

외교정책과 ODA

Foreign Policy and ODA

제3차 KOICA-세종 콜로키엄 / The Third KOICA-Sejong Colloquium

목 차

사 회		이대우 (세종연구소 수석연구위원)
02 발표(I)		고대원 (연세대학교 교수) 개발협력 글로벌 거버넌스(Global Governance)의 책임성 및 통일성 제고 노력 평가
24 발표(II)		강선주 (외교안보연구원 교수) 글로벌 원조구조 2.0과 한국의 ODA
51 토론(I)		문경연 (중앙대학교 교수)
54 토론(II)		봉영식 (아산정책연구원 선임연구위원)
57 종합토론		참석자 전원

2011년 11월 15일(화) 오후 16:00-18:00 / 세종연구소 2층 제1 소회의실
Tuesday, November 15, 2011, 16:00~18:00 / The Conference Hall I, The Sejong Institute

발 표 I

고대원
(연세대학교 교수)

개발협력 글로벌 거버넌스(Global Governance)의 책임성 및 통일성 제고 노력 평가

새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)에 대한 여러 평가에 따르면 두 세 가지를 제외한 대부분의 세부 목표들은 2015년까지 달성하기 어려울 것으로 보인다. 그리고 목표달성이 무난할 것으로 보이는 분야의 성과도 지역별로 매우 불균등하다는 문제를 안고 있다. 선진국들의 개발원조 규모는 합의된 목표에 비해 크게 부족하며, 또 원조효과성 제고를 위한 여러 공약들도 충실히 이행되지 못하고 있다. 이와 같은 개발협력 글로벌 거버넌스의 성과 부진의 근본적 이유는 결국 책임성과 통일성의 부족으로 귀결되는 바, 이에 따라 최근 상호책임성과 통일성의 강화는 원조 및 개발 효과성 제고를 위한 핵심 과제로 추진되고 있다. 하지만 상호책임성과 통일성, 그 중에서도 특히 상호책임성은 여전히 새로운 개념과 현상으로 받아들여지고 있고, 그에 관한 이론적 논의와 실천의 양면 모두에서 충분한 진전이 이루어지지 못하고 있다.¹⁾

이 연구는 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서의 책임성과 통일성의 개념과 그 중요성에 대한 논의를 바탕으로 하여 개발효과성 제고를 위한 핵심 과제로 대두된 책임성과 통일성 강화 노력이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 이를 위해 제1절에서는 개발협력 글로벌 거버넌스의 성과와 과제를 개관하고, 제2절에서는 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서의 책임성 그리고 통일성의 개념, 정당성과의 관계 그리고 그 중요성에 대해 논의하고, 책임

성과 통일성 부족의 요인을 살펴본다.²⁾ 이어서 제3절에서는 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성과 통일성 제고를 위한 그 동안의 주요 노력과 성과를 평가한다. 그리고 제4절에서는 이상의 논의를 종합하고 한국의 개발협력 정책에 대한 시사점에 대해 논의한다.

I. 개발협력 글로벌 거버넌스의 성과와 과제

개발협력 글로벌 거버넌스의 성과는 새천년 개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)와 국제원조 분야를 중심으로 개관해 볼 수 있다.³⁾ 이 새천년개발목표는 빈곤퇴치와 인간개발을 위해서는 개개인의 능력 향상에 초점을 두는 다차원적 접근이 필요하다는 인식에 바탕을 두고 있으며, 따라서 개별국가와 국제기구 등의 이를 위한 적극적인 개입과 역할을 요구한다.⁴⁾ 새천년개발목표 달성에 관한 여러 평가보고서에 의하면 두세 가지의 구체적 목표치는 비교적 순조롭게 달성되고 있지만, 이들을 제외한 나머지 목표들은 대부분 현 추세대로라면 2015년까지 달성되기 어려울 것으로 보인다.⁵⁾ 2015년까지 실현 가능할 것으로 여겨지는 목표는 절대빈곤선 이하에서 생활하는 인구수를 1990년의 절반 수준으로 줄이는 것을 비롯하여 초등교육에 있어서의 양성 평등 실현 그리고 안전한 식수를 공급받는 인구 증가 등이다. 그러나 기아로 고통 받는 인구수의 반감, 보편적 초등교

1) Liesbet Steer, Cecillie Wathne and Ruth Driscoll, Mutual Accountability at the Country Level: A Concept and Emerging Good Practice (London: Overseas Development Institute, 2009), p. 13.

2) 이 논문의 1절과 2절은, 고대원, "개발협력 글로벌 거버넌스(global governance)의 주요 과제: 책임성 및 통일성 강화를 중심으로," 『지역발전연구』제19권 2호 (2010), pp. 123-152을 수정·보완한 것임.

3) 이에 포함된 여덟 가지 목표는 극심한 빈곤과 기아의 근절, 초등교육의무화 달성, 양성평등 촉진과 여성능력 고양, 아동 사망률 감소, 모자보건 향상, 에이즈, 말라리아 및 기타 질병 퇴치, 환경의 지속가능성 보장, 그리고 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축을 말한다. 이들은 다시 21개의 계량화할 수 있는 목표들로 나누어진다. 그 내용은 <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml> 참조.

4) Arjun Jayadev, "Global Governance and Human Development: Promoting Democratic Accountability and Institutional Experimentation," Human Development Reports Research Paper (New York: UN Human Development Programme, 2010), p. 8.

5) UN, The Millennium Development Goals Report (New York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2010); Overseas Development Institute, Millennium Development Goals Report Card: Measuring Progress Across Countries (London: ODI Publications, 2010); World Bank, Global Monitoring Report 2010: The MDGs After the Crisis (Washington, DC: World Bank, 2010).

육의 실현, 유아사망률 감소, 산모사망률 감소 그리고 기본 위생시설에 접근할 수 없는 인구수의 반감 등 다른 목표들에 있어서는 충분한 진전이 이루어지지 않고 있다.

그리고 그 동안의 크고 작은 성과들도 지역 또는 국가별로 매우 불균등하게 달성되고 있다는 문제점을 보인다. 절대빈곤 퇴치의 경우 하루 1.25 달러 이하의 소득으로 생활하는 개발도상국의 인구가 1990년 18억 명에서 2005년에는 14억 명으로, 그리고 절대빈곤율은 46%에서 27%로 감소하였다.⁶⁾ 그런데 이와 같은 성과는 상당 부분 중국을 포함하는 동아시아 국가들과 인도 등에서의 괄목할만한 경제성장과 그에 따른 빈곤율 저하로 인한 것이다. 사하라 이남 아프리카와 남아시아의 경우 빈곤율은 각각 51%와 40%에 달하고 있다.⁷⁾ 그리고 아프리카 전체의 절대빈곤율은 1990년의 53%에서 2008년에는 40%로 감소하였지만, 아프리카 38개국 가운데 8개국에서는 그 비율이 오히려 증가하였다.⁸⁾ 그리고 빈곤퇴치에 있어서의 심각한 지역·국가간 불균형은 2015년까지도 해소되지 못할 것으로 보인다. 예컨대 중국과 인도의 경우 2015년에 이르면 절대빈곤율은 각각 5%와 24% 수준까지 감소할 것이나, 사하라 이남 아프리카 및 서아시아 개발도상국들과 동유럽 및 중앙아시아의 일부 국가들은 2015년까지 절대빈곤율을 반감한다는 목표도 달성할 수 없을 것으로 전망된다.⁹⁾

국제적으로 합의된 개발목표를 달성하는데 있어서 선진국의 원조 확대의 필요성은 지대한 바, 공적개발원조의 확대 및 효과 증대는 새천년개발목표의 하나인 글로벌 파트너십(Global

Partnership) 구축의 핵심이 된다. 특히 최근에는 세계금융위기가 새천년개발목표 달성에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해서도 개발원조 확대의 필요성은 더욱 커졌다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee : OECD-DAC) 국가들은 2002년 새천년개발목표 달성을 위해 공적개발원조를 대폭 확대하겠다고 공표하였고, 특히 2005년에는 글렌이글스(Gleneagles) 서방선진8개국(G8) 정상회의와 유엔 새천년+5 정상회의 등을 통해 개발원조, 특히 대아프리카 원조를 크게 증액하겠다는 구체적인 목표를 제시하기도 했다. 그 이후 선진국들의 개발원조는 꾸준히 증가해왔고, 개발원조위원회 회원국들의 경우 국민총소득(GNI) 대비 대외원조 비율도 2002년 이래 증가추세를 보이고 있다. 그리고 개발원조위원회에 속하지 않는 새로운 공여국들-브라질, 중국, 인도, 쿠웨이트, 사우디 아라비아, 남아프리카 등-과 비정부기구들의 원조액도 크게 증가하고 있다.¹⁰⁾

그러나 그럼에도 불구하고 선진국의 개발원조는 기존의 공약에 비추어 볼 때 크게 부족하다. 2010년 선진국의 원조액은 목표의 80% 정도에 불과하고, 특히 대아프리카 원조는 목표의 절반에도 미치지 못하였다. 선진국의 국민총소득 대비 원조 비율은 최근 0.31%선에 정체된 채 2005년의 목표치인 0.36%에도 미치지 못하고 있는데,¹¹⁾ 이 비율은 지난 40년 동안 계속 강조되어 온 목표치인 0.7%의 절반에도 미치지 못하는 것이다.¹²⁾

개발원조의 효과성(aid effectiveness)이 낮은 것도 원조 부족에 뒤이은 중대한 문제이다.

6) UN, 2010, pp. 6-7.

7) Daniel Kaufmann, "To Meet the Millennium Development Goals, Think Governance", 2010 States General Conference, the Belgian Development Cooperation (May 4, 2010), p. 1.

8) 특히 나이지리아와 짐바브웨의 경우 그 비율은 1990년의 49%와 33%에서 2008년의 77%와 78%로 각각 급증하였다. Overseas Development Institute, Millennium Development Goals Report Card: Measuring Progress Across Countries (London: ODI Publications, 2010), p.18.

9) UN, 2010, pp. 6-7.

10) OECD-DAC, Development Cooperation Report (Paris: OECD, 2010), p. 136; World Bank, Global Monitoring Report 2010: The MDGs After the Crisis. (Washington, DC: World Bank, 2010) p. 128.

11) Elisa Van Waeyenberge and Jeff Powell, Whither Development Finance (Brussels: Eurodad, 2010), p. 8.

발 표 I

원조가 일부 지역 또는 국가에 편중되고, 수원국의 입장에서 원조의 규모와 시기 등을 알기 어려우며, 원조공여자가 지나치게 분산되어 있고 또 용도가 지정된 원조의 비중이 높을수록 수원국의 경제 및 사회발전에 대한 원조의 효과는 감소하게 된다.¹³⁾ 예컨대 원조 예측의 어려움 또는 불안정성(volatility)은 원조의 효과를 크게 떨어뜨리는 바, 최근 이로 인한 손실은 전체 원조 규모의 15~20%에 달하는 것으로 추정되고 있다.¹⁴⁾ 2008년에 마련된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)은 바로 원조의 효과성 제고를 위한 로드맵이라고 할 수 있지만, 그 실행은 아직 크게 미흡한 실정이다.

목표연도를 불과 4년 앞두고 있는 지금 새천년개발목표 달성이 이처럼 부진하고 또 문제점을 가지게 된 이유에 대해서는 다양한 설명과 처방이 제시되고 있다. 예컨대 자주 제기되는 진단의 하나는 목표달성을 위한 구체적인 행동계획을 제대로 마련하지 못했고, 또 필요한 곳에 집중적인 지원을 하는 대신 평균적인 목표달성에 치중해왔다는 것이다. 또 미국 등 선진국의 의지 부족도 개발협력 글로벌 거버넌스의 성과 부족의 이유로 빈번히 지적된다. 그러나 새천년개발목표 달성의 부진의 궁극적 이유는 결국 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성(accountability)과 통일성(coherence)의 부족으로 귀결된다. 사실 책임성과 통일성의 부족은 모든 분야의 글로벌 거버넌스가 공통적으로 안고 있는 문제이다. 하지만 다른 분야, 예컨대 환경보호, 인권증진 또는 국제평화와 안전의 유지 등의 분야에 비해 개발협력 글로벌 거버넌스의 경우 그 구조적 특징 등으로 인하여 이 문제

의 심각성은 훨씬 더 크다.

다행스럽게도 새천년개발목표를 포함하는, 현재와 미래의 국제적으로 합의된 개발목표(internationally agreed development goals: IADGs)를 성공적으로 달성하기 위해서는 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성과 통일성 강화가 필수적이라는 진단은 이제 널리 받아들여지고 있다. 특히 2005년 “원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)” 채택 이후, 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC), 세계은행(World Bank), 그리고 유엔 경제사회이사회 및 개발협력포럼(DCF) 등의 주요 다자기구들은 통일성, 그리고 특히 상호책임성(mutual accountability) 강화를 원조 또는 개발 효과성 제고를 위한 핵심 과제로 설정하고 있다.

II. 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성 및 통일성의 문제

1. 상호책임성과 내부/국내책임성

개발협력 뿐만 아니라 모든 분야의 글로벌 거버넌스는 그 정도의 차이는 있지만 책임성과 정당성 부족의 문제를 안고 있다. 여기에서 책임성은 행위자간 관계에, 그리고 정당성은 국제제도에 초점을 두는 개념이다. 책임성은 본인-대리인(principal-agent) 관계에 있어서 본인에 대한 대리인의 책임을 말하며, 내부책임성(internal accountability)과 외부책임성(external accountability)로 나누어지기도 한다. 내부책임성은 민주주의 국가에서의 정부와

12) 지난 10년 동안의 추세에 근거한 옥스팜(Oxfam)의 추정에 따르면 목표치인 0.7% 달성은 2050년까지도 어려울 것으로 보인다. Jasmine Burnley, “21st Century Aid: Recognizing Success and Tackling Failure”, Oxfam Briefing Paper (Oxfam International, April 2010) (http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/debt_aid/downloads/bp137_21st_century_aid_en_200510.pdf), p. 48.

13) Brenda Killen and Andrew Rogerson, “Global Governance for International Development: Who’s in Charge?” OECD Development Brief, Issue 2 (June 2010). (<http://www.oecd.org/dataoecd/34/63/45569897.pdf>), p. 1.

14) 경제협력개발기구에 따르면 2008년 각국 예산에서 계획된 대로 지출된 예산은 전체의 46%에 불과하다. Burnley, p. 17. 그리고 2009년의 경우 원조총액이 약 1,200억 달러이므로 원조변동성으로 인한 손실액만 해도 100~250억 달러에 이르는 것이다. Homi Kharas, “Measuring the Cost of Aid Volatility” Working Paper No. 3 (Wolfensohn Center for Development, July 2008); Killen and Rogerson, p. 1.

국민 간의 관계처럼 본인으로부터 권한을 부여 받은 대리인이 본인에 대해 책임을 지는 것을 말한다. 그리고 외부책임성은 어느 행위체의 대리인이 그 행위체에 속하지 않지만 그 영향을 받는 사람들에게 대해 지는 책임을 말하는데, 원 조수원국 국민에 대한 공여국 정부의 책임을 그 예로 들 수 있다.¹⁵⁾

정당성(legitimacy)은 행위자로 하여금 규칙 및 규범에 자발적으로 따르도록 유인하는, 제도나 질서의 속성을 말한다. 이 역시 두 가지로 나눌 수 있는데, 먼저 투입정당성(input legitimacy)은 규칙제정을 위한 의사결정에서의 참여의 질에 관련되는 것으로, 이는 규칙에 따라야 하는 행위자가 그러한 규칙을 제정하는 과정에 참여할 수 있을 때 높아진다. 그리고 산출정당성(output legitimacy)은 규칙 또는 제도의 산출에 관한 것으로, 이들을 통한 문제해결의 질이 높을 때 산출정당성이 높아진다.¹⁶⁾

정당성은 글로벌 거버넌스가 공동의 문제를 얼마나 잘 해결해 나가는가 하는 것에 가장 큰 영향을 미친다. 이는 글로벌 거버넌스의 성과는 무엇보다도 행위자들이 제정된 규칙 및 규범에 자발적으로 얼마나 잘 따르느냐 하는 것에 달려 있기 때문이다. 국제규범 및 규칙의 준수는 물론 행위자들의 자기이익 추구를 위한 합리적 선택에 의해서, 또는 강제에 의한 타율적 복종이나 조정에 의해서도 이루어진다. 그러나 글로벌 거버넌스는 대부분의 경우 그보다는 다양한 행위자들이 제정된 규칙과 결정에 자발적으로 따르는 것에 크게 의존하게 되며, 자발적인 규칙 준수는 글로벌 거버넌스가 정당성을 가질 때 잘 이루어진다. 그러므로 글로벌 거버넌스의 정당성은, 부캐넌과 커헤인(A. Buchanan and R.

O. Keohane)의 지적하는 것과 같이, 도덕성을 함축하는 개념이라 할 수 있다. 즉, 규칙을 제정하고 그에 대한 복종을 요구하는 거버넌스 제도들이 도덕적으로 정당하고, 또 행위자들도 그러한 규칙을 준수해야 한다—또는 최소한 다른 행위자들의 규칙준수에 간섭해서는 안 된다—는 도덕적 판단 내지 의무감을 가질 때 글로벌 거버넌스는 정당성을 가진다.¹⁷⁾

개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 이러한 정당성의 중요성은 더욱 크다. 개발협력 글로벌 거버넌스에서는 선진국과 개발도상국 또는 원조 공여국과 수원국들이 매우 비대칭적인 의무와 역할을 맡는다. 따라서 모두가 받아들일 수 있는, 도덕적 타당성을 가지는 규칙을 만들어내고 양자 모두가 그것을 준수하려는 도덕적 의무감을 가지도록 하는 것은 어렵지만 중요한 일이다. 특히 공적개발원조를 포함하여 각종 지원과 협력을 제공하는 선진국의 정부와 국민 그리고 이들 중심의 국제기구의 도덕적 의무감을 이끌어 내는 것은 개발협력 글로벌 거버넌스의 성패를 크게 좌우한다.

글로벌 거버넌스의 정당성은 당연히 책임성을 필요로 한다. 책임성이 약한 국제기구나 국가는 규칙을 제정하고 다양한 행위자들에게 그것을 준수할 것을 요구할 수 있는 정당성을 갖지 못한다. 이러한 책임성은 글로벌 거버넌스의 주요 행위자들, 즉 국가, 정부간 기구, 비정부 국제기구, 세계 시민사회조직(Civil Society Organizations: CSOs) 및 기업 등 모두에게 요구되지만, 이들의 책임성 문제에는 서로 상이한 면도 있다. 일반적으로 국가, 정부간 기구 그리고 기업은 외부책임성 부족의 문제를 갖는데 비해, 비정부 국제기구는 내부책임성 부족 문제

15) Thomas Risse, "Transnational Governance and Legitimacy", Center for Transatlantic Foreign and Security Policy Studies (2004), (http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/trn_governance_benz.pdf), p. 7; Robert O. Keohane, "Global Governance and Democratic Accountability" in David Held and Mathias Koenig-Archbugi (eds.), Taming Globalization: Frontiers of Governance (Cambridge: Polity, 2003), pp. 140-142.

16) Risse, pp. 7-8; Fritz W. Scharpf, Governing in Europe: Effective and Democratic? (Oxford: Oxford University Press, 1999).

17) Allen Buchanan and Robert O. Keohane, "The Legitimacy of Global Governance Institutions", Ethics and International Affairs, 20 (4) (Winter 2006), pp. 409-411.

발 표 I

를 갖는다. 국가, 정부간 기구 그리고 기업은 각각 자국민, 회원국 그리고 투자자에 대한 내부 책임성은 강하지만, 외부의 이해당사자들에 대한 책임성은 약하다. 반면에 비정부국제기구들은 대부분 소수의 회원과 기부자들에게 의존하기 때문에 내부책임성이 약한 반면, 도덕적 권위와 전문성에 대한 외부의 평판에 취약하기 때문에 오히려 외부책임성이 강한 편이다. 따라서 비정부 국제기구를 제외하면 개발협력 분야를 포함하는 대부분의 글로벌 거버넌스에서 보다 큰 문제가 되는 것은 외부책임성의 부족이라 할 수 있다.¹⁸⁾ 국가나 정부간 기구 등의 외부책임성을 보완하기 위해 비교적 많이 사용되는 방법은 의사결정과정에 비정부기구와 시민사회운동단체들을 참여시키는 것이다.

리스(T. Risse)는 글로벌 거버넌스의 외부책임성 부족을 보완하기 위한 두 가지 방안에 대해 논의하고 있는데, 그 하나는 글로벌 거버넌스의 문제해결 능력을 제고함으로써 산출정당성을 강화하는 것이다. 글로벌 거버넌스 제도에서 내려진 결정의 영향을 받으면서도 의사결정과정에 영향을 미치지 못하는 국가, 집단 또는 개인은 외부책임성 부족에 대해 불만을 가지게 된다. 하지만 이 경우에도 글로벌 거버넌스가 필요한 공공재를 공급해 주는 등 커다란 성과를 거두고 있다면 외부책임성 부족은 어느 정도 보상될 수 있다는 것이다. 외부책임성 부족을 보완해주는 또 다른 방안은 심의(deliberation)를 통하여 결정의 정당성을 확보하고 자발적 복종을 이끌어 내는 것이다. 즉, 글로벌 거버넌스 제도가 상호 설득과 토론을 통한 심의를 거쳐 규칙 등에 대한 합의를 도출해 낸다면, 외부책임성의 부족에도 불구하고 규칙의 정당성과 규칙 준수의 도덕적 의무감을 강화할 수 있다는 것이다.¹⁹⁾

부캐넌과 커헤인도 글로벌 거버넌스 제도의 책임성의 의미와 심의의 중요성을 다른 각도에

서 강조하고 있다. 이들에 따르면 글로벌 거버넌스 제도의 책임성은 그 요건—즉, 누가 대리인인지, 대리인은 누구의 이익을 대표하는지, 그리고 대리인은 어떤 기준을 충족시켜야 하는지 등—에 관한 심의가 이루어질 수 있도록 하는 규정을 포함하고 있을 때 충분히 실현된다. 글로벌 거버넌스의 목표, 특히 세계정의를 추구함에 있어서 글로벌 거버넌스가 어떠한 역할을 수행해야 하는지에 관해서 언제나 이견이 있을 수 있는 만큼 그 책임성의 요건도 한정적으로 확정될 수 없다. 다시 말하여 어떠한 것이 “적절한 책임성(appropriate accountability)”인가 하는 것부터가 논쟁의 대상인 만큼 이에 대한 수준 높은 심의가 용이하게 이루어질 수 있어야 한다는 것이다. 그리고 이를 통하여 책임성의 기존 요건을 수정할 수 있는 절차와 규정도 마련되어 있을 때 글로벌 거버넌스 제도는 보다 높은 책임성과 정당성을 가지게 된다.²⁰⁾

개발협력 글로벌 거버넌스 역시 외부책임성 부족 문제, 그리고 보다 적절한 내용의 책임성을 구현함으로써 도덕적 정당성을 강화해야 하는 과제를 안고 있다. 이는 무엇보다도 개발협력 글로벌 거버넌스는 다양한 행위자들의 힘, 능력, 의무와 역할 등에 있어서의 비대칭성이 매우 높기 때문이다. 특히 개발원조의 공여국 및 기구와 수원국 간의 관계는 본질적으로 비대칭적일 수밖에 없다. 따라서 개발협력 글로벌 거버넌스의 다양한 행위자들의 외부책임성을 강화하는 것은 그만큼 더 중요하면서도 어려운 문제가 된다. 그리고 비대칭적인 관계를 이루는 다수의 이해당사자들이 글로벌 거버넌스의 목표, 규범 및 규칙, 그리고 주요 행위자들의 의무와 역할 등에 대한 토론과 상호설득을 통해 보다 적절한 정당성을 강화해 나가는 것은 매우 바람직하다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 강화의

18) Risse, pp. 10–13.

19) Risse, pp. 14–18.

20) Buchanan and Keohane, pp. 426–427.

필요성은 오래 전부터 지적되어 왔지만, 이를 위한 최근의 노력은 상호책임성(mutual accountability)강화를 중심으로 이루어지고 있다. 상호책임성 강화는 2005년의 “원조효과성 제고를 위한 파리선언”에서 주요 목표의 하나로 채택되었다. 이는 원조효과성 제고를 위해서는 원조공여자에 대한 수혜자의 일방적 책임성이 아니라 상호책임성, 즉 원조공여자와 수혜자 모두가 원조효과와 개발성과 등에 대해 상대방에게 지는 책임을 강화해야 한다는 것이다. 다시 말하여 원조효과성을 높이기 위해서는, 원조에 따르는 조건(conditionality)을 충족시키는 등의 공여자에 대한 수혜자의 책임뿐만 아니라, 원조제공 약속 이행 그리고 그 성과에 있어서 수혜자에 대한 공여자의 책임도 함께 강화해야 한다는 것이다.²¹⁾

보다 넓은 의미에서 상호책임성은 개발협력의 파트너들이 그들이 자발적으로 한 약속(commitments)에 대해 서로에게 책임을 지는 전체 과정을 말한다.²²⁾ 다시 말하여 이는 개발협력 글로벌 거버넌스의 모든 행위자들이 국제적으로 합의된 개발목표(IADGs)의 달성 등 개발협력의 결과에 대하여 이해당사자들에게 책임을 지는 것이다. 따라서 개발협력 글로벌 거버넌스의 다양한 행위자들은 매우 복잡한 “거미줄과 같은 책임관계의 망”을 형성하게 된다.²³⁾

이와 같은 책임관계의 망에는 여러 행위자간의 상호책임성은 물론 각 행위자 차원의 내부책임성도 포함된다. 내부책임성은 원조공여국과 수원국 정부는 각각의 국민에게, 정부간 기구는 회원국들에, 그리고 비정부공여자는 회원 또는

기부자들에 대해 책임을 지는 것을 말한다. 개발협력 글로벌 거버넌스에서는 상호책임성과 함께, 원조공여국과 수원국의 내부책임성, 즉 국내책임성(domestic accountability)의 강화 필요성, 그리고 더 나아가 이 두 영역의 책임성간의 상호보완성 강화 또는 시너지(synergy) 효과 제고를 강조하고 있다.²⁴⁾

상호책임성은 개발협력 글로벌 거버넌스의 근본적 한계를 극복하고 성과를 제고하는데 상당히 유용하고도 적절한 개념으로 평가할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국가 및 국제기구들의 보유자원과 역할 및 의무의 비대칭성이 높은 개발협력 글로벌 거버넌스에서 합의된 목표와 규칙에 정당성을 부여하고 행위자들의 도덕적 의무감을 이끌어내기 위해서는 책임성의 강화, 특히 외부책임성의 보완이 필수적이다. 상호책임성 개념은 이와 같은 외부책임성을 잘 내포하고 있다. 또한 상호책임성의 개념은 궁극적으로 개발협력의 결과에 대한 책임, 예컨대 원조의 규모와 질뿐만 아니라 그 효과성 및 결과에 대한 책임까지 포함하고 있다. 규범 및 규칙의 준수뿐만 아니라 그 결과에 대한 책임까지 포함하는 상호책임성의 개념은 산출 정당성 강화를 통한 외부책임성 보완의 필요성도 내포하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 개발목표의 성공적 달성은 외부책임성 부족으로 인한 행위자들의 불만을 해소해 줌으로써 그들의 자발적 복종을 이끌어 낼 수 있다. 이 점에서 상호책임성 개념은 새천년개발목표 설정 이후 합의된 개발목표의 달성을 강조하는 개발협력 글로벌 거버넌스의 특성에 잘 부합한다.

21) Liesbet Steer and Cecilie Wathne, “Mutual Accountability at country level: Emerging good practice”, Background Note (London: Overseas Development Institute, April 2009), pp. 1-2.

22) OECD-DAC, “Mutual Accountability: Emerging Good Practice”, note prepared for DCF by Task Team on Mutual Accountability of the Working Party on Aid Effectiveness, (October 2009). UN Economic and Social Council, Enhancing Mutual Accountability and Transparency in Development Cooperation, Background Study for the Development Cooperation Forum High-level Symposium (November 2009), (<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunc/pdf>), p. 6에서 재인용.

23) UN Economic and Social Council, 2009, pp. 6-7.

24) 이에 관한 논의는 Pilar Domingo, Leni Wild, Alan Hudson and Cecilie Wathne, Domestic and Mutual Accountability for Aid: Building stronger synergies – Literature Review and Conceptual Framework (London: Overseas Development Institute, 2009) (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4680.pdf>) 등을 참조.

발 표 I

더 나아가 상호책임성은 원조 수원국은 물론 공여국도 양자 간의 비대칭적 관계에서 연유하는 힘의 불균형이 원조효과성 및 개발성과 제고에 장애가 된다는 것을 인정하는데서 비롯된 개념이다. 이에 따라 공여국도 개발협력 정책을 수원국이 주인의식을 가지고 추진하는 개발전략과 정책에 맞추고 수원국의 제도를 이용하여 협력을 제공하는 등의 노력을 통하여 궁극적으로 개발효과를 높이는데 책임을 진다는 것이다. 이러한 점에서 상호책임성 개념은 양자 간 관계의 비대칭성과 힘의 불균형을 극복하려는, 매우 어렵지만 근본적인 변화를 지향하는 것을 뜻한다.

2. 정책조정(policy coordination)과 정책통일성(policy coherence)

개발협력 글로벌 거버넌스가 개발목표를 달성하고 이를 위해 필요한 문제해결 능력을 강화하기 위해서는 책임성과 함께 통일성을 제고하는 것이 필수적이다. 책임성과 같이 통일성도 여러 영역 및 수준의 통일성 또는 일관성을 포함하는 개념이다. 먼저 개발협력 글로벌 거버넌스의 다수의 그리고 다양한 행위자 간의 통일성은 이들 간의 역할, 제도 및 정책의 조정을 통해 실현된다. 그리고 이러한 정책조정(policy coordination)은 공여자간, 수원자간 그리고 공여자-수원자간의 정책조정 등으로 세분화할 수 있다. 예를 들면 파리선언의 목표인 원조조화(harmonization)는 공여국 간에, 그리고 원조일치(alignment)는 공여국과 수원국 간에 제도와 정책의 효율적 조정을 통해 통일성 강화를 추구하는 것이다. 전체적으로 볼 때 개발협력 글로벌 거버넌스의 통일성은 원조공여국, 수원국, 다자기구 및 시민사회 조직들의 역할, 제도 및 정책이 효과적으로 조정될 때 유지·강화될 수 있다.

