



ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구

2013. 10

저자

연구책임자

김 은 미

▶ 주요 경력

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

▶ 주요 연구실적

연구 논문 및 저서

- 2013 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, 이해영, 『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.

대표 연구

- 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, 한국국제협력단
- 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 연구실적
 - 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, 한국국제협력단
 - 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 연구실적
 - 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, 한국국제협력단
 - 우리나라 ODA 사업에 대한 성별영향평가, 여성가족부

이 재 은

- ▶ 주요 경력
 - 이화여자대학교 국제대학원 개발협력 전공 박사수료 (현)
 - 이화여자대학교 국제개발협력연구원 참여연구원 (현)
- ▶ 주요 연구실적
 - 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구, 한국국제협력단
 - 한국 ODA에 대한 국민인지 제고전략, 한국국제협력단
 - 선진공여국 사례 비교분석을 통한 우리나라의 중장기 다자원조 전략 방안 검토, 외교통상부

연구보조원

- ▶ 김연주 서울대학교 국제대학원 석사과정 재학
- ▶ 임세은 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 재학

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문초록	1
Abstract	22
I. 서론	43
1. 연구배경 및 목적	43
2. 연구내용 및 방법	45
3. 백서의 정의 및 기능	46
II. OECD DAC 회원국의 ODA 백서수립 현황	49
1. 정책비전과 목표에 대한 OECD DAC 권고사항	49
2. OECD DAC 회원국의 ODA 백서 수립 현황	52
III. 주요 선진공여국 심층사례 분석	57
1. 영국	57
2. 일본	66
3. 아일랜드	74
4. 호주	83
5. 미국	94
6. 독일	97
IV. 한국의 백서 분석	103
1. 백서 발간 목적	103
2. 백서 발간 체계	106
3. 국제개발협력 내용을 포함하는 백서	109

V. 결론: 정책제언	116
1. 한국의 ODA 백서발간 추진 현황	116
2. 백서 발간의 목적에 따른 역할과 기능정립	117
3. 백서 목차 및 내용	119
4. 백서 수립체계	123
5. 검토과정과 시민사회의 참여	125
참고문헌	128
부록 1. OECD DAC 회원국 백서수립 현황	132

표 목차

표 1. 2013-14 OECD DAC 동료심사 평가내용	49
표 2. OECD DAC 동료심사- 정책비전과 전략적 지향성 관련 평가 내용	50
표 3. OECD DAC 회원국의 ODA 정책 및 백서 수립 현황	52
표 4. ODA 백서수립 배경 및 목표 - 정책 프레임워크 수립	54
표 5. ODA 백서수립 배경 및 목표 - 대국민 인지제고	56
표 6. 영국 백서 주제 변화	64
표 7. 일본 ODA 백서 주제 변화 (2001-2012)	70
표 8. 2006년 호주 개발원조 백서의 주요내용	89
표 9. 2006 호주 개발원조정책 전략적 프레임워크	89
표 10. 호주 2011년 원조정책 구성	91
표 11. 2012년 호주 4개년 종합 원조정책 프레임워크	91
표 12. OECD DAC 6개국의 백서발간 행태요약	102

그림 목차

그림 1. 영국 공개자문 프로세스	60
그림 2. 아일랜드의 백서발간과 검토 프로세스	76
그림 3. BMZ 기관 구조도	98
그림 4. 백서수립 체계	124
그림 5. 2016 백서수립 과정	126

Box 목차

Box 1. 2009 영국 백서 목차	62
Box 2. 2012 일본 ODA 백서 목차	68
Box 3. 2010 ODA Review Report 목차 및 내용	72
Box 4. 2010 일본 ODA 백서 목차	72
Box 5. 2006 아일랜드 원조 백서 목차	80
Box 6. 2013 아일랜드 개발 정책서 목차	82
Box 7. 2006 호주 개발원조 백서 구성	88
Box 8. 호주 2011 원조정책서 목차	90
Box 9. 2004 미국 백서 목차	96
Box 10. 2013 독일개발백서 목차	99
Box 11. 2011 경제백서 목차	112
Box 12. 2012 외교백서 목차	114
Box 13. 2013년 현재 추진 중인 ODA 백서 목차	119
Box 14. 백서 목차 제안	121

국문 요약

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

한국은 2010년 OECD DAC 가입을 계기로, 국제개발협력의 선진화를 위한 노력을 경주해오고 있다. ODA 규모의 지속적 확대, 법적 기반 마련, 정책 및 제도적 개선 노력에도 불구하고, 한국 정부는 중요한 과제를 안고 있다. ODA 정책 및 집행체계가 분절화된 현 상황에서 통일된 비전과 목표의 공유를 위한 체계적인 토대를 마련하는 것이 급선무이다 (OECD 2012). 범정부적 차원의 공동의 목표와 방향성이 정립되지 않고서는 한국 ODA의 전략적이고 효율적인 운용이 불가능하다. 또한 국제사회의 빈곤퇴치 및 평화달성 노력에 대한 한국의 역할과 기여, 한국 ODA의 목표와 비전을 국민과 국제사회와 공유해야 한다. 한국 ODA의 방향과 노력에 대한 국민 인지제고를 통해 국제개발협력에 대한 국민적 정책지지 기반을 확보해야 한다.

따라서 본 보고서는 ODA 백서 수립을 통해 한국 ODA에 대한 공동의 비전을 기반으로 관계 부처 및 기관들 간의 협력을 강화하고 국제 개발협력에 대한 오늘날의 정치적 모멘텀을 강화할 것을 제안한다. 동시에 세계 빈곤퇴치를 위한 한국 ODA 정책방향과 전략을 대내외적으로 공유함으로써, 한국의 향후 목표와 역할에 대한 책임성을 강화해야 한다.

본 연구는 한국 ODA의 선진화를 위한 노력의 일환으로써, 한국 ODA 백서의 수립을 위한 방향과 수립체계를 마련하고자 한다. ODA 백서에 대한 국제적 논의와 OECD DAC 선진 공여국들의 현황에 대한 다각도의 분석을 통해 한국 실정에 부합하면서도 보편적이고 국제적인 ODA 백서 발간의 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 정책백서의 정의와 정책결정 과정에서의 백서의 역할에 대한 국제적 논의를 파악하였다. 그리고 OECD DAC 전 회원국의 ODA 백서 발간의 목적과 배경, 양식, 주요 내용과 기조변화, 수립 및 활용 체계 등을 종합적으로 분석했다. 전수분석 결과를 바탕으로 한국 ODA 백서 수립과 활용에 있어 가장 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 국가를 선정하여 사전 문헌연구와 함께 현장 방문조사를 실시하였다. 주요 선진 공여국에 대한 심층 사례연구를 통해 백서 수립의 배경 및 목적, 양식, 시행체계를 파악하고, 주요 선진 공여국들의 경험으로부터 한국에 제시할 수 있는 정책적 시사점을 도출했다. 또한 한국의 ODA 정책 및 추진양식을 뒷받침하는 관련 법률·제도적 기반에 대한 비판적 분석을 실시함으로써, 향후 한국의 ODA 백서 수립의 방향성과 양식 및 활용 방안을 도출하였다.

3. 백서의 정의 및 기능

백서를 비롯한 다양한 정부 문서들의 기능과 목적은 영국의 민주주의 전통과 그 발전 과정과 맥락을 같이하고 있다. 백서가 처음 발간된 19세기 말은 여전히 “청서 (Blue Book)”의 시대로, 백서는 정책에 대한 행정부의 간략한 문서로서 기능하였다. 그러나 20세기 이후 국제 정세의 변화와 정부 구조의 복잡화로 인해 부처 간, 의회 내 위원회 간 공통의 관심사가 증대함에 따라, 이를 반영하면서도 지나치게 복잡하고 분량이 많은 청서에 반해 백서를 출간하기 시작했다.

백서는 정부 각 부처가 소관사항에 대해서 제출하는 실태 보고서로서 최고 권위의 정부 보고서이다. 백서는 정부가 정치, 외교, 경제 등의 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리기 위해 수립된다. 즉, 청서가 특정 이슈에 대한 의회에 대한 종합보고서라면, 백서는 특정 이슈, 분야에 대한 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 보고서라는 점에서 차이가 있다.

백서는 특정 사안에 대한 정부의 공식 보고서이며 “변경이 불가능한 정책적 약속이라기보다는 참여 민주주의의 도구”로서 (Doerr 1971:192), 정부 “정책을 공식화함과 동시

에 그 정책에 대한 의견을 청취하기 위한 창구로서의 이중적인 역할”을 담당하고 있다 (Pemberton 1969). 무엇보다 백서, 녹서, 청서 등을 통해 정책에 관한 정보를 전달함으로써 의회와 국민의 정책에 대한 이해를 높이고 정보 교환과 분석을 촉진할 수 있다 (Doerr 1981: 153).

II. OECD DAC 회원국의 ODA 백서수립 현황

1. 정책비전과 목표에 대한 OECD DAC 권고사항

OECD DAC은 동료심사를 통해 4-5년마다 정기적으로 각 회원국들의 개발협력 정책과 체계를 검토하고, 회원국들의 경험과 우수사례의 공유와 지속적인 정책 개선을 위한 제언을 제공해오고 있다. OECD DAC은 동료심사를 통해 각 회원국이 국제사회의 개발협력 논의와 가이드에 발맞추어, 명확하고 지속적인 비전을 보유해야 한다는 점을 강조한다 (OECD 2013). 개발원조 정책이 기타 다양한 외교정책 내에서 지속성을 유지할 수 있기 위해서는 관련 정부 부처 및 집행기관, 시민사회 등 국내 다양한 개발협력 주체들이 공통의 비전과 목표를 공유해야 한다. 이를 위해 정부 최고위급 차원의 강력한 의지와 공약이 해당 비전과 목표를 지지해줄 수 있어야 한다. 또한 OECD DAC은 회원국들이 범정부적 차원의 비전과 목표에 따라 중점협력 지역과 분야를 선정해 개발협력을 계획 및 시행할 것을 권고한다. 비전과 정책 목표에 근거한 기준에 따라 제한적인 개발재원의 선택과 집중을 통해 원조와 개발 효과성 향상을 도모해야 한다. 이를 통해 회원국 개발협력 활동의 책임성과 예측성을 강화하고, 협력국가 및 국제기구와의 상호책임성에 기반을 둔 파트너십을 구축할 수 있다.

2. OECD DAC 회원국의 ODA 백서 수립 현황

OECD DAC 회원국 가운데, 외교백서가 아닌 ODA 백서를 별도로 수립해 활용해오고 있는 국가는 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 8개국이다. 노르웨이를 제외한 북유럽 국가들과 9개 국가들은 별도의 ODA 백서를 수립하지 않고, ODA

정책서를 통해 각국의 ODA 정책 목표와 전략을 명시하고 있다.

ODA 백서를 수립한 국가들의 경우, 백서 수립 배경과 목표에 따라 크게 다음과 같이 분류해볼 수 있다. 첫째로, 노르웨이, 영국, 아일랜드, 호주, 독일 2차 백서의 경우, 범정부적 차원의 종합적이고 뚜렷한 개발원조 정책 및 전략을 강화하기 위해 백서가 마련되었다. 영국, 아일랜드, 호주와 같이 개발원조 정책 관련 제도 개혁 또는 ODA 규모 증대 공약이 범정부적 차원의 전략 강화를 위한 계기가 될 수도 있고, 노르웨이의 경우는 다양한 개발 이슈에 대한 자국 개발원조 정책 초점을 강화하고자 한다. 둘째로, 캐나다, 일본, 독일의 1차 백서의 경우, 자국의 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고를 백서수립의 목표로 명시하고 있다. 마지막으로, 미국의 개발원조 백서는 여타 국가들의 개발원조 백서와 달리 비공식적 정부 문서로서 원조 정책과 안보, 외교 정책의 일관성을 강조하고 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들의 원활한 논의와 의견 공유 기회를 마련하고자 발간되었다.

III. 주요 선진공여국 심층사례 분석

1. 영국

(1) 백서 수립 배경 및 목적

1997년 집권한 영국 노동당 정부는 원조 효과성과 효율성 개선을 위해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁을 실시하였다. 이에 따라 영국 개발협력 정책의 새로운 목표와 원칙을 천명하고 입법화 추진을 위하여 첫 개발협력 백서인 “1997 세계 빈곤 퇴치: 21C 과제 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)”를 발간하였다. 이후 2009년까지 총 4개 백서를 발간하였다. 백서는 영국의 최상위 차원의 공식적인 정부 문서로서 영국 개발협력 백서는 입법을 위한 공식적인 절차로서 국민과 의회에 정부의 전반적 개발협력 정책 방향을 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다.

(2) 백서의 수립 체계

영국 개발원조 백서는 입법을 위한 자료로서 국제개발부 (Department for International Development, DFID) 주도로 여러 관련 부처, 시민사회, 일반 대중과의

토론을 거쳐 수립되며, 이를 국제개발장관 (Secretary of State for International Development)이 의회에 직접 발표한 이후 입법화가 이루어진다. 백서 수립을 위해 DFID는 백서 전담팀 (White Paper Team)을 구성하여 부처 간 조율과 컨설팅을 포함한 백서 전반을 총괄하도록 하고 있다. 특히 해당 전담팀은 백서 발간에 앞서 대대적이고 집중적인 자문 (Consulting) 과정을 주도하게 된다. 공개자문 (Public Consultation)은 백서를 포함한 정책서 발간에 앞서 정책 수립을 위한 주요 자원 (Input)으로 활용되며 정책에 대한 대중의 의견을 수렴하고 그 결과를 정책 결정에 반영하기 위해 실시하고 있다. 공개자문 전 과정은 해당 웹사이트를 통해 약 3개월 동안 이루어지며, 백서 전담팀이 직접 취합·분류·분석하여 그 결과를 백서 집필 시 반영한다.

(3) 백서의 구성 및 내용

영국의 개발협력 백서는 빈곤퇴치를 비롯한 UN, EU, OECD DAC 등 국제사회의 공약이 국내 정책으로 반영되고 법률로 규정되는 것을 주요 목적으로 한다. 따라서 정부가 주요 정책과 공약을 국민과 의회에 효과적으로 제시하기 위해 백서는 최소의 핵심 공약에 집중한다. 영국의 개발협력 백서는 글로벌 과제 및 이슈와 영국과의 연관성을 합리적으로 소개하고 이들 주제에 대한 구체적 지원 목표 및 협력 방안을 중심으로 설명하고 있다. 1997년 처음 발간된 이후, 국제 개발협력 환경 변화에 발맞춰 글로벌 과제 해결을 위한 영국의 개발협력 전략 및 접근을 제시함으로써, 원조를 넘어 새로운 글로벌 과제를 아우르며 영국은 물론 세계 개발협력 정책 프레임워크를 포괄적으로 넓히는데 기여해 왔다 (OECD 2010).

(4) 백서의 역할 및 기능

영국의 개발협력 백서는 새로운 글로벌 과제에 발 빠르게 대응하며 국제사회에서도 영국이 ODA 관련 논의를 주도하는데 기여해 왔다. 그러나 기본적으로 백서는 입법을 목적으로 영국 국민을 주요 타깃으로 하고 있다. 따라서 백서를 통해 개발협력이 글로벌 문제 해결뿐만 아니라 미래 새로운 파트너, 시장으로서 개도국의 발전이 국내에 미치는 긍정적 영향을 보여줌으로써 개발협력의 중요성과 필요성에 대한 내부 지지를 강화하고 있다. 이러한 목적에 따라 영국은 관련 부처와 국민이 백서 수립과정에 참여할 수 있는 채널을

마련하여 궁극적으로 국민과 정부가 정책 결정에 기여할 수 있도록 도모함으로써 입법과 인식제고를 목적으로 하는 백서의 좋은 예가 된다.

2. 일본

(1) 백서 수립 배경 및 목적

일본은 1990년대 후반 각종 부정부패와 관련한 정치적 스캔들과 불황을 겪으면서 정부 구조조정과 함께 ODA 사업과 정책에 대한 국민적 이해와 지지에 대한 필요성이 더욱 강조되었다. 이러한 가운데 1994년 일본 ODA 연보는 일본 ODA 40년의 활동을 정리하고 21세기를 준비하는 내용으로 ODA에 대한 국민적 이해를 바탕으로 한 정책적 지지를 이끌어내기 위한 목적으로 발간되었다. 2000년 이후 “일본 ODA 연간보고서”는 “ODA 백서”로 이름을 바꾸어 발간되었으며 2002년 ODA 헌장을 개정하면서 ODA Charter 제5조에 정부는 “공적개발원조 (ODA) 백서”를 매년 발간하여 내각에 보고할 의무를 짐을 명기하여 법적인 근거를 마련하였다. 이후 회계연도의 끝인 매년 3월을 전후하여 발간되고 있다.

(2) 백서의 수립 체계

ODA 헌장은 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니나 ODA 활동에 관련이 있는 모든 부처와 하부 기관 등에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 된다. ODA 헌장은 외무장관을 일본의 ODA 정책의 총괄조정자로 명시하고 (ODA Charter 3-1-2), ODA 백서를 매년 수립해 내각에 보고하도록 규정함으로써 (ODA Charter 5), 백서 수립체계에 대한 법적 근거를 마련했다. 일본의 ODA 백서는 외무성이 외부적 검토과정 없이 단독으로 작성하고 정부 내의 회람을 거쳐 내각에 보고 직후 출판하는 단순한 구조를 가지고 있다. ODA 헌장에 백서 수립의 주체와 보고 대상, 주기를 명기함으로써 불필요한 혼선을 막고, 정치적인 상황이나 외부적인 이유로 인한 발간의 지연 또는 취소를 방지할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

(3) 백서의 구성 및 내용

일본의 ODA 백서는 국민의 인식제고와 이를 통한 지지기반 확보를 목적으로 발간

된다. 따라서 고등학생 독자가 이해할 수 있는 정도의 쉬운 언어로 집필되어 있으며, 사진자료와 표/그래프 등을 최대한 활용하여 가독성을 높이는데 주안점을 두었다. 또한 일반 국민들을 대상으로 하기 때문에 전문적인 정보나 정책에 대한 논의 보다는 단순한 캐치프레이즈를 활용한 정부 정책의 설명이나 현재 국제사회의 동향과 이에 대한 일본의 입장, 그리고 일본의 내부적인 상황과 ODA 정책을 연계한 ODA 활동의 당위성에 관한 내용이 주를 이루고 있다.

(4) 백서의 역할 및 기능

일본 ODA 백서는 국민의 이해증진과 지지기반 확보에 초점을 맞추어 발간되고 있다. 외무성과 JICA 임원과의 면접조사 중에도 백서의 주요 기능은 정책을 수립하거나 새로운 중점분야를 공포하는 것이 아님을 확인할 수 있었다. 일본 ODA 정책은 오히려 외교청서에 삽입된 ODA 관련 내용이 간략하고 명확하게 기술되어 있으며, 백서 안에서는 분량에 비해 새로운 정책이나 비전을 포함하지는 않았다. 특히, 일본의 ODA 백서는 국민에게 알리고 싶은 정부 정책의 메시지를 보다 쉽게 전달하기 위한 캐치프레이즈와 단어를 선택하는데 주력하고 있다. 따라서 일본의 ODA 백서는 구성이나 기술방식 면에서 대국민 인지제고와 홍보를 목적으로 하는 백서의 대표적인 예로 시사점을 주고 있다.

3. 아일랜드

(1) 백서 수립 배경 및 목적

아일랜드 원조 백서는 국내외 경제침체 속에서 원조 효과성과 책임성을 제고하기 위해 보다 명확한 개발협력 정책의 필요성이 증가함에 따라 수립되었다. 해외원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하는 것 역시 백서 수립의 중요한 목적으로 제시되었다. 아일랜드 백서 발간과정은 정부와 국민, 협력 국가, 관련 기관들과의 소통의 수단으로 활용되었다. 또한 국내외 경제침체 속에서 변함없는 국민적 지지를 확인함으로써 개발협력 정책의 지지 기반을 견고히 하고 새로운 정책 개발을 도모하는 기회로 삼을 수 있었다.

(2) 백서의 수립 체계

아일랜드 원조 백서는 외교무역부 (Department of Foreign Affairs and Trade)의

Irish Aid 주도로 발간된다. 아일랜드 원조 백서는 관련 정부 부처 간 논의와 협상뿐만 아니라 약 1년여에 걸친 집약적인 공개자문을 통해 얻어진 결과물로서 대중, 정부, 파트너 국가와의 소통을 중심으로 만들어 진다. 따라서 아일랜드의 원조 정책과 중점협력 분야, 주요 수원국 등에 대한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고자 여러 채널을 통해 적극적으로 자문을 실시했다. 특히 2011년 수립된 새 정부는 급변하는 글로벌 경제 환경 변화 속에서 새로운 기회와 과제를 파악하여, 아일랜드 개발원조 정책의 비전과 방향성을 찾고 새로운 정책을 도출하기 위해 정부 주요 과제로서 2006년 발간된 아일랜드 원조 백서의 검토 및 평가를 계획하였다.

백서 집필 작업은 부처 간 초안 검토 프로세스와 “부처 간 협의위원회”를 통해 관련 부처들이 지속적으로 의견을 교환하고 있으며, 무엇보다 실용적이고 실무적으로 접근하여 백서 작업에 정치적인 고려가 반영되지 않도록 하고 있다. 또한 공개자문을 비롯한 검토 및 평가 과정의 독립성과 객관성을 유지하기 위해 학계 전문가와 관련 전문가 5인으로 이루어진 “Irish Aid 전문가 자문단 그룹 (Irish Aid Expert Advisory Group)”을 구성하고 있다.

(3) 백서의 구성 및 내용

아일랜드 첫 번째 원조백서로서 2006 백서가 150여 페이지에 달하는 아일랜드 원조에 대한 종합문서의 성격을 띠고 있다. 반면, 2013년 5월에 발간된 개발 정책서는 정책 및 접근법에 있어서 아일랜드가 중점을 두고 있는 3개의 원조 목표와 6개의 중점 분야만을 집중적으로 소개하는 전체 36페이지의 짧은 문서로 간소화되어 발간되었다. 이는 정책의 명확성을 높이는 동시에 대중이 쉽게 접근할 수 있도록 하여 원조 정책에 대한 인지제고 효과를 거두기 위한 전략이라 할 수 있다.

(4) 백서의 역할 및 기능

OECD DAC은 2009년 아일랜드 동료심사를 통해 2006년 백서가 빈곤퇴치를 비롯한 아일랜드의 포괄적인 개발 목표를 명확히 제시하는 미래지향적인 백서의 좋은 예가 된다고 평가하였다 (OECD 2009). 아일랜드의 경우처럼 백서는 강력한 대국민 설득 기제와 정치적 메시지를 전달하는 도구로 활용될 수 있다. 아일랜드 백서의 내용 분석을 통해

아일랜드의 개발원조 필요성과 함께 원조가 아일랜드에 미치는 긍정적 효과를 강조하며 아일랜드와 국제사회의 미래를 위해 원조가 현명한 선택이라는 인식전환을 유도하고 있음을 알 수 있다. 시민 사회와 개발 파트너, 정부 내 활발한 토론 과정을 통해 발간된 아일랜드 백서는 명확한 정책 프레임워크를 구축하려는 백서의 좋은 예가 될 뿐만 아니라 백서 발간 전 후 실시되는 공개 자문과 백서 검토 및 평가 과정은 국민의 인식제고 및 정책 일관성 향상의 효과가 있는 만큼 인식제고를 목적으로 하는 백서에도 시사점을 준다.

4. 호주

(1) 백서 수립 배경 및 목표

호주의 경우, 국제개발협력의 중요성에 대한 높아진 국민적 인식을 기반으로 매년 원조가 증대되는 가운데 효과적이고 효율적인 원조 운용을 위한 중장기적 차원의 ODA 정책 프레임워크로의 필요성이 대두되었다. 그 결과, 호주 최초의 개발원조 백서 “호주 원조: 성장과 안정을 도모 (Australian Aid: Promoting Growth and Stability)”가 2006년 발간되었다. 첫 개발원조 백서를 통해 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력에 발맞추어 향후 10년 호주 개발원조 프로그램을 이끌어 나갈 포괄적인 정책 프레임워크를 수립했다.

그러나 2007년 말 정권교체로 인해 호주 정부의 조직개편이 단행되고 호주 개발원조 백서의 정책 프레임워크로서의 기능도 변화를 맞게 되었다. 2011년 7월 호주 정부는 새로운 호주 원조정책서 “호주의 효과적인 원조 프로그램 - 진정한 변화와 실질적인 성과 (An Effective Aid Program for Australia: Making A Real Difference—Delivering Real Results)”를 수립했다. 새로운 정책서는 증가하는 호주 개발원조의 보다 효율적인 운용과 빈곤극복에 대한 정책 초점을 강화하며, 2006년 백서를 대체해 현재 호주 대외원조 정책 프레임워크로서 기능하고 있다.

(2) 백서의 수립 체계

호주 개발원조 백서 수립은 호주 개발협력기구 AusAID가 총괄 및 조율 역할을 담당하고 있다. 2006년 백서 수립을 앞두고, AusAID는 2005년 외부 학계 전문가들에게 백서를 위한 연구 및 정책제언 보고서 (Core Group Recommendations Report)를 의뢰했다. 해당 보고서는 중점협력국, HIV/AIDS, 국내 커뮤니티 참여방법 등 6개 주제에 대한

개별적인 보고서와 함께 향후 호주 개발원조 정책 수립을 위한 분석과 정책제언을 제시하고 있다.

또한 1년간 외무부 정무차관이 주관하는 수차례의 회의와 국내외 기관 및 전문가 자문을 통해 포괄적이며 전략적인 원조정책 수립을 위한 논의가 이루어졌다. 학계 및 시민사회가 참여하는 세미나를 개최해, 호주 개발협력의 성과와 경험에 대한 비판적인 평가도 함께 이루어질 수 있도록 했다. 국내외 다양한 개발협력 주체들이 참여한 논의를 바탕으로 호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 수립했다.

(3) 백서의 구성 및 내용

2006년 개발원조 백서에서 호주 ODA는 자국의 국익과 합치하는 방향에서 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 성장을 지원하는 것을 근본적인 목표임을 명시하고 있다. 변화하는 국제 개발협력 환경과 이에 따른 호주 해외원조의 장기적 목표와 전략, 아시아 태평양 지역을 비롯한 중점협력 지역 및 분야 등을 제시한다.

2011년 발표된 호주의 새로운 개발원조정책 역시 빈곤감소와 MDGs 달성을 핵심 목표로 명시하며, 이를 위한 원조 효과성 개선 필요성을 강조한다. 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력은 유지하며, MDGs 달성을 위해 아프리카와의 협력 강화를 목표로 한다. 2006년 백서를 통해 수립한 개발원조정책의 기본적인 방향과 목표는 지속적으로 유지되고 있으나, 새로운 정책서는 식량위기, 기후변화와 위기 대응 등의 글로벌 과제를 보다 직접적으로 부각시켰다. OECD DAC은 2013년 동료심사를 통해 이를 긍정적이고 시의적절한 변화라고 평가했다 (OECD 2013).

(4) 백서의 역할 및 기능

2008년 OECD DAC 호주 동료심사는 해당 백서와 백서수립을 위한 일련의 준비과정은 원조 규모의 증대와 함께 원조정책 개혁에 있어 중요한 모멘텀을 창출하는데 크게 기여했다고 평가한다 (OECD 2008). 그리고 정치적 모멘텀은 원조의 비구속화 결정과 2006년 4월 원조 정책의 개발성과와 효과성 평가를 위한 독립적인 평가조직 (Office of Development Effectiveness, ODE)의 창설로 이어졌다. 이는 고위급 차원에서의 강력한 정치적 모멘텀이 정책의 수립 및 이행을 위해서 무엇보다도 가장 필요함을 입증한다.

그러나 향후 10년간의 호주 정부의 장기적 원조정책을 아우르는 프레임워크로 개발되었던 2006 백서는 정권 교체로 인해 2011년 새로운 정책서로 대체되었다. 다행히 새로이 취임한 총리가 국제 개발협력에 대한 강력한 지지자로서, 이전의 원조예산 증액 공약을 지속하는 등 정책의 큰 방향과 목표는 유지되었다 하더라도, 정책백서가 정권의 변화에 크게 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 호주사례를 통해서 볼 수 있다.

5. 미국

(1) 백서 수립 배경 및 목적

2004년 미국 국제개발처 (United States Agency for International Development, USAID)는 원조 백서 “미국 해외원조: 21세기 과제와 대응 (US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century)”을 비공식 정부문서로 발간하였다. 9/11 이후 2002년부터 국가안보전략 보고서에 “개발”을 포괄함에 따라, 외교, 국방, 개발이 국가 정책의 주요 축으로 자리하게 되면서 이들 간의 연계성에 대한 이해를 도모하고 미국 원조의 효과성, 정책의 일관성 제고의 중요성을 알리기 위해 원조 백서를 수립하게 되었다. 미국의 원조 백서는 미국 원조의 효과성을 제고하는 동시에 자국의 안보 향상을 도모하는 원조 정책의 기본 원칙과 전략적 목표 수립, 미국 원조의 개혁에 앞서 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들에 의견을 교환하는 기회를 제공하고 논의를 확대해 나갈 목적으로 발간되었다.

(2) 백서의 수립 체계

USAID는 국무부와 공동전략계획 (Joint Strategic Plan)을 세워 외교정책과 개발목표 조율을 도모하고 공동관리위원회 (Joint Management Council)와 공동정책 위원회 (Joint Policy Council)를 마련하여 정책 간 행정적·정책적 일관성을 향상시키고자 한다. 그러나 미국의 원조백서는 논의 활성화를 위한 비공식 정부 문서이므로 USAID의 정책계획조정국 (Bureau for Policy and Program Coordination, PPC) 주도로 발간된다.

(3) 백서의 구성 및 내용

미국 원조백서는 미국의 주요 개발과제, 기본원칙과 전략에 대한 심도 깊은 논의가 이루어 질수 있도록 국제사회에서 미국 원조의 역할의 변화와 함께 현 국내의 상황에 대한 배경 설명, 정책 분석 및 그동안 제기되어온 문제점을 제시한다. 또한 원조를 포함한 미국의 포괄적 외교정책 목표를 제시하는 문서인 ‘공동전략계획’과 원조효과성 제고를 바탕으로 백서에서 제시하고 있는 목표 간의 비교를 통해 현 정책 및 전략과의 연계성·호환성 측면에서 논의가 이루어지도록 한다. 특히 백서를 준비하는 가운데 제기된 토론 주제 및 중점 사항들을 따로 부록으로 정리하고 있어 토론의 목적과 어젠다를 한 눈에 볼 수 있게 함으로서 원활한 토론을 가능하게 한다.

(4) 백서의 역할 및 기능

미국 원조 백서는 비공식 문서이기 때문에 백서의 필요성과 그 역할에 대한 다양한 의견이 존재하고 있다. 원조 백서는 공식 정책서가 아닌 원조와 개발에 관한 배경 보고서(Background Paper)이자 분석 보고서로서 백서를 통해 논의가 활성화되고 논의 결과가 공식 정책 및 전략서 수립으로 이어질 수 있도록 기반이 되는 역할을 하고 있다. 그러나 한편으로는, 백서가 미국의 공식 정부 문서인 정책서(Policy), 전략서(Strategic)와 불필요한 논란 또는 혼란을 불러일으킬 수 있다는 비판적 시각도 존재한다. 따라서 미국의 원조 백서는 최상위 정부 문서에 해당하는 다른 국가의 백서와는 역할과 기능에서 차이가 있다. 새로운 정책과 전략의 수립에 앞서 현 상황을 점검하고 정책의 변화를 이끌기 위해 논의 주도를 목적으로 하는 문서로서는 좋은 예가 될 수 있다.

6. 독일

(1) 백서 수립 배경 및 목표

공식적으로 독일에서 발간된 첫 번째 “백서”는 2008년 “하나의 세계로 (Towards One World)”이다. 그러나 이는 “13차 독일 개발정책서 (The German Government’s 13th Development Policy Report)”로 “개발백서 (Development Policy White Paper)”가 부제 형식으로 달려있어 개발정책서가 실질적으로 백서의 역할을 담당해 왔으며, 그 처음은 1960년대로 거슬러 올라가는 등 정책서 발간의 오랜 역사를 보여주고

있다. 이는 행정부가 의회에 보고의 의무를 지는 내각제의 특성상 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔다. 백서의 명명은 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 이루어졌다.

(2) 백서의 수립 체계

2013년 독일 개발백서는 독일 ODA 전체 예산의 60%로 가장 높은 비중을 차지하고, 전반적으로 ODA 조정자 역할을 담당하고 있는 BMZ의 주도로 발간되었다 (BMZ 2013:37). 이에 따라 백서를 구성하는 목차와 개요는 BMZ 내 정책기획과 정책수립에 관련된 다양한 부서의 협의를 통해 결정되었다. 이렇게 정해진 목차에 따라 집필은 KfW 및 GIZ와 같은 집행기관과 BMZ 내부의 프로젝트 관련 부서가 각각 챕터를 나누어 집필했다.

(3) 백서의 구성 및 내용

2013년 독일개발백서는 내용면에서는 MDGs 정신의 구현과 빈곤경감의 구조적 문제들이 독일 개발정책의 중심이라는 점을 강조한다는 점에서는 기본적인 정책변화는 두드러지지 않는다. 전반적인 구성에 있어서 국내 제도적 개혁이나 시스템의 보완 등을 중심으로 하고 있는데 이는 각종 정책서나 전략서등을 다수 발간하여 주제별로 정책을 소개하거나 정보를 주는 정치문화와 연관이 있다고 볼 수 있다. 따라서 내용적으로 백서는 구체적인 정책의 변화나 소개보다는 국제사회의 논의와 국내적 개혁과제를 다룸으로써 정책서와 차별화를 의도했다고 볼 수 있다.

(4) 백서의 역할 및 기능

2013년 2차 독일 개발백서는 국민의 인식제고를 위한 기능은 우선적이라고 볼 수는 없으며 정부 간 보고 (Inter-governmental Report)를 가장 핵심적인 기능으로 수행하고 있다. 전체 백서의 4/5 가량을 지난 4-5년 사이의 활동을 보고하고 나머지 부분에서 미래를 위한 전략을 다루고 있는데 이 부분을 작성하는 가운데 자문과정에서 이미 정부 내에서 일정 수준까지의 합의에 이르게 되는 역할을 수행하기도 한다. 특히 국제적 어젠다를

중점적으로 다루기보다는 국내적 개혁이나 제도의 개선, 당면과제들에 집중하고, 의회에 보고, 부처 간 보고 채널, 정기적인 ODA 활동의 정리라는 측면에서 관계자들 간의 소통에 중점을 두고 있다. 이는 앞서 구성과 내용적인 측면에서 정책서와의 차별화와 맥락을 같이하는 것으로 백서가 정책적 프레임워크로서의 기능과 역할을 수행하되 새로운 정책과 그 범위 등을 제시하기 보다는 합의된 정책 및 시스템을 문서화하고 이를 이행하고 있는 상황을 보여줌으로써 이해당사자 간의 소통을 강조하고 있다.

IV. 한국의 백서 분석

1. 백서 발간 목적

국내 각 정부부처 및 기관에서 발간하고 있는 백서들을 발간 목적에 따라 살펴보면, 대부분 주요 정책 현황과 성과를 보고하고, 이를 통해 정책 및 부처 활동에 대한 대국민 홍보와 인식 제고에 중점을 두고 있다. 구성 및 내용면에서 백서는 연차보고서 형식으로 해당 정책의 도입 배경, 현황, 성과 보고를 중심으로 하고 있다. 대부분의 백서가 기존 정책 기조를 중심으로 정책성과에 대한 보고 및 평가를 주요 내용으로 하고 있는 반면, ‘국방백서,’ ‘외교백서,’ ‘문화예술정책백서,’ ‘보건복지백서,’ ‘산업자원백서,’ ‘환경백서’는 해당 기관과 정책의 비전과 목표를 보다 명확히 밝히고 현 정책의 성과 및 평가와 함께 향후 정책 과제와 방향을 제시하고 있다는 점에서 차이를 보인다.

이와 같이 정책 및 부처 활동 홍보를 기본 목표로 삼고 있는 한국의 백서는 입법을 목적으로 하는 서구의 백서와는 기본적으로 그 역할과 기능에서 차이가 있다 (서문희 외 2004). 심층사례를 통해서 살펴본 것처럼, 영국, 아일랜드를 비롯한 서구의 백서는 정책에 관한 정보를 의회와 국민에 공개하고 정부 정책을 공식화, 입법화하는 기능을 한다. 또한 현 정부의 정책 목표, 비전, 활동, 향후 전망 등 현재까지의 활동에 대한 정리보다는 앞으로의 정책 방향을 밝히는 미래지향적인 내용을 중심으로 담고 있다. 특히 발간 과정에서 정책에 대한 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 하며 정책에 대한 국민의 이해와 참여를 높이기 위해 대대적인 자문과정을 통하여 정보 교환과 정책 분석을 촉진한다. 그러나 한국의 백서는 기본적으로 현 정책성과 보고 및 홍보를 주요 목표로 하여 그

내용과 구성에 있어서 과거와 현재의 활동을 중심으로 기술되어 있다. 또한 백서발간 전후로, 정책에 대한 국민의 이해를 돕고 인식을 제고하기 위한 별도의 과정은 두고 있지 않다.

2. 백서 발간 체계

백서 발간에 있어서 부처 단독으로 집필, 발간하는 것이 대부분이나 담당 부처를 중심으로 관련 부처와 기관이 공동으로 작업하는 경우도 있다. 대표적 사례로 가장 많은 부처와 기관이 백서작업에 공동으로 참여하는 ‘국방백서’는 백서 발간 체계는 물론 내용과 구성에 있어서도 시사하는 바가 크다. 국방백서는 1967년 최초 발간된 이후 1968년 불안정한 안보상황으로 인해 발간이 중단되었다가 1988년 재발간되었다. 그러나 발간시기가 정해진 이후에도, 주요 이슈에 대한 합의를 찾지 못해 발간이 연기되거나 정권교체로 인해 정책서로 백서발간을 대체하기도 하였다. 정권교체시기로 인해 국방백서 발간이 어려워지자 국방부는 국방자료의 연속성을 유지하면서 동시에 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 ‘국방주요자료집 (2001),’ ‘1998-2002 국방정책 (2002),’ ‘참여정부의 국방정책 (2003)’을 백서를 대체하여 발표하였다. 위의 자료는 국방정책 성과에 대한 종합정리와 함께 향후정책 비전과 전망을 중심 내용으로 다룸으로써 국민적 공감대와 심층적 이해를 도우며, 그 내용과 기능에 있어서 백서와 동일하게 인식되고 있다.

국방백서수립을 위해 6개 관련기관과 22개 부서는 수차례의 협의과정과 복잡한 행정절차를 거쳐야한다. 국방백서는 여러 부처와 기관이 관련되어 있다는 점에서 ODA 백서와 유사하다. 국방백서는 많은 관계부처가 공동으로 작업하는 만큼 주요 논의에 대한 합의를 이루기 위한 과정이 백서발간의 핵심이라 할 수 있다. 백서발간을 위한 일련의 과정이 주요 이슈에 대한 이해관계자간의 심도 깊은 논의를 거쳐 합의를 이루는 과정으로 활용될 수 있음을 보여준다. 백서는 발간 자체로도 의미가 있겠으나 무엇보다 다양한 관련 부처 및 기관이 주요 논의에 대한 협의과정을 통해 공동의 비전을 설정하고 정책의 방향과 목표를 온전히 공유하는데 더 큰 의미가 있다.

3. 국제개발협력 내용을 포함하는 백서

국제개발협력 활동은 여러 분야가 연관되어 있어 지금까지 국제개발협력 백서 또는 ODA 백서가 나오지 않았음에도 불구하고 국제개발협력활동에 기여해온 관련 부처들의 백서에 일부 내용이 포함되어 왔다. 한국의 백서들 중 원조 및 국제개발협력 관련 내용을 담고 있는 백서는 ‘외교백서,’ ‘경제백서,’ ‘보건복지백서,’ ‘국방 재난대응 백서,’ ‘행정안전백서’ 등이 있다. 그 중 ‘외교백서’와 ‘경제백서’는 각각 외교부와 기획재정부가 발간하고 있으며 두 백서 모두 유·무상 원조를 백서에 포함하고 있으나 중점 내용 및 구성에서 차이를 보이고 있다. 다음은 ‘경제백서’와 ‘외교백서’의 국제개발협력 부분을 비교분석한 내용이다.

먼저 ‘경제백서’를 살펴보면 대외 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 대외경제협력 전략으로 2003년도 백서에서 처음 대외 원조를 소개하기 시작했다. 대외 원조 관련 내용이 본격적으로 기술되기 시작한 것은 2007년 이후부터이다. ‘대외개방 및 경제협력 강화’ 파트에서 한국 정부의 전반적 원조 활동을 소개하고 있으며 그 중, 개도국과의 경제협력 원조와 경제발전경험공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP)을 중심으로 설명하고 있다. 이후에는 ‘국제공조 강화와 국제역량제고’ 챕터에서 정부 및 기재부의 관련 활동 소개와 함께 EDCF를 통한 양허성 차관을 중심으로 사업 규모, 주요 분야 및 지역, 주요 정책, 유·무상 통합 국별지원전략과 통합 평가시스템 등을 소개하고 있다.

‘외교백서’의 경우, 1990년 처음 백서가 발간되기 시작한 때부터 ‘개발도상국과의 경제협력’을 중심으로 국제개발협력을 백서에 소개해 왔다. 실리외교와 공동번영이라는 정책 기조 아래, 1990년대 외교백서는 개도국의 경제발전과 한국과의 교역비중 증가와 함께 국제무대에서 한국의 동반자이자 지지자로서 성장해 가는 개도국에 대한 한국의 외교대책으로 개도국 경제협력과 원조를 소개하고 있다. ‘외교백서’ 역시 경제협력사업을 중심으로 기술하고 있어 원조에 대한 접근방식은 ‘경제백서’와 큰 차이를 보이지 않는다. 내용에 있어서 기존의 외교백서는 여러 부처의 개발협력활동을 총망라하여 수록했으나 2000년 이후부터 KOICA 활동을 중심으로 기술하고 있다.

