한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안

2012. 5

연구책임자

손 혁 상

- 주요 경력
  - 경희대학교 공공대학원 교수 (현)
  - 경희대학교 국제개발협력연구센터장 (현)
  - 외교통상부/한국국제협력단 정책자문위원 (현)
  - 한국정치학회 편집이사
  - 한국국제개발협력학회 총무위원장
- 주요 연구실적
  - "What Matters in Determining Korean ODA Allocation: An Empirical Analysis on Bilateral Aid Since 1991," 『한국정치학회보』제45집 5호. 2011
  - "On Divergent Tracks? The ODA Policies of Korea and Japan in Comparison," 『International Studies Review』제12권 1호. 2011
  - "원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID사례를 중심으로"『유럽연구』, 제28권 1호. 2010
  - "한국의 대 아세안(ASEAN) 공적개발원조(ODA)정책: '경제협력'과 '개발협력'의 이중주," 『동남아시아연구』, 제18권 2호. 2008

공동연구원

박 영 선

- 주요 경력
  - 경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수 (현)
  - 참여사회연구소 연구실장 (현)
  - NGO학회 이사 (현)
- 주요 연구실적
  - "한국 시민운동의 분화와 그 성격," 한국NGO학회 춘계학술대회 발표논문집, 2011
  - "이명박 정부의 국가와 시민사회 관계," 『시민사회와 NGO』, 제8권 제1호, 2010

문 경 연

- 주요 경력
  - 세종연구소 객원연구원 (현)
  - 한국세계지역학회 사무국장 (현)
  - 중앙대학교, 숙명여자대학교 출강 (현)
- 주요 연구실적
  - '탈북자와 함께하는 북한 딜레마와 해법,' (대북 인도적 지원의 바람직한 개선 방안), 서울: (도서출판) 오름. 2012
  - '외교정책에 대한 국회역할 강화 방안,' 입법조사처. 2011.12.
  - '남북공동체 기반조성사업 평가 및 전망,' 통일부. 2011.6.
  - '한반도 평화통일에 있어 차세대의 역할 증진을 위한 제행위자의 역할' 민족발전연구. 제21집 2호(2011년 겨울호).

연구보조원

김 소 위 경희대학교 국제개발협력연구센터 연구원 (현)
서 진 희 경희대학교 국제개발협력연구센터 연구원 (현)
이 윤 미 경희대학교 공공대학원 석사과정 (현)

본 연구보고서는 한국국제협력단이 경희대학교 국제개발협력연구센터에 위탁하여 수행한 연구의 최종보고서로서 본 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

약어 ····· x
국문요약 ····· 1
Executive Summary ····· 7

제1장 연구개요 ····· 13
1. 연구 배경 및 필요성 ····· 13
2. 연구 목표 및 내용 ····· 15
가. 연구 목표 ····· 15
나. 연구내용 ····· 17
3. 연구 전략 및 방법 ····· 18
가. 연구 전략 ····· 18
나. 연구방법 ····· 19
1) 문헌조사 ····· 20
2) 인터뷰 ····· 20
3) 공개 심포지움 ····· 21

1부 개발을 위한 정책일관성 개념

제2장 개발을 위한 정책일관성(PCD) ····· 25
1. 개념정의 ····· 25
2. 전개과정 ····· 27
3. 접근 방법 ····· 30
4. 평가 ····· 34

제3장 무역분야의 정책일관성 ····· 42
1. 개념정의 ····· 42
2. 전개과정 ····· 47
3. 평가 ····· 51

2부 정책일관성의 국제적 동향

제4장 OECD DAC 회원국 ····· 57
1. 분석틀 ····· 57
2. OECD DAC 회원국 정책일관성 분석 ····· 59
가. 정치적 공약 및 정책 ····· 59
나. 조정 및 실행 메커니즘 ····· 69
다. 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 81
3. 소결 ····· 89

제5장 주요국가 사례분석 ····· 93
1. 스웨덴 ····· 94
가. 스웨덴 ODA 개요 ····· 94
1) 역사 ····· 94
2) 규모 ····· 95
3) 체계 ····· 97
나. 스웨덴의 정책일관성 ····· 98
1) 정치적 공약 및 정책 ····· 99
2) 조정 및 실행 메커니즘 ····· 106
3) 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 109
다. 스웨덴의 무역분야 정책일관성 ····· 113
1) 對 개도국 무역 현황 ····· 113
2) 對 개도국 무역정책 ····· 115
3) 무역분야의 정책일관성 3주기 ····· 121
라. 소결 ····· 127
2. 독일 ····· 130
가. 독일 ODA 개요 ····· 130
1) 역사 ····· 130
2) 규모 ····· 132
3) 체계 ····· 133
나. 독일의 정책일관성 ····· 135
1) 정치적 공약 및 정책 ····· 137

2) 조정 및 실행 메커니즘 ····· 140
3) 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 142
다. 독일의 무역분야 정책일관성 ····· 144
1) 對 개도국 무역 현황 ····· 144
2) 對 개도국 무역정책 ····· 146
3) 무역분야의 정책일관성 3주기 ····· 152
라. 소결 ····· 155
3. 일본 ····· 157
가. 일본 ODA 개요 ····· 157
1) 역사 ····· 157
2) 규모 ····· 159
3) 체계 ····· 160
나. 일본의 정책일관성 ····· 163
1) 정치적 공약 및 정책 ····· 163
2) 조정 및 실행 메커니즘 ····· 165
3) 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 168
다. 일본의 무역분야 정책일관성 ····· 169
1) 對 개도국 무역 현황 ····· 169
2) 對 개도국 무역정책 ····· 172
3) 무역분야의 정책일관성 3주기 ····· 183
라. 소결 ····· 186
4. 결론 ····· 190

3부 국내 정책일관성 현황 및 정책제언

제6장 국내 정책일관성 ····· 195
1. 국내 정책일관성 개관 ····· 197
2. 정치적 공약 및 정책 ····· 198
3. 조정 및 실행 메커니즘 ····· 204
4. 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 208
5. 소결 ····· 211

제7장 국내 무역분야 정책일관성 ····· 212
1. 對 개도국 무역 현황 ····· 212
2. 무역 정책일관성 ····· 216
가. 對 개도국 무역정책 ····· 216
나. 다자 및 양자간 무역협정 ····· 220
1) 다자간 무역협정 ····· 221
2) 양자간 무역협정 ····· 225
다. 무역을 위한 원조(Aid for Trade) ····· 228
라. 비일관성 사례 ····· 231
3. 무역분야의 정책일관성 3주기 ····· 233
가. 정치적 공약 및 정책 ····· 233
나. 조정 및 실행 메커니즘 ····· 240
다. 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 243
라. 소결 ····· 243

제8장 기타 분야의 정책일관성 ····· 245
1. 이주 ····· 245
가. 이주와 개발 ····· 245
나. 국내 이주 현황 ····· 249
다. 국내 이주분야 정책일관성 ····· 253
1) 정치적 공약 및 정책 ····· 254
2) 조정 및 실행 메커니즘 ····· 255
3) 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 257
2. 기후변화 ····· 258
가. 기후변화와 개발 ····· 258
나. 국내 기후변화 현황 ····· 260
다. 국내 기후변화 정책일관성 ····· 262
1) 정치적 공약 및 정책 ····· 263
2) 조정 및 실행 메커니즘 ····· 266
3) 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 268

제9장 정책제언: 개발친화적인 정책일관성 선순환 구조 형성을 위하여 ···· 271
1. 들어가는 말 ····· 271
2. 정책일관성 제고를 위한 정책 방향과 접근 전략 ····· 272
가. 정책 방향 ····· 272
나. 개발친화적인 PCD 선순환 구조 형성 전략 ····· 274
1) 단계별 전략의 필요성 ····· 274
2) 정책 과제별 3단계 전략 ····· 276
3) 우선 정책 부문 전략 ····· 279
3. PCD 정책 3주기에 따른 단계별 정책 제안 ····· 280
가. 정치적 공약 및 정책 ····· 280
나. 조정 및 실행 메커니즘 ····· 283
다. 모니터링, 분석 및 보고 체계 ····· 286
4. 맺음말 ····· 288

참고 문헌 ····· 292

부 록 ····· 305

표 목차

<표 1-1> 국외 인터뷰 대상자 ····· 21
<표 1-2> 연구방법 개요 ····· 22
<표 2-1> 개발을 위한 정책일관성의 유형 ····· 26
<표 2-2> 개발을 위한 정책일관성 관련 주요 문서 ····· 27
<표 2-3> 정책일관성 실천을 위한 부문별 예시 ····· 32
<표 2-4> OECD 정책일관성 추진 주요 정책분야 ····· 33
<표 2-5> EU 정책일관성 추진 분야 ····· 34
<표 2-6> DAC 동료검토의 정책일관성 세부 분야 ····· 36
<표 2-7> 정책일관성을 위한 9가지 교훈 ····· 38
<표 2-8> CDI 평가 항목 ····· 39
<표 3-1> 무역정책의 비일관성 사례 ····· 44
<표 3-2> EU 무역분야 정책일관성 추진 ····· 51
<표 3-3> 무역분야의 정책일관성 평가항목 ····· 52
<표 4-1> DAC 회원국 정책일관성 추진 분석 틀 ····· 57
<표 4-2> 핀란드 부처간 워킹그룹 ····· 79
<표 4-3> DAC 회원국 정책일관성 추진 현황 ····· 90
<표 5-1> 2007 스웨덴 수원국 현황 ····· 96
<표 5-2> 스웨덴 주요 수입국 현황 ····· 114
<표 5-2> 스웨덴 연도별 무역 CDI 평가 ····· 120
<표 5-3> 독일의 협력국가 ····· 131
<표 5-4> 독일의 양자간 및 다자간 원조 현황 ····· 132
<표 5-5> 독일의 무역 현황 ····· 144
<표 5-6> 독일의 최빈개도국으로의 수출·입 규모 ····· 145
<표 5-7> EU의 파트너십 및 협력 협정(PCA) 현황 ····· 148
<표 5-8> ACP 지역 국가의 주요 수출품 ····· 149
<표 5-9> 2010-2011년 독일 CDI 무역분야 현황 ····· 151
<표 5-10> 일본 ODA의 기능별 체계 ····· 162
<표 5-11> GDP대비 농업분야 비율(농업, 임업, 수산업 포함) ····· 180
<표 5-12> 일본의 농업분야 개발공헌지수(CDI) ····· 183
<표 5-13> 일본의 정책일관성 주기 ····· 187
<표 6-1> 정책일관성 평가 분야 ····· 196
<표 6-2> 국내 정책조정 회의체 및 위원회 ····· 205

<표 7-1> 한국의 對 개도국 무역 현황 ····· 212
<표 7-2> 한국의 對 세계 및 對 최빈국 무역 현황 ····· 213
<표 7-3> 한국의 對 최빈국 수입 현황 ····· 214
<표 7-4> 한국의 산업별 최빈국의 수입 현황 ····· 215
<표 7-5> 한국의 최빈국 특혜관세 공여 품목 현황 ····· 219
<표 7-6> 한 · ASEAN 6 일반 품목군에 대한 관세 철폐 이행 약속 ····· 222
<표 7-7> 한 · 페루 FTA 전체상품 양허수준 비교 ····· 226
<표 7-8> 무역분야 비일관성 사례 ····· 231
<표 8-1> 개발에 영향을 미치는 주요 이주정책 ····· 248
<표 8-2> 5년간 국내 외국인 체류현황 (2007-2011) ····· 249
<표 8-3> 외국인 체류유형별 인원 ····· 250
<표 8-4> 난민신청현황 ····· 252
<표 8-5> 이주분야 정책일관서 평가질문: 1주기 ····· 254
<표 8-6> 이주분야 정책일관성 평가질문: 2주기 ····· 256
<표 8-7> 이주분야 정책일관성 평가질문: 3주기 ····· 257
<표 8-8> 2009년 한국 CRS 환경 ODA 규모 ····· 260
<표 8-9> 2011년 CDI: 한국 환경분야 ····· 261
<표 8-10> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 1주기 ····· 263
<표 8-11> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 2주기 ····· 266
<표 8-12> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 3주기 ····· 268
<표 8-13> 환경영향평가 카테고리 구분 ····· 269

그림 목차

<그림 1-1> 연구 목표 ····· 16
<그림 1-2> 연구전략 및 방법 ····· 19
<그림 2-1> 정책일관성 주기 ····· 31
<그림 2-2> 동료검토의 정책일관성 분석 결과 ····· 37
<그림 2-3> 2011년 개발공헌지수(CDI) ····· 41
<그림 3-1> 무역을 위한 원조 유형 ····· 46
<그림 3-2> 무역분야의 정책일관성 ····· 47
<그림 5-1> Sida의 무역관련지원(TRA) 추이 ····· 118
<그림 5-2> Sida 무역관련지원(TRA)의 연간 지출 추이 ····· 119
<그림 5-3> Sida 무역관련 지원의 지리학적 지출 ····· 119
<그림 5-4> 독일 ODA 체계 ····· 133
<그림 5-5> 2008 독일 ODA 집행 부처 ····· 134
<그림 5-6> 일본 ODA규모 및 ODA/GNI(%)의 변화 (1980-2010) ····· 160
<그림 5-7> 일본의 무역 규모(수출입) ····· 169
<그림 5-8> 일본의 지역별 수출입 규모 (2010년) ····· 170
<그림 5-9> 2010년 일본의 FDI 규모 ····· 171
<그림 5-10> 일본의 개도국과의 수출입 추세 ····· 172
<그림 5-11> 주요국대비 일본의 생산자지지 추정지(PSE) 비율 ····· 182
<그림 6-1> 국제개발협력 선진화 방안이 제시한 통합평가 체계도 ····· 209
<그림 7-1> 대내 · 외 경제정책(무역) 수립 · 조정 · 이행 체계 ····· 241
<그림 9-1> 개발친화적인 PCD 선순환 구조 형성을 위한 정책 방향 ····· 273
<그림 9-2> PCD 선순환 3단계 접근 전략 ····· 276
<그림 9-3> 정치적 공약 및 정책 제안 ····· 281
<그림 9-4> 정책 조정 및 실행 메커니즘 제안 ····· 283
<그림 9-5> 모니터링, 분석 및 보고 체계 제안 ····· 287

박스 목차

<박스 3-1> 개발을 위한 재원 ····· 42
<박스 3-2> 무역을 위한 원조 (Aid for Trade) ····· 45
<박스 5-1> 스웨덴 원조 목표 변화 ····· 104
<박스 5-2> 결과에 기반한 이니셔티브 (Result-Based Initiatives) ····· 111
<박스 5-3> BMZ와 다른 부처간의 협력 사례 ····· 142
<박스 6-1> 다년간 개발 행동 계획 ····· 201
<박스 8-1> 이주분야 정책의 비일관성 사례 ····· 253
<박스 8-2> 녹색성장위원회 기능 ····· 267

<박스 1> 네덜란드 정책일관성 추진 사례 – 이주 ····· 341
<박스 2> 네덜란드 정책일관성 추진사례 – 안보 ····· 341
<박스 3> Civil society organizations check the pressure on the Swedish Policy for Global Development ····· 367
<박스 4> 오스트리아 정책일관성의 EU적 측면 ····· 381
<박스 5> 환경과 개발의 정책일관성을 위한 부처간 협력 ····· 381

약 어

ACP	Africa, Caribbean, and Pacific	아프리카, 캐리비안 및 태평양 연안
ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
AECI	Spain Agency for International Co-operation	스페인 국제협력단
AfT	Aid for Trade	무역을 위한 원조
AJCEP	ASEAN-JAPAN Comprehensive Economic Partnership Agreement	아세안-일본 포괄적 경제 동반자 협정
ALIC	Agriculture & Livestock Industries Corporation	농업 및 축산업공사
AMP	Aggregate Measure of Protection	
AMPI	Athens Migration Policy Initiative	아테네 이주정책이니셔티브
AOTS	Association for Overseas Technical Scholarship	해외기술자연수협회
APTA	Asia-Pacific Trade Agreement	아시아태평양 무역협정
ASEM	Asia-Europe Meeting	아시아유럽정상회의
AusAID	Australian Agency for International Development	호주국제개발청
BMBF	Federal Ministry of Education and Research	독일 연방교육연구부
BMI	Federal Ministry of the Interior	독일 내무부
BMVg	Federal Ministry of Defence	독일 국방부
BMWI	Minister of Economics and Technology	경제기술부
BMZ	Federal Ministry for Economic Co-operation and Development	연방경제협력개발부
BMU	Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety	
BWZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit	연방경제협력부
CAP	Common Agricultural Policy	공동농업정책
CAS	Country Assistance Strategy	국별지원전략
CDI	Commitment to Development Index	개발공헌지수
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement	포괄적 경제동반자협정
CGD	Center for Global Development	글로벌 개발센터
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다 국제개발기구
CIPE	Inter-ministerial Committee for Economic Planning	경제기획위원회
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
COP15	Copenhagen Climate Change Conference	제15차 기후변화 당사국 총회

CPS	Country Partnership Strategy	국별협력전략
CRS	Creditor Reporting System	
CSO	Civil Society Organization	시민사회기관
CSR	Corporate Social Responsibility	기업의 사회적 책임
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
Danida	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발청
DCC	Development Co-operation Council	스페인 개발협력위원회
DCD	Development Cooperation Directorate	
DDA	Doha Development Agenda	도하개발어젠다
DDA GTF	DDA Global Trust Fund	도하개발어젠다 신탁기금
DEC	Effectiveness and Coherence Department	
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	독일개발공사
DEG	Deutsche Investitions und Entwicklungs gesellschaft	독일투자개발공사
DESC	Development Effectiveness Steering Committee	호주 개발효과조정위원회
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade	캐나다 외교통상부
DFID	Department for International Development	영국 국제개발부
DFQF	Duty-Free · Quota-Free	무관세 · 무쿼터
DG POLDE	Directorate-General for Development Policy and Evaluation	개발정책평가청
DGDC	Directorate-General for Development cooperation	
DIE	German Development Institute	독일개발원
DIIS	Danish Institute for International Studies	덴마크 국제연구소
DIT	Development Initiative for Trade	무역을 위한 개발 이니셔티브
DPC	Development Policy Committee	핀란드 개발정책위원회
DPT	Document de Politique Transversale	
DTIS	Diagnostic Trade Integration Studies	무역통합 집단 연구
EACP	East Asia Climate Partnership	동아시아 기후파트너십
EBA	Everything but Arm	최빈국을 위한 특별협정
EC	European Commission	유럽연합 집행위원회
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	대외경제협력기금
EIDDD	Analysis of the Impact of Decisions on Sustainable Development	

EPA	Economic Partnership Agreement	경제파트너십협정
EPO	European Patent Organization	유럽특허기구
EU	European Union	유럽연합
EU CAP	EU Common Agriculture Policy	EU 공동 농업정책
F/S	Feasibility Study	사업타당성 조사
FDI	Foreign Direct Investment	외국인직접투자
FFG	Fish Friends Group	어업친화그룹
GATS	General Agreement on Trade in Service	서비스무역일반협정
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	관세무역일반협정
GCC	Gulf Cooperation Council	페르시아만안 협력회의
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GEF	Global Environment Facility	지구환경기금
GFMD	Global Forum on Migration and Development	이주와 개발에 관한 글로벌 포럼
GGGI	Global Green Growth Institute	글로벌녹색성장연구소
GGO	Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries	정부부처간 절차에 대한 공동규범
GIZ	Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit	독일 국제협력공사
GMO	Genetically Modified Organism	유전자변형농산물
GNI	Gross National Income	국민총소득
GSP	Generalized System of Preference	일반특혜관세제도
GSTP	Global System of Trade Preference Among Developing Countries	개도국간 무역특혜제도
GTF	Global Trust Fund	신탁기금
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	독일기술협력공사
HLF-4	Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness	세계개발원조총회
HMT	Her Majesty's Treasury	영국 재무부
HRD	Human Resources Development	인적자원개발
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	국제부흥개발은행
ICI	International Climate Initiative	
ICO	International Cooperation Office	스웨덴 국제협력실
ICT	Informational & Communication Technology	정보통신기술
IDB	Inter-American Development Bank	미주개발기구

IDCD	Inter-Departmental Committee on Development	아일랜드의 개발을 위한 정부 부처간 위원회
IDG	International Development Group	뉴질랜드 국제개발그룹
ILO	International Labour Organization	국제노동기구
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Capacity Building International)	국제인력개발원
IOM	International Organization for Migration	국제이주기구
ITC	International Trade Centre	국제무역센터
ITUC	International Trade Union Confederation	국제노동조합연맹
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	일본국제협력은행
JETRO	Japan External Trade Organization	일본투자무역진흥공사
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제개발협력청
JODC	Japan Overseas Development Corporation	해외무역개발협회
JTEPA	Japan-Thailand Economic Partnership Agreement	일본-태국 경제 파트너십 협정
KfW	Entwicklungsbank	독일개발은행
KOAFEC	Korea Africa Economic Cooperation Conference	한・아프리카 경제협력회의
KoFID	Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation	국제개발협력 시민사회포럼
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
KOTRA	Korea Trade-Investment Promotion Agency	대한무역투자진흥공사
KSP	Knowledge Sharing Program	경제발전경험 공유사업
LDCs	Least Developed Countries	최빈개도국
LICs	Low Income Countries	저소득국가
LNG	liquefied natural gas	액화천연가스
LOLF	Loi organique relative aux loi de finances (organic law governing budget preparation)	예산 성과 관리법
LPG	Liquefied petroleum gas	액화석유가스
MAEC	Ministry of Foreign Affairs and Co-operation	스페인 외무협력부
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries	일본 농림수산성
MDGs	Millenium Development Goals	UN의 새천년개발목표
MECOSUR	Mercado Común del Sur	남미공동시장
Mercosur TA	Mercado Común del Sur Trade Agreement	남미공동시장 무역협정

METI	Ministry of Economy Trade and Industry	일본 경제산업성
MEXT	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology	일본 문부과학성
MFA	Ministry of Foreign Affairs	외교부
MFLW	Ministry of Health, Labor and Welfare	일본 후생노동성
MFN	Most-favoured-nation Treatment	최혜국대우
MICs	Middle Income Countries	중간소득국가
MOF	Ministry of Finance	일본 재무성
MOFA	Ministry of Foreign Affair	일본 외무성
MOU	Memorandum of Understanding	양해각서
NAMA	Non-Agricultural Market Access	비농산물 시장접근
NBI	Nile Basin Initiative	나일강 유역 이니셔티브
NGO	Non Governmental Organization	비정부기구
NU Council	Business and Development Council	스웨덴의경제와 발전위원회
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECC	Overseas Economic Cooperation Council	대외경제협력위원회
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	대외경제기금
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency	해외기술협력사업단
OVOP	One Village One Product	한지역-한제품
PA 2015	Poverty Reduction: a Global Responsibility Program of Action 2015	빈곤감소 행동계획
PCA	Partnership and Cooperation Agreement	파트너십 및 협력 협정
PCD	Policy Coherence for Development	개발을 위한 정책일관성
PGD	Policy for Global Development	국제개발정책
PPD	Presidential Policy Directive	미국 대통령 정책명령
PPP	Public-Private Partnership	공공-민간파트너십
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	빈곤 감축 전략 보고서
PSA	Public Sector Agreements	
PSEs	Producer subsidy estimates	생산자지원추정치
PTB	Physikalisch Technische Bundesanstalt	독일 물리연구소
R&D	Research and Development	연구개발
RBM	Result-Based Management	결과에 기반한 관리운영
ROO	Rules of Origins	원산지규정

SACU	Southern African Customs Union	남아프리카 관세동맹
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation	스웨덴 개발평가청
SAPP	Southern African Power Pool	남부아프리카 전력공동체
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	스위스 개발협력청
SDT(S&D)	Special and Differential Treatment	개도국 우대조치
SECI	Secretary of State for International Co-operation	스페인 국제협력국무장관
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	스웨덴 국제개발협력청
SIDS	Small Island Development States	도서국가
SINGG	Seoul Initiative Network on Green Growth	녹색성장에 관한 서울이니셔티브
SNS	Social Network Service	
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures	위생 및 식물위생조치
SSM	Special Safeguard Mechanism	특별긴급관세
TBT	Technical Barriers to Trade	무역상의 실질적인 기술장벽
TCB	Trade Capacity Building	
TICAD IV	Tokyo International Conference for African Development IV	4차 아프리카 개발회의
TRA	Trade Related Assistance	무역관련지원
TRIPS	Trade-related Intellectual Property Rights	무역관련 지적재산권에 관한 협정
TRQs	Tariff-Rate Quotas	저율관세할당
TRTA	Trade-Related Assistance Schemes	무역관련 원조 계획
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	유엔무역개발회의
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	국제연합 아시아 태평양 경제사회위원회
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change	지구온난화 방지를 위한 UN 기후변화 협약
WB	World Bank	세계은행
WBG	World Bank Group	세계은행그룹
WIP	World Intellectual Property Organization	국제지적재산권기구
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

국문 요약

1. 연구 개요

□ 상호의존도가 심화된 국제경제체제에서 개발도상국의 개발은 개발원조의 범위를 넘어서는 총체적인 접근을 요구한다. OECD와 EU는 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)'이라는 개념을 통하여 개발목표를 염두에 두는 범정부적 차원의 원조 및 비원조 정책간의 일관성의 중요성을 강조하고 있다.

□ 한국은 2010년 OECD DAC 가입 이후, 부산 세계개발원조총회(Fourth High- Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)를 유치하면서 적극적인 개발원조의 실질적 효과제고의 국제적 노력에 주도적으로 참여하고 있다. 특히 2012년 DAC의 동료검토를 앞두고 정부부처와 학계, 시민사회에서 정책일관성 추진에 대한 관심과 인식이 높아지고 있다. 그러나 이 분야에서 한국은 많은 과제를 안고 있다.

□ DAC는 2008년 특별검토(Special Review)를 통하여 국제개발협력에 있어 한국의 기여를 높게 평가하면서도 개발원조의 질적인 문제점과 함께 개발협력효과를 극대화할 정책일관성의 부재를 문제점으로 지적하였다. 또한 정책일관성 현황을 간접적으로 파악할 수 있는 미국 글로벌개발센터의 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)에 의하면 2011년 한국은 22개 조사 대상국가 중에 최하위를 기록하였다.

□ 이에, 본 연구는 한국의 '개발을 위한 정책일관성' 제고를 위하여 기획되었다. 연구는 크게 정책일관성과 무역 정책일관성 개념 분석, 정책일관성의 국제적 동향, 국내 정책일관성 현황 및 정책제언의 3부로 나눠서 진행된다.

□ 연구는 문헌조사, 인터뷰 및 자문회의, 공개심포지움의 세 가지 방식의 연구방법을 통해 수행되었다. OECD DAC 회원국의 전반적인 PCD 현황 파악을 위하여 광범위한 문헌조사를 실시하였다. 기초문헌조사가 수행된 이후 스웨덴 현지조사 및 국내 정부관계자 인터뷰를 통해 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 연구결과의 적절성을 높이고자 하였다. 마지막으로 공개심포지움을 개최하여 정부관계자, 전문가 및 학자, 시민사회 관계자, 시민 등이 참여하여 연구조사 내용을 발표하고 토론함으로써 연구결과를 공유하였다.

2. 개발을 위한 정책일관성 (PCD)

□ 개발을 위한 정책일관성은 원조정책 내의 일관성, 개도국 관련 국내정책 간의 일관성, 원조조화(공여국간 일관성), 원조일치(공여국과 수원국 간 정책일관성) 등 네 유형으로 구분된다. 본 연구는 이 중 두 번째 유형인 국내정책 간의 일관성, 즉, 국내 원조정책과 비원조정책 간의 일관성에 초점을 맞추었다.

□ 정책일관성은 첫 번째, 정치적 공약과 정책, 둘째, 정책 조정 및 실행 메커니즘, 셋째, 모니터링, 분석 및 보고체계의 3주기로 진행된다. 이 주기는 OECD DAC 회원국 현황 분석과, 스웨덴·독일·일본의 주요국가 사례분석 및 한국 PCD 현황 분석의 기준으로 사용되었다.

3. 무역분야의 정책일관성

□ '무역분야의 정책일관성'은 공여국의 무역정책이 국내의 여러 정책분야와 궁극적인 개발도상국의 빈곤감소라는 개발목표에 대한 합의를 이루어 진행하는 것을 말한다. 이는 무역을 위한 원조(Aid for Trade)와는 다른 개념이다.

4. OECD DAC 회원국

□ 우선, OECD DAC의 23개 회원국의 개관적인 조사 분석 결과, 정부의 정책일관성 추진을 위한 특정 모델은 존재하지 않음을 알 수 있었다. 또한 PCD를 위한 정책 구축, 조정기구 설치, 부처간 협의, 체계적인 모니터링 및 보고시스템 등 가시적인 형태의 PCD 추진 메커니즘이 해당 국가의 정책일관성 성과를 평가할 수 있는 기준은 되지 않는다.

□ 정책일관성 주기별 분석

- ○ 1주기: PCD 관련 백서 및 정책 문서를 갖추고 있는 국가의 수가 비교적 많다. 또한 PCD를 위한 법적 기반을 구축하고 있는 국가도 존재하며, 어떠한 정치적 공약 및 정책을 갖추고 있지 않은 국가도 있다.
- ○ 2주기: 비공식적인 부처간 협의를 진행하고 있는 국가가 많으며, 7개국이 국무총리실 혹은 외교부가 소관하는 PCD 담당 조정기구를 설치하고 있다.
- ○ 3주기: 모니터링 및 보고가 세 주기 중 가장 잘 이루어지고 있지 않은 단계이다. 모니터링 수행기관이 없는 국가가 20개국으로 대부분이다. 15개국이 의회에

보고, 정례보고서 발간, 내부적으로 보고를 진행하고 있다.

5. 주요국가 사례 분석

□ 주요국가 사례분석으로는 스웨덴, 독일 및 일본의 전반적인 정책일관성과 특히 무역분야의 정책일관성 현황을 심층적으로 조사·분석하였다.

□ 스웨덴은 PGD를 통한 법적기반, 외교부에 의한 정책조정기능과 비공식적인 부처간 협의가 이루어진다. 민간기관에 의한 모니터링과 의회에의 PCD 보고 등의 체계를 구축하고 있다. 무역분야의 경우, PGD를 통한 정책일관성 확보와 다수의 정책문서 및 계획을 갖추고 있다. 외교부 및 통상장관실이 조정기구의 역할을 하는데, 모니터링 및 보고 체계는 다른 주기에 비해 실행수준이 낮은 편이다.

□ 독일은 GGO라는 법적 기반과 다수의 정책문건을 통하여 PCD를 진행하고 있다. 수상실이 조정기구의 역할을 하며, 이 외에도 비공식적인 부처간 협의가 이루어진다. 독립적 정부기관인 DIE에 의해 모니터링이 수행되며, 의회보고 및 내부보고가 진행되고 있다. 무역분야의 경우, PA2015라는 법적기반을 비롯하여 여러 관련 정책문건을 보유하고 있으며, 수상실과 비공식적 부처간 협의를 통한 조정과정을 거친다.

□ 일본은 다수의 기존 정책문건을 통하여 일관된 ODA정책제고를 강조하고 있음을 알 수 있었으나, 원조 및 비원조정책 간의 정책일관성에 대한 정치적 공약 및 정책을 갖추고 있지 않다. 조정 및 실행메커니즘과 모니터링, 분석 및 보고체계는 구축되어 있지 않으며, 무역분야 역시 비슷한 양상을 보이고 있다.

6. 국내 일관성

□ 국내 정책일관성 현황 파악을 위하여 기존의 국내 개발협력 관련 정책문서와 법안을 검토하고, 국내정책조정 회의체 및 모니터링 기능을 가진 조직을 대상으로 광범위한 조사를 진행하였다.

□ 정책일관성 주기별 분석

○ 1주기: 기존 개발협력 정책 및 문서 내에서 일관성에 대한 언급은 있으나, 개발을 위한 정책일관성을 언급한 정치적 공약 및 정책은 부재하다. 그러나 최근의 'G20 서울선언', '다년간개발행동계획(2010)' 등을 통하여 PCD에 대한 진전된 인식을 확인할 수 있다.

○ 2주기: 개발을 위한 정책일관성을 위한 조정기구는 아니나 정부 정책 일반에 있

어 조정기능이 가능한 회의체를 살펴보았다. 그 결과, 정책일관성에 대한 인식이 부족하며 부처간 정책조정 메커니즘이 작동하지 않음을 알 수 있었다. 그러나 'G20기획조정단'은 PCD를 위한 정책조정의 경험을 보여주었다.

○ 3주기: 국내 정책일관성 관련 정책을 모니터링, 분석 및 보고할 기능을 가진 조직은 전무하다. 본 연구는 유사한 기능을 가진 정부 평가 기관을 살펴봄으로써 향후 이러한 역할을 담당할 수 있는 발전 가능 여부를 살펴보았다.

7. 국내 무역분야의 정책일관성

□ 국내 무역분야의 정책일관성을 분석을 위하여 정책일관성을 형성하는 무역을 위한 원조, 관세장벽, 비관세장벽, 보조금, 기타 WTO가 권고하는 개발도상국 무역 촉진을 위한 사항의 도입 및 준수와 관련된 인식 및 정책문서의 존재 여부를 살펴보았다.

□ 정책일관성 주기별 분석

○ 1주기: 무역분야의 정책일관성 확보의 필요성과 그 내용을 명시한 정치적 공약 및 문서는 존재하지 않는다. 이는 정책일관성에 대한 사회적 합의가 미약하기 때문으로 판단된다.

○ 2주기: 국내 무역분야의 정책일관성을 제고하기 위한 국내 제도 및 정책개선 분야의 조정메커니즘으로서의 발전 가능성을 분석하였다. 그 결과 해당 분야에 대한 인식이 부족하고 정책조정메커니즘이 작동하고 있지 않음을 알 수 있었다.

○ 3주기: 한국은 현재 정책일관성 관련 모니터링, 분석 및 보고 체계를 갖추고 있지 않다. 기존의 평가를 담당하는 조직의 기능 확대 가능성에 대한 논의가 필요하다.

8. 기타 분야의 정책일관성

□ 본 연구는 국내의 이주 및 기후변화 분야의 정책일관성 현황을 간략하게 살펴보았다. 우선 각 분야가 개발의 관점에서 가지는 중요성과 국내 현황을 정리하고, 정책일관성 3주기에 맞추어 분석하였다.

○ 현재, 한국에서 이주분야에 대한 관심은 높아지고 있으나 이것이 개발의 관점을 고려한 정책 마련 등의 노력까지는 이어지고 있지 않다. 조정 메커니즘 및 모니터링, 보고 체계 또한 부재하다.

○ 한국 정부는 기후변화 분야에서 국제적으로 많은 노력을 하고 있다. 녹색성장을 기조로 EACP, GGGI 등 관련 정책을 펼치고 있다. 그러나 개발의 관점에서의 기후변화를 논의하기 위한 정부부처간 정책조정 메커니즘, 혹은 모니터링 및 평가 체계는 구축되어 있지 않다.

9. 정책 제언: PCD 선순환 환경 조성

□ 지금까지의 OECD DAC 회원국 전수조사 및 주요국가 스웨덴·독일·일본의 심층조사, 한국의 정책일관성 현황 조사를 바탕으로 본 연구는 정부 내 정책일관성에 대한 이해를 증진시키고 개발친화적인 정책일관성 선순환 구조의 형성을 위하여 단계적인 정책일관성 수준 제고 방안을 제언한다.

○ 정책형성 방향
- 국가정책에서 개발목표의 우선성 제고
- PCD에 대한 이해 향상 및 역량 강화
- 사회적 합의 제고
- 국제 규범의 주체적 수용

○ 정책환경을 고려한 전략
- 정책 과제 단계별 접근
  - 정책의제화: 인식제고 및 사회적 합의 확대
  - 정책형성(제도화): 정책일관성 3주기 단계별 정책
  - 정책결과(집행과 결과): 범정부차원의 종합적 평가
- 정책 부문 단계별 접근

○ PCD 정책 3주기에 따른 단계별 정책 제안
- 정치적 공약 및 정책 제안
  - 대통령 및 고위정책결정자의 공식적 정책의지 표명
  - 범정부적 정책이행을 강제할 수 있는 정책 문서
  - 법적기반
- 정책조정 및 실행 메커니즘 제안
  - 비공식적 비정례적 부처간 협의
  - 공식적 부처간 위원회 활동을 통한 정책조정

- 범정부차원의 상위조정메커니즘 구축

- 모니터링, 분석 및 보고 체계 제안
  - 측정가능한 목표와 평가지표 마련, PCD 분석역량 함양
  - PCD 가치와 관점에 입각한 평가
  - 독자적인 평가 및 보고 체계 확립

Executive Summary

Enhancing Policy Coherence for Development in South Korea

1. Research Introduction

☐ Under the international economic system that characterized as an increased interdependent system, the development of developing countries needs a comprehensive approach with cross-border dimensions. By adopting the concept of Policy Coherence for Development (PCD), OECD and EU advocate that progress towards policies that are more coherent and supportive of development is an important part in achieving sustainable and broad-based development of developing countries.

☐ Since being the member of OECD DAC in 2010, South Korea is joining the international efforts to increase aid effectiveness by convening the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) in Busan 2011. And now, in 2012, South Korea is expecting its first Peer Review by DAC.

☐ This research was designed to enhance the PCD in South Korea. It consists of three parts: 1) the analysis of the concept of PCD and PCD on trade, 2) global trend on PCD, 3) PCD in South Korea and policy recommendations.

2. Policy Coherence for Development (PCD)

☐ The concept of Policy Coherence for Development (PCD) tackles the issues of Internal Coherence (within development co-operation policies), Inter-donor Coherence, Donor-partner Coherence and Intra-country Coherence. This research focuses on the Intra-country Coherence that looks at the consistency between aid and non-aid policies of a single donor.

☐ Progress towards policy coherence can best be conceptualized as a cycle of three phases: political commitment and policy statements, policy co-ordination mechanisms, and systems for monitoring, analysis and reporting.

☐ According to the policy coherence cycle, this study analyzes the PCD of OECD DAC member states. The same method was applied to the in-depth case studies of Sweden, Germany and Japan on their general PCD and PCD on Trade in specific.

3. PCD on Trade

☐ 'PCD on Trade' deals with the progress of donor's trade policies towards more coherent and supportive way in terms of the development of developing countries. By eliminating or moderating trade-distorting domestic subsidies and trade barriers, for examples, donors can promote international market access of developing countries and thereby enabling them to benefit from trade. Aid for Trade (AfT) falls into the sub-category of PCD on Trade.

4. The PCD of OECD DAC Member States

☐ The PCD analyses of 23 member states of OECD DAC show the absence of a common model for PCD. This research also identifies that the establishment of political commitment and policy statements, policy co-ordination mechanisms and systems for monitoring, analysis and reporting is not necessarily resulted in the achievement of high level of PCD.

☐ PCD Analyses in the Policy Coherence Cycle

○ Phase 1: Political Commitment and Policy Statements

A large number of countries are adopting PCD-related white paper or policy documents. Among them, some have legal bases for the pursuit of PCD. However, there are also some countries without any political commitment or relevant policy documents.

○ Phase 2: Policy Co-ordination Mechanisms

Most countries are running informal inter-ministerial consultations or working groups for PCD. 7 countries have a PCD unit in the charge of the Prime Minister's Office or the Ministry of Foreign Affairs.

○ Phase 3: Systems for Monitoring, Analysis and Reporting

This phase is the least developed compared to other steps of the cycle. 20 states have no mechanisms for monitoring. And 15 states have relatively different reporting system which include reporting to the congress, issuing regular reports and internal reporting.

4. The Case Studies of Sweden, Germany and Japan

□ Sweden adopted the bill of Policy for Global Development (PGD) in 2003 for promoting PCD on national level. The Ministry of Foreign Affairs officially coordinates domestic policies across all ministries. Also it has unofficial irregular policy consultation mechanisms such as inter-ministerial policy process and working groups. Swedish government reports its PCD to the Congress Swedish civil society organizations (CSOs) are doing a pivotal role in monitoring and pressuring the government. In the issue of trade, the government adopted a series of trade-related documents to promote PCD on trade. Also the Minister for Trade and the Minister for Foreign Affairs are coordinating Swedish trade policy on the framework of PCD.

□ Germany has the Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (GGO, 2000) as a legal base and several policy documents stipulating the necessity of the PCD. The Chancellery coordinates and manages unofficial inter-ministerial consultations. German Development Institute (DIE), an independent government organization, monitors PCD and there are report to the congress and internal reporting. At the same time, for PCD on trade, Germany adopted several policy documents including the PA2015 in 2001.

□ Japan stresses the importance of the coherent ODA policy in multiple policy documents. However there is no political commitment or policy statement clearly denoting the policy coherence within the aid and non-aid policies. Neither policy co-ordination mechanism nor monitoring, analysis and reporting system exist. The area of trade also lacks mechanisms for PCD.

5. PCD in South Korea

□ For comprehensive analysis on PCD in South Korea, this research examined existing policies, rules and acts related to the international development cooperation and conducted focus group interviews targeting government personnel from ministries.

□ PCD analysis in Policy Coherence Cycle

○ Phase 1: Political Commitment and Policy Statements

Some development cooperation policy documents recognize the necessity of PCD, but those include neither clear political commitments nor specific action plans for PCD. However, the recent adoption of 'G20 Seoul Development Consensus' and 'Multi-year Development Action Plan' in 2010 shows the advanced recognition on PCD.

○ Phase 2: Policy Co-ordination Mechanisms

This research explored the co-ordination mechanisms in South Korean policy making process and implementation. The examination of several existing government consultation systems shows that those would not work properly for PCD due to the low awareness of PCD and the lack of public consensus on the issue. However, the case of G20 Planning and Coordination Office (2011 to 2012) showed there is room for policy coordination for PCD.

○ Phase 3: Systems for Monitoring, Analysis and Reporting

The lack of political commitment and policy documents for PCD resulted in the absence of monitoring, analysis and reporting system in South Korea. By exploring institutions which have similar functions, the research sought to find the feasibility for enhancing such role in the future.

6. PCD on Trade, Migration and Climate Change in South Korea

□ The research also explored the policy coherence for development in the areas of trade, migration and climate change in South Korea. It turned out that there are some noticeable cases and good practices regarding the policy coherence for development in those sectors.

□ However, there is no political commitment and policy statements clearly indicating the necessity and contents of PCD on the areas. This is attributable to the lack of awareness of PCD in general and PCD on each area. However, relevant ministries in trade, migration and climate change are partially internalizing the international norms into certain policies and actions.

7. Policy Recommendations: The Establishment of PCD Virtuous Circle

□ Through the exhaustive overview of PCD in OECD DAC member states, the case studies of Sweden, Germany and Japan, and the diagnostic analysis of South Korea, this research draws some policy recommendations for enhancing policy coherence for development in South Korea. It provides future reference for development-friendly policy making and increase awareness of PCD within the government and civil society.

○ Policy Direction

- To prioritize development-related goals in government policy
- To increase awareness of PCD and capacity building

- To build public consensus on PCD
- To adopt international norms with discretion

○ Policy Plan

- A three-staged approach
  - Agenda Setting: increasing awareness and building public consensus
  - Policy Formation (institutionalization): the three-phase cycle of PCD
  - Policy Outcome (management and assessment): a whole-government synthetic assessment
- Sectoral Approach

○ Policy Recommendations in Accordance with Policy Coherence Cycle

- Political Commitment and Policy Statements
  - To make public commitments to PCD, endorsed at the highest political level
  - To publish clearly prioritized and time-bound action agendas for making progress on PCD
  - To establish a legal base

- Policy Co-ordination Mechanisms
  - To ensure that informal working practices support effective communication among ministries
  - To use official inter-ministerial consultation
  - To establish formal mechanisms at sufficiently high levels of government for inter-ministerial co-ordination and policy arbitration

- Systems for Monitoring, Analysis and Reporting
  - To develop measurable indicators and evaluation criteria and to improve capacity building for PCD analysis
- To evaluate from PCD perspective and value
- To establish independent monitoring, analysis and reporting system

제1장 연구개요

1. 연구 배경 및 필요성

상호의존성이 심화되는 세계화된 국제경제 체계 하에서 개도국의 개발은 개발원조의 범위를 넘어서는 총체적인 접근을 요구한다. 1970년대 후반 노르웨이의 개도국 수출금융 지원을 통한 선박수출 캠페인[1]이나 1990년대 미국의 국내 면화생산 보조금제도[2] 등의 정책이 개도국에 직접적인 피해를 가져오는 예에서 볼 수 있듯이 개도국 개발원조정책과 일관되지 않은 국가정책은 개발도상국의 빈곤감소와 경제발전을 가져올 수 없다는 인식이 국제적으로 공유되기 시작하였다. 따라서 원조정책 밖에 있는 무역과 환경분야 등의 국가정책 사이에 일관성이 범정부적 차원에서 이뤄져야 한다는 개념인 '개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD, 이하 정책일관성)[3]'이 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)와 유럽연합(European Union, EU)을 중심으로 활발하게 논의되고 있다. EU는 정책 수립 과정에 정책일관성을 주요 정책기준으로 사용하고 있으며, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)도 동료검토(Peer Review)[4]에서 정책일관성을 주요 검토

---

1) 1976~1980년 사이 노르웨이는 수출금융 지원을 통해 대대적인 선박수출 캠페인을 진행하였으나, 이후 경제성이 없는 것으로 판명되었다. 따라서 동 선박을 수입한 상당수의 개발도상국 국가는 노르웨이에 대한 채무가 발생했다. 노르웨이 정부는 수출금융이 이루어졌던 당시 위험분석이 이루어지지 않았으며, 개도국 개발정책에 합치하는 사업인지에 대한 고려 또한 전혀 없었다고 밝혔다. 이에 따라 2006년에 노르웨이는 아프리카 국가들이 부담하게 된 채무 중 약 $8천만이 불법적이라는 판단을 내리고 채무를 면제하였으며, 이를 원조금액에 포함시키지 않기로 결정했다. KoFid. 2011. "개발을 위한 정책일관성(PCD): 이슈와 과제." 『Issue Brief』 3호, 3. (원 출처: Mendoza, R. 2007. "What One Hand Gives, the Other Takes: Industrial Countries' Policy Coherence for Development." Challenge. 50(5), 28-56.)

2) 1990년대 중반 미국의 면화 보조금으로 국제면화 가격이 급락하여, 면화 생산에 생계를 의존하는 서아프리카 국가의 천만 가구 이상에 $3억이 넘는 손실을 끼친 것은 정책비일관성의 대표적인 사례로 들 수 있다. 사실 미국의 면화 생산 비용은 아프리카 국가들에 비해 3배가 넘게 들지만, 미국 정부의 면화 보조금이 미국의 시장 경쟁력을 유지할 수 있게 해 준 것이다. OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 113.

3) 본 연구에서는 '개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)'을 '정책일관성'으로 지칭해 사용하며, 정책일관성의 개념에 대해서는 다음 장에서 다룬다.

항목으로 포함하고 있다.

2010년 11월 G20 서울정상회의에서도 개발을 향한 '수평적' 접근의 필요성이 강조되었다. G20 서울정상회의에서 채택된 서울개발컨센서스(Development Consensus)와 다년도 행동계획(Multi-Year Action Plan)도 원조정책중심의 개도국 지원을 넘어 무역과 민간투자 등 9개 분야[5]에서 개발도상국의 지속가능한 경제성장을 위한 기여를 약속하고 공약사항 이행 점검이 진행 중에 있다.

한국은 2010년 1월 OECD DAC 가입 이후 짧은 공여의 역사와 비교적 작은 규모의 개발원조 경험에도 불구하고, 부산 세계개발원조총회(Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)를 유치하면서 적극적인 개발원조의 실질적 효과제고의 국제적 노력에 주도적으로 참여하고 있다. 특히 2012년 DAC의 동료검토를 앞두고 정부 부처와 학계, 시민사회에서 정책일관성 추진에 대한 관심과 인식이 높아지고 있다. 그러나 정책일관성 분야에서 한국은 극복해야 할 많은 과제를 가지고 있다.

정책일관성 분야에서 한국의 위치를 분석할 수 있는 정확한 지표는 현재 없지만, 미국 글로벌개발센터(Center for Global Development, CGD)가 국내외 정책이 개발도상국에 미친 영향 정도에 따라 상위 22개국의 7개 분야의 공헌도를 수치화하여 발표하는 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 2011년 발표된 CDI 결과, 22개 조사 대상국가 중에 한국은 22위를 기록하였다. 한국은 기술(2위)과 투자(8위) 분야를 제외한 원조(22위), 무역(21위), 이민(22위), 환경(22위), 보안(22위) 등의 분야에서 최하위권에 머물러 있다.[6] 이는 개도국 개발을 위해 한국의 대

---

4) 현재 국내에서는 DAC의 Peer Review를 동료평가 혹은 동료검토라는 용어로 병행해서 사용하고 있다. 2011년 국제개발협력위원회가 '개발협력정책 및 집행 평가'로 공식용어를 정하였으나, 정부공식문서에는 동료검토로 사용되고 있으며, 본 연구에서도 동료검토로 통일하고자 한다. 본 연구에서도 동료검토로 통일할 것이다. 동료검토는 DAC 뿐만 아니라 OECD 운영의 핵심 메커니즘으로 회원국 간 상호 검토를 통한 서로의 정책·제도 개선 도모가 그 목적이다. DAC 사무국은 2개 회원국을 검토국(examiners)으로 선정하고, 2개의 검토국은 DAC 사무국과 함께 검토팀으로 활동하게 된다. 동료검토 시 주요 검토 사항으로는 △개발협력기조, 정책 및 전략 △정책일관성 △ODA 규모, 채널 및 배분 △ODA 관련 조직 및 관리체제 △원조효과성(aid effectiveness) △특별 이슈(special issues)가 있다. 정책일관성(PCD)은 2000년부터 정책 과정을 중심으로 검토됐으며, 현재는 'Beyond Aid'란 제목으로 장이 구성되어 정책일관성을 검토하고 있다.

5) 인프라, 인적자원개발, 무역, 민간투자 및 고용창출, 식량안보, 성장복원력, 국내개발재원 확충, 금융소외계층 포용, 개발경험공유.

6) Center for Global Development. 2011. "2011년도 한국 개발공헌지수"
http://www.cgdev.org/ (검색일: 2011년 12월3일)

외정책이 범정부적 접근이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

정책일관성은 OECD DAC의 동료검토에서 주요 항목으로 다루어지는데, 한국의 경우 DAC 신생 가입국으로서 기존 회원국의 정책일관성 수준과의 격차를 좁힘으로써 장기적으로는 바람직한 정책환경을 조성하여 개발도상국의 정책공간(Policy space)을 확장하고 개발을 촉진할 수 있도록 도와주고[7] 이주노동자의 송금정책 개선 등을 통해 단기적 효과를 가져 올 수 있다.

다음 장에서 자세히 논의하겠지만 일반적으로 정책일관성은 크게 원조정책 내의 일관성, 개도국관련 국내정책 간의 일관성, 원조조화(공여국간 일관성), 원조일치(공여국과 수원국 간 정책일관성) 등 네 유형으로 구분된다.[8] 이 중 원조정책 내의 일관성과 국내정책 간의 일관성의 경우는 정부 부처 내에서의 정책일관성을 의미하고, 원조조화와 원조일치는 대외적 정책일관성을 의미한다.

한국에서 원조정책의 분절화 문제는 OECD DAC가입과 국제개발협력기본법 제정과정에서 학계, 시민사회 그리고 정부부처 내에서 상당히 심도있는 논의가 이루어져 왔고 현재에도 진행 중이다. 또한 정책일관성의 네 차원 중 원조일치와 원조조화는 파리원칙 평가와 관련해 한국의 현황이 국내외에서 분석되었다. 그러나 국내정책 간 일관성의 문제는 현재까지 본격적으로 분석된 연구가 미비한 실정이다. 따라서 본 연구는 국내 정책일관성에 초점을 맞추어 원조정책과 비원조정책 간의 일관성에 대해 살펴본다. OECD DAC의 동료검토 또한 정책일관성 이행 정도를 국내 정책간 일관성을 중심으로 평가하고 있기 때문에 본 연구는 이에 초점을 맞추었다.[9]

2. 연구 목표 및 내용

가. 연구 목표

『한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안』 연구를 통해 추구하는 목적은 다음과 같다.

---

7) Kofid. 2011. "개발을 위한 정책일관성(PCD): 이슈와 과제."『Issue Brief』 3호, 1-7.

8) Robert Picciotto. 2005. The Development Dimension Series: Fostering Development in a Global Economy: A whole of Government Perspective, Paris: OECD; 권 율 외, 「OECD/DAC 구요 규범과 ODA 정책 개선방안」, 206.에서 재인용.

9) 이후 국내정책간 일관성, 국내정책일관성, 정책일관성은 정부 내 원조정책과 비원조정책간의 개도국 개발목표를 향한 일관성을 의미하는 뜻으로 호환되어 사용됨.

○ ‘개발을 위한 정책일관성’의 정확한 개념을 정립하고 이에 대한 이론적 개요를 알아본다. ‘개발을 위한 정책일관성’에 관한 이론적 탐색과 국제 원조 사회의 동향 파악을 통해 ‘개발을 위한 정책일관성’의 개념을 정립한다.

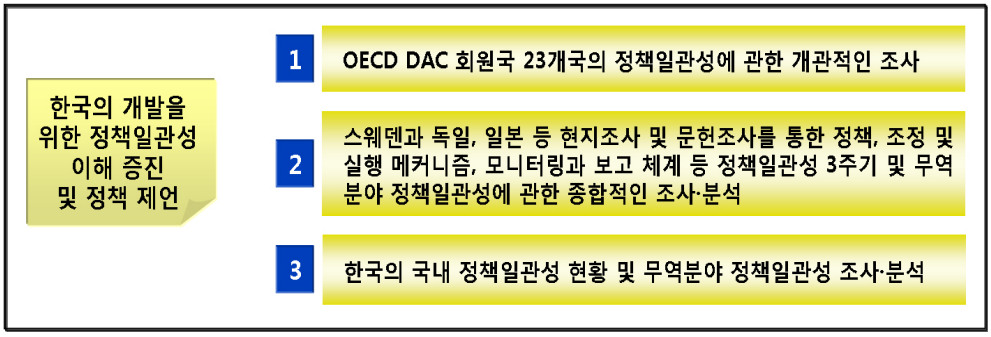
○ OECD DAC 회원국 23개국[10] 정책일관성에 관한 개관적인 조사 분석을 통해 정책일관성 3주기인 「정치적 공약 및 정책, 조정 및 실행 메커니즘, 그리고 모니터링 및 분석, 보고 체계 등」을 분석하고, 한국의 정책일관성 3주기 형성에 도움이 될 수 있는 시사점을 도출한다.

○ 국내 정책일관성에 초점을 맞추어 스웨덴, 독일 및 일본의 정책일관성 사례분석과 특히 정책분야 중 무역분야를 심층적으로 조사·분석하여 한국의 정책일관성 정책 및 조정 메커니즘에 대한 시사점을 도출한다.

○ 국내 정책일관성을 정책일관성 3주기에 따라 분석하고, 무역분야의 정책일관성이 어떻게 이뤄지고 있는지를 조사·분석한다. 또한 이주와 기후변화 분야의 정책일관성 현황도 간략히 조사한다.

○ 이러한 목표들을 통하여 본 연구는 궁극적으로 한국 정부 내 정책일관성에 대한 이해를 증진시키고 개발친화적인 정책일관성 선순환 구조의 형성을 위하여 단계적인 정책일관성 수준 제고 방안을 제언하고자 한다.

<그림 1-1> 연구 목표



10) OECD DAC 회원국 중 한국을 제외한 23개국을 대상으로 한다.

나. 연구내용

이러한 목표를 바탕으로 한국의 개발을 위한 정책일관성 제고 방안 연구는 크게 정책일관성과 무역 정책일관성 개념분석, 정책일관성의 국제적 동향, 국내 정책일관성 현황 및 정책 제언 등 3부로 나눠 진행되며, 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 개발을 위한 정책일관성의 이론적 배경과 국제 사회의 동향에 대해 고찰하고자 한다. 이를 통해 한국의 정책일관성 이해 증진 및 제고의 필요성을 논증하고, 국내 정책일관성에 초점을 맞추어 무역분야의 정책일관성의 이론적 배경에 대해 살펴보려고 한다. 정책일관성 평가 분야가 무역으로만 국한되는 것은 아니다. 그러나 무역분야의 정책일관성은 개발도상국에 대한 개발 및 원조 정책에 가장 직접적으로 영향을 미치는 분야로서, 타 분야에 비해 개발의 효과성 측면에서 그 의미가 매우 크다. 이런 점에서 OECD와 EU 등이 무역분야의 정책일관성을 강조하고 있는 것이다.

둘째, OECD DAC 23개 회원국들의 정치적 의지 및 정책, 조정 및 실행 메커니즘 그리고 모니터링, 분석 및 보고 체계 등 정책일관성 3주기에 따른 정책일관성 현황을 조사·분석한다. 이를 위해 23개 국가들이 취하고 있는 정책일관성 정책 수준, 조정기관의 소속과 실행 메커니즘, 모니터링 및 보고 체계가 어떻게 이뤄지고 있는지를 분석한다. 이를 통해 OECD DAC 신생 가입국인 한국이 동료검토를 앞두고 정책일관성 검토 시 준비해야 할 사항과 앞으로 정책일관성 제고를 위해 설정해야 할 방향과 목표에 대한 제언을 하고자 한다.

셋째, 스웨덴과 독일, 일본의 정책일관성 및 무역분야의 정책일관성을 심층적으로 조사·분석한다. 원조와 비원조 분야를 포괄하는 범정부 차원에서의 정책일관성에 관한 정책문서 및 공약, 정책 조정 및 실행 메커니즘 여부 그리고 정책일관성에 대한 모니터링 및 분석, 보고체계에 대한 분석을 하며, 세 국가의 무역분야에 있어 정책일관성 이슈를 분석할 것이다. 해외심층 사례 분석의 대상이 되는 국가는 스웨덴, 독일, 일본으로 세 국가를 선정한 데에는 다음과 같은 이유가 있다. 먼저 스웨덴은 OECD와 EU 등의 정책일관성 관련 주요 행위자들로부터 모범사례로 평가받고 있는 나라이다. 원조의 규모, 방식, 체계 그리고 체계의 근간에 영향을 미치는 정치시스템 등은 한국과 상이하다고 할 수 있으나 정책일관성 측면에서 가장 앞선 발전을 이룬 나라로 평가받고 있다는 점에서 스웨덴을 해외심층 사례 분석의 주요 분석대상국 중 하나로 선정하였다. 둘째, 독일은 원조추진체계가 분절화 되어 있다는 점에서 한국과 비슷한 특징을 가진다. 하지만 분절화 된 원조

추진체계에도 불구하고 정책일관성 평가의 3주기에서 독일은 긍정적인 평가를 받고 있다. 독일 정책일관성이 갖는 특징이 한국에 주는 시사점이 크다는 점에서 해외 심층 분석의 사례 대상으로 선정하였다. 끝으로 일본은 한국은 여러 측면에서 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 분야의 경쟁자이자 협력자로 인식되고 있는 국가이다. 특히 정책일관성의 수준에 있어 OECD DAC 국가들 중에서 최하위를 기록하고 있다는 점은 일본이 이제 막 정책일관성에 대한 국제적 논의를 국내 차원에 적용시키는 단계로 해석할 수 있다. 이러한 측면에서 일본은 한국과 가장 비슷한 수준에 있는 국가로 볼 수 있어 선정하였다.

넷째, OECD DAC 가입 이후 처음 받는 동료 검토를 앞두고 현재 한국의 국내 정책일관성 현황 및 무역분야의 정책일관성에 대해 살펴본다. 또한 한국이 관심을 많이 갖고 있는 기후변화 및 이주분야의 정책일관성 현황 및 평가 또한 간략하게 알아본다.

다섯째, OECD DAC 23개 회원국의 정책일관성 3주기 분석과 국내 정책일관성 현황 및 평가, 정책일관성의 정책 수준 및 조정 그리고 모니터링에 대한 정부관계자 및 학계와 시민사회의 의견과 제안을 종합적으로 고려하여 실현가능하고 지속가능한 정책일관성 제고 방안을 제안한다.

3. 연구 전략 및 방법

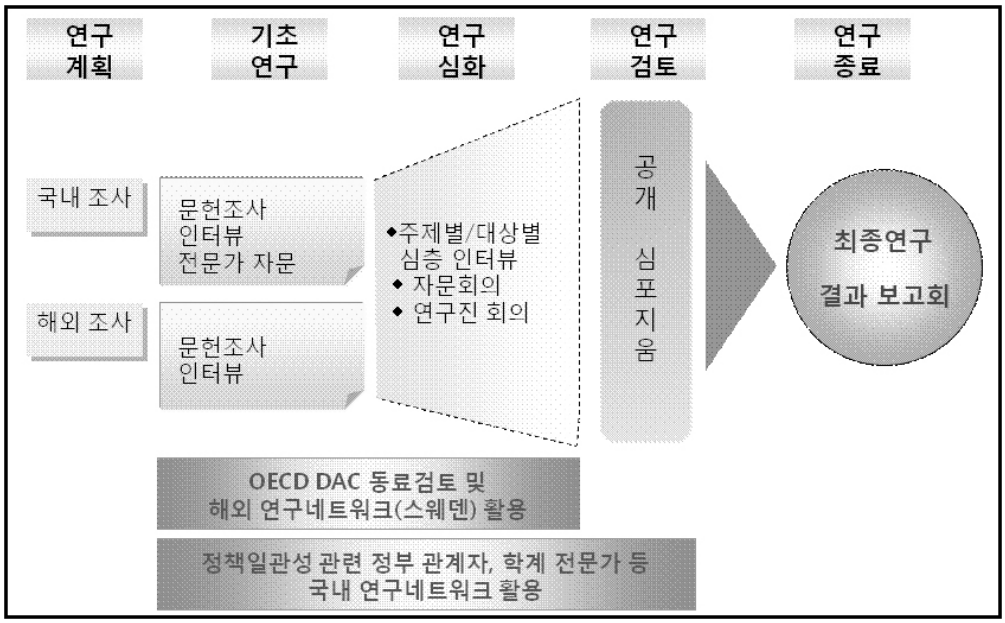
가. 연구 전략

한국의 개발을 위한 정책일관성 제고 방안 연구는 최근 OECD DAC의 동료검토를 앞두고 부각되고 있는 한국의 정책일관성에 관해 각 정부 부처 및 관련 분야 내 이해를 높이고, 다양한 의견을 종합하여 실현가능한 정책일관성 도출 방안을 제언하기 위하여 참여적·단계적·종합적 연구를 지향하고 있다.

한국의 정책일관성의 효과적인 제고 방안을 제시하기 위해 관련 정부 부처 및 학계 등 주요 관련자들의 의견을 수렴하고자 한다. 특히 정치적 공약 및 정책과 조정 및 실행 메커니즘 그리고 모니터링, 분석 및 보고 체계 등 정책일관성 3주기에 따른 방안이 도출될 수 있도록 해 연구의 실질적 활용도를 높이고자 한다.

이러한 관점에서 진행된 본 연구의 흐름을 총괄적으로 개념화하면 아래의 <그림 1-2>와 같다.

<그림 1-2> 연구전략 및 방법



연구과정에 있어서는 기초문헌조사를 시작으로 하여 연구심화, 연구검토의 단계를 설정하고 각 단계별에 적합한 연구방법론을 설정하는 단계적 연구를 추구한다. 이를 통해 연구 성과의 검증 및 질적 제고를 도모하고자 한다.

또한 국내뿐 아니라 OECD DAC 23개 회원국의 정책일관성 현황 조사와 스웨덴, 독일, 일본의 해외심층 사례분석을 통해 정책일관성의 3주기별 특징에 따른 한국의 정책일관성을 제고하는 실질적 방안을 도출하는 데 시사점을 찾고자 한다. 3개국 심층 분석에서는 무역분야의 정책일관성을 심층적으로 분석하고자 한다. 이와 함께 본 연구는 OECD DAC의 발간자료와 동료검토 등 정책일관성에 관련된 자료들을 종합·분석하여, 정책일관성을 높이기 위한 실천 전략을 제시하는 종합적 연구를 지향한다.

나. 연구방법

본 연구는 문헌조사, 인터뷰 및 자문회의, 공개 심포지움의 세 가지 방식의 연구방법을 통해 수행되었다. 이는 종합적이고 다면적인 연구방법을 통해 보다 효과적으로 한국의 정책일관성 제고 방안을 도출하기 위해서이다.

1) 문헌조사

OECD의 발간 자료 및 DAC 23개 회원국의 동료검토, EU의 정책일관성 보고서 등을 중심으로 문헌 조사를 수행하였다. 특히 OECD DAC 23개 회원국의 정치적 공약 및 정책과 조정 및 실행 메커니즘 그리고 모니터링, 분석 및 보고 체계 등 정책일관성 3주기 평가에 초점을 두고 광범위한 문헌을 조사하였다.

2) 인터뷰

기초문헌조사가 수행된 이후 스웨덴 현지조사와 국내 정부관계자 인터뷰를 통해 한국의 정책일관성을 제고하기 위한 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 연구결과의 적실성을 높이고자 하였다.

특히 정책일관성에 있어 모범 사례로 평가받고 있는 스웨덴의 경우 연구진이 현지를 직접 방문하여 스웨덴 외교부(Ministry of Foreign Affairs, MFA), 국가무역위원회(National Board of Trade)의 Open Trade Gate Sweden, 스웨덴국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida), 스웨덴개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV) 등 국가기관 관계자와의 인터뷰를 통해 정책일관성에 관한 법 및 정책이 형성된 배경 및 과정, 외교부의 조정 역할 및 실무자간 협의 메커니즘, 모니터링 및 보고 체계 등을 조사하였다. 또한 Concord Sweden과 Forum Syd 등 정책일관성을 모니터링하는 시민사회단체를 상대로 스웨덴 정책일관성의 평가 및 관련 보고서 발간 내용에 관하여 인터뷰 조사를 실시하였다. 단, 독일과 일본의 경우에는 두 국가의 정책일관성 특징이 한국에 주는 시사점이 클 것이라는 점에서 심층 분석이 진행되었으나, 연구 여건상의 제약으로 문헌조사로만 수행되었다.

<표 1-1> 국외 인터뷰 대상자

번호	기관명	인터뷰 대상자	
		이름	직책
1	MFA	Ulrika Grandin	Desk Officer, Dept. of Development Policy
		Erik Jonsson	Senior Advisor, Dept. of Development Policy
2	Open Trade Gate Sweden(OTGS), National Board of Trade	Ellen Anker-Kofoed	Trade Policy Adviser
		Erik Lunden	Trade Policy Adviser
		Max Lundgren	Trade Policy Adviser
3	Sida	Christina Hartler	Head Project Office HLF-4 Busan, Director-General's Office
4	Swedish Agency for Development Evaluation(SADEV)	Robert Keller	Evaluator
5	Nordic Africa Institute	Carin Norberg	Director
6	Concord Sweden	Peter Sorbom	EU Policy Officer
7	Forum Syd	Karin Gregow	Advocacy Officer, Global policy and development issues

국내 인터뷰는 문헌조사 및 연구팀의 인지능력을 넘어설 수 있는 다양한 시각과 의견을 반영하기 위하여 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 지식경제부, 수출입은행, 한국국제협력단 등 정책일관성과 관련된 정부 부처를 대상으로 개별인터뷰를 진행하였다.[11]

또한 정책일관성 및 무역분야의 정책일관성에 관한 학계 전문가와의 자문회의를 통해 연구방향 및 결과에 대한 평가와 개선점에 대한 심층 토론을 진행하여 보다 종합적이고 참여적인 연구결과를 도출하기 위해 노력하였다.

3) 공개 심포지움

공개 심포지움은 정책일관성에 대한 이해를 높이고 본 연구진이 제안한 한국의 정책일관성 제고를 위한 정책 제언에 관한 연구 내용을 검토하기 위해 진행되었다. 정부 관계

11) 국내 인터뷰 대상자와 정부부처 명단은 부록에 첨부되었음.

자, 학계 전문가, 시민사회 등이 참석한 가운데 연구조사의 내용을 발표하고 토론함으로써 연구결과를 공유하고자 했다. 이를 통해 한국의 정책일관성 제고 방안에 대한 종합적인 의견을 청취하였으며, 이를 연구 결과에 반영하였다.

이상과 같은 연구방법과 그에 따른 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 1-2> 연구방법 개요

구분	내용
문헌조사	○ 선행연구 결과 및 추가 자료 조사 ○ OECD DAC 국가들의 정책일관성 3주기 현황 및 평가 조사 ○ 스웨덴, 독일, 일본의 정책일관성 및 무역분야의 정책일관성현황 및 평가 조사 ○ 국내 정책일관성과 관련된 선행연구 조사
현지 인터뷰	○ 스웨덴의 정책일관성 관련 부처 및 기관 주요 관계자 인터뷰 ○ 스웨덴의 정책일관성 관련 주요 시민사회단체 관계자 인터뷰
인터뷰	○ 국내 정부 관계자를 대상으로 하는 개별 인터뷰 ○ 학계 전문가 등 정책일관성과 무역분야의 정책일관성에 관한 자문회의
공개 심포지움	○ 정부 관계자, 전문가 및 학자, 시민사회 관계자, 시민 등이 참여하는 공개 심포지움 개최

1 부

개발을 위한 정책일관성 개념

1부 개발을 위한 정책일관성 개념

제2장 개발을 위한 정책일관성(PCD)

1. 개념정의

세계화로 인해 국가 간 상호의존도가 심화된 국제경제체제에서 한 국가의 국내정책은 다른 국가의 무역, 투자, 농업, 세제, 안보, 이주, 환경 등 다양한 분야의 발전과정에 영향을 미친다.[12] 따라서 개발도상국의 빈곤감소라는 개발목표를 달성하기 위해서는 단순히 원조정책 뿐만 아니라, 국내외 여러 정책의 범정부적 접근법이 요구된다.

예를 들어, 선진국이 자국에 농업보조금지원정책을 실행하고, 수입농산물에 높은 관세를 부과한다면, 이는 해당국가에 농산물을 수출하는 개발도상국에 제약을 가져오게 된다. 한 국가의 무역장벽은 결국 장기적으로 개발도상국의 발전을 저해할 수 있다. EU의 쇠고기 수출보조금, 미국의 면화보조금, 노르웨이의 선박수출금융, 네덜란드의 느슨한 금융조세 사례는 선진공여국의 정책이 개발도상국에 미치는 영향을 가늠할 수 있게 한다.[13] 따라서 개발도상국의 빈곤문제를 해결하기 위해서는 비단 원조정책 뿐만이 아닌 여러 정책분야에서의 고려가 요구되는 바이다. '개발을 위한 정책일관성(이하 정책일관성)'은 이러한 배경에서 논의가 시작되었다고 할 수 있다.

현재 정책일관성에 대해 합의된 정의는 없다. OECD DAC는 1990년대 중반부터 다양한 문건을 통하여 정책일관성에 대한 논의를 진행해왔다. DAC는 2001년 'Guidelines on Poverty Reduction'을 통하여 다양한 정책이 공유된 목표를 위해 함께 시너지효과를 내고 상호 보완해 나가는 것을 정책일관성이라 정의하였다.[14] 현재 DAC가 공식적으로 인식하는 개발을 위한 정책일관성은 '모든 공공정책간 긍정적인 시너지와 스필오버(spillover)를 통하여 개발을 도모하는 것'이다.[15]

---

12) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 102.

13) KoFID, ReDI. 2011. Issue Brief 3호: 개발을 위한 정책일관성(PCD): 이슈와 과제. 10월. 3.

14) OECD. 2002. Development Co-operation Report 2001, the DAC Journal, Paris: OECD; OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 27-28 재인용;

15) OECD International Platform on Policy Coherence for Development.

정책일관성은 일반적으로 다음의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이는 Robert Picciotto의 분류이며, 현재 널리 통용되고 있다. 각 유형은 각각의 의사결정구조를 통해서 이루어지나 동시에 서로 긴밀하게 연결되어 있고, 실제 정책 수행과정에서 서로 영향을 준다.[16]

<표 2-1> 개발을 위한 정책일관성의 유형

유형	성격
원조정책 내의 일관성 Internal Coherence within development co-operation policies	· 개발정책 내의 일관성 - 양자간 원조, 다자간 원조, 기술원조, NGO/민간영역파트너를 통한 원조 등 내에서의 일관성
국내 정책일관성 Intra-country coherence: consistency between aid and non-aid policies of a single donor	· 원조정책과 비원조정책 간의 일관성
원조 조화 Inter-donor coherence	· 공여국 간 원조정책과 비원조정책 간의 일관성(complementarity)
원조 일치 Donor-partner coherence to achieve shared development objectives	· 공여국과 수원국 간의 일관성

출처: OECD. 2005. the Development Dimension Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. p.30에서 재인용.

OECD는 전통적으로 첫 번째 유형, '원조정책 내의 일관성'에 초점을 맞추었다. 1970-80년대의 통합된 개발 접근법(integrated development approaches)과 1980년대 후반과 1990년대의 원조효과성(aid effectiveness) 논의는 원조구속성, 개발파트너십, 민간영역, 부채, 굿거버넌스 등 개발협력정책 간의 내부 일관성 문제에 집중하였다.

그러나 1990년대 초반부터는 두 번째 유형, '원조정책과 비원조정책 간의 정책일관성'에 관심을 두기 시작하였다. 1996년 DAC 회원국은 1996년도 'Shaping the 21st Century'를 채택하였는데, 이 문건은 선진국들의 모든 정책이 개발목표를 따르고, 저해하지 않는 수준에서 진행될 수 있도록 하는 원조 및 비원조정책 간의 일관성을 강조하는 내용을 담고 있다. 이는 당시 국가들이 정부부처 간 효율적인 조정에 높은 가치를 부여하는 신공공관리 전략에 상당한 관심을 두고 있었던 것과 관련이 있다. 당시 많은 회원국이 다양한 분야에서 일관된 정책을 추진하기 위하여 범정부적 접근법(whole-government approach)을 활용하였다.

(https://community.oecd.org/community/pcd)

16) Robert Picciotto. 2005. 'the evaluation of policy coherence for development' Evaluation 11, 3. 312.

이후 개발원조분야에 다양한 행위자가 등장하면서 조정과 조화과정 개선을 통하여 원조 거래비용(aid transaction cost) 감소의 필요성이 요구되었다. 이것이 세 번째 유형인 '공여국 간의 정책일관성'이다. 또한 개발효과성 관점에서 원조수원 조건(aid conditionality)의 문제점과 파트너국가의 주인의식의 중요성이 강조되면서 네 번째 유형인 '공여국과 수원국 간의 정책일관성'이 관심을 받기 시작하였다.[17] 현재 국제사회에서 PCD로 지칭되는 정책일관성 논의는 두 번째 유형, 원조 및 비원조 정책의 일관성에 주로 논의가 모아진다. 따라서 본 연구도 두 번째 유형에 초점을 둘 것이다.

2. 전개과정

그동안 정책일관성에 대한 논의는 OECD의 주도로 진행되어 왔으며, EU도 2007년부터 회원국의 정책일관성 추진에 관심을 갖기 시작하였다. 다음의 <표 2-2>를 통하여 관련 주요 논의를 확인할 수 있다.

<표 2-2> 개발을 위한 정책일관성 관련 주요 문서

문서	년도
The DAC Strategy: the Shaping the 21st Century (OECD)	1996
the DAC Guidelines on Poverty Reduction (OECD)	2001
Helping Prevent Violent Conflict, DAC Guidelines (OECD)	2001
Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series (OECD)	2005
Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension (OECD)	2005
The Paris Declaration on Aid Effectiveness	2005
Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations (OECD)	2007
Whole of Government Approaches to Fragile States (OECD)	2007
EU 2007 Report on Policy Coherence for Development	2007
OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (OECD)	2008
Synthesis Report on Policy Coherence for Development (OECD)	2008
The Accra Agenda for Action	2008
EU 2009 Report on Policy Coherence for Development	2009
Building Blocks for Policy Coherence for Development (OECD)	2009
Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development (OECD)	2010
Policy Framework for Policy Coherence for Development (OECD PCD Unit)	2010
Better Policies for Development; Recommendations for Policy Coherence (OECD)	2011
the International Platform on Policy Coherence for Development (OECD)	2011

출처: Development Assistance Committee, OECD, 2010. DAC Peer Review Content Guide. 8; Development Assistance Committee, OECD, 2008. DAC Peer Review Content Guide. 7 등을 기초로 재구성

17) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 38-43

OECD는 1990년대 초반부터 모든 공공정책분야에 걸쳐 정책결정자, 개발전문가 및 분석가를 한데 모아 보다 나은 정책일관성을 추진해왔다. 1996년 DAC 회원국들은 'Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation'을 통하여 공식적으로 개발과 관련된 정책들이 개발목표를 침해하지 않으면서 일관성을 유지해야 함을 강조하였다. 이 문건은 기존 정책일관성에 대한 관심이 개발정책 내부의 일관성에서 국가 수준의 원조 및 비원조간 정책일관성으로 옮겨간 것을 보여준다. 또한 이 회의를 통하여 2001년 UN의 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 핵심이 되는 요소들이 제공되었는데, 2015년까지 8개 분야의 개발목표 달성의 의지를 내세우면서 개발커뮤니티의 관심이 단순한 ODA 규모 확대 중심에서 보다 광범위하면서 구체적인 목표에 중점을 두는 결과 중심의 접근법으로 변하게 되었다.

2001년 DAC는 'Poverty Reduction'가이드라인에서 빈곤감소를 위한 정책일관성의 중요성을 강조하였다. 이듬해 OECD 각료이사회는 'OECD Action for a Shared Development Agenda'의 일환으로 정책일관성 추진을 요구하였다. 2005년에는 'Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice'를 통하여 정책일관성의 개념, 추진 방향, 분야별 비일관성 사례 등 그동안 진행된 논의가 종합적으로 소개되었다. 같은 해 파리선언과 2008년 아크라회의에서 원조효과성에 대한 논의가 진행되면서 협력에 기반을 둔 파트너십이 더욱 강조되었다.[18]

OECD는 2007년 정책일관성 담당 조직을 신설하여 개발에 관한 OECD 내부의 조정강화 노력을 지속하였다. 이 조직은 정책일관성 담당의 부총장 책임 하에 있으며, 각 회원국수준에서의 정책일관성 강화와 개발의 관점에서 OECD의 영향 및 관련성 확대를 목표로 하고 있다. 특히 이 조직은 OECD전반에 걸쳐 개발에 대한 관점을 강화시킬 뿐만 아니라, 개발도상국과 신흥국가들 간 경험 공유 및 상호학습의 기회를 더 많이 제공하고자 하는 전략을 전개하기 때문에 OECD가 개발도상국의 필요와 우선순위에 더 잘 대응하고, 회원국들에게 개발관련 이슈에 대한 보다 나은 가이드를 제공할 수 있도록 해준다. 이를 통하여 개별 국가와 다양한 행위자들이 빈곤감소를 위한 OECD의 전문성에 쉽게 접근할 수 게 되었다는 점에서 의미가 깊다.[19]

---

18) OECD, 'Framework for an OECD Strategy on Development', at the Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris, 25-26 May 2011. 2.

19) OECD Policy Coherence for Development FAQ
http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html (검색일: 2010년 10월 31일)

2008년 6월 '정책일관성에 대한 각료 선언(OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development)'을 통하여 지속적인 정책일관성 추진과 이에 대한 평가 도구를 발전시키겠다는 의지가 재차 표명되었다. 동 선언에서는 정책일관성이 MDGs 달성에 필수적임이 인식되었고, 이후 OECD의 정책일관성 이니셔티브가 개발도상국의 개발 목표를 지원하기 위해 진행해야 할 정책방향 등이 제시되었다.

같은 해 그 동안 실시한 DAC 동료검토의 결과를 취합하여 회원국의 현황이 발표되었고(Synthesis Report on Policy Coherence for Development), 이듬해 'Building Blocks for Policy Coherence for Development'는 Synthesis report 내용과 함께 다시 한 번 정책일관성 논의, 추진 방법 및 방향에 대한 종합적인 소개를 제공하였다.

2011년 각료회의는 'Framework for an OECD Strategy on Development'를 발표하였는데, 여기에서는 혁신적이고 지속가능한 성장의 자원, 개발을 위한 자원 동원, 개발거버넌스, 개발을 위한 정책절차라는 네 가지 분야가 강조되었다. 개발을 위한 정책일관성은 각 분야의 시너지 효과를 도모하기 위한 전략 중 하나로 꼽힌다.[20] 같은 해 OECD는 'International Platform on Policy Coherence for Development'를 개설하였으며, 이 공간은 그 동안 축적된 OECD의 정책일관성에 대한 전문성이 정리 공개되어 있어 보다 나은 정책 조성에 도움이 될 것으로 기대되고 있다.[21]

EU 또한 정책일관성에 대해 강한 의지를 가지고 있다. 1992년 EC의 마스트리히트 조약 178조는 EU 회원국들이 개발도상국에 영향을 미치는 정책을 수행할 때, 개발목표를 고려하여야 한다고 법적근거를 제시하였다. EU조약 3조는 모든 EU의 정책과 대외활동의 일관성이 논의되고 있으며, 2005년 리스본조약에서는 보다 굳건한 법적 근거가 제시되었다. 리스본조약 21조 2항 d호 및 3항에서는 EU의 대외활동의 목적이 지속가능한 개발과 빈곤감소라고 명시하며, EU의 다양한 분야의 대외활동과 정책들의 개발 및 실행이 이러한 목표를 추구해야 한다고 강조하였다. 동 조약의 208조 1항은 기존의 마스트리히트 조약 178조와 거의 동일한 내용을 담고 있어, EU의 의지를 다시금 표현하였다.

2005년 EU 집행위원회의 'Communication on Policy Coherence for Development',

---

20) OECD파트너십과 지식공유·정책대화를 위한 메커니즘 강화, 개발에 대한 광범위한 접근법 적용, 상호보완적인 회원국·OECD·개발도상국 수준에서의 개발을 위한 정책일관성 강화를 꼽음. OECD. 2011. Framework for and OECD Strategy on Development. 3-5.

21) the International Platform for Policy Coherence for Development
https://community.oecd.org/community/pcd (검색일: 2010년 10월 31일)

이어진 이사회의 체결 등이 이루어졌다. 2007년에는 <표 2-2>에 기재되어있는 'EU Report on Policy Coherence for Development'가 발간되었다. 동 보고서는 12개 특정 분야를 선정하여 EU 수준과 회원국수준에서의 정책일관성 현황을 분석한 것으로, EU 이사회에 의해 그 중요성이 인정되었다. 체계적인 보완을 통하여 2009년도 두 번째 보고서가 발간되었으며, 이 과정을 통하여 EU의 정책일관성을 위한 정치적 프레임워크가 완성되었다.[22]

3. 접근 방법

OECD 차원에서 정책일관성 추진은 다음의 네 가지 수준에서 이루어진다. 첫째, 범정부적 수준(Whole-of-government)에서 DAC 동료검토에 기초하여 OECD 회원국 수준에서의 PCD 추진 가이드를 제시하고, 둘째, 분석적인 수준(Analytical)에서는 다양한 분야의 정책이 개발에 미치는 잠재적 혹은 실제적인 영향을 분석하고 사례연구를 실시한다. 셋째, 평가 방법론 수준(Assessment methodologies)에서는 정책결정자들이 PCD를 깊고 넓은 관점에서 실행할 수 있도록 하며, 넷째, OECD 전체 수준(Whole-of-OECD)에서는 다양한 분야 위원회의 회의를 통하여 OECD의 모든 분야 정책에 개발의 측면을 심화시키고 있다.[23]

한편, OECD는 개별 국가 수준에서 개발을 위한 정책일관성을 체계적으로 추진할 수 있도록 '정책일관성 주기'를 제시한다. 각 국가별로 상이한 규모, 역사, 문화, 정치, 정부구조를 가지고 있기 때문에 정책형성과정과 정책조정과정에서 각각의 요소를 고려한 상이한 접근법이 요구된다. 그럼에도 불구하고 정책일관성의 효율적인 목표 달성을 위해서는 다음과 같은 정책일관성 주기 요소가 필수적이다.[24]

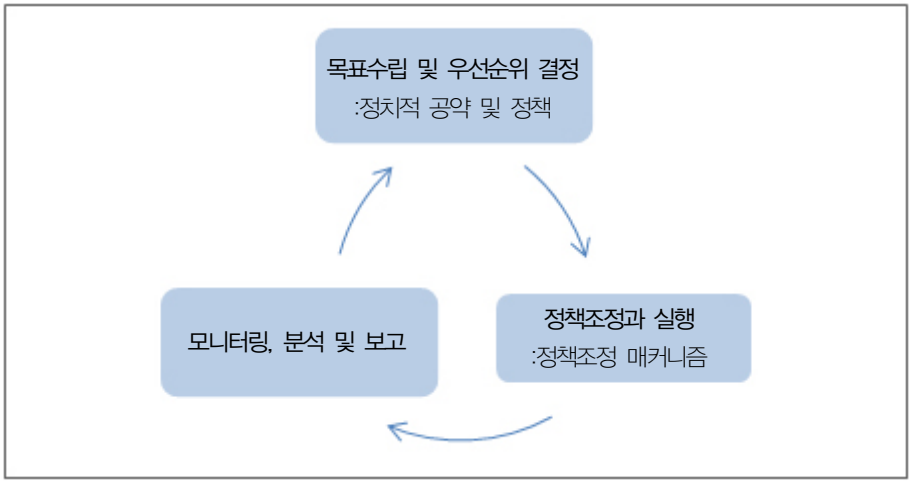
---

22) Commission of the European Communities. 2009. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 17.9.2009 SEC(2009) 1137 Final. 6.

23) OECD PCD Unit. 2010. Policy Framework For Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 3-4.

24) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 2009. 21.

<그림 2-1> 정책일관성 주기



출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 20.

정책일관성 주기는 목표수립 및 우선순위 결정, 정책조정 및 실행, 모니터링·분석 및 보고의 단계로 이루어진다. 우선 '목표수립 및 우선순위 결정' 단계에서는 개발목표에 대한 정치적 공약(political commitment), 고위정치수준에서의 리더십과 장기적인 비전이 요구된다. 여기서는 정책적 프레임워크가 중요한 역할을 하며, 정책 간 목표가 충돌할 때 무엇을 우선순위에 두어야 할 것인지에 대한 결정이 필요하다.

두 번째 '정책조정 및 실행' 단계에서는 앞 단계에서 설정된 우선순위를 바탕으로 정책 간 조정과정을 거쳐 정책 간 비일관성을 최소화하고 시너지 효과를 최대화 하는 방향으로 정책을 실행하는 것이 중요하다. 따라서 얼마나 효과적으로 정책조정이 되었고, 그 과정에서 개발목표가 어느 정도 고려되었는지가 이 단계의 성과를 판가름하는 기준이 된다.

마지막 '모니터링, 분석 및 보고' 단계는 단일 정책 혹은 다수의 정책이 실행되었을 때의 효과에 대한 증거를 수집하고 분석하는 과정이다. 이 과정을 통하여 정책에 대한 피드백이 정책결정자들에게 전달될 수 있으며, 이것이 다음 정책일관성 주기에 반영되어 정책목표 수정과 우선순위 재설정의 여지가 주어진다. 여기서는 정책의 모니터링, 분석, 및 보고 시스템의 효과성이 중요한 기준이 된다.[25]

OECD는 종종 국가수준에서 일어날 수 있는 정책 비일관성 문제에 대한 연구를 활발히 진행 중이다. 특히 무역, 투자, 녹색성장, 재정 분야에 초점을 두고, 개발도상국 발전

25) OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 19-20.

에 부정적인 영향을 미치는 비일관적 요소를 찾아내는 것에 주력하고 있다.[26] 실제로 보조금 중지, 무역자유화, 반부패, 책임있는 투자, 투명한 재정시스템 등의 분야에서 개발도상국에 미치는 실질적 영향을 측정하기 보다는 정책 비일관성을 찾아내는데 중점을 두고 있다. 현재 정책비일관성 연구가 진행되는 대부분의 분야는 이미 관련된 국제기준이 세워져 있으나 여전히 효과적인 정책실행이 이루어지지 않고 있다.[27] 이에 대해 OECD는 이러한 맥락에서 다양한 정책분야의 개발을 위한 정책일관성 달성을 위해 방법과 가이드라인을 제시하고 있다. 다음 <표 2-3>은 OECD가 제시한 정책일관성 실천을 위한 부문별 예시이다.

<표 2-3> 정책일관성 실천을 위한 부문별 예시

	도전과제	해결과제	정책 비일관성	실행 메커니즘
무역	개도국의 국제무역 참여	무역장벽, 시장진입, 국내정책의 무역질서 왜곡	높은 관세, 까다로운 환경 및 위생기준, 무역관련 지적재산권 장벽, 특혜협정	WTO Development Round, 무역원조 (Aid for Trade),
이주	소득 및 취업기회 확대	정치적 민감성, 본국 미 이주국의 이해관계 상충, 사회통합 문제	두뇌유출, 고급노동력 부족, 이주자 송금에 부과되는 수수료 부담, 이주자사회 네트워크 부족, 본국 역이민에 대한 규제	두뇌유출 방지를 위한 규약채택, 파트너십, 이중국적 허용, 거주이동이 가능한 사회적 권리
투자	취업확대, 삶의 질과 국가경쟁력 향상	민간투자를 저해하는 구조적 요인	Enclaves[28], 사회, 환경 기준의 느슨함 악용, 부패 및 뇌물 등 비리, 지역경제협력 협정의 불균등한 혜택	투자정책 프레임워크, UN Global Compact, OECD 다국적기업가이드라인, 국제투자조약, 공공-민간 파트너십 지원 정책도구
환경 및 기후변화	개도국의 환경영향 대응능력 강화	화석연료에 대한 높은 의존도, 지속불가능한 소비행동	개발 우선적 정책	국제기후변화협상, 환경영향평가, 전략적 환경평가, 환경보호 국제규제
안보	개도국의 분쟁해소와 평화구축	안보-개발 간 연결성에 대한 이해, 국제무기거래규약	-	OECD Handbook on Security Systems, 무기수출에 관한 행동규약, 국제무기거래조약
기술	개발도상국의 기술 확대	개발도상국 시장을 위한 기술개발 R&D 부족	지적재산권 장벽, TRIPS, 종 다양성과 전통지식에 대한 국제적 보상기준 부재	지적재산권 관련 양자 다자간체제, GMO관련 규제, R&D 지원

출처: OECD. 2005. OECD Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD

26) the Annual DAC Senior Level Meeting (2011년 4월 6-7일)

27) 제 936차 DAC 정례회의. 2011년 9월 19일. OECD 개발협력국 (DCD) 주관; DAC. 2011. Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions. 2-4 (2011년 9월 19일)

28) 개도국의 경제성장을 위한 경제적·기술적 파급효과 없이 투자국에만 이익을 주는 형태의 투자

2011년에는 OECD가 'Better Policies for Development: Recommendation for Policy Coherence'에서 정책일관성 추진이 필요한 18개의 주요 정책을 발표하였다. 각 정책은 네 가지 분야로 분류되는데, 이는 경제성장, 경제거버넌스, 환경 및 자연자원안보, 사회이다. 구체적 정책은 <표 2-4>와 같다. OECD는 이 문서를 통하여 각 정책간의 정책 일관성 및 정책방향의 중요성을 다시 한 번 환기시켰다.

<표 2-4> OECD 정책일관성 추진 주요 정책분야

분야	영역
경제성장 Economic Growth	거시경제정책 Macro-economic policy
	무역 Trade
	투자 Investment
	재정 규제 Financial Regulation
	과학, 기술 및 혁신 Science, Technology and Innovation
경제 거버넌스 Economic Governance	과세 Taxation
	반부패 Anti-Corruption
	불법재정거래 Illicit Financial Flows
환경 및 자연자원안보 the Environment & Natural Resource Security	기후변화 Climate Change
	식량안보 Food Security
	물 안보 Water Security
	에너지 안보 Energy Security
사회 Society	분쟁 및 민간안보 Conflict and Fragility
	노동 Labour
	교육 및 기술 Education and Skills
	이주 Migration
	보건 Health
	Indicators of Progress

출처: OECD. 2011. Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence. Paris: OECD.

EU 역시 2007년 'EU Report on Policy Coherence for Development'를 통하여 회원국들이 정책일관성을 추진해야 할 12개 주요 분야를 선정하였다. EU는 각 국가가 정책을 추진할 때 개발목표와 어긋나지 않도록 관련된 내용을 인지시키고, 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는 가이드라인을 제시하였다.

<표 2-5> EU 정책일관성 추진 분야

영역
무역 Trade
환경 Environment
기후변화 Climate Change
안보 Security
농업 Agriculture
양자간 어업 협정 Fisheries
사회정책 (고용) Social Policy
이주 Migration
연구 및 혁신 Research
정보 기술 Information Technology
운송 Transport
에너지 Energy

출처: EU Commission. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper: COM(2007) 545 final.

2009년에 두 번째 리포트가 발표되었는데, 여기에서 EU는 MDGs 달성을 위하여 기존 12개 주요 분야 중 무역과 금융, 기후변화, 식량안보, 이주, 안보를 5가지 우선분야로 선정하였다. 2010년 EU 집행위원회는 이 분야를 중심으로 'Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013'을 발표하였다. 이 문서는 EU집행위원회의 정책일관성 작업을 가이드하고 회원국들에게 정책일관성 추진을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다.

4. 평가

OECD가 실행하는 정책일관성 평가도구로 DAC 동료검토를 들 수 있다. DAC 동료검토는 매 4-5년마다 실시되는 각 회원국의 개발협력 노력에 대한 평가로서, 개발을 위한 정책일관성 이슈가 중점적으로 다루어진다. 1996년부터 1999년까지는 여러 장에 걸쳐 정책일관성과 관련된 내용이 다루어졌으나, 2000년도부터는 정책일관성만을 다루는 별도의 장이 생겼다. 정책일관성 추진을 위한 특정 제도적 기제는 없지만, 2007년부터는 제도관리(Institutional management) 측면이 자세히 다루어지면서 다양한 수준과 다양한 분야에서 정책일관성 이슈가 다루어졌다.[29] 동료검토에서 집중하는 정책일관성은 <표 2-1>의 두 번째 개념인 '원조 및 비원조정책 간 일관성'이며, 공여국간의 일관성과 공여국-수

29) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 18.

원국간의 일관성은 제외된다.[30]

OECD의 DCD(Development Cooperation Directorate)가 동료검토를 위한 분석지원을 제공하며 동료검토의 개념적 틀을 개발·유지하는 역할을 하고 있다. 현재 동료검토의 개념적 프레임워크는 DAC 회원국들이 직면한 주요 이슈에 따라 ① 전략적 방향(Strategic Orientation), ② 원조를 넘어선 개발(Development beyond aid), ③ ODA 규모, 채널, 배분(ODA volume, channels and allocations), ④ 원조의 조직 및 관리(organization and management of aid), ⑤ 효과적인 원조와 결과(Effective aid and results), ⑥ 인도주의적 원조(humanitarian assistance)로 구성된다. 정책일관성 이슈는 두 번째 장에서 집중적으로 다루어진다.

