었다. 현재까지 수퍼머니메이커는 19만개 이상이 전 세계적으로 판매되었다.



〈그림 2〉 킥스타트의 펌프는 사용자가 발로 작동해서 하루에 홀로 2에이커의 면적에 지하수를 퍼올려 공급할 수 있는 개인용 관개도구이다. 별도의 전기공급 없이 개인의 힘으로 단위 및 시간 대비 생산량을 획기적으로 증대하는 효과를 가져다준다.

킥스타트의 미션은 '역량개발을 통한 현지인의 빈곤탈출'이다. 자신과 가족이 먹고 쓸 수 있는 작은 규모의 농업생산을 기본적인 소비 외에 시장에 유통할 수 있는 추가적인 생산이 가능하도록 그에 적합한 역량을 제공하는 것이다. 이러한 역량을 제공하는 것을 킥스타트는 '기술의 분산화'를 통해 접근했고, 적절한 가격과 현지 대리점을 통한 보급이라는 비즈니스 접근을 통해 저비용 고효율을 달성할 수 있었다. 플레이펌프와 수퍼머니메이커가 현지의 수요에 접근하는 방식을 요약해보면 다음과 같다.

〈표 4〉 플레이펌프와 수퍼머니메이커의 적정기술 개발협력의 상이한 접근방식

	Playpump	Super Money Maker
수요확인	비즈니스 가설	인터뷰 등 현장관찰
사용자경험	약	강
보급방식	기부설치, 광고수익	유통망을 통한 판매
최종효과	더 불편해진 펌프 행위	추가 소득창출

국제개발협력에 활용되는 적정기술을 접근할 때 현지의 수요를 확인하는 방식으로서 어떤 접근이 더 바람직할까? 플레이펌프의 가설을 중심으로 진행되는 비즈니스적 접근방식은 공급자중심의 수요 판단과 기획이란 점에서 기존의 하향식 원조와 비슷한 점이 많다. 적정기술은 제품이나 기술의 혁신성, 그리고 전달방법을 논하기 전에 먼저 현지인들의 필요와 수요가 무엇인지를 제대로 확인하는 과정에서 시작되어야 한다. 그렇지 않을 경우 이 글의 초반부에 소개한 바와 같이 '왜 이런 혁신적인 적정기술을 현지인들은 환영하지 않을까?' 라는 고민에서 벗어나지 못할 확률이 많다.

실행방식: 현지의 시장에 어떻게 접근하는가?

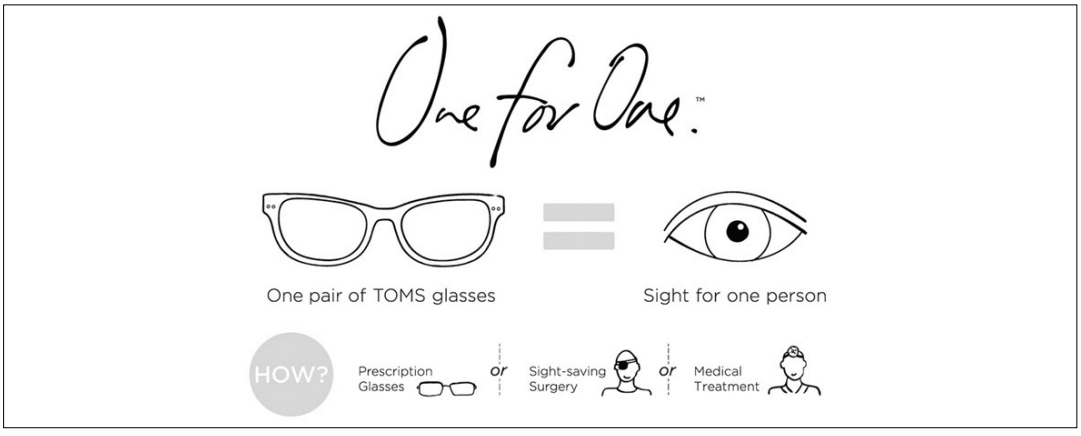
전 세계에는 10억 명 가량이 시력과 관련된 장애를 가지고 있으며 이 중 75% 정도는 안경과 같은 교정을 통해 문제를 해결할 수 있다고 보고되고 있다. 개발도상국에서 시력의 문제는 단지 잘 보이느냐 흐리게 보이느냐의 문제가 아닌 노동과 학습의 생산성과 밀접한 관련성을 지닌다. 한 연구결과에 따르면 안경 등을 통한 교정시를 통해 노동생산성은 25% 이상 증가할 수 있다고 알려져 있다.

탐스아이웨어는 전 세계적으로 알려진 탐스슈즈(TOMS Shoes)[6]라는 모델의 '안경' 버전이라고 볼 수 있다. 이 글에서는 비교의 대상으로서 동일한 비즈니스 모델을 바탕으로 신발에서 안경으로 추가적인 사업을 시작한 탐스아이웨어와 함께 또 다른 안경을 기반으로 한 사업체인 와비파커를 살펴보고자한다.

탐스아이웨어는 아래와 같이 선진국에서 안경 하나를 구매하면 지정된 개발도상국 현지에 안경이 제공되거나, 시력회복 수술 및 기타 시력 관련 의료지원으로 연계가 된다. 탐스아이웨어의 이러한 접근은 개발도상국의 시력문제를 해결하는 혁신적인 접근으로 보일 수 있지만 탐스아이

6) 탐스슈즈는 'One for One' 모델로 잘 알려져 있는데, 선진국 시장의 소비자가 하나의 신발을 구입하게 되면, 또 다른 신발 하나가 개발도상국의 아이들에게 전달되는 비즈니스 모델이다. 초창기 이러한 컨셉은 전 세계적으로 큰 반향을 일으켜 이후 탐스슈즈는 비즈니스를 통한 혁신적인 개발협력 지원의 대표적인 사례로 알려졌다.

웨어가 접근하고자 하는 현지의 관점에 바라보면 심각한 오류들이 노출되게 된다. 바로 현지 시장의 질서를 왜곡하고 현지의 자립이나 지속가능한 성장이 아닌, 외부의 자원과 일회성 이벤트에의 의존이 심화될 수 있다는 점이다. 선진국의 고객이 구매를 하면서 일정부분 확보된 안경은 현지에 제공되면서 철저하게 기부모델을 따르게 된다. 이렇게 기부되는 안경은 그 과정에서 현지의 인력과 자원, 그리고 지식과 경험이 최소로 필요하게 된다. 그야말로 '외부의 안경'이 '기부 대상자'에게 전달되는 단순한 접근이기 때문이다.



〈그림 3〉 탐스슈즈의 성공적인 모델을 기반으로 새롭게 시도되고 있는 탐스아이웨어. 선진국의 고객이 안경을 구입하면 또 다른 안경을 구매하는 가격이나 시력관련 의료서비스가 제공되는 구조. 이는 전통적인 원조기반의 접근이라 할 수 있다.

이러한 기부모델은 그나마 현지에서 자생적으로 유통되던 안경과 관련된 현지 시장에 엄청난 타격을 가하게 된다. 무료로 안경이 제공된다면 그 어떤 유통업자나 소매업자도 점차적으로 안경을 취급하지 않게 되고, 시간이 지나면 안경은 탐스아이웨어의 무상공급이 아니면 구할 수 없는 희귀한 제품으로 변질되게 된다. 이전에는 약간의 돈을 저축해서 필요한 경우 안경을 구할 수 있었지만, 무상으로 공급되는 안경이 그러한 여유와 함께 필요를 해소할 수 있는 현지인들까지도 안경을 구할 수 없거나 사용할 수 없게 만들 수 있다.

반면 와비파커는 탐스아이웨어의 현지 시장왜곡의 함정을 피해간다. 와비파커의 홈페이지를 방문해 보면 탐스아이웨어와 같이 '1개의 안경을 사면 1개의 안경을 기부한다'(Buy a Pair, Give a Pair)라는 문구가 보이지만, 실제 그 기부가 집행되는 모델은 완전히 다른 방식으로 접근된다. 와비파커는 고객이 구매한 안경만큼의 안경을 직접 현지인에게 전달하는 것이 아니라 비전스프링(VisionSpring)이라는 안경을 전문으로 하는 적정기술 사회적 기업에게 기부를 한다. 해당 안경을 기부받은 비전스프링은 안경을 현지에 무상으로 보급하지 않고 현지의 여성 등을 Vision Entrepreneur로 훈련하고 이들이 안경을 3~5불 가량의 가격으로 판매를 하게 된다. 구매자들은 이미 안경도수가 맞추어진 안경을 써보면서 자신에게 가장 잘 맞는 안경을 선택할 수 있게 된다.



〈그림 4〉 와비파커 역시 '1+1' 모델로 진행되는 것 같지만, 중간기관에 기부를 하고 중간기관은 철저하게 시장을 중심으로 하는 비즈니스모델을 가지고 안경을 판매한다.

현지의 구매력을 생각해볼 때 과연 현지인들은 안경을 구매했을까? 놀랍게도 이러한 모델을 통해 비전스프링은 100만개 이상의 안경을 보급이 아닌 판매했고, 이제 2015년까지 1천만 개의 안경 판매를 목표로 집중하고 있다. Vision Entrepreneur는 자신이 판매한 만큼 수당을 받을 수 있기에 적극적인 서비스와 안경이 필요한 지역을 찾아서 이동했으며, 이러한 활동을 통해 비전스프링은 현지에서 수천 명의 소기업가(micro entrepreneur)들을 훈련하고 양성할 수 있었다. 와바파커의 이러한 접근은 철저히 현지의 시장을 왜곡하지 않고, 현지에 이미 구성되어 있는 인적자본과 기업가정신에 의존함으로써 외부의존보다는 자립과 현지가 주도하는 사업을 보장하는 효과를 갖는다.



〈그림 5〉 비전스프링은 현지의 여성 등이 훈련을 받고 이동식 안경케이스를 가지고 각 마을을 방문해 현지의 가처분소득에 적절한 가격으로 안경을 판매하는 활동을 하고 있다.

탐스아이웨어와 와비파커가 안경이라는 아이템을 현지에 전개하는 실행방식을 종합해 비교해 보면 아래와 같이 정리해볼 수 있다.

〈표 5〉 탐스아이웨어와 와비파커의 적정기술의 개발협력 실행방식의 상이한 접근법

	TOMS Eyewear	Warby Parker
1:1 모델	O	O
무상기부	O	X
현지인력 역량강화	X	O
시장존중 (유상판매)	X	O
최종효과	시장왜곡	시장강화

국제개발협력에 활용되는 다양한 적정기술을 현지에 전달하는 실행방식으로서 어떤 접근이 더 바람직할까? 만약 그것이 적정기술이란 개념으로 전달되는 것이라면 탐스아이웨어와 같은 기부방식은 기존의 원조와 전혀 다를 바 없는 효과를 가져 올 수밖에 없다. 그것이 진정한 적정기술이라면 실행방식에 있어 최소한 현지의 인력을 양성하거나 가치사슬(value chain) 가운데 현지인이 참여하여 재화의 유통을 따라 현지인이 소득창출을 하는 기회가 발생되도록 기획하는 것이 요구된다 하겠다.

6. 국제개발협력에서의 적정기술 활용 개선방안

앞서 접근방식과 실행방식의 사례 연구를 통해 국제개발협력에서 적정기술이 본래의 의미와 효과를 따라 어떻게 현지를 접근하고 현지에서 실행되어야 하는지를 살펴보았다. 이를 종합해 본다면 국제개발협력에서의 적정기술 활용에 있어 앞으로의 개선방안은 접근방식에 있어서는 수요중심 그리고 실행방식에 있어서는 시장중심으로 접근하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

적정기술이 현지에 접근하는데 있어 특정한 제품이나 기술을 중심으로 현지에 어떻게 전달하고, 현지인들이 이것을 사용하도록 어떻게 인식전환을 할 것인지에 대한 기획 이전에 먼저 '현지인들은 과연 무엇을 진정 원하는가?' 를 파악해내는 접근이 우선되어야 한다. 또한 그렇게 파악된 수요를 바탕으로 현지인의 의존도를 높이거나 기존에 형성되어온 시장을 왜곡하고 나름대로의 시장 질서를 파괴하는 무상보급 중심 일변도에서 벗어나 긴급구호나 특별한 상황이 아닌 경우 현장의 유통과 현지인의 기업가정신을 강화시키는 시장중심의 접근이 요구된다 하겠다.

그렇다면 그러한 수요중심의 접근방식과 시장중심의 실행방식은 어떤 구체적인 방법론을 통해 실현시킬 수 있을까? 이 글에서는 국제개발협력에 적정기술을 활용하는 개선방안의 관점에서 수요중심의 접근방식은 디자인씽킹(design thinking), 시장중심의 실행방식은 기업가정신(entrepreneurship)을 각각 제시해보고자 한다.

접근방식의 혁신: 디자인씽킹

디자인씽킹이란 통상 디자이너가 사용자의 숨겨진 니즈를 파악하기 위해 활용해왔던 '인간중심' 의 관찰과 분석기법을 통칭하는 것으로 세계 최고의 디자인컨설팅 회사인 IDEO의 공동대표 팀 브라운(Tim Brown)이 하나의 혁신 방법론으로 발전시켜오면서 전 세계적인 주목을 받아오고 있다. 디자인씽킹은 특정한 제품이나 서비스를 구상하기 전에 먼저 해당 제품과 서비스의 사용자가 될 잠재고객의 언어와 비언어적 행동의 관찰을 통해 숨겨진 니즈가 무엇인지를 이해하고자 한다.

IDEO가 만든 '인간중심 디자인 툴킷' (Human-centered Design Toolkit)[7]은 이러한 디자인씽킹의 단계를 Hear(관찰), Create(창조), Deliver(실행) 등 3가지로 구분한다. 먼저 Hear(듣기)는 현지인이 원하는 것은 무엇인가를 파악하는 현장 관찰과 조사활동으로 진행된다. 개발협력에서 진행하는 수요조사와 비즈니스에서 주로 하는 시장조사와 같은 방법과는 큰 차이가 있는데, 해당 조사를 하는 사람이 전문가가 아닌 현지인이라는 점에서 그렇다. 디자인씽킹을 진행하는 전문가들은 일종의 퍼실리테이터로서 현지인들이 일정한 과정을 통해 현지 이슈를 이해하고 파악할 수 있는 권한강화(empowerment)를 돕는다. 이러한 과정을 통해 현지인들은 자신의 숨겨진 니즈와 그에 적합한 현지의 해결책을 퍼실리테이터와 함께 파악해가게 된다. 두 번째 창조(Create) 단계에서는 현지인을 통해 파악된 니즈와 다양한 아이디어를 각계 전문가들이 참여하여 분석하고 타당성이 있는 제품 또는 서비스 기획으로 나아가게 된다. 그리고 마지막 실행(Deliver) 단계에서는 해당 제품과 서비스의 프로토타입을 가지고 현지에서 시범활동을 거쳐 채산성과 효과성을 확인하는 것으로 마무리되게 된다.

디자인씽킹의 구체적인 방법론으로는 현지인과의 동행(immersion), 사진저널리즘(photo journalism), 커뮤니티주도 조사(community-driven research), 극단적 사용자 분석(extreme users analysis), 행동 패턴 관찰(behavior observation) 등이 포함된다. 이러한 디자인씽킹은 개발도상국 현장이 가진 다양한 특성에 적합한 접근방식이라고 할 수 있다. 기존의 전문가가 주도하는 시장조사 또는 수요조사의 경우 먼저 외부 전문가가 현지에 대한 이해의

7) 툴킷은 www.hcdconnect.org에서 누구나 무료로 다운로드받을 수 있다.

수준과 관점은 현지인과는 비교할 수 없을 정도로 제한적인 경우가 대부분이다. 또한 현지인 역시 이러한 전문가의 접근을 통해 자신의 필요가 무엇이냐고 질문을 받았을 때 제대로 된 답변을 하기가 쉽지 않다. 대부분 과거의 경험과 주변에서 들었던 내용을 말할 확률이 높은데, 필자가 활동하는 말라위 같은 곳에서는 현지인들은 간단하게 '화학비료' 라고 말하곤 한다. 하지만 다음 번에 나눌 사례와 같이 실제 디자인씽킹을 통해 확인된 이들의 숨겨진 니즈 리스트에는 화학비료가 포함되지 않았다. 이렇게 피상적인 니즈 파악을 통해 설계된 원조나 개발협력 프로그램은 시간이 경과하면서 좋은 효과를 내기가 어렵다. 디자인씽킹은 전문가의 참여가 제한되고 현지인 주도로 진행되면서 전문가의 선입관과 편견이 영향을 미칠 기회가 줄어들고, 현지인 역시 일종의 권한강화 과정을 통해 피상적인 니즈가 아닌 숨겨져 있지만 필수적인 니즈를 스스로 파악해가면서 해당 니즈에 대한 확고한 주인의식을 확보하게 된다. 디자인씽킹은 활동하는 외부팀이 현지를 떠나더라도 현지인이 적정기술에 대한 주인의식을 갖도록 돕는 지속가능한 접근방식이다.

실행방식의 혁신: 기업가정신

기업가정신은 '새로운 가치를 창출하거나 기존의 가치에 부가적인 가치를 파생하는 행위' 라고 정의될 수 있다. 원조나 지원이 일방적인 재화와 용역의 전달이자 일회성 또는 소멸성 행위라면 기업가정신으로 대표되는 시장중심 접근은 재화와 용역이 쌍방향적이면서 또 다른 재화와 용역을 창조하는 창조성 행위라고 볼 수 있다. 여기서 시장중심이란 단지 비즈니스만을 뜻하는 것이 아니다. 기업가정신이 포괄적으로 의미하는 시장중심이란 현지에 이미 형성되어온 사회자본과 외부인의 시각으로는 잘 드러나지 않는 현지의 시장 플레이어들의 역동적인 관계망을 최대한 활용한다는 의미이다.

시장에는 소비자라 할 수 있는 현지인 외에도 제조업자, 유통업자, 판매업자, 시장을 규제하는 정부, 시장을 감시하는 시민사회 또는 원로그룹 등 다양한 이해관계자가 존재한다. 적정기술이 이러한 현장의 역동적인 관계를 고려하지 않은 채 '좋은 기술' 이란 뜻으로 무상 공급되었을 경우 앞서 몇 차례 언급했던 사례들과 같이 수혜자들도 시간이 조금만 지나면 버리거나 방치하게 되는 운명을 맡기도 한다. 더구나 제조업자나 유통업자, 판매업자 등 다른 이해관계자들에게도 치명적인 영향을 주기도 한다. 무상으로 대거 현지에 공수되는 태양광 발전제품의 경우 이미 현지에서 유통되거나 개발되고 있는 현지 기업의 유사한 제품들의 강력한 경쟁자가 되기도 한다. 말라리아를 위한 가장 효과적인 예방책이라 불리는 모기장을 보내는 다양한 프로젝트 역시 마찬가지다.

선의의 적정기술이 전달되는 시장에의 영향을 최소화하기 위해서는 가능한 한 해당 제품을 현지에서 제조된 제품을 구매해 보급한다거나 현지에서 조달하지 못하는 제품의 경우는 현지에서

적정한 가격을 붙여 유통시키는 방법이 바람직하다고 하겠다. 전자의 경우는 미국의 개발협력 관련 비즈니스에 투자하는 아큐먼펀드(Acumen Fund)[8]가 진행하는 방식으로 모기장을 미국에서 구매해 전달하기보다 아프리카 현지의 모기장 생산업체에 투자하는 방식으로 현지의 시장을 강화하면서 말라리아 모기장의 유통과 보급을 촉진하는 섬세한 접근을 하고 있다. 후자의 경우는 앞서 살펴보았던 와비파커의 안경과 같이 일단 기부된 물품이라도 현지에 전달될 때는 현지 시장의 규칙에 맞게 약간의 시장가격을 통해 유통되도록 하는 것이 바람직한 접근이 될 수 있다. 이러한 접근을 통해 현지에서는 외부 재원의 유입 여부와 상관없이 자생적인 용역과 서비스가 유통될 수 있고, 무상공급을 통해서는 이루어지기 어려운 유지보수와 보다 개량된 후속 모델의 등장을 촉진된다.

그렇다면 이러한 기업가정신이 적정기술 분야를 넘어 국제개발협력 분야에서 잘 활용되지 못하는 이유는 무엇일까? 그러한 이유 중 하나는 개발협력을 기획하고 운영하는 담당자 중에서 비즈니스와 같은 시장중심 관점을 가졌거나 관련된 역량을 가진 사람이 흔치 않기 때문이다. 또한 시장중심은 특정 이해관계자 홀로 접근할 수 없으며 정부 관계자, 유통업자, 제조업자, 시민사회 등 제반 영역이 통합된 팀별 접근이 필요한데 특정 이해관계자가 주가 되어 진행되는 경우 현지 시장의 다양한 관점을 포괄하는 계획을 수립하기 어렵게 된다. 마지막으로 공적개발원조 등을 집행하는 데 있어 담당 기관의 예산수립과 예산집행과 관련된 다양한 규제와 관행이 현지에서의 기업가정신 육성과 지원과는 맞지 않기도 한다. 기업가정신의 핵심은 새로운 가치를 창조하는 '사회적 기업가'가 핵심인데, 많은 경우 재화나 용역에 예산지출은 가능해도 인건비 명목이나 사람에게 투자하는 것은 전례가 없거나 모호한 평가기준과 추후 파생되는 효과가 불확실해 회피하는 경우도 발생한다.

7. 말라위 밀레니엄빌리지 적정기술 활용사례

필자는 캄보디아와 말라위에서의 적정기술 경험을 바탕으로 '현지에서 환영받지 못하는 적정기술'의 대안으로서 앞서 언급했던 수요중심의 접근과 시장중심의 실행을 구체적으로 적용해보기 시작했다. 그 구체적인 방법론은 각각 앞서 언급했던 디자인씽킹과 기업가정신이었고, 현지

8) 아큐먼펀드는 2001년 설립된 세계적 임팩트투자(impact investing) 관련기관으로 기업과 개인의 기부금을 단순히 분배하는 것이 아닌 투자 접근을 통해 지속가능한 임팩트가 이루어지도록 기업이나 사회적기업가를 지원하고 있다. 임팩트투자는 재무적 수익 외에도 사회 · 환경적 임팩트를 추구하는 자본투자 행위로서 전 세계적인 관심과 주목을 받고 있는 혁신적인 투자기법이다. (웹사이트: www.acumenfund.org)

에서는 이를 융합한 통합접근을 통해 기존의 적정기술의 한계와 문제를 최소화해보려 했다.

이러한 접근은 2012년 5월부터 약 3주간에 걸쳐 말라위에 위치한 밀레니엄빌리지(Millennium Village)[9] 중 하나인 구믈리라 마을에서 진행되었다. 구믈리라 마을은 7천여 명의 주민들이 생활하고 있으며 지역 내에 전기가 들어오지 않은 전형적인 농촌지역이다. 주민들은 토마토, 담배, 땅콩, 옥수수 등을 경작하며, 말라리아와 같은 질병에 노출되어 있다. 이 마을은 유엔새천년개발목표가 종합적이며 집중적인 투자를 통해 달성이 가능함을 입증하기 위해 선정된 밀레니엄빌리지로서 한국의 열매나눔재단이 2011년부터 후원기관으로서 인력을 파견하고 필요한 재정을 투자하고 있다. 구믈리라 마을과 같은 밀레니엄빌리지는 2016년 8월에 종료되는 사업을 감안하여 현지의 지속가능한 발전이 가능하도록 시장중심의 접근을 적극 시도하고 있으며 협동조합 등을 결성하여 주민 자치조직이 제대로 기능하도록 돕고 있다.

현지인의 숨겨진 니즈와 수요를 파악하기 위해 필자를 포함 4명으로 구성된 팀은 디자인씽킹 방법론으로 '인간중심 디자인 툴킷'의 첫 단계인 관찰(Hear)을 수행했고, 최종 파악된 니즈를 지속가능한 방법으로 접근하기 위해 기업가정신 방법론의 일환으로 현지인들을 대상으로 하는 '사회적기업 아이디어 대회'를 진행했다. 먼저 디자인씽킹 방법론은 현지인들과의 브레인스토밍 세션으로 시작됐다. 마을 청년조직 20여명이 참여한 가운데 마을의 현안에 대한 개인의 느낌과 생각을 최대한 많이 들어보는 시간이었다. 이를 통해 4개 주제 150개 이상의 아이디어가 수집될 수 있었다. 자유로운 토론이 진행되도록 60여명의 학생그룹은 별도의 브레인스토밍이 진행되었다. 이러한 아이디어 중에는 외부 전문가가 생각할 수 없는 다양한 니즈가 포함되어 있었다.

이러한 과정을 통해 도출된 흥미로운 정보를 바탕으로 50가지의 질문이 만들어졌고 브레인스토밍에 참여한 20여명은 현지조사원이 되어 마을 곳곳에서 마을 주민들을 대상으로 조사활동을 시작했다. 이러한 현지조사의 특징은 외부인이 진행하는 것이 아니라 바로 현지인들이 스스로 조사원이 되어 같은 마을 사람들을 만난다는 것이다. 정해진 질문과 노트를 가지고 이들은 7천명의 마을로 흩어졌고 하루 동안 총 400페이지 이상의 추가적인 정보를 기록해왔다. 이러한 정보는 초기 20여명이라는 작은 규모에서 제안된 아이디어를 보다 많은 표본에서 확인하고 추가적인 통찰과 견해를 확보하기 위해서였다. 외부인이 질문을 하지 않고 같은 주민들끼리 조사활동이 진행되자 흥미로운 피드백이 많았다. '마을 동료들과 이런 이야기를 나눠본 적이 처음이

9) 밀레니엄빌리지(Millennium Village)는 유엔새천년개발목표 달성이 가능함을 입증하기 위해 아프리카 10개국에 다양한 제약조건을 가진 지역을 선별하여 2015년까지 종합적인 발전지원을 해가는 프로젝트를 의미한다. 제프리 삭스 컬럼비아대학교 교수가 이끄는 밀레니엄프라미스(Millennium Promise)가 이끌고 있다. 웹사이트:www.millenniumvillages.org

다' '함께 이야기를 해나가면서 우리 마을의 중요한 이슈가 무엇인지 이해할 수 있었고 그러한 이슈를 함께 해결해갈 수 있다는 자신감도 생겼다' 라는 반응도 있었다.

또 다른 10여명의 팀에게는 1회용 사진기를 제공하고 마을 곳곳으로 흩어져 미리 준비된 질문을 '사진' 으로 찍어 오도록 했다. 예를 들어 '당신이 가장 시간을 많이 보내는 장소는 어디인가요?' '가족이 마실 물을 어디에서 가져오나요?' 와 같은 질문에 현지인들은 다양한 사진을 찍어왔다. 이러한 접근은 대화나 토론을 통해서는 얻기 어려운 추가적인 정보를 얻고 현지인의 시각에서 해당 문제를 바라보는 데 효과적인 방법이다.

디자인씽킹을 통한 수요파악의 마지막 단계로 휴대폰이 있는 청년들을 대상으로 마이크로워크(microwork) 프로토타입 워크숍을 진행했다. 마이크로워크란 휴대폰을 가지고 작은 일을 수행하고 약간의 소득을 벌게 되는 방식으로 소액대출(microcredit)과 비교되는 '소액일자리' 로 해석될 수 있다. 세계은행이 주관한 대회에서 파이널리스트(finalist)로 선정된 'Multiculturalize Your Name' 을 기반으로 참가한 현지인에게 문자를 보내고 간단한 서비스를 수행하게 했다. 성공적으로 수행한 참가자들은 200콰차(약 천원)를 받았고, 이러한 과정을 통해 20여 명의 참가자들의 핸드폰 관련 사용자경험을 관찰하고 분석할 수 있었다. 분석결과 70% 이상이 핸드폰을 통한 서비스 수행이 쉽다고 응답했고 여성이나 장애를 가진 사람들에게 휴대폰은 특히 효과적인 소득창출 도구가 될 수 있음을 발견할 수 있었다.

현지활동에서 마지막으로 전개된 것은 기업가정신을 통한 연결이었다. 방문팀은 활동에 참여한 현지인들을 대상으로 '사회적기업 아이디어 대회' 를 진행했다. 대회에 참여한 20여명은 디자인씽킹 과정에 참여하면서 본인이 확인했거나 마을에서 확인된 니즈를 바탕으로 수익을 창출하고 커뮤니티에 공헌할 수 있는 '사회적기업' 아이디어를 정해진 양식에 따라 제출했다. 1페이지가 주어졌지만 대부분 자필로 3~4페이지가 넘게 아이디어를 제출했고, 그 중 마틴이라는 청년이 낸 '이동식 태양광충전 영화관' 이란 아이디어가 대상으로 선정되어 소정의 상금이 수여되었다. 마틴의 아이디어는 방문팀이 도저히 생각해낼 수 없었던 현지의 니즈에 바탕을 둔 비즈니스 아이디어였다. 해가 지기 전에 현장을 떠나 전기가 있는 도시지역으로 물러났던 방문팀으로서는 전기가 없는 밤 시간에 현지인들이 느끼는 무료함이 어떠한지를 깨달을 수 없었다.

마틴은 현지인이기에 느낄 수 있던 니즈를 바탕으로 사회적기업 아이디어를 만들었다. 방문팀이 현지를 떠나고 3개월 후인 지난 9월초 현지 열매나눔재단을 통해 받아본 마틴의 사업진행보고서는 놀라운 이야기를 담고 있었다. 받은 상금으로 그는 DVD플레이어를 구매했고, 태양광충전세트와 TV를 빌려서 작은 영화관 사업을 시작했다. 용량이 작은 태양광 충전세트를 써서 매일 상영을 하지는 못했지만 그래도 현지에서 노동으로 한 달 동안 벌게 되는 5,600콰차(2만5천원)를 영화관 상영으로 벌수 있었다. 현재 마틴이 제안한 '이동식 태양광충전 영화관' 은 용량이 큰 태양광 충전세트를 확보하고 TV가 아닌 이동이 편리한 프로젝터를 결합한 일종의 '이동

식 영화관 세트' 를 만들 예정이다. 이를 위해 필요한 소정의 투자금을 한국에서 조달하고 만들어진 영화관 세트를 마틴이 운영하면서 확정될 비즈니스모델과 함께 다른 지역에도 확산하는 것이 다음 목표로 진행 중이다. 마틴은 새로운 영화관 세트를 통해 한 달에 10만 원 가량의 수입을 올릴 수 있고 그럴 경우 7개월 만에 투자금을 회수할 수 있게 된다. 디자인씽킹과 기업가정신을 결합한 통합모델로 현지에 접근한지 5개월 만에 전개된 놀라운 이야기다.



〈그림 6〉 말라위 구믈리라 마을의 현지인들이 브레인스토밍에 참여하고 있다.

브레인스토밍

마을 주민 20여명이 모여 4개의 소그룹으로 나누었고 공중보건, 농작물, 비즈니스, 가사활동 등 4개의 영역에 대한 현지인들의 생각과 느낌 등을 나누었다. 어떤 정해진 질문에 답변하는 것이 아니라 주제별로 다양한 관점과 아이디어가 나올 수 있도록 방문팀은 퍼실리테이터로의 역할에 충실했고, 시간이 갈수록 수많은 니즈와 수요가 반영된 아이디어가 도출되었다.



〈그림 7〉 현지인들이 주축이 되어 진행했던 현지조사 활동을 마치고 결과물을 공유하고 있다.

현지조사활동

브레인스토밍이 고정된 장소에서 생각을 나누는 공간이었자면 현지조사활동은 현지인들이 스스로 조사원이 되어 마을 곳곳을 방문해 지역주민들과 직접 대화를 나누고 관찰하는 활동이었다. 남성그룹, 여성그룹, 학생그룹 등으로 활동그룹을 구분되어 활동한 현지조사활동을 통해 400페이지 이상의 현지조사 자료가 확보되었다.



〈그림 8〉 일회용 카메라를 활용해 언어로는 표현되지 않는 다양한 현지의 정보를 확보할 수 있다.

일회용 카메라활용

현지조사활동가 병행해 일회용 카메라를 통한 현지 관찰도 병행되었다. 생애 처음으로 카메라를 써본 현지인들은 색다른 시각에서 언어로 표현되지 못했던 개인과 지역의 정보를 확보했고 이를 통해 200장이 넘는 사진자료가 확보되었다.



〈그림 9〉 휴대폰을 통한 작은 일자리(microwork)를 제공하는 접근이 세계은행 등을 통해 시도되고 있다.

휴대폰을 통한 마이크로워크[10] 워크숍

개발도상국의 휴대폰 사용 인구는 이미 선진국의 유선전화 가입자 수를 넘어섰으며 하루 2불 미만의 소득으로 생활하는 빈곤층에서도 휴대폰 소지자를 쉽게 발견할 수 있다. 시범 워크숍에 참여한 20여명의 참가자들은 휴대폰을 통해 요청된 다양한 요구들(현지단어 검색, 현지어로 된 외국인의 별명 제공 등)을 처리했고 그에 따른 소정의 사례를 받았다.

8. 결론

적정기술은 국제개발협력의 궁극적인 목적인 현지의 자립과 현지인의 역량개발을 통한 지속가능발전을 이루는데 기여할 수 있는 효과적인 보완재이다. 건물 등 기반시설과 법과 시장규칙 등 제도 확충이 이루어지면서 현지의 개개인에 초점을 맞춘 개발협력의 필요성이 높아지는데 적정기술은 현지의 특정한 이슈를 해결하는 방향에서 현지의 맥락과 수준에 적합한 '적정' 한 해결책을 전달하는 기능을 한다.

하지만 이러한 적정기술이 개념은 현지로의 접근방식과 현지에의 실행방식에 있어 기존의 개발협력 접근과 별다른 차이를 보이지 못했고, 이러한 접근과 실행은 적정기술이 가진 본래의 효과와 의의를 제한하는 결과를 가져왔다. 따라서 본 글에서는 적정기술의 개념과 일치되도록 접근방식의 경우 수요중심의 디자인씽킹, 실행방식의 경우 시장중심의 기업가정신을 대안적인 접근으로 제시하였다.

앞서 언급되었던 말라위 구믈리라 사례와 같이 이러한 현지인의 수요에 기반 한 적정기술 기획과 현지인이 중심이 된 사회적 비즈니스 접근을 통한 적정기술 확산은 외부 방문팀이 현장을 떠나간다 해도 지속적으로 발전할 확률이 높아지게 된다. 한 현지인은 우리들에게 '당신들은 우리에게 ' 당신이 필요한 것은 무엇이냐? '라고 물은 첫 외부 전문가이다' 라고 말했다. 원조든 적정기술이든 어떠한 접근에서도 우선순위가 되어야 할 것은 '현지인이 과연 무엇을 원하는가?' 라는 부분이고, 그렇게 파악된 수요는 가급적 현지의 가치사슬(value chain)을 활용해 시장왜곡이 아닌 시장강화가 이루어지도록 섬세한 기획과 초기 투자가 필요하다. 인간중심의 기술, 현지 상황에 적합하고 역량개발로 연계되는 적정기술의 경우 이러한 수요조사와 지속가능한 비즈니스 접근은 더욱 특별한 의미를 가질 것이다.

---

9) 마이크로워크(microwork)란 마이크로크레딧(microcredit)과 비슷한 개념으로 핸드폰 기반의 작은 일자리를 통해 개발도상국 현지의 소득창출 기회를 개발하는 혁신접근이다. 예를 들어 자료를 수집하고 데이터를 기계적으로 분석하는 일의 경우 개발도상국 현지의 휴대폰을 통해 일을 분산하여 수행할 수 있다. 2012년부터 세계은행(World Bank)이 적극적으로 개발하고 있는 영역이며 말라위에서 진행한 프로젝트는 세계은행의 마이크로워크 파이널리스트(microwork finalist)로 선정된 바 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

김정태, 「유엔새천년개발목표 달성을 위한 적정기술」, 『적정기술』, 한밭대학교 적정기술연구소, 2011.

김정태, 「녹색성장과 지속가능발전 시대: 디자인의 역할과 기회」, 한국디자인진흥원, 2012

김정태, 「국제개발협력 관점에서의 대북지원 사업: 적정기술과 시장중심의 접근을 중심으로」, 통일한국 젊은포럼 자료집, 2012.

김정태, 「시장중심 적정기술 개발을 위한 방법론과 사례」, 제4회 적정기술포럼 자료집, 2012.

김정태, 홍성욱, 『적정기술이란 무엇인가?』, 살림지식총서, 2011.

김정태, 김주헌, 정인애 외, 『인간중심의 기술 적정기술과의 만남』, 에이지21, 2012.

나눔과 기술, 『36.5도의 과학기술 적정기술』, 허원미디어, 2011.