여러 이해관계자가 관련되어 있는 국제개발협력의 특성에도 불구하고 현재 국제개발협력을 다루고 있는 백서들은 개별 부처가 단독으로 백서를 발간하며 각 부처의 활동을 단

편적으로 소개하는데 그쳐 범정부적 차원에서 국제개발협력 정책 및 활동에 대한 정보를 제공하고 국제개발협력에 대한 국민인식을 제고할 수 있는 국제개발협력백서는 부재하다. 그러나 백서는 정책 추진 과정 및 성과를 실증하는 자료로서의 가치 외에도 향후 정책 수립을 위한 이정표를 제시하는 자료로서 중요한 의미를 가진다. 여러 부처가 연계되어 있는 국제개발협력은 더더욱 백서 발간 과정에 있어서 관계자들이 모두 참여하여 충분한 숙고와 토론을 통해 합의를 이루고 공동의 비전을 공유하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 이때 백서는 공론의 장으로서 기능할 수 있을 것이며 또한 범정부간 비전과 목표를 제시하고 정책을 통합하는 프레임워크로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

V. 결론: 정책제언

1. 한국의 ODA 백서발간 추진 현황

한국의 ODA 백서 발간은 2013년 새 정부의 출범과 함께 발표된 140대 국정과제 중 하나로 ODA 관련 내용이 포함됨에 따라 「2013년 ODA 통합홍보계획」의 일환으로 추진되고 있다. 해당 계획에 따르면 ODA 백서는 “우리나라 ODA의 비전, 정책 및 전략과 원조 성과를 ODA 관련자들과 일반 국민들에게 종합적·체계적으로 보고”하는 것을 목표로 “2013년부터 3년 주기로 발간”하고 “자료조사, 목차수립, 초안 작성 등을 총괄”하는 “관계기관 백서발간 T/F를 구성”하여 추진된다. 또한 ODA 백서의 주요 내용은 “우리나라 ODA의 비전과 목표, 주요 전략, 추진체계, ODA 예산계획, 국제사회와의 공조, ODA 사업의 성과 등”이 포함될 것임을 밝히고 있다.

ODA 백서 발간이 추진되고 있는 것은 매우 고무적이지만, 한편으로는 백서 수립의 목적과 목표에 대한 사전 연구와 충분한 논의와 합의의 과정을 진행하지 못하고 단기간에 대국민 홍보의 목적으로만 백서발간이 진행되고 있는 것은 논란의 여지가 있다고 볼 수 있다. 2012년 한국의 국제개발협력에 대한 OECD DAC 동료심사에서도 지적한 바와 같이, 한국은 통합된 원조 체계를 위한 법적·제도적 기반을 신속히 조성해왔으나, 현재 한국의 국제개발협력 프레임워크는 단시간 내에 수립되다 보니 투명한 의사결정 기준을 바탕으로 충분한 논의를 거쳐 수립되지 못했기에 범정부적 차원의 공동의 비전과 목표를 제시

하는 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 따라서 OECD DAC은 “범정부적” 전략 프레임워크 구축을 권고하고 있다.

이는 정책과 전략은 물론 모든 ODA 관련 기관들의 세부 프로젝트 수준까지 아우를 수 있는 한국 ODA의 철학적 근간과 비전, 방향성을 제고하고 공유할 수 있는 방법을 모색하는 것을 의미한다. 이런 측면에서 보면 백서는 우리나라의 ODA 정책을 대표할 수 있는 ‘개념상 최고위 문서’로 작성되어야 한다. 사례연구를 통해 보았듯이 백서가 법적 장치뿐만 아니라 철학적이고 관념적인 차원에서 최상위 문서의 역할을 하고 있는바 한국의 백서도 각종 법적 계획들의 근간에 있는 정책의 철학과 비전을 제시·공유하는 정책철학의 관점에서 최상위 문서로 자리매김해야 한다.

현재 추진되고 있는 ODA 백서는 우리 정부가 추진하고 있는 정책 및 계획과 그 현황을 담는 데는 충실하나 철학적인 가치를 공유하고 이를 국민에 알리는 장치로서 역할을 하기엔 내용적인 측면이 보강될 필요가 있다. 또한 국민이 ODA를 어떻게 바라보고 이해하는가가 지지 기반의 확보에 중요한 열쇠라고 한다면 좀 더 비전 중심의 미래지향적 백서가 되어야 한다.

2. 백서 발간의 목적에 따른 역할과 기능정립

백서의 발간 목적과 기능은 크게 2가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 실질적인 정책의 변화를 유도하는 논의의 장이거나 “포괄적 정책 프레임워크 (Overarching Policy Framework)”로 작용하는 정책적 기능과 국민 인식제고 및 홍보의 기능이 그것이다. 그러나 현재 한국 ODA 정책의 수립과 집행에 있어 많은 비판에 직면하고 있는 “통합적 프레임워크에 대한 이해와 해석의 상이성”으로 인한 “전략적이고 범정부적 접근의 어려움”을 고려해 볼 때, 국민 인식제고만을 염두에 둔 백서의 발간은 부처별, 이해관계별 해석이 다를 수 있는 또 다른 문서의 재생산에 그칠 우려가 있다. 따라서 본 연구는 포괄적 정책 프레임워크로서의 백서 발간이 우선되어야 함을 제안한다.

포괄적 정책 프레임워크로서의 한국의 ODA 백서는 각종 ODA 정책과 전략 및 계획들이 실제 실현단계에서 어떻게 활용되고, 그 성과가 어떻게 평가될 것인지를 제시한다. 관련 정부 부처 및 시민사회가 해당 백서 아래 “공통의” 정책을 “공통적인 언어”로 이해하며,

그 틀 안에서 협력을 도모할 수 있어야 한다. 또한, 기타 모든 관련 ODA 정책 및 액션 플랜의 가이드라인이 될 수 있도록 기능해야 한다. 이를 위해서 초기의 ODA 백서는 한국 ODA 정책을 포괄적이고도 심도 깊게 다루어야 하며 변화하는 국제개발협력환경과 국내적 상황, 국제사회의 논의에 대해서 단순히 ‘소개’ 수준이 아닌 향후 변화의 방향을 이해하고 대응 정책을 마련할 수 있도록 하는 분석적 정보를 제공해야 한다. 또한, ODA 이해관계자 간의 ODA의 목적과 한국의 역할에 대한 상이한 이해 위에 이루어진 국민인식제고 노력은 사상누각에 불과하다는 점을 간과해서는 안 된다.

ODA 백서의 발간 시기와 주기 역시 ODA 중장기 계획이나 5개년 계획 등의 수립과 연동하여 발간되어야 한다. ODA 백서가 관련 전략 및 계획을 아우르는 포괄적인 정책 프레임워크인 만큼, 백서를 기반으로 향후 관련 전략 및 계획이 보완 및 수립되어야 한다. 따라서 2016년에 발간될 두 번째 ODA 백서는 2015년부터 첫 백서에 대한 검토과정을 거치면서 다양한 부처 및 시민사회의 의견을 수렴해 반영할 수 있도록 그 준비 계획을 세워야 할 것이다.

따라서 ODA 백서의 요약본을 활용하여 국민의 인식을 제고하고 ODA 정책의 지지기반 확보를 위해서도, 한국의 역할과 책임을 제시할 수 있어야 하며 한국 ODA의 미래지향적인 비전과 방향성, 목표와 전략을 간단명료하게 담아내야 한다.

3. 백서 목차 및 내용

본 연구는 현 시점에서 ODA 백서가 발간된 배경과 백서를 통해 공유하고자 하는 세계관, ODA 정책의 비전과 방향성을 중심으로 하는 백서의 구성을 제안한다. 본 구성의 특징은 한국 ODA의 현황이나 성과 보고에 해당하는 내용은 많은 부분 삭제하거나 부록으로 처리한다. 그리고 “왜 이 시점에서, 무엇을 위해 백서를 발간하는가? 지금까지 나왔던 정책문서/전략서들과 어떤 관계가 있는가?”라는 질문에 대해 한국의 ODA 활동에 대한 당위성을 설명할 것을 제안한다. 이를 통해 국제사회 속 한국의 지위 상승과 그에 따른 책임의 증대, 우리의 개발경험을 바탕으로 좀 더 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 확신을 공유해야 한다.

Part 1 “한국 ODA의 비전”에서는 한국 ODA의 기본정신을 상세히 기술하고 원칙을

공포함으로써, 이후 기술될 세부적인 정책 및 전략을 아우르는 큰 틀에 대한 이해를 높여야 한다. 향후 관련 국제적 논의에서의 한국의 입장과 어젠다에 대한 논의가 있어야 한다. Part 2 “한국 ODA의 정책 및 전략”에서는 원조 효과성을 높이기 위한 최적의 ODA 수행을 위해 계획하거나 실행하고 있는 한국의 체제 및 정책 개선 노력과 대내외적인 약속을 제시해야 한다. 그리고 2015년까지 정책목표 달성을 위한 단계적 추진방향을 기술하면서 우리의 공약을 간결하게 소개하고 이를 모니터링 할 수 있는 지표를 제시한다. Part 3 “개발협력의 선택과 집중”은 단순히 한국 ODA 정책의 현황의 소개가 아닌, 한국 ODA의 비전과 전략에 따라 선정된 중점 분야와 효과성을 극대화하기 위한 추진전략을 제시해야 한다. Part 4 “더 나은 ODA를 위한 발전 방안”은 구체적인 전략과 timeline을 제시해야 한다. 동시에 원조 효과성의 정의와 기본정신에 입각하여, 한국의 향후 정책 및 제도차원의 개선 노력이 어떤 의미를 갖는지를 설득력 있게 보여주어야 한다.

4. 백서 수립체계

백서 수립체계는 단순히 집필과 발간에서 끝나는 것이 아니라 그 준비과정에서부터 그 방향과 내용에 대한 합의와 확산의 메커니즘을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 이러한 과정을 통해 실제로 동일한 사안에 대해 이해가 상이할 수 있음을 인식하고 이를 조정, 반영, 설득하는 과정을 통해 “공적”개발원조의 공공분야 내의 합의를 이끌어 내는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 합의를 바탕으로 보다 일관적이고 효과적인 국민들의 이해증진과 더불어 정책 지지 기반 확보와 대국민 책임성 개선을 동시에 기대할 수 있게 된다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같이 백서의 작성, 발간과 홍보를 전담할 조직을 구성할 것을 제안한다. 백서를 정기적으로 발간하기로 이미 결정이 된 만큼 지금의 TF 형태가 아니라 전담조직을 구성하는 것이 바람직하다.

나아가, ODA백서가 이해관계자들의 합의를 담은 정책종합서임과 동시에 국민의 이해와 지지를 높이기 위한 홍보 기능을 담당하기 위해서는 정책/전략/계획의 수립과 백서의 집필이 분리되어서는 안 된다. 따라서 정부의 정책수립과정을 모두 이해하고 이를 집필할 수 있는 인력이 필요하며, 시민사회의 참여를 촉진하고 오랜 시간에 걸친 평가 및 검토 과정을 지속적으로 이끌어가기 위해 상시전담팀을 구성해야 한다.

5. 검토과정과 시민사회의 참여

본 연구는 ODA 백서 안에 공약의 이행을 모니터링 할 수 있는 지표 중 대표적인 것들을 삽입하여 모니터링을 통한 인식과 이해의 확산을 도모할 것을 제안한다. 또한 이와 관련한 정보를 ODA Korea 홈페이지 등을 활용하여 정기적으로 제공해야 한다. 이를 통해 관련 부처에는 법률로 구속하지 않은 공약에 대해서도 일정 수준의 책임성을 갖게 함으로써, 포괄적 정책 프레임워크로서 백서가 기능할 수 있도록 할 수 있다.

특히 검토과정에서 시민사회의 참여가 중요하다는 점을 인식하며 아일랜드 방식의 검토 의견서 도입을 제안한다. 한국 ODA 정책이나 백서의 내용에 대한 의견뿐만 아니라 ODA를 둘러싼 환경의 변화와 도전과제에 대한 의견을 묻고 이를 반영함으로써 Top-down식의 정보 제공이 아닌 대다수가 공유하는 국내외적 환경의 변화에 대한 인식을 바탕으로 정책의 나아갈 방향에 대한 합의를 도출할 수 있다. 또한 ODA백서의 발간 이후 공청회를 개최하여 백서의 내용, 발간 목적을 설명하고 백서의 활용방안과 향후 백서의 형태에 대한 일반국민 및 시민사회의 의견을 모아야 한다. 공청회 자체가 홍보의 효과가 있을 뿐만 아니라 피드백을 유도하는 과정을 거치면서 정보가 확산되고 이해가 증진되는 효과를 기대할 수 있다.

2015년 한국 ODA 중장기 계획의 수립 시기에 맞추어 2013년 백서에 대한 검토를 시작하여 검토제안서를 작성하도록 한다. 이를 활용해 시민사회의 의견을 묻는 과정을 거친다면 백서에 대한 검토뿐만 아니라 정부의 새로운 정책수립 과정에서 시민사회의 활동이 활발하게 전개될 것을 기대할 수 있다. 또한 백서 초안이 완성되는 시점을 앞당김으로써 ODA 사업을 전개하고 있는 모든 정부 부처들이 이를 공유하고 의견을 제시할 수 있도록 하고 이를 조율하는 과정을 거쳐 백서를 발간해야 한다.

Executive Summary

I. Introduction

1. Research Background & Objective

Acknowledging the importance of the Millennium Development Goals (MDGs) in 2001, international society has begun to realize the need of poverty reduction through a more coherent policy making. Gradually, governments have begun to work towards expressing a common aid vision and strategy through “White Papers” or policy papers; these papers target domestic as well as international audience to announce the government’s overall international development vision, strategy, direction, and purpose as well as achieving MDGs for poverty alleviation.

Despite its effort, one of the biggest challenges for the Korean government is to have a coherent vision through a high consensus within the fragmented aid system (OECD 2012). To solve this problem, our research team recommends the Korean government to publish an ODA White Paper that facilitates interaction among stakeholders, creates a common vision increasing mutual cooperation and strengthens today’s political momentum. In addition, we recommend that the ODA White Paper to improve public awareness regarding Korea’s role and capability towards poverty alleviation and peace which will further facilitate a shared understanding with the people and higher accountability for the government. Thus, our research consists of identifying the direction and framework for the Korean government’s first ODA White Paper.

2. Definition and Purpose of White Paper

It was not until the 20th century, when Great Britain's publishing of the official government White Paper coined the term. The White Paper is now followed by many other governments, and has become a standard process for a ministry to use this document as its highest level policy strategy to in for the domestic and international society for any issue such as politics, foreign affairs, economy, and etc. Doerr (1978) suggests the following steps in order to prevent White Papers from containing misleading information: First, factual information regarding governments' policy, programs, and future strategies should be published at a regular cycle. Third, the information should be in the form of a message rather than public relations (PR) or a public campaign. Lastly, White Paper should be published through constant stakeholder interactions to increase mutual understanding of the topic.

II. OECD DAC Members ODA White Paper Status

1. OECD DAC Recommendations on Policy Vision and Purpose

OECD DAC has emphasized that members should have a clear and coherent vision following international discussions on, and guidelines for, international development cooperation and ODA. Through a participated consensus on policy vision and direction among related ministries, implementing agencies, and public society, donor governments will be able to increase accountability and aid effectiveness. By publishing the White Paper regularly, governments will be able to follow the international development trend and not only use it as a tool of communication with the public but also as a mechanism to increase the understanding of the government's ODA vision, direction, strategy, and progress within the government.

2. OECD DAC Member's ODA White Papers

Our research aims to provide the Korean government with recommendations and strategies for publishing the White Paper based on a study of OECD DAC members' ODA background, motivation, objective and standards, purpose and effect. The following paragraphs contain analysis of the members' ODA White Paper based on related documents such as the OECD DAC peer review, policy papers, legal documents, academic journals etc. Of the members, eight countries – Norway, Germany, United States, Ireland, Great Britain, Japan, Canada, and Australia – have an official ODA White Paper, three countries – Great Britain, Japan, Germany – publishing regularly, and most northern European countries excluding Norway present an ODA policy statement rather than a White Paper to publicize their political purpose and strategies. England's motivation for the first ODA White Paper emerged due to the Labour Party's acknowledgement of needing a new framework and consensus during the establishment of the Department for International Development (DFID) and other development institutional reforms. Ireland and Australia published its first ODA White Paper to manage and establish a new development framework for its increased aid. In the case of Norway, the government realized the importance of aid effectiveness and efficiency through realizing MDGs.

On the other hand, Germany published the ODA White Paper to increase public awareness and public support to solve international problems on the belief that cooperation will eventually bring national benefit. Japan used the ODA White Paper to increase public support after governmental corruption and political scandals regarding ODA institutions in the 1990s. And lastly, Canada's ODA White Paper was published to strengthen Canadian's role in the international society through realization of MDGs.

America's ODA White Paper has a distinct feature; as an unofficial document stressing aid policies, security, and foreign affairs, this paper was originally established to create a lively debate and act as a source of information among domestic stakeholders.

III. Case Studies

A total of six countries were chosen as case studies based on the following reasons. Japan and Germany were selected due to similarities of aid implementing structures. England was selected for its long publishing history, and Ireland was chosen based on its existing review process of the White Paper. In addition, Australia was selected as a case study for its good remarks from the peer review and America for its distinct feature mentioned above.

1. England

(1) Background and Purpose

The first ODA White Paper was published in 1997 with the establishment of the new DFID by the Labour Party. The ODA White Paper is an official government Paper at the highest level serving as a legal ground for enacting legislation.

(2) Implementation System

After discussions and debates among relevant ministries, agencies, and the public, the Secretary of State for International Development announces the White Paper to the Parliament which then goes through the process of legislation.

A special White Paper Publishing Team is newly formed for coordination, negotiation, and consultation during the preparation phase for six months. In accordance with the Code of Practice on Consultations, this team provides the primary role of public consultations also creating an internet site open to public for a lively debate containing information categorized by topics and issues. Based on this discussion, the Director gathers public opinion and creates a consultation document to reflect these opinions publishing a more detailed and realistic ODA White Paper.

(3) Content

Great Britain's ODA White Paper encompasses diverse topics ranging from poverty alleviation to different international commitments of diverse organizations and agencies such as UN, EU, OECD DAC, and etc. As we can see in the 1997 and 2009 ODA White Paper, Great Britain shows how global issues influence the England society. The former consists of an overall background of international development and how England shall be participating international society whereas the latter has more detailed topics and shows the changing international society and global issues through the eyes of an England citizen. White Papers generally consist of showing the progress of England's aid allocations and its support for the realization of MDGs.

(4) Functionality

England's White Paper has recognition of inspiring discussions and debates among international donors and society; however, the genuine function of the ODA White Paper is to assist law making by targeting its domestic audience. Thus, Great Britain's international development not only encompasses problem solving, but also deals with the impact of the domestic economy when having a developing country partner. Also another form of policy proposal, England

publishes the Consultation Document which has the function of a Green Paper. This Green Paper is published before the White Paper and is used to facilitate heated discussions and debates for the upcoming topics of the White Paper.

2. Japan

(1) Background and Purpose

Before the official publishing of the ODA White Paper, Japan had published an ODA Charter in 1992 with annual reports similar to the characteristics of a White Paper showing aid allocation and annual progress. During the 1990s, Japan faced government corruption and political scandals which encouraged the Japanese government to increase public understanding and public support for its ODA projects in 1994. This turning point for Japan has led its government to look back its past forty years of ODA and promise a new international development framework (MOFA 1994:2). Thus, the name of the annual report was changed to the ODA White Paper in 2000 and the ODA Charter was newly revised in 2002.

(2) Implementation System

Albeit non-binding, the ODA Charter is significant as it provides all political and legal framework and guidelines for ministries, agencies, and lower administration for the government's international development. Minister of Ministry of Foreign Affairs is nominated as the Director of all ODA policies and has the duty to report and publish the annual ODA White Paper to the Parliament.

One of the most distinct features of the Japanese ODA White Paper, Ministry of Foreign Affairs (MOFA) has complete leverage of preparation and publishing. The White Paper does not entail any political commitment and implementation objectives, thus there is no evaluation process or feedback

from the public.

Although Japanese ODA is implemented within 10 different ministries, MOFA and JICA have two third of the entire budget. In addition, when drafting is finalized by MOFA, other ministries also participate to discuss and express their opinions about the draft, although no heavy or big changes can be noted. Overall, MOFA has no external audit or a check and balance system for the publishing the ODA White Paper; this has an advantage of time efficiency and prevention of political influence.

(3) Content

The purpose of the Japanese ODA White Paper is to increase understanding and obtain wide public support. Therefore, the paper is clear, easy to understand, and is mostly summarized in catch phrases that explain the current international and Japanese situation of development aid.

An interesting characteristic of the Japanese ODA White Paper is the absence of ODA policies, rather deals with information of domestic issues that may help the understanding of the overall international development.

(4) Functionality

The main function of Japanese ODA White Paper is to increase public awareness and support for international development. These features are well seen in the current ODA White Papers, as they contain pictures, graphs, and easy to understand statistics for a PR purpose for the public.

3. Ireland

(1) Background and Purpose

Observing the trend of domestic and international society, Ireland decides to

publish its first ODA White Paper in 2006 to increase aid effectiveness, accountability, and obtain public support. The paper functions as a communication tool among all relevant stakeholders and has been noted to be useful for constant support throughout economic upheavals.

After the first ODA White Paper, Ireland published another policy paper in 2013 which substitutes as a new ODA White Paper. Although the 2013 policy paper was not termed as an official White Paper, these two documents are at the government's highest level containing aid vision and strategy.

(2) Implementation System

Ireland's White Paper goes through a one year process of inter-ministerial debate, stakeholder negotiation, and public consultation during the preparation phase. The Department of Foreign Affairs and Trade leads the preparations and ensures all relevant departments, ministries, agencies and public to participate in the publication of White Paper.

Furthermore, the new government established in 2011 conducted a review process to examine and evaluate Ireland's development priorities based on the changing trend of international development. This evaluation process looks at the aid progress of the past five years and encourages finding a more suitable vision, strategy, and future policy.

The review and evaluating process of the White Paper consists of the following 1) whether the government has kept promises raised in the 2006 White Paper 2) any domestic or international changes that might affect Ireland's international development aid and 3) to focus on development programs and priorities of the Irish government. The government ensures communication with public and NGOs through various methods as SNS and receives reviews from relevant ministries, Trade Union, civil corporations, and academic. Various entities gather to 1) assist the decision making procedure 2)

collect information 3) provide public awareness to reduce gaps between the public and aid programs 4) to achieve government accountability, transparency and trust.

From 2010, Irish Aid Expert Advisory has been assisting the government in publishing a transparent and effective review process and public consultations. While Great Britain uses public consultations to gather information before the publishing of the Paper, Ireland uses it to monitor and evaluate published White Papers and as a ground for future policy aid reforms. Ireland uses a variety of different channels to retrieve as much feedback and to reflect the current important development issues in its evaluation process.

As it targets public support, Ireland's ODA White Paper contains clear and detailed information of aid allocation, showing how, where, and for what their government tax/resources have been used. Due to this aspect, the 2006 ODA White Paper is explained in an economic and financial perspective. The paper itself encompasses all the necessary topics on how Ireland's policies and strategies are interrelated; this has a disadvantage as all the topics are overly compacted and readers find it hard to pinpoint the priority topics. Compared to the 2006 White Paper, the 2013 policy paper is shorter and entails a more in depth information for a small range of topics.

(4) Functionality

In 2009, OECD DAC Peer Review complimented the 2006 ODA White Paper for creating an overarching framework consisting of all the necessary and broad development topics including future visions and strategy. The White Paper explains the need of development aid and how it will benefit Ireland's society through solid relationships with the developing governments. During interviews with the Irish Aid officials, our research team learnt that a solid ODA White Paper needs to have a detailed and clear information according to

the relevant composition and objective rather than laying out new policies. In addition, Irish Aid officials encourage the participation of all relevant stakeholders to take action and part in the preparation of the White Paper.

4. Australia

(1) Background and Objective

Australia decided to publish its first ODA White Paper in 2006 based on public support after the 2004 Indonesia tsunami. The ODA White Paper was a ten year development framework and guideline to realize MDGs; it announced clear objectives, purposes and the need of aid effectiveness and efficiency for not only Australia's own benefits but also for the peace and security of international society. During the regime change in 2007, the new Prime Minister Kevin Rudd took the lead in promoting an even larger amount of aid with more public support.

In 2011, the Australian government published a new development strategy paper focusing on efficient aid allocation and poverty allocation; this policy paper substitutes the 2006 ODA White Paper. It commits to a four year nation-wide framework and detailed executing policy strategy papers have been published in the following years.

(2) Implementation System

AusAID is in charge of administering, coordinating and implementing 92 percent of Australian aid. With full leverage, they provide MOFA with development policy consulting, poverty reduction plans and humanitarian aid. During the preparation phase of the 2006 ODA White Paper, the AusAID encouraged domestic and international actors to participate in intense seminars, discussions and consultations. In 2010, the Australian government

conducted its first aid effectiveness evaluation with five panels from different stakeholders and actors from government ministries, agencies, NGOs, institutions, partner countries, corporates, and civil society; as a result the government published the “Independent Review of Aid Effectiveness.”

(3) Content

The 2006 ODA White Paper explicitly refers poverty reduction and sustainable development as its objective for the benefits of Australian government and international society. Furthermore, the paper deals with Australia’s overall vision, strategy, and priority countries for a peace and security; MDGs are also an important aspect of the paper. As the 2006 ODA White Paper loses its function as an official government ODA framework due to the 2007 regime change, OECD DAC peer review (2008) suggests a new common vision and strategy for the government. Thus, the new 2011 international development policy paper was established; the paper stresses poverty reduction realizing MDGS as main goals with aid effectiveness as being a moderator in the Asian Pacific region. The 2011 policy paper encompasses a broader range of topics including all the discussion points of the 2006 ODA White Paper.

(4) Functionality

The White Paper is significant in creating a development framework to manage the increasing aid amount. According to the 2008 OECD DAC peer review, the Australian government’s 2006 ODA White Paper was significant in terms of creating a political momentum for development policy reforms; this led to the creation of the Office of Development Effectiveness (ODE).

Through interviews with AusAID officials, our research team has learnt the preparation process of the Australian ODA White Paper had facilitated an

atmosphere to increase participation and interaction among stakeholders and ministries. The officials pointed the absence of a common vision or a White Paper may create frictions among relevant stakeholders and ministries. Another important aspect of the ODA White Paper is the establishment of the Development Effectiveness Steering committee (OECD 2008). Acknowledged by the officials, the 2006 and 2011 papers encouraged a coherent nation-wide strategy, increased overall participation and mutual understanding also serving as a communication tool.

5. United States

(1) Background and Purpose

After the 911 terrorist attacks, United States included international development as one of its priorities for national security based on the belief international development cooperation enhances a nation's safety. Security, diplomacy and development have become US's core interests, this change led the government to coordinate policies in three areas, and therefore publish its unofficial government White Paper called "US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century" in 2004. The sole purpose of the White Paper was to increase discussion on aid policies and programs ensuring harmonization with security and diplomacy among stakeholders.

(2) Implementation System

The leading publishing agency for the ODA White Paper is the Bureau for Policy and Program Coordination (PPC); Joint Management Council and the Joint Policy were also established to increase the efficiency of administration and coordination.

(3) Content

The contents and information of the ODA White Paper are based on foundation to link national security and international aid. The paper aims to increase stakeholder interaction and establish future framework through detailed explanation of the current challenges of international development. It is also interesting to note that the White Paper has a separate Appendix summarizing the current debated topics and agenda to promote discussion and understanding.

(4) Functionality

Due to its nature as an unofficial document, views of necessity and functionality of the White Paper are quite diverse ranging from being viewed as a background paper to a government document. One noted aspect of the White Paper is that it is not at the government's highest level but rather takes the lead in observing and examining the current environment before an establishment of a new policy or strategy.

6. Germany

(1) Background and Purpose

The German government has been publishing development policy reports since the 1960s and at year 2008, the 13th policy paper was coined as the first OD A White Paper. Starting from 2008, a ODA White Paper will be published every four years reporting to the National Assembly; it aims to look back at the four years of aid allocation and prepare the future four years ahead. Currently, the 2nd ODA White Paper has been published in 2013 but not yet translated to English.

(2) Implementation System

The new German ODA White Paper was prepared by a collaboration of BMZ, KfW, and GIZ. After the chapters are each written by relevant agencies, consensus sessions are held to negotiate policy terms and coherent perspectives of international development. An interesting feature of the German policy papers is the encouragement of civil society participation before the publishing of 2008 ODA White Paper.

(3) Content

The 2013 White Paper chose poverty alleviation and realization of MDGs as the government's development policy whereas the 2008 ODA White Paper stresses more on institutional reforms of the policy structure itself.

(4) Functionality

The German government aims to use the White Paper as an Inter-governmental Report rather than as a means to facilitate public participation and discussion. 80 percent of the White Paper covers the past four to five year progress of German aid and the remaining 20 percent on future development policies. Instead of focusing on international agendas, the White Paper is a summary of the past ODA allocation, promoting domestic policy reforms and reporting current challenges to the National Assembly. This Paper serves as a communication tool for inter-ministerial and stresses the importance of collaboration and communication among stakeholders making the target audience media, NGOs, civil organizations rather than the open public.

IV. Analysis of Korea's White Paper

In Korea, central and local governments, agencies, institutions and civil

organizations have published White Papers on general or specific topics to inform the public about current policy situations rather than as a ground for enacting legislation like Western countries. This chapter examines White Papers of Korea by publication purposes, publishing institutions, and contents especially including international development.

1. Purpose of publishing White Paper

By categorizing White Papers according to its purpose, most White Papers are published by relevant ministries before or after a government or policy reform to increase public awareness and promote public relations (PR). Contents of White Paper primarily consist of introducing policy reform, current status and reports of past results. However, there are a few distinct White Papers published by ministries that present a clear future vision, objectives, and how the current status and future changes will merge to create a new direction. These White Papers are the Military White Paper, Foreign Affairs White Paper, Culture and Art White Paper, Health and Welfare White Paper, Industrial White Paper, Environment White Paper and etc.

2. Publishing Institutions

Albeit few cases of collaboration, White Papers are generally published by one leading Ministry. For example, the Military White Paper is published through the collaboration of six relevant agencies and 22 departments. This White Paper is processed through an intense review process and has been regularly published from 1967 with the exceptions due to temporary security concerns during 1968 to 1988. To increase efficiency and flexibly respond to current international trends, the Military White Paper adjusts its publishing

dates accordingly. Likewise, a White Paper should not be noted for its mere publishing, but rather as a tool to foster and encourage debates and negotiations among relevant ministries.

3. White Papers containing International Development

Foreign Affairs White Paper, Economic White Paper, Health and Welfare White Paper, Military Disaster Response White Paper, and Public Administration and Security White Paper contain information regarding international development. In this paper, we will use the Foreign Affairs White Paper and Economic White Paper as an example to demonstrate the Paper's recommendations.

These two White Papers are each published by their relevant ministry and both deal with grants and loans; but they mainly differ in their focus and content. The Economic White Paper first examined international aid in 2003 as a response to the change of foreign economic situations to create economic cooperation with major countries. It was not until 2007, when the Economic White Paper started to analyze in-depth and stress the importance for liberalization and strengthening economic cooperation with developing countries. From 2007, White Paper has dealt with Knowledge Sharing Program (KSP), explaining aid amounts, activities in major regions, policies etc.

International development has been dealt by the Foreign Affairs White Paper since the first publishing in 1990. For the purpose of economic development and Korean government's international status, the White Paper recommended international development and economic cooperation. By introducing the purpose of foreign aid, the Foreign Affairs White Paper has shown an economic perspective for the need of international development. To solidify Korea's international status and image during the increase of trade with

foreign countries, the White Paper explains international aid with international trade, energy, natural resources, and etc. in the same chapter. However, the Foreign Affairs White Paper is distinct from the Economic White Paper in terms of explaining the roles and activities of the relevant implementing ministries and agencies. It explains the overall general features of international development, but is more detailed in explaining the specific features of all the relevant agencies. However, Foreign Affairs White Paper has changed by focusing on activities by KOICA, expressing the need of the government's international and domestic responsibility, and concerns over how the government will be able reform and implement its policy and framework changes accordingly.

V. Policy Recommendations

1. Implementation Status of South Korea's ODA White Paper

Despite its past efforts of joining the OECD DAC and establishing legal and political frameworks, Korea was still in the need of an overarching government wide framework incorporating its future vision and direction. As a response to these concerns, the 『2013 ODA PR Plan』 was launched as one of the 140 agendas of the new Park administration. This agenda promotes the publishing of a Korean ODA White Paper every three years to deliver Korea's ODA vision, policies, strategies, and results to concerned stakeholders and public. A White Paper T/F team is dispatched consisting of the Prime Minister's Coordination Office, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Strategy and Finance, Korean Export and Import Bank, and KOICA in charge of research, content settings, and drafts. A consensus is reached through intense meetings, collaborations and negotiations to publish a White Paper

that fulfills its purpose as an overarching government wide political framework and an effective PR.

Although the current draft is notable for its addressing of future policies and strategies, it omits significant information which needs to be complemented. The White Paper should discuss Korea's responsibilities and the international society's role for poverty alleviation and sustainable development. Furthermore, the document should be able to retain a persuasive mechanism as public awareness and understanding are key solutions to public support.

2. Establishing the objective and purpose of ODA White Paper

The two major significance of an ODA White Paper is to serve as an overarching policy framework and as a communication or information tool to the open public. This research does not in any way suggest the government to accept or promote one particular function of the White Paper, rather emphasizes need of the Korean government to realize a White Paper functioning only as an information source to the public will mislead the audience with vague, and different interpretations of international development. Thus, we suggest an ODA White Paper should firstly be an overarching policy framework to ensure the understanding of related stakeholders and civil society and later operate as a communication tool among the public and stakeholders.

White Papers are generally based on the government's legal ground, official documents and ODA plans on how the current ODA framework is being implemented, coordinated and monitored. With this process, the government and the public will form an aligned and coherent vision which in turn creates a guideline for other political strategies. Korean government should be able to integrate domestic and international issues, understand and respond to future

changes. The biggest challenge of the Korean society is the fragmented agencies and institutions; there is no hierarchy or a clear role set for each of the implementing agencies which make it more complicated to have a coherent vision. To prevent this confusion, we propose international development laws to incorporate this specific information. By publishing a coherent and easy to understand ODA White Paper, it will be able to guide our audience to a more transparent and accountable ODA direction. In addition, there should be an official cycle either through a five year plan or a mid-long term strategy paper to ensure public awareness. Without this feature the White Paper will not be able to fully communicate with the public, and will merely serve as a purpose of public marketing or giving information. Therefore, the 2016 White Paper should have public consultations before the 2015 framework has begun.

3. ODA White Paper Content and Information

The contents of the White Paper should be rearranged according to the relevant objectives and purposes. The current proposed content is misleading and vague; factual information should be deleted or be separately documented as an appendix. The contents should be able to connote Korea's ODA publishing background, common vision, and future direction.

Introduction should explain the reasons of Korean government's decision to publish the ODA White Paper at the time of publishing and its differentiation compared to other official government documents. Part I and II should explain the overall visions of Korean ODA, and give a detailed policy and strategy framework which entails the future direction of Korea's responsibility in international development. In addition, it should encompass Korea's efforts and leadership in how its future strategies and guidelines will achieve MDGs. Part III should not present the current status but rather prioritize themes and

thoroughly explain its detailed strategies with concrete justification. Part IV can further elaborate the strategies with a specific timeline and attract diverse donors to show the need of multiplayers.

4. ODA White Paper Implementation System

The current ODA White Paper is prepared by the lead of PMO with writing collaborations from MOFA and MOSF. However, with the exception of Germany, most governments have dispatched a separate team for the preparation and publishing of the Paper. In the case of Germany, a collaboration of different implementing agencies gather around to negotiate since each administering agency writes its related field. For Japan, the ODA Charter declares the minister of MOFA as the ODA policy coordinator and announces the official publishing of the ODA annual report; this clarification prevents friction and possible problems among stakeholders and public. England and Ireland go through a constructive feedback process and creates an aligned consensus. Likewise, the Korean government should support the collaboration of diverse implementing agencies to negotiate, coordinate and reflect the ongoing feedbacks to prevent a one sided, vague and hard to understand paper.

We suggest the government to assemble a White Paper team exclusively responsible for the preparation, writing, and publicizing the White Paper. The Korean government has decided to publish the White Paper regularly and thus, should be led by the team with future visions and strategies rather than publishing merely as a report explaining the government's current progress. Development laws should state specifically who has the power to do what, and how the department or the Prime Minister's Coordination team will be able to prepare and publish the Paper. The Paper should also monitor the

government's promise and agendas to increase public trust, transparency and effectiveness.

5. Evaluation Process and Participation of Civil Society

Ireland has an intensive feedback and review process from domestic and international consultants, NGOs, and stakeholders lasting for a year. It has held a few international conferences and used the Busan Forum to retrieve feedback and comments from nine donors and recipients; this information can be found in the White Paper Appendix, "Accounting for our Performance." Ireland is a good example of how a government fully incorporates the review process in the preparation for the next White Paper.

Thus, we suggest the ODA White Paper to use graphs to show the public on how the government is proceeding according to its agenda. In addition, internet homepages is another way for the government to inform its aid progress. Moreover, like Ireland, the Korean government should acknowledge the importance of the review process and adopt a monitoring and evaluation process. Unlike the prevailing top down approach, this enables the government to reach a consensus on policy direction addressed by the major public. After publishing, the government should organize an open public hearing to explain the ODA White Paper's overall features including the publishing cycle and objective; through this, the government publicizes policies as well as White Papers, receive feedback from public and promote public awareness.

We recommend the 2016 ODA White Paper to start the review process in 2013 in accordance with the establishment of the 2015 mid-long term plan. The government should have enough time to review, monitor and evaluate the previous White Paper to thoroughly prepare for the upcoming White Paper. Discussions and negotiations should be coordinated among all relevant ministries and agencies including the hearings from the public.

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

2000년 189개국 정상들이 한자리에 모여 지구 공동의 개발의 중요성을 확인한 UN 새천년 정상회의 이후, 2001년 발표된 새천년개발목표 (Millennium Development Goals, MDGs)는 국제사회 공동의 목표로 자리하게 되었다. 이로써 국제사회는 마침내 인류의 보편적 가치로서 빈곤 과제 해결의 필요성을 강조하고 또한 이를 포함한 범지구적 과제의 해결 없이는 선진국의 번영과 안정도 불가능하다는 인식을 공유하게 되었다. 이후 MDGs 달성을 위해, 개발도상국에 대한 공적개발원조 (Official Development Assistance, ODA) 지원의 양적 확대 및 질적 개선을 위한 공여국과 수원국의 공동의 정책적 노력도 OECD DAC의 주도로 제도화되기 시작했다.

이에 따라, 선진공여국들은 자국의 개발재원을 보다 효과적이고 효율적으로 운용해 MDGs를 비롯한 빈곤 감소에 기여하기 위해 개발협력 정책과 전략을 새로이 수립하고 강화해오고 있다. 또한 ODA 백서 및 정책서 수립을 통해 자국의 개발협력 정책을 명확히 대내외적으로 명시하고, 국내 관련 부처 및 기관, 시민사회와 통합된 비전과 목표를 공유하고 있다. 이를 통해 더 나아가 자국 국민들을 대상으로 지구촌 빈곤과 평화 달성을 위한 국제사회의 공동의 노력과 그 가운데서 자국의 기여와 향후의 계획을 공지함으로써, 중장기적 차원의 개발협력 정책 지지 기반을 공고히 하고자 한다.

오늘날 국제사회는 한국의 단기간의 성공적인 사회경제적 성장 경험을 바탕으로 국제 개발협력 분야에서의 한국의 역할과 리더십에 주목하고 있다. 이러한 기대에 부응해 한국은 2010년 OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입함으로써, 국제사회의 책임 있는 일원으로서 글로벌 빈곤 퇴치 노력에 적극적으로 기여할 것을 천명했다. 이후 한국 정부는 ODA 규모를 지속적으로 확대하는 한편 국내 ODA 정책의 법률적 기반을 마련하고, 정책 및 제도적 개혁을 거듭하면서 개발협력의 선진화를 위한 노력을 경주해오고 있다. 동시에 2010년 서울 G20 정상회의를 개최하면서 개발의제를 도입하고, 2011년 부산 세계개발원

조총회 (4th High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)를 개최해 개발효과성으로의 새로운 국제 개발협력 프레임워크 구축을 이끌어내는 등 국제개발협력 분야에서 영향력을 확대하고 있다.

계속된 정책 및 제도 개선 노력에도 불구하고, 개발협력의 선진화를 위해 한국정부는 중요한 과제를 안고 있다. 한국 개발협력 노력에 대한 OECD DAC의 첫 번째 동료심사(Peer Review)에서도 지적인 바와 같이, ODA 정책 및 집행체계가 분절화된 현 상황에서 통일된 비전과 목표의 공유를 위한 체계적인 논의 토대를 마련하는 것이 급선무이다(OECD 2012). 범정부적 차원의 공동의 목표와 방향성이 정립되지 않고서는 한국 ODA의 전략적이고 효율적인 운용이 불가능하다. 이러한 맥락에서 본 보고서가 제안하는 ODA 백서는 ODA에 대한 공동의 비전을 기반으로 관계 부처 및 기관들 간의 협력을 강화하고 국제 개발협력에 대한 오늘날의 정치적 모멘텀을 강화하는 등 실질적인 변화를 이끌어내는데 기여할 수 있다. 실제, OECD DAC 2009년 동료심사에 따르면, 호주의 경우 2006년 ODA 백서를 준비하면서 열린 일련의 국내 논의를 통해 원조의 양적 확대와 함께 비구속화 등 질적 개선을 위한 원조 체계 및 정책개혁을 이끄는 정치적 모멘텀을 창출한 바 있다(OECD 2009).

또한, 국제사회의 빈곤퇴치 및 평화달성 노력에 대한 한국의 역할과 기여, 한국 ODA의 목표와 비전을 국민들과 국제사회와 공유해야 한다. 국제 개발협력 분야에서의 한국의 리더십을 지속적으로 강화하기 위해서는 한국 ODA의 책임성 강화가 필수적이다. ODA 백서를 통해 빈곤퇴치를 위한 한국 ODA 정책방향과 전략을 대내외적으로 공유함으로써, 한국의 향후 목표와 역할에 대한 책임성을 강화해야 한다. 이를 통해, 한국 ODA의 방향과 노력에 대한 국민 인지제고를 통해 한국의 지속적인 원조 확대 및 질적 개선을 위해 국민적 정책지지 기반을 확보해야 한다. 그리고 국제사회의 이해를 제고해 향후 협력의 발판을 마련할 수 있다.

따라서 본 연구는 한국 ODA의 선진화를 위한 노력의 일환으로써, 한국 ODA 백서의 수립을 위한 방향과 수립체계를 마련하고자 한다. ODA 백서에 대한 국제적 논의와 OECD DAC 선진공여국들의 현황에 대한 다각도의 분석을 통해 한국 실정에 부합하면서도 보편적이고 국제적인 백서 발간의 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 2013년 4월 1일부터 8월 31일까지 총 5개월에 걸쳐 이루어졌다. ODA 백서 수립과 활용에 대한 국제적 논의 동향과 함께 OECD DAC 회원국의 ODA 백서 및 관련 정책서 수립과 활용현황을 분석 하였다. 또한 OECD DAC 주요 선진공여국에 대한 심층 사례연구를 통해 백서 수립의 배경 및 목적, 양식, 시행체계에 대한 연구 조사와 함께 한국 ODA의 환경과 당면한 정책과제를 분석하였다. 이를 토대로 오늘날 국제적 논의경향과 한국의 상황에 부합하는 ODA 백서의 방향성과 양식, 수립절차를 도출하였다.

