

ISBN 978-89-6469-015-4 13320

연구자료
정책연구 2011-25-197

연구자료 정책연구 2011-25-197

선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구

한국국제협력단

선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구

2011. 1

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655
<http://www.koica.go.kr>

KOICA
한국국제협력단

WORLD FRIENDS
KOREA

■ 선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교

2010. 12

저자

정 상 회

▶ 주요 경력

- KOICA 정책연구실 연구원(현)
- 멕시코 국립대학교(UNAM) 중남미 지역학 박사

▶ 주요 연구실적

- México y La Republica de Corea :
Las Relaciones Bilaterales, 중남미 연구 제27권 2호, 2009

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인
입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

표 목차	6
Box 목차	8
그림 목차	9
약 어	10
국문요약	12
 서 론	 20
1. 연구목적 및 방법	20
2. 기존연구	23
 제1장 네덜란드	 26
1.1. 개발원조 정책의 결정배경	26
1.1.1. 정치·외교적인 요인	26
1.1.2. 경제적인 요인	28
1.1.3. 사회적인 요인	30
1.2. 개발원조의 운용체계	32
1.2.1. 정책목적	32
1.2.2. 운용체계	39
1.2.3. 사례연구	42
 제2장 일 본	 47
2.1. 개발원조 정책의 결정배경	47
2.1.1. 정치·외교적인 요인	47
2.1.2. 경제적인 요인	50
2.1.3. 사회적인 요인	53

2.2. 개발원조의 운용체계	57
2.2.1. 정책목적	57
2.2.2. 운용체계	63
2.2.3. 사례연구	68
제3장 한 국	80
3.1. 개발원조 정책의 결정배경	80
3.1.1. 정치·외교적인 요인	80
3.1.2. 경제적인 요인	86
3.1.3. 사회적인 요인	89
3.2. 개발원조의 운용체계	91
3.2.1. 정책목적	91
3.2.2. 운용체계	92
3.2.3. 사례연구	98
제4장 비 교	106
4.1. 개발 원조정책과 정책 결정배경	106
4.2. 운용체계	111
4.3. 중남미 사례를 통해 본 최근경향과 원조형태의 변화	118
결 론	124
참고문헌	127
별 첨	132

〈 표 목차 〉

[표 1] 개발원조에 대한 네 가지 시각	24
[표 2-1] 네덜란드 경제개혁의 주요과정	29
[표 2-2] 네덜란드 역대 정권별 정당구성	31
[표 2-3] 사회 민주주의적 성격과 원조규모간의 상관관계	31

[표 2-4] 네덜란드 협력국가별 지원 분야	34
[표 2-5] 네덜란드 중점 분야별 주요정책	35
[표 2-6] 네덜란드 협력국가의 단계별 구분 및 세부목표	36
[표 2-7] 네덜란드 원조규모	39
[표 2-8] 네덜란드 10대 중점 협력국가	40
[표 2-9] 네덜란드 소득그룹별 지원추이	41
[표 2-10] 네덜란드 대륙별 지원추이	41
[표 2-11] 네덜란드 분야별 지원추이	41
[표 2-12] 네덜란드 대 중남미 협력국가	43
[표 2-13] 네덜란드 다년간 전략(MASP)기획 절차	45
[표 3-1] 일본의 외교, 경제정책 기조에 따른 개발원조 정책의 방향	49
[표 3-2] 일본 양자 원조의 대륙별 배분 추세(1970~1990)	51
[표 3-3] 일본의 10대 중점 수원국(1970~1990)	52
[표 3-4] 일본 공적개발원조 대강의 개정 전·후 내용 비교	61
[표 3-5] 일본 공적개발원조의 규모	63
[표 3-6] 일본의 10대 중점 협력국가	65
[표 3-7] 일본의 소득그룹별 지원추이	66
[표 3-8] 일본의 대륙별 지원추이	66
[표 3-9] 일본의 분야별 지원추이	67
[표 3-10] 일본의 중남미 5대 협력국가	70
[표 3-11] 중남미 국가에 대한 일본의 접근형태	72
[표 3-12] 일-중남미 간 삼각협력 프로젝트 현황	74
[표 3-13] 일본의 국별 원조계획 수립과정	77
[표 3-14] 일본의 대륙별 국별 원조계획 수립상황	77
[표 4-1] 한국 외교와 경제정책 기조에 따른 개발원조의 역사	83
[표 4-2] 한국 무상원조의 지리적 배분실적	85
[표 4-3] 한국의 대륙별 전문가 파견추이	85
[표 4-4] 한국경제의 성장과정과 시대별 특성	87
[표 4-5] 한국 개발원조의 수원추이	88
[표 4-6] 한국 공적개발원조의 실시 및 정책 추진체계	90
[표 4-7] 한국 국제개발협력기본법의 구성 및 내용	92

[표 4-8] 한국 개발원조의 규모	93
[표 4-9] 한국의 유·무상 중점 협력국가	94
[표 4-10] 한국의 10대 중점협력국가	94
[표 4-11] 한국의 소득그룹별 지원추이	95
[표 4-12] 한국의 대륙별 지원추이	96
[표 4-13] 한국의 분야별 지원추이	96
[표 4-14] 한국 공적개발원조의 개선방안	97
[표 4-15] 한국의 중남미지역 상위 5대 수원국(유·무상)	99
[표 4-16] 중남미 지역의 다자협력 기구 현황	101
[표 4-17] 한국국제협력단의 중남미 협력대상국 2010년 국별 지원계획	101
[표 4-18] 향후 중남미 지역에 대한 접근방법	105
[표 5-1] 원조정책과 정책결정 요인 비교	108
[표 5-2] 국내체제와 개발원조의 방향	111
[표 5-3] 네덜란드, 일본, 한국의 원조 운용체제	113
[표 5-4] 섹터별 지원 분야의 성격	115
[표 5-5] 원조의 질과 효과성 관련지표	117
[표 5-6] 대 중남미 정책방향 및 운용체제 비교	119
[표 5-7] 네덜란드와 일본의 국별 원조 정책	121
[표 5-8] 사업별 추진과정	122

〈 Box 목차 〉

[Box 1-1] 네덜란드 외교정책의 주요목표	27
[Box 1-2] 네덜란드 개발협력의 핵심	33
[Box 1-3] 네덜란드 예산지원그룹 : 니카라과	44
[Box 1-4] 네덜란드 대 니카라과 다년간 전략계획(MASP)목차	46
[Box 1-5] 네덜란드 대 과테말라 다년간 전략계획(MASP)목차	46
[Box 2-1] 일본 공적개발원조에 대한 여론조사(2010)	56
[Box 2-2] 일본 공적개발원조 정책과 중점과제	59
[Box 2-3] 인간안보의 개념	62

[Box 2-4] 남남협력	73
[Box 2-5] 뿌에블라 파나마 계획(PPP)	74
[Box 2-6] 국별 지원계획(CAP, 대 니카라과)의 목차	78
[Box 3-1] 한국외교정책의 결정요인과 목표	82
[Box 3-2] 한국 개발원조에 대한 여론조사	90
[Box 3-3] 한국 프로젝트(보건의료)분야별 우수사례	103

〈그림 목차〉

[그림 1-1] 일본 공적개발원조의 집행체계	55
[그림 1-2] 일본 개발원조의 기본구조	58
[그림 1-3] 일본 개발원조에 대한 기본적인 개념	59
[그림 1-4] Plan Puebla Panama	75
[그림 2-1] DAC 회원국의 원조 지원동향 : 규모 및 GNI대비	114
[그림 2-2] 일본 현지 ODA Task Force의 조직체계	120
[그림 2-3] 일본의 대 볼리비아 국별 원조정책 매트릭스	123

약 어

AAA Accra Agenda for Actions	아크라행동계획
APIC The Japanese Association of Promotion for International Co-operation	국제협력증진연합
BSG Budget Support Group	예산지원그룹
CAP Country Assistance Program	일본 국별지원 프로그램
CAS Country Assistance Strategy	한국 국별지원 전략
CDI Commitment to Development Index	개발기여도지수
CDG Center for Global Development	세계개발센터
CDA Christian Democratic Alliance	네덜란드 기독교민주당
DAG Development Assistance Group	개발원조그룹
DGIS General Directorate for International Cooperation	네덜란드 국제협력 이사회
ECC European Economic Community	유럽경제공동체
EDCF Economic Development Cooperation Fund	대외경제협력기금
EPA Economic Partnership Agreement	경제동반자협정
EU European Union	유럽연합
FDI Foreign Direct Investment	해외직접투자
GBS General Budget Support	일반예산지원
GNI Gross National Income	국민총소득
GNP Gross National Product	국민총생산
HDI Human Development Index	인간개발지수
HIPC Highly Indebted Poor Countries	고 채무 빈곤국
ICC International Criminal Court	국제형사재판소
ICJ International Court of Justice	국제사법재판소
ICT Information and Communication Technology	정보통신기술
ICTY International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia	구 유고전범재판소
IDA International Development Association	국제개발협회
IDB Inter-American Development Bank	미주개발은행
IMF International Monetary Fund	국제통화기금
ISAF International Security Assistance Force	국제치안유지군
JBIC Japan Bank for International Cooperation	일본국제협력은행
JETRO Japan External Trade Organization	일본무역진흥기구

JICA Japan International Cooperation Agency	일본국제협력단
JOCV Japan Overseas Cooperation Volunteers	청년해외협력대
KOICA Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
LDCs Least Developed Countries	최빈국
LICs Low Income Countries	저소득국
LMICs Low Middle Countries	하위중소득국
MDGs Millennium Development Goals	천년개발계획
MICs Middle-Income Countries	중소득국
MITI Ministry of International Trade and Industry	일본통상산업성
MOU Memorandum of Understanding	양해각서
NATO North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
NEPAD New Partnership for Africa's Development	아프리카 개발을 위한 새로운 협력관계
NDS National Development Strategy	국가개발전략
NGO Non-Governmental Organization	비정부기구
ODA Official Development Assistance	공적개발원조
OECD Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECD/DAC OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
OEEC Organization for European Economic Co-operation	유럽경제협력기구
OECF Overseas Economic Cooperation Fund	일본 해외경제협력기금
OSCE Organization for Security and Co-operation in Europe	유럽안보협력기구
OTCA Overseas Technical Cooperation Agency	일본 해외기술협력사업단
PCA Permanent Court of Arbitration	상설중재재판소
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper	빈곤감소전략보고서
PvdA Labour Party	네덜란드 노동당
SER Social and Economic Council of the Netherlands	네덜란드 사회경제협의회
SICA Sistema de Intergracion Centroamericana	중미통합기구
SALIN Strategic Alliance with International NGOs Programme	국제NGO와의 전략적 제휴 프로그램
SWAp Sector-Wide Approaches	섹터별 접근법
UMIC Upper Middle Income Countries	상위중소득국
UNDP UN Development Programme	유엔개발계획
UN United Nations	국제연합

국문 요약

최근 공적개발원조에 대한 관심이 국내외적으로 고조되고 있다. 대외적으로는 DAC 회원국을 중심으로 원조의 효과를 증대하기 위한 다양한 방안들이 논의되어 왔으며, 국내에서는 기존 공여국과 차별화되며 한국의 특성과 강점을 살릴 수 있는 원조 집행방안에 대한 관련연구들이 진행되어 왔다.

본 연구는 기존 공여국의 원조정책결정 배경과 운영체계를 한국과 비교하였다. 특히, 각 국가의 정치·외교, 경제, 사회 구조적인 특성이 거시적인 측면에서 원조정책에 끼친 영향을 분석했으며, 이를 기반으로 실제로 정책이 구현되는 상황을 분석하였다.

비교대상 국가는 네덜란드와 일본으로 선정하였다. 양 국가들은 개발원조 분야에서 50년 이상의 역사와 축적된 경험을 보유한 전통적인 원조공여국으로서 현재 DAC 내의 주요 국가들이다. 네덜란드는 한국과는 지정학적 위치, 역사, 정치, 경제, 사회적인 조건이 상이하지만 경제규모로 볼 때 비교적 분석이 용이하여 비교 대상국가로 선정하였다. 일본은 지정학적인 위치, 역사, 정치, 경제, 사회적인 조건에서 한국과 유사한 측면을 공유하며, 한국의 초기 원조정책의 모델이었다. 따라서 DAC 회원국들 중 원조 운용체계가 한국과 가장 유사하며 이러한 이유로 비교대상 국가로 선정하였다.

한편, 중남미 지역에 대한 사례를 바탕으로 국가별 원조정책이 적용되는 상황을 구체적으로 분석하였다. 일본과 네덜란드는 본 지역에 대한 원조규모를 줄이고 있으나 기존의 협력관계를 유지하기 위해 새로운 형태를 통해 접근하고 있으며, 이러한 사례들은 원조규모가 많지 않은 한국에게 정책적인 시사점을 제시할 수 있다는 생각에서 중남미 지역에 대한 이들 공여국의 정책방향과 운용체계를 연구하였다.

연구의 주요내용은 다음과 같다.

1장에서는 네덜란드 원조정책 결정과정에 영향을 준 요인들을 정치·외교적인 측면에서 다자주의 외교정책과 국제법 중시, 경제적인 측면에서 “협의”를 통한 경제발전, 사회적인 측면에서 조합주의와 사회적 파트너십으로 분석하였다. 또한 이러한 정치,

경제, 사회적인 배경을 토대로 실제 구현되고 있는 운용체계를 살펴보았다.

네덜란드 원조정책의 특징은 ‘선택과 집중’이다. 지원국을 단계별로 분류하고 중점 분야를 선정하여 세부적인 기준과 방침을 토대로 원조정책을 집행하고 있다.

중남미 국가와 관련하여, 전체적인 지원규모는 감소추세에 있으나 정책의 전반적인 방향과 운용체계는 그대로 적용되고 있었다. 우선 중점협력국가 5개국을 ①안보와 개발, ②MDGs 달성, ③광범위한 협력관계로의 발전이라는 3가지 동기로 분류하여 단계별로 중점지원 분야를 선정, 지원하고 있었다. 최근 국별 원조정책과 예산지원 그룹(BSG)등 새로운 정책수단의 형태로 원조 효율성을 제고하고 있다.

2장에서 일본 원조정책 결정과정에 영향을 준 요인들을 정치·외교적인 측면에서 전후배상외교와 국제적인 역할론, 경제적인 측면에서 배상전략의 역할과 중요성, 사회적인 측면에서 관료조직과 국가의 역할로 분석하였다. 또한 이러한 정치, 경제, 사회적인 배경을 토대로 실제 구현되고 있는 운용체계를 살펴보았다.

일본 원조정책의 기본적인 이론은 개도국의 경제적인 자립능력 향상을 통한 경제 성장이며, 이렇게 개도국이 경제적인 자립능력을 보유하게 되면 결국에는 빈곤이 완화된다는 것이다. 원조정책은 장기적인 정책 방향을 제시하는 대강(ODA Charter), 중기정책의 방향을 제시하는 중기정책(Mid-term ODA policy), 단기적인 성격의 국별 원조정책으로 구성된다. 최근 정책문서에 의하면, 개발원조는 개발협력과 국제협력의 하위개념으로서 “열린 국익”이라는 일본 외교목표를 추구하기 위한 개념으로 이해되고 있다.

협력 대상국은 광범위하고, 주로 아시아태평양 지역에 위치해 있다. 정책의 핵심은 대륙, 소득국가별 차별화 전략이다. 일본은 자국과 지리적으로 가깝고 경제적인 관련성이 높은 아시아 대륙에 대해서는 유상원조와 기술협력을 중심으로, 원거리에 위치해 있고 경제적인 관련성이 적으며 원리금 상환능력이 부족한 아프리카 대륙에 대해서는 무상원조를 중심으로 지원하였다. 소득그룹별로는 최빈국과 기타 저소득국에 대해서 인도적 지원과 무상원조를 중심으로, 하위중소득국과 상위 중소득국에 대해서는 기술협력과 경제 인프라구축을 위한 유상원조 형태로 지원하였다.

원조운용체계 면에서 일본은 다각적인 개혁을 추진하고 있다. 중남미 국가에 대해서는 중미·카리브와 남미로 분류하여 지원하고 있다. 대 중남미에 대한 4가지 주요

한 정책수단은 다음과 같다. ①중미인프라통합계획(Puebla-Panama Plan : PPP)과 남미인프라 통합계획(IIRSA)을 통한 인프라 개선, ②폴뿌리 협력, ③남남협력(삼각협력)의 지역·주제별 확대, ④중미통합기구(SICA) 등 역내통합체를 통한 지원이다. 일본은 지원국가의 수를 줄이는 대신 광역차원에서 전략적인 방법으로 중남미 지역에 접근하고 있다.

3장에서는 한국의 국가발전과정에서 원조의 역할과 원조정책방향에 영향을 준 요인들을 정치·외교적인 측면에서 안보외교와 대미관계, 경제적인 측면에서 원조와 경제발전, 사회적인 측면에서 관료조직과 사회구조로 분석하였다. 또한 공여국으로서의 역사는 짧지만, 이러한 정치, 경제, 사회적인 배경을 토대로 구현되어 온 운용체계를 살펴보았다.

한국은 아직까지 원조정책이나 운용체계 면에서 완전히 정착한 단계에 이르지 못하고 있다. 기본적인 정책문서가 부재했으며, 이에 대한 필요성이 제기되어 2010년 1월 25일 국제개발협력기본법이 제정되었다. 운용체계에서 특징적인 점은 1990년대 중반부터 유상원조를 중심으로 전체적인 원조규모가 확대되어 왔다는 것이다. 2002년까지 전체원조 중 유상원조의 비율이 무상원조보다 높았다. 다만 2003년부터 무상원조의 비율이 일시적으로 증가했는데, 이는 정책상의 변화로부터 나타난 현상이 아니었으며 아프가니스탄과 이라크 재건지원, 남아시아의 자연재해 등 특수한 상황에서 비롯된 결과였다.

한국은 원조규모에 비해 지원대상국이 광범위하고 전체적인 원칙 없이 이루어져 온 경향도 보이고 있다. 또한 정치·외교적인 현안을 해결하기 위한 방편으로서 대통령의 회동 혹은 정상 회담 시 이루어진 경우도 있었다. 최근 DAC의 권고에 따라 국제개발협력기본법 제정 등 추진시스템 개선, 원조의 질과 효율성 제고, 한국형 모델 정립, 국민 참여 확대 등 원조 운용체계를 효과적으로 구축하기 위한 다양한 방안들을 추진 중에 있다.

한국은 중남미 대륙을 중미와 남미로 구분하여 지원하는데, 아직 협력국가에 대한 선정기준이 모호하고, 북한과의 체제경쟁에서 비롯된 소액의 원조를 대부분 국가에게 제공하려던 초기 원조형태로부터 크게 벗어나지 않았다. 향후에는 원조의 목표, 정책 방향, 우선순위를 명확히 하려는 노력이 요구된다.

4장에서는 앞에서 분석한 네덜란드, 일본, 한국의 원조정책과 정책결정 배경에 영향을 준 정치, 경제, 사회적인 요소들을 중심으로 각 국가를 북유럽 형, 아시아 형, 과도 형으로 분류하여 그 특성을 비교하였다.

북유럽 형인 네덜란드의 원조정책은 이상적인 요소와 정치적인 동기가 강조된다. 개도국과의 관계는 식민시대의 정책으로부터 비롯되어 네덜란드는 개도국에 대한 역사적, 행정적인 축적된 경험을 가지고 있으며, 원조정책은 이들과의 우호관계를 유지하기 위한 수단으로서 활용되었다.

국가 발전과정은 비교적 점진적으로 장기간에 걸쳐 이루어져 왔고, 정치, 경제, 사회, 문화적인 요소를 동시에 고려하는 ‘발전’의 다면적인 측면이 강조되었다. 경제성장을 추구하는 동시에 복지, 빈곤감소, 민주화, 인권, 정부의 행정능력 강화 등 사회발전을 고려하였다. 국가발전과정은 사회조직 간의 ‘합의’를 상징하는 사회통합 메커니즘을 토대로 이루어졌다. 즉, 정부의 정책결정과정에는 다양한 사회주체간의 합의가 반영되었다.

아시아형인 일본 원조정책은 전후 국가재건 과정과 연관성이 있다. 특히, 원조정책은 배상전략에서 비롯되었고, 자국의 산업 및 무역정책과 연계되어 경제적인 이익을 우선시하는 방향으로 발전하였다. 따라서 정책의 기본방향에는 경제 인프라 지원을 통한 개도국의 자립능력 향상과 이를 통한 빈곤감소가 강조되고 있다.

국가 발전과정은 비교적 급진적으로 이루어졌으며, 정부는 명확한 국가목표 아래 국민의 합의를 도출하고 산업정책을 주도하면서 단 기간 최대한의 양적인 경제성장을 달성하였다. 이와 같이 ‘성장을 통한 분배’와 ‘양적인 성장을 통한 질의 추구’라는 이론을 토대로 경제성장 지향적 국가발전을 우선시함으로써, 인권, 정치 환경개선 등 사회, 문화적인 측면의 발전은 상대적으로 도외시되었다. 그럼에도 불구하고 정부는 1, 2차 오일쇼크와 엔고위기 등의 국가위기 시, 소득배증이라는 명확한 목표와 비전을 제시하며, ‘관민공동대처’라는 국민적인 합의를 도출하였다. 노사관계와 관련하여 패쇄적인 사회구조를 바탕으로 종신고용제와 연공서열제 등 비록 네덜란드와는 다른 방식이었으나, 일본고유의 노사관행을 토대로 국민적 합의를 도출하였다. 이 시기 일본 정책결정 구조는 자민당을 의미하는 정(政)계, 관료를 의미하는 관(官)계, 그리고 대기업 경영자 등 제(濟)계로 이루어진 ‘정관제’시스템으로 설명할 수 있다. 이러한 패쇄적인 정책 결정구조를 토대로 당시의 전반적인 정부정책이 수립되었고, 반면 사회조직과 여론의 참여는 제한될 수밖에 없었다.

과도 형으로 분류된 한국의 원조정책은 아직까지 운용체제 면에서 완전한 정착단계에 이르지 못하고 있다. 그러나 OECD출범 이후, 한국은 수원국의 지위에서 벗어나 공여국으로 전환한 상징적인 유일한 사례이다.

원조수원 역사는 독립, 정부수립, 한국전쟁 후 국가재건, 경제발전과정과 연관성이 있다. 한편, 공여국으로서의 원조정책은 분단과 국내외 냉전의 중심국으로서 안보, 북한과의 체제경쟁이라는 정치적인 동기에서 비롯되었다. 따라서 초기 정책은 안보를 목표로 한 외교정책의 틀 내에서 아프리카 신생 독립국과 비동맹 국가들의 정치적인 지지를 얻기 위한 수단으로 활용되었다.

국가 발전과정은 일본과 유사하다. 선 성장 후 분배론을 바탕으로 단 기간 최대한의 경제성장을 달성하기 위하여 정부주도의 산업정책을 추진해 왔으며, 이러한 과정에서 정치, 인권, 민주화, 사회복지 등 사회발전에 대한 배려는 미흡하였다.

이렇게 공여국으로서 한국의 원조정책은 일본을 모델로 발전해 왔다. 경제발전이 국가의 가장 중요한 목표가 되면서 원조동기도 정치적인 이유에서 경제적인 목적을 우선시하게 되었다. 이상과 같이 한국 원조정책의 기본적인 방향과 운용체제는 일본과 유사하며, 이러한 이유로 한국이 현재 직면하고 있는 현안과제의 대부분은 과거 혹은 현재 일본이 직면하는 문제들이다.

다음은 각 국가 별 국내체제를 토대로 실제 구현되고 있는 정책의 운용체제를 비교하였다.

우선 네덜란드는 국민총소득(GNI) 대비 가장 높은 비율의 원조를 지원하며 협력대상국과 중점지원 분야에 대한 선택과 집종의 원칙을 체계적으로 적용하고 있었다. 또한 협력국가에 대해서는 비교적 균등하게 지원하고 있었다. 반면, 일본과 한국은 협력국가의 수가 광범위하고, 중점협력국을 위주로 편중되게 지원하고 있었다. 특히, 한국은 대부분의 협력국가에게 정치적인 효과를 위한 상징적 수준의 단발성 물자원조와 기술지원을 하는 경우가 많았다. 협력 대상국의 선정과 관련하여 네덜란드는 수원국의 빈곤상황, 국정능력, 인권상황 등 사회발전과 관련된 지표가 활용되고 있으며, 유상 원조 비율이 높은 한국과 일본에게는 수원국의 원리금 상환능력과 부채상황이 중요한 요소로 고려되고 있었다. 중점지원 분야와 관련하여, 네덜란드는 주로 사회, 행정인프라 분야에 지원하고 있으며 수원국의 사회발전과 관련된 정부의 행정능력, 민주화, 교육, 보건 등 장기간 지원이 요구되는 거시적인 성격의 정책분야에

집중하고 있었다.

한편, 일본은 경제 인프라 분야의 최대 공여국이며, 한국은 경제 인프라에 대한 지원 비율이 증가하는 추세이며, 사회, 행정 인프라 분야에 대한 비율은 감소하였다. 네덜란드와 비교할 때 일본과 한국은 건축, 물자공여, 기술전수 등 하드웨어적인 원조형태에 치중했으며, 이러한 양국의 중점지원 부문은 비교적 단기간 내에 결과 혹은 효과가 나타나는 가시성이 뛰어난 분야라고 할 수 있다.

이상과 같이 한국, 일본, 네덜란드는 각기 다른 방식의 국가발전과정을 경험하였다. 다만, 일본과 한국은 정부주도하 단기간 경제발전을 이루었다는 큰 틀에서 공통점을 발견할 수 있다. 이렇게 양국은 정치, 경제, 사회발전을 전제로 점진적인 근대화를 이루었던 구미 선진국들과는 상이한 국가발전 과정을 경험했으며, 이러한 과정에서 형성된 국내체제와 환경이 거시적인 정책방향, 성격, 집행과정에 반영된 것으로 볼 수 있다. 물론 소득수준과 국제사회에서의 역할론 측면에서 일본과 한국은 다른 위치에 있으며, 절대적인 원조규모에서도 큰 차이를 보이고 있다. 또한 양국 원조정책은 배상전략과 북한과의 체제경쟁이라는 다른 정치적인 동기에서 비롯되었다. 그러나 결국 유사한 국가발전과정을 거치면서 한국은 일본의 정책을 모방해 왔다. 따라서 양국은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤 감소라는 기본 정책방향을 토대로 다원화된 실시체제, 높은 유상원조 비중, 협력 국에 대한 광역차원의 접근형태, 지원 분야의 성격 및 정책수단 등에서 유사한 방향으로 발전해 왔다. 최근 국제개발협력기본법의 시행, 조직개편, 유·무상부처 통합 등 이원적인 기존체제를 통합하기 위한 한국 내 개혁의 움직임은 본다면, 향후에도 한국은 일본과 유사한 방향으로 발전해 갈 가능성이 높아 보인다.

한편, 일본이 과거 혹은 현재 직면하고 있는 문제들은 동시에 한국에게 현안과제 혹은 향후 대처해야 할 문제이기도 하다. 이러한 점에서 한국은 후발자로서 시행착오를 줄여갈 수 있는 여지가 많고, 원조규모와 정치적인 파급효과가 크지 않은 현 단계에서 개혁을 추진하는 것이 용이할 것으로 보인다.

네덜란드, 일본, 한국의 대 중남미 지역에 대한 정책목표와 방향은 외면적으로 큰 차이점을 발견하기 어렵다. 다만, 한국과 일본은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤감소를 강조하는 반면 네덜란드는 정부의 행정능력 강화, 인권, 환경관련 분야에 대한 강조를 통해 수원국의 사회상황을 개선함으로써 빈곤의 원인을 제거한다는 시각으로 접근하고 있다. 중점협력국과 관련하여 네덜란드는 선택과 집중의 원칙에 따라 협력

국가를 5개국으로 선정, 지원하고 있으며, 구 식민지였던 수리남을 제외한 그 외 협력국가들과는 경제적인 관련성이 크지 않다.

일본의 대 중남미 정책방향에는 전략적인 측면이 강하게 내포되어 있다. 일본과 중남미 간의 관계에는 경제적인 동기 뿐 아니라 정치, 역사, 사회적 배경이 복합적으로 함축되어 있다. 이러한 이유로 일본은 지원국가의 수를 축소하지 않은 채 대부분의 국가를 광범위하게 지원하는 원칙을 고수하고 있다. 한국은 일본의 경우처럼 대부분의 국가를 광범위하게 지원해 왔으나, 현재 기존의 방식으로부터 벗어나 지원국가를 중점협력국과 일반 협력국으로 분류하여 선택과 집중의 원칙을 적용하기 위해 노력하고 있다.

중점분야와 관련하여, 네덜란드는 협력국가의 상황에 따라 ①MDGs 달성, ②안보와 개발이라는 목표로 구분하여 국가별 세부적인 중점분야를 선정, 지원하고 있으며, 특히 수원국 자체의 국가개발계획이나 빈곤감소 전략이 있는 경우에는 이러한 전략에 우선하여 중점분야를 선정, 지원하고 있다.

최근 네덜란드의 예산지원그룹(BSG)의 경우처럼 다른 공여국과의 협력 체제를 구축하여 니카라과를 지원하는 사례는 원조의 효율을 제고하기 위한 새로운 접근방식으로서 한국에게 시사 하는 바가 크다. 일본은 대 중남미 지역에 대해 지역통합체와 남남협력 등 광역차원의 전략적인 접근형태를 취하고 있으며, 모든 국가와의 협력관계를 유지하려는 기존 원칙을 고수하면서 원조의 효율을 추구하고 있다.

국별 원조계획(Country Assistance Program)과 관련하여, 네덜란드는 현장중심의 운영체제 하에 정책수립, 사업선택, 발굴, 집행 등 실무업무를 주재공관이 주도하며, 시행단계에서 수원국 정부가 참여하고 있다. 네덜란드는 Profile2(안보와 개발)에 속하는 국가를 중심으로 국별 원조계획(다년간 전략계획, MASP)을 수립하고 있다. 현재 중남미 5개국 중 니카라과와 과테말라 등 2개국을 대상으로 본 전략이 수립되어 있다. 네덜란드와 비교할 때 현장중심의 운영체제가 발달하지 못한 일본의 경우, 현장협의체인 ODA 태스크 포스에서 수원국에 대한 기초상황 보고서를 작성하고 있으며, 이를 토대로 일본 국제협력단(JICA)이 국별 원조계획(CAP)을 수립하고 있다. 중남미 협력국가 중에는 니카라과, 볼리비아, 페루 등 3개국을 대상으로 국별 원조계획이 수립되어 있다.

이상과 같이, 본 연구는 한국이 DAC에 가입함에 따라 원조정책에 대해 포괄적이고 심도 있는 개혁을 추진하고 있는 현 단계에서 국제적인 기준을 토대로 한국 원조

정책의 동기와 운용체계의 문제점들을 정치, 경제, 사회 구조적인 측면에서 분석했으며, 거시적인 시각에서 향후 한국이 나아가야 할 정책철학과 방향을 고찰하고자 하였다.

또한 자주 논의되고 있는 ‘한국형’원조의 의미를 한국의 일방적인 입장을 제시하는 모델이 아니라 수원국의 고유한 정치, 경제, 사회, 문화적인 맥락을 이해하고 국제사회의 이해관계자들과의 협의를 통한 국별 원조정책의 수립과 이를 통한 집행방식으로서, 수요자와 공급자 간의 상호협력과 호혜를 강조하는 개념으로 정의하였다. 즉, 한국형의 출발은 수원국 상황, 수요 및 한국의 비교우위 분야에 대한 분석을 토대로 국제적인 협력 체제를 구축하는 것으로부터 시작된다. 또한 지금처럼 한국의 과거 경제발전 경험과 현재 비교우위 분야를 부각하는 것에서 탈피하여 오히려 국제원조 체제에서 발생할 수 있는 새로운 패러다임과의 관련성 혹은 현 정부에서 중점을 두는 육성산업으로서, 전략사업으로 발전할 수 있는 미래 산업분야를 분석함으로써 향후 한국 개발협력 정책의 발전 방향을 제시해야 할 필요성을 제기하였다.

이외에도 한국은 개도국과의 관계에 있어서 정치, 경제적 이익 등을 중시하는 일방적인 국익추구의 입장을 견지해 왔다. 그러나 이제는 개도국을 상호보안적인 동반자로서 고려하는 인식개선이 필요하다. 이러한 측면에서 원조정책은 기존 한국이 대 개도국간의 관계에서 국익추구에 집중하면서 발생했던 부작용을 해소하고 이들과의 좀 더 포괄적이고 상호보안적인 협력관계를 구축할 수 있는 외교의 기반으로 활용되어야 할 필요성을 제기한다.

서론

1. 연구목적 및 방법

한국은 전후복구와 국가재건 과정에서 UN과 미국 등 주요 국제기구와 국가들로부터 원조¹⁾를 지원받았다. 1987년 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund : EDCF)과 1991년 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency : KOICA)이 설립되면서, 한국은 원조공여국으로서 본격적인 역할을 담당하게 되었다. 이러한 과정에서 2000년에는 2억불, 2008년에는 8억불로 원조 공여의 규모가 확대되면서 국민총소득(Gross National Income : GNI)대비 0.09%에 이르게 되었으며, 2010년 1월 1일 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee : DAC)에 가입하였다.

최근 공적개발원조에 대한 관심이 국내외적으로 고조되고 있다. 대외적으로는 2000년대에 들어서면서 DAC 회원국을 중심으로 원조의 효과성을 증대하기 위한 다양한 방안들이 논의되어 왔다. 국내적으로는 국제적 원조규범을 존중하면서 선진국의 원조 방식과 차별화되며 한국의 비교우위를 살릴 수 있는 체계적인 원조정책을 실시해야 한다는 인식이 확산되면서 원조정책의 전략적인 운용, 선진화 방안, 한국형 프로그램 개발 등 다양한 관련 연구들이 진행되어 왔다. 특히, 국제사회에서 한국의 모델은 원조수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환한 상징성을 내포하고 있으며, 다른 구미 선진공여국과는 다르게 개도국으로서의 직접적인 경험을 가진 국가로서 수원국의 입장과 수요에 보다 적절하고 효율적으로 대응할 수 있다는 측면에서 주목받고 있다.

이러한 배경과 관련하여, 본 연구는 기존 원조 공여국의 원조정책결정 배경과 원조운영 체계를 한국과 비교하였다. 특히, 거시적인 측면에서 정치·외교, 경제, 사회적인 배경을 토대로 각기 다르게 형성되어 온 국내체제가 각 국가의 원조정책 방향에 어떠한 영향을 주었으며, 실제로 구현되고 있는 상황을 비교함으로써 최근 자주 언급되고 있는 ‘한국형’원조의 개념을 구체화하고 그 정체성을 규명하고자 하였다.

1) 본 연구에서 ‘원조(援助)’는 공적개발원조(Official Development Assistance : ODA)를 의미한다. 여기에서는 ‘공적개발원조’를 ‘원조’ 혹은 ‘개발원조’로 축약하여 사용하였다.

원조정책은 외교정책의 부분으로서 국가 간 대외관계의 한 형태로 볼 수 있다. 다시 말하면, 원조정책은 한 국가의 생존과 발전을 위한 행위체계이며, 이는 그 국가의 정치, 경제, 사회적인 구조와 연관성이 있다. 본 연구에서는 이러한 국가별 원조정책이 정치, 경제, 사회적인 요소와 어떠한 방식으로 관련되고 있으며, 그것이 어떻게 정책적으로 표출되는가를 분석하였다.

우선, 개별국가의 정책과 이를 통한 비교연구에서 자주 활용되고 있는 제임스 로즈노(James Rosenau)의 외교정책 예비이론(Pre-Theory)²⁾을 부분적으로 활용하여 국가별 정책결정 과정에 영향을 준 요인들을 3가지로 구성하였다.³⁾ 정치적인 요인으로는 국가의 외부환경과 정부형태, 경제적 요인으로 국가발전과정에서의 경제정책과 사회적 요인으로 사회적인 환경과 구조를 분석대상으로 하였다.

비교대상 국가는 네덜란드와 일본으로 선정하였다. 양 국가들은 개발원조 분야에서 50년 이상의 역사와 축적된 경험을 보유한 전통적인 원조 공여국으로서 현재 DAC내의 주요국가로 지칭할 수 있다.⁴⁾ 물론 원조규모 측면에서 한국과 이 국가들을 비교하는 것은 용이하지 않다. 우선 네덜란드는 개발협력의 선두주자로서 원조목적이 정치, 경제적인 동기와 비교적 관련이 적은 ‘북유럽 형’ 원조정책을 구현하는 국가로 알려져 있다. 한국과는 지정학적 위치, 역사, 정치, 경제, 사회적인 조건이 상이하나 경제규모로 볼 때 비교적 분석이 용이하여 비교 대상국가로 선정하였다.

일본은 원조규모면에서 세계 5대 공여국으로서 원조정책이 경제적인 동기와 밀접한 관계가 있다. 지정학적인 위치, 역사, 정치, 경제, 사회적인 구조에서 한국과 유사한 측면을 공유하고 있으며, 한국 원조정책의 모델이 되었다. 따라서 DAC 회원국들 중 원조 운용체계가 한국과 가장 유사하며 이러한 이유로 비교대상 국가로 선정하였다.

이상과 같이 본 연구에서는 네덜란드, 일본, 한국의 원조정책결정 배경과 실제 구현되고 있는 운용체계를 비교했으며, 중남미 지역에 대한 사례연구를 통해 국가별 원조정책이 적용되고 있는 상황을 구체적으로 분석하였다. DAC의 수원국 분류 기준에 의하면, 현재 아이티를 제외한 중남미 국가는 최빈국의 범주에서 벗어난 상황이

2) 김용호(1995), “제3, 4공화국의 외교정책”, 한국외교사II, 한국정치외교사학회, 381-382쪽. 외교정책 예비이론에 의하면, 국가별 대외정책에 영향을 준 주요 요인은 외부환경, 사회적 환경, 정부형태, 주요 정책결정자의 역할 및 정책결정자의 개인적인 특성 등이다.

3) 위의 책, 381-382쪽.

4) 외교통상부(2009a), OECD DAC 개황, 11쪽. 개발원조그룹(Development Assistance Group: DAG)은 1960년 유럽경제협력기구(Organization for European Economic Co-operation: OEEC)내에 설립되었다. 1961년 9월, 유럽경제협력기구(OEEC)가 OECD로 개편되면서, DAG는 개발원조위원회(DAC)로 개칭되었다. 네덜란드와 일본은 DAC 창립연도 회원국이다.

며, 중남미 지역에 대한 공여국들의 전체적인 원조규모는 감소하는 추세이다. 그러나 1990년대 이전, 중남미 대륙은 네덜란드와 일본에게 큰 비중이 있었던 지역이었다. 이처럼 본 지역에 대한 일본과 네덜란드의 원조비율은 비록 감소하고 있으나, 양국은 이들과의 기존 협력관계를 유지하기 위해 새로운 형태로 접근하고 있다. 이러한 공여국들의 사례는 아직까지 원조규모가 많지 않은 한국에게 정책적인 시사점을 제시할 수 있다는 생각에서 중남미 지역을 선정하였다.

원조정책은 국가의 위상, 경제적인 이익 등 국익을 표면적으로 명시하기 어려운 자체적인 이중성을 가지고 있으며, 단기간 내에 개혁을 이루기가 어렵다. 국가별 주요 정책문서와 통계에서 나타난 경향을 분석해 보면 일본과 네덜란드는 1970년대부터 원조정책에 대한 개혁의 논의가 시작되었으나 실질적인 변화는 1990년대 말부터 2000년대에 걸쳐 점진적으로 이루어져 왔다. 따라서 본 연구에서는 국가별 정책의 변화과정을 살펴보기 위하여 개혁을 전후한 시점을 중심으로 국가별 원조운용 체계를 분석하였다.

연구에서는 각 국가의 외교부 혹은 실행기관의 주요 정책문서 등에서 보여 지는 정책변화과정과 시기별 통계에서 나타나는 실질적인 변화의 추이를 비교하였다.⁵⁾

연구내용은 다음과 같다. 1장, 2장, 3장에서는 네덜란드, 일본, 한국의 국가발전과정을 통해 국가별 원조정책 결정과정에 영향을 주었던 정치·외교, 경제, 사회적인 요인들을 분석하였다. 또한 정책문서와 통계자료를 통해 실제로 구현되고 있는 원조 운용체계를 분석했으며, 중남미 지역에 적용되고 있는 사례들을 연구하였다. 4장에서는 앞에서 분석한 네덜란드, 일본, 한국의 원조정책과 정책결정 배경에 영향을 준 정치, 경제, 사회적인 요소들을 중심으로 각 국가를 북유럽 형, 아시아 형, 과도 형으로 분류하여 그 특성을 비교하였다. 또한 이러한 국내체제를 토대로 실제 구현되고 있는 국가별 운용체계를 비교, 분석하였다.

