

Making a better world together

KOICA 개발정책 포커스

ISSN 2093-2111

제7호

국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점

KOICA Development Policy Focus

제 7 호

국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점

목 차

I. 서 론	03
II. 아시아 지역 개황	05
III. 주요 OECD/DAC 회원국의 대 아시아 지원 동향	07
IV. 한국의 대 아시아 지원 현황	37
V. 시사점 및 결론	39

I. 서론

한국의 길지 않은 ODA 공여 역사에서 아시아¹⁾가 수원지역으로서 차지해 온 비중은 절대적이다. 최근 변화하는 한국의 개발 협력 역량과 국제 정치·경제 환경의 영향으로 타 대륙 국가들에 대한 원조의 비중이 증가함에 따라 상대적으로 그 비중이 줄어드는 추세라고는 하나, 현 정부가 발표한 신 아시아 외교 구상에 뒤따른 개별 혹은 역내 다자포럼(ASEAN) 정상들과의 전략적 동반자 선언 이행을 측면지원하고, 외교·안보 혹은 경제적인 이유로 향후 중대가 예측되는 서남아시아 및 남태평양 도서 지역 국가들과의 개발협력을 가속화 하려면, 아시아는 한동안 한국 원조에서 계속 절대적인 우선순위를 차지할 것으로 보인다.

편의상 아시아라 통칭하기는 하나, 이 드넓은 지역의 지리적·인종적·환경적·문화적 다양성은 물론 각종 개발 관련 지수의 큰 편차와, (예를 들면 아프리카 혹은 중남미와 대조되는) 구성원들의 정체성에 대한 동질감 부족은 이 지역을 하나로 묶는 포괄적인 원조 전략을 애초부터 불가능해 보이게 한다.

본 정책포커스는 이러한 대 아시아 원조 전략의 중요성과 어려움을 동시에 감안하면서도, 우리나라가 향후 대 아시아 원조 정책 방향을 설정하는데 고려할 만한 이론적·실제적 기본사항을 재점검하며, 보다 효과적이고 시의적절한 원조 프로그램 발굴 방향과 방법을 위한 아이디어를 제공하기 위해 기획되었다. 이를 위해 우선 해당 지역 현황을 역내 개발 편차를 중심으로 분류해 보았다. 이어 한국처럼 대 아시아 원조에 우선순위를 부여하고 있는 타 OECD DAC회원국들의 원조 주무 기관의 정책 결정 구조와 기본 정책 목표를 검토하고, 이들의 아시아 지역 원조 집행 현황을 간략히 살펴본다.²⁾ 그 후 KOICA의 대 아시아 지역 원조 현황을 이들과 비교하여, 결론부에는 KOICA에 비교적 시사성이 클 것이라 여겨지는 주요 원조국들의 특징적인 최근 동향과 이를 기반으로 한 제언 사항을 정리했다.

OECD DAC통계에 따르면 최근 아시아에 대한 절대 ODA규모와 국별 ODA 규모 내에서 상대적으로 차지하는 비중이 모두 높은 교집합에 위치하는 국가들은 미국, 일본, 영국, 독일, 호주로 압축된다. 이 중 독일 정도를 제외하면, 중점 지역은 다들지라도 아시아 태평양 지역에 전통적으로 지대한 지정학적 이해관계를 가지고 있는 국가들이다. 따라서 각국의 정부 기관이 주도하는 원조 정책과 현황은 유무상 부문 모

1) 중동·CIS지역 제외, 오세아니아 포함.

2) 현재 국별지원전략 수립 일정이 임박한 역내 중점협력국인 베트남, 필리핀, 인도네시아, 솔로몬 제도 등에 대해 우위를 가지고 있는 공여국들(예를 들면 베트남과 필리핀에 대한 일본, 인도네시아와 솔로몬 제도에 대한 호주의 우위 등)의 해당 지원 현황은 조금 더 자세히 살펴본다.

두 그러한 ‘국익’을 충실히 반영하고 있으며, 영국을 제외하고는 그러한 점을 원조 정책 목표에 거리낌없이 밝히고 있기도 해서 전통적으로 표면적으로는 이타적인 원조 정책 목표를 내세워 온 타 유럽 국가들의 경향과 차이를 보인다.³⁾ 그러나 영국도 중점 원조 지역과 집행 내용의 측면에서 관찰해 보면, 사실상 국익의 추구가 유무상을 막론하고 대의원조 프로그램에 기본적으로 포함돼 있다고 봐야 할 것이다.

역내 이해관계와 역사, 원조 규모의 현격한 차이⁴⁾ 때문에, KOICA가 이들 국가들의 원조 전략을 그대로 따르는 것을 목표로 하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 다만 각 국가가 경험한 아시아 지역 원조의 역사와 그 사업을 위해 구축된 체계의 바탕에서 추구하는 현 정책, 우선시하는 원조 분야와 실행 방법 등의 차이와 그러한 차이를 초래한 이면의 이유를 살펴보는 것⁵⁾은 향후 KOICA가 좀더 효과적으로 대 아시아 원조 정책을 수립하는데 나름 의미있는 통찰을 제공해 줄 것으로 기대해 볼 수 있다. 국제 원조 사회에서 효과적인 원조를 둘러싼 담론과 실천 방법의 포커스는 지역 정세와 강대국들의 현실 정치, 그에 기인한 돌발적인 혹은 중장기적인 문제 점들에 맞추어 끊임없이 변화하기 때문에, 각국의 최신 원조 동향 역시 단기적 전략 방향 설정을 위한 기초 정보의 일부가 될 수 있으리라 생각한다.

본 정책포커스는 아시아라 통칭되는 드넓고 다양한 지역에 대해 이루어지는 원조 정책예를 개괄하는 기초 보고서이다. 향후 역내 각 블록별 혹은 국별 원조정책 결정에 도움이 될 좀더 자세한 후속 연구가 국별원조전략(Country Assistance Strategy, CAS) 수립 및 실행 과정에서 이루어질 수 있을 것으로 기대한다.

3) 그렇다고 국익의 추구를 기조로 삼는 개발 협력이 늘 경제 (특히 자원 및 무역 관련) 분야에만 집중한다는 의미는 아니다. 교육, 보건, 환경, 행정 등 범분야의 서비스 향상이 해당 지역의 안보와 경제에 기여하기 때문에 궁극적으로는 해당 지역의 안정과 번영이 이에 영향을 받는 공여국의 국익에 도움이 된다는 포괄적인 의미.('진보된 이기심')

4) 각국 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국 지원 액수 비교

5) 각국의 원조 정책 및 형태를 살펴볼 때 각 원조 주무기관이 웹사이트/연간보고서/기타 정책문서에 현재 사용하고 있는 역내 지역 그룹 구분을 될 수 있는 대로 그대로 따라왔음을 밝혀둔다. 다만 기본적으로 우리나라 외교통상부와 KOICA가 주로 사용하는 지역 구분을 따라 동구/중앙아시아 지역은 본 정책포커스의 논의 대상인 '아시아' 범위에서 제외하고, 대다수의 국가에서 동아시아와 함께 묶고 있는 태평양 도서 지역과, 몇몇 공여국은 때로 중동 혹은 중앙아시아로 분류하기도 하는 아프가니스탄을 포함시켰다.

II. 아시아 지역 개황

국명	인간개발 지수(HDI) 순위(2010)	GDP per capita at PPP ⁶⁾ (2008)	평균 수명 (2008)	성인 비문맹률 (2008)	일 \$2(PPP) 이하 인구율 (percent)	지니 계수
브루나이	30	48851	77.4	95.0		
캄보디아	137	2152	61.0	77.6	57.8(2007)	0.442(2007)
인도네시아	111	3971	70.8	92.0(2006)	54.6(2005)	0.376(2007)
라오스	133	2121	65.0	72.7(2005)	76.9(2002)	0.326(2002)
말레이시아	66	13851	74.4	92.1	7.8(2004)	0.379(2004)
미얀마	138		61.6	91.9		
필리핀	105	3508	71.8	93.6	45.0(2006)	0.440(2006)
태국	87	8196	68.9	93.5(2005)	11.5(2004)	0.425(2004)
베트남	116	2837	74.4	92.5	48.4(2006)	0.378(2006)
아프가니스탄	181	1280	43.9			
방글라데시	146	1500	66.1	55.0	81.3(2005)	0.332(2005)
부탄	132	4799	66.1	52.8(2005)	49.5(2003)	0.468(2003)
인도	134	3059	63.7	62.8(2006)	75.6(2005)	0.368(2005)
몰디브	95	5510	71.6	98.4(2006)		0.374(2004)
네팔	144	1191	66.7	57.9	77.6(2004)	0.473(2004)
파키스탄	141	2586	66.5	53.7	60.3(2005)	0.312(2005)
스리랑카	102	4550	74.1	90.6	39.7(2002)	0.411(2002)
파푸아뉴기니	148	2243	61.1	59.6	57.4(1996)	0.509(1996)
사모아	94	4562	71.8	98.7		0.430(2002)
솔로몬제도	135	2108	66.3	76.6(1999)		
동티모르	162	816	61.1			0.319(2007)
통가	99	4715	71.9	99.0(2006)		0.420(2001)
투발루			64.0			0.430(1994)
바누아투	126	4106	70.3	81.3		
중국	92	6221	73.1	93.7	35.7(2005)	0.415(2005)
몽골	115	3443	66.6	97.3	13.6(2008)	0.366(2008)

* Asian Development Bank Key Indicators 2010과 UNDP Human Development Report 2009 Statistical Tables에서 발췌 정리

6) Purchasing Power Parity. current international dollars

한 국가의 개발 정도를 측정하는 바람직한 기준과 방법은 계속해서 논의가 이루어지는 주제이며, 본 정책포커스에서 논의하기에는 지나치게 광범위하다. 위의 표는 1990년대 이래 UNDP등에서 지속적으로 사용하며 발전시켜온 대표적인 인간개발지수⁷⁾와 그를 구성하는 대표적 항목 및 소득·불평등 관련 지표를 중심으로 역내 국가들 간 격차를 보여준다. 아시아는 지리적인 근접성과 기존 역내 협력체를 최우선으로 고려하면 ASEAN을 중심으로 한 국가들과 SAARC의 회원국들인 서남아시아 국가, 태평양 도서 국가, 중국과 몽골의 동북아시아로 나누어볼 수 있겠지만, 위의 지표들을 살펴보면 각각의 그룹 내에도 비교적 큰 편차가 존재한다는 사실이 명확해진다. 예를 들어 말레이시아와 필리핀, 태국은 개발 정도의 중간그룹 내에서도 중상 그룹이라면, 인도네시아와 베트남은 중중, 캄보디아와 라오스, 미얀마는 중하 그룹으로 나뉘는 이유를 알 수 있다. 이러한 역내 편차는 역내 개별 국가 원조 전략 수립에서는 물론 남남협력 등을 통한 역내 다자 플랫폼을 활용하는 원조 정책 수립에서도 항상 고려해야 할 요소이다.

이 외에 몇몇 국가들에서는 국내 소득의 격차가 무척 크다는 사실 역시 간과할 수 없다. 예를 들어 필리핀에서 빈곤 인구 비율은 마닐라 내의 8.7퍼센트와 비교해 남부 민다나오 지역에서는 66퍼센트에 달하며, 인도네시아 역시 파푸아 주는 빈곤선 밑에 위치하는 인구가 절반에 해당하는 데 비해 자카르타에서는 3.4퍼센트에 불과하다. 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남의 소위 CLMV지역에서는 주로 농촌과 소수 민족 거주 지역에서 빈곤의 비율이 가장 높게 나타나며, 산업화가 진행됨에 따라 도시의 취약 계층에서도 빈곤이 심해지고 있다.⁸⁾

여기에 거버넌스와 분쟁 후 재건 정도 (‘취약국fragile state’ 관련 지표) 등의 분류 기준과 보건, 교육 분야의 세부 지표가 더해지면, 아시아 역내 개발 편차와 각국 및 지역의 개발 수요는 좀더 명확하게 드러날 것이다.

7) Human Development Index. 한편 다면적 빈곤 지수Multidimensional Poverty Index는 아마티아 센 Amartya Sen이 주창한 빈곤을 다면적인 각도로 바라볼 필요가 있다는 관점을 반영한다. UNDP, 캐나다, 호주, 영국 등의 원조 기관의 도움을 얻어 옥스퍼드 빈곤과 인간 개발 이니셔티브Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)에서 개발한 이 지수는 UNDP의 Human Development Report에서 2010년부터 새로이 차용할 예정이다.

8) Southeast Asia Human Development Report (2005); Caballero-Anthony (2006)

III. 주요 OECD/DAC 회원국의 대 아시아 지원 동향

A. 미국

1. 원조 정책 결정 구조와 목표

미국의 대외원조 전략과 집행에는 국방부나 농림부, 재정부 등 총 26개 정부 기관이 관여하기는 하나, 큰 틀의 정책 기조와 실행 계획은 국무부(U.S. State Department)와 국제개발청(U.S. Agency for International Development(USAID))의 협의에 따라 정해지고 이들이 작성하는 국회를 통과할 예산안을 통해 확정된다.⁹⁾ 미국 원조 정책 기조는 자국 안보와 이익의 최우선시로, 이를 전면에 내세우는 것은 타 OECD DAC 회원국과 비교할 때 이례적이며, 따라서 비판받는 부분이기도 하다. 미국 대외원조의 역사와 전략적 목표를 고려할 때 오히려 일관성이 있다 할 수 있으며, 미국은 절대적 우위의 ODA규모 덕분에 어느 정도 독자적 노선의 추구가 가능한 점도 있다. 이러한 특징은 대 아시아 원조정책에도 마찬가지로 적용되는데, 2007년부터 2012년까지 대외원조를 담당하는 위 두 원조 주무 조직의 전략적 계획을 서술한 문서¹⁰⁾에 따라 대 아시아 지역별 우선 원조 정책 목표와 그것을 정당화 하고 있는 이유를 정리해 보면 다음과 같다.¹¹⁾

1) 동아시아와 태평양

평화와 안보, 인권과 민주주의 :

- 수원국들이 지속가능하고 독자적인 민주적 거버넌스 제도를 마련할 수 있도록 거버넌스와 민주화 부문 원조에 집중.
- 태평양 도서지역의 정치적 안정을 촉진하기 위해 노력하며 세계에서 가장 인구가 많은 이슬람 국가인 인도네시아와 미국의 우방이자 역내 가장 오랜 민주 국가인 필리핀을 주시. 특히 지역 차원에서는 물론 전지구적으로 중요한 인도네시아 민주주의의 성공을 돕기 위해 지원과 노력을 집중. 몽골의 젊은 민주주의와 동티모르의 취약한 민주주의에서 거버넌스 강화를 위해 노력하는 동시에 중국이나 베트남이 개방적이고 책임있는 정치적·규범적·법적 체제를 갖추도록 지원. 태국과 피지의 민주적으로 선출된 정부도 지원. 캄보디

9) OECD 2006

10) U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development (USAID) 2007; USAID 2010; www.usaid.gov/locations/asia

11) 미국의 대외 원조 전략 수립 및 실행에는 남아시아를 종종 중앙아시아 CIS국가들과 같은 군으로 묶지만 KOICA내의 현 체계를 고려하여 후자는 본고의 논의 대상에서 제외했다. 북한도 같은 이유로 제외한다.