'원조를 넘어선 개발(Development beyond Aid)' 파트는 각 회원국이 단순한 원조프로그램 실행을 넘어서 개발의 관점에서 정책일관성을 추진하기 위하여 어떠한 노력을 했는지를 평가한다. 우선, 각 국가의 국내정책과 국외정책이 파트너 국가의 개발 노력을 지지하는지 혹은 적어도 해를 끼치지는 않는지가 평가대상이 된다. 이를 통하여 DAC동료검토는 OECD가 2010년 발표한 'Recommendation of the Council on Good Institutional practices in Promoting Policy Coherence for Development'의 실행을 지원하고 모니터링 할 수 있는 방안을 제시한다. 또한 원조 전달에 있어 범정부적 접근을 추진하고 있는지를 살펴보며, 이는 원조 프로그램을 디자인하고 추진하는 정부 부처간의 운영상의 조정을 포함한다.

동료검토의 평가기준은 국제적으로 합의된 기준, DAC 회원국의 모범사례와 가이드라인, 새로운 DAC 회원국 승인의 기준, 그리고 가능한 경우 국내적으로 선정된 평가기준을 참고로 한다.[31] DAC는 동료검토를 통하여 첫째, 회원국의 개발협력 정책과 프로그램을 모니터링하고, 회원국이 DAC에서 합의가 이루어지고 국내외적으로 설정한 목표와 정책에 맞추어 개발협력을 진행하고 있는지를 평가하고자 한다. 또한 둘째, 상호학습을 통해 회원국 각각의 혹은 공동의 원조 성과를 향상시키고, 셋째, 정책 모범사례를 찾아 정책간의 조정을 촉진한다. 이러한 과정은 DAC 회원국의 원조활동 성과를 평가하며, 단순히 원조기관의 성과를 넘어 정책 및 정책집행과정 또한 평가대상으로 삼는다. 그 과정에서 개발과 인도주의적 원조 활동에 대한 통합되고 시스템전반에 미치는 관점을 투영시킨다.

다음 <표 2-6>은 최근 동료검토에서 다루어진 정책일관성 주제이다. 각 분야는 정책일

30) OECD. 2005. Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 43.

31) Development Assistance Committee. 2010. DAC Peer Review Content Guide. OECD. 2.

관성이 잘 추진되고 있는 영역을 지칭하는 것은 아니며, 동료검토가 실시될 당시 해당 국가에서 논의가 되고 있었던 분야, 가용할 수 있는 정보가 있었던 이슈, 혹은 동료검토를 통하여 일반적인 원칙이 제시된다면 분야 발전에 유용하다고 생각되는 분야를 말한다.[32]

<표 2-6> DAC 동료검토의 정책일관성 세부 분야

분야	국 가
농업	벨기에(2010), 이탈리아(2009)
거버넌스 (부패, 책무성)	미국(2011), 아일랜드(2009), 노르웨이(2008), 호주(2008), 스페인(2007) EC(2007)
수산업	뉴질랜드(2010)
환경 및 기후변화	덴마크(2011), 독일(2010), 일본(2010), 스웨덴(2009), 스위스, 영국, 오스트리아(2009)
투자 (마이크로파이낸싱)	룩셈부르크(2008)
이주, 난민	덴마크(2011), 그리스(2006), 네덜란드(2006)
안보 및 안전	덴마크(2011), 미국(2011), 포르투갈(2010), 프랑스(2008), 캐나다(2007), 핀란드(2007), EC(2007), 네덜란드(2006, 안전과 개발)
역량개발	뉴질랜드(2010), 독일(2010), 벨기에(2010), 일본(2010), 포르투갈(2010), 스웨덴(2009), 스위스, 아일랜드, 영국, 오스트리아(2009), 이탈리아(2009), 노르웨이(2008), 룩셈부르크(2008), 프랑스(2008), 호주(2008), 캐나다(2007), 핀란드(2007)
무역	모든 국가 (무역분야의 정책일관성은 농업, 어업 등 다른 분야 논의에서 다루어짐)

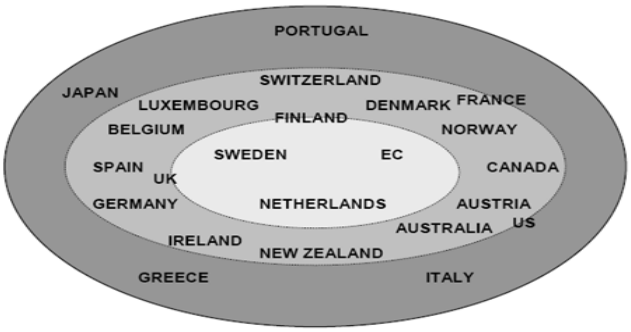
출처: OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 41 및 각 국 동료검토를 바탕으로 재구성

DAC는 2003년부터 2007년까지 실시된 동료검토의 결과를 바탕으로 'Synthesis Report on Policy Coherence for Development(2008)'와 'Building Blocks for Policy Coherence for Development(2009)' 보고서가 발간되었다. 양 보고서는 경험중심의 정책일관성 접근법을 제시하였다. 2011년에는 정책분야별 권고사항을 담은 'Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence'가 발간되었다. 이들 보고서는 그동안 OECD가 회원국에 개발이슈를 강조하고, 개발목표를 고려한 다양한 분야 정책들의 조정과 조화를 강조했음에도 불구하고, 실제 국가 수준에서의 정책일관성은 잘 이루어지고 있지 않다는 것을 보여주었다. 다음 <그림 2-2>는 정책일관성 주기 별 각 국가의 성적을 보여준다.

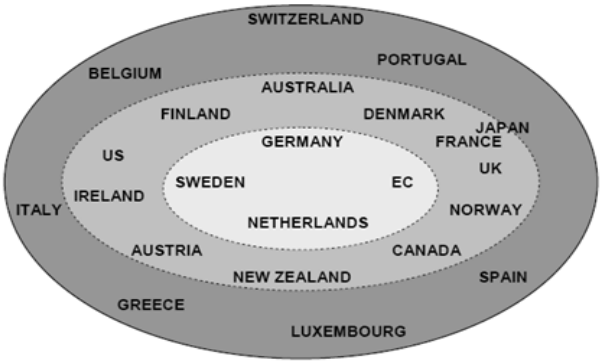
32) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 39

<그림 2-2> 동료검토의 정책일관성 분석 결과

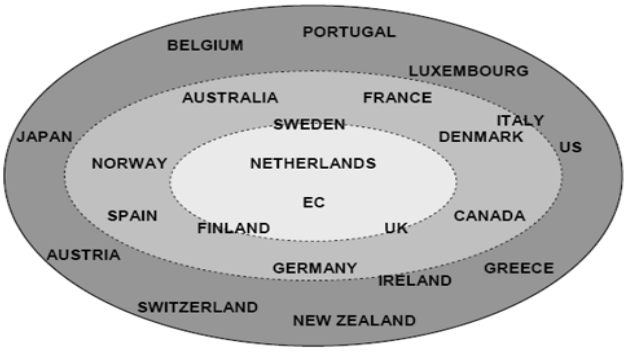
1. 정치적 공약과 정책



2. 조정 및 실행 메커니즘



3. 모니터링, 분석 및 보고 체계



출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 27, 32, 36

다음 <표 2-7>은 2008년 Synthesis Report를 통하여 종합한 정책일관성을 위한 9가지 교훈이다.

<표 2-7> 정책일관성을 위한 9가지 교훈

1 단계	목적과 우선순위 설정: 정치적 의지와 정책표명	
	교훈 1	장기적 관점에서 정책일관성을 추진하기 위한 대중인식제고 - 시민사회, 연구기관 및 파트너국가와 함께 추진.
	교훈 2	고위급정치수준에서의 정책일관성에 관한 공식 표명
	교훈 3	정책일관성 발전을 위하여 명확하게 우선순위가 설정되고 구체적인 행동계획을 발표
2 단계	정책 조정 및 실행: 정책조정메커니즘	
	교훈 4	비공식적 작업 실행이 부처간 대화를 효과적이게 할 것
	교훈 5	정부부처간 정책조정 및 중재를 위한 공식정책조정메커니즘이 정부의 고위급 수준에서 진행되어, 그 선언과 책임이 명료하게 규정되고 범정부적수준을 포괄하도록 함.
	교훈 6	개발에이전시가 정책조정과정에서 주요 역할을 하도록 함.
3 단계	모니터링, 분석 및 보고 효과적인 시스템 구축	
	교훈 7	정책일관성을 제대로 지켰을 경우 실제 영향력 측정을 위하여 현지수준의 자원 및 정보와 국제적파트너십을 활용함.
	교훈 8	정책일관성과 이에 대한 발전과정 분석에 적절한 자료를 활용할 것: 국내외 시민사회 및 연구기관의 전문성 활용
	교훈 9	개발협력활동과 MDGs 달성 성과보고의 일환으로 의회와 대중에게 정책일관성에 대한 투명한 보고 진행.

출처: OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 6

OECD는 이러한 보고서를 통하여 개발이라는 이슈가 대부분의 공여국 및 수원국 정부에서 우선과제로 다루어지고 있지 않음을 역설한다. 이는 개발을 위한 정책일관성의 장점, 이루어지지 않았을 경우에 가져올 수 있는 손해, 또한 정책일관성 주기가 잘 지켜지지 않았을 경우의 결과 등에 대해 설득할만한 근거가 제공되지 않았기 때문이라고 말한다.

특정분야를 정책일관성 관점에서 분석하는 것은 '정책의 과정, 결과 및 영향'으로부터 연관되는 '결과 고리(result chains)'를 구체화할 수 있다는 점에서 권고된다. 향후 DAC 동료검토를 받는 국가들은 기후변화·환경, 무역 또는 이주 중 한 가지 영역에서는 정책일

관성의 성공적인 이행을 보여주도록 요구되고 있다. 이외에도 개발목표를 달성하기 위해 개도국 현지수준의 관점의 적용, 정책결정자를 위한 가이드라인 및 평가도구 등이 권고되고 있다.

DAC 동료검토 이외에 참고적으로 국가수준의 개발목표 이행 현황을 살펴볼 수 있는 도구로서 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI)를 들 수 있다. CDI는 미국의 글로벌 개발센터(Center for Global Development, CGD)가 2003년 소개한 원조 평가 도구로서 현재까지 22개 선진공여국을 대상으로 매년 그 결과가 발표되고 있다. CDI는 대외원조, 무역, 투자, 이주, 환경, 안보 및 기술의 7가지 분야에서 선진국의 국내외 정책이 개발도상국에 미친 영향 정도를 수치화하며, 각 분야의 점수의 평균을 도출하여 개발공헌도를 보여준다.[33] CDI의 평가 분야와 세부평가항목은 다음 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> CDI 평가 항목

분야	세부 평가 항목
원조	· 정부원조/GDP · 구속성원조/총 원조 · 선별성 selectivity · 비확산 프로젝트 · 자선사업을 위한 세금 인센티브 · 세금수입/GDP
무역	· 개발도상국 의류에 대한 관세 · 개발도상국산 쌀에 대한 관세 · 개발도상국산 밀에 대한 관세 · 개발도상국산 옥수수에 대한 관세 · 개발도상국산 설탕에 대한 관세 · 개발도상국산 쇠고기에 대한 관세 · 개발도상국산 기타 육류에 대한 관세 · 개발도상국산 유제품에 대한 관세 · 무역 왜곡 농업보조금 · 제품 수입
투자	· 정치적 위험부담 보험 · 이중과세방지 · 부패척결 · 해외투자에 대한 기타 지원 · 유가증권 투자 활성화

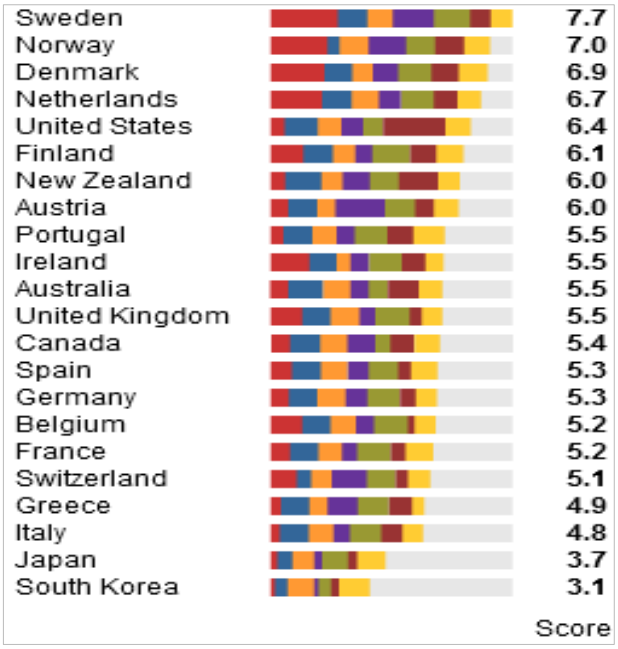
33) CGD. 2001. The Commitment to Development Index: 2011 Edition. Center for Global Development. 3.

분야	세부 평가 항목
이주	· 비숙련 거주민의 수적변화 · 최근 개발도상국 이주자의 유입 기록 · 개발도상국 출신의 학생 · 개발도상국가 출신 학생들에 대한 등록금 · 수락된 난민 및 망명 신청
환경	· 온실가스 배출 및 화석 연료 생산 · 경제성장 - CO2 배출 증가 · 휘발유 세금 · 오존층 파괴하는 화학물질의 사용 · 기후변화에 대한 교토의정서 비준 · 어업 보조금 · UN 어업협정 비준 · 생물다양성 협약 참여 · 열대 목재 수입
안보	· UN 평화유지 예산에 대한 기여 · UN평화유지 작전에 대한 인력공여 · 비UN 평화유지 및 인도주의적 중재에 대한 인력 공여 · 해군 함대 국제 무역 항로 배치 여부 · 비민주적, 군국주의적 정부에 대한 무기 수출
기술	· 연구개발에 대한 정부 지출 · 사적 R&D에 대한 세금보조금 · 새로운 식물 및 동물 변종 특허 불허 · 소프트웨어 혁신의 특허범위 제한 · 양자간 무역 협약에서 지적재산권 연장 · 암호화시스템을 파괴하여 복사를 용이하게 하는 기술을 범죄로 규정 · 데이터베이스의 저작권 허용 · 사용되지 않는 특허 취소 · 긴박한 사회적 요구사항을 충족하기 위해 특허권자로 하여금 면허 부여 강제 · 특허 어플리케이션에 대한 도전 허용 · 연구목적으로 특허 예외 제공

출처: CDI 2011. http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/
(검색일: 2011년 12월 13일)

한국은 가장 최근 실시된 2011년 CDI에서 최하위를 차지하였다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 네덜란드가 상위권을 차지하였으며, 일본은 한국과 함께 하위권에 위치한다. 상위 4개국은 무엇보다 원조부분에서 다른 국가들보다 성과가 좋은 것으로 나타나며, 스웨덴과 노르웨이의 경우 난민을 포함한 개발도상국으로부터의 이민에 대해 개방도가 높다는 점이 특이사항으로 언급된다.[34] CDI는 비록 여러 분야를 다루고 있기는 하지만, 그 범위와 항목이 한정되어 있으며, 측정 방식에 대한 타당성 논란이 있다.

<그림 2-3> 2011년 개발공헌지수(CDI)



출처: 2011 CDI. http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/
(검색일: 2011년 12월 13일)

개발을 위한 정책일관성은 시간이 흐르면서 점점 그 범위가 확대되어왔으며, 개발목표 달성을 위한 주요 요소로 강조되어 왔다. 현재 국제사회에서 통용되는 정책일관성의 개념은 <표 2-1>의 네 가지 유형을 모두 포함한다. 그러나 본 연구는 두 번째 유형인 '국내 정책일관성'에 초점을 맞추고자 한다. 이 유형은 국내의 원조정책과 비원조정책 간의 정책일관성을 의미한다.

한국의 경우 원조추진체제의 분절화 현상이 첨예한 이슈로 다루어져 왔기 때문에 자칫 정책일관성을 '원조정책 내의 일관성'에 국한시켜 이해하는 경향이 있었다. 그러나 현 국제사회의 정책일관성 논의가 원조-비원조정책 간의 일관성 수준에서 이루어지고 있고, 국가 수준의 정책일관성 현황을 검토하는 DAC 동료검토에서도 그러한 만큼, 한국 정부의 개발을 위한 정책일관성 현황 분석을 위해서는 국내 원조정책과 비원조정책 간의 일관성에 집중하고자 한다.

34) CGD. 2011. 2011 Commitment to Development Index Is Out. Global Development: Views from the Center. http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2011/11/2011-commitment-to-development-index-is-out.php (검색일: 2011년 12월 13일)

제3장 무역분야의 정책일관성

1. 개념정의

무역은 개발도상국의 경제성장을 이끄는 유일한 수단은 아니다. 무역정책의 개혁 또한 다른 여러 분야의 거시적 구조적 개혁과 함께 이루어지기 때문에 무역정책 자체의 영향을 평가하기란 어려운 일이다.[35] 그러나 세계시장경제에서의 무역과 경제적 개방성은 장기적 관점에서 개발도상국의 일자리 창출과 경제적 번영 달성에 중요한 역할을 한다고 여겨진다. 국가개발전략과 일치하는 다양한 정책들과 함께 개발도상국은 무역을 통하여 빈곤감소의 목적과 MDGs 달성에 필요한 자원을 마련할 수 있기 때문이다.[36]

2002년 국제사회는 UN 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)를 통하여 MDGs를 포함한 국제개발목표 달성을 위하여 자원(financing for development)을 마련하고, 파트너십을 구축하고자 합의를 이루었다.[37] 본 회의에서 포괄적인 국가개발전략을 채택·실행하는데 소요되는 개발재원을 위하여 강조한 내용은 <박스 3-1>과 같다. 공여국과 파트너 국가간의 무역은 단순히 국가간의 상품과 서비스의 교환을 넘어서 빈곤감소를 포함한 개발목적을 달성하기 위한 중요한 요소로 여겨지고 있다.

<박스 3-1> 개발을 위한 재원

① 개발을 위한 국내 재정자원 동원
② 개발을 위한 국제 재정자원 동원(해외직접투자 및 기타 민간자본)
③ 개발을 위한 동력으로써의 국제 무역
④ 국제재정·기술협력 증진
⑤ 외부부채
⑥ 국제금융·재정·무역시스템의 일관성 강화

출처: United Nations. 2003. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. New York: United Nations.

35) OECD. 2001. the DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity for Development. Paris: OECD. 25.
36) EU. 2009. EU Report on Policy Coherence for Development. EU. 24-25.
37) United Nations. 2003. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. New York: United Nations.

그러나 개발목표를 달성하기 위하여 무역을 활용하자는 긍정적 취지가 표명되고, 세계 무역자유화와 선진국들의 특혜 시장 접근이 부여됨에도 불구하고 실제로 많은 개발도상국과 최빈국들은 공급능력 및 무역 역량 부족 등의 이유로 무역으로부터 혜택을 제대로 누리지 못하고 있는 경우가 많다. 또한 무역에 알맞은 체제를 구축하기 위해 수반되는 상당한 추가적 비용이 개발도상국에 부담되고 있다는 비판이 있다.

OECD는 '원조'와 '무역' 정책의 관계의 복잡성을 설명하면서 각 정책이 상대에게 끼치는 영향을 분석했다. 우선 원조가 무역에 미치는 영향을 살펴보자면, 만약 원조가 무역역량강화를 위한 목적으로 활용되어 개발도상국의 공급조건을 발달시키고 수출을 확대시킬 수 있음과 동시에 파트너국가의 수출을 억제할 수 있는 기제로 작동할 수도 있다.

무역이 원조에 끼치는 영향 또한 두 가지로 나뉜다. 무역의 증대가 파트너국가에 부족한 운송 인프라 등의 공급 제약에 압력을 줄 수 있는데, 그 문제를 해결하기 위하여 공여국에서 파트너국가에게 '원조'의 형태로 도움을 제공하도록 압력이 가해지고, 결국 양국가 간의 원조 증대로 이어질 수 있다. 그러나 만약 무역을 통하여 경제적 번영이 이루어지고 임금인상이 실현된다면 국가 간 원조규모는 축소되게 된다.[38] 이렇듯 원조와 무역은 단순한 대체재가 아니며, 궁극적인 개발목표를 달성하기 위해서는 보다 세밀하고 구체적인 정책고안이 요구된다.

이러한 맥락에서 무역분야의 정책일관성 추진은 개발도상국 경제가 국제시장에 통합되고, 이를 통해 개도국 내에서의 발전과정을 가속화할 수 있는 국제개발환경을 창출하기 위한 것이라 할 수 있다.[39] 그러나 무역분야에서의 정책일관성은 개발도상국의 정책에 바람직한 정책 환경을 조성하고자 하는 것이기 때문에 종종 공여국 내 정책과 충돌할 가능성이 있다.

개발도상국에 친화적인 무역정책을 추진하겠다는 의지와는 달리 여전히 높은 관세, 무역장벽, 까다로운 환경 및 위생기준, 지적재산권, 특혜협정 등 개발의 관점에서 벗어나는 사례가 종종 발견된다. 그동안 공산품에 대한 관세 인하의 측면에서 상당한 성과를 이루었지만 섬유, 의복, 가죽 등 개발도상국의 경제발전과 직결되는 산업재에 대해서는 여전히 높은 관세가 부과되고 있다.[40]

---

38) OECD Development Center. 2006. Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development. policy Brief No.28. 15-16.

39) KoFID. 2011. Issue Brief 3호; 개발을 위한 정책일관성 (PCD): 이슈와 과제. KoFID. 2.

40) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. KIEP. 209-210.

구체적인 사례로 선진공여국의 농업보조금 정책이 파트너 국가의 농업 수출에 부정적인 영향을 미치는 경우를 들 수 있다. 1990년대 중반 국제 면화가격 급락의 주원인으로 미국의 면화 보조금이 지목되었는데, 당시 미국, EU 및 중국은 자국에 면화보조금을 제공하여 면화생산이 주요 생계수단인 서아프리카 국가에 심각한 영향을 미쳤다. 미국에서 면화를 생산하는데 드는 비용은 부르키나파소 같은 국가에 비해 3배가 넘지만 미국 정부의 면화 보조금에 힘입어 미국의 면화가 시장경쟁력을 유지할 수 있었고, 이러한 정책이 서아프리카 면화 생산국에 끼친 손실은 3억 달러 이상으로 추정된다. 네덜란드는 이 문제에 대해 'EU 면화 레짐' 개혁을 요청하여 면화 생산과는 상관없이 EU의 보조금을 유지하도록 하여 65%의 디커플링[41]이라는 성과를 이끌어내었다.[42]

<표 3-1> 무역정책의 비일관성 사례

분야	사례
관세	· 개발도상국에의 높은 관세 및 무역장벽 - 섬유와 의류에 높은 관세 부과(미국, 캐나다), 농산물에 높은 관세 부과(EU, 일본) · 경사관세(tariff escalation)[43] 경향 - 제품의 가공 정도가 높아짐에 따라서 관세율(關稅率)도 높아지는 관세구조 유지
기준	· 수입품에 대한 보건, 안전 및 환경에 대한 까다로운 기준 요구 - Product Content Requirements, 위생 및 식물위생조치(Sanitary and phyto-sanitary Measures, SPS), 의무 혹은 자발적 라벨링, 포장 및 재활용 규정 등의 환경 기술적인 규제 등
무역관련 지적재산권	· 혁신을 촉진하고 국내산업을 보호하기 위한 국제 특허권 - 약품과 같이 필수적인 상품에 대한 개발도상국의 접근이 어려움.
개도국 특혜 대우	· 선진국의 무역정책과정에서 개발도상국에게 특혜를 제공하는 제도 도입 고려가 필요. - 일반특혜관세제도(Generalized system of preferences, GSP), 반덤핑국제협정(International Agreements on Anti-dumping)[44]

41) 동조화(coupling)의 반대 개념으로 한 나라 또는 일정 국가의 경제가 인접한 다른 국가나 보편적인 세계경제의 흐름과는 달리 독자적인 경제흐름을 보이는 현상을 일컬음.

42) Frederik haver Droeze. 2008. Policy Coherence for Development: The world beyond aid. The Hague: Ministry's effectiveness and quality department(DEK). 167; Kofid. 2011. "개발을 위한 정책일관성 (PCD) 이슈와 과제." Issue Brief』 3호, 3.

43) 개도국의 경우 단순히 가치가 낮은 원자재를 수출하는 것 보다 가공과정을 거쳐 가치가 높아진 제품을 생산할 수 있어야 향후 수출경쟁력을 키울 수 있다.

44) 반덤핑관세(Anti-dumping duties)는 수출국의 기업이 시장점유율 확대를 목적으로 부당하게 낮은 가격으로 수출, 수입국의 산업이 피해를 보았을 때 수입국 정부가 정상가격과 부당염가 가격의 차액만큼 관세를 부과하는 것을 말한다. 그러나 반덤핑관세는 그 명분과 달리 최근 선진국들이 부당염가 가격판정의 자의성을 이

출처: OECD. 2005. the Development Dimension: Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 105.

이처럼 공여국의 무역정책은 개발도상국의 발전을 도모하겠다는 취지와는 달리 자국의 산업을 보호하려는 정책과의 충돌로 인해 개발도상국의 생산과 수출에 악영향을 초래할 수 있다.[45] 본 연구에서 다루고자 하는 '무역분야의 정책일관성'은 공여국의 무역정책이 국내의 여러 정책분야와 궁극적인 개발도상국의 빈곤감소라는 개발목표에 대한 합의를 이루어 진행하는 것을 말한다. 이것은 '무역을 위한 원조(Aid for Trade)'와는 다른 의미로 이해된다. 다음 <박스 3-2>와 <그림 3-1>은 각각 무역을 위한 원조의 개념과 유형을 보여준다.

<박스 3-2> 무역을 위한 원조 (Aid for Trade)

○ 무역을 위한 원조는 개발도상국을 위한 무역관련 지원책이라 할 수 있다. 개도국의 무역을 돕는 지원, 또는 특별히 무역협정을 통해 얻는 혜택을 제고하기 위한 다양한 지원을 포함한다.[46] OECD와 WTO는 무역을 위한 원조의 분야를 무역정책 및 규범, 무역개발, 무역관련 인프라, 생산역량 강화, 무역관련 조정 및 기타 사항으로 구분한다.

○ 즉, 무역을 위한 원조는 좁은 의미(무역관련 기술원조) 혹은 넓은 의미(인프라구조, 공급측면 제약)에서의 개발도상국의 무역역량을 증가시키는 것을 목적으로 하는 무역관련 지원책으로 이해할 수 있으며, 이는 원조와 무역이 보완재라는 아이디어를 전제로 이루어진 것이다.

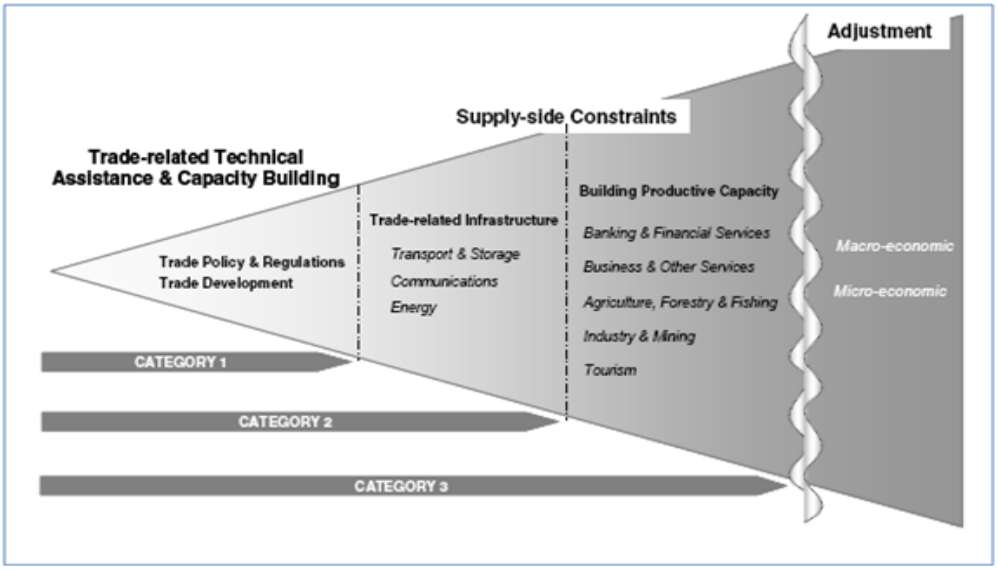
출처: OECD. 2006. Aid for Trade: Making it Effective. Paris: OECD. .33.

용, 개발도상국에 대한 수입규제책으로 남발하고 있어 문제가 되고 있다.

45) OECD. 2011. Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions. Paris: OECD. 3.

46) 최민경. 2008. '무역을 위한 원조(AfT)'를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안. 한국국제협력단. 67-69.

<그림 3-1> 무역을 위한 원조 유형



출처: OECD. 2006. Aid for Trade: Making it Effective. Paris: OECD. 33.

'무역분야의 정책일관성'과 '무역을 위한 원조'는 모두 무역을 통하여 개발목표를 이루고자 한다는 점에서 공통점을 가진다. 또한 '무역을 위한 원조'에서 종종 장애물로 작용하는 원산지규정(Rules of Origins, ROO), 위생 및 식물위생조치(SPS), 긴급수입제한조치(Safeguard)등의 비관세 장벽들은[47] '정책일관성' 측면에서도 비일관성 사례로서 다루어지는 부분이기 때문에 자칫 상이한 두 개념에 대한 혼란이 발생할 수 있다. 그러나 '무역을 위한 원조'에서의 무역정책은 수원국의 정책이며, '무역분야의 정책일관성'에서 논의 대상이 되는 무역정책은 공여국의 것임을 명시할 필요가 있다.

47) OECD Development Center. 2006. Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development. policy Brief No.28. 15-16.

<그림 3-2> 무역분야의 정책일관성



출처: OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 40을 바탕으로 재구성

<그림 3-2>에서 보듯, '무역분야의 정책일관성'은 국내 무역에 관련된 다양한 정책들, 즉, 국제무역협상, 관세, 비관세장벽, 상품 및 서비스기준, 원산지규정, 보조금, 반덤핑레짐, 무역특혜협정 등이 궁극적인 개발목표와의 충돌과 모순 없이 일관성을 유지하는가를 연구대상으로 삼는다. 자칫 AfT와 그 개념이 혼동될 수 있지만, 개발도상국의 무역역량강화를 위한 'AfT'와 이상적인 개발의 관점에서의 무역분야 정책 추진을 등치시킬 수 없다. '무역을 위한 원조'와 개발도상국의 이익에 반하는 무역정책이 동시에 진행될 수 있기 때문이다.

2. 전개과정

OECD 회원국들은 개발에 있어 무역의 중요성을 인식하고, 특히 소득향상과 빈곤감소를 가져오는 경제성장을 위한 핵심요소로 무역을 꼽고 있다. 이는 지난 30년 동안 무역성과, 경제성장 및 빈곤감소가 서로 깊은 연관을 가지며 폐쇄된 경제보다는 개방경제 체제에서 경제적으로 더욱 부유하며 생산적임이 증명되었기 때문이다. OECD는 정책일관성

추진 분야 중 하나로 무역을 선정하고 있으며, 무역 자체 뿐 아니라 농업, 어업, 환경 등 다른 분야와의 연관 속에서 무역의 정책일관성에 대한 논의를 진행해왔다.

OECD는 분야를 막론하고 공통적으로 비일관성문제가 제기되는 분야로 무역을 꼽는다. 이는 국내 산업을 보호하려는 목적이 개발도상국의 생산과 수출에 불리한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 즉, 원조정책이 개발도상국에서 (종종 수출중심의) 생산적인 구조개혁을 추진하는 반면, OECD의 회원국들이 추진하는 (무역을 방해하는 국내 보조금) 무역정책은 개발도상국의 수출을 방해하기 때문이다. 물론 그 동안의 국제무역과 개발에 대한 논의의 과정을 거쳐 관세장벽은 점진적으로 WTO 원칙에 의해 감소되었지만, 여전히 비관세 영역, 특히 환경, 보건, 안전 기준 등은 개발도상국이 수출을 통하여 OECD 시장에 진출하는 것을 가로막고 있는 것이 현실이다.[48]

2009년 4월 35개 OECD회원국 및 비회원국과, 세계은행그룹(WBG), 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO)는 시장왜곡 없이 무역재정의 충분한 흐름을 확보하고, 이를 위한 정책을 실행함에 있어 조정된 접근법의 필요성을 인식한다고 선언하였다. 또한 G-20 무역재정 이니셔티브를 지원함에 있어 각 정부와 참여기관에서 행한 방법들에 대한 정보를 정기적으로 교환할 것이며, 중장기 수출 재정(Export financing)의 지속을 확보할 것임을 약속하였다. 이들은 같은 해 11월 또 하나의 선언을 하였는데, 이는 현 금융위기에서 개발도상국들이 수입을 위한 재정에의 접근(assess to financing for imports)을 유지할 수 있도록 G-20 리더들의 요청에 부합하여 국제무역거래를 위한 수출신용지원을 지속하겠다는 내용을 담고 있다.[49]

OECD는 2011년 'Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence'를 통하여 현 국제 경제체제와 경제위기 상황 속에서 각 국가가 추진해야 할 무역분야에서의 정책일관성의 방향을 제시하였다. 무역성과를 높이기 위하여 교육, 노동시장, 사회정책, 생산성과 공급측면역량강화, 지역협력 등을 포괄하는 국내정책의 필요성을 강조한다. 또한 이를 위해서 각 국 정부와 지역기구들의 노력은 물론 '무역을 위한 원조'와 동시에 국제무역발전을 위한 국제협력과 다자간 규정중심의 체제 또한 필수적이라

48) DAC. 2011. Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions. 3 (2011년 9월 19일); OECD Development Center. 2006. Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development. Policy Brief No.28. 15.

49) OECD Council. 2009. Progress Report on OECD's Coherent Approach to Development and Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 17.

고 주장한다. 전 세계적 경제위기를 겪고, 회복단계에 있는 현시점에서는 개발목표에 어긋나지 않는 무역을 하기 위해서는 경제 부양책이나 출구전략으로서의 보호주의 정책 대신 시장개방을 추진해야 한다고 말한다. 또한 원활한 무역과 충분한 무역재정 충당을 위하여 도하 개발 어젠다를 포함한 다자간 무역자유화가 더욱 진전되어야 한다고 제안하고 있다.

OECD가 다른 분야와의 연관 속에서 무역의 정책일관성을 다룬 예로 2010년에 OECD 정책일관성 유닛이 발표한 정책프레임워크에서 엿볼 수 있다. 유닛은 정책입안자들이 농업, 어업, 환경분야에서 개발을 위한 정책일관성을 진행할 수 있는 정책프레임워크를 제시하였는데, 이를 통하여 개발을 위한 정책일관성 평가에 대해 전문성이 없는 정책결정자들이 개발도상국의 발전을 저해시킬 수 있는 정책, 법, 규제를 선별할 수 있도록 하는 가이드라인을 제시하였다.[50]

정책일관성 유닛은 농업, 어업, 환경분야에서의 무역의 정책일관성을 다루면서 관세, 국제상품협정, 무역자유화 및 국제무역협상에서의 개발도상국의 요구에 대한 입장, WTO 협정, 지역무역협정 및 무역편애, 무역분쟁해결, 지역경제통합, 어업 접근 협정 및 가축, 소비 및 영양에 대한 영향, 비무역제재로서의 환경기준, 무역협정과 위험물질의 무역, 환경기술 무역 및 무역관련 지적재산권에 관한 협정(Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPS), 개발-환경-무역의 정책일관성 등의 이슈를 제기하였다. 그 과정에서 각 분야의 무역을 추진하면서 해당 정부가 무역장벽을 완화시키고 관세, 보조금 등에 대해 어떠한 조치를 취하는지, 개발도상국과의 무역에 있어서 각 분야 무역을 촉진시키려고 어떠한 역할을 하며 개발도상국에 대한 혜택을 마련하는지, 또는 개발도상국의 무역활성화를 도모하고자 하는 여러 국제 무역 협정들을 이행하기 위하여 실제로 개발도상국의 발전을 고려하는지 등에 대한 질문들을 던지게 하여 개발의 측면에서 무역 추진을 도모한다.[51]

OECD는 각 정부가 도하라운드의 결과를 포함하여 무역과 투자 보호주의를 거부해야 한다고 권고하고 있다. 실업률 상승과 무역/투자가 수축하는 현 상황에서는 국내 고용 및 국내 기업을 보호하라는 정치적인 압박이 거세지지만, 전 세계적으로 경제적 통합이 심화되어있는 상황에서 아무리 사소하고 무해해 보이는 정책적 변화일지라도 그 영향이 광범위에 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 위기를 탈출하기 위한 보호주의적 정책 실행은 세

50) OECD PCD Unit. 2010. Policy Framework For Policy Coherence for Development. OECD. 4.

51) OECD PCD Unit. 2010. Policy Framework for Policy Coherence for Development. OECD. 11-12, 17-18, 24.

계경제회복을 더디게 하고, 경제상황을 풀기 어렵게 할 수 있다. OECD는 회원국들이 개발도상국의 무역재정의 가용성(the availability of trade finance) 침체를 완화시키고, 무역수준을 유지하는 데에 도움을 줄 개발도상국에 대한 '무역을 위한 원조'를 실행 현황 모니터링을 통하여 지원하고 있다.

EU는 다양한 정책과 이니셔티브를 통하여 개발도상국이 시장개방과 무역을 통하여 이익을 누릴 수 있도록 노력하고 있으며, EU 수준에서 결정된 무역정책은 각 회원국에 적용된다. 국가 수준에서 무역분야 정책일관성을 추진하는 경우는 드물며, 핀란드와 영국의 경우 무역과 개발을 담당하는 부처가 동일할 정도로 개발에 있어서의 무역의 중요성이 잘 인식되고 있다.

EU의 무역분야 정책일관성 추진은 매우 다면적이며 다자간, 지역·양자간, 자율적인 성격으로 구분된다. 2009년 EU의 정책일관성 보고서에서는 무역분야의 정책일관성 현황을 파악하기 위하여 다음 <표 3-2>의 사항들을 점검하였다. 우선 다자간 수준에서의 접근은 WTO 협상을 기본으로 하는데, WTO에서 논의되는 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)와 TRIPS 등의 이슈를 다룬다. 지역 및 양자간 수준은 아프리카, 캐리비안 및 태평양 연안(Africa, Caribbean, and Pacific, ACP) 국가들과의 경제연계협정(Economic Partnership Agreement, EPA), 개발도상국의 지역통합과정지원 등을 지원하는지 등에 대한 논의가 이루어진다. 개별국가 수준에서의 정책일관성은 각 국가의 GSP, 원산지규정, EPA 시장접근규제(Market Access Regulation) 등의 현황을 살펴본다. 이러한 무역정책 추진 이외에도 무역을 위한 원조 확산에 대한 EU의 참여 또한 논의의 대상이 된다.[52]

52) EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council. 23-45.

<표 3-2> EU 무역분야 정책일관성 추진

형태	내용
다자간 협상	· 도하 개발 어젠다(Doha Development Agenda) · 무역관련 지적재산권에 관한 협정 (Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPS)
지역 양자간 협상	· 경제연계협정(Economic Partnership Agreements)
개별국가 자유 레짐	· 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences, GSP) · 원산지규정(Rules of Origin, ROO)
무역을 위한 원조 (Aid for Trade)	· 무역관련 지원(Trade Related Assistance, TRA) · 위생 및 식물위생조치(SPS)
기타	· 기초자원 이니셔티브(Raw Material Initiative) · 공정무역(Fair Trade) · Export Helpdesk

출처: EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. 23-38

3. 평가

무역분야의 정책일관성 평가를 위해 고안된 평가틀은 없다. 그러나 OECD DAC의 동료검토와 EU의 분야별 정책일관성 평가를 참고하여 현황을 살펴볼 수 있다. CDI는 정확한 정책일관성 평가를 위한 도구는 아니지만, 관세, 무역보조금 등 무역분야에서 개발도상국의 개발목표 달성과 반할 수 있는 사례들을 점검할 수 있는 도구가 될 수 있다.[53]

OECD DAC 동료검토의 무역분야 정책일관성 평가는 보통 농업, 어업, 환경 등 다른 분야와의 연계 속에서 이루어진다. 예를 들어, 농업 분야의 정책일관성을 평가하면서 개발도상국과의 농산품 무역을 진행할 때 개발목표에 어긋나는 사항은 없는지를 살펴보는 방식이다. 정책일관성 3주기를 기준으로 무역 평가를 구분해본다면 다음과 같다. 우선, 정치적 의지와 정책 단계에서는 국제 무역기준 준수에 대한 의지, 국내외 무역정책 개혁에 대한 의지, 무역을 포함한 통합된 전략의 여부 등이 기준이 된다. 둘째, 정책 조정과

53) 이외에도 CRS (Creditor Reporting System, 원조목적코드), WTO의 GTAD (Global Trade-Related Technical Assistance Database), WTO 무역평가리뷰 메커니즘 등을 이용하여 선진공여국의 무역분야의 활동을 평가할 수 있다. 그러나 이러한 기준은 정책일관성 맥락에서의 검토는 아니다.

실행 메커니즘 단계에서는 무역을 왜곡시키는 국내정책 실행 여부, 관세, 생산품보조금, 시장접근성의 용이성 등의 현황 등이 핵심 사항이 된다. 셋째, 모니터링, 분석 및 보고 단계에서는 개발도상국이 해당국가와의 무역으로부터 이득을 얻는지, 그리고 WTO의 개발라운드, 무역을 위한 원조, 무역영향평가(Trade Impact Assessment) 등 국제적으로 합의된 규범 실천 여부 및 각 국제규범의 관점에서의 이행 진행 정도 등이 평가기준이 될 수 있다.

아래의 <표 3-3>은 OECD DAC 동료검토와 2010년 OECD 정책일관성 유닛의 '정책일관성을 위한 정책프레임워크(Policy Framework for Policy Coherence for Development)'를 바탕으로 정책일관성 주기에 맞추어 무역분야에서 다루어져야 할 정책일관성 관련 논의를 재구성한 것이다. 향후 무역분야의 정책일관성 평가를 위해서는 아래와 같은 다양한 지표와 기준을 참고할 수 있다.

<표 3-3> 무역분야의 정책일관성 평가항목

단계	DAC 동료검토 (무역)[54]	OECD PCD Unit (무역)[55]
정치적 공약 및 정책	· 국제무역기준 준수에 대한 의지 · 국내무역정책 개혁에 대한 의지	· 구속력 있는 국제협정 승인 및 실행 : 무역분쟁, 상품의존적인 (commodity-dependent) 국가, 무역장벽, 무역블럭, 특별조치
조정 및 실행 메커니즘	· 무역을 왜곡하는 국내정책 여부 · 관세, 생산품보조금, 시장접근성의 용이성	· 관세 · 보조금 · 개발도상국이 원료가 아닌 가공품을 수출하도록 하는 인센티브 제공
모니터링, 분석 및 보고 체계	· 개발도상국이 해당국가와의 무역으로부터 이득을 얻을 수 있는가 · WTO '개발라운드', 무역을 위한 원조(Aid for Trade), 무역영향평가(Trade Impact Assessment) 등 국제적으로 합의된 규범을 따르는가	· 개발도상국 간의 농업무역자유화 증진 · 농업무역기회, 비상호간 무역우위(non-reciprocal trade preferences) · 농업·어업시장의 관점에서 개도국의 지역경제통합을 증진 · 무역의 개발효과를 위한 핵심정책
기타	· 무역에 관한 제도적 구조의 효과성을 어떻게 명확히 할 수 있는가 · 정치, 무역, 개발협력, 이민 등을 포함하는 전체적이고 통합된 전략이 있는가	

54) OECD. 2008. Policy Coherence for Development – Lessons Learned, Policy Brief December 2008. 2 재구성: OECD. 2005. Peer Review of Switzerland. Paris: OECD. 43, 49-53.

55) OECD PCD Unit. 2010. Policy Framework for Policy Coherence for Development. 11-12.

EU는 앞서 살펴본 <표 3-2>의 사항들을 기준으로 현황을 평가한다. 다자간, 양자간, 개별 국가 수준으로 진행되는 EU의 무역정책이 개발도상국의 필요를 충족해주는 방향으로 진행되고 있는지가 평가의 주요 내용이 된다. 보다 구체적으로 각 항목의 평가내용을 살펴보자면 다음과 같다.

다자간 수준의 정책에서는 DDA와 TRIPs가 핵심인데, DDA와 관련해 비농산물시장접근(Non-Agricultural Market Access, NAMA), 무관세무쿼터(Duty-free, quota-free, DFQF), 특별긴급관세(Special Safeguard Mechanism, SSM) 등이 논의 대상이 된다. 또한 지적재산권에 관련한 국제기구 및 국제 논의에서의 EU의 입장과 의지를 통하여 개발도상국의 개발목표를 저해하지는 않는가를 평가한다. 개별국가수준의 GSP제도의 경우 GSP 일반 협정 뿐만 아니라 지속가능한 개발 및 건전한 거버넌스를 위한 특별협정(GSP Plus) 및 최빈국을 위한 특별협정(Everything but Arm, EBA)을 다룬다. 원산지규정(Rules of Origin, ROO)의 경우 GSP, 자율적무역조치(Autonomous Trade Measures), EPA 시장접근규제(EPA Market Access Regulation) 등에서 원산지규정이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴본다.

무역분야의 CDI는 개발도상국의 수출에 대해 부유한 국가의 무역장벽을 측정하는 것에 중점을 둔다. CDI에서 다루는 무역장벽 항목으로는 수입품에 대한 관세 및 국내 농촌을 위한 특별세가 있으며, 이 외에 측정되지는 않은 암묵적인 장벽을 설명하기 위하여 개발도상국으로부터의 수입 비율이 평가된다. 관세의 대상이 되는 품목은 의류, 쌀, 밀, 옥수수, 설탕, 쇠고기, 기타육류 및 유제품이다.[56] 무역장벽 측정은 첫째, 종가관세에 동등한 기준으로(an ad valorem tariff-equivalent basis) 관세, 비관세제재, 국내 생산품 보조금의 영향을 취합하여 평가하는 Aggregate Measure of Protection(AMP)을 활용한다. 그리고 둘째, 기존 AMP에서는 제외되었으나, 개발도상국 수출을 방해하는 농업보조금을 평가한다.[57]

OECD DAC 동료검토, EU의 정책일관성 평가 및 CDI는 무역분야 정책일관성을 완벽히 평가할 수 있는 도구는 아니다. 정책일관성 평가가 현재 정성적인 수준에서 이루어지고 있기 때문에 DAC 동료검토 또한 다분히 기술적인 수준에서 평가가 진행된다. EU 역시 EU 수준 및 개별 국가 수준에서 무역정책을 추진할 때 주요 고려사항이 되는 제도들을 중심으로 그 이행 여부와 진행사항을 평가하는 수준에서 그친다. CDI의 경우 수치화된

56) Center for Global Development. 인터넷주소 <www.cgdev.org> (검색일: 2011년 12월 13일)

57) CGD. 2011. Commitment to Development Index. 17-18.

결과가 도출되기는 하지만, 무역분야의 평가 대상으로 개발도상국의 수출에 대한 선진국의 무역장벽만을 다룬다는 점에서 이 역시 무역분야 정책일관성을 평가하기에는 역부족이다. 따라서 보다 정확한 정책일관성 평가를 위해서 앞서 제시된 DAC 동료검토의 정책일관성 주기를 기준으로 다양한 국내 정책 환경, 정책적 의지 및 개발 관련 부처들과의 정책조정·평가보고 시스템 등의 분석과 함께 기타 OECD 및 EU에서 강조하는 주요 지표 등을 종합하여 활용할 수 있을 것이다.

지금까지 무역분야 정책일관성의 개념과 OECD 및 EU의 추진과정, 그리고 평가수단에 대해 알아보았다. 이를 통하여 개발목표 달성에 있어 무역의 중요성에 대한 합의가 이루어졌고, OECD와 EU에서 다양한 가이드라인과 권고사항이 제시되고 있음을 알 수 있었다. 그러나 현재 이를 정확히 평가할 수 있는 도구는 존재하지 않아 다양한 무역정책과 기준 등을 고려해야 함을 확인할 수 있었다.

2 부

정책일관성의 국제적 동향

2부 정책일관성의 국제적 동향

제4장 OECD DAC 회원국

1. 분석틀

OECD DAC의 23개 선진공여국은 각국 내 부처 간 정책적 조화를 이루어 개발을 위한 정책일관성 목표를 달성하고자 다양한 수준과 형태의 노력을 하고 있다. 본 장에서는 OECD DAC 회원국의 정책일관성 추진 현황을 분석하였다.[58]

<표 4-1> DAC 회원국 정책일관성 추진 분석 틀

단계	유형	
정치적 공약 및 정책	법적 기반	
	정책 문서 (백서 및 계획 등 포함)	
	고위급 선언	
	없음	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실
		외교부
		기타
	부처 간 협의 (비공식)	
	없음	
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	독립적 정부기관
		민간기관
		없음
	보고	의회보고
		정례보고서
		내부보고
		없음

OECD DAC 회원국의 정책일관성 추진 분석은 OECD의 정책일관성 추진 주기에 맞추어 재구성하였다. 우선 첫 번째 '정치적 공약 및 정책'은 정책일관성 추진을 위한 법률적 기반, 정책적 차원에서의 노력, 고위급 선언의 유무로 구분하였다. 여기서의 법적기반은

58) 편의상 EU도 국가로 간주하였다.

일반 개발협력법이 아닌 정책일관성 추진을 위한 법과 이에 동등한 기반을 포함한다. 정책문서는 백서, 정책일관성 정책, 범정부차원의 정책일관성 추진 틀 등을 말한다. 이 외에 정치 고위급 수준에서 개발을 위한 정책일관성 추진을 강조하거나 언급한 경우를 따로 살펴보았다.

두 번째 '조정 및 실행 메커니즘'은 정책일관성 이슈를 전문적으로 다루는 조직의 유무를 기준으로 살펴보았다. 정책일관성 유닛 혹은 공식적인 위원회가 있는 경우는 그 조직의 소속기관에 따라 재분류하였는데, 이는 국무총리실, 외교부 및 기타로 구분된다. 이 외에 비공식적이지만, 정기적 혹은 비정기적으로 부처간 협의를 통하여 개발목표 달성을 위한 노력이 있는 사례를 다루었다.

마지막 '모니터링, 분석 및 보고체계'에서는 국내수준에서의 정책일관성 현황의 모니터링과 보고 시스템을 다루었다. '모니터링'의 경우, 모니터링 수행기관의 유무를 살펴보았다. 조금 더 구체적으로 모니터링 수행기관의 주체를 독립적 정부기관과 민간기관으로 나누었으며, 이러한 기관이 없는 경우는 따로 기재하였다. 두 번째 '보고' 수준에서는 정책일관성 현황에 대하여 의회보고를 진행하는 경우를 최상위 수준으로 두고, 정례보고서 발간을 차순위로 두었다. 정례보고서 발간에는 일반 개발협력에 대한 보고서 내에서 정책일관성 이슈를 다루는 것과 정책일관성만을 중심으로 다루는 보고서가 모두 포함되었다. 내부보고는 외무부, 원조기관 등 개발 원조를 담당하는 기관 내에서의 정책일관성 관련 보고를 말한다.

OECD DAC 회원국 정책일관성 개관을 위하여 참고한 자료는 각 국의 DAC 동료검토, 백서, 정책보고서 등의 문헌 자료와 각국 외교부, 원조기관에서 발간한 자료 등이다. 보다 자세한 국가별 사례는 본 연구서의 부록으로 첨부하였다. 본 연구는 이렇게 제시된 자료를 바탕으로 DAC 23개 회원국의 정책일관성 추진 패턴을 분석하고, 한국에의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. OECD DAC 회원국 정책일관성 분석

가. 정치적 공약 및 정책

유형	국가	명칭	설명	비고
법적 기반	독일	Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries; GGO (2000)	다양한 연방정부의 원칙과 조직 규범을 공유하며, 협력절차와 입법절차를 정리함	헌법(German Constitution)과 Coalition vision statement(1998)에서도 정책일관성을 강조함[59]
	스웨덴	Policy for Global Development(PGD) (2003) *	스웨덴의 정책일관성을 다루는 첫 법안이자 정책으로, 국내정책 담당 부처와 국제문제 담당 부처 모두 정책일관성 원칙에 입각해 국내외 정책을 고려할 수 있게 함[60]	
	포르투갈	Law on policy coherence for development (2010) *	PCD를 위한 법으로서 2010년 포르투갈 각료회의에서 승인함	국내외 정책의 파트너국가에 미치는 영향을 고려하고, 부처간 조정 메커니즘과 PCD 모니터링 강화목적을 가지고 있음
정책 문서 (백서 및 계획 등)	그리스	Athens Migration Policy Initiative (AMPI) (2002)	그리스 외무부와 이민정책연구원(Migration Policy Institute)이 공동으로 이민정책에 대한 혁신적인 논의들을 유럽정책의 장까지 발전시키기 위해 만듦[61]	이주 및 인신매매 분야에서의 PCD 추진
	스웨덴	Global Challenges (2008) *	6개의 국제적 이슈(억압, 경제적 소외, 기후변화 및 환경보호, 이주, 전염병 및 기타 건강 위협 요소, 분쟁과 취약기반)에 대해 부처 간 공통의 목표를 공유하고, 어떤 노력을 해야 하는지 제시함[62]	
	덴마크	Freedom from Poverty, Freedom to Change (2010) *	부처마다 새롭게 입안되는 정책이나 계획들에 관여하고 있으며, 개발과 관련된 사안이 체계적으로 정책일관성을 갖출 수 있도록 영향을 미침[63]	덴마크 외교부가 DANIDA를 통하여 발표함

유형	국가	명칭	설명	비고
	독일	· Poverty Reduction-a Global Responsibility: Program of Action 2015 (The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide) (2001) * · 14가지 정책일관성 어젠다 (2005)[64] *	PA 2015는 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 하는 것을 강조함	· 부처간 Coalition Agreement(2009) · BMZ의 PCD 우선분야 (2010 Peer Review) · EU의 European Consensus on Development 등이 있음
	스페인	International Development Cooperation Act (Article 4; 1998 law)[65] (1998)		이 법을 근간으로 2005-2008 Master Plan이 나옴
		2005-2008 Master Plan (2005)	국제적 합의에 따라 PCD가 성취돼야 하며, 다른 부처들의 역할과 분야의 상호 이해가 이뤄져야 한다고 강조함	
	프랑스	· Loi de Finances(organic law governing budget preparation; LOLF)', 'Document de Politique Transversale(DPT) (2006)	PCD에 대한 정치적 의지를 언급함[66]	Cross Cutting Policy Document(Document de Politique Transversale; DPT) (2008)
	호주	AusAID 백서	정책일관성과 범정부적인 접근에 대한 호주의 인식과 그 중요성에 대해 언급되어있음	
	영국	Building Our Common Future (2009 백서), Public Sector Agreement (PSA)	개발협력정책백서 및 범정부적 정책프레임워크를 통하여 정책일관성에 대한 의지표명 및 실행 추진	의회수준에서 PCD의 중요성 강조함[67]
	네덜란드	the policy letter of March 2011	2006년 이후 모든 주요 정부 정책문건에서 PCD에 대한 의지 강조하고 있음[68]	
	아일랜드	White Paper on Irish Aid (2006)	2006년 처음으로 발간된 아일랜드의 원조 백서 'White Paper on Irish Aid'는 파트너십, 주인의식, 투명성, 효과성, 지속가능성과 함께 PCD의 중요성과 원칙들을 강조함[69]	
	이탈리아	Aid Effectiveness Action Plan (2009)[70]	이탈리아 외무부 내 개발협력청(DG for Development Cooperation; DGCS)이 다른 정부 부처와 PCD에 대한 정보를 공유할 수 있게 만듦	· European Consensus on Development (EU 2005) · Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (OECD 2008)

유형	국가	명칭	설명	비고
	프랑스	· Cross Cutting Policy Document (Document de Politique Transversale; DPT) (2008)	개발 지원을 통해 세계적 공공재를 증가시키고, 남북 공통의 관심을 강화하는 것을 강조함	
	EC	· European Consensus on Development (2005)[71] · Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013 (2010) *		다양한 분야에서 비원조정책이 MDGs를 달성하는 데 개도국에 미치는 영향이 크다고 강조함[72]
	노르웨이	백서 Climate, Conflict and Capital (2008)	정부가 모든 정책이 개발친화적이 되게 할 것과 매년 이에 대한 보고를 할 것을 명시함. 구체적인 가이드라인은 제시하지 않음	백서 Fighting Poverty Together(2003-2004)에서 처음으로 정책일관성의 중요성을 언급
	캐나다	Canada's Performance(2006)	빈곤감소의 중요한 수단으로 정책일관성을 언급하고 있으나 현재까지 구체적인 수행에 대해선 명확히 나타내지 않고 있음.	
	스위스	North-South Guidelines(1994)	1994년에 연방평의회에 의해 채택된 것으로 개도국과 스위스의 정치적, 경제적, 사회적 관계의 총제적인 것과 관련한 개발 접근에 대한 비전을 나타냄	
	오스트리아	Three Year Programme on Austrian Development Policy 2010-2012 (2010)	오스트리아 개발정책프로그램 계획으로 다자간개발정책, 양자간 개발협력, 원조효과성, 개발커뮤니케이션 및 교육 등과 함께 정책일관성을 다루고 있음. 특히 안보, 환경 및 민간영역 분야와의 정책일관성에 집중하고 있음[73]	
	핀란드	Development Policy Programme 2007	중장기 개발협력정책 계획	
	벨기에	NGO-정부 협약 2009 DGDC 메모랜덤	NGO의 로비에 의해서 작성되었으며, PCD 중요성을 강조하고 있음. 그러나 약한 편임	시민사회의 역할 두드러짐
고위급 선언	미국	-		2010년 대통령 정책명령(Presidential Policy Directive, PPD)은 개도국에 영향을 미치는 '국내 정책 변화로 인한 개발 영향의 평가'가 고려될 것이라고 진술하여, 향후 국내외 정책

유형	국가	명칭	설명	비고
				의 체계적 조사가 이루어질 것을 시사하고 있음
	룩셈부르크	정치 고위급 수준에서의 정책일관성 중요성 언급		2004년 국민회의에서 당시 협력 및 인도주의 부 '의 장관이 PCD의 중요성을 언급함
없음	뉴질랜드	-		· PCD에 대한 최고위의 공식적인 정책보고가 없음 · 2006년 NZAID는 PCD개선을 위한 6가지 우선순위분야를 포함하는 액션 전략을 개발함
	일본	-		ODA헌장, 중기정책에서 일관된 ODA 정책제고를 위한 기본내용을 담고 있으나, 원조와 비원조정책에 대한 가이드라인은 제공되고 있지 않음

*표시는 정책일관성만을 독립적으로 다루는 항목임을 표시

59) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.
60) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 26.
61) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 38-39.
62) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 24.
63) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.
64) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 48.
65) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 27.
66) OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD. 33.
67) OECD. 2010. DAC Peer Review: the United Kingdom. Paris: OECD. 39-41.
68) OECD. 2006. DAC Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD; OECD. 2011. Peer Review of the Netherlands. Paris:OECD. 34
69) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 31.
70) OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD. 38-39.
71) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 25.
72) European Parliament Council Commission. 2006. The European Consensus on Development. Official Journal of the European Union 2006/C 46/01. 6.
73) Austria Federal Ministry for European and International Affairs. 2010. Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2010-2012.

정책일관성의 1단계, 정치적 공약 및 정책 현황을 살펴보기 위하여 첫째, 법률적 기반, 둘째, 정책문서를 통한 정책적 접근, 셋째 정치 고위급 수준에서의 정책일관성 준수에 대한 의지를 표명하는 것으로 구분하여 각 국의 사례를 조사하였다.

정책일관성에 대한 가장 강력한 정부의 정치적 의지는 법률적 기반 구축에서 드러날 수 있을 것이다. DAC 회원국 중 많은 국가들이 개발협력 관련법을 제정하고 있으나, 정책일관성을 목표로 한 법적 기반은 소수의 국가에만 존재한다. 독일, 스웨덴, 포르투갈이 그 예인데, 이들 국가의 법은 자국의 국내외 정책이 조화롭게 실행되는 것을 목적으로 하며, 그 기준 중 하나로 정책일관성을 고려하고 있다.

독일은 헌법과 2000년 개정된 정부부처간 절차에 대한 공동규범(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries, GGO)을 통하여 다양한 분야의 정책들이 일관성 있게 조화를 이룰 수 있도록 법적 체제를 구축하고 있다. GGO를 통하여 각 정부부처가 담당하고 있는 이슈와 분야에 대해 다른 부처의 발의안과 정책들에 개입할 수 있게 되며, 부처간 위원회 등의 협력을 도모할 수 있게 된다. 국제개발협력을 담당하는 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, BMZ)의 경우 다른 부처들의 발의안이 개발정책에 준수하는지를 감시할 수 있는 권한을 가지고 있어 개발목표를 다른 정책에도 투영할 수 있도록 되어있다.[74]

스웨덴은 2003년 의회인준을 통하여 '국제개발정책(Policy for Global Development, PGD)을 마련하여 국내외 정책의 중심에 정책일관성이 고려될 수 있는 법적 기반을 마련하였다.[75] PGD는 각 부처가 책임감을 공유하여 평등하고 지속가능한 개발을 할 수 있도록 하는데, 이러한 합의를 위하여 '스웨덴 국제 개발정책 의회 위원회 (Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy)' 등 다양한 공공부서의 노력이 있었다.[76]

포르투갈은 2010년 DAC 회원국 중 처음으로 '정책일관성에 관한 법(law on policy coherence for development)'을 제정하였다. 이 법은 ① 국내외 정책이 파트너국에 부정정인 영향을 미치지 않도록 하기 위한 정부의 의지를 공식화하고, ② 정치적, 기술적 수준에서의 부처 간 조정 메커니즘을 강화하고, ③ 2년마다 범정부차원의 보고서를 통해 정책일관성 모니터링 강화를 목적으로 한다.[77] 동 법률의 영향과 실천성과에 대한 평가

74) German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO). 48.

75) OECD. 2005. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 39-40.

76) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 26.

는 아직 이루어지지 않은 상태이다.

반면 법률적 기반은 아니지만 DAC 회원국 상당수가 개발협력 관련 백서나 개발협력 정책 등 정책적인 접근을 통하여 정책일관성을 추진하고 있다. 이러한 정책적 차원의 메커니즘은 각각이 포괄하는 범위나 성격 등에 따라 다양한 양상을 보인다. 본 연구는 '정책문서'로 분류되는 사례를 범정부적 차원의 정책기조와 개발협력 백서 및 문서를 통하여 정부의 인식과 의지를 표명하고 있는 경우로 재분류하였다. 정책문서를 통하여 정책일관성을 추진하고자 하는 국가들의 경우 정책문건에 나타난 정부의 의지가 이에 상응하는 실천을 위한 정책 고안으로 이어지는 경우도 있으나, 단순히 정책일관성의 중요성을 언급하는 규범적 수준에 그치는 국가들도 있다. 또한 정책적 노력이 특정 주제 혹은 분야에 집중되어 있기도 하다. 그러나 이러한 접근법들은 서로 배타적이지 않으며 동시에 여러 단계의 정책적 노력이 이루어지기도 한다.

우선, 범정부적 차원에서 정책일관성을 추진하고 있는 국가로는 영국, 독일, 스웨덴, 스페인이 있다. 이들 정책은 다양한 분야의 정책들이 개발목표를 침해하지 않고 조화를 이룰 수 있도록 방향을 제시하는 성격을 지닌다.

영국은 범정부차원의 정책 프레임워크인 Public Sector Agreements(PSA) 프레임워크에 위의 우선분야를 반영하였다. 영국정부가 전략적 목표를 설정하고 명확한 우선순위 어젠다와 정책목표달성기한을 결정하여 진행하는 것으로, 정부정책간 일관성을 강화시킨다. 서른 개의 PSA 중 세 가지가 빈곤감소, 기후변화, 분쟁에 포커스를 맞추고 있으며, 목표달성을 위한 정부부처간 협력을 위한 방안이 제시되어 있다. 이러한 맥락에서 PSA는 영국정부의 정책일관성 추진을 위한 정책적 도구이자 조정메커니즘이라고 할 수 있다.

예를 들어 빈곤감소(PSA 29) 달성을 위해서 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)에게 주도적인 역할이 주어지며, 외무성, 에너지 및 기후변화부, 환경식품농무부, 재무부(Her Majesty's Treasury, HMT), 국방부가 함께 동참하도록 방향이 설정되어있다. 외무성은 정부기관, 국제기구, 민간영역 및 시민사회와의 협력을 통하여 개발목표를 달성할 수 있도록 하며, 환경식품농무부는 DFID와 함께 국가수준에서 효과적인 환경거버넌스 및 역량강화를 추진하고 자연자원이슈에 기여하도록 권고하고 있다.[78]

독일은 2001년 정책일관성에 관한 합의문인 '빈곤감소 행동계획 2015(Poverty Reduction:

77) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD. 36.

78) OECD. 2010. DAC Peer Review: United Kingdom. Paris: OECD. 39-41.

a Global Responsibility Program of Action 2015, PA 2015, PA 2015)'를 발표하였는데, PA2015는 독일과 EU, 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이루어져야 하는 것을 강조하고 있다. 빈곤감소 전략의 하나로 정치적으로 합의된 전략안건들을 이루기 위해 일관된 개발정책들을 국내 및 국제파트너십을 통해 꾀하고자 특히 개발교육 및 인지제고 강화를 위한 시민사회와 대중의 참여를 중시한다. PA2015에 '정책일관성'이라는 용어가 정식적으로 사용되지는 않았지만, 개발협력을 위한 범정부적 접근의 중요성을 인지하고 정책교서를 발표한 것으로 의미를 지니고 있다고 평가된다.[79]

개발협력 백서, 계획, 문서 등을 통하여 정책일관성에 대한 정부의 의지를 표명하는 국가로는 네덜란드, 덴마크, 벨기에, 스위스, 오스트리아, 프랑스, 핀란드, 호주, 노르웨이, 아일랜드, 이태리, 캐나다 등이 있다.

DAC 동료검토에 따르면 네덜란드는 오랜 기간 동안 모든 정부정책에 걸쳐 개발정책을 지지하고, 적어도 저해하지 않는 방향으로 정책일관성을 추진해 온 것으로 평가되고 있다. 네덜란드 정부는 2003년 Mutual Interests, Mutual Responsibilities, 2006년 Our Common Concern, 2010년 the Policy Letter of October 2010 등 정부의 핵심 정책문건에서 지속적으로 정책일관성에 대한 범정부적 의지를 표명해왔다.[80]

덴마크 외교부는 2010년 덴마크 국제개발청(Danish International Development Agency, Danida)을 통하여 개발협력전략문건인 'Freedom from Poverty, Freedom to Change'를 발표했다. 이것은 덴마크가 개발협력을 위한 정책일관성을 제고하기 위해 처음으로 발표한 선언으로, 개발목표가 좀 더 높은 수준에서 공유되고 시너지를 발휘할 수 있도록 덴마크 정책과 정부부처 사이의 연대 강화를 목적으로 한다. 특히 기후변화와 안보 등 사안별 개발이슈에 대해 범정부적 접근을 통해 정책일관성을 이루고자 한다.[81]

핀란드는 2004년 정부결의안에서 개발정책이 개발도상국에 영향을 미치는 개발협력 및 정부정책의 모든 분야의 일관된 활동이라고 인식하며, 정책일관성을 위한 조정자로서의 역할을 강조하였다. 그 동안 중장기 개발협력 정책인 'Development Policy Programme'을 통하여 개발협력 정책의 원칙으로 일관성, 보완성, 효과성을 꼽았으며, 2012년 2월부터 새로운 'Development Policy Programme'을 시행 중이다. 여기서 핀란

79) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

80) OECD. 2006. DAC Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD. p.44; OECD. 2011. DAC Peer Review: the Netherlands. Paris: OECD. 33.

81) Danida. 2010. Freedom from Poverty, Freedom to Change. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 25, 28.

드 정부는 정책일관성을 위하여 모든 정책분야의 전략과 실행이 빈곤감소와 지속가능한 발전이라는 개발목표를 지지해야 함을 강조하고 있다.[82]

반면 아일랜드, 이탈리아, 캐나다, 스위스의 경우 정책적 기제를 통하여 정책일관성의 중요성을 강조하고 정부의 의지를 나타내고 있지만, 그 실천 방안이 구체적으로 명시되어 있지 않다고 평가된다. 예를 들어, 캐나다의 경우, 2006년 'Canada's Performance' 보고서에서 정책일관성을 다루고 있지만, 이는 MDGs차원에서 빈곤감소의 중요한 수단 중 하나로서 정책일관성을 꼽는 수준이었다.[83] 이들 국가는 정부 부처 전반에 영향을 미치는 정책이나 가이드라인 등을 갖고 있지 않아 단순히 규범적 수준에서 개발을 위한 정책일관성을 언급하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이것이 정책일관성 측면에서의 정부의 의지와 성과를 결정하는 유일한 기준은 아니다.

이 외에도 그리스, 오스트리아, 덴마크, 프랑스처럼 특정 분야에서 특별히 개발목표를 인지하고 정책일관성을 추진하는 국가들도 있다. 그리스의 경우 정부 전반적으로 정책일관성이 잘 이루어지는 국가는 아니지만 이주분야 만큼은 범정부적인 접근으로 다양한 정치적 의지와 정책을 천명해왔다고 평가되고 있다. 2002년 외무부와 이민정책연구원(Migration Policy Institute)이 공동으로 Athens Migration Policy Initiative(AMPI)를 발족하였고, 부처간 위원회를 통하여 이주정책과 관련 부처의 행동지침들을 공유하고 모니터링하고 있다.[84]

미국, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 일본의 경우 정책일관성을 위하여 특별한 정책적 기제를 마련하고 있지는 않다. 그러나 미국과 룩셈부르크는 정부 고위급 수준에서 개발을 위한 정책일관성의 중요성이 공유되고 논의가 이루어지고 있다는 점에서 차이를 갖는다.

미국은 최근 2010년 대통령 정책명령(Presidential Policy Directive, PPD)을 통해 정책일관성의 고려 가능성을 나타냈다. PPD는 현재 정책 메커니즘을 통하여 미국 내 정책의 변화로 인한 개발영향을 고려할 것이라고 언급하였고, 이는 미국의 모든 국내외 정책에 대한 면밀한 조사가 이루어질 것을 시사한다.[85]

룩셈부르크의 국민회의에서는 국무총리, 외무부장관, 협력 및 인도주의 부 장관이 연차보고를 진행하는데, 이는 룩셈부르크의 국제관계가 이와 같은 세 가지 상호보완적인 시각

82) OECD. 2007. DAC Peer Review: Finland. Paris: OECD. 25-27; 핀란드 외교부 http://formin.finland.fi/ (검색일: 2012년 1월 30일)

83) Treasury Board of Canada Secretariat. 2006. Canada's Performance. 52.

84) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 38.

85) OECD. 2011. DAC Peer Review: The United States. Paris: OECD. 33.

에서 다루어짐을 의미한다. 2004년 국민회의에서 당시 '협력 및 인도주의 부'의 장관이 정책일관성에 대한 정치적 공약을 발표하였다.

"남-북 관계의 진전은 정책간의 일관성에도 좌우된다. 정책일관성은 세계화 과정에 절대적으로 필수적인 사회적·인간적 측면을 가져올 수 있게 하는데, 이는 우리가 농업, 무역, 환경, 금융 중 어떠한 정책을 논의하든, 빈곤감소의 목표가 국가적, 유럽적, 전 세계적 수준에서 다루어져야 함을 의미한다." (2004년 국제개발협력 성명. Jean-Louis Schiltz, 협력 및 인도주의 부 장관)

룩셈부르크 정부는 비록 정책적 기제는 없으나, 정부의 규모가 작아 정부 부처간 정기적이고 신속한 대화가 가능하며, 개발에 대한 합의를 이룬 사회적 분위기 덕분에 개발을 위한 정책일관성 측면에서 룩셈부르크 국가정책과 개발협력정책간의 불화합은 극히 드물다고 정부 스스로 평가하고 있다.[86]

벨기에와 아일랜드는 정책일관성 추진 과정에서 시민사회의 역할이 두드러졌다는 특징을 가진다. OECD DAC는 벨기에가 정부 내에서는 정책일관성에 대한 공통된 이해가 이루어져있지 않았다고 평가하였다. 벨기에 정부는 개발을 위한 정책일관성을 단순히 원조정책 내부에서의 조정으로 이해하였으며, 원조-비원조 정책간의 조정 수준에서는 고려하지 않았다. 벨기에 NGO들은 이러한 인식 제고를 위하여 정부 로비를 지속하였고, 2009년 NGO와 정부의 협약 및 DGDC(Directorate-General for Development Cooperation)의 메모렌덤에서 부처수준의 정책일관성 추진이 강조되는 결과를 이끌어냈다. 이 메모렌덤은 NGO-정부간 협약이 이루어지고 6개월 후 DGDC의 장관에게 제출된 것으로, 개발협력과 지속가능한 개발, 무역과 농업, 투자, 금융과 조세, 이주, 안보와 국방과 같은 주요 정책의 정책일관성이 강조되었다. DGDC는 여기에서 정책일관성을 위한 대화의 장을 마련하겠다는 약속을 하였고, 2010년 외무부장관의 정책팀(policy cell), DGDC, NGO를 주축으로 하는 포럼이 발족되었다.[87]

또한 아일랜드 시민사회단체 연합체인 Dóochas가 2008년 국회와 정부를 대상으로 민감한 정책 이슈들의 PCD에 대한 발표를 가진바 있다.[88] 이 발표는 2008년 5월 29일

86) OECD. 2008. DAC Peer Review: Luxembourg. Paris: OECD. 28.

87) OECD. 2010. DAC Peer Review: Belgium. Paris: OECD. 38-39.

88) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 34.

Dóchas의 Helen Keogh 대표가 해외 개발에 관한 공동 국회 하위위원회 (Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development)에 한 것으로[89], 시민사회를 대표해 진정한 빈곤 감소와 정의 구현을 위해서 아일랜드 정부는 범정부적 접근을 해야 한다고 강조하였다. 특히 개발은 원조 정책 그 이상의 의미를 갖고 있기 때문에, 개발을 위한 정부 부처간 위원회(Inter-Departmental Committee on Development, IDCD)를 통해 아일랜드의 대외정책들이 개발 측면에서 고려되고 조정돼야 하는 것은 중요하다고 강조한다. 또한 아일랜드 정부는 아일랜드의 비일관적인 정책 및 영향들을 최소화하고, 시너지 효과를 낼 수 있는 방안을 찾아야 한다고 말한다. 특히 정치적 의지·호응·유효성·투명성·의사결정을 지원하는 연계 등 5가지의 측면에서 정책일관성의 노력을 해야 한다고 강조한다.

89) Helen Keogh(Chairperson, Dóchas). 2008. Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development

나. 조정 및 실행 메커니즘

유형		국가	명칭	설명	비고
조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실	덴마크	조정 위원회(Co-ordination Committee)	부처마다 새롭게 입안되는 정책이나 계획들에 관여	
		독일	수상실(chancellery)	수상실이 조정기구이지만, BMZ가 다른 부처의 발의안을 개발관점에서 감시할 수 있도록 권한을 부여하고 있음	GGO 규범은 BMZ가 다른 부처 발의안 및 정책을 감시할 수 있는 권한을 부여함[90]
	외교부	스웨덴	외교부 개발정책과(Dept. of Development Policy)[91]	20명의 직원이 있으며, 직접적으로 PCD 업무를 하고 있음	・모든 부처에 PCD 담당관(Focal Point)가 있어 PCD에 대한 정보 공유 및 정책 논의가 이들을 중심으로 이뤄짐[92] ・PCD에 대한 부처간 회의가 분기별로 이뤄짐
		네덜란드	Effectiveness and Quality Department (DEC) *	DEC 내의 개발정책 및 일관성 부서가 PCD 담당함	
		핀란드	Development Policy Committee (DPC) *	기존 1979년 외교부 자문위원회 (핀란드와 개발도상국간의 관계를 논의하던)에서 출발, 2003년 현재의 DPC로 변경됨	
		아일랜드	Inter-Departmental Committee on Development((IDCD) *	정부 부처 간 개발에 관한 관점에 대해 일관성을 갖게 하고, 다양한 전문가와 기술 등이 개발원조 프로그램에 잘 활용될 수 있도록 하기 위해 2007년에 설립됨[93]	IDCD는 자문 및 권고 역할이 큼

유형		국가	명칭	설명	비고
		스페인	Inter-Ministerial Commission for International Co-operation[94]	・각 정부 부처간을 조정하는 위원회로, 국제협력국무장관(Secretary of State for International Co-operation, SECI)이 총괄하며, SECI는 외교부와 개발에이전시(AECI) 사이에서 전체적인 조정을 함	・이 외에도 외교부 내 Inter-Territorial Development Co-operation Commission과 Development Co-operation Council이 있음 ・3개의 위원회는 모두 외무협력부에 소속되어 있으며, 정책일관성이 가능하게 하는 중요한 역할을 하고 있음
	기타	EC	EU 개발정책(Development Policy)국	・EU 개발정책국 내에 Coherence of EU Policies for Development, EU Aid Effectiveness부가 있음	PCD Network를 통한 비정기적 회의가 있음
부처 간 협의(비공식)		그리스	이민정책을 위한 부처간 위원회(Inter ministerial Committee)	이민과 관련해 내무부와 지방행정부, 경제금융부, 외무부, 국방부, 노동부, 사법부 등이 참여하는 위원회로, 1년에 2차례 열림[95]	
		덴마크	정부부처 간 위원회들[96](inter-ministerial committees)	정부부처 간 위원회를 통해 사안별 논의가 이뤄짐	Danish Parliament ‘s European Committee, Foreign Affairs Committee, Foreign Policy Committee 등 다양한 위원회에서 무역과 농업 그리고 개발에 관한 통합적인 합의를 만들어내고 있음
			부처 간 워킹그룹(inter-ministerial working group) (외교부) *	Freedom from Poverty, Freedom to Change’ 에 다뤄진 민주주의, 경제, 성 평등, 기후변화, 안전 등의 주제	그 외 기후 및 이민 등에 대한 부처 간 협의가 활발히 이뤄지고 있음

유형	국가	명칭	설명	비고
			에 따른 정책일관성을 실무적인 차원에서 실현시키기 위해 노력하고 있음[97]	
	독일	Interministerial Committee on Coherence (BMZ) * 범정부간 정기 회의 및 협의 메커니즘	・특정이슈에 관해 부처간 Procedural Agreement를 맺고 있음(BMZ와 환경부 등) ・모든 부처에 PCD 담당관(focal point)을 둠 ・범정부적 coherence talks를 통해 부처간 협의를 가짐	・자문 포럼을 열어 NGO 및 기업 등 다양한 이해관계자들이 PCD에 관한 논의 및 자문이 이뤄질 수 있도록 함
	스위스	부처간 협정(Interdepartmental agreement)	2005년 동료검토이후에 만들어진 새로운 메커니즘으로 FDFA(Federal Department of Foreign Affair)와 다른 부처사이의 협정으로 연방평의회로 제출됨	협정은 분야별로 이루어지며, 첫 번째로 이루어진 '보건외교정책'은 개도국의 의료전문인의 이주를 관리하기 위한 정책으로 좋은 예가 됨. PCD를 위해 진행되고 있으나, 아직 부족함
	스웨덴	Inter-Ministerial Working Groups[98] *	2009년에 만들어져 협의 및 실행 메커니즘으로 작용하며, 이를 통해 각 부처의 법안을 회람할 수 있는 Policy Process가 이뤄짐	외교부는 국제정책개발포럼(MFA, global policy development forum)을 만듦
	스페인	개발협력위원회의 실무자 그룹		・개발협력위원회의 실무자 그룹에서 국제무역과 부채, 안보 등의 문제를 분석하며, 2006년 7월 처음으로 이에 관한 보고서를 제출함[99] ・이민 등 분야별 부처 간 협의 및 협력이 이뤄지고 있음

유형	국가	명칭	설명	비고
	이탈리아	경제기획위원회 ((inter-ministerial Committee for Economic PlanningPlanning, CIPE)		위원회 내 개발이슈에 대한 논의가 제한적으로 이뤄짐[100]
	노르웨이	부처간 정책 조정 회의	환경, 이민, 무역, 여성의 권리와 양성평등 등 각각의 사안에 대해 관련 부처 간 협의를 함	
	뉴질랜드	정기 및 비정기적인 부처간 회의 및 클러스터그룹	생물의 다양성, 기후변화, 무역, 이민등 주요 정책에 대한 조정을 위한 부처 간 회의 및 클러스터그룹이 존재함	
	영국	PSA 프레임워크 내 부처간 협의 진행	기후변화, 분쟁, 이주 등 PSA 세부 목표 달성을 위하여 관련 부처간 협의가 진행됨	의회 및 다수의 의회위원회에서 국제개발장관의 역할이 두드러짐. 또한 정책 과정에서 DFID의 지위가 강화되고 있어 개발목표 투영이 용이하도록 되고 있음[101]
	룩셈부르크	다양한 분야의 부처간 위원회	양성평등, 지속가능발전, 기후변화 등의 특정 분야에서 부처간 위원회 있음	개발협력 부처간 위원회 - 1996년 개발협력법에 의해 설립되었는데, 개발협력정책 전반적 방향에 대해 조언하는 역할을 함. 2달에 1번 회의가 있으며, 외무부 개발협력국장이 의장을 맡음[102]

유형	국가	명칭	설명	비고
	캐나다	CIDA와 다른 부처간 회의	의회와 부처간 위원회를 포함하여 다양한 위원회가 여러 이슈에 대한 정책을 조정하며, 여기에 CIDA가 참여함	환경정책 관련 논의에서는 CIDA의 참여가 제외됨
	오스트리아	부처간 워킹그룹	2005년 설치되었고, 개발협력국장이 주도함. 1년에 한번 회의 진행. 부처간 정보교환 및 협력 개선됨	·연방정부와 의회에서 논의될 수는 있으나, 쉽지 않음. 외무부의 노력은 지속되어 왔음 ·각 분야별로 부처간협의 진행 103)
	핀란드	분야별 워킹그룹		
없음	프랑스	-	국제협력개발위원회(inter ministerial committee on international cooperation and development, CICID)	·2007년에 만들어짐 ·또한 총리실의 General Secretariat for European Affairs(SAGE) 사무국이 개발 이슈를 강화하고 프랑스 정책들의 일관성을 검토해 PCD를 제고하는 데 중요한 역할을 하고 있음104)
	일본	-		해외경제협력위원회(Overseas Economic Cooperation Council, OECC)는 국무총리를 의장으로, 4성의 대신들로 구성된 최고위급 위원회이나, PCD를 위한 명확한 목적을 가지고 있지 않음

유형	국가	명칭	설명	비고
	벨기에	-		Council of Ministers가 공식적으로 일반 정책조율 기능을 맡고 있기는 함[105]
	포르투갈	-		각료회의(Council of Ministers)와 협력을 위한 부처간 위원회(Inter-ministerial Committee for Co-operation, CIC)에서 일부분야에 대해 개발 일관성 증진을 위한 역할을 하나, 필수적이고, 체계적으로 PCD사안을 다루고 있지 않음
	호주	-		AusAID이 관련이 있을 시 국가안보장관위원회 (Secretaries' Committee on National Security)와 전략정책조정그룹(Strategic Policy Coordination Group)의 회의에 참여하여 조언을 제공하나, 현재 PCD를 위한 조정기구는 없음
	미국	-		기관 간 정책 위원회 (Interagency Policy committee(IPC)는 미국 원조 시스템 내에서 개발정책을 조정하고 있지만, 향후 좀 더 전략적인 접근을 택한다면 PCD 담당 위원회(focal point)로서 역할을 할 수 있을 것으로 평가되고 있음

*표시는 정책일관성만을 독립적으로 다루는 항목임을 표시

90) OECD. 2009.Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 29.
91) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 52.
92) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 39.
93) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 32.
94) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 20, 29.
95) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 38.
96) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.
97) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.
98) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 38.
99) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 29.
100) OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD. 38, 40-41.
101) OECD. 2010. DAC Peer Review: the United Kingdom. Paris; OECD. 40-42
102) OECD. 2008. DAC Peer Review: Luxembourg. Paris: OECD. 28-29.
103) OECD. 2009. DAC Peer Review: Austria. Paris: OECD. 33-34
104) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 29.
105) OECD. 2010. DAC Peer Review: Belgium. Paris: OECD. 39-40

개발을 위한 정책일관성 추진의 두 번째 단계인 정책 조정 및 실행 메커니즘은 정책일관성 담당조직과 부처별 협의 기제의 유무로 유형화 할 수 있다. 정책일관성을 전담하는 조직은 관할 기관에 따라 국무총리실 산하, 외교부 산하, 혹은 기타로 구분하였다. 부처 간 협의는 정기·비정기적으로 특정 분야 및 이슈에 대해 개발관점에서 논의가 이루어지는 사례를 포함한다. 이들 메커니즘은 서로 배타적이지 않으며 동시에 다양한 유형이 추진되기도 한다. 또한 같은 유형에 속하고 같은 조정 체계를 갖추었더라도 이것이 실제 정책일관성 발전 정도가 동일함을 의미하지 않는다.

OECD DAC 회원국 중 정책일관성 전담조직을 두고 있는 국가는 덴마크, 독일, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 핀란드, 네덜란드, EC이다. 각 조직을 관할하는 정부부처는 국무총리실 혹은 외교부로 구분된다. 국무총리실 산하의 조직이 정책일관성을 담당하고 있는 국가로는 덴마크와 독일이 있다. 이는 기존에 국무총리실이 갖는 정부정책 조정기능이 개발을 위한 정책일관성을 위한 조정기능으로까지 이어진 것으로 이해할 수 있다. 그러나 각 국가의 정책일관성 정책 조정 조직의 역할과 권한은 상이하다.

예를 들어 덴마크에서는 총리실 산하의 조정위원회(Co-ordination Committee) 가 정책조정기능을 한다. 이 조직은 정부부처에서 새롭게 입안되는 정책과 계획들에 관여할 수 있는 권한을 가지기 때문에 개발과 관련된 사안이 체계적으로 정책일관성을 갖출 수 있게 영향을 미칠 수 있다.[106] 반면 독일은 수상실(Chancellery)에서 모든 정부부처의 정책조정 역할을 하는데,[107] 이는 독일 헌법과 정부부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)를 기반으로 뒷받침되는 고유의 역할이다.[108] 또한 연방경제협력개발부(BMZ)가 다른 정부부처가 입법을 하기 전 개발의 관점에서 스크리닝 할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점에서 독특하다. 또한 정책일관성 측면에서 독일 수상실의 역할은 덴마크의 조정위원회와는 상이한 것을 알 수 있다. 즉, 덴마크 조정위원회가 직접 모든 정책에 관여하는 것과는 달리, 독일 수상실은 개발과 관련한 비일관성 문제가 발생할 경우, 이를 중재하는 역할을 한다.

외교부가 정책일관성 조정 전담 조직을 관할하는 국가로는 스웨덴, 네덜란드, 핀란드, 아일랜드, 스페인이 있다. 스웨덴과 네덜란드는 외교부 내 특정 부처가 정책일관성 업무만을 전담하여 수행하고 있으며, 핀란드와 아일랜드의 경우 외교부의 자문위원회가 관련

106) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.

107) OECD. 2009.Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 33.

108) OECD. 2005. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 46.

이슈를 다루고 있다는 점에서 차이점을 보인다. 스페인은 각 정부 부처간 조정역할을 하는 위원회를 따로 마련하고 있다.

네덜란드는 2002년 정책일관성 조직을 처음 설치하였는데, 외무부의 Effectiveness and Quality Department와 통합되어 현재 Effectiveness and Coherence Department (DEC)를 이루었다. 정책일관성 업무는 DEC 내의 Development Policy and Coherence Division이 담당하는데, 팀 내에 4명의 정책 자문인이 있으며 외무부의 다른 부서와도 밀접한 관계를 유지한다. 그러나 여기서 다루어지는 정책일관성은 우선순위로 다루어지지 않으며, 다루는 내용 또한 상대적으로 빈약하다는 평이 있다.[109]

반면, 핀란드와 아일랜드는 외교부의 자문위원회에서 정책일관성 어젠다를 다룬다는 점에서 스웨덴, 네덜란드와는 차이점을 가진다. 핀란드의 개발정책위원회(Development Policy Committee, DPC)는 처음 1979년 설립된 외교부의 자문위원회로 출발하였다. 기존 위원회의 역할은 핀란드와 개발도상국의 관계를 논하는 것이었는데 2003년 그 명칭이 현재의 이름으로 변경되며 정책일관성에 초점을 두게 되었다. DPC는 핀란드 개발정책의 모니터링 및 평가, 개발도상국에 영향을 미칠만한 주요 정책 평가를 목적으로 한다. DPC는 현재 정부가 지명한 약 스무 명의 정당대표, 개발협력NGO, 기업, 연구, 농업 및 무역조합 등의 대표들로 구성된다. 이 외에도 외교부 및 기타 부처의 전문가들도 DPC에 참여한다.[110]

아일랜드는 2007년 개발을 위한 정부 부처간 위원회(Inter-Departmental Committee on Development, IDCD)를 설치하였다.[111] IDCD는 무역개발부 장관이 의장을 맡으며 Irish Aid와 외무부 내의 관료들 및 각 정부부처의 관료 1-2명씩이 참여하는 자문위원회이다.[112] IDCD의 목적은 정부부처들이 개발에 관한 일관된 관점을 갖게 하고 개발원조 프로그램에 다양한 전문가 및 기술 등을 잘 활용하는 것을 목적으로 한다. 특히 모든 정부부처의 정책일관성 향상을 위한 권고의 기능을 하는데, 매년 정기적으로 그 권고사항을

109) OECD. 2011. DAC Peer Review: the Netherlands. Paris: OECD. 36; 네덜란드 외교부 http://www.minbuza.nl

110) KPT. 2011. The State of Finland Development Policy 2011.Valtioneuvosto, Finland. ; OECD. 2007. DAC Peer Review: Finland, Paris: OECD. 28-29; Development Policy Committee 홈페이지 http://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi

111) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 32.

112) 김은미 외. 2010.『선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구』. 한국국제협력단. 115.

외무부에 보고한다.[113]

스페인은 외무부 내에 정책일관성을 조정하는 3개의 위원회를 두고 있다는 점에서 특이하다. 이는 Inter-Territorial Development Co-operation Commission, 국제협력 부처간 위원회(Inter-Ministerial Commission for International Co-operation) 및 개발협력위원회(Development Co-operation Council, DCC)이다.[114] Inter-Territorial Development Co-operation Commission은 외무협력부(Ministry of Foreign Affairs and Co-operation, MAEC)에 의해 운영되며, 중앙정부 및 지방행정기관들을 조정하는 역할을 갖는다. Inter-Ministerial Commission for International Co-operation은 각 정부부처를 조정하며, 개발협력위원회(DCC)는 개발정책에 관해 중앙정부와 시민사회 그리고 전문가들 사이에서 자문과 조정을 총괄적으로 하고 있다. 특히 후자의 2개의 위원회는 국제협력국무장관(Secretary of State for International Co-operation, SECI)이 조정하고 있다.[115] 특히 스페인 외무부는 외무협력부로 되어 있어, 국제협력국무장관이 외무부 산하의 스페인 원조기관 AECI(Spain Agency for International Co-operation)를 조정·총괄하고 있다. 또한 국제협력국무장관은 무역, 외교 등 부처간 회의에 정기적으로 참여함으로써 개발과 기후변화, 무기수출, 이주 등에 대한 간극을 줄이고 있다. 각각의 위원회가 갖는 조정 기능이 조금씩은 다르지만, OECD DAC의 2007년 동료검토는 이 3개의 위원회가 스페인의 정책일관성을 가능하게 하는 위원회로 강조하고 있다.[116]

비록 정책일관성의 관점에서 정책을 조정하는 전담 조직은 아니지만, 대부분의 DAC 회원국들은 개발목표를 고려하는 정부 부처간 정책조정 메커니즘을 보유하고 있다. 부처간 위원회, 부처간 워킹그룹 등의 회의체들은 정부 정책 조정의 장이 되며, 개발목표가 그 과정에 투영된다. 이러한 회의체는 모든 정부부처의 수장을 모아 정책일관성 달성을 목적으로 회의를 진행하는 형태는 아니며, 특정 분야 혹은 사안별로 협의가 필요한 관계부처들이 모여 합의를 이루어나가는 과정이라고 이해할 수 있다. 환경 및 기후변화, 이주, 무역, 농업 등 개발과 직간접적으로 영향을 미치는 이슈들의 경우 그렇지 않은 분야보다 부처간 위원회가 많이 열리는 편이다.

핀란드의 경우, 무역, 안보, 이주, 에너지, 금융, 기후변화 등의 분야에 대해 다수의 정

113) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 33-34.

114) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 29.

115) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 20.

116) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 29.

부부처가 참여하는 부처간 워킹그룹이 진행되고 있다. 그러나 DAC는 각 워킹그룹 간 임무, 참여 및 활약 정도는 상이하다고 평하고 있다.

<표 4-2> 핀란드 부처간 워킹그룹

이슈	참여 기관
무역과 개발	외교부
안보와 개발	외교부, 국방부, 내무부
이민과 개발	외교부, 내무부, 노동부
에너지 정책의 대외적 측면	외교부
국제 금융 기관, 부채 및 혁신적 재정지원 메커니즘	외교부, 재정부, 핀란드 은행
기후변화	외교부, 환경부, 무역 및 산업부, 농업 및 임업부, 재정부, 운송 및 커뮤니케이션 부

출처: OECD. 2007. DAC Peer Review: Finland. Paris: OECD. 28

다른 국가들도 핀란드와 마찬가지로 다양한 분야의 정책조정을 위한 부처간 협의를 진행하며, 그 과정에 개발목표를 고려하고 있다. 그 중에서도 유럽 국가들의 경우에는 특히 이주분야에 많은 노력을 하고 있는 것으로 보인다. DAC는 그리스, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 프랑스, 뉴질랜드, 포르투갈 등이 이주분야의 정책일관성 활동을 비교적 잘 이행하고 있다고 평가하고 있다.

앞서 언급하였듯이, 그리스는 특히 이주분야의 정책일관성을 잘 추진하고 있는 국가로 꼽히고 있다. 조정 및 실행메커니즘에 있어서의 정부의 노력은 외무부와 이민정책연구원 공동의 Athens Migration Policy Initiative(AMPI) 발족과 부처간 위원회에서 찾을 수 있다. 이 위원회는 1년에 최소 두 번 개최되며 내무부, 지방행정부, 경제금융부, 외무부, 국방부, 노동부, 사법부 등 정부 각처의 실무자가 참여한다. 회의를 통하여 이주 현황에 따라 진행되는 다양한 문제들이 상세하게 정리되며, 각 정부부처에 대한 지침이 공유되고 제도적·기술적 지원이 이루어진다.[117]

이 외에도 개발협력을 담당하는 원조기관이나 개발협력부 장관이 정부정책 형성 과정에 적극적으로 참여하여 정책일관성 제고를 꾀하고 있는 국가도 있다. 호주와 영국이 그 예이다.

117) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 38.

