

연구자료
ODA연구 2012-18-223

Making a better world together
 가깝게사는 대한민국, KOICA와 함께합니다.

KOICA
 한국국제협력단

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

9 788964 691151
 ISBN 978-89-6469-115-1



2012

연구보고서 18-223

우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구

한국국제협력단

2012 연구보고서 18-223

우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구

KOICA 한국국제협력단
 Korea International Cooperation Agency





우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구

2012. 8

김 은 미

▶ 주요 경력

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

▶ 주요 연구실적

[연구 논문 및 저서]

- 2012 Eun Mee Kim, Pil Ho Kim, and Jinkyung Kim, "From Development to Development Cooperation: Foreign Aid, Country Ownership, and the Developmental State in South Korea," The Pacific Review (forthcoming).
- 2012 Eun Mee Kim and Jinhwan Oh, "Determinants of Foreign Aid: The Case of South Korea," Journal of East Asian Studies 12 (2012): 251-273.
- 2011 Eun Mee Kim and Jae Eun Lee, "Gender Empowerment in South Korean Development: Lessons for Foreign Aid," International Studies Review Vol. 12, No.1 (June 2011): 55-72.
- 2011 Byung-Kook Kim, Eun Mee Kim and Jean C. Oi, eds., Adapt, Fragment, Transform: Corporate Restructuring and System Reform in South Korea. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- 2009 김은미, 양옥경, 이혜영, 『다문화 사회, 한국』, 나남.
- 1998 Eun Mee Kim, ed., The Four Asian Tigers: Economic Development and the Global Political Economy Development. San Diego: Academic Press.
- 1997 Eun Mee Kim, Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990, State University of New York Press.

[주요 정책연구]

- 개도국 도시빈민 지원 방안 연구, 한국국제협력단
- 우리나라 ODA 사업에 대한 성별영향평가, 여성가족부
- 선진공여국 사례 비교분석을 통한 우리나라의 중장기 다자원조 전략 방안 검토, 외교통상부
- 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단
- 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단

공동연구원

김 지 현

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 국제대학원 개발협력 전공 박사수료 (현)
- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 참여연구원 (현)

▶ 주요 정책연구

- 우리나라의 ODA의 개발건설링 종합평가연구, 국무총리실
- 선진공여국 사례 비교분석을 통한 우리나라의 중장기 다자원조 전략 방안 검토, 외교통상부
- 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단
- 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단

김 진 경

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 국제대학원 개발협력 전공 박사수료 (현)
- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 참여연구원 (현)

▶ 주요 정책연구

- 우리나라 ODA 사업에 대한 성별영향평가, 여성가족부

이 재 은

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 국제대학원 개발협력 전공 박사수료 (현)
- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 참여연구원 (현)

▶ 주요 정책연구

- 한국 ODA에 대한 국민인지 제고전략, 한국국제협력단
- 선진공여국 사례 비교분석을 통한 우리나라의 중장기 다자원조 전략 방안 검토, 외교통상부

연구보조원

강 지 현

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 재학

신 은 경

▶ 주요 경력

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 재학

본 연구보고서는 한국국제협력단이 이화여자대학교 산학협력단에 위탁하여 수행한 연구의 최종보고서로 본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

Executive Summary	1
국문 요약	16
 I. 서 론	 35
1. 연구배경 및 목적	35
2. 연구내용 및 방법	39
 II. 국제개발협력 핵심가치와 환경변화	 42
1. UN과 MDGs	42
(1). MDGs의 배경	42
(2). 최상위 규범으로서 MDGs의 의의	42
(3). MDGs에서 SDGs로	44
2. OECD DAC 논의 및 권고사항	47
3. G20 개발의제 및 부산선언	51
(1). G20 개발의제	51
(2). 부산선언	54
 III. 선진 공여국의 ODA 기본가치와 추진체계	 57
1. OECD DAC 회원국 분석	57
(1). OECD DAC 회원국 기본가치와 정책변화	57
(2). OECD DAC 회원국 특성별 분류	64
2. 심층 국가분석	70
(1). 일본	70
(2). 호주	79
(3). 덴마크와 노르딕국가	87

IV. 한국 ODA 현황	96
1. 한국 ODA의 특성	96
(1). 일반현황	96
(2). 국제적 평가현황	98
2. 한국 ODA의 법적 기반 및 철학	103
3. 한국 ODA 발전방향에 대한 국내 논의 동향	110
(1). 한국 ODA 목적	110
(2). 한국 ODA 비교우위	112
V. 결론: 한국 ODA 정책의 방향성과 과제	115
1. 한국 ODA 정책의 방향성	115
2. 정책 과제	120
(1). ODA 정책서 발간	120
(2). 국제 규범의 내재화 프로세스 강화	123
참고 문헌	125
부 록	134

표 목차

[표 1] 국제규범의 라이프사이클	43
[표 2] SDGs의 잠정적 계획(안)	46
[표 3] G20 서울 개발 컨센서스	52
[표 4] 부산선언 주요 내용	55
[표 5] OECD DAC 회원국의 개발협력 정책 및 전략	58
[표 6] 일본 개발협력 역사	71
[표 7] 일본 ODA 현장 개정 전후 비교	73
[표 8] 2010 ODA 정책서를 통한 새로운 일본 ODA 철학	75
[표 9] 일본 ODA 중기정책 내용 비교	75
[표 10] 일본 ODA 분야별 지원 규모 및 비중	77
[표 11] 2011~15 호주 개발협력 정책	83
[표 12] 호주 개발원조 지원 배분 기준	84
[표 13] 호주 ODA 분야별 지원 규모 및 비중	85
[표 14] 연도별 덴마크 주요 원조 목표 및 전략과 특징	89
[표 15] 한국 ODA의 비구속성 원조와 무상원조 비중 (2002~2010)	98
[표 16] 파리선언과 QuODA 평가 기준	100
[표 17] 2000년대 주요 ODA 관련 법률/문서	104
[표 18] 국제개발협력 기본법의 구조	106
[표 19] ODA 시행기관들의 ODA 목적	109

그림 목차

[그림 1] 한국 ODA 철학 도출 및 공유 단계	39
[그림 2] 한국의 총 ODA와 ODA/GNI (2001~2011)	96
[그림 3] 한국 ODA 중 양자간 및 다자간 비중 (2001~2011)	97
[그림 4] 한국에 대한 QuODA 평가결과	100
[그림 5] QuODA 평가결과 비교 (호주, 일본, 덴마크, 한국)	102
[그림 6] 기업의 이념체계와 구성요소	115
[그림 7] 한국의 ODA 이념과 원칙 구조	116
[그림 8] ODA Trinity	119
[그림 9] 한국의 ODA 추진전략으로서 한국형 ODA	119
[그림 10] 호주 원조프로그램의 전략적 프레임워크	122

Executive Summary

I . Introduction

The Republic of Korea (henceforth, Korea) has received international acclaim for its successful transformation from a country suffering from extreme poverty to a donor country of official development assistance (ODA) with its rapid economic and social development. We find that it is critical for Korea to develop policies and programs on ODA that are commensurate with its global reputation, but also that are in line with global norms and standards. In particular, it is important that Korea develops its clear vision, policies and practices on ODA that are shared by all the stakeholders of the ODA community in Korea.

Urde (2003) has argued that establishing and sharing a set of core values are very important for an organization to identify its role, responsibility (identity), sustainability, and mid- to long-term performance. Core values provide the goals and direction for the organization, and become the value system that unites diverse members of the organization through common management, principles of action, and motivation (Kunde 2002). These core values are all the more important when the members may have diverse interests and different practices. Recognizing the diversity that already exists in the Korean ODA system, we recommend that a set of core values and principles should be shared by various stakeholders in the Korean ODA community. In the short term, a shared set of core values and principles would allow the ODA community to consolidate its solidarity and political momentum. In the long run, it will allow the ODA community to pursue sustainability in its policies and programs, improve the effectiveness of its ODA, and to garner greater support from the people. In Korea where there has been concerns and criticism that the

ODA community is fragmented, it is even more critical to have a set of shared core values and principles for its policies, and as well as shared guidelines for the actual implementation of policies.

Thus, this research aims to provide recommendations for the core values, philosophy and principles as well as implementation strategies for policies of Korea's ODA that should be shared by ministries, local governments, implementation agencies, NGOs and other relevant organizations. We hope that this report will contribute toward a mutually reinforcing and productive discussion within the ODA community in Korea to move forward with one core vision, values and practices.

This research is composed of three stages: (1) Case study of OECD DAC member countries' philosophy, principles and implementation of ODA; (2) Analysis of Korea's philosophical and legal basis of its development cooperation; and (3) Policy recommendation for the principles and future direction of Korea's ODA, which are in line with global norms and standards and changing global environment. Literature review and structured as well as in-depth interviews with ODA experts and personnel from various government ministries, implementation agencies, academia and civil society were conducted for this research. Our research aimed to find a common ground that is already shared implicitly among various stakeholders of the Korean ODA community, rather than to suggest a completely new set of values and principles that may be owned by only a sub-set of the community. We believe this will help the Korean ODA community to adopt the recommended core vision, philosophy and principles of implementation without delay, and work further on sharing and internalizing as the next immediate task.

In sum, this research proposes that the core vision, philosophy and principles of Korea's ODA should be "Sustainable Development and Enduring Peace." Its three principles are: (1) harmonious aid that is aligned with global norms and standards; (2) efficient aid based on Korea's experience and specialization; and (3) effective aid that begins from recipient countries. The three pillars

of Korean ODA's strategy are developing institutions, strengthening capability of human resources, and building infrastructure. These three pillars not only reflect Korea's philosophy and principles, but are also based on Korea's specialization and comparative advantage.

II . Core Values and Global Environment for Development Cooperation

1. MDGs as an International Norm for Development Cooperation

The Millennium Development Goals (MDGs) signaled a change in global discourse on poverty and social and economic development cooperation by suggesting that global poverty is the responsibility of the global community. Prior to the 1990s poverty was understood primarily in economic terms, and thus there was widespread belief that providing economic assistance to developing countries would lead to economic growth as well as poverty reduction. In the 1960s–70s there was greater attention on infrastructure, human resource development, and industrial base, while in the 1980s there was a rush for economic liberalization–related programs and support. Since the 1990s, the emphasis has been on institutions and governance, which continues to the present. The MDGs reflects an awareness that development cooperation based primarily on economic modalities of support for poverty reduction was not enough to reduce poverty. There was a shift in understanding about poverty from economic terms to a more comprehensive understanding of poverty that not only includes economic deprivation but also lack of education, health, gender empowerment, and environmental degradation. Another important change reflected in the MDGs was the global partnership – i.e., recognition that the global South's poverty may have its roots in the North and that the world must work together to share the burden of poverty alleviation with clear goals and actions.

Global norms go through a lifecycle of changes: (1) Norm emergence: A norm promoter appears with a conviction that something must be changed. The norm promoter uses existing organizations and norms as a platform from which to proselytize – e.g. UN declarations – framing the issues to reach a broader audience. In this stage, states adopt norms for domestic political reasons. If sufficient number of states adopt the new norm, a “tipping point” is reached, and move to the next stage; 2) Norm cascade: states adopt norms in response to international pressure even if there is no domestic coalition pressing for the adoption of the norm. States do this to enhance global and domestic legitimacy, conformity, and esteem; and 3) Norm internalization: states internalize the new global norms. Through norm internalization over time, states and their constituents practice norms without even recognizing them as norms.

2. SDGs

The international community is working on Sustainable Development Goals (SDGs) as a follow-up to MDGs, which would reach its target year in 2015. While MDGs have focused on poverty reduction of developing countries, SDGs are broadening the focus to environment, applicable to both developing and developed countries. Although there are a few donor countries that have expressed critical concerns about SDGs and even dissented from it, SDGs appear to be a credible candidate to replace MDGs after 2015, leading to a unified UN Development Agenda. The SDGs, which were agreed at the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20) in June 2012, are not an abolition of MDGs, but an expansion of its targets and projects. This will allow SDGs to carry over the widespread support and legitimacy that MDGs enjoyed in the past. Furthermore, SDGs were adopted at the Rio+20 where every member country of the UN and a number of NGOs participated and agreed on strengthening UNEP to lead the spread of the SDGs as a new international norm, which responds to the second stage of international norm lifecycle discussed above.

3. OECD DAC

OECD DAC plays the role of norm leader in development cooperation. It leads the process of norm socialization and provides guidelines for behavior, giving legitimacy to the highest norm, which is poverty reduction through MDGs. OECD DAC has led the global discourse on ODA to help expand aid and improve the effectiveness of aid. In particular, OECD DAC recommends the principle of the whole-of-government approach and improvement on aid predictability to enhance the quality of aid. OECD DAC also monitors, evaluates and conducts peer reviews of all OECD DAC members regularly.

4. G20 Development Agenda and Busan Partnership for Effective Development Cooperation

The Korean government spearheaded the effort to include the development agenda for the first time to the G20 Summit Meeting when it hosted the meeting in 2010. As a result, the “Seoul Development Consensus” and “Multi-Year Action Plan on Development” were adopted. They include the six core principles, and direction and principles of development agenda within the G20. The Seoul Development Consensus emphasizes strengthening the capability of developing countries in order to achieve “shared growth.” It was reaffirmed that national ownership was key to successful development.

The Busan High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) was held in 2011 in Busan, Korea, to monitor and evaluate the outcomes of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action. The HLF-4 introduced a new inclusive partnership for development cooperation, with the participation of emerging donors and private sector, corporations, foundations, as well as traditional donors. The Busan Partnership for Effective Development Cooperation is founded on the shared principles, common goals and differential commitments for effective international development. It also included diverse subjects such as human rights, decent work, gender equality, environmental sustainability and disability.

III. Analysis of OECD DAC Member Countries: ODA Core Values and Implementation

1. Analysis on OECD DAC Member Countries

All country members of the OECD DAC were analyzed for the following three sets of topics: (1) ODA philosophy, goals, and principles; (2) ODA policies, institutions and implementation patterns; and (3) congruence of ODA implementation vis-à-vis goals and policies. We utilized official documents including reports on national development policies and strategies, diplomatic white papers, laws, and OECD DAC peer reviews for this research.

A nation's goals and strategies of aid reflect its role in the global community, diplomatic environment, history and domestic values as well as global norms and standards. OECD DAC member states can be classified according to their domestic values as follows: (1) Nordic Plus countries including Denmark, Finland, Ireland, Netherlands, Norway, and Sweden: Their philosophy and policy of development cooperation emphasize humanitarianism and social democracy, pursuit of national image as an advanced donor country, and expansion of global influence; (2) Past colonial powers including Belgium, England, France, Portugal, and Spain have concentrated their foreign aid on their former colonies, utilizing a long-held historical relationship as key to their development cooperation strategy; (3) Australia, Greece, Luxemburg, and New Zealand: These nations focus on peace-keeping and economic growth in their surrounding region in order to reduce poverty, but also to pursue their geopolitical interests; (4) The US and Japan emphasize their role in the global community, and their development cooperation goals and strategies reflect the notion that global peace and prosperity is a precondition for their own peace and prosperity; and (5) Canada emphasizes its enhanced global role through development cooperation. Among these countries, Australia, Canada, Denmark, England, Finland, Ireland, Luxemburg, New Zealand, Norway, and Sweden have high degree of congruence among aid goals, policies and actual implementation.

Korea has declared that the goal of its development cooperation is poverty reduction, development of developing countries and promotion of cooperation, as stated in ‘the Act on the International Development Cooperation.’ In terms of implementation, Korea emphasizes its participation in the norm setting process in development cooperation and its role of bridging between developed and developing countries to enhance its global role. In this respect, Korea is similar to Canada which is also seeking to expand its global role through ODA.

2. Country Case Studies

(1) Japan

Japan has been an active participant in the global donor community for the last fifty years based on its successful economic and social development in post-WWII. In particular, Japan had greatly expanded its aid volume commensurate with its economic prosperity since the end of the 1980s post-Cold War era. As Japan recognized its rising global role, it steadily expanded its ODA and was the largest donor in the 1990s. However, its ODA began to decrease in light of its own economic hardship since the 2000s. Although Japan is one of the largest ODA donor and received praise, it has also received criticisms that its ODA practices are not in line with global norms and practices.

Japan's philosophy and vision of aid have been guided by the concept of ‘enlightened national interests.’ Japan emphasizes that development aid is not charity but a means to pursue the world's common interest including that of Japan's. Japan has strengthened its focus on poverty reduction, MDGs and human security in line with humanitarianism in its revised ODA Charter and mid-term policy. It continues to emphasize economic growth and self-help of developing countries as the core principles of its ODA.

Korea shares many similarities with Japan more so than any other member

in the OECD DAC. Thus, Japan's earlier experiences can shed light on the future challenges of Korea's development cooperation. For example, we take note that Japan has worked hard to balance national interests and global norms in establishing philosophy and principles of development cooperation. By continuously reforming its policies and institutions, Japan has expanded its leadership in the global community, especially based on its comparative advantage - i.e. human security and climate change. However, these changes in the declared philosophy, and policy ODA did not lead to changes in policy implementation. This suggests that changing the norms and policies do not automatically lead to changes in practice, and the latter requires political leadership as well as clear roadmap and strategies to realize the changed norms into practices.

(2) Australia

Australia's aid goals were explicitly linked to its national interests, since the contribution to security and prosperity of the surrounding region is directly linked to the short- and long-term national interests. Recognizing concerns of the global community that its explicit focus on national interests in development cooperation may not lead to real poverty reduction, Australia has tried to develop its ODA philosophy and principle in accordance with the global discourse on development cooperation. Thus, the 2006 white paper on development cooperation emphasized its commitment to achieve MDGs, poverty reduction and sustainable development. In the 2011 mid-term policy, Australia further clarified ODA as its core responsibility as a global citizen. Australia found its national interests as a middle power in pursuing the global norms on development cooperation. In other words, it found a way to show that its national interests was better met when conforming to global norms. Furthermore, we note that Australia's aid allocation and implementation are in line with its development aid policy and strategy.

Aid has increased in governance and civil activities, which coincides with its emphasis on effective national development.

The preparation process of the 2006 white paper on development cooperation served as a political momentum to expand its aid and to improve its aid effectiveness, which includes untying of its aid and establishment of the Office of Development Effectiveness. Australia started to promote the whole-of-government approach, and developed a coordination mechanism among related governments and organizations, trying to improve the understanding of MDGs, and diffuse its development cooperation philosophy into national value and sense of global citizenship.

(3) Denmark and Nordic Countries

When Denmark began to give aid in the 1950s and 1960s, it emphasized national economic interests, since it needed to win the support from corporations to increase the aid volume. However, Denmark continuously changed its aid policies over time to be in more in line with global norms, and has now become a leader in the global debates on development cooperation. It is noteworthy to point out that Denmark improved its aid policy progressively rather than radically. There is also high congruence between the development aid policy and strategy vis-à-vis actual aid allocation and implementation. Danish aid focuses on social infrastructure and services including democracy, education, environment, health and governance. In terms of geographical focus, Danish development aid is concentrated in Africa and the least developed countries (LDCs).

Denmark has established a firm institutional and legal basis for development cooperation and has enjoyed broad domestic support through, for example, publication of policy documents which clearly spells out the government's aid purpose and concrete principles. The Danish case can serve as an important benchmark since it has implemented coherent and consistent aid based on

a shared understanding and commitment between the government and the people. Korea should recognize that the policies on development cooperation was made in a relatively short time and thus, did not have the time to clearly articulate and share a common vision with the people. Thus, there should be a concerted effort to articulate a common vision about ODA with the people, and concrete plans to spread, internalize, and participate in the works of ODA with all the people.

IV. Analysis on Korea's ODA

1. Overview of Korea's ODA

(1) Overall

The volume of Korea's ODA has been rapidly increasing to 1.3 billion USD in 2011, which is four times larger than 0.3 billion USD in 2002. Although its volume has steadily increased, Korea's ODA/GNI ratio reached 0.12% in 2011 and is still among the lowest among OECD DAC members. According to in-depth interviews with government officials in ODA related ministries, many interviewees mentioned that they share the goal of Korea's ODA and agree to increasing the quantity, and improving the quality of ODA. Therefore, it was recommended to make concerted efforts to promote the public's awareness to strengthen the base of public support in the long term.

(2) International Recognition

OECD DAC special review on Korea in 2008 pointed out the lack of policy coherence due to the two pillar system of MOFAT and MOSF, and the limited role of the civil society. Thus, OECD DAC recommended the following: (1) create a single entity with sole authority over development

cooperation objectives, policy and strategy; (2) develop a unified Country Assistance Strategies (CAS) of KOICA and EDCF; and (3) work in partnership with civil society organizations.

2. Core Values, Philosophy and Legal Framework of Korea's ODA

The legal basis of Korean ODA, including both loans and grants, was established with the enactment of the Act on Economic Development Cooperation Fund (1986) and the Act on Korea International Cooperation Agency (1991). However, neither law contains the core value or philosophy of Korea's ODA, but only defines development as the objective in very general terms. The Act on International Development Cooperation (2010) focuses on the ODA implementing system and its scope while KOICA's Advancement Plan (2010) is a strategic paper that provides guidelines and strategy of implementation and future directions. However, none of these documents clearly define the core values or philosophy of Korea's ODA. In spite of these concerns, the purposes outlined in these documents are broadly in line with the global norms.

However, we point out that 'economic interests' is explicitly stated for Korea's ODA, which could be interpreted as having a narrowly defined national business interests for its ODA. We believe that this partly derived from the confusion in the way the Korean government uses the concepts of 'ODA' vs. 'international development cooperation.' These two concepts are used interchangeably in the law and elsewhere in the Korean government documents, which is problematic since the global norms are different for ODA and international development cooperation. Global norms on ODA stipulate that it should be for humanitarian needs of recipients rather than narrowly defined national interests of the donor. On the other hand, international development cooperation includes many different ways in which a nation, private businesses as well as civil society engage in development cooperation. Thus, its global norms are also more open and can include, for example, the private sector's pursuit of business interests.

However, the Korean law's ambiguity in the use of the term equating ODA with international development cooperation has led to the Korean government explicitly stating that its ODA would be focused on narrowly defined national interests, which is open to criticisms from the international community.

We find the confusion over the terms of 'Korean ODA model' vs. 'ODA of Korea' is even more problematic and need clarification as the first step in establishing the core values and philosophy of Korea's ODA. And this must be done collectively by the ODA community in Korea and more specifically by KOICA and EDCF. The first concept connotes that the Korean government is attempting to share with the world what it sees as its own distinctive way of using ODA, which may in fact differ and deviate from the global norms and standards, and can be interpreted as the Korean government's proposal for another "one size fits all" type of solution that the failed Washington Consensus attempted to deliver. On the other hand, the second concept is a more neutral concept that defines the Korean government's ODA without the negative connotation that the Korean government is trying to offer a new "one size fits all" type of "model" for its development partners. The Korean government and the ODA community must clearly define these two concepts and use the terms appropriately.

3. Literature on the Direction and Strategies of Korea's ODA

Earlier studies on the direction of Korean ODA focus on the changing political economic environment and its impact on Korea's ODA without any research about how to adopt and internalize the international norms. Thus, future research should deal with how to balance and harmonize national and international interests, and values in Korea's ODA policies and strategies.

Studies on the comparative advantage of Korean ODA have focused on Korea's ODA policies and strategies based on its own development experience. In fact many of these studies highlight the transfer of economic, technological,

institutional know-how and human resource development experience to developing countries through ODA. Although these studies do not explicitly state that Korea's ODA would be donor-driven, the strong emphasis on its own development experiences and derivation of ODA policies and strategies from its own experience can be misinterpreted as being donor-driven. Since the global discourse on aid effectiveness emphasizes 'ownership' of development partners (i.e., recipients of ODA), these studies' exclusive focus on the supply side is problematic. Thus, future research is needed about the demand side of ODA (i.e., development partners), and Korea's ODA policies should also reflect a clear understanding of the ownership principle in global ODA norms and standards.

V. Conclusion: Policy Suggestion for Korean ODA

We suggest "Sustainable Development and Enduring Peace" as the core values and philosophy of Korean ODA. This is in line with the Korean Constitution, which stipulates that Korea's vision is, "enduring peace and prosperity of humankind." At the same time, it also reflects Korea's experience of achieving economic growth and democracy under security threat, and our research findings from this study. This also suggests that Korea's ODA should be based on 'open national interests' in the long-term aiming for 'co-prosperity,' rather than narrowly-defined short-term national interests.

Three principles are derived to guide the implementation of Korea's ODA based on these core values as follows: (1) harmonize aid with global norms and standards; (2) efficient aid based on Korea's development experience and specialization; and (3) effective aid oriented toward recipient countries. Principle (1) reflects the two core values of harmonious aid and following the global norms. The current Korean ODA policies emphasize the distinctiveness and superiority of Korean development 'model' with relative lack of respect for the global norms and standards and leaves room for being misunderstood as

going against the global norms and standards. Thus, the Korean government should develop guidelines for its aid in line with the global norms with principle (1).

Principle (2) reflects the two core values of efficient aid and the Korean development experience and specialization. The value-addedness of Korean ODA should be based on its specialization rather than on its comparative advantage since the latter connotes a strong donor-driven interests while the former is a more neutral term and connotes flexibility to adapt to different needs of recipients. Furthermore, Korea's distinct development experience should not be used to justify why Korea cannot conform to the global norms. We should take specialization based approach, strengthening the specialization of each sectors and sharing experiences, rather than comparative advantage or distinctiveness in order to deviate from global norms and standards.

Principle (3) reflects the two core values of effective aid and development partner-centered approach. In the absence of development partner-centered focus, transfer of our own development experience/expertise can be interpreted as a different form of the “Washington Consensus.” Thus, Korea needs to use the recipients' own system to achieve development goals and thereby strengthen their system, capability as well as ownership.

The implementation strategy should be a “holistic approach to develop institutions, strengthen capability of human resources and build infrastructure.” As our development experiences shows, we should take a holistic approach founded upon well-coordinated dynamic complexity and interaction among diverse sectors.

We would like to suggest that the Korean government publish policy documents or white paper based on open debate with the ODA community, and share the outcome document widely within the government as well as with civil society and the public. The next step is to develop guidelines and manuals so that all ODA stakeholders will share the core values and implement aid programs based on these shared core values. The core values and principles of implementation

should provide clear direction in every aspect and stage of ODA policies, strategies and implementation from setting selection criteria of partner countries to planning and carrying out projects.

Also, it is important for related government ministries and organizations to internalize the global norms and standards as well as Korea's own core values and principles for ODA. In order to facilitate the internalization process, consistent and regular education and hands-on training programs are needed at every level of the ODA community including relevant ministries, implementation agencies, local governments and NGOs. Finally, there must be a mechanism to regularly monitor and evaluate the implementation of international development cooperation at the whole government level.

국문요약

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

한국은 급속한 경제·사회적 발전을 바탕으로 최빈곤국에서 공여국으로 변모한 국가로서 국제사회의 주목을 받아오고 있다. 국제사회의 책임있는 일원으로서의 한국의 역할에 대한 세계적 기대에 부응해, 한국이 선진 공여국으로 거듭나기 위해서는 국제 개발협력 규범에 부합하는 동시에 국제 개발 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 방향성을 확고히 수립하고 공유해야 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 통합하는 가치체계로서 운영과 행동기준, 동기를 제시해 업무 시 직면하는 의사결정과 수행방식을 이끈다 (Kunde 2002). 이렇듯 관련 부처 및 기관, 시민사회 등 다양한 주체가 한국 개발협력의 이념과 원칙을 공유하고 또 정책과 집행을 통해 이를 실현해야 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. 정책의 수립과 집행 체계가 분절화 되어 있는 한국의 경우, ODA 철학 및 원칙, 그 실현방향의 공유가 반드시 필요하다.

따라서 본 연구는 주관부처와 다양한 시행부처 및 기관들이 공유할 수 있는 한국 ODA의 철학과 원칙 그리고 이를 실현할 수 있는 한국형 ODA의 집행 전략을 제시하고자 한다. 이를 시발점으로 국내 다양한 주체와 이해관계자들의 상호이해와 존중을 기반으로 우리 ODA 철학과 원칙에 대한 진지한 논의와 합의가 이루어지기를 희망한다.

2. 연구내용 및 방법

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 기획재정부 국내 개발협력 담당부처, 무·유상 원조의 주요 집행기관인 KOICA, 수출입은행 EDCF 담당자, 학계, 시민사회 등 폭넓은 국내 ODA 전문가 및 관계자들의 의견을 취합하여 한국 ODA의 철학과 핵심가치를 수립하는데 반영했다.

II. 국제개발협력 핵심가치와 환경변화

1. UN과 MDGs

(1) MDGs의 배경

UN의 MDGs는 국제사회의 도덕적 책임이라는 차원이 새롭게 주목받기 시작한 계기가 되었다. 1990년대 이전의 개발은 선진국의 가이드나 (70년대 까지) 급진적인 자유화 (80~90년대)를 통한 경제발전으로 수입이 늘어나게 되면 다른 분야의 결핍은 자동적으로 사라질 것이라는 분석을 바탕으로 수행되었다. 따라서 개도국 발전을 위해 1960~70년대 인프라구축, 인적자원개발, 산업기반 확충에서 1980년대 경제자유화, 1990년대 이후부터 지금까지 이어져 오는 제도개혁이 강조되었다. 이에 반해 MDGs는 빈곤타파와 인간의 웰빙(Well-Being)을 개발의 중심과제로 삼았다. 이는 1980년대를 거쳐 1990년대까지 세계 공적원조의 주요 흐름이었던 ‘거

시적 차원의 경제 성장'만으로는 충분하지 않다는 변화를 상징한다.

2015년을 목표달성 시점으로 하는 MDGs의 8개 분야에 걸친 목표는 각 개발 분야에 대한 목표 (1-7)와 개발주체 관련 목표 (8)로 구성되어 있다. 목표 1-7은 과거에는 개별이슈로 취급되어 왔던 분야별 목표가 개발과 각각 유기적으로 이어져 있다는 인식을 바탕으로, 종합적이고 체계적인 개발계획이 수립 및 추진되었다는 데에 의의가 있다. 또한 파트너십에 관한 목표 8은 개발 사업에서 수원국의 주인 의식, 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 중요함을 다시 한 번 확인시켜주고 있다.

(2) 최상위 규범으로서 MDGs의 의의

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 단계적으로 확산되어, 해당 규범의 준수의 필요성을 인식한 행위주체가 규범 리더가 되어 제재를 통해 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 1 참조).

MDGs가 최상위 규범으로 성공적으로 자리 잡은 이유는 정상회의를 통한 정당성 확보와 단순하고 분명한 목표와 그 달성 시한의 제시에 있다. 기존의 UN 선언 대부분이 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 증거는 ① 빈곤에 대한 다면적인 시각이 1990년대 UN 회의 등을 거치면서 중심주제가 되었다는 점이다. 또한 사회운동 주체들 즉, NGO들의 연대가 이전 기업 주도의 세계화와 구조조정, 신자유주의에 도

전하는 세력으로 성장하여 새로운 주체로 활동하기 시작했다는 점과, ② OECD DAC 회원국을 비롯한 양자원조 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 SDGs로

MDGs의 목표달성 시점인 2015년이 가까워오자 국제사회는 그 후속 조치로써 SDGs를 논의하고 있다. MDGs가 빈곤의 해결과 개발도상국에 초점을 맞추었다면, SDGs는 환경에 초점을 맞추므로써 개발도상국과 선진국 모두에 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 강화하고 있다.

한편 미국, 중국 그리고 세계은행을 포함한 공여국들은 SDGs에 대해 비판적인 태도를 견지하고 있고, 특히 인도의 경우 적극적인 반대 입장을 표명한 바 있어 SDGs가 MDGs를 대체할 국제규범으로 자리 잡을 것인지는 아직 미지수이다. 이에 대한 엇갈린 전망이 나오고 있는 것은 SDGs가 MDGs를 대체할 것인지, MDGs의 확장·보완에 머무를 것인지, SDGs와 MDGs가 섞이지 않은 채 동시에 나란히 갈 것인지에 대한 구체적이고 다자적인 합의가 아직 부재하기 때문이다 (Evans and Steven 2012b).

그러나 SDGs가 MDGs를 잇는 후속 국제규범으로 발전할 가능성은 여전히 상당하다. 리우+20에서 최종적으로 합의된 현재 형태의 SDGs는 MDGs가 폐기되거나 대체되는 형식이 아니라 ‘기본사업이 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 성명

에서는 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 부여하면서 공여국 집단에 가이드라인 형식으로 행동규범을 제시함으로써 규범의 사회화를 주도한다. 동시에 동료심사를 통해 권고사항을 제시하거나 모델사례를 선정함으로써 평가체계를 갖추고 있으며, 경험을 공유하고 이를 향후 논의에 반영하는 시스템을 통해 규범의 내부화를 촉진한다.

OECD DAC은 규범리더로서 원조의 양적 확대뿐 아니라 질적 향상에 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 규모를 확대할 것을 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 OECD 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 비구속화 확산을 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 규범리더로서의 역할 외에 평가체계로서의 역할도 수행해 왔다. 동료심사를 통해 매 4~5년마다 각 회원국의 원조 정책의 법적기초, 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 촉진하는데 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 컨센서스와 다년간 개발행동계획이 채택되었고, 이를 통해 G20 개발의제의 기본 추진방향과 6대 기본 원칙을 포괄함으로써 향후 G20 차원에서의 개발논의의 방향과 원칙을 제시한다.

서울 개발 컨센서스는 다함께 성장하기 위해 개도국 스스로 성장잠재력을 확충하고 자생력을 기르는 역량 배양을 통한 ‘경제성장’ 달성에 초점을 두고 있다. 이를 위해서는 선진국으로부터의 확일적 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 포괄하는 유일한 논의의 장에서 개발의제를 도입함으로써, 개발협력의 중요성을 새롭게 부각시키는 모멘텀을 제공할 수 있었다.

(2) 부산선언

부산총회는 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 프레임워크가 종료되는 시점에, 부산총회는 원조의 효율적인 집행과 효과에 초점을 두고 진행되어 온 논의에서 시각을 넓혀 포괄적인 개발협력의 맥락에서의 원조의 역할과 영향을 모색했다는 데 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 프레임워크로써 “효과적인 개발협력”에 새로운 글로벌 개발 파트너십, 지속가능한 성장과 개발, 포괄적 경제성장, 인권, 양성 평등, 부패감소, 기후변화 재원 발굴 등의 다양한 주제를 “개발” 논의로 포함시켰다.

Ⅲ. 선진 공여국의 ODA 기본가치와 추진체계

1. OECD DAC 회원국 분석

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

MDGs 도입 이후 전 OECD DAC 회원국은 국제규범과 국내적 상황 및 가치에 따라 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 추구해왔다 (JICA 2009). 둘째로, 과거 식민국이었던 벨기에, 스페인, 영국, 포르투갈, 프랑스는 옛 식민지역에 원조를 집중 지원하고 자국의 역사와 문화 공유를 개발협력의 주요 전략 또는 중점지원국 선정 기준으로 삼고 있다 (MFA 2005a; MNE/IPAD 2005). 셋째로, 그리스, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 호주는 지정학적 특성에

로 인해 빈곤감소와 함께 주변 지역의 평화유지와 경제성장을 원조 제공의 주요 목표로 선정하고 있다. 넷째로, 미국과 일본은 국제사회에서 자국의 역할을 강조하고 글로벌 평화와 번영을 자국의 평화와 번영의 전제조건으로 인식하고 있는 동시에 외교와 안보, 개발의 연계성을 강조하며 안보적 차원에서 개발협력의 필요성을 강조하고 있다. 다섯째로, 캐나다는 국제사회에서 자국의 역할 확대를 강조하며 글로벌 과제 해결을 위한 국제 논의에 기여함으로써 자국을 위한 보다 나은 국제적 환경 구축을 강조하고 있다.

한국의 경우, ‘국제개발협력 기본법’에서 빈곤감소를 개도국 발전, 협력 증진과 함께 한국 개발협력의 주요 목표로 설정하고 내재화 과정을 거치고 있다. 이러한 과정에서 한국은 OECD DAC 회원국으로서 높아진 국가 위상에 맞게 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 할 수 있다.

2. 심층 국가분석

(1) 일본

가. 역사 및 배경

일본은 전후 경제·사회 재건 성공 경험을 토대로 지난 50여 년간 활발히 국제 개발협력 노력에 동참해 왔다. 특히 1980년대 후반 탈냉전기에 접어들면서 실용주의 외교 노선을 선택하면서 일본의 경제적 위상에 부합하는 국제적인 역할을 강조하고, 보다 적극적인 대외정책의 일환으로써 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. 또한, OECD DAC을 비롯한 국제사회의 정책 권고안과는 다른 방향의 접근방식으로 인해 논란과 비판의 대상이 되기도 한다.

나. ODA 정책방향 변화

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 걸맞은 역할을 도모하는 방향에서 국제평화와 번영에 기여해 궁극적으로 자국의 안정과 번영을 도모, 더 나아가 개발원조는 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 강조해오고 있다. 한편, 개발협력 접근 방식의 핵심은 경제성장에 있고, 개도국의 자조노력(Self-help)을 강조하는 점은 지속적으로 유지되어 오고 있다.

다. 정책집행과의 부합성

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 받은 바 있다.

라. 시사점

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 (인간 안보, 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

가. 역사 및 배경

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 한 호주의 지역적 리더십 역할과 성과 역시 높이 평가받고 있다.

나. ODA 정책방향 변화

지역 개도국의 안보와 번영에 대한 기여가 자국의 단기는 물론 중장기적인 국익과 직결된다는 점에서, 호주 개발원조 정책 목표와 방향은 국익과의 연계성이 뚜렷

해 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 프레임워크를 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.

다. 정책집행과의 부합성

호주의 개발원조 정책과 전략은 실질적인 원조 배분 및 집행에 있어서 크게 일치한다. 호주는 2001년 빈곤감소 프레임워크 수립 이후 MDGs관련 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).

라. 시사점

호주는 주변 취약국의 정치·경제적 안정과 빈곤감소가 자국의 번영과 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 관련 부처 및 공공기관 간의 협력체제를 구성하고 MDGs에 대한 이해 개선을 위해 노력하고, 개발원조 정책의 철학과 근거를 자국의 국가적 가치이자 국제 시민의식의 발현으로 확장해 오고 있다.

(3) 덴마크와 노르딕국가

가. 역사 및 배경

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. 또한, 이를 위한 국민적 공감대를 형성하고자 다양한 방법으로 캠페인을 벌이며 개도국의 빈곤퇴치가 선진국의 의무이며 개도국과의 협력은 장기적으로 국가발전에 유익하다는 인식을 확산시켜 나갔다. 노르딕 국가들은 원조를 통해 자국의 이미지를 제고하고 신뢰도를 높이는 것은 물론 개발협력 분야에 적극 참여하며 국제사회에서 그들의 영향력을 키워나갔다.

나. ODA 정책방향 변화

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.

다. 정책집행과의 부합성

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 사회 인프라 및 서비스 분야에 원조 지원 비중이 높았다. 또한 지역적으로는 아프리카, 소득 수준별로는 최빈국에 원조가 집중 지원되었다.

라. 시사점

덴마크는 국내지지 기반을 확대해 나가며 합의를 바탕으로 제도적·법적 기반을 구축해 왔다. 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 공여국으로서의 이미 지 제고를 위한 정부의 지속적인 노력을 바탕으로 덴마크 원조 방향을 경제적 이익 추구에서 빈곤감소와 원조효과성 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 시사하는 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 비해서는 증대했고 2006년 이후 꾸준한 상승세를 보이고 있기는 하나, 2010년과 동일한 수준인 0.12% 수준을 기록하여 한국의 경제성장과 속도차를 보이고 있다. 심층면접 결과, MDGs 달성을 위해 국제사회의 권고안을 그대로 수용하여 각국의 GNI 대비 0.7%를 달성하는 것은 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 발맞추어 가지 못한다면, 중장기적 차원의 국민적 정책 기반 강화를 기대하기 어렵다는 지적이다. 유상원조 실제 집행금액은 매년 꾸준히 증가하여 2006년 기준 3배 이상 증가했다. 유상원조는 수원국의 공여국 의존도를 높여 자립을 저해하고 원조로 인한 부담을 가중시킨다는 비판에 직면하고 있는 만큼 무상원조 확대를 통한 양적 성장 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 국제적 평가현황

OECD DAC 가입을 계기로 한국의 개발협력 분야에 국제사회의 규범과 개별국가의 이행사항을 평가하는 다양한 기제들이 소개되었다. 2008년 OECD DAC 가입 이전 특별 심사에서는 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. 심층면접 결과, OECD DAC 가이드라인이 준수 및 적용되어야 한다는 점에는 원칙적으로 동의하나 각 부처별로 그 준수 범위 및 필요 정도에 대해서는 인식의 차가 존재한다는 점을 확인할 수 있었다. 시행부처 및 기관의 경우 관련 가이드라인에 대한 이해가 부족하고, 시행부처 차원에서의 외교 및 경제적 목표를 초점으로 하는 원조 사업의 경우에는 국제적 규범과 한국 정부의 원조 정책의 비전과 목표 등의 준수 필요성 자체에 대한 인식이 저조하다. 이를 개선하기 위해서는 국내적 상황에 맞는 OECD DAC 정책 가이드라인의 준수 정도에 대한 정부차원의 결정과 합의가 필요하고, 사업시행 시 활용할 수 있는 국제사회의 정책 권고에 대한 이해를 제고해야 한다.

2011년 발표된 QuODA는 파리선언의 원조효과성 논의에 따라 각국 및 주요 국제 기구가 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 사용함으로써 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 일원으로서 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 기반을 둔 경제적, 기술적, 제도적 노하우와 경험 전수 또는 현재 한국의 국가 경쟁력 상승에 큰 기여를 하고 있는 인적 자원 개발 및 정보 통신 분야에 기반을 두어 한국

ODA 비교 우위 분야를 제시하고 있다. 그러나 이러한 논의는 공여국이 잘 할 수 있는 분야에 대한 공여국 중심의 사고로, 현재 국제 규범이 지향하는 수원국의 필요와 상황을 먼저 고려한 ODA와는 상이하다. 따라서 수원국의 상황을 고려하고 수원국의 개발우선순위에 기반을 둔 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. 이는 우리 헌법이 지향하고 있는 “항구적인 세계평화와 인류공영”의 원칙을 반영하면서 동시에 한국 전쟁을 경험하고 분단이라는 안보 위협 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 개도국의 발전을 통한 ‘상생’의 가치를 추구하는 ‘열린 국익’에 기반을 둔 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 측면을 지적받고 있다. 이러한 국내외적 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 기반을 두

어야 한다. 한국의 특성이나 특수성이 현재 우리가 ‘하지 못하거나’ ‘이행하고 싶지 않은’ 규범에 대한 합리화로 활용되어서는 안 된다. 오히려 우리의 비교우위나 개발경험의 특수정보다는 전문성을 강조하는 것이 올바른 접근법이다. 또한 섹터별 접근과 동시에 제도 정립과 인적자원 활용이라는 한국의 강점을 살린 접근법이 필요하다. 또한 비록 역사가 상대적으로 짧다고는 하나 그간의 ODA 이행 경험과 전문성을 체계적으로 정리할 필요가 있다. 분절화 된 현재의 ODA 체계 내에서 정책조율을 통한 시너지를 극대화하기 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 니즈(needs)는 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 제공할 것이라는 새로운 형태의 워싱턴 컨센서스 (Washington Consensus)를 주장하기 쉽다. 이러한 오류를 피하고 수원국의 개발 정책 우선순위와 전략에 맞추어 그들의 시스템을 활용하여 원조 사업의 성과를 거둬와 동시에 수원국 시스템의 강화를 촉진하는 고품질 (High Quality) 원조를 추구해야 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 정비도 필요하다. 성공적인 이념체계 수립을 위해서는 구성원들의 공감대 형성과 이를 달성하려는 의지를 고취할 수 있는 지속적인 노력이 뒤따라야 한다. 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 ‘제도개발과 인적자원 역량강화’의 전략 아래 원조 사업이 통합적이고 유기적으로 접근되어야 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 가이드 할 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 정부 부처와 기관이 해당 논의에 적극 참여하고 결과를 공유하는 것이 국제규범의 내재화 과정에 중요하다. 국내외 환경 변화에 계속해서 적극적으로 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.

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

오늘날 가속화되어가는 세계화와 이로 인한 상호연계성 및 상호의존의 심화는 국가와 지역적 경계를 초월하는 전 지구적 과제로서의 빈곤과 개발에 대한 인식의 개선으로 이어졌다. 이와 함께 국제사회는 지난 수십 년간의 개발도상국의 경제사회적 개발을 위한 지원 노력에도 불구하고 여전히 해결되지 않은 빈곤과 불균형 심화의 문제를 통해, 단순한 개발재원의 공여만으로는 세계 빈곤의 문제가 해결될 수 없다는 점을 확인할 수 있었다. 이는 개발재원의 규모와 방식 자체에 대한 문제제기 만이 아니라, 더 나아가 개발협력에 대한 국제사회의 공동의 목표와 원칙, 철학, 그리고 그에 기반을 둔 빈곤과 개발에 대한 이해, 접근방식의 전환 필요성을 제기하였다.

이를 통해 인류의 보편적 가치로서의 빈곤 과제의 해결 필요성과 함께 이를 포함한 지구적 과제의 해결 없이는 선진국의 번영과 안정도 달성될 수 없다는 인식을 공유하게 되었다. 인류 공영의 가치 실현을 위한 빈곤감소와 지속가능한 개발은 인류가 함께 지향해야 하는 공동의 목표이자 원칙으로 자리 잡게 되었다. 2000년 189개국 정상들이 한자리에 모여 지구 공동의 개발의 중요성을 확인한 UN 새천년 정상회의 이후, 2001년 발표된 새천년개발목표 (Millennium Development Goals, MDGs)는 마침내 국제사회 공동의 과제이자 목표가 되었다.

이후 국제사회는 MDGs를 비롯한 국제 개발목표 달성을 위해 개발재원을 확대하고, 동시에 개발재원의 보다 효율적인 운영과 관리를 통한 원조 효과성 개선을 위해 노력해오고 있다. 원조와 개발 효과성 간의 연계 및 개발 파트너십 강화를 통한 개발 효과성 제고 방안을 모색하고, 그간의 성과와 경험을 공유하며, 이를 바탕으로 새로운 정책과 국제적 규범을 개발하고 이행하고 있다. 인류 공영의 공동 가치 실현을 위해, 제도적인 틀 안에서 목표와 원칙, 규범을 공유하며 적극적인 노력을 이행해오고 있다.