아의 과거 인권 침해를 해결하기 위해 노력. 미얀마에서 민주적인 변화를 가져오기 위해 압력. 거버넌스 향상 및 부패방지 위한 ASEAN의 노력 지원. 동아시아 연안 국가들과 해양 분야 협력 증진.

인간 개발 :

정치 경제 부문 개발을 가속화하기 위해 교육 제도, 숙련된 노동력, 정보력 있는 유권자 집단 구축을 위해 노력. 특히 지역 단위에서 거버넌스가 시민들의 필요에 부응하도록 지원. HIV/AIDS 확산 방지, 치료 및 기초/고등 교육 확산 위해 노력. 결핵, 말라리아, AI 및 기타 전염병의 확산 방지.

무역, 투자, 경제 개발 촉진 :

인도네시아와 필리핀에서 사업 환경 개선, 경제 개발 촉진, 부패 감소, 금융 부문 건전성을 위해 노력. 양자 FTA, 조세 협정과 무역과 투자 프레임워크 협정 관련 교섭과 실행, 그리고 APEC포럼을 통한 참여를 이끌어 내어 전지구적 무역 자유화에 기여. 중국, 인도네시아, 필리핀과 메콩 델타의 자연 자원의 효율적 관리와 중 다양성 보존과 깨끗한 물, 위생, 청정 에너지 기술 개발에 집중. 향후 중국의 에너지 및 에너지 서비스에 대한 폭발적 수요 증가에 대비해 청정 개발과 기후를 위한 아태 파트너십 Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate 프로그램 지원. 인도네시아, 필리핀, 캄보디아에서 노동력 개발, 민간 부문 경쟁력 향상, 경제 부문 거버넌스 개선.

다자 협력체 강화 :

APEC과 Association of Southeast Asian Nations Regional Forum (ARF) 등의 지역 협력체를 통해 다자 협력을 강화해 나간다. ASEAN과의 파트너십 통해 재해대책 및 방지, 인신매매, 무역, 금융, 안보, 비확산, 에너지, 환경 등의 이슈에 접근, 이 지역이 2020까지 하나의 정치 경제 공동체가 되도록 지원.

2) 남아시아

아프가니스탄 :

선출된 정부의 행정 효율성을 높이기 위한 지원 계속. 특히 국방부와 내무부 역량 향상은 국가법의 공정한 집행에 도움이 되고 아프가니스탄 민중의 신뢰를 얻는데 도움이 될 것이므로 군대와 경찰 훈련과 장비 향상을 지원 마약 재배와 매매를 근절하기 위해 양귀비 밭 근절, 거래자 및 기타 불법 약물 경제에 관여하는 자들에 대한 처벌 지원. 농촌의 대체 수입 자원을 위해 고부가 원예와 소규모 사업을 장려해 경제 개발을 도모.

파키스탄/아프가니스탄 접경 지역 :

이 지역은 테러리스트의 은신처이므로 파키스탄 정부가 이 멀고 전통적으로 지배하기 어려웠던 지방 통제를 위해 마련한 연방 관리 부족 지역 Federally Administered Tribal Areas에 대한 경제 사회 개발 전략을 지원. 경제 발전, 교육 기회 증가, 보건 및 정부 서비스 강화.

테러리즘 및 향정신성 약물 퇴치 :

남아시아는 중앙아시아와 함께 향정신성 약물 거래와 이슬람 극단주의가 발현하는 지역으로 이는 반군을 조성하고 지역 경제를 파괴하며 정부를 부패시킴을 인식한다. 정치적 불안정이 방글라데시 등 인근지역으로 확산되는 것을 막기 위해 아프가니스탄과 파키스탄에서의 전투에서 승리하고 파키스탄에서는 군대를 현대화¹²⁾하고 변방과 국경 지역에 정부의 통제가 미치도록 지원하는데 집중. 스리랑카와 네팔에서 미군과의 상호운용성 interoperability을 촉진하고 인권 증진 및 반군의 위협 감소를 위한 역량 강화에 집중.

분쟁 해결 노력 :

스리랑카와 네팔에서는 평화와 민주주의를 지속시키기 위한 교섭을 지원. 미국 정부는 공정한 화해와 조정 분야의 전문성을 발휘하여 분쟁을 해결하며 무장해제, 동원해제 같은 분쟁 후 지원에도 주력.

민주화와 경제 개혁 :

아프가니스탄은 수도 바깥의 거버넌스와 법치, 시민 사회의 확립을 위한 지원이 필요. 파키스탄에서는 정당 확립, 지방 거버넌스, 시민 사회 역량 강화, 선거위원회 역량 강화 등을 통해 민주주의를 촉진 지원. 방글라데시도 거버넌스 분야 지원.

이 지역의 안정성을 위해 무엇보다 일자리와 수입을 창출하는 민간 부문 경제 활성화가 필수적. 파키스탄과 인도는 연간 성장률 8퍼센트 이상인데도 다수가 가난하며, 아프가니스탄은 전쟁 후 기본 인프라가 부족함을 인식.

교육 :

특히 사회개발에 필수적인 여성과 여자아이들의 교육. 파키스탄과 아프가니스탄에서 문맹률은 경제 발전과 정치적 안정에 장애. 계속해서 전 지역에 질 좋은 기초 교육을 공급하고 파키스탄 부족 지역들에서 일할 수 있는 혁신적 방법을 모색.

12) 대테러리즘 행위와 군대 원조(장비 및 서비스 지원)는 OECD DAC에서 정한 가이드라인에 따르면 ODA라고 볼 수 없다. 다만 인도적 지원 등 개발 목적 서비스를 제공하기 위한 공여국 군대의 활동에 따른 비용은 ODA로 고려된다 (OECD 2008a)

보건과 인도적 지원 :

남아시아에서는 지나치게 빠른 인구 성장과 그에 동반하여 높은 영아 및 산모 사망률이 문제임을 인식. 미국은 백신 캠페인, 의료품 지원, 정부 보건 부처에 대한 지원 등의 프로그램을 양자 혹은 다자적으로 운영. HIV/AIDS나 조류 독감등의 전염병 퇴치를 위한 지원과 함께 식량 지원, 재난에 대한 즉각적 지원과 재건을 제공. 또한 난민들의 이주 상태를 종결시키기 위한 지속적인 대책을 찾는 과정에서 난민과 기타 분쟁의 희생자들에 대한 지원도 계속.

2. 원조 정책의 집행 : 원조 규모와 주력 분야

아래 통계에서 나타나는 양자 ODA규모에서도 명확하게 드러나듯, 현재 미국의 대 아시아 원조 규모에서 가장 큰 비중을 차지하는 국가들은 아프가니스탄과 파키스탄이다. 이들 국가들의 전방위한 재건 프로그램에 대한 집중도는 현 상황 하에서 미국의 외교안보적 고려 때문에 불가피한 선택이자, 국익을 최우선시하는 미국 원조정책의 일관성있는 반영이기도 하다. 이들 국가에서 미국은 정부의 거버넌스와 사법집행 역량의 확립에 가장 큰 우선 순위를 두고 있다. 미크로네시아 연방에 대한 지원 규모가 꾸준히 큰 비중을 차지해온 점도 눈에 띄는데, 이는 2004년에 맺은 미국과의 자유연합협약Compact of Free Association에 따라 미국에 국방 관련 일체의 권리를 주는 대신 2023년까지 연간 거의 1억불을 지속가능한 개발을 목적으로 받기로 약정돼 있기 때문이다¹³⁾.

동아시아 및 남태평양 도서지역에서의 주력 정책 목표로 인도네시아와의 전면적인 파트너십, 필리핀의 안보 및 대테러 역량 향상, 역사적으로 결끄러운 관계로 인해 비교적 소원했던 베트남과의 협력 강화를 명시한 바,¹⁴⁾ 아래 리스트의 10대 수원국 외에 대 베트남 원조 규모(62.5million USD, 2008)는 향후 꾸준히 유지되거나 증가될 것으로 보인다.

미국의 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수(단위: 백만불)		국가명	액수(단위: 백만불)
1	아프가니스탄	2111.6	6	네팔	77.7
2	파키스탄	350.6	7	미얀마	71.6
3	인도네시아	115.1	8	필리핀	71.3
4	방글라데시	93.2	9	캄보디아	69.8
5	미크로네시아 연방	79.8	10	중국	65.2

* 순지출 기준 (2008)

출처: OECD DAC International Development Statistics Online

13) "Background Note : Micronesia", accessed at <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1839.htm>

14) USAID (2010)

미국은 풍부한 재원으로 많은 국가에 다양한 프로그램과 운용법을 사용하여 원조하고 있기 때문에, 이들의 특징을 쉽게 일반화할 수는 없으나, 지역별로 미국의 지역 원조 목표 하 세부 항목 분야별로 주된 원조대상이 되는 국가군이 있다. 이를테면 동아시아와 태평양 지역에서 평화와 안보라는 목적을 위해 지원¹⁵⁾받는 주요 국가는 인도네시아(대테러와 법집행 프로그램), 필리핀(민다나오의 경찰력 훈련에 자금 지원), 몽골과 태국(군경 역량 강화) 등이며, 인도적 지원이라는 목적을 위해 할당된 재원은 대부분 태국-미얀마 국경 지역의 미얀마 난민들을 위한 지원 프로그램에 쓰여진다. 아프가니스탄과 파키스탄 외에도 아태 지역에 있는 미군 기지와 NATO동맹국, 역내 테러리즘 및 범국가적인 범죄 단속을 위해 중요하다고 생각하는 전략적 협력국을 고려할 때, 미국의 대 아시아 지역 원조는 무엇보다 평화와 안보 부문에 집중돼 있다고 할 수 있다. 프로그램을 실행하는 주체는 USAID외에도 국방부 등 기타 정부기관, 관련 UN 산하기구, 다국적 혹은 미국 NGO등으로 다변화된다.

3. 원조 정책의 특징적 동향

다자 플랫폼 강화 :

원조 규모의 우위로 어느 정도 독자적인 노선 추진이 가능한 몇 안되는 공여국 중에서도 현재 으뜸인 미국은 그러나 꾸준히 대 아시아 지역 다자 이니셔티브의 구축 및 강화를 주된 정책 목표 중의 하나로 제시해 왔다. 이는 질병 및 보건, 자연 재해 방지 및 대책, 에너지 및 종 다양성 관리 등 다양한 원조 목표에 대해, 실질적으로 다자적 접근이 더 높은 효율성과 원조 효과성을 갖는다는 인식에 기인한다¹⁶⁾. 이에 따라 초국적으로 원조 프로그램을 관리하는 USAID의 지역 사무소가 부활¹⁷⁾(USAID Regional Development Mission-Pacific, RDMP)하거나 더욱 다양한 권한을 가지게 되었고(USAID Regional Development Mission-Asia, RDMA), 이 사무소들은 다양한 섹터에서 다자 이니셔티브를 주도하거나 참여하고 있다. RDMA는 2003년 태국 방콕에 원래 USAID 현지 사무소가 없는 국가들과의 양자 협력 계획을 위해 설치되었으나 곧 HIV/AIDS 및 조류독감 대책, 메콩 강 위원회 역량 강화, 야생 동물 보호 등 다양한 범국가적 개발 협력 분야에 구체적인 다자 프로그램을 주관하는 역할로 발전했다. RDMP는 1994년 폐소되었다가 2011년 재개소할 목적으로 예산이 배정되었으며, 파푸아뉴기니, 솔로몬 군도, 사모아를 포함 역내 9개 도서 국가에 대해 전지구적 기후변화가 초래하는 어획량 및 삼림 감소, 자연 재해 대책 및 재건 등의 분야의 초국적 프로그램을 관장할 예정이다.

또한 역내 지역포럼의 틀을 더욱 공고히 하는 것이 국익에 도움이 된다고 보고, 역내 개별 국가들이 이러한 지역포럼에 참가하고 협력할 수 있도록 하는 역량 강화에

15) OECD (2008a)에 따르면 ODA로 공식적으로 분류될 수 없는 성격의 원조도 포함돼 있다.

16) <http://www.usaid.gov/rdma/about>

17) 2011년 부활시킬 예정으로 예산 항목 포함됨.

힘쓸 것을 원조 정책 목표의 하나로 하고 있기도 하다. 이는 ASEAN과 ARF, SAARC, APEC 등 기존 역내 경제 및 안보 포럼에 모두 해당된다.

한편 아태 지역 전반, 특히 전략적으로 주요 수원국인 인도네시아에 대한 영향력과 원조 효율성을 강화하기 위해 역시 인도네시아에 원조 우선순위를 두고 있는 공여국 호주의 AusAID와 최근 파트너십 MOU를 체결했다.¹⁸⁾ USAID는 이전에도 동유럽 등지의 특정 프로젝트를 위해 스웨덴의 SIDA 등과 MOU를 체결한 적이 있고, 군사 안보 및 경제 등 모든 면에서 가까운 우방인 호주와의 신뢰를 바탕으로 양국간 태평양 지역의 원조 조정 협력 의지를 2009년의 Cairns Compact 등을 통해 천명한 바 있다. 이러한 움직임의 연장선상에서 이 MOU는 특히 아프가니스탄 Uruzgan 지역의 재건과 인도네시아에서의 기후 변화 대처 및 자연 자원 관리 부문, 기타 아태 지역의 모자 보건과 가족계획 분야에서 협력할 기회를 찾을 것이라고 구체적으로 명시하고 있다.

안보와 경제 :

미국의 원조 전략은 어떤 식으로든 미국의 안보와 경제라는 상위의 정책 목표에 긴밀히 연관되어 있다. 예를 들어 인도네시아, 필리핀 등 동남아 도서국가들의 분쟁을 해결하고 문맹률 등 교육과 보건 문제에 막대한 재원을 투입하고 있는 이유는 이것이 궁극적으로 전세계에서 가장 많은 인구의 이슬람교도가 살고 있는 이 지역에서 테러리즘의 발현을 막을 수 있는 길이라고 인식하기 때문이다. 빠른 경제 성장이 진행되고 있는 동남아시아, 특히 베트남 등지에서 무역을 위한 원조 Aid for trade의 증가를 통해 자국과의 경제적 협력을 다각도로 추구하는 것 역시 같은 맥락이며, 최근 늘어나는 환경 및 에너지 분야 범분야 프로그램도 마찬가지다.

아프가니스탄과 파키스탄이 현 상황에서 차지하는 원조 비중이 워낙 큰 데다 특히 이 지역에서는 경찰력 및 군대의 현대화 및 조직 훈련 등으로 USAID의 개발협력 운용 재원 비중이 적어지고 국방부가 개발 협력에 깊이 개입하고 있어, 이에 대한 책임과 운영 경계를 명확히 하라는 지적도 받고 있다¹⁹⁾. 이 부분에 대해서는 현지 상황을 고려해 안보 분야와 연관성을 가지는 개발 부문 정부 기관(USAID)이 운영하는 프로그램에서 수원국의 경제 성장과 복지 부문에 무게를 점점 더 많이 싣는 식으로 대처해 나갈 것으로 보인다.