호주는 범정부적 체계에서 개발원조 실행기관인 호주국제개발청(Australian Agency for International Development, AusAID)의 지위가 강화됨에 따라 다양한 부처간 위원회와 워킹그룹에서 호주의 국내·외정책에 개발관련한 사안에 대해 조언을 제공하고 있다. 예를 들어 AusAID는 필요한 경우 국가안보장관위원회(Secretaries' Committee on National Security)와 전략정책조정그룹(Strategic Policy Coordination Group)의 회의에 참여하여 조언을 제공한다. 또한 AusAID의 청장은 원조프로그램의 일관성과 효과성을 확보하기 위하여 부처간 대화와 조정강화 목적으로 설립된 개발효과조정위원회 (Development Effectiveness Steering Committee, DESC)[118]에 의장을 맡고 있기도 하다. 이러한 활동들을 통해 AusAID가 기타 정부기관과 강한 연계를 구축하면서 정책일관성 제고를 꾀하고 있는 것으로 보인다.[119]

영국은 개발협력부 장관이 의회 및 다수의 의회위원회에 참여함을 미루어 정책일관성이 제고될 수 있는 가능성을 가진다고 할 수 있다. 개발협력부 장관은 의회의 구성원이며 동시에 국가안보, 국제관계 및 개발을 위한 의회위원회의 구성원이다. 이외에도 다수의 의회 하부 위원회에도 참여하여 대외 및 국방, 아프가니스탄과 파키스탄, 국경과 이주, 환경과 에너지, 기후변화 등의 이슈에 대해 의견을 제시한다. 영국 정부 정책의 조정이 의회와 의회위원회에서 이루어진다. 이를 감안할 때 개발협력부 장관의 광범위한 고위급 정책회의에의 참여는 정부정책형성과정에 개발이슈가 반영되고 개발목표를 저해하지 않는 방향으로 나아갈 수 있음을 의미한다고 할 수 있다.[120]

118) 총리내각실, 재정 및 규제완화부(Department of Finance and Deregulation), 외교통상부, 재무부의 대표들로 구성되어 있다.

119) OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia. Paris: OECD. 35.

120) OECD. 2010. DAC Peer Review: the United Kingdom. Paris: OECD. 40

다. 모니터링, 분석 및 보고 체계

단계	유형		국가	명칭	설명	비고
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	독립적 정부기관	독일	DIE (German Development Institute)	PCD를 포함하여 여러 이슈에 대한 분석을 활발하게 함[121]	
		민간기관	스웨덴	Coherence Barometer *	스웨덴 NGO 연합은 2008년부터 2년마다 'Coherence Barometer' 보고서를 발간하고 있으며, 안보 및 무역, 개발협력, 이주, 재정 등에 대한 PCD를 평가함	2008년에는 Forum Syd를 중심으로 11개 NGO가 연합해 평가를 하였으며, 2010년과 2012년에는 Concord Sweden을 중심으로 평가 보고서를 발간함
			아일랜드	트리니티 대학의 Institute for International Integration Studies *	Irish Aid와 함께 2009년 정책 일관성에 대한 분석 보고서 'Policy Coherence for Development: The State of Play in Ireland'를 발간함[122]	일회적으로 발간함
				아일랜드 CSO 연합체 Dóchas *	2008년 국회와 정부를 대상으로 민감한 정책 이슈들의 PCD에 대한 발표를 가짐	일회적으로 발표함
		없음	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 스위스, 스페인, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈, 프랑스, 핀란드, 호주, EC			

단계	유형		국가	명칭	설명	비고
	보고	의회 보고	네덜란드	외무부의 Results in Development Policy	외교부가 2년에 한번 씩 일반 개발정책에 대해 의회에 보고 함. 그 내용의 일부분으로 정책일관성이 다루어짐	
			독일	BMZ의 의회에 보고 *	PCD 관련 분석 및 평가 수행	
			스웨덴	외교부의 의회에 보고[123]	PCD의 진척에 대한 사항 보고	
			핀란드	2011 the State of Finland's Development Policy	외교부의 DPC가 발간, 의회보고	
			영국	DFID가 매년 의회 보고	2006 국제개발(보고와 투명성) 법에 기초함	
			아일랜드	IDCD 및 외무부의 의회 보고	IDCD가 PCD에 대해 외무부에 보고, 이를 외무부가 의회에 보고함[124]	IDCD는 Irish Aid와 협력을 통해 PCD에 대한 모니터링을 하고 있음[125]
		정례 보고서	덴마크	Danida의 연간보고서	2011년부터 연간보고서에 정책일관성 내용 들어감.[126]	
			스위스	MDG 보고서	MDG 보고서는 2005년과 2010년에 연방평의회가 발행한 보고서로 MDG달성에 있어서 PCD의 중요성과 제고 방향을 설정하고 있으며, 일부정책에 대한 보고를 하고 있음	PCD보고서로서 내용을 더욱 발전시킬 것이 권고 됨
			EC	Report on Policy Coherence for Development *	2007년부터 2년마다 발간해 오고 있음 EC의 PCD에 대한 모니터링 기	· 보고서를 통해 EC는 PCD의 현황과 논의사항들을 소속 국가들에게서 받은 질문서를 중

단계	유형		국가	명칭	설명	비고
					능도 하며[127], 12가지 분야로 구분해 제시함[128]	심으로 발표하고 있으며, 이는 개도국이나 시민사회 그리고 유럽의회 등으로부터 피드백을 받아 볼 수 있는 보고 기능도 갖고 있음[129]
		내부 보고	독일	BMZ 산하 원조기관인 독일개발은행(KfW)과 개발공사(GTZ)의 BMZ에 보고		
			스페인	개발협력위원회, DG POLDE[130]의 국제협력국무장관(SECI, 외무부)에 내부 보고[131]		
			뉴질랜드	국제개발그룹(International Development Group, IDG)	PCD에 대한 의회로의 공식보고가 없고, 주요 우선순위분야에 대한 액션전략의 연간 업데이트를 통해 진행상황을 내부적으로 모니터함	명확한 인디케이터가 부족하고 평가 범위도 한계가 있음.
			네덜란드	외무부 DEC내의 보고	DEC가 개발협력국장과 개발협력장관에게 직접 보고	공식적인 모니터링시스템은 없으나, 개발의 관점에서 정책일관성에 대한 내부보고는 이루어짐.[132]
			캐나다	CIDA, DFAIT	다른 부처와 협력하여 개발주제에 대한 정책분석을 수행함. 예) Citizenship and Immigration Canada와의 이민연구	·참고: CSO들이 정책일관성 제고를 위한 정책옹호 연구와 분석에 참여함. 예) North-South Institute는 이민과 무역,

단계	유형		국가	명칭	설명	비고
						금융과 부채, 거버넌스와 분쟁 방지에 대한 연구를 함
			스위스	Les interactions de la Suisse avec le monde	SDC가 발행한 보고서로 정치, 경제, 사회, 국제협력 분야에서 스위스와 세계와의 상호작용에 대한 내용을 다룸	
		없음	그리스, 노르웨이, 룩셈부르크, 미국, 벨기에, 오스트리아, 이탈리아, 일본, 포르투갈, 프랑스			

*표시는 정책일관성만을 독립적으로 다루는 항목임을 표시

121) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany Paris: OECD. 45, 54.
122) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 34.
123) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 40-41.
124) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 33-34.
125) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 33.
126) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.
127) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 25.
128) OECD. 2007. DAC Peer Review: EC. Paris: OECD. 34.
129) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 35.
130) Directorate General for Development Planning and Evaluation
131) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 26.
132) OECD. 2011. DAC Peer Review: the Netherlands. Paris: OECD. 37.

정부의 다양한 정책이 개발목표를 충분히 고려하며, 개발목표에 어긋나지 않는지를 모니터링·분석·보고하는 과정은 정책간 비일관성문제를 해결할 뿐만 아니라 피드백을 통하여 정책간 조화를 이루는 과정이라 할 수 있다. 그러나 분석결과 다른 주기에 비해 평가와 모니터링 제도를 갖추고 있지 않는 국가가 많은 것으로 나타났다. 이는 비록 선진공여국도 규범적으로는 개발목표를 고려한 정책일관성 추진을 지지하지만, 아직 그 과정을 평가하는 단계까지는 가지 못하였음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

본 연구는 정책일관성 추진의 세 번째 단계인 모니터링, 분석 및 보고 체계 분석을 위하여 모니터링 수행기관과 보고 시스템의 여부에 기준을 두었다. 우선 전문적이고 객관적인 평가와 분석 역할을 하는 모니터링 수행기관은 그 성격이 따라 독립적 정부기관과 민간기관으로 재분류하였다. 보고체계는 크게 의회보고, 정례보고서 발간, 내부보고로 구분하였다. 의회보고는 고위급 정치수준에서 이슈가 공유된다는 점에서 가장 높은 수준의 것으로 고려할 수 있다고 보았다. 그 다음 정례보고서를 통하여 공식적으로 정책일관성 이슈를 다루고 있는 경우와 개발원조 담당 기관 내부에서만 보고되는 경우를 나누었다.

이들 유형은 배타적인 것은 아니며 여러 단계의 기제를 동시에 진행하고 있는 국가들도 있으며, 어떠한 체계도 마련하고 있지 않은 국가도 있다. 모니터링 수행기관과 보고체계를 갖추고 있는 국가가 그렇지 않은 국가보다 정책일관성에 대한 인식이 높고 많은 노력을 쏟고 있다고 할 수는 있다. 그러나 이것이 정책일관성의 원활한 이행을 의미한다고 단정 지을 수는 없다.

독일, 스웨덴, 아일랜드는 정책일관성에 대한 모니터링이 진행되고 있는 국가이다. 이 중 독일은 정부차원에서 독립적인 기관을 설치하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 반면 스웨덴과 아일랜드에서 진행되는 정책일관성 모니터링 및 분석 활동은 시민사회 행위자들에 의해 이루진다는 점에서 독특하다. OECD DAC 회원국 중 이들 4개국을 제외한 국가들은 특별히 모니터링 및 분석 기관을 마련해두고 있지 않다.

독일의 모니터링 수행기관인 독일개발연구소(German Development Institute, DIE)는 정부부처와 긴밀한 관계를 유지하면서 원조정책 및 정책일관성에 대한 자문을 제공하고 있다.[133] DIE는 1964년 설립되었으며 원조정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 한다. 독일 연방정부가 DIE 집행예산의 75%를 담당하는 지배주주이기는 하지만 정부 산하 연구소가 아니기 때문에 어느 정도 정부로부터 독립성을 유지하며 독일 개발협력분야의 싱크탱크로서의 기능을 하고 있다고 평가되고 있다.[134] DIE는 자체적으로 혹

133) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany Paris: OECD. 45, 54.

은 BMZ를 비롯한 국내 개발협력 기관들의 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책 일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 활발한 분석연구를 수행한다. 이를 통하여 전문적 지식과 자료 축적뿐만 아니라 연구결과의 국내·국제적 공유 및 배포에 기여하며 정책자문을 통하여 지속적인 정책개발에 기여하고 있다.

스웨덴은 개발원조정책 평가를 위하여 2006년 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)을 설립하였다. 그러나 이 기관 설립의 목적은 개발협력과 Sida에 대한 평가에 국한되었을 뿐 정책일관성(PCD) 기능은 갖고 있지 않다. 특히 스톡홀름에서 멀리 떨어진 칼스타드에 위치한 이유로 많은 인력들이 확보되어있지 있지 않고, 분석 보다는 단순히 평가하는 기능에 그치고 있는 한계를 갖고 있다.[135] 스웨덴의 경우, 각 정부부처에서 개별적으로 평가를 진행하며 외교부 또한 국회에 보고를 하고 있지만, 체계적인 시스템을 갖추고 있지 않다.

이러한 한계점을 보완하기 위하여 스웨덴 NGO 연합체들은 스웨덴의 정책일관성 모니터링을 2008년부터 진행해 왔다. 2006년 PGD 정책 설립 과정에 대한 평가 보고서를 발간한 이후 스웨덴 NGO들은 연합하여 2008년부터 2년마다 'Coherence Barometer'라는 보고서를 발간하고 있다.[136] 이 보고서는 안보 및 무역, 개발협력, 이주, 재정 등에 대한 스웨덴의 정책일관성을 평가하고 있으며, 2008년에는 Forum Syd를 중심으로 11개 NGO가 연합해 평가를 하였다.[137] 2010년에는 Concord Sweden을 중심으로 'Coherence Barometer' 보고서를 발간했으며, 2012년 보고서 또한 Concord Sweden을 중심으로 추진되고 있다. 특히 2012년 보고서는 기후변화, 무역, 안보 및 무기, 자본 흐름 및 재정 그리고 이주 등 5개의 분야를 중심으로 이뤄지며, 경제적 배타주의에 초점을 맞춘 평가를 하고 있다.[138]

아일랜드의 Irish Aid는 트리니티 대학의 Institute for International Integration Studies와 함께 2009년 정책일관성에 대한 분석 보고서 'Policy Coherence for Development: The State of Play in Ireland'를 발간하였다. 이 보고서는 무역, 농업, 어업, 이주, 환경 에너지, 재정 및 기술 정책들이 개발정책과 일관성을 갖고 있는지, 안보

134) 김은미. 2009.『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 한국국제협력단. 78.

135) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

136) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

137) Forum Syd. 2008 Coherence Barometer. Sweden.

138) Peter Sorbom. EU Policy Officer. Concord Sweden. 스톡홀름. (인터뷰 2012년 2월 7일)

정책에서 갖는 정책비일관성 사례를 정리하고 있다. 특히 아일랜드의 정책일관성을 제고를 위해 지표를 만들기 위한 노력과 균형성, 지속가능성, 통계의 질 등에 대한 정책일관성 기준을 소개하였다. 이는 정책일관성의 모니터링의 연속선상에서 이루어진 것으로 볼 수 있으며, IDCD가 Irish Aid의 사무국의 지원을 받아 그 역할을 하고 있다. 또한 시민사회 연합체인 Dóochas가 2008년 국회와 정부를 대상으로 민감한 정책 이슈에 대해 정책일관성 발표를 가진 바 있다.[139]

참고로 덴마크의 'Danish Institute for International Studies(DIIS)'를 살펴볼 수 있다. DIIS는 독일의 DIE와 같은 독립적 평가기관은 아니지만, 조사 및 분석기능을 한다. 구체적으로 정책일관성에 대한 모니터링은 아니지만, 사안별 정책 논의 및 연구를 수행하며, 관련 정부 부처간 회의에 참석하여 정보를 공유하고 인식을 제고하는 역할을 한다.[140]

정책일관성 현황을 의회에 보고하는 국가로는 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 독일, 영국, 아일랜드가 있다. 이 중 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 아일랜드는 외교부가 의회보고를 진행하며, 독일과 영국은 개발에이전시가 의회에 보고하는 형식을 취한다.

핀란드 외교부 산하의 개발정책위원회는 개발협력정책 평가서를 발간하는데, 여기에서 정책일관성 이슈가 비중 있게 다루어지고 있다. 보고서는 의회에 보고되며, 가장 최근 발간된 보고서는 '2011 the State of Finland's Development Policy'이다. 이를 통하여 안보, 인권, 무역, 환경, 농업 및 임업, 교육, 보건, 이주, 정보사회 정책 등에서 정책일관성 추진해야 함을 강조한다.

독일과 영국은 각 국 개발에이전시인 BMZ와 DFID가 연간보고서를 작성하거나 관련 분석 및 평가를 수행하여 의회에 보고한다. 독일은 정부의 정책의 개발기여 정도에 대해 대중에게 부분적으로는 보고를 하고 있는데, 국회에 대해 보고되는 것은 입법기간동안 정부의 개발정책보고(development policy report)로 이루어지고 있다.[141] 독일 내 주요 원조 기관들은 OECD DAC 평가 원칙을 따라 정기적으로 진전사항의 검토 절차를 거치게 된다. 두 주요 원조 집행 기관인 독일기술협력공사(Deutsche Gesellschaft fü Technische Zusammenarbeit, GTZ)와 독일개발은행(Entwicklungsbank, KfW)는 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 관련 원조 집행 사항을 감시 감독하며 정기적으로 그 결과를

139) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 34.

140) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 77-78.

141) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 45.

보고한다. 두 기관의 감독과 평가는 BMZ 내 평가담당 과에서 정기적으로 검토하고, 독립적·객관적 평가가 가능하도록 평가 결과는 내각으로 바로 보고되도록 한다.

영국의 DFID는 2006년 발표된 국제개발법에 따라 매년 국제원조프로그램에 대한 보고를 진행한다. 그 내용은 정책일관성과 8가지의 MDG 목표를 기준으로 구성이 되며, 개발도상국의 지속가능한 발전과 빈곤감소의 측면에서 영국 정부 정책의 영향력을 평가한다. 그 과정에서 ① 저소득국가에 무역기회를 확산하는 개방된 무역시스템의 개발, ② 개방된 재정시스템의 개발, ③ 저소득국가를 위한 채무탕감 노력이라는 세 가지 관점이 반영된다. 현재 DFID의 연간보고서에는 이 세 가지 관점이 완벽하게 반영되어 있지는 않으나, 향후 정책일관성 평가에 대한 요구가 확대될 것을 예상할 수 있다.[142]

덴마크, 스위스, EC는 정례보고서를 통하여 정책일관성 현황을 보고한다. 덴마크 개발에이전시인 Danida는 2011년 DAC 동료검토에서 2011년부터는 연간보고서에 정책일관성 내용을 담을 것이라 발표하였다.[143] 스위스는 2005년과 2010년 연방평의회에 의해 MDG 보고서가 발행되었는데, 여기에서 정책일관성의 중요성과 제고방향을 설정하고 있으며, 일부 정책분야에서의 정책일관성 진행현황도 보고되고 있다. 그러나 DAC 동료검토는 이 보고서가 정책일관성 보고서로서 더욱 내용을 보완되어야 할 것이라 권고하고 있다.[144]

EC는 현재까지 2007년과 2009년 두 차례 EU국가들의 체계적인 정책일관성 평가 결과를 발표하고 있다. 이 보고서는 EU가 정한 12가지 분야에서 각 국가들이 EU 차원, 국가적 차원에서 정책일관성 향상을 위하여 어떠한 노력을 하고 있는지 등이 평가 된다.[145]

독일, 스페인, 뉴질랜드, 네덜란드, 캐나다, 스위스는 각자의 원조정책담당기관, 개발협력위원회, 개발협력국 등 부처 및 기관 수준에서만 평가 및 보고가 이루어진다. 뉴질랜드는 국제개발그룹(International Development Group, IDG)이 주요 우선순위 분야에 대한 전략을 매년 평가하고 보고하나 명확한 평가기준이 부족하며, 그 범위 또한 한계가 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 이러한 활동이 의회로의 공식적인 보고로까지 이어지지 않으며, 다만 내부적으로 그 진행상황이 모니터링되고 있는 수준이다.

그리스, 노르웨이, 프랑스, 포르투갈, 벨기에, 오스트리아, 이탈리아, 룩셈부르크, 미국, 일본, 호주는 특별히 모니터링 및 보고 체계를 갖추고 있지는 않다. 그러나 벨기에의 사

142) OECD. 2010. DAC Peer Review: the United Kingdom. Paris; OECD. 43-44.

143) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 38.

144) OECD. 2009. DAC Peer Review: Switzerland. Paris: OECD. 40-41.

145) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 35.

례는 특히 일반 정책 간 조정과정에서 정책일관성 목표를 달성할 수 있는 가능성을 가진 메커니즘을 구축하고 있어 짚고 넘어가도록 하겠다.

벨기에는 정책일관성의 모니터링, 분석 및 보고를 위한 시스템을 갖추고 있지 않다. 2009년 정부 메모랜덤에서 이에 대한 필요성이 제시되기는 하였지만, 현재 DGDC에 이 업무를 담당할 인원이 없는 것으로 알려져 있다. 전반적인 개발정책에 대한 보고 또한 특정 개발이슈에만 한정되어 이루어진다. 그럼에도 불구하고 일반 정책수준에서의 스크리닝 기능을 하는 EIDDD(Analysis of the Impact of Decisions on Sustainable Development)를 통하여 정책일관성을 제고할 수 있다는 평가를 받고 있다.

EIDDD는 2007년 부처위원회(Ministerial Council)가 정부정책의 지속가능성을 테스트하려는 목적에서 설치한 시스템이다. 이를 통하여 모든 정책초안의 경제, 사회, 생태학적 영향이 스크리닝 되기 때문에, 각 정책들이 개발도상국에 미칠 잠재적 영향까지 평가할 수 있게 된다. 아직 시작단계에 있는 시스템이지만, 향후 벨기에 정책들의 비일관성 문제를 다룰 수 있는 가능성이 있다고 평가된다.[146]

포르투갈의 경우 2010년 제정된 정책일관성 관련법에 따라 2년마다 정책일관성 보고서 발행의무를 지니게 되었다.[147] 아직 첫 보고서가 발간되지 않아 그 결과를 평가하기에는 이른 단계이며, 향후 참고할 수 있는 사항이다

3. 소결

지금까지 정책일관성 추진 주기를 중심으로 OECD DAC 회원국의 현황을 살펴보았다. 본 연구는 DAC 동료검토, 개발협력백서, 개발정책문건, 각 국 외교부 및 원조기관에서 발표된 자료 등을 바탕으로 각 단계에 따라 유형을 구분하여 분석하였다. 그 결과 정부의 정책일관성 추진을 위한 정형화된 모델은 존재하지 않음을 알 수 있었다. 다만 국가들의 정책일관성 추진 경향을 파악할 수 있다.

다음의 <표 4-3>는 OECD DAC 회원국의 정책일관성 추진 동향을 보여준다. 우측의 '개수'는 각 유형에 해당하는 국가의 수를 나타내는데, 한 국가가 다수의 유형을 동시에 진행할 수 있다는 점에서 그 개수의 합이 DAC 회원국의 수와 일치하지 않는다.

146) OECD, 2010. DAC Peer Review: Belgium. Paris: OECD. 40.

147) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD. 36.

<표 4-3> DAC 회원국 정책일관성 추진 현황

단계	유형		개수
정치적 공약 및 정책	법적 기반		3
	정책 문서 (백서 및 계획 등 포함)		19
	고위급 선언		2
	없음		2
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실	2
		외교부	5
		기타	1
	부처 간 협의 (비공식)		14
	없음		7
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	독립적 정부기관	1
		민간기관	2
		없음	20
	보고	의회보고	6
		정례보고서	3
		내부보고	6
		없음	10

OECD DAC 회원국의 정책일관성 추진 동향을 요약하자면 다음과 같다. 우선 정치적 공약 및 정책 단계에서는 DAC 회원국의 대다수인 19개국이 정책적 기반을 갖추고 정책일관성을 추진하고 있음을 알 수 있다. 이들은 개발협력백서, 개발정책 등을 통하여 정책일관성을 강조하며 이행에 대한 정부의 의지를 표명하고 있다. 이 중 독일과 스웨덴은 법적기반을 바탕으로 개발협력문건과 세부계획을 통하여 구체적으로 정책일관성을 추진하고 있어, 정부의 강력한 의지를 보여준다. 반면 어떠한 정책적 기제도 마련하지 않은 국가도 있으며, 단순히 정부 고위급 수준에서 정책일관성의 중요성에 대한 언급을 하는 수준에 그치는 국가들도 있다.

조정 및 실행 메커니즘의 경우, 조정기구와 부처간 협의의 유무를 구분하였다. 정책일관성 전담부서나 전담 위원회를 구축하고 있는 국가는 8개국으로 그 중 5개국이 외교부

산하 조직 혹은 외교부 자문위원회에 조정역할을 부여하고 있다. 그러나 이들 조직은 정책일관성 정책 조정기구 관할이 외교부에 있다는 것만 공통점일 뿐, 조직구성원, 조직의 지위 등의 측면에서는 차이를 보인다. 국무총리실에서 그 역할을 담당하고 있는 국가는 덴마크와 독일이었는데, 이들은 기존 국무총리실이 담당하는 일반 정책조정역할에 정책일관성의 관점이 투영되어 진행되고 있음을 알 수 있었다.

정부정책과정에 개발목표가 반영될 수 있도록 비공식적으로 부처간 협의를 진행하고 있는 국가는 14개국이다. 이 중 5개국은 정책일관성 조정기구를 두고 있으며, 다양한 수준의 정부의 노력이 진행되고 있음을 알 수 있다. 정책분야의 경우 특히 개발과 직접적으로 연관된 환경과 이주 등을 위한 부처 간 협의가 활발히 진행되는 경향이 있었다. 이렇게 부처간 협의가 진행되고 있는 것은 해당 국가의 정책 방향을 설정할 때 개발목표 달성이 고려되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

모니터링, 분석 및 보고체계는 모니터링 수행기관과 보고체계의 유무를 기준으로 분류하였다. 우선 DAC 회원국 대부분이 모니터링 기관을 따로 두고 있지 않다. 정책일관성 모니터링이 진행되고 있는 국가는 총 3개국이었으며, 이 중 정부기관이 정책모니터링을 하는 국가는 1개국이었다. 나머지 2개 국가는 시민사회가 그 역할을 담당한다. 보고체계는 의회보고, 정례보고서 발간, 개발협력관련 기관 내부보고로 그 유형을 분류하였다. 6개 국가가 의회에 정책일관성 평가를 보고하고 있으며, 3개 국가가 정례보고서에서 정책일관성 이슈를 다루고 있었다. 이들 9개 국가의 의회보고나 정례보고서 발간은 정책일관성에 대한 평가가 공식적으로 공유된다고 할 수 있다. 또한 정책일관성을 위하여 특별한 보고체계를 구축하고 있지 않는 국가가 10개국으로, 모니터링, 분석 및 보고 단계의 경우 다른 주기에 비해 정부의 노력이 부족함을 확인할 수 있었다. 모니터링 수행기관과 보고체계 또한 국가에 따라 선택적으로 진행되고 있다. 독일의 경우 독립적 평가기관을 두고 의회보고와 내부보고를 동시에 진행하고 있다.

이렇듯 DAC 회원국의 정책일관성 추진은 여러 형태로 진행되며, 정책 추진 3주기 간 명확한 상관관계는 존재하지 않는다. 각 국 정부는 정부의 현실에 맞추어 정책일관성을 위한 법이나 정책적 기반 마련, 정책조정을 위한 전담조직 구성, 정부부처간의 협의 진행, 모니터링과 평가 보고 방식 등을 선택적으로 진행하고 있다. 그러나 법적기반이 정책적 기제보다 우월하다고 할 수 없으며, 법과 정책 없이 정부 고위급 수준에서 개발목표를 고려하고 있다는 것이 정책일관성의 이행노력이 저조 하다는 것을 의미하지는 않는다. 조정기구와 부처간 협의가 이루어지고 있는 경우, 해당 정부가 정책일관성에 대해 관

심이 높고 가시적인 노력을 하고 있다는 근거로 볼 수 있다. 그러나 이러한 기제들의 부재가 정책일관성 추진의 실패를 단정 짓는 기준은 될 수 없다.

그럼에도 불구하고 이번 OECD DAC 회원국 분석을 통하여 선진 공여국 대부분이 규범적 입장에서 만큼은 정책일관성을 지지하고 있음을 확인하였다. 또한 회원국 상당수가 공식·비공식적인 다양한 형태의 조정메커니즘을 통하여 정부부처간 개발목표를 고려하는 정책 과정을 실행하고 있었다. 다만, 이러한 정책과정에 대한 모니터링과 보고 체계는 아직까지 미흡한 부분이 많음을 알 수 있었다.

제5장 주요국가 사례분석

이 장에서는 정책일관성에 관한 해외 사례를 심층 분석하기로 하겠다. 이를 위해 먼저 이들 국가의 정책일관성이 갖는 특징을 범정부적 측면에서 분석할 것이다. 즉, 원조와 비원조 분야를 포괄하는 범정부 차원에서의 정책일관성에 관한 정책문서 및 공약, 정책 실행 및 조정 메커니즘 여부 그리고 정책일관성에 대한 모니터링, 분석, 보고체계에 대한 분석을 시도할 것이다. 이후 이들 세 국가의 무역분야의 정책일관성 이슈를 분석할 것이다. 이는 정책일관성 평가의 대상이 되는 분야는 무역분야에 국한된 것이 아니나 타 분야에 비해 개발의 효과성 측면에서 무역이 가지는 의미가 중요하다는 점에서 OECD와 EU가 무역분야의 정책일관성을 강조하고 있음을 감안한 것이다.

해외심층 사례 분석의 대상이 되는 국가는 스웨덴, 독일, 일본이다. 먼저 스웨덴의 경우 OECD, EU 등에서 정책일관성 추진 모범사례로 평가하고 있는 나라이다. 원조의 규모, 방식, 체계 그리고 체계의 근간에 영향을 미치는 정치시스템 등은 한국과 상이하다고 할 수 있으나 정책일관성 측면에서 가장 앞선 발전을 이룬 나라로 평가받고 있다는 점에서 스웨덴을 해외심층 사례 분석의 주요 분석대상국중 하나로 선정하였다. 둘째, 독일의 경우 원조추진체계가 분절화 되어 있다는 점에서 한국과 비슷한 특징을 가지지만, 정책일관성 추진 주기의 관점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 즉 독일 정책일관성이 갖는 특징이 한국에 주는 시사점이 크다는 점에서 해외 심층 분석의 사례 대상으로 선정하였다. 끝으로 해외 심층 분석의 대상으로 일본을 선정한 이유는 일본은 한국과 지리적 인접성으로 인해 ODA 분야의 경쟁자이자 협력자로 인식되고 있다. 특히 정책일관성의 수준에 있어서 OECD DAC 국가들 중에서 최하위를 기록하고 있다는 점은 일본이 이제 막 정책일관성에 대한 국제 논의를 국내차원에 적용시키는 단계로 해석 가능하다. 이러한 측면에서 일본은 한국과 가장 비슷한 상황에 있는 국가라는 점에서 분석의 대상으로 선정하였다.

연구 방법론적 측면에서 정책일관성에 있어 모범 사례로 평가받고 있는 스웨덴의 경우 연구진이 현지를 방문, 스웨덴 외교부(Ministry of Foreign Affairs, MFA), 상공회의소(National Board of Trade), 스웨덴국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida), 스웨덴개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV) 등의 국가기관과 Concord Sweden, Forum syd 등과 같은 정책일관성 모니터링 시민사회단체를 상대로 인터뷰 조사를 실시하였다. 독일과 일본의 경우 이

들 조사대상 국가의 정책일관성 특징이 한국에 주는 시사점이 클 것이라는 점에서 현지 조사를 통한 심층 조사가 필요하다고 할 것이나 연구 여건상의 제약으로 이들 두 나라는 문헌조사로 대신하였다.

1. 스웨덴

가. 스웨덴 ODA 개요

1) 역사

스웨덴은 과거 19세기에 아프리카에서 활동한 스웨덴 선교사들의 활동을 통해서도 알 수 있듯이 취약국, 개발도상국과들과 협력자로서의 전통적인 관계를 유지해오고 있다. 공식적인 정부차원에서의 개발협력은 스웨덴 협력 중앙위원회(Central Committee for Swedish Co-operation)의 관리 아래 1952년부터 시작되었으며 1962년에는 가난한 나라의 시민들이 일반적인 삶을 영위할 수 있도록 하는 스웨덴 방식의 개발협력 목표를 정의한 정부 법안이 의회를 통과하였다.[148] 1962년에 채택된 정부법안의 주된 내용은 가난계층 완화책, 인권, 정의와 평등에 대한 지지 등 이었고, 기업 역시 스웨덴 개발협력의 중요한 부분을 담당하게 되었다. 이후 이러한 사회적 합의가 스웨덴 사회에 깊이 내재화되기 시작하였으며 스웨덴 시민사회뿐만 아니라 정당들도 강한 지지를 보여주었다.[149] 이러한 스웨덴의 노력은 오늘날의 스웨덴식 개발협력 시스템을 이루는 근간이 되었다.

스웨덴은 EU를 포함한 국제사회에서 원조의 효율성 제고와 인도주의적 활동에 대한 참여 확대 등과 같은 노력에 건설적인 역할을 담당해오고 있다. 또한 국제 개발협력 시스템의 개혁을 주장하고 있으며 개발과 인도주의적인 활동들에 대해 공동출자금 등을 포

148) 본 연구팀의 스웨덴 현지 조사결과 인터뷰자들은 한결 같이 선진형 원조가 가능한 이유를 선교사에서 시작된 뿌리 깊은 원조 역사와 1962년 정책법안이 그 기반을 형성하고 있음을 밝혔다. 본 연구팀은 2012년 2월 2일부터 8일까지 스웨덴 현지 조사를 실시하여 스웨덴 Ministry for Foreign Affairs, Sida, National Board of Trade, Forum Syd, Concord Sweden, The Nordic Africa Institute, SADEV 등 스웨덴 ODA 정책 입안, 집행, 평가 기관의 주요 인사들을 면담하였으며 비정부 행위자의 면담을 통해 스웨덴 정부의 대외 원조 정책에 대한 시민사회의 객관적 평가를 반영하고자 하였다.

149) Oden, Bertil and Wohlgemuth, Lennart, eds. 2007. “Where Is Swedish Aid Heading?” Stockholm: GML Print on Demand AB. 7-10.

함한 새로운 재정 기구를 옹호하고 있다. 또한 스웨덴은 다국간의 자유 무역이 빈곤국의 경제발전과 빈곤 감소에 기여한다는데 공감하며 이를 자국의 원조정책에 적극 반영하고 있다.[150] 또한 정부들과 원조 상대국가의 믿음을 쌓기 위한 주된 방법으로 국제적인 대화 창구인 시민사회계약(Civil Society Engagement)을 주창하고 있다. 이와 같은 이유들로 인해, 스웨덴은 국제개발협력 사회에서 국제파트너인 다른 정부들이나 협력자들에게 폭넓은 신뢰를 받고 있다.

2) 규모

스웨덴은 OECD DAC의 주요 멤버로서 1976년 이후 UN이 규정한 GNI 대비 원조 비율 0.7%를 초과 달성해 오고 있다. 특히 2008년에는 0.98%의 원조를 달성했고 총 비용은 $47억 3천만이었다. 2007년과 2008년에는 원조 규모가 미세하게 감소했지만 여전히 GNI대비 1%에 근접하게 유지해 왔으며 2009년부터는 다시 정부가 의회에 1%의 예산 배당을 제안하였다.[151]

스웨덴 원조의 양상은 양자간-다자간 두 분야로 나뉘어 진행된다. 양자간 원조(Bilateral Aid)는 2007년 스웨덴 원조의 2/3를 차지하며 총 $29억 3천만이다. 2008년 양자간 원조 규모의 잠정치는 $32억 3천만이었으며, 전체 ODA의 68%에 해당된다. 또한 2009년에 예상되는 양자간 원조 규모는 대략 $20억 5천만인데, 이중 약 80%를 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida)가 관리한다.

스웨덴 양자간 원조의 지리적인 분배(Geographical Breakdown)는 주로 사하라 이남 아프리카에 집중되어 있는데, 최근 몇 년간 양자간 원조의 50%가 이 지역에 집중 되었으며 7개의 사하라 사막 이남아프리카 국가들은 Sida의 주요 협력국이다. 또한 2011년 67개의 협력 국 중 33개국에 대한 집중 개발 협력을 위한 국가 개편 절차를 진행하면서 아프리카에 대한 원조 집중 경향을 보여주고 있다.[152]

---

150) 현지 조사 결과 스웨덴 Ministry of Foreign Affairs, Sida, National Board of Trade, 시민사회 등은 스웨덴 경제 발전은 자유무역을 통해 가능하였으며 이러한 인식이 스웨덴이 대외개발협력 정책에 있어서 자유무역을 옹호하는 근본적인 이유를 형성하고 있음을 알 수 있었다.

151) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 43-50.

152) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 44, 48.

<표 5-1> 2007 스웨덴 수원국 현황

(단위: $100만)

국가	지출
탄자니아	107.8
모잠비크	103.6
수단	68.1
우간다	56.5
아프가니스탄	56.5
팔레스타인	54.3
잠비아	53.7
베트남	47
케냐	45.5
에티오피아	44.7

출처: OECD DAC. International Development Studies.

스웨덴 원조의 주요 부문은 사회 기반 사업과 서비스 부문이며 이는 양자간 원조 지급금의 1/3을 차지하여 가장 큰 범주에 속한다.[153] 이 하위 범주로서 정부와 시민사회가 있다. 그러나 DAC의 기준과는 달리 스웨덴만의 특별한 지원 구분이 존재하며 '세 가지 주제별 우선순위(Three Thematic Priority)'가 있다. 그 내용은 ①민주주의, ②환경과 기후, ③개발에서의 젠더와 여성의 평등의 중요성을 강조하며 이 부문에 대한 지원 또한 강화하는 양상을 띠고 있다. 이 세 가지 주제별 우선순위로 인한 구체적이고 실제적인 지원금의 증가는 없었으나 2009년 스웨덴 정부가 이와 관련한 '네 가지 이니셔티브' - ①민주주의와 표현의 자유 ②개도국 기후 변화 ③여성의 건강 및 권리 ④식량 및 기아 이니셔티브 등-를 채택하고 이와 관련 예산을 배정함으로써 구체화하는 과정을 밟고 있다.[154]

다자간 원조의 경우, 스웨덴 정부는 다양한 공여자들이 한데 모여 공동의 목표를 공유하고 협의하는 과정과 역할을 중요하게 인식하고 있다. 실제로 2007년에는 스웨덴 ODA의 1/3($14억 1천만)을 50개의 서로 다른 다자간 기구들을 통해 지원하였다.[155] 특히 UN에 대하여 많은 지원을 진행하는데, 2007년 UN 기구들은 스웨덴 다자간 ODA중 38%의 규모를 지원 받았고, 이는 전체 ODA의 12%에 해당한다. 이러한 수치는 OECD DAC 평균

153) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 46.

154) MFA, 2008. Budget Bill 2008. The New Development Co-operation Policy, Fact Sheet on the Swedish Government's budget Bill for 2008. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs. 47.

155) Ministry for Finance. 2008. Budgetpropositionen för 2009 Prop. 2008/09:1 UTGIFTSOMRÅDE 7: Internationellt Bistånd. Stockholm.

치의 두 배 이상으로 이는 스웨덴 정부가 다자간 원조에 있어 국제기구[156]를 통한 원조를 주요 채널로 활용하고 있음을 보여준다.[157]

3) 체계

스웨덴의 원조 체계는 '별도의 실행 기관을 둔 정책부서' 유형으로 외교부(Ministry for Foreign Affairs, MFA)가 정책적 방향을 담당하고 원조 이행 기관이나 여러 실행 부처에서 양자 원조의 실행을 맡아 수행하는 모델이다. 이 유형은 독일, 노르웨이, 뉴질랜드 등도 이러한 유형에 해당된다.[158] 스웨덴의 정부 부처 구분에서 외교부라 함은 외교부장관(Minister for Foreign Affairs), 국제개발협력부장관(Minister for International Development Cooperation), 통상부장관(Minister for Trade) 등 세 명의 장관으로 구성된 조직을 의미한다.

이러한 전체적 조직체계 속에서 스웨덴 개발협력 및 원조를 시행하는 핵심적인 정책 방향은 외교부내 국제개발협력부장관이 담당하며 스웨덴 국제개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida)은 외교부가 수립한 거시적 개발협력 방향 속에서, 구체적인 개발 원조 정책을 이행하는 집행기구이다. 즉 국무 총리실을 중심으로 하는 정부와 의회는 외교부에 대한 '정부 가이드라인(The Government Guideline)'을 통해 외교부를 통제하며 산하 Sida의 정책 추진 방향과 목표를 제시한다. 또한 매년 초 발행되는 '정부 연간 서신(The Government's Annual letter of Appropriation)'은 Sida의 한해 사업 방향, 목표, 재정을 제시하는 공식 문서이다. 스웨덴 회계 감사국과 스웨덴 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)은 Sida를 평가하는 권한을 가진 유일한 기관으로 이 기관들을 통해 나오는 평가 결과물들은 Sida의 과업 수행과 목적달성을 더 용이하게 만들도록 하는데 목적을 둔다.[159] 특히 감사국이 회계 감사에 초점을 맞추는 반면 SADEV는 Sida 사업 전반과 Sida 이외에 개발협력 사업 전반에

156) UN 산하 최대 수혜 기관들은 UNDP, UNHCR, UNICEF 등이다.

157) Ministry for Finance. 2008. Budgetpropositionen för 2009 Prop. 2008/09:1 UTGIFTSOMRÅDE 7: Internationellt Bistånd. Stockholm.

158) 장현식, 아더 엠, 펠 및 마이클 레어드. 2007 "OECD DAC회원국의 개발협력 관리체계의 비교." 한국국제협력단. 59.

159) Sida. "How We Are Governed" <http://www.sida.se/English/About-us/How-we-are-governed/> (검색일: 2011년 11월 30일)

대한 평가 권한을 가지고 있다. 하지만 이들 평가 기관의 존재와 권한에도 불구하고 Sida는 자체 평가를 주된 평가 방식으로 하며 평가서는 외교부와 의회에 보고한다.

나. 스웨덴의 정책일관성

스웨덴은 개발 정책일관성의 척도로 사용되는 동료검토(Peer Review)와 개발공헌지수(Commitment to Development Index, CDI) 에서 긍정적 평가를 받음으로써 모범 국가로 분류된다.[160] 특히 OECD DAC가 2003년에서 2007년까지 실시한 동료검토의 정책일관성 평가 결과를 바탕으로 작성한 2008년 'Synthesis Report on Policy Coherence for Development'에서 스웨덴은 정치적 공약 및 정책과 조정 및 실행 메커니즘 분야의 최우수 그룹, 모니터링, 분석 및 보고체계는 우수그룹에 위치함으로써 정책일관성이 가장 잘 추진되고 있는 나라로 분류되고 있다.[161] 이러한 긍정적 발전은 2003년 채택된 정책선언을 시작으로 조정 및 실행 메커니즘과 모니터링, 분석 및 보고체계에 대한 개선들이 바탕이 되었기 때문에 가능 하였다. 특히 2009년 OECD DAC의 동료검토는 스웨덴이 2003년 정책일관성 제고에 대한 정책선언을 채택함으로써 정책적·입법적 기반을 마련하였음에도 불구하고 정책 조정 및 실행 메커니즘과 모니터링, 분석 및 보고체계 상에서 노출된 문제점을 지속적으로 개선하려는 노력을 높게 평가한다. 이러한 노력의 결과 가장 최근에 발표되어 정책일관성 평가의 한 지표로 사용될 수 있는 2011년 개발공헌지수에서 7.7 (10점 만점)을 기록하면서 전체 평가 대상 22개 국가 중 1위를 차지하였다.[162] 이에 정책일관성 분야에 있어서 스웨덴의 정책과 노력을 정책일관성 3주기를 바탕으로 분석함으로써 정책일관성 제고를 모색하고 있는 한국에 주는 정책적 함의를 찾고자 한다.

---

160) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris:OECD; OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD; Center for Global Development. 2011. 2011 Commitment to Development Index.
<http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/>. (검색일: 2011년 11월 25일)

161) OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris:OECD.

162) Center for Global Development. 2011. 2011 Commitment to Development Index.
<http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/> (검색일: 2011년 11월 25일)

1) 정치적 공약 및 정책

스웨덴이 정책일관성 분야에서 긍정적 평가를 받을 수 있었던 시발점은 2003년 '우리의 책임: 스웨덴의 국제개발정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, PGD)'의 채택에서 시작된다.[163] PGD는 정부 정책 법안으로서 스웨덴 정부의 개발협력에 대한 관점을 재정의 하였다. 이를 통해 국내정책을 담당하고 있는 부처와 국제문제를 담당하는 부처 모두 정책일관성 원칙에 입각해 국내외 정책을 고려할 수 있게 만드는 계기를 제공하였다. 이 분수령이 되는 문서는 스웨덴의 개발 협력의 목표와 뜻을 같이하고자 하는 EU국가와 다른 원조국가들, 그리고 파트너들 간에 대화 창구를 마련한 계기가 되었다.[164] 특히 2003년 PGD는 EU 국가들 중 가장 먼저 일관성 제고를 위한 정부의 노력을 명시한 문서였고, 이는 EU 국가들로 하여금 정책일관성 논의를 활성화 시키는데 기여하기도 하였다.[165]

이 정책문서는 크게 4가지 내용으로 구성되어 있는데, PGD의 마련 및 채택 배경, 영역별 정책일관성 제고 방안 및 목표, 국제협력방안, 그리고 PGD의 실행 및 조정 메커니즘에 관한 부분이다. 이 장에서는 PGD의 채택 배경과 동기 그리고 주요 내용을 분석하도록 하겠다.

스웨덴 의회는 2003년 PGD 법안을 채택함으로써 스웨덴 개발정책의 중심에 정책일관성이 고려될 수 있도록 하는 기틀을 마련하였다.[166] 먼저 스웨덴이 정책일관성에 적극적이었던 이유는 일찍이 대외원조에 있어 일관된 정책의 필요성을 인식하였기 때문이다. 국제적인 수준에서 평등하고 지속가능한 개발을 추구하기 위해서 개발을 이끌고 있는 것이 무엇이며 어떤 방법론이 요구되는지에 대한 원조의 궁극적 정책 방향을 설정하고 이 과정에서 다양한 행위자간의 정책일관성과 조정이 필요함을 인식하게 되었다. 즉 스웨덴은 정책목표로서 평등하고 지속가능한 개발을 달성하기 위해 정책적, 정치적 다양성과 다양

163) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 6.

164) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 23-42.

165) 인터뷰. Peter Sörbom. EU Policy Officer. Concord. 스톡홀름. (2012년 2월 7일); 인터뷰. Ulrika Grandin. Desk Officer/ Erik Jonsson, Senior Advisor at the Department of Development Policy. Ministry of Foreign Affairs. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

166) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 18-52.

한 역할들에 대한 통합적인 접근의 필요성을 일찍이 인식한 것이다. 이러한 목표 실현을 위한 구체적인 전략을 추진하는 과정에서, 원조는 한 두가지 요소에 의존하고 있는 것이 아니라 다양한 요소들의 활발한 상호 작용의 긍정적인 결과라는 점 또한 인식하였다.[167] 행위자의 수준에 있어서는 스웨덴 정부 차원뿐만 아니라 EU, UN등 국제적인 차원에서 국제 개발 협력에 대한 정책 조정의 필요성이 대두되었다.

그렇다면 이러한 인식이 형성될 수 있었던 이유를 살펴보기 위해서는 두 가지 측면, 즉 스웨덴의 뿌리 깊은 원조 역사와 그 과정에서 형성된 시민사회, 스웨덴 그리고 EU의 관계에서 모색 가능하다.

첫째, 스웨덴의 뿌리 깊은 원조 역사와 그 과정에서 형성된 수준 높은 시민사회가 있었기에 PGD 채택은 가능하였다. 스웨덴의 공식적인 개발협력의 역사는 1962년에[168] 빈곤 국가의 시민들이 일반적인 삶을 영위할 수 있도록 도움을 주고자 한 스웨덴식 개발협력의 목표를 정의한 정부 법안이 채택되면서이다.[169] 이후 지속적인 발전을 거쳐 스웨덴은 DAC의 주요 멤버로서 1976년 이후부터 UN이 규정한 국민 총소득(Gross National Income, GNI) 대비 원조 비율 0.7%를 초과 달성해 오고 있다. 특히 2008년에는 0.98%의 원조를 달성했고 총 비용은 $4.730억 규모에 달하였다. 2007년과 2008년에는 원조 규모가 미세하게 감소했지만 여전히 1%에 근접하게 유지해 왔으며 2009년부터는 다시 정부가 의회에 1%의 예산을 제안하고 있다.[170]

이러한 실질적 참여와 함께 원조에 대한 국제 규범과 인식 확산, 즉 스웨덴이 일찍이 '정의와 지속가능한 발전'의 필요성을 지속적으로 주창하여 왔다. 이러한 노력의 일환으로 1972년 스톡홀름에서 시작된 'UN 인간환경회의(The UN Conference on Human Environment)' 조직이 시작되었고 지속가능한 발전을 모색하기 위한 국제적 노력에 꾸준히 참여하며 국제규범 창출에 있어 적극적인 행위자로 활동하였다.[171] 또한 '새천년개발

167) Anker-Kofoed, Allen. Trade Policy advisor. Open Trade Gate Sweden. National Board of Trade. 연구진과 인터뷰. Stockholm. (2012년 2월 3일)

168) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 8.

169) Norberg, Carin. Director of the Nordic Africa Institute. 연구진 인터뷰. Upssla. (2012년 2월 3일) Carin은 2003년 PGD 문서의 마련 당시 전문자문가 자격으로 The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 에 참가하였음.

170) OECD. 2009. DAC. Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 43-50.

171) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 8.

목표(Millenium Development Goals, MDGs)'달성을 위한 국제사회의 노력에 적극적 참여, 권리에 기반한 개발(A Rights Perspective on Development)', '수혜의 참여(The Perspectives of the Poor)' 등[172] 스웨덴은 국제사회가 이미 채택한 국제규범의 적극적 옹호자일 뿐만 아니라 이행자로 자국의 역할에 대한 인식이 강하다는 특징을 가지고 있다.

이러한 활동의 배경에는 스웨덴 시민사회가 '결속-공유된 책임 (Motives: solidarity-shared responsibility)' 다시 말해, 모든 인간이 존엄과 인권을 지닌 평등한 존재라는 것(A Rights Perspective)과 스웨덴이 빈국과 맺고 있는 결속이 세계를 위하여 공동으로 책임져야 할 것이라는 의무(A Perspective of the Poors)에 대한 인식이 밑바탕에 깔려 있기 때문에 가능하였다. 모든 이들에게 존엄한 인권이 있다는 강력한 신념은 가난하고 억압받는 국가와의 결속에 있어 가장 기본적인 근간이라고 믿는다. 결과적으로 이러한 시민사회의 인식과 정부 개발 원조 집행기관들의 인식이 스웨덴 정부의 대내외 정책에 있어 개발 효과의 극대화를 위한 정책일관성 제고에 대한 사회적 합의를 가능하게 하였던 중요한 요소가 되었다.

둘째, 스웨덴은 EU 멤버국가로서 그리고 국제사회의 성실한 구성원으로서 EU와 국제사회의 규범 창출과 준수에 적극적인 국가라는 점 또한 스웨덴이 정책일관성을 추진하게 된 중요한 요소이다. EU는 1990년대 초반부터 정책일관성의 필요성을 제기하였는데 정책일관성에 대한 EU의 의지는 1992년 EC의 마스트리히트 조약 178조로 거슬러 올라간다. 즉 EU 국가들이 개발도상국에 영향을 미치는 정책을 수행할 때 개발목표를 고려하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 EU조약 3조에서 모든 EU의 정책과 대외활동의 일관성을 이야기하고 있으며, 이는 EU의 다양한 영역의 대외활동과 정책들을 개발하고 실행함에 있어 이러한 목표를 추구해야 함을 명시하고 있다. 이러한 EU 차원의 이니셔티브 그리고 스웨덴 원조 역사가 결합되어 스웨덴은 EU 개별 국가는 물론 EU차원의 정책문서 채택보다 앞서 2003년 PGD 정책 문서를 채택하게 되었고 이는 역으로 EU의 정책일관성 논의를 가속화시키는데 기여하였다. 이후 EU의 정책일관성을 위한 정치적 프레임워크는 2005년 4월 EU집행위원회의 '개발을 위한 정책일관성에 관한 대화', 8월 이사회 체결, 12월 개발을 위한 유럽 합의, 2007년 EU'PCD 체결'을 통하여 더 구체화 되었다.[173] 이처

172) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 19-22.

173) Commission of the European Communities. 2009. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council EU 2009 Report on Policy Coherence for

럼 유럽통합의 강력한 지지자로써 스웨덴은 정책일관성을 추진하는 EU의 노력에 적극 동참하여 왔다. 특히 스웨덴은 최고정책결정기관이 국무총리실에 EU 조정국(EU Coordination Secretariat)을 두어 EU정책과 스웨덴 정책의 조화를 꾀하고 있다. 실제로 무역위원회(National Board of Trade)의 무역정책고문관(Trade Policy Advisor)인 Ellen Anker-Kofoed와 2003년 정책일관성 논의를 위한 의회위원회에 참석한 Carin Norberg도 스웨덴의 정책일관성 추진의 핵심 동인으로써, 뿌리 깊은 스웨덴 원조 역사와 사회적 합의를 위한 스웨덴 정부의 노력 그리고 당시 EU와의 공조가 있었기에 가능하였음을 얘기하고 있다.

이러한 긍정적 요소와 강한 동기에도 불구하고 일관성 제고에 대한 다양한 이해 당사자들의 사회적 합의를 이끌어 내는 것은 쉬운 일이 아니었음을 알 수 있다. 2003년 스웨덴 정부는 PGD 정책문서 마련을 위해 스웨덴 국제개발정책 의회위원회(The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy)를 구성하였다. 1999년 12월 9일 스웨덴 정부는 Maj-Inger Klingvall 장관에게 스웨덴의 국제개발정책을 마련하기 위한 스웨덴 국제개발정책 의회위원회 창설을 위임하였다. 7개 정당에서 10명의 의원들, 4명의 특별 고문, 4명의 사무국, 3명의 외교부 위원, 환경부, 재정부, Sida, 각 1명, 그리고 4명의 사무국으로 구성된 위원회는[174] 30여 차례의 회의와 협의 그리고 파트너국가 초대 및 연구 관련 간담회 등의 행사를 열었으며, 50여개의 보고서를 배포 및 온라인 게재를 통해 사회적 합의를 이끌어 내기 위한 범정부적 협의와, 다양한 이해당사자들을 설득시키기 위한 적극적 활동들을 전개하였다.[175] 이와 같은 다양한 협의 절차는 스웨덴의 시민사회, NGO, 연구 기관, 정부 부처 그리고 의회 등이 스웨덴 정부의 원조 목표를 공유하고 이를 달성하는데 중요한 요소인 정책일관성의 필요성에 대한 인식을 공유하기 위한 과정이었다.[176] 이러한 과정은 자연스럽게 원조정책 관련 기관 사이에 PGD에 대한 인식 공유를 확산시키는데 기여하였다. 또한 PGD는 정당과 NGO들에게 정책일관성에 관한 우선순위를 판가름할 수 있는 법적 기반이 필요하다는 인식을 심어주는 데 기여하였다.[177]

Development. Brussels, 17.9.2009 SEC(2009) 1137 Final. 6.

174) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 6.

175) Norberg, Carin. Director of the Nordic Africa Institute. 연구진 인터뷰. Upssla. (2012년 2월 3일) Carin은 2003년 PGD 문서의 마련 당시 전문자문가 자격으로 The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 에 참가하였다.

176) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 39-40.

하지만 범정부적 차원에서 의회위원회를 구성하여 협의를 지속하였으나, 일관성 추진과정에서 발생하는 다양한 이해 당사자들을 설득하는데 있어 난관에 봉착하기도 하였다. 결과적으로 이러한 난관들이 PGD 문서 채택 노력을 수포로 만들 수도 있다고 인식한 의회위원회는 이를 극복하고 일관성 확보의 근간이 되는 초기 단계의 정책문서를 채택하기 위하여 이해가 첨예하게 대립되는 분야에 대해서는 의제에서 제외시키는 방식을 채택하였다.[178] 예로 2003년 정책문서 채택 이후 무기 수출산업에 있어서 국내 기업 및 스웨덴의 이익이 빈곤 국가들의 이익과 권리보다 우선하지 않는다는 패러다임의 전환과 이에 대한 사회적 합의가 가능하였으나, 2003년 PGD 논의 당시 이 분야에 대한 합의가 난항을 겪게 되자 의회위원회는 이러한 의제들을 논의에서 배제시킨 후 큰 틀에서 범정부적 일관성에 대한 합의를 먼저 이루고자 하였다.

2003년 PGD가 원조 및 비원조 분야의 정책일관성 문서로 평가 받는 이유는 PGD의 채택으로 정부 각 부처가 국제 개발협력에서 '평등과 지속가능한 개발'이라는 정책적 목표를 공유하게 되었기 때문이다. 이러한 정책 목표의 근저에는 그동안 국제사회의 주요 공여국이 견지해온 국익 (정치·경제·사회·문화·군사·외교 등) 극대화를 위한 원조가 아닌 수원국 국민의 기본적 인권 및 권리 보호(A Rights Perspective) 그리고 빈곤국 국민들의 삶의 질 향상을 위한 선진국의 당연한 의무(A Perspective of the Poors)라는 패러다임에 대한 합의가 있었기에 가능하였다. 이러한 인본주의적 패러다임의 변화를 바탕으로 기존의 다양한 영역에서 국익의 관점에서 추진되어온 정책들에 대한 대대적 방향 전환을 2003 PGD 정책 문서는 제시하고 있다.

2003 PGD 정책문서의 목표 그리고 기반이 되는 패러다임을 바탕으로 8개 원칙과 11개 핵심 목표를 선정하였다. 8개 원칙(Eight components areas)의 내용은 ①인권 존중 ②민주주의와 거버넌스(Good Governance)[179] ③양성 평등 ④천연 자원의 지속가능한 사용과 환경 보호 ⑤경제성장 ⑥사회 개발과 사회 안보 ⑦분쟁 관리와 인간 안보 ⑧국제 공공 재화 이다.[180] 또한 11개의 핵심 목표는 2003년 PGD 정책 문서에서 다양한 정

177) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 26.

178) Norberg, Carin. Director of the Nordic Africa Institute. 연구진 인터뷰. Upssla. (2012년 2월 3일) Carin 은 2003년 PGD 문서의 마련 당시 전문자문가 자격으로 The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 에 참가하였음.

179) 'Good Governance'는 한국어 번역시 매끄럽지 못하기 때문에 '좋은'이라는 단어를 생략한채 '거버넌스'라는 개념으로 사용되고 있다는 점에서 본 보고서에서 거버넌스로 사용한다.

180) OECD. 2009. DAC. Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 23-25.

책일관성과 조정의 기능의 중요성이 부각되면서 제시된 내용으로서, 11가지 핵심 목표의 취지는 다양한 정책들 간의 조정과 정책일관성을 증진시키는 것이고 각 부서 간 정보 교류와 전략적 선택에 있어서의 최상의 조건을 조성하기 위함이다.[181] PGD는 스웨덴의 평등하고 지속가능한 개발이라는 광의의 목적 아래 다음의 11가지의 정책 영역에서 균형적인 정책일관성을 실현하도록 제안하고 있다. ①정치·제도적 장치(Legal Issues and Policy Frameworks) ②안보 및 방위정책(Security and Defence Policy) ③무역 및 경제투자정책(Trade and Business Investment Policy) ④이주정책(Migration Policy) ⑤사회보장 및 공공보건정책(Social Welfare and Public Health Policy) ⑥경제 및 재정정책(Environment and Financial Policy) ⑦교육정책(Education Policy) ⑧농업 및 수산정책(Agriculture and Fisheries Policies) ⑨문화정책(Cultural Policy) ⑩환경정책(Environment Policy) ⑪산업 및 고용정책(Industrial and Employment Policy) 등 이다.

<박스 5-1> 스웨덴 원조 목표 변화

Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development (2003): 11개 목표	Government Communications (2005, 2006): 8개 분야 65개 목표	Global Challenges: Our Responsibility (2008): 6개 도전과제
1. 정치·제도적 장치 2. 안보 및 방위정책 3. 무역 및 경제투자정책 4. 이주정책 5. 사회보장 및 공공보건 정책 6. 경제 및 재정정책 7. 교육정책 8. 농업 및 수산정책 9. 문화정책 10. 환경정책 11. 산업 및 고용정책	1. 인권존중(4개) 2. 민주주의와 거버넌스(6개) 3. 성 평등(2개) 4. 지속가능한 발전(12개) 5. 경제발전(15개) 6. 사회 개발 및 사회 안보 (14개) 7. 갈등관리와 안보(9개) 8. 글로벌 챌린지와 국제 공공재(3개)	1. 억압 2. 경제적 소외 3. 기후변화 · 환경보호 4. 이민 5. 전염병 및 건강 위협 요소들 6. 분쟁과 취약기반

그러나 2003년 정책문서가 정책일관성을 핵심 키워드로 삼고 있음에도 불구하고 실질적인 조정 메커니즘을 수립하는 데는 한계가 있었다. 정책일관성을 추구하기 위해 반드시 요구되는 정책 간 네트워크의 중요성에 대해 단순한 인식만을 하고 있을 뿐 실제 조직상

181) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 31-52.

에서적용이 잘 이뤄지지 못했다.[182] 결과적으로 2003년의 PGD 채택과 이행 노력에도 불구하고 스웨덴은 심화되어 가는 국가 간 상호 의존과 세계화의 흐름 속에서 스웨덴 정부 각 부처들은 정책일관성 제고 추진 과정에 있어 주인 의식(Ownership) 결여 문제에 직면하였다.[183] 이에 2003년 채택된 PGD를 새로이 대두된 환경에 맞게 개선하여야 함을 인식하였고 2008년 정책목표를 새롭게 설정한 '글로벌 챌린지: 우리의 책임(Global Challenges: Our Responsibility)'을 채택 하였다.

글로벌 챌린지는 새로운 도전 의제들을 인식하고 이에 대한 스웨덴의 전략적 대응 방안을 제시하였다는 점에서 정책선언의 의미가 강하다고 할 수 있다. 하지만 2008년 글로벌 챌린지가 갑작스레 채택된 것이 아니었다. 2003년 PGD 채택 이후, 정책일관성 제고를 위한 지속적인 노력을 병행하였고, 그 과정 중에 2005년과 2006년 '정부대화(Government Communications)'를 통해 정책일관성의 측면에서 65개 의제를 설정하였다. 그러나 너무 다양한 목표의 설정이 이행과 조정에 있어 비실효성과 조정 부재의 문제점을 낳았고, 의도된 목표를 달성하지 못하고 있다는 비판적 목소리가 대두 되었다.[184] 이러한 문제의식 하에 스웨덴 정부는 정부가 추구할 목표를 6개 단위로 축소하고 정부의 역량을 집중시키고 조정을 더욱 용이하게 함으로써, 궁극적으로 정책일관성 제고를 위한 전략적 접근을 시도한 것이다.

글로벌 챌린지는 2003년 PGD를 통해 확립된 정책일관성이 지속되어야 한다는 기본적인 인식을 견지하면서 새롭게 대두된 의제들에 효과적으로 대처하며 스웨덴의 국제 개발 논의를 정책적 실행으로 옮기기 위해 주요 의제들을 여섯 가지 글로벌 도전 과제들로 축약하였다.[185] 글로벌 챌린지가 제시한 여섯 가지 도전과제는 ①억압(Oppression), ②경제적 소외(Economic exclusion), ③기후 변화 및 환경 보호(Climate change and environmental impact), ④이주(Migration Flow), ⑤전염병 및 기타 건강 위협 요소들(Infectious diseases and other health threats), 그리고 ⑥분쟁과 취약기반(Conflicts and fragile situation) 이다.[186]

---

182) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 51-55.

183) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 8-12.

184) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 66.

185) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 13.

2) 조정 및 실행 메커니즘

스웨덴은 입헌군주제 국가로서 집권당이 내각을 구성함으로써 의회와 정부가 긴밀한 관계 속에서 정책 추진이 가능하다. 정부가 '평등하고 지속가능한 개발'이라는 단일의 개발 목표 아래 필요한 정책들을 의회에 제출하면 의회는 이를 검토하여 승인하는 것이 더 수월한 정치체계의 특징을 가진다. 이러한 정치 체계적 특성과 함께 스웨덴은 정책 입안 및 추진 과정에서 협의를 통한 합의(Consultation and Consensus)를 가장 중요한 요소로 상정하고 실무레벨에서 최고위 정책 결정과정에 이르기까지 다양한 정책 영역에서 협의와 합의를 기반으로 하는 정치를 추구하고 있다. 결국 합의를 기반으로 하는 스웨덴 정치체계는 강력한 정책 수립 및 추진을 가능하게 하며, 스웨덴 개발 원조 분야 역시 정부의 각 부처 및 레벨 그리고 의회의 합의를 기반으로 연간 예산의 방향과 정책이 실제적으로 집행됨으로서 효과적인 정책 입안과 집행이 가능한 특징을 가진다.[187]

거시적 관점에서 스웨덴의 통치구조상의 특징은 스웨덴 헌법이 정부 최고정책 협의 및 조정 기관으로 수상과 내각의 모든 장관이 일주일에 한번 모여 정책을 협의하도록 규정하고 있다. 이 회의체를 통해 정부가 선정한 범정부적 의제의 부처별 이행사항에 대한 합의와 조정이 가능하다.[188] 이와 관련해 2003년 PGD 마련을 위한 의회위원회(The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy)에 참여한 Carin Norberg는 헌법에 명시된 최고 정책조정 메커니즘으로써 정부부처가 모두 모이는 이 회의체가 있었기에 정책일관성 추진에 있어 강력하고 실질적인 정책 조정이 가능하였다고 평가한다. 특히 2003년 PGD는 정책 문서를 넘어 의회가 채택한 법안으로서, 범정부 차원에서 법안이 통과되었다는 것은 정책에 대한 범정부적 합의가 있었다는 것을 의미하며, 이 법안을 근거로 각 부처는 이 법안의 실질적 이행을 위해 필요한 사항을 이행하여야 하는 법적 강제력이 발생한다.

스웨덴이 2003년 PGD를 채택한 이후 정책일관성 제고를 위해 조정 측면에서 적극적

---

186) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 2.

187) Government Office of Sweden. "How public agencies are governed." <http://www.regeringen.se/sb/d/575/a/127133> (검색일:2011년 11월 30일)

188) Norberg, Carin. Director of the Nordic Africa Institute. 연구진 인터뷰. Upssla. (2012년 2월 3일) Carin 은 2003년 PGD 문서의 마련 당시 전문자문가 자격으로 The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 에 참가하였음.

으로 노력할 수 있었던 또 다른 이유는 부처간 정책 조정 및 실행 메커니즘을 외교부 내에 두었기 때문이다. 당시 정책일관성 조정 기구를 국무총리실 산하에 둘 것인지 아니면 외교부에 둘 것인지에 대한 정부 내부 논의가 있었다. 결국 국무총리실이 아닌 외교부에 두기로 하였는데 이는 스웨덴의 특이한 정치체계에서 기인한 것이었다. 즉 앞서 밝혔듯이 총리실에는 매주 모이는 내각 회의가 있어 이곳에서 최고 정책조정이 이루어진다. 정책일관성 의제가 원조 분야를 넘어서 다양한 비원조 분야를 포함한다는 점에서 국무총리실에 조정기능을 둘 수도 있으나 이는 전통적으로 내려온 정부 조직의 변화를 필요로 한다는 점에서 이에 대한 정치적 합의까지는 이루어지지 못한 것으로 보인다. 즉 스웨덴의 총리실에는 정책조정사무국(Political Coordination Secretariat)이 있고 여기에 4개 정당을 대표하는 정책 비서들이 참여하여 정부와 정당 간 정책을 조율한다. 여기서 정치적 조율이 이루어지는데 이후 조율 즉 정당 간 합의가 이루어진 정책의제들은 해당 부처로 이관되어 이행되는 구조이다. 즉 정책일관성도 하나의 의제로 취급되어 총리실에서 합의를 이룬 후 정책 실행 및 조정기관으로 이관되는 것이다.

실무적 레벨에서 스웨덴 외교부에 정책일관성 실행 및 조정을 기구를 두게 된 또 다른 이유는 스웨덴 외교부의 독특한 체계에서 기인한다. 즉 일반적으로 스웨덴 외교부(Ministry for Foreign Affairs, MFA)라 함은 외교부장관(Minister for Foreign Affairs), 국제개발협력부장관(Minister for International Development Cooperation), 통상부장관(Minister for Trade)으로 구성된 조직을 의미한다. 2003년 당시 스웨덴 외교부는 위의 세 개 부처 외에 이주부장관(Minister for Immigration)을 포함하고 있었으나 현재는 사법부(Ministry for Justice)로 흡수되었다.[189] 이러한 외교부의 구성은 일관성 의제를 다루는 데 있어 핵심부서들이 모인 조직이라는 점에서 외교부에 정책일관성 조정 및 실행 기구를 두기로 한 것이다. 당시 정책일관성 의제를 다루기 위해 범정부적 차원에서 조정력을 행사할 수 있는 정부 부처로 재정부(Ministry for Finance)와 사법부(Ministry for Justice) 등이 언급되기도 하였으나 당시 2003 PGD 법안의 준비 및 채택과정에서 정책일관성 의제의 논의 및 관련 실무를 담당한 기관은 외교부였기 때문에 결과적으로 외교부에 조정 기능을 두기로 한 것이다.[190]

---

189) Norberg, Carin. Director of the Nordic Africa Institute. 연구진 인터뷰. Upssla. (2012년 2월 3일) Carin은 2003년 PGD 문서의 마련 당시 전문자문가 자격으로 The Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 에 참가하였음.

190) 인터뷰. Ulrika Grandin. Desk Officer/ Erik Jonsson, Senior Advisor at the Department of Development

스웨덴 원조에 있어 정책일관성 확보를 위한 가장 상위의 실무 기관은 외교부(Ministry of Foreign Affairs, MFA)이다. 앞서 논의하였듯이 스웨덴 외교부는 외교부장관(Minister for Foreign Affairs), 국제개발협력부장관(Minister for International Development Cooperation), 통상부장관(Minister for Trade)으로 구성되며 외교부장관(Minister for Foreign Affairs)은 다른 두 장관에 비해 우월한 권한을 가지고 이들 부처간 조정 역할을 수행한다. 이러한 권한을 바탕으로 외교부장관은(Minister for Foreign Affairs)은 일관성 제고를 위한 범정부적 조정 역할을 갖는다. 단 실질적으로 정책일관성 제고와 관련해 실무적인 조정 기능은 국제개발협력부장관(Minister for International Development Cooperation)을 통해 개발정책국(Department of Development Policy)이 담당하고 있다.[191] 개발정책국은 20여명의 인력으로 구성되며 이들은 2003년 PGD가 명시한 정책일관성 제고를 위한 범정부적 정책의 실행 및 조정 기능을 수행한다.

또한 2003년 PGD 법안의 채택으로 각 부처는 이의 실행과 조정을 담당할 실무 인력을 배치해야 하는 의무가 발생하였다. 이러한 노력의 일환으로 스웨덴은 각 부처들뿐만 아니라 다수의 준 자치적인 실행 기관들의 협력을 조정하고 현존하는 '부처간 실무그룹(Inter-ministerial Working Groups)'을 통해 실질적인 부처 간 정책 조정을 도모하고 있다.[192] 이들 워킹그룹은 2008년 '글로벌 챌린지(Global Challenges)'가 정한 여섯 개의 의제별 워킹그룹으로 2010년 '정부대화(Government Communication)'는 협의 및 수행 절차의 발전, 액션플랜의 마련을 계획하였다.[193] 하지만 이들 워킹그룹이 의도된 역할을 제대로 수행하지 못한 것으로 평가 받고 있는 가운데 '부처간 정책절차(Inter-ministerial Policy Process)'를 통해 정책 조정이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 즉 '부처간 정책절차(Inter-ministerial Policy Process)'는 개별 부처가 마련한 정책에 대해 정부 내 다른 모든 부처가 리뷰를 통해 소관부처의 견해를 첨부하는 제도이다. 또 다른 정책 조정 메커니즘으로는 2003년 PGD가 채택되면서 정부 각 부처는 PGD 이행을 위한 '담당관(PGD Focal Point)'을 두어야 하는 법적 의무가 발생하였다. 이를 통해 각 부처에 새롭게 임명된 PGD 정책담당관은 외교부의 국제개발협력국과 상시적·실무 차원의 협의를 통해 정책일관성 제고를 위해 노력해야 하는 법적 의무를 가진다.[194]

Policy. Ministry of Foreign Affairs. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

191) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 52.

192) 이 워킹그룹은 3개월에 한 번씩 정례적으로 모여 정책일관성 의제를 논의한다.

193) Concord. 2011. "Spotlight on EU Policy Coherence for Development." Sweden. 2.

194) Concord. 2011. "Spotlight on EU Policy Coherence for Development." Sweden. 2.

3) 모니터링, 분석 및 보고 체계

2003년 PGD가 정책일관성에 대한 스웨덴 정부의 핵심적인 시작이었음에도 불구하고 모니터링, 분석 및 보고 체계는 현재까지 발전하지 못하고 있다. 이러한 가운데 2008년 '글로벌 챌린지(Global Challenges: Our Responsibility)'는 모니터링, 분석 및 보고체계에 대한 좀 더 실질적인 메커니즘을 제시하고 있다. 특히 OECD DAC 동료검토는 스웨덴의 정책일관성 추진과 관련하여 모니터링이 여전히 개별 기관의 자체평가에 의해 이뤄지고 있고 외부의 정밀 평가가 이뤄지지 않았다는 점과 독립적인 모니터링과 평가 계획이 부재하다는 문제점을 지적하였다. 실제로 '스웨덴 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)'은 Sida와 기타 개발협력 사업을 평가하기 위해 설립된 기관이지만 개발을 위한 정책일관성 평가에 관해서는 SADEV의 소관이 아니다. 이러한 한계를 극복하기 위해 스웨덴은 일관성을 평가할 수 있는 지표들을 명확히 하고 이를 평가할 수 있는 평가 툴의 정립을 요구받고 있다.[195]

구체적으로 스웨덴 정부는 2006년 개발정책일관성 평가를 위하여 SADEV를 설립하였으나, 이 기관의 기능은 단순히 평가하는 것에 그치는 한계를 가지고 있다.[196] 즉 정부 정책일관성의 총체적 이슈에 대해 평가할 독립적인 기관으로써의 역할을 수행하지 못하고 있다. 이러한 한계는 외교부가 SADEV를 수립한 애초의 목적에서부터 비롯된다. 즉 2006년 당시 SADEV 수립 당시 정부는 이 조직의 목적을 Sida의 주요 활동에 대한 평가 그리고 개발 정책을 평가·분석하는 것에 한정지었다. 이는 새로이 수립된 SADEV의 존립 목적을 개발정책 평가에 한정시킴으로써 먼저 개발 정책 평가·분석 기능을 강화하기 위함이었다.[197] 하지만 이후 외교부는 SADEV의 기능에서 분석 기능을 제거함으로써 순수한 평가 기관으로 자리 매김하였을 뿐만 아니라 SADEV를 주요 원조 추진 기관이 밀집한 스톡홀름이 아닌 스톡홀름에서 약 300km떨어진 외곽에 위치한 칼스타드에 위치시킴으로써 효과적인 모니터링, 평가 및 보고를 어렵게 만들기도 하였다.[198]

정책일관성 제고를 위해서는 정책 문서, 효과적인 조정메커니즘 그리고 이행 여부를 모니터링, 분석 및 보고하는 체계를 갖춤으로써 지속적인 발전이 가능하다. 2003년 PGD

---

195) OECD DAC. 2009. Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 12-13.

196) OECD. 2009. DAC. Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

197) 인터뷰. Ulrika Grandin. Desk Officer/ Erik Jonsson, Senior Advisor at the Department of Development Policy. Ministry of Foreign Affairs. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

198) 인터뷰. Robert Keller. Evaluator. SADEV. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

는 평가 기관의 필요성을 인식하였고 그 결과 2006년 SADEV가 설립된 것이었으나 이 기관의 권한은 앞서 언급하였듯이 정책일관성을 평가하기에 선천적 한계를 가지고 있다. 대신 정책일관성에 관한 모니터링과 보고 절차는 개별 기관의 자가 평가(self-assessment)에 의존하고 있다. 이러한 가운데 정부 정책에 대한 평가 기관으로 'Statscontoret'가 존재한다. 이 기관은 정부의 부처가 특정 주제 및 소관 부처의 활동에 대한 평가를 요청할 경우 그 요청을 받아 평가를 수행하고 해당 기관은 이를 보고한다. 하지만 정책일관성의 경우 이를 담당하고 있는 외교부의 개발정책국(Department of Development Policy)은 SADEV를 대신하여 Statscontoret로 하여금 범정부적 차원에서 정책일관성 평가를 요청할 수 있으나 현재까지 평가를 요청한 적은 없다.[199]

이러한 가운데 2008년 '글로벌 챌린지(Global Challenge: Our Responsibility)' 채택을 통해서 정책 조정 및 실행 메커니즘과 모니터링, 분석 및 보고체계를 개선하고자 하였다. 국제 개발을 위한 스웨덴의 정책 집중 영역으로 6가지 도전과제를 설정하고, 명확한 목표들을 제시하고자 노력하고 있다.[200] 이처럼 명확한 목표의 존재여부는 모니터링, 분석 및 보고체계를 용이하게 만드는데 기여하였다. 이와 같이 축적된 경험을 통해 얻은 교훈은, 스웨덴이 PGD 정책 문서를 더 효율적으로 실행하기 위해서는 모니터링 개발이 필수적이라는 점이었다. 특별히 모니터링에 대한 논의는 명확하게 정의된 '결과에 기반한 관리 접근(Result-Based Management Approach)'에 집중되었다. 정부 부처들은 정책기획 절차와 프로그램 관리라는 틀 안에서 만들어진 18가지 핵심 목표들과 특정 실행 목표들을 확인하였다. 핵심 목표는 정책영역을 다루는 정부 역할의 방향을 제시하고 이는 정책을 정부 법안으로 전환하는 작업을 포함하여 현존하는 절차들과 연계되어야 하는 의무 또한 확인하게 한다. 또한 각 목표를 위해 개발된 결과 지표들을 통한 후속 조사 능력을 요구한다. 이는 정책 실행 과정에서 정책 부서들 간에 다양하게 분화된 책임이나 협동의 형태에 대한 더 명확한 정의를 제공한다. 이러한 업무들은 현재 정부 사무실의 관할 아래서 이뤄짐으로써 효과적인 모니터링, 분석 및 보고를 가능하게 하는 것이다.[201] 이러한 맥락에서 스웨덴 정부는 파트너 국가들과의 정책일관성 평가(Evaluation)에 대한 담화를

199) 인터뷰. Ulrika Grandin. Desk Officer/ Erik Jonsson, Senior Advisor at the Department of Development Policy. Ministry of Foreign Affairs. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

200) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 52-53.

201) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 54.

더욱 강화하고 있음을 알 수 있다.[202]

<박스 5-2> 결과에 기반한 이니셔티브 (Result-Based Initiatives)

Result-Based Initiatives

'결과에 기반한 이니셔티브(Result-Based Initiatives)' 는 6가지 도전 과제에 대하여 집중하고 있다. 이는 기관별로 피드백에 대한 적용 가능성이 상이한 실행과정에서 발생하는 다양한 시정 사항들을 정확하게 관리하기 위한 것이며, 정부와 광범위한 기관들 사이의 정책 조정과 일관성을 확고히 하기 위함이다. 이러한 목적을 위하여 6가지 이행 사항들을 제시하고 있으며 이는 정부 주도를 통해 이뤄진다.

· 여섯 가지 글로벌 챌린지에 대한 핵심 목표 영역들과 관련 있는 계량화된 목적들과 결과 지표들을 세움, 또한 규칙적인 관리 체계를 법인화 하고 할당량에 대한 책임을 지기 위한 업무 절차와 협력의 형태를 명확하게 정의해야 함
· 광범위한 정부 기관이 정책 실행에 공헌 하도록 구조화할 것
· 정책일관성과 시너지를 증진시키고 논쟁의 여지가 있는 목표들을 명확히 한다는 관점아래 국제개발협력포럼을 외교부의 주도하에 설립
• 지속적인 수행평가와 결과 평가 보고서를 작성하고 향후 정책 입안에 대한 보고서를 만들며 도출된 교훈들을 더 잘 적용할 수 있는 도구 마련을 위한 정책 실행 평가
• 2010년 스웨덴 의회의 정책 결과 평가 보고서는 여섯 가지 글로벌 챌린지에 초점을 맞출 것
• 스웨덴이 남아프리카와 같이 개발 원조에 대한 체계가 명확하지 않은 나라와의 협력 전략을 개발하기 위해 파일럿 프로젝트를 시행할 것

출처: Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 52-53.

구체적으로 2008년 '글로벌 챌린지(Global Challenges)'는 보고 및 분석에 대하여도 더 전문적이고 구체적인 시행 방침이 있어야 함을 명시하고 있다. 또한 이 문서에서 제기하는 분석 방식의 핵심 사안은 개발의 관점에서 분석과 평가의 역할을 규정하는 것이었다. '글로벌 챌린지'에서 보완된 모니터링, 분석 및 보고 체계는 정부와 소관부처가 스웨덴의 국제 개발 정책과 의사 결정의 영향에 대한 관련 지식을 높이고 서로 다른 정책 영역 중에서 가장 중요한 정책 목표를 측정하는 것에 대한 중요성을 인식하고 있다. 이를 위해 스웨덴의 정부 소관부처가 진행하고 있고 준비하는 국제 개발 정책의 영향을 평가하기 위한 기구와 매뉴얼을 개발하기로 하였다. 또한 6가지 도전 과제들과 연결되어

202) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 55.

있는 정책 실행에 대한 지속적인 평가의 필요성을 인식하였다. 더불어 국제 개발 정책과 방법론에 대하여 적극적 지지와 공헌을 위해 CDI와 같은 지표 개발에 기여하고, 6가지 도전과제와 연계된 이니셔티브나 개발 방법들에 대해 교육 훈련을 강화하기로 하였다. 끝으로, 외교부가 제시하는 방향성 아래 설립된 '국제개발위원회(Global Development Council)'을 통해 만들어지는 스웨덴 정부의 국제 개발 정책과 국제사회가 제시하는 개발 정책과의 연계성 강화를 위한 노력이 필요함을 강조하고 있다.

2008년 스웨덴 정부의 정책일관성 관련 모니터링, 분석 및 보고관련 공식적 체계의 하나로 국회 보고가 있다. 2008년의 외교부가 국회에 제출한 보고는 지금까지 충족되지 않고 실제적으로 이행되지 않은 정부 정책일관성을 위한 정책 목표들을 제시하고 있다.[203] 이 보고서는 문제 파악, 원인 규명, 취해야할 행동 제안 등의 내용을 포함하고 있으며 정책일관성 제고를 위해서는 효과적인 실행에 대한 장애요소를 제거하기 위해서는 가장 최상의 수준에서 정치적 지원이 필요함을 강조하였다. 이러한 과정 속에서 정부는 공동 활동과 동일한 관점을 장려하기 위해 '팀 스웨덴(Team Sweden)'개념을 도입하였다.[204] 이 개념은 범정부적 접근법[205]에 기반 한 것으로 개발이라는 거시적 목표를 달성하기 위해 각 정부부처가 정책일관성에 대한 주인의식을 바탕으로 각 개별 부서와 목표와 정책을 공유하는 것이다.

끝으로, 정부 차원의 정책일관성 모니터링, 분석 및 보고 체계에 대한 미흡성이 지적되고 있는 가운데 시민사회를 중심으로 정부 정책일관성 이슈를 평가하는 활동이 존재한다. 대표적인 사례로 2008년 12개 스웨덴 시민사회단체는 '2008년 일관성 지표(Coherence Barometer 2008)'보고서를 발행하였다. 또한 개발 원조 정책에 대한 옹호(Advocacy) 활동을 목적으로 하는 유럽 시민단체의 연합체인 Concord의 스웨덴 지부는 스웨덴 정부의 정책일관성 제고를 위한 모니터링, 분석 및 보고 활동을 전개하고 있다. 이러한 노력의

203) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 40.

204) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 37.

205) OECD DAC은 정치, 안보, 경제, 행정적인 분야에서 효과적으로 대응하기 위해서는 공여국이 범정부적 차원에서 개발이슈를 바라볼 필요가 있다고 강조한다. 이러한 가운데 스웨덴 정부가 범정부적 접근법을 통해 정책일관성에 접근하는 방식은 정부의 개별부처가 정책일관성의 필요성, 목표, 전략 등을 각 개별 부서와 공유함으로써 범정부적 차원에서 정책일관성에 대한 합의 기반을 확대하고 이를 통해 개별부처가 정책일관성에 대한 주인의식을 가질 때 실질적 진전이 이루어질 수 있다는 것이다. 이는 서로 다른 정부의 부처들 안에서 정책이 스스로 형성되나 전체적 관점에서 조율되는 것을 의미한다.; Michel, Louis. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development. Office of European Commissioner for Development and Humanitarian Aid. 31.

일환으로 Concord는 2009년과 2011년에 'EU의 개발을 위한 정책일관성 평가(Spotlight on EU Policy Coherence for Development)'를 발행하였다. 이들 보고서는 스웨덴 정부의 정책일관성에 대한 총체적이며 비판적인 모니터링과 분석을 통해 스웨덴 정부의 정책일관성 추진을 압박하고 있다.[206]

다. 스웨덴의 무역분야 정책일관성

1) 對 개도국 무역 현황

스웨덴의 총 수출입 규모에서 개도국과 최빈국이 차지하는 비중은 미미하다. 스웨덴 경제의 특징은 912만 명(2009년 3월 기준)의 적은 인구로 인한 협소한 내수 시장을 극복하기 위해 무역 의존적인 경제 구조를 유지하고 있다. 이러한 가운데 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP) 대비 연간 수출입 규모가 2007년 당시 73%를 기록하였으나 세계 경제위기 여파로 2009년과 2010년 각각 63.4%와 67.2%로 하락하였다. GDP 규모는 2008년 $4,788억을 기록하였으나 2009년과 2010년 감소세를 기록하여 $4,035억과 $4,613억에 그쳤다.

이러한 경제 구조 속에서 스웨덴의 주요 수출입 상대국은 주로 유럽을 중심으로 하는 선진국에 집중되어 있다. 2011년 수출의 경우 노르웨이, 독일, 영국이 9.82%, 9.62%, 7.27%를 차지하고 있으며 수입의 경우 독일 18.1%, 노르웨이 8.62%, 덴마크가 8.26%를 차지하였다.[207]

---

206) 이들 보고서들에서 지적되고 있는 주요 내용들은 본문의 정책일관성 3주기별로 해당 내용을 정리 기술하였음으로 따로 기술하지 않는다.

207) Global Window. http://www.globalwindow.org (검색일:2012년 1월 20일)

<표 5-2> 스웨덴 주요 수입국 현황

(단위: 백만 달러, %)

순위	국가	2009	2010	점유율('10)	증감율 (10/09)
	총계	120297.3	148486.1	100	23.43
1	독일	21600.81	26880.8	18.1	24.44
2	노르웨이	10474.41	12805.32	8.62	22.25
3	덴마크	10674.76	12267.8	8.26	14.92
4	네덜란드	7308.877	9156.928	6.17	25.29
5	영국	6644.956	8401.897	5.66	26.44
6	핀란드	6193.061	7805.974	5.26	26.04
7	중국	5758.832	7395.673	4.98	28.42
8	러시아	4400.37	7227.372	4.87	64.24
9	프랑스	6018.953	6863.524	4.62	14.03
10	벨기에	4598.035	5733.382	3.86	24.69
15	한국	1041.68	2172.146	1.46	108.52

자료: World Trade Atlas(2011.9월기준)

위의 <표 5-2>에서 알 수 있듯이 스웨덴의 수입 상대국은 주로 유럽을 중심으로 하는 선진국들이며 개도국은 중국이 유일하다고 할 수 있다. 실제로 사하라이남 아프리카의 경우 총 수출 규모의 2.4%(2007년)에 그쳤으며, 이 국가들로부터의 수입은 스웨덴 총 수입의 0.5%였다. 결과적으로 스웨덴의 적은 인구 규모, 풍부한 천연자원과 높은 산업수준이라는 특징이 적은 비중의 대 개도국 수출입 규모로 이어지는 모습을 보이고 있다. 즉 수입의 경우 적은 인구로 인해 절대적 규모로 수입 규모가 미미한 수준이다. 수출의 경우 축적된 기술력을 바탕으로 유럽선진국을 중심으로 기계, 자동차 등과 같은 기술 집약적 공산품을 수출하고 있다. 또한 국토의 50%에 달하는 산림자원에서 얻어진 펄프, 목재(세계 펄프 원료의 20%차지), 세계 철광석 생산량의 약 4%에 해당하는 자원과 수력자원 등 스웨덴의 풍부한 천연자원은 개도국으로부터 원자재 수입의 필요성을 약화시킴으로써 전체적으로 대 개도국 무역 규모가 낮은 특징을 보여준다.[208]

208) 주스웨덴 한국대사관. 2009. "스웨덴 안내." 10.

2) 對 개도국 무역정책

가) 다자간 협정

스웨덴 정부가 다른 어떤 무역 형태보다도 다자간 무역을 선호하는 것은 하나의 단일한 협약과 약속이 존재할 경우 정부 부패나 다른 무역 왜곡들을 효과적으로 제재할 수 있다고 생각하기 때문이다. 반드시 이행해야만 하는 개발 규칙들은 분명히 정부 부패 방지와 무역 효용에 더 좋은 환경을 제공하고 무역에서 발생하는 총 비용을 감소시킬 수 있다. 이러한 이유로 WTO의 '도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)'의 발효를 스웨덴은 적극 수용하고 있으며 적극적 EU국가의 일원으로서 참여하고 있다.

구체적인 예시로서 스웨덴 정부는 도하 장관급 회의에서 제기되고 수립된 무역관련 지적재산권에 관한 협정(Trade-related Intellectual Property Rights, TRIPS)이 주창하는 바대로 다양한 지적재산권과 특허권 규범 등을 적극 수용하고 있으며 무역을 위한 원조 차원에서 개도국으로 하여금 이러한 규범을 이행할 수 있도록 기술 교환 및 산업 교류 등을 진행하고 있다.[209] 특히 전 세계에서 가장 많은 규모의 식량을 수입하는 EU는 개도국과의 국제 식량 무역을 증진시킬 수 있는 주요 행위자이다. 이러한 측면에서 최근 스웨덴은 2001년 DDA의 협상내용을 준수함과 동시에 '신 Doha 라운드'의 WTO 협약을 이행하기 위해, 그리고 EU가 제정한 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 1차적인 목적을 달성하기 위해 계속적으로 EU에 압력을 가해왔다. 특히 2008년부터는 낮은 관세율을 적용하고 농업 부분에 대한 보조금은 낮추며 도하개발라운드에 의해 제정된 이행 사항들이 이뤄지도록 함으로써 개도국 수출 환경을 보장해 주는 것이 중요하다는 점을 역설하여 왔다.[210]

나) 양자 및 지역 협정

스웨덴은 EU 회원국으로 EU의 양자간 무역협정의 방향과 전략을 수용하고 있다는 점에서 스웨덴이 타 국가와 개별적으로 양자간 무역협정을 체결하기 보다는 EU 차원의 양자간 무역협정을 준수하는 방식을 취하고 있다. 이러한 가운데 EU는 현재 개도국들과 다

209) Rebert Jeller, Kajsa Olofsgerd och Niklas Stroem. 2002. "Trade and Development : A coordination Swedish policy to combat poverty". 22.

210) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 22.

양한 수준에서 서로 다른 양자간 무역협정을 체결하고 있으며 스웨덴 역시 이에 동참하고 있다. 이러한 노력 가운데 스웨덴은 특별히 농산품 수입에는 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 통해 개도국 농산품 수입을 촉진하고 궁극적으로 양자간 무역협정이 개도국의 이익을 증진시키는 측면에서 진행되어야 함을 강조하고 있다.[211]

EU가 개발도상국 국가들과 맺고 있는 대표적 양자간 무역 협정의 하나로 'The Cotonou Agreement'가 있다. 이는 EU가 아프리카, 카리브, 태평양 연안의 개발도상국 국가들과 맺은 협정으로서 이 협정을 통해 자유 무역의 확대와 함께 개발도상국들에 대한 EU차원의 지원 이니셔티브가 확대되었고 나아가 지역 간 통합도 촉진시키고 있다는 평가를 받는다. 또한 부가적으로 EU는 이러한 양자간 무역을 다자간 무역 시스템과 관련하여 지원하고 있는데 그 결과로 아프리카, 카리브, 태평양 연안 국가들을 위한 특별사무실이 2002년 제네바에 개설되었다. 이를 통해 아프리카, 카리브, 태평양 연안의 개별국과 EU의 양자간 자유 무역 협정이 아닌 전체 아프리카, 카리브, 태평양 연안 국가들과 EU라는 다자간 협정까지 아우르고 있다는 평가를 받고 있다.[212]

다) 무역을 위한 원조 (Aid for Trade)

스웨덴정부는 2003년 '우리의 책임: 스웨덴의 국제개발정책(Shared Responsibility: Swedish Policy for Global Development)'을 통해, 국제무역이 아시아 국가들의 급격한 경제성장과 빈곤감소에 미친 효과에 착목하며, 개도국의 무역활성화가 지속적인 경제성장 및 빈곤감소를 위해 반드시 동반되어야 한다는 입장을 표명하였다. 이후 스웨덴은 경제성장과 빈곤 감소의 필수 요소로서 민간부문 개발을 강조하였다. 민간 부문 개발에 있어 스웨덴은 DAC 권고사항에 따라 빈곤 친화적 성장과 여성의 시장 참여를 강조한다. 또한 Sida는 주류화 접근을 사용하여 개도국 민간 부문 개발을 추진하고 있다. 스웨덴은 새천년 개발목표(MDGs)의 여덟 번째 목표 달성을 위해 선진국 및 개도국과 개발, 환경, 무역, 부채탕감 등의 범지구적 파트너십을 강화해 나갈 것을 표명하고 있다.

스웨덴 Sida의 무역관련 지원은 2004년부터 지속적으로 그 규모가 확대되어 왔다. 2007년 12월 통계에서 Sida의 총 무역관련 지원 규모는 약 9억 4,800만 크로나(약정금

211) Rebert Jeller, Kajsa Olofsgerd och Niklas Stroem. 2002. 'Trade and Development : A coordination Swedish policy to combat poverty'. 22.

212) Rebert Jeller, Kajsa Olofsgerd och Niklas Stroem. 2002. 'Trade and Development : A coordination Swedish policy to combat poverty'. 22.

액)로, 101개 이상의 프로젝트가 실시되었다.[213] 2007년도에 Sida가 국별, 지역별, 글로벌 프로그램에 약정한 금액은 약 2억 7,900만 크로나로 전년도 대비 약 8,100 만 크로나가 증가하였다. 이러한 전반적인 특징 가운데 Sida의 무역관련 지원은 대부분 글로벌 프로그램(70%)을 통해 추진되었다. 지역별 양자원조현황을 살펴보면 아프리카지역이 21%로 가장 많은 지원을 받았고, 이어 아시아지역이 8%, 동유럽 및 중남미지역이 1%를 각각 차지하였다.[214]

한편 Sida는 2006년 10월에 위원회에서 결정된 'EU 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)' 전략을 바탕으로, 2007년 5월 AfT 정책문서인 'Sida 무역관련 개발협력계획(Plan for Sida's Trade-Related Development Co-operation)'을 수립하고 EU 전략과의 정책 일관성 아래 대 개도국 무역정책을 추진하고 있다.[215] 본 계획은 WTO AfT 작업반의 '권고사항(Task Force Recommendations)'에 대한 개선방안의 일환으로 작성된 것이다.