한국은 지난 반세기 간의 급속한 경제 사회적 발전을 바탕으로 해외원조에 의존할 수 밖에 없던 최빈곤국에서 공여국으로 변모한 국가로서, 국제사회의 주목을 받아오고 있다. 오늘날 선진 공여국들은 물론 개발도상국들은 공적개발원조 (Official Development

Assistance, ODA)의 모범적인 사례로 한국의 발전 경험에 큰 관심을 가지고 있다. 뿐만 아니라 한국의 역동적인 발전 과정은 오늘날 개도국의 입장을 가장 잘 이해할 수 있는 차별화된 특성을 부여한다. 한국은 국제사회의 책임 있는 일원으로서, 선진국과 개발도상국, 전통 공여국과 신흥 공여국 간의 가교 역할을 해야 한다.

이에 한국은 2010년 OECD 개발원조위원회 (Development Assistance Committee, DAC) 24번째 회원국으로 가입하고, 같은 해 G20 의장국으로서 개발 어젠다 논의를 주도했다. 더 나아가 2011년 부산 세계개발원조총회 (제 4차 원조 효과성에 대한 고위급 회의, 이하 부산총회)를 유치해 새로운 국제 개발협력 패러다임 모색 논의를 이끄는 등 보다 적극적으로 국제사회의 개발 논의에 참여하고 있다. 이와 함께 한국은 OECD DAC 가입 결정 이후 ODA 규모의 확대 및 추진체계 개선과 재편을 위한 다양한 노력을 펼쳐오고 있다.

한국이 보다 체계적이고 효과적인 정책과 제도를 갖춘 공여국으로 거듭나기 위해서는 세계적으로 논의되고 있는 국제 개발협력 패러다임과 규범에 부합하는 동시에 국제적 개발 환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 방향성을 수립해야 한다. 또한 이러한 국내 차원의 개발협력 철학과 방향을 범국가적 차원에서 공유해야 한다. 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, 통합된 중점지원국 및 전략이 부재하며, 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. 이에 따라 본 연구는 한국의 개발협력 정책과 집행이 지향하고 추구해야 하는 핵심가치, 다시 말해, “어떻게” 하는 ODA와 함께 “무엇을 위한” ODA에 대한 논의를 통해 모두가 공유할 수 있는 방향에서 수립하는데 기여하고자 한다.

조직 및 기구의 명확한 핵심가치의 수립과 공유는 해당 조직의 역할과 책임 (정체성), 지속성, 중장기적인 차원의 업무 성과에 매우 중요한 영향을 미친다 (Urde 2003). 한 조직이 궁극적으로 창출하고자 하는 핵심가치는 해당 조직에 목표와 방향을 부여하고, 다양한 조직 구성원들을 하나로 통합시키는 가치체계로서 운영과 행동기준, 동기를 제시함으로써 과제 수행 시 직면하는 의사결정이나 수행방식을 가이드 하는 역할을 한다 (Kunde 2002). 이를 통해 구성원이 공유하는 명확한 핵심가치는 중장기

적으로 해당 조직의 존재 이유와 성장을 촉진한다.

이렇듯 국내 관련 부처 및 기구, 시민사회 등 다양한 행동 주체가 한국 개발협력의 핵심가치, 책임과 역할, 목표와 방향, 목적과 동기를 공유할 수 있어야 한다. 명확한 핵심가치와 방향의 수립과 공유를 통해 비로소 국가 차원의 공동의 철학과 목표, 원칙을 바탕으로 한 개발협력 정책과 집행이 가능하다. 이로써 단기적으로는 하나의 통합된 목표와 방향을 향해가는 한 조직으로서의 결속력과 정치적 모멘텀을 확보할 수 있을 뿐 아니라, 중장기적인 차원에서의 정책 지속성과 효과성 개선, 정책 지지 기반 확보를 추구할 수 있다.

국가 차원의 개발협력 정책의 핵심가치와 방향은 국내적인 경험과 배경을 반영하는 동시에 오늘날 국제 사회의 논의와 규범에 부합해야 할 것이다. 핵심가치는 지속적으로 장기적이어야 하지만, 동시에 역동적이고 계속적으로 적용 및 개발되어야 내부적, 외부적으로도 도전과 변화를 촉진할 수 있다 (Urde 2003). 즉, 선진 공여국들의 개발협력 경험과 노하우를 바탕으로 형성된 국제 사회의 개발협력 논의와 규범에 부합하면서도 동시에 변화하는 환경과 상황에 적응 및 개발될 수 있는 철학과 원칙이 필요하다.

한국은 이미 국제사회에서 책임 있고 리더십을 발휘하는 주체로 성장했다. 그리고 OECD DAC 가입을 통해 국제사회의 경험과 노력을 존중하며, 그 가치와 규범에 따라 글로벌 빈곤퇴치와 지속가능한 개발 달성 목표에 우리의 힘을 보탬 것을 약속한 바 있다. 동시에 한국의 ODA 철학과 원칙은 우리의 사회경제적인 상황과 역량, 특성에 기반을 두어야 한다. 우리의 국익과 정체성을 수호하고, 더 나아가 국제사회의 논의 및 규범과 상호 보완할 수 있는 전략적인 접근이 필요하다. 제한된 공공재원을 활용하는 일이니 만큼 우리 국민의 이해와 지지와 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 우리 ODA의 철학과 방향을 수립하고 공유해야 할 때이다.

오늘날 공여국들의 개발협력 정책은 각국의 외교안보 또는 통상 정책의 일부이자 방편으로써 수립되고 활용되는 것이 일반적이다. 각국의 개발원조 정책과 집행은 외교통상적 전략과 이슈는 물론, 사회, 경제, 문화적 이해관계로부터 자유롭지 못한 것이 현실이다 (Alesina and Dollar 2000). 오랜 개발협력 역사와 경험, 선진적인 제도

와 정책을 보유한 선진 공여국들의 경우에도 국내 경제적인 상황과 정권 변화에 따라 개발협력 정책과 집행이 영향을 받고 있다.

그러나 동시에, 지난 수십 년간 계속되어온 개발원조 정책과 지속적으로 활성화되고 있는 국제사회의 다각도 노력은 공여국들의 정치경제적인 이해관계로만은 설명할 수 없다 (Lumsdaine 1993). 인도주의적이고 불균형적인 개발을 지양하는 평등주의적 가치와 방향성이 분명 상당 부분 국제사회의 개발협력 노력을 이끌어왔다는 것이다. 이러한 점에서 한국의 국가적인 이익과 외교안보 및 경제 전략과 상호보완적인 방향에서 개발협력 정책이 추구해야 할 핵심적인 가치와 목표의 수립과 공유는 필수적이라 하겠다.

따라서 본 연구는 주관부처와 다양한 시행부처 및 기관들이 공유할 수 있는 한국 ODA의 철학과 원칙, 그리고 이를 실현할 수 있는 한국형 ODA의 집행 전략을 제시하고자 한다. 현 국내 개발협력 체제 하에서의 각 부처와 기관의 역할과 책임에 대한 존중을 바탕으로, 보다 뚜렷한 공동의 이념과 목표를 공유하고 조화와 협력을 통해 이를 실현해야 한다. 국제개발협력 기본법 제정을 통해 구축된 국제개발협력위원회와 관련 부처 및 기관 간의 협력 및 조율 체제가 향후에 보다 효과적이고 체계적으로 운영될 수 있도록, 관련 행위주체의 공동 방향성 확보 및 공유에 기여하고자 한다.

본 연구는 한국 ODA의 핵심이념과 목적으로 “지속가능한 개발과 평화달성 (Sustainable Development and Enduring Peace)”를 제안한다 (그림 7 참조). 그리고 이를 실현하기 위한 한국 ODA의 목표이자 비전으로는 열린 국익에 부합하는 상생의 원조를 제시한다. 이를 달성하기 위한 세 가지 원칙으로는 ① 국제사회의 규범을 준수하는 조화로운 원조; ② 경험과 전문성을 바탕으로 한 효율적인 원조; ③ 수원국으로부터 시작되는 효과적인 원조를 제시한다. 그리고 제도개발과 인적자원 역량 강화를 ODA 전략의 두 축으로, 이는 한국 ODA의 철학과 이념에 부합하면서 동시에 우리의 전문성과 비교우위를 바탕으로 한다.

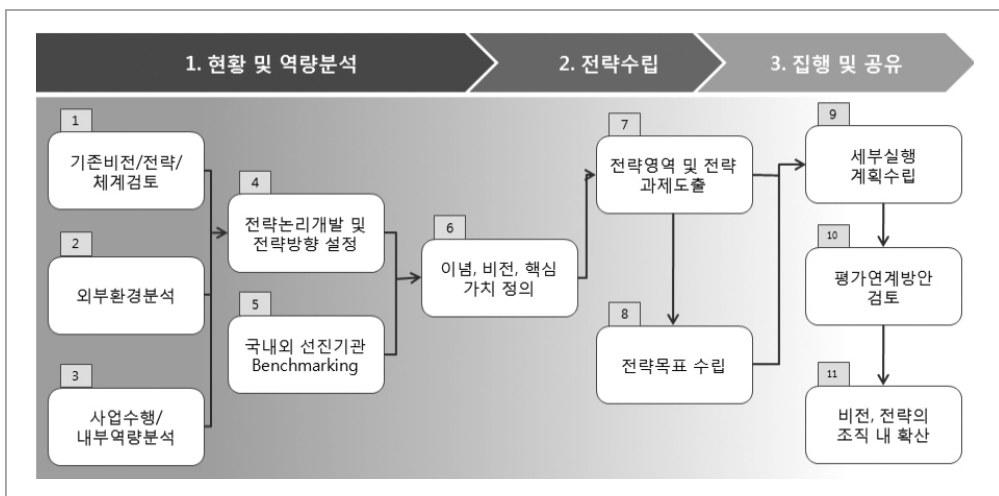
우리 개발원조의 철학과 방향 수립을 위해서는 국내 다양한 주체와 이해관계자들의 상호 이해와 존중을 기반으로 활발한 논의가 선행되고 합의가 이루어져야 할 것이다. 본 연구가 향후 한국이 선진 공여국으로 거듭나기 위해 필수적인 우리 ODA 철학에 대한 진지한 논의의 시발점으로 기여하게 되기를 희망한다.

2. 연구내용 및 방법

한국 ODA의 철학과 비전, 전략 체계의 수립과 향후의 집행과 공유 단계는 다음과 같이 도식화할 수 있다 (그림 1). 먼저 외부 환경의 변화와 국제규범을 분석함과 동시에 한국의 국내적 역량과 현 위치, 기존 전략과 체계에 대한 검토가 요구된다. 이를 바탕으로 한국 ODA의 전략적 방향을 설정한다. 이때 해외 선진국 및 기관의 성공사례 또는 개발경험은 전략과 단계별 계획 설정에 있어 중요한 시사점을 제시할 수 있다.

이후 설정한 전략 방향 하에 한국 ODA 정책의 이념과 철학, 비전과 핵심가치를 정의해야 한다. 이에 기반을 두어 철학과 비전을 실현할 수 있도록 우리 ODA의 과제와 책임, 역할과 전략적인 목표를 설정한다. 마지막 단계에서는 우리의 철학과 그에 기반한 전략과 목표가 실질적으로 이행될 수 있도록 관계 부처 및 기관 담당자 및 전문가들 간의 공유와 확산이 필요하다. 하위 사업 기획 및 집행 등 모든 결정단계와 내용이 우리 ODA의 철학 및 전략에 부합하는 방향으로 이루어질 수 있도록 관련 담당자와 전문가들이 활용할 수 있는 구체적인 실행계획과 지침 및 기준이 제시되어야 한다. 그리고 철학과 전략의 실질적인 정책과 사업 집행에 있어서의 반영을 지속적으로 모니터링하고 평가함으로써, 중장기적 차원에서 이념과 원칙의 실현 제고를 도모해야 한다.

[그림 1] 한국 ODA 철학 도출 및 공유 단계



본 연구는 위의 세 단계 중 2단계, 즉 외부 환경과 내부 역량 분석을 통한 한국 ODA의 철학과 이념, 비전의 수립 및 전략의 도출 단계까지를 다룬다. 본 연구는 다음과 같이 크게 세 가지 단계로 구성된다. 첫 번째 단계는 OECD DAC 주요 공여국들의 ODA 철학 및 원칙 정립과 이를 바탕으로 한 원조 정책과 추진 양식 (style/model) 개발에 대한 사례연구로 이루어진다. 구체적이고 명확한 개발협력 정책과 전략, 개발 원조 집행양식과의 일관성, 국제 개발협력 규범과의 부합성 등을 바탕으로 선정한 주요 선진 공여국을 심층적으로 분석한다. 해당 국가의 ODA 원칙과 목표, 추진체계의 특성과 역사적 배경을 파악하고, 이들의 ODA 핵심가치와 이를 극대화하기 위한 ODA 제도 및 정책, 추진양식을 분석함으로써, 우리가 나아갈 방향을 상정할 자료로 활용할 수 있도록 한다. 오늘날 국제사회에서 지향하는 개발협력 정신과 핵심가치를 파악하기 위해서 UN과 OECD DAC 권고사항을 중심으로 분석을 수행한다. 특히, OECD DAC의 ODA 핵심가치는 본 연구진이 2009년 수행한 “선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구” (김은미 외 2009) 결과를 바탕으로 한다.

두 번째 단계에서는 우리나라 개발협력의 철학적·법률적 기반을 분석한다. 한국 ODA 정책 및 추진양식을 뒷받침하는 원칙과 목표에 대한 합의, 관련 법률적 기반 개발 과정을 분석한다. 한국의 개발원조 정책 발전방향에 대한 국내 논의, 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 핵심가치와 추진방식을 도출하고자 한다. 한국이 추구하는 개발원조 철학, 목적, 원칙을 정립하고 이를 실현할 수 있는 추진방식을 파악한다. 특히 현재 논의되고 있는 한국의 비교우위 분야에 대해 다각적으로 분석하고, 개발협력 정책 수립 및 집행 체계와 상보적인 관계에 기반한 추진전략을 도출한다.

OECD DAC 주요 회원국의 개발협력 핵심가치 및 추진체계 심층 분석을 위해서는 해당 국가의 외교 및 개발협력 백서, 개발협력 정책 및 전략서, 연례보고서 등 관련 정부 보고서 및 기관 홈페이지, OECD DAC 보고서, 동료심사 (Peer Review) 등 다양한 문헌자료를 활용했다. 해당 회원국의 원조 추진패턴과 유형, 각국의 개발협력 정책 및 전략과의 일치성 분석을 위해서는 OECD DAC 통계자료를 이용했다.

문헌연구와 함께 한국의 ODA 철학과 이를 반영할 수 있는 추진체계 도출을 위해

서는 국내 ODA 전문가 심층면접 및 간담회 등을 실시했다. 외교부와 기획재정부 국내 개발협력 담당부처, 무·유상 원조의 주요 집행기관인 KOICA, 수출입은행 EDCF 담당자, 학계, 시민사회 등 폭넓은 국내 ODA 전문가 및 관계자들의 의견을 취합하여 한국 ODA의 핵심가치를 수립하는데 반영했다.

II. 국제개발협력 핵심가치와 환경변화

1. UN과 MDGs

(1) MDGs의 배경

2000년 9월에 발표된 UN의 MDGs는 국제사회의 도덕적 책임이라는 차원이 새롭게 주목받기 시작한 계기가 되었다. 1990년대 이전의 개발은 선진국의 가이드나 (70년대까지) 급진적인 자유화 (80~90년대)를 통한 경제발전을 이루어 수입이 늘어나게 되면 다른 분야의 결핍은 자동적으로 사라질 것이라 믿었다. 개발을 지원하기 위한 방법으로 1960~70년대 인프라구축, 인적자원개발, 산업기반 확충에서 1980년대 경제자유화, 1990년대 이후부터 지금까지 이어져 오는 제도개혁이 강조되었다. 이에 반해 MDGs는 빈곤타파와 인간의 웰빙(Well-Being)을 개발의 중심과제로 삼았으며, 1980년대를 거쳐 1990년대까지 세계 공적원조의 주요 흐름이었던 '거시적 차원의 경제 성장'만으로는 충분하지 않다는 도덕적 변화를 상징한다.

2015년을 목표달성 시점으로 하는 MDGs의 8개 분야에 걸친 목표는 각 개발 분야에 대한 목표 (1-7)와 개발주체 관련 목표 (8)로 구성되어 있다. 목표 1-7은 과거에는 개별이슈로 취급되어 왔던 각각의 분야별 목표와 궁극의 목표로서 개발과의 유기적인 관계에 대한 인식을 바탕으로, 종합적이고 체계적인 개발계획이 수립 및 추진되었다는 데에 의의가 있다. 또한 파트너십에 관한 목표 8은 개발 사업에서 수원국의 주인 의식, 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 중요함을 다시 한 번 확인시켜주고 있다.

(2) 최상위 규범으로서 MDGs의 의의

Finnemore and Sikkink (1998)에 따르면 국제규범은 다음과 같은 주기를 거쳐 구축 및 확산된다. 출현단계에서는 규범의 주창자 (promoter)가 국제사회에 필요한 행

동과 규칙에 관한 새로운 시야를 구축하여 사회 구성원에게 해당 규범의 수용과 준수를 설득한다. 그리고 다수의 행위주체가 규범을 수용하면 다음으로 확산 단계로 이행되어, 해당 규범의 준수의 필요성을 인식한 행위주체가 규범 리더가 되어, 제재를 통하여 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 1] 국제규범의 라이프사이클

	1단계: 규범의 출현	2단계: 규범의 확산	3단계: 규범의 내부화
주체	기관의 형태를 가진 규범프로모터 (i.e. UN기구, 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)

1990년대 개발관련 논의를 통해 새로운 개발협력의 규범을 찾으려는 시도들이 지속되었다. 이러한 결과로 나온 MDGs는 개발협력의 최상위 규범으로서 글로벌 빈곤감소를 인류 공동의 목표로 제시하며, 빈곤 감소가 이와 유기적으로 연계된 교육, 여성, 보건 등의 가치를 달성함으로써 이루어질 수 있다는 것을 명시한다. MDGs, 새천년선언, 2000년에 발표된 UN 사무총장 보고서 “We the Peoples”의 최우선 목표는 선진국 지도자 및 시민들에게 전 세계의 빈곤이 단지 개도국만의 문제가 아니라 그들에게도 영향을 미칠 수 있는 문제라는 것을 알리는 것이었다.

MDGs가 최상위 규범으로서 성공적으로 자리 잡은 이유는 정상회의를 통한 정당성 확보와 단순하고 분명한 목표와 그 목표달성 시한을 제시한 데에 있다. 기존 UN 선언의 대부분이 장관급 회담의 결과였던데 반해, Millennium Summit은 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 증거는 ① 빈곤에 대한 다면적인 시각이

1990년대 UN 회의 등을 거치면서 중심주체로 자리 잡았다는 점과 또한 사회운동 주체들 즉, 국제적 NGO들의 연대가 이전 기업 주도의 세계화와 구조조정, 신자유주의에 도전하는 세력으로 성장하여 새로운 주체로 활동하기 시작했다는 점과, ② OECD DAC 회원국을 비롯한 양자원조 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.

UN은 MDGs를 인류의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위한 최소한의 요건들로 새로이 규정하였다. MDGs는 1990년대 이후 국제기구, G8, OECD DAC 과 같은 원조 공여국 뿐만 아니라, 개발과제와 관련된 이해당사국, 그리고 NGO들과 시민사회들이 참여한 가운데 결정되었다는 점에서 단순히 “UN만의 목표”이거나 어떤 특정 “국가 혹은 국제기구의 목표”라기 보다 지구사회 전체 공동목표의 성격을 띤 다자주의의 산물이라 할 수 있다.

(3) MDGs에서 SDGs로

MDGs의 목표달성 시점인 2015년이 가까워오자 국제사회는 그 후속 조치로써 SDGs (Sustainable Development Goals)를 논의하고 있다. SDGs는 콜롬비아 정부와 과테말라 정부가 리우+20 (Rio+20, UN Conference on Sustainable Development)에서 논의할 것을 제안하여 (Governments of Colombia and Guatemala 2011) 국제사회의 광범위한 지지를 얻었으며, 리우+20의 의제 초안 (zero draft)에서는 물론 최종 선언문에서 채택되는 등 활발히 논의되고 있다.

UN 세계지속성고위급위원회 (GSP)는 2012년 1월 보고서를 통해 SDGs에 대한 지지를 표명하는 동시에 모든 정부들에게 보편적인 SDGs를 채택할 것을 권고하고 이의 발전 방향을 제시했다 (UN High-level Panel on Global Sustainability 2012). 새로운 SDGs는 개발도상국과 선진국 모두에게 적용 가능하도록 보편적 (universal)이어야 하며 지속가능발전의 경제, 사회, 환경적 차원과 이들 간의 상호연결을 반영할 수 있도록 포괄적 (comprehensive)이어야 한다는 것이다. 같은 시기에 뉴욕에서는 MDGs의 후속 개발 어젠다로서의 SDGs에 대한 논의가 있었는데, SDGs는 다른 이해당사자들과 정부들의 종합적인 의견 수렴으로 발전되어야 하며 리우+20의 결과는 지속가능발

전목표를 완전히 세우기보다는 지침을 마련하는 데 초점을 맞춰야 한다고 결론지었다 (World Resources Institute 2012). 리우+20의 의제 초안에서는 SDGs를 리우+20 “에서” 마련하기 보다는 2015년 “까지” 마련할 것과, 지속가능발전의 세 가지 차원 (사회, 경제, 환경)을 통합적이고 균형 있게 반영할 것을 제안하고, 이 과정이 UN 사무총장의 주도 하에 이루어질 것을 요청했다. 이 초안에서 주목할 만한 것은 SDGs가 MDGs의 후속 프레임워크로써 자리 잡을 가능성이 큼에도 불구하고, 2015년 이후 개발의제를 마련하는 데 있어서 SDGs가 MDGs를 보충하고 강화해야 한다고 적었다는 점이다 (UN Conference on Sustainable Development 2012: para. 105-111). SDGs와 MDGs의 관계가 갈수록 더욱 가까워지고 있지만, 아직까지는 유동적임을 알 수 있는 대목이다.

MDGs가 빈곤의 해결과 개발도상국에 초점을 맞추었다면, SDGs는 환경으로 그 초점을 넓힘으로써 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 경제성장에 집중된 발전 목표가 2007년 말 전 세계적으로 시작된 금융위기를 통해 한계가 있음이 드러났고, 막대한 원조에도 불구하고 효과를 보지 못하는 서구중심 원조 정책의 한계도 기존의 발전 접근에 대한 재조명으로 이어졌다는 점에서 새로운 경제 발전과 원조 정책의 방향성을 제시할 필요성이 대두되었고, 이는 MDGs의 종료 시점과 더불어 SDGs 논의의 적시성을 더욱 강화해주고 있다.

SDGs는 콜롬비아와 과테말라 정부가 제안한 당시부터 의제21 (Agenda 21)과 요하네스버그 이행 계획 (Johannesburg Plan of Implementation)을 기반으로 만들어졌다. 다음의 표는 의제21과 요하네스버그 이행 계획을 포함한 기존의 합의 내용을 토대로 하고, 주요 과제와 발전 가능성을 포함한 SDGs의 잠정적 범위와 계획을 보여주고 있다.

[표 2] SDGs의 잠정적 계획(안)

지속가능개발목표 (SDGs)		
의제21과 요하네스버그 이행 계획	최상위 목표	빈곤의 퇴치, 환경 지속성, 지속가능한 소비와 생산
	차원	• 저탄소 경제 • 사회적 기반 • 환경 지속성
	크로스 커팅 논제와 접근방법	• 사회·경제 발전의 토대가 되는 천연 자원의 보호와 관리 • 전 지구화 과정 안에서의 지속가능한 개발 • 건강(보건)과 지속가능한 개발 • 개발목표 이행의 수단 • 지속가능한 개발을 위한 제도적 틀 (framework) • 성 평등 및 기타
	우선 분야	• 식량, 물, 청결, 에너지 접근성, 해양, 숲, 사막화, 보건, 교육, 주거 및 기타
주요 과제		• 기후변화 • 에너지 안보 • 실업과 물가 상승 • 국제적·국내적 빈부격차 • 자연재해와 인재의 발생 및 기타
발전 가능성		• 녹색 일자리와 사회적 포용 (social inclusion) • 복원과 재난 대비 • 과학 기술 • 개도국 간 협력 (South-South cooperation)과 삼각 협력, 민관 협력 • 혁신적인 재정 확보 및 관리 방안 • 지속가능 개발을 위한 강화된 제도적 틀

출처: Miyazawa (2012)

그러나 미국, 중국, 그리고 세계은행을 포함한 특정 공여국들은 SDGs에 대해 비판적인 태도를 견지하고 있고, 특히 인도의 경우 적극적인 반대 입장을 표명한 바 있어 SDGs가 MDGs를 대체할 국제규범으로 자리 잡을 것인지는 아직 미지수이다. 이에 대한 엇갈린 전망이 나오고 있는 것은 SDGs가 MDGs를 대체할 것인지, MDGs의 확장·보완에 머무를 것인지, SDGs와 MDGs가 섞이지 않은 채 동시에 나란히 갈 것인지에 대한 구체적이고 다자적인 합의가 아직 부재하기 때문이다 (Evans and Steven 2012b).

실제 리우+20 회의는 오바마 미국 대통령, 메르켈 독일 총리, 캐머런 영국 총리 등 주요국 정상들이 불참한 가운데 진행되었고, 국제기구 설립, 자원 조달 체제 구축 등의 주요 의제가 추가적 논의를 통해 결정하기로 유보되는 등 지속가능한 발전을 위

한 방향과 행동을 위한 구체적인 논의와 실질적인 성과가 없었다는 평가를 얻고 있다. 이들 정상이 참여하지 않은 데에는 유럽의 경제위기와 미국의 대선 등 국내 정치적 문제가 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 이는 2010년 G20 정상회의가 제한적인 성과를 낼 수밖에 없었던 것처럼, 각국의 정치적 고려가 다자주의에 장애가 되는 상황이 재현된 것이라 할 수 있다. 각국이 다자주의의 정치적 장(場)에 자신들의 국익을 얹어놓기 위한 자리를 찾기 위해 고군분투하고 있기 때문이다. 또한 지난 5년간 지속가능발전에 대한 다자주의적 접근에서 이렇다 할 성과가 없었고 국제 경제가 여전히 침체되어 있는 상황에서는 MDGs가 만들어졌던 때와 같은 성과를 내기란 더욱 어렵기만 하다 (Evans and Steven 2012a).

그러나 SDGs가 MDGs를 잇는 후속 국제규범으로 발전할 가능성은 여전히 상당하다. 리우+20에서 논의된 현재 형태의 SDGs는 MDGs가 폐기되거나 대체되는 형식이 아니라 ‘기본사업이 확대되는 형식’이라 볼 수 있다. 우려했던 것과 달리 SDGs에 MDGs의 핵심 요소들이 유지되었고 이러한 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, UN 환경계획 (UNEP)의 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 권고사항

OECD DAC은 국제규범의 라이프사이클에서 보면 규범의 확산을 주도하는 규범 리더의 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. MDGs를 통한 빈곤감소라는 최상위 규범에 정당성을 부여하면서 공여국 집단에 행동규범을 가이드라인 형식으로 제시함으로써 규범의 사회화를 주도한다. 동시에 동료심사를 통해 권고사항을 제시하거나 모델사례를 선정함으로써 평가체계를 갖추고 있으며, 경험을 공유하고 이를 향후 논의에 반영하는 시스템을 통해 규범의 내부화를 촉진하고 있다. 본 장에서는 OECD DAC 보

고서 및 권고사항, 동료검토 가이드라인 등을 살펴봄으로써 최상위 규범을 확산시키기 위한 OECD DAC의 역할과 그 핵심가치를 알아보고자 한다.

공적개발원조에 대한 국제적인 논의는 크게 원조에 관한 양적 기준에 관한 논의와 원조에 관한 질적 기준에 관한 논의로 나뉜다. 원조의 양적 기준에 대해서는 1970년 UN 총회에서 국민총소득 대비 0.7%의 수준으로 원조 규모의 기준을 마련하였다. 이후 OECD DAC는 1978년 ‘Recommendation on the Terms and Conditions of Aid’에서 GNI에 대한 ODA 약정 규모 비율이 DAC 회원국 평균보다 현저히 낮은 국가는 목표수준을 달성하지 못한 것으로 간주한다고 언급함으로써 원조 규모의 중요성을 강조했다.

국제개발협력 재원의 안정적 확보를 위한 방안을 논의하기 위해 2002년 개발 재원에 대한 최초의 고위급 회의가 멕시코 몬테레이에서 개최되었다. 동 회의에서 채택된 몬테레이 컨센서스(The Monterrey Consensus)는 원조 자금의 안정적 확보 및 증대를 위한 다양한 방안을 제시했다. 몬테레이에서 본격적으로 부각되기 시작한 개발 자원 확대에 관한 논의는 이후 2008년 도하에서 열린 ‘International Conference on Financing for Development’에서 몬테레이 선언문의 이행 성과를 점검 및 향후 이행 방향에 대해 논의하는 등의 과정을 통해, 전 세계적 차원의 금융위기 속에서도 빈곤감소 및 개발을 위한 개발자원 확대가 필요함을 재확인했다.

전 세계적 원조 규모의 증대 노력과 함께 원조피로(Aid Fatigue) 현상 및 원조를 통한 개발에 대한 회의가 심화되는 가운데 원조 효과성에 대한 국제적인 논의가 진행되기 시작했다. 원조 효과성 향상을 위해, 2003년에 원조 조화를 강조하는 로마선언이 채택되었으나, 여전히 원조 과정에서 수원국의 입장이 반영되지 않는다는 회의적인 시각이 존재했다. 이에 따라 공여국 중심의 원조 계획 수립 및 실행 과정에 관한 논의에서 나아가, 일련의 원조 계획 수립 및 집행 과정에서의 수원국의 역할을 강조하는 논의가 지속적으로 제기되었고, 2005년 채택된 파리선언의 원칙들이 이를 잘 보여주고 있다. 파리선언은 원조의 효과성을 제고하기 위해 5가지 원칙과 그 실행을 위한 12가지 지표를 설정하고 세부 목표와 평가 및 점검 방법을 제시했다. 동 선언은 특히 수원국의 역할 및 수원국과 공여국간의 협력을 강조하면서 첫 번째 원칙으로 수원국의 개발전략과 정책 수립 및 집행과정에서의 주도적인 역할 등 수원국의 주인 의식을 강조했다. 또한 공여국 및 다양한 국제 원조기관들이 수원국의 전략 및 제도, 행정 절차와 일치해야 함을 강조하며 원조의 일치성을 두 번째 원칙으로 제시했다. 세

번째로 공여국간의 조화와 협력이 원조 효과성 증진을 위한 원칙이라고 강조했으며, 네 번째로는 개발성장에 기반한 원조가 원조 효과성을 증진시킬 수 있다고 언급하며 모니터링 및 평가 과정의 필요성을 언급한다. 마지막 원칙에서는 수원국과 공여국 간의 상호 책임성을 강조했다. 이후 동 선언의 이행율을 높이기 위해 2008년 아크라 행동계획 (Accra Agenda for Action, AAA)에서는 파리선언의 구체적인 이행방안을 제시했다.

이와 함께 OECD DAC는 원조의 질을 제고하기 위한 원칙으로 정책 일관성을 위한 범정부적 접근 및 원조의 예측가능성을 권고하고 있다. 국제개발은 공여국의 원조 자금과 수원국의 인적·물적 자원과 결합하여 수행되므로 원조의 예측가능성은 원조 효과에 중대한 영향을 미친다. OECD DAC는 각 회원국이 국제개발협력 정책 수립 시 동사안이 반영될 수 있도록, 2009년 ‘Task Team 1 on Policy Coherence for Development and Global Public Goods’을 설치하여 OECD 회원국과 원조 수원국의 지속적이고 상호보완적인 정책 추진을 위해서는 범정부적 접근이 필수적임을 강조하고 있다 (한국국제협력단 2009). 또한 원조의 예측 가능성 증대를 통해 효율성을 높이하고자 원조 예측성 보고서 (2010)를 발간하며, 주요 공여국과 국제기구는 원조의 예측 가능성을 확보하기 위해 중장기 원조계획 수립 및 집행을 통해 (박복영 외 2008) 수원국 개발 정책과의 연계성을 증진하도록 노력한다.

OECD DAC는 원조의 질적 향상을 위해 일련의 협약 및 권고사항 등을 통해 공적 개발원조 증여율 향상 및 원조의 비구속화를 강조해왔다. 특히 원조의 비구속화에 대해서는 1960년대 후반부터 UNCTAD 사무국 보고서 및 1969년 OECD DAC 회의 등을 통해 공여국이 지정하는 특정 상품 또는 용역의 구매에 원조를 이용해야 한다는 조건이 부여된 구속성 원조는 수원국의 자유로운 조달을 방해하여 인도적 자금이 아닌 공여국의 정치·경제적 목적을 추구하는 수단이라고 비판해왔다 (OECD 2001; OECD 2008). 또한 OECD DAC는 선진 공여국들이 구속성 원조를 통해 세계무역질서를 왜곡하고 무분별한 자본재 수출 등의 문제를 야기함에 따라 권고사항을 통하여 원조의 비구속화를 추진해왔다. 특히 1980년대에 들어서면서 공여국들은 구속성 원조 및 혼합신용 (Associated Financing)을 통해 자국 자본재의 수출을 증대하는 등의 양상을 보이자 OECD DAC는 1987년 ‘DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied ODA’ 및 1992년 ‘Agreement on Guideline for Official Supported Export Credits’ 등을 통해 구속성 원조에 대한 공동 규제 방안

을 제시했다. 그 외, OECD DAC는 원조의 질적 향상을 위해 세계화와 함께 대두된 새로운 문제에 대응할 수 있는 범세계적 협력을 촉구하며 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).

국제개발협력의 세부적인 과제들을 규정하고 이에 대한 가이드라인을 제시하는 것과 함께 OECD DAC는 매 4~5년마다 회원국의 원조 활동에 대해 ‘DAC 회원국 간 동료심사에 관한 지침 (DAC Peer Review Content Guide)’을 기준으로 UN MDGs, 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화, 무역, 원조 효과성, 원조의 질, 거버넌스 등의 이슈에 대한 회원국의 원조 정책 및 활동을 검토하고 평가한다. OECD DAC의 동료심사는 원조 정책의 법적기초, 개발협력의 비전, 원조 정책 수립 및 추진 체계, 국별 배분 및 인지 제고 노력 등을 포함하는 원조 정책 전반의 구조와 방향 등에 대해 평가한다. 따라서 원조 정책을 수립하고 집행하는 관련 기관 간의 협의 정도 및 정책 조정 메커니즘도 평가 대상이 된다. 나아가 거버넌스 및 역량개발 등과 같은 개발협력의 주요 이슈에 대한 공여국의 노력 여부를 평가하기 위한 점검 항목도 평가에 관한 지침서에 포함되어 있다.

동료심사는 크게 6가지 부문으로 나눌 수 있다, 첫째, 개발협력의 전략적 방향으로, 개발협력정책과 관련하여 해당 국가의 법적, 제도적, 정치적 체계를 평가한다. 둘째, 원조가 개발로 이어질 수 있는 환경을 제공하는 정책적 일관성에 대해 평가한다. 셋째, 국제사회의 원조 규범에 대한 해당 국가의 원조의 규모, 채널, 분배에 대해 평가한다. 넷째, 국제개발협력 정책의 수행을 관할하는 정부 부처 및 기관에 대해 평가한다. 다섯째, 해당국의 파리선언과 아크라 행동계획의 이행과 관련한 원조 효과성을 평가한다. 마지막으로 해당국의 인도주의적 지원활동에 대해 검토한다. 나아가 OECD DAC는 평가에 그치지 않고, 권고를 통해 원조의 개선방안을 제안한다. 각 회원국의 원조 정책을 평가하고 권고사항을 제시하는 OECD DAC의 일련의 활동들은 국제개발협력의 핵심가치 및 원칙이 OECD DAC 권고사항 등을 통해 국제개발협력 추진체계에 실질적으로 반영되고 있으며 규범의 내부화를 촉진하고 있음을 보여준다.

3. G20 개발의제 및 부산선언

(1) G20 개발의제

전 세계적인 경제 위기 이후 글로벌 경제의 지속가능한 균형 성장을 위해서는 국가 간의 격차 완화가 필수적이라는 인식 하에 개발협력 문제의 중요성이 다시금 부각되고 있다. 2008년 금융위기 대응을 목적으로 출범한 G20 정상회의 차원에서도 국제 개발의 논의 필요성이 강조되기 시작했다. 선진 7개국 (미국, 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다)과 EU 및 12개 신흥국으로 구성된 G20은 G7로 대표되는 전통 공여국 뿐 아니라 경제성장을 달성한 신흥 경제국들이 포함되어 있어 보다 균형적인 시각에서의 개발 논의가 가능하다는 장점이 있다 (권해룡 2010).

2010년 G20 서울 정상회의 최초로 개발을 주요 의제로 종합적으로 논의하게 됨으로써, 거시경제정책 공조, 금융시스템 개혁 등에서 개발로 주요 의제가 확대되는 계기를 마련했다. 이로써 개발 의제가 세계경제 논의의 중심축으로 부상하게 되었을 뿐만 아니라 개도국을 성장 원동력이자 동시에 세계경제의 주요 파트너로 인정하는 새로운 시각을 확산시키게 되었다. 동시에 G20 정상회의가 세계 경제 위기 극복 이후에도 국제사회의 주요 과제를 다루는 핵심 거버넌스 체제로 발전하는 계기가 되었다.

G20 개발 논의 결과 서울 개발 컨센서스 (Seoul Development Consensus)와 다년간 개발행동계획 (Multi-Year Action Plan on Development)이 채택되었다. 서울 개발 컨센서스는 G20 개발의제의 기본 추진방향과 6대 기본원칙을 포괄함으로써 향후 G20 차원에서의 개발 논의의 방향과 원칙을 제시한다. 첫째, 포용적이고 지속가능하며 복원력 있는 경제성장을 통해 개발 목표를 달성한다. 둘째, 개도국, 특히 저소득 국가와의 동등한 파트너십을 구축한다. 셋째, 국제적, 지역 체계적인 이슈에 대한 공동 대응을 우선시한다. 넷째, 고용과 부의 창출에 있어서의 민간의 참여와 혁신을 촉진한다. 다섯째, G20의 비교우위를 활용하여 기존 개발논의를 보완하고 부가가치를 창출한다. 여섯째, 실질적인 성과 창출에 중점을 둔다. 이를 뒷받침하기 위해 개도국의 경제성장과 복원력 제고와 직접적으로 연계된 9개 핵심 분야 별로 구체적이고 실질적인 행동계획, 이행 시한과 주체가 명시된 다년간 개발행동계획을 함께 채택했다.

서울 개발 컨센서스는 다함께 성장 (Shared Growth)하기 위해 개도국 스스로 성장 잠재력을 확충하고 자생력을 기르는 역량 배양을 통한 ‘경제성장’ 달성에 초점을 두고

있다 (외교통상부 2010). G20 정상들은 개도국, 특히 저소득 국가들과 협력하여 이들이 경제성장 잠재력을 최대한 배양하고 유지하는 역량을 강화할 수 있도록 지원하고, 더 나아가 균형적인 세계경제의 발전에 기여하기로 공약했다. 이를 위해서는 선진국으로부터의 획일적 접근 (one-size-fits-all)이 아닌, 자국의 고유한 환경과 수요에 적합한 개발전략을 수립하여 이행하는데 있어서 개도국들이 주도적인 역할을 하여야 함을 강조한다 (권해룡 2010). 또한 정상들은 MDGs 달성을 위한 결의를 재확인하고 각국의 ODA 공약을 이행할 것을 약속했다.

이와 같이 G20 개발의제는 지속가능한 경제성장과 관련된 개도국의 포괄적 역량 강화를 개발협력의 우선적인 목표로 선정하고 있다. MDGs를 중심으로 한 기존 사회 개발, 인간개발을 통한 빈곤감소에서 경제성장으로 그 초점을 변화했다고도 볼 수 있다. 그러나 단순한 양적 목표 달성을 통한 경제성장이 아닌 “포용적 (inclusive)”이고 “복원력 (resilience) 있는” 성장을 추구한다는 점에서 기존의 개발협력 노력과 논의의 틀과 맥을 같이 하고자 하는 점을 엿볼 수 있다 (송혜령 2011).

[표 3] G20 서울 개발 컨센서스

6대 원칙	경제성장 중심 (Focus on Economic Growth) MDGs 달성을 위한 역량과 함께 저소득국의 보다 건실하고 지속가능한 경제성장 지향
	글로벌 개발 파트너십 (Global Development Partnership) 개도국, 특히 저소득국의 주인의식 존중, 동등한 개발 파트너로서 협력
	국제·지역적 제도 문제 (Global or Regional Systemic Issues) 지역 통합 등과 같은 국제·지역적 차원의 공동대응이 필요한 주제에 집중
	민간부문의 참여 (Private Sector Participation) 민간부문의 개발 분야로의 개입과 혁신 촉진, 민간 자본 유입·활성화 노력
	보완성 (Complementarity) 기존 개발노력과 중복을 피하고, 보완하면서 동시에 차별화하는 방향으로 전략적으로 접근
	성과지향 (Outcome Orientation) 개도국, 특히 저소득국의 성장 가능성 제고 관련 장애요소 제거에 있어 가시적 성과 도출 및 점검
9개 개발 핵심분야 (Pillar)	인프라 (Infrastructure) 인프라 투자에 대한 제도적 제약 극복과 투자재원 확대
	인적자원개발 (Human Resource Development) 개도국 노동자의 생산성 향상을 위한 직업기술 개발
	무역 (Trade) 무역역량 및 시장접근성 강화 노력

9개 개발 핵심분야 (Pillar)	민간투자 및 일자리 창출 (Private Investment and Job Creation) 책임감 있는 가치를 창출하는 민간투자 및 고용창출 지원
	식량안보 (Growth with Resilience) 정책조율, 가격변동성 위험 완화 등을 통한 식량안보 제고
	성장복원력 (Resilience) 경제위기 대응과 복원력 제고를 위한 사회안전망 강화
	금융소외계층 포용 (Financial Inclusion) 중소기업 등 금융소외계층의 금융접근성 개선
	국내재원 동원 (Domestic Resource Mobilization) 조세역량 배양을 통한 개도국의 개발재원 확충
	개발지식 공유 (Knowledge Sharing) 남-북, 남-남, 삼각협력 등 다양한 개발경험의 공유 활성화

출처: 권해룡 (2010), 송혜령 (2011), 외교통상부 (2010)

G20 개발의제는 개발실무그룹 (Development Working Group)에 다년간 행동계획의 이행 경과를 점검하고 감독하는 의무를 부여함으로써 투명하고 객관적인 방법으로 지속적인 모니터링과 평가, 이를 통한 달성 노력을 제도화했다. 한국 정부는 G20 서울 정상회의의 의장국으로서 서울 개발 컨센서스를 주도했을 뿐 아니라, 해당 경험과 지적자산과 함께 G20 실무그룹 공동의장국으로서의 입지를 적극 활용해, 이후 개발그룹 논의의 평가와 이행 관련 논의 전개에 적극적으로 기여해오고 있다.

한편 일부 다자개발기구와 국제 NGOs에서는 G20 개발의제가 기간산업이나 민간산업 활성화를 지나치게 강조하여 사회개발을 도외시 하며, 자원 조달 방법과 구체적인 실행 계획이 부족하다는 점을 비판한다. 더불어 G20 개발 의제 선정 및 합의사항 이행 관련 개발 논의의 주요 대상이 되는 개발도상국 (G20 비회원국)과의 제한적인 의사소통의 문제 및 합의 사항에 대한 구속력 부재로 인한 한계점도 존재한다.

이러한 일각의 비판에도 불구하고, 서울 개발 컨센서스는 단순한 원조를 넘어 개발에 대한 새로운 시각을 제시함으로써 개발의제 논의의 지평을 확대하였다 (송혜령 2011). 국제 경제협력 분야에 있어서의 최상위 회의이자 신흥국을 포괄하는 유일한 논의의 장에서 개발의제를 도입함으로써, 개발협력의 중요성을 새롭게 부각시키는 모멘텀을 제공할 수 있었다. MDGs 달성 위주로 전개되어온 기존 국제 개발협력 논의를 보완하며, 향후 보다 거시적 차원에서의 국제 개발협력 노력을 견인해가는 원동력을 제시할 수 있다.

(2) 부산선언

2003년부터 추진되어 오고 있던 원조효과성에 관한 고위급 회담의 최종적이고 종합적인 논의로서 2011년 부산총회가 한국 정부의 개최 하에 이루어졌다. 부산총회는 2005년 파리선언의 목표 시한이 종료됨에 따라, 파리선언과 아크라 행동계획의 이행 결과를 종합적으로 점검 및 평가하는 기회가 되었다.

또한 전 세계 160여 개국 대표단과 반기문 UN 사무총장을 비롯한 70여개 국제기구 대표, NGOs 및 민간기업 관계자 등 총 3,000여명이 참가해 역대 최대 규모로 다양한 개발협력 주체와 변화하는 개발협력 환경을 반영할 수 있는 새로운 개발협력 체제를 논의했다. 부산총회는 MDGs 달성 시한을 불과 4년 앞두고 개발협력 분야에서 개최된 최대 규모의 최대 권위의 회의로, 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위한 국제적 노력과 의지를 결집하는 전기를 마련한 것으로 평가받고 있다 (박은하 2011).

또한 원조 효과성 중심의 국제개발협력 프레임워크가 종료되는 시점에, 부산총회는 원조의 효율적인 집행과 효과에 초점을 두고 진행되어온 논의에서 시각을 넓혀 포괄적인 개발협력의 맥락에서의 원조의 역할과 영향을 모색했다는 데 의의가 있다. 이는 ODA가 개발협력의 중요한 부분이라는 하나, 원조만으로는 개도국의 개발 달성이 어려워 실제 개발에 영향을 미치는 요인들을 고려하지 않고 원조 효과성만을 논의하는 것은 한계가 있다는 인식에 기인한다. 그리고 부산총회에서는 전통적인 공여국 외에도 DAC 비회원국, 중국, 인도, 브라질 등 영향력 있는 신흥 공여국, 기업, 재단 등의 민간부문 등 다양한 이해관계자들이 최초로 공식적인 논의 과정에 참여했다. 이를 통해 급변하는 국제 개발협력 환경에서 점차 역할과 참여범위를 확대해가는 다양한 개발 주체의 목소리를 반영하고, 새롭고 포괄적인 개발협력 파트너십을 제시하고자 했다.