Millennium Challenge Corporation²⁰⁾ :

2004년 조지 부시 전 대통령의 선도로 초당적 지지를 얻어 출발한 이 반관반민 조직은 자금과 운영 면에 대한 일부 문제점과 비판에도 불구하고, 이미 실제적으로 운용할 수 있는 개발 기금을 수원국의 요청에 따라 독립적 심사를 거쳐 지급하기 시

18) <http://www.usaid.gov/press/releases/2010/pr100720.html>

19) OECD (2006)

20) OECD (2006): www.mcc.gov

작했다. 아시아 태평양 지역에서도 이미 몽골과 바누아투, 필리핀, 인도네시아 등이 이 조직의 개발 원조 자금 지원을 받은 바 있다. 자체적으로 가지고 있는 분야별 기준 - 공정한 행정, 인간에 대한 투자, 경제적 자유 - 의 충족 여부와 프로그램의 성격에 따라 국별, 프로그램별로 차이가 나는 규모의 원조를 제공한다. 매년 하원이 승인하는 이 조직 관할의 사업 예산 규모가 조금씩 달라지기는 하나, 주로 민간 부문 인사를 CEO로 임명해 기존 USAID의 비효율을 극복하는 ‘smart aid’를 달성하는 것을 목표로 해서 차별성을 가지고 있다. 향후 성과와 정치적 의지, 여론의 향방에 따라 조직의 성장 가능성 및 개발협력 분야에서의 주도적 지위가 결정될 것으로 보이나, 이미 상당한 규모의 원조 프로그램을 집행하고 있으므로 아시아 태평양 내에서의 활동을 주목해 볼만 하다.

B. 일본

1. 원조 정책 결정 구조와 목표

일본은 대 아시아 지역 원조에서 전후 배상 문제와의 깊은 연관성과 아시아의 독보적인 경제 리더로서의 위치 때문에 전통적으로 큰 비중을 차지해 왔다. 특히 동남아 지역 양자 원조에서는 인프라 지원에 주안점을 두는 ‘틈새 전략’으로 개발 원조와 본국과 수원 지역의 경제협력 증진 두 가지 목표를 동시에 노리는 모습을 보여왔다.²¹⁾ 점차 잠재적인 원자재 공급 시장 및 수출시장인 비 전후 배상국을 상대로 한 원조를 실행하기 위해, 다자 계획에의 참여를 늘려오기도 했다(Colombo Plan, Asian Industries Development Plan, ASEAN-JAPAN Development Fund등). 최근 몇 년 사이에는 그 동안 쌓아올린 독보적인 대 아시아 공여국으로서의 입지를 활용해 아시아 각 수원국 내에서 원조조화 관련 국제 원조사회의 적극적인 리더 또는 조정자 역할도 많이 맡아왔다.

외무성 산하에 대외원조 주 집행기관인 JICA가 2003년 JDCF를 흡수 합병, 90년대 후반 도입한 인간 안보(human security)를 개발 원조 정책의 목표를 아우르는 개념으로 정해놓고 있다. 인간안보 개념의 도입은 일본이 주로 경제적 이득을 취하고 외교 파워를 고취시키기 위한 수단으로서 대외 원조를 사용해 왔다는 비판을 어느 정도 가라앉힌 듯하다. JICA가 현재 공개적으로 천명하고 있는 역내 원조 목표²²⁾는 다음과 같다.

21) Kawai and Takagi (2004): 랭카스터 (2007)

22) JICA(2008); MFA (2009)

1) 동아시아

중국과 몽골 :

이 지역에 대한 주요 원조 정책 목표는 인적 자원 개발과 이를 통한 기관 역량 강화이다. 중국에 대한 양자 원조는 특히 1) 환경과 기타 글로벌 이슈들의 해결 2) 개방적인 개혁 정책 지원 3) 상호 이해 촉진 분야에 기여할 수 있는 기술 협력에 중점을 두고 있다. 몽골에 대한 원조의 4개 주요 정책 목표는 1) 시장 경제 촉진을 위한 정부 역량 강화와 인적 자원 개발 2) 농촌 개발 3) 환경 보호 4) 경제 활동을 증진시키는 인프라 개발 지원이다.

대 ASEAN (‘동남아시아’) :

일본이 인식하는 ASEAN지역의 외교와 경제 중요성 때문에 특히 1990년대부터 이 지역에 대한 큰 틀의 개발 원조 정책이 주로 총리와 ASEAN 국가수반들의 정상회담에서 발표되어왔다. 이러한 이니셔티브들이 모여 좀더 포괄적이면서도 구체적인 방안으로 제시된 것은 도쿄 선언과 일-ASEAN행동계획(Japan-ASEAN Plan of Action)이 발표된 2003년이였다.²³⁾ 당시 일-ASEAN 정상회담에서 일본은 ODA정책을 ASEAN역내에 집중할 것을 천명하며 특히 3가지 우선 협력 분야로 1) ASEAN 통합 (인프라 향상과 격차 감소), 2)투자 촉진과 양자 경제 파트너십 협정, 인력 개발과 기관 역량 강화 등 ASEAN회원국의 경제 경쟁력 향상, 3) 테러리즘, 해적, 기타 범국가적 이슈 해결 등을 제시했다. 그 외에도 인적 자원 개발을 위한 포괄적 계획, 메콩 유역 개발도 신 이니셔티브의 일부로 제시됐다. 2007년 일-메콩 지역 파트너십 프로그램은 1)해당 지역 경제 통합의 가속화 2)해당 지역과 일본 사이의 무역 및 투자 증진 3) 보편적인 가치와 지역 공통의 목표 추구 등을 우선 분야로 명시했으며 이에 따라 일본은 특히 캄보디아, 라오스, 베트남에 대한 원조를 늘려왔다. 2009년 4월에는 아시아 경제 규모 2배 성장을 위한 성장 이니셔티브를 발표하여 이 지역에 최대 2조 엔 규모의 ODA를 제공하겠다고 약속하기도 했다.

2) 서남아시아

서남아시아에서 원조 정책 우선 목표는 빈곤 감소와 경제 개발이다. 빈곤 감소는 인간 안보와 성평등같은 개념을 강조하여 보건, 교육, 물 공급, 지역 사회 개발, 인적 자원 개발 등의 분야를 폭넓게 아우른다. 경제개발을 위해서는 일본의 전통적 비교 우위 부문인 경제 인프라 개발과 민간 부문의 투자와 무역 촉진 분야에서 지원한다.

23) JICA (2007) Report from the Study Group on Assistance to the Southeast Asian Region - Regional Integration and Development Aid.

또한 전지구적 환경 문제와 테러리즘 대책을 이 지역의 중요한 개발 이슈로 인식하는 한편, 이와 관련해 지역의 두 라이벌 대국인 인도와 파키스탄에 대한 개발 협력을 꾸준히 병행한다. 일본 유상 ODA의 가장 큰 수원국인 인도에서는 전력과 교통 등 경제 인프라 개발과 함께 농촌 지역의 빈곤 감소에 우선 순위를 둔다. 파키스탄에 대해서는 2009년 4월 도쿄에서 개최한 파키스탄 공여국회의(Pakistan Donors Conference)를 통해 테러리즘 대책과 경제 개혁을 위해 최대 십억 달러를 제공하겠다고 발표했다. 네팔과 스리랑카에서는 평화 구축, 방글라데시에서는 재난 예방과 재건 등을 우선 목표로 한다.

파키스탄 공여국 회의에서 보듯 일본은 이 지역 내에서도 타 공여국들과의 협력에서 주도적인 역할을 하거나 적극적으로 참여하고 있다. 동티모르 재건 컨설팅 그룹을 관리하는가 하면 2002년 스리랑카 분쟁 후 재건 개발회의를 공동주최하고, 아프간 재건과 아체 평화 협상에서도 주도적 목소리를 냈다. 2002년 스리랑카 분쟁이후 재건 개발회의를 공동주최했고, 아프간 재건과 아체 평화 협상 도모에도 주도적으로 참여하며, 2005년 방글라데시에서는 세계은행, 아시아 개발은행과 영국의 국제개발부와 “공동 지원 전략” 구상을 시작해 방글라데시의 PRSP지원을 위한 공여국간 조정과 협력을 도모하고 있기도 하다²⁴⁾.

4) 오세아니아

이 지역에서는 작은 도서 국가들의 경제적 자립과 지속가능한 개발을 위한 인적 자원 개발을 최상위 목표로 한다. 주로 1차 산업으로 이루어진 경제 구조와 기후 변화로 인한 환경 문제, 이들의 해결을 어렵게 하는 작은 국가들의 규모와 원거리를 고려하여, 경제적 자립을 위해서는 자원봉사자 파견과 관광, 농업, 어업 촉진을 위한 인력 훈련을 최우선 분야로 한다. 특히 이 지역의 특수성을 고려하여 이 지역에 대한 전문 지식을 가지고 있는 다른 공여국 원조 기구 및 현지 혹은 국제기구들과의 협력을 추구한다.

2. 원조 정책의 실행 : 원조 규모와 주력 분야

2008년 순지출 기준 일본의 양자 ODA 우선 수원국은 다음 리스트와 같다.²⁵⁾

24) 랭카스터(2007)

25) 필리핀, 인도네시아도 전통적으로 주요 수원국이나 차관의 상환 등으로 감액된 ODA가 반영돼 표의 해당 연도 순위에는 없다.

일본의 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수		국가명	액수
1	베트남	619.04	6	캄보디아	114.77
2	인도	599.81	7	스리랑카	96.69
3	중국	278.25	8	라오스	66.20
4	아프가니스탄	208.03	9	몽골	66.29
5	말레이시아	117.53	10	방글라데시	41.13

* 순지출 기준 (2008)

출처: OECD DAC International Development Statistics Online

각 지역별로 실행 중인 부문별 지원 내역을 상세히 보면 아래와 같다.²⁶⁾

1) 동아시아

ASEAN역내 전체에서 주력 지원 부문을 프로젝트 부문별로 보면 사회 개발 (공공 서비스, 교통, 사회적 인프라, 통신과 방송 등) 부문이 25%, 농업과 삼림, 어업 부문이 20%, 행정과 계획 분야가 17%를 차지하지만, 그 중에서도 일본이 주력하고 있으며 각각 일본을 제 1공여국으로 가지고 있기도 한 캄보디아, 라오스, 미얀마와 베트남('CLMV')에서는 각 국별 상황에 따라 프로젝트 비중이 조금씩 달라진다. 베트남과 캄보디아에서는 사회 개발 분야 프로젝트가 타 ASEAN국가에서 보다 비중이 높지만, 라오스에서는 인적 자원 개발 부문이 20%를 차지하며 사회 개발은 농촌 개발과 비슷한 비중을 차지한다. 미얀마에서는 보건 및 의료, 교육 등 기초적 서비스에 프로젝트가 집중되어 있고 농업, 삼림, 어업 분야 프로젝트가 34%에 달하지만 경제 개발 프로젝트는 5%미만이다.

인도네시아와 베트남, 특히 메콩 유역에 대한 자금과 인프라 부문 지원이 경제 불황에 따른 전반적인 ODA규모의 감소에도 불구하고 꾸준히 계속되어 왔다. 특히 경제 파트너십 협정을 맺은 국가들인 인도네시아, 브루나이, 필리핀, 인도네시아에서는 투자와 무역을 확대하고 지적 재산권 보호와 시장 경쟁을 확립하기 위한 제도적 지원이 다각도로 계속될 전망이다. 환경과 에너지, 자연 재해 대책, 말라카 해협 등 해양 및 항구 안보를 위한 프로젝트들이 2008년 이후 변화 프로그램 차관이 제공된 인도네시아를 중심으로 가속화되고 있기도 하다.

또한 2003년 ODA현장에서 강조된 중점 정책인 평화 구축분야의 지원도 점차 활발해지고 있다. 이 지역의 분쟁 위험 지역인 필리핀의 민다나오와 인도네시아의 말루쿠, 아체, 태국 남부 등에서 평화를 위한 협상 틀 마련, 지역사회 차원의 비상 재건 프로젝트 집행 교육 등의 프로젝트를 적극적으로 진행해 왔다. 특기할만한

26) JICA(2008): MFA (2009)

점은 이 분야에서 소위 삼각협력 혹은 남남협력으로 분류되는 성격의 프로젝트들로 추구했다는 것으로, 지역의 인적 자원 역량 강화를 위해 일본 본국이나 수원국이 아닌 제 3국에서의 연수를 실행해 왔다. 2006년부터 말레이시아 페낭 섬에서 개최된 태국 남부의 대학 교수들과 학생들을 대상으로 한 워크숍이 이에 해당한다. 또한 분쟁 지역인 민다나오, 아체, 태국 남부 사람들이 서로의 평화 구축과 재건 경험을 공유하고 학습할 수 있는 세미나를 개최하기도 했다.

한편 중국의 급격한 경제성장으로 인해 양국은 베이징 올림픽에 즈음하여 ODA 차관 제공을 끝내기로 합의했다. 그러나 근접한 지리적 특성으로 일본이 직접적으로 중국의 영향을 받을 수밖에 없는 환경과 에너지, 질병 분야에서는 다양한 개발 협력 가능성을 계속 모색하고 있다. 기술 협력 분야에서는 시장 경제로의 전환, 국제 규범의 준수, 거버넌스 향상, 에너지 보존 등의 분야에 해당되는 프로젝트들에 중점을 둔다. JICA는 환경 보존과 지속가능한 물 자원 관리 분야에서 기술 훈련을 지원하며 HIV/AIDS와 SARS 등 질병 확산 방지 분야에서는 WHO와의 파트너십을 통해 지원한다. 경제 분야에서는 국제 규범에 상응하는 조세와 지적재산권 제도 발전을 위한 인적 자원 훈련을 지원한다. 양국 관계에 따라 전략적인 관점에서 포괄적인 협력을 계속될 것으로 보이며, 특히 양국간 문화 및 사회 이해 증진을 위해 인적 교류 사업에도 방점을 두고 있다.

몽골에서는 성공적인 시장 경제로의 이행을 위해 기초 교육 분야와 조세 등 행정 분야 연수 사업을 진행하는 동시에 법 집행 환경을 개선하여 민간 경제 부문을 더욱 활성화 시키는 프로그램을 중요시한다. 그 외에 가축과 농업 등이 주요 수입원인 농촌 지역과 수도 간의 격차 해소, 수도 내의 기초 인프라 향상 관련 프로젝트를 진행한다.

2) 서남아시아

빈곤 감소와 경제 성장이라는 정책 목표를 위해 JICA는 이 지역에서 중앙과 지방 정부 역량 강화 지원과 NGO와의 파트너십을 통한 지역 사회에 대한 직접 지원을 병행하고 있다.

경제 성장을 위한 교통 등 인프라의 중요성을 인식하고 일본의 비교 우위를 살려 도로, 교량 등의 건설을 위한 기술 협력 및 자금 지원에 주력하기도 하는데, 일례로 인도의 “황금 사각지대” (델리, 뭄바이, 콜카타, 첸나이)를 이복을 연결하는 두 개의 통로에 대한 개발 연구 등의 컨설팅 프로젝트도 진행했다.

평화 구축과 민주화 지원이라는 정책 목표를 위해 네팔에서는 정부와 반군 사이에 평화 협정이 체결된 이후 공정한 자유선거를 위해 선거위원회의 역량 강화

및 유권자 교육 등의 프로그램을 실시했다. 분쟁의 근본 원인 중 하나로 분석된 도농 간 격차를 줄이기 위해 분쟁에 의해 가장 타격을 받은 지역 주민들의 생계 향상에 특히 집중할 계획이다. 스리랑카에서는 분쟁 후 난민 등 피해자들에게 직접적 지원과 이들에 대한 책임이 있는 행정기관 인력의 훈련을 제공한다. 파키스탄과 부탄에서는 지방 정부의 역량 강화와 민주화를 위한 지원을 하고 있다.