통일성은 이와 같은 행위자간의 정책조정과 함께 상호 연관되는 여러 분야의 정책 간의 일관성이나 조화도 포함한다. 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 이러한 정책통일성(policy coherence)은 국가와 국제기구 등의 원조정책

과 다른 분야—무역, 투자, 환경, 이민, 교육, 인권 등—의 정책 간의 일관성을 유지하고, 더 나아가 정책 간의 시너지 효과를 증대시킴으로써 제고할 수 있다. 최근 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 “원조정책을 넘어서(Beyond Aid)”라는 의제, 즉 원조정책과 다른 분야의 정책들의 효과적인 조정을 통해 원조효과성, 더 나아가 개발효과성을 제고해야 한다는 논의는 바로 이러한 정책통일성 강화를 목표로 하는 것이다. 개발효과성 제고를 위한 이러한 정책통일성 역시 개별 국가 및 국제기구 수준에서, 그리고 여러 분야의 국제기구 간에 이루어져야 한다.

결국 원조 및 개발효과성을 극대화하기 위해서는 다양한 행위자 간의 효과적인 정책조정과 여러 분야 정책 간의 정책통일성 강화가 함께 이루어져야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 우선 개발협력 글로벌 거버넌스의 전체적인 통일성 제고를 위한 효율적인 틀 또는 메커니즘부터 구축하는 것이 필요하다.

그런데 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성의 강화는 통일성 제고의 어려움을 가중시킬 수 있다. 글로벌 거버넌스 제도의 책임성 강화를 위해 의사결정과정에 더 많은 이해당사자들을 참여시키고, 또 그에 따라 복잡한 상호책임성의 네트워크를 확장할 경우 효율적인 조정의 필요성, 그리고 어려움은 그만큼 더 커지게 된다. 그러나 장기적으로 볼 때 통일성과 책임성은 상호보완적인 관계를 이룬다. 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 상호책임성의 실현을 위해서는 다양한 이해당사자들 간의 상호이해 및 신뢰 구축, 개발목표 및 가치의 공유 그리고 파트너십(partnership)의 강화가 필수적인 바, 이는 통일성의 제고를 위해서도 필요하다. 그리고 앞서 설명한 바와 같이 통일성 제고를 통한 산출정당성 강화는 외부책임성 부족이라는 개발협력 글로벌 거버넌스의 취약점을 보완해 줄 수 있다.

3. 책임성 및 통일성 강화의 장애 요인

앞서 강조한 바와 같이, 다수의 개발협력 공

여자와 수원자 간의 비대칭적 관계를 핵심으로 하는 개발협력 글로벌 거버넌스가 개발목표 달성 등에 있어서 충분한 성과를 거두기 위해서는 책임성과 통일성을 제고하는 것이 필수적이다. 강제적 제재나 물질적 유인 제공 없이 모든 행위자들의 협력을 이끌어내기 위해서는 개발협력 글로벌 거버넌스의 도덕적 정당성이 강화되어야 하는데, 이는 책임성 강화를 필요로 한다. 그리고 원조 및 개발효과성을 제고하기 위해서는 책임성과 함께 여러 수준 및 영역에서의 통일성을 강화하는 것이 필수적이다. 하지만 개발협력 글로벌 거버넌스는 다른 분야에 비해 훨씬 더 심각한 책임성 및 통일성 부족 문제를 안고 있는데, 이는 상당부분 그 구조적 특징에서 비롯된다.

첫째, 개발협력 글로벌 거버넌스는 다른 어떤 분야보다도 많은 수의 그리고 다양한 유형의 행위자와 제도로 이루어진다. 여기에는 여러 부류의 국가, 정부간 기구, 비정부기구, 전문가집단 및 정책네트워크, 각종 특별그룹(ad hoc group), 국제회의 및 포럼, 다국적기업 그리고 사회운동 등이 포함된다. 유엔은 개발협력을 위한 많은 전문기구와 프로그램 등을 포괄하고 있는데, 유엔개발그룹(UN Development Group: UN DG)에 속하는 전문기구, 부서, 사무소, 기금 그리고 프로그램만 하더라도 그 수가 32개나 된다. 이 밖의 주요 정부간 기구만 하더라도 주요 8개국(G8), 주요 20개국(G20) 그리고 신흥 24국(G24) 등의 각종 특별그룹(ad hoc group), 세계은행(World Bank)그룹과 국제통화기금(IMF) 등의 브레튼우드 기구(Bretton Woods Institutions: BWIs), 그리고 원조공여국들로 이루어진 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC), 그리고 다수의 지역기구 등 일일이 열거하기 어려울 정도이다.

둘째, 개발협력 글로벌 거버넌스는 유엔, 그리고 브레튼우드 기구 및 경제개발협력기구(OECD)를 중심으로 양분되어 있다. 이 양자 간

에는 일종의 분업이 이루어지고 있으니, 유엔은 주로 개발협력을 위한 규범마련과 정책방향 및 목표의 설정, 그리고 기술적 지원을, 그리고 경제개발협력기구(OECD)와 브레튼우드 기구들은 주로 재정지원을 담당하고 있다. 그리고 유엔에서는 개발도상국들이 선진국들과 대등한 대표권 및 의결권을 행사하는데 반해, 브레튼우드 기구들은 선진국들에 의해 주도되며 여기에서는 가중투표제 아래 집행위원회가 일상적인 결정권을 행사한다. 따라서 개발협력에 관한 새로운 규범 및 아이디어 그리고 정책방향 등에 대한 토론은 유엔을 무대로 하여 이루어지지만, 정작 실질적인 문제에 관한 합의와 결정은 선진국들이 주도하는 브레튼우드 기구, 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 그리고 주요 8개국(G8) 회의 등에서 이루어지고 있다.²⁵⁾

셋째, 개발협력 글로벌 거버넌스에는 모든 주요 행위자 및 이해당사들에 대해 충분한 대표성을 가지고, 이들을 총괄하는 최고 기구가 존재하지 않는다. 2007년 출범한 유엔 개발협력포럼(UN Development Cooperation Group: UN DCF)이 유엔의 전문기구, 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 지역개발은행들 그리고 시민사회단체 등을 참여시킴으로써 비교적 포괄적(inclusive)인 성격을 가지나, 충분한 대표성을 가지고 구속력을 가지는 결정을 내리는 최고 기구로서의 지위를 갖지는 못하고 있다.

따라서 개발협력 글로벌 거버넌스는 고도로 분권화된 구조를 가지고 있다. 유엔의 전문기구들을 포함하여 대부분의 국제기구들은 영역별로 전문화되어 있고 고도의 자율성을 가진다. 개발원조의 대부분을 담당하는 공여국들로 이루어진 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)는 말할 것도 없고, 브레튼우드 기구들도 유엔의 전문기구이긴 하지만 세계무역기구(WTO)와 다름없을 정도로 유엔으로부터 자율

25) Richard Jolly, Louis Emmerij and Thomas Weiss, *UN Ideas that Changed the World*, (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2009), p. 108; Ocampo, pp. 5-6.

발 표 I

성을 가진다. 이와 같이 다양하고 종종 중복되는 성격의 국제기구, 기금 및 프로그램 등이 상당히 분권적인 구조를 이루고 있는 만큼, 이들 간의 정책우선순위의 충돌, 임무 및 활동의 중복 그리고 한정된 자원을 둘러싼 경쟁의 가능성은 그만큼 높다. 동시에 이는 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 효율적인 조정이 더욱 필요함을 의미한다.

그러나 개발협력 글로벌 거버넌스는 책임성과 통일성 강화를 위해 필요한, 효과적인 리더십 및 조정 메커니즘을 가지지 못하고 있다. 유엔의 전문기구, 기금 및 프로그램 등의 정책과 활동을 조정하는 역할은 유엔 경제사회이사회가 담당한다. 하지만 경제사회이사회가 이들에 대해 직접적인 통제력을 행사하는 것은 아니며, 제한적인 조정기능만을 담당하는데, 이마저도 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 유엔 경제사회이사회는 특히 경제개발협력기구(OECD)와 브레튼우드 기구들에 대해 별다른 조정력을 발휘하지 못한다.²⁶⁾ 이 브레튼우드 기구들과 세계 무역기구(WTO)는 유엔 집행이사회(Chief Executive Board: CEB)의 조정 대상에 포함되기는 하나 효과적인 조정은 이루어지지 못하고 있는 것이다. 더욱이 최근 공적개발원조 중 다자기구를 통해 공여되는 비율은 전체의 1/3 미만에 불과하므로 글로벌 거버넌스 차원의 조정의 어려움은 그만큼 더 크다 할 것이다.

끝으로 다수 개발도상국의 경제성장과 국력의 증대에도 불구하고 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 선진국-개발도상국 또는 원조 공여국-수원국 간의 힘의 불균형은 여전하다. 2차 대전 직후 출범한 유엔과 브레튼우드 기구는 당

시 선·후진국 간의 비대칭적인 관계를 그대로 반영하는 거버넌스 구조를 가지게 되었다. 그러나 그 후 많은 개발도상국들의 경제성장, 그리고 특히 여러 신흥시장국들의 등장에 따라 선·후진국간의 국력의 차이가 좁혀지고 보다 다원화된 관계가 형성되고 있다. 그렇지만 이와 같은 변화는 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서의 대표권, 의결권 그리고 책임성 등에 제대로 반영되지 못하고 있다.

결국 유엔 경제사회이사회 및 산하 기구·기관의 결정은 실질적인 구속력을 갖지 못하고 있고, 유엔이 주도하는 회의와 포럼 등에서 이루어진 개발협력에 대한 주요 합의들도 대개 책임성 메커니즘의 결여라는 한계를 안고 있다. 그 반면에 전문성을 가지고 실질적인 결정을 내리고 또 그것을 보다 효과적으로 집행하는데 필요한 자원을 동원할 수 있는 선진국 중심의 국제제도, 특히 브레튼우드 기구와 경제개발협력기구 등에서는 개발도상국 등 다양한 이해당사자들이 적절한 발언권을 행사하지 못한다. 더욱이 선진국들은 종종 개발협력에 대한 주요 논의와 결정—예컨대 원조 효과성에 관한 논의—에서 유엔을 배제 또는 “주변화”시키는 모습을 보이기도 했고,²⁷⁾ 이에 따라 선진국 중심의 기구와 제도들이 안고 있는 외부책임성 부족이라는 문제가 더욱 부각되기도 했다.²⁸⁾

요컨대 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서는 주요 이해당사자들이 개발목표의 설정 그리고 규범 및 규칙제정 과정에 적절한 대표성을 가지고 참여하고, 또 개발성과와 규칙 및 정책 이행에 대한 책임을 공유하는 것이 더욱 필요하지만 그 실천은 매우 어렵다. 그리고 이는 개발

26) Jose Antonio Ocampo, "Rethinking Global Economic and Social Governance", Journal of Globalization and Development, 1-1, Article 6 (2010) (<http://www.bepress.com/jgd/vol1/iss1/art6>), pp. 5-6; UN, Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System (September 21 2009) (http://secint50.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf), pp. 89-91.

27) Ocampo, pp. 18-19.

28) Enrique Rueda-Sabater, Ramachandran Vijaya and Kraft Robin, "A Fresh Look at Global Governance: Exploring Objective Criteria for Representation", working paper 160 (Washington DC: Center for Global Development, 2009), (<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1421065/>), p. 2.

협력 글로벌 거버넌스가 비대칭적인 의무와 역할을 담당하는 다양한 행위자 및 제도들로 이루어지는, 고도로 분권화된 체제를 가지고 있는 것에 비추어 보면 당연하다는 것 할 것이다. 그러나 그 구조적 특성을 감안하더라도 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서의 책임성과 통일성 부족의 문제는 개발효과성 제고의 주요 장애로 인식될 정도로 매우 심각하며, 또 상당한 개선의 여지가 있다.

개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성과 통일성 강화를 위한 그 동안의 노력은 이와 같은 인식의 공유에 바탕을 두고 있고 이루어지고 있다. 새천년개발목표(MDGs)의 이행 평가, 파리선언 및 아크라행동계획의 실천과 이행 평가 그리고 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 출범 등은 책임성과 통일성 강화를 위한 큰 진전을 의미한다. 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성과 통일성 강화는 장기간에 걸친 지속적인 노력과 그에 따른 성과의 축적을 통해 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 그러므로 책임성과 통일성 강화를 위한 전략과 정책의 수립, 그리고 그 이행과 성과의 평가 역시 장기적이고도 점진적인 접근법을 필요로 한다.

III. 개발협력 글로벌 거버넌스의 상호 책임성과 통일성 강화 노력과 과제

1. 상호책임성 메커니즘

위에서 설명한 바와 같이 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 강화를 위한 노력은 상호책임성 원칙을 중심으로 이루어지고 있다. 원조효과

성 제고를 위해서는 책임성 강화가 필수적이라는 국제적 합의를 바탕으로 하여 2005년 파리선언은 개발성과와 원조효과성에 대한 상호책임성 원칙을 포함하게 되었고,²⁹⁾ 이후 상호책임성 메커니즘의 기본 틀이 점차 그 모습을 갖추어 가고 있다. 물론 상호책임성은 여전히 새로운 개념과 현상으로 받아들여지고 있고, 더욱이 완전한 형태를 갖춘 개별국가나 다자기구 수준의 상호책임성 메커니즘도 아직까지 등장하지 못하고 있다. 하지만 효과적인 상호책임성 과정 또는 메커니즘이 갖추어야 할 필수적인 요소는 충분히 확인되고 있는 바, 다음의 세 가지가 그것이다.³⁰⁾

첫째는 “의제 공유(shared agenda)”로 원조 수원국과 공여국을 포함하는 이해당사자들이 개발협력을 위한 의제를 함께 개발하고 공유하는 것이다. 즉 개발협력 글로벌 거버넌스의 행위자들이 구체적인 개발목표와 전략, 그리고 원조 및 개발효과성 강화 방안에 대해 합의를 이루고 상호 간에 그것들을 실천하기로 공약하는 것이다.³¹⁾ 물론 개발전략과 목표의 수립은 원조 수원국이 주인의식을 가지고 주도해야 하지만, 공여자 역시 이해당사자로서 대화와 토론을 통해 참여하는 것이다. 원조효과성 강화 방안에 대한 합의 내용은 대개 수원국의 원조효과성 정책, 수원국-공여국 간의 원조조화·일치 행동계획(Harmonization and Alignment Action Plans: HAAP) 또는 공동지원전략(Joint Assistance Strategies: JAS)에 담기게 된다.

상호책임성 메커니즘의 두 번째 요소는 감시 및 검토(monitoring and reviewing)이다. 이는 개발성과와 원조효과성 제고를 위해 원조수원국

29) 파리선언의 5가지 원칙은 수원국의 주인의식 강화, 원조공여국간 원조절차와 실행의 조화, 수원국의 개발전략과 공여국 원조정책의 조응, 개발성과에 중점을 두는 원조 관리 그리고 개발성과에 대한 수원국과 공여국의 상호 책임성이다. 이러한 원칙 또는 과제의 실행을 위한 12개 지표도 설정되었으며 2010까지의 이행을 목표로 하였다. 뒤이어 2008년의 원조효과 제고를 위한 고위급 회의에서는 파리선언의 이행성과를 중간 평가하고 원조효과성을 제고를 위한 “아크라 행동강령 (Accra Agenda for Action)”이 채택되었다.

30) 세 가지 요소에 관한 아래의 설명은 Domingo, et. al., pp. 17-20; Leonard Oruko, Ian Randall, Martin Bwalya, Simon Kisira and Maria Wanzala, Mutual Accountability Framework for the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (Johannesburg: NEPAD Planning and Coordination Agency, 2011), pp. 1-2에 바탕을 둔다.

31) Steer, Wathne and Driscoll, pp. 7-9.

발 표 I

과 공여자들이 합의한 공약의 이행경과와 결과를 합의된 기준에 따라 감시하고 평가하는 메커니즘을 말한다. 즉 원조 수원국과 공여국, 국제기구와 시민사회조직 등이 개발성과를 측정·검토하고 원조효과성 강화를 위한 공약이행을 감시하고 평가하는 것이다. 파리선언에 따라 개별 원조 수원국과 공여국들이 원조효과성 강화 노력을 상호 평가하기 위한 메커니즘을 마련하는 사례가 조금씩이나마 늘어나고 있고, 또 다양한 다자간 평가 메커니즘도 만들어지고 있다.

상호책임성 메커니즘의 세 번째 요소는 상호 동의와 신뢰에 바탕을 두는 대화 포럼이다. 대화와 토론은 앞의 두 요소, 즉 의제 공유와 감시·평가를 위해서 뿐만 아니라 행위자 간의 신뢰와 상호 협력의 유인을 강화하기 위해서도 필수적이다. 이러한 대화 및 토론을 위한 포럼은 개발전략 및 목표나 개발협력 정책 등의 의제를 다루는 것에서부터 매우 구체적이고 기술적인 문제를 논의하는 것에 이르기까지 여러 가지 유형이 있을 수 있다.

모든 상호책임성 메커니즘이 이 세 가지 요소를 잘 갖추고 있다면 그것은 물론 바람직하겠지만, 아직까지 개발협력 글로벌 거버넌스에서 그와 같은 사례는 찾아보기 어렵다. 현재 개발협력 글로벌 거버넌스의 상호책임성 메커니즘들은 거의 대부분 이들 중 한두 가지 요소밖에 갖추지 못하고 있고, 그 한두 가지도 대부분 부실한 단계를 벗어나지 못하고 있다.

개발협력 글로벌 거버넌스에의 상호책임성 메커니즘은 국가수준과 국제수준의 메커니즘으로 나눌 수 있다.³²⁾ 국가수준 또는 국가별 상호책임성 메커니즘은 개별 원조 수원국과 공여국 및 기구 간의 양자 간 메커니즘을 말한다. 파리선언 이행평가를 조사하는 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)의 보고서에 따르면, 2010년 현재 조사대상 원조 수원국 78개국의 38%가 공여국과의 상호평가 메커니즘을 가지고 있다고 하는데, 이들이 국가수준 상호책임성 메커니즘이다.

국제수준의 상호책임성 메커니즘은 다시 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.³³⁾ 첫째는 양방향 메커니즘으로 다수의 수원자와 공여자들이 함께 참여하는 상호책임성 메커니즘으로 “양방향 미러(two-way mirror)”라고도 하며, 파리선언 모니터링 체계를 포함한 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness: WP-EFF)과 유엔 고위급 개발협력포럼(DCF) 등이 이에 속한다. 둘째는 “미러(mirror)”라고 부르는 일방향 메커니즘인데, 다수의 공여자 또는 수원자 끼리의 동료검토(peer review)가 이에 포함되며, 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)의 동료검토와 아프리카 동료검토 메커니즘(Africa Peer Review Mechanism: APRM)이 그 예이다. 국제 상호책임성 메커니즘의 셋째 유형은 국제 시민사회 메커니즘으로 “스포트라이트(spotlights)”라고 하는데, 다양한

32) 앞 장에서 설명한 바와 같이 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성의 망에는 국내책임성도 포함된다. 국내책임성은 원조 수원국과 공여국 정부가 각기 자기 국민에 대해 지는 책임을 말하며, 선거, 감사, 의회, 여론, 정당, 미디어 그리고 시민사회조직들이 국내책임성 메커니즘을 이룬다.

33) 이러한 국제 상호책임성의 유형과 사례 등에 대해서는 James Droop, Paul Isenman and Baki Mlalazi, Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability between donors and partner countries at the international level (Oxford: Oxford Policy Management, 2008) (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/33/43163465.pdf>), pp. 21-23; UN Department of Economic and Social Affairs, Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results (New York: UN ECOSOC, 2010) ([http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_\(e\)\(desa\)_development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_(e)(desa)_development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf)), pp. 34-35.

34) 예시 이외의 양방향 미러에는 Mutual Review of Development Effectiveness (MRDE), High-Level Dialogue to assess implementation of Financing for Development (FID), Strategic Partnership for Africa (SPA), Africa Partnership Forum 그리고 Global Monitoring Report (GMR) / Development Committee 등이 있다. 미러에는 IFI Comparative Performance Assessment (COMPAS)과 EU Annual Report on Financing for Development 등이, 그리고 스포트라이트에는 African Monitor, CONCORD EU Aid Watch Report, Africa Progress Panel과 Reality of Aid 등이 있다. UN Department of Economic and Social Affairs, pp. 34-35 참조.

국제 시민사회조직(CSOs)에 의한 감시와 평가가 주를 이루며, 원(One.org)의 연례 DATA 보고서(DATA Report)와 세계개발센터(Center for Global Development)의 개발공헌지수(Commitment to Development Index) 등이 이에 속한다.³⁴⁾

이와 같은 국가별 그리고 국제 상호책임성 메커니즘은 그 기능에 있어서 본질적인 차이를 갖지는 않으며, 양자가 효과적으로 운영될 경우 상당한 시너지효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 실제에 있어서는 국가별 상호책임성 메커니즘이 원조 공여국보다 수원국의 책임성 강화를 훨씬 더 강조하는 경향이 있다. 이는 원조 수원국과 공여국 간의 힘과 역할의 비대칭성이 대부분의 양자 간 상호책임성 메커니즘에서 아직까지 충분히 극복되지 못하고 있음을 보여 준다. 이에 비추어 볼 때 국제 상호책임성 메커니즘에서는 공여국의 책임성 강화를 더 중시함으로써 전체 상호책임성 메커니즘의 불균형성을 시정하는 것이 바람직할 것이다.³⁵⁾

2. 상호책임성 강화: 성과와 과제

개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 강화를 위한 본격적인 노력은, 원조 수원국과 공여국이 서로 개발성과에 대해 책임을 져야 한다는 원칙을 포함한 2005년 파리선언을 기점으로 하여 이루어져 왔다. 파리선언은 개별 국가들의 국내 책임성 강화를 촉구함과 동시에, 공여국은 원조 제공에 관한 투명하고 완전한 정보를 적기에 제공할 것을, 그리고 수원국과 공여국은 원조효과

성에 대해 합의한 공약의 상호 이행을 공동 평가할 것 등을 촉구하고 있다. 파리선언은 특히 국가별 공동 검토과정 또는 메커니즘의 구축을 상호책임성 강화의 평가지표로 설정하고, 2010년까지 모든 국가가 이를 실행한다는 목표를 세웠다.

이어서 2008년 아크라 행동계획은 국가별 상호책임성 메커니즘의 구축을 더욱 강력히 촉구하는 동시에, 이러한 메커니즘에 의회와 시민사회조직 등을 적극 참여시킬 것을 요구함으로써 국내책임성의 강화, 그리고 상호책임성과 국내책임성의 연계를 강조하고 있다. 또 아크라 행동계획은 국제 상호책임성을 더욱 강화하고 이러한 메커니즘에 있어서의 개발도상국의 역할을 증대시킬 것도 촉구하였다.

그 동안의 상호책임성 강화 노력이 어떠한 성과를 거두어 왔는지에 대해서는 여러 정부간 또는 비정부기구들에 의한, 비교적 광범위하고도 체계적인 조사가 이루어져 왔다.³⁶⁾ 이러한 조사 보고서들에 의하면 국가수준 상호책임성 강화를 위한 그 동안의 노력의 성과는 매우 부진하다. 이는 70개 원조 수원국을 대상으로 하여 국가별 상호책임성 메커니즘을 종합적으로 검토한 2010년 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 조사를 보더라도 잘 드러난다.³⁷⁾ 앞 절에서 설명한 바 있는 상호책임성 메커니즘의 세 요소가 얼마나 갖추어졌는가에 대한 이 조사보고서에 의하면 원조 수원국 70개국 중 18개국(26%)만이 정식 원조정책이나 공여국의 목표를 합의·명기한 문서를 가지고 있고, 7개국(10%)만이 원조 공여국의 공약 이행을 정기적으로 평가하고 있으며,

35) Droop, Isenman and Malazi, p. 13.

36) 상호책임성 강화 성과에 대한 최근의 주요 조사 및 연구로는 다음을 참조할 것. OECD-DAC, Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration (Paris: OECD Publishing, 2011) (<http://www.oecd.org/dataoecd/25/30/48742718.pdf>); UN Development Cooperation Forum, Review of Progress in International and National Mutual Accountability and Transparency on Development Cooperation, Background Paper for DCF High-level Symposium (New York: UN ECOSOC, 2010) (http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/ma_study-status_and_progress.pdf); UN Department of Economic and Social Affairs, Development Cooperation for The MDGs: Maximizing Results (New York: UN, 2010) ([http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_e\(des\)a/development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_e(des)a/development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf)); Nancy Birdsall and Homi Kharas, Quality of Official Development Assistance Assessment (Washington, DC: The Center for Global Development, 2010); Droop, Isenman and Malazi, 2008.

37) UN Development Cooperation Forum, pp. 10-16.

발 표 I

28개국(40%)이 공여국과 고위급 회담을 열고 있으나 단지 11개국만이 공여국의 목표에 대해 논의하고 있다. 또 상호책임성 과정에 시민사회 조직 등 다양한 이해당사자들의 참여를 확대한다는 목표의 달성도 극히 부진하다.

요컨대 이 유엔 개발협력포럼(UN DCF) 보고서의 종합 평가에 따르면, 조사 대상 70개국 중 최대 8개국(11%)만이 상호 조사·검토 메커니즘을 갖추으로써 상호책임성 강화에 있어서 상당한 진전을 이룬 것으로 평가된다.³⁸⁾ 하지만 이 국가들의 상호책임성 메커니즘은 아직까지 상당히 불완전한 바, 대부분이 상호책임성 메커니즘의 일부 중요 요소를 갖추지 못하고 있다. 그리고 22개 원조 수원국(31%)은 상호책임성 메커니즘의 필수 요소인 원조정책 수립이나 상호 검토 메커니즘의 구축 중 최소 한 가지 요소에 있어서 “약간의 진전(some progress)”을 이룬 것으로 평가된다. 따라서 이상의 국가들을 제외한 나머지 40개국(57%)은 상호책임성 강화에 있어서 거의 또는 전혀 진전을 이루지 못하고 있다.

이와 같은 성과 부진은 경제개발협력기구(OECD)의 2011년 파리선언 이행평가조사(Paris Declaration Monitoring Survey)에서도 거듭 확인되고 있다. 이 보고서도 파리선언 목표 중 뚜렷한 진전을 이루지 못하고 있는 것이 바로 상호책임성 강화라는 것을 인정하고 있는데, 2010년 현재에도 대부분 불완전하나마 상호평가 메커니즘을 갖추고 있는 국가는 조사 대상 78개국 중 38%에 불과한 것으로 평가하고 있다.³⁹⁾ 하지만 이 보고서들은 상호책임성 메커니즘의 일부라도 실행하고 있거나 또 그렇게 하려는 국가들이 늘어나고 있는 만큼, 느리긴 하지만 조금씩이나마 진전을 이루고 있다고 평가하고 앞으로도 계속 그럴 것이라고 전망하고 있다. 사실 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 상

호책임성 강화 목표가 설정된 지가 불과 5년여 밖에 되지 않았다는 것을 감안하면 그 동안의 성과가 실망스럽다고만 할 수는 없을 것이다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 상호책임성 강화 노력은 국제 수준에서도 이루어지고 있는데, 특히 최근 다양한 국제 상호책임성 메커니즘들이 대거 등장하고 있다. 그리고 이러한 국제 상호책임성 메커니즘들은 국가별 메커니즘과 함께, 개발협력 글로벌 거버넌스의 상호책임성 강화에 커다란 기여를 하고 있다. 여러 메커니즘들 중에서도 원조효과성 작업반(WP-EFF), 유엔 개발협력포럼(UN DCF), 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)의 동료검토, 아프리카 전략파트너십(SPA) 그리고 세계개발센터(CGD)의 개발공헌지수(CDI) 등이 비교적 좋은 성과를 보여주고 있다.

그런데 여러 영역의 다양한 국제 상호책임성 메커니즘들은 아직까지 하나의 체계라고 부르기 어려울 만큼 분절되어 있다.⁴⁰⁾ 이들 간에는 효과적인 조정이나 연계가 거의 이루어지지 못하고 있고, 따라서 그 잠재력이 큼에도 불구하고 상호보완적인 관계를 통한 시너지 효과도 내지 못하고 있다. 국제 상호책임성 메커니즘의 또 다른 문제점은 원조 수원국과 공여국 간의 불균형이 심각하다는 것으로, 이는 국제 상호책임성 메커니즘에 대한 최근의 평가들에 의해 거듭 지적된다.⁴¹⁾ 이러한 불균형의 내용을 구체적으로 살펴보면, 첫째 대부분의 국제 상호책임성 메커니즘은 사실상 공여국들이 제공하는 자료 및 분석에 전적으로 의존하고 있다. 단지 일부만이 시민사회 조직 등이 제공하는 자료나 분석을 활용하기도 하나 대부분은 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 회원국들이 제공하는 자료에 의존한다.

둘째, 주로 공여국과 이들 중심의 시민사회조

38) 이들은 아프가니스탄, 캄보디아, 라오스, 말라위, 모잠비크, 르완다, 탄자니아 그리고 베트남이다.

39) OECD-DAC, 2011, pp. 90-94.

40) Droop, Isenman and Mlalazi, pp. 24-28.

41) UN Department of Economic and Social Affairs, pp. 32-40; Droop, Isenman and Mlalazi, pp. 24-28.

직 및 연구기관 등이 지배적인 이해 당사자로 상호책임성 과정과 메커니즘을 주도하며, 따라서 국제 상호책임성 메커니즘에 있어서 수원국의 대표성은 매우 부족하고, 이는 여타 이해당사자들의 경우도 마찬가지이다. 유엔 개발협력 포럼(UN DCF)과 같이 많은 개발도상국들이 참여하여 발언권을 행사하는 경우에도 그들이 다른 개발도상국들을 제대로 대표하고 있는지 불명확하다. 그리고 여러 이해당사자들, 특히 원조 공여 개도국, 공여국과 수원국의 입법부, 지방정부 그리고 시민사회 등이 충분한 대표성을 가지지 못하고 있다.

셋째, 상호책임성 메커니즘에 따라 논의 의제는 매우 다양하지만, 일반적으로 원조 공여국들이 의제 선정을 주도하는 경향이 있다. 반면에 원조에 따르는 조건(conditionality)과 같이 다른 이해당사자들이 중시하는 문제는 대부분의 상호책임성 메커니즘에서 평가대상 항목이 되지 못하고 있다. 감시·평가 메커니즘의 내용도 공여국의 관심사항들로 채워지게 마련이다.