홍성욱, 하재웅, 김정태 외, 「적정기술을 활용한 ODA의 효과적 추진 방안에 대한 연구」, 특허청, 2010.

홍성욱 외, 「개도국을 위한 적정기술 개발 지원 방안 연구」, 기초기술연구회, 2012.

스미소니언연구소, 『소외된 90%를 위한 디자인』, 에딧더월드, 2010.

2. 국외문헌

Paul Polak, 『Out of Poverty』, Berret Koehler, 2008.

Ken Darrow, et, 『Appropriate Technology Sourcebook』, Village Earth, 1981.

IDEO, 『Human-centered Design Toolkit』, IDEO, 2010.

적정기술을 통한 한국의 원조효과성 제고를 위한 제언[1)]

하 재 웅 (하나를 위한음악재단 자원개발팀장)

목 차

1. 서론
2. 파리선언과 부산 글로벌 파트너십의 측정 지표
   가. 개관
   나. 한국의 파리선언 이행평가 결과
   다. 부산 글로벌 모니터링 지표의 내용
3. 공적개발원조 질적평가(QuODA)의 측정 지표
   가. 개관
   나. 한국의 공적개발원조 질적평가
4. 적정기술 도입을 통한 한국 ODA의 시사점
   가. 적정기술 도입에 따른 한국 ODA 질적 평가 예상치
   나. 적정기술 도입을 통해 개발효과성을 높이기 위한 정책적 과제
5. 결론

1. 서 론

1960년대 중반 제3세계의 경제적 · 기술적 · 사회적 문제들이 제기 되자 영국의 경제학자 E. F. 슈마허(E. F. Schumacher)를 비롯한 몇몇 학자들은 전통사회의 기존 조건들과 기술적 발전이 조화를 이루면서 경제적 개선을 도모할 수 있는 방법을 개발하려 노력했다.[2)] 1973년, 슈마허는 적정기술 분야의 기념비적 저서로 꼽히는 "작은 것이 아름답다(Small is beautiful)"라

는 책에서 "중간기술(intermediate technology)"이라 부르는 개념을 발전시켰고, 이는 오늘날까지도 적정기술 운동의 기초를 제공하고 있다. 처음 슈마허가 중간기술 아이디어를 구상하였을 때, 중간기술은 값싼 에너지의 전성기 시대에 서구의 대규모, 노동축소 기술보다는 빈곤국의 자원과 필요에 적합한 소규모이며 간단하며 저자본의 기술을 의미했다. 그러나 얼마 지나지 않아 부국에서도 그 상황에 적합한 새로운 형태의 기술이 필요하다는 것이 증명되기 시작했다. 자원(기름) 부족과 환경 파괴, 비인간적인 노동에 대한 저항, 실업과 같은 위기 상황 속에서 남·북반구 모두에서 소규모이며 간단하고, 저자본, 비폭력적, 인간 중심이 되는 경제적인 기술의 필요성이 대두되었다.[3)]

슈마허가 제시한 중간기술은 종종 적정기술, 대안기술로 표현되기도 하지만, 오늘날에는 적정기술이 다른 두 개념에 비해 선호되는데 이는 세 개념이 모두 비슷한 의미를 지니고 있음에도 불구하고 중간기술이나 대안기술의 경우 이것이 항상 적절한 기술을 의미하는지 명확하지 않기 때문이다.[4)]

한국의 경우는 선진국들과 달리 적정기술의 역사가 길지 않다. 그동안 한국에서 적정기술은 큰 주목을 받지 못했고. ODA 분야에의 적용 역시 미비한 수준에 불과했다. 하지만 5~6년 전부터 적정기술에 대한 관심이 높아지고 있으며 민간단체에서부터, NGO, 사회적 기업까지 적정기술을 활용하고자 하는 곳이 점차 증가하고 있다.[5)] 국내에서는 경제적인 에너지 효율측면에서 적정기술이 보급되기에 한계성이 있었다. 그래서 환경과 대안적 생태 공동체 등에서 새로운 대안 활동으로서의 의미를 가지고 진행하는 경우가 많았다. 그러나 최근 개발도상국들에서 적정기술과 관련된 다양한 프로젝트가 진행되고 그 사례들이 한국에서 소개되면서 국제개발협력분야에서 적정기술을 활용하기 위한 다양한 시도들이 진행되고 있는 중이다.

이 글은 국제개발협력 분야에서 활성화되고 있는 적정기술이란 분야가 한국의 원조효과성에 미치게 될 영향에 대해서 살펴보고자 한다. 한국은 2009년 OECD DAC의 회원국이 됨으로써 국제적 표준에 부합하는 기준을 따를 수밖에 없게 되었다. 이 글은 원조와 관련된 평가들 중에서 세계개발원조총회(High Level Forum, HLF)에서 논의되었던 파리선언의 평가 지표와 최근 만들어진 부산 글로벌 모니터링 지표를 통해서 원조의 효과성을 점검하고 예측하였다. 또 원조의 보다 질적인 부분을 점검하고 예측하기 위해서 세계개발센터(Center for Global

1) 이 글은 홍성욱·하재웅 외 5명이 작성한 「적정기술을 활용한 ODA의 효과적 추진방안에 대한 연구」(2010년)를 수정·편집해서 작성된 원고임을 밝힙니다.

2) Winner 「The Whale and the Reactor. 1st ed」, University of Chicago Press, 1986, p. 61

Development)와 브루킹스 연구소 산하의 세계경제개발연구소(Global Economy and Development at Brookings)가 진행하는 '공적개발원조의 질적 평가(Quality of Official Development Assistance Assessment, QuODA)'를 기준으로 적정기술에 대한 원조효과성을 모색해 보고자 한다.

2. 파리선언과 부산 글로벌 파트너십의 측정 지표

가. 개관

2000년 뉴욕에서 개최된 UN 새천년 정상회의(Millennium Summit)에서는 세계 189개국 정상들의 합의를 통해서 원조에 대한 국제적 아젠다인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)가 발표되었다. 지구촌 빈곤퇴치를 위한 8개의 구체적인 개발목표와 20개의 세부목표 및 60여 개의 지표로 이루어진 MDGs는 전세계 원조의 큰 기준을 제시했다는 점에서 의의를 가지고 있다. 그리고 나서 2002년에는 이 MDGs를 달성하기 위한 방안으로서 개발재원을 확보하기 위한 회의가 멕시코 몬테레이에서 개최되었고, 그 결과 매년 국민총생산(Gross National Income)의 0.7%를 ODA 금액으로 사용하자는 합의를 만들어 냈다. 그러나 국제사회에서는 이렇게 마련된 재원이 원조에 보다 효과적으로 사용될 수 있도록 노력해야한다는 주장이 제기되었고 이에 OECD/DAC 국가들은 이를 위한 고위급회담을 진행하기에 이르렀다. 그렇게 해서 만들어진 것이 2003년 이탈리아 로마에서 개최된 1차 원조효과성 제고를 위한 고위급회담(High Level Forum)이었다. 회담에 대한 결과로 만들어진 것이 '원조조화에 대한 로마선언' (이하 로마선언)이다.[6)]

그러나 로마선언에서 발표된 원조의 조화가 공여자들 간의 협력적 조화에 그친다는 한계성을

3) George Mcrobie,「 Small is Possible」 HarperCollins Publishers, 1981, p. 13-14

4) Bakker, 「 The Gandhian Approach to Swadeshi or Appropriate Technology: A Conceptualization in Terms of Basic Needs and Equity」, Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 1990, p. 71

5) 국내에서 초기부터 지금까지 적정기술과 관련해서 활동해오고 있는 단체로 NGO에서는 굿네이버스, 크리스천과학기술 포럼, 나눔과기술, 국경없는과학기술연구회 등이 있고 학교로는 한동대 CRAIST90%, 한밭대학교 적정기술연구소 등이 사회적기업으로는 대안기술센터, 에너지팜 등이 있다.

6) 한재광 외 6, 「파리선언을 넘어서」ODA Watch 2012. p21

극복하기 위해서 2005년 파리에서는 제 2차 고위급회담(HLF-2)을 열어 '원조효과성 제고를 위한 파리선언(이하 파리선언)'을 만들어 냈다. 이 파리선언에서는 원조의 효과적인 집행을 위해서 5가지의 원칙과 12가지의 지표를 제시하여 각 원칙의 이행을 측정할 수 있는 실질적인 지표를 만들었다는 의의를 가지고 있었다. 파리선언의 이행을 점검하고 이를 보안하기 위해서 2008년 가나 아크라에서는 제 3차 원조효과성 제고를 위한 고위급 회담(HLF-3)이 진행되었고 이를 통해 국가차원의 발전전략을 넘어서 시민사회를 포함해서 다양한 원조행위자들을 포함했다는 것이 이 회담의 가장 큰 의의였다.

2010년 '파리선언 이행 모니터링' 결과가 마무리되었고 세계는 그 미흡한 결과를 보안하기 위한 새로운 원조 논의의 개발을 위해 2011년 부산에서 세계개발원조총회(HLF-4)가 진행되었다. 이번 대회에서는 170여 국가의 총리 및 장관급 대표단, 78개 국제기구와 세계시민사회 대표, 학계와 민간기업 등에서 2500여명이 참여하여 관련 의제를 정리하고 전략을 수립했다.[7)]

부산총회 결과문서의 핵심 내용으로는 국제사회가 개발을 위한 공동의 목적을 성취하기 위해 추구해야할 원칙으로 '주인의식, 성과중심, 포괄적 개발 파트너십, 투명성 및 상호책무성'을 명시하고 있다. 부산총회의 최대 성과로 인정되는 것은 원조의 효과성을 넘어서 개발협력의 지평(landscape)을 넓히는 개발효과성에 대한 논의로 확대되었다는 점이다. 기존의 총회에서는 원조의 효과성을 위해서 OECD/DAC 회원국 중심의 공여국들과 파트너국가들에 대한 역할과 책임성을 주로 논의했다면 이번 대회에서는 신흥 공여국, 의회, 지방정부를 넘어 민간 기업, 민간 재단 및 시민사회 등 많은 행위자들이 공식적인 개발의 주체로 포함되었다는 것이 가장 큰 의의로 평가되고 있다. 또한 이번 총회에서 처음으로 등장한 빌딩블록(Building Block)의 개념은 국제사회가 합의한 사항을 구체적으로 이행하기 위한 실행방안을 담은 문서로, 이번 대회에서 참여한 각국 정부, 국제기구, 시민사회단체들이 개발협력 관련 주요 의제에 대한 빌딩블록 제안서를 약 40개 정도 제출하였는데, 이 문건을 통해서 그 동안 표면화되기 어려웠던 인권, 성평등, 민주적 주인의식 등의 진보적인 표현들도 등장했다.[8)]

원조효과성과 관련된 여러가지 논의 가운데 파리선언이 의미를 가지고 있는 것은 명확한 측정 지표를 통해서 원조의 효과성을 평가했다는 점이다. 따라서 이 장에서는 파리선언 5대 과제 측정지표를 통해서 한국의 원조효과성을 점검해보고, 향후 전개될 부산 글로벌 파트너십에 대한 지표 내용을 통해서 원조효과성 제고를 위한 향후 과제를 점검해 보고자 한다.

---

7) 참조 http:://www.kofid.org 및 http://www.redi.re.kr

8) 국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 「이슈 브리프 8호」글로벌발전연구원(ReD), 2011

나. 한국의 파리선언 이행평가 결과

OECD는 많은 기대 속에 지난 2010년 파리선언의 원칙 이행에 대한 마지막 '파리선언 이행 모니터링(Survey on Monitoring the Paris Declaration)'을 실시했다. 파리선언 이행에 대한 이러한 점검은 지난 2005년 파리선언이 제정된 이래 2005년과 2007년, 그리고 2010년 3차례 실시되었다. 2010년 파리선언 이행 모니터링은 파리선언의 마지막 평가이면서 이 결과가 향후 원조효과성 논의 방향에 미치는 영향도 매우 크기 때문에 결과에 대한 기대가 매우 높았다.[9] 그러나 수행하기로 약속했던 12개의 지표 중에서 달성에 성공한 지표는 4번째 지표인 ' 조화로운 지원을 통한 역량강화 ' 한 항목뿐이다. 따라서 이러한 항목들은 향후 전개되는 부산 글로벌 파트너십에 있어서도 유사하게 이어질 수밖에 없으며 파리선언 사례를 통해서 보다 실질적으로 이행을 강제화하거나 실행을 높일 수 있는 방안에 대한 부분이 주요한 이슈로 부각될 것으로 보인다.

우리나라도 파리선언의 가입국으로서 파리선언에서 채택한 5가지 목표 달성을 위하여 노력해 왔다. 이에 대한 일환으로 한국은 2006년 파리선언 모니터링 설문에서 3개국[10]에 대한 설문에 참여하였고, 2008년에서는 13개국[11]으로 대상 국가를 늘려서 참여하였다.[12] 두 번의 모니터링은 해당국가의 유, 무상 원조 기관에서 실시한 내용의 자료를 공관에서 취합하였다. KOICA의 경우, 2008년 모니터링 참여를 위해 대상국 공관과 사무소에 설문조사에 대한 지침과 파리선언에 대한 인식제고를 위한 설명회를 개최하는 등의 노력을 기울였으나, 여전히 파리선언 등 국제적 개발 동향에 대한 인식과 이해 부족으로 인해 타 공여국과 같은 체계적인 모니터링이 이루어지지 못했다.[13]

2006년에 실시된 1차 파리선언 이행평가 조사 결과를 보면, 제한된 조사 대상에도 불구하고 원조일치와 조화에 대한 한국의 성과와 도전과제를 보여주었다. 지표 4인 협력대상국 프로그램에 일치하는 기술협력(74%)과 협력대상국 공공조달시스템 활용(45%)을 제외하고는 거의 모든 항목에서 DAC국가들의 평균에 많이 못 미치는 수준이었다. 2008년에는 각 지표에서 다소 개선되기는 하였으나, 공동조사 실시에서 15%를 보인 것 외에는 큰 진전은 없었다. 그러다가

9) 한재광 외 6, 「파리선언을 넘어서」ODA Watch 2012. p25
10) 알바니아, 몽골, 베트남
11) 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 이집트, 에티오피아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 네팔, 페루, 필리핀, 탄자니아, 베트남
12) OECD-DAC, 「Special Review of Korea」, p.22
13) 박수영, 조아영, 2009. 「원조효과성을 위한 파리선언 이행체제평가연구 보고서」p. 95

2010년에는 기존에는 높은 달성률을 보인 지표 4의 기술협력부분은 11%로 대폭 감소된 반면, 지표 3의 협력대상국 예산에 통합된 원조는 46%로 향상되었고 기타 지표 10(b)의 공동 국별 연구 실시는 50%를 보여주며 전체 공여국 수준을 넘었다. 뿐만 아니라 지표 8 비구속성 원조(42%)와 지표9 PBA의 비율(42%)에 있어서는 괄목할만한 성과를 보여주고 있으나 목표치를 달성하지는 못한 것으로 나타났다.[14)]

〈표 1〉 한국의 파리선언 이행 평가내용[15)]

지표		2006		2008		2010	
		한국	DAC 평균	한국	06,08년 참가자 평균	한국	전체 공여국
3	협력대상국 예산에 통합된 원조	12%	88%	34%	48%	46%	41%
4	협력대상국 프로그램에 일치하는 기술협력	74%	48%	79%	60%	11%	57%
5(a)	협력대상국 공공재정 관리(PFM)시스템 활용	45%	40%	10%	45%	0%	48%
5(b)	협력대상국 공공조달 시스템 활용	0%	39%	5%	43%	37%	44%
6	평행 PIU의 숫자	0	–	11	16013)	4%	158
7	예측 가능한 원조	12%	70%	19%	46%	32%	43%
8	비구속성 원조	–	75%	–	88%	42%	86%
9	PBA의 비율	0%	43%	1%	7%	42%	45%
10(a)	공동 조사 실시	0%	18%	15%	–	8%	19%
10(b)	공동 국별 연구 실시	–	42%	0%	–	50%	43%

14) 김형규, 「파리선언 이행평가 최종보고서 발표」주OECD대표부(http://oecd.mofat.go.kr) 2011

15) 저자 재구성 / 출처 :OECD-DAC, 2008. 「Special Review of Korea」, p.22, Table.4; OECD-DAC, 2008, 「2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration」, p.92-100, 123

다. 부산 글로벌 모니터링 지표의 내용

부산총회 합의사항 이행으로 지난 6월 28일과 29일에는 프랑스 파리에서 글로벌 모니터링 체제에 대한 상세 내용에 합의했다. 부산총회의 주요 공약 및 합의사항 이행 점검을 위해서 글로벌 파트너십이 공식 출범한 것이다. 2010년을 기준 연도로 2015년을 목표로 글로벌 차원에서 모니터링이 필요한 분야를 전략적으로 선별해서 진행하기로 합의한 것이다. 이번에 합의한 10개의 지표 중 협력대상국 시스템 활용, 비구속화, 원조 예측성(중/단기), 투명성 등의 항목은 기존 파리선언의 내용을 심화 발전시킨 것이다. 반면에 부산총회를 통해서 개발효과성이라는 개념을 명시적으로 결과문서에 포함시킬 수는 없었지만, 이번 지표에 추가된 개도국 결과 프레임워크 활용, 시민사회 참여, 민간분야 역할, 양성평등 등은 개발효과성과 관련된 신규 지표라고 할 수 있다. 이 지표들 중 일부 지표(시민사회, 민간, 양성평등)의 경우 세부 지표의 정의 및 평가 방법 등은 금년 12월 말까지 확정지을 예정이다. 모니터링 지표에서 제외된 공약들은 개도국 국별 모니터링 및 장관급 회의에서 이행여부를 점검할 수 있다. 부산 글로벌 모니터링은 자발적인 참여를 원칙으로 하며, 특히 남남협력국에 대해서는 글로벌 파트너십 참여와 글로벌 모니터링 참여를 분리함으로써 글로벌 모니터링에 참여하지 않더라도 글로벌 파트너십의 정책대화에 참여할 수 있는 정책적 융통성을 부여했다.[16)]

〈표 2〉 부산 글로벌 모니터링 지표(안)

부산 글로벌 지표	지표 설명	목표치(2015년)	부산 결과문서 관련 조항
1. 협력대상국 우선순위 반영	협력대상국의 우선순위를 반영한 결과 프레임워크 활용 정도	모든 공여주체가 협력대상국 결과 프레임워크 활용	18(a)
2. 시민사회 참여와 기여	CIVICUS 시민사회 환경지수(Enabling environment index)활용	지속적 향상	22(a)
3. 민간분야의 역량강화	추후 확정	지속적 향상	32(a)
4. 개발협력 정보 공개	공통의 공개 표준 활용 정도	모든 공여주체가 활용	23(c)
5. 예측가능성	개발협력의 예측 가능성 제고		24(a)

16) 홍상희 「부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제」KOICA 국제개발협력 2012년 3호 p14

부산 글로벌 지표	지표 설명	목표치(2015년)	부산 결과문서 관련 조항
(a)단기 예측성	해당 년도 계획된 원조의 집행 비율	집행되지 않은 비율 50% 감소	24(a)
(b)중기 예측성	중기 집행계획에 포함된 원조 비율	포함되지 않은 비율 50% 감소	
6. 원조의 예산화	개도국 의회 승인을 받은 연간 예산에서 원조 비율 (2010년 기준)	정부에 지원되는 개발원조 중 정부 예산에 보고되지 않은 비율 50% 감소	21(a)
7. 상호 책임성	부산총회 합의사항 이행을 위한 포괄적인 상호평가 검토 참여	모든 개도국에서 도입	35(a)
8. 양성평등과 여성 역량 강화	양성평등과 여성의 역량강화를 위한 공공예산 배정과 이를 추적하는 시스템을 가진 국가의 비율(%)	모든 개도국에서 도입	20(a)
9. 협력대상국 시스템 활용	효과적인 제도 구축을 위한 개도국 시스템 강화 및 활용(2010년 기준)		19(a)
(a)개도국 공공재정관리 시스템(PMF)의 질적 수준		개도국 50% 이상에서 PFM/CPIA 점수 최소 1단계 상승	
(b)협력대상국 PMF 및 조달 시스템 활용		시스템을 사용하지 않는 비율 감축	
10. 비구속화	비구속성 원조 비율(%) (2010년 기준)	지속적 향상	18(e)

3. 공적개발원조 질적평가(QuODA)의 측정 지표

가. 개관

앞의 파리선언과 부산 글로벌 모니터링과 같이 OECD를 중심으로 하는 평가 방식 외에 원조의 효과성과 관련해서 참고할만한 원조의 평가 지표로는 미국의 민간 싱크탱크인 세계개발센터(Center for Global Development, CGD)에서 수행하는 공적개발원조 질적평가

(Commitment to Development Index, CDI)와 브루킹스 연구소[17] 산하의 세계경제개발연구원(Global Economy and Development at Brookings)과 세계개발센터가 진행하는 '공적개발원조의 질적 평가(Quality of Official Development Assistance Assessment)'가 있다.

개발공헌지수(CDI)는 국별 개발에 대한 공헌도를 측정하기 위한 것으로 개발과 관련 있다고 여겨지는 7개의 분야(원조, 무역, 투자, 이주, 환경, 안보, 기술)에서 선진국의 대내외정책이 가난한 국가들의 발전을 얼마나 촉진했는지를 평가하여 수치화한 것이다. 개발공헌지수를 분야별로 살펴보면 원조는 개발 재원을 제공하고, 무역은 개발도상국의 기업들이 더 넓은 시장으로 판매 영역을 확대하면서 자국 내 고용을 창출하게 도와주며, 투자는 개발도상국에 산업 성장을 위한 자본을 공급하여준다. 이주는 개발도상국의 노동자들이 더 높은 임금을 받을 수 있는 선진국의 노동시장에 고용되어 자신들의 수익을 본국에 송금할 수 있게 해준다. 환경은 선진국의 환경파괴가 개발도상국의 발전을 저해할 수 있다는 현실을 인식시켜주고, 안보는 개발의 선행 조건, 기술은 개발의 중요한 요소이기 때문이다.[18]

반면 공적개발원조 질적평가(QuODA)는 국제사회에서 논의되는 양질의 원조가 되기 위한 4가지 항목(효율성 극대화, 협력대상국 제도 발전, 협력대상국 행정부담 감소, 원조 투명성) 아래 총 31가지의 세부 평가항목을 정하여 평가하고, 항목별로 각 국가와 원조기관의 평가를 비교할 수 있도록 했다. 공적개발원조 질적평가 평가팀은 2010년 첫 평가를 실시하였고, 2011년에는 두 번째 평가를 실시하였다. 1차 평가는 4개 분야(Dimension) 30개 지표를 중심으로 2008년도에 보고된 데이터를 중심으로 평가되었고, 2차 평가에서는 31개 지표로 수정 보안하면서 2009년도에 수집된 데이터를 사용하였다.

---

17) 브루킹스 연구소(The Brookings Institution)는 공공 정책을 연구하는 비영리연구소로써, 헤리티니 재단과 함께 미국의 양대 전문연구소로서 민주당의 정책 브레인 역할을 해온 것으로 알려져 있다. 이들은 독립적으로 양질의 연구를 하고 그 연구를 바탕으로 미국 민주주의의 발전, 경제사회적 복지와 안전, 그리고 보다나은 국제 사회를 위하여 혁신적이고 실용적인 제안을 제공하는데 그 목적을 가지고 있다. 가장 영향력 있고, 가장 많이 인용되고 신뢰받는 씽크탱크로서의 자부심을 가지고 있음. 2005년 The Quarterly Journal of Economics에 실린 'A Measure of Media Bias' 연구 결과에 따르면, 헤리티지 재단은 공화당 의원들이 주로 인용한 반면, 미국 내의 많은 씽크탱크와 정책 그룹 중에서 브루킹스 연구소는 공화당, 민주당, 그리고 무소속에서 골고루 신뢰받고 인용되는 연구소로 평가받고 있음. (네이버 용어사전, 검색일: 2012년 10월 3일; 브루킹스연구소 홈페이지,http://www.brookings.edu/about/reputation.aspx, 검색일: 2012년 10월 3일)

18) 박수영, 고요한 「공적개발원조 질적평가(CDI)와 공적개발원조 질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안」 KOICA 개발정책 포커스 제 11호. 2012. p42

〈표 3〉 공적개발원조질적평가(QuODA) 4대 평가분야 31개 세부지표[19)]

평가항목	세부항목
효율성 최대화 (Maximizing Efficiency)	빈곤국에 대한 원조 할당
	거버넌스를 잘하는 국가에 대한 원조 할당
	낮은 행정 비용
	높은 CPA비율
	비교 우위가 있는 국가에 지원
	비교 우위가 있는 분야에 지원
	국제 공익 시설에 대한 지원
	비구속성원조 비율
협력대상국 제도 발전 (Fostering Institutions)	협력대상국의 개발 우선순위에 대한 원조
	원조실시기구 이용의 방지
	협력대상국 예산에 활용된 원조
	좋은 운영전략을 이용한 원조
	협력대상국의 시스템 사용
	기술협력의 조화
	계획된 원조가 실제 공여된 정도
	미래의 예산 계획의 보급
협력대상국 행정부담 감소 (Reducing the Administrative Burden)	원조 관계의 중요도
	원조기구의 분산화
	중간 프로젝트 규모
	다자기구 지원
	공동 미션
	공동 연구 실시
	프로그램형 원조의 활용
원조 투명성 (Transparency and learning)	IATI (International Aid Transparency Initiative) 가입
	프로젝트 제목과 내용 기록제출
	프로젝트의 세부내용 제공
	원조 제공 방식에 대한 정보제공
	원조 지급액에 대한 정보 제공
	프로젝트 정보 제공
	주요공여기관 평가정책의 질
	좋은 모니터링, 평가 체제

나. 한국의 공적개발원조 질적평가

한국의 공적개발원조 질적평가를 살펴보면 아래 [표 4]에 나타나는 바와 같이 첫 번째 평가에서는 협력대상국 제도개선을 제외한 모든 항목이 꼴찌였으나 2011년에 발표된 자료에서는 효율성 증대와 투명성과 학습 부분에서는 10위 이상이나 상승하는 높은 개선결과를 보여주고 있다.

아일랜드의 경우 매년 모든 4개 항목 모두 상위 10위에 들었고, 덴마크와 일본 역시 2개 항목이 상위 10위 안에 들면서 전체적으로 상위권에 속하는 평가를 받고 있다. 2011년 평가에서는 미국, 그리스, 오스트리아 등이 저조한 성적을 보였다. 〈그림 1〉은 한국과 아일랜드 원조의 질적 평가를 비교하였다. 여기서 '0' 은 평균값을 나타내며 (-)는 평균이하, 그리고 (+)는 평균이상을 나타낸다. 그림에서 보듯이 한국의 질적 성장이 이루어지고 있긴 하나 아직 다른 선진 공여국들에 비해서는 대부분 평균 이하에 머무르고 있어 질적인 성장을 보다 적극적으로 모색해야하는 상태임을 알 수 있다.

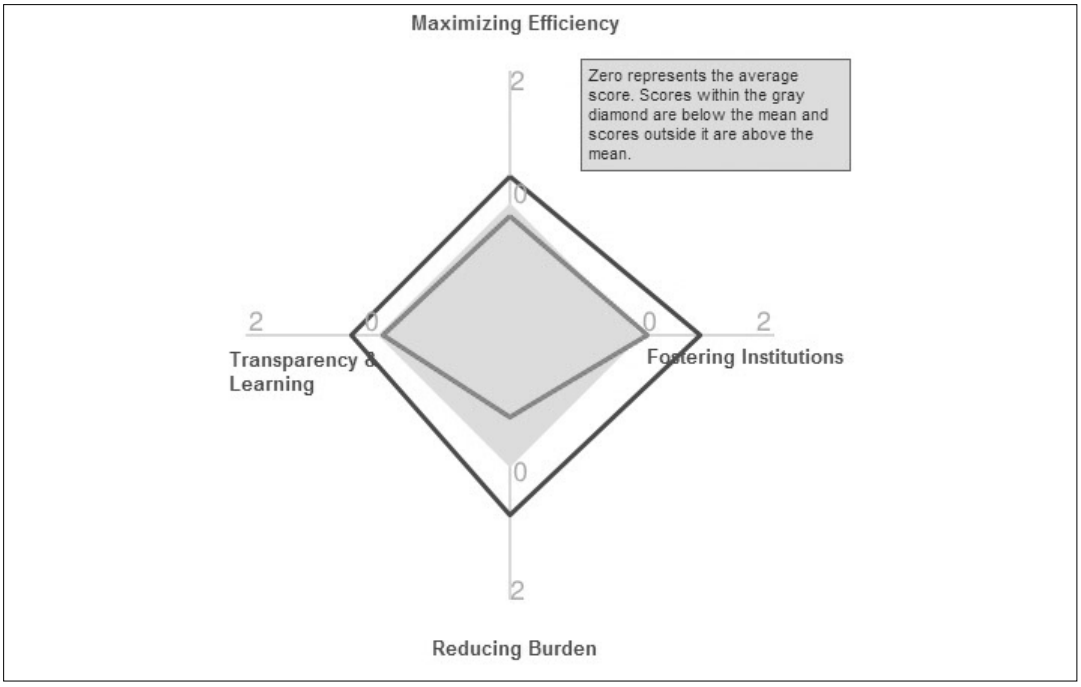
〈표 4〉 2011년 주요 국가 평가 결과[20)]

	효율성 최대화 (Maximizing Efficiency)	협력대상국 제도발전 (Fostering Institutions)	협력대상국 행정부담 축소 (Reducing Burden)	원조 투명성 (Transparency and Learning)
아일랜드	8위	2위	2위	7위
덴마크	15위	1위	5위	20위
일본	7위	7위	23위	13위
미국	29위	26위	31위	12위
한국(2010)	20위(30위)	15위(16위)	30위(31위)	18위(30위)

19) 박수영, 고요한 「공적개발원조 질적평가(CDI)와 공적개발원조 질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안」 KOICA 개발정책 포커스 제 11호. 2012. p17

20) Nancy Birdsall외, 『Quality of Official Development Assistance Assessment』,2010, p.42 Table.4 발췌

그림 1. 한국 · 아일랜드 원조의 질적 평가 비교



출처 : 세계개발(Center for Global Development 홈페이지21) (안쪽 : 한국, 바깥쪽 : 아일랜드)

4. 적정기술 도입을 통한 한국 ODA의 시사점

가. 적정기술 도입에 따른 한국 ODA 질적 평가 예상치

적정기술이 원조방식에 반영되는 방식은 수없이 다양하다고 할 수 있다. 독일의 GIZ(국제협력공사; Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit)처럼 원조기관자체를 적정기술을 중심으로 설계할 수도 있으며, 네덜란드의 SNV(Netherland Development Organization, 네덜란드어로는 Stichting Nederlandse Vrijwilligers, 이하 SNV)처럼 NGO형태의 운영 기구를 만들어서 운영할 수도 있고, 아니면, 프랑스의 국제개발농업연구소(이하 CIRAD; Centre de Coopération Internationale en Recherche Agro nomique pour

21) http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda 검색일 2012년 10월 28일.

le Développement, French Agricultural Research Centre for International Development)형태로 정부출연의 연구소 형태로 적용할 수도 있다.

이처럼 다양한 방식 가운데 적정기술을 어떤 형태로 적용하는가에 따라서 원조효과성에 미치는 영향은 참으로 다양하다고 할 수 있다. 따라서 아직 어떻게 적용할지에 대한 계획이 없는 상태에서 적용에 대한 효과성을 예측하는 것에 큰 오류를 범하기 쉽다. 그러나 이 글에서는 적정기술 자체가 가지고 있는 속성과 본질에 대한 접근을 통해서 효과성을 예측해보고자 한다.

1) 부산 글로벌 모니터링 지표에 따른 예상 효과

〈표 5〉 부산 글로벌 모니터링 지표에 따른 효과 예상

부산 글로벌 지표	적정기술 도입에 따른 효과		
	높다	보통	약함
1. 협력대상국 우선순위 반영		○	
2. 시민사회 참여와 기여	○		
3. 민간분야의 역량강화	○		
4. 개발협력 정보 공개	○		
5. 예측가능성(단기/중기)		○	
6. 원조의 예산화		○	
7. 상호 책임성	○		
8. 양성평등과 여성 역량 강화			○
9. 협력대상국 시스템 활용		○	
10. 비구속화		○	

※ 출처 : 저자 재구성 / 참고문헌 : KOICA 국제개발협력 2012년 3호

지금까지 결정된 부산 글로벌 모니터링 지표를 보았을 때 파트너 국가의 상황에 맞춰서 적용되는 적정기술이 도입된다면 거의 대부분의 지표에 있어서 긍정적 효과가 나타날 것으로 예상된다. 이는 적정기술을 적극적으로 도입하기 위해서는 기존 프로젝트 중심의 원조 관행을 탈피하고 프로그램 기반 접근(Program-Based Approach)으로 가야하는 속성을 가지고 있기 때문이다. 또한 적정기술은 지속적으로 현지화된 전략을 추진하면서 다양한 파트너십 구축을 요구하기 있기 때문에 부산 글로벌 모니팅 지표가 만들어지는 취지와 그 맥락을 함께 한다는 측면에서 높은 긍정적 효과를 기대하는 것이다.

가장 큰 효과가 나타날 것으로 보이는 지표는 바로 새로 도입된 2, 3지표와 4, 7번 지표이다. 적정기술은 현지화를 추구하기 때문에 인력과 기술적 전문성에 있어서 다양한 파트너십을 추구할 수밖에 없다. 따라서 적정기술이 도입되면 원조 수행기관에서는 사업을 개발하고 평가하는 일에 주력하면서 다양한 정책적 결정에 집중하게 된다. 그러면서 시민사회와 민간분야의 다양한 파트너십 개발에 높은 효과를 보게 될 것이다. 또한 개발협력 정보 공개측면에 있어서는 현지화를 추구하는 적정기술의 속성상 현지에 대한 다양한 정보를 축적할 수밖에 없다. 또한 시민사회 및 민간분야의 다양한 파트너십을 구축해야하기 때문에 그들로부터 들어오는 현지 정보들에 대한 요구들 또한 높은 긍정적 효과를 가져오게 된다. 또한 상호책임성 부분에 있어서도 파트너십의 다양성 그리고 끝임 없는 현지화 전략을 요구하는 적정기술의 특성을 생각한다면 높은 성과를 기대할 수 있다.

다음으로 중간정도의 효과를 보일 것으로 예상되는 항목은 1, 5, 6, 9, 10번 지표이다. 협력대상국의 우선순위를 반영해서 결과 프레임워크를 활용하는 측면과 파트너 국가의 승인을 받는 원조의 예산화라고 하는 측면은 적정기술이 가진 현지화 전략이라는 측면에서 중간정도의 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 그리고 단기와 중기의 예측 가능성이라는 측면은 적정기술을 도입하기 위해서 전제가 되어야하는 프로그램 기법의 도입이라는 측면에서 어느 정도 효과가 있을 것이라고 예측하였다. 또 파트너 국가 시스템 활용이라는 측면을 생각하면 지역 주민들의 역량에 초점을 두고 보다 장기적인 프로그램 중심의 사업을 지향한다는 측면에서 긍정적 효과를 미칠 것으로 예상된다. 비구속화 부분에 있어서는 한국이 급격한 향상을 보이고 있는 부분이다. 아직 한국에서는 적정기술에 대한 국제적 경쟁력을 갖추지 못하고 있는 실정이다. 따라서 적정기술 도입 초기 부분에 있어서는 한국의 이해관계에 있어서 불리한 측면이 있기 때문에 오히려 약화될 수 있는 여지도 가지고 있다. 그러나 적정기술은 기술에 대한 중요도보다 현지화에 대한 중요도가 강하므로 지역적 상황에 집중하게 되므로 보다 신속한 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있다는 측면이 작용한다.

마지막으로 긍정적 영향을 주기는 하겠지만, 적정기술과 직접적인 개연성이 약할 것으로 보이는 지표는 8번이다. 새롭게 추가된 양성평등과 여성 역량강화라는 측면은 적정기술보다는 원조정책에 있어서 우선순위를 두는 측면이 강하기 때문에 적정기술과 직접적인 개연성은 낮다고 본 것이다.