그 결과로 채택된 부산선언 (Busan Partnership for Effective Development Cooperation)은 참가국 및 기구, 시민사회 대표단이 부산총회 결과문서를 통해 MDGs 달성 의지를 재확인할 수 있게 하는 한편, 새로운 파트너십에 의한 효과적인 국제개발을 위한 공동 원칙과 목표를 강조하였다. 부산결과문은 4대 공동원칙으로 ① 개발 우선과제에 대한 개발도상국의 주인 의식, ② 결과중심, ③ 포용적 개발 파트너십, ④ 투명성 및 상호책임성과, 이에 따른 4가지 행동방침을 제시했다. 또한 해당 원칙과 방침의 이행을 위하여 2012년 6월까지 선택적 평가지표를 개발할 것을 결의하였다

(임소진 2011).

논의를 통해 부산총회는 파리선언과 아크라행동계획을 중심으로 한 기존 원조 효과성 핵심원칙을 심화하고 향후에도 공동의 원칙으로 이행해야 한다는 합의를 도출하였다 (박수경, 이주영 2011). 그리고 원조 효과성을 넘어서는 새로운 개발협력 프레임워크로써 “효과적인 개발협력 (Effective Development Cooperation)”에 새로운 글로벌 개발 파트너십, 지속가능한 성장과 개발, 포괄적 경제성장, 인권, 양성 평등, 부패감소, 기후변화 재원 발굴 등 다양한 주제를 “개발” 논의로 포함했다. 이를 위해 역량 배양, 인권기반 접근, 취약국과 분쟁국에 대한 접근 방식의 차별화, 남남협력 및 삼각협력, 민관협력 등의 방안을 강조한다.

[표 4] 부산선언 주요 내용

구분	주요 내용	세부내용
서언	새로운 글로벌 환경 조망, 개발협력의 공동원칙 및 행동방침 설정	• 공동원칙: ① 주인의식 (Ownership of Development Priorities by Developing Countries), ② 결과중심 (Focus on Results), ③ 포용적인 개발 파트너십 (Inclusive Development Partnership), ④ 투명성과 상호책임성 (Transparency and Accountability to Each Other) • 공동 행동방침: ① 개발정책 및 절차에서 개도국의 민주적 주인의식 심화, ② 구체적이고 지속가능한 결과를 얻기 위한 노력 강화, ③ 남남/삼각협력에 대한 지원 확대와 개별 국가의 상황과 필요에 맞춘 지원, ④ 다양한 개발재원의 촉매적 역할 확보
원조 효과성 심화	주인의식, 결과 및 책임성 강화	• 원조의 비구속화 가속화, 2012년 중간 점검 • 수원국 시스템 활용 강화 • 여성권한, 시민사회 및 의회 역할 강화
	투명하고 책임 있는 협력	• 공적자금 개발활동에 관한 전체 정보의 공개 및 표준화된 정보 공개방식 활용 • 2013년까지 중장기 예측 가능성 제고
	취약, 분쟁 상황에서의 지속가능한 개발 촉진	• 평화구축 및 국가건설 목표 활용 • 수원국 주도 취약성 평가 활용, 재원의 효과적 활용 및 결과중심 접근을 통한 상호신뢰 강화
	재난상황에서의 복원력 강화 및 취약성 감소	• 충격을 견디는 인프라 구축 및 사회보호 체제 구축 투자
효과적 개발을 위한 협력	효과적 제도 및 정책	• 수원국 주도 하 개발 관련 핵심 국가기능 강화, 정책 제안·이행 지원을 위한 정보 수집, 정책 개혁에 관한 지식 공유 등
	남남/ 삼각협력	• 삼각협력의 확대, 남남 및 삼각협력의 성과 인정 • 지식공유, 동료학습 및 남남협력 내 조율 권장

효과적 개발을 위한 협력	민간분야	• 민간분야의 역할 중요성 인정 • 민간의 성장과 개발 관련 정책수립 참여, 민간역할 지원하는 제도적 환경 마련
	반부패 및 불법자금	• 부패 척결에 관한 공약이행, 자금세탁, 조세회피 대처 위한 장치 마련
	기후변화 자원	• 기후변화 대처 문제의 개발전략 포함, 기후변화 자원 활용에 있어 원조 효과성 원칙 적용 권유
Post-Busan 이행 체제	수원국 현장중심 이행과 가벼운 형태의 글로벌 거버넌스 구축	• 2012년 중반까지 소수의 선택적 평가지표 개발 • 효과적인 개발협력을 위한 글로벌 파트너십 출범 • 2012년 6월까지 각료급 참여대상, 각료급 참여 등을 포함한 실질 운영방안 합의 • OECD 및 UNDP가 파트너십의 효과적 운영을 지원해줄 것을 요청

출처: 박은하 (2011)

III. 선진 공여국의 ODA 기본가치와 추진체계

본 장에서는 OECD DAC 회원국들의 MDGs를 비롯한 국제개발목표 달성을 위한 개발협력 정책방향 변화를 살펴보고 회원국 중 주요국의 ODA 핵심가치 및 목표, 원칙 정립 과정과 이를 실현하기 위한 원조 정책 및 추진 양식을 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 또한 이를 바탕으로 우리의 현 위치와 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

1. OECD DAC 회원국 분석

(1) OECD DAC 회원국 기본가치와 정책변화

앞서 논의한 바와 같이 선진공여국들은 MDGs를 국제개발협력 분야의 국제규범으로 인식하고 이를 원조 및 국제개발협력 목표와 정책 수립시 반영하고 있다. 본 장은 전 세계적으로 합의를 이룬 국제개발협력 패러다임에 부합하면서 국내외 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 OECD DAC 회원국들이 어떠한 정책과 제도를 마련하고 있는지, 개발정책의 변화를 이끄는 원동력은 무엇인지 OECD DAC 회원국 전수 분석을 통해 찾고자 한다.

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.

표 5는 OECD DAC 회원국 개별 분석을 바탕으로 MDGs와 같이 핵심적 국제규범인 동시에 개발협력의 주요 목표를 각 회원국이 국내 정책에 어떻게 반영하고 있는지 규범의 내재화 과정을 살펴본다. 이와 함께 개발정책의 변화와 기초 변화를 이끄는 동력, 그리고 규범의 이행현황 측면에서 MDGs 달성을 위해 중요한 전략으로 강조되는 원조 효과성 제고를 위한 공여국의 전략을 간략하게 보여주고 있다 (OECD 2011a).¹⁾

1) 개별국 분석 내용은 본 연구 내 부록 1 OECD DAC 회원국 ODA 기본가치와 추진체계 부분을 참조.

[표 5] OECD DAC 회원국의 개발협력 정책 및 전략

		MDGs를 비롯한 국제규범을 반영하고 있는 정책	개발정책 변화	원조효과성 제고를 위한 전략
1	그리스	2009년 이후 그리스 개발정책 비전과 목표는 MDGs 달성에 초점을 두기 시작 - 교육, 보건, 환경과 연계하여 빈곤감소 문제에 접근	2010년 러시아 산불을 계기로 수원국의 필요에 보다 긴급하게 대처할 수 있도록 정책 변화 도모 - 수원국 주인의식 강화를 개발정책의 우선순위로 선정	[예측성] 경제위기 이후, 중기 개발 프로그램 및 계획을 수정 보완 중
2	네덜란드	MDGs 대사를 지명하고 민관이 공동으로 'Millennium Agreements'를 구축하여 민관협력 강화	NGOs의 역할이 강조 됨에 따라 주요 분야 에서 정부와 NGOs와의 전략적 협력을 구축하고 다양한 원조 채널을 통해 상호보완적인 역할을 할 수 있도록 정책적으로 보장 함	2005년 파리선언 이후 4년 단위의 다개년 전략보고서 마련 2008년 세계금융위기 이후 글로벌 문제 해결을 위해 다자원조 확대
3	노르웨이	MDGs 달성을 위해 'UN Secretary General's Joint Action Plan for Women's and Children's Health' 채택	수원국의 재생에너지 개발에 재정지원을 확대하기 위한 방안으로 민관협력 강조	[예측성] 중기 지출 프레임워크를 통해 원조 규모, 기간, 집행 계획 등을 발표하여 원조 예측성·효과성 제고 도모
4	뉴질랜드	- 개도국의 지속적인 경제개발을 위해 농업, 어업, 운송, 에너지, 환경 분야 등에 원조를 집중하도록 함 - 교육과 보건을 최우선 분야로 선정하되 수원국의 우선순위에 따라 원조제공분야를 결정하도록 함	주요 원조 집행기구 (NZAID)를 외교부에 재통합시켜 개발협력과 외교정책의 일관성 향상	[예측성] 다개년 원조프로그램 책정과 3년 단위의 재정 운용 발표
5	덴마크	2010년 MDGs를 중심으로 하는 개발협력 전략 마련	2000년대 이후 선택과 집중의 원조 전략으로 중점 지원국과 중점분야 축소	[예측성] 장기 파트너십을 기본으로 하며 평균 5년 단위의 계획을 수원국과 공동으로 마련
6	독일	- MDGs는 독일 개발협력의 전략적 프레임워크가 됨 - MDGs 달성을 위해 크로스커팅 이슈를 포함 하여 MDGs 전 목표에 범정부적 협력 도모	개발협력 동의서에 기반을 두고 2~3년 단위로 원조 계획 발표	원조효과성과 예측성 향상을 위해 BMZ를 중심으로 통합적인 원조체제 수립
7	룩셈부르크	원조효과성과 집적 제고를 위해 원조 규모를 ODA/GNI 1%로 증대할 것을 공약 (2009~14)	- 룩셈부르크 국가전략 보고서는 EU의 국가 전략보고서의 내용 및 구조를 공유함 - 이에 따라 지역적 접근, 취약한 상황, 기후변화와 개발의 연계성 강조	[예측성] 수원국과의 협의를 바탕으로 4~5년의 다개년 협력프로그램을 구축하고 양자원조 집행

		MDGs를 비롯한 국제규범을 반영하고 있는 정책	개발정책 변화	원조효과성 제고를 위한 전략
8	미국	2010년 MDGs 달성을 위한 전략서 'Celebrate, Innovate, and Sustain: Toward 2015 and Beyond' 발표 'Global Health Initiative,' 'Feed the Future Initiative,' 'Global Climate Change Initiative' 등 발표	미국정부는 'Presidential Policy Directive on Global Development (PPD)'를 2010년 발간하고 미국의 새로운 개발협력 방향과 전략 마련	[투명성] 2010년 미국 원조의 투명성 향상을 위한 어젠다 수립 [예측성] 포괄적인 중기 단위의 목표 발표
9	벨기에	MDGs 달성과 원조효과성 향상을 위한 전략적 정책 프레임워크 마련	- 세계 경제위기 이후 생산분야, 특히 농업분야 강조 - 수원국의 요구와 세계 정세 변화를 반영하여 국가 발전 정도, 취약성 여부에 따라 수원국별 차별화된 개발전략 마련	[예측성] Indicative Cooperation Programmes를 3년에서 4년으로 확대 [예측성] 장기원조의 경우 최소 12년으로 확대
10	스웨덴	'Policy for Global Development'를 통해 개발협력 목표, 주요 분야, 시스템 발표	파리선언과 아크라 행동강령 이행에 대한 스웨덴 정부의 공약을 바탕으로 집중 수원국, 원조체계 및 전략 등 개혁 진행	[예측성] 스웨덴 개발 정책 가이드라인은 장기원조가 필수적인 취약국가에 단기 원조가 지원되어 왔음을 지적하고 5년 단위의 개발전략 마련을 권고
11	스위스	2010년 스위스 정부는 MDGs 중간 보고서를 발표하고 MDGs 달성을 위해 원조 증액을 공약	- 세계 금융위기 이후 수원국의 안정적 경제 환경 조성 and 경쟁력 강화, 무역 다양화, 민간 투자 확대 등의 문제에 집중 - 세계경제위기에 보다 효율적으로 대처하기 위한 방안으로 다자 원조기관에 지원 확대 - 수원국의 위기대처 역량 강화를 위해 빈곤감소 외에도 기후 변화, 이민, 식량안보, 식수 문제와 같은 글로벌 이슈를 스위스 개발협력 프로그램에 통합시킴	[예측성] 원조예측성 향상을 위해 4년 단위로 원조 예산 책정 [투명성] 'International Aid Transparency Initiative'에 가입하고 가이드라인 개발
12	스페인	MDGs 달성을 위해 3차 스페인 개발협력 Master Plan 발표 (2009~12)	MDGs 이행경과보고서에서 진행이 부진한 것으로 나타난 식량 안보, 기후변화, 지속적인 경제성장 강조	[예측성] 수원국과 4년 단위의 협력 동의서를 체결하고 매년 갱신 [예측성] 원조예측성 향상을 위해 다개년 예산계획과 다개년 전략 프레임워크 마련

		MDGs를 비롯한 국제규범을 반영하고 있는 정책	개발정책 변화	원조효과성 제고를 위한 전략
13	아일랜드	- MDGs 이행경과보고서에서 MDG1 이행이 전 세계적으로 가장 부진한 것으로 나타남에 따라 전 개발협력 프로그램에 식량문제를 우선적으로 고려하도록 함 - 개발협력 프로그램 및 프로젝트 평가를 위해 평가도구인 'Hunger lens' 마련	- Hunger TF (2008)의 권고에 따라 소규모 자작농 생산성 향상, 영양 부족, 모자 영양, 식량부족 문제 해결을 위한 거버넌스와 리더십 향상 강조 - HIV/AIDS, 굶주림, 교육과 같은 전통적 집중분야와 식량문제를 결합하여 접근	[예측성] 국가전략 보고서는 3~5년 단위의 다개년 원조 계획을 포함
14	영국	- MDGs 달성을 최우선 목표로 2013년 까지 ODA/GNI 0.7%로 확대 공약 - 기후변화, 분쟁국가, 성 평등을 주요 목표로 발표	2010년 보수당 집권으로 영국의 개발정책 개편	[예측성] 3년 단위의 rolling plan 발표 - 수원국 요청에 따라 영국 원조 예산 관련 정보 제공 'Development Partnership Arrangements'를 마련하여 10년 단위의 원조 예산 및 집행 계획 발표
15	오스트리아	개별 MDGs 전략은 마련하지 않고 있으나 농촌지역 식량 안보 (MDG1), 식수, 위생시설, 재생에너지 (MDG7) 개발에 집중	- 세계 식량위기를 계기로 오스트리아 개발은행은 국제금융공사에 자문을 제공하며 새로운 오스트리아 개발협력의 주체로 나섬 - 원조효과성 향상을 위해 중점 지원국의 수를 최소화하고 각 국 당 3개 내외 분야에만 집중하도록 함	- 중점 지원국과 다개년 원조효과성 Action Plan 마련 [예측성] 국가전략 보고서는 3~4년 단위의 원조집행 계획 내용을 포함
16	이탈리아	- MDGs 달성을 목표로 2011~13 프로그램 방향성과 가이드라인 갱신 - 빈곤감소, 민주적 주인식, 의사소통, 평가, 분권화된 협력, 보건, 성 평등에 대한 새로운 가이드라인 마련	MDGs 달성을 위해 민관협력의 중요성을 강조하고 2010년 민관 관계자로 구성된 round table 마련	[예측성] 3개년 프로그램 가이드라인 (2011~13)을 갱신하여 원조 예측성 제고 도모

		MDGs를 비롯한 국제규범을 반영하고 있는 정책	개발정책 변화	원조효과성 제고를 위한 전략
17	일본	• 빈곤감소와 인간안보 증진을 위한 주요전략으로 개도국 경제성장을 지목	• 'Priority Policy Issues for International Cooperation'은 다음을 주요 이슈로 발표 • 아시아 국가의 경제·재정 위기 대처를 위한 지역적 협력 강화; 테러 근절; 기후변화; 수원국에서의 일본 기업 활동 강화를 통해 수원국의 지속적인 성장에 기여; 공공 참여 확대 및 NGOs와의 협력 강화	• [예측성] 모든 수원국에 3~5년 단위의 중기정책을 마련하고 있으며 이는 수원국은 물론 대중에도 공개됨 • 매년 백서 발간
18	캐나다	• G8 Musoka Initiative 추진을 위해 약 10억불 재원 공약 • MDG8 달성을 위해 2011년까지 원조 50억불로 증대할 것 공약	• 원조효과성, 책임성 향상을 목표로 2009~10년 개발협력정책 개편 • 2012~13년까지 전 캐나다 원조의 비구속화 공약 • 'Partnership with Canadians' 프로그램을 통해 새로운 프로그램을 마련하고 행정절차 간소화 추진	• 'Aid Effectiveness Action Plan (2009~2012)을 통해 원조 투명성, 예측성 향상 공약 • [예측성] 분야별 3년 단위의 원조집행 계획 발표
19	포르투갈	• 중점 지원국의 MDGs 달성을 개발협력 주요 목표로 선정	• 'National Security and Development Strategy'를 발표하고 LDCs, 취약 국가를 중심으로 교육, 보건, 농촌지역 개발, 거버넌스를 주요 분야로 선정	• 원조효과성, 일관성 향상을 위해 개발협력 정책 및 전략 개편 • [예측성] Indicative Cooperation Programmes를 통해 3~4년 단위의 수원국 개발 전략 발표 • 정책일관성 보장을 위한 법제 마련
20	프랑스	• 개발협력 주제별 전략서와 크로스커팅 분야 정책서 등을 통해 경제성장, 빈곤감소, 글로벌 공공재 접근성 개선을 프랑스 개발협력의 주요 목표로 제시 • 2008 크로스커팅 정책 문서를 통해 9개 주요 분야로 교육, 수자원, 보건 및 AIDS 퇴치, 농업 및 식량위기, 사하라이남 아프리카의 인프라개발, 환경보호 및 중 다양성, 생산부문 개발, 거버넌스, 고등교육 및 연구역량 등 선정	• G20 정상회의 합의에 따라 다자개발기관에 원조 증대	• [예측성] 중기 개발협력 목표 및 전략 등을 포괄하는 전략서 부재

		MDGs를 비롯한 국제규범을 반영하고 있는 정책	개발정책 변화	원조효과성 제고를 위한 전략
21	핀란드	- MDGs 달성을 위해 경제 성장과 민간분야 개발 강조 - 지속적인 농업과 식량안보에 대한 정책 보고서를 발표하고 개발과 기후, 환경 분야의 연계성을 강조	2007 개발정책프로그램 이후 개발정책에 큰 변화 없음	[예측성] 4년 단위로 원조 예산 집행 - 예산지원은 2~3년 단위, 기술 지원은 5년 기간의 집행 계획이 발표됨 - UN 및 개발은행에 다개년 계획을 바탕으로 원조 집행
22	호주	- ODA/GNI 비율을 2015~16년까지 0.5% 확대할 것을 공약 - MDGs 이행 진행이 부진한 국가, 취약그룹을 대상으로 한 원조 증가 발표	호주 개발효과성에 대한 연차보고서는 호주 개발협력정책과 성과를 국민과 의회에 알리는 도구이자 호주 개발정책 변화를 이끄는 역할을 함	- 원조효과성 향상을 위한 개발정책 추진 - 원조 집행 결과, 목표 등을 고려하여 매년 원조액 결정 [예측성] 2008년 'Pacific Partnerships for Development'를 발표하고 파푸아뉴기니와 태평양 제도 7개의 섬나라에 장기적으로 원조 제공 공약 - 아프가니스탄, UN기관, NGOs에 다개년 원조프로그램 집행
23	EU	EU 회원국의 동의를 바탕으로 2015년 까지 ODA/GNI 0.7% 달성 공약	EU 정책과 개발목표의 일관성 향상을 위해 5개의 글로벌 과제 (무역과 재정, 기후변화, 식량안보, 이민, 안보)를 EU 정책과 연계	[예측성] 3~5년 단위의 원조 집행 계획 발표 - 아프리카 카리브 해 태평양 지역 국가는 5년 단위 재원계획 발표

출처: OECD (2009b, 2011a)

위의 표에서와 같이 전 OECD DAC 회원국은 빈곤감소 또는 MDGs 달성을 주요 원조 목표로 선정하고 이를 국내 정책에 반영하고 있다. 덴마크, 스위스, 스페인, 영국, 포르투갈, 핀란드는 전반적인 MDGs 달성을 주요 목표로 선정하고 MDGs를 중심으로 개발협력 전략 프레임워크 또는 가이드라인을 수립하고 있다. 반면 그 외 회원국은 MDGs 중 특정 목표를 자국의 원조 핵심목표로 선정하고 있다. 그리스, 노르웨이, 네덜란드, 뉴질랜드, 독일, 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 아일랜드, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스, 한국, 호주는 빈곤감소를 미국은 지속가능한 개발을 핵심 목표로 한다.

이와 함께 OECD DAC 회원국은 보건, 교육, 환경 등 특정 분야와 개발과의 연계성

을 강조하며 MDGs를 중심으로 개발협력 주요전략을 재구성하고 있다. 이때 대부분의 회원국은 자국이 추구하는 가치, 국가적 관심 등을 반영하여 국내 개발협력정책과 전략을 수립하고 있다. 그리스, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 아일랜드, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 한국, 호주 등 거의 모든 OECD DAC 회원국은 교육, 보건, 성 평등 분야를 자국의 원조 목표 달성을 위해 주요 전략에 포함하고 있다. 특히 캐나다는 아동 및 청소년을 개발협력의 주요 대상으로 삼고 모든 개발협력 정책 및 프로그램에 이를 반영하고 있다.

전통적으로 사회민주주의를 강조하는 그리스, 노르웨이, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 핀란드와 같은 대부분의 유럽 국가들은 민주적 거버넌스와 인권, 취약국가를 각각 집중분야와 중점지원국에 반영하고 있다. 또한 룩셈부르크, 스위스, 영국 그리고 노르딕국가 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴은 기후변화 방지를 세부 목표 또는 주요 전략으로 강조하고 있다. 특히 노르웨이는 2010년 ‘Oslo Climate and Forest Conference’ 이후 기후변화와 산림파괴 및 훼손 방지를 위한 국내외 파트너십을 구축하였다. 그 외에도 벨기에는 농업이 빈곤층 삶과 밀접히 연관되었음을 강조하며 농업 특히 생산 분야를, 일본은 인간안보를, 핀란드는 경제성장과 개발과의 연계성을 강조하며 백서, 정책서, 전략서, 개발협력 프레임워크 또는 가이드라인 등을 통해 개발협력의 주요 전략을 제시하고 있다.

한국의 경우, ‘국제개발협력 기본법’에서 빈곤감소를 개도국 발전, 협력 증진과 함께 한국 개발협력의 주요 목표로 설정하고 있다. 또한 개도국의 역량강화와 개발경험 공유를 개발협력의 주요 원칙으로 강조하며 아시아와 아프리카를 중심으로 하는 26개 중점 협력국과 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 기후변화, 범 분야를 포함하는 7대 집중분야를 ‘선진화 방안’을 통해 발표하였다. 한국 역시 국제규범에 부합하는 목표를 선정하고 내재화 과정을 거치고 있으나 아직 초기단계로, 구체적 전략 및 가이드라인 등은 계획 및 마련 중인 것으로 나타났다 (OECD 2011a).

회원국의 개발정책 변화에 있어서 세계 경제위기, 식량위기를 중심으로 한 국제 정세변화, 파리선언, MDGs 이행보고서와 같은 국제적 논의의 흐름, 그리고 국내 정권 변화가 주요 동력으로 작용했다. 네덜란드와 스위스는 세계 금융위기 이후 글로벌 문제에 효과적으로 대응하기 위해 다자원조 비중을 높일 것을 발표했으며 벨기에, 스위스, 핀란드는 식량위기 이후 식량안보 및 농업분야 원조를 확대하는 정책을 각각 발표했다. 개발협력 관련 국제 논의를 적극적으로 반영하는 국가들 중 덴마크는 MDGs

이행 성과를 중점 지원국과 집중 분야 선정 시 반영하여 선택과 집중의 원조전략을 추진하고 있다. MDGs와 함께 원조효과성 논의 또한 여러 공여국에서 정책변화를 이끌었다. 특히 스웨덴은 파리선언과 아크라 행동강령 발표 이후 이행을 도모하기 위해 국내 원조체계와 전략을 개편하였다. 또한 프랑스를 제외한 대부분의 회원국은 원조 예측성 향상을 위한 중장기 정책과 전략을 마련하고 있으며 일본의 경우 수원국은 물론 대중에게도 정책을 공개하고 있다. 이와 더불어 국내 정치적 여건변화 역시 정책변화를 이끄는 요인 중 하나다. 대표적 사례로서 영국의 경우 2010년 보수당이 집권하게 되면서 개발정책이 개편되었다는 점을 들 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 모든 OECD DAC 회원국은 MDGs 달성을 개발협력 최상위 가치로 인식하고 이에 부합하는 ODA 핵심가치와 목표를 설정하고 있다. 또한 국제규범의 내재화를 위한 정부 차원의 정책과 전략을 마련하고 있으며 이러한 정책수립 과정에서 급변하는 국내외 환경 변화와 개발협력분야의 국제적 논의가 정책변화를 이끄는 주요 동력으로 작용하는 것으로 나타났다.

(2) OECD DAC 회원국 특성별 분류

앞서 살펴본 바와 같이 OECD DAC 회원국은 국제규범과 국내적 상황 및 가치에 따라 MDGs 또는 일부 목표를 개발협력 핵심 목표로 선정하고 이를 반영하기 위한 정책, 전략, 제도를 마련하고 있다. 본 절은 전 회원국의 국가정책 문서, 개발 전략 보고서, 법률, OECD DAC 동료심사 결과 분석을 바탕으로, 국제규범의 국내 개발협력 정책 및 전략의 반영 여부, 원조 목표와 전략의 이행을 위한 법적·제도적 기반 구축 노력, 정책/전략의 원조 집행과의 일관성 등을 살펴보았다. 특히, 국제규범의 내재화 과정에서 각 회원국이 국제 규범 및 가치와 함께 각국의 가치를 어떻게 조화롭게 ODA 핵심 가치와 목표, 그리고 정책 및 전략에 반영하고 있는지를 중심으로 분석했다.

MDGs 도입 이후 OECD DAC 회원국을 포함하여 많은 공여국들은 MDGs를 비롯한 빈곤감소 및 지속가능한 개발 달성을 자국의 핵심 원조 목표로 선정하고 있다. 이와 함께 EU, 노르딕국가와 같은 지역공동체의 개발협력 목표, 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 선진공여국으로서의 이미지 구축과 국가 영향력 확대를 위해 인도적 차원의 개발원조 이념을 핵심 가치로 추구하며 사회민주주의 발전을 강조하는 개발협력 정책을 추구해왔다 (JICA 2009). 따라서 보건, 교육, 성 평등을 포함하여 굿 거버넌스, 인권 등을 주요 분야로 선정하고 이에 원조를 집중 지원해 왔다.

또한 이들 북유럽국가들은 개별국의 전통적 중점 분야와 함께 각국의 전문성과 비교우위, 그리고 국내적으로 지향하는 가치에 따라 기후변화, 대체 에너지, 민관협력 등을 강조해 왔다. 이에 따라 북유럽국가들은 실제 원조 운영에서 유사점과 함께 차이점이 나타나고 있다. 대표적 예로 네덜란드는 빈곤감소와 함께 인권 및 개발원조의 가치를 침해하지 않는 범위에서 국익을 도모할 것을 강조하고 있다. 빈곤감소와 개도국과의 협력은 네덜란드 개발협력의 주요 목표인 동시에 자국의 경제적 지위향상과 국제안보 및 안정 유지, 인권 보호를 기본 목표로 하는 네덜란드의 외교정책 목표 달성에 있어서도 주요한 도구로 인식되고 있다. 이러한 맥락에서 네덜란드는 자국의 ODA 핵심가치인 빈곤감소를 위해 개도국의 경제성장을 강조하고 이를 위해 민관 협력을 주요 전략으로 삼고 있다 (MFA 2011). 그러나 OECD DAC 동료심사 (2011)에서는 개발협력 분야에서 네덜란드의 상업적 관심이 증가하게 된 원인으로 원조 효과성에 대한 비판적 시각이 국내적으로 증가한 것과 동시에 의회의 압력으로 인한 것으로 나타났다.

핀란드 역시 'Finland's Development Cooperation (2012)'에서 국제규범과 함께 자국의 외교·안보정책을 개발협력 정책의 중심 방향으로 두고 있음을 밝히고 있다. 이를 위해 파트너십 강화, 투자, 무역 등을 포함하는 포괄적 지원을 핀란드 개발정책의 주요 원칙으로 제시하였다.

둘째로, 과거 식민국이었던 벨기에, 스페인, 영국, 포르투갈, 프랑스는 옛 식민지역에 원조를 집중 지원하는 특징을 보이고 있다. 특히 포르투갈과 프랑스는 중점 지원국으로 자국의 언어를 사용하고 있는 문화권 국가를 선정하는 등 자국의 역사와 문화 공유를 개발협력의 주요 전략 또는 중점지원국 선정 기준으로 삼고 있다 (MFA 2005a; MNE/IPAD 2005).

셋째로, 그리스, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 호주는 지정학적 특성으로 인해 빈곤감소와 함께 주변 지역의 평화유지와 경제성장을 원조 제공의 주요 목표로 선정하고 있다.

특히 뉴질랜드와 호주는 개도국의 번영과 안정을 통한 자국의 경제 성장과 안보 개선 효과를 강조하며 원조를 글로벌 공공재인 동시에 국가적 이익을 도모하는 주요 수단으로 인식하고 있다. 지정학적 특성에 따라 태평양 지역의 경제성장과 이를 통한 지역 안보 개선을 국익의 관점에서 이해하고 이를 개발협력 정책의 주요 전략으로 삼고 있다.

넷째로, 규모면에서 대표적 최대 공여국인 미국과 일본은 국제사회에서 자국의 역할을 강조하고 글로벌 평화와 번영을 자국의 평화와 번영의 전제조건으로 인식하고 있다. 자국의 국제정치적 이익을 강조함에 따라 외교와 안보, 개발의 연계성을 강조하며 안보적 차원에서 개발협력의 필요성을 강조하고 있다. 이에 따라 일본은 안보의 개념을 전통적 국가안보에서 개인의 안전과 자유, 취약성으로부터의 자유를 포괄하는 인간안보로 확대하고 빈곤과 환경훼손 등을 인간안보를 위협하는 주요 원인으로 보고 있다 (UNDP 1994). 미국은 개발협력 목표와 목적에 있어서 외교와 안보를 강조하는 대표적 국가로서 전쟁과 테러가 빈곤국가에 집중되어 있음을 주목하고 빈곤을 안보문제로 규정하면서 근본적 안보환경 개선을 위한 측면에서 개발협력에 접근하고 있다 (U.S. Department of State 2010).

다섯째로, 캐나다는 국제사회에서 자국의 역할 확대를 강조하며 글로벌 과제 해결을 위한 국제 논의에 기여함으로써 자국을 위한 보다 나은 국제적 환경 구축을 강조하고 있다. 이에 따라 국제원조 분야의 리더국가로서 빈곤감소 및 원조 효과성 향상 등의 국제 논의를 포괄적으로 수용한 개발협력 전략을 제시하고 있다 (CIDA 2002).

한국은 2010년 발표된 개발협력 전략서 ‘국제개발협력 선진화방안’에서 G20 의장국이자, OECD DAC 회원국으로서 높아진 국가 위상에 맞게 개발협력 분야의 국제 규범 형성과정에 적극 참여할 것을 강조하고 국제사회에서 한국의 입지를 다지고자 한국의 개발정험을 살려 선진국과 개도국을 잇는 가교역할을 적극 수행할 것을 표명하였다. 해당 노력의 일환으로 개발협력 콘텐츠 개발, 시스템 개편, 국제 활동 강화를 중심으로 하는 개발협력 전략을 제시하였다. 또한 전략을 뒷받침할 ‘2011~2015년 분야별 국제개발협력 기본계획’을 발표하고 한국 ODA 전략의 기반을 확립하였다. 이러한 측면에서 한국은 캐나다와 같이 자국의 역할 확대를 원조 제공의 주요한 목적으로 삼고 있다고 할 수 있다.

이와 같이 OECD DAC 회원국은 MDGs를 비롯한 빈곤감소, 지속가능한 개발 달성 등 보편적 국제규범 및 가치에 부합하는 동시에 자국의 외교·안보정책 목표와 방향

성이 일치하는 ODA 주요 목표를 설정하고 이에 따른 주요 전략을 수립하고 있다. 특히 집중 분야와 중점지원국 선정을 중심으로 하는 개발협력 정책 및 전략 수립에 있어서 자국의 비교우위와 특성, 역사를 바탕으로 국내적으로 추구되는 가치들을 반영한다. 또한 대부분의 OECD DAC 회원국은 국내적으로 추구하는 가치 (예: 국익)과 개발협력이라는 공익을 국제규범의 가치를 침해하지 않는 범위에서 조화를 이루어 전략적으로 추진하고 있는 것으로 나타났다.

OECD DAC 회원국은 정책서, 외교 백서, 원조 백서, Action Plan, 개발협력 프레임워크, 법령 등을 통해 원조 목표 및 전략을 뒷받침 하는 제도적·법적 기반을 조성하고 국제규범의 내재화를 위한 국가차원의 노력을 지속해왔다. 이러한 제도적·법적 기반은 원조 정책의 지속성과 통일성을 확보하는 기제로서 역할을 하며 원조 목표가 반영된 법과 제도의 실현을 돕고자 정부는 Action Plan, 전략서, 프레임워크 등을 통해 관련 기관들이 원조 집행 시 이를 활용할 수 있도록 하고 있다.

그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 아일랜드, 영국, 오스트리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 호주는 자국의 개발협력정책 비전과 목표를 국내 개발정책 및 전략에 반영하고 이를 정책서, 전략서, 백서, Action Plan 등으로 발간함으로써 내재화하고 있다. 이 중 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스페인, 영국, 오스트리아, 일본, 캐나다는 국제개발협력 또는 ODA 관련법을 제정하고 법적으로 핵심가치와 목표를 천명하고 있다. 그러나 그리스, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 호주는 원조 정책과 전략은 마련하고 있으나 이를 뒷받침하는 법적 기반을 갖추는 것은 현재 추진 중이거나 부재중인 것으로 나타났다. 반면 이탈리아는 개발협력관련법이 1987년 마련되었으나 핵심 목표와 개발협력의 원칙은 다루지 않고 운영적인 측면만 지나치게 강조하여 국제규범의 내재화를 위한 법적 기반으로서의 역할을 하지 못하는 것으로 평가받았다 (OECD 2004a). 또한 정책서, 전략서, 백서 등을 통한 공식적 원조 정책 및 전략 발표 없이 단지 가이드라인만을 제공하고 있어 목표와 정책의 방향성이 일관성 있게 추구되지 못하고 있다. 한국은 OECD DAC 가입과 국제개발협력기본법 제정을 계기로 보다 체계적인 원조 전략을 구축하고자 정책적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 내재화 과정의 초기단계로 원조 관련기관들이 원조 목표를 공유하고 정책의 일관성·정당성을 바탕으로 제도화하는 데는 좀 더 시간이 필요하겠다.

마지막으로 OECD DAC 회원국의 개발협력 목표와 제도가 실제 원조 집행에 어떻게 적용되고 있는지를 비교 분석하였다. 각 OECD DAC 회원국이 선정한 원조 목표와 주요정책을 중심으로 무·유상 원조 규모, 중점 지원국 지원 현황, 집중 분야 원조 지원, 원조 구속화 비중 등을 분석한 결과 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 캐나다, 핀란드, 호주가 전략과 실제 집행과의 일치성이 높은 것으로 나타났다. OECD DAC 통계에 따르면 이들 국가는 중점 분야로 선정하고 있는 교육, 보건을 포함한 사회 인프라 및 서비스 분야에 약 40% 이상의 원조를 지속적으로 제공하고 있으며 환경과 성 평등을 포함하고 있는 크로스커팅 분야에도 약 10%대의 원조를 꾸준히 배분해왔다. 또한 인도적 지원 부분 역시 평균 10% 이상의 원조를 지속적으로 제공하고 있다. 이와 같이 원조 목표와 일치함과 동시에 다른 OECD DAC 회원국과 비교 시 원조의 일관성 및 지속성 측면에서도 이들 국가는 높은 평가를 받고 있다. 위 국가는 원조 목표에 따라 지속적으로 원조를 운용하며 최빈국을 포함한 중점협력국 지원과 인도적 지원 규모를 확대해 왔다. 이에 따라 2010년 기준 무상원조 비중은 약 95% 이상이며 이중 뉴질랜드, 스웨덴, 캐나다, 호주는 99% 이상 무상원조를 제공하고 있다. 원조 비구속화 비중 역시 약 90% 이상 달성하였으며 이는 2010년 OECD DAC 평균인 83.6%보다 앞선 수치이다. 특히 아일랜드, 스웨덴, 영국은 전체 원조 비구속화를 달성하였다.

한국의 경우 2010년 ‘국제개발협력 기본법’ 제정 이후 아직 오랜 시간이 지나지 않아 전략과 실제 집행과의 일치성 여부를 평가하기에는 이르겠으나 무상원조 비중과 원조 비구속화 비중만을 볼 때 2010년 기준 각각 61.5%와 35.7%로 OECD DAC 회원국 중 낮은 편에 속하는 수치이다. 한국은 주요 전략으로 삼고 있는 7대 집중 분야가 거의 모든 분야를 포괄하고 있어 원조가 집중적으로 활용되기 보다는 적은 규모의 원조가 전 분야에 고르게 배분되는 양상을 띠고 있다. 또한 26개국의 중점협력국에 대한 원조 지원은 2010년 기준 중점협력국 중 11개국이 속해있는 아시아 지역에 전체 원조의 65.2%를 배분하고 있는 반면 중점협력국 중 8개국이 속해있는 아프리카 지역에는 15.5%의 원조를 분배하고 있는 것으로 나타났다. 개별국가로는 베트남, 아프가니스탄, 스리랑카, 몽골, 캄보디아 순으로 원조가 집중 배분되고 있으며 기타 중점협력국에는 약 1% 미만의 원조가 제공되고 있다.

OECD DAC 회원국의 전수분석 결과를 바탕으로, 국제 규범에 부합하는 구체적 개발목표를 천명하고 국내외 환경변화에 능동적으로 대응하며 원조를 집행해온 국가들

중 한국에 유의미한 시사점을 주는 일본, 호주, 덴마크를 심층 사례국으로 선정하여 분석하고자 한다.

먼저 일본은 개발경험과 정책방향, 체제 개편 이전의 추진체계 등에서 한국과 많은 유사점을 지니고 있다. 무엇보다 개발협력 과제에 대한 논의 동향 및 환경 변화 추세에 따라 국익과 국제 규범 간의 균형을 도모하며 정책 및 제도를 적극적으로 마련해왔다. 또한 인간안보, 기후변화와 같은 자국의 비교우위 분야를 중심으로 국제사회에서 개발협력분야 리더십을 확대하려고 노력해왔다. 그러나 실질적인 원조 집행 및 추진양식 등에 있어서 국제규범과는 차이가 있어 국제사회의 논란과 비판의 대상이 되기도 하였다. 따라서 일본 사례는 국제규범과 국익의 조화, 철학과 이념의 실현이 실질적인 원조집행을 변화시키도록 하기 위한 정부의 노력 측면에서 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있다.

호주는 국제사회의 중견국가 (Middle Power)이자 지정학적 특성으로 인해 지역 개발의 리더십을 점차 확대하고 있는 국가이다. 특히 호주는 국제적으로 합의된 개발원조의 근본적인 가치와 목표를 국내 개발정책에 전략적으로 도입하고 있다. 또한 전통적 선진 공여국들과 달리 원조 목표 및 개발원조 지원 기준으로 국익 도모를 명시하고 있다. 그러나 여기서 말하는 국익은 단기적 경제 효과가 아닌 글로벌 차원의 안정과 번영을 통한 자국의 이익 도모를 의미하는 보다 포괄적 개념이다. 즉, 원조는 빈곤과 개발이라는 글로벌 과제 해결에 중심 역할을 할뿐만 아니라 자국의 외교와 안보를 증대하는데 있어서도 중요한 도구로써, 공익과 국익을 동시에 추구하는 ‘win-win’ 전략으로 접근할 수 있다. 그러나 동시에 자국의 개발원조 목표와 정신이 원조 전략과 정책의 집행을 통해 전략적으로 실현되고 있으며, 국제 교역시장과 ODA로부터 소외되어 있는 해당 협력대상국들의 MDGs 달성 및 안보 개선에 크게 기여하고 있다. 이를 통해 지역 차원의 개발 리더십을 발휘하고 더 나아가 국제사회의 중견국가로서의 역할과 책임을 다하고 있다. 따라서 호주는 원조를 개발협력의 가치를 손상시키지 않는 범위 내에서 자국이 추구하는 가치를 전략적으로 접목한다는 점에서 우리에게 시사점을 제시한다.

덴마크는 노르딕국가로 오랫동안 국제 개발협력분야에서 리더십을 확대해 왔다. 무엇보다 덴마크는 원조를 통해 국제사회에서 자국의 영향력을 증대하고 국가 이미지를 제고하기 위해 원조의 양적·질적 성장을 지속적으로 도모해 왔다. 특히 원조 규모가 급증함에 따라 국내 지지층 강화를 위해 다양한 캠페인을 국가차원에서 진행해 왔으

며 이러한 국민과 기업의 지지는 정치적 합의의 기반이 되어왔다. 또한 덴마크는 국내의 환경에 능동적으로 대응하며 국제규범을 국내 개발협력 정책에 반영하고 이를 법적 틀로 제도화하고 있다. 특히 MDGs 달성을 위해 원조 증액과 함께 집중 분야를 비롯한 비교우위 분야에 중점을 두고 원조를 집약적, 효과적으로 집행하고 있는 것으로 평가받고 있다. 따라서 덴마크 사례는 국내 지지기반 확대를 통해 국내 합의를 도출하고 지속적으로 원조 목표를 국제 규범과 가치로 발전시켜온 점에서 우리에게 교훈을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

2. 심층 국가분석

개발원조는 국제적 인도주의의 실현, 외교안보 또는 경제적 이익의 추구, 구 식민지 국가의 관리 등 다양하고 복잡한 목적으로 추진된다. 국가별 원조정책의 결정요인과 실질적인 목적은 각 정부가 발표하는 공식적인 문헌만으로 정확히 파악하는 데에는 한계가 있다 (권율 외 2006). 자국의 국익을 추구하는 목표는 직접적이고 공개적으로 밝히는 경우가 흔하지 않기 때문이다. 그럼에도 국제 개발협력 환경 및 논의 변화에 따라 자국의 법률과 제도 및 정책 방향을 개발하는 선진 공여국들의 노력과 경험은 향후 한국 ODA 철학과 방향성 정립 노력에 중요한 시사점을 제시할 수 있다.

본 절에서는 OECD DAC 회원국의 전수분석을 바탕으로 선정된 일본, 호주, 덴마크에 대한 심층 분석을 통해, 해당 국가들이 국제사회의 규범과 국익 간의 조화를 꾀하며 자국 개발협력 정책의 철학과 원칙을 수립해온 노력을 살펴보고자 한다. 또한 해당 철학과 원칙에 기반하고 자국의 특성과 역량을 고려한 방향으로 정책과 전략을 개발하고, 이를 실질적으로 이행해오는 일련의 노력을 파악함으로써 한국의 향후 ODA 가치와 철학, 이에 기반한 정책 개선에 교훈과 방향성을 제시하고자 한다.

(1) 일본

가. 역사 및 배경

일본은 자국의 전후 경제사회적 재건 성공 경험을 토대로 지난 50여 년간 활발

히 개발협력 활동을 펼쳐오고 있다. 개도국의 자조 노력의 필요성과 일본의 경험과 전문성 활용 강조가 일본 개발원조의 역사적 뿌리와 개발 경험을 반영하고 있다 (OECD 2010).

일본의 개발협력 정책은 외교정책의 주요 정책기초 틀 안에서 설명될 수 있다. 1970년대 중반까지는 전후 경제회복과 성장을 핵심 목표로 해 다소 소극적이었던 반면, 이후 일본이 세계적인 경제대국으로 부상함에 따라 자국의 국제적인 역할을 강조하면서 보다 적극적인 대외정책을 추진하기 시작했다. 이에 따라 개발원조 규모가 양적으로 확대되고, 인도적 성격의 지원 역시 증가했다 (박홍영 2006). 이후 탈 냉전기에 접어들면서 실용주의 외교 노선에 따라 대외관계 범위가 사회주의 국가로 확대되고, UN 안전보장이사회 상임이사국 진출 추진, 정치 군사적 역할 확대 모색 등 적극적인 대외활동을 이어가며 개발원조 규모를 크게 증가시켰다 (박홍영 2010).

[표 6] 일본 개발협력 역사

	연도	특성
체제정비기	1954~1976	ODA 공여 시작, 원조 실시기관의 설치 및 체제 정비
체계적 확충기	1977~1991	수차례의 중기전략으로 ODA의 양적 확대를 도모
정책·철학 수립기	1992~2002	1992년 ODA 헌장 발표하며 냉전 이후 새로운 국제환경 하에서의 일본의 원조정책과 철학, 이념을 개발
새로운 시대 대응	2003~현재	2003년 ODA 헌장 개정하며 일본 ODA의 전환기

출처: Government of Japan (2004)

이후 경제대국으로서의 위상에 맞는 국제정치질서 유지를 위한 일본의 책임론이 부상하고, 평화, 군축, 지구환경 등 글로벌 이슈에 대한 관심이 계속적으로 높아졌다 (정상희 2011). 이를 기반으로 1990년대 이후 특히 세계 최대 규모의 공여국으로서 국제사회의 개발협력 노력에 막대한 영향력을 미쳐왔다. 그러나 계속적인 국내 경기의 침체와 원조피로 현상으로 인해, 2000년을 정점으로 이후 개발원조의 규모는 지속적으로 감소해오고 있는 추세이다.