Sida는 이 문서를 통해 '무역관련 지원(Sida Trade-Related Assistance, TRA)'에 대한 핵심적인 원칙을 제시하였다.[216] 그 핵심적인 내용은 ①최빈곤국과 개도국의 수요를 토대로 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)를 진행, ②상대적으로 강점이 되고 있는 스웨덴의 자원의 적극 활용, ③민간 부문, 농업, 사회 간접 자본, 시민 사회 등 다른 보조 장치들과 Sida의 협력을 통해 시너지 창출, ④사하라이남 아프리카 지역에 무역 원조를 더욱 집중, ⑤국제 프로그램들과 국가 프로젝트들에 더 광범위한 참여 등을 명시하고 있다.

또한 동 문서에서 Sida는 사하라이남 아프리카지역 중 탄자니아, 우간다, 잠비아, 에티오피아, 케냐, 모잠비크를 중점 협력국으로 선정하고 있으며, 향후의 Sida의 무역관련 원조의 중점분야를 ①WTO 협정과 관련하여 농산품 무역에 대한 SPS와 기술 장벽 제거, ②스웨덴의 무역분야의 강점을 바탕으로 한 무역 활성화, ③운송과 무역 절차와 관련한 '매매 비용' 합리화, ④상공회연합 등과 같은 경영 지원조직들의 무역 개발 기능 활성화, ⑤무역 관련 연구, 교육, 정책 과정 지원의 활성화를 제시하였다.[217]

---

213) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원 방안. 서울:한국국제협력단. 132.

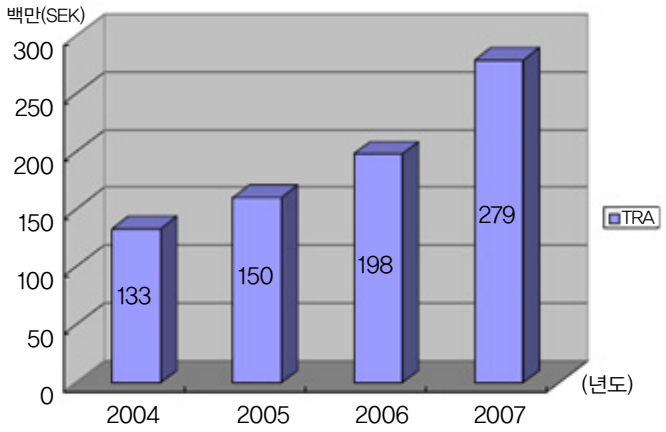
214) Sida. 2009. "Sida's Trade-Related Assistance : Result and Management". 20.

215) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원 방안. 서울:한국국제협력단. 128.

216) Sida. 2009. "Sida's policy for trade-related development cooperation." 27.

217) Sida. 2009. "Sida's policy for trade-related development cooperation." 27.

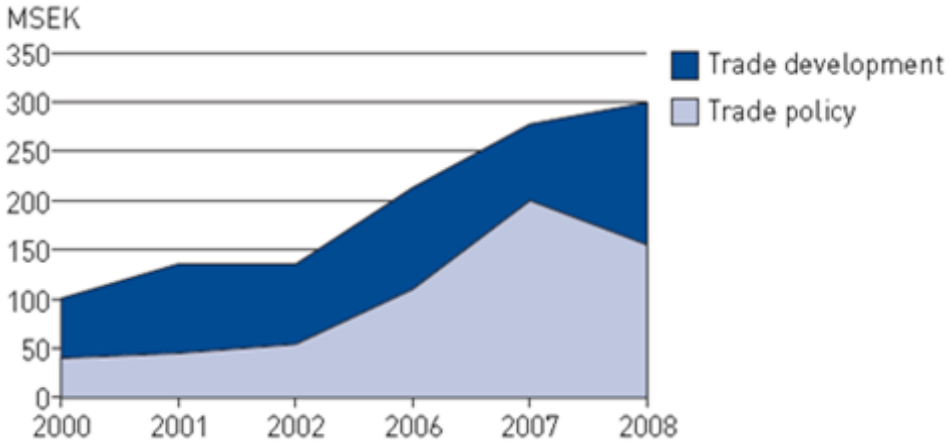
<그림 5-1> Sida의 무역관련지원(TRA) 추이



출처: 최민경. 2008.『무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원 방안』 서울: KOICA. 132.

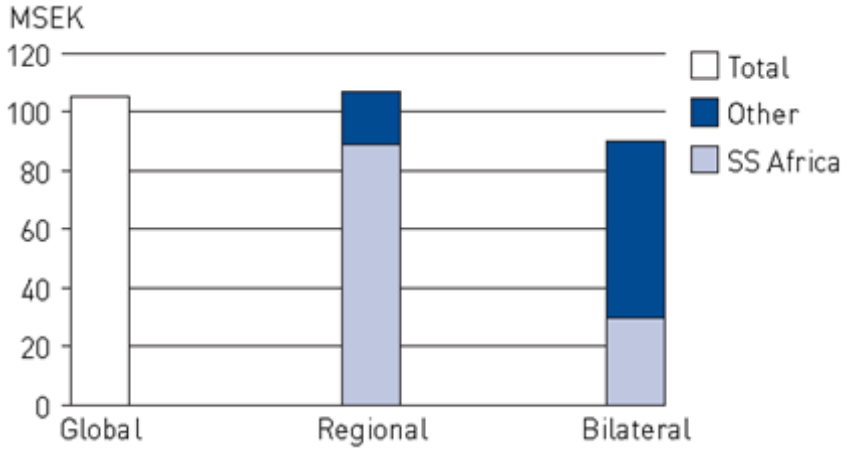
구체적으로 살펴보면, 첫째, Sida의 농산물무역 지원의 핵심은 협력대상국이 수출시 직면하는 무역장벽을 해소하는데 있다. 즉, 커피, 차, 청과물 등의 농산물은 대부분의 개도국의 주요 수출 품목이자 수입원인바, Sida는 농촌개발 프로그램의 일환으로 국제무역촉진을 동시에 추진하고 있다. 농산물의 국제시장 수출확대를 위한 프로젝트에는 협력대상국의 기술 장벽(농업연구소에 국제규범에 의거한 기술전수, 국제시장에서 각 농산품에 부과된 요구사항 등의 정보제공) 및 위생 및 검역장벽(청과물에 대한 살충제 및 기타 화학물질 사용금지 규정 등) 해소, 국제농산물표준 및 품질규정의 준수지원 등이 포함된다. 둘째, 만성적인 전력부족 및 정전은 협력대상국 경제성장의 큰 장벽이 된다. 따라서 Sida는 협력대상국의 내수 전력과 산업 전력이 안전하고 원활히 공급될 수 있도록 대규모 전력공급 프로그램을 실시하고 있다. 사례로는 아프리카지역의 전력거래를 지원하는 '남부아프리카 전력공동체(Southern African Power Pool, SAPP)'과 '나일강 유역 이니셔티브(Nile Basin Initiative, NBI)'가 있다. 셋째, Sida는 협력대상국, 특히 사하라이남 아프리카의 소기업이 국경간 거래 시 직면하는 비싼 거래비용 부담문제를 해결하기 위해 효율적이고 투명한 관세절차 및 운송시스템의 도입을 지원하고 있다. 지원방식에는 관련 인프라구축에 대한 투자와 제도개혁이 있다. 넷째, Sida의 무역개발지원은 협력대상국 민간기업의 상품 및 서비스수출 역량 강화를 목표로, 상공회의소 등 협력대상국의 민간기업 및 산업을 대표하는 기관을 대상으로 교육훈련 및 기타 서비스를 제공한다.

<그림 5-2> Sida 무역관련지원(TRA)의 연간 지출 추이



출처: Sida. 2009. "Sida's Trade-Related Assistance." 18.

<그림 5-3> Sida 무역관련 지원의 지리학적 지출



출처: Sida. 2009. "Sida's Trade-Related Assistance." 19.

라) 비일관성 사례

스웨덴은 CDI평가에서 모범 사례국으로 평가받고 있다. 하지만 여전히 자국의 농업과 의류사업을 보호하기 위한 보조금 지급과 관세정책을 유지하고 있다. CDI의 무역 부분 평가는 스웨덴이 무역 정책일관성에서 긍정적인 발전을 이루었으나, 유지되고 있는 관세 및 보조금 제도는 비일관성 한 사례로 해석될 수 있는 여지 또한 제공한다.

<표 5-2> 스웨덴 연도별 무역 CDI 평가[218]

연도	점수	순위	강점	약점
2005	5.8	11	· 낮은 섬유 장벽(3위) · 낮은 의류 장벽(3위)	-
2006	6.1	6	· 낮은 섬유 장벽(2위) · 낮은 의류 장벽(3위)	-
2007	5.4	11	-	· 농산품에 대한 높은 관세율(18위) · 농산품에 대한 높은 보조금(16위)
2008	5.6	8	-	· 농산품에 대한 높은 관세율(16위) · 농산품에 대한 높은 보조금(10위)
2010	6.2	8	· 낮은 농업 보조금(7위)	· 높은 농산품 관세
2011	6.5	7	· 낮은 농업 보조금(9위) · 낮은 섬유 관세 · 낮은 의류 관세(3위)	

즉 스웨덴은 빈곤국에 대한 무역 장벽 낮추기에 있어서도 선도적 조치들을 지속하고 있으나 최상위 수준으로 평가 받지는 못하고 있다.[219] 그 결과 스웨덴 원조에 있어서의 무역부문은 22개 국 중 7위를 기록했다. 스위스 무역 관련 2011년 CDI평가에 나타난 강점은 낮은 농업 보조금(수입 가격의 8.7% 관세율, 6위), 낮은 섬유 관세(수입 가격의 6.0% 관세율, 3위), 낮은 의류 관세 (수입 가격의 6.0% 관세율, 3위)가 강점으로 평가 받고 있다. 하지만 여전히 개도국산 설탕, 쇠고기에 대한 높은 관세는 유지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 설탕에 대한 높은 관세를 유지하고 있는 데 그 순위는 8위를 차지하였으나 8위에 순위한 나라가 14개 나라로 이들 나라는 설탕에 대해 수입 가치의 73.7%의 관세를 부과하고 있는 것으로 나타났다. 또한 실제 개도국으로부터 제품 수입이 OECD DAC의 대부분의 국가들과 비슷한 수준에 머물고 있다. 이는 EU 회원국으로서 스웨덴은 EU가 수립한 대외 무역 및 경제 정책의 큰 틀 속에서 관세 및 보조금 정책을 추진하기 때문에 발생하는 현상으로 이해 할 수 있다.[220]

218) CDI. 2011. "Commitment to Development Index 20011: Sweden." Center for Global Development.

219) CDI. 2011. "Commitment to Development Index 20011: Sweden." Center for Global Development.

220) 인터뷰. Ellen Anker-Kofoed. Trade policy Adviser. Open Trade Gate Sweden. National Board of Trade. 스톡홀름. (2012년 2월 3일)

3) 무역분야의 정책일관성 3주기

가) 정치적 공약 및 정책

정책일관성과 마찬가지로 무역분야의 정책일관성 제고를 위한 정책 문서의 채택은 스웨덴 무역 정책일관성을 끌어 올리는 데 기여한 핵심적인 요소들이다. 이처럼 스웨덴이 무역분야에 있어 정책일관성 제고를 위한 정책 문서들을 채택하고 이들 문서들의 강력한 추진이 가능하였던 이유는 스웨덴의 경제 발전에 있어 무역 의존적 경제 구조라는 특징에서 기인한다. 즉 스웨덴 정부는 자국의 경제 발전이 자유무역의 결과라는 강한 믿음을 가지고 있으며, 자유 무역이 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전을 위한 가장 효과적인 전략이라는 데 대한 사회적 합의가 존재한다. 또한 EU 회원국이자 EU정책의 강력한 지지자로써 EU 차원의 경제 및 무역정책의 거시적 틀 속에서 개도국 발전을 위한 나름의 노력을 지속하고 있음을 알 수 있다. 이러한 인식과 사회적 합의를 기반으로 2003년 PGD를 통해 '평등하고 지속가능한 발전'을 천명하며 자유무역의 중요성을 강조하였고, 이어 2005년 'Sida 무역관련 개발협력정책(Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation)'과 이 문서에 근거한 'Sida 무역관련 개발협력정책 계획(Plan for Sida's Trade-Related Development Cooperation)'을 통해 2003 PGD 정책 문서에서 다소 추상적으로 명기된 무역과 개발의 관계를 명확히 하고 지향해야 할 목적을 실행의 측면에서 어떻게 실현 시킬 수 있는가에 대해 구체화 하였다. 이어 2008년에는 '글로벌 챌린지(Global Challenges)'를 통하여 정책 역량의 집중을 모색함으로써 무역분야의 일관성 제고를 위한 제도적 기반을 마련하였다.

스웨덴 무역분야의 일관성을 다룬 정치적 공약은 2003년 PGD 정책 문서로 시작된다. 2003년 PGD 정책 문서는 무역분야의 일관성 측면에 특화된 정책 문서는 아니었으나 무역관련 부문을 포함시켰으며 스웨덴 정부가 국제 무역과 투자 조건에 대한 합리적 프레임워크를 수립하고 이행하여야 함을 명시하고 있다. 특히 이 문서가 무역분야 중에서도 주목한 요소는 개도국의 농수산품, 서비스 및 산업 재화에 대한 EU와 스웨덴의 소극적인 무역 개방과 EU와 OECD국가들의 보조금 정책, 수출 장벽 등의 무역 왜곡 문제에 초점을 맞추었다는 점이다. 따라서 이 문서는 이를 지양하도록 촉구하면서 EU를 설득해야할 스웨덴 정부의 의무를 재확인하고 있다.

2003년 PGD 정책 문서는 '지속적이고 평등한 개발'이라는 단일의 목표를 상정하고 인도주의적인 원조와 결과 중심적 평가의 필요성을 제기한 정책문서이다. 그렇기 때문에 무

역 부문도 이와 마찬가지로 개도국의 입장에서 절실히 개방이 요구되는 농수산업과 서비스 부문에 더욱 주목하고 있다. 이 문서의 기본적인 전제는 자유 무역의 확대 및 무역 개방이 개도국의 사회 간접 자본을 강화시키고 그 외 복지 부문의 성장을 수반한다는 것이다. 과거 무역 제재와 보호 무역만이 자국의 무역 시장을 보호할 최선의 방법이라고 믿었던 것과는 달리 광범위한 무역 확대와 개방이 국내 생산성과 복지에 더 큰 영향을 미치리라는 기대가 높아졌고 이러한 흐름에 맞춰 무역 장벽, 불필요한 관세 장벽, 보조금 제도 등의 철폐를 주요 제안 사항으로 삼고 있는 것이다. 부가적으로 수원국의 무역을 통한 효과성을 제한하는 다른 요인으로 수원국 내부의 경제적, 정치적 부패와 경제적 불평등이 제기되었으며 이를 위한 동등한 기회 제공에 대한 공여국의 노력이 중요한 화두로 제기되었다.[221]

2003년 PGD 정책 문서에서 원조를 위한 무역의 광범위한 방향성이 정해진 것은 사실이지만 무역 원조의 구체적인 정책 문서의 필요성이 대두 되었다. 이에 2005년 'Sida 무역관련 개발협력정책(Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation)'이 작성되게 된다. 이 문서는 무역분야 일관성에 대한 스웨덴 최초의 정책문서이며 2003 PGD 정책 문서에서 '평등하고 지속 가능한 개발'이라는 목적 하에 다소 추상적으로 명기된 무역의 목적을 실행의 측면에서 어떻게 실현 시킬 수 있는가에 대해 답변하고 있다. 따라서 무역분야 일관성에 있어서 Sida의 분명한 목적과 정의, 중점 요소 등을 명확히 하였다.

먼저 Sida는 무역정책과 규범을 상대 국가들이 국제 무역 협상 기술, 무역 협상 분석, 무역협정의 시행, 무역 관련 법률 규정과 규칙적인 개정, 인적 자원 개발 등의 차원에서 좀 더 효과적으로 국제 무역에 참여 할 수 있도록 원조해야한다는 인식을 논의의 출발점으로 설정하였다. 이러한 인식위에 스웨덴 정부가 수립한 무역 개발을 위한 원조를 위해 ①1차적인 TRA는 EU를 통해 진행하고 2008 도하라운드 협의 결과를 준수, ②CAP이 제시하는 농수산품 무역에 관한 제언들을 적극 이행하도록 노력, ③개도국의 무역규칙 및 수출시장규범 준수와 자국무역 진흥 역량 개발 등을 그 목표로 제시하였다.[222] 2008년에는 '글로벌 챌린지(Global Challenges)'를 수립하였다. 상술 하였듯이 글로벌 챌린지는 스웨덴 원조의 6가지 도전 과제를 제시하고 있으며 이를 통한 '평등하고 지속가능한 개발'이라는 2003년 PGD의 목표를 재확인 하였다. 글로벌 챌린지는 무역부문에 대한 핵심 사

221) Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122. 37.

222) Sida. 2009. "Sida's policy for trade-related development cooperation." 6.

안으로 농산품 무역 증진에 초점을 맞추었다. 당시의 무역 환경에 대한 문제인식은 개도국에 대한 무역 개방의 활발한 논의에도 불구하고 정작 개도국의 주요 수출품목인 농산품에 대한 진입장벽이 높다는 것이었다. 따라서 본 정책문서는 개도국의 농수산품에 대한 무역 시장 접근성을 높여주고 개도국 내 농산품 경쟁력 향상을 위한 노력들의 필요성을 제기 하였다. 이에 농업 부문의 저 관세, 보조금 삭감 등의 규범을 내포한 'EU 공동 농업정책(EU Common Agriculture Policy, EU CAP)'을 지지한다는 의지를 확실히 하였다. 또한, 이러한 선진국의 노력에도 불구하고 개도국 농수산품 품질 자체의 경쟁성이 낮기 때문에 무역에 장애가 생기는 요소가 발생할 수 있음으로 개도국의 농수산품 품질 증진에 대한 노력을 포함시킬 정책을 제안하였다. 이러한 가치 아래 스웨덴 정부는 개도국으로부터 농산품 수입 증대를 위한 방안으로 1)1차적인 TRA는 EU를 통해 진행하고 2008 도하라운드 협의 결과를 준수, 2)CAP이 제시하는 농수산품 무역에 관한 제언들을 적극 이행하도록 노력, 3)EPA(아프리카 국가들과의 협상)에 있어 개발을 준수하고 실행하도록 모니터링 한다는 내용을 명시하였다.[223]

나) 조정 및 실행 메커니즘

무역 정책일관성을 위한 실행 및 조정메커니즘과 관련하여 정책일관성 측면에서 외교부에 '개발정책국(Department of Development Policy)'이 전체적 정책일관성 실행 및 조정 메커니즘으로 기능하고 이외 정부 각 부처는 2003 PGD 법에 의해 일관성을 담당할 담당관(Focal Point)을 두고 있다. 이는 통상장관실에도 정책일관성을 담당할 담당관이 있음을 의미한다. 특히 정책 조정 영역에 있어서는 통상장관(Minister for Trade)을 중심으로 무역분야의 정책일관성 확산을 위한 정책의 추진과 이 과정에서 필요한 부처간 조정이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 통상장관은 스웨덴의 무역정책을 관할하는 정부부처이며 수출입, 무역 및 투자확대, EU 내 시장 및 공동 무역 법률 준수 사항, 북유럽 협력 사항과 개도국에 대한 무역관련 지원 정책을 관할하는 역할을 수행한다.[224]

이러한 전체적인 틀 내에서 Sida는 통상장관과 협력하여 무역관련 지원을 계획하고 실행한다.[225] 하지만 Sida가 추진하는 사업들은 '무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)'로

223) Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89. 19-26.

224) Sweden Government. Organisations. http://www.sweden.gov.se/sb/d/3367/a/3773 (검색일: 2011년 12월 23일)

225) 최민경. 2008.『무역을 위한 원조를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원 방안』서울: KOICA. 127.

본 연구가 초점을 맞추고 있는 국내 정책일관성의 한 요소에 불과하다. 무역 관련 원조 및 비원조 분야에서 정책일관성을 분석하기 위해서 무역관련 타 부처의 역할 분석이 필요하다는 점에서 스웨덴 상공회의소(Swedish Chambers), 무역위원회(National Board of Trade), 스웨덴 특허청(The Patent and Registration Office), 경제와 발전위원회(Business and Development Council, NU Council), 국제산업협의회(International Council of Swedish Industry) 등을 살펴보도록 하겠다.

먼저 '스웨덴 상공회의소(The Swedish Chambers)'은 '무역진흥프로그램(Trade Promotion Programme)'을 통해 개도국 상품의 국내 수입을 촉진하는 프로그램을 운영하고 있다. 무역진흥프로그램은 Sida 와 스웨덴 상공회의소에 의해 운영되며 MDGs달성을 위한 스웨덴 정부의 2003 PGD의 일부로 계획되었다.[226] 주요 목적은 아프리카, 아시아, 중남미지역(특히 최빈국)의 수출업자 및 수출업체의 역량 및 경쟁력강화를 통한 협력대상국의 지속적인 경제성장으로 여기에 해당되는 주요 사업은 ①역량강화 교육연수, ②시장정보 및 기업연락처 제공, ③자유무역 촉진을 위한 정책대화로 구성된다. 또한 스웨덴 상공회의소는 무역진흥 프로그램의 기업 간 연계 프로젝트의 일환으로 1999년부터 협력 대상국 기업의 제품홍보 및 거래, 시장정보 제공을 위한 인터넷 데이터베이스인 '무역실(Chamber Trade)'를 운영하며 스웨덴 기업이 아프리카, 아시아, 남미, 동유럽 등의 비즈니스파트너를 물색할 수 있도록 하고 있다.

둘째, '무역 위원회(National Board of Trade)'는 대외 무역과 무역정책을 관리하며 정부에 관련된 분석과 권고사항을 제공한다.[227] 특별히 스웨덴 무역위원회 안에서도 국제개발협력 분야에서 힘을 쏟고 있는 부서는 '국제협력실(International Cooperation Office, ICO)'이다. 국제협력실은 다른 스웨덴 정부 부처와의 밀접한 협력을 통해 업무를 진행한다. 개발 협력에 대한 방향성과 정책, 국가 전략 등은 Sida와 무역위원회의 협력을 통해 결정되며 무역이 개발협력 이슈와 연계되어 있을 때 필요한 자금을 Sida를 통해 지원 받기도 한다.[228] 또한 2005년 3월 무역위원회는 'Open Trade Gate Sweden'설립을 통해 개도국 상품의 스웨덴 수입을 촉진시키기 위한 노력을 현실화 하였다.[229]

---

226) Swedish Chambers. 2006. Annual Report 2006, Sweden: Swedish Chambers.

227) National Board of Trade. http://www.kommers.se/In-English/National-Board-of-Trade/ (검색일: 2012년 1월 21일)

228) International Consulting Office, http://www.kommers.se/In-English/Development-Cooperation/International-Consulting-Office-IC (검색일: 2012년 1월 21일)

셋째, 2010년 '정부대화(Government Communication)'는 2003년 PGD 이행을 통한 경제 영역의 정책일관성 제고를 위한 노력의 일환으로 '경제와 발전위원회(Business and Development Council, NU Council)'를 설립하였다.[230] 이 위원회는 정부에 스웨덴의 경제계와 공공 부문이 PGD의 이행 촉진을 위해 이들 영역이 가진 경험과 전문성을 어떻게 활용할 것인지에 대해 정부에 조언하는 기능을 부여받았다. 이를 위해 이 위원회는 개도국에 대한 경제, 무역 및 투자 환경을 개선하기 위해 스웨덴 경제계, 경제 관련 기구, 및 공공 부문의 고위급 인사를 그 위원으로 위촉함으로써 실질적인 정책 개선을 모색한다는 점에서 의미 있는 기구로 평가할 수 있다. 또한 이 위원회는 '경제와 발전을 위한 네트워크(Network for Business and Development)'를 구성하여 개도국 주재 스웨덴 대사관과 스웨덴 기업들이 개도국을 상대로 체계적이며 효과적인 대화를 촉진시키는데 기여하여야 함을 명시하고 있다.[231] 이들 기구의 현실화를 위해 스웨덴 정부는 7개 국가를 상대로 해당 위원회의 기능과 개도국 정부와의 협의 기능을 모색한 후 2011년 정부 협의를 거쳐 스웨덴 정부가 양자간 개발협력 정책을 추진하고 있는 개도국 전체 국가로 해당위원회의 기능을 확대하기로 하였다.[232] 특히 무역분야의 정책일관성 제고를 위한 협의와 조정 기능을 강화하기 위해 개도국 주재 스웨덴 대사관으로 하여금 NU Council과의 협의를 위한 대사관 내 담당관을 임명하여 구체적 계획을 수립 시행하도록 하였다.

넷째, '스웨덴 특허청(The Patent and Registration Office)'에서는 '국제 훈련 프로그램(International training programmes)'을 진행한다. 이 훈련 프로그램은 출판권, 특허권, 상표권, 디자인 보호 등 국제적인 수준에서의 지적 재산권을 훈련시킨다. 이 활동을 통해 스웨덴 정부는 그들의 지적 재산권에 대한 경험을 개도국에게 전달 할 수 있다. 이 프로그램은 '유럽특허기구(European Patent Organization, EPO)', '국제지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIP)' 등이 진행하는 국제 프로젝트를 통해 운영되고 필요한 개발 활동들에 대한 조정을 담당하며 여기에 필요한 재원은 Sida와 EU 기관들을 통해 지원받고 있다.[233]

---

229) Open Trade Gate Sweden. http://www.kommers.se/In-English/Open-Trade-Gate-Sweden/ (검색일: 2012년 1월 21일)

230) Concord. 2011. "Spotlight on EU Policy Coherence for Development: Sweden."

231) 스웨덴의 경우 주재국 대사관이 개발, 원조, 외교, 경제 교류, 무역 등 전반 정책에 대해 조정하는 통일된 기능과 강력한 권한을 가진다.

232) Concord. 2011. Spotlight on EU Policy Coherence for Development. Sweden. 2-3.

233) The Patent and Registration Office.

다섯째, '스웨덴 국제산업위원회(The International Council of Swedish Industry)'는 스웨덴의 주요 경제조직으로서 60,000개의 기업들을 대변한다. 전 세계 기업인들의 네트워크 형성을 통해 기업의 상황에 적합한 창의적이고 호소력 있는 경영 환경을 만든다는 사명을 표방한다. 본 위원회가 무역관련 지원과 연관이 되는 것은 기업들이 파트너 국가 내에서 만나게 될 환경적인 장애들을 제거하기 위한 프로그램들이 존재하기 때문이다. 실제로 본 위원회는 콜롬비아, 북한, 벨라루스 등에서 개도국의 기업 환경 개발, 노동 시장 개발 등과 관련한 프로그램을 수행하였다. 본 위원회의 주요 프로그램들은 Sida와 공동출자로 형태로 운영되었다. [234]

한편, 2009 OECD DAC 동료 평가는 스웨덴은 무역정책에 있어 주요 행위자들인 기업과 관련 조직들 간의 조정 필요성을 제기하고 있다. 스웨덴의 무역정책, 수출 증진 활동과 기업 정책은 국제 개발 정책 프레임워크 안에서 더 잘 조정될 필요가 있으며 이러한 조정을 위해서는 개도국 내에서 스웨덴 행위자들의 참여와 상호협의와 긴밀한 연계가 기반이 되어야 한다는 점을 강조한다. 더불어 개도국의 역량과 우선순위 등이 스웨덴의 원조 목표보다 상대적 우위에 있으며 최초에 시도되었던 이니셔티브와 노하우와 경험간 연계가 필요함을 지적하고 있다.

다) 모니터링, 분석 및 보고 체계

'결과에 기반한 관리운영(Result-Based Management, RBM)' 은 지난 10년간 주목받아온 개념으로 관리운영이 '투입(input)'이나 '활동(activity)' 그리고 '산출(output)' 보다는 '결과(Result)' 즉 'Outcome and Impact'라는 방향으로 진행되어야 한다는 것이다.[235] Sida는 1980년 초기부터 결과에 기반한 관리운영 개념과 그에 상응하는 적절한 도구들을 수용하였다. 그러나 Sida에 평가에 의하면 Sida의 결과 관리 방식이 대부분 제대로 작동하지 못하고 있다는 공통된 결론에 이르렀다. 이를 평가한 혹자는 Sida의 전통을 'Non-result 관리'방식으로 평가하기도 하였다.

이러한 가운데 무역분야의 정책일관성 평가의 노력으로 '결과에 기반한 관리운영

---

http://www.prv.se/In-English/Knowledge-centre/Training/International-training-Programmes/(검색일: 2012년 1월 21일)

234) The International Council of Swedish Industry. http://www.nir.se/about.aspx (검색일: 2012년 1월 21일)

235) Goppers, Karlis, Lindahl, Claes. 2009. Sida's Trade-Related Assistance: Results and Management. Sweden: Sida. 35.

(Result-Based Management, RBM)'컨셉을 무역에 적용하고 개별사업들에 대한 평가를 시도한 것이다. 과거 무역관련 지원은 Sida ODA의 한 카테고리에 불과했지만 현재의 무역관련 지원은 그 자체로도 대조적인 모습으로서 원조를 형성하고 있을 뿐만 아니라 2003 PGD와 2008년 글로벌 챌린지(Global Challenge) 문서가 강조하고 있는 정책일관성 요소를 평가해야 하는 필요가 발생하였다. 그 결과 Sida는 무역관련 지원을 단순 평가하는 것에 그치지 않고 수원국이 주도적으로 공여국의 빈곤감축 전략을 평가하는 '빈곤감축 전략 보고서(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)'와 '무역통합 집단 연구(Diagnostic Trade Integration Studies, DTIS)'와의 연계 및 활용을 통하여 원조 및 비원조 분야에 이르는 포괄적 평가를 시도하고 있다.[236] 이는 단지 사업의 범위와 수치만을 만족시키는 보고 방법이 아니라 Sida 및 경제관련 부처의 무역정책과 무역관련 지원 프로그램이 개도국 발전에 어떤 시너지를 만드는지 평가하는 것이다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 정책일관성 3주기의 마지막 요소인 모니터링, 분석 및 보고 체계에 있어서 스웨덴의 무역분야 역시 해당 소관부처의 자체 평가에 의존하는 경향이 있으며, 독립적인 외부 평가 기관은 부재하다. 이러한 가운데 스웨덴의 시민사회는 무역분야의 정책일관성을 모니터링하는 활동을 하고 있다. 그러나 다자 기구와의 연계에 있어서는 각 기관에 대한 고도의 정보와 시간이 요구 된다는 점과 투입되는 인력과 역량면에서 제한이 있다.

라. 소결

2003년 '우리의 책임: 스웨덴의 국제개발정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, PGD)'은 개발에 있어 스웨덴의 정책일관성 제고에 기여한 문서이다. 이를 통해 스웨덴은 국제개발 원조를 선도하는 리더십과 정책일관성을 확보하는데 일정정도 성공을 거두었다. 즉 스웨덴은 정책일관성을 논의함에 있어 네덜란드 사례를 근간으로 하였다. 하지만 네덜란드는 범정부 차원의 정책일관성 추진을 가능하게 하는 법적·제도적 근간이 되는 법안이 존재하지 않는다. 반면에 스웨덴은 2003년 PGD 법안을 채택함으로써 범정부 차원의 정책일관성 추진을 가능하게 하는 제도적 근간을 마련하였

236) DTIS는 평가 대상 국가의 세계 무역체제로의 통합을 저해하는 내외부적 장벽들을 평가를 바탕으로 이들 장벽을 넘어설 수 있는 정책적 제안 마련을 주 목적으로 한다. 출처: The World Bank. http://web.worldbank.org (검색일: 2012년 2월 10일)

고, 이러한 강력한 법적 기반아래 범정부적 차원에서 추진된 정책일관성 제고 노력과 효과는 EU 차원에서 정책일관성을 논의하는데 영향을 미치기도 하였다.[237]

정책일관성 이슈에 있어 스웨덴이 긍정적인 평가를 받을 수 있었던 이유를 정책일관성 평가의 3주기를 기반으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 범정부적 차원의 정책일관성 추진이 가능했던 이유는 2003년 채택된 PGD 법안이 각 정부 부처로 하여금 정책일관성 제고를 위한 실질적 정책 수립과 조직의 정비를 강제하는 법적 장치로 역할 하였기에 가능하였다. 여기서 스웨덴이 다양한 이해 관계자들의 이해를 넘어서 PGD 법안의 채택이 가능했던 이유는 스웨덴이 협의와 합의를 기반으로 하는 정치체계라는 점, 정부와 의회가 긴밀한 관계를 형성하는 의원내각제라는 점, 그리고 스웨덴의 오랜 원조 역사에서 비롯된 높은 수준의 원조 의식이 사회적 합의를 가능하게 만드는 요소로 작용하였다는 점이다. 이후 스웨덴 정부가 보여준 정책 일관성에 대한 꾸준한 노력이 스웨덴이 이 분야에서 모범 사례로 평가받는 이유이다. 즉 2003년 PGD 이후 스웨덴 정부와 의회는 2008년 '글로벌 챌린지(Global Challenges)'를 통해 좀 더 현실적이며 실현 가능한 정책 의제들을 수립하고 이를 달성하기 위한 정책 지표들을 개발하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 노력의 연장선에서 외교부는 DAC의 권고를 이행하기 위해 2011년 '정책들의 숲(Forest of Policies)'을 대체할 단순화된 11개 주제의 우선순위를 도입하였다. 이를 통해 추가적인 가이드라인이나 정책가이드 라인의 단순화를 통해 실현 가능성을 높이는 전략을 구사하고 있다.

둘째, 스웨덴은 정책일관성 추진에 용이한 정치체계를 바탕으로 가시적 정책 조정의 효과를 거둘 수 있었다. 즉 스웨덴 헌법 규정에 의해 매주 열리는 범정부차원의 협의 제도, 외교부 산하에 외교부장관(Minister for Foreign Affairs), 국제개발협력장관(Minister for International Development Cooperation), 통상장관(Minister for Trade)의 구조 속에서 외교부장관이 두 부처에 강력한 조정 기능을 행사함과 동시에 국제개발협력장관(Minister for International Development Cooperation) 산하에 범정부적 정책일관성 추진 기구로 개발정책국(Department of Development Policy)을 두고 정책일관성 추진을 위한 조정 역할을 수행하고 있다. 또한 2003년 PGD 법안의 채택과 함께 정책일관성의 실행 및 조정기능을 위해 외교부내 개발정책국(Department of Development Policy)

237) 스웨덴 현지 조사의 인터뷰대상자들은 스웨덴의 정책일관성 논의가 EU차원에서 정책일관성 논의를 활발하게 만드는 데 기여하였다고 평가한다. Ulrika Grandin. Desk Officer/ Erik Jonsson, Senior Advisor at the Department of Development Policy. Ministry of Foreign Affairs. 스톡홀름. (2012년 2월 6일)

설립, 정부 각 부처차원에서 PGD추진과 정책일관성 제고를 위해 PGD 및 정책일관성 담당관 제도 도입, 상시 정책 협의를 위해 '부처간 실무그룹(Inter-ministerial Working Groups)'과 '부처간 정책절차(Inter-ministerial Policy Process)' 등을 두어 정책일관성 실행과 조정 기능을 부여하고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 정책일관성에 있어 정치적 공약 및 문서 그리고 정책 실행 및 조정메커니즘 분야는 스웨덴이 강한 특징을 보이는 분야이다. 하지만 모니터링, 분석 및 보고 체계의 경우 스웨덴이 약점으로 지적되는 분야로, 독립적이며 체계적인 정책일관성 평가는 존재하지 않으며, 모니터링은 개별기관들이 자가평가(Self-assessment) 방식으로 진행하고 있다. 비록 개발 원조 정책에 대한 평가를 위해 2006년 SADEV를 설립하였으나 그 기능은 개발 원조 정책에 대한 평가에만 초점을 맞추고 있으며 정책일관성은 평가의 대상에서 제외되고 있다.

이러한 가운데 시민사회단체가 스웨덴 정부의 정책일관성에 대한 모니터링, 분석 및 보고의 기능을 수행하고 있다. 여기서 지적되고 있는 정책 비일관성 사례는 연구팀의 스웨덴 현지 조사 시 정부의 정책일관성 실행 및 조정기구인 개발정책국(Department of Development Policy) 의 정책고문인 Erik Josson에 의해서도 언급되었다는 점에서 간단하게 제시하고자 한다. 정책일관성 추진의 난제 중 첫 번째로 지적되고 있는 것은 비록 정책일관성에 대한 범정부적 합의와 조정 메커니즘은 존재하나 여전히 정부 부처가 정책일관성 이슈를 우선과제로 추진하거나 이에 대한 주인의식(Ownership)이 약하다는 점이다. 결국 범정부간 조정 메커니즘으로써 '부처간 실무그룹(Inter-ministerial Working Groups)'과 부처별 일관성 추진을 위한 담당관 제도가 운영 중에 있으나 이것의 운영이 원활하지 못하고 있음을 지적하였다. 둘째, 모니터링과 평가를 위한 의제별 지표 개발과 독립적 외부 평가 기관의 필요성에 대해 정부는 언급하고 있으나 여전히 실질적인 지표 개발이 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있었다. 이는 정책 조정을 담당하는 개발정책국(Department of Development Policy)이 Statscontoret라는 기관을 통해 정책일관성 평가가 가능하나 아직 한 번도 평가를 의뢰하지 않고 있다는 점에서 그리고 평가 기관인 SADEV를 설립하였으나 이 기관은 설립부터 그 기능이 제한된 특징을 가지고 있었다는 점에서 스웨덴 정부가 정책일관성 모니터링, 분석 및 평가에 대해 미온적임을 짐작할 수 있다.

2. 독일

가. 독일 ODA 개요

1) 역사

독일은 1990년 통일 이후 동독과 서독 두 나라에서 각각 추진해 오던 개발정책을 하나로 통합하며 새로운 개발정책을 정립해갔다. 이전까지 서독은 연방경제협력부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BWZ)를 외무부와 별도로 두어 ODA 정책을 추진하였지만, 그에 반해 동독은 별도의 부서 없이 외무부가 개발정책을 포함한 대외정책을 모두 포괄하여 집행하고 있었다. 통일 직후 BWZ는 인권, 참여, 법치국가성, 사회적·시장지향적 경제질서 그리고 개발지향성을 새로운 공여기준으로 제시하였다.[238] 이후 BWZ는 지구환경기금(Global Environment Facility, GEF)에 분담금을 납부하는 등 다양한 개발 이슈에 대해 관심을 갖고 적극적으로 참여하기 시작하였다. 그리고 1993년 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Co-operation and Development, BMZ)로 이름을 바꾸었다.

1996년부터 독일의 개발정책은 발전이 주춤하였으나 1998년 쾰른에서 열린 G8 정상회담에서 BMZ가 최빈개도국들의 부채탕감 요구를 성공적으로 관철시키는 등 새로운 도약을 이어갔다. 특히 2000년 BMZ는 수원국을 핵심파트너와 파트너국가로 나눠 집중과 선택을 통한 효과적인 원조를 수행해 나갔다. 이후 2001년 독일은 개발협력에 있어 역사적 한 획을 긋는 빈곤감소 행동계획 2015(Poverty Reduction: a Global Responsibility Program of Action 2015, PA 2015) 정책을 발표하였다. 이 정책은 UN의 MDG를 달성하기 위한 포괄적인 빈곤감소 전략으로 박탈과 취약성 그리고 불공평과 장래성 부족까지 빈곤으로 확대 이해하며 빈곤 감소를 위한 구체적인 전략을 제시하였다. 이 정책은 우선 지원 분야를 선정하고 75개 정부가 중장기적으로 빈곤을 감소하기 위해 어떻게 접근해야 하는지를 보여주었다.

1998년부터 2009년까지 BMZ의 장관으로 재직하였던 비초레-저일(Heidemarie Wieczorek-Zeul)이 물러나고, 2010년 자유민주당 소속의 니벨(Dirk Niebel)이 장관이 되었다. 이후

238) 김민회·안숙영. 2011. "통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징." 『한독사회과학논총』 Vol.21 No.2. 한독사회과학회. 14.

그는 수원국과의 경제부문 협력을 통한 효율성 강화를 중시하며 개발정책을 추진하고 있다. 또한 ODA 집행기관이었던 독일기술협력공사(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ)와 국제인력개발원(Internationale Weiterbildung und Entwicklung, Inwent) 그리고 독일개발공사(Deutscher Entwicklungsdienst, DED)가 2011년 1월 통합되어 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit, GIZ)로 단일화되었다. 그러면서 독일은 지난 20년간 양자간 원조가 가장 많은 나라로 개발에 있어 기후변화 등의 새롭게 대두되고 있는 국제적 이슈들을 선도하는 국가로 인정받으며 선진공여국으로서의 변모를 보여주었다.

독일의 개발협력 정책은 교육, 보건, 농촌 개발, 거버넌스, 기후 보호, 지속가능한 경제개발 등에 초점이 맞혀졌으며 이러한 분야의 근간이 되는 원칙은 인권 보호이다.[239] 특히 BMZ는 독일의 개발협력의 우선순위를 지속가능한 빈곤 감소, 구조적 적자 감소, 시민사회 강화, 사업 및 산업과의 협력, 효과성 증진, 가시성 증진 등 6개 분야로 제시하고 있다.[240]

<표 5-3> 독일의 협력국가

지역	협력국가
아시아	아프가니스탄, 방글라데시, 인도, 인도네시아, 캄보디아,, 키르기스스탄, 라오스, 몽골, 네팔, 파키스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남
남동유럽, 코카서스	알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 코소보, 몬테네그로, 세르비아, 우크라이나
남아메리카, 카리브해	볼리비아, 브라질, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 콜롬비아, 멕시코, 니카과라, 페루
북아프리카, 중동	이집트, 예멘, 모로코, 팔레스타인 지역, 시리아
사하라 이남 아프리카	에티오피아, 앙골라, 베냉, 부르키나파소, 브룬디, 가나, 카메룬, 케냐, DR 콩고, 마다가스카르, 말리, 말라위, 모리타니아, 모잠비크, Namibia, 니제르, 나이지리아, 르완다, 잠비아, 세네갈, 수단(북), 수단(남), 남아프리카, 탄자니아, 우간다

자료: OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 31.

239) BMZ. 2011. German development policy at a glance. BMZ. 8.

240) BMZ. 2011. German development policy at a glance. BMZ. 9.

독일은 아시아와 아프리카, 아메리카 등 전 대륙의 50여개의 협력 국가들을 가지고 있다. 특히 BMZ는 2011년 브라질, 인도, 인도네시아, 멕시코, 남아프리카 등의 새롭게 부상하고 있는 개발협력 파트너 국가들과 2015년까지 어떤 전략으로 협력해야 하는지를 제시하는 'Strategy for Development Cooperation with GlobalDevelopment Partners 2011-2015'를 발표하였다. 특히 이 전략은 환경보호와 기후변화 완화, 지속가능한 경제개발 촉진, 개발 어젠다 형성 등 3가지 분야를 중심으로 양자간 협력을 하는 것을 중요하게 여기고 있다. 이를 위해서 정부 부처간 협력과 시민사회 및 민간영역의 개발 협력에의 참여를 강조하여 왔다.[241]

2) 규모

독일의 ODA 규모는 2008년 $140억으로 미국에 이어 2번째로 큰 공여국이었으며, 2009년에는 $120억으로 프랑스에 이어 3번째로 큰 공여국이었으나 2009년 ODA/GNI 비율은 0.35%로 세계 13위에 그쳤다.[242] 2002년부터 2009년까지 양자간 원조 및 다자간 원조가 차지하는 비율은 63% 대 37% 정도이며 아래 표는 2002년부터 2009년까지 독일 ODA의 양자간 및 다자간 원조 규모를 보여준다.

<표 5-4> 독일의 양자간 및 다자간 원조 현황

(단위: $1,000,000)

연도	양자간 원조		다자간 원조		ODA 총액
	규모	비율(%)	규모	비율(%)	
2002	3.328	62.5	1.996	37.5	5.324
2003	4.060	59.8	2.724	40.2	6.784
2004	3.822	50.7	3.712	49.3	7.534
2005	7.447	73.9	2.635	26.1	10.082
2006	7.034	67.4	3.401	32.6	10.435
2007	7.950	64.7	4.341	35.3	12.291
2008	9.063	64.8	4.918	35.2	13.981
2009	6.999	58.4	4.983	41.6	11.982
평균	6.313	62.8	3.589	37.2	9.802

자료: OECD DAC. 2012. Country statistical profiles 2010: Germany. Paris:OECD. <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23071> (검색일: 2012년 1월 10일)

241) BMZ. 2011. Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners 2011-2015. BMZ.

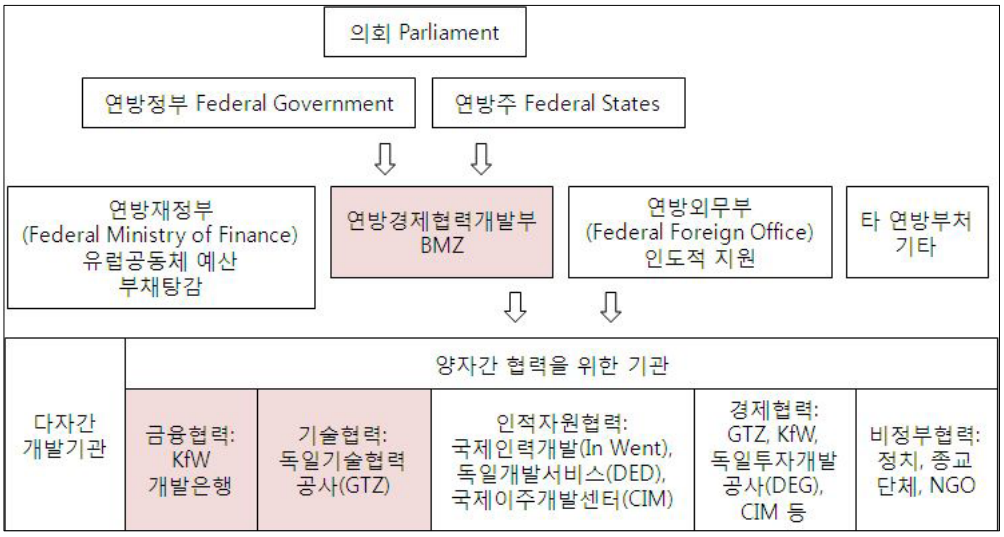
242) OECD DAC. Country statistical profiles 2010: Germany.

독일의 양자간 개발협력 분야에서는 지속가능한 경제개발과 식수 및 쓰레기 처리 그리고 환경정책 및 환경보호 분야가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 독일이 통일 이후 지속가능한 경제개발과 환경정책, 환경보호, 천연자원의 지속성 등 보편적 가치의 강조와 궤를 같이하는 것으로 해석된다.[243]

3) 체계

독일은 개발협력 분야를 전담하는 정부부처인 BMZ가 있다. BMZ가 주요 ODA 실행기관으로 경제협력개발부라는 이름에서 알 수 있듯이 BMZ는 개발협력을 담당하는 독자적인 정부 부처이다. 1952년부터 국제개발협력을 시작한 독일은 1961년 BMZ를 만들어 개발협력 분야의 주요한 권한과 역할을 조금씩 이양하기 시작하였다. 지금은 개발정책의 전략적 방향을 제시하고 프로그램을 수립하는 등 다양한 원조 정책들은 BMZ를 중심으로 이뤄지고 있으며, 그 직원도 600여명에 달한다.

<그림 5-4> 독일 ODA 체계



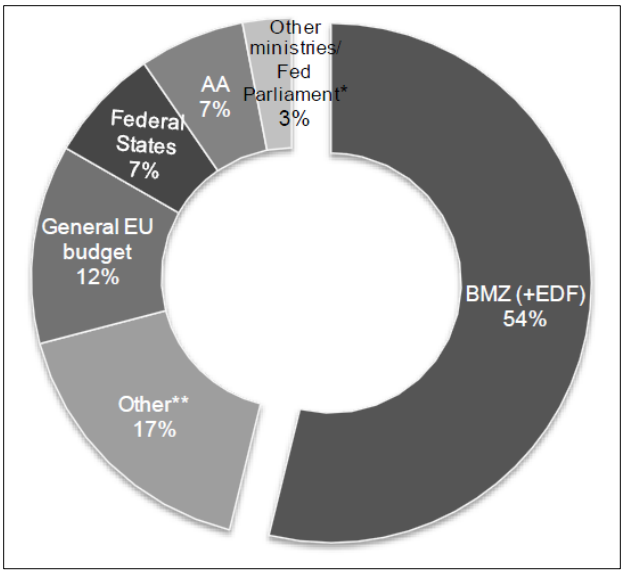
자료: 권율・박수경. 2011. "최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점." 『오늘의 세계경제』 Vol.11 No.6. 대외경제정책연구원. 4

243) 김민회·안숙영. 2011. "통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징." 『한독사회과학논총』 Vol.21 No.2. 한독사회과학회. 24.

BMZ가 외무부와 별도로 독립적인 기관으로 유지되는 이유는 외무부의 외교정책의 경우 자국의 국익을 우선으로 한다는 점, 정치적이고 경제적인 이해관계가 우선순위를 정한다는 점 그리고 개발원조가 갖는 도덕적 의미 및 인도주의적 의미를 희석시킬 가능성이 크기 때문이다.[244] 따라서 BMZ의 활동에 비판적인 비정부기구들도 제도의 문제와 관련해서는 BMZ가 계속해서 독립적인 부처로 남은 가운데 개발도상국과 관련된 연방정부의 개발협력 조치가 BMZ의 관할 하에 계획되고 실행되어야 한다고 본다.[245]

독일의 ODA는 BMZ 외 다양한 부처에서 집행되어지고 있으나 BMZ가 전체 ODA의 절반 이상을 담당하고 있다. 독일 ODA의 주요 실행 기구는 BMZ 산하에 독일개발은행(Entwicklungsbank, KfW)과 독일기술협력공사(GTZ)가 있다. GTZ는 국제인력개발원(Inwent), 독일개발공사(DED)와 공동으로 기술협력을 담당하고, 독일개발은행(KfW)은 자금협력을 담당하고 있다. 이 외에도 기타 정부부처와 공공기관 등 30여 개 기관에서 ODA를 지원하고 있다.

<그림 5-5> 2008 독일 ODA 집행 부처



자료: OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 51.
참고: AA (Ministry of Foreign Affairs; *Ministries of: Environment (BMU); Education/Research

244) 안숙영. 2010. "독일 공적개발원조(ODA)의 현황과 전망." 2010 DMZ 평화대회 국제학술회의. 서울. 8월. 209.
245) Memoramdumgruppe. 2009. Memoramdum 2009: Entwicklungspolitik in der Zeit weltweiter Krisen, Bonn: Germanwatch. 14-15.

(BMBF); Culture/Media (BKM); Agriculture (BMELV); Health (BMG); Economics/Technology (BMWi); Defence (BMVg); Labour/Social Affairs (BMAS); Finance (BMF); the Interior (BMI); Family, Seniors, Women, Youth (BMFSFJ); Justice (BMJ); Transport/Building/Urban Development (BMVBS) (모두 1%이하)

KfW는 독일 ODA의 15%정도를 담당하고 있으며 금융협력을 중심으로 50여개 국가에 지점을 갖고 있다. 최근에는 유상원조에서 영역을 확대해 최빈개도국에 무상원조 금융협력을 지원하고 있다. 특히 독일투자개발공사(Deutsche Investitions und Entwicklungs gesellschaf, DEG)도 2001년 KfW에 통합되면서 KfW는 민간부문의 개발을 전문적으로 담당하고 있다.[246] 이외에 GTZ는 기술협력을 담당하는 기관으로 독일 ODA의 9% 정도를 담당하고 있다.

하지만 2011년 1월 GTZ는 독일개발공사(DED)와 국제인력개발원(Inwent)과 함께 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit, GIZ)로 통합되었다. 이는 다양한 전문 기관들을 통합해 각 기관이 갖고 있는 경험과 노하우를 바탕으로 더욱 전문적인 ODA 실행 기구로 도약하기 위한 움직임으로 해석된다.[247] 또한 이는 연간 양자원조 예산이 $120억 규모에 이르는 세계 3대 공여국인 독일은 GIZ 출범을 통해 통합적인 원조실행방식으로 전환함을 의미하며, 앞으로 독일은 GIZ를 통해 동일업무에 대한 중복을 최소화하고 업무 효율성을 제고하며 기술협력 관련 창구를 단일화시킴으로써 수원국의 행정 부담을 줄이게 될 것으로 기대하고 있다.

나. 독일의 정책일관성

BMZ는 다양한 분야의 정책들이 개발정책의 목표와 방향을 같이 할 때 정책일관성은 달성된다고 말한다. 특히 정책일관성은 개발협력 개혁의 중요한 목표 중 하나라고 강조한다.[248] 이러한 맥락에서독일 정부는 모든 정부 정책 일반에 있어 일관성 개선을 목표로 하는 '연합 비전(Coalition Vision)'을 1998년에 다음과 같이 발표한 바 있다.[249]

---

246) 안숙영. 2010. “독일 공적개발원조(ODA)의 현황과 전망.” 2010 DMZ 평화대회 국제학술회의. 서울. 8월. 211.

247) 권율·박수경. 2011. "최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점."『오늘의 세계경제』Vol.11 No.6. 대외경제정책연구원.

248) BMZ. 2011. "Coherence." http://www.bmz.de/en/service/glossary/K/kohaerenz.html(검색일: 2012년1월 29일)

249) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

"오늘날 개발 정책은 개발도상국의 경제적, 사회적, 생태적, 정치적 조건의 개선을 목표로 하고 있는 글로벌 구조 정책이다..... 새로운 연방 정부는 다른 정부 부처 간에 정책의 일관성을 보장하며, 이러한 원칙을 따라 개발정책을 개혁, 개발 및 발전시킬 것이다. (1998 Coalition Paper Statement of Vision)"[250]

하지만 이 연합비전은 독일의 새로운 연방정부가 들어서면서 각 정부 부처 간의 정책이 상호 보장되어야 하며 정책의 일관성이 이뤄질 수 있도록 개선돼야 하는 것을 강조하였을 뿐 개발을 위한 정책일관성(PCD)의 정확한 개념이 반영된 것은 아니다. 실제로 2006년 OECD DAC의 독일 동료검토는 독일의 실제적인 개발을 위한 정책일관성 개념은 2001년 BMZ가 2001년 빈곤감소 행동계획 2015(Poverty Reduction: a Global Responsibility Program of Action 2015, PA 2015)를 발표하면서 공식화되었다고 말한다. 이 때 처음으로 독일은 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 하는 것을 강조하며 개발에 있어 정책일관성을 언급한다.[251] PA 2015는 2001년 독일 연방 내각에 의해 승인되었으며 정부 전체적으로 적용되는 전략이다.[252]

독일은 헌법과 2000년에 개정된 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries, GGO)[253]에 의해 다양한 분야의 정책들이 일관성 있게 조화를 이루게 하는 법적 체계를 갖고 있다. 헌법은 다양한 부처 간의 이해를 도모하기 위해 수상실에 의해 정해진 가이드라인에 따라 조정될 것을 명시하였으며[254] 수상실(Chancellery)은 정책 조정을 하는 기관으로 중요한 정치적 의미를 갖는 곳이다. 수상실은 다른 정부부처와 수평적인 관계를 갖으며 수상은 지속적으로 다른 부처와의 협력을 하며 정기적인 보고를 받고 있다. 특히 개발과 관련해 비 일관적인 문제가 생기거나 하는 경우 BMZ 및 다른 정부부처가 수상실에 중재를 요청을 하기도 한다.

특히 2000년에 개정된 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)은 정부부처 간 원칙

250) "Development policy today is global structural policy, aiming at the improvement of the economic, social, ecological, and political conditions in developing countries... The new Federal Government will reform, develop, and improve development policy along these principles, ensuring the coherence of this policy among the different ministries." (1998 Coalition Paper Statement of Vision).

251) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

252) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 72.

253) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.

254) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 46.

과 기관 조직 등의 차이를 공유하고 부처 간 협력과 법안 과정에 참여하게 하는 기능을 정리하고 있다. 특히 이 법률은 다양한 분야의 문제들이 논의될 때 관할하고 있는 정부부처가 수상실을 대신해 감시할 수 있는 기능을 부여하고 있다. 이렇듯 독일은 헌법에 기초한 공동규범에 따라 연방정부로 구성되어 있기 때문에 공동의 가치와 법률을 준수하며 자연스럽게 정책일관성을 이뤄질 수 있도록 만들어진다. 특히 헌법과 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)을 바탕으로 개발에 대한 정책일관성이 BMZ를 중심으로 이뤄질 수 있도록 작용하고 있는 것도 사실이다.

이후 BMZ를 중심으로 독일의 정책일관성에 대한 논의는 PA 2015가 발표될 때 정부부처와 EU차원에서 이뤄지는 다양한 정책이 일관적인 접근을 가져야 한다는 내용으로 시작해 2005년 정책일관성 도모를 위한 14가지 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda) 발표까지 이어졌다. 또한 독일 정부는 2009년 연합 합의(Coalition Agreement)를 통해 BMZ와 다른 정부부처 간 정책일관성을 제고하기 위한 움직임을 보였으며, 2008년 독일 정부의 개발정책 백서는 정책일관성 강화를 위한 강한 의지를 재차 확인시켰다.[255] 또한 독일 정부는 정책일관성 촉진을 위해 EU의 유럽의 개발에 대한 합의(European Consensus on Development) 및 OECD의 활동에 적극적으로 개입하고 있다.

특히 BMZ는 정책일관성을 위한 4가지 우선분야를 시험적으로 정하였으나 이는 구체적인 목표와 목표 달성을 위한 접근들을 담고 있지 않다.[256] 4가지 우선분야는 ①불안정한 국가 및 충돌(보안 및 개발 정책 등), ②세계 무역 정권과 국제 금융 시장(개발도상국의 무역 조건 완화 및 농업 수출 보조금 감소 등), ③식품 안전(세계 경제에 개발도상국의 개발 지향적 통합을 추진하면서 지역 식품 안전 강화 등)과 기후 변화와 지속가능한 자원 관리(기후 변화 적응 및 생물 다양성의 보호를 위한 빈곤 감소 전략, ④신흥 경제국가와 개발도상국의 온실 가스 배출량 감소 방안 등이다.

1) 정치적 공약 및 정책

헌법과 2000년에 개정된 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries, GGO)[257]의 법적 체계와 규범은 다양한 이해관

255) BMZ. 2006. Towards One World: Development Policy White Paper. BMZ.

256) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 41.

257) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.

계들을 모으는 성공적인 실질적인 정책을 위한 준비 사항으로 간주되고 있다. 특히 GGO는 다양한 연방정부의 원칙과 조직들을 공유하며, 협력절차와 입법절차를 정리하였다. 이를 통해 관할부처는 담당하고 있는 이슈와 분야에 대해 다른 부처의 법률안과 정책들에 개입할 수 있게 되며 부처간 위원회 등의 협력을 도모할 수 있는 법안을 갖게 되었다. 특히 BMZ는 다른 부처들의 법률안이 개발정책에 준수하는지를 감시할 수 있는 권한을 갖게 하였다.[258] 또한 GGO는 BMZ가 EU와 다른 정부 부처들에 의해 정해진 제정법들의 발의안이 개발 관점에서 감시하는 권한을 부여하는 것 외에 각각의 입법과 정책들이 개발도상국에 어떤 영향을 주는지에 대한 감시를 할 수 있는 권한을 부여하기도 하였다.[259]

2001년 BMZ는 PA 2015를 발표해 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 하는 것을 강조하였다.[260] 실질적으로 개발을 위한 정책일관성의 정확한 개념이 등장한 첫 정책 문건으로 2001년 독일 연방 내각에 의해 승인된 정부 전체에 적용되는 전략 문건이다. PA 2015는 향후 독일의 모든 새로운 법들이 제정될 때 연방 정부가 이것이 개발에 주는 영향과 빈곤 감소에 미치는 영향을 평가할 수 있도록 하였다. 정책은 크게 10가지의 우선순위 분야를 강조하였으며 경제 촉진과 더 공정한 무역 기회, 부채 탕감, 정보통신기술(Informational & Communication Technology, ICT), 환경, 노동기준 준수, 분쟁 예방 등에서 구체적인 목표들을 제시하였다.[261] 국가적 차원에서 각 정부 부처는 독일의 양자간 프로그램들이 주목하는 점들을 교환하고 EU와 국제적 제도 차원에서 변해야 할 점들을 지지할 것을 강조하고 있다.

특히 PA 2015는 민간부분과 사회적 행위자들과의 파트너십의 필요를 강조하며 개발교육 및 인지제고 강화를 위한 시민사회와 대중의 참여를 중요시하고 있다. 또한 이 정책은 독일정부가 정책 이행 정도를 연례 보고에 포함시킬 것을 약속하고 있으며, 2005년까지 BMZ가 두 차례에 걸쳐 이행 보고서를 준비한 바 있다. 이 보고서는 모든 정부 부처가 이행한 점들을 모두 포함하고 있다.[262]

PA 2015는 빈곤감소 전략의 하나로 정치적으로 합의된 전략 안건들을 이루기 위해 일관적인 개발정책들을 국내 및 국제 파트너십을 통해 꾀하고자 한다. 하지만 PA 2015에서

258) German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO). 48.
259) EU. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. EU. 32.
260) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.
261) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 72.
262) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 72.

정책일관성이란 용어가 정식적으로 정의된 것은 아니었다. 그래서 PA 2015는 실천적인 측면과 개인의 책임감, 마감시기 등 정책일관성의 운용 측면에서 포괄적이고 체계적으로 정리된 성명서가 필요함을 강조하고 있다. 하지만 PA 2015는 개발협력을 위한 범정부적 접근의 중요성을 인지하고 정책교서를 발표한 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

BMZ는 2005년 정책일관성 도모를 위한 14가지 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda)를 발표하였다. 이를 통해 독일 정부는 각각의 목표에 따른 달성시기를 설정하였으며 이는 정책일관성을 달성하기 위한 하나의 프레임워크로 제시되었다. 목표 내용에는 ①범정부적 국가지원 전략 구축, ②부처 간의 총국 회담, ③주제별 부처간 워킹그룹 진행, ④'관리와 우선순위 설정 매트릭스' 활용, ⑤일관성 측면을 고려한 내부법령 개정, ⑥BMZ의 국가별 보고서에 정책일관성 사항 넣기, ⑦부문별 프로젝트 및 주제별 팀 활용, ⑧보편적인 의견서 및 정책일관성 조사 진행, ⑨BMZ내 역량 집중, ⑩부처간 전문가의 능력 향상 및 협력문화 촉진, ⑪정책일관성에 대한 의회의 관심 증가, ⑫NGO와의 일관성 기반으로 한 협력, ⑬EC 내 PCD 네트워크 등 주제별 일관성 네트워크에 참여, ⑭홍보 및 출판물 기획 등이 있으며, 각각의 목표를 담당하는 부서와 달성 시기를 함께 발표하였다. 하지만 이는 정책일관성 어젠다를 달성하기 위한 여러 목표 간의 우선순위, 방법이 구체적으로 나와 있지 않아 후속조치는 미진할 수 있다고 평가된다. 이를 위해 의회와 내각을 비롯한 주요 정부 부처들과 시민사회 등 관련기관들 간의 활발한 협의를 바탕으로 보다 구체적인 계획 설정이 필요하며, 해당 어젠다 달성을 위해서는 진전 사항에 대한 감독과 평가, 보고 시스템이 보다 체계적으로 구축되어 운영되어야 함을 제시하고 있다.[263]

독일 정부는 2009년 연합 합의(Coalition Agreement)[264]를 통해 정책일관성을 제고하기 위한 정치적 의지를 재확인 하였다. 이는 2008년 독일정부의 개발정책 백서에 나온 정책일관성 강화 의지를 재차 확인한 것이다.[265] 또한 독일 정부는 정책일관성 촉진을 위해 EU의 유럽의 개발에 대한 컨센서스(European Consensus on Development) 및 OECD의 활동에 적극적으로 개입하고 있다.

263) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 48.

264) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 39-40.

265) BMZ. 2006. Towards One World: Development Policy White Paper. BMZ.

2) 조정 및 실행 메커니즘

독일 헌법과 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)은 독일 정부 부처간 조정 권한을 수상실(Chancellery)[266]이 갖도록 법적으로 명시하고 있다. 또한 내각책임제의 정부형태를 갖고 있는 독일은 수상실이 모든 정부부처의 정책이 일관성 있게 조정될 수 있도록 하고 있다.[267] 독일은 국가의 권력이 중앙 정부와 주에 동등하게 분배되어 있는 정치 형태인 연방국가로 연방 헌법을 가지고 있다. 특히 연방 헌법은 중앙 정부와 주의 관계 등에 있어 국가의 어떤 법보다 중요하게 여겨지며 이러한 헌법이 수상실의 정부 부처간 조정 역할을 할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 수상실은 정책 조정을 하는 기관으로 중요한 정치적 의미를 갖는 곳으로 수상은 지속적으로 다른 부처와의 협력을 하며 정기적인 보고를 받고 있다. 특히 개발과 관련해 비일관적인 문제가 생기거나 하는 경우에는 BMZ 및 다른 정부부처가 수상실에 중재 요청을 하기도 한다. 하지만 실제로 개발정책 및 정책일관성에 있어 수상실 직원들의 역량은 극히 제한되어 있는 실정이다.[268]

이러한 배경에서 정책일관성을 조정하는 기구는 수상실이지만 부처간 협의 및 조정 역할을 주도적으로 하고 있는 것은 BMZ이다. BMZ가 독일의 개발협력 정책을 담당하고 있으며 다양한 부처간 위원회에 속해 있어 안보 및 투자 등 다양한 이슈에 대한 논의에 활발하게 참여하고 있기 때문에 BMZ의 역할이 중요한 것으로 보여진다. 특히 독일의 BMZ는 내각에서의 위치가 명확하게 있는 만큼 독일의 정책일관성을 촉진시키는 중요한 자산으로 평가되고 있다.[269] BMZ는 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)에 의해 다른 정부 부처의 법률안을 개발 측면에서 감시할 수 있는 역할을 한다. 즉, BMZ는 환경 및 개발 등 다양한 분야를 관할하고 있는 정부부처들의 법률안과 정책을 개발측면에서 감시할 수 있는 권한을 갖고 있는 것이다. 또한 일관성에 관한 부처간 위원회(Interministerial Committee on Coherence)가 BMZ에 속해 있으며 BMZ는 정책일관성에 관한 자문 포럼(Consultative Forum)을 주관해 NGO 및 기업 등이 정책일관성에 관한 논의 및 정책에 참여할 수 있도록 하고 있다.[270] 즉 BMZ는 정책일관성이 부처간 협의 및 실무적 차원에서 잘 이뤄질 수 있도록 그 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 BMZ는 비일

266) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.

267) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원. 216.

268) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 46.

269) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 41.

270) OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. 87.

관적인 정책 및 사례를 찾아 조정하는 역할도 갖고 있다. 하지만 BMZ 직원들이 실제로 정책 조정 과정에 좀 더 적극적인 역할을 하기 위해서는 제한된 역량이 강화되어야 한다고 평가되기도 한다.[271]

또한 이후 독일 정부는 정책일관성 담당관(Focal Point)들을 모든 부처에 두었으며 부처간 정책일관성 회담(Coherence Talks)을 진행하였다. 특히 2001년에 PA2015를 통해 범정부적인 정책일관성에 대한 의지를 확인한 후 BMZ 내 이 계획을 이행하고 담당하는 기관을 두었으며, BMZ의 분야별 부서는 정책일관성을 고려하게 하는 중요한 역할을 하였다. 또한 BMZ 각각의 부서는 국가적, EU, 국제적 차원에서 분야별로 이뤄지는 정책일관성 흐름을 지속적으로 모니터를 하였다. 또한 부처 간 주제별로 모이는 그룹원들은 정기회의 등에 그들이 관심 갖는 안건들을 상정하게 만들었고, 다양한 부처간 만들어진 친밀한 네트워크들은 독일 연방 정부가 정책일관성을 제고하는 데 있어 중요한 역할을 한다. 또한 공무원들의 교환업무 제도는 다양한 부처들이 갖는 특성을 이해하고 정책일관성에 대한 인지를 넓히는 데 긍정적인 역할을 하였다.

또한 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)[272]는 BMZ가 EU와 다른 정부 부처들에 의해 정해진 제정법들의 발의안이 개발 관점에서 모니터링하는 권한을 부여하는 것 외에 각각의 입법과 정책들이 개발도상국에 어떤 영향을 주는지에 대한 모니터링을 할 수 있게 하였다. 이는 모든 정부부처들의 회담 또는 협의를 통해 결정된 모든 제안을 포함하고 있다. 이러한 협의 과정은 논란이 되는 사항들을 일치하도록 진행되었으며 이는 한 주무부처가 담당해 이뤄진다. 이는 관련 부처들의 협의 수준에서 결정되지 않은 사항은 좀 더 높은 차원의 협의까지 이뤄진다.

271) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 39.

272) EU. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. EU. 32.

<박스 5-3> BMZ와 다른 부처간의 협력 사례[273]

2008년 BMU는 'International Climate Initiative (ICI)'라는 기후변화에 관한 혁신적인 메커니즘을 만들었다. 이후 BMZ는 2009년 8월 BMU(Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety)와 'Procedural Agreement'를 맺었다. 이 합의는 BMU의 ICI의 자금 사용을 관리하는 규제들을 포함하고 있는데, 이를 바탕으로 2010년 BMU는 BMZ와 삼림벌채를 포함한 ICI에 관한 프레임워크와 우선 활동 등에 관해 비공식적인 합의를 하였다. 또한 BMZ는 BMBF(Federal Ministry of Education and Research)와도 'Procedural Agreement'을 맺어 성공적인 범분야적인 협력을 위한 공동의 관심과 이해를 도모하는 협의를 하기도 하였다.

출처: OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 43.

또한 독일정부의 아프가니스탄에 대한 지원 및 정책 형성 과정을 정책일관성 측면에서 살펴볼 수 있다. 독일 정부는 장관, 사무국, 실무자 등 다양한 차원에서 협의하며 일관적인 아프가니스탄 정책을 만들었다. 이는 독일이 2010년에 받은 OECD DAC의 동료검토에서 우수사례로 소개되고 있다. 먼저 정부 부처간 사무국 차원에서는 Federal Foreign Office, BMZ, Federal Ministry of Defence (BMVg), Federal Ministry of the Interior (BMI), Federal Chancellery가 정치적 관리를 하였다. 그리고 관련 부처 장관들은 정기적인 회의를 통해 독일의 대 아프가니스탄 정책에 대해 논의를 가졌다. 마지막 실무적 차원에서는 매주 화상 회의가 진행되어 긴밀한 네트워크가 형성된 가운데 집중적인 자문 및 논의 과정이 이뤄질 수 있도록 하였다. 특히 아프가니스탄 4개 지역에 있는 재건지원팀 등은 특정한 국가에서 이뤄지는 조정 메커니즘을 잘 보여주는 사례로 소개되고 있다.[274]

3) 모니터링, 분석 및 보고 체계

독일은 정책일관성에 대한 별도의 모니터링 시스템을 갖고 있지는 않다. 대신 정책일관성에 대한 분석은 BMZ의 분야별 해당 부서가 정책일관성에 관한 분석에 대해 가장 먼저 책임을 지고 있다. 이를 위해 이행 부서에서 관련된 기술 지원을 받으며, 연구기관과 외부전문가의 지원을 받는다. 또한 다른 정부부처가 정책 기획 기간에 BMZ의 내부 정책 과정을 참고하고 있으며, BMZ 내에서 개발관점에서 다른 부처와의 목표 공유를 모색하고 있다.[275]

273) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 43.

274) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 44.

독일 원조 정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 통해 지속적인 개선 의지를 지원하는 기능은 1964년에 설립된 개발협력 전문 연구소인 독일개발연구소(German Development Institute, DIE)가 담당하고 있다.[276] DIE는 독일 연방정부가 그 집행예산의 75%를 담당하는 지배주주이기는 하나, 정부 산하 연구소가 아니기 때문에 어느 정도 정부로부터 독립성을 유지하며 독일 개발협력 분야의 씽크 탱크로서의 기능을 해오고 있다.[277] DIE는 자체적으로 또는 BMZ를 비롯한 여러 국내 개발협력 기관들의 특별 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 활발한 분석 연구를 수행한다. 이를 통해 독일 개발협력 전반의 전문적 지식과 자료를 축적하고, 그 연구 결과를 국제적·국내적으로 공유·배포하는데 기여한다. 그 뿐만 아니라 이를 바탕으로 독일 정부의 개발협력 정책개발과 수립에 있어서도 정책자문을 통해 지속적인 정책 개발에 공헌한다. 실제로 BMZ는 DIE로부터 독일 정부의 정책일관성을 확보하고 제도적 접근법에 대한 분석을 위한 평가를 받기도 하였다. 또한 교육과 훈련프로그램을 운영함으로써 독일 내 개발협력 전문 인력 양성에 기여한다. 활발한 연구 활동과 정책자문, 인력 양성 등의 역할을 통해 독일 개발협력 정책일관성 제고에 크게 기여하는 것으로 평가받는다.

정책일관성 보고[278]는 국회와 대중을 대상으로 하고 있다. 대중에게는 일부 정부부처가 시행하고 있으며 국회에는 입법기간동안 BMZ가 개발정책보고(Development Policy Report)를 하고 있다. 독일 내 주요 원조 기관들은 OECD DAC 평가 원칙을 따라 정기적으로 진전사항의 검토 절차를 거치게 되며, 두 주요 집행 기관인 GTZ와 KfW는 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 관련 원조 집행 사항을 감시 감독하며 정기적으로 그 결과를 보고한다. 두 기관의 감독과 평가는 BMZ 내 평가담당 과에서 정기적으로 검토하고, 독립적·객관적 평가가 가능하도록 평가 결과는 내각으로 바로 보고되도록 한다.

---

275) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 45.

276) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany Paris: OECD. 45, 54.

277) 김은미. 2009.『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 한국국제협력단. 78.

278) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 45.

다. 독일의 무역분야 정책일관성

1) 對 개도국 무역 현황

세계 수출강국인 독일은 최근 신흥공업국의 경기회복과 이로 인한 생산재 투자 확대로 기계, 자동차, 화학 등을 중심으로 독일의 수출이 급증하고 있다. 2010년 독일의 수출은 통일 이후 최대 수준인 18.5%가 증가하였으며, 총 9,519억 유로(약 $1조 3,000억)에 달하였다. 또한 수입도 견실한 내수 증가에 따라 전년 대비 20%가 증가해 7,976억 유로에 달하였다. 독일의 최대 교역상대국은 EU이며, EU로의 수출이 전체 수출의 60%를 차지하며, 수입 또한 EU로부터 수입이 전체 수입의 63%를 차지하고 있다.[279]

<표 5-5> 독일의 무역 현황

(단위: 억 유로)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년 11월
수출	9,927	8,033	9,519	9,760
수입	8,145	6,646	7,976	8,296

자료: 코트라 글로벌윈도우. 2012. "독일의 수출입동향." <www.globalwindow.org> (검색일: 2012년 2월 27일) (자료원: 독일 연방통계청 2012.1)

그 외 독일의 수출과 수입은 북미와 아시아 그리고 아프리카 등에서 이뤄지고 있다. 주요 수출품은 기계, 자동차, 화학, 금속, 제조, 식품, 섬유 등이며, 주요 수입품은 기계, 자동차, 화학, 식품, 섬유, 금속이다.[280] 특히 자동차, 농산품, 전자 제품, 기계류 등은 개발도상국과 신흥 선진국에서의 수입이 증가하고 있는 실정이다.

독일의 최빈개도국(Least Developed Countries, LDCs)과의 수·출입 현황을 알아보면, 2008년부터 2010년까지 독일의 최빈개도국으로의 수출은 감소하였지만, 그에 반해 최빈개도국으로부터의 수입은 점점 증가한 것이 큰 특징이다.

독일의 최빈개국으로의 수출액은 2008년 $41억 정도였으나, 2009년에는 $35억으로 $6억이 감소하였다. 그리고 2010년에는 2009년보다는 조금 증가한 $36억 이었다. 수출품

279) 박재영. 2011. "독일경제의 현황 및 주요 현안." (9월 30일), 주독일대사관.

280) Economy Watch. 2011. "Germany Exports, Imports & Trade."
http://www.economywatch.com/world_economy/germany/export-import.html(검색일: 2012년 1월 29일)

중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 보일러 및 원자로 등의 기계와 철도 및 전차 이외의 차량 등이었다. 또한 전기 및 전자 장비 등도 그 다음으로 수출하고 있다. 전 세계로부터 최빈개도국이 수입하는 금액은 $1천 8백억 정도이며, 그 중 독일이 최빈개도국에 수출하는 금액은 0.02%에 해당한다.[281]

<표 5-6> 독일의 최빈개도국으로의 수출·입 규모

(단위: $1,000)

구분	2008년	2009년	2010년
수출	4,167,778	3,520,292	3,667,181
수입	5,397,810	5,358,228	5,627,080

자료: International Trade Centre(ITC) 통계 자료 (UN COMTRADE statistics 기반).
<http://www.trademap.org/countrymap/Bilateral_TS.aspx.>

그에 반해 독일의 최빈개도국으로부터의 수입은 2008년부터 2010년까지 점차 증가하였다. 2008년과 2009년에는 $53억 정도였지만, 2010년에는 $56억 정도로 증가하였다. 특히 독일이 최빈개도국으로부터 가장 많이 수입하는 품목은 의류, 액세서리, 니트 및 코바늘 뜨개질 등의 종류이다. 또한 광물 연료와 오일, 증류와 커피, 차, 향료 등을 주로 수입하고 있다. 최빈개도국이 전 세계로 수출하는 금액은 $1천 5백억으로, 그 중 독일이 최빈개도국으로부터 수입하는 금액은 0.037%에 해당한다.[282]

특히 독일의 전체 수출입 중 최빈개도국과의 수출입 정도가 어느 정도 되는지를 살펴보면, 수출은 독일 전체 수출의 0.003% 내외, 수입은 독일 전체 수입의 0.005% 내외로 알 수 있다.[283]

독일의 무역관련 개발정책의 주요 목표는 파트너국가들을 지원해 지역적 경제공동체와 세계경제시스템에 통합될 수 있도록 하는 데 있다. 특히 무역과 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 통해 수출과 경제구조를 다양화시킬 수 있다고 본다.

독일은 2010년 신흥개도국 중심의 투자로, 세계 2위의 투자국 지위를 차지하였다. 실

281) International Trade Centre. 2012. http://www.trademap.org/countrymap/Bilateral_TS.aspx.(검색일: 2012년 1월 29일)

282) International Trade Centre. 2012. http://www.trademap.org/countrymap/Bilateral_TS.aspx.(검색일: 2012년 1월 29일)

283) 독일의 전체 수출입 규모와 최빈개도국과의 수출입 규모를 달러로 환산해 대략 계산한 것임.

제로 독일은 $1,050억을 해외에 투자하였고 $460억의 투자 유치를 이끌어 냈다.[284] 이는 FDI가 선진국 중심에서 신흥 개도국 중심으로 투자가 이뤄진 데에서 기인한다. 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)의 세계투자 보고서는 독일이 2010년 독일의 FDI를 전년대비 $270억 증가시켜 개발도상국에 집중 투자하였다고 밝혔다. 특히 독일의 ICT 및 소프트웨어, 금융보험, 자동차 및 기계 등이 주요 투자 분야였다. 독일의 FDI는 중국과 인도 그리고 브라질 등에서는 증가한 반면 아프리카에서는 지속적으로 감소하고 있다.

2) 對 개도국 무역정책

독일은 무역에 있어 개발의 관점을 준수하는 것은 개발도상국에게 자생을 위한 도움(Help for Self-help)을 지원해 빈곤감소를 달성할 수 있게 해 준다고 말한다.[285] 구체적으로는 정책 입안을 위한 협상에 있어 역량강화, 효과적인 협약 및 정책 이행, 개발도상국 수출 및 무역 활성화, 사회적 지표 및 환경 기준 준수, 경제 인프라 구축 등이 내용에 포함되어 있다.

독일의 최혜국대우 조항과 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA) 그리고 일반특혜관세제도(Generalized System of Preference, GSP) 등은 EU의 합의 및 규정에 따라 갖고 있다. 2001년 이후로 EU는 'Everything but Arms'(EBA) 이니셔티브를 통해 최빈개도국에게 면세 및 시장에서의 무 할당 접근 등의 특혜를 제공하였다. 이 이니셔티브는 무기를 제외한 모든 제품을 48개의 최빈개도국으로부터 수입할 때 무관세 및 무할당을 적용하는 것이다. 이는 개발도상국이 농산물 등을 수출할 때 유럽 시장의 접근성을 높이고 개발도상국의 무역 원활화를 돕기 위해 추진되었다. 특히 2009년에는 설탕과 쌀에 대해서 면세가 완전하게 이뤄졌다. 또한 EU는 면화에 100% 면세를 나무와 종이 등에는 84% 면세를 적용하는 등의 특혜를 제공하고 있다. 또한 독일은 섬유와 의류에 대한 관세도 낮은 편이다.

일반특혜관세제도(GSP)는 개발도상국의 수출확대와 산업화를 촉진하기 위하여 개발도상국산 제품에 대해 낮은 수입관세율을 적용하는 제도로, 176개 개도국에 대해 이러한 관세 혜택을 제공하고 있다.[286] 이 제도는 최빈개도국에 대한 무관세 혜택을 포함하고

284) 박인성. 2011. "세계 2위 투자국 독일, 신흥 개도국 중심으로 투자". 코트라 함부르크 무역관.

285) BMZ. 2011. Aid for Trade in German Development Policy. BMZ. 6.

있으며 약 6,400개 품목에 대해 제공하고 있다.

또한 독일은 EU 회원국으로 EU의 관세 규정을 따르고 있는데 최빈개도국의 새로운 원산지 규정(Rule of Origin)도 하나의 사례에 해당한다. 특히 EU가 방글라데시를 포함한 최빈개도국으로부터 EU에 수출되는 섬유제품에 대한 일반특혜관세(GSP) 혜택을 확대하기 위해 원산지 규정을 2011년 1월부터 완화하기로 결정한 것을 따른다. 더욱이 개정 원산지 규정이 기존 2단계 원산지 규정을 완화함에 따라 수입된 직물을 사용한 섬유완제품이 최빈개도국의 원산지로 인정되어 EU로의 수출시 무관세 혜택을 누릴 수 있게 된다.[287]

하지만 이와 상반되게 독일의 높은 농업 보조금은 개발도상국의 무역을 방해하는 것으로 지적받고 있다. 특히 독일의 농업보조금은 수입의 12.7%에 달한다.

가) 다자간 협정

독일은 WTO에 의한 다국가간 자유 무역을 기조로 세우며, 관세동맹, 경제통합을 추구하는 연방적 무역 협정을 추구한다.

우선 독일은 WTO의 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)에 활발하게 참여하고 있으며, WTO 체제 내에서 권고되는 개발도상국을 위한 무역사항과 노동 기준들을 준수하고 있다. 특히 독일은 2011년 개발도상국의 WTO 프로그램을 위해 1백만 유로 (약 $130만)를 지원하였다. 이 기금은 DDA의 신탁기금(Global Trust Fund, GTF)에 기부되었다. DDA의 신탁기금은 2001년 개발도상국의 기술지원사업을 수행하기 위해 만들어진 것으로 독일은 1백만 유로(약 $130만)를 기부함으로 제일 많이 지원한 공여국이 되었다.

다음으로 독일의 일반특혜관세제도(GSP)는 176개의 개발도상국산 제품에 대해 낮은 수입관세율을 적용하고 있으며, 최빈개도국에 대한 무관세 혜택을 포함하고 있다. 특히 약 6,400개 품목에 대해 적용하고 있으며, 이는 개발도상국이 수출을 증대할 수 있도록 만들고 있다.

또한 독일은 EU 체제 내에서 최빈개도국의 새로운 원산지 규정(Rule of Origin)을 정하고 있으며, 독일로 수출되는 섬유제품에 대해 일반특혜관세(GSP) 혜택을 확대하기 위

286) 코트라 글로벌윈도우. 2012. “독일의 관세제도.” http://www.globalwindow.org (검색일: 2012년 2월 27일)

287) 코트라 글로벌윈도우. 2012. “EU, 최빈개도국 섬유제품에 새로운 원산지 규정 시행.” http://www.globalwindow.org (검색일: 2012년 2월 27일)

해 원산지 규정을 2011년 1월부터 완화하고 있다. 현재 최빈개도국이 의류제품을 EU에 수출할 때에는 3단계의 제조과정(원사→직물→완제품)중 2단계 과정이 충족(직물→완제품)되어야 무관세 혜택을 받을 수 있다. 하지만 완화된 새로운 원산지 규정이 시행되면서 최빈개도국은 수입된 직물(fabric)을 사용해 만든 섬유완제품 또한 최빈개도국의 원산지로 인정받게 되어 EU 수출 시 무관세 혜택을 받을 수 있게 되었다.[288]

나) 양자 및 지역협정

독일은 EU 회원국으로 EU의 무역 및 기후변화에 관한 법제와 규정을 따르고 있다. 그래서 WTO로부터 2011년에 받은 'Trade Policy Review'도 독일이 따로 받는 것이 아니라 EU가 대표로 받았으며, 이는 EU 회원국들에 대한 사항을 모두 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.

독일은 WTO에 의한 다자간 무역과 유럽 내의 자유무역을 기조로 내세우며, 아프리카와 카리브해 연안 국가들과의 경제협력을 중요시 하고 있다. 특히 독일은 한국, 인도 등을 포함한 ASEAN 국가들과 자유무역협정을 위한 협상을 성공적으로 수행하였다. 또한 EU 체제 내에서 자유무역협정(FTA)을 체결하고 있어 중동 지역 및 동유럽 국가 등과 FTA를 체결하였다. 특히 독일은 EU의 파트너십 및 협력 협정(Partnership and Cooperation Agreement, PCA) 규정을 따르고 있는데 개발도상국과의 PCA 협정에는 최혜국대우 조항(Most-favoured-nation Treatment, MFN)을 포함하고 있다.

<표 5-7> EU의 파트너십 및 협력 협정(PCA) 현황

구분	국가(연도)
협정 완료	시리아(1977), GCC Cooperation Agreement, 몰다브(1989), 몽골 Trade and Cooperation Agreement(1993), 러시아(1997), 우크라이나(1998), 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 카자흐스탄, 키르키즈스탄, 우즈베키스탄(1999), 세르비아 Framework Agreement FRY-EU(2000), 타지키스탄(2010)
협정 진행	벨라루스(1997), 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가폴, 태국, 베트남(2009)
협의 협정(Association Agreement)	터키(1964), 이집트(2004), 알제리아(2005), 알바니아(2009)

288) 코트라 글로벌윈도우. 2012. "EU, 최빈개도국 섬유제품에 새로운 원산지 규정 시행." http://www.globalwindow.org (검색일: 2012년 2월 27일)

또한 독일은 EU차원에서 이루어지는 'ACP/EU Development Partnership Agreements'를 체결해 ACP 국가들과 EPA를 추진하고 있다. ACP에 포함된 국가는 아프리카에서 48개, 카리브해 연안 지역 16개 그리고 태평양 연안 국가 15개가 포함되어 있다. 또한 EU는 최빈개도국에서 수입하는 품목에 대해 비관세를 적용하는 것을 2001년에 도입하였으며 독일도 이 규정에 따라 참여하고 있다.

<표 5-8> ACP 지역 국가의 주요 수출품

지역	품목
남아프리카	다이아몬드(42%), 미네랄 오일(17%), 알루미늄(13%), 생선 (8%), 금(6%)
서아프리카	미네랄 오일(45%), 코코아(21%), 생선(5%), 목재(4%), 철/알루미늄(4%)
중앙아프리카	미네랄 오일(47%), 목재(23%), 바나나(5%), 코코아(4%)
동남아프리카	섬유(15%), 생선(11%), 다이아몬드(9%), 설탕(8%), 자른 꽃(7%)
카리브 지역	배(23%), 커런덤(10%), 에탄올(10%), 설탕(8%), 항공기(7%)
태평양 지역	팜유(36%), 설탕(16%),구리 광석(13%), 커피(7%), 생선(5%)

자료: BMZ. 2007. Trade for Development ACP/EU Economic Partnership Agreements. BMZ.

다) 무역을 위한 원조 (Aid for Trade)

개발도상국 및 공여국에서 성장 및 개발을 위한 엔진으로서 개발도상국의 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)의 중요성이 부각되고 있다. 특히 무역을 위한 원조는 인적, 제도적 및 생산 역량 강화, 인프라 구축 등을 통해 개발도상국의 수출증가, 고용 창출, 경쟁력 강화, 장기 경제성장, 빈곤 감소에 기여를 하고 있는 것으로 나타난다. 일반적으로 수원국들은 수출 확대와 다양화 등 단기 목표를 중시하는 반면, 공여국들은 경제성장, 빈곤감소 등 장기목표를 강조하고 있다.[289]

AfT는 WTO의 주도 하에 이뤄지고 있으며 2007년 제1차 글로벌 리뷰를 시작으로 WTO와 OECD가 2년마다 모니터링을 실시하고 있다. 2009년 개발도상국의 무역 촉진을 위한 원조 공약 규모는 총 $417억 으로 꾸준히 증가해 왔으며, 사하라 이남 아프리카 지역에 대한 지원규모가 약 40% 증가하여 $130억에 달한다. 아프리카는 무역을 위한 원조 중 지원이 가장 큰 지역인 반면, 아시아, 유럽, 오세아니아 지역에서의 무역을 위한 원조

289) 정현정. 2011. 2011년 한눈에 보는 “무역을 위한 원조(Aid for Trade).” 주OECD대표부. 4.

는 감소하고 있는 실정이다. 또한 저소득국가(Low Income Countries, LICs)를 위한 무역을 위한 원조는 26%가 증가한 반면 중간소득국가(Middle Income Countries, MICs)에서는 29%가 감소하였다.[290]

독일은 2009년 기준으로 세계은행, 일본, 미국, EU에 이어 AfT 지원에서 5위를 차지하였다. 특히 독일은 개발도상국이 공정한 무역에 참여할 수 있는 기회를 증가시키는 부분을 강조하며 무역 자유화가 개발도상국의 경제성장과 빈곤 감소에 미치는 영향을 강조하고 있다.[291] 또한 개발도상국의 커뮤니케이션, 관세행정, 수출진흥 지원을 통한 무역역량 제고와 국제적 환경 및 사회적 기준에 부합하기 위한 개발도상국의 동기제고 및 공정무역 지원 그리고 민간기업과의 협력을 통한 친환경적 및 사회적 품질 라벨표시, 행동강령수립 지원과 부채를 통한 자금조달의 축소 등 무역관련 지원에 대한 내용을 포함하고 있다. 더불어 독일의 AfT는 협상능력강화, 협력대상국의 공급자 측면에서의 제약(Supply-side Constraints)극복, 무역경쟁력강화 등을 위한 무역역량개발 지원 중심으로 추진하고 있다.[292]

독일 BMZ는 독일 내 AfT에 대한 재정지원 및 프로그래밍, 실시기관의 AfT 계획 및 진행감독을 담당한다. 그리고 무역관련 기술협력 및 역량강화, 중소기업대상 금융지원, 교육훈련, '무역상의 실질적인 기술장벽(Technical Barriers to Trade, TBT)'해소 등의 실제 프로젝트는 독일국제협력공사(GIZ)[293], 독일개발은행(KfW), 독일물리연구소 (Physikalisch Technische Bundesanstalt, PTB) 등에 의해 실시되고 있다. 기타, 독일은 EC의 무역관련지원(TRA) 프로그램과 다자간 AfT 이니셔티브와 국제무역센터(International Trade Centre, ITC), UNCTAD 등의 AfT 지원에 동참하고 있다.[294] 또한 독일은 AfT 가이드라인 또는 프로그램을 특별히 책정하고 있지는 않으나 AfT를 모든 분야별 원조를 실시함에 있어 고려해야 하는 크로스커팅 분야로 채택하고 있다.

독일이 빈곤감소를 목표로 AfT를 추진하는 것은 2001년 PA 2015를 통해서도 알 수 있다.[295] ①개발도상국의 커뮤니케이션, 관세행정, 수출진흥 지원을 통한 무역역량 제고,

290) OECD, WTO. 2011. Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results. OECD.

291) BMZ. 2001. Poverty Reduction-a Global Responsibility Program of Action 2015: The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide. BMZ. 13.

292) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안. 한국국제협력단.

293) 독일개발공사(GTZ)와 독일 국제능력개발원(InWent)은 국제협력회(GIZ)로 통합됨.

294) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안. 한국국제협력단. 108.

295) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안. 한국국제협력단. 108.

②국제적 환경 및 사회적 기준에 부합하기 위한 개발도상국의 동기제고 및 공정무역(fair trade) 지원, ③민간기업과의 협력을 통한 친환경적 및 사회적 품질 라벨표시, 행동강령 수립 지원, ④부채를 통한 자금조달의 축소 등 무역관련 지원에 대한 내용을 주요 골격으로 삼고 있다.

이외에도 BMZ는 950만 유로 상당의 '몬테레이기금(Monterrey Fund)'을 설립하고 최빈개도국을 중심으로 한 개발도상국의 무역정책 및 무역진흥을 지원하고 있다. BMZ의 대표적인 무역프로그램에는 농업무역 프로젝트와 무역정책 및 무역, 투자진흥 프로젝트 그리고 무역정책 및 무역진흥 지원기금인 'Monterrey Fund', 마지막으로 공공-민간파트너십(Public-Private Partnership, PPP) 프로젝트인 'Cotton made in Africa' 등이 있다. 또한 BMZ는 농업무역 프로젝트 및 무역정책 및 무역, 투자진흥 프로젝트 등의 무역 프로그램을 갖고 있다. 독일개발공사(GTZ)는 개발도상국 무역 관련 연수 및 국제무역기준 교육 등을 제공하고 있다.