효과적인 연구 수행을 위해 본 연구는 문헌연구를 통해 정책백서의 정의와 정책결정과정에서의 백서의 역할에 대한 국제적 논의를 파악하였다. 그리고 OECD DAC의 동료심사, 관련 정책서 및 학술자료 등 2차 자료 분석을 통해, EC를 제외한 OECD DAC 23개 회원국들의 ODA 백서 또는 정책서 수립을 통한 ODA 정책을 뒷받침하는 범정부적 차원의 정책 프레임워크 개발 노력과 경험에 대한 전수분석을 실시했다. 이를 통해 OECD DAC 전 회원국의 ODA 백서 발간의 목적과 배경, 양식, 주요 내용과 기조변화, 수립 및 활용 체계 등을 종합적으로 분석했다.

더 나아가, 전수분석 결과를 바탕으로 OECD DAC 회원국 중 ODA 백서를 발간해 활용하고 있는 8개국 중 한국 ODA 백서 수립과 활용에 있어 가장 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 6개국을 선정했다. 해당 국가들에 대한 심층 분석을 실시해 주요 선진공여국들의 경험으로부터 한국에 제시할 수 있는 정책적 시사점을 도출했다. 또한 한국의 ODA 정책 및 추진양식을 뒷받침하는 관련 법률·제도적 기반에 대한 비판적 분석을 실시함으로써, 한국 ODA의 환경과 당면한 정책과제를 파악하였다. 끝으로 향후 한국의 ODA 백서 수립의 방향성과 양식 및 활용 방안을 도출하였다.

특히, 본 연구는 백서를 발간한 국가 중 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 호주 등 한국 ODA 백서 수립과 활용에 있어 가장 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 6개국을 대상으로 사전 문헌연구와 함께 현장 방문조사를 실시하였다. 이를 통해 각국의 ODA 백서 수립의 배경과 계기, 활용 현황, 그 영향에 대한 내부 실무진의 평가와 인식, 타 부처 및 시민사회와의 협의 도달 과정 등 문헌상으로 드러나지 않는 공여국내 상황을 보고서에 반영하였다. 또한 방문 시 각국의 ODA 주무부처와 집행기관, 학계 등 다양한 관계

자와의 면담을 통해, 각국의 ODA 백서 수립 배경과 활용 효과에 대한 평가와 인식을 다 각도로 살펴보았으며 분석 결과를 보고서에 포함하였다.

3. 백서의 정의 및 기능

백서를 비롯한 다양한 정부 문서들의 기능과 목적은 영국의 민주주의 전통과 그 발전 과정과 맥락을 같이하고 있다. 백서가 처음 발간된 19세기 말은 여전히 “청서 (Blue Book)”의 시대였다. 이때의 백서는 현 정책에 대한 행정부의 간략한 문서로서 기능하였다. 따라서 백서의 정의와 기능을 살펴보기 위해서는 19세기 청서에 대한 연구에서 시작해야 한다.

청서는 파란색 표지로 출판되는 정부 출판물을 모두 지칭할 수 있으며, 일반적으로 백서에 비해 길이가 긴 의회 보고서이다 (Abraham and Hawtrey 1964:42). 19세기 청서의 발전과정은 1) 의회의 활동 과정에서 필요한 정책 자료의 제공; 2) 국내 이슈에 대한 청서의 활용; 3) 대외정책에서 청서의 활용과 같이 3가지 관점에서 나누어 볼 수 있다 (Redlich 1908: 28-45). 불문법 (관습법)의 전통에 입각하여 법률의 제정보다는 정책의 의회 승인이 큰 의미를 가짐에 따라 이론적으로는 정부 조직이 청서를 발간함으로써 영국 의회가 법안을 상정하여 통과시키기까지 필요한 정보를 제공하며 필요시 정책을 판단할 수 있는 자료를 제공하게 된다. 실제로 청서의 발행은 의회와 국민 모두를 독자로 하여 출판하게 된다 (Doerr 1973). 이때 청서는 관련 자료와 정보를 제공함과 동시에 정책의 방향성을 담아 의회의 판단에 중요한 역할을 하게 된다.

19세기 당시에는 국내 이슈에 대한 청서의 발간이 대외정책에 비해서 오히려 그 분량이나 출판량에 있어 매우 큰 차이를 보였으나 높은 문맹률 때문에 국민에 정보를 제공하는 기능은 매우 제한적이었다 (Holland 1955:526-8). 따라서 국내 이슈에 대한 정보 전달은 의회를 대상으로 초점을 맞추어 작성되었고, 수많은 사안에 대해 국민들의 이해와 지지를 목적으로 하지는 않았다고 볼 수 있다 (Doerr 1973: 24).

그러나 대외정책에 있어 청서의 활용은 국내적 문제보다 정치적이었다. 1차 대전 이전까지 유럽 내의 정치적 협상에서 국민적 지지를 바탕으로 보다 유리한 고지를 점하기 위해 정책과 협상의 방향성을 목적으로 하는 청서의 발간이 이어졌으며, 이러한 전통에 따

라 외교정책에 있어 의회와 국민에 대한 정보제공 및 지지기반 확보 기능이 더욱 강조되었다.

20세기 이후 국제 정세의 변화와 정부 구조의 복잡화로 인해 부처 간, 의회 내 위원회 간 공통의 관심사가 증대함에 따라, 이를 반영하면서도 지나치게 복잡하고 분량이 많은 청서에 반한 정부 보고서를 출간하기 시작했는데 이것이 백서 (White Paper)이다. 백서는 본래 영국 정부의 공식보고서 명칭이다. 이 간략한 정부 발간물은 교과서처럼 백색으로 제본되었기 때문에 ‘백서’로 불렸다는 속설이 있고 이런 관습을 각국이 모방하여 공식 문서의 명칭으로 삼고 있다. 예컨대, 경제에 대한 정부의 공식보고서를 경제백서, 노동문제에 관한 것을 노동백서라고 호칭하는 등이다. 가장 오래되고 잘 알려진 백서로는 1922년 Churchill White Paper를 들 수 있다.

백서는 정부 각 부처가 소관사항에 대해서 제출하는 실태 보고서로서 최고 권위의 정부 보고서이다. 그리고 백서는 정부가 정치, 외교, 경제 등의 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리는 것을 목적으로 만든 보고서로 정부의 정치, 경제, 외교의 윤곽이 잡힌 정책을 보고할 때에도 사용될 수 있다. 즉, 청서가 특정 이슈에 대한 의회의 종합보고서라면 백서는 특정 이슈, 분야에 대한 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 보고서라는 점에서 차이가 있다.

이와 함께 녹색 (Green Paper)는 영국 의회에 제출하는 정부의 정책검토 설명서이다. 녹색란 법률의 변경 전 첫 단계로써 위원회 회부 없이 제출되는 정부보고서 시안이다. 대체로 녹색 뒤에는 백서를 발간하여 정책을 공식화한다. 유럽위원회 (EU)에서 공표하는 녹색은 유럽 단위에서의 특정한 주제에 대한 논쟁을 활발히 하기 위함이거나 해당 협의회를 발족시키기 위한 토의 보고서이다. 녹색은 일반적으로 일정 범위의 견해를 제시하는 것과 이해관계에 있는 개인 또는 특정한 견해 또는 정보를 제공한 단체의 의견에 대해 수용적이다. 캐나다에서의 녹색은 백서와 같이 공식적인 문서이며 녹색은 이미 결정된 정책이 아닌 국가 전체의 토의 전에 제시되는 제안으로 보는 경향이 있어, 정책입안 단계 전에 생산된다. 중국에서는 백서는 정부의 공식문서로 청서와 녹색은 반관영기관이 발표하는 형태로 문서의 권위와 위계를 부여하고 있다.

요컨대, 백서는 특정 사안에 대한 정부의 공식 보고서이며 “변경이 불가능한 정책적 약속이라기보다는 참여 민주주의의 도구로서 (Doerr 1971:192), 정부 정책을 공식화함과

동시에 그 정책에 대한 의견을 청취하기 위한 창구로서의 이중적인 역할을 담당하고 있다 (Pemberton 1969).” 무엇보다 백서, 녹서, 청서 등을 통해 정책에 관한 정보를 전달함으로써 의회와 국민의 정책에 대한 이해를 높이고 정보 교환과 분석을 촉진할 수 있다 (Doerr 1981: 153). 이와 동시에 논란의 여지가 있는 정책에 대해서는 여론의 방향을 시험해볼 수 있는 계기를 만들기도 한다 (Chapin 1978:153).

그러나 Sampson (1966:298)을 비롯한 학자들은 여러 부처가 함께 백서를 작성하거나 작성의 주체가 바뀔 때, 지나친 미사여구로 국민에게 제대로 된 정보를 주지 못하고 일면으로는 작성한 공무원들조차 부실한 정보를 믿어버리는 오류를 범할 수 있음을 지적하기도 하다. 즉, ‘알리고 싶은 정보’와 ‘실제 정보’가 다를 수 있고, 정보를 선택하고 취합하는 과정에서 정책의 본질과 백서의 순기능을 호도할 수 있는 가능성을 지적하고 있다.

이에 따라 Doerr (1978)는 백서가 가져야 할 조건들을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 현재 정부의 정책이나 프로그램, 향후의 전망 등 사실에 기반을 둔 정보를 담고 있는 백서는 정례적으로 발간되어야 한다. 정책에 대한 정보를 국민과 입법부에 공개한다는 점에서 백서의 가치를 찾을 수 있다. 둘째, 정책을 변화시키기 위한 제안을 담고 있는 백서는 1) 국민여론이 취합되기를 기다릴 수 있는 여유가 있을 때; 2) 정책의 성공을 위해 국민적 지지가 반드시 필요할 때; 3) 복지정책과 같이 일반적인 경우 정책결정과정에서 참여가 거의 없는 사회적 약자나 소수자들의 의견을 반영해야 하는 정책의 영역에서만 기능을 담당하도록 해야 한다. 셋째, 백서에 담긴 내용은 국민에게 직접적으로 전달되는 메시지가 되어야 하며, 선거용 팸플릿이나 PR 성격의 선동에 이용되어서는 안 된다. 넷째, 정책의 내용을 담고 있는 백서는 모든 이해 관계자들과 상호 이해관계를 강화해 가는 과정을 통해 발간되어야 하며, 행정부-입법부-시민사회-국민이 정책결정과정에 참여할 수 있는 채널로서의 역할을 해야 함을 강조하고 있다.

II. OECD DAC 회원국의 ODA 백서수립 현황

1. 정책비전과 목표에 대한 OECD DAC 권고사항

OECD DAC은 동료심사를 통해 4-5년마다 정기적으로 각 회원국들의 개발협력 정책과 체계를 검토하고, 회원국들의 경험과 우수사례의 공유와 지속적인 정책 개선을 위한 제언을 제공해오고 있다. OECD DAC이 동료심사를 통해 강조해오고 있는 것은 각 회원국이 국제사회의 개발협력 논의와 가이드에 발맞추어, 명확하고 지속적인 비전을 보유해야 한다는 점이다 (OECD 2013). 개발원조 정책이 기타 다양한 외교정책 내에서 지속성을 유지할 수 있기 위해서는 관련 정부 부처 및 집행기관, 시민사회 등 국내 다양한 개발협력 주체들이 공통의 비전과 목표를 공유해야 한다. 이를 위해 정부 최고위급 차원의 강력한 의지와 공약이 해당 비전과 목표를 지지해줄 수 있어야 한다.

그리고 이에 따른 개발협력 정책과 전략의 수립이 필요하다. 범정부적 차원의 비전과 목표에 따라 중점협력 지역과 분야를 선정해 개발협력을 계획 및 시행할 것을 권고한다. 비전과 정책 목표에 근거한 기준에 따라 제한적인 개발재원의 선택과 집중을 통해 원조와 개발 효과성 향상을 도모해야 한다. 이를 통해 회원국 개발협력 활동의 책임성과 예측성을 강화하고, 협력국가 및 국제기구와의 상호책임성에 기반을 둔 파트너십을 구축할 수 있게 된다.

표 1. 2013-14 OECD DAC 동료심사 평가내용

평가 범위 및 내용	평가요인
1. 포괄적인 개발노력 (Towards A Comprehensive Development Effort)	1.1. 글로벌 개발 이슈 1.2. 개발을 위한 정책일관성 1.3. 조화/조율 통한 수원국과의 협력 1.4. 기타 개발자원
2. 정책비전과 전략적 지향성 (Policy Vision and Strategic Orientations)	2.1. 정책, 전략, 공약 2.2. 정책, 전략, 의사결정

	2.3. 빈곤, 최빈곤국, 취약국 우선순위 선정 2.4. 범분야 이슈의 주류화
3. ODA 배분 (ODA Allocations)	3.1. ODA 총 규모 3.2. 지역 및 분야별 ODA 지원 3.3. ODA 채널
4. 효과적 개발협력 집행을 위한 조직/체계 (Organization Fit for Delivering the Development Cooperation Programme Effectively)	4.1. 제도적 체계 4.2. 혁신과 행동 변화 4.3. 인적자원
5. 원조집행 양식과 파트너십 (Delivery Modalities and Partnerships Help Deliver Quality Aid)	5.1. 예산과 프로그램 수립 절차 5.2. 파트너십 (삼각협력 포함) 5.3. 취약국 지원
6. 성과, 투명성, 책임성 (Results, Transparency and Accountability)	6.1. 성과기반 운영 체계 6.2. 평가 체계 6.3. 제도적 학습 6.4. 커뮤니케이션, 책임성과 인지도
7. 인도적 지원 (Humanitarian Assistance)	7.1. 전략적 프레임워크 7.2. 효과적 프로그램 기획 7.3. 효과적인 운영, 파트너십, 도구 7.4. 운영 체계 7.5. 성과, 평가와 책임성

출처: OECD, 2013.

표 2. OECD DAC 동료심사- 정책비전과 전략적 지향성 관련 평가 내용

분석 요인	평가지표
2.1. 정책, 전략, 공약: 뚜렷한 정책비전과 견고한 전략을 통한 정책 이행	
전체적 프레임워크	개발협력의 목적에 대한 최고위급 차원의 성명 유무
전략적 지향성	회원국의 정책과 전략이 빈곤감소, MDGs, 원조효과성 등 국제사회의 논의와 가이드라인에 발맞춰 개발협력 필요성이 높은 분야에 초점을 두고 있는지 여부
2.2. 의사결정: 뚜렷하고 근거로 뒷받침되는 원조 지원 기준	
원조 배분 접근	회원국의 정책과 전략이 협력국가 및 분야, 지원수단 및 채널의 선정에 충분한 근거와 기준을 제시하는지 여부
다자협력 접근	회원국의 정책/전략이 다자협력 기구 선정 시 충분한 근거와 기준을 제시하는지 여부
양자협력 접근	회원국의 정책/전략이 양자협력 대상 및 분야 선정 시 빈곤감소, MDGs 달성 등의 목표와 투명한 근거를 제시하는지 여부, 양자협력 대상 국가 수의 적절성

2.3. 정책 초점: 빈곤감소 목표의 우선순위 (특히 최빈곤국, 취약국)

빈곤감소 초점	MDGs 및 DAC 가이드라인에 발맞춘 빈곤감소를 위한 정책 가이드라인의 유무
중점협력 분야 선정	협력대상국 선정 시 빈곤, 취약성/분쟁 요인이 공식적 또는 비공식적으로 고려되는지 여부
개발과 인도지원 프로그램 간의 관계	회원국의 전략적 지향성과 이행이 개발과 인도지원 프로그램 간의 관계에 있어 총괄적인 접근법을 제시할 수 있는지 여부
취약국 및 상황	취약국과 취약상황 지원 시, 취약국 지원 원칙, 뉴딜을 비롯한 OECD DAC 가이드라인을 따르며, 관련 법률 및 현실적인 집행계획에 따라 운영되는지 여부
범분야 이슈	역량강화, 양성 평등, 여성 권한강화, 환경 및 기후변화 등 범분야 이슈의 통합을 위한 정책 가이드 유무

출처: OECD, 2013.

ODA 정책 백서의 수립은 공여국 내 관련 부처 및 기관 등 주요 개발협력 주체들이 뚜렷하고 지속적인 비전과 원칙을 수립해 공유할 수 있는 대표적인 방안 중 하나이다. 정기적으로 백서를 수립함으로써 관련 국제사회의 논의동향에 발맞추어 ODA 정책의 방향과 비전을 소개하고, 계속적인 정책 및 제도 개선과 선진화를 위한 대내외적인 정책적 공약을 제시할 수 있다. 동시에 관련 정부부처 및 기관, 시민사회와 해당 방향과 목표에 대한 논의를 활성화할 수 있는 계기로 삼을 수 있다.

앞서, 백서는 참여 민주주의의 도구로서 정부 정책을 공식화함과 동시에 그 정책에 대한 의견을 청취하기 위한 창구로서의 이중적인 역할을 담당하고 있다는 점을 확인했다. 해당 정부는 ODA 백서의 수립을 통해 자국의 개발협력 활동의 비전과 원칙, 정책과 전략을 마련하고 대내외적으로 공표할 수 있다. 이를 통해 자국의 ODA 비전과 방향성, 전략, 성과에 대한 자국민의 이해를 높여 정책 지지기반을 확보할 수 있다. 또한 백서 수립을 위한 준비과정과 수립 이후 공유를 통해 국내외 다양한 개발협력 주체들과의 논의 활성화를 도모함으로써, 그 비전과 목표를 점검하고 개선방향을 모색할 수 있다.

2. OECD DAC 회원국의 ODA 백서 수립 현황

본 절에서는 OECD DAC 모든 회원국들의 ODA 백서 및 관련 정책서 수립 및 활용 현황을 살펴보고자 한다¹⁾. 각 공여국들의 ODA 백서 수립배경과 계기, 목표와 양식, 기능과 영향을 중심으로 분석하여 정책적 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 한국의 향후 ODA 백서 수립과 활용 전략에 방향을 제시하고자 한다.

다음은 ODA 백서 및 관련 정책문서, 법률, OECD DAC 동료심사, 학술 연구보고서 등을 포함한 개발협력 관련 주요 문서에 대한 전수 분석을 통해 OECD DAC 각 회원국의 ODA 백서 및 정책서를 분석한 결과이다. 특히, 1) ODA 백서의 수립 배경과 목표; 2) 정책 및 법률적 근거; 3) 구성양식과 내용을 중심으로 국가들을 분류해 분석하였다.

OECD DAC 회원국²⁾ 가운데, 외교백서가 아닌 ODA 백서를 별도로 수립해 활용해오고 있는 국가는 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 8개국이다(표 3 참조). 노르웨이를 제외한 북유럽 국가들과 9개 국가들은 별도의 ODA 백서를 수립하지 않고, ODA 정책서를 통해 각국의 ODA 정책 목표와 전략을 명시하고 있다. 이외에 그리스, 스페인, 이탈리아의 경우, 보다 간략한 액션플랜 또는 마스터플랜을 수립해 활용하고 있다.

이중 한 차례 이상 정기적 또는 비정기적으로 ODA 백서를 발간해오고 있는 국가는 노르웨이, 독일, 영국, 일본이다. 노르웨이는 1999년 이후 비정기적으로 새로운 ODA 백서를 수립해 발간해오고 있다. 독일과 영국은 3년마다, 특히 일본은 2001년 이후 매년 정기적으로 ODA 백서를 발간해오고 있다.

표 3. OECD DAC 회원국의 ODA 정책 및 백서 수립 현황

ODA 백서 수립 국가 (8개국)	ODA 정책서 수립국가 (백서 미수립) (9개국)	기타 (5개국)
노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주	네덜란드, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 프랑스, 핀란드	그리스 (액션플랜), 스페인 (마스터플랜), 이탈리아 (가이드라인), 포르투갈, 벨기에 (영문 정책서 부재)

1) 개별국가 분석 내용은 연구보고서 내 부록 1 OECD DAC 회원국의 ODA 백서 및 정책서 수립 및 활용현황을 참조

2) EC, 한국, 2013년 새로 가입한 아이슬란드와 체코는 분석 대상에서 제외

ODA 백서를 수립한 국가들의 경우, 백서 수립 배경과 목표에 따라 크게 다음과 같이 분류해볼 수 있다. 첫째로, 독일 2013년 2차 백서, 영국, 아일랜드, 호주의 경우, 개발협력 관련 제도 개혁이 이루어지거나 또는 ODA 규모 증대 등을 공약함에 따라, 이를 계기로 범정부적 차원의 종합적이고 뚜렷한 개발원조 정책 및 전략의 필요성이 부각됐다.

영국의 경우, 1997년 노동당 정부 수립 이후, DFID 창설을 포함해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁이 이루어졌다. 그 가운데, 새로운 영국 개발협력 정책의 목표와 원칙을 확고히 수립하고 ODA의 효과성과 효율성을 개선하기 위해 1997년 첫 개발백서를 수립했다. 1997년 최초 발간 이후 2000년, 2006년, 2009년 4차 백서까지 발간했다. 노르웨이는 개발원조 백서의 수립을 통해 MDGs 달성과 인류의 경제, 사회, 문화, 정치적 권리 증진을 중심으로 한 ODA 정책의 방향과 목표를 확고히 하고자 했다. 그리고 이에 따른 원조의 효과성과 효율성 증진을 통해 MDGs 달성에 대한 기여를 높이고자 했다.

영국의 백서는 빈곤퇴치를 비롯한 국제사회의 공약을 국내 개발정책에 반영하고, 관련 법률 입법화 및 개정하는 것을 주요 목적으로 한다. 백서는 공식적인 정부 문서로서 영국 정부의 정책을 명확히 하고 의회에서 법안 마련을 위한 근거자료로서 정책의 입법화를 위해 발간된다. 즉, 영국 개발협력 백서는 입법을 위한 공식적인 절차로서 국민과 의회에 정부의 전반적 개발협력 정책 방향을 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다.

독일의 경우, 국제개발협력 분야의 다양한 주제 및 분야별로 정책서와 전략서를 다수 수립해 독일어 및 영어로 발간해오고 있다. 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔는데, 2008년 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 백서라 명명했다. 이후 3년마다 백서를 발간하고 있다.

2013년 발간된 독일 2차 백서의 경우 1차와는 달리, 관련 정부 부처 간 보고(inter-governmental report) 및 커뮤니케이션 강화를 통해 포괄적인 개발원조 정책 방향의 수립에 초점을 두고 있다. 국제사회의 ODA 논의에 대한 소개에서 더 나아가, 미래 지향적 독일 개발 정책의 필요성과 방향에 대해 다루고 있다. 이를 통해 향후의 관련 정책 및 제도적 개선 논의를 기대해 볼 수 있다.

아일랜드의 경우도 역시 국제 개발협력 분야의 주제 및 분야별로 다수의 정책서와 전략서를 다수 수립해 활용해 오고 있다. 2005년 9월 아일랜드 수상은 UN MDGs 달성을

위해 2012년 GNI의 0.7%까지 ODA 규모 확대를 약속함에 따라, 원조의 질적 개선과 원조 공여의 책임성 확보를 위해 정책 프레임워크로서의 개발백서 발간준비에 착수했다.

노르웨이의 경우, 1999년 이후부터 일정한 주기는 없으나 다양한 국제개발협력 관련 이슈에 대한 백서를 지속적으로 발간해오고 있다. 해당 주제는 인권, 세계화, 빈곤, 젠더, 기업의 사회적 책임, 기후와 갈등, 보건 등에 이르며, 다양한 이슈와 개발 정책과의 관계에 대한 국민적 논의의 활성화를 위해 국회 외교위원회의 요청에 따라 백서 준비가 이루어진다. 이중 노르웨이 개발협력 정책 전반을 아우르는 가장 중요한 백서로는 2004년 발간된 빈곤퇴치 백서가 있다. 백서 발간을 통해 해당 주제에 대한 자국 개발협력 정책의 초점을 강화하고, 이를 달성하기 위한 조화로운 노력을 도모한다.

표 4. ODA 백서수립 배경 및 목표 - 정책 프레임워크 수립

국가	ODA 백서수립 배경 및 목표	시점 및 주기
독일	관련 정부 부처 간 보고 (inter-governmental report) 및 커뮤니케이션 강화를 통해 포괄적인 개발원조 정책 방향 수립에 초점	2013년 (2차백서)
영국	1997년 정권교체 후, DFID 창설 등을 비롯한 정부 조직개편 및 정책개혁이 진행됨에 따라 종합적인 개발협력 정책 수립을 위해 백서 발간	1997년 2000년 2006년 2009년
아일랜드	MDGs 달성을 위해 2012년까지 GNI 대비 0.7%까지 ODA 규모 확대를 공약함에 따라, 자국 ODA의 성과를 점검하고 보다 효율적인 이행을 위해 전략을 마련	2006년
호주	2010년까지 ODA 규모 확대를 공약함에 따라, 증대되는 개발재원의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 위해 포괄적인 ODA 정책 프레임워크를 마련	2006년
노르웨이	각 중요 주제에 대한 노르웨이 개발협력 정책의 초점 강화와 이를 위한 조화로운 노력을 도모	1999년 2000년 2004년 2007년 2008년 2009년 2011년

호주의 경우, 2005년 9월 호주 총리는 2010년까지 자국 ODA를 40억 달러까지 2배로 증대할 계획을 발표했다. 이에 따라, 증대되는 원조의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 가능하게 할 중장기적 ODA 정책 프레임워크로서 개발원조 백서 수립의 필요성이 대두되었다. 아일랜드 경우 역시, 2005년 9월 아일랜드 수상이 UN MDGs 달성을 위해 2012년 GNI의 0.7%까지 ODA 규모 확대를 약속함에 따라, 범정부적 차원의 포괄적인 개발원조 정책과 전략 수립의 필요성에 대한 인식이 높아졌다. 따라서 보다 효율적인 ODA 지원을 위해, 개발원조 정책 프레임워크 수립을 위한 백서 준비에 착수하게 됐다.

한편, 독일 첫 번째 백서, 캐나다, 일본의 경우, 자국의 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고를 백서수립의 목표로 명시하고 있다. 캐나다의 경우, 백서수립을 통해 ODA 정책과 전략의 효과성 증진을 통한 국제사회의 MDGs 달성에 기여하고자 한다. 그리고 이와 함께 자국의 ODA 비전과 정책방향, 성과에 대한 국민적 이해를 높여, 세계화 시대에 걸맞게 자국 국민의 세계시민 의식 강화를 도모하고 있다.

일본은 특히 90년대 후반 각종 부정부패와 관련한 정치적 스캔들과 장기적인 경제 불황을 겪으며, ODA 정책과 사업 집행에 대한 국내 여론이 악화되는 상황에 놓이게 되었다. 이에 따라 일본 정부는 1994년 지난 40년간의 일본 ODA 활동을 정리하고 21세기를 준비하는 내용으로 ODA 연간 보고서를 발간했다. ODA 정책과 전략의 효율성 및 투명성 제고를 통해 ODA에 대한 국민적 이해를 높이고, 이를 바탕으로 정책적 지지를 이끌어내고자 했다. 2001년 이후 일본 ODA 연간 보고서는 “ODA 백서”로 이름을 바꾸어 매년 발간됐다.

일본 ODA백서는 ODA 현장에 그 수립체계와 발간주기에 대한 법적 근거를 두고 있다. ODA 현장은 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니나 ODA 활동에 관련이 있는 모든 부처와 하부 기관 등에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 된다. 해당 현장은 외무장관을 일본의 ODA 정책의 총괄조정자로 명시하고 (ODA Charter 3-1-2), ODA 백서를 매년 수립해 내각에 보고하도록 규정함으로써 (ODA Charter 5), 외무성 주도로 매년 백서를 발간하도록 한다.

표 5. ODA 백서수립 배경 및 목표 - 대국민 인지제고

국가	ODA 백서수립 배경 및 목표	발간시점
독일	빈곤 퇴치, 정의 실현, 기후 변화 대응, 평화 구축을 위한 자국 ODA의 기여에 대한 국민 인식 제고	2008년
캐나다	MDGs 달성과 세계화 시대에 걸맞은 자국 국민의 세계시민 의식 강화를 도모	2005년
일본	경제 불황 속 ODA에 대한 국내 여론이 악화된 가운데, 제도 개혁 단행, 정책 효율성 및 투명성 제고를 통한 인지제고 개선 노력 차원에서 백서를 수립	2001년 이후 매년 발간

미국의 경우는 여타 국가들의 개발원조 백서와는 구별되는 목표와 목적을 지니고 있다. 미국 정부의 개발원조 백서는 비공식적 정부 문서로서 원조 정책과 안보, 외교 정책의 일관성을 강조하고 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들의 원활한 논의와 의견 공유 기회를 마련하고자 발간되었다. 백서를 통해 논의를 확대한 후 국가 안보와 개발의 연계성을 강화한 새로운 개발 프레임워크의 수립을 목표로 하고 있다. 또한 미국 개발원조의 효과성을 개선하고 이를 통한 자국의 안보 향상을 위해 개발원조 정책의 전략적인 목표와 기본 원칙을 백서에서 제안하고 있다.

III. 주요 선진공여국 심층사례 분석

본 장에서는 II장에서 분석된 OECD DAC 회원국의 백서발간 현황 및 동료심사의 내용을 바탕으로 백서 발간을 준비하는 한국에 시사점을 줄 수 있는 사례국을 선정하여 심층적으로 분석하고자 한다. 우선 현재 백서를 발간하고 있는 8개국 중 한국과 유사한 ODA 정책 및 집행기구 체계를 갖추었다고 알려져 있는 일본과 독일이 선정되었다. 또한 “백서” 자체의 역사와 활용 면에서 시사하는 바가 큰 영국과 최근 백서발간 과정에서 이전 백서에 대한 검토과정 (Review Process)을 거치며 다양한 시도를 한 것으로 알려진 아일랜드가 사례국으로 선정되었다. 또한 동료심사에서 백서를 통한 정책적 통합으로 좋은 평가를 받은 호주와 백서 발간국 중 드물게 대통령제를 실시하고 있고 “비공식문서로서 백서 발간”이라는 다소 생소한 형태를 보여주는 미국이 6개 심층 분석 대상국 중 하나로 선정되었다.

심층 분석은 우선 백서 발간현황과 백서의 구성 및 내용을 백서와 기타 정책문서로 나누어 정리하고 방문조사를 실시하여 실제 백서 출간과정에 참여했던 관련 기관 인사들에 대해 1) 백서 발간 당시의 환경과 목적 및 기능; 2) 백서 수립체계; 3) 백서 수립 시 검토과정을 중심으로 심층면접을 진행하였다. 본 장에서는 주로 OECD DAC 동료심사, 다년도 백서, 면접내용이 공히 사용되었으며 이외에 사용된 자료에 대해서는 출처를 명기하였다.

1. 영국

(1) 백서 수립 배경 및 목적

1997년 집권한 영국 노동당 정부는 정부구조 개편의 일환으로 기존의 대외 원조담당기관인 외교부내 해외개발행정국 (Overseas Development Administration, ODA)을 중앙정부부처 국제개발부 (Department for International Development, DFID)로 독립 신

설하며 원조 효과성과 효율성 개선을 위해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁을 실시하였다. 이에 따라 영국 개발협력 정책의 새로운 목표와 원칙을 천명하고 입법화 추진을 위하여 첫 개발협력 백서인 “1997 세계 빈곤 퇴치: 21C 과제 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)”를 발간하였다. 이후 2000년 “세계 빈곤층을 위한 세계화 (Making Globalisation Work for the World’ s Poor),” 2006년 “세계 빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스 (Making Governance Work for the Poor)”에 이어 2009년 제4차 백서인 “세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)”을 발표하였다.

백서는 영국의 공식적인 정부 문서로서 영국 정부의 정책을 명확히 하고 의회에서 법안 마련을 위한 근거자료로서 정책의 입법화를 위해 발간된다. 즉, 영국 개발협력 백서는 입법을 위한 공식적인 절차로서 국민과 의회에 정부의 전반적 개발협력 정책 방향을 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다. 또한 백서 발간에 앞서 개발협력 정책과 공약 실현을 위한 정부의 전략 및 노력, 그동안의 성과를 관계자를 포함한 국민과 정부 부처와 공유하는 과정을 통해 영국 원조와 개발협력에 대한 국민의 의견을 수렴하고 인식을 제고하는데도 기여한다. 2010년 보수당이 집권한 이후로는 Business plans가 백서의 역할을 대신하고 있어 2009년 이후 백서는 발간되지 않고 있다.

(2) 백서의 수립 체계

영국 개발원조 백서는 입법을 위한 자료로서 DFID 주도로 여러 관련 부처, 시민사회, 일반 대중과의 토론을 거쳐 수립되며, 이를 국제개발장관 (Secretary of State for International Development)이 의회에 직접 발표한 이후 입법화가 이루어진다. 백서 발간 일에 맞추어 백서 작업 시기가 결정되며 사전작업 외 실제 집필 작업은 약 4개월이 소요된다.

백서 수립을 위해 DFID는 백서 전담팀 (White Paper Team)을 구성하여 부처 간 조율과 컨설팅을 포함한 백서 전반을 총괄하도록 하고 있다. 백서 전담팀은 약 십여 명의 시니어 멤버로 이루어져 있으며 이들은 약 6개월 동안 집중적으로 활동한다. 해당 전담팀은 특히 백서 발간에 앞서 대대적이고 집중적인 자문 (Consulting) 과정을 주도하게

된다. 공개자문 (Public Consultation)은 Cabinet Office Code of Practice on Consultations에 따라, 백서를 포함한 정책서 발간에 앞서 정책 수립을 위한 주요 자원 (Input)으로 활용되며 정책에 대한 대중의 의견을 수렴하고 그 결과를 정책 결정에 반영하기 위해 실시하고 있다. 따라서 백서 전담팀은 백서 발간 사전작업으로 먼저 공개자문 웹사이트 (DFID Consultations Web)를 구축하고 백서에서 중점적으로 다루게 될 주제 및 이슈를 대중에게 쉽게 전달할 수 있도록 주제별·이슈별로 연설문, 짧은 소개글, 질문지 등의 형식으로 웹사이트를 통해 일반 대중에게 공개한다. 공개자문 웹사이트의 구성은 백서의 주요 주제를 1) 각 주제의 중요성과 이해를 높이기 위해 개요 및 배경 설명, 2) 관련 정책과 Action Plan, 3) 자문을 위한 질문으로 각각 구성하고 있다. 공개자문을 통한 의견수렴은 개발협력 전문가와 관계자는 물론 각계각층의 일반 대중을 대상으로 이루어지며 국내외 개발협력 관련 주요 과제 및 이슈, 영국의 현 어젠다에 대한 질문들에 직접 답하거나 의견을 올리는 방식으로 자문에 참여하게 된다. 모든 의견은 웹사이트에 공개되어 누구나 볼 수 있도록 하고 있으며 개발협력 관련 NGOs의 경우 공개자문 웹사이트에 의견을 올리는 것과 함께 이를 문서화하여 각 기관 홈페이지에도 공개한다.

국제개발장관은 토론의 활성화를 도모하기 위해 직접 각 질문의 배경과 의미, 주요 관련 이슈들의 연계성을 소개하는 약 11페이지 정도의 짧은 자문 문서 (Consultation Document)를 발표하여 좀 더 실질적이고 구체적인 대중의 의견이 모아질 수 있도록 하고 있다. 공개자문을 위한 주요 질문은 다음과 같다.

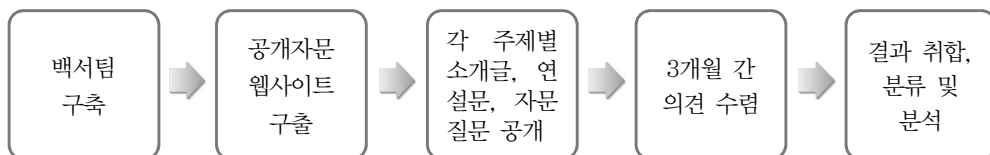
1. 공동의 미래를 건설하기 위해 새로운 글로벌 과제에 어떻게 대응해야 할 것인가?
2. 글로벌 경제위기로 인해 심화된 불평등과 빈곤문제를 어떻게 최소화할 수 있을 것인가?
3. 저탄소와 기후변화에 대응하는 사회를 어떻게 구축할 수 있을 것인가?
4. 취약국가와 분쟁에 영향을 받는 국가들: 보다 안전한 세계, 빈곤 감소를 위한 올바른 환경을 어떻게 만들 수 있을 것인가?
5. 국제 제도 개편: 개발 효과성 향상을 위해 어떻게 파트너십을 향상시킬 수 있을 것인가?

공개자문의 주요 질문은 경제 성장과 빈곤감소, 거버넌스와 개발, 기후 변화, 글로벌 거버넌스, 국제개발협력 시스템 개혁 등 백서에 담게 될 주제와 주요 이슈 및 국내외 현

황 전반을 다루고 있다. 특히 글로벌 경제위기와 기후변화와 같은 글로벌 과제가 국제사회는 물론 영국과 영국인의 삶과 직결된 국내적으로도 주요 현안임을 강조하며 국제개발협력 과제들의 중요성을 부각하는데 초점을 두고 있다. 각 질문은 각 주제마다 우선순위와 접근법에 대한 세부 질문을 함께 제공함으로써 보다 구체적으로 의견을 제시할 수 있도록 돕고 있다³⁾.

공개자문 전 과정은 공개자문 웹사이트를 통해 약 3개월 동안 이루어지며 이렇게 모아진 의견들은 백서 전담팀이 직접 취합·분류·분석하여 그 결과를 백서 집필 시 반영한다.

그림 1. 영국 공개자문 프로세스



무엇보다 영국의 백서는 외부 공개자문뿐만 아니라 정부부처가 함께 개발협력 정책에 참여할 수 있도록 보장하기 위해 내부 부처 간 자문과정을 거치고 있다 (OECD 2001). 노동당 집권 시기에는 정부 간 정책 및 협력 범위 조율을 위한 정책 도구로서 Public Service Agreement (PSA)를 통해 DFID를 포함한 농업, 무역 등 영국 정부 내 모든 부처가 정책 조율을 도모해 왔다. 따라서 PSA에 따라 DFID의 농업, 식량 등 관련 부처와의 협력 범위가 결정된다. 현재는 공동 공약 (Joint Commitment)을 통해 부처 간 정책 조율을 하고 있다.

그러나 기본적으로 국가안보회의 (National Security Council)와 내각처 (Cabinet Office)에서 정부 내 조정기능을 담당한다. DFID 임원과의 면접조사 결과, 정부 부처 간 가치와 관점의 차이로 인한 긴장 관계는 영국 내에도 존재하며 정책 협의를 위해 DFID는 큰 정책에서 접근하기 보다는 구체적 성공과 실패사례를 중심으로 효과성을 강조하며 부처 간 원조 정책 및 전략 합의를 도출해 가고 있음을 알 수 있었다.

3) 주요 질문 및 세부 질문을 포함하여 취합된 의견 등은 DFID Consultations Web Archive (<http://consultation.dfid.gov.uk/>)를 통해 확인할 수 있다.

영국의 경우 백서 수립에 있어서 시민사회는 공개자문을 통해 백서 발간 전 의견을 제시할 수 있으나, 백서는 기본적으로 입법화를 목적으로 수립하는 만큼 백서 발간 후 별도의 공식적인 외부 검토 또는 피드백 수립 과정은 두고 있지 않다. 다만 6개월마다 공약의 이행여부를 점검하는 과정이 있으나 정권이 바뀔 경우 주요 공약이 바뀌게 될 수 있으며 이러한 경우 더 이상의 점검과정은 불가능하게 된다.

(3) 백서의 구성 및 내용

영국의 개발협력 백서는 빈곤 퇴치를 비롯한 UN, EU, OECD DAC 등 국제사회의 공약이 국내 정책으로 반영되고 법률로 규정되는 것을 주요 목적으로 한다. 따라서 정부가 주요 정책과 공약을 효과적으로 국민과 의회에 제시하기 위해 백서는 최소의 핵심 공약에 집중한다.

2000년과 2006년에 발간된 2차 및 3차 백서는 기존 백서에서 큰 틀은 유지하는 가운데 각각 세계화와 거버넌스를 중심으로 간략하게 발간되었다. 따라서 백서로서의 가치 측면에서 보다 중요성이 높은 1997년 발간된 1차 백서와 2009년 발간된 4차 백서의 비교를 통해 구성 및 내용 변화를 살펴보고자 한다. 우선, 목차를 통해서 백서의 구성을 살펴보면, 1997년 백서는 총 82페이지로 전체 4부분으로 나누어져 있다. 첫 번째 부분은 전반적인 개발 과제를 설명하고 있으며 두 번째 부분은 교육, 보건, 거버넌스 등 다양한 분야에서의 양자·다자원조 프로그램을 소개하며 파트너십 구축의 중요성 및 이를 위한 영국의 전략 및 계획을 소개하고 있다. 세 번째 부분은 환경, 농업, 무역 등 개발협력에 영향을 미치는 관련 정책의 일관성을 강조하며, 개발 효과성의 개선을 위해 국내외 정책의 일관성을 도모하는 방안을 설명하고 있다. 마지막으로 네 번째 부분은 개발을 위한 지속적 지원과 협력의 중요성을 강조하며 이를 위한 영국 정부의 지원과 함께 대중의 인식 제고를 위한 방안을 밝히고 있다.

2009년 백서는 1차 백서의 두 배 분량에 달하는 전체 155페이지, 7개의 장으로 구성되어 있다. 첫 번째 장은 세계화로 인해 점차 상호 의존적인 세계 속에서, 빈곤 감소는 국제사회는 물론 영국의 관심과 목표임을 밝히고 있다. 두 번째 장은 최근 글로벌 경제 위기 상황에서 경제를 회복하고 친환경 성장을 달성하기 위한 영국의 공약을 설명하고

있다. 세 번째와 네 번째 장은 새로운 지구적 과제로 부상한 기후변화와 취약국가 지원을 위한 영국의 협력 방안에 대해 구체적으로 기술하고 있다. 다섯 번째 장은 경제침체 가운데 어떻게 영국 정부의 공약을 지킬 것인지를 그동안의 성과와 함께 새로운 전략 소개를 중심으로 설명하고 있다. 여섯 번째 장은 국제 체제를 통한 협력 방안으로 UN, EU, World Bank, IMF, 지역개발 은행 등을 통한 영국의 지원과 정책적 기여방안을 제시한다. 마지막 일곱 번째 장은 원조 효과성 개선을 위한 새로운 전략과 접근법, 파트너 국가와의 협력에서 접근법 변화, 시민사회와의 협력 확대, 민간분야와의 파트너십 강화를 중심으로 기술하고 있다.

영국의 개발협력 백서는 글로벌 과제 및 이슈와 영국과의 연관성을 합리적으로 소개하고 이들 주제에 대한 구체적 지원 목표 및 협력 방안을 중심으로 설명하고 있다. 1997년 첫 백서가 빈곤감소, 평화, 안보 등 글로벌 문제해결을 위해 국제사회의 일원으로서 영국이 해야 할 국제적 의무와 역할 ('Right things to do')을 강조한 반면, 2009년 백서는 보다 국내적 시각에서 변화하는 국제사회 및 다양한 글로벌 문제와 영국과 영국인의 삶과의 연관성을 강조하며 원조가 영국은 물론 세계를 돕는 길 ('Small things to do')임을 강조하고 있다.