일본의 개발협력 정책은 OECD DAC을 비롯한 국제사회의 정책 권고안과는 다른 방향의 접근방식으로 인해 논란과 비판의 대상이 되어왔다. 자국의 수출 촉진과 경제성장, 경제안전 보장 등의 외교수단으로 원조를 활용한다는 계속적인 비판에서 자유롭지 못했다 (정상희 2011). 이러한 국제사회의 우려와 비판을 인식한

일본 정부는 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 기여하기 위해 국내 제도 및 정책 개선 노력을 경주해오고 있다. 인간안보, 지속가능한 환경 등 자국의 비교우위 분야에서의 리더십을 발휘하고 있다. 그리고 2008년에는 대대적인 원조 체제 개편을 통해 외무성의 원조정책 수립 및 집행 총괄기능을 강화하고, New JICA로 무·유상 원조 집행기능 및 조직을 통합하는 등 자국 개발원조의 효과성과 효율성 개선을 도모하고 있다.

나. ODA 정책 방향 변화

일본 정부는 1992년 결의된 ODA 현장을 통해 ODA의 철학과 이념, 장기적인 정책방향을 대외적으로 밝히고 있다. 또한 이를 바탕으로 중기정책 방향을 제시하는 중기정책문서, 단기적인 국별 원조계획, 매해 외무성에서 발간하는 개발협력 백서를 발표함으로써 국내외적으로 자국의 ODA 철학과 정책 방향성을 공유한다. 그리고 이를 바탕으로 일관적이고 조화로운 정책과 전략의 수립 및 집행을 도모해오고 있다.

1992년 6월 일본 ODA에 대한 장기적 관점을 반영한 ODA 현장은 ① 인도적 관점 (개도국의 기아, 빈곤 문제 해결 지원), ② 국제적 상호의존 (개도국의 안정과 발전이 세계의 평화와 번영에 필수적), ③ 환경보전 (선진국과 개도국이 공동으로 대응해야 하는 전 지구적 과제), ④ 개도국의 자조노력 지원을 원조의 기본이념으로 제시했다 (GoJ 2006). ODA 현장은 내각의 결정이기 때문에 법적 구속력을 갖지는 않지만 일본 원조 체제의 핵심적인 정책적 기반의 역할을 수행한다. 또한 냉전 이후 새로운 국제환경에서의 일본의 원조 이념을 대내외적으로 명확하게 했다. 그러나 1992년 ODA 현장에는 일본 ODA 정책의 기본 목적과 원칙이 명확히 구체적으로 제시되지는 못했다 (박홍영 2010).

2002년 12월 외무성은 전문가 및 시민사회 등을 포함해 포괄적인 논의를 통한 ODA 현장 검토 계획을 밝혔다. 이를 위해 ① 인도적 관점 등 보편적 가치와 함께 일본의 안정과 번영 등을 더해 ODA의 기본이념을 명확히 제시, ② 아시아 중시, 평화구축을 위한 ODA 활용 강화, 인간안보 중점화, ③ 정책수립 및 집행 체제 개선 및 국별 지원계획 전략, 투명성, 효율성 개선 등을 고려하고자 했다 (GoJ 2002). ODA 현장 개정을 통해 일본은 원조정책 수립과 운영의 기준을 마련하고, 정치경제적 이익을 추구하던 기존 원조형태에서 벗어나 보다 인도주의적 원칙에 입각한

정책을 지향하고자 하는 의지를 다지게 되었다 (정상희 2010).

개정된 ODA 헌장을 통해 일본은 개발협력이 장기적인 관점에서 국익에 부합함을 분명히 밝히고 있다 (OECD 2010). 개도국과의 우호관계 증진을 통해 일본 외교에 대한 개도국의 신뢰를 높이고, 나아가 이를 통해 일본의 위상을 제고하는 것이 넓은 의미에서 일본의 국익에 수렴된다고 보았다 (GoJ 2004). 그리고 향후 일본의 자원, 에너지, 식량의 안정적인 공급에도 역시 기여할 수 있기 때문에 매우 중요하다는 점을 밝히고 있다 (GoJ 2006). 이렇듯 국익의 개념을 단기적인 경제적 이익에서 중장기적 차원의 외교적 이익의 개념으로 확장시켰다. 동시에 일본 개발 원조의 가시성을 높이고 국익 달성에 일조하는 방향과 국제사회의 규범 간의 균형을 도모하고자 하는 노력을 엿볼 수 있다.

동시에 일본 정부는 자국을 포함한 동아시아의 개발경험을 바탕으로 경제성장이 개도국 빈곤감소와 삶의 질 향상의 가장 강력한 동력이라는 점을 지속적으로 강조한다 (Sunaga 2004). 이를 위해 교육, 보건 등의 사회부문도 중요하지만, 무역 및 투자, 민간부문 진흥, 기술 이전 등을 통해 개도국 경제성장을 촉진할 수 있는 경제 인프라, 법체계, 인력양성 지원이 중요하다는 점을 강조한다 (GoJ 2002).

[표 7] 일본 ODA 헌장 개정 전후 비교

	ODA 헌장 (1992)	ODA 헌장 개정안 (2003)
배경	1996년 OECD DAC는 21세기 개발협력 목표로 “신개발전략” 발표	2000년 채택된 밀레니엄 선언과 OECD DAC 신개발전략을 통합한 MDGs가 국제사회 공동의 개발목표로 설정
철학	국제평화와 번영을 위해 일본의 위상에 걸맞는 역할 수행	국제평화와 번영에 기여함으로써 자국의 안정과 번영 구축
기본이념	① 인도적 관점 ② 국제적 상호의존 ③ 환경보전 ④ 개도국의 자조노력 지원	① 개도국의 자조노력 지원 ② 인간안보 (Human Security) 관점 적용 ③ 사회 평등 ④ 일본의 경험과 전문성 활용 ⑤ 국제사회와의 공조
집행원칙	협력대상국의 요청 (요청주의), 경제 사회적 상황, 양국간의 관계, UN 헌장과 다음의 4가지 요건을 종합적으로 판단해 실시: ① 환경과 개발 양립, ② 군사적용도 및 국제분쟁조장 지양, ③ 개도국의 군사비 지출, 무기 개발 및 제조, 수출입 동향에 주의, ④ 개도국의 민주화 촉진 및 시장지향형 경제도입, 인권	① 환경과 개발간의 균형 ② ODA의 군사적 활용 방지 ③ 개도국의 민주화 지원

중점협력 대상	ASEAN, 아시아, 중남미, 아프리카 지역 순으로 나열	① ASEAN 국가에 대한 우선지원 강조 ② MDGs 달성을 위해 아프리카에 대한 지원 확대 계획
중점과제	빈곤, 지속적인 성장, 글로벌 이슈 대응, 평화구축	① 국내외 정세 감안해 빈곤과 평화 구축 중심으로 신축성 있게 지원 ② 빈곤퇴치를 우선적인 과제로 명시
중점분야	환경, 인구 등 범지구적 이슈, 기본적 수요 지원, 인적자원 개발, 기술원조, 인프라 개선, 민간부문 활성화를 위한 구조조정 지원	① 빈곤감소 (테러 위험 제거 강조) ② 사회, 경제 인프라 구축을 통한 지속가능한 성장 지원 ③ 평화구축

출처: GoJ (2003; 2006; 2009; 2010), 정상희 (2011) 참고한 저자의 재구성

개정된 현장에서 강조하는 “인간안보”는 기존의 국가 중심적인 안보 개념에서 벗어나 인간 개개인에 초점을 두어, 공포와 결핍 등의 위협으로부터 개인을 보호하고, 인간의 자유와 역량강화를 통한 빈곤퇴치와 지속가능한 개발을 강조한다. 이와 관련 해 ① 인간중심의 개발원조, ② 지역사회 강화, ③ 주민역량 강화, ④ 위협에 노출된 주민지원, ⑤ 문화적 다양성 존중, ⑥ 포괄적 개발원조 실시 등 6가지 정책적 초점이 함께 제시되고 있다. 일본 정부는 모든 원조 프로그램과 프로젝트 집행 시 인간안보 개념을 적용해 분쟁과 평화, 개발 간의 긴밀한 연계성을 도모하고자 한다.

2010년 급변하는 국제 개발환경과 장기간 지속되는 국내 경제 침체로 인한 ODA 예산 감소, ODA 지지 여론 약화 등의 국내적 상황에서, 일본 정부는 개발원조에 대한 인지 및 지지기반 강화와 전략적이고 효율적인 개발협력을 도모하기 위해 ODA 검토를 실시했다. 그 결과, 보고서 “열린 국익의 강화 - 세계와의 조화 및 평화와 번영 추구 (Enhancing enlightened national interest- Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity)”를 통해, 열린 국익의 추구를 통한 세계 평화와 번영 증진에 기여를 새로운 개발협력 철학으로 정립하였다 (GoJ 2010). 이는 일본의 평화와 번영이 세계의 평화와 번영 없이는 불가능하며, 가속화되는 세계화 속에서 개도국에 대한 지원은 더 이상 자선활동이 아닌 일본을 포함한 국제사회의 공동의 이익을 위한 방안 (tool)이라는 인식에서 비롯된다.

일본 정부는 자국의 한정된 개발재원을 보다 유용하게 활용하기 위해 2002년 개발협력 백서에서 처음으로 ODA 전략을 강조하기 시작했다. 따라서 중점분야 및 정책적 우선순위를 명확히 하고, 선택과 집종의 원칙에 따른 ODA 효과성과 효율성 개선을 꾀하고 있다.

[표 8] 2010 ODA 정책서를 통한 새로운 일본 ODA 철학

철학과 이념	열린 국익의 추구를 통한 세계 평화와 번영에 기여 국제 개발협력은 더 이상 자선이 아닌 세계의 공동이익 추구 방안
주요 축/ 중점 분야	빈곤감소 (MDGs 달성기여), 평화구축 투자, 지속가능한 경제성장 지원

일본의 보다 확장된 관점에서의 국익 개념 정립과 국제사회의 논의와 규범과의 조화 도모 노력은 1999년과 2004년에 발표된 ODA 중기정책서에서도 확인할 수 있다. 해당 중기정책은 각각 1992년과 2003년 개정된 ODA 헌장을 바탕으로, 향후 5년간의 일본 개발원조의 추진방식과 효과성 개선에 초점을 두고 있다. 2004년 ODA 중기정책서를 통해 일본은 세계평화 및 개발에 기여하고 일본의 안보와 번영을 보장하기 위해, ODA를 통해 MDGs 등 국제사회의 공동의 노력에 동참하고, 일본의 국제적 지위에 맞는 역할을 다하는 것을 중기 ODA의 정책의 목표와 관점으로 제시했다. 명시된 핵심목표와 기본정신, 중점과제를 살펴보면, MDGs가 전 지구적인 공동의 개발목표이자 규범으로 자리한 후 일본 ODA 정책에서도 MDGs와 빈곤감소 초점이 반영, 강화된 점을 확인할 수 있다.

[표 9] 일본 ODA 중기정책 내용 비교

	ODA 중기정책 (1999)	ODA 중기정책 (2004)
배경	OECD DAC 신개발전략과 1993 일본 ODA 헌장	① 2003년 ODA 헌장 개정안에서 밝힌 일본 원조의 기본방침과 중점과제, 또한 보다 전략적인 ODA를 위한 방안 제시 ② ODA에 대한 국민의 이해와 지지 확보 위해 ODA의 투명성 개선, 대국민 홍보 및 국민 참여 촉진
핵심 목표	경제성장, 인력자원 양성을 통한 빈곤 감소, 글로벌 이슈 대응	빈곤감소, 지속가능한 성장, 글로벌 이슈 해결, 평화구축
기본 정신	① 개도국의 자조 노력과 주체적인 태도가 핵심, 굿 거버넌스 강조 ② 협력대상국의 수요와 개발과제 고려 필요 ③ 개도국, 국제기구, 민간부문, 시민사회 등 관련 모든 주체의 협력 도모하는 포괄적 대응 ④ 인간 복지 향상 위해 경제성장 필요, 지속 가능한 개발 실현을 위해 인간중심 개발 ⑤ 일본의 “얼굴이 보이는 원조” 적극적 시행을 통해 일본 국민의 이해나 지지 획득, 국제사회의 일본에 대한 신뢰와 평가 확보	열린 국익의 증진: 세계인과 함께 살고, 평화와 번영을 구축 ① 일본의 평화와 번영은 세계의 평화와 번영 속에서 실현 가능, 지구적 과제 해결에 공헌 ② 개도국에 대한 원조는 자선활동이 아닌, 세계 공동 이익 추구를 위한 수단

중점 과제	① 빈곤퇴치 및 사회개발 분야 ② 경제 및 사회 인프라 ③ 인재육성 ④ 환경, 인구, 식량, 에너지 등 전 지구적 과제 대응 ⑤ 아시아 경제위기 극복 등 경제구조 개혁 지원 ⑥ 분쟁과 재해 지원 ⑦ 채무문제 대응	
----------	--	--

출처: GoJ (2003; 2005)

ODA 현장과 중기 정책이 중장기적으로 안정적인 정책 프레임워크를 제공하지만, 중점협력 분야는 매해 변경될 수 있다. 선택과 집중을 통한 보다 전략적인 ODA를 강조하면서 일본 정부는 중기정책에서 제시한 중점과제 중에서 매년 중점분야를 선정해오고 있다 (OECD 2010). 2007년에는 민주화와 경제성장, 2008년은 농업생산성 향상, 2009년은 테러리즘 퇴치, 개도국 내 일본 기업 환경 개선이 각각 당해년도의 일본 ODA의 중점분야로 선정되었다. 이에 대해 OECD DAC은 동료심사를 통해 중점분야를 매해 변경하는 것이 체계적이고 일관성 있는 프레임워크보다 효과적인지 대한 검토가 필요하다고 제언했다 (OECD 2010).

다. 정책집행과의 부합성

일본의 개발원조는 1970년대부터 지속적으로 아시아 국가에 집중되어 왔다. 1970년 98.2%에서 1998년 60%로 상대적인 비중은 감소했으나 (정상희 2011), ODA 현장과 중기정책에서도 거듭 명시한 바와 같이 아시아 특히 ASEAN 국가들에 대한 중점협력은 지속되고 있다. 공식적으로 중점협력국 리스트는 공개하지 않고 있으나, 일본의 양자원조의 약 45%가 상위 10개 대상협력국, 60%가 상위 20개 대상협력국으로 집중, DAC 회원국들 평균(58%) 보다 상대적으로 개발원조 집중도가 높은 것으로 평가되었다 (OECD 2010).

지원 분야별로 보면, 일본의 ODA는 유상원조를 통한 경제 인프라 분야에 집중되어 있다. 전후 경제재건 노력 중 세계은행의 차관을 활용해 대형 인프라 건설에 치중함으로써 경제발전을 달성한 자국의 경험을 원조정책에 적용해오고 있다. 일본 정부는 이처럼 상환의무가 있는 유상원조는 개도국의 자립능력을 향상시킬 수 있는 효과적인 수단으로 고려하고 있다 (정상희 2011). 그리고 기후변화, 평화와 안

보 등 글로벌 이슈에 점차 크게 중점을 두고, 국제사회의 노력에 적극적으로 협력하고 있다. 자국 역시 취약성을 안고 있는 자연재해 대응에 대해서도 역시 전문성을 바탕으로 리더십 발휘를 도모해오고 있다 (OECD 2010).

1980년대 후반 실용주의 노선이 외교정책으로 채택됨에 따라 중앙아시아와 동유럽 사회주의 국가에 대한 지원이 확대되었다. 이에 따라 기존 경제적인 성격의 원조 조건에서 인권, 행정능력 강화, 선거, 민주주의 개선 등 정치사회적 요소를 강조함으로써 변화를 꾀했으나 기본적인 정책 틀 안에서는 실질적으로 벗어나지 못했다 (정상희 2011).

앞서 살펴본 바와 같이 개정된 ODA 현장과 중기정책에서 인간안보 관점을 통합함으로써, MDGs 달성 및 빈곤감소 측면이 크게 강조되었다. 그러나 일본의 개발협력 접근방식의 핵심은 여전히 경제성장을 통한 빈곤감소를 강조한다는 것이다 (OECD 2010). 경제 인프라 분야 지원은 양자원조 중 계속해서 40% 이상을 차지할 정도로 가장 집중되어 있다. 마찬가지로, 평화구축이 ODA 현장과 중기정책에서 우선협력분야로 명시되어 있으나, 평화, 분쟁, 안보 분야의 원조는 큰 변화 없이 전체 양자원조의 1%에 못 미칠 정도로 그 규모가 계속적으로 미미하다.

[표 10] 일본 ODA 분야별 지원 규모 및 비중 (US\$ 백만불, %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
사회 인프라 및 서비스	전체	502.96 (21.54)	1707.85 (39.65)	1714.42 (34.52)	1973.44 (34.23)	2353.20 (38.21)	2336.28 (34.88)	3037.99 (32.43)	2978.01 (31.92)	3790.73 (30.28)
	교육	120.64 (5.17)*	764.62 (17.75)	696.26 (14.02)	816.93 (14.17)	796.54 (12.93)	739.07 (11.03)	873.81 (9.33)	871.22 (9.34)	1000.78 (7.99)
	보건	116.18 (4.98)	271.64 (6.31)	251.45 (5.06)	256.73 (4.45)	345.30 (5.61)	368.37 (5.50)	312.13 (3.33)	302.91 (3.25)	336.71 (2.69)
	정부 및 시민사회	2.24 (0.1)	160.23 (3.72)	113.96 (2.29)	92.49 (1.60)	291.39 (4.73)	323.55 (4.83)	288.50 (3.08)	162.72 (1.74)	568.81 (4.54)
	분쟁, 평화 및 안보	0.08 (0.003)	13.39 (0.31)	4.04 (0.08)	22.41 (0.39)	47.92 (0.78)	56.69 (0.85)	70.64 (0.75)	65.11 (0.7)	411.54 (3.29)
경제 인프라 및 서비스		1252.16 (53.62)	1625.47 (37.74)	2179.20 (43.88)	2589.35 (44.92)	2450.78 (39.79)	2969.92 (44.33)	3971.38 (42.40)	3887.20 (41.67)	5303.52 (42.36)
인도지원		34.40 (1.47)	17.05 (0.40)	642.72 (12.94)	531.98 (9.23)	303.78 (4.93)	105.76 (1.58)	324.41 (3.46)	314.61 (3.37)	701.38 (5.60)

출처: OECD DAC CRS Database

* 총 양자원조 중 비중

인도적 지원 역시 큰 변동 폭은 있으나, 총 양자원조의 5%에 못 미치는 정도로 매우 낮다. 따라서 OECD DAC은 2010년 동료심사를 통해 일본이 천명한 목표, 즉 성장을 통한 빈곤감소가 실질적으로 원조 프로그램/프로젝트 집행으로도 실현될 수 있도록 빈곤감소 이니셔티브, 빈곤층에 미치는 긍정적인 영향을 최대화하는 방안을 모색하는 등 추가적인 노력이 필요하다는 점을 지적한 바 있다 (OECD 2010).

라. 시사점

일본은 전후 성공적인 개발경험과 정책 방향, 체제 개편 이전의 개발원조 추진체계 등 OECD DAC 공여국 가운데서 한국과 유사점이 가장 많은 국가이다. 50여 년간의 오랜 개발협력 경험 및 역사와 함께 세계에서 손꼽히는 대규모의 공여국으로서 국제사회의 빈곤퇴치 노력에 크게 기여해왔다. 경제적 지위에 맞는 일본의 책임론이 부상함에 따라, 국제 개발협력의 양적 확대와 함께 질적 개선을 도모하며 국제적 논의에 적극적으로 참여해오고 있다. MDGs와 빈곤감소 등 국제사회의 논의와 규범에 부합하는 방향으로 일본 개발협력의 궁극적인 목적을 대내외적으로 천명하는 ODA 현장을 개정하고 이에 따라 새로운 중기전략 개발해 활용해오고 있다. 이를 통해 정책 우선순위를 명확히 하고, 경제성장 지향적인 개발협력 접근법에 빈곤감소 정책 초점을 강화해오고 있다 (OECD 2010).

또한 국제사회의 개발협력 논의 동향을 반영하고, 국익의 개념을 확장하여 국제 개발협력의 방향과 조화시키려는 일련의 노력을 확인할 수 있다. 국제 경제적 위상에 맞는 적극적인 대외활동을 통한 일본의 국가적 이미지와 신뢰 개선에서 한걸음 더 나아가, 개발협력이 단기적인 자선 행동이 아닌 자국을 포함한 전 세계 공동의 이익과 목표를 위한 방안임을 강조한다. 글로벌 빈곤감소와 평화 구축이 국제사회뿐만 아니라 자국의 열린 국익이자 목표라는 인식이 이를 뒷받침하고 있다.

ODA 철학과 이념의 정립을 발판으로 일본은 MDGs와 빈곤감소 초점 강화, 원조 체제 개편, 비구속화 등 원조 효과성 개선을 위한 다각도의 노력을 통해 진전을 이루어 냈다. 일본은 인간안보 및 환경 등 자국의 비교우위 분야에서는 리더십을 발휘하고 있다. 그러나 국제적 논의 동향을 계속적으로 따르면서 국익과 국제적 규범 간의 균형을 도모해오는 일련의 정책 및 제도적 노력이 원조 추진양식에 있어서의 실질적인 변화로 이어지는 데는 아직까지 한계가 있다. 철학과 이념이 정책 및 프

로그래의 차원까지 모두 충분히 공유되지 못하고, 하위 단계의 결정과 행동 양식으로 이어지지 못하고 있는 것이다.

일본이 오늘날 직면하고 있는 과제는 개발원조의 철학과 이념이 실질적으로 정책과 프로그램으로 반영되기 위해서는 보다 중장기적 차원의 포괄적이고 체계적인 노력이 필요하다는 점을 반증한다. 중장기적 차원의 안정적인 법적, 정책적 프레임워크의 구축만으로는 부족하다. 즉, 철학과 이념의 개발과 정립이 국내 관련 부처와 시민사회 등 다양한 주체들의 합의와 공유되어야 한다. 또한 단기 및 중기적 정책은 물론 프로그램/프로젝트의 기획과 선택, 시행에 이르기까지 일관되게 이어질 수 있도록 지속적인 교육과 훈련, 모니터링 메커니즘이 필요하다.

(2) 호주

가. 역사 및 배경

호주는 아시아 태평양 지역의 빈곤과 정치적 불안정 문제를 겪고 있는 취약국들과 인접해있어, 자국의 안보 및 경제성장이 직접적인 영향을 받는다. 이와 같은 지정학적 특수성으로 인해, 호주에서는 효과적인 개발원조 정책의 수립과 운영을 통한 국익 도모가 매우 중요한 외교적 이슈로 기능해왔다 (권율 외 2008). 해당 지역의 경우, 국제 시장과의 교역기회와 기타 공여국으로부터의 개발 지원이 제한적이고 MDGs 달성이 크게 뒤쳐져 있다. 호주는 오랜 정치경제적 협력 및 긴밀한 관계, 지리적 근접성으로 인해 인도네시아와 동티모르, 남태평양 도서국가들에 대한 원조 정책 연구와 지원에 있어 전문적 지식과 경험을 보유하고 있다. 호주는 해당 지역 국가들의 정치적 불안정과 MDGs 달성 부진 문제 해결에 크게 기여하고 있으며, 국제사회에서도 이러한 호주의 지역적 리더십의 역할과 성과를 높이 평가하고 있다.

호주는 주변 취약국에 대한 집중적인 원조를 통해 국가 시스템의 실패로 인한 부정적인 영향을 최소화하는 동시에 정부 개혁노력을 지원해 개도국 정부의 역량을 강화하고 지역의 정치적 안정을 도모하기 위해 노력해오고 있다 (권율 외 2008). 지역안보 및 평화체제 구축이 장기적이고 직접적으로 국익과 직결되는 현실은 호주 개발원조 정책의 기본 이념과 실질적인 정책과 집행 양식에 직접적으로 영향을 미친다.

나. ODA 정책방향 변화

호주 정부는 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 개발을 지원함으로써 자국의 국익을 추구하는 것을 개발협력 정책의 기조로 명시하고 있다 (AusAID 2006). 호주의 개발협력 정책 기조는 1997년 최초로 발표된 외교장관 정책성명 이후 개발협력 백서, 정책서 등에서 거듭 확인되고 있다. 호주 정부는 이러한 정책방향을 담아 대외 원조 정책성명 (policy statement), 정책서 등을 발표하고 있으며, 이와 더불어 개발협력 백서와 예산계획을 통해 연간 원조 우선순위와 국별·지역별 전략을 수립해 오고 있다.

호주 개발원조 정책의 기본정신과 방향은 1997년 외교부 장관의 원조에 대한 최초의 정책성명 “Better Aid for Better Future”에서 찾아볼 수 있다. 해당 정책성명은 빈곤감소와 지속가능한 개발을 중심으로 한 향후 호주 개발원조의 목표와 방향을 명시했다 (AusAID 1997). 이는 이후 과거의 상업적 목표와 이익을 초점으로 한 원조 프로그램의 활용을 지양하는 호주 개발원조 정책의 방향과 목표에 있어서의 중대한 전환점이 되었다. 개발원조의 빈곤감소 초점 강화를 위해 2001년 빈곤감소 프레임워크 “Reducing Poverty: The Central Integrating Factor of Australia's Aid Program”을 수립했다. 해당 빈곤감소 접근법은 크게 ① 지속가능하고 포괄적인 (inclusive) 경제성장 프레임워크 강화, ② 빈곤층의 생산성 개선 지원, ③ 정부, 제도, 공여국의 책임성 강화, ④ 빈곤층의 취약성 완화 등을 주요 4개 축으로 하고 있다 (AusAID 2008).

2003년에는 주요 OECD/DAC 선진 공여국들이 합의한 “인도주의적 공여의식 원칙과 선례 (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship)”에 기반하여 2004년 인도적 지원을 위한 새로운 정책을 발표했다. 이는 호주 인도적 지원 정책의 일관성, 영향력 및 책임성에 대한 평가 기준을 제시해, 재난복구 등 사후 대응 차원에서 벗어나, 인도적 지원 및 긴급구호를 개발의 주요 부문으로 인식하는 계기로 평가받는다 (권을 외 2008).

2002년 외교부 장관 정책성명 “Australian Aid: Investing in Growth, Stability, and Prosperity”는 개발원조가 호주 외교정책과 국익 증진의 핵심적인 요소라는 점을 재확인하는 계기가 되었다. 그러나 이는 단기적 차원의 경제적 이익 추구라기보다는 지역 안보 및 개발과 국가의 안정 간의 밀접한 상관관계가 호주 외교정

책에서 차지하는 중요성에 근거해서 해석되어야 할 필요가 있다 (권을 외 2008). 해당 성명은 개발과 빈곤감소의 주요 동력으로서의 경제성장의 중요성과 아시아 태평양 지역의 거버넌스 향상이 자국의 국익에 직접적으로 영향을 미친다는 점을 강조하며, 해당 지역의 개발 지원에 대한 정책 초점을 재확인했다 (AusAID 2002). OECD DAC은 장기적인 차원에서는 개발 이익 (development interests)과 국익이 일치한다 하더라도, 단기적인 차원에서는 두 이익 간의 상충 가능성이 있으므로, 개발협력 정책 집행 시 협력대상국의 장기적인 개발 이익에 충분한 주의가 필요하다는 점을 지적한바 있다 (OECD 2005). 또한 호주 원조 정책을 이끄는 다수의 원칙과 가치 간의 위계가 명확하지 못하며, 빈곤감소와 MDGs 달성 목표가 보다 강조되어야 한다는 점을 지적했다 (OECD 2005).

호주 정부는 자국의 국익에 부합하는 방향에서의 빈곤감소 노력을 명시하는 호주의 개발협력 이념이 빈곤감소 초점을 약화할 수 있다는 국제사회의 우려를 인식하고 있었다. 2006년 개발협력 백서를 통해 호주의 MDGs 달성 및 개도국 빈곤감소와 지속가능한 성장 지원 초점을 강화했다. 2006년 백서에 따르면, 호주 원조프로그램의 기본 프레임워크는 크게 개발원조의 전체적인 정책방향과 효과성 제고의 두 측면으로 구성된다. 정책방향은 ① 경제성장 촉진, ② 국가 기능 강화, ③ 인적자원 투자 확대, ④ 지역안보 및 협력 추진을 중심축으로 구성된다. 원조 효과성 제고 측면에서는 ① 결과 중심의 프로그램 강화, ② 부패방지, ③ 아시아-태평양 지역에서의 참여확대, ④ 지역 내 기타 공여국과의 파트너십 강화 포괄을 핵심 방안으로 제시했다. 이외에 양성평등, 원조의 비구속화, 파트너십 강화는 이 두 가지 프레임워크를 아우르는 포괄적인 원칙으로 자리한다.

2006년 개발협력 백서 준비를 계기로 이루어진 일련의 국내적 논의과정은 원조의 양적 확대와 함께 원조의 비구속화, 개발효과성 사무소 (Office of Development Effectiveness) 개설 등 질적 개선을 위한 원조 정책 개혁을 이끄는 정치적 모멘텀이 되었다 (OECD 2009a). 자국의 국익과 부합하는 전략적인 개발협력에 대한 강조는 여전히 호주 개발원조의 중심적인 목표와 원칙으로 자리하고 있다. 그러나 한편으로는 개발협력에 대한 범정부적 접근을 적극적으로 도모하기 시작해 관련 부처 및 공공기관 간의 협력 체제를 구성하고 MDGs에 대한 이해 증진을 위해 노력했다. 또한 MDGs 관련 사회 서비스 부문에 대한 원조 지원을 지속적으로 증가시키고, 국가 및 지역개발 전략 수립 시에도 빈곤감소와 MDGs 달성 목표를 통합

하는 등 빈곤감소 정책 초점 강화를 위해 다각도의 노력을 경주해왔다.

2007년 12월 노동당 정부의 출범과 더불어 호주는 2008년부터 원조정책에서 상당한 변화를 겪게 되었다 (정지선 외 2011). 신정부는 개발협력에 큰 중점을 두고, 국제개발협력 정부차관직 (Parliamentary Secretary for International Development Assistance)을 새로이 신설하는 등 추진 중이던 개발원조 개혁 노력을 한층 강화했다 (OECD 2009a). 또한 새로운 개발원조 정책 방향을 위해 2008~09년 예산안에서는 개발원조 규모를 역사상 가장 큰 규모로 확대하였다. 더불어 신정부는 UN을 비롯한 다자개발기구와의 협력 강화를 통한 다자주의 확대와 기후변화 및 인도적 지원 등 국제적 노력에 대한 참여 확대를 약속했다. 신정부는 개발협력 정책 방향에 있어 2006년 발표된 개발협력 백서와 차별적인 변화를 도모했으나, 아시아 태평양 지역, 빈곤감소와 MDGs 달성에 대한 정책 초점 등은 유지했다 (OECD 2009a). 2010~11 원조예산계획에 따르면, 총 ODA 규모를 2015~16 회계연도까지 GNI 대비 0.5%로 확대하기로 한 신정부 출범 초기 공약을 지속적으로 확인했다.

지난 15년간의 호주 원조정책의 성과와 효과성 평가를 바탕으로 2011년 새로운 중기 원조정책 “An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference-Delivering Real Results”를 발표했다 (Commonwealth of Australia 2011). 상기 중기 정책은 2015년까지 호주 개발협력을 이끌어갈 새로운 프레임워크로써 개발원조의 목적과 전략적 목표, 효과적이고 효율적인 원조 집행 전략을 밝히고 있다. 새로운 개발원조 중기 정책서를 통해, 호주 정부는 자국 개발협력의 근거를 세 가지 측면으로 한층 확대 및 강화했다. 첫 번째, 글로벌 차원의 빈곤 극복 노력 지원은 호주의 인류적 공생과 기회의 평등을 추구하는 국가적, 국민적 가치에 근거한다. 둘째, 전략적으로 중요한 지역의 빈곤인구 지원은 자국의 평화와 안정에도 역시 기여한다. 마지막으로 호주는 중견국가 (Middle Power)로서 국제 체제 수호의 책임을 공유하며, 국가 간의 협력을 통한 글로벌 및 지역 규범에 기반한 질서 강화가 동시에 자국의 번영에 기여한다. 개도국 지원을 통한 세계 안정과 균형 도모는 호주 국제 시민의식의 발현이다.

호주 개발협력의 근본적인 이념과 정신을 열린 국익의 개념에서 한걸음 더 나아가 글로벌 빈곤의 해소 노력을 자국의 가치이자 국제사회 중견국으로서의 책무로 이해하는 모습을 찾아볼 수 있다. 기존의 지역적 리더십뿐만 아니라 국제사회에서의 중견국가로서의 자국의 지위와 그에 따른 책임을 수용하려는 노력을 엿볼 수

있다. 글로벌 빈곤퇴치와 극복 지원을 통한 공동번영의 노력을 국제 시민의식의 발현으로 이해하고 있다.

그리고 새로운 중기 원조정책의 시행을 위해 호주정부는 향후 4개년 예산전략을 포함한 종합 원조정책 프레임워크 (Comprehensive Aid Policy Framework)를 준비 중에 있음을 밝혔다. 해당 프레임워크는 AusAID 뿐 아니라 관련 모든 정부 부처의 개발원조 예산을 포괄하는 것으로, 호주 정부의 향후 범정부적 접근법을 뒷받침하는 역할을 하게 될 것으로 본다.

[표 11] 2011~15 호주 개발협력 정책

개발협력 목적	근본적인 가치와 목표는 빈곤 인구의 빈곤극복 노력 지원 지역과 글로벌 차원의 안정과 번영을 추구함으로써 국익에 기여 자국의 지원이 실질적인 변화를 만들어낼 수 있는 지역에 초점				
전략적 목표	생명보호 - 공중보건 - 모자보건	평등한 기회확보 - 교육기회 확대 - 여성 권한강화 - 장애인 권한강화	지속가능한 경제개발 - 식량위기 - 고용 및 비즈니스 환경 개선 - 기후변화 및 환경요인의 부정적 영향 완화	효과적 거버넌스 - 공공서비스, 안보, 인권개선	인도적 지원 및 재난대응 - 재난 및 위기대응 강화
집행 전략	뚜렷한 전략 - 4개년종합 예산전략 - 정기적 검토	개발자원 실질가치 확대 - 정책기획, 조달	위험요소 및 성과관리	투명성 및 성과개선	국내 커뮤니티 참여 확대

출처: AusAID (2011)

다. 정책집행과의 부합성

호주는 1997년 외교장관의 개발원조 정책성명과 2001년 빈곤감소 프레임워크 수립 이후 적극적으로 정책과 제도적 개선을 도모해왔다. 개발원조 규모 역시 이와 같은 정책적 의지에 힘입어 1997~98년 17억불에서 2005~06년 25억불로 크게 증대했다 (정지원 외 2011). 2002년에는 GNI 대비 0.23%, 2010년에는 0.32%를 달성했으며, 2011~12년 48억불로 0.35% 달성 계획이다. 그럼에도, 2010년 기준 OECD DAC 회원국 평균 0.49%에는 미치지 못하는 실정이나 2015년까지 GNI 대

비 0.5% 달성을 위해 계속적으로 대외원조 규모를 확대해오고 있다.

호주 정부는 2011년 발표한 중기 원조정책을 통해 호주 개발원조 지원 집행 및 배분의 4개 기준으로 ① 빈곤, ② 국익, ③ 호주 개발원조의 협력대상국에서 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있는 역량, ④ 자국 원조 프로그램의 규모 및 효과성 등을 명시했다 (AusAID 2012). 각 기준별로 구체적인 활용 지표를 함께 제시해 그 평가 기준을 명확히 하고 활용도를 높이고 있다. 자국의 직간접적인 국익과 함께 자국의 개발원조가 해당 협력대상국에 영향을 미칠 수 있는 역량, 기존의 개발원조 효과성 평가 등을 고려함으로써 선택과 집중을 통한 전략적 원조를 꾀한다. 이와 같이 명시적인 선택 기준과 원칙은 자국의 ODA 목표와 원칙이 중기정책은 물론 중점협력 국가 선정으로까지 연계될 수 있도록 한다.

[표 12] 호주 개발원조 지원 배분 기준

기준	활용 지표
빈곤	빈곤선 이하 인구 비중 및 규모, 인간개발지수 (HDI), 1인당 GDP, 유아 및 산모 사망률, 기초교육 이수율, 기초교육 여학생 비율 등
국익	국가 인접성, 안보 이익 (분쟁 및 취약 영향), 교역 및 이민 규모, 교역 순위, APEC, ASEAN, G20 등 멤버십
호주의 실질적 변화 유도 역량	협력대상국 정부 역량 및 부패 정도 (세계은행의 세계 거버넌스 지표, WGI), ODA 의존도 (ODA/GDP), ODA 분절성 (총 ODA의 10% 미만 지원하는 공여국 수), 빈곤 증가 또는 감소여부, 민주주의 및 안보 상황, 언론 자유,
현재 원조 규모 및 효과성	해당 국가 및 지역에서의 호주의 지원 규모 및 영향 (기타 OECD 공여국과 비교 시), 진행 중인 프로그램 성과, 프로그램 강도, 현재 프로그램 및 파트너십 확대 및 개발 역량 등

출처: AusAID (2012)

호주는 태평양 지역 주변 개도국에 대한 집중적인 개발지원 노력을 계속해왔다. 2011년 중기 원조 정책서를 통해 중점협력 지역인 아시아태평양 지역에 전체 양자 원조의 75%를 집중할 계획과 함께 지역 내 12개 중점협력국을 발표함으로써, 해당 지역에 대한 지속적인 집중지원 의지를 재확인했다 (AusAID 2012). 특히 2002년 외교장관 정책성명을 통해 아시아태평양 지역의 거버넌스 향상이 자국의 국익에 직접적으로 영향을 미친다는 점을 강조하며 지역 경제위기, 평화 구축 노력에 적극적으로 참여해왔다. 효과적인 거버넌스에 대한 집중 지원은 2006년 개발협력 백서, 2011년 중기 정책에서도 계속적으로 강조되고 있다.

따라서 지역적 리더십 강화, 경제정책 및 거버넌스 개선 지원에 집중해 해당 분야에 대한 지원 규모가 크게 증대해 1999~2000년 총 ODA의 15%를 차지하던 해당 분야에 대한 지원은 2004~05년 33%로 크게 증대했다 (OECD 2005). 해당 분야에 대한 지원은 이후 지속적으로 유지 및 확대되어 2007년 총 양자원조의 38.88%, 2010년 27.9%를 기록했다.

[표 13] 호주 ODA 분야별 지원 규모 및 비중 (US\$ 백만불, %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
사회 인프라 및 서비스	전체	349.32 (65.58)	445.81 (66.95)	486.83 (66.03)	663.56 (67.91)	876.50 (72.86)	1,088.9 (65.10)	1,201.4 (64.70)	1,125.3 (62.63)	1,608.81 (61.14)
	교육	90.74 (17.04)	87.73 (13.17)	100.07 (13.57)	83.87 (8.58)	153.46 (12.76)	202.19 (12.09)	277.10 (14.92)	275.33 (15.32)	262.14 (9.96)
	보건	64.93 (12.19)	72.39 (10.87)	78.57 (10.66)	81.40 (8.33)	132.01 (10.97)	134.21 (8.02)	140.56 (7.57)	174.34 (9.70)	237.91 (9.04)
	정부 및 시민사회	135.61 (25.46)	206.92 (31.07)	236.61 (32.09)	390.01 (39.91)	513.48 (42.68)	650.11 (38.86)	611.93 (32.96)	521.59 (29.03)	733.70 (27.88)
	분쟁, 평화 및 안보	28.49 (5.35)	31.32 (4.70)	13.96 (1.89)	25.93 (2.65)	44.67 (3.71)	80.64 (4.82)	51.74 (2.79)	38.48 (2.14)	63.03 (2.40)
경제 인프라 및 서비스		61.38 (11.52)	52.50 (7.88)	58.46 (7.93)	52.13 (5.33)	60.70 (5.05)	111.69 (6.68)	182.99 (9.86)	148.82 (8.28)	204.18 (7.76)
인도지원		94.72 (17.78)	112.76 (16.93)	99.17 (13.45)	189.49 (19.39)	188.35 (15.66)	150.34 (8.99)	292.48 (15.75)	307.97 (17.14)	325.47 (12.37)

출처: OECD DAC CRS Database

* 총 양자원조 중 비중

동시에 호주의 인근 개도국에 대한 집중지원은 소득수준으로 볼 때 최빈국과 저소득국에 대한 집중 지원으로도 이어져, 국제사회의 권고와 글로벌 차원의 빈곤감소 노력과 일치한다. 호주의 최빈국 및 저소득국에 대한 지원은 전체 ODA의 76%에 달해, OECD DAC 평균인 55%를 크게 상회하는 수준을 보인다. 또한 소도서국 (Small Island Developing Countries, SIDS)에 대한 집중적이고 지속적인 지원을 통해 MDGs의 8번째 목표 중인 하나인 내륙 개도국과 소도서국 지원 관련 목표 달성에 기여하고 있다 (권율 외 2008).

라. 시사점

호주의 경우 주변 24개국 가운데 22개국이 빈곤 문제 또는 정치적 불안정 이슈를 안고 있어, 주변 지역의 빈곤 극복과 정치적 안정이 자국의 국익에 직접적으로 영향을 미친다. 동시에 해당 주변 개도국이 해외 교역기회와 기타 공여국으로부터의 개발원조에서 소외당하고 있어 MDGs 가운데 달성이 부진한 부분이 많다. 지형학적 특성으로 인해 호주의 개발협력 원칙과 정책에는 자국의 국익과의 방향성 일치 필요성이 명시적으로 강조되어 왔다. 이에 국익과 단기적인 차원의 개도국의 개발 이익간의 상충 가능성에 대한 국제사회의 우려 또한 계속되어 왔다.

그러나 호주 정부는 자국의 상황으로 인한 선택과 집중을 통한 전략적인 개발협력을 지속적으로 유지하면서 동시에 국제 개발협력 커뮤니티의 논의와 규범 변화에 능동적으로 대응해왔다. 오늘날 국제사회 내 중견국가로서의 글로벌 체제와 규범 수호의 역할, 국제 시민의식의 발현으로 ODA의 근거를 확장해 나가고 있다. 아시아태평양 지역의 빈곤퇴치와 안정 획득 지원을 통한 지역적 리더십에서 더 나아가, 균형적이고 지속가능한 개발을 통한 글로벌 체제의 안정과 인도주의적 책임을 열린 국익의 개념으로 받아들이고 있다.

그리고 자국의 ODA 철학과 원칙을 반영하는 중기 원조정책과 개발협력 백서를 지속적으로 개발해 활용해오고 있다. 국제규범을 적극적으로 받아들여 MDGs 등 빈곤감소에 대한 호주의 개발협력 정책 초점을 강화해오고 있다. 이러한 호주 정부의 정책, 제도적 노력은 실질적인 원조 배분 집행 및 성과로도 연결되고 있다. MDGs 및 거버넌스를 비롯한 사회부문에 대한 초점 강화는 해당 분야에 대한 지원의 지속적인 증가로 이어졌다. 또한 해당 지역의 MDGs 달성을 비롯한 빈곤 감소 노력에 크게 기여함으로써, 호주의 지역적 리더십과 전문성은 높이 평가받고 있다. 이밖에도 호주는 개발협력 범정부적 접근을 적극적으로 도모해오고 있다. 부처 간 협력 활성화를 위한 제도를 마련하고, 관련 정부부처 및 기관의 MDGs 이해 증진을 위한 노력을 병행해오고 있다.

2006년 개발협력 백서 준비를 계기로 호주는 국내 정치적 모멘텀을 확보할 수 있었다. 이는 원조의 양적 확대와 함께 원조의 비구속화, 개발효과성 사무소 (Office of Development Effectiveness) 개설 등 질적 개선을 위한 원조 정책 개혁을 이끌어 내었다. 90년대부터 지속적으로 증가되어온 대외원조에 대한 높은 대중적 지

지가 뒷받침 되어온 것으로 평가받는다 (OECD 2005). 2007년 대선에서는 개발협력력이 최초로 정치 캠페인 중 중요 아젠다로 제시될 정도로 높은 대중적 이해와 지지가 호주 개발협력의 전략적 방향성과 지속적인 개발을 가능하게 했다.

(3) 덴마크와 노르딕국가

OECD DAC 회원국 중 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드를 주축으로 한 노르딕국가는 대표적 선진 원조공여국으로 손꼽힌다. 이들 노르딕국가는 원조의 양적 증대뿐만 아니라 빈곤감소, 빈곤국·빈곤층의 삶의 질 향상 등 인도주의적 목표를 추구해 선진 인도적 지원 공여국 그룹으로 불리며 오랫동안 국제 개발협력 분야에서 국제적 영향력을 확대해 왔다 (Selberivik and Nygaard 2006). 그러나 인도적 차원의 개발원조 이념을 핵심 원조 목표로 삼는 노르딕국가 사이에도 빈곤감소와 개도국 개발 외에도 각국이 지향하는 가치에 따라 추가적 목적을 내재하는 경우도 있다. 이에 따라 실제 원조 운영에서 노르딕국가들 간에도 유사점과 차이점이 나타나고 있다.

가. 역사 및 배경

노르딕국가는 원조 정책 및 집행에 있어 많은 유사성을 보이고 있다. MDGs를 중심으로 한 개발 목표는 원조 정책과 연결되어 강조되어 왔으며 빈곤감소와 최빈국을 위한 원조 지원은 국가의 도덕적·인도주의적 의무라는 인식을 바탕으로 원조제 공에 있어 국민의 전폭적 지지를 얻어왔다. 특히 정치적 합의를 바탕으로 원조 예산이 보장되어 있어 노르딕국가는 경제 및 정치변화에 상관없이 지속적으로 원조 규모를 유지 및 증가시켜올 수 있었다. 빈곤 감소에 대한 도덕적·인도주의적 책임 의식 공유, 이러한 시민의식을 바탕으로 이루어진 원조에 대한 폭넓은 정치적 합의, 친원조정책을 주도해온 정당 간 라이벌 구조는 노르딕국가로 하여금 선진 공여국 중에서 가장 높은 원조비율과 최빈국에 대한 원조 집중 등 인도주의적 원조 패턴을 구축하게 했다.