한국의 국가발전과정에서 국제적인 지원은 중요한 역할을 하였다. 이제 한국은 정치, 경제, 사회발전을 이루면서 DAC의 회원국이 되었다. 본 연구는 이러한 배경으로부터 출발하여 국제적인 규범을 토대로 한국 원조정책의 동기와 운용체계의 문제점

5) DAC의 동료검토(Peer Review)에는 각 공여국의 정책목표 달성여부와 원조규모, 경로, 배분 등의 지표를 활용하여 국가별 원조 운용체계를 분석하고 있다. 본 연구에서도 이러한 동료검토 보고의 지표들을 일부 활용하여 국가별 원조 운용체계를 분석하였다.

들을 정치, 경제, 사회구조적인 측면에서 분석하였다. 또한 다른 공여국과의 비교, 분석을 토대로 한국 개발원조 정책의 특성과 그 이면을 이해하고, 거시적인 측면에서 향후 한국이 나아가야 할 정책방향을 제시하고자 하였다.

2. 기존연구

개발원조 정책은 인도주의 실천, 전략적인 측면, 경제적 이익을 추구하기 위한 대외정책의 일환으로 고려되어 왔다. 이러한 다양한 동기 중 국가별 중점을 두는 정책 목표에 따라 원조규모, 형태, 배분방식, 주요 협력국가, 지원 분야 등 정책운용 체계가 결정된다. 이와 같이 “원조모형은 그 나라의 정치, 경제, 역사, 사회, 문화적인 특성 뿐 아니라 국제사회의 요구와 합의를 반영하는 다면적인 성격을 지닌 사회적 타협의 결정체로서 다양한 목적과 이해관계자들 사이의 대립과 타협에 따라 이루어진다.”⁶⁾

이번 장에서는 공적개발 원조의 목적과 이념을 유형화한 기존 연구의 논의를 중심으로 각 국가별 우선적으로 고려하는 원조동기와 중점전략을 살펴보고자 한다.

개발원조의 동기 및 유형과 관련하여, 김복희(2002)는 선진국의 공적개발원조(ODA) 동기와 모형에 관한 비교연구에서 개발원조 동기와 원조정책 결정에 영향을 미치고 있는 주요변수를 분석하였다.⁷⁾ 본 연구에서는 기존 개발원조 동기에 대한 네 가지 시각(현실주의, 이상주의, 자유경제주의, 네오마르크시즘)을 검토하고 이러한 분석의 틀로부터 “전략형 원조”, “상업형 원조”, “인도주의적 원조”로 분석대상 공여국의 모형을 분류하였다.

다음은 개발원조 동기와 관련하여 위 연구를 토대로 정리한 네 가지 시각이다.⁸⁾

- 현실주의적 시각 : 개발원조는 국가정책의 수단으로 활용되며, 특히 정치적인 동기, 즉 국가 안보나 힘을 추구하기 위한 공여국의 대외정책 도구이다. 보통 전략적인 관점에서 수원국에 대한 현상유지, 군사적 목적, 정치적 위신 등을 유지하기 위해 수행된다. 과거 식민지 경험과 정치적 동맹관계가 원조배분의 주요한 결

6) 박복영(2007), *원조모형의 국제비교와 시사점*, KIEP, 18~20쪽.

7) 김복희(2002), *선진국의 공적개발원조(ODA) 동기와 모형에 관한 비교연구*, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.

8) 위의 책, 26-39쪽.

정요인이다. 이러한 시각은 냉전기 미·소 간 이념경쟁 체제에서 부각되었다.

- 이상주의적 시각 : 개발원조의 동기를 정치·경제적 이익보다는 절대빈곤과 질병으로 생존권 자체를 위협받고 있는 개도국의 국민들에 대한 인도주의적 배려에 있다고 보는 시각이다. 따라서 선진국들은 세계적 차원에서 복지정책의 일환으로 개도국에 원조를 공여해야 한다는 관점을 가지고 있다. 흔히 북유럽국가들이 이러한 인도주의 차원에서 원조를 실시하는 것으로 알려져 있다. 최근 냉전체제 종식으로 원조정책의 정치·전략적 동기가 감소되면서, 이러한 인도주의적 측면이 강조되는 추세이다.
- 자유·경제 주의적 시각 : 대외원조가 공여국과 수원국에게 호혜적인 것으로 파악한다. 공여국과 수원국간의 관계에서 경제적인 동기가 중요한 요소로 고려되며 결국은 경제적인 이익이 원조의 동기, 형태, 배분 등 원조체제를 결정한다고 보고 있다. 수원국의 경제성장과정에서 경제원조의 중요성을 강조하고 있다.
- 네오 막시즘적 시각 : 대외원조에 관한 네오 막시즘적 시각은 두 가지로 구분되는데, 하나는 제도적 회의론자(Institutional pessimists)들로서 원조 실패의 원인을 행정능력 부족, 제도미비, 기술인력 부족 등 수원국의 무능력으로 보고 있으며, 다른 하나는 구조론자(Structural theorists)들로서 개발 원조를 선진국의 개도국에 대한 구조적인 착취로 해석하고 있다.

[표 1] 개발원조에 대한 네 가지 시각

구분	원조동기	원조목표
현실주의	정치, 전략적	공여국의 안보와 힘 추구, 무역, 투자, 자원
이상주의	인도주의적	수원국의 경제개발과 빈곤퇴치
자유경제주의	경제적	공여국과 수원국의 상호 경제이익
네오 막시즘	경제적	공여국 중심의 국제경제 질서 유지

자료 : 김복희(2002)

이러한 시각은 국가별 정치·경제적 지위, 사회·문화적 특성, 역사적 관계 등을 반영하고 있으며, 기존연구에서는 중점을 두고 있는 비중과 동기에 따라 다음과 같이 선진공여국의 원조정책을 유형화하고 있다.⁹⁾ 첫째, ‘전략 형 원조’는 국제관계와 자

9) 김복희(2002), 26-39쪽 ; 박복영(2007), 33-38쪽.

국의 안보유지 등 정치·외교적 목적이 원조정책의 중요한 기준이다. 둘째, ‘상업 형 원조’는 무역관계, 시장개척, 자원 확보 등 경제적 목적이 원조정책과 밀접한 관계가 있다. 셋째, ‘인도주의 형 원조’는 정치, 경제관계보다는 수원국의 소득수준과 빈곤정도를 중점적으로 고려하고 있는 유형이다. 이외에도 지리적 근접성, 동일언어 사용여부, 과거의 정치적 동맹관계, 역사적인 유대관계 등 사회적인 요인에 중점을 두고 있는 원조모형도 있다.

이러한 구분에 의하면, 네덜란드는 수원국의 소득수준과 빈곤 정도를 우선하는 소위 ‘인도주의 형’ 국가로 분류할 수 있으며, 일본은 ‘상업 형’ 원조를 실현하는 대표적인 사례이다.

이상과 같이 기존 연구의 분석틀을 토대로 다음 장부터는 각 국가의 원조정책 방향에 영향을 주었던 정치·외교, 경제, 사회적인 배경과 정책 운용체계를 살펴보고자 한다.

제1장 네덜란드

본 장에서는 네덜란드 원조정책 결정과정에 영향을 준 요인들을 분석하였다. 정치·외교적인 측면에서 국제연합(United Nations : UN)과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization : NATO)와의 협력체제 내에서의 다자주의 외교정책과 국제법 중시, 경제적인 측면에서 사회주체와 정부 간 협의(Consultation)를 통한 발전모델, 사회적인 측면에서 조합주의와 사회적 파트너십을 분석하였다. 또한 이러한 정치, 경제, 사회적인 배경을 토대로 실제 구현되고 있는 운용체계를 살펴보았다.

1. 개발원조정책의 결정배경

1) 정치·외교적인 요인 : UN과 NATO체제 내에서 다자주의 외교정책과 국제법 중시

네덜란드는 국토면적이 한반도의 1/5수준인 4만 1,500km²로 전체국토의 약1/4이 해수면보다 낮고 바닷물을 빼내어 개간하였다. 과거 스페인과 프랑스 등 강대국의 침략을 받았고, 2차 대전 중에도 독일의 침략을 받는 등 역사적으로 주변 강대국의 영향을 받아왔다. 네덜란드는 이러한 지정학적인 위치와 역사적인 배경을 토대로 중 규모(Middle power)국가로서 자국의 안보를 유지하기 위하여 국제법 발전을 주요한 외교정책의 목표로 추진해 왔으며, 이러한 목표아래 국제법 형성과정에 적극 참여하였다.¹⁰⁾ 즉, 국제법 관련 국제기구 유치와 탁월한 전문성을 바탕으로 자국의 독자적인 힘보다는 국제 법을 최대한 활용하여 다자분야에서 주도적인 역할을 담당해 왔다.

10) 외교통상부(2005), *네덜란드 개황*, 37쪽. 네덜란드는 헤이그 만국평화회의(1899, 1907년)개최, 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ), 상설중재재판소 (Permanent Court of Arbitration : PCA), 구 유고전법재판소(International Tribunal for the former Yugoslavia : ICTY), 국제형사재판소(International Criminal Court : ICC)를 유치했으며, 국제법의 중심 국가로서 역할 하였다.

네덜란드 외교정책의 주요한 목표는 다음과 같다.

[Box 1-1] 네덜란드 외교정책의 주요목표

- | | | |
|----------------------|----------------------|--------------|
| • 국제법과 인권 존중 | • <u>평화, 안보, 분쟁*</u> | • 유럽과의 협력 |
| • <u>번영과 빈곤감소*</u> | • <u>인간과 사회개발*</u> | • <u>환경*</u> |
| • 복지와 네덜란드 재외 국민의 안전 | | • 문화정책 |
- * 개발협력 관련

네덜란드 주요 대외정책의 기조는 다음과 같다.¹¹⁾ 첫째, 유럽 내의 중규모 국가로서 유럽연합(European Union : EU)의 통합과정에 적극 참여했으며, 유럽전체의 안정과 민주화를 위해 적극적으로 동참하고 있다. 둘째, 유럽연합(EU), 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력기구(OSCE) 등과의 협조체제 하에서 자국의 안보를 확보하기 위하여 미국과 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 특히, 미국과는 역사적으로도 특별한 관계를 유지했으며, 네덜란드는 미국의 독립을 인정한 최초국가 중 하나였다. 이 밖에도 2차 세계대전 당시 미국으로부터 군사적인 지원을 받았으며, 마샬플랜(Marshall Plan)을 통해 지원받은 경제원조는 전후 복구과정에서 결정적인 역할을 하였다. 셋째, 국제연합(UN)과 북대서양조약기구(NATO)와의 긴밀한 관계로부터 본 기구들이 주도하는 세계안보와 평화유지 활동에 참여하고 있다. 넷째, 인권, 군축, 환경, 핵무기 비확산 등 국제적인 이슈를 외교정책의 우선순위에 두고 있다.

마지막으로 개도국 지원 활동과 천년개발계획(Millennium Development Goal : MDG)에 적극적으로 동참하고 있다. 양자차원의 직접적인 지원뿐 아니라, 국제기구를 통한 참여를 중시하며 특히 개도국의 인권상황과 행정능력 개선을 강조하고 있다.

이상과 같이 네덜란드는 유럽의 중규모국가라는 점과 강대국에 둘러 쌓인 지정학적인 위치로 인해 역사적으로 안보환경이 열악하였다. 자국의 안보를 확보하기 위하여 2차 세계대전 이후 친 서방 외교정책의 기조를 유지하면서 유럽연합(EU), 북대서양조약기구(NATO), 유럽안보협력기구(OSCE) 등 국제적인 협력체제에 편입하여 개방적인 외교환경을 구축하였다. 따라서 자국의 자체적인 파워보다는 국제 법을 최대한 활용하여 다자기구 내에서 주도적인 역할을 했으며, 국제사회에서의 입지를 강화하였다. 따라서 네덜란드의 공적개발원조 정책에는 국제적인 시각, 가치관, 국제기구에서

11) 외교통상부(2005), 위의 책, 37~49쪽.

우선시 하고 있는 글로벌 이슈에 대한 관심이 적극 반영되고 있음을 알 수 있다.

2) 경제적인 요인 : 사회주체와 정부 간 협의를 통한 발전

네덜란드는 좁은 국토와 협소한 내수시장을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 열악한 환경과 국가규모에 비해 비교적 건실한 경제구조를 가지고 있다. 낙농과 화훼 등 농업기술 뿐 아니라 전자, 화학, 제약 등에서도 세계적인 경쟁력을 보유하고 있다. 또한 17세기부터 해상무역과 중계가공 무역이 발달했으며,¹²⁾ 현재까지도 유럽물류의 관문(Gateway to Europe)으로서 무역, 금융, 서비스 산업이 발달된 개방적이고 대외 지향적인 특성을 지니고 있다. 또한 유럽경제공동체(European Economic Community : ECC)의 초대 설립 회원국으로 유럽의 통합을 이끈 핵심국가였다.

네덜란드는 유럽 사회복지제도를 기반으로 경제개혁에 성공한 국가이다. 이러한 성공배경에는 국민적인 합의가 기초하였다. 이러한 네덜란드 고유의 경제모델은 흔히 개혁정신을 상징하는 ‘간척지(Polder)모델’ 혹은 노사정 3자 간의 연대협약을 상징하는 ‘협의(Consultation)모델’로 불리우고 있다. 경제모델의 핵심은 노사정 3자간의 타협과 연대로부터 비롯되고 있으며, 현재와 같은 노사관계는 1920~30년대에 이미 구축되어 있었다. 1945년 5월, 설립된 노동재단(The Labour Foundation)¹³⁾과 1950년 설립된 사회경제협의회(The Social and Economic Council of the Netherlands : SER)¹⁴⁾을 토대로 이러한 협의모델이 정착하였다.

경제 발전과정은 크게 네시기로 구분된다. 첫 번째 시기는 2차 세계대전부터 1960년대 초까지이며, 이 시기에는 전후 경제재건이라는 공통의 목표를 달성하기 위한 노사 간에 협조관계가 유지되었다.

두 번째는 1962년부터 1982년까지로 이 시기에는 막대한 천연가스 개발수입에 기초한 경제호황과 이로 인한 방만한 사회보장제도의 운영으로 국가경쟁력이 약화되면

12) 네덜란드는 영국, 벨기에, 독일, 프랑스 등 주요한 유럽의 공업 국가들과 인접해 있다. 특히 로테르담 항구, 스키폴 공항 등은 유럽 중심에 위치해 있으며, 네덜란드가 유럽 물류의 중심지로 발전하는데 역할 하였다.

13) 대표적인 경영계와 노동계가 참여하는 협의기구이다. 산업별, 회사별 단체교섭을 위한 가이드라인 제시, 임금 인상률과 노동시간 등 노사 간 관련문제를 논의하며, 상호간 이견 해소와 대 정부입장 등에 대해서 협의하고 있다. Royal Netherlands Embassy Seoul, *The Labour Foundations*, <http://www.mfa.nl/seo-kr>(검색일: 2010. 6. 9.)

14) 사회경제정책에 대한 정부의 공식 자문기관이다. 경영자 단체 소속 11명, 노조단체 소속 11명, 경제학자, 교수 등 정부가 임명하는 전문가 11명 등 총 33명으로 구성된다. Royal Netherlands Embassy Seoul, *The Social and Economic Council of the Netherlands*, <http://www.mfa.nl/seo-kr>(검색일: 2010. 6. 9.)

서 소위 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’으로 알려져 있는 경제위기가 발생하였다. 당시 국민들 사이에서는 노동기피 현상이 발생했으며, 이에 따른 정부의 과도한 사회보장 비용지출로 인하여 국가의 재정적자는 통제 불능의 상황에 이르게 되었다. 1973년과 1979년의 오일쇼크는 이러한 경제위기를 가속화하였다. 기업들의 도산사태가 속출하였고, 실업자가 급증하는 가운데 잦은 파업이 발생하면서 노사 간 갈등이 심화되었다. 이러한 결과로 1981년~1982년 네덜란드는 연이은 마이너스 성장을 기록하면서 최대의 경제위기에 봉착했지만 이 시기 노사 간 체결된 바세나르(Wassenaar) 협약은 개혁의 돌파구를 마련하였다.

세 번째 시기는 바세나르(Wassenaar)협약이 체결되었던 1982년부터 1990년대 중반까지이다. 이 시기에는 최악의 경제위기를 극복해야 한다는 국민적인 공감대를 바탕으로 경제개혁이 시도되었다. 정부, 노사 측과 국민들의 노력으로 임금억제 정책과 사회보장 비용이 감소되면서 시장기능은 점차적으로 회복되었다.

네 번째는 1990년대 중반을 거치면서 약 10년간 네덜란드의 기적(Dutch miracle)을 이룩한 시기이며, 네덜란드의 경제모델은 ‘Dutch’, ‘Polder(간척지)’, ‘톨립’으로 불리면서, 정부, 노사 간의 상호존중과 신뢰를 상징하게 되었다.

다음 [표 2-1]은 위에서 설명한 네덜란드 경제개혁의 주요 과정을 정리하였다.¹⁵⁾

[표 2-1] 네덜란드 경제개혁의 주요과정

연번	주요정책	내용
1	임금인상 억제	바세나르 협약(Wassenaar Accord, 1982년 11월) 신노선 협약(New Course, (1993년 11월)) 노사 간의 단체교섭을 통한 지속적인 임금억제, 노동시간 단축, 최저임금 인상 억제
2	사회보장 제도 개혁	수혜대상 축소 및 기준 강화 민간보험 허용을 통한 시장경제 원리의 도입 기구개편 등 효율성 제고
3	시장기능 강화	노동시장의 유연성 확대(해고절차 간소화, 임시고용 계약 활성화 등) 회사설립 규정, 점포 영업시간 등 각종 규제완화
4	고용 촉진	소외계층(장기실업자, 청소년층)의 고용확대 고용 인센티브로서 회사의 세금 및 사회보장세 경감 사회복지혜택에 의존한 노동기피 현상(welfare without work) 근절

15) 삼성경제연구소(1997), *네덜란드 경제개혁의 주요내용과 시사점*, 5쪽.

5	공기업의 민영화	공기업의 지속적인 민영화 추진 국가인프라 사업에 민간자본 유치
6	국가재정의 건실화	소비성 정부지출 억제 21세기 대비 대형 인프라, 기술, 교육에 투자

자료 : 삼성경제연구소(1997)

이처럼, 네덜란드는 1960년대 중앙집권적 성격의 국가주도 정책결정 체제로부터 1980년대 초에는 국가주도의 위기관리와 노사합의 전략으로 정책방향을 전환하였다. 또한 고유한 사회문화와 관행, 역사적으로 축적된 경험을 바탕으로 조합주의적 정책 협의 체계(혹은 사회적인 대화)를 통해 국민의 공감대를 형성하여 경제위기를 극복할 수 있었다.

이상과 같이 경제발전 과정에서 보여주고 있는 국민의 지지와 합의는 원조정책에 반영되고 있으며, 이러한 원조정책은 NGO, 대학, 민간연구소 등 다양한 시민사회의 참여와 이들과의 긴밀한 협조체제 하에서 추진되고 있다.

3) 사회적인 요인 : 조합주의와 사회적인 파트너십

네덜란드는 독일과 비슷한 언어와 개신교의 전통을 가진 국가이다. 17세기부터 신 대륙 개척하고 유럽물류의 중심지로서 국제진출 경험이 축적된 국가였다. 또한 간접 지 개척을 통해 국토를 확장해 가는 과정에서 국민 간 협의전통의 문화가 유래되었다. 앞장에서 언급했던 노사 간 오랜 기간 동안 정착된 협의관행과 노동운동의 역사는 네덜란드의 중요한 사회적인 배경이다. 특히, 노사관계는 네덜란드 사회의 단면을 볼 수 있는 상징성을 지닌 사회제도 중 하나이다.

이와 같은 네덜란드의 사회적 조합주의(Corporatism)는 참여 민주주의의 토대이자 경제 효율성과 사회 형평성의 조화로운 추구를 위한 가치규범으로서 설명되고 있다. 이러한 정치·사회문화가 원조정책에 반영되어 국민적 합의와 다양한 사회계층 간의 파트너십을 기반으로 한 개발협력모델을 탄생시켰다. 네덜란드는 현재까지도 원조정책의 참여주체 범위를 확대해 나가고 있다.¹⁶⁾

16) 네덜란드의 경우, 양자 간 원조의 약 35%가 민간 및 시민사회를 통해 집행되고 있다. 또한 ODA인지제고 활동기관인 NCDO는 1970년에 이미 창립되어 각종 개발교육과 홍보, 인지제고 프로그램 등을 전문적으로 개발, 운영하고 있으며, 이러한 활동의 결과로 경제상황이 좋지 않은 경우에도 ODA에 대한 국민의 지지도는 70-80%의 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 대외정책경제연구원(2005), *공적 개발 원조(ODA) 개선방안*, 245-248쪽.

이상과 같이 네덜란드의 국가발전과정에서 형성된 노사관계 제도와 사회계층간 협의문화는 원조정책에 영향을 준 주요한 사회적 배경이다.

이외에도 정권의 양 대축이었던 기독교민주당(Christian Democratic Alliance : CDA)과 노동당(Labour Party : PvdA)은 정권교체에도 불구하고 빈곤감소, 개도국 지원 강화, 인권중시, 군비축소 등 대외 원조와 관련된 정책들을 일관성 있게 추진해 왔다.

[표 2-2] 네덜란드 역대 정권별 정당구성

시기	수상	내각 구성
1973~1977	Den Uyl (PvdA)	KVP(4), ARP(2), PvdA(7), D'66(1), PPR(2)
1977~1981	Van Agt (CDA)	CDA(10), VVD(6)
1981~1982	Van Agt (CDA)	CDA(6), PvdA(6), D'66(3)
1982	Van Agt (CDA)	CDA(9), D'66(5)
1982~1986	Lubbers (CDA)	CDA(8), VVD(6)
1986~1989	Lubbers (CDA)	CDA(9), VVD(5)
1989~1994	Lubbers (CDA)	CDA(7), PvdA(7)
1994	Kok (PvdA)	PvdA(5), VVD(6), D'66(4)

주 : PvdA, 노동당(Social Democratic Party)

CDA, 기민당(Christian Democratic Appeal)

VVD, 자민당(People's Party for Freedom and Democracy)

D'66, 민주 66당(Democrats'66)

자료 : 네덜란드의 기적(2003)

[표 2-3] 사회 민주주의적 성격과 원조규모간의 상관관계

국가	사회 민주주의적 속성지수	GNP대비 원조비중(1971~1989)
덴마크	8	0.69
노르웨이	8	0.85
스웨덴	8	0.79
핀란드	6	0.29
네덜란드	6	0.86
호주	4	0.49
벨기에	4	0.52
캐나다	4	0.47
독일	4	0.40
스위스	4	0.23
영국	4	0.38

오스트리아	2	0.22
프랑스	2	0.45
일본	2	0.27
이탈리아	0	0.21
미국	0	0.24

자료 : 권율(2006)

[표 2-3]은 사회 민주주의 속성과 원조규모와의 관계를 토대로 작성되었다. 위 분류에 따르면, 복지국가는 사회 민주주의적 복지국가, 자유주의적 복지국가, 보수적인 복지국가로 구분할 수 있으며, 사회 민주주의적 속성이 강한 네덜란드와 같은 국가는 복지와 원조정책에 보다 적극적임을 보여주고 있다.¹⁷⁾ 반면에 일본은 사회 민주주의적 속성이 약한 사회로서 이에 따라 원조정책에도 소극적임을 알 수 있다.

2. 개발원조정책의 운용체계

1) 원조정책 목적

네덜란드의 대외원조 역사는 자국의 식민지였던 인도네시아, 뉴기니, 수리남이 각기 1949년, 1963년, 1973년 독립함에 따라 이들과의 우호관계를 지속하기 위해 시작되었다. 네덜란드 정부는 원조규모가 점차적으로 확대됨에 따라 1966년 외무부 산하 원조전담 개발부를 설치하고 본격적인 대외 원조정책을 실시하였다. 그러나 초기 민간기업체나 타 부처의 압력에 따라 정책이 임의로 집행되면서 시민단체와 여론에 의해 비판을 받게 되었고, 1973년 노동당(PVdA)이 집권하면서 전반적인 개혁이 이루어지게 되었다. 그러나 실질적인 개혁은 1990년대에 이르러 이루어졌고, 1970년대와 1980년대 원조정책은 인도주의적인 동기보다 상업적, 경제적 이익에 치중한다는 이유로 시민단체와 여론에 의해 끊임없는 논란의 대상이 되어 왔다. 그리고 정부는 결국 이들의 압력에 직면하여 원조정책의 전반적인 방향을 수정하게 되었다. 이처럼 네덜란드는 1990년대 이후 세계적인 빈곤 감소에 원조정책의 목표를 두고 있다.

17) 권율 외(2006), *우리나라 대외원조정책의 선진화 방안, 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제*, 대외경제정책연구원(KIEP), 126쪽, Noel & Therien(1995)의 연구 재인용

네덜란드는 1975년 이래 국민총소득(GNI)대비 원조규모가 0.7%를 상회했던 국가로서 2008년에는 그 비율이 0.8%에 이르고 있다. 개발협력과 외교정책의 연관성이 높고, 외무부내의 국제협력사무국(General Directorate for International Cooperation : DGIS)에서 관련 업무를 총괄하고 있다. 최근에는 취약국가, 개도국의 행정능력(거버넌스)강화, 생식건강, 보건 분야에 지원을 강화해 가고 있다.

2003년 정책문서에서 강조되기 시작한 공동의 이익과 공동의 책임(“Mutual interests, mutual responsibility”)은 개발협력 관계를 기존 ‘선진국’과 ‘개도국’간의 종속적인 양자관계로부터 공유된 가치, 상호책임성, 조정노력 등 양자 간 상호협력적인 관계로 확대, 발전시켜 가고 있다.¹⁸⁾ 또한 용어자체에서 의미하는 것처럼, 다른 수원국, 시민사회단체, 민간부문, 시민개개인, 다자기관과 다른 개도국을 참여주체로 포함하면서 그 범위를 확대해 가고 있다.¹⁹⁾

[Box 1-2] 네덜란드 개발협력의 핵심

- 공동의 이익, 공동의 책임(“Mutual interests, mutual responsibilities”)
 - 집중(Concentration) : 협력국가의 수를 51개국에서 36개국으로 축소, 각 국가당 2-3개 부분에 중점 지원함. 중점분야는 교육, 환경, 수자원, AIDS예방, 생식보건
 - 협력(Partnership) : 시민, 기업, 연구소, 시민단체, 정부기관 간 협력관계 강화
 - 양자관계 : 협력국가의 빈곤감소 정책(Poverty Reduction Strategies : PRS)에 따라 예산지원(Budget Support : BS)방식 등으로 원조 형태 변화
 - 지역정책 : 지역/국가별 중점목표에 따른 정책결정
 - ※ Horn of Africa* 및 the Great Lakes region** : 안보, 분쟁해결, 평화유지 활동
 - 발칸지역*** : 지속가능한 안정과 경제개발
 - 통합된 정책 : 외교, 정책대화, 안보, 무역, 시장접근, 개발협력 정책을 통합하여 접근
 - 안정화 기금 창설

18) Ministry of Foreign Affairs(2007b), *Our common concern, investing in development in a changing world. Policy note Dutch Development Cooperation 2007-2011*

19) Directorate-General for International Cooperation(2003), *Mutual interests, mutual responsibilities, Dutch development cooperation en route to 2015.*

- 정책의 일관성
- AIDS 퇴치/생식보건 지원강화

* Horn of Africa : 콩고공화국, 르완다, 부룬디, 우간다

** Great Lakes Region : 수단, 에티오피아, 에리트레아, 소말리아, 지부티

*** Balkans : 알바니아, 보스니아-헤르체코비나, 마케도니아, 코소보, 세르비아, 몬테네그로

이상과 같이 네덜란드 원조정책 특징은 선택과 집중이다. 또한 주제별, 지역별 접근을 통해 명확한 정책목표, 원조 운용체계, 접근방식이 결정되고 있다.

[표 2-4]와 [표 2-5]에는 네덜란드의 주요 협력국가, 국가별 중점분야, 중점 분야별 주요정책 내용을 기술하였다.

[표 2-4] 네덜란드 협력 국가별 지원 분야

구분	Good Governance	Education	Health	Environment	Water
1. Afghanistan	○				
2. Albania				○	
3. Armenia					
4. Bangladesh	○	○	○		○
5. Benin	○	○			○
6. Bolivia	○	○			
7. Bosnië-Herzegovina					
8. Burkina Faso	○	○	○		
9. Cape Verde				○	
10. Colombia					○
11. Egypt					
12. Eritrea	○	○	○		
13. Ethiopia					
14. Georgia			○	○	
15. Ghana	○		SRHR(생식보건)	○	
16. Guatemala	○	○			○
17. Indonesia	○	○	○	○	
18. Kenya				○	
19. Macedonia	○				

20. Mali	○	○		○	
21. Moldova	○	○	○		
22. Mongolia					
23. Mozambique				○	
24. Nicaragua	○	○	○		○
25. Pakistan	○		○		
26. Palestinian		○		○	
27. Rwanda	○				
28. Senegal	○				
29. South Africa				○	
30. Sri Lanka				○	
31. Suriname	○	○	○	○	○
32. Tanzania	○	○	○		
33. Uganda	○	○	SRHR(생식보건)		
34. Vietnam			○	○	○
35. Yemen	○	○	○		
36. Zambia	○	○	HIV/AIDS		

자료 : Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007a)

[표 2-5] 네덜란드 중점 분야별 주요 정책

분야	주요내용
안보와 개발 (Security & development)	• 3Ds(Defense, Development Cooperation, Diplomacy) 접근 : 안보, 개발협력, 외교에 대한 통합적인 접근 • 국가별/지역별 개발협력 목표 설정 - 아프가니스탄, the Horn of Africa, the African Great Lakes Region, 중동, 서부 발칸지역 : 평화, 지속가능한 안보, 발전 - 콩고, 아프가니스탄, 콜롬비아, 과테말라 : 정부행정능력(거버넌스) 강화 • 국제치안유지군(International Security Assistance Force : ISAF) 활동 강화 • 민간부문 참여의 확대 • 기업환경 개선과 기업역량 강화를 위한 여건조성 : 공공-민간 부문 간의 정책대화, 민간부문의 참여확대를 위한 정부개입 • 개도국의 성장과 빈곤감소를 위한 농업부문개발 • 개도국의 주요산업인 농업부문 생산성 향상, 자원조달 • 개도국의 농산물 교역기회 증대

성장과 분배 (Growth & equity)	• 무역을 위한 원조 : 개도국 친화적인 무역정책 수립, 무역을 위한 원조 정책, 국제무역체제에 편입 • 빈곤감소를 위한 경제성장, 성장과정에서 빈곤층의 참여확대 → 성장기여, 이익 공유 • 거시경제 안정과 우호적인 투자환경 조성 • 민간부문과의 협력확대와 부분별 지원정책, 근로자의 권리 보장, 사회적인 책임성 강조 • 빈곤 감소 친화적 성장(Pro-Poor Growth) : 정책수립과 집행과정에서 빈곤층의 참여확대, 농업분야, 비공식 분야에 대한 지원, 성장 확대
젠더, 성, 생식보건, 권리 (Gender & sexual & reproductive health & rights)	• MDG3(양성평등과 여성능력의 고양), MDG5(산모건강의 증진)에 부합 • 양성평등, 동성애에 대한 인정, HIV/AIDS퇴치, 교육과 보건분야에서 여성의 지위향상 • 기초보건 시스템 강화 • 여성의 참여확대, 출산 시 사망률 감소, 영아 사망률 감소 등 생식 보건증진
지속가능, 기후, 에너지 (Substantiality, climate & energy)	• 온실가스 감축, 지속가능한 에너지, 기후변화 대응 • 아프리카의 3개 지역 간 환경네트워크 구축 • 빈곤퇴치, 지속가능한 경제개발을 위해 사회, 경제발전의 측면을 고려한 통합적인 방법으로 대응 • 개도국 기후적응능력 강화 : 콩고, 아마존 지역 등 • 기후변화 적응정책과 기술지원 : 기후변화에 의한 피해를 최소화하기 위한 농업, 토양관리, 수자원, 어업, 연안, 산림, 재해위험 관리 등

자료 : Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007b)

2007년 가이드라인에는 중점 지원국을 세 그룹으로 구분하여, 그룹별 협력국가에 대한 목표를 세우고 아래와 같이 단계적으로 지원하고 있다.

분류기준은 수원국의 국민총생산(Gross National Product : GNP)대비 빈곤수준, 민주화, 정부행정능력, 협력국가가 다른 공여국으로부터 지원받고 있는 원조규모 등이며, 네덜란드와 수원국과의 역사, 정치, 문화적인 관계가 고려되고 있다.

[표 2-6] 네덜란드 협력국가의 단계별 구분 및 세부 목표

구분	① Profile1	② Profile2	③ Profile3	※ 지원 종료예정 국가
목표	MDGs 달성	안보와 개발	광범위한 관계	• 4년 이내에 원조규모를 점차적으로 줄여나감으로써 개발협력관계를 종료할 예정

협력 국가	Bangladesh Benin Bolivia Burkina Faso Ethiopia Ghana Kenya Mali Mongolia Mozambique Nicaragua Rwanda Senegal Tanzania Uganda Yemen Zambia	Afghanistan Burundi Colombia Congo, Democratic Rep. Guatemala Kosovo SC Res.1244 Pakistan Palestinian Territories Sudan	Egypt Georgia Indonesia Moldavia Vietnam South Africa Suriname	Bosnië-Herzegovina Eritrea Sri Lanka Albania Armenia Cape Verde Macedonia, FYR
협력국 상황	• 저소득국 • 정부의 행정능력 양호 • 향후 잠재적 발전 가능성 • MDGs달성용이	• 폭력, 분쟁발생 가능지역 • 사회 구조적인 모순으로 인한 빈곤 문제가 발전의 장애 • 정부의 행정능력 취약	• 중소득국 • MDGs 부분적으로 달성	• 중소득국 • 정부의 행정능력 취약 • 소액지원 국가
접근 방식	• SWAp, BS, 국별 접근 등으로 지원 형태 전환 가능	• 장기간의 개발협력 관계 유지를 요함 • 정부의 행정능력 강화, 사회기초 인프라 강화	• 개발협력 관계로 부터 경제관계 등 광범위한 관계로 발전 가능 • 특정부문 강화 : HIV/AIDS, 기후변화, 양성평등	• 원조지원 종료예정 • 인도적인 지원 혹은 특정부분에 한정하여 지원

자료 : Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007b)를 토대로 작성

첫 번째 그룹은 최빈국(Least Developed Countries : LDCs)과 저소득국(Low Income Countries : LICs)²⁰⁾에 속하지만 정부의 행정능력 면에서 긍정적으로 평가되며 향후 잠재적인 발전가능성이 있는 국가들이다. MDGs 달성을 위해 원조의 효율성이 제고되어야 한다. 이 국가들에 대해서는 섹터별 접근방식(Sector-Wide Approaches : SWAp), 예산지원(BS), 국별 원조전략(Country-Specific Approach : CAS)을 통한 지원 비율을 높이고 있다. 2007년 기준, 이 범주의 국가들 가운데 약 64%가 국별 접근

20) OECD/DAC의 소득 그룹별 범주에 따른 분류이다. 2007년 기준, 1인당 국민총소득(GNI)이 935USD이하인 국가들이 속한다.

근 방식을 통해 지원 받고 있었다.

두 번째 그룹은 안보와 개발을 목표로 하며 폭력 혹은 분쟁이 발생할 수 있는 취약국가이다. 사회구조적인 문제로 인하여 부가 형평성 있게 분배되지 않으며, 빈곤퇴치에 있어서 장애가 발생하고 있다. 이 범주의 국가들은 가까운 미래에 MDGs 달성이 어려우며 우선적으로 정부의 행정 능력과 사회적인 여건을 강화하는 것이 필요하다. 따라서 장기적인 계획수립을 통해 원조정책이 이루어져야 한다.

세 번째 그룹은 중소득국(Middle Income Countries : MIC)²¹⁾으로 이 국가들은 부분적으로 MDGs에 달성한 상황에 있다. 이들과는 경제협력 등 향후 발전된 형태로의 광범위한 협력관계를 구축할 수 있다.

이상과 같이 네덜란드는 협력국가의 상황에 따라 이들을 단계별로 구분하여, 원조 규모, 목표, 협력방식에 차이를 두고 있다.

또한 위 표에서 지원종료 예정국가로 분류된 7개국은 네덜란드가 향후 4년간 원조 규모를 점차적으로 줄여가거나 또는 협력관계를 종료할 예정에 있다. 네덜란드는 해당 국가들과 개발협력관계를 체결했을 당시 상황과 현재 국가의 환경이 변화했기 때문에 이들과 원조를 종료하거나 인도적 지원 혹은 특정부문에 한정하여 관계를 지속할 예정이라고 명시하고 있다.

2006년 DAC의 네덜란드 동료심사(Peer Review)에 의하면, 14개국이 지원 종료예정 국가에 해당되고 있다.²²⁾ 그 분류기준은 다음과 같다. 첫째, 소득수준이 상대적으로 높은 브라질, 중국, 에콰도르, 엘살바도르, 나미비아, 페루, 필리핀 등 7개국, 둘째, 국가 행정능력이 좋지 않은 캄보디아, 기니비사우, 짐바브웨 등 3개국, 세 번째, 상대적으로 원조규모가 적었던 부탄, 온두라스, 나미비아, 네팔 등 4개국이다. 마지막으로 인도는 자체적으로 네덜란드와의 개발협력 관계를 중단했기 때문에 이 범주에 해당되고 있었다.

이상과 같이 네덜란드는 GNI 대비 원조규모나 운용체계 측면에서 전통적인 공여국으로서, 세계의 빈곤감소와 MDGs이행이라는 기본목표를 설정하고 중점 지원국과 분야를 선정하여 세부적인 기준과 방침을 토대로 원조정책을 체계적으로 운용하고 있다. 향후 원조규모가 확대될 것에 대비하여 민간부문과의 협조체제 강화함으로써 대개도국 진출을 검토하고 있다.

21) 2007년 기준, 1인당 국민총소득(GNI)이 935USD에서 3705USD에 속하는 국가들이 해당된다.

22) OECD(2006a), *DAC Peer Reviews of the Netherlands*, 5, 7각주인용, 29쪽.

2) 운용체계

네덜란드는 2차 세계대전 후 국가재건 과정을 경험했던 국가이다. 1975년 이래 현재까지 국민총소득(GNI)대비 개발원조 규모가 0.7%를 상회하고 있다. 2008년에는 GNI 대비 0.8%인 약 70억불을 지원했던 세계 6위의 원조 공여국이었다. 원조정책이 외교 정책의 주요 분야로서 외무부 개발협력 장관이 대외원조 사업을 직접 총괄하며, 공공 인력을 포함할 경우 외무부 전체의 약 30%가 본 업무와 관련되어 직무를 수행하였다.²³⁾

1990년대 중반부터는 전략적 중점국가와 분야에 대한 선정, 사업 발굴, 집행 등 실무업무를 수원국의 주재공관으로 이양하는 분권화된 운영체계를 갖추어나가고 있다. 일반적으로 아프리카와 최빈국에 대한 지원, 무상원조, 다자간 원조비율이 높고, 국제적인 규범에 부합하는 ‘인도주의 형’ 원조를 실시하는 국가로 알려져 있다.

다음은 네덜란드의 최근 원조규모와 10대 중점 협력국가를 작성표이다. 10대 중점 협력 국가 중에는 수단 등 6개국이 아프리카 사하라 이남에 위치해 있다. 그 외의 국가는 아시아와 남아메리카 대륙에 위치해 있다. 소득그룹으로 본다면, 10대 협력국가 중 7개국이 최빈국의 범주에 속한다.

2008년을 기준으로 볼 때, 분쟁전후 상황에 있었던 수단이 가장 많은 원조를 지원받았다. 또한 상위 중소득국에 속하는 수리남과의 관계는 역사적인 배경에서 비롯되었고 현재까지 이어져 오고 있다.

[표 2-7] 네덜란드 원조규모

(단위 : million USD, %)

구분	1983~1984년	1997~1998년	2006년	2007년	2008년
규모(순 지출 기준)	1232	2994	5452	6224	6993
ODA / GNI(%)	0.96/GNP	0.80	0.81	0.81	0.80
양자 간 규모 및 비중(%)	845(69)	2133(71)	4282(79)	4644(75)	5200(74)

자료 : OECD(2010b)을 토대로 작성

23) 외교통상부(2007), *OECD 개발원조위원회 회원국의 원조정책*, 111쪽. 공관은 수원국 또는 여타 공여국과의 정책대화를 수행하며 중점 협력국가에 대한 분야별 정책을 수립·집행한다. 이외에도 사업평가, 승인, 감독의 역할도 담당하고 있다. 최근에는 비영리 단체와 민간부문과의 협력관계를 통해 개발협력 사업을 통합하고 일관적으로 수행하기 위한 업무를 지원하고 있다.