끝으로 국제 상호책임성 메커니즘의 대상범위가 제한적으로 대부분 경제협력개발기구 개발 원조위원회(OECD-DAC) 회원국과 주요 다자기구 위주이다. 이에 따라 경제협력개발기구 개발 원조위원회(OECD-DAC)에 속하지 않는 신흥 원조 공여국이나 국제기금 등이 배제되는 경향이 있다. 또 성과 평가에 있어서도 공여국과 수원국을 동등하게 포함하지 않으며, 개별 원조 공여국과 개별 수원국 간 메커니즘에 있어서의 공여국의 실적을 분석·출판하는 상호책임성 메커니즘도 없다. 이러한 불균형 이외에도 국가별 메커니즘과의 연계가 약하고, 원조 공여국의 행동에 큰 영향을 미치지 못한다는 것도 국제 상호책임성 메커니즘의 한계로 지적되고 있다.

유엔 개발협력포럼(UN DCF)과 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)의 조사를 포함하는 여러 조사보고서와 연구들은 국가별

그리고 국제 상호책임성 강화 노력의 구체적인 성과, 장애요인 그리고 과제 등에 대해 자세한 자료와 분석을 제공해주며 또 매우 다양하고도 적절한 대안들도 제시하고 있다. 그런데 상호책임성의 개념과 중요성에 대한 앞 절에서의 논의에 비추어 볼 때, 이러한 조사와 연구 결과 중 다음 두 가지를 특히 주목할 필요가 있다. 그 하나는 상호책임성 강화가 원조 수원국과 공여국의 행동을 변화시키고 원조효과성을 제고하는 결과를 이끌어내는 효과가 확인된다는 것이다. 상호책임성 강화는 그 자체가 목표로 그치는 것이 아니라 행위자들의 정책 및 행동의 변화를 통해 개발성과와 효과성의 제고를 가져오기 위한 것이다.

유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 조사에 의하면 원조 수원국과 공여국간 그리고 지역이나 특정 국가군별로 차이는 있지만 상호책임성 메커니즘의 구축과 강화는 국가들의 행동 변화, 즉 원조효과성 제고를 위한 행동과 정책의 변화를 가져온다. 그리고 보다 진전된 상호책임성 메커니즘일수록 국가의 행동변화를 가져오는 효과는 그만큼 더 크다. 그런데 이 보고서에 따르면 상호책임성 강화가 원조 공여국의 행동 변화까지 가져오게 하기 위해서는 상당히 진전된 상호책임성 메커니즘의 구축이 필요하다. 상호책임성 강화의 진전 정도를 상중하로 구분할 때, 그 진전도가 낮은 경우 해당 국가들의 행동 변화 역시 작은 것으로 나타난다. 그리고 진전도가 중간인 경우, 즉 합의된 원조정책과 토론포럼을 갖춘 상호책임성 메커니즘이 갖추어진 경우, 이는 주로 원조 수원국의 행동 변화—예컨대 개발성과 측정평가, 개발전략 개선, 자원관리 개선, 시민사회조직과의 협의 확대 등—를 가져오는 효과가 크다. 그리고 공여자의 이행 목표도 설정되고 정기적인 상호 평가가 이루어지는, 즉 가장 진전된 상호책임성 메커니즘은 공여국의 행동 변화—예컨대 원조 예측성 제고, 수원국의

42) UN Development Cooperation Forum, pp. 10-16.

발 표 I

시스템 활용 등—까지 가져오는 효과가 있다.⁴³⁾ 그러나 상호책임성 강화가 원조 수원국과 공여국의 행동 및 정책에 얼마만큼의 변화를 가져오는지 판단하고, 이것이 얼마나 빨리 그리고 어느 정도의 개발성과 제고로 이어질지 전망하기는 아직 이르다. 하지만 이러한 조사결과는 최소한 상호책임성 강화가 개발목표 달성을 위한 핵심과제의 하나로 설정한 것이 적절했다는 것을 잘 뒷받침해준다.

상호책임성 강화 평가 결과에서 주목해야 할 다른 점은 그 동안의 노력에도 불구하고 원조 수원국과 공여국 간 책임성의 불균형이 시정되지 않고 있다는 것이다. 이러한 결과는 상호책임성의 강화의 근본적 이유, 즉 상호책임성을 강화함으로써 개발효과성 및 성과 제고의 장애 요인인 원조 수원국-공여국 간 불균형 및 비대칭성을 극복한다는 것에 상반되는 것인 만큼 매우 심각한 문제라 아니 할 수 없다. 혹자는 이에 대해 상호책임성 강화 노력이 개발협력 글로벌 거버넌스의 불균형을 시정해온 것이 아니라 그것을 단순히 “반영”하는데 그쳐왔다고 표현하기도 한다.⁴³⁾

원조 수원국-공여국 간 책임성의 불균형이 여전하다는 것은 국가별 상호책임성 강화의 성과에서부터 확인된다. 그 동안의 상호책임성 강화 노력은 원조 수원국의 책임영역에서는 비교적 큰 성과를 거두어 왔지만, 원조 공여국의 책임영역에서는 그 성과가 미미하다는 것은 모든 조사와 연구에서 확인된다. 예를 들어 위의 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 조사를 다시 살펴보면, 원조 수원국 70개국 중 7개국(10%)만이 공여국 평가를 포함하는 상호책임성 메커니즘을 가지고 있고, 그 중에서도 개별 공여국을 평가하는 경우는 3개국에 불과하다.⁴⁴⁾ 그리고 이러한 불균형은 앞서 살펴본 바와 있는, 상호책임성 강화에 따르는 행동 변화에서도 그대로 이어

지고 있으니, 상호책임성 강화는 원조 공여국보다 수원국의 경우 더 많은 행동변화를 가져오고 있다. 이러한 불균형은 국제 상호책임성 메커니즘에서도 똑 같이 나타나고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 국제 상호책임성 메커니즘에서도 원조 수원국과 공여국 간불균형은 심각하며, 이는 국가별 상호책임성 강화에 있어서 공여국의 성과 부진의 부분적인 요인이 되고 있다.⁴⁵⁾

결국 파리선언 이후 지금까지의 상호책임성 강화 노력의 결과 원조 공여국에 대한 수원국의 책임성은 다소 강화된 것에 반하여 수원국에 대한 공여국의 책임성은 그러지 못하고 있다. 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성의 개념과 그 중요성에 비추어 볼 때, 전반적인 책임성의 수준을 끌어올리는 것보다 오히려 시급한 것은 원조 공여국의 책임성을 강화함으로써 책임성의 불균형을 시정하는 것이라 할 것이다. 이는 원조 공여국이 원조효과성과 개발성과에 대하여 수원국에게 지는 책임성의 강화는 개발협력 글로벌 거버넌스에서 부족한 외부책임성을 강화하는 것인 동시에 원조효과성 제고를 통하여 산출정당성을 높이는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 따라서 개발협력 글로벌 거버넌스는 원조 공여국의 책임성 강화에 보다 큰 주의와 노력을 기울임으로써 진정한 의미의 “상호”책임성을 강화해야 할 것이다.

3. 통일성 강화: 성과와 과제

앞 절에서 살펴 본 것과 같이 원조 및 개발효과성을 극대화하기 위해서는 책임성 강화와 함께 다양한 행위자 간의 효과적인 정책조정과 여러 분야 정책 간의 정책통일성 강화가 함께 이루어져야 할 것이다. 그러나 이를 위해 우선적으로 해야 할 것은 개발협력 글로벌 거버넌스의 전체적인 통일성 제고를 위한 효율적인 틀 또는

43) Domingo, et. al., p. 4.

44) UN Development Cooperation Forum, pp. 10-16.

45) UN Department of Economic and Social Affairs, pp. 32-40.

메커니즘부터 구축하는 것이라 할 것이다.

개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 통일성 또는 일관성 강화의 필요성 역시 오래 전부터 강조되어 왔다. 1997년 유엔은 여러 전문기구, 부서, 기금 및 프로그램들이 협력하여 개별국가에 보다 일관되고 효과적인 지원을 제공하기 위해 유엔 개발그룹(UN DG)을 출범시켰다. 2002년의 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)는 국제적으로 합의된 개발목표 달성을 위해 국제 통화, 금융, 그리고 무역 등 여러 분야 간의 통일성을 강화해야 한다는 것을 강조하였다. 그리고 2005년 유엔 세계정상회의(UN World Summit)는 유엔개혁을 주요 의제로 삼았고, 그에 따라 설치된 고위급 패널의 2006년 보고서에서는 유엔 전문기구들 간의 정책 및 업무 일관성 강화 방안이 제시되었다.⁴⁶⁾

2007년의 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 출범은 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성과 통일성 강화를 위한 가장 적극적인 시도라고 할 수 있다. 유엔 개발협력포럼(UN DCF)은 새천년개발목표(MDGs)를 포함하여 국제적으로 합의된 개발목표의 달성을 목적으로 하며, 주요 국제기구 외에 다양한 범주의 이해당사자들이 참여하는 보편적인 세계포럼을 지향하고 있다. 특히 유엔 개발협력포럼(UN DCF)은 2010년 회의 이후 정책통일성과 함께 상호책임성 강화가 시급한 과제라는 것을 강조해 왔으며, 개별 국가 차원의 상호책임성 강화와 원조투명성 제고의 성과를 평가하기 위한 조사도 시작하였다.

사실 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 출범은 개발협력 문제를 자신들의 발언권이 상대적으로 강한 유엔의 틀 안에서 다루기를 원하는 개발도상국, 특히 77그룹(Group of 77)의 요구를 배

경으로 한다. 이들은 선진국들이 주도하는 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 등과 달리, 자신들의 입지를 강화할 수 있는 토론과 협상의 장을 마련하기를 원했던 것이다. 개발도상국들의 이러한 의도는 77그룹 국가들과 일부 비정부기구들이 앞으로 개발원조에 대한 논의와 협상을 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 대신 유엔 개발협력포럼(UN DCF)에서 할 것을 요구하는 데서도 잘 드러난다. 물론 이러한 요구가 실현될 가능성은 매우 낮는데, 이는 선진국들이 그와 같은 요구를 받아들이지 않는데다가, 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 개발원조 문제에 관한 실질적인 합의와 규칙을 만들어 내기에 충분한 능력을 갖추고 있는지에 대한 의문도 제기되기 때문이다.⁴⁷⁾ 하지만 우선 필요하고 가능한 일은 두 기구가 개발원조의 확대와 효과성 제고 등을 위해 다양한 분야에서 협력관계를 구축해 나가는 것이다.

결국 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 개발협력 글로벌 거버넌스의 통일성과 상호책임성 강화를 위한 총괄 기구로서의 역할을 얼마나 잘 수행할 것인가 하는 것은 무엇보다도 선진국과 브레튼우드 기구 등의 협력을 얼마나 잘 이끌어 낼 수 있는가 하는 것에 달려 있다. 그리고 이는 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서의 선진국-개발도상국 관계에 바탕을 두는 양분화를 극복해야 함을 의미하며, 이를 위해서는 그 자체가 충분한 책임성과 정당성을 확보해야 한다. 앞으로 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 이와 같은 정당성을 가지고 브레튼우드 기구, 세계무역기구 그리고 경제협력개발기구(OECD) 등을 포함하는 개발협력 글로벌 거버넌스의 주요 이해당사자들의 정책과

46) 이 보고서 "Delivering as One"은 "One Leader, One Budget, One Programme and One Office"의 원칙과 유엔 체제의 통일성, 효과성 그리고 효율성의 제고라는 목표로 내세우고 있다. UN Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, Delivering as One, Report of the Secretary-General's High-Level Panel United Nations (New York: UN, 2006) (<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>).

47) European Network on Debt and Development, "Can the UN Development Cooperation Forum replace the OECD DAC as the place for global aid negotiations?" (17 July 2008), (<http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=2560>).

발 표 I

활동을 조정하는 중심기구가 될 수 있을 지는 아직 판단하기 이르다.

이에 따라 높은 대표성을 가지고 개발목표의 달성 그리고 책임성 및 통일성 강화를 위해 주요 이해당사자들의 정책과 활동을 조정할 수 있는, 말하자면 개발협력 글로벌 거버넌스의 총괄 기구를 설립해야 한다는 요구가 계속되고 있다. 현재 개발협력 글로벌 거버넌스의 중심축을 이루고 있는 기구로는 유엔 개발협력포럼(UN DCF) 이외에 주요 8개국(G8) 및 주요 20개국(G20)의 뒷받침을 받고 있는 브레튼우드 기구, 그리고 경제개발협력기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)와 원조효과성을 위한 전담반(WP-EFF) 등이 있다. 그런데 이들은 비교적 높은 문제해결능력 내지 효과성을 가지지는 않지만, 개발협력 글로벌 거버넌스의 총괄기구로서의 대표성 및 정당성은 부족하다는 한계점을 안고 있다. 따라서 개발협력 글로벌 거버넌스 전반을 총괄하는 조정기구는 유엔과 같은 포괄성과 함께 브레튼우드 기구나 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)와 같이 효과적인 문제 해결 능력을 갖추는 것이 바람직하다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 총괄 기구 설립에 관한 구체적인 제안 중 관심을 끌고 있는 것은 “세계경제조정이사회(Global Economic Coordination Council: GECC)” 설립 안이다. 이 방안은 2008년 유엔총회 의장에 의해 설치된 국제통화·금융체제 개혁을 위한 전문가위원회(Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System)가 제안한 것으로 개발 협력을 포함하는 세계경제의 주요문제를 다루기 위한 세계적 대표성을 가지는 포럼을 설립하자는 것이다.⁴⁸⁾ 이 이사회는 개발 촉진, 주요 국제 기구 간의 정책목표 및 정책의 일관성 유지, 세

계 경제·사회·환경 문제 해결을 위한 합의 도출 지원 그리고 국제경제기구의 책임성 제고 등을 주요 목적으로 삼게 된다.

이 제안에 따르면 이 세계경제조정이사회는 세계 모든 지역과 국가들을 대표는 동시에 국제 통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 세계무역기구(WTO) 그리고 국제노동기구(ILO) 등을 다 참여시키는 유엔의 기구로 설립하며, 장기적으로 유엔 총회와 안전보장이사회와 대등한 지위를 갖도록 한다. 이를 제안한 전문가위원회는 세계경제조정이사회가 주요 20개국(G20)과 달리 민주적 대표성을 가지는 유엔의 정식 기구이며, 또 유엔 경제사회이사회와 달리 브레튼우드 기구와 세계무역기구(WTO) 등을 공식적으로 참여시킴으로써 두 기구의 한계를 극복할 수 있을 것으로 보고 있다.⁴⁹⁾ 이 이사회는 또한 세계적 대표성을 가지면서도 효율적인 토론 및 의사결정이 이루어질 수 있는 적절한 규모를 가질 것이라고 한다. 전문가 위원회는 세계경제조정 이사회의 설립에 앞서 우선 “국제 전문가 패널(International Panel of Expert)”을 설치하여 세계경제의 장·단기 위험을 평가하고 글로벌 거버넌스의 통일성과 효과성 제고를 위한 방안을 제안하도록 하자고 제안하고 있다.

세계경제조정이사회 설립안을 포함하는 전문가위원회의 보고서는 2009년 6월의 “세계금융·경제위기와 그것이 개발에 미치는 영향에 관한 유엔회의(UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development)”에서 발표되었다. 그러나 세계경제조정이사회 및 국제 전문가 패널 설치 제안은 선진국들에게 받아들여지지 않았다.⁵⁰⁾ 이는 앞서 지적한 바와 같이 선진국들이 유엔 산하의 최고 조정기구 설립 제안에 냉담하다는 것을 다시 보여주는 것이다. 따라서 세계 경제조정이사회 또는 개발협력 글로벌 거버넌스

48) UN, 2009, pp. 89-91.

49) UN General Assembly, pp. 8-9.

50) Jayadev, p. 21.

를 총괄할 다른 기구가 가까운 장래에 설립될 수 있을지는 아직 불확실하다. 그러나 새천년개발목표(MDGs)를 포함하는 국제적으로 합의된 개발목표들을 효과적으로 달성하기 위해서는 결국 책임성과 통일성의 강화가 필수적이라는 것이 널리 인식되고 있는 만큼, 이와 같은 기구 설립 요구는 점차 강해질 것으로 보인다. 그런데 새로운 기구 설립여부와 상관없이 유엔, 브레튼 우드 기구, 경제개발협력기구(OECD) 그리고 세계무역기구(WTO) 등 주요 기구 간의 협력 및 일관성을 강화하는 것은 개발협력의 성과를 제고하기 위해 필수적이며, 이 점은 2008년의 몬테레이 합의 이행을 위해 채택된 “개발재정에 관한 도하선언(Doha Declaration on Financing for Development)” 등에서도 강조되고 있다.⁵¹⁾

IV. 결론

리더십과 심의의 필요성

개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 개발효과 제고를 위한 노력은 우선 책임성 강화를 중심으로 이루어지고 있다. 이에 따라 국내책임성의 강화가 강조되고 있으며, 느리기는 하나 국가별 상호책임성 메커니즘이 갖추어지고 있고 또 다양한 국제 상호책임성 메커니즘도 대거 등장하고 있다. 몇 가지 문제점에도 불구하고 상호책임성 강화 노력은 그 개념과 접근법 등에서 적절하며 국가들의 행동 및 정책변화를 가져오는 등 작지만 중요한 성과를 내고 있다. 다만 상호책임성 메커니즘에 있어서 원조 수원국과 공여국 간의 불균형이 여전한 것은 상호책임성 원칙의 근본 이유에 상반되는 심각한 문제이며, 이는 개발협력 글로벌 거버넌스의 우선적인 의제로 설정되어야 할 것이다.

개발협력 글로벌 거버넌스에 있어서 책임성

강화와 보완적인 관계를 이루는 통일성 제고 노력은 정책조정과 정책통일성의 강화의 두 차원에서 이루어지고 있다. 하지만 개발협력 글로벌 거버넌스 전반을 총괄하는, 대표성과 효율성을 함께 갖춘 조정 메커니즘은 아직까지 구축하지 못하고 있다. 따라서 보다 시급한 과제는 다자 기구들을 중심으로 주요 행위자 간의 협력 및 제후를 강화하는 것이다. 개발협력 글로벌 거버넌스의 통일성과 책임성 강화 등을 위해서는 새로운 총괄 조정 기구를 설립해야 한다는 주장도 강해지고 있지만, 세계경제조정이사회(GECC) 설립 안의 경우에서 보듯이 선진국들은 이에 냉담한 반응을 보이고 있다. 하지만 개발협력 글로벌 거버넌스의 주요 기구들이 참여하는 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 출범하고, 또 유엔 개발협력포럼(UN DCF)이 책임성과 통일성 강화를 우선 과제로 삼고 있는 것은 중요한 진전이라고 평가할 만하다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 성패는 궁극적으로 합의된 개발목표와 그 달성을 위해 제정된 규칙과 의무의 정당성, 규칙준수와 의무이행에 필요한 행위자들의 도덕적 의무감 그리고 효율적인 의무이행과 실천에 달려있다. 그런데 개발협력 글로벌 거버넌스는 원조 수원국-공여국 간의 비대칭적 관계—힘, 역할, 의무 및 동기 등에 있어서의—와 다수의 다양한 행위자들 간의 복잡한 네트워크를 특징으로 한다. 이러한 특징은 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성과 통일성 강화의 어려움과 함께 이를 위해서는 다양한 행위자들 간 토론과 상호설득이 매우 필요하고 중요하다는 것을 말해준다. 따라서 개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성과 통일성 강화를 위해서는 개별 국제기구와 전체 거버넌스 차원에서 토론과 상호설득을 통한 심의(deliberation)가 지속적으로 이루어져야 한다. 그리고 이를 위해서는 유엔 사무총장 등의 정치적 리더십과 함께

51) UN, Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, Doha, Qatar, 29 November – 2 December 2008 (UN Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office).

발 표 I

우선 유엔 개발협력포럼(UN DCF)과 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 간의 제휴·협력과 이들의 적극적 역할이 필요하다.

한국의 개발협력 정책에 대한 시사점

2010년 한국의 공적개발원조(ODA)의 규모는 11.7억 달러로 높은 증가율에도 불구하고 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)의 23개 회원국 중 18위를 차지하였다. 그리고 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조(ODA) 비율은 0.12%로 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 회원국 평균인 0.32%에 크게 미치지 못할 뿐만 아니라 회원국 중 최하위를 기록하였다. 물론 2010년은 한국이 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC)에 가입한 첫해인 만큼 이러한 실적은 오히려 당연하다 할 수 있을 것이다. 한국 정부도 2015년 국민총소득(GNI) 대비 공적개발원조(ODA) 비율이 0.25%이 되도록 원조를 확대할 계획이다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 강화에 대한 이상의 논의에 비추어 볼 때 한국은 개발협력의 규모 확대에 그 질의 향상에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 사실 원조 규모의 확대는 정부의 의지와 국민의 합의 및 지지의 확보를 통해 가능한 일이다. 이에 비하여 개발협력의 질의 향상은 필요한 제도와 장치의 마련, 인력 확충 및 교육, 학습과정을 통한 경험과 지식의 축적 그리고 다양한 원조 수원국 및 다자기구들과의 상호작용 등을 포함하는 지속적인 노력을 필요로 한다. 그런데 한국은 이를 통해 원조 규모의 한계를 충분히 극복할 수 있을 뿐만 아니라, 오랜 기간의 원조 수원국의 경험을 가지고 있는 후발 공여국의 이점도 살릴 수 있을 것이다. 하지만 여러 평가에 의하면 상호책

임성을 포함하는 원조의 질에 있어서도 의 한국은 최하위의 성적을 기록하고 있다.

먼저 31개 주요 원조 공여국 및 다자기구의 원조의 질을 비교 평가한 2010년 세계개발센터(CGD)의 조사에서 한국은 사실상 최하위를 기록하고 있다.⁵²⁾ 이 조사는 원조의 질을 4가지 차원—효율성 극대화, 제도 육성, 부담 경감 그리고 투명성 및 학습—의 30개 지표를 사용하여 평가하고 있는데, 한국은 제도 육성에서만 중위군의 순위를 차지하였을 뿐 나머지는 모두 30 또는 31위를 기록하고 있다.⁵³⁾ 이 조사에서 상호책임성에 해당되는 것이 투명성 및 학습 차원인데, 여기에서도 한국의 순위는 30위에 그치고 있다. 이 외에 파리선언 이행평가조사와 고외채 최빈국(Heavily Indebted Poor Countries) 역량건설 프로그램(Capacity-Building Program: CBP)의 공여자 평가에서도 한국 개발협력의 질은 하위권에 머무르는 것으로 평가되고 있다.⁵⁴⁾

따라서 한국은 개발협력의 규모에 못지않게 책임성과 통일성의 강화를 포함하는 개발협력의 질의 향상에 많은 관심과 노력을 기울여야 한다. 이를 위하여 한편으로는 개발협력정책의 수립과 집행과정에서 국회, 정당, 미디어 그리고 시민사회조직 등의 역할을 확대함으로써 국내책임성을 강화할 필요가 있다. 국내책임성의 강화는 개발협력의 질과 효과성을 제고시킬 뿐만 아니라, 개발협력에 대한 폭넓은 국민의 지지 확보를 가능케 해준다.

국가별 상호책임성 강화를 위해 한국은 먼저 바람직한 상호책임성 메커니즘 모델을 개발하는 것이 필요하다. 이를 위해 효과적인 방안은 한국이 우선 주요 원조 수원국 중 가장 진전된 상호책임성 메커니즘을 가지고 있는 것으로 평가 받고 있는 두세 국가—에컨대 캄보디아, 베트남

52) Nancy Birdsall and Homi Kharas, Quality of Official Development Assistance Assessment (Washington DC: The Center for Global Development, 2010).

53) Birdsall and Kharas, p. 25.

54) UN Department of Economic and Social Affairs, pp. 41-42.

등—를 선정하여 이들과 그와 같은 상호책임성 메커니즘을 구축·운영하는 것이다. 이렇게 개발된 상호책임성 메커니즘 모델은 수정 및 보완을 거치면서 다른 수원국들과의 개발협력에도 확대 적용될 수 있을 것이다.

이와 함께 한국이 국제 상호책임성 메커니즘을 포함하는 주요 다자기구들에서 보다 적극적인 역할을 수행하는 것은 물론 당연히 필요한

일이다. 특히 장기적으로는 개발협력 글로벌 거버넌스의 총괄 조정 메커니즘의 구축이나 또는 최고기구의 설립 등에 관한 대안을 마련하고 그것을 위한 적절한 역할을 찾는 한편, 당장에는 유엔 개발협력포럼(UN DCF)와 경제개발협력기구 개발원조위원회(OECD-DAC) 간의 협력 강화를 위해 보다 적극적인 역할을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

[참고문헌]

- Birdsall, Nancy and Homi Kharas. (2010). *Quality of Official Development Assistance Assessment*, Washington, DC: The Center for Global Development.
- Buchanan, Allen and Robert O. Keohane. (2006). "The Legitimacy of Global Governance Institutions," *Ethics and International Affairs*, 20 (4): 405-437.
- Bond, Patrick. (2006). "Global Governance Campaigning and MDGs: from top-down to bottom-up anti-poverty work," *Third World Quarterly*, 27(2): 339-354.
- Boughton, James M. and Colin I. Bradford, Jr. (2007). "Global Governance: New Players, New Rules," *Finance and Development*, 44(4): 10-14.
- Domingo, Pilar, Leni Wild, Alan Hudson and Cecilie Wathne. (2009). *Domestic and Mutual Accountability for Aid: Building stronger synergies-Literature Review and Conceptual Framework*, London: Overseas Development Institute. (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4680.pdf>)
- Droop, James, Paul Isenman and Baki Mlalazi. (2008). *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability between donors and partner countries at the international level*, Oxford: Oxford Policy Management. (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/33/43163465.pdf>)
- European Network on Debt and Development. (2008). *Can the UN Development Cooperation Forum replace the OECD DAC as the place for global aid negotiations?* (17 July), (<http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=2560>).
- Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew. (2005). "Legitimacy and the Use of Force: Can the Circle Be Squared?" *Review of International Studies*, 31: 15-32.
- IMF/World Bank. (2006). *Global Monitoring Report 2006*, Washington: IMF/World Bank, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2006/eng/gmr.pdf>).
- Jayadev, Arjun. (2010). *Global Governance and Human Development: Promoting Democratic Accountability and Institutional Experimentation*, Human Development Reports Research Paper, New York: UN Human Development Programme.
- Kharas, Homi. (2008). *Measuring the Cost of Aid Volatility*, Wolfensohn Center for Development Working Paper No. 3, Washington, DC: Brookings.
- Kaufmann, Daniel. (2010). *To Meet the Millennium Development Goals, Think Governance*, 2010 "States General" Conference, the Belgian Development Cooperation (May 4).

발 표 I

- Keohane, Robert O. (2003). "Global Governance and Democratic Accountability" in David Held and Mathias Koenig-Archbugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Cambridge: Polity, 130–159.
- Killen, Brenda and Andrew Rogerson. (2010). *Global Governance for International Development: Who's in Charge?* OECD Development Brief, Issue 2, (<http://www.oecd.org/dataoecd/34/63/45569897.pdf>).
- Millennium Commission and Overseas Development Institute. (2010). *Millennium Development Goals Report Card: Learning from Progress*. London: Overseas Development Institute.
- Richard, Jolly, Louis Emmerij and Thomas Weiss. (2009). *UN Ideas that Changed the World*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Ocampo, Jose Antonio. (2010). "Rethinking Global Economic and Social Governance," *Journal of Globalization and Development*, 1:1, Article 6, (<http://www.bepress.com/jgd/vol1/iss1/art6>).
- OECD–DAC. (2011). *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Paris: OECD. (<http://www.oecd.org/dataoecd/25/30/48742718.pdf>)
- OECD. (2010). *Development Cooperation Report*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Mutual Accountability: Emerging Good Practice*, note prepared for DCF by Task Team on Mutual Accountability of the Working Party on Aid Effectiveness, Paris: OECD.
- Oruko, Leonard, Ian Randall, Martin Bwalya, Simon Kisira and Maria Wanzala. (2011). *Mutual Accountability Framework for the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*. Johannesburg: NEPAD Planning and Coordination Agency.
- Overseas Development Institute. (2010). *Millennium Development Goals Report Card: Measuring Progress Across Countries*. London: ODI Publications.
- Oxford Policy Management. (2008). "Mutual Accountability in aid-effectiveness: International-level mechanisms," *OPM briefing notes*, 2008–03, (http://www.opml.co.uk/sites/opml/files/bn2008-03_0.pdf)
- Reality of Aid Management Committee. (2010). "Political Overview: Towards Development Effectiveness," *The Reality of Aid*, ed. *Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*. Quezon City: IBON Books, 9–26.
- Risse, Thomas. (2004). *Transnational Governance and Legitimacy*, Berlin: Center for Transatlantic Foreign and Security Policy Studies, (http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/tn_governance_benz.pdf).
- Rosenthal, Gert. (2007). "The Economic and Social Council of the UN," in Thomas G. Weiss and Sam Daws (eds), *The Oxford Handbook on the United Nations*, New York: Oxford University Press.
- Rueda-Sabater, Enrique, Vijaya, Ramachandran, Robin. Kraft. (2009). *A Fresh Look at Global Governance: Exploring Objective Criteria for Representation*, Center for Global Development Working Paper 160, (<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1421065/>).
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Soret, Thierry. (2009). *Governance Arrangements for Global Economic Challenges: Where Do we Stand? A Political Science Perspective*, UNDP working paper, New York: UN Development Programme.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

- Steer, Liesbet and Cecilie Wathne. (2009). *Mutual Accountability at Country Level: Emerging Good Practice*, Background Note, London: Overseas Development Institute.
- Steer, Liesbet, Cecilie Wathne and Ruth Driscoll. (2009). *Mutual Accountability at the Country level: A Concept and Emerging Good Practice*, London: Overseas Development Institute.
- UN. (2010). *The Millennium Development Goals Report*, New York: UN Department of Economic and Social Affairs.
- (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, September 21, (http://secint50.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf).
- (2008). *Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus*, Doha, Qatar, 29 November – 2 December 2008 UN Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office.
- UN Department of Economic and Social Affairs. (2010). *Development Cooperation for The MDGs: Maximizing Results*, New York: UN. ([http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_e\(des\)development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/10-45690_e(des)development_cooperation_for_the_mdgs_max_results.pdf))
- UN Development Cooperation Forum. (2010). *Review of Progress in International and National Mutual Accountability and Transparency on Development Cooperation*, Background paper for DCF High-level Symposium, New York: UN ECOSOC. (http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/ma_study-status_and_progress.pdf)
- UN Economic and Social Council. (2010). *Trends and progress in international development cooperation*, Report of the Secretary-General (July, 2010), New York: UN. (http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc_download/753-report-of-the-secretary-general-july-2010.html)
- (2009). *Enhancing Mutual Accountability and Transparency in Development Cooperation*, Background Study for the Development Cooperation Forum High-level Symposium, September ([http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20\(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf)).
- UN General Assembly. (2010). *International Financial System and Development*, Report of the Secretary-General, UN General Assembly, August 2, (<http://www.un-ngls.org/orf/ifsystmres.pdf>).
- UN Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, 2006. *Delivering as One*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel United Nations, (New York: UN (<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>).
- Van Waeyenberge, Elisa and Jeff Powell. (2010), *Whither Development Finance*, Brussels: Eurodad, (http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/whither%20development%20Final.pdf?n=3147).
- World Bank. (2010). *Global Monitoring Report 2010: The MDGs After the Crisis*, Washington, DC.: World Bank.
- 고대원. 2010. “개발협력 글로벌 거버넌스(global governance)의 주요 과제: 책임성 및 통일성 강화를 중심으로,” 『지역발전연구』제19권 2호 (2010), pp. 123-152.