Box 1. 2009 영국 백서 목차

- 제 1장: 상호의존적인 세계의 빈곤 감소
(Poverty Reduction in an Interdependent World)
영국과 MDGs (The UK and the MDGs)
빈곤감소와 공동의 관심/목표 (A Different World: Poverty Reduction and Our Shared Interests)
공통의 명분 (A Common Cause)
변화하는 세계의 개발협력 (Development Co-operation in a Changing World)
미래를 만들어갈 기회의 길 (A Path of Opportunity)
- 제 2장: 경제복구 및 친환경 성장
(Promoting Economic Recovery and Greener Growth)
과제- 성장의 효과 (The Challenge- The Power of Growth)
경제침체 (Dealing with the Downturn)
경제회복 (Building Resilient Growth)
장기적 성장과 지속가능한 개발로의 이행 (Transforming Long-term Growth)

제 3장: 공동의 미래 유지 (Sustaining our Common Future)

도전과제 (The Challenge)

국제적 노력 (The Global Deal)

기후변화 대응 지식과 역량 구축 (Building Climate Knowledge and Capacity)

저탄소개발을 위한 투자 증대 (Scaling up Investment in Low Carbon Development)

개도국의 기후변화 대응 지원 (Supporting Developing Countries to Adapt to Climate Change)

실제 개발로의 이행 (Transforming Development Practice)

제 4장: 평화로운 국가와 사회 건설

(Building Peaceful States and Societies)

분쟁과 취약성의 쟁점과 과제 (The Challenge of Conflict and Fragility)

새로운 접근: 평화와 국가건설 우선 추진 (A New Approach: Prioritising Peace and State-building)

기본 요건으로서의 안보와 정의 (Treating Security and Justice as a Basic Service)

경제적 기회 생성과 천연자원 관리 (Generating Economic Opportunities and Managing Natural Resources)

범정부적 협력 (Working across Government)

국제적으로 평화를 위한 기반 구축 (Working Internationally to Lay the Foundations for Peace)

제 5장: 경기침체에서도 개발협력 약속의 이행

(Keeping our Promises in a Downturn)

MDGs 달성을 위한 지원 (Financing the MDGs)

기본서비스 제공을 위한 지원 (Financing the Delivery of Basic Services)

말라리아 퇴치 (Where next on Malaria?)

역량과 책임성을 갖춘 능동적으로 대응하는 국가 지원 (Supporting Capable, Accountable and Responsive States)

새로운 교육 전략 (A New Education Strategy)

모자보건 (Maternal and Child Health)

제 6장: 국제시스템을 통한 협력

(Acting Together through the International System)

국제협력의 필요성 (We Need to Act Together)

UN을 통한 취약계층 지원 (Reaching the Most Vulnerable through the UN)

EU를 통한 국제변화에 대응 및 지원 (Delivering Global Challenge through the EU)

브레튼우즈 체제 (The Bretton Woods Institutions)

지역개발은행을 통한 지원 (Helping Countries Grow through the Regional Development Banks)

인도주의적 지원의 필요 충족 (Meeting Growing Humanitarian Demands)

제 7장: 효과성 개선

(Transforming our Impact and Ensuring Value for Money)

새로운 과제, 새로운 접근법 (New Challenges, New Approach to Delivery)

효과성 보장 (Ensuring Effectiveness and Value for Money)

파트너 국가와의 협력에서 접근법 변화 (Changing the Way We Work with Partner

Countries) 시민사회와의 협력 확대 (A New Approach to Civil Society) 영국 내 글로벌 상호의존성에 대한 이해 확대 (Building Understanding of Global Interdependence in the UK) 민간분야와의 파트너십 강화 (Stronger Partnerships with the Private Sector) 결론: 공동의 이익, 공동의 가치, 하나의 노력 (Shared Interests, Shared Values, One Endeavour) 첨부: 2015 MDGs 달성현황 및 2008 진전사항 (Will the MDGs be Met? 2008 Progress Chart)

출처: DFID, 2009.

영국의 개발원조 백서는 기본적으로 세계 빈곤 감소와 MDGs 달성에 기여해온 영국의 노력과 성과를 밝히고, 지속적으로 빈곤 퇴치에 기여할 것을 명확히 하고 있다. 1997년 처음 발간된 이후, 백서의 주제 변화를 살펴보면 지속가능한 개발, 기후변화, 취약국가 지원, 국제 원조시스템의 효과성과 효율성과 같이 새로운 글로벌 과제에 신속하게 대응하며 영국의 비전과 정책을 점검하고 제시하는 것을 볼 수 있다 (표 6 참고). 따라서 영국의 개발원조 백서는 국제 개발협력 환경 변화에 발맞춰 글로벌 과제 해결을 위한 영국의 개발협력 전략 및 접근을 제시함으로써, 원조를 넘어 새로운 글로벌 과제를 아우르며 영국은 물론 세계 개발협력 정책 프레임워크를 포괄적으로 넓히는데 기여해 왔다 (OECD 2010).

표 6. 영국 백서 주제 변화

	중심 주제
1997	파트너십 구축, 정책의 일관성 (개발, 빈곤퇴치, 환경의 연계성 강조, 개도국에 영향을 미치는 무역, 농업, 투자 정책의 일관성을 통한 개발효과 확대)
2000	세계화가 빈곤 문제 해결에 도움이 될 수 있도록 하기 위한 어젠다 설정, 교육과 보건, 국제공정무역 시스템 등 세계화의 긍정적 효과 확대를 위한 주요 이슈 소개
2006	굿 거버넌스 (효과적이고 책임성 있는 거버넌스 구축), 기후변화에 대한 국제적 대응과 21C에 적합한 국제개발시스템 개혁
2009	글로벌 경제 침체 속 개발협력을 위한 지원 및 전략, 경제회복과 지속가능한/친환경 성장, 취약국 지원, 국제시스템을 통한 협력 강조

출처: DFID, 1997, 2000, 2006, 2009.

(4) 백서의 역할 및 기능

영국의 개발협력 백서는 새로운 글로벌 과제에 발 빠르게 대응하며 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 전 세계 ODA 관련 논의를 주도하는데 기여해 왔다. 그러나 기본적으로 백서는 입법을 목적으로 영국 국민을 주요 타깃으로 하고 있다. 따라서 백서를 통해 개발 협력이 글로벌 문제 해결뿐만 아니라 미래 새로운 파트너, 시장으로서 개도국의 발전이 국내에 미치는 긍정적 영향을 보여줌으로써 개발협력의 중요성과 필요성에 대한 내부 지지를 강화하고 있다. 이러한 목적에 따라 백서 발간에 앞서 공개자문 과정을 실시하여 대중의 의견을 수렴하는 동시에 정부의 정책적 비전과 어젠다를 알리며 정책적 지지기반을 확고히 하는데 주력하고 있다.

영국은 백서와 함께 새로운 정책 제안을 위한 자문서 (Consultation Document)의 기능을 하는 녹서를 발간하기도 한다. 녹서는 백서와 달리 특정 정책에 대한 대중의 의견을 조사하고자 할 때 또는 대내외 토론을 유도하기 위한 목적으로 발간되는 정부 문서로써 주로 백서 발간에 앞서 발표된다. 2009년 7월 4차 백서 “세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)”이 발표되기 전 같은 해 3월 국제개발장관은 개발협력 녹서 “세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 보장 (Eliminating World Poverty: Assuring our Common Future)”을 발표하고 백서 수립을 위한 공동 자문과정에서 토론의 활성화를 도모했다.

백서는 국제사회의 공약 및 이슈가 국내 정책에서 어떻게 이해되고 적용되어야 하는지 그리고 법률을 통해 어떻게 규정되어야 하는지를 보여줘야 한다. 영국 개발원조 백서의 경우, 구성이나 기술방식에 있어서 국내외 정세변화와 국제사회의 공약을 포함한 정책적 근거, 이에 대한 영국의 구체적 목표와 계획, 프로그램, 향후 공약에 대한 정보를 간결하고 명확한 어조로 충실히 제공하고 있다. 또한 영국은 관련 부처와 국민이 백서 수립과정에 참여할 수 있는 채널을 마련하여 궁극적으로 국민과 정부가 정책 결정에 기여할 수 있도록 도모함으로써 입법과 인지제고를 목적으로 하는 백서의 좋은 예가 된다.

2. 일본

(1) 백서 수립 배경 및 목적

일본의 ODA 백서는 1984년 발간된 “일본의 ODA (Japan's Official Development Assistance)”에서 그 근간을 찾을 수 있다. 백서의 명칭은 사용하고 있지는 않으나, 일본의 ODA의 양적 확대가 가속화되는 가운데 독립된 정기간행물 형식으로 정책을 소개하고 그간의 활동을 정리한 공식문서라는 점에서 그 의미를 가진다. 1992년 ODA 헌장이 공표된 이후 외무성은 외교청서의 일부로서 ODA와 국제문제를 다루는 것 이외에 1994년부터는 “일본 ODA 연간보고서 (Japan's ODA Annual Report)”를 매년 발간했다.

90년대 후반 각종 부정부패와 관련한 정치적 스캔들과 불황을 겪으면서 정부 구조조정과 함께 ODA 사업과 정책에 대한 국민적 이해와 지지에 대한 필요성이 더욱 강조되었다. 이러한 가운데 1994년 일본 ODA 연보는 일본 ODA 40년의 활동을 정리하고 21세기를 준비하는 내용으로 ODA에 대한 국민적 이해를 바탕으로 한 정책적 지지를 이끌어내기 위한 목적으로 발간되었다 (MOFA 1994:2).

2000년 이후 “일본 ODA 연간보고서”는 “ODA 백서”로 이름을 바꾸어 발간되었으며 2002년 ODA 헌장을 개정하면서 ODA Charter 제5조에 정부는 “공적개발원조 (ODA) 백서”를 매년 발간하여 내각에 보고할 의무를 짐을 명기하여 법적인 근거를 마련하였다. 이후 회계연도의 끝인 매년 3월을 전후하여 발간되고 있다.

(2) 백서의 수립 체계

ODA 헌장은 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니나 ODA 활동에 관련이 있는 모든 부처와 하부 기관 등에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 된다. 외무장관을 일본의 ODA 정책의 총괄조정자로 ODA 헌장에 명시하고 (ODA Charter 3-1-2), ODA 백서를 매년 수립해 내각에 보고하도록 규정함으로써 (ODA Charter 5), 외무성 주도로 매년 백서를 발간 체계에 대한 법적 근거를 마련했다.

외무성 국제협력국 내 개발원조정책기획과 (Development Assistance Policy

Planning Division)에 15명 정도의 백서 전담 조직을 구성해, 기획과 집필, 출판을 전담한다. 일본의 백서수립 체계에서 가장 주목할 점은 모든 과정이 철저히 외무성 내에서 이루어진다는 점이다. 우선 지난해 발간된 백서에 대한 공식적인 검토과정이 없다. 일본의 ODA 백서는 정치적 약속 (Political Commitment)이나 수행 목표를 포함하고 있지 않기 때문에 이를 이행한 실적 평가 또는 전년도와의 비교 과정이 존재하지 않는다. 따라서 시민사회를 비롯한 외부적인 검토와 피드백 과정이 없다. 이는 JICA도 마찬가지인데, 방문 조사를 통해 JICA와 외무성 간의 수직적 관계에서 오는 업무분담이 분명했으며, 백서 발간 과정에서 JICA의 역할은 내용에 관련된 프로젝트 정보나 사진자료를 제공하는 정도에 그치고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

현재 일본의 ODA 집행은 10여개의 정부부처에서 이루어지고 있고 외무성과 JICA가 전체 ODA 예산에서 차지하는 비중은 약 2/3를 차지한다. 그럼에도 불구하고 백서 수립 과정에서 다른 부처의 참여는 미미하다. 우선 외무성에서 초안이 완성되고 나면 정부 간 내부 공지를 통해 부처들의 의견이나 내용에 대한 수정의견을 받는 절차를 거치게 된다. 그러나 이 경우에도 정책이나 백서 내용 전반을 좌우할 수 있는 검토 의견은 거의 없고 부처별로 특화되어 있는 사업이 있거나 홍보 또는 강조할 필요가 있는 사업을 소개하는 정도의 문구를 삽입 또는 삭제요청 정도에 불과하다.

백서 발간의 준비는 일반적으로 9월부터 시작되는데, 그 해 백서의 주요 주제 선정으로 시작된다. 이후 집필과정을 통해 주로 일본 정부 회계연도가 끝나는 3월 초 출판을 하게 되며 정권의 교체나 내각의 변동이 생길 시 조정될 수도 있다. 이때 외무성이 내각 각료회의에 맞추어 백서를 상정하면 당일 오후 출판과 함께 보도자료 배포가 이루어진다. 따라서 내각에의 보고는 실제로 검토나 승인의 과정이 있기 보다는 내각에 보고된 백서의 출판을 위한 절차에 불과하다.

종합해보면 일본의 ODA 백서는 외무성이 외부적 검토과정 없이 단독으로 작성하고 정부 내의 회람을 거쳐 내각에 보고 직후 출판하는 단순한 구조를 가지고 있다. 그럼에도 ODA 현장에 백서 수립의 주체와 보고 대상, 주기를 명기함으로써 불필요한 혼선을 막고, 정치적인 상황이나 외부적인 이유로 인한 발간의 지연 또는 취소를 방지할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

(3) 백서의 구성 및 내용

일본의 ODA 백서는 국민의 인식제고와 이를 통한 지지기반 확보를 목적으로 발간된다. 따라서 고등학생 독자가 이해할 수 있는 정도의 쉬운 언어로 집필되어 있으며, 사진 자료와 표/그래프 등을 최대한 활용하여 가독성을 높이는데 주안점을 두었다. 또한 일반 국민들을 대상으로 하기 때문에 전문적인 정보나 정책에 대한 논의 보다는 단순한 캐치프레이즈를 활용한 정부 정책의 설명이나 현재 국제사회의 동향과 이에 대한 일본의 입장, 그리고 일본의 내부적인 상황과 ODA 정책을 연계한 ODA 활동의 당위성에 관한 내용들이 주를 이루고 있다.

2012년 일본 ODA 백서의 목차를 통해서 ODA 백서의 구성을 살펴보면, 전체 백서는 총 4개 부분으로 나누어져 있다. 첫 번째 부분은 현재 일본정부가 추구하고 있는 ODA의 가치와 목표로 “공동전진 동반성장 (Moving Forward and Growing Together)”를 설명하고 있다. 특히 동반성장을 강조하면서 민간의 역할과 국내 경제성장에 미치는 영향에 집중하고 있다. 두 번째 부분은 일본의 주요 ODA 활동 영역으로서 방재협력 분야를 소개하면서 동일본 대지진과 같은 국내적 상황을 교훈으로 동 분야에서 리더십을 갖는 일본에 대해 기술하고 있다. 셋째와 넷째 부분은 전년도 ODA 활동과 그 통계 보고 자료로 매년 거의 변동 없이 업데이트 수준에서 정리 기술되고 있다.

Box 2. 2012 일본 ODA 백서 목차

- Part I 국제협력-공동전진 동반성장 (International Cooperation - Moving Forward and Growing Together)
- Chapter 1 공동전진을 위한 ODA (ODA for Moving Forward Together)
 - Section 1 안정되고 풍요로우며 자유로운 국제사회 수립을 위한 ODA-민주화와 국민 화합을 위한 원조
(ODA for and achieving an international community that is stable, plentiful, and free - assistance for democratization and national reconciliation)
 - Section 2 일본에 대한 신뢰강화 - 빈곤감소를 위한 성장
(ODA for building up trust in Japan - Growth for poverty reduction)
 - Section 3 인적자원개발을 통한 성장의 여러 요인들
(Various aspects of growth through human resources development)
 - Section 4 새로운 협력분야 (New areas of cooperation)
 - Section 5 모든 사람이 참여할 수 있는 지원-국제협력의 새로운 주체들

	(Assistance for developing countries with all the people participating - New actors in international cooperation)
Chapter 2	동반성장을 위한 ODA (ODA for Growing Together)
Section 1	민간자금 유입과 개도국의 성장 (Inflow of private capital and growth in developing countries)
Section 2	중소기업의 해외진출과 개도국 ODA (Overseas expansion of SMEs and ODA for developing countries)
Section 3	인프라 수출을 통한 성장 촉진 (Contributing to growth by exporting infrastructure)
Section 4	메콩, 인도, 아프리카-큰 잠재력을 지닌 지역 (Mekong, India, Africa - regions with rich potential)
Part II	회복 가능한 사회구축-일본의 방재협력 (Building Resilient Societies - Japan's Disaster Reduction Cooperation)
Chapter 1	세계에 방재의 중요성을 알림 (Transmitting Disaster Reduction to the World)
Section 1	동일본대지진의 교훈 (Sharing the Lessons of the Great East Japan Earthquake with the World)
Section 2	2015년 제3차 세계방재회의를 위한 노력 (Towards the third World Conference on Disaster Reduction in 2015)
Section 3	지진 복구와 ODA (Earthquake reconstruction and ODA)
Chapter 2	현장에서의 방재협력 (Disaster Reduction Cooperation in Practice)
Section 1	ASEAN과의 협력 (Cooperation with ASEAN)
Section 2	재난원조와 방재대책 (Disaster Aid and Disaster Reduction Countermeasures)
Section 3	방재와 재난 후 재건을 위한 국제기구와의 협력 (Cooperation with International Organizations for Disaster Reduction and Post-Disaster Reconstruction)
Section 4	도서국에서의 방재협력 (Disaster Reduction Cooperation for Island Countries)
Part III	2011년 ODA (Official Development Assistance in FY2011)
Chapter 1	일본의 ODA 지출현황 (Japan's Official Development Assistance in Terms of Disbursement)
Chapter 2	일본 ODA의 특징 (Specific Initiatives of Japan's Official Development Assistance)
Section 1	ODA 현장의 기본정책과 관련 있는 이니셔티브 (Initiatives Relating to the Basic Policies of the ODA Charter)
Section 2	우선순위 이슈 별 현황 (Measures for Each Priority Issue)
Section 3	각 지역별 ODA (Assistance for Each Region)
Section 4	원조집행 원칙의 운영현황 (Operational Status of the Principle of Assistance Implementation)
Section 5	ODA 정책의 수립과 집행 (Formulation and Implementation of ODA Policy)
Part IV	통계 및 참고자료 (Statistics and Reference Materials)

출처: MOFA, forthcoming.

총 200여 페이지에 달하는 일본 ODA 백서의 내용에서 특히 주목할 점은 매년 다른 주제로 기술되는 Part I과 II (전체 분량의 30%정도에 해당)이다. 정책의 소개나 정책적 합의를 명시하고 변화를 이끌어내기 위한 목적으로 백서가 발간되는 것이 아니기 때문에, ODA 정책의 전반적인 내용을 다루지 않는다. 오히려 ODA 정책을 이해하는데 도움을 줄 수 있는 국내적 상황과 결부시켜 설명하거나 (표 6. 참조), MDGs를 비롯한 국제사회의 개발협력 관련 논의 가운데 일본의 역할을 강조하는 주제를 매년 새로이 선정하여 소개하고 있다.

표 7. 일본 ODA 백서 주제 변화 (2001-2012)

	중심 주제*
2001	21세기의 ODA (ODA in 21st Century): 국제환경의 변화와 ODA의 역할, 3P, ODA 개혁과제 등
2002	급변하는 국제환경 속에서 일본 ODA의 동향 (Trends in Japan's ODA in a Rapidly Changing World): 전략과 개혁 (Strategy and Reform)
2003	ODA 헌장의 개정과 일본의 새로운 접근 (The Revision of the "ODA Charter" and Japan's New Approach)
2004	지난 50년의 성과와 발전 (Accomplishments and Progress of 50 Years)
2005	MDGs 달성을 위한 일본의 노력 (Japan's Efforts Toward Achieving MDGs)
2006	세계 평화와 번영을 위한 일본의 ODA (Japan's ODA for World Peace and Prosperity)
2007	변화의 시기를 맞은 일본 ODA (Japan's ODA in Its Transition Period)
2008	기후변화와 개발 (Climate Change and Development); 아프리카 개발을 위한 새로운 접근 (New Approaches to African Development)
2009	국제 경제금융 위기와 개도국에 대한 지원 (Global Financial and Economic Crisis and Assistance to Developing Countries)
2010	MDGs와 일본의 노력 (MDGs and Japan's Efforts); 새로운 ODA-다시 보는 ODA (A New ODA - Rethinking ODA)
2011	지진의 극복 - ODA를 통한 세계와 우리의 결속 (Overcoming Earthquake - ODA and Our Bond with the World); 원조에 대한 새로운 시각 (New Viewpoint on Aid)
2012	국제협력-공동전진 동반성장 (International Cooperation - Moving Forward and Growing Together); 회복 가능한 사회구축-일본의 방재협력 (Building Resilient Societies - Japan's Disaster Reduction Cooperation)

* Part I의 제목을 중심으로 작성, 2008년 이후는 Part I과 II의 내용

출처: Japan's ODA White Paper 각 년도.

표 7에서 보는 바와 같이 2011년 일본 ODA 백서는 동일본대지진 당시 일본이 받았던 국제사회의 지원과 이전에 자국 ODA 활동을 연관시켜 세계와의 결속을 위한 ODA 활동의 정당성을 확보하고자 했다. 이후 2012년의 주제도 경제 불황 속에서 제기될 수 있는 ODA 활동에 대한 비판을 염두에 두고 동반성장을 강조함과 동시에 지진과 재난 극복 경험을 바탕으로 한 동 분야에 대한 일본 ODA의 리더십을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. ODA 정책의 변화와 개혁과정을 설명하기 보다는 변화하는 국제정세와 개발협력 환경, 새로운 이슈들을 명료하게 전달하고 이를 바탕으로 한 일본 ODA의 정책적 노력을 소개함으로써 “국제사회 속의 일본”과 “일본의 기여로 발전하는 국제사회” 2가지 측면을 고루 강조하고 있다.

또한 사진과 그래프를 활용하여 시각적인 효과를 극대화하기 위해 노력하고 있으며, 시민사회와의 공동 사업 등의 내용을 Box로 4-5사례를 선정하여 소개하고 있는 것도 특이할 만하다. 종합하면 매해 발간되는 특성 때문에 일본 ODA 백서는 구성면에서는 연보와 같이 내용적 변화가 거의 없는 전년도 활동이 대부분을 차지하고 약 30% 정도의 분량 안에서 주제를 바꾸어가며 ODA 활동의 당위성을 확보하려는 차원에서 기술되고 있다고 볼 수 있다.

(4) 백서의 역할 및 기능

앞서 언급한 백서의 역할과 기능 중 일본 ODA 백서는 국민의 이해증진과 지지기반 확보에 초점을 맞추어 발간되고 있다. 외무성과 JICA 임원과의 면접조사 중에도 백서의 주요 기능은 정책을 수립하거나 새로운 중점분야를 공포하는 것이 아님을 확인할 수 있었다. 이에 따라 Part II의 내용은 특히, 국민에게 알리고 싶은 정부 정책의 메시지를 보다 쉽게 전달하기 위한 캐치프레이즈와 단어를 선택하는데 주력하고 있다.

일본 ODA 정책은 오히려 외교청서에 삽입된 ODA 관련 내용이 간략하고 명확하게 기술되어 있으며, 백서는 국민 독자가 이해하기 쉬운 언어로 정리되어 있다. 실제로 일본 정부 내에서는 정책의 변화는 ODA 현장의 개정과 내용 변화, 그리고 이러한 개정을 위한 문서들을 통해서 알 수 있다고 인식하고 있으며, 이러한 정부 간 문서들을 모두 ‘정책서’로 분류하고 있다.

2010년 ODA Review Report와 2010년 ODA 백서의 목차와 내용은 그 관계를 명확히 보여주고 있다.

Box 3. 2010 ODA Review Report 목차 및 내용

1. ODA 관련 상황에 대한 배경분석
(Background Analysis on the Situation Surrounding ODA)
2. ODA 검토 요약
(Summary of the ODA Review)
3. “개발협력”의 개념과 그 핵심으로서의 ODA
(Concept of “Development Cooperation” and ODA as its Core)
4. 개발협력의 철학
(Philosophy of Development Cooperation)
5. 개발협력의 3대 중심
(Three Pillars of Development Cooperation)
6. 전략적이고 효과적인 원조 집행
(Strategic and Effective Aid Implementation)
7. 국제사회에서의 리더십
(Leadership in the International Community)
8. 인적자원 개발
(Developing Human Resources)
9. 국민의 이해와지지 확대
(Promoting Public Understanding and Support)
10. 정책수립 기능과 집행능력의 강화
(Strengthening Policy Making Functions and Implementation Capacity)
11. 개발재원 활용
(Mobilizing Financial Resources for Development)
12. ODA 헌장 개정
(Revision of the ODA Charter)

출처: MOFA, 2010b.

Box 4. 2010 일본 ODA 백서 목차*

Part I MDGs와 일본의 노력 (Millennium Development Goals and Japan's Efforts)

- Chapter 1 MDGs 달성 현황
(Status of Achievement of MDGs)
- Chapter 2 MDGs 달성을 위한 다양한 활동
(Concrete Steps for Achievement of MDGs)
 - Section 1 국제사회의 활동과 일본의 노력
(International Community's Actions and Japan's Efforts)

Section 2	MDGs 달성을 위한 일본의 공헌 (Japan's Contribution Towards Achievement of MDGs)
Chapter 3	TICAD 프로세스를 통한 이니셔티브 (Initiatives through the TICAD Process)
Part II 새로운 ODA - 다시 보는 ODA (A New ODA - Rethinking ODA)	
Chapter 1	ODA 환경의 변화와 새로운 원조철학 - 일본은 왜 개도국에 원조를 제공하는가? (Changes in the ODA Environment and New Aid Philosophy — Why Does Japan Provide Assistance to Developing Countries?)
Section 1	ODA 검토의 배경과 과정 - ODA 환경의 변화 (Background and Process of ODA Review — Changes in the ODA Environment)
Section 2	열린 국익의 추구 - 새로운 개발협력철학 (Enhancing Enlightened National Interest — A New Development Cooperation Philosophy)
Chapter 2	미래를 위한 준비 - 무엇이 변화하고 있나? (Concrete Measures for the Future — What's Changing?)
Section 1	전략적이고 효과적인 원조집행 (More Strategic and Effective Aid Implementation)
Section 2	국민의 이해와 지지 확대 (Promoting Public Understanding and Support)
Section 3	정책수립 기능과 집행능력 (Policy-making Functions and Implementation Capacity (JICA))
Section 4	개발을 위한 자원 확보 (Securing Financial Resources for Development)
* Part III와 IV는 구성면에서 유사하기 때문에 2012년 목차 참조	

출처: MOFA, 2010a.

2010년 ODA Review Report는 취약한 국민적 지지기반을 강화하기 위해 일본의 ODA 개혁과 발전방안을 모색하기 위해 작성된 것으로 총 28페이지의 단순 명료한 정책 서이다. 2010년 6월에 발표된 이 문서는 2010년 ODA 백서 Part II에 삽입되어 일본 정부의 비전과 향후 계획을 보여주고 있다. 특기할 것은 백서에 삽입되면서 다양한 도표들이 삽입되고 기본적인 개념의 변화를 도식화하여 설명하는 방식으로 기술되었으며, 정책서에 있었던 구체적인 실행방안이나 계획은 삭제되거나 덜 분명하게 표시되었다는 점이다. 이는 정책적 기초와 변화를 담기 보다는 대국민 “홍보” 차원에서 백서를 발간하는 일본 정부의 의도를 명확히 보여 주고 있다고 하겠다.

이런 차원에서 영어로 백서를 발간하는 것 또한 대외적인 “홍보”로 간주되고 있으며, 이러한 홍보가 실제로 효과적이었다고 자체적으로 판단하고 있었다. 정부 홈페이지 접속

및 다운로드 기록을 보면 전체 정부부처를 통해서 ODA 백서의 조회건수 및 다운로드가 가장 많은 페이지 중 하나임을 강조하고 있다. 특히 2012년부터는 일부 고등학교 및 중학교에 선별적으로 도서관 열람용으로 비치하도록 무료로 배포하고 있어 차세대 개발협력 정책 지지기반 확보에 주력하고 있다고 밝히고 있다.

예상하는 것과는 달리 백서 발간과 수립체계가 ODA 현장을 통해 명확하게 정리되어 있고 이에 따른 혼선도 없었다. 정부의 정책은 ‘정책서’로 분류된 정부 간 문서로 공유되고 있었으며, 백서 안에서는 분량에 비해 새로운 정책이나 비전을 포함하지는 않았다. 2013년부터는 참고자료와 통계를 CD에 담아 따로 제공하고 있음에도 불구하고 A4용지 크기 250여 페이지에 달하는 백서의 발행은 비용-효율성에 의문을 남긴다. 그럼에도 불구하고 일본의 ODA 백서는 구성이나 기술방식 면에서 대국민 인지제고와 홍보를 목적으로 하는 백서의 대표적인 예로 시사점을 주고 있다.

3. 아일랜드

(1) 백서 수립 배경 및 목적

아일랜드는 원조가 지속적으로 확대되기 위해서 국내외 정세변화를 살펴보고 이에 따라 아일랜드의 향후 원조정책 방향을 명확히 설정할 필요성을 인식하고 2006년 첫 번째 “아일랜드 원조 백서 (White Paper on Irish Aid)”를 발간하였다. 아일랜드 원조 백서는 기본적으로 국내외 경제침체 속에서 원조 효과성과 책임성을 제고하기 위해 보다 명확한 개발협력 정책 마련의 필요성이 증가함에 따라 수립되었으며 이와 함께, 해외원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하는 것 역시 백서 수립의 중요한 목적으로 제시되었다.

아일랜드 백서 발간과정은 정부와 아일랜드 국민, 협력 국가, 관련 기관들과의 소통의 수단으로 활용되었으며 또한, 아일랜드의 국내 경제상황이 악화되는 가운데서도 해외 원조에 대한 변함없는 여론의 지지와 호응을 확인하는 계기가 되었다. 국내외 경제침체 속에서 변함없는 국민적 지지를 바탕으로, 아일랜드는 원조 백서수립을 개발협력 정책의 지지 기반을 견고히 하고 새로운 정책 개발을 도모하는 기회로 삼을 수 있었다.

2006년 첫 번째 원조백서 수립 이후, 글로벌 경제 환경과 국내 상황 변화에 따라 선택

과 집중, 성과 및 원조 정책을 가이드 할 수 있는 프레임워크 구축의 필요성이 제기되어, 아일랜드는 2013년 5월 새로운 개발정책서인 “하나의 세상, 하나의 미래 (One World, One Future)”를 발간하게 되었다.

중점협력 목표와 중점 분야를 중심으로 기존 원조백서에 비해 간략하고 명확하게 정책 방향성을 담고 있는 2013 정책서는 2006 백서와 혼란을 피하기 위해 백서가 아닌 정책서로 명칭하고 있으나 2006년 백서와 함께 아일랜드 개발협력 관련 최상위 정부문서로서 정부의 개발원조 비전과 목표를 담고 있어 실제 내용 및 기능은 물론 발간 과정 또한 2006 백서와 동일하다. 아일랜드 정부 역시 2차 백서로 인식하고 있으므로 본 보고서는 2013 정책서를 아일랜드의 2차 백서로 간주한다.

(2) 백서의 수립 체계

아일랜드 원조 백서는 외교무역부 (Department of Foreign Affairs and Trade)⁴⁾의 Irish Aid의 주도로 발간된다. 아일랜드 원조 백서는 관련 정부 부처 간 논의와 협상뿐만 아니라 약 1년여에 걸친 집약적인 공개자문을 통해 얻어진 결과물로서 대중, 정부, 파트너와의 소통을 중심으로 만들어 진다. 2005년 4월부터 2006년 9월 까지 총 18개월이 소요된 백서 제작기간 중 2005년 4월부터 2006년 2월 까지 약 11개월 동안 공청회, 자문 등의 백서발간을 위한 사전작업에 집중하고 있다. 이 기간 동안 아일랜드의 원조 정책과 중점협력 분야, 주요 수원국 등에 대한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고자 여러 채널을 통해 적극적으로 자문을 실시한다.

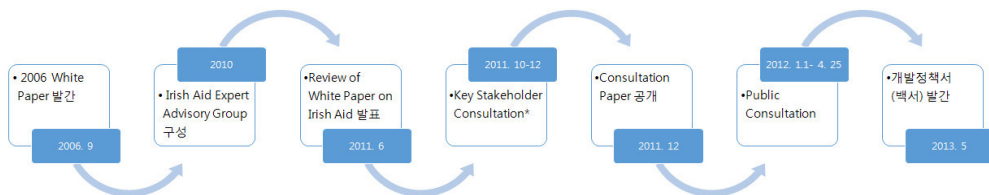
특히 2011년 수립된 새 정부는 2006년 첫 백서가 발간된 지 5년 만인 2011년 6월 아일랜드 원조 백서의 검토 및 평가 (Review)를 실시하였다. 백서 검토 및 평가는 급변하는 글로벌 경제 환경 변화 속에서 새로운 기회와 과제를 파악하여, 아일랜드 개발원조 정책의 비전과 방향성을 찾고 새로운 정책을 도출하기 위해 정부 주요 과제로서 계획되었다. 국내적 상황과 함께 협력대상 국가의 상황을 점검하고 지난 5년간의 변화를 파악하여, 향후 정책 개발을 주요 목적으로 한다.

백서 검토 및 평가 과정은 1) 2006년 백서에서 밝힌 정부의 약속이 잘 지켜졌는가?;

4) 기존의 외무부 (Department of Foreign Affairs).

2) 향후 아일랜드의 원조활동에 영향을 미칠 수 있는 국내외적 환경의 변화; 3) 앞으로 아일랜드의 개발정책과 프로그램 우선순위를 점검하는데 초점을 맞추어 진행되었다 (Irish Aid 2011). 정부는 공청회 참여, 자문문서에 대한 답변서 제출, 개발관련 SNS 참여, 각종 이슈에 대한 토론회를 개최하고 그 결과문서를 제출하는 등의 방식으로 시민과 NGOs 단체들의 참여를 보장하였다. 또한 일반 시민과 시민사회뿐만 아니라 정부 부처, 무역 단체 (Trade Union), 의회 (Oireachtas), 민간기업, 학계를 모두 검토와 평가의 주체로 함으로서 1) 다양한 의견을 청취함으로써 의사결정과정을 돕고 2) 유용한 정보를 수집하며 3) 원조 프로그램과 일반 시민 간의 거리를 좁혀 인지도와 대중의 주인의식을 함양하고 4) 정부가 제공하는 정보의 개방성과 투명성, 신뢰성을 확보하려 노력했다 (ibid).

그림 2. 아일랜드의 백서발간과 검토 프로세스



* 유사한 철학을 공유하고 있는 공여국, 다자기관, 수원국 등을 지칭

백서 검토 및 평가 과정은 차관 중심의 실무진이 주관하며 개발협력부 장관에 보고하는 방식을 따른다. 검토 및 평가 과정의 독립성과 객관성을 유지하기하고 원조 프로그램에 대한 조언을 제공하기 위해 2010년 수립된 학계 전문가와 관련 전문가 5인으로 이루어진 “Irish Aid 전문가 자문단 그룹 (Irish Aid Expert Advisory Group)”을 구성하고 있으며 이들은 백서 검토 및 평가과정이 투명하고 효과적으로 시행되고, 공개 자문을 통해 대중이 참여할 수 있도록 도모하며 자문 결과가 새로운 정책에 반영될 수 있도록 관리·감독하는 역할을 담당한다. 새로운 백서 발간에 앞서 대중의 의견을 수렴하기 위해 공개자문을 실시하는 영국과 달리 아일랜드의 공개자문은 향후 발간될 백서를 위한 자문과 함께 기존 백서 검토를 목적으로 한다.

공청회와 국가 프로그램 검토는 전문가 자문단 그룹의 관리 하에 국내 주요 도시 및

학교는 물론 개도국을 직접 방문하여 실시되었다. 아일랜드의 주요 도시인 Limerick, Cork, Dublin, Sligo에서 4번의 공청회를, 주요 대학에서는 워크숍을 개최하여 시민사회, 민간 분야, 이주단체 등 각계각층의 의견을 수렴했다. 또한 보다 많은 관계자 및 대중이 아일랜드 원조에 대하여 자유롭게 의견을 토론했을 수 있도록 돕기 위해 간단한 질문지 형태로 작성된 자문 문서 (Consultation Paper)를 SNS를 통해서도 공개했다. 자문 문서의 주요 질문은 정부의 공약과 진행상황, 원조 효과성을 중심으로 다음의 내용을 포함하고 있다.

1. 정부가 2006년 백서에 담긴 내용을 성공적으로 이행했는가?
2. 향후 정부의 원조 프로그램에 영향을 미칠 수 있는 국내외적 환경의 변화는 어떤 것들이 있으며, 그러한 변화들이 현재 정부가 세운 우선순위에 어떤 영향을 미칠 것인가?
- 3.1. 정부는 국제개발협력의 주요 이슈 (젠더, 환경, PCD 등)에 어떻게 대응해야 하는가?
- 3.2. 자원의 한계를 감안할 때 향후 원조 프로그램을 기획할 때 정부의 우선순위는 무엇이 되어야 하나?
4. 효과적이고 실질적인 성과를 올릴 수 있는 원조 프로그램을 기획하고 이행하기 위해 정부가 일하는 방식을 어떻게 강화할 수 있나?

이 37페이지 길이의 자문문서에서 주목해야 할 점은 질문만을 담고 있는 것이 아니라 각 질문에 대해 정부의 의견과 정보를 제공하면서 이에 대한 의견을 묻는 방식이라는 점이다. 환경의 변화 및 주요 이슈의 경우 다양한 의견이 존재할 수 있어 의견을 종합하여 정리하고 반영하기가 현실적으로 매우 어렵다. 그러나 아일랜드의 경우 자문문서를 작성하는 과정에 아일랜드 비정부개발기구 협의회 (The Irish Association of Non-governmental Development Organizations, Dochas)를 참여시킴으로서 극단적 이거나 예상외의 의견을 최소화하려고 했다 (Dochas 2011). 예를 들어 3.1과 3.2의 주요 이슈를 묻는 질문에 대해 기타의 의견도 존중한다는 설명 이외에 기아, 기후변화, 취약국, 여성, 거버넌스와 인권, 민간부문, HIV/AIDS 등의 7 분야에 대해 정보를 제공하고

있다. 실제로 Dochas 홈페이지에서 확인할 수 있는 37개 NGOs의 의견서에서는 각 이슈에 대한 의견이 주를 이루고 있고, 기타 의견을 제시한 기관은 4개에 불과했다. 이는 검토와 평가과정에 공식적으로 참여하는 기회를 제공하는 것 이외에도 사전 협력체계를 구축하는 것이 중요함을 보여주는 것으로 향후 우리나라의 백서 검토과정 구성에 시사점을 주는 부분이라 할 수 있다. 더불어 의견서를 제출했던 기관 중 다수가 백서 발간 이후에 자체적으로 홈페이지에 백서를 소개하고 칼럼을 게재하는 등 홍보효과를 얻을 수도 있었다.

이외에 원조에 대한 아일랜드 국내 의견뿐만 아니라 주요 이해관계자의 피드백을 얻기 위해 아일랜드 대사관을 통해 자문을 병행하였고 검토 및 평가 기간 중 개최된 2011년 11월 부산 세계개발원조총회에서 9개의 협력대상국 장관급 회의를 열어 아일랜드 원조정책과 방향, 효과성에 대한 주요 협력대상국의 의견을 수렴하였다. 그 외에도 외교무역부 내, 정부 부처 간, 그리고 UN, OECD, EU 대표단과의 자문을 통해 국제사회의 주요 이슈를 반영하고 국내는 물론 국제적 정책과의 일관성을 도모할 수 있도록 하고 있다.

아일랜드는 주기적으로 백서를 발간하고 있지는 않으며 앞으로 정책 방향 및 목표가 바뀌지 않는 이상 아일랜드 정부는 새로운 원조 백서를 발간할 계획은 없다. 그러나 5년 후, 2013년 정책서에 대한 검토 작업을 실시할 예정이며 그 규모나 기간은 2011년 보다는 간소화될 예정이다. 이와 같이 다양한 채널을 통한 검토 및 평가는 많은 시간과 노력이 필요한 작업이지만 투명성, 책임성, 효과성 제고를 위해 필요한 과정으로 정책 형성에 기여할 뿐만 아니라 정부 부처 간, 정부와 국민 간의 협력과 연대를 강화하는데 기여한다.

백서 집필 작업은 부처 간 초안 검토 프로세스와 “부처 간 협의위원회”를 통해 관련 부처들이 지속적으로 의견을 교환하고 있으며, 무엇보다 실용적이고 실무적으로 접근하여 백서 작업에 정치적인 고려가 반영되지 않도록 하고 있다. 부처 간 정책 조율에 있어서 아일랜드는 전통적으로 책임성을 확보하기 위한 메커니즘과 정부 부처 간 폭넓은 자문을 바탕으로 정부 내 밀접한 공조체제를 유지해 왔다. 특히 외교부, 재정부, 농림부만이 정부 자원의 해외운용이 가능하기 때문에 정책의 일관성 및 정책 조율이 비교적 용이하다.

또한 아일랜드 NGOs들이 국제적인 NGOs로 활동하고 있는 경우가 많고 전통적으로 아일랜드 원조 중에서 NGOs에 대한 지원 비중이 다른 국가에 비해 매우 높은 편이기 때문에 시민사회와의 협력이 활성화되어 있다. 공개자문 과정을 통해 시민사회의 참여와 논의가 한층 확대되었다. 특히 국제 NGOs에 대한 대중적 인식이 높고, 지지도 높아 원조

정책의 중요성을 강조하고 정책 방향을 제시하는데 NGOs가 긍정적으로 기여할 수 있기 때문에 이들과의 협력은 지속적으로 강화되어 왔다.

(3) 백서의 구성 및 내용

2006 아일랜드 원조 백서는 경제 침체 가운데 명확한 정책 제시 및 국민적 지지기반 확충을 주요 목적으로 하는 만큼, 아일랜드 원조 프로그램의 주요 원칙과 목표를 분명히 밝히고 있다. 또한 구체적 성공 사례와 함께 성과를 보여주며 국민의 세금이 어디에, 어떻게, 무엇을 위해 사용되었는지 명확히 밝히는데 중점을 두고 있다. 따라서 원조를 주로 경제적, 재정적 표현으로 설명하는 특징을 보인다.