2) 공적개발원조 질적평가(QuODA) 지표에 따른 예상 효과

〈표 6〉 공적개발원조 질적평가 지표에 따른 예상 효과

평가항목	세부항목	적정기술 도입에 따른 효과		
		높다	보통	약함
효율성 최대화 (Maximizing Efficiency)	빈곤국에 대한 원조 할당		○	
	거버넌스를 잘하는 국가에 대한 원조 할당	○		
	낮은 행정 비용		○	
	높은 CPA비율	○		
	비교 우위가 있는 국가에 지원	○		
	비교 우위가 있는 분야에 지원	○		
	국제 공익 시설에 대한 지원			○
	비구속성원조 비율		○	
협력대상국 제도 발전 (Fostering Institutions)	협력대상국의 개발 우선순위에 대한 원조	○		
	원조실시기구 이용의 방지	○		
	협력대상국 예산에 활용된 원조		○	
	좋은 운영전략을 이용한 원조	○		
	협력대상국의 시스템 사용	○		
	기술협력의 조화	○		
	계획된 원조가 실제 공여된 정도		○	
	미래의 예산 계획의 보급		○	
협력대상국 행정부담 감소 (Reducing the Administrative Burden)	원조 관계의 중요도	○		
	원조기구의 분산화	○		
	중간 프로젝트 규모	○		
	다자기구 지원		○	
	공동 미션	○		
	공동 연구 실시	○		
	프로그램형 원조의 활용	○		
원조 투명성 (Transparency and learning)	IATI (International Aid Transparency Initiative) 가입			○
	프로젝트 제목과 내용 기록제출		○	
	프로젝트의 세부내용 제공		○	
	원조 제공 방식에 대한 정보제공		○	
	원조 지급액에 대한 정보 제공		○	
	프로젝트 정보 제공		○	
	주요공여기관 평가정책의 질		○	
	좋은 모니터링, 평가 체제	○		

※ 출처 : 저자 재구성 / 참고문헌 : KOICA 개발정책 포커스 2012년 11호 p17

(1) 효율성 최대화(Maximizing Efficiency)

효율성 최대화 세부항목의 경우, '빈곤국에 대한 원조 할당', '낮은 행정비용,' '비구속성원조 비율,' '국제공익시설에 대한 지원' 분야를 제외하고는 적정기술 도입에 따른 긍정적 효과가 직접적이고 매우 클 것으로 보인다. 그동안 한국은 경제, 사회적으로 교류나 연관성이 높은 아시아의 중소득국가에 많은 양의 원조를 할애하여 원조의 효율성 최대화항목에서 낮은 평가를 받았다. 이러한 부분이 적정기술을 활용한다고 해서 크게 효과가 있을 것으로 보이지는 않는다. 다만 적정기술을 통해서 전문성이 있는 현지화 전략들이 만들어진다면 그 전문성을 통해서 다른 지역으로 확대화하는 새로운 전략들이 만들어지면서 기존의 관계 중심적이면서 요청주의에 의존하는 사업 개발 방식에 벗어나는 효과를 기대할 수 있다는 측면에서 '빈곤국에 대한 원조할당' 에 대한 보통의 효과정도는 기대할 수 있을 것으로 보았다. 또한 적정기술이 파트너 국가들의 역량강화라는 요소까지 만들어내기 위해서는 지역의 거버넌스 구조에 민감할 수밖에 없게 된다. 따라서 거버넌스 구조를 기반으로 지역 주민들의 역량 강화에 대한 각각의 프로젝트를 설계함으로서 이들 요소에 높은 효과가 있을 것으로 보았다. 또한 이러한 요소는 앞서 설명한 바와 같이 프로그램 기반의 사업을 지향하게 되므로 CPA (Country Programmable Aid)비율을 높이는데 기여하게 된다.

'비교 우위가 있는 국가에 지원(Focus/specialization by recipient country)' 항목의 경우, 우리나라는 유, 무상원조의 중점지원국과 일반지원국으로 구분되어 있으므로 중점지원국을 중심으로 현지 데이터를 수집하고 그에 필요한 지원을 적정기술을 활용하여 대응할 때 비교우위를 나타낼 수 있다. 특히 그동안 한국이 주로 공여했던 아시아지역에 대한 기존 경험을 활용할 경우 아시아 지역에 대한 비교우위를 나타낼 수 있다. 또한 한국이 적정기술을 기반으로 한 ODA전략을 수립할 경우, 한국은 특허강국으로 많은 지적재산권과 기술력을 보유하고 있으며, 현지인에게 적정기술을 보급하고 기술을 전수할 수 있는 인력자원이 충분하기 때문에 적정기술을 활용하여 비교우위 영역을 넓혀갈 수 있다. 기존의 우리나라가 비교우위를 보인 교육, 보건의료, 정보통신 분야 등에 적정기술을 활용할 경우 한국만의 특화된 지원 방식을 활성화할 수 있어 더 많은 예산을 할애할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 '비교 우위가 있는 분야에 지원(Focus/specialization by sector)' 영역의 평가지표를 향상시키는 결과를 가져 올 수 있다.

낮은 행정 비용과 비구속성원조 비율에 대한 적정기술의 긍정적인 영향은 중장기적으로 나타날 것으로 보인다. 낮은 행정 비용의 경우, 적정기술 초기단계에는 다양한 전문가의 참여와 국내와 현지사무소의 개입이 필요하지만 장기적으로 볼 때, 개도국의 역량이 강화되면 공여국의 개입이 줄고 개도국의 역할이 커지게 되어 행정비용을 낮출 수 있다.

(2) 협력대상국 제도 발전(Fostering Institutions)

적정기술의 활용은 협력대상국과의 파트너십을 통하여 궁극적으로 협력대상국의 역량을 개발하는데 목적을 두고 있으므로 '협력대상국 제도 발전' 항목 순위 상승에도 크게 기여할 것으로 기대된다. 우선, 적정기술을 활용한 ODA는 현재 활용 가능한 적정기술을 데이터베이스화 하면 다양한 사업분야에 걸쳐 활용이 가능하다는 장점이 있다. 따라서 각 협력대상국의 현지 상황과 개발전략에 대한 정보를 바탕으로 이에 적합한 적정기술을 원조사업에 도입하여 협력대상국의 개발 의지에 힘을 실어 줄 수 있다. 또한 적정기술은 협력대상국과 파트너십을 통하여 현지 사정과 지역 주민의 역량에 맞는 적정기술 보급을 통한 삶의 질 개선이 목적이므로 협력대상국과의 협력 및 시스템 활용도가 높아질 것으로 예상되며, 이에 따라 '기술협력의 조화'나 '좋은 운영전략을 이용한 원조' 항목도 같이 상승될 것으로 기대된다.

아울러 '계획된 원조가 실제 공여된 정도'와 '미래의 예산 계획의 보급' 항목은 원조의 예측가능성을 높여 협력대상국에 이에 맞는 국가 예산 계획을 세울 수 있는 장점이 있다. 적정기술을 활용한 ODA가 프로그램화되면 현재의 단년도 예산에서 중장기화된 예산으로 진행할 수 있으므로 이에 대한 평가가 향상될 것으로 기대된다.

(3) 협력대상국 행정부담 감소(Reducing the Administrative Burden)

매년 8만 개 이상의 원조 프로젝트가 협력대상국 정부에게 주는 행정적 비용 부담은 엄청나다. OECD가 추산한 바에 따르면, 매년 원조 협력대상국이 수행하는 평균 263개의 미션과 관련된 손실은 50억 달러에 달한다.[22] '원조 관계의 중요도' 항목에서는 한 나라에 공여하는 국가 수가 많을수록 협력대상국의 행정적 부담은 증가되므로 특정 협력대상국에 얼마만큼의 원조 기여도가 있는지 평가한다. 우리가 지향하는 적정기술을 활용한 ODA는 프로그램형 사업이므로 '프로그램형 원조의 활용'이 늘어나게 되고, 특정 협력대상국에 대한 원조 기여도가 기존의 프로젝트형 사업을 할 때 보다 향상될 것이다. 또한 적정기술을 활용하여 과학기술 분야라는 핵심적 영역을 중심으로 원조를 실시할 경우 '원조기구의 분산화'에 대한 평가가 상승될 것으로 기대한다.

'중간 프로젝트 규모' 역시 적정기술을 주류화한 프로그램형 원조가 실시되면 현재의 소규모 단위의 프로젝트 사업 보다 장기적이고 큰 규모의 사업이 진행될 것으로 보이므로 이 항목의 상승이 예상된다. 또한 적정기술이 가지고 있는 다양한 융합적 요소들은 자연스럽게 사업진행을 위해서 국내외 NGO, 국제기구 그리고 타 공여국간의 파트너십 구축을 지향하게 될 것으로 예측된다. 이로 인해 공동 사업을 발굴하거나 공동연구가 가능할 것으로 기대된다.

---

22) Nancy Birdsall외 「Quality of Official Development Assistance Assessment」, p.33

(4) 원조 투명성(Transparency and learning)

원조의 투명성에 대한 각 항목은 프로젝트에 대한 정보를 공개하는 IATI에 가입여부 혹은 원조에 대한 정보를 OECD-DAC에 제출하는지에 대한 항목 등이 이에 해당된다. 장기적으로 적정기술을 활용한 ODA가 지속적으로 발전하려면 협력대상국 현지 수요와 이에 대응할 수 있는 적정기술을 매칭할 수 있는 데이터베이스 구축이 중요하다. 따라서 현재 진행되고 있는 원조에 대한 정보 또는 모니터링과 평가 결과를 공개하고 데이터베이스화하여야 하여 원조 투명성에 대한 평가항목들의 상승과 함께 원조의 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

나. 적정기술 도입을 통해 개발효과성을 높이기 위한 정책적 과제

부산 글로벌 모니터링 지표와 공적개발원조 질적평가(QuODA) 지표에 따른 한국원조의 질적인 성장을 위해서는 무엇보다 원조정책과 집행체제의 전반적인 변화가 필요하다. 특히 기존 프로젝트 중심의 원조 관행 하에서는 향후 진행되는 국제적 원조평가에 있어서 결코 좋은 결과를 만들어 낼 수 없다. 이를 해결하기 위해서는 프로그램 기반 접근(Program-Based Approaches; PBA)의 점진적 도입 등 한국 원조 집행체제에 대한 보다 체계적이고 종합적인 정책 검토가 병행되어야 할 것이다.[23)]

국제사회는 기존의 전통적인 프로젝트 방식의 원조에서 벗어나고자 2005년 파리선언을 비롯해서 지속적인 원조효과성 회의를 통해서 국제개발원조의 파트너십 강화, 성과 극대화 측면에서 협력대상국의 주인의식과 원조공여자간의 조화를 더욱 강조하는데 합의하였다. 특히 파리선언의 '원조효과 제고를 위한 12개의 발전 지표(12 Indicators of Progress)'는 전통적인 방식이 아닌 프로그램 접근방식의 새로운 원조 실시 기법을 도입하는 것에 대한 목표를 제시한 바 있다.[24)] 또한 부산 글로벌 모니터링 지표에서도 구체적인 항목으로 되어있지는 않지만 전반적으로 내용들 속에 녹여져 있다.

세계 각국의 원조기관들은 이러한 변화에 맞추어 프로그램 방식의 원조 사업으로의 변화를 진행하고 있다. 캐나다의 경우는 2002년부터 새로운 프로그램 접근 방식을 도입하여 전체 사업의 1/3 이상을 이 방식에 입각하여 시행하고 있다. 일본 JICA의 경우 2006년 23개 주요 분야 과제 부분에서 39개의 사업을 프로그램접근 방식으로 추진해 나가고 있다. 또한 덴마크는 2008년 6월, 섹터별 프로그램 지원(Sector Programme Support; 이하 SPS)을 자국의 핵심 원조방식으로 정리하고 기존 사업을 SPS의 틀 내에서 통합하는 체제를 구축하고 있다.[25)] 이러한 추

23) 홍상희 「부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제」KOICA 국제개발협력 2012년 3호 p18 참조
24) KOICA, 「한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구」2007. p2 참조

세 속에서 한국의 원조정책도 프로그램접근 방식의 도입을 위한 체계구축을 중장기 과제로 진행하고 있다.

5. 결론

한국은 짧은 원조의 역사 속에서 최근 급격한 변화를 맞이하고 있다. 2009년 OECD-DAC에 가입한 이후 2년 후 원조와 관련해서 가장 큰 세계개발원조총회를 2011년 부산에서 개최했다. 아직은 국제적 평가 기준에 맞춰져 있지 못한 것이 많아서 여전히 국제적 평가에 있어서는 결과가 좋지 못하다. 그럼에도 불구하고 원조와 관련해서 국내외적 요청에 맞추기 위해서 노력을 거듭한 결과 앞서 살펴본 2가지 평가에 있어서 발전을 거듭하고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 여전히 국제적인 평가기준들은 한국의 원조에 있어서 많은 도전과제를 안겨주고 있다.

앞서 이야기한 바와 같이 적정기술의 적용이라는 측면이 매우 다양한 상황 속에서 그 예상 효과를 짐작하는 것은 큰 오류를 범하기 쉽다. 그럼에도 불구하고 이 글은 앞으로의 상황을 가정해서 국제적인 원조평가기준들 속에서 적정기술의 효과성을 설명하고 있다. 이는 적정기술의 근본 철학인 현장에 적합한 방식으로 인간에게 도구화되어지는 가치가 우리가 추구해야하는 원조의 방향과 일치한다는 생각이 있기 때문이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 적정기술이 본격적으로 도입되어 우리나라의 원조에서 적극적으로 활용되기 위해서는 넘어야할 과제가 여전히 많다. 그러나 그 과제의 높은 벽에 좌절하기 보다는 함께 노력하면 넘을 수 있다는 확신을 가지고 한 걸을 한 걸음 노력하는 자리들이 지속적으로 만들어지길 기대해 본다.

25) KOICA, 「한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안」, 2010. p17

참고문헌

1. 국내문헌

김형규, 「파리선언 이행평가 최종보고서 발표」주OECD대표부(http://oecd.mofat.go.kr) 2011

국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 「이슈 브리프 8호」글로벌발전연구원(ReD), 2011

박수영, 조아영, 「원조효과성을 위한 파리선언 이행체제평가연구 보고서」KOICA, 2009

한재광 외 6, 「파리선언을 넘어서」ODA Watch 2012.

홍상희 「부산 글로벌 파트너십 출범과 우리나라 ODA 정책과제」KOICA 국제개발협력 2012년 3호

홍성욱, 「개도국을 위한 적정기술 개발 지원 방안 연구」서울대학교 과학문화연구센터, 2012.

KOICA, 「한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안」, 2010.

KOICA, 「한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구」2007.

2. 국외문헌

Bakker, 「The Gandhian Approach to Swadeshi or Appropriate Technology: A Conceptualization in Terms of Basic Needs and Equity」, Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 1990

Geoge Mcrobie, 「Small is Possible」 HarperCollins Publishers, 1981

Nancy Birdsall외, 「Quality of Official Development Assistance Assessment」,2010,
OECD-DAC, 「Special Review of Korea」, OECD-DAC, 2008,
Pursell, 「 American Technology」, Wiley-Blackwell, 2001

Winner, 「The Whale and the Reactor. 1st ed」, University of Chicago Press, 1986

Ⅲ. 논단 : 시민사회의 눈으로 본 최근 국제논의 동향

1. G20과 국제개발협력

송 진 호 / 한국 YMCA전국연맹 협동사무처장

2. 리우+20과 국제개발협력

장 재 현 / (사) 글로벌 발전연구원(ReDI) 선임연구원

3. UN DCF와 국제개발협력

윤 지 영 / ODA Watch 정책기획팀장

G20과 국제개발협력

송 진 호 (지구촌빈곤퇴치시민네트워크 공동운영위원장 한국YMCA전국연맹 협동사무처장)

목 차

1. G20와 국제개발협력 의제 : 국제개발? 혹은 경제성장의 세계화?
2. G20 서울 개발 컨센서스 이행 결과와 프랑스 깐느 G20 정상회의
3. 멕시코 로스카보스 G20 정상회의
4. 2012 개발작업반 (DWG) 보고서와 G20 개발의제
5. 로스카보스 노조 써밋(L20)과 금융거래세(FTT)
6. 연구소, 재단, 전문가 집단의 G20 개발정책참여 및 정책연구활동
7. G20과 리우+20의 개발 아젠더: 녹색성장 vs. 녹색경제
8. G20 개발의제와 포스트-MDGs 개발 아젠더 프레임워크

1. G20과 국제개발협력 의제 : 국제개발? 혹은 경제성장의 세계화?

2010년 6월, 토론토 G20 정상회의는 “개발격차를 줄이고 빈곤을 감축하는 것은 강하고 지속가능한 균형성장을 달성하고 모두를 위해 강하고 복원력 있는 세계경제를 확보하고자 하는 우리의 원대한 목표달성에 필수적이다”[1]라고 천명하였으며 이어 같은 해 열린 서울 G20 정상회의 결과문서 부속서인 ‘다함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus)’에서 G20 개발의제의 여섯 가지 원칙으로 1) 글로벌 개발 파트너쉽, 2) 세계적 지역적 제도문제, 3) 민간영역의 참여, 4) 보완성, 5) 성과지향, 6) 경제성장에 집중한다는 원칙을 천명하였다. 이러한 국제개발의제가 G20의 새로운 아젠더로 채택된 데에 대하여 글로벌 시민

사회는 원칙적으로 환영의 뜻을 표하면서 동시에 G20의 국제개발의제의 원칙과 정책방향 및 논의구조에 대해서는 몇 가지 심각한 문제점을 지적하였다.

서울 G20 정상회의는 이러한 여섯 가지 원칙을 바탕으로 지속가능하고 복원력 있는 경제성장을 위하여 행동과 개혁이 가장 긴급하게 필요한 9개 핵심분야[2]를 선정하고, 이를 중심으로 다년간 개발행동계획(Multi-Year Action Plan)[3]을 마련하였다. 그 결과 향후 이를 이행할 개발작업반(Development Working Group)이 구성되었다. 이러한 프로세스는 국제 경제가 복원력과 지속가능성을 갖기 위해서는 국제개발협력을 통한 제3세계 국가들의 발전이 반드시 병행되어야 한다는 G20 회원국들의 인식이 바탕이 된 것으로 이를 위한 강한 주도권과 견인력을 가지겠다는 의욕이 현실화된 것으로 해석할 수 있다. 개발 아젠더를 주요 의제로 강조하였던 한국 정부는 그 논의 시작 자체를 성과로 언급하기도 한다.[4] 그러나 원칙과 9가지 핵심 분야를 들여다보면 빈곤의 근절과 인간개발, 국가 간 혹은 국가 내 빈부격차와 불평등 감소에 초점을 맞추는 국제개발협력과는 그 지향성이 사뭇 다르다는 것을 쉽게 알 수 있다. 국제 시민사회가 경제성장 중심의 G20 개발작업반이 주창한 개발 아젠더가 기존 OECD DAC 및 UN 중심의 국제개발협력과 충돌될 수 있다는 우려를 표명[5]하는 이유도 이 때문이다.

UN은 1986년 발전권 선언에서 개발을 단순한 경제개발이 아닌 정치、사회、문화 과정을 포괄하는 종합적 개념으로서의 발전이라고 정의하였다. 또한 모든 개인과 사람들이 발전의 주체이며, 모든 사람의 적극적이고 자유롭고 의미 있는 참여의 중요성을 강조하였다. 그러나 서울 G20정상회의 결과에서 도출된 개발은 인권에 기반한 인간개발과 사회개발、지역개발의 병행을 강조하는 대신, 경제성장 집중을 최우선 원칙으로 내세우고 인프라구축, 민간부문의 참여(민간투자 및 일자리 창출 등)와 무역을 강조하였다. 또한, 글로벌 개발 파트너쉽을 구축하고 세계적、지역적 제도 문제를 개선할 것을 원칙으로 삼았다. 하지만 정작 지역 제도에 심각한 문제점을 갖고 있는 대부분의 개발도상국과 최빈국은 논의 테이블에 초청받지 못했다는 점에서 그 구성의 대표성, 정당성, 개방성, 민주성 측면에서 절대적인 한계를 안고 있으며, 이러한 비민주적

1) The G20 Toronto Summit Declaration, Toronto, June 27, 2010에서 발췌
2) Annex Ⅰ: Seoul Development Consensus for Shared Growth, Seoul, Nov 12, 2010에서 발췌 9개 핵심분야(9 Pillars); 1. 인프라 구축, 2. 인적자원개발, 3. 무역, 4. 민간투자 및 일자리 창출, 5. 식량안보, 6. 성장복원력 7. 금융소외계층 포용, 8. 국내재원동원, 9. 개발지식 공유
3) Annex Ⅱ: Multi-Year Action Plan on Development, Seoul, Nov 12, 2010에서 발췌
4) 권해룡, "G20 개발의제에 대한 평가와 향후과제" 국제개발협력(2010, No 4), 한국국제협력단에서 발췌

이고 참여가 가능하지 않은 프로세스는 개발의 의미를 오히려 퇴색시킬 수 있다는 우려를 낳고 있다.

---

5) 'G20 서울 개발 컨센서스에 대한 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(G-CAP Korea)의 논평,(2010. 11. 12.)

I. 총평

1) 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(지빈퇴, GCAP Korea)는 서울 정상회의가 개도국의 빈곤문제를 다루는 서울 개발 컨센서스와 다년간 행동계획을 채택한 것을 환영함.

2) 서울 컨센서스는 G20이 자신들의 이해뿐만이 아니라 대다수 개도국인 비G20 국가의 최대 관심사인 빈곤과 개발 문제를 공식 의제로 다루었다는 점에서 매우 긍정적인 발전으로 평가, 특히 이를 주도한 한국정부의 추진력과 조정에 대해 높게 평가함.

3) 서울 컨센서스는 과거 서구 중심의 신자유주의적 개발 이념을 반영하고 있는 '워싱턴 컨센서스'의 문제점을 지적하고 경제성장을 통한 새천년개발목표(MDGs) 실현, 지구적 차원의 개도국과 선진국의 파트너십 등 개도국이 중심적 역할을 하는 새로운 개발방식을 모색했다는 점에서 긍정적으로 평가.

4) 서울 컨센서스와 함께 서울 정상회의는 인프라구축과 인적자원개발 등 9가지 영역에서 16개의 구체적 계획이 담긴 로드맵 성격의 '다년간 행동계획'을 제시하여 재정지원 공약만 내세우고 구체적 계획이 없었던 기존의 G8과 차별성을 보임.

5) 그러나 다년간 계획 및 16개의 행동계획이 강조하는 경제성장이 수십 년간 개선되지 않고 있는 개도국의 구조적 가난문제를 해결 하고 효과적으로 새천년개발목표(MDGs) 를 2015년까지 성취할 수 있을지 여전히 의문이 남음.

6) 서울 컨센서스가 인권과 양질의 일자리, 성장의 질을 고려한 것은 개발의 경제적 측면 뿐 아니라 다면적 측면을 중시한다는 점에서 긍정적으로 평가함. 그러나 이러한 가치가 개발의 본래 '목적'이라기 보다는 성장의 '부산물'로 이해하고 있다는 우려가 있음.

7) 서울컨센세스에서 개발의 결과에 대한 적절한 책임 프레임워크 (accountability framework)의 실천방안이 구체적으로 제시되지 않았으며 시민사회의 역할 및 참여 보장에 대한 언급이 없다는 점에 아쉬움을 표함

2. 서울선언문

8) 서울 선언문이 15항에서 2011년 최빈국 정상회의와 제 4차 원조 효과성 고위급 포럼을 환영한 것에 주목함. 이 회의를 통하여 다년간 행동계획이 개도국의 관점에서 충실하게 이행되는 것이 중요함.

9) 서울 선언 50항 (가)에서 인프라 재원에 관한 고위급 패널 설치를 합의하였음. 패널에 인프라의 수혜자가 될 지역공동체와 시민사회 대표자가 포함되는 것이 매우 중요함.

10) 서울 선언문 54항에서 다년간 행동계획 이행을 감독할 임무를 개발 실무그룹에 부여함. 그러나 시민사회의 참여를 보장할 제도적 장치가 결여되어 있음. 이행에 대한 평가의 공정성과 객관성을 보장하기 위해서는 독립적인 평가기관과 주민 및 당사자 그리고 시민사회의 참여의 보장이 필수적임.

11) 서울 선언문은 73항목에서 국제기구와 지역협의체, 시민사회와의 동반관계를 인식한다고 강조하였음. 그러나 이번 서울정상회의 주최국인 한국정부는 G20 회의에 다양한 목소리를 담기 위해서 서울에 오고자 한 시민사회활동가들에게 정당한 이유 없이 비자 발급을 거부 (필리핀 7명)하고 공항에서 강제 출국시키는 비인권적 조치를 취해 국제시민사회의 비난을 자초함.

3. 다년간 행동계획

12) 특히 식량위기와 관련하여 식량 가격변동성에서 초래되는 문제로부터 개도국 농민을 포함한 취약계층과 빈곤계층 보호가 강조한 것에 대하여 긍정적으로 평가함.

2. G20 서울 개발 컨센서스 이행 결과와 프랑스 깐느 G20 정상회의

서울 정상회의 결과인 개발 컨센서스와 다년간 개발행동계획은 의욕 넘치는 이행 계획에도 불구하고, 별도의 재정적·조직적 지원 없이 다년간 개발행동 계획을 이행해야 하는 G20 개발작업반(Development Working Group)의 현실적인 이행능력에도 의문이 제기되었다. 개발작업반은 직접 활동 할 수 있는 조직을 갖추는 대신 세계은행과 지역개발은행, IMF 등과 같은 국제금융기관과 UN, UNCTAD 및 OECD 등 지역기구와 유관 다자간기구들의 협력을 통하여 핵심분야 작업 수행을 요청하고 방안을 마련하는 방식을 선택하였다. 이러한 방식으로 G20 서울 개발 컨센서스 이행이 현실적으로 얼마나 효과를 거둘 수 있을지 의문의 눈초리를 피해 가기 어려울 수밖에 없다. 또한 세계은행과 지역개발은행 등에 대한 의존도의 심화로 개발협력 논의가 경제성장의 가시적 측면만을 반영하는 지표 중심으로 흘러가기 쉬울 것으로 예상된다. 실제로 서울 개발 컨센서스의 핵심 9가지 분야 중 민간투자, 무역 등 기업의 역할이 강조되고 있고 이를 위한 인프라 구축과 금융 문제 해결을 위한 해법이 제시되는 것은 전통적인 세계은행의 관점이 강하게 영향을 미친 것으로 보인다[6]. 아울러 의장국인 프랑스 사르코지 대통령의 주문에 의하여 준비된 빌 게이츠 보고서[7]를 통하여 민간부문의 참여를 통한 혁신적인 개발재원을 강조하였으나, 이 또한 전통적인 G20 회원국 정부의 국제개발협력 재원확보 관련 정치적 책무성을 민간에 떠넘기고 회피하려는 변명으로 의심받을 수밖에 없었던 이유도 같은 맥락으로 이해가 된다.

그러나 서울 G20 정상회의 결과 이행에 대한 우려는 2011년 깐느 정상회의에서 현실로 나타났다. 9개 핵심분야는 합리적인 이유를 제시하지 못한 채 식량안보, 인프라구축, 그리고 금융거래세(Financial Transaction Tax, 이후 FTT)를 포함한 국제금융 세 개 아젠더로 압축되었다. 스티글리츠 보고서에서 상대적 격차를 줄이고 모두를 위한 개발을 이행하기 위해 제시된 금융거래세(FTT)논의는 몇 몇 유럽국가의 강한 의지에도 불구하고 미국의 반대로 인해 합의에 이르지 못하였다. 정상회의에 보고된 2011년 개발작업반 보고서[8]는 여전히 최빈국에 대한 인프라 구축을 위한 투자, 지역적·글로벌 수준의 무역환경 조성, 민간투자, 일자리창출과 인간개발,

6) Post Crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G20, 2011, World Bank에서 발췌

7) Innovation with Impact: Financing 21st Century Development, A Report by Bill Gates to G20 Leaders, Nov 2011, 빌게이츠는 칸느 G20 정상회의에 제출한 보고서를 통하여 1) 혁신의 중요성(The Paramount Importance of Innovation), 2) 민관협력을 포함한 혁신적인 파트너쉽(Forging Innovative Partnerships), 3) 국내 자원의 동원(Mobilizing Domestic Resources), 4) 개발협력의 역할 재강조(The Vital Role of Development Assistance), 5) 민간영역의 참여 강화(Bringing The Private Sector In)을 주장하였음

8) 2011 Report of the Development Working Group, Cannes, Nov. 2011

농업개발을 위한 투자, 국내재원을 지속가능한 다함께 성장을 위한 요소로 제시하였다. 국제 시민사회는 이러한 2011년 개발작업반 보고서가 세계은행의 각종 보고서의 관점과 내용을 재현하는 수준일 뿐이라고 꼬집었다. 보고서에는 식량안보와 사회보장, 이민자 송금, 금융소외계층 포용 등의 문제도 포함되었으나 이 의제를 이행하기 위한 뚜렷한 방안을 제시하지는 못하였다. 그리고 향후 논의를 위한 협력체계 구축 역시 개발 당사자인 개발도상국과 최빈국을 대표할 수 있는 기제가 없어 협력체계 구축에 대한 실효성과 정당성 문제를 넘어서지 못하였다는 평가를 받고 있다.

3. 멕시코 로스카보스 G20 정상회의

2012년 6월 멕시코 로스카보스에서 개최된 일곱 번째 G20 정상회의는 의장국인 멕시코 정부가 견인하여 온 식량안보의제나 녹색성장 지속가능발전 등의 개발의제 는 뒷전으로 밀린 채, 전 세계를 금융위기 공포로 몰아넣고 있는 유로존 위기 대응책을 포함한 침체된 세계경제 회복과 성장, 금융체제 강화방안 등이 주된 의제로 다루어졌다. 정상회의의 아젠더도 세계 경제 전망과 평가, 유로존 위기대응 등 세계 금융위기 해법 논의를 최우선 아젠더로 다룬 후 마지막으로 식량안보와 녹색성장 의제가 큰 주목을 받지 못한 채 이루어졌다.

미국발 금융위기 대응을 위한 글로벌 위기관리도구의 하나로 2008년 시작된 이래 G20은 스스로를 "세계 경제협력을 위한 최상위포럼(the premier forum for international economic cooperation)"이라고 규정지으면서 스스로에게 새로운 글로벌 거버넌스로서 권위를 부여하여 왔다.

'One Country One Vote' 시스템의 UN과는 달리 G7 시절부터 전통적으로 'One Dollar One Vote'라고 각국 정부의 재정 기여도에 따라 투표권과 영향력을 행사해 오던 브레튼우즈 체제의 비민주적인 거버넌스 모델과 헤게모니 논리로부터 미국발 금융위기 이후 기존의 선진국 중심에서 신흥국들이 혼재된 G20으로 확대 재편되면서 다소 개선되었다고는 하지만 여전히 원형적 태생적 문제와 자기한계인 대표성과 개방성 정당성과 포용성, 민주성의 문제를 가지고 있는 G20이 이미 작년 프랑스 칸느 제6차 정상회의 이후로는 그리스를 포함한 유로존 위기 등 회원국 스스로가 글로벌 골치 덩어리가 되면서 현안 금융위기 등 위기 대응을 위한 특급 소방수 이상의 역할에 대한 관심이 별로 없어 보인다.

이러한 유로존 위기 속에서 이루어진 로스카보스 G20 정상회의는 의장국인 멕시코 정부가 제안한 5대 핵심과제[9]가 토론되었다.

4. 2012 개발작업반(DWG) 보고서와 G20 개발의제

로스카보스 G20 정상회의에 보고된 2012년 개발작업반(Development Working Group) 보고서[10]는 G20 회원국의 최우선적 도전과제로서 '지속가능한 경제성장과 양질의 일자리 창출 과제를 바탕으로 한 지속가능한 개발과 빈곤퇴치과제를 촉진시키는 일'을 설정하였다. 아울러 G20 회원국의 거시 경제정책의 기조를 '경제성장정책을 바탕으로 한 포용성, 일관성, 그리고 환경적 지속가능성'[11]으로 규정하여 그동안 세계시민사회로부터 지속적으로 문제제기를 받아온 '경제성장 중심의 개발정책'을 포기하지 않고 있음을 확인하였다. 이에 대한 비판의 수위도 '성장주의 경제정책' 자체에 대한 비판에서부터 '인간개발, 사회개발을 등한시 한 채 경제개발에만 과도하게 집중하는 개발정책'에 대한 비판에 이르기까지 다양한 관점의 비판이 쏟아져 나왔다.

주목할 만한 것으로서 보고서는 새천년개발목표(MDGs)에 명시된 '개발을 위한 글로벌 파트너쉽'을 재확인하면서 2011년 제4차 부산세계개발원조총회(The 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness)'의 결과문서인 '효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너쉽'과 다자간 개발은행들의 양허성 재원확충을 통한 개도국, 최빈국 투자확충 노력에 대한 지지를 재확인한 것은 매우 고무적인 것이었다.

서울 G20에서 합의한 '다년간 개발 행동계획(Seoul Multi-Year Action Plan, MYAP)' 진전에 대한 평가와 함께, 시민사회, 민간영역 및 각 지역별 연합기구들과의 아웃리치 프로그램의

9) 멕시코 정부는 5대 핵심과제로 1) 경제성장과 고용 기반을 위한 경제 안정화 정책과 구조개혁과제 (Economic stabilization and structural reforms as foundations for growth and employment), 2) 경제성장 촉진을 위한 금융시스템강화 및 금융소외계층 포용 (Strengthening the financial system/fostering financial inclusion to promote economic growth), 3) 국제금융기구 및 금융구도 개선 (Improving the international financial architecture in an interconnected world), 4) 식량안보와 가격변동성 (Enhancing food security and addressing commodity price volatility), 5) 지속가능발전, 녹색성장, 기후변화 (Promoting sustainable development, green growth and the fight against climate change)를 설정하였다.

10) 2012 Progress Report of the Development Working Group, June 2012

11) 'inclusive, sustained, and environmentally sustainable...'

중요성을 강조하면서, 보고서는 1) 인프라, 2) 식량안보, 3) 포용적인 녹색성장(inclusive green growth, IGG)정책을 개발관련 핵심 아젠더로 설정하였다.

2012 G20 개발작업반 보고서는 '포용력과 복원력을 지닌 녹색성장'[12] 의제를 빈곤퇴치 및 지속가능발전의 목표 실현을 위한 도구로써 설정하였다. 이는 기존의 신자유주의 성장주의 시장논리로는 대응할 수 없는 환경적 제약, 사회적 배제와 불평등, 사회안전망과 양질의 일자리 창출 문제 등에 응답하는 '녹색성장' 논리의 진화된 형태로서 '포용력 있는 녹색성장' 전략을 채택한 것을 보여주고 있다.

보고서는 포용적 녹색성장으로의 성공적인 정책전환을 위한 중요 요소들로써 효율적인 재원(자원)의 확보, 지속가능한 혁신 장려, 지속가능한 소비패턴/생산패턴의 채택, 지식과 기술 전파력 강화, 도시 대중교통과 같은 지속가능한 인프라 개발, 그리고 에너지, 식량안보, 식수와 물문제 등 제반 의제들 간의 연계성 강화 및 보건, 교육, 인적자원개발, 사회안전망과 양질의 일자리 창출문제 등 같은 현안 사회적 불평등/형평성 이슈와 연계 등을 꼽았다.

로스카보스 G20 정상회의에 연이어서 브라질 리우데자네이로에서 개최된 2012 UN 지속가능발전회의(약칭 Rio+20)에서 논의될 '글로벌 지속가능발전목표'[13] 및 UN에서 주도하고 있는 '포스트-MDGs/포스트-2015' 개발 아젠더 논의를 위한 UN 고위급 패널[14] 및 주요 논의들에 대하여 G20은 환영입장을 표하면서 정책적 연계의 가능성을 열어두고 있는 것은 제반 개발담론들의 통합과 시너지 효과 측면에서 긍정적으로 평가된다.

이를 위하여 G20 회원국 정부의 기존 공적개발원조(ODA) 공적재원 수준 및 향후 증액계획은 유지하면서, 기업과 시장 등 민간영역의 적극적 참여를 통한 혁신적 민간재원개발(innovative private funding resource development)과 민간투자를 강조하고 있다.

12) 'inclusive, resilient and greener growth

13) Rio+20의 주요 아젠더 중 하나로서 글로벌 지속가능발전목표(Global Sustainable Development Goals, 약칭 SDGs) 개발논의는 2015년 시한의 '새천년개발목표(MDGs)'의 대안모델로서의 가능성을 열어둔 채 진행되고 있다.

14) 반기문 UN사무총장은 2012. 7. 31. 26명의 정부, 민간 및 시민사회 대표를 High Level Panel of Eminent Persons on Post-2015 Development Agenda로 임명하였다. 유도요노 인도네시아 대통령, 엘렌 존슨 설리프 라이베리아 대통령, 데이비드 케머런 영국 총리를 공동의장으로 임명하였으며, 아시아에서는 김성환 외교통상부장관, 칸 나오토 일본 전 총리, 중국의 잉판 왕 UN MDG 자문위원, 인도의 바네르지 교수, 동티모르의 에밀리아 피레스 재무부장관 등 5명이 패널로 임명되었다. HLP는 2013년 상반기 중으로 Post-2015 보고서를 UN사무총장에게 제출할 예정이다.