발 표 II

강 선 주
(외교안보연구원 교수)

글로벌 원조구조 2.0과 한국의 ODA

I. 서론

근래에 국제적 논의가 활발한 글로벌 이슈 중 하나는 빈곤 문제와 이를 해결하기 위한 개발협력(development cooperation)이다. 2차 세계대전 이후 서방 선진국들의 경제는 비약적으로 발전하였지만, 경제의 세계화와 상호의존의 증가에도 빈곤은 여전히 많은 개도국에서 심각한 문제로 남아 있기 때문이다. 개발협력을 위해 50년 전에 체계적인 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)가 도입되었으나, 아시아 일부 국가를 제외하고 ODA를 활용하여 빈곤 탈출에 성공한 사례는 많지 않으며, 빈곤의 원인과 양상도 HIV/AIDS, 내전(civil wars), 기후변화 등 갈수록 복잡해졌다.

지난 50년간 개발협력의 실망스런 결과 외에도 서구가 주도해 오던 개발협력의 효과성과 정당성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황들이 존재한다.

첫째로, 2008년 9월 미국에서 발생한 글로벌 금융위기이다. 이번 금융위기가 발생하기 전까지 미국과 유럽은 개발협력에서 어젠다 설정, 자신들이 선호하는 개발 결과를 생산하기 위한 비용 부담 등을 통해 개발협력을 주도해왔다. 그러나 글로벌 금융위기로 서구의 신뢰도 하락, 신흥개도국들의 상대적 부상, G20을 통한 거버넌스 진입은 개발협력을 다른 시각에서 볼 것을 요구하고 있다.

둘째로, 미국·유럽 등을 중심으로 한 전통적인 원조 제공국들은 금융위기의 여파로 개발협력 자원 마련에 제약을 받고 있다. 그러한 가운데 전통적인 원조공여국 외에 신흥개도국들과 민간원조단체들(private donors) 등 개발협력 주체가 다양해졌고, 이들의 원조 규모도 급격히 증가하였다.¹⁾ 신흥개도국들은 개발에 대해 서구와 다른 관점을 갖고 있고, 민간원조단체들은

혁신적인 개발 자원과 방식 등으로 중요성을 높이고 있다.

셋째로, 원조 제공 주체의 다양화와 함께 개발협력 논의가 개발자원 확대에 국한될 것이 아니라 글로벌 상호의존성의 관리와 세계적인 양극화 해소에서 실질적인 성과를 중시하는 원조의 질적 수준 제고로 확대되어야 한다는 인식이 등장하였다.

단적으로 말해서, 오늘날 개발협력에 광범위한 도전 요인들이 존재한다. 서구와 정부 중심의 ODA로 개발의 방대하고 다양한 필요에 대응하는 데에는 명백한 한계가 존재한다. 다양해진 원조 제공 주체와 새로운 개발협력 목표, 협력 방식 등 개발과 관련된 이슈들을 포괄하는 새로운 체계, 즉 새로운 원조구조(Aid Architecture)가 수립될 필요가 있다.

새로이 등장하는 원조구조는 개발협력을 확대·강화는 시점에 있는 한국에도 중요하다. 한국은 2010년에 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국이 되었고, 한국의 정치·경제적 지위에 상응하는 ODA 제공을 통해 국제사회에 기여하는 것을 정부 시책으로 삼고 있으므로, 한국의 개발협력은 국제적 원조 논의와 분리될 수 없다. 한국의 개발협력 정책은 과거의 수혜에 기초하여 ODA 제공을 정당화시키는 소극성을 넘어서, 국제적 추세와 대내적 여건을 고려하여 ODA를 제공해야 하는 새로운 논리를 창조하고, ODA를 제공하는 방식의 선진화 등 한국의 개발협력에 관한 새로운 비전과 체계를 수립해야 할 시점에 와 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 원조구조에 대한 논의의 이해를 통해서 한국의 개발협력이 나아갈 방향과 역할을 찾는 것이 이 연구의 목적이다.

이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 원조구조에 관해 이론적 틀을 제시하고, 실제로

1) 본고에서 '원조'(assistance)라는 용어는 명시적으로 수익을 목적(투자)으로 하지 않고, 개도국의 개발과 복지 향상을 목적으로 한 양허적인 공적 또는 사적 물자·현금·서비스 이동의 총칭이다. 공적자금을 이용하여 선진국 정부와 개도국 정부 사이에 이루어진 이동에 특별히 한정할 필요가 있을 때에는 ODA로 표시할 것이다.

원조구조가 국제정치경제상의 변화와 함께 변천해 온 모습을 살펴볼 것이다. 과거는 미래에 대한 완벽한 가이드(guide)는 아니지만, 원조구조가 어떻게 변화해 왔는지를 이해하는 것은 최소한 현재 왜 원조구조 논의가 발생하게 되었는지를 이해하는 데에 도움이 될 것이다. 그리고 글로벌 금융위기가 원조구조에 어떤 영향을 미치며, 현재 등장하고 있는 원조구조가 지난 50년의 원조구조와 어떻게 다를 것인지를 볼 것이다. 결론에서는 새로이 등장하는 원조구조 속에서 한국의 개발협력이 고려해야 할 사항을 제시할 것이다.

II. 원조구조(Aid Architecture)의 이해

1. 원조구조의 정의

‘원조구조’는 개발을 목적으로 선진국에서 개도국으로 자금, 기술 및 인적 자원의 이전을 책임지고 있는 개별 국가와 국제 차원에 존재하는 제도, 체제와 수단의 배열(configuration) 상태를 의미한다.²⁾ 좀 더 쉽게 표현하면, 원조구조는 원조 제공 주체, 원조 제공 방식을 규정하는 국내와 국제 규범, 원조 형태와 규모로 이루어진 총체적인 구조물이다. 원조에 관한 규범은 기술적인 원조 운영규칙과 원조의 철학적 기반과 목표에 관한 것으로 더 구별 가능한데, 후자는 개발 패러다임이라고 불리는 것으로서 전자에 비해 덜 법제화(codification)되어 있으나 정치적 성격은 더 강하다고 말할 수 있다. 원조 형태와 규모는 원조 제공 주체가 원조에 관한 국내외의 규범에 따라 원조를 제공한 결과에 해당한다. 원조구조 구성요소들은 개별적으로 분석이 가능하지만 전체를 배경으로 상호관계 속에서 볼 때에 그 의미가 더 확실해진다. 원조구조는 그것이 개도국에서 지속적이고 포용적인 개발에 얼마나 도움을 주는가로 평가될 것이고, 더 나은

개발 효과를 위해서 원조구조의 부분적 또는 전체적인 개혁이 가능하다.

가. 원조 제공 주체

원조 제공 주체는 개도국에 원조를 제공하는 주체로서 원조활동 재원의 성격과 밀접히 연관되어 있다. 원조활동의 재원은 정부예산인 공적 자금과 기업/부유층/일반인의 기부금과 같은 사적 자금으로 분류될 수 있고, 전자는 공적원조(Official Development Assistance, ODA), 후자는 민간원조(Private Development Assistance, PDA)가 된다.

ODA는 정부가 설립한 양자원조기관(bilateral aid agency)과 다자원조기구(multilateral aid organization)에 의해 실시된다. 원조공여국은 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 가입한 국가와 가입하지 않은 국가(non-DAC donors)로 나뉜다. 1961년에 DAC가 설립되었을 때에 회원국은 8개국에서 23개국(2010년)으로 증가하였고, 현재 70여 개 국가가 DAC 비회원국으로서 ODA를 제공하는 것으로 알려져 있다(부록 1) 참조). 다자원조기구는 주권국가를 회원국으로 하여 지역 또는 세계 차원에 설립되어 원조활동을 주된 기능으로 삼는 국제기구이다. 다자원조기구는 회원국의 분담금 또는 특별기부금(special trust fund)을 활용하여 원조활동을 전개하는데, 회원국의 분담금과 특별기부금은 정부예산에서 지불된다.

PDA는 구체적으로 비정부기구(nongovernmental organization: NGO), 글로벌 펀드(global fund), 민간재단(private foundation)에 의해 실시되는데, 1990년대 이후 선진국에서 민간원조단체들이 기하급수적으로 증가하였다. 민간원조단체들은 양자원조기관 또는 다자원조기구와 협력하면서 부분적으로 공적자금을 지원받는 ‘민·관·파

2) Lama Hammad and Bill Morton, “Non-DAC Donors and Reform of the International Aid Architecture,” Issue Brief: Development Cooperation Series (The North-South Institute, 2009).

발 표 II

트너십'(public-private partnership: PPP)에 의존하기도 한다.

나. 원조 운영규칙

① 개발 패러다임은 최종 목표(이상적 상태)로서의 개발 또는 그의 달성과정으로서의 개발에 관한 인식과 실천을 포괄하는 사고 틀로 정의된다. 토마스 쿤(Thomas Kuhn)이 개념화한 자연과학의 패러다임과 마찬가지로 개발 패러다임은 개발에 관한 사고(thinking)를 정형화하고, 개발과 관련하여 발생하는 질문들에 대해 일정한 틀 속에서 답을 구하도록 유도한다.³⁾ 그리고 중심적인 개발 패러다임에 따라 실시된 개발 정책에서 부정적인 결과가 누적될 때에 과거 패러다임의 오류를 교정하고, 개도국에서 개발 효과가 있을 수 있는 새로운 개발 패러다임으로의 이동이 발생한다.

개발 패러다임들은 다양한 기준에 의해 서로 구별될 수 있겠지만, 개발 패러다임들을 차별화하는 가장 중요한 요인은 '개발을 어떻게 정의할 것인가'와 '어떤 조건에서 개발이 발생하는가'라는 질문에 대한 답이라고 할 수 있을 것이다.⁴⁾ 이 두 개의 질문에 대한 답들은 서로 연관되어 있는데, 개발을 물질적 차원(소득)의 변화에 한정하거나 비물질적 차원(정치와 제도)까지 포함하도록 정의하느냐에 따라서 개발을 발생시키기 위해서 취해져야 할 조치의 범위가 달라지기 때문이다. 위의 두 질문에 대한 답으로부터 좀 더 하부적인 질문들, 예를 들면, '빈곤의 원인이 무엇인가', '무엇이 개발을 저해하는가', '개발의 주체는 누구인가', '어떤 분야에 원조를 투입할 것인가', '원조의 효과를 어떻게 평

가할 것인가' 등에 대한 답도 도출된다.

개발 패러다임은 경쟁적으로 형성된다고 할 수 있다. 개발 패러다임은 글로벌 경제사상과 정책 영역에서 정통성을 창출하려는 시도의 일부로서, 개발목적 이외의 개발협력에 관련된 국가들의 정치경제적 이해관계가 개발협력 토론이 일어나는 과정을 조종하고, 한 시기를 지배하는 개발 패러다임을 결정할 수 있다.⁵⁾ 그리고 개발협력이 선진국이 개도국에 물질적 자원 제공을 전제하는 한에서 선진국이 개발 패러다임을 주도하기 쉽다. 선진국은 개도국과의 관계에서 달성하고자 하는 전략적 이익을 개발 패러다임에 반영하는 것이다. 원조가 각자의 안보와 경제적 번영을 책임지고 있는 주권국가들 간의 거래(transaction)인 만큼, 원조를 제공하는 선진국은 개도국의 개발을 자신의 안보 및 경제적 이익의 관점에서 볼 것이고, 개발 패러다임을 그에 부합하도록 형성하려고 할 것이다. 그리고 개발 패러다임이 원조 제공국의 국익 달성에 도움이 되려면, 그 국가가 선호하는 개발 패러다임이 상당 기간 유지되고, 다른 원조 제공국들도 그 패러다임을 공유하는 것이 중요하다. 그리하여 원조 제공국에게는 자신이 선호하는 개발 패러다임을 관련 다자원조기구들을 통해 국제 규범화하고 확산시키는 것이 중요해진다.

개발원조를 전략적 국익 관점에서 보는 것은 개발원조 제공국뿐만 아니라 개발원조를 제공받는 개도국도 마찬가지이다. 개도국은 개발원조를 받는 입장에 있기는 하지만 개발원조 사용에 있어서 자신들에게 최대한으로 자율성을 허용하는 개발원조 패러다임을 선호한다.⁶⁾ 이것은 개발원조 패러다임이 개도국의 개발 필요보다는

3) Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

4) Nicola Phillips, "Globalization and Development," John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy* 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 417-449.

5) Mark Beeson and Iyanatul Islam, "Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus," *The Journal of Development Studies*, 41-2 (February 2005), pp. 197-219.

6) Paul Mosley, "On Persuading a Leopard to Change His Spots: Optimal Strategies for Donors and Recipients of Conditional Development Aid," Robert Bates (ed.), *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

개발원조 제공국의 국익 달성에 유리하게 형성 될 때에, 개발원조 패러다임을 둘러싸고 개발원 조 제공국과 개도국 사이에 갈등이 발생할 수 있음을 의미한다. 좀 더 구체적으로 개발원조 패러다임에 관해서 개도국은 개발원조 제공국과 한편으로는 개도국의 특수성과 개발원조 패러다 임의 효과성 때문에, 다른 한편으로는 개발원조 패러다임이 개도국 내의 정치에 미치는 영향 때 문에 갈등한다.

전자의 경우, 개발원조 제공국의 개발 관점을 반영한 개발원조 패러다임이 개도국의 개발 필 요와 반드시 일치하지 않을 수 있기 때문이다. 대부분 식민지 경험을 거쳐 1960년대에 독립을 획득한 개도국의 개발 환경이 선진국의 그것과 같을 수 없다. 그리하여 개도국들은 자신들의 역 사, 정치, 경제, 사회문화적 특수성을 고려하지 않은, 선진국의 발전 경험과 국익에 기초한 개발 원조 패러다임의 효과성에 회의적이 되는 것이 다. 후자의 경우, 각각의 개발원조 패러다임은 특 정한 개발 결과(예를 들어서 경제성장 또는 빈곤 퇴치)의 창출을 지향하고 있고 그에 따라 개도국 내의 수혜자 그룹이 달라지는 분배 효과 (distributional effect)를 갖는다.⁷⁾ 개도국의 정치 엘리트의 관점에서는 개발원조 패러다임에 따라 개발정책이 실시되어 등장하는 승자(수혜자)와 패자(비수혜자)는 국내 정치권력구조를 변화시키 는 것을 의미한다. 그리하여 개도국의 정치 엘리 트는 개발원조 제공국에 의해 주도되고 자신들 에게 자율성을 허용하지 않는 개발원조 패러다 임이 자신들의 정치적 지지기반에 부정적인 영 향을 미칠 수 있다는 우려에서 개발원조 제공국 과 갈등하게 된다. 어쩌면 개발원조 패러다임의 실망스러운 개발 결과보다도 개발원조 패러다임 의 국내 정치적 효과야말로 개도국이 개발원조

패러다임을 비판하는 진정한 이유일 수 있다.

② 원조의 기술적 운영규칙은 원조 제공 주체가 원조제공 계획 수립·집행·전달 단계에서 고려 해야 할 요소들을 규정한 것이다. 기술적 원조 운영규칙은 원조 제공국의 국내법과 국제적 합 의로 존재하는데, 위에 제시된 3개 그룹의 원조 제공 주체 중에서 양자원조기관과 다자원조기구 만이 기술적 원조 운영규칙의 직접적인 적용 대 상이 되는 경우가 많다. 대부분의 기술적 원조 운영규칙들은 DAC에서 제정되어 왔는데, 강제 성이 없는 가이드라인 또는 권고(recommen- dation)인 경우가 많다. 기술적 원조 운영규칙 들이 구속력을 결여하는 것은 주권국가로 구성 된 국제관계에서 원조 제공은 법적 의무가 아닌 도덕적 선택이라는 암묵적인 합의에 기초해 있 음을 시사한다. 원조 제공 주체는 기술적 원조 운영규칙을 자발적으로 준수할 것이 기대되며, 여론이 동원될 때에 더 준수하는 경향이 있다.⁸⁾

기술적 원조 운영규칙들 중에서 가장 문서화 된 분야는 구속성 원조(Tied Aid), 수출신용 (Export Credits), 환경보호, 반부패·인권보 호·거버넌스이다. ODA의 상업적 이용이라고 할 수 있는 구속성 원조는 수원국이 ODA를 이 용하여 원조 제공국으로부터 재화와 용역을 구 매할 것을 요구하는 것인데, ODA 비구속화에 관한 규칙은 비구속화 불이행에 대한 제재를 포 함하고 있지는 않으나 1960년대와 비교하여 구 속화의 수준을 상당히 낮추는 데에 기여한 것으 로 평가된다.⁹⁾ 환경보호 규칙은 특히 인프라 건 설 프로젝트들이 사회와 환경에 미치는 영향에 대해서 사전 평가를 받을 것을 요구하는 것인 데, 이러한 규칙 제정 과정에서 환경 관련 NGO 들이 많은 영향을 미쳤다.¹⁰⁾ 반부패, 민주주의,

7) Stephan Haggard and Robert Kaufman, "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment," Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance: The International Financial System* (Chicago: University of Chicago Press, 1989). Perspective (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

8) Deborah Brautigam, "China, Africa and the International Aid Architecture," Working Paper Series 107 (African Development Bank, 2010).

9) DAC는 구속성 원조와 수출신용에 관한 가이드라인(1978, 1991), 최빈국에 대한 투자 관련 기술지원 비구속화(2001), 39개 과다채 무빈국(Heavily Indebted Poor Country: HIPC)에 대한 원조의 비구속화(2008)를 제정하였다.

발 표 II

인권 보호에 관한 원조 운영규칙은 비정상적인 방법을 통해서 권력을 획득하거나 광범위한 부패와 인권 유린을 자행하는 국가에 ODA 제고를 금지하는 것이다. 반부패와 관련된 규칙은 구속력을 갖는 국제조약으로 되어 있는 반면에, 거버넌스·인권과 ODA 제고를 규정한 국제적 협약은 존재하지 않는다. 수원국의 인권과 거버넌스에 문제가 있을 때에 원조 제공국이 그러한 상황에 어떻게 대응해야 하는가에 대해서 표준화된 규칙은 존재하지 않고 궁극적으로 원조 제공국의 정치적 판단에 의존한다.¹⁰⁾

원조 전달 수단(instrument)과 방식(modality)에 관한 규칙도 존재하는데, “원조 효과성에 관한 파리 선언”(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)과 “아크라 행동계획”(Accra Agenda for Action, 2008)이 대표적이다. 파리 선언과 아크라 계획은 원조 제공 주체는 개도국의 주인정신(ownership)·일치(alignment)·결과중심(result-base)·상호책임성(mutual accountability)·조화(harmony) 원칙에 기초하여 원조 계획을 수립하고, 프로젝트·프로그램·기술지원·식량원조·예산지원·부채탕감·인도적 지원 등의 원조 전달 수단을 선택할 것을 요구한다.

다. 원조 규모와 형태

원조 규모와 형태는 원조 제공 주체들이 보유하고 있는 자원에서 개도국의 개발과 복지향상 목적으로 투입된 자원의 총액, 원조가 개도국에 경제적 부담을 주는 정도(무상 또는 유상), 원조가 투입된 분야(sector)를 의미한다. 원조 제공 주체, 원조 운영규칙, 개발 패러다임이 원조구조

의 골격에 해당한다면, 원조의 규모와 형태는 살갗에 해당한다. 즉 원조의 규모와 형태는 원조구조의 결과물이다. 원조 규모와 형태는 원조구조의 다른 구성요소들이 어떻게 배열되어 있느냐에 따라 변화한다. 원조의 규모와 형태가 원조구조 그 자체는 아닌 것이다.

원조의 규모와 형태를 논의할 때에 주된 대상은 공적자금을 사용하여 선진국에서 개도국으로 또는 다자원조기구를 통해 선진국에서 개도국으로 이동하는 ODA이다. 정확히 ODA는 개발과 복지향상을 목적으로 DAC가 지정한(51개) 개도국과 다자원조기구에 제공된 최소 25%의 무상 원조 요소(grant element)를 포함한 양허적인 자금으로 규정된다. ODA의 규모는 가장 일반적으로 국가의 총수입(Gross National Income) 대비 ODA의 비율로 측정하는데, DAC 회원국들에 권장되는 원조 규모 목표치는 GNI의 0.7%이다. 더 나아가서 최근에 ODA의 규모에 관한 논의는 단순히 ODA의 규모가 아닌 실제로 개도국에 제공된 자금의 규모에 관한 논의로 전환되고 있다. DAC가 발표하는 회원국의 ODA 액수는 개도국에 전달된 자금과 회원국 내의 행정비용을 합친 것이다. 그리하여 원조 제공국의 행정비용과 긴급구제(humanitarian and disaster relief)를 제외하고 계획적으로 개도국에 실제로 제공된 원조(Country Programmable Aid: CPA)만을 측정하기 시작하였다.

그리고 ODA 배분은 수원국 소득 수준, 지역(국가) 및 분야(sector)를 기준으로 볼 수 있는데, ODA가 제공되는 분야는 좀 더 구체적으로 인도적 구호, 부채 탕감, 식량원조, 농업, 보건, 교육, 사회(양성평등), 환경, 기후변화, 반부패·

10) 환경보호와 관련하여 OECD는 “Recommendations on Common Approaches on Environment and Officially Supported Export Credits”(2003)를 제정하였다.

11) 원조에서 반부패에 관한 규칙은 “OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”(1997)인데, “UN Convention against Corruption”(2005)에 포함됨으로써 국제법 수준으로 격상되었다. 미국은 1975년에 개정된 대외원조법(1961 Foreign Assistance Act of the United States, Section 116)에서 원조가 해당 국가의 빈곤층에게 직접적으로 혜택을 주지 않는다면 국제적으로 인정된 인권유린 패턴을 보이는 국가에 ODA 제공 금지를 규정하고 있다. 다자원조기구도 인권보호와 거버넌스를 고려하나 DAC보다 인권보호와 거버넌스를 협소하게 해석하는 경향이 있다(예: 세계은행의 Country Policy and Institutional Assessment는 사유재산권, 법치, 투명성, 책임성, 공공부문에서 부패를 포함하나 민주주의, 선거 또는 일반적인 정치적 자유를 언급하지 않는다). 채무빈국(Heavily Indebted Poor Country: HIPC)에 대한 원조의 비구속화(2008)를 제정하였다.

거버넌스 등으로 나뉜다. ODA 배분은 원조 제공 주체의 정치경제적 상황, 개발 패러다임, 기술적 원조 운영규칙의 영향을 받는다.

2. 원조구조의 중요성

원조활동은 다양하게 나타나고, 일관성을 결여하며 경쟁적이다. 그것은 원조가 기본적으로 원조 제공 주체와 개도국 사이의 자발적인 행위이고, 원조 수원국의 개발 필요도 다양하기 때문이다. 그러한 배경에서 원조 제공 주체들 각자의 목적에 충실한 원조활동이 서로에게 부정적인 영향을 주는 의도하지 않은 결과가 발생한다. 그러나 개발은 집단적으로만 달성될 수 있는 측면이 있다. 즉 다양한 원조활동이 조화될 때에 개발이 일어나는 것이다. 원조활동이 조화되지 않는다면, 개도국들은 혜택을 받지 못한 채, 오히려 부담을 안게 된다. 원조활동의 다양성이 조화로운 결과를 낼 수 있도록 원조활동에서도 “보이지 않는 손”이 필요하다.

다양한 원조 제공 주체와 그들의 활동이 개발에 득(得)이 될 것인지 해(害)가 될 것인지는 그들의 활동이 어떻게 조율되는가에 의존한다. 원조활동은 다양한 원조 제공 주체가 각자의 역할을 수행하고, 그것들이 잘 연결되어 부분의 집합체라기보다는 질서정연한 전체가 되어야 한다. 이것은 원조 제공 주체들이 공유된 규칙하에서 활동하여 원조활동들 사이에서 ‘부정적인 외부효과’(negative externalities)를 제한하고, 공공재(public goods)의 집단적인 제공을 보장할 수 있는 기제가 존재할 때에 가능해진다. 원조활동의 적절한 규제는 원조활동을 억제하는 것이 아니라 더욱 효과적으로 만들 수 있다. 그러므로 원조활동이 원조구조로 조직화함으로써 필요한 공공재를 제공하고, 부정적인 외부효과를 관리하여 의도한 개발 결과를 낼 수 있다.

원조활동이 원조구조로 조직화함으로써 더 효과적으로 될 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째로, 다양한 원조활동들에서 ‘긍정적인 외부효과’(positive externalities)를 확산시킨다. 개발 현상은 복합적이고 다면적이다. 개발은 본질적으로 집단적이고, 원조 제공 주체들이 공유된 목표를 위해서 활동할 것을 요구한다. 개별 원조 제공 주체의 원조활동 결과가 다른 원조 제공 주체들의 원조활동을 더 생산적으로 만들 수 있다. 달리 말하면, 개별 원조 제공 주체의 원조활동이 다른 원조 제공국의 원조활동에 의존하므로 최적의 결과를 위해서 원조활동들이 조율될 필요가 있고, 원조구조로의 조직화가 그러한 역할을 수행한다.

둘째로, 무정부 상태의 국제관계에서 수행되는 원조활동에서 ‘수인(囚人)들의 딜레마’(Prisoners’ Dilemma)를 제거할 수 있다. 즉 국가들은 ODA를 제공함이 없이 오히려 다른 국가들이 제공하는 ODA로부터 이익을 얻기를 기대하는 반면, 자신의 원조활동이 다른 국가에 의해서 이용당할지도 모른다는 두려움을 갖고 있다. 또한 원조 제공국들은 다른 원조 제공국들이 개도국의 개발과 글로벌 공공재를 제공하고, 자신의 ODA는 개도국에서 상업적·전략적 이익을 획득하는 데에 도움을 주기를 희망한다. 이러한 딜레마가 현실화된다면, 국가들의 ODA 제공 의지가 감소할 것이다. ODA는 ODA 제공국의 경쟁적 이익에 우선하여 공유된 목표를 위해 제공되는 정도에 따라 개발에 효과적이다.¹²⁾ ODA가 ODA의 목적을 달성할 때에 개도국과 원조공여국 모두 혜택을 받는다. 원조 제공국들의 ODA가 개발이라는 집단적인 이익에 결부되고, 개별 국가이익의 추구에 의해 잠식되지 않도록 조율될 필요가 있는데, 원조구조로의 조직화가 그러한 임무를 수행할 수 있다.

셋째, 원조구조는 원조 제공 주체들 간에 정

12) Owen Barder, Mikaela Gavass, Simon Maxwell, and Deborah Johnson, “Governance of the Aid System and the Role of the EU,” Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs (Madrid, June 9–10, 2010).

발 표 II

보 공유, 학습 및 분업을 가능하게 한다. 원조활동의 가치는 점차로 행정(administration)이 아닌 지식(knowledge)에서 찾아지고 있다. 원조활동에서 지식은 어떤 원조활동이 효과적인지를 배우고, 아이디어를 공유하며, 역량과 공유된 약속을 강화하는 것이다. 이러한 학습과 지식 공유는 모든 원조 제공 주체들에서 필요하다. 원조 제공 주체들은 국가별 원조 관리체제와 국제적 원조 관리체제를 통해서 기초적인 원조 정보를 공유하는 것이 필요하다. 그리고 원조 제공 주체들이 자신들이 비교우위를 가진 활동에 집중한다면, 원조의 전체적인 효과성이 증가할 것이다. 그러나 원조 제공 주체들이 동일한 동기에 따라 원조활동을 전개하지 않기 때문에 저절로 비교우위에 집중할 것이라고 기대할 수는 없다. 원조 제공 주체들이 비교우위를 가진 활동에 집중할 수 있도록 하는 기제가 필요하다. 원조구조의 존재는 정보 비대칭과 조율 문제를 감소시키는 데에 기여할 것이다.

마지막으로, 원조구조는 원조활동이 장기적 목표를 유지하게 하는 기능을 한다. 개발이 장기적 현상임에도, 개발에서 단기적 편익을 위해 장기적 목표가 희생되는 경향이 있다. 예를 들면, 개도국에서 식량 문제 해결은 장기적인 농업 생산역량의 강화가 필요하지만, 즉각적인 기아 해소를 위해 수입된 식량원조에 의존하는 경우가 많다. 또한 원조 제공 주체의 프로젝트 관리는 개도국에서 부패와 횡령의 위험을 낮추고 빈곤층에게 서비스 전달을 보장할 수 있지만, 개도국이 서비스를 운영할 역량을 잠식할 수 있다. 단기적 결과의 압력에 장기적 필요가 굴복하는 것이다. 개별 원조 제공 주체의 원조활동에는 장기적 목표를 위해 단기적 결과의 압력을 통제할 수 있는 기제가 결여되어 있기 쉽다. 원조구조는 즉각적인 결과를 장기적 목표 달성보

다 우선시하는 압력을 통제하기 위한 것이다. 원조구조는 개별 원조 제공 주체가 단기적 결과보다 장기적 목표에 투자할 인센티브를 강화한다.