2006 원조 백서와 2013 개발 정책서 목차를 통해서 백서의 구성과 내용을 살펴보면 우선, 2006 원조 백서는 전체 10개의 장으로 이루어져 있다. 먼저 서론을 통해 원조 공여와 백서 발간의 목적을 명확히 밝히고 있다. 2장은 MDGs, 아프리카, 거버넌스 등 전반적 개발 목표 및 중점지역에 대한 아일랜드의 비전을 소제목별로 소개하고 있다. 3장은 인도적 지원, 더 나은 정부 수립과 부패 척결, 인적자원에 대한 투자, 에이즈, 기아, 식량안보와 농촌개발, 평화 및 안보, 인권, 성 평등, 환경, 무역 등 개발협력의 주요 과제 및 다양한 이슈들을 소개하고 있다. 각각의 주제는 개발과의 연계성, 아일랜드의 정책, 주요 파트너, 아일랜드의 핵심 공약 순으로 일괄적으로 정리되어 있다. 4장은 아일랜드의 주요 개발 파트너를 소개하고 있다. 원조활동에 있어서 정부는 물론 시민사회와 NGOs, UN, EU, World Bank와 같은 국제기구와의 협력이 왜 중요한지, 어떤 이슈를 가지고 어떻게 협력하고 있는지를 각 파트너별로 특이점을 부각하여 기술하고 있다. 5장은 아일랜드의 중점협력 지역인 아프리카를 중심으로 해당 지역의 중요성, 지역개발 프로그램 및 개발 성과, 중점 분야를 간결하게 소개하고 있다. 6장은 아일랜드 정부 부처 간, 외교부 내, EU와의 개발 정책의 일관성 제고를 위해 구축하고 있는 제도를 소개하여 개발에 대한 “범정부적 접근”을 지향하고 있음을 명백히 하고 있다. 7장은 파리선언을 소개하며 아일랜드가 원조 효과성 제고를 위해 마련하고 있는 제도 및 실행 계획을 기술하고 있다. 8장은 자원봉사, 개발협력과 연관된 커뮤니티 그룹들을 소개하여 관심 있는 국민들이 직접 개발협력 활동에 참여할 수 있도록 정보를 제공하고 있다. 9장은 프로그램의 효과적

운영 관리를 위한 정부 구조의 특징 및 자문 위원회의 역할, 원조프로그램 관리에 대한 검토 (Review) 계획 등을 소개하고 있으며 마지막으로 10장은 ICT, 이주와 개발, 개발 재원 등 새롭게 등장하는 이슈들을 소개하고 이들 주제에 대한 아일랜드의 정책 방향을 제시하고 있다.

2006 백서는 목차를 통해 알 수 있듯이 아일랜드 원조와 개발협력 관련 모든 주요 주제를 포괄적으로 아우르고 있다. 각 주제별 배경 설명과 함께 아일랜드가 구축하고 있는 제도와 정책, 성과, 향후전략을 중심으로 간결하게 쓰여 있어 일반대중이 주제 및 내용별로 쉽게 찾아 볼 수 있도록 정보 중심으로 기술하고 있다. 그러나 너무 많은 주제를 담고 있다 보니 각 주제별 내용이 지나치게 압축적이고 아일랜드의 핵심 목표 및 분야가 눈에 띄지 않는 단점이 있다.

Box 5. 2006 아일랜드 원조 백서 목차

1장: 서론 (Introduction)

원조 목적 (Why Give Aid?)

백서 발간 목적 (Why a White Paper?)

2장: 개발에 대한 아일랜드의 비전 (Ireland's Vision for Development)

3장: 개발과제에 대한 고찰 (The Challenge)

인도적 지원 (Preventing and Responding to Humanitarian Emergencies)

더 나은 정부 수립과 부패 척결 (Building Better Government and Combating Corruption)

인적자원에 대한 투자: 사회부문 (Investing in People: The Social Sectors)

에이즈와 전염병 (HIV/AIDS and other Communicable Diseases)

기아, 식량안보와 농촌개발 (Hunger, Food Security and Rural Development)

평화, 안보와 개발 (Peace, Security and Development)

인권과 개발 (Human Rights and Development)

성평등과 개발 (Gender and Development)

환경과 개발 (Environment and Development)

무역과 개발 (Trade and Development)

4장: 개발 파트너십 (Partnership: Who We Work With and Why)

정부와의 협력 (Working with Governments)

시민사회와 NGOs (Civil Society and Non-Governmental Organisations)

아일랜드, UN과 개발 (Ireland, the United Nations and Development)

아일랜드, EU와 개발 (Ireland, the European Union and Development)

아일랜드, World Bank와 개발 (Ireland, the World Bank and Development)

5장: 아일랜드의 주요 파트너 (Where We Work)
아프리카 (Africa)
기타 지역 (Other Global Engagements)

6장: 개발에 대한 일관된 접근 (A Coherent Approach to Development)

7장: 효율적인 원조 공여 (Making Aid Work)

8장: 아일랜드 원조와 아일랜드 국민 (Irish Aid and the Irish Public)

9장: 프로그램 운영 관리 (Management of the Programme)

10장: 향후 방향 (Looking to the Future)

부록 I. 자문 프로세스 개요 (Outline of the Consultative Process)

부록 II. 약어 (Acronym)

출처: Irish Aid, 2006.

아일랜드 첫 번째 원조백서로서 2006 백서가 150여 페이지에 달하는 아일랜드 원조에 대한 종합문서의 성격을 띠고 있는 반면, 2013년 5월에 발간된 개발 정책서는 정책 및 접근법에 있어서 변동사항이 없는 대부분의 주제는 다루지 않고 아일랜드가 중점을 두고 있는 3개의 원조 목표와 6개의 중점 분야만을 집중적으로 소개하는 전체 36페이지의 짧은 문서로 간소화되어 발간되었다. 이는 정책의 명확성을 높이는 동시에 대중이 쉽게 접근할 수 있도록 하여 원조 정책에 대한 인지제고 효과를 거두기 위한 전략이라 할 수 있다. 특히 기존의 서적형식이 아닌 팸플릿 형식의 인쇄물로 발간하여 시각적 효과를 높임으로서 대중이 부담 없이 접근할 수 있도록 디자인한 노력이 엿보인다.

2013 정책서는 기존 백서의 평가와 향후 아일랜드 원조 정책의 핵심을 공고히 하는 문서인 만큼 목차에서 보듯이 먼저 2006 아일랜드 원조 백서 검토 및 평가 내용을 공개하고, 글로벌 환경 변화와 취약성, 환경과 기후 변화, 불평등, 인구 성장 등 새롭게 주목받고 있는 개발 과제들을 쉽고 간결하게 배경과 공약중심으로 기술하고 있다. 다음 장에서는 이러한 환경과 주요 이슈의 변화를 바탕으로 아일랜드 국제개발 정책을 3대 중점 목표와 6개의 중점 분야를 중심으로 기술하고 있다.

아일랜드 원조의 3대 목표는 1) 기아 퇴치와 와 회복능력 강화, 2) 지속가능한 개발과 포괄적 경제성장 (Inclusive Economic Growth), 3) 거버넌스, 인권과 책임성의 개선으로 원조를 넘어 아일랜드 개발정책의 주요 목표가 됨을 천명하고 있다. 한편 6개의 중점

분야는 기아, 취약국가, 기후변화와 개발, 무역과 경제성장, 필수적 공공 서비스, 인권과 책임성이 선정되어 있다. 아일랜드 정부는 2013 정책서를 통해 중점 분야 간의 연계성을 강조하며 목표와 중점분야가 각각 분리되지 않고 하나의 톱니바퀴로 함께 진행되어야 함을 강조하고 있다. 또한 중점 분야에 대한 국제적 공약과 함께 아일랜드의 정책 방향 및 핵심 공약을 간결하게 명시하고 있다. 마지막 장에서는 아일랜드 원조 효과성 제고를 위한 전략 및 방안, 접근법을 종합적으로 소개하며 끝맺고 있다. 특히, 책임 있는 정책 수행을 보장하고 5년 후 있을 2013 정책서의 평가를 준비하며 원조 수행의 책임성 지표를 부록으로 실고 있다. 1) 원조 지출, 2) 범정부적 접근, 3) 국제원조 공약, 4) 아일랜드 원조 정책, 프로그램, 시스템에 대한 각각의 평가 메커니즘을 표로 정리하여 각 항목별 책임성 제고를 보장한다.

Box 6. 2013 아일랜드 개발 정책서 목차

- 2006 아일랜드 원조 백서 리뷰 (Review of the 2006 White Paper on Irish Aid)
- 아일랜드 국제개발 정책: 3대 목표 및 6개 중점 분야 (Our Policy for International Development)
- 아일랜드 원조 효과성 제고: MDGs와 국제 공약, 책임성과 투명성 제고, 파트너십 강화 (Maximising our Impact)

부록: 원조 수행의 책임성 (Accounting for Our Performance)

출처: Irish Aid, 2013.

(4) 백서의 역할 및 기능

OECD DAC은 2009년 아일랜드 동료심사를 통해 2006 백서가 빈곤퇴치를 비롯한 아일랜드의 포괄적인 개발 목표를 명확히 제시하는 미래지향적인 백서의 좋은 예가 된다고 평가하였다 (OECD 2009). 백서는 강력한 대국민 설득 기제와 정치적 메시지를 전달하는 도구로 활용될 수 있다. 아일랜드 백서의 내용 분석을 통해 아일랜드의 개발원조 필요성과 함께 원조가 아일랜드에 미치는 긍정적 효과를 강조하며 아일랜드와 국제사회의 미래를 위해 원조가 현명한 선택이라는 인식전환을 유도하고 있음을 알 수 있다. 따라서 실질적으로 원조가 어떤 과정을 통해 국제사회와 협력대상국들과 호혜적인 관계를 맺어갈

지에 대한 고려를 백서에 담고 있다.

또한 아일랜드 백서는 정부의 비전과 공약을 확고히 하는 동시에 아일랜드 원조가 세계적으로 매우 우수한 원조 프로그램임을 사례를 통해 밝히며 국민적 자부심을 고취시키는데 기여한다. 백서를 통해 아일랜드의 성공적 원조 프로그램을 소개하며 아일랜드가 선진 원조 공여국으로 발돋움하고 있음을 국민에 알리는 한편, 국제사회의 정책 방향 및 전략에 기여하여 국제적 영향력을 확대하고자 하고 있다.

Irish Aid 임원과의 면접조사를 통해 백서가 활용가치가 높은 살아있는 백서가 되기 위해서는 새로운 정책만을 나열하기 보다는 목적에 따라 내용과 구성, 분량을 디자인하고 국제적 흐름에 부합하되 실현가능한 정책과 공약을 간략하고 명료하게 밝히는 것이 중요함을 알 수 있었다. 특히, 보다 효과적인 정책 구축을 위해 학계, 개발협력 관계자, 일반 대중은 물론 개도국 경제활동에 활발히 참여하고 있는 민간분야와 무역연합 등의 참여 확대를 권고하였다.

이와 같이 아일랜드 백서는 원조와 국제 개발협력에 대한 범정부적 대국민 자문 과정을 통해 대중과 정부 여러 부처의 참여를 보장함으로써 정부의 원조활동과 정책에 대한 이해를 높이는데 기여한다. 따라서 시민 사회와 개발 파트너, 정부 내 활발한 토론 과정을 통해 발간된 아일랜드 백서는 명확한 정책 프레임워크를 구축하려는 백서의 좋은 예가 될 뿐만 아니라 백서 발간 전 후 실시되는 공개 자문과 백서 검토 및 평가 과정은 국민의 인식제고 및 정책 일관성 향상의 효과가 있는 만큼 인식제고를 목적으로 하는 백서에도 시사점을 준다.

4. 호주

(1) 백서 수립 배경 및 목표

2004년 인도네시아를 강타한 쓰나미로 인한 대규모의 사상자와 경제적 피해 발생과 호주의 신속한 복구 지원 노력은 주변국의 경제사회적 상황에 대한 호주의 협력의 중요성과 역할에 대한 국내 인식이 크게 증대되는 계기가 되었다. 당시 국내 경제적 상황이 매우 양호했기 때문에, 주변 국가들의 경제사회적 복구와 안정을 위한 개발협력 강화 필요성에

대한 국민적 공감대 형성이 가능했다. 야당 역시 국제개발협력에 대해 지지가 높았기 때문에 ODA 규모 증대 필요성에 대한 범정부적인 합의가 도출될 수 있었다.

한층 높아진 국민적 인식을 기반으로, 2005년 9월 호주 총리는 2010년까지 자국 ODA를 40억 달러까지 2배로 증대할 계획을 발표했다. 동시에, 해당 원조 예산 확대는 추가적인 재원이 협력대상 국가들의 거버넌스 강화와 부패 척결에 성과를 보이는 경우에 한해, 매년 원조 예산을 증액함으로써 이루어질 것임을 밝혔다. 이에 따라, 증대되는 원조의 보다 효과적이고 효율적인 운용을 가능하게 할 중장기적 차원의 ODA 정책 프레임워크로서 백서 수립의 필요성이 대두되었다.

그 결과, 2006년 발간된 개발백서 “호주 원조: 성장과 안정을 도모 (Australian Aid: Promoting Growth and Stability)”는 호주 최초의 개발원조 백서이자, 최초의 다년도 대규모 원조 증액 공약이다. 이는 아시아 태평양 지역의 안정과 성장에 대한 호주 정부의 협력 의지와 책임의식을 반영한다. 호주 정부는 첫 개발원조 백서를 통해 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력에 발맞추어 향후 10년 호주 개발원조 프로그램을 이끌어 나갈 포괄적인 정책 프레임워크를 수립했다.

호주 정부는 첫 개발원조 백서 수립의 목적과 목표를 명시하고 있다. 첫째로 국제사회의 논의와 지난 50년간의 자국의 개발협력 경험과 개발에 대한 호주의 시각을 기반으로, MDGs 달성을 위한 호주의 개발협력의 효과를 최대화하고자 한다. 국제사회는 이미 MDGs의 달성을 위해서는 ODA의 증대뿐만이 아닌, ODA의 효과적이고 효율적인 관리와 집행이 필요하다는 점을 확인했다. 백서 수립을 통해 자국 ODA의 전략적이고 효과적인 운용을 도모함으로써, MDGs 달성을 비롯한 국제사회의 노력에 대한 자국의 기여를 개선하고자 한다.

둘째로, 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력을 강화해, 아시아 태평양 지역의 공동의 안정과 번영을 도모함으로써 주변국가와 자국의 국익을 개선하고자 한다. 개발원조 백서 수립을 통해 AusAID를 비롯한 국내 개발원조 유관 기관들 모두 공동의 정책을 공유할 수 있다. 다양하고 복잡한 아시아 태평양 지역의 개발과제에 대응함에 있어, 백서수립을 통해 자국의 통합적이고 조율된 접근을 가능케 할 것이라 본다. 또한 백서를 통해 호주의 개발원조 정책과 원칙을 공표함으로써, 협력대상 지역 내 국가들 역시 호주 정부의 원조 효과성 개선 의지와 거버넌스 강화와 부패 척결을 초점으로 한 원조 지원 의지를 이해할

수 있다.

마지막으로 세금을 부담하는 자국의 국민을 대상으로 원조정책과 예산 지출에 대한 종합적인 정보 공유의 필요성을 강조한다. 개발효과성에 대한 연간보고서 발간과 함께, 호주 정부는 해당 백서를 통해 자국 국민들을 대상으로 개발협력 노력과 그 성과, 향후 10년간의 전략과 계획에 대한 이해를 제고하고자 한다.

그러나 2007년 말 정권교체로 인해 호주 정부의 조직개편이 단행되고 호주 개발원조 백서의 정책 프레임워크로서의 기능도 변화를 맞게 되었다. AusAID 임원과의 면접 조사 결과, 2007년 새로 취임한 총리 Kevin Rudd는 국제 개발협력 활동을 크게 지지해 호주의 국제 개발협력 노력과 중요성에 대한 대국민 설득을 통해 정책 지지 기반을 확보하는데 기여했다. 이와 같은 새로운 총리의 강력한 리더십을 기반으로, 2015년까지 GNI 대비 0.5% 수준으로 ODA 예산을 증대해 MDGs 달성에 대한 기여를 강화할 것을 공약했다. 개발원조를 총괄 운영하는 AusAID의 기능 및 규모 역시 확대시켜 나갔다.

2011년 7월 호주 정부는 새로운 호주 원조정책서 “호주의 효과적인 원조 프로그램 - 진정한 변화와 실질적인 성과 (An Effective Aid Program for Australia: Making A Real Difference—Delivering Real Results)”를 수립했다. 새로운 정책서는 증가하는 호주 개발원조의 보다 효율적인 운용과 빈곤극복에 대한 정책 초점을 강화하며, 2006년 백서를 대체해 현재 호주 대외원조 정책 프레임워크로서 기능하고 있다.

호주 정부는 해당 정책서를 통해 4개년 범정부적 차원의 원조 예산 증액 전략과 성과 평가 프레임워크를 개발한다는 점을 공약했다. 그 이행을 위해, 2012년 5월 새로운 개발 원조 예산 증액을 이끄는 “종합 원조정책 프레임워크 (Helping the World's Poor through Effective Aid: Australia's Comprehensive Aid Policy Framework, CAPF)”를 발표했다. 해당 프레임워크는 4개년 예산 전략으로서, 2015-16년까지 GNI 대비 0.45% (약 77억불)까지 ODA 예산 증액 계획을 뒷받침한다. 이와 함께, 호주 원조의 지원근거와 협력대상, 달성 목표, 효과적이고 효율적인 원조 집행 기준 등을 제시한다. 그리고 호주 정부의 중기 원조정책의 투명성과 예측성 강화를 위해, 해당 프레임워크 이행에 있어서의 진전사항은 원조효과성 연간평가 보고서 (Annual Review of Aid Effectiveness)를 통해 검토할 계획임을 밝혔다. 해당 평가결과는 내각이 연간 예산 검토 시 참고하도록 하며, 이후 대중에 공개하도록 한다.

(2) 백서의 수립 체계

호주 개발원조 백서 수립은 호주 개발협력기구 AusAID가 총괄 및 조율 역할을 담당하고 있다. AusAID는 호주 개발원조 관리 및 집행기구로서, 총 개발원조의 92%를 운용하고 있다 (AusAID 2012). 또한 행정자율 기관으로서, 외교통상 포트폴리오 내 독립성을 보장받고, 외교부 장관의 개발정책 관련 자문을 제공하고, 빈곤감소 및 인도지원을 기획 및 관리하며, 국제사회의 개발 논의에 있어 호주를 대표해 참여하는 등 호주 개발협력 핵심기구로 기능하고 있다.

2006년 백서 수립을 앞두고, AusAID는 2005년 외부 학계 전문가들에게 백서를 위한 연구 및 정책제언 보고서 (Core Group Recommendations Report)를 의뢰했다. 해당 보고서는 중점협력국가인 파푸아 뉴기니, 태평양 도서국, 인도네시아, 아시아, HIV/AIDS, 국내 커뮤니티 참여방법 등에 대한 6개 주제에 대한 개별적인 보고서와 함께 향후 호주 개발원조 정책 수립을 위한 분석과 정책제언을 제시하고 있다.

또한 1년간 외무부 정무차관이 주관하는 수차례의 회의와 국내외 기관 및 전문가 자문을 통해 포괄적이며 전략적인 원조정책 수립을 위한 논의가 이루어졌다. 학계 및 시민사회가 참여하는 경제성장, 정치적 거버넌스, 초국가적 위협 등 주요 이슈에 대한 세미나를 개최해, 호주 개발협력의 성과와 경험에 대한 비판적인 평가도 함께 이루어졌다. 이와 같은 백서수립을 위한 정책제언 결과보고서와 준비과정에 있어서의 국내외 다양한 개발협력 주체들이 참여한 논의를 바탕으로 호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 수립했다.

2010년 11월 호주 정부는 평가위원회를 구성해, 지난 15년 만에 최초로 자국의 원조 효과성에 대한 독립평가를 실시했다. 평가위원회는 정부 및 비정부, 민간부문의 개발협력 전문 인력 5인 패널로 구성되어, AusAID를 비롯한 관련 호주 정부 및 개발 NGO, 연구소, 양자 및 다자 파트너국가, 기업 및 민간부문에 걸쳐 국내외 다양한 개발협력 주체들과의 긴밀한 논의를 통해 평가를 실시했다. 또한 호주 양자 및 다자협력 파트너 국가 및 기구들을 대상으로 현장조사도 함께 실시했다.

그 결과 보고서 “호주 원조효과성에 대한 독립평가 (Independent Review of Aid Effectiveness)”는 호주 개발원조의 효과성 강화를 위한 39개 정책제언을 제시했다. 해당 독립평가 및 정책제언 제시 과정에서 AusAID는 사무국 역할을 담당해, 평가위원회와

AusAID간의 활발한 논의와 협력이 이루어졌다. 해당 39개 정책제언은 호주 개발원조 정책의 총괄 목표, 중점협력 지역 및 분야, 원조 집행 및 관리 시의 파트너십 구축의 중요성, 호주 원조의 투명성, 책임성, 성과 향상 방안, 전략적 방향성 강화 방안 등을 포괄한다. 호주 정부는 이중 38개 정책제언에 합의하고⁵⁾, 평가내용과 정책제언을 바탕으로 2011년 새로운 원조 정책서를 수립했다.

(3) 백서의 구성 및 내용

2006년 개발원조 백서는 호주 ODA는 자국의 국익과 합치하는 방향에서 개도국의 빈곤감소와 지속가능한 성장을 지원하는 것을 근본적인 목표임을 명시하고 있다. 변화하는 국제 개발협력 환경과 이에 따른 호주 해외원조의 장기적 목표와 전략, 아시아 태평양 지역을 비롯한 중점협력 지역 및 분야 등을 제시한다.

호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 통해 개발원조 정책의 중심 초점으로 빈곤감소와 MDGs 달성을 강조하고 있다. 빈곤감소와 개발달성을 위한 중요 축으로는 경제성장, 거버넌스와 안정을 제시한다. 지속가능하고 포괄적인 경제성장이 빈곤감소와 MDGs 달성에 있어 필수적이라는 점을 강조한다. 그리고 효율적인 정부를 육성하기 위해 정치적 거버넌스에 초점을 두고 법치주의에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다고 본다. 아시아 태평양 지역에 대한 정책 초점을 지속하는 동시에 인적자원에 대한 투자, 특히 여성과 아동에 대한 협력 강화를 강조한다.

2007년 말 정권교체로 인해 호주 개발원조 백서가 호주 개발원조 정책 프레임워크로서의 기능을 잃게 됨에 따라, OECD DAC은 2008년 동료심사를 통해 종합적인 개발원조 정책의 수립 필요성을 권고한 바 있다 (OECD 2008).

5) 해당 보고서는 38개 정책제언 외에도 외교 장관 직함에 “국제개발”을 추가할 것을 권고했으나, 호주 정부는 추후 고려하기로 함.

Box 7. 2006 호주 개발원조 백서 구성

1장: 서론 (Introduction)

- 1.1 백서의 목적 (The Purpose of the White Paper)
- 1.2 왜 지금인가? (Why Now?)
- 1.3 호주 해외원조 계획: 호주의 가치와 국익 (Australia's Overseas Aid Program: Our Values and Interests)

2장: 운영 환경 (Operating Environment)

- 2.1 개발 성과와 전망 (Development Performance and Prospects)
- 2.2 지역적 문제 (Regional Challenges)
- 2.3 세계적 빈곤과 개발을 위한 국제적 대응 (International Response to Global Poverty and Development)
- 2.4 개발과 원조를 통한 교훈 (Lessons Learnt on Development and Aid)
- 2.5 취약국가 (Fragile States)
- 2.6 결과 (Implications)

3장: 전략적 프레임워크 (Strategic Framework)

- 3.1 목표 (Objective)
- 3.2 원조계획의 주안점 (What the Aid Program will Focus on)
- 3.3 원조공여 방안 (How Australia will Deliver its Aid)
- 3.4 개발도상국 파트너와의 협력 (Working with Developing Country Partners)
- 3.5 성 평등 (Gender Equality)
- 3.6 호주 원조의 비구속화 (Australian aid will be Untied)

4장: 호주 개발협력 대상 지역 (Where Australia will Work, and Why)

- 4.1 아시아 (Asia)
- 4.2 파푸아뉴기니와 태평양 (PNG and the Pacific)
- 4.3 아프리카와 중동 (Africa and the Middle East)

5장: 중점협력 분야 (What the Aid Program will Focus on)

- 5.1 경제 성장의 동력 (Accelerating Economic Growth)
- 5.2 역할 증대와 효과적인 국가 (Fostering Functioning and Effective States)
- 5.3 인적자원 투자 (Investing in People)
- 5.4 지역 안정과 협력 도모 (Promoting Regional Stability and Cooperation)

6장: 효과성 강화 (Strengthening Effectiveness: How Australian Aid will be Delivered)

- 6.1 원조 계획의 책임성 강화 (Strengthening the Performance Orientation of the Aid Program)
- 6.2 부패척결 (Combating Corruption)
- 6.3 호주와 아시아 태평양 지역 간의 협력 강화 (Enhancing Australia's Engagement with the Asia-Pacific Region)
- 6.4 파트너와의 협력 (Working with Partners)

7장: 원조 관리 (Aid Management)

- 7.1 무상원조 (Grant Aid)
- 7.2 개발재원 확보 (Resourcing)
- 7.3 원조 공여의 주안점 (Focus of Aid Delivery)
- 7.4 기술 (Skills)
- 7.5 원조 자문 위원회 (Aid Advisory Council)
- 7.6 커뮤니케이션 (Communications)

출처: Commonwealth of Australia, 2006.

표 8. 2006년 호주 개발원조 백서의 주요내용

1	2010년까지 호주정부의 ODA 예산 증액 계획 수립
2	해외원조 프로그램을 통한 아시아태평양 지역과의 보다 효과적인 협력을 위한 강력하고 종합적인 프레임워크 제시
3	빈곤극복을 위해 필수적인 지속가능한 경제성장에 대한 초점 강화
4	개발도상국의 성공적인 개발을 위해 부패척결과 법치강화에 대한 정책 초점 강화
5	아시아태평양 지역의 보건, 교육서비스 개선을 통해 생산성 증강을 도모하며, 아동 교육기회 확대 및 교육의 질 개선을 위해 노력
6	지역 내 기술과 경험을 보유한 인력을 동원해 경제성장을 도모함
7	자조적 노력을 이행하는 국가들에 대한 개발원조 지원을 확대함
8	원조 효과성 개선 노력을 강화함
9	공정한 경쟁과 원조 프로그램의 실질 가치 증대를 위해 원조를 비구속화함
10	원조 프로그램에서 양성 평등 도모를 강화함

출처: Commonwealth of Australia, 2006.

표 9. 2006 호주 개발원조정책 전략적 프레임워크

주요주제 (Organizing Themes)				효과성 개선 전략 (Effectiveness Strategies)			
경제 성장 가속화	효율적 정부 육성	인적 자원 투자	지역 안정과 협력 진흥	성과 지향 강화	부패 척결	아시아 태평양 지역과 협력 강화	다양한 개발협력 주체들과 협력

출처: Commonwealth of Australia, 2006.

2011년 발표된 호주의 새로운 개발원조정책 역시 빈곤감소와 MDGs 달성을 핵심 목표로 명시하며, 이를 위한 원조 효과성 개선 필요성을 강조한다. 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력은 유지하며, MDGs 달성을 위해 아프리카와의 협력 강화를 목표로 한다. 원조의 효과성과 효율성 향상을 위한 5가지 접근법으로는 뚜렷한 전략 수립, 원조의 실질가치 증대와 선택과 집중강화, 위기관리와 성과 감독, 투명성과 성과 중심, 국내 커뮤니티와의 협력 강화를 제시한다.

2006년 백서를 통해 수립한 개발원조정책의 기본적인 방향과 목표는 지속적으로 유지되고 있으나, 새로운 정책서는 식량위기, 기후변화와 위기 대응 등의 글로벌 과제를 보다 직접적으로 부각시켰다. OECD DAC은 2013년 동료심사를 통해 이를 긍정적이고 시의적절한 변화라고 평가했다 (OECD 2013).

Box 8. 호주 2011 원조정책서 목차

- 1장. 서론 (Introduction)
 - 1.1 원조 지원의 이유 (Why We Provide Aid)
 - 1.2 세계 빈곤 현황 (The State of Global Poverty)
 - 1.3 호주의 원조 정책 (Australia's Aid Program)
 - 1.4 원조지원 성과 (A Record of Achievement)
 - 1.5 세계 개발 환경 (Recognizing the Wider Development Context)
- 2장. 독립평가 (The Independent Review)
- 3장. 호주 원조정책의 목적 (Purpose of Australia's Aid Program)
- 4장. 호주 원조의 효과성 증대 방안 (Making Australian Aid More Effective)
 - 4.1 뚜렷한 전략 (A Clear Strategy)
 - 4.2 원조의 실질적 가치 증대 (Value for Money)
 - 4.3 선택과 집중 (The Importance of Consolidation)
 - 4.4 위기관리 및 성과감독 강화
(Focusing on Risk Management and Performance Oversight)
 - 4.5 성과에 주목하는 투명한 원조 정책
(A Transparent Aid Program focused on Results)
 - 4.6 다양한 국내 커뮤니티와의 협력 (Involving the Australian Community)
 - 4.7 AusAID의 역할 (Effective Aid Management - The Role of AusAID)
- 5장. 중점협력 분야 (What Australian Aid Will Focus on)
 - 5.1 생명의 보존 (Saving Lives)
 - 5.2 모두를 기회 확보 (Promoting Opportunities for All)
 - 5.3 식량위기, 지속가능한 경제성장, 민간부문 발전을 위한 투자 (Investing in Food Security, Sustainable Economic Growth and Private Sector Development)
 - 5.4 안정, 굿 거버넌스, 시민사회 강화 지원 (Supporting Security, Improving the Quality of Governance, and Strengthening Civil Society)
- 6장. 중점협력 지역 (Where Australia Will Provide Aid)
- 7장. 원조집행 방안 (The Way We Will Deliver Our Aid)

출처: Commonwealth of Australia, 2011.

표 10. 호주 2011년 원조정책 구성

목적	호주 원조정책의 근본적 목적은 인류의 빈곤 극복 지원 - 지역과 세계의 안정과 번영을 도모하는 것이 자국 국익과도 합치 - 호주의 노력이 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있고, 호주의 개발재원이 가장 효과적이고 효율적으로 발휘될 수 있는 지역에 집중				
전략적 목표	생명 보존	모두를 위한 기회 확보	지속가능한 경제 성장	효과적인 거버넌스	인도지원 및 재난대응
효과적이고 효율적인 원조 방안	뚜렷한 전략	원조의 실질적 가치, 중점협력 분야의 선택과 집중	위기관리 및 성과 감독	투명성과 성과 중심	국내 커뮤니티와의 협력

출처: Commonwealth of Australia, 2011.

2012년 5월 발표된 4개년 범정부적 차원의 “종합 원조정책 프레임워크”는 MDGs를 비롯한 국제사회의 개발목표와 호주 개발원조정책의 5개 전략적 목표를 기준으로 진전사항 평가 방안을 제시한다. 5개 전략적 목표 하에 10개 세부적인 개발 목표와 함께 달성 목표인 지표를 명시한다.

표 11. 2012년 호주 4개년 종합 원조정책 프레임워크

원조 지원 기준	1. 빈곤 2. 국익 3. 호주 개발 변화창출 역량 4. 현재의 원조 공여 규모와 운용 원조프로그램의 효과성
달성 목표 (Outcome)	1. 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력 지속: 총 원조 약 75% 지원 2. 12개 중점협력국 명시: 인도네시아, 파푸아뉴기니, 아프가니스탄, 솔로몬군도, 베트남, 필리핀, 방글라데시, 동티모르, 파키스탄, 캄보디아, 미얀마, 바나투 3. 총 원조의 약 30%는 다자원조, 주요 협력기구 명시: WB, ADB, WFP, UNICEF 4. 총 원조의 25%는 교육 분야 지원: 4백만 명 아동 교육 기회 제공 및 2천만 명 아동 대상 교육의 질 개선 5. 최소 10% 원조 예산은 시민사회 지원
주요성과 (Key Results)	1. 100만 명 아동 대상 백신 접종 2. 8백5십만 명 인구에게 깨끗한 식수 제공 3. 100만 명 산모 출산 시 전문 보조인력 제공

출처: Commonwealth of Australia, 2012.

(4) 백서의 역할 및 기능

호주 정부는 2010년까지 ODA를 40억 달러까지 2배로 증대하겠다는 호주 역사상 최초의 다년도 대규모 원조 증대 계획에 따라, 새롭고 일관적인 원조 효과성 개선 정책을 마련하고자 최초의 개발원조 백서를 수립했음을 강조한다. 다시 말해, 빠른 속도로 증가하는 자국 원조예산의 효율적이고 효과적인 운용을 위한 범정부적 차원의 일관된 정책과 전략 프레임워크를 마련하고자 했다. 동시에, 대규모 원조 예산 증액을 위해 호주 개발원조 정책에 대한 국민적 지지 기반 강화를 도모했다.

OECD DAC 2008년 호주 동료심사에 따르면, 해당 백서와 백서수립을 위한 일련의 준비과정은 원조 규모의 증대와 함께 원조정책 개혁에 있어 중요한 모멘텀을 창출하는데 크게 기여했다 (OECD 2008). 그리고 정치적 모멘텀은 원조의 비구속화 결정과 2006년 4월 원조 정책의 개발성과와 효과성 평가를 위한 독립적인 평가조직 (Office of Development Effectiveness, ODE)의 창설로 이어졌다. 미래 호주의 통합적인 개발원조 정책과 방향 수립을 위한 국내외 다양한 개발협력 주체들 간의 논의와 평가를 통해, 개선 방향과 전략에 대한 범정부적인 공감대가 확산될 수 있었다.

AusAID 임원과 2005년과 2010년 개발원조 백서와 정책서 수립을 위한 평가 및 정책 제언 보고서 준비에 참여했던 인사와의 인터뷰 조사 결과, 해당 백서의 수립은 외교부를 비롯한 관련 다양한 부처들 간의 소통과 협력을 증진하는 데에 기여했다. ODA 정책수립 및 집행에 참여하는 다양한 정부부처 및 기관들이 공동으로 따를 수 있는 포괄적인 정책 가이드라인으로서 개발원조 백서는 그 필요성에 대한 내부적인 공감대가 높았다. 백서와 같은 공동의 가이드라인이 부재한 경우, ODA 예산을 둘러싼 부처 간의 갈등과 대립이 가능하기 때문이라는 점을 지적한다.

더불어, 2006년 개발원조 백서수립의 중요한 성과는 개발효과성 운영위원회 (Development Effectiveness Steering Committee)의 설립이다 (OECD 2008). 호주 정부는 2007년 관련 부처 간의 정기적인 논의를 통해 개발이슈에 대한 정책 조율을 강화해 개발을 위한 정책일관성과 효과성을 도모하고자 해당 위원회를 설립했다. AusAID 사무총장이 해당 위원회의 장을 맡고, 총리실과 내각, 재정 및 규제완화부, 외교통상부, 재무부의 고위 임원으로 구성되어, 국가 및 지역 협력전략과 예산안에 대한 정책제언을

담당한다. 특히, 설립 이후 개발예산 편성에 있어 중심적인 역할을 해오고 있다고 평가받는다.

2011년 새로 발표된 개발협력 정책서 역시 2006년 개발원조 백서와 같이 범정부적 차원에서의 공동의 명확한 정책 공유와 대화에 기여하고 있다고 내부적으로 평가받는다. 그리고 정부 내 소통뿐만 아니라, 백서 수립은 개발 NGOs를 비롯한 다양한 관련 주체들과의 협력 강화를 위한 발판을 마련했다 (OECD 2008). 개발 NGOs, 민간부문, 지방정부, 봉사단체, 학계 등 다양한 개발협력 주체들이 호주 개발원조정책 수립 논의에 대한 참여의 폭을 넓혔다.

15년만의 첫 독립평가의 시행과 이를 반영한 새로운 개발원조 정책수립은 개발원조의 효과성 향상을 통한 개발성과 제고를 위한 호주 정부의 강력한 의지를 반영한다. 이는 분명 정책 및 제도 선진화를 위해 바람직한 변화 방향이기는 하나, 정부차원의 정책 및 제도적인 노력이 지속되는 것이 중요하다. 그러나 2010년 당시 평가위원이었던 전문인과의 면접조사 결과, 2013년 9월 선거를 앞두고 있어 정부 조직개편 가능성이 높다. 이에 따라 개발원조 제도 및 정책 변화도 가능하며, 정부예산 감축으로 인해 ODA 예산 역시 현재와 같은 정도로 유지되거나 감축될 수도 있다.

앞서 설명한 바와 같이, 호주 정부는 앞서 2006년 원조 예산의 증액 의지를 뒷받침하기 위해, 개발원조 효과성 증대를 위한 백서를 수립한 바 있다. 당시 백서는 향후 10년간의 호주 정부의 장기적 원조정책을 아우르는 프레임워크로 개발되었지만, 정권 교체로 인해 2011년 새로운 정책서로 대체되었다. 다행히 새로이 취임한 총리가 국제 개발협력에 대한 강력한 지지자로서, 이전의 원조예산 증액 공약을 지속하는 한편 AusAID 역할 및 역량 강화를 이끌어낼 수 있었다. 또한 포괄적인 독립평가를 실시하고 이를 바탕으로 새로운 중기 개발원조정책을 수립하기에 이렀다. 이는 정책의 큰 방향과 목표는 유지되었다 하더라도, 정책백서가 정권의 변화에 크게 영향을 받을 수 밖에 없다는 점을 보여준다. 또한, 고위급 차원에서의 강력한 정치적 모멘텀이 정책의 수립 및 이행을 위해서는 무엇보다도 가장 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

5. 미국

(1) 백서 수립 배경 및 목적

2004년 미국 국제개발처 (United States Agency for International Development, USAID)는 원조 백서 “미국 해외원조: 21세기 과제와 대응 (US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century)”을 비공식 정부문서로 발간하였다. 9/11 이후 2002년부터 국가안보전략 보고서에 “개발”을 포괄함에 따라, 외교, 국방, 개발이 국가 정책의 주요 축으로 자리하게 되면서 이들 간의 연계성에 대한 이해를 도모하고 미국 원조의 효과성, 정책의 일관성 제고의 중요성을 알리기 위해 원조 백서를 수립하게 되었다. 미국의 원조 백서는 미국 원조의 효과성을 제고하는 동시에 자국의 안보 향상을 도모하는 원조 정책의 기본 원칙과 전략적 목표 수립, 미국 원조의 개혁에 앞서 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들에 의견을 교환하는 기회를 제공하고 논의를 확대해 나갈 목적으로 발간되었다. 즉, 미국 정부는 향후 국가 안보와 개발의 연계성을 강화한 새로운 개발 프레임워크의 수립에 앞서 전문가, 관계자의 의견을 수렴하고 정책 기반을 마련하기 위한 수단으로써 2004 백서를 발간했다.

(2) 백서의 수립 체계

USAID는 국무부와 공동전략계획 (Joint Strategic Plan)을 세워 외교정책과 개발목표 조율을 도모하고 공동관리위원회 (Joint Management Council)와 공동정책 위원회 (Joint Policy Council)를 마련하여 정책 간 행정적·정책적 일관성을 향상시키고자 한다. 그러나 미국의 원조백서는 논의 활성화를 위한 비공식 정부 문서이므로 USAID의 정책계획조정국 (Bureau for Policy and Program Coordination, PPC) 주도로 발간되며 백서 발간에 앞서 대대적 의견수렴 과정은 거치지 않는다.

(3) 백서의 구성 및 내용

미국의 원조백서는 원조와 안보의 연계성을 강조하며 이에 대한 논의 확대와 향후

정책 프레임워크 구축을 목표로 발간됨에 따라 백서의 구성과 내용이 개발과 안보 이슈를 중심으로 이루어져 있다.

2004 원조 백서의 목차를 통해서 백서의 구성을 살펴보면 백서는 개요를 제외하고 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 먼저 서론에서 안보와 개발의 상관관계와 중요성에도 불구하고 미국 내 두 정책의 비일관성을 지적하며, 명확한 목표 제시, 목적에 따른 자원의 효율적 투입, 전략적 관리를 바탕으로 원조효과성, 정책 일관성이 제고되어야 함을 강조한다. 기본적으로 미국 원조의 공약보다는 USAID의 정책 방향성을 제안하는 방식으로 기술하고 있다. 다음 2장은 개발 과제를 크게 미국의 경험과 그동안의 성과를 보여주는 파트와 개발 협력의 환경변화와 이에 따라 새롭게 나타나는 주요 개발과제를 설명하는 파트로 나누어 과거, 현재, 미래의 변화가 분명히 드러날 수 있도록 기술하고 있다. 또한 원조효과성 향상을 위해 전략적 5대 과제 및 차별화된 접근법을 소개하고 있는데 대부분의 백서가 주제별 또는 이슈별로 과제를 선정한 반면 개도국을 경제 및 안보 상황에 따라 비교적 안정적인 개도국과 취약국가로 분류하고, 그에 따른 차별화된 개발과 외교 전략을 USAID의 주요과제로 밝히고 있다. 원조 백서에서 소개하는 5대 과제는 글로벌 이슈와 외교 정책 과제, 인도적 대응, 주요 파트너 국가의 전략적 주요 외교정책 등이다. 외교와 안보를 강조하는 미국의 시각에서 개발과제를 소개하고 이에 따른 목표를 제안하고 있다. 3장은 원조효과성 향상을 위한 전반적 USAID의 접근법과 기본원칙을 소개하고 실제 적용에 있어 나타난 문제점을 설명하고 있다. 또한 이런 문제를 해결하기 위한 향후 계획 및 권고사항을 함께 수록하고 있다. 마지막으로 결론을 통해 USAID의 주요 비판이 되는 정책 비일관성을 다시 한 번 강조하며 명확한 목표 설정과 전략적 자원 관리의 필요성을 권고하고 있다.

미국 원조백서는 미국의 주요 개발과제, 기본원칙과 전략에 대한 심도 깊은 논의가 이루어질 수 있도록 국제사회에서 미국 원조의 역할의 변화와 함께 현 국내외 상황에 대한 배경 설명, 정책 분석 및 그동안 제기되어온 문제점을 비교적 구체적으로 포함하고 있다. 또한 원조를 포함한 미국의 포괄적 외교정책 목표를 제시하는 문서인 ‘공동전략계획’과 원조효과성 제고를 바탕으로 백서에서 제시하고 있는 목표 간의 비교를 통해 현 정책 및 전략과의 연계성·호환성 측면에서 논의가 이루어지도록 한다. 특히 백서를 준비하는 가운데 제기된 토론 주제 및 중점 사항들을 따로 부록으로 정리하고 있어 토론의 목적과 어젠다를 한 눈에 볼 수 있게 함으로써 원활한 토론을 가능하게 한다.

Box 9. 2004 미국 백서 목차

개요 (Overview)

서론: 국가 안보와 원조 효과성 (Introduction)

개발 과제: 개발협력 환경 변화와 새로운 개발과제
(The Challenge of Development)

기본 원칙과 접근 및 시사점: 전략적 5대 과제 및 차별화된 접근법
(Guiding Principles and Approaches)

결론 (Conclusion)

부록 A: 토론 주제 (Issues for Discussion)

부록 B: 지역별 개발 수행 성과와 목표 달성 (Development Performance and Accomplishments)

출처: USAID, 2004.

(4) 백서의 역할 및 기능

미국 원조 백서는 비공식 문서이기 때문에 백서의 필요성과 그 역할에 대한 다양한 의견이 존재하고 있다. 원조 백서는 공식 정책서가 아닌 원조와 개발에 관한 배경 보고서 (Background Paper)이자 분석 보고서로서 백서를 통해 논의가 활성화되고 논의 결과가 공식 정책 및 전략서 수립으로 이어질 수 있도록 기반이 되는 역할을 하고 있다. 그러나 한편으로는, 백서가 미국의 공식 정부 문서인 정책서 (Policy), 전략서 (Strategy)와 불필요한 논란 또는 혼란을 불러일으킬 수 있다는 비판적 시각도 존재한다.

