

외교정책과 ODA

Foreign Policy and ODA

제2차 KOICA-세종 콜로키엄 / The Second KOICA-Sejong Colloquium

목 차

- | | | |
|-----------|--|--|
| 사 회 | | 이욱헌 (KOICA 국제개발협력센터장) |
| 02 발표(I) | | 박인휘 (이화여자대학교 국제대학원 교수)
네트워크적 외교환경과 국제공공재 :
공공외교와 ODA를 중심으로 |
| 12 발표(II) | | 임소영 (KOICA 기후변화대응실 연구관)
글로벌 공공재로서의 기후변화 대응 지원 |
| 22 토론(I) | | 조한슬 (KOICA ODA연구실 상임연구원) |
| 23 토론(II) | | 이연호 (연세대학교 정치외교학과 교수) |
| 24 종합토론 | | 참석자 전원 |

2011년 8월 31일(수) 오후 16:00-18:00 / 세종연구소 2층 제 1 소회의실
Wednesday, August 31, 2011, 16:00~18:00 / The Conference Hall I, The Sejong Institute

발 표 I

박 인 휘
(이화여자대학교 국제대학원 교수)

네트워크적 외교환경과 국제공공재 : 공공외교와 ODA를 중심으로

I. 한국의 국가정체성과 국가이익

1. 한국의 국가정체성

대한민국은 국제사회의 주요 강대국들과 비교하여 상대적으로 최근인 1948년 현대 정부 수립 이후 ‘주권확립’, ‘산업화’, ‘민주화’, ‘개방화’ 등 핵심적인 국가과제들을 매우 성공적으로 개척하고 해결해 온 국가이다. ‘한반도적 분단질서’와 ‘국가주도형 성장’으로 인해 많은 문제점을 야기하기도 하였지만, 국제사회에서 유사한 예를 찾기 어려울 만큼 모범적인 경제 성장과 정치적 민주화를 이룩하였다. 선진국 진입을 위한 마지막 노력을 기울이고 있는 현실에서 향후 우리에게 다가올 주요 국가적 과제는 대내적 사안보다는 대외적 사안들에 집중될 것으로 판단된다. 민주주의 공고화, 사회양극화, 교육, 사회노령화 등 국내적 차원에서의 주요 과제들이 산적해 있는 것은 사실이지만, 이와 병행하여 우리의 경제규모가 증대하고 국제적 위상이 제고될수록 우리가 아직까지 경쟁력을 확보하지 못한 국가과제인 ‘외교’ - 후술하겠으나 특히 공공외교 - 문제가 과거 어느 때 보다도 핵심적인 사안으로 등장할 것이다. 특히 약 20여년에 걸친 탈냉전기의 역사를 경험하면서 국제사회는 소위 ‘탈근대적 네트워크’ 사회로 변모하고 있는 실정이다. 네트워크적 국제관계는 국가의 역할 변화를 포함하여 세력 자체의 개념적 변화는 물론 주요 행위자 간 세력관계의 변화, 세력행사의 목적 및 수단의 변화, 그리고 이로 인한 다양한 외교 행위자 및 외교 수단의 등장을 가능케 하고 있다.^①

모든 국가는 사람의 성격처럼 저마다 고유한 ‘국가정체성’을 가지게 마련이어서 우리의 국가이익 및 이를 실천하기 위한 우리 정부의 외교전략 역시 대한민국의 고유한 국가정체성에 대한 이해에서부터 비롯되어야 할 것이다. 한

국의 국가정체성과 관련하여 가장 대표적인 특징으로는 바로 ‘동북아 국가’로서의 정체성을 지적할 수 있다. 통상 우리는 지리적 개념으로서 ‘동북아’라는 표현을 자주 사용하고 있지만 한국을 포함하여 어느 특정 국가를 ‘동북아 국가’로 규정하기에는 여러 가지 어려움이 있다. 예를 들어 미국은 물론 중국, 일본, 러시아 등은 저마다 동북아적 이해관계를 가지고는 있지만 국가정체성의 차원에서 동북아 국가라고 규정하는 것은 불가능하다. 이러한 관점에서 국제사회에서 동북아적 국가로서의 정체성이 가장 강한 국가는 바로 대한민국이고, 이러한 설명은 곧 동북아의 안정과 평화가 대한민국의 국가이익에 가장 중요한 전제조건이라는 의미를 가진다. 문제는 동북아가 세계 수준의 정치, 경제, 안보적 사안들이 가장 격렬하게 충돌하는 세계 정치의 중심으로 자리 잡았다는 점이다. 하지만 세계 정치의 중심성으로서의 동북아는 우리로 하여금 동북아에 머물기 보다는 지속적으로 동북아와 글로벌 사이를 효과적으로 넘나드는 외교력을 갖추 것을 요구하고 있다.

동북아는 대륙세력과 해양세력이 만나는 접점으로서 대륙세력(중국, 러시아)과 해양세력(미국, 일본)이 외교적으로 가장 격렬하게 충돌하고 동시에 공존의 지혜를 찾는 지점이다. 또한 동북아는 유라시아 대륙의 대표적인 전략적 요충지의 하나로서 세계에서 드물게 미국, 중국, 러시아, 일본으로 대표되는 세계 4대 초강대국이 지리적으로, 정치적으로, 경제적으로, 문화적으로 서로 만나는 지점이기도 하다. 한반도는 바로 이러한 동북아 지역의 한 가운데 위치함으로써 동북아의 안정과 균형은 우리의 국가이익과 운명에 그야말로 사활적인 전제조건이 된다는 점을 명심해야 한다. 대한민국은 지정학적으로 이처럼 위태로운 공간에 위치하였음에도 불구하고 건국 이후 현재에 이르기까지 성공적인 주권확립과 경제성장을 거쳐 선진국 수준의

① 하영선 · 김상배, 「네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로」 (서울: 서울대출판문화원, 2010).

정치발전과 문화적 번영을 누리고 있다. 지금까지의 성공적인 국가발전이 미래에도 지속될 수 있도록 하기위해서 이제 우리는 하루속히 보다 적극적인 외교를 지향하는 ‘외교강국’으로서의 국가능력을 배가하여야 할 운명에 있다.^②

2. 한국의 국가이익

이상에서 설명한 국가정체성을 토대로 시간적 제약과 공간적 굴레를 벗어난 포괄적인 의미에서 다음과 같은 내용으로 한국의 국가이익을 규정하고자 한다.^③

첫째, 한반도적 수준에서 우리의 국가이익은 민주주의를 성숙시키고, 지속적인 경제성장을 이룩하며, 이를 토대로 문화적 다원주의를 추진하는 것이다. 그리고 한반도에 들어설 미래 남북한 통일정부는 이러한 국가이익의 실현을 전제로 하여야 한다. 특히, 우리는 동아시아에서 그 어느 나라도 비교할 수 없을 만큼 가장 성숙한 민주주의 발전을 경험하였다. 이러한 경험을 더욱 발전시켜 우리의 민주주의 정치발전은 동아시아의 표준으로 자리 잡도록 해야 할 것이다.

둘째, 동아시아 지역적 수준에서 우리의 국가이익은 한반도를 둘러싼 주변국이 우리의 주권을 침해하지 못하도록 최소한의 국력을 보유하고, 안정적인 지역안보질서를 가능케하는 제도를 위해 솔선수범하며, 주변 강대국들을 나름대로 ‘균형화(balancing)’ 할 수 있는 외교 전략과 수단을 개발하는 것이다. 그리고 이러한 외교력과 병행하여 동아시아 최고 수준의 민주주의 발전을 발판으로 우리의 시민사회가 동아시아 시민사회의 전범으로서 동아시아 시민사회 네트워크를 주도하도록 하여야 한다.

셋째, 글로벌 수준에서 우리의 국가이익은 민주주의, 자유·공정경쟁, 인권, 문화적 다원성, 정의 등의 인류보편적인 가치를 우리의 국가이익에 접목시키고, 미국 및 서유럽으로 대표되는 세계 최고 자본주의 지역에 항시적인 접근성을 유지하며, 세계 평화를 위해 기여하는 ‘국가 브랜드’를 창출하여야 한다. 특히 우리나라의 동북아적 정체성은 ‘동북아 역내 외교’와 ‘탈동북아 글로벌 외교’ 사이의 지속적인 소통을 전제로 한다는 사실을 명심하여야 할 것이다.

3. 국가이익 실천을 위한 외교정책의 중요성

이상에서 적시한 한국의 국가이익이 실현되기 위해서 우선은 우리의 국가능력을 배양하고, 다음으로 그러한 국가능력을 지속적인 국가이익으로 전환시킬 수 있는 효율적인 국가전략이 수립되어야 한다. 다시 말해, 국가전략으로 구체화되지 못하는 ‘국가능력’은 무의미하고, 국가능력이 전제가 되지 않는 ‘국가전략’은 공허한 계획에 지나지 않을 것이다. 결국 ‘국가능력’과 ‘국가전략’ 사이의 효율적인 결합이 중요하다는 의미인데, 대한민국의 경우 국가능력과 국가전략 간의 효율적인 결합은 성공적인 외교정책의 수립 여부에 달려 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 초강대국에 둘러싸인 지정학적 불리함, 천연 자원이라는 ‘인구’가 유일한 자연환경, 매우 협소한 국토 등의 조건에서 ‘성공적인 외교’만이 국력을 배양하고 국가전략 추진을 가능케 하는 핵심 조건이기 때문이다. 특히 현재 우리 앞에 놓은 핵심 국가과제는 “외교력이 강한 국가”이다. 공교롭게도 최근 우리가 경험하는 다양한 외교적 당면 과제(북핵문제, 독도 문제, 해외파병, 국제기여, 고려사문제 등) 역시 우리가 “외교강국”으로 거듭 태어나야 할 당위성을 강조하고 있는 것이다.

② 이근, “꿈은 이루어진다: 한국외교 패러다임의 재전환과 비전,” 『이슈와 대안』, 미래전략연구원(2006).

③ 박인휘, “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일 삼국관계를 중심으로,” 『국가전략』, 11권 3호(2005).

발 표 I

건국 이후 우리나라가 추진해 온 핵심 국가 과제들을 살펴보면 외교정책의 중요성을 더욱 쉽게 이해할 수 있다. 1948년 이후 한국전쟁, 한일 외교정상화, 대탕트와 미중수교, 한소·한중 수교와 탈냉전, 9/11 등의 외부 안보환경 변화를 경험하면서 우리나라는 '주권 확립', '산업화', '민주화', '국제화' 등의 핵심 국가과제들을 성공적으로 추진하였다.^④ 이러한 국가과제들은 앞서 설명한 우리의 국가이익을 실현하기 위한 일종의 핵심적인 조건이었던 것으로 이해할 수 있다.

II. 국제정치환경의 변화와 국제공공재

1. 국제정치환경과 네트워크

탈냉전기 이후의 국제관계를 흔히 세계화와 정보화로 표현하는 경우가 많은데, 이와 함께 네트워크적 국제관계의 특징도 매우 중요한 변화의 하나이다. '세계화'의 경우 상대적으로 17세기 근대국제질서체제가 태동한 이래로 어떤 형태로든 점진적으로 진행되어 왔으며, '정보화'의 경우 메타 영역의 권력수단과 결합할 때(누가 어떤 의도를 가지고 어떻게 활용하느냐 등) 더욱 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 국제정치의 '네트워크화'는 상대적으로 새로운 변화이며 기존의 분석 방식과 이해의 범위를 뛰어넘고 있다. '네트워크'는 학문 영역에 따라 다소 상이한 강조점을 가지고 설명될 수 있으나, 본 연구와 관련하여서는 '21세기 국제관계에는 매우 다양한 권력관계의 허브가 존재하며 이들 허브를 연결시켜주는 조정자의 역할

이 중요하다'는 차원에서 이해하고자 한다.^⑤ 과거 냉전기처럼 글로벌 차원의 힘의 중심이 군사력을 바탕으로 한 양극(bipolarity)으로 설명되지 않음은 물론, 탈냉전기 이후 미국이 단극적 패권을 행사하고 있지만 실제 권력관계에서는 매우 다양한 수준과 성격의 '권력의 중심(허브)'이 존재하며, 이들 허브간에는 매우 복잡한 방식의 인적교류, 지식공유, 정보교환, 영향력 등이 작용하고 있음을 발견하게 된다. 한 마디로 국제사회가 '개체 중심'의 외교적 실천에서 '관계중심'의 외교적 실천으로 변모하고 있는 것이다.