인프라 확충정책과 관련하여 보고서는 저소득국가 인프라 투자의 위험성에 대한 낮은 위험도 검증을 기초로 한 고위급패널(HLP) 및 다자간 개발은행(MDBs)의 노력에 대한 환영의 입장을 표하면서, 국제개발협력 아젠더 중에서 인프라 부족은 곧바로 국가경쟁력 및 생산성 감소, 나아가 사회 서비스 감소로 이어지게 되므로 인프라 투자 강화를 주문하면서, 특별히 '아프리카 인프라 개발프로그램'[15]이나 '개도국 중대도시 대중교통 인프라 프로젝트 성공사례[16]' 처럼 아프리카를 포함한 개도국, 최빈국의 인프라 투자 강화를 강력하게 주문하고 있다. 특별히 인프라 확충정책은 포용적인 녹색성장정책과도 만나는, 즉 경제 성장-사회적 포용성-환경적 지속가능성이라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있기에 인프라와 포용적 녹색성장정책 간의 정책적 시너지 효과 제고를 주문하였다.

오늘날 지구촌에는 9억 2500만 명의 사람들이 여전히 식량결핍에 시달리고 있기에 기존 식량 생산량의 50-70%의 증산이 이루어지지 않고서는 2050년 93억명에 다다를 세계 인구가 식량문제로부터 자유로울 수 없는 것으로 예상한다. 이에 보고서는 산적해있는 식량안보 관련 과제들로서 식량수요 증가, 구조적 빈곤문제, 농업 생산량 부족문제, 소규모 자작농 보호문제, 기후변화, 식량물가 변동성 문제, 여성과 아동의 영양결핍 및 발육저하, 토지 자본관련 성불평등 문제, 가치체계의 붕괴, 인프라의 부족, 개도국 구매력평가(PPP) 달성문제, 농촌 일자리창출, 사회안전망 및 기본적 식량확보를 담보할 가계수입 증대과제 등을 꼽았다.

이에 보고서는 식량안보에 필요한 해결과제로서 혁신과 개발을 위한 농업연구 및 기술이전과 지식공유의 증진을 강조하였다. 지속가능한 농업과 식량안정성에 잠재적으로 큰 영향력을 가진 고위험의 장기 기술연구를 포함한 농업연구에 국제적으로 협의된 공공투자의 필요성을 강조하면서, G20 농업연구 컨퍼런스를 바탕으로 한 농업연구자회의(Agricultural Chief Research Scientists Meetings) 조직을 지지하고, 토론토 G20에서 합의하고 로스카보스 G20을 기점으로 실행에 착수하는 농업분야 시장실패를 극복하고 빈곤 취약계층 식량안보를 위한 'AgResults'의 성과를 지지하였다. '곡물가격 변동성과 농업 실행계획(Action Plan on Food Price Volatility)', '농업시장 정보시스템(AMIS; Agricultural Market Information System)' '신속대응포럼(RRF; Rapid Reponse Forum)' 'Wheat Initiatives' '글로벌 농업

15) 프랑스 칸느 G20정상회의 결과로 합의된 11개의 인프라 개발 프로젝트 가운데 하나로서, 2012년 1월 아프리카유니온(AU) 정상들은 'The Program for Infrastructure Development in Africa'를 결의하였다.

16) 'Best Practice for Urban Mass Transport Infrastructure Projects in Medium and Large Cities in Developing Countries'

토양감시 이니셔티브(The Global Agriculture Geo-monitoring Initiative)' 의 성과들을 환영하였다. 동시에 '지속가능한 농업 생산성과 소규모 가족농업 격차해소를 위한 보고서(Report on Sustainable Agricultural Productivity and Bridging the Gap for Small Family Farms)' 및 '식수 및 식량 확보를 위한 제6차 세계 물포럼(6th World Water Forum on water and food security)' 의 결과를 환영하였다.

보고서는 이상의 포용적 녹색성장, 인프라, 식량안보 3대 핵심과제 외에도 인적자원개발, 무역, 민간투자확대 및 일자리 창출, 복원력 있는 성장, 금융통합, 국내자원동원 및 지식공유 분야에서 G20 개발작업반의 입장과 과제를 정리하였다.

G20 개발작업반은 로스카보스 정상회의 결과 후속조치를 지속적으로 이행하기로 하였으며, 2012년 10월말에 향후 실행계획을 담은 최종보고서를 내년도 G20 개최국인 러시아 정부에 전달할 예정이다.

5. 로스카보스 노조 써밋(L20)과 금융거래세(FTT)

로스카보스에서는 G20정상회의 외에도 B20(비즈니스 써밋) 및 L20(노조 써밋)이 큰 주목을 받지는 못한 채 개최되었다. 국제노조연맹(ITUC)이 주도한 멕시코 L20에서 국제노조연맹은 2012년 4월부터 한 달여 기간에 걸쳐 G20 회원국 10개 국가가 포함된 13개국에 걸친 글로벌 설문조사 결과, 63%의 지구촌 유권자들이 금융거래세(FTT)를 지지한다는 설문결과와 함께 글로벌 경제를 위하여 금융의 책임을 증진하여야 한다는 강력한 주장을 펼쳤다. 구체적으로는 프랑스 국민의 88%, 독일은 82%, 영국은 76%, 심지어 미국 국민의 63%도 금융거래세 도입에 찬성한다는 통계수치를 발표하였다.

"지난 4년간의 글로벌 위기상황은 지구촌 실업자의 수를 2억 1천만 명으로 늘려놓았으며, 가계수입은 줄어들면서 저축은 꿈도 꾸지 못하는 실정이다. 글로벌 경제를 위하여서는 금융거래세를 통하여 4억 8천만 유로의 재원을 마련하여야 하며, 투기자본에 대한 재갈을 물려야 한다." 라는 국제노조연맹 샤란 사무총장의 강력한 메시지와 함께 금융거래세 아젠더는 샤르코지 이후 새롭게 대통령으로 당선되어 처음으로 G20 정상회의에 참석하는 프랑수와 올랑드 프랑스 대통령에 의하여 G20 정상회의에 발의되었으나 큰 합의도출에는 여전히 실패한 채 내년도 러시아 G20 정상회의에 미루어 놓았다.

6. 연구소, 재단, 전문가집단의 G20 개발정책참여 및 정책연구활동

캐나다 토론토 G20 정상회의 이후로 'G20 공약이행에 관한 보고서(G20 Summit Final Compliance Report)'를 발표하여 회원국들의 책무성 이행에 경종을 울려오던 캐나다 토론토 대학교 부설 뭉크스쿨 글로벌 연구소(Munk School of Global Affairs, Univ. of Toronto, Canada)와 러시아 국립경제대학원 연구소(National Research University Higher School of Economics, Russia)가 로스카보스 G20 정상회의에서 2011년 칸느 G20 정상회의 공약이행 보고서를 발표하였다.

2010년 서울 G20 정상회의의 153개 합의사항(공약)에 비하여 두 배에 가까운 282개에 달하는 2011년 칸느 G20의 공약사항 중 거시경제, 금융, 국제금융기구개혁, 실업, 무역, 개발, 식량과 농업, 에너지, 아웃리치와 국제협력 등 부문별 대표적인 16개 우선 쟁점과제들에 대한 이행정도를 부문별, 각국별 순위를 매기는 방식으로 발표하였다.

그 평가 결과, 보고서에 따르면, G20회원국은 평균적으로 정치적 실행 약속을 77%를 달성하여 작년보다는 2% 상승한 걸로 평가한다는 보고가 나왔다. 좀 후하게 평가하였다는 느낌이 없지 않은 면이 있으나, 국가별로 보면 작년 1위였던 호주를 제치고 영국이 1위(93.5%), 이어서 EU(93%), 이태리(90%) 순으로 보고되었으며, 한국은 작년보다 두 계단 떨어진 여덟 번째인 80%(전년도 88%)의 약속이행을 나타내어 평균을 약간 상회하는 체면치레 수준을 보였다. 실행약속 이행도가 저조한 국가 가운데에는 단골 하위권인 아르헨티나(50%)와 인도네시아(57%), 터키(60%), 사우디아라비아(60.5%)가 또 거명되었다.[17]

한편 전통적으로 시민사회적 관점에서 G20 정책개입활동을 지속해 온 씽크탱크 그룹인 하인리히 보엘 재단(Heinrich Boll Stiftung)의 e-newsletter인 'G20 Update'는 시민사회의 가장 소중한 논거들을 제공해주고 있으며, 금년에도 2월의 10호의 주제 "The G20's New Troika"에서부터 4월의 "Occupy G20?", 그리고 6월호에서 "A Wedding of the G20 and the B20"까지 주요 아젠더별 정책분석이 되어 있다. 특별히 금년 5월에 발표된 "세계은행의 포용력 있는 녹색성장 보고서에 대한 평가(World Bank's "Inclusive Green Growth" Report

17) 2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report 전문은 www.g20.utoronto.ca에서 다운받아 볼 수 있다.

– A Brief Assessment)" 와 6월에 발표된 "G20: 빅텐트 밖에서 놀기 – Rio+20에의 함의 (The G20: Playing Outside the Big Tent – Implications for Rio+20)"는 연이어 개최된 브라질 리우데자네이루의 UN 지속가능발전회의(리우+20)과의 상호연계성과 함께 녹색성장, 녹색경제, 지속가능발전, 지속가능발전목표, Post-MDGs 개발 프레임워크 설계 등등의 주요 이슈에 관한 연구발표와 함께 시민사회 평가를 주로 담았다.

그 외에도 The Stanley Foundation, CIGI 및 게이츠 재단에서도 G20 관련 정책연구와 제언들을 발표하고 있어서, G20 개발의제들에 대한 회원국 정부의 정치적 책무성 증진을 위한 감시와 평가, 모니터링 활동을 전개하고 있다.

7. G20과 리우+20의 개발 아젠더; 녹색성장 vs. 녹색경제

2012년 6월에 1주일 간격으로 남미 멕시코에서의 G20 정상회의와 브라질 리우데자네이루에서 UN 지속가능발전회의(속칭 Rio+20)가 개최되면서 글로벌 개발 아젠더와 글로벌 개발 거버넌스는 물론이고 2015년 이후의 기존 새천년개발목표(MDGs)를 대체/보완할 새로운 개발 아젠더 프레임워크에 관한 Post-MDGs, Post-2015 또는 Beyond-2015 담론과정까지 연속적으로, 연장선상에서 진행되고 있다.

G20과 Rio+20이라는 두 개의 글로벌 정상회의는 미래사회 경제사회 발전을 위한 접근법과 그 아젠더들을 직접 비교 가능케 하고 있다. UN 모든 회원국들이 차별 없이 참가하는 Rio+20 회의는 지난 20년 동안 지속가능발전의 성취와 전개 상황을 성찰해보면서, 비록 논쟁적이기는 하나, 이러한 아이디어들을 '녹색경제[18]' 의 구축이라는 시장친화적인 컨셉으로 재포장하기 위한 회의인 반면에, 또 하나의 글로벌 정상회의로서 세계 19개 선진국과 EU만 초대 받은 상대적으로 폐쇄적인 회의체인 G20 정상회담은 ①유로존 위기 관리문제, ②거버넌스와 금융개혁, ③실업, ④국제개발협력, ⑤인프라 등의 이슈에 주요 관심을 가졌다. 이에 두 개의 글로벌 개발담론 프로세스가 각각 어떠한 상호 연관성을 가지고 동시에 상대적으로 차별성을 나타내는지에 질문을 던짐으로써 향후 글로벌 개발의제의 미래와 과제를 예측가능하게 한다.

18) G20에서는 '포용적 녹색성장(inclusive green growth)' 담론이 전개된 반면에 Rio+20에서는 상대적으로 포괄적 의미의 '녹색경제(green economy)' 담론이 전개되는 차별성을 보였다. 그러나 대한민국 정부는 물론이고 한국 시민사회조차도 합리성에 근거하여 두 담론에 대한 연구와 학습, 토론은 제대로 이루어지지 못한 채, 원전 개발과 수출, 그리고 4대강 개발문제 등 현안 이슈에 매몰되어 글로벌 개발담론에는 제대로 참여하지 못했다는 평가도 받고 있다.

먼저 G20 정상회의의 맥락을 살펴보면 G20은 주요 이니셔티브로서 (1) 전 세계 80여개 저개발 국가를 위한 개발행동계획(DAP; Development Action Plan)과, (2) G20 회원국 스스로를 위한 "Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth" 경제성장 중심의 정책 이니셔티브를 설정하였다.

하지만 중요한 것은 이러한 두 가지 정책 이니셔티브는 "녹색성장(green growth)"이나 "지속가능발전(sustainable development)" 아젠더를 전개시켜나가는 일과는 무관하게 최근의 혼란스럽고 왜곡된 다중의 글로벌 위기상황 속에서 기존 개발 비전과 정책의 "현상유지"를 선호한 결과일 뿐인 것으로 해석 가능하다.

최근의 혼란스럽고 왜곡된 상황들은 1992년 지구정상회의에서부터 오늘날까지 지속적으로 전개되어져 온 양극화 추세의 연장선상에서 해석할 수 있다. 즉 한편으로는 투자자와 투기자본 보호와 같은 국제법 강화에서부터 다른 한편으로는 인류와 환경을 지키려는 자발적인 기준들과 행동강령들의 확산이 동시에 진행되어져 온 극단적되고 모순된 세계화의 연장선상일 뿐인 것이다.

이러한 극단적 모순된 추세들은 기후변화협약이나 생물다양성협약 등 1992년 지구정상회의에 결과로써 소개되고 구조화된 공동의 약속들로부터 멀어지게 만들었다. 동시에 이러한 추세는 공공과 민간 영역 모두에게 '글로벌 공공선'이나 인권을 보호하려는 글로벌 거버넌스 구조의 동력을 약화시키는 결과를 초래하여왔다. G20은 민관협력(PPP; public-private partnership)이라는 논리로써 이러한 공공재 영역에 대규모 민간재원을 끌어들이고 거기에 의존하려는 경향을 가속화시켜 왔다. 이것이 바로 G20이 선호하는 "녹색성장"의 길로서 이러한 급격한 추세가 글로벌 시민사회에는 새로운 심대한 도전으로 받아들여지고 있다.

궁극적으로 이런 경제발전 논리는 G20과 Rio+20 아젠더에서 입증되었듯이 다음의 두 가지 경향을 띠게 되는데, 첫째로 1992년 지구정상회의에서 만들어졌던 공동의 약속들로부터 점점 더 멀어져 가는 것이고, 둘째로는 '시장 매커니즘'의 심화와 확산, 천연자원의 상품화와 금융투기화 등 신자유주의 시장자본과 다국적기업에 의해 장악당한 현란하고 새로운 "약속들과 재검토"들로 넘쳐나게 되었다. 결론적으로 각국 정부와 글로벌 시민사회는 시장과 금융 권력이 막강해진 다극화 세계 속에서 글로벌 개발 거버넌스와 지속가능발전을 위한 새로운 도전에 응답하여야 할 때이다[19].

8. G20 개발의제와 포스트-MDGs 개발 아젠더 프레임워크

새천년을 맞이하여 191개 UN회원국가의 의지를 담아 결의하였던 새천년개발목표가 3년 뒤인 2015년이면 그 역할을 다하게 될 예정이다. 이에 UN은 물론이고 각국 정부 및 글로벌 시민사회는 만 3년 정도 밖에 시한이 남지 않은 MDGs의 목표달성을 위한 가속화 과제 뿐 아니라, MDGs의 성과와 한계, 후속과제 모색 등을 바탕으로 한 'Post-2015 글로벌 개발 프레임워크' 고안을 위한 논의를 가속화시켜 가고 있다.

'Beyond 2015' 'Post 2015' 'Post MDGs' 등 그 용어에 관한 합의도 제대로 되어있지 않은 상황에서 MDGs를 선언하였던 2000년 대비 급격하게 변화한 다양한 '개발 맥락과 상황(development context)의 변화' – 예컨대, 기후변화와 생태환경적 취약성, 전지구적인 글로벌 경제/금융 위기상황과 경기 변동성과 양극화의 심화, 글로벌 거버넌스의 본질적 변화, 식량과 에너지 위기상황 등의 변화 – 에 초점을 맞추어 2015년 이후의 새로운 '글로벌 개발목표'라는 후속 개발의제로의 효과적인 전환을 위한 다양한 층위와 주제별 논의가 이미 시작되었다.

글로벌 금융위기, 식량위기, 기후위기, 에너지위기 등 다중적 글로벌 위기상황 경험을 통하여 지구시민사회는 이러한 해결되지 않는 위기는 기존의 근대성을 바탕으로 인권과 지구생태계의 생태적 한계에 대한 무지, GDP의 성장을 사회발전으로 해석하려는 오류, 불평등과 정의 문제가 무시당한 채 단순한 기술적 도전과제로서 빈곤문제에 대한 접근방식 등등 기존의 지배적인 개발모델과 경제성장모델의 실패를 반영한 것이라는 학습을 하게 되었다.

이러한 학습과정을 통하여 고전적인 개발 컨셉과 개발목표들을 되돌아보고 남반구는 물론이고 북반구까지 포함하여 개발과 사회발전의 모델들과 방식들에 대한 근본적인 재고가 요구되는 시점이라는 데 인식을 공유하게 되었다.

이에 최근 일련의 과정들을 -부산세계개발원조총회, 로스카보스 G20정상회의, UN지속가능발전 컨퍼런스(Rio+20) 및 Post-2015 개발 아젠더에 관한 몬트리올 Post-2015 글로벌 개발 포럼 등의 담론 형성과정- 기존의 개발 패러다임과 개발 전략들을 인권에 기반한 총체적인 개발 방식에 대한 재성찰을 시작하는 중요한 기회이자 창구로서 이해하고 있다.

---

19) 하인리히 보엘재단의 Nancy Alexander와 Food Foundation의 Peter Riggs의 'The G20: Playing Outside the Big Tent – Implications for Rio+20 –'에서 요약 발췌함

새로운 개발담론의 시작은 '환경과 개발에 관한 리우선언(Rio Declaration on Environment and Development)' 'UN 밀레니엄선언(UN Millenium Declaration)'에 대한 원형적 이해와 학습과정으로부터 시작되어야 하며, 선진국/UN/OECD/G20 중심의 하향식(top-down) 목표설정이 아닌, 개도국을 포함한 다양한 이해당사자의 참여와 거버넌스 원칙이 보장되며, UN 밀레니엄선언의 내용 가운데 반영되지 못하였던 인권, 지속가능성, 평화와 안보 이슈 등에 대한 재조명으로부터 시작되어야 한다.

이를 바탕으로 부산 제4차 세계개발원조총회(HLF-4) 결과문서인 '효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너쉽(Busan Partnership for Effective Development Co-operation)'과 로스카보스 G20정상회의 결과문서인 'G20 정상선언문(G20 Leaders Declaration)'과 '2012 G20 개발작업반 보고서', 그리고 Rio+20 결과문서인 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)'를 중요 레퍼런스로 삼아서 이에 대한 평가와 향후과제 모색을 연계하여 'The World We Want Beyond 2015' 개발 프레임워크 아젠더 토론을 전개해 나가야 한다.

이에 내년 러시아 상트페테르부르크에서 개최될 2013년 G20 정상회의 및 2014년의 오스트레일리아, 2015년의 터키 G20 정상회의의 개발 아젠더 또한 '인권, 불평등, 지속가능성'에 초점을 맞춘 UN Post-MDGs 개발아젠더 프레임워크 논의 및 '글로벌 지속가능발전목표(SDGs; Global Sustainable Development Goals)' 담론과 연계한 개발의제가 다루어지기를 희망하며 동시에 그 논의과정에 G20 회원국 정부는 물론이고 개도국 및 다자간 기구, 글로벌 시민사회의 책임적 참여와 주도적 역할을 감당할 수 있기를 희망해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

지구촌빈곤퇴치시민네트워크, “G20 정상회의와 국제개발의제”〈지빈퇴 G20 이슈브리프 No.1〉

지구촌빈곤퇴치시민네트워크, “로스카보스 G20 정상회의의 주요의제”〈지빈퇴 G20 이슈브리프 No.2〉

송진호, “G20 개발의제와 세계시민사회; Global Justice와 개발의제” 〈2010 ODA 정책포럼 자료집〉 (지구촌빈곤퇴치시민네트워크, 한국해외원조단체협의회, 2010)

송진호, “MDGs와 G20 사이에서” 〈ODA Watch 제29차 월례토크 자료집〉 (ODA Watch, 2010)

송진호, “G20 정상회의 서울개발컨센서스와 글로벌 시민사회의 대응” 〈중앙일보사 나눔과 시민사회 기고문〉 (나눔과 시민사회, 2010)

송진호, “G20과 동북아시아” 〈기독교사상 2010년 9월호 특집 기고문〉 (기독교사상사, 2010)

송진호, “프랑스 칸느 G20 개발의제” 〈지구촌빈곤퇴치시민네트워크 지구촌포럼 토론문〉 (지구촌빈곤퇴치시민네트워크, 2011)

송진호, “Beyond 2015 글로벌 개발 아젠더 논의 현황 및 한국시민사회의 대응과제” 〈Beyond 2015 국제개발 프레임워크 논의를 위한 시민사회 워크숍 및 열린포럼 자료집〉 (GCAP, KCOC, KOFID, 2012)

이태주, “G20 개발의제와 한국 ODA의 진로” (국제개발협력 2010 No.3, KOICA)

권해룡, “G20 개발의제에 대한 평가와 향후 과제” (국제개발협력 2010 No. 4, KOICA)

송혜령, “G20 서울정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황” (국제개발협력 2011 No. 3, KOICA)

손혁상, “부산 개발원조총회(HLF4)와 세계시민사회의 대응전략” (국제개발협력 2011 No. 3 , KOICA)

2. 국외 문헌

Los Cabos G20, "G20 Leaders Declaration" (Los Cabos G20 Summit, June 2012)

G20 Development Working Group, "2012 Progress Report of the Development Working Group" (Los Cabos G20 Summit, June 2012)

Cannes G20 Summit Final Declaration, "Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All" (Cannes G20 Leaders Summit, Nov. 2011)

G20 Development Working Group, "2011 Report of the Development Working Group" (Cannes G20 Summit, Nov. 2011)

Bill Gates, "Innovation with Impact: Financing 21st Century Development" (Gates & Melinda Foundation, Nov. 2011)

Seoul G20, "The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration" (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

Seoul G20, "ANNEX 1. Seoul Development Consensus for Shared Growth" (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

Seoul G20, "ANNEX 2. Multi-Year Action Plan on Development" (The G20 Seoul Summit, Nov. 2010)

HLF4, "Busan Partnership for Effective Development Co-operation" (4th HighLevel Forum on Aid Effectiveness, Dec. 2011)

United Nations, "The Future We Want" (Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development, June 2011)

G20 Research Group, "2010 Seoul G20 Summit Final Compliance Report" (University of Toronto, Nov. 2011)

G20 Research Group, "2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report" (University of Toronto, June 2012)

Heinrich Boll Stiftung, "G20 Update" (Heinrich Boll Stiftung e-newsletter, 2010-2012)
UNSG, "Accelerating progress towards MDGs: options for sustaind and inclusive growth and issues for advancing the UN development agenda beyond 2015" (Annual Report of the UNSG, July 2011)

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, "Realizing the Future We Want For All: Report to the Secretary General" (July 2012)

리우+20과 국제개발협력

장 재 현 ((사)글로벌발전연구원ReDI 선임연구원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 리우+20의 배경과 회의 개요
Ⅲ. '우리가 원하는 미래'의 주요 내용
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

2012 유엔지속가능발전회의(United Nations Conference on Sustainable Development, 이하 UNCSD)'가 지난 6월 브라질 제2의 도시 리우데자네이루에서 정부 대표단을 비롯하여 유엔기구, 지방정부, 시민사회와 기업 등 약 5만 여명이 참여하여 개최되었다. '리우회의'라 알려진 역사적인 환경회의가 같은 장소에서 개최된 지 20년 만에 다시 열렸기 때문에 'Rio+20(리우+20)'라는 별칭으로 더 잘 알려진 본 회의는 반기문 유엔사무총장의 말처럼 "지속가능발전에 관한 우리 시대의 가장 중요한 국제회의 중의 하나"이다. 6월 20일에 개최된 리우+20 본회의 개막식은 이례적으로 "인류세(人類世)[1]에 온 것을 환영합니다"라는 제목의 3분여의 다큐멘터리 동영상[2]으로 시작되었다. 이 동영상은 우리가 살고 있는 시대를 1만 년 전

1) 인류세는 18세기 중반 산업혁명 이후 인간의 활동으로 기후와 생태계가 과거와 완전히 달라진 새 지질시대를 일컫는 비공식적 용어로 노벨화학상 수상자 폴 크루첸(Paul Crutzen)이 대중화시킨 개념이다.

2) Welcome to the Anthropocene 동영상은 Globaia 홈페이지에서 확인 가능. (http://globaia.org/en/)

에 시작된 충적세(沖積世)와 구분되는 새로운 지질시대인 인류세라 불러야 될 정도로 산업혁명 이후 인간의 활동으로 인하여 수천 년 인류의 역사뿐만 아니라 45억년 지구 역사에 전례가 없는 지구환경의 변화가 진행되고 있다는 것을 보여주었다. 본 동영상으로 개막식이 시작된 것은 유한한 지구에서 무한한 성장을 추구하는 현재의 발전 방식을 시급히 전환하지 않으면 계속되고 있는 과학계의 경고대로 지구 생태계가 회복 불가능한 한계점(tipping point)을 넘어 서고 그 결과로 인류 생존과 발전의 기반 자체가 무너질 수 있다는 것을 강조하는 의미였다. 이러한 맥락에서 리우+20은 하나뿐인 지구를 살리고 인류에게 지속가능한 삶과 미래를 보장하기 위해서 세계가 어떻게 공동으로 노력해나갈 것인지를 다시 한 번 결의하고 이를 위한 글로벌 지속가능발전 거버넌스 체제의 구체적인 변화를 모색하는 자리였다.

리우+20은 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)'라는 제목의 결과문서를 채택하면서 회의 개최를 결의한 64차 유엔총회부터 2년여에 걸친 대장정을 마무리 하였다. 반기문 유엔 사무총장은 리우+20의 결과에 대해서 "다자주의의 중요한 승리이며 인류에게 새로운 방향을 제시"해주었다는 평가[3]를 내렸다. 하지만 회의 전부터 미국과 유럽 발 경제 위기로 제도 구축과 재원 제공에 있어 중요한 위치를 차지하는 주요국 정상들의 불참이 예견되었고, 올해 초 공개된 협상문 초초안(Zero Draft)을 바탕으로 6월 전까지 진행된 예비협상 과정에서 대부분의 쟁점들에 대한 합의 도출에 난항을 겪었던 결과대로, 반드시 다뤄졌어야 하는 긴급하고 중요한 결정사항들이 최종 결과문서에서 아예 언급이 되지 않았거나 별도의 후속 절차를 만들어 '합의를 미루기로 합의'함으로써 회의가 마무리 되었다. 이에 따라 회의 종료 후 "리우 플러스 20이 아니라 마이너스 20", "역사상 가장 긴 자살유서", "1차 세계대전 이후로 가장 큰 집단적 리더십의 실패", "우리가 원하지 않는 미래"라는 평가가 쏟아져 나올 정도로 국제사회는 리우+20의 결과를 매우 미흡한 것으로 평가하고 있다. 반면에, 리우+20의 결과에 대해서 긍정적으로 평가하는 의견들도 있다. 리우+20을 통해 국제사회의 지속가능발전에 대한 의지가 재확인 되었고, 정부와 국제기구뿐만 아니라 시민사회와 민간부문까지 포함하여 700여개의 자발적인 공약들이 만들어졌으며, Post-2015를 대비하는 지속가능발전목표(MDGs) 개발에 합의하는 성과가 있었다는 것이다. 특히, 유엔기후변화협약 당사국총회(COP)를 비롯한 최근의 다자간 국제회의들이 본회의 기간을 연장하고서도 제대로 된 결과물조차 도출해내지 못했던 것과 비교해봤을 때 적어도 정해진 회의 기간 내에 공동의 합의문을 이끌어 낸 것은 주요한 성과로 봐야 한다는 것이다.

3) http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42352#.UH0A4W8m35U

리우+20에서 다루어졌던 이슈들은 지속가능발전의 세 축인 경제적, 환경적, 사회적 지속가능성과 관련된 대부분의 주제를 포함하기에 그 내용이 방대하고 복잡하다. 이에 본고[4]에서는 리우+20의 역사적 배경과 회의개요 및 주요 결과에 대해서 간략하게 알아보고, 주요결과 중 국제개발협력의 관점에서 중요한 의미를 지니는 지속가능발전목표와 국내총생산(GDP)을 보완하는 지표의 개발에 대한 논의를 중심으로 그 의미와 전망에 대해서 알아보고자 한다.

Ⅱ. 리우+20의 배경과 회의 개요

1. 회의배경

리우+20을 이해하기 위해서는 UNCSD가 어떠한 역사적 배경을 가지고 탄생 하였고, 유엔 시스템 하에서 국제 지속가능발전 거버넌스가 어떻게 진보해 왔는지를 되짚어 보는 것이 중요하다. 특히, UNCSD의 역사는 남북문제, 즉 북반구의 선진 산업국과 남반구의 개도국간의 치열한 국제정치의 속성을 지니고 있기 때문에 양자가 이 문제를 역사적으로 어떻게 접근하고 풀어왔는지를 이해하는 것이 리우+20에서 진행된 논의의 행간을 이해하는데 도움이 된다. 이러한 관점에서 지난 40년간의 국제환경거버넌스의 역사를 간략히 살펴보고자 한다.

1) 1972년 스톡홀름 유엔인간환경회의

리우+20의 역사적 배경은 40년 전으로 거슬러 올라간다. 1972년 환경문제를 중심 의제로 하는 첫 번째 유엔회의인 유엔인간환경회의(UN Conference on Human Environment, UNCHE)가 전 세계 113개국의 참여로 스웨덴 스톡홀름에서 개최 되었다. 이 회의의 결과로 스톡홀름선언 및 행동계획이 채택이 되었을 뿐만 아니라 지구환경의 날(6월 5일)이 정해지고 유엔환경계획(UN Environment Programme, UNEP)이 출범하게 되었다. 이 회의는 환경과 개발의 문제를 놓고 남북 간의 입장 차이가 처음으로 확연하게 드러난 회의였다. 스톡홀름 선언문[5]을 보면 환경을 보호하는 것은 모든 국가의 의무라고 명시하면서도, 개도국의 환경문제는 '저개발(under-development)' 에서 온다는 것을 분명히 하면서 환경에 대한 논의가 개도국의 개발

4) 본고의 내용은 저자가 작성한 장재현(2012)과 저자가 공동 저자로 작성한 남부원 · 이성훈 · 장재현(2012)의 내용을 바탕으로 작성되었음을 밝힙니다.

5) 스톡홀름선언 전문은 UNEP의 다음 링크 참조.
http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en

을 저해하는 요소로 작용하지 않도록 선진 산업국들이 개도국에 재정 및 기술 지원을 해야 한다고 강조하고 있다. 이 시기의 개도국들은 선진국 주도로 국제환경문제에 대한 논의를 시작하는 것이 기존의 불평등한 경제적 관계나 기술적 의존도를 유지하여 자신들을 빈곤의 늪에 빠져버리게 하려는 시도, 즉 전형적인 '사다리 걷어차기' 전략으로 인식을 하였다. 하지만 스톡홀름 회의를 통해 환경문제를 논의하는 국제회의 참여가 자신들의 경제발전에 도움이 되는 기술과 자본 원조로 연결될 수 있다는 생각을 가지게 되었다.

2) 1987 브룬트란트 보고서

1983년 개최된 유엔총회는 환경과 개발의 문제를 조화롭게 해결하기 위해 장기적인 행동의제를 만들어 갈 독립적인 세계환경개발위원회(WCED)를 설립하였고, 동 위원회는 그 결과물로서 의장이었던 전 노르웨이 총리의 이름을 딴 브룬트란트 보고서- "우리 공동의 미래(Our Common Future)"[6]-를 1987년에 발간하였다. 이 보고서는 경제발전과 환경문제들 간의 관계를 강조하면서, 빈곤퇴치가 지속가능발전을 위한 필수적인 조건임을 명확히 하였다. 또한, 이 보고서를 통해 지속가능발전의 개념이 "미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전"이라고 정의되면서 국가 간의 형평성뿐만 아니라 세대 간의 형평성이 국제환경거버넌스 논의의 중심 의제로 부상하였고, 지속가능발전을 위한 세 가지 중심축(Pillar)으로 환경적, 경제적, 사회적 지속성이 제시되고 이들 간의 조화가 중요하게 다루어지기 시작했다.

3) 1992 유엔환경개발회의

리우회의 또는 지구정상회의라고 널리 알려진 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development, UNCED)는 108명의 정상들을 포함한 178개국의 대표들을 필두로 약 17,000명이 참여한 20세기 최대의 국제환경회의로서 1972년 스톡홀름회의 20주년을 기념하여 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최되었다. 이 회의의 결과로 리우선언[7]과 40장에 걸친 방대한 행동계획인 의제21(Agenda21)[8]이 채택되었고, 이듬해부터 매년 5월에 뉴욕에서 개최되는 유엔지속가능발전위원회(UN Commission on Sustainable

6) 브룬트란트 보고서 전문은 다음 링크 참조. http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm
7) 리우선언 전문은 다음 링크 참조.
http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163
8) 의제21 전문은 다음 링크 참조. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/

Development, UNCSD)가 만들어졌을 뿐만 아니라, 일반적으로 세계 3대 환경협약이라고 불리는 유엔기후변화협약(UNFCCC), 유엔생물다양성협약(UNCBD), 유엔사막화방지협약(UNCCD)이 탄생하는 계기가 되었다. 스톡홀름 회의 이후 리우회의까지 20년 간 오존층 파괴를 막기 위한 몬트리올 의정서의 성공적인 합의(1987)를 포함하여 국제 환경 거버넌스는 꾸준히 개선되어 왔다. 특히, 개도국들은 회의명의 변화에서도 알 수 있듯이 회의 참석을 통해 환경문제뿐만이 아닌 자신들의 주관심사인 '개발' 문제가 동등하게 논의 되는 것을 지켜보면서 지속가능발전에 대한 유엔 회의에 대해 상대적으로 더 우호적인 태도로 다가서게 되었다.

4) 2002 지속가능발전세계정상회의

리우회의의 10주년을 기념하여 열린 지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development, WSSD)는 남아프리카공화국 요하네스버그에서 191개국 21,000명의 참여로 개최되었다. 이 회의의 주요 결과물은 요하네스버그 선언[9]과 이행계획(Johannesburg Plan of Implementation, JPOI)[10]이다. 요하네스버그 선언은 지속가능발전을 위한 10년간의 노력에도 불구하고 인류사회가 여전히 맞닥뜨리고 있는 도전들을 강조하고, 지속가능발전에 대한 의지를 재확인하였다. 또한 다자간 파트너십의 중요성과 2000년 수립된 유엔새천년개발목표(UN Millennium Development Goals, MDGs)를 비롯한 1992년 이후 지속가능발전을 위해 전 세계적으로 결의되고 합의된 목표의 조속한 달성을 촉구하였다. 특히 WSSD를 통하여 '모든 개발(경제적, 사회적, 환경적)은 지속 가능해야한다'는 것이 개발의 주요한 원칙으로 합의가 되었다.

2. 리우+20 개요

리우+20은 앞서 살펴본 역사적 맥락 하에서 리우회의 이후 20년, 요하네스버그회의 이후 10년간의 글로벌 지속가능발전 거버넌스의 성과와 한계를 평가하고 이를 바탕으로 갈수록 심각해지는 복합위기- 식량, 에너지, 금융, 기후변화-에 인류 공동으로 현명하게 대처하기 위한 새로운 방향제시를 모색하기 위해 개최되었다.

9) 요하네스버그 선언 전문은 다음 링크 참조.
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm

10) 요하네스버그 행동계획 전문은 다음 링크 참조.
http://www.un.org/esa/dustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POITOC.htm

이번 리우+20의 목표는 1) 지속가능발전을 향한 새로운 정치적 약속을 확보하고, 2) 과거 지속가능발전에 관한 주요 회의 합의사항의 이행수준을 평가하며, 3) 새롭게 떠오르는 문제들에 대응하는 것이다. 또한, 회의 주제는 크게 두 가지로 지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제와 지속가능발전을 위한 제도적 체제이다. 다시 말해, "지속가능발전을 달성함과 동시에 여전히 개도국의 최우선 과제인 빈곤 문제를 해결하기 위한 녹색경제를 어떻게 추진해 나갈 것인가"에 대한 논의와 "지속가능발전을 달성하기 위한 현행 국제적 공조 및 조율 체제를 어떻게 개선할 것인가"에 대한 논의가 주를 이룬 회의였다.