그렇다면 원조에 대한 노르딕국가 국민의 지지와 정치적 합의는 어디에서 비롯된 것일까? 사회민주주의 전통을 기반으로 하는 노르딕국가는 원조를 개도국의 사회민주주의 발전을 위한 도구이자 노르딕국가 이미지 제고의 주요 수단으로 인식

해 왔다 (Selberivik and Nygaard 2006). 덴마크를 비롯하여 노르딕국가는 인구 및 국토면적은 물론 경제규모에 있어서도 서유럽에 비해 작은 국가들로, 소련 및 동유럽과의 차별화를 꾀하고 서구화의 이미지를 부각시키고자 노력해왔다. 이러한 시각에서 원조는 북유럽의 노르딕 국가들이 국제사회에서 영향력을 증대시키고 국가 이미지를 제고하는데 주요 도구로 인식되어 1950년대 원조 제공을 시작한 이래 대부분의 노르딕국가는 지속적으로 원조 예산을 증가시켜 나갔다. 특히 덴마크의 경우, 원조 확대를 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. 그러나 1994년 EU이 출범하면서 노르딕국가의 차별화된 이미지 제고를 위한 원조규모 증대 현상은 점차 사라지고 EU 회원국으로 유럽 및 국제사회에서 그 영향력과 이미지가 보장된 만큼 원조의 양적·질적 제고를 위한 노르딕국가의 노력은 점차 현상유지로 방향을 바꾸었다 (Selberivik and Nygaard 2006).

1949년 덴마크는 마셜플랜 (Marshall Plan)을 통해 미국으로부터 경제지원을 받는 가운데, UN에 대한 덴마크의 지지 및 공약을 입증하고자 UN 기술지원을 시작으로 원조를 제공하기 시작했다. 덴마크는 가장 인구가 적은 공여국 그룹에 속하지만 GNI 대비 원조규모는 2010년 기준 0.91%로 대표적인 모범 공여국 중 하나이다. 서유럽의 변방에 위치한 작은 국가인 덴마크는 다른 노르딕국가와 마찬가지로 원조를 통해 국제사회에서 자국의 이미지 제고는 물론 영향력을 확대하고자 노력해 왔다. 1960년대 까지만 해도 덴마크는 GNI 대비 약 0.13%의 원조를 지원해 OECD DAC회원국 중 원조 규모가 가장 작은 그룹에 속하였다. 그러나 이후 OECD DAC의 권고를 적극적으로 수용하며 원조 확대를 위한 국민적 지지와 정치적 합의를 이끌어 내기 위해 다양한 국가 차원의 캠페인을 지속적으로 벌여왔다. 정치적 합의와 국민의 지지를 바탕으로 1980~90년대 이후부터 덴마크는 약 ODA/GNI 0.8%에서 1%로 원조 규모를 확대하고 집중 국가로는 아프리카와 최빈국, 주요 분야로는 환경, 여성, 인권, 거버넌스 등 사회개발 분야에 우선순위를 두고 원조를 집행해 왔다.

나. ODA 정책방향 변화

덴마크는 노르딕 국가 중에서 핀란드와 함께 경제적 이익을 강조하는 국가로 분류되어 왔었다 (권율, 정지선 2009). 이는 덴마크가 원조를 지원하기 시작한 1950~60년대 급속히 원조 규모를 증대하기 위해 민간 기업의 지지를 필요로 했기 때문에 인도적 개발이라는 국제적 가치와 함께 국내 경제 이익을 주요 원조 목표 및 전략으로 삼은 데 따른 것이다. 덴마크는 이후 국민적 합의를 강화하고 국제사회에서 개발협력 논의 및 정책개발에 주도적 역할을 하며 국내 원조 정책의 방향을 보다 국제규범에 부합하는 방향으로 지속적으로 변화를 유도해 왔다. 아래의 표는 덴마크의 주요 원조 목표 및 전략과 특징을 연도별로 정리한 것이다.

[표 14] 연도별 덴마크 주요 원조 목표 및 전략과 특징

	1950년대	1960년대	1970~80년대	1990년대	2000년대 이후
주요 원조 목표 및 전략	국제사회에서 영향력 증대 및 이미지 제고	인도적 개발과 경제적 이익 추구	외교와 개도국 개발	빈곤감소와 개발을 주요 목표로 환경, 성 평등, 인권, 민주주의 강조	빈곤감소를 최우선 목표로 인권, 민주주의와 거버넌스, 안보, 테러리즘, 난민, 인도적 지원 강조
특징	• 원조 지원 시작	• 원조규모 급증 • 덴마크 원조 프로그램 기틀 마련 • 국가차원의 다양한 캠페인을 통해 원조 필요성 논의확대	• 국제사회에서 원조효과성 향상을 위한 논의 및 정책 개발에 보다 주도적 역할 수행 • 원조체제 강화 • 원조가 덴마크 외교정책의 주요 부분 차지 • 국민적 지지기반 확대 • NGOs와 기업과의 연계 강화	• 글로벌 문제와 원조의 연계성을 강조하며 국제 논의 주도	• MDGs를 덴마크 개발원조 목표에 반영하도록 전반적 목표 및 전략 재구성 • 원조 규모 축소 • 원조효과성 강조

위의 표와 같이 덴마크는 처음부터 선진 공여국으로서의 면모를 갖추었다기보다는 국내 상황 및 가치를 국제규범과 함께 국내 원조 정책방향에 반영하며 지속적으로 국내지지 기반을 강화하고 국제 규범 및 권고사항을 적극적으로 수용하며 점진적으로 변화를 추진해 발전해 나간 사례이다. 1960년대 들어서면서 자국의 원조프로그램을 마련하면서 덴마크 정부는 원조에 대한 국민의 지지를 높이고 원조 규모를 확대하고자 국가 차원에서 대규모 캠페인을 벌였다. 이의 일환으로 덴마크 정부는 원조에 대한 국민적·정치적 합의를 구축하고자 정당은 물론 미디어, 방송매체, 노동조합, 산업체, 교회 등 다양한 분야에서 원조 필요성 논의를 확대해나갔다.

1970년대 원조가 덴마크 외교정책의 주요 부분을 차지함에 따라 덴마크 정부는 OECD DAC을 포함한 원조 관련 국제 논의에 적극 참여하였다. 특히 1971년 덴마크 개발협력 활동의 법률적 기반이 되는 개발협력 법령 ‘Act on International Development Cooperation’을 마련하고 덴마크 원조의 목표가 개도국의 경제성장과 사회발전, 정치적 독립에 기여하는 것임을 천명하였다. 본 법령은 이후 1998년, 2002년, 2006년 개편되었으나 기본 틀은 현재까지 유지되고 있다. 또한 성 평등, 환경, 인권, 민주주의를 덴마크 개발정책의 주요 집중분야로 지정하고 DANIDA가 덴마크 양자·다자 원조를 총괄할 것과 5년 단위의 개발협력 예산 및 계획을 매년 의회에 보고할 것을 법적으로 명시하고 있다.

1970~80년대 덴마크 원조 비중이 급속도로 증가함에 따라 덴마크 국내에서 원조 효과성에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 이와 함께 덴마크 원조 효과성에 대한 의문도 커지면서 덴마크는 1987년 보다 구체적인 원조 행동강령을 마련하고 국제사회에서 원조효과성 향상을 위한 논의 및 정책개발에 보다 주도적 역할을 하기 시작했다. 1987 행동강령은 덴마크 원조의 주요 크로스커팅 이슈를 환경, 성 평등, 인권으로 규정하였으며 수원국 뿐만 아니라 덴마크 NGOs 역시 이러한 덴마크의 정책 변화를 지지하였다.

1990년대 이후 덴마크는 원조 효과성 향상 및 국제사회에서 선진 공여국으로서 영향력을 높이기 위해 원조 정책에 변화를 꾀했다. 이전 까지 원조 활동에 있어서 자국의 이익을 강조한 것과 달리 개발을 최우선 목표로 삼고 새로운 글로벌 이슈로 떠오른 환경과 분쟁문제를 주요 원조 과제로 강조하기 시작하였다. 원조에서 국민의 지원이 중요한 만큼 덴마크는 급진적 변화보다는 지속적으로 빈곤감소와 원조 효과성 향상 논의를 주도하고 이를 뒷받침하는 정책과 전략을 개발하며 덴마크 원

조 방향을 개선해 나갔다.

특히 2001년 이후부터 MDGs를 덴마크 개발원조 목표에 반영하도록 개발원조의 전반적 목표 및 전략을 재구성하여 ‘지속가능한 개발을 통한 빈곤 감소,’ ‘인권,’ ‘경제 성장’을 개발원조 주요 목표로 선정하고 있다 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2010). 또한 덴마크 개발 정책을 외교 정책과 통합하여 외교부는 물론 수원국 내 덴마크 미션에서 위 목표를 동일하게 추구하고 있다.

원조효과성 향상을 위해 정책 일관성을 강조해온 노르딕국가는 백서 및 원조정책 문서를 지속적으로 발표하여 원조 정책 및 운용의 일관성을 추구해 왔다. 특히 정부의 정책 문서는 국민의 이해를 돕고 국내 지지층을 강화하는 주요 정책 수단으로 사용되기 때문에 노르딕국가는 정책문서를 통해 정부의 원조 목표와 구체적인 행동방안을 분명하게 밝혀왔다.

다. 정책집행과의 부합성

노르딕 국가는 인도주의적 공여국이라는 이미지가 국제사회에서 노르딕 국가의 영향력을 확대하는데 주요함을 인식하고 이를 바탕으로 국민은 물론 각국의 의회가 원조규모 증대를 지지해 왔다. OECD DAC 통계에 따르면 노르딕국가의 평균 원조 규모는 2010년 기준 ODA/GNI 약 0.8%로 UN의 권고수준을 훌쩍 넘는다. 그러나 이러한 원조 규모는 노르딕 국가 내 상당한 차이가 있다. 핀란드는 노르딕국가 중 ODA/GNI 규모나 원조에 대한 정치적 합의 수준이 상대적으로 낮으며 중점 지원국도 다른 노르딕국가와 달리 최빈국보다 주변국에 집중되어 있다.

덴마크는 2010년 기준 ODA/GNI 약 0.9%로 1990년대 이후 줄곧 GNI의 0.8%가 넘는 규모의 원조를 지원해 왔다. 그러나 덴마크는 2001년 선거 결과, 원조에 다소 회의적인 정당이 의회의 다수를 차지하게 됨에 따라 덴마크 원조규모 및 전략에는 다소 변화가 있었다. 무엇보다 원조예산이 GNI 대비 2001년 1.03%에서 2006년 0.8%, 2010년 0.91%로 약 0.8%대로 감소하였으며 이는 1990년대 ODA/GNI 약 1% 이상의 원조를 지원해 온 것에 비해 크게 감소한 수치이다. 의회와 국민이 원조 규모 축소에 동의함에 따라 원조 예산이 약 10% 가까이 감소하였으나 ODA/GNI 0.8%대를 유지하는 것에 대해서는 의회가 합의를 이루어 더 이상의 원조 감소는 없을 것으로 기대된다. 대신, 원조 규모가 축소된 만큼 원조의 효과성에 대한

관심이 높아져 공여국 행정시스템의 효과적 운영 및 정책 일관성이 덴마크 원조논의에서 점차 강조되고 있다.

다자원조의 경우, 대부분의 노르딕국가는 다른 OECD DAC 공여국에 비해 다자원조 비중이 높으며 그중 UN에 대한 지원이 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 UN에서는 국제규범이 회원국의 합의를 바탕으로 마련되며 국가가 자국의 경제적 규모에 상관없이 영향력을 행사할 수 있기 때문에 덴마크와 같이 경제규모가 작은 국가가 전략적으로 접근할 수 있기 때문이다 (Lancaster 2007). 덴마크와 핀란드는 노르딕국가 중에서도 다자원조 비중이 특히 높은 편으로 약 40%가량을 차지하고 있다.

1950년대 덴마크의 양자원조는 크게 두 부분으로 나뉘어 빈곤국에는 개발을 주요 목표로 무상원조를 제공하고 덴마크 NGOs가 원조 운용에서 중심 역할을 맡은 반면 중소득국가에는 유상원조를 제공하였으며 이 중 상당 부분이 덴마크 수출 및 경제 활동과 연관되어 있었다. 초기 덴마크는 자국 원조의 주요 목표인 인도적 개발과 경제적 이익을 동시에 추구하기 위해 이원화된 구조를 활용하였으며 이는 내부적 압력보다는 폭넓은 국내 지지를 얻기 위함이었다. 그러나 OECD DAC의 지속적인 권고와 선진 공여국으로서 이미지 제고를 위해 지속적으로 노력한 결과 유상원조 비중은 점차 줄어 현재는 무상원조가 주를 이루고 있다.

또한 원조 구속화에 있어서도 개발과 함께 자국 경제 이익을 추구하는 덴마크 원조목표에 따라 원조 구속화 비율이 1980년대 까지 25%대를 유지해 왔다. 이는 덴마크 정부 원조 프로그램의 상당 부분을 지원하고 있는 기업들의 지지를 잃지 않기 위해서였으며 또한 이들 기업이 원조와 관련된 일자리를 창출하고 있었기 때문에 원조 구속화 비중은 줄이되 일정비율을 지속적으로 유지하는 전략을 취하였다 (Lancaster 2007). 그러나 1990년대부터 덴마크 정부는 민간분야 개발 프로그램을 마련하고 덴마크와 개도국 기업 간의 파트너십 구축을 지원하며 자국 기업의 경제적 이익 효과를 개발 원조에서 분리해 나갔다. 덴마크와 수원국 기업 간 파트너십 구축을 통해 원조 비구속화에 대한 덴마크 기업의 반발을 줄이고 원조를 통한 기업 간 협력을 지양해 나갔다. 2000년대에는 약 90% 이상 원조 비구속화를 달성하였으며 2010년 기준 전체원조의 약 93.5%를 비구속화하고 있다.

개발원조의 주요 분야에 있어 노르딕국가들은 사회민주주의 전통을 강조함에 따라 원조 집행에 있어서도 사회개발의 주요 수단인 사회 민주주의의 모델 전파에 집

중하고 교육, 환경, 보건, 거버넌스 등 사회 인프라 및 서비스 분야에 대한 원조 지원 비중이 높다. 한편 핀란드나 덴마크의 경우, 다른 노르딕국가에 비해 경제 인프라 및 서비스, 생산 분야에도 많은 원조를 제공해 왔다. 그러나 1990년대 이후 덴마크는 환경, 성 평등, 인권, 민주주의 등 글로벌 문제 논의에 적극 참여하고 환경에서부터 성 평등, 난민, 분쟁 등 국내적으로 관심이 높은 분야를 원조활동에 반영하여 중점 분야로 채택하였다. 현재 덴마크는 빈곤감소를 최우선 목표로 인권, 민주주의와 거버넌스, 안보, 테러리즘, 난민, 인도적 지원을 강조하고 있으며 실제 이들 분야에 대한 원조 지원이 높은 것으로 나타났다. 사회 인프라 및 서비스 분야와 다분야 원조 비중이 평균 약 43.7%로 지속성을 보이고 있는 것이 특징이다. 또한 인도적 지원 역시 2010년 기준 약 9.1%로 2006년부터 급속하게 증가해왔다.

원조의 효과적·집약적 운용을 위한 전략으로 덴마크는 현재 중점 지원국 수를 줄이고 있다. 수원국 선정에 위해 빈곤, 자유, 취약성, 개발 지속성, 굿 거버넌스 정도에 따라 수원국을 분류하고 그 중 개발원조의 필요성, 원조 효과성, 덴마크가 비교우위를 갖고 있는 분야에서 역량을 갖춘 국가 26개국을 중점 지원국으로 발표하였다. 중점 지원국은 다음과 같다. 베냉, 부르키나파소, 가나, 케냐, 말리, 모잠비크, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 방글라데시, 부탄, 네팔, 베트남, 볼리비아, 니카라과, 에티오피아, 니제르, 소말리아, 수단, 짐바브웨, 아프가니스탄, 미얀마, 캄보디아, 인도네시아, 파키스탄, 팔레스타인 행정구역. 현재 덴마크는 26개국에서 점차 15개국으로 중점협력국을 축소할 계획을 발표하였다. 2010년 기준 덴마크 원조의 약 40%는 아프리카 지역, 그 중 37.8%가 사하라이남 지역에 배분되고 있으며 중점 지원국에 원조가 집중되는 것으로 나타났다.

덴마크는 법령을 포함한 정책서, 전략서를 통해 주요 목표와 집중분야, 중점 지원국을 명시하고 있으며 이는 원조 배분 및 집행에 있어서도 일치도가 높은 것으로 나타나고 있다. 집중 분야의 경우 사회민주주의 전통을 강조하는 다른 노르딕 국가와 같이 덴마크는 민주주의, 교육, 환경, 보건, 거버넌스 등 사회 인프라 및 서비스 분야를 강조하고 이에 대한 원조 지원 비중 역시 높았다. 또한 지역적으로는 아프리카, 소득 수준별로는 최빈국에 원조가 집중 지원되고 있다.

라. 시사점

덴마크는 국제규범과 국내 가치를 원조 목표에 반영하며 국내지지 기반과 정치적 합의를 바탕으로 제도적·법적 기반을 구축해 왔다. 또한 원조 목표와 일치하는 정책 및 전략, 원조 집행으로 선진 공여국으로서 국제사회에서 리더십을 확대해 왔다. 특히 덴마크는 개발협력 분야의 국제 논의 및 국내외 상황에 능동적으로 대응하며 원조를 통한 국제사회에서의 역할과 덴마크 내에서의 실천방향을 함께 모색하며 국내외 원조 목표와 주요 논의를 발전시켜 나갔다. 덴마크는 국제 규범과 함께 국내적으로 지향하는 가치를 원조 목표에 반영하며 국제적으로 합의를 이룬 개발협력 가치로 원조 목표를 발전시켜 나갔다. 이러한 과정에서 덴마크는 국민의 지지와 정치적 합의를 구축하며 이를 기반으로 하여 점차 국제 가치를 추구하는 방향으로 원조 목표를 변화시켜 나갈 수 있었다.

덴마크 원조 목표가 국제 가치를 추구하는 방향으로 장기적으로 진화해 나갈 수 있었던 것은 국민적 지지로 가능했으며 이는 저절로 이루어진 것이 아니라 다양한 국가차원의 캠페인을 통해 마련된 것이다. 또한 이와 함께 덴마크는 원조의 목표와 필요성, 주요 전략을 포함하는 개발정책 문서를 지속적으로 발표하고 이를 국민의 이해를 돕고 국내 지지층을 강화하는 주요 정책 수단으로 사용하였다. 합의를 바탕으로 한 덴마크 원조는 개발협력의 기본방향과 목표를 명확히 하고 이를 정책 및 전략에 반영하며 국내 합의와 지지를 바탕으로 국제사회에서 주도적 역할을 하며 영향력을 확대해 나갈 수 있었다. 이는 점차 개발협력 분야의 영향력을 확대해 나가고 있는 한국이 이를 지속 실현하기 위해 국민의 지지 확대와 정치적 합의를 마련하고 이를 위해 정부차원의 지속적인 정책적·전략적 노력을 전개해 나가야 할 것임을 보여주는 좋은 예이다.

덴마크는 국제적 가치와 함께 국내 현실을 반영하는 원조 목표를 세우되 MDGs, 빈곤감소, 원조효과성과 같은 국제적 가치와 국제사회의 권고를 적극적으로 수용하며 국내 원조 정책과 전략을 발전시켜 왔다. 또한 OECD DAC의 권고와 선진 공여국으로서 이미지 제고를 위한 정부의 지속적 노력을 바탕으로 원조 방향을 경제적 이익 추구에서 빈곤감소와 원조 효과성 향상과 같은 국제규범으로 맞추어 나가며 국제사회에서 리더십 또한 확대해 나갈 수 있었다.

덴마크 사례는 특히 국민과 정부의 합의를 바탕으로 일관성 있고 지속적인 원조

정책을 집행해온 측면에서 한국에 시사 하는바가 크다. 한국은 국민적 지지와 정부 내 합의를 도출하기에는 짧은 시간에 많은 변화를 이루어왔다. 이로 인해 정부 부처 내 다양한 원조 목표와 법 해석이 존재하며 국내 정세 변화에 따라 원조 정책과 집행이 영향을 받기 쉬워 원조의 일관성과 지속성 향상측면에서 국내지지기반 확충이 요구된다. 따라서 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 국내지지기반은 다양한 캠페인을 비롯한 국가차원의 적극적 전략을 바탕으로 형성된 것으로 한국 역시 국민의 ODA 인식제고를 위한 다양한 방안을 마련하고 실행해야 하겠다. 덴마크는 OECD DAC의 권고를 적극적으로 정책에 반영하며 장기적 관점에서 원조의 질을 꾸준히 향상시켜 국제사회에서 개발협력분야 리더로 자리매김할 수 있었다. 한국 역시 국내 합의를 바탕으로 일관된 목표를 향하여 지속적으로 원조의 양과 질을 개선해 나간다면 개발협력분야의 새로운 리더십으로 성장해 나갈 것이다.

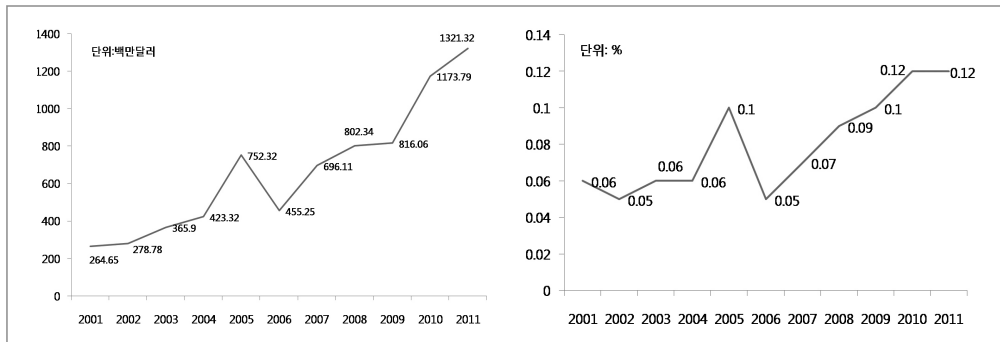
IV. 한국 ODA 현황

1. 한국 ODA의 특성

(1) 일반현황

2011년 한국 ODA 규모는 US\$13.2억으로 전년대비 (2010년 US\$11.7억) 약 12.5% 증가하였으며, 이는 지난 2002년 US\$2.79억에 비해 지난 10년간 4배 이상이 증가한 기록이다. 그러나 ODA/GNI 비율은 2002년 0.05%에 비해서는 증대했고 2006년 이후 꾸준한 상승세를 보이고 있기는 하나, 2010년과 동일한 수준인 0.12%를 기록하여 한국의 경제성장과 속도차를 보이고 있다.

[그림 2] 한국의 총 ODA와 ODA/GNI (2001~2011)



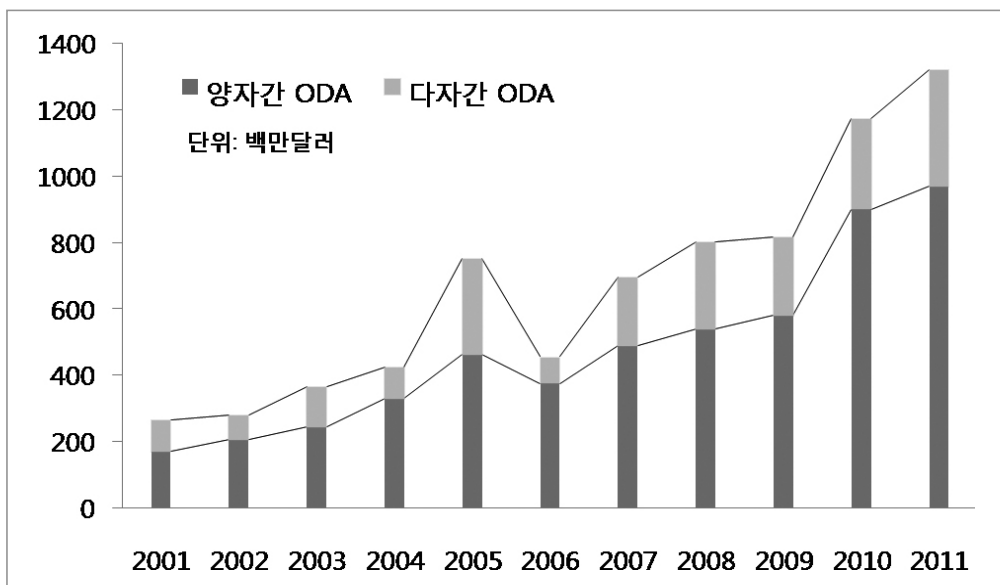
출처: OECD DAC 통계

심층면접 결과, MDGs 달성을 위해 필요한 자원 마련을 위해 국제사회가 권고하는 각국의 GNI 대비 0.7% 달성을 그대로 수용하는 것은 현실적으로 어렵다는 의견이 관련 정부부처 전문가 다수의 의견이다. 한국은 2012년까지 ODA/GNI 0.15%, 2015년까지 0.25%를 달성하겠다는 계획 하에, 지속적으로 규모를 확대해오고 있다. 그리고 한국 ODA 규모는 최근 OECD DAC 회원국 중 현재 가장 빠른 속도로 증가하고 있으며, 정부 예산 중에서도 가장 급속한 성장세를 보이고 있는 항목 중 하나이다. 그러

나 ODA 규모의 확대가 국제 개발협력에 대한 국민적 인식수준 개선 속도와 함께 발 맞추어 가지 못한다면, 중장기적 차원의 국민적 정책 기반 강화를 기대하기 어렵다는 지적이 있다.

양자원조의 경우 2011년 순 지출 기준 US\$9.7억으로 전체 ODA 중 73.4%이며, 다자간 원조는 US\$3.5억으로 28.6%로 전년 대비 양자 간 원조 비중은 감소하고 다자간 원조의 비중은 소폭 증가하였다. 양자 간 원조 중 유상원조는 US\$4.1억, 무상원조는 US\$5.6억으로 유상원조가 전년대비 24.1% 증가, 무상원조는 2.8% 감소했다. 특히 유상원조 실제 집행금액은 매년 꾸준히 증가하여 2006년 기준 3배 이상 증가했다. 그러나 유상원조가 수원국의 공여국 의존도를 높여 자립을 저해하고 원조로 인한 부담을 가중시킨다는 비판에 직면하고 있는 만큼 무상원조 확대를 통한 양적 성장 방안을 검토할 필요가 있다.

[그림 3] 한국 ODA 중 양자간 및 다자간 비중 (2001~2011)



출처: OECD DAC 통계

원조의 질에 관한 논의의 중심에 있는 비구속성 원조의 비중은 2002년에 비해 3배 이상 증대했으나 (2010년 35.7%), 이는 2007년 수준으로 (36.43%) 회귀한 것으로 OECD DAC 가입을 전후한 2008~09년에는 40% 상회했고 2010년 각종 제도적 기반이 마련

되었음에도 불구하고 이전수준으로 돌아갔다는 점에 주목할 필요가 있다. OECD DAC 회원국의 비구속성 원조 비율은 평균 80% 이상 수준으로, 한국은 경제수준이 비슷한 그리스 (62%) 보다는 낮고 포르투갈과는 유사하나 ODA/GNI 규모가 비슷한 이탈리아 (60%) 보다는 현격히 낮은 수준이다. 2015년 비구속성 원조 비율 75% 달성 목표도 국제사회의 노력에는 미흡하며, 목표의 상향 조정과 함께 단계적 계획을 구체화 할 필요가 있다.

[표 15] 한국 ODA의 비구속성 원조와 무상원조 비중 (2002~2010) (단위: %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
비구속성원조		10.48	19.42	19.19	18.62	20.53	36.43	43.30	48.39	35.70
무상 원조	ODA 대비	26.21	45.98	49.86	51.54	46.82	44.54	33.48	26.41	39.70
	유상원조 대비	35.52	85.10	99.43	106.37	88.05	80.30	50.33	35.90	65.82

출처: OECD DAC 통계

(2) 국제적 평가현황

OECD DAC 가입을 계기로 국제사회의 규범과 개별국가의 이행사항을 평가하는 다양한 기제들이 소개되었다. 그 중 2008년 OECD DAC 가입 이전 시행된 한국 ODA에 대한 OECD DAC 특별 심사에서는 무·유상 원조의 이원화, 정책을 총괄하는 단일 기관의 조정 기능 부족, 여러 정부기관 및 지방자치단체들이 각자의 이해관계에 따라 자체적인 정책과 전략을 수립하여 사업을 집행하고 시민사회의 역할이 제한적이라는 점을 지적받았다. 이에 따라 양적확대와 함께 크게 ① ODA 집행체계의 분절 개선; ② 통합된 대외원조전략의 수립; ③ 시민사회와의 협력체계 강화를 권고했다.

2008년 특별검토 당시에는 개발협력을 총괄하는 법률이 부재하여 통합적인 원조 정책이나 일관된 전략이 마련되지 않은 상태였다. 당시 한국 대외원조는 무·유상 원조를 전담하는 부처가 이원화되어 있었으며, 정책을 총괄하는 단일 기관의 조정 기능 부족으로 인해 원조 사업에 참여하는 여러 정부기관 및 지방자치단체들이 각자의 이해관계에 따라, 자체적인 정책과 전략에 따라 사업을 집행하는 등 분절화된 원조 체계를 가지고 있었다. 이후 2010년 국제개발협력기본법이 제정되고, 시행령이 제정되어 한국 국제개발협력의 법적 근간이 구축되었으며, 국무총리실 산하 국제개발협력위원회와 개발협력정책관실 신설과 함께 무상원조 분절화 개선을 위한 무상원조 관계

기관협의회가 구성됨에 따라 조정 체계를 보완하였다. 또한 선진화방안과 국제개발협력 분야별 기본계획안이 제정되며 정책적인 기반이 마련됐다.

통합된 대외원조 전략을 수립하라는 권고에 따라 2010년 국제개발협력 선진화방안이 제정되었다. 선진화 방안을 보면 국제개발협력의 기본방향 및 3대 선진화전략이 담겨 있다. 그 중 하나인 개발협력 콘텐츠 개발 분야에는 한국의 개발경험을 바탕으로 개도국에게 필요한 정책자문과 정리된 개발경험을 제공하는 지식공유사업 (Knowledge Sharing Program, 이하 KSP)을 추진하고, 한국형 원조 모델을 개발하겠다는 계획이 언급되어 있다. 지난 2010년 한국 대외원조 전략을 수립하기 위해 선진화 방안이 제정되었지만, 아직 원조 체계 전반에 관한 근본 철학과 일원화된 전략 및 정책이 완성되었다고 보기는 어렵다. 특히 정부는 한국이 개발원조의 후발 주자이기에 한국형 원조만의 차별성과 비교우위를 정립하고 패키지형 사업을 발굴해야 한다고 계속해서 주장하고 있으나, 한국형 원조가 과연 무엇이고, 한국 원조만이 지니는 고유한 특징이 과연 무엇인가에 대한 실체는 여전히 불분명하다.

또한 시민사회 및 학계와의 협력을 강화하고 지원을 확대하는 방안으로 ODA 정책자문위원회를 설치함으로써 시민사회와 학계의 주요 인사들을 초청하여 의견을 수렴하는 절차를 마련했다. 그러나 이러한 절차들은 심층면접에서 보아 알 수 있듯이, 시민사회에 대한 불신이 밑바탕에 깔려 있는 상황에서 “어떻게 지금보다 더 참여를 확대할 수 있는지 알 수 없다”던가 “시민사회의 참여는 현 수준이상으로는 불가능하다”는 등 시민사회 참여의 한계를 고착화하는 기제로 사용될 수도 있다. 실제로 시민사회에 대한 편파가 기인한 것이 아니라고 해도 “어떤 영역”에서 “어떻게” 시민사회가 참여할 수 있을 지에 대한 고려와 이해부족을 여전히 드러내고 있어 시민사회의 역량 강화와 함께 공공기관의 인식을 제고할 필요가 있다.

한편 본 연구의 심층면접과 면접이 진행되는 기간이 2012년 첫 동료심사 수검을 앞두고 있는 때였던 만큼 각 부처 내부적으로도 동료심사 결과와 전략적 접근에 대한 고민과 부담을 안고 있는 점을 확인할 수 있었다. 동시에 OECD DAC 회원국 간의 ODA 정책과 집행 선례를 공유하고 개선을 지원하는 것이 본래의 동료심사 목표인 만큼, 역동적인 과도기를 거치고 있는 우리의 현 위치를 파악하고 한 단계 도약할 수 있는 계기가 될 것이라는 낙관적인 견해도 확인할 수 있었다.

OECD DAC 동료심사와 함께 검토해볼 수 있는 국제적 평가는 미국 Center for Global Development와 브루킹스 연구소에서 공동으로 2009년부터 매해 발간하는

Quality of ODA (QuODA)이다. QuODA는 파리선언의 원조효과성 논의에 따라 23개 OECD DAC 공여국과 주요 다자개발원조 기관에 대한 평가를 위해 ① 효율성 극대화; ② 수원국 부담완화; ③ 제도 조성; ④ 투명성과 학습의 분야 등 4그룹의 지표와 각 그룹별 7~8개의 세부지표 등 총 30개에 달하는 측정지표를 개발하였다.

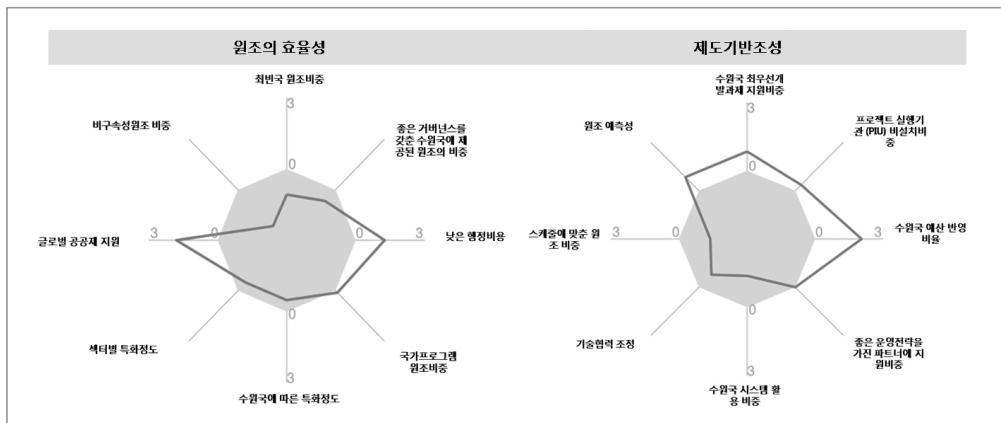
[표 16] 파리선언과 QuODA 평가 기준

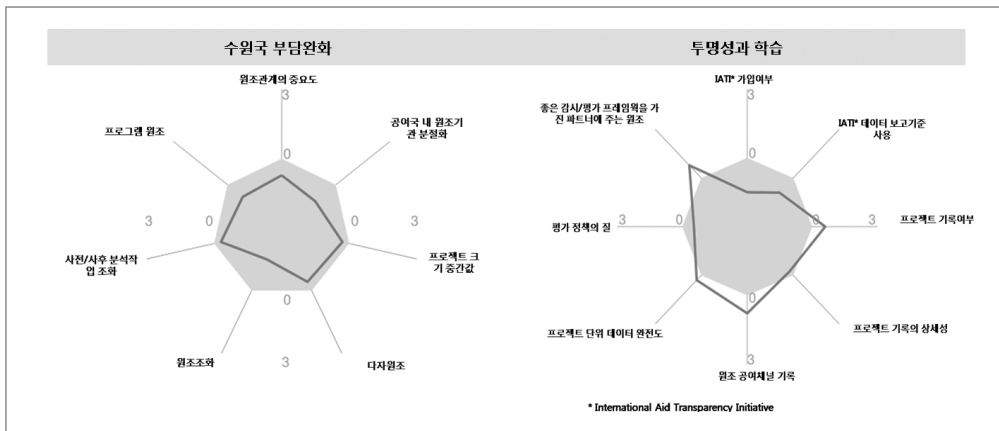
파리선언의 원칙	QuODA 지표
결과중심 (Result-based)	효율성 극대화 (Maximizing Efficiency)
주인의식 (Ownership)	제도의 조성 (Fostering Institutions)
조화와 지지 (Alignment)	부담완화 (Reducing Burden)
상호책임성 (Mutual Accountability)	투명성과 학습 (Transparency and Learning)

출처: Birdsall and Kharas 2010

QuODA의 평가는 원조의 질을 향상시키는데 필요한 요소들에 대한 국제적 합의를 도출하는데 그 목적이 있다 (Birdsall and Kharas 2010). 따라서 현재 상황을 평가하는 것보다 향후 평가지표로 사용될 수 있는 지표를 개발하고 강조하여 객관적 신뢰도를 떨어뜨린다는 비판에도 불구하고 QuODA 측정지표는 ODA의 국가 간 비교를 용이하게 하는 장점이 있다. 다만 QuODA의 평가는 ODA에 관한 국가 순위를 산출하는데 목적이 있다기보다는 개별 국가들의 ODA 정책의 장단점을 파악하여 향후 ODA 정책을 실행하는데 참고자료로 활용되게 하는데 목적이 있다.

[그림 4] 한국에 대한 QuODA 평가결과

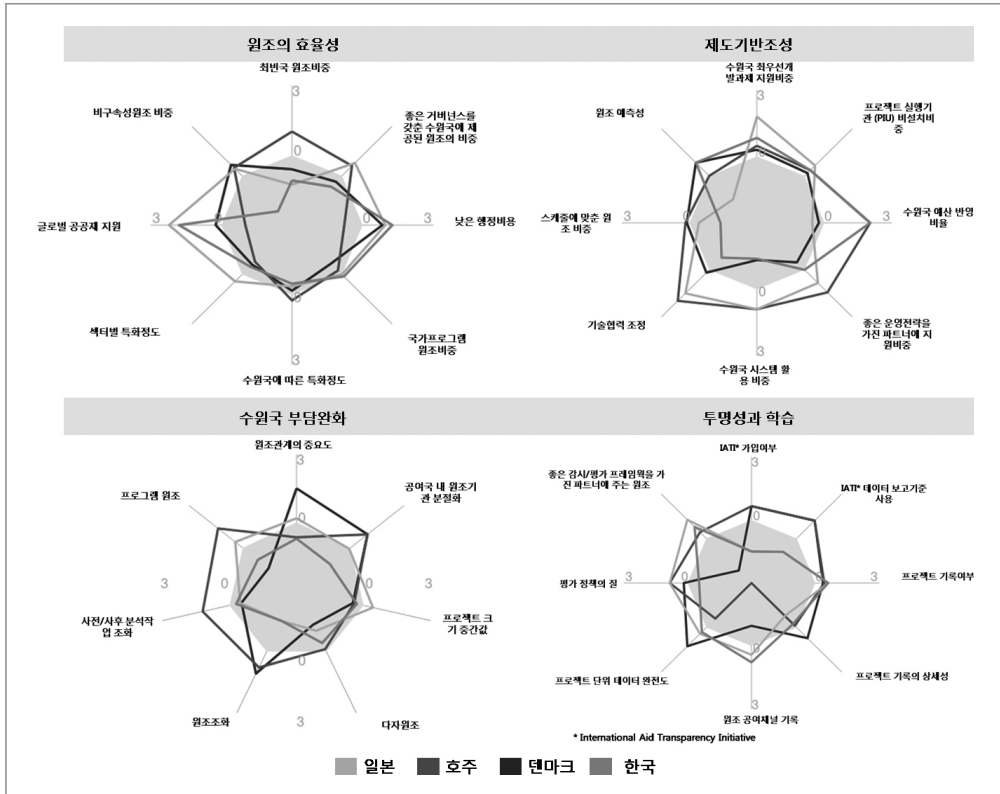




출처: QuODA 홈페이지

효율성의 극대화에서 원조의 효율성이란 개발원조와 빈곤감소 또는 그에 따른 성장 사이의 관계를 지칭한다. 여기서 사용된 구체적인 지표를 살펴보면 한국은 글로벌 공공재 지원/ 낮은 행정비용/ 프로그램 원조 비중 부분은 평균이거나 평균이상이며, 최빈국 지원 비중/ 비구속성 원조/ 굿 거버넌스 수원국 지원비중은 평균이하로 전체 31개 기관 중 19위, OECD DAC 국가 중 12위를 기록했다. Knack and Rahman (2004)과 같이 수원국의 국내제도가 원조의 효과를 증대하거나 상쇄하는 경향이 있음을 지적한 연구들이 존재한다. 이러한 차원에서 원조의 효과를 높이기 위해서는 수원국의 제도를 정비하는 것이 매우 중요하다. 제도 조성 분야는 한국이 가장 긍정적으로 평가되는 분야로 기술협력 조정/ 수원국 시스템 사용 등을 제외하면 모두 긍정적인 것으로 평가되었다. 가장 부정적으로 평가된 수원국 부담완화 분야는 원조의 분절성과 관련이 있는 분야로 모든 항목에서 평균 이하, 전체 31개 기관 중에서 30위, OECD DAC 국가 중 22위로 개선이 시급하다. 원조의 투명성에서 중요한 것은 수원국 자체의 투명성 보다는 공여국과 수원국, 즉 파트너 국가 간 정보의 공유가 얼마나 잘 이루어지는가 하는 점이다. 투명성과 학습은 International Aid Transparency Initiative (IATI) 가입과 규칙 준수가 큰 비중을 차지하는 것을 감안하면 전반적으로 높은 수준이다. 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.

[그림 5] QuODA 평가결과 비교 (호주, 일본, 덴마크, 한국)



출처: QuODA 홈페이지

본 연구의 사례분석 대상 국가들과 한국을 비교하면 좀 더 흥미로운 결과를 얻을 수 있다. 원조의 효율성 측면에서는 한국이 가장 취약한 비구속성 원조 비중의 경우 일본, 호주, 덴마크 모두 평균 이상이었으며, 호주와 덴마크는 수원국별 특화도가 높았고 한국과 일본은 상대적으로 섹터별 특화도가 높았다. 특히 호주는 최빈국 비중과 좋은 거버넌스를 갖춘 수원국에 대한 원조 비중이 높은 국가로 평가되어, 이는 현재 “한국형 ODA” 논의와 “비교우위 분야”에 집중하는 한국에 시사점을 주고 있다.

한국이 대체로 긍정적인 평가를 받은 제도 기반 조성에서도 호주와 일본의 기술협력 조정, 수원국 시스템 활용 비중, 좋은 운영전략을 가진 파트너에 대한 지원 비중 평가와 한국의 것을 비교해 볼 필요가 있다. 한국이 가장 부정적인 평가를 받은 수원국 부담원화 분야에서는 덴마크와 호주가 공여국 간 원조 조화와 공여국 내 정책 통합도에서 좋은 평가를 받았다. 한편 일본은 프로젝트 크기의 중간 값과 프로그램

원조 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 투명성과 학습 부문에서는 IATI 가입과 관련한 항목을 제외하면 결과가 혼재되어 있었다. 이 분야에서는 평가 정책의 질 항목으로 일본, 호주, 덴마크가 모두 평균 이상인데 반해 한국은 뒤쳐진 경향을 보였다.

이러한 국제적 평가와 규범과 관련 심층면접 결과 국제사회 규범과 가이드라인이 준수 되어야 한다는 점은 인식되고 있음을 확인할 수 있었다. OECD DAC 회원국으로서 한국의 국내 상황과 현재 역량에 맞는 수준에서의 최선의 준수 노력이 필요하다는 점에는 원칙적으로 관련 부처 및 기관이 동의하고 있다. 그러나 각 부처와 기관별로 그 준수 범위 및 필요 정도에 대해서는 상당한 인식의 차이가 존재한다. 개별 시행부처 또는 기관 차원의 외교 및 경제·산업적 목표를 초점으로 하는 원조 사업의 경우에는 국제적 규범과 한국 정부의 원조 정책의 비전과 목표 등의 준수 필요성 자체에 대한 인식이 저조하다. 즉, 각 시행부처 또는 기관별로 집행하는 원조 사업은 원칙적으로 인도주의적 목표와 목적 하에 시행되지 않는 경우가 상당수 있으므로 국제사회의 규범과 가이드라인의 준수 대상이 아니라고 본다. 또한 OECD DAC 분야별 가이드라인에 대한 이해가 부족해, 소규모 프로젝트 집행의 경우 관련 가이드라인의 해당 대상이 아니라고 보거나 또는 가이드라인의 유용성에 대한 부정적인 의견도 존재한다. 이렇듯 국제사회의 규범과 가이드라인에 부합하는 한국의 범정부적 차원에서의 통일적인 원조 정책과 집행의 필요성에 대한 인식이 매우 미약한 실정이다.

이를 개선하기 위해서는 국내 상황에 맞는 OECD DAC 정책 가이드라인의 준수 정도에 대한 범정부적 차원의 결정과 합의가 필요하다. 현재 정부 차원에서 실시 중인 ODA 양적증대와 비구속화 측면 외에도, 우리의 현재 역량과 상황을 고려해 중장기적 차원에서 국제규범과 가이드라인의 준수 범위와 단계를 포괄하는 체계적인 계획을 수립해야 한다. 그리고 관련 시행부처 및 기관들이 이를 공유하고 준수할 수 있도록 범정부적 합의를 이루어야 한다. 동시에 시행부처 및 기관들이 사업시행 시 활용할 수 있도록 국제사회의 정책 권고와 가이드라인에 대한 이해를 제고해야 한다.

2. 한국 ODA의 법적 기반 및 철학

한국 ODA의 법적 기반은 1963년 국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률로 시작되었으나, 이는 국제기구에 분담금 지급을 위한 법적인 기반을 조성한 것으로 법안의

취지가 공적개발원조에 있다고 볼 수는 없다. 또한 1969년 한국수출입은행법에서 경제개발협력기금(EDCF)의 조성 및 운영에 대한 규정이 있기는 하나 그 기금의 액수가 미미하여 실제 법적인 효과는 거의 없었다고 평가된다(한국수출입은행 2007). 실질적으로는 1986년 ‘대외경제협력기금법’과 1991년 ‘한국국제협력단법’이 제정되면서 무·유상 ODA 집행의 법적기반을 다지기 시작했다. 국제협력 및 경제협력의 분야가 다양해짐에 따라 ODA 자원의 영역별 분배 문제가 발생하고 특히 1995년 이후 정보통신분야의 해외진출 및 지방자치제도의 시행에 따라 다양한 기관들이 ODA 사업에 참여하게 되었다. 참여자가 다양해짐에 따라 정부부처 소관 분야별 전문성과 각종 행정법에 기반을 두어 다양한 부처와 기관, 지방정부, NGOs등이 공적개발원조 정책 수립에 참여하는 한편 실제 집행에도 참여하게 되었다(조용균 2005).