[표 2-8] 네덜란드 10대 중점협력국가

(2007~2008년 평균, 단위 : million USD)

구분	국명	지원규모	대륙	소득그룹	중점분야	비고
1	수단	180	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	-	profile2
2	나이지리아	173	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	-	-
3	인도네시아	146	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	거버넌스, 교육, 보건	profile3
4	가나	131	아프리카 사하라이남	기타저소득국 (Other LIC)	거버넌스, 환경	profile1
5	탄자니아	122	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	거버넌스, 교육, 보건	profile1
6	아프가니스탄	100	남(중앙)아시아	최빈국 (LDC)	거버넌스	profile2
7	수리남	96	남아메리카	상위중소득국 (UMIC)	거버넌스, 교육, 보건	profile3
8	모잠비크	93	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	환경	profile1
9	방글라데시	92	남부아시아	최빈국(LDC)	거버넌스, 교육, 보건	profile1
10	에티오피아	82	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	-	profile1

자료 : OECD(2010b)와 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007a)를 토대로 작성

다음 표에는 네덜란드의 소득 그룹별, 대륙별, 분야별 지원 추이를 작성했다. 1997~1998년과 비교할 때, 2007~2008년에는 최빈국과 저소득국에 대한 지원 비율이 높아졌고, 중소득국에 대한 지원 비율은 감소하는 경향을 볼 수 있다.

대륙별로는 아프리카 사하라 이남에 대한 지원 비율은 높아졌으나, 특히 중남미 대륙에 대한 지원이 감소하는 추세를 볼 수 있다. 분야별로는 사회·행정인프라에 대한 지원 비중이 가장 큰 폭으로 증가했으며, 특히 교육(기초교육)과 정부행정 능력 향상 분야에 지원이 강화되고 있음을 볼 수 있다.

[표 2-9] 네덜란드 소득그룹별 지원추이

(단위 : %)

구분	그룹	1997~1998년	2007~2008년
1	최빈국(LDCs)	43.7	52.9
2	기타 저소득국(Other LICs)	11.7	16.4
3	하위 중소득국(LMICs)	34.7	22.8
4	상위 중소득국(UMICs)	9.9	7.9

[표 2-10] 네덜란드 대륙별 지원추이

(단위 : %)

구분	대륙	1997~1998년	2002~2003년	2007~2008년
1	아프리카 사하라이남	39.5	49.4	56.2
2	서남아 및 중앙아시아	15.2	15.2	13.7
3	그 외 아시아와 오세아니아	4.9	10.2	7.2
4	중동 및 북아프리카	9.6	7.3	7.8
5	라틴아메리카와 캐리비안	23.9	10.3	9.0
6	유럽	6.9	7.6	6.1

[표 2-11] 네덜란드 분야별 지원추이

(단위 : 양자 약정 기준, %)

대분류	1975~1976년	1987~1988년	1992~1993년	2007~2008년
사회 및 행정 인프라	36.4	21.1	25.1	48.1
경제 인프라	10.7	18.0	6.0	8.7
농업	20.9	20.1	17.1	1.6
산업 및 기타 생산	10.7	4.6	1.8	1.8
프로그램 지원	0.6	15.6	5.8	7.1
인도적인 지원	3.0*	2.1	3.7*	8.1
기타	17.7	18.5	40.5	24.6

* 식량원조의 수치임.

3) 사례연구

DAC의 소득그룹 별 분류에 의하면, 현재 아이티를 제외한 다른 중남미 국가들은 최빈국의 범주에서 벗어난 상황이다. 최근 중남미 지역에 대한 주요 공여국들의 전체적인 원조규모는 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 1990년대 이전, 네덜란드와 일본에게 큰 비중이 있었던 지역이었다. 이들 국가는 경제적인 목적 이외에도 복합적인 동기로부터 중남미 지역을 지원하고 있다. 이처럼 일본과 네덜란드는 본 지역에 대한 원조규모를 줄이고 있으나, 기존 협력관계를 유지하기 위한 방편으로서 새로운 형태를 통해 접근하고 있다. 이러한 공여국의 사례는 한국에게 정책적인 시사점을 제시할 수 있다는 생각에서 중남미 지역에서 구현되고 있는 이들 국가의 정책방향과 운용체제를 분석하였다.

이번 장에서는 앞에서 분석한 네덜란드의 원조정책이 중남미 국가에 대해서 실제로 어떻게 실현되고 있는가를 살펴보자 한다.

네덜란드의 대 중남미 국가에 대한 정책목표는 빈곤감소이다. 중점지원 분야는 정부행정 능력강화, 인권, 환경부문이다. 현재 네덜란드의 중점 협력국가는 볼리비아, 콜롬비아, 과테말라, 니카라과, 수리남 등 5개국이다.

볼리비아에 대해서는 정부의 빈곤감소 전략(PRSP)에 따라 교육과 보건 분야에 지원을 강화하고 있다. 또한 원주민 생활개선, 인권, 토지와 관련된 NGO활동을 지원하고 있다.

콜롬비아에 대해서는 내전과 분쟁이후 평화구축을 위한 정부행정능력 강화, 인권, 환경 관련 분야에 지원하고 있다.

과테말라 역시 내전으로 인한 정치혼란 과정에서의 평화구축, 정부행정능력 강화, 환경 분야에 지원하고 있다.

니카라과에 대해서는 정부의 빈곤감소 전략(PRSP)에 따라 교육과 보건 분야에 지원하고 있는데, 특히, 2003년부터는 니카라과 정부에 예산지원 방식을 통해 보건 분야에 지원하고 있다.

[표 2-12]에서 보는 것처럼, 소득그룹별 구분에 의하면 중점 협력국 5개국은 하위 중소득국 4개국과 상위 중소득국 1개국으로 구성되어 있다. 2007~2008년 평균 지원 규모로 볼 때 상위 중소득국인 수리남에게 가장 많은 규모의 원조가 이루어졌다.

최근 중남미 국가에 대한 지원규모는 감소추세에 있다. 그러나 원조정책의 전반적인 방향과 운용체계의 원칙은 그대로 적용되고 있었다. 중남미 국가는 소득그룹별 구분에 따라 국가의 빈곤상황을 정확히 파악할 수 없으며 따라서 표에는 빈곤율, 기대수명 등 기타 사회지표를 활용하여 국가별 상황과 발전의 정도를 기재하였다.

이상과 같이 네덜란드는 협력국가 5개국을 크게 3가지 동기로 구분하여 지원하고 있다. 첫째, Profile 3(광범위한 협력관계로 발전)에 속하는 수리남에 대한 지원은 역사적인 배경에서 비롯되었고, 둘째, 내전과 분쟁으로 인해 정치, 사회상황이 불안한 Profile 2(안보와 개발)에 속하는 콜롬비아와 과테말라에 대해서는 평화구축, 정부의 행정능력 향상, 인권분야에 주로 지원하고 있다. 셋째, 볼리비아와 니카라과의 경우에는 수원국 정부가 자체적으로 수립한 빈곤감소 전략과 국가발전 전략에 따라 교육과 보건 분야에 지원하고 있다.

【 표 2-12】 네덜란드 대 중남미 협력국가

(2007~2008년 평균, 단위 : million USD, %)

구분	국명	지원 규모	타 공여국 중 네덜란드 순위	중점 분야	소득 그룹	비고	GNI / PP	빈곤율	기대수명	15세 이상 문해율	CPI ²⁴⁾	무역관계
1	볼리비아	45	5	PRSP : 교육 보건 거버넌스 인권	하위중소득국 (LMIC)	profile 2	1460	37.7%	66	90.7%	102	낮음
2	콜롬비아	32	5	평화구축 거버넌스 인권	하위중소득국 (LMIC)	profile 2	4620	45.1%	73	93.4%	70	낮음
3	과테말라	26	5	평화구축, 거버넌스 인권	하위중소득국 (LMIC)	profile 2	2680	51%	70	73.8%	96	낮음
4	니카라과	37	9	PRSP : 교육 보건 거버넌스	하위중소득국 (LMIC)	profile 1	1080	45.8	73	78%	134	낮음
5	수리남	96	1	교육 보건 환경	상위중소득국 (UMICs)	profile 3	4760	No data	69	90.7	72	구식민지

24) 국제적인 부패감시 민간단체인 국제투명성기구(TI: Transparency International)가 1995년부터 매년 1회씩 발표하는 국가별 부패인식지수이며 'CPI'로 약칭한다. 숫자는 조사대상 180개국 중 순위를 나타내고 있다. Transparency International, 2008 CPI, <http://www.transparency.org> (검색일: 2010. 7. 6.)

— [Box 1-3] 예산지원그룹(Budget Support Group) : 니카라과 —

- 협력국과 공여국들 간의 상호책임의 사례 : Budget Support Group(BSG) 형성
 - 국가 : 영국, 스위스, 독일, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 니카라과 주요 공여국과 세계은행 및 유럽위원회는 니카라과의 교육, 보건, 무역환경 분야의 개선을 위해 공동으로 지원함.
 - 분야 : 빈곤감소를 위한 정부행정 능력 강화, 법, 제도 구축에 대한 강화방안, 투명성 향상
 - 특성 : 정책대화 강화
 - 지원규모 : 니카라과 정부예산의 7~9%에 해당

자료 : 네덜란드 외교부(2007a)

위 [Box 1-3]은 네덜란드의 대 니카라과에 대한 새로운 접근방식의 사례로서 이처럼 네덜란드는 니카라과를 지원하고 있는 주요공여국과 국제기구와의 공동협력 체제를 구축하여 니카라과 정부가 중점을 두는 분야에 직접적으로 예산지원을 하고 있다. 이는 체계적이고 종합적인 지원전략과 글로벌 파트너십을 강조하는 국제적인 추세를 반영한 사례로 볼 수 있다.

이외에도 국별 원조전략²⁵⁾을 통해 지원하고 있는데, 본 전략은 중남미 5개국 중에는 니카라과와 과테말라를 대상으로 수립되어 있다.

아래 [표 2-13]에는 네덜란드의 다년간 전략계획(MASP)의 기획절차를 정리하였다.

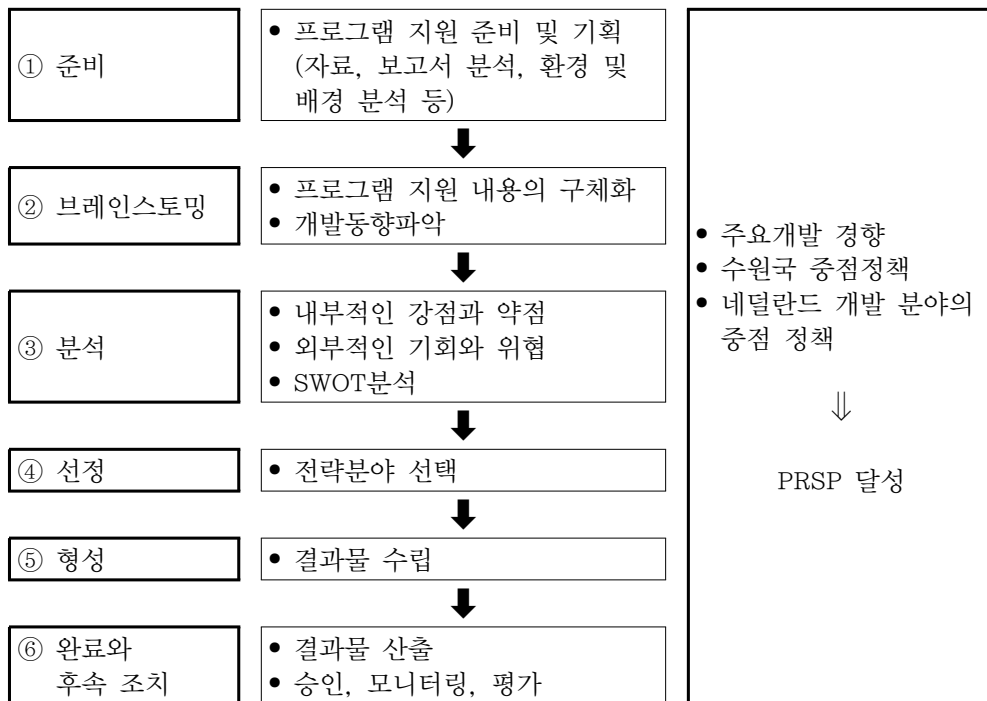
네덜란드는 1996년 이래 외교정책과 원조정책의 집행을 수원국의 현지공관으로 이임하는 추세로 나아가고 있으며, 2004년 본격적으로 36개국 주요 수원국을 대상으로 다년간 기획절차(2005-2008)를 도입하였다. 지원규모가 적은 국가의 경우에는 MASP의 적용이 적합하지 않다는 결론을 도출하고 2005년부터 10-15개국으로 한정하여 본 전략을 수립하였다²⁶⁾ 물론 이 과정에서 현지 공관은 주도적인 역할을 하고 있다.²⁷⁾

25) 국별 원조전략의 명칭은 원조기관 별로 다르다. 보통 국가전략보고서(Country Strategy Papers : CSP), 국가 지원전략(Country Assistance Strategies : CAS), 국가지원계획(Country Assistance Plans : CAP) 등으로 불리우고 있다. 네덜란드는 다년간 전략 계획(Multi-Annual Strategic Plan : MASP)으로 지칭하고 있다. 이러한 국별 원조전략은 원조전달의 중요한 도구로서 전략 혹은 프로그램을 의미한다. 국별 전략은 보통 수원국의 국가 전략과 중점정책에 초점을 맞추고 있으며, 다른 공여국이 지원하는 분야에 대한 중복을 피하기 위해 지원 프로그램 선택에 있어서 타 공여국과의 조정절차를 거치는 등 이전과는 다른 방식으로 접근하고 있다. OECD(2006b), *Emerging good practice in managing for development results, first issue*, The World Bank, 146쪽.

26) 위의 책, 148쪽.

기획절차는 다음과 같이 총 6단계로 구성된다. ①수원국의 개발환경을 분석하는 준비단계, ②지원내용을 구체화하고 개발동향을 파악하기 위한 브레인스토밍 단계, ③ SWOT 분석을 통해 외부적인 기회와 위험요소, 내부적인 강점과 약점을 파악하는 분석단계, ④전략적인 지원 분야를 선정하는 단계, 그리고 이를 토대로 수립한 ⑤결과물 산출단계, 마지막으로 ⑥완료 및 후속조치 단계이다.²⁷⁾ 이러한 MASP의 최종목표는 개발의 주요경향, 수원국의 중점분야, 네덜란드의 중점정책을 분석하여 수원국의 PRSP의 목표를 달성하는 것이다.

[표 2-13] 다년간 전략(MASP) 기획 절차



27) 한국국제협력단(2010b), 국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안, KOICA 개발정책 포커스 4호, 4쪽, 각 주3 참조. ‘현장중심 원조’는 4가지 유형으로 구분된다. 현지 사무소가 본부를 지원하는 단순한 역할이 “현지화 1단계”이며, 현지 사무소가 주도적으로 전략과 실행을 책임지고 수원국의 인력을 최대한 활용하는 단계가 “현지화 4단계”이다. 이러한 분류에 의하면, 네덜란드는 현지사무소가 주도적으로 전략과 실행을 책임지고 있는 3단계에 속한다.

28) 한국국제협력단(2010b), 국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안; Ministry of Foreign Affairs(2007c), *Multi-Annual Strategic Planning: A manual for Dutch mission*.

다음은 2006년 6월 작성된 대 니카라과 다년간 전략과 2009년 1월 작성된 대 과테말라 다년간 전략의 목차와 내용을 기재하였다.

— [Box 1-4] 다년간 전략계획(MASP)목차 : 대 니카라과 —

- 대 니카라과 다년간 전략 계획 내용
 1. 당면과제
 2. 상황분석
 - 2.1 동향
 - 2.1.1. 정치
 - 2.1.2. 경제
 - 2.1.3. 사회
 - 2.2 이해 관계자(다른 공여국의 성격, 특성)
 - 2.2.1. 정치주체
 - 2.2.2. 경제와 사회주체
 - 2.2.3. 국제개발 파트너
 3. 교훈 : BSG
 4. 기회와 위협
 5. 전략적인 선택 :
 - 근거
 - 달성지표
 - 전략 목표
 - 전략적 결과 : 국가수준 / 공관수준
 - 개입전략

— [Box 1-5] 다년간 전략계획 목차(MASP : 대 과테말라) —

- 대 과테말라 다년간 전략 계획 내용(2008~2011)
 1. 네덜란드의 외교정책 : 개발협력 관계 동기, 중점분야(개요)
 2. 네덜란드와 과테말라 간의 양자협력 관계
 - 2.1 과테말라 : 네덜란드의 비전
 - 2.2 과테말라에서 네덜란드의 협력(2008~2011)
 - 2.2.1. 주제1 : 불평등, 차별, 사회소외
 - 2.2.2. 주제2 : 면책, 사회불안
 - 2.2.3. 주제3 : 환경, 기후변화, 지속가능한 에너지
 3. 경제와 무역

제2장 일 본

본 장에서는 일본 원조정책결정 과정에서 영향을 준 요인들을 분석하였다. 정치·외교적인 측면에서 2차 세계대전 이후 패전국으로서의 전후배상 외교와 일본의 국제적인 역할론, 경제적인 측면에서 배상전략의 역할과 중요성, 사회적인 측면에서 전후 국가재건과정에서 형성된 보수적인 관료조직(Bureaucracy)과 국가의 역할을 분석하였다. 또한 이러한 정치, 경제, 사회적인 배경을 토대로 실제 구현되고 있는 운용체계를 살펴보았다.

1. 개발원조정책의 결정배경

1) 정치·외교적인 요인 : 전후배상외교와 국제적 역할론

일본은 1952년 4월 8일, 자국과 연합국 사이에 발효된 샌프란시스코 강화조약(Treaty of Peace with Japan)을 통해 국권을 회복하였다. 일본은 전후 패전국으로서 헌법에 의해 자위권 이외에 어떠한 군사적인 행동을 할 수 없게 되었고, 미국과 체결한 상호협력과 안전보장조약의 틀 내에서²⁹⁾ 안보문제보다는 전후 파괴된 경제재건에 국력을 집중하였다. 특히, 한국전쟁 동안 미국으로부터 핵우산과 제반의 경제적 지원을 제공 받았다.

일본 외교정책의 주요한 정책기조는 다음과 같다.³⁰⁾ 첫째, 일본과 국제사회의 안전보장을 위한 노력 강화, 둘째, 테러리즘과 핵무기 비확산 등 국제적 현안사항에 대한 해결에 있어서 미·일간 협력체제 구축, 셋째, 한국, 중국, 동남아시아 국가연합(The Association of Southeast Asian Nations : ASEAN)과의 경제협력 강화와 동아시아 공동체 건설에 기여, 넷째, 국제평화와 안정을 위하여 러시아, 동구지역, 이

29) 김복희((2002), 67-66쪽. 본 연구에서는 일본 원조정책을 결정했던 주요 변수를 국제정치에서 군사적인 지위 결핍, 경제대국화의 수단, 관료제 정책결정 과정과 민간의 역할, 대미 관계로 분석하고 있다.

30) 외교통상부(2008), *일본개황*, 47-48쪽.

라크 등에 대한 협력과 지원을 확대하는 것이다.

이러한 기본적인 외교정책의 방향에 따라 원조정책은 2차 세계대전 당시 일본으로부터 피해를 입은 아시아 국가에 대한 ‘배상외교(War compensation diplomacy)’에서 비롯되었다.³¹⁾ 즉, 원조는 전후 배상의 형태로 이루어졌으며 패전국인 일본의 의무였으나, 결국에는 외교적으로 일본과 피해 국가들 간의 관계를 회복 할 수 있는 촉매제로 활용되었다.

일본 원조정책의 기본방향은 1970년대 중반 전후로 구분할 수 있다. 1970년 중반 이전, 일본은 전후처리와 국가재건과정 이후 경제적 부흥기를 맞게 되었다. 앞에서 언급했던 것처럼, 미국과의 안보협력체제 내에서 안보문제를 미국에게 의존하면서 대외관계에 있어서도 소극적인 태도로 일관하였다. 따라서 이 시기 원조정책 방향은 전후배상 의무와 미국 정부의 대아시아 정책 내에서 결정되었다.

1970년대에 중반 이후 세계적인 경제대국으로 부상한 일본은 자국의 국제적인 역할을 강조하면서 대외관계에서도 보다 적극적인 자세를 취하게 되었다. 이 시기에는 원조규모가 양적으로 확대되었고 인도적 성격의 지원도 증가하였다.³²⁾

1980년대 후반 탈 냉전기에는 이전의 대미의존 관계로부터 탈피하여 대외관계의 범위를 사회주의 국가로 확대하면서 원조정책은 국제사회에서의 질서유지라는 정치적인 의미가 강조되었다.³³⁾

한편, 역사적 진화론 관점(Historical national evolutionist view)에서 일본 원조정책을 분석한 Hasegawa Sukeiros는 정책의 역할을 다음과 같이 설명하고 있다.³⁴⁾ 첫째, 대외원조는 일본 경제성장과 재건을 위한 자극제가 되었다. 둘째, 대외관계에 있어서 외교적 관계를 확보하기 위한 수단이었다. 셋째, 일본에게 유리한 정치, 경제, 사회시스템을 유지하기 위한 수단이었다. 넷째, 국익증진의 수단이 되었다. 다섯째, 아시아에서 일본의 리더십을 발휘하고 국제적인 역할을 수행하는 데 활용되었다.

[표 3-1]에는 시기별 주요한 외부환경, 대외정책, 경제정책의 변화과정에서 원조정책의 변화양상을 비교하였다.

31) Shaokui Feng.(2005). “Japanese aid to China, a comparison of ODA from Japan and Europe”, *Japan's Foreign Aid, Old continuities and new directions*, New York: Routledge, 205쪽.

32) 박홍영(2006), *일본 ODA와 국제정치*, 한울 아카데미, 13-14쪽. Edgar C. Harrell의 “Japan's Post War Aid Policies.”에서 Harrell은 1970년대 이전, 일본에는 원조정책이 부재했다고 언급하고 있다. 1972년 오키나와 반환과 중국과의 관계가 정상화되면서 일본 원조정책에 전환기를 맞게 되었다고 설명하고 있다.

33) 위의 책, 167-168쪽.

34) 위의 책, 14쪽.

[표 3-1] 일본의 외교, 경제정책 기조에 따른 개발원조 정책의 방향

구분	1945~1976년대 중반 (전후처리 및 수출통상 중심, 고도경제성장기)	1970년대 중반~ 1980년대 말 (전 방위 외교, 국제적인 역할강화)	1990년대 이후 (실용주의 외교, 정치·군사적 역할 확대 모색기)
외부적인 주요 이슈	• 2차 세계대전 • 냉전(한국전쟁, 베트남전쟁)	• 오일쇼크 • 소련을 중심으로 사회주의 권 국가들의 붕괴 • 미국중심에서 EU, 일본 등을 중심으로 다극화 체제	• 탈 냉전기 • UN안전보장이사회 상임이사국 진출 추진
대외 정책의 기조	• 미국과 안전보장 협정체결 • 중점 협력지역 : UN, 미국, 아시아 • 중국과의 국교 정상화	• 미일관계를 축으로 대 아시아 지역 중시 • 세계경제체제 내에서 일본의 역할 증대 • 국제적인 이슈 관련, 일본의 역할과 책임 강조	• 경제력에 상응하는 국제정치적 역할 확대 • 아시아 태평양 중심 지역협력강화 • 러시아, 중국, 중앙아시아 국가에 대한 ‘유라시아 외교’ 추진
경제 정책	• 고도성장기 • 자본재 수출주도 성장 및 수출시장 확보 • 오일쇼크로 인한 에너지 절약형 산업으로 전환 • 원자재 확보, 자원개발	• 구조조정 기 • 자원 확보 및 개발 • 수출증진 • 정보산업 급성장	• 장기불황기 • 해외직접투자(FDI) 증가 • 수출시장 다변화
공적 개발원조 정책 방향	• 전후배상외교 • 대외원조 정책의 경제적인 측면이 강조	• 인도주의적 차원의 대개도국 원조규모 확대 • 자원외교 • 경제대국으로서의 일본의 국제적인 역할 강조	• 대외원조, 무역, 민간자본의 잉여 간 삼위일체 • 세계변영, 군축, 테러, 지구환경보전 등 글로벌 이슈에 관심 • 국제정치질서 유지라는 일본의 책임론 강조

2) 경제적인 요인 : 경제발전과정에서 배상전략의 역할

일본은 1955년부터 1970년대에 걸쳐 경제적으로 고도성장을 이룩하였다. 이 시기에는 수출산업이 집중적으로 육성되었고, 특히 중화학 공업부문에서 급격한 성장을 달성하게 되었다. 당시 연평균 명목 경제성장률은 15.1%로 이는 동시기 미국을 비롯한 구미선진 국가의 평균 성장률이었던 5~10%와 비교할 때 괄목할 만한 성장으로 볼 수 있다.³⁵⁾

일본은 1970년대 닉슨쇼크³⁶⁾와 두 차례의 오일쇼크로 산업구조 조정을 위한 정책을 실시하였다. 따라서 철강과 금속 등 기존 중화학공업에서 전기, 전자, 자동차, 정밀기계 등 부가가치가 높은 조립형 산업과 첨단기술 산업으로 전환하였다. 이처럼 산업구조 조정이 성공하면서 1980년대 제조업 분야에서 전성기를 구가하면서 무역흑자가 급증하는 등 경제적인 초 호황기를 누릴 수 있었다. 그러나 1990년대 초 버블의 붕괴로 내수부진과 마이너스 성장 등 장기침체를 겪게 되면서 개도국에 대한 원조 지원규모는 대폭 감소하였다. 또한 경제회복과 수출시장의 다변화를 위해 기존 아시아 중심에서 동유럽 사회주의권 국가로 대외관계의 범위를 넓혀가는 실용주의 정책을 추진하였다.

일본의 원조정책은 지경학적(Geo-economics)인 시각에서 분석되어 왔으며, 양과 질적인 측면에서 논란이 되어 왔다. 1970년대부터 Martha Loutfi 등 연구자들은 원조정책이 아시아 지역에서 자국의 경제적 영향력을 확대하기 위한 수단으로 활용되었다는 의견에 대체로 동의하고 있다. 한편, Sukehiro Hasegawa는 내부적인 요인(kokueki, National interests)과 외부적인 요인(tsukiai, Membership obligations) 간의 “대치”라는 표현을 통해 일본 원조정책에 내포된 전략적인 측면을 설명하고 있다.³⁷⁾

이처럼 일본의 초기 원조정책은 아시아 국가에 대한 배상정책에서 비롯되었기 때문에 경제적인 동기와 연관성이 높다. 실제로 일본 중점 협력국가의 대부분이 배상대상국가에 해당된다. 따라서 협력국가는 동아시아 지역에 집중되어 있으며, 일본은

35) 김상수(1994), “현대 일본의 경제와 그 특질”, 일본·일본학, 현대 일본연구의 쟁점과 과제, 오름, 188쪽.

36) 1971년 미국은 달러위기를 극복하기 위하여 달러와 금의 교환을 정지하였다. 이에 따라 전후 유지되어 왔던 브레턴우즈 체제가 붕괴되었다.

37) Arase, David(ed.)(2005). “Japan's Foreign Aid, old continuities and new directions”, *Japan's Foreign Aid*, 9~10쪽.

이들을 저리의 차관형태로 지원해 왔다. 실례로 일본과 긴밀한 경제협력 관계를 유지해 왔던 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 타이 등은 일본의 배상 대상국인 동시에 주요 원조 수원국이다.

[표 3-2]에는 1970년부터 1998년까지 양자 간 원조의 지역별 배분상황을 설명하고 있다. 표에서 보는 것처럼, 1970년 전체 원조 중 98.2%가 아시아 국가에 집중되고 있었으며 1998년까지 그 비율은 60%이상을 차지하고 있다.

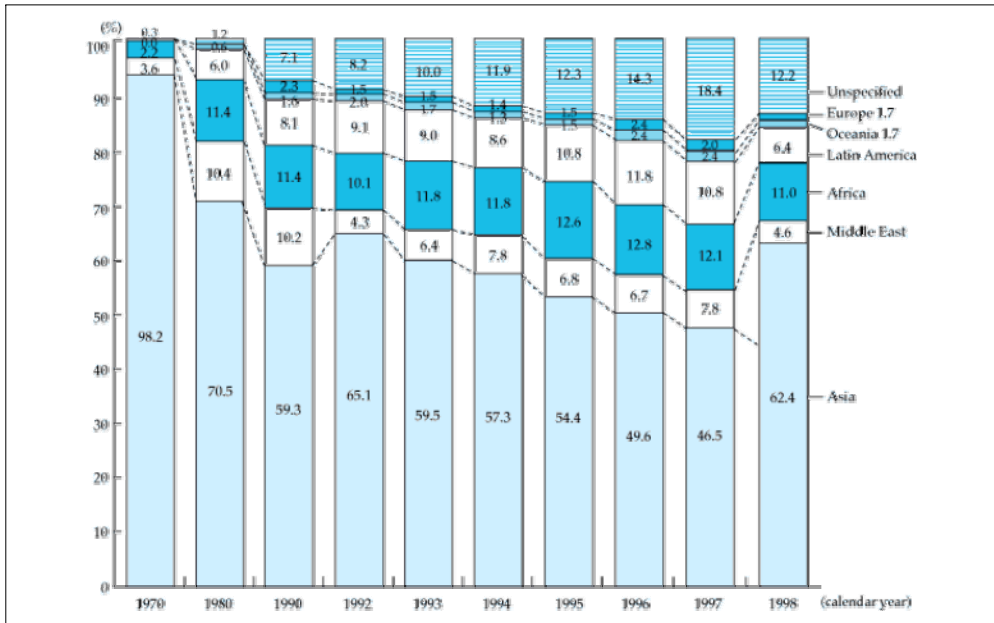
이러한 과정에서 일본 경제정책 모델의 상징적인 부처인 통상 산업성(MIT)과 외무성(Ministry of Foreign Affairs : MOFA)은 중요한 역할을 하였다. 즉 통상 산업성에서는 원조정책을 해외시장 활성화, 상품수출, 잉여자본 순환, 원자재 확보를 위한 수단으로 인식하여 장기적인 통상과 투자의 기반을 마련하기 위해 원조규모를 확대하고자 하였다. 또한 외무성은 해외주재 공관을 통해 수원국의 향후 잠재성을 분석하고, 원조배분 및 프로젝트 집행에 있어서 역할 하였다.³⁸⁾

[표 3-2] 일본 양자 원조의 대륙별 배분 추세(1970~1990)

(단위 : %)

구분	Asia	Middle & Near East	Africa	Central & South America	Oceania	Europe	Others
1970	98.2	—	—	—	—	—	—
1980	70.5	10.4	11.4	6.0	0.6	1.2	—
1990	59.3	10.2	11.4	8.1	1.6	2.3	7.1
1995	54.4	6.8	12.6	10.8	1.5	1.5	12.3
1998	62.4	4.6	11.0	6.4	1.7	1.7	12.2

38) Hook, Steven W.(1995). *National interest and foreign aid*, Colorado : Lynne Rienner Publishers, 76쪽.



자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2000)

[표 3-3] 일본의 10대 중점수원국(1970~1990)

1970~71	1980~81	1989~90
Indonesia	Indonesia	Indonesia
South Korea	South Korea	China
India	Thailand	Philippines
Pakistan	Bangladesh	Thailand
Philippines	Philippines	Bangladesh
Burma	Burma	Malaysia
Thailand	Pakistan	India
Taiwan	Egypt	Pakistan
Iran	Malaysia	South Korea
Sri Lanka	India	Turkey

[표 3-3]은 1970년부터 1990년까지 일본 10대 원조수원국이다. 각 시기별 주요 수원국을 살펴보면, 약 20년 동안 근본적인 변화가 없었음을 알 수 있다.

특히, 1980년대와 1990년대 일본원조는 수원국의 산업정책에서 중요한 역할을 하였다. 예를 들면, 1985년 인도네시아 정부의 자카르타 시 상수도 시설, 1986년 발리 국제공항, 1989년 자보타벡 지역(Jabotabek)의 철도공사 등 대형 프로젝트들이 일본의

지원에 의해 이루어졌다.³⁹⁾ 또한 1978년부터 1989년까지 주요 수원국이었던 중국에 대한 원조규모의 증가율은 주목할 만하다. 그 지원규모는 1979년 3백만 불, 1984년 4억불에서 1989년에는 8억불로 확대되었다.⁴⁰⁾ 물론 이러한 중국과 인도네시아에 대한 일본의 지원 형태는 대부분 저리의 차관이었고, 경제 인프라 분야에 집중되었다.

1980년대 후반, 외교정책이 실용주의 노선으로 추진됨에 따라 일본은 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등 중앙아시아와 동유럽 사회주의 국가에 대한 지원을 확대해 갔다. 동유럽 국가에 대한 지원과 관련하여, 기존 경제적인 성격의 원조조건에서 인권존중, 행정능력 강화, 선거, 민주주의 개선 등 정치, 사회적인 요소를 강조함으로써 전략적인 변화를 시도했으나 기본적인 정책의 틀 내에서는 실질적으로 벗어나지 못했다.

이후 일본은 환경, 산림보전, 공해방지, 지역안정, 국제적인 평화유지 등 글로벌 이슈에 관심을 보이면서 국제사회 내에서 일본의 지위와 역할을 강조하였다. 그러나 1990년대 시작된 경제위기, 원조 피로현상, 자민당(Liberal Democratic Party : LDP)의 당내분열 등으로 2000년대 들어서 원조규모는 하향추세에 있다.

3) 사회적 요인 : 관료조직(Bureaucracy)과 국가의 역할

일본의 현대화된 관료조직이 정비된 시기는 2차 세계대전 이후 국가재건과 산업화 과정에서였다. 이 시기 국가는 경제발전이라는 국가적인 목표를 달성하기 위해 그 수단을 원활히 움직일 수 있도록 국가지도 경제체제를 형성하였다. 이러한 과정에서 국가를 중심으로 형성된 행정 관료는 실질적인 영향력을 행사 할 수 있었다. 이처럼 국가는 관료와 기업 간 협력 체제를 구축하여 전략산업을 육성하고 위로부터의 국민 통합전략을 추진하면서 국가정책에 대한 국민의 참여는 제한되었다. 이는 구미 선진 국과는 다르게 위로부터의 급속한 근대화를 추진했던 일본, 한국, 다른 신흥 공업국 등에게 나타나는 공통적인 사회현상이기도 하다.

이러한 폐쇄적이고 불투명한 정책구조와 관련하여, 대립과 분쟁을 허용하지 않은 일본역사와 문화적 가치가 반영되어 있다는 시각도 존재한다.⁴¹⁾ 이를테면 정부관료,

39) 위의 책, 84쪽.

40) 위의 책, 84쪽.

41) 최은봉(1994), “일본의 관료제와 정치과정”, *일본·일본학*, 현대 일본연구의 쟁점과 과제, 128~129쪽.

소수제계, 집권 자민당(LDP)에 의해 구성되고 있는 정책 결정구조는 “철의 삼각(iron triangle)”으로 비유되는데, 이러한 구조 내에서 정부 관료는 원조 공여규모, 배분, 용도를 결정하고 제계가 시행하며 자민당의원들은 이를 지원하였다.⁴²⁾ 이처럼 외부에서 보면 일본의 정책결정 과정은 동질적으로 보일 수 있다. 그러나 실제로 분열되어 있고, 원조의 집행 시에도 개인 대 개인(People-people)으로 이루어지기 보다는 관료 대 관료(Bureaucracy-bureaucracy)로 이루어져 왔다.⁴³⁾

1980년대 초, Alan Rix 등 연구자들은 이러한 관료주의적인 요소가 원조 실시체계에 영향을 준 것으로 분석하고 있다. 따라서 일본 원조정책을 담당하는 기관은 외무성(MOFA), 통상 산업성(MITI), 재무성(Ministry of Finance : MOF), 경제기획청(Economic Planning Agency : EPA) 등 4개로 나누어진 분산 형, 다부처제의 구조를 가지고 있었다.⁴⁴⁾ 외면적으로는 조직 내에 전문화, 세분화가 이루어진 것으로 보이지만, 실제로 각 부처 간 이기주의로 인해 비효율적이고 정책변화와 추진절차가 늦다는 비판에 직면해 왔다. 이외에도 빈번한 인사이동으로 의사결정자가 명목상 결정자로 전락될 가능성과 전문 분야의 행정가를 양성하기 어렵다는 문제도 지적되어 왔다.

또한 정책결정 과정에는 개인적인 역할과 성향이 반영되고 있다. 즉, 제도화된 공식적인 기구 내에서 결정된 정책에 의해 집행되는 것이 아니라, 최고 정책결정자의 정치적 약속이나 회담 등에서 무조건적으로 집행되는 사례가 발생하기도 하였다.

이러한 비판에 직면하여, 2006년 8월 양자와 다자차원의 개발원조 업무를 총괄하기 위해 외무성 내 국제협력국이 설치되었고, 2006년 11월에는 “독립행정법인 국제협력 기구법”(Japan International Agency : JICA)의 개정안(발효 : 2008년 10월)이 국회에 통과되어 원조체계의 통합과 일원화가 이루어졌다.

다음은 신 국제협력단(New JICA)의 발족을 통한 집행체계의 통합, 국별 지원체제로의 전환, 조직개편의 체제를 보여주는 그림이다.

[그림 1-1]에서 보는 것처럼, 원조는 무상협력, 기술협력, 엔 차관으로 구분된다. 조직통합과 개편 이후, 외무성 관할 신 국제협력단(New JICA)이 기존에 분산된 업무를 통합하여 집행하고 있다.

두 번째 그림에는 집행체제 뿐 아니라 무상협력, 기술협력, 엔 차관으로 구분되는

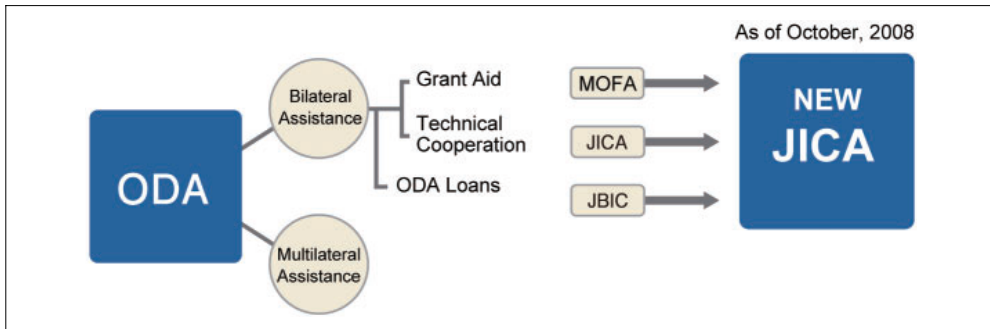
42) Arase, David(ed.)(2005), 11쪽; 랭커스터, 캐럴(2010), *왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?*, 시공사, 148쪽.

43) Arase, David(ed.)(2005), 17쪽.

44) 위의 책, 10쪽.

기존 원조방식을 통합, 연계하여 국별 원조방식, 집행효율과 원조 수단 간 시너지 효과를 강화한다는 내용이다.

[그림 1-1] 일본 공적개발원조의 집행체계



자료 : JICA(2008)

Chart II-17. Breakdown of the Reorganization of the International Cooperation Bureau In FY2009

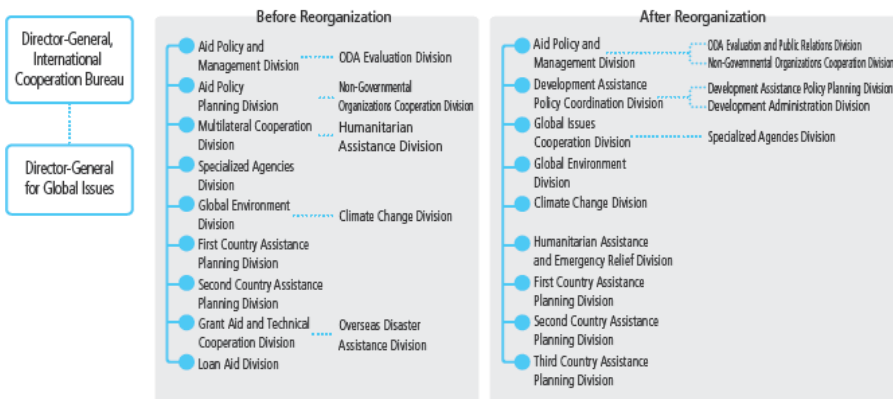
1. Strengthening the Policy and Project Planning Functionality of ODA (Building on the Inauguration of the New JICA)

(1) Aid scheme divisions (the Grant Aid/Technical Cooperation Division and Yen Loan Division) were eliminated, and country assistance planning functions were strengthened (the Third Country Assistance Planning Division was established). A Development Assistance Policy Coordination Division was created. This division promotes a strengthening of aid by coordinating the three types of aid (grant aid, technical cooperation, loan aid).