이 지역에 특징적인 빈번한 자연 재해의 예방과 대처도 주요 지원 분야의 하나이다. 사이클론의 피해가 막심한 방글라데시에서 해외봉사단을 통해 초등학교 교사들과 지역 재해 대책 자원봉사자들에게 직접 제작한 재해 예방 달력을 배포하거나 그림 등을 사용한 교육 지원을 하는 것을 성공적인 프로젝트의 사례로 제시하고 있다. 스리랑카, 몰디브, 파키스탄, 방글라데시 등도 이 분야의 지원을 받으며, JICA는 긴급 구호 작업 후에는 향후 중장기 재건 지원을 위한 현지 수요 조사를 실시하기도 한다.

한편 JICA 웹사이트에서는 서남아시아 군으로 분류돼 있지만 2008년 JICA 연간보고서에는 ‘중동’ 군으로 분류되어 있는 아프가니스탄이 차지하는 ODA 규모도 상당하다. 2002년 시작된 JICA의 활동은 초기에는 도로 개설, 학교 건립, 의료 시설 재건, 무장 해제된 인력의 직업 훈련 분야에서의 긴급 프로젝트들에 치중했다. 이후 결핵 예방과 모자 보건, 교사 교육과 문맹률 감소, 직업 훈련, 농업 연구 기관들의 재건, 농촌 지역 인프라, 지역 사회 역량 강화 등 다양한 섹터의 중장기적 프로젝트들로 확대되었다. 향후에는 도시 지역 개발과 인프라에 대한 프로젝트들이 진행될 예정이어서 카불 지역에 대한 개발 마스터 플랜을 세워둔 상태이며 이 마스터플랜에 가장 적합한 프로젝트를 발굴할 예정이다.

3) 오세아니아

일본은 본국의 심해 어업과 해양 협력을 위해 이 지역이 가지는 중요성을 염두에 둔다. 이를 위해 지역의 지속가능한 평화와 번영을 목표로, 최근 독립국 지위를 획득한 도서 국가들이 경제 사회적으로 자립할 수 있도록 하는데 방점을 둔다.

각국의 개별 상황을 고려하되, 일-태평양 도서 국가 포럼(Japan-Pacific Islands Forum (PIF) 등의 다자협력의 틀을 통해 원조 방향을 조정한다. PIF는 1997년 이래 3년마다 개최되어 왔으며, 2009년 5월 홋카이도에서 열린 제 5회 PIF를 통해 이 지역에 향후 3년간 약 5백억엔의 지원 계획을 약속했다. 환경과 기후 변화 분야 관련 섹터에서의 개발 협력을 위해 일본은 태평양 환경 공동체(Pacific Environment Community)를 제안하기도 했다. 또 사모아에 위치한 국제기구인 남태평양 지역 환경 프로그램(South Pacific Regional Environmental Programme (SPREP))에 전문가를 파견하여 폐기물 관리 대책 및 마스터플랜 수립을 지원하기도 한다.

이 지역의 일본이 지원하는 백신 프로젝트들은 주로 WHO나 UNICEF와 협력하여 이루어지며 백신의 공급과 질병 예방을 지원한다. 일본의 비교우위인 인프라 건설도 투발루의 푸나푸티 항구의 하역 및 컨테이너 시설 개선 등의 프로젝트에서 나타난다.

이 지역의 소규모 경제, 1차 산업에의 의존성, 지리적 원거리, 국제 시장에서의 접근성 부족, 자연 재해에의 노출, 영토 상실의 위험과 민주화 증진 등 거버넌스 관련 문제를 인간 안보의 관점에서 개발 과제로 인식한다. 이를 위해 인력 훈련과 학교 및 병원의 건립 등을 통해 우선 기본적 욕구를 충족시키는 프로그램들과 지속가능한 농어업 분야 프로그램을 발굴한다. 인적 교류를 활성화시키기 위해 “Kizuna Plan”이라는 청소년 교류 프로그램 하에 향후 3년간 1,000명 이상의 교류가 일본과 태평양 도서국가 사이에 이루어지도록 한다는 계획도 있다. 한편 피지의 남태평양 대학에 리서치 센터를 건립하도록 자금을 지원하고 관련 기자재를 지원한다. 이 학교에 기반을 둔 원거리 교육 네트워크를 통해 가능한 한 많은 도서 국가 주민에게 중고등 교육을 제공한다는 취지다.

3. 원조 정책의 특징적 동향

지역 협력regional cooperation :

양자 지원을 통해 해결하기 어려운 개발 이슈를 JICA는 ‘지역 협력’이라는 관점에서 지원해 왔다. 이러한 관점에 따른 동남아 지역 협력 관련 향후 프로젝트 발굴과 집행의 기준이 될 주요 4가지 분야는 1) 동남아 지역 개발과 물자 유통을 위한 네트워크 개발 2) 해양 운송 네트워크와 안보 3) 전염병 확산 방지 4) 기후 변화 대책 및 환경 문제이며 이에 따른 구체적 프로젝트 발굴을 위해 연구와 현지 설문이 진행되고 있다. 일본 해양 경찰과 협력해 필리핀과 말레이시아, 인도네시아에서 양자 협력 프로젝트를 실행한 적이 있는 JICA는 다시 기술과 인력 교류를 통해 각국 해양 안보 기관들 간의 협력을 증진하기 위한 프로젝트를 구상하고 있다.

또한 일본은 Mekong Region Commission의 설립에도 적극적으로 참여했지만 2007년 4월에는 Japan-Mekong Region Partnership Program을 실행하여 이 지역 전체, 특히 캄보디아, 라오스, 베트남에 대한 지원을 늘려왔다. 2009년 11월 제 1회 메콩-일본 정상회담을 열어 1)메콩 지역의 포괄적 발전 2) 환경과 기후변화 문제 극복 3) “공동 번영의 미래를 위한 새로운 파트너십” 구축에 목표를 둔 교류와 협력 강화를 주 분야로 하기로 했다.

역내 수원국간의 지역 협력체를 대상으로, 혹은 공여국들의 다자 플랫폼을 통해 원조 방향과 정책 조율을 하려는 일본의 움직임은 비단 동남아 뿐 아니라 서남아, 오세아니아에서도 SAARC, PIF를 통해 활발하게 추구하고 있다.

중국 문제 :

일본은 중국에 차관 형태로 제공한 원조가 해안 지역의 인프라 발전, 환경 문제 향상, 보건과 의료 같은 인간의 기본적 욕구 해소에 어느 정도 진전을 가져와 중국의 개혁 개방 정책에 일조했다고 평가한다. 최근 경제적 경쟁자이자 잠재적 군사 위협으로서 성장한 중국은 현재 일본 ODA정책에서 가장 중요한 이슈가 될 수밖에 없으며, 향후에도 민감한 양국 외교 관계의 영향 하에 놓이겠지만, 점차 민간 부문 경제 관련 프로젝트보다는 특히 중국 서쪽 지방에 대한 사회 개발 분야로 옮겨갈 것이라는 전망이다.²⁷⁾ 특히 일본이 직접적으로 중국의 영향을 받을 수밖에 없는 환경 및 에너지 관리 분야에서 어떤 형태와 규모의 ODA가 이루어질지가 관심사다.

문화 분야 지원²⁸⁾ (Cultural Grant Assistance) :

일본 외무성이 분류하는 ODA카테고리에는 교육, 민주화, 성평등, 보건, 물, 정보 격차 해소, MDGs 달성 등 타 공여국에서도 보편적으로 볼 수 있는 항목 외에도 문화 분야 지원이라는 항목이 하나 더 있다. 개발도상국의 국가 건설state-building에는 사회 경제적 개발 외에도 문화 자원의 보존과 개발이 필요함을 역설하며 1975년 문화 교육 분야 지원을 위해 시작됐다. 2000년에는 문화 유산 보존 외에 풀뿌리 문화 프로젝트 지원이라는 항목을 추가하여 per capita GNI가 USD 6,275를 넘지 않는 개발도상국 정부로 하여금 프로젝트 기금 신청에 지원하도록 하고 있다. 이 같은 계획하에 아시아 지역에서는 스리랑카의 시기리야Sigiriya 박물관의 전시 역량 개선을 위해 전시 장비를 위한 자금 지원, 기술 및 경영 등 전문 인력 파견, 지역 관광 활성화를 위한 자원 봉사 인력 파견, 인근 도로 정비를 위한 차관 제공 등 복합적인 프로젝트를 실행한 바 있으며, 라오스 비엔티엔에 2009년 동남아게임 Southeast Asian Games개최를 위한 부도 센터 건립 지원, 캄보디아 프놈펜 왕립 대학의 일본어학부에 학습 장비 지원 및 교사 인력 파견 등의 프로젝트가 지원되었다. 캄보디아의 앙코르와트에 이어 중국, 베트남 등에서도 문화 복원 관련 지원 등 소위 문화 분야 무상협력을 하려는데, 규모는 아직 작지만, 전통적인 일본의 ODA접근법에서 벗어나있는 새로운 틈새 분야로 특기할 만하다²⁹⁾.

C. 호주

1. 원조 정책 결정 구조와 목표

AusAID는 호주 ODA예산의 85%를 운용하는 호주 외교통상부 내의 독자적이고 힘

27) Kawai and Takagi, 2004

28) MFA (2010), 이면우(2008)

29) 문화 분야 프로그램 역시 OECD(2008a)에 따르면 ODA로 간주되기 위해서는 일회성 원조나 공여국 문화 홍보 관련 활동이 아니어야 한다.

있는 조직으로서, 대외 원조 정책의 결정과 집행에 일관된 영향력을 가진다³⁰⁾. 호주 원조 정책의 기조는 ‘개발도상국들이 호주의 국익에 합치하는 방향으로 빈곤 감소와 지속가능한 개발 달성을 이루도록 돕는 것’이다.³¹⁾ 호주는 조사 대상국 중 가장 아시아에 대한 원조 집중도가 높은 나라인데 (2006-2008 평균이 59%였음), 특히 인도네시아와 파푸아뉴기니가 차지하는 비중이 압도적이다. 오랜 정치적 개입의 역사와 본국과의 지리적 근접성으로 인한 경제·안보 측면의 영향으로, 인도네시아와 동티모르, 남태평양 도서 국가들에 대한 원조정책 연구와 지원에서는 가히 독보적인 위치라 할 수 있다. 이러한 위치는 해당 국가들의 불안정성과 MDGs달성 부진 문제 해결에 호주의 전문적 지식과 원조 경험을 활용하려는 타 공여국들로부터도 긍정적인 반응을 얻고 있다³²⁾.

한편, 2005-09 아시아 지역 전략이 경제 통합 가속화를 위한 지역 역량 증진, 안보 개선 및 초국적인 과제 해결이었다면 2009-15 아시아 지역 관여 전략은 역내 대화 촉진과 경제 통합과 안보 개선, 초국적 과제들을 해결할 수 있는 지역 역량 강화를 위한 역내 구조(‘architecture’)의 지원임을 강조하고 있기도 하다. 이것은 개발 우선 과제들을 위해 숫자만 많은 소규모 프로젝트성 중심의 원조 방법에서 벗어나 기관 파트너십과 지역 협력체의 틀을 강화하는데 중점을 두겠다는 포괄적인 전략의 변화를 나타낸다.³³⁾ 이에 따라 각 지역별 다자 협력체와의 개발 프로그램을 활발하게 발굴하고 시행하는 추세가 계속될 것으로 보인다. 방콕과 수바에 2007년 지역 사무소를 개설하고 콜롬보, 하노이까지 총 4군데 지역적 책임을 가진 지역사무소를 운영하고 있는 것은 이러한 다자 공여/수원 프로그램 강화 노력의 일부이다.³⁴⁾

2. 원조 정책의 집행 : 원조 규모와 주력 분야

파푸아뉴기니같은 국가가 2008-09 호주 ODA규모의 26%를 지원받는데 비해 남아시아 지역 전체에 대한 ODA는 3%만을 차지한 것을 보면³⁵⁾, 호주의 원조 전략이 어느 정도의 선택과 집중 형태를 취하고 있는지 알 수 있다.

개별 국가들과는 파트너십 원조 전략Partnership Assistance Strategy(인도네시아)나 개발을 위한 파트너십Pacific Partnership for Development(남태평양 도서국가들과의 개별 협정)등의 문서로 3-5년 단위로 국별 지원 목표와 세부 프로그램을 비

30) OECD (2008)

31) AusAID (2006), AusAID (2009)

32) OECD (2008)

33) AusAID (2009)

34) AusAID (2007) : OECD (2008)

35) AusAID (2009)

교적 상세히 조정하는데, 거의 모든 국가에서 전반적으로 사회 인프라/서비스, 범분야/크로스커팅 이슈 부문에 원조가 집중되어 있고, 경제 인프라/서비스, 생산 섹터(캄보디아, 중국 제외), 물품 지원, 인도적 지원(아프가니스탄 제외) 비중은 상대적으로 낮은 편이다.³⁶⁾

호주 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수		국가명	액수
1	인도네시아	325.23	6	동티모르	74.48
2	파푸아뉴기니	321.3	7	필리핀	74.28
3	솔로몬제도	185.84	8	미얀마	47.14
4	아프가니스탄	138.44	9	방글라데시	45.14
5	베트남	78.37	10	캄보디아	39.03

* 순지출 기준 (2008)

출처 : OECD DAC International Development Statistics Online

1) 인도네시아 (2010-11 : A\$458.7 million)

호주의 전체 ODA에서 절대적 비중을 차지하는 인도네시아 원조의 장기적 목표는 빈곤 감소와 지속가능한 개발 달성이며, 이는 경제, 거버넌스, 안보, 인도적 지원, 교육 및 보건 등 기초 사회 서비스 질과 접근성 향상 등 포괄적인 분야를 아우르는 목표이다. 중기적으로는 당면 개발 과제 해결과 호주의 국익을 위해, 경제 및 사법 제도 개혁 등 거버넌스 부문, 인권과 대 테러리즘 이니셔티브들에 집중하겠다는 목표를 가지고 있기도 하다. 거버넌스 분야에서는 특히 사법 제도 개혁과 인권 증진, 의회 민주주의 및 관련 기관 강화, 지방 자치 단체와 반부패 강화를 위한 지원 프로그램이 주를 이룬다. 구체적으로 예를 들면 인도네시아-호주 법적 발전 제도 장치 The Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) 라는 프레임워크 안에서, 인도네시아 대법원이 밀린 사건을 해결하는데 인도네시아의 전문 지식과 결합시킬 호주 연방 법원의 ‘전략적 지도’, 혹은 컨설팅을 제공한다든지, 인도네시아 최초의 법 자문 핸드북 발간과 배포의 지원, 아체 지역의 협상 지도자 훈련 등의 프로젝트를 말한다.