2000년대 들어 공적개발원조 규모가 확대되어 참여자가 늘어감에 따라 공적개발원조 정책의 목적구조가 다양화되었다. ‘정보격차해소에 관한 법률(정보통신부 2001)’, ‘국제과학기술협력규정(과학기술부 2001)’, ‘한국국제보건의료재단법(보건복지부 2005)’ 등이 제정되면서 개별 기관들의 ODA 사업의 법적 기반이 확보되었다. 사실상 이들 개별 법률은 전체 ODA의 이념/철학과 핵심가치에 대한 언급보다는 사업 대상으로서 개발도상국과 그 발전으로 법률을 규정하고 있어 그 목적을 공유하지 못하고 있다는 비판에 직면해 왔다.

[표 17] 2000년대 주요 ODA 관련 법률/문서

	법률/문서	주관부처	내용
2001	정보격차해소에 관한 법률	정보통신부	국가 간 정보격차해소를 위한 개도국 정보화 지원 (2009년 국가정보화기본법에 흡수)
2001	국제과학기술협력규정 (과학기술기본법의 시행령)	과학기술부	개도국 및 자원보유국에 대한 기술지원, 인력양성 등 지원 사업 추진
2005	한국국제보건의료재단법	보건복지부	개도국을 비롯한 외국 및 북한 등을 대상으로 한 보건 의료분야 국제협력 사업

출처: 국무조정실 2005.

이런 가운데 2005년 대통령령에 의거하여 국무총리실에 무·유상 원조기관들의 정책조율을 위한 국제개발협력위원회를 설치하게 되었다. 그러나 위원회의 법적권한 미비와 부처 간의 갈등관계로 인해 위원회가 통합조정체계역할을 충분히 수행하지 못해 국가 차원의 목적성을 가진 일관된 공적개발원조 정책이 이루어지지 못했다(김혜

경 2007). 따라서 한국의 공적개발원조정책의 명확한 목적구조와 부처 간 역할을 명확히 할 수 있는 기본법 또는 정책현장의 필요성이 제기되었다 (국무조정실 2005).

2010년 국제개발협력기본법과 시행령, 국제개발협력 선진화 방안이 발표되며 한국은 법적 기반을 마련했다. 그러나 국제개발협력 기본법은 한국 ODA 이념/철학을 구체적으로 제시하기 보다는 추진체계와 그 업무범위에 대한 규정에 집중하였고, 국제개발협력에 관해 모호하고 여러 가지 해석이 가능한 정의를 내림으로써 개념적 혼란을 야기하고 있다.

국제개발협력위원회 및 기본법에 관한 심층면접 결과, 관련 부처와 기관들 간의 협의 메커니즘 구축을 통해 체계적인 대화와 조율을 가능케 한다는 점을 공통적으로 높이 평가하고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 체제 하에서 각 부처 및 기관의 ODA 계획 및 시행을 파악할 수 있고, 통합 무상원조 기본계획의 수립과 공유가 가능해졌다. 또한 시민사회의 의견을 수렴할 수 있는 공식적인 기회와 체계가 마련되었다는 점을 기본법의 중요한 기능 중 하나로 평가하고 있다.

관련 부처와 기관간의 대화 창구가 마련되고, 대화와 조율의 노력이 제도적으로 뒷받침되고 있다는 점은 분명 높게 평가받을 개선점이다. 그러나 대화의 기회와 양보다 중요한 것은 대화와 조율의 질의 개선이라는 지적의 목소리 또한 있다. 현재의 정책 대화와 조율은 무상원조 중복사업 방지 등 사업 조율 단계에 머물고 있어, 정책 조율을 통한 일관적이고 통일적인 원조를 도모하기 위해서는 무·유상 원조 간의 정책과 사업 조율과 조정으로까지 나아가야 한다.

분절적인 현재 원조 체제 유지와 관련 부처 간의 역할 분장에 대한 해석에 있어서의 혼란 등 일각의 비판에 대해서는, 초기 단계이므로 그 실효성에 대한 평가는 이르며 해석에서의 다양한 의견차를 인정하고 향후 지속적인 타협을 통해 절충안을 모색하려는 노력이 필요하다는 의견들이 존재했다. 그러나 한편으로는 현 상황의 문제점에 대한 개선의지와 노력이 수반되지 않은 상태로 자연히 시간의 흐름에 맡겨둘 수만은 없다는 의견 또한 제기되었다. 개발협력 분야의 예산 획득과 사업 집행에 있어서의 부처별 경쟁으로 이어지지 않도록 관련 부처와 기관 간의 중장기적 차원의 가치와 목표, 이에 기반한 선정 기준과 원칙에 대한 공유 하에 지속적인 협력이 필요하다.

[표 18] 국제개발협력 기본법의 구조

조항	규정	조항	규정
제1조	법률의 목적	제11조	국제개발협력 시행계획의 수립
제2조	법에서 사용하는 용어의 정의	제12조	중점협력대상국의 선정
제3조	기본정신 및 목표	제13조	국제개발협력에 대한 평가
제4조	기본원칙	제14조	민간국제개발협력단체 등에 대한 지원
제5조	국가 등의 책무	제15조	국민 참여를 위한 홍보 등
제6조	다른 법률과의 관계	제16조	전문 인력의 양성
제7조	국제개발협력위원회	제17조	국제교류 및 협력의 강화
제8조	국제개발협력 기본계획의 수립	제18조	국제개발협력 통계자료
제9조	국제개발협력 주관기관	제19조	재외공관의 역할
제10조	국제개발협력주관기관의 역할 및 기능	제20조	권한의 위임 위탁 등

출처: 국제개발협력기본법

이 중 본 연구에서 다루고 있는 정의와 기본정신에 관해 살펴보면, 우선 이 법에서 규정하고 있는 국제개발협력이란 “국가 지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력 (이하 “양자간 개발협력”이라 한다)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다 (제2조 1항)”. 이는 국무총리실이 운영하는 ODA Korea가 규정하고 있는 “공적개발원조 (ODA)를 비롯하여 기타공적자금 (Other Official Flows), 수출신용, 민간투자와 같이 다양한 협력방식을 통해 국제사회가 공동으로 개발도상국의 경제 사회발전을 촉진하는 활동”과는 차이가 있으며, 개념적 혼동을 야기하고 있다. 기본법 상의 국제개발협력은 “개발협력=ODA”를 암묵적으로 규정하는 가운데 ODA 외의 협력방식에 대한 논의는 제외되고 이후의 법률은 ODA 집행체계 등을 규정하는데 주로 할애되어 있다. 또한 무상협력, 유상협력 등의 용어가 현재 일반적으로 사용되고 있는 OECD DAC의 정의보다는 좀 더 포괄적이고 모호한 용어로 정의되어 있어 개념적 해석의 논란이 야기되고 있다.

이러한 개념적 취약성에도 불구하고 각종 법률적 기반 및 정책서, 정부 홈페이지를 종합하면 한국의 국제개발협력은 “인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함 (제1조)”을 목적으로 하며, “개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 양성 평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것 (제3조)”을 기본정신으로 “공적개발

원조 (ODA)를 비롯하여 기타공적자금 (Other Official Flows), 수출신용, 민간투자와 같이 다양한 협력방식을 통해 국제사회가 공동으로 개발도상국의 경제 사회발전을 촉진하는 활동”이다 (ODA Korea). 이를 위해 “개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도와 조건의 개선, 개발도상국과의 우호 협력관계 및 상호교류 증진, 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제해결 (기본법 제3조 2항)”을 목표로 하며 국제개발협력의 행위자인 “국가, 지방자치단체, 기타 기구”는 “국제연합헌장의 제반 원칙을 존중하고 협력대상국의 자조노력 및 능력을 지원하며, 협력대상국의 개발 필요를 존중하면서 (한국의) 개발경험 공유를 확대하면서 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진 (제4조)”을 해야 하는 원칙과 “대외정책”을 종합적으로 고려하여 국제개발협력을 추진해야 함을 원칙으로 하고 있다고 정의할 수 있다.

심층면접 결과, 기본법을 통한 한국 ODA의 철학의 명문화와 공유에 대한 관련 부처 및 기관의 다양한 입장과 의견을 확인할 수 있었다. 기본법에서 명시한 기본정신이 곧 우리의 ODA 철학을 명시하고 있으며, 이를 통해 관련 부처와 기관이 목표와 비전을 공유하게 되었다고 본다. 반면 부처 및 기관 별로 관점과 지향점이 다르기 때문에 철학의 공유가 어렵다고 보는 의견 또한 존재했다.

기본법에서 밝히는 기본정신이 곧 우리 ODA의 철학이자 근간일 수 있으나, 그 철학에 대해 이해하고, 그에 따라 분야별 기본계획, 선진화 전략, 국별 계획을 수립하고 또 실질적으로 이행하여 실현을 도모하고 있는지가 문제의 핵심이라는 날카로운 지적 또한 있었다. 해당 의견이 제시하는 바와 같이, 철학은 모든 의사결정의 가장 밑바탕이자 토대가 되어야 하며 추상적인 단어와 의미로만 머무는 철학은 유용할 수 없다. 이를 위해서는 하위 단계의 의사결정으로 갈수록 구체적으로 어떤 기준을 적용해 활용할지에 대한 구체적인 지침이 필요하다. 다수의 부처와 기관이 점차 참여를 높이고 있는 우리의 분절적인 체제에서는 철학을 구체화하는 기준과 지침이 필수적이라 하겠다. 우리 ODA의 철학과 실현방안에 있어서 관련 부처와 기관들의 자율적인 해석 및 구체화도 물론 가능하나, 자율의 범위 역시 기준과 지침이 필요하다.

일각의 비판에도 불구하고 기본법에 나타난 국제개발협력의 목표가 국제적 규범에 크게 위배된다고 보기는 어렵다. 그러나 ‘경제적 국익’이 명문화된 점에는 주목해야 한다. 제1조 (목적)에서 “인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 명시했지만 동시에 제3조 (기본정신 및 목표)에서 “협력대상국과의 경제협력관계를 증진”한다는 점과 “개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류를 증진”한다는 점

을 명문화함으로써 경제적 국익이 명시적으로 부각된 점에 주목해야 한다. 국익을 명문화하는 것이 궁극적으로 원조부담을 지는 납세자로서의 국민에게 원조부담의 명분을 제시하는 설득기제로 사용되는 것으로 인식될 수 있으나, 이는 국익의 개념을 경제적 국익으로만 생각하는 다소 편협한 사고라 할 수 있다.

실제로 원조의 목적과 관련하여 ‘국익’은 매우 민감한 사안이다. 국익은 전통적 현실주의 입장에서는 국가의 안보와 경제적 이익을 확보하는 것이 국가의 힘(power)을 결정하는 가장 중요한 이익으로 간주하였다. 특히 냉전시기 미국과 소련의 경쟁양상은 안보와 경제이익 역시 다면성이 있다는 것을 보여주는 좋은 예이다. Roskin은 냉전기 미국이 추구한 국익을 중요도에 따라 필수적인 (vital) 국익과 이차적인 (secondary) 국익; 기간에 따라 한시적인 (temporary) 국익과 항구적인 (permanent) 국익; 특수성에 따라 특정한 (specific) 국익과 일반적인 (general) 국익; 양립가능성 (compatibility)에 따라 상호보완적인 (complementary) 국익과 상충적인 (conflicting) 국익으로 구분하여 분석하였다.

결론적으로 Roskin의 연구는, 국가는 그저 명시적으로 존재하거나 특정한 국익만을 추구하는 것이 아니라 ‘세계평화’와 같이 일반적이거나 ‘국가의 존립’과 같은 항구적인 국익도 고려하여 정책을 수립하고 집행하고 있다는 점을 강조하고 있다 (Roskin 1994). 특히 일반적이고 항구적이면서 국제 규범이나 국제적 가치를 내재한 “계몽된 국익 (enlightened national interest)”을 주목할 필요가 있다 (Nye 2002). 세계시민의식에 기반한 계몽된 국익은 안보와 관련된 국익이 ‘국가의 안보’ 개념에서 ‘모든 국가에서 전쟁을 억지함으로써 오는 국가의 안위’ 개념으로의 치환과 같이 국제적 안정과 가치를 포함하고 있는 국익을 추구함으로써 “상생을 통한 국익의 실현”을 의미한다 (Dorn 2000). 또한 냉전 이후 일반적으로 국익 개념에는 물리적 생존 (physical survival), 독자성 (autonomy), 경제적 웰빙 (economic well-being)이 포함되고 최근에는 집단으로서의 자긍심 (collective self-esteem)까지 포함되는 경향이 있다는 점 역시 주목해야 한다 (Wendt 2000:237).

선진공여국 역시 ODA의 목적으로 국익을 명시하지는 않지만 국익에 대한 고려를 바탕으로 ODA 활동을 하는 것을 부정할 수는 없다. 그러나 이렇게 시대와 상황에 따라 변화되어가는 국익의 개념을 ‘경제적 이익’에만 한정하는 듯한 표현은 향후 한국이 추구해야 할 가치와 상충할 수 있다. 현 시점에서 한국의 ODA는 오히려 ‘집단으로서의 자긍심’ 등을 포함하며 항구적이고 일반적인 국익의 개념을 포함한 개념적으로

“열린 국익”을 추구하고 이를 위한 여러 가지 전략과 수단으로 현재 논의되고 있는 “한국형 ODA” 등을 검토해야 한다.

또한 한국 ODA의 철학과 이념 부재와 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 사용함으로써 개념적 혼란이 야기되는 데서부터 출발해야 한다. 이와 관련하여 제4조에서 규정하고 있는 “개발경험 공유의 확대” 역시 개념적으로도 한국 국제개발협력의 기본원칙이라기 보다는 목적을 달성하기 위한 하위 수단으로써의 성격이 강하다. 공여국인 한국의 입장이 우선적으로 고려되고 있음을 스스로 인정하는 것으로 수원국 또는 파트너국의 특수성과 니즈(Needs)를 고려하지 않는다는 비판을 제외하더라도 전략과 원칙, 목적, 대상이 혼재되어 있어 개념적 혼란으로 인해 그 목적이 호도될 가능성이 높다.

기본법의 내용을 구체화하고 이를 시행하기 위해 만들어진 국제개발협력 선진화 방안 (2010)은 추진방식과 전략, 향후 방향성을 사업단위까지 구체적으로 명시하고 있는 전략서 형태를 띠고 있어 결과적으로는 한국 ODA의 이념과 철학이 법제상에서 규정되지 못하고 국제개발협력의 정의와 국익의 개념 사이에서 방향성을 잃고 있다고 볼 수 있다.

[표 19] ODA 시행기관들의 ODA 목적

	ODA 시행기관으로서의 목적
KOICA	대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 KOICA를 설립하여 각종 협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적 (한국국제협력단법 제1조)
EDCF	개발도상에 있는 국가의 산업 발전 및 경제 안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제 교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진 (대외경제협력기금법 제1조)
국제보건의료재단	개발도상국가를 비롯한 외국, 군사분계선 이북지역 (이하 “북한”이라 한다), 재외동포 및 외국인 근로자 등에 대한 보건의료지원사업을 수행하게 함으로써 국제협력 증진과 인도주의의 실현에 기여 (한국국제보건의료재단법 제1조)

이러한 혼재를 해결하고 분명한 규정과 목표를 제시할 필요가 있는 시행기관인 KOICA와 EDCF 역시 “ODA”에 대한 명확한 규정과 그 목적 및 목표를 충분히 드러내지 못

하고 있다. KOICA는 “대한민국과 개발도상국가와의 우호협력관계 및 상호교류를 증진시키고 개발도상국가의 경제·사회발전을 지원하기 위하여 KOICA를 설립하여 각종 협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 (한국국제협력단법 제1조)” 하는 기관이며, EDCF는 “개발도상에 있는 국가의 산업 발전 및 경제 안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제 교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 (대외경제협력기금법 제1조)” 설립된 기금이다. 또한 국제보건의료재단 역시 “개발도상국가를 비롯한 외국, 군사분계선 이북지역 (이하 “북한”이라 한다), 재외동포 및 외국인근로자등에 대한 보건의료지원사업을 수행하게 함으로써 국제협력 증진과 인도주의의 실현에 기여함 (한국국제보건의료재단법 제1조)”을 목적으로 하는 기관으로 국제개발협력의 주된 목표인 “개발”의 목적을 충분히 드러내고 있다고 볼 수 없다.

3. 한국 ODA 발전방향에 대한 국내 논의 동향

한국 ODA에 대한 논의는 학계 뿐 아니라 ODA를 실행하는 다양한 정부 부처 및 기관, 시민사회 등에서 활발히 이루어져왔다. 주요 논의의 흐름은 크게 한국 ODA 목적에 대한 연구를 기반으로 한 한국 ODA 방향 제시와 한국의 비교우위 연구를 중심으로 한 한국 개발협력모델 및 전략 제시로 나뉜다.

(1) 한국 ODA 목적

각 공여국은 국제규범과 질서, 자국의 정치경제적, 사회문화적 배경과 특성, 국내적으로 지향하는 가치 등을 고려해 원조 정책의 철학과 이념, 목표를 설정하게 된다. 어느 공여국에서나 개발원조는 국제적 인도주의 및 보편적 가치의 실현, 외교안보적 전략, 경제적 이익 추구, 구식민지 국가 관리 등 다양하고 복합적인 목적이 공존하는 가운데 추진되어 왔다. 개발원조 정책은 이와 같이 국내의 다양한 목적을 지닌 이해관계자들 간의 대립과 타협을 통해 결정되기 때문에, 다면적 성격을 지닌 “사회적 타협의 결정체”이다 (권율 외 2006). 신흥 공여국인 한국이 지향해야 할 개발원조의 목표와 방향을 모색하는 국내적 논의 역시 이와 같은 틀 안에서 전개되어 왔다.

다양한 목적 가운데서도 ODA 정책은 각 공여국의 외교안보 정책의 일부로서 해당

국가의 외교적 수단으로 활용되는 경우가 많다. 국제사회에서 한국의 경제적 규모가 확대됨에 따라, 이에 걸맞는 한국의 위상과 영향력 제고에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 따라 한국 ODA 역시 다양한 국제교류활동, 해외파병, 각종 다자주의와 국제기구에서의 활동 등 대표적인 외교 수단 중의 하나로, 다양한 외교수단들과 서로 조화를 이루면서 한국의 국가이익이라는 상위의 목표와 부합하도록 추진해야 한다고 본다 (박인휘 2011). 이때 국가이익은 외교안보적 영역의 국가이익으로 국내, 지역, 국제적 차원에 따라 복합적으로 정의된다. 한반도적 수준에서의 국익은 민주주의 성숙과 지속적인 경제성장, 지역적 수준에서는 지역 안보질서 강화, 글로벌 수준에서는 민주주의, 자유와 공정경쟁, 인권, 문화적 다원성, 정의 등의 인류보편적인 가치 실현 및 세계 평화에 기여하는 국가 브랜드를 창출하는 것으로 본다 (박인휘 2011).

이와 같은 맥락에서, 국가브랜드위원회는 2009년 3월 1차 보고회의를 통해 국가 브랜드 제고를 위한 5대 역점분야의 하나로 ODA를 통한 국제사회에 대한 기여를 제시한바 있다 (국가브랜드위원회 2009). ODA를 통해 개도국 발전에 기여하고, 이는 국가 이미지 제고 및 국가 브랜드 확립을 통한 영향력 확대에 이어질 수 있음을 강조했다. 한편 ODA를 통한 국가 브랜드 제고는 ODA 규모 증대 등 선진화를 위한 목표 달성 노력을 뒷받침하는 국민적인 인식의 전환을 도모할 수 있다고 본다 (김유정, 이효복 2010). ODA 정책은 국내 공공재원으로 이루어지는 만큼 국민적인 지지 기반 확충이 필수적이고, ODA를 통한 국가 위상 제고는 ‘국가적 재산의 지출’이 아닌 ‘미래의 국익을 위한 전략적인 투자’로서의 국민적 공감대 형성에 기여함으로써 ODA의 정당성 확보를 가능케 한다고 강조한다. 다시 말해, ODA를 통한 국가의 국제적 위상 제고가 국내 국민적 정책 지지 기반 확보에 기여함으로써, 다시 ODA 규모 확대 등 정책 및 제도적 개발을 심화할 수 있다고 본다.

경제적인 국익 추구에 초점을 둔 연구들은 ODA를 통하여 한국이 개도국과의 경제협력 강화, 해외시장 개척 및 확대, 국내 기업 진출의 발판 마련 등의 효과를 거둘 수 있음을 강조한다 (한국수출입은행 2004; 변종립 2011; Randell 외 2011). 해당 연구들은 ODA 규모는 확대하되 그 목적은 수원국과 한국의 상호보완적 경제협력을 최우선으로 하고 개도국의 인프라 확충, 산업 육성, 자원 개발, 전략 사업 육성을 주요 원조 전략으로 강조한다.

그러나 ODA의 전략적 수단화에 대한 비판 또한 존재한다. ODA를 전략적으로 활용하려는 정책 방향은 수원국 보다는 이를 제공하는 공여국의 시각과 관심을 반영하

는 것에서 벗어날 수 없다 (고경민, 이희진 2008). ODA의 일차적 목적은 원조를 통해 개도국의 빈곤퇴치와 사회·경제적 발전에 기여하는 것인 만큼, 공여국과 수원국 간의 호혜적인 교류 및 협력 관계를 형성하는 것은 ODA의 효과에 따른 부차적인 목적이다. 따라서 ‘근시안적인 국익’을 앞세운 정책기조는 오히려 ‘국격’을 훼손할 수 있다는 점을 경계한다.

ODA 정책은 국민의 지지와 공공재원을 기반으로 이루어지는 만큼 국익을 고려하지 않는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 중요한 것은 국익이라는 표현의 직접적인 사용 여부가 아니라 ‘국익’을 어떻게 정의하고 접근할 것인가이다 (강선주 2008). 한국 ODA 정책의 발전을 위해서 국익의 범위를 확장하고 명확히 재정의 하며, ODA와 국익의 관계를 확립하고, 이에 따라 전략적 목표를 설정해야 하는 필요성은 이미 널리 공유되고 있다 (이승주 2012; 고경민 외 2010; 강선주 2008). 세계화 시대와 급변하는 국제 개발협력 환경에 발맞추어 한국 ODA와 국익의 관계와 내용은 변화되고 재정의 되어야 한다.

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 일원으로서 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 이루어야 할지를 중심으로 발전되어야 할 것이다.

(2) 한국 ODA 비교우위

한국 ODA는 대부분의 OECD DAC 회원국에 비해 상대적으로 작은 규모이기에 한국 ODA 전략개발 논의는 한국 ODA의 효과성 제고와 타 공여국과의 차별화 측면에서 활발히 진행되어 왔다. 한국의 개발경험 전수와 비교우위를 중심으로 한 ODA 전략 논의는 선진공여국과 차별화된 개발협력 사업을 추진함으로써 원조의 효과성 제고와 국가 영향력 확대에 기여할 수 있다는 점에서 주목을 받아왔다. 그러나 한국 경험을 중심으로 한 개발협력전략은 공여국 중심의 사고로 국제원조규범 준수와 수원국

은 물론 공여국들과의 조화를 강조하는 현 국제개발협력 흐름에도 부합하지 않는다는 비판이 함께 제기되었다 (정우진 2010). 특히 기존 한국형 원조사업이 비교우위를 바탕으로 한 특화성의 부족, 국제 원조규범 이해 부족, 수원국 환경 고려 부족이 문제점으로 지적됨에 따라 국제 원조규범을 준수하면서 타공여국들의 원조사업과 조화를 이루고 또한 국제사회에서 경쟁력을 갖출 수 있는 한국적 ODA 전략을 마련하기 위한 방안이 모색되어 왔다 (권율 외 2006; 전승훈 외 2007; 정유아 2010).

대부분의 한국적 ODA 전략 연구는 한국이 여러 선진 공여국들과 달리 빈곤퇴치와 개발의 경험을 갖고 있는 만큼 한국의 특화성과 비교우위에 있어서 이를 우리의 강점으로 삼은 한국형 ODA 모델 또는 한국적 개발협력 프로그램 구축을 제시하고 있다 (전승훈 외 2007; 김종일 외 2011). 무엇보다 한국의 개발경험은 개도국은 물론 다른 공여국들도 많은 관심을 갖고 있는 만큼 과거 한국 개발경험을 어떻게 현 개도국에 적용할 것인지에 대한 연구도 함께 진행되었다 (권율 외 2006; 박복영 외 2007). 이들 연구는 또한 원조 사업의 수원국 현지 적용 가능성과 효과성을 향상시키기 위해 수원국 환경 및 정책방향의 이해를 위한 전문 지식의 필요성을 강조하고 이를 바탕으로 국제수준에 부합하며 원조 효과성 제고에 기여하는 방향으로 한국 ODA를 개선 및 차별화할 것을 강조하고 있다 (김종일 외 2011).

먼저, 한국의 발전경험을 모델로 한국의 특화성과 전문성을 갖춘 프로그램들은 인적역량개발 프로그램 (Human Capacity Development Program), 정책 및 전략 자문 프로그램 (Policy and Strategy Consulting Program), 제도 및 체제 구축 지원 프로그램 (System and Institution Building Support Program)이 분야별로 패키징화되어 제시되었다 (전승훈 외 2007). 즉, 교육, 보건, 행정제도, 농촌개발, 산업 및 에너지, 정보통신 등 한국의 무상원조 중점협력 분야에 원조가 지원될 때 개발협력 사업은 인적역량개발 프로그램, 정책 및 전략 자문 프로그램, 제도 및 체제 구축 지원 프로그램으로 구성된 일종의 패키지로 지원되는 전략이다. 이는 초기 비교우위 논의가 섹터를 중심으로 이루어진 것과 달리 중점협력 분야, 지원국, 원조방식 등을 유기적으로 연계하여 원조를 지원하는 전략이다 (정우진 2010). 이러한 통합적 전략은 한국의 개발이 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 성장이 이루어졌음을 주목하고 체제 구축, 정책자문, 인적역량 강화를 위한 개별사업들을 포괄적으로 연계하여 실행하는 것으로서 원조 효과를 극대화 할 수 있는 한국형 개발협력 모델로 제시되었다. 이에 따라 제시된 한국형 원조모델은 교육의 직업훈련, 정보통신의 전자정부, 행정제도의 경제개

발전락지원, 지역개발의 참여적 농촌종합개발, 산업 및 에너지의 안정적 전력망 구축 등이 있다 (정우진 2010).

또 다른 한국형 개발협력 콘텐츠 개발 연구는 G20 개발의제가 강조하는 ‘성장지향적 개발’ 차원에서 한국의 산업발전경험을 재조명하고 이를 바탕으로 우리나라가 비교우위가 있으면서 개도국의 자생력 강화에 기여할 수 있는 부분으로 개도국의 산업화와 생산기반 확충을 위한 지원을 강조한다 (김종일 외 2011). 한국이 비교우위가 있고 현실 적용 가능성이 높은 한국형 개발협력 콘텐츠로 무역 지원, 인적자원 개발, 투자여건 확충, 농촌 개발, IT 분야 중심 기술 전수를 선정하고 가시적인 성과를 도출해 낼 수 있도록 이에 효과적인 사업을 발굴 및 추진할 것을 제안한다.

이의 일환으로, 기획재정부와 KDI는 대표적 한국 경제발전 경험 공유사업인 Knowledge Sharing Program (KSP)을 2004년부터 실행해 오고 있다. KSP는 수원국에 정책 연구, 자문, 교육훈련 등이 통합된 포괄적 정책자문을 제공하는 것으로 수원국의 제도 구축과 역량강화를 목표로 한다 (기재부 2009; 정우진 2010). 한국 개발경험을 토대로 수원국 상황에 맞추어 정책 연구·자문·연수 프로그램을 통합적으로 시행하고 있으며 경제개발 전략, 산업수출 진흥, 지식기반 경제, 조기 위기관리, 인적역량 개발을 주요사업으로 한다 (기재부 2009; 정우진 2010).

이와 같이 한국의 과거 개발 경험에 기반한 다수의 연구들은 인적 자원 개발 및 제도적 노하우와 경험 전수를 한국 ODA의 주요 전략으로 삼고 이를 유기적으로 연계하여 지원하는 방식을 선호해 왔다. 이와 같이 특정 분야에 제한하지 않고 개발을 위해 요구되는 정책적·제도적 환경 구축과 이를 운영 관리할 수 있는 인적자원 개발을 통합적으로 추진하는 전략은 지속가능한 개발을 위해 수원국의 역량개발을 강조하는 현 개발협력 흐름에도 부합하며 원조 효과성과 개발의 지속성 제고에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론: 한국 ODA 정책의 방향성과 과제

1. 한국 ODA 정책의 방향성

국제개발협력의 범위를 보다 포괄적이고 다양한 방식으로 정의한다면 한국의 ODA는 보다 개발원조의 근본적인 목표인 개발도상국의 빈곤타파와 지속가능한 개발에 주목해야 한다. 따라서 협력대상국과의 경제협력 관계 증진 등 단기적·직접적 국익보다는 수원국의 환경과 니즈에 주목하는 철학과 이념을 정립해야 한다. 그리고 이에 따른 원칙과 전략적 정책 우선순위로써 한국형 ODA를 논할 필요가 있다.

한국의 ODA를 논하기에 앞서 철학/이념, 비전, 원칙, 전략의 개념과 그 위계 구조에 관해 정의하고 이를 한국의 ODA 철학/이념, 비전, 운영원칙, 전략에 적용하고자 한다.

[그림 6] 기업의 이념체계와 구성요소



출처: 박수일 외, 1995. pp. 501-13의 내용을 바탕으로 저자의 재구성.

그림 6은 기업의 경영이념과 전략체계에서 구성요소와 위계구조를 보여주고 있다. 기업의 이념과 원칙구조에서 가장 상위에 경영이념 (Mission)이 있으며, 이 이념은 해당기업의 존재 목적과 사회적 사명을 담고 있다. 해당 기업이 무엇을 위해 활동을

하고 이를 통해 사회적으로 무엇을 추구하고 있는지를 명문화한 것으로 기업의 전략적 경영활동의 중요한 지침이 된다. 두 번째 비전은 기업의 성장전략을 통해 장기적으로 구현하고자 하는 목표이자 미래상으로 기업이 지향하는 모습을 보여준다. 또한 비전은 경영이념에 따라 구체적으로 달성해야 할 중장기적인 목표로 작용하기도 한다. 셋째, 경영원칙은 이념과 비전 달성과 가치구현을 위해 기업이 추구하는 경영방침이다. 이렇게 경영의 방향성과 원칙을 제시함으로써 내부적으로는 전략의 실행력을 높이고 이념의 달성 가능성을 증대하면서 주요 이해관계자들에게 긍정적인 메시지를 전달하여 공감대를 형성할 수 있도록 한다(곽수일 외 1995: 503). 마지막으로 전략은 비전의 달성을 위해 “어떻게” 할 것인가를 규정하고 있다. 상위의 이념과 비전을 달성하기 위한 구성원들의 행동양식을 내포함과 동시에 현재 기업의 보유자원과 조직구조 등 내부요소를 진단하고 이를 전략적으로 활용하기 위해 수립된다.

위의 기업의 이념체계를 한국의 ODA에 적용하여 본 연구는 한국 ODA의 핵심이념과 목적으로 “지속가능한 개발과 항구적인 평화달성 (Sustainable Development and Enduring Peace)을 위한 원조”를 제시한다. 이는 우리 헌법이 지향하고 있는 “항구적인 세계평화와 인류공영”의 원칙을 반영하면서 동시에 한국 전쟁을 경험하고 분단이라는 안보 위협 상황에서 최빈곤국으로서 국제사회로부터의 원조를 발판으로 경제발전을 이루어낸 우리의 경험을 담고 있다. 또한 현재 국제사회에서 논의되고 있는 다면적 개발의 개념을 포함하고 있다.

[그림 7] 한국의 ODA 이념과 원칙 구조



한국 ODA의 비전으로는 열린 국익에 부합하는 상생의 원조가 될 것을 제안한다. 열린 국익은 단기적, 가시적, 직접적 이익보다는 국제사회의 보편적 가치를 실현하고 국제사회가 공통으로 직면한 문제 해결에 보다 적극적인 역할을 함으로써 실현되는 보다 장기적이고 근본적인 이익을 의미한다. 열린 국익은 한국의 국제정치, 경제적 역량이 성장하면서 국제사회가 우리에게 거는 기대가 높아지고 있고 글로벌 공동체 일원으로서 우리 국민의 의식이 높아져 가는 현실에서 매우 중요한 개념이다.

상생(co-prosperity)의 ODA는 바로 열린 국익을 실현하는 우리 ODA의 기본 방향을 말한다. 즉, 상생의 ODA란 개도국의 발전이 국제사회의 안정과 번영에 필수불가결한 요소로서 결국 우리의 발전과 안정을 위한 것이라는 장기적이고 포괄적인 관점에서 추구되어야 한다는 것을 의미한다. 이는 개발도상국을 시혜의 대상이 아닌 국제사회 전체의 안정과 발전의 중요한 파트너라는 인식을 바탕으로 한 것이다. 아울러, 일각에서 제기되고 있는 ‘국민 설득 기제로서의 경제적 국익’ 주장도 국익의 개념을 보다 포괄적으로 보고 이 개념 자체를 확산하고 이해를 제고하는 데서부터 출발해야 한다. 결과적으로 우리나라는 “개도국의 발전과 한국의 국가적 이익을 동시에 추구하는 것”이 아닌 “상생과 공영 자체가 우리의 국익”인 열린 국익을 추구해야함을 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 원조 사업 기획, 선정 및 시행 원칙을 마련할 수 있는 근거를 제시할 수 있다.

또한 이는 국제사회의 규범을 준수하고 글로벌 원조 시스템을 지지하고 이끌어가는 중견국가로서의 역할과 책임에 따른 원조를 의미한다. 조화로운 원조란, (원조 효과성 규범에 따라) 국제사회의 ODA 주체들과의 협력과 조화를 의미하는 동시에 국내 차원에서 정책 조율을 통한 ‘이념적 통일성’을 가진 ODA를 추구한다. 특히 신흥 공여국인 한국이 그 동안 선진국들이 수십 년간 해 온 원조의 경험을 무시하면서, 모든 것을 새로 만들고 싶어 한다는 비판에서 자유로워지는 한편, 외국의 선진 원조공여국과 다자체제를 적극적으로 활용하여 보다 효율적인 원조를 할 수 있는 기반을 다질 수 있다.

원칙 2는 한국의 개발경험/전문성과 효율성의 두 가지 핵심 가치를 담고 있다. 한국형 ODA의 가치는 상황적 특수성을 배제하더라도 실현가능한 ‘전문성’에 기반 해야 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 강점을 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 극대화하기 위해서는 개별 섹터의 전문성을 강화함과 동시에 개발사업의 수행 경험을 공유함으로써 시행착오를 줄이고 효율성을 높일 수 있도록 해야 한다.

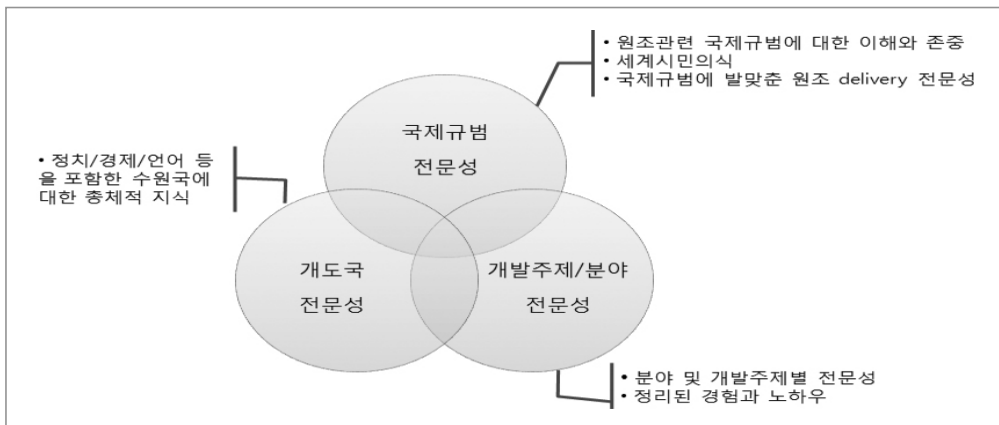
원칙 3은 수원국 중심과 효과적 원조의 두 가지 핵심가치를 포함한다. 수원국의 니즈는 우리가 판단하는 것이 아니라 ‘수원국에서부터 시작하는’ 것으로 정의되어야 한다. 한국의 개발경험을 지나치게 강조하다보면 마치 한국이 지나온 여러 단계 중 오늘날 수원국이 어느 위치에 해당하는가를 파악하고 그에 따른 솔루션을 제공하겠다는 새로운 형태의 Washington Consensus를 주장하기 쉽다. 이러한 오류를 피하고 수원국의 개발 정책 우선순위와 전략에 맞추어 그들의 시스템을 활용하여 원조 사업의 성과를 거둬와 동시에 수원국 시스템의 강화를 촉진하는 High Quality 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. 실제로 이념과 핵심가치가 공유된다는 것은 법률이 존재하는 것 이상을 의미해야 한다. 기업의 CI 프로세스와 마찬가지로 명시된, 또는 명시되지 않지만, 공유해야 하는 가치들에 대한 지속적인 재교육과정이 있어야 한다. 또한 원칙과 이념이 가장 하부단위 사업으로 이어지고 확대될 수 있는 시스템의 정비 필요하다. 성공적인 이념체계 수립을 위해서는 구성원들의 공감대 형성과 이를 달성하려는 의지를 고취할 수 있는 지속적인 노력이 뒤따라야 한다.

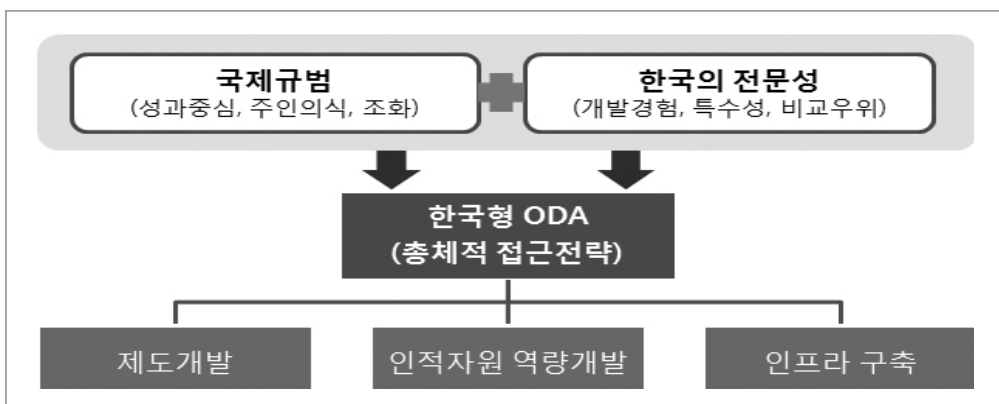
이러한 시스템은 결국 전문성에 기반한 프로젝트와 인력으로 완성되어야 한다. 기존의 논의에서는 보건, 건설, 교육 등 섹터별 전문성만을 강조해 왔다. 그러나 실제로 ODA의 원칙을 지키면서 사업을 수행하기 위해서는 정리된 경험과 노하우를 바탕으로 한 분야별 전문성 이외에도 정치, 경제, 사회, 문화, 언어 등을 포함한 총체적 지식,

즉 개도국에 대한 전문성도 매우 중요하다. 한국의 경험만을 크게 강조했을 때 가장 큰 문제점은 한국 개발의 상황적 특수성을 고려하지 못한 잘못된 처방일 것이다. 우리의 경험은 매우 중요한 자산이고, 수원국에 대한 전문적 지식은 그 활용도를 높일 뿐만 아니라 원조의 효과성을 극대화할 수 있는 기반을 마련한다. 뿐만 아니라 국제 규범에 대한 전문성 역시 강조되어야 한다. 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 8] ODA Trinity



[그림 9] 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) ODA 정책서 발간

본 연구는 공식 정책서나 백서 발간을 통해 합의와 공유의 과정을 거쳐 정책과 전략 합의를 도모할 것을 제안한다. 백서 (White Paper)는 특정한 사안 또는 분야에 대한 정책을 설명하는 정부의 공식적인 보고서이다 (Doerr 1971). 일반적으로 백서의 발간은 행정부가 법률화를 원하는 사안에 대해 종합적인 보고서를 발간함으로써 정부 정책을 알리는 동시에 입법부와 국민의 여론을 수렴하고 형성하는데 기여한다 (Doerr 1971: 183). 특히 호주나 캐나다 등 영연방 국가들에서 백서의 발간을 통해 새로운 정책을 발표하고 입법화하는 방식을 많이 활용하고 있다. 이와 관련하여 호주는 2006년 개발협력 백서를 준비하는 일련의 국내 논의과정을 통해 원조의 양적확대와 함께 원조의 비구속화, 개발효과성 사무소 (Office of Development Effectiveness) 개설 등 질적 개선을 위한 원조 정책 개혁을 이끄는 정치적 모멘텀을 창출했다 (OECD 2009a)

는 점에 주목해야 한다.

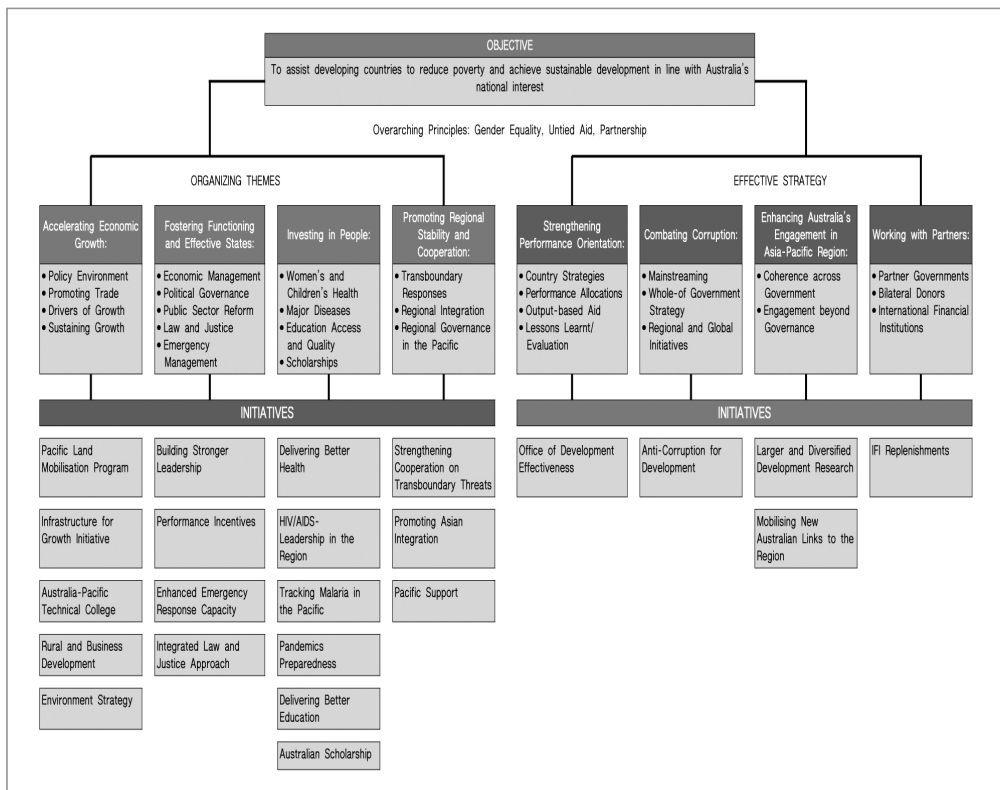
그러나 국내에서 백서는 사후보고서 또는 연간 종합보고서 역할을 하는 경우가 많이 있기 때문에 실제 본 연구가 제안하는 ‘사전적 정책 공식화’작업의 의도와는 맞지 않는다. 오히려 1999년 이후 5년 주기로 발간되고 있는 “국방기본정책서”의 예와 같은 형태의 ODA 정책서 발간을 통한 전략과 정책의 합의를 제안한다. 내용적인 면에서 1999년 국방기본정책서는 국방기본정책서 작성배경과 필요성, 문서의 특징과 작성체계를 밝혔고, 21세기 안보환경을 즉, 외부 환경을 설명했다. 또한 한국의 국가적 역량과 21세기 위상, 국가이익, 국가안보 목표와 안보전략을 규정하고 군의 임무와 국방여건, 국방정책 기초, 군사태세 발전방향을 포함하고 있다. 국방기본정책서의 핵심 부분은 대북 군사정책, 한미동맹 및 대외 군사협력 정책, 군 구조 및 부대편성, 방위력 개선, 국방정보화, 국방인력 정예화, 국방운영체계 합리화, 국방재원, 법령정비 등의 포괄적인 내용을 구체적으로 적시하고 있다는 점이다. 또한 중장기적 예산 예측과 이를 통한 국방발전 계획, 그리고 이러한 발전이 무엇을 의미하는가에 대한 기본개념을 명확히 밝히고 있다 (백기인 2007). 더욱 의미가 있는 것은 정부교체주기에 맞추어 5년 단위로 발간하고 있으며 대통령의 승인을 얻어 발간하는 것으로 장기적인 계획 (Plan)의 지속적인 이행과 함께 적어도 임기 내 사업 방향의 연속성을 보장하고자 했다는 점이다.

국방기본정책서는 내용적인 측면에서 뿐만 아니라 그 협의, 공동연구, 승인 과정에서도 ODA 정책서에 시사하는 바가 크다. ODA 정책서 발간은 그 준비과정을 통해 관련 부처와 기관, 시민사회 등 국내 다양한 주체들이 우리 한국의 ODA의 정책과 전략의 근거가 되어 이끌어 나갈 수 있는 공동의 철학과 목적의식을 논의하고 공유할 수 있어야 한다. ODA 정책서의 발간과 그 과정은 실무담당자의 역량과 지침서, 위원회에 의존한 기존의 원조집행에서 벗어나 우리의 이념과 행동양식, 향후 계획을 명문화하여 최상위 정책 가이드라인으로서 지위를 부여하게 된다.