Rio+20의 회의 구성은 좁게 보면 20일부터 22일까지 총회장에서 개최된 각국 대표단 연설과 고위급 원탁회의를 의미하지만 실제로는 리우+20란 명칭 하에 여덟 개의 서로 다른 성격의 행사들이 동시다발적으로 개최됐다. 먼저 Rio+20 공식 회의 단지인 RioCentro에서 열린 '공식 행사'는 아래와 같다.

- 총회장에서의 고위급 원탁회의와 각국 대표들의 연설
- 유엔과 다양한 이해관계자가 진행한 '지속가능발전 학습센터' (SD-Learning)[11]
- 브라질 정부 주도의 '지속가능발전 대화' (SD Dialogues)[12]
- 회원국, 국제기구 및 주요그룹[13]의 발표와 토론 중심의 부대행사(Side Event)[14]
- 총회장 옆 국제기구와 주요 국가들의 홍보관(Pavilion)

그리고 다음 세 가지가 대표적인 '장외행사' 성격을 지닌 회의들이다.

---

11) 지속가능발전 학습센터의 자세한 내용과 결과는 다음 링크 참조.
http://www.uncsd2012.org/meetings_sdlearning.html

12) SD-Dialogues는 유엔과 브라질 정부는 산림, 물, 에너지 등 지속가능발전과 관련된 다양한 주제별로 명사와 전문가들을 초청하여 시민사회를 위한 포럼을 제공하였다. 각 주제별로 최종적으로 결정된 제언들을 다음 링크 참조. http://www.uncsd2012.org/sddialoguedays.html

13) 1992년 리우회의에서 채택된 의제21(Agenda 21)은 지속가능발전의 달성을 위한 근본적인 전제조건으로 의사결정과정에서 폭 넓은 대중 참여(public participation)를 강조하고 이를 위해 아홉 개 주요그룹의 참여를 보장할 것을 규정하고 있다. 아홉 개 주요그룹(Nine Major Groups)은 산업계, 어린이 및 청소년, 농부, 원주민, 지방정부, 비정부기구(NGOs), 과학기술계, 여성, 노동자 및 노동조합을 포함한다.

14) 다양한 부대행사의 자세한 내용은 다음 링크 참조. http://www.uncsd2012.org/meetings_sidevents.html

15) 민중 회의의 공식 홈페이지. http://cupuladospovos.org.br/en/

16) 기업지속가능성포럼의 공식 홈페이지. www.compact4rio.org

17) 2012 ICLEI 세계총회의 공식 홈페이지. http://worldcongress2012.iclei.org/
전 세계 911개의 지자체가 참가한 이번 총회에 참석한 박원순 서울 시장은 세계 도시 리더들의 거버넌스 모임인 '기후변화세계시장협의회' (WMCCC: World Mayors Council on Climate Change)의 차기 의장으로 선출되었고. ICLEI 동아시아 본부의 서울 유치에도 성공했다.

- 세계 각국의 NGO, 농민, 여성, 원주민을 중심으로 리우의 플라멩고 해변에서 개최된 '생명의 상품화에 반대하고 공공재를 지키는 사회적 환경적 정의를 위한 민중회의' (Peoples' Summit for Social and Environmental Justice in Defense of the Commons, against the Commodification of Life)[15]
- 유엔글로벌콤팩트 주도로 리우 해변 호텔에서 열린 '기업지속가능성포럼' (Rio +20 Corporate Sustainability Forum)[16]
- 리우 주변 벨로오리존치(Belo Horizonte) 시에서 개최된 지자체 중심의 '2012 ICLEI 세계총회(2012 ICLEI World Congress)' [17]

Ⅲ. '우리가 원하는 미래'의 주요 내용

Rio+20 본회의에서 합의한 정치적 선언문인 '우리가 원하는 미래'는 아래에서 보는 바와 같이 6장 283항으로 구성되어 있는 총 53쪽 분량의 문서이다.

〈우리가 원하는 미래〉

Ⅰ. 우리 공동의 비전
Ⅱ. 정치적 약속 재확인
  A. 리우 원칙 및 과거실행계획 재확인
  B. 통합, 이행, 일관성의 증진
  C. 주요그룹과 이해관계자들의 참여
Ⅲ. 지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제
Ⅳ. 지속가능발전을 위한 제도적 체제
  A. 지속가능발전의 세 가지 축 강화
  B. 지속가능발전을 위한 정부 간 협의의 강화
  – 유엔총회, 경제사회이사회, 고위급정치포럼
  C. 지속가능발전의 환경 축
  D. 국제금융기구들과 유엔의 활동
  E. 지역적, 국가적, 국가 하위적, 지역적 차원
Ⅴ. 행동 및 후속조치를 위한 체제
  A. 주제별 분야 및 범분야 이슈:
  B. 지속가능발전목표
Ⅵ. 이행수단
  A. 재원 B. 기술 C. 역량강화
  D. 무역 E. 자발적 공약 등록부

1장에서는 미래를 위한 비전을 제시하고 있고, 2장에서는 과거의 중요한 합의와 원칙들을 재확인하고 있으며, 3장과 4장에서는 리우+20의 두 가지 주요 주제를 각각 다루고 있다. 그리고 5장과 6장은 회의에서 논의된 내용들을 실제적으로 우리의 삶에서 어떻게 이행할지에 대한 상대적으로 실용적인 내용을 다루고 있다. 3장에서는 결과문의 주요 내용 중 선진국과 개도국 간의 논쟁이 치열했던 이슈들을 중심으로 최종 합의된 결과와 그 의미를 살펴보고자 한다.

1) Rio+20 회의는 '개발/발전'에 관한 회의

1장 우리 공동의 비전(Our Common Vision)에서는 회원국들이 공동으로 추구하는 비전을 제시하고 있다. 특히, 2항에서는 빈곤퇴치를 "오늘날 인류가 당면한 가장 중요한 도전"으로 규정하며 빈곤의 해소가 지속가능발전의 필수불가결한 조건임을 강조하고 있다. 이는 UNCSD 회의 자체가 1972년 '환경'에 관한 회의로 시작되어 1992년 리우 회의와 2002년 요하네스버그 회의를 거치면서 '환경과 개발'에 관한, 더 나아가 '지속가능발전'에 관한 회의로 진화해 온 것을 나타내주는 부분이다. 1972년 스톡홀름 회의에서 인도의 총리였던 인디라 간디가 "빈곤이야말로 최악의 형태의 환경오염이다"라고 말했던 것처럼 선진국들이 세계 환경 문제의 극복을 개도국과 함께 논의하고 대응하고자 한다면 개도국이 겪고 있는 빈곤의 문제를 바탕으로 논의를 시작해야 한다. 이러한 인식이 총 283항 중 두 번째에 반영되어 있는 것이다. 이러한 관점에서 국제개발협력의 주요 이슈들을 이해하고 향후 전망을 하고자 한다면 '개발/발전'에 관한 가장 종합적이고 규모가 큰 국제회의인 Rio+20의 주요 협상 과정과 그 결과를 관심을 가지고 면밀하게 살펴보아야 한다. 이번 합의문 내용의 특징 중 하나는 '지속되는 경제 성장(sustained economic growth)'이라는 표현이 16번이나 등장한다는 것이다. 『작은 것이 아름답다(Small is Beautiful)』의 저자 E. F. 슈마허(Ernst Friedrich Schumacher)가 강조했듯이 "유한 세계에서 물질 소비의 무한 성장은 불가능하다." 따라서, 지속가능성(sustainability) 담론의 핵심은 유한한 지구생태계에서 경제성장을 지속(sustained)하는 것이 아닌 주어진 한계 속에서 지속가능한(sustainable) 삶의 방식을 찾아내는 것이어야 된다. 이러한 관점에서 경제성장의 지속이 강조된 이번 결과문서는 지속가능성 측면에서 과거에 비해 오히려 퇴보한 느낌이다.

2) '공통의 그러나 차별화된 책임 원칙'의 재확인

2장은 앞에서 말한 바와 같이 결과문서 전체에 적용되는 원칙을 재확인하는 중요한 장이기 때문에 이번 Rio+20에서 선진국과 개도국들이 가장 치열하게 논쟁을 벌인 이슈가 15항에 담겨있다.

15. 우리는 환경과 개발에 관한 리우 선언의 모든 원칙들, 그 중에서도 특히 리우 선언의 7번째 원칙인 공통의 그러나 차별화된 책임 원칙을 재확인한다.

위에서 보듯이 15항에서는 1992년 리우 선언의 모든 원칙들을 재확인하면서 총 27개의 원칙들 중 유독 7번째 원칙인 '공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, 이하 CBDR) 원칙을 특별히 따로 빼내서 강조(single out)하고 있다. 리우 선언 원칙 7의 전체 내용은 아래와 같다.

리우선언 (Rio Declaration) 원칙 7
각 국가는 지구생태계의 건강과 안전성을 보존, 보호 및 회복시키기 위하여 범세계적 파트너십의 정신으로 협력하여야 한다. 지구의 환경악화에 대한 제각기 다른 책임을 고려하여, 각 국가는 공통의 그러나 차별화된 책임을 지닌다. 선진국들은 그들이 지구환경에 가하고 있는 압박과 그들이 소유하고 있는 기술 및 재정적 자원을 고려하여 지속가능발전을 추구하기 위한 국제적 노력에 있어서 부담하여야 할 책임을 인식하여야 한다.

지구환경문제를 해결하는데 있어서 전 세계 국가들이 공통의 책임을 지니고 함께 노력해야 하지만 지구환경파괴에 미치는 역사적 · 현재적 책임을 고려했을 때 선진국들이 개도국에 비해 더 큰 책임을 떠맡아야 하며, 특히 선진국들이 소유하고 있는 친환경 기술을 개도국에 이전하고, 재정지원을 통해서 개도국의 지속가능발전에 기여해야 한다는 것이 상기 CBDR 원칙이 함의하고 있는 바다. 이는 여전히 경제발전을 통한 빈곤퇴치가 일차적인 목표이며, 지구환경문제 악화에 기여하는 바가 – 특히 국민 일인당 – 선진국에 비해 현격하게 적은 개도국 입장에서 당연하다고 생각할 수밖에 없는 원칙이다. 따라서 개도국들은 1992년 회의 이후 환경이 의제로 다루어지는 모든 국제회의에서 CBDR의 원칙을 지속적으로 특별히 강조해왔고 이번 Rio+20 회의에서도 CBDR에 대한 강조는 협상과정에서 가장 중요하게 다루어진 이슈 중의 하나였다.

반면 선진국은 CBDR 원칙 자체를 부정하는 것은 아니지만 1992년 리우선언이 채택된 후 이미 20년이라는 시간이 흘렀고, 개도국으로 분류되는 국가들 중 신흥산업국(중국, 인도, 브라질 등)들이 급속도로 경제성장을 달성하고 있으며, 인구수와 경제규모를 감안했을 때 이제 개도국들도 과거보다 더 큰 책임을 부담하지 않으면 지구 공통의 환경문제에 효과적으로 대응할 수 없다고 보고 있다. 중국이 미국을 제치고 전 세계 온실가스 최대배출국으로 떠오르는 것도 이러한 선진국 인식의 전환에 기여를 했다. 따라서 CBDR만을 결과문서 곳곳에서 특별히 따로 빼내어 강조하는 것은 개도국들이 – 특히 신흥 산업국들이 – 이러한 증가된 책임조차 지지 않겠다는 의미로 받아들여지기 때문에 선진국들은 이에 반대를 하는 것이다. 이는 협상과정에서 미국

을 비롯한 유럽연합, 노르웨이, 일본, 스위스, 호주, 한국 등 대부분의 선진국의 입장이었으며 특히 미국의 토드 스턴 기후변화특사는 "CBDR이 온갖 군데에 다 들어 있는 것이 신경 쓰인다"고 발언할 정도로 CBDR만을 따로 빼내어 강조하는 것에 강하게 반대하였고 이것이 미국의 '마지노선(red line)'이라고 강조했다. 개도국을 대변하는 G77/중국 그룹은 CBDR은 지속가능발전을 위한 국제협력에 있어서 필수적인 원칙이며 CBDR을 결과문서에 명확하게 언급하는 것이 역시 자신들의 마지노선이며 이는 협상이 불가함을 강조했다.

이렇게 합의점을 찾기 어려워 보이던 논쟁은 최종 문건에서 보는 것처럼 결국 CBDR을 따로 빼내어 강조함으로써 개도국의 '판정승'으로 끝이 난다. 한판승이 아니라 판정승인 이유는 개도국 역시 결과문서 전체에서 두 곳 (리우 원칙을 언급하는 2장 15항, 유엔기후변화협약을 이야기하는 5장 191항)에서만 CBDR을 특별히 강조하고 나머지 부분에서는 CBDR에 대한 언급을 삭제하는 방향으로 일정 부분 양보를 했기 때문이다. 또한 애초에 개도국들은 15항에서 CBDR의 원칙과 함께 형평성(equity)도 특별히 강조하고자 하였지만 최종문안에서는 선진국의 요구대로 삭제되었다. 이처럼 상기 결과만 놓고 보면 크게는 개도국들에게 유리하게 협상이 마무리된 것으로 보인다. 하지만, CBDR 원칙이라는 것이 이미 1992년에 합의가 된 부분인데 이를 따로 빼내서 강조하느냐 마느냐의 문제에 많은 시간과 노력을 쏟음으로써 'CBDR 원칙에 의거하여 선진국이 개도국에 지고 있는 생태부채를 해결하기 위해 이미 과거에 약속했던 재정지원 및 기술지원을 제대로 이행하지 않은 부분을 어떻게 개선하고 앞으로 얼마의 새롭고 추가적인 재정 부담을 질 것이냐'는 오히려 더 중요한 안건을 논의하는데 시간과 노력을 쏟지 못하는 결과를 낳게 된 것을 볼 때 결국 CBDR 협상의 승자는 선진국으로 봐야 할 것이다. 특히나 지구환경문제의 해결의 실패에 따른 피해는 선진국보다 개도국이 더 크게 입는다는 점을 생각하면 더욱 그렇다. 물론 글로벌 환경 거버넌스의 실패로 공동의 지구환경문제에 제때에 효과적으로 대응하지 못해 받는 물적 · 인적 피해는 장기적으로 선진국, 개도국 구분 없이 인류 모두의 피해로 돌아오게 될 것이다. 따라서 길게 보면 결국 모두가 패자인 실패한 협상으로 평가 받게 될 것이다.

3) 녹색경제, 절반의 성공

이번 Rio+20의 두 가지 주요 주제 중의 하나인 녹색경제는 결과문서의 3장에서 다뤄지고 있다. 아래는 3장의 첫 번째 항인 56항의 내용이다.

동 문장을 면밀히 분석해보면 녹색경제가 지속가능발전을 달성하기 위한 중요한 수단 중의 하나로 고려되고는 있지만 전체적인 문장의 표현에서 지난 9호에서 언급한 바와 같이 개도국들이

> 56. 우리의 중대 목표인 지속가능발전을 경제 · 사회 · 환경 세 가지 측면에서 모두 달성하는데 있어서 각 국가가 처한 여건과 우선순위에 따라 적용 가능한 다양한 접근방식들과 비전과 모델과 도구들이 있음을 확인한다. 이러한 관점에서 우리는 지속가능발전 및 빈곤퇴치 관점에서의 녹색경제를 지속가능발전을 달성하기 위한 중요한 도구들 중의 하나로 간주하며 그것이 정책결정에 있어 옵션들을 제공해 줄 수는 있지만 엄격한 규정이 될 수 없음을 인식한다. 우리는 녹색경제가 지구생태계의 기능을 건강하게 유지시키는 한에서 경제성장을 유지시켜줄 뿐만 아니라 빈곤을 퇴치하고 사회적 통합을 증진시키며 인류의 복지를 개선하고 모두를 위한 고용의 기회와 좋은 일자리를 창출하는데 기여해야만 한다는 점을 강조한다. [강조는 필자]

여전히 녹색경제에 상당한 의구심을 가지고 있음을 여실히 보여주며, 녹색경제라는 새로운 개념이 회의의 두 가지 주요 주제 중 하나임에도 불구하고 그에 걸맞은 공감을 얻지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 56항이 녹색경제를 이야기하는 3장의 첫 번째 항임에도 불구하고 녹색경제에 대한 명확한 정의라든가, 녹색경제를 왜 추구해야 되는지, 녹색경제가 어떻게 지속가능발전에 기여할 수 있는지에 대한 설명은 전혀 없이 녹색경제는 다양한 옵션 중의 하나일 뿐임을 강조하며 녹색경제가 지켜야 될 내용들만 설명하고 있다. 더 나아가 58항에서는 개도국의 녹색경제에 대한 우려들이 무려 16가지 조건의 형태로 자세히 나열되어 있다. 따라서 Rio+20를 통해 새로운 글로벌 패러다임으로 부상하려던 녹색경제 담론은 여전히 매우 논쟁적인 위치에 있다고 판단되며 제3세계와 지구시민사회는 녹색경제가 지구 생태계의 지속성 보다는 선진국 경제성장의 지속성을 담보하기 위한 녹색분칠(green wash)에 지나지 않는다는 의심을 떨치지 못하고 있는 것 같다. 그러므로 녹색경제를 지지하는 선진국들이 향후 녹색경제에 대한 전 지구적 합의를 강화하고 녹색경제로의 이행을 달성하고자 한다면 정부 간 뿐만 아니라 아홉 개 주요그룹들을 실질적으로 포괄하는 충분한 논의과정을 통해 녹색경제가 우리가 당면한 긴급한 지구환경문제의 해결에 있어서 과연 효과적이고 효율적인 해결책인지에 대해서 공감을 이끌어 낼 수 있어야 할 것이다.

4) 고위급 정치 포럼의 신설

또 하나의 Rio+20의 주요 주제였던 지속가능발전을 위한 제도적 체제(International framework for sustainable development: IFSD)에 대한 결정사항들은 4장에 담겨있다. 이 중 눈여겨봐야 할 부분은 84항에서 언급하고 있는 고위급정치포럼(High-level Political Forum)의 신설이다. Rio+20 회의 전에는 유엔 지속가능이사회(Sustainable Development Council)를 설립하자는 의견도 있었지만 결국 현재 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 내에 존재

하는 지속가능발전위원회(Commission on Sustainable Development, 이하 CSD)를 장기적으로 대체하는 것을 목적으로 지니는 고위급정치포럼이 만들어졌다. 앞으로 상기 포럼은 UN 체제 내 지속가능발전과 관련된 다양한 기구와 프로그램들에서 추구하는 정책들의 일관성과 조화를 촉진하는 리더십을 발휘할 것으로 예상되지만, 지금까지 CSD가 해오던 역할과 어떤 차이가 있을지는 2013년 68차 유엔총회 때 개최되기로 한 1차 포럼 때까지 지켜봐야 될 것이다

5) 26개의 우선순위 분야 선정

5장 A에서는 26개의 지속가능발전의 우선순위 분야[18]를 각각 다루고 있다. 이 중에서 이번 Rio+20에서는 에너지, 지속 가능한 교통, 해양과 바다 문제가 비중 있게 다루어 졌다. 또한, 2011년 개최되었던 제19차 CSD에서 선진국과 개도국의 첨예한 의견대립으로 이례적으로 CSD-19의 공식결과보고서까지 합의되지 못하게 만들었던 '지속 가능한 소비 및 생산에 관한 10년 계획(10 YFP on SCP)'을 마침내 채택하게 된 것이 Rio+20의 주목할 만한 성과 중의 하나로 꼽을 수 있겠다.

6) 재정

국제개발협력과 관련된 재정에 관한 부분은 결과문서 6장 이행수단 아래 A. Finance에서 다루고 있다. 협상 과정에서 개도국들은 2013~17년 기간 동안 매년 300억불 이상, 2018년부터는 매년 1,000억불 상당의 재정지원과 '지속가능발전기금'의 수립을 제안하였으나 선진국의 반대로 관련 논의의 진전은 없었다. 과거에 합의한 GNP 대비 0.7% ODA 지원 및 GNP 대비 0.15~0.20% 최빈국 지원 목표를 재확인 하고 작년 부산총회(HLF-4)를 비롯한 지난 몇 년간의 국제개발협력 관련 회의에서 강조된 투명성, 책무성, 결과중심관리, 삼각협력, 기업의 역할 등을 강조하는 수준의 내용만 담겼다. 아쉬운 것은 5월 22일에 공개되었던 리우+20 결과문서 공동의장 제안 초안(Co-Chairs Text)까지는 포함되어 있었던 '효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십'이 최종 결과문서에서는 언급이 빠진 것이다. 특기할만한 것은 유엔총회 감독 하에 각 지역에서 임명한 총 30명의 전문가로 구성된 정부간 위원회를 설립하여 2014년까지 지속가

18) 빈곤퇴치, 식량안보와 영양과 지속 가능한 농업, 물과 위생시설, 에너지, 지속 가능한 관광, 지속 가능한 교통, 지속 가능한 도시와 거주지, 건강과 인구, 모든 이를 위한 전면적이고 생산적인 고용 및 좋은 일자리의 조장, 해양과 바다, 군소도서국, 최빈국, 내륙개발도상국, 아프리카, 지역적 노력, 재난 위험 감소, 기후변화, 산림, 생물다양성, 사막화와 토지황폐화 및 가뭄, 산, 화학물질과 폐기물, 지속 가능한 소비 및 생산, 채굴, 교육, 성평등과 여성의 권한 강화

능발전을 달성하기 위한 효과적인 재정전략이 담긴 보고서를 개발하도록 합의한 것이다(255~257항).

7) 지속가능발전목표(SDGs)의 설정

기대했던 성과 없이 끝났다고 비판받는 Rio+20의 성과를 이야기 할 때 그나마 빠지지 않고 언급되는 것이 Post-MDGs 시대를 대비하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 개발에 합의했다는 것이다. SDGs에 대한 세부 내용은 5장 아래 세부항목인 B에 나와 있으며 총 7개 항(245-251)으로 구성되어 있다. 본고에서는 MDGs와의 관계, 원칙, 절차, 분야, 성과 모니터링을 중심으로 SDGs에 대한 협상결과를 보고자 한다.

가. SDGs와 MDGs의 관계

회원국들은 6월 초에 진행된 협상에서 우선적으로 SDGs가 MDGs를 '대체' 하는 것이 아니고 '보완' 하는 성격이 될 것임을 합의하였다. 개도국과 유럽연합은 모든 국가에 보편적으로 적용될 SDGs로 인해 개도국만을 대상으로 하고 있는 MDGs의 달성이 방해 받는 것을 우려하였다. 특히 SDGs의 설정으로 인해 선진국의 관심과 재정적 지원이 MDGs에서 SDGs로 옮겨 가는 것을 매우 경계하였다. 이러한 맥락에서 SDGs의 첫 번째 항인 245항은 특정한 개발 목표를 달성하는데 있어서 MDGs와 같은 지표 설정 방식이 유용한 도구임을 강조하는 내용으로 시작하여 MDGs를 목표한 바대로 약속된 기간 내에 달성하는 것에 대한 의지를 재차 확인하고 강조하는 내용을 담고 있다.

나. 원칙

246항에서는 SDGs가 준수해야 할 원칙과 규범들을 언급하면서 Post-2015 UN 개발 의제들과 SDGs가 통합적으로 일관성 있게 추진되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 특히 SDGs를 설정하는 것이 MDGs에 대한 관심을 떨어뜨리거나 노력을 줄이는 방향으로 진행되어서는 안 된다는 것을 재차 명시하고 있다. 협상과정을 보면 개도국들은 원칙을 언급하는 본 246항에서도 CBDR을 강조하고 싶었지만 앞에서 설명한 대로 결과문서의 두 곳에서만 특별히 언급하며 강조하기로 선진국과 합의하였기 때문에 본 항에서는 EU가 중재안으로서 제안한 '국가별로 상이한 여건, 능력, 우선순위를 고려하여' 라는 표현이 CBDR을 대체하고 있는 것을 볼 수 있다. 247항에서는 SDGs가 행동 지향적이어야 하며, 간결하고, 소통에 용이하고, 수적으로 제한되

고, 모든 국가에 적용 가능하되 각국의 현실, 역량, 발전수준 및 정책과 우선순위를 감안해야 함을 강조하고 있다.

다. 절차

SDGs를 설정하는 절차와 관련해서는 유엔총회(GA)를 통한 정부 간 협상 중심의 절차를 따르기로 합의하였다(248항). 협상과정에서 선진국들은 유엔사무총장 사무실 중심의 SDGs 설정 절차를 제안하였는데 개도국이 유엔총회하의 정부 간 협상 중심의 절차를 강조하면서 최종적으로 변경이 된 것이다. 이에 따라 형평성 있고 균형 있게 유엔의 다섯 개 지역을 대표하는 30개 국가를 회원국이 임명하여 SDGs 개발을 위한 개방된 작업반(open working group)을 구성하기로 하였다. 작업반은 착수단계에서 시민사회, 과학계 및 유엔시스템의 다양한 이해관계자와 전문가들을 어떻게 참여시킬지를 포함하여 전반적인 SDGs 개발의 방법을 결정하고 종합적인 제안서를 2013년 68회 유엔총회에 제출하기로 하였다. 따라서 국제개발협력에 관심이 있는 사람들은 차후 작업반이 공개하는 SDGs 설정의 구체적인 절차와 방법에 대해서 관심을 가지고 면밀하게 모니터링을 해야 할 필요가 있다.

라. 분야

SDGs와 관련해서 사람들이 가장 관심을 가지는 것 중의 하나는 SDGs가 과연 어떤 분야를 포함할 것이냐 하는 문제다. 선진국들은 협상과정에서 대략적인 SDGs의 분야들을 결과문서에 포함시키고자 하였지만, 개도국은 결과문서에서 이미 지속가능발전의 중요 분야를 다루고 있음을 강조하며 Rio+20에서 분야까지 정하는 것이 전체 협상을 방해할 수도 있다는 이유로 이를 반대했다. 247항에서 Rio+20에서 제시한 우선순위 분야에 집중해야 한다고 언급하고 있기 때문에 차후 SDGs의 분야 논의에 있어서 5장 A에서 다루고 있는 26개 분야가 기본이 될 것으로 예상된다.

마. 성과 모니터링

효과적인 목표의 달성을 위해서는 목표(Goal) 자체도 중요하지만 구체적인 목표수준(target)과 지표(indicator)를 어떻게 설정하느냐가 또한 중요하다. 목표수준과 지표를 무엇으로 정하느냐의 문제는 분야를 선정하는 문제만큼이나, 혹은 그 이상으로 많은 논쟁을 불러일으키게 될 것이다. 아직까지 SDGs와 관련해서 목표수준과 지표에 대한 구체적인 이야기가 논의된 적은 없

지만, MDGs와 달리 발전 수준과 제반 여건이 매우 다양한 모든 국가를 대상으로 한다는 점에서 같은 지표를 가지고 국가별로 목표 수준을 차별화하거나 지표 자체를 국가 여건에 따라 다르게 적용하는 것이 가능할 것으로 예상된다.

8) GDP를 보완하는 지표의 개발

리우+20 결과문서 2장 38항에서는 지속가능발전을 추구하는 과정에서 더 올바른 정책결정을 위해서 현재 대표적인 발전의 지표로 사용되고 있는 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)을 보완하여 진보(progress)를 폭넓게 측정할 수 있는 지표의 개발에 대한 필요성을 언급하고 있다. GDP를 보완할 수 있는 새로운 지표에 대한 필요성은 이미 오래 전부터 제기되어 왔으며, 사르코지 전 프랑스 대통령의 요청 하에 노벨 경제학상 수상사인 아마르티아 센과 조지프 스티글리츠, 그리고 프랑스 경제학자 장-폴 피투시가 관련 연구를 진행하여 2010년에 발표[19] 한 바 있다. OECD 역시 'Better Life Initiative'를 통해 단순한 경제지표인 GDP를 대체하는 지표를 연구했고 2011년 "당신의 삶은(How's Life)?"이라는 보고서를 통해 그 내용을 공개[20] 하였다. 삶의 질을 나타내주는 이러한 대안적인 지표는 이미 다양하게 개발되어 있다. 예전부터 사용되던 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index, HDI)나 부탄에서 모든 정부 정책과 프로젝트의 심사에 실질적으로 적용되는 세계적으로 이미 유명한 '국민총행복지수(Gross National Happiness, GNH)'[21]가 대표적이라고 할 수 있다.

앞으로 Rio+20의 합의대로 UN 통계위원회가 GDP를 보완하는 지표 개발을 위한 프로그램을 시작한다고 하니 국내 국제개발협력계도 그 진행상황을 주의 깊게 모니터링 할 필요가 있다. 특히, OECD 국가 중 부동의 자살률 1위(2003~2009)와 출산율 꼴찌(2003~2009)를 기록하고 있을 뿐만 아니라, 영국 민간 싱크탱크 신경제재단(New Economy Foundation, NEF)에서 발표한 2012 국가별행복지수(Happy Planet Index, HPI)[22]에서도 전 세계 151개 국 중 63위에 그친 우리 사회의 실정을 감안해보면 경제규모 15위, 국민소득 2만 불, 국가신용등급 상향등으로 나타나지 않는 국민의 행복과 삶의 질을 평가하는 지표에 한국의 국제개발협력계도 더 많은

19) Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P.(2010). Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up. The New Press.

20) OECD. (2011). How's Life?: Measuring Well-being. OECD Publishing. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en

21) GNH관련 자세한 내용은 다음 링크 참조. http://www.grossnationalhappiness.com/

22) 2012 HPI 인덱스는 다음 링크 참조. http://www.happyplanetindex.org/

관심을 가지고 연구를 할 필요가 있다. 영국의 대표적인 국제개발협력 싱크탱크인 ODI(Overseas Development Institute)는 2011년부터 개발과정에서 무엇이 효과가 있었는지를 이해하고, 측정하고, 공유하는 4년짜리 연구 프로제트를 시행하고 있는데 이 중의 한 부분이 진보를 측정하는 혁신적인 방법론을 연구하는 것이다. 이 프로젝트는 웹사이트(www.developmentprogress.org)를 따로 개설하여 부탄의 GNH를 포함한 국가별 사례연구도 제공하고 있어 국제개발협력에 관심 있는 사람들은 방문해 볼 가치가 있다.

현재 GDP 수준에 따라 결정된 OECD DAC의 수원국 리스트에 있는 국가들을 대상으로 우리나라가 신흥 선진 공여국으로서 원조를 제공하고 있지만 GDP가 아닌 삶의 질을 나타내주는 대안적인 지표로 접근하면 우리의 원조를 받는 수원국이 우리보다 더 삶의 질이 높은 경우도 충분히 있을 수 있다. 그렇다면, 우리가 급속한 경제발전의 과정에서 잃어버린 사회적으로 중요한 가치들을 여전히 지키고 있는 국가들에 원조 사업을 시행할 때 그들로 하여금 우리의 전철을 밟지 않고 경제발전을 이룰 수 있도록 조언 할 수 있어야 한다. 또한 우리나라 역시 이러한 국가들과의 원조 사업을 통해 우리가 잃어버린 가치들을 어떻게 다시 회복할 수 있을지를 고민해야 한다. 이것이 가능해질 때 일방적인 '원조'가 아니라 공여국들도 협력국들로부터 도움을 얻는 진정한 국제개발' 협력'이 가능해 질 수 있으며 더 나아가 개발이 아니라 개발의 궁극적인 목적이라고 할 수 있는 행복한 삶을 가능케 하는 '국제행복협력'이 이루어질 수 있지 않을까 싶다. 일인당 국민소득 2만 2천불인 한국인들이 과연 그 십 분의 일 수준인($2,288) 부탄인들 보다 행복한가라는 물음에 우리 사회가 자신 있게 Yes라고 답할 수 없다면 한국의 정부 · 학계 · 시민사회는 GDP를 보완하는 지표의 개발에 대한 Rio+20의 후속조치에 발맞춰 우리 내부적으로도 이에 대한 범사회적 논의를 시작하여 우리가 경제발전 과정에서 잃어버린 가치들이 무엇인지를 연구하고 발전패러다임의 전환을 이루기 위한 사전 작업으로서 GDP를 보완하면서 삶의 질을 나타낼 수 있는 새로운 지표를 개발해야 할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

리우+20로 연결되는 글로벌 지속가능발전 거버넌스의 시초라고 할 수 있는 스톡홀름 회의가 개최된 1972년에는 또 하나의 중요한 사건이 있었다. 바로 브레이크 없이 질주하던 선진국들의 경제성장 레이스에 제동을 건 로마클럽의 『성장의 한계』 보고서가 발간된 것이다. 이 보고서는 인구증가, 식량생산, 천연자원, 산업발전, 환경오염의 상호작용하는 경향이 변하지 않으면 결국 인류는 유한한 지구에서 성장의 한계에 부딪힐 것이라는 경고를 하였다. 40년 전 성장의 한계

에서 제시한 문제 인식의 프레임(Rome+40)을 가지고 리우+20을 바라보면 40년이란 시간이 무색할 만큼 근본적인 문제의 구조에 있어서는 큰 변화가 없는 것 같다. 오히려 그 당시에는 예상하지 못하였던 더 복잡하고 심각한 지구환경문제의 위기 속에 우리는 여전히 효과적인 집단적 해결책을 찾지 못하고 있다. 성장의 한계 보고서의 공동저자 중의 한 사람인 데니스 메도우즈는 1972년 동 보고서가 처음으로 출간이 되었을 때 인류의 생태발자국은 지구의 수용능력의 75% 정도였지만, 현재 인류는 이미 150%에 도달하였다고 발표했다.[23] 스톡홀름 회복력 센터(Stockholm Resilience Center)는 2009년 연구를 통해 인류가 지속적으로 안전하게 살기 위해서 넘지 말아야 하는 아홉 가지 안전한 행성 관리 범주(planetary boundaries)를 설정하였는데, 발표 당시 이미 세 가지 범주(기후변화, 생물다양성, 생물권의 질소 유입)에서는 넘어선 것으로 결과가 나왔다.[24]

이처럼 과학계의 지속적인 경고의 심각성에 비추어 볼 때 글로벌 지속가능발전 거버넌스의 진보는 너무나 느리게 느껴진다. 20년 전에 이미 합의했던 내용들을 다시 한 번 확인하느라 재확인(reaffirm)이라는 단어만 59번 등장하는 결과문서에 '우리가 원하는 미래'를 맡기기에는 너무 부족한 것 같다. 유엔 다자주의 협상 방식의 구조적인 한계를 인식하고 중앙정부가 아닌 시민사회의 다양한 이해관계자들이 혁신적인 방법을 통해 파트너십과 연대를 강화해나가는 방법 이외에는 해결책이 보이지 않는 것 같다. 이번 리우+20에도 본회의 보다 더 뜨거운 열기로 가득한 곳은 시민사회의 다양한 단체들이 주도하는 부대행사가 벌어지는 회의장이었다. 또한 리우+20을 보이콧한 수만 명의 농민, 여성, 원주민, NGOs 참가자들은 민중회의를 통해 별도의 논의와 정보 공유를 하면서 녹색경제가 보장해주지 않을 것으로 예상되는 가치들을 지키기 위해 서로 긴밀히 연대하고 있었다.

실패라고 혹평 받는 리우+20이지만 지속가능발전목표를 개발하기로 합의한 것이나 GDP를 보완하는 지표의 개발에 합의한 것은 분명히 의미 있는 성과라고 할 수 있다. 특정 분야 및 개도국을 대상으로 했던 MDGs에 비해 SDGs는 보편적으로 모든 국가에 적용될 수 있는 개발목표로 설정될 것으로 예상된다. 앞으로 한국의 국제개발협력계도 Post-2015의 개발목표로 제시될 SDGs의 개발과정에 대해 면밀히 모니터링 하면서 우리의 발전경험을 거울삼아 적절한 지속가능발전목표의 분야, 절차, 모니터링 및 평가를 MDGs의 경험을 바탕으로 어떻게 다르게 개선해

23) leoforesta.com/2011/11/23/dennis-meadows-40-years-on/
24) http://www.nature.com/news/specials/planetaryboundaries/index.html

나갈 것인지에 대한 논의와 연구를 할 필요가 있다. 또한, GDP를 보완하는 지표의 개발을 유엔 차원에서 추진하기로 한 것은 매우 중요한 변화이니 후속조치를 모니터링 하면서, 경제 수준에 비해 삶의 질을 측정하는 지표에서 상대적으로 낮은 순위를 기록하고 있는 한국의 상황을 고려하여 GDP로 측정되지 않는 가치들을 계량화하는 논의와 연구를 우리 사회도 관심을 가져야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

남부원, 이성훈, 장재현(2012). 국제개발협력의 관점에서 바라본 Rio+20의 결과와 전망. Issue Brief Vol. 10. KoFID & KCOC & ReDI.