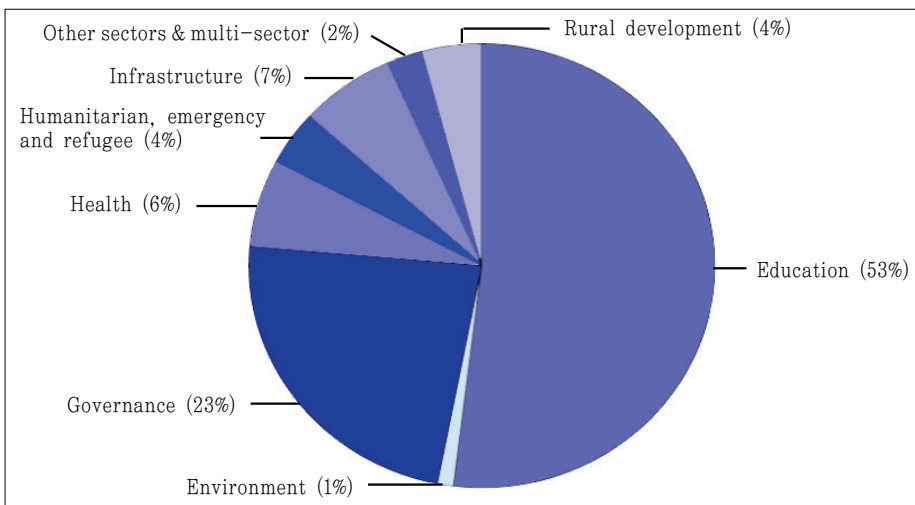
AusAID가 발표한 호주-인도네시아 파트너십 국가전략2008-2013 Australia Indonesia Partnership Country Strategy³⁷⁾을 보면 4가지 전략 중점 분야의 목표를 1) 지속가능한 성장과 경제 관리 2) 인간에 대한 투자 3) 민주주의, 정의와 거버넌스 4) 안전과 평화로 명시하고 있다. 한편 호주 외교통상부는 인도네시아에서 3가지 분야 - 교육, 인프라, 건강 - 에 중점을 두고 있다고 천명하고 있다.³⁸⁾ 특

36) AusAID (2010)

37) AusAID(2008)

히 교육 분야의 호주-인도네시아 기초 교육 프로그램 Australia-Indonesia Basic Education Program 비중이 크며, 중등학교 건립 혹은 증설, 초등 교육 지원 프로그램, 이슬람 학교 교육 지원 프로그램, 아체 지역 교육 지원 프로그램, 기타 지진의 피해를 입은 자바와 수마트라 서부 학교 재건 프로그램 등이 실행 중이라고 설명한다. 타 서구 공여국들과 마찬가지로 인도네시아가 이슬람 대국임을 인식하여 교육 및 보건 분야에서 문화를 고려한 지원을 위해 노력하고 있기도 하다.³⁹⁾

경제적 개혁을 위해서는 금융 부문 구조조정 감독, 조세 수입 증진과 감사 역량 강화 등의 분야에서 지원한다. 기후 변화 대책 관련해서는 최근 2-3년간 몇 가지 양자 합의 문서를 통해 특히 삼림 보호와 탄소 배출 분야 개발 협력 의지를 보인 바가 있고, 인도적 지원 분야에서는 지진 피해를 입은 아체와 니아스 Nias 지방의 복구를 위해 2005-08 재건과 개발을 위한 호주 인도네시아 파트너십 Australia Indonesia Partnership for Reconstruction and Development를 가동해 따로 예산을 배정한다. (2010-11에는 A\$73.7 million 배정)



* 대 인도네시아 섹터별 ODA 2008-09

출처 : AusAID Annual Report 2008-2009

2) 파푸아뉴기니(2010-11 : A\$457.2 million)

2008년 호주와 파푸아뉴기니가 체결한 개발을 위한 파트너십 PNG-Australia Partnership for Development에 따르면 대 파푸아뉴기니 우선 원조 정책 목표는 1) 주요 기간 도로, 지역 공항 및 항구 개선을 위해 파푸아 뉴기니 국가 교통

38) accessed at http://www.dfat.gov.au/geo/indonesia/indonesia_brief.html

39) Aglionby (2006)

개발 계획을 지원하는 것 2) 파푸아뉴기니 국가 교육 계획의 실행 지원을 통해 보편적 기초 교육을 확산하는 것 3) 국가 보건 전략 실행 지원을 통해 간염, 홍역 등의 백신 공급 및 말라리아나 결핵 감염률 감소 4) 중앙 및 지방 정부의 행정 역량 강화 5) 국가 통계 로드맵 개발과 이행을 통한 통계 데이터 개선 등이다. 2009년 브리즈번의 호주-파푸아뉴기니 장관급 포럼에서 이 5가지 분야에 대한 일정을 추진하고 3가지 추가 우선 분야도 발표했는데 이는 1) HIV/AIDS 2)고등 교육 (고등학교와 기술 및 직업 교육), 3) 법과 정의 분야이다.

3) 동아시아 (A\$633.6 million)

인도네시아를 뺀 나머지 동아시아의 원조 규모는 (미얀마, 캄보디아, 중국, 동티모르, 북한, 몽골, 라오스, 필리핀, 베트남, 메콩 유역과 동아시아 다자 협력체들을 통한 원조 포함) 상대적으로 작은 편이다. 그러나 AusAID는 국가 혹은 지역 차원에서 이 지역과 개발 협력 관계를 증대시킬 기회를 모색하고 있으며, 특히 역내 경제 통합을 지원하는 활동을 계속해 왔다. 교육, 보건(HIV/AIDS, 조류독감 등 질병 확산 방지), 경제 성장, 지속가능한 개발 등을 목표로, 필리핀, 베트남, 캄보디아, 라오스 내의 인프라 관련 이니셔티브들을 지원하여 역내 무역과 경제 성장을 증진시키는 프로그램을 발굴하고 캄보디아, 라오스, 미얀마의 농업 생산과 식량 안보 관련 이니셔티브들도 지지한다.

4) 남아시아

(2010-11 : A\$171.3 million + 아프가니스탄 2009-10 A\$ 88.7 million)

호주는 남아시아(방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄, 스리랑카, 지역 차원)에서 상대적으로 군소 공여국에 속한다는 자체 판단 아래 SAARC등 지역협력체나 다른 대규모 공여국, NGO들과의 협력을 적극적으로 추구한다. UNICEF와 BRAC과는 아동 교육 분야에서 협력하고 물 관리와 위생 분야에서는 세계은행 혹은 SAARC와 협력하는 식이다.

크게 1) 기초 교육 (방글라데시, 네팔, 스리랑카) 2)보건과 영양 (방글라데시와 네팔의 모자 보건, 방글라데시 극빈층의 생계, 남아시아 지역 HIV/AIDS 관련 연구 등), 3) 물관리와 위생 (방글라데시, 네팔, 스리랑카, 인도) 4) 인적 자원 개발 (모든 남아시아 국가에 장학금 프로그램 제공. 몰디브와 부탄에서는 이것이 양자 협력의 축임) 등을 우선 분야로 선정했다. 이 외에 기후 변화(아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 인도, 네팔, 파키스탄 등 물 관리 역량 강화), 인도적 지원 (스리랑카 분쟁 난민 지원 및 지뢰 제거 등), 거버넌스 등 다방면에서 개발 협력의 기회를 모색하고 있다.

한편 AusAID웹사이트에서는 중동 및 아프리카 그룹에 속해 있되 연간 보고서에서는 중동 및 중앙아시아 그룹에 묶여 있는 아프가니스탄의 경우 아프가니스탄 정부의 국가 개발 전략에 맞춰 1) 농업과 농촌 개발 2) 기초 서비스 향상 3) 거버넌스 4) 취약계층 지원이라는 4가지 중점분야를 내세우고 있다. AusAID외에도 국방, 연방 경찰, 외교통상, 이민국 등의 관련 정부 기관들이 협동하여 아프가니스탄에서 이같은 재건과 개발 활동을 가능하게 하기 위한 안전한 환경 조성을 우선 목표로 한다.⁴⁰⁾

5) 남태평양 도서 국가

이 지역(쿡 제도, 피지, 키리바티, 미크로네시아, 나우루, 니우에애포켈라우, 사모아, 솔로몬 제도, 통가, 투발루, 바누아투, 지역)에 대해 호주의 원조가 정보나 규모 분야에서 꾸준히 독보적인 위치를 차지해온 만큼, 호주 국내의 개발학계 및 정책 공간에서는 왜 그럼에도 이 지역이 MDGs달성 경과에서는 물론 거버넌스와 경제 전반에 걸쳐 심각하게 뒤쳐진 채로 남아있는지, 과연 이 지역에 대한 원조는 개발의 역효과를 불러일으키는지에 대한 격렬한 논쟁이 있어 왔고, 해당 지역 원조 삭감에 대한 주장이 강하게 나오기도 있다.⁴¹⁾ 그러나 이 지역의 원조 규모는 오히려 현격히 증가해 왔고, 최근에는 오히려 제기된 원조 효과 문제점에 대한 해결책으로 호주가 공여국들의 조정을 더욱 강력하게 주도하는 방안 등이 제시되고 있다. 중국이나 대만, 일본, 인도 등의 신흥 공여국의 존재가 지역에 오히려 해가 될지도 모른다고 우려하면서⁴²⁾ 뉴질랜드나 영국 등의 전통적 공여국과 협력을 강화하려 노력하는 모습을 보이고 있기도 하다.

이러한 가운데 AusAID의 태평양 지역 전략Pacific Regional Strategy (2004)은 향후 십년간 지역 관여의 큰 틀을 1) 경제 성장 2) 효율적이고 책임성 있으며 민주적인 정부 3) 법 제도 및 안정 향상 4) 서비스 개선으로 설정했으며, DAC Peer Review에서는 특히 이 지역 원조를 취약국 지원이라는 측면에서 접근하는 호주의 접근을 긍정적으로 평가하고 있다. 2008 Port Moresby 선언을 따라 역내 개별 국가들과 맺는 개발을 위한 파트너십Partnership for Development이 이 지역 개발 협력 관련 AusAID의 중심 프레임워크가 되었는데, 이 파트너십들은 기본적으로 1) 경제 인프라 개선과 포괄적 성장으로 취업률 향상 2) 마이크로파이낸스에 대한 접근성 향상 등을 통한 민간 부문 발전 촉진 3) 보편적 기초 교육 달성 4) 기본 보건 서비스에 대한 접근성 향상으로 건강 개선 5) 시민 사회와 비정부 기구 등이 서비스 집행에서 행할 수 있는 역할 등 거버넌스 향상을 목표로 한다.

40) AusAID (2007b)

41) Hughes (2003)

42) AusAID (2005)

특히 솔로몬제도는 이 지역에서 파푸아뉴기니 다음으로 큰 호주 ODA의 비중을 차지하는 국가로⁴³⁾, 2009년 양자 간에 맺은 개발을 위한 파트너십 내용에 따르면, 솔로몬제도 인구의 80% 이상이 농촌 지역에 산다는 사실을 고려하고, 솔로몬제도 정부가 2008-10 중기 개발 전략 Mid-term Development Strategy에서 보건 및 의료 서비스 향상을 최우선 분야로 하고 있다는 점을 고려해 1) 공공 보건 기능을 강화하고 교육 분야 지원 등 서비스 개선 2) 장기적 직업 기회와 생계 안정성 보장을 위해 농업지, 삼림, 해양 자원의 생산적이고 지속가능한 사용을 지원 3) 시장 접근성과 서비스 개선을 위해 교통, 에너지, 통신 등 경제 인프라 개선 4) 공공 재정 효율성 강화와 포괄적 경제 성장을 위한 지원 등 4가지 우선 분야를 정하고 있다. 또한 솔로몬제도의 지역 원조 사무소 Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)를 통해 사법 및 교정 시설 역량 강화를 위한 기술 지원 등 법 제도 개선 분야를 지원하고, 선거 및 입법 기능 강화와 여성의 정치 참여 증가를 촉진한다는 목표를 가진다. 향후 개발 협력 우선 분야로는 기후 변화와 재해 대책, 지속가능한 어업 경영, 솔로몬 제도의 역내 혹은 전지구적 무역 편입, 지속가능한 광업 환경 조성, 토지 관리 개선 등을 염두에 두고 있다⁴⁴⁾

3. 원조 정책 관련 특징적 동향

타 공여국 원조 주무기관과 양자 협력 적극적 모색 :

호주는 최근 몇 년간 적극적으로 타 공여국 원조기관과의 MOU체결 등을 통한 개발 협력 증진을 추진해 왔다. 이는 단순한 원조조화 및 효율성 증진보다 복합적 동기에서 나온 움직임으로 보인다. 예를 들어 AusAID가 2007년 독일과 체결한 MOU와 영국과 2008년 체결한 파트너십 협정은 호주 외무부가 2009년 유럽위원회 European Commission(EC)과 맺은 파트너십 프레임워크에 의해 보완되는데, 이는 EC로 하여금 19개 아시아 국가들에 대한 원조를 3년간 시험적으로 비구속성으로 운용하는데 동의하게 만들어 호주 회사들이 EC의 개발 사업 계약에 입찰할 수 있게 한 것이다.⁴⁵⁾ 이외에도 신흥공여국으로 인식하는 한국의 외교통상부와 기초적인 협력 프레임워크를 구축하는 MOU를 2009년 12월 체결한 것에 이어, 2010년 6월 USAID와 비교적 구체적인 전략적 협력 우선 분야를 명시(인도네시아의 기후 변화 대책과 자연 자원 관리 분야, 아태지역 모자보건과 가족계획 분야 등)한 MOU도 체결했다. 이는 한정된 재원을 최상으로 활용하고 중복을 피해서 개발 효율성을 향상하기 위한 목적이라고 명시하고 있다⁴⁶⁾.

43) accessed at www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/ausaid/html/ms_ausaid-07.htm#P525_98580

44) Australia-Solomon Islands Partnership for Development, signed in Jan. 2009 : accessed at : http://www.ausaid.gov.au/hottopics/pdf/Australia_Solomon_Islands_Partnership_for_Development.pdf

45) AusAID (2009)

46) accessed at http://www.ausaid.gov.au/partner/other_government_donors.cfm

호주 민간 전문가단 Australian Civilian Corps⁴⁷⁾ :

호주 정부는 근 40년간 개발도상국으로 파견되는 여러 개의 개발 협력 분야 자원 봉사단 프로그램을 운영해 왔고, 최근 몇 년간 이러한 프로그램들을 재평가하여, 2011년 하나로 통합 운영하려는 계획을 가지고 있다. 한편, 약 500여 명 규모의 호주 민간 전문가단도 이에 맞춰 2011년부터 운영이 시작될 계획인데, 전문가를 개발도상국의 수요에 맞춰 파견하는 프로그램은 타 공여국들에서도 운영되고 있지만, 이 새로운 호주 민간전문가단에서 특기할 만한 점은 자연재해나 분쟁 후 재건 중인 국가에 관련 전문가들을 파견한다는 특정한 목적을 가진다는 것이다. 이는 호주 대외원조에서 압도적 비중을 차지하는, 지리적으로 근접한 취약국이나 전략 지원국들에 대해 가지는 우위를 공공 부문은 물론 민간 부문의 전문가들을 끌어들여 더욱 공고히 할 수 있는 방안이기도 하다. 자연 재해나 분쟁 발생 시, AusAID가 재빨리 재건 및 개발 관련 수요조사를 한 후 이를 충족시킬 수 있는 다양한 분야의 전문가 풀에서 적당한 인력을 골라 맞춤 파견하겠다는 계획이다.

수원국 여론 문제⁴⁸⁾ :

과거 지역 정세에 깊이 개입해온 호주의 전력과, 이에 따라 현지 자원 개발 분야 등에 깊숙이 관계하고 있는 호주 민간 부문 이해 관계자들 때문에, 어떤 수원 지역에서는 호주의 원조 규모가 가지는 비교 우위에도 불구하고 현지 여론이 늘 호의적이지는 않다.