내용적인 측면에서는 앞서 논의했던 호주의 백서나 정책서와 같이 이념과 비전, 원칙과 전략에 대한 합의된 설명과 나아가야 할 방향에 따른 행동강령과 이니셔티브를 명확히 제시해야 한다 (그림 10 참조). 이외에도 국방기본정책서와 같이 10~15년 단위의 장기 계획과 5~10년간의 중기계획 등 구체적이고 현실적인 예산예측을 통한 계획안이 포함되어야 한다. 또한 중점협력국, 원조방식, 중점지원 섹터와 집행기관의 책무성을 분명히 기술하고 합의를 통해 이를 공유해야 한다.

그리고 이렇게 합의된 정책서를 한국 내에서만 공유하는 것이 아니라 국제 언어로 발간함으로써 한국 ODA의 이념적 가치를 세계에 알리고, 이를 통해 한국 ODA가 나아갈 방향을 재확인하고 이를 약속하는 기회로 만들 수 있다. 한국의 ODA가 지향하는 방향과 기여, 우리의 전략과 전문성을 공식적이고 대내외적으로 천명함으로써 오늘날 한국의 역할과 리더십에 주목하는 국제사회와 공유해야 한다. 이는 향후 국제사회 다양한 주체들과의 조화와 체계적인 파트너십 형성을 위한 기반으로도 작용할 수 있다. 동시에 국제 언어로 된 정책서 발간을 통해 책임있는 국제사회 일원으로서의 한국의 대외적인 약속은 다시 한 번 국내적인 정책 수립의 방향성과 이에 대한 다양한 주체의 이해를 제고하는 동력으로 작용할 수 있다. 국제사회와의 소통을 통해 국내적으로 통일되고 일관된 우리의 ODA 방향성의 필요성에 대한 인식을 높이고 지속적인 대화와 합의의 의지를 다질 수 있다.

[그림 10] 호주 원조프로그램의 전략적 프레임워크



출처: AusAID, 2006: XVI.

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 가이드 할 수 있도록 해야 한다.

(2) 국제 규범의 내재화 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. 한 예로 양성 평등 지원은 크로스커팅 이슈로 접근해야 한다는 국제 개발협력 커뮤니티의 오늘날 합의의 배경에 대한 인식 부족으로 인해, 해당 요소를 사업에 반영하지 못하고 필요성도 느끼지 못하는 경우가 있음을 확인할 수 있었다.

OECD DAC 회원 가입과 G20 및 부산 세계개발원조총회 개최 등 한국이 개발협력 논의에서 주도적 역할을 수행하는 주체로 성장함에 따라, 국제 개발협력 규범 준수의 필요성은 관련 정부 부처 및 기관, 시민사회가 모두 공유하게 되었다. 그러나 그 필요성과 준수의 정도와 범위에 대해서는 관련 부처와 기관 간의 충분한 논의와 합의가 부재한 실정이다. 우리 ODA의 철학과 이념의 실현을 위해서는 국제 규범의 준수와 그 틀 안에서의 국제사회와의 파트너십이 필수적이다. 우리의 현 상황과 역량에 대한 평가를 바탕으로 우리의 국제규범 준수와 이행에 대한 의지를 다지고 구체적인 개선 계획을 수립해야 한다. 중장기적 차원의 지속적인 의지와 노력이 뒷받침 되어야 지난 수십 년간의 경험과 성과를 바탕으로 구축된 오늘날 국제규범을 이행하고, 국제사회의 노력에 기여할 수 있을 것이다. 따라서 관련 정부부처와 기관이 해당 논의에 적극 참여하고 결과를 공유하는 것이 국제규범의 내재화 과정에 중요하다. 국내외 환경 변화에 계속해서 적극적으로 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 지속

적이고 정례적인 교육 프로그램이 마련되어야 한다. ODA 주관기관이나 집행기관 모두에서 위의 3가지 전문성이 축적되는 체계를 구축해야 한다. 개발협력 분야의 전문성에 대한 존중과 이해를 바탕으로, 해당 교육 프로그램의 기획과 운영을 위해 인력은 물론 물리적 자원과 환경 마련이 수반되어야 한다.

마지막으로 범정부적 차원에서의 국제 개발협력 규범의 준수와 이행을 모니터링하고 평가할 수 있는 메커니즘 구축이 필요하다. 국제규범의 준수 약속과 계획만으로는 실질적인 변화와 성과의 도출을 기대할 수 없다. 우리의 변화와 개선의 정도와 성과를 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공유하며 지속적으로 정책과 전략 수립에 다시 활용함으로써 정책과 전략의 개발을 도모할 수 있다. 현 위치와 발전 가능성을 꾸준히 점검함으로써 나아가야 할 방향을 확인함은 물론 범정부적인 변화와 개선의 의지를 공고히 하고 제도화할 수 있다.

참고 문헌

< 국내 자료 >

- 강선주. 2008, 신정부의 기여외교: 공적개발원조(ODA)의 과제와 전망, *주요국 제문제분석* 4월호, 서울: 외교안보연구원.
- 고경민, 김순임, 홍진혁. 2010, 공적개발원조(ODA)와 국익: 한국 ODA 정책의 발전을 위한 함의, *한국과 국제정치* Vol 26(3): 95-128.
- 고경민, 이희진. 2008, 한국 공적개발원조(ODA)의 문제점과 혁신방향: 적극적 평화론의 관점에서, *국가전략* 2008년 제14권 4호.
- 구정우. 2011, 한국과 일본의 ODA 결정요인: 공여국 이해, 수원국 필요, 세계사회의 규범. *한국의 개발협력* 1호, 서울: 한국수출입은행.
- 국무조정실. 2005, *대외원조 개선 종합대책*, 서울: 국무조정실.
- 국제개발협력위원회. 2010, *국제개발협력 선진화 방안*, 제7차 국제개발협력위원회 의결안건, 제7-1호, 2010. 10. 25.
- 권율, 김한성, 박복영, 황주성, 홍수연. 2006, *우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 권율, 정지선, 박수경. 2008, *양자간 개발기구의 체제와 활동*. 경제, 인문 사회 연구회 협동 연구 총서 Volume 5. 서울: 통일연구원.
- 권율, 정지선. 2009, *북유럽 주요국의 언타이드 원조정책과 시사점*. 서울: 대외경제정책연구원.
- 권율, 정지원, 조미진, 정지선, 박수경, 김영혜, 이태주, 이현주, 정유아, 정혜선, 최성호, 한재광. 2009, *OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 기획재정부, 외교통상부. 2010, *분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년*, 제8차 국제개발협력위원회 의결안건 제8-1호, 2010.12.21.
- 김유경, 이효복. 2010, 공적개발원조 (Official Development Assistance)가 국가 브랜드 가치에 미치는 영향 연구. *The Korean Journal of Advertising* Vol. 21, No. 2.

- 김은미, 김지영, 김지현, 조혜림. 2010, *선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구*, 성남: 한국국제협력단.
- 김종일, 황원규, 윤미경, 김낙년. 2011, *우리나라 ODA 정책방향과 전략모색: G20 개발의제와 한국의 국제개발협력*. ODA 기초연구 11-01. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김혜경. 2007, *바람직한 ODA 정책방향을 모색하기 위해 고려해야할 것들, 바람직한 ODA의 정책방향을 모색한다*. 2007년 통일외교 7차 세미나 (2007. 4. 17).
- 기획재정부. 2009, *2010년 경제발전경험 공유사업 추진계획*. 서울: 기획재정부.
- 박복영, 이계우, 이순철, 정지선, 박수경. 2008, *우리나라의 대외원조 역량의 현황과 과제*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 박복영, 채욱, 이제민, 이근, 이상철. 2007, *한국 경제발전 경험의 대개도국 적용 가능성: 아프리카에 대한 시사점을 중심으로*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 박수경, 이주영. 2011, 부산 세계개발원조총회 (HLF-4)의 주요 논의와 성과. KIEP *지역경제 포커스* 5(48), 서울: 대외경제정책연구원.
- 박은하. 2011, 부산 세계개발원조총회 주요 성과 및 향후 과제. 한국국제협력단 *개발협력이슈* 4호, 성남: 한국국제협력단.
- 박인휘. 2011, *네트워크적 외교환경과 국제공공재: 공공외교와 ODA를 중심으로*, 외교정책과 ODA : KOICA-세종콜로키엄 자료집, 성남: 세종연구소·한국국제협력단.
- 박홍영. 2010, *전후 일본 ODA 정책의 변화상: 한국에 주는 함의*. JPI 정책포럼. 제주: 제주평화연구원.
- 백기인. 2007, 국방기본정책서, 국가기록원 나라기록 (<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=006246>).
- 송혜령. 2011, G20 서울 정상회의 이후 G20 개발의제 논의 현황. 한국국제협력단 *개발협력이슈* 1호, 성남: 한국국제협력단.
- 외교통상부. 2010, *G20 개발의제 설명자료*. 서울: 대한민국 외교통상부.
- 이승주. 2012, 21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국. *EAI 국가안보패널보고서 : 2010년대 한국외교 10대과제*. 서울: 동아시아연구원.
- 임소진. 2011, 부산총회의 결과와 KOICA 개발협력 사업에 대한 함의. 한국국제협력단 *개발협력이슈* 4호, 성남: 한국국제협력단.

- 전승훈, 이경구, 이재홍, 손성애. 2007, *한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구*, 성남: 한국국제협력단.
- 정상희. 2011, *선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구. 한국국제협력단 정책연구 2011-25-197*. 성남: 한국국제협력단.
- 정우진. 2010, *한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램*, 성남: 한국국제협력단.
- 정유아. 2010, *21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안*, KOICA 개발정책 포커스 제 2호. 성남: 한국국제협력단.
- 정지원, 권율, 한바란, 정지선, 박수경, 이계우. 2010, *우리나라 다자원조 추진 전략과 정책과제*. KIEP 연구보고서 10-26. 서울: 대외경제정책연구원.
- 조용균. 2005, *한국의 바람직한 ODA 정책방향*, 외교안보연구원 정책연구시리즈 2005년 1월호, 서울: 외교안보연구원
- 주동주. 2010, *국제원조의 규범과 실태. 한국의 개발협력* (1)81-107.
- 한국국제협력단 정책연구실. 2009, *OECD/DAC 원조효과작업반 산하 제1작업팀 및 제3작업팀 회의 결과, 국제개발협력* (3)169-181.
- 한국국제협력단. 2011, *국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점. KOICA 개발정책 포커스 39*, 제 7호. 성남: 한국국제협력단.
- 한국수출입은행 해외경제연구소. 2004, *우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향*, 서울: 한국수출입은행 해외경제연구소.
- 한국수출입은행. 2007, *대외경제협력기금 20년사*, 서울: 한국수출입은행.
- ODA Watch. 2012, *OECD DAC 동료검토를 앞둔 한국 ODA에 대한 ODA Watch의 사전 동료검토 요약 보고서 (Pre-Peer Review)*, 서울: ODA Watch.
- Randell, Stuart, 이진상, 오정훈. 2011, *아프리카 자원부국에 대한 FDI와 대외원조 전략. 아프리카학회지* Vol 33. 193-217.

< 해외 자료 >

- Alesina, A. and D. Dollar. 2000, Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?. *Journal of Economic Growth* 5: 33-63.
- AusAID. 2002, *"Australian Aid: Investing in Growth, Stability, and Prosperity"* Canberra: AusAID.

- _____. 2006, *Australian Aid: Promoting Growth and Stability, White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program*, Canberra: AusAID.
- _____. 2012, *Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia's Comprehensive Aid Policy Framework to 2015-16*, Canberra: AusAID.
- Birdsall, N. and H. Kharas. 2010, *Quality of Official Development Assistance Assessment*, Washington DC: Center for Global Development.
- CIDA. 2002, *Canada Making a Difference in the World: Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*, Quebec: CIDA.
- Commonwealth of Australia. 2011, *"An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference - Delivering Real Results"* Canberra: Commonwealth of Australia.
- 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.
- Dorn, W. 2000, Small Arms, Human Security and Development, *Development Express*, 5. 1-16.
- Evans, A. and D. Steven. 2012a, *Sustainable Development Goals — A Useful Outcome from Rio+20*, New York: Center on International Cooperation.
- _____. 2012b, *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.
- FukuduParr, S. 2004, Millennium Development Goals: The Pledge of World Leaders to End Poverty Will Not be Met Business as Usual, *Journal of International Development* 16(7), 925-32.

- _____. 2008, *Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!*, International Poverty Centre Working Paper #48, Brasilia: UNDP.
- Government of Japan. 2003, *Japan's Official Development Assistance Charter*, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- Governments of Colombia and Guatemala. 2011, *Rio+20: Sustainable Development Goals (Proposal by the Governments of Colombia and Guatemala for Consideration by the Participating Countries)*, Latin American and Caribbean Regional Meeting Preparatory to the United Nations Conference on Sustainable Development (LC/L.3366/Rev.1).
- Greig, A., D. Hulme, and M. Turner. 2007, *Challenging Global Inequality: Development Theory and Practice in the 21st Century*, New York: Palgrave Macmillan.
- Hulme, D. and S. Fukuda-Parr. 2009, *International Norm Dynamics and 'the End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals (MDGs)*, BWPI Working Paper 96, Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Japan International Cooperation Agency. 2009, *The Nordic Plus Study Series: The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland*, London: JICA UK Office.
- JICA. 2009, *The Nordic Plus Study Series: The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark*, London: JICA U.K. Office.
- Kang, S. J. and H. Lee. 2009, *Does Korea Follow Japan in Foreign Aid?: Relationships between Aid and Foreign Investment*.
- Knack, S. and A. Rahman. 2004, *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Policy Research Working Paper 3186, Washington DC: World Bank.
- Lancaster, C. 2007, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lumsdaine, D. H. 1993, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949–1989*, Princeton: Princeton University Press.

- Ministry of Foreign Affairs (Denmark). 2010, *Freedom from Poverty Freedom to Change*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Ministry of Foreign Affairs (Finland). 2012, *Finland's Development Policy Programme 2012*. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland.
- Ministry of Foreign Affairs (France). 2005, *French international cooperation*. Paris: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Foreign Affairs (Greece). 2006, *Memorandum of Greece*. Athens: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Foreign Affairs (Japan). 2003, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2002, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2004, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2005, *Japan's Medium Term Policy on Official Development Assistance*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2006, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2007, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2008, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2009, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____. 2010, *White Paper on Development Cooperation*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- Ministry of Foreign Affairs (Netherlands). 2011, *Parliamentary Letter of March 18 2011 presenting the new focus of development cooperation policy*. The Hague: Dutch 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.
- Nye, J. 2002, The American National Interest and Global Public Goods, *International Affairs*, 78(2), 233–44.
- OECD. 2001, *Policy Brief: Untying Aid to the Least Developed Countries*. Paris: OECD.
- _____. 2004a, *Italy Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*. Paris: OECD.
- _____. 2004b, *DAC Peer Review on Japanese Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2005, *DAC Peer Review on Australian Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2008, *DAC Recommendation on Untying ODA: to the Least Developed Countries and Heavily Indebted Poor Countries*. Paris: OECD.
- _____. 2009a, *DAC Peer Review on Australian Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2009b, *Sweden Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*. Paris: OECD.
- _____. 2010, *DAC Peer Review on Japanese Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2011a, *Policy Changes in DAC Members' Development Co-operation: Summary of Country Responses*. Paris: OECD.
- _____. 2011b, *The United States Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*. Paris: OECD.
- Roskin, M. G. 1994, *National Interest: From Abstraction to Strategy*, Carlisle Barracks: US Army College Strategic Studies Institute.
- Selbervik, H. and K. Nygaard. 2006, *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute.

- Söderberg, M. 2002, *Changes in Japanese Foreign Aid Policy*. EIJS Working Paper Series 157 Working, Stockholm: European Institute of Japanese Studies.
- Sunaga, K. 2004, *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance Charter. FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 3*. Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development.
- Tuman, J., J. Strand, and C. Emmert. 2009, The Disbursement Pattern of Japanese Foreign Aid: *A Reappraisal*. *Journal of East Asian Studies* 9: 219–248.
- UN Conference on Sustainable Development. 2012, *The Future We Want: Zero Draft of the Outcome Document*. New York: United Nations.
- _____. 2012, *The Future We Want: Outcome of the Conference* (A/CONF.216/L.1). Rio de Janeiro, Brazil: United Nations.
- UNDP. 1994, *Human Development Report*. New York: UNDP.
- UN ECOSOC. 2005, *Achieving Internationally Agreed Development Goals: Dialogues at the Economic and Social Council*, New York: United Nations.
- United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability. 2012, *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*. New York: United Nations.
- Urde, M. 2003, Core Value-based Corporate Brand Building, *European Journal of Marketing*, 37(7/8): 1017 – 1040.
- U.S. Department of State. 2010, *The Department of State's Role in Supporting the Presidential Policy Directive on Global Development*, Press release on September 29, 2010, available at <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/148303.htm>
- Watanabe, M. 2008, Japan's Foreign Aid Policy in Transition: An Interpretation of TICAD IV. *Journal of Current Japanese Affairs* 3: 7–26.
- Wendt, A. 2000, *Social Theory of International Politics*, London: Cambridge University Press.

World Resources Institute. 2012, *Retreat on "SDGs, Rio+20 and the Post-2015 Development Agenda"*. Tarrytown House Conference Center,
22-24 January 2012. New York: World Resources Institute.

법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr> (각종 국내 법령)

QuODA website, http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda

OECD DAC website, <http://www.oecd.org/dac>

< 부록 > OECD DAC 회원국 ODA 기본가치와 추진체계

1. 그리스

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2010년부터 개발협력 담당기관인 DG Hellenic Aid의 선진화를 위해 법안(Law) 및 대통령령(Presidential Decree) 제정을 추진해 왔으며 DG Hellenic Aid도 개발협력 정책과 규모를 반영한 5개년 지원 계획(2011-2015)을 준비하고 있으나 공식 발표된 바 없음.
- 2004 Hellenic Aid Action Plan for Coordination and Harmonization of Development Co-operation Policy
 - MDGs, EU 개발협력 우선순위와 그리스 외교정책목적을 모두 만족시키는 개발협력 목표가 있음.
 - 수원국의 주인의식이나 니즈에 대한 언급 없음.
 - MDGs를 통한 빈곤감소, 지속가능한 경제 사회 발전, 개도국 경제의 글로벌 경제로의 조화롭고 점진적인 통합, 평화롭고 안정된 환경 확보¹⁾
 - 주변 post-conflict 상황의 국가들에 둘러싸여 있는 지역적 특성 때문에 민주주의의 확산과 평화유지가 빈곤감소와 함께 overarching object로 자리함.

1) [T]he ultimate goal of development co-operation is poverty reduction, especially in underprivileged developing countries, their stable and viable economic and social development, their harmonious and progressive integration in the global economy and preservation of peace and stability – through the enhancement of democratic institutions and the state of law – and respect for human rights and fundamental freedoms. Moreover, other goals include social progress, development and economic prosperity of all peoples, as well as preservation and sustainability of the environment (MFA 2006).

■ 집중 분야

- 기초, 고등교육 및 직업훈련 인프라구축
- 기초보건 인프라구축
- 용수공급, 하수도시설 및 소규모 지역공동체에 필요한 기초사회인프라 구축
- 환경, 농업
- 일자리창출 및 소득유발 프로그램
- 민주화, 청소년과 여성의 역량강화
- 역량 및 제도 구축
- 범섹터 이슈
 - 민주주의 확산, 인권존중, 기본권으로서의 자유, 성 평등, 개발과정에서의 여성과 청소년 참여, 환경과 자연자원 보호

나. 원조 체계

- Hellenic Aid
 - 1999설립된 외교부 내 기관
 - 정부가 집행하는 ODA 전액을 관리하며 타 부처, 기관, 민간, 공공기관에서 출자되는 모든 자금 관리
 - 공공기관, 대학, NGOs, 기타 시민사회에서 실행되는 개발프로그램/프로젝트의 모니터링 및 주관
 - 국제경제관계 조직 및 조정위원회 (Committee for the Organization and Coordination of International Economic Relations)에 제안서 제출
 - 긴급구호 활동 및 자원봉사 활동 지원
- EOSDOS
 - 2002년 이래 외무장관이 주재하는 범부처 위원회가 개발협력 전략 수립

2. 네덜란드

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 네덜란드 외교부는 2003년 네덜란드 개발 정책의 주요 목표를 제시하는 네덜란드의 정책 메모랜덤 ‘Mutual interests, mutual responsibilities: Dutch development cooperation en route to 2015 (2003)’를 발표하고 이를 통해 빈곤감소가 네덜란드 개발 정책의 최우선 목표임을 강조함.
 - 네덜란드의 외교정책은 네덜란드의 경제적 지위 향상, 국제 안보 및 안정 유지, 인권 및 법률 강화를 기본 목표로 하고 있으며 이를 달성하기 위해 개도국과의 협력 및 빈곤감소가 주요한 도구임을 강조함.
 - 빈곤 감소와 함께 인권 및 개발원조의 가치를 침해하지 않는 범위에서 네덜란드의 국익 도모를 강조함.
- 2011년 발표된 ‘Parliamentary Letter of March 18 2011 presenting the new focus of development cooperation policy’에서 네덜란드 외교부는 원조의 효과성 및 효율성 제고를 위해 개도국의 경제성장을 국제협력의 주요 어젠다로 선정하고 자력강화, 민관협력, 분절 감소, 네덜란드 정부 지출 및 주요 분야 간의 조율을 강조함.
 - 민간분야 개발을 통해 자국의 상업적 관심을 보다 직접적으로 나타내기 시작한 네덜란드의 정책 변화는 양자원조 효과성에 대한 국민의 비판적 시각이 늘어난 것과 동시에 의회의 압력으로 인한 것으로 나타남.
- OECD DAC은 2011 동료심사에서 네덜란드가 상업적 관심을 표면적으로 나타내고 있음을 지적하고 개발 분야에 기울여온 초기 네덜란드의 노력에 초점을 맞출 것을 권고함. 또한 네덜란드 정부가 국민에게 개발협력의 효과성과 중요성을 전달해야 함을 강조함.

■ 집중 분야

- 성 평등을 비롯하여 교육, 보건, HIV/AIDS, 환경 등 social infrastructure and services를 집중 분야로 선정해왔으나 2009년 이후 점차 네덜란드의 원조는 경제와 생산 분야를 중심으로 하는 economic infrastructure and service 분야를 강조해 옴.

■ 중점 지원국

- 원조의 효과성 향상을 위해 주요 수원국을 빈곤과 취약 정도에 따라 세 개의 프로파일로 나누고 주요 분야와 목표를 차별화 함.
- 2011년 보다 효과적인 원조집행을 위해 원조 평가 결과, 수입 및 빈곤의 정도, 수원국 역량, 굿 거버넌스, 네덜란드와의 개발협력 관계 등을 고려하여 주요 수원국 수를 36개국에서 15개국으로 축소시킴.
 - 아프가니스탄, 방글라데시, 베냉, 부룬디, 에티오피아, 가나, 인도네시아, 케냐, 말리, 모잠비크, 팔레스타인 지구, 르완다, 수단, 우간다, 예멘
 - 콜롬비아, 베트남, 남아프리카에는 경제협력을 위한 지원이 임시적으로 시행되었음.

나. 원조체계

■ 정부부처

- 네덜란드 외교부는 2011년 기준 네덜란드 원조의 87%를 집행하며 개발정책 수립과 집행을 일괄 담당하며 외교장관과 개발협력장관 2인의 복수장관 체제로 운영됨.
 - 개발협력장관은 내각 차원의 전반적인 개발협력 책임을 맡으며 Directorate-General for International Cooperation (DGIS)에서 개발협력 정책, 조율, 집행, 자금 관련 업무를 담당함.
 - 13%의 원조는 재정부가 다자 개발은행, EU, 채무면제 등으로 집행함.

■ 집행기구

- 네덜란드는 각 수원국에 주재해있는 네덜란드 대사관이 개발협력 활동을 집행함.

3. 노르웨이

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2010년부터 개발협력 담당기관인 DG Hellenic Aid의 선진화를 위해 법안(Law) 및 대통령령(Presidential Decree) 제정을 추진해 왔으며 DG Hellenic Aid도 개발협력 정책과 규모를 반영한 5개년 지원 계획(2011-2015)을 준비하고 있으나 공식 발표된 바 없음.
- 노르웨이 외교부가 2008년 발표한 ‘Norwegian Development Assistance in 2008- Priority Areas’에 따르면, 노르웨이의 개발정책은 빈곤감소와 사회정의 구현을 핵심 목표로 하고 있으며 이와 함께 국익을 도모하고 전문성을 갖춘 5개 분야에 개발 원조를 집중하고 있음.
 - 5개 분야는 ① 기후변화, 환경, 지속가능한 개발; ② 평화건설, 인권, 인도적 지원; ③ 성 평등; ④ 석유와 클린 에너지; ⑤ 굿 거버넌스와 반 부정 부패
 - 이후 5+1로 ⑥ 보건관련 MDGs를 주요 분야에 포함시킴
- 노르웨이 첫 번째 개발정책 백서인 ‘Fighting poverty together: a comprehensive development policy (2004)’는 MDGs를 개발정책의 시작점으로 삼으며 노르웨이 원조 규모 ODA/GNI 1%, 인권중심 접근법 적용, MDGs 중심 개발원조,

국제협력, 원조 효과성 향상을 위해 공여국 개혁 (reform), 수원국 거버넌스 개선, 민간 분야 및 NGOs와의 협력을 강조함.

- 노르웨이의 개발협력 행동강령인 ‘Fighting Poverty: Norway's Action Plan 2015 for Combating Poverty in the South (2002)’는 fighting poverty가 노르웨이 개발 정책의 최우선 중심축임을 밝히고 있음.
 - 주요 분야의 경우 HIV/Aids (2000), 교육 (2003), 평화건설 (2004) 등 가이드라인으로 개별 정책문서를 발표함.
 - 또한 개발원조의 질적·양적 향상과 함께 노르웨이의 무역, 농업, 에너지, 이민 정책이 개발 정책과 긴밀히 연계되어야 함을 강조함.
 - 문화, 스포츠를 통한 협력이 개발협력으로 이어질 수 있음을 강조함.
 - 개발 이슈에 대한 토론은 미디어를 통해 국민에게 공개됨.

■ 집중 분야

- 노르웨이는 ① 기후변화, 환경, 지속가능한 개발; ② 평화건설, 인권, 인도적 지원; ③ 성 평등; ④ 석유와 클린 에너지; ⑤ 굿 거버넌스와 반 부정부패; ⑥ 보건관련 MDGs
 - 석유와 클린에너지는 대체 에너지 개발의 일환으로 환경의 범주에 속함.
 - 이 외에도, 전통적으로 중요한 분야로 여겨져 온 공공보건, 아동, HIV/AIDS, 공공-민간 협력, 무역 등 11개 주요 분야를 선정하고 있음.

■ 중점 지원국

- 노르웨이는 대부분의 OECD DAC 회원국이 원조의 효과성 향상을 위해 집중 협력국을 축소해온 것과 달리 7개국에서 28개국으로 확대함. 이는 석유와 클린 에너지와 같은 새로운 개발 프로그램의 도입으로 인해 수원국이 확대된 결과임.
- 또한 개발정책 백서를 통해 MDGs 달성을 위해 지역적으로 수원국이 집중되는 것은 바람직하지 않다고 밝힘. 그러나 OECD DAC 동료심사 (2008)는 집

중협력국, 집중 분야의 확대가 원조 효과성 및 조화 (harmonization) 제고에 영향을 미칠 수 있음을 밝힘.

- 앙골라, 아프가니스탄, 과테말라, 부룬디, 방글라데시, 니카라과, 에리트레아, 중국, 에티오피아, 인도, 케냐, 인도네시아, 마다가스카르, 네팔, 말라위, 파키스탄, 말리, 스리랑카, 모잠비크, 베트남, 나이지리아, 동티모르, 남아프리카, 팔레스타인 지구, 수단, 탄자니아, 우간다, 잠비아

나. 원조체계

■ 정부부처

- 노르웨이의 외교정책은 개발정책과 통합되어 있으며 외교부가 전체 원조 예산 및 정책 수립, 집행을 총괄함.
 - 외교부 내 환경과 국제개발부장관은 환경부 장관인 동시에 외교부장관과 함께 개발협력을 총괄책임.
 - 외교부 내 지역 업무 및 개발국과 UN, 평화 및 인도지원국이 개발협력 주요 담당기관이나 이 외에도 여러 기관이 개발협력에 폭넓게 연관되어 있음.

■ 집행기구

- 양자원조 대부분은 노르웨이 대사관이 집행하며 30%는 NGOs를 통해 집행됨.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)은 기술 원조를 담당하며 Norfund는 Norad의 독립기구로 민간분야 개발을 담당함.

4. 뉴질랜드

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2009 Cabinet Mandate: 2008년 11월 새로이 들어선 정부의 새로운 외교정책 방향에 따라 원조정책 발표.
 - 빈곤감소와 안전하고 평등한 세상 구현에 기여하기 위해 개도국의 지속가능한 개발 지원을 목표로 명시.
 - “지속가능한 경제개발”을 핵심 목표로서 강조하며, 기존 빈곤 친화적 경제성장 및 빈곤감소 등 MDGs 중심적인 개발전략에서 “광범위한 경제성장(broad based economic development)”에 대한 초점 변화.
 - 이와 동시에, 뉴질랜드 ODA의 성과는 외교정책 및 대외 관계와 일치해야 하고 이를 뒷받침할 수 있어야 함.
 - 2002년 뉴질랜드 ODA에 대한 OECD DAC 동료심사 및 자체적인 독립평가 결과 바탕으로, 원조 집행기구인 NZAID 설립 등 일련의 개혁을 통해 개발협력에 대한 정치적인 모멘텀과 MDGs 달성 및 빈곤감소 목표에 대한 원조정책의 초점 강화한 바 있음.
- 2011 국제개발정책성명 (International Development Policy Statement: Supporting Sustainable Development): 2011년 3월, 2009 Cabinet Mandate에 따라 뉴질랜드의 원조 및 국제협력을 이끌 정책 발표.
 - 특히, 태평양 지역의 지속가능한 경제성장 지원을 위한 원조 집중을 통해 실질적인 개발 성과 도모 필요.
 - 호주의 경우와 같이, 태평양 지역의 경제성장과 이를 통한 지역적 안보 개선을 뉴질랜드의 국가적인 이익으로, 외교통상 정책과 같은 맥락에서의 개발협력 정책의 전략적 방향성을 강조.
 - 소규모 공여국으로서 수산업, 관광산업 및 농업 등 자국의 비교우위에 기반

한 원조 강조.

○ 외교통상부의 Statement of Intent 2010-2013

- 태평양 지역의 지속가능한 경제성장을 위해 크게 비즈니스 우호적인 환경 개선, 민간부문 양성, 무역, 이민 등 국제적 기회 강화 등 3개 목표를 명시.
- 지속가능한 경제개발은 빈곤 해결을 위해 필수적이며, 이를 위해서는 보건, 교육, 환경, 책임 있는 정부 (공공 서비스 제공, 규제환경, 민간부문 개발을 위한 인프라 환경 구축) 등이 수반.

■ 집중 분야

○ 경제성장 투자, 인력개발, 유연성 및 재난대응 개선, 안전한 커뮤니티 구축 등 뉴질랜드 개발협력의 4개 집중 분야를 발표.

- 인프라, 교통, 관광, 무역, 민간부문 개발, 보건, 교육, 청년고용, 기후변화 및 환경보호, 거버넌스 강화.

■ 중점 지원국

○ 인근 태평양 도서지역 (2009~10년 기준 총 양자원조의 84%), 해당 지역에 대한 지원 확대 강화.

- MDGs 달성 미흡한 동시에 기후변화에 가장 취약한 지역.

나. 원조 체계

■ 외교통상부가 원조 정책 수립 및 운영 총괄

■ 기존 외교통상부 산하 주요 원조집행기구 (NZAID)는 2009년 외교통상부 국제개발그룹 (International Development Group)으로 재통합 개편.

○ 외교, 통상, 개발정책 간의 연계성 및 지속성 강화

5. 대한민국

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

○ 국제개발협력기본법 (2010년 7월 발효)

- 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성 평등 실현, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구를 기본정신으로 명시
- 목표: 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선, 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진, 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
- 기본원칙: ① 국제연합헌장의 제반 원칙 존중, ② 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원, ③ 협력대상국의 개발 필요 존중, ④ 개발경험 공유의 확대, ⑤ 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진, 이와 함께 양자간과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상과 유상협력 간의 연계성을 강화하고, 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진함으로써 국제개발협력의 효과 극대화

○ 국제개발협력 선진화방안 (2010년 10월 확정)

- 기본정신: 수원국에 희망을, 국제사회에 모범을, 국민에게 자긍심을
- 추진방향: 수원국 개발수요와 특성 결합, 국가전략에 기반한 일관성 있는 추진, 두 손으로 드리는 따뜻한 원조
- 범정부적 3대 전략 제시: ① 개발협력 콘텐츠 개발 (한국의 개발경험을 반영하는 개발협력 콘텐츠를 정리해 원조모델 마련), ② 시스템 효과적 개편 (중점협력국에 대해 국별협력전략을 수립, 부처 간 사업 집행 및 평가에 시너지 효과 창출), ③ 국제 활동 강화 (범정부적 다자원조 전략 수립 운영, 글로벌 개발 파트너십 강화)

■ 집중 분야

- 교육(인적 자원), 보건, 공공행정, 농업, 산업에너지(국토개발) 및 환경(녹색성장)과 여성 등의 범분야 이슈

■ 중점 지원국

- “신 아시아 이니셔티브 (New Asia Initiative)”를 통해 2015년까지 ASEAN 회원국 대상 ODA를 2배 확대 계획

나. 원조 체계

■ 외교통상부가 원조 전략 수립 총괄 부처로서 무상협력, 기획재정부는 유상협력

- (국무총리 소속) 국제개발협력위원회는 개발협력 정책의 종합적, 체계적 추진을 위한 주요 사항을 심의, 조정
- 다자원조의 경우 외교통상부가 직접 관리

■ 각 주관부처 산하에 한국국제협력단 및 한국수출입은행 경제개발협력기금을 두고 무상 및 유상원조를 집행

- 한국국제협력단은 2005년 총 ODA의 28% 운용
- 한국수출입은행은 경제개발협력기금 (EDCF)과 대북 경제협력프로그램 등 2개 정부 기금을 운용, EDCF는 “개도국의 산업성장과 경제안정, 자국과의 경제관계 개선을 도모하기 위한” 양허성 차관 프로그램으로서, 차관, 공동출자, 혼합 신용 등을 포괄

6. 덴마크

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 덴마크의 개발협력정책을 포괄적으로 명시하고 있는 ‘Denmark’s Development Policy Strategy (2005)’는 덴마크의 개발협력이 빈곤감소를 핵심 목표로 하고 있음을 강조함.
 - 특히, 2001년 이후부터 MDGs를 덴마크 개발원조 목표에 반영하도록 전반적 목표 및 전략을 재구성하여 ‘지속가능한 개발을 통한 빈곤 감소,’ ‘인권,’ ‘경제 성장’을 개발원조 주요 목표로 선정함.
 - 또한 비교우위가 있는 기후 변화, 경제위기와 같은 새로운 글로벌 이슈에 대한 대응을 강조함.
 - 또한, 덴마크 개발 정책은 외교 정책과 통합되어 외교부는 물론 수원국 내 덴마크 미션에서도 동일하게 적용됨.
- 덴마크 개발협력 활동의 법률적 기반이 되는 개발협력 법령 ‘Act on International Development Cooperation’은 1971년 처음 마련된 뒤, 1998년, 2002년, 2006년 개편되었음.
 - 본 법령은 성 평등, 환경, 인권, 민주주의를 덴마크 개발정책의 주요 집중 분야로 지정하고 DANIDA가 덴마크 양자·다자 원조를 총괄할 것과 5년 단위의 개발협력 예산 및 계획을 매년 의회에 보고하도록 명시함.

■ 집중 분야

- 2010년 발표된 ‘Freedom from Poverty’는 세계화, 굿 거버넌스, 성 평등, 원조 효과성 향상을 강조했던 기존의 계획을 수정 보완하여 DANIDA의 새로운 개발협력 전략을 제시하고 있음.

- 원조 효과성 향상을 위해 집중협력국과 집중분야를 축소해 나가고 있음.
- 빈곤감소 (fighting poverty)와 MDGs 달성을 위해 고용과 경제성장; 자유·민주주의·인권; 성 평등; 취약국가 지원; 환경과 기후를 5대 주요 정책 분야로 선정하여 덴마크 개발협력 활동이 경제적·사회적 발전을 동시에 추구할 수 있도록 함.

■ 중점 지원국

- 빈곤, 자유, 취약성, 개발 지속성 정도에 따른 개발원조의 필요성, 원조 효과성, 덴마크가 비교우위를 갖고 있는 분야에서 역량을 갖춘 수원국을 중심으로 26개의 중점 지원국을 발표함.
 - 베닌, 부르키나파소, 가나, 케냐, 말리, 모잠비크, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 방글라데시, 부탄, 네팔, 베트남, 볼리비아, 니카라과, 에티오피아, 니제르, 소말리아, 수단, 짐바브웨, 아프가니스탄, 미얀마, 캄보디아, 인도네시아, 파키스탄, 팔레스타인 행정구역
 - 점차 15개국으로 집중협력국을 축소할 계획을 발표함.

나. 원조체계

■ 정부부처

- 외교부는 외교, 무역, 개발정책이 조직 내 효과적으로 통합되고 세계 흐름에 능동적으로 대응할 수 있도록 조직을 개편해 옴. 외교부 아래 5명의 장관(외교, 무역 및 투자, 유럽 업무, 북유럽 국가 간 협력, 개발협력)을 두고 있으며 개발협력 장관이 개발협력이 개발정책 및 예산, 집행을 총괄함.
 - 개발협력 장관은 정부 Co-ordination Committee에 매년 예산 계획을 발표하고 Co-ordination Committee가 개발정책의 우선순위 및 Finance Act를 의회에 제출함.
 - 또한, 개발협력 장관은 60명의 위원으로 구성된 Council for International Development Cooperation을 구성하여 현 개발정책 이슈에 관한 논의를 위해 대규모 컨퍼런스를 준비하도록 함.

- 이 외에도, 덴마크는 Board for International Development Cooperation 을 설치하여 개발협력 장관에게 양자·다자 원조 전략 및 관련 이슈에 대한 자문을 제공함.

■ 집행기구

- Danish International Development Agency (DANIDA)는 외교부 산하기관 으로 덴마크 양자·다자 원조 집행을 총괄함.

7. 독일

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2015년 행동 프로그램 (2001, A Global Responsibility: Programme of Action 2015)
 - 개발정책을 글로벌구조를 변화시킬 정책으로 정의하며 그 목적은 개도국에 서의 경제적, 사회적, 생태적 및 정치적 관계를 향상시키는 것으로 설정.
 - 빈곤퇴치를 국제공동체의 과제로 인식해야할 필요성, 이를 위한 다양한 행 위자들 간의 파트너십 등 강조하며 MDGs에 대한 강력한 지지를 표명.
 - 핵심 목표
 - * 빈곤퇴치
 - * 평화보장 및 민주화지원
 - * 환경보호
 - * 세계화의 정의로운 구성
 - 중점 분야
 - * 경제성장과 빈곤층의 적극적인 참여

- * 식량안보와 농업개혁
- * 개도국에 대한 공정무역 기회 창출
- * 부채탕감
- * 기초 사회서비스 및 사회적 보호 강화
- * 기초자원 접근권 보장 및 환경보호 지원
- * 인권실현과 노동기준의 준수
- * 양성평등 지원
- * 빈곤층 참여의 지원 및 좋은 거버넌스의 강화
- * 평화적 분쟁해결, 인간안보, 비무장화 지원

- 인권을 위한 개발정책 행동계획 (2011, Development Policy Action Plan for Human Rights), 젠더 실행 프로그램 (2009, Gender Action Programme) 등 전략서 및 프로그램 백서 등을 활용하여 동 주제에 대한 원조 방향성을 제고하고 있음.

■ 중점 지원국

나. 원조 체계

- 다양한 기관이 원조정책 수립과 집행에 참여하는 다원적 원조체제를 가진 공여국으로 연방경제협력개발부(BMZ)가 산하에 기술협력공사(GTZ)와 개발은행(KfW)을 두고 업무를 관장해 왔음.
 - GTZ는 국제인력개발(Inwent), 독일개발서비스(DED)와 공동으로 기술협력을 담당하고, KfW는 자금협력을 담당함.
 - 주요 기관 외에 인적자원 협력을 담당하는 국제인력개발(Inwent), 독일개발서비스(DED) 등 정부부처, 공공기관, NGO, 주정부기관 등 30여 개 기관에서 원조를 시행하고 있음.
- GIZ의 탄생 이전에는 2002년 인적자원 개발을 담당하던 Carl Duisberg Society (Carl Duisberg Gesellschaft)와 German Foundation for International Development (DSE)가 Inwent로 합병됨.

- 1990년대 중반부터 기술협력기관인 GTZ와 자금협력기관인 KfW의 합병을 위한 논의가 이루어져 BMZ를 중심으로 보다 통합적인 원조체제의 수립을 위한 노력을 기울여옴.
- GTZ와 KfW 양 기관은 2007년 BMZ에 제출한 합의서(consensus paper)를 통해 단일기관으로의 합병보다는 부문별 공동 전략을 마련하는 등 조정을 강화하는 방식을 추구함.
- 2011년 1월 기술협력 및 인적자원 교육을 담당하던 독일기술공사(GTZ), 독일개발서비스(DED), 국제인력개발(Inwent) 세 기관을 통합하여 GIZ라는 새로운 기관을 출범시킴.

8. 룩셈부르크

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 1996년 국제협력법 (1996 Development Cooperation Act)
 - 개도국, 특히 가장 혜택을 누리지 못하는 국가에서의 지속가능한 경제사회 개발을 최우선 과제로 상정
 - 개도국의 조화롭고 점진적인 세계경제로의 편입을 유도
 - 개도국 빈곤완화
 - 주요 협력분야
 - * 사회활동 (보건, 주택, 교육, 직업교육, 여성개발)
 - * 기술지원
 - * 경제, 산업협력
 - * 환경 분야 협력

- * 지역협력
- * 문화/과학협력
- * 인권과 민주주의 영역협력
- * 개발교육

- 룩셈부르크의 개발협력-전략과 원칙 (2006 Development Cooperation of Luxemburg-Strategy and Principle)
 - MDGs 중심의 원칙 재확인
 - “사회” 영역 (보건 및 교육, 농촌개발)에 집중할 것을 천명
 - 수원국 수를 제한하여 10개 우선지원대상국 선정하여 다개년 계획 수립 후 Indicative Cooperation Program 지원

나. 원조 체계

- Ministry of Foreign Affairs, Foreign Trade, Co-operation and Defence
 - 개발협력 Directorate 전체적인 개발협력 방향성 제고, 특히 양자간
- Ministry of Finance
 - 다자간 협력 (전체의 2009년 기준 11%)
- Lux-Dev
 - 10개 지역사무소, 실행기관 총괄

9. 미국

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2010 MDG Summit에서 미국 대통령 Barack Hussein Obama는 미국이 앞으로 개발 분야에 있어서 국제적 리더로서 그 역할을 다할 것을 선언하였음. 이후 미국행정부는 ‘Presidential Policy Directive on Global Development (PPD)’를 2010년 발간하고 미국의 새로운 개발협력 방향과 전략을 발표함.
 - 원조전략이 부재한 가운데 명확한 목표와 전략을 제공하는 본 가이드라인은 미국의 모든 정부기관에 적용되는 정책 가이드라인으로 정책과 실행단계에서 개발과 원조를 전략적으로 연계함으로써 원조 효과성 및 일관성을 향상시키는데 기여함.
 - 특히, 원조의 일관성과 효과성을 저해하는 주요 원인으로 간주되어온 분절화 된 미국 원조 예산체계를 원조의 일관성, 지속성, 효과성을 향상시키는 방향으로 개혁할 것을 발표함.
- 또한 2010년 국무부가 발표한 4개년 외교개발보고서 ‘Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR)’는 미국 외교 방향과 개발의 중요성, 지속적인 개발을 위한 지원 방안을 분석하여 PPD 실행방안을 구체화 함.
 - 위 두 문서는 ① 지속가능한 개발을 목표로 하는 정책, ② 원조 효과성, 결과, 수원국 ownership, 공여국 간의 효과적 역할 분담, ③ 범정부적 접근법에 기반을 둔 전략적 접근 방안을 제시함.
 - 위 두 문서와 함께 ‘US National Security Strategy (2010)’ 또한 개발, 외교, 국방을 강조하는 원조 프로그램의 포괄적 프레임워크를 제공함.
- 2010년 MDGs 달성을 위해 Global Health Initiative, Feed the Future Initiative, Global Climate Change Initiative를 시작함.

- OECD DAC은 2011 동료심사에서 그동안 원조를 외교와 안보의 도구로 접근해온 미국이 리더십으로부터의 대대적 개혁으로 개발협력의 새로운 비전 제시에 성공했으나 지속적으로 강력한 정치적 리더십과 함께 일관된 전략을 추구할 것을 권고함.
- 미국 원조의 법률적기반이 되는 US Foreign Assistance Act는 140개의 집중분야와 400개의 훈령 (specific directives)을 제시하고 있어 이에 대한 개정이 필요함을 권고함.

■ 집중 분야

- 미국은 인구, HIV/AIDS를 포함하는 생식 건강 (reproductive health) 분야에 대한 원조를 지속적으로 확대해 왔음.
- 보건, 정부와 시민사회 강화를 위한 인도적 지원, 식량 안보 개선을 위한 농업, 관광분야에 원조가 집중되어 있음.

■ 중점 지원국

- 약 120여 개국에서 개발협력 프로그램을 실행하고 있으며 지역적 집중 협력국은 따로 선정하고 있지 않음.
 - 거버넌스가 향상되고 개혁의지를 갖고 있는 수원국을 우선 지원할 것을 PPD에서 강조함.

나. 원조체계

■ 정부부처

- 미국 개발협력은 국무부와 산하기관인 US Agency for International Development (USAID)를 중심으로 각각 미국 전체 원조의 약 17%, 50% 이상을 관리함. 2006년 개혁을 통해 국무부와 USAID의 전략적 협력을 강화하

고 전략 및 예산 수립, 보고 체계 등을 개선하였음.

– USAID 총재는 국무장관에게 직접 보고하도록 되어있으며 국무장관은 대통령
의 주요 외교정책 자문 역할도 맡고 있음.