(2) Bilateral and multilateral aid were made more effective and their linkages were strengthened.

2. The Systematic Strengthening of divisions and bureaus related to climate change

In preparation for the Conference of the Parties (COP 15) to the United Nations Framework Convention on Climate Change at the end of 2009, the Climate Change Division was raised to the status of "Division."



Reorganization within the scope of 14 divisions

자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)

한편, 정치적으로도 원조정책은 논란의 대상이 되어 왔다. 원조공여의 규모나 역사로 볼 때 일본은 세계 주요 공여국이나, 정책 결정과 집행과정에서 시민, 여론 등 다양한 사회조직의 참여가 제한되었으며 이들의 의견이 충분히 반영되지 못했다. 이처럼, 일본 원조정책은 사회적인 합의를 토대로 이루어진 정책으로 보기 어렵다.

따라서 2002년 국제협력증진연합(The Japanese Association of Promotion for international Co-operation : APIC)이 실시한 여론조사에 의하면,⁴⁵⁾ 원조에 대해 긍정적인 인식을 가진 국민 중 약 15%만이 원조정책의 목적이 일본의 국익을 위해 실시되어야 한다고 응답하고 있다. 반면에 56%이상은 인도적인 목적을 위해 이루어져야 한다고 하였다. 또한 현재의 배분비율과는 달리 아시아 국가에 대한 지원 비율을 낮추고(75%⇒43%), 아프리카 지역에 대해서는 확대해야(10%⇒24%)한다고 응답하고 있다. 2010년 실시한 최근 여론조사의 내용을 보면, 원조에 대한 전반적인 인지도는 증가했으나 아직도 국민이 원하는 방향과 실제 구현되고 있는 정책 간 괴리 현상을 볼 수 있다.

— [Box 2-1] 공적개발원조에 대한 여론조사(2010) —

- ODA인지 여론 조사 주요내용
 1. 국제협력 관련용어 중 가장 인지율이 높은 용어 : 청년해외 협력단, 경제협력, ODA, 국제협력 순
 - 성별 : 여성보다 남성이 더 높은 인지경향
 - 경로 : TV, 신문, 웹사이트 순
 2. ODA에 대한 인식 : 아주 좋은 이미지 12.5%, 좋은 이미지 69.9%
 3. ODA 관련 알고 있는 용어 : 2009년 비교 무상자금협력, 국제긴급 원조단, 국민연계, 평화구축, 인간 안보 증가
 4. ODA가 일본 국민에게 인지된 정도
 - ‘그렇다’, ‘어느 정도 그렇다’가 2009년에 비해 소폭 상승(17.0>17.8%)
 - ‘그렇지 않다’의 이유 : 홍보부족
 5. ODA연계 이미지 조사 : ‘개도국의 경제성장’, ‘인프라 정비’(2009년 대비, 차이 없음)
 6. ODA예산 증감 관련
 - 늘려야 한다(10.9%), 현상유지(30.2%), 줄여야 한다(37.4%), 모름(21.5%)

45) OECD(2004), *DAC Peer Review of the Japan*.

- 증감해야 하는 이유 : 세계에 공헌해야 함
 - 감소해야 하는 이유 : 국내 경제상황이 좋지 않음
7. ODA가 필요한 분야 : 교육, 빈곤감소, 기아대책(2009년 대비, 교육은 증가했으나, 보건, 의료, 식량 지원, 전염병 대책분야 감소)
 8. ODA가 불필요한 분야 : 과학기술, 우주분야, 문화소개, 법제도 정비 순
 9. 향후 10년간 ODA 총액이 어떤 형태로 변화해야 하는가 : 꽤 증가 11.4%, 약간 증가 40%
 10. NGO활동 인지도 : 농업, 농촌개발, 교육, 보건의료, 물 공급, 학교, 학교, 병원시설 건설

자료 : 國際協力推進協會(2010)

2. 개발원조정책의 운용체계

1) 원조정책 목적

일본 원조정책은 전후 경제회복과 성장, 환태평양지역에서의 통합체계 구축, 미국과 서유럽 등 선진국 사이에서 신뢰회복을 위한 대외정책 수단으로 활용되었다.⁴⁶⁾ 일본은 자국의 경제성장이 결국에는 주변 국가들이 성장할 수 있는 동력이 된다는 이론을 토대로 원조정책을 통해 개도국과의 관계를 정립하였다. 또한 개도국이 경제적인 자립능력을 보유하게 되면 결국에는 빈곤이 완화되며, 이러한 과정에서 일본의 역할은 도로, 철도, 교량, 항만, 발전소 건설 등 개도국의 경제 인프라에 분야에 차관형태로 지원하는 것이었다.

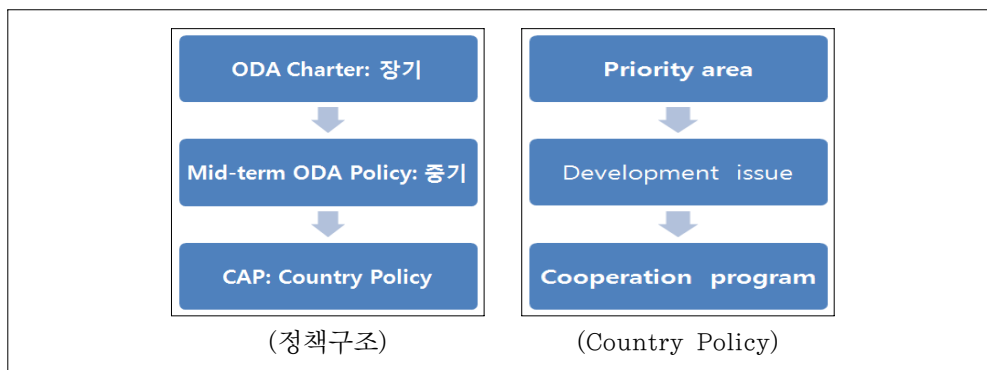
이외에도 일본은 전후 복구과정에서 세계은행의 차관을 활용하여 대형 인프라 건설에 치중함으로써 경제발전을 이루었다는 자국의 경험을 원조정책에 적용한다는 방침에 따라 유상원조를 지원해 왔다. 이처럼 상환의무가 있는 유상원조는 수원국의 자립능력을 향상시킬 수 있는 효과적인 수단으로 고려되었다.

개발원조 역사는 1954년 미얀마에 2억불을 배상한 것으로부터 시작되었다. 1961년

46) Hook, Steven W.(1995), 81쪽.

해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund : OECF)의 설립, 개발원조위원회(DAC) 가입, JICA의 전신인 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency : OTCA)과 1965년 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers : JOCV)가 창설되면서 원조체계가 정비되었다.

[그림 1-2] 일본 공적개발원조의 기본구조



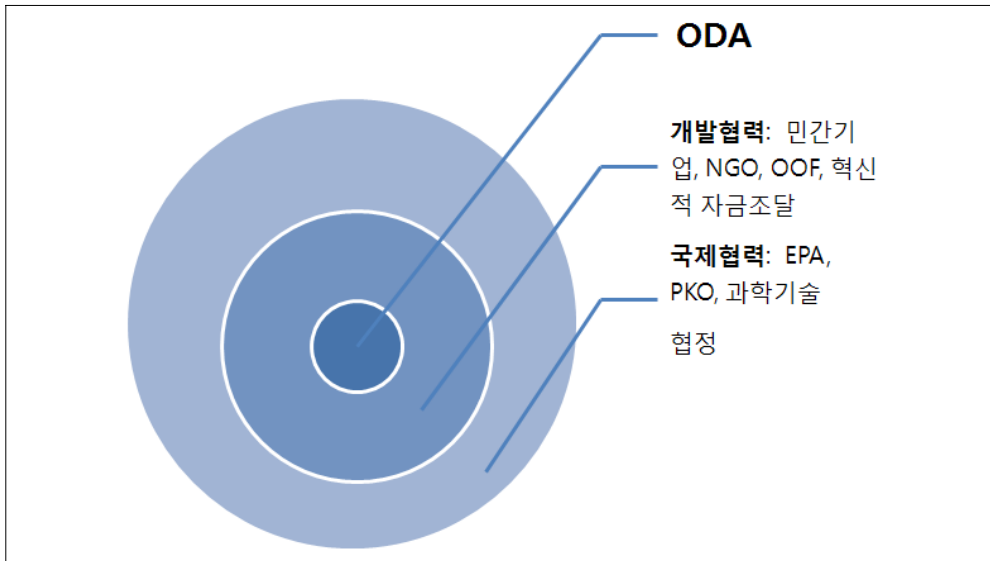
자료 : JICA(2001)

[그림 1-2]에서 보는 것처럼, 일본 원조정책은 기본 이념과 원칙 등 장기적인 정책방향을 제시하는 대강(ODA Charter, 2003년 개정), 중기정책의 방향을 제시하는 중기정책(Mid-term ODA policy), 단기적인 성격의 국별 원조 계획(CAP)으로 구성되고 있다. 일본은 원조정책 운영의 실질적인 기준을 마련하고 정치, 경제적 이익을 추구하던 기존 원조형태에서 벗어나 인도주의 원칙에 입각한 원조정책을 실시한다는 취지하에 2003년 ODA대강을 개정하였다. 중기정책 문서에는 원조의 기본방침, 중점 과제, 지역 별 원조정책이 제시되어 있으며, 국별 원조계획에는 수원국의 상황분석에 의한 구체적이고 세부적인 지침과 계획이 제시되고 있다.

공적개발원조의 새로운 형태와 관련한 최근 외무성의 보고서에 의하면,⁴⁷⁾ 개발원조의 상위개념은 개발협력과 국제협력이다. 국제협력은 “열린 국익”이라는 일본 외교목표를 추구하는 수단으로 제시되고 있다. 또한 “열린 국익”이란 일본을 포함한 세계 공동의 이익을 추구하는 것으로 세계 평화와 번영을 토대로 일본이 자국의 발전을 이룰 수 있으며, 이는 결국 세계 공동의 이익으로 귀결된다는 개념이다.

47) 일본 외무성(2010년 6월 29일), *ODA のあり方に関する検討(ODA형태에 관한 검토)*, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaika/oda>, (검색일 : 2010년 8월 17일)

[그림 1-3] 일본 개발원조에 대한 기본적인 개념



자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010b)

[Box 2-2] 일본 공적 개발원조 정책과 중점과제

- 목적 : 국제사회의 평화와 발전에 대한 공헌을 통해 국가의 안정과 번영도모
- 기본방침 :
 - 개도국의 자조노력 지원 : 개도국의 주인의식, 개발전략 중시, 경제·사회 구조개혁에 대한 지원
 - 인간안보(Human security)
 - 공평성 확보 : 사회의 소외계층, 빈부격차, 지역적 격차 등 개도국의 사회상황과 환경에 대한 고려
 - 일본의 경험과 지식활용
 - 국제사회의 협조와 협력 : UN산하 기관, 국제개발 금융기관, 다른 공여국, NGO, 민간기업과의 연대형성
- 중점과제 :
 - 빈곤 : 개도국의 인적능력 배양, 사회발전 지원, 경제성장을 통한 고용증진과 삶의 질 개선
 - 지속적인 성장 : 무역, 투자, 인적교류 활성화, 사회 인프라 정비, 민간경제협력 추진
 - 지구적인 규모의 문제에 대처 : 환경, 질병, 인구, 식량, 에너지, 재해, 테러, 마약 등 글로벌 이슈에 대한 대응

- 평화구축 : 개도국의 분쟁을 예방하기 위해 분쟁을 일으키는 다양한 요인 제거, 분쟁종결 후 평화구축 지원
- 중점지역 : 아시아(ASEAN, 남아시아 및 중앙아시아)에 대해 우선지원, 아프리카, 중동 등 기타지역은 상황에 따라 지원
- 원조실시 원칙 :
 - 환경과 개발 양립
 - 군사적 용도와 국제분쟁 조장에 사용하지 않음
 - 국제평화와 안정 유지 강화, 개도국의 경제, 사회개발을 위해 우선적으로 고려
 - 개도국의 민주화 촉진, 기본적인 인권과 자유의 보장 상황 유의
- 원조정책의 입안과 실시 :
 - 정책의 일관성 확보, 중기정책과 국별 원조정책에 따라 정책간의 유기적인 연계도모
 - 관계부성간의 연계 : 관계부처 간 인사교류 등
 - 정부와 수행기관의 연계 : 인사교류, 양자협력 강화, 실시기관 상호협력
 - 정책협의회 강화 : 개도국의 개발정책과 지원수요 파악, 원조정책 조정
 - 정책결정 과정에 있어서 지역기능 강화 : 수원국의 재외공관, 현지사무소가 주도적인 역할 수행
 - 국내외 원조 관계자와의 연계 : 국내 NGO, 대학, 지방자치단체 등 이해관계자 간의 협력강화, 민간기업의 지식 및 기술 활용
- 2009년 중점이슈 :
 - 금융위기에 직면한 아시아 국가 지원
 - 테러리즘 근절
 - 환경, 기후변화
 - 아프리카 개발에 관한 도쿄선언(Tokyo International Conference on African Development : TICAD) 이행
 - 일본기업의 활동을 용이하게 하기 위한 환경 조성
 - 국제협력에 관한 일본 시민의 참여증진

자료 : OECD(2010a), Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010b)

[표 3-4] 일본 공적개발원조 대강의 개정 전후 내용 비교

	개정 전 ⁴⁸⁾	개정 후	2010년
철학	국제평화와 번영을 위해 일본의 위상에 걸 맞는 역할수행 (개도국 자조 노력 지원, 부의 공평한 분배, HRD, 인프라구축에 대한 지원을 통해 거버넌스 강화)	- 국제평화와 번영에 기여 <u>궁극적으로 일본의 안정과 번영에 기여</u>(HRD, 인프라 이외에 <u>새로운 이슈에 적절히 대응</u>) - 국가의 이익을 ODA 목표로 명시 - 본래 ODA의 목적 우선 > 국가이익	- 명확한 이념 : <u>열린 국익</u> ⇒ <u>세계 평화와 번영에 중진</u> - 자선 ⇒ 일본을 포함한 세계의 공동이익 추구
원칙	유엔헌장의 원칙을 준수하며 개도국의 요청사항, 경제사회현실, 양자관계를 고려하여 ODA지원(개발과 보존의 원칙 추구, 군사적 용도나 분쟁을 심화시킬 수 있는 ODA지양, 수원국의 군사비 지출현황 고려, 수원국의 민주화, 시장경제 진전, 인권보호 정도 고려)	인간안보 개념 강조	
중점과제	빈곤, 지속적인 성장, 글로벌 이슈에 대한 대처, 평화구축	<u>국내외 정세를 감안하여 빈곤과 평화구축을 중심으로 신축성 있게 지원함.</u> <u>중점과제 중 빈곤퇴치가 우선적인 과제로 명시</u>	- MDGs 달성 - 평화구축 - 지속가능한 경제성장(self-effort)
우선지역	- 단순히 ASEAN, 아시아, 중남미, 아프리카 지역 순으로 우선 나열 - 환경, 인구 등 범지구적 이슈해결, 기아, 빈곤 등 - 기본적인 필요에 대한 지원, HRD, 기술원조 지원, 인프라 개선 지원, 민간부문 활성화를 위한 구조조정 지원	- 특히 <u>ASEAN 국가에 우선적인 지원을 강조</u> (여타지역은 ODA 대강이 정한 목표, 기조, 우선과제 등을 고려하여 지원) <u>MDGs 달성을 위해 아프리카 지원확대</u> <u>빈곤경감</u> (테러, 위협제거 강조) - 지속가능한 성장 지원 (사회·경제 인프라구축) - 평화구축 지원	

48) 일본은 1992년 6월 30일, 정부각의 결정으로 원조정책의 기본방향을 명시하는 '정부개발원조 대강'을 채택했으며, 2003년 8월 이를 개정하였다. 외교통상부(2007), *OECD 개발원조위원회 회원국의 원조정책*, 227쪽.

시 행 방 안	• 개도국과의 정책협의회 개최 • 무상원조, 유상원조, 기술원조 간 조화추진 • 국제기구, 개도국 등과의 긴밀한 협조체제 구축 (NGO 협력) • 일본의 개발경험 및 동아시아, 동남아시아 국가들의 성공적 개발경험 활용, 개발과 경험의 병행을 위해 일본이 가지고 있는 기술과 노하우 최대한 활용 • 각 개도국의 발전단계에 맞는 기술을 개발하여 전파	• <u>중기프로그램 및 국별 프로그램 확정</u> 유, 무상 및 기술원조 집행 • <u>관련 부처 및 기관 간 긴밀한 협조체제를 구축하고</u> <u>외무성이 조정역할 수행</u> • <u>민간참여 확대(NGO) 및 홍보강화</u> • <u>사업에 대한 평가 강화 및 부패방지 대책 강구</u>	• <u>개도국과의 상호작용 확대</u> • <u>민간기업 연계 강조 (성장 전략)</u> • <u>선택과 집중</u> • <u>구체적인 성과지표 설정 및 공포</u> • <u>프로세스 개선(아프리카 지역에 대한 차관제도, 개발협력 종료 국가의 경우 엔 차관 도입, 신속한 집행 절차 등)</u> • <u>현지 ODA 태스크포스 강화</u> • <u>평가 사업에 있어서 독립성 강화(외부 인재 영입 등)</u> • <u>신흥 원조 공여국과의 협력 강화</u>
------------------	---	--	---

자료 : 외교통상부(2007)와 Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010b)을 토대로 작성

특히 강조하는 개념은 ‘인간안보(Human security)’이다. 인간 개개인에 대해 초점을 두고 위협을 받고 있는 개인과 사회보호 능력을 향상시켜 개인의 생존, 생활, 존엄성을 강화한다는 개념이다. 일본은 모든 프로그램과 프로젝트를 실시하는 과정에서 인간안보 개념을 적용하여 분쟁, 평화, 개발로 연계하고 있다. 인간안보 달성을 위해서는 수원국의 역량을 증진시키는 동시에 수원국 고유의 환경과 상황을 고려한 지원을 강조하고 있다.

【 Box 2-3 】 인간안보의 개념

- 개념 : 공포와 결핍 등 개인의 능력을 위협하는 것으로부터 개인을 보호하고, 위협에 대응, 각 개인이 자신을 위한 행동능력을 강화함. 인간의 자유와 역량강화를 통한 빈곤퇴치와 지속가능한 개발 강조
- 기본원칙 : 일본 국제협력단(JICA)은 모든 프로젝트에 인간안보의 개념을 적용함. 인간의 기본권에 중점을 두고 지원하며, 인간보호, 역량강화, 의식주 및 안전에 대한 기본적인 욕구 충족 등 7개 원칙 토대로 실시

- 인간중심의 접근방식을 통해 필요에 도달
- 인간역량과 보호능력 강화
- 생존권과 권리가 위협에 처해 있는 취약계층에 대해 초점
- 공포와 결핍으로부터의 자유
- 부문별 유연한 접근을 통해 위협에 대응
- 지속가능한 발전을 위해 정부와 지역사회와의 협력
- 발전의 효과성을 극대화

자료 : OECD(2010a)

2) 운용체계

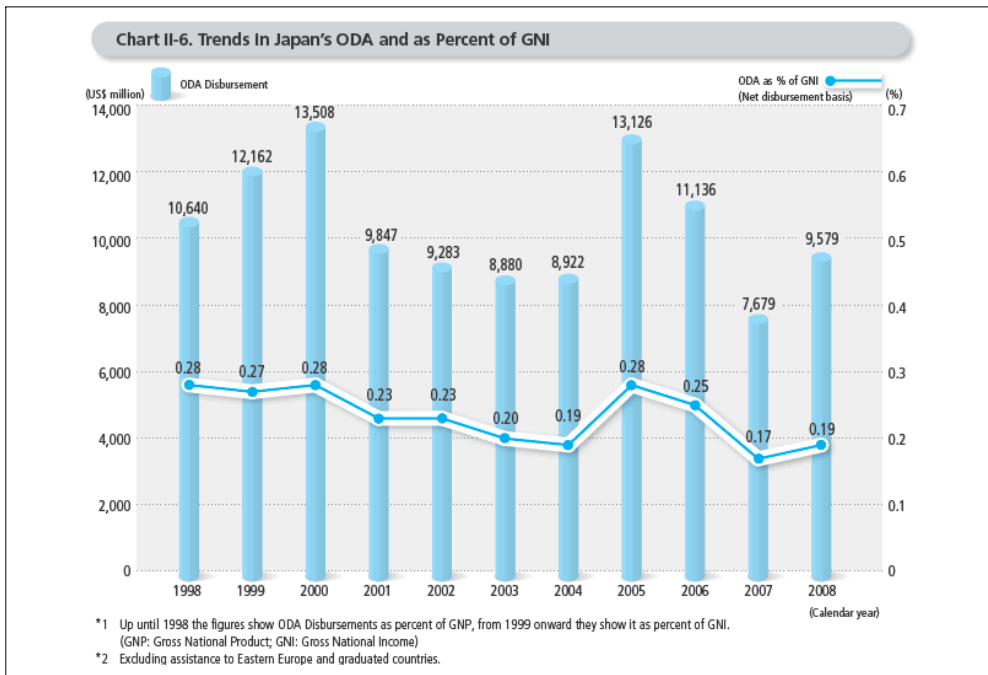
일본 개발원조의 규모는 2000년 이후 지속적인 감소추세에 있었다. 이는 버블경제 붕괴 이후, 늘어난 자국의 재정적자, 경제침체, 엔저현상 등 국내 상황에서 기인하고 있다. 2008년에는 2007년 대비 10.7%가 증가한 96억불을 지원하였다. 원조규모가 DAC 회원국 중 다섯 번째로 큰 국가이다. 그럼에도 불구하고 GNI 대비 비율은 0.19%로 회원국 중 가장 낮으며, 향후 GNI대비 원조비율을 증대하기 위한 구체적인 일정을 제시하고 있지 않다.

[표 3-5] 일본의 공적개발원조 규모

(단위 : million USD, %)

구분5	1983~1984년	1991년	1994년	2007년	2008년
규모(순 지출 기준)	4040	10952	13239	7679	9579
ODA/GNI(%)	0.33/GNP	0.32/GNP	0.29/GNP	0.17	0.19
양자 간 규모 및 비중(%)	2426(60)	8860(81)	9558(72)	5778(75)	6823(71)

자료 : OECD(2010b)을 토대로 작성



자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)

일본의 지원국은 광범위하다. 2004년 OECD/DAC의 동료검토(Peer Review)에 의하면, 1991년~1992년 지원국 수는 152개국이었으며, 2001년~2002년 144개국으로 감소하였다. 5대 주요 수원국은 변화하지 않았으며, 양자원조 지원규모의 절반이 5대 주요 수원국에게 집중되고 있었다.

중점협력국 54개국의 대륙별 분포를 보면, 아시아에 20개국, 중남미에 15개국, 아프리카에 7개국, 중동지역에 6개국, 오세아니아에 5개국, 유럽에 1개국이 있으며, 이처럼 대부분 협력국이 아시아 태평양 지역에 위치해 있다. 특히 중국, 인도, 인도네시아는 지난 10여 년간 전체 양자 원조규모의 약 20%를 지원받았다. 일본이 지원하는 국가는 다른 개도국에 비해 비교적 높은 경제적 수준에 도달한 상황에 있다. 그러나 일본은 향후 아시아 지역에 대한 원조규모를 감소하거나 지원국 수를 축소하려는 계획에 대해 구체적으로 언급하지 않고 있다.

[표 3-6] 일본의 10대 중점협력국가

(2007~2008년 평균, 단위 : million USD)

구분	국명	지원규모	대륙	소득그룹	비고	
					유상	무상
1	이라크	1402	중동아시아	하위중소득국 (LMIC)	인도	중국
2	중국	1196	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	베트남	베트남
3	인도네시아	1191	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	터키	인도네시아
4	인도	949	남(중앙)아시아	하위중소득국 (LMIC)	말레이시아	필리핀
5	베트남	780	극동아시아	기타저소득국 (Other LIC)	모로코	태국
6	필리핀	599	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	브라질	캄보디아
7	방글라데시	540	남(중앙)아시아	최빈국 (LDC)	아르메니아	아프간
8	탄자니아	396	아프리카 사하라이남	최빈국 (LDC)	튀니지	라오스
9	터키	354	유럽	상위중소득국 (UMIC)	카자흐	방글라데시
10	스리랑카	288	남(중앙)아시아	하위중소득국 (LMIC)	우즈베크	탄자니아

자료 : OECD(2010b), Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)을 토대로 작성

일본은 대륙과 소득국가별로 지원전략을 차별화하고 있다. 이를테면 지리적으로 자국에 가깝고 경제적인 관련성이 높은 아시아 지역에 대해서는 유상원조, 전문가 파견, 연수생 초청 등 기술협력 사업을 중심으로 지원하며 반면에 원거리에 위치해 있고 경제적인 연관성이 적으며, 원리금 상환능력이 떨어지는 아프리카 대륙의 국가에 대해서는 무상원조를 중심으로 지원하고 있다. 또한 이 지역에는 인적, 물적 자원이 적게 들고 비교적 집행하기 쉬운 원조수단을 활용하고 있다.

그러나 원조형태와 관련한 최근 보고서에 의하면, 사하라이남 아프리카 국가에 대한 지원규모를 늘리면서 아프리카 대륙의 국가에도 유상원조를 증대할 예정이며, 이에 따른 차관공여 조건을 검토 중에 있다.

한편, 소득그룹 별로는 최빈국과 기타 저소득국에 대해 인도적 지원과 무상원조를 중심으로 하며, 중소득국에 대해서는 기술협력과 경제 인프라구축을 위한 유상원조를 지원하고 있다.

[표 3-7], [표 3-8], [표 3-9]에는 1997년~1998년과 2007년~2008년 소득그룹별, 대륙별, 분야별 지원추이를 비교, 분석하였다. 소득그룹별로는 2007년~2008년 기준, 최빈국과 저소득국에 대한 지원 비율이 높아졌고 중소득국에 대한 지원 비율은 감소하는 경향을 볼 수 있다.

대륙별로는 아프리카 사하라 이남에 대한 지원 비율이 높아졌으며, 1990년대 후반과 비교할 때 중남미 대륙에 대한 지원은 약 절반정도가 감소했음을 볼 수 있다.

분야별로는 사회·행정인프라에 대한 지원비중이 증가했음을 볼 수 있지만, 1980년대 후반과 비교할 때 경제 인프라 분야에 치중하는 전반적인 지원경향이 크게 변화하지 않았음을 알 수 있다.

[표 3-7] 일본의 소득그룹별 지원추이

(단위 : %)

구분	그룹	1997~1998년	2007~2008년
1	최빈국(LDCs)	21.0	39.6
2	기타 저소득국(Other LICs)	16.1	19.3
3	하위 중소득국(LMICs)	57.6	32.5
4	상위 중소득국(UMICs)	5.3	8.6

자료 : OECD(2010b)

[표 3-8] 대륙별 지원추이

(단위 : %)

구분	대륙	1997~1998년	2002~2003년	2007~2008년
1	아프리카 사하라이남	18.2	17.7	33.9
2	서남아 및 중앙아시아	22.9	28.2	22.4
3	그 외 아시아와 오세아니아	39.1	38.4	13.2
4	중동 및 북아프리카	7.6	4.6	20.8
5	라틴아메리카와 캐리비안	10.9	9.3	5.4
6	유럽	1.3	1.8	4.3

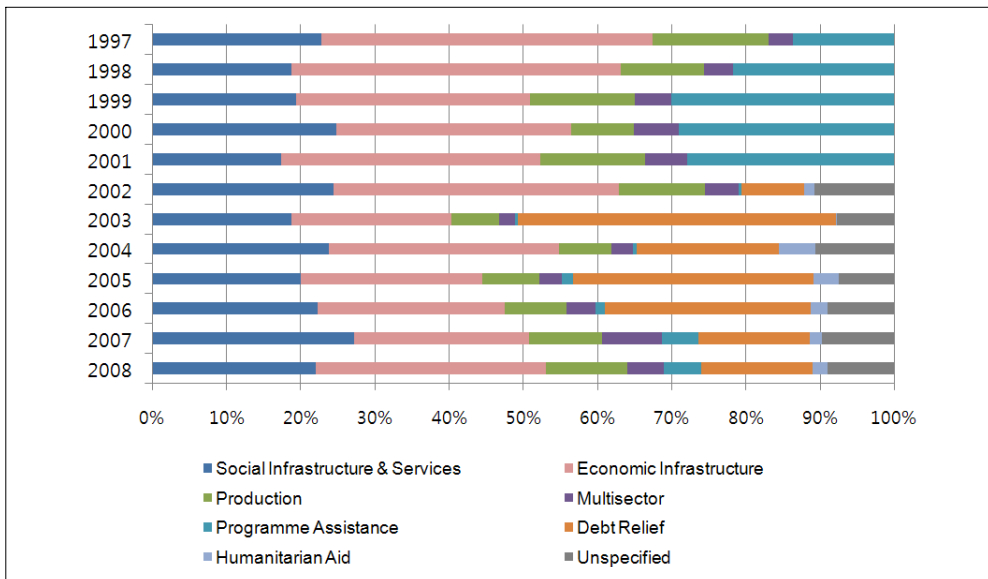
자료 : OECD(2010b)

[표 3-9] 분야별 지원추이

(단위 : 양자 약정기준,%)

대분류	1987~1988년	2007~2008년
사회 및 행정 인프라	15.9	21.4
경제 인프라	42.5	31.1
농업	9.1	6.8
산업 및 기타 생산	8.6	4.5
프로그램 지원	16.2	4.6
인도적인 지원	0.1	1.8
기타	7.6	29.8

자료 : OECD(2010b)



자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)

현재까지도 일본은 전체원조 중 유상원조가 차지하는 비중이 DAC회원국의 평균보다 높기 때문에 이와 관련하여 효율적인 정책실시를 목표로 유상원조의 공여조건을 개선하는 등의 다각적인 개혁을 추진하고 있다. 한편, 유상원조 공여를 결정함에 있어서는 수원국의 재정상황, 경제개발 계획, 수원국의 규모와 발전단계, 일본과의 외교관계, 일본의 재정상황, 프로젝트의 적격성 등을 고려하고 있다.

이상과 같이 일본은 협력국가의 경제성장을 통한 빈곤완화라는 이론을 토대로 아시아 국가를 중심으로 경제 인프라 분야에 차관형태로 지원하였다. 또한 이러한 아시아의 협력국가들이 경제성장을 달성함으로써 이와 관련 자국의 역할과 기여를 내세우고 있다. 그러나 실제로 해당 개도국의 빈곤감소를 위해 일본이 지원해 왔던 역할과 성과에 대해서 구체적으로 제시하지 못한다는 비판에 직면해 있으며, 2003년부터 개정된 원조대장을 통해 개혁을 구체화하는 과정에 있다.

3) 사례연구

이번 장에서는 일본 원조정책이 중남미 국가에서 실제로 구현되는 상황을 살펴보고자 한다.

중남미 국가들의 경제수준이 전반적으로 향상됨으로써 2000년대 들어서 일본의 원조규모는 감소추세에 있다. 앞장의 [표 3-8] 대륙별 지원추이에서 설명했던 것처럼, 1990년대 전체 원조규모 중 중남미 대륙에 대한 지원비중은 약 10%에 이르렀으나, 2008년 기준 그 비율은 약 절반까지 하락하였다.

일본은 중남미 32개국에 대해 광범위하게 지원하며 다른 지역과 동일하게 물자공여와 경제 인프라분야에 유상원조 형태로 지원하였다. 최근에는 농촌개발, 교육프로그램을 통한 일자리 창출, 아마존의 환경보호 문제, 기후변화 대책, 평화구축을 중요한 과제로 고려하고 있다.

일본은 중남미 국가에 대해 지역과 소득국가별로 차별화 전략을 통해 접근하고 있는데, 우선 대륙전체를 중미·카리브와 남미 등 두 지역으로 분류하고 있다.

중미·카리브 지역에 대한 최우선 과제는 빈곤감소이다. 특히 이 지역에는 오랜 기간 동안 내전을 겪어 왔던 니카라과, 엘살바도르, 과테말라 등이 위치해 있다. 따라서 중장기적인 접근을 통해 해당지역의 정치·사회적 불안요소를 제거하고 지속적인 경제성장과 고용문제를 해결함으로써 지역주민의 삶을 전반적으로 개선하는데 중점을 두고 있다.

남미지역에 대해서는 좀 더 전략적인 시각으로 접근하고 있다. 해당지역의 국가들은 전통적으로 경제 분야에서 겪어왔던 고인플레이, 외채증가, 통화불안과 같은 병적 징후들을 극복하고 1990년대 신자유주의 경제개혁의 결과 거시경제적인 안정 속에서 시장개방, 경제관계의 다변화, 수출산업 육성정책을 추진해 왔으며, 성장잠재력과 풍

부한 자원을 보유하고 있다. 이외에도 일본은 본 지역의 국가들과 투자, 자유무역협정 등을 통한 경제교류가 활발하다. 그럼에도 불구하고, 남미지역 역시 높은 경제수준과 낮은 경제수준의 국가들이 혼재되어 있으며, 소득계층별, 지역별 편차로 인해 빈곤율이 높고 정치, 경제, 사회 환경이 대체로 불안정하다.

이처럼 일본은 상대적으로 소득수준이 높고 자국에게 전략적인 가치를 지닌 멕시코, 브라질, 칠레, 아르헨티나에 대해서는 유상원조 형태로 지원하며, 남남협력과 삼각협력 등 포괄적인 파트너십 협정을 체결하여 그 외에 소득이 낮은 중남미 국가들을 지원하고 있다.

한편, 빈곤율이 높고 빈부격차가 심한 국가에 대해서는 사회 불평등 해소를 위한 농촌개발과 빈곤지역의 영세농민을 지원하고 있다. 빈곤을 사회 구조적인 문제로 인식하고 있으며, 지역 주민의 일자리 창출을 위한 교육프로그램과 수출산업 지원 및 중소기업 육성 등 해당지역의 경제성장을 통한 빈곤감소라는 기본적인 이론에 기반하여 정책을 집행하고 있다.

이러한 경제적인 요인 외에도 일본과 중남미 국가들 간의 관계에는 역사와 사회적인 의미가 내포되어 있다. 이를테면 양 지역의 관계는 이민을 중심으로 전개되었고, 100여년 이상의 역사를 가지고 있다. 물론 이러한 이민역사는 경제적인 동기에서 비롯되었다. 19세기 초 일본의 이민정책은 자국의 잉여 노동력을 해외로 내보내기 위한 수단으로 활용되었고, 이러한 정책에 따라 1899년 페루와 1908년 브라질을 시작으로 일본인 이주가 이루어졌다.

한편, 1980년대 일본 경제 호황기에 중남미인들의 이주가 이루어졌는데, 이처럼 당시 이주한 중남미인들은 일본인 노동력을 대체함으로써 양 지역 간 특별한 관계가 형성되었다.⁴⁹⁾ 이에 따라 일본은 중남미 국가와의 관계에 있어서 일본계 교민의 위상제고와 지위향상을 주요 목적으로 명시하고 있다.

이상과 같이 일본은 중남미지역에 대해 경제적인 목적 뿐 아니라 국가이미지 제고, 인도적 차원 등 다양한 정치, 경제, 사회적인 요소를 고려한 원조정책을 실시하고 있다.⁵⁰⁾

49) Warren, Kay B.(2005), An overview of Japanese ODA to Latin America, Comparative observations on social development initiatives, Routledge Contemporary Japan Series, 96쪽.

50) Ministry of Foreign Affairs of Japan, 中南米地域に対する政府開発援助(ODA)の考え方(중남미 지역에 대한 정부의 ODA 사고방식), http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_datebook, (검색일 : 2010. 7. 30)

[표 3-10]에는 2008년 기준, 일본의 지원규모가 가장 큰 5개국을 선정하여 일본의 대 중남미 중점협력국의 상황과 일본과의 관계를 작성하였다.

[표 3-10] 일본의 중남미 5대 협력국가

(2007~2008년 평균, 단위 : million USD, %)

구 분	국 명	공여국 중 일본 지원순위	소득 그룹	GNI / PP	빈 곤 율	기 대 수 명	15세 이상 문해율	CPI	진출 기업수*	재외 일본인*	재 일 중남미인*	무 역 관 계
1	브라질	1	상위 중소득국 (UMIC)	7300	21.5	72	90	80	203	60,578	312,582	높음
2	니카 라과	8	하위 중소득국 (LMIC)	1080	45.8	73	78	134	-	209	70	낮음
3	온두 라스	6	하위 중소득국 (LMIC)	1740	50.7	72	83.6	126	1	267	176	낮음
4	볼리 비아	7	하위 중소득국 (LMIC)	1460	37.7	66	90.7	102	3	2770	6527	높음
5	파라 과이	1	하위 중소득국 (LMIC)	2110	20.5	72	94.6	138	4	3712	2542	높음

* 진출 기업 수, 재외 일본인과 재일 중남미인의 수는 2008년 11월 기준이다.

자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)

[표 3-11]에는 중남미 국가에 대한 일본의 접근형태를 정리하였다. 이처럼 일본은 지역경제성장을 통한 빈곤감소, 일본과 중남미 지역 간의 경제관계 활성화, 일본계 교민의 지위향상이라는 최종목표 아래 지역의 상황에 따라 중미·카리브와 남미로 분류하여 차별화된 정책수단을 통해 접근하고 있었다.

4가지 주요한 정책수단은 다음과 같다.⁵¹⁾ 첫째, 중남미 지역의 경제발전을 위한 인프라 개선이다. 중남미 지역은 지속적인 경제성장의 결과로 인프라 구축에 대한 수요가 급증하고 있으나, 각 국가의 재정, 공공기금, 대외원조만으로 이러한 수요를 충족할 수 없다. 따라서 일본은 2004년 이후, 중미인프라 통합계획(Puebla-Panama Plan

51) 권기수 외(2007), 한국의 주요국별·지역별 중장기 통상전략 : 중남미, KIEP(대외경제정책연구원), 118-122쪽.

: PPP)과 남미인프라 통합계획(Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America : IIRSA)에 지원하고 있다.

두 번째, NGO와 지방정부 등의 사회개발 프로젝트에 5~10만 불선에서 무상원조 형태로 지원하는 풀뿌리 협력이다. 초기 이 형태를 통해 저소득국을 중심으로 지원했기 때문에 중남미 국가들은 수혜대상에서 제외되었다. 그러나 최근에는 상대적으로 소득이 높은 국가에 대해서도 이러한 정책수단을 확대해 나가고 있다.

세 번째, 일본은 중남미에서 경제규모가 크고 경제발전 수준이 높은 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 칠레와 파트너십 협정을 체결하여 다른 개도국을 공동으로 지원하던 기존 남남협력(삼각협력)을 지역별, 주제별로 확대해 가고 있다. 남남협력은 중남미 지역과 같이 역내통합기구가 활성화 되어 있고 국가들 간 언어와 문화 등 정체성을 공유하며 지역 내에서 국가별 발전정도가 상이한 경우 효율적으로 실시할 수 있다. 이처럼 지역별로는 기존 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레에서 주변국가인 콜롬비아와 우루과이 등으로 확대했으며, 최근에는 프로그램 혹은 역내기구를 통해 중남미 지역 전체를 대상으로 그 적용범위를 넓혀가고 있다. 주제별로는 한 국가의 국내적인 문제에서 대륙 혹은 역내 문제와 관련된 주제로 발전하다가 범지구적인 주제로 확대하고 있다.

네 번째, 중미 통합기구(Sistema de Intergracion Centroamericana : SICA)⁵²⁾, 카리브공동체(Caribbean Community and Common Market : CARICOM)⁵³⁾, 남미공동시장(Mercado Comun del Sur : MERCOSUR)⁵⁴⁾ 등 역내 활성화되어 있는 지역통합체와의 협의를 통한 지원이다.

52) 1991년 12월, 중미지역의 경제적 안정과 민주화를 위해 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 코스타리카 등 5개국에 의해 결성된 중미지역 통합체이다.

53) 1973년 자메이카, 수리남 등 카리브 연안 14개국을 중심으로 결성된 역내 협의체로서(공동시장), 국가 간의 대외정책을 조율하고 보건, 교육, 어업, 정보 분야에서의 협력을 강화하기 위해 결성되었다.

54) 1995년 역내 국가 간 상호교역에 있어서 제반 관세 및 비관세 장벽을 철폐하기 위한 목적으로 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이를 중심으로 결성되었다. 현재까지 중남미의 소지역별 경제통합기구 중 최대 규모이며, 남미 전역으로 확대되는 추세이다.