예를 들어 동티모르는 역사적으로도 호주에 대한 감정이 좋지 못하며, 최근 호주와의 사이에 놓인 바다에서의 공동 석유 개발 구역의 개발 형태를 두고, 혹은 동티모르에 스리랑카와 아프가니스탄에서 오는 난민들의 수용소를 건립하려 의사를 타진하던 호주의 계획을 두고 반감을 표출했다.

최근 총리를 뽑는 국회의원들의 선거가 열린 솔로몬제도에서도, 새 총리는 2003년부터 군인과 경찰, 공무원 등을 거느린 호주 주도의 지역 원조 사무소인 RAMSI에 대한 재검토를 하겠다고 공언한 상태이다. 호주와 협정을 맺으려는 공여국은 이러한 동향을 고려하여 지역별로 득실을 잘 고려해야 할 것이다.

D. 독일

1. 원조 정책 결정 구조와 원조 목표

독일의 원조 체계는 분절이 심한 편에 속한다. 형식적으로는 대외 원조 정책의 큰 방향을 결정하는 연방 경제협력개발부BMZ 산하 실행기관인 개발은행 KfW Development

47) accessed at <http://www.ausaid.gov.au/acc/>

48) J.F. (2010), The Economist (2010)

Bank, 독일기술협력GTZ(+CIM), 개발인력서비스DED, 국제역량강화InWEnt, 개발투자국DEG 등이 활동하고 있다.⁴⁹⁾ 이 중 대표적 유상원조기관인 KfW와 대표적 무상원조기관인 GTZ가 BMZ 양자 협력 실행의 50%를 차지한다.⁵⁰⁾ 다른 연방 차원의 정부 부처 혹은 주 차원에서 독자적으로 운용하는 양자 ODA 프로그램도 적지 않을뿐더러, 이들은 증가 추세이기도 하다. 이러한 상황은 원조 효율성 제고를 위해 개선되어야 한다는 권고⁵¹⁾가 안팎으로부터 지속적으로 제기되어 왔으나 주목할 만한 조치는 아직 취해지지 않고 있다.⁵²⁾

이러한 분절의 심화 때문에 BMZ의 원조 전략 천명은 때로 명확하지 않거나 현실과 조금 동떨어져 온 점도 있는데, 이러한 상황을 감안하고 보면, 2001년 BMZ가 야심차게 발표했던 광범위한 2015행동계획 이후 실제로 가장 최근의 기본 정책 기초 문서는 집권 연정 기민당, 기사당, 자민당이 서명한 연정 협정(2009)의 개발 협력 항목⁵³⁾이라고 할 수 있다. 이 문서에 따르면 독일 개발 정책의 목적은 UN MDGs의 정신을 따라서 빈곤과 구조적 결핍에 대한 지속적 투쟁이며, 이를 이행하는데 있어 독일의 가치관과 이익을 같은 우선순위에 둔다. 개발도상국의 거버넌스, 자결과 자립 능력 향상이 개발 정책의 주요 결정 기준이 될 것이며, 이를 위해 특히 각 정당 재단과 교회, NGO 및 민간 회사들과의 협력을 강화해야 한다는 입장이다. 주요 중점 섹터는 거버넌스, 교육과 훈련, 보건, 농촌 개발, 기후 변화 대책, 환경 보호와 자원 관리, 경제 협력(PPP와 마이크로파이낸스, 인프라 지원 등을 통한 민간 부문의 확장과 보호)가 될 것이다. 또한 독일은 세계은행 및 유럽 공동체 내의 여러 기구를 통한 다자 원조의 비중이 OECD DAC내의 타 유럽 국가들보다 높은 비중을 보여왔으나⁵⁴⁾, 이 문서는 (독일 외교 발언권의 강화를 위해) 양자 원조의 비중을 더 높이겠다는 의지를 표명하고 있다.

2. 원조 정책 집행 : 원조 규모와 주력 지원 분야

독일 원조 전략에서 특이한 개념으로는 앵커 국가(anchor countries)를 들 수 있다. 이들은 “독일 개발 협력의 중요한 타겟 그룹”으로 지정된 국가들로서, 소속 지역에 중대한 정치 경제적 영향력을 가지고 국제 관계를 형성하는데 점점 큰 역할을 하는

49) GTZ, DED, InWEnt, CIM 등은 ‘기술협력’이란 카테고리로 통합 논의가 진행중

50) BMZ (2009)

51) 모든 실행기관들을 BMZ산하의 “German Aid Agency”로 통합하고 각 기관의 현지 사무소도 하나로 통일해야 한다는 주장 (Ashoff 2009)

52) 독일 BMZ는 2010. 12. 16일자로 GTZ, DED, InWEnt의 통합을 발표했다. 사실상 혁신적 조치가 취해진 셈이다.

53) Growth, Education, Unity : The coalition agreement between the CDU, CSU and FDP for the 17th legislative period : accessed at <http://www.cdu.de/en/doc/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-englisch.pdf>

54) OECD (2005)

국가들이다. 이들은 소속 지역의 정치 경제적 안정성을 위해서 뿐 아니라 기후 변화 및 환경 보호 등 전지구적 과제 해결, 세계 경제 및 지속가능하고 공정하며 평화로운 개발을 보장하기 위한 핵심적인 위치에 있다고 인식된다⁵⁵⁾. 또한 좀더 경제적으로 발전되어 있는 중간소득국들과도 개발 파트너십을 강화해 나갈 수 있는 근거가 되기도 한다.⁵⁶⁾ 아시아 지역에서는 중국, 인도, 인도네시아, 파키스탄 등을 이런 앵커 국가로 인식해 이들과의 개발 협력은 꾸준히 전략적 파트너십으로 발전해 나가고 있다. 독일은 아시아의 앵커국가들이 기초적인 UN인권관련 규약들과 국제노동기구의 노동 기준, 교토협약, 열대우림 보호 관련 조약 등의 국제 규범 제정과 준수에 책임을 지고 참여하는 게 중요하다는 입장이다.

호주 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수		국가명	액수
1	중국	411.87	6	방글라데시	65.89
2	아프가니스탄	294.02	7	네팔	62.25
3	인도	147.69	8	캄보디아	33.8
4	베트남	114.99	9	몽골	32.36
5	파키스탄	89.03	10	필리핀	31.62

* 순지출 기준 (2008)

출처 : OECD DAC International Development Statistics Online

한편 BMZ는 수원국의 필요, 독일의 전문 분야 비교 우위, 공여국간의 원조 분야 분산의 기준에 따라 아시아 지역 원조 전략 우선 분야를 다음과 같은 카테고리로 나누고 있다.

사회적으로 균형잡힌 개발	경쟁력 강화: 특히 중소 경제 규모 국가 사회보장제도/서비스 비공식informal섹터의 통합
생태적으로 지속가능한 개발	기후 변화 대책 에너지 효율성 종 다양성 보전
민주화와 인권, 거버넌스와 분쟁 해결	법치 강화 국가 행정 효율성과 투명성 강화 정치적 통합과 참여 증진 여권 신장

이외에 북한과 미얀마 같이 공식적 ODA지원이 불가능한 곳에서는 NGO활동 지원, 초국적 개발 과제 해결과 경제 개발, 정치적 안정을 위해 ASEAN등 지역 다자 포럼

55) "Regional Strategy Asia": accessed at http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/asien/index.html

56) OECD (2005)

강화 등을 목표로 하고 있다.

한편 대표적 무상 원조 기관인 GTZ가 내세우는 아시아 태평양 지역 우선 원조 주제는 다음과 같다.⁵⁷⁾

- ① 도시 개발
- ② 전지구적 환경 정책과 자연 자원의 보존
- ③ 중소 규모 산업의 진흥
- ④ 아시아의 이슬람

②, ③은 BMZ가 분류한 목표와 합치하며, ①은 특히 앵커국가 프레임과 마찬가지로 ASEAN역내에서 이미 어느 정도 경제 발전이 진행되어 있다고 여겨지는 국가들과 계속해서 개발 협력을 추진할 수 있는 근거가 되어준다. 독일이 스페인, 스웨덴, 아시아개발은행과 함께 주도한 아시아도시개발이니셔티브Cities Development Initiative for Asia가 그 일례로서 중국, 인도, 인도네시아, 몽골, 필리핀, 베트남 등의 도시들에서 나타나는 물 공급 및 위생, 폐기물 관리 및 교통 문제를 친환경적으로 해결하는 것이다. GTZ는 전문적 자문 서비스를 제공하면서 이 이니셔티브 사무국의 설립을 마닐라에서 지원하고 있다⁵⁸⁾.

④는 유럽 국가들에게서 공통으로 나타나는 서남아시아 및 인도네시아 등의 주요 아시아 국가에 대한 상황 인식을 반영한다. 독일은 여권 신장이나 민주화 이외에 교육, 보건 분야에서도 이슬람 문화가 끼치는 영향을 분석하여 이들 분야에 대한 원조를 어떻게 접근할 것인가에 대한 연구를 계속하고 있다.

한편 독일이 우리나라와 비슷한 규모로 원조하고 있는 캄보디아에서 GTZ의 활동 내역을 보면 1) 소규모 생태적으로 건전한 수력 발전소 건설 기술 자문 2) 지방 분권화와 거버넌스, 농촌 개발과 보건 분야 3) 무기 통제와 폭발물 해체 (그리고 이에 대한 군 교육) 등이 있다. 또한 이러한 관련 분야 지식을 인접국과 공유하고 기술을 전수할 수 있도록 지역 차원의 포럼을 조직화 하는 것도 지원한다.

3. 원조 정책 관련 특징적 동향

PPP(Public-Private Partnership) :

독일은 인도적 정신 및 정치적 목적을 가진 NGO, 교회 및 각 정당 재단외에도 민간 기업의 대외 원조 부문 참여가 일찍부터 활발해서, 1990년대 중반 대기업들이

57) "Regional Themes in Asia and Pacific": accessed at <http://www.gtz.de/en/weltweit/asien-pazifik/621.htm>

58) GTZ (2008)

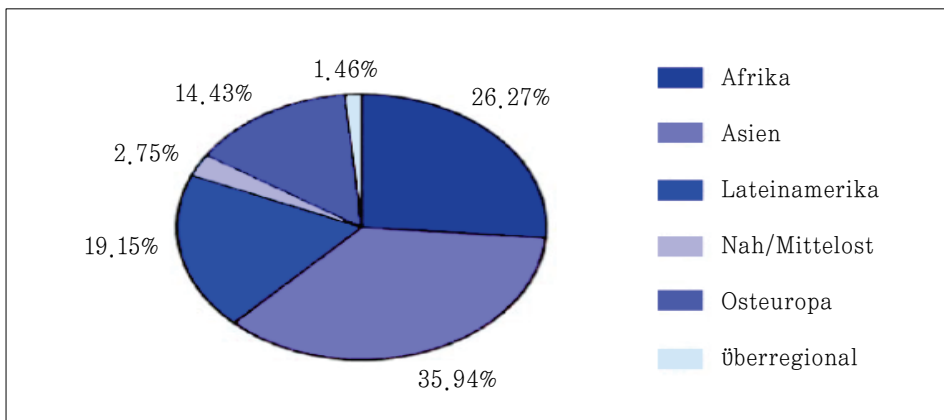
수입이 줄어들 것을 염려하여 원조 공여 프로젝트 감축안에 반대하며 정부를 상대로 로비활동을 벌인 적이 있을 정도이다.⁵⁹⁾

이같은 전통은 1999년 BMZ가 입안하고 개발투자국인 DEG와 기술협력 전문 기구인 GTZ, 그리고 개발협력 분야 사업을 희망하는 민간 사업체들의 협회인 sequa가 실행하는 PPP제도의 출범으로 이어졌다. 정부 재정 지원을 받기 위한 PPP프로젝트들은 1) 독일 개발 정책 목적과 우선 순위와의 양립 2) 비용 절감과 효율성 달성을 위한 보합 3) 보조금성 (공공 자금 지원의 정당성은 프로젝트가 달리 실행될 수 없을 때로 제한) 4) 왜곡 가능성의 부재 (공공 자금이 민간 협력 파트너의 경쟁 우위를 주어서는 안됨 5) 적어도 총 프로젝트 비용의 50%는 민간 자본이 동원할 것 등의 기준을 충족시켜야 한다.⁶⁰⁾

실행 후 초기 몇 년간의 결과는 복합적으로 나타나, 민간 부문과의 대화 강화, 개발을 위한 가외 재원 발생, 혁신적 이니셔티브 출현 등의 장점 외에 소규모 단발성 프로젝트의 증가, 최빈국 및 지역, 대상 계층에 대한 포커스 약화, 수원국 정부의 불관여, 수원국 시장 왜곡의 위험 등의 단점이 발생한 것으로 관찰되었다.⁶¹⁾ 또한 PPP의 개발(신규 고용 창출, 노하우 트랜스퍼, 에너지 효율성이나 환경 및 사회적 수준 향상)에의 공헌은 거의 계량화가 불가능했다.

그럼에도 PPP는 점차 양자 협력 국별 프로그램에 반영되었으며, 2009년 도입 10주년을 맞아 좀더 포괄적인 develoPPP라는 이름의 프로그램으로 이어졌다. 아시아는 1999년에서 2008년 사이에 전체 PPP프로젝트의 35.94%가 가동된 대표적인 PPP활성화 지역인데, 독일의 전통적 기술 우위 분야로 인식돼 온 환경 및 에너지 분야 외에도 경제 개혁 분야 등 다양한 프로젝트가 진행된다.

독일의 PPP프로젝트 지역별 규모



* 출처: BMZ (2008)

59) 랭카스터 (2007)

60) oecd (2005)

61) Altenburg and Chahoud (2003)

예를 들어 독일의 대표적 보험사인 Allianz AG가 UNDP 및 GTZ와 개발한 인도, 인도네시아, 라오스의 빈곤층 대상의 마이크로보험상품이 있는데, 이는 빈곤층이 매우 적은 금액으로 사회적 위험에 대비하게 한다는 취지로, 보험에 드는 사람들에게는 지불 비용이 매우 적고(연간 수 유로) 보험회사에게는 중요한 미래 고객에게 접근할 가능성을 제공해 주어 양자에게 이익이라는 것이다⁶²⁾. 또한 독일의 전략적 우선 원조 분야이자 전통적 기술 우위 부문인 환경 및 에너지 쪽에서는 전력을 공급할 수 있는 바이오 가스 발전소(biogas plant, 혹은 혐기성소화시설) 전문회사 EnviTec Biogas AG가 GTZ와 인도 회사 MPPPL과 협동으로 프로젝트를 진행했다. GTZ의 현지 경험으로 축적된 정보와 네트워크를 이용, EnviTec의 기술로 제작, 전달한 바이오가스 공장 시설을 MPPPL이 운영하는 식이다. 중국 지린성에서 소똥을 이용해 에너지를 생산하려는 현지 사업가와 독일 환경 기술자들이 CIM의 소개로 맺어져 소똥은 물론 근접한 감자 가공 공장의 폐수도 활용하는 바이오가스 발전소를 만들고 있는 사례는 MDGs에 부합하는 경제발전을 달성하는 청정개발메커니즘으로 내세워진다. 그 외에도 GTZ는 우수 시멘트 및 건축 자재, 콘크리트 공급 회사인 Holcim AG와 협력하여 시멘트 생산시 폐기물 및 특수 폐기물의 에너지 재생에 대해 국제적으로 인정받는 가이드라인을 작성, 필리핀 등에서 시행하고 있으며, 인도와 네팔, 인도네시아에서 2007년 개시된 GTZ와 대체 약품 전문 독일 회사인 CompWare Medical가 MeDoSys라는 프로그램 틀 안에서 가동하는 메타돈을 이용한 약물 중독자 치료 프로젝트는 파키스탄 등 타 수원국에서도 관심을 받고 있다고 한다.⁶³⁾

E. 영국

1. 원조 정책 결정 구조와 목표

영국의 국제개발부Department for International Development는 국제적으로 인정 받는 개발 아젠다 선도 기관이자, 국내적으로도 총 국가 원조의 86%(2008년 기준)를 관장하는 힘있는 기관이기도 하다.⁶⁴⁾ 오랜 제국주의 역사에서 쌓인 우월한 현지 정보 및 행정 경험과, 지난 십여년간 집권한 노동당의 강력한 국제개발 원조 증진의 의지, 비교적 높은 국내 여론의 지지 등으로 가능했던 일이다. 또한 ‘빈곤 감소’를 국제개발법2002 International Act 2002에서 개발원조의 목적으로 명시한 확고한 법적 바탕이 있어⁶⁵⁾, 외교·경제·안보 등의 목적이 종종 눈에 띄게 원조 정책에 혼합되는 타 공여국들에 비해, 적어도 표면적으로는 비교적 명확한 비전을 가지고 활동할 수 있다.