리우+20한국민간위원회 (2012). 리우+20회의를 마무리하며 – 미완의 리우 합의 (http://eco.or.kr/?mid=report_data&category=9427&document_srl=77771)

이성훈 (2012). 리우+20에 대한 한국 시민사회의 평가. 리우+20 한국민간위원회 평가토론회.

장재현 (2012). 국제개발협력의 관점에서 바라본 Rio+20. Issue Brief Vol. 9. KoFID & KCOC & ReDI.

정지원, 박수경 (2012). Rio+20의 주요 결과와 정책적 시사점. KIEP.

환경부 (2012). Rio+20 성과와 향후 대응 방향. 리우+20한국민간위원회 평가토론회.

2. 국외문헌

Brooks, B. (2012) Rio+20, The Unhappy Environmental Summit. Associated Press. (http://bigstory.ap.org/article/rio20-unhappy-environmental-summit)

IISD (2012) Summary of the United Nations Conference on Sutainable Development: 13-22 June 2012.

Najam, A. (2005) Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. International Environmental Agreements 5(3), 303?321.

OECD (2011). How's Life?: Measuring Well-being. OECD Publishing. Retrieved from http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2010). Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up. The New Press.

TWN (2012). TWN RIO+20 News Update No. 1~23. Third World Network. (http://twnside.org.sg/title2/rio+20/rio+20_news_updates.htm)

UN (2012) The Future We Want. A/CONF.216/L.1

UN DCF와 국제개발협력

윤 지 영 (ODA Watch 정책기획팀장)

목 차

1. 들어가며
2. UN DCF 논의 경과
3. 2012 UN DCF 전개 과정과 주요 논의 결과
4. 2012 UN DCF의 의의 및 평가: 시민사회의 의견을 중심으로
5. 맺으며

1. 들어가며

지난 7월 5-6일 뉴욕 UN 본부에서 제3차 UN 개발협력포럼(UN Development Cooperation Forum, 이하 DCF)이 열렸다. DCF는 2005년에 열렸던 유엔 정상회의(2005 UN World Summit)에서 개발원조에 대한 개발도상국의 목소리를 반영할 수 있는 지구적 포럼이 필요하다는 결의를 바탕으로 창설된 포럼이다. 유엔 경제사회이사회(UN Economics and Social Council, 이하 ECOSOC)가 주관하며, 2008년도에 첫 번째 포럼이 개최되었고 2년을 주기로 열리고 있다. DCF는 개발도상국, 공여국, 시민사회, 국회, 지방정부, 민간 등 다양하고 포괄적인 범위의 이해관계자들이 모여 개발협력 이슈에 대해 폭넓은 대화가 이루어지는 것을 주요 목표로 두고 있다.

이 글에서는 그간 이루어진 DCF 논의 과정과 결과를 간략히 살펴보고, 필자가 참여한 제3차 DCF 회의 결과를 중심으로 DCF의 의의를 살펴보고자 한다. 아울러 미래의 개발협력체제 구축을 위한 DCF의 역할과 함께 이에 대한 한국의 도전과제를 모색해 볼 것이다.

2. UN DCF 논의 경과

(1) 제1차 DCF 결과

2008년 6월 30일~7월 1일 양일간 열린 제1차 DCF는 UN의 ECOSOC이 국제개발협력의 효과성과 일관성에 대한 국제적인 대화와 정책적 검토를 위한 주요한 장으로 자리매김하는 것을 목적으로 했다. 논의 결과, 회의에 참여한 다양한 이해관계자들-시민사회, 국회, 지방정부, 민간 등-은 개발협력이 의미 있는 영향력을 가지기 위해서는 무역, 부채, 투자, 기술, 기후변화, 식량위기 등 다양한 이슈들 간의 상호 보완적인 정책이 매우 중요함을 확인했다. 또한 MDGs를 비롯하여 이미 국제사회가 합의한 원조 공약 이행의 중요성을 재확인하고 예측가능하며 개발성과를 최대화시킬 수 있는 원조 분배가 보장되어야 함을 강조했다. 그리고 가나 아크라(Accra)에서 곧 열리게 될 원조효과성에 관한 제3차 고위급회담(Accra High-level Forum on Aid Effectiveness)을 앞두고 원조효과성 이행을 위한 보다 폭넓은 합의가 필요함을 논하기도 했다. 특히 비구속성 원조, 혁신적 기술지원, 양허성 극대화, 다년도 예측성 증대를 위한 측정 가능한 목표를 설정해야 함을 주지하며 아크라 회담을 통해 개발 행위자들의 진정한 행동 변화를 요구했다.

마지막으로 DCF가 보다 포괄적인 고위급 회담을 지원함으로써 시민사회, 국회, 민간 및 지방정부를 포함한 모든 이해관계자들의 목소리를 강화하는데 힘쓸 것을 강조하며 2010년에 열릴 2차 회의에서는 관계자들 간의 합의를 통해 효과적인 개발협력을 이끌어낼 수 있는 보다 포괄적인 프레임워크(inclusive framework)를 구축하기로 했다.

(2) 제2차 DCF 결과

제2차 회의는 2010년 9월에 개최될 MDGs에 관한 고위급 총회를 앞두고 2010년 6월 29~30일 이틀간 열렸다. 2차 회의에서는 1차 회의에 이어 개발협력의 일관성과 효과성 향상을 위한 구체적인 방안을 논의하는 데에 초점을 두고 특히 MDGs 달성을 위해 개발협력 책무성과 투명성 향상이 중요함을 인지했다. 참가자들은 책무성을 높이기 위해 국회와 시민사회, 지방 정부의 충분한 참여를 보장해야 하며 원조가 성평등에 미치는 영향 또한 고려해야 함을 확인했다. 또한 지난 2년간 상호 책무성 향상을 위한 개발 주체들 간의 정치적 의지의 부족과 이에 따른 "상호 책무성 피로현상(mutual accountability fatigue)"을 우려하며 이를 방지하기 위해 국

가 시스템을 강화하고 모든 행위자에게 적용되는 척도와 명확한 책임을 부여하는 원조 전략을 수립해야 한다고 의견을 모았다.

책무성에 관한 논의 결과 중 더욱 주목할 점은, 국회와 시민사회, 지방정부가 개발협력 활동 책무성 향상을 위한 옹호자이자 동등한 파트너로써 모니터링과 평가 과정에 활발하게 참여할 수 있도록 더 많은 권한을 부여해야 한다고 인지한 점이다. 따라서 국회가 핵심적인 중추 역할을 다하고 시민사회가 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이 매우 중요하다. 또한 독립적인 회계 감사 기관, 연구 기관, 미디어들이 관련 정보에 관한 접근성을 허용하고 강화할 수 있도록 체계적으로 기능하는 것이 요구된다.

2차 회의는 DCF가 개발협력의 트렌드(양과 질, 분배 등) 뿐만 아니라 개발협력 행위자들 간의 동료 학습을 통해 상호 책무성과 투명성 증진 과정을 정기적으로 점검해나갈 것을 후속 계획으로 밝혔다. 또한 DCF가 국제사회의 정책 대화와 규범을 형성해 나가는 역할을 강화해야 함을 강조하고 있다.

3. 2012 UN DCF 전개 과정과 주요 논의 결과

가. 준비 과정

2012년 7월에 열린 제3차 DCF는 개발협력의 환경 변화와 새로운 개발협력 체제 구축을 위한 DCF의 역할을 중점으로 Post-2015 논의에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 2011년 5월부터 8차례의 준비회의를 가지고 급변하는 개발협력 환경 안에서 DCF가 해야 할 역할을 다지는데 주력했다.

〈표 1〉 2012 DCF를 위한 8차례 사전준비 회의 개요

차수	장소	날짜	주제 및 주요내용
1	바마코(말리)	2011.05.05~06	MDG 달성을 향한 개발협력: 효과성과 성과 Gearing development cooperation towards the MDGs: effectiveness and Results. ▶ 개발협력 활동이 빈곤 감소를 위한 가시적인 성과를 내기 위해서는 원조가 효과적으로 배분, 전달되고 관리되어야 하며, 그 방식과 목표는 다양한 개발 행위자에 따라 다양할 수 있음을 강조 ▶ 그 외에도 파트너국 오너십, 역량 강화, 상호 책무성, 최빈국 지원의 중요성에 대한 논의가 진행
2	이스탄불(터키)	2011.05.12	최빈 개도국을 위한 상호 책무성: 원조의 질 향상과 그 이상을 위한 프레임워크 Mutual Accountability for LDC: A framework for aid quality and beyond ▶ 원조 고아(aid orphans)의 대부분이 최빈국임을 지적하며 공여국과 국제기구들이 최빈국에 대해 서로 간의 조율(coordination)을 통한 지원을 확대해야 함을 강조 ▶ 최빈국의 경우 인적 자원과 제도적 기반이 부족하고 시민사회의 역량이 취약하므로 국내 책무성과 상호책무성의 실현이 어려운 실정임. 의회의 감시 기능과 시민사회의 강화의 중요성 제시
3	룩셈부르크(룩셈부르크)	2011.10.18~19	원조의 영향력을 높이기 위한 협력 Working together to increase the development impact of aid ▶ 개발도상국의 국내 세입(tax revenue)은 물론이고 소액금융과 외국인 직접투자 등 다양한 개발 재원을 활용하는 방식으로 원조가 활용되어야 원조의 개발과 빈곤 감소에 대한 영향력이 극대화 될 수 있음을 강조 ▶ 개발도상국이 다양한 개발 재원과 협력의 형태들을 효과적으로 일관성 있게 관리할 수 있는 역량을 갖춰야 함

차수	장소	날짜	주제 및 주요내용
4	부산 (대한민국)	2011.11.29	개발에 대한 재고찰: 새로운 지속가능한 개발협력 체계를 향하여 Rethinking Development: Towards a New Sustainable Development Architecture. ▶ 원조효과성 원칙이 지속가능한 발전의 개념과 맥락에 적절히 부합하는지 검토, 지속가능한 발전이 기존의 개발도상국의 오너십과 리더십 강화 및 공여국 간의 조율 노력을 약화시키지 않는 방안 논의 ▶ 지속가능한 발전의 우선과제 선정과 정책 입안, 비용분담에 대한 회원국 간의 상이한 입장 차이인지, 녹색경제를 통한 지속가능한 발전의 달성 제안
5	뉴욕(미국)	2012.02.09	개발을 둘러싼 환경의 변화: 협력과 글로벌 파트너십의 의미 The changing Context of Development: What does it mean for Cooperation and Global Partnership ▶ 새롭게 부상하는 다양한 개발 행위자들과 차별화된 접근방식 및 재원 도입이 새로운 기회로 작용할 수 있음. 개발도상국들이 이러한 다양한 행위자들을 조정할 수 있는 역량을 갖추어야 함 ▶ 부산 글로벌 파트너십의 이행을 위한 DCF의 역할 논의, 개발행위자들의 활동을 조정할 수 있도록 DCF의 권한을 강화해야 할 필요성 언급
6	뉴욕(미국)	2012.02.27	개발협력 분야의 민간 자선 단체: 새로운 기회와 도전 Private philanthropic organizations in international development cooperation: New opportunities and specific challenges ▶ 최근 급부상하고 있는 민간 자선 기관들의 개발협력 활동 참여 현황 파악, 전통적인 행위자들과의 협력 방안 모색 ▶ 새로운 개발협력 의제 형성에 민간 자선기관들이 기여할 수 있는 방안 논의

차수	장소	날짜	주제 및 주요내용
7	브리즈번 (호주)	2012.05.14~15	지속가능한 미래 구축: 개발협력의 다양한 파트너 Shaping a sustainable Future: Partners in Development Cooperation
			▶ 지속가능한 발전을 이루기 위해 개발협력이 나아가야 할 방향과 역할에 대한 논의
8	리우데자네이루 (브라질)	2012.06.21	우리가 원하는 미래: 우리가 원하는 미래로 가기 위한 개발협력의 역할 The future we want: The role of Development Cooperation in Getting us there
			▶ 각 개별국가들이 기존의 개발협력 담론에서 지속가능한 발전 담론으로 전환하는 것을 돕는 방안 논의 ▶ 개별국가가 가진 개발협력 관련 정책결정 과정과 제도적 메커니즘에 지속가능한 발전에 대한 담론의 적용 방안 모색

출처 : 저자작성

(1) 제1차 준비회의: 2011 Mali High-level symposium on "Gearing development cooperation towards the MDGs: Effectiveness and Results"

2012년 DCF의 첫 준비회의인 말리 고위급 심포지엄은 국제적으로 경제적인 불안정이 지속되고 있는 가운데 많은 공여자들이 약속한 원조를 감축하면서 MDGs 달성이 제대로 이루어지지 않고 있음을 지적하고 있다. 지속가능한 성과는 개발도상국의 리더십을 우선으로, 공여국과 개발도상국 간의 상호책무성이 전제되어 있을 때 획득할 수 있는 것이므로 양자 모두 원조의 성과에 대한 책무성을 가져야 함을 강조하고 있다. 이에 따라 개발협력 활동이 빈곤 감소를 위한 가시적인 성과를 내기 위해서는 원조의 효과적인 배분과 전달, 관리가 매우 중요하며 그 방식과 목표는 다양한 개발 행위자에 따라 다양할 수 있음을 확인하고 있다.[1)]

1) UN ECOSOC(2011.6.30) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Mali High-level Symposium "Gearing development cooperation towards the MDGs: Effectiveness and results"

(2) 제2차 준비회의: Special Event at the Fourth United Nations Conference on Least Developed Countries(LDC-Ⅳ), "Mutual accountability for LDCs: A framework for aid quality and beyond"

터키 이스탄불에서 열린 제4차 유엔최빈국회의(4th UN Conference on Least Developed Countries) 기간 중 2012 DCF의 2차 사전준비회의가 열렸다. 유엔최빈국회의는 지난 1970년대 이후 선진국과 저개발국간의 빈부격차가 심화되는 이른바 '남북문제'가 세계질서에 새로운 위험 요소로 등장하면서 최빈국의 개발문제를 논의하기 위해 1981년부터 10년마다 개최되고 있다. 최빈국 개발지원을 위한 비전과 이행계획을 제시하는 것을 목표로 약 5일 동안 정부 간 회의, 주제별 고위급 회의, 민간 주도 회의, 부대 행사가 열린 가운데 DCF를 준비하기 위한 논의도 이루어진 것이다. 본 사전회의 또한 최빈국에 중점을 두고 최빈국과 공여자 간의 상호 책무성이 국제적 공약의 이행에 기여할 수 있는 방안에 대해 집중적으로 논의했다. 1차 회의 결과를 바탕으로, 새로운 프레임워크를 제안하기 보다는 현존하는 프레임을 최빈국에 적용할 수 있는 방안을 모색하는 데 초점을 두었다. 최빈국의 관점에서 원조의 질과 효과성이 무엇인지, 기존의 프레임들이 최빈국과 공여국 간의 상호 책무성을 보장하는데 도움이 되는지, 공여자들이 최빈국의 수요를 충분히 반영하고 있는지 여부를 살펴보며 향후 공여자와 최빈국 간의 더욱 심도 있는 정책 대화가 요구됨을 강조했다. 또한 인적 자원과 제도적 기반이 부족하고 시민사회의 역량이 취약한 점을 고려하여 이러한 점들을 개선할 수 있는 지원의 중요성도 논의되었다.[2)]

(3) 제3차 준비회의: 2011 Luxembourg High-level Symposium on "Working together to increase the development impact of aid"

1차 준비회의에 이어 2012 DCF 준비를 위한 두 번째 고위급 심포지엄이 룩셈부르크에서 열렸다. 본 회의는 개발도상국들이 원조의 영향력을 극대화할 수 있도록 돕는 최선의 방법을 모색하는 것을 목표했다. 논의 결과 개발도상국의 국내 세입은 물론이고 소액금융, 외국인 직접투자 등 다양한 개발 재원을 활용하는 방식으로 원조가 활용되어야 원조의 개발과 빈곤 감소에 대한 영향력이 극대화 될 수 있음을 확인했다. 따라서 장기적으로 원조의 질적 향상과 양적 확대뿐만이 아니라 원조에 대한 독립성을 강화할 수 있는 정책을 마련하는 것이 중요하다. 개발도상국은 공여국이 제공하는 다양한 형태의 원조와 국내 및 해외의 개발 재원들을 효과적으로 일관성 있

2) UN ECOSOC(2011.5.12) Mutual Accountability for Least Developed Countries: A Framework for Aid Quality and Beyond, "Key messages and recommendations"

게 운용할 수 있는 역량을 갖춰야 한다.

이에 대해 최빈국들은 최빈국에 대한 원조는 반드시 해외직접투자와 기타 개발 재원을 동원하는 것을 최우선순위로 지원하여 경제적 성장을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다고 강조하였다. 반면 일부 NGO들은 원조가 보건, 교육과 같은 사회적 발전을 지원하는데 쓰였을 때 영향이 극대화되었음을 주장하여 대조된 양상을 보였다. 오랜 논의 끝에, 개발도상국들이 스스로 원조 자원의 배치를 결정할 수 있어야 한다는 점을 강조하며 회의가 마무리 되었다.[3)]

(4) 제4차 준비회의: DCF Advisory Group Special Event on "Rethinking Development: Towards a New Sustainable Development Architecture"

제4차 원조효과성에 관한 고위급회담인 부산 세계개발원조총회 기간 동안 DCF의 자문단은 '개발에 대한 재고찰: 새로운 지속가능한 개발협력 체계를 향하여' 라는 주제로 부대 행사를 열어 2012 DCF를 위한 제4차 준비회의를 가졌다. 2012년 6월 브라질 리우에서 열릴 유엔지속가능발전회의(Rio+20)를 앞두고 지속가능한 발전과 개발협력의 관계에 대한 논의를 본격적으로 시작한 것이다. 본 회의에서는 개발협력이 MDGs 달성을 위해 지속적으로 노력함과 동시에 지속가능한 개발 의제를 형성하는 데 있어 가장 우선적으로 취해야 할 행동이 무엇인가에 대한 고민을 중점적으로 다루었다. 이러한 맥락에서 원조효과성 원칙이 지속가능한 발전의 개념과 맥락에 적절히 부합하는지를 검토하고 지속가능한 발전이 기존의 개발도상국의 주인의식과 리더십 강화 및 공여국 간의 조율 노력을 약화시키지 않는 방안을 논의했다. 그 결과 지속가능한 발전의 우선 과제 선정과 정책의 입안, 비용분담에 대한 회원국 간의 상이한 입장 차이를 인지하고 이에 대한 대안으로 녹색경제를 통한 지속가능한 발전의 달성을 제안했다. 또한 녹색경제는 환경보존과 사회발전, 인간개발을 이루기 위해 필수적인 요소임을 역설하며 녹색경제에 대한 국제적인 논의를 진전시켜나감에 있어 각 국가들의 특수한 상황을 이해하고 정책 결정을 위한 폭넓은 상호의사 교환 및 다각적인 협력이 이루어져야 함을 강조했다. 마지막으로 이러한 협력을 위한 담론 형성에 DCF가 기여할 것을 명시하게 된다.[4)]

3) UN ECOSOC(2011.10.18-19) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Luxembourg High-level Symposium. "Working together to increase the development impact of aid"

4) UN ECOSOC(2011.11.29) Summary of the Special High-Level Event of the DCF Advisory Group at the Forth High Level Forum on Aid Effectiveness on "Rethinking development: towards a new sustainable development architecture"

(5) 제5차 준비회의: "The Changing Context of Development: What does it mean for cooperation and Global Partnership"

제5차 준비회의는 변화하고 있는 개발협력 환경 안에서의 새로운 글로벌 파트너십을 어떻게 형성해야 하는지에 대한 논의를 중점적으로 다루었다. 새롭게 부상하는 다양한 행위자들의 역할과 원조 형태에 대해 기존과는 다른 접근법이 요구되고 있음을 인지하고 향후의 개발협력 추진 체계의 정립 방향을 모색하였다. 그 결과 개발행위자의 다양화는 차별화된 접근방식과 재원을 도입할 수 있다는 점에서 새로운 기회임에 분명하지만, 개발도상국들이 다양한 행위자들을 조정할 수 있는 역량을 갖추는 것이 새로운 도전 과제임을 확인했다.

또한 부산 세계개발원조총회의 결과로 탄생한 부산 글로벌 파트너십의 이행을 위해 DCF가 해야 할 역할에 대해 논의하여 DCF가 개발협력의 미래를 위한 파트너십 형성에 기여해야함을 강조했다.[5)]

(6) 제6차 준비회의: "Private philanthropic organizations in international development cooperation: New Opportunities and specific challenges"

제5차 준비회의가 막을 내린지 얼마 지나지 않아 민간 자선기관들의 활동이 개발협력에 미치는 영향에 대한 특별 정책 대화를 마련하여 2012 DCF의 제6차 준비회의로 논의를 이어나갔다. 5차 회의에서 언급한 다양한 행위자들 중에서 최근 급부상하고 있는 민간 자선기관들의 기여 현황을 살펴보고 전통적인 행위자들과의 협력 방안을 모색하는 것이 주된 내용이었다. 2010년에 열린 MDGs 정상회의에서 이미 주지한 바와 같이 MDGs 달성을 위해 이들의 역할과 참여를 확대하는 것이 요구된다는 것을 다시 한 번 확인한 셈이다. 특히 Rio+20의 지속가능한 발전 담론과 Post-MDGs와 같은 새로운 개발협력 의제 형성에 민간 자선기관들이 기여할 수 있는 방안이 중점 주제로 다루어졌다.[6)] 1일간의 정책대화이니 만큼 민간 자선기관들의 참여가 가져올 다양한 현상에 대해 심도 있는 검토는 이루어지지 않았으나 본 회의의 주요 결과가 2012 DCF의 사무총장보고서에 반영된다는 점에서 DCF가 민간 자선 기관들의 참여를 주의 깊게 조명하고 있음을 알 수 있다.

---

5) UN ECOSOC(2012.1.24) Draft Concept Note. ECOSOC meeting on The Changing Context of Development: What does it mean for Cooperation and Global Partnership

6) UN ECOSOC(2012.02.27) Private Philanthropic Organizations in International Development Cooperation: New Opportunities and Specific Challenges, Key message and Recommendations.

(7) 제7차 준비회의: 2012 Australia High-level Symposium on "Shaping a Sustainable Future – Partners in Development Cooperation"

Rio+20 정상회의를 한 달쯤 앞두고 열린 제7차 준비회의는 말리, 룩셈부르크에 이어 2012 DCF 준비를 위한 세 번째 고위급 심포지엄으로써, 부산에서 열린 4차 회의의 연장선상에서 지속가능한 발전을 이루기 위해 개발협력이 노력해야 할 사항들에 대한 논의를 가졌다. 본 회의에서는 글로벌 지속가능성에 관한 UN 고위급 패널회담(The UN High-Level Panel on Global Sustainability)가 주지한 바와 같이 현재의 글로벌 개발 모델이 지속가능하지 않음을 인식하였다. 이에 개발협력이 지속가능한 발전을 위한 세 가지 핵심 축인 경제적, 사회적, 환경적 발전을 위한 정책 수립에 핵심적인 역할을 해야 함을 역설하였다. 이에 DCF의 논의 결과가 Rio+20 정상회의와 향후 2015년 이후의 UN이 형성해나갈 개발 의제 논의에 반영될 것임을 밝히고 있다. 회의 결과 지속가능한 발전을 이루기 위해 개발협력이 나아가야 할 방향과 역할은 다음과 같다.[7)]

첫째, 기후변화, 물 부족 및 식량위기에 직면한 취약한 지역사회에 대해 인도주의적 지원을 계속해야 한다.

둘째, 경제성장을 위해 필수적인 에너지 접근성의 확대에 기여해야 한다.

셋째, 경제활동에 참여하는 개발 행위자들의 역량 개발과 참여 확대에 기여해야 한다.

넷째, 글로벌 경제 시스템에 적응할 수 있도록 신흥 산업의 육성을 위한 정책개발을 지원해야 한다.

다섯째, 공공지출 시스템을 통해 친환경산업을 장려하는 방식으로 경제체제의 전환을 지원해야 한다.

여섯째, 민관협력과 같은 방식의 개발재원의 다각화를 촉진해야 한다.

일곱째, 개발원조의 효율적 전달을 위한 창의적 메커니즘을 확립해야 한다.

여덟째, 개발협력의 투명성을 제공해야 한다.

(8) 제8차 준비회의: DCF Side Event at Rio+20 Conference on "The Future we want: The role of Development Cooperation in Getting Us There"

마침내 2012 DCF를 위한 마지막 준비회의가 브라질 리우에서 열린 유엔지속가능발전 회의의 부대행사로 마련되었다. 본 회의는 지금까지 이어져 온 준비회의에서 논의된 결과를 종합적으로 정리하여, 각 개별국가들이 기존의 개발협력 담론을 지속가능한 발전으로 전환하는 것을

7) UN ECOSOC(2012.05.15) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Australia High-level Symposium, "Shaping a sustainable future-Partners in development cooperation"

지원하는 방안에 대해 논의했다. 보다 구체적으로 개별국가가 가진 개발협력 관련 정책결정 과정 및 제도적 메커니즘에 지속가능한 발전에 대한 담론이 통합적으로 적용될 수 있는 방안을 상호 경험 공유를 통해 모색했다.[8] 본 회의에서 이루어진 논의는 2012 DCF 회의로 이어져 Rio+20 결과 이행 방안을 구상하는 것으로 연결하게 된다.

나. 2012 UN DCF 주요 결과

1) 주요 의제와 사무총장 보고서 핵심 요지

지금까지 살펴본 것처럼, 2012년 UN DCF는 최근 급변하고 있는 개발협력 환경과 새로운 개발협력 체제 구축을 위한 주요 사안에 대해 다양한 행위자들이 참여하여 논의할 수 있도록 8차례의 준비회의를 거쳐 노력해왔다. 2012년 7월 5일~6일 양일간 열린 본 회의는 이러한 내용들을 기반으로, DCF가 개발협력을 통한 지속가능한 발전을 달성하고, 포괄적 파트너십을 구축하여 개발성과를 증진하며, 다양한 행위자들 간의 상호 책무성을 강화하여 미래의 개발협력 주요 의제에 기여하기 위해 개최되었다.

본 회의 프로그램은 2012년 DCF를 위한 사무총장 보고서 내용을 중심으로 주요 의제별 다양한 정책대화, 워크숍, 부대행사 등으로 이루어졌다. 주요 의제는 아래와 같이 크게 9가지의 주제로 분류된다.

〈Box 1〉 2012 DCF 주요 의제

(1) 변화의 동력: 개발협력의 미래
(2) 개발협력의 분배: 전략, 책임성, 효과성 제고
(3) 기타 개발재원 동원
(4) 상호 책무성 및 투명성의 중요성
(5) 남남협력과 삼각협력의 증진
(6) 민간 자선 기관 및 지방 정부의 역할 증대
(7) 지속가능한 발전을 위한 개발협력
(8) 개발협력의 미래를 위한 파트너십
(9) DCF의 역할과 후속 논의

8) Jonathan Glennie(2012.05) From Poverty Eradication to Sustainable Development: The implications of an evolving framework for development cooperation.

주제별 논의 결과를 살펴보기 전에 본 회의를 위해 작성된 사무총장 보고서의 주요 결과를 살펴보기로 하겠다. 본 보고서는 "국제개발협력의 트렌드와 진전(Trends and Progress in international development cooperation)"이라는 제목으로 8가지의 주요 내용을 담고 있다.

첫째, MDGs의 8번 목표 달성이 제대로 이루어지지 않고 있는 현실을 직시해야 한다.
둘째, 개발을 위한 국내 재원의 동원이 보다 효과적으로 촉진되어야 한다.
셋째, 지속가능한 발전을 증진하기 위한 노력이 보다 강화되어야 한다.
넷째, 개발협력 분배의 질이 훨씬 더 향상되어야 한다.
다섯째, 개발협력의 질과 성과를 위한 노력이 증진되어야 한다.
여섯째, 책무성과 투명성 증진을 위한 폭넓은 노력이 요구된다.
일곱째, 남남협력과 삼각협력의 효과를 최대화해야 한다.
여덟째, 개발협력의 미래 구상에 있어 DCF가 핵심적인 역할을 해야 한다.

위의 8가지 메시지를 기본으로, 보고서는 공여국들이 ODA/GNI 비율을 0.7%까지 높이겠다고 국제사회에 명시한 공약을 이행하는데 더욱 박차를 가할 것을 요구하고 있으며 더불어 MDGs 달성을 가속화할 것을 주문하고 있다. 개발재원의 확대를 위해 ODA 뿐만 아니라 기타 개발재원을 조달하는 것이 중요하며, 이를 위해 개발협력이 촉매제 역할을 강화해야 함을 강조한다. 또한 개발협력의 효과성과 상호책무성, 투명성 강화 노력의 중요성과 시민사회, 민간 분야, 지방자치단체 등의 참여가 확대되어야 함을 제시하고 있다. 특히 원조효과성 제고를 위해 수원국, 공여국 및 기타 행위자들의 역량개발을 위한 지원이 적극적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다.

전통적인 원조 흐름인 남북협력과 새롭게 대두되고 있는 남남 및 삼각협력 간의 상호보완성이 극대화되어야 한다는 점도 보고서가 주요하게 다루고 있는 부분이다. 보고서는 남남협력을 비용 대비 효과성이 높은 것으로 평가하고 있으며 따라서 동료 학습이 가능한 남남협력의 상대적 이익을 충분히 활용해야 할 것을 강조하고 있다. 마지막으로 원조가 아닌 다른 분야의 이슈들과 일관성을 가지기 위한 강력한 조정의 필요성과 함께 새로운 개발협력체제에 대한 논의 과정에 DCF가 기여해야 함을 강조하고 있다.

2) 주제별 논의 결과

(1) 변화의 동력: 개발협력의 미래

동 주제 관련 논의에서는 개발협력의 미래를 위한 강력한 노력이 필요하다는 주장이 강조되었다. 주요 내용으로는 2002년의 몬터레이 선언을 지키기 위한 강력한 행동으로 시장 접근성 강화, 무역 촉진, 기술 전수, 불법 자금 유출 퇴치 등이 강조되었고 이에 대해 개발도상국과의 광업 계약의 재협상, 금융거래 과세(Currency Transaction Levee) 등이 현실적인 대안이 될 수 있다는 주장도 제기되었다.

참가자들은 개발원조가 빈곤과 기아 퇴치, MDGs 달성을 위한 주요한 동력임을 다시금 확인하고 개발효과성을 이루기 위해 효과성을 측정할 수 있는 능력의 배양이 동시에 이루어져야 함을 지적하였다. 특히 OECD와 같은 선진 공여국들이 아닌 개발도상국이 스스로 개발 수요를 발굴하고 원조효과성을 평가할 수 있어야 한다는 점이 강조되었다.

또한 대부분의 국가들이 개발협력의 환경 변화에 따른 다수의 이해관계자들 간의 일관성과 조정의 필요성이 시급함을 역설하였다. 개발도상국들은 급변하고 있는 환경 안에서 새로운 형태의 개발협력 활동이 이루어지고 있음에도 불구하고 ODA의 중요성을 간과해서는 안 됨을 강조하며 남남협력은 기존의 ODA를 대체하는 것이 아닌 보완하는 역할을 해야 함을 주장했다. 또한 일부 개발도상국들은 개발협력의 미래를 구상할 때 취약국들에 대한 고려가 더욱 필요함을 강조했다.

(2) 개발협력의 분배: 전략, 책임성, 효과성 제고

개발협력은 최빈국, 분쟁국 및 취약국과 같이 가장 지원이 필요한 곳에 우선적으로 분배되어야 한다는 점과 개발도상국의 우선순위에 맞는 지원의 중요성이 재차 언급되었다. 이러한 맥락에서 직접예산지원(Budget support)과 같은 원조 모달리티 적용의 강화와 개발도상국의 역량개발이 중요하다는 의견이 나왔다. 또한 조건부 원조를 줄이고 원조예측성과 유연성을 향상해야 한다는 주장이 제기되었다. ODA의 분배 기준으로는 개발도상국의 경제적 지위 고려 여부가 언급되었으며, 원조배분이 정치적 과정이자 수원국의 필요와 원조 흡수 능력 등을 종합적으로 고려하여 이루어져야 함을 강조했다. 개발도상국들은 동 주제에 대해 글로벌 차원의 일관성과 무역 및 시장접근에 대한 지원, 개발역량과 기술이전에 대한 투자 등을 요청했다.

(3) 기타 개발재원 동원

ODA의 예측가능성과 최빈개도국에 대한 집중이 강조되면서 ODA가 광범위한 개발의 촉매제로써 교육, 보건, 인프라 관련 서비스의 제공에 기여하고 있다는 의견이 제시되었다. 특히 공여국들과 IMF는 ODA 뿐만이 아니라 개발도상국 내의 다양한 개발재원을 동원할 수 있는 방안으

로 제도 개선과 거버넌스 구축을 시급히 모색하는 것이 필요하다는 주장과 함께 그 예로 포괄적인 재정 시스템 구축을 통한 세입 및 국민 저축 증가, 조세징수 분야의 개혁의 필요성을 강조했다. 이에 대해 시민사회에서는 개발도상국에서 선진국으로의 재원 이전이 매우 높으며 2011년 한해 8.270억불이 선진국의 채권구입을 위해 사용되었음을 지적하기도 했다. 시민사회는 국내 재원의 중요성과 함께 재원활용을 위한 계획과 역량에 대한 지원을 강화하고 구속성 원조를 철폐할 것을 요구했다.

(4) 상호 책무성 및 투명성의 중요성

국가 수준의 개발성과 증진을 위해 상호 책무성과 투명성이 핵심적임을 재확인했다. 강력한 원조 정책과 성과 평가 프레임워크를 통한 원조 제공자와 수원국 간의 상호 책무성이 증진된 대표적인 사례로 케냐가 언급되었다. 케냐 정부는 2010년 상호책임성을 강화한 헌법을 도입하여 예산의 투명성이 제고되었음을 밝혔다. 또한 원조를 받는 47여개의 부처와 기관이 공여국과 직접 협상하게 하여 원조효과성을 제고할 수 있었음을 공유했다.

하지만 동시에 개발 파트너십의 불균형이 점차 커지고 있다는 우려도 제기되어 국가 수준의 진전을 가속화하기 위해 강력한 글로벌, 지역적 수준의 프레임워크가 작동되어야 한다는 주장이 제시됐다. 이에 개발도상국과 원조 제공국가 모두 정치적 의지와 리더십을 가지고 상호 책무성을 보장할 수 있는 강력한 제도와 법적 프레임워크를 구축할 것을 요구 받았다.

이어 상호 책무성 강화를 위해 DCF가 사례 교류와 상호 학습을 위한 가장 적합한 플랫폼으로 언급되면서 향후 이에 대한 후속 논의가 이루어질 것을 나타내기도 했다.

(5) 남남협력과 삼각협력의 증진

새로운 개발협력 환경의 주요 변화로 남남협력과 삼각협력의 증진이 재차 강조되었으나 앞서 첫 번째 주제 논의에서도 제기된 바와 같이 남남협력과 삼각협력은 기존의 개발 파트너십을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것으로 이해해야 한다는 주장이 개발도상국들을 중심으로 강조되었다. 또한 남반구 원조 제공자들의 차별화된 개발 경험이 주는 교훈을 통해 낮은 비용과 적합한 기술로 개발 성과를 높일 수 있는 방안을 검토하는 것이 요구되었다. 삼각 협력의 경우에는 개발도상국의 역량 개발에 핵심적인 역할을 하고 있다는 평가가 주를 이루었는데, 그 예로 남반구의 원조 제공자가 원조 조정을 강화하고 자국 정부가 자체적으로 시행하는 평가를 확대하여 개발협력활동을 제공하기 위한 제도를 개선하고 있다는 설명이 따랐다. 남남협력과 삼각협력에 대해서는 향후에도 지속적으로 좋은 사례의 교류를 촉진하여 상호간의 대화와 명확한 분석이

확대되어야 한다는 주장이 강조되었다.