[표 3-11] 중남미 국가에 대한 일본의 접근형태

최종 목표	- 지역의 경제성장을 통한 빈곤감소 - 일본·중남미 경제관계 활성화(FDI, 일본기업 활동 환경 개선 등) - 일본계 교민의 지위 향상
정책 수단	- 인프라 수요 충족(Meeting infrastructure requirements) - 폴뿌리 협력(Gross-roots cooperation) - 남-남 협력(South-South Cooperation) - 역내협의체를 통한 지원
중미· 카리브	- 지역상황 : 중소규모 국가 집중, 경제발전 수준이 낮음 - 상위목표 : - 분쟁으로 인한 정치, 사회불안요소 제거 ⇒ 평화구축 지원 - 인프라 개선, 고용문제 해결 ⇒ 경제성장 ⇒ 빈곤완화 - 무상원조 중심 - 주요 정책수단 - 폴뿌리 협력(볼리비아, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과 등 저소득 중심) - 역내협의체(SICA, CARICOM)를 통한 지원
남미	- 지역상황 : 경제규모가 크고, 경제발전 수준이 높음 - 상위목표 : - 협력과 교류 : 일본과의 경제관계 활성화, 일본기업 활동 환경개선 등 - 지역의 경제발전 : 투자환경 정비, 중소기업 육성 등 - 환경 분야 : 아마존 밀림지역 - 유상원조 중심 - 주요 정책수단 - 인프라 개선 : 남미인프라통합 계획(IIRSA) 등 지원 - 남남협력

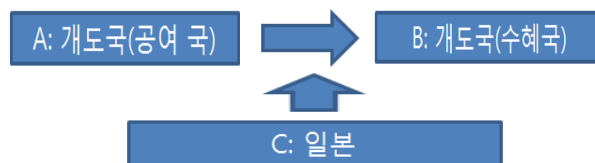
이상과 같이 일본은 중남미에 대해 광역차원에서 접근하고 있다. 전체적인 원조규모는 감소하고 있으나, 지원국의 수를 줄이는 대신 대부분의 지원국과 협력관계를 유지하는 기존 원칙을 고수하고 있다. 이는 일본에게 전략적인 가치를 지닌 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레와의 지속적인 관계를 유지하기 위한 접근법으로도 볼 수 있다.

다음에는 남남협력과 인프라 개선을 통한 일본의 지원 사례를 제시하였다. 우선 [Box 2-4]에서는 남남협력(삼각협력)의 기본개념, 형태, 지역별·주제별 지원범위가 확대되어 가는 경향을 설명하였다. 그리고 [표 3-12]에는 일본과 중남미 간의 삼각협

력 프로젝트 현황을 작성했는데, 이처럼 일본은 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아 등과의 협력체제 하에서 어업, 보건, 물, 인도적 지원, 산업분야에서 프로젝트, 전문가 파견의 형태로 온두라스, 니카라과, 엘살바도르, 과테말라, 파라과이, 아이티 등 제3국을 지원하고 있다. 또한 그 지원국가의 범위는 앙골라, 모잠비크, 마다가스카르 등 아프리카 국가에게까지도 확대되고 있음을 볼 수 있다.

【 Box 2-4 】 남남협력(삼각협력)

- 기본 개념 : 개도국 간 기술적, 경제적 협력관계를 수반하는 상호협력으로 남-남-남 협력, 남-남-북 협력(삼각협력)을 포괄하는 개념이다.
 - A국가의 자금과 인재, A 국가에서 축적된 기술과 노하우가 B국가의 지원에 활용됨.
 - A국가 자체도 아직 선진국 C에서 지원받는 입장이며 B국가에 지원할 의지가 있어도 자금, 인력, 지원경험이 부족해서 할 수 없는 경우, C국가나 혹은 국제기구 등이 A국가에서 B국가로의 협력을 지원함.
 - 일반적으로 A와 B는 언어, 문화, 기후 등에 공통점을 공유하고 있으며, A국가에는 일본 등 선진국으로부터 이미 이전된 기술이 현지에 적합한 형태로 정착되어 있음.
 - A에서 B로의 남남협력은 지속적인 향후 개발로 이어질 가능성이 높으며, C가 B국가에 직접적으로 지원하는 경우보다 비용이 절감됨. 또한 B국 이외에 다른 개도국에 이어져 지원범위가 확대 될 가능성이 높음.



- 형태 : 제3국 연수, 전문가 파견, 파트너십
- 지역별 지원 국가 확대 : 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등 중남미 선진국 → 콜롬비아, 우루과이 등 인접국가 → 프로그램 혹은 지역 내 기구를 통해 중남미 전역에 확대지원
- 주제별 범위 확대 : 환경, 빈곤격차 해소, 경제발전, 보건, 교육 등 빈곤감소를 위한 한 국가의 내부적 문제와 관련된 주제 → 주변국에 영향을 줄 수 있는 주제 → 범지구적인 문제와 관련된 주제로 연계하여 범위 확대

자료 : JICA(2009) & 이현주(2009)

[표 3-12] 일본-중남미 간 삼각협력 프로젝트 현황

지원국	분야	프로젝트	수혜국
일본, 멕시코	어업	Aquaculture	온두라스
일본, 브라질	보건	Human Resources Development Program for Josina Machel Hospital	앙골라
일본, 브라질	보건	Improvement of Children's Health Services	Madagascar
일본, 멕시코	보건	Integrated Management of Plagues	니카라과
일본, 멕시코	인도적 지원	Disasters' Prevention – The Taishin Project : Improvement of earthquake-proof popular housing	엘살바도르
일본, 멕시코	인도적 지원	Environment and Disaster's Prevention	과테말라
일본, 콜롬비아	산업	Share expertise in the designing and maintenance of monitoring systems and automation of industrial processes	남, 중앙아메리카
일본, 멕시코	산업	Industry and Manufacturing	파라과이
일본, 브라질	다부문, Cross-cutting	Professional Training Program	앙골라
일본, 브라질	물 공급, 위생	Improvement of Water Services and Sanitation in the Zambezia Province	모잠비크
일본, 멕시코	물 공급, 위생	Development of national strategy and framework of reference for solid waste management	과테말라
일본, 아르헨티나	일반	The Partnership Programme for Joint Co-operation	라틴아메리카 국가
일본, 브라질	일반	Triangular schemes for fostering South-South Co-operation	아이티

자료 : Talita Yamashiro Fordelone(2010)

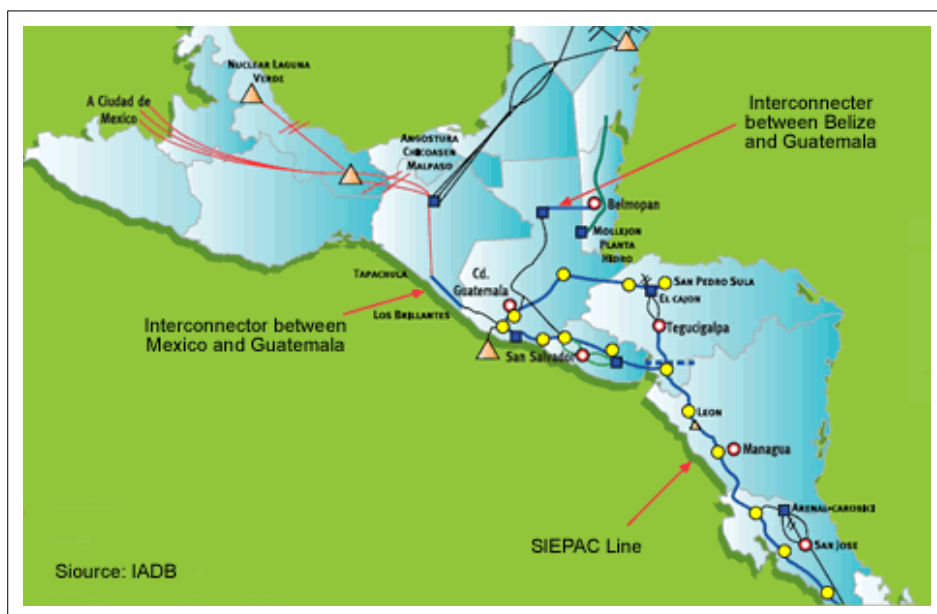
[Box 2-5] 푸에블라 파나마 계획(Plan Puebla Panama : PPP)

- 개요 : 멕시코 남부지역 9개주와 중미 7개국(벨리즈, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과, 파나마)을 포괄함. 이 지역의 문화, 역사, 언어 등 동질성을 바탕으로 인적자원개발, 도로, 전기 등 인프라 개선을 통해 지역통합 구축
- 목적 :
 - 해당지역의 자원보존, 효율적인 활용

- 빈곤퇴치, 지역경제 개발
- 환경, 문화, 역사 등 관광자원의 연계개발
- 물류기업의 감소를 통한 지역 내 교류 증진, 중소기업육성
- 정보, 통신, 기술 발전을 통한 상호 접근성 확대
- 의의 : 기존 SICA는 중미의 정치적인 통합을 목적으로 활동했지만, 본 사업은 중미의 경제, 사회발전과 물리적 통합을 목적으로 활동하고 있음.
- 주요 프로젝트 :
 - 전력선 연결 프로젝트 : 전력선 통합
 - 도로통합 프로젝트 : 도로망 보수와 개선, 신규도로 건설, 지역 내 교통시스템 통합, 물류비용 절감
 - 통신서비스 통합 프로젝트
- 일본의 역할 : 기술지원, 조사, 적극적인 금융지원

자료 : 외교통상부(2006)

[그림 1-4] Plan Puebla Panama : 도로통합 프로젝트



< PPP 포괄지역 및 국가 >



자료 : 외교통상부(2006)

국별 원조계획은 인간안보 개념을 토대로 협력국가의 정치, 경제, 사회상황을 토대로 수원국의 개발을 저해하는 요소 등을 분석하고 있다.

일본은 네덜란드와는 다른 과정을 거쳐 국별 원조계획을 수립하고 있다. 이는 원조정책의 수립과 집행에 관한 대부분의 권한이 본부에 집중되어 있는 조직의 특성으로부터 비롯되고 있다. 일본은 이러한 집행방식을 확대해 가기 위해 현장권한을 강화해 가고 있다. 이를테면, 현지공관, 일본국제협력단(JICA), 일본 국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation : JBIC)의 직원으로 구성되는 현장협의체(Task Force)를 확대, 설치하고 있다. 본 협의체에서는 수원국 상황을 주로 분석하며, JICA는 이를 토대로 수원국의 국가개발 계획과 빈곤감소 전략(PRSP) 등의 분야 별 프로그램에 대한 분석을 통해 세부사업을 수립, 집행한다.

대상국 선정기준은 일본과의 협력, 투자, 무역관계, 그리고 지역 내에서 협력국가의 정치, 경제적인 위상과 전략적인 중요성이 고려되고 있다. 또한 수원국 측의 개발현황과 과제, 현재 혹은 향후 수립 될 수원국의 국가개발계획, 양국 협력관계의 의의, 일본 원조정책의 방향, 중점분야, 과제 등을 분석하고 최종적으로 수원국의 PRSP 달

성을 목표로 하고 있다. 중남미 국가 중에는 니카라과, 페루, 볼리비아 등 3개국을 대상으로 본 전략이 수립되어 있다.

[표 3-13]은 국별 원조계획 수립과정을 설명하고 있다. 본부는 아래와 같이 현장 협의체와의 의견조율을 통해 정책을 수립하고 있다. 본부에서는 정부부처, NGO, 연구소, 기업인 등 국내 이해당사자의 의견을 수렴하며, 현장협의체는 수원국 정부, 타 공여국, 국제기구, 현지 일본기업인, 교민 등 국외 이해당사자의 의견을 수렴한다. 특히, 현장협의체는 국외의 다양한 이해관계자들의 의견을 조율하는 협력채널의 역할 뿐 아니라, 본부에 통합된 정보를 제공하기 위한 단일창구로서 역할하고 있다.

[표 3-14]는 2009년 10월 기준, 일본의 대륙별 국별 원조계획 수립상황을 설명하고 있다.

[표 3-13] 일본의 국별 원조계획 수립과정

Tokyo Task Force	의견교환	Country-based ODA Task Force
• 필요시 회의 • 관련부서, NGO, 연구소, 기업인 등과의 의견교환	• 개요 ⇒ 초안 작성 ⇒ 웹사이트 개재, 여론수렴 ⇒ 최종안 작성 ⇒ 관계부처 협의 ⇒ 완성 ⇒ 웹사이트 입력	• 필요시 회의 • 협력국 정부, NGO, 타 공여국, 국제기구, 일본 기업 등 이해 당사자들과의 의견 교환

[표 3-14] 일본의 대륙별 국별 원조 계획 수립상황

구분	국가	Formulation	Revision
East Asia (9개국)	• Indonesia • Cambodia • Thailand • China • Philippines • Viet Nam • Malaysia • Mongolia • Laos	• Nov. 2004 • Feb. 2002 • Mar. 2000 • Oct. 2001 • Aug. 2000 • Apr. 2004 • Feb. 2002 • Nov. 2004 • Sep. 2006	• under revision • May 2006 • Jun. 2008 • Jul. 2009 • Apr. 2009 • under revision
South Asia (4개국)	• India • Sri Lanka • Pakistan • Bangladesh	• May. 2006 • Apr. 2004 • Feb. 2005 • Mar. 2000	• under revision • May 2006

Central Asia & the Caucasus (4개국)	• Uzbekistan • Kazakhstan • Kirghiz Republic • Tajikistan	• Sep. 2006 • Sep. 2006 • Apr. 2009 • Apr. 2009	
Middle East (4개국)	• Egypt • Tunisia • Jordan • Morocco	• Jun. 2000 • Oct. 2002 • Under formulation • Under formulation	• Jun. 2008 • under revision
Africa (8개국)	• Ethiopia • Ghana • Kenya • Zambia • Senegal • Tanzania • Uganda • Madagascar	• Jun. 2008 • Jun. 2000 • Aug. 2000 • Oct. 2002 • Apr. 2009 • Jun. 2000 • Under formulation	• Sep. 2006 • under revision • Jun. 2008
Central America (3개국)	• Nicaragua • Peru • Bolivia	• Oct. 2002 • Aug. 2000 • Apr. 2009	• under revision • under revision

자료 : Ministry of Foreign Affairs of Japan(2010a)

【 Box 2-6 】 국별 지원 계획(CAP, 대 니카라과)의 목차

- 대 니카라과 국별 지원계획 내용(Contents)
 1. 협력국가 최근 상황
 - 정치, 경제, 사회정세
 2. 개발과제
 - 개발계획(PRSP)
 - 개발의 주요과제 : 빈곤, 기초인프라 정비, 농·목축업, 생활환경개선, 자연재해 방지, 거버넌스 향상
 - 주요 국제기구와의 관계, 다른 공여국의 원조활동, NGO동향
 3. 대 니카라과 원조정책
 - 대 니카라과 원조의 중요성 : 우호협력관계, PR효과, 민주화 지원, 최빈국 지원(지진, 태풍, 장기간 내전 등의 결과에 인한 기초 사회기반 정비의 필요성, 기간산업의 부족, 자원부족)
 - 중미 역내 전체의 평화와 안정을 위해 중요
 - ODA 대강 원칙과의 관계

- 일본 원조가 지향해야 할 방향 : 현재까지 일본의 원조지원형태, 분야, 통계실적, 향후 5년간 지원 계획 및 방향
- 빈곤감소를 위한 기초 생활 분야에 대한 지원
- 지속 가능한 경제·사회 개발과 민주주의 확립에 이바지하는 지원
- 무상 자금 협력과 기술협력을 중심으로 실시
- 중점 분야 : 농업·농촌 개발(빈곤 문제의 해결), 보건 교육(시설의 정비와 인재육성), 교통 인프라(경제 성장을 위한 인프라 정비), 민주화 지원(정치·경제 안정의 기초), 방재(사회 불안정 해소)
- 원조실시 상의 유의점 : 프로젝트 실시기관 조직개혁, 프로젝트 수행능력 향상

제3장 한 국

한국의 국가발전 과정과 원조 수원역사는 불가분의 관계에 있다. 본 장에서는 한국의 국가발전 과정에서 원조의 역할과 원조정책의 방향에 영향을 준 요인들을 분석하였다. 정치·외교적인 측면에서 한국전쟁과 냉전의 중심국으로서 안보외교와 대미관계, 경제적인 측면에서 원조와 경제발전, 사회적인 측면에서 관료조직(Bureaucracy)과 사회구조를 분석하였다. 또한 아직 공여국으로서의 역사는 짧지만, 이러한 정치, 경제, 사회적인 배경을 토대로 구현되어 온 현재까지의 운용체계를 살펴보았다.

다만, 1990년대 이전 한국은 공여국으로서의 역할보다는 수원국으로서의 특성이 강조될 수밖에 없으므로 본 연구에서도 이 시기에는 주로 경제발전 과정에서 원조의 역할을 분석하였다.

1. 개발원조정책의 결정배경

1) 정치·외교적인 요인 : 안보외교와 대미관계

한반도의 특수한 지정학적 위치는 대외정책에 주요한 배경으로 작용하였다. 한반도는 5천년 동안 주변 국가들로부터 922번의 외침과 도전을 받아왔다.⁵⁵⁾ 독립이후에는 약소국으로서 소극적이고 수동적인 입장을 견지했으며, 따라서 외부적인 환경이 중요한 정책결정 요인으로 작용하였다.

외교정책의 주요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 한국은 냉전의 중심지였다. 전쟁 후에는 남북분단의 경험을 겪게 되면서 안보는 외교정책의 기본이자 중점목표가 되었다.

이처럼 한반도는 국제적인 냉전과 동시에 국내적인 냉전이 혼재된 특수한 정치 환경 속에서 ‘반공’이라는 경직된 이데올로기 틀 내에서 외교정책의 구체적인 목표와 수단이 제한될 수밖에 없었다. 특히, 초기 대외관계에서 사회주의 국가를 무차별적으

55) 고희주(1995), “제1공화국의 대외정책”, *한국외교사*Ⅱ, 한국정치외교사학회, 310쪽.

로 적대시했던 할슈타인 원칙으로 인해 외교활동은 미국, 유럽, 유엔 등 소위 “반공 국가”로 불리던 지역으로 제한되었다.

둘째, 경제적인 이익이나 기타 목표들은 안보라는 외교목표의 종속변수이거나 안보이익과 상반되지 않는 범위에서만 그 존재가치를 인정받을 수 있었다.⁵⁶⁾ 따라서 경제외교 역시 순수한 경제적인 이익이 아닌 정치, 이데올로기, 안보와 결부되어 추구되었다.⁵⁷⁾ 실례로 초기 군사정부가 경제성장을 강조했던 배경에는 북한과의 체제 경쟁에서 우위를 확보하려는 의도에서 비롯되고 있다. 이외에도 정부는 빈곤탈출과 경제발전에 대한 국민적인 합의를 형성함으로써 정치, 경제, 사회불안을 해소하고 정권의 정당성을 확보하고자 하였다.⁵⁸⁾

셋째, 분단 상황에서 기인하고 있는 통일외교도 통일이라는 독자적인 목표를 달성하기보다는 안보라는 틀 내에서 추진되어온 외교정책 중 하나였다. 그러나 1980년대 중반이후, 세계적인 탈냉전 시대에 접어들면서 국제환경은 변화하기 시작했다. 비록 한반도내의 냉전 상황은 지속되었으나, 적어도 이데올로기를 기준으로 했었던 협력국과의 관계는 다변화되었다. 여전히 안보가 중심이었지만, 경제와 문화적인 요소도 국익 추구를 위한 수단으로 고려되기 시작했다.

미국은 한국의 독립과 정부수립 과정에서 결정적인 역할을 하였다. 미국의 입장에서 한반도는 정치, 군사, 이데올로기적으로 전략적인 요충지였고, 따라서 미국은 경제적인 지원을 조건으로 대 동북아 전략의 틀 내에서 한반도에 대한 정책을 결정하였다. 이처럼, 건국초기 한미관계는 종속적인 성격에서 시작되었고, 이러한 관계는 한국 전쟁을 계기로 심화되었다. 즉, 전쟁기간 중 한국은 유엔과 미국으로부터 약 4억 7천만 달러에 이르는 원조를 지원받았고, 이 원조는 전후 피해복구와 경제발전 과정에서 중요한 역할을 하였다. 또한 1953년 10월 1일 휴전협정 후에 체결되었던 한미 상호방위조약의 결과로 양국 간에는 군사적인 의존관계도 형성되었다.

이와 같이 정부수립 초기부터 한국의 국가발전 과정은 대미중심적인 관계로부터 시작되었고, 미국의 군사적, 경제적 지원에 의존하여 국가목표를 달성할 수 있었다.

1960년대와 1970년대를 거치면서 한국이 자체적인 경제력과 군사력을 보유함으로써 양국관계는 기존의 일방적인 종속적 성격에서 벗어났지만 군사적인 측면에서 그

56) 김영작(1995), “한국외교의 과제와 방향”, *한국외교사* II, 67쪽.

57) 위의 책, 67-68쪽.

58) 강광하·이영훈·최상훈(2008), *한국 고도성장기의 정책결정체계*, 경제기획원과 정책추진기구, 한국개발원, 76쪽.

본질은 변하지 않았고, 이러한 배경을 토대로 형성된 외교정책의 본질도 크게 변할 수 없었다. 또한 안보문제에서 뿐 아니라, 경제부문에서도 미국은 당시 한국 수출상품의 약 25%를 점유하던 주요 시장이었다는 사실을 간과할 수 없다. 이밖에도 역대 정권의 초기, 대미 관계는 중시되어 왔다. 즉, 다수정권은 미국의 지지를 바탕으로 정권수립의 정당성을 획득할 수 있었다.⁵⁹⁾

이상과 같이 탈 냉전기 이후 대외관계에서 정부의 다변화에 대한 노력은 계속되어 왔으나, 독립이후 부터 현재에 이르기까지 한미관계는 가장 중요한 이슈가 되고 있다.

【 Box 3-1 】 한국 외교정책의 결정요인과 목표

- 외교정책 결정요인
 1. 남북분단
 2. 냉전과 양극체제
 3. 남북대결과 냉전적 정치체제
 4. 양극구조 및 남북대결에 따른 블록(bloc)의 선택과 동맹전략으로서의 대미관계 중시
 5. 국력정도에 따른 대외의존
 6. 각 시기의 국가목표 및 국제 상황변화에 따른 외교목표와 대상국가의 확충
- 외교정책 목표(군)
 1. 정부승인
 2. 안보
 3. 경제발전
 4. 남북대결에서의 우위확보
 5. 남북화해와 통일
 6. 정권의 유지
 7. 국위선양

자료 : 김영작(1995)

59) 김영작(1995), 73쪽. 외교관계는 정권 유지와 방어를 위한 개인적인 목적에 이용되었다. 이러한 이유 때문에 “비 외교화(非 外交化)” 혹은 “외교의 정치화” 현상을 한국외교의 본질적인 특성으로 언급하고 있다.

[표 4-1] 한국외교와 경제정책기조에 따른 개발원조의 역사⁶⁰⁾

구분	정부수립 이후~ 1960년 (건국·승인외교)	1960년대 초반~ 1970년대 말 (안보, 통일, 경제외교)	1980년대 이후 (북방외교 문화적 요소, 이미지)
환경요인	• 2차 세계대전 • 한국전쟁 • 분단 • 국내외 냉전체제 유지	• 한일국교 정상화 • 베트남 전쟁 • 양극화 → 다극화 • 비동맹세력의 출현	• 국내적 냉전 지속과 국외적 탈 냉전기 • 외교관계 다변화
대외정책의 우선목표	• 정부승인 획득 • 남북한 경쟁외교 (정통성 경쟁) • 안보 • 통일	• 안보 • 경제외교 • 통일	• 안보 • 경제외교 • 평화통일기반 조성외교
경제정책과 성장방식	• 원조경제 • 경제재건 • 자본형성 • 소비재 중심 수입대체	• 수출 지향적 경제 • 차관경제(한일경협, 베트남 파병) • 중화학 공업 육성 • 정부주도의 공업화 가속	• 구조 조정기 • 경제위기
공적개발 원조와의 관계	• 1945년 독립과 한국전쟁 전후 주요한 원조 수원국	• 1963년 미국 국제개발청(USAID)의 협력 하에 개도국 연수생 초청사업 실시 • 1965년 자체적인 연수생 초청사업 실시 • 1977년 물자 지원 사업 실시(외교부)	• 1982년 국제개발교환 프로그램 실시(IDEP) • 1987년 EDCF 설치 • 1991년 KOICA 설립 • 2000년 수원국 명단에서 제외됨 • 2010년 DAC 가입

이상과 같이 원조 수원국으로부터 시작된 한국 공적개발원조의 역사는 정부수립, 한국전쟁, 냉전 상황을 거치면서 형성된 미국과의 관계에서 비롯되었다. 즉, 미국의 원조는 1945년부터 1960년 사이에 집중적으로 이루어졌는데, 이는 당시 한국의 부족한 자본을 보완하는 동시에 경제성장의 토대가 되었다.⁶¹⁾ 한편, 미국의 입장에서 원조는 대 동아시아 전략의 틀 내에서 한반도의 경제적인 빈곤문제를 해결함으로써 사회주의의 확산을 막기 위한 수단으로 활용되었다.

원조 수원시기는 한국전쟁을 중심으로 구분할 수 있다. 정부수립 이후부터 한국전쟁 전반기인 1945년부터 1953년에는 무상원조의 형태로 약 10억 달러가 긴급구호, 전

60) 외교통상부(2009b), *한국외교 60년 1948~2008*. 위 표의 시대구분과 이에 따른 외교목표는 외교통상부의 한국외교 60년과 한국외교사를 참조하여 작성하였다.

61) 김복희(2002), 107~108쪽.

쟁물자 제공, 군사방어시설 등에 지원되었다. 휴전 이후부터 1961년까지는 약 22억 5천만 달러가 전재복구사업, 군사력 증진, 민간소비 증진을 목표로 지원되었고, 이는 기아해소, 방위력증진, 전쟁으로부터 파괴된 생산시설복구 등 산업전반의 재건과정에 기여하였다.

한편, 한국 원조공여 역사는 대미관계의 틀 내에서 삼각협력 형태로 시작되었다. 이를테면 정부는 1963년 미국국제개발청(United States Agency for International Development : USAID)의 자금으로 개도국의 연수생을 한국에 초청하는 사업을 시작했으며, 1965년부터는 이를 자체적으로 추진하였다. 1977년 최초로 외교부가 백만 달러 상당의 물자지원 사업을 실시했으며, 1982년부터는 개도국의 주요 인사를 초청하여 한국의 개발경험을 공유하는 국제개발 교환프로그램(International Development Exchange Programs : IDEP)을 시작하면서 본격적으로 원조공여 사업을 실시하게 되었다.⁶²⁾

원조공여는 정치적인 동기에서 시작되었다. 즉, 초기의 원조공여는 제 3세계, 비동맹국가 및 아프리카 신생독립국가와의 관계를 강화함으로써 북한과의 체제경쟁에서 우위권을 확보하기 위한 수단으로 활용되었다.⁶³⁾ 이처럼 1990년까지 무상원조지원 실적을 보면 소액이기는 하나, 아프리카와 중남미 지역을 중심으로 지원되었음을 알 수 있다. 1963년부터 1990년까지 외무부와 과학기술처 주관 하에 실시되었던 전문가 파견 역시 아프리카, 중남미와 아시아 지역에 거의 비슷한 비중으로 지원되었다.

[표 4-2]는 1977년부터 1990년까지 한국 무상원조의 대륙별 지원 실적을 나타내고 있으며, [표 4-3]은 1963년부터 1990년까지 대륙별 전문가 파견추이를 설명하고 있다. 이상과 같이 1990년대 이전 한국의 지원 실적을 통해 초기 원조공여의 동기를 짐작할 수 있다.

62) 외교통상부(2009b), *한국외교 60년 1948~2008*, 206~207쪽.

63) SangTae, Kim & Seddon, David(2005). *ODA policy and practice, Japan and the Republic of Korea*, Routledge Contemporary Japan Series, 157~159쪽.

[표 4-2] 한국 무상원조의 지리적 배분 실적

(단위 : 만 달러, %)

구분	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	누계*
아프리카	56 (51.0)	256 (82.3)	141 (35.8)	395 (57.0)	326 (38.3)	334 (36.7)	440 (35.0)	365 (31.5)	3,680 (40.3)
라틴 아메리카	13 (11.8)	16 (5.1)	173 (43.9)	200 (28.9)	273 (32.1)	293 (32.2)	350 (27.9)	307 (26.5)	2,680 (29.3)
아시아, 태평양	41 (37.2)	13 (4.2)	45 (11.4)	36 (5.2)	180 (21.2)	162 (17.8)	227 (18.0)	262 (22.6)	1,704 (18.6)
중동	—	26 (8.4)	35 (8.9)	62 (8.9)	71 (8.4)	89 (9.8)	110 (8.8)	114 (9.8)	714 (7.8)
기타	—	—	—	—	—	31 (3.4)	129 (10.3)	112 (9.6)	362 (4.0)
지원 대상국 수	14	26	43	44개국, 1개 국제기구	58개국, 1개 국제기구	71개국, 2개 국제기구	82개국, 4개 국제기구 2개 기금	89개국, 4개 국제기구 2개 기금	

* 누계는 77년부터 90년까지의 통계이다.

자료 : 한국국제협력단연보(1993)

[표 4-3] 대륙별 전문가 파견 추이(1963~1990)

(단위 : 명, %)

구분	아시아	아프리카	중동	중남미	동구 및 기타
광·공업	47	20	7	26	—
농림·수산	15	46	15	56	3
과학·교육·행정	2	6	2	25	2
보건·사회	—	2	2	1	1
기타	—	5	1	11	1
총계	241(51.0)	79(16.7)	27(5.7)	119(25.1)	7(1.5)

자료 : 한국국제협력단연보(1993)

2) 경제적인 요인 : 원조와 수출중심의 경제발전

한국은 지난 60년간 급속한 경제발전을 이룩하면서 총체적인 정치, 경제, 사회변화를 경험하였다. 특히 정부주도 하 본격적으로 대외 지향적인 공업화 전략을 추진함으로써, 당시 아시아에서 가장 높은 경제성장을 달성했던 국가였다.

경제성장 과정을 시대별 특성에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 정부 수립 이후부터 1960년까지 국가재건 과정에서의 “혼란기”, 둘째, 1960년대 초반부터 1970년까지 경제개발 5개년 계획이 수립되어 개발전략이 본격적으로 추진되었던 “기반형성기” 혹은 “도약기(take-off)”, 셋째, 1971년부터 1980년대 후반까지 중공업 육성을 통해 산업구조를 고도화하면서, 정부주도, 수출지향, 양적성장을 중심으로 정책성과가 최고조에 달하던 “고도성장기”, 넷째, 1980년대 후반부터 1997년 외부적인 위기와 내부의 구조적인 문제로 야기된 “경제위기와 전환기”, 마지막으로 1997년 이후 광범위한 개혁을 통한 “구조개혁”의 시기이다.

한국의 성장과정과 원조는 불가분의 관계에 있다. 실례로 1950년대 전반에 수립되었던 경제부흥계획은 사실상 국내에서 동원할 수 있는 자원을 고려하지 않은 원조 이용계획에 불과했다. 따라서 국제원조기구 대표와의 사전협의 과정을 거쳐 국내 경제계획을 수립했으며, 한국의 부흥보다 안정을 우선시 한 미국정책에 따라 대부분의 원조는 시설재가 아닌 소비재 산업을 위한 원료와 중간재가 주를 이루었다.⁶⁴⁾ 이처럼 1950년대와 1960년 이전에 긴급구호, 경제재건과 안정을 목적으로 원조가 실시되었으나, 1960년 이후에는 중장기적 투자와 개발을 위해 계획된 프로그램을 통한 원조가 지원되었다. 한편, 공여주체도 미국과 UN을 탈피하여 일본 등을 중심으로 다변화하였다.

개발전략 추진 시 핵심적인 정부조직이었던 경제기획원(Economic Planning Board : EPB)의 설립과 해체를 기준으로 1960년대부터 1990년대까지를 개발연대로 지칭하며,⁶⁵⁾ 이 시기를 전기와 후기로 나누어 다음과 같이 그 성격을 설명하기도 한다.

우선 개발연대 전기인 1960년부터 1975년까지는 전반적으로 열악한 환경에서 수출 지향적인 공업화 전략이 추진되면서 정부는 부족한 자본과 기술을 해외에 전적으로 의존하였다. 따라서 당시 유·무상 원조 자금을 포함하는 외자도입과 무상기술협력

64) 강광하, 이영훈, 최상훈(2008), 위의 책, 27쪽.

65) 이경구(2004), *한국에 대한 개발원조와 협력, 우리나라의 수원규모와 분야, 효과사례 등에 관한 조사연구*, 한국국제협력단, 33쪽.

등 다양한 형태의 원조를 지원받았다. 그러나 이후 미국이 무상원조를 줄여가는 대신 유상의 차관형태로 지원하자, 기존 미국에 의존하던 한국의 경제발전 전략은 점차적으로 수정되기 시작하였다.⁶⁶⁾

개발연대 후기인 1975년부터 한국은 중화학 공업을 중심으로 산업구조를 전환했으며, 이에 따라 투자분야와 자금 등을 좀 더 체계적으로 도입, 활용하였다. 또한 당시 한국은 세계적인 경제침체와 오일쇼크 등 외부적인 위기와 함께 고속·양적 팽창을 중심으로 하던 내부의 성장전략에서 야기된 구조적인 한계에 직면하면서 형평과 산업구조의 질을 개선하는 방향으로 정책을 전환하였다.

한편, 1975년 한국은 국제개발협회(IDA)의 원조공여대상국에서 제외되었고, 이른바 신흥공업국(Newly Industrialized Developing Countries : NICs)에 속하게 되었다.⁶⁷⁾ 1990년대 이후 원조 수원규모는 점차적으로 감소하면서 한국경제에서 차지하는 비중과 역할이 줄어들었다. 결국 한국은 1995년 세계은행의 차관 대상국에서 졸업했으며, 2000년 DAC의 수원국 명단에서 제외되면서 공식적인 수원국의 지위에서 벗어날 수 있었다.

[표 4-4]는 한국경제 성장과정을 시대 별 특성에 따라 구분하였고, 수원 역사를 중심으로 시기 별 원조정책의 방향과 비교하였다.

[표 4-5]는 공여규모, 주체, 자금의 성격을 기준으로 개발연대 전기와 후기 원조 수원의 성격을 비교하였다.

[표 4-4] 한국경제의 성장과정과 시대별 특성

구분	정부수립 이후~ 1960년	1960년대 초반~ 1970년	1971년~ 1980년대 후반	1980년대 후반~ 1997년	1997년 이후
특성	혼란기	기반형성기, 도약기	고도성장기	경제위기, 전환기	구조조정기
과제	• 산업기반 및 자본부족 • 절대빈곤	• 정치혼란 (4.19, 군부 쿠데타 등)	• 경제고도화 • 양적확장 속도 조절 및 질적 고도화 전환	• 민주화, 시장개방 • 경제정의 • 경제위기 • 복지와 형평	• 질적 성장 • 경제의 부실화

66) 고영선(2008), *한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래*, 한국개발연구원, 171쪽.

67) 이경구(2004), 66쪽.

경제정책 과 성장방식	• 원조경제 • 경제재건 • 기업태동 • 자본형성 • 소비재중심 수입대체	• 수출 지향적 경제 구조 • 정부주도의 공업화 가속 • 경공업 기반 대기업 육성	• 중화학 공업 • 정부주도의 공업화 가속 • 대기업 육성 • 분배구조 악화	• 구조조정 • 형평과 분배 • 개혁과 변화	• 구조조정 • 형평과 분배 • 개혁과 변화
공적개발 원조방향 (수원 역사 중심) ⁶⁸⁾	• 미군정에 의한 원조 (1945~1948) • 전후복구, 경제재건기 (1949~)	• 개발연대 전기 (1961~1975) • 미대외원조법 (FAA)*에 의한 원조 • 일본, 독일과 ADB**, IDA*** 등 다자기구로부터의 원조	• 개발연대 후기 (1976~1990) • 1975년 한국의 소득수준이 IDA의 연성 차관 지원 기준(520USD)을 넘자 IDA 졸업 • 1976년 미국 AID로부터 무상원조 졸업	• 개발연대 후기 (1976~1990) • 국제개발기구 등으로부터 대규모 개발 차관, 구조 조정차관 도입 • 1991년 기술 원조 순공여국 (NCC) 전환	• 1995년 세계은행 차관대상국 졸업 • 2000년 개발원조위 원회 수원국 명단에서 제외됨

* FAA : Foreign Assistance Act

** ADB : Asian Development Bank(아시아 개발은행)

*** IDA : International Development Association(국제개발협회)

[표 4-5] 한국 공적개발원조의 수원추이

(단위 : million USD, %)

	개발연대 전기(1961~1975)	개발연대 후기(1976~1990)
공여규모	3,941.4(100.0)	3,510.8(100.0)
공여주체		
• 미 국	2,506.2(63.6)	512.0(14.6)
• 일 본	1,080.0(27.4)	2,014.3(57.4)
• 기 타	355.2 (9.0)	984.5(28.0)
자금성격		
• 무상자금	1,999.0(50.7)	750.4(21.4)
• 유상자금	1,942.4(49.3)	2,760.4(78.6)

자료 : 이경구(2004)

이처럼 1946년부터 1976년 동안 한국이 미국, 일본, 국제금융기구로부터 지원 받은 경제원조와 군사원조는 150억불이 넘었는데, 이 금액은 1960년대 인구를 기준으

68) 이경구(2004), 32쪽.

로 국민 1인당 600달러에 해당하는 금액이다.⁶⁹⁾

한편, 이러한 성장과정에서 지적되고 있는 정부와 기업 간 유착관계는 전후복구와 원조경제라는 특수한 상황에서 비롯되었다. 정부는 귀속재산 불하와 원조물자 배정 등 중요한 경제정책들에 대한 영향력과 재량권을 행사하면서 기업은 정부에 의존하여 성장하게 되었다. 이렇게 특징적인 성장방식은 원조경제라는 한국의 상황에서 비롯되었으며, 현재까지 주요한 국내기업 중 상당수가 이 시기에 형성되었다.

3) 사회적 요인 : 관료조직(Bureaucracy)과 사회구조

한국의 정치구조적인 측면에서 최고 정책결정자의 역할과 개인통치(Personal rulership)적 성격은 공식적인 정책결정기구보다 중요한 역할을 하였다. 이러한 정책결정 과정의 비 제도화 현상은 초기 정부의 권위주의적인 성격, 낮은 민주화 수준, 정부조직의 비전문화, 사회조직의 취약성 등에서 비롯되고 있다. 이러한 정치, 사회적인 요소들은 원조정책의 내용과 집행과정에 반영되었다. 이처럼 원조정책에 영향을 준 사회적인 특징은 다음과 같다.

첫째, 경제성장을 우선적인 목표로 강조하면서 외무부는 본래의 권한과 자율성을 상실했으며, 정부를 중심으로 강화된 경제기획원, 재무부 등 무역, 통상 관련부처들의 권한이 강화되었다. 이처럼 원조정책의 실시기관이 분산화 되었으며, 정책실행도 부처별 산발적으로 이루어져 왔다. 이외에도 정책의 결정과 집행과정에서 비전문적인 특정세력 혹은 집단이 관여함으로써 정책의 일관성이 결여되는 현상이 나타나는 경우도 있었다.

둘째, 국내외 냉전, 분단구조, 대미 의존적인 정치체제 내에서 원조자금 확보가 초기 정권유지의 수단으로 활용되면서 원조정책은 정권의 전유물적 성격을 보이게 되었고, 이에 따라 최고 정책결정자의 개인적인 영향력이 나타나는 경우도 있었다. 실제로 원조정책은 정치적인 효과와 관련되어 대통령의 공식회담 등에서 언급된 정치적인 약속을 이행하기 위해 집행되는 사례도 있었다.

셋째, 초기 패쇄적이었던 정부형태와 취약한 사회조직으로 인해 정책결정과정에는 국민의 의견 등 전반적인 여론이 수렴되지 않았다. 이상과 같이, 정책결정과 집행과정에서 국민과 사회조직 등의 참여가 낮고, 이러한 사회구조의 취약성이 원조정책에

69) 고영선(2008), *한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래*, 한국개발연구소, 161쪽, 각주97참조.

반영되었다.

이와 관련하여, DAC에서는 한국 원조정책에 대한 국민의 인지도가 상대적으로 낮고 국민적 합의가 불충분하므로 향후 이에 대한 보완의 필요성을 권고하였다.