국제관계의 네트워크화는 외교의 수단과 형태, 외교의 내용, 그리고 외교의 주체를 변화시키고 있다.^⑥ 대표적으로 국경을 초월한 조직력을 가지는 국제비정부기구(INGO)는 통상 19세기 초 영국에서 시작되었다고 알려져 있는데 현재 1만 1천 여개를 상회하는 수준인 것으로 알려져 있다.^⑦ 초국가적 차원에서 경제활동을 전개하는 기업의 수가 전 세계적으로 70만개가 넘으며, 다수의 국가에서 접근할 수 있는 사이트의 수는 1억개를 넘어섰다고 한다. 더 이상 국제(inter-national)관계라는 표현이 적합하지도 않으며, 글로벌 사회 내부에서 진행되는 관계의 양태와 내용에 혁명적인 변화가 발생하고 있다. 한 마디로, 우리의 외교관계에 근본적인 변화가 모색되어야 할 시점에 다다른 것이다.

이러한 배경에서 두 가지 관점에서의 현실적인 고민이 필요하다고 판단된다. 우선 '개체중심'에서 '관계중심'으로의 외교력의 전환은 다양한 외교자원의 등장과 개발이라는 특징을 보이고 있으며, 또한 이의 결과로써 새로운 외교자원을 개발하고 조정하는 새로운 외교정책 참

④ 물론 '민주화'는 '산업화'와 '국제화'처럼 국가 전략적 '선택'의 의미를 가지기 보다는 상대적으로 경제·사회발전과 병행한 자연스런 노력과 결과로 이해된다. 하지만 우리가 경험한 '민주화'의 내용을 '협약적 민주주의'라는 차원에 초점을 맞추게 된다면, 여러 가지의 민주화 경로 중에서 '협약제를 통한' 민주주의 발전이었다는 관점에서 전략적 선택으로 이해될 수 있다. 참고, 임혁백, 「시장, 국가, 민주주의: 한국민주화와 정치경제이론」(서울: 사회비평사, 1994), 최장집, 「민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기」(서울: 후마니타스, 2002).

⑤ 김상배, "문화제국과 네트워크 지식국가," 하영선·김상배 편, 「네트워크 지식국가」(서울: 을유문화사, 2006).

⑥ 전재성, 「21세기 미국의 변화외교」, 하영선·김상배 편(2006).

⑦ Global Civil Society Yearbook 2008/9, Center for the Study of Global Governance.

여자를 필연적으로 요구하고 있다. 글로벌 사회의 시민들은 무수히 다양한 이익을 추구하며 또한 다양한 이해관계에 놓이게 된다. 국가의 전통적인 역할인 '책임성(accountability)'의 차원에서 국가는 더 이상 자국 시민들의 이익과 요구를 충실히 만족시키는 행위자가 될 수 없다. 대신 국민들의 요구와 이익을 충족시켜 줄 수 있는 다양한 외교자원을 개발할 수 있도록 '조력자(helper)', '조정자(coordinator)'로서의 역할이 더욱 증대되고 있는 실정이다.

네트워크적 외교관계로 설명하자면 국민들의 다양한 요구를 해소할 수 있도록 글로벌사회 도처에 존재하는 '허브(힘의 중심)'를 찾아내거나 혹은 새롭게 개발하여야 하며, 또한 이들 허브를 자국으로 연결시킬 수 있는 '연결망(connector)'을 구축하여야 하는 것이다. 즉, 네트워크적 특징의 외교관계에서 국가 행위자를 포함하여 다양한 외교관계 참여자를 적극적으로 활용하여 효율적이고 유연한 '연결망'을 확보해야 한다. 그러한 연결망을 확보하기 위해서는 지금까지의 외교전략과는 차별적인 국제질서의 다층적인 권력구조를 활용할 수 있는 다양한 외교수단의 개발이 절대적으로 요구되고 있다.

2. 국제질서의 새로운 권력관계와 연결성

앞서 설명한 바와 같이 세계화의 급속한 진행과 그 결과로서 나타나는 네트워크적인 외교환경의 출현으로 전통적인 국가의 역할이 축소하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기된 바 있다. 하지만, 대체로 많은 전문가들은 전통적으로 '웨스트팔리아적'인 '영토성(territoriality)'에 기반한 국가의 의미는 약화되겠지만 주권개념의 진화적 발전으로 인해 국가는 여전히 다양한 방식으로 국내사회를 통제하고 시장을 건설하면서 인간생활의 제반 영역을 활발하게 규제

하고 있다는 데에 동의하고 있다.^⑨

최근의 금융위기에서 나타나듯이 국가는 여전히 시장의 왜곡현상을 바로잡고자 노력하며, 글로벌 차원에서 진행되는 기업 활동에도 많은 영향을 미친다. 초국가적 교류가 대폭 확산되었고 앞서 밝혔듯이 네트워크 외교의 중요성으로 인해 국가간 관계의 대변화가 일어나고 있지만, 여전히 국민들의 정체성은 여전히 국가 단위체에 절대적으로 의존하고 있는 실정이다. 그렇다면 세계화와 함께 진행되는 네트워크화에 직면하는 국가의 역할 변화를 어떻게 이해하여야 하는 것일까? 그것은 한 마디로 국제사회의 다양한 행위자들과 다양한 외교관계를 통한 연결망의 확보로 압축된다.

글로벌 사회 하에서의 국가와 외부세계와의 관계는 국가의 통제력이 효과적으로 작동하지 않는 '외부와 통로가 곳곳으로 뚫려있는' 외견상 허술한 경계선과 시스템으로 특징된다. 따라서 독립적으로 완결성을 추구하는 주권개념이 아니라 주권적 권한을 변용시켜 비국가행위자와 공유함은 물론 외부세계와의 소통에 대한 책임감을 공유하여야 할 것이다. 한 마디로, '개방형 주권체제'로 표현될 수 있다. 개방형 주권체제 하에서의 외교관계는 다양한 외교자원을 개발하여 외부세계와의 다양한 소통방식을 확보하고 그를 통해 인적교류, 지식교환, 경제활동, 문화교류, 그리고 외교적 영향력을 피하게 되는 것이다. 네트워크의 국제관계에서는 전통적인 권력 자원을 동원한 상호의존만으로는 외교관계가 불완전할 수밖에 없을 뿐만 아니라, 단선적인 외교전략만으로는 복잡한 권력관계의 글로벌 시스템과 다양한 '소통과 연결망'을 확보할 수 없기 때문이다.

3. 네트워크 외교환경과 국제공공재

네트워크적 외교환경으로 인해 국제정치적

⑨ Stephen D. Krasner, "Rethinking the Sovereign State Model," Review of International Studies 27(2001).

발 표 I

권력이 과거와 같이 단일한 권력 방식으로 중심성을 이루는 것이 아니라 다양한 유형의 권력이 국제사회에 분산되어 있다는 것은 궁극적으로 국제공공재 공급의 변화를 의미한다. 국제사회는 국제질서의 안정성 확보와 인류의 평화를 위한 '국제안보', '안정적인 경제활동', '환경보호' 등과 같은 글로벌 차원의 투입을 국제공공재로 부르고 있다. 그렇다면 '관계중심적' 외교전략이 필요한 시점에서의 국제공공재는 국제사회를 대상으로 누가, 무엇을, 또 어떻게 제공해야 하는 것일까?

지금까지의 국제질서는 개별 국가의 국력에 바탕한 대외행위가 국제사회의 권력관계를 결정하다 보니 과거 냉전기의 경험처럼 특정 강대국의 외교 행위가 국제질서 전체에 결정적인 영향을 미치는 특징을 보였다. 따라서 국제공공재의 공급도 이러한 강대국의 외교행위에 종속되는 경향을 보였던 것이다. '안보', '경제활동' 등과 같은 국제공공재를 매개로 한 국제질서의 권력은 특정 국가에게 집중되어 이의 결과로서 국제사회에 분포한 국가들 간에는 단선적인(unilinear) 위계질서(hierarchy)가 작동하였던 것이다. 하지만 '관계 중심적' 외교의 경우 이러한 단선적인 위계질서가 더 이상 작동하지 않는다. 물론 물질적인(materialistic) 능력의 차이를 바탕으로 한 강대국, 중견국, 그리고 약소국 사이의 현실적인 국력의 차이는 존재하지만, 과거처럼 단선적인 위계질서 위에서 존재하지는 않는다. 다시 말해 국가들간 권력의 차이는 과거처럼 국제정치의 위계질서가 직접적으로 연결되지 않으며, 다양한 내용과 유형으로 존재하는 권력들을 누가 어떻게 확보하느냐가 중요한 외교적 목표가 된 것이다.

그렇다면 구체적으로 새로운 권력관계의 정립은 어떠한 목적과 방법으로 추진되어야 하는가의 문제가 제기된다. 특히 본 논문의 문제의식과 관련하여 이러한 새로운 권력관계의 정립은 한국의 국가이익과 어떻게 연결되어야 하며, 국제공공재라는 차원에서 국제사회에 무엇을 기여할 수 있을지의 문제로 연결된다. '관계 중

심적 역량'에서 이해되는 새로운 국제공공재의 창출은 우리에게 지정학적 요인, 외교전략 수립의 효율성, 국민들의 의지, 지도자의 리더십, 정부의 능력, 국력의 특정 부분을 특화시키는 전략 등을 복합적으로 접근할 수 있는 능력을 요구한다.

예를 들어 과거 냉전기의 경우 '자본주의 진영 대 사회주의 진영', '강대국 대 약소국', 혹은 '선진국 대 저개발국' 등의 권력관계에서 보듯이 국제사회의 권력질서는 단층적인 구조로 존재하였다. 관계적 외교관계는 결과적으로 국제질서의 다층적 권력질서로 이어져, 개별 층위마다 다양한 사안에 따라 차별적인 거버넌스 방식을 요구하고 있다는 점에 주목해야 한다. 현실적으로 표현하자면 '아시아문명과 서구문명', '미국과 중국', '중국과 동아시아', '유럽과 동아시아', '자원부국과 자원빈국' 등과 같이 다양한 권력관계의 등장이 고스란히 개별 행위자의 외교적 과제로 전환되고 있는 것이다. 궁극적으로 국제사회의 저개발국가들을 대상으로 한 공공외교의 전개는 새로운 외교환경에서 국제공공재로 작용할 수 있으며, 한국의 국가정체성과 외교전략의 중요성을 고려할 때 한국의 국가이익으로 연결될 수 있는 중요한 가치로 판단된다.

III. 선진국 사례: 미국과 캐나다의 공공외교

원래 외교관계에서 민간부분의 행위자를 포함시키고 또한 목표 국가(target state)의 대중을 상대로 한 외교정책의 전개를 공공외교로 칭하였으나, 오늘날에 와서는 매우 광의의 의미에서 통칭되고 있는데, 본 글의 문제의식과 관련하여서는 국제사회의 안정적인 유지를 위해 개별국가의 이익과 국제사회의 이익 사이의 간격을 좁히는 국제공공재적 관점의 일련의 외교행위를 '공공외교(public diplomacy)'로 이해하고자 한다. 그리고 보다 구체적으로는 상대적

으로 저개발국가들의 경제사회발전을 도모하는 원조외교인 ODA는 가장 대표적인 공공외교의 수단의 하나로 알려져 있다.

잘 알려진 바와 같이 한국의 ODA는 꾸준히 확대하고 있으며 2010년에 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입하여 OECD 국가 중에서 유일하게 원조수혜국에서 원조공여국으로 입지를 전환한 나라이다. 한국이 경제대국으로 반열에 올랐음에도 불구하고 개발도상국 지원에 소홀하다는 국제사회의 비판이 정치적 부담으로 작용하자 정부는 2000년대부터 개발도상국 지원을 확대하고 있으며, 그 결과 현재 24번째 DAC 회원국으로 활동하고 있는 것이다. 그렇다면 우리보다 앞선 공공외교 경험을 가진 국가들의 경우 국제사회를 대상으로 어떠한 국제 공공재로서의 공공외교를 전개하고 있으며, 또 한 어떠한 차원에서 자국의 국가이익으로 연결시키고 있을까? 본 글에서는 미국과 캐나다의 사례만을 잠시 살펴보기로 한다.