(6) 민간 자선기관 및 지방 정부의 역할 증대

참가자들은 민간 자선기관들이 혁신적인 접근법을 통해 개발협력 활동에의 참여를 확대하고 있다는 사실에 공감했다. 또한 다소 위험을 감수하면서도 이들의 참여 증진을 위한 제도 개선 등 성과 목표를 가질 필요가 있다는 주장이 제기되었다. 반면 민간 기관들이 참여할 때 도덕성을 가장 중요한 기준으로 삼아야 한다는 주장도 언급되었다. 지방 정부의 경우 중앙정부보다 지역사회에 가깝게 다가갈 수 있다는 장점이 언급되며 스페인, 독일, 가나, 우루과이, 에콰도르 등 일부 국가들은 개발협력을 위한 지방자치 단체의 참여 현황과 모범 사례를 공유하기도 했다. 마지막으로 향후의 새로운 글로벌 파트너십에 있어 정부와 시민사회, 민간이 각자의 비교우위와 장점을 고려하여 긴밀하게 협력하는 것이 중요하다는 점을 인식하고, 이들 행위자들의 영향력과 성과 및 질에 대한 상세한 분석 또한 요구되었다.

(7) 지속가능한 발전을 위한 개발협력

지속가능한 발전을 위한 개발협력의 역할에 대해서는 앞서 살펴본 사전 준비회의에서도 특별히 강조된 만큼 본 회의에서도 반복적으로 강조되었다. 다시 말해, 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 보장하는 개발협력의 중요성과 이 세 가지 영역 간의 일관성의 중요성, 지속가능발전 목표 달성을 위한 혁신적 재원 마련의 중요성이 주요 내용으로 다루어졌다. 참가자들은 현존하고 있는 개발협력에 관한 다양한 이니셔티브와 메커니즘 구축에 있어 지속가능한 발전이 최우선 순위로 고려되어야 한다는 점을 인식하고, 이를 위한 제도적 틀과 거버넌스의 중요성에 합의했다.

(8) 개발협력의 미래를 위한 파트너십

본 회의의 목적이자 핵심 주제로써 개발협력의 미래를 위한 파트너십 구축 방안을 논의했다. 참가자들은 밀레니엄 선언의 핵심 가치가 2015년 이후에도 지속적으로 유의미할 것이라는 의견에 동의하며, MDGs의 강점과 힘을 기반으로 하나의 글로벌 개발 의제를 형성하기 위해 협력할 것을 합의하였다. 또한 지속가능한 발전 담론과 부합하는 방향으로 MDGs 의제를 향상시켜야 하며 특히 MDGs의 8번 목표인 글로벌 파트너십을 더욱 강화해야 함을 강조했다. 또한 부산 세계개발원조총회의 합의사항 이행을 위한 책임성을 강화하고 효과적인 개발협력을 위한 정치적 모멘텀을 유지할 것을 상호 독려하였으며, Post 2015 의제를 형성해 나가는 과정에서 부산 글로벌 파트너십과 DCF 간의 보완적 시너지의 중요성이 언급되었다. 새로운 파트너십에 있어 시민사회와 민간, 국회의 역할에 대한 관심을 가져줄 것을 당부하는 의견도 제시되었다.

(9) DCF의 역할과 후속 논의

회의는 DCF의 역할과 차기 회의의 논의 주제를 정리하는 것으로 프로그램을 마무리하였다. 서두에서도 언급했듯이 DCF의 가장 큰 특징인 다양한 행위자들을 포괄적으로 포함하는 플랫폼으로서의 기능을 적극적으로 수행할 것이 강조되었다. 또한 개발협력의 변화하는 환경 속에서 지속가능한 발전과 Post 2015 의제에 맞게 DCF의 역할과 기능을 조정하는 방안의 필요성이 차기 회의에서 검토되어야 함을 향후 과제로 제시하였다.

또 다른 논의 과제로는 개발협력이 지속가능한 발전을 향상시키고 장기적으로 원조 의존성을 감소시키기 위해 다른 개발 재원을 효과적으로 촉진하는 방안이 언급되었다. 책무성과 투명성 및 성과 중심의 개발 파트너십의 진전을 위해 DCF의 적극적인 역할이 요구된 점도 중요하다. 마지막으로 Post 2015 의제 형성과정에서 DCF와 이해 관계자들의 적극적인 참여를 요청하며 제3차 DCF 회의가 막을 내렸다.

4. 2012 UN DCF의 의의 및 평가 : 시민사회의 의견을 중심으로

이번 회의에 참여한 시민사회단체들은 금번 DCF에 대한 시민사회의 평가 의견과 제안을 10가지 항목으로 정리한 성명서[9]를 폐막 선언시 낭독하고 사무국에 제출하였다. 성명서에 따르면 시민사회는 ▲ 공여국들이 약속한 ODA 규모를 축소시키고 있는 것에 대해 깊은 우려를 표명하며, ▲ DCF가 규범적 및 기술적인 토론과 논쟁을 제공하는 지구적 포럼이자 모든 개발협력의 주체가 동등하게 참여하는 포괄적인 플랫폼임을 재확인하고, ▲ 국제시민사회가 개발협력에 관한 지구적 논의 과정에 영향을 미칠 수 있는 공간이 점차 축소되고 있는 상황에서 DCF에 시민사회가 참여할 수 있음을 환영하며, ▲ DCF가 UN 산하 기구로서 개발협력의 주요 국제적 기준(인권, 노동, 반부패, 지속가능한 발전 등에 관한)을 준수할 것을 요구하며, ▲ 2014년에 열릴 제4차 DCF에서 성평등 및 사회경제적 불평등에 관한 고위급 심포지엄을 개최할 것을 요구하며 ▲ DCF가 참여적이고 민주적 원칙에 따라 Rio+20의 결과 이행과 Post 2015 개발 의제 논의 형성에 중요한 역할을 할 수 있음을 확신하며 ▲ 정부와 국가가 DCF의 향후 행동계획 이행을 위한 재정을 전적으로 지원할 것을 요구하고 있다.

9) The CSO's room statement at the 2012 DCF

앞서 살펴본 주요 논의 결과와 시민사회의 의견을 통해 금번 DCF가 다양한 개발협력 행위자들과 Post 2015를 중심으로 하는 새로운 개발협력체제의 구축을 위한 논의의 기반을 조성했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이를 통해 DCF의 가장 큰 특징이 개발협력의 주요한 이슈 관련 다양한 논의를 위한 장을 제공하는 포럼으로서 국가뿐만이 아니라 시민사회, 민간, 국회, 지방정부 등 다양한 개발협력 주체들이 워크숍, 정책대화, 부대 행사 등의 여러 형태의 논의에 참여할 수 있다는 점을 재확인할 수 있다.

하지만 참여자들의 합의에 기반을 둔 구속력이 있는 공식 결과문서가 없고 약한 수준의 선언과 실천 방안만을 제시하고 있어 다양한 행위자들 간 주고받은 의미 있는 많은 대화들을 실질적으로 이행하거나 강제할 수 있는 메커니즘이 없다는 점은 근본적인 한계로 볼 수 있다. 이러한 점은 향후의 새로운 개발협력 파트너십의 구축에 가지게 될 영향력 면에서 OECD와 긴장관계를 유발할 수도 있을 것이다. 이번 회의에서 일부 개발도상국들이 부산총회의 결과로 탄생한 부산 글로벌 파트너십의 이행 논의가 여전히 OECD DAC을 중심으로 이루어지고 있는 것으로 간주하고 있음을 확인했듯이, 향후 Post 2015 개발의제와 Post 부산 의제를 연계하여 일관된 개발협력 의제를 설정하는 데 있어 OECD와 UN 간의 주도권 다툼이 일어날 우려도 예상할 수 있다.

관련하여 DCF를 비롯한 UN은 부산 글로벌 파트너십의 운영을 위한 사무국을 OECD와 공동으로 담당하게 된 점을 효과적으로 활용하여 동 파트너십과 Post-MDGs 의제 간의 연계 노력에 적극적으로 참여해야 할 것이다. UN DCF를 포함한 UN 체제가 최빈국과 개발도상국, 시민사회와 민간 등 다양한 행위자들에 대한 포괄성을 유지하면서 새로운 개발협력 의제 형성을 주도해나갈 수 있을 것인가에 대해서 아직은 낙관하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 DCF는 다양한 행위자들의 목소리를 폭넓게 수렴할 수 있는 특징을 지속적으로 강조하여 살려내어 개발협력의 당사자인 개발도상국의 주인의식과 의견을 적극적으로 담아내어 개발협력의 효과성을 높이는 데 기여해야 할 것이다.

5. 맺으며

지금까지 살펴본 것처럼 DCF는 급변하는 개발협력 환경을 인식하고 새로운 개발협력 체제 구축을 위해 다양한 행위자들의 의견을 수렴하는 역할을 하고 있다. 개발협력 활동 및 정책결정

과정에 개발도상국의 목소리를 반영하기 위해 창설된 것을 고려하면, 2008년부터 3차례에 걸쳐 이루어진 논의과정에서 이러한 목표는 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 다만 UN의 많은 논의들이 실질적인 이행의 강제력을 담보하지 못하고 권고에 그치고 있는 한계를 DCF 또한 노정하고 있는 것이 사실이다. 2012 DCF를 위한 사무총장 보고서와 회의 결과에서도 강조했듯이 DCF가 개발협력의 미래 구상에 있어 핵심적인 역할을 하기 위해서는 이러한 한계를 극복하기 위한 다각도의 노력이 필요하다. 즉, Post 부산, Post MDGs, 지속가능한 발전 담론 등 다른 국제 담론 및 규범들의 논의 체계와 밀접하게 연계하여 보다 강력한 의제설정의 역할을 강화해야 할 것이다.

한국 정부의 경우 부산 세계개발원조총회의 개최국이자 부산 글로벌 파트너십의 이행을 위한 집행위원회의 공여국 대표로 참여하며 동 파트너십의 적극적인 이행을 통해 국내 ODA 및 개발협력 추진 체계의 선진화 노력과 연계할 계획을 가지고 있다. 반면 DCF에는 상대적으로 참여가 저조한 편으로 국내의 개발협력 정책과 집행 시스템에 DCF의 논의 결과를 반영해온 노력이 부족하다고 할 수 있다. 하지만 부산 글로벌 파트너십을 중심으로 하는 Post 부산 의제와 MDGs를 중심으로 하는 Post 2015 의제 및 지속가능한 발전 논의가 상호 유기적으로 연결되어 있으며, 모두 궁극적으로는 지구촌의 불평등을 줄이고 지속가능한 공존을 목표하고 있음을 인식할 필요가 있다. 따라서 두 논의를 통합적으로 국내에 적용 및 이행할 수 있는 방안을 모색하는 노력을 지속해나가야 한다. 두 논의 모두 다양한 개발주체의 참여를 바탕으로 공동의 목표 달성을 위한 정치적 의지와 실천적 이행을 요구한다는 점을 인식하고, 이를 바탕으로 새로운 개발협력의 패러다임 형성에 기여함과 동시에 국내적인 개선 방안과 전략 마련에 힘써야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

ODA Watch 사무국(2012.07). 2012 UN Development Cooperation Forum 회의참석 결과 보고서(내부 문서)

KoFID(2012.07) 국제 Outreach Debriefing 발표자료 "2012 유엔 개발협력 포럼 주요결과와 향후 과제"

2. 국외문헌

UN ECOSOC(2008) 2008 Development Cooperation Forum. Official summary of the presidendt of the Economic and Social Council

UN ECOSOC(2010.07.06) 2010 Development Cooperation Forum. President's Summary. Development Cooperation Forum 2010

UN ECOSOC(2011.6.30) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Mali High-level Symposium "Gearing development cooperation towards the MDGs: Effectiveness and results"

UN ECOSOC(2011.5.12) Mutual Accountability for Least Developed Countries: A Framework for Aid Quality and Beyond, "Key messages and recommendations"

UN ECOSOC(2011.10.18-19) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Luxembourg High-level Symposium. "Working together to increase the development impact of aid"

UN ECOSOC(2011.11.29) Summary of the Special High-Level Event of the DCF Advisory Group at the Forth High Level Forum on Aid Effectiveness on "Rethinking development: towards a new sustainable development architecture"

UN ECOSOC(2012.1.24) Draft Concept Note. ECOSOC meeting on The Changing Context of Development: What does it mean for Cooperation and Global Partnership

UN ECOSOC(2012.02.27) Private Philanthropic Organizations in International Development Cooperation: New Opportunities and Specific Challenges, Key message and Recommendations.

UN ECOSOC(2012.05.15) Preparing for the 2012 Development Cooperation Forum. Report of the Australia High-level Symposium, "Shaping a sustainable future-Partners in development cooperation"

UN ECOSOC(2012.06.06) Trends and Progress in international development cooperation. Report of the Secretary-General

UN ECOSOC(2012.07.06) Closing Statement, President of the Economic and Social Council, 2012 United Nations Development Cooperation Forum

Jonathan Glennie(2012.05) From Poverty Eradication to Sustainable Development: The implications of an evolving framework for development cooperation.

The CSO's room statement at the 2012 DCF

Ⅳ. 개발협력 평가

1. IPDET 교육을 통해 파악한 개발평가 주요 이슈와 시사점

조 정 명 / KOICA 평가실 과장

개발협력사업에서의 평가

한국국제협력단 사업평가실

개발협력원조의 중요성이 세계적으로 점차 높아감에 따라 원조의 기획과 집행, 결과에 대한 평가의 중요성도 따라서 강조되어 가고 있으며, 협력단은 이러한 국제적 흐름에 부응하여 무상원조사업에 대한 평가를 강화하고 있습니다.

개발협력원조에서 의미하는 평가는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에서 1991년 발표한 아래와 같은 정의가 보편적으로 사용되고 있으며, 협력단 또한 이를 협력단에서 수행하는 평가의 정의로 사용하고 있습니다.

"평가란 진행 중인 또는 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책의 기획, 집행과 결과에 대해 가능한 체계적이고 객관적인 심사를 말한다. 평가의 목적은 개발목표에 대한 충실성과 연관성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력과 지속가능성을 측정하는 것이다. 평가는 유용하고 신뢰할만한 정보를 제공하여 수원국과 공여국의 정책결정과정에 교훈을 제공할 수 있어야 한다."

평가는 크게 학습(Lessons Learning)과 책임성 확보(Accountability)라는 2개의 목적을 위해 수행됩니다. 학습은 평가를 통해 타 사업이나 추진중인 정책 또는 사업을 개선할 수 있는 방법이나 지식을 생산하는 것을 의미하며, 책임성이란 좁은 의미로 원조사업을 위임한 납세자인 국민에 대한 원조수행기관의 보고의무를 의미합니다.

본 지면에는 'IPDET 교육을 통해 파악한 개발평가 주요이슈와 시사점' 이 실렸습니다.

IPDET 교육을 통해 파악한 개발평가 주요이슈와 시사점

조 정 명 (KOICA 평가실 과장)

목 차

1. 들어가며
2. 주요 논의사항
   2.1. 개발평가의 효율성 제고
   2.2. 외부평가와 내부평가
   2.3. 평가역량개발
3. 시사점
4. 나오며

1. 들어가며

ODA 규모가 증가하고 국민의 우리 정부의 ODA 활동에 대한 관심이 높아지면서, 개발협력 사업에 대한 모니터링 및 평가의 역할이 점차 강조되고 있다. 국민, 국회 등 관련 이해관계자들이 개발협력 사업의 성과에 대한 보다 많은 그리고 질 높은 정보를 요구하고 있는 것이다. 이러한 수요를 충족하기 위해서는 전반적인 개발평가 시스템 강화가 필요한데, 이와 더불어 개발협력 사업을 수행하는 개인과 조직의 역량강화도 필수적이다.

KOICA 평가실은 개발평가 전문성 강화를 위해 2010년부터 직원의 국제개발평가교육프로그램 단기직무연수(International Programme for Development Evaluation Training, IPDET) 참가를 권장하고 있다. IPDET은 2001년 처음 시작된 세계최대의 개발평가 교육 프로그램으로, 전 세계 개발평가 분야에서 활동하고 있는 독립 컨설턴트와 정부, 국제기구, NGO 등

의 관계자들이 참가한다. 개발평가의 관리 및 수행 역량 배양을 목적으로 강의식 이론수업과 그룹토의 방식의 토론수업을 병행하는데, 20여 개국의 다양한 배경과 경험을 가진 전문가들이 함께 학습하며 얻는 시너지 효과가 매우 뛰어난 것으로 알려져 있다. 국외단기직무연수의 일환으로 일주일 동안 본 교육에 참가하였는데, 흥미로운 점은 각 국에서 경험하고 있는 한계나 문제점이 유사하다는 것이다. 각 국의 개발평가 역사와 시스템이 다양함에도 불구하고, 그 수준에 상관없이 당면하고 있는 과제는 유사하다는데서 우리의 개발평가에 주는 시사점을 찾아볼 수 있었다.

본고는 2012년 유럽지역 IPDET에서 논의 되었던 주요 내용 중에서 우리의 개발평가 환경과 관련된 사항을 소개하고, 다른 나라 또는 기관의 사례가 우리에게 주는 시사점에 대해 고찰해 보고자 한다.

2. 주요 논의 사항

2.1 개발평가의 효율성 제고

개발평가의 목적이기도 하며, 가장 중요성이 대두되고 있는 평가의 기능 중 하나는 개발협력 사업의 효과성Effectiveness 및 효율성Efficiency 입증이다. 국제사회는 보다 체계적이고 논리적인 성과 입증을 위해 영향평가 등 다양한 평가 방식을 시도하고 있다. 이러한 합리적인 평가 방식과 평가 결과의 타당성에 대한 논리 못지않게 강조되고 있는 이슈는 평가의 당위성 측면이다. 평가는 많은 물적, 인적 자원과 시간을 소요하는 활동이며, 대부분의 경우 평가대상에 비해 가용 자원이 제한적이다. 이에 '어떤 평가를 할 것인가'와 '어떻게 평가의 목적을 효율적으로 달성할 것인가'에 해당하는 평가 수행의 가치와 효율성 측면 또한 대두되고 있다. 가령 영향평가는 사업의 성과를 구체적이고 과학적으로 입증할 수 있다는 장점이 있는 반면 비용과 시간 소요가 큰 단점이 있다. 수요에 비해 재원의 공급이 월등히 부족한 개발협력 분야에 있어 어느 수준까지 영향평가를 시도하는 것이 적합한가에 대한 논의가 계속되고 있다. 한정된 자원의 분배에 있어, 효과적인 사업방식 입증을 위한 평가에 대한 투자를 높여야 할 것인지, 아니면 최선의 방법은 아닐지라도 도움이 시급한 집단에 대한 수혜 범위를 넓히는 것에 초점을 두어야 하는지에 대한 논의가 계속되고 있는 것이다. 이는 흑백논리로 정리될 수 있는 것이 아니며 궁극적으로 가치판단의 문제이긴 하나, 양측 논리가 공통적으로 동의하는 것은 평가의 비용과 편익을 고려해야한다는 것이다.

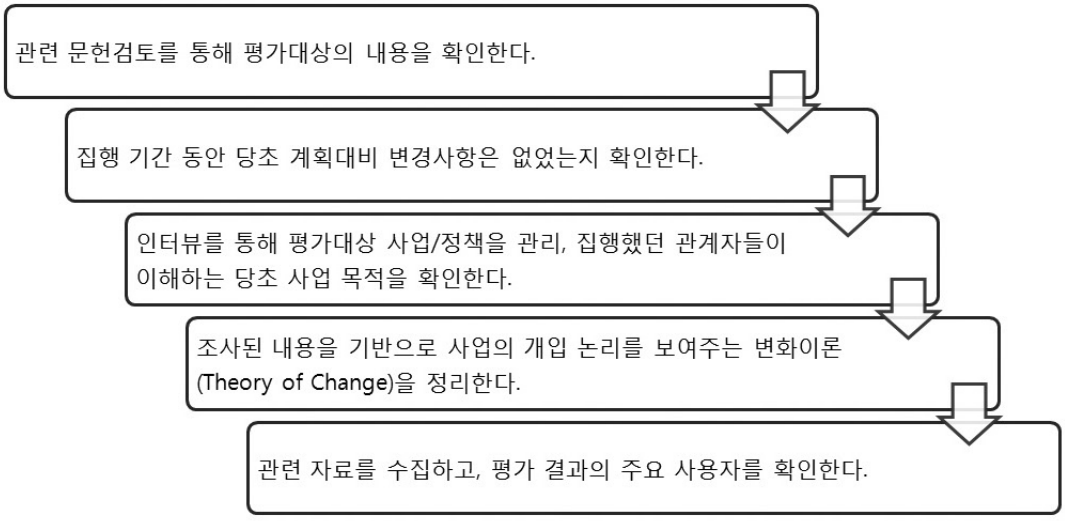
미국, 영국, 한국 및 UN 기구 등은 시간과 자원의 낭비를 방지하지하고 의미 있는 평가를 수행하기 위해 평가성 사정Evaluability Assessment을 통해 평가대상을 선별한다. 평가성 사정이란, 1970년대 Whoely에 의해 도입된 개념으로 평가에 착수하기 전 평가의 유용성 및 평가 가능성을 확인하기 위해 간략한 형태의 사전연구를 실시하는 것을 말한다(Morra Imas, Rist. 2009). Whoely는 평가자들이 현실과 이상의 차이를 제대로 인식하지 못해 많은 평가가 실패로 귀결되고 있다고 판단하여(Nay and Kay, 1982), 평가는 '이 평가를 실시할 수 있는가' 라는 근본적인 질문으로 부터 시작해야한다고 주장했다. 평가에 본격적으로 착수하기 이전에 이해관계자들의 의견을 수렴하여 평가의 목적을 명확히 하고, 평가 대상의 기본정보를 수집해 봄으로써 평가 대상과 환경에 대한 이해를 높이고 무모한 시도를 방지할 수 있다는 것이다. 또한 이러한 사전 정보파악을 통해 부족한 정보를 보완하여 평가의 준비성을 높이고, 필요시 평가에 대한 이해관계자 간의 기대를 조정하는 기반을 제공함으로써 이해관계자와 평가자간의 효율적인 의사소통 수단으로 활용된다. 이에 결론적으로는 평가 수행의 업무효율성을 높이고, 평가 관련 이해관계자의 기대에 부응하는 풍부한 평가 결과를 도출할 수 있다.

〈표 1〉 평가성 사정의 목적 및 강 · 약점

구분	세부사항
목적	• 평가 가능성과 유용성 여부를 판단 • 평가자와 이해관계자간의 의사소통 촉진 • 평가목적 명확화
활동	• 기존 자료 검토 • 사업의 목표 및 목적, 내용에 대한 이해 및 이해관계자간 합의 • 평가 결과 사용자의 평가에 대한 수요 및 기대 파악 • 사업의 개입논리 정리 및 변화이론(Theory of Change) 수립
강점	• 현실적이고 적합한 평가계획 수립 지원 • 이해관계자의 평가에 대한 기대 파악 및 반영 • 시간 및 자원낭비 방지
약점	• 평가의 전체 일정 지연

평가성 사정은 평가팀이 단독적으로 수행하는 것이 아니라, 주요 이해관계자들로 구성된 집단이 수행하는데, 평가의뢰자Administrator, 평가대상사업 또는 정책 수행자Implementer, 평가자Evaluator등을 포함한다. 평가성 사정의 절차는 각 기관의 평가환경 및 목적에 따라 다양한 것으로 파악되었는데, 기본적인 절차를 정리하면 아래와 같다.

〈그림 1〉 평가성 사정의 절차



많은 국가와 국제기구에서 이러한 평가성 사정 절차 도입을 통해 평가대상 선정에 대한 당위성을 확보하고, 평가결과의 유용성을 제고하여 보다 효율적인 개발평가가 이루어지도록 하고 있다.

이밖에도 비용-편익의 측면에서 평가의 가치를 제고하기 위해 단일사업의 평가 보다는 여러 사업을 주제별 또는 분야별로 한꺼번에 실시하는 집단평가Cluster Evaluation 강화의 중요성 또한 대두되고 있다. 평가의 양적 증대 보다는 평가의 품질과 평가 결과의 활용에 더 많은 관심이 집중되고 있는 것이다.

미국의 경우, 2010년부터 추진된 USAID 선진화 정책USAID Forward Reform의 일환으로 2011년 평가 정책이 수립되었다. 아이러니 하게도 2011년 이전에는 구체적으로 규정화 되어있는 평가 정책은 부재하였다. 미국은 평가지침상 사업Project 레벨에서는 큰 규모(구체적인 금액은 명시하지 않음)의 사업, 혁신적이거나 시범적인 사업에 대해 평가를 실시하는 것으로 규정하고 있으며, 국가지원전략Country Development Cooperation Strategy 레벨에서는 전략에 포함되는 각 개발목표Development Objective 마다 적어도 하나의 영향평가를 수행하도록 규정화하고 있다[1]. 평가의 종류는 프로젝트 이행현황평가Project Performance Evaluations, 프로젝트 영향평가Project Impact Evaluations, 프로그램 평가Program Evaluations, 지역 영향평가Global/Regional Impact Evaluations, 국별평가Country Assistance Evaluations, 기관평가Organizational Evaluations, 특별평

1) USAID EVALUATION POLICY:YEAR ONE(2012)

가Special Evaluations Studies 등으로 구분한다.

프로젝트 평가는 크게 사업수행기간 중에 간략하게 이행현황을 점검하는 이행현황 평가 또는 중간평가Midterm Evaluation와 사업이 종료된 후 성과 및 영향을 측정하기 위한 영향평가 또는 사후평가Ex-post Evaluation로 구분한다. 개별사업의 평가도 의의가 있으나 미국정부가 수행하는 개발협력 사업의 성과 및 영향, 그리고 문제점을 종합적으로 파악하기 위해서는 다양한 사업을 평가하는 주제별 프로그램 평가가 적합하다고 강조한다. 특히, 특정 국가에 지원하는 프로그램의 방향의 조정이 필요할 때 이 평가가 유용하다. 또한 한 프로그램에 대해 다양한 국가의 사례를 종합적으로 평가하는 지역 영향평가도 강조되고 있는데, 이러한 평가는 그 효과가 충분히 입증되지 않은 프로그램의 개선방향을 모색하는데 유용한 평가이다. 이 평가에서는 프로그램의 의도한 성과뿐만 아니라 의도하지 않은 성과의 파급효과도 평가함으로써, 이를 향후 개선점 모색에 활용한다. 실례로 최근 USAID가 발표한 대표적인 평가 보고서 중 '무역 역량강화 사업에 대한 성과평가From Aid to Trade: Delivering Results: A Cross-Country Evaluation of USAID Trade Capacity Building(2010)'는 2002년 이후에 진행된 무역 역량강화 사업의 국가별 사례와 성과를 종합적으로 분석하여, 향후 무역 역량강화 사업이 나아가야 할 방향을 제시하였다. 이밖에도 잠비아 지원 사업에 대한 영향평가, 비공식부문 근로자에 대한 사회보험 확대의 영향평가 등[2] 단일 사업에 대한 평가 보다는 다양한 사업을 종합적으로 분석하는 주제별 평가가 주류를 이루고 있다.

〈표 2〉 USAID 평가 정책(2011)[3]

구분	세부사항
정의	• 사업의 효과성 제고와 향후 정책판단의 기반이 되는 정보제공을 위해 실시하는 프로젝트/프로그램의 특징 및 성과에 대한 체계적이고 종합적인 분석
목적	• 책임성(Accountability) 확보 • 학습(Learning)
대상	• 큰 규모의 프로젝트 • 혁신적이거나 시범적인 프로젝트
방법	• 제한된 시간과 자원으로 평가의 목적을 달성하기 위한 모든 방법 • 특정 평가방법을 선호하지 않음 • 영향평가에 있어서는 실험적(Experimental) 설계가 가장 명확한 입증수단이나, 무작위추출 방식을 적용하기 어려울 시에는 다른 방법을 사용할 수 있음
계획	• 집행부서 : 연간 사업계획 수립시 평가 계획 및 예산을 포함 • 국별지원전략 : 각 개발목표 별로 적어도 하나의 영향평가 수행 • 프로젝트 설계 : 평가가 필요한지 여부와 평가 종류 결정
활용	• 평가결과를 전략, 우선순위, 사업계획과 관련된 정책결정에 활용
자원	• 전체 프로그램 예산의 최소 3%를 외부평가(모니터링과 별도) 예산으로 책정

유럽위원회European Commission의 EuropeAid는 미국의 경우와 마찬가지로 평가시기에 따라서는 사업수행 중에 실시하는 중간평가Intermediate Evaluation와 사업종료 후 실시하는 사후평가Ex-post Evaluation로 구분하고, 종류에 있어서는 지역별/주제별Geographic/Thematic 평가와 프로젝트/프로그램Project/Program 평가로 구분한다. EuropeAid는 평가실시 여부를 결정하는데 있어 다른 무엇보다 평가의 목적과 쓰임을 명확히 하는 것을 강조한다. 따라서 평가를 의무적으로 실시하기보다 평가를 통해 답하고자 하는 질문을 명백히 하고, 평가의 최종 보고서 작성 시에도 DAC의 5대 평가기준 중심이 아닌 평가의 핵심 질문을 중심으로 서술하도록 한다.

위와 같은 평가성 사정제도의 도입과 주제/분야별 종합평가의 강화, 평가 목적의 명확화는 개발평가의 당위성과 효율성 증대를 위한 대표적인 노력이라 할 수 있다.

2.2 외부평가와 내부평가

개발평가에 대한 관심이 높아짐에 따라 평가 결과의 독립성에 대한 기준 또한 엄격해 지고 있다. 평가는 수행 주체에 따라 외부 전문가에 의한 외부평가External Evaluations와 기관의 조직원에 의한 내부평가Internal Evaluations로 구분된다. 일반적으로 외부평가가 보다 신뢰할 만한 결과를 도출하는 것으로 인식되는데, 이는 조직 구성원이 아닌 제 3자의 관점에서 보다 객관적으로 평가할 수 있기 때문이다.

여러 기관에서 외부평가의 비중을 높일 것인지 내부평가를 강화할 것인지에 대한 고민은 계속되고 있다. 유럽위원회는 평가 결과의 객관성과 독립성 확보를 위해 사업의 이행과 성과에 대한 평가를 외부평가로 실시해야 한다고 주장한다. 외부평가는 그 결과의 객관성과 독립성이 높이 평가되며, 전문가에 의한 평가로 효율적인 평가가 가능하다. 유럽위원회는 중간 및 사후평가가 내부평가로 실시되었을 경우, 외부 이해관계자들이 그 결과를 객관적이고 신뢰할 만한 것으로 받아들이지 않는 경향이 있어, 비용-편익 측면에서 외부평가가 바람직하다고 판단하여 점차 외부평가의 비중을 늘여가는 추세이다.

그러나 외부평가의 방식의 평가 결과의 객관성과 독립성을 담보하지는 않는다는 주장도 있다. 외부 평가를 통해 평가 결과의 객관성과 독립성을 보장하기 위해서는 평가 의뢰자와 평가자 간에 원활한 의사소통을 통해 평가의 목적과 쓰임에 대한 사전합의가 전제되어야 한다. 또한 평가의뢰기관의 평가자에 대한 재원과 행정 지원 등이 평가의 독립성을 침해하는 이유가 되어서는 안 된다. 가령, 외부 평가자가 향후에 평가의뢰 기관과의 원활한 관계 구축을 위해 객관적이고

2) USAID Evaluation Showcase

3) USAID EVALUATION POLICY:YEAR ONE(2012)

독립적인 평가 결과를 제시하지 못하는 경우가 발생할 수도 있는 것이다. 이에 일부에서는 평가 의뢰나 재원 지원이 평가 대상기관에서 제공되었을 경우에는 엄밀한 의미의 외부평가가 될 수 없음을 지적한 바 있다.

한편, 평가의 독립성은 여러 가지 측면에서 정의될 수 있는데, 국제사회에서 평가의 독립성을 판단하는 주요 기준은 조직적 독립성Organizational Independence, 수행적 독립성Behavioral Independence, 외부 간섭으로부터의 독립성Protection from Outside Interference, 이해관계로부터의 독립성Avoidance of Conflict of Interest, 이 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 각 기준별 관점을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 3〉 평가의 독립성 판단 기준 및 지표[4)]

구분	관점	지표
조직적 독립성	체계와 역할이 적합하다	• 평가부서의 관할 범위와 책임이 기관의 전사적 활동에 적용되며, 그 기능이 기관의 정책 결정 및 운영 부서와 독립되어 있음이 명시된 규정
	기관의 장 또는 임원진에게 평가 결과를 보고할 의무와 책임이 있다	• 기관의 장 또는 임원진에 대한 직접 보고 체계
	조직적으로 프로그램의 관리, 수행 부서와 독립적이다	• 프로그램의 관리, 수행 전담 부서와의 관계
	감사원 또는 관할부서와 같은 상급기관에 정기적으로 보고한다	• 상급기관에 대한 보고 체계와 빈도
	평가결과에 대한 반박이나 정치적 압력으로부터 자유롭다	• 평가부서나 인력이 정치정당의 활동 및 책임으로부터 격리
	평가부원이 평가결과로 인해 인사관련 불이익을 받지 않는다	• 교육, 승진 등에 대한 혜택의 범위
	필요 정보에 대한 접근성이 보장된다	• 기관의 인력, 예산, 여타 관계자 및 프로그램 활동에 대한 정보 접근성
수행적 독립성	객관적이고 타협하지 않는 평가결과를 도출해낼 의지와 능력이 있다	• 사업추진 교훈을 공개적으로 제시 • 현황 개선을 위한 제언사항 도출 • 활동 사항 및 성과에 대한 비판적 의견 제시
	공정하고 공평한 보고 능력이 있다	• 관련 부서에 평가 결과 및 의견 전달 내용 및 범위에 대한 투명성 및 공정성
	평가결과의 보고체계가 투명하다	• 관련 규정의 평가결과 공개 허용 범위

4) Danish Ministry of Foreign Affairs 1999; OECD 1991b; CIDA 2000; Institue of Interanl Auditors 2000; European Federation of Accountants 2001; INTOSAI 2001; U.S. GAO 2002.

구분	관점	지표
외부 간섭으로부터의 독립성	평가가 적합하게 설계, 수행되었다	• 평가의 설계, 범위, 시간관리 등의 결정이 관리, 경영의 간섭으로부터 자유로웠는지 여부
	적합한 예산 지원 여부	• 평가의 책임과 의무를 다하는데 악영향을 미칠 수 있는 예산 지원의 제한이 있었는지 여부
	평가자의 판단이 번복되거나 지배되지 않았다	• 평가자의 보고내용에 대한 판단이 외부 이해관계자의 영향이나 지배로부터 자유로웠는지 여부
	외부 평가자 선정을 위한 조달 절차가 기록되어 있다	• 외부평가자 선정, 보고, 수행평가 등의 절차가 규정화되어 있으며, 이는 사업 운영부서와 독립적으로 이루어지는 여부
	평가 결과가 외부 평가자의 추가 계약에 영향을 미치지 않는다	• 외부평가자의 추가계약 여부가 활동 성과, 수행능력, 평가 수요 등에 의해 결정되는지 여부

이해관계로부터의 독립성	평가자의 객관적인 관점 유지에 영향을 미칠 수 있는 이해관계자-평가자 간 관계를 전면 차단한다	•평가자와 평가대상간의 관계를 사전 파악하고 이를 평가자 선정에 반영하는 정책과 절차의 범위 • 이를 분별할 수 있도록 관계자 교육 시행
	평가자는 평가결과에 영향을 미칠 수 있는 관념적 또는 사회, 정치적 편견을 가지지 않는다	• 평가자의 개인적 편견이나 성향을 파악할 수 있는 사전검열 정책과 절차 • 평가자의 편견을 최소화 하기 위한 이해관계자의 의견 수렴
	평가자는 평가대상사업의 모든 과정에 참여하지 않았으며, 추후 계약관계를 목적으로 평가를 수행하지 않는다	• 평가자의 이해관계 여부를 판단할 수 있는 사전검열 절차
	평가자는 평가대상의 활동이나 성과와 금전적 이해관계가 없다	
	평가자는 평가대상사업에 참여했던 관계자와 직접적 또는 가족관계가 없다	

이러한 평가의 독립성은 평가의 방식으로 결정되는 것이 아니며, 평가과정 및 품질관리 등 관련 정책과 제도를 통해 관리할 수 있다.