【 Box 3-2 】 공적개발원조에 대한 여론조사

- 여론조사 주요내용(2005)
 1. 대외원조에 대한 내용 인지도(37.1%)는 높지 않으나 찬성여론(62.3%)은 높음
 2. 대외원조 규모 확대여부 : 원조규모 확대 의견(47.6%), 현 수준 적절(35.8%), 축소지지(13%)
 3. 대외원조 동기 : 인도적 목적(64.1%), 경제, 외교적 이익 고려(34.%)
- 여론조사 주요내용(2007)
 1. 한국의 국력과 국제적 위신과 세계평화 유지, 개도국에 대한 원조확대지지(56%)
 2. 세계평화와 개도국 발전을 위한 한국의 역할 : 현 수준의 노력이 충분함 (28%), 축소지지(13%)

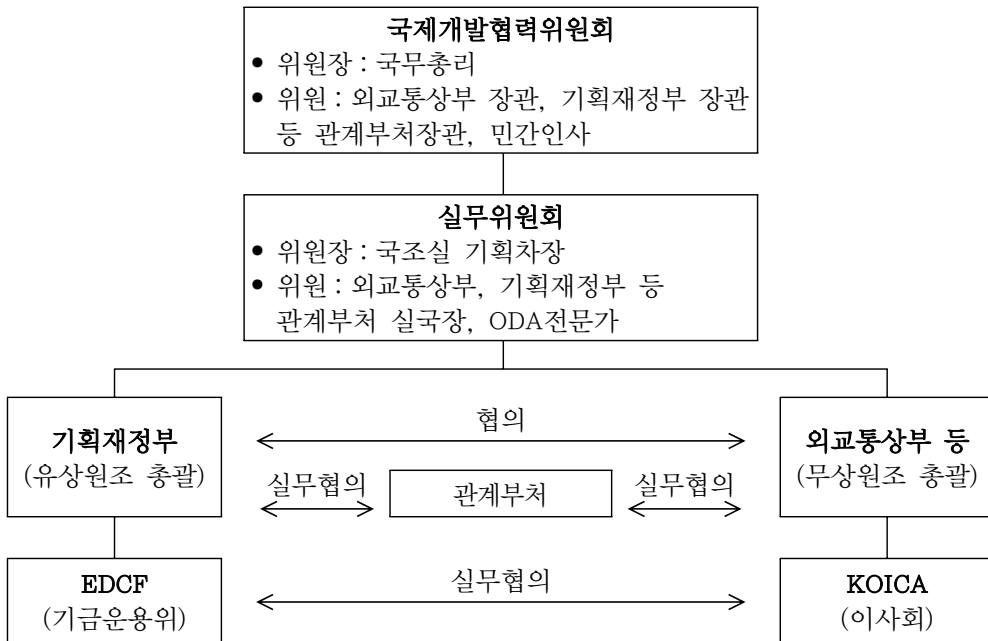
자료 : KIEP(2005), OECD(2008a)

한국의 정책은 일본의 경우처럼 분산 형, 다 부처적인 원조실시체계를 통해 집행되고 있다. 이와 관련하여 효율성의 문제가 제기되면서 2006년 관련부처 간 의견조율을 위해 국무총리실 산하 ‘국제개발 협력위원회’가 설립되었다. 2007년 8월에는 외교통상부내에 개발협력국이 신설되는 등 조직의 신설과 개편도 단행되었다.

【 표 4-6 】 한국 공적개발원조의 실시 및 정책 추진체제

	협력형태	실시기관	주무부처
양자간	● 무상자금협력 : - 물자공여, 현금공여 ● 기술협력 : - 개발조사, 연수생초청, 전문가 파견, 해외봉사단 파견, 프로젝트 형 사업	한국국제협력단	외교통상부
	● 차관/유상자금협력 - 대외경제협력기금(EDCF)	한국수출입은행	재정경제부
다자간	● 출자금 : 국제개발금융기관 등		재정경제부
	● 분담금 : UN, OECD 등		외교통상부

< 정책추진체계 >



자료 : ODA Korea

2. 개발원조의 운용체계

1) 원조정책 목적

한국의 원조 공여역사는 길지 않고 원조정책이나 운용체계가 완전히 정착한 단계에 이르지 못하고 있다.

우선 기본적인 정책문서가 없었기 때문에, 철학적 이념, 정책목적, 구체적인 실행 원칙과 지침을 제시하는 가이드라인에 대한 필요성은 끊임없이 제기되어 왔다. 따라서 기본법 제정 논의는 17대 국회(2004-2008)부터 공론화 되었고 2008년 DAC가입 전 실시된 특별 심사에서 기본법 제정과 정책정비에 대한 권고를 받은 바 있다.⁷⁰⁾

이러한 배경에서 2010년 1월 25일 국제개발협력기본법이 제정되었고, 7월 26일 동법이 시행되면서 향후에는 중기정책과 이에 따른 다양한 세부전략과 기준들이 마련

70) 정유아(2010b), *한국무상원조의 기본정신과 중기정책 수립 방향*, KOICA 개발정책포커스 제3호, 3쪽.

될 예정이다. 기본법의 구성과 내용을 살펴보면, 국제개발협력위원회의 역할이 강조되고 있으며 여전히 무상원조는 외교통상부에서 유상원조는 재정경제부 장관이 관할하도록 하고 있다. 이러한 측면에서 기본적인 사업진행구조는 현행법규와 크게 다르지 않다. 이 법은 아직 초기단계이지만, 한국개발원조정책의 법적, 제도적 기반이 구축했다는 측면에 의미를 둘 수 있다.

[표 4-7] 국제개발협력기본법의 구성 및 내용

기본구성	내 용
① 목적, 용어정의	개발원조에 대한 철학과 비전 제시 국제개발협력 및 관련용어 정의
② 기본정신	개도국의 빈곤감소 여성 및 아동의 인권향상 및 성 평등 실현 지속가능한 발전 및 인도주의 실현 협력대상국과의 경제협력관계 증진 국제사회의 평화와 번영추구 등
③ 목표	개도국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상 개도국의 발전 및 이를 위한 제반제도, 조건의 개선 개도국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항
④ 기본원칙	개발원조의 이념과 목표를 달성하기 위한 방법론적, 실천적 추진 원칙 설정
⑤ 수행체계	다른 법률과의 관계 국제개발협력 위원회의 역할 정책우선 순위 등

자료 : 국회법률정보시스템

[제정 2010.1.25 법률 제9938호 시행일 2010.7.26]

2) 운용체계

한국의 공적 개발원조는 단기간 급속한 양적성장을 이룩하면서 외교정책으로서 중요한 역할을 하게 되었다. 2008년 기준 총 원조규모는 약 8억불에 이르고 있으며, 이 규모는 국민총소득(GNI) 대비 0.09%로서 DAC 회원국의 평균비율인 0.31%에는 미치지 못한다.

한국원조의 특성은 1990년대 중반 유상원조를 중심으로 전체적인 원조규모가 확대

되어 왔다는 것이다. 또한 2002년까지 전체원조 중 유상원조의 비율이 무상원조보다 높았다.

그 후 원조규모는 꾸준한 성장세를 유지해 오다가 외환위기로 인해 일시적으로 감소했으나, 2000년 이후 다시 지속적인 증가추세에 있다. [표 4-8]과 아래 그래프에서 보면, 2003년부터 무상원조의 비율이 일시적으로 증가했음을 볼 수 있다. 그러나 이러한 증가요인은 정책적 변화로부터 나타난 현상이 아니었으며, 아프가니스탄과 이라크 재건지원, 남아시아의 자연재해 등 특수한 상황에서 비롯된 결과였다.

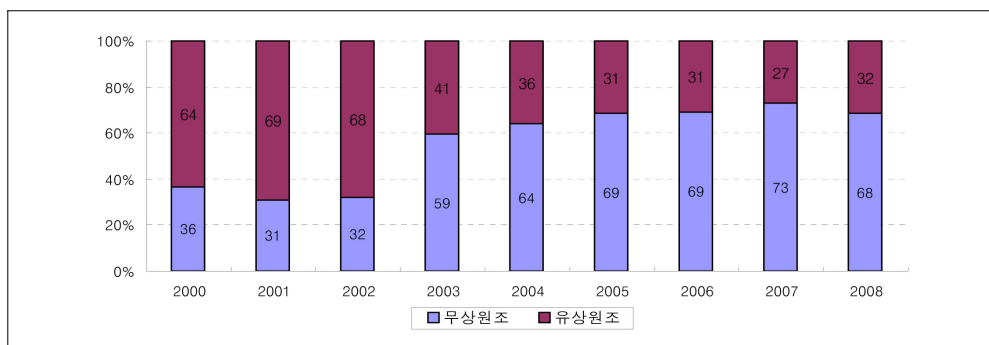
[표 4-8] 한국의 개발원조 규모

(단위 : million USD, %)

구분	2000년	2004년	2005년	2007년	2008년
규모 (순 지출 기준)	212.07	423.32	753.32	696.11	802.34
ODA/GNI(%)	0.04	0.06	0.10	0.07	0.09
양자 간 규모 및 비중(%)	131.18 (61.86)	330.76 (78.13)	463.30 (61.58)	490.52 (70.47)	539.22 (67.21)

< 양자 간 무상원조와 유상원조 비중 추이 >

(순 지출 기준 : %)



자료 : ODA Korea, 한국수출입은행(2009)

협력대상국은 광범위하였다. 지금까지의 원조정책은 국가정책으로서 일관성 있게 추진되었기보다는 구체적인 원칙 없이 정치, 외교적인 현안사항을 해결하기 위한 방편으로 실시되었다. 따라서 최근까지도 지원 국가 선정에 대한 체계적인 기준이 없었고 소규모 예산으로 광범위한 국가를 대상으로 지원하였다.

최근 선택과 집중의 원칙에 따라 점차적으로 협력국가의 수를 줄여나감으로써 중점국가 선정에 대한 기준을 검토해 가고 있다. [표 4-9]는 외교통상부(MOFAT)와 기획재정부(MOSF)가 선정한 2008년부터 2010년까지 대륙별 협력대상국이다.

[표 4-9] 한국의 유·무상 중점 협력국가

지역 (총 23개국)	외교통상부/한국국제협력단 (19개국)	기획재정부/EDCF (11국)
아시아(9개국)	베트남, 라오스, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 몽골	베트남, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카, 캄보디아
아프리카(6개국)	이집트, 탄자니아, 세네갈, 에티오피아, 나이지리아	앙골라
중남미(4개국)	과테말라, 페루, 파라과이	과테말라, 콜롬비아
중동(2개국)	이라크	예멘
중앙아시아, 유럽, CIS(2개국)	우즈베키스탄, 카자흐스탄	-

자료 : OECD(2008a)

[표 4-10] 한국의 10대 중점 협력국가

(2008년, 순 지출 기준 단위 : million USD)

구분	국명	지원 규모	대륙	소득 그룹	비고	
					유상	무상
1	베트남	53.22	극동아시아	기타저소득국 (Other LIC)	베트남	몽골
2	캄보디아	34.66	극동아시아	최빈국(LDC)	앙골라	캄보디아
3	앙골라	25.92	아프리카 사하라이남	최빈국(LDC)	캄보디아	베트남
4	필리핀	21.16	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	(공)도미니카	중국
5	스리랑카	20.30	남(중앙)아시아	하위중소득국 (LMIC)	필리핀	인도네시아
6	인도네시아	18.94	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	스리랑카	라이베리아
7	몽골	16.47	극동아시아	하위중소득국 (LMIC)	터키	스리랑카

8	중국	15.69	극동아시아	하위중소득국(LMIC)	온두라스	이라크
9	(공)도미니카	14.25	북· 중앙아메리카	하위중소득국(LMIC)	니카라과	필리핀
10	요르단	12.02	중앙아시아	하위중소득국(LMIC)	인도네시아	방글라데시

자료 : ODA Korea, 한국수출입은행(2009)

[표 4-10]에는 2008년 기준, 주요 10대 수원국을 작성하였다. 표에서 보는 것처럼, 앙골라와 도미니카 공화국을 제외한 8개국이 아시아 지역의 국가이다. 위 표에서는 알 수 없지만, 2003년부터 2007년까지 이라크가 최대 수원국이었고, 이라크에 대한 무상원조가 감소하면서 2008년부터는 베트남과 앙골라 등에 대한 유상원조 지원이 확대되었다. 한편, 상위 10개 수원국에 대한 지원비중은 전체규모 중 70%이상에 이르고 있어 대부분의 원조가 위 10개국에 집중되고 있음을 알 수 있다.

[표 4-11]의 소득그룹 별 유·무상원조의 지원경향을 살펴보면, 하위 중소득국에 대한 비중이 가장 높고 2004년부터 2008년까지 최빈국에 대한 지원비중은 크게 달라지지 않았다. 단, 유상원조는 최빈국에 대한 지원이 감소하는 추세이고, 무상원조는 최빈국에 대한 비율이 증가하고 있다.

[표 4-11] 한국의 소득그룹별 지원추이

(단위 : 양자 중 비중, %)

구분	그룹	2004년	2005년	2007년	2008년
1	최빈국(LDCs)	24.4	24.8	24.7	26.8
2	기타 저소득국(Other LICs)	14.2	11.4	7.6	12.7
3	하위 중소득국(LMICs)	53.1	57.2	51.1	38.5
4	상위 중소득국(UMICs)	1.6	1.0	4.4	5.2
5	기타	6.7	5.6	12.2	16.8

자료 : ODA Korea, 한국수출입은행(2009)

대륙별로는 한국과 지리·경제적으로 연관성이 높은 동아시아 국가에 원조가 집중되고 있다. 2008년을 기준으로 아시아 지역에 46.5%, 아프리카 지역에 19.3%, 중남미 지역에 12.7%의 비율로 지원되었다. 최근 ‘아프리카 개발을 위한 이니셔티브’ 이행 등으로 아프리카 지역에 비중을 확대해 가는 추세이다.

[표 4-12] 한국의 대륙별 지원추이

(순 지출, 단위 : 양자 중, %)

구분	대륙	2004년	2005년	2007년	2008년
1	아시아	57.1	42.6	46.8	46.5
2	중동	24.5	38.4	14.4	5.7
3	아프리카	8.5	8.4	14.3	19.3
4	중남미	4.5	4.3	11.2	12.7
5	유럽	2.1	0.7	3.4	2.4
6	오세아니아	0.1	0.1	0.8	0.4
7	기타	3.2	5.5	9.1	13.0

자료 : ODA Korea, 한국수출입은행(2009)

분야별로는 사회·행정 인프라분야에 치중했으며, 그 비율은 다소 감소하는 추세이다. 경제 인프라 분야의 경우 그 비중이 증가했으며, 양 분야에 지원하는 비중이 전체에서 85%에 이르고 있다.

[표 4-13] 한국의 분야별 지원추이

(단위 : 양자 중 비중, 승인액 기준, %)

대분류	2004년	2005년	2007년	2008년
사회 및 행정 인프라	65.0	60.5	39.0	47.8
경제 인프라	23.4	21.0	38.2	37.4
생산부문	3.9	7.6	12.2	5.3
인도적인 지원	2.7	5.6	3.4	3.8
행정비용	3.6	2.9	3.0	2.2
NGO에 대한 지원	0.4	0.7	0.6	0.6
기타	1.0	1.7	3.6	2.9

자료 : ODA Korea, 한국수출입은행(2009)

한국은 국제사회의 원조정책 추이를 반영하기 위해 노력하고 있다. 현재까지 한국과 정치, 경제관계가 긴밀했던 아시아 지역에 치중했으나, 최근 아프리카에 대한 지원을 강화하는 움직임을 보이고 있다. 이처럼 한국은 DAC의 주요 권고에 따라 추진 시스템 개선, 원조의 질과 효율성 제고, 한국형 모델 정립, 국민 참여확대 등 원조 실시체계를 효과적으로 구축하기 위해 다양한 방안들을 단계적으로 추진하고 있다.

[표 4-14] 한국의 공적개발원조 개선방안

분야별 과제	DAC의 분야별 주요 권고사항	조치 사항
1. 추진시스템 개선	• 대외 원조 법적기반 구축 (ODA기본법 제정)	• 국제개발협력 기본법 제정
	• 유·무상원조의 정책조정 및 통합성 제고 • 대외원조 관련부처와 기관 간 조율강화	• 국제개발협력 위원회 설치 • 유·무상 원조실시기관 통합
2. 원조의 질, 인프라 구축	• 대외원조 규모 확대 및 무상원조 비율증가 (2012년 ODA/GNI 0.15% → 2015년 0.25% 목표) • 중점지원국, 지원 분야 포괄적 검토 • 원조배분 개선 및 비 구속성 원조 확대	• 원조규모의 확대 - 2009년 이후 중기 ODA확대 계획 수립 • 원조의 질적 조건 개선 - 언타이드올 제고 - 무상비율 제고 - 최빈국 지원 제고 (저소득국지원 비율확대, 아시아→아프리카)
2. 원조의 질, 인프라 구축	• 원조효과 제고, 인도적 지원정책 정비 • 다자원조 집행체계 개선	• 재원조달 및 관리체제 개선 - ODA재원 확충 방안 마련 - 다년도 예산지원방안 마련 • 해외긴급재난구호시스템 구축
3. 효율성 및 한국형 모델 정립 : 현장 중심, 성과 중심	• 전문 인력 확보 • 모니터링, 평가체제 개선	• 성과 중심적 사업실시체제 구축 - 한국형 원조모델 정립 : 비교우위 중점 지원, 지식기반 중심, 제도 역량 - 지원방식 변환 : 국별, 분야별 선택과 집중 - 현장 중심적 수행체계 마련 • 파리선언 이행노력 강화
		• 평가 및 사후관리시스템 수립 - 조직 및 기능강화 방안 마련
		• ODA전문 인력 육성 및 활용 - 개발컨설턴트 육성방안 마련 - 학위과정 개설
		• 연구조사기능 강화 - ODA 연구기관 설립 - ODA 종합 네트워크 구축
		• 글로벌 네트워크 강화 - 양자·다자간 협력체제 구축

4. 국민 참여 확대	• 국민 인식제고 전략수립 • 국민인식, 공감대 확대 노력	• 개발NGO지원 및 참여확대
		• 민간과의 파트너십 강화 - 국제개발협력자문회의 구성 - 민관협의체제 구축방안 마련 - 국제개발 산학연 협력체계 마련
		• 대국민 홍보강화방안 마련

3) 사례연구

이번 장에서는 앞에서 분석한 한국의 원조정책이 중남미 지역에서 실제로 구현되고 있는 상황을 살펴보고자 한다.

한국과 중남미 지역의 공식적인 관계는 1959년 브라질과 외교관계를 수립하면서 시작되었다. 1960년대와 1970년대는 실질적인 교류보다는 향후 협력을 위한 제도적인 기반이 구축되었던 시기였다. 1980년대에 이르러 정부주도의 교류에서 민간부문의 교류가 증대되었고 특히, 1994년 북미자유협정(North American Free Trade Agreement : NAFTA)을 계기로 한국기업의 진출이 가속화되면서 교역과 투자 부문을 중심으로 경제적인 교류가 활성화되었다.

한국의 대 중남미 지역에 대한 지원목표는 해당지역의 절대빈곤 퇴치와 사회 불평등 감소를 위해 지역의 경제, 사회발전의 기반을 조성하는 것이다.

한국은 중남미 대륙을 크게 중미와 남미로 구분하여 중미의 경우, 중미통합체(SICA : 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 도미니카공화국)의 회원국을 중심으로 지원하고, 남미의 경우에는 페루, 파라과이, 콜롬비아, 에콰도르 등 저개발 국가를 중심으로 제도 및 기관의 역량강화를 위한 행정, 사회 분야에 지원하고 있다. 정책방향은 경제성장 촉진을 통한 빈곤완화, 사회 불평등 감소를 위한 경제, 사회발전 지원 및 취약계층에 대한 기초교육, 의료보건 등 MDGs 달성에 초점을 두고 있다. 2008년 기준으로 한국국제협력단(KOICA)은 총 355억 원(3,199만 불)을 지원하였고, 이는 전체 사업비의 11.6%에 해당된다.⁷¹⁾ 유상원조는 1995년 에콰도르 지방통신망 확충사업을 시작으로 증가되어 왔으며, 2008년 에콰도르 등 7개국에 대해서 약 2억 3천 만 불을 지원하였다. 중점 지원 분야는 교통, 통신, 상수도망 확충, 정보화 사업 등이다. 1987년부터 2007년까지 한국의 대 중남미 유상원조 지원실적은 전체의

71) 한국국제협력단(2009d), *한국국제협력단 2008년 연보*, 22쪽.

약 5.5%를 차지할 정도로 그 비중이 크지 않았다.

한국국제협력단에 의하면, 무상원조 협력국가는 3년 주기로 선정하며, 매년 대내외 여건에 따라 소폭 조정을 원칙으로 하고 있다. 대상국 선정기준은 다음과 같다. 첫째, OECD/ DAC수원국 분류에서 최빈국(LDC), 저소득국(LIC), 저 중소득국(LMIC) 중 상주대사 파견 국가를 원칙으로 하지만 상주대사가 파견되지 않은 경우라도 외교적으로 필요할 경우에는 협력대상국으로 포함한다. 둘째, 수원국의 빈곤상황, 거버넌스, 인간개발상황, 성장잠재력과 함께 기존 원조실적을 고려한다. 셋째, 한국정부의 에너지 외교 지원을 위한 거점 개도국 중 중점, 유망진출 대상국을 전략적으로 반영한다. 이외에도 전략적인 측면에서 장기간 집중적으로 원조지원이 필요한 국가는 중점 협력국가로 분류하며, 지속적인 지원이 필요하다고 판단되는 국가는 일반 협력국가로 구분하고 있다.

이처럼 2008년 4월 기준, 중점협력 대상국은 과테말라, 파라과이, 페루 등 3개국이며, 일반협력대상국은 니카라과, 도미니카 공화국, 볼리비아, 에콰도르, 엘살바도르, 온두라스, 자메이카, 콜롬비아 등 8개국이다.

[표 4-15]에는 2008년 지원규모를 기준으로 한국의 유·무상 상위 5대 수원국과 지원 분야를 작성하였다.

[표 4-15] 한국의 중남미 지역 상위 5대 수원국(유·무상)

(2008년 기준)

순위	수출입은행					순위	KOICA				
	국명	차관 액 (백만 원)	비중 (%)	건수	중점 분야		국명	규모 (백만 원)	분야	중남미 지역 총 사업비 대비(%)	KOICA 총 사업비 대비(%)
1	에콰도르	66,814	1.4	2	교통, 통신	1	페루	10,013	정보통신	28.2	3.3
2	니카라과	61,437	1.3	4	교통, 통신	2	파라과이	5,345	교육, 정보통신	15.0	1.7
3	온두라스	32,407	0.6	3	통신, 보건	3	에콰도르	4,878	정보통신 보건의료	13.7	1.6
4	과테말라	29,938	0.6	1	IT분야	4	과테말라	4,316	교육 정보통신	12.2	1.4
5	볼리비아	24,189	0.5	1	교통	5	엘살바도르	2,171	교육 정보·통신, 물	6.1	0.7
계		214,785	4.4	11	-	계		26,723	-	75.2	8.7

자료 : 수출입은행과 한국국제협력단(2009d)을 토대로 작성

위 표에서처럼, 2008년 한국국제협력단의 중남미 상위 5대 수원국에 대한 지원규모는 총 사업비의 8.7%를 차지했고, 이는 중남미 총사업비 중 75.2%에 해당되는 규모이다. 분야별로는 정보통신 27.3%, 보건의료 26.5%, 행정제도 14.3%, 교육 8.6%의 순으로 지원하였다.⁷²⁾ 동년 KOICA가 중남미 지역 내 26개국에 지원했다는 사실을 감안한다면, 상위 5대 수원국을 제외한 나머지 국가들에게는 미미한 소액의 원조가 제공되었음을 알 수 있다. 또한 이렇게 원조가 집중되고 있는 소수 국가들은 중남미 지역 내의 최빈국도 아니며, 한국과 특별한 정치, 경제, 역사적 관계가 있었던 국가도 아니었다.

이처럼 한국은 지원 대상국가에 대한 명확한 선택의 기준이 없었다. 이러한 이유 때문에 이제까지 한국이 페루, 파라과이, 과테말라 등 3개국에 원조를 집중했던 이유를 이 국가들이 해외봉사단을 받아들였고, 구속성 원조와 관련된 각종 제한에서 자유로웠기 때문으로 보는 견해도 있다.⁷³⁾

2004년 이후 증가한 해외 봉사단 파견 역시 이러한 비판에 직면하고 있다. 즉, 2000년을 기준으로 중남미 3개국에 34명을 파견했던 것과 비교하여 2004년에는 3개국에 109명이 파견되었고, 2009년에는 7개국에 315명을 파견하였다.⁷⁴⁾ 그러나 이러한 사업들이 얼마나 협력국가의 필요에 부응하는 것인지에 대해 의문시 하는 시각이 존재한다. 즉, 봉사단 파견 사업은 미국 등 다른 공여국에서 공여국의 전문가를 양성하기 위한 목적으로 이용되었던 측면이 있었기 때문에 한국에서는 2004년 이후 늘어나는 봉사단 파견을 국내 청년 실업문제를 완화시키기 위한 목적으로 이용되었다는 비판도 있다.⁷⁵⁾ 이러한 시각들은 한국의 대 중남미 지원 국가에 대한 선정기준과 정책목표가 뚜렷하지 않았기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.

한편, 중남미 지역의 국가들은 기본적으로 언어와 문화적인 정체성을 공유하고 있으며, 이를 토대로 [표 4-16]과 같은 정치, 경제, 금융 분야 별 다양한 역내 통합체 기구들이 형성되어 있다. 이제까지 한국은 중미통합체(SICA)와 카리브공동시장(CARICOM) 등을 중심으로 3~20만 불 규모로 세미나 개최 등 한정된 분야에 소규모 지원을 해왔지만, 최근 지원규모와 분야는 다양화되는 추세이다. 향후 한국은 이처럼 지역적 특성을 반영하는 역내 다자협력기구를 통해 적은 원조규모로 광범위한 협력관계를 구축할 수 있다.

72) 한국국제협력단(2009d), *한국국제협력단 2008년 연보*, 30쪽.

73) 이영조(2005), *우리나라의 대 중남미 ODA정책 방향*, 외교통상부, 29쪽.

74) 한국국제협력단(2009b), *국가별 해외 봉사단 활동현황*, 내부문서

75) 이영조(2005), 30쪽

[표 4-16] 중남미 지역의 다자협력 기구 현황

정치 분야	경제 분야	금융 분야
• 미주기구(OAS) • 리오그룹(RG) • 중미통합체제(SICA) • 카리브국가연합(ACS) • 동 카리브국가기구(OECS) • 라틴아메리카의회(PARLATINO) • 카리브-중미협회(CCAA)	• 라틴아메리카 통합기구(ALADI) • 남미공동시장(MERCOSUR) • 안데스공동체(CAN) • 카리브 공동시장(CARICOM) • 중미공동시장(MCCA), • 라틴아메리카 경제체제(SELA) • 중남미·카리브경제이사회(CEPAL) • 중미 경제통합 사무국(SIECA) • 미주 농업협력기구(IICA) • 미-중미자유무역협정(CAFTA-DR) • 미주자유무역지대(FTAA)	• 미주개발은행(IDB) • 안데안 개발공사(CAF), • 중미 경제통합은행(CABEI) • 카리브 개발은행(CDB)

한국의 대 중남미에 대한 지원방식은 앞장에서 분석했던 네덜란드나 일본과는 차이를 보이고 있다. 인도적 차원에서 지원한 것도 아니었고, 특별한 전략적인 이유가 있었던 것으로도 보이지 않는다. 외면적으로는 북한과의 체제경쟁에서 비롯된 소액의 원조를 대부분의 국가에게 제공하려 했던 초기 원조형태에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 따라서 현재까지도 [표 4-17]에서처럼 중점지원국의 소수 프로젝트에 지원하며 그 외에는 국내 초청연수와 해외봉사단 등에 대한 소규모 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

[표 4-17] 한국국제협력단 중남미 협력대상국 2010년 국별 지원계획

국가	지원형태	사업명(기간/규모)	지원예정 금액('10)
과테말라	프로젝트(4건)	• 소녀의 집 교육시설강화 사업 • 산후안 꼬잘시 교육인프라 강화사업 • 모자보건 향상 • 국세청 위험관리능력 향상, 데이터웨어하우스 구축	314만 불
	국내초청연수	• 15과정 60명	
	민간단체지원	• 파피시아 지역개발 사업(굿네이버스)	
니카라과	국내초청연수	• 총 9과정 14명	6만 불

도미니카 공화국	프로젝트	• 남부 미성년 임신방지 및 여성보건환경 개선사업	159만 불
	국내초청연수	• 총 10과정 28명	
	해외봉사단	• 45명	
볼리비아	프로젝트(2건)	• 3개 지역 보건의료시스템 및 의료인력 강화사업 • 과라요스 지역 상수도 시설 구축사업	130만 불
	국내초청연수	• 4과정 21명	
에콰도르	프로젝트	• 침보라스 주 관개수로 건설 및 영농기술 지원	358만 불
	국내초청연수	• 20과정 48명	
	해외봉사단	• 78명	
엘살바도르	프로젝트	• 엘살바도르 임산부 영양소 건립사업 • 엘살바도르 특수학교 건축 및 복구지원 사업 • 외교부 통합정보 시스템 구축지원 사업 • 치안역량강화를 위한 감시경계시스템 구축사업 • 농업 및 식량안보를 위한 기술역량 강화사업 • 채소재배 생산성 향상	357만 불
	국내초청연수	• 8과정 24명	
온두라스	프로젝트	• 온두라스 종합기술훈련원 건립사업	6만 불
	국내초청연수	• 6과정 32명	
자메이카	국내초청연수	• 10과정 14명	6만 불
콜롬비아	프로젝트(3건)	• 초코 주 기초 보건의료 향상 사업 • 역사자료 전산화 및 보존기술 역량강화 • 한-콜롬비아 우호 재활센터 건립사업	604만 불
	국내초청연수	• 15과정 60명	
	해외봉사단파견	• 3명	
	민간단체지원	• 2010년 콜롬비아 남남협력 고위급회의 지원	
파라과이	프로젝트(5건)	• 산페드로시 종합병원 건립사업 • 아순시온 인근 3개 지역 모자사망률 감소지원 사업 • 이따뿌아 지역 직업훈련원 건립사업 • 아순시온 시 취약아동 청소년 재활훈련원 건립사업 • ICT 마스터플랜 수립사업	1,115만 불
	국내초청연수	• 14과정 57명	
	해외봉사단파견	• 90명	
	민간단체지원	• 의료센터 건립(평화의료재단)	

페루	프로젝트(4건)	• 까야오 모자보건센터 개선사업 • 도스데마요 국립병원 검진기능 개선사업 • UNSAAC 대학 치과 역량강화사업 • 꼬라오 농촌지역 개발사업	510만 불
	국내초청연수	• 19과정 62명	
	해외봉사단파견	• 90명	

자료 : 한국국제협력단(2010a)

물론 한국은 수원국의 직접적인 요청에 따라 비교우위 분야인 인프라 건설, 인적 자원 개발, 정보통신(Information and Communication Technology : ICT)사업 등에 지원함으로써, 단기간 내에 구체적이고 가시적인 성과를 도출한다는 측면에서 긍정적으로 평가받기도 한다. 그리고 아래 박스의 사례처럼, 경우에 따라 초기 프로젝트가 성공한 이후 그 후속 프로젝트로 이어져 오면서 지속적인 지원이 이루어지기도 한다.

[Box 3-3] 프로젝트(보건의료) 분야별 우수사례

- 엘살바도르 농촌식수공급사업 (97~98 / 53만 불)
 - 지역주민 3,400여명이 24시간 안전한 식수를 공급받음으로써 건강증진 및 위생환경 개선
- 페루 제1 의료센터 건립사업 (92~93 / 46만 불)
 - 연간 외래환자수가 39,000여명에 달하는 등 페루 제1 항구도시인 까야오시 지역의 주요 보건소로 발전하였으며, 동 사업의 성과를 계기로 페루 정부는 제5 의료센터 건립까지 요청함
- 페루 파차쿠타 모자보건소 건립사업 (05~07 / 92만 불)
 - 월평균 2,500~3,000여명의 환자가 이용하는 등 페루 극빈지역인 파치쿠타의 주요 보건소로 발전

자료 : 한국국제협력단(2009c)

그러나 일반적으로 한국에게 중남미는 상대적으로 적은 관심과 비중을 차지해 왔고, 정치, 경제적인 측면에서 이해관계가 크지 않았던 지역이었으며, 이제까지 한국과 중남미의 관계는 한국의 일방적인 무역수지 흑자와 이들의 정치적인 지지확보를 위한 소규모의 원조지원으로 특정될 수 있다.⁷⁶⁾ 따라서 한국정부는 소극적인 자세로

일관해 오면서 대통령 방문, 국제행사 유치, 공관요청 사업 등 특정한 행사나 외교적인 사안이 있을 경우 일회적 혹은 단순 반복적으로 원조를 지원하였다. 이러한 측면에서 대 중남미 원조정책 방향은 명확하지 않았고 일관성도 결여되어 있었다. 반면, 네덜란드와 일본은 해당지역의 특성을 반영한 중장기적인 정책과 다양한 원조운용 체계를 토대로 정책을 실현하고 있다.

현재 한국이 운용하고 있는 정책목표나 실행체계는 일본과 비슷한 방향으로 나가고 있다. 그러나 한국은 일본의 경우처럼 대부분의 지원국을 포함하는 광역차원의 접근을 하기에는 절대적인 원조규모가 적기 때문에 네덜란드와 같은 선택과 집종의 원칙을 단계적으로 적용해 나가야 할 것으로 보인다. 특히 지역별, 계층별 격차와 이러한 불평등이 재생산되고 있는 중남미 사회의 구조적인 특성을 반영하고 있는 빈곤지수와 인간개발지수(Human Development Index : HDI) 등 다양한 선택의 기준을 토대로 해당지역의 다차원적인 빈곤상황을 검토해 나가야 한다.

[표 4-18]에는 앞에서 분석했던 네덜란드의 협력국가에 대한 단계별 구분과 이에 따른 전략수단 차별화 정책 및 일본의 중남미 국가에 대한 접근형태를 토대로 향후 한국의 중남미 지역에 대한 접근방법을 제시하였다. 즉, 현재의 중미, 남미로의 구분이 아닌 정책수단에 따라 다음과 같이 분류하였다. 우선 빈곤감소와 사회 불평등 완화라는 최종목표에 따라 ①MDGs 달성 ②협력과 교류(정치·사회적인 관계를 고려한 전략적 목적 함축)라는 2가지 상위목표를 설정했으며, 각 목표 별로 차별화된 전략을 제시하였다.

첫째, MDGs 달성을 목표로 하는 국가군의 경우에는 최빈국을 중심으로 국별 지원 전략을 통해 지원하며, 둘째, 협력과 교류를 목적으로 하는 국가군에 대해서는 역내 협의체를 통한 접근방법을 강구할 수 있다. 특히, 역내협의체를 통해 지원함으로써 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레 등 중남미의 전략국가들과의 관계를 유지할 수 있을 것으로 기대된다.

76) 중남미 지역과의 관계는 1990년대에 이르러 실질적인 진전이 있었다. 예를 들면, 대부분의 협정이 1990년대 이후 대통령 방문, 국제행사 유치 등 특정한 외교 사안을 중심으로 체결되어 왔다. 중남미 국가 중 한국과 비교적 긴밀한 관계를 유지해 왔던 멕시코의 경우를 살펴본다면, 1962년 양국의 국교수립 이후에 1966년부터 2007년까지 양국 간 체결된 조약은 총 16개였으며, 이중 11개가 1990년 이후 체결되었다. 이처럼 1990년대 이후 체결된 11개의 조약 중 절반이 넘는 6건이 양국 대통령의 회동에서 이루어졌다.

[표 4-18] 향후 중남미 지역에 대한 접근방법

최종목표	빈곤감소 및 사회 불평등 감소
향후과제	- 선택의 기준 검토 (다차원적인 빈곤감소 상황, 지원 종료 기준검토 등) - 중점 지원국을 중심으로 국가별 기초연구 ⇒ 국별 지원정책 수립
↓	
정책수단	- 양자 유·무상원조 - 역내협의를 통한 지원
↓	
1군 : CAS수립 대상국	- 상위목표 : MDGs 달성 - 정책수단 : 국별 상황 연구를 통한 개발협력 목표 설정 및 중점지원 분야 선정 - 수원국 상황 : 중남미 내 최빈국, 무상원조 중심
2군 : 지역협의체 접근	- 상위목표 : 협력과 교류(정치, 경제관계 등 전략적인 목적 함축) - 정책수단 : 역내협의를 통한 지원 - 수원국 상황 : 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레 등 전략국가, 유상원조

이상과 같이, 한국의 대 중남미 정책은 소규모 지원을 통해 정치적 지지를 확보하고 통상 분야에서 이익을 실현하기 위한 수단으로서 활용되었으며, 결국에는 일방적인 한국의 국익증진을 목표로 정책이 실현되어 왔다.

이제 한국의 현안과제는 일방적인 이익을 추구하던 기존 대외정책과 원조정책 간 조화를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 이처럼 원조정책이 국익과 관련되어 진다면 장기적인 국가 이미지 개선과 무역역조를 시정하기 위한 포괄적인 성격의 국익추구의 틀 내에서 활용될 수 있을 것이다.

제4장 비 교

1. 개발 원조정책과 정책결정 배경

공적개발원조는 외교정책의 주요 분야로서 인도주의적인 고려, 정치, 경제, 역사적인 동기 등 각 국가가 중점을 두는 목적에 따라 원조정책의 방향과 운용체계가 달라지며, 이러한 측면에서 국가의 구조적인 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 각 국가의 정치, 경제, 사회적인 배경에 따라 원조정책, 정책결정 구조, 운용체계가 다르게 구현되고 있다.

본 장에서는 앞에서 분석한 네덜란드, 일본, 한국의 원조정책과 정책결정배경에 영향을 준 정치, 경제, 사회적인 요인들을 중심으로 각 국가를 북유럽 형, 아시아 형, 과도 형으로 분류하여 그 특성을 비교하였다.

북유럽 형인 네덜란드의 원조정책은 이상적인 요소와 정치적인 동기가 강조된다. 개도국과의 관계는 식민시대의 정책으로부터 비롯되었다. 따라서 네덜란드는 개도국에 대한 축적된 역사적, 행정적인 경험을 가지고 있다. 식민시대 이후 원조정책은 이들과의 우호관계를 유지하기 위한 수단으로서 활용되었고, 이러한 맥락으로부터 원조정책 자체도 대외관계의 일부분으로 발전하였다.

국가 발전과정은 비교적 점진적으로 장기간에 걸쳐 이루어져 왔고,⁷⁷⁾ 정치, 경제, 사회, 문화적인 요소를 동시에 고려하는 ‘발전’의 다면적인 측면이 강조되었다. 경제 성장을 추구하는 동시에 복지, 빈곤감소, 민주화, 인권, 정부의 행정능력 강화 등 사회발전이 동시에 고려되었다. 경제개혁은 사회조직 간 ‘합의’를 상징하는 노사관계의 안정 등 사회통합 메커니즘을 토대로 이루어졌다. 따라서 정부의 정책결정 과정에는 다양한 사회주체 간의 합의가 반영되고 있다. 이와 같이 네덜란드에는 상호협력의 전통과 1920년~30년대부터 이미 구축되었던 노사관계 등 다양한 사회조직이 성장할 수 있는 토대가 형성되어 있었다. 이러한 성숙한 사회조직은 정부의 정책결정 과정

77) 국민소득을 기준으로 선진국의 범주로 분류되고 있는 2만 불 달성 기간을 보면 네덜란드는 13년(1978~1990), 일본은 6년(1981~87)이 소요되었다. 삼성경제연구소, *국민소득 2만 불로 가는 길, 선진 23개국 벤치마킹* 참조

에 참여했으며, 실례로 1970년대 사회조직과 여론의 비판을 계기로 원조정책에 대한 개혁도 본격적으로 이루어졌다.

아시아형인 일본의 원조정책은 전후 국가재건 과정과 연관성이 있다. 특히, 배상전략으로부터 비롯된 원조정책은 자국의 산업 및 무역정책과 연계되어 경제적인 이익을 우선시하였다. 원조정책의 기본방향에는 경제 인프라 지원을 통한 개도국의 자립 능력 향상과 이를 통한 빈곤감소가 강조되고 있다.

국가 발전과정은 비교적 급진적으로 이루어졌고, 정부는 명확한 국가목표 아래 국민의 합의를 도출하고 산업정책을 주도하면서 단 기간 최대한의 양적인 경제성장을 달성하였다. 이처럼 일본은 ‘성장을 통한 분배’와 ‘양적인 성장을 통한 질의 추구’라는 이론을 토대로 경제성장 지향적인 국가발전을 우선함으로써, 인권, 정치 환경개선 등 사회, 문화적인 측면의 발전은 상대적으로 도외시되었다. 그럼에도 불구하고 정부는 1, 2차 오일쇼크와 엔고위기 등 국가위기 시, 소득배중이라는 명확한 목표와 비전을 제시하며 ‘관민공동대처’를 바탕으로 국민적인 합의를 도출하였다. 실례로 노사관계에 있어서도 비록 네덜란드와는 다른 방식이었으나, 패쇄적인 사회구조를 바탕으로 종신고용제와 연공서열제 등 일본고유의 관행을 토대로 국민적인 합의를 도출하였다. 이 시기 일본 정책결정 구조는 자민당을 의미하는 정(政)계, 관료를 의미하는 관(官)계, 그리고 대기업 경영자 등 제(濟)계로 이루어진 ‘정관계’시스템⁷⁸⁾으로 설명할 수 있다. 이러한 정책 결정구조를 토대로 당시의 전반적인 정부정책이 수립되었고, 반면 사회조직과 여론의 참여는 제한될 수밖에 없었다.