1. 미국 : 제국지향형, 지식 · 정보지향형 외교와 민간 부분의 활성화

냉전이 종식되고 양극체제 하에서의 진영대결이 사라지자 미국 외교의 목표에 대한 많은 논란이 있었다. 변형된 고립주의를 포함하여 ‘외로운 제국(lonely superpower)’으로서 외교의 목표, 내용, 수단, 결과 등과 관련한 다양한 논의를 경험한 것이 사실이다.⁹ 결과적으로 세계화, 정보화와 함께 급속도로 변화하는 국제관계의 구조적 변화를 목도하면서, 또한 9.11로 대표되는 비대칭적 안보위험을 경험하면서 미국 방식의 ‘외교역량강화’가 적극적으로 추진되고 있다. 오늘날의 외교환경을 탈근대적, 네트워크적 국제관계로 규정하면서 추진하고 있는 미국식 외교역량강화는 통상 ‘변환외교(transformational diplomacy)’로 설명되는

데, 구체적으로 ‘제국지향형 외교’와 ‘지식 · 정보지향형 외교’라는 두 가지 특징을 보이고 있다. ‘제국지향형 외교’의 경우 영토성과의 결합이 악화되고 무력을 앞세운 제국적 지배가 무의미하지만 여전히 21세기 국제사회에 존재하는 다양한 내용과 유형의 권력들은 어떤 형태로든 미국의 영향력과 연결되어 있어야 한다는 입장이다. ‘지식 · 정보지향형 외교’의 경우 네트워크 국제사회에서의 외교적 영향력이란 결국 다른 사람의 ‘생각을 지배하는’ 것이라고 규정하고 미국이 축적한 지식과 정보를 외교에 적극 활용하자는 내용이다. 이것은 과거 미국 외교를 대표하였던 ‘강압외교(coercive diplomacy)’나 ‘달러외교(dollar diplomacy)’의 21세기적 표현으로 이해된다.

그런데, 이러한 변환외교의 추진을 가능케 하는 힘은 민간 부분에서의 적극적인 참여를 전제로 하고 있다. 미국은 세계에서 가장 대표적으로 민간 외교가 적극적으로 이뤄지고 있는 나라이다. 미국의 경우 어느 국가도 비교될 수 없을만큼 ‘국가이익’의 세계적 포괄성으로 인해 매우 광범위한 외교관계를 전개하고 있다. 특히 전국적으로 2000여개에 달하는 민간 싱크탱크가 맺고 있는 글로벌 수준의 ‘정책지식 네트워크’, 소규모 지역 차원에서 전개되는 독립적인 외교관계, 그리고 각종 NGO, 기업, 노조, 중등교육기관 등 다양한 민간 부분의 행위자들이 유력한 외교 관계자로 참여하고 있는 실정이다. 이러한 현상에는 무엇보다도 정부와 민간부분이 경험과 지식을 공유하고자 하는 ‘자유주의적 상생’의 가치관이 자리잡고 있기 때문인 것으로 이해된다.

대표적으로 미국 외교위원회(Council on Foreign Relations)와 같은 단체는 미국내 전국적 조직을 갖춘 기구로서 전세계적인 독자를 확보하고 있는 저널리즘(Foreign Affairs)을 포함하여 주요 여론조사와 세계 주요 인사들과의

⁹ Samuel Huntington, “The Lonely Superpower”, Foreign Affairs, Vol. 78, No. 2(Mar/Apr 1999).

발 표 I

교류활동을 전개하고 있다. 또한 최근 지향하고 있는 '스마트파워 중심의 외교력'과 관련하여 이것을 이론적으로 확립한 '스마트파워위원회'의 경우도 정부, 민간, 보수, 진보 등 다양한 배경을 가진 인사들이 참여한 대표적인 민간 외교 단체라고 볼 수 있다.

2. 캐나다: 공공외교, 민간외교의 발달과 틈새외교의 성공

공공외교의 적극적인 전개로 국제사회에서 존경받는 대표적인 국가로 캐나다를 들 수 있다. 과거 국가 중심적이고 군사력 중심적이던 외교환경이 변화하여 비전통적안보에 관한 관심이 높아졌으며 새로운 안보대상의 안보(being secured)를 확보하기 위해서는 다양한 외교적 노력이 필요하게 되었다. 캐나다가 거둔 소위 '친선외교(goodwill diplomacy)'의 성공은 다음과 같은 차원에서 설명된다.

첫째, 캐나다는 국제정치 현실에서 다른 국가가 할 수 없는 고유의 이슈를 성공적으로 선점하였다. 대표적인 사례로서 1997년 120여개 국가들을 대상으로 한 '오타와 프로세스'를 성공시켜 '대인지뢰금지협약(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction)'에 서명케 하였다. 이 협정은 국가와 비정부 행위자들간의 협력을 통해 일궈낸 성공적인 외교성공으로 알려져 있다. 당시 대인지뢰금지와 관련한 국제적 공감대를 확보하고 나아가 관련 사항을 제도적 장치로 연결시킨 것은 온전히 캐나다의 자율적인 외교활동의 결과였던 것으로 평가된다. 캐나다는 스스로의 국가이미지를 국제정치적 이슈로 결합시켜서 국제평화에 기여하는 국가로서의 역할 창출에 성공한 것이다.

둘째, 국제사회에서 영향력을 행사하기 위한 가장 중요한 전제조건은 '자기실천'적인 모습

일 것이다. 캐나다는 기존의 강대국이 해결할 수 없는 국제사회의 중요 이슈를 성공적으로 선점하였음은 물론 캐나다 스스로 높은 도덕적 기준과 엄격한 제도적 완결성을 통해 국제사회에 자기실천적인 모습을 보여주었다. 이러한 노력은 캐나다가 인권 등과 관련한 사안에서 소위 '더 나은 주장'을 할 수 있는 가장 중요한 전제조건이었던 셈이다. 평소 캐나다가 보여준 '선의의 국제주의'적 세계관은 국내 정치적으로 확산되어 있음은 물론 일반 국민들은 캐나다가 보유한 그러한 도덕적 세계관이 국제사회에 어떤 형태로든 투영되기를 희망하고 있다.

셋째, 캐나다 방식의 공공외교를 성공적으로 추진하기 위한 정부 및 민간차원의 다양한 제도적 노력이 전개되고 있다. 캐나다 국민들에게 더욱 적극적으로 봉사하고 동시에 국제사회에서 외교력을 강화한다는 취지에서 전 세계 모든 캐나다 대사관에는 어떤 형태로든 해당국 지역대표가 상주하는 제도를 신설하였고, 캐나다의 외교통상부와 각종 민간단체는 각국 정부 NGO, 주민 등을 대상으로 매우 적극적인 외교를 전개하고 있다. 여기에는 정부조직 개편을 포함하여 정부와 민간 사이의 각종 위원회, 연구단체, 기부재단 등을 통한 상호의존적인 관계가 가장 중요한 동력원으로 작용하고 있다.

결과적으로 캐나다는 국제사회에서 '틈새외교'의 전형적인 성공사례로 평가되고 있다. 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 중국 등과 같이 핵보유국(Nuclear Club)이거나 안보리 상임이사국은 아니지만 소위 '차서 강대국 국가군(second tier)'의 대표국가로서 군사강대국과 다수의 일반 국가 사이의 가교역할을 담당하면서 인권, 복지 등 인류보편적인 가치들의 증진을 위한 국가로 국제사회에서 자리 잡고 있는 것이다.

IV. 미래 한국 공공외교를 위한 제언

지금까지의 설명을 바탕으로 마지막으로 미래 한국의 공공외교 활성화를 위한 몇 가지 주요 고려 사항을 제안하고자 한다.

1. 선진국 경험이 주는 한국적 함의

- 우리보다 오랜 공공외교의 경험을 가진 선진국의 사례에서 배울 수 있는 중요한 교훈은 두 가지로 압축되는데, 하나는 관련 법제도의 완결성을 높이는 것이고, 또 다른 하나는 우리 스스로 도덕적 엄격함을 유지하는 것이다.
- 전자의 경우 다양한 공공외교성 외교수단들이 원활하게 추진될 수 있도록 관련 법규를 정비하고, 필요한 사안에 대해서는 제도화의 수준을 꾸준히 제고하는 노력이 필요하다고 판단된다.
- 후자와 관련하여서는 ‘관계적 외교관계’를 중시하는 공공외교의 경우 자기 실천적 모습이 무엇보다도 선행되어야 하는데, 대표적으로 지속적인 경제성장과 민주주의 발전, 외교정책에서의 도덕적 측면 등을 필요조건으로 볼 수 있다.

2. ‘공공외교 거버넌스’의 필요성

- 현재 우리 정부는 매우 적극적인 공공외교를 추진하고 있는데, 대표적인 외교수단으로는 ODA를 포함하여, 다양한 국제교류활동, 체제전환국 지원 프로그램, 해외파병, 글로벌 지식 창출, 유력 INGO 지원 및 각종 다자주의와 국제기구에서의 활동 까지 포함할 수 있다.
- 그런데 이처럼 다양한 외교수단들이 서로 조화를 이루면서 한국의 국가이익이라는 상위의 목표와 조응하여야 한다. 우리의 외교안보적 우선순위, 산업역량, 경제구조, 국민 여

론 등의 요인들을 종합적으로 고려하여, 일종의 ‘공공외교 거버넌스’적 차원에서의 효율적인 운영이 필요하다고 판단된다.

3. 다양한 정부 기관들의 역할 조정 문제

- 편의상 외교정책을 협의로 정의하여 외교 관련 부서를 외통부, 통일부, 국정원 등으로 제한하는 경우 현재 각 부처마다 국제교류를 보유하고 있으며, 외통부의 경우 국제교류재단(Korea Foundation), 한국국제협력단(KOICA), 재외동포재단(재외동포청 전환 계획 중) 등의 산하기관이 있다.
- 따라서 차제에 현 단계에서 각 정부기관의 역할을 분명히 하고 관련한 외교정책 추진의 효율성을 제고할 필요가 있다.
- 물론 본론에서 언급한 바와 같이 21세기 국제정치에서 힘의 중심성은 매우 가변적으로 작동하므로, 국가 혹은 우리 사회 내 특정 기관이 특정한 이해관계 수행을 위한 독점적인 역할을 수행할 수는 없다.
- 다만 우리 사회의 특정 이익집단의 이익을 편중적으로 우선시하지 않으며, 우리 국민들의 외교적 이익이 궁극적으로 한반도평화 및 세계평화와 정합성을 이룰 수 있도록 관련 집행기관의 역할을 다시 한 번 점검하자는 의미이다.

4. 인적네트워크 수준을 뛰어넘는 전문성의 확보

- 흔히 외교는 전문분야(industry)가 없다는 말이 있는데, 오늘날의 외교환경을 고려 할 때 결국 외교는 모든 분야에서 전문성을 갖춰야 한다는 적극적인 강조로 이해 할 수 있다.
- 외교 영역에 경우 사소한 실수나 오류가 치명적인 외교적 손실로 이어질 수 있으므로 관련 참여자들의 고도의 전문성이 요구된다. 특히 세계화, 정보화, 네트워크 확대의 미래 국제사회에서는 ‘전문성이 곧 국가이익’이라는 점을 숙지하여야 할 것이다.

발 표 I

- 전문성 확보의 문제와 관련하여 공공외교를 담당하는 주요 행위자들은 ‘국내 - 국제사회’ 사이를 연결하는 인적네트워크 수준의 역할을 뛰어넘어야 할 것이다. 결국 국가 및 사회의 외교적 이익과 부합할 수 있는 전문성 확보가 선행되어야 한다.
- 우리는 한국적 상황의 스마트파워를 개발하여, (1) ‘외교 강대국’으로 거듭나기 위한 국민적 자신감의 확보와, (2) 국제사회에서 우리나라만이 수행할 수 있는 특화된 이슈를 개발하는 능력이 시급히 요구된다.