내부 평가를 강조하는 측의 논리는 사업의 발굴 및 기획시점에서부터 전 과정에 걸쳐 성과관리를 강화하기 위해서는 내부의 평가역량이 향상되어야 하며, 사업관리자에 의한 내부평가도 강화되어야 한다는 것이다. 또한 내부평가는 평가대상을 파악하는데 소요되는 시간을 단축할 수 있으며, 내부인이 제시하는 평가결과에 대한 조직의 수용성이 더 높을 수 있다. 평가를 직접 수행하면서 얻는 'Learning by doing' 효과도 상당하여, 평가역량 향상은 물론이고 평가 결과로 제시된 제언 사항의 실제 적용도 또한 높을 것이다. 외부 이해관계자들의 관점에서는 외부평가가 보다 객관적이고 믿을 만한 평가방식으로 간주되나, 평가의 궁극적인 목적이 책임성 확보와 학습이라는 점을 감안할 때 외부평가를 통한 평가 결과의 객관성 및 신뢰성 확보 못지않게 내부평가를 통한 학습효과도 간과되어서는 안 된다는 것이다. 또한 위에서 살펴본 바와 같이 외

부평가 방식이 평가의 객관성과 신뢰성을 담보할 수 없으며, 유용한 결론 도출을 위해서는 내부 관계자의 지속적인 관리를 필요로 한다. 외부 평가팀을 구성하고 선택할 때에 유의해야할 사항을 요약 정리하면 〈표4〉와 같다.

〈표 4〉 외부평가팀 관리[5)]

구분	규칙
외부평가팀 선발	• 평가에 필수적인 전문적 기술을 갖춘 전문가 또는 팀을 선발한다 • 평가팀의 구성을 가급적 간단하게 한다 • 평가 방법 및 계획에 현지 전문가 활용계획을 포함하도록 한다
외부평가팀 관리	• 평가팀의 성실한 평가 수행의지를 재확인 한다 • 평가 방식과 보고 방식에 대해 합의한다 • 평가 목적 및 내용에 대한 합의를 위해 충분히 사전 토의를 한다 • 평가 이해관계자-평가팀 간의 의사소통 채널을 수립한다 • 추가 자료 확보 등 추가 업무가 발생할 시에는 평가팀 구성원간 또는 평가팀-평가관리자 간 업무분장을 명확히 하고, 필요 시 계약사항을 수정한다
외부평가 관리팀 구성	• 평가 관리팀의 리더는 개발평가 분야에 대한 충분한 경험과 지식이 있고, 평가 수행 의지가 높은 사람을 선발한다 • 평가 수행기간 동안 이해관계자들의 관심을 유도한다 • 조직적으로 편향된 관점을 지양한다 • 평가 결과 제시된 향후 조치사항의 대응을 위한 예산을 편성한다
외부평가 결과보고	• 평가 관리팀은 최종 보고서 발간 이전에 분석 결과를 이해관계자에게 보고한다 • 평가 결과(안)에 대해 평가팀이 객관적인 관점을 유지하면서도 개방적인 태도로 평가팀-이해관계자 간에 충분한 토의가 이루어지도록 한다

그러나 내부평가는 결과의 신뢰도나 공신력이 외부평가에 비해 낮으며, 내부 관계자 관점의 평가는 조직의 환경 및 문화에 매몰되는 조직적 편향Institutional Bias의 경향을 보여 평가의 관점이 편협할 수 있다는 단점이 있다.

전반적으로 각 국가나 기관의 경험에 근거하여 비추어 볼 때 평가의 방식이 평가 결과의 객관성이나 독립성, 신뢰성 등을 보장하는 것이 아니므로, 평가의 목적과 쓰임에 따라 평가방식이 결정되어야 한다는데 의견이 모아졌다.

2.3 평가역량개발

장기적 관점에서 외부 전문가에 의존하는 평가는 바람직하지 않다. 평가역량개발이 인적자원의 역량개발을 의미하는 것으로 인지하기 쉬우나, 세계은행World Bank, WB에서는 그 의미를 보

5) The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations(2009).

다 포괄적으로 정의하고 있다. 세계은행이 정의하는 평가역량개발Evaluation Capacity Development이란 모니터링 및 평가를 수행하고 활용하기 위한 국가 차원Country-based의 시스템을 구축하는 과정을 말한다. 이들의 정의에 따르면 평가역량 개발을 위해서는 세 가지 요소가 필요한데, 그 중 첫 번째는 시민사회와 언론, 그리고 정부당국으로부터의 평가에 대한 관심과 수요이다. 둘째는 평가를 수행할 수 있는 전문 인력 구축이며, 셋째는 평가의 결과를 후속조치를 통해 반영할 수 있는 조직적 체계가 갖추어져 있어야 한다.

〈표 5〉 평가 역량 구성요소[6)]

1. 평가에 대한 관심과 수요	2. 고품질 평가의 공급	3. 기관의 평가결과 환류체계
1.1 평가수행 의무의 규정화	2.1 평가전문가 인력 확보	3.1 평가를 통한 학습 및 평가 결과 활용을 지원하는 조직 체계
1.2 시민사회의 공공분야 사업 성과에 대한 관심	2.2. 자료에 대한 접근성	3.2 평가의 결과를 사업의 기획, 관리, 결과보고 등에 적용할 수 있는 능력
1.3 이해관계자들 간의 평가에 대한 이해와 지식	2.3 평가 방법 및 도구에 대한 지식	

이러한 세 가지 요소가 갖추어졌을 때 진정한 의미의 평가역량 강화가 가능하다는 것이다. 평가에 대한 외부 이해관계자들의 관심과 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, 내부 관계자들의 평가의 필요성과 가치에 대한 이해는 증진될 필요가 있다. 평가의 개념과 쓰임을 이해하고 있더라도 평가에 대해 거부감을 보이는 경향이 나타나기도 하는데 이는 보수적인 조직문화에서 기인한 것이거나, 문제를 직면하거나 어려운 질문을 회피하는 인간 본연의 심리에서 비롯한 경우가 많다. 평가에 우호적인 조직문화를 조성하기 위해서는 평가를 통해 긍정적인 변화를 이끌어낸 모범사례를 공유하거나, 평가 수행 및 활용에 대한 인센티브를 제공함으로써 내부 관계자의 평가에 대한 자발적인 관심과 수요를 유도할 수 있다. 또한 평가를 문제점을 찾기 위한 수단이라기보다는 사업성과 달성을 위해 개선사항을 발견하기 위한 도구로의 인식전환이 필요하다.

평가에 대한 관심과 수요항목이 평가에 우호적인 문화 조성과 관련한 것이라면, 고품질 평가의 공급은 품질 좋은 평가결과를 생산하기 위한 자원구축과 관련한 요소이다. 여기서 주목해야 할 것은 외부 평가자의 역량강화 뿐만 아니라 내부 관계자의 역량강화도 중요하다는 점이다. 〈표5〉에서도 확인할 수 있듯이 자료 확보 또한 중요한 평가 역량 구성요소 중 하나인데, 사업 수행 전반에 걸쳐 믿을만한 자료 생산을 위해서는 내부 관계자의 모니터링 능력이 필수적이기 때

6) European Commission. Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity.

문이다. 또한 기관의 지속적인 성과관리나 학습의 목적을 위해서도 내부 관련자의 평가역량 강화가 더불어 이루어져야 한다.

기관의 평가결과 환류체계는 평가를 완성하기 위한 도구이다. 평가는 그 결과가 실제정책 또는 사업에 환류 되어 반영될 때 비로소 의미가 있다. 평가의 진정한 학습효과 또한 평가결과의 환류를 통해 나타난다. 이를 위해서는 평가가 학습의 도구로 인식되는 조직문화가 형성되어야 하며, 평가 결과 환류를 지원하는 조직 체계가 갖추어져 있어야 한다. 사업 또는 정책 기획자 또한 평가의 결과를 실무에 적용할 수 있는 평가에 대한 이해가 필요하다. 이와 같이 진정한 의미의 평가역량 강화를 위해서는 문화, 자원, 체계적 요소가 고루 강화되어야 한다.

이러한 측면은 공여국 관점뿐만 아니라 수원국에도 동일하게 적용된다. 개발협력사업의 궁극적인 모니터링 및 관리 주체가 수원국임을 감안할 때, 수원국의 평가역량 강화는 강조되어 마땅하다. 또한 이들의 역량강화는 원조사업의 기획 및 관리뿐만 아니라 정부차원의 개발 계획 수립, 정책 간 우선순위 결정, 자원 특히 예산 배분 사항을 결정하는데 유용하게 활용될 수 있다. 또한 진행되고 있는 프로젝트, 프로그램 등에 대한 진행 현황을 파악하고, 성과증진을 위해 개선 사항을 파악하는데도 모니터링 및 평가의 역할이 중요하다. 평가역량 강화를 통해 사업 관리자들의 활동 및 성과에 대한 책임이 강화되고, 이는 나아가 정부가 공공분야 사업에 대한 책임을 체계적으로 강화할 수 있는 기반이 된다. 아울러 최근 개발 협력 사업에 대한 성과 제시 요구가 강화되면서, 공여국이 자국에서 성공사례를 기반으로 지원하도록 강요되고 있다는 점을 감안할 때, 수원국은 평가 역량강화를 통해 자국에서의 전체적인 개발협력 사업의 성과를 입증하고, 이를 근거로 향후 지원을 요청할 수 있는 근거자료로 활용할 수 있다.

3. 시사점

개발평가의 효율성 제고, 외부평가와 내부평가, 평가역량개발 관련 사항은 우리의 개발협력 환경에서 논의되는 주요 사안이기도 하다.

개발협력 사업에 대한 모니터링과 평가가 강조되게 된 배경에는 성과 입증에 대한 요구가 가장 크다. 우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회Development Assistance Committee에 가입하면서 경제, 산업 분야에서 뿐만 아니라 국제개발협력 분야에서도 선두그룹에 진입하였다. 최근 10년간 국제 원조의 규모도 증가의 폭에는 차이가 있으나 지속적으로 증가하는 추세이다. 규모의 확대에 따라 사업 활동과 성과에 대한 국민의 관심이 높아지고 있으며, 국민의 세금으로 거두어진 정부의 예산으로 추진되는 공적원조를 수행하는 기관은 임무수행의 성과를 납세자에게

보고할 의무를 지닌다.

국내의 성과 입증에 대한 요구가 증대되면서 '어떻게 사업의 성과를 극대화할 것인가'에 대한 관리 효율화의 고민과 '어떻게 사업의 성과를 입증할 것인가'에 대한 방법론적인 고민은 활발하게 이루어지는 반면, '어떠한 평가를 하는 것이 좋은가'에 대한 고민이 다소 부족한 것으로 생각된다. 앞에서 언급된 바와 같이 평가는 많은 시간과 자원을 필요로 하는 활동이며, 평가대상에 비해 실질적으로 평가를 할 수 있는 역량은 제한적이기 마련이다. 따라서 성과입증에 대한 본분을 다하면서도 가능하면 학습의 효과가 큰 평가대상을 선정할 필요가 있다. 다시 말해 평가를 많이 하는 것 보다는 양질의 평가를 생산하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

가령, 중간평가와 같이 사업의 수행과정에 관리의 일환으로 시행되는 평가는 반드시 실시하는 것이 바람직하나, 사업의 성과를 종합적으로 판단하기 위한 사후평가는 선별적으로 실시하는 것이 평가의 효율성 측면에서 바람직하다. 영국의 경우, 1만 파운드 이상 원조 사업에 대해서는 매년 평가를 수행하도록 규정하고 있으나, 이는 사업 관리를 위한 점검Review의 목적이 강한 요약 형태Synthesis의 평가이며, 사업의 성과 입증을 위한 총괄적인 평가Full Evaluation는 규모가 크고 전략적으로 중요하거나 혁신적인 프로그램을 대상으로 실시하고 있다. 2009년 영국국제개발부Department for International Development, DFID의 평가연보에 따르면, 사후평가는 2005-2008년 사이에 종료된 사업(970개) 중 5%를 무작위로 선정하고, 이를 주제/분야로 구분하여 DFID 활동의 성과, 교훈 등을 도출한 것으로 나타난다.

KOICA에서는 개발평가의 효율성 제고를 위해 2011년부터 평가성 사정제도를 도입하여 평가대상 선정의 당위성을 확보하고자 노력하고 있으나, 제도와 판단 기준을 보다 체계화할 필요가 있다. 성과입증에 대한 요구 강화가 자칫 많은 평가 보고서를 생산해내는 것으로 잘못 해석되어서는 안 된다. 평가의 비용-편익을 감안하여, 필요한 평가를 효율적이고 효과적으로 수행하는 양질의 평가 수행에 초점을 두어야 할 것이다.

또한, 최근 국내에서는 평가의 독립성과 신뢰성이 강조되면서 내부평가 보다는 외부평가 방식이 보다 강조되고 있다. KOICA는 평가팀 설립 초창기부터 개별 전문가 섭외를 통한 외부평가를 실시하였으며, 2009년에 이르러서는 본격적으로 평가 전문기관을 선정하여 외부평가를 실시하였다. 그러나 '사업발굴 및 형성체제 평가연구,' '천년개발목표 달성을 위한 KOICA 정책 및 사업이행 현황평가,' '아프리카 이니셔티브 이행현황 종합평가연구 ' 등과 같이 KOICA의 정책 및 전략과 관련되어 내부적인 검토가 필요하거나, ' 에티오피아 모자보건 및 가족계획사업 영향평가 ' 등과 같이 시범추진 성격의 평가는 내부평가로 실시하였다.

외부평가 확대가 평가결과의 객관성이나, 신뢰성 또는 전문성 측면에서는 이점이 있으나, 외부 평가자가 조직의 환경이나 사업의 특성 등에 대한 이해가 미진하여 평가결과의 유용성이나 활용성이 다소 낮을 수 있다는 측면에서는 다소 설득력이 부족한 실정이다. 또한 평가를 수행하

는 과정에서 직간접적으로 발생하는 학습효과가 외부 전문기관에 손실된다는 측면에서도 외부평가 확대의 정당성에 의문을 제시할 수 있다. 실제로 독일에서는 인식변화 등 평가를 통한 학습효과를 극대화하기 위해 내부평가의 비중을 단계적으로 늘리고 있다. 이와 같이 평가의 궁극적 목적 중에 하나가 학습이며, 평가는 그 결과가 실제 정책집행에 활용될 때 궁극적 가치가 완성된다는 측면에서는 내부평가 비중 확대가 더 설득력 있을 수 있다.

〈표3〉에서 살펴보았듯이 평가의 독립성은 평가의 방식으로 결정되는 것이 아니며, 평가과정 및 품질관리 등 관련 정책과 제도를 통해 관리할 수 있다. 가령, 조직 내에서 사업계획 및 수행과 평가 전담부서를 분리하여 운영함으로써 조직적 독립성을 확보하고 있는 KOICA 평가실이 내부 평가를 실시할 경우에도 수행적 독립성, 외부 간섭으로부터의 독립성, 이해관계로부터의 독립성이 보장된다면 공신력 있는 독립적인 평가로 인식되어야 한다. 외부 평가의 경우에도 외부 전문가에 의한 평가라는 방식 자체보다는 평가의 계획과 수행방식이 위의 독립성 기준에 적합한지 여부로 평가의 독립성이 판단되어야 한다. 따라서 외부평가 확대가 객관성과 신뢰성 담보를 위한 유일한 방안으로 인식되기보다는 평가의 목적과 쓰임에 따라 유연하게 평가의 방식을 결정하는 것이 바람직하다.

평가역량개발에 있어서는 수원국에 대한 고려와 현지 사무소인력의 평가역량강화가 더 강조될 필요가 있다. 국내적으로는 평가에 대한 관심이 높고, 주요 원조 수행기관은 평가결과 환류를 위한 체계를 갖추고 있다. 평가 품질제고를 위한 지속적인 노력이 필요하겠으나, 국내의 전문가 풀은 점차 확대되고 있는 실정이다. 그러나 덴마크, 스웨덴, 미국, 캐나다 등 여타 선진 원조기관이 수원국과의 공동평가에 대한 필요성과 이점을 인식하고 이를 활발하게 추진하고 있는 반면, 우리는 아직 수원국과의 공동평가에 대한 인식 및 실적이 낮은 편이다. KOICA는 최근 수원국과의 공동평가를 위한 종료평가 양식을 수립하여, 우리사업에 수원국의 참여를 제도화하였으나 실제 집행률 등 실행에 대한 지속적인 모니터링과 지원이 필요하다.

영국국제개발부, 미국원조개발청, 캐나다원조개발청Canada International Development Assistance, CIDA 등은 이미 현장사무소의 평가 역량강화를 통해 평가의 분산화를 실현하였다. 현재 KOICA는 본부 차원에서 내부 관계자의 성과관리 및 평가역량 교육을 실시하고 있으나, 성과관리의 지속성 제고를 위해서는 현장의 평가역량 강화가 필요하다.

3. 나오며

IPDET 교육을 통해 발견한 흥미로운 사실은 각 국가나 기관에 따라 개발평가의 역사나 시스템이 다른데도 불구하고 당면하고 있는 한계와 문제점은 공통적이라는 것이다. 위에서 살펴 본 이슈 이외에도 관련 자료의 부족, 평가의 품질관리, 평가 결과의 활용의 한계 등을 극복하고 신뢰할 수 있는 평가결과 생산과 평가의 가치 극대화를 위해 수많은 노력을 기울이고 있으며, 주어진 환경에서 가장 적합한 방안 도출을 위해 고민하고 있다. 개발평가의 효율성 제고, 외부평가와 내부평가, 평가역량개발 등의 이슈는 우리 개발협력사업에 대한 평가에 있어서도 대두되고 있는 사안이며 이에 대한 지속적인 토론이 필요하겠다.

참고문헌

1. 국외문헌

Morra Imas and Rist(2009). The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. The World Bank.

Nay, J., and P. Kay(1982). Government Oversight and Evaluability Assessment. Lexington, MA: Health.

European Commission(1997). Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide.

http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf

USAID(2009). Evaluation Guidelines for Foreign Assistance. Washington D.C.

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO818.pd

USAID(2012). USAID Evaluation Policy: Year One. Washington D.C.

http://transition.usaid.gov/evaluation/USAIDEvaluationPolicy-YearOne.pdf

2. 웹사이트

USAID. Evaluation Showcase. http://www.usaid.gov/evaluation/
EuropeAid. Evaluation Guideline.

http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_en.htm

Ⅴ. 개발 협력 동향

1. 핀란드 동료검토(Peer Review) 회의

2. 제 954차 DAC 정례회의 결과 보고

[핀란드 동료검토(peer review) 회의]

Ⅰ. 회의개요

핀란드 동료 검토 회의가 2012년 9월 26일 OECD 컨퍼런스 센터에서 개최됨.

Ⅱ. 주요내용

• 2008년 동료검토 이후 핀란드의 ODA 규모는 증가해 왔으며, 2010년 GNI 대비 규모가 0.55%로서 EU 중간목표치인 0.51%를 상회하였으나, 향후 2013, 2014년에는 정체되다가, 2015년에는 줄어들 것으로 예상되는 바, 이에 대한 대응이 필요함. 핀란드는 그동안 실용적이고, 유연한 업무방식으로 개발프로그램을 운영해왔으나, 개발프로그램의 규모가 점차 증가하고 있어 이러한 운영방식은 곧 한계에 이를 것으로 보이므로, 명확한 액션플랜과 목표 등을 설정하여 대응할 필요가 있음.

• 핀란드는 안정적이고 장기적 협력, 대화를 중시하는 개방성, 여타 공여국과의 원활한 협력관계 등이 강점인 반면, 세부적인 원조 및 비중점협력국 원조가 늘고 있어 이러한 원조 파편화 경향에 대응해나가야 할 것임.

Ⅲ. 관찰 및 평가

• 금번 동료검토회의에서는 덴마크를 위시한 주변 노르딕 국가들이 큰 관심을 표명하였으며, 회원국들은 전반적으로 핀란드가 선진적인 개발원조 정책 및 체제를 유지하고 있는 것으로 평가함.

– 한편, 동료검토팀은 이러한 긍정적 평가와 동시에 정책 이행 과정에서 좀더 구체적이고, 명확한 가이드라인이 필요하며, 원조파편화 경향에 대한 대응이 필요하다는 지적을 함으로써 긍정 평가와 권고사항 간의 균형을 맞추고자 한 것으로 관찰됨.

• 핀란드의 부처간 정책일관성(PCD) 유지 및 시민사회단체(CSO) 협력 강화 등은 best practice로서 배울 점을 검토해나갈 필요가 있을 것으로 판단됨.

* 참고사항

• OECD / DAC 동료검토(peer review) 설명 및 진행 절차

- OECD/DAC 회원국을 대상으로 매 4년에서 5년에 한번 점검하며, 1년에 5개국을 대상으로 진행함.
- 동료검토는 개발협력 정책과 체계의 질과 효과성 제고와 개도국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발을 위한 개발 파트너십 증진을 목표로 함.
- 동료검토는 DAC 회원국이 목적에 맞는 개발협력 정책 프레임워크와 시스템을 유지할 수 있도록 필요한 개선 방안 제시
- 동료검토는 개발협력 기관, 정책 및 시행 전반에 대한 성과를 검토 및 평가.
- 동료검토는 다섯 단계로 나눠 진행됨.
  1) 준비 및 계획 단계 : 검토국가(examiner) 및 검토 팀을 조직하고 검토 대상 국가는 실사단 방문 한달 전 국가 원조 체계에 관한 정보를 정리한 보고서(memorandum) 제출
  2) 실정 조사(fact-finding), 분석, 보고서 작성 : 검토대상국 방문, 현장 견학 및 기관 방문을 토대로 동료 검토 회의의 기초가 되는 기초보고서(draft report) 작성
  3) 동료 검토 회의: 검토 팀 분석 자료 검토 및 권고사항 확인
  4) 승인 및 동료검토 보고서 발간
  5) 후속 조치: 동료검토 1년 반~2년 후 검토 대상 국가를 방문하여 권고사항의 이행 점검
- 핀란드는 동료검토를 위해 2012년 3월 보고서(memorandum)를 제출하였고, 9월 26일 동료평가 회의를 통해 동료평가 보고서를 11월6일에 출간하였음.
- 한국 동료검토의 경우 2012년 6월 11일부터 5일간 동료검토 팀이 한국을 방문하여 실사를 벌였으며 12월 5일 동료평가 회의를 가질 예정임.

[제954차 DAC 정례회의 결과 보고]

Ⅰ. 회의개요

제954차 DAC 정례회의가 2012년 11월 12일 OECD에서 개최되었다.

Ⅱ. 주요내용

- 제 48차 고위급회의(HLM) 준비
  - (포스트-2015 문서) 제 3장(실질사항) 관련, 현재 유엔차원에서 이에 대한 논의가 진행되고 있으므로, DAC은 DAC의 비교 우위 및 강점을 바탕으로 포스트-2015 개발의제 논의방향을 미리 앞서나가지 않고, 측면에서 실질적으로 기여함이 중요하다는 입장이 표명되었으며, DAC 차원의 지적 기여를 부각하고, 각료들에게 정보와 토론할 사안을 충분히 제공해야 된다는 의견도 제시됨.
  - (양허성 해석) ODA 양허성(Consessional in Charater) 해석에 대해 DAC 의장은 차별화된 할인율 (DDR: Differentiated Discount Rate) -25%을 사용하고 이에 해당하지 않는 ODA는 선별적 개발 차관 (Preferential Development Loans)이라는 새로운 범주를 만들어 관리하는 방안 타협안으로 제시함.
  - (의제 주석) 의제 주석 문서가 정치적 함의를 가지고, 의도된 결과를 유도할 수 있는 질문을 제시할 필요가 있으며, 전반적으로 질문과 설명이 보다 간결해 질 필요가 있음.
  - (커뮤니케) 1차 초안에 대한 회원국들의 의견이 아직 반영되지 못한 관계로, 금일 회의에서는 커뮤니케에 대한 논의를 하지 않고, 차후 비공식 회의를 소집하여 커뮤니케 문안 작업을 진행할 예정임.

- 2012년 DAC 부의장 선출
  - 2013년 DAC 부의장의로 Neergaard Frode(덴마크), Fernandes Ana Paula(포르투갈), Okano Yukiko(일본) DAC 대표 선출이 참석자 만장일치로 확정됨.

Ⅲ. 관찰 및 평가

- 금번 회의에서 의제 주석 문서는 논의의 방향을 제시하고, 의제별 문서는 논의의 배경문서로 활용하며, 커뮤니케에 정치적 메시지를 담는 것으로 문서별 기능에 대한 이해를 공유함에 따라, 참석자들은 의제별 문서의 내용에 대해 보다 유연성을 가진 것으로 관찰되며, 향후 정치적 메시지를 담은 커뮤니케의 내용 논의에 집중할 것으로 전망됨.

- 양허성 해석 문제애 대한 사무국 타협안에 대해 프랑스 등이 강경하게 반대하고 있고, 여타 회원국들도 시간을 가지고 검토해야 한다는 입장을 보임에 따라, HLM직전까지 컨센서스가 형성되는 것이 쉽지는 않은 상황으로 관찰됨.

Ⅵ. KOICA 개발협력 자료 이용 안내

1. KOICA 도서관 이용안내

2. 국제개발 서적 소개

3. KOICA 2012년 8~11월 발간물 목록

4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

5. 국제개발협력 논문기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집 · 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영 · 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2012년 11월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 7,262권
- 국제개발협력 관련 정기간행물(구독중) : 72종
- 일반 정기간행물(구독중) : 47종
- 국제개발협력 관련 전자저널(구독중) : 28종
- 도서 : 30,826권
- 비도서자료 : 1,615점

2. 자료 열람시간

구 분	시 간	비 고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr/) -> QUICK LINK -> KOICA ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr/)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

국제개발 서적 소개



1. Beyond Good Intentions: a Journey into the Realities of international aid

(Tori Hogan 지음 / Seal Press / 2012)

이 책은 2002년 세이브 더 칠드런의 인턴으로서 국제 원조에 대한 희망을 안고 케냐로 갔던 저자가 현지에서 만난 한 소년의 얘기를 통해 인도주의적 원조에 대한 본인의 순진한 생각이 틀렸으며 이후 원조의 실상에 대해 깨닫게 된 것에서 시작된다. 이후 저자는 아프리카로 돌아와 케냐, 우간다, 르완다로 다니면서 국제 원조가 비효율적으로 진행되고, 원조 본래의 취지인 수원국에 도움을 주기보다 오히려 해를 끼치기도 하는 모습을 목격하게 된다. 이 책은 원조에 대한 비평을 통해 기존 원조 방식의 변화를 요청하고 있다.



2. Knowledge, Policy, and Power in International Development – A Practical Guide

(Harry Jones, Nicola Jones, Louise Shaxson, David Walker 지음 / The Policy Press / 2012)

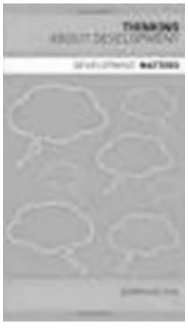
이 책은 개발을 위한 지식이 강조되는 가운데, 기존 또는 새로운 지식을 활용하여 전략적이고, 실현가능하며, 시의 적절한 정책과 프로그램을 통한 해결방안에 대해 논의하고 있다. 특히 지식과 정책간 과정에 영향을 미치는 4가지 요인인 정책적 상황, 관련 행위자, 다양한 유형의 지식, 지식 상호작용 과정 등에 대해 심도 있게 분석하고 있다. 이 책은 국제 개발에 있어서 현재 지식, 정책, 권력에 관한 현황을 분석하고, 실증적인 연구를 제공함으로써 현실에 적용될 수 있는 구체적인 예시를 제공하며, 정책에 반영될 수 있는 지식을 위한 실용적인 방안을 제시하고 있다.



3. 인간 중심의 기술 적정기술과의 만남: 소외된 90%를 포함하는 혁신 플랫폼

(김정태, 김주헌, 정인애, 하재웅, 한재윤, 홍성욱 지음 / 에이지 21 / 2012)

이 책은 적정기술을 단지 '기술'에 국한해서 보는 것이 아니라, 인간을 중심으로 한, 인간의 필요를 충족시키고, 진보를 우선시하는 사고체계이자 철학임을 강조하며, 다양한 분야와의 연관성을 제시하고 있다. 이 책은 적정기술의 의미와 역사에 대한 설명을 시작으로, 디자인, 비즈니스, 지속가능한 발전, 국제개발협력, 국제 자원활동과의 연관성 및 협력방안을 제시하고 있다. 국제개발협력과 관련하여 적정기술은 현지의 수요에 기반하여, 현지에 적용가능한 사업 수행을 통해 원조 효과성을 높일 수 있음을 강조하고, 국내의 적정기술 활성화 방안에 대해 논의하고 있다.



4. Thinking about Development –Development Matters

(Bjorn Hettne 지음 / Zed Books / 2009)

이 책은 개발에 대한 사고, 이론, 실행 및 비평적 분석에 대한 입문서라고 할 수 있다. 이 책에서 저자는 개발 이론이 보편적인 이론으로 진화해온 것이 아니라, 역사적으로 맥락화 되어 있음을 주장하고 있다. 본 저서에서는 역사적 맥락의 중요성을 인지하고, 개발에 대한 사회과학적 이론화 연구를 제시한다. 이 책은 시기별로 개발에 관한 사고 및 특징에 관해 기술하고 있으며, 역사적 접근법을 개발협력에 대한 이해를 돕고 있다.

KOICA 2012년 8~11월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
1	KOICA Annual Report 2011	경영평가반	2012	한국국제협력단
2	농업용수 공급 및 관리 프로그램 모델 연구 2012.9	경제개발팀	2012	한국국제협력단
3	전자정부 프로그램 모델 연구 2012.5	경제개발팀	2012	한국국제협력단
4	2011년도 한국국제협력단 연보	기획예산실	2012	한국국제협력단
5	기후변화 대응을 위한 민관협력(PPP) 활성화 방안 연구 2012.7	기후변화대응실	2012	한국국제협력단
6	녹색 ODA 현황분석 및 활성화 방안 연구 2012.8	기후변화대응실	2012	한국국제협력단
7	미얀마 간선도로망 마스터플랜 수립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.2	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
8	베트남 박장성 한·베 기술대학 지원사업 마스터플랜 2012.2	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
9	베트남 식품위생안전관리시스템 역량강화사업 최종보고서: 요약 2012.6	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
10	Master Plan for the Korea-Vietnam College of Technology in Bac Giang February 10, 2012	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
11	The Project for Strengthening the Capacity of Food Safety Management in Vietnam: Final Report June 2012	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
12	Workshop Report on the 1st and 2nd Workshop for Strengthening the Capacity of Food Safety Management in Vietnam June 2012	동남아시아2팀	2012	한국국제협력단
13	에티오피아 아다마 과학기술대학 ICT 교육 역량 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
14	에티오피아 인구 및 생식보건 증진을 위한 ICE/BCC 사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	동아프리카팀	2012	한국국제협력단
15	직업훈련 개발협력 프로그램 모델 연구 2012.9	사회개발팀	2012	한국국제협력단
16	직업훈련 분야 ODA 통합 추진전략 연구: 직업훈련 ODA 콘텐츠 적용을 통한 원조효과성 제고 2012.7	사회개발팀	2012	한국국제협력단
17	가나 볼타 낙후지역 기초교육환경 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
18	가나 아크라 도시 교통 시스템 마스터플랜 수립 사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
19	나이지리아 전자정부센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
20	나이지리아 초중등시범학교단지 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.10	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
21	나이지리아 CCTV 시스템을 이용한 치안강화 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.10	서아프리카팀	2011	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
22	세네갈 해수양식장 센터 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
23	튀니지 코르크 참나무숲 복원 시범사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.3	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
24	DR 콩고 국가개발전략수립 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.2	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
25	DR 콩고 국가개발전략수립 지원사업 실시협의 결과보고서 2011.4	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
26	DR 콩고 국립박물관 건립사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
27	DR 콩고 농촌종합개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
28	DR 콩고 말라리아 퇴치 및 보건소 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
29	DR 콩고 모자보건 향상을 위한 Kwango 지역 보건역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	서아프리카팀	2012	한국국제협력단
30	DR 콩고 이디오파지역 식수개발사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	서아프리카팀	2011	한국국제협력단
31	2012년도 연수사업계획 = International Training Program 2012	역량개발기획팀	2012	한국국제협력단
32	코이카 연수생 도우미 이야기: KOICA 고등학생 코디네이터 활동 수기 모음집	역량기획팀	2012	한국국제협력단
33	해외봉사 바로 알고 가기: KOICA가 알려주는 해외봉사 완벽 가이드	월드프렌즈기획팀	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
34	해외봉사단 파견협정 모음집 2012.8	월드프렌즈기획팀	2012	한국국제협력단
35	아이티 레오간 지역 전력복구 사업 2012.8	중남미팀	2012	한국국제협력단
36	아이티 소나피 공단 배전설비 개선사업 최종보고서 2012.8	중남미팀	2012	한국국제협력단
37	온두라스 치안역량강화를 위한 방범시스템 구축 사업 사전조사 결과보고서 2012.8	중남미팀	2012	한국국제협력단
38	온두라스 특별개발지구 타당성 조사 및 마스터플랜 수립사업 실시협의 결과보고서 2012.9	중남미팀	2012	한국국제협력단
39	온두라스 특별개발지구 타당성 조사사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	중남미팀	2011	한국국제협력단
40	페루 암 치료 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.5	중남미팀	2012	한국국제협력단
41	페루 중부 찬차마요 지방 Perene 지역 보건의료 역량강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2012.4	중남미팀	2012	한국국제협력단
42	The Project For Electric Power Recovery In Leogane, Haiti: Final Report 2012.8	중남미팀	2012	한국국제협력단
43	The Project For The Improvement Of Electric Distribution Lines And Facilities Of The SONAPI Industrial Park: Final Report 2012.8	중남미팀	2012	한국국제협력단
44	이라크 18개 국립대학 및 2개 정부기관 어학실습실 구축 지원사업 사전타당성조사 결과보고서 2011.11	중동아프간팀	2011	한국국제협력단
45	이라크 배전분야 에너지효율 개선 타당성조사 및 AMR/빌링 시범사업 사전조사 결과보고서 2011.10	중동아프간팀	2011	한국국제협력단
46	한국국제협력단(KOICA) 2011년도 평가연보	평가실	2012	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년도	발행처
47	(더 나은 세상을 위한)국제 개발협력 실천전략: 일반교육, 중급과정 : 개정판	ODA교육원	2012	한국국제협력단
48	국제개발협력 첫걸음 = Introduction to International Development Cooperation	ODA교육원	2012	한국국제협력단
49	사회보호를 통한 개도국 도시빈민 지원방안 2012.8	ODA연구실	2012	한국국제협력단
50	사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안 2012.8	ODA연구실	2012	한국국제협력단
51	우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구 2012.8	ODA연구실	2012	한국국제협력단
52	우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안 2012.10	ODA연구실	2012	한국국제협력단
53	제6회 서울 ODA 국제회의 [DVD]	ODA연구실	2012	한국국제협력단
54	제9회 국제개발협력 논문공모 수상 논문집: 한국국제개발협력의 미래	ODA연구실	2012	한국국제협력단
55	KOICA 개발정책 포커스 13호 : 글로벌 도전과제와 개발협력 인구와 가족계획	ODA연구실	2012	한국국제협력단
56	KOICA 개발정책 포커스 14호 : 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안	ODA연구실	2012	한국국제협력단
57	KOICA 개발정책 포커스 15호 : 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안	ODA연구실	2012	한국국제협력단
58	KOICA 개발정책 포커스 16호 : 개도국 민간부문 활성화 ODA 방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로	ODA연구실	2012	한국국제협력단
59	개발협력 정책과 이슈 7호 : 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안	ODA연구실	2012	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA 관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%) 하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합 원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 동 시스템을 통해 상시 접수할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

• E-mail : oda@koica.go.kr Fax: 031-7400-658

『국제개발협력』 논문기고 방법

한국국제협력단은 계간지 『국제개발협력』에 게재할 원고를 모집하고 있습니다. 주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다. 우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ. 『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. OECD/DAC를 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ. 『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

• 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장된 CD 1매를 동봉한다.

E-mail : callforpapers@koica.go.kr

Tel : (+82)31-740-0496 Fax : (+82)31-740-0681

주소 : (461-833) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 한국국제협력단 국제개발협력센터 ODA연구실

• 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	기고문 주제	원고 마감일
2013년 제1호	OECD DAC 한국 동료검토(Peer Review) 결과와 과제	2013년 1월 20일

※ 상기 주제는 발간 시 상황에 따라 조정 가능.

• 기고 논문은 『국제개발협력』의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
• 기고 논문은 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 논문이어야 한다.
• 기고 논문은 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

• 심사 절차는 『국제개발협력』 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행된다.
• 기고 논문의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 논문 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

• 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
• 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
• 국제협력단 ODA연구실은 『국제개발협력』 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
• 원고 게재가 결정된 논문 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
• 게재희망 논문 중 외부의 연구지원을 받은 논문은 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2012-27-274

국제개발협력 2012년 제4호

발 행 2012년 12월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 국제개발협력센터 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 461-833)
전 화 031)740-0496
팩 스 031)740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 삼일문화정보(주)

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-212X