III. 원조구조의 진화

원조구조는 지난 50년 동안 진화해 왔다고 할 수 있는데, 특정한 목적을 염두에 두고 의도적으로 설계된 것이라기보다는 국제정치경제적 상황과 필요에 대한 적응 결과인 측면이 더 강하다.¹³⁾ 현재까지 두 개의 구별되는 원조구조가 존재하였다: 하나는 1960년대부터 1990년대까지 존재한 “정부간 원조구조”(Inter-Governmental Aid Architecture)이고, 다른 하나는 2000년대부터 지금까지 존재하는 “글로벌 원조구조”(Global Aid Architecture)이다.¹⁴⁾ 원조구조의 구별은 주로 원조 제공 주체와 그들의 개발에 관한 관념의 변화와 관계있다. 1990년대까지 주된 원조 제공 주체는 DAC 회원국들(그들의 양자원조기관)과 다자원조기구였고, 원조공여국과 개도국 사이에 수직적 관계로 형성돼 있었다. 그러나 2000년대에 들어서 기존 원조 제공 주체들에 더하여 DAC 비회원국과 자체 재원을 조달하는 민간원조단체들의 개발협력 참여가 현격해졌고, 원조공여국과 개도국의 관계도 수평적으로 변화해 갔다.

1. 정부간 원조구조(Inter-Governmental Aid Architecture)

가. 1960~1970년대

❶ 2차 세계대전 직후 동서 진영 간에 갈등이 심화되고 유럽의 주변부인 그리스와 터키에서 공산주의 압력이 증가하자 미국은 이들 국가의

13) Karin Christiansen and Andrew Rogerson, "Is the Current Aid Architecture 'Fit for Purpose'?" A Report (ODI, 2005) (<http://www.odi.org.uk/resources/download/1453.pdf>).

14) 원조구조를 냉전 시기(1945~1990)와 탈냉전 시기(1990~)로 구분하기도 하나, 2000년대와도 구별되는 앞으로 등장할 원조구조를 설명하기 위해서는 냉전보다는 원조 제공 주체와 개발에 관한 관념의 변화를 중심으로 원조구조를 구분하는 것이 더 유의미하다고 본다.

경제를 지탱하고 공산주의의 확산을 방지할 필요에서 1947년에 원조를 제공하였다. ODA는 미국의 현실주의적 냉전 외교의 수단으로 시작하였다고 할 수 있는데, 미국이 자신의 재정적 보수주의와 고립주의적 전통에 반하여 ODA를 실시한 것은 그만큼 공산주의 압력과 서방에 대한 광범위한 안보 위협을 느꼈음을 시사한다.¹⁵⁾ 냉전이 점차로 개발도상국 지역 전역으로 확대되자 미국은 1961년에 ODA 운영기관인 미국원조청(United State Agency for International Development)을 설립하고, 후에 2차 세계대전의 피해에서 회복한 서유럽, 캐나다, 일본에도 ODA 프로그램을 만들도록 압력을 가하였다. 1960년대에 서유럽 국가들과 일본이 원조 프로그램을 수립한 것은 동맹국인 미국의 압력도 작용하였지만, 자신들의 과거 식민지의 독립 과정 관리, 세계경제로의 편입 및 전략물자와 수출시장 확보와 같은 국가 이익을 고려한 결과이기도 하다.

그러나 1970년대의 국제환경 변화와 서방 선진국에서 새로운 정치 담론의 등장은 개발과 원조 이슈를 변화시켰다. 동서 냉전의 완화로 말미암아 서방 선진국들은 개발 이슈를 덜 안보적이고 경쟁적인 관점에서 볼 수 있게 되었고, 1970년대 중반의 식량위기와 같은 사건을 통해 개도국에 존재하는 인간 생존 문제를 해결하는데 선진국이 기여해야 한다는 대중 의식이 높아진 것이다.¹⁶⁾ 이러한 인식의 변화는 또한 서방 선진국에서 시민사회의 성장, 개발 활동에 참여하는 비정부기구(NGO)의 양적·질적 증가의 영향을 받았다.

② 이 시기에 원조 제공 주체는 주로 DAC 회원

국과 다자원조기구, 특히 세계은행, UN(특별기구)이었다. 제2차 세계대전 직후 양자 원조는 미국(58%)·영국(8%)·프랑스(22%)가 제공하였으며, 1960년대에 캐나다·독일·일본·스웨덴·스위스·벨기에·덴마크·노르웨이·네덜란드로 확산되어 갔다. 1970년대에 DAC 회원국들의 ODA는 전체 ODA에서 1/3, 공산권 국가들(CMEA)이 10%, 중동 산유국들은 30%(1978년)이었다.

세계은행은 서유럽의 2차 세계대전 피해 복구를 지원하기 위해 설립되었는데, 1957년에 서유럽이 복구를 완료하자 신생독립국의 개발로 관심을 전환하였다. 그리고 1950년대 말부터 설립되기 시작한 지역개발은행(regional development bank), 1970년대에 설립된 UN 개발프로그램(UN Development Program: UNDP, 1971) 등이 원조에 참여한 주된 다자원조기구였다. 전체 ODA에서 다자원조기구를 통한 ODA는 30%를 차지하였다.

③ 인간기초필요(Basic Human Needs)

냉전 상황에서 미국과 서유럽 국가들은 개도국의 개발을 자신들의 안보 관점에서 인식하였으며, 이에 부합하는 개발 패러다임으로 근대화(modernization)를 제시하였다.¹⁷⁾ 신생독립국들의 공산화를 방지하는 방법은 그들이 산업화와 경제성장을 통해 경제적으로 서구와 같은 단계에 신속히 도달하는 것이었다. 그러나 신생독립국들은 산업화에 필요한 대규모 자본을 국내적으로 조달할 능력을 결여하고 있으므로 ODA가 필요한 자본을 제공해 준다는 논리였다.¹⁸⁾ 그리고 개도국에서 근대화와 산업화는 국가 주도로 이루어질 것이었다. 산업화를 담당할 민간 영역이 결여된 상태에서 개도국 정부가 중립적인 계

15) Caori Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007), pp. 25-31.

16) Ibid., pp. 33-39.

17) 관점이 다르기는 하지만 또 다른 형태의 근대화 개발 패러다임으로 남미에서 형성된 종속이론(Dependency Theory)이 있다. 본 연구가 국제적으로 규범화된 개발 패러다임에 초점을 맞추고 있기 때문에 여기에서는 다루지 않는다.

18) 근대화와 원조의 역할에 대한 대표적인 초기 연구로 W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); Paul Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries," *Review of Economic and Statics*, 43-2 (May 1961), pp. 107-138.

발 표 II

획자로서 산업화에 필요한 재원을 효율적으로 배분하는 시장 역할을 담당하는 것은 어쩌면 당연한 결론이다. 그리하여 개도국 정부는 외부에서 제공된 ODA 대부분을 경제기반시설 건설에 투자하면서 산업화를 주도하였는데, 그 목적이 외부시장으로의 수출보다는 외국으로부터 소비재를 수입할 필요를 줄이는 것이었기 때문에 수입대체산업화(industrialization through import substitution)였다.

1960년대의 근대화 패러다임에서 빈곤 문제와 평등은 이차적인 관심의 대상이었다. 근대화론은 성장의 결실이 확산되어(소위 “trickle-down”) 빈곤이 자동적으로 해결될 것으로 낙관하였다.¹⁹⁾ 그러나 개도국에서 이루어진 대규모 투자에도 불구하고 국가 차원에서 경제성장 효과가 분명하지 않았을 뿐만 아니라 그나마 발생한 경제성장도 개인 차원의 빈곤 완화로 전환되지 않았다. 그리하여 1960년대 말, 1970년대 초에 개발 초점을 국가 중심에서 ‘사람 중심’(people-centered)으로 이동하고 국내 경제적 평등, 인간의 생존 여건을 향상시키는 것을 강조하는 “인간 기초 필요”(Basic Human Needs, 이하 BHNs) 패러다임이 등장하였다. 이 패러다임은 빈곤층에게 직접적인 자원 이전(direct transfer)을 통해 생존 여건을 향상시키고 재분배를 달성하고자 하였으며, 특히 농촌지역 빈곤층의 보건, 교육, 주거 등 기본 필요를 충족시키는 것을 강조하였다. 농촌지역 빈곤층에 복지 제공은 상당한 국가 개입(계획과 실행)을 요구하므로 개발에 있어서 국가가 주도적인 역할을 한다는 점은 근대화 패러다임과 크게 다르지 않았다.²⁰⁾

BHNs 패러다임은 세계은행이 성장과 재분배를 동시에(redistribution with growth) 추구하는 개발 전략을 수립하면서 성장하였지만, 개도국에서 크게 환영받지 못하였다. 근대화 패러다

임과 달리 개도국이 BHNs 패러다임에 반대한 것은 당시에 개도국에서 일고 있던 사회주의적·반(反)서구적 경향과 개도국 정치 엘리트의 무관심 때문이었다.²¹⁾ 개도국 정치 엘리트들은 BHNs가 서구 취향이라고 비난하였을 뿐만 아니라, 경제기반시설 건설을 위해 대규모 자본이 유입되는 근대화 패러다임에 비해 농촌지역에서 소규모 개발활동을 전개하는 BHNs 패러다임에서 자신들에게 돌아오는 정치적 이익을 발견하지 못하였던 것이다.

④ 개도국의 개발에 필요한 자원 조달을 위해서 DAC 회원국들이 GNI의 0.7%를 ODA로 제공해야 한다는 주장이 1964년에 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)에서, 그리고 1969년에 피어슨위원회(Pearson Commission)에서 제기되었다. 그러나 DAC 회원국 전체 평균으로 보았을 때, 이 ODA 목표치가 달성된 경우는 거의 없다. 다른 한편, 근대화가 개발 패러다임으로 설정되었기 때문에 1960년대에 ODA 대부분은 인프라 건설과 생산시설 건설에 투입되었다. 1970년대에도 생산시설 건설에 대한 원조가 계속되었지만, 사회 분야(교육·보건 등)에 대한 원조가 증가하기 시작하였다(그림 1) 참조).

나. 1980~1990년대

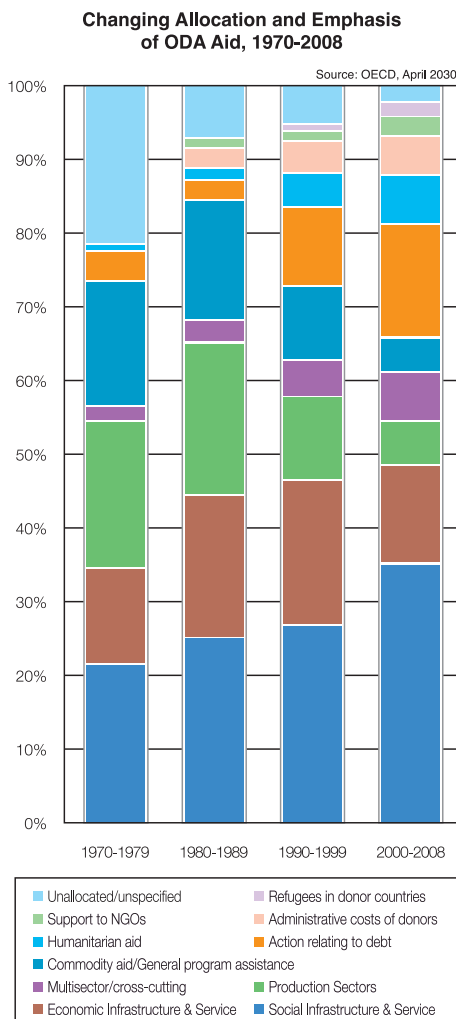
① 제2차 세계대전 이후에 서방 선진국 경제를 지배한 패러다임은 케인즈주의(Keynesianism)로서, 정부의 경제 개입과 복지 제공이었다. 그러나 1970년대 초에 발생한 석유 파동 이후 스태그플레이션을 타개하는 이론적 모델로서 시장의 역할을 강조하는 신자유주의(Neoliberalism)가 미국과 영국에서 득세하였다. 다른 한편, 아

19) Takamasa Akiyama and Suzanne Akiyama, *International Development Assistance: Where It Is Today and How It Got There with Specific Reference to the World Bank* (McLean, VA, 2001), p. 27.

20) Ibid., p. 17.

21) Gustav Ranis, “The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy,” *Annual World Bank Conference on Development Economics 2004* (World Bank, 2004), p. 15.

〈그림 1〉 ODA 분야별 배분, 1970~2008



시아의 소수 국가를 제외하고는 남미와 아프리카의 개도국에서는 수입대체 산업화와 보호주의가 도시 노동자 계층의 정치적 지지를 획득하기 위한 수단(소위 “urban bias”)으로 이용되면서 경제에 비효율이 많이 증가하였다.²²⁾ 1980년대에 다수의 남미와 아프리카 국가들에서 부채 위기(debt crisis)가 발생하자, 미국과 유럽 국가들은 IMF를 통해 개도국에서 1960~70년대의 과도한 국가주의, 부채를 이용한 수입대체 산업화를 대체하는 개발을 추진하였다.²³⁾

서구가 개도국에 이러한 시장 친화적인 개혁을 요구할 수 있었던 것은 1990년대 초 냉전 종식과 함께, 안보와 공산주의 붕괴를 이유로 조건 없이 원조를 제공할 인센티브가 감소하였기 때문이다. 전반적으로 원조 규모를 축소하는 가운데 선진국들은 개도국이 신자유주의 개혁을 수용하는 정도에 따라 선별적으로 원조를 제공할 수 있게 되었다. 그리고 1970년대 초에 발생한 국제금융통화 체제상의 변화에 기초하여 선진국들에서 진행되고 있었던 금융 중심의 경제 구조적 변화와 세계화는 개도국에도 신자유주의 패러다임을 적용하는 것을 국익으로 인식시켰다. 개도국 경제가 자유화·민영화될 때에 서구 자본의 진출이 용이해질 것이었기 때문이다.

② 이 시기에도 원조 제공 주체는 서구 국가들을 주축으로 한 DAC 회원국들과 세계은행 및 UNDP이었다. 그러나 여기에 IMF가 다자원조 기구로서 합세하였다는 점이 새롭다. IMF는 원래 달러-금 고정환율 제도하에서 회원국의 환율과 거시경제 관리, 국제수지 조정을 담당하도록 설립된 기관이므로 다자원조기구라고 보기 어렵다. 그러나 1970년대 초반 달러-금 고정환율 제도가 변동환율 제도로 전환되면서 IMF의 고유 업무가 사라졌고, 1980년대 초반에 남미 국가들의 부채 위기가 발생하면서 개도국의 구조조정 업무를 집중적으로 담당하면서 개발에 관여하게 된 것이다. IMF의 구조조정 프로그램이 개발과 연관성을 갖는 것은 개도국의 거시경제 안정은 성장의 필요조건이며, 성장을 촉진하기 위해서 성장을 저해하는 구조적인 장애물들의 제거가 필요하기 때문이다. 개도국의 신자유주의적 구조조정이 개발 패러다임으로 정착하면서 IMF와 세계은행 사이에 분업 구조가 형성되었는데, IMF는 거시경제 구조조정을, 세계은행은 부문별 구조조정(sectoral adjustment)을

22) Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa* (Los Angeles: California University Press, 1981).

23) F. Halsey Rogers, “The Global Financial Crisis and Development Thinking,” Policy Research Working Paper 5353 (World Bank, 2010), pp. 8–10.

발 표 II

담당하였다.

③ 신자유주의(Neoliberalism) 후에 “워싱턴 컨센서스”(Washington Consensus)로 명명된 신자유주의 개발 패러다임은 기본적으로 경제성장 중심의 패러다임이었다. 그러나 1980~90년대의 신자유주의적 경제성장 패러다임이 1960년대의 근대화 경제성장 패러다임과 차이점은 경제기반시설 건설이 아닌 경제성장을 저해하는 구조적·제도적 장애물을 제거하고, 시장 친화적 경제로 전환을 강조한 것이다. 그리하여 이 패러다임은 개발의 주체를 정부에서 개인과 기업이 경쟁하는 시장으로 이동시키고 작은 정부, 거시경제 안정화, 자유화, 민영화, 무역을 통한 세계경제에의 통합을 강조하였다. 그리고 ODA는 개도국 정부가 그러한 개혁을 수용하는 정도에 따라 인센티브로서 제공될 것이었다.

개도국에서 신자유주의적 개혁은 인플레이션과 같은 거시경제 지표를 향상시키고 변화를 자극한 긍정적인 결과도 있었지만, 실망스러운 결과가 더 많았기에 개도국 내외에서 상당한 비판과 정치적 저항을 발생시켰다. 1980년대 중반부터 신자유주의 개혁에 착수한 남미와 아프리카 국가들, 그리고 1990년대에 공산주의체제 붕괴 후 전면적으로 시장경제를 도입한 동유럽 국가들이 마이너스 경제성장과 빈부격차 심화를 경험하였고, 그 과정에서 여성, 아동, 노인과 같은 취약계층의 고통이 특히 심각했던 것으로 나타났다.²⁴⁾ 개발 패러다임으로서 신자유주의의 실패 원인은 개도국에 부적합한 정책을 무차별적으로 적용한 것(소위 “one-size-fits-all”)에서 찾아졌고, 주권침해 논란까지 가져왔다. 개발의 필요 조건으로서 시장의 효율적인 자원 분배 역할을 인정할지라도 개도국에는 그러한 역할을 담당할 시장이 존재하지 않았고, 그래서 국가가 시장 기능을 확립하는 역할을 담당했어야 함에도 신

자유주의는 국가의 역할을 부정하거나 최소화한 것이 문제였다.²⁵⁾ 다른 한편, 개도국 정치 엘리트의 관점에서 보면, 신자유주의적 개혁은 정치적 지지를 확보하기 위해 자신들이 활용할 수 있는 수단(예: 재정 지출, 공기업 고용)을 제거하는 것이었기 때문에 신자유주의 개혁을 충실하게 추진할 인센티브가 없었다. 1983년부터 IMF의 지원을 받아 실시된 구조조정 프로그램들의 완료율이 낮은 이유는 바로 여기에 있다.

④ 1990년대 중반에 이르러서는 DAC 회원국들의 ODA가 전체 ODA의 95%를 차지하였고, 일본이 최대 ODA 제공국으로 성장하였다. 1990년대에 DAC 회원국들은 ODA의 약 70%를 양자적으로 제공하고, 30%를 다자원조기구를 통해서 전달하였는데, 이것은 1970년대 이후로 거의 변화하지 않았다. 그러나 양자와 다자 원조 모두 원조활동은 개도국에서 인프라 건설과 BHNs 제공으로부터 경제정책 개혁으로 이동하였다. 개도국의 정책개혁 원조(policy lending)에서 특기할 만한 것은 1980년대의 순수 경제정책 개혁에서 1990년대 중반에는 개도국의 정치적 환경이 원조의 효과에 영향을 미친다는 전제하에 정치제도 개혁도 ODA 대상에 포함하기 시작한 것이다. 그리하여 친시장적 경제 개혁과 함께 민주화, 인권보호, 반부패 개혁이 ODA 수혜의 조건으로 제시되거나 이 분야에 ODA가 직접 투입되기 시작하였다.

2. 글로벌 원조구조 (Global Aid Architecture)

가. 2000년대

① 2000년대의 세계경제는 세 가지의 트렌드로 특징지어진다. 하나는 선진국 지역이 신자유주

24) Giovanni A. Cornia, Richard Jolly, and Frances Stewart (eds.), Adjustment with a Human Face, Volume 1&2 (Oxford: Clarendon Press, 1987/88).

25) Rogers (2010), op. cit., p. 11.

의 경제의 세계화와 기술혁신을 통해 부(富)의 중심으로 남아 있었다. 또 다른 트렌드는 석유 등 원자재 가격 상승과 투자 및 생산의 세계화 조류를 타고 중국, 브라질, 인도, 러시아 등 일부 개도국들이 거대 신흥개도국으로 성장하였고, 경제력의 세계적 분산을 주도하였다. 그러나 대부분의 개도국은 약 20년간 지속된 신자유주의적 구조조정과 세계화, 정치 불안, 질병, 기후 변화를 통해 오히려 빈곤층의 증가와 빈부격차의 심화를 경험하였다. 그리하여 21세기 시작과 함께 신자유주의 구조조정의 폐해를 되돌리고 빈곤층에게 보편적인 생존 기회를 보장하는 빈곤퇴치의 필요성이 대두되었다.

빈곤을 세계가 직면한 공통의 이슈로 인식시키는 데에는 서구 시민사회 단체들과 개도국 내의 민주적 변화가 기여하였다. 서구 시민사회에서는 개발협력에 대한 대중적 지지와 동시에 ODA의 불충분성과 비효과성에 대한 비판이 증가하였다. 서구 시민사회 단체들은 자체적으로 또는 국가 원조기관과 협력하여 개도국에 원조를 제공하기 시작하였다. 다른 한편으로, 냉전 종식과 함께 1980년대 후반에 시작된 개도국 지역의 민주화는 1990년대에 이르러 아프리카에서도 시작되었으며, 민주화는 커뮤니티 차원의 자구(self-help)에 관심을 둔 시민사회 단체의 성장을 촉진하였다.²⁶⁾ 서구와 개도국의 시민사회 단체들은 초국가적 연대를 형성하고 다양한 개발 관련 이슈들에 대해 선진국이 더 많이 배려할 것을 요구하였다. 이에 대해 선진국들은 IMF의 구조조정 조건성(conditionality)의 실패를 인정하고 개도국과의 관계를 개선할 필요가 있었으며, 2001년 9.11 테러 공격을 통해 개도국에서 빈곤과 분쟁이 선진국의 안보에 직접적인 위협을 가한다는 새로운 인식하에 빈곤퇴치를 적극적으로 수용하였다.

② 원조 제공 주체의 다양화가 2000년대의 양자 원조의 특징이다. 양자 개발협력의 중심 포럼인 DAC는 23개 국가와 유럽연합(European Union: EU)으로 증가하였고, 양자 원조 제공 주체로서 EU의 비중이 증가하여 1960년대에 전체 ODA의 33%에서 2009년에 56%로 증가하였다. DAC 회원국들이 다자원조기구를 ODA의 채널로 사용하는 비중은 과거와 마찬가지로 30%대로 변화지 않았지만, UN 체제를 다자원조 채널로 활용하는 비중을 감소시켰다.

DAC 외부의 양자원조 제공국들도 존재하는데, 이들은 DAC 비가입 OECD 회원국, OECD 비가입 EU 회원국, DAC 비회원국들로 구분된다(부록 1) 참조).

DAC 비회원국 중에는 원조 수혜국과 원조 제공국의 이중 지위를 가진 국가들도 다수이며, 원조와 관련하여 특히 관심을 받는 국가들은 BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공)이다. DAC 비회원국들이 제공하는 원조는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

- DAC가 정의한 ODA에 부합하지 않는다.
- DAC의 원조 운영규칙을 반드시 준수하지 않는다.
- 개발보다는 연대강화(solidarity)와 같은 정치적 목적을 강조한다.
- 원조 배분은 그들의 지리적·정치적·문화적 영향권 내에 한정된 경우가 많다.
- DAC에 보고하지 않기 때문에 원조의 규모를 정확히 알 수 없다.

제한된 정보를 이용하여 추정된 DAC 비회원국들의 양자원조 총액은 2008년에 120억~150억 미화 달러로, 같은 해 DAC 회원국들의 ODA 총액의 10~12%에 해당한다(그림 2) 참조; 중국은 매해 약 50억 달러를 제공하는 것으로 추정된다).²⁷⁾

26) Samuel Huntington, The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993).

27) Penny Davies, "A Review of the Roles and Activities of New Development Partners," CFP Working Paper Series No. 4 (World Bank, January 2010).

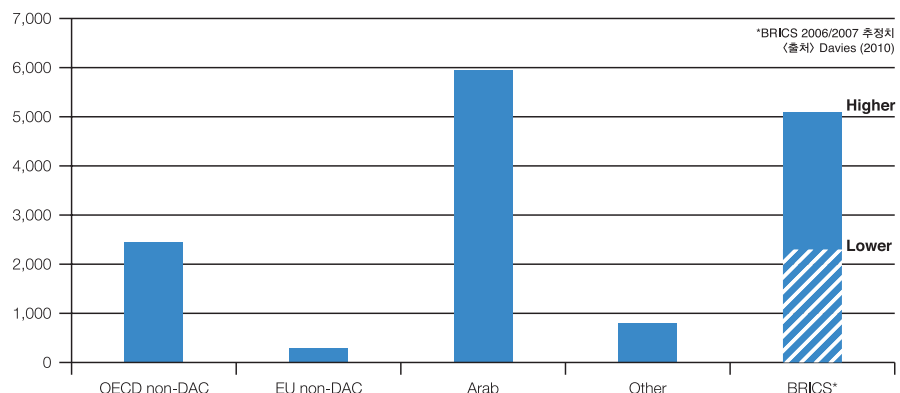
발 표 II

원조 제공 주체로서 NGO들, 개인재단(예: 게이트스 재단) 및 기업과 같은 민간 원조단체의 중요성도 증가하였다. 과거에 NGO들은 정부 주도의 원조활동에 현지 프로젝트 수행자로서 참여해 왔으나, 최근에는 자체 자원 동원, NGO들간 협력 및 기업과의 파트너십을 통해 새로운 개발 협력 모델을 도입하는 등 원조 제공자로서 자리를 잡아 가고 있다. 월드비전(World Vision), 옥스팜(Oxfam), 케어(CARE)와 같은 NGO는 국제적으로 성장하면서 정부보다는 일반인들의 지원을 더 많이 받게 되었다. 기업들은 '기업의 사회적 책임'(corporate social responsibility)이라는 가치 아래 기부할 뿐만 아니라 좀 더 근본적으로는 보다 윤리적이고 지속가능한 행위를 선호하는 소비자를 고려하는 비즈니스 모델을 선택함으로써 개발에 관계하고 있다. 민간원조 총액은 600억 달러(2009년)에 이르고 있는데, 이것은 DAC 회원국 ODA의 절반에 해당하고 UN 체제의 모금보다 많은 액수이다.²⁸⁾ 〈그림 3〉은 2000년대에 들어 민간원조가 전체 원조 규모에 미친 영향을 잘 보여준다. 민간원조단체들의 활동 방식도 개도국의 NGOs와 직접적으로 개발협력 파트너십 형성과 양자 및 다자원조기관과 파트너십으로 확대되었다.

③ 새천년 개발 목표: MDGs

신자유주의 개발 패러다임에 대한 불만이 증가해가던 중 1997년에 일어난 동아시아 금융위기에 대한 IMF의 부적절한 대응은 거시경제정책 자문기구로서 IMF의 신뢰도와 신자유주의 개발 패러다임을 일시에 붕괴시켰다. 그리고 '새천년 개발 목표'(Millennium Development Goals: MDGs, 2001)로 대표되는 빈곤퇴치를 개발 패러다임으로 채택하였다. MDGs는 2015년까지 세계 빈곤층을 절반으로 감소시킨다는 목표하에 8개 대상영역을 갖고 있다. MDGs는 빈곤층에게 소비용 복지 전달이 아닌 개발의 필요조건으로서 광범위한 '인간 개발'(human development)을 중요시하며, 이를 뒷받침하는 경제·사회·정치적 변화까지 포함한다는 점에서 1970년대 빈곤퇴치 패러다임인 BHNs과 차이를 보인다. 그리하여 보건, 교육, 주거와 같은 기초적인 복지의 제공 외에도 성 평등, 인권, 굿 거버넌스(good governance), 환경보호와 같은 제도 개혁도 원조의 대상에 포함되었다. 그러나 이것이 세계화와 시장의 중요성에 기반을 둔 신자유주의 패러다임의 완전한 부정 또는 대체는 아니었다. 즉 MDGs는 자유주의 전통에 기초한 빈곤퇴치였다.²⁹⁾ 세계화가 지속되는 상

〈그림 2〉 DAC 비회원국의 원조 규모, 2008



28) Eckhard Deutscher and Pierre Jacquet, "Addressing the Overcomplexity of International Aid Architecture," (<http://www.globalgeopolitics.net/wordpress/2010/10/17>).

29) Phillips, op. cit., p. 443.

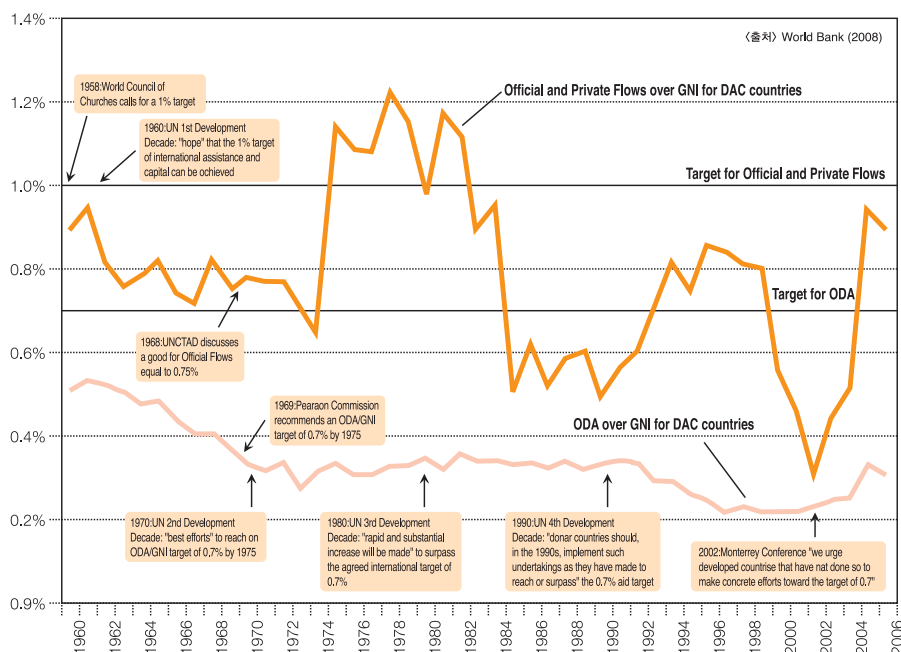
황에서 개도국이 무역 등을 통해 세계화가 제공 하는 기회를 더 잘 활용할 수 있도록 개인의 역량과 시장 기능을 확충시키는 것이었다. 시장이 개발을 주도하되, 국가를 우회 또는 최소화하지 않고 국가의 역할을 인정하는 것이다. 국가는 시장실패(market failure)를 보상하는 것에서 더 나아가 국민들에게 기초 서비스, 굶주버너스, 인권 및 법과 질서 보장의 책임을 지는 것이다.³⁰⁾

④ 21세기 빈곤퇴치 패러다임에서 흥미로운 점은 원조의 효과성에 대한 의구심, 즉 “제공된 원조가 개발 결과로 이어지고 있는가?”가 진지한 논의의 대상으로 부상하였고, 원조 효과성을 높이기 위한 원조의 계획·관리·전개에 관한 절차적이고 작동적인 측면에 관한 “원조 효과성에 관한 파리 선언”(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)이 도입되었다는 사실에 있다. 파리 선언은 주인정신, 일치, 조화, 결과 중시, 상호 책임성 원칙에 기초해 있다. 원조 결

과에 대한 책임이 과거에는 주로 개도국을 향하였던 반면에, 파리 선언은 개도국과 원조 제공국의 상호책임으로 대체하였고, 개도국은 다양한 개발의 상관자들(stakeholder)이 참여하는 가운데 그들이 개발 우선순위, 정책결정 및 제도를 강화하는 데에서 주도적인 역할을 담당하게 하였다. 그리고 원조 제공국들은 수원국의 개발 우선순위와 일치하고 원조 제공국들 간에도 중복 방지, 비교우위 영역에 따라 조율된 방식으로 원조를 제공할 것을 규정하고 있다.