5. 민주주의와 외교정책

- 공공외교의 추진은 우리 사회의 민주주의 발전과도 밀접한 관계를 가진다. 한국 사회의 민주화 이후 사회 각 부분에 걸쳐 민주화가 진행되었지만, 상대적으로 외교 정책의 경우 경제, 노사관계, 교육, 복지 등의 분야와 비

교할 때 민주화 현상 이 상대적으로 뒤쳐져 있었던 것이 사실이다.

- 최근의 사례들에서 보듯이 외교정책결정 참여자의 확대, 외교정책 관련 정보의 공개와 확산, 그리고 외교정책결정 과정의 정치화 등은 의도하지 않았더라도 외교 정책결정의 비효율성과 그로 인한 국가에너지 낭비로 이어지고 있다.
- 특히 공공외교의 경우 민간 부분 참여자의 역할이 중요하고 정책추진 자체가 매우 공개적이라는 차원에서 소위 ‘외교정책결정의 민주화’가 가장 적극적으로 이뤄지는 영역으로 볼 수 있다.
- 따라서 향후 우리 정부의 적극적인 공공외교 전개는 우리 사회의 민주주의 발달이 외교정책 영역으로 성공적으로 투영될 수 있도록 견인하는 중요한 역할을 담당한다는 점을 중요하게 고려하여야 한다.

[참고문헌]

- 강원택 · 박인휘 · 장훈. 2006. 『한국적 싱크탱크의 가능성』 서울 : 삼성경제연구소.
- 박인휘. 2005. “동북아 국제관계와 한국의 국가이익 : 미중일 세력관계를 중심으로,” 『국가전략』 11권 3호.
- 한국국제교류재단편. 2007. 『신공공외교 : 국제관계와 소프트파워』
- 안진환 역. 2005. 프랜시스 후쿠야마 저. 『강한 국가의 조건』 서울 : 황금가지.
- 이근. 2006. “꿈은 이루어진다 : 한국외교 패러다임의 재전환과 비전,” 『이슈와 대안』 미래전략연구원.
- 임동원. 1995. “한국의 국가전략,” 『국가전략』 제1권 1호.
- 하영선. 2004. 『21세기 한반도 백년대계 : 부강국가를 넘어서 지식국가로』 서울 : 풀빛.
- 하영선 · 남궁곤. 2007. 『변환의 세계정치』 서울 : 을유문화사.
- 홍순식 역. 2008. 리처드 아미티지, 조지프 나이 저. 『스마트 파워』 서울 : 삼인.

- Armstrong, K. Charles. 2002. *Korean Society: Civil Society, Democracy and the State*. London : Routledge.
- Birdsall, N. & H. Kharas. 2010. *Quality of Official Development Assistance Assessment*. Washington, D.C. : Brookings Institution and the Center for Global Development.
- Huntington, Samuel. 1999. “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, 78, 2.
- Johnshon, Chalmers. 2004. *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York : Metropolitan Books.
- Krasner, Stephen D. 2001. “Rethinking the Sovereign State Model,” *Review of International Studies* 27.
- Lennon, Alexander T. J. and Camille Eiss. eds. 2004. *Reshaping Rogue States (Washington Quarter Reader)*. Cambridge : The MIT Press.
- Mandelbaum, Michael. 2002. *The Ideas That Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-first Century*. New York: Public Affairs.
- Melissen, Jan. ed. 2007. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. New York : Palgrave.
- Nye, Joseph S., Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Super Power Can't Go it Alone?* Oxford : Oxford University Press.
- Snow, Nancy and Philip Tylor. 2008. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. London : Routledge.

발 표 II

임 소 영
(KOICA 기후변화대응실 연구관)

글로벌 공공재로서의 기후변화대응 지원

I. 기후변화와 글로벌 공공재

기후변화는 최근에 전 세계적으로 가장 주목 받는 글로벌 이슈들 중 하나이다. 기온상승, 강우량 변동, 해수면 상승, 극단적 자연재해 증가 등 다양한 형태로 발현되는 기후변화의 영향은 다양한 부문과 섹터에서 전염병 증가, 경작생산량 감소, 산림조성 변화, 수자원 감소, 해안지대 범람, 생물다양성 감소 및 서식지 변동 등을 일으키고 있다. 기후변화 현상은 이미 IPCC 보고서에서 과학적으로 입증된 바 있으며, 지리적 위치에 따라서 서로 다른 형태로 나타나고 있다. 특히 빙하의 침식작용으로 인해 자연계와 인간사회에 큰 변화를 가져올 극지방과 적응역량이 취약한 사하라 이남 아프리카, 해수면 상승으로 위협받는 군소도서국가들, 과밀한 인구, 해수면 상승, 폭우, 강의 범람 등 복합적인 파급효과가 발생할 아시아와 아프리카의 메가델타(mega-deltas) 지역들이 기후변화에 의한 심각한 영향을 받을 것으로 예상된다.

아프리카는 2020년까지 최대 2억5천만 명이 기후변화로 인한 물 부족 스트레스를 겪을 것으로 예상된다. 이로 인해 이 지역의 많은 국가들이 농작물 생산량 및 식량공급의 심각한 감소를 겪을 것이다. 아시아는 2050년까지 중앙아시아, 남아시아, 동아시아, 동남아시아 지역의 큰 강 부근에서 가용 담수가 줄어들 것으로 예상된다. 반면, 남아시아, 동남아시아의 해안 지역, 인구가 과밀한 메가델타 지역에서는 해수와 강물의 범람이 증가하여 이 지역 주민들의 정상적인 생활조차 어려울 것으로 예상된다. 태평양과 카리브해 등에 위치한 군소 도서국가들에서 발생하고 있는 해수면 상승은 중요한 기반시설, 거주지, 섬 주민들의 거주환경을 위협할 것으로 예상되며, 해변 침식과 산호초 백화 현상으로 인해 지역 자원이 악영향을 받게 될 것이다.

이와 같은 기후변화에 대응할 수 있는 방법은 크게 기후변화의 완화(mitigation) 및 적응

(adaptation)의 두 가지로 분류된다. 기후변화 완화는 이산화탄소, 메탄, 아산화질소 등 온실가스의 발생원을 감축하거나 흡수원을 증가시키는 인위적인 조정으로서, 재생에너지, 에너지 효율, 재조림 등의 활동들이 이에 해당된다. 반면, 기후변화 적응은 실제로 발생하였거나 발생하고 있는, 또는 발생이 기대되는 기후 자국 및 영향에 대응하여 자연 또는 인간 시스템이 적응하는 기작이며, 환경 규제 및 제도의 수립과 수자원 공급, 홍수 예방 등이 적응 활동의 예이다.

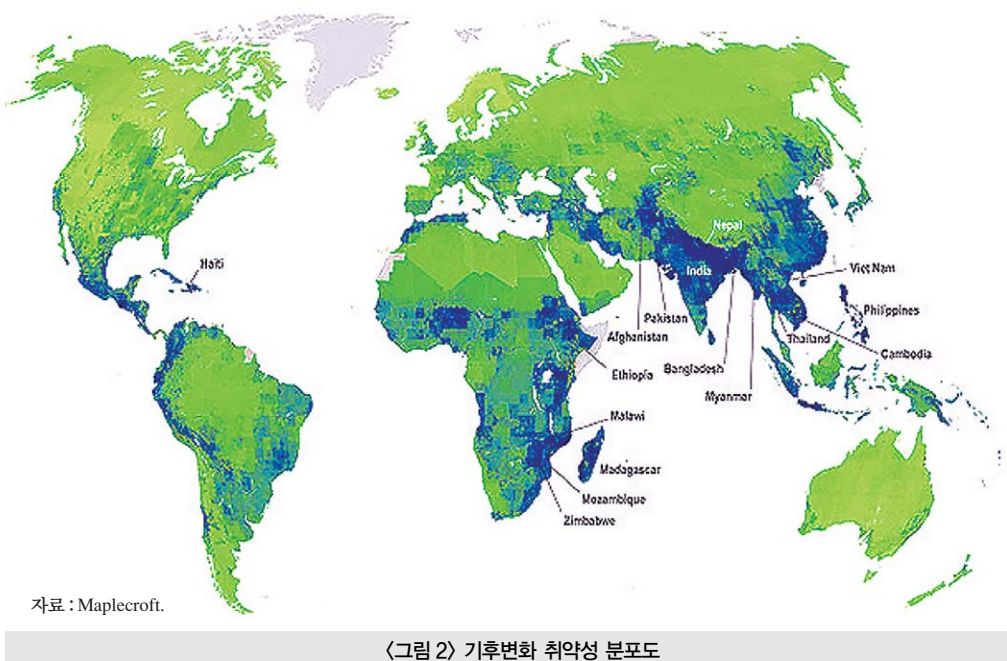
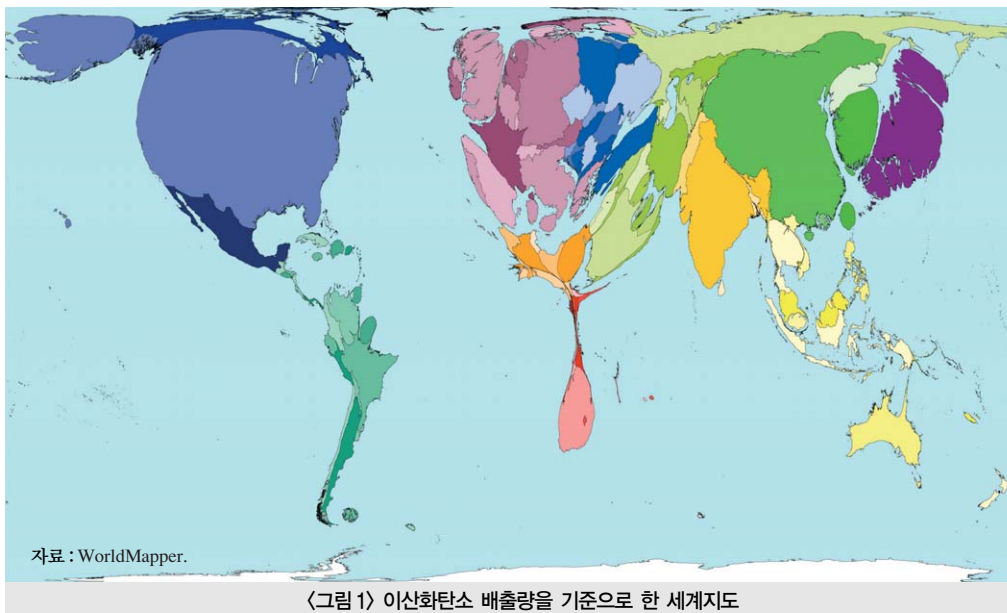
기후변화에 대응하기 위한 경제적 비용을 세계의 여러 전문기관 또는 전문가들이 추산하였다. 영국의 니콜라스 스텐경의 보고서에 의하면, 전 세계 이산화탄소의 농도를 550 ppm 이하로 유지하기 위하여 2050년까지 전 세계 GDP의 약 1%가 필요하며, 이를 방지할 경우 기후변화로 인한 총 비용은 오히려 더 증가하여 매년 전 세계 GDP의 약 5%를 손실하게 될 것이라고 한다. 이와 같은 기후변화 피해 비용은 발표기관에 따라 조금씩 차이를 보이고 있다. IPCC는 이산화탄소 농도를 445-535ppm 사이로 안정화시키기 위해 2030년까지 GDP의 3% 미만의 비용이, 그리고 UNDP는 기온 상승을 2°C 이하로 제한하기 위하여 2030년까지 GDP의 1.6% 미만의 비용이 들 것이라 발표하였다. 한편, 개도국의 연간 기후변화 적응 비용 추정치도 스텐보고서의 370억불부터 UNDP의 860억불까지 다양하게 추산되지만, 여전히 상당한 규모의 금액이라는 점에 대해서는 이견이 없다.