2004 백서 이후 USAID가 2006년 발표한 “원조 정책 프레임워크 (Policy Framework for Bilateral Foreign Aid)” 외에도 미국은 다음과 같은 개발원조 분야의 공식 정부문서를 발표하고 있다. 먼저, 1940년대 이후 매 4년마다 발표되는 국가안보전략 (National Security Strategy)은 외교정책 전반을 아우르는 포괄적인 프레임워크로서 기능하고 있다. 2010년에는 미국 글로벌 개발에 관한 대통령 정책지침 (Presidential Policy Directive on Global Development, PPD)을 수립하고 개발이 자국 국가안보 확보를 위한 주요 수단이자 전략·경제·도덕적 임무임을 천명하였다. 또한 PPD를 통해 국가안보 개선을 위한 개발, 외교, 국방정책 간의 통합적이고 포괄적인 접근법을 제시하고, 기후변화, 식량위기, 보건을 주요 분야로 설정하여 각 분야에 대한 이니셔티브를 발표하였다.

이러한 정책적 변화를 바탕으로 2011년 국무부와 USAID는 미국 역사상 최초로 외교 및 개발 관련 합동 보고서인 “민간역량 강화를 통한 선도 (Leading through Civilian Power- The First Quadrennial Diplomacy and Development Review)”를 발표하였다. 2011 보고서는 향후 5년간의 개발협력 정책 프레임워크로서 기능하며, 7개의 우선협력 분야와 7개의 원칙을 제시하고 있다.

이와 같이 미국의 백서는 비공식문서로 이후 공식적 정책 수립을 이끌기 위해 관련 주제의 논의 활성화를 목적으로 발간된 사실상 녹서에 해당한다. 따라서 최상위 정부 문서에 해당하는 다른 국가의 백서와는 역할과 기능에서 차이가 있다. 그러나 새로운 정책과 전략의 수립에 앞서 현 상황을 점검하고 정책의 변화를 이끌기 위해 논의 주도를 목적으로 하는 문서로서는 좋은 예가 될 수 있다.

6. 독일

(1) 백서 수립 배경 및 목표

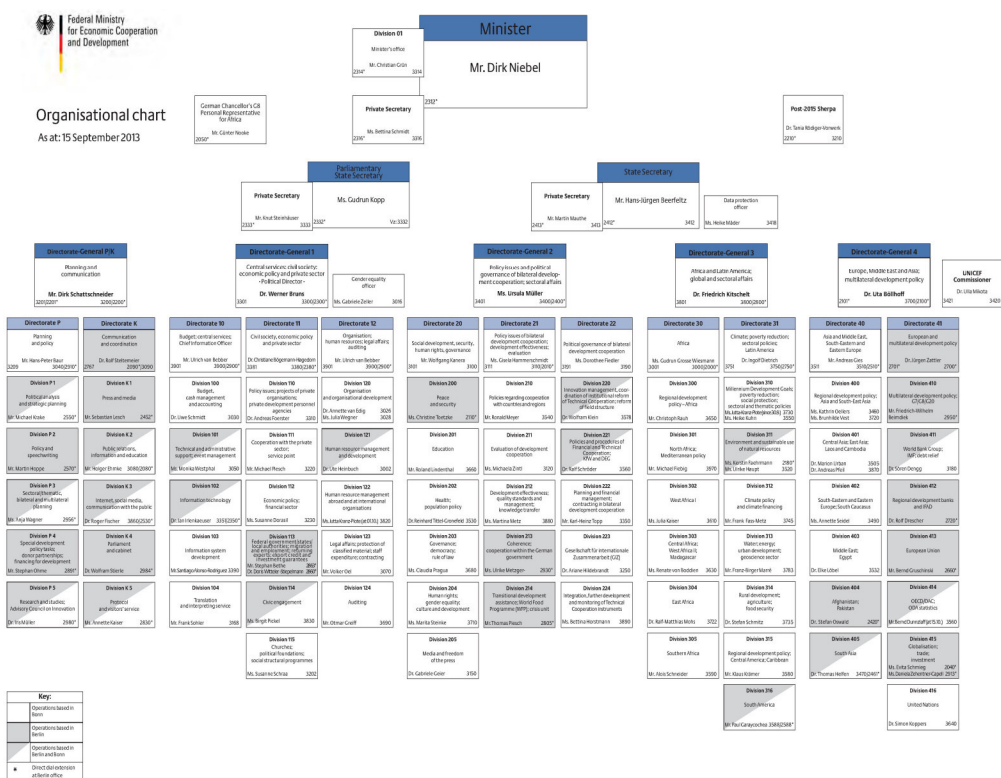
공식적으로 독일에서 발간된 첫 번째 “백서”는 2008년 “하나의 세계로 (Towards One World)”이다. 그러나 이는 “13차 독일 개발정책서 (The German Government’s 13th Development Policy Report)”로 “개발백서 (Development Policy White Paper)”가 부제 형식으로 달려있어 개발정책서가 실질적으로 백서의 역할을 담당해 왔으며, 그 처음은 1960년대로 거슬러 올라가는 등 정책서 발간의 오랜 역사를 보여주고 있다. 이는 행정부가 의회에 보고의 의무를 지는 내각제의 특성상 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔다. 백서의 명명은 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 이루어 졌다.

현재 14차 정책개발서가 2013년 4월 의회에 보고되었으나 현재는 총 38페이지 분량의 요약본 (Executive Summary)은 영어와 독일어로 제공되고, 전체 백서는 총 170페이지로 독일어로만 제공되고 있다.

(2) 백서의 수립 체계

2013년 독일 개발백서는 독일 ODA 전체 예산의 60%로 가장 높은 비중을 차지하고, 전반적으로 ODA 조정자 역할을 담당하고 있는 BMZ의 주도로 이루어졌다 (BMZ 2013:37). 이에 따라 백서를 구성하는 목차와 개요는 BMZ 내 정책기획 (예: Division P1–Political Analysis and Strategic Planning)과 정책수립에 관련된 다양한 부서 (예: Division 110–Policy Issues: Projects of Private Organizations)의 협의를 통해 결정되었다. 이렇게 정해진 목차에 따라 집필은 KfW 및 GIZ와 같은 집행기관과 BMZ 내부의 프로젝트 관련 부서 (예: Under Director–General 2,3,4 in 그림 3)가 각각 챕터를 나누어 집필했다.

그림 3. BMZ 기관 구조도



출처: BMZ Website <http://www.bmz.de>.

BMZ의 정책기획부는 실제로 정책의 변화와 방향성을 다루고 있는 6장 (Box 10. 참조)의 초안을 작성함과 동시에 각 기관들이 나누어 작성한 내용을 취합하여 초안을 완성했다.

이렇게 완성된 초안은 ODA 예산을 확보하고 있거나 사업을 집행하는 모든 부처로 보내지며, 각 부처별 활동을 해당되는 부분에 삽입하였다. 이 과정에서 특정 문구나 내용에 대한 조정이 이루어지게 되는데 2013년 백서를 작성하는 과정에서는 크게 두 가지 이슈가 있었다. 첫째, Policy Coherence for Development (PCD)라는 용어가 일부 부처에서는 부처의 고유한 섹터별 정책에 대한 간섭으로 받아들여지기도 했으며, 둘째는 신흥개도국과의 협력관계에 대한 강조의 정도에 대해 논의가 있었으나 이러한 협의 과정을 통해 “합의 (Consensus)”를 구축할 수 있었다는데 의의가 있다.

2013년 백서의 작성에서 주목해야 할 부분은 시민사회의 참여이다. 개발정책보고서 작성이 시작된 이래 최초로 백서의 개요 및 주요 내용이 시민사회, 재계, 민간재단 등에 의회에 보고되기 전에 이미 공유되었다. 이는 BMZ의 “2011년 개발전략”을 통해 밝힌 것으로 시민사회로부터의 의견이나 제안은 자문과정을 통해 상당부분 반영이 된 것으로 자체 평가하고 있다.

(3) 백서의 구성 및 내용

2013년 독일개발백서는 내용면에서는 MDGs정신의 구현과 빈곤경감 구조적 문제들이 독일의 개발정책의 중심이라는 점을 강조한다는 점에서는 기본적인 정책변화는 두드러지지 않는다.

Box 10. 2013 독일개발백서 목차

1장: 요약 (Kurzfassung)

2장: 원조효과성과 효율성 강화 (Mehr Wirksamkeit und Effizienz)

2.1. 정책기반의 강화와 조정능력

(Stärkung des Politikfeldes und seiner Steuerungsfähigkeit)

2.2	개발협력 분야의 개혁 (Tiefgreifende Reform des Vorfelds der Entwicklungszusammenarbeit)
2.3	ODA-조정과 개발을 위한 정책일관성 (ODA-Koordinierung und entwicklungspolitische Kohärenz)
2.4	전략적 선택, 집중 및 평가 (Strategische Aufstellung, Konzentration und Evaluierung)
2.5	글로벌 거버넌스 (Global Governance: Mitgestaltung internationaler Institutionen and Agenden)
3장:	변화의 역동성: 변화의 주체 (Dynamik des Wandels: “Drivers of Change”)
3.1	민간분야 참여확대 (Mehr Wirtschaft und mehr Engagement)
3.2	혁신과 투자확대 (Mehr Innovation und Investition)
3.3	차별성-새로운 파트너십 (Mehr Differenzierung - neue Partnerschaften)
4장:	지속가능한 개발의 주요 분야 (Schlüsselsektoren zukunftsfähiger Entwicklung)
4.1	빈곤의 원인 퇴치 - 우선순위와 원칙 (Bekämpfung der Ursachen von Armut - Prioritäten und Prinzipien)
4.2	기초생활환경 개선 (Grundlagen menschenwürdigen Lebens)
4.3	인권과 민주주의 (Forderung von Menschenrechten und Demokratie)
4.4	취약국 평화구축 (Engagement in fragilen Ländern als Friedensinvestition)
4.5	기후변화와 지속가능한 개발 (Entwicklung nachhaltig und klimaverträglich gestalten)
5장:	지역협력 - 개념과 결과 (Zusammenarbeit in den Regionen - Konzept und Ergebnisse)
5.1	사하라 이남 (Afrika südlich der Sahara)
5.2	라틴아메리카 (Lateinamerika)
5.3	아시아 (Asien)
5.4	북아프리카 및 중동 (Nordafrika und Naher Osten)
5.5	동남 및 동부유럽과 남부 코카서스 (Südost und osteuropa, Südkaukasus)
6장:	미래의 도전과제와 미래지향적 개발정책 (Künftige Herausforderungen und zukunftsorientierte Entwicklungspolitik)
6.1	미래의 도전과제 (Künftige Herausforderungen)
6.2	글로벌 도전과제에 대응한 미래지향적 개발정책 (Zukunftsorientierte Entwicklungspolitik begegnet globalen Herausforderungen)
7장:	통계 (Statistischer Anhang)

출처: BMZ, 2013.

그러나 다음의 부분에서는 2008년 백서와 비교하여 차이를 확인할 수 있다⁶⁾.

- 개발정책의 효과성 강화를 위해 제도적 개혁에 더 강조점을 두고, 기술협력을 담당

6) 본 내용은 심층면접과 백서의 내용을 바탕으로 작성되었다.

하던 3개 기관 (GIZ, ENWENT, DED)을 GIZ로 통합하고 개발정책을 평가하는 독립평가기관을 수립하였으며, 다자간 활동 강화 등을 강조하여 기술함.

- 정부 내 ODA 조정기능 강화
- 시민사회의 역할 강화
- 민간협력을 강화하고 취약국 지원 강화
- 주요 섹터 지원: 거버넌스, 교육/훈련, 보건, 환경 등 특정 섹터에 대한 집중을 알림
- 사하라 이남지역 아프리카에 집중

특히 제 6장의 경우 현재 국제사회 논의 방향을 넘어 향후 국제개발협력에서 고려해야 할 문제들과 미래지향적 개발정책의 필요성과 방향을 깊이 있게 다룬다. 독자들에게 정보를 제공함과 동시에 새로운 정책을 입안하는데 있어 의회나 국민의 합의와 개발정책에 대한 지지를 확보할 수 있는 근간이 된다.

전반적인 구성에 있어서 국내 제도적 개혁이나 시스템의 보완 등을 중심으로 하고 있는데 이는 각종 정책서나 전략서등을 다수 발간하여 주제별로 정책을 소개하거나 정보를 주는 정치문화와 연관이 있다고 볼 수 있다. 2013년 6월 말 현재까지 단순한 홍보물이 아닌 (leaflet, brochure, information flyer 등 제외) 정책서 또는 전략서로 명명되어 발간된 문서만 6권으로, 홈페이지는 통해 확인할 수 있는 2006년 이후 2012년까지 연 평균 8.8권이 발간된다. 따라서 내용적으로 백서는 구체적인 정책의 변화나 소개보다는 국제사회의 논의와 국내적 개혁 과제를 다룸으로써 정책서와 차별화를 의도했다고 볼 수 있다.

(4) 백서의 역할 및 기능

독일 개발백서는 국민의 인식제고를 위한 기능은 우선적이라고 볼 수는 없고 정부 간 보고 (Inter-governmental Report)를 가장 핵심적인 기능으로 수행하고 있다. 전체 백서의 4/5 가량을 지난 4-5년 사이의 활동을 보고하고 나머지 부분에서 미래를 위한 전략을 다루는데 이 부분을 작성하는 가운데 자문과정에서 이미 정부 내에서 일정 수준까지의 합의에 이르게 되는 역할을 수행하기도 한다. 특히 국제적 어젠다를 크게 다루기보다는

국내적 개혁이나 제도의 개선, 당면과제들에 집중함으로써 의회에 보고, 부처 간 보고 채널, 정기적인 ODA 활동의 정리라는 측면에서 관계자들 간의 소통에 중점을 두고 있다.

이는 앞서 구성과 내용적인 측면에서 정책서와의 차별화와 맥락을 같이하는 것으로 정책적 프레임워크로서의 기능과 역할을 수행하되 새로운 정책과 그 범위 등을 제시하기 보다는 합의된 정책 및 시스템을 문서화하고 이를 이행하고 있는 상황을 보여줌으로써 이해 당사자 간의 소통을 강조하고 있다. 심층면접의 내용에서도 알 수 있듯이 국민의 인지제고를 위한 기능은 집필 방향에 영향을 주기 보다는 언론이나 NGOs, 교회 재단 등 민간 협력 파트너들이 백서의 주요 독자가 될 수 있다는 점을 인식하고 있다는 정도에 그치고 있다.

이상에서 사례국으로 선정된 영국, 일본, 호주, 아일랜드, 미국, 독일 등 총 6개국에 심층 분석을 실시하였다. 종합적으로는 국내적 상황과 정치문화의 차이, 국제사회 ODA 논의 안에서 위상에 따라 백서를 발간하는 목적과 그 기능이 차이를 보인다는 점을 확인할 수 있었다.

표 12는 III장의 내용을 요약 정리한 것이다.

표 12. OECD DAC 6개국의 백서발간 행태요약

		영국	일본	호주	아일랜드	미국	독일
백서발간 목적	정책적 기능	2		1	1	1	1
	국민인식제고		1		2	2	2
	기타	1*	2**				
정기적 발간 여부		x	o	x	x	x	o***
백서 수립 전담 조직여부		o	o	x	o	x	x
검토 과정 (Review Process)		x	x	x	o	x	x
시민사회 참여여부		o	x	x	o	x	x
전체 분량 (페이지)		155	230	76	38	34	178

* 법률의 제정 및 개정을 위한 의회보고서로서의 역할

** ODA 현장에서 규정

*** 평균 4-5년 주기로 발간

IV. 한국의 백서 분석

1958년 한국부흥부의 부흥백서를 시작으로 국내 거의 모든 정부 부처는 부처의 활동 사후 보고 및 정책 홍보를 목적으로 백서를 단독 또는 공동으로 발간하고 있다⁷⁾. 중앙 및 지방 정부 외에도 특정 정책 주제 또는 대상에 대한 전반적인 현황 및 정책을 소개하기 위해 또는 특정 사건을 중심으로 대국민 정보 공개를 위해 정부 산하기관, 연구소 등에서도 백서를 발간하고 있다. 본 장에서는 한국의 중앙 부처에서 2000년 이후 발간된 각 분야의 백서를 중심으로 발간 목적, 발간 체계, 내용에 따라 그 특징을 살펴보고 서구 백서와 비교 분석하여 한국 ODA 백서 발간에 제시하는 시사점을 도출하고자 한다.

1. 백서 발간 목적

국내 각 정부 부처 및 기관에서 발간하고 있는 백서들을 발간 목적에 따라 살펴보면, 대부분 주요 정책 현황과 성과를 보고하고 이를 통한 정책 및 부처 활동에 대한 대국민 홍보와 인식 제고에 중점을 두고 있다. 따라서 정기적으로 또는 체제 개편 및 정책 환경 변화에 의한 정책 범위 변경을 전후로, 관련 부처가 정책 환경의 변화에 대한 국민의 이해를 제고하고 공감대를 형성하기 위한 능동적 수단으로서 백서를 발간하고 있다.

구성 및 내용면에서 백서는 연차보고서 형식으로 해당 정책의 도입 배경, 현황, 성과 보고를 중심으로 하고 있다. 대부분의 백서가 기존 정책 기조를 중심으로 정책성과에 대한 보고 및 평가를 주요 내용으로 하고 있는 반면, ‘국방백서,’ ‘외교백서,’ ‘문화예술정책

7) 국내 중앙 부처가 발간하는 대표적 백서는 다음과 같다. 국방백서, 국방 재난대응백서 (국방부), 도로백서 (국토해양부, 현 국토교통부), 항공 안전감독 활동백서 (국토교통부, 전 국토해양부), 고용노동백서, 고용보험백서 (고용노동부), 교육정보화백서 (교육과학기술부), 경제백서 (기획재정부), 농업교육백서 (농림수산식품부, 현 농림축산식품부), 문화예술정책백서 (문화체육관광부), 보건복지백서 (보건복지부), 산업자원백서 (산업자원부), 국가정보보호백서 (행정안전부, 현 안전행정부, 미래창조과학부 공편), 행정안전백서 (행정안전부, 현 안전행정부), 여성백서 (여성가족부), 외교백서 (외교통상부, 현 외교부), 통일백서 (통일부), 환경백서 (환경부). 위의 모든 백서는 국회를 비롯한 언론기관, 정부 부처, 교육 기관 등에 배포되며 관련 부처 홈페이지에도 공개되어 있어 모든 국민이 열람하고 활용할 수 있도록 하고 있다.

백서,’ ‘보건복지백서,’ ‘산업자원백서,’ ‘환경백서’는 해당 기관과 정책의 비전과 목표를 명확히 밝히고 현 정책의 성과 및 평가와 함께 향후 정책 과제와 방향을 제시하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 그 밖에 ‘도로백서,’ ‘항공 안전감독 활동백서,’ ‘농업교육백서’는 인식제고뿐만 아니라 관계자의 업무 지침서로도 백서가 활용될 수 있도록 국내외 사례 및 매뉴얼 등을 백서에 포함하고 자료를 종합적으로 정리하여 사료로서의 가치를 높였다.

이와 같이 정책 및 부처 활동 홍보를 기본 목표로 삼고 있는 한국의 백서는 입법을 목적으로 하는 영국 등의 백서와는 기본적으로 그 역할과 기능에서 차이가 있다(서문희 외 2004). 심층사례를 통해서 살펴본 것처럼, 영국, 아일랜드를 비롯한 국가들의 백서는 참여 민주주의의 도구로서 정책에 관한 정보를 의회와 국민에 공개하고 정부 정책을 공식화, 입법화하는 기능을 한다. 또한 현 정부의 정책 목표, 비전, 활동, 향후 전망 등 현재까지의 활동에 대한 정리보다는 앞으로의 정책 방향을 밝히는 미래지향적인 내용을 중심으로 담고 있다. 특히 발간 과정에서 시민사회를 비롯한 국민의 폭넓은 의견을 수렴하는 대대적인 자문과정을 거쳐 정책에 대한 국민의 이해와 참여를 높이고, 정보 교환과 정책 분석을 촉진한다.

반면에, 한국의 정책백서는 기본적으로 현 정책성과에 대한 보고 및 홍보를 주요 목표로 하며, 정책에 관한 정보전달의 기능을 지향하고 있다. 따라서 백서의 내용과 구성은 과거와 현재의 활동을 중심으로 기술하고 있으며 백서 발간을 전후로, 별도의 국민 참여 과정은 두고 있지 않다.

표 13. 중앙부처에서 발간되는 주요 백서의 발간목적

백서제목	발간기관	발간목적
국방백서	국방부	안보 및 국방정책 전반에 대한 정부의 공식 입장을 명확히 밝힘 국방 현안 및 국방정책 추진실적 보고 국제적 신뢰 조성 및 군사협력 증진, 국방운영의 투명성 제고 국민 인식제고 및 공감대 확산 국방관련 자료 제공을 통해 참고문헌으로 활용
국방 재난대응백서		재난극복 지원 간 제기되었던 다양한 문제점들을 분석하여 국방부 및 각 군재난업무담당자가 유사사례 발생 시 전문성 확보

도로백서	국토해양부 (건설교통부)	- 도로분야 관계자 업무 지침서
항공안전감독 활동백서	국토교통부 (국토해양부) 항공정책실	- 항공 실무 및 안전예방을 위한 지침서
고용노동백서	고용노동부	- 정책성과 평가 및 보고
고용보험백서		- 제도 개선사항, 재정운용, 사업실적 및 성과보고
교육정보화백서	교육과학 기술부	- 교육 정보화 이해 도모 - 사업성과 보고
경제백서	기획재정부	- 경제 현황 종합평가 및 주요정책 소개
농업교육백서	농림수산 식품부	- 다양한 농업교육기관에서 운영해온 교육내용과 방법 소개 - 교육운영 실태 및 교육성과 보고 - 관계자들이 활용할 수 있도록 자료제시
문화예술 정책백서	문화체육관광부	- 정책기조 및 현황 중심으로 주요성과 정리 - 향후 정책 수립의 기반으로 활용
보건복지백서	보건복지부	- 해당 부처의 비전과 임무 명시 - 보건복지정책 이해제고
산업자원백서	산업자원부	- 주요 정책의 내용과 성과 정리 - 향후 정책 방향 제시
국가정보 보호백서	안전행정부, 미래창조 과학부	- 정보보호 수준 평가 - 대국민 정보보호 역량 강화
행정안전백서	안전행정부	- 정책 및 성과 보고
여성백서	여성가족부	- 정책 및 성과 보고 - 여성정책 이해 제고
외교백서	외교부	- 정책 및 성과 보고 - 국민이해 제고 및 공감대 형성
통일백서	통일부	- 남북관계와 대북정책에 대한 국민이해 제고 - 통일에 대한 관심 확대
환경백서	환경부	- 환경정책의 목표와 추진 성과 보고 - 국제동향 및 여건 변화 소개 - 향후 정책 방향 및 추진계획 제시

2. 백서 발간 체계

백서 발간에 있어서 부처 단독으로 집필 및 발간하는 것이 대부분이나, 담당 부처를 중심으로 관련 부처와 기관이 공동으로 작업하는 경우도 있다. 대표적 사례로 ‘국방백서’는 국방부이나 합동참모본부를 포함한 6개 관련기관과 22개 기관이 백서 발간 작업에 참여하고 있다. ‘교육정보화백서’는 교육과학기술부와 한국교육학술정보원이 공동 작업하며 ‘농업교육백서’는 농림수산물식품부와 농림수산물식품교육문화정보원, ‘문화예술정책백서’는 문화체육관광부와 한국문화관광연구원, ‘국가정보보호백서’는 안전행정부, 미래창조과학부, 국가정보원, 방송통신위원회, 국가보안기술연구소, 한국인터넷진흥원, 한국 산업기술평가 관리원이 백서 집필 또는 발간작업에 공동으로 참여하고 있다.

해당 백서들은 참여하는 부처와 기관의 역할이 명확히 구분되어 각 업무에 따라 해당 분야를 나누어 집필하고 있다. 그러나 정권 교체 시 정부의 조직개편이 빈번하게 이루어져 공동 작업의 경우 백서발간 부처가 변경되거나 집필 주체가 바뀌는 경우도 있다. ‘국가정보보호백서’의 경우 2012년 까지 방송통신위원회, 행정안전부, 지식경제부가 공동으로 백서를 발간하였으나 2013년 정부조직 개편으로 인해, 2013 백서는 국가정보원, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 안전행정부가 공동으로 발간하였다.

가장 많은 부처와 기관이 백서작업에 공동으로 참여하는 ‘국방백서’는 여러 부처와 기관이 연계되어 있다는 점에서, 또한 정책이 국내는 물론 국제사회에도 영향을 미친다는 점에서 ODA 백서와 유사하다. 특히 국방백서는 ODA 백서 발간을 위해 벤치마킹할 수 있는 백서의 기본 요건과 기능을 두루 갖추고 있어, 백서 발간 체계와 내용 및 구성을 중심으로 살펴보고자 한다.

국방백서는 1967년 최초 발간된 이후 1968년 불안정한 안보상황으로 인해 발간이 중단되었다가 1988년 군 창설 40주년을 맞아 재발간된 이후 현재 까지 총 23회⁸⁾ 발간되어온 명실상부한 한국의 대표적인 백서이다. 내용의 중복을 피하고 인력·예산 등 국방업무의 효율성 제고 및 세계적인 백서발간 추세 등을 고려하여 국방백서의 발간 주기는 2001년

8) ‘국방주요자료집 (2001),’ ‘1998-2002 국방정책 (2002),’ ‘2003 참여정부의 국방정책 (2003)’을 포함한다. 위 정책서와 자료집은 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 것으로 간주되어 국방부 홈페이지에 백서와 함께 국방 백서로 공개되어 있다.

11월 군무회의를 통해 2년으로 결정되었다. 그러나 발간시기가 정해진 이후에도, 주요 이슈에 대한 관련 부처 및 기관 간의 합의를 찾지 못해 발간이 연기되거나 정권교체로 인해 정책서로 백서발간을 대체하기도 하였다. 정권교체와 맞물리면서 국방백서 발간이 어려워지자 국방부는 국방자료의 연속성을 유지하면서 동시에 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 ‘국방주요자료집 (2001),’ ‘1998-2002 국방정책 (2002),’ ‘참여정부의 국방정책 (2003)’을 백서를 대체하여 발표하였다.

해당 자료는 당시 정권의 국방정책을 총정리 하는 종합 국방정책서로서 국방정책 전반에 대한 정보를 제공하며 포괄적인 평가가 이루어졌다는 점에서 주목할 만하다. 특히 국방정책 성과에 대한 종합정리와 함께 향후정책의 장기적 비전과 전망을 중심 내용으로 다룸으로써 국민적 공감대와 이해는 물론 국방에 대한 심층적 이해를 도울 수 있는 국방자료로 기능한다. 그 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 권위를 가짐에 따라 백서의 제목으로 발간되지는 않았으나 백서와 동일하게 인식되고 있다 (국가기록원 2013).

이와 같이 국방백서는 정례적으로 발간되어 국방정책에 대한 국민적 관심을 지속적으로 환기시키고 국민적 공감대를 형성하여 지지기반을 확대하는데 기여해 왔다. 또한 국방이라는 다소 무거운 주제에도 불구하고 쉬운 언어와 다양한 그래픽을 적절히 활용하여 일반 국민이 쉽게 접근할 수 있도록 했다.

2000년 이후부터는 국문과 함께 영문으로도 백서를 발표하여 한국의 국방정책을 국제사회에도 천명해오고 있다. 투명한 국방정책의 수립과 집행을 통해 국제적 신뢰 증진과 군사협력 강화를 도모하고 있다.

국방백서의 발간 체계를 살펴보면, 국방백서수립을 위해 6개 관련 기관과 22개 부서는 수차례의 협의과정과 복잡한 행정절차를 거쳐야한다. 주관기관인 국방부는 군무회의, 안보관련 부처와의 협의, 국가안전보장회의 상임위원회 회의를 비롯하여 통일부·외교부·국정원 등 안보 관련 부처와 국방연구원 등의 안보 관련 연구기관과의 수차례에 걸친 검토과정을 거치며, 국방정책자문위원의 광범위한 자문, 3회의 보안성 검토 또한 시행하고 있다 (국가기록원 2013). 이와 같이 국방백서는 많은 관계부처가 공동으로 작업하는 만큼 주요 논의에 대한 합의를 이루기 위한 과정이 백서발간의 핵심이 된다. 2002년과 2004년에는 백서 발간을 위한 논의과정에서 북한에 대한 ‘주적 (主敵)’ 표기에 대하여 논의가 길어지면서 합의점을 찾을 때까지 백서발간을 연기하기도 하였다.

이는 백서발간을 위한 일련의 준비과정이 주요 이슈에 대한 이해관계자 간의 심도 깊은 논의를 거쳐 합의를 이루어가는 과정으로 백서가 공론의 장으로 활용될 수 있음을 보여주는 좋은 예이다. 즉, 백서 발간은 발간 자체로도 의미가 있겠으나 무엇보다 다양한 관련 부처 및 기관이 주요 논의에 대한 협의 과정을 통해 합의된 비전을 설정해 나가고 정책의 방향과 목표를 온전히 공유하는데 더 큰 의미가 있다.

백서발간을 위해 법적근거를 마련하고 있는 백서는 다음과 같다.

1. 경제백서

- ‘기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ [기획재정부령 제349호 (2013.5.2. 일부개정, 2013.5.2. 시행)] 제12조 4항에 “월간 경제동향 및 경제백서의 발간을 경제분석과장이 담당함”을 명시

2. 국방백서

- ‘국방부와 그 소속기관 직제’ [대통령령 제24413호 (2013.3.23. 일부개정, 2013.3.23. 시행)] 제12조 3항 “국방기본정책서 및 국방백서의 작성·발간을 국방정책실장이 담당함”을 명시
- ‘국방부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ [국방부령 제793호 (2013.3.23. 일부개정, 2013.3.23. 시행)] 제1장 9조 “국방백서 등 대외정책보고서의 작성 및 발간”을 국방정책실의 기본정책과장 분장을 명시

3. 규제개혁백서

- ‘행정규제기본법’ [법률 제11935호 (2013.7.16. 일부개정, 2013.8.17. 시행)] 제5장 보칙 35조 규제개혁백서에서 “위원회는 매년 정부의 주요 규제개혁 추진상황에 관한 백서(白書)를 발간하여 국민에게 공표하여야 한다. (2010.1.25. 전문개정)”고 명시
- ‘행정규제기본법 시행령’ [대통령령 제24429호 (2013.3.23., 타법개정, 2013.3.23. 시행)] 제3장 기존규제의 정비 제31조 규제개혁백서의 발간 및 공표에서 “위원회는 법 제35조의 규정에 의하여 매년 3월 31일까지 다음 각호의 사항이 포함된 규제개혁백서를 발간하여 공표하여야 한다.”

1. 전년도말 현재 정부의 규제현황

2. 전년도 정부의 규제개혁 추진실적 및 그 평가

3. 기타 규제개혁에 관한 사항

4. 외교백서

- ‘외교백서 편찬에 관한 예규’ [외교통상부예규 제175호 (2011.2.18. 타법개정, 2011.2.18. 시행)] 제1조 목적에서 “외교업무 추진 실적을 국민에게 홍보하고 외교 정책 결정과정에 국민의 여론을 반영하기 위하여 외교백서를 편찬함”을 밝히고 있음. 간행주기 (연1회), 외교백서편찬위원회의 설치, 위원회의 구성 및 기능에 관한 내용을 명기
- ‘외교부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ [외교부령 제1호 (2013.3.23. 제정, 2013. 3.23. 시행)] 제1장 4조에서 “주요 외교정책문서의 작성 및 외교백서의 발간”에 관하여 명시

5. 통일백서

- ‘통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙’ [통일부령 제70호 (2013.3.23. 일부개정, 2013.3.23. 시행)] 제6조 7항 “통일백서 및 통일정책 관련 홍보자료의 발간을 정책 협력과장이 담당함”을 명시

6. 청소년백서

- ‘2011 청소년백서’ [여성가족부 기타 (2011.12.1 제정, 2011.12.1. 시행)]

출처: 국가법령정보센터, 2013.

3. 국제개발협력 내용을 포함하는 백서⁹⁾

대부분의 백서는 각 해당 부처별로 고유한 정책 영역을 다루고 있어 최초 백서가 발간 되기 전까지 관련 내용을 다른 백서에서 찾을 수 없다. 그러나 국제개발협력 활동의 경우

9) 해당백서들의 국제개발협력 내용만을 비교 분석한 결과임

여러 부처 및 분야가 연관되어 있어 지금까지 국제개발협력 백서 또는 ODA 백서가 나오지 않았음에도 불구하고 관련 부처들의 정책백서에 일부 내용이 포함되어 왔다. 한국의 백서들 중 원조 및 국제개발협력 관련 내용을 담고 있는 백서는 ‘외교백서 (외교부),’ ‘경제백서 (기획재정부),’ ‘국방 재난대응백서 (국방부),’ ‘보건복지백서 (보건복지부),’ ‘행정안전백서 (행정안전부, 현 안전행정부)’ 등이 있다. 이들 백서는 대부분 해당 부처의 국제협력사업을 백서에서 개별 장 또는 일부 소항목에서 소개하고 있으며 보건복지, 재난, 전자정부 등 특정 분야에서의 국제개발협력 활동에 국한하여 소개하고 있다.

‘보건복지백서 (2011)’는 ‘정책지원’ 챕터의 일부로 ‘국제협력의 증진’ 항목에 남북 보건 의료협력사업을 포함한 보건복지부의 국제협력사업을 소개한다. 한국 정부의 국제개발협력정책 및 전반적인 활동에 대한 내용보다는 보건복지분야의 국내외 현황과 해당 부처의 다양한 활동을 중심으로 상세히 기술하고 있다.

‘국방 재난대응백서 (2012)’는 국방부가 재난구복 지원 중 제기되었던 다양한 문제점들을 분석하여 국방부 및 각 군재난업무담당자가 유사 사례 발생 시 전문성을 확보하여 접근할 수 있도록 하기 위해 2012년 일회적으로 발간한 백서이다¹⁰⁾. ‘국방 재난대응백서’는 국내의 재난에 대한 대응방안을 다루고 있으며 ‘5장 해외재난 군 인도적 지원’ 챕터에서 해외긴급구호와 한국군의 해외재난구호 지원체계 및 활동을 약 25페이지에 걸쳐 사례와 함께 자세하게 기록하고 있다. 분석 및 교훈, 보완사항, 발전방향 항목을 따로 두어 활동 내역에 대한 상세한 해설과 함께 미래지향적 방향을 제시하고 있다는 점에서 정책보고 및 홍보 중심의 기존 백서들과 차이를 보인다.

‘행정안전백서 (2011)’는 ‘5장 국가정보화’ 중 ‘5절 국제협력강화’에서 국제 정보격차해소를 위한 전자정부 및 IT분야 국제협력 사례를 중심으로 그 추진내용과 성과를 소개하고 평가 및 발전방향을 짧게 기술하고 있다. 이들 백서는 관련분야에서 관련 부처의 국제개발협력 활동에 한해서 상세히 기록하고 있어 해당분야의 국제개발협력활동에 관한 정보를 얻는데 용이하다. 반면, 한국 국제개발협력의 종합적인 정책 방향 및 전략과 해당 부처의 활동과의 연계성을 찾아볼 수는 없다.

‘외교백서’와 ‘경제백서’는 각각 한국의 무상원조와 유상원조를 총괄하는 외교부와 기획

10) 국방부는 ‘국방백서’와 ‘천안함 피격사건 백서’를 정책자료로 공개하고 있는 것과 달리 ‘국방 재난대응백서’는 일반간행물로 공개하고 있다.

재정부가 발간하고 있는 백서로서 앞의 세 백서와 달리 유·무상 원조 및 한국의 전반적인 국제개발협력 정책을 백서에 포함하고 있다. 두 백서의 ODA 및 국제개발협력 관련 내용과 구성을 살펴보면, 먼저 매년 발간되고 있는 ‘경제백서’는 2003년도 백서에서 처음 대외 원조를 소개하기 시작했다. 대외 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 대외경제협력 전략으로서 주요국과의 경제협력을 소개했다. 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함한 주요국과의 협력 외 개도국 경제협력 현황 및 향후계획을 대외경제협력기금 (EDCF)을 중심으로 간략하게 기술하고 있다.

그러나 2007년 백서가 발간되기 이전까지는 선진국과의 경제협력, FTA, 남북경제협력이 대외경제협력 내용의 주요 축을 이루고 있으며, 개도국과의 경제협력은 약 2페이지 내외로 짧게 기술되어 있다. 2007년 백서를 시작으로 대외 원조 관련 내용이 경제백서에서 본격적으로 기술되기 시작했다. ‘대외개방 및 경제협력 강화’ 파트에서 한국 정부의 전반적 원조 활동을 소개하고 있으며 그중, 개도국과의 경제협력 원조와 경제발전경험공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP)이 중심을 이루고 있다.

이후에는 ‘국제공조 강화와 국격제고’ 챕터 아래 대외원조를 포함한 국제경제협력 내용을 약 10페이지 분량으로 점차 확대하여 소개하고 있다. 중심 내용은 정부 및 기재부의 원조관련 활동 소개와 함께 EDCF를 통한 양허성 차관을 중심으로 사업 규모, 주요 분야 및 지역, 주요 정책, 유·무상 통합 국별지원전략과 통합 평가시스템 등을 간략하게 소개하고 있다. 원조 규모를 소개하며 주요 정책을 나열하고 있으며 주로 KSP 사업과 추진현황, 계획을 소개하는데 많이 할애하고 있다.

2012년 발간된 ‘경제백서’의 목차를 살펴보면 (Box 11), 국제개발협력 내용은 ‘8장 글로벌 위상 제고와 대외협력 강화’에서 다뤄지고 있으며 1절 글로벌 리더로서의 위상 제고, 2절 대외경제협력 강화로 나누어 설명하고 있다. 중장기적 정책 방향 제시보다는 기존의 자료를 업데이트하고 현황 보고 중심으로 기술되어 있다.

Box 11. 2011 경제백서 목차

- 1장 2011년 우리경제의 종합평가
- 2장 2011년 거시경제 개관
 - 1절 세계경제동향
 - 2절 국내경제동향
- 3장 거시경제안정과 경제체질개선
 - 1절 거시정책의 안전 운용
 - 2절 경제체질개선
 - 3절 물가와 부동산 시장 안정 노력 강화
- 4장 서민경제 활성화와 삶의 질 제고
 - 1절 고용시장 선진화
 - 2절 사회안전망 확충
- 5장 재정건전성 강화 및 공공부문 선진화
 - 1절 재정건전성 강화
 - 2절 공공기관 선진화 지속 추진
 - 3절 국고관리의 선진화
- 6장 지속가능한 성장과 미래대비
 - 1절 내수기반 강화
 - 2절 성장동력 확충
 - 3절 동반성장기반 구축
 - 4절 성장지체부문의 경쟁력 제고
 - 5절 교육 및 직업능력개발 체계 개편
 - 6절 선제적 미래대비
- 7장 활기찬 경제와 공정한 사회를 위한 세제개정
 - 1절 2011년 세제개편의 추진배경과 기본방향
 - 2절 일자리 창출과 성장기반 확충
 - 3절 서민·중산층 생활 지원
 - 4절 공정사회 구현·재정건전성 제고
 - 5절 조세체계 합리화
- 8장 글로벌 위상 제고와 대외협력 강화
 - 1절 글로벌 리더로서의 위상 제고
 - 2절 대외경제협력 강화
- 부록

출처: 기획재정부, 2012.

다음으로 ‘외교백서’를 살펴보면, 1990년 처음 백서가 발간되기 시작한 때부터 ‘개발도상국과의 경제협력’을 약 7페이지에 걸쳐 계속적으로 국제개발협력 관련 내용을 백서에 소개해 왔다. 실리외교와 공동번영이라는 정책 기조 아래 한국의 경제성장과 국제적 지위 변화를 고려하여 개도국에 대한 경제협력의 필요성을 강조한다. 그리고 국내외 관련 동향을 백서를 통해 소개해 왔다. 유·무상 원조의 목적과 원조 규모 소개를 비롯하여 ‘외교백서’ 역시 ‘경제백서’와 같이 경제협력사업을 중심으로 기술하고 있다.

1990년대 외교백서는 개도국의 경제발전과 한국과의 교역비중 증가와 함께 국제무대에서 한국의 동반자이자 지지자로서 성장해 가는 개도국에 대한 한국의 외교대책으로 개도국 경제협력과 원조를 소개하고 있다. 국격 제고와 위상강화, 급변하는 국제사회에서 다양한 경제협력의 필요성 측면에서 개도국과의 협력, 원조활동에 접근하고 있는 ‘경제백서’와 마찬가지로 ‘외교백서’ 또한 실리외교 측면에서 경제협력 외교 또는 경제 통상 외교, 에너지와 자원외교와 함께 국제개발협력을 기술하고 있다. 그러나 내용적 측면에서 ‘외교백서’는 외교부뿐만 아니라 관련 부처들의 원조활동을 비교적 자세히 소개해 개발협력 및 원조관련 전반에 대한 정보를 제공하고 있다는 점에서 ‘경제백서’와 차이를 보인다.

한편 2000년대 이후부터는 점차 ‘외교백서’는 국제개발협력 관련 내용은 KOICA 활동을 중심으로 기술하고 있다. 또한 1997년 이후 부터는 경제협력에서 점차 개발원조를 중심으로, 국제적 책임 및 국제사회 내 역할을 강조하기 시작했다. ‘1991 외교백서’ 이후 향후 정책과제 및 발전방향을 제시하며 한국의 위상에 대응하는 국제적 의무와 책임을 다하기 위한 지속적인정책 및 제도 개선의 필요성도 강조되어 왔다.

2012년 발간된 ‘외교백서’의 목차를 살펴보면 (Box 12 참고), 국제개발협력 및 원조는 ‘5장 국제사회 내 역할 확대 및 위상 제고’ 내에 포함되어 있다. 1절 ‘세계평화 증진에 기여’로서 UN 및 국제기구를 통한 한국의 국제협력 활동, 국제평화와 인권, 민주주의에 대한 한국의 기여를 소개하고 있으며, 2절 ‘개발협력을 통한 나눔과 기여 실천’에서 ODA에 대한 내용을 다루고 있다. 국제개발협력 선진화 방안, 분야별 기본계획, 국제개발협력 규범 형성의 기여측면에서 부산 세계개발원조총회를 소개하고 있으며 KOICA 활동과 향후 과제를 간략하게 소개하고 있다. 3절 ‘소프트 파워를 활용한 공공외교 강화’에서는 문화를 중심으로 하는 공공외교에 대한 지원 및 현황을 담고 있다. 마지막으로 4절 ‘대외관계의 법적 기반 확충’은 한국이 체결·발효한 국제법과 조약을 소개한다. 전체 국제개발협력 내용 (약 30 페이지) 중 약 1/3은 ODA 정책을 다루고 있다.

‘외교백서’ 또한 ‘경제백서’와 마찬가지로 부서(외교부)와 KOICA의 활동을 중심으로 주요 국제개발협력 정책, 제도, 프로그램 등을 간략하게 소개하고 있다. 전반적인 수록 범위와 깊이에 있어서도 ‘경제백서’와 차이가 없어 한국 정부의 국제개발협력 지침서로서 기능하기에는 무리가 있다.