⑤ 냉전 종식 이후 감소하였던 실질 순ODA 지출(net ODA disbursement in real terms)은 1990년대 후반부터 다시 증가하기 시작하였다. 2000년대에 ODA가 증가한 주된 요인은 부채탕감이었고, 핵심적인 개발 프로그램(core development program)에 대한 ODA는 상대적으로 낮은 속도로 증가하였다. ODA 총액은 연평균 8.4%로 증가한 반면에, 핵심 개발 프

〈그림 3〉 ODA와 PDA의 GNI 비율 및 주요 계기 (1960~2006)



30) Julien Barbara, "Rethinking Neo-liberal State Building: Building Post-conflict Development States," Development in Practice, 18-3 (June 2008), pp. 307-318.

발 표 II

그램에 대한 ODA는 4.7%로 증가하였다.

1990년대 후반부터 ODA의 양허성이 많이 증가하였다. DAC 회원국 ODA의 90%가 무상 원조로 제공되었을 뿐만 아니라 비구속화의 비율도 1975년에 60% 이하 수준에서 2000년대에는 90%로 상승하였다. 이것은 1970년대 후반 DAC의 원조 비구속화에 관한 권고가 점진적으로 효과를 발휘하기 시작한 것으로 볼 수 있다.

빈곤퇴치가 패러다임으로 정착하면서 사회 분야에 대한 ODA가 증가하여 1990년대에 30% 이하에서 30% 이상으로 증가한 반면에(교차 이슈에 대한 지원까지 고려하면, 약 40%), 경제 인프라와 생산역량 분야는 30% 이상에서 20%로 감소하였다(그림 1) 참조). 이것은 사회 분야에 대한 원조와 경제 분야에 대한 원조 사이의 불균형을 보여주는데, 선진국 민간원조단체의 사회 분야에 대한 원조까지 함께 고려한다면, 그 불균형은 더 컸다고 볼 수 있다. 이에 반해 DAC 비회원국, 특히 중국과 인도의 양자 원조는 경제 인프라에 대한 투자에 집중하여 좋은 대조를 이룬다. 2006년에 인도와 중국이 제공한 경제 인프라 건설 원조는 약 80억 달러에 달하였는데, DAC 회원국 전체의 경제 인프라 건설 원조와 거의 같은 규모였다.

나. 글로벌 원조구조의 평가

근본적으로 다양하고 일관성을 결여하기 쉬운 원조활동은 정부간 원조구조하에서 공통원칙에 기초하여 조금이나마 조직화된 양상을 보였으나, 글로벌 원조구조로 변화하면서 조직화 정도가 더 악화되었다고 할 수 있다. 정부 주도 원조구조에서 글로벌 원조구조로 전환되었을 때에 원조활동에 나타나는 긍정적인 효과와 부정적인 효과는 다음과 같다.

① 첫째, 추가적인 원조 제공 주체의 등장은 개

도국들의 개발 목표를 달성하는 데에 투입할 수 있는 자원의 증가를 의미한다. 이것은 DAC 회원국들이 ODA 제공 능력에 제약을 받고 있는 상황에서 중요하다. DAC 비회원국들은 DAC의 ODA와 다른 성격의 자금을 제공하여 개도국들에 선택의 범위를 넓혀준다. 특정 이슈에 집중하는 경향이 있는 민간원조 단체들은 ODA와 달리 원조활동의 목표가 구체적이므로 그 이슈를 지지하는 대중과 기업들로부터 용이하게 모금할 수 있다. 그리고 DAC 비회원국들의 원조는 DAC 회원국들의 ODA와 상호보완적이다. DAC 비회원국들은 사회 분야에 대한 원조를 배제하지는 않지만, 주로 인프라와 생산 분야에 집중하고 있어서 사회 분야에 집중하는 DAC의 ODA를 보완하고 개도국의 인프라 필요를 충족시킬 수 있다.

둘째, 새로운 원조 제공 주체들의 등장은 개발에 실질적으로 기여할 수 있는 접근법을 다양화하고, 단일한 사고(ideas)보다는 혁신을 제공하기 쉽다. 예를 들어서, 개도국 경험을 가진 신흥 공여국들은 개도국들이 직면하고 있는 도전들에 친숙하므로 자신들의 빈곤퇴치와 개발 경험에 기초하여 DAC 회원국들이 제공할 수 없는 지식을 개도국에 제공할 수 있다. DAC 비회원국들은 자신들의 원조 수혜 경험으로부터 효과적인 원조와 비효과적인 원조의 경험과 원조의 의존성에서 탈피하는 전략을 공유할 수도 있다. 다른 한편, 민간원조단체들은 양자원조기관이 제공할 수 없는 특별한 전문지식과 기술을 원조활동에 적용할 수 있고, 지식을 체계적으로 더 빠르게 전달할 수도 있다.

셋째, DAC 비회원국들은 개도국과 더 나은 협력관계를 형성할 수 있다. 개도국과 DAC 비회원국 간 지역적·문화적·언어적·역사적 유사성과 연대감은 개도국의 우려와 우선순위를 더 잘 이해하고 원조와 연결하는 데에 기여한다.³¹⁾ 그리하여 개발협력의 방식에 혁신을 가져

31) Davies, op. cit., pp. 14-15.

온다. 예를 들어서, 남·남 협력과 삼각 협력(북·남·남 또는 남·남·남)은 개발 상관자들 사이에 상호 학습에 기초한 새로운 파트너십 모델로서 증가하는 추세에 있고, DAC 비회원국들은 이의 중심에 서 있다. 개도국들에 남·남 협력은 선진 원조공여국과 비교하여 조건이 많지 않아 덜 관료적이고 덜 원조공여국 중심이라고 여겨진다. 그리고 삼각협력은 남·남 협력과 DAC 회원국 각각의 장점과 경험을 결합할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

넷째, 원조 제공 주체의 다양화는 “원조 고아”(aid orphans)를 방지할 수 있다. 민간원조단체는 개도국 정부보다는 지역단위 NGO들과 일하는 것에 더 가치를 두고, 국가보다는 프로젝트의 특징에 기초하여 프로젝트를 선택하는 경향을 보이고 있다. 이러한 방식은 개도국에 체계적인 변화를 가져오지는 못하지만, 빈곤층에게 직접적인 결과를 전달할 수 있다. 그리하여 민간원조단체는 그동안 상대적으로 원조를 제공받지 못했던 개도국 또는 분야에 원조를 제공함으로써 개도국 전체에 원조가 균등히 제공되게 하는 효과를 본다.

다섯째, 원조활동에서 정부원조기관과 민간원조단체들 사이에 분업이 가능하다. 즉 DAC 회원국의 양자원조기관은 규모가 큰 장기 자본 제공과 제도적인 변화를 지원하고, 민간원조단체들은 커뮤니티와 개인 차원의 결과를 달성하는데에 집중하거나 벤처 자본가들처럼 행동할 수 있다.³²⁾

여섯째, 새로운 원조 제공 주체의 등장은 원조 효과성에 대한 논의를 풍부하게 하고 확대한다. 전통적인 DAC 회원국을 넘어서 다양한 원조 제공 주체의 참여는 원조 효과성에 대한 논의를 글로벌, 지역 및 개도국 차원으로 확대한다. 그리고 DAC 비회원국이 원조 노력을 “원조 효과성” 개념을 넘어서 “개발 효과성”으로 보고자 하는 새로운 관점은 개발 과정과 결과를 향

상시키는 방법을 재고하게 한다.

② 첫째, DAC 비회원국의 원조 규모에 대한 정보 부족은 개도국, 다른 원조 제공국, 민간원조단체에 의해 문제로 지적되고 있다. 그러한 정보 부족은 개도국뿐만 아니라 글로벌 차원에서 개발에 사용 가능한 재원을 산정하는 데 어려움을 주고, 원조 제공 주체의 레버리지를 손상시킨다. 왜냐하면, 아무도 누가 어떤 재원을 어떤 목적을 위해서 사용하고 있는지 명확한 지식을 갖고 있지 않기 때문에 결국에는 원조 활동을 상호 잠식한다. DAC 비회원국들은 DAC와 개도국별 원조 조율에 참여하는 것이 필요하다.

둘째, 다양한 원조 제공 주체의 존재는 원조 규범을 잠식할 수 있다. DAC 비회원국들은 개도국의 국가개발 전략과 원조를 일치시키고 국가 체제를 활용할 것을 요구하는 “원조 효과성에 관한 파리 선언”을 포함하여 원조 규범을 준수하지 않는다. 좀 더 일반적인 차원에서 DAC 비회원국들은 기존의 원조에 관한 다양한 규범을 선택적으로 준수하여 규범 준수에서 향상의 여지가 있다. 가장 문제가 되는 분야는 광물자원 획득과 인프라 프로젝트에서 국제적 환경과 사회표준, 그리고 안전기준 준수 여부이다. 프로젝트를 신속하고 비용 효과적으로 수행하는 것은 존경할 만하지만, 그것은 환경 표준에 대해 충분히 주의를 기울이지 않을 때에 가능하다는 우려가 있다. 새로운 원조 제공국들 중에서 특히 중국은 거버넌스와 인권을 고려하지 않고 광물자원을 획득하는 것 때문에 전통적인 원조 제공국들을 우려하게 하고 있다. 적절한 거버넌스 또는 책임성 기제가 존재하지 않는 국가에 중국의 방식으로 원조를 제공할 경우, 거버넌스를 잠식하고 그리하여 필요한 개혁을 지연시키거나 부패를 척결하려는 국제적 및 국내 노력을 잠식시킬 수 있다.

셋째, 원조 제공자의 증가가 개도국에는 원조

32) Deutscher and Jacquet, op. cit.

발 표 II

의 증가라는 긍정적인 측면이 있지만, 개도국이 증가된 원조를 관리할 수 있는 능력에 문제를 일으킨다. 개도국들은 각기 다른 어젠다와 우선 순위, 요구사항을 가진 다수의 원조 제공 주체들을 다루어야 한다. 이것은 관리 인력자원이 충분하지 않은 개도국들에 부담을 줄 뿐만 아니라 개별 원조 제공 주체들의 요구를 만족시키기 위해서 단기적 측정 가능한 결과에 집중하고, 장기적 목표를 희생시키는 결과를 가져올 수 있다. 또한 DAC 비회원국들의 원조가 무조건적이고 유연한 것은 좋지만, 합의 조건이 항상 투명한 것은 아니어서 개도국들이 원조의 조건을 완전히 평가하지 못할 수 있다.

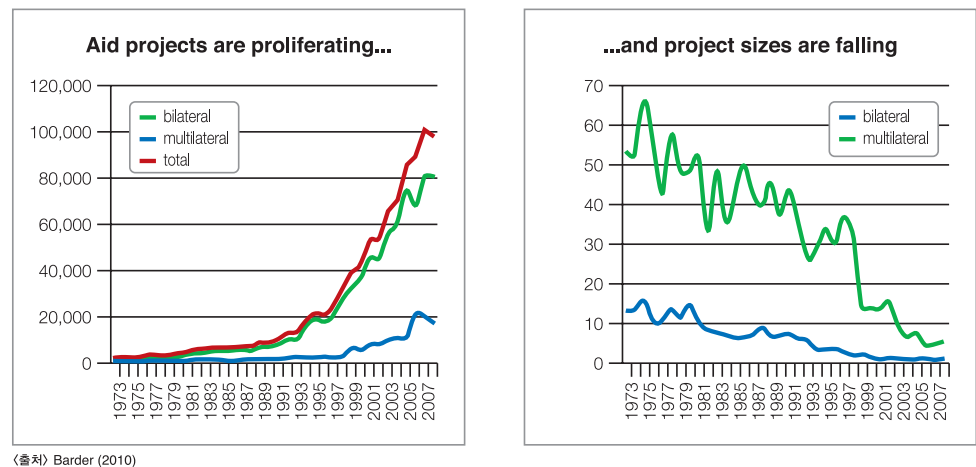
넷째, 새로운 원조 제공 주체들의 등장은 개도국들이 제도 개혁과 서비스 제공에 필요로 하는 장기적 대규모 예측 가능한 원조를 감소시키고, 원조를 분절화하며 예측 불가능하게 만들 수 있다.³³⁾ 원조 분절화(aid fragmentation)는 원조가 어떻게 전달되는가와 국가 차원에서 조율되는 정도에 의존한다. 민간원조단체들의 등장으로 원조의 규모는 증가하였지만, 프로젝트 규모가 축소되고 프로젝트 숫자는 증가하고 있다(그림 4) 참조). 소규모 프로젝트들은 격리된

커뮤니티에 혜택을 줄 수 있지만, 인지되지 않아 확대 재생산되기 어려우며, 개도국에 원조공여국 조율의 문제를 일으킨다. 개도국들은 분절된 원조에서 주인공인 발휘는 고사하고 원조를 추적하는 것조차 어려울 수 있다.

마지막으로, 원조 제공 주체의 다양화로 전통적 원조 제공 기관들도 높은 행정비용(administration costs)에 직면하고 있다(그림 1)을 보면, 원조 제공국의 행정비용이 1980년대와 비교하여 2배 증가). 자신의 원조활동 효과를 유지하고, 다른 원조 제공 주체들과의 조율 필요성에서 행정절차의 중복과 비용이 기하급수적으로 증가하는 것이다. 그러나 조율의 결여는 실제로 원조의 가치를 저하시킬 것이기 때문에 원조 제공 주체들은 높은 행정비용과 원조 조율 사이의 딜레마에 빠져 있는 것이다.

새로이 등장한 원조 제공 주체들이 다양성의 부정적인 효과를 극복해 긍정적인 효과를 향유할 수 있고, 각자의 강점에 집중할 수 있게 하는 원조구조가 등장할 경우, 21세기 원조에서 개발 효과적일 수 있는 기회가 증가할 것이다.

〈그림 4〉 원조의 분절화: 프로젝트 숫자와 규모의 반비례 관계



33) Brenda Killen and Andrew Rogerson, "Global Governance For International Development: Who's in Charge?" Development Brief Consultant Draft Issue 2 (OECD, 2010).

IV. ‘글로벌 원조구조 2.0’의 등장

원조구조는 이미 정부간 원조구조에서 글로벌 원조구조로 바뀌었지만, 1961년에 시작된 원조구조의 역사를 돌이켜 볼 때, 글로벌 원조구조가 다시 한 번 변화할 상황에 있음을 알 수 있다. 글로벌 원조구조가 다시 변화하는 이유는 글로벌 금융위기 때문이다. 이번 위기의 충격과 그것이 야기한 피해의 규모로 볼 때에 전통적인 원조공여국과 개도국의 정책결정자들, 그리고 다자원조기구가 개발을 보는 관점이 변화할 것으로 예상된다.³⁴⁾ 그러나 다시 변화할 글로벌 원조구조가 과거와 같이 정부 중심으로 회귀하는 것은 아니고, 다양한 원조 제공 주체들 간의 상호작용 방식과 개발 패러다임에 집중될 것으로 지난 10년간 존재했던 글로벌 원조구조와 차별화하는 의미에서 ‘글로벌 원조구조 2.0’이라고 부를 수 있을 것이다.

1. 글로벌 원조구조 개혁의 환경

이번 글로벌 금융위기가 원조구조의 변화로 이어질 것이라는 예상은 몇 가지 근거를 갖고 있다.

첫째, 서구가 개발 패러다임을 제시할 수 있는 정당성이 약화되었다. 최소한 1980년대부터 개발 패러다임을 변화시키는 계기를 제공한 경제위기들은 대부분 개도국에서 발생하였고, 미국과 유럽 국가들은 위기 해결책과 자금(원조)을 제시하는 위치에 있었다. 그러나 이번 글로벌 금융위기는 서구 선진국에서 발생하였고, 개도국들은 불의의 피해자가 되었다. 그러므로 개도국들은 이번 위기를 서구의 경제 패러다임과 그의 연장선상에 있는 개발 패러다임을 거부하고, 다른 패러다임을 확립하는 계기로 삼으려

할 것이다. 이번 금융위기 전에도 개도국들은 경제발전 패러다임의 다양성, 즉 서방 선진국들이 제시하는 패러다임과는 다른, 개도국 각자의 필요와 상황에 맞는 개발 전략 적용을 요구해 왔는데, 서구의 영향력이 감소하는 것처럼 보이는 지금이야말로 이를 실현할 수 있는 기회인 것이다.

둘째, 미국과 유럽이 ODA를 제공할 수 있는 능력에 제약을 받고 있다. 경쟁적으로 존재하는 개발 패러다임들 중에서 특정 패러다임이 국제적으로 규범화되는 것은 그에 부합하는 방식으로 제공될 수 있는 대규모 ODA를 전제로 한다. 달리 말하면, 특정 개발 패러다임을 지지하는 국가의 ODA 제공 능력에 달린 것이다. 글로벌 금융위기 이후 서방 선진국들은 경기침체로 재정 수입이 감소한 반면, 대규모 경기부양과 실업수당 등 국내지출 필요가 증가하고 경제가 느린 속도로 회복하는 상태에서, 개도국들을 지원하기 위해 ODA를 증액하거나 UN이 제시하는 ODA 목표치, GNI 대비 0.7%를 달성하는 데에 제약을 받고 있다.³⁵⁾ 또한 이들 국가에서 국제문제 해결을 위한 ODA 제공에 대한 국민적 지지가 약화하고, 이는 ODA 분배와 활용에서 효과성 향상 압력으로도 작용하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 서구가 새로운 개발 패러다임을 제시하는 정당성의 최소 필요조건은 ODA를 금융위기 이전 수준으로 유지 또는 증가시키는 것이라고 할 수 있으나, 당분간 어려움이 예상되고 있다.

셋째, MDGs로 대표되는 2000년대의 빈곤퇴치 패러다임에 대한 실망이 개발 패러다임의 이동을 요구한다. 완료 시한을 5년 남겨둔 현 시점까지 MDGs는 절대 빈곤층 감소에 만족할 만한 효과를 내지 못하였다. MDGs가 빈곤퇴치로 이어지지 않은 원인으로 불충분한 ODA와 금융

34) Rogers, op. cit., p. 2.

35) 2010년에 DAC 회원국들의 원조는 1,280억 달러, GNI 대비 평균 0.32%로 역대 최대 규모였고, 2009년에는 전년 대비 6.5% 증가하였다. 그러나 DAC 회원국들의 2011~2013년 원조 연간 실질 증가율은 2%로 2008~2010년의 평균 증가율 8%보다 낮은 전망이다. OECD, "ODA in 2010" (http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37413_47515235_1_1_1_37413,00.html).

발 표 II

위기가 주로 지적되고 있지만, 빈곤퇴치를 가져 오기에는 MDGs가 경제와 사회적 강조점들 사이에서 균형을 유지하지 못하고 있었던 것도 사실이다. MDGs가 개도국에서 장기적인 경제성장을 가능케 하는 경제전환(economic transformation)을 가져오지 못하고, 빈곤 현상을 완화시키더라도 원조 의존성(aid dependency)에서는 탈피시키지 못할 것이라는 한계는 MDGs 도입 초기부터 지적되어 왔었는데, 그것이 현실화된 것이라고 볼 수 있다.³⁶⁾ 이것은 달리 말하면, 빈곤 현상의 완화를 목표로 한 원조는 빈곤퇴치에 근본적인 해결책이 되지 못하므로, 원조의 제공 목표와 방식을 변화시킬 필요가 있다는 것이다.

마지막으로, 개발협력에서 개도국의 자율성은 여전히 제한되어 있다. 2000년대에 ODA의 효과성에 대한 회의, 즉 “제공된 ODA가 개발 결과로 이어지고 있는가”가 진지한 논의의 대상으로 부상하였고, ODA의 효과성을 높이기 위해 “원조 효과성에 관한 파리 선언”이 도입되었다. 과거에는 원조 결과에 대한 책임이 주로 개도국에 돌려졌던 반면에 파리 선언은 개도국과 원조 공여국의 상호책임으로 대체하였고, 개도국은 다양한 개발 상관자들이 참여하는 가운데 개발 우선순위, 정책결정 및 제도를 강화하는 데에서 주도적인 역할을 담당하게 되었다. 그리고 원조공여국들은 개도국의 개발 우선순위와 일치하고 조율된 방식으로 ODA를 제공하여야 한다. 그럼에도 많은 개도국의 개발 우선순위와 정책 결정에서 원조공여국의 영향력이 여전히 높은 것으로 나타났다.³⁷⁾ 그리고 파리 선언이 원조를 전달하고 관리하는 방식을 향상시킨 것은

사실이나, 그것이 빈곤퇴치 효과까지도 높였는지는 분명하지 않다. 그러므로 개도국들은 개발협력에서 자신들에게 더 많은 자율성을 보장하는 개발 패러다임으로 이동을 희망하고 있다.

이와는 대조적으로 새로운 개발 패러다임, 특히 비서구 국가들이 제시하는 패러다임이 선호될 여건이 성숙되고 있다고 할 수 있다.

첫째, 2000년대에 DAC 비회원국, 특히 중국, 인도, 브라질과 같은 신흥개도국에 의한 원조 제공이 증가해 왔다. 글로벌 금융위기 이전에 세계의 경제력이 이미 서구에서 비서구로 분산되었고, 신흥개도국들의 원조를 제공하려는 의지와 능력도 증가하고 있다. 이들 국가는 원조 수혜국이자 제공국이라는 이중적인 지위를 갖고 있고, 일정 정도 서방과 차별화된 방식으로 경제발전에 성공하였다. 신흥개도국들은 DAC 비회원국으로서 ODA에 관한 DAC 규범의 영향을 받지 않기 때문에 서구와는 구별되며, 동시에 수원(受援) 개도국이 선호하는 개발 패러다임의 형성을 지지할 수 있다. 이들 국가는 글로벌 금융위기를 해결하기 위해 소집된 G20에 참여하면서 이미 개발 문제를 G20 정상회의의 의제화 하는 데에 성공하였고, G20 정상회의에 포함되지 않은 150개 국가의 입장을 대변한 바도 있다.

둘째, MDGs는 개도국보다는 DAC 회원국, 특히 이들 국가에 본부를 둔 민간원조단체들에 의해 더 선호된 패러다임이었다.³⁸⁾ 2015년에 완료되더라도 MDGs의 빈곤퇴치 효과가 불확실한 상태에서 개도국들은 대안적인 원조 목표를 희망하고 있다. 이러한 상황에서 빈곤퇴치 자체보다 경제성장에 더 비중을 두었고, 실제로 경제

36) Kenneth S. Rogoff, “Unlocking Growth in Africa: Aid for Humanitarian Purposes Is Desperately Needed, But It Cannot Be the Engine of Growth,” Finance and Development (June 2003), pp. 56–57; Andrew Shepard, “Achieving the MDGs: The Fundamentals: Success or Failure Will Be Determined by Underlying Issues,” ODI Briefing Paper 43 (2008); K. Y. Amoako, “Beyond MDGs: A Transformational Agenda for Africa,” The Nordic Africa Institute (2010) (<http://www.nai.uu.se/forum/entries/2010/09/10/beyond-mdgs-a-transformational/index.xml>).

37) Elliot Stern, The Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness: Evaluation of the Paris Declaration (OECD, 2008), pp. 21–26.

38) Jan Vandemoortele, “The MDGs Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point,” Development Policy Review, 27–4 (2009), pp. 355–371.

성장을 달성하여 빈곤층을 감소시키는 데에 성공한 신흥개도국들의 경험이 존재하기 때문에, 개도국들은 경제성장을 중심으로 한 개발 패러다임으로의 이동이 바람직하다고 보고 있다.

마지막으로, 개도국이 비서구 국가 주도의 개발 패러다임을 선호하는 이유는 그러한 패러다임의 수용이 가져다줄 원조 외의 국제정치경제적 이익에 대한 고려 때문이다. 원조는 선진국과 개도국이 관계를 형성하는 매개수단의 하나이다.³⁹⁾ 개도국은 지배적인 원조 제공국이 선호하는 개발 패러다임을 수용함으로써 그 국가와 특별한 관계를 형성할 수 있다. 신흥개도국들의 세계경제에서의 비중은 부정할 수 없을 정도로 증가하였으며, 무역과 투자를 통해 신흥개도국들과 여타 개도국들 사이의 경제적 연계도 확대·심화되고 있다. 신흥개도국들이 서구 선진국들에 대한 대안이 될 수 있는 상황에서, 개도국들은 신흥개도국들과 관계를 강화하는 차원에서 신흥개도국들이 주도하는 개발 패러다임을 적극적으로 수용할 인센티브를 갖고 있다.

2. '글로벌 원조구조 2.0'의 정형(定型)

가. 원조 제공 주체 네트워크

지난 10년간 원조 제공 주체의 모습이 근본적으로 변화하였고, 앞으로 2010년대에 이것은 더욱 가속화될 것으로 보인다. 이것은 더 나아가서 앞으로 등장할 글로벌 원조구조가 모든 원조 제공 주체들을 포괄하는 단일구조로 조직화하는 것은 가능성이 크지 않음을 의미한다.⁴⁰⁾ 통일성을 가진 단일 원조구조로의 조직화는 원조 제공 주체가 균일한 DAC 회원국과 다자원조기구로만 이루어진 정부간 원조구조에서는 어느 정도 가능하였다. 그러나 이미 원조 제공 주체가 다양화될 대로 다양화되고, 각각의 주체가 자원 동원과 정보화에 기초하여 자율성을 확보

한 상태에서 '글로벌 원조구조 2.0'이 포괄적인 단일 구조로 조직화하는 것은 어려울 것이다. '글로벌 원조구조 2.0'이 단일 구조로 조직화할 가능성이 낮은 것은 긍정적으로 보면 "개발협력의 다극화", 부정적으로 보면 "개발협력 혼동의 시대"라고 해석될 수도 있다.

'글로벌 원조구조 2.0'이 조금이라도 더 구조화하는 방법은 DAC 회원국, 다자원조기구, DAC 비회원국, 민간원조단체가 그룹별로 하부 원조구조를 발전시키고, 이 그룹별 원조구조들이 수평적 네트워크를 형성하는 것이다. 그러나 실제에서 원조 제공 주체들이 그룹별로 각각의 원조구조를 발전시킬 가능성은 DAC 회원국들을 제외하고는 그리 높아 보이지 않는다. 과거의 정부간 원조구조는 DAC 회원국들과 다자원조기구를 중심으로 구성된 것이므로, DAC 회원국들과 다자원조기구는 이미 원조구조를 갖고 있다고 할 수 있다. 반면에 DAC 비회원국들과 민간원조단체들은 각 그룹의 구성원 성격상 원조구조를 발전시키는 것이 쉽지 않을 것이다.

그렇다고 한다면, '글로벌 원조구조 2.0'에서 원조 제공 주체들이 배열된 모습은 2000년대의 글로벌 원조구조와 크게 다르지 않을 것이다. 즉 가장 구조화된 DAC와 다자원조기구 주변에 다양한 원조 제공 주체들이 산재하는 것이다. 그러나 '글로벌 원조구조 2.0'과 2000년대 글로벌 원조구조의 차이는 원조 제공 주체들 사이에 네트워크 형성 여부이다. 2000년대의 글로벌 원조구조가 원조 제공 주체의 다양화와 수평화를 시작한 것이라면, '글로벌 원조구조 2.0'은 원조 제공 주체의 다양화와 수평화가 진행된 상태에서 그들 사이에 네트워크 형성으로 차별화될 것이다.

다른 한편, DAC와 다자원조기구가 가장 조직화되어 있다고 해서 '글로벌 원조구조 2.0'에서 지배적인 위치에 있음을 의미하지는 않는다. 다른 원조 제공 주체들과 DAC 사이에 평등한

39) Lancaster, op. cit., p. 11-12.

40) Killen and Rogerson, op. cit.

발 표 II

관계는 이미 현실이기 때문이다. 다만, DAC는 다른 원조 제공 주체들이 결여하고 있는 조직적 역량을 갖추고 있으므로, 이를 다른 원조 제공 주체들 사이에서 네트워크를 형성하는 데에 활용할 수 있다. 즉 DAC는 다자원조기구, 민간원조단체, 그리고 DAC 비회원국이 파트너십을 형성하고, 새로운 공식적 또는 비공식적 포럼을 조직하며, 개발에 필요한 자금 또는 서비스의 조달을 촉진할 수 있다. DAC는 회원국들, DAC 비회원국, 민간원조단체, 다자원조기구 각각의 원조 제공 주체의 장점을 결합하여 원조 방식에서 혁신을 촉진할 수 있다. DAC는 원조 제공 주체들 사이에 네트워크 형성을 촉진함으로써 '글로벌 원조구조 2.0'에서 존재 가치를 높일 수 있다.