그런데 문제는 기후변화에 따른 악영향과 기후변화 대응을 위한 비용의 문제가 간단하게 해결될 수 없다는 점이다. 이는 현재 기후변화에 대한 역사적 책임이 거의 없으면서 기후변화 현상에 대해 대처할 역량을 충분히 보유하지 못하고 있는 개발도상국에서 기후변화에 따른 악영향이 더욱 심각하게 발생하고 있기 때문이다. 여기에서 기후불의(Climate Injustice) 개념이 대두된다. 우측의 두 그림은 기후불의 현상을 극명하게 나타내고 있다. <그림 1>은 이

산화탄소 배출량을 기준으로 국가 면적을 재편 집한 세계지도로서, 미국, 유럽, 동아시아 등의 선진국들이 상대적으로 많은 양의 이산화탄소를 배출하고 있는 반면, 아프리카, 라틴아메리카 지역은 이산화탄소의 배출이 매우 미약하다는 사실을 확인할 수 있다. 이와는 반대로 푸른 색일수록 기후변화에 취약한 지역임을 나타내는 기후변화 취약성의 분포도인 <그림 2>를 살

펴보면, 이산화탄소의 배출이 거의 없는 지역들의 기후변화 취약성이 매우 심각한 반면, 이산화탄소 배출이 다대한 선진국들의 취약성은 상대적으로 양호한 것을 알 수 있다.

독일의 비영리기관인 Germanwatch는 극단적인 자연재해 등 기후변화 현상으로 발생하는 인적, 경제적 손실을 사용하여 기후변화 취약성과 관련한 기후위험지수(Climate Risk Index)



발 표 II

를 매년 업데이트해서 발표하고 있다.(표 1) 이 결과에 따르면, 1990-2008년 기간 동안 기후 변화에 가장 취약한 상위 10개 국가들이 방글라데시, 미얀마, 온두라스, 베트남 등 모두 개발도상국들이다. 방글라데시는 상당 부분이 저지대에 위치한 국토, 높은 인구밀도, 농업에 의존적인 경제구조가 주요 원인으로 작용하여 기후 변화에 가장 취약한 국가로 분류되었다. 이상과 같은 자연재해로 인한 가시적인 기후변화의 영향에서 더 나아가, 기후변화는 개도국이 MDGs를 달성하는데 커다란 부담이 될 수 있다. 즉, 기후변화 현상은 천연자원의 접근성을 어렵게 함으로써 개도국의 일상 자산과 식량 안보를 위협할 수 있으며, 열과 관련한 사망률 및 말라리아 등 수인성 질병의 증가, 어린이들과 여성들의 교육기회 감소 등을 유발할 수 있다. 따라서 MDGs 달성을 포함한 지속가능개발의 달성을 위해서 개도국의 기후변화 대응은 반드시 해결해야 할 필수조건이라고 할 수 있다.

이 때 기후변화에 대한 대응은 비배제성(nonexcludability)과 비경합성(nonrivalness)의 특성을 지니며, 공공재로 분류될 수 있다. 즉, 기후변화에 대한 대응조치가 공급되고 나면, 그 대가를 지불하지 않은 사람들도 전 지구적인 온실가스 감축이나 기후변화 적응 강화와 같은

기후변화 대응의 편익을 동일하게 얻을 수 있다는 점에서 비배제성의 특성을 갖는다. 또한, 어떤 사람이 전 지구적인 온실가스 감축과 기후변화 적응으로 인한 편익을 획득한다고 해서, 나머지 사람들이 얻을 수 있는 기후변화 대응의 효과가 줄어들지 않는다는 측면에서 비경합성의 특성을 보인다. 아울러, 기후변화 현상은 하나의 개인, 주체 또는 국가의 책임이 아니며, 기후변화에 대한 대응도 어느 특정 주체의 노력으로 이루어질 수 있는 목표가 아니라 전 지구적인 노력과 행위로 달성될 수 있으므로 글로벌 공공재라 할 수 있다.

이와 같은 공공재의 이슈에서 발생하는 주요 해결과제는 문제 해결을 위해 비용을 지불하지 않은 자들까지 혜택을 동일하게 누릴 수 있는 무임승차(free-rider)의 문제와 시장에서 형성되지 않는 공공재의 가격에 경제적 비용 이외에 환경·사회적 비용까지 반영하여 적절한 가격을 도출하는 과제이다. 더군다나 기후변화가 난제로 여겨지는 이유는 앞서 기후불의에 대한 설명에서 의미된 바와 같이, 기후변화 문제의 원인과 결과 사이의 괴리로 인하여 원인 행위와 결과 및 영향 사이의 인과 관계가 확정적으로 성립되지 못하는 불확실성에 기인한다. 즉, 기후변화 위험에 대한 과학적 증거들이 충분하고 인류

표 1. 1990-2008 기간 동안 기후변화에 가장 취약한 국가들

CRI 1990 -2008	국 가	CRI 점수	연간 사망자수	인구 십만명 당 연간 사망자수	인구 경제적 손실 (백만불 PPP)	GDP당 연간손실(%)
1	방글라데시	8.00	8,241	6.27	2,189	1.81
2	미얀마	8.25	4,522	9.60	707	2.55
3	온두라스	12.00	340	5.56	660	3.37
4	베트남	18.83	466	0.64	1,525	1.31
5	니카라과	21.00	164	3.37	211	2.03
6	아이티	22.83	335	4.58	95	1.08
7	인도	25.83	3,255	0.33	6,132	0.38
8	도미니카 공화국	27.58	222	2.93	191	0.45
9	필리핀	27.67	799	1.11	544	0.30
10	중국	28.58	2,023	0.17	25,961	0.78

자료 : Harmeling(2009) 편집.

활동이 기후변화를 일으키는 주요한 원인이라는 데 공감대가 형성된다고 하더라도, 기후변화로 인한 재앙이 확산할 수 없는 먼 미래의 문제라는 불확실성을 갖고 있는 것이다. 이 때 먼 미래의 불확실한 재난 위험을 낮추기 위해서 현재 비용을 지불해야 하는 상황이 기후변화에 대한 대응의 실천을 어렵게 하는 것이다. 따라서 현재 세대는 선진국과 개도국 간의 개발 여지의 배분에 대한 가치 판단, 현재 세대와 미래 세대 간의 수요를 둘러싼 교환 관계에 대한 가치 판단 등을 기반으로 하여 정책, 정치적인 측면에서 최선의 선택을 해야 하는 기로에 있다(김형국 편저, 2011).

II. 국제사회의 기후변화 대응 정책 및 주요 현황

주요 선진국들은 기후변화에 대한 대응책으로서 기후변화 완화를 우선적으로 고려하여, 이를 위한 정책의 수립과 사업의 수행을 병행하고 있다. 이와 같은 추세는 자국 내의 기후변화 대응 정책과 더불어 개도국의 기후변화 대응을 위한 개발협력 정책에서도 찾아볼 수 있다. 이에 본 고는 주요 선진국들의 기후변화 대응 정책 및 주요 원조기관의 기후변화 대응 전략을 살펴보고, 개도국들의 실제 수요를 확인한 후, 이들 사이의 차이(gap)를 분석하고자 하였다.

1. 선진국의 기후변화 대응 정책^⑩

주요 선진국들의 기후변화 대응 관련 정책은 기후변화 완화와 관련한 정책들이 주를 이룬다. 이의 대표적인 사례가 온실가스를 배출하는 화석에너지의 사용량에 따라 부과하는 세금인 탄소세와 온실가스 감축의무가 있는 사업장 또는 국가 간 배출권 거래를 허용하는 제도인 탄소

배출권거래제(또는 cap and trade)이다. 본 절은 선진국들이 기후변화 대응을 위해 중점적으로 추진하고 있는 정책들을 소개하기로 한다.

배출권거래제

온실가스 배출 감축의무와 배출 허용량을 정한 뒤, 오염 물질의 배출에 대해 배출권 구입이라는 비용을 지불하되, 오염 물질을 감축한 성과에 대해서는 배출권을 판매하여 수익을 보장할 수 있도록 경제적 인센티브를 제공하는 제도이다. 1997년 채택된 교토 의정서에서 시장유연성체제의 하나로 도입됨에 따라 부속서 I 국가들이 온실가스 감축 의무의 이행을 유연성있게 이행할 수 있도록 돕고 있다. 각 국가마다 온실가스 감축 비용이 모두 다르므로, 배출권의 국제거래를 통해 전체적으로 가장 효율적이고 저렴한 비용으로 온실가스 감축 목표를 달성하려고 한다.

포스트 교토체제가 시작되는 2013년이 다가오면서 국제배출권거래 시장의 규모는 더욱 커지고 있다. 2002년 영국 런던 증권거래소에 '온실가스 배출권 거래시장'이 형성되었으며, 2005년 영국 런던국제 석유거래소 및 독일의 올버에너지거래소 등에서 이산화탄소 배출권 현물거래가 시작되었다. 현재 온실가스 의무 감축 국가들이 중심이 되어 거래하는 EU 탄소배출권 거래제도(Emission Trading Scheme, ETS)의 규모가 가장 크다.

우리나라 정부는 2009년 12월 배출권 거래제의 도입 근거를 담은 저탄소 녹색성장 기본법을 제정하였으며, 이에 의거하여 정부가 시장 기능을 활용하여 국가의 온실가스 감축 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 온실가스 배출 허용 총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도를 실시할 수 있도록 하였다.

자료 : 김형국 편저(2011) 등.

⑩ 조경엽 외(2009) 참조.

발 표 II

1) EU

EU는 교토의정서의 시한이 마감되는 2012년 이후의 감축의무에 대해 논의하기 위하여, 2007년에 자체적으로 정상회의를 개최하고 2012년 이후의 EU 목표에 합의하였다. EU 목표는 지구의 온도 상승을 산업화 이전과 대비하여 평균 2℃ 이내로 억제하면서, 이를 위해 2020년까지 1990년 대비 20%, 2050년까지는 50%의 온실가스 배출량을 감축할 것을 내용으로 하고 있다. 구체적으로는 재생에너지 이용을 촉진하는 정책과 탄소포집및저장(Carbon Capture and Storage, 이하 CCS) 및 친환경 자동차 기술 등에 대한 지침 등을 마련하였다.

2008년 EU 집행위원회는 온실가스 감축 목표와 에너지안보를 달성하기 위한 “기후행동 및 재생에너지 종합대책(Climate Action and Renewable Energy Package)”을 제시하였다. 여기에서 EU 집행위원회는 EU의 재생에너지 사용 비중을 2020년까지 20%로 확대한다는 공동 목표를 설정하였다. EU 국가들이 가장 널리 사용하는 재생에너지 확대 정책은 발전차액 지원제도(Feed-in-Tariff)^①이며, 이외에도 영국, 스웨덴 등 재생에너지 의무비율할당제(Renewable Portfolio Standard, 이하 RPS)^②를 도입한 국가들도 있다.

2) 일본

일본은 교토의정서를 채택한 다음 해인 1998년 “지구온난화 대책 추진에 관한 법률”을 제정하고, 자국 산업에 대한 부담을 우려하여 기업 중심의 자발적 협약 등을 통하여 온실가스 감축을 추진하는 방향을 채택하였다. 이후 일본은 장기적으로 저탄소사회를 구현할 것을 목표로

1998년에 제정되었던 법률을 2006년에 개정하고, 2007년에는 “Cool Earth 50 Initiative”를 발표하여 2050년까지 현재 수준 온실가스의 50% 감축을 목표로 설정하였다.

일본은 온실가스 감축의 목표를 달성하기 위하여, 혁신기술을 선정하여 로드맵을 제시하는 등 주로 에너지 부문에서 다양한 계획을 제시하여 실행하고 있다. 특히 일본은 친환경차 기술 개발 및 보급 촉진을 위하여 각종 정부 지원과 세제혜택을 제공하고 있으며, 태양광 발전의 개발 및 보급을 위한 지원을 실시하였다. 태양광 발전의 연구개발을 위하여 NEDO(New Energy Development Organization)가 주도한 R&D 프로그램을 중심으로 기업과 대학을 선발해 공동으로 연구 과제를 수행하도록 하였다. 또한 주택용 태양광발전을 촉진하기 위하여 태양광 시스템 설치비를 지원하는 보조금 제도를 실시하기도 하였다. 그 결과, 태양광 발전단가는 1994~2003년 기간 동안 연평균 15.5%가 하락하였으며, 2005년 기준으로 일본 태양광 발전량의 87.8%가 주택용에서 발전되었다.