라) 비일관성 사례

독일은 2011년 개발공헌지수(CDI) 무역부분에서 13위를 차지하였다. CDI의 무역부분은 개발도상국의 수출을 방해하는 장애요소들을 중심으로 측정되며 개발에 있어 무역부분에서 갖는 강점과 약점을 제시하고 있다. 독일은 섬유와 의류에 대한 관세가 3위 정도로 낮은 편에 속한다. 하지만 자국민들에게 지원하는 농업 보조금은 높은 편으로 개발도상국의 무역을 방해하는 가장 큰 요소로 지적되었다. 특히 농업 보조금은 15위를 차지하였는데 이는 수입의 12.7% 정도에 해당하는 관세 수준이다.[296]

<표 5-9> 2010-2011년 독일 CDI 무역분야 현황

연도	순위(점수)	강점	약점
2010년	12위(6.1점)	-	농산물에 대한 높은 관세(수입의 38.7%에 해당하는 가치, 17위)
2011년	13위(6.3점)	· 섬유에 대한 낮은 관세 · 의류에 대한 낮은 관세	자국민들에게 지원하는 농업 보조금(수입의 12.7% 정도에 해당하는 관세 수준, 15위)

296) Center for Global Development. 2012. "2011 Commitment to Development Index." http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/(검색일: 2012년1월 10일)

3) 무역분야의 정책일관성 3주기

가) 정치적 공약 및 정책

독일이 2001년 발표한 PA 2015는 독일과 EU 그리고 국제적 차원의 모든 정책 분야에서 개발을 위한 일관적인 접근이 이뤄져야 함을 명시하고 있다.[297] PA 2015는[298] 경제 촉진과 공정한 무역 기회, 부채 탕감, 정보통신기술(ICT), 환경, 노동기준 준수, 분쟁 예방 등의 10가지 우선순위를 제시하였으며[299] 개발도상국이 공정한 무역에 참여할 수 있는 기회 확대를 강조하며 무역 자유화가 개발도상국의 경제성장과 빈곤 감소에 미치는 영향에 대해 언급하고 있다.[300] 경제 촉진에서는 세계화의 흐름으로 다양한 정보와 기술 그리고 자본이 개발도상국에 미치게 되면서 개발도상국의 경제를 촉진시켜 빈곤을 감소시킬 수 있다고 강조한다. 이를 위해 독일 정부는 거시적 경제 안정성, 효율적인 시장, 자원 및 인프라에 대한 사회적으로 공평한 접근 조건, 생태적으로 지속가능한 발전을 위한 기반을 제공해야 함을 제시하고 있다. 또한 PA 2015를 통해 독일 정부는 개발도상국을 위해 공정한 무역 기회가 창출되어야 한다는 것을 우선순위로 정하고 있다. 특히 이를 위해 독일 정부는 개발도상국의 효율적인 무역 역량 개발이 이뤄질 수 있도록 지원하고, 개발도상국의 무역 기회가 늘어날 수 있도록 지원하는 것을 강조한다. 더욱이 자유무역 가운데 개발도상국의 식량안보 등 문제가 야기될 수 있는 사항까지 정보 및 체계 측면에서 지원될 수 있도록 해야 한다고 강조한다.[301]

또한 독일은 개발도상국의 커뮤니케이션, 관세행정, 수출진흥 지원을 통한 무역역량 제고와 국제적 환경 및 사회적 기준에 부합하기 위한 개발도상국의 동기제고 및 공정무역 지원 그리고 민간기업과의 협력을 통한 친환경적 및 사회적 품질 라벨표시, 행동강령수립 지원과 부채를 통한 자금조달의 축소 등 무역관련 지원에 대한 내용을 포함하고 있다. 더불어 독일의 AfT는 협상능력강화, 협력대상국의 공급자 측면에서의 제약(Supply-side

297) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

298) BMZ. 2001. Poverty Reduction-a Global Responsibility Program of Action 2015: The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide. BMZ.

299) OECD. 2005. Policy coherence for development: promoting institutional good practice. Paris: OECD. 72.

300) BMZ. 2001. Poverty Reduction-a Global Responsibility Program of Action 2015: The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide. BMZ. 13.

301) BMZ. 2001. Poverty Reduction-a Global Responsibility Program of Action 2015: The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide. BMZ. 13-14.

Constraints)극복, 무역경쟁력강화 등을 위한 무역역량개발 지원을 중심으로 추진됨을 명시하고 있다.[302]

특히 2010년에 이뤄진 독일의 동료검토에서 BMZ는 정책일관성을 위한 4가지 우선분야를 제시하고 있다. 그 중 하나가 개발도상국의 무역 조건 완화 및 농업 수출 보조금 감소 등의 세계 무역과 국제 금융 시장에 관한 부분이다. 이렇듯 독일은 개발에 있어 무역이 갖는 중요성을 인식하고 BMZ를 중심으로 EU 및 국내적 차원에서 일관성 있는 무역정책이 이뤄질 수 있도록 노력하고 있다. 특히 독일의 최혜국대우 조항과 자유무역(FTA) 그리고 일반특혜관세제도(Generalized System of Preference, GSP)와 원산지 규정 등은 EU의 합의 및 규정에 따라 갖고 있기 때문에 EU 체제 내에서 무역에 대한 정책일관성을 지속적으로 향상시킬 수 있다. 또한 2001년 이후로 EU는 'Everything but Arms'(EBA)이니셔티브를 통해 최빈개도국에게 무관세 및 무할당을 제공하는 특혜를 독일도 동일하게 제공하고 있다. 이러한 EU 체제 내에서의 정책 협약 및 참여는 자연스럽게 독일 무역정책이 개발도상국의 빈곤감소를 고려하는 방향으로 추진될 수 있게 하고 있다.

더불어 독일은 남아메리카와 아프리카 지역의 지원에 있어서 무역 및 개발 등에 있어 부처 간 협력을 중장기적 전략으로 수행하고 있다.[303] 또한 독일은 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)의 노동 조건 개선 사항들을 반영하며, 국제노동조합연맹(International Trade Union Confederation, ITUC)과 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)과도 연관해 개발도상국에 대한 무역 사항을 증진하기 위해 노력하고 있다.[304]

무역 정책일관성 향상을 위한 이러한 노력에도 불구하고 독일은 자국의 농민들에게 높은 수준의 보조금을 지급하고 있기 때문에 농산물을 중심으로 수출을 하는 개발도상국의 수출을 방해하는 문제 또한 존재한다.

---

302) 최민경. 2008. 무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안. 한국국제협력단.

303) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 31.

304) BMZ. 2008. Towards One World: Development Policy White Paper. BMZ.

나) 조정 및 실행 메커니즘

모든 정책 분야의 정책일관성 조정기관은 수상실로 수상실은 관할 연방정부 부처와 같이 무역과 개발에 대한 정책 조정 역할을 갖는다. 이 또한 독일 헌법과 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)에 의해 법적으로 명시되어 있는 사항으로 내각책임제의 정부형태를 갖고 있는 독일은 수상실이 모든 정부부처의 정책이 일관성 있게 조정될 수 있도록 하고 있는 것이다.[305] 또한 정책 실행 과정에서는 무역을 담당하고 있는 경제기술부(Minister of Economics and Technology, BMWI)와 BMZ에서 개발도상국에 대한 무역과 AfT에 대한 책임을 맡고 있다.

BMZ는 GGO에 의해 무역정책 및 규정 등이 개발 정책과도 일관적인지를 모니터링 한다. 또한 BMZ는 수출 보증 및 무역 관련 부처간 위원회에 적극적으로 참여하여 개발 측면에서 고려되어야 할 무역 사항들에 대한 의견을 개진하고 있다. 또한 BMZ는 무역에 관한 정책 및 법률안이 입안될 때 개발도상국을 고려한 개발 관점에서 이뤄지고 있는지를 모니터링 한다. 특히 BMZ 내에는 'Directorate 41 Multilateral Development Policy, Globalization and Trade'라는 부서가 따로 있어 다자간 정책과 무역을 중심으로 다자간 협력체제에서 무역과 개발협력 관계를 지속적으로 확인하고 있다. 또한 BMZ 자체가 경제협력개발부이기 때문에 개발협력 관점에서 원조정책 뿐만 아니라 비즈니스 및 공정무역 등 경제정책에도 많은 관여를 하고 있다. 특히 BMZ는 수출 보조금이 폐지되고 농업 보조금을 줄이고, 산업화된 도시의 시장이 모두 개방되고, 고용에 있어 조건과 환경이 공정하게 추진되어야 개발도상국의 경제적 향상을 가져 올 수 있을 것이라고 강조한다.[306]

다) 모니터링, 분석 및 보고 체계

무역정책이 개발도상국을 고려하는 개발 관점의 내용을 준수하고 있는지는 다른 부처가 무역정책 및 관련 법령을 입안할 때 BMZ가 이를 모니터링하는 기능에서 찾아 볼 수 있다. 특히 BMZ는 다른 부처의 법률안에 대해 개발 관점에 어긋난 사항을 모니터링 할 수 있는 권한을 2000년에 개정된 정부 부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)에 의해 부여받았다. 이 외 내부적으로 무역과 개발에 관해 모니터링을 하는 독립적인 평가기관은 존

305) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원. 216.

306) BMZ. 2012. "What Germany is doing: fair rules in international trade." http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/wirtschaft/welthandel/deutsches_engagement/index.html(검색일: 2012년 1월 10일)

재하지 않는다.

대신 BMZ는 개발의 관점에서의 AfT 추진을 위해 내부적으로 관련 보고서를 지속적으로 발간해 오고 있다는 점에서 일정부분 무역분야 정책일관성에 기여하고 있다고 할 수 있다. 특히 BMZ 홈페이지에 국제무역체제와 독일의 무역정책에 있어 준수돼야 할 사항들을 분석해 놓고 있으며, 2011년에는 AfT 전략 문건을 처음으로 발간하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 OECD DAC의 독일 동료검토는 독일이 국가별 전략을 기획하는 데 있어 무역과 개발과의 정책일관성에 대한 고려를 바탕으로 하고 있음을 긍정적으로 평가하고 있다.[307]

라. 소결

독일은 일찍이 정책일관성의 필요성에 대한 인식과 함께 이를 위한 정치적 공약 및 문서 채택에 적극적이었다. 독일은 정책 수립·실행에 있어 헌법, 1998년 연합비전(Coalition Vision), 2000년 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO) 등을 통해 정책간 조정을 통한 일관성을 강조한 가운데 2001년 빈곤감소 행동계획 2015(PA 2015), 2005년 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda), 2009년 연합합의(Coalition Agreement)는 개발에 있어 정책일관성 제고의 필요성, 목표 그리고 방향을 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 개발을 위한 정책일관성 문서를 바탕으로 실질적인 정책의 이행과 그 과정에서 발생하는 정책 및 부처간 조정을 위해 수상실(Chancellery)과 연방경제협력개발부(BMZ)가 존재한다. 수상실을 개발을 위한 정책일관성 분야를 넘어서 거시적 차원에서 정책조정이 가능하며, 연방경제협력개발부(BMZ)은 개발을 위한 정책일관성 분야의 정책 실행 및 부처간 조정 기능을 담당한다. 또한 실무 레벨에서 정부 부처간 일관성 위원회(Interministerial Commettee on Coherence)와 일관성 대화(Coherence Talks) 운영을 통해 하위 차원에서 정책 협의와 조정이 가능하게 하는 역할을 한다. 끝으로 독일은 정책일관성에 대한 별도의 모니터링 시스템을 갖고 있지는 않다. 대신 독일 원조 정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 통해 지속적인 개선 의지를 지원하는 기능은 독일개발연구소(German Development Institute, DIE)가 담당하고 있다. 독일개발연구소(DIE)는 자체적으로 또는 BMZ를 비롯한 여러 국내 개발협력 기관들의 특별 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 분석 연구를 수행한다. 이외에

307) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 40.

국회와 대중을 대상으로 일부 정부부처가 분석 보고서를 제출하고 있으며 국회에는 입법기간동안 BMZ가 개발정책보고(Development Policy Report)를 제출한다. 독일 내 주요 원조 기관들은 OECD DAC 평가 원칙을 따라 정기적으로 진전사항의 검토 절차를 거치게 되며, 두 주요 집행 기관인 GTZ와 KfW는 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 관련 원조 집행 사항을 감시 감독하며 정기적으로 그 결과를 보고하는 시스템을 유지하고 있음을 알 수 있다.

무역분야의 정책일관성과 관련하여 독일이 2001년 발표한 PA 2015는 독일과 EU 그리고 국제적 차원의 모든 정책 분야에서 개발을 위한 일관적인 접근이 이뤄져야 함을 명시하고 있다. 이렇듯 독일은 개발에 있어 무역이 갖는 중요성을 인식하고 BMZ를 중심으로 EU 및 국내적 차원에서 일관성 있는 무역정책이 이뤄질 수 있도록 노력하고 있다. 하지만 무역 정책일관성 향상을 위한 이러한 노력에도 불구하고 독일은 자국의 농민들에게 높은 수준의 보조금을 지급하고 있기 때문에 농산물을 중심으로 수출을 하는 개발도상국의 수출을 방해하는 문제 또한 존재한다. 무역 정책일관성을 위한 실행 및 조정메커니즘으로 수상실은 관할 연방정부 부처와 같이 무역과 개발에 대한 정책 조정 역할을 갖는다. 이 또한 독일 헌법과 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)에 의해 법적으로 명시되어 있는 사항으로 내각책임제의 정부형태를 갖고 있는 독일은 수상실이 모든 정부부처의 정책이 일관성 있게 조정될 수 있도록 하고 있는 것이다. 하지만 실질적으로 정책실행 과정에서는 무역을 담당하고 있는 경제기술부(Minister of Economics and Technology, BMWI)와 BMZ에서 개발도상국에 대한 무역과 AfT에 대한 책임을 맡고 있으며 BMZ는 GGO에 의해 무역정책 및 규정 등이 개발 정책과도 일관적인지를 모니터링이 가능하다. 끝으로 무역정책이 개발도상국을 고려하는 개발 관점의 내용을 준수하고 있는지는 다른 부처가 무역정책 및 관련 법령을 입안할 때 BMZ가 이를 모니터링 하는 기능을 통하여 가능하다. 특히 BMZ는 다른 부처의 법률안에 대해 개발 관점에 어긋난 사항을 모니터링 할 수 있는 권한을 2000년에 개정된 정부 부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)에 의해 부여 받았고 이를 통해 무역에 있어 정책일관성 정책들을 모니터링, 분석 및 보고가 가능하게 되었다.

위의 정책일관성 3주기에 따른 국내 정책일관성과 무역분야의 정책일관성에 있어서 독일이 긍정적인 평가를 받고 있음에도 불구하고 OECD의 독일 정책일관성 평가에 대한 다음의 권고사항은 비록 독일 정부가 관련 정치적 공약과 문서 그리고 관련 메커니즘을 수립·운영하고 있으나 실질적으로 극복해야 할 과제들이 존재하고 있다는 것을 보여준다.

즉 독일은 헌법과 GGO, PA2015와 같은 상위 수준의 정책문서가 존재하나 이것의 실행을 위한 '현실적 차원의 목표와 이행을 위한 우선적인 정책일관성 의제 선정'이 필요함을 OECD는 지적하고 있다.[308] 정책일관성 제고를 위한 정책 실행·조정과 관련하여 조정기구 역할이 가능한 수상실과 일관성에 관한 부처간 위원회(Interministerial Committee on Coherence) 외에 실질적 실행·조정 메커니즘으로써 BMZ의 '조정 역량 및 실질적 조정이 강화'되어야 함을 지적하고 있다. 특히 동료검토는 독일이 개발의 관점에서 정책일관성에 관한 모니터링, 분석 및 보고 체계를 강화해야 한다고 지적하고 있는데 이는 독일 역시 비록 독립적인 평가기관이 존재하나 이것의 효과적 운용에 있어 현실적 어려움이 존재함을 의미한다.[309]

3. 일본

가. 일본 ODA 개요

1) 역사

일본 ODA 역사는 1954년에서 출발한다. 1954년 일본은 아태지역의 경제사회개발을 촉진하기 위하여 시작된 '콜롬보 플랜(Colombo Plan)'에 가입하여 기술원조(technical cooperation)를 제공하며 원조 공여국으로서 첫 발을 내딛었다. 또한 그 해 '버마와 평화 협정 및 배상과 경제 협력 협정(a peace treaty and an agreement on reparations and economic cooperation)'을 맺으며 전후 배상의 형식으로 ODA를 공여하기 시작하였다. 이후 일본 정부는 필리핀, 베트남, 인도네시아 등과 잇따라 배상 협정을 체결하고, 전후 배상의 성격으로 아시아 각국에 원조를 실시하는데, 이는 일본 ODA 특징의 시원을 보여준다. 그리고 일본은 1958년 인도에 엔 차관 공여를 최초로 제공하며 유상원조를 통한 경제협력을 본격화하였다.

일본 정부는 일본 ODA 50년의 역사를 크게 네 개의 시기로 구분한다.[310] 제 1기는 원조 체계 구축기(System Development Period: 1954-1976)이다. 콜롬보 플랜에 가입하여

308) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

309) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

310) Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2004. Japan's ODA White Paper. 25.

ODA를 시작한 1954년부터 1976년까지 대외경제기금(Overseas Economic Cooperation Fund, OECF) 및 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency, OTCA)이 설립되는 등 원조 실시 기관의 설치와 통폐합 등이 이루어졌으며, OECD DAC에 가입한 것도 이 시기였다. 제 2기(Systematic Expansion Period: 1977-1991)는 일본 ODA가 양적으로 확대되며 체계적으로 확장된 시기이다. 1989년에 일본은 마침내 미국을 제치고 세계 최고의 공여국으로 부상하며 이후 국제 사회에서 최대 공여국으로서의 주도성을 발휘하기 시작하였다. 제 3기(Original ODA Charter Period: 1992-2002)는 'ODA 대강(ODA Charter, 이후 1992 ODA 헌장)'이 발표된 1992년부터 시작한다. 이 시기에 일본 ODA는 새로운 단계로 진입하였다고 할 수 있다. 일본은 냉전 종식 이후 세계적인 환경의 변화에 따라 ODA에 대한 이념과 정책을 명확히 할 필요를 인식하고, ODA 헌장을 결의하고 중기정책을 책정하였다. ODA 헌장은 그동안 축적되어 온 국내외의 일본 ODA 개혁에 대한 요구가 반영된 결과라고 할 수 있다. 일본 ODA역사에서 마지막 단계는 신(新) ODA 대강(Revised ODA Charter, 이후 ODA 헌장)이 결의된 2003년부터 현재에 이르는 시기(Revised ODA Charter Period: 2003-현재)이다. 일본 정부는 새로운 ODA 헌장과 2005 중기 정책을 통해 MDGs 등 새로운 시대의 도전 과제들에 대해 그 이전에 비해 보다 전략적이고 효과적으로 대응하려고 하고 있다.

일본 정부는 지난 50년의 역사를 지닌 일본 ODA가 개도국의 경제·사회 인프라의 정비와 인력 개발 등의 지원을 통해 개도국의 경제 발전과 개발에 공헌하였으며, 국제 사회의 평화 보장이 일본의 안전과 번영을 가져왔다고 평가[311]하고 있다. 이러한 평가는 전후 부흥기에 일본이 미국이나 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)의 대규모 원조에 힘입어 경제 성장의 기틀을 마련한 자국의 성공적인 경험과 세계의 평화와 번영이 일본의 평화와 번영을 가져온다는 신념에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 한편 이러한 인식은 현재까지 일본 ODA의 정책 기조에 유지되고 있다. 일본 정부는 개발 협력의 핵심으로서 ODA의 위상을 부여하고, 개발 협력의 철학으로 '국제 평화와 번영을 통해서 일본의 평화와 번영이 실현된다는 인식하에 일본은 지구적 과제의 해결에 적극적으로 기여하고, 개도국에 대한 원조는 자선이 아니며 일본을 포함한 세계의 공통 이익 추구를 위한 양식(modality)이며, ODA뿐 아니라 일본의 인적 자원, 전문성, 재정적 자원, 기술을 충분히 활용한 개발 협력의 필요성'이란 관점을 제시하고[312] 한층 변화된 ODA 환경에 도전해나가고 있다.

311) Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2004. Japan's ODA White Paper. 3.

2) 규모

일본은 80년대 말부터 최대 원조 공여국으로 부상하며 국제 원조 사회를 선도해나갔지만, 일본 거품경제(bubble economy)의 붕괴 영향이 90년대에 걸쳐 계속 되었고, 이는 원조액을 할당함에 있어서도 불리한 영향을 끼쳤다.[313] 심각한 경제 위축은 ODA예산의 감소 추세로 이어지고 있는데, 이와 같은 원조 규모의 축소 경향은 원조의 전략적인 지출을 고려하게 하였다. ODA의 양적 규모를 더 이상 확대하지 못하자, 1997년 원조의 '양'보다 '질'에 초점을 맞춘 ODA의 정책 방향이 내각에 의해 승인된 것이 대표적인 사례이다.[314]

ODA 예산감소의 주요한 원인으로는 당연히 일본의 악화된 국가 재정 상태를 꼽을 수 있겠지만, ODA에 대한 일본 국민들의 부정적 여론에서 기인한 바도 크다. 1991년 실시한 일본 국민들의 ODA 여론조사 결과에서는 ODA에 대한 적극적인 입장이 41.5%였으나, 2007년에는 24.8%에 불과하였다. 특히 ODA규모가 대폭 축소되기 직전인 1997년의 여론조사를 시작으로 적극적 개발 지원에 대한 여론이 31%로 급격히 하락하였다고 한다.[315] ODA에 대한 시민들의 우호적이지 않은 시각은 일본 ODA에 대한 부정적 평가와도 관련이 있다고 할 수 있으며, 이에 일본 정부는 일본 ODA의 투명성을 제고하는 노력과 더불어 ODA에 대한 국민의 이해 및 지지를 높이는 일이 중요하다는 점을 강조하고 있다.

일본 ODA 규모에서 주목할 것은 일본이 미국과 더불어 최대공여자 역할을 하고 있지만, GNI대비 ODA비중이 OECD DAC 국가 중 하위를 차지한다는 점이다. 국제 사회는 새천년을 맞이하여 2015년까지 ODA규모를 GNI대비 0.7%까지 높이기로 합의하였지만, 일본은 <그림 5-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 2010년 GNI대비 0.32%로 현재 목표에 한참 미달한 수준이다. OECD DAC 동료검토에서도 일본 ODA의 규모 축소 경향에 대해 지속적으로 우려가 표명되고 있지만, 2011년 현재 후쿠시마 원전 사고 등 대규모 재해 발생과 지속적인 경기 침체 속에서 일본이 단시간 내에 일본 ODA 규모를 확대할 수 있는

312) Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2010. Enhancing Enlightened Nation Interest:~Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity~(ODA Review Final Report).

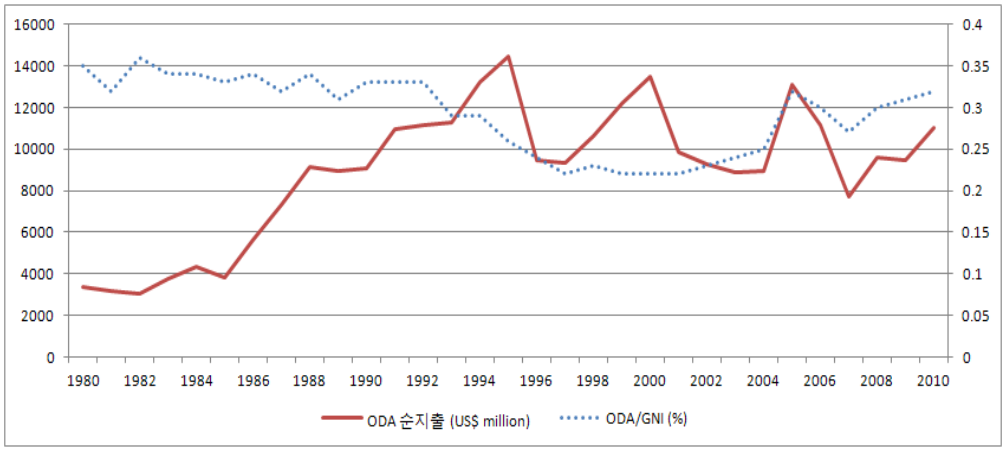
313) Deniis D. 2007. Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia. ASIAN PERSPECTIVE Vol. 31, No. 2. 105-106.

314) Ministry of Foreign Affair, Japan. 2004. "50years of Japan's ODA."

315) 장준호·정복철. 2008. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로."『세계지역연구논총』26집 3호. 332-333.

가능성은 높지 않다.

<그림 5-6> 일본 ODA규모 및 ODA/GNI(%)의 변화 (1980-2010)



출처: OECD. StatExtracts. <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (검색일:2011년 12월 1일)

3) 체계

일본은 ODA 전략, 정책·기획, 집행 단계의 주관 기관과 그 업무가 명확히 구분되어 있으며, ODA 주관 및 유관 부처간 정책 조율 및 조정을 위한 공식적인 체계를 가지고 있다. 유관 부처란 ODA에 참여하고 있는 경제산업성(Ministry of Economy Trade and Industry, METI), 문부과학성(Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, MEXT), 후생노동성(Ministry of Health, Labor and Welfare, MFLW) 등의 정부 부처 및 기관을 의미한다.

일본국제개발협력청(Japan International Cooperation Agency, JICA)은 원조 실행기관으로서 기술협력을 담당해왔으나, 2008년 10월 원조 일원화 체제가 출범 하면서 기존의 기술협력은 물론 외무성(Ministry of Foreign Affair, MOFA)이 관장하던 무상원조와 일본국제협력은행(JapanBank for International Cooperation, JBIC)의 유상원조 업무를 총괄하는 일본 최대 원조기관인 신 JICA로 재탄생하였다. 일원화된 ODA집행기관의 위상을 갖게 된 JICA의 변화에 대해 OECD DAC도 긍정적으로 평가하고 있다.[316]

외무성은 ODA 정책 수립, JICA에 대한 행정적 감독, UN지원, 외교적 목적의 ODA활

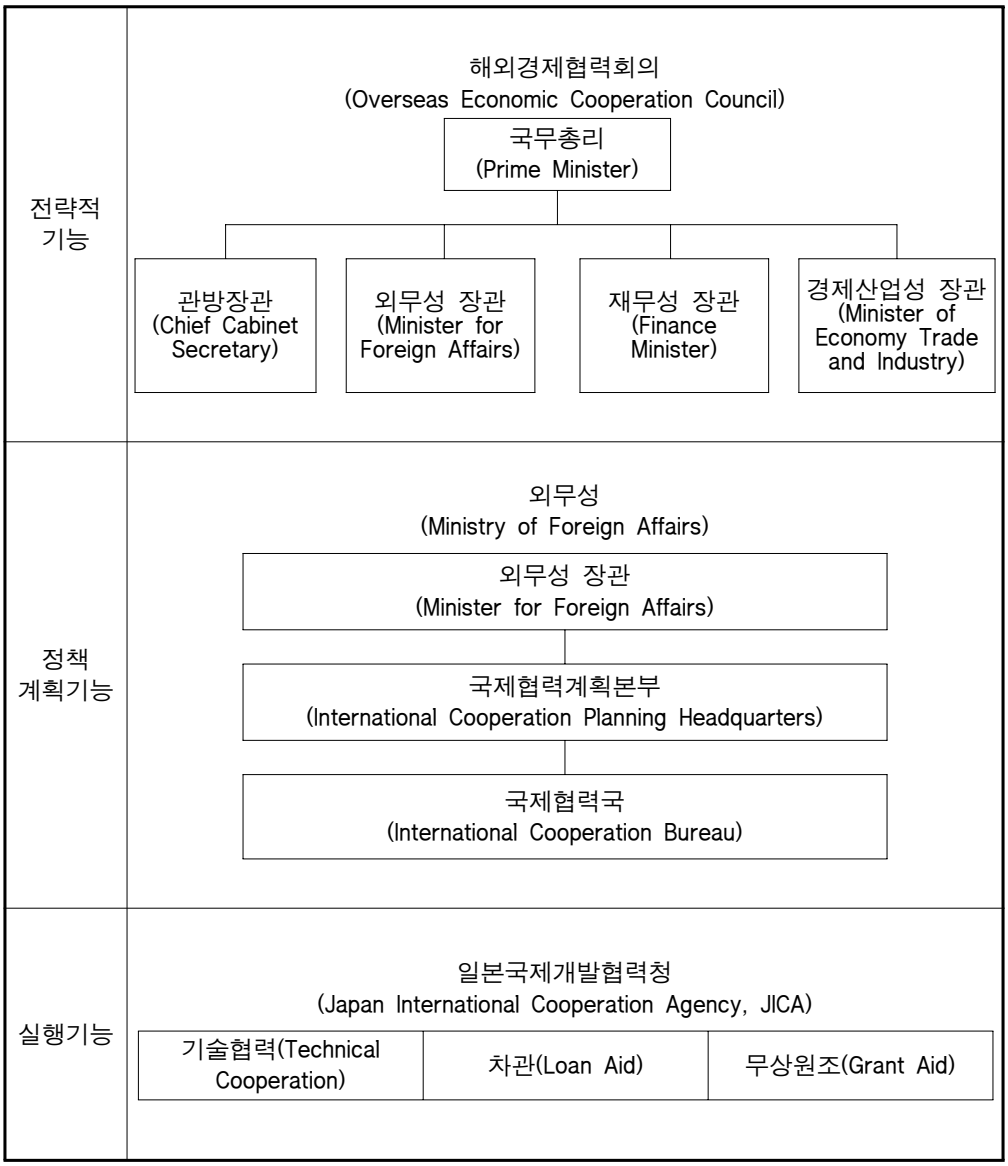
316) OECD. 2010. DAC Peer Review. Japan. Paris: OECD. 55.

동, 의회에서 JICA대표기능을 수행한다. 외무성 내의 국제협력국이 양·다자간 원조의 책임을 맡고 있으며, ODA 정책·기획 입안 기능의 강화를 위해 2010년에도 기구 개혁을 실행하였다.

전략단계의 ODA 조율은 대외경제협력위원회(Overseas Economic Cooperation Council, OECC)가 담당한다. OECC는 주요한 개발이슈를 포함하여 대외경제협력과 관련한 논의를 진행하는 고위급으로 구성된 부처간 협력체로서 2006년 설치되었다. OECC 사무국은 내각부(Cabinet Office)에 위치해 있으며, 총리가 공식적인 의장직을 맡고 회의는 내각관방장관이 주재하며, 외무성 장관, 재무성(Ministry of Finance, MOF) 장관, 경제산업성 장관이 참여한다. OECC에서는 ODA 정책에 관한 모든 의제[317]에 대해 논의하며 전반적인 개발 협력에 관한 전략을 조율하는 역할을 한다.

317) 역대 OECC 회의 개요는 박명지. 2011.『한국 무상ODA의 파트너십 제고방안 연구』. 한국국제협력단. 27-28 참고.

<표 5-10> 일본 ODA의 기능별 체계



출처: Ministry of Foreign Affair, Japan. 2008. Japan's ODA White Paper. 128.

나. 일본의 정책일관성

1) 정치적 공약 및 정책

일본의 ODA 헌장과 중기정책은 정책일관성과 관련하여 가장 중요한 두 개의 정책 수단이다.[318] 때문에 일본의 정책일관성을 정치적 공약과 정책 측면에서 살펴볼 때 헌장과 중기정책을 우선적으로 살펴보아야 한다.

ODA헌장은 지난 20년간 일본 원조정책의 근간이 되어왔는데 그 내용은 ODA의 철학, ODA 실행원칙, 정책의 수립과 실행에 대한 것으로 이루어져있다. 수립된 ODA의 목표를 전략적으로 달성하기 위해 세워놓은 기본 정책(Basic Policies)중 '일본의 경험과 전문성의 활용'항목에서는 "ODA 실행은 일본의 경제와 사회의 관련성을 고려하며 일본의 중요한 정책과 연계하며 정책일관성을 보장한다."[319]고 언급하고 있다. ODA 정책의 형성과 실행 체계를 다루고 있는 항목에서도 정책일관성 제고를 위한 일본 정부의 입장이 표명되어 있다. 일관성있는 원조 정책의 형성, 관계 부처 간의 협력, 정부와 실행기관 사이의 협력, 정책 협의 강화, 정책 결정 과정과 실행에 있어서 지역 사무소의 기능 강화, 원조 관계자와의 협력이 핵심 내용이다. '일관성있는 원조 정책의 형성'이란 일본 ODA가 효율적이고 효과적으로 실행되기 위해서 ODA 헌장의 기본 방침에 따라 중기 정책과 다른 원조 계획을 작성하여 범정부적 차원의 일관성을 가져야 한다는 것이다. 그리고 일관성있는 원조 정책의 입안과 실행을 위한 '관계 부처 간의 협력'에서는 대외경제협력관계각료회의(Council of Overseas Economic Cooperation-Related Ministers)와 ODA 관련 부처와 기관들 사이의 협력을 강화하기 위해 중요한 조정 역할을 담당하는 외무성의 역할이 언급되고 있다.

중기정책에서는 ODA 헌장에서 언급된 '일관성있는 원조 정책의 형성'에 관한 내용이 보다 구체적으로 제시되어 있다. 효율적이고 효과적인 원조의 실행을 위해서는 ODA의 정책 형성과 실행을 위한 시스템 강화가 중요한데, 이는 정책 계획 단계부터 실행단계까지 일관된 접근이 가능하도록 하기 위해서라고 밝히고 있다.[320]

---

318) OECD. 2010. The Paris Declaration. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case study of Japan. 2.

319) Government of Japan, Ministry of Foreign Affair, Economic Cooperation Bureau. 2003. Japan's Official Development Assistance Charter. 2.

320) Government of Japan. 2005. Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance. 18.

그러나 ODA 헌장이나 중기 정책에서 언급하고 있는 '일관성'은 엄밀하게 볼 때, 본 보고서에서 초점을 두고 있는 원조 정책과 비원조 정책간의 정책일관성을 의미하는 것은 아니다. 일본 ODA의 기본 지침인 헌장과 중기 문서는 모두 일관성있는 ODA 정책의 촉진에 관한 기초적인 방향을 제공하고 있지만, 원조 정책 분야를 넘어서는 정책일관성에 관한 독자적인 내용을 담고 있지 못하고 있다. 이렇게 일본 ODA 정책의 중요한 정책 문서인 ODA 헌장과 중기정책에서 정책일관성의 정치적 공약에 관한 내용을 명확하게 담고 있지 않지만, DAC에서는 일본이 정책일관성의 중요성을 인식하고 있는 것으로 평가하고 있다.

"일본의 ODA 헌장은 일본의 원조에 대한 주요 이론과 가이드라인을 제시하고 있고, 정책일관성을 확보하기 위해 정부가 ODA 정책을 주요한 일본의 정책들과 함께 조정할 것을 요구하고 있다. 이는 정부가 ODA가 통합되고 일관된 방식으로써 효율적으로 실행하게 하기 위한 것이다. 이 헌장은 정책일관성을 위한 명확한 언급은 없음에도 개발 정책 분야(예 무역과 투자) 내에서의 일관된 정책의 중요성을 인정하고 있다."[321]

그러나 OECD DAC의 동료 평가 내용을 종합적으로 볼 때, DAC은 일본이 정책일관성에 대한 중요성을 인정하는 것으로는 부족하다고 보고 있다.

"헌장과 중기정책 모두에서 ODA와 비ODA 정책이 파트너 국가의 개발목표를 지원하는 방법에 대한 명확한 가이드라인을 제공하지 않고 있다. 일관성을 달성하기 위해서, 일본은 OECD 선언에서 합의된 대로 개발원조의 영역을 넘어서는 정책일관성을 위한 폭넓은 프레임웍을 필요로 한다. 정책선언 형태로의 명확한 정책은 일본이 그들의 공약을 구체적인 정책으로 바꿀 수 있도록 해주고, 일본으로 하여금 정부가 일관성을 개발에 대한 범정부적인 접근방식의 중심에 두게 한다."[322]

위 인용문을 볼 때, 정치적 공약과 정책 차원의 일본 정책일관성 수준은 2003년에 비해 별다른 진전이 없었음을 확인할 수 있다. 2003년 DAC 동료검토에서도 일본은 개발에 영향을 미치는 다른 광범위한 정책 분야에서 개발 협력 정책을 수립하고 있는 다른 DAC

321) OECD. 2010. DAC Peer Review. Japan. Paris: OECD. 38.

322) OECD. 2010. DAC Peer Review. Japan. Paris: OECD. 38.

국가들과 달리, ODA 헌장 등 범정부차원에서 정책일관성에 관한 분명한 정책 선언을 갖고 있지 않다는 점이 지적된 바 있다.

전체적으로 일본의 정책일관성에 대한 정치적 공약과 정책은 법적인 기반을 갖추고 있지 못하며, 범정부 차원의 정책 선언에서도 정책일관성에 대한 독자적이고 명시적인 내용을 담고 있지 못하다는 점을 알 수 있다. 이 때문에 국제 원조 사회는 일본 ODA가 정책일관성을 증진시키기 위해서 무엇보다도 정책일관성에 관한 명백한 정치적 공약과 정책 선언이 필요하다고 권고하고 있다. 우선적으로 일관성에 대한 정확한 인식과 종합적인 정책 프레임을 제공하는 정치적 문서를 마련해야 한다는 것이다.

2) 조정 및 실행 메커니즘

일본은 2001년 ODA 백서를 통해 원조의 효율성과 효과성을 위해 관련 부처와 기관과의 조정과 협력의 필요성을 언급하기 시작한 이래 지속적으로 ODA 정책 조정 메커니즘을 운용해왔다. 일본 정부는 ODA 정책의 수립, 계획, 실행이 모든 관련 부처의 동의하에 이루어지게 하기 위해 ODA 관련한 중요한 의사결정이 부처간 조정과정을 통해서 수행되도록 하였으며, 외무성은 다양한 유형의 조정 메커니즘을 만들면서 정책일관성을 향상시키기 위해 노력해왔다.[323] ODA 관련 부처와 기관들 사이의 협력을 강화하기 위한 다양한 노력들, 즉 해외협력관련부처회의(Council of Overseas Cooperation-Related Ministers, 2006년에 OECC로 개편), ODA부처간회의(Inter-Ministerial Meeting on ODA), ODA부처간 회의를 위한 당국회의(Bureau Meeting for the Inter-Ministerial Meeting on ODA), 금융협력전문가회의(Financial cooperation experts' meetings), 기술협력전문가회의(Technical cooperation experts' meetings), ODA 평가 전문가 회의(ODA evaluation experts' meetings)와 같은 회의체 등이 이에 해당된다.[324]

'해외협력관련부처회의'는 1993년 폐지된 이후 관련 부처간 의견 교환과 협력 증진의 필요성에 대한 인식이 증가함에 따라 2000년 다시 재개되었고, 2006년 다시 OECC로 개편되었다. 이 회의의 의제들은 '상향식(bottom up)방식'으로 선택되는데, 관련 부처간의 의사소통을 거쳐 외무성이 미리 조정하여 선택한다. 현재까지 위원회는 ODA 헌장을 개

323) OECD. 2010. The Paris Declaration. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case study of Japan. 8.

324) Ministry of Foreign Affair. 2003. "Japan's ODA White Paper." <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part1_2_3.html#s_2> (검색일:2012년 1월 10일)

정하고, 중기정책을 만들고, ODA헌장에 대한 대중의 의견을 수렴하기 위한 토론을 하고 의사를 결정해왔다. 'ODA부처간회의'는 2000년도에 만들어졌으며, 이는 12개 관련부처와 내각부(cabinet office)사이에서 부처간 협력이나 ODA 예산 등 주요 ODA 관련 이슈에 관해 논의하는 포럼이다. 'ODA 부처간 회의를 위한 당국회의'는 'ODA부처간회의'를 지원하기 위해 국 차원(desk level)에서 토론과 협력하기 위해 구성된 포럼으로서, 부처간 회의보다 자주 진행되며 모든 중요한 협상은 이 회의차원에서 이루어진다. 2002년 11월에 설치된 '금융협력전문가회의'에서는 무상원조, ODA 차관 그리고 외무성, 재무성, 경제산업성, JICA, 일본국제협력은행 사이에서의 해외공적자금 흐름과 무역금융과 관련하여 개도국 사업에 대해 논의하는 포럼이다. '기술협력전문가회의' 1997년 4월 설치되어 12개 부처와 내각부 사이의 프로젝트가 중복되는 것을 줄이고 사업을 효율적으로 실행하기 위하여 관련 프로젝트에 관해 협력하고, 정보와 의견을 교환하는 포럼으로서 역할을 하고 있다. 2001년 7월 설치된 'ODA평가전문가회의'는 학자, 전문가, NGO와 국제기구의 대표들과 관련 부처의 책임자로 구성되어 ODA 평가를 위해 논의하는 전문가들의 회의체이다.[325]

이러한 다양한 포럼의 장은 일본 ODA 관련 부처간 정책일관성 확보를 위한 기회를 제공하며, 정책일관성 역량 제고에도 기여한다고 할 수 있다. OECD DAC에서 언급[326]하고 있는 것처럼 일본 ODA의 부처간 조정과 협력의 핵심 기관은 외무성, 경제산업성, 농림수산성(Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries, MAFF)인데, 이 부처들 간의 협력은 정책일관성 측면에서 매우 중요하다.

예를 들어, 식량과 농업 정책을 다루고 있는 농림수산성은 이전부터 ODA가 일본 농업에 부정적인 영향을 미쳐서는 안된다는 입장을 유지해오고 있다.[327] 이처럼 농림수산성이 개발 프로젝트와 국내 정책 이익사이의 연계에 있어서 자국의 이익만 증진하려한다면 개발 정책을 추진함에 있어 일관성이 훼손될 가능성이 높을 것이다. 농업은 정책일관성 평가에서 매우 중요한 분야이다. 2003년 OECD DAC 동료검토에서도 농업 부문은 정책일관성 평가 주제로 다루어진 바 있다. 일본은 농업 수출국은 아니지만, 농산물에 대한 가격 통제나 정부 수매, 무역 보호와 생산 제한 조치 등을 통해 국내 농업 시장에 대한 보

325) Hook, Glenn D. and Hugo Dobson. 2007. "Global Governance and Japan: the International Architecture". Sheffield Center for Japanese Studies/Routledge Series. 153-154.

326) OECD. 2004. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD.

327) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 40.

호주의 정책을 취하고 있다. 개도국 입장에서 농수산품이 중요한 수출 대상 품목임을 고려한다면, 일본의 농업분야에서의 보호주의 정책은 개도국의 농산물 수출에 영향을 미치게 된다.

이런 점에서 일본 내 구축되어 있는 정책과 실행 기관 사이, 부처 간 조정 메커니즘의 존재는 정책일관성 정책 조정 메커니즘으로 작동할 수 있는 기반이 될 수 있다. 그러나 현재 일본에서 운용되고 있는 다양한 차원의 조정 메커니즘들이 정책일관성을 제고하는 역할을 충분히 수행하고 있다고 보기 어려운 상태이며, 이러한 한계에서 비롯되는 부정적인 평가는 OECD DAC 동료검토에서 반복적으로 지적되고 있다.

위에서 언급한 조직들 가운데, 정책일관성을 위한 정책조정메커니즘으로 가능성이 있는 기관 중 최고위급 차원에서 OECC[328]를 들 수 있다. OECC는 주요한 개발 이슈를 비롯한 해외 경제 협력의 전략적인 측면을 강화하기 위해 2006년 설치되었다. 설립 이래 2009년까지 OECC회의의 의제를 살펴보면 다양한 사안에 대해 논의한 것을 알 수 있다. 아시아, 아프리카, 중동지역 등과의 협력, ODA 질적 측면과 규모에 대한 논의가 있었으며, 천연자원, 에너지, 무역, 투자, 환경 등의 다양한 분야가 다루어졌다.[329] 정책일관성에 관련한 주제, 예를 들어 최빈국 수출을 촉진하기 위한 무역과 개발의 연계나 개발을 위한 민간 투자를 활성화시키기 위한 PPP 등의 의제도 논의되었으나, 정책일관성에 대한 강력한 추진이 있었는지 여부는 분명하지 않다고 평가되고 있다.[330] OECC 사무국은 최근 일본의 경기침체 극복을 위한 '신성장 전략(New Growth Strategy)' 추진 업무를 담당하고 있는데, 여기에 ODA 관련 의제가 대외경제 전략의 일부분으로 포함되어 향후 OECC의 업무 영역이 일본의 전반 적인 정책의 조율 업무를 담당하게 될 것으로 예상하고 있다.[331]

실행 차원의 정책조정 메커니즘을 살펴보면 ODA 태스크 포스(Task Force)를 들 수 있다. 2003년 이 제도의 도입 이래 외무성은 79개의 태스크 포스를 마련했는데, 그 역할은 ODA 정책이 일관성있게 실행되도록 하며, 공여자간과 이해관계자들과의 조정을 용이하게 하는 것이다. 구성원은 경제협력을 담당하는 대사관 직원, JICA 필드 사무소와 기타 일본 정부기관의 직원으로 이루어져있다. 이러한 실행차원의 부처와 기관들 사이에서 개

328) OECC에 관한 개괄적인 설명은 본 장의 '가. 일본 ODA개요'에서 '3)체계' 참고.

329) OECC."Result of the Meeting" <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai_e.html> (검색일:2012년 2월 16일)

330) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 39

331) 박명지. 2011.『한국 무상ODA의 파트너십 제고방안 연구』. 한국국제협력단. 27.

인적인 교류와 직원파견이 적극적으로 추진되고 있는데, 이는 업무 실행력을 높이고 비공식적인 소통의 채널을 마련해준다.[332] 그러나 이러한 실행차원의 메커니즘 또한 최고위급 차원과 마찬가지로 본고의 분석 대상인 정책일관성에 대한 역할은 적극적으로 수행되지 않고 있다.[333]

전체적으로 정책 조정 및 실행 메커니즘의 측면에서 일본 정책일관성을 평가해보면, 일관성있는 ODA 정책을 위한 강력한 협력 메커니즘의 존재에도 불구하고, 일본 정부가 정책일관성을 증진하고 있다고 보기에는 한계가 있다는 점을 지적할 수 있다. 이 때문에 국제 원조사회에서는 일본이 원조 관련 분야 뿐 아니라 개발 목표에 관련한 다른 정책들과의 일관성을 다룰 필요가 있으며, 정책 조정 메커니즘 차원에서도 이를 실현하여야 한다는 점을 권고하고 있다.

3) 모니터링, 분석 및 보고 체계

일본 ODA 정책이 개도국에 미치는 영향에 대한 분석이 정치하게 이루어지고 있지 않은 실정이다. 현재 부처와 기관에 의해 수행되고 있는 각각의 ODA 정책의 평가와 모니터링에 대한 가이드라인이 없으며, ODA 실행에 관한 책임성이나 범정부 차원에서 일관성을 모니터링하는 단일한 부처나 단위가 존재하지 않는다. 2009년 외무성 국제협력국 조직 개편을 통해 ODA 평가홍보사업부(ODA Evaluation and Public Relations Division)를 설치했지만, 비개발정책을 모니터하는 권한이 없어서 정책일관성에 관한 분석적 역량을 강화할 방도는 뚜렷하지 않은 상태라는 점이 지적되고 있다. 연례 ODA 백서를 통해 ODA에 대한 보고를 수행하고 있으나, 정책일관성 제고를 위한 모니터링, 분석, 보고 체계를 갖고 있다고 보기는 어렵다. 인터넷이나 이메일 뉴스레터와 같은 다양한 매체에 대한 활용이나, 의회나 행정 관료들을 포함해서 대중들의 정책일관성 개념에 관한 이해와 인식을 증진시키기 위한 노력이 여전히 부족하다는 점도 한계이다. 또한 DAC은 일본이 특정 분야, 예를 들어 무역과 투자 분야에 관한 약간의 노력이 이루어졌다고 언급하며 농업, 수산업, 이민, 환경 등과 같은 비ODA정책과 관련한 정책일관성 이슈에 관해 분석할 수 있는 역량이 미흡함을 함께 지적하였다.

한편 DAC는 정책일관성을 위한 감시의 책임자로서 OECC를 지목하며, 향후 OECC의

332) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 39

333) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 39-40.

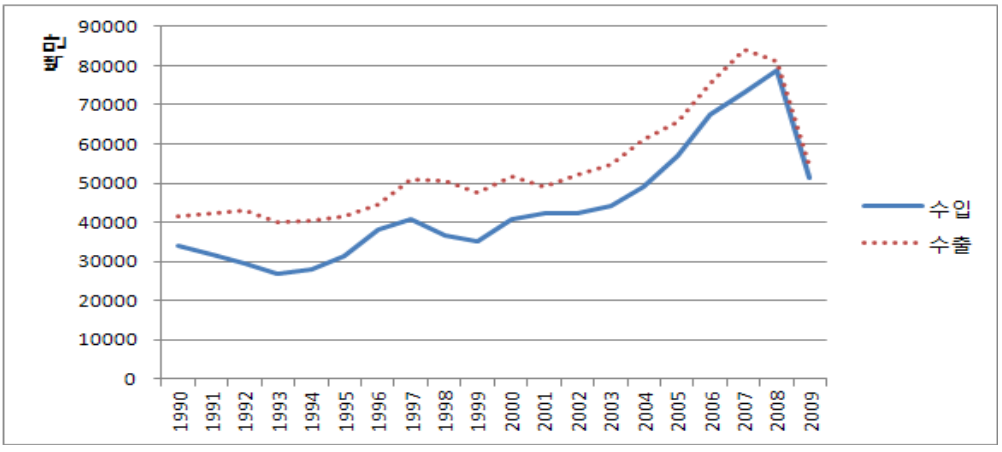
권한을 향상시키는 것을 제안하고 있다. OECC가 이미 개발을 위해 사용되는 민간 자본을 포함하여 비원조 재정 흐름을 감시하는 어느 정도의 책임을 가지고 있기에 매우 좋은 기반을 제공할 수 있으므로, OECC가 정부의 최고위급 수준으로부터 일관성을 제고할 수 있다는 것이다.[334]

다. 일본의 무역분야 정책일관성

1) 對 개도국 무역 현황

먼저 일본의 무역 규모에 대해 살펴보면, 일본은 FTA를 촉진하며 WTO/GATT체제 아래 다양한 접근으로 정책을 변화 시키면서 꾸준히 수출입 규모가 증가하는 추세였다. 그러나 세계적인 금융위기인 리먼쇼크 직후인 2008년 후반에 수출과 수입이 동시에 급락하였다. 최근 다시 회복세를 보이고 있으나 일본의 자연재해로 인해 다시 정체 될 것으로 예상한다.

<그림 5-7> 일본의 무역 규모(수출입)



출처: Ministry of Finance, Japan. “Trade Statistics of Japan“
<http://www.customs.go.jp/toukei/srch/indexe.htm?M=27&P=0> (검색일: 2011년 12월 2일)

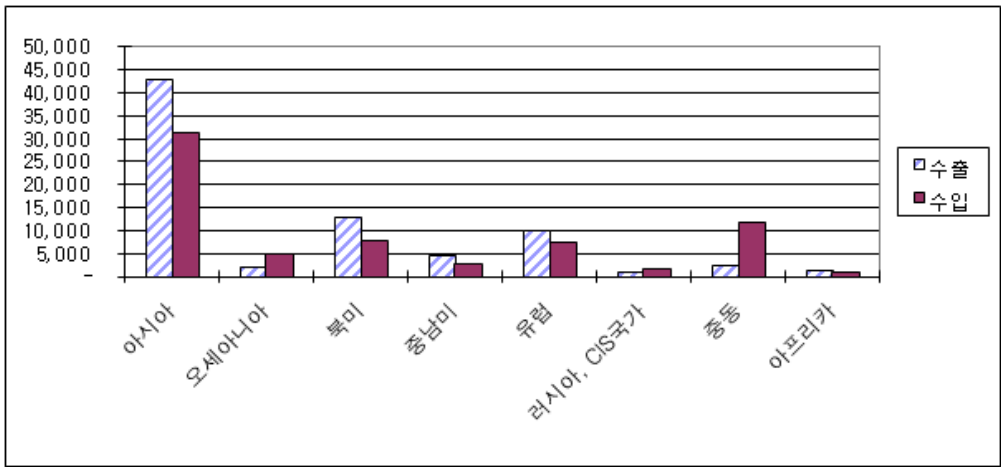
2010년 기준으로 지역별 수출입 규모를 살펴보면 <그림5-7>에서 볼 수 있듯이 일본의

334) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 39-40.

수출입은 아시아 지역에 편중되어 있는 것을 알 수 있다. 이중 중국이 수출입모두에서 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 동남아시아 국가 중 수출입 모두 $100억 이상의 규모로 교역하고 있는 주요 무역국가는 말레이시아, 인도네시아, 타이완, 태국이 해당된다. 아프리카 지역과의 교역은 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다. 남아프리카공화국, 라이베리아, 이집트로 가장 많이 수출하고 있고, 수입은 남아프리카 공화국에서 가장 많이 이루어지고 있다.

<그림 5-8> 일본의 지역별 수출입 규모 (2010년)

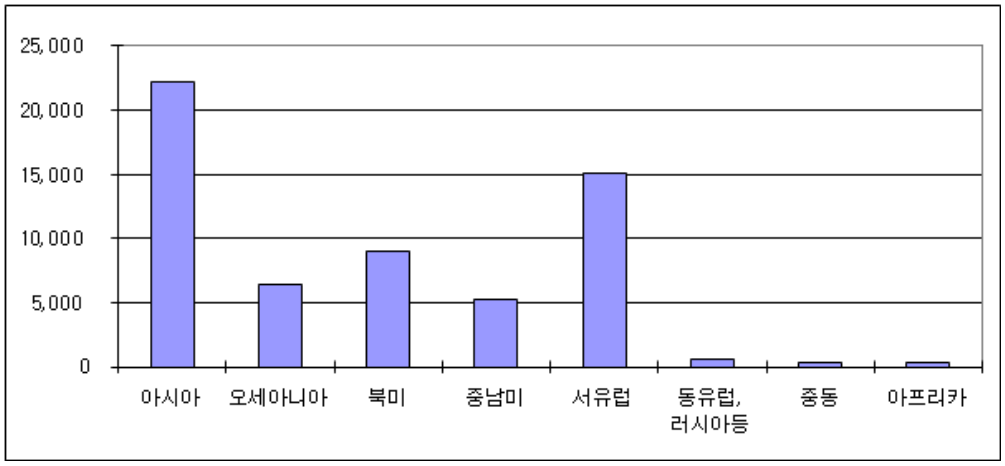
(단위:$ 100만)



출처: JETRO. "Japan's International Trade in Goods"
<http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/> (검색일:2012년 2월 14일)

같은 해 일본의 해외직접투자(FDI) 규모는 <그림5-9>와 같다. FDI 역시 아시아 지역에 편중되어 있다. 동남아시아 국가 중 인도, 타이완, 태국에 주로 투자가 이루어지고 있으며, 규모는 연간 약 $10억~30억 정도이다. 무역과 마찬가지로 FDI 또한 아프리카 지역에의 비중이 가장 낮은데, 같은 지역에서 남아프리카 공화국에 가장 많은 약 $1억이 FDI로 유입되었다.

<그림 5-9> 2010년 일본의 FDI 규모

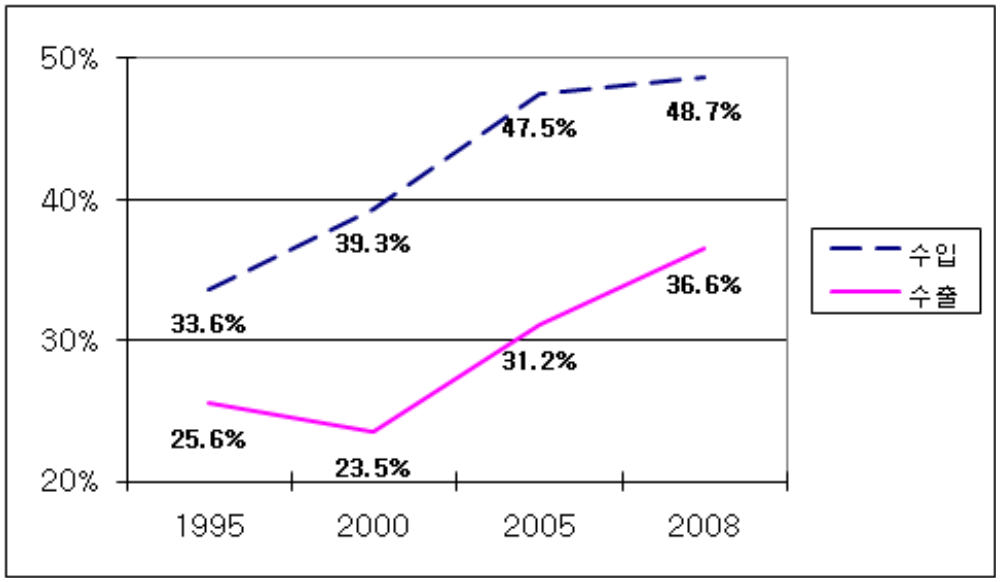


출처: JETRO. "Japan's Outward and Inward Foreign Direct Investment"
<http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/> (검색일: 2012년 2월 14일)

JICA의 2010년 연례보고서를 통해 확인한 바에 따르면, 2008년 개도국에 대한 일본의 수출은 일본 전체 수출의 36.6%를 차지한다. 이 수치는 2000년 23.5%에서 13.1% 상승한 수치이다. 같은 기간 동안 수출액은 약 $200억으로 2.4배 상승했다. 한편 개발도상국으로부터의 일본의 수입은 총수입의 48.7%까지 증가했다. 이는 2000년 39.3%에서 9.4% 상승한 것이다. 마찬가지로 수입액은 약 $270억으로 2.2배 올랐다. 전자제품과 섬유(textile)의 수입은 높은 순위에 있다. 그러나 아프리카로부터의 페트롤리움이나 액화석유가스(Liquefied petroleum gas, LPG), 플레티넘, 로디움 등 귀금속 수입도 많은 비중을 차지하고 있다. 모리타니아로부터의 문어, 가나로부터의 코코아씨, 탄자니아로부터의 참깨 또한 중요한 수입품목이다. 에너지와 천연자원도 개발도상국으로부터의 액화천연가스(liquefied natural gas, LNG)의 수입이 53%에 달하고, 중미로부터 42%, 태평양지역으로부터 33%를 수입하고 있다.[335]

335) JICA. 2010. Annual Report. 6.

<그림 5-10> 일본의 개도국과의 수출입 추세



출처: JICA. 2010. Annual report. 6.

2) 對 개도국 무역정책[336]

정책일관성의 관점에서 개도국의 경제 성장과 발전이라는 개발 목표를 달성하기 위한 일본의 노력은 개도국의 개도국 무역에 관한 레짐과 구체적인 정책, 무역 확대에 대한 원조 계획과 무역정책과의 연계를 통해 확인해볼 수 있다.

가) 다자간 협정

일본은 다자간 무역시스템의 강력한 지지자이다. 다자간 무역 시스템의 강화를 추구하는 일본은 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)를 포함하여 WTO에 활발히 참여하고 있으며, 이에 따라 모든 국가들에게 최혜국 대우 조항을 적용하고 있다.[337] 일본은 DDA가 개도국, 특히 최빈국의 개발과 성장에 기여해야한다고 인식하면서 개도국 우대조치(Special and Deferential Treatment, SDT), 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT)와 같은 여러 개발 의제 관련한 논의에 활발히 참여해오고 있다. 일본은 개도국이

336) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 15.

337) Andorra, Republic of Equatorial Guinea, Eritrea, Lebanon, North Korea, and Timor-Leste제외함. Republic of Equatorial Guinea, Eritrea, Lebanon, and Timor-Leste의 선택된 품목에 대해서 특혜관세율을 적용함.

다자간 무역 체계에 완전히 통합될 수 있도록 양자간, 지역간, 다자간 프레임웍을 통해 무역관련 원조를 증진하는데 기여하고 있다.[338]

먼저 일반특혜관세제도(Generalized System of Preferences, GSP)[339]에 대해 알아보자. 일본은 개도국의 시장접근을 개선하기 위해서 1971년 8월 1일부터 특혜관세혜택을 주고 있다. 이 제도 아래 일본은 1980년부터 추가적인 제품에 대해 최빈개도국에게만 우선권을 주는 특별우대혜택을 부여하고 있다. 일본은 2005년 시작된 무역을 위한 개발 이니셔티브(Development Initiative for Trade, DIT)와 함께 무관세·무쿼터(Duty-Free Quota-Free, DFQF)정책을 추진할 것을 발표하였다. 이는 최빈개도국의 수출품의 시장접근을 개선하고 그들의 무역을 확장하기 위한 활동을 지원하기 위해서 같은 해 12월 18일 홍콩 각료선언[340]에서 채택된 사항에 따른 것이다. 위에 언급된 사항을 실현시키기 위해 2007년 4월 1일 일본은 다양한 품목을 추가하여 최빈개도국을 위한 개선된 DFQF를 시작하였다. 이로 인해 특혜대우를 받는 최빈개도국의 농수산 품목의 수는 497개에서 1,523개로, 공업제품은 4,185개에서 4,244개로 증가하였으며 이에 따라 대상 범위도 이전 86%에서 98%까지 상승하였다. 한편 이러한 정책들은 도하라운드 협상진행과 상관없이 모두 실행하고 있는 것이다.[341]

그러나 농수산부문(agricultural-fishery sector)에서는 대체로 GSP가 주어지지 않는다. 이는 일본 국내 산업의 경쟁력이 약하기 때문인데, GSP에 포함되는 품목은 수입자유화품목표(Positive List)에 열거되어 있다. 또한 세이프가드는 정부가 특정조건하에서 수입자유화품목표(Positive List)에 있는 품목에 대한 특혜우대를 정지할 수 있도록 해준다. GSP 우선권은 보통 산업광물자원(industrial mining) 부문에 주어지나 몇몇의 민감한 품목은 예외품목리스트(Exceptions List)를 통해서 배제되기도 한다.[342]

한편 2000년 경제산업성은 '99% Initiative on Industrial Tariffs for products from

338) WTO. 2011. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 36.

339) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 11.

340) 2005년 홍콩 각료회의는 농업분야 수출보조금 철폐시기문제와 면화문제, 비농산물 분야의 관세 감축공식문제, 서비스 분야의 협상목표 수준을 담은 부속서의 내용, 최빈개도국(LDCs ; Less Developed Countries)에 대한 DFQF 시장접근 부여 문제 등 핵심 쟁점으로 삼았음. 마지막 날인 12월 18일 유럽연합이 농업 수출보조금 철폐시한을 2013년으로 한다는 데 동의하고, 미국이 면화 관련 국내보조금 감축공식에 관한 내용과 최빈개도국에 대한 DFQF 시장접근 부여 문안에 동의하는 등 막후 접촉을 통해 최종문안에 합의함. WTO 각료선언문. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm

341) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan.

342) Komuro, Norio. Japan's Gerneralized System of Preferences. 2.

LDCs'[343]를 실행하기를 결정하였다. 이는 WTO에서 confidence building 수단 개발의 일환으로 실시하게 된 것인데, 주요 내용은 최빈개도국에 대한 면세와 무쿼터 항목을 대폭 넓혀, 섬유와 의류 제품을 포함하여 이전에 일반특혜관세에 제외되는 약 350개의 품목에 대해 DFQF를 제공한다는 것이다. 이 제도로 인해 혜택 받을 수 있는 국가는 2000년 당시 42개국에서 48개국으로 확대되었다. 또한 당시 LDC로부터 수입되는 공산품의 94%가 무관세와 무쿼터에 적용되었는데, 이 조치 이후 99%로 증가할 것이라고 예측되었다.[344]

그러나 이러한 개도국을 위한 특혜무역제도들이 문제점을 야기할 수 있다는 지적도 제기되고 있다. 파트너국의 수출품이 비교우위의 물품에서 특혜무역으로 인해 얻는 마진이 높은 품목으로 옮겨갈 수 있다는 것이다. 이는 개도국의 비교우위 상품 개발을 저해하는 요소가 되기도 하며, 선진국들의 특혜로 인해 개도국간의 무역이 줄어들고, 개도국들의 무역 대상국이 북반구로 집중하는 경향을 초래할 수도 있기 때문에 선진국들은 이러한 문제점을 고려하는 특혜제도를 마련해야 한다는 주장이다.[345]

나) 양자 및 지역협정

먼저 ASEAN을 살펴보면, 일본은 ASEAN회원국이 아니지만, 중국과 한국과 함께 ASEAN+3의 협력 프레임웍아래 매년 고위급 회담을 갖고 있다. 2007년 ASEAN-JAPAN 정상회담에서 회원국들은 아세안-일본 포괄적 경제 동반자 협정(ASEAN-JAPAN Comprehensive Economic Partnership Agreement, AJCEP)에 대한 협상 결과를 환영하는 성명서를 제출하였다. 상품무역, 서비스무역, 투자와 경제협력에 관한 내용이 포함되어 있는 AJCEP는 일본과 ASEAN국가들 사이에 맺어진 양자간의 개별적인 FTA와는 법적으로 독립적이다.[346]

AJCEP는 경제동반자협정(EPA)으로서 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 목적으로 하는 FTA와 달리 포괄적인 협력의 내용을 가지고 있다. 이는 일본의 정치적, 경제적인 필요를

343) Ministry of International Trade and Industry, Japan. http://www.meti.go.jp/english/information/data/cLDC01e.html (검색일: 2011년 11월 24일)

344) METI. 2000."99% Initiative on Industrial Tariffsfor products from Least Developed Countries(LDCs) "<http://www.meti.go.jp/english/information/data/cLDC01e.html>(검색일:2011년 12월 2일)

345) EU Commission. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper: 53-54.

346) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 15.

충족시켜줄 것으로 기대되어 FTA보다 선호되며, 개도국들의 상황에 맞게 접근할 수 있는 장점이 있다. 347) AJCEP의 기본원칙으로는 ①상호주의, 투명성, 상호이익에의 기여 ② ASEAN의 일체성, 결속력, 통합에 대한 적절한 고려 ③WTO에의 정합성 ④ASEAN 회원국들의 경제수준을 고려한 특별하고 차별적인 대우의 용인 ⑤민감한 분야에 대한 신축성 있는 배려 ⑥기술 협력 및 역량배양을 위한 프로그램의 마련이 제시되고 있다.348) 한편 교역구조 면에서 일본은 제조업과 기술집약적 제품을 수출하고 있고 개도국들이 원하는 농산물 등 민감부문의 개방은 어렵다는 입장이기에 ASEAN과의 협상안은 "협력"에 비중을 둘 수밖에 없을 것으로 보인다는 평가가 나오고 있기도 하다.349)

ASEAN 국가 외에 일본은 페르시아만안협력회의(Gulf Cooperation Council, GCC) 회원 국가들350)과도 관계를 맺고 교역을 하고 있다. 2006년 일본과 GCC 회원국은 자유무역협정을 위한 협상을 하기 위해 사전 회의를 가지고 2007년 두 번째 협상을 가졌다. IMF에 따르면 2009년 GCC 6개국은 일본으로의 수출국 상위 15개 수출국에 포함된다고 한다. UNCTAD에 따르면 GCC 수출의 17%가 일본으로 수출되는데, 이는 GCC GDP의 거의 10%를 차지하는 것 이라고 한다. 일본으로의 GCC 수출 중 아랍에미리트가 36%를 차지하고 뒤를 이어 사우디아라비아가 30%를 차지한다. 한편 카타르의 총 수출의 40%가 일본으로 수출되는데, 이는 GDP의 15%를 차지하는 것으로 GCC 국가들 중에서 카타르가 일본 수출에 가장 의존적임을 보여주는 통계이다.351)

한편 일본은 개별 국가들과 FTA 협정을 체결하고 있는데, FTA의 목적은 무역을 용이하게 하고, 기업환경을 개선하며 파트너국의 경쟁력을 증진하는 데에 있다.352) 이는 FTA의 강화로 무역을 확장하고자 하는 중국과 한국의 접근과는 매우 다르다는 것을 보여준다. 일본은 또한 큰 시장을 가지고 있는 선진국보다는 개도국을 목표로 하며, 이러한 성격의 FTA를 경제파트너십협정(Economic Partnership Agreement, EPA)으로 부른다. 이

347) 최영종. 2005. "선진국-개도국 통합 사례로서 JACEP(Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership) 협정에 대한 분석." 『국제정치논총』45권 4호. 369.

348) Ministry of Foreign Affair, Japan. 2008. "Agreement on comprehensive Economic Partnership among Japan and Member States of the Association."
<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/asean/agreement.pdf> (검색일: 2012년 1월 11일)

349) 권경덕·김은지. 2004. 『일본.ASEAN FTA 추진 현황과 전망』.대외경제정책연구원. 45.

350) 회원국가는 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트가 포함됨.

351) IBQ. 2011. Recent Japanese Development and GCC trade. GCC Brief.

352) Daisuke Hirastuka, Hitoshi Sato, and Ikumo Isono. 2009."Impacts of Free Trade Agreements on Business Activity in Asia: The Case of Japan".ADBI. No. 143. 2.

는 FTA가 관세 철폐를 넘어다양한 요소들을 포함하고 있기 때문이다.

일본은 무역협정 목표 중 하나로 개도국을 지원하기 위한 FTA활용 가능성을 주목하는데, 개도국과의 FTA는 개도국에게 경제개발을 촉진하기위한 정책적인 장치를 제공하기 때문이다.[353] 예를 들어, 일본-태국 경제 파트너십 협정(Japan-Thailand Economic Partnership Agreement, JTEPA)은 다양한 부문의 협력을 목표로 하고 있는데, 특히 농업과 수산업 관련 협력은 개방의 부담을 덜고 '동반자관계'를 유지하고 있다. 이러한 '개방을 대체하는 협력'방식은 양국에서 상호 민감한 부문의 해결방식이라고 할 수 있다. JTEPA 분야로는 교육·학술교류, 교육부문의 상호인증, 일본 내의 교육, 인턴십 확대 등을 포함한 인적자원개발(Human Resources Development, HRD)을 대표적으로 꼽을 수 있다. 태국 정부에서는 JTEPA가 전통적인 FTA와 유기적인 관계를 통해 효과를 극대화할 것으로 기대하고 있다.[354]

일본은 FTA 이외에 양자무역의 틀을 통한 여러 나라들의 경제 이니셔티브와 연관되어 있다. 이러한 양자무역의 틀은, 양 방향으로의 규제철폐와 자유화를 자극하며, 무역을 자유화시킬 정치적 힘을 만들어내기 위해 서로의 무역, 경제정책을 이해하고자 하는 목적을 지니며, 잠재적인 무역문제를 해결하는데 도움을 주는 채널이라고 할 수 있다. 현재 일본은 미국, EU, 중국, 아프리카, MECOSUR[355]와 양자무역활동을 전개하고 있다. 특히 일본은 아프리카 지역에서 무역과 투자의 확장이 경제적 성장을 가속화하는 데 크게 기여할 것이라는 인식하에 2012년까지 아프리카에의 일본 민간투자를 두 배로 지원할 것이라고 발표했다. 일본은 일본과 아프리카의 무역 규모를 좀 더 늘리기 위해 역량강화프로그램과 함께 한지역-한제품(One Village One Product, OVOP)운동을 전개하기도 하였다. 더불어 일본은 아프리카의 지역 간 무역 증진의 중요성을 인식하고 과거보다 ODA 차관을 늘리고, 사회기반 사업을 더욱 활발히 실행할 것이라고 발표하기도 하였다.[356]

다) 무역을 위한 원조(Aid for Trade)

국제 사회가 직면하고 있는 빈곤 문제를 해소하기 위한 하나의 제안은 경제 개방과 무

353) Ministry of Foreign Affair, 2002. "Japan's FTA Strategy(Summary)" <http://www.MOFA.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html> (검색일:2011년 12월 2일)

354) 권경덕·김은지. 2004.『일본.ASEAN FTA 추진 현황과 전망』.대외경제정책연구원. 32, 45.

355) 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이사이의 경제·정치 협정

356) WTO. 2011. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 19.

역 자유화이다. 무역과 경제 성장의 관계는 여전히 논쟁적이지만, 개도국의 무역 확대가 경제 성장을 촉진하여 빈곤 감소에 기여한다는 인식이 국제적으로 확대되고 있다. 그러나 개도국의 무역 참여는 여러 측면에서 용이하지 않은 현실이다. 예를 들어 다자무역시스템이나 선진국들의 특혜시장접근 제도 등 개도국에 우호적인 환경이 구축되어 있음에도 불구하고 개도국이 기초적인 무역 역량을 갖추고 있지 못한 상태에서 국제 시장에서 개도국의 무역 참여는 제한적이기 때문이다.

이에 국제 사회에서는 일회적인 원조 프로그램을 넘어서 개도국의 무역 확대를 통한 빈곤 감소 사업에 관심을 기울이고 개도국의 무역역량 구축과 개발에 관한 가이드라인 설정, 개도국 내 유효한 무역정책 운영체계 확립 등 실질적인 노력을 기울이고 있다. AfT가 대표적인 흐름이라고 할 수 있으며, 이는 개도국의 'trade, not aid'라는 요구에도 상응한다고 할 수 있다.[357]

먼저 일본의 무역관련 원조 계획(Trade-Related Assistance Schemes, TRTA)을 살펴보고자 한다. 일본은 기본적으로 개도국의 개발 정책을 추진하는 데 있어서 원조 확대를 추구하는 것만이 반드시 효과적인 결과를 낳는 것이 아니며, 국내의 다른 정책 즉 무역정책이나 무역정책을 포함하여 논의하는 것이 필요하다는 인식하에 개도국의 무역 확대를 위한 다양한 원조 계획을 수립하고 있다. 일본의 무역 관련한 원조 계획이 무역을 비롯한 제반 정책과의 일관성을 유지하기 위해 면밀히 사전에 계획된 것은 아니지만, 일본은 1970년대 이래 개도국의 개발이라는 관점에서 무역의 중요성을 강조해왔다.[358]

앞에서 살펴본 대로 일본은 자국의 발전경험으로부터 무역과 투자의 활성화가 개도국 성장에 중요한 요소로 작용한다고 보고, 무역과 투자를 일본 ODA 정책에 통합시켜 개도국의 개발에 기여하고자 하였다. 이를 위해 일본은 개도국의 경제사회 인프라 구축 및 개도국이 다자무역체제에 참여할 수 있도록 실질적인 지원을 실시하고 있다. 일본의 개도국 무역 역량 확대를 위한 지원은 기술 협력과 자금 협력의 형태로 이루어지며, JICA를 비롯한 일본투자무역진흥공사(Japan External Trade Organization, JETRO)[359], 해외기

357) 최민경. 2008.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방향』. KOICA. 25.

358) F. Kimura. 2005. "Japan's Structural Reform, Liberalisation and Market Opening : Implications for East Asia." Kiichiro fukasaku, Masahiro Kawari, Michael G. Plummer, Alexandra Trzeciak-Duval(eds.). Policy Coherence Towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries. OECD. Development Center Studies.

359) 일본투자무역진흥공사(Japan External Trade Organization, JETRO). 일본과의 무역증진을 통해 개도국의 산업을 지원하고 있다. 원조활동내용으로 OVOP, 개도국 제품 전시사업 등이 있다. 요코하마 플랜에 따라 아

술자연수협회(Association for Overseas Technical Scholarship, AOTS)[360], 해외무역개발협회(Japan Overseas Development Corporation, JODC)[361] 등이 담당하고 있다[362]. 일본은 저개발 국가들이 다자간 무역 시스템의 혜택을 받게 하기 위하여 무역 자유화만으로는 부족하다고 판단하고 공급측면(Supply-side)의 원조를 강화하고 있다. 이는 개도국이 해외시장에 진출할 때 기술, 자금, 신용 등 공급 측면에서 제약을 받고 있기 때문이다. 이를 위해 일본은 경제 인프라와 서비스 부문과 생산부문에 기술, 재정원조를 해오고 있다.[363]

일본의 TRTA를 확인할 수 있는 하나의 사례로 도하개발어젠다 신탁기금(DDA Global Trust Fund, DDA GTF)에의 참가를 들 수 있다. DDA는 개도국 특히 최빈개도국에 관심을 기울이며, 최빈국들이 다자간 무역 시스템으로의 통합을 촉진하는데 기여하고자 하였지만, 실제로 최빈개도국들이 무역자유화 시장에 참여하는 것 자체가 여러모로 어려운 상황이다. 최빈국들이 DDA에 참여하는 것뿐만 아니라 WTO의 규칙을 따르는데 어려움을 가지고 있음을 인식한 일본은 그들이 다자간 무역시스템으로부터 혜택을 누리게 하기 위해 DDA Global Trust Fund 설립 이래 약 $7백만을 기부하였다.[364]

DIT도 주요한 사례이다. DIT는 2005년 홍콩에서 열린 WTO 각료회의에 앞서 시작된 것으로, 무역분야에서 일본의 경험과 지식을 바탕으로 하여 가능한 모든 필수적인 수단을 동원하여 포괄적인 방법으로 원조를 효율적으로 제공하기 위해 만들어졌다. 일본은 무역의 3개 단계인 생산(Produce), 판매(Sell), 구매(Buy) 단계가 각각 모두 잘 수행될 수 있도록 일본의 모든 지식과 경험, 인력, 재정적 지원과 시스템을 동원하여 원조를 실시하고 있다. 일본 정부는 2007년 6월말부터 7월초까지 DIT를 위한 최고위 사절단(hight-level mission)을 마다가스카르, 케냐, 잠비아에 파견시키기도 했다. 또한 일본은 2008년 4차 아프리카 개발회의(Tokyo International Conference for African Development IV, TICAD IV)와 G8 홋카이도 토야코 정상회담과 같이 주요 의제로 개발을 다루는 정상 회담을 개

프리카 수출증진의 역할을 하고 있다.

360) 해외기술자연수협회(Association for Overseas Technical Scholarship, AOTS). 일본경제산업성의 지원으로 설립된 일본 최초의 민간 기반의 기술 협력 기관임.

361) 해외무역개발협회(Japan Overseas Development Corporation, JODC). 경제산업성의 보조금에 설립된 기관. 개도국의 산업개발을 목적으로 인력파견, 기술전수사업을 한다.

362) 권율 외. 2009.『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 대외경제정책연구원. 103-106.

363) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 18.

364) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 19.

최해왔다. 일본은 TICAD IV에서 채택된 요코하마플랜과 같은 결과를 참작하여 DIT를 더욱 촉진하는 노력을 하고 있다.[365] 2006년부터 2008년간 첫 번째 DIT규모는 $176.6억으로, 이는 목표의 177%에 달한다. 첫 번째 이니셔티브의 성공적인 결과로, 일본은 새로운 AfT전략을 시작하는데, 2009년부터 시작된 DIT 규모는 $120억이다. 첫 번째 이니셔티브를 포함하면 DIT 총규모는 $296.6억이다. 2009년부터 행해진 DIT의 주요한 내용은 2009년 4월 G20 London 정상회담에서의 공약을 성취하는 것으로, 3년 동안 (2009-2011년) 4만 명을 대상으로 하는 기술원조를 포함하여 무역관련 프로젝트에 대한 재정지원을 실시하며, 전체적으로 일반특혜관세제도를 검토하여, AfT 실행을 개선하는 것이다.[366]

지금까지 일본은 DIT를 꾸준히 실행하여 2007년 최빈개도국 물품의 약98%에 대한 DFQF를 가능케 하고 OVOP운동을 지원하기도 하였다.[367] OVOP 운동은 현지인이 현지의 비교우위가 있는 물품이나 서비스를 발굴하고 개선하여 지역경제에 도움이 되게 하는 운동으로서, 1970년대 일본의 남부지방에서 시작된 이후에 다른 지역으로 퍼져나갔는데, 다른 아시아 국가의 지역 경제개발에 기여해왔다는 평가를 받았다. 일본은 이 운동을 지원하기위해 경쟁력있는 제품을 만들기 위한 교육·훈련 프로그램, 전문가 파견과 같은 기술 협력을 개발도상국에 제공하고 있다. TICAD IV에는 2012년까지 아프리카에 대한 ODA를 두 배로 증가시킬 것과 함께 OVOP 운동을 아프리카 12개 국가에서 추진할 것이라고 발표하기도 하였다.[368]

라) 비일관성 사례

일본은 무역을 통한 개도국의 지원을 중시하는 관점에서 개도국에서 수입하는 농수산품이나 광공업 생산품에 대하여 특혜세율을 적용하거나, 최빈국에 대해서는 DFQF 정책을 유지하고 있다. 이와 같은 무역정책은 개도국의 무역 확대를 도모하고, 나아가 경제성장과 개발에 기여하고 있다는 평가를 받고 있다. 그러나 쌀로 대표되는 농산품에 대한 정책은 정책일관성을 심각하게 훼손시키고 있다. 물론 일부 분야에 의해 일본의 정책이 전체적으로 보호주의라고 평가되는 것은 위험하지만, 몇몇 특정 생산품에 대한 보호 정책은 개발 목표에 부정적인 영향을 주고 있다. 이 때문에 CDI에서도 일본의 무역분야는 매

365) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 20.
366) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 21.
367) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 18.
368) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 19.

우 낮게 평가받고 있다.

농업분야는 일본에서 양적인 측면에서 보았을 때 중요한 경제 분야가 아니다. 그러나 불균형하게도 일본 정책에서 중요한 분야로 남아있다.

<표 5-11> GDP대비 농업분야 비율(농업, 임업, 수산업 포함)

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% of GDP	1.89	1.92	1.78	1.89	1.87	1.77	1.70	1.72	1.69	1.62	1.53	1.47	1.43	1.47

출처: World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS>
(검색일: 2011년 12월 2일)

농업은 전형적인 정책의 비일관성을 보여주는 분야로서 개발도상국의 경제에 부정적인 영향을 주고 있다. 일본은 세계에서 가장 큰 농업 제품 수입자 중의 하나이다. 많은 농업 제품들이 특별히 보호를 받지 않고 상당한 양을 수입하며 무역 장벽을 해소하고 있다.[369] 그러나 다른 한편 오랫동안 쌀에 대한 수입금지 정책을 유지해왔다. 주요 식품의 자급률을 보았을 때, 쌀은 엄격한 수입제한으로 인해 자급이 강요되어온 대표적인 예이다. 일본은 쌀과 쌀가루, 밀과 밀가루, 버터와 분유 제품에 대한 '저율관세할당(Tariff-Rate Quotas, TRQs)'을 하고 있다. 할당된 제품에는 낮은 관세를 부과하지만 할당 이상의 수입에 대해서는 매우 높은 관세를 부과한다. 할당된 양 안에서의 무역에 대한 권리도 국영기업들(strate trading enterprises)에 부여하며 통제하고 있다. 농림수산성(MAFF)은 관세할당량 거의 모두에 대한 쌀과, 밀에 대한 수입 독점권을 가지고 있고, 농업 및 축산업공사(Agriculture&Livestock Industries Corporation, ALIC)도 우유관세할당 양의 많은 부분에 대한 수입독점권을 가지고 있다. 정부는 이 두 개의 국영기업들을 통해 수입의 양, 시기, 그리고 수입된 물품의 일본에서의 재판매가격을 정한다.[370]

농업분야에서 적용되는 평균 최혜국대우(most favored nation treatment, MFN) 관세는 2008년도 기준 17.1%인데, 전체평균 6.1%에 비하면 높은 편임을 알 수 있다.[371] 농

369) F. Kimura. 2005. "Japan's Structural Reform, Liberalisation and Market Opening : Implications for East Asia." Kiichiro fukasaku, Masahiro Kawari, Michael G. Plummer, Alexandra Trzeciak-Duval(eds.). Policy Coherence Towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries. OECD Development Center Studies. 177.

370) USDA."Japan:Policy"<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Japan/policy.htm>(검색일:2012년 12월 7일)

업의 많은 하위품목들[372]이 최혜국대우 관세 보호의 비교적 높은 수준의 혜택을 받고 있는데, 쌀과 밀, 보리는 가장 국가 지원을 많이 받는 품목이다. 쌀은 1999년 4월 1일부터 저율 관세할당[373]의 적용을 받고 있다.[374]

관세와 관세할당제도 외에, 일본은 채소와 과일의 수입을 어렵게 하거나 비싸게 만드는 위생 및 식물위생조치(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)를 정책 수단으로 가지고 있다. 일부 검역규정이 일본이 통제할 수 없는 질병으로부터 보호해주지만, 다른 일부 규칙들은 불필요한 것으로 지적되어 왔다. 예를 들어, 개도국에서 수출한 상추에서 벌레가 나오는 경우 검역관이 훈중소독을 하는데, 이러한 조치는 상품의 질을 떨어뜨리는 결과를 낳는다. 원예상품 수입(특히 사과)에 대한 일부 검역 및 위생규칙은 WTO분쟁해결제도에서 지적되기도 하였다.[375]

이런 근거들로 인해 일본의 농업은 국가에 의해 보호되고 있다는 평가를 받는다. OECD에 의해 측정된 생산자지원추정치(Producer Subsidy Estimates, PSEs)[376]는 일본의 경우 47.81%에 달하는 것으로, 이는 미국의 8배에 달하는 등 세계적 추세에서 볼 때 매우 높은 기준이다.[377] 이렇게 높은 생산자지원비중은 무역장벽이나 국내 보조금으로부터 기인하는 것인데, 일본의 정책 지원 양태는 생산자에게 직접 보조금을 주기보다 가격유지정책과 국경조치(border measure)의 형태를 취하고 있다. 이러한 높은 보호정책의 부담은 결국 국내 소비자와 국외 생산자들이 지게 된다.[378]

---

371) 자세한 내용은 Applied MFN tariff protection in agriculture, FY2008 참조.

372) 오일시드(oil seeds), 유제품(daily products), 야채(edible vegetables), 설탕 및 관련제품(sugar and sugar products), 곡물 및 관련제품(cereal and cereal products)

373) 저율 관세할당(Tariff Rate Quota, TRQ)이란 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 매기는 것이다. 관세할당이란 수입물량의 과도한 증가를 억제하기 위해 일정 기간 내에 수입되는 특정 물품에 대해 일정 할당량까지는 저세율(또는 무세)을 적용하고 그것을 초과하는 것에는 고세율을 적용하는 이중세율제도로, 농업제품에 주로 적용된다. 할당이 적용되는 정도는 품목마다 다르다.

374) WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan. 73-74.

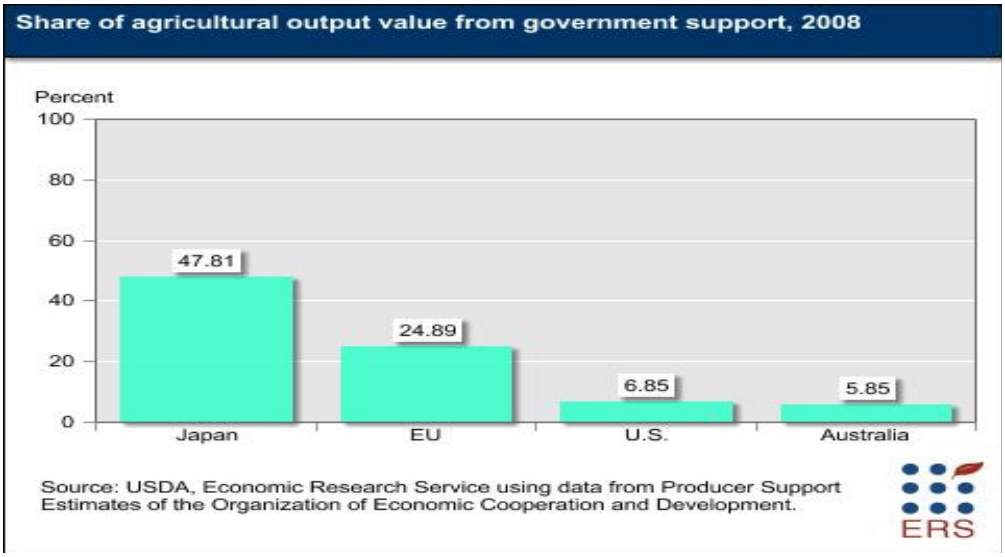
375) USDA."Japan:Policy"<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Japan/policy.htm>(검색일:2012년 12월 7일)

376) 생산자지원추정치(PSE, Producer Support Estimate)란 소비자와 납세자로부터 농업 생산자에게 생산활동과 관계 없이 이전되는 금액의 총합

377) USDA."Japan:Policy"<http://www.ers.usda.gov/Briefing/Japan/policy.htm>(검색일: 2011년 12월 2일)

378) F. Kimura. 2005. “Japan’s Structural Reform, Liberalisation and Market Opening : Implications for East Asia.” Kiichiro fukasaku, Masahiro Kawari, Michael G. Plummer, Alexandra Trzeciak-Duval(eds.) Policy Coherence Towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries. OECD Development

<그림 5-11> 주요국대비 일본의 생산자지지 추정지(PSE) 비율



출처: USDA."Japan:Policy" <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Japan/policy.htm> (검색일: 2011년 12월 2일)

쌀로 대표되는 일본의 비일관성 사례를 뒷받침해주는 또 다른 지표로 CDI를 들 수 있다. 일본은 개발에 영향을 미치는 분야 중 무역에서 매우 낮은 평가를 받고 있다. 일본의 무역분야 순위는 CDI가 발표된 이래 최하위권을 면치 못하고 있는데, 그 이유가 바로 농업 제품에 대한 높은 관세 때문이다. 2011년 발표에서 일본의 무역 지표는 3.3이며, 19위를 차지하였다. 조사기관인 CDG는 개도국으로부터 수출에 대한 일본의 장벽이 가장 높다고 평가하고 있는데, 이는 주로 쌀에 대한 관세 때문이다. CDI 평가[379]를 자세히 보면 아래와 같다.

Center Studies. 180.

379) Center for Global Development."2011 Commitment to Development Index"<http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/> (검색일: 2011년 11월 24일)

<표 5-12> 일본의 농업분야 개발공헌지수(CDI)

연도	점수	순위	강점	약점
2005	-0.2	21	- 낮은 농업보조금 (2위)	- 농업제품에 대한 높은 보호(21위) - 농업제품에 대한 높은 관세(21위) - 의류제품에 대한 높은 장벽(17위)
2006	-0.4	21	- 낮은 농업보조금(2위)	- 농업제품에 대한 높은 보호(21위) - 농업제품에 대한 높은 관세(21위) - 의류제품에 대한 높은 장벽(17위)
2007	1.5	19	- 낮은 농업보조금(2위)	- 농업제품에 대한 높은 관세(20위)
2008	2.0	19	- 낮은 농업보조금(2위)	- 농업제품에 대한 높은 관세(21위)
2009	2.0	21	- 낮은 농업보조금	
2010	2.4	20	- 낮은 농업보조금(2위)	- 농업제품에 대한 높은 관세(21위) - 의류에대한 높은 장벽(17위)
2011	3.3	19	- 낮은 농업보조금 (3위) - 섬유에 대한 낮은 관세 (2위)	- 농업제품에 대한 높은 관세(21위) - 의류에 대한 높은 장벽(17위)

출처: Center for Global Development. “2011 Commitment to Development Index“
<http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/> (검색일: 2011년 11월 24일)

3) 무역분야의 정책일관성 3주기

개도국의 무역 역량 확대와 이를 통한 개발 촉진을 위해서는 AfT만으로는 한계가 있다. 예를 들어 원조 정책 영역에서 개도국의 무역 역량 지원을 위한 기술 협력 및 능력 배양, 무역 관련 인프라, 생산 역량 구축을 위한 원조 정책을 펼치고 있는데, 만약 무역 정책 분야에서 개도국에 까다로운 표준 조건이나 높은 관세 정책 등을 실시한다면 이는 궁극적으로 개발효과에 부정적 영향을 미칠 것이기 때문이다.

이런 이유로 AfT 외에 무역분야에서의 정책일관성 제고의 노력이 별도로 필요하다고 할 수 있다. 이에 국제 원조사회에서는 개발정책의 목표와 결과가 다른 제 정책과 충돌하지 않고, 정책 간 원활한 상호 작용을 통해 개도국의 지속가능한 개발이라는 최종 목표를 이루는 PCD가 적극적으로 주창되고 있다. 즉 개도국이 무역자유화 혜택을 충분히 향유하고, 그 결과로 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발이라는 목표를 이루기 위해서 개도국의 무역 역량 확대 뿐 아니라 무역분야에서 정책일관성 역량이 강화되어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 일본의 무역분야의 정책일관성에 관해 살펴보고자 한다.

가) 정치적 공약 및 정책

일본은 일본 ODA의 기본 지침의 역할을 하고 있는 ODA헌장과 중기정책에서 직접적으로 무역분야의 정책일관성에 대해 언급하고 있지 않지만, 양 정책 문서 모두에서 개도국의 경제성장을 촉진시킬 수 있는 도구로 무역과 투자를 언급하고 무역 확대를 통한 개도국의 지속가능한 성장에 매우 주목하고 있다.

특히 일본은 일본의 경제 성장과 선진국 달성의 경험을 바탕으로, 원조 그 자체로는 개도국이 지속가능한 경제성장을 달성하는데 불충분하다고 믿고 있다. 이에 일본은 무역 증진과 투자지원을 역점 항목으로 두고 있다. 개도국에서 성장을 촉진시키는 효과를 내기 위해서 무역 및 투자가 면밀히 조정되는 가운데 수행되려면 ODA와의 체계적인 연결을 비중있게 고려하여야 한다.[380] 이러한 인식은 ODA 헌장에서 밝힌 일본 ODA의 역점 항목에 잘 반영되어 있다. 일본은 역점 항목에 빈곤감소, 지속가능한 성장, 지구적 규모의 문제에 대한 대처, 평화 구축을 제시하고 있는데, 무역에 대한 내용은 '지속가능한 성장'에서 집중적으로 다루어지고 있다. 주요 내용은 아래와 같으며 2005 ODA 중기 정책에서도 동일한 내용을 담고 있다.

"개발도상국의 인적 교류 및 무역과 투자의 활성화, 지속가능한 성장을 지원하기 위하여 일본은 경제 활동의 주요 요소인 사회 경제 기반의 개발과 함께 정책 결정, 제도 정비, 인적자원개발을 위한 원조를 제공하는데 중요성을 둘 것이며, 이러한 협력은 지적 재산권의 적적한 보호 및 표준화를 포함하여 무역과 투자분야의 협력, 정보통신기술(ICT) 분야의 협력, 해외 유학생의 유치, 연구 협력이 포함된다.

일본은 개발도상국의 성장을 촉진하는데 전반적인 효과를 내기 위해서 일본의 ODA와 수혜국의 개발에 상당한 영향을 주는 무역과 투자가 유기적인 관계를 유지하면서 수행될 수 있도록 노력한다.

이를 달성하기 위해서 일본은 일본 ODA와 무역 보험과 수출입 금융과 같은 다른 공적자금의 흐름 사이의 조정을 향상시키기 위해 노력 할 것이며, 동시에 민간 분야의 활력과 자금을 충분히 활용하면서 민간 경제 협력을 촉진할 것이다."[381]

---

380) Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2003. ODA Charter. 3.

OECD DAC 동료검토에서도 개도국의 무역 역량 확대를 위한 일본의 노력에 대해서 긍정적 평가를 하고 있다. 일본이 국무총리 차원의 강력한 정치적 지원을 펼쳤으며, 무역과 관련한 개별 정책에서도 일본이 자국의 경험을 바탕으로 한 무역정책을 통해 개도국의 개발 목표에 부응하고자 하는 정치적 공약을 표명하였다는 것이다. 그러나 전체적으로 볼 때, 중요한 정책 문서에 PCD를 명시적으로 밝히고 있지 못하고, 고위급 차원에서도 무역 정책일관성에 대한 정치적 공약 역시 분명하게 밝히고 있지 못하다는 근본적인 문제를 지적하지 않을 수 없다.

나) 조정 및 실행 메커니즘

개발과 비원조정책과의 일관성을 위한 명시적인 정책은 없지만, 부처간의 조정은 ODA의 일관성을 증진시켜나가고 있다고 보여진다.[382] 부처간 정책 조정 합의는 본부와 필드 양 차원에서 이루어지고 있다. 일본의 원조전략과 프로그램은 개발 차원에서의 무역을 주류화하는데 도움이 되어 왔다는 평가를 받고 있다. 특히 OECC의 전략적인 지침 아래, 외무성과 경제산업성의 긴밀한 협력은 정부가 무역에 대해 개도국과 일관된 개발정책을 세워나가는 것을 가능하게 했다. 한 예로 2006년 개최된 OECC회의를 들 수 있다. 이 회의에서는 무역과 투자와 부문에서 ODA와 WTO/EPA협상사이의 상호작용과 역학(dynamics)에 대해 논의하였다. WTO협상에서 개발의 중요성이나 개도국의 무역 기회 참여와 능력 증진에 있어 일본의 역할, DIT 등 일본의 저개발국을 위한 무역관련 경제협력 수단 등이 주요 논의 내용이었다.[383] 무역관련 의제는 외무성과 경제산업성을 포함하여 다수 부처에서 책임을 맡고 있으며, 이슈에 따라 무역정책 수립과 실행과 관련된 여러 부처와 기관들이 연관되어 있다. 이 가운데 경제산업성의 개입은 ODA와 무역과 투자를 위한 민간영역사이의 연결을 강화시켜 주었다.