느슨한 '글로벌 원조구조 2.0'에서 네트워크 형성과 더불어 또 다른 핵심은 개발 효과성이 보장될 수 있도록 원조 제공 주체들 사이에 최소한의 공통의 인식과 양립 가능한 행동원칙(code of conduct)을 발전시키는 것이다. 앞에서 기술적 원조 운영규칙은 DAC 회원국들과 다자원조기구에만 적용되는 경향이 있음을 지적하였다. 그러한 원조 운영규칙이 다른 원조 제공 주체들에게도 적용되는 것이 부정적인 외부효과를 방지하는 데에 바람직하지만, 단일한 원조구조로 조직화가 어렵듯이 이것 또한 용이하지 않다. 대안으로서 원조 제공 주체들은 그룹별로 행동원칙을 제정하는 것이 권장되어야 한다.⁴¹⁾ 원조 제공 주체들은 자신들의 글로벌·지역·국가·커뮤니티 등 활동 단위별로 양립 가능한 행동원칙을 제정하여야 한다. 그리고 원조 정보의 개방성, 데이터의 공통 표준에 관해 DAC 비회원국들과 합의가 이루어져야 한다. 원조 제공 주체들이 양립 가능한 행동규칙을 가질 때에 상호 모니터링, 조율 및 파트너십 형성이 용이해지며, 이는 원조활동의 정당성·책임

성·효과성을 제고시키는 효과를 가질 것이다. 이러한 개선과 함께 원조는 더 효율적이고 공정한 방식으로 빈곤층에게 도달할 것이고, 더 큰 개발 결과를 달성할 수 있을 것이다.

나. 개발 패러다임

'글로벌 원조구조 2.0'은 다음과 같은 개발 패러다임을 가짐으로써 2000년대의 글로벌 원조구조와 차별화될 것으로 보인다.

① 글로벌 공공재(Global Public Goods)로서의 개발

'글로벌 원조구조 2.0'에서 원조활동은 더 이상 개도국을 위한 자선행위가 아닌, 선진국에도 상호 이익이자 글로벌 공공재로 본다. 이러한 상호 이익은 부분적으로는 국가들의 경제적 상호 의존에서 발생한다. 개도국에서 개발과 빈곤 퇴치의 가속화는 '미개발 천연자원의 이용 가능성', '시장 성장 가능성', '개도국 젊은 인구의 창조적 잠재력'이라는 세 가지 경로를 통해서 선진국에도 혜택을 준다. 개도국의 풍부한 천연자원은 선진국의 필요를 충족시키며, 개도국의 개발은 선진국으로부터의 수입 수요를 증가시켜 무역의 범세계적 팽창 속에서 다른 국가들의 수출을 증가시킨다. 그리고 현재 개도국 인구의 60%가 25세 이하로, 이 젊은 연령 인구의 생산적인 고용은 거대한 인구배당금(demographic dividend)을 제공한다. 생산연령 인구가 고용의 결여로 극한 빈곤에서 살게 될 때에 창조적 잠재력의 낭비는 물론이거니와 사회 문제를 일으킨다. 2017년 10억 명에 달할 것으로 예상되는 개도국의 급속히 성장하는 인구는 낮은 개인 소득에도 불구하고 경제적 상호의존에 자극을 줄 것이다. 반대로 개도국이 지속적으로 느린 속도로 발전한다면, 개도국은 국제적으로 전파될 수

41) Andrew Rogerson, "The Evolving Development Finance Architecture: A Shortlist of Problems and Opportunities for Action in 2011," Consultation Draft for Distribution at Workshop on the Evolving Global Aid Architecture (Nov. 17, 2010) (www.oecd.org/dataoecd/52/33/46650991.pdf).

있는 문제들의 온상이 될 수 있다. 지난 10년간, 개도국은 사회 갈등과 자연재해와 관련된 다양하고도 복잡한 인도적 비상사태에 대응해야만 했다. 이러한 비상사태들은 지속적인 저개발의 산물이자 원인이며, 개도국들이 개발을 가속화하지 않으면 장래에도 반복될 것이다. 개도국의 경제성장은 “글로벌 공공악”(global public bad)의 제거에 기여하기 때문에 ‘글로벌 공공재’라고 볼 수 있다.⁴²⁾

이와 관련하여 개발에서의 원조의 역할도 재정의할 것이 요구된다. 2000년대에 많은 개도국, 특히 동아시아 국가들의 성장에서 원조보다는 해외직접투자의 역할이 더 컸다. 개도국으로의 자본 이동을 볼 때에 수년 동안 해외직접투자가 ODA를 능가하였다. 개도국에서 원조에 대한 수요는 점차로 차별화되고 있다. 그러므로 원조는 개발의 중추적인 자금조달 기제가 아니고 개발에 필요한 자금의 이동을 유인하는 촉매자로 자리매김하여야 한다.

② 원조 목표로서의 경제성장

‘글로벌 원조구조 2.0’에서 원조의 목표는 개도국 전체 시민의 복지를 향상시킬 수 있는 신속하고도 지속가능한 경제 성장을 지원하여 개도국이 개도국 지위로부터 졸업하게 하는 것이다. MDGs를 달성하는 것은 여전히 중요하다. 그러나 어느 정도의 진전에도 대부분의 개도국은 2015년도까지 MDGs를 달성하는 것과 거리가 멀고, 원조의 증가를 통해 MDGs를 달성하는 것이 빈곤퇴치에 충분하지 않다. 지속적인 빈곤퇴치는 고용과 소득의 확장을 필요로 한다. 그러므로 ‘글로벌 원조구조 2.0’이 채택할 개발 패러다임은 빈곤퇴치 그 자체가 아닌 빈곤퇴치를 가능하게 할 경제성장이다.⁴³⁾

‘글로벌 원조구조 2.0’에서 경제성장 중심의 개발 패러다임은 생산역량의 건설, 생산적 고용의 확장, 모든 사람의 복지 향상에 기초하여 새롭고도 더 포용적인 개발 경로로의 이동을 가능하게 하는 것이다. 생산역량 건설은 흔히 수출능력의 확장 또는 기업가적 역량 향상을 지향하는 기술지원으로 좁게 해석되는 경향이 있는데, 이것은 생산역량의 일부이기는 하지만 이에 국한되지 않는다. 생산역량 건설은 생산 자원, 기술역량의 획득 및 다양한 상품과 서비스 생산을 가능하게 하고, 발전의 내적 모멘텀에 기초하여 국가 경제가 글로벌 경제에 통합되게 하는 생산연계를 창출하는 것을 의미한다.⁴⁴⁾ 이러한 관점에서 볼 때, 생산역량의 건설은 자본 축적, 기술적 진보 및 구조적 변화라는 세 가지의 상호 연결된 과정을 통해서 일어난다. 그러한 이유에서 개도국에서 경제의 생산적 부문과 인프라 건설이 필수적이고, 원자재 수출 의존 및 저(低)기술 제조업에 고착하지 않고 생산역량의 선순환을 촉진하며, 개발 필요와 역량에 맞추어 글로벌 경제에 전략적 통합을 조절할 수 있어야 한다.

그런데 개도국의 경제성장은 원조와 국가 차원의 정책 변화만으로는 충분하지 않을 것이다. 현재의 글로벌 경제 레짐에는 개도국의 개발과 경제성장을 제약하는 측면이 있다. 개도국의 여건과 구조적 취약성 때문에 무역, 금융, 기술이전 등에 관한 글로벌 경제 레짐은 개도국에 불리하게 작용한다. 개도국의 경제성장을 위한 조치와 무역, 금융, 기술, 원자재 및 기후변화에 관한 글로벌 경제 레짐 사이에 정책 일관성이 존재하도록 하는 노력이 필요하다.

③ 개발을 위한 거버넌스 요건: 개발 국가

‘글로벌 원조구조 2.0’의 개발 패러다임에서

42) UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs (UN, 2010).

43) 글로벌 원조구조 2.0에서 PDA는 성장 중심의 개발패러다임을 수용하지 않을 수 있고 ODA와 동일한 개발패러다임을 수용하는 것이 필수적이지도 않다. 중요한 것은 ODA와 PDA가 각자 활동의 효과를 상쇄하지 않도록 사전 조율과 조화를 제도화하는 것일 것이다.

44) Ibid., pp. 103-106.

발 표 II

원조 목표는 빈곤퇴치에서 경제성장으로 이동하며, 개발 주체는 시장에서 정부로 이동한다. 경제 이론과 현실 경제정책에서 시장과 정부가 각각 어떤 역할을 수행할 것인가를 놓고 끊임없는 논쟁이 전개되었고, 개발 패러다임에도 영향을 미쳤다. 지난 30년간 개발 패러다임은 개발 주체로서 시장을 중심에 놓았고, 이상적인 개발과 정으로서 규제 완화, 정부 역할의 축소를 강조하였다. “시장 근본주의”(market fundamentalism)는 1990년대에 비해 악화되었으나, MDGs에서도 시장 주도 관념은 여전히 영향력을 행사하였다.⁴⁵⁾ 이제 시장의 무절제로 말미암아 발생한 글로벌 금융위기는 정부를 개발 패러다임의 중심으로 이동시키고 있다.

그러나 글로벌 금융위기만이 개발의 주체를 시장에서 정부로 이동시키는 요인은 아니다. 개발에서 거버넌스의 중요성이 부상하는 이유는 개도국 지역에서 개발 결과의 차이가 정치 제도의 차이에서 온다는 사실이 밝혀졌기 때문이다.⁴⁶⁾ 거버넌스 실패, 즉 잘못된 정책 선택, 지도력 부족 및 취약한 제도가 대부분의 개도국에서 경제개발의 실패를 가져왔다. 생산역량의 개발과 관련된 선순환을 성공적으로 달성한 소수의 개도국은 거버넌스의 중요성을 보여주었다. 이것은 정부가 국가발전 전략 수립을 주도하고 개발 목표를 향해 민간부문을 지도, 조정 및 자극한 결과였다. 빈곤퇴치를 수반한 생산역량의 개발과 생산적인 고용의 확장이 시장 기능만으로는 발생하지 않는 것이 확실하다. 경제개발을 위한 국가 전략에서 정부와 시장이 맡아야 할 역할이 균형을 이루고, 정부는 국가발전 전략을 주도적으로 개발할 수 있는 정책 공간을 확보하여야 한다.

‘글로벌 원조구조 2.0’에서 개도국의 거버넌

스가 중요한 또 다른 이유는 원조 활동에서 정보와 지식이 자금 조달만큼 중요해졌기 때문이다. 원조 활동에 관한 정보 유통은 원조 전달 체제의 중심에 있다. 정보 유통은 그 국가에서 원조 제공 주체들이 전개하고 있는 활동을 알려지게 하여 다른 원조 제공자들이 비교우위에 집중하게 하는 기제이다. 그러므로 개도국 정부는 현재의 분절화된 원조구조에서 혼돈과 비효율을 감소시키면서 조율과 전달의 단일 창구로 기능할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

‘글로벌 원조구조 2.0’의 개발 패러다임은 경제성장을 가능하게 하는 거버넌스 요건으로서 “개발국가”(developmental state) 지원을 고려해야 할 것이다. 개발국가는 사유재산, 시장과 같은 자본주의 원칙을 수용하면서도 장기적 관점에서 국가가 경제개발의 방향을 설정하고 경제를 전환시키는 것이다.⁴⁷⁾ 개발국가의 작동은 자율성을 갖고 경제개발을 설계할 수 있는 기술 관료(technocrats)에 의존하며, 산업정책, 자본 배분(credit ration), 세계경제와의 통합을 주요한 경제개발 수단으로 활용한다.

개발국가가 ‘글로벌 원조구조 2.0’에서 지원 가능한 거버넌스 요소로 고려될 수 있는 이유는 다음과 같다. 우선 정치 제도가 개발 노력의 결과에 차이를 가져온다는 것이 학문적으로 증명되었고, 특히 동아시아의 개발국가는 효과적인 개발 계획을 수립·실행할 수 있는 정치 제도임을 경험적으로 증명하였기 때문이다. 둘째로, 개발국가의 경제개발 성과는 민주화는 물론 정당성을 가진 정부 통치로 나아가는 기초가 되었기 때문이다. 셋째로, 개발국가는 기업과 시장의 성장을 지원하고, 이는 선진국이 선호하는 자유시장경제의 기초를 마련하기 때문이다. 넷째로, 원조 제공 주체의 관점에서 보았을 때, 개발국가

45) Rogers, op. cit., p. 10.

46) Verena Fritz and Alina Rocha Menocal, “Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda,” *Development Policy Review*, 25-5 (2007), pp. 531-552.

47) Richard Stubbs, “What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate,” *The Pacific Review*, 22-1 (March 2009), pp. 1-22; Shigeko Hayashi, “The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy,” *The Pacific Review*, 23-1 (March 2010), pp. 45-69.

는 원조 제공을 용이하게 하여 원조 및 개발 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 개발국가는 경제개발을 설계할 수 있는 국가의 역량에 관한 것이고, 국가 역량을 확충하기 위해서 무엇이 필요한지, 원조가 그것을 어떻게 지원할 수 있는지에 대해 보다 용이한 판단을 가능하게 하여 원조공여국과 개도국 양측에게 만족스러운 결과를 생산할 수 있다.⁴⁸⁾

그러나 개발 주체로서 개발국가를 인정하면서 주의할 부분도 있다. 개발국가가 동아시아에서 성공적이었으므로 다른 개도국 지역에서도 유용할 것이라고 기대하는 것은 자연스럽다. 그러나 과거에 서구가 제시한 패러다임들이 그 자체로서는 잘못된 것은 아니었지만, 개도국에 적합하지 않은 측면을 갖고 있었던 것처럼 개발국가도 마찬가지일 수 있다. 개도국들이 개발국가를 자율적으로 선택하더라도 성공한다는 것을 보장할 수 없을 뿐만 아니라 개발국가를 패러다임으로서 일률적으로 적용하는 것은 더욱 바람직하지 않을 수 있다. 그러므로 개발국가를 개발 패러다임화 함에 있어서 그 모델이 갖고 있는 장점과 한계를 분명히 인식할 필요가 있다.

첫째, 개발국가가 특히 동아시아에서 성공적이었던 것은 그들 국가의 특수한 역사적·정치적·사회적 여건과 밀접한 관련이 있고, 다른 개도국들이 경제개발을 시도하는 21세기는 20세기와는 다른 국제 정치·경제 환경을 갖고 있기 때문이다.

둘째, 개발국가는 개발의 전체 단계 중에서 특정 단계에만 유용한 것일 수 있다. 개발 모델로서 개발국가의 신뢰도를 낮추는 요인 중의 하나는 일본의 장기 경제 불황이다. 1990년대 초 경제에서 거품이 꺼진 후에 일본은 20년 가까이 경제 불황을 겪고 있는데, 장기 불황의 직접적인 원인으로, 그리고 근저(根底)의 원인으로

서 개발국가가 지목되고 있다. 일본 사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 개발국가 시대의 제도들이 일본이 세계적 변화에 신속히 적응하는 것을 방해하고 있다는 분석이 있다.⁴⁹⁾ 일본이 세계 2대 경제 대국으로 성장하는 데에 도움을 주었던 개발국가의 제도와 정책이 성숙한 경제(mature economy)로 발전한 일본의 개혁을 저해한다는 사실은 한정된 효용을 갖는 개발국가를 도입해야 할 당위성이 존재하지 않으며, 오히려 처음부터 '제3의 길'의 도입이 더 바람직할 수 있음을 의미한다.

셋째, 개발국가 모델은 경제개발 명목하에 권위주의 체제와 결합하였다는 약점을 갖고 있다. 개발국가와 권위주의 체제의 결합이 필연적인 것이 아니고, 동아시아의 개발국가들이 권위주의 체제를 극복할 수 있었다고 할지라도, 개발국가와 민주주의 체제가 결합된 예가 없다는 것은 개발국가와 권위주의 체제의 결합을 정당화하는 논리로 악용될 가능성이 있다. 개발 모델로서 개발국가의 권장이 인권과 굿거버넌스를 거부하는 일단의 개도국들을 출현시키면서 자유민주주의 경로에서 이탈시킬 우려가 있다.⁵⁰⁾ 현재 세계에는 비민주적 개도국보다는 불완전하지만 민주주의를 표방하는 개도국들이 더 많다. 21세기의 개발국가는 민주적인 거버넌스 틀 내에서 작동할 수 있어야 한다. 이것은 경제전환 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 관리하여 정치적 안정을 통해 경제성장을 지속하기 위한 필요한 조건이다.

넷째, 개입주의적 국가가 경제개발을 촉진하였는지 또는 저해하였는지에 대해 아직도 논란이 계속되고 있다. 경제개발 촉진이 국가 개입의 확대를 자동적으로 정당화시켜주지는 않는다. 과거에 민간 부문으로부터의 경쟁이 국가(공공기업)의 효율성을 향상시킨 많은 예가 존

48) Barbara, op. cit., pp. 314-315.

49) Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura (eds.), *The Origins of Non-Liberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).

50) Naazneen Barma and Ely Ratner, "China's Illiberal Challenge," *Democracy: A Journal of Ideas*, 2 (Fall 2006), p. 57.

발 표 II

재한다. 이번 글로벌 금융위기에서 많은 개도국의 거시경제 관리가 과거보다 더 강화되었다는 평가가 있다. 대체로 개도국 정부들은 가능한 곳에서 재정적 자극을 제공함으로써 책임 있게 대응하였고, 위기를 심화시킬 대중주의적 조치를 자제하였다. 이것은 개도국 정책결정자와 대중 사이에 거시경제 안정의 중요성에 대해 컨센서스가 존재함을 보여주는 것이다.⁵¹⁾ 경제에서 높은 수준의 국가 개입으로의 회귀가 개발에 도움이 되지 않을 수도 있다. 경제개발에서 시장 주도 모델이 국가 주도 대안보다 우월하지 않았듯이, 국가 주도 모델이 시장 주도 모델보다 우월하다고 볼 필연적인 이유는 없다.

V. '글로벌 원조구조 2.0'과 한국의 개발협력

'글로벌 원조구조 2.0'의 등장이 한국의 개발협력에 무엇을 의미하는가? 또는 새로운 원조구조에서 한국은 어떤 역할을 할 수 있는가? 단일한 구조로 조직화할 것 같지 않은 '글로벌 원조구조 2.0'에서 서구 선진국들은 개발협력에 관해 과거와 같이 영향력을 행사하지 못할 수 있고, 개도국들은 자신들의 상황에 적합하다고 느끼는 개발정책을 실행할 수 있다는 국제적 합의하에 새로운 개발모델을 탐험하고, 그들이 직면한 문제의 해결책을 찾는 데에서 다른 원조 제공 주체들과 협력을 강화하려 할 것이다.⁵²⁾ 이러한 글로벌 원조구조는 ODA 제공국가로서, 그리고 DAC 회원국으로서 한국에 도전과 기회를 동시에 제공한다.

새로운 글로벌 원조구조에서 한국이 직면할 도전은 첫째, 원조 제공 주체들의 활동을 사전에 조율할 전체적인 글로벌 원조구조 규범이 존재하지 않기 때문에 한국의 원조활동 효과가 다른 주체들의 활동으로 무효화될 수 있다. 2000

년대의 글로벌 원조구조에서 원조활동의 부정적 외부효과는 DAC 회원국들의 양자원조기관들에 한정되어 있었다. 그러나 '글로벌 원조구조 2.0'에서는 조율되지 않은 DAC 비회원국들과 민간원조단체들에 의한 부정적 외부효과까지 고려해야 하고, 이들에 의한 부정적 외부효과는 DAC 회원국들에 의한 것보다 더 심각할 수도 있다.

둘째, 원조 제공 주체가 단순화되기보다는 지속적으로 다양화될 가능성이 있는 상황에서 한국은 소위 ODA 시장에서 현재보다 더 많은 경쟁에 직면하게 될 것이다. ODA 시장에서 경쟁은 유사한 원조활동을 전개하는 다수의 원조 제공 주체들 가운데 수원 개도국이 신뢰하는 개발 협력자 지위를 확보하는 것을 의미한다. 수원 개도국의 원조 제공 주체에 대한 신뢰는 개발 효과성과 원조활동의 규모에 기초할 것인데, 과거에는 경쟁 상대가 다른 DAC 회원국들이었다고 한다면, 이제는 DAC 비회원국과 민간원조 단체들과도 경쟁하는 것에 대비해야 한다.

셋째, "원조 효과성에 관한 파리 선언"과 "아크라 행동계획", 민관파트너십 등 ODA에 관한 국제규범 준수에 따른 행정비용의 증가, 그리고 현재 ODA 규모에 대한 논의가 GNI 대비 ODA 총액에서 실제로 개도국에 제공된 액수(CPA)로 옮겨가고 있는 것은 한국에 ODA 규모의 증가 압력으로 작용할 수 있다. 한국이 DAC 회원국으로서 원조에 관한 DAC 규범 준수와 ODA 규모를 동시에 충족시키려 한다면, 그것은 ODA의 증액 없이는 어려울 것이다.

그러나 '글로벌 원조구조 2.0'이 한국에 도전만을 제시하는 것은 아니다. 한국은 중견국가로서 생생한 개발 경험이 있고, DAC 회원국이기도 하다. '글로벌 원조구조 2.0'에서 다양한 원조 제공 주체들의 네트워크 형성과 혁신적인 개발협력 방식의 추구는 한국이 매력적인 협력자

51) Rogers, op. cit., p. 17.

52) Neil McCulloch and Andy Sumner, "Will the Global Financial Crisis Change the Development Paradigm?" IDS Bulletin, 40-5 (September 2009), pp. 101-108.

가 되기에 우호적인 환경이라는 의미이다.

첫째, ‘글로벌 원조구조 2.0’에서는 남·남·남 협력과 삼각 협력이 중요한데, 한국은 이 모두에 적합하다. 남·남·남 협력은 물론이거니와 개도국 경험이 있으면서도 DAC 회원국인 한국은 다른 DAC 회원국들의 삼각협력 대상이 되기 쉽다. 이것은 한국과 파트너 DAC 회원국의 강점을 결합하여 비용 효과적으로 개발 효과성을 달성할 기회가 될 것이다.

둘째, ‘글로벌 원조구조 2.0’의 개발 패러다임 설정에서 한국은 촉매자와 중재자 역할을 담당할 수 있다. 한국의 개발 경험과 현재의 위상은 서구의 규범적인 관점과 비서구의 실용적인 관점을 모두 포용하고 있어서, 개발 패러다임 이동 과정에서 일어날 수 있는 선진국과 개도국의 갈등적 입장을 중재할 수 있는 위치에 있다.

‘글로벌 원조구조 2.0’이 제시하는 도전과 기회를 동시에 고려하여, 보완이 필요한 한국의 단·중기 개발협력 정책은 다음과 같다.

첫째, 2011년 11월에 부산에서 개최되는 “4차 원조 효과성에 관한 고위급포럼”(High Level Forum 4)과 글로벌 원조구조 전환의 연계이다. 부산 고위급포럼은 ‘글로벌 원조구조 2.0’의 도래를 확인하는 계기가 될 것인데, 이는 모든 원조 제공 주체들에게 적용되는 포괄적인 원조 운영규칙의 마련으로 상징될 것이다. 포괄적인 원조 운영규칙은 원조활동의 부정적 외부효과를 규제하는 데 필요하다. 그럼에도 DAC 비회원국들, 특히 BRICS의 국제관계 다극화 입장과 민간원조단체들의 근본적인 자율성을 고려할 때에 이들을 대상으로 포함하는 국제적 협약의 실현 가능성은 그리 크지 않을 수 있다. 부분적인 대안으로서 DAC 회원국들은 국가별로 민간원조단체들의 원조활동을 관리하는 체제 수립과 관리 원칙에 합의하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, ‘글로벌 원조구조 2.0’이 개발 효과성을 갖는 것은 원조 제공 주체뿐만 아니라 개도국의 역할에도 달려 있다. 이러한 맥락에서 분절화된 원조를 보다 효과적으로 관리하는 원칙과 역량 강화, DAC 비회원국의 원조 투명성과

정보 공개에 관한 개도국들의 컨센서스가 필요하다. 부산 고위급포럼은 개도국들이 이 문제를 논의하는 장이 될 수 있으며, 이를 위해 한국 정부는 개도국 및 DAC 회원국들과 협의하는 것을 고려해야 한다.

셋째, 국내적으로는 ODA의 분절화를 방지하는 조치가 필요하다. ODA의 분절화를 방지하는 것은 원조활동이 일정 규모를 갖추고 효과를 발휘하기 위한 필요조건이다. 그리고 ODA 행정비용의 증가를 방지하여 CPA 규모를 확보하는 데에도 용이하다. 한국의 ODA 총액이 증가하더라도 행정비용이 비례적으로 증가한다면, CPA 확보는 가능하지 않다. 한국의 ODA 분절화 방지와 행정비용 절감은 두 가지 차원에서 가능하다. 하나는 여러 부처로 분산된 유상과 무상 ODA 활동을 조율·통합하는 것이고, 다른 하나는 무상 원조 분야에서 민관파트너십(PPP)에 참여하는 민간원조단체, 특히 NGO들이 비교우위에 기초하여 원조활동을 특화하는 것과 NGO들 사이에 협업을 권장함으로써 가능하다.

마지막으로, ‘글로벌 원조구조 2.0’은 개발 패러다임으로서 성장을 중시할 것으로 보이며, 이의 연장선상에서 성장을 가능하게 하는 거버넌스로서 개발국가에 대한 관심이 증가하고 있다. 이러한 배경에서 한국의 개발국가 경험은 양면으로 유용할 수 있다. 즉 한국은 개도국에 정부가 국가개발 전략 수립을 위해 무엇을 할 것인가 뿐만 아니라 DAC 회원국들에 ODA가 개도국에서 개발국가 창출을 어떻게 지원할 수 있는지도 보여줄 수 있다. 그러므로 지금까지 개도국 중심으로 설계된 지식공유사업(KSP)은 양면적인 활용을 위해서 확대되어야 한다. 그리고 한국은 경제개발에서 국가와 기업이 민주주의 틀 내에서 관계를 형성하는 것에 대한 실행 가능한 정책들을 제시함으로써 개도국뿐만 아니라 DAC 내에서 개발국가에 대한 수용도를 높여야 한다.

발 표 II

[부록1. 양자원조 제공 국가]

■ A. DAC 회원국

- 1) Australia
- 2) Austria
- 3) Belgium
- 4) Canada
- 5) Denmark
- 6) Finland
- 7) France
- 8) Germany
- 9) Greece
- 10) Ireland
- 11) Italy
- 12) Japan
- 13) Korea
- 14) Luxemburg
- 15) Netherlands
- 16) New Zealand
- 17) Norway
- 18) Portugal
- 19) Spain
- 20) Sweden
- 21) Switzerland
- 22) United Kingdom
- 23) United States
- 24) European Union Institutions

■ B. DAC 비가입 OECD 회원국

- 1) Chile
- 2) Czech Republic
- 3) Hungary
- 4) Iceland
- 5) Poland
- 6) Slovak Republic

7) Turkey

8) Mexico

■ C. OECD 비가입 EU 회원국

- 1) Bulgaria
- 2) Cyprus
- 3) Estonia
- 4) Latvia
- 5) Lithuania
- 6) Malta
- 7) Romania
- 8) Slovenia

■ D. DAC 비회원국

- 1) Brazil
- 2) China
- 3) Chinese Taipei
- 4) India
- 5) Indonesia
- 6) Iran
- 7) Israel
- 8) Kuwait
- 9) Lybia
- 10) Malaysia
- 11) Pakistan
- 12) Russian Federation
- 13) Saudi Arabia
- 14) Singapore
- 15) South Africa
- 16) Thailand
- 17) United Arab Emirates
- 18) Venezuela

글로벌 원조구조 2.0과 한국의 ODA

국제 원조의 변화를 1) 국제환경, 2) 원조제공 주체 3) 개발 패러다임 4) 원조의 규모와 형태로 정리 제시하면서 한국을 비롯한 국제사회가 직면한 변화의 흐름을 이해하기 쉽게 잘 정리해 주신 것 같다. 무엇보다도 현재 국제원조 사회와 한국이 직면한 변화의 특징을 평가하고 이를 바탕으로 한국 원조의 발전 방향을 정부, 국제기구와의 관계, 수혜국과의 관계, 민간단체의 역할 등으로 정리하여 제시해 준 데 감사드립니다.

강선주 박사의 발표에 대해 몇 가지 코멘트를 드린다면, 먼저 원조구조의 변화에서 60~70년대, 80~90년대를 정부간 원조구조, 즉 Inter-governmental Aid Architecture로 파악하고, 2000년대를 글로벌 원조 구조 (Global Aid Architecture)로 제시했습니다. Global Aid Architecture란 표현 자체가 흔히 쓰이지 않은 표현으로 보입니다. 이 표현 2010년 The Triple Crisis and the Global Aid Architecture by Tony Arndt, Channing, Tarp, Finn 등이 UNU에서 사용하였으며 주로 International Aid Architecture란 표현이 주로 쓰이고 있습니다. 이와 관련하여 새로운 패러다임을 담고자 하는 새로운 표현이라면 표현에 대해 좀 더 세심한 정의와 어떠한 특징을 담고자하는 것인지, 이 표현을 쓴 선행 연구자 등에 대해 문헌조사 등의 배려가 필요할 것으로 보이며 이를 본문에 포함하시는 작업이 필요할 것으로 판단됩니다. 나아가 '글로벌 원조구조 2.0'이라는 표현을 쓰고자 하시면 '글로벌 원조구조 1.0'도 있어야 하는데 어디에도 이 표현을 찾을 수 없고 짐작으로 2000년대를 1.0으로 규정하고 있다는 것을 알 수 있습니다. 2000년대를 '글로벌 원조구조 1.0'이라고 타이틀을 두시는 것이 적절할 듯 싶습니다.

다음으로, 글로벌 원조 구조의 평가에서 글로벌 원조구조로 인한 다양한 행위자와 접근법의 대두가 조직화를 약화시켰다고 말씀하셨는데,

원조 역사에서 후반부로 오면서 원조 관련 규범, 레짐은 더 강화되고 있으며 이는 궁극적으로 조직화를 강화시키는 추세라고 판단됩니다. 이러한 규범 창출과 레짐 형성에 있어 DAC가 주도적인 역할을 하였고 또 지금도 하고 있습니다. 강선주 박사님께서 본문에서 언급하셨다시피 2000년 이후 글로벌 원조 구조의 특징은 원조를 수행함에 있어 국가, NGO, 국제기구가 고려해야 할 규범, 원칙, guideline, code of conduct 수업이 많고 이것이 역으로 행정비용의 증가와 효율성 상승의 문제를 낳기도 한다고 말씀했습니다. 이러한 분석은 우리로 하여금 현재 조직화가 강화되고 있다는 것을 짐작할 수 있게 하는데, 하지만 다시 강선주 박사는 글로벌 원조구조 2.0의 특징으로 다양한 행위자간 조직화의 약화를 지적하였습니다. 이에 대해 행위자의 증가는 경험적으로 조직화를 어렵게 만들 것이라는 추측을 가능하게 하지만 실제로 그러하였는지는 분석이 필요하다고 봅니다. 글로벌 원조구조 2.0 하에서 조직화 약화에 대해서 좀 더 부연 설명을 해주셨으며 좋겠습니다.