과도 형으로 분류되고 있는 한국의 원조정책은 아직까지 운용체제 면에서 완전한 정착단계에 이르지 못하고 있다. 그러나 OECD출범 이후, 수원국의 지위에서 벗어나 공여국으로 전환한 유일한 상징적인 사례이다.

원조수원 역사는 독립, 정부수립, 한국전쟁 후 국가재건 및 경제발전 과정과 연관성이 있다. 공여국으로서 원조정책은 분단과 국내외 냉전의 중심국으로서 안보, 북한과의 체제경쟁이라는 정치적인 동기에서 비롯되었다. 따라서 초기 정책은 안보를 목표로 한 외교정책의 틀 내에서 아프리카 신생 독립국과 비동맹 국가들의 지지를 얻기 위한 수단으로 활용되었다. 물론 한국은 네덜란드와 일본의 경우처럼 식민지 경험으로부터 비롯된 개도국에 대한 역사적, 행정적인 경험을 가지고 있지 않다. 또한 독립 이후 외교관계는 선진국에 집중함으로써 원조정책은 대외정책의 전문적인 분야

78) 앞서 이를 “철의 삼각(Iron triangle)”으로 비유하였다. 본문 72쪽.

로서 발전하지 못했다.

국가 발전과정은 일본과 유사하다. 선 성장 후 분배론을 바탕으로 단 기간 최대한의 경제성장을 달성하기 위하여 정부주도의 산업정책을 실현해 왔으며, 이러한 과정에서 정치, 인권, 민주화, 사회복지 등 사회발전에 대한 배려는 미흡하였다.

한편, 공여국으로서 원조정책은 일본을 모델로 발전해 왔다. 경제성장이 국가의 목표가 되면서 원조동기도 정치적인 이유에서 경제적인 목적을 우선하게 되었다. 이처럼 원조정책의 기본적인 방향과 운용체계는 일본과 유사하기 때문에 현재 한국이 직면하고 있는 대부분의 현안과제는 과거 혹은 현재 일본이 안고 있는 문제이기도 하다.

이상과 같이 각 국가의 정치, 경제, 사회적인 구조는 원조정책의 방향과 운용체계에 반영되고 있으며, [표 5-1]에는 위에서 유형별로 분류한 국가 별 원조공여의 역사, 동기, 기본철학, 정책문서 등을 비교하였다.

[표 5-1] 원조정책과 정책결정 요인 비교

구분	네덜란드	일본	한국
유형	인도주의 형	상업 형	전략 형 ⇒ 상업 형
	북 유럽형	아시아형	과도 형
원조공여 역사와 동기	식민지 국가와의 우호관계 (1949년, 인도네시아)	배상국가에 대한 정책 (1954년, 미얀마)	북한과의 체제 경쟁과 승인외교
공적 개발원조의 기본철학	지속가능한 빈곤감소 (1990년대~)	국제사회의 개발 및 평화에의 기여를 통해 일본의 번영과 안전 보장 (개도국의 자립능력 향상, 경제성장을 통한 빈곤감소) ⇒ 열린 국익 강조(2010)	개도국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성 평등 실현 지속가능한 발전·인도주의를 실현하고 협력 대상국과의 경제협력 관계를 증진하며 국제 사회의 평화와 번영 추구
근거법률	-	-	국제개발협력 기본법 (2010.7.26.)
기본정책 문서	Our common concern (2007)	ODA 대강 ('92년, '03년 개정)	-
기타 일반 정책문서	Mutual Interests, Mutual Responsibility : Dutch Development Co-operation en route to 2015('03) 등	중기정책 문서 ODA 백서	-

정치· 외교적 배경	다자주의 외교정책, 국제법 중시	전후 배상외교 국제적인 역할론	안보외교 대미관계
경제적인 배경	사회주체와 정부 간 협의 (consultation)를 통한 발전	배상전략	원조와 경제발전
사회적인 배경	조합주의와 사회적 파트너십	보수적 관료조직과 국가의 역할 전후 패전국	보수적 관료조직과 사회구조 분단, 식민지 국가

[표 5-2]는 국내체제와 개발원조 정책방향의 관계를 분석한 기존연구⁷⁹⁾의 지표와 본 연구에서 분석한 국가별 정치, 경제, 사회적인 체제를 토대로 작성하였다. 우선, 국민소득, 면적, 인구 등 양적인 지표를 중심으로 각 국가의 정치, 경제적인 위치를 구분한다면,⁸⁰⁾ 네덜란드는 전통적인 강대국이나 소규모 국가로서 강소국, 일본은 강대국, 한국은 신흥공업국으로서 중소국가로 분류할 수 있다.

정치안정과 정치문화의 측면에서 본다면, 다차원적인 발전을 추구한 네덜란드는 정치안정과 더불어 경제발전을 이룩했으며, 정치문화는 사회조직 간 합의와 동의를 토대로 유지되었다. 이와 달리 일본과 한국은 정치안정의 측면에서 보통으로 평가할 수 있고, 특히 한국은 정치, 사회적인 민주화가 지연되면서 1980년대 이후에는 사회갈등이 심화되었고 경제시스템이 붕괴되는 위기에 직면하였다. 그리고 결국에는 1993년에 이르러서야 문민정부가 출범하였다.

경제적인 측면에서 이 세 국가는 자원빈국이며 대외지향적인 수출중심의 경제구조를 가지고 있다. 네덜란드와 일본은 2차 세계 대전이후 선진공업국으로 도약했으며, 이러한 과정에서 국가의 리더십, 일관적인 정부정책, 사회통합, 지속적인 산업 고도화 등을 그 성공요인으로 언급할 수 있다. 한국과 일본은 유사한 경제개발 방식을 통해 성장하였다. 즉, 양국정부는 각기 전후 국가재건과 절대빈곤 극복이라는 명확한 비전을 제시하고 국민적 합의를 도출하기 위한 사회적 환경을 조성하였다. 정부주도의 소득배증 계획과 경제개발 계획 등 수립되면서 경제성장에 치중했으며, 정치, 사회발전의 측면은 유보되었다. 일본의 경우 대기업과 중소기업의 동반발전, 기술혁신과 역

79) Hook, Steven W.(1995). *National Interest and Foreign Aid*, Lynne Rienner Publishers, 154-160쪽. [표 5-2]는 Holsti, Kai J. (*National role conceptions in the study of foreign policy*, 1970)가 다루었던 지표를 일부 활용하여 작성하였다.

80) 한국은 국민소득과 공업화 진전도에서 선진국으로 분류될 수 있으나, 국제적인 영향력, 산업구조, 정보화 등 사회발전의 지표에서는 네덜란드와 같은 범주에 포함하기 어렵다. 한편, 네덜란드의 1만 불 달성 시기는 1975년 이후, 일본은 1980년대 이며, 한국은 1995년 이후이다.

량강화를 통한 경제구조의 고도화, 관민협조, 노사관계의 안정을 이루었다는 측면에서 한국보다 좀 더 앞서 나갔다고 할 수 있다. 한국의 경제개발 전략은 분단 상황과 권위주의적인 정권하에 추진되면서 안보, 정권유지 등의 정치적 목적으로 활용되는 경향이 있었고, 정책자체도 단 기간 가시적인 성과를 얻기 위해 대기업 등 소수기득권 계층을 중심으로 이루어지면서 사회형평과 분배문제가 악화되었다. 결국 이러한 상황은 추후 노사문제와 정경유착 등의 결과를 초래함으로써 사회통합이 지연되는 요인이 되었다.

한편, 국가발전과정에서 세 국가가 처하게 된 국가위기도 다른 원인으로부터 비롯되었다. 1970년대 네덜란드가 겪었던 위기는 성장보다 분배를 강조하면서 증가하기 시작한 복지지출과 경제의 버블현상으로 발생하였다. 특히, 가스유전 발견 후 방만한 국가재정 경영 등으로 사회분위기는 이완되었고, 노사갈등으로 인해 전통적인 합의의 메카니즘은 붕괴되었다. 한국과 일본은 1, 2차 오일쇼크와 산업구조 조정 후 노사갈등이 심화되면서 위기에 봉착했지만, 일본정부가 좀 더 성공적으로 국민적인 합의를 이끌어냈음을 알 수 있다.

사회적인 측면에서 한국과 일본의 원조정책은 패쇄적인 정책 결정구조 내에서 관료주의와의 상관관계가 높으며, 이러한 관료주의 틀 내의 정치행위로서 국민의 지지나 사회조직의 참여가 제한된 형태로 발전하였다. 특히 일본의 경우, 오랜 원조역사와는 달리 20세기말까지 원조를 시행하거나 후원하는 NGO가 거의 없었고, 정부 안밖의 발언권은 제한되었다.⁸¹⁾

양국 여론 조사의 결과에서 나타났던 것처럼,⁸²⁾ 개발원조에 대한 인지도는 대체로 증가했으나 정책운용과 결정과정에서 시민사회의 비중은 아직도 미비한 수준이다.

이처럼 국내체제를 형성하는 정치, 경제, 사회적인 요소들은 각 국가의 원조정책결정 배경에 영향을 주었다.

81) 랭커스터, 캐럴(2010), 148쪽.

82) [Box 2-1] 일본 공적개발원조에 대한 여론조사, 46쪽과 [Box 3-2] 한국 공적개발원조에 대한 여론조사, 73쪽을 참고할 수 있다.

[표 5-2] 국내체제와 공적개발원조의 방향

구분	네덜란드	일본	한국
지리적 위치	유럽	아시아 태평양	아시아 태평양
정치·경제적 지위	전통적인 강소국	강대국 국제적인 리더	신흥공업국 중소국
정치안정	○	△	△
정치문화	합의, 동의	합의, 동의	갈등
경제성장 방식	대외 지향적 수출중시 합의의 경제	단기간 정부주도 고도성장 (소득배증) 선 성장 후 분배	단기간 정부주도 고도성장 (경제개발 5개년 계획) 선 성장 후 분배
경제시스템	○	△	△
위기원인	복지지출 증대, 버블현상 노사갈등	오일 쇼크, 노사분규, 미일무역마찰	오일쇼크, 냉전종식, 개방화, 사회민주화, 노사갈등, 개인적 이익과 사회적 이익 간의 부조화
정책결정 주도계층	합의	정관계 관민협력체제	정부, 대기업 중심 정경유착
노사관계	○	○	X
사회문화	정치와 사회발전 동시에 추구	정치민주화, 사회보장, 형평은 미흡하나 노사안정 등 성공	정치민주화, 사회보장, 형평미흡, 노사갈등
원조정책 수행방식과 관료주의와의 상관관계	낮음	높음	높음
국민의 지지 정도	높음	낮음	낮음

2. 운용체계

이번 장에서는 앞에서 분석한 국내체제를 토대로 구현되고 있는 각 국가 별 실제 정책 운용체계를 비교하였다. 아래 표에서 처럼, 원조정책 집행부서, 20대 협력국에 대한 원조집중 비율, ODA규모, 주요협력 대상국과 선정기준 및 중점분야를 중심으로 비교하였다.

네덜란드는 GNI 대비 가장 높은 비율의 원조를 지원하고 있다. 앞서 설명했던 것처럼, 협력대상국 선정과 중점지원 분야와 관련하여 선택과 집중의 원칙이 비교적 일관적으로 적용되고 있음을 알 수 있다.

한편, 세 국가의 20대 주요 협력국에 대한 원조지원 집중도를 보면, 2008년 기준 한국과 일본은 각각 63%와 69%로 유사하고, 네덜란드는 35%에 이르고 있다. 이러한 비율로 볼 때, 네덜란드는 협력국가에 대해 상대적으로 원조를 고르게 지원하고 있음을 알 수 있다. 반면 일본과 한국은 원조배분이 편중되게 이루어지며, 또한 전체 협력 대상국의 수를 감안한다면 중점 협력국을 제외하고는 대부분 국가에게 소액의 원조가 지원되고 있음을 알 수 있다. 특히, 일본에 비해 절대적인 원조규모가 적은 한국에는 이러한 현상이 두드러지며, 이처럼 한국은 대부분의 국가에게 정치적인 효과를 위한 상징적 수준의 단발성 물자원조와 기술지원을 하는 경우가 많다.

협력 대상국 선정기준과 관련하여, 네덜란드는 수원국의 빈곤상황, 국정능력, 인권 상황 등 사회발전과 관련된 지표를 좀 더 고려하고 있으며, 반면에 유상원조가 차지하는 비중이 높은 한국과 일본에게는 수원국의 원리금 상환 능력과 부채상황 등 유상원조 공여조건이 중시되고 있었다. 이외에도 일본은 자국의 재정상황과 한국은 상주대사 파견국과 에너지 외교를 위한 거점 개도국 등을 선정기준으로 명시하고 있다. 이상과 같이 협력대상 선정 기준에는 국가별 기본 정책목표를 토대로 협력국가와의 정치, 외교 및 경제관계 등이 고려되고 있다.

중점지원 분야와 관련하여, 네덜란드는 사회, 행정인프라 분야에 주로 지원하는데, 특히 사회발전과 관련된 수원국 정부의 행정능력 강화, 민주화, 교육, 보건정책 등 장기간 지원이 요구되는 거시정책의 개혁과 자문 등에 집중하고 있다.

일본은 경제 인프라 분야의 최대 공여국으로서, 사회, 행정 인프라 부문에 대한 원조는 미비한 수준이었다. 한국은 경제 인프라 분야에 대한 지원 비율이 증가했으며, 사회, 행정 인프라 분야는 감소하였다. 한편, 일본과 한국의 지원형태는 건축, 설비, 물자공여, 기술전수 등 하드웨어적인 형태였으며, 이는 비교적 단 기간 내에 목표를 달성할 수 있고 가시성이 높은 결과를 도출하는데 용이할 수 있다. 이러한 측면에서 양국은 네덜란드와는 다른 양상을 보이고 있다. 실례로, 사회행정 인프라 분야에 대한 네덜란드와 한국의 지원형태에서 그 차이점을 명확히 알 수 있다. 즉, 양국은 외면적으로 동일한 분야에 지원하는 것처럼 보이지만, 실제 지원하는 형태는 상이하다. 이를테면 한국은 긴급원조와 인도적 지원을 중심으로 철도, 병원, 학교 등 시설물 건

측과 같은 하드웨어적인 형태를 통해 수원국의 사회 분야 인프라 구축에 지원했으나, 네덜란드는 수원국 정부의 행정능력 강화나 인권상황 개선 등 정책과 기관의 개혁 및 자문 등의 형태로 사회적인 지표를 향상하기 위한 소프트웨어적인 형태의 원조⁸³⁾에 치중하고 있다.

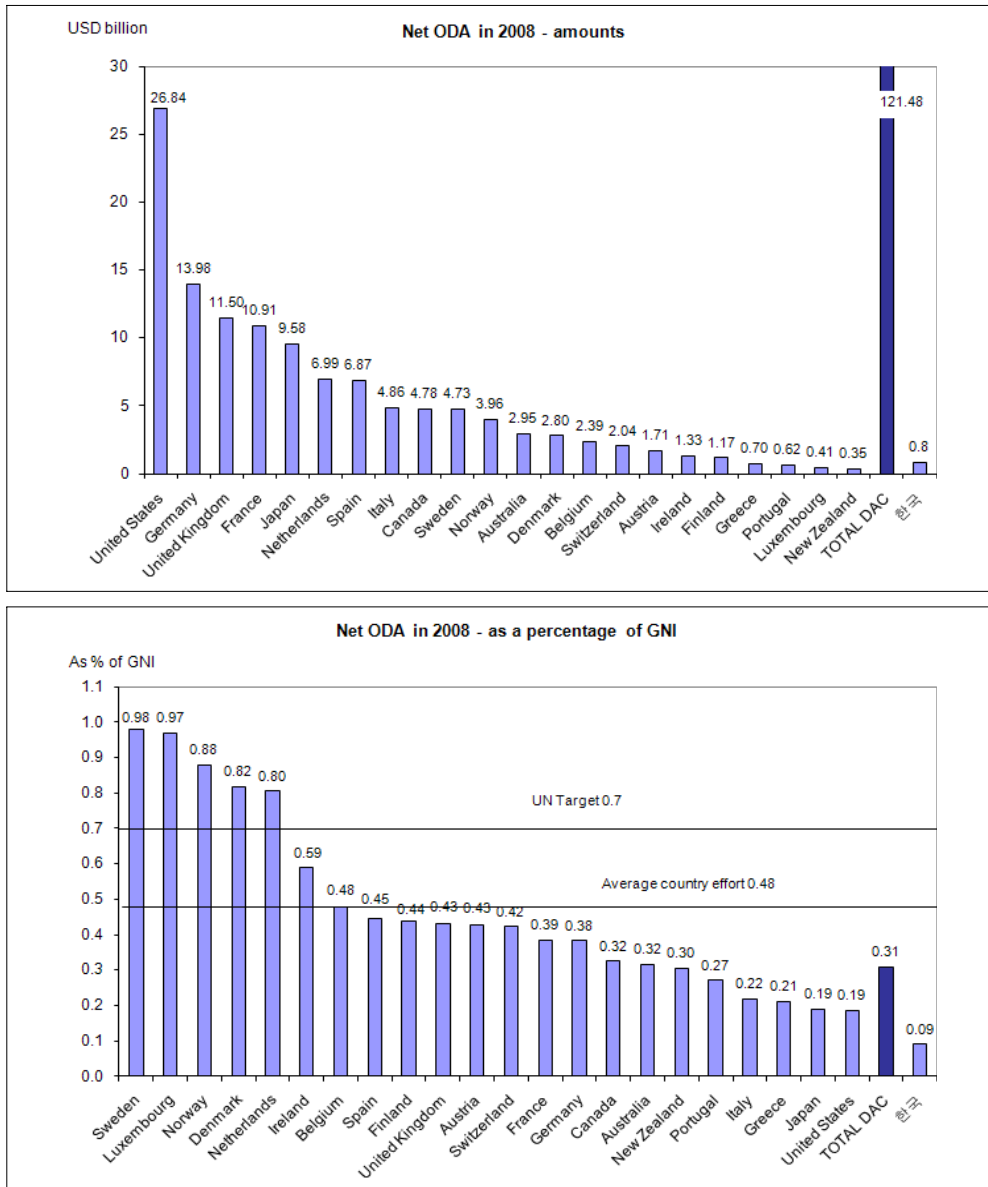
[표 5-3] 네덜란드, 일본, 한국 원조 운용체제

(2008년 순 지출 기준, 단위 : million USD)

구분	네덜란드	일본	한국	DAC
주무부서	외교부 주도/DGIS	유·무상자금협력 통합, 외무성기구 개편	외교부와 기재부 이원화 체제	—
ODA 총액/ 양자 간 비율(%)	6993/74.4	9575/71.2	802/67.2	2015년 MDGs 달성을 위한 증대/71.2
ODA 총액/ 20대 수원국 집중 비율(%)	35	69	63	—
ODA/GNI(%)	0.80	0.19	0.09	0.31
1인당 ODA(USD)	424	75	17	136
주요 협력대상국	36개 장기원조국 (아프리카, 아시아, 라틴아메리카, 유럽 및 중동의 저소득국 중심)	151개국, 아시아 집중	140개국, 아시아 집중	아프리카 지원확대
협력대상국 선정기준	빈곤상황 정부의 행정능력 경제, 사회 정책 인권상황 GNP/PP 국가부채 원조수요	GNP/PP 프로젝트 시행의 적격성 국가부채 경제개발 계획 수원규모와 발전정도 일본과의 외교관계 일본의 재정상황	경제교류 및 향후 경협잠재성 (원리금 상환능력) 상주 대사 파견국 외교관계 빈곤상황 정부의 국정능력 성장잠재력 기존원조실적 에너지외교를 위한 거점개도국	—
중점분야	사회, 행정 인프라	경제 인프라	사회, 행정 인프라 경제 인프라	사회부문

83) 소프트웨어적인 원조를 실시하기 위해서 공여국들은 자국의 전문가를 파견하는데, 전문가와 관련한 행정비용이 전체금액의 80~90%를 차지하는 경우도 있어 이와 관련 논란이 되어왔다.

[그림 2-1] DAC 회원국 원조 지원동향 : 규모 및 GNI 대비



자료 : OECD/DAC 통계

[표 5-4]는 섹터별 지원형태를 좀 더 세부적으로 분석하기 위해 세 국가가 가장 중점적으로 지원하고 있는 교육, 보건, 행정제도 등 3개 분야, 한국의 지원 비율이 상대적으로 높은 분야인 정보통신(ICT), 그리고 아직까지 지원비중이 미비한 환경 분

야 등 총 5개의 섹터를 선별하여 국가 별 지원형태의 차이점을 비교하였다.⁸⁴⁾

교육과 보건 분야에서 네덜란드는 전염병 관리와 정책개혁에 집중하고 있다. 반면에 한국은 병원건립 등 시설물 건설과 기자재 지원형태에 치중하고 있다. 일본은 기존의 하드웨어적 형태에 소프트웨어적인 지원을 병행하고 있다. 이를테면, 일본교육의 성공사례인 기초교육, 고등교육 중점화 전략, 과학, 수학교육 등 교육과정과 교육내용 발전전략 부문에 소프트웨어적인 형태를 적용하여 개도국의 교육발전을 위한 모델로 활용하고 있으며, 유능한 교사를 다수 파견하여 교수학습 방법의 개선, 교과서, 교육내용 개선, 기초교육 활성화 등 기관의 역량 강화를 목표로 지원하고 있다.⁸⁵⁾

행정제도 분야의 경우, 지원형태와 정책목표에서 차이점을 볼 수 있다. 한국과 일본은 자국의 비교우위 분야를 활용하여 과거 개발경험을 개도국에게 전수하는 형태의 지원을 강조하고 있다. 특히, 한국은 차량, 컴퓨터, 사무기기 등 개도국의 행정역량 강화를 위한 물자지원을 주로 해왔지만, 최근에는 경제성장 전략, 수출 진흥, 민영화 등 경제정책 관련부문에 지원 비중을 늘여가고 있다. 이와 달리 네덜란드는 인권, 부패개선, 민주화 등 사회개혁을 위한 분야에 치중하고 있다.

ICT부문은 소수 공여국만이 지원하는 분야로서, 2007년 절대적인 지원액을 기준으로 했을 때 한국은 타 공여국의 평균보다 4배가 높은 지원을 하였다.⁸⁶⁾

한편, 환경부문에서 일본과 네덜란드의 지원비중은 높으나, 현재 한국은 폐기물 처리 관련 사업 등에 대한 미비한 수준의 지원을 하고 있다.

[표 5-4] 섹터별 지원 분야의 성격

구분	네덜란드	일본	한국
섹터	software aid (자문, 정책개혁)	hardware ⇒ software	hardware aid (물자지원, 시설물 건설)
교육	교사양성, 인적능력향상, 기초교육 강화, 범죄예방, 온라인 교육, HIV/AIDS 교육, 성별평가	학교건립, 교육환경개선, 교원양성, 교재개발, 직업교육, 연구개발 능력향상, 유학생지원	초중등학교 건립, 교육환경개선, 교사연수, 교과서 보급, 기자재지원

84) 한국국제협력단(2009d), JICA(2010), Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007a)

85) 한국국제협력단(2008), *교육 분야 지원 사업, 분야별 평가보고서*, 39쪽

86) 정우진(2010), *한국형 개발협력모델, 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램*, 한국국제협력단, 24쪽.

보건	식량원조, 생식보건, HIV/AIDS, 말라리아 등 전염병 감소, 사회 안전망 구축, 정치, 공공지원 강화 민간부문과의 협조체제 강화	행정제도 정비, 의료 시설개선, 의약품 공급, 재무 관리와 재원의 확보, 인재 육성과 관리, 의료기관 신설, 개보수	HIV/AIDS 말라리아 등 전염병 퇴치, 영양소 건립, 의료시스템 구축사업 식수개발사업, 의료장비 지원
행정제도 (거버넌스)	민주화, 부패방지, 공공재정, 사회개혁, 경제개혁, 지방분권, 역량교육, 민영화, 부패방지위원회	법률시스템 구축, 인적자원 육성관리 능력 향상, 지방 자치 행정능력 향상, 행정의 투명성 제고, 지역 사회의 조직강화, 선거관리위원회 기능강화	정부기관 기자재 물품지원 경제개발 추진능력 강화, 경제개발 전략 수립능력 배양, 시장경제 정착지원, 산업개발정책수립 수출 진흥 지원, 전자정부, 온라인 세관, 산업발전 전략, 행정전산화, 토지등록시스템구축
ICT	정보, 통신, 기술개발	정보통신 개발 관련 자문파견, 인재육성, 통신기반 정비, 교육, 의료 분야 등 IT도입	정보통신 인력양성, 전자정부 구축지원 (인프라구축, 전산화 시스템), 훈련센터, 교육센터 건립
환경	에너지 공급 프로그램 강화 기후변화에 적응하기 위한 정부정책 지원, 정부, 지자체, 시민단체의 관련 정책지속을 위한 지원	환경오염, 대기오염 방지계획 수립, 하수도, 정화조 설치, 지구온난화, 오존층파괴, 폐기물 관리를 위한 정부 능력강화	환경 오염관리능력, 폐기물 통합관리시스템 등

자료 : 한국국제협력단(2009d), JICA(2010), Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2007a)를 활용하여 작성함.

[표 5-5]는 개발원조의 질적인 측면을 평가하기 위해 일반적으로 활용되고 있는 언타이드 원조와 증여율 지표를 활용하여 국가 별 원조의 질적인 측면을 비교하였다.

특히, 일본은 DAC 회원국 중 원조의 질적인 측면에서 하위수준에 있는 것으로 평가받고 있다. 즉, 현재까지 Grant element의 수준이 DAC회원국의 평균보다 낮는데 이는 자국의 수출과 연계하여 유상원조를 중심으로 지원해 왔기 때문이다. 이외에도 전통적으로 무역 및 투자와 연관성이 높은 아시아 지역을 중심으로 지원해 왔기 때문에 최빈국에 대한 원조비율이 낮다.

한편, 효과적인 원조방식의 하나로서 파리선언에서 권고했던 프로그램 원조방식과 관련하여 국가 별 변화 양상을 볼 수 있었으며, 특히 이와 관련된 최근 일본의 변화를 볼 수 있다. 이와 달리 한국의 경우 아직까지 프로그램 지원 실적이 전무하다.

[표 5-5] 원조의 질과 효과성 관련 지표

(2008년 기준, 단위 : million USD, %)

구분	언타이드 (%)*	부분 언타이드 (%)	타이드 (%)	증여율 (G.E.)	프로그램 원조(PBA)				
					예산 지원	기타 PBAs	전체 원조에서의 비율(2007, %)	2005 (%)	2005/2007 (% point)
네덜 란드	94.5	-	5.5	100	438	253	71	71	0
일본	96.5	-	3.5	85.5	61	849	52	33	+19
한국	-				0	1	1	0	+1
DAC 평균	87.3	0.2	12.5	86	-	-	35	35	35

* 양자원조 중 약정기준, 기술협력과 행정비용 제외

자료 : OECD(2008b)와 OECD/DAC통계를 토대로 작성

이상과 같이 한국, 일본, 네덜란드는 각기 다른 방식의 국가발전과정을 경험하였다. 다만, 일본과 한국은 정부주도하 급진적인 경제성장을 이루었다는 큰 틀 내에서 공통적인 배경을 공유하고 있다. 즉, 양국은 정치, 경제, 사회발전을 전제로 점진적인 근대화를 이루었던 구미선진국들과는 상이한 국가발전 과정을 경험했으며, 이러한 과정에서 형성되어 온 국내체제와 환경은 거시적인 정책방향, 성격, 집행에 반영된 것으로 볼 수 있다. 물론 소득수준과 국제사회에서의 역할론적 측면에서 일본과 한국은 다른 위치에 있으며, 절대적인 원조규모에서도 큰 차이를 보이고 있다. 또한 양국 원조정책의 동기는 배상전략과 북한과의 체제경쟁이라는 다른 정치, 역사적인 환경에서 형성되었다. 그러나 유사한 국가발전과정을 경험하면서 한국은 일본의 정책에 영향을 받아왔다. 따라서 양국은 수원국의 경제성장을 통한 빈곤감소라는 기본정책 뿐 아니라, 다원화된 실시체제, 높은 유상원조 비중, 광역차원의 접근 형태, 지원 분야의 성격 및 정책수단 등 운용체제 면에서도 유사한 방향으로 발전해 왔다.

이처럼, 최근 국제개발협력기본법의 시행, 조직개편, 유·무상부처 통합 등 이원적인 기존체제를 통합하기 위한 한국 내 개혁의 움직임은 본다면, 향후에도 한국의 정책은 일본과 유사한 방향으로 발전해 갈 가능성이 높아 보인다. 다만, 한국은 최근

DAC에 가입하면서 국제적인 추세에 좀 더 능동적인 입장을 취하고 있는데 이러한 움직임이 계속 된다면, 향후 한국의 원조정책은 일본의 경우보다 좀 더 적극적으로 국제적인 기준과 추세를 수렴하는 형태로 나아갈 가능성이 높아 보인다.

3. 중남미 사례를 통해 본 최근경향과 원조형태의 변화

네덜란드와 일본의 중남미 지역에 대한 원조규모는 감소추세에 있다. 그러나 양국은 전반적인 원조정책 방향과 운용체계를 틀 내에서 실제 정책을 집행하고 있었다.

네덜란드, 일본, 한국의 대 중남미 지역에 대한 정책목표와 방향은 외면적으로 별다른 차이점을 발견하기 어렵다. 다만, 한국과 일본은 개도국의 경제성장을 통한 빈곤감소를 강조하는 대신 네덜란드는 수원국 정부의 행정능력 강화, 인권, 환경관련 분야에 집중함으로써 사회상황을 개선하여 빈곤의 원인을 제거한다는 방식으로 접근하고 있다.

중점 협력국과 관련하여, 네덜란드는 ‘선택과 집중’의 원칙에 따라 지원 국가를 5개국으로 축소하여 집중 지원하며, 구 식민지였던 수리남을 제외하고 나머지 국가들과는 경제적인 관련성이 크지 않은 것으로 보인다.

일본의 대 중남미 정책방향에는 전략적인 측면이 강하게 내포되어 있다. 일본과 중남미 간의 관계에는 경제적인 이유 뿐 아니라 정치, 역사, 사회적 배경이 복합적으로 반영되어 있기 때문에 일본은 지원국 수를 축소하지 않은 채 대부분의 국가를 광범위하게 지원하는 기존원칙을 고수하고 있다. 우선 중남미 전체를 중미·카리브와 남미 등 두 부분으로 크게 구분하고 지역별, 소득국가 별 차별화 전략에 따라 목표, 분야, 정책수단, 지원기간 등을 다르게 적용하고 있다.

한국과 중남미 주요국가 간의 실질적인 교류는 1980년대 후반에 이루어졌으며, 북미자유협정(NAFTA)을 계기로 활성화 되었다. 한국의 대 중남미 원조정책의 방향에는 네덜란드나 일본의 경우와 같은 역사적, 문화적 동기는 결여되어 있다.

한국은 일본의 경우처럼 중남미 대륙을 중미와 남미 두 부분으로 구분하고 있는데, 중미의 경우 중미통합체(SICA) 회원국과 남미의 경우 저개발국을 중심으로 지원하는 원칙을 명시하고 있다. 한국은 일본의 경우처럼 대부분의 국가를 광범위하게 지원하는 경향을 보여 왔으며, 이는 초기 북한과의 체제경쟁으로부터 비롯된 형태로 보여

진다. 현재 기존의 다 국가 지원방식으로부터 벗어나 지원국을 중점 협력국과 일반 협력국으로 분류하여 집중의 원칙을 적용하는 경향은 보이고 있으나 아직까지 선택의 기준은 명확하지 않다.

중점분야와 관련하여, 네덜란드는 협력국가의 단계별 구분에 따라 profile1의 MDGs 달성과 profile2의 안보와 개발이라는 목표에 따라 국가별 세부적인 중점분야를 선정, 지원하고 있으며, 특히 수원국 자체가 국가개발 계획이나 빈곤감소 전략을 수립한 경우에는 이러한 전략에 우선하여 중점 분야를 선정, 지원하고 있었다.

한편, 네덜란드가 다른 공여국과의 협력 체제를 구축하여 예산지원그룹(BSG)을 통해 니카라과를 지원하는 사례는 원조효율을 제고하는 새로운 형태의 접근방식으로서 한국에게도 시사 하는 바가 크다.

일본은 지역통합체와 남남협력 등의 방식을 통해 광역자원의 접근형태를 취하고 있으며, 거의 대부분의 국가와 협력관계를 유지하려는 기존 원칙을 고수하면서 원조 효율을 추구하고 있다.

[표 5-6] 대 중남미 정책방향 및 운용체계 비교

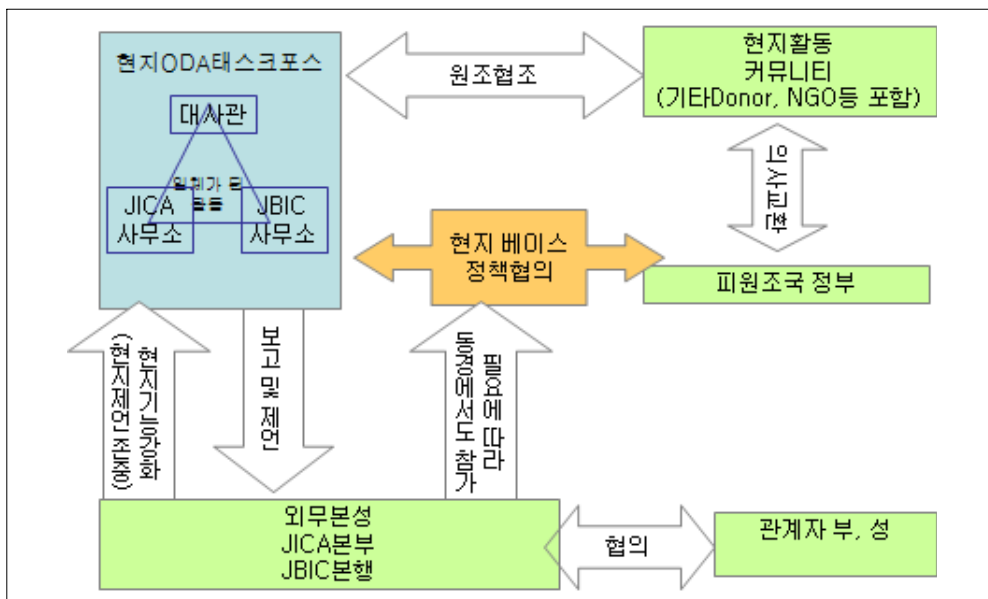
구분	정책목표	협력국 및 선정요소	중점분야	정책수단 및 사례
네덜란드	• 빈곤감소	• 5개국 집중 • 역사적인 동기 • 인도적인 동기	• MDSs 달성 • 안보와 개발 • 수원국정부의 국가개발 계획 혹은 빈곤 감소 전략	• 대 니카라과 예산지원그룹 (BSG) • 다년간 전략계획
일본	• 경제성장을 통한 빈곤감소 : 중미·카리브와 남미로 구분	• 광범위한 지원 • 역사적인 동기 • 사회적인 동기 • 경제적인 동기	• 중미 : 분쟁으로 인한 정치, 사회 불안요소 제거 • 남미 : 인프라 개선, 투자환경 정비, 중소기업 육성, 환경	• 인프라 개선 • 풀뿌리 협력 • 남남협력 • 역내협의를 통한 지원 • 국별 원조 정책
한국	• 경제성장을 통한 빈곤감소 : 중미·카리브와 남미로 구분	• 정치적인 동기 • 역사적인 동기 (한국전쟁) • 경제적인 동기	• 교통 • 통신 • 보건 • 의료 • IT	• 프로젝트 지원 • 물자공여 • 전문가 파견 및 연수생 초청

국별 원조계획(CAS)과 관련하여, 네덜란드는 현장중심의 운영체계 하에 정책수립, 사업선정, 발굴, 집행 등 실무업무를 주재공관이 주도하며, 시행단계에서 수원국 정부가 참여하고 있다. 네덜란드는 profile2에 속하는 국가를 중심으로 다년간 전략계획(MASP)을 수립하고 있다. 현재 중남미 5개국 중 니카라과와 과테말라 등 2개국을 대상으로 본 전략이 수립되어 있다.

일본의 경우, 현장협의체인 ODA 태스크 포스에서 수원국의 기초적인 상황 보고서를 작성하며, 이를 토대로 일본국제협력단(JICA)이 국별원조계획(CAP)을 수립하고 있다. 2009년 10월 기준, 중남미 국가 중에는 니카라과, 볼리비아, 페루 등 3개국을 대상으로 본 전략이 수립되어 있다.

한편, 일본은 1989년부터 지역별, 국별 체제로 전환하기 위한 조직개편을 단행했으며 결국 유·무상원조의 통합체제는 2008년에 이르러 New JICA의 설립을 통해 이루어졌다. 이러한 일본의 사례에서 보는 것처럼, 조직개편과 부처통합은 단기간 내에 관련부처의 의지만으로 이루기 어려운 복잡한 사안이므로 한국 역시 일본과 같은 유·무상통합 체제를 구축하기까지는 상당한 시일과 시행착오를 겪을 것으로 예상된다.

[그림 2-2] 현지 ODA Task Force의 조직체계



[표 5-7] 네덜란드와 일본의 국별 원조정책

국명	제도적 장치	대상국가 및 시행주체	선정기준	목표
네덜란드	다년간 전략계획 (MASP)	- 중심주체 : - 현지공관 - 수원국 정부 - 대상국가 : - 니카라과 (2006년 9월) - 과테말라 (2009년 1월)	- 국민총생산(GNP)대비 빈곤수준 - 민주화, 정부행정능력 측면에서 향후 잠재 가능성 - 수원국의 수요 (다른 공여국으로부터 지원받는 원조 규모) - 네덜란드와의 정치적, 역사적, 문화적 관계 - Profile 2에 속하는 국가	수원국의 PRSP 혹은 국가개발 계획
일본	국별원조 계획 (CAP)	- 중심주체 : - 현지 ODA Task Force - JICA - 대상국가 : - 페루 (2000년 8월) - 니카라과 (2002년 10월) - 볼리비아 (2009년 4월)	- 원조규모 고려 - 전략적 중요성 (협력, 투자, 무역관계, 지역에서 해당국가의 정치, 경제적 역할) - 글로벌 이슈와의 관계 (빈곤, AIDS, 평화구축, 행정능력 등) - 지역적 균형 : 아시아 지역을 우선하나 지역적 배분 고려 - 다른 공여국과의 협력 관계	수원국의 PRSP 혹은 국가개발 계획

[그림 2-2]는 일본 현장협의체의 조직 체제도이다. 본 협의체는 공관, 일본국제협력단(JICA), 일본국제협력은행(JBIC)의 현지사무소 직원으로 구성되며, 경우에 따라 일본무역진흥회(Japan External Trade Organization : JETRO)의 직원도 참여한다. 본 협의체는 2009년 기준, 79개국에 설치되어 있으며, 수원국의 정치, 경제, 사회정세 등 원조수요와 실태를 직접적으로 파악하고 이를 통해 정책입안과 실행능력을 강화하기 위한 목적으로 설립되었다. 또한 개발수요에 대한 조사와 분석을 토대로 국별 원조정책에 관한 입안과 원조수단 간의 연계방안 등을 검토하고 구체적인 안건 형성, 실시와 관련한 사항을 본부에 보고하고 제언하는 역할도 하고 있다.

향후 한국에게도 이러한 협의체의 설치는 국별 원조계획 수립 시 수원국과의 정책 협의체로서 활용할 수 있으며, 국가별 기초상황을 분석하고 현지 주재기관에 산재된

정보를 통합하는 창구로서의 역할 뿐 아니라, 유·무상 통합이전 부처 간 현장차원의 업무조정 기관으로서 중재자 역할도 수행할 수 있을 것이다.