62) “Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft: Strategische Allianzen”: accessed at www2.gtzt.de/dokumente/bib/gtz2010-0335de-strategische-allianzen.pdf

63) GTZ(2009)

64) OECD (2010)

65) 그 외에 영국령 해외 영토 개발 원조, 인도적 지원, 다자은행들에 대한 기여 등도 부가적인 목표로 한다.

노동당 집권 하에서 2009년 발표된 백서는 4가지 정책 우선 순위로 1) 최빈국들에서 지속가능한 성장 달성 2) 기후 변화 예방 3) 취약국의 분쟁 예방 지원 4) 국제 원조 시스템의 효율성 강화를 명시⁶⁶⁾하여, 전지구적 정치, 경제 안보 등의 맥락이 빈곤 감소라는 목표와 연결되어 있음을 인식하고 정책 프레임워크를 확장했다는 평가를 받는다⁶⁷⁾.

DfID의 강력한 리더십과 공고한 체제 및 빈곤 감소와 MDGs달성이라는 목표에 대한 보수당의 기본적인 공감에도 불구하고, 최근 보수당 연립 정권의 구성으로 인하여 어느 정도 보수당의 철학(좀더 집중된 지리적 포커스와 민간 부문 주도의 성장, 수원국의 거버넌스를 고려할 것 등)을 반영한 방향 조정이 어느 정도 이루어질 것으로 보인다. 우선 지난 7월에 초안이 발표된 DfID구조조정 계획에 따르면 부처 차원의 우선적 목표는 다음과 같다⁶⁸⁾

- 국제 협정 : 영국이 맺은 국제적 협정을 준수하고 MDGs 달성을 위해 지원한다.
- 지출 대비 가치(Value for Money) : 투명성과 지출 대비 가치를 향상시켜 영국 원조가 빈곤 감소 목표를 이루는 효율성 증진
- 부의 창출 : 영국 원조를 경제 성장 증진과 부의 창출에 좀더 집중.
- 아프가니스탄, 파키스탄, 분쟁과 안정화 : 분쟁 국가, 특히 아프가니스탄과 파키스탄에서 영국 개발 정책의 협업과 성과 개선.
- 여성의 역할 : 개발에서 여성의 역할을 인정하고 성평등 촉진.
- 기후 변화 : 기후 변화 비상 대책을 추진하고 개발도상국의 적응 노력을 지원.

한편 역내 우선 원조국의 숫자가 적은 영국의 특성상 아시아 지역 전체를 개괄하는 전략은 보이지 않는다.

2. 원조 정책의 집행 : 원조 규모와 주력 지원 분야의 예

영국은 23개국에 원조 규모의 약 90%가 집중돼 있는데, 이중 아시아 국가는 지리적 그룹별 규모로 보면 사실상 중국 외에는 아프가니스탄, 인도, 파키스탄, 방글라데시 등 남아시아 국가에 우선순위를 두는 것이 명확하게 나타난다. 이는 현실 과거 영국 식민주의의 결과로 남아있는 특정 국가들과의 긴밀한 관계 관리와 해당 국가들의 MDGs실현 정도가 모두 고려된 결과로 보인다.

66) DfID (2009)

67) OECD 2010

68) DfID (2010)

영국의 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수		국가명	액수
1	인도	613.12	6	베트남	125.88
2	아프가니스탄	322.31	7	인도네시아	100.69
3	파키스탄	260.32	8	네팔	98.62
4	방글라데시	252.53	9	미얀마	82.35
5	중국	174.9	10	캄보디아	30.39

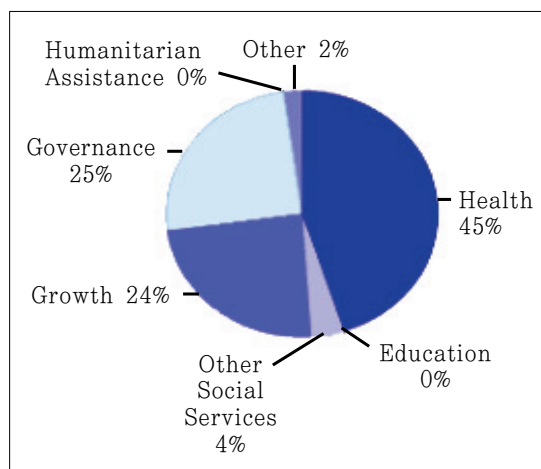
* 순지출 기준 (2008)

출처: OECD DAC International Development Statistics Online

영국의 원조는 인도는 보건, 파키스탄은 인도적 지원, 방글라데시는 성장, 네팔은 거버넌스와 성장, 이라는 식으로 국별로 중점 지원 섹터가 고르게 분포해 있는 편이다.

우리나라와 원조 액수 규모가 비교적 비슷한 캄보디아에서 영국은 다음과 같은 섹터별 집중도를 보이고 있다.

2009-2010 양자 원조액 (총액: 15.9 million)



2006년 추가된 보고와 투명성에 대한 국제개발법에 따라 2010년부터 의회에 제출되는 DfID의 보고서는 각 MDG의 목표에 따른 지원 현황을 명시하고 있다⁶⁹⁾. 2009-2010 대 캄보디아 원조의 경우 이를 정리하니 다음과 같았다.

MDG 1	절대 빈곤과 기아 퇴치	- 전국적 사회 보장 제도 개발 지원 - 생계livelihood 프로그램: 공동체를 기반으로 한 농촌 빈곤 계층 생계 및 자연 자원 관리 지원 (총100,000명의 회원을 가진 약 500개 공동체 기반 조직을 기술 훈련, 소규모 자금 등으로 지원)
-------	--------------	---

69) DfID (2010)

MDG 3	성평등과 여성 역량 강화	- 거버넌스 개혁 지원을 통해 기획과 자원 분배 과정에서 효과적인 여성 참여 증진
MDG 5	모성 보건	- 빈곤층 여성들이 지속가능한 모성 보건 서비스에 접근할 수 있도록 정부 인력의 안전한 낙태 및 상담 분야 지원. 2009년까지 345명의 산파와 의사들이 안전한 낙태 관리 분야에서 훈련됨.
MDG 6	HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치	- 피임 제품 소절 마케팅 프로그램 (USAID와 공동)으로 캄보디아 정부의 100% 콘돔 사용 프로그램 지원: 캄보디아 총 콘돔 보급 93% 공급, 콘돔 사용 확산
MDG 7	환경 지속가능성 확보	- UNICEF주도의 프로그램을 통해 공동체들과 긴밀히 협력해 보건 분야 의식 강화(화장실의 접근성, 비누로 손 씻기 등) - 농촌 생계 프로그램 (덴마크, 뉴질랜드와 공동)을 통해 토지 및 삼림, 어장 자원 등에 대한 지역 공동체들의 법적 소유권 확립 지원

DfID가 MDG2(보편적 초등 교육), MDG4(아동사망률 감소) 분야에서 더 이상 지원을 하지 않고 있는 이유는, 활동을 시작한지 십년만에 2011년 3월 프놈펜에 있는 캄보디아 사무소를 폐소할 예정으로 모든 섹터에서 점차 철수해 왔기 때문이다⁷⁰⁾. DfID는 2000년 캄보디아 국별 프로그램에서 이미 2010년까지 모든 대 캄보디아 원조를 양자 프로그램에서 다자 프로그램으로 전환할 수 있을 것이라는 목표를 제시한 바 있으며, 철수 이유를 “영국의 원조는… 빈곤층의 수가 더 많고 국제적 공여자는 덜 있는 곳에서 더 큰 효과를 가질 수 있으리라 생각됐다”고 밝혔다. 그러나 이러한 조치는 이것은 양자, 다자 혹은 NGO를 통한 원조비용과 효과성에 대한 객관적 평가에 기반해 내려진 결정이 아니며, 캄보디아에서 다자 프로그램에 대한 집중은 다자기관의 효율성 혹은 DfID가 다자기관에 미칠 수 있는 영향력에 대한 지나치게 긍정적인 생각에서 나온 것으로 보인다는 비판⁷¹⁾과 캄보디아 내에서의 원조효과성의 부족 때문일 것이라는 추측⁷²⁾ 등을 받기도 했다.

캄보디아와 함께 2016년 베트남 주재 DfID사무소도 폐소될 예정이며, 이는 베트남의 중저소득국가 진입에 따른 귀결이라고 밝히고 있다⁷³⁾.

3. 원조 정책 관련 특징적 동향

보수당 집권 :

풍부한 연구와 현장경험으로 개발 아젠다를 선도할 수 있는 능력, 법적 근거를 바탕

70) 2013년까지 계획된 보건 분야 지원은 계속될 예정

71) DfID (2004)

72) Marshall (2009)

73) 베트남 주재 DfID사무소 관계자 면담.(2010. 12)

으로 한 탄탄한 기관 조직과 강력한 권한, 중점국에 대한 집중적인 지원 등으로 OECD Peer Review에서 드문 칭찬을 들을 정도의 DfID지만, 국내 정치환경 변화에서 완전히 자유로울 수는 없어 보인다. 보수당 집권 이후로 밝힌 내년부터 중국에 대한 원조를 중단하겠다는 발표⁷⁴⁾(그러나 기후변화 대책 등 “원조 그 이상beyond aid”의 분야에 대해 소규모 자문 서비스는 계속될 것⁷⁵⁾이라 명시)와 점점 더 거세지는 인도에 대한 원조 필요성 논란, 그리고 모든 국별 프로그램에 대한 전면적 재검토 실시 등이 이를 반증한다.

원조 투명성 제고 노력 :

영국은 2009-2010의 기간에 총 12개국 14개 프로그램에 대해 수원국 정부가 조건을 충족시키지 못했다고 판단, 원조 금액을 감액·지불연기하거나 지불방법을 변형했다⁷⁶⁾. 이는 수원국의 투명성을 높여 양자 원조의 효율성을 더욱 증진시키려는 노력의 일환으로, 아시아에서는 캄보디아, 파키스탄, 네팔의 프로그램이 영향을 받게 되었다. 영국은 본국의 원조 정책 결정 및 집행 상황 뿐 아니라 다른 동료 공여국 및 수원국에도 투명성을 강화하라는 압력을 넣겠다는 계획이며 최근 본국의 프로젝트 규모와 목적, 진행시기 등을 모두 공개하는 프로젝트 베이스를 새롭게 웹에 공개하기도 했다.

한편 영국은 다른 공여국 정부 및 수원국 정부, NGO 등 모든 원조 분야의 주체들에게 해당되는 국제 원조 투명성 이니셔티브International Aid Transparency Initiative을 UNDP와 함께 관리하고 있기도 한데, 이 이니셔티브는 2008년 아크라 고위급 포럼에서 시작되어 2011년 서울 고위급 포럼까지 존속할 예정이다.

74) Mitchell (2010)

75) House of Commons International Development Committee (2009)

76) DfID (2010)

IV. 한국의 대 아시아 지원현황

1. 원조 정책 결정 구조와 목표

2010년 시행된 국제개발협력기본법에 따르면 한국 원조정책의 기본정신은 “개발도상국의 빈곤 감소, 여성과 아동 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현, 협력대상국과 경제협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영 추구”이다. 이 중 “협력대상국과 경제협력 관계 증진” 부분이 해당 법의 도입시 시민사회의 비판을 받았다⁷⁷⁾.

유상과 무상 분야 정책 및 집행기관이 각각 기획재정부 및 수출입은행, 외교통상부 및 KOICA로 나뉘어 가운데 심의 조정 기능을 가지는 일종의 상위기관인 국제개발협력위원회가 국무총리실 산하에 설치된 상태다.

현 정부가 2009년 대 아세안 ODA를 2015년까지 2008년 대비 2배로 확대할 것을 약속함에 따라 아세안 회원국 중 무상원조 협력 대상국 지원 규모를 확대해 갈 계획이다. 서남아시아에 대해서도 각각 아프간 공여국 회의(2008)와 파키스탄 공여국 회의(2009)에서 약속한 바대로 평화 구축 분야 원조 규모를 향후 2-3년간 늘려갈 전망이다. 역내에서 최초로 한국이 주도하는 포괄적인 다자 이니셔티브라 할 만한 동아시아 기후파트너십이 발족되었다⁷⁸⁾.

무상원조 분야의 아시아 지역 원조 전략은 빈곤 퇴치 및 MDGs달성 지원, 개발격차 완화 및 지속가능한 경제성장 기반 강화 지원, 기후 변화 및 식량위기 등 글로벌 이슈에 대한 공동대응체계 마련을 통한 기여 외교 적극 추진 등이다⁷⁹⁾.

2. 원조의 집행 : 지원 규모와 주력 분야

한국의 대 아시아 공여는 아직까지 앞선 사례국들에 비해서 규모가 많이 작은 편이며, ASEAN회원국 및 동북아시아 쪽에 비중을 두고 있는 모습이다. 특히 대 아세안 국가 지원의 중요성이 강조되어, KOICA 예산 배분 현황을 보면 2010년은 09년 대비 대 아세안 지원규모가 16% 증액(2009년 562억 → 2010년 651억원)됐다⁸⁰⁾. 통합

77) ODA Watch, 한국YMCA전국연맹, 참여연대, 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(2009)

78) KOICA (2010)

79) 외교통상부 (2008)

80) KOICA (2010)

한국 원조의 가장 큰 특징들로는 유상·구속성 원조의 높은 비중, 규모에 비해 높은 전체 수원국 수 등을 들 수 있는데⁸¹⁾, 이러한 경향은 대 아시아 원조에서도 일반적으로 나타난다고 볼 수 있다.