다음으로 "신흥개도국들은 수원개도국이 선호하는 개발 패러다임의 형성을 지지할 수 있다"고 말씀하셨는데 이는 자칫 지금까지 원조를 주도해온 서구사회가 자신들의 이익에 기반하여 수원국의 의사를 무시한 원조 전략을 구사하였다는 의미로 해석될 수 있다. 완벽하지 않더라도, 그리고 원조 초기에는 정치적 경제적 이해관계에 의해 실시된 원조였다 하더라도, 최근의 국제원조 레짐은 여러 시행 착오를 거치며 바람직한 그리고 원조 정책의 수립, 집행, 평가 전 과정에 수원국의 참여를 어느 때 보다도 독려하고 있음을 감안한다면, 신흥국이 수원개도국의 선호하는 개발 패러다임의 형성을 지지할 수 있다는 주장은 조심스런 접근이 필요할 뿐만 아니라, 국제사회에서 신흥개도국이 자신들의 국제위상과 이미지를 제고하려는 경향이 있음을 감안할 때 과연 이들이 신흥개도국의 입장에 설지 아니면 서구의 국제원조 레짐의 패러다임을 따

토 론 I

를지는 두고 봐야 할 문제로 보입니다. 또한 강선주 박사는 “개도국은 지배적인 원조 제공국이 선호하는 개발 패러다임을 수용함으로써 그 국가와 특별한 관계를 형성할 수 있다. 이러한 측면에서 신흥개도국이 선진국들에 대한 대안이 될 수 있는 상황에서 개도국들은 신흥개도국들과 관계를 강화하는 차원에서 신흥개도국들이 주도하는 개발 패러다임을 적극적으로 수용할 인센티브를 갖고 있다”고 말씀하셨는데 신흥개도국들이 주도하는 개발패러다임이라는 것이 과연 무엇인지 궁금합니다.

끝으로 글로벌 원조구조 2.0의 특징으로 행위자의 다양화 그리고 이들 행위자의 다양성을 말씀하셨습니다. 글 안에서 개발효과성이 보장될 수 있도록 원조 제공 주체들 사이에 최소한의 공통의 인식과 양립 가능한 행동원칙을 발전시켜야 한다고 말씀하셨습니다. 그 가운데 조직화의 어려워지면서 개발협력 혼동의 시대라는 표현을 쓰셨는데 지금 국제 원조레짐은 이를 해결하기 위해 정책 일관성이라는 개념을 도입하여 다양한 행위자가 자유롭게 다양한 사업과 활동을 하는 가운데 비록 구조나 메커니즘의 조직화는 아니더라도 공통의 목적과 가이드라인의 준수 그리고 빈곤퇴치와 경제발전이라는 공통의 목표에 대한 공유가 필요하다는 정책일관성(Policy Coherence for Development) 개념을 확산시키고 있다. 즉 정책일관성이 글로벌 원조구조 2.0 시대에 기존의 국제 원조레짐이 다양한 주체, 자율성을 원조효과의 극대화를 위한 전략으로 제시한 것이 아닌가 생각합니다.

개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 및 통일성 제고 노력 평가

우리가 직면한 한계의 원인을 시원하게 분석해 주셨다고 생각합니다. 특히 우리는 MDGs 실패에 대해 쉽게 얘기하지만 정작 무엇이 문제였는지 명쾌하게 답변하지 못하였습니다. 고대원 교수님께서 책임성과 통일성 개념을 가지고 국제원조 레짐이 직면한 문제를 깔끔하게 정리해 주신 것 같습니다.

저는 고대원 교수님의 발표에 대한 내용적 코멘트 보다는, 한국의 시사점 측면에 초점을 두고 교수님이 말씀하신 한국 개발협력에 있어 책임성과 통일성 제고를 위해 실질적으로 어떠한 노력이 필요한지 간단하게 제시하고자 합니다.

먼저, 외부 책임성과 강화 및 통일성 제고 방안과 관련하여, 고대원 교수님은 첫째, 개발협력 정책의 수립과 집행과정에서 국회, 정당, 미디어 그리고 시민사회조직 등의 역할을 확대함으로써 국내 정당성을 강화하여야 할 필요가 있다고 제언하였습니다. 둘째, 국내정당성 강화는 개발협력 규모의 확대와 질적 효과성의 제고를 가능하게 하는 국민적 지지를 가능하게 할 것이라고 말씀하셨습니다.

같은 맥락에서 고대원 교수님은 발제문에서 파리선언 이후 지금까지의 상호책임성 강화 노력의 결과 원조 공여국에 대한 수원국의 책임성은 다소 강화된 것에 반하여 수원국에 대한 공여국의 책임성을 그러지 못한다고 지적했습니다. 여기서 공여국이 부족한 외부책임성을 강화를 통해 공여국과 수원국가 상호책임성을 강화해야 한다고 말씀하신데 깊이 동의합니다.

결과적으로 외부책임성 강화와 지원에 대한 정당성 확보를 위해서 시민사회의 지지가 절대적인 요소임을 알 수 있습니다. 교수님께서도

지적하셨다시피 한국의 대외 원조 체계는 무상을 담당하는 외교부와 유상을 담당하는 기획재정부로 이원화되어 있듯이 대내적으로도 통일성을 이루지 못하고 있습니다. 시민사회도 유상이 바람직한 것인지, 무상이 바람직한 것인지 쉽게 선택하지 못하고 있습니다. 여기서 국민적 합의와 지지를 위한 노력에 KOICA가 어떤 정책을 수립 실행할지 고민해야 합니다. 국민적지지 확보는 top-down, 혹은 bottom-Up 방식이 있는데, 오늘 논의는 정부측 관계자들의 논의임으로 대외 원조에 대해 국민적 지지가 필요하다면 시민사회를 설득하려는 top-down 작업을 위해 KOICA의 적극적인 정책이 필요하다는 점을 강조하고 싶습니다. 이러한 작업은 KOICA-시민사회, KOICA-시민단체, 이 두가지 방식으로 접근할 수 있는데, 이중 효과적인 방식은 시민단체 혹은 해외원조단체협의회와 함께 국내 원조지지 여론 확대를 위한 사업들을 적극적으로 개발하고 실행하여야 한다는 점입니다. 일례로 95년 북한 경제난 발생 이후 한국 시민단체 및 대북지원민간단체의 전국적 대북지원 운동은 북한지원에 적대적이었던 국민 여론을 찬성여론으로 바꾸어 놓는 데 기여하였고, 정부는 국민적 지지 속에서 적극적인 대북지원이 가능하였습니다. 마찬가지로 고대원 교수님의 발제는 한국 정부의 책임있고 통일된 원조를 위해서 국민적 지지 기반을 확충하기 위한 사업들이 필요한 때라는 생각 또한 가지게 만드는 발표였습니다. 감사합니다.

토 론 II

봉 영 식
(아산정책연구원 선임연구위원)

개발협력 글로벌 거버넌스의 책임성 및 통일성 제고 노력 평가

글로벌 원조구조 2.0과 한국의 ODA

고대원 박사의 논문과 강선주 박사의 논문은 과연 제공된 원조가 개발 결과로 이어지고 있는 가라는 주제를 개발협력의 글로벌 거버넌스 틀에서 분석하고 있다는 공통점을 보이고 있다. 즉 원조의 양적 확대로부터 원조 및 개발효과성(aid effectiveness)으로 이동하고 있는 국제개발원조레짐의 성격을 분석하고 미래 한국원조정책의 방향성을 검토하고 있다. 보다 구체적으로, 두 논문은 개발협력원조의 효과성을 제고를 촉구한 2005년 파리선언의 구체적인 실천을 지연시키는 요인을 분석하고 있다. 고대원 박사는 현대국제원조레짐의 중심 문제로서 원조분절 현상을 지적하고 이러한 문제의 해결을 위한 행위자 간의 통일성과 정책 간의 부합성 증대를 통한 상호책임성과 통일성의 강화를 촉구하고 있다. 반면 강선주 박사는 근대화 이론에 바탕을 둔 개발원조의 양적 확대에 초점을 맞춘 개발원조레짐의 쇠퇴와 발전능력의 확보와 지적자원의 확산과 부양이라는 새로운 개발원조레짐의 등장을 지적하고, 이러한 글로벌 원조구조2.0에 부합하는 한국의 개발원조정책의 미래를 진단하고 있다.

강선주 교수가 논문에서 지적하듯이, 국제원조구조의 변화는 글로벌 개발 패러다임 변화의 결과라고 할 수 있다. 개발 패러다임은 원조구조(aid architecture)의 수립과 제공 주체, 원조 규범, 원조 배분의 원칙, 원조 방식(양자 대 다자 원조), 민간원조(private development assistance, PDA)와 기업원조 대 공적원조(ODA) 간의 조율과 상호작용의 근본원칙을 제공한다.

글로벌 개발 패러다임은 원조구조를 개발을 목적으로 한 선진국에서 개도국으로 자금, 기술 및 인적 자원의 이전에 관한 국제 차원에 존재

하는 제도와 수단의 배열로 정의하였을 때, 그러한 질서의 내용과 방향성을 누가 어떤 근거로 정하고 집행을 유도하느냐의 문제에 방향성과 정당성을 제공한다. 개발 패러다임은 개발이란 무엇인가, 개발의 주체는 누구인가, 각 아젠다가 추구하는 최종 결과와 종착목표에 대한 우선순위를 어떻게 결정할 것인가, 그리고 어떤 기준과 가치에 의하여 그 결과에 대한 측정과 평가할 것인가 하는 대단히 복잡하고 상호연관된 가치와 목표의 지적 복합체라고 할 수 있다.

개발협력원조의 효과성은 근본적으로 글로벌 거버넌스를 어떻게 확보·증대할 수 있을 것인가에 대한 국제정치학의 국제협력 문제논의와 직접적으로 연관이 되어 있으며, 따라서 개발협력원조의 효과를 분석하는 학문적 작업은 글로벌 거버넌스의 기본성격을 분석하는 이론적 틀에서 논의될 수 있다.

국제협력과 갈등에 관한 이론에 따르면, 개발협력원조레짐의 본질은 다음 세가지 기제에 따라 결정된다. 첫째, 현실주의 이론이 주장하는 강제력의 원칙(dominance principle)이다. 한마디로 개발협력원조레짐은 주요공여국가 선호하는 원칙과 우선순위가 반영된 결과물이라는 것이다. 예를 들어 상호책임성 강화 노력은 원조 수원국의 책임영역에서는 비교적 큰 성과를 거두어 왔지만, 원조 공여국의 책임영역에서는 그 성과가 미미한 이유는 원조공여국은 원조정책의 상대적 자율성을 원조수원국으로 이전하려 하지 않기 때문이다. 원조수원국은 원조 공여국에 비해 상대적으로 불리한 협상조건 하에서 개발협력원조레짐에 참여하기 때문에, 공여국가들에 대하여 상호책임성 강화를 위한 공동의 노력을 적극적이고 효과적으로 요구할 수 없다는 관점이다. 공여국이 국제개발원조의제의 선정에서 영향력을 발휘하고, 원조 수원국 70개국 7개국만이 원조 공여국 평가를 포함하는 상호책임성 메커니즘을 가지고 있고, 그중에서도 개별 공여국을 평가하는 경우는 3개국에 불과하다는 지적인 원조공여국과 원조수여국 간의 세력 불균

형을 잘 보여주는 현상이라고 할 수 있다.

두 번째로 개발협력원조레짐의 성격은 상호 이익의 도모(reciprocity principle) 원칙에 의하여 결정된다. 이러한 관점은 국제레짐의 성격을 개별국가의 합리적 선택 추구의 역학 관계의 결과로서 파악한다. 따라서 개발협력원조레짐의 질적 향상을 위해서는 원조공여국과 원조수원국의 공약이행을 정기적으로 평가함으로써 원조 및 개발 효과성을 증대하는 제도적 감시, 검토, 대화와 토론이 확산과 개발이 필요하다는 주장이다. 동료검토(peer review)와 같은 상호평가 체제가 이에 해당한다.

그러나 고대원 박사가 논문에서 지적하듯이, 보다 많은 제도가 보다 효과적인 개발협력 글로벌 거버넌스(global governance)의 책임성 및 통일성 제고로 이어지지 않고 있다. 유엔 개발협력포럼(UN DCF)의 조사에 따르면상호책임성에 대한 원조 수원국 70개국 중 18개국(26%)만이 정식 원조정책이나 공여국의 목표를 합의명기한 문서를 가지고 있고, 7개국(10%)만이 원조 공여국의 공약 이행을 정기적으로 평가하고 있으며, 28개국(40%)이 공여국과 고위급 회담을 열고 있으나, 단지 11개국만이 공여국의 목표에 대해 논의하고 있다는 지적은 이러한 문제점을 분명히 보여준다. 또한 2010년 현재 대부분 불완전하나마 상호평가 메커니즘을 갖추고 있는 국가는 조사대상 78개국 중 38%에 불과하다는 고대원 박사의 지적은 개별국가의 합리적 선택과 자발성에 초점을 맞춘 글로벌 원조 및 개발 효과성의 제고정책의 문제점을 보여주는 좋은 예라고 생각한다. 핵안전레짐에서도 동료검토제도를 통한 실효적 안전성 제고에 노력하고 있으나, 그 결과가 미비한 것으로 평가받고 있다는 점은, 개발협력원조의 효과성을 위한 정책개발에 시사하는 바가 크다.

셋째로 개발협력원조레짐의 질서와 효과성 제고에 관련하여 정통성(legitimacy)원칙을 생각해볼 필요가 있다. 정통성 원리의 관점에서 볼 때, 개발협력 글로벌 거버넌스(global

governance)의 책임성 및 통일성 부재는 전반적인 원조 및 개발 레짐을 조율하는 원조규범의 약화와 부재의 결과로 정의할 수 있다. 비록 원조 공여국과 수원국은 2005년 '원조효과성 제고를 위한 파리선언'의 채택을 통하여 원조공여자와 수혜자 모두가 원조효과와 개발성과 등에 대해 상대방에게 지는 책임성을 강화한다는 큰 원칙에 합의하였으나, 그 원칙의 구체적인 실천에 대한 합의는 끌어내지 못하고 있는 것이 사실이다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD-DAC)와 Group of 77 간의 대립이나, 세계경제조정이사회(GECC)를 유엔총회급의 총괄기구로 발전시키는 방안을 둘러싼 국가들 간의 입장충돌은 글로벌개발협력레짐의 정당성에 대한 범세계적 합의의 부재를 반영하는 현상들이다. 따라서 향후 원조효과성 제고의 실천은 공여국과 수원국 간의 기본가치공유를 도모하는 상호정체성의 증대에 달려 있다고 볼 수 있다. 즉 공여국과 수원국 이 공유하는 개발 패러다임의 개발은 효과적인 원조구조 생성의 기본 조건이다.

이와같은 국제협력의 세가지 원리를 개발협력 글로벌 거버넌스의 미래에 적용해볼 때, 다음과 같은 쟁점들에 대한 보다 깊은 고찰이 필요한 것으로 보인다. 첫째, 개발원조의 주체가 누구인가의 문제이다. 강선주 박사의 논문은 원조제공의 주체가 DAC 회원국과 세계은행, UNDP 등 다자원조기구로부터 점차 민간원조단체(private donors, PDA)과 중국 등 신흥 공여국으로 이동하고 있다는 점을 지적하였다. 그렇다면 옥스팜, 케어, 게이트 재단 등 민간원조단체의 현재 실질적 영향력은 DAC회원국의 개발원조와 비교할 때 상대적 중요도는 어느 정도이며, 민간원조단체의 미래의 영향력은 어느 정도가 될 것인지에 대한 종합적 고찰이 필요하다. 강박사는 현재 민간원조단체의 영향력이 DAC 회원국들의 ODA 총액 대비 약 10-12%에 해당하며 원조총액은 2009년 DAC 회원국 ODA의 절반에 해당하고 UN 체제의 모금보다 많은

토 론 II

6900억 달러에 이르고 있다고 설명하고 있다. 이러한 비교에 더하여, 향후 민간원조단체의 비중과 영향력이 어떻게 변화할 것인가를 전망하는 분석이 필요하다. 특히 미래의 개발협력 글로벌 거버넌스가 자원의 배분과 이동에서 개발 지식의 전수로 이동할 것이라는 전망을 고려할 때, 이러한 새로운 개발지원 패러다임 안에서 민간원조가 가지는 비교우위는 무엇인지에 대한 논의가 부족한 것으로 보인다.

둘째, 현존하는 개발원조 패러다임과 대안 패러다임 사이에서의 한국의 입장과 영향력을 확보하는 외교전략이 필요하다. 논문에서 지적하듯이, 중국과 같은 신흥원조국(emerging donors)은 정경분리와 경제개발우선주의와 같은 새로운 개발원조 패러다임을 제시하고 있다. 그리고 반부패, 인권, 민주적 가치를 경제성장이라는 목표달성의 부차적 조건으로 간주하는 새로운 개발원조 패러다임은 기실 개발도상 수원국 입장에서는 상대적으로 수용하기 쉬운 매력적인 패러다임으로 등장하고 있다. 이와 같은 대안개발원조 패러다임에 대한 한국의 입장은 무엇인지에 대한 토론이 필요한 것으로 보인다. 글로벌 개발원조레짐에서 ODA정책상 한국의 경쟁우위는 한국이 산업화와 민주화에 거의 동시에 성공한 유일한 국가라는 경험이라는 점을 고려할 때, 개발원조패러다임의 충돌 현상에 적절히 대처할 수 있는 논리와 이론의 확보가 중요할 것으로 보인다.

더 나아가, 한국정부는 지식공유사업(KSP)의 활성화를 통하여 개발원조 패러다임과 개발원조의 효과적 실천 아젠다가 선정된 후 그것을 충실히 실천하는 외교전략 뿐만 아니라, 개발원조 패러다임의 형성과정에 적극적으로 참여하여 아젠다 형성(agenda-setting)을 적극적으로 선점하여 글로벌 원조구조의 형성과정에 영향력을 행사하는 외교전략을 구사할 필요가 있다.

셋째, 한국 ODA정책집행 대상에 대한 선택과 집중 기준을 보다 명확히 발전시킬 필요가 있다. 고대원 박사는 논문에서 한국이 우선 주

요 원조 수원국 중 가장 진전된 상호책임성 메커니즘을 가지고 있는 것으로 평가받고 있는 두 세 국가—캄보디아, 베트남—를 선정하여 이들과 그와 같은 상호책임성 메커니즘을 구축·운영하는 정책을 제시하고 있는데, 이는 상당히 타당한 정책제안으로 판단된다. 이러한 정책의 효과적인 집행을 위해서는 이들 국가들이 상호책임성 메커니즘을 실천하는 데 극복해야 했던 국내외적 조건들과 실천을 용이하게 한 정치·경제·역사적 조건들을 명확하고 구체적으로 분석하여, 상호책임성 메커니즘의 실천에 미진한 여타 국가 경우와 비교하여, 맞춤형 한국의 ODA 정책 개발을 위한 자료로 개발할 필요가 있다.

넷째, 두 논문에서 강조한 개발원조정책과 여타 한국외교정책 간의 부합성과 관련하여, 현 정부가 지향하는 인권·민주주의 확산 외교정책과 한국의 ODA정책 간의 조화에 대한 질문을 드리고자 한다. 한국의 ODA정책이 공여국 내부의 시민사회 성장을 목표로 하는 한국정부의 인권·민주주의 외교정책과 어떻게 조화·부합될 것인가에 대한 구체적인 정책토론과 검토가 필요할 것으로 보인다. 이명박 정부는 2009년 이후 지속적으로 민주주의 공동체(Community of Democracies)와 아시아 파트너십 민주주의(Asian Partnership Initiative for Democracy, APID) 아젠다의 성공을 위한 한국의 적극적인 지원을 확인하였다. 또한 2010년 여름 이명박 대통령의 아프리카 방문 시, 2010년을 아프리카와 한국 외교파트너십의 원년으로 천명하고, 중국의 대아프리카 원조정책과 근본적으로 성격이 다른 한국 고유의 대아프리카 원조정책을 약속하였다. 이러한 외교 이니셔티브를 어떻게 ODA 정책과 조화를 이루어 추진할 것인가에 대한 종합적이고 장기적인 검토와 토의가 필요할 것으로 보인다.

질문 1 : 정유아 (KOICA ODA 연구실 팀장)

안녕하십니까? KOICA ODA 연구실 정유아 팀장입니다. 먼저 두 분 발표에 깊은 감사를 드립니다. 고대원 교수님께서서는 발표 시 제언을 통해 원조 상호책임성의 틀에 대한 언급을 해주셨습니다. 이는 특별한 의의가 있다고 생각합니다. 상호 책임성에 있어서 상호 이익(interest)과 책임(responsibility)으로 나아가자는 담론은 이미 서구사회에서 많이 제기되어 왔습니다. 다만 한,중,일 과 같은 아시아 원조국가가 이야기 하는 상호 이익(benefits)은 국익을 염두 하는 것으로, 이것은 구체적으로 수원국과 공여국 사이의 이익(benefits)이 무엇인지 정확한 증거(evidence)를 제시하기 어려운 문제입니다.(답변불가한 것입니다.) 따라서 한,중,일이 주장하는 상호 이익(benefits)보다는 교수님께서 말씀하신 상호책임성의 프레임워크(framework)가 한국 원조철학을 위한 적절한 설명이라고 생각되어 집니다.

이제 몇가지 질문을 드리겠습니다. 고대원 교수님께서서는 한국 원조의 질을 높이는 것이 필요하다고 말씀해 주셨습니다. 한국원조는 높은 유상, 구속원조의 비율과 다수의 분절적 프로젝트

등의 이유로 저평가 되고 있습니다. 한국원조가 저평가 되는 근본적인 이유 중 하나는 앞서 언급한 상호이익의 관점을 우리나라 의사결정권자들이 바꾸지 못하고 있는데서 기인한다고 생각합니다. 결국은 우리나라 원조 정책을 담당하는 국무총리실, 외교부, 또는 기재부가 정책적 철학을 바꾸어야 원조의 질 높아지는 것이 아닌가 생각되어지는 상황에서 원조의 질을 높이기 위한 국제정치 학계의 역할은 무엇이라 생각하십니까 묻고 싶습니다. 또 하나 UN-DCF와 OECD-DAC의 연계를 위한 한국의 역할에 대해서 말씀해 주셨습니다. 이를 위한 구체적인 아이디어가 있으시다면 말씀해 주시기 바랍니다.

강선주 박사님께 질문 드리겠습니다. KOICA의 연구결과 박사님께서 말씀 하신 것과는 달리 남남 협력사업이 사실상 유용성이 떨어지는 것으로 분석되고 있습니다. 또한 한국이 이미 OECD DAC에 가입한 이상 남남 협력관계가 아닌 북남 협력관계에 속하게 됩니다. 따라서 한국의 경우 남남 협력관계를 촉진하는 역량을 갖추어야 하는데 이것은 쉬운 일은 아니라 여겨 집니다.

그리고 한국이 서구 국가들의 원조 규범성, 비



종합토론

서구의 원조 실용성을 포용할 수 있다고 말씀하셨습니다. 서구의 원조 규범성의 핵심적 가치가 결국에는 민주주의 및 인권 강조라고 했을 때 비서구 국가들(경제성장 과정에서 민주주의, 인권 등 보편성 원칙을 경시한)의 실용적 관점은 무엇인지 묻고 싶습니다. 박사님께서 말씀하신 21세기 국제사회는 민주주의가 강조되고 있다는 말씀과 모순된 발언은 아닌지 묻고 싶습니다.

답변 1 : 고대원 (연세대학교 교수)

문경연 박사님께서 국내책임성에 대한 질문해 주셨습니다. 책임성이라는 것은 결국 국내책임성과 상호책임성의 네트워크입니다. 즉 수원국, 공여국간 상호책임성 그리고 수원국, 공여국내 책임성을 이야기 하는 것입니다. 한국의 국내책임성은 결국 원조행정부가 국민에 대해 잘하고 있다는 책임성을 갖는 것인데 이를 위한 주 행위자가 국회와 감사원등 입니다. 하지만 이와 같은 좁은 시각에서 벗어나서 미디어, 정당, 시민사회 조직 등 다양한 행위자들 또한 이 책임성의 범주에 포함시켜야 한다는 것이 저의 이야기입니다. 결국 다양한 행위자들을 포함함으로써 책임성 자체가 강화되는 것을 넘어 국민적 지지를 이끌어야 한다는 것입니다.

정유아 팀장님께서 행정부등 정책결정기관이 상호책임성의 철학이 미비한 상황에서 정치학계의 역할은 무엇인지 물으셨습니다. 제 개인적으로는 KOICA 차원에서 작게는 파일럿 프로젝트 정도는 할 수 있지 않나 생각합니다. 작은 프로젝트의 성공적 경험을 조금씩 축적해서 행정부 차원의 지지를 이끌어 낼 수 있다고 생각합니다. 물론 단시간에 해결할 수 있는 문제는 아닐 것입니다.

UN-DCF와 OECD-DAC의 연계에 있어 한국의 역할에 대해 물으셨습니다. 개발협력 거버넌스에 있어서 일회성 변화는 없다고 생각합니다. 즉 점진적 성과축적이(물론 그 점진성을 극복해야겠지만) 개발협력 거버넌스의 기본 특성

입니다. 따라서 연계강화에 한국이 큰 틀을 제시하는 것은 어렵겠지만 아주 구체적 문제에 대한 논의는 가능하다고 봅니다. 예를 들어 상호책임성에 대한 논의, 이와 같은 작은 주제에 대한 고민을 통해 DAC와 DCF 멤버들을 연계할 수 있지 않을까 생각합니다.

마지막으로 개발패러다임에 대한 언급을 드리고 싶습니다. 제가 느끼기엔 개발 패러다임이라는 것이 경제성장, 국내 거버넌스등을 다 포함한 아주 종합화된 패러다임으로 자리 잡고 있는 것 같습니다. 이와 동시에, 결국에는 인간개발로 수렴되고 있는 것은 아닌가 생각하면서 마무리 짓도록 하겠습니다. 감사합니다.

답변 2 : 강선주 (외교안보연구원 교수)

문경연 박사님질문에 답변 드리겠습니다. Global Aid Architecture, International Aid Architecture 용어의 혼용에 대해 말씀해 주셨습니다. International Aid Architecture는 정부간 관계를 의미합니다. 하지만 Global Aid Architecture는 비 국가 행위자를 포함하는 글로벌 거버넌스의 관점을 포함하는 개념으로, 민간공여자들의 역할증대를 포함하는 개념입니다. 또한 국제 원조 규범이 강화되는 한편으로 조직화는 약화되었다는 저의 의견에 모순적 서술이 아닌가라고 질문하셨습니다. 강화된 규범의 적용대상이 누군가를 생각해 보면 결국에는 OECD DAC 회원국입니다. 사실 원조 제공자에는 DAC 회원국, 비회원국 민간 공여자들이 있는 상황에서, OECD DAC 규범은 회원국들에게만 적용됩니다. 따라서 규범강화의 내용은 회원국들에게만 적용되는 것이고 이외 행위자들에 대한 규범 적용이 되지 않음으로써 조직화는 약화되었다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

정유아 팀장님의 질문에 답변 드리겠습니다. 글로벌 원조구조 2.0에서 이전 수원국이 원조 공여자로 참여증가하고 있는, 이와 같은 새로운 공여국 들의 패러다임에 대해 물으셨습니다. 새

로운 공여국들의 개발 패러다임은 기본적으로 기존의 서구국가들과는 다릅니다. 예를 들어 중국은 정경분리 원칙에 의해, 민주주의 국가가 아니더라도 원조를 제공합니다. 민주주의 달성을 위해 원조를 제공하지 않습니다. 경제성장 달성이 첫 번째 목표입니다. 정유아 팀장님께서 말씀하신 민주주의, 인권, 반부패, 이런 것들은 기본적으로 정치적인 것으로 위정자들의 권력에 영향을 미치는 요소들과 경제성장을 동시에 고민하는 것은 어려운 일입니다. 하지만 서구국가들이 역사적으로, 현재, 그리고 앞으로도 보편적 가치를 내세운다고 해서 이 가치에 따라 원조를 주지는 않을 것입니다. 따라서 서구국가들이 전면적으로는 보편적 가치를 내세우고 있지만 그것이 전부는 아니고 비 서구국가들은 보편적 원칙 때문에 경제성장 저해되어서는 않된다는 숨겨진 원칙을 내세우는 상황입니다. 서구 선진국의 재원조달 능력이 감소된 상황에서 (2008년 금융위기이후) 개도국의 원조가 늘어나고 경제성장을 우선시하는 원조를 제공하고 있습니다. 저개발 국가들이 이를 거부할 이유는 없습니다.

이대우 (세종연구소 수석연구위원)

모두 수고 많으셨습니다. 어느덧 3차 콜로키움이 마무리 되었습니다. 비록 국제협력개발과정이 매우 느린 속도로 진행되고 있기는 하지만 대한민국의 원조철학과 원칙정립은 아주 빠르게 발전하고 있는 듯 보입니다. 고대원 교수님, 강선주 박사님 발표 감사드립니다. 또 봉영식 박사님 문경연 박사님 질의 또 다른 질의자들의 생산적 질문에 깊은 감사를 드립니다.

오늘은 여기서 마치겠습니다. 감사합니다.

제4차 KOICA-세종 “외교정책과 ODA” 콜로키엄 안내

인권에 기반한 개발과 ODA

사 회

장현식 (KOICA 이사)

• 발 표(I)

이태주 (한성대학교 교수)

개발효과성과 인권기반 ODA의 적용 과제

• 발 표(II)

김지영 (이화여자대학교 교수)

*Myanmar: A 'Sub-Saharan African' Case
in Southeast Asia*

• 토 론(I)

최진우 (한양대학교 교수)

• 토 론(II)

양영미 (시민사회단체연대회의 국제연대위원장)

• 종합토론

참석자 전원

■ 일 시 : 2012년 2월 1일(수) 오후 16:00-18:00

■ 장 소 : 세종연구소 2층 제1 소회의실

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

외교정책과 ODA | 2011년 12월

KOICA
한국국제협력단

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



세종연구소

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

주관: **KOICA** 한국국제협력단



세종연구소

후원: 외교통상부