3) 미국

미국은 구속적인 국가 감축목표를 설정한 교토의정서와 별개로 2005년에 미국 주도의 아·태 파트너십(Asia Pacific Partnership)을 구성하여 자발적 온실가스 감축을 주장해 왔다. 미국은 아·태 파트너십을 통하여 경제규모 대비 감축 기준으로 저탄소 기술개발 및 기술이전의 방식으로 온실가스를 감축하고자 하였다. 미국은 특히 기술 분야에 집중하여 향후 시장주도권 장악을 모색하고 있으며, 예컨대 비실리콘계 태양전지, 대형 태양열발전, 목질계 바이오에탄올, 가스화복합발전(IGCC), CCS 등에 대한 집

① 기존의 전통적인 화석연료보다 발전단가가 높은 재생에너지를 이용하여 생산된 전력을 전력사업자가 고정가격으로 구매할 수 있도록 정부가 보조금을 지원하는 제도, 재생에너지 이용을 활성화하고 재생에너지 투자자를 유인하는 효과.
② 발전 사업자가 총 발전량의 일정비율을 신재생에너지로 공급하도록 의무화하는 제도, 발전 사업자가 직접 신재생에너지를 활용하여 공급할 것을 의무화하므로 보급이 확대되고, 정부의 재정 부담이 완화되는 효과.

중적인 연구개발을 실시하고 있다.

미국은 신재생에너지 정책으로 29개 주가 RPS를 시행하고 있으며, 재생에너지 의무할당 비율은 주마다 다르지만, 목표치를 2020년까지 약 15~20%로 설정하였다. RPS를 통하여 전력 생산자와 공익 사업자가 장기 공급계약을 체결하고, 생산자들이 생산한 전력을 공익사업자가 의무적으로 설정된 가격으로 구입하도록 하였다. 또한 미국은 2000년에 “바이오매스 R&D 법”을 제정하여 바이오에너지 개발을 본격화한 이래, 바이오에너지 국가비전을 제정하고 각종 프로그램을 개발하였다.

2. 주요 원조기관의 기후변화 대응 전략

1) 스웨덴 SIDA

스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Agency, 이하 SIDA)의 환경과 기후변화 분야 주요 정책 방향은 주류화 또는 통합화가 대표적이다. 스웨덴의 국제개발정책은 8개의 주제별 정책으로 구성되어 있으며, SIDA의 환경정책은 이들 가운데 하나인 “자연자원의 지속가능한 이용과 환경보전”에 기반을 두고 있다. 이에 따르면 SIDA의 모든 원조사업은 지원 규모나 실시방식에 관계없이 모두 환경정책에 부합해야 하며, 따라서 SIDA는 환경이슈를 모든 개발 사업에 통합하는 환경주류화 전략을 추구했다.

이를 위해 SIDA는 스웨덴 정부의 환경관리시스템(Environment Management System, 이하 EMS)의 시범기관 중 하나로 선정되어 1996년부터 EMS를 시행해 오면서 모든 업무에 환경적 요소를 통합하도록 하고 있다. 특히, 환경과 기후변화를 하나의 개발이슈이자 범분야(cross-cutting) 이슈로서 개발 및 빈곤감소계획과 통합하여 해결하도록 촉구하고 있으며, 이를 위해 전략적환경평가(Strategic Environmental Assessment, 이하 SEA)와 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, 이하

EIA)를 시행, 국가지원전략의 환경성 분석을 실시하고 있다.

2) 일본 JICA

일본의 원조기관이 2008년 10월 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)로 일원화되면서, 기후변화 지원전략 및 정책이 새롭게 정비되었다. 일본은 교토의정서 상 온실가스 감축 의무의 부담을 개발협력 정책에까지 반영하여, 기후변화 대응 중에서도 특히 기후변화 완화를 중심으로 개발협력 정책을 수립, 수행해 왔다. 특히, 개발도상국의 경제성장과 주민의 생계향상 및 온실가스 저감을 양립하는 개발원조 접근방식인 상호호혜(co-benefit) 방식에 주력하고 있다.

Co-benefit 형 접근은 개발과 기후 쌍방의 편익을 동시에 창출하는 것으로서, 그 실현은 “개발을 통한 기후 편익의 실현”과 “온실가스 감축을 통한 개발 편익의 실현”의 양방향으로 가능하다. 일본은 co-benefit 형 접근법의 주요 수단으로서 청정개발체제(CDM)에 주력하면서, ODA로 지원된 사업을 CDM으로 등록하여 자국의 온실가스 감축 부담을 덜어내려 하고 있다. 아울러, 일본은 기후변화 대응 부문의 국제 협력을 위하여 민간기술을 포함한 일본 선진기술의 적극적인 활용과 국제사회에 공헌할 수 있는 연구의 추진도 기본 방향에 포함하고 있다.

일본은 2008년 다보스포럼에서 “Cool Earth Promotion Program”을 제안하고, 100억 불 규모의 “Cool Earth Partnership”을 설치하여, 이후 5년간 개도국의 기후변화 완화(80억 불)와 기후변화 적응(20억 불) 분야를 지원하고 있다. 기후변화 완화를 위한 지원은 ODA 차관과 민간 프로젝트가 중심이 되고, 기후변화 적응을 위한 지원은 무상원조 및 기술지원이 중심이 되어 진행되고 있다.

발 표 II

3) 미국 USAID

미국은 미국국제개발청(U. S. Agency for International Development, 이하 USAID)의 기후변화 관련 사업을 담당하는 국제기후변화프로그램(Global Climate Change Program, 이하 GCC)을 중심으로 개도국의 기후변화 사업을 실시해 왔다. GCC는 특히 개도국의 기후변화 문제 해결을 위하여 청정에너지기술, 지속가능한 토지 이용 및 산림, 기후변화에 대한 적응, 역량강화, 의사결정을 위한 기후과학 분야에 중점을 두고 활동을 추진하고 있다. 아울러, 불필요한 중복 지원 사업을 줄이고, 지속가능하면서 통합된 접근법의 기틀을 마련하기 위하여, 민간 부문과의 파트너십 및 지역사회, NGO의 역량 제고를 위한 협력에 주안점을 두고 있다.

USAID는 미국의 청정에너지 기술을 활용한 개도국의 기후변화 완화 사업에 집중하면서, 한편으로 적응 부문에서는 미국이 경쟁력을 보유하고 있는 우주산업을 바탕으로 한 지구관측기술과 이를 응용한 조기경보시스템의 지원을 핵심적으로 수행하고 있다.

3. 개발도상국의 기후변화 대응 수요

2000년대 중반까지 국제 기후변화 이슈의 중심이 기후변화 완화에 집중되어 왔다면, 그 이후에는 기후변화의 원인 제공자와 피해자의 불일치에서 비롯되는 기후불의를 바탕으로 하는 기후변화 적응 문제가 온실가스 감축 못지않게 중요하게 다루어지고 있다. 특히 2007년 인도네시아 발리에서 열린 제13차 당사국총회(COP13)에서 채택된 발리 로드맵에 개도국들의 기후변화 적응을 위한 지원의 중요성이 구체적으로 언급되면서 기후변화 적응 이슈가 기후변

화 협상에서 주요한 위치를 차지하게 되었다. 즉, 기후변화 영향에 특히 취약한 개도국들이 기후변화에 적응할 수 있는 기반이나 역량을 선진국들이 충분히 지원하는 조건으로 전 지구적인 온실가스 감축 노력에 개도국의 참여를 끌어낼 것으로 기대하고 있다.

개도국들도 날로 심각해지고 있는 기후변화 영향에 대한 위험을 인지하고, 기후변화 적응의 필요성을 절감하고 있다. 이에 많은 개도국들이 적응을 위한 구체적인 계획을 수립하고, 자국내 적응활동의 우선순위를 설정하고 있는 것이다. 예컨대, 대표적인 기후변화 취약국가인 방글라데시는 2005년 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 이미 제출한 방글라데시 국가적응행동계획(National Adaptation Programmes of Action, 이하 NAPA⁹)을 토대로 하여 2008년에 기후변화행동계획(Climate Change Action Plan)을 수립하였다. 동 전략 및 행동계획은 방글라데시에서 우선적으로 고려해야 할 기후변화 행동으로서 모두 6개 목적 하의 38개 프로그램을 도출하였다. 이들을 검토한 결과, 기후 회복성을 증진하기 위한 경작 시스템의 개발, 가뭄에 대한 적응력 향상, 수자원 공급 및 위생 개선, 홍수 예측 및 조기경보 시스템 개선, 하천 개발 계획 등 기후변화 적응 사업이 우선순위를 차지한다는 것을 알 수 있다(Ministry of Environment and Forests, 2008).

4. 기후변화 대응 지원을 둘러싼 선진국과 개도국의 gap 분석

지금까지 살펴본 선진국의 기후변화 관련 정책과 개도국의 수요는 서로 간극을 보이고 있다. 따라서 글로벌 공공재로서의 기후변화 대응

⁹ 최빈국들이 UNFCCC의 최빈국기금(LDC Fund)의 지원을 받기 위해 UNFCCC에 제출해야 하는 자국의 국가적응 행동계획을 담은 보고서. 가장 최근인 2010년 11월에 제출한 네팔을 포함하여 현재까지 총 45개 최빈국들이 NAPA를 제출하여, 자국 내의 적응 우선순위를 보고하였다. 이에 따르면, 가뭄이나 홍수에 강한 작물 개량 등 식량안보를 위한 사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 외에 수자원, 해안 및 육상 생태계, 조기경보 시스템 및 재해관리, 역량강화, 에너지, 보건, 인프라, 보험, 관광 분야의 사업들이 도출되었다(<http://unfccc.int> (UNFCCC 공식홈페이지)).

이 갖고 있는 난제를 해결하기 위해서는 선진국과 개도국의 양측 모두가 납득할 수 있는 수준의 합의를 이루어야 하는 해결과제가 있다. 구체적으로는 새롭고 추가적인 선진국의 지원을 토대로 하여, 개도국의 자발적이면서 충분한 온실가스 감축 노력이 뒤따라야 한다. 이의 필요성에 대해서는 국제사회가 공감대를 형성하고 있지만, 이를 위해 양측의 입장과 의견을 수렴해야 하는 문제가 남아있는 실정이다.

본 절은 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 재정지원 현황을 간략하게 살펴보고 (표 2), 최근의 논의 동향에서 확인할 수 있는 선진국과 개도국의 입장 차이를 분석하고자 한다. 먼저, 기후변화 완화를 위한 기금은 세계은행의 탄소 관련 기금이 중심을 이루고 있다. 이들의 목적은 개도국의 온실가스 감축을 지원하면서 온실가스 감축의 의무를 지니고 있는 선진국들의 의무부담을 동시에 덜기 위한 것이다. 이들 중 특히 탄소펀드는 금융시장에서 투자자로부터 자금을 조달해 펀드를 조성하여 온실가스 저감사업이나 배출권에 투자한 후, 여기서 발생하는 수익을 투자자들에게 배당하는 절차를 주로 따르고 있다. 기후변화 완화를 위한 기금의 목적이나 운용 방식을 고려할 때, 이들은 주로 개도국의 수요보다는 선진국들의 필요에 의해 조성된 기금이라고 할 수 있다. 반면, UNFCCC의 최빈국기금, 특별기후변화기금 및

적응기금 등은 선진국이 개도국의 기후변화 악영향에 적응하는 데 필요한 비용을 지원하기 위하여 설립되었다. 최빈국기금은 기후변화 적응 역량이 부족한 최빈국의 기후변화 적응을 지원하기 위한 기금으로서, 적응 분야에서 가장 시급한 수요가 있는 국가들의 NAPA 작성과 이행을 지원한다. 한편 개도국의 기후변화 적응 지원을 위해 조성된 UNFCCC의 또 다른 기금인 적응기금은 별도의 이사회가 구성되어 있으며, 재정 대부분을 CDM 사업으로 획득한 배출권의 2%로 충당하고 있다.