앞의 정치적 공약 영역에서 평가된 것과 마찬가지로 정책 조정 메커니즘 차원에서도 정책일관성제고에 기여하는 기관의 역할이 있었다고 평가하기는 어렵다. 적극적인 정책조정을 목표로 한 중앙 정부기구의 조직적 개편은 실시되지 않고, 관련기구의 개혁이 이루어지지 않는 등 기구 면에서의 대처라는 점에서 소극적이라고 평가된다. 한 예로 외무성

381) Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2003. ODA Charter. 3.

382) OECD. 2005. "Policies and efforts of bilateral donors." Journal on Development.

383) Prime Minister of Japan and His Cabinet. "Result of Meeting"
<http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/kaigai/kaisai_e.html> (검색일: 2011년 12월 2일)

은 ODA와 대외 정책에 직접적인 관계가 있을 때만 사안별로 논의한다. 이런 점에서 볼 때 무역분야에서의 정책일관성을 확보하기 위한 정책 조정 메커니즘이 존재하지만, 정부 간에 체계적으로 정책 조정이 이루어지지 않고 있다는 한계를 지적할 수 있다.

다) 모니터링, 분석 및 보고 체계

모니터링, 분석 및 보고 체계와 관련해서는 일반적인 정책일관성에 관한 평가와 마찬가지로 일본의 무역분야에서도 제대로 확보되지 못하고 있다고 할 수 있다. 정책일관성에 관한 모니터링, 분석 및 보고 체계가 갖추어있지 않은 상태이므로, 무역에 관한 특별한 체계가 부재한 상태이다. 전체적으로 국회 보고 및 시민들의 인식 제고를 위한 여론 활동 등 다양한 측면에서의 활동이 부족하다는 점을 지적할 수 있다.

라. 소결

일본 정책일관성에 대한 국제 원조사회의 평가는 전체적으로 부정적이다. OECD DAC의 2010 동료검토에서는 일본 정부가 정책 문서를 통해서 정책일관성에 대한 정치적 공약을 분명히 밝혀야 한다는 점을 우선적으로 권고하였다. 정책 문서는 일본 정부에게 자국의 국내 개발 정책을 비롯한 다른 모든 정책들이 일관성 있는 개발 목표를 추구하게 되고, 현재 ODA 실행과 모니터를 하는 현재의 정부 간 조정 메커니즘을 활용할 수 있게 한다. 또한 OECD DAC은 정책 갈등과 이해를 해결하기 위해 충분한 동기와 정치적 영향력을 가지고 있는 기관에 정책일관성을 보장하기 위한 중재 역할을 부여해야 한다고 권고하고 있다. 아울러 일본 ODA의 개발 효과를 알아보기 위해서 연구기관이나 대학과 같은 독립적인 분석 역량이 있는 기관을 활용하고, 일관성 이슈에 대한 감시, 분석 및 보고를 수행하기 위한 정부 내의 역량 강화를 제안하고 있다. 추가로 실행 차원의 ODA 태스크 포스의 전문 인력 활용 방안에 대해서도 권고하고 있다. 마지막으로 일본은 대중뿐만 아니라 정부 부서와 기관들 사이에서 정책일관성 개념에 대한 이해를 개선시키고 정책일관성에 대한 인식을 제고 시켜야 한다는 점을 주문하였다.[384]

정책일관성 3주기에 따른 OECD DAC의 일본 정책일관성에 대한 평가는 아래와 같이 요약할 수 있다.

384) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 42.

<표 5-13> 일본의 정책일관성 주기

주기	2003년 상황	2009년까지 진행상황
정치적 공약 및 정책	범정부적인 차원에서의 PCD에 대한 명확한 교서가 부족함.	PCD에 대한 명확한 정책 보고가 여전히 부족. 2003년 ODA헌장 및 2005 중기정책 전략 모두 ODA와 비ODA 정책이 수원국의 개발목표를 지원해야 하는지에 대한 명확한 가이드라인을 제시하고 있지 않음.
조정 및 실행 메커니즘	정부간 조정 메커니즘이 있으나, 이는 PCD개선을 위한 목적이 아님.	내각 수준의 해외경제협력협의회가 기존의 '장관간' 해외경제협력협의회를 대체함. 기존 다른 부처간 조정 메커니즘에는 변경이 없었으나, PCD를 적극적인 목표로 설정하고 있지 않음.
모니터링, 분석 및 보고 체계	개도국에 대한 일본 정책의 효과에 대한 분석 작업을 거의 수행하지 않았음. 의회 보고는 외무성의 연간 ODA보고서를 기반으로 하였으며, 이는 PCD개념을 명시적으로 보여주는 것은 아님.	정부와 국민 모두 PCD에 대한 인식에 한계가 있음. 무역과 투자 등의 일부 분야에 대한 노력이 이루어지기는 하였으나, 비ODA 정책을 포함한 PCD 의제에 대해 평가하기에는 아직 역량이 부족함.

출처: OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 38.

한편 일본 국내에서는 국제 사회와 다른 평가가 존재하기도 한다. 즉 80년대부터 정책문서에 정책일관성이 보고된 네덜란드 같은 경우와 달리 일본에서는 정책일관성이 정책의 상위 목표로 제시되지 않고 있지만, 그 중요성을 충분히 인식하고 있다는 것이다. ODA 헌장에 원조와 무역·투자 정책의 연계가 명시되어 있고, OECC에서 정책일관성 협의를 하는 경우도 존재하므로 OECD 국가 중 일본에서 PCD에 대한 대응이 늦다고 평가할 수 없다는 것이다. ODA 헌장이 법적 구속력을 갖지 못하고, 정책일관성이 정책의 상위 목표에까지 자리 잡고 있지 못하다는 이유 때문에 일본이 정책일관성에 소극적으로 대처하고 있다는 평가를 받고 있으나, 일본의 원조와 무역·투자의 연계 경험에 대해서는

많은 의의를 부여하고 있는 것으로 보인다.[385]

국제사회는 빈곤 감소라는 전 지구적 목표를 달성하기 위해서는 원조 정책 뿐 아니라, 개도국의 개발에 미치는 다른 여러 정책들의 포괄적인 영향력에 주목하고 있다. 원조가 개도국에 미치는 영향은 일부에 지나지 않고, 오히려 선진국의 농업 시장 개방이 개도국에 미치는 영향이 더욱 크다는 식의 인식은 이제 국제사회에서 중요한 빈곤 퇴치 전략 중 하나가 되었다. 특히 무역분야에서 공여국의 일관성 있는 범정부차원의 개발 정책은 어떤 다른 분야보다도 주요하게 취급되고 있다. 이처럼 원조보다는 외교관계에 있는 무역과 투자, 농업정책, 외교정책, 환율정책에서의 일관성이 필요하다는 국제사회의 인식이 일본 국내에도 반영되어, 무역과 투자와 같은 시장기반의 자립적 민간 활동을 촉진하는 촉매제로서의 역할에 주목하여 시장에서의 실패를 극복할 수 있는 지원을 제공하면서 무역과 투자를 촉진하는 시스템 구축을 지원해야 한다는 인식이 높아지고 있다.[386]

2010년 OECD DAC의 동료검토에서도 일본의 무역·투자 분야에서 정책일관성을 확보하려는 몇 가지 긍정적 사례를 소개하고 있다. 일본은 무역증진과 투자를 지원하는데 우선순위를 두고 있으며, 개방 무역에 대한 국무총리 차원의 강력한 정치적 지원과 관련부처 간의 축적된 작업 경험, 아시아에서 무역개발을 증진시켜온 일본의 오랜 경험이 무역 정책일관성 확보에 기여해 온 요소라고 진단하고 있다. 또한 OECC의 전략적인 조정과 외무성과 경제산업성의 긴밀한 협력이 일본 정부가 무역에 대해 개도국과 일관된 개발정책을 수행하는 것을 가능하게 했다고 평가하고 있다. 특히 DIT를 통해 일본이 파트너 국가의 무역개발에 필요한 다양한 활동을 해오고 긍정적인 영향을 가져왔다고 보고 있다. 일본은 파트너 국에서 무역과 투자의 촉진을 위해 범정부적 접근방식을 취했고, DIT하에서 실행되는 사업을 위해 대사관, 원조실행 기관의 해외 사무소, 기타 수혜국 정부와 파트너십을 맺고 일하는 정부기관이 모두 협력하였다. 또한 49개의 개도국으로부터 수입하는 거의 모든 물품(약 98%)을 특혜대상 물품의 범위로 확장한 것은 중요한 사례로 꼽힌다.[387] 그러나 여전히 농업 무역정책 분야에서의 정책일관성을 확보하는 것이 필요하다는 지적이 많다. 개도국 무역 확대에 관한 주요 정책인 특혜관세제도가 여전이 개도국에 의해 수출되는 많은 농업 생산물과 산업용 제품 생산재를 포함하고 있지 않기 때문이다.

---

385) 飯島 聰. 2005. “政策一貫性を取り巻く環境.” 地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析：東アジアの経験と他ドナーの政策. JICA研究所. 208-209.

386) JICA. 2004. Annual Report. 28.

387) OECD. 2010. DAC Peer Review. Japan. Paris: OECD. 41.

일본이 무역 등 특정 분야에서 정책일관성에 대해 긍정적으로 평가할 수 있는 대목이 있으나 전체적으로 일본이 정책일관성 제고를 위한 목적의식적인 인식과 정책 조정이 활발하다고 보기 어려울 것이다. OECD DAC에서 분명하게 지적하는 것처럼 정책일관성에 대한 정확한 인식이 부재하며 정책일관성이라는 종합적인 정책 프레임속에서 제반의 활동이 전개되지 않는다는 근본적인 문제점이 있는 것이다. 이런 점에서 일본의 개발 정책 목표와 다른 정책 사이의 일관성을 확보하기 위한 사전적인 노력이 부재하다는 한계가 있지만, 결과적으로 개도국의 개발에 긍정적인 영향을 미쳐 정책일관성이 확보되었다는 일본 국내에서 제기되는 주장은 일본의 개발을 위한 정책일관성 제고 분야에 만만치 않은 과제가 있음을 시사한다. 2006년부터 수행된 일본의 'ODA와 농산물 무역에 관한 정책일관성에 관한 기초조사'[388]는 그 과제를 실현하고자 하는 하나의 도전 사례이다.

388) 이 조사는 최근 국제 사회에서 정책일관성의 중요성이 인식되고 있으며, 일본의 ODA 현장에서도 ODA와 무역·투자의 유기적인 연관 및 ODA 정책과 다른 정책과의 연계를 언급하고 있는 상황에서 정책일관성을 향한 협력 및 개발도상국의 농산물 수출 촉진을 위한 협력 내용의 검토가 필요하다는 문제의식에서 수행되었다. 그동안 일본에서는 농산물 무역 및 농업 진흥 정책과 일관성을 유지하며 ODA의 실시를 도모하는 것이 필요하다고는 하나, ODA에 의해 개도국의 농산물 수출 능력이 강화되어 일본의 농업에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 우려가 제기되기도 하였다. 2005년 12월 WTO 홍콩 각료회의에서 DIT를 내세워 협력최빈국에 대한 무관세 정책이나 '생산 현장에서 수출의 식탁까지 포괄 지원', '팔리는 농림수산물 만들기' 등 개도국의 수출 진흥에 대한 협력 등의 정책을 적극적으로 실시하였지만, 현실에서는 일본 국내 농업의 배려와 개발도상국의 수출 촉진이라는 상반된 정책 목표가 일관성을 가지고 양립 가능한 것인지에 대한 의문이 있었던 것이다. 이러한 상황에서 일본 정부는 사례 조사를 통해 일본 농업과 개도국 농업이 상호 발전의 가능성 및 개도국의 농산물 수출 능력 증대에 기여하는 협력의 방향을 검토하였다. 그 결과 현재 일본이 개발을 위한 일관성있는 정책을 채용하고, 개발도상국의 개발과 국내 산업 발전의 양립을 달성하고 있다고 평가하고 있다. 대표적인 보고서로는 国際開発センター. 2007. ODAと農産物貿易に関する政策一貫性に関する基礎調査報告書 －バラ　および　チャ－. 海外貨物検査株式会社. 2008. ODAと農産物貿易に関する政策一貫性に関する基礎調査 報告書 － 野菜 及び 果実類 －. 海外貨物検査株式会社. 2009. ODAと農産物貿易に関する政策一貫性に関する基礎調査 報告書 － 香辛料及び植物性油脂 － 등이 있다.

4. 결론

이 장에서는 정책일관성에 관한 스웨덴, 독일, 일본 사례를 심층 분석하였다. 이를 위해 이들 국가의 정책일관성이 갖는 범정부적 차원의 특징을 정책일관성 3주기로 분석하였고 이후 이들 세 국가의 무역에 있어 정책일관성 이슈를 분석하였다. 이러한 개발을 위한 정책일관성에서 긍정적 평가를 받는 스웨덴과 독일 그리고 우리와 원조 환경이 비슷한 일본에 대한 연구는 다음의 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 원조 및 비원조 정책간 정책일관성을 가능하게 하기 위해서는 시행 초기 단계에서 다양한 행위자 및 정부 부처, 그리고 이들 행위자들의 이해를 넘어설 수 있는 사회적 합의와 이 합의를 명문화 함으로써 법적 의무를 발생시키는 정치적 공약 및 문서가 필수적이라는 점이다. 이러한 측면에서 스웨덴은 2003년 PGD 법안, 독일은 2001 PA 2015를 통해 개발을 위한 정책일관성 추진의 필요성과 실현 방안을 구체화한 법적 문서들을 채택함으로써 다양한 이해관계를 극복할 수 있는 추진력을 확보할 수 있었다.

둘째, 정책일관성 제고의 시작은 곧 이것에 대한 사회적 합의의 도출이며 이 사회적 합의의 시작은 정책일관성에 대한 국제 논의를 내재화 하는 과정에서 정부의 적극적 협의 과정을 거쳤다는 점이다. 그리고 이러한 협의 과정에서 부처간 상이한 정책을 조율하는 법적기반과 메커니즘을 가지고 있는 나라들에서 정책일관성 추진의 필요성에 대한 합의가 수월하게 이루어졌음을 알 수 있었다. 즉 스웨덴과 독일은 정책일관성 추진 시기는 2001년 전후로 이 당시 유럽에서 일관성에 대한 논의가 시작되던 시점이며, 당시 스웨덴과 독일은 EU의 강력한 회원국가로서 EU차원의 일관성 논의에 적극적으로 대처한 것이다. 또한 이들 두 국가는 헌법에 의해 강력한 조정 기능을 가지고 있는 나라들로 법에 의해 부처간 정책조정 및 일관성 확보가 용이한 기반을 가지고 있었던 나라들이었다.

셋째, 정책일관성 제고를 위해서는 다양한 수준의 정책 실행 및 조정을 위한 메커니즘이 필요하다. 스웨덴과 독일은 헌법에 의해 최고 정책결정기구부터 하위 차원의 실무레벨에 이르기까지 다양한 수준의 실행 및 조정 메커니즘을 수립하고 이를 정책일관성 확보를 위한 실질적 조직으로 활용하였다.

넷째, 정책일관성 실행 및 조정에 있어 또 다른 핵심 요소는 원조 및 비원조 분야의 다양한 행위자들이 정책일관성에 대한 주인의식(Ownership)이 전제되어야 한다는 점이다. 비록 상위법에 의해 정책일관성 추진의 의무가 발생하고 또 이를 위한 추진 메커니즘이 존재한다 하더라도 다양한 행위자 및 부처간 정책일관성의 필요성과 당위성에 대한

인식과 자발적 의무감에 기반한 주인의식(Ownership)의 부족은 정책일관성 제고의 장애물로 작용함을 알 수 있었다. 즉 스웨덴은 PGD법과 부처별 담당관 그리고 부처간 협의 절차가 존재함에도 불구하고 비원조 분야 부처들의 주인의식 결여는 정책일관성 추진을 더디게 만드는 결정적 요소로 작용하고 있음을 말해 준다.

다섯째, 모니터링, 분석 및 보고 체계는 독립적, 객관적 평가가 정책일관성 확대 및 발전에 있어 필수적인 요소라는 점에 대해 공감하면서도 실제로 스웨덴과 독일과 같은 원조 선진국 내 정부 각 부처들 역시 소관업무를 외부 행위자가 평가하는 '외부평가'에 대해 수동적이다. 이는 정책일관성이라는 어젠다를 추진하는 것 자체가 논쟁적 이슈가 될 수 있고 특히 비원조 분야는 개발을 위한 정책일관성 추진에 대한 일반화된 합의가 어려운 상황에서 정책일관성 추진 자체가 쉽지 않은데, 그럼에도 불구하고 여기에 외부평가를 도입할 경우 행위자들의 부담이 더해질 수 있다는 측면에서 이들 정책일관성 분야의 선도국가들 조차도 모니터링, 분석 및 보고 체계 확립은 비적극적임을 알 수 있다.

3 부

국내 정책일관성 현황 및 정책제언

3부 국내 정책일관성 현황 및 정책제언

제6장 국내 정책일관성

이 장에서는 국내의 분야별 정책일관성 연구를 위하여 OECD와 EU에서 비중 있게 다루어지는 정책일관성 평가 분야를 중심으로 국내 사례를 분석 하고자 한다. 이를 위해 먼저 최상위 수준에서의 범정부적 정책일관성에 대한 논의 여부를 살펴보고자 한다. 이를 위해 국내 정책일관성에 대한 정책 문서 및 정치적 공약의 존재 여부를 확인하고 이 후 정책일관성 제고를 위한 조정 및 실행 메커니즘 그리고 모니터링, 분석 및 보고체계를 살펴보고자 한다.

범정부적 수준의 정책일관성을 살펴본 후 국내의 분야별 정책일관성을 분석하도록 하겠다. OECD와 EU가 제시하고 있는 평가 분야는 아래의 표가 보여주는 것과 같이 30여 개 분야에 이른다. 개발의 효과성 측면에서 원조 및 비원조 분야의 일관성 확보가 공여국가가 추구해야할 정책적 방향이라고 볼 때 일관성이 확보되어야 할 분야는 이들 OECD와 EU가 제시하고 있는 분야보다 훨씬 다양하고 구체적일 것이다. 하지만 연구·분석의 물리적 한계상 정책일관성 논의를 선도하는 주요행위자들 조차도 이들 전 분야를 다루기 어렵다. 이에 본 연구에서는 분석 분야를 국제개발협력의 정책일관성 담론을 이끄는 이들 주요 행위자들이 초점을 맞추는 무역, 환경 그리고 이주분야를 중심으로 이들 분야의 정책일관성을 살펴보도록 하겠다.

<표 6-1> 정책일관성 평가 분야

분야	OECD	DAC 동료검토	EU
거시경제정책	○		
무역	○	○	○
투자	○	○	
재정 규제	○		
과학, 기술 및 혁신	○		
과세	○		
반-부패	○	○	
불법재정거래	○	○	
기후변화	○	○ 389)	○
식량안보	○		
물 안보	○		
에너지 안보	○		
분쟁 및 민간안보	○		○
노동	○		
교육 및 기술	○		
이민	○	○	○
보건	○		
Indicators of Progress	○		
농업		○	○
비구속성원조		○	
무기수출		○	
수출신용		○	
수산업		○	○
지적재산권		○	
환경			○
연구			○
정보화 사회			○
운송			○
에너지			○
사회정책 (고용)			○

출처: OECD. 2011. Better Policies for Development: Recommendation for Policy Coherence. Paris: OECD; OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD 41; EU. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper

389) 특히 온실가스배출에 중점을 둠.

1. 국내 정책일관성 개관

한국의 ODA는 2010년 약 $13억의 규모로 국민총소득(GNI) 대비 0.12%를 기록하였다. 이는 2010년 국제개발협력 선진화방안에서 계획하였던 0.11%를 웃도는 것으로 최근 3년간 한국 ODA 규모는 2배로 확대되었다.[390] 이어 2011년 12월 26일 열린 제11차 국제개발협력위원회에서 2012년도 ODA규모를 0.15%로 확대된 1조 9천억 원을 의결하였다.[391] 비록 GNI 대비 비율로서는 DAC 회원국 중 최하위를 기록하고 있으나[392], 2015년까지 0.25%로 확대하겠다는 정부의 목표 달성은 긍정적으로 평가받고 있다.[393]

그러나 이러한 원조 규모 확대에 대한 노력과는 달리, 한국은 원조의 질적 측면에서의 많은 개선 노력이 요구되고 있다.[394] 2011년 CDI 평가에서 한국은 DAC 회원국 중 22위로 최하위이며, 분야별로도 기술(2위)과 투자(8위)를 제외하고, 원조(22위), 무역(21), 환경(22위), 보안(22위)에서 모두 최하위를 기록하였다.[395] 브루킹스 연구소의 ODA 질적평가 보고서 또한 한국을 평가대상 국가 및 다자기관 중 수원국의 행정부담 경감 항목을 제외하고(16위), 전반적으로 최하위 수준으로 평가하였다.[396]

OECD DAC는 2008년 특별검토(Special Review)를 통하여 국제개발협력에 있어 한국의 기여를 높게 평가하면서도 한국 원조의 질적인 문제점, 즉 개발협력의 방향과 목적을 제시한 관련 법안의 부재, 통합이행 메커니즘이 부재한 분절화된 원조체계, 국가차원의 개발협력효과를 극대화할 정책일관성과 효율성의 제고를 위한 정책의 부재 문제를 지적하였다. 이후 한국정부는 2010년 1월 국제개발협력기본법을 제정하였고,[397] 분절화 문제

390) 국무총리실외. 2010. “국제개발협력 선진화 방안.” 64.

391) 국무총리실. 2011. “내년 ODA 사업 약 1조 9천억원 규모로 확대,” [보도자료], 국무총리실 개발협력정책관실, 2011년 12월 26일.

392) 국제적으로 합의된 GNI 대비 원조규모는 0.7%이다.

393) OECD DAC. 2008. DAC Special Review. Korea. Paris: OECD. 18.

394) 원조의 질적 측면은 구속성·비구속성 비율, 유무상 비율, H/W (도로, 교량, 병원 등 인프라 관련 프로젝트) 중심의 사업, 유무상 담당기관의 분리로 인한 효율성의 문제 등으로 평가 가능하다.

395) Center for Global Development(CDI). http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ (검색일:2011년 12월 1일)

396) Birdsall, Nancy and Homi Kharas. 2010. Quality of Official Development Assistance Assessment.

397) OECD DAC 의 특별평가가 ‘국제개발협력기본법’ 제정의 결정적 계기인 것은 아니다. 이 특별리뷰에 앞서 한국정부는 2005년 11월 15일 국무회의를 열어 ‘대외원조 개선 종합대책’을 수립 발표하였고, 여기에 ‘대외원조법’ 제정을 명시하고 있다. 출처: 외교통상부, “대외원조 개선 종합대책” 2005년 11월 15일 국무회의 자료.

해결을 위한 연구 및 정책 개선을 모색하였다. 하지만 개발효과 제고측면에서 원조 및 비원조 분야의 개발을 위한 정책일관성 제고를 위한 논의는 본격적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 398)

2. 정치적 공약 및 정책

국내 정책일관성을 위해서는 원조분야를 넘어서 비원조 분야의 주요행위자들로 하여금 개발도상국의 개발이라는 거시적 목표를 위해 비원조 분야의 국내정책을 개선·조정할 수 있는 범정부적 차원의 정책 선언 혹은 문서화된 근거들(정책문서, 법령)을 필요로 한다. 하지만 한국의 경우 개발에 있어 국내 정책일관성 추진을 명시한 정치적 공약 및 정책은 부재하다. 기존의 개발협력 관련 정책문서와 법안이 언급하고 있는 '일관성'은 원조 정책과 비원조 정책 간의 정책일관성을 의미하는 것이 아니라 '개발협력 정책의 내부적 일관성'을 의미한다. 즉, 몇몇 한국의 대외원조관련 정책문서와 법안은 원조정책에 있어 일관성 있는 ODA 정책의 추진에 관한 기초적인 인식은 존재한다. 하지만 원조 분야를 넘어서는 비원조정책의 국내 조정을 의미하는 국내 정책일관성(Intra-country Coherence: Consistency between aid and non-aid policies of a single donor)을 명시한 정책 선언 및 공약은 존재하지 않는다. 무역, 환경, 이민 등 분야별 일관성 사례로 해석 가능한 개별 이슈들은 미약하나마 존재하지만 거시적 차원에서 정책일관성 추진을 명시한 정책 선언이나 문서는 부재하다.

이의 확인을 위해 본 연구는 국내 개발협력관련 정책문서와 법안을 검토하고, 정부 부서 간 협의체들의 회의록 분석을 통해 여러 정부부처가 모인 다양한 위원회와 회의체 내에서 원조 정책과 비원조 정책을 포괄하는 정책일관성 아젠다가 논의되었는지 여부를 평가하고자 한다. 대상이 되는 회의체는 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의, 국제개발협력위원회, 대외경제장관회의, 경제정책조정회의 등이다.399)

첫째, 2005년 11월 16일 국무회의 결과 채택된 '대외원조 개선 종합대책'의 정책 제안을 근거로 2006년 국제개발협력위원회가 설립되었다. 2010년 1월 국제개발협력기본법을

398) OECD DAC. 2008. DAC Special Review. Korea. Paris: OECD. 6-7.

399) 이들 회의체 외에 다양한 부처가 참여하는 회의체로 외교안보관계장관회의가 있으나 이 회의체는 정부의 시급성을 요하는 국정현안이나 외교·안보와 직결되는 중요 이슈들을 다루는 회의체라는 측면에서 정책일관성 이슈는 다루어진 바 없다.

제정하여 국제개발협력을 총괄하는 법적근거를 만들었다. 동 법의 제정은 기존 대외원조의 법적기반 부재를 보완하면서 원조의 목표와 방향, 그리고 원조이행기관의 역할과 조정을 명시하고 있다는 데에 그 의의가 있다. 하지만 이 법 역시 원조정책 내 일관성 확보 내용을 포함하고 있으나 비원조 정책 분야의 정책일관성 관련 내용은 포함하고 있지 않다.

즉, 국제개발협력기본법의 제4조와 5조는 국제개발협력을 추진함에 있어 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위해 국제사회의 노력에 적극 동참하고 적극적인 노력을 수행해야 함을 국가의 책무로 규정하면서 국제연합헌장의 제반 원칙과 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진을 위한 노력을 강조하고 있다. 이 조항들에 따르면 정책일관성 개념이 OECD DAC와 EU를 중심으로 논의되고 있는 국제사회의 노력임을 감안할 때 한국 정부가 이러한 국제사회의 노력을 국내적 차원에서 명확히 하고 관련 제도 개선에 나서야 할 것으로 보이나 현재 국제개발협력기본법에는 정책일관성에 대한 별도의 규정은 부재하다. 다시 말해, 국제개발협력기본법이 원조정책 내 정책일관성에 관한 것임을 제4조 기본원칙에서 알 수 있다. 제4조 2항은 "국가 등은 양자 간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하여 대외원조 정책 추진에 있어 일관성을 확보하고 이를 통해 원조의 효과 극대화를 위해 노력해야 한다"고 명시하고 있다. 여기에서 국가 등은 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관을 포함하며, 또 대외원조의 주를 이루는 유·무상협력의 경우 제9조에서 외교통상부와 기획재정부가 주관한다고 명시하고 있다는 점에서 제4조는 개발에 있어 원조를 시행하는 정부 부처의 원조 정책의 정책일관성에 관한 내용임을 알 수 있다. 결과적으로 이 조항은 비원조 분야에 대한 정책일관성 내용은 포함하고 있지 않다.

둘째, 국내 정책일관성의 실마리를 찾을 수 있는 문서로 '국제개발협력 선진화 방안'을 살펴볼 수 있다. 이 문서는 향후 한국정부가 추진해야 할 원조 방식과 원조시스템 개편의 기본방향을 설정함에 있어 통합적·효과적 국제개발협력 정책, 특히 유·무상 통합전략이 이루어져야 한다고 언급하고 있다.[400] 이는 앞의 문서가 계속해서 논의해 온 원조정책 내의 일관성에 대한 구체화 된 내용으로 해석된다. 하지만 국제개발협력 선진화방안은 처음으로 국내 정책일관성 제고의 필요성을 인식한 문서이다.

'국제개발협력 선진화 방안'은 향후 한국정부의 개발원조 방향으로 OECD DAC의 규범을 준수하고 그 새로운 규범형성 과정에 참여하여 국제기준에 맞는 개발협력을 추진하겠다고 밝히고 있다.[401] 이를 위한 구체적 사항으로 정책일관성 개념에 대한 정의와 함께

400) 국제개발협력위원회. 2010.『국제개발협력 선진화 방안』. 관계부처 합동. 13.

역량배양, 성평등, 빈곤감소, 취약국 지원, 거버넌스 등 DAC 가이드라인에 대한 준수 노력을 명시하고 있고, 2012년 OECD DAC 동료검토 대비, 이행 계획 점검 및 이행 가속화를 위한 노력이 필요함을 명시하였다. OECD DAC의 원조 정책과 비원조 정책간 정책일관성 이슈가 최근 중요한 논의라는 점에서 선진화 방안의 언급이 두 영역에서의 정책일관성 제고를 위해 노력하겠다는 의미로 해석될 수 있을 것이다. 하지만 비원조 정책에서 정책일관성 제고가 간단한 선언으로 실행 가능한 사안이 아님을 고려할 때 지나치게 긍정적 해석일 것이다. 또한 문서의 성격이 강제력이 없는 '방안'이라는 점에서 수사적인 성격이 강해 정부부처에 정책일관성에 대해 충분한 합의 및 인식이 이루어져있다고 평가하기는 힘들다.

셋째, 원조 및 비원조 정책 분야에 영향을 미칠 수 있는 결정이 이루어질 수 있는 최상위 기관 중 정부 여러 부처가 참여하는 공식적 회의체로 국무회의가 존재한다. 2005년 11월 16일 국무회의 결과 정부는 '대외원조 개선 종합대책'을 채택하였다.[402] 이 정책 문서는 국제개발협력과 관련된 주요정책 및 기본계획 등을 다룬 최초의 문서로 이후 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설치, 그리고 국제개발협력기본법 수립의 근간이 되는 문서라는 점에서 의의를 가진다. 하지만 이 문서 역시 원조 정책 내 일관성을 다룰 뿐 비원조 정책 분야에 대한 규제나 권고의 내용은 포함하고 있지 않다. 즉, '대외원조 개선 종합대책'은 통합적인 원조 이념 및 목적 정립이 필요함을 언급하면서 중기적으로는 유·무상 원조수단을 다양하게 혼합·연계 활용한 한국형 원조 모델 정립을 제안하고 있다. 이를 위한 구체적인 개선 사항으로 모든 관계부처의 계획을 포괄하는 종합적인 원조계획 수립과 관계 부처와 민간 전문가 등이 참여하여 연도별 및 중장기계획 등을 심의·확정할 필요가 있음을 명시하고 있다. 하지만 '대외원조 개선 종합 대책'은 제목 그대로 2005년 당시 저발전 수준의 대외원조 정책의 발전을 위한 대책으로 원조 분야를 넘어선 비원조 분야를 다루지 못하고 있다는 점에서 국내 정책일관성 관련문서로 해석하기 어렵다.

이 외에도 한국의 주요 대외 원조 관련 정책 선언으로 2010년 'G20 서울선언'이 있다. G20 서울 개발 컨센서스는 개발 관련 국내 정책의 변화를 수반하는 내용을 포함하고 있다. 하지만 이것이 한국 정부의 정책일관성 제고 의지를 담은 문서라기보다는 국제회의의 결과 G20 선진국들이 채택한 공동 선언이라는 점에서 국내 정책일관성 관련 문서로 평가하기에는 무리가 있다.

---

401) 국제개발협력위원회. 2010.『국제개발협력 선진화 방안』. 관계부처 합동. 108.

402) 외교통상부. 2005.『대외원조 개선 종합대책』. 2005년 11월 15일 국무회의 자료.

그럼에도 불구하고 서울 개발 컨센서스와 이의 구체적 이행계획을 담은 '다년간 개발 행동계획'의 후속 방안 마련을 위한 'G20 기획조정단'의 설치와 이를 통한 국내 제도 개선을 위한 논의의 출발점이었다는 점에서 국내 정책일관성 제고에 영향을 미치는 문서로 해석 가능하다. 즉 4개 이슈[403]의 추진 목표 설정에 있어 국내 제도 및 정책개선의 내용을 다루고 있다는 점에서 국내 정책일관성 제고에 영향을 미칠 수 있는 문서로 볼 수 있다. 다시 말해서 국내 정책일관성의 측면에서 '다년간 개발 행동계획'의 기여는 무역 관련하여 무관세·무쿼터 제도의 확산을 위한 노력, 개발 어젠다를 포함하고 있는 DDA 협상의 타결을 위한 노력,[404] 그리고 국내 개도국 노동자들의 자국으로의 임금 송금시 송금 비용 인하를 위한 정책 논의는 국내 정책일관성 제고 사례로 해석 가능하다.[405]

<박스 6-1> 다년간 개발 행동 계획

다년간 개발 행동 계획

· 인프라 투자에 대한 제도적 제약 극복과 투자재원 확대
· 개도국 노동자의 취업기회 확대와 생산성 향상을 위한 직업기술 개발
· 무역을 통한 성장을 지원하기 위해 개도국 무역역량 개선
· 개도국의 고용 및 역내 부가가치를 창출하는 민간투자 촉진
· 식량안보 공약 이행 및 식량가격 변동성 완화
· 경제위기 대응과 복원력(resilience) 제고를 위한 사회안전망 강화
· 송금비용 인하 및 조세역량배양을 통한 개도국의 개발재원 확충
· 다양한 개발 경험을 공유하여 개도국 실정에 맞게 적용
· 중소기업 등 금융소외계층의 금융접근성 개선

출처: 기획재정부. 2011. "G20 인프라 고위급 패널 3차회의 개최." 보도자료.

앞서 국내 정책일관성에 대한 내용을 포함하고 있을 것으로 판단되는 정책문서와 법안들을 살펴봄으로써 원조 분야와 비원조 분야를 포괄하는 국내 정책일관성에 대한 내용이

403) 9개 의제에서 인프라, 국내개발재원동원, 금융소외계층 포용과 개발경험 공유사업 등 4개 의제를 기획조정부가 주관하는 G20 기획조정단이 담당하였고, 나머지 인적자원개발, 무역, 민간투자, 식량안보, 복원력있는 성장 등의 5개 의제는 외교부가 전담하였다.

404) DDA 협상 타결 노력의 일환으로 한국이 고려해야할 사항으로는 기존에 한국이 누려왔던 개도국 지위에 대한 진지한 고민, 농업 보조금 및 어민들에 대한 유류세 지원 등과 같이 개도국의 상품 경쟁력에 영향을 미칠 수 있는 국내 관세 및 비관세 장벽의 철회 등을 들 수 있다.

405) G20 France 2011. 2011. "2011 Report of the Development Working Group." 11.

국내 정책 문서에 미미함을 확인하였다. 하지만 인식이나 규범이 문서화되기 이전 단계에서 관련 내용이 주요 정책 결정자들의 선언으로 표출되기도 한다. 또한 주요 정책 협의체에서 기존에 논의되지 않았던 이슈가 안건으로 논의되는 것 역시 낮은 수준의 제도화 과정으로 해석할 수 있다. 즉 주요 정책 결정자들이 공식 석상에서 일관성에 대해 언급하거나, 주요 국정현안 관련 협의체, 즉, 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의, 국제개발협력회의, 대외경제장관회의, 경제정책조정회의 등 에서 논의될 때 이는 제도화의 첫 단계로 해석 가능하다.

먼저 국제개발협력위원회는 2006년 첫 설립 이후 2011년 12월 까지 총 11차 개최되었다. 하지만 정책일관성 관련 논의의 대부분은 원조정책 내 정책일관성에 관한 내용으로 비원조 분야를 포괄하는 일관성 논의는 전무하다.[406] 마지막 회의인 11차 회의 (2011년 12월 26일 개최)에서 정책일관성이 주요 평가 내용이 될 2012년 진행될 OECD DAC 동료검토 준비를 위한 수검준비반을 구성하여, 메모랜덤 등의 콘텐츠는 총리실이 총괄하고 대외협력은 외교부가 총괄하는 범정부 차원의 역량을 결집하기로 하였다.[407] 하지만 이는 수검 준비에 대한 내용이지 수검의 대상이 되는 내용을 어떻게 개선할 것인지에 대한 내용은 아니다. 다시 말해 11차 회의 심의 내용에는 현재 한국의 개발협력 정책에 있어 원조정책 및 비원조정책의 일관성 제고를 위한 목표 및 방안에 대한 논의가 아닌 2012년 동료평가 수검 자체 준비사항에 대한 내용만 포함하고 있다.[408]

둘째, 국무회의, 차관회의 그리고 국가정책조정회의 등 국정전반에 영향을 미칠 수 있는 정부 내 최상위 정책 심의 조정기구들의 2003년 이래 정책 회의 내용과 결과를 분석한 결과 이들 회의체에서 정책일관성이 논의되지 않았음을 알 수 있었다.[409] 몇몇 회의

406) 2006년부터 2011년 12월까지 총 11차에 걸친 국제개발협력위원회 회의 자료를 분석하였다. 국제개발협력위원회의 회의 자료는 웹사이트 상에 별도의 섹션을 두어 제공되지 않고 국무총리실의 '알림마당'내 '보도/해명자료'를 통해 제공하고 있다. 국무총리실 웹사이트의 알림마당: 보도/해명자료 주소는 다음과 같다. http://www.pmo.go.kr/pmo_web/?sub_num=20

407) 국무총리실. 2011. "내년 ODA 사업 약 1조 9천억원 규모로 확대," [보도자료], 국무총리실 개발협력정책관실. 2011년 12월 26일.

408) 개발을 위한 정책일관성에 대한 논의는 'ⅰ) 권해룡. 2004. '개발을 위한 정책일관성'에 관한 논의와 시사점. 나라경제(KDI) 4월호; ⅱ) 권율. 2009. OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책개선방안. KIEP'에서 찾아볼 수 있는 정도이다. 외교통상부 혹은 KOICA에서 정책일관성에 관하여 진행된 논의는 없다. 한국의 대외원조 추진 시스템이 분절되어있다는 점에서 그동안 원조분절화에 관한 논의는 상당부분 진전되어 있으나, 이는 '개발을 위한 정책일관성'과는 다른 의미로 이해되기 때문에 관련 논의라고 보기 힘들다.

409) 이들 회의체에서 국내 정책일관성 논의가 진행되었는지 여부를 평가하기 위해 2003년 1월 부터 2011년 12

에서 MDGs 관련 내용이 다루어졌으나, 이는 모두 국제사회의 MDGs 달성 노력에 한국도 동참하는 차원에서 대외원조의 질적, 양적 규모를 확대한다는 내용으로 질적 내용 역시 국내 정책이 아닌 원조 정책의 질적 향상을 내용으로 하며 국내 비원조 분야에 대한 내용은 포함하고 있지 않다. 결과적으로 이들 회의체를 총괄하는 국무총리실의 국내 정책 일관성에 대한 인식 수준은 '무역을 위한 원조 (Aid for Trade, AfT)'수준에 머물고 있다고 평가할 수 있다. 일례로 2008년 도하 개발재원 고위급 회의 기조연설(카타르)에서 당시 한승수 국무총리는 무역을 위한 원조를 통한 개도국 무역역량 배양 강화 필요성을 언급하면서, 한국의 수출주도 성장 사례를 들어 개도국 개발에 있어서 무역의 중요성을 강조하였다.[410] 하지만 이 연설 이후 한국 정부 내 국무회의, 차관회의 그리고 국가정책조정회의에서 AfT를 넘어서는 비원조 분야의 일관성 제고를 위한 추가적인 논의나 노력은 발견되지 않고 있다.

셋째, 대신에 한국 정부는 무역분야에 있어 정책일관성 측면에서 미약하나마 진전을 이루었다. 다름 아닌 무역을 위한 원조에 있어 한국이 진전된 모습을 보여준 것인데 무역정책을 심의·조정하는 대외경제장관회의와 경제정책조정회의에서 국제사회의 AfT의 양적·질적 확대 노력에 한국 정부도 적극 참여한다는 의사를 거듭 표명하여 왔다.[411] 하지만 이들 경제관련 회의체들 역시 AfT 영역을 넘어서는 국내 관세 및 비관세 장벽 그리고 WTO가 권장하는 기타 개도국 관련 제도들에 대한 가입 및 비준을 통해 OECD DAC가 주창하는 국내 정책일관성 제고를 위한 어젠다를 논의한 경우는 발견되지 않고 있다. 이는 비원조 분야를 포괄하는 국내 정책일관성 측면에서 이들 경제정책관련 정부 최상위

월까지 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의 회의록을 분석하였다. 이들 회의의 내용은 별로의 자료집이 존재하는 것이 아니라 회의 후 언론 브리핑 형태로 국무총리실 웹사이트의 알림마당-보도/해명자료 란에서 확인 할 수 있었다. 이를 위해 연구진은 '보도/해명자료'내 모든 콘텐츠를 분석하여 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의(이 회의체의 경우 명칭에 변동이 있었으며, 폐지와 부활을 반복하였다)를 찾아내고 세부 내용을 분석하였다.

410) 한승수. "도하 개발재원 고위급 회의 기조연설 시행/도하 개발재원 고위급 회의 기조연설(카타르 방문)"국무총리실. 2008년 11월 30일.

411) 이들 회의체에서 국내 정책일관성 논의가 진행되었는지 여부를 평가하기 위해 대외경제장관회의는 2002년 6차 회의부터 2012년 2월21일 제 117차 회의까지, 경제정책조정회의는 2000년 8월부터 2012년 2월 22일까지 (경제정책조정회의의 주요 기능은 유지되는 가운데 명칭상의 변화가 있어 왔다. 현재 명칭은 '위기관리대책회의'로 운영되고 있다.) 회의록을 분석하였다. 이들 회의체 역시 독립된 자료집 형태로 제공되지 않는다. 이 때문에 연구진은 이 두 회의체의 소관부처인 기획재정부의 웹사이트의 '뉴스' 섹션, '보도자료'란의 모든 자료를 확인하였다. 기획재정부 웹사이트의 주소는 다음과 같다. http://www.mosf.go.kr

회의체들의 인식은 부재하다는 것을 의미한다.

3. 조정 및 실행 메커니즘

개발에 있어 국내 일관성이란 원조 정책과 비원조 정책간의 개발협력에 대한 목표와 원칙을 공감하고 이의 달성을 위해 원조 분야 뿐만 아니라 비원조 분야에서도 개발도상국의 경제발전과 빈곤퇴치에 기여할 것으로 판단되는 정책들을 입안하고 시행하는 것을 의미한다. 한국의 국내 정책일관성의 경우, 변화의 출발점이 되는 정책선언 및 문서가 부재하고 이에 대한 인식 또한 초기적인 수준에 머무르고 있다. 결과적으로 정책목표의 부재는 이를 이행할 정책 실행 및 조정 메커니즘의 부재를 의미한다.

이 장에서는 국내 정책 실행·조정 메커니즘을 살펴봄으로써 향후 국내 일관성 제고에 대한 사회적 합의와 이에 따른 정책 선언 및 문서가 채택될 경우 기존의 어떤 정책 실행·조정메커니즘이 그 역할과 기능을 할 수 있을지 살펴보고자 한다. 국내 정책일관성 제고를 위해서는 원조 분야와 비원조 분야의 정책까지도 영향을 미칠 수 있는 범정부적 조정메커니즘이어야 한다. 이후에 최상위 조정메커니즘에서 정책일관성에 대한 합의와 목표설정이 이루어진 후에 정부 각 부처의 세부과제 수립과 이행은 해당 정부 부처의 정책조정 회의체가 담당할 수 있다. 개발을 위한 국내 정책일관성을 위한 조정 기구는 아니나 정부 정책 일반에 있어 조정 기능이 가능한 회의체에는 국무총리실의 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의, 그리고 국제개발협력위원회가 있다. 반면에 기획재정부 소관의 경제정책조정회의나 대외경제장관회의, 외교통상부의 외교안보관계장관회의, 행정안전부의 국가정보화전략위원회, 대통령 직속 녹색성장위원회 등은 비원조 정책 분야에 해당하는 이들 각 소관부처의 관련 정책 이행 및 조정과 관련된 역할과 기능을 할 뿐 타 부처의 정책에 영향을 미치거나 타 정부부처와 자신의 부처간 정책조율 기능은 미약하다는 점에서 범정부적 조정기구로 평가하기 어렵다.

<표 6-2> 국내 정책조정 회의체 및 위원회

소관부처	회의체 및 위원회 명	근거법령	주요 논의사항
국무총리실	국무회의·차관회의	헌법, 정부조직법	국정 일반
국무총리실	국가정책조정회의	국가정책조정회의 운영규정	국정 일반
국무총리실	국제개발협력위원회	국제개발협력기본법	국제개발협력 관련 사항
기획재정부	대외경제장관회의	대외경제장관회의 운영규정	대외경제정책 조정 관련 사항
기획재정부	경제정책조정회의	경제정책조정회의 운영규정	경제정책일반, 경제정책 조정 관련 사항 등
외교통상부	외교안보관계 장관회의	외교안보관계 장관회의 운영규정	외교안보 관련 사항 조정
행정안전부	국가정보화전략위원회	국가정보화 기본법	국가정보화 추진과 관련된 주요 사항 심의
대통령 직속	녹색성장 위원회	저탄소녹색성장 기본법	저탄소 녹색성장과 관련되는 정부정책 심의

먼저 범정부적 관점에서 정부 각 부처의 정책 조정 역할이 가능한 조직 및 회의체로 국무총리실과 총리실 소관의 국무회의, 차관회의 그리고 국가정책조정회의가 존재한다. 먼저 국무총리실은 각 중앙행정기관의 지휘·조정·감독, 정책의 조성·심사평가 및 규제개혁에 있어서 국무총리를 보좌하기 위하여 설치되었다. 1973년 행정조정실로 설치되었으나 1998년 2월 정부조직개편에 따라 보다 기능을 강화하여 국무조정실로 재편되었다. 노무현 정부에서는 이 기관의 실질적 운영을 제고하기 위해서 사안이 부처의 추진 안으로 확정되면 이를 국무조정실에 등록한 다음 관계부처회의를 구성하고 실무자회의, 차관회의, 총리주재 관계장관회의를 통해 확정해 나가도록 제도화해야 함을 강조하는 정책조정 시스템 구축 방안을 제시하기도 하였다.[412] 이후 이명박 정부에 들어서는 국무조정실을 국무총리실로 개편하면서 정책조정 기능이 폐지되었으나 2008년 7월 국가정책조정회의를 통해 그 기능을 회복하였다.[413] 여기서 알 수 있듯이 국무총리실은 행정 각 부처의 상이

412) 국정홍보처. "정부부처 정책조정 시스템 구축." [보도자료] 2003년 8월 13일

한 정책을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다.

구체적으로 헌법과 정부조직법에 근거해 운영되는 국무회의는 대통령이 의장이 되고 국무총리와 행정각부의 수장이 국무위원으로 참석하는 회의체이다.[414] 대통령에게 막강한 정책 수립과 집행의 권한이 집중된 한국의 정치시스템에서 대통령이 주재하는 국무회의야말로 행정 각부의 상이한 이해와 정책을 조정할 수 있는 실질적인 정책조정 기구이다. 대통령령에 근거해 운영되는 차관회의는 행정 각 부·처·청 간의 협조를 긴밀하게 하며 국무회의에 제출된 의안과 국무회의로부터 지시받은 사항을 심의하는 것을 목적으로 한다. 차관회의의 경우 국무총리실장이 의장이 되고 각 부의 차관이 위원이 되기 때문에 국무회의가 최고 심의·조정 기관이라면 차관회의는 국무회의 구성원보다 전문적인 인사의 참여가 가능하며 정례차관회의는 매주 1회 정례적으로, 임시차관회의는 필요에 따라 소집할 수 있음으로 실질적인 심의와 조정이 가능한 기관이라고 할 수 있다.[415]

다음으로 범정부적 관점에서 정책 이행 및 조정의 역할이 가능한 기구로 국제개발협력위원회가 있다. 2006년 정부는 국제개발협력과 관련된 주요정책 및 기본계획 등을 심의하기 위해 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회를 설치하였다. 동 위원회는 국무총리를 위원장으로, 국무총리실장을 간사위원으로 하며, 위원은 기획재정부장관과 외교통상부 장관을 포함하여 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 및 관계 기관·단체 장[416] 중에서 위원장이 위촉한 자로 25명 이내의 위원 구성을 명시하고 있다. 여기서 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 장은 당연직이며 교육과학기술부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 방송통신위원회 위원장, 한국수출입은행장, 한국국제협력단 총재가 25명의 위원에 해당된다. 이를 볼 때 국제개발협력위원회는 개발원조정책 전반에 대한 조정 기능이 가능한 공식기관이라고 할 수 있다. 그러나 2008년 DAC 특별검토는 이 위원회가 개발을 위한 정책일관성에 대해 관심을 가지고 있지 않다는 평가를 내렸다.[417]

---

413) 노무현 정부 시절 국무조정실에 국정현안정책조정회의가 이명박 정부의 국가정책조정회의의 기능을 수행하였음.

414) 법제처. “정부조직법.” http://likms.assembly.go.kr (검색일: 2011년 2월 23일)

415) 법제처. “차관회의 규정.” http://www.law.go.kr (검색일: 2011년 12월 30일)

416) 국제개발협력위원회가 국내 정책일관성 확보를 위한 최상위 정책 조정 기관으로 확대될 수 있는 단초는 위원회 구성에 있어 정부 각 부처의 수장을 포함하고 있기 때문이다. 국제개발협력기본법은 국제개발협력위원회 구성을 국무총리, 기획재정부 장관, 외교통상부장관, 국무총리실장로 규정하고 있다.

그 외 국제개발협력을 공식적인 목적으로 하지는 않으나, 각 정책 분야별로 진행되는 주요 회의에서 개발목표가 다루어질 수 있음을 감안할 때, <표 6-2>와 같은 회의체들의 기능 및 주요 논의사항을 참고할 수 있다. 각 위원회는 소관부처 내의 원조정책과 비원조 정책간 정책일관성을 추진할 수 있는 가능성을 지니는데, 현재 정책일관성에 대한 인식이 부족하고, 원조 정책 내에서도 부처 간 상이한 의견을 가지고 있어 구체적인 정책일관성이 논의가 이루어지지 않고 있다. 실제로 기획재정부가 주관하는 경제정책조정회의와 대외경제장관회의에서는 FTA, WTO 도하개발라운드와 같이 개발도상국에 직접적인 영향을 미치는 무역정책을 논의 한다. 그러나 그동안 진행된 논의 의제를 살펴보면 국내 정책일관성 범주에 해당하는 개발도상국의 발전이나 빈곤감소를 위한 국내 정책 개선 이슈를 다루기보다는 주로 한국 상품의 대외 수출 촉진 방안에 대한 내용이 대부분을 차지하였다. 여기에 정책일관성의 측면에서 간헐적으로 AfT 확대에 대한 논의가 이루어진 적이 있을 뿐이다.

위의 공식적인 정부 정책 협의 및 조정 회의체 이외에 한국 정부가 G20 의장국으로 의제를 제시하고 회의의 결과물로 채택한 'G20 서울 개발 컨센서스'와 '다년간 개발 행동계획'의 세부 적용 지표 마련을 위해 2011년 2월 기획재정부 산하에 설치한 'G20 기획조정단'이 있다. 대통령 훈령으로 수립된 G20 기획조정단은 1년 단위로 갱신되는 한시적 조직으로 출범하였으나 G20 서울 개발 컨센서스에 기반한 '다년간 개발 행동계획'의 주요 합의 내용을 G20회원국들이 추진함에 있어 달성하고자 하는 세부 목표 마련을 위해 설치된 조직이다. 하지만 이 세부 목표 마련을 위해 G20 기획조정단이 국내적 차원에서 개별 개발의제와 관련된 소관부처와 협의를 시도하였다는 점에서 국내 정책일관성을 위한 조정 및 실행 메커니즘의 초기 형태로 해석 가능하다.

구체적으로 G20 서울 정상회의의 개최 이후 정상회의 의제 마련과 개최를 위해 운영되어온'G20 정상회의 준비위원회'가 2011년 1월 해체되는 가운데 기획재정부는 서울 정상회의에서 채택된 다년도 개발 행동계획의 후속 조치를 위해 'G20 기획조정단'을 설립하였다. 이를 통해 개발의제와 지속가능한 균형성장을 위한 프레임워크 등 서울 정상회의 의제들의 후속 진행상황을 점검하는 한편, 국제금융시스템 개혁 등 2011년 프랑스에서 열릴 주요 의제들에 대한 정부 입장을 정리하는 등 새로운 G20 전략을 다듬는 것을 목표로 하였다. 하지만 G20 기획조정단이 9개 개발의제 전부를 관할하는 것이 아니었다. 기획재정부는 9개 의제 중에 인프라, 국내개발재원동원, 금융소외계층 포용과 개발경험 공

417) OECD. 2008. DAC Special Review: Republic of Korea. Paris: OECD. 20.

유 사업 등 4개 의제의 후속 조치를 마련하기로 하였고, 외교통상부는 나머지 의제들인 인적자원개발, 무역, 민간투자, 식량안보 그리고 복원력 있는 성장 등의 5개 의제를 전담하는 업무 분장을 이루었다.[418] 하지만 G20 기획조정단은 2012년 2월 해체되었으며 그 업무는 기획재정부 산하에 2011년 말 새로이 설립된 국제금융협력국으로 흡수되었다.

4. 모니터링, 분석 및 보고 체계

정책일관성 3주기에서 정책선언 및 문서의 부재는 한국 정부가 국내 정책일관성에 대한 인식이 부재하다는 것을 의미하며 결과적으로 정책일관성 제고를 위한 정책 실행·조정 메커니즘의 부재를 낳았다. 이러한 가운데 정책일관성의 이행 여부를 모니터링하고 평가하여 보고하는 체계 역시 부재할 것이라는 판단이 가능하다. 실제로 국내 정책일관성 관련 정책을 모니터링, 분석, 보고할 기능을 가진 조직은 전무하다.

이에 본 연구에서는 정책일관성을 대상으로 하지는 않지만 유사한 기능을 가진 정부 평가 기관을 살펴봄으로써 향후 국내 정책일관성 관련 정책의 모니터링, 분석 및 보고 체계로 발전 가능 여부를 살펴보도록 하겠다. 이러한 유사 기능을 가진 정부 기관으로 국제개발협력위원회의 평가소위, 국무총리실의 정부업무평가위원회 그리고 감사원[419]이 존재한다.

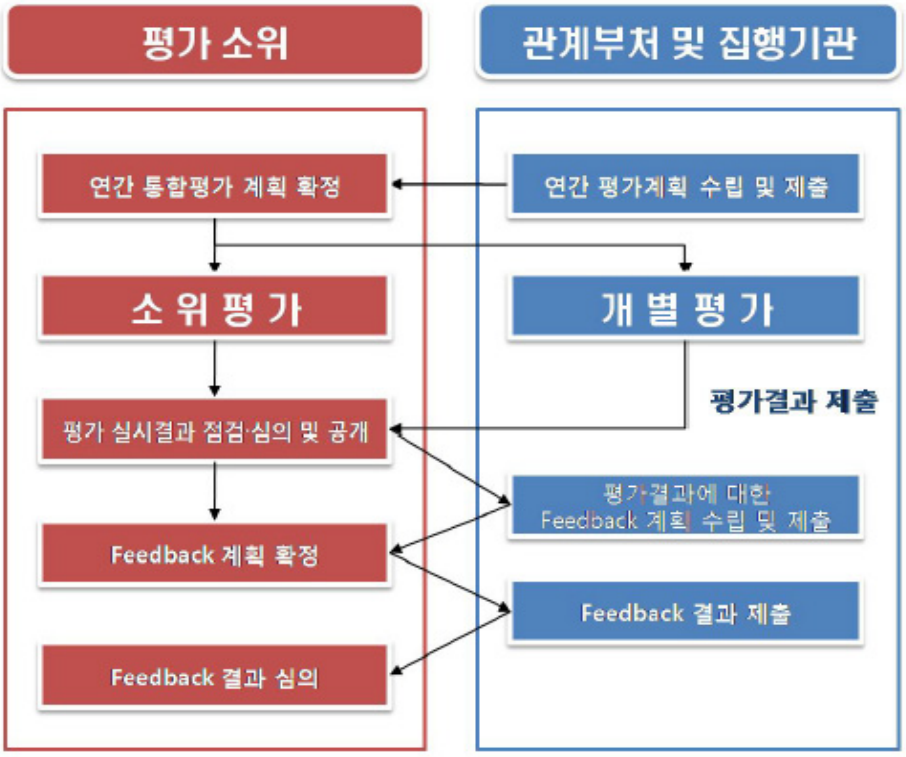
먼저, 한국 정부는 국제개발협력위원회의 평가소위를 두어 'ODA 통합평가지침'을 바탕으로 시행기관의 자체평가와 평가소위의 평가를 동시에 진행하여 평가의 객관성을 확보한다는 계획을 수립하였다. 즉 각 시행기관별로 소관 사업에 대해 자체평가를 실시하고, 총리실 평가소위에서 평가결과를 심의하고, 다시 총리실 산하의 평가소위가 정책/전략·국별·분야별·형태별·프로젝트·프로그램별로 대표성 있는 사업을 선정하여 평가하기로 하였다. 이를 통해 평가가 완료되면 평가결과를 대상사업의 후속조치 및 유사사업의 발굴·시행에 반영하도록 피드백 시스템을 제도화하기로 하였다. 하지만 국제개발협력위원회는 법적 근거상의 한계를 가진다. 즉, 국제개발협력위원회 규정은 위원회의 명확한 권한을 명시하고 있지 않으며 구속력을 지닌 의결권 또한 부재하다. 이 가운데 평가소위가 존재하나 이

418) 하지만 실제로는 기획재정부가 복원력있는 성장 의제 분야에 깊이 관여하는 모습을 보였다.

419) 한국의 감사원은 스웨덴의 Statscontoret(Swedish Agency for Public Management)과 정부정책을 평가하는 정부기관이라는 점에서 유사하다. Statscontoret은 개발원조평가기관인 SADEV를 대신하여 범정부적 차원에서 정책일관성 평가를 수행할 수 있는 가능성을 가지고 있다는 점에서 국내 사례에 참고하고자 한다.

역시 법적 근거가 없는 조직으로 평가소위의 권고 사항은 법적 강제력이 없어 다원화된 원조체계기관들이 평가소위의 지침을 얼마나 이행·준수할 지는 순수하게 기관의 자발성에 달려있다. 또한 이러한 법적 권한의 한계 가운데 평가소위는 비원조분야에 대한 평가가 아닌 원조분야의 평가에 초점을 맞추고 있다는 법적 한계 또한 존재한다.

<그림 6-1> 국제개발협력 선진화 방안이 제시한 통합평가 체계도



범정부적 차원에서 정부 정책을 모니터링, 분석, 보고할 수 있는 기능이 가능한 기관으로 2006년 3월 제정된 '정부업무평가 기본법'을 근거로 설립된 국무총리실의 '정부업무평가위원회'가 있다. 먼저 정부업무평가 기본법은 정부업무평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국무총리와 민간 전문가를 위원장으로 두며 10명의 민간 전문가와 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장을 위원으로 하는 정부업무평가위원회를 두고 있다.[420]

하지만 이 법에 의해 설립된 정부업무평가위원회가 채택하고 있는 평가 방식은 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 전자통합평가시스템을 활용하여 스스로 평가하고, 위원회는 자체평가결과에 대한 근거자료 등을 확인·점검하고 평가의 객관성, 신뢰성에 문제가 있는 경우에 한하여 재평가를 실시하는 방식을 채택하고 있다. 다만 기관별 핵심과제, 일자리창출과제, 서민생활 안정 과제, 녹색성장, 정책관리 역량, 정책 홍보, 규제개혁, 정책 및 민원 만족도 등 지정 과제에 대해서만 국무총리가 평가할 수 있도록 하였다. 이를 위해 정부업무 평가위원회 내에 정책분석평가실을 두었는데 이는 3실(평가총괄정책관실, 평가관리실, 정책분석관실) 9과로 이루어져 있다.

이 제도상의 한계는 각 행정부가 소관부처의 정책에 대해 일원화된 평가시스템을 통해 스스로 평가하도록 한데 있기 때문에 평가에 있어 객관성과 중립성의 문제가 발생한다는 점이다. 또한 정부업무평가위원회의 경우 정책분석평가실 인력의 부족으로 9개과의 해당 직원이 최대 두 개 정부부처에 정책에 대해 평가·분석을 담당하기 때문에 심도 있는 정책의 모니터링, 분석 보고가 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 기관이 국내 정책일관성에 대한 모니터링, 분석 및 보고 체계로 발전할 수 있는 가능성은 국내 정책일관성이 원조분야를 넘어선 비원조 분야에 이르기까지 범정부적 차원에서 빈곤국과 개도국의 경제발전과 빈곤퇴치를 위한 공여국의 국내외정책에 있어서의 일관된 변화와 정책을 필요로 한다는 점 때문이다. 즉 국내 정책일관성 평가를 위해서는 범정부적 차원에서 관련 정책을 모니터링, 분석, 보고할 수 있는 메커니즘이 필요하고 이를 감안할 때 정책일관성이 정부의 핵심 추진 과제로 지정될 경우 현행 제도내에서는 정부업무평가위원회가 개별 부처의 추진 상황을 모니터링 할 수 있는 법적 권한을 갖기 때문에 정책일관성 3주기의 모니터링, 분석 및 보고 체계의 기능을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 정부 정책에 대한 회계감사와 행정부처의 업무 그리고 그에 소속한 공무원의 직무 감찰을 위해 설립된 감사원을 통해 정책에 대한 평가와 보고가 가능하다. 감사원은 정부가 정책일관성에 대한 관련 법령을 제정하고 해당 부처가 법률에 명시된 직무의 이행 여부를 평가할 때 적실시 되는 평가 기관이기는 하나 정책일관성에 대한 관련 법령이 부재한 현 실정에서 감사원의 역할은 불가능 하다 할 것이다. 하지만 정책일관성 평가에서도 회계감사의 경우 평가기관의 하나로 감사원이 역할하고 있다는 점에서 정책일관성 관련 예산의 수립·집행·결산 관련된 이슈에 대하여 감사원의 역할을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

---

420) 정부업무평가위원회. “제도소개” http://www.psec.go.kr (검색일: 2011년 12월 30일)

5. 소결

지금까지 한국 정부의 국내 정책일관성 관련 범정부적 정책 및 메커니즘을 OECD의 정책일관성 추진 3주기에 근거해 분석하였다. 앞의 3주기에 근거한 분석은 한국의 경우 범정부적 차원에서 정책일관성 추진 노력과 이를 위한 정책 문서 및 공약이 부재함을 보여 주었다. 정책 문서 및 공약의 부재는 원조 및 비원조 분야의 정책일관성 제고를 위한 정책 조정 및 실행 메커니즘의 부재로 이어지고 있다는 점 역시 확인하였다. 이러한 가운데 3주기의 마지막에 해당하는 정책일관성 모니터링, 분석 및 보고 체계의 부재는 필연적인 결과라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 한국 정부의 국내 정책일관성 제고를 위한 범정부적 차원의 노력이 시작되었고 향후 기존의 체계 속에서 정책일관성을 확보할 수 있는 여지가 있음을 확인할 수 있었다.

정책일관성 관련 정책문서 및 정치적 공약 측면에서 국제개발협력위원회의 11차 회의를 통해 정책일관성 제고를 위한 현 실태와 발전 방향을 담은 메모랜덤을 작성 중에 있으며 'G20 서울 개발 컨센서스'와 '다년간 개발 행동계획'의 개발의제들이 국내 정책일관성 제고에 기여할 수 있는 의제들을 명시하고 있고 이를 한국 정부가 채택하고 있다는 점에서 향후 정책일관성에 대한 논의가 본격화 될 것으로 보인다. 정책일관성을 위한 정책 조정 및 실행 메커니즘과 관련하여 한국 정부는 정책 추진에 있어 대통령과 국무총리실을 중심으로 하는 정책 수립·집행·평가 메커니즘을 기반으로 각 부처간 정책 조정이 가능한 회의체를 운영하고 있다. 즉 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의 등은 중요 정부 정책에 대한 부처간 정책 조정이 가능한 공간들이다. 특히 국무총리실 산하에 개발협력과 관련하여 여러 부처간 정책 조정이 가능한 국제개발협력위원회와 개발협력정책관실을 두어 최상위 정책결정 과정에서 조정 기능을 수행할 수 있는 체계를 두고 있다. 마지막으로 정책일관성 모니터링, 분석 및 보고 체계와 관련하여 한국 정부는 국제개발협력위원회 내에 '평가소위'를 운영하고 있으며 범정부적 차원에서는 국무총리실 산하에 '정부업무평가위원회'를 설치 운영하고 있다. 정책일관성에 대한 문서 채택 그리고 이 문서에 기반을 둔 정책 실행 및 조정이 이루어진다고 가정할 때 이는 정책일관성이 정부 주요 정책의 일환으로 자리 잡았음을 의미하고, 이 경우 정책일관성에 대한 모니터링, 분석 및 보고 기능은 '평가소위'나 '정부업무평가위원회'의 소관 사항이 될 것이라는 예측이 가능할 것으로 본다.

제7장 국내 무역분야 정책일관성

1. 對 개도국 무역 현황

한국은 2011년 12월 경제개발계획을 수립한지 50년 만에 미국, 독일, 중국, 일본, 프랑스, 영국, 네덜란드, 이탈리아에 이어 세계 아홉 번째로 연간 무역 $1조를 달성하였다. 한국의 2010년 수출입 규모는 $8,715억 96백만이며, 이중 개발도상국과의 무역 규모는 $5,858억 82백만으로 전체 67%를 차지하였다. 이는 한국의 선진국과의 수출이 지난 1980년대와 1990년대 60%대를 유지하고 있었던 점을 감안할 때 비교적 빠른 감소폭으로 대선진국 무역규모가 감소하고 대신 대개도국 무역 규모가 증가하였음을 의미한다.[421] 이후 2011년 12월 5일 통관기준으로 한국은 무역 $1조를 달성하였으며 개발도상국과의 무역 규모는 2011년 11월 기준으로 $6,663억 7백만으로 증가하였다.[422]

<표 7-1> 한국의 對 개도국 무역 현황

(단위: $100만)

년도	수출		수입	
	금액	증가율	금액	증가율
2007	244,866	-	206,062	-
2008	290,575	18.7	269,083	30.6
2009	258,848	-10.9	189,397	-296
2010	334,573	29.3	251,309	32.7
2011(01~11월)	368,636	21.9	297,671	30.9

출처: 지식경제부, “수출입총괄” http://stat.kita.net (검색일: 2011년 12월 20일)

‘자유무역을 빈곤감소와 경제발전’의 원동력으로 보는 국제사회의 개발 패러다임을 감안할 때 한국의 주요 수출입 대상에서 개도국이 차지하는 비중이 높다는 것은 한국이 개도국 개발에 대한 기여도가 높다는 긍정적인 해석을 가능하게 한다. 하지만 절대빈곤에 허덕이고 있는 최빈국에 대한 한국의 교역 규모는 미미하다는 점에서 이에 대한 개선 또한 필요하다. 한국의 최빈국[423] 수출은 2008년 기준 $69억 7,000만으로 한국의 전체 수

421) 이승준, 2008. 2007년 우리나라 대선진국 수출비중, 개도국의 절반 수준으로 하락. 국제무역연구원.

422) 지식경제부. “수출입총괄” http://stat.kita.net (검색일: 2011년 12월 20일)

출에서 차지하는 비중은 1.65%에 불과하다. 최빈국으로부터 수입의 경우 $18억 1,000만으로 전체 수입에서 차지하는 비중은 0.42%에 그치고 있다. 최빈국에 대한 수출은 전반적으로 증가 추세를 보이고 있으며 수입의 경우 2003년까지 감소하다가 2004년 이후 증가 추세로 바뀌었으나 2008년 들어 다시 감소하였다.

<표 7-2> 한국의 對 세계 및 對 최빈국 무역 현황

(단위: $100만)

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
대세계	수출	172,267	150,435	162,466	193,817	153,845	284,418	325,457	371,477	422,003
	수입	160,479	141,097	152,124	178,826	224,461	261,236	309,379	356,841	435,271
최빈국	수출	2,521 (1.46)	3,098 (2.06)	2,658 (1.64)	2,888 (1.49)	4,925 (1.94)	5,013 (1.76)	6,105 (1.88)	4,916 (1.32)	6,965 (1.65)
	수입	1,828 (1.14)	997 (0.71)	989 (0.65)	901 (0.50)	1,048 (0.47)	1,159 (0.44)	1,882 (0.61)	2,072 (0.58)	1,808 (0.42)

( )안의 숫자는 전체 수출과 수입에서 차지하는 비중임.

출처: 조미진・김민성. 2010『최빈개도국에 대한 특혜관세제도 활용 현황 및 과제』서울: 대외경제정책연구원. 26.

한국과 최빈국 무역의 또 다른 특징은 최빈국 49개국 중 소수 국가들에 수입이 편중되고 있다는 사실이다. 2000년부터 2008년까지 한국의 최빈국 수입현황을 살펴보면 49개국 중 예멘, 앙골라, 잠비아, 수단으로부터 전체 최빈국 수입규모의 65%를 수입하였다. 하지만 주요 수입 국가인 예멘과 앙골라로부터의 수입은 감소세를 보이고 있으며 방글라데시, 미얀마로부터의 수입은 증가 추세에 있다. 특이점으로는 2008년 이전 적도기니로부터의 수입은 전무하였으나 2008년 한 해 $8.4억의 수입이 이루어져 전체 최빈국 수입의 46.2%를 차지하였으며, 다른 최빈국으로부터의 수입 규모 역시 변동 폭이 심한 가운데 잠비아로부터의 수입은 안정적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

423) OECD DAC가 지정한 2011년 최빈국은 총 48개국이다. 지역별로 아시아 12개국(아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 미얀마, 네팔, 라오스, 바누아투, 부탄, 키리바시, 투발루, 솔로몬제도, 동티모르), 아프리카 34개국(감비아, 기니, 기니비사우, 니제르, 레소토, 르완다, 라이베리아, 사모아, 마다가스카르, 말라위, 말리모리타니, 모잠비크, 베냉, 부룬디, 부르키나파소, 상투메프린시페, 세네갈, 소말리아, 수단, 시에라리온, 앙골라, 에리트레아, 에티오피아, 우간다, 잠비아, 적도기니, 중앙 아프리카공화국, 지부티, 차드, 코모로, 탄자니아, 토고, 콩고민주공화국), 중남미 1개국(아이티), 중동 1개국(예멘) 등이다. 2008년 최빈국은 몰디브가 추가된 49개국이다.

<표 7-3> 한국의 對 최빈국 수입 현황

(단위: $100만)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	평균
적도기니	2 (0.1)	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	31 (2.9)	-	0 (0.0)	-	835 (46.2)	97 (6.9)
잠비아	1 (0.1)	2 (0.2)	5 (0.5)	46 (5.1)	151 (14.4)	251 (21.7)	433 (23.0)	605 (29.2)	300 (16.6)	199 (14.1)
방글라데시	22 (1.2)	28 (2.8)	22 (2.3)	29 (3.2)	42 (4.0)	45 (3.9)	69 (3.7)	142 (6.8)	169 (9.3)	63 (4.5)
수단	139 (7.6)	112 (11.2)	80 (8.1)	89 (9.8)	180 (17.1)	139 (12.0)	236 (12.5)	343 (16.5)	124 (6.9)	160 (11.4)
미얀마	23 (1.2)	51 (5.1)	56 (5.7)	29 (3.3)	30 (2.9)	56 (4.9)	96 (5.1)	81 (3.9)	116 (6.4)	60 (4.2)
예멘	605 (33.1)	434 (43.6)	429 (43.4)	238 (26.5)	143 (13.6)	326 (28.1)	499 (26.5)	255 (12.3)	64 (3.5)	333 (23.6)
라오스	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.1)	2 (0.2)	18 (0.9)	70 (3.4)	53 (2.9)	16 (1.2)
솔로몬제도	18 (1.0)	17 (1.7)	16 (1.6)	24 (2.6)	32 (3.1)	31 (2.7)	28 (1.5)	25 (1.2)	23 (1.3)	24 (1.7)
라이베리아	9 (0.5)	9 (0.9)	1 (0.1)	5 (0.6)	26 (2.5)	8 (0.7)	54 (2.9)	1 (0.0)	22 (1.2)	15 (1.1)
말라위	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.1)	1 (0.1)	1 (0.1)	4 (0.2)	20 (1.0)	21 (1.1)	5 (0.4)
기타	1,008 (55.1)	343 (34.5)	378 (38.3)	440 (48.8)	411 (39.2)	300 (25.9)	445 (23.7)	530 (25.6)	81 (4.5)	437 (31.0)
기니	59 (3.2)	44 (4.4)	163 (16.5)	128 (14.2)	117 (11.1)	165 (14.2)	132 (7.0)	132 (6.4)	9 (0.5)	105 (7.5)
앙골라	654 (35.8)	220 (22.0)	178 (18.0)	268 (29.7)	137 (13.1)	1 (0.1)	219 (11.6)	343 (16.5)	1 (0.0)	224 (15.9)
총수입	1,828 (100)	997 (100)	989 (100)	901 (100)	1,048 (100)	1,159 (100)	1,882 (100)	2,072 (100)	1,808 (100)	1,409 (100)

( )안의 숫자는 최빈국에 대한 수입에서 차지하는 비중임

출처: 조미진・김민성. 2010『최빈개도국에 대한 특혜관세제도 활용 현황 및 과제』서울: 대외경제정책연구원. 28.

<표 7-4> 한국의 산업별 최빈국의 수입 현황

(단위: $100만)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	평균
최빈국 총수입	1,828 (100)	997 (100)	989 (100)	901 (100)	1,048 (100)	1,159 (100)	1,882 (100)	2,072 (100)	1,808 (100)	1,409 (100)
1차산품	11 (0.6)	13 (1.3)	19 (1.9)	16 (1.8)	22 (2.1)	22 (1.9)	24 (1.3)	29 (1.4)	29 (1.6)	21 (1.5)
가공 1차산품	30 (1.6)	22 (2.2)	14 (1.5)	26 (2.9)	38 (3.6)	17 (1.5)	19 (1.0)	37 (1.8)	36 (2.0)	26 (1.9)
가공광물	1,687 (92.3)	867 (87.0)	863 (87.2)	685 (76.1)	627 (59.9)	717 (61.8)	1,252 (66.6)	1,161 (56.0)	1,218 (67.4)	1,009 (71.6)
고무/화학	3 (0.2)	3 (0.3)	2 (0.2)	2 (0.3)	2 (0.2)	5 (0.4)	2 (0.1)	2 (0.1)	6 (0.3)	3 (0.2)
가죽제품	15 (0.8)	16 (1.6)	14 (1.4)	20 (2.2)	28 (2.7)	27 (2.4)	27 (1.4)	36 (1.7)	38 (2.1)	25 (1.7)
종이/목재	33 (1.8)	29 (2.9)	32 (3.3)	35 (3.9)	44 (4.2)	45 (3.9)	45 (2.4)	40 (1.9)	30 (1.7)	37 (2.6)
의류/직물	21 (1.2)	21 (2.1)	21 (2.2)	26 (2.9)	37 (3.5)	27 (2.4)	41 (2.2)	58 (2.8)	63 (3.5)	35 (2.5)
비금속 광물	0 (0.0)	1 (0.1)	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.1)	1 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.1)	1 (0.0)
금속제품	4 (0.2)	5 (0.5)	9 (0.9)	63 (7.0)	154 (14.7)	280 (24.2)	464 (24.7)	704 (34.0)	378 (20.9)	229 (16.3)
일반기계	2 (0.1)	1 (0.1)	0 (0.0)	1 (0.1)	2 (0.1)	2 (0.2)	1 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.2)	1 (0.1)
전기기계	5 (0.3)	3 (0.3)	3 (0.3)	2 (0.2)	2 (0.1)	3 (0.3)	2 (0.1)	2 (0.1)	5 (0.3)	3 (0.2)
운송기기	0 (0.0)	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
기타운송기기	15 (0.8)	13 (1.3)	9 (0.9)	23 (2.5)	27 (2.6)	8 (0.7)	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (0.8)
정밀기계	1 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	62 (5.9)	1 (0.1)	1 (0.1)	0 (0.0)	1 (0.0)	7 (0.5)
기타 제조품	1 (0.0)	1 (0.1)	1 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.2)	2 (0.2)	2 (0.1)	1 (0.0)	1 (0.0)	1 (0.1)

( )안의 숫자는 전체 수입에서 차지하는 비중임

출처: 조미진・김민성. 2010『최빈개도국에 대한 특혜관세제도 활용 현황 및 과제』서울: 대외경제정책연구원. 38.

끝으로 한국과 최빈국의 주요 수출입 품목은 한국은 최빈국에 대해 고무·화학, 의류·직물, 운송기기 등이 최빈국 수출의 73.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 수입의 경우 특정 품목에 집중이 더 심한 경우를 나타낸다. 한국은 최빈국으로부터 주로 가공광물과 금속제품을 수입하고 있다. 가공광물의 경우 2000년 $16억 9,000만으로 최빈국 수입의 92.3%까지 차지하였고, 이후 증감을 기록하다 2008년 $12억 2,000만으로 감소하였으나 여전히 67.4%의 높은 비중을 차지하고 있다. 금속제품은 2003년 이후부터 수입액이 증가하여 2007년 $7억으로, 34%를 기록하였으나 2008년에 $3억 8,000만으로 수입 비중은 20.9%로 하락하였다. 2000년부터 2008년까지 가공광물과 금속제품의 수입 비중은 87.9%로 한국의 최빈국 수입의 대부분을 차지한다.

2. 무역 정책일관성

가. 對 개도국 무역정책

한국의 대개도국 무역정책을 논의하기에 앞서 한국이 개도국인지 아니면 이 지위를 벗어나 선진국인지 명확히 할 필요가 있다. 아직 개도국 지위를 인정받을 경우 한국이 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA)의 결과물인 '개도국 우대조치(Special and Differential Treatment, SDT 혹은 S&D)'의 수혜 대상이 되지만 개도국 지위를 벗어났을 경우 SDT의 의무 이행자가 되는 전혀 다른 상황이 전개되기 때문이다.

한국이 확실히 선진국의 지위를 인정받고 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있으나 개도국 지위를 벗어났다는 데는 이의가 없어 보인다. 국제통화기금(IMF)은 세계 경제 전망에서 한국을 33개 선진국 중 하나로 분류해놓고 있다.[424] 세계은행에 따르면 2007년 한국의 명목 국내총생산(GDP)은 세계 14위다. 1인당 국민총소득(GNI)은 $19,730 (2007년)로 209개국 가운데 48위에 머물지만, 인구 4000만 명 이상 국가 중에서는 이탈리아($33,490), 스페인($22,290)에 이어 8위이다. 세계은행은 1인당 $11,456을 넘으면 고소득 국가로 분류하고 있다.[425] 무엇보다도 한국은 오래전부터 SDT의 수혜를 받지 않고 있다. 세계은행의 ODA 지원 대상에서도 졸업했으며 2009년에는 OECD DAC의 지위를 획득하였다. 이러한 수치와 국제적 평가를 종합할 때 한국은 개도국의 지위를 벗어났다고 판단

424) IMF. 2011. "World Economic Outlook: April 2011." International Monetary Fund. 73.

425) World Bank. 2009. Emerging Markets Definition and World Market Segments. World Bank. 1.

할 수 있을 것이며 이는 SDT의 의무 담지자임 의미한다.

개도국들은 국제무역의 자유화 및 규모의 확대는 그 자체가 목적이 아니고 경제개발을 달성하기위한 수단임을 강조해 왔다. 이에 따라 지난 2001년 제4차 도하각료회의에서는 다자간무역협상의 명칭도 'Development Agenda(개발의제)'라고 붙이고, 각료 선언문 제2항에서도 '협상의 다수는 개도국이며, 개도국의 필요와 이해를 협상의 핵심에 둔다'고 언급하며 개도국의 이익을 강조한 결과 개도국에 대해서는 선진국과 다른 '특별하고 차별적인 대우'를 해줘야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 맥락에서 SDT에 포함되는 정책수단에는 시장접근개선, 관세의 재조정을 통한 국내시장의 보호, 국내농업생산의 촉진, 특별긴급관세 제도의 탄력적 운영, 선진국의 기술과 재정지원 등이며, 선진국의 개도국 상품에 대한 시장접근 기회의 확대 등을 내용으로 하였다.

이에 대한 한국 정부는 비교적 최근까지 개도국 지위를 유지하려는 노력을 지속하여 왔다. 이는 대개도국 무역정책에 있어 개도국의 빈곤감소와 경제발전이라는 OECD DAC의 목표 이행 보다는 국내 산업의 보호와 무역 극대화에 더 초점을 맞추는 무역정책을 지속하고 있음을 의미한다. 또한 이는 무역에 있어 빈곤국의 빈곤감소와 경제발전을 위한 국내정책이 부재함을 의미한다. 한국 정부는 2003년 제5차 WTO 농업위원회특별회의까지 지속적으로 한국의 개도국 지위를 피력하였다. 개도국 지위 문제와 관련 개도국은 선진국과 달리 정치·경제·문화 등 모든 분야에 있어 발전과정에 있는 국가로서, 한국은 아직도 이러한 여러 분야에서 발전 중에 있고 국제 사회에서 개도국으로 인정되어 왔으며, 이러한 이유로 현재 WTO에서 개도국지위가 유지되어야 한다고 주장하였다. 특히 농업분야는 저개발 상태에 있으며, WTO 출범과 외환위기 이후 오히려 그 상태가 악화되었음을 강조하였다.[426] 이러한 입장을 유지하려는 노력은 2007년에도 지속되었다. OECD가 '개도국 세분화' 논의를 제기되면서 더 이상 기존의 개도국 지위 유지 명분이 설득력을 잃어가자 '한국의 개도국지위 유지 문제는 국민적 합의사항이며, 대다수 개도국의 반대가 예상되는 문제를 제기하는 것은 DDA 협상 타결을 위협하는 장애요소가 될 것'이라는 입장을 피력하기도 하였다.[427]

그럼에도 불구하고 한국정부가 대개도국 무역 증진을 위해 아무런 조치를 취하지 않은 것은 아니다. 기획재정부는 1999년 도하개발회의에서 개도국 무역지원에 대한 논의가 한창인 가운데 11월 26일 '최빈개도국에 대한 특혜 관세 규정안'을 마련하여 WTO가 권고

426) 임정빈. 2005. 제5차 WTO 농업위원회특별회의 논의동향" 한국농촌경제연구원.

427) 김상영. 2007. '농업이슈/OECD 개도국 세분화 무엇이 문제인가.'농민신문. (2007년 10월 10일)

한 116개 품목 중에서 국내산업 피해 우려 품목 27개, 과세대종 품목 1개 등 28개 품목을 제외한 88개 품목에 대하여 특혜관세를 인정하기도 하고, 2000년 1월 1일 실행함으로써 국제사회의 개도국 무역지원에 대한 첫 발을 내디뎠다.[428] 이 제도가 처음 시행될 당시에는 최빈국에 대한 특혜물품에 원목, 원면, 커피원두 등 국제품목분류제도(Harmonized System, HS) 6단위 기준으로 80개 품목이 포함되었는데 여기에는 소고기, 콩, 쌀, 섬유제품, 원유 등은 WTO가 최빈국에 대한 무관세 적용을 권고한 품목이지만 국내 산업 피해가 우려되어 제외되었다. 또한 2000년 신년 초에 한국정부는 최빈개도국에 대한 특혜관세 혜택 문서를 채택하였다. 이후 국제사회에서 최빈국의 절대빈곤에 대한 논의가 지속되는 가운데 2006년 6월 홍콩 각료회의 합의를 계기로 한국 역시 최빈국에 대한 특혜관세 공여 품목을 HS 6단위 기준으로 관세품목 75% 수준의 공여 확대 품목을 마련하여 2008년 1월 1일부터 시행하였다. 최빈국에 대한 공여는 홍콩 각료회의 목표치인 97% 수준을 맞추기 위해 점진적으로 확대되고 있으며, 동 규정은 2009년과 2010년에 각각 개정되어 관세품목의 85%수준으로 확대·시행중에 있으며 2011년 12월 95%로 확대하기로 결정하였다.[429]

428) 재정경제부. 1999. “최빈개도국에 대한 특혜관세 공여 추진.”;기획재정부. 2009. “Presidential Decree on Preferential Tariff for Least-Developed Countries.” 31 December 2009. Presidential Decree 21941. [영문 버전 업데이트 일자임].

429) 기획재정부. 2011. “정부, 최빈개도국 특혜관세 공여 품목 95%수준 확대” 기획재정부 다자관세협력과. 보도자료. (2011년 11월 25일)

<표 7-5> 한국의 최빈국 특혜관세 공여 품목 현황

(단위: 개, %)

구분	2000~2007년		2008년	
	품목수	비중	품목수	비중
1차산품	11	13.8	11(16)	0.3
가공1차산품	16	20.0	15(2)	0.4
가공광물	6	7.5	299	7.9
고무/화학	6	7.5	800	21.1
가죽제품	3	3.8	36	1.0
종이/목재	12	15.0	236	6.2
의류/직물	12	15.0	498	13.2
비금속광물	6	7.5	178	4.7
금속제품	6	7.5	545	14.4
일반기계	-	-	474	12.5
전기기계	2	2.5	246	6.5
운송기기	-	-	73	1.9
기타 운송기기	-	-	54	1.4
정밀기계	-	-	180	4.8
기타 제조품	-	-	140	3.7
합계	80	100.0	3,785(18)	100.0

출처: 조미진・김민성. 2010『최빈개도국에 대한 특혜관세제도 활용 현황 및 과제』서울: 대외경제정책연구원. 44.

앞서 대개도국 무역 현황에서 살펴보았듯이 2010년 한국의 대개도국 무역 규모는 전체 무역 규모의 67%로 선진국으로부터의 무역규모를 앞선다. 최빈개도국에 대한 무역 품목과는 달리 대개도국 주요 무역 품목은 석유석탄, 철강, 석유화학, 전자기기, 섬유의복, 사무용기기, 가전산업 등에 집중되고 있다.[430]

하지만 한국의 대외 수출에서 개도국 비중이 높음에도 불구하고 한국정부는 개도국과의 무역에 대한 거시적 정책을 가지고 있지 않다. 그러한 가운데 개도국과 관련된 미시적 차원의 정책만 제시되고 있다. 그 예로 2008년 개도국 무역규모가 증가하는 가운데 대한무역투자진흥공사(Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA)는 선진국 시장의 수요위축을 보완할 대체시장으로 아세안 국가와 인도를 적극 공략하기로 하고 베트남 호치민에서 '아시아대양주지역 무역투자확대전략회의'를 개최하고 아시아대양주지역 시장 진출 방안을 제시하였다.[431] 이를 위한 한-아세안 FTA상품무역협정 효과 극대화를

430) 이상호. 2010. "우리나라 수출입구조의 특징과 시사점." KIET 산업경제. 41.

431) 이준호. 2008. "선진국 대체시장, 아세안 시장을 뚫어라." KOTRA 기획예산팀.

위한 홍보강화 전략을 수립 발표하였고, 아시아대양주 지역에 개도국이 많음에 착안하여 개도국과의 협력 사업을 강화한다는 계획을 수립하기도 하였다. 이러한 계획의 일환으로 경제개발협력, 기후환경, 농업진출, ODA와 같은 협력 사업을 늘리고 패키지형 에너지자원개발 프로젝트 수주에 적극 참여하기로 하였다. 여기에 각 국 정부의 산업설비 인프라 확충프로젝트는 물론 방글라데시의 전자정부 기간망 구축사업 입찰 참여, 인도네시아 전력시장 진출사업도 추진하기로 하는 한편 KOICA와 협력하여 베트남, 캄보디아, 라오스 등과의 ODA 사업도 늘인다는 방침을 정하였다. 2012년 무역분야 소관 정부부처인 지식경제부는 자원을 보유하고 있는 개도국 지원을 위해 2011년 45억 원에 달했던 대개도국 지원 예산을 2012년 93억 원으로 증액하기로 하였다.[432] 이를 통해 개발도상국 내 자원확보를 위해 개도국에 대한 개발경험전수 사업을 개발함으로써 대개도국 수출 증가에 따른 지속성을 확보하기 위한 전략적 차원에서 개발협력정책을 도입하는 형태가 2008년 이래로 증가되고 있는 추세이다.

나. 다자 및 양자간 무역협정

현재 추진 중인 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 협상은 다자간 무역협상으로 2001년 11월 카타르의 수도 도하에서 열린 제4차 WTO각료회의에서 정식 출범하였다. 출범과정에서 개발도상국들은 협상의 목표가 무역자유화 확대와 함께 개도국의 개발에도 기여해야 한다고 주장함에 따라 기존의 라운드(Round)라는 명칭대신 개발(Development)이 들어간 DDA가 출범하게 되었다.

한국은 다자간 무역협정의 대표격인 DDA 협상에 적극적인 한편 양자간 FTA 체결에도 적극적인 자세를 취하고 있다. 이는 한국의 경제발전이 무역을 중심으로 한데서 기인한다. 한국이 체결한 다자간 무역협정으로는 비록 이것들이 WTO체계 안에 들어간다고 할 수 있으나 한국과 다자국간에 체결되었다는 점에서 '한·유럽자유무역연합 FTA,'[433] '한·ASEAN FTA'와 '한·EU FTA'가 있으며 '아시아태평양 무역협정(Asia-Pacific Trade Agreement, APTA)'과 '개도국간 무역특혜제도(GSTP)'가 있다. 양자간 무역협정으로는 '대한민국 정부와 미국 정부간의 투자보장에 관한 협정, '외자도입촉진법', '외환자유화,'

---

432) 지식경제부. 2011. "2012년 지경부 예산 이렇게 쓰인다 3" 지식경제부 정책뉴스

433) 한국은 세 번째 FTA 대상으로 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등 서유럽 4개국의 경제연합체인 유럽자유무역연합(EFTA)을 선정하여 2005년 1월부터 협상을 개시, 2005년 12월 정식 서명하였다.

'한·독 무역협정', '한·미 우호통상 및 항행조약,' '한·일 무역협정'과 '한·중 무역협정'등이 있으며 양자간 FTA로 '한·페루 FTA,' '한·인도 포괄적 경제동반자협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA),' '한·싱가포르 FTA,' '한·칠레 FTA' 가 있다.

1) 다자간 무역협정

대표적인 다자간 무역협정은 큰 틀에서 WTO DDA, 한국정부와 복수의 외국정부와 체결한 FTA로 '한·유럽자유무역연합 FTA', '한·ASEAN FTA', '한·EU FTA'가 있으며 그 외 다자간 무역협정으로 '아시아태평양 무역협정(APTA)'과 '개도국간 무역특혜제도(GSTP)'가 있다. 하지만 본 연구가 한국과 개도국의 개발을 위한 무역 정책일관성에 초점을 맞추고 있다는 점에서 한국과 개도국간 무역협정을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

먼저, 한국은 WTO DDA 협상의 다자통상체제 확립을 통해 범세계적 시장개방 확대뿐만 아니라, 통일된 무역규범을 강화하여 보다 자유롭고 예측 가능한 무역환경을 조성함으로써 무역을 통한 개발을 가능하게 할 것으로 기대한다. 한국 역시 대외무역의존도가 85%에 달하는 경제구조의 특성상 다자통상협상의 최대 수혜국 중 하나로 DDA 협상의 타결을 기대하고 있으나 현재 DDA 논의는 회원국간 의견 차이로 논의의 진전이 없는 상태이다. 여기에 DDA가 성공적으로 마무리될 경우 한국은 개도국의 지위를 더 이상 유지하는데 어려움이 있을 것으로 보인다는 점에서 한국 정부의 입장, 특히 국내 농수산물 보호조치를 주장하고 있는 입장[434] 역시 DDA 난관의 한 요소로 작용하고 있다.

434) 외교통상부. 2011. "WTO DDA 협상의 현황과 의의." 외교지 10월호. 외교통상부 세계무역과. 10.

<표 7-6> 한・ASEAN 6 일반 품목군에 대한 관세 철폐 이행 약속

국가	발효	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한국	일반품목군 70%이상에 대한 관세 철폐		일반품목군 60%이상에 대한 관세 철폐		일반품목군에 대한 관세 철폐		
ASEAN 6		일반품목군 최소 50%이상에 대한 관세를 0~5%로 인하		일반품목군의 최소90%품목의 관세 철폐	모든 관세품목의 5%를 초과하지 않는 관세품목이나 합의된 계획에 기재된 관세품목에 대해서 2012년 1월1일까지 관세를 철폐, 나머지 일반품목군의 관세품목에 대한 관세철폐 완료		일반품목군에 대한 관세 철폐 완료

※ 실행된 표기의 연도의 1월1일까지 이행되어야 함.
출처: 외교통상부. 2007. "한・ASEAN FTA 주요 내용," 외교통상부, 대외경제정책연구원. 48.

'한·ASEAN FTA'는 2003년 검토회의를 시작으로 하여 2007년 4월 국회본회의를 통과하였다. ASEAN은 동남아시아 국가연합(Association of South-East Nation)의 약어로 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 10개국 6억 인구를 가진 거대시장으로 미국, 중국, 일본, EU와 더불어 5대 교역 시장 중 하나로 인정받는다.[435] 특히 '한·ASEAN FTA'는 한국이 동남아 시장으로의 무역 촉진을 위한 동기가 강하게 작용한 협정이나 이 협정은 동남아 국가 역시 한국시장 진출을 용이하게 만드는 결과를 이끌어 내기도 하였다. 이 협정의 제2장은 상품, 서비스, 투자 부문에서의 자유화에 대하여 규정하고 있는데 협정 당사국은 "실질적으로 모든 상품무역"에 대하여 관세 및 그 밖의 제한적인 상거래규정을 점진적으로 축소、철폐하며(제2.1

435) 외교통상부. 2007. "한・ASEAN FTA 주요 내용," 외교통상부, 대외경제정책연구원.