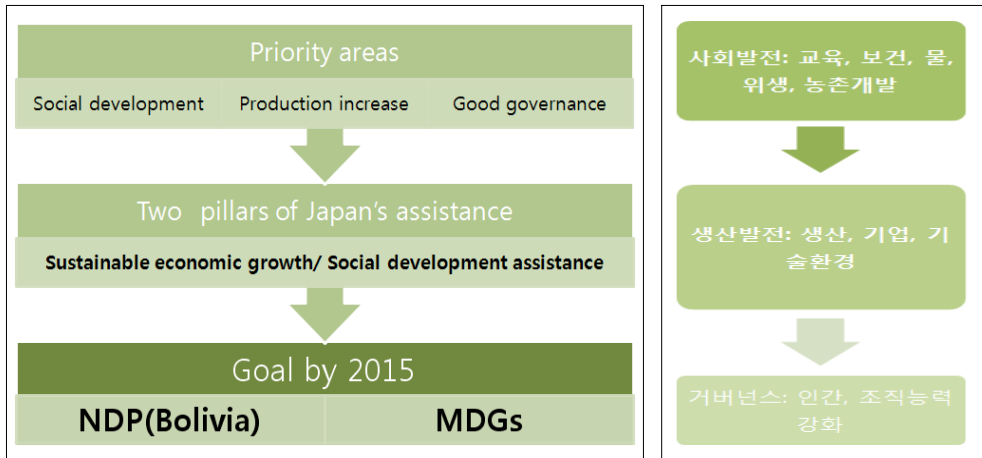
[표 5-8] 사업별 추진과정

구분	목표	활동내용
준비단계	사업 발굴	• 수원국 요청서 접수 및 분석 • 예비 타당성 조사 및 평가
↓		
예비조사	정보수집 선택, 심사	• 프로젝트 타당성 분석 : 예산, 목표, 위치, 기간 • 기본계획 수립(안)
↓		
설계	프로젝트 설계	• 세부프로젝트 계획 설정
↓		
구현	프로젝트 실시	• 타당성 상세연구 • 정부 간 합의 체결 • 세부계획 수립 및 확정 • 업체선정, 중간평가
↓		
사업평가	평가	• 사업점검 및 평가
↓		
후속관리	애로사항 해결	• 사후관리 지원

[표 5-8]는 원조정책의 사업별 추진과정을 나타내고 있다.

각 국가는 지원하고 있는 분야별로 다음과 같이 ① 준비단계 → ② 예비조사 → ③ 설계 → ④ 구현 → ⑤ 사업평가 → ⑥ 후속관리라는 6단계를 거쳐 사업을 수행하고 있다. 각 절차의 활동내용 등 세부적인 측면에서 국가별 차이가 있을 수 있지만, 큰 틀 내에서는 다음과 같은 절차를 통해 분야별 사업이 추진되고 있다. 특히, 일본의 경우 기존 사업별 추진과정에 국별 지원정책을 결합하여 사업을 시행하고 있다.

[그림 2-3] 일본의 대 볼리비아 국별 원조정책 매트릭스



자료 : JICA(2010)

[그림 2-3]의 일본의 대 볼리비아 국별 원조정책 매트릭스를 보면 2015년까지 대 볼리비아에 대한 최종목표는 MDGs와 볼리비아 국가개발계획의 목표를 달성하는 것이다. 이에 따른 상위목표는 지속가능한 경제성장과 사회발전이며, 세부목표는 사회발전, 생산능력 증진, 행정능력 강화이다. 중점지원 분야는 이러한 세부목표에 따라 최종적으로 결정되고 있다. 이상과 같이 국별 원조정책에는 최종목표, 상위목표, 세부목표라는 3가지 수준의 목표가 선정되며, 결국 이 과정에서 수원국의 자체적인 빈곤감소 전략(PRSP) 혹은 국가발전 계획이 우선적으로 고려되고 있다.

결론

네덜란드, 한국, 일본은 상이한 정치, 경제, 사회구조를 가지고 있으며, 원조정책의 방향과 운용체계에는 이러한 각 국가의 구조적인 특성이 반영되고 있다. 본 연구에서는 일본과 네덜란드의 원조정책과 운용체계를 한국과 비교하였다. 분석결과, 각 국가는 이들의 국가상황과 발전단계를 반영한 다양한 방식과 형태를 통해 원조정책을 실시하고 있었다.

네덜란드의 원조정책은 구 식민지 국가와의 관계로부터 비롯되었고 역사적인 배경과 연관성이 높고 축적된 경험을 바탕으로 제도의 변천과 시행착오를 거쳐 국가이익과 이상주의적인 목적을 조화시켜 비교적 체계적으로 원조정책을 운용하고 있다.

일본의 원조정책은 전후 배상국가와의 관계로부터 비롯되었고 자국의 경제적인 이익과 연관성이 높은 정책을 구현하고 있었다.

한국은 원조수원국에서 공여국으로 전환한 과도 국으로서 원조정책에는 국내외 냉전 상황, 분단, 대미 의존적인 정치구조 등 특수한 역사적인 경험이 반영되어 있다. 그러나 선 성장 후 분배론에 기반하여 단 기간 최대한의 경제성장을 달성하기 위해 정부주도의 산업정책을 실현해 왔다는 측면에서 일본과 유사한 국가발전 과정을 경험하였다. 이러한 과정에서 한국은 일본의 정책에 영향을 받아왔고, 따라서 양국의 기본적인 정책방향과 운용체계는 유사하다. 이를테면, 양국의 원조정책에는 산업화 과정에서 비롯된 정치, 사회구조적인 취약성이 반영되어 있다. 그러나 일본은 소득수준, 국제적인 역할론, 원조 공여역사에서 한국과는 다른 위치에 있으며, 양국은 절대적인 원조규모 자체에서 큰 차이를 보이고 있다. 이외에도 일본은 DAC의 초기 회원국이지만, 국제적인 흐름을 적극적으로 수렴하는 국가로 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 전통적인 공여국으로서의 오랜 역사를 바탕으로 명확한 원조정책을 표방하고 있으며, 국제사회에서의 책무, 자국의 이해관계와 여건 및 비교우위 분야에 따라 일관성 있는 정책을 운용해 왔다. 이러한 맥락에서 본다면, 한국은 후발국가의 범주에 속한다.

과거 한국은 절대적인 빈곤국으로서 현재 개도국 상황을 직접 체험했으며, 기존 공여국과는 상이한 국가발전과정을 경험하였다. 이처럼, 한국의 독특한 경험과 원조

모델이 수원국의 경제발전에 기여할거라는 긍정적인 측면들이 부각되면서, 한국의 차별적인 특성을 강조하는 ‘한국형’모델의 정립에 대한 필요성이 제기되어 왔다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 2004년 이후에는 경제개발 분야에 초점을 둔 경제개발경험 공유사업(KSP)과 한국의 비교우위 분야 및 원조형태 등에 대한 다양한 분석연구⁸⁷⁾들도 진행되어 왔다.

그러나 무엇보다도 현 단계에서 한국의 차별적인 원조전략과 모델을 구축하기 위해서는 원조정책의 철학과 방향을 명확히 표명하고 실제로 이를 실현해 가는 것이 선행되어야 할 과제이다. 지금 이 시점에서 ‘한국형’이라는 추상적인 개념을 강조하는 것은 오히려 한국의 상황과 비교우위만을 수원국에게 강조하는 일방적인 개념으로 인식 될 수 있으며, 이는 동시에 국제적인 추세를 거스르는 일일 것이다.

이상과 같이 “한국형”이 아닌 “한국의” 원조는 수원국의 고유한 정치, 경제, 사회, 문화적인 맥락을 이해하고 이들의 국가전략, 중점정책, 다른 공여국과의 협의과정을 강조하는 국별 원조정책을 수립하고 이를 통해 집행하는 것으로 정의할 수 있으며, 수요자와 공급자간의 상호협력과 호혜를 강조하는 개념으로 발전해 가야 할 것이다. 지금까지 한국의 과거 경제발전 경험과 현재 비교우위 분야를 부각하는 것에서 탈피하여 오히려 국제원조체제에서 발생할 수 있는 새로운 패러다임과의 관련성 혹은 현 정부에서 중점을 두는 육성산업으로서,⁸⁸⁾ 국가의 전략사업으로 발전할 수 있는 미래 산업분야를 분석함으로써 향후 한국 개발협력 정책의 발전 방향을 제시해 가야 할 것이다.

한국은 DAC 회원국이 되면서 기존 단순히 개도국에게 자금을 지원하는 ‘원조’로부터 벗어나 이들의 상황과 수요를 파악하고 근본적인 문제를 해결하기 위한 ‘개발협력(Development cooperation)’이라는 국제적인 흐름에 따라 다양한 제도적 기반 구축과 역량강화를 위해 신속하게 대응하는 중이다. 그러나 한국의 원조정책과 운용체계를 분석하는 과정에서 아직도 한국 원조정책의 기본적인 철학과 방향의 부재라는 원론적인 문제를 언급하지 않을 수 없다. 원조가 장기적이고 일관성 있는 국가적 차원의 ‘정책’으로서 수립되고 실현되기 위해서는 결국 기본철학, 목표, 방향이 명확하게 정립되지 않고서는 현재와 같은 논란은 되풀이될 것이다.

87) 정우진(2010), *한국형 개발협력모델, 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램*; 한국개발전략연구소(2007), *한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구*, 한국국제협력단 참조

88) 위의 책, 237~246쪽. 본 연구에서는 한국적 경험, 산업적 비교우위, 차별화, KOICA의 사업성과, MDG지표와의 관련성 여부 등을 기준으로 향후 한국형으로 실시될 수 있는 사업들을 분석하였다.

이처럼 개발원조의 역할과 중요성이 부각되고 있다. 한국은 경제발전과정에서 그랬던 것처럼, 후발자로서 일본과 네덜란드가 과거에 겪었던 혹은 현재 경험하고 있는 시행착오를 줄일 수 있는 여지가 많고, 아직까지 정책으로서의 큰 파급 효과를 가져 올 수 있을 만큼 원조의 규모가 크지 않기 때문에 현 단계에서 개혁을 추진하는데 용이할 수 있다.

최근 다양한 원조 공여 주체들이 기존 원조정책의 왜곡된 부분을 시정하기 위해 노력하고 있으며, 한국은 이러한 세계적인 추세에 동참하게 되었다. 본 연구는 한국이 DAC에 가입함으로써, 원조정책과 체계에 대한 포괄적이고 심도 있는 개혁을 추진하고 있는 시점에서 국제적인 변화의 흐름을 토대로 한국 원조정책의 동기와 운용 체계의 문제점들을 국가발전 과정에서 형성되어 온 정치, 경제, 사회 구조적인 체제로부터 분석했으며, 이를 통해 거시적인 시각에서 향후 한국이 나아가야 할 정책 철학과 방향을 고찰하고자 하였다.

이외에도 한국은 대 개도국과의 관계에 있어서 정치, 경제적 이익 등을 중시하는 일방적인 국익추구의 입장을 견지해 왔다. 그러나 이제는 개도국을 상호보안적인 동반자로서 고려하는 인식개선이 필요하다. 이러한 측면에서 원조정책은 대 개도국과의 관계에서 좀 더 포괄적이고 상호보안적인 협력관계를 구축할 수 있는 외교적 기반으로서 활용되어야 할 필요성을 제기하면서 본 연구를 종합하고자 한다.

참고 문헌

국내 문헌

- 강선주(2008), *신정부의 기여외교: 공적개발원조(ODA)의 과제와 전망*, 국제문제분석
외교안보연구원
- 강광하, 이영훈, 최상훈(2008), *한국고도성장기의 정책결정체계, 경제기획원과 정책
추진기구*, 한국개발원
- 고영선(2008), *한국경제의 성장과 정부의 역할, 과거, 현재, 미래*, 한국개발연구소
- 권기수 외(2007), *한국의 주요 국별·지역별 중장기 통상전략: 중남미*,
대외경제정책연구원(KIEP)
- 권율 외(2006), *우리나라 대외원조정책의 선진화 방안, 국제개발협력 패러다임의
변화와 한국 ODA의 개혁과제*, 대외경제정책연구원
- 국제개발협력학회(2009), *국제개발협력연구*, 국제개발협력학회
- 김복희(2002), *선진국의 공적개발원조(ODA) 동기와 모형에 관한 비교연구*,
연세대학교 행정대학원 석사학위논문
- 최상용 외(1994), *일본·일본학, 현대 일본연구의 쟁점과 과제*, 오름
- 대외정책경제연구원(2005), *공적 개발 원조(ODA) 개선방안*
- 랭커스터, 캐럴(2010), *왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?*, 시공사
- 박복영(2007), *원조모형의 국제비교와 시사점*, 대외경제정책연구원(KIEP)
- _____(2008), *우리나라 대외원조역량의 현황과 과제*, 대외경제정책연구원(KIEP)
- 박흥영(2006), *일본 ODA와 국제정치*, 한올아카데미
- 삼성경제연구소(1997), *네덜란드 경제개혁의 주요 내용과 시사점*
_____, *국민소득 2만 불로 가는 길, 선진 23개국 벤치마킹*
- 엘러 피서르 & 안톤 헤이머레이크(최남호, 최연우 역, 2003), *네덜란드의 기적*, 따님
- 외교통상부(2005), *네덜란드 개황*

- _____. (2006), *중남미 지역협력기구 개황*
- _____. (2007), *OECD 개발원조위원회 회원국의 원조정책*
- _____. (2008), *일본개황*
- _____. (2009a), *OECD DAC개황*
- _____. (2009b), *한국외교 60년 (1948-2008)*
- 이경구(2004), *한국에 대한 개발원조와 협력, 우리나라의 수원규모와 분야, 효과 사례 등에 관한 조사연구*, 한국국제협력단
- 이영조(2005), *우리나라의 대 중남미 ODA 정책 방향*, 외교통상부
- 이현주(2009), *KOICA사업의 삼각협력 추진방안*, 한국국제협력단
- 장현식 외(2007), *OECD/DAC 회원국의 개발협력 관리 체계의 비교*, 한국국제협력단
- 정우진(2010), *한국형 개발협력모델, 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램*, 한국국제협력단
- 정유아(2010a), *21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용방안*, KOICA 개발정책 포커스 제2호, 한국국제협력단
- _____. (2010b), *한국무상원조의 기본정신과 중기정책 수립 방향*, KOICA 개발정책 포커스 제3호, 한국국제협력단
- 한국개발전략연구소(2007), *한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구*, 한국국제협력단
- 한국국제협력단(1993), *1992 연보*
- _____. (2008), *교육 분야 지원 사업*
- _____. (2009a), *2008 KOICA 대외무상원조 실적통계*
- _____. (2009b), *국가별 해외 봉사단 활동현황*, 내부문서
- _____. (2009c), *1992-2008 프로젝트 사업 분야별 우수사례*, 내부문서
- _____. (2009d), *2008년도 연보*
- _____. (2010a), *KOICA 협력대상국 국별지원현황*, 내부문서
- _____. (2010b), *국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안*, KOICA 개발정책 포커스 4호
- 한국수출입은행(2009), *우리나라 ODA 통계자료집*

한국인권재단ODA연구팀(2007), *ODA 정책이 수원국의 인권에 미치는 영향*,
국가인권위원회 연구용역 보고서.
한국정치외교사학회(1995), *한국의교사II*, 집문당

국외 문헌

- Arase David Ed.(2005), *Japan's foreign aid*, Old continuities and new directions,
New York : Routledge.
- Directorate-General for International Cooperation (2003), "Mutual interests,
mutual responsibilities : Dutch development cooperation en
route to 2015," *Policy Memorandum AVT03/BZ72365A*, Hague :
Ministry for Development Cooperation.
- Hook, Steven W.(1995), *National interest and foreign aid*, Colorado : Lynne
Rienner Publishers.
- Japan International Cooperation Agency(2001), *Rethinking poverty reduction :
PRSP and JICA*.
- _____(2005), *Approaches for systematic planning of development projects
: Agricultural and rural development*.
- _____(2007), *Supporting the development of the middle income countries
: A comparison of the support strategies of selected donors and
their implications for the programs of the Japan International
Cooperation Agency*.
- _____, *JICA 2009 Annual Report*.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands(2007a), *Results in development
2005-2006*, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands
- _____(2007b), *Our common concern, investing in development in a changing
world*
- _____(2007c), *Multi-Annual Strategic Planning : A manual for Dutch mission*
- Ministry of Foreign Affairs of Japan(2009), *Country Assistance Program for
the Plurinational State of Bolivia*

- _____ (2010a), *Japan's Official Development Assistance, White paper 2009*
- _____ (2010b), *ODA のあり方に関する検討*(ODA형태에 관한 검토)
- 國際協力推進協會(2010), *國際協力に関する調査 報告書*
- OECD(1995), *Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*
- _____ (2004), *DAC Peer Review of Japan*
- _____ (2006a), *DAC Peer Review of the Netherlands*
- _____ (2006b), *Emerging good practice in managing for development results, first issue*, The World Bank.
- _____ (2008a), *DAC Special Review of Korea*
- _____ (2008b), *Survey on monitoring the Paris Declaration, making aid more effective by 2010*
- _____ (2010a), *DAC Peer Reviews of the Japan*
- _____ (2010b), *Development co-operation Report 2010*
- Shaokui Feng(2005), "Japanese aid to China, a comparison of ODA from Japan and Europe", *Japan's Foreign Aid, Old continuities and new directions*, New York : Routledge
- World Economic Forum(2010), *The global competitiveness report 2010-2011*

국내외 참고사이트

외교통상부, <http://www.mofat.go.kr>

_____, <http://odakorea.go.kr>

한국국제협력단, <http://www.koica.go.kr>

Center for Global Development, Commitment to Development Index,
<http://www.cgdev.org/cdi>

Central Intelligence Agency, The World Factbook, <http://www.cia.gov>

Ministry of Foreign Affairs of Japan, 中南米地域に対する政府開発援助.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_datebook

Royal Netherlands Embassy Seoul, <http://www.mfa.nl/seo-kr>

_____, The Labour Foundations, <http://www.mfa.nl/seo-kr>

_____, The Social and Economic Council of the Netherlands,
<http://www.mfa.nl/seo-kr>

Talita Yamashiro Fordelone(2010), Triangular Co-operation and Aid Effectiveness,
<http://www.oecd.org/dataoecd>

Transparency International, <http://www.transparency.org>

The World Bank, <http://web.worldbank.org>

별 첨

1. DAC 수원국 List	133
2. DAC 수원국 분류에 따른 하위 중소득국과 상위 중소득국의 인간개발지수(HDI)	134
3. 국제개발협력기본법	136
4. 네덜란드, 일본, 한국의 DAC주요 권고사항	144
5. 개발기여도지수 (2009 Commitment to Development Index : CDI)	145
6. 주요 경제, 사회지표를 통한 비교	146

별첨 1. DAC 수원국 List

최빈국 (LDCs)	기타 저소득국 (LICs) (per capita GNI < \$935 in 2007)	하위 중소득국(LMICs) (per capita GNI \$936-\$3,705 in 2007)	상위 중소득국(UMICs) (per capita GNI \$3,706-\$11,455 in 2007)
Afghanistan	Côte d'Ivoire	Albania	Anguilla
Angola	Ghana	Algeria	Antigua & Barbuda
Bangladesh	Kenya	Armenia	Argentina
Benin	Korea, Dem. Rep.	Azerbaijan	Barbados
Bhutan	Kirghiz Rep.	Bolivia	Belarus
Burkina Faso	Nigeria	Bosnia-Herzegovina	Belize
Burundi	Pakistan	Cameroon	Botswana
Cambodia	Papua New Guinea	Cape Verde	Brazil
Central African Rep.	Tajikistan	China	Chile
Chad	Uzbekistan	Colombia	Cook Islands
Comoros	Viet Nam	Congo, Rep.	Costa Rica
Congo, Dem. Rep.	Zimbabwe	Dominican Republic	Croatia
Djibouti		Ecuador	Cuba
Equatorial Guinea		Egypt	Dominica
Eritrea		El Salvador	Fiji
Ethiopia		Former Yugoslav	Gabon
Gambia		Republic of Macedonia	Grenada
Guinea		Georgia	Jamaica
Guinea-Bissau		Guatemala	Kazakhstan
Haiti		Guyana	Lebanon
Kiribati		Honduras	Libya
Laos		India	Malaysia
Lesotho		Indonesia	Mauritius
Liberia		Iran	Mayotte
Madagascar		Iraq	Mexico
Malawi		Jordan	Montenegro
Maldives		Kosovo	Montserrat
Mali		Marshall Islands	Nauru
Mauritania		Micronesia, Fed. Sts.	Oman
Mozambique		Moldova	Palau
Myanmar		Mongolia	Panama
Nepal		Morocco	Serbia
Niger		Namibia	Seychelles
Rwanda		Nicaragua	South Africa
Samoa		Niue	St. Helena
Sao Tome and Principle		Palestinian Adm. Areas	St. Kitts-Nevis
Senegal		Paraguay	St. Lucia
Sierra Leone		Peru	St. Vincent &
Solomon Islands		Philippines	Grenadines
Somalia		Sri Lanka	Suriname
Sudan		Swaziland	Trinidad & Tobago
Tanzania		Syria	Turkey
Timor-Leste		Thailand	Uruguay
Togo		Tokelau	Venezuela
Tuvalu		Tonga	
Uganda		Tunisia	
Vanuatu		Turkmenistan	
Yemen		Ukraine	
Zambia		Wallis and Futuna	

별첨 2. DAC 수원국 분류에 따른 하위 중소득국과 상위 중소득국의 인간개발지수(HDI)

하위 중소득국 (LMICs)	GNI per capita (USD, 2007년)	Human Development Report (H : high, M : medium, L : low)	Human Development Index (Rank/182) 2006년
Albania	3360	H	70
Algeria	3620	M	103
Armenia	2580	M	85
Azerbaijan	2710	M	88
Bolivia	1190	M	113
Bosnia-Herzegovina	3780	H	76
Cameroon	1040	M	152
Cape Verde	2480	M	121
China	2410	M	99
Colombia	4070	M	137
Congo, Rep.	140	M	136
Dominican Republic	4030	M	89
Ecuador	3150	H	77
Egypt	1500	M	122
El Salvador	3200	M	106
Republic of Macedonia	3470	H	72
Georgia	2110	M	91
Guatemala	2470	M	123
Guyana	1280	M	113
Honduras	1600	M	112
India	950	M	134
Indonesia	1520	M	111
Iran	3540	M	87
Iraq	-	-	-
Jordan	3020	M	95
Kosovo	-	-	-
Marshall Islands	3190	-	-
Micronesia, Fed. Sts.	2470	-	-
Moldova	1160	M	117
Mongolia	1280	M	116
Morocco	2230	M	130
Namibia	4110	M	129
Nicaragua	990	M	124
Niue	-	-	-
Palestinian Occupied Territories	-	M	110
Paraguay	1710	M	101
Peru	3340	H	83
Philippines	1600	M	105
Sri Lanka	1540	M	102
Swaziland	2540	M	140
Syria	1770	M	109
Thailand	3240	M	86
Tokelau	-	-	-
Tonga	2460	M	94
Tunisia	3210	M	100
Turkmenistan	2920	M	108
Ukraine	2570	M	84
Wallis and Futuna	-	-	-

상위 중소득국 (UMICs)	GNI per capita (USD, 2007)	Human Development Report (H : high, M : medium, L : low)	Human Development Index
Anguilla	—	—	—
Antigua & Barbuda	12,750	H	48
Argentina	6040	H	47
Barbados	—	Very H	39
Belarus	4250	H	69
Belize	3560	M	90
Botswana	5920	M	126
Brazil	6060	H	75
Chile	8140	H	43
Cook Islands	—	—	—
Costa Rica	5530	H	53
Croatia	12,000	H	45
Cuba	—	H	51
Dominica	4470	H	71
Fiji	3670	M	107
Gabon	6450	M	103
Grenada	5560	H	74
Jamaica	4390	M	92
Kazakhstan	4970	M	120
Lebanon	6200	H	80
Libya	10,270	H	56
Malaysia	6420	H	66
Mauritius	5980	H	79
Mayotte	—	—	—
Mexico	9400	H	54
Montenegro	5230	H	65
Montserrat	—	—	—
Nauru	—	—	—
Oman	14,330	H	55
Palau	8250	—	—
Panama	5500	H	61
Serbia	4630	H	67
Seychelles	11,060	H	57
South Africa	5730	M	128
St. Helena	—	—	—
St. Kitts-Nevis	9940	H	60
St. Lucia	5380	H	68
St. Vincent & Grenadines	4860	M	93
Suriname	4460	M	98
Trinidad & Tobago	14,630	—	—
Turkey	8090	H	78
Uruguay	6620	H	49
Venezuela	7550	H	62

별첨 3. 국제개발협력기본법

국제개발협력기본법

[제정 2010.1.25 법률 제9938호 시행일 2010.7.26]

제1조(목적) 이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국제개발협력”이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력(이하 “양자 간 개발협력”이라 한다)과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 말한다.
2. “개발도상국”이란 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 공적개발원조 대상국(지역을 포함한다)을 말한다.
3. “협력대상국”이란 개발도상국 가운데 1인당 국민소득수준, 경제·사회발전단계 등을 고려하여 정부가 국제개발협력이 필요하다고 판단하여 선정하는 국가를 말한다.
4. “국제기구”란 경제협력개발기구 개발원조위원회가 정한 개발관련 국제기구(비정부간기구를 포함한다) 가운데 우리나라가 재정적 기여를 하거나 공동사업추진 등을 통하여 협력하는 국제기구를 말한다.
5. 양자 간 개발협력 중 “무상협력”이란 협력대상국에 대하여 현금·현물·인력·기술협력 등의 형태로 제공하는 것으로서 긴급재난구호를 포함하며 상환의무가 없는 것을 말한다.

6. 양자 간 개발협력 중 “유상협력”이란 이자율·상환기간 및 거치기간 등에 있어서 협력대상국이 국제 자본시장에서 자금을 상업적 조건으로 차입할 수 있는 것보다 유리한 조건으로 협력대상국에 제공하는 현금 또는 현물 등으로서 상환의무가 있는 것을 말한다.

7. “다자간 개발협력”이란 국제기구에 대한 출연·출자 및 양허성 차관 등을 통하여 개발도상국에게 간접적으로 제공하는 국제개발협력을 말한다.

8. “시행기관”이란 국제개발협력과 관련한 사업을 실시하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관을 말한다.

제3조(기본정신 및 목표) ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.

1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제4조(기본원칙) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 “국가 등”이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 중

합적으로 고려하여 추진하여야 한다.

1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중
2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원
3. 협력대상국의 개발 필요 존중
4. 개발경험 공유의 확대
5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진

② 국가 등은 양자 간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하고, 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진함으로써 국제개발협력의 효과가 극대화되도록 노력하여야 한다.

제5조(국가 등의 책무) ① 국가 등은 제1조의 목적과 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 한다.

② 국가 등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행한다.

③ 국가 등은 관련 민간단체 등과 협력하여 국제개발협력 사업을 체계적으로 추진함으로써 국제개발협력 사업의 효과가 향상되도록 노력한다.

제6조(다른 법률과의 관계) 국제개발협력에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본정신에 맞도록 하여야 한다.

제7조(국제개발협력위원회) ① 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위

원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명 및 간사위원을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 기획재정부장관, 외교통상부장관, 국무총리실장과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장과 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한 자로 한다.

④ 간사위원은 국무총리실장이 되며, 위원회의 업무처리와 운영에 관하여 필요한 지원을 한다.

⑤ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제8조의 국제개발협력 기본계획 및 제10조제1항 제1호의 분야별 연간종합시행계획
2. 제13조에 따른 국제개발협력의 평가에 관한 사항
3. 국제개발협력과 관련된 정책 중 정부 차원의 조정이 필요한 사항
4. 그 밖에 위원장이 중요하다고 판단하여 부의하는 사항

⑥ 위원회의 부의대상 사건에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하게 하기 위하여 위원회에 국제개발협력 실무위원회(이하 “실무위원회”라 한다)를 두고 실무위원회의 위원장은 국무총리실 국무차장으로 한다.

⑦ 위원회는 필요한 경우 위원회에 민간자문위원회를 둘 수 있다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 정한 사항 외에 위원회, 실무위원회, 민간자문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(국제개발협력 기본계획의 수립) ① 제9조에 따른 국제개발협력 주관기관(이하 “주관기관”이라 한다)은 5년마다 각각 소관 분야의 국제개발협력에 관한 기본계획안(이하 “분야별 기본계획안”이라 한다)을 작성하여 실무위원회를 거친 후 위원회에 제출하여야 한다.

② 위원회는 제1항에 따라 제출된 분야별 기본계획안을 종합하여 다음 각 호의 사항이 포함된 국제개발협력에 관한 기본계획을 확정한다.

1. 국제개발협력정책의 기본방향

2. 국제개발협력의 규모 및 운용계획

3. 제12조에 따른 중점협력대상국에 대한 중기지원전략

③ 제2항에도 불구하고 기본계획안 중 위원회가 중요하다고 판단하는 사항은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 확정할 수 있다.

④ 위원회는 필요하다고 판단하는 경우에는 5년 이내라도 위원회의 심의·조정을 거쳐 제2항 및 제3항에 따라 확정된 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수정할 수 있다.

⑤ 위원회는 기본계획을 주관기관에 시달하고 주관기관은 이 중 각각의 시행기관의 소관에 속하는 사항을 해당 시행기관 및 재외공관(「대한민국재외공관 설치법」에 따른 대한민국재외공관을 말한다. 이하 같다)에 시달한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 정한 사항 외에 기본계획의 수립절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(국제개발협력 주관기관) ① 양자 간 개발협력 중 유상협력은 기획재정부장관이, 무상협력은 외교통상부장관이 각각 주관한다.

② 다자간 개발협력 중 「국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률」에 규정된 국제금융기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관한다.

제10조(국제개발협력 주관기관의 역할 및 기능) ① 주관기관은 다음 각 호의 역할 및 기능을 수행한다.

1. 분야별 기본계획안 및 연간종합시행계획안의 작성
2. 분야별 연간종합시행계획의 이행 점검
3. 소관 분야의 기본계획 및 시행계획의 홍보
4. 그 밖에 위원회가 필요하다고 판단하여 부여하는 역할 및 기능

② 주관기관은 개별 시행기관이 소관 분야에서 전문성을 가지고 국제개발협력을 효율적으로 추진할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.

제11조(국제개발협력 시행계획의 수립) ① 각 시행기관은 매년 기본계획에 따라 국제개발협력 시행계획을 수립하여 주관기관에 제출하여야 한다.

② 주관기관은 제1항에 따라 각 시행기관이 제출한 연간 시행계획이 기본계획에 부합하지 아니하는 경우에는 시행기관과 협의하여 이를 조정할 수 있다.

③ 주관기관은 시행기관 간 사업 중복 등으로 시행계획의 변경이 필요하다고 인정하는 경우에는 이를 위원회에 제출하여 조정하여야 한다.

제12조(중점협력대상국의 선정) ① 위원회는 기본계획 등을 고려하여 협력대상국 중에서 국제연합이 선정한 최빈국을 포함하여 중점적으로 국제개발협력을 행하여야 할 협력대상국(이하 “중점협력대상국”이라 한다)을 주관기관과 협의하여 선정할 수 있다.

② 위원회는 중점협력대상국을 중심으로 국제개발협력이 시행되고 이를 통하여 협력 효과가 제고될 수 있도록 필요한 조정을 한다.

제13조(국제개발협력에 대한 평가) ① 위원회는 국제개발협력 사업의 성과에 대한 국민의 이해와 국제개발협력 사업 시행의 투명성을 제고하기 위하여 국제개발협력 평가지침을 마련하고, 관련 정책 및 사업의 추진실적을 평가한다.

② 위원회는 제1항의 평가결과를 매년 6월 30일까지 국회에 보고하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 평가의 기준·방법, 국회에의 보고 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(민간국제개발협력단체 등에 대한 지원) ① 국가 등은 이 법에 따른 국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하는 민간국제개발협력단체 또는 그 단체의 연합체에 대하여 주관기관과 협의하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 국가 등은 제1항의 지원을 제공함에 있어 사업의 효과성을 제고하기 위하여 적절한 조건을 부과할 수 있다.

제15조(국민 참여를 위한 홍보 등) ① 국가 등은 국제개발협력의 필요성에 관한 국민의 지지를 확보하고 국민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 대국민 홍보 및 인식제고 방안을 마련하여 시행한다.

② 국가 등은 국제개발협력의 방향과 주요 실적 및 평가결과를 다양한 방법을 통하여 공개한다. 이 경우 공개의 대상·범위 및 기준 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 국가는 국제개발협력 사업의 효율적인 관리와 집행을 위하여 국제개발협력 사업에 관한 종합정보 제공체계를 구축하여 운영한다.

제16조(전문 인력의 양성) 국가는 국제개발협력의 각 분야별 전문 인력을 양성하기 위하여 노력한다.

제17조(국제교류 및 협력의 강화) 국가 등은 국제기구, 외국의 정부 및 단체 등과 국제개발협력과 관련된 정보교환, 공동 조사·연구, 행사의 개최 등 국제교류·협력의 추진 및 강화를 위하여 노력한다.

제18조(국제개발협력 통계자료) ① 시행기관은 매년 전년도에 국제개발협력의 통계자료를 주관기관과의 협의를 거쳐 위원회가 지정하는 기관에 제출하여야 한다.

② 주관기관은 소관 분야의 국제개발협력사업 통계자료를 작성·분석·관리한다.

③ 제1항에 따라 지정된 기관은 시행기관의 국제개발협력사업 통계자료를 종합하여 국제개발협력에 관한 연간 통계자료를 작성하고 위원회 및 주관기관에 제출하여야 한다.

④ 위원회는 국회의 상임위원회가 요구하는 경우 제3항에 따른 통계자료를 제출하여야 한다.

제19조(재외공관의 역할) ① 재외공관은 국제개발협력 사업의 발굴, 추진 및 평가 등 사업시행 과정에 참여하여야 한다.

② 시행기관은 국제개발협력 사업의 원활한 추진을 위하여 사업시행 과정에서 외교 통상부를 통하여 재외공관과 협의하여야 하며 필요한 지원을 받을 수 있다.

제20조(권한의 위임·위탁 등) 이 법에 따른 주관기관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 다른 시행기관에 위임하거나 위탁할 수 있다.

부칙 <제9938호, 2010.1.25>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

별첨 4. 네덜란드, 일본, 한국의 DAC 주요 권고사항

구분	네덜란드	일본	한국
목적		- ODA의 목적으로 수원국의 ‘빈곤퇴치 및 개발’ 강조 - 국익과 수원국 개발 목적이 상반되지 않도록 할 것	명확한 이념 부재
운영 체계	- ODA 등 각종 대외 정책 사안과 관련, 외무부의 예산을 통해 종합적으로 관리하는 시스템을 구축 - 각 부처별 대외관계 간의 유기적 연계	- ODA 평가시스템 구축 - 평가결과와 권고 사항에 대한 후속조치 매커니즘 개발 - 이원화된 원조실시체계에 대한 조치 - New JICA를 통한 대외원조통합관리 체제 구축 - 조직개편: 사업 형태 별 → 지역편제 - 외교부, JICA 역할분담 명확화	통합적 원조관리 시스템 결여
재원과 운용		- ODA/GNI 비율확대 및 구체적인 일정 제시 - 지원국 축소	- 원조규모 과소 - 재원배분 비효율성
효율성 지지 기반	- 기존지원 정책을 일관되게 시행 - 정부의 효율적인 ODA사업수행 및 정책 과정에 국민 참여 등 적극적인 노력이 작용	- 현장체제 강화, 현장인력 증원 등 - 대중교육 강화 - 개발인지사업 활성화	- 한국형 모델 부재 - 시민사회, 민간부문 참여, 국민지지기반 취약
성과 관리		포괄적인 평가 Tool 필요	- 평가, 피드백 시스템 미비 - 사후관리 미비 - ODA 성과 및 지식 네트워크 전략적 활용 미흡

별첨 5. 개발기여도지수(2009 Commitment to Development Index : CDI)*

순위	국가	원조	무역	투자	이민	환경	안보	기술	평균
1	Sweden	14.3	5.8	5.1	8.3	6.6	4.4	4.4	7.0
2	Denmark	12.2	5.6	4.7	5.2	7.0	6.5	5.5	6.7
3	Netherlands	11.2	6.0	6.1	4.6	6.9	6.5	5.1	6.6
3	Norway	11.7	1.2	5.5	6.7	8.7	7.3	5.1	6.6
5	New Zealand	3.4	7.3	4.7	5.9	6.2	8.2	4.7	5.8
6	Ireland	9.8	5.6	3.0	5.9	6.6	5.8	3.5	5.7
7	Australia	3.6	7.4	6.2	3.6	4.2	8.9	5.0	5.6
7	Spain	4.3	5.8	6.1	7.9	5.2	3.0	7.0	5.6
9	Austria	3.2	5.9	2.8	11.5	5.9	4.5	5.0	5.5
9	Finland	5.7	6.0	4.9	3.1	7.2	6.0	5.4	5.5
11	Canada	4.8	6.8	6.2	5.4	3.0	5.3	5.8	5.3
12	France	4.4	5.7	6.2	3.0	7.0	3.4	5.7	5.1
12	Germany	3.4	5.7	6.3	5.8	6.9	3.5	4.2	5.1
12	United Kingdom	5.0	5.7	6.3	3.0	7.3	4.3	4.3	5.1
15	Belgium	5.6	5.7	5.6	3.8	7.0	3.1	4.6	5.0
15	Portugal	2.8	5.8	4.9	3.5	6.1	6.8	5.0	5.0
17	United States	2.3	7.0	5.3	5.3	3.1	6.2	5.0	4.9
18	Greece	2.1	5.6	4.3	5.3	5.3	5.7	2.6	4.4
18	Italy	2.1	5.8	4.9	3.2	6.1	5.1	3.8	4.4
20	Switzerland	5.2	0.7	3.6	6.2	5.5	3.4	4.7	4.2
21	Japan	0.9	2.0	4.3	1.8	4.7	2.1	6.0	3.1
22	South Korea	0.9	0.7	5.8	0.9	2.5	1.9	6.6	2.8

* Center for Global Development는 2003년부터 각국의 원조, 무역, 투자, 이민, 환경, 안보 및 기술 등 7개 분야에서 정책의 일관성(coherence)과 성과를 토대로 CDI지수를 산정하고 있다. 네덜란드는 특히 원조, 투자, 환경부문에서의 우수한 평가를 받고 있다.

별첨 6. 주요 경제, 사회지표를 통한 비교

구분	네덜란드	일본	한국
위치	Western Europe	Eastern Asia	Eastern Asia
Income Level (OECD)	high income	high income	high income
GDP(ppp)	39,200USD('09 est.)	32,600USD('09 est.)	28,000USD('09 est.)
인구	16,445,593('08)	127,704,000('08)	48,607,000('08)
면적(sq km)	41,543	377,915	99,720
출산 시 기대수명('08)	80세('08)	83세('08)	80세('08)
도시화	82%('08)	66%('08)	81%('08)
유아사망률	4.66/1000명당 ('10 est.)	2.79/1000명당 ('10 est.)	4.24/1000명당 ('10 est.)
종교	가톨릭 30%, Dutch reformed 11%, Calvinist 6% ('06)	Shintoism 83.9%, 불교 71.4%, Christian 2% * 신도와 불교신자 중복 ('05)	Christian 26.3%, 불교 23.2% ('95)
문해율 (15세 이상)	99%('03 est)	99%('02)	97.9('02)
교육지출/ GDP	5.3%('05)	3.5%('05)	4.6%('04)
실업률	4%('08 est.)	4%('08 est.)	3.2%('08 est.)
빈곤선 이하 인구	10.5%('05)	NA	15%('03 est.)
물가상승률	2.5%('08 est.)	1.4%('08 est.)	4.7%('08 est.)
노동인구 산업별 배분	농업 2%, 산업 18%, 서비스 80% ('05 est.)	농업 4%, 산업 28%, 서비스 68% ('09 est.)	농업 7.2%, 산업 25.1%, 서비스 67.7% ('07 est.)
주요 수출국 ('08)	독일 25.4%, 벨기에 13.7%, 프랑스 8.9%, 영국 8.8%, 이탈리아 5.2%	미국 17.8%, 중국 16%, 한국 7.6%, 타이완 5.9%, 홍콩 5.1%	중국 21.5%, 미국 10.9%, 일본 6.6%, 홍콩 4.6%

주요 수입국 (‘08)	독일 16.6%, 중국 10.1%, 벨기에 8.7%, 미국 7.5%, 영국 5.8%, 러시아 5.4%, 프랑스 4.4%	중국 18.8%, 미국 10.4%, 사우디아라비아 6.7%, 오스트레일리아 6.2%, UAE 6.1%, 인도네시아 4.3%	중국 17.7%, 일본 14%, 미국 8.9%, 사우디아라비아 7.8%, UAE 4.4%, 오스트레일리아 4.1%
GCI* (2010)	8위(5.33)	6위(5.37)	22위(4.93)
IMD 국제 경쟁력 (‘07)	8위(85.9)/55	24위(72.4)	29위(61.6)
UN 인간개발지수 (HDI, ** ‘04)	10위/177	7위	26위
투명성지수 (‘07)	11위(6.59)/55	32위(4.37)	34위(4.07)

* The Global Competitiveness Index(2010~2011)

** HDI는 평균수명, 성인문맹률, 1인당 국민소득 등을 종합하여 평가한 척도로서 1~55위는 상위권, 56~141은 중위권, 142~177은 하위권에 속한다.

연구자료 정책연구 2010-25-197

선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구

발행 2010년 12월
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

[무단 복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-015-4 13320