한국의 대 아시아 양자 ODA 10대 수원국

	국가명	액수		국가명	액수
1	베트남	53.22	6	몽골	16.47
2	캄보디아	34.66	7	중국	15.69
3	필리핀	21.16	8	방글라데시	8.05
4	스리랑카	20.3	9	네팔	4.69
5	인도네시아	19.94	10	미얀마	4.37

* 순지출 기준 (2008)

출처 : OECD DAC International Development Statistics Online

한편 한국의 역내 전략적 중점 지원 분야로 삼고 있는 것은 1) 빈곤 퇴치 및 BHN(Basic Human Needs) 지원을 위한 보건의료 지원 강화, 2)한국의 빈곤극복 및 개발경험 공유사업 확대, 3) 식량위기 극복을 위한 농어촌 분야 및 기후변화 지원 강화, 4) 산업 인프라 구축의 선별적 지원, 5) (한국이 비교우위가 있다고 생각되는) 정보통신 분야 지원 등이다.⁸²⁾

이 밖에 국제적인 추세에 맞춰 분쟁 지역 평화구축 지원을 확대할 계획으로, KOICA의 경우 기존의 예산항목 “해외재난복구지원”을 “평화구축지원” 항목으로 바꾸고 기존의 아프가니스탄 외에 파키스탄에서도 평화구축 지원 사업을 확대할 계획이다.

81) Chun, Munyi and Lee (2010)

82) KOICA (2010)

V. 시사점 및 결론

앞서 살펴본 각 사례국들의 대 아시아 원조 정책 및 집행 주력 분야를 하부 지역별로 간략하게 도식화하면 아래와 같다.

	미국	일본	호주	독일	영국
동남아	해안 국가 중심으로 안보 및 경제 관련 분야 개발협력, 역내 협력체 강화 지원	경제적 인프라 구축, ASEAN 통합 지원	인도네시아에 중점 지원	ASEAN국가들 간의 개발 격차 완화, 에너지/환경 분야 기술 협력 중점 지원	비중 작음 (캄보디아 및 베트남 철수 계획 중)
서남아	아프가니스탄과 파키스탄을 중심으로 대테러와 분쟁 후 재건 지원	분쟁 후 재건 지원	현재 비중 작으나 향후 확대 계획	분쟁 후 재건 지원 및 평화구축 분야 남남협력 방안 모색	인도, 파키스탄, 방글라데시 중심 지원. 특히 물 분야 지원 증가 추세.
오세아니아	미크로네시아 연방 중점 지원. 향후 기타 태평양 도서국가들 자연재해대책 및 거버넌스 부문 등 전략적 지원 모색.	심해어업과 해양협력 등 경제적 이익 고려한 인프라 구축 지원 중심	각국과 개발 협력 파트너십 체결, 중점지원 (취약국으로서 접근)	비중 작음	비중 작음
동북아	몽골과 중국 인권과 민주주의 향상 부문 지원	중국, 몽골 경제·사회 분야 지원	비중 작음	대 중국 지원 (경제·환경 분야) 집중	중국에 대한 원조 중단(2011)

규모를 차치하고 앞서 살펴본 타 DAC회원국과 한국의 가장 본질적인 차이점을 생각해보면, 우선 한국에는 눈에 띄는 포괄적 원조 정책 혹은 핵심 개념이 부재하다는 점을 들 수 있다. 영국의 ‘빈곤 감소’라는 목표에 대한 집중도나 일본의 ‘인간 안보’, 혹은 독일의 ‘앵커 국가’라는 핵심 개념이 각 국가의 원조 전략을 관통하면서 향후 대 아시아 지역 원조 정책 수립의 실마리도 제공하는 핵심 메시지가 될 수 있는 데 반해, 한국의 개발협력정책에는 아직 그런 눈에 띄는 개념이 존재하지 않는다. 그런 포괄적 목표나 핵심 개념이 명확히 제시될 수 있다면 국제 원조사회에서 한국과 같은 신흥 공여국의 원조가시성을 높이는 데 일조할뿐더러 국내적으로도 일시적인 정치·경제적 목적에 그때그때 휘둘리지 않고 비교적 일관성있는 대외 원조 정책을 수립해 나갈 수 있는 논거가 되어 줄 것이다. 다만 국제개발 분야의 주류 담론은 늘 변해왔

고, 어느 정도 이와 동시성을 가져야 메시지가 효과성을 가질 수 있다는 점⁸³⁾과, 아시아 지역 내에서 일본이나 미국 등 전통적 공여국들은 물론 중국 등 떠오르는 신흥 공여국과 비교해서도 존재감이 적은 한국 대외원조의 규모를 고려해서 전략적인 포지셔닝을 할 수 있어야 한다는 점을 염두에 두어야 할 것이다⁸⁴⁾.

효율적인 원조 정책 집행의 방법에 관해서, 모든 국가들이 아시아 지역에서 다양한 형태의 다자협력 강화를 추구하고 있다는 것을 알 수 있었다. 살펴본 바처럼, 이는 공여국이 ASEAN, SAARC, PIF 등 기존의 역내 협력체 혹은 자국의 지역사무소를 통해 일대 다수로 개발 협력을 진행하는 형식이 될 수도 있고, 공여국이 다른 공여국과 전략적 협정을 맺고 특정 수원국의 특정 분야에 대한 원조를 진행하는 다수 대 일의 형식이 될 수도 있으며, 다수의 공여국이 구성한 이니셔티브를 기반으로 다수의 수원국에 대한 원조를 집행하는 다수 대 다수의 방식이 될 수도 있다. 마지막으로, 공여국이 수원국끼리 지식 및 기술 등을 공유하도록 남남협력의 틀을 다지는 방식의 원조가 될 수도 있다. 이들 방식은 원조규모가 작은 한국으로 하여금 효과성과 가시성을 동시에 달성하게 하는 효율적인 방법으로 직관적으로 생각되는 바이나(예를 들면 오세아니아 지역에 대한 원조에 대해 호주의 AusAID와 구체적으로 협력하는 방안이나 서남아시아 역내 평화 구축 역량 강화 관련 남남협력 프로젝트에 독일의 GTZ 등과 공조하는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다), 자칫 너무 타 공여국들이 이미 수립·실행하고 있는 전략에 매몰되거나 해당 수원국과의 양자 협력에 소홀해지지 않도록 주의도 해야 할 것이다. 장기적으로는 이러한 다자협력의 경향에 맞춰 지역 사무소들을 개설하는 방안을 검토하거나, 필요한 경우 협력국의 수를 점차 줄여서 집중도를 더욱 높이는 방안도 생각해 볼 수 있다.

원조 분야와 관련하여, 현재 한국형 원조가 가지고 있는 비교 우위도 중요하나, 향후 역내 개발 과제의 방향을 고려하여 개발 원조가 지속적으로 필요한 분야에서의 원조 전문성을 전략적으로 키워 나갈 필요도 있을 것이다. 예를 들면 아시아 곳곳에서 오랜 시간 계속되어 온 민족·종교·국가 간 갈등들은 쉽게 해결되지 않을 것임은 확실하며, 이에 따라 점점 더 경제개발 및 거버넌스 확립의 전제조건으로서 평화 구축과 분쟁 조정의 중요성이 강조되리라 생각된다. 실제로 앞서 살펴본 모든 대 아시아 주요 원조 국가들은 현재 이 분야에서 다양한 원조 프로그램을 가동하고 있다. 따라서 이 분야에서 상대적으로 미약한 한국의 원조 프로그램을 점차 전문화 시키는 방안을 마련하는 것이 장기적으로 필요할 것이다. 이 경우, 미국처럼 자국의 안보를 강조하는 대규모 군경 분야 협력보다는, 일본 혹은 호주의 경우처럼 평화 구축을 사회

83) 황원규 (2010) p.69 [표1] '국제개발협력의 환경과 이념' 참고.

84) 2차 세계대전 이후 명실공히 대 아시아 제1의 원조국이었던 일본과, 신흥 공여국이되 대규모 대외원조를 자국의 정치경제적 목표 달성을 위한 당근 겸 채찍으로 사용할 준비가 되어 있는 중국 사이에서 한국이 대 아시아 원조에서 규모로 탁월한 영향이나 효과를 나타낼 수 있으리라고 생각하기는 힘들다.

및 경제적 개발과 연계시켜 큰 틀의 원조 정책 이념에 포함시킨다든가, 독일처럼 이 분야 지식과 경험 공유 방안 및 상호 이해의 틀로서의 남남협력 프로그램 관리 등을 생각해 볼 수 있다. 아시아에서는 급격한 경제성장으로 인한 대도시 관리 문제와 자연재해 대책, 에너지·환경 및 자원관리 기술 분야 역시 꾸준히 개발 수요가 있으리라 예측되는데⁸⁵⁾, 자국의 해당 분야 기술 우위를 바탕으로 활발하게 PPP분야 사업을 모색하는 독일의 예는 참고할만 하다. 원조 역사가 오래된 DAC회원국들일수록, 어느 정도의 거버넌스와 경제성장의 기반이 이루어진 지역에서는 특히 1회성의 프로젝트 형식보다는 향후 사업 관계를 맺어 공여국과 수원국 모두에게 이익이 될 수 있도록 수원국 파트너의 역량을 강화하는 데 집중한다든지, 공여국의 고부가가치 기술 자문이나 컨설팅 서비스 등을 원조의 형식으로 제공하는 경우가 많았다. 이를 효율적으로 달성하기 위한 방법 중의 하나가 NGO외에도 다양한 민간 부문의 개발 협력 분야 참여를 활성화 시키는 것일 텐데, 미국이나 영국, 일본, 독일 등에서 나름 특징적인 PPP프로그램을 운영하고 있고⁸⁶⁾, 한국도 이들의 선행 사례를 전략적으로 벤치마킹하며 실행해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

85) Farrington and Clarke (2006)

86) 최민경 (2008)

참고 문헌

- 랭카스터, 캐럴 (2007). 왜 세계는 가난한 나라를 돕는가? 유지훈 역, 시공사
- 외교통상부 (2008) 무상원조 중점협력국 국별지원전략 2009-2011년
- 최민정 (2008) 우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안
- PPP와 개발건설턴트 활용을 통한 민간과의 파트너십 강화 - KOICA 자료
- 한국국제협력단 (2010) 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획
- 황원규 (2010) 국제개발협력 환경의 변화와 원조효과성 논의, 한국의 개발협력 1호
- Aglionby, John (2006) The Mind Games in : The Guardian, Jan 20
- Alkire, Sabina and Emma Maria Santos (2010) “Acute Multidimensional Poverty : A New Index for Developing Countries” OPHI Working Paper 38
- Altenburg, Tilman and Tatjana Chahoud (2003) “Public-private Partnerships: Assessment of the first years.” Development and Cooperation, April 2003
- Ashoff, Guido (2009) Institutional reform needs of Germany's bilateral development cooperation in : German Development Institute Briefing Paper 8/2009
- AusAID(2005) Core Group Recommendations Report for a White Paper on Australia's aid program
- AusAID (2006) Australian Aid : Promoting Growth and Stability - White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program
- AusAID (2007a) AUSAID 2010 : Director General's Blueprint
- AusAID (2007 b) Afghanistan : Approach to Humanitarian and Development Assistance 2007-2010

- AusAID (2008) Australia-Indonesia Partnership Country Strategy 2008-3
- AusAID (2009) Annual program performance report : Asia regional program
2008-09
- AusAID (2010) Statistical Summary 2005-006, 2006-007 & 2007-008 : Australia's
International Aid Program
- BMZ (2008) Development Partnerships with the Private Sector – Public – Private
Partnerships (PPP) Annual report
- BMZ (2009) EVALUATION REPORTS 044 Evaluation in German Development
Cooperation : A System's Review
- Caballero-Anthony, Mely (2006). Bridging Development Gaps in Southeast Asia :
Towards an ASEAN Community. UNISCI Discussion Papers
- Chun, Hong-min, Elijah N. Munyi and Heejin Lee (2010) South Korea as an
Emerging Donor : Challenges and Changes on Its Entering OECD/DAC.
Journal of International Development 22(6) p.788-802
- DfID (2004) EVALUATION OF DFID COUNTRY PROGRAMMES SYNTHESIS
REPORT
- DfID (2009) Eliminating World Poverty: Building our Common Future
- DfID (2010) Department for International Development Draft Structural
Reform Plan
- DfID(2010) Department for International Development DFID in 2009-10
- The Economist (2010) A Widening Gap June 17th 2010
- Farrington, John and Jeremy Clarke (2006) Growth, Poverty Reduction and
Development Assistance in Asia : Options and Prospects. Development
Policy Review 24(1) : p.13-28

GTZ (2008) Annual Report

GTZ (2009) develoPPP report :: 10 years of Public-Private Partnership.

House of Commons International Development Committee (2009) DFID and China : Third Report of Session 2008-9

Hughes, H. (2003). Aid has failed the Pacific, Issue Analysis No 33, Centre for Independent Studies

(Japan) Ministry of Foreign Affairs (2009) Japan's ODA White Paper : Japan's International Cooperation

(Japan) Ministry of Foreign Affairs (2010) Cultural Grant Assistance of Japan

J.F. (2010) Solomonic judgment in : The Economist, Aug 27th

JICA (2007) Report from the Study Group on Assistance to the Southeast Asian Region-Regional Integratin and Development Aid

JICA (2008) Annual Report

Kawai, Masahiro and Shinji Takagi (2004) Japan's Official Development Assistance : Recent Issues and Future Directions, Journal of International Development 16(2)

Marshall, Andrew (2009) Khmer Riche in : Sydney Morning Herald, Dec 12

Mitchell, Andrew (2010) Taxpayers' aid saves lives : accessed at <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Taxpayers-aid-saves-lives---Mitchell/>

ODA Watch, 한국YMCA전국연맹, 참여연대, 지구촌빈곤퇴치시민네트워크(2009) “국제개발협력기본법(안)의 전면적인 재검토를 요청한다” accessed at <http://www.odawatch.net/issue/3273>

OECD (2005) Germany DAC Peer Review : Main Findings and Recommendations

OECD (2006) DAC Peer Review of the United States, OECD 2006

OECD (2008a) Is It ODA? Factsheet

OECD (2008b) DAC Peer Review of Australia – Main Findings and
Recommendations

OECD (2010) THE UNITED KINGDOM Development Assistance Committee (DAC)
PEER REVIEW

UNDP (2005) Southeast Asia Human Development Report, accessed at
<http://dirp3.pids.gov.ph/seahdr/>

USAID & U.S. Department of State (2007) Strategic Plan : Fiscal Years
2007–2012

USAID (2010) Fiscal Year 2011 Congressional Budget Justification for Foreign
Operations Annex : Regional Perspectives

웹사이트

www.usaid.gov

www.jica.go.jp

www.mofa.go.jp

www.ausaid.gov.au

www.bmz.de

www.gtz.de

www.dfid.gov.uk

www.adb.org

www.undp.org

저자 약력

서 동 신

한국국제협력단 정책연구실 상임연구원 (E-mail : seoshin@koica.go.kr)
Institute for Development Policy and Management (IDPM),
University of Manchester 석사 (MA in International Development :
Poverty, Conflict and Reconstruction)

▶ 주요 연구실적 ◀

Ethnodevelopment Programme : The Case of Bolivia and the Law of
Popular Participation, IDPM, 2008

연구자료 정책연구 2011-03-013

KOICA 개발정책포커스 7호

발행 2011년 1월
발행인 박대원
발행처 한국국제협력단
편집인 정책연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우 461-833)
전화 031) 740-0307
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동화인쇄

[무단복제를 금함]

ISSN 2093-2111

국민과 함께하는 선진원조



461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F.82-31-740-0655
<http://www.koica.go.kr>