조, 제1항), 서비스무역에 있어서도 서비스무역일반협정(General Agreement on Trade in Service, GATS) 제5조와 합치하는 "상당한 분야별 대상범위에서" 서비스 무역을 점진적으로 자유화한다는 원칙에 합의하였다(제2.2조 제1항). 또한 제2장 자유화의 제2.4조는 최혜국대우에 대하여 명시하면서 "대한민국은 이 기본협정 발효 즉시 세계무역기구 회원국이 아닌 모든 동남아시아국가연합 회원국들에게 세계무역기구 규칙 및 규율에 합치하게 최혜국대우를 부여한다"고 명시함으로써 협정 서명 당시 WTO 회원국이 아니었던 라오스와 베트남에게도 한국은 최혜국대우를 부여하였다. 이외에도 ASEAN 수입상품에 대한 국내조세 및 규범에 대한 내국민대우를 부여하였으며 품목별로 관세 인하 및 철폐안을 채택하였다. 마지막으로 한국과 ASEAN은 WTO 규정에 의하거나 혹은 본 협정문의 다른 규정들에 따르는 경우를 제외하고는 상대국과의 교역에 있어 상품의 수입、수출 금지나 수량제한을 가하지 않는다고 합의하였다. 또한 무역에 있어 불필요한 장벽을 초래하는 비관세장벽을 철폐하기로 합의하였으며 비관세장벽 철폐 일정은 당사국들의 상호합의를 따르기로 하였다. 위생 및 식물위생 조치와 관련하여 ASEAN측은 이러한 조치들이 무역장벽으로 ASEAN 제품, 특히 농수산물이 한국으로 수출되는 것을 방해하는 요인이 될 수 있다는 인식하에 SPS와 관련한 무역장벽의 해소를 강제하는 취지의 문안을 협정문에 반영할 것을 요구하였다. 그러나 양측은 협정문에 기술장벽에 관한 규제, 표준의 준비, 그리고 위생 및 식물위생 조치의 발동에 대한 통고 절차를 위해 각 국가가 연락처를 지정하여 운영한다는 절차 규정만을 포함하는 데 합의하였다.[436] 이로써 한국은 SPS을 이유로 대개도국 상품의 한국 수입을 규제할 수 있는 여지를 열어 두었다.

'아시아태평양 무역협정(APTA)'은 1976년 6월 아시아태평양 경제사회위원회(UN ESCAP) 내 한국, 인도, 스리랑카, 방글라데시, 라오스 간 체결한 특혜무역협정인 방콕협정을(2001년 4월 중국 가입)을 2005년 11월 현재 명칭으로 개칭하였다. APTA 회원국은 한국, 중국, 인도, 방글라데시, 라오스, 스리랑카 등 6개국이다. 협정국가 간 원산지물품 중 일정품목에 대하여 일반관세보다 인하된 특혜관세를 적용을 내용으로 하며 2009년 12월 15일 서울에서 개최된 APTA 제3차 각료회의는 'APTA 서비스기본협정(Framework Agreement on Trade in Services)'이 실무적으로 타결되었다고 선언하였는바 동 협정은 ①서비스분야 협력, ②교역장벽의 실질적 제거, ③서비스교역의 자유화를 WTO 서비스무역일반협정(GATS)에서의 자유화 폭과 범위 이상으로 확대하는데 합의하였다. 구체적으로 교역의 장벽 제거 및 GATS 이상의 서비스 자유화(제3조 목적), 현존하는 차별조치, 시장

436) 외교통상부. 2007. "한·ASEAN FTA 주요 내용," 외교통상부, 대외경제정책연구원. 25-26,38.

접근 제한의 실질적 제거 및 신규 차별조치 등 도입 금지(제5조 자유화), 최빈개도국이 양허표, 프로그램, 행동계획 제출·실행시 특별대우, 기술 지원 등 프로그램에 대한 특별한 고려(제6조 특별고려)에 합의하였다.[437] 관세양허와 관련하여 회원국간 관세양허품목수를 4,270개에서 4라운드타결 시 13,000개로 확대하고 관세인하폭 또한 평균 26.8%에서 4라운드타결 시 평균 40%로 확대하는 데 합의함으로써 한국과 개도국간 무역확대 효과를 가져왔다.

'한-인도 포괄적경제협력협정(CEPA)'는 장기(8년 이상) 관세철폐품목, 민감품목, 양허제외 품목 등 3,300여개를 추가로 확보하는 효과를 거두었다. 이에 따라 아시아태평양 무역협정(APTA)의 특혜품목에 대하여 2010년 1월 1일 발효될 CEPA에서 확보한 인도의 관세인하 기간을 3~4년 앞당기게 되었다. 또한 상대적으로 기여가 부족했던 여타 회원국에 대해서도 전체 품목의 10% 이상에 대하여 관세인하를 확보하기로 하였다.[438]

마지막으로 '개도국간 무역특혜제도(Global System of Trade Preference Among Developing Countries, GSTP)'는 유엔무역개발회의(UNCTAD) 지원 아래 개도국 간의 교역 촉진을 위해 1988년 43개국이 참여한 가운데 시작되었으나 별다른 진전을 이루지 못하다가 2005년 재개되었다. 2010년 12월 22개국이 수입관세 감축에 합의했으나 2011년 협정체결에 서명한 국가는 한국을 포함한 11개국으로 쿠바, 이집트, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 모로코 등으로 이들 11개 국가 전체 인구는 20억 명에 가깝고, 시장 규모는 $5조에 달하는 것으로 알려지고 있다.[439] GSTP의 의의는 비록 GSTP가 FTA보다 낮은 단계의 무역자유화 협상으로 GSTP는 다자간에 일정 품목에 대해 관세의 일부만 낮추는 것을 특징으로 하나 한국을 비롯한 개도국 간에 체결된 협정이라는 점과 WTO가 추진중인 DDA 협상이 교착상태에 빠진 상황에서 이루어졌다는 점에서 의미를 인정받고 있다. 특히 브라질을 포함한 남미공동시장(Mercado Común del Sur, Mercosur)은 총 수입품목수의 70%에 달하는 6,367개 품목에 대해 수입관세를 20% 인하하기로 하였으며 한국 역시 이들 10개 개도국 상품에 대해 20% 관세인하에 합의함으로써 대개도국 상품에 대한 한국 시장개방의 의의 또한 가진다고 평가할 수 있다.[440]

---

437) 김태훈. 2009. "중국 등과의 본격적인 서비스 자유화 틀 마련." 기획재정부, 대외경제국 통상조정과 보도자료. (2009년 12월 15일) 5.

438) 기획재정부. 2009. "아시아태평양무역협정(APTA), 관세양허 등 마무리 단계." 기획재정부, 대외경제국 통상조정과 보도자료. (2009년 12월 17일)

439) 최선욱. 2011. "브라질, 한국과 개발도상국 간 특혜무역제도 협정(GSTP) 체결." KOTRA. (2010년 12월 30일)

이 외에 다자간 FTA 협상이 진행 중인 경제공동체로는 GCC(Gulf Cooperation Council)가 있으며, 공동연구 및 여건조성중인 경제공동체로는 중·일, 중·미, MERCOSUR TA(Trade Agreement), 남아프리카관세동맹(Southern African Customs Union, SACU) 등으로 한국정부는 FTA를 확대하려는 노력을 지속하고 있음을 알 수 있다.

2) 양자간 무역협정

양자간 무역협정으로는 '대한민국 정부와 미국 정부간의 투자보장에 관한 협정', '외자도입촉진법', '외환자유화', '한·독 무역협정', '한·미 우호통상 및 항행조약', '한·일 무역협정'과 '한·중 무역협정' 등이 있으며 양자간 FTA로 '한·페루 FTA', '한·인도 포괄적 경제동반자협정(CEPA)', '한·싱가포르 FTA', '한·칠레 FTA' 가 있다. 이번 장 역시 다자간 무역협정의 분석과 마찬가지로 한국과 개도국간 체결된 무역협정을 중심으로 분석하겠다.

먼저 한국이 중남미 국가들과 체결한 FTA로는 한·칠레 FTA와 한·페루 FTA가 있다. 한·칠레 FTA는 한국정부가 맺은 첫 자유무역협정으로 2002년 10월 타결됨으로써 중남미 시장 진출을 교두보를 확보하였다는 의의를 평가받는다. 한국은 칠레에 주로 자동차(27.7%) 및 전자기기(특히 컴퓨터, 전화, 휴대폰 등 통신기기)를 수출하고 있으며 칠레로부터 동괴, 동광, 펄프, 철강과 같은 광물자원과 펄프, 목재, 포도류 등을 수입하고 있다. 특이점은 칠레는 세계 최대의 과실 수출국 중 하나라는 점에서 칠레와의 FTA 체결에 대한 한국 내부에 우려의 목소리가 있었으나 칠레가 지리적으로 한국과 거리가 멀다는 점에서 과실 운송의 효과가 떨어진다는 점을 들어 칠레 과실의 한국 수입으로 인한 한국 농가의 피해 우려를 해소하였다.[441]

한·페루 FTA는 2011년 8월에 체결됨으로써 칠레와 함께 한국의 중남미 교두보 확보에 기여함을 물론 중남미 국가들과 추가적인 FTA 체결의 발판을 마련하였다는 평가를 받는다. 페루 역시 광물자원(은, 아연, 주석, 금, 동 등)의 매장량이 풍부한 국가로 한국은 이들 광물자원에 관심을 가지고 있으며 수출품목으로는 칠레와 비슷한 자동차와 전자기기가 주된 품목이다. 주요 내용으로는 내국민·최혜국대우 보장 및 불필요한 기술 장벽 설치 금지, 표준 및 기술기준의 상호 동등성 인정, 수입제한 및 무역장벽을 초래하지 않는 범위 내에서 그리고 국제적 기준에 근거한 SPS 적용, 통관절차 간소화, 한국은 칠레산 농

440) 최선욱. 2011. "브라질, 한국과 개발도상국 간 특혜무역제도 협정(GSTP) 체결." KOTRA. (2010년 12월 30일)
441) 외교통상부. 2003. "한·칠레 FTA 주요 내용" 외교통상부, 대외경제정책연구원. 54.

산물에 대한 세이프가드 규정을 WTO의 세이프가드 적용 수준에서 합의 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 한·페루 FTA의 경우 수입액 기준, 양측 모두 100%에 해당하는 품목의 관세를 10년 내 철폐하기로 하였다. 품목 수 기준으로는 한국의 경우 97.4% 페루는 98.9%에 해당하는 품목의 관세를 10년 내에 철폐하는 데 합의함으로써 양국 간 무역 확대에 기여할 수 있는 발판을 마련하였다.[442]

하지만 한국과 페루 간 경제격차를 고려할 때 페루의 주요 수출품목인 농산물과 관련하여 한국은 국내 농산물의 민감성을 반영하여 주요 품목에 대해서 양허제외 및 현행관세 유지, 계절관세, 농산물 세이프가드 등 다양한 예외적 조치를 둠으로써 국내 산업보호를 최대화 하고자 하였다. 특히 쌀과 이와 관련된 제품은 한·페루, 한·칠레 모두 양허대상에서 완전히 제외하였다.[443]

<표 7-7> 한・페루 FTA 전체상품 양허수준 비교

양허단계	우리 양허				페루 양허			
	품목	비중(%)	수입액(천불)	비중(%)	품목	비중(%)	수입액(천불)	비중(%)
즉시	10,044	84.5	915,668	94.2	5,001	67.9	464,927	74.2
3년	223	1.9	407	0.0	58	0.8	312	0.0
4-5년	609	5.1	18,655	1.9	936	12.7	90,540	14.4
(5년내소계)	10,876	91.5	934,730	96.2	5,995	81.3	555,780	88.6
7-8년	170	1.4	12,464	1.3	51	0.7	3,656	0.6
10년	524	4.4	24,692	2.5	1,240	16.8	67,512	10.8
(10년내소계)	11,570	97.4	971,886	100.0	7,286	98.9	626,948	100.0
10년초과	202	1.7	0	0.0	79	1.1	0	0.0
계절관세	2	0.0	0	0.0	-	-	-	-
현행관세/양허제외	107	0.9	1	0.0	5	0.1	0	0.0
총합계	11,881	100.0	971,887	100.0	7,370	100.0	626,948	100.0

출처: 외교통상부. 2011. “한・페루 FTA 주요 내용” 외교통상부, 대외경제정책연구원. 5.

다음으로 2010년 1월 ‘한·인도 포괄적 경제동반자협정(CEPA)'를 체결하였다.[444] 인도는 세계인구의 1/7인 11억 인구를 차지하고 있으며 GDP규모가 세계 10위(IMF기준), 구매력 평가기준 세계 4위인 거대시장으로 대외무역의존도가 높은 한국 입장에서 중요한 시장임

442) 외교통상부. 2011. “한·페루 FTA 주요 내용” 외교통상부, 대외경제정책연구원. 10.

443) 외교통상부. 2011. “한·페루 FTA 주요 내용” 외교통상부, 대외경제정책연구원. 15.

444) CEFA(Comprehensive Economic Partnership Agreement:포괄적 경제동반자 협정) 상품 및 서비스의 교역, 투자, 경제협력 등 저반을 포괄하는 내용을 강조하기 위해 사용하는 용어로 실질적으로 FTA와 동일한 성격

을 알 수 있다. 2010년 체결된 한·인도 포괄적 경제동반자협정은 실질적으로 한·인도 FTA로 상품교역, 서비스교역, 투자, 경제협력 등 경제관계 전반을 포괄한다. 주요 내용으로 내국민대우, 반덤핑에 있어 최소부과원칙[445]과 제로잉 금지[446], 관세무역일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 및 WTO 협정에 포함된 보조금 및 상계조치에 관한 협정 준수,[447] 양자 긴급수입제한 조치[448]에 합의하였다. 양국은 네거티브(Negative) 방식[449]의 투자 유보안을 작성하여 높은 수준의 투자개방을 달성하였다. 한국은 총 40개(현재유보 11개, 미래유보 29개), 인도는 총 42개(현재유보 20개, 미래유보 22개) 유보안에 합의하였다. 특히 타 FTA와 달리 인도가 기술경쟁력을 가진 IT기술인력의 이동에 대해 비교적 상세한 내용을 CEPA에 포함하였으나 취업을 목적으로 입국하는 구직자와 국적이나 시민권 획득을 위한 영구적 이주자는 적용대상이 아님을 명확히 하였다.[450]

끝으로, 자유무역협정의 형태는 아니나 1992년 체결된 '한·중 무역협정'은 닫혀있었던 한국과 중국 수출여건을 개선하는 데 기여하였다. 이 협정이 체결되기 이전에는 중국과의 관계개선을 위해 중국으로부터 수입을 의도적으로 확대하려고 시도하였으나 무역협정이 체결된 이후에는 수출여건이 보다 개선되어 대 중국 수출입이 크게 신장되었다. 한국의 중국 수출은 1990년 $5.8억, 1991년 $10억, 1992년 $26.5억으로 1991년과 1992년의 전년대비 증가율은 71%와 165%에 달하였다. 한편 대중국 수입은 1990년 $22.7억, 1991년 $34.4억, 1992년 $37.2억으로 1991년 및 1992년의 전년대비 증가율은 51.7% 및 8.3%에 달하는 등 동 협정의 체결로 중국의 대 한국 무역규모가 크게 증가하였다. 한·중 무역협정의 주요 내용은 동북아시아의 정치적 환경을 반영하여 투자허가 및 전쟁 시 손실보장 등에 대한 최혜국대우와 투자과실의 공정 환율에 의한 송금 보장 등을 포함하였으며, 투자관련 영업활동 및 수용 등에 대한 최혜국대우 및 내국인대우와 정부 분쟁에 대한 해결

445) 반덤핑 관세부과를 결정한 해당 국가는 덤핑 마진보다 낮은 관세로도 덤핑으로 피해를 입은 자국 산업의 피해를 충분히 제거할 수 있는 경우, 그 낮은 관세를 부과해야 한다는 원칙

446) 반덤핑 마진 계산시, 양 또는 음의 값에 상관없이 모든 개별 마진이 평균 계산에 포함되어 높은 덤핑마진이 계산되는 것을 방지하는 원칙

447) 상대방 국가로부터 정부보조금을 받은 상품이 수입되어 국내 산업에 피해를 야기할 경우 수입국이 해당상품에 추가적인 관세를 부가하는 조치

448) 특정 상품의 수입급증으로 국내산업에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 수입국이 해당상품 관세를 인상하거나 수입 수량을 제한 등의 수입규제 조치

449) 개방을 허용하지 않은 분야만 기술하여 그 외의 모든 분야에서 원칙적으로 외국인 투자를 허용하는 방법

450) 외교통상부. 2009. "한·인도 CEPA 주요내용" 외교통상부, 대외경제정책연구원. 29.

절차 등에 관한 내용도 포함하였다. 특히, 상품의 수출입에 적용되는 모든 관세, 내국세 및 부과금과 이들의 징수방법, 그리고 수출입과 관련된 형식절차 및 세관규정 등에 대하여 상호 최혜국대우를 부여하기로 하였다.[451] 1992년 한·중 무역협정이후 2012년 1월 10월, 한국정부와 중국정부는 FTA체결을 위한 본격적인 협상 시작에 합의하였다.

이 외에도 2012년 현재 한국정부가 개발도상국과 협상중인 양자간 FTA 상대국가로는 멕시코, 콜롬비아, 터키 등이 있으며[452] 이외에 FTA 협정체결을 위한 공동연구 및 여건조성중인 상대국가로는 러시아, 베트남, 몽골, 말레이시아, 인도네시아, 중국 등이 있다. 이를 통하여 한국정부가 양자 및 다자간 무역협정을 통하여 개발도상국 시장 진입 및 개도국 상품의 한국 수입을 촉진하는데 노력하고 있음을 알 수 있다.

다. 무역을 위한 원조(Aid for Trade)

한국의 무역을 위한 원조 동향과 관련하여 외교부와 KOICA가 그 중요성을 인식하고 2007년 '1차 무역을 위한 원조 글로벌 리뷰(First Global Review of Aid for Trade)'에 참석함은 물론 2007년 이후 국내사례 소개 자료를 WTO에 제출하여 왔다. 그 결과 WTO가 2년마다 편찬하는 'Aid for Trade at a Glance 2007'에 한국의 AfT가 공식 소개되고 있으며 특히 외교부와 KOICA가 WTO에 2011년 제출한 'The Project for Capacity Building in Trade in Goods and Services for Cambodia'가 'Aid for Trade At a Glance 2011'와 'Asia-Pacific Case Stories: A Snapshot of Aid for Trade on the Ground'에서 긍정적인 평가를 받음으로써 한국의 AfT 정책과 사례가 국제사회에 알려지고 있다. 특히 2011년 7월 3차 회의에는 외교부가 '무역을 위한 원조와 아태지역: 아시아 모든 국가의 성장 촉진'의 패널로 참여하는 등 국제사회의 AfT확산 노력에 동참하고 있다. 이러한 노력의 연장선상에서 2010년 G20 서울 정상회의는 AfT를 공식 의제 중 하나로 채택하여 AfT확대를 재차 강조하는 노력을 보여주기도 하였다.

한국의 전체 ODA에서 AfT가 차지하는 비중은 2009년 약정기준 세계은행, 일본, 미국, EU, 독일, 아프리카 개발은행, 영국, 프랑스 다음인 것으로 나타났다. AfT 분야 9번째 공여국인 것이다. 한국의 대외원조에 있어 AfT 규모는 전체 ODA 규모의 67%에 해당하며

451) 이연호. 2007. "한·중 무역협정." 국가기록원 나라기록.

452) 이 외에 FTA 협상이 진행 중인 양자간 무역협정의 상대국가로는 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 있으며, 공동연구 및 여건조성중인 국가로는 일본, 이스라엘 등 이 있다.

그 규모는 $9억 3,500만에 이른다.[453] 또 다른 공식적인 AfT 실적은 WTO와 OECD의 TCB(Trade Capacity Building)데이터베이스에 보고하고 있는 '무역정책 및 규범' 및 '무역개발' 지원 실적을 통해 '무역관련 기술지원 및 역량강화(TRTA/CB)'의 규모이다. TCB 데이터베이스에 따르면 2006년도의 '무역정책 및 규범'과 '무역개발'의 지원규모는 $2,568만과 $2,700만이었으며 2006년도 한국 ODA $4억 4,700만 대비 약 12.6%를 차지하였다.[454] 이는 2006년 이후 한국의 대외원조의 형태가 개도국의 무역 개발에 초점을 맞추는 방향으로 수렴되고 있음을 보여준다.

한국은 AfT는 무역정책 및 규범, 무역관련 인프라 그리고 무역역량강화(Capacity Building) 분야에 집중되는 특징을 보여준다.[455] 먼저 기획재정부의 경우 2004년 무역정책 및 규범 분야의 사업으로 '경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)'을 예로 들 수 있다. 한국 경제발전이 수출주도형 경제발전 모델이었다는 점에서 KSP 사업 상당부분은 무역을 위한 원조 분야에 해당하는 사업들로 평가된다. 구체적인 예로 2006년 4월 '한·아프리카 경제협력회의(Korea Africa Economic Cooperation Conference, KOAFEC)'를 통해 유상원조를 담당하는 기획재정부와 수출입은행이 아프리카 15개국과 4대 중점 협력분야에 대한 실천계획으로 인프라건설, IT협력, 한국경제발전 경험 전수, 인력개발지원에 합의하였다. KOAFEC의 한국경제발전경험 전수 프로그램은 전형적인 AfT 프로그램으로 한국의 경제발전 경험을 통해 아프리카 국가들의 효과적인 개발계획전략 수립역량 강화 및 빈곤감소, 경제성장, 경제발전정책 전문가 육성을 목적으로 하고 있다. 이후 한국정부는 2008년 3월 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브'를 통해 아프리카 국가들의 무역역량 배양을 지원하고 한·아프리카 간 통상·투자를 확대할 것을 다시 천명하였다.[456] 이러한 AfT 이니셔티브를 기반으로 기획재정부와 KOICA 그리고 타 정부 부처들은 다양한 형태의 무역정책 및 규범 지원 사업을 실시하고 있다.[457]

---

453) WTO. 2007. Aid For Trade At a Glance 2007: Country Agency Chapters. 205-209.; 외교부. 2011. '제3차 무역을 위한 원조 글로벌 리뷰' [보도자료].

454) 최민경. 2009.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안』서울: KOICA. 175.

455) WTO. 2007. Aid For Trade At a Glance 2007: Country Agency Chapters. 205-209. ;외교부. 2011. '제3차 무역을 위한 원조 글로벌 리뷰' [보도자료].

456) 최민경. 2009.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안』서울: KOICA. 171.

457) 이들 무역정책 및 규범 개선 사업으로 관세청 전산화 사업, 무역협회의 개도국 공무원에 대한 무역 실무 교육, 경제개발계획 전수, 수출진흥정책, 경제위기 극복경험, 직업훈련센터 및 프로그램, 새마을운동 등 을 들 수 있다. 출처: 국제개발협력위원회, 2010. "국제개발협력 선진화 방안." 관계부처 합동.

한국 AfT의 또 다른 특징은 무역개발 즉 기업들이 무역에 참여하기 쉬운 환경을 조성하고 비즈니스 지원구조를 강화하는 사업을 지속하여 왔다는 점이다. 기업에 대한 지원서비스의 제공, 금융 및 투자의 활성화, 시장분석, 전자상거래 실시지원이 무역개발에 포함되는데 2005년 시작된 수출입은행의 무역금융프로그램(Global Trade Finance Programme)은 개도국 소재 은행이 발행 또는 확인한 신용장에 대하여 전액 혹은 부분보증을 제공함으로써 신용장 거래를 통한 수출입이 불가능했던 개도국 은행에 보증을 제공함으로써 개도국의 수출입 활성화를 가능하게 하는 사업을 지속하였다. 그 결과 2007년 7월 총 884건, 총 규모 10억 원에 해당하는 보증이 이루어졌다.[458]

KOICA 역시 무역정책 및 규범 분야의 지원을 지속하여 왔다. KOICA는 경제개발 추진능력 강화, 행정 및 혁신역량 배양, 법체제 정비 및 사회안정, 민간경제활성화 등의 거버넌스 관련 분야의 사업을 통해 개도국 정부의 역량강화를 지원하는 사업에 초점을 맞추었다. 특히 사업유형별로는 연수생 초정사업의 비중이 86.4%로 가장 많았고, 이중 행정제도분야의 연수생 초정사업 과정 중 AfT관련 과정의 비율이 약 46%를 차지하였다. 2007년 KOICA 행정제도팀의 AfT관련 사업 분석 결과 개발조사 3건, 연수사업 70건, 전문가 파견 3건, 해외봉사단 파견 5건으로 총 81건의 AfT 사업이 진행되었는데 이는 전체 사업 241건의 33.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 그 중 아프리카지역을 대상으로 한 사업은 18건으로 전체 AfT 사업의 22.2%를 차지하였으며, 35.8%가 아시아를 중심으로 한 사업인 것으로 나타났다.[459]

무역관련 인프라 개선 사업의 경우 유무상 원조기관 및 타 정부부처가 함께 참여하고 있는 양상을 보여준다. 유상원조의 경우 경제산업인프라 지원 사업이 전체 사업의 44%를 차지한다는 점에서 한국의 AfT 특징이 무역 관련 인프라 확충에 집중되고 있는 것 또한 알 수 있다.[460] 인프라 지원 사업으로는 도로, 관개수로, 식수, 병원, 교육, IT시스템, 농산물가공센터, 전자정부시스템, 전력망 구축, 그린에너지 기술 전수 등의 사업이 있다.[461]

마지막으로 기존의 AfT가 개도국내 한국 정부의 역할, 혹은 개도국 관료들의 한국 내 교육 사업에 초점을 맞추었다면 최근에는 개도국의 對 한국 수출 증진을 위한 사업들도 추진되기 시작하였다. 2011년 4월에는 기획재정부가 '한-중남미 교역증진을 위한 무역원조

458) 한국수출입은행. 2009. 'IFC, 무역금융프로그램 (Global Trade Finance Programme), 누적 승인액 10억 돌파 (2007.07)' http://www.koreaexim.go.kr (검색일: 2012.02.01)

459) 최민경. 2009.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안』서울: KOICA. 181.

460) 국제개발협력위원회, 2010. "국제개발협력 선진화 방안." 관계부처 합동. 54.

461) 국제개발협력위원회, 2010. "국제개발협력 선진화 방안." 관계부처 합동. 74.

지원'사업을 통해 무역원조를 위한 정책의 일환으로 '서울식품대전'에 '중남미 식품업체의 대 아시아 시장 접근성 제고를 위한 부스설치 지원 및 비즈니스 match-making 사업'을 실시하였다.[462] 이어 6월에는 '글로벌 동반성장을 위한 2011 수입상품전시회'에 중국, 대만, 라트비아 등 50개국 200여개의 업체를 초청하여 한국과 개도국간 무역불균형 시정에 기여하고 개도국 상품에 대한 한국 수출을 촉진시키기 위한 노력의 일환으로 개최되었는바 AfT의 일환으로 해석될 수 있다.[463] 11월에는 KOTRA가 주최하는 '외국인직접투자(FDI) 박람회'에 중남미 국가 대표단을 초청하여 연수를 시행하고 부스 설치 및 해외투자 유지활동을 실시하는 등 개도국 상품의 한국 수출 촉진을 위한 적극적 지원 사업을 전개하고 있다.

라. 비일관성 사례

무역 정책일관성은 무역 확대를 위한 원조를 넘어서 개도국의 경제발전 및 빈곤퇴치를 위해 공여국이 자국의 무역정책을 개도국 수출 증진에 유리한 방향으로 수립 운영하는 것을 의미하며 여기에 있어서 어느 정도 일관성을 유지하고 있는지를 평가하는 것으로 이해할 수 있다. 앞서 논의 하였듯이 한국정부는 대외원조정책의 일환으로서 AfT를 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 국내 산업 보호를 위하여 개발도상국의 주요 수출품인 농산품과 섬유·의류 품목에서는 높은 보호관세를 유지하고 있다. 특히 쌀의 경우 특별양허품목으로 지정하여 보호하고 있다. 이러한 점에서 한국은 무역을 통한 최빈개도국과 개발도상국의 경제발전과 빈곤퇴치 목적과는 어긋나는 정책비일관성의 모습을 보인다.

<표 7-8> 무역분야 비일관성 사례

분야	비일관성 사례
관세	・농산품과 섬유・의류 품목에 높은 보호관세 유지 (쌀의 경우 특별양허품목으로 지정하여 보호) ・최빈개도국 상품의 '무관세-무쿼터(Duty-free, Quota Free)' 에 대한 홍콩각료회의 목표 97%합의가 있으나 현재 한국은 95%수준
WTO DDA협상 분야	・개도국 수입상품의 '일반특혜관세제도(Generalized System of Preference: GSP)' 에 대한 미온적 입장 ・DDA 협상시 수산보조금과 면세유 유지 입장

462) 진승우. 2011. "한·중남미 교역증진을 위한 무역원조 지원" 기획재정부. 보도자료. 2011.4.27.

463) 김성수. 2011. "글로벌 동반성장을 위한 2011 수입상품전시회 개최" 지식경제부. 보도자료.

우선, 2011년 CDI에 따르면 한국은 낮은 농업보조금은 수입가의 3.3%에 해당하는 관세와 동일하여 전체 평가 대상 22개국 중 2위를 차지하였다. 그러나 농산품에 대한 높은 관세 (수입가의 100.8%, 순위 22위), 섬유에 대한 높은 관세 (수입 금액의 9.4%, 순위 19위), 의류에 대한 높은 관세 (수입 금액의 10.5%, 순위 19위) 제도를 유지하고 있는 것으로 나타났다.[464]

이 외에도 무역분야의 정책 비일관성 사례가 존재한다. 첫째, WTO 체제하의 DDA 논의는 최빈개도국 패키지의 논의에 있어 무관세-무쿼터(Duty-free, Quota Free)제도에 합의하였다. 무관세-무쿼터란 최빈개도국이 수출하는 상품에 대해서 관세나 쿼터를 부과하지 않는다는 것으로 2005년 홍콩각료회의에서 이미 기본원칙이 합의되었다. 당시 WTO 회원국 중 선진국은 2008년까지 최빈개도국이 수출하는 상품의 최소 97%까지 무관세-무쿼터를 제공하기로 약속하였으며, '그럴 위치에 있다고 선언하는 개도국(developing country members declaring themselves in a position to do so)' 은 적절한 수준에서 이를 이행하는 것으로 합의하였다.[465] 한국의 경제적 지위를 논의함에 있어 선진국 지위로 보기에는 문제가 있다고 하더라도 더 이상 개도국 지위를 인정받기는 힘들어 보인다는 것이 전반적인 의견이다. 이에 한국은 위에 언급한 '그럴 위치에 있다고 선언하는 개도국'의 지위에 있다고 볼 수 있을 것이다. 비록 한국이 지속적으로 최빈개도국 상품에 대한 무관세 범위를 확대하여 2012년 1월부터 95%수준으로 끌어 올렸으나 이는 2008년이 훨씬 지난시점이라는 점과 그럼에도 불구하고 아직 홍콩선언에서 합의한 97%에 못 미친다는 점에서 정책 비일관성의 사례에 포함된다고 볼 수 있다.

둘째, DDA협상에서 개도국의 지위를 유지하려는 한국의 입장 그리고 이를 통해 선진국과 개도국 지위를 벗어난 그룹의 경제 발전 국가들이 채택하여야 하는 의무를 면제받고자 하는 한국의 정책적 입장 또한 무역 비일관성의 한 사례에 해당한다. 2012년 현재도 한국은 DDA 협상에서 개도국 지위 유지를 주장하고 있다.[466] 이러한 가운데 선진국이 개도국을 지원하기 위해 개도국 수입품에 일방적인 특혜관세를 부여하는 '일반특혜관세제도(Generalized System of Preference: GSP)'를 채택하지 않고 있다. 비록 최빈국에 대한 특혜관세제도를 시행하고 있기는 하지만 수출주도형 경제발전 전략을 추구해온 한

464) Center for Global Development. (2011). Commitment to Development Index: South Korea.

465) 서진교·이준원. 2011. "DDA, 12월 패키지 논의 동향과 정책 시사점." 대외경제정책연구원. KIEP 오늘의 세계경제. Vol. 11. No. 21. 4.

466) 서진교·이준원. 2011. "DDA, 12월 패키지 논의 동향과 정책 시사점." 대외경제정책연구원. KIEP 오늘의 세계경제. Vol. 11. No. 21. 2011.7.21. 13.

국의 경우 GSP 제도가 선진국 시장에서 한국 상품의 가격 경쟁력 강화에 큰 영향을 미쳐 경제발전에 밑거름이 되어 왔다는 점에서 GSP 제도의 최대 수혜자 중 하나였던 한국은 경제 위상 변화에 따라 개도국에 대한 GSP 제도의 도입을 적극적으로 고려해야 할 단계에 이르렀다. 하지만 GSP에 미온적인 한국 정부의 입장은 비일관성 사례에 해당한다고 할 수 있다.[467]

셋째, 현재 논의 중이기는 하나 DDA 협상의 수산보조금과 관련하여 한국은 국제사회와 충돌하고 있다. 한국 정부가 수산농가 보호를 위해 지급하고 있는 수산보조금, 특히 면세유 보조에 대해 국제사회가 이의 철폐를 요구하고 있다.[468] 전 세계적으로 어족자원 고갈이 심화되고 있는 가운데 '지속가능한 어업(Sustainable Fisheries)'을 유지하기 위한 다양한 차원의 국제적 논의가 진행되고 있는 가운데 포괄적인 수산보조금의 금지를 주장하는 미국, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 등의 '어업친화그룹(Fish Friends Group, FFG)'과 어족자원에 부정적인 영향을 야기하는 일부 보조금만을 금지하자는 '공조그룹(한국, 일본, 대만, EU, 캐나다)'의 입장 대립이 계속되는 가운데 2007년 규범협상그룹의장은 새로운 WTO 수산보조금 규범을 위한 1차 초안을 제출하였다.[469] 그러나 2007 의장 초안은 보조금을 포괄적으로 금지하라는 접근방법에 많은 국가들은 이러한 접근방법에 의문을 제기하였고, 한국은 이러한 움직임을 앞장서 주도해 왔다. 그동안의 WTO DDA 수산보조금 협상은 FFG와 한국이 포함된 공조그룹의 입장이 평행선을 달리며 현재까지 핵심이슈뿐만이 아니라 기술적 이슈에서도 거의 의견 수렴이 이루어지지 않은 상황이다. 면세유는 수산물 가격에 영향을 미칠 수 있는 수산보조금의 한 형태로 이는 개도국의 주요 수출품목인 농수산물의 수출에 타격을 줄 수 있다는 점에서 무역 비일관성 사례에 해당한다고 할 수 있다.

3. 무역분야의 정책일관성 3주기

가. 정치적 공약 및 정책

467) 조미진·박지현. 2011. "EU 일반특혜관세제도 (GSP) 최근 개정추진안의 주요 내용과 시사점." 대외경제정책연구원. KIEP 지역경제 포커스. Vol. 5. No. 36.

468) 서진교·이준원. 2011. "DDA, 12월 패키지 논의 동향과 정책 시사점." 대외경제정책연구원. KIEP 오늘의 세계경제. Vol. 11. No. 21 (2011년 7월 21일). 12.

469) 김성인. 2011. "지속가능한 어업을 위한 WTO 협상의 역할." 공감코리아. 외교통상부 다자통상국.

OECD는 2009년 Synthesis Report를 통하여 정책일관성을 위한 9가지 교훈에서 정치적 공약의 정책 선언 분야에 주는 세 가지 교훈으로, 첫째, 장기적 관점에서 정책일관성을 추진하기 위한 대중인식이 존재하여야 하며, 둘째, 고위급정치수준에서의 정책일관성에 관한 공식 표명이 있어야 하고, 셋째, 정책일관성 발전을 위하여 명확하게 우선순위가 설정되고 구체적인 행동계획 수립이 필요함을 강조하였다.[470] 이는 즉, 정책일관성 제고를 위해서는 먼저 개념과 정당성에 대한 인식이 필요하며, 이를 뒷받침할 명시적인 선언이나 정책문서에는 다양한 행위자 간 역할과 의무가 제시되어야 함을 의미한다.

이러한 정책적 시사점을 바탕으로 본 연구는 한국의 무역분야 정책일관성을 평가하기 위해 정책일관성을 형성하는 AfT, 관세장벽, 비관세장벽, 보조금, 기타 WTO가 권고하는 개도국 무역촉진을 위한 사항의 도입 및 준수와 관련된 인식 및 정책문서의 존재 여부를 분석할 것이다.[471]

---

470) OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 6.

471) 연구진이 위에 제시한 구체적인 무역 관련 정책 분석에 초점을 맞추는 이유는 무역 일관성 제고의 필요성과 이를 위한 범정부적 정책문서 혹은 공약이 부재한 가운데 이들 구체적인 무역 관련 정책들을 분석함으로써 기존 정책 내에 무역 정책일관성 요소의 존재여부를 해석적 관점에서 유출해 내기 위함이다. 이와 함께 본 연구진은 국내 무역분야 정책일관성과 관련하여 정부의 무역정책 소관부처인 기획재정부, 지식경제부, 한국수출입은행 등에 대한 인터뷰를 통해 현재 실무부처 관계자들의 무역 정책일관성에 대한 필요성과 인식 수준에 대한 분석을 시도하였다. 인터뷰 결과 다음의 공통 사항을 확인할 수 있었다. 첫째, 현재 무역관련 소관부처들의 무역 정책일관성에 대한 인식 수준은 낮다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 국내정책일관성 개념은 새로이 도입되고 있는 개념으로 무역 관계 부처 실무진들의 이에 대한 낮은 인식은 당연하다고 할 수 있겠다. 실제로 인터뷰 기관의 대부분은 정책일관성을 분절화로 이해하는 경향이 높았으며, 보다 진전된 이해는 무역을 위한 원조 개념으로 인식하는 것이었으나 이를 넘어서지는 못하였다. 둘째, 인터뷰 과정에서 무역분야 정책일관성에 대한 이해를 도모시키기 위한 연구진들의 노력의 결과 본 연구가 사용하고 있는 국내정책일관성 개념에 대한 무역정책 소관부처 관계자들의 이해가 가능하였으나, 이 후의 주된 반응은 국제사회가 논의하고 있는 정책일관성 개념은 한국 상황에 도입하기에 아직 너무 이르다는 것이었다. 즉 무역 정책일관성 추진을 위해서는 지금의 경제발전 지상주의를 넘어서야 하는데 작금의 한국 경제는 이를 추구할 만큼 발전된 경제발전 단계에 있지 않다는 것이었다. 끝으로, 무역분야 정책일관성 개념에 대한 이해 이후 대두된 또 다른 반응은 기존의 무역정책에서 정책일관성 요소로 해석 가능한 사례를 찾아낼 수 있는 여지가 많다는 것이었다. 이에 따르면 무역 관련 부처들이나 정책이 비록 정책일관성이라는 명명은 존재하지 않으나 국제사회가 논의하고 있는 정책일관성 개념들이 국내 무역정책에 이미 반영되어 있기 때문에 이것을 잘 찾아내서 정책일관성 개념으로 재해석해내면 된다는 인식이 지배적이었다. 이는 무역 관련 소관부처들이 올해 말 OECD DAC의 동료검토를 앞두고 있는 상황에서 정책일관성 제고를 위한 실질적인 논의보다는 기존의 무역 관련 정책 내에서 정책일관성으로 해석이 가능한 사례 개발에 더 관심을 보이고 있는 것을 알 수 있었다.

이를 위해 먼저 한국 정부의 무역 관련 법안, 협정 및 정책 속에 이들 정책일관성을 제고할 수 있는 요소들이 포함되어 있는지 분석하도록 하겠다. 다음으로 무역관련 주요 부처 장관, 국무총리 그리고 대통령 주요 발언 분석을 통해 무역 정책일관성에 대한 인식 수준 및 공약의 존재 여부를 분석할 것이다. 마지막으로 현재 무역 정책일관성 확보를 위한 전체 정부차원의 정책문서는 존재하지 않은 것으로 파악되는 가운데 하위 조치 차원의 국내 무역 정책일관성 제고를 위한 정책 및 사업들이 추진 중에 있음으로 이들 사업 및 정책들의 특징과 수준을 간단히 분석 제시하도록 하겠다.

먼저, 2012년 현재 무역 및 무역정책에 영향을 미칠 수 있는 주요 법규로는 대외무역법, 대외경제협력기금법, 국제개발협력 선진화 방안을 들 수 있다. 이들 법규는 AfT의 필요성과 이를 위한 법적 근거는 제시하나, 개도국의 對 한국 무역 촉진을 위한 국내 정책 조정을 통한 무역 정책일관성 제고를 위한 인식이나 내용은 포함하고 있지 않다.

첫째, 대외무역법은 개도국 무역 증진을 위한 AfT적 요소는 포함하고 있다고 평가할 수 있으나 국내 정책일관성 요소는 포함하고 있지 않다. 대외무역법 8조는 "(민간 협력활동의 지원 등) 지식경제부장관은 무역ㆍ통상 관련 기관 또는 단체가 교역상대국의 정부, 지방정부, 기관 또는 단체와 통상, 산업, 기술, 에너지 등에서 협력활동을 추진하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. <개정 2008.2.29>" 고 규정하는데, 지식경제부나 기획재정부는 이 법에 근거해 AfT의 추진이 가능하다. 반면에 대외무역법은 제3조에서 자유롭고 공정한 무역의 원칙을 제시하고 있고, 제4조에 "지식경제부장관은 무역의 진흥을 위하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 물품 등의 수출과 수입을 지속적으로 증대하기 위한 조치를 취할 수 있다"고 명시한다. 하지만 이들 조항 어디에도 개도국 무역 증진에 대한 언급이 부재하기 때문에 우리가 논의하고 있는 개발을 위한 무역정책에 있어서 한국정부의 정책일관성 요소는 부재하다고 평가할 수 있다.

둘째, 대외경제협력기금법 역시 개도국 무역역량 강화를 위한 AfT를 지지하는 근본적인 법령으로, 이 법안의 주된 목적상 개도국 및 빈곤국의 상품의 한국 수입 촉진을 위한 한국 내부 규제 개선에 대한 내용은 부재하다. 이 법안은 제1조 목적에서 "이 법은 개발도상에 있는 국가의 산업 발전 및 경제 안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등의 대외경제협력을 촉진하기 위하여 대외경제협력기금을 설치하고 그 운용·관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다"고 명시함으로써 AfT의 법적지지 기반이 된다. 특히 제7조 기금의 용도는 "1. 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 대한

민국과 개도국의 경제교류를 증진하는 데 매우 중요하다고 인정되는 사업의 실시에 필요한 자금의 대출, 또는 출자, [.....] 3. 개도국의 경제 안정을 위하여 특히 중요하다고 인정되는 물자를 해당 국가가 대한민국으로부터 수입하는데 필요한 자금의 융자 등, 4. 그 밖에 개도국의 산업발전에 이바지하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 필요한 자금의 융자 등"으로 규정함으로써 기획재정부와 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)을 집행하는 한국수출입은행이 AfT를 추진할 수 있는 제도적 장치 역할을 하고 있다.

셋째, 한국 정부의 관계부처 협동으로 작성된 '국제개발협력 선진화 방안'은 외교부, 기획재정부, KOICA, EDCF 등을 비롯한 대외원조를 수행하고 있는 관계부처가 참석하여 수립한 원조 정책 방안이다. 또한 선진화 방안은 대외원조의 제 주체가 참여한 통합적·유기적 원조정책으로서 국별지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)의 수립이라는 가시적 결과를 가져왔다는 점에서 정책일관성 제고에 기여하였다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 선진화 방안과 CAS은 개도국의 무역 확대를 위해 한국 정부가 국내 관세 및 비관세 장벽, 보조금 등을 어떻게 개선할 것인지에 대한 내용은 포함하고 있지 않아 무역정책일관성과 거리가 멀다고 하겠다.

마지막으로 2010년 'G20 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)'도 개도국의 경제발전과 빈곤퇴치를 위해 선진국을 중심으로 국제사회가 어떠한 경제 및 무역정책을 추진해야 하는지 제시한 정책문서로 볼 수 있다. 비록 이 문서가 한국정부의 향후 정책방향에 대한 내용이 아닌 국제사회의 노력 방향을 제시하였다는 점에서 국내 무역 정책일관성 제고를 위한 정책문서로 평가하는데 다소 무리가 있다고 할 수 있다. 하지만 G20 서울 정상회의는 선진국과 개도국의 공동발전을 위한 개도국 개발의제를 G20 의제로 채택하였다는 점에서 그리고 정책문서로 9개 분야에 대한 '서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)' 그리고 이에 기반한 29개 '다년간 개발 행동계획(Multi-Year Action Plan)' 등의 의제를 채택하였다. 무역은 이 중 한 분야로 아프리카 지역 무역통합 장벽 확인, AfT의 확대, 남남 협력의 강화를 위한 역할 확대, 민간영역의 활성화, 무역촉진을 위한 지원 확대, 무역금융의 효과와 수요에 대한 파악, 최빈국에 대한 무관세-무쿼터(Duty-free, Quota-free) 시장의 확대 등을 의제로 선택하였다.[472]

472) G20 Seoul Summit 2010. 2010. "(G20UPDATE, G20 Multi-Year Action Plan for Development." Seoul: MOFAT.

한국정부는 2010년 G20 회의의 의장국이었으며, 위의 선언들을 준비하는 과정에서 한국 정부가 주도적 역할을 하였다는 점에서 한국 정부가 AfT에 대해 인식하고 있음을 알 수 있다.[473] 또한 한국정부는 최빈개도국 상품에 대한 무관세제도의 규모를 지속적으로 확대(2012년 95%로 확대)하는 실질적인 조치가 이루어졌다는 점에서 G20 서울 선언을 실질적 정책 변화로 이어지는 정책일관성 제고를 위한 정책문서로 평가 가능하다.

이외에 무역분야의 정책일관성 요소는 양자 간 및 다자간 무역 협정에 포함되기도 하며 낮은 수준에서는 정책문서 수준은 아니나 경제관련 회의체의 회의 내용에 포함되기도 한다. 수출 위주의 경제발전을 이룩한 한국정부의 입장에서 그리고 한국과 개도국 및 개도국 경제공동체 간 FTA 체결률이 높다는 점을 감안할 때 한국정부는 경제발전 및 빈곤퇴치에 있어 자유 무역의 긍정적 역할에 대한 인식 수준은 높다고 평가된다. 실제로 FTA 협정문들은 한국과 상대정부 및 경제공동체간 자유무역협정의 체결이 쌍방의 경제 성장에 기여할 것이라는 전제를 명시하고 있다는 점에서 향후 한국 정부의 무역정책에 있어 개도국 무역촉진을 위한 국내 제도 개선의 가능성은 높다고 할 수 있다.

한국은 對 개도국 무역 증진을 위한 국내정책 개선에 대한 정책일관성 관련 상위 문서나 선언·공약이 부재한 가운데 한국과 개발도상국 간 무역 관련 하위 정책문서로 평가할 수 있는 무역 협정들은 관세 및 비관세 장벽의 철폐를 명시하고 있기는 하나 그 기한을 길게 잡고 있기 때문에 현 시점에서 평가되는 정책일관성에 부정적일 수밖에 없다. 2000년대 체결된 FTA 중 개발도상국과의 FTA 협정문을 살펴보면, 개도국 농산품의 對 한국 수출의 촉진보다는, 한국의 자동차 및 전자기기의 수출촉진과 자원 확보에 주된 초점을 맞추며 한국의 주요 농산품에 해당하는 품목이 개도국으로부터 수입될 경우 관세율 인하 계획을 최대한 늦추려는 노력을 지속한 것을 알 수 있다. 특히 쌀의 경우 2011 CDI가 전체 10개 농산품 평가 지표 중에서 가장 낮은 -3.1으로 평가한 것에서 알 수 있듯이 한국정부는 개도국과의 협상에서 쌀을 민감 품목으로 지정하여 양허품목의 지위를 획득하거나, 관세폐지 유예기간을 타 품목에 비해 길게 설정하고 있다.[474]

OECD DAC 회원국은 자국의 농업을 보호하기 위한 수단으로 관세 보다는 보조금 지

473) '서울 개발 컨센서스' 란 개도국, 특히 저소득 국가들과 협력해 이들이 경제성장 잠재력을 최대한 달성 유지할 수 있도록 지원하고, 나아가 세계경제의 재균형에 기여하자는 정책적 합의이다. 구체적인 지원 분야로 인프라, 인적자원개발, 무역, 민간투자 및 일자리 창출, 식량안보, 성장복원력, 금융소외계층, 국내재원 동원, 개발지식 공유의 9개 핵심 분야를 선정하고 이에 따른 20개의 구체적인 행동계획들을 제시하고 있다.

474) 외교통상부. 2011. "한·페루 FTA 주요 내용" 외교통상부, 대외경제정책연구원. 15.

급을 선호한다. 관세 및 보조금과 관련한 부분은 CDI를 참고할 수 있는데, 2011년 CDI에서 한국은 OECD DAC 국가 중 보조금 측면에서 가장 낮은 국가 순으로 세 번째에 위치를 차지하였다. 이는 한국의 경우 농가 보조금 지급이 낮다는 것을 의미한다. 또한 개발도상국으로부터 실제 수입 규모 또한 OECD DAC 회원국 중 가장 높은 편에 속한다.[475] 이는 빈곤 국가로부터 컴퓨터 칩이나 의류와 같은 제품을 수입함으로써 일자리를 창출하고 소득을 늘리는데 기여한다는 의미를 가진다.

같은 맥락에서 한국 정부는 2008년 아시아유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM)에서 보조금 축소에 관한 국제 노력에 쉽게 동참하는 모습을 보여주었다. 2008년 10월 24-25일 베이징에서 열린 제7차 ASEM 정상회의 결과 참가국들은 지속가능 발전에 관한 제7차 ASEM 정성선언을 채택하였다. 이 선언은 지속가능한 발전과 유엔 MDGs의 달성과 관련하여 농업생산, 무역증진 및 기술이전을 지원하는 개발협력의 확대, 저소득층을 위한 일자리 창출과 소득수준 증대, 민간 및 기업부분의 노력의 중요성 등을 강조하였다. 특히 지속가능한 농업 생산성과 곡물생산 증가와 시장을 왜곡하는 농업보조금의 축소를 강조하였는바 한국정부도 이 합의에 서명함으로써 국내 보조금 축소의 필요성을 인정하였다.[476] 하지만 2011년 한·미 FTA가 추진되면서 관세를 통한 한국의 농산품 시장 방어가 어렵게 되면서 한국 정부는 2012년 초 '한·미 FTA비준에 따른 추가 보완대책'을 마련하면서 농수산 농가에 대한 보조금 규모와 분야를 확대하였다.[477]

끝으로 정책문서 수준은 아니나 무역 관련 회의체의 회의 내용상에 정책일관성 내용이 포함되는 경우를 살펴볼 수 있다. 자료 확보가 가능한 2002년 제6차 회의부터 현재까지 대외경제장관회의 회의록을 분석결과 대외경제장관회의도 무역 정책일관성 내용을 다수 포함하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 그 내용은 무역 및 대내외 경제정책 수립·이행의 주무부처인 기획재정부와 지식경제부가 무역 정책일관성에 대해 낮은 수준의 인식과 소극적 조치 추진에 머물렀다.

대외경제장관회의에 포함된 무역 정책일관성 내용은 크게 세 분야로 요약된다. 첫째, 무역을 위한 원조의 필요성과 확대에 대한 언급이다. 대외경제장관회의에서는 한국의 확대된 위상과 새로운 상품 시장 개척의 측면에서 아시아와 아프리카 개도국의 경제발전을

475) CGD. 2011. "2011 Commitment to Development Index." http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ (검색일:2011년 12월 20일).

476) 최민경. 2009.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안』서울: KOICA. 170.

477) 관계부처 합동. 2012. "한·미 FTA 비준에 따른 추가 보완대책." 대한민국정부. 9.

위한 무역을 위한 원조의 필요성을 강조해 왔다. 특히 제92차 회의(2010년 9월 21일)에서는 KSP 모듈화 추진현황 및 향후계획을 점검하며 그 필요성을 역설하였고, 제93차 회의(2010월 10월 15일)도 아프리카에 대한 ODA확대와 AfT의 확대를 요청하였다. 제103차 회의(2011년 10월 15일)에서는 KSP사업 확대, 국제개발 컨설팅 산업기반 조성 등 개도국과의 개발협력을 확대하기 위한 전략 수립방안을 제시하였다.

둘째, 한국의 경제구조 체질개선에 대한 내용이 발견된다. 비록 이것이 개도국 경제발전이 주 목적이 아닌 한국의 지속적 경제발전이라는 데 그 의의가 반감되는 측면이 있으나 대외경제장관회의에서 언급된 체질개선에는 관세 및 비관세 장벽의 완화 및 철폐 등의 내용으로 이러한 제도의 도입은 궁극적으로 개도국 수출 증대에 기여 할 수 있다는 측면에서 무역 정책일관성으로 평가 가능하다. 즉 수차례의 대외경제장관회의에서 한국경제를 중규모 개방경제(Middle Open Economy)로서 높은 대외의존도를 가진 국가로 평가하고 지속적 경제발전을 위해 FTA를 활용한 '전략적 대외개방'을 통해 우리경제의 체질을 한 단계 업그레이드할 필요가 있음을 강조하고 있다. 더불어 보호주의 증가 움직임에 대한 단호한 대응과 대처를 비판하고 있다는 점 또한 무역 정책일관성 요소로 평가 가능한 부분이다 (제84차, 제93차 외 다수). 마지막으로, OECD DAC가 권고하고 있는 무역에 있어 정책일관성 제고를 위한 국내정책 변화에 대한 내용 또한 포함하고 있다. 제88차 회의(2010년 5월 24일)는 아프리카 개도국 경제협력 활성화 방안의 일환으로 이중과세방지협정, 투자보장협정 체결 확대를 제시하였다. 이들 협정들은 국내 경제정책의 변화를 수반한다는 점에서 정책일관성의 노력으로 평가 가능하다. 또한 제112차 회의(2011년 11월27일)는 최빈개도국에 대한 무관세 확대방안을 제시하고 있다.

앞선 분석한 바대로 한국정부의 경우 무역 정책일관성 제고를 위한 국내정책 및 제도개선을 명시한 정책 문서 및 선언이 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 하위 조치 수준에서 산발적인 노력이 확인되고 있다. 첫째, 한국은 1995부터 2005년까지 10년간 섬유쿼터의 폐지에 합의함으로써 섬유 교역에 대한 수입 규제(쿼터)를 단계적으로 철폐하여 섬유류 교역을 자유화하기 위해 체결된 WTO 협정에 참여하여 왔다. 섬유 및 의류에 관한 협정은 제1단계에서는 WTO 회원국이 1995년 1월 1일에 1990년 총수입량을 기준으로 최소한 16%를, 제2단계에서는 1998월 1월 1일을 기하여 최소 17%를, 제3단계에서는 2002년 1월 1일을 기하여 최소 18%를 수입자유화하고 2005년 1월 1일부터는 나머지 모든 품목의 교역을 완전히 자유화하도록 하였는데 한국 역시 이러한 노력에 동참하였다. 하지만 한국은 섬유분야 양허관세율(2005년 기준)은 평균 19%로서 미국(8.6%), EU(7.8%), 일본

(5.0%) 등 선진국에 비해 상당히 높은 수준인 것으로 나타나고 있다.[478]

둘째, DDA 논의가 한창인 가운데 1999년 한국정부는 국제사회의 개도국 경제발전 노력에 동참하고자 최빈개도국에 대한 특혜관세 규정안(2000년 1월 1일 발표)을 채택 하였고, 이후 특혜관세의 적용 규모를 지속적으로 확대하여 2012년 95%까지 확대하였다.[479] 이외에 수입 촉진의 일환으로 무역의 날 행사에 수입효율화 유공자 표창제도, 개도국에 구매사절단 파견 제도, 개도국 상품 수입 촉진을 위한 국내 무역 전시회 개최 등은 무역에 있어 정책일관성 사례로 평가할 수 있다.

나. 조정 및 실행 메커니즘

무역 정책일관성은 무역을 위한 원조, 관세 및 비관세장벽, 그리고 WTO가 권고하는 개도국 무역 증진을 위한 조치나 협정의 준수 등을 내용으로 한다. 그러나 앞의 논의에서 살펴보았듯 무역분야의 정책일관성 제고를 위한 국내 정책 및 제도개선 관련 정책 수립·이행·조정 기관은 존재하지 않는다. 이는 정책일관성에 대한 초기적 수준의 인식만 있을 뿐 이에 대한 구체적 정책 문서나 선언 공약이 부재하기 때문이다. 이에 본 연구는 국내 무역분야의 정책일관성을 제고하기 위한 국내 제도 및 정책개선 분야의 조정메커니즘으로의 발전 가능성을 분석하도록 하겠다.

우선 무역분야의 원조 및 비원조 정책의 조정기능을 가진 조직으로 국제개발위원회를 살펴볼 수 있다. 동 위원회는 '국제개발협력위원회 규정'에 근거하여 정부정책의 심의기능을 가진다. 제1조(목적)에서 "개발도상국과의 공동번영과 지속가능한 발전을 도모하고 이들 국가의 빈곤퇴치 등을 위한 국제사회의 노력에 부응하기 위하여 「대외경제협력기금법」 및 「한국국제협력단법」 등에 의한 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의하기 위한 국제개발협력위원회를 국무총리 소속하에 둔다"고 규정하고 있다. 일반적으로 국제개발협력위원회의 안건은 하위차원에서 안건에 대해 해당 관계부처가 정책에 대한 부처간 입장과 의견을 조율하는 절차를 거친다. 이는 국정전반에 걸친 정책 입안과정에 나타나는 특징으로 비록 명시화되어 있지 않으나 무역분야의 개도국

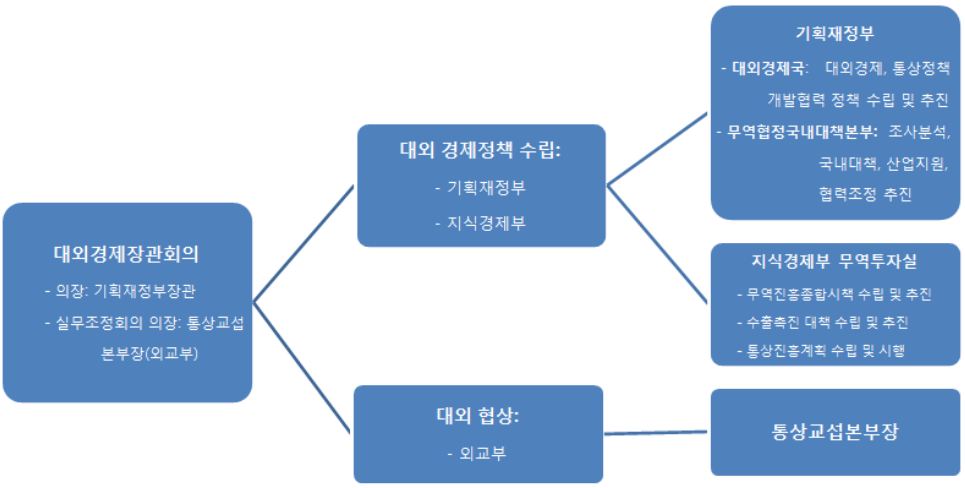
478) 한국섬유산업연합회, 2005. "섬유무역 현황과 통상과제." 한국섬유산업연합회 국제통상팀. 2005. 36.

479) 재정경제부. 1999. '최빈개도국에 대한 특혜관세 공여 추진'; 기획재정부. 2009. 'Presidential Decree on Preferential Tariff for Least-Developed Countries.' 31 December 2009. Presidential Decree 21941. [영문 버전 업데이트 일자임]; 박유연 기자, 조선일보, (2011년 11월 26일) A 14면.

개발과 관련된 정책 의제 역시 실무차원에서 관계 부처간 협의를 거쳐 국제개발협력위원회에 논의 안건으로 상정될 수 있다. 그러나 현재 위원회는 실질적인 조정 기능 보다는 개발원조 기관 및 각 정부 부처별로 추진되고 있는 사업들의 현황을 보고받고, 이에 대해 추인하는 성격의 기관에 머무르고 있으며, 무역분야의 정책일관성 의제는 협의(狹義)의 무역을 위한 원조 정책만 논의된바 있다.[480]

또한 최근 위원회 회의 자료 및 위원회에서 발표한 2010년 국제개발협력 평가결과 분석결과, 위원회에서는 여전히 ODA 중심의 이슈에 관심을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이는 대부분 유·무상 통합 (분절화), 한국형 ODA추진, ODA규모 확대 등과 관련한 논의이다.[481]

<그림 7-1> 대내·외 경제정책(무역) 수립·조정·이행 체계



개발도상국의 개발을 위한 국내 무역 정책일관성을 추진하기 위해서는 무역정책과 경제정책을 관장하는 정부의 노력이 필요하다. 기획재정부는 대외경제정책을 종합적인 관점에서 일관성있게 수립·추진함에 있어 정부부처간의 협의가 필요한 현안사항을 논의한다.

480) 2006년 1월 대통령령에 의해 설립된 국제개발협력위원회는 2011년 12월 까지 11차에 걸친 회의를 개최하였다. 11차에 걸친 회의록 분석 결과 이제까지 무역 관련 안건은 무역을 위한 원조(Aid for Trade, AfT) 정책만 논의되었다.

481) 제11차 국제개발협력위원회 보도자료 (2011년 12월 26일); 국제개발협력위원회. 2011. '2010년 국제개발협력 평가결과'

기획재정부의 대외경제국은 거시적 대외경제정책 수립과 추진하는 역할을 한다. 대외경제정책의 일환의 무역정책은 지식경제부의 무역투자실이 담당하며, 무역진흥종합정책, 수출촉진 및 통상진흥정책을 수립·시행한다. 이러한 기본적인 업무 분장 틀 속에서 무역 장벽의 일환으로써 관세 및 비관세 장벽(원산지표시규정, SPS, 수입쿼터제 등)은 무역 상대국과 무역 협상과정에서 논의되는 대외정책으로, 대외 협상을 맡는 외교통상부 통상교섭본부장이 기획재정부 대외경제국과 협의를 통해 관세인하 및 철폐에 대한 정책결정을 이룬다.

이 과정에서 지식경제부의 무역투자실은 적정 관세율 산출을 위해 국내 산업별 대표단체들과의 협의를 통해 관세에 대한 구체적인 전략을 수립하는 업무를 담당한다. 이후 무역 협정으로 인한 국내 경제에 대한 파급 대책 수립차원에서 국내산업 보호를 위한 보조금 정책은 기획재정부 산하의 무역협정 국내대책본부의 소관이다. 여기서 무역 정책일관성 확보를 위해서는 기획재정부와 외교통상부 통상교섭본부장이 참여하는 대외경제장관회의에서 개도국무역 촉진을 위해 관세 및 비관세 장벽을 낮추거나 철폐하는 것에 대한 논의와 함께, 동시에 국내 보조금 제도를 최소화하려는 노력이 있어야 함을 알 수 있다. 이처럼 무역분야 정책일관성을 위해서는 대내경제정책상의 변화가 수반되어야 하나 현재 대외경제장관회의는 대외경제정책 논의에만 머물고 있다.

'경제정책조정회의'는 무역분야의 정책일관성 확보를 위하여 대외경제장관회의의 논의가 대외정책에 머물지 않고, 개발도상국 무역확대라는 국제사회의 규범을 국내정책에 어떻게 반영할 것인지, 즉 국내 장벽을 어떻게 개선할 것인지를 고민하고 조정할 수 있는 메커니즘으로 고려된다. 하지만 대외무역의존도가 높은 한국의 경제 구조상 WTO와 OECD를 중심으로 전개되고 있는 개도국의 무역 촉진을 위한 선진국의 무역장벽 완화 논의가 한국 경제부처의 발전논리를 대체하기는 힘들었던 것으로 보인다.

2000년 8월 22일부터 2011년 9월 28일까지의 경제정책조정회의의 회의록을 분석한 결과 대부분의 심의 의결 내용은 국내 산업 경쟁력 강화 및 경제 발전 전략에 초점을 맞추고 있다. 2008년 3월 21일 회의에서 논의된 '긴급할당관세 인하'조치는 곡물을 포함한 82개 품목에 대한 할당관세 조기인하를 취하였다.[482]

그러나 이와 같은 관세 인하 조치는 한국 정부가 개도국 상품의 한국으로의 수출 확대를 제고하기 위한 조치가 아니라 국내 피해 농가 및 산업 구제를 위한 조치와 법안이라는 점에서 경제정책조정회의 역시 무역 정책일관성 제고를 위한 정책 조정 및 이행 분야의 노력과 활동은 부재하였다고 평가할 수 있다.

---

482) 기획재정부. 2008. "'08년 긴급 할당관세인하" 기획재정부 경제정책조정회의. 보도자료. (2008년 3월 21일)

다. 모니터링, 분석 및 보고 체계

OECD는 정책일관성을 위한 효과적인 시스템 구축을 위해 모니터링, 분석 및 보고 체계가 필요함을 강조한다. 그리고 이러한 모니터링, 분석 및 보고 체계는 정책일관성의 결과로서 원조의 실제 영향력(Impact)을 측정할 수 있어야 하며, 이를 위해 수원국 현지의 자원과 정보를 기반으로 작성하며, 전문적 객관적 조사를 위해 국내외 시민사회 및 연구기관을 활용하며, 평가의 지표로서 국제사회가 설정한 목표들을 활용하여야 한다고 권장한다. 그리고 이러한 평가의 결과를 대중에게 보고함으로써 원조의 투명성을 확보할 수 있다고 밝히고 있다. 483)

그러나 무역 정책일관성의 경우 모니터링, 분석 및 보고체계가 없다. 명시적 정책 선언 및 문서가 부재한 상황에서 당연한 결과이다. 국제개발협력위원회 평가소위가 무역을 비롯한 개발관련 분야 정책일관성에 관한 모니터링과 평가 및 보고를 담당할 가능성이 있으나 현재로서는 그 역할이 ODA 평가에 한정되어 있어 그 기능이 확대될 수 있을지는 많은 논의가 필요하다.

라. 소결

한국은 2011년 12월 경제개발계획을 수립한지 50년 만에 세계 아홉 번째로 연간 무역 $1조를 달성하였다. 한국의 2010년 수출입 규모는 $8,931억 이고, 그중 대개도국 무역 규모는 $5,858억 82백만으로 전체 67%를 차지하였다. 자유무역을 빈곤감소와 경제발전'의 원동력으로 보는 국제사회의 개발 패러다임을 감안할 때 한국의 주요 수출입 대상에서 개도국이 차지하는 비중이 높다는 것은 한국이 개도국 개발에 대한 기여도가 높다는 긍정적 해석을 가능하게 한다. 하지만 절대빈곤에 허덕이고 있는 최빈국에 대한 한국의 교역 규모는 미미하다.

무역분야의 정책일관성 개념은 개도국의 무역 역량 강화(주로 AfT 형태로 이루어짐)와 개도국 상품의 선진국 수입을 저해하는 제도적 장치들을 개선함으로써 실제 생산된 개도국 상품이 수출될 수 있는 여건을 마련하는 것을 의미한다. AfT에 관련해서는 실제로 무역을 위한 원조 활성화를 명시한 정책 공약 및 문서가 존재하며, 유상원조를 담당하는 기획재정부와 무상원조를 담당하는 외교부 및 기타 관계부처들이 활발한 AfT 활동을 전

483) OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD. 6.

개하고 있다.

하지만 정작 무역분야의 정책일관성 확보의 필요성과 그 내용을 명시한 정치적 공약 및 문서는 존재하지 않는다. 이는 정책일관성에 대한 사회적 합의가 미약하기 때문인 것으로 판단된다. 즉 무역을 경제발전의 핵심전략으로 추진해온 한국 정부 및 시민사회가 개도국에 대한 원조의 한 형태로 무역 역량 강화 사업을 펼치는 것에 대한 필요성과 당위성은 인식하고 있으나 이들 상품의 국내 수입 촉진을 위해 국내 시장까지 개방하는 것에 대한 인식과 사회적 합의는 부족한 것이다. 이러한 인식과 사회적 합의의 부재는 무역에 있어 정책일관성 제고를 위한 정치적 공약 및 문서의 부재, 그리고 실행 및 조정 메커니즘과 모니터링, 분석 및 보고체계가 형성되지 못하는 결과를 가져왔다.

제8장 기타 분야의 정책일관성

1. 이주

가. 이주와 개발

최근 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM), OECD, 세계은행(World Bank, WB)등의 기관들은 이주와 개발의 관계(nexus)에 대한 이해를 높이기 위해 노력을 해왔으나, 이주분야는 여전히 복잡하고 이해가 부족한 분야로 남아 있다. 그렇기 때문에 어떠한 이주 정책이 개발의 효과를 극대화시키고 비용을 최소화 시키는지 알기 어렵다.

그러나 OECD DAC의 동료검토에서 이주분야에서 주목하고 있는 세 가지 분야를 참고하여 개발과 이주와의 관계에 대한 이해가 가능하다. 첫 번째는 송금[484]으로 개도국 이주자들이 본국으로 보내는 것을 의미하며, 두 번째는 두뇌유출로 특히 의료 전문인의 이주를 다룬다. 마지막으로 세 번째는 정책과정에 이주자들이 개입할 수 있도록 하기위한 국가의 노력과 이주자들의 역할이 포함된다. 그러나 이 세 가지는 명료한 기준이라고 할 순 없다. 아직 이주가 개발에 어떠한 영향을 미치고, 개발 친화적인 이주 정책이 구성하는 요소는 어떠한 것인지에 대한 명확한 개념이 존재하지 않기 때문이다.[485]

이렇게 이주와 개발의 관계에 대한 이해제고가 요구되고, 명확한 지표가 마련되어 있지 않음을 밝혀두면서, OECD DAC가 주목하고 있는 위의 세 가지에 대한 내용을 간략히 살펴보고자 한다.

첫 번째 '송금(remittance)'에 대해서 IOM은 이주 노동자가 본국으로 보내는 개인적인 송금으로 정의하고 있다. 이러한 의미의 송금은 대부분 북반구에서 남반구로 보내지고 있는데 세계은행은 2009년 세계 송금액이 $4,200억에 달하였고 그중 개도국으로 보내지는 송금액이 약 $3,170억 으로 추산하고 있다. 이는 글로벌 경제위기와, 이주 노동자 실업증가로 인해 2008년 대비 6% 줄어든 수치이나, 2010년부터는 다시 회복하여 조금씩 증가하고 있는 것으로 나타났다.[486]

484) 캐나다, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 영국의 동료검토에서 송금 이슈를 다루었다.

485) OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 40.

이렇게 세계 해외송금액 중 많은 부분을 차지하고, 또 지속적으로 증가하고 있는 개도국으로의 송금은 이민과 개발에 가장 직접적인 관련이 있다. 이주의 패턴과 이주한 국가에서의 고용기회는 개도국으로 보내지는 송금의 수준에 영향을 끼치고, 이는 개도국으로 유입되는 외부자본의 가장 큰 수단 중 하나가 되고 있기 때문이다.[487]

개도국으로 보내지는 송금만으로 개도국의 빈곤을 감소시킬 수 없으며, ODA를 대체하는 수준의 역할을 할 수 도 없다. 그러나 이주 노동자의 송금은 개도국에서 송금을 받는 대상의 소득과 직접적인 관련이 있기 때문에 개발을 위한 중요한 요소이다. 따라서 이러한 송금이 효율적으로 이루어지고, 보내진 자금이 개도국에서 생산적으로 사용될 수 있도록 하기 위한 선진국의 역할이 필요하다. 이를 위해 이주자와 그 송금의 패턴을 분석하고 이주자의 송금 서비스를 개선하기 위한 정책과 메커니즘의 개발이 요구된다.[488]

두 번째, '두뇌유출(brain drain)'은 개도국내의 현지 전문 인력이 선진국에 정착함으로서 개도국 내의 해당분야 전문 인력 부족현상을 야기 시키는 것을 일컫는다. 개도국으로부터 온 전문인력 중 개발관점에서 주목하고 있는 분야는 의료분야이다. 이는 대부분 개도국의 취약분야로서 의료전문인의 이주가 두뇌유출 현상으로 개도국에 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 두뇌유출현상은 사하라 이남 아프리카, 중남미 국가에서 심각한데, 최근 세계화와 정보통신기술의 발달 등으로 숙련노동자들의 이동이 더욱 활발해짐에 따라 많은 선진국들은 숙련노동자들이 자신들의 국가로의 이주를 허용하는 정책을 완화시키고 있다. 그러나 개도국으로부터 선진국으로의 이동이 많은 가운데, 국외 전문 인력 이주의 허용을 완화하는 선진국들의 정책은 개도국의 숙련 노동자들의 이주의 기폭제 역할로 작용할 수 있다.[489] 이에 따라 전문 인력의 이주가 개도국의 개발과 빈곤에 미치는 부정적 영향을 분석하고, 두뇌유출을 더욱 야기 시키는 선진국 내 정책과 이를 방지 할 수 있는 정책이 무엇인지 관심을 가질 필요가 있다.

두뇌유출을 방지하기 위해서는 먼저 개도국으로부터 유입된 전문 인력, 특히 개도국에서의 취약분야의 전문인력 (예, 의료인)이 선진국 내에서 근무할 수 있는 기간을 제한하여 그들의 고용형태가 임시직(temporary)이 되게 하는 방법이 있다. 이를 위해 개도국으로부터 온 전문 인력이 일정기간 근무 후 본국으로 돌아 갈 수 있도록 하는 이주정책을

486) IOM. 2009. IOM and Remittances. 1.

487) Massimilano Cali and Salvatore Dell'Erba. 2009. The global financial crisis and remittances. 4.

488) IOM. 2009. IOM and Remittances. 2.

489) ILO. 2001. "Research on Skilled Migration from Developing Countries" http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/archives/skillmig.html (검색일:2012년 3월 5일)

마련할 수 있다. 또한 선진국과 개발도상국 간의 전문 인력의 순환교류(circular migration)를 통해 두뇌유출로 인한 부정적인 영향을 줄이고, 개도국의 경제개발을 촉진시킬 수 있을 것이다.

세 번째는, '집단 이주민(diaspora)들의 정책참여를 위한 국가의 노력과 그들의 역할'이다. 집단 이주민들은 장기간 고국을 떠난 대규모 이동으로 생겨나는데, 이러한 이동은 경제, 사회, 정치 등 다양한 요소들에 의해 영향을 받는다. 타국으로 이동한 집단 이주민들은 고국과 이주 국가 사이의 연계성(interlinkage)을 높이고, 집단 이주민으로 대표되는 시민사회를 포함하여 세 주체 사이의 상호개발을 위한 중요한 역할을 하기도 한다.[490] 이러한 집단 이주민들이 정착한 선진국에서 그들의 기본적인 권리를 보장 받기위한 국가 차원의 노력이 필요하며, 이주자들의 적극적인 참여활동 또한 요구된다.

위에서 살펴본 이주와 개발에 있어서의 주요한 세 가지 분야를 포함하는 개발 영향을 고려한 이주 정책이 마련되어야한다. 관련 정책을 마련하기 위해 이 세 가지분야를 적용할 수 있는 구체적인 정책유형을 살펴보고, 관련 정책을 실행하고 있는 OECD DAC 회원국의 경우를 참고 할 수 있는데, 이를 표로 나타낸 것은 다음과 같다.

490) IOM. 2002. "Diaspora Support to Migration and Development.: Workshop Summary" 84th Council Session (December 24). 1.

<표 8-1> 개발에 영향을 미치는 주요 이주정책

정책유형	OECD 국가 관련정책 예시	개발친화적 이주정책을 위한 방법	이주정책에 영향 받는 다른 정책의 예시
국내 법적 노동 시장의 유입(entry)과 유출(exit) 관련 정책	-오스트리아와 캐나다의 'points based systems' -뉴질랜드의 ethical health-worker recruitment code'	- OECD 국가들은 개도국으로부터 비숙련 노동자의 이주(임시고용상태로)를 더 많이 허용해야함. - 이주 정책은 숙련 이주자의 순환(circulation)을 장려해야함.	-국내 인력부족을 채우기 위한 국내 노동 시장정책 -외국인 정책: 역사적으로 또는 특별한 관계에 있는 국가의 국민에게 특혜를 줄 수 있음.
인신매매관련 정책	-그리스의 'national action plan on human trafficking'	-인신매매를 감소시키기 위한 노력	-국제 범죄 네트워크에 대한 대응
이주자 통합 정책 (노동시장 통합/가족 재결합 /장기거주/국적에 대한 접근/ 반-차등대우)	-대부분 OECD 국가들이 이와 관련한 정책을 마련하고 있음	-통합을 지원하는 정책 :이주자 본국과의 유대를 끊어서는 안되는데, 이는 이주자가 개발에 기여할 수 있는 가능성을 줄이게 될 것이기 때문임.	-사회 결합(cohesion)의 증가
금전이나 기타 자원의 이동(transfer)에 관련한 정책	-EU의 '2005 Aeneas Project' -영국의 'Support to VSO'	-자발적인 자원 이동(transfer) 지원 정책	-국제적인 자금세탁을 방지하기 위한 정책
이주자의 자원 활용 관련 정책	-영국의 'Remittance Partnerships'	-자원사용의 선택권(choice)을 지원하는 정책	-원조의 효율성을 개선하기 위한 목적의 정책
이민통계정책	-핀란드의 'Injection of Resources into the UN Population Division '	-수집된 자료는 이주의 영향을 분석하기 위한 사용으로 허용 되어야함.	-통계자료의 질과 타당성을 개선하기위한 목적의 정책
개발 계획 정책	-EU의 국가 전략 문서 개혁 -PRSP에 이민을 포함하는 것을 지원하는 다수 국가의 노력	이것의 목적이 이주를 통제하기 위한 원조 사용이 아니라 개발협력 증진을 위해서 해야 하며, 개도국이 자신들의 목적을 위해 관리하도록 이주분야를 PRSP에 포함시켜야함.	이 정책은 원치 않은 이주 흐름을 막고, 원치 않은 이주자를 고국으로 돌려보내도록 하기 위한 좋은 방법으로 보임.
이주에 대한 국제 논의에 참여	-EU's 'mobility partnerships' -대부분 OECD국가들은 첫번째 '이주와 개발을 위한 글로벌 포럼'에 참석함.	국제논의의 참여는 개발에 대한 이주분야의 기여를 높이기위해서 이루어져야함.	이주의 원치 않은 흐름과 원치 않은 이주자를 고국으로 돌려보낼 수 있는 좋은 기회가 될 것임.

출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 81-83.

나. 국내 이주 현황

최근 5년간 개도국으로부터 유입된 국내 체류 외국인의 수는 꾸준한 증가세에 있다. 법무부 출입국·외국인 정책본부의 통계 <표 8-2> 보면, 주요 개도국 14개 국가에서 유입된 국내 외국인의 수는 2007년 약81만 명에서 2011년 약 107만 명으로 5년간 약 26만 명이 늘어났다. 이 수치는 합법체류자와 불법체류자를 모두 포함하는 수치로 외국인 근로자, 유학생, 결혼이민자, 난민자 모두를 포함한다.

<표 8-2> 5년간 국내 외국인 체류현황 (2007-2011)[491]

(매년 4분기 기준, 단위: 명)

	국가	2007	2008	2009	2010	2011
1	중국	503,427	556,517	558,712	608,881	677,954
2	베트남	71,074	84,763	90,931	103,306	116,219
3	필리핀	50,874	46,894	45,913	47,241	47,542
4	태국	47,813	45,198	44,701	44,250	45,634
5	몽골	32,463	32,206	30,674	29,920	28,634
6	인도네시아	26,522	29,913	29,859	31,728	36,971
7	우즈베키스탄	17,163	21,569	21,249	25,895	29,742
8	스리랑카	13,498	15,717	15,506	18,377	21,554
9	방글라데시	13,082	12,165	10,863	12,605	13,465
10	파키스탄	10,239	10,068	9,820	10,319	10,341
11	네팔	5,357	6,737	8,164	9,834	13,256
12	캄보디아	4,838	7,578	9,204	12,192	17,320
13	미얀마	4,137	3,730	4,555	4,565	6,479
14	인도	7,095	6,732	6,364	7,117	7,500
	총계	809,589	881,795	888,524	968,240	1,072,611

출처: 출입국·외국인 정책본부 통계자료 재구성.
http://www.immigration.go.kr/HP/TIMM/imm_06/imm_2011_11.jsp (검색일: 2012년 1월 30일)

한국 내 개도국으로부터 유입된 이주자들의 수는 늘어나고 있지만 한국 전체 인구 수 대비 개도국으로부터 온 이주자들의 점유율은 낮다. 이 부분은 CDI에서 OECD 회원국 중

491) 출입국 외국인 정책본부 통계에서 기타로 처리된 개도국을 제외한 주요 14개 국가를 대상으로 조사하였다.

가장 낮은 순위를 차지하고 있다. 그러나 국내 체류 중인 전체 외국인 대비 개도국으로부터 온 이주자들의 비율은 높은 편인데, 2011년 4분기 기준으로 주요 개도국14개 국가로부터 유입된 외국인 근로자의 수는(1,072,6116명) 한국 내 전체 총 체류 외국인 수(1,395,077명)의 약 77%를 차지하고 있다.

외국인력정책위원회는 '2012년도 외국인력 도입계획'을 확정하여 외국인력 도입 규모를 전년도 대비 9천명이 더 늘어난 5만 7천명으로 확정하였다. 이 중 제조업 인력의 도입 비율이 85%(4만 9천명)으로 가장 많은데, 개도국으로 유입되는 인력의 대부분이 제조업에 종사함에 따라 개도국 출신의 이주노동자의 증가가 예상되며, 이로 인해 전체 이주자 수치가 더 늘어날 것으로 예상된다.[492]

외국인 정책 주요대상인 등록 외국인을 체류 유형별로 살펴보면 아래 표와 같다.

<표 8-3> 외국인 체류유형별 인원

(2011년 4분기 기준, 단위: 명)

체류유형	방문취업	단순기능 인력	국민의 배우자	유학생	재외동포	영주권자	전문인력
인원	303,368	234,295	144,681	88,468	136,702	64,979	47,774

출처: 출입국·외국인 정책본부. http://www.immigration.go.kr (검색일: 2012년 1월 30일)

<표 8-3>에서 볼 수 있듯, 체류외국인 중 가장 높은 비율을 차지하는 것은 방문취업 등록 외국인이다. 이들은 대부분 중국 및 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS)에서 온 동포들로 외국인 정책의 가장 큰 대상이자 정책 마련에 있어서 가장 많이 고려해야할 대상이라고 할 수 있다. 그 다음으로 많은 수를 차지하는 단순기능 인력은 고용노동부와 양해각서(Memoradum of Understanding, MOU)를 체결한 베트남, 태국 등 15개 국가에서 온 근로자이다. 이들 대부분이 제조업 등 단순 노무직에 종사하고 있다. 그 다음으로는 국민의 배우자인데, 이들 중 중국 출신이 6만7천명으로 47%를 차지하고 있고, 베트남이 3만 5천명으로 그 다음이다.[493]

이렇듯 한국 이주자들 중 대부분이 해외노동자와 결혼 이민자임을 알 수 있는데 이는 이주와 개발 관계에서 OECD DAC가 주목하고 있는 분야중 하나인 '집단 이주민(diaspora)들의 정책참여를 위한 국가의 노력과 그들의 역할'을 고려해볼 때 현실적으로

492) 고용노동부. 2011. "12년도 외국인력 5만 7천명도입" 보도자료. 1-2.

493) 이주동포정책연구소. 2011. 이민청시대를 대비하여. 43-44.

정치에 참여할 수 있는 여건과 환경이 마련되지 않았다는 문제가 있다.

또한 앞서 이주와 개발과 관련하여 직접적인 영향을 끼치는 송금문제는 체류자의 대부분을 이루고 있는 방문취업자, 단순기능인력, 결혼이민자와 관련이 높다. 한국의 은행 해외송금수수료는 은행마다 다른데, 개도국 출신 근로자가 부담하기에는 높은편 이어서 이를 아끼기위해 불법으로 송금하는 과정에서 피해를 입는 사례가 발생하기도 한다.

유학생을 살펴보면 전체 유학생의 수 대비 개도국으로부터 온 외국인 유학생 비율은 OECD 회원국 중 2위로 높은 순위를 차지하고 있고, CDI에서 높게 평가하고 있는 부분이기도 하다. 2011년 전체 유학생 88,468명 중 개도국에서 온 한국 내 체류 유학생 수는 약 8만 명으로 전체의 90%이상을 차지하고 있다.[494] 또한 유학생의 학비가 국내와 동일하게 적용된 것도 강점으로 작용하고 있어, 이주분야가 전체22위로 낮은 순위를 차지하고 있는 가운데 개도국 출신 유학생 부문은 높게 평가 되고 있다.[495]

2011년 해외로부터 국내로 유입된 전문인력은 전체 약 4만8천명가량 되는데, 여기서 전문인력은 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 특정 활동체류자를 일컫는다. 한국은 '외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률'18조에서 외국인 근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 하도록 제한하고 있고, 특례에 해당하는 경우에만 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장 받을 수 있도록 규정하고 있다. 이는 비숙련 노동자를 포함하는 조항이고, 개도국으로부터 유입되는 전문 인력의 두뇌유출방지를 목적으로 체류를 제한하는 정책은 별도로 마련되어있지 않다. 그러나 한국에서의 체류기간만료 후 외국인 근로자를 본국으로 귀환시키기 위한 제도로서, 산업인력공단의 귀국지원제도(Happy Return)를 살펴볼 수 있다. 이 지원은 체류기간이 만료된 외국인근로자가 자발적으로 귀환하고 본국에서 안정적으로 재정착 할 수 있도록 하기위한 목적으로 시행되고 있다. 본국으로 귀국 후 한국 기업에 취업할 수 있도록 알선[496]해주기도 하는데, 이를 위해 귀국 전 의식교육과 기능창업교육을 제공한다.[497] 이는 외국인 근로자가 본국에 성공적으로 정착할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 개도국에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있으며, 대상

494) 기타로 집계된 국가를 제외하고, 몽골, 베트남, 우즈베키스탄, 인도, 말레이시아, 방글라데시, 인도네시아, 타이와, 필리핀으로 9개 국가를 대상으로 합산하였다.

495) Center for Global Development(CGD).
http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_country/south_korea (검색일: 2012년 1월 30일)

496) 취업알선 서비스는 고용허가제 MOU체결국가에만 해당됨.(필리핀, 베트남, 태국, 인도네시아, 스리랑카, 몽골, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 키르키즈공화국, 중국, 방글라데시, 네팔, 미얀마, 동티모르등)

497) 산업인력관리공단. <http://eps.hrdkorea.or.kr> (검색일: 2012. 03.21)

이 전문 인력의 경우에는 두뇌유출방지차원에서도 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 난민자 현황을 살펴보면, 한국은 1994년 7월 1일 개정 출입국 관리법에 난민인정제도를 도입하여 1994년 처음으로 난민신청을 접수받기 시작해서 2001년 최초로 난민을 인정하기 시작하였다.

<표 8-4> 난민신청현황

(단위 : 명)

구분	'94-'03	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
신청자	251	148	410	278	717	364	324	423	1,011
인정	14	18	9	11	13	36	74	47	42
인도적 체류	13	1	13	13	9	14	22	38	20
불허	50	7	79	114	86	79	994	168	277
철회	39	9	29	43	62	109	203	62	90

출처: 출입국·외국인 정책 본부. 2011. "출입국 외국인정책 통계월보". 11월호. 31.

<표 8-4>에서 볼 수 있는 바와 같이 난민 인정자의 수는 2001년 인정을 시작한 이래 전체적으로 증가 추세에 있다. 2009년에는 가장 많은 수인 74명으로 전년에 2배 이상의 난민 인정자가 나오기도 했다. 그러나 같은 해 불허자는 994명으로 전년에 비해 10배 이상의 수치이다. 2009년 수치가 늘어난 것은 평균 2-3년 이상 적체된 신청 사례를 1년 사이에 처리하게 된 것인데 이는 2008년 연말 이루어진 출입국 관리법의 난민관련 조항의 개정의 영향이 반영되었기 때문이다.[498]

난민정책은 법무부 소관의 '출입국관리법'에 따른다. 2008년 출입국 관리법이 개정되기 이전에는 출입국 관리법에서 난민인정절차를 다루고, 각종 사회적 처우에 대한 문제는 노동부, 보건복지부 등의 소관사항으로 구분되어 있어 일관적이고 통합적인 난민정책을 추진하기 위해서는 난민법이 별개의 독립된 법률로서 제정·운영이 되어야 한다는 지적이 있었다. 이후 2008년 출입국 관리법 개정에서 난민의 처우에 관한 규정이 도입되었고, 여기에는 취업허가등과 관련된 난민 등의 처우, 난민 지원시설, 난민에 대한 상호주의 적용의 배제조항 등이 신설되었다.

난민과 관련하여서 CDI는 한국이 인도주의적 위기 동안에 난민을 수용하는 부담이 적

498) 난민인권센터. '2009년 말 기준 한국 내 난민 현황' <http://nancen.org/191> (검색일: 2012년 1월 30일)

은 것으로 지적하고 있다. 이를 보완하기 위해서는 인도주의적 위기 등에 대처하기 위한 시의적절하고 유연한 난민수용정책이 필요하다.

<박스 8-1> 이주분야 정책의 비일관성 사례

이주노동자정책의 차별적 배제주의적 성향[499]

한국 내 외국인 이주자의 유형 중 가장 큰 비중을 차지하는 비숙련 이주 노동자의 경우 1991년까지 관련 정책이 없어, 관광이나 방문 목적으로 입국한 이주자들이 국내에 미등록 노동자로 정착하게 되었다. 2002년 전체 외국인 노동자가운데 미등록 노동자가 80%에 달함에따라, 2003년 '외국인 근로자 고용등에 관한 법률'이 제정되었고, 2007년 1월부터 '고용 허가제'로 최소한 명목상 고용차별에 대한 법적 금지가 마련되었다.
이러한 외국인 이주노동자 정책은 차별적 배제주의성향을 띄고 있다. 이에 대한 근거를 살펴보면 다음과 같다.
첫째, 외국인 노동자의 취업기간을 3년으로 설정되어있어 원치 않는 외국인의 정착을 방지하고 있으며, 둘째, 이주노동자를 선발하고 고용하는 것은 정부가 아니라 사업주가 하도록 하여 이들의 복지 및 인권에 대한 책임을 직접적으로 정부가 지지 않으며, 셋째, 이주 노동자들의 시민권 영역으로의 접근은 철저히 차단되어있는데, 산재보험, 최저임금, 노동 3권 등을 허용하게 되었지만 아직도 노동시장과 일부 복지 부문에의 접근은 선택적으로만 가능 하다.
그러나 일반적으로 전문직 이주자의 경우는 단순 이주 노동자에 비해, 많은 정책적 혜택을 받고 있다. 그 중 가장 대표적인 정책으로는 출입국과 관련된 영주권 제도라고 할 수 있다. 단순 이주 노동자의 경우 국적 취득이 불가능하지만 해외 투자자 및 교수, 연구자, 기업가 등에게는 3년간 결격 사유가 없으면 영주 신청자격을 부여한다. 하지만 이는 두뇌유출과도 관련이 있는데 개도국으로부터 유입된 전문직 이주자일 경우, 고용형태가 임시직이 되어 일정기간 후 고국으로 돌려보내야 한다는 두뇌유출 방지차원에서의 방안과도 대립되는 정책이기도 하다.

다. 국내 이주분야 정책일관성

한국에서 이주분야는 관심이 높아지고 있는 분야지만, 아직 개발을 고려한 정책마련 등의 노력은 이루어 지지 않고 있다. 한국 이주분야의 CDI는 22위로 최하위를 차지하였는데, 이는 이주분야가 개발에 기여할 수 있도록 정부차원의 노력이 필요함을 보여준다. 이를 위해 효율적이고, 지속가능한 개발을 위한 이주분야의 정책일관성 제고가 요구되는 가운데, PCD 각 주기별로 어떤 노력들이 필요한지 알아보기 위하여 OECD가 발행한

499) 최병두, 김영경. 2011. "외국인 이주자의 관련 정책 및 지원활동에 관한 인식."『한국지역지리학회지』17권 제 4호. 361-2.

'Building Block for Policy Coherence for Development'에서 제시하고 있는 이주분야의 각 주기별 평가질문을 참고 할 수 있다. 한국의 이주분야를 제시되는 각 질문에 따라 평가 하기에는 아직 이른 단계이지만, 현존하고 있는 가능성 있는 기제들을 중심으로 국내 이주분야의 PCD를 살펴보고자 한다.

1) 정치적 공약 및 정책

이주 정책이 개도국에 미치는 영향을 고려하도록 하기 위해 정치적 공약을 내세우고, 그것을 명확한 정책 문서로 만드는 것은 중요하다. 특히, 이주분야는 정치적으로 논쟁을 불러일으키기 쉽고, 국내적인 사안으로 간주되기 때문에 개발을 고려한 정책마련은 중요한 도전과제가 된다.

<표 8-5> 이주분야 정책일관서 평가질문: 1주기

	평가질문
1	정부가 시민사회, 집단 이주민(diaspora), 연구기관과 파트너국가와 함께 협력하면서, 대중에게 인식을 제고하기 위한 노력을 해왔으며, 장기적으로 개발 친화적인 이주정책을 위한 지원을 마련하고 있는가?
2	정부가 이주 정책이 개발 영향을 고려할 것이라는 공공의 공약을 세우고 있는가?
3	정부가 개발 친화적인 이주 정책 진행하기 위해 명확한 우선순위와 완료시한이 있는 액션 아젠다를 만들었으며, 이주와 개발에 관련한 국제적인 포럼에 활발히 참여하고 있는가?

출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 43.

한국의 국제개발 협력에서 이주와 관련한 정책 간 조정의 강화가 요구되고 있는데, 이는 이주자의 해외 송금이 개도국에 미치는 긍정적인 영향과 두뇌유출의 위험성 등을 인식한 것이다.[500] 그러나 한국은 아직 개발을 고려한 이주정책이 마련되지 않고 있고, 이에 대한 인식도 부족하여 개발과 이주분야의 중요성을 공유하여 인식을 제고시킬 수 있는 방안이 요구된다.

'국제 개발협력 선진화 방안'에서는 국제원조규범준수를 위해 OECD DAC규범중 하나로 정책일관성 제고 노력에 대해 언급 하고 있는데, 여기서 이주분야는 개발협력방향과 일관

500) 한국국제협력단. 2010. "한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립방향". 개발정책 포커스. 3호. 14.

되게 하기위한 비원조 분야로서 이주가 포함 되는 정도의 수준으로만 언급되어 있다.[501]

재한 외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 외국인 처우 기본법에 따라, 5년 단위로 수립되는 '외국인정책기본계획'에는 외국인정책의 기본방향과 비전·목표, 주요정책과제에 대한 내용을 담고 있으나, 개도국으로부터 유입된 이주자 처우와 개발을 고려한 이주정책, 즉 OECD가 주목하고 있는 송금, 두뇌유출, 이주자의 정책참여 등에 대한 내용은 포함 하고 있지 않다.[502]

한국은 2007년부터 매년 개최되고 있는 '이주와 개발에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Migration and Development, GFMD)'에 참여하고 있다. 이 포럼은 국가적, 지역적 그리고 세계적 차원에서 이주와 개발 분야에 대한 모든 대륙의 정부 간 대화 및 협력을 증진하기 위한 자리이며, 한국에서는 정부 간 회의에 법무부, 노동부, 외교통상부, 국가인권위원회 및 시민사회 기관들이 참여해오고 있다.[503] 이렇게 국제적으로 이주와 개발에 대한 중요성을 인식하여 담론을 형성하고 파트너십을 구축하며, 실질적일 결과를 촉진하기 위해 노력하고 있는 글로벌 포럼에 한국의 일부 정부관계자와 시민사회기관이 참여하는 것은 향후 인지제고와 정책결정측면에서 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

2) 조정 및 실행 메커니즘

이주 관련정책에는 많은 부처들이 관련되어 있는데[504], 이주분야에서의 개발 목표를 공유하고, 각 부처의 정책이 일관되게 하기 위해 이주분야에 관련한 부처간의 정책 조정 메커니즘이 필요하다.