이 외에도 다수의 다자, 양자 기금이 개도국의 기후변화 대응을 위해 조성되어 활성화되고 있지만, 앞서 언급한 개도국의 연간 기후변화 적응 비용으로 전문가들이 추정된 수치를 고려하면 실질적으로 필요한 금액에 못 미치는 수준에 불과하다는 것이 중론이다. 실제로 2010년 기준 총 ODA 규모가 약 1,300억 불임을 감안할 때, 기후변화 적응을 위해 필요한 추가 비용은 상당한 액수인 것이다. 더구나 COP13의 발리로드맵은 개도국의 기후변화 대응을 위한 재원이 새롭고 추가적으로(new and additional) 제공되어야 한다고 명시하고 있어서, 기후변화 대응을 위한 혁신적인 지원방안을 필요로 하게 되었다.

표 2. 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 국제사회의 주요 기금

기금의 목적	기금 종류
기후변화 완화	- 탄소기금(Carbon Funds) - 산림탄소파트너십기구(Forest Carbon Partnership Facility) - 탄소파트너십기구(Carbon Partnership Facility)
기후변화 적응	- 최빈국기금(LDC Funds) - 적응기금(Adaptation Fund) - 지구재해감소및복원기구(Global Facility for Disaster Reduction and Recovery)
기후변화 완화 및 적응	- 지구환경금융(Global Environment Facility) - 기후투자기금(Climate Investment Funds) - 특별기후변화기금(Special Climate Change Fund)

자료 : World Bank(2010)편집.

발 표 II

이러한 상황에서 2010년 COP16의 칸쿤 합의문에서, 개도국의 기후변화 대응을 위한 혁신적인 지원을 위해, 2013-2020년까지 매년 1천억 불을 모금하여 지원하는 녹색기후기금(Global Climate Fund)의 설치가 합의되었다. 동 기금의 규모는 결정되었지만, 재원의 출처 및 용도, 거버넌스 구조 등 기금의 구체적인 내용은 아직 합의되지 않은 상황이다. 이에 2011년 COP17에 동 기금 구성의 구체적인 내용을 포함하는 상세 설계안을 제출하기로 되어 있으며, 현재 선진국과 개도국 대표 40개국이 구체적인 설계 중에 있다. 녹색기후기금 설계 과정은 선진국은 온실가스 감축, 개도국은 기후변화 적응을 중심으로 기후변화 대응의 지원을 주도하고자 하는 이들의 입장 차이를 여실히 드러내고 있다. 즉, 개도국들은 기후변화 적응의 중요성을 감안하여 기금의 일정 부분을 기후변화 적응에 배정하되, 기금의 지원이 온실가스 감축에만 집중되지 않도록 요구하고 있는 것이다. 녹색기후기금의 설계 과정에서 대두된 선진국과 개도국의 또 다른 주요 입장 차이는 민간부문의 참여에 관한 문제이다. 미국과 일본을 중심으로 하는 선진국들은 자원마련의 부담을 경감하면서 자국 내 기업들의 해외진출도 촉진할 수 있는 방안을 꾀하기 위하여 민간부문의 참여를 적극적으로 공식화하려 하지만, 개도국은 이에 대해 강경하게 반대하는 입장이다. 이에 대해 선진국은 개도국의 지역사회를 기반으로 하는 민간이 얻을 수 있는 이익을 부각시킴으로써 개도국의 동의를 유도하려 하지만, 합의점을 찾기는 쉽지 않을 전망이다.

III. 결론 및 시사점

인간의 무분별한 개발이 초래한 기후변화는 이제 역으로 이에 대해 대응할 능력이 충분하지 않은 국가와 지역의 개발을 오히려 방해하고 있다. 전 지구적으로 발생하면서 영향을 미치고 있는 기후변화는 특정 국가나 지역의 노력만으로

로는 해소할 수 없으며, 문제의 해결을 위해서 전 인류의 협력을 요구하고 있다.

글로벌 공공재로서의 기후변화 대응이 갖는 무임승차 문제와 기후불의가 야기하는 갈등을 해결하기 위하여 가장 먼저 기후변화 대응의 정확한 비용과 편익에 대한 이해가 필요하다. 지금까지 많은 전문가들이 기후변화 대응에 소요될 것으로 예측되는 비용을 추정해 왔다. 그러나 다른 한편으로 기후변화 대응이 가져올 수 있는 편익의 가치에 대한 연구는 충분히 알려져 있지 않다. 이에 기후변화 대응의 필요성 및 시급성에 대한 이해를 제고하기 위하여, 기후변화 대응의 지원으로 인한 외부효과를 내부화하여 유의미한 가치를 도출해야 한다.

국제사회의 기후변화 대응을 위한 노력이 효과를 보기 위해서는 막대한 규모의 새롭고 추가적인 재원이 마련되어야 한다. 현실적으로 이와 같은 재원을 조달하기 위해서 기존의 정부 중심의 지원에서 더 나아가 민간과의 파트너십을 구축할 필요성이 제기되어 왔다. 여기에서 민관협력체제(Public-Private Partnership, 이하 PPP)의 강화가 강조된다. PPP의 활용은 자원 부족 문제를 해결할 뿐 만 아니라, 기후변화 대응 지원 사업에 대한 국민 인식을 제고하고 또한 사업 주체의 자변을 확대한다는 이점을 제공한다. 아울러, 다양한 분야에서 민간부문이 축적해온 전문성의 활용도 가능해진다. 그러나 우리는 녹색기후기금의 설계 과정에서 확인한 바와 같이 민간의 참여에 대한 개도국들의 입장이 다를 수 있다는 점을 인지하고, PPP의 활용에 대해 조심스럽게 접근해야 할 필요성이 있다. 결과적으로 PPP에 대한 개도국의 입장을 파악하여, 아직 완전하게 정립되지 않은 PPP 모델을 수립하는 단계에서 이를 반영해야 한다.

우리나라는 교토의정서의 채택 당시 비부속세 국가로 분류되어, 아직까지 온실가스 감축의 의무를 지고 있지 않다. 그러나 현재 우리나라의 경제규모나 온실가스 배출량을 근거로, 새로운 포스트 교토 체제에서는 우리나라도 구속력 있는 온실가스 감축에 동참해야 한다는 목소리

가 크다. 다시 말해 우리나라는 교토의정서의 온실가스 감축에 있어서는 개도국으로 분류되지만, 더 이상 개도국의 지위를 유지할 수만은 없는 상황이다. 이와 같은 우리나라의 애매한 위치는 개도국의 기후변화 대응 재정지원을 위한 논의에서도 나타난다. 즉, 우리나라는 개도국 그룹에 속해 있으면서 재정에 대해서는 일정 부분 기여를 해야 하는 입장이다. 이러한 상황에서 우리나라는 온실가스 감축을 요구하는 새로운 체제에 대비하기 위하여 국내적으로 온실가스

감축을 위한 기반을 조성하는 것도 중요하지만, 국제적으로 우리나라의 입장을 공고히 할 필요가 있다. 즉, 개도국의 기후변화 대응 지원에서 기후변화 완화와 적응 사업의 분배 및 민간 부문의 참여와 같이 선진국과 개도국 간 첨예한 대립이 있는 이슈와는 별도로, 우리나라가 강점을 가질 수 있는 역량강화와 기술이전을 중심으로 개도국 지원을 주도해 나간다면, 우리나라의 차별성 있는 역할을 기대할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 김형국 외. 2011. 『녹색성장 바로 알기』 서울: 녹색성장위원회.
- 임소영. 2011. 『국제개발협력 이슈-제3장 환경과 개발』 성남: 한국국제협력단.
- 정지원 · 박수경. 2009. “기후변화 관련 개도국 지원기금 현황 및 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』 9(3).
- 조경엽 · 김영덕. 2009. 『기후변화 재앙인가, 기회인가?』 서울: 한국경제연구원.
- 한국국제협력단 기후변화대응반. 2009. 『DAC 주요 원조기관별 기후변화 대응 분야 사업전략 조사 자료집』 성남: 한국국제협력단.
- Harmeling, S. 2009. *Global Climate Risk Index 2010*. Bonn: Germanwatch.
- Ministry of Environment and Forests. 2008. *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 200*. Dhaka: Government of the People's Republic of Bangladesh.
- Soyoung Lim. 2011. *Green Growth-Ch.4 The Need for Green Growth in Developing Countries*. Seoul: National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
- World Bank. 2010. *Development and Climate Change : Stepping Up Support to Developing Countries*. Washington, DC: IBRD/World Bank.

토 론 I

조 한 슬
(KOICA ODA연구실 상임연구원)

두 발표자의 발표에서 언급된 국제 공공재와 글로벌 공공재가 기본적으로 동일한 의미로 사용되고 있는 것 같습니다. 하지만 이 두 개념을 구분하여 살펴볼 필요가 있습니다.

먼저, 특정한 국가가 공급한 공공재로써 이로 인한 이익이 해당 국가뿐만 아니라 다른 국가들에게도 이익을 가져오는 경우를 일반적으로 국제 공공재라고 지칭합니다. OECD는 이를 다시 국제 지역공공재와 글로벌 공공재로 세분화하여 분류하고 있습니다. OECD가 정의한 바에 따르면, 국제 지역공공재는 공공재 공급으로 인한 혜택이 특정 지역에 머무르는 것을 의미하고 글로벌 공공재는 전 세계적으로 미치는 경우라고 이야기할 수 있습니다. 평화 유지와 관련한 범세계적 기구 창설과 같은 경우를 글로벌 공공재의 공급이나, 이와 유사한 평화유지군의 지역 활동의 경우는 국제 지역공공재의 예라고 할 수 있습니다.

글로벌 공공재는 다시 공급 방법에 따라 세 가지로 세분화됩니다. 첫째, 단일 국가의 노력으로 공급과 문제해결이 가능한 글로벌 공공재, 둘째, 모든 국가의 총체적인 노력이 필요한 공공재가 있습니다. 후자의 경우, 국가별 이해관계가 동일한 경우와 그렇지 않은 경우로 나눌 수 있습니다. 쉬운 예로 소행성 충돌을 해결할 기술개발과 같은 글로벌 공공재는 패권 국가와 같은 단일 국가의 노력으로 공급하고 문제해결이 가능한 글로벌 공공재의 예가 될 수 있으며, 모든 국가의 총체적 노력이 필요한 글로벌 공공재로서 국가 간 이해관계가 일치하는 경우의 예로 전염병 퇴치를 들 수 있습니다. 하지만 기후변화의 경우 모든 국가의 총체적 노력이 필요하지만 국가별 이해관계가 다르게 나타나는 예로서 어떠한 국제 공급체계를 구축할 것이냐에 대한 세부적 방안의 마련이 필요한 이슈라고 이야기할 수 있습니다.

마지막으로, ODA를 통한 글로벌 공공재 지원의 문제로서 ODA 재원을 가지고 글로벌 공공재를 지원하는 것이 과연 적절한 일인가에 대한 의구심을 가질 수 있습니다. 글로벌 공공재 분야에 대한 투자는 타 다른 분야의 원조에 비해 MDGs 달성에 더 효율적이라는 기존의 연구가 있었을 뿐 아니라, 글로벌 공공재가 공급되지 않음으로써 발생하는 피해는 개도국에서 상대적으로 더 크게 발생한다는 사실을 감안하더라도 ODA를 통한 글로벌 공공재의 공급이 정당성을 갖는다고 이야기할 수 있을 것입니다. 하지만 글로벌 공공재 지원이 ODA를 통해 이루어진다고 해도 개도국이나 최빈국 자체적인 내부 활용 방안이나 시스템이 마련되어 있지 않을 시, 그 공급으로 인한 혜택을 누리는 것에서 선진국과 차이가 있을 수 있습니다. 따라서 이를 보완하기 위한 방안을 염두에 두고 ODA 정책이 시행되어야 한다고 생각합니다.

원조 논의의 발전을 저해하는 두 중요한 이유는 다음과 같습니다. 하나는 원조 지원 논의에서 민간기업의 참여 내지는 영향력을 배제한 채 논의를 진행하는 문제입니다. 예를 들어 임소영 연구관님께서 언급한 기후 문제에 있어, 개발도상국은 환경문제 해결을 위한 첨단 기술 이전을 원하지만 GCF(Green Climate Funds)를 통해 구매할 수 있는 기후관련 기술은 없습니다. 이의 이전을 위한 기술 보유자인 기업을 간과한 채 원조를 통한 기술이전의 진전을 이룰 수는 없는 것입니다.