Box 12. 2012 외교백서 목차

1장 2011년 국제 정세 및 외교정책 기초

- 1절 국제 정세 개관
- 2절 외교정책 기초

2장 한반도 평화와 안정 유지

- 1절 한반도 정세의 안정적 관리
- 2절 북핵문제 진전을 위한 여건 조성
- 3절 한·미 전략동맹의 심화·발전
- 4절 주변국과의 전략적 협력 심화

3장 글로벌 네트워크 확대 외교

- 1절 신아시아 외교
- 2절 유럽 지역외교
- 3절 중남미 지역외교
- 4절 아프리카·중동 지역외교
- 5절 지역 간 (inter-regional) 외교

4장 경제·통상 외교 강화

- 1절 G20 및 글로벌 경제거버넌스 강화외교
- 2절 글로벌 FTA 네트워크 확대
- 3절 에너지·자원협력 외교
- 4절 녹색성장외교
- 5절 양자·다자 통상외교
- 6절 통상투자진흥외교

5장 국제사회 내 역할 확대 및 위상 제고

- 1절 세계평화 증진에 기여
- 2절 개발협력을 통한 나눔과 기여 실천
- 3절 소프트 파워를 활용한 공공외교 강화
- 4절 대외관계의 법적 기반 확충

6장 영사 서비스 확충

- 1절 재외국민 보호와 동포 권익 증진
- 2절 해외진출 우리 국민 편익 증진
- 3절 주요 외교사안에 대한 국민적지지 확보

7장 선진외교 체제 구축

- 1절 외교역량 강화
- 2절 인사제도 개편
- 3절 교육 및 평가제도의 내실화

부록

출처: 외교통상부, 2012.

여러 이해관계자가 관련되어 있는 국제개발협력의 특성에도 불구하고 현재 국제개발협력을 다루고 있는 백서들은 개별 부처가 단독으로 백서를 발간하며 각 부처의 활동을 단편적으로 소개하는데 그치고 있다. 따라서 범정부적 차원에서 국제개발협력 정책 및 활동에 대한 정보를 제공하고 미래지향적 비전을 바탕으로 장기적 정책방향을 제시하는 ODA 백서는 부재하다.

또한 기존의 백서는 개별 부처의 업무를 중심으로만 기록되어 있어 한국 국제개발협력 정책 및 전략과 정부 부처의 활동과의 연계성이 백서 상에는 드러나 있지 않다. 개별 부처의 정책성과 보고 및 홍보를 중심으로 기록되어 있어 관련 기타 부처 및 관계자와의 논의 역시 백서 발간을 위해 요구되지 않았다.

그러나 앞서 말한바와 같이, 백서는 정책 추진 과정 및 성과를 실증하는 자료로서의 가치 외에도 향후 정책 수립을 위한 이정표를 제시하는 자료로서 중요한 의미를 가진다. 따라서 여러 부처가 연계되어 있는 국제개발협력은 백서 발간 과정에 있어서 관계자들이 모두 참여하여 충분한 숙고와 토론을 통해 합의를 이루고 공동의 비전을 수립하는 과정이 반드시 선행되어야 할 것이다. 효과적이고 정책적 활용도가 높은 백서의 발간을 위해서는 단순히 기존의 자료를 재편집하는 수준을 넘어서 백서를 공론의 장으로 활용하여 백서를 통해 범정부간의 비전과 목표를 제시하고 정책을 통합하는 프레임워크로서 백서가 기능할 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결론: 정책제언

1. 한국의 ODA 백서발간 추진 현황

한국의 ODA 백서 발간은 2013년 새 정부의 출범과 함께 발표된 140대 국정과제 중 하나로 ODA 관련 내용이 포함됨에 따라 「2013년 ODA 통합홍보계획」의 일환으로 추진되고 있다. 해당 계획에 따르면 ODA 백서는 “우리나라 ODA의 비전, 정책 및 전략과 원조 성과를 ODA 관련자들과 일반 국민들에게 종합적·체계적으로 보고”하는 것을 목표로 “2013년부터 3년 주기로 발간”하고 “자료조사, 목차수립, 초안 작성 등을 총괄”하는 “관계기관 백서발간 T/F를 구성”하여 추진된다. 또한 ODA 백서의 주요 내용은 “우리나라 ODA의 비전과 목표, 주요 전략, 추진체계, ODA 예산계획, 국제사회와의 공조, ODA 사업의 성과 등”이 포함될 것임을 밝히고 있다.

이에 따라 백서 발간을 위해 2013년 3월부터 ODA 통합 홍보 TF의 일환으로, 국무조정실, 기재부, 외교부, 수출입은행, KOICA가 참여하는 백서 수립 TF가 구성됐다. 백서수립 TF는 백서의 구성과 목차 등 전반적인 방향과 준비계획을 협의를 거쳐, 협의된 목차를 바탕으로 각 부처 및 기관이 업무를 분담해 작성해오고 있다. 추후 재협의를 감수 과정을 거쳐 연내에 ODA 백서가 발간될 예정이다.

국무조정실의 조정 하에 주요 관계 부처와 기관이 참여하는 논의를 통해 ODA 백서 발간을 추진하고 있다는 점은 매우 고무적이다. 해당 백서가 한국 ODA 정책의 비전과 정책에 대한 대국민 이해증진과 함께 정책 프레임워크로서의 제 기능을 다하기 위해서는 여러 이해관계자들 간의 백서 수립의 목적과 목표, 이에 따른 내용과 활용전략에 대한 신중한 논의와 합의가 필요하다.

한국은 OECD DAC 가입을 전후로 통합된 원조 체계를 위한 법적·제도적 기반을 신속히 조성해왔다. 그러나 2012년 한국의 국제개발협력에 대한 OECD DAC 동료심사에서도 지적한 바와 같이, 범정부적 차원의 공동의 비전과 방향을 기반으로 하는 정책 및 정책 프레임워크 구축이 필요하다. 이는 정책과 전략은 물론 모든 ODA 관련 기관들의 세

부 프로젝트 수준까지 아우를 수 있는 한국 ODA의 철학적 근간과 비전, 방향성을 제고하고 공유할 수 있는 방법을 모색하는 것을 의미한다. 이런 측면에서 보면 백서는 한국 ODA 정책을 대표할 수 있는 포괄적인 ‘개념상 상위의 문서’로 작성되어야 한다. 우리나라의 백서는 그 구속력이나 발간체계 등에서 볼 때 법적 최고위 문서로 볼 수는 없다. 그러나 선진 공여국의 사례연구를 통해 살펴보았듯이 ODA 백서가 철학적이고 관념적인 차원에서 범정부적 차원의 가장 포괄적인 정책 프레임워크의 역할을 하고 있는바 한국의 ODA 백서도 각종 정책의 철학과 비전을 제시·공유하는 정책철학의 관점에서 상위 문서로 자리매김해야 한다.

현재 추진되고 있는 ODA 백서는 우리 정부가 추진하고 있는 정책 및 계획과 그 현황을 담는 데는 충실하나 철학적인 가치를 공유하고 이를 국민에 알리는 장치로서 역할을 하기엔 내용적인 측면이 보강될 필요가 있다. 빈곤과 지속가능한 개발이라는 전지구적 과제를 해결하기 위한 국제사회의 공동의 노력과 그 안에서의 한국의 역할과 책임, 한국 ODA의 비전을 제시하고 한국 ODA의 당위성을 설명하는 ‘공통의’ 논리적 설득기제가 보다 강화되어야 한다. 국민이 ODA를 어떻게 바라보고 이해하는가가 지지 기반의 확보에 중요한 열쇠라고 한다면 좀 더 비전 중심의 미래지향적 백서가 될 것을 기대한다.

2. 백서 발간의 목적에 따른 역할과 기능정립

제 I장에서 살펴본 바와 같이 백서의 발간 목적과 기능은 크게 2가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 실질적인 정책의 변화를 유도하는 논의의 장이거나 “포괄적 정책 프레임워크(Overarching Policy Framework)”로 작용하는 정책적 기능과 국민 인식제고 및 홍보의 기능이 그것이다. 백서가 이 두 가지 기능 중 어느 한쪽만 추구해야 한다거나 또는 어느 한 쪽을 추구하는 것이 옳다고 단정할 수는 없다. 각 국가가 자국의 정치 및 행정적 체제와 상황에 따라 어떠한 백서의 목적과 기능에 중점을 두어야 할지 선택해야 한다.

그러나 현재 다수의 이해관계 부처와 기관이 ODA 정책의 수립과 집행에 참여하는 한국의 상황을 고려할 때, 공통의 비전과 목표를 바탕으로 한 통합적 정책 프레임워크로서의 백서 수립이 우선되어야 함을 제안한다. 포괄적 정책 프레임워크로서의 한국의 ODA 백서는 각종 ODA 정책과 전략 및 계획들이 실제 실현단계에서 어떻게 활용되고,

그 성과가 어떻게 평가될 것인지를 제시한다. 관련 정부 부처 및 시민사회가 해당 백서 아래 “공통의” 정책을 “공통적인 언어”로 이해하며, 그 틀 안에서 협력을 도모할 수 있어야 한다. 또한, 기타 모든 관련 ODA 정책 및 액션플랜의 가이드라인이 될 수 있도록 기능해야 한다.

이를 위해서 초기의 ODA 백서는 한국 ODA 정책을 포괄적이고도 심도 깊게 다루어야 하며 변화하는 국제개발협력환경과 국내적 상황, 국제사회의 논의에 대해서 단순히 ‘소개’ 수준이 아닌 향후 변화의 방향을 이해하고 대응 정책을 마련할 수 있도록 하는 분석적 정보를 제공해야 한다. 그리고 한국 ODA를 둘러싼 이해관계자들이 제기할 수 있는 ODA의 당위성과 한국의 책임과 역할에 대한 질문에 적극적으로 응답하고 설득할 수 있는 이해와 논거를 갖출 수 있도록 국내적 논의를 바탕으로 해야 한다.

이상적으로는 ODA 백서의 준비과정을 통해 다양한 관련 정부부처와 기관들이 치열한 논쟁과 합의를 이루려는 노력이 있어야 한다. 그러나 이를 누가 어떻게 주도할 것인지에 대한 명시적 합의가 없는 상태임을 고려하면 현실적인 어려움에 직면하게 된다. 이를 위해 본 연구는 백서 수립체계와 백서의 위상, 백서 발간 주기 등에 대한 내용을 국제개발협력기본법이나 그 시행령에 명시하는 것을 제안한다¹¹⁾.

ODA 백서의 발간 시기와 주기 역시 ODA 중장기 계획이나 5개년 계획 등의 수립과 연동하여 발간되어야 한다. ODA 백서가 관련 전략 및 계획을 아우르는 포괄적인 정책 프레임워크인 만큼, 백서를 기반으로 향후 관련 전략 및 계획이 보완·수립되어야 한다. 따라서 2016년에 발간될 두 번째 ODA 백서는 2015년부터 첫 백서에 대한 검토과정을 거치면서 다양한 부처 및 시민사회의 의견을 수렴해 반영할 수 있도록 그 준비 계획을 세워야 할 것이다.

마지막으로 ODA 백서는 보다 간결하고 이해하기 쉬운 언어로 재구성된 요약본을 별도로 발간하여, 대국민 인지제고 목적으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 독일의 경우, 178쪽에 달하는 백서 이외에 38쪽의 요약보고서를 독어와 영문 본으로도 함께 발간하여 보다 쉽게 독일의 ODA 정책을 이해하고 필요시 원문을 참조할 수 있도록 하였다. 또한 요약보고서는 아니나 미래지향적인 비전과 자국 ODA 정책의 핵심만을 강조한 아일랜드의 38쪽 분량의 2013년 백서와 같은 타입으로 제작하여 인식제고에 활용할 수 있다.

11) 뒤에 나올 VI-3. 백서수립체계 부분 참조.

일본은 230여 쪽 분량의 백서를 정기적으로 발간하여 국민의 인식을 제고하고 지지를 확보하려는 노력을 하고 있으나, 전년도 실적을 정리한 Part 3과 4를 제외한 부분은 50여 쪽에 불과하고 Part 1과 Part 2의 내용은 해마다 다양한 국제개발 관련 주제를 선정하여 일본 ODA 활동의 당위성과 국제사회에서의 일본의 위상 등을 쉬운 언어로 표현해 국민의 이해를 증진하기 위해 노력하고 있다.

따라서 ODA 백서의 요약본을 활용하여 국민의 인식을 제고하고 ODA 정책의 지지기반 확보를 위해서도, 한국 ODA의 현재 상황에 대한 소개나 성과보고만으로는 부족하다. 급속히 변화하는 상호의존적인 세계화 시대와 빈곤과 환경을 비롯한 전 지구적 과제, 이에 대응하기 위한 국제사회의 논의와 노력을 보여주고, 그 안에서의 한국의 역할과 책임을 제시할 수 있어야 한다. 이를 기반으로 한국 ODA의 미래지향적인 비전과 방향성, 목표와 전략을 간단하고 명료하게 담아내야 한다.

3. 백서 목차 및 내용

앞서 제시한 백서의 목적과 기능을 고려하여 백서의 목차와 내용이 재정리되어야 한다. 현재 추진 중인 ODA 백서 목차는 그 내용면에서 개발협력 관련 입문서와 같은 형태와 정책계획서, 연보 또는 기관의 연차보고서 등이 혼재되어 있다 (Box 13 참조). 현재 ODA 백서의 내용은 크게 3부분으로 나눌 수 있다. 한국 ODA의 당위성을 설명하는 Part I; 현황을 설명하는 Part II와 III; 그리고 향후 계획을 다루고 있는 Part IV와 V로 나뉜다.

Box 13. 2013년 현재 추진 중인 ODA 백서 목차

Part I. 한국과 국제개발협력

1. 국제개발협력 (ODA)의 개념과 목적
2. 국제사회 ODA에 대한 논의 흐름
3. 한국 ODA의 역사 (수원국에서 공여국으로)
4. 한국 ODA의 필요성과 비전- 한국은 왜 ODA를 해야 하는가?

Part II. 한국 ODA의 정책 및 전략

1. 한국 ODA 추진체계
2. ODA 주요정책

Part III. 한국 ODA 지원현황

1. 총론
2. 지원 실적 - 양자
3. 지원 실적 - 다자
4. 기타 사항 (인도적 지원, 취약국 지원방안 등)

Part IV. 함께하는 ODA를 위한 파트너십

1. 국제개발논의에 발전적 참여 및 기여방안
2. 수원국과의 파트너십
3. 공여국 및 국제기구와의 파트너십
4. 민관협력 파트너십

Part V. 더 나은 ODA를 위한 발전방안

1. 변화하는 국내외 ODA 환경 및 한국의 도전과제
2. ODA의 효과성 제고방안

Part VI. 결론

위의 본문 제 III장 심층 분석 결과, OECD DAC 공여국들의 백서는 백서 수립의 배경과 자국의 역할과 책임, ODA의 당위성을 다루는 부분과 미래의 도전과제 및 향후 정책의 방향성을 다루는 내용을 중심으로 구성된다. 그리고 일본을 제외하고는, ODA 백서에서는 자국 ODA 정책 및 사업 현황과 성과는 부록이나 그림 등으로 간략히 소개할 뿐 중점적으로 다루지 않는다. 미래지향적인 비전과 정책 방향성의 소개가 ODA 백서의 주요 기능이기 때문이다.

반면, 현재 추진 중인 한국 ODA 백서의 목차는 Part I에서 IV까지가 비슷한 비중으로 다뤄지도록 되어있고, ‘과거>현재>미래’로 시간의 흐름 순으로 구성되어 우선순위에 대한 강조가 부족하다. 포괄적 정책 프레임워크로서의 ODA 백서는 우리 ODA의 비전과 방향, 책임과 역할에 대한 대내외적인 천명이 우선되어야 하며, 이를 실천하고 있는 증거로서 현황이 다뤄져야 한다. 이러한 이해 아래 본 연구에서는 다음과 같은 내용이 담긴 백서를 제안한다 (Box 14 참조).

Box 14. 백서 목차 제안

서론

- 백서 발간의 목적 및 취지
- 백서 발간에 참여한 부처와 추진체계
- 향후 백서 발간 계획과 공유계획

Part I. 한국 ODA의 비전

1. 한국은 ODA를 왜 해야 하는가?
 - 빈곤감소와 개발에 대한 책임의식; 책임 있는 국제사회의 일원
 - 세계시민의식
 - 한국의 개발경험 공유
2. 한국 ODA의 이념과 원칙
 - 국제개발협력과 ODA에 대한 한국의 비전: BI, 로고 등등 소개
 - 기본법을 바탕으로 한 한국 ODA의 원칙
3. MDGs 체제 및 원조효과성 논의와 한국의 노력
 - MDGs의 수립과 위상, 국제개발협력 역사에서의 의의
 - 원조효과성 논의의 흐름
 - MDGs 달성과 원조효과성 제고를 위한 한국의 노력
4. 한국의 발전적 참여 및 기여방안
 - G20 개발의제, 부산 세계개발원조총회, Rio+20 논의 과정
 - Post-MDGs 논의 동향과 한국의 어젠다

Part II. 한국 ODA의 정책 및 전략

1. 우리의 약속
 - 현재 ODA 공여 실적
 - ODA 양적 확대 목표 제시
 - 비구속화 로드맵
 - 양자-다자간 비율 / 유무상 비율
2. 한국 ODA 선진화 방안 및 추진전략
 - 국제개발협력 개선 종합대책 (2005)부터 선진화 방안정리
 - 국제개발협력위원회를 통한 유무상 통합관리방안 기술
 - 향후 ODA의 통합관리를 위한 ODA 사업 추진절차 기술

Part III. 개발협력의 선택과 집중

1. 중점 분야별 지원 전략
 - 중점 분야 설정의 당위성 설명
 - 중점 분야 별 한국의 추진전략과 향후 비전
2. 중점 지역(국가) 별 지원 전략
 - 중점 지역 (국가) 설정의 당위성 설명
 - 중점 지역 (국가) 별 한국의 추진전략과 향후 비전
3. 인도적 지원 및 원조소외국과 취약국 지원전략
 - 국제적 논의 동향과 한국 ODA의 정책 및 비전에 비추어 이 분야가 왜 특별히 고려되어야 하는지
 - 지원방안 소개

Part IV. 더 나은 ODA를 위한 발전 방안

1. ODA 효과성 제고 방안

- Peer Review에서 논의된 원조효과성 제고방안에 대한 이행계획
- 평가시스템 개선 및 발전과정
- 범분야적 (성평등, 거버넌스, 환경 등) 이슈, PCD, 범정부적 접근 등의 논의에 대한 추진 전략

2. 개발 주체와의 파트너십 강화 방안

- 수원국과의 파트너십 강화방안: ODA 협의체, 통합 CPS 수립과정, 수원국 개발정책 반영 과정
- 공여국 및 국제기구와의 파트너십 강화방안: UN, World Bank, ADB, 기타 공여국과의 협의 강화방안
- 민관협력파트너십 강화방안
- 국민의 참여 확대 방안 및 ODA 사업에 대한 이해증진 방안

결론: 함께 성장하고 함께 나누는 미래

부록

- 실천방안 및 평가지표 제시

본 구성의 특징은 한국 ODA의 현황이나 성과 보고에 해당하는 내용은 많은 부분 삭제하거나 부록으로 처리하고, 현 시점에서 ODA 백서가 발간된 배경과 백서를 통해 공유하고자 하는 세계관, ODA 정책의 비전과 방향성을 중심으로 하였다. 서론에서는 “왜 이 시점에서, 무엇을 위해 백서를 발간하는가? 지금까지 나왔던 정책문서/전략문서들과 백서는 어떤 관계가 있는가?”라는 질문에 대해 한국의 ODA 활동에 대한 당위성을 설명할 수 있어야 한다. 국제사회 속 한국의 지위 상승과 그에 따른 책임 증대를 인식하고, 우리의 개발경험을 바탕으로 좀 더 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 확신을 공유해야 한다.

Part I “한국 ODA의 비전”에서는 한국 ODA의 기본정신을 상세히 기술하고 원칙을 공표함으로써, 이후 기술될 세부적인 정책 및 전략을 아우르는 큰 틀에 대한 이해를 높여야 한다. 이와 동시에 향후 변화될 한국 ODA 정책의 방향성을 예측할 수 있도록 해야 한다. 또한 현재 국제개발협력에서 최상위 규범으로 인식되고 있는 MDGs 정신을 구현하고 목표를 달성하기 위한 정책변화 및 행동양식의 변화 방향을 제시해야 한다. Post-MDGs에 대한 이해와 그 의제 형성 과정에서 한국의 리더십을 강조하고, 향후 관련 국제 논의에서의 한국의 입장과 어젠다에 대한 논의가 있어야 한다.

Part II “한국 ODA의 정책 및 전략”에서는 원조 효과성을 높이기 위한 최적의 ODA

수행을 위해 계획되거나 실행되고 있는 한국의 체제 및 정책 개선 노력과 대내외적인 약속을 제시해야 한다. 그리고 2015년까지 정책목표 달성을 위한 단계적 추진방향을 기술하면서 우리의 공약을 간결하게 소개하고 이를 모니터링 할 수 있는 지표를 제시한다.

Part III “개발협력의 선택과 집중”은 단순히 한국 ODA 정책의 현황 소개가 아닌, 한국 ODA의 비전과 전략에 따라 선정된 중점 분야와 효과성을 극대화하기 위한 추진전략을 제시해야 한다. Part IV “더 나은 ODA를 위한 발전 방안”은 구체적인 전략과 Timeline을 제시해야 한다. 동시에 원조 효과성의 정의와 기본정신에 입각하여, 한국의 향후 정책 및 제도 차원의 개선 노력이 어떤 의미를 갖는지를 설득력 있게 보여주어야 한다. 국제개발협력에서 한국만의 독자적이고 일방적인 ODA 활동이 효과적이지 않으며, 국제사회의 다양한 개발주체들과의 협력관계의 강화를 통해 효과성을 제고할 수 있음을 강조해야 한다. 전반적으로 ODA 백서의 목적과 향후 백서 검토와 재편을 고려하여 목차와 내용에 대한 수정을 제안한다.

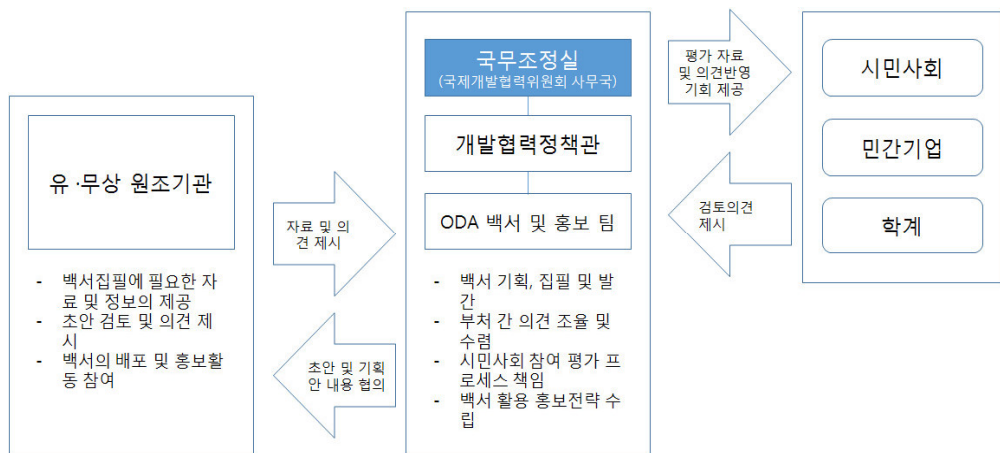
4. 백서 수립체계

현재 백서를 집필하고 발간하는 주체는 국무조정실의 주도로 외교부와 기획재정부가 각기 해당하는 항목을 집필하는 방식으로 진행되고 있다. 그러나 OECD DAC 회원국 심층사례분석에서 살펴본 바와 같이, 독일을 제외하고는 대상국 모두 백서를 작성하고 발간하는 전담부서가 있어 정기적으로 백서를 발간하는 경우 10-15명의 인원이 투입되어 발간까지 최소 6개월-1년 이상의 시간이 소요된다. 전담부서가 특별히 지정되어있지 않은 독일의 경우도, BMZ 내부에서 기획을 담당하는 부서들이 모여 목차와 내용을 정하고 한 특정 부서가 실제 집필을 총괄하도록 한다. 2013년 백서 기준으로 제 6장에 해당하는 “향후 국제사회의 논의와 대응방안”은 BMZ의 기획부가 전담하여 집필하고 있다. 미래의 도전과정에 대한 내용은 ‘고통스러운’ 협의 과정을 통해 관련 정부 부처 간 및 BMZ 내부의 합의를 바탕으로 미래지향적인 비전을 다루는 내용으로 구성되었으나, 일단 논의가 끝난 후에 집필은 논리와 문체의 일관성을 위해 한 부서에서 전담하였다.

일본은 JICA 통합 이전부터 ODA 현장에 외무장관이 ODA 정책 수립과 조율의 조정자 역할을 하며, 매년 내각에 “일본 ODA 백서”를 제출할 것을 명시하였다. 따라서 백서

발간의 체계와 조정에 대한 불필요한 논쟁을 막을 수 있었다. 또한 백서의 필요성에 대한 논란의 여지를 없애고, 동시에 정권의 교체를 비롯한 외부적인 환경 변화에 의해 발간 시기가 조정되는 것을 방지하는 효과를 기대할 수 있다 (실제로 일본 회계연도의 끝인 3월에 주로 발간됨).

그림 4. 백서수립 체계



백서 수립체계는 단순히 집필과 발간에서 끝나는 것이 아니라 그 준비과정에서부터 백서의 방향과 내용에 대한 합의와 확산의 메커니즘을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 영국과 아일랜드의 경우, 초안 작성 직후 관련 부처들과의 회담을 통해 내용에 대한 피드백과 함께 부처 간 상이한 관심사나 이해관계의 대립을 조정하는 시간을 거치게 된다. 우리나라와 같이 여러 부처와 기관이 ODA 예산을 확보하고 집행하고 있는 일본의 경우에도 정부 내 인트라넷을 통해 초안을 공유하고 피드백을 수집하고 있다. 이러한 과정을 통해 실제로 동일한 사안에 대해 이해가 상이할 수 있음을 인식하고 이를 조정, 반영, 설득하는 과정을 통해 “공적”개발원조의 공공분야 내의 합의를 이끌어 내는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 합의를 바탕으로 보다 일관적이고 효과적인 국민들의 이해증진과 더불어 정책 지지기반 확보와 대국민 책임성 개선을 동시에 기대할 수 있게 된다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같이 백서의 작성, 발간과 홍보를 전담할 조직을 구성할 것을 제안한다. 백서를 정기적으로 발간하기로 이미 결정한 만큼 지금의 TF 형태가 아니라

전담조직을 구성하는 것이 바람직하다.

ODA 백서가 이해관계자들의 합의를 담은 정책종합서임과 동시에 국민의 이해와 지지를 높이기 위한 홍보 기능을 담당하기 위해서는 정책/전략/계획의 수립과 백서의 집필이 분리되어서는 안 된다. 따라서 정부의 정책수립과정을 모두 이해하고 이를 집필할 수 있는 인력이 필요하며, 시민사회의 참여를 촉진하고 오랜 시간에 걸친 평가 및 검토 과정을 지속적으로 이끌어가기 위해 상시전담팀을 구성해야 한다. 백서 내용 중 정부의 약속과 계획을 점검할 수 있는 지표를 제시하고 이를 평가할 수 있도록 투명하고 신뢰할 수 있는 정보를 시민사회와 일반에 제공하며, 평가 결과를 반영할 수 있도록, 백서 준비 프로세스를 기획하고 추진할 수 있는 예산과 인력의 확보가 시급하다. 또한, 본 연구는 정확하고 효율적인 백서발간을 위한 협력체계 구축을 위해, 국제개발협력위원장인 국무총리가 발간하고 국제개발협력위원회 사무국이 집필을 주관하는 3년 단위 백서의 발간을 국제개발협력법 안에 명기하는 것을 제안한다.

5. 검토과정과 시민사회의 참여

앞서 OECD DAC 회원국의 백서 수립 경험을 살펴본 바와 같이, 아일랜드를 제외한 국가에서는 비공식적인 “자문 과정”을 통해 검토과정을 거쳐 새로운 백서를 수립하고 있다. 아일랜드의 경우, 약 1년에 걸쳐 기존 발표된 백서에 대한 공식적이고 종합적인 검토 과정을 거쳤다. 국내적으로는 전문가 자문단을 구성하여, 기존 백서의 방향과 효과성에 대한 의견을 수렴하는 한편, 전국적으로 공청회를 4차례 개최했다. 또한 SNS를 통해 NGOs (국내 NGOs 및 국제 NGOs)들에 설문조사를 실시하여, 아일랜드 ODA 정책과 백서의 보완 방향에 대한 의견을 접수해 분석했다. 이러한 다양한 의견을 수렴하여 백서를 통한 새로운 ODA 정책수립에 반영하였다. 또한 특이한 점은 2011년 부산 세계개발원조 총회 참석을 계기로 아일랜드의 ODA를 수원하는 수원국 장관들과의 회의를 준비하여 총 9개 협력대상국으로부터 아일랜드 ODA 정책과 발전방향에 대한 피드백을 수집하였다.

이러한 아일랜드의 노력은 경제 불황 속 정권의 교체에 따른 새로운 ODA 정책 수립과 국내외적 지지기반 확보의 필요성이 높아진 특수한 상황 가운데 이루어졌다는 점을 감안

하더라도, 다면적인 백서의 검토 및 평가과정이 필요하다는 점에서 시사하는 바가 크다. 특히 아일랜드는 2013년 백서 부록에 “Accounting for our Performance”를 삽입하여 백서를 통한 정책의 공표와 이후 평가지표를 활용한 다음 백서 수립의 준비과정을 보여주는 좋은 예라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 우선 ODA 백서 안에 공약의 이행을 모니터링 할 수 있는 지표 중 대표적인 것들을 삽입하여 모니터링을 통한 인식과 이해의 확산을 도모할 것을 제안한다. 또한 이와 관련한 정보를 ODA Korea 홈페이지 등을 활용하여 정기적으로 제공해야 한다. 이를 통해 관련 부처에는 법률로 구속하지 않은 공약에 대해서도 일정 수준의 책임성을 갖게 함으로써, 포괄적 정책 프레임워크로서 백서가 기능할 수 있도록 할 수 있다.

특히 검토과정에서 시민사회의 참여가 중요하다는 점을 인식하며 아일랜드 방식의 검토 의견서 도입을 제안한다. 한국 ODA 정책이나 백서의 내용에 대한 의견뿐만 아니라 ODA를 둘러싼 환경의 변화와 도전과제에 대한 의견을 묻고 이를 반영함으로써 Top-down식의 정보 제공이 아닌 대다수가 공유하는 국내외적 환경의 변화에 대한 인식을 바탕으로 정책의 나아갈 방향에 대한 합의를 도출할 수 있다.

또한 ODA 백서의 발간 이후에도 공청회를 개최하여 백서의 내용, 발간 목적을 설명하고 백서의 활용방안과 향후 백서의 형태에 대한 일반 국민 및 시민사회의 의견을 모아야 한다. 공청회 자체가 홍보의 효과가 있을 뿐만 아니라 피드백을 유도하는 과정을 거치면서 정보가 확산되고 이해가 증진되는 효과를 기대할 수 있다.

그림 5. 2016 백서수립 과정



위의 내용을 종합한 2016년 두 번째 백서 발간의 과정 제안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

2014년은 백서 홍보기로써 먼저 ODA 백서 및 홍보전담팀을 구성하여 ODA에 대한 대 국민 이해증진을 도모하는 동시에 두 번째 백서발간을 위한 준비 작업에 착수하도록 한다. 2015년은 본격적인 백서 검토기로써 2015년 한국 ODA 중장기 계획의 수립 시기에 맞추어 2013년 백서에 대한 검토를 시작하여 검토제안서를 작성하도록 한다. 이를 활용 해 시민사회의 의견을 수렴하는 과정을 거친다면 백서에 대한 검토뿐만 아니라 정부의 새로운 정책수립 과정에서 시민사회의 활동이 활발하게 전개될 것을 기대할 수 있다. 검토 의견서를 취합하고 분석하는 시간을 충분히 갖고 이를 새 정책계획에 반영함과 동시에 백서를 집필하는 방향으로 활용할 수 있다. 또한 백서 초안이 완성되는 시점을 앞당김으로써 ODA 사업을 전개하고 있는 모든 정부 부처들이 이를 공유하고 백서 집필과정에서 의견을 제시할 수 있도록 하며 이를 조율하는 과정을 거쳐 백서를 발간할 수 있다.

백서가 범정부적 정책 프레임워크로서 기능하기 위해서는 OECD DAC이 강조한 것처럼 투명하고 다양한 소통의 과정을 통해 이루어져야 한다. 앞서 살펴본 다른 나라의 사례에서도 보듯 ‘국제개발협력’ 또는 협의의 개념으로써 ‘ODA’의 특성에 따른 범정부적 접근이 강조되고, 이러한 범정부적 접근에 대한 국민의 지지와 ODA 효과성에 대한 국민의 관심이 확보되어야 한다. 이러한 이해와 지지를 바탕으로 한국 정부는 ODA 증액 등의 중단기적인 정책목표를 달성하고 나아가 어젠다 수립국으로서 국제사회에서 자리매김할 수 있을 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 국가기록원. 2013. 국방백서,
<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=008669>.
- 국방부. 2012. 「2012 국방백서」. 서울: 국방부.
- 국방부. 2012. 「국방 재난대응 백서」. 서울: 국방부.
- 기획재정부. 2012. 「2011 경제백서」. 과천: 기획재정부.
- 보건복지부. 2012. 「2011 보건복지백서」. 서울: 보건복지부.
- 외교통상부. 2012. 「2012 외교백서」. 서울: 외교통상부.
- 서문희, 조애지, 박세경, 안현애. 2004. 「어린이 보호육성 종합계획 평가 및 아동백서 발간에 관한 연구」 정책보고서 2004-18. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 행정안전부. 2012. 「2011 행정안전백서」. 서울: 행정안전부.

국외문헌

- Abraham, L. A. and S. C. Hawtrey, 1964, A Parliamentary Dictionary, London: Butterworth & Co.
- AusAID. 2012. Memorandum - OECD DAC Peer Review of Australia, September. Canberra: Australian Agency for International Development.
- BMZ, 2013. *The German Government's 14th Development Policy Report: Development Policy White Paper*, Berlin: BMZ.
- Chapin, Henry and Denis Deneau, 1978, *Citizen involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process*, Ottawa: Canadian Council on Social Development.

- Commonwealth of Australia. 2012. An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference – Delivering Real Results. Updated, June.
- _____. 2012. Comprehensive Aid Policy Framework. May.
- _____. 2011. Independent Review of Aid Effectiveness, April.
- _____. 2007. Australian Aid: Promoting Growth and Stability – A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program, April.
- Department for International Development (DFID). 2009. *Eliminating World Poverty: Building Our Common Future*. London: DFID.
- _____. 2006. *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor*. London: DFID.
- _____. 2000. *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*. London: DFID.
- _____. 1997. *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. London: DFID.
- Dochas, 2011, Background Paper: Review of Government White Paper on Irish Aid 2011–2012, Dublin: Dochas. (available at http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/White_Paper_Review_Background_Paper.pdf)
- Doerr, Audrey D., 1971, “The Role of White Papers,” In: Doern, G. B. and Peter Aucoin, *The Structures of Policy-making in Canada*, Toronto: MacMillan.
- _____, 1973, *The Role of White Papers in the Policy-making Process: the Experience of the Government of Canada*, 1973. Thesis (Ph,D) – Carleton University.
- _____, 1981. *The Machinery of Government*. Toronto: Methuen.
- Holland, D., 1955, “Parliamentary Papers,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 8, pp. 526–41.
- Irish Aid. 2013. *One World, One Future: Ireland's Policy for International Development*. Dublin: Irish Aid.

- _____. 2006. *White Paper on Irish Aid*. Dublin: Irish Aid.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003, *Japan's Official Development Assistance Charter* (retrieved in June 20, 2003 at <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>).
- _____. 2012, Japan's ODA White Paper, available at <http://www.mofa.go.jp>.
- _____. 2010. *Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity (ODA Review Final Report)*, Tokyo: MOFA.
- OECD. 2013. *DAC Peer Review Reference Guide*. Paris: OECD.
- _____. 2012. *DAC Peer Review on Australian Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2012. *DAC Peer Review on the Republic of Korea's Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2010. *DAC Peer Review on the UK Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2009. *DAC Peer Review on the Irish Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2008. *DAC Peer Review on Australian Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2008. *DAC Special Review on the Republic of Korea's Development Cooperation*. Paris: OECD.
- _____. 2001. *DAC Peer Review on the U.K. Development Cooperation*. Paris: OECD.
- Pemberton, John E. 1969, "Government Green Papers," *Library World* 71:49 Aug. 1969.
- Redlich, Joseph, 1908. *The Procedure of the House of Commons: A Study of its History and Present Form*, London: Costable.
- Sampson, Anthony, 1966, *Anatomy of Britain Today*, New York: Harper and Row.

U.S. Agency for International Development (USAID). 2004. *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*. Washington: USAID.

인터넷자료

법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>

부록 1. OECD DAC 회원국 백서수립 현황

1. 그리스

1. 문서명

개발협력 정책의 조율과 조화를 위한 Hellenic Aid 원조 액션플랜
(Hellenic Aid Action Plan for Coordination and Harmonization of Development Cooperation Policy)

2. 문서종류

액션플랜 (Action Plan)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2004년 11월 최초 발간

4. 발간 주관기관

외교부 Hellenic Aid (Hellenic Aid of the Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

2005년 2차 파리 원조효과성을 위한 고위급 회담 개최를 앞두고 UN 새천년개발목표 및 2003년 로마 선언에서 강조한 원조조화 달성을 위해 액션플랜 수립 준비 착수

7. 발간의 목적 및 목표

공여국과 수원국 간의 지속적인 소통과 신뢰를 통한 조화로운 파트너십 구축

8. 목차구성

1장: 기본 원칙
(General Guiding Principles)

2장: 액션플랜의 특별 목표

(Specific Goals of the “Action Plan”)

3장: 그리스 개발원조 정책

(Development Policy of “HELLENIC AID”)

4장: 국가별 협력 프로그램: 원조 조화와 일치를 향한 노력

(Country Programming: A Further Step towards Enhanced Coordination and Alignment)

5장: 국가차원 제도 정비

(Country Level Institutional Arrangements)

6장: 모니터링, 보고 및 평가의 개선

(Improving Monitoring, Auditing and Evaluation)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

2. 네덜란드

1. 문서명

공동의 과제: 변화하는 세계 속 개발에 대한 투자

(Our Common Concern: Investing in Development in a Changing World)

2. 문서종류

중기정책서 (Policy Note Dutch Development Cooperation 2007–2011)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2007년

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체제

6. 법률/ 정책적 근거

7. 정책서 발간의 목적 및 목표

네덜란드 개발협력 정책 프레임워크를 제시하며, MDGs 달성을 위한 자국의 노력과 성과를 소개함.

8. 목차구성

1 세계화 시대의 개발협력

(Development Cooperation in a Globalising World)

1.1 변화하는 세계: 6개 주요 개발과제

(The Changing World: Six Major Development Described)

1.2 개발협력의 변화: 4개 요인

(Changes in Development Cooperation: Four Factors Described)

1.3 미래를 위한 선택: 문제 점검에서 중점목표로

(The Choices for 2008 and beyond: from Description to Priorities)

2 주요 정책분야 성과

(Four Enhancements in the Focus Policy)

2.1 안보와 개발

(Security and development)

2.2 성장과 평등

(Growth & Equity)

2.3 성 평등과 모자보건, 인권

(Gender and Sexual and Reproductive Health and Rights)

2.4 지속가능성, 기후 및 에너지 (Sustainability, Climate and Energy)

3 파트너 국가들과의 개발협력

(Development Cooperation with Partner Countries)

3.1 Working with Profiles

3.2 The Profiles

3.3 Further Information on Each Profile

3.4 Further Information on Phasing out and Other Countries

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

Less Pretension, More Ambition (WRR 2010)

11. 기타 특이 사항

네덜란드의 중기 개발정책서는 MDGs 및 빈곤퇴치를 위한 네덜란드 개발협력 정책의 목표와 향후 노력 방향을 제시함. 추후 다자기구 및 비정부기구를 통한 개발협력 활동에 미치는 영향을 검토하는 외교 각서 (follow-up memorandum)를 발간 예정임.

3. 노르웨이

1. 문서명

“함께하는 번영: 개발정책을 통한 민주주의, 공정한 분배와 성장의 도모” (Sharing for Prosperity: Promoting Democracy, Fair Distribution and Growth in Development Policy) (2013)

2. 문서종류

개발 백서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

일정한 주기는 없으나, 다음과 같이 국제개발협력 관련 이슈에 대한 백서를 지속적으로 발간

1999년 인간 존엄성과 인권

2000년 세계화

2004년 빈곤퇴치 (Fighting Poverty Together)

2007년 젠더와 국제개발정책 (Women, Gender and International Development Policy)

2008년 기업의 사회적 책임 (Corporate Social Responsibility)

2008년 기후, 갈등과 자본 (Climate, Conflict and Capital)

2011년 글로벌 보건과 개발정책 (Global Health and Development Policy)

– 이중 노르웨이 개발협력 정책 전반을 아우르는 가장 중요한 백서는 2004년 발간된 “빈곤퇴치 (Fighting Poverty Together: Report No.35 to the Storting)” 백서임.