○ 국무부는 경제지원 기금, 인권과 민주주의 기금, 중동 파트너십 이니셔티브,
이주와 난민 지원 기금, 긴급난민과 이주 지원 프로그램을 총괄함.

○ 재무부는 국제다자기관 및 채무조정, 기술원조를 제공함.

○ Millennium Challenge Corporation (MCC)은 경제성장을 통한 빈곤감소를
목표로 2002년에 설립되었으며 ‘Millennium Challenge Account’를 관리 담
당함. 경제성장을 위해 지속적인 정책을 수행하고 있는 수원국에만 선별적으
로 원조를 제공함.

○ 그 외 보건부, 국방부 등 약 27개 정부 기관에서 다자·양자 원조를 제공하고
있음.

■ 집행기구

○ USAID는 미국 전체 원조, 양자원조의 약 50% 이상을 담당하며 기술원조,
역량강화, 연수, 식량 원조, 예산 지원, 재해 구호 등의 원조를 제공함.

○ 다자원조의 경우 재무부가 전체 다자원조의 약 40% 이상, USAID와 국무부
가 각각 약 25% 이상, 보건부가 약 10%를 담당함.

10. 벨기에

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 국제협력에 관한 법 (The Law on International Cooperation of 25 May 1999)
 - 기본법으로서 역할을 하고 있으나 비교적 상세하게 ODA의 목적과 집행 시 목표, 수원국의 범주 등을 가이드하고 있음.
 - 벨기에 원조의 역할을 파트너십에 기반한 빈곤완화를 통한 지속가능한 인간개발 및 인류발전
 - 개발국에 직접 원조 (direct aid)를 위해서는 국별 보고서 의무화.
 - 18개 중점 지원국을 상정하고 있으나(최대 25개국까지 정할 수 있음), 간접원조 (indirect aid)까지 하면 실제 지원국 수는 늘어남.
 - 5대 중점 분야와 3대 cross-cutting issue확인
 - * 기초보건 (모자보건 포함)
 - * 교육/훈련
 - * 농업, 식량안보
 - * 기초인프라
 - * 분쟁방지와 사회통합 (인간존엄/기본권/자유 등의 가치 포함)
 - * Cross-cutting : 젠더, 환경, 사회 통합적 경제
- 원조조화와 조정을 위한 계획 (2007, Plan for the Harmonization and Alignment of Aid)
 - 결과 중심적 접근 원칙과 가시적 성과에 대한 강조
 - 파리선언의 원칙 재확인.
 - 장기프로그램 확대, 특화된 공여분야 설정, 수원국 스스로 집행할 수 있는 프로그램 확대, 예측성 증대를 골자로 함.

■ 중점 지원국

- 과거 식민지를 포함한 아프리카 국가에 집중되어 있음.
 - 우간다, 베트남, 탄자니아, 알제리, 베냉, 볼리비아, 팔레스타인 자치령, 부룬디, 콩고민주공화국, 에콰도르, 페루, 르완다, 세네갈, 남아공, 나이지리아, 모잠비크, 모로코, 말리

나. 원조 체계

- Directorate-General for Development Cooperation (DGDC)
 - Federal Public Service for Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation (FPSFA)의 일부
 - 전반적인 ODA 정책과 조정을 담당 (전체 ODA의 60% 관리)
- Belgian Technical Co-operation (BTC)
 - 직접원조의 집행기관
 - 다자간 협력기관의 프로젝트 수행
- The Belgian Investment Corporation for Developing Countries (BIO)
 - 시장금리에 맞춰 19개국 43개 현지 영세자영업 또는 중소기업에 장기 대출하는 형태의 간접지원 담당.
 - *** 특이 사항: 유럽 소국 중심으로 Indirect Aid 활동 활발 (찬반 있음)

11. 스웨덴

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 스웨덴은 ‘Policy for Global Development (2003)’와 ‘The New Development Cooperation Policy (2007)’에서 빈곤감소가 스웨덴 개발협력의 주요 목표이자 전략임을 강조함.
 - 파리선언과 아크라 행동강령 이행에 대한 스웨덴 정부의 commitment를 바탕으로 집중 수원국, 원조체계 및 전략 등에 있어서 개혁을 진행하고 있음.

■ 집중 분야

- 민주주의와 인권, 환경과 기후변화, 성 평등을 개발원조의 집중 분야로 삼음.

■ 중점 지원국

- 수원국의 빈곤정도, 원조 효과성, 민주적 개발, 스웨덴의 비교우위 등을 고려하여 원조를 제공함.
- 스웨덴은 장기적 파트너, 분쟁 지역국, 동유럽국으로 분류된 33개의 주요 수원국에 원조를 집중 제공하며 그 외 수원국에는 제한된 규모의 원조만을 제공하고 있음.
 - 장기 파트너는 아프리카에 집중되어 있으며 부르키나파소, 에티오피아, 케냐, 말리, 모잠비크, 르완다, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 방글라데시, 캄보디아, 볼리비아 12개국임
 - 분쟁 지역국은 부룬디, 콩고민주공화국, 라이베리아, 시에라리온, 소말리아, 수단, 아프가니스탄, 동티모르, 이라크, West Bank-Gaza, 콜롬비아, 과테

말라 12개국임

- 동유럽국은 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 조지아, 코소보, 마케도니아, 몰도바, 세르비아, 터키, 우크라이나 9개국임

나. 원조체계

■ 정부부처

- 외교부는 다자·양자 원조 집행 대부분을 총괄
 - 또한 스웨덴 개발정책을 수행하는 네 개의 기관 (주요 원조 집행기관 SIDA, 파리선언 실행여부를 평가하는 SADEV, 연구 및 정보제공 기관인 Nordic Africa Institute, 교육 및 훈련 담당기관 Folke Bernadotte Academy)을 총괄
 - 스웨덴의 개발협력 정책은 외교부가 아닌 SIDA에 의해 마련되며 이에 따라 정책 구속력이 없어 가이드라인으로서 적용됨.

■ 집행기구

- Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)는 전체 스웨덴 원조의 50% 이상, 전체 양자원조의 80% 이상을 총괄 집행함.
- Swedish National Audit Office는 외교부를 통해 수원국에 기술 지원
- 수원국 현지에서는 외교부와 SIDA가 함께 원조 집행에 관여

12. 스위스

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2009년 발표된 정책보고서 ‘Foreign Policy Report 2009’는 빈곤감소가 스위스 개발협력의 핵심 목표임을 강조하고 수원국과 목표, 가치, 과정에 대한 상호이해 구축이 개발협력의 주요 원칙임을 명시함.
 - 또한 연방의회는 빈곤감소와 MDGs 달성, 안보 및 인간 안보 향상, 개발을 위한 세계화를 스위스 개발 정책의 주요 3대 목표로 발표함.
- 1976년에 제정된 개발원조법 ‘The 1976 Development Aid Act’는 스위스 국제개발협력 및 인도적 지원의 연방법으로 현재까지 스위스가 집행하는 모든 원조 활동의 법적 기반이 되고 있음.
 - 위 법령이 아프리카를 비롯한 South에 집행되는 스위스 원조의 법률적 기반이 된다면 동유럽과 독립국가에 대한 원조는 1995년 제정되고 2006년 개정된 법률이 따로 있음. 1976 Act와 함께 스위스 원조의 전략적 방향성, 목표, 집중 분야 결정에 법률적 기반이 됨.

■ 집중 분야

- 스위스는 전통적으로 MDGs 달성을 위한 주요 분야인 건강과 식수분야에 집중해왔으나 분절화된 조직 체계로 인해 다수의 집중 분야를 선정하고 있음.
- 성 평등과 거버넌스를 포함하여 수입과 고용, 농업과 농촌 개발, 교육, 보건, 식수, 환경, 민주주의, 보건, 식량 안보, 기후 변화, 이민 등 개발 집행기관이 각각의 집중 분야를 채택하고 있음.

- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)의 집중 분야는 ① 위기방지 및 관리, ② 굿 거버넌스, ③ 작은 규모의 경제활동, 농업을 중심으로 한 수입과 고용 확대 ④ 사회 정의 실현 ⑤ 지속가능한 개발
 - State Secretariat for Economic Affairs (SECO)는 시장 중심의 경제 성장, 세계화, 굿 거버넌스, 민간 분야 개발을 주요 전략으로 삼음.
 - 특히, 세계적 경제위기 이후로 수원국의 경쟁력 강화, 재정분야 강화, 무역 다양화, 민간분야 투자 확대 등 안정적 경제기반 마련을 위해 지원하고 있음.

■ 중점 지원국

- 중점 지원국 역시 개발 집행기관이 각각 채택하며 대체로 최빈국과 취약국가에 집중되어 있음.
 - SDC는 알바니아, 보스니아-헤르체코비나, 코소보, 몰도바, 세르비아, 우크라이나 외 기술원조 집중 지원 13개국, 특별 프로그램 7개국
 - SECO는 알바니아, 아제르바이잔, 보스니아-헤르체코비나, 키르기스스탄, 마케도니아, 세르비아, 코소보, 타지키스탄, 우크라이나 외, 민주주의 시스템으로 변화하고 경제성장을 보이고 있는 7개의 중·저소득 국가에 경제·무역 정책 지원을 수행함.

나. 원조체계

■ 정부부처

- Federal Department of Foreign Affairs와 Federal Department of Economic Affairs가 대부분의 스위스 다자·양자원조를 담당하고 있으나 Federal Department of Defence 등도 원조 집행에 참여함.

■ 집행기구

- 스위스는 Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)과 State

Secretariat for Economic Affairs (SECO)를 통해 개발협력 프로그램을 실행하고 있음.

- SDC는 Federal Department of Foreign Affairs (FDFA)부 산하에 있으며 SECO는 Federal Department of Economic Affairs (FDEA) 산하기관임.
- 두 기관은 개발원조의 약 80%를 집행하며 SDC가 전체 양자원조의 60% 이상, 다자 원조의 80% 이상을 담당함. SECO는 양자원조의 약 20%를 담당함.
- FDFA는 SECO외에도 인권과 이민, 난민 등을 담당하는 여러 기관들이 각각 원조를 집행함.
- 수원국에 위치해 있는 Co-operation Offices (COOFs)는 스위스 대사관의 일부로 자치권을 갖고 SDC와 SECO가 수행하는 프로그램을 후속 관리함.

13. 스페인

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 1998 국제개발협력법
 - 빈곤감소/퇴치를 스페인 개발협력의 주요 목표로 명시
 - 이와 함께 2006 해외차관관리법, 2010 개발진흥기금법 등이 스페인 개발협력의 법적 기반으로 기능
- 스페인 협력 마스터플랜 2009-2012
 - 제 3차 4개년 개발협력 전략으로서, MDGs에 기반하며 보다 효과적이고 우수한 개발협력에 초점
 - 프로그램 기반 접근법, 대상협력국 감소, 전략적이고 선택적인 다자원조, 인도주의적 특성 강화 등을 강조
 - 개발재원의 집중과 원조 효과성 증대를 위해 협력대상국 수를 56개에서

50개로 감소

○ 스페인 협력 마스터플랜 2005-2008

- 빈곤감소와 MDGs 달성을 주요 목표로 명시, 역량에 기초한 빈곤 개념을 기반으로 함.
- 인권, 성 평등, 지속가능한 환경, 문화적 다양성 중요성을 강조하며, 기타 공여국들과의 원조조화, 협력대상국 개발계획과의 일치 필요성을 확인

■ 집중 분야

- 스페인 협력 마스터플랜 2009-2012를 통해 4개 특별집중 분야로 ① 식량위
기, ② 환경보호 및 천연자원, 기후변화, ③ 성 평등, ④ 민간부문과의 파트
너십 등 혁신적인 금융재원 모색

■ 중점 지원국

- 라틴 아메리카와 지중해 지역이 계속적으로 우선협력 지역
- 사하라이남 아프리카 지역에 대한 지원 강화해, 2015년까지 25% 이상의 원조
를 LDCs에 지원 계획

나. 원조 체계

■ 외교협력부 국제협력 차관 (State Secretariat)이 원조정책 총괄, 관리 원조예
산이 2004년 19%에서 2009년 50%로 빠르게 증가

- 경제재정부는 부채탕감 (23%), 산업관광무역부는 수추신용기반 원조인 개발
원조기금을 운영
- 다자원조의 경우, 외교협력부가 정책 수립 및 조율을 총괄, AECI가 multi-bi,
프로그램 및 지역기금 운영 등을 담당

■ 스페인 국제개발기구 (AECI)는 외교협력부 부속 독립 원조 집행기구로서 스페인 양자원조의 대부분을 운영 (외교협력부 ODA의 1/3 관리)

○ 43개 해외 기술훈련 사무소, 16개 문화센터, 6개 훈련센터 등 운영

■ 분절적 원조체계 지속

○ 그 외 14개 정부부처, 17개 자치커뮤니티, 8,000개 지방정부가 독립적으로 소규모 원조 프로젝트 실시

– 다자원조 역시 11개 정부부처가 참여

○ 개발협력 정책 및 집행의 조율, 자문을 위해 총 5개 기관/위원회

– 부처 간 정책조율 (2개), 중앙 및 지방정부간 조율 (2개), 공공 및 민간부문, NGO 포함한 자문기구 (1개)

14. 아일랜드

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

○ 아일랜드 원조백서 (2006, White Paper on Irish Aid)

– 빈곤감소 (poverty reduction)가 아일랜드 원조의 궁극적인 목표

– 아프리카에 우선순위를 두며 MDGs 달성도 언급

– 기본원칙 (원조효과성과 MDGs 등 국제사회의 동향을 적극적으로 반영한 것으로 보임)

* 파트너십

* 주인의식과 투명성 제고

- * 효과성과 퀄리티 제고
- * 조화로운 원조
- * 장기 지속가능성
- 새로운 형태의 부처 간 협력위원회 필요성 역설: Hunger Task Force, Conflict Resolution Unit 등 종합적인 대책이 필요한 이슈가 급증하고 있음을 인지
- 백서의 결정사항
 - * 원조의 질을 향상시키기 위해서 EU와 UN 등 다자간 협력강화
 - * 거버넌스, 민주주의, 인권, 반 부정부패 확산을 강조
 - * 최빈국에 대한 무역조건 완화
 - * 사회분야에 초점 지속
 - * 젠더, 환경, HIV/AIDS, 거버넌스를 범분야 이슈로 인식
- 총리보고자료 (2011, Irish Aid: Background Note for the Minister of State)
 - 아일랜드 원조의 목표는 사하라이남 지역 아프리카에 초점을 둔 글로벌 빈곤의 경감
 - 중점 분야
 - * 기근의 경감과 점진적인 타파
 - * 교육과 보건을 통한 HIV/AIDS, 결핵과 말라리아 등 빈곤으로부터 야기 되는 질병의 치유
 - * 최빈국에 집중
 - OECD/DAC의 가이드라인을 “황금기준 (gold-standard)”로 밝힘
 - 파리선언에 입각한 원조효과성제고 방안 및 UN 시스템을 활용한 긴급구호 등의 내용을 강조

■ 중점 지원국

- 프로그램 국가 (Programme Countries)
 - 사하라이남: 에티오피아, 레소토, 말라위, 모잠비크, 탄자니아, 우간다, 잠비아
 - 아시아: 베트남, 동티모르

○ 기타 소규모 프로그램 국가

- 남아공, 짐바브웨, 시에라리온, 라이베리아, 팔레스타인

나. 원조 체계

○ Irish Aid

- 아일랜드 국제개발협력 프로그램
- 외무장관 (Minister for Foreign Affairs) 산하 기관
- 그러나 외교부 개발협력 정책은 외교부의 해외개발장관 (Minister of State for Overseas Development)이 주관

15. 영국

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2009 백서 “세계빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building Our Common Future)”를 통해 중심 목표로서의 빈곤감소에 대한 중요성을 지속적으로 강조하면서, 동시에 새로운 글로벌 이슈 및 과제에 관심
 - 번영, 안보, 환경은 분리될 수 없는 글로벌 공공재로서, 개발협력에 대한 범정부적인 접근이 필요함을 강조
 - MDGs는 계속해서 영국 개발협력 정책의 기반이면서 동시에 MDGs 달성을 위한 전제조건을 강조
 - 2006년 발간된 3차 백서 “세계빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스 (Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor)”에 이어, 4차 백서를 통해 개발정책의 지평을 확대해 ① 최빈곤 국가의 지속가능한 성장 달성, ② 기후변화 방지, ③ 갈등 방지 및 취약국 지원, ④ 국제원조

체제의 효율성 및 효과성 개선 등 4개 중점 목표를 제시

- 2011년 영국 개발협력 5개년 중기전략 “영국 원조의 미래(2011 The Future of UK Aid)”
 - 경제적인 침체를 겪고 있는 가운데서도 MDGs 달성을 비롯하여 국제적 개발협력 노력에 대한 정부의 공약 준수, 개발원조의 확대와 함께 5가지 변화를 도모
 - 개발수요가 높은 지역 및 국가로의 집중, 빈곤 원인 퇴치에 집중(갈등 방지 포함), 원조 효과성 증대, 원조 투명성 개선, 원조를 통한 실질적 변화 도모 등을 포함
- International Development Act 2002: 영국 개발협력의 강력한 법적 기반으로, “빈곤감소”를 포괄적 개발 목표로 명시
 - 지속가능한 개발 또는 복지 개선을 목적으로 하며, 원조가 빈곤감소에 기여할 수 있을 경우를 개발협력 부처 DFID의 원조지원을 위한 조건으로 명시
 - 1997년 이후 국제개발에 대한 영국의 접근방향의 개선에 있어서의 주요 토대로서 기능
 - 최초로 법률상에서 빈곤감소를 DFID의 중심 목표로서 강조하며, 다른 목적으로의 개발원조의 활용을 제재 (구속성 원조 포함)

■ 중점 지원국

- 2011년 영국 개발협력 5개년 중기전략을 통해 27개 중점협력 국가 명시

나. 원조 체계

■ DFID는 국제개발협력 총괄 부처로서 정책 수립 및 집행 기능 모두 수행

- 1997년 노동당 정부 수립 이후 창설되어, 정부 부처 차원에서 개발협력 정책 수립과 조율 및 집행을 총괄, 강력한 정치적 리더십을 바탕으로 범정부적 차원에서의 개발협력에 대한 포괄적인 접근을 가능케 함.

- 대부분의 양자원조를 관할 (전체 ODA의 86%)
- 67개 해외 사무소 분권화, 현장 국가 중심의 원조 전략 수립 및 집행

16. 오스트리아

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 오스트리아 연방개발협력법 (2002, 2003개정 Federal Development Cooperation Act)
 - 오스트리아 ODA 정책수립, 시행, 평가를 위한 기본법
 - 오스트리아 개발협력청 설립근거법 (2003년 개정)
 - 총 5부 23개 조항으로 구성되며 개발도상국의 정의부터 개발협력청의 운영 및 평가에 이르는 광대하고 자세한 법률
 - 오스트리아 ODA 목표
 - * 평화와 인간안보의 보장 (공정한 거버넌스와 인권존중)
 - * 전 지구적 빈곤감소
 - * 자연환경의 보존
 - ODA 사업수행의 원칙
 - * 주인의식/동반자의식
 - * 사회-문화적 맥락의 통합
 - * 아동 및 장애인에 대한 고려
 - * 젠더평등
 - * 주인의식, 조화와 제휴
 - 기본 원칙 중 하나는 수원국 주민들이 직접적인 수혜를 입을 것, 지속가능할 것, 천연자원을 훼손하지 않을 것임.

- 오스트리아 개발정책 3년 계획 (Three-Year Programme on Austrian Development Policy)
 - 매년 작성되는 개발정책 전략서 개념의 중장기 전략서
 - 주로 중점분야를 상정하고 있으나, 실질적으로 Ministry of Finance 등 다양한 ODA 행위주체들이 따르고 있지는 않음을 OECD/DAC 지적
 - OECD/DAC는 중기계획을 세울 것을 권고

■ 중점 지원국

- 7개 개발협력 우선지역을 설정하고 지역 내 우선협력대상국 지정
 - 중앙아메리카: 니카라과, 과테말라, 엘살바도르
 - 서아프리카/사헬: 카보베르데, 부르키나파소, 세네갈
 - 동아프리카: 에티오피아, 탄자니아, 부룬디, 르완다, 우간다, 케냐
 - 남아프리카: 모잠비크, 짐바브웨, 나미비아, 남아공
 - 히말라야/힌두쿠쉬지역 (아시아): 부탄, 네팔, 파키스탄
 - 동남부유럽/서부발칸: 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 마케도니아, 몰도바, 몬테니그로, 세르비아, 코소보
 - 남부코카서스: 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지아
 - 기타: 팔레스타인 자치구
 - 특별계획 (Emergency): 아프가니스탄, 이라크, 서사하라

나. 원조 체계

- Federal Ministry for European and International Affairs (BMEIA)
 - 정부 간 협력의 중심으로 ADA와 연계하여 활동
 - ODA 직접 집행기능 미미
- Austrian Development Agency (ADA)
 - 국영 유한회사 형태로 2006년 설립
 - ODA 집행기관으로 17개 해외사무소를 유지하면서 개도국 내 기관들과 협력관계 유지

- Federal Ministry of Finance (BMF)
 - 다자간협력, 채무탕감 (debt relief), 수출신용 전담
 - 채무탕감 비중이 매우 높은 오스트리아 ODA 특징에 따라 높은 비중의 ODA 담당
- 이 외에도 다양한 기관들이 개별적인 예산으로 ODA 집행
 - ODA 예산이 통합되어 있지 않고 기관별 ODA 예산을 모음.

17. 이탈리아

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- Law No. 49 of 1987 (http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Economia/Cooperaz_Finanziaria/Imprese_Miste/Scheda_Articolo7)
 - 1987년 법으로 체계화되었다고 볼 수 있으나 핵심 목표와 개발협력의 원칙은 다르지 않고 운영적 측면의 detail만 다름
 - 2004년 DAC review에서 이러한 지나친 detail을 지적하고 있음 (예: 소규모 프로젝트까지 Steering Committee의 승인을 거쳐야 함을 지정하고 있다거나 더 이상 통용이 되지 않는 현장 업무 영역까지 개정 없이 존재)
- 1999 빈곤감소 가이드라인 (1999 Poverty Reduction Guideline)
 - 빈곤감소를 목표로 섹터별 접근 강조
 - 4가지 카테고리
 - * 민주적 참여를 유도하는 거버넌스와 공공분야 관리체계를 개선하여 빈곤감소에 필요한 제도적 환경을 구축함
 - * 정치적, 행정적 분권화를 강조하면서 지방공동체가 개발의 과정에 참여

할 수 있도록 함

- * 복합적인 현지 개발접근과 섹터별 접근을 연계함
- * 자국 내 다른 부처와 연계하고 프로그램, 실행, 모니터링까지 다른 공여국과 협력

○ 2007. 1. 12 ODA 체계 개선을 위한 개혁안 합의도출 실패

○ 2009-2011 프로그램 가이드라인과 그 방향 (Programming Guideline and Directions)

- 개발협력이 국제적인 결속을 위한 도덕적 의무가 아니라 자국의 미래를 위한 전략적인 투자임을 분명히 함 (not only an ethical imperative of solidarity but also a strategic investment in Italy' s own future)
- 국제사회의 안전과 안보, 이민자 통제, 무역을 통한 발전, MDGs 달성을 목표로 함.
- 단순히 ODA에 그치지 않고 다각적인 방법 (financial modality)을 통해 개도국 발전을 도모해야 함 강조
- 중점지원 분야
 - * 농업, 식량 안보
 - * 환경, 토지 활용 및 자연자원 관리 (수자원 중심)
 - * 보건: 보건시스템 강화 및 의사/보건관련 인력 교육
 - * 거버넌스와 시민사회 (ICT와 전자정부)
 - * 민간센터 개발: 중소기업지원
 - * 성 평등과 여성 역량개발: 섹터 및 cross-sectoral
 - * 취약계층 지원 (소수자, 장애인 등)
 - * 문화: 문화자원의 보호와 발굴
 - * 인프라 구축 (soft loan과 PPP)

■ 중점지원국

○ 우선지원국 그룹 1: 정치적으로 안정되어 있고 ODA를 관리할 수 있는 기술적인 역량이 확보되어 있는 우선지원국

- 사하라이남 아프리카: 니제르, 세네갈, 수단, 에티오피아, 소말리아, 모잠비크
 - 발칸, 지중해, 중동 지역: 코소보, FYROM, 보스니아-헤르체고비나, 이집트, 튀니지, 팔레스타인, 레바논, 이라크
 - 남미, 카리브해, 아태지역: 에콰도르, 페루, 볼리비아, 엘살바도르, 과테말라, 아프가니스탄, 파키스탄
- 우선지원국 그룹 2: 그룹 1과 중요도는 같으나 예산에 따라 지원 규모 변동 가능, 취약국과 같이 다자간 채널을 통한 지원이 더 용이하고 효과적인 국가
- 사하라이남 아프리카: 부르키나파소, 가나, 시에라리온, 기니 비소, 케냐
 - 발칸, 지중해, 중동 지역: 알바니아, 세르비아, 모로코, 모리타니아, 예멘, 시리아
 - 남미, 카리브해, 아태지역: 아이티, 베트남, 미얀마

나. 원조 체계

- 외교부 (Ministry of Foreign Affairs) 내 DGCS
- Steering Committee의 감독 하에 양자간 ODA (soft loan 포함)와 UN에 대한 voluntary contribution 전담
 - 다자간 정책수립 및 협상 등에도 관여
- Steering Committee for Development Cooperation
- 외무부 내 위원회로 외교부장관이 위원장
 - 외무부 13개 국장, 경제금융부 재정국장 (DG of Treasury), 경제개발부 국제정책국장이 참여
 - 정책전략 결정, 자연재해를 제외한 emergency intervention 및 4개월 이상 장기체류 전문가 파견 승인
- 경제금융부 (Ministry of Economy and Finance)
- 국제금융기구 (IFIs), G20등과 같은 국가 간 기구, EU, OECD와 협력하는 다자간 개발협력 담당

- 외교부와 중첩되는 영역이 다수 있어 정책가이드라인, 지역별/섹터별 우선 순위는 따로 정하지 않고 외교부의 것을 정책 기반으로 삼음.
- ODA관련 Annual report는 외교부 종합보고서의 부록으로 삽입됨.

18. 일본

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2010 개발협력 백서를 통해 일본 개발협력 철학을 명시
 - 일본의 평화와 번영은 글로벌 평화와 번영을 통해 가능, 따라서 글로벌 과제 해결에 기여함으로써 자국을 위한 보다 나은 국제적 환경 구축을 목표로 함.
 - 세계화로 인해 개발도상국 지원은 더 이상 자선행위 (action of charity)가 아닌 세계 커뮤니티의 공동의 이익을 추구하기 위한 방안/도구 (tool for the world community to pursue common interests)
- 2003 ODA Charter
 - 국제 커뮤니티의 평화와 개발에 기여함으로써 자국의 안보와 번영 도모
 - 기본 정책: 개도국의 자조 노력 지원, 인간안보 (국가가 아닌 개인차원의 보호와 권한강화), 형평성 강화, 자국의 개발경험과 전문성 활용, 국제 커뮤니티와의 파트너십과 협력
 - 개도국의 자조 노력 지원을 위해서는 개도국의 주인의식 존중과 개발전략에 우선순위 부여

○ 2005 ODA 중기전략

- 빈곤감소, 지속가능한 성장, 글로벌 이슈, 평화구축 등을 우선협력 이슈로 명시
- 인간안보 개념의 중요성 강조, 인간안보 관점을 통한 개발협력 필요

■ 집중 분야

○ 2010 개발협력 백서를 통해, 세 가지 개발협력 중점분야로 ① 빈곤감소(MDGs

달성 기여), ② 평화구축, ③ 지속가능한 경제성장 지원을 명시

- 인간안보 실현 및 MDGs 달성을 위한 지속가능한 성장 지원
- 평화와 안정은 MDGs 달성에 필요조건으로, 인도주의적 긴급 지원 및 평화재건과 구축 중요성 강조
- 경제성장은 개도국의 자립적인 개발을 위해 필수적, 자국의 성공적 개발경험과 전문성, 기술, 체계를 공유하며, 기후변화를 비롯한 환경, 인프라 개발, 투자환경 개선을 중점분야로 명시

○ 2009년 국제개발 중점 정책 이슈 문서를 통해, ① 아시아 국가들의 경제 및

금융 위기 극복 지원을 통한 지역 협력 강화, ② 테러리즘 퇴치 및 평화 구축, ③ 기후변화를 포함한 환경 이슈, ④ 개도국 내 자국 기업 활동 지원을 통해 개도국의 지속가능한 성장에 기여, ⑤ 국제협력 및 시민사회와의 파트너십 강화 등을 제시

■ 중점 지원국

- ODA 현장을 통해, 긴밀한 관계를 맺고 있으며, 자국의 안정과 번영에 주요 영향을 미치는 아시아 지역에 대한 중점 지원을 통해 지역 내 불균형 개선에 기여할 것을 명시

나. 원조 체계

■ 외무성이 개발협력 정책의 수립 및 조율을 총괄, 총 ODA의 2/3 운용

■ 기술협력 집행기구였던 JICA가 2008년 new JICA로 개편되어 유·무상 원조 및 기술협력 통합 집행 관리, 세계 최대 양자원조 집행기구로 발돋움

○ 외무성과 JICA 중심으로 총 ODA의 2/3 관할, JICA는 독립행정기구로서 중기 전략계획을 외무성에 보고

■ 재무성 및 경제무역산업성 역시 주요 관련 부처로 외무성, JICA와 더불어 총 원조의 92% 총괄

○ 재무성은 다자 및 지역개발은행 기여금 관할, 경제무역산업성은 JICA 유상원조, 민관협력에 관여 (총 ODA예산의 4% 관할)

19. 캐나다

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

○ 캐나다 개발협력의 주요 정책서인 ‘Canada Making a Difference in the World: Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness (2002)’에서 캐나다는 그동안의 원조 경험과 국제적 논의를 바탕으로 원조효과성 향상을 위한 포괄적 전략 및 목표를 제시함.

– 빈곤감소 및 원조효과성 향상을 위해 수원국과의 파트너십 강화, 사회 개발 및 경제성장을 위한 포괄적 개발협력 프로그램 마련, 정책의 일관성 향상, 원조 평가 결과 반응을 강조함.

– 특히, 국제원조 분야의 리더국가로서 캐나다의 역할을 강조하며 파리선언, 몬테레이 선언에 부합하는 개발정책을 추구함.

- 원조의 투명하고 효과적인 집행을 위해 'CIDA's Aid Effectiveness Action Plan 2009-2012'를 발표함.
- 2005년 발간된 캐나다 외교 백서 'Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World (2005)'에 포괄적 개발 정책 및 목표를 제시함. 특히 외교, 국방 분야와 함께 개발 분야 예산 확대를 강조함.
- 'The Official Development Assistance Accountability Act (2008)'를 마련하고 있으며 본 법령에 따라 ODA로 의회에 보고된 정부 지출은 반드시 빈곤 감소에 기여해야 하며 국제 인권기준에 부합해야 함.

■ 집중 분야

- 개발 분야에 있어서 캐나다의 집중 분야 5가지를 발표함.
 - 굿 거버넌스, 보건 (HIV/AIDS), 기초 교육, 민간분야 개발, 환경 지속성이 이에 속하며 성 평등은 크로스커팅 이슈로서 모든 개발 활동에서 실행되어야 함을 강조함.
 - Canadian International Development Agency (CIDA)가 발표한 2011-2012 Reports on Plans and Priorities에 따르면, 캐나다는 지속가능한 경제 성장, 어린이와 청소년 보호, 식량 안보를 3 thematic priorities로 선정하고 있으며 이와 함께 아이티, 아프가니스탄과 같은 취약국가에서의 개발을 강조하고 있음.

■ 중점 지원국

- 방글라데시, 볼리비아, 에티오피아, 가나, 온두라스, 말리, 모잠비크, 세네갈, 탄자니아

나. 원조체계

■ 정부부처

- 개발원조는 Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), CIDA, Department of Finance에 의해 관리되며 International Assistance Envelope (IAE)가 연방 예산을 분배함.
 - DFAIT는 외교장관과 국제통상장관을 두고 있음.

- Department of Finance는 World Bank와 IMF에 다자원조를 제공하며 보건, 환경, 농업 관련 부처에서 UN을 비롯한 기타 다자 원조를 담당함.

■ 집행기구

- CIDA는 전체 캐나다 개발원조의 80% 이상, 채무면제를 제외한 양자원조 전체를 총괄하는 원조집행기구임.
- 재정부와 외교부, International Development Research Centre (IDRC)가 약 20%의 원조 집행에 참여함.

20. 포르투갈

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2005 포르투갈 개발협력을 위한 전략적 비전 (Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation)

- 개발도상국, 특히 포르투갈어 문화권 국가들의 경제사회적 개발 및 평화, 민주주의, 인권, 법치강화의 기여를 자국 개발협력의 임무임을 명시
- 아프리카 포르투갈어 문화권 국가, 동티모르의 경제사회적 개발 지원, 포르투갈어 홍보 등 자국의 외교정책과 방향을 같이함.
- 자국 개발협력의 원칙으로 MDGs 달성 기여, 인간안보 개선, 포르투갈어 홍보, 국제개발 논의 기여를 제시

○ 2010 포르투갈 협력 메모랜덤

- MDGs 달성, 개발이슈에 대한 국민 인지 제고, 취약국 지원, 성 평등 및 환경 이슈 등 transversal 이슈에 대한 포르투갈의 기여 중요성 재강조

■ 집중 분야

- 2005 포르투갈 개발협력을 위한 전략적 비전을 통해, 거버넌스 및 민주주의, 지속가능한 개발 및 빈곤퇴치 (교육, 보건, 농촌개발, 환경 보호 및 천연 자원 관리 등) 등을 중점협력 분야로 명시

■ 중점 지원국

- 역사 및 문화적으로 긴밀한 관계를 맺고 있으며, 자국이 풍부한 개발협력 경험을 보유하고 있는 아프리카 포르투갈어 문화권 국가 및 동티모르

나. 원조 체계

■ 외교부 내 포르투갈 개발원조청(Institute for Portuguese Development Aid, IPAD)이 개발협력 정책 관리 및 조율 담당

- 별도 해외 사무소는 부재, 해외 공관들이 원조 프로젝트 및 기술협력의 보고, 모니터링, 관리를 담당

■ 15개 정부 부처, 대학, 공공기관 및 308개 지방정부가 참여하는 분절화 된 원조 체제

- 재무부는 부채탕감, 다자원조 관할, 총 원조의 48% 관할
- Council of Ministers for Co-operation (CIC) - 외교부의 기타 정부부처 및 공공/민간 기관과의 개발협력 정책 조율 기능 강화를 위해 설립
- 1999년 지방정부 협력 프로그램 기획 시 외교부 개발정책과의 조율하도록 하는 결의안 통과

21. 프랑스

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 2011년 프랑스 개발협력 프레임워크 문서 발표
 - 프랑스 개발협력의 4개 전략 과제로 ① 지속가능한 성장 공유, ② 빈곤과 불평등 감소, ③ 글로벌 공공재 보호, ④ 안정과 법치를 제시
 - 중기 개발협력 목표 및 전략 등을 포괄하는 전략서는 부재, 개발협력 구체 주제별 전략서 및 Cross-cutting 정책서 등을 통해 경제성장, 빈곤감소, 글로벌 공공재 접근성 개선을 프랑스 개발협력의 주요 목표로 제시해왔음.
- 2008 Cross-cutting 정책문서
 - 55개 프랑스 중점협력지역 (Priority Solidarity Zone, ZSP) 내 개발정책의 주요 목표는 성장 배양, 빈곤 감소, 글로벌 공공재 접근성 개선을 통한 MDGs 달성 기여

- 그 외 지역에서는 경제 및 인력개발 지원을 통해 경제전환 도모

○ French International Cooperation 2005

- 프랑스 국제협력 전략으로서, ① 세계 결속 (solidarity) 강화에 기여, ② 세계 문화적 대화 증진(개발정책 수립 및 집행 시 문화적 다양성 존중 필요 강조), ③ 프랑스에 대한 해외 학생과 연구진 관심 증대를 주요 우선적 목표로 명시

■ 집중 분야

○ 2008 Cross-cutting 정책문서를 통해 9개 주요 분야로 교육, 수자원, 보건 및 AIDS 퇴치, 농업 및 식량위기, 사하라이남 아프리카의 인프라개발, 환경보호 및 종 다양성, 생산부문 개발, 거버넌스, 고등교육 및 연구역량 등을 제시

■ 중점 지원국

○ 2011년 프랑스 개발협력 프레임워크 문서를 통해, 사하라이남 아프리카와 지중해 지역으로 명시

- 지리 문화적 친밀성 바탕으로 사하라이남 아프리카 지역 14개 우선협력국 선정 (이중 다수의 국가가 최빈곤국)

- 지중해 지역 국가들의 경우 중소득국 유상원조 및 문화, 과학, 기술 교류 등을 통한 협력 증대

(2) 원조 체계

■ 외교부와 경제재정산업부가 정책 수립 및 운영, 프랑스 개발기구 (France Development Agency, AFD) 관리를 공동 관할

○ 외교부는 개발/경제전환 지원(개발노하우 전수), 문화협력 및 프랑스어 보급, 대학 교류, 커뮤니케이션 부문 교류 등을 직접 운영 (총 양자원조의 25% 예산 운용)

- PSZ 국가의 제도, 사회, 문화 및 연구개발 지원을 위한 FSP (Priority Solidarity Fund)를 운영
- 경제재정산업부는 부채관리, CFA franc zone 국가들과의 통화, 금융협력, 투자 촉진, 국제금융기구 협력 등을 총괄 (총 양자원조의 10% 예산 운용)
- 경제재정산업부 재무경제정책국이 개발은행 및 주요 기금 등 다자원조 관리를 총괄하나, 외교유럽부가 UN 기여 및 보건부문 관련 기금을 운용

■ 그 외 42개 기타 정부 부처 집행원조 (대부분 기술훈련) 및 부채탕감이 총 원조의 42%를 차지할 정도로 분절화 높음.

- 관련 부처 간의 국제개발협력 정책 조율을 위해 국제개발협력위원회 1998년 설립, 양자원조 협력대상국 (Priority Solidarity Zone, ZSP) 및 협력분야를 선정

■ AFD는 양자원조 주요 집행기구로서, MDGs 관련 7 분야 관련 운영

- 거버넌스, 고등교육, 문화다양성 등의 분야는 참여하지 않음.

22. 핀란드

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- ‘Development Policy Programme 2007: Towards a Sustainable and Just World Community (2007)’에 따르면 핀란드 개발정책은 외교안보 정책을 중

심으로 빈곤감소와 함께 성 평등, 소수의 인권 강화, HIV/AIDS 퇴치, MDGs 달성을 주요 목표로 함.

- 특히 기후 및 환경, 위기 방지, 평화 건설을 주요 우선과제로 명시함.
- 개발 정책은 개도국에 영향을 줄 수 있는 국제협력 및 국가 정책에서 일관되게 적용 되어야 함을 강조함.

- 핀란드 개발정책의 주요 목표와 원칙을 명시하고 있는 문서인 'Finland's Development Cooperation'는 MDGs 달성을 위한 지속적인 노력, 핀란드 국내의 정책의 일관성 향상, 파트너십 및 인권, 투자, 무역, 원조 등을 포함하는 포괄적 지원 확대를 핀란드 개발정책의 주요 원칙으로 제시함.

■ 집중 분야

- 핀란드는 지속적으로 개발, 기후 및 환경, 식량안보를 강조해 왔음.
- 성 평등, 환경, 취약그룹을 집중 분야로 분류하고 이와 함께, HIV/AIDS, 거버넌스와 정보, 커뮤니케이션과 기술을 포괄적 주요 과제로 선정함.
 - 그러나 MDGs 달성을 위해 경제성장 및 민간분야 개발의 중요성을 점차 강조함.

■ 중점 지원국

- 중점 지원국의 일환으로 에티오피아, 케냐, 모잠비크, 네팔, 니카라과, 탄자니아, 베트남, 잠비아를 장기 수원국으로 선정함.

나. 원조체계

■ 정부부처

- 개발협력은 외교정책의 일부로 외교부 내 9개국에서 집행과 관리를 담당하고 독립된 개발협력국은 없음.

- Department for Development Policy가 개발정책을 담당하며 5~6개의 부서에서 개발협력을 주요과제로 다룸.
- Foreign Trade & Development 장관이 ODA를 총괄함.
- 4개의 Geographical Departments와 Department for Global Affairs도 다자·양자 원조 집행에 참여함.

■ 집행기구

- Geographical Departments내 country desk officers가 프로그램 운영의 중심역할을 함.

23. 호주

(1) 원조목표 및 방향

가. 주요문서 및 정책

■ 원조 방향성

- 호주 원조 효과성에 대한 독립 평가 결과를 바탕으로, 2011년 7월 새로운 개발협력 정책서 “호주를 위한 효과적인 원조 프로그램 (An Effective Aid Program for Australia: Making a real difference—Delivering real results)” 발표
- 개발원조의 근본적인 가치와 목표는 빈곤 극복을 통한 평등 실현임을 강조함과 동시에, 인근 지역 및 글로벌 차원의 안정과 번영을 도모함으로써 자국의 국가적 이익을 도모
 - 국가적 이익은 경제/교역 관계 개선을 통한 개도국의 번영과 이를 통한 자국의 고용 환경, 삶의 질 및 안보 개선

- 자국의 노력이 변화를 이끌어낼 수 있고, 해당 개발재원이 가장 효과적·효율적으로 활용될 수 있는 지역에 초점
 - 동티모르 및 파푸아뉴기니를 비롯한 주변 취약국의 경제성장 지원을 통한 안보 지향
 - middle power로서 국제 체계 내에서의 책무, 글로벌과 지역 차원의 질서 유지를 통한 국가적 이익, 국제 시민의식의 발현으로써의 개발협력 중요성 강조

■ 집중 분야

- 개발원조 지원 기준으로 ① 빈곤과 수요, ② 호주 원조의 역량과 효과성, ③ 국가적 이익 (자국의 안보와 번영에 직접적으로 연관되어 있는 국가 및 지역 중심)을 명시
- MDGs에 부합하는 호주 개발협력의 5개 핵심전략 목표로 ① 생명보호, ② 모두를 위한 기회 보장, ③ 지속가능한 경제개발, ④ 효과적인 거버넌스, ⑤ 인도주의 지원 및 재난대응 강화 강조
- 전략적 목표에 따라 공중 및 모자보건 개선, 교육기회 확대, 여성권한 강화, 식량위기 개선, 고용 및 비즈니스 기회 개선, 기후변화 및 환경의 부정적 영향 감소, 거버넌스 개선 (공공 서비스, 안보, 정의 및 인권보호), 인도주의적 지원 개선 등 10개 개발목표를 선정

■ 중점 지원국

- 호주 원조가 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있고, 자국의 이익과 직접적으로 부합하는, 인근 태평양 도서국 (2011~12년 기준 36%) 및 동아시아 (28%)

나. 원조 체계

■ 외교부가 개발 정책 및 집행 총괄

■ AusAID (Australian Agency for International Development)

- 외교부 외교무역국 내 행정자율 개발원조 집행기구로서, 해외 사무소 관할, 조직의 전략적 방향 수립, 프로그램 집행
 - 총 ODA의 약 90% 집행
- 외교부 및 AusAID에 대한 원조정책 관리 및 예산운영 기능이 집중되어 있어, 개발협력 전략과 일치하는 원조 집행이 용이

■ 예산위원회 (Budget Cabinet Committee), 국가안보위원회 (National Security Committee), 개발효과성 조정위원회 (Development Effectiveness Steering Committee)가 원조정책의 방향성 및 예산 기획에 있어서 범정부적 접근 도모를 위해 협력

■ 개발효과성 사무소 (Office of Development Effectiveness)

- 2006년 4월 원조 프로그램의 영향 평가 및 퀄리티 점검을 위해 개설

한국국제협력단 (Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 8,000여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로도 KOICA는 과거 국제사회의 원조에 보답하자는 ‘감사하는 대한민국’의 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구실 (ODA Research Office)

KOICA ODA 연구실은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구실은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구실은 그 동안의 사업 수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화 시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2011년도 KOICA연구보고서

- 개도국 ICT인력의 효과적 양성을 위한 프로그램 개발협력 모델 연구 : 사회기술 시스템 접근과 ICT 주류화 관점에서
- 개발도상국 국가 온실가스 인벤토리 지원 지침의 수립 및 적용 최종보고서
- 개발도상국 녹색성장 법제지원 체계화사업 및 Case Study
- 개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안
- 경제개발전략 프로그램 개발협력모델연구
- 농촌개발협력 프로그램 연구
- 동아시아 주요 국가별 기후변화 적응정책 조사
- 모자보건 ODA 프로그램 모델 연구
- 물분야 지원전략 및 프로그램 개발협력 모델 연구
- 신재생에너지를 중심으로 한 농촌전력화 프로그램 개발협력 모델
- 연수사업 기획 및 평가 개선전략 수립 연구 보고서
- 프로그램형 접근방식을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구
- 한국 개발 NGO 역량현황 기초조사 및 역량강화 방안
- 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구 : 정부 공공기관의 협력체계 구축을 중심으로
- 한국 ODA에 대한 국민인지 제고 전략
- 한국 ODA의 분쟁 및 취약국 지원 방안
- 한국의 물분야 대개도국 민관협력 구축 기초연구 연구결과보고서
- 해외봉사경험의 사회환원 전략에 관한 연구
- 현장중심의 개발협력 방안 : KOICA 무상협력 사업을 중심으로
- 효과적인 공공-민간 파트너십 사업 모델 연구
- KOICA 성 주류화 가이드라인
- KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안 - 조세분야를 중심으로 -

개발협력 정책과 이슈

- 1호 | 부산세계개발원조총회 예상의제와 한국의 기여 방안
- 2호 | 2011년 파리선언 모니터링 결과와 도전과제
- 3호 | 부산 세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제

KOICA 개발정책 포커스

- 제7호 | 국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점
- 제8호 | 중국의 대외원조 정책 및 시사점
- 제9호 | G-20 서울개발의제와 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 연계방안

연구자료 ODA연구 2012-18-223

우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구

발행 2012년 8월
발행인 박대원
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전화 031) 740-0493
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동화인쇄

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN 978-89-6469-115-1 93320