박인휘 교수님의 논문에서 밝힌 바와 같이 공공외교와 공공재의 연결은 매우 중요한 문제입니다. 캐나다는 인권문제, 북유럽 국가들은 환경 문제에 집중하는 원조 특징을 보이고 있습니다. 환경이나 인권 문제는 국제적인 윤리와 도덕의 문제와 관련이 되어 있는 문제로서 흔히 이야기하는 수원국의 거버넌스와 밀접하게 관련되어 있는 사안들입니다.

한국의 원조는 기술 프로그램 원조로 특정한 방향성을 가지고 있지 않습니다. 도구적인 프로젝트를 통해 원조를 진행하다 보니 영향력이 제한적인 것이 사실입니다. 이를 벗어나려면 사회

발전, 민주주의, 인권 문제까지 한국 공공외교의 주제를 분명히 밝혀야 하는데 이는 국제 원조사회의 중간자적 입장인 한국 입장에서는 언급하기에 부담스러운 주제들입니다.

KOICA의 딜레마도 우리나라 원조의 방향성 부재라는 정황 속에서 살필 수 있다고 생각합니다. 따라서 한국 나름의 원조논리(ODA Logic)를 개발해야 한다는 생각입니다. 중간자적 입장인 한국이 거버넌스, 국제 정의(Global Justice), 국제 윤리(Global Ethic)를 이야기할 수는 없습니다. 우리가 가지고 있는 조건을 가지고 현실적으로 우리가 도출할 수 있는 논리는 개발하는 것이 더 바람직하다는 생각입니다. KOICA가 원조 실천기관으로써 제 역할을 발휘 있도록 외교통상부와 학계, 시민사회 등이 함께 한국의 원조논리를 개발하여 제공할 필요 있다고 생각합니다. 그래야 우리나라가 공공외교, 국제공공재 문제에 유연하게 대처할 수 있을 것으로 보여 집니다.



종합토론

연세대학교 정치외교학과 교수

이연호



KOICA 기후변화대응정책연구소 연구관

임소영



답변 1 : 임소영 연구관

국제 공공재와 글로벌 공공재의 정의와 적용 범위에 대한 질문이 있었습니다. 글로벌 공공재를 제 발표를 통해 언급하였는데 기후변화 완화의 경우 조한솔 연구원이 이야기한 OECD 분류에 따라 글로벌 공공재로 볼 수 있겠습니다. 많은 국가들이 협력을 통해 행동을 취하고 그 혜택이 전 세계적 이익을 가져오기 때문입니다. 기후변화 적응의 경우는 글로벌 공공재라기보다 국제 지역공공재로 볼 수 있겠습니다. 따라서 이러한 국제 공공재에 대한 구체적 접근을 기초로 환경문제 해결 방안을 정의할 필요 있다고 생각합니다.

이연호 교수님께서 언급하신 환경 문제 해결을 위한 기술 이전 문제의 경우, 국제사회에서 현재 이루어지고 있는 GCF에 관한 토의에서 기술이전의 문제가 핵심 쟁점은 아닌 상황입니다. 오히려 GCF의 지원 방향성에 대해 논의하고 있는 상황입니다. 또한 기술 문제에 있어서

도 첨단기술 이전보다는 개도국 상황에 적합한 기술 이전 논의가 진행되고 있습니다. 하지만 기술 이전의 실제적 주도권을 가지고 있는 사기업의 논의 참여는 당연히 고민할 필요가 있다고 생각합니다. 또한 민간 협력을 통한 지원 활성화 문제를 논의할 필요가 있다고 생각합니다.

답변 2 : 박인휘 교수

조한솔 연구원께서 언급하신 글로벌 공공재와 지역 공공재를 구분하여 고민해 보여야 한다는 의견은 타당한 말씀입니다. 한국의 효율적 성장 경험을 ODA를 통해 전수하자는 논의, 이러한 고민은 지역 공공재가 될 듯합니다. 왜냐하면 수원국의 지역적 특성에 따라 적용이 어려울 수 있기 때문입니다. 예를 들어 많은 종족으로 국가를 구성하고 있는 중동 지역에 우리나라의 새마을 운동의 전수는 상당히 어려운 일이 될 것입니다. 즉 목표(Target) 지역의 특성에

KOICA ODA 연구실 조연호 교수



조한슬

대한 고민이 필요하다는 생각입니다.

이연호 교수님께서 ODA 논의의 저발전 이유에 대해 말씀해 주셨습니다. 그에 더하여 효과 가시화의 어려움 또한 해결할 문제라고 생각합니다. 우리나라의 경우 지원 효과성에 있어 CPA 부분에서는 높은 평가를 받지만 효과성에 관한 다른 기준에 있어서는 평가가 저조한 실정입니다.

원조 주제(Theme) 선정 또한 매우 중요한 문제라고 여겨집니다. 캐나다의 경우 대인지뢰 금지 노력이 즉시 연상되고 호주의 경우 군사 파견을 통한 재건사업 노력이 떠오릅니다. 따라서 한국의 경우에도 위와 같은 특성을 설명할 수 있는 원조 주제 선정에 관한 고민이 필요하다고 생각합니다. 원조 주제를 선정할 때는 우선 국내적으로 논리적 정당성이 뒷받침되어야 합니다. 민주주의 사회안전망 등의 차원에서 공공 외교적 적극성을 갖는 것은 자기 실천적 노력이 필요한 것으로 자기 검증적 효과가 크다고 생각합니다.

이화여자대학교 국제대학원 교수 박인휘



박인휘

질의 1: 김승호(연세대학교 초빙교수)

지난 40년간 주로 개발도상국인 9개국에서 외교관을 역임하였습니다. 제가 근무했을 당시에는 ODA라는 용어가 없었습니다. 예전에는 이념적 외교가 주를 이루었습니다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN Human Environment Conference에 서기관으로써 한국대표의 일원으로 참여했을 당시에도 개발국과 개도국 간의 환경문제에 대한 인식 차이가 있었습니다. 오늘날에도 여전히 인식차이로 문제 해결에 어려움을 겪고 있습니다. 환경문제는 우리 지구인 전체의 문제입니다.

공공외교는 대단히 중요한 문제입니다. 하지만 유감스럽게도 외교통상부에는 현재 공공외교과가 존재하지 않습니다. 공공외교 발전을 위한 외교통상부 자체적 노력이 필요하다고 생각합니다.

종합토론



질의 2: 정유아(KOICA ODA연구실 팀장)

외교정책과 ODA를 KOICA에서 관심을 두고 구상하게 된 이유는 다자 원조가 늘어나는 세계적인 추세에서 우리나라가 기후변화를 포함한 무역, 금융 등 크로스 커팅(Cross Cutting)이슈에 다자기구를 통한 지원 정책을 가지고 있지 않기 때문입니다. 이 논의가 KOICA 입장에서 중요한 이유는 많은 경우에 우리 정부 ODA 정책기관들이 원조 지원의 명확한 목표를 설정하지 않고 있어 원조효과성 제고에 부정적 영향을 미치기 때문입니다. 예를 들어 지원 정책의 성격이 불분명한 상황에서 개도국 인프라 건설이 개도국 시장 접근성 향상을 위한 것인지 아니면 외교성과를 위한 것인지에 대한 정확한 판단을 내리기 어렵고 사업구성도 명확하지 못하게 됩니다.

오늘과 같은 세미나가 중요한 또 다른 이유는 원조 효과성에 관한 평가 사항 중 하나인 정책 일관성 발전을 위한 논의를 가질 수 있기 때문입니다. 국익을 위한 외교 정책과 원조지원의

비일관성에 대한 비판이 있어 왔습니다. 원조 공여국인 한국도 정책 일관성에 대한 평가를 받아야 합니다.

기후변화 문제에 있어서는 기후 변화의 국제 정치 역학 즉 기후 변화의 담론이 아래와 같이 이루어지고 있습니다. 북반구를 중심으로 한 생산소비 시스템 자체가 바뀌어야 한다, GNP를 통한 발전 측정방법이 잘못되어 있다, 또는 기술발전을 통해 환경문제 해결이 가능하다 등입니다. 그 중 주로 국제기구들 그리고 양자 협력 공여국들의 입장은 무엇인가? 우리나라의 경우 자국의 국익을 위해 환경문제에 대해 개도국 입장을 유지해 왔습니다. 이러한 입장이 정책의 비일관성을 보이지 않는가 고민할 필요가 있습니다. 일관성 향상을 위해 외교 정책적으로는 어떤 부분이 정비되어야 하는가 또한 고민해야 한다고 생각합니다.

질의 3 : 정상화(세종연구소 연구위원)

우리나라가 교토의정서 부속서-II 국가에 속해 개발도상국으로 이야기되고 있지만 이는 우리가 적극적으로 개도국 위치에 있으려 노력한 결과라기보다 지구온난화 책임 등 역사성에 따라 지위가 결정된 측면이 강합니다. 또한, 이와 상관없이 우리나라는 ‘자발적’ 온실가스 감축이행 압력을 받아 왔으며, 현 정부는 이미 스스로 목표치를 정해 이의 이행을 약속하는 등 적극성을 보이고 있습니다. 현재 환경문제 해결을 위한 국제사회의 가장 큰 난관은 선진발전국과 신흥발전국의 인식의 차이입니다. 이 인식의 차이는 코펜하겐이나 칸쿤 기후변화협약 당사국총회에서 좁혀지지 않았으며, 따라서 환경문제 해결을 위한 국제사회의 노력은 현재 진행 중이라고 할 수 있습니다.

우리나라는 무역을 통해 경제발전을 이루었고 또 중화학 공업 위주 산업구조로 에너지 다소비 경제성장 정책을 취했기 때문에 환경 문제의 논의에서 자유롭지 못합니다. 따라서 문제 해결을 위한 적극성을 보여야 합니다. 환경문제 해결에 적극성을 보이면 국가브랜드 제고라는 화폐로 측정할 수 없는 많은 혜택을 누릴 수 있습니다.

따라서 해외원조가 우리 국익에 도움이 되는가의 질문에 대한 저의 의견은 ‘그렇다’입니다. 국제사회 문제 해결에 적극적으로 기여하는 것이 국익을 증진하는 길입니다.

수 있습니다. 그러나 실제적 성과를 보이기 어려워 예산삭감의 논의도 있는 듯합니다. 이러한 장기적 투자가 필요한 분야에 지속적 지원이 필요한 것인지 학계의 의견을 구합니다.

공공외교는 결국 국익 추구를 위한 것입니다. 하지만 원조는 이와 상이한 개념입니다. 그 모순을 극복하는 방안을 고민할 필요가 있습니다.

질의 4 : 이화연(KOICA 역량개발사업팀)

현재 공공외교가 외교부의 주된 정책목표는 아니지만 해외원조는 공공외교를 위한 수단이라고 생각합니다. 공공외교의 가장 기본인 정부와 민간의 소통과 교류를 위해 ODA는 매력적 자원으로 사용될 수 있습니다. 하나의 예로 KOICA에서 실시하는 개도국 공무원들 초청 교육을 통해 한국의 정치경제 발전 경험을 공유할

제3차 KOICA-세종 “외교정책과 ODA” 콜로키엄 안내

글로벌 거버넌스와 ODA

사 회

이대우 (세종연구소 수석연구위원)

• 발 표(I)

강선주 (외교안보연구원 경제통상연구부 교수)
글로벌 원조구조 2.0와 한국의 ODA

• 발 표(II)

고대원 (연세대학교 국제관계학과 교수)
개발협력 글로벌 거버넌스의
책임성 및 통일성 제고 노력과 한국

• 토 론(I)

봉영식 (아산정책연구원 선임연구위원)

• 토 론(II)

문경연 (중앙대학교 교수)

• 종합토론

참석자 전원

■ 일 시 : 2011년 11월 15일(화) 오후 16:00-18:00

■ 장 소 : 세종연구소 2층 제1 소회의실

* RSVP : 안종소 연구원 (전화: 031-750-7698 / 이메일: jongsoh83@yahoo.com)

외교정책과 ODA | 2011년 10월

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel: 031-740-0114 / Fax: 031-740-0655
Homepage: www.koica.go.kr



세종연구소

461-370 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20
Tel: 031-750-7698 / Fax: 031-754-0100
Homepage: www.sejong.org

주관: **KOICA** 한국국제협력단



세종연구소

후원: 외교통상부