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력 체계

노르웨이 개발협력 기구 (NORAD)

6. 법률/정책적 근거

개발 정책과 기타 정책 분야와의 관계에 대한 국민적 논의 활성화를 위해 국회 외교위원회의 요청에 따라 노르웨이 개발협력 백서 수립이 이루어짐.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

지속가능한 성장과 공정한 나눔에 대한 노르웨이 개발협력 정책의 초점 강화와 이를 위한 조화로운 노력을 도모

8. 목차구성

개요

제 1장 서론 (Introduction)

- 1.1 빈부격차의 심화 (Disparities Are Increasing)
- 1.2 누가 빈곤층인가 (Who Are the Poor?)
- 1.3 사회적 약자 (Power and Powerlessness)
- 1.4 개발에 대한 인권기반 접근 (A Rights-based Approach to Development)
- 1.5 지원관리 성과 (Financial and Administrative Consequences)

제 2장 국제 담론과 교훈 (International Discourse and Lessons Learned)

- 2.1 From Pro-poor to Inclusive Growth
- 2.2 MDG의 이후 새로운 도전
(After the MDGs- New Goals for Old and New challenges)
- 2.3 노르웨이 개발모델 (The Nordic model)
- 2.4 빈부격차 극복한 국가들의 경험
(Experience from Countries that Have Succeeded in Reversing Great Inequality)

제 3장 민주주의 (Democracy)

- 3.1 개발원조 통한 민주주의 지원 강화
(More Emphasis on Democracy in the Aid Context)
- 3.2 시민사회와 독립적 미디어 - 민주주의의 수호
(Civil Society and Independent Media - Defenders of Democracy)
- 3.3 부패로 인한 빈부격차의 심화 (Corruption Increases Inequality)

제 4장 일자리 창출 통한 지속가능한 개발

(Sustainable Growth that Creates Jobs)

4.1 Jobs in focus

4.2 아프리카의 경제성장 (Economic Growth in Africa)

4.3 투자 (Investments)

4.4 모두를 위한 에너지 (Energy for All)

4.5 근무환경 관리 (Well-regulated Working Conditions)

4.6 비공식 부문 (The Informal Sector)

4.7 차세대 인구증가로 위한 기회와 과제

(More Young People- Both Opportunities and Challenges)

제 5장 천연 자원의 관리 (Management of Natural Resources)

5.1 비재생 자원 (Non-renewable Resources)

5.2 재생 자원 (Renewable Resources)

5.3 조직범죄와 천연 자원 (Organised Crime and Natural Resources)

제 6장 활성 분배 정책 (Active Distributive Policies)

6.1 세금 정책 (Tax policy)

6.2 원조 지원 상품과 서비스에 대한 면세

(Tax Exemption for Aid-funded Goods and Services)

6.3 보건과 교육 (Health and Education)

6.4 현금이전 (Direct Cash Transfers)

6.5 재무관리 시스템과 국가 예산

(Financial Management Systems and National Budgets)

제 7장 유엔 및 다자금융기구

(The UN and the Multilateral Financial Institutions)

7.1 포괄적 성장과 다자금융기구

(Inclusive Growth and the Multilateral Financial Institutions)

7.2 UN과 공정한 분배 (The UN and Fair Distribution)

제 8장 개발도상국의 불법금융

(Illicit Financial Flows from Developing Countries)

8.1 불법 금융 흐름과 조세 피난처의 관계

(The Relationship between Illicit Financial Flows and Tax Havens)

8.2 조세 피난처의 작동방법 (How Tax Havens Operate)

8.3 투명성 (Transparency against Secrecy)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

4. 뉴질랜드

1. 문서명

국제개발 정책서: 지속 가능한 개발 지원

(International Development Policy Statement: Supporting Sustainable Development)

2. 문서종류

정책서 (Policy Statement)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2011년 3월 발간

4. 발간 주관기관

외교통상부 (New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade)

5. 관련 기관 및 협력체계

뉴질랜드 국제개발청 (New Zealand Agency for International Development)

6. 법률/ 정책적 근거

2009년 4월, 뉴질랜드 내각은 지속가능한 경제발전에 주안점을 두고, 태평양 지역 국가들의 경제·사회적 발전을 위해 뉴질랜드 ODA 규모를 증대한다는 정부 계획에 동의함. 이에 따라 자국 ODA를 보다 효율적으로 활용해 지속가능한 발전 방법을 구상하기 위해 정책서 발간 준비를 착수함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

뉴질랜드 정부의 외교정책, 개발의 필요성, 뉴질랜드의 비교우위에 기반을 두어 뉴질랜드 원조 계획을 수립함. 특히, 개발도상국의 지속가능한 경제발전과 빈곤 퇴치, 안전한 세계 달성, 효율적인 태평양 지역의 발전 달성을 위하여 뉴질랜드가 비교우위를 지닌 분야와 개발협력 전략을 모색함.

8. 목차구성

1장: 뉴질랜드 개발협력의 임무 (Mission)

2장: 주안점 (Focus)

2.1. 태평양 지역에 대한 중점협력 (Give Priority to the Pacific Region)

2.2. 아시아, 아프리카 그리고 라틴 아메리카 지역별 접근법

(A Targeted Approach to Asia, Africa and Latin America)

3장: 주요 주제별 원조정책 (Themes for the Aid Programme)

3.1. 경제 발전 투자 (Investing in Economic Development)

3.2. 인간 개발의 발전 (Promoting Human Development)

3.3. 회복력 개선과 재난 대응

(Improving Resilience and Responding to Disasters)

3.4. 안전한 커뮤니티 형성 (Building Safe and Secure Communities)

4장: 접근법 (Approach)

4.1. 효율적인 원조 만들기 (Make Aid more Effective)

4.2. 효과성 제고와 원조의 가치 개선

(Improve Efficiency and Value for Money)

4.3. 결과에 대한 책임성 향상 (Enhance Accountability for Results)

4.4. 범분야 및 주제별 이슈의 통합

(Integrate Cross-cutting and Thematic issues)

4.5. 대응성과 유연성 개선 (Increase Responsiveness and Flexibility)

4.6. 개발지원과 외교 정책의 일관성 유지

(Ensure Consistency of Development Assistance and Foreign Policy)

4.7. 뉴질랜드의 비교우위 초점

(Focus on New Zealand's Comparative Advantage)

4.8. 파트너십을 통한 협력 (Work Through Partnerships)

5장: 목표, 모니터링, 결과 (Targets, Monitoring and Results)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

5. 덴마크

1. 문서명

빈곤으로부터의 자유, 변화를 향한 자유: 덴마크 개발 협력 전략서 2010
(Freedom from Poverty, Freedom to Change: Strategy for Denmark's
Development Cooperation 2010)

2. 문서종류

전략서 (Strategy)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2010년 7월 최초 발간, 5년마다 발간

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

DANIDA

6. 법률/ 정책적 근거

UN 헌장과 UN 인권 선언문에서 명시한 평등, 자유, 인권의 보편성은 덴마크 개발정책의 가장 중요한 기반으로서, 이를 바탕으로 한 개발정책의 집행을 위해 자유와 개발이라는 두 키워드를 토대로 개발 전략서 발간 준비에 착수함.

7. 전략서 발간의 목적 및 목표

자유와 지속적인 성장을 통한 빈곤퇴치가 덴마크 개발협력의 궁극적인 목표이며, 세계화, 굿 거버넌스, 성 평등을 중심으로 한 기존 개발협력 정책을 보완하여 MDGs 달성 목표와의 통합을 본 전략서로 통해 강화하고자 함.

8. 목차구성

1장: 덴마크 개발정책 - 자유와 개발

(Danish Development Policy- Freedom and Development)

2장: 빈곤감소와 지속가능한 개발

(Poverty Reduction and Sustainable Development)

3장: 변화를 위한 파트너십 (Partnerships for Change)

4장: 자유, 민주주의와 인권 (Freedom, Democracy and Human Rights)

5장: 성장과 고용 (Growth and Employment)

6장: 성 평등 (Gender Equality)

7장: 안정과 취약성 (Stability and Fragility)

8장: 환경과 기후변화 (Environment and Climate)

9장: 전략의 이행 (From Strategy to Action)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

이외에도 DANIDA는 2010년 5개년 중기 취약국 지원 정책서 “Peace and Stabilisation, Denmark’s Policy Towards Fragile States”를 발간한 바 있음.

6. 독일

1. 문서명

하나의 세계로 (Towards One World 2008)

2. 문서종류

백서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2008년 첫 발간, 2013년 2차 백서 발간

4. 발간 주관기관

연방경제협력개발부 (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

2008년 수립된 첫 번째 백서 “하나의 세계로 (Towards One World)”는 “13차 독일 개발정책서 (The German Government’s 13th Development Policy Report)”로 “개발백서 (Development Policy White Paper)”가 부제 형식으로 달려있어 개발정책서가 실질적으로 백서의 역할을 담당해 왔음. 행정부가 의회에 보고의 의무를 지는 내각제의 특성상 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔음. 2008년 백서의 명명은 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 이루어짐.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

세계 빈곤퇴치, 정의실현, 기후와 환경변화 대응, 평화구축을 위한 독일 ODA의 활동과 기여에 대한 국민 인식을 제고하고자 함. 또한 백서 발간을 통해 국제 개발협력 환

정의 변화에 대응하면서 동시에 MDGs 달성 및 원조효과성 개선을 위한 파리선언의 이행 등 국제사회의 공동의 노력에 대한 자국의 협력 의지를 재확인함.

8. 목차구성

1장: 요약

2장: 원조 효과성과 효율성 강화

- 2.1. 정책기반의 강화와 조정능력
- 2.2 개발협력 분야의 개혁
- 2.3 ODA 조율과 개발을 위한 정책 일관성
- 2.4 전략적 선택, 집중 및 평가
- 2.5 글로벌 거버넌스

3장: 변화의 역동성: 변화의 주체

- 3.1 민간분야 참여확대
- 3.2 혁신과 투자확대
- 3.3 차별성-새로운 파트너십

4장: 지속가능한 개발의 주요 분야

- 4.1 빈곤의 원인 퇴치 - 우선순위와 원칙
- 4.2 기초생활환경 개선
- 4.3 인권과 민주주의
- 4.4 취약국 평화구축
- 4.5 기후변화와 지속가능한 개발

5장: 지역협력 - 개념과 결과

- 5.1 사하라이남 아프리카
- 5.2 라틴아메리카
- 5.3 아시아
- 5.4 북아프리카 및 중동
- 5.5 동남 및 동부유럽과 남부 코카서스

6장: 미래의 도전과제와 미래지향적 개발정책

- 6.1 미래의 도전과제
- 6.2 글로벌 도전과제에 대응한 미래지향적 개발정책

7장: 통계

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

A Global Responsibility: Programme of Action 2015 (2001)

Development Policy Action Plan for Human Rights (2011)

Minds of Change (2011)

11. 기타 특이 사항

7. 룩셈부르크

1. 문서명

룩셈부르크의 개발협력 전략과 원칙

(The Development Cooperation of Luxembourg – Strategies and Principles)

2. 문서종류

정책서 (Policy)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2006년 발간

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

Luxembourg Agency for Development (LUXDEV)

6. 법률/ 정책적 근거

2005년 파리 원조효과성에 대한 파리선언 이행과 2015년 UN MDGs 달성을 위해서 룩셈부르크 개발협력 전략과 원칙을 제시함.

7. 정책서서 발간의 목적 및 목표

MDGs 중심의 자국 개발협력 정책의 원칙을 재확인하며, 보건, 교육, 농촌 개발 등을 비롯한 중점 협력분야와 10개 중점협력 대상국을 선정함.

8. 목차구성

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

8. 미국

1. 문서명

미국 해외원조: 21세기 과제와 대응

(U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century)

2. 문서종류

백서 (White Paper)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2004년 1월 발간

4. 발간 주관기관

미국 국제개발처 (United States Agency for International Development, USAID)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

몬테레이 컨센서스 그리고 개발과 안보의 연계성 강화를 목표로 미국 국무부와 USAID에서 발행한 전략서들의 목표 달성을 위해 백서를 발간함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

본 백서는 비공식적 정부 문서로써 미국의 양자원조의 보다 전략적인 이행을 위해 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들의 원활한 논의와 의견 공유 기회를 마련하고자 발간됨. 또한 국가 안보와 개발의 연계성을 강화한 새로운 개발 프레임워크의 수립을 목표로 함. 미국 개발원조의 효과성을 개선하고 이를 통한 자국의 안보 향상을 위해 개발원조 정책의 전략적인 목표와 기본 원칙을 제안함.

8. 목차구성

1장: 개요 (Overview)

2장: 서론 (Introduction)

3장: 개발 과제 (The Challenges of Development)

4장: 기본 원칙과 접근 및 시사점 (Guiding Principles and Approaches, and Programmatic Implications)

5장: 결론 (Conclusion)

부속 A: 논의 이슈 (Annex A: Issues for Discussion)

부속 B: 개발성과 (Annex B: Development Performance and Accomplishment)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

OECD DAC 2006년 동료심사는 미국의 백서가 국가 안보 차원과 관련한 개발협력 역할의 의미를 재정립하는 데에 도움을 주었다 평가함.

10. 기타 관련 문서

2002 U.S. National Security Strategy

2002 Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity

USAID Policy Framework 2011–2015

11. 기타 특이 사항

원조 정책서 “USAID Policy Framework 2011–2015”는 정부의 공식 문서로서 USAID의 중기 원조 정책과 목적, 우선순위를 명시함.

10. 스웨덴

1. 문서명

2008 스웨덴의 국제 개발협력 정책

(Government Communication: Sweden's Policy for Global Development 2008)

2. 문서 종류

정책서 (추후 법안으로 통과)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2003년 첫 개발협력 정책서 “국제개발을 위한 공동의 책임 (Government Communication: Shared Responsibility for Global Development)” 수립되고 이후 법안으로 통과된 후, 2005년, 2008년 정기적으로 국제 개발협력 정책이 수립되어 국회에 보고되고 법안으로 통과됨.

4. 발간 주관

외교부

5. 관련 기관 및 협력 체계

6. 법률/ 정책적 근거

2003년 국제 개발협력 정책서 “국제개발을 위한 공동의 책임 (Government Communication: Shared Responsibility for Global Development)”가 법안으로 통과된 후, 이를 기반으로 변화하는 국제 개발과제에 발맞추어 2005년, 2008년 국제 개발협력 정책을 수립하고, 이후 법안으로 통과됨.

7. 전략서 발간의 목적 및 목표

빈곤퇴치와 보다 평등하고 지속가능한 국제 개발협력을 위해 다양한 정책분야에서의 개발을 위한 정책일관성 강화 기반을 다지기 위해 새로운 국제 개발협력 정책서를 수립

8. 목차구성

1장. 스웨덴 국제 개발 협력 정책의 새로운 시작

(Sweden's Policy for Global Development)

2장. 글로벌 개발과제 대응을 위한 국제협력과 정책일관성

(Cooperation and Coherence – Meeting Global Challenges)

3장. 정책 이행 (Policy Implementation)

4장. 실행 성과 (Summary of the Performance and Outcomes)

9. OECD Peer Review언급 내용

언급 없음

10. 기타 관련 문서

2003 Government Communication: Shared Responsibility for Global Development

2005 Government Communication: Sweden's Global Development Policy

(2008년 정책서와 제목 동일)

11. 기타 특이 사항

11. 스위스

1. 문서명

2013-2016 개발협력 관련 메시지

(Message on International Cooperation 2013 - 2016 Key Points in Brief)

2. 문서종류

정책서 (Policy)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2012년 2월 발간

4. 발간 주관기관

연방내각 (Federal Council)

5. 관련 기관 및 협력체제

6. 법률/ 정책적 근거

7. 백서 발간의 목적 및 목표

국제개발협력에 대한 스위스의 노력과 전략을 국회(Parliament)에 보고

8. 목차구성

1장: 스위스 개발협력 전통 (A Swiss Tradition)

2장: 성과와 현존 과제 (Despite Progress Support is Still Needed)

3장: 연대와 열린 국익 (Solidarity and Enlightened Self Interest)

4장: 글로벌 개발: 공정하고 지속가능한 번영

(Global Development: Fair Prosperous Ecological)

5장: 글로벌 위험과 취약국에 대한 초점 강화

(Increasingly in Focus: Global Risks and Fragile States)

6장: 규제와 투명성 (Control and Transparency)

7장: 인도적 지원 프레임워크와 스위스의 인도 지원 유닛 SHA

(Framework Credit Humanitarian Aid and Swiss Humanitarian Aid Unit SHA)

8장: 개발도상국을 위한 기술협력 및 재정 지원 프레임워크

(Framework Credit Technical Cooperation and Financial Aid for Developing Countries)

9장: 개발 협력을 위한 경제 및 무역 정책 수단 프레임워크

(Framework Credit Economic and Trading Policy Measures for Development Cooperation)

10장: 동부 유럽과 CIS와의 협력 프레임워크

(Framework Credit Cooperation with the Countries of Eastern Europe and the CIS)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

2005 Switzerland Multilateral Development Co-operation Strategy: An SDC-SECO Guideline

2009 SDC and the Accra Agenda for Action: Implementation guidelines

11. 기타 특이 사항

12. 스페인

1. 문서명

2009-2012 스페인 개발협력 마스터플랜
(The Master Plan for Spanish Cooperation 2009-2012)

2. 문서종류

정책서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2009년 10월 3차 마스터플랜 발간, 4년 마다 새로운 정책서 발간

4. 발간 주관기관

외교협력부 (Ministry of Foreign Affairs and Cooperation)

5. 관련 기관 및 협력체제

경제재정부 (Ministry of the Economy and Finance), 산업관광무역부 (Ministry of Industry, Tourism and Trade), 고용사회보장부 (Ministry of Labour and Social Affairs), 국제협력기구 (Spanish Agency for International Cooperation / AECI)

6. 법률/ 정책적 근거

2007년 스페인 국회에서 승인된 ‘빈곤퇴치를 위한 국가 조약 (State Pact against Poverty)’을 기반으로, 2013년까지 GNI의 0.7%까지 ODA 규모 확대를 선언한 바 있음.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

2005-2008 스페인 개발협력 마스터플랜 이행을 통한 레슨을 바탕으로, 스페인 정부는 자국 개발협력의 효율성과 효과성 개선을 통해 MDGs 달성에 보다 기여하기 위해 개발협력 마스터플랜을 수립함.

8. 목차구성

1장: 개발 어젠다의 재확인

(Reaffirming our Commitments within the Development Agenda in a Complex International Context)

2장: 개선을 위한 학습: 경험을 통한 레슨

(Learning for Improvement: Lessons Learned from the Previous Cycle)

3장: 지속 가능한 인간 개발을 위한 정책

(Bases for a Common and Shared Policy for Sustainable Human Development)

4장: 개발정책 구조 (The Architecture of Development Policy)

5장: 개발정책의 전략 분야 (The Strategic Fields of Development Policy)

6장: 개발성과 관리: 모니터링, 평가, 정보 관리

(Managing for Development Results: Monitoring, Evaluation and Knowledge Management)

7장: 개발정책의 테마 (Thematic Contents of Development Policy)

8장: 인도주의적 활동 (Humanitarian Action)

9장: 지리적 우선순위 (Geographical Priorities)

10장: 방법 (Instruments)

11장: ODA 규모와 지원 (Volume and Indicative Distribution of ODA)

12장: 개발협력 마스터플랜 모니터링과 평가

(Monitoring and Evaluation of the Master Plan)

13장: 결론

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

다자개발협력 전략서 (Multilateral Strategy of Spanish Cooperation Executive Summary)

11. 기타 특이 사항

13. 아일랜드

1. 문서명

아일랜드 원조 백서 (White Paper on Irish Aid)

2. 문서종류

백서 (White Paper)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2006년 9월 최초 발간 (백서 발간 준비를 위해 2005. 4-2006. 2 (공청회 기간),
2005. 4-2006. 9 (백서 제작기간) 총 18개월이 소요됨)

4. 발간 주관기관

Irish Aid

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

2005년 9월 아일랜드 수상은 UN MDGs 달성을 위해 2012년 GNI의 0.7%까지 ODA
규모 확대를 약속함에 따라, 보다 효율적인 ODA 지원을 위한 백서 발간준비에 착수함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

빈곤 퇴치, 취약성 감소, 기회 확대라는 Irish Aid의 개발협력 목표 달성을 위해 아일
랜드 ODA 규모가 확대되고 있는 만큼, 원조의 질적 개선과 원조 공여의 책임성 확보를
위해 원조의 효과적인 집행을 점검하고 향후 원조 전략을 수립하기 위해 백서를 발간함.

8. 목차구성

아일랜드의 공약 (Ireland's Commitment)

원칙 (Guiding Principle)

중요 결정사항 (Key Decisions)

- 1장: 서론 (Introduction)
 - 1.1 원조 목적 (Why Give Aid?)
 - 1.2 백서 발간 목적 (Why a White Paper?)
- 2장: 개발에 대한 아일랜드의 비전 (Ireland's Vision for Development)
- 3장: 개발과제에 대한 고찰 (The Challenge)
 - 3.1 인도적 차원의 원조 지원
(Preventing and Responding to Humanitarian Emergencies)
 - 3.2 청렴한 정부 수립과 부패 척결
(Building Better Government and Combating Corruption)
 - 3.3 인적자원에 대한 투자: 사회부문 (Investing in People: the Social Sectors)
 - 3.4 에이즈와 전염병 (HIV/AIDS and Other Communicable Diseases)
 - 3.5 기아, 식량안보와 농촌개발
(Hunger, Food Security and Rural Development)
 - 3.6 평화, 안보와 개발 (Peace, Security and Development)
 - 3.7 인권과 개발 (Human Rights and Development)
 - 3.8 성 평등과 개발 (Gender and Development)
 - 3.9 환경과 개발 (Environment and Development)
 - 3.10 무역과 개발 (Trade and Development)
- 4장: 개발 파트너십 (Partnership: Who We Work with and Why)
 - 4.1 정부와의 협력 (Working with Governments)
 - 4.2 시민사회와 NGO (Civil Society and Non-governmental Organizations)
 - 4.3 아일랜드, 유엔과 개발 (Ireland, the United Nations and Development)
 - 4.4 아일랜드, 유럽연합과 개발
(Ireland, the European Union and Development)
 - 4.5 아일랜드, 세계은행과 개발 (Ireland, the World Bank and Development)
- 5장: 협력 대상지역 (Where We Work)
 - 5.1 아프리카 (Africa)
 - 5.2 기타 지역 (Other Global Engagements)
- 6장: 개발에 대한 일관적인 접근 (A Coherent Approach to Development)
- 7장: 효율적인 원조 공여 (Making Aid Work)

8장: 아일랜드 원조와 아일랜드 국민 (Irish Aid and Irish Public)

9장: 프로그램 운영 관리 (Management of the Programme)

10장: 향후 방향 (Looking to the Future)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

OECD DAC은 2009년 아일랜드 개발협력에 대한 동료심사 보고서를 통해 2006년 발간된 미래 지향적인 아일랜드의 백서가 빈곤퇴치를 비롯한 포괄적인 개발 목표 달성 노력에 좋은 지침서가 된다고 평가함.

10. 기타 관련 문서

2011 Consultation Paper for the Review of the White Paper on Irish Aid
Irish Annual Report 2011: Accountable to People, Accounting for Aid

11. 기타 특이 사항

2011년 수립된 새 정부는 2006년 첫 백서가 발간된 지 5년 만인 2011년 6월 아일랜드 원조 백서의 검토 및 평가 (Review)를 실시함. 백서 검토 및 평가는 급변하는 글로벌 경제 환경 변화 속에서 새로운 기회와 과제를 파악하여, 아일랜드 개발원조 정책의 비전과 방향성을 찾고 새로운 정책을 도출하기 위해 이루어짐. 국내적 상황과 함께 협력대상 국가의 상황을 점검하고 지난 5년간의 변화를 파악하여, 향후 정책 방향 개발을 주요 목적으로 함. 지속적 원조 규모의 확대에 의해 선택과 집중, 성과 및 원조 정책을 가이드 할 수 있는 프레임워크 구축의 필요성이 제기되어, 2013년 새로운 개발정책서인 “하나의 세상, 하나의 미래 (One World, One Future)”를 발간하게 됨.

14. 오스트리아

1. 문서명

개발정책 3년 계획 2010-2012

(Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2010-2012)

2. 문서종류

개발협력 정책서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2010년 최초 발간

4. 발간 주관기관

유럽 및 국제외교부 (Federal Ministry for European and International Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체제

오스트리아 개발기구 (Austrian Development Agency, ADA)

6. 법률/ 정책적 근거

Federal Development Cooperation Act 2002

7. 정책서 발간의 목적 및 목표

오스트리아 개발정책과 전략, 목표를 제시

8. 목차구성

1장: 2010-2012 3개년 프로그램 (Updated Three-Year Programme 2010 to 2012)

2장: 프로그램 매트릭스 (Updated Programme Matrix)

3장: 2011-2014 예상 시나리오 (Forecast Scenario 2011 to 2014)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

Poverty Reduction 2009

11. 기타 특이 사항

15. 영국

1. 문서명: 세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축

(2009 Eliminating World Poverty: Building our Common Future)

2. 문서종류

백서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

최초 발간 1997년 이후 3년마다 발간, 2009년 4차 백서 발간

4. 발간 주관기관

국제개발부 (Department for International Development, DFID)

5. 관련 기관 및 협력체제

6. 법률/ 정책적 근거

백서는 영국의 최상위 차원의 공식적인 정부 문서로서 영국 정부의 정책을 명확히 하고 의회에서 법안 마련을 위한 근거자료로서 정책의 입법화를 위해 발간됨.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

1997년 노동당 정부 수립 이후, DFID 창설을 포함해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁이 이루어짐에 따라 영국 개발협력 정책의 목표와 원칙을 분명히 하고 효과성과 효율성을 개선하기 위해 첫 개발백서를 수립함. 이후 2000년 “세계 빈곤층을 위한 세계화 (Making Globalisation Work for the World’s Poor),” 2006년 “세계 빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스 (Making Governance Work for the Poor)”에 이어 2009년 제4차 백서인 “세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)”을 발표함.

8. 목차구성

제 1장: 상호의존적인 세계의 빈곤 감소

(Poverty Reduction in an Interdependent World)

제 2장: 경제복구 및 친환경 성장

(Promoting Economic Recovery and Greener Growth)

제 3장: 공동의 미래 유지

(Sustaining our Common Future)

제 4장: 평화로운 국가와 사회 건설

(Building Peaceful States and Societies)

제 5장: 경기침체에서도 개발협력 약속의 이행

(Keeping our Promises in a Downturn)

제 6장: 국제시스템을 통한 협력

(Acting Together through the International System)

제 7장: 효과성 개선

(Transforming our Impact and Ensuring Value for Money)

결론: 공동의 이익, 공동의 가치, 하나의 노력

(Shared Interests, Shared Values, One Endeavour)

첨부: 2015 MDGs 달성현황 및 진전사항

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

2010년 OECD DAC 동료 심사에 의하면, 이후 2006년 및 2009년 백서수립을 통해서, 개발협력 정책 프레임워크를 점차 확장해 개발원조를 넘어 새로운 글로벌 개발과제를 아우르는 포괄적인 접근법을 추구하고 있다고 평가함.

10. 기타 관련 문서

2006 세계 빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스

2011 영국 개발협력 5개년 중기전략 - 영국 원조의 미래

11. 기타 특이 사항

16. 이탈리아

1. 문서명

2011-2013 이탈리아 개발협력 프로그램 가이드라인과 방향
(ITALIAN DEVELOPMENT CO-OPERATION 2011-2013 Programming Guidelines and Directions)

2. 문서종류

프로그램 가이드라인

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2009년 최초 발간 이후, 2년마다 발간

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

개발협력 운영위원회 (Steering Committee for Development Cooperation), 경제
재정부 (Ministry of Economy and Finance)

6. 법률/ 정책적 근거

7. 전략서 발간의 목적 및 목표

MDGs 달성, 안보 개선, 무역 증진 달성을 위한 범정부적 개발 접근법을 강화하고자 함.

8. 목차구성

목차 없음

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

2004년과 2009년 이루어진 OECD DAC 동료심사의 제언과 원조 효과성 제고를 위한

국제적 원칙에 입각해 발간됨. 특히 2009년 OECD DAC은 동료심사를 통해 현 이탈리아 개발원조 체계 하의 여러 과제와 현재까지의 성과에 대한 이해를 제고했다고 평가함.

10. 기타 관련 문서

11. 기타 특이 사항

7. 일본

1. 문서명

2011 일본 국제개발 백서

(Japan's Official Development Assistance White Paper 2011)

2. 문서종류

백서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2001년 최초 발간 이후 매년 출간

4. 발간 주관기관

외무성 (Ministry of Foreign Affairs of Japan)

5. 관련 기관 및 협력체계

일본국제협력기구 (Japanese International Cooperation Agency, JICA)

6. 법률/ 정책적 근거

1994년 일본 ODA 연간보고서는 일본 ODA 40년의 활동을 정리하고 21세기를 준비하는 내용으로 ODA에 대한 국민적 이해를 바탕으로 한 정책적 지지를 이끌어내기 위한 목적으로 발간됨. 2000년 이후 ODA 연간보고서는 “ODA 백서”로 이름을 바꾸어 발간되었으며 2002년 ODA 헌장을 개정하면서 ODA Charter 제5조에 정부는 “공적 개발원조 (ODA) 백서”를 매년 발간하여 내각에 보고할 의무를 짐을 명기하여 법적인 근거를 마련함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

2011년 일본 개발협력 정책 및 제도 개혁에 대한 인지 제고와 함께 개발원조의 중요성과 일본 개발협력의 방향성을 제시하고자 함. 또한 재난 영향 지역의 복구 및 재난 방지 방안을 세계와 공유하고, 개발도상국 지원을 통한 일본 경제의 회복을 도모함.

8. 목차구성

Part I 국제협력-공동전진 동반성장

(International Cooperation - Moving Forward and Growing Together)

Chapter 1 공동전진을 위한 ODA

(ODA for Moving Forward Together)

Section 1 안정되고 풍요로우며 자유로운 국제사회 수립을 위한 ODA-민주화와 국민화합을 위한 원조

(ODA for and achieving an international community that is stable, plentiful, and free - assistance for democratization and national reconciliation)

Section 2 일본에 대한 신뢰강화 - 빈곤감소를 위한 성장

(ODA for building up trust in Japan - Growth for poverty reduction)

Section 3 인적자원개발을 통한 성장의 여러 요인들

(Various aspects of growth through human resources development)

Section 4 새로운 협력분야

(New areas of cooperation)

Section 5 모든 사람이 참여할 수 있는 지원-국제협력의 새로운 주체들

(Assistance for developing countries with all the people participating - New actors in international cooperation)

Chapter 2 동반성장을 위한 ODA (ODA for Growing Together)

Section 1 민간자금 유입과 개도국의 성장

(Inflow of private capital and growth in developing countries)

Section 2 중소기업의 해외진출과 개도국 ODA

(Overseas expansion of SMEs and ODA for developing countries)

Section 3 인프라 수출을 통한 성장 촉진

(Contributing to growth by exporting infrastructure)

Section 4 메콩, 인도, 아프리카-큰 잠재력을 지닌 지역

(Mekong, India, Africa - regions with rich potential)

Part II 회복 가능한 사회구축—일본의 방재협력

(Building Resilient Societies – Japan's Disaster Reduction Cooperation)

Chapter 1 세계에 방재의 중요성을 알림

(Transmitting Disaster Reduction to the World)

Section 1 동일본대지진의 교훈

(Sharing the Lessons of the Great East Japan Earthquake with the World)

Section 2 2015년 제3차 세계방재회의를 위한 노력

(Towards the third World Conference on Disaster Reduction in 2015)

Section 3 지진 복구와 ODA

(Earthquake reconstruction and ODA)

Chapter 2 현장에서의 방재협력

(Disaster Reduction Cooperation in Practice)

Section 1 ASEAN과의 협력

(Cooperation with ASEAN)

Section 2 재난원조와 방재대책

(Disaster Aid and Disaster Reduction Countermeasures)

Section 3 방재와 재난 후 재건을 위한 국제기구와의 협력

(Cooperation with International Organizations for Disaster Reduction and Post-Disaster Reconstruction)

Section 4 도서국에서의 방재협력

(Disaster Reduction Cooperation for Island Countries)

Part III 2011년 ODA (Official Development Assistance in FY2011)

Chapter 1 일본의 ODA 지출현황

(Japan's Official Development Assistance in Terms of Disbursement)

Chapter 2 일본 ODA의 특징

(Specific Initiatives of Japan's Official Development Assistance)

Section 1 ODA 현장의 기본정책과 관련 있는 이니셔티브

(Initiatives Relating to the Basic Policies of the ODA Charter)

Section 2 우선순위 이슈 별 현황

(Measures for Each Priority Issue)

Section 3 각 지역별 ODA

(Assistance for Each Region)

Section 4 원조집행 원칙의 운영현황

(Operational Status of the Principle of Assistance Implementation)

Section 5 ODA 정책의 수립과 집행

(Formulation and Implementation of ODA Policy)

Part IV 통계 및 참고자료 (Statistics and Reference Materials)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

Japan's ODA 현장 및 중기정책

11. 기타 특이사항

일본 개발협력 첫 백서 (2001)에 의하면 악화되는 경제 불황과 재정위기 가운데 원조에 대한 국내 비판여론이 높아짐에 따라, 원조정책 및 제도 개혁 (Ten Reform Principles to Ensure an Open Foreign Ministry)에 대한 이해를 높이고자 함.

18. 캐나다

1. 문서명

세계의 변화를 만드는 캐나다: 원조 효과성 강화를 위한 정책백서
(Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness)

2. 문서종류

백서 (Policy Statement)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2002년 9월 발간

4. 발간 주관기관

캐나다 국제개발처 (Canadian International Development Agency, CIDA)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

2001년 6월 CIDA에서 발간한 토의서 (discussion paper), “Strengthening Aid Effectiveness”를 토대로 2001년 9월 캐나다 국제협력 장관과 관련 기관, 시민사회의 자국 ODA의 효과성 강화에 대한 논의가 이루어졌음. 이를 바탕으로 캐나다 원조의 효과성 개선을 위해 ODA 백서 발간 준비에 착수함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

캐나다 정부의 개발 원조 프로그램 효과성 강화를 위한 원칙과 전략, 지역 및 분야별 우선순위 선정을 위한 정책 프레임워크를 제시하고자 함.

8. 목차구성

1장: 서론 (Introduction)

2장: 개발협력을 위한 포괄적 접근

(Comprehensive Approaches to Development Cooperation)

2.1 효과적 개발 원칙 (The Principles of Effective Development)

2.2 효과성 개선을 위한 프로그래밍 접근

(Programming Approaches for Greater Effectiveness)

2.3 프로그래밍 방법 (Programming Instruments)

3장: 파트너십 강화 (Country Focus/Enhanced Partnerships)

3.1 캐나다 원조의 지역별 지원

(The Geographic Allocation of Canadian Aid among Developing Countries)

3.2 개발도상국 파트너

(The Spectrum of Canada's Developing-Country Partners)

3.3 중점협력국 선정 기준 (Reasons to Focus)

3.4 향상된 파트너십의 개념 (The Concepts of Enhanced Partnerships)

4장: 중점 협력분야 (Sectoral Priorities)

4.1 CIDA의 사회적 발전 우선순위 (CIDA's Social Development Priorities)

4.2 경제 성장 도모 (Facilitating Economic Growth)

5장: 정책 일관성 (Policy Coherence)

5.1 개요 (Overview)

5.2 시장 접근성 (Market Access)

5.3 구속성 원조 (Tied Aid)

5.3.1 원조 비구속화 논의 (The Debate on Aid Untying)

5.3.2 캐나다 정책 역사 (Historic Canadian Policy)

5.3.3 OECD-DAC 합의 (The OECD-DAC Agreement)

5.3.4 캐나다 정책 변화의 이유 (Reasons for Changing Canadian Policy)

6장: 아프리카에 대한 초점 강화 (Increased Focus on Africa)

6.1 아프리카의 과제와 변화 (Challenge and Change in Africa)

6.2 아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십

(New Partnership for Africa's Development, NEPAD)

6.3 G8 아프리카 액션플랜 (G8 Africa Action Plan)

6.4 아프리카 개발 자원 (Canada Fund for Africa)

7장: CIDA의 변화들

7.1 지식 기반 강화 (Becoming a More Knowledge-Based Institution)

7.2 강화된 현장 경험 (Strengthened Field Presence)

7.3 결과 측정 (Measuring Results)

8장: 결론 (Conclusion)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

OECD DAC는 2003년 캐나다 개발 협력 동료심사 보고서를 통해 캐나다의 ODA 백서가 원조 효율성을 극대화하기 위해 CIDA의 지원 방식 개선을 위한 밑바탕이 되었고, 범정부적 개발 정책 도입을 가능하게 했다고 평가함.

10. 기타 관련 문서

2005 Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World: Development

11. 기타 특이 사항

19. 프랑스

1. 문서명

개발협력: 프랑스의 비전 (Development Cooperation: A French Vision)

2. 문서종류

전략서 (Framework Document)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2011년 4월 발간

4. 발간 주관기관

외교유럽부 (Ministry of Foreign and European Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

G8와 G20 정상회의 합의를 넘어서, 국제사회의 공통의 접근을 통해 개도국 파트너들과의 조화로운 협력관계 형성을 위해 프랑스가 기여할 수 있는 대외협력 정책안을 제시하고자 함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

지속가능한 세계화를 위한 글로벌 과제에 대응하고 균형적 발전을 달성하기 위한 프랑스 개발협력 전략과 목표를 제시함. 세부목표로는 (i) 지속가능하고 평등한 성장 육성, (ii) 빈곤과 불평등 퇴치, (iii) 글로벌 공공재 보호, (iv) 글로벌 안정과 법치 확보를 제시하며, 아프리카와 지중해 지역에 대한 집중 지원을 확인함.

8. 목차구성

1장: 변화하는 세계에 발맞추는 개발협력 정책

(A Changing World: Tailoring Development Cooperation Policy)

2장: 세계화 시대 개발협력정책의 전략적 과제

(Steering Globalisation: Four Strategic Challenges for Cooperation Policy)

3장: 개발을 위한 글로벌 접근법: 다양한 방안의 활용과 정책일관성 확보

(A Global Approach to Development: Mobilising Multiple Levers and Promoting Policy Coherence)

4장: 차별화된 파트너십의 이행: 프랑스 개발협력의 영향력 극대화

(Implementing Differentiated Partnerships: Maximising the Impact of France's Actions)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

STRATEGIC ORIENTATION PLAN 2012-2016

11. 기타 특이 사항

20. 핀란드

1. 문서명

2012 핀란드 개발 정책 프로그램

(2012 Finland's Development Policy Programme Government Decision in Principle)

2. 문서종류

개발협력 정책서

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2007년 최초 발간 이후, 5년마다 발간

4. 발간 주관기관

외교부 (Ministry of Foreign Affairs)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

7. 백서 발간의 목적 및 목표

변화하는 국제환경에 발맞추어 개발도상국의 원조 자립을 강화하기 위해 핀란드 개발 정책과 개발협력 활동을 새로이 보완 및 강화

8. 목차구성

1장: 공동의 책임과 이해 (Joint Responsibility, Joint Interest)

2장: 핀란드의 개발에 대한 인권기반 접근

(Finland's Human Rights-based Approach to Development)

3장: 범분야적 목표 (Cross-cutting Objectives)

4장: 개발정책과 개발협력의 우선순위

(Priorities of Development Policy and Development Cooperation)

5장: 인도적 지원 (Humanitarian Assistance)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

10. 기타 관련 문서

The State of Finland's Development Policy 2011

Multilateral Cooperation in Finland's Development Policy

11. 기타 특이사항

21. 호주

1. 문서명

호주 원조: 성장과 안정을 도모 - 호주 정부의 해외 원조 계획 백서
(Australian Aid: Promoting Growth and Stability - A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program)

2. 문서종류

백서 (White Paper)

3. 최초 발간 시점, 시기 및 주기

2006년 4월 최초 발간, 백서 발간 준비기간은 2005.2-2006.4까지 약 12개월 소요

4. 발간 주관기관

호주 국제개발기구 (Australian Agency for International Development, AusAID)

5. 관련 기관 및 협력체계

6. 법률/ 정책적 근거

2005년 9월 호주 외교통상부 장관이 2010년까지 ODA를 약 40억 달러까지 확대할 것을 공약함에 따라, 향후 10년간의 효율적인 원조를 위한 계획 수립을 위해 ODA 백서 발간 준비에 착수함.

7. 백서 발간의 목적 및 목표

2005년 3월 호주 외교통상부 장관의 공약에 따라, 확대되는 자국 ODA의 보다 효과적인 집행을 위한 노력의 일환으로써 백서는 변화하는 국제 개발협력 환경과 이에 따른 호주 해외원조의 장기적 목표와 전략, 중점협력 분야, 특히 아시아 태평양 지역에서 노력의 중심으로 제시함.

8. 목차구성

1장: 서론 (Introduction)

1.1 백서의 목적 (The Purpose of the White Paper)

1.2 왜 지금인가? (Why Now?)

1.3 호주 해외원조 계획: 호주의 가치와 국익

(Australia's Overseas Aid Program: Our Values and Interests)

2장: 운영 환경 (Operating Environment)

2.1 개발 성과와 전망 (Development Performance and Prospects)

2.2 지역적 문제 (Regional Challenges)

2.3 세계적 빈곤과 개발을 위한 국제적 대응

(International Response to Global Poverty and Development)

2.4 개발과 원조를 통한 교훈 (Lessons Learnt on Development and Aid)

2.5 취약 지역 (Fragile States)

3장: 전략적 체계 (Strategic Framework)

3.1 목표 (Objective)

3.2 원조계획의 주안점 (What the Aid Program Will Focus on)

3.3 원조공여 방안 (How Australia Will Deliver Its Aid)

3.4 개발도상국 파트너와의 협력

(Working with Developing Country Partners)

3.5 성 평등 (Gender Equality)

3.6 호주 원조의 비구속화 (Australian Aid Will Be Untied)

4장: 호주 개발협력 대상 지역 (Where Australia Will work, and Why)

4.1 아시아 (Asia)

4.2 파푸아뉴기니와 태평양 (PNG and the Pacific)

4.3 아프리카와 중동 (Africa and the Middle East)

5장: 중점협력 분야 (What the Aid Program Will Focus on)

5.1 경제 성장의 동력 (Accelerating Economic Growth)

5.2 역할 증대와 효과적인 국가 (Fostering Functioning and Effective States)

5.3 인적자원 투자 (Investing in People)

5.4 지역 안정과 협력 도모 (Promoting Regional Stability and Cooperation)

6장: 효과성 강화

(Strengthening Effectiveness: How Australia Aid Will Be Delivered)

6.1 원조 계획의 책임성 강화

(Strengthening the Performance Orientation of the Aid Program)

6.2 부패척결 (Combating Corruption)

6.3 호주와 아시아 태평양 지역 간의 협력 강화

(Enhancing Australia's Engagement with the Asia-Pacific Region)

6.4 파트너와의 협력 (Working with Partners)

7장: 원조 관리 (Aid Management)

7.1 무상원조 (Grant Aid)

7.2 개발재원 확보 (Resourcing)

7.3 원조 공여의 주안점 (Focus of Aid Delivery)

7.4 기술 (Skills)

7.5 원조 자문 위원회 (Aid Advisory Council)

7.6 커뮤니케이션 (Communications)

9. OECD DAC Peer Review의 관련 사항에 대한 평가

OECD DAC은 2008년 동료심사를 통해 호주가 백서 수립을 준비하면서, 국내적 논의가 활성화되어 원조 체제 및 정책 개혁과 원조 규모 확대를 위한 정치적 모멘텀을 형성하는데 기여했음을 소개함. 또한 호주의 ODA 백서가 중장기적 차원의 원조 프로그램을 위함 포괄적인 계획을 제시한다고 평가함.

10. 기타 관련 문서

2012 Australian Multilateral Assessment (AMA) Full Report

2012 Multilateral Engagement Strategy for the Australian aid program 2012-2016

11. 기타 특이 사항

호주 정부는 2012년 아시아 태평양 지역에서의 개발협력 정책을 포괄하는 외교백서 Australia in the Asian Century를 발간하였으며, OECD DAC은 2013년 동료심사를 통해 호주가 아시아의 평화와 안정을 도모하며 개발협력을 통해 인간안보를 강화하려는 계획을 제시한다고 평가함.

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 학교병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 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. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 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 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(AfT)’ 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구
- 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
- 국제개발협력지 2013년 3호
- 개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구

개발협력 정책과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- 12호 | 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-14-212

ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구

발 행 2013년 10월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

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

발간물 등록번호 11-B260003-000216-01

ISBN 978-89-6469-170-0 93320