---

501) 국제개발협력위원회. 2010. "국제개발협력 선진화 방안." 관계부처 합동. 108.

502) 외국인정책 위원회. 2008. 제1차 외국인정책기본계획 2008-2012.

503) Global Forum on Migration and Development(GFMD). http://www.gfmd.org/ (검색일: 2012년 1월 30일)

504) 법무부(외국인 이주자 정책 총괄), 보건복지부(다문화 가족 복지 지원), 여성부(이주 여성 지원 및 인권), 노동부(외국인 노동자 정책), 교육과학기술부(이주자 자녀 학교 교육 지원), 문화체육관광부(다문화성 제고, 한국어교재개발)

<표 8-6> 이주분야 정책일관성 평가질문: 2주기

	평가질문
1	비공식적인 업무 관행은 이민과 개발에 대한 정책을 담당하고 있는 부처간의 효율적인 의사소통을 지원하고 있는가?
2	이민과 이민 관련 사안을 담당하고 있는 부처간의 조정과 정책조정을 위한 공식적 메커니즘이 설치되어 있는가?
3	개발 기관이 이민과 관련한 정책 조정에 대한 논의에서 개발에 이익이 되도록 주도적인 역할을 할 수 있는가?

출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 44.

한국은 아직 개발협력관점에서 이주 정책을 논의하지 않고 있고, 이를 위한 부서간의 정책조정이 이루어지고 있지 않다. 그러나 향후 이주와 개발에 대한 인식이 제고되고 이에 대한 정책 조정을 할 시 그 역할을 할 수 있는 메커니즘으로, 이민 정책을 총괄하고 부처 간의 심의·조정역할을 하는 '외국인 정책 위원회'가 존재한다.

위원회는 2006년 국무총리 소속으로 설치되었는데, 14명의 정부위원[505]과 7명의 민간위원으로 구성되며, 민간위원 중 1명은 이주 외국인이 참여하고 있다. 위원회 회의에서는 외국인정책에 관한 기본방향, 추진계획의 수립에 관한 사항, 대한민국에 체류하고 있는 외국인의 권익 증진 및 사회통합에 관한 사항 및 외국인정책에 관한 부처 간 협의 또는 협조·조정이 필요한 사항 등에 대한 논의를 한다.[506] 외국인 정책 위원회 회의는 2006년 이후로 2012년 1월까지 총 10회의 회의가 진행되었는데, 이 중 개발협력 관점에서 이주 정책을 논의하고 이를 위한 부처 간의 정책 조정 여부에 대한 결과는 찾을 수 없다.

평가질문에서는 이주 관련 정책 논의에서 개발 에이전시의 주도적 역할에 대해 언급하고 있는데, 한국의 개발에이전시인 KOICA는 한국의 외국인 정책이 심의·조정되는 외국인 정책 위원회에 참여하고 있지 않고 있다. 이를 통해 향후 관련 논의에서 KOICA가 개발에 이익을 주는 정책이 될 수 있도록 하기 위한 역할이 필요함을 알 수 있다.

505) 법무부장관·기획재정부장관·교육과학기술부장관·외교통상부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·농림수산식품부장관·지식경제부장관·보건복지부장관·고용노동부장관·여성가족부장관·국토해양부장관·국무총리실장·중소기업청장

506) 국무총리실. 2011. "우수인재 유치와 외국인 사회통합으로 국가경쟁력 제고" 보도자료. 일반행정정책관실. (2011년 1월 14일)

3) 모니터링, 분석 및 보고 체계

이주정책이 개도국에 어떤 이익과 부정적 영향을 주는 지에 대해 모니터링하고 분석하기 위한 자료가 부족한 것은 많은 국가가 직면하고 있는 도전과제이다. 한국 또한 마찬가지 인데 모니터링, 분석 및 보고 체계의 정책일관성 제고를 위해 정부가 고려할 수 있는 요소는 아래 표와 같다.

<표 8-7> 이주분야 정책일관성 평가질문: 3주기

	평가질문
1	개발도상국에서 이주와 이주관련정책의 영향을 모니터하기위한 필드수준의 자원과 국제적인 파트너십을 활용하고 있는가?
2	이주와 개발의 관계와 관련한 사안을 분석 할 수 있는 충분한 자료 보유여부와 국내·외적으로 시민사회 전문가와 연구기관을 참여시키기 위한 노력을 하고 있는가?
3	이주와 관련한 정책과 이민의 개발영향에 대해 국회와 대중에게 명확히 보고를 하고 있고. 개발협력 활동과 MDGs 달성을 위한 과정을 보고 할 때 이러한 내용이 포함되는가?

출처: OECD. 2009. Building Blocks for Policy coherence for Development. Paris: OECD. 45.

한국은 '정치적 공약 및 정책'에서도 살펴보았듯이 이주와 개발과의 관계에 대한 이해와 이에 대한 정책적 의지를 나타내고 있지 않기 때문에, 이주 정책으로 인한 개발영향에 대한 정부차원의 모니터링, 분석 및 보고 체계 또한 갖추고 있지 않다. 하지만 위의 평가질문에서 고려하는 것처럼, 이주 관련 정책의 영향을 모니터하기 위하여 개도국의 필드 수준 기관과 국제적인 파트너십을 활용하고, 시민사회 전문가와 연구기관과 협력하고 또한 그들을 참여시킬 수 있다. 이러한 맥락에서 개발협력 관점에서의 이주정책을 모니터하고 분석할 수 있는 기관으로서, 이주정책 개발을 위한 연구를 하고 이해증진을 위해 노력 하고 있는 'IOM이민 정책 연구원'을 살펴볼 수 있다.

IOM 이민정책연구원(이하 연구원)은 대한민국 정부와 국제이주기구(IOM)가 국제이주에 관한 연구와 교육을 활성화하기 위해서 'IOM 이민정책연구원 설립에 관한 협정'을 통해 2009년 설립된 기관이다. 연구원은 이주자 및 이주자 문제에 대한 이해를 증진시키고, 이민정책개발과 경제와 사회발전 환경, 보건, 인권, 노동과 고용, 안보분야와 이민정책 및 실무의 연계성에 대한 이해를 증진하기 위한 목표를 가지고 활동하고 있다.[507] 아

직 연구원이 주도하는 이주와 개발에 관련한 연구나 포럼이 적극적으로 이루어지지 않고 있지만, 최근 이주 및 개발에 관한 세계포럼(GFMD)에서 논의된 사항을 종합 정리한 보고서를 발간하여 2011년 '이주와 개발'에 관련한 현안을 소개하였다. 이로 미루어 향후 연구원이 개발 인식을 가지고 이주정책을 연구 분석하고, 관련 자료를 공유하여 타 기관의 관련분야 분석에도 기여할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

2. 기후변화

가. 기후변화와 개발

기후변화는 국경을 초월하는 전 지구적 이슈로서, 1992년 지구온난화 방지를 위한 UN 기후변화 협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 기점으로 전 세계적 주목을 받기 시작하였다. 지금까지 17차례의 UNFCCC 당사국 총회가 개최되었으며, 각 회의마다 온실가스 배출 및 흡수에 대한 각국의 역할에 관해 선진국과 개발도상국간의 첨예한 논의가 지속되어왔다. 이는 단순히 현재의 지구 온난화의 주범이 되는 이산화탄소 배출에 대한 책임을 누가 지며, 지금 당장 누가 더 많은 감축의무를 지니는지 등의 수준의 논의를 넘어서 '개발'의 관점에서도 큰 의미를 가진다. 즉, 기후변화 이슈는 환경 뿐만 아니라 무역, 투자, 과학, 기술, 세제 등 다양한 정책 분야와 깊은 관련을 가지며, 식량, 물, 에너지, 보건, 이주 등 분야에도 영향을 미친다. 그런데 자연자원에 대한 의존도가 높은 최빈국, 도서국(Small Island Development States, SIDS), 취약국가의 경우 선진국에 비해 상대적으로 기후변화에 취약한 편이며, 향후 경제성장과 빈곤감소에도 직접적인 영향을 받게 된다. 장기적인 기후변화 문제 해결에 개발도상국의 역할이 중요하다는 점에서 그들의 경제성장이 저탄소 중심의 전략과 계획으로의 추진이 중요하게 고려된다.[508]

OECD와 EU는 개발을 위한 정책일관성 정책 추진 분야의 하나로 기후변화를 다루고 있다. OECD는 2009년 'Better Policies for Development: Recommendations for

507) IOM이민정책연구원. <http://iom-mrtc.org> (검색일: 2012년 1월 30일)

508) OECD. 2009. Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence. Paris: OECD. 33-34; EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council. 63-64.

Policy Coherence'에서 기후변화, 식량안보, 물 안보, 에너지 안보를 환경 및 자연자원안보의 세부분야로서 살펴보고 있다. EU는 환경, 농업, 어업 등을 기후변화와 구분하여 정책일관성 추진 현황 및 방안에 대한 논의를 하고 있다. 결국 기후변화분야에서의 정책일관성은 국제 기후변화 협약 등에 대한 정부의 의지, 개발도상국의 저탄소 성장 및 청정개발체제 지원, 새로운 재정 자원 마련 등 여러 측면에서의 접근이 이루어져야 함이 이야기 되고 있다.

구체적인 개발원조 정책범위에서는 '환경'이라는 보다 넓은 범위에서 기후변화 문제에 접근이 이루어지고 있다. OECD DAC은 환경을 젠더 및 거버넌스와 함께 지속가능 발전을 위한 크로스커팅 이슈로 지정하고 회원국이 이를 자국의 원조 정책에 주류화 하도록 권고하고 있다. 대부분의 국가의 개발 사업에서 환경은 우선순위가 낮은 편인데, 이는 빈곤감소 및 인프라의 부족 등 당면과제에 자원과 노력이 집중될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 장기적으로 환경문제가 초래하는 영향을 감지하지 못하게 된다. 예를 들어 새우양식, 삼림전환, 인프라구축 등의 활동은 경제활동을 촉진하고 소득증대를 통해 빈곤퇴치에 긍정적인 영향을 가져올 수 있지만, 또한 동시에 기후변화에 대한 해양생태계의 취약성을 높이는 결과를 가져올 수 있다.

DAC는 국가개발계획의 각 수준과 분야에 전략적으로 환경을 통합시키는 방법으로 접근하고 있다. 개별국가의 수요와 상황에 따라 융통성 있고 효과적이며 효율적인 지속가능한 발전전략을 수립하고 실행하기 위한 원칙과 방법을 제시하는 성격을 지니고 있다. 이는 원조효과성 제고를 위한 개도국의 국가개발전략과 개발원조기관의 국가지원전략간 일치(alignment)를 추구하려는 국제사회의 노력에 부합한다고 할 수 있다. DAC가 발행한 주요 가이드라인으로는 '지속가능한 발전을 위한 전략: 개발협력을 위한 실질적 지침(2001)', '리우협약의 개발협력 통합에 관한 가이드라인 (2002)', '전략적 환경평가의 적용: 개발협력을 위한 모범사례(2006)', '기후변화 적응의 개발협력 통합지침(2008)'등을 들 수 있다.[509]

2008년 OECD DAC가 한국에 실시한 특별검토에 따르면, 크로스커팅 이슈를 개발원조사업에 주류화 할 것을 권고하고 있으며, 개선방안으로 개발프로젝트를 선정하고, 시행, 평가하는 과정에서 환경 등의 크로스커팅 이슈에 대한 고려가 반영되도록 제도적 개선방안을 추진할 것을 제시하였다.[510]

---

509) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책개선방안. KIEP. 68,-69, 211.

510) OECD DAC. 2008. Special Review of Republic of Korea. Paris: OECD.

나. 국내 기후변화 현황

한국의 기후변화 ODA 규모에 대한 공식적인 통계는 존재하지 않는다. DAC 회원국의 공식통계는 Creditor Reporting System (CRS)에서 찾을 수 있는데, 기후변화가 모든 개발 이슈와 깊게 연관되어 있기 때문에 CRS코드로 분류되어 있는 통계로부터 기후 ODA를 별도로 구분하기는 어렵다. CRS를 통하여 확인할 수 있는 한국의 환경 ODA 규모는 다음의 <표 8-8>와 같다.

<표 8-8> 2009년 한국 CRS 환경 ODA 규모

순위	국가	KOICA 중점협력국	원조 규모 (백만불)
1	몽골	o	5.28
2	베트남	o	3.06
3	인도네시아	o	2.5
4	캄보디아	o	2.2
5	케냐	o	1.36
6	필리핀	o	1.17
7	이집트	o	0.60
8	양자간 원조 (불특정)		0.54
9	아시아지역		0.34
10	아제르바이젠		0.24

출처: OECD Creditor Reporting System: 정책목적으로서의 환경

대신 대략적인 기후변화 관련 ODA 규모는 리오마커(Rio Marker)를 통해 확인할 수 있다. 이 마커는 종 다양성, 기후변화 방지, 사막화 방지 부문의 원조 (biodiversity-related, climate-change related, and desertification related aid) 분야를 포함한다. 리오마커는 각 분야에서 좀 더 구체적으로 원조사업의 협약지원과 관련하여 관련 내용이 사업 수행의 주요 목적인 경우(주요 목적, principle objective), 사업에 관련 내용이 있고 비교적 중요하나 사업을 수행하게 된 주요 동기가 아닌 경우(부수적 목적, significant objective), 관련이 없는 경우(not targeted)로 구분하여 평가한다. 하지만 리오마커는 온실가스 감축지원 사업 규모만을 확인할 수 있기 때문에 이 역시 정확한 기후 ODA 규모를 제대로 파악하기에는 불충분하다.[511]

환경 ODA과는 다른 차원의 한국 정부의 환경 및 기후변화에서의 개발협력 노력을 평

511) 정지원·박수경. 2010. 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원. KIEP. 59, 62-63.

가하기 위해서는 개발공헌지수(CDI)를 참고할 수 있다. CDI는 각 국 정책의 영향력을 측정하기 위해 환경분야를 다루는데, 특히 기후, 수산업, 생물다양성 등의 항목들이 포함된다. 한국은 2011년도 CDI 환경분야에서 2.8점을 받아 전체 22개국 중 22위를 차지하였다. 환경분야 상위권 국가는 핀란드 (8.4), 스웨덴 (8.1), 영국 (7.7) 등이며, 22개국 평균은 6.48점이다. 평가 대상이 된 항목은 열대목재 수입 의존도, 석유세, 온실가스 배출량, 어업보조금, 생물다양성에 관한 협약 준수를 기준으로 평가하며, 각 결과는 다음과 같다. 이를 통하여 한국의 환경분야에서의 개발협력 노력이 개발목적과 다소 어긋나는 점이 있음을 알 수 있다.

<표 8-9> 2011년 CDI: 한국 환경분야

항목	결과	순위
높은 열대 목재 수입 의존도	1인당 $14.29	20
낮은 석유세	리터당 $0.83	15
높은 1인당 온실 가스 배출량	13.0 톤의 이산화탄소 상당량	18
높은 어업 보조금	1인당 $3.40	20
생물 다양성에 관한 국제 환경협약	환경협약에 따른 보고 요구사항 잘 준수하지 않음.	

출처: CGD. 2011. Commitment to Development Index.

한국정부는 2020년까지 개발도상국의 저탄소 녹색성장과 지속가능 발전을 지원하는 녹색 ODA의 비중을 30%까지 확대할 것이라는 목표를 수립하고 추진하고 있다. 환경 및 기후변화의 크로스커팅적 성격 때문에 녹색 ODA에 대한 정의가 아직까지 불분명하나, 녹색 ODA는 환경에 대한 투자를 경제성장의 동력으로 활용함으로써, 개도국의 저탄소 녹색성장과 지속가능 발전을 지원하는 ODA로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고 그 실적을 추정하는 것에 있어 환경 ODA와 유사하거나 환경 ODA를 포함하는 개념으로 미루어 짐작되고 있다.[512]

우선 무상원조를 실시하는 KOICA의 경우 2010년 예산 중 29.9%를 환경관련 분야에 사용하였다. 이는 환경부문과 산림(조림, 황사, 사막화), 에너지(에너지효율, 신재생에너지), 물(상하수도), 농업, 기타부분을 포함하며, 프로젝트, 개발조사, 연수생초청, 봉사단 파견 및 민관협력지원 등의 지원형태를 포함한다.[513] 유상원조인 EDCF의 경우 1991년부

512) 이택근. 2011. 녹색 ODA 분류 기준. 국제개발협력 제3호. 195.

513) KOICA. 2011. 2010 KOICA 대외무상원조실적통계. 18-19.

터 2007년까지 수행한 프로젝트 중 약 20%가 환경문제와 직접적인 연관성을 가진다. 그 형태는 차관 사업의 특성상 인프라 구축 사업이 대부분이며 부문별로는 폐수처리시설 및 상하수도 개발 중심이다.[514]

이 외에도 한국정부는 개발도상국의 환경정책 개선을 위한 프로그램을 진행하고 있다. 한국환경공단은 2006년부터 아·태 지역의 지속가능한 경제성장을 촉진하고 한국의 환경정책을 소개하는 정책포럼을 개최하고 있다. 이는 한국정부가 2005년 UN 아·태 환경과 개발 장관회의(MCED 2005)에서 지역이행프로그램의 일환으로 '녹색성장에 관한 서울이니셔티브(Seoul Initiative Network on Green Growth, SINGG)'를 선언하고, UN 아시아 태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP)와 환경부 간 협력약정을 체결한 것으로부터 시작된다. 한국환경공단은 SINGG의 사무국 역할을 맡게 되었고, 공단은 아·태 지역 개발환경분야 고위공무원 및 전문가들이 참여하는 정책포럼, 역량강화프로그램, 녹색성장 시범사업을 진행한다. 또한 47개 회원국의 네트워크 데이터베이스를 구축 및 관리하여 이를 환경협력의 도구로 활용하고 있다.[515]

한국환경산업기술원은 개도국 환경개선 종합계획을 수립하는 사업을 진행한다. 환경부 및 국내 연구소, 공사, 기업 등이 한국측 행위자로 참여하며, 개발도상국의 경우 정부부처가 수행기관으로 참여한다.[516] 그러나 이 사업은 전략적인 해외 환경시장 개척을 위해 개도국 기초조사 환경보전종합계획 정책 수립 및 후속사업을 발굴·실시하는 내용이다. 진출대상국의 환경기술 수요 분석 및 환경개선 종합계획 수립 등을 지원함으로써 정부간 협력채널 구축 및 협력사업 발굴을 꾀한다는 점에서 '개발을 위한 정책일관성' 측면에서의 지원보다는 국내 기업 진출 및 수출시장 확보 등을 목적으로 하고 있다고 할 수 있을 것이다.

다. 국내 기후변화 정책일관성

다음은 국내의 원조 및 비원조 정책 분야에서 기후변화에서의 정책일관성을 추진하기 위하여 어떠한 노력을 하고 있는지를 살펴보고자 한다. 일관성 있는 평가를 위하여

514) 정지원·박수경. 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원. KIEP. 164-167.

515) 한국환경공단 http://www.keco.or.kr (검색일; 2012년 2월 6일); SINGGG http://www.singg.org

516) 한국환경산업기술원 www.keiti.re.kr (검색일: 2012년 2월 6일)

OECD가 그 동안의 동료검토를 바탕으로 이끌어낸 정책일관성의 아홉 가지 주요 교훈을 기준으로 삼을 것이다. OECD가 기존에 이 툴을 이용하여 이주분야의 정책일관성 평가사항을 예시로 제시한 것을 참고하여 각 단계에 적절한 평가내용을 도출하였다.

1) 정치적 공약 및 정책

<표 8-10> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 1주기

	평 가 내 용
1	정부가 대중 인식제고를 위하여 시민사회, 연구기관 및 파트너국가와 함께 일하고 있는가? 장기적으로 기후변화와 개발에 대한 지원을 이끌어내기 위한 노력을 하고 있는가?
2	고위급 정치수준에서 기후변화에 대한 적응, 완화 및 유엔기후변화협약 (UNFCCC) 등 국제적 기후변화 협약 준수가 개발협력 통합에 대한 정책적 공약에서 인정되는가?
3	정부가 기후변화에 관한 종합적인 정책을 세우고, 환경 및 기후변화 분야에서의 정책일관성을 추진하기 위하여 우선순위를 설정하고, 완료시한이 있는 액션 어젠다를 세우는가?

한국정부는 기후변화 문제 해결을 위하여 국제적 공동노력에 적극 참여하고 있다. 2008년 '기후변화 대응 종합기본계획 (2008-2012)'을 발표하였는데, 이는 기후변화협약 중심의 대응체계에서 한발 더 나아가 녹색성장을 통한 저탄소 사회 구현을 목표로 환경, 산업, 국제협력 등을 포괄하는 종합대책의 성격을 띠고 있다. 종합기본계획은 기존 1999년부터 3차례에 걸쳐 수립·추진된 '기후변화협약 대응 종합대책'이 정책시행에 따른 실질적인 온실가스 감축 효과를 종합적으로 평가하지 못한 단점을 보완하여 작성된 것이다.

정부는 종합기본계획에서 장단기적 관점에서 '개도국 지원 및 국제협력 활성화'를 목표로 제시하였다. 구체적으로 '동아시아 기후 파트너십' 사업 추진을 통해 기후변화 관련 글로벌 리더십 제고 및 기후 친화적 국가 이미지를 제고하고, 개도국 기후변화 지원사업에 ODA 확대, 기후변화 지원사업 다변화, 첨단기술 개발 등을 위해 선진국 등과 협력 활성화, 기후변화 논의를 주도하기 위하여 국제기구 협력 강화, 국제 기후변화지수의 지수상의 국가위상 제고 추진을 세부 목표로 제시한다.[517]

이러한 움직임은 2008년 대한민국 건국 60년 경축사 (2008.8.15)에서 이명박 대통령이 제시한 '저탄소 녹색성장'을 추진하기 위한 일환으로 해석될 수 있다. 저탄소녹색성장

517) 국무총리실. 2008. 기후변화 대응 종합기본 계획. 86-89.

은 지속가능한 성장을 위한 새로운 국가발전 패러다임으로 인식되었는데, 이를 위해 여러 법적·제도적 기반이 구축되었다. 녹색성장위원회 발족 (2009년 2월), '녹색성장 국가전략 5개년 계획' (2009년 7월) 수립, '국가 온실가스 중기 감축목표' (2009년 11월) 설정, 저탄소녹색성장 기본법 제정 (2010년 1월) 및 시행령 제정 (2010년 4월)을 구체적인 예로 제시할 수 있겠다.

'저탄소녹색성장'은 기후변화 적응 및 에너지 자립, 신성장 동력 창출, 삶의 질 개선과 국가위상 강화라는 3대 전략을 내세우고 10대 정책방향을 제시하고 있다. 한국 정부는 세계적인 녹색성장 모범국가로서의 구현을 위해 국제사회 기여 및 모범국가 이미지를 정립하고, 녹색성장 허브 구축 및 개도국 기후변화대응을 지원하고, 개도국 기후변화 대응을 지원하겠다는 의지를 나타낸다. 이러한 맥락에서 2009년 동아시아기후 파트너십 (East Asia Climate Partnership, EACP) 사업을 통해 녹색 ODA무상원조를 대폭 확대하였고, 2010년 6월에는 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute, GGGI)가 출범하여 개도국의 녹색성장을 위한 지원을 지속해왔다.

개발도상국의 기후변화 대응에 대한 노력은 2010년 '국제개발협력 선진화방안'에서도 확인할 수 있다. 선진화방안은 관계부처 합동으로 제시된 종합 중장기 정책으로, 기존 2005년도에 발표된 '국제개발협력 개선방안' 이후 국제개발 기본법에 따라 마련되었다.[518] 3대 선진화 전략으로 개발협력 콘텐츠 개발, 원조시스템의 효과적 개편 및 국제활동 참여 강화가 제시되었다. 개발협력 콘텐츠 구성 시 원조 수요가 많은 8대 분야를 선정하여 추진하도록 되어있는데, 저탄소 녹색성장과 여성·인권 등의 크로스커팅 이슈는 8대 분야에 모두 포함시켜 콘텐츠 개발에 반영하도록 되어있다. 8대 분야는 경제, 보건의료, 인적자원, 행정·ICT, 농어업, 국토건설, 환경, 산업에너지 분야이다.[519]

2011년 '국제개발협력 분야별 종합시행계획'에는 유·무상 원조에 있어 협력대상국의 녹색성장을 지원하도록 명시되어있다. 무상원조에서는 EACP 등이 그 수단이 되며, 유상원조에서는 EDCF 및 국제개발 금융기구지원 시 개도국의 기후변화 대응 등 개도국의 지속가능 성장을 뒷받침하기 위해 녹색성장 사업을 최우선적으로 지원해주도록 제안하고 있다.[520]

---

518) 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 교육과학부, 법무부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부, 방송통신위원회, 한국수출입은행, 한국국제협력단

519) 국무총리실. 2010.. 국제개발협력 선진화 방안. 73

520) 국제개발협력위원회. 2011. '11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획. 11, 20.

‘동아시아기후파트너십(EACP)’과 ‘글로벌 녹색성장연구소’는 개도국의 녹색성장을 위한 지원의 본격적인 행동 결과물이라 할 수 있다.[521]동아시아 기후 파트너십은 2008년 일본 토야코에서 열린 G8 정상회담에서 한국 정부가 제안한 이니셔티브이다. 개발도상국과의 파트너십을 통해 기후 변화에 대응하고 지속가능한 개발을 목적으로 녹색성장 패러다임을 아시아 전역에 전파하는데 그 목적을 둔다. 동아시아 뿐만 아니라 중앙아시아, 남아시아, 동남아시아, 태평양 도서국 까지 아시아 전역 31개 국가를 대상으로 한다. 2008년부터 2012년까지 총 5년간 $2억(약 한화 2000억원)의 자금이 지원되며, 2008년 한국 에너지관리공단이 온실가스 감축 기술에 초점을 맞추어 사업 진행을 하였고, 2009년부터는 KOICA가 맡아 수행하고 있다. EACP의 총괄은 녹색성장위원회에서 담당하며, 외교통상부, 기획경제부, 환경부, 과학교육기술부, 지식경제부, 기타 관련 부처 및 기관 등이 관련하고 있다. 이 외에도 다양한 국제기구들과의 협력도 진행하고 있다.

글로벌 녹색성장연구소(Global Green Growth Institute, GGGI)는 개도국을 대상으로 녹색성장에 대한 해결책을 제시하고 글로벌 동반성장을 추구하고자 하는 독립적 비영리 연구기관이다. GGGI는 한국 정부가 2009년 코펜하겐에서 열린 제15차 기후변화 당사국 총회(Copenhagen Climate Change conference, COP15)에서 이니셔티브를 제시하고 2010년 공식 설립되었다. 현재 한국에 본부를 두고 있으며, 2011년 코펜하겐과 아랍에미리트를 시작으로 해외 지역사무소를 설치할 계획에 있다. GGGI는 경제성장과 지속가능한 환경을 동시에 추구한다는 이념 아래 프로그램 개발 및 이행, 역량 배양, 모범사례의 공유, 협력기관에 대한 지원 등을 추진한다. KOICA의 프로젝트 사업을 통해 개발도상국의 다양한 상황을 고려하고 수요에 맞춘 기후변화 대응을 지원하기 위해 다섯 가지 중점 지원분야[522]를 선정하고 10개국[523]에서 20개 사업을 추진하였다.

521) 대한민국 정부. 2011. 기후변화 협약에 따른 제3차 대한민국 국가보고서. 50.

522) 물관리, 폐기물, 저탄소에너지, 저탄소도시, 산림 분야

523) 인도네시아, 베트남, 몽골, 필리핀, 캄보디아, 타지키스탄, 스리랑카, 방글라데시, 피지, 아제르바이잔

2) 조정 및 실행 메커니즘

<표 8-11> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 2주기

	평가내용
1	기후변화와 개발의 이슈에 관해 부처 간 효과적인 대화를 지원하는 비공식적인 대화채널이 있는가.
2	정부 고위급의 공식적 메커니즘을 통하여 부처 간 정책 조정을 가능케 하고 개발 및 외교 부처 이외에의 부처에 기후변화와 개발에 대한 의무와 책임감을 명확히 하는가.
3	개발에이전시가 환경 정책조정에서 1차적으로 적극적 역할을 하는가.

지금까지 한국 정부의 '저탄소 녹색성장' 모토가 범정부적 수준에서 정책적으로 추진되어 왔음을 확인하였다. 법적 기반을 바탕으로 모든 정부부처가 그 내용을 준수하도록 되어있기 때문에, 정책적 실행 부분에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 이러한 맥락에서 환경 및 기후변화 분야의 개발을 위한 정책일관성을 달성하기 위하여 부처간 정책조정 역할을 하는 행위체로 '녹색성장위원회'를 살펴볼 수 있다.

녹색성장위원회는 2009년 2월 '저탄소 녹색성장'을 국가적 어젠다로 추진하기 위해 대통령 직속으로 설치된 조직이다. 동 위원회는 기존의 지속가능발전위원회, 국가에너지위원회 및 기후변화대책위원회의 기능이 통합된 기구로서,[524] 국무총리와 민간위원장이 공동위원을 맡고 있다. 그 외 50여명 이내의 관계부처 장관 및 장으로 위원회가 구성된다.[525] 녹색위는 하위에 녹색성장산업 분과위원회, 기후변화에너지 분과위원회 및 녹색생

524) 기존의 각 위원회들은 각 관계 부처장의 소속으로 변경되었으며, 모두 '저탄소녹색성장 기본법'에 의거하여 그 기능을 유지하고 있다. 지속가능위원회의 경우 기존 대통령 소속하에 있었으나, 현재는 환경부 장관 소속으로 변경되었다. 국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위하여 그 기능을 지속하고 있다. 국가에너지위원회는 지식경제부장관 소속으로 변경되었으며, 한국의 안정적이고 효율적이며 환경 친화적인 에너지 수급구조를 실현하기 위한 에너지 정책 및 에너지 관련 계획의 수립/시행에 관한 기본적인 사항을 심의한다. 기후변화대책위원회는 국무총리소속이며 기후변화 대책과 관련된 주요정책을 심의·조정한다.

525) 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 방송통신위원회위원장, 대통령실 국정기획수석비서관, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의해 설립된 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원과 국토연구원의 원장 및 「에너지이용 합리화법」에 의해 설립된 에너지관리공단의 이사장

활지속발전 분과위원회를 두며, 그 기능은 다음 <박스 8-2>와 같다. 각 관계부처는 동 위원회에서 채택된 계획을 부처수준에서 반영하고 실천한다.

<박스 8-2> 녹색성장위원회 기능

· 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항
· 녹색성장 국가전략의 수립ㆍ변경ㆍ시행에 관한 사항
· 기후변화대응 기본계획, 에너지 기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항
· 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리, 점검, 실태조사 및 평가에 관한 사항
· 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항
· 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항
· 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
· 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상ㆍ국제협력, 교육ㆍ홍보, 인력양성 및 기반구축 등에 관한 사항
· 저탄소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명
· 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
· 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

그러나 현재까지 개최된 13차례의 위원회 보고대회와 5차례의 녹색성장 정책 이행점검 회의에서는 기후변화분야의 '정책일관성'에 대한 논의가 이루어지지 않았다. 대신 저탄소 녹색성장기본법, 4대강, 녹색기술, 그린 IT, 녹색투자 촉진 방안, 신재생에너지, 녹색성장 교육, 국내 온실가스 감축 등이 주요 의제로 다루어졌음을 알 수 있다. 이는 국내의 녹색성장 정책추진이 '녹색성장'이 표면적으로 추구하는 것과는 달리 실질적으로 개발도상국의 빈곤감소 혹은 기후변화 문제로까지 연결되고 있지 않음을 반증하는 것이라 판단된다.

EACP의 경우 다양한 정부부처들이 사업발굴 및 모니터링, 평가에 이르기까지 직접 참여한다는 점에서 범정부적 노력이 이루어진다고 평가할 수 있다.[526] 그러나 이것은 원조정책 내부에서 이루어지는 것으로, 본 연구에서 다루고 있는 원조 및 비원조 정책 간의 정책일관성과는 거리가 먼 것으로 보인다.

유상원조인 EDCF의 경우 저탄소 녹색성장 비전 달성에 기여하고 개도국 기후변화 대응을 지원하기 위해 2009년도 녹색성장산업에 대한 우대 제도를 도입하였다. 이를 통하여 태양광, 풍력, 바이오 등 신성장 분야 사업에 대해서는 금리를 인하하고, 사업타당성

526) 한국국제협력단. 보도자료. 'KOICA 동아시아기후파트너십, UNEP, UNESCAP 등 UN과 손잡고 아시아 개발도상국 기후변화대응 지원' (검색일: 2012년 1월 20일)

조사(Feasibility Study, F/S)를 최우선 지원하도록 되어있다. 2011년도 녹색성장산업에 대한 EDCF 지원규모를 EDCF 승인 총액의 20% 수준으로 확대하였으며, 2015년까지 이를 30% 수준으로 높인다는 목표를 세우고 있다. 또한 국제개발금융기구 (ADB 및 IDB 등)와 해외 원조기관 등이 추진하는 녹색 ODA 사업과의 협조융자 등을 추진한다.[527])

앞에서 살펴보았듯, 한국정부는 범정부적 수준에서 녹색성장을 추진하고 있으며 그 관심의 범위는 개발도상국의 녹색성장까지 포함한다. 이러한 정책적 노력은 각 정부부처들이 '원조정책' 추진과정에 적극적인 참여와 협조를 제공하기에는 충분한 수준으로 보인다. 그럼에도 불구하고 각 정부부처가 추진하고 있는 비원조분야의 정책에까지 개발도상국의 빈곤감소 혹은 개발목표달성 등에 대한 고려가 이루어지고 있느냐에 대한 부분에 있어서는 회의적이다.

3) 모니터링, 분석 및 보고 체계

<표 8-12> 기후변화분야 정책일관성 평가질문: 3주기

	평 가 내 용
1	필드수준의 자원과 국제적 파트너십을 활용하여 개발도상국에서 환경과 환경관련 정책의 영향을 모니터링함.
2	환경과 개발 맥락에서 정책일관성 이슈와 정책일관성 진행상황 이슈를 분석할 수 있는 적절한 자료를 보유하고, 국내·외적으로 시민사회와 연구기관의 전문성을 이끌기 위한 노력
3	개발협력활동과 MDGs 달성의 보고의 일부로, 환경 정책과 환경의 개발 영향에 대해 의회와 대중에 투명하게 보고

현재 기후변화 분야에서의 정책일관성 추진에 대한 분석, 모니터링 및 평가 체제는 구축되어 있지 않은 것으로 보인다. 다만 EACP와 GGGI를 통하여 개발도상국 녹색성장 현황에 대한 분석은 이루어지고 있다. EACP는 녹색연구개발의 일환으로 개발도상국의 저탄소 녹색성장 지원을 위하여 연구과제를 진행 중이다. 현재까지 시민사회와 연구기관에 물자원, 저탄소 녹색도시, 기후변화 대응 기초 연구 등을 의뢰하여 진행해왔다. GGGI[528])의

527) ADB 미래탄소펀드에 2010-2013년간 매년 $5백만 씩 총 $2천만을 출자하고, 2011년 중 베트남 기후변화 대응 프로그램에 일본의 JICA와 프랑스의 AFD와 공동 참여를 추진함.

528) GGGI는 비영리 연구기관이기는 하나, 한국 정부가 2009년 제15차 기후변화 당사국 총회에서 이니셔티브를 제시하고 설립된 단체라는 점에서 한국 정부의 노력으로 간주할 수 있겠다.

경우 2010년 브라질, 에티오피아, 인도네시아를 대상으로 첫 과제들을 진행하였으며, 2011년에는 카자흐스탄, 아랍 에미리트, 캄보디아에서 새로운 과제가 추진되었다. GGGI는 경제발전과 환경적 지속가능성 평가, 미시경제적·거시경제적 분석 및 재정, 정책 등 대상국의 상황과 조건에 적절한 녹색성장 가능성을 타진하는 것을 목표로 과제를 진행 중이다. 따라서 국내외적으로 환경 및 기후변화 분야에서 개발도상국을 지원해주려는 노력은 어느 정도 이루어지고 있다고 평가할 수 있겠다. 그러나 이러한 과정은 정책일관성 이슈와 정책일관성 진행상황을 분석 혹은 모니터링 하는 것과는 거리가 있다.

개발에이전시 수준에서는 미약하나 환경과 기후변화 요소를 고려하여 사업평가를 해야 한다는 인식을 하고 있다. KOICA는 2008년 '지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인'을 발간하면서 개발원조 사업 추진 시 선행되어야 하는 환경영향평가의 절차와 사업담당자의 역할을 규명하였다. 이는 환경문제가 빈곤퇴치 및 지속가능개발에서 중요한 부문임을 인식하고 이를 KOICA 사업체제로 통합하고자 하는 노력으로 해석될 수 있다.

이 가이드라인을 통하여 공적개발 원조 제공시 수원국의 환경보호와 지속가능한 개발을 위하여 KOICA의 프로젝트와 개발조사 사업을 대상으로 적용할 사항을 규정하고 있다. 환경에 미치는 영향도에 따라 카테고리 A, B, C로 구분된다. 이와 함께 도로, 철도, 교량의 건설, 고형폐기물 관리, 상수공급, 오수 및 하수 처리, 관개시설, 조림, 병원, 교육시설 등의 건축물에 관해서는 사업분야별 환경점검표를 제공하고 있다.[529]

<표 8-13> 환경영향평가 카테고리 구분

	내용
A	환경에 중대하고 바람직하지 않은 영향이 발생할 가능성이 있는 사업, 수원국의 환경 관련 제도에 의해 환경영향평가 대상이 되는 사업
B	환경에 바람직하지 않은 영향이 있으나, 카테고리 A보다 작다고 예상되는 사업
C	환경에 바람직하지 않은 영향이 없거나 아주 작은 경우의 사업

환경영향평가는 기존의 프로젝트 단위로 이루어지는데, 이미 결정된 정책을 주어진 것으로 받아들인 상태에서 진행되므로 또 다른 사회, 경제, 환경적 가능성을 고려할 수 없다는 한계점이 있다. 반면 전략적 환경평가는 프로젝트 선정 이전 단계인 정책 및 계획,

529) KOICA. 2008, 지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인. KOICA.

프로그램 단위에서 지속가능한 성장을 위한 폭넓은 개발 대안을 고려할 수 있고, 환경적 위험성을 줄일 수 있게 해준다.

그러나 환경영향평가 툴을 원조 및 비원조 분야로까지 확장시키려는 환경주류화 노력은 아직 정책과 관행으로까지는 연결되지 않는 것으로 평가되고 있다.[530] KOICA가 진행하는 프로젝트 및 EDCF에서 지원하는 사업의 경우 '기후변화 대응'의 관점에서의 고려는 어느 정도 이루어지고 있으나, 이것이 실질적인 기획, 집행 및 평가 단계에서 적극적으로 고려되고 있지는 않다.

530) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원. 149.

제9장 정책제언: 개발친화적인 정책일관성 선순환 구조 형성을 위하여

1. 들어가는 말

국제 사회가 원조 정책내의 일관성 문제를 넘어 개도국의 개발에 영향을 미치는 비원조 정책까지 포괄하여 한 국가내의 개발 정책 전반의 일관성 문제를 다루기 시작한 것은 1990년대 부터였다. OECD DAC은 1990년대 중반부터 정책일관성에 관한 정책 문서를 통해 정책일관성(PCD)을 규범화한 이래 2012년 1월 중순 열린 OECD 개발이사회에서 PCD를 강화할 것을 강조하는 등 지속적으로 개발을 위한 정책일관성을 강화하기 위해 노력하고 있다. 선진공여국들의 정책일관성 확대를 위한 원조 개혁 조치도 활발하다. 원조 운영의 효율성뿐만 아니라 국가 내부적으로 원조 정책과 원조 이외 정책간의 일관성이 점점 중요해지고 있기 때문이다. 개발을 위한 정책일관성 규범의 국내적 수용은 다소 늦은 편이다. 공여국의 역사가 짧은 우리의 경우 개발협력정책에 있어 국제규범의 적극적 이행이 DAC에 가입한다고 해서 저절로 보장되는 것은 아니고 국제규범의 무조건적이고 일방적 수용 또한 문제가 있기 때문에 당연한 결과로 여겨지기도 한다.

그러나 최근 국내에서도 PCD에 관한 정책적 관심이 점차 높아지고 있다. 2009년 DAC 가입 이후 첫 번째 받게 되는 동료평가가 PCD에 관한 정책적 긴장을 높이는 데 좋은 계기로 작용하고 있는 것이다. 범정부차원에서 동료평가 메모렌덤을 준비하는 정책담당자들 뿐 아니라 학계와 시민사회내에서도 PCD는 주요 이슈로 대두되었다. 외부적 계기에 의해 촉발되었다는 한계가 있지만, 올해 말 예정된 DAC 동료평가는 한국의 PCD 수준을 한 차원 진전시키는 데 매우 중요한 전기가 될 것은 분명하다.

본 연구에서는 스웨덴 심층 분석을 비롯하여 독일, 일본 등 OECD DAC 가입 23개국의 PCD 현황 조사 및 무역분야를 포함한 이주, 환경분야의 국내 PCD 현황 조사를 바탕으로 하여 우리 정부에게 개발친화적인 PCD 선순환 구조 형성에 관해 제안하고자 한다. 본 연구진이 정책 제안을 마련하는 데 있어 국내 개발정책에 커다란 영향력과 책임감을 가지고 있는 국무총리실 개발협력정책관실, 기획재정부 대외경제국, 수출입은행 경협기획실, 외교통상부 개발협력국, 지식경제부 무역투자실 등 5개 부처 정책 담당자들 및 한국

국제협력단과 인터뷰[531]를 실시하였는데, 이들 기관의 PCD에 관한 인식과 PCD증진에 관련된 활동 역시 매우 중요하게 고려되었다.

2. 정책일관성 제고를 위한 정책 방향과 접근 전략

가. 정책 방향

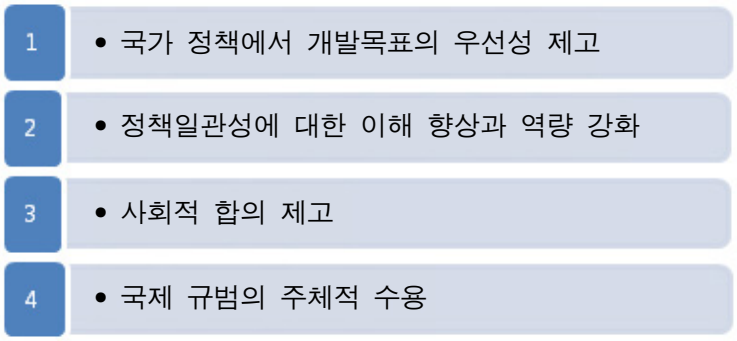
국제원조사회에서 정책일관성 이슈가 더욱 중요하게 부각되고 있는 이유는 원조 정책에 한정된 기존의 접근에 명백히 한계가 나타나고 있으며, 원조정책과 비원조정책이 상충하는 결과가 현실에서 발생하고 있기 때문이다. 다소 극단적인 하나의 사례가 농산물 보조금 정책이다. 선진국들은 개도국에 ODA를 제공하며, 다른 한편으로는 자국의 농산물에 대해 보조금을 지급하고 있다. 선진국이 자국 농민을 지원하기 위해 지불한 보조금은 선진국들이 개도국에 제공한 ODA규모의 5배가 넘는다고 한다. 또한 수십 억의 인구가 $2 미만의 소득으로 살고 있는 반면 EU는 소에게 하루 약 $2을 소비하고 있다고 한다.[532] 이러한 사례는 개도국의 농업 진흥에 큰 위협요소임은 물론 공여국에서도 막대한 경제적 비용을 지불하는 결과를 초래한다. 이 때문에 많은 국가들이 원조정책과 농업, 무역, 투자, 이민 등 비원조정책간의 일관성을 확보하고 비일관성으로 인한 비용을 감소하려는 정책을 구사하고 있다. 그런데 개발목표를 범정부차원에서 공유하고 개발의 관점에서 다양한 정책들간 일관성을 확보하려는 공여국들의 노력은 매우 다양한 정책으로 표출되고 있다. DAC 회원국 분석을 통해서 확인한 바대로 개도국의 개발에 증진하는 일반적인 정책목표와 지향, 규범을 취하더라도 국가마다 정책 환경을 고려하여 정책 방침과 정책 체계 등은 모두 달리 추진하고 있는 것이다.

---

531) 귀한 시간을 내주신 각 부처 담당자들에게 이 지면을 빌어 다시 한번 감사드린다. 또한 여러 측면에서 PCD 정책을 검토할 수 있게 도와주신 자문위원들께도 깊은 감사의 마음을 전한다.

532) 권해룡. 2006.『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브 』. 삶과 꿈 82

<그림 9-1> 개발친화적인 PCD 선순환 구조 형성을 위한 정책 방향



구체적으로 개발친화적인 PCD 선순환 구조를 제안하기 이전에 우리의 정책 환경을 고려한 정책 수립의 방향과 접근 전략에 대해서 먼저 살펴보고자 한다. 첫째, 무엇보다 국가정책에서 개발목표의 우선성을 높이는 방향으로 PCD 정책이 추진되어야 한다. 정책일관성은 개도국의 개발에 기여하고 개발 효과성을 증진시키는 과정에서 고안된 정책이라고 할 수 있다는 점을 고려하였을 때, PCD 정책은 행정기술적으로만 접근해서는 안되며, 개도국의 지속가능한 개발에 기여한다는 가치에 기반을 두고 접근하여야 한다는 것을 의미한다. 특히 개발 의제가 경제 성장 의제에 비해 후순위로 다루어지고 있는 한국 현실에서 PCD 정책은 중장기적으로 개발 목표와 가치의 주류화에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다.

둘째, 정책일관성에 대한 이해를 높이고 실제 역량을 강화하는 방향에서 구체적인 정책 제안이 이루어져야 한다. 정책일관성의 중요성이 강조되는 것과 달리 PCD는 원조 규범 중 모호하고 이해하기 어렵다는 지적이 있다. 개념에 대한 정의부터 현재 집행되는 제반 정책을 정책일관성의 관점에서 분석해내는 것에 이르기까지 PCD 규범을 정확히 이해하고 적용하는 일이 쉽지 않은 것은 사실이다. 그러므로 PCD 정책은 이런 현실을 반영해서 설계되어야 한다. 특히 현재 많은 부처와 기관에서 ODA를 직접 공여하고 있고, 개도국의 개발에 직간접적인 영향을 미치는 정책을 입안하고 있지만, 주요 이해관계자들의 이에 대한 역할 인식의 자각 정도와 역량 수준이 그다지 높지 않다는 현실을 고려하여야 한다. 그러므로 정책일관성을 다루는 이해관계자들의 역할 인식과 실제 역량을 높이는 방향으로 PCD 정책이 이루어져야 한다.

셋째, PCD 정책 추진은 사회적 합의를 높이는 방향으로 추진되어야 한다. 개발 정책은

때때로 국익과 상충되는 것처럼 보이며 개도국 주민과 자국 국민들 사이의 이해 충돌을 야기하기도 한다. 앞에서 잠깐 사례로 언급한 농업보조금의 경우, 농업 진흥이 개도국의 개발에 매우 중요하므로 개도국의 농업 발달을 막는 선진국의 보조금 철폐 조치가 필요하다는 PCD 규범과 개도국의 농업 활성화를 위한 정책 추진으로 말미암은 국내 농업의 손실이라는 현실 사이의 괴리를 극복할 수 있는 방안은 개발 목표와 PCD에 관한 사회적 합의의 수준을 높이는 방향에서 찾을 수밖에 없을 것이다.

넷째, PCD 제고를 위한 제반의 정책은 국제사회의 규범을 주체적으로 수용하여 내부화하는 방향으로 고안될 필요가 있다. 정책일관성은 OECD DAC에 의해서 주창되고 이니셔티브가 발휘되고 있는 정책규범이다. 한국 정부가 DAC에 자발적으로 가입하고, '국제개발협력의 3대 선진화 전략' 등을 통해 국제 규범의 준수 및 형성과정에 적극 참여하겠다고 선언하였음에도 불구하고, 다양한 정책 규범과 정책대화, 회원국으로서의 절차상의 제반 의무를 통해 '사실상의 구속성'[533]을 부여하고 있는 DAC의 제반 규범은 때때로 주권의 정책 범위를 협소하게 하는 경향을 보이기도 하며, 현실에서 정책적 긴장을 야기하기도 한다. 따라서 DAC규범의 이행과 준수라는 당위적 관점에서 접근하기 보다는 보다 주체적이고 주도적인 관점에서 접근하는 것이 필요해 보인다. 첫 출발은 PCD 정책의 국내적 정책 필요성을 확보하는 것이다. 정책일관성에 관한 내적 필요성이 체감되지 않는 상태에서 형식적인 제도 설계에만 치중한다면 그것은 PCD 규범의 본질에 부합하는 것이 아닐 것이다. 따라서 정책일관성을 제고하는 정책의 출발은 왜 정책일관성이 중요하고, 필요한지에 대한 질문에서부터 시작하여야 한다.

나. 개발친화적인 PCD 선순환 구조 형성 전략

1) 단계별 전략의 필요성

이러한 방향에서 PCD 정책은 규범적 지향과 현실적 적용의 균형을 추구하는 정책 과제별·우선 정책 부문별로 단계적으로 추구하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 통상 현실을 고려해야 한다는 것은 지나치게 한국의 특수한 상황만을 강조하여 정책을 설계해야 한다는 것으로 이해되는 경향이 있다. 최근 한국형 원조에 대한 시민사회의 우려[534]에서

533) 권율 외. 2009.『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 대외경제정책연구원. 240

534) ODA Watch Newsletter 63호 '한국형 원조에 대한 무모한 집착에서 벗어나라'

잘 드러났듯이 한국적이라는 것을 강조하다보면 국제사회가 축적해놓은 보편적 경험과 지혜를 놓치기도 하며, 정책 적합성이라는 명분하에 자의적이고 편향적 정책 경로를 추수하게 되기도 한다. 우리 정부가 1996년 OECD 가입에 이어 2010년 DAC에 가입했다는 것은 국제사회의 책임있는 일원이 되겠다는 공포를 한 것이다. 그동안 국제사회의 연대와 협력을 통해 다른 어느 국가보다도 빠른 시간안에 선진국으로 도약할 수 있었던 경험을 바탕으로 개도국이 처한 빈곤 현실을 개선하는 데 마땅한 책임을 지겠다는 국제적 약속을 한 것이다. 따라서 국제원조사회가 축적해놓은 개발규범과 정책 가이드라인은 PCD 정책의 설계에 있어 초석의 역할로 이해하는 것이 바람직하다.

다만 PCD의 당위적인 선언이나 규범적 지향에 머무르지 않기 위해서는 PCD 규범이 한국의 정책 환경 속에서 제대로 안착할 수 있도록 세부 계획을 정밀하게 세워야 할 것이다. 정책일관성에 관한 대중적 인식 제고부터 고도의 제도화에 이르기까지 정책일관성을 강화하기 위해서는 일반적인 원조 정책의 특징부터 제 정책 부문의 특성, 현실에서 PCD 정책을 추진할 때 발생할 수 있는 국익과의 충돌 여부나 이해관계자들의 반발, 이로 인한 사회적 갈등의 규모나 발생하는 경제적 비용 추산 등 매우 많은 사항들을 고려하여야 한다. 하나의 정책은 단지 단일한 인과관계에서 수립되는 것이 아니라, 다양한 구성 요소들의 복잡한 상호 작용의 결과이다. 그러므로 PCD규범의 추진을 위해서는 매우 세심한 단계별 전략의 수립이 요구된다. 그렇지 않으면 정책일관성은 정책 문서에 장식처럼 달리는 수사로 전락할 것이다. '정책일관성은 맞는 말이지만, 우리 현실에서는 어려워'라는 입장과 견해를 자주 접할 수 있다. 원조 역사가 짧은 한국 현실에서 정책일관성은 매우 생소한 개념이며, 정책 효과가 국민들에게 체득되기 어렵다는 점은 대중적 차원에서 PCD 규범을 확산시키는 데 한계가 된다. 친숙하지도 않고 효과가 가시적이지 않은 규범을 현실에 정착시키는 것은 매우 어렵다. 이러한 배경에서 정책일관성 의제는 개발정책을 추진하는 데 있어서 우선순위에 밀릴 가능성이 높다. 현재 한국은 원조 규모의 양적 확대를 비롯하여 원조의 질을 개선하기 위한 많은 과제에 직면해있는 실정이다. 근본적으로 PCD 정책을 추진하기 위한 토양이 매우 척박하다고 밖에 할 수 없다. 이렇다 보니 정책일관성을 강화하기 위한 정책 형성에 투입할 역량도 매우 제한적이다. 한 마디로 악순환이 거듭될 수밖에 정책 환경이다.

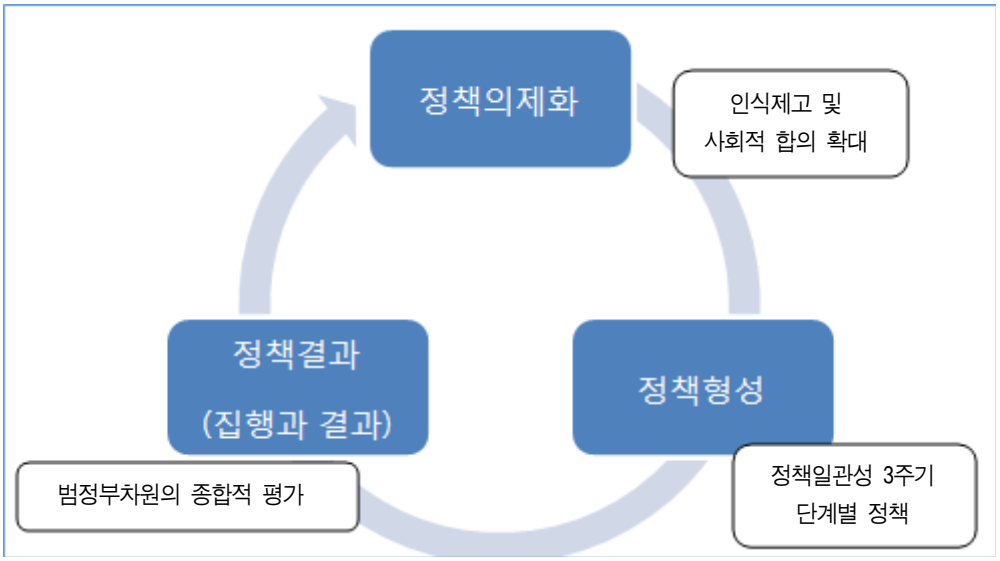
이러한 정책 환경 속에서 개발친화적인 정책형성은 만만치 않은 도전과제임에 분명하다. 한국의 정책 토양을 고려하지 않은 채 특정한 선진공여국의 정책모형을 그대로 답습하거나, 한국형 PCD 정책 모델을 개발하고자 하는 시도보다는 국제 사회의 규범과 우리

의 현실을 고려한 단계적 접근을 통해 PCD 선순환 구조를 만드는 것이 더욱 적절하고도 유용할 것이다.

2) 정책 과제별 3단계 전략

개발친화적인 PCD 선순환 구조는 정책의제화 - 정책 형성 - 정책 결과(집행과 평가) 3단계로 구성된다.

<그림 9-2> PCD 선순환 3단계 접근 전략



첫 번째 단계인 정책의제화 단계에서 가장 핵심적인 내용은 인식 제고이다. 이는 국내 정책담당자 인터뷰 시에도 부처를 막론하고 그 중요성이 강조된 대목이기도 하다. 인식제고를 위해서는 먼저 정책일관성에 대한 이해를 높일 수 있는 지속적인 외부적 자극과 계기가 제공될 필요가 있다. 서론에서 언급한 것처럼 2012년에 실시되는 DAC의 동료평가는 PCD 정책 추진에 있어 매우 중요한 계기가 될 것이다. 이 뿐 아니라 개발정책과 관련한 각 부처와 기관의 뉴스레터나 리플렛 등에서 정책일관성 이슈가 자주 노출되는 것도 매우 중요하다. 정책일관성 강화를 강조하고 있는 OECD 개발이사회의 회의결과나 주요 공여국들의 동향 보고와 같은 소식들도 시민들에게 쉽게 전달될 수 있도록 정보공개가 더욱 적극적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

최근 외교통상부에서는 개도국의 발전에 기여하는 효과가 있거나 가능성이 있는 정책 및 사업 조사 활동[535]을 시작하였는데, 이도 인식 제고에 매우 긍정적으로 기여하는 사례로 보인다. 이 사업은 PCD 증진에 기여하는 실제 사업을 발굴할 뿐만 아니라, 각 부처가 PCD의 관점에서 관련 사업을 조망해볼 수 있는 기회를 제공하기도 한다. 또한 무엇보다 PCD와 같은 선진적인 규범을 국내정책으로 수용하는 과정에서 발생하는 부정적인 여파를 피할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 외교통상부의 조사 사업은 인식 제고에 기여할 뿐 아니라 이후 타 부처와의 PCD 공동과제 개발 등 정책 형성과정에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대한다.

인식제고를 위한 두 번째 방안으로는 PCD 관련 이해당사자들에 대한 교육을 꼽을 수 있다. 현재 국무총리실에서 작성중인 '12년 Peer Review Memorandum'에 따르면, 정책담당 공무원들의 인식 제고를 위해 공무원교육기관인 중앙공무원교육원, 외교안보연구원 등에 '개발을 위한 정책일관성 강화'과정을 설치하여 정책결정자 및 관리자들을 교육시킬 계획이라고 한다. 이러한 계획이 현실화된다면 PCD 인식 제고에 결정적인 역할을 할 것으로 예상된다. 다양한 이해당사자들 중 PCD 정책 관련 부처와 기관에서 책임을 맡고 있는 공무원들의 인식 제고는 PCD 정책의 의제화에서 매우 핵심적이다.

이와 더불어 일반 시민들의 PCD 규범에 대한 대중적 지지를 확산하고 사회적 합의 수준을 높이기 위한 노력도 간과해서는 안된다. 아무래도 PCD 의제에 대한 여론 환기는 지속적으로 공론의 장을 만들어 나가는 것을 통해 확보될 것이다. 이 과정에서 NGO등 시민사회의 주요한 행위자들과 다양한 협력사업을 실시하는 것을 고려할 필요가 있다. 개도국의 빈곤퇴치에 관심이 있는 시민들과 개발활동을 직접 수행하는 NGO가 점차 늘어나고 있는 현실에서 정책일관성에 대한 관심을 높일 수 있는 시민교육의 장을 마련하고, 미디어에 PCD 이슈를 지속적으로 노출시킬 혁신적인 방안도 필요하다. KTV(한국정책방송) 등 정부의 매체에만 의지하는 기존의 관행에서 벗어나 온라인 언론이나 SNS(Social Network Service) 등 시민친화적인 사회적 소통 매체를 적극 활용해보는 것도 시도해볼 만하다. 정책일관성에 관한 인식제고를 통해 PCD 관련 이해관계자들의 정책 이해와 사회적 합의 수준이 높아질 것이며, 이러한 정책적 지지 기반의 확대는 PCD가 주요한 사회적 의제로 부각되는 데 기여할 것이다.

마지막으로 정책 의제화 단계에서 정치적 리더십의 역할이 매우 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 개발을 위한 정책일관성이 국가 의제로 발전하기 위해서는 다차원적인 접근

535) 2012년 2월 16일 실시

이 요구되는데, 실제 정책을 입안하는 입법부의 역할은 결정적이다. PCD에 대한 인식이 제고되고, 정책 담당자들의 정책 이해 수준과 사회적 합의 수준이 높아지게 되면 입법권자들도 PCD 이슈에 대해 정책적 관심을 갖게 된다. 그렇지만 이런 과정이 반드시 일방향적인 것만은 아니어서, 의원들이 정책일관성에 대한 관심을 공식적으로 표명하고, 정책과제로 삼아 입법화 노력을 하는 경우, PCD 인식 제고에 큰 영향을 미치고 제도화를 이루는데 발판이 될 것이다.

정책 형성 단계에서는 정책 목표와 정책 수단의 결정 등 PCD 규범의 제도화가 이루어진다. 본고에서는 정책 목표와 우선순위 설정, 정책 조정 및 실행, 모니터링, 분석 및 보고 시스템 구축이라는 PCD 정책 3주기별에 따른 정책 제안을 하고자 하며, 다음 절에서 자세히 다루기로 한다.

마지막 단계인 정책 결과 단계는 PCD 집행과 그 결과를 평가하는 단계이다. 정책 결과 단계는 정책의 환류에서 매우 중요하다. PCD 선순환 구조가 가능하려면 실제로 이 단계가 충실하게 이루어져야 한다. PCD 정책의 집행 결과를 바탕으로 다시금 진전된 PCD 정책의 이행으로 발전하기 위해서는 무엇보다 범정부차원의 PCD 정책 목표와 집행에 관한 종합적 평가가 이루어지고 이를 매개로 모든 정책 분야에서 PCD 제고를 위한 전략이 수립되어야 할 것이다. 그러나 집행과 평가, 새로운 전략의 수립이라는 선순환 구조의 구축은 적절한 역량의 배치와 긍정적이고 전향적인 경험의 축적이 필수적이며, 우선적이다.

한 가지 사례로 G20 서울개발컨센서스를 바탕으로 작성된 '다년간 개발 행동계획'의 국내 이행 지표마련을 논의하였던 'G20 기획조정단'은 PCD를 명시적으로 추구하지 않았지만 개발을 위한 정책일관성에 관한 좋은 경험이라고 평가할 수 있다. '다년간 개발 행동계획'은 무관세무쿼터 제도의 확대, 개도국 노동자의 취업 기회 확대를 위한 이민정책 개선을 위한 노력, 개도국 노동자들의 자국으로의 임금 송금시 송금비용 인하를 위한 정책 조정 등 무역, 이민 분야를 비롯한 여러 분야에서 개발정책과의 일관성 제고에 기여하였다고 보인다. 'G20 기획조정단'도 범정부적 차원에서 개발정책과 비개발정책간의 정책 협의를 시도하였던 사례로서 PCD 정책 및 조정 메커니즘을 고안하는데 면밀히 평가해보아야 할 행정 경험이라고 할 수 있다. 한시적으로 운용되었던 워킹그룹이었지만, 각 부처간의 다양한 이해관계가 노정되고, PCD에 우호적이지 않은 행정문화의 일단이 표출되는 상황에서 어떠한 조정 과정을 거쳐 각각의 정책 단위가 상호보완하며 일관되고 통합된 정책을 추구할 수 있었는지 평가해볼 수 있는 사례이다. 이러한 경험의 축적을 통

해 PCD 정책의 제도화 수준은 한층 높아질 것이며, 종국에는 개발에 기여하는 선진공여국으로서의 위상을 갖추게 될 것으로 기대한다.

3) 우선 정책 부문 전략

단계적 전략 중 하나로 우선 정책 부문을 선정하여 정책 전 부문으로 확대하는 방안을 검토해볼 수 있다. 현재 PCD 정책 부문은 거의 모든 정책 분야로 확대되고 있다. 원조, 무역, 투자, 이주, 환경, 안보, 기술, 교통, 에너지 등과 같은 전통적인 정책 분야에서 세계화의 사회적 차원, 고용과 좋은 일자리, 연구와 혁신, 정보사회 등으로 더욱 세분화되는 경향을 보이고 있다. 그러나 한국의 초기 PCD 정책환경을 고려해보았을 때 전 정책 부문에서 PCD 정책을 일률적으로 시행하는 것은 기대효과가 그리 높지 않을 것으로 판단된다. 때문에 우선적으로 PCD 정책을 실시할 정책 부문을 선정하여 추진해나가면서 이후 점차적으로 정책 확대를 실시하는 것이 현실적이라고 할 수 있다. 정책 부문별 전략의 핵심은 추상적이고 당위적인 규범을 행동계획을 통해 정책으로 현실화시키면서 정책경험을 축적하여 이후 정부 정책 전반으로 확대한다는 것에 있다.

그리스의 경우 정책 전반에 걸쳐 정책일관성이 잘 이루어지고 있지 않지만, 이주분야에서 정책일관성에 대한 정치적 의지와 정책을 범정부적으로 천명하고, 외무부와 이민정책연구원이 공동으로 'Athens Migration Policy Initiative'를 발족시키고, 부처간 위원회를 통해 PCD 정책 조정 체계를 갖추고 공동의 정책 지침을 수행하고 있다고 보고되고 있다. 이처럼 특정한 정책 부문에서 집중적인 노력을 통하여 경험을 축적하고 그 효과가 다른 정책 부문에도 영향을 미치도록 하는 접근도 현재 한국의 열악한 정책 환경에서 시도해볼만하다.

PCD 우선 분야의 선정은 몇 가지 기준에서 검토해볼 수 있다. 우선 한국이 PCD의 정책 부문 중 상대적으로 경쟁력이 있는 분야를 선정하는 방안이 있다. 예를 들어 한국은 CDI에서 최하위를 면치 못하고 있는 실정이나, 7개 평가 분야 중 기술협력 분야에서는 평균 점수를 상회하고 있다. 이처럼 상대적으로 정책역량이 구축되어 있고 국제적으로 좋은 평가를 받고 있는 분야에서부터 PCD 정책의 주류화를 통해 다른 제 부분으로 PCD 정책의 확산을 꾀해볼 수 있다.

또한 환경분야의 경우 PCD에 관해 명시적으로 밝히고 있지 않으나 개발과 환경 정책간 정책일관성 추구를 지향하고 있는 '지속가능발전법'이나 '저탄소녹색성장기본법' 등 제

도적 기반을 갖추고 있다는 점에서 우선 분야의 대상이 될 수 있다. 물론 위 법들이 비원조정책 분야에서 강조해왔던 성장지향적 정책기조를 완전히 탈피한 것은 아니나 국제규범과 부합하는 국내정책의 조정을 시도하고 있다는 점에서 PCD 제고에 기여하고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 개발친화적인 제도를 부분적으로나마 구축하고 있는 분야도 선도적으로 PCD를 추진할 수 있는 정책 분야로 고려해 볼 수 있다.

세 번째로 고려해볼 수 있는 기준은 한국의 사회경제적 특성과 국정 방향의 우선순위를 고려하는 것이다. 예를 들어 무역 부문이 이에 해당한다. 한국은 무역 의존도가 높은 국가이다. 한국의 무역의존도는 2010년 기준으로 87.9%로, OECD DAC국가와 비교했을 때 네덜란드와 벨기에에 이어 무역의존도가 높다.[536] 또한 한국의 경제적 성장의 경험은 많은 개도국에서 전수받고자 하는 욕구가 높다. 이에 KSP사업은 점점 더 확대될 예정이기도 하다. 무엇보다 무역은 다른 분야에 비해 개발효과성에 큰 영향을 준다. 이러한 점들을 고려하여 한국의 경제 성장을 선도했던 무역분야, 나아가 투자 분야를 우선 부문으로 선정하여 PCD 정책을 추진해볼 수 있을 것이다. 이 밖에도 아예 비일관된 정책 추구로 말미암아 사회경제적 비용이 초래되는 분야를 검토해볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정책일관성 비일관성 사례에 대한 보다 심층적인 조사 연구가 선행되어야 한다.

3. PCD 정책 3주기에 따른 단계별 정책 제안

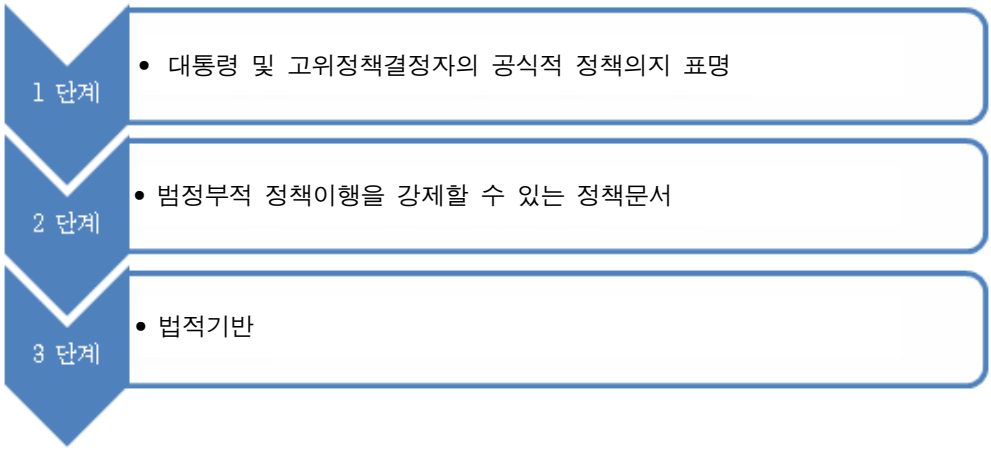
가. 정치적 공약 및 정책

개발을 위한 정책일관성을 위해서는 개도국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발이라는 목표를 위해 원조분야를 넘어서 비원조 분야의 정책을 조정할 수 있는 정치적 권한과 이를 구체화한 정치적 공약과 정책이 필요하다. OECD가 PCD 정책주기의 1단계인 정치적 공약과 정책에서 제시하는 것은 장기적 관점에서 정책일관성을 추진하기 위한 대중 인식의 제고, 고위급 정치수준에서의 정책일관성에 관한 공식 표명, 정책일관성 발전을 위하여 명확하게 우선순위가 설정되고 구체적인 행동 계획의 수립이다.[537]

536) 보다 자세한 정보는 통계청 국제통계포털(KOSIS) <http://kosis.kr> 참고.

537) OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD 6

<그림 9-3> 정치적 공약 및 정책 제안



이러한 관점에서 정치적 공약과 정책 분야에서 첫 번째 단계의 정책을 제안하면 우선 대통령 및 고위정책결정자, 입법부의 공식적 정책 의지 표명이 필요하다는 것이다. 이명박 대통령은 '성숙한 세계국가'에 대한 비전을 여러 차례 공식 발언을 통해 언급한 바 있다. 이제 개발협력정책에 대한 선언적 입장을 넘어 PCD 규범에 관해 명시적으로 정치적 의지를 밝힐 필요가 있다. 대통령의 발언은 단순히 정치적 수사로만 그치지 않고, 관련 부처에서 행동 계획으로 전환할 가능성이 높다는 점에서 PCD 정책을 추진함에 있어 강력한 추진 동력으로 작용할 수 있을 것이다. 이외에도 주요 정책결정자들의 정책일관성에 대한 언급 역시 정책 추진의 동인이 될 것이다. 물론 정책일관성에 대한 정치적 공약은 지속적으로 반복되었을 때 국가 의제화될 가능성이 높으며 실제적인 정책 입안으로 이어지게 될 것이므로 일회적으로 그쳐서는 안된다. 아울러 정치적 공약과 정책을 성숙시키기 위해서 국회의 역할에 주목해볼 필요가 있다. 이미 18대 국회에서는 '경제협력개발기구 개발원조위원회 가입지지 및 공적개발원조 체계개혁 촉구 결의안'[538]을 가결하여 한국이 국제 사회의 평화와 번영에 이바지하기 위한 DAC 가입, 공적개발원조 관련 기본법 제정 등의 과제에 국회가 적극 협력하고 지지하고 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 국회는 이 결의안을 통해 정부가 공적개발원조와 관련된 국제 규범의 이행노력을 지속하고, 선진 공여국들과의 정책적 조화를 위해 노력할 것을 촉구하기도 하였다.[539] 이처럼 국회 차원의 노력이 동반된다면 PCD 관련 정책을 마련하는 데 매우 좋은 정책 토양을 형성할 수 있

538) 2009년 2월 3일, 송민순 의원 등 33인이 발의(1803698)하여 2009년 4월 22일 의결하였다.

539) 이 외에도 국회는 16대(162244)와 17대(176075)에 각각 ODA사업 확대를 촉구하는 결의안을 제출한 바 있다.

으며, 법제화 단계에서도 정책적 성과를 얻을 가능성이 높아질 것이다.

두 번째 단계에서는 범정부적인 정책 이행을 실질적으로 강제할 수 있는 정책문서의 마련이다. 현재 일반적으로 PCD 정책을 지지할 수 있는 정치적·정책적 의지가 담긴 공식 문서로 '국제개발협력 선진화 방안'을 들 수 있다. 그러나 선진화방안은 '개발협력에 관한 국제원조규범을 충실히 이행하고, 새로운 규범 형성과정에도 적극 참여'한다는 차원에서 추상적인 접근에 머무르고 있다. 또한 국제개발협력위원회의 '2011년 국제개발협력 분야별 종합시행계획'에서 밝힌 '국제개발협력 3대 선진전략 추진계획'에서도 선진화 방안의 '국제원조규범 준수 및 형성 참여' 방안을 진척시킨 행동 계획이 포괄되고 있지 못한 채 'PCD 노력에 대한 관계 부처간 공유 도모'라는 구체적이지 못한 과제만 단순 제시되어 있을 뿐이다. DAC회원국 분석 결과를 살펴보면, 정책문서를 통하여 정책일관성을 추진하고자 하는 국가들의 경우 정책문건에 나타난 정부의 의지가 이에 상응하는 실천을 위한 정책 고안으로 이어지는 경우도 있으나, 단순히 정책일관성의 중요성을 언급하는 규범적 수준에 그치는 국가들도 있다. 현재 한국은 정책일관성의 중요성은 물론이고 명시적으로 PCD 의제를 부각하지도 못한 실정이나, DAC회원국들의 경험에서 정책 문서에서는 규범적 지향 뿐 아니라 행동계획이 수반되어야 PCD 증진에 실질적인 기여를 할 수 있다는 점을 교훈으로 얻을 수 있다. 인터뷰 결과 국무총리실에서는 중장기적으로 정책 선언, 정책 문건 채택 등을 통해 메커니즘을 구축하고, 단기적으로는 무역, 이민, 환경 등 관련 분야 별 정책 선언에 개도국 개발을 위한 요소를 포함하는 수준에서 추진하고자 한다는 계획을 밝혔는데, 이는 행동계획을 포함하고 있다는 점에서 그 이전에 비해 진전된 접근을 하고 있다고 평가할 수 있다. 정책 문서에는 정부의 모든 정책 분야에서 개발을 위한 정책일관성의 관점에서 접근되어야 한다는 목표와 실질적으로 개발에 영향을 주는 정책에서 정책일관성이 고려되어야 한다는 정책 방침이 제시되어야 하며, 우선 부문 선정과 시기와 방법 등 구체적인 행동계획이 담겨야 할 것이다.

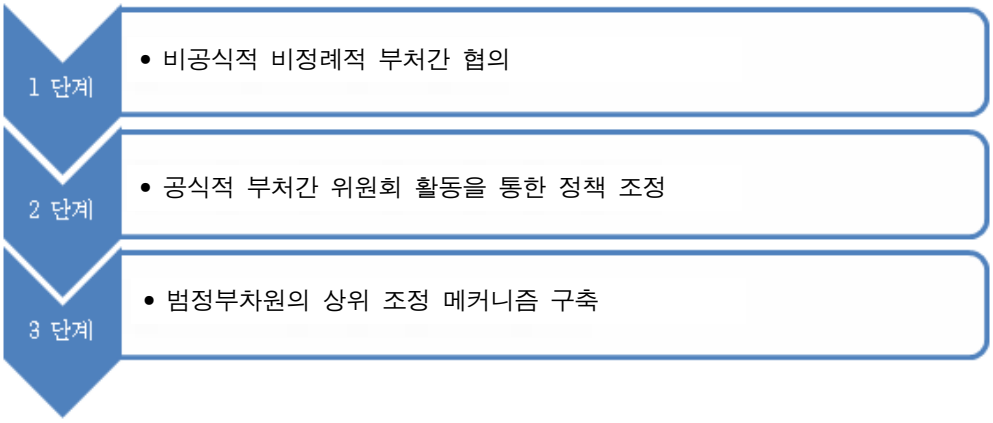
정치적 공약과 정책 분야의 마지막 단계는 PCD의 법적 기반을 갖추는 것이다. 정책일관성에 관한 가장 강력한 정치적 의지 표명은 법률 제정을 통해 이루어질 것이다. 물론 PCD에 대한 법적 기반을 갖추는 것이 모든 국가가 추구할 최고의 정책 목표는 아닐 것이다. 한 국가가 어떤 정책 수단을 통하여 PCD에 대한 정치적 의지를 담을 것인가는 국가마다 처한 정책적 환경 등 다양한 요소를 고려하여야 한다. 그럼에도 불구하고 PCD에 대한 명시적 선언이 담긴 법률이 있다는 것은 PCD 규범에 대한 강력한 정치적 지지와 더불어 PCD 정책 추진에 있어 매우 안정적인 환경을 조성하며, 향후 정책 이행 여부를

지속적으로 검토·평가할 수 있는 근거를 제공한다는 점에서 정책 수준이 매우 높다고 할 것이다. 포르투갈은 2010년 'law on Policy Coherence for Development'를 제정하여 포르투갈의 정책이 개발협력 상대국에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위한 정부의 의지를 공식화하였다. 현재 한국의 현실에서는 포르투갈처럼 정책일관성에 관한 독자적인 법을 갖추는 것은 어려운 것으로 예측된다. 그러므로 현재 개발정책을 규율하는'국제개발협력기본법'에 정책일관성에 관한 명시적인 내용을 담은 조항을 추가적으로 삽입하여 PCD 규범을 정식화하는 방안이 더욱 현실적일 것으로 판단된다.

나. 조정 및 실행 메커니즘

정책의 효과를 최대화하고 비일관성을 최소화하는 방향에서 정책을 실행하기 위해 가장 필수적인 것은 정책 조정 메커니즘이 얼마나 효과적으로 작동되어 개발효과를 가져오는데 기여할 수 있을 것인가이다.[540] OECD에서는 비공식적인 정책대화를 통해 부처간에 효과적인 소통을 하고, 공식 정책 메커니즘이 정부의 고위급 차원에서 수립되어 PCD에 대한 권한과 책임이 명료하고, 제반의 정책을 포괄할 수 있도록 하며, 개발 기관이 정책 조정 과정에서 적극적인 역할을 하도록 하는 것 등을 교훈으로 제시하고 있다.[541]

<그림 9-4> 정책 조정 및 실행 메커니즘 제안



540) 권율 외. 2009.『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 대외경제정책연구원. 207

541) OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD 6

PCD를 위한 정책 조정 및 실행 메커니즘 구축의 첫 번째 단계는 비공식적·비정례적 부처간 협의의 시도이다. 여기에서 비공식적이란 것은 PCD 증진을 회의체 운영의 목표로 삼지 않고 있다는 것을 의미한다. 위에서 살펴본 국무회의나 국가정책조정회의 등 최고위급 정책 조정 기구 외에도 여러 차원에서 가동되는 매우 많은 정책 협의 체계가 있다. 이처럼 정책일관성을 목표를 내세우지 않더라도 기존에 운용되고 있는 부처간 협의 체계는 정책일관성을 강화하는 데 매우 유용하다. 이를 통한 지속적인 정책 대화, 정책 협의는 PCD 제고에 있어 충분한 자원이 될 수 있다. 앞에서 언급한 'G20 기획조정단'은 한시적 조직이라는 한계에도 불구하고 개발 의제에 대한 범정부적 실행과 조정의 역할을 시도했다고 평가할 수 있다. OECD DAC 동료평가를 앞둔 시점에서 국제개발협력위원회 산하에 수검준비반을 구성하여 공동으로 활동하고 있는데, 이도 PCD를 위한 실질적인 정책조정의 역할을 수행하는 것은 아니지만, 정책일관성 제고를 위해서 매우 중요한 정책조정 경험을 축적할 수 있는 기회이다. 인터뷰 과정에서 수출입은행이 PCD 정책의 구현 사례로 예시해 준 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 작성과정도 적합한 예가 될 것이다. 이처럼 PCD 추진을 명시적이고, 공식적으로 표방하지 않지만, 기존에 가동되고 운용되던 여러 비공식적·비정례적 부처간 협의 틀은 개발 정책에 관한 관련 부처들간의 정보 공유와 이해를 제고하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 이러한 경험의 축적은 개발친화적인 행정문화를 만들어나가는 데도 기여할 것이다. 이외에도 정책관계자들 사이의 비공식적 네트워크가 활성화되어 정보 공유와 공동 연구를 통한 과제 도출 등의 과정이 동반된다면 이는 ODA 정책과 비ODA 정책 간의 정책 조정 역량을 강화하는 데에 실질적으로 기여할 것이며 한국의 정책일관성 수준을 높이는 데 일조할 것으로 보인다.

그 다음 단계는 공식적인 부처간 위원회 활동을 통한 정책 조정을 시도하는 단계이다. 무역, 농업, 이민, 환경분야 등 개발 목표를 고려하며 개발 정책에 영향력을 미치는 정부부처간 위원회나 부처간 워킹그룹 등의 회의체들은 정부 정책 조정의 장이 되며, 개발목표가 그 과정에 투영될 수 있다. DAC 회원국들의 사례를 살펴보면 나라마다 무수한 부처간 정책 협의의 틀이 가동되고, 이를 통해 PCD 수준이 한 차원 높아지는 것을 확인할 수 있다. 부처간 위원회는 실무 레벨에서 이루어 질수도 있으며, 이는 고위급 차원의 정책 조정 메커니즘과 밀접한 관련속에서 활동이 이루어진다.

마지막 단계는 범정부차원의 상위 조정 메커니즘을 구축하는 것이다. 인터뷰 결과 현재 설치되어 있는 국제개발협력위원회를 활용하자는 의견이 많이 제시되었다. 새로운 정책 단위를 만드는 것보다 현실적인 방안이라는 근거에서이다. 그러나 현재 국제개발협력

위원회는 법적으로 위상을 부여받았음에도 불구하고 조정의 역할을 실질적으로 하고 있지 못하다는 평가를 받고 있기도 하다. 유무상 원조 대표기관과 각 정부 부처별로 추진되고 있는 사업들에 대해 승인하는 역할에 머무르고 있다는 것이다. 이런 이유로 2008년 DAC의 특별검토에서도 국제개발협력위원회가 PCD에 관심을 갖지 않고 있다는 점이 언급되었다. 따라서 국제개발협력위원회가 만약 고위급 차원에서 PCD 정책 조정의 실질적 메커니즘으로 작동하려면 국제개발협력위원회의 역할과 권한이 강화되어야 하며, 아울러 전문성의 확보도 필요하다. 국제개발협력위원회 산하에 'PCD 분과위원회'를 설치하고 국무총리실 개발협력정책관실이 실무를 담당하는 것도 하나의 방안이다.

이 과정에서 개발협력을 담당하는 원조 주관 부처의 역할에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 현재 한국의 거의 모든 정부 부처와 지자체에서 원조 사업을 추진하고 있다. 얼핏 자국의 지적재산권 보호에만 관심이 있을 것이라고 여겨지는 특허청 같은 경우도 해당 부처의 자원[542]을 바탕으로 지식재산 나눔사업을 하고 좋은 평가를 받고 있다. 이처럼 많은 부처와 기관에서 개발협력 사업을 진행하고 있지만, 개발 이슈에 관한 이해나 사업의 축적은 원조 전담기관의 역량이 상대적으로 높다고 할 수 있을 것이다. 그러나 개발협력을 담당하는 부서나 집행기관들이 대체로 정부 내에서 주도력이 미약하다는 지적이 많다. 개발정책과 무역정책이 서로 충돌할 경우 무역정책을 우선적으로 고려하는 것이 현실이라는 것이다.[543]

이런 점에서 호주의 개발원조 시행기관인 AusAID의 권한 강화와 이를 바탕으로 한 PCD 추진 활동은 시사점을 제공한다. AusAID청장은 개발효과조정위원회 의장을 맡아 타 정부기관과 강한 연계를 통해 정책일관성 제고를 꾀하고 있는 것으로 알려져 있다. 이외 AusAID는 다양한 부처간 위원회와 워킹 그룹에서 호주의 국내외정책에 개발 관련한 사안에 대해 정책적 개입을 하고 있다. 국가안보장관위원회나 전략정책조정그룹의 회의에 참가하여 조언을 제공하고 있다. 이런 이유로 개발원조업무를 담당하는 주관 기관인 외교통상부나 기획재정부가 주도적으로 정부의 입장을 조정 총괄하는 것이 현실적이라는 입장도 개진되고 있는데, 고려해보아야 사항이다. 특히 외교통상부는 현재 국제개발협력기본법에 근거해서 정부 내 무상원조기관의 조정역할을 수행하도록 되어 있는데 이러한 원

542) 한국은 특허출원 세계4위, 상표출원 세계4위, 디자인출원 세계3위, R&D투자금액 대비 특허출원 세계1위, GDP 10억불당 내국인 특허출원건수 세계1위의 위치를 차지하고 있다고 한다. 보다 자세한 정보는 세계지적재산권기구 http://www.wipo.int 참고

543) 권해룡. 2006.『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브 』. 삶과 꿈. 82

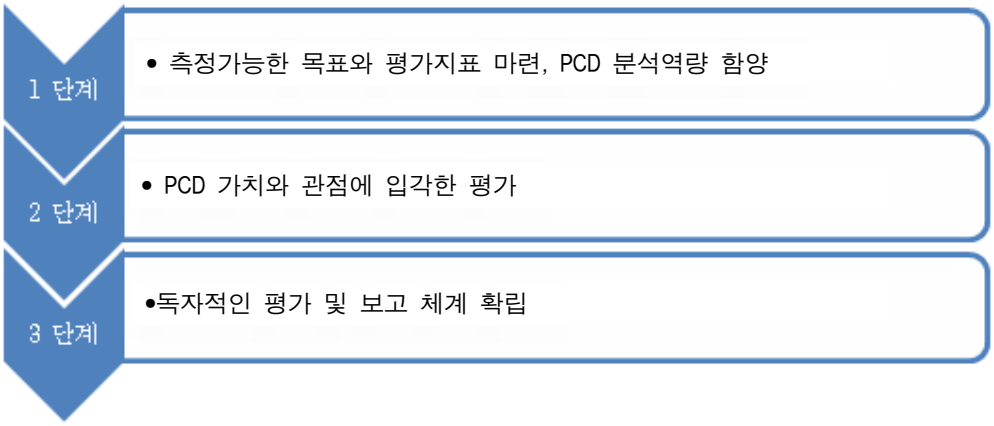
조정책의 조정기능의 경험과 노하우를 비원조정책에 연결시켜 PCD 논의를 진행하는 것도 하나의 방안일 수 있다.

그러나 무엇보다 정책 조정 및 실행 메커니즘에서 중요하게 숙고해 봐야 할 것은 정책일관성 이슈를 전담하는 역량의 문제이다. DAC회원국의 사례를 보면, 일반적인 정부 정책 조정 기능을 갖는 국무총리실이 개발을 위한 정책일관성을 위한 조정 기능으로 이어진 사례들이 있고, 개발정책을 주도하는 외교부가 정책일관성 조정 전담 조직을 관할하는 국가들이 있는데, 이에 대한 정책 대안을 마련할 때는 PCD에 대한 정책 이해 수준과 실질적인 역량 구축의 관점에서 바라볼 필요가 있다.

다. 모니터링, 분석 및 보고 체계

OECD에서는 모니터링, 분석 및 보고 체계의 효과적인 시스템 구축을 위해서 수원국 현지의 자원과 정보, 국제 파트너십을 활용하여 원조의 실제 영향력을 측정할 수 있어야 하며, 국내외 시민사회 및 연구 기관 등을 활용하고, 이러한 평가의 결과를 의회와 대중에게 투명하게 보고할 것을 교훈으로 제시하고 있다. 정책의 효과를 분석하고 평가하는 과정은 이후에 정책목표를 수정하고 우선순위를 다시 조정하는 새로운 단계의 정책 형성과 관련이 되어 있다. 이 때문에 첫 번째 단계에서는 측정 가능한 목표와 평가지표를 마련하고 PCD에 관한 분석 역량을 갖추는 일이 우선적으로 선행되어야 한다. 한 마디로 PCD의 체계적인 평가를 위한 역량 강화 단계라고 할 수 있다. 일본에서 개발정책과 농업 무역의 사례별 조사를 연차적으로 수행한 바 있는데, 이처럼 PCD 관련 조사 연구 사업이 이 단계에서 추진할 수 있는 사업 의 한 예이다. 또한 가능한 구체적인 정책 부문과 이슈를 설정하고 정책일관성 사례의 기대효과 및 비일관성 사례의 손실 규모에 대한 연구, 평가 지표 개발 등의 계획이 필요하다. 전문성 제고를 위해서 대학 연구기관이나 민간 영역의 연구소, NGO 등 시민사회의 싱크탱크와의 정책 협력을 적극적으로 시도해 볼 필요가 있다. 시민사회의 정책 연구 역량을 활용하는 방안은 전문성 측면 뿐 아니라, 독립성 측면에서도 큰 기여를 할 것으로 보인다. 우선적으로 민관공동으로 정책일관성을 위한 테스크 포스를 구성하는 것도 하나의 단계적 방안으로 검토해 볼 수 있다.

<그림 9-5> 모니터링, 분석 및 보고 체계 제안



두 번째 단계에서는 정책일관성의 가치와 관점에 입각한 평가를 시도해보는 것이다. 현재 정부의 평가 시스템을 고려해보았을 때 두 가지 방안이 제시될 수 있다. 국제개발협력위원회 평가소위와 국무총리실 산하 정부업무평가위원회가 그것이다. 국제개발협력위원회에서 평가 업무를 맡을 경우에는 현재 원조 정책으로 한정되어 있는 평가 정책의 범위가 확대되어야 하며, 그 권한도 좀 더 강력하게 부여되어야 한다. 정부업무평가위원회가 담당할 경우에는 정책일관성 항목을 추가하는 수준이 아니라, PCD를 지정과제로 선정하는 등 평가를 실질화할 수 있는 방안이 필요하다. 전문성의 담보 여부가 관건이다. 현재 정부 평가의 수준은 한층 높아지는 추세이나, 여전히 많은 평가 업무가 해당 분야에 대한 전문성없이 기술적으로 접근하는 경향이 강하다는 지적도 제기되고 있다. PCD를 지정과제로 선정하고, 해당 분야에 대한 심도깊은 분석 역량을 갖추는 방안이 선행될 필요가 있다. 특히 PCD는 원조를 수행하고 있는 많은 부처와 기관 내에서도 매우 생소하게 받아들이는 개념이므로, 이런 조건 속에서 평가 업무는 더욱 고도의 접근을 필요로 한다. 또한 어떤 기관에서 평가 업무가 이루어지든 객관성과 독립성을 갖출 수 있는 방안이 고안되어야 하며, 투명성과 책임성을 높인다는 관점에서 모든 정보가 공개되어야 할 것이다. 이 단계에서도 정부의 모든 정책에 평가를 하는 것이 어려운 실정임을 감안하여 특정 부문에 대한 우선적 실시를 고려해볼 수 있다.

마지막 단계는 범정부차원의 고위정책급에서 조정 메커니즘이 구축된 후 독자적인 평가 및 보고 체계를 확립하는 것이다. 이 단계에서는 모니터링, 분석 및 보고 체계가 정착하여 정례적인 평가와 보고 과정이 이루어지며, 평가 결과의 구속성도 담보되는 수준이어야 할 것이다. 그리고 평가 대상도 정부 정책 전반으로 확대되어야 한다. 정부의 제반의

정책이 개발목표를 충분히 고려하며, 개발목표에 어긋나지 않는지를 모니터링하고 분석·보고하는 과정은 원조·비원조 정책간의 비일관성 문제를 해결할 뿐만 아니라 개발친화적인 정책의 진전과 PCD 선순환 구조에서 핵심적인 매개의 과정이다. 그러나 OECD 분석 결과에서 드러나듯 다른 주기에 비해 세번째주기에서 긍정적인 평가를 받는 국가가 많지 않다. 이는 선진 공여국도 PCD 정책 추진 과정을 평가하는 단계에는 이르지 못하였음을 반증하는 것이라 할 때, 이런 선진공여국의 경험을 검토하여 면밀하게 평가 제도를 구축해야 할 것이다. 이 과정에서 백서 발간과 국회 보고는 비중있게 검토해보아야 할 사항이다. 정부의 백서 발간이 PCD 정책 추진 상황을 투명하게 보고하는 통로라고 할 때, 백서 발간은 두 가지 측면에서 PCD 정책에서 진전을 이루는 지표가 될 것이다. 우선 PCD가 공식적인 정책 평가 항목이 된다는 것은 많은 정책 규범에서 우선순위를 차지한다는 것을 의미한다. PCD 규범을 가지고 정부의 정책 전반을 살펴보고 평가한다는 것 자체가 큰 의의를 가진다는 점이며, 또 다른 측면은 평가의 정례성을 확보하게 된다는 점이다. 정례적인 보고에서는 정부의 PCD 정책 추진으로 비일관성 사례가 얼마나 개선되어 개발효과성을 진작시켰는지 생생한 사례 보고가 이루어져 이후에 PCD에 관한 더 많은 정책적 관심을 환기시키도록 해야 한다. 물론 현재 수준에서는 ODA사업에 대한 보고 활동조차 제대로 이루어지지 못한 실정이라, 처음부터 PCD만을 염두에 둔 백서 발간은 무리할 것이나 국정 보고에서 미약한 수준에서라도 정책일관성 항목을 두고, 정례화를 시도할 필요가 있다. 이렇게 대중적 차원에서 보고 시스템을 갖춘다는 것은 국회에서 정례 보고 체계를 갖추었을 때 가능해질 것이다. 앞에서 살펴 본 바대로 개발을 위한 정책일관성 정책 형성을 하는 데 있어서 국회의 역할은 매우 중요하다. 때문에 국회 차원의 보고는 고도의 모니터링, 분석 및 보고 체계를 갖추게 된다는 점에서 그 자체로 정책일관성의 성과를 보여주는 하나의 지표이며, PCD의 다른 정책 주기에도 막대한 영향을 미치는 주요한 정책적 고리로 작용한다.

4. 맺음말

이상에서 개발친화적인 PCD 선순환 구조를 구축하는 관점에서 정책을 제안하였다. 한국의 정책일관성을 강화하기 위한 정책 설계에서 거듭 강조되어야 할 점과 고려해야 할 사항을 언급하는 것으로 글을 마무리하고자 한다.

우선 PCD 증진을 위해서는 개발목표를 향한 정치적 의지와 정책일관성에 관한 정책적

목표를 밝히는 것이 무엇보다 중요하다. 한국은 '불과 한 세대 만에 국제사회의 원조에 의지하던 최빈국에서 개도국에 원조를 주는 나라로 변모한 세계 최초의 사례'[544]이며, 짧은 공여국의 역사 속에서도 '세계질서를 따라가던 나라에서 세계질서를 만들어가는'[545] 국가를 표방하고 있다. 이런 큰 변화를 가져오게 된 데에는 무엇보다 대통령을 비롯한 국정 책임자의 정치적 의지 표명이 매우 큰 역할을 하였다. OECD DAC 회원국의 분석 결과에서도 PCD에 대한 정치적 의지 표명이 PCD 제고에 얼마나 중요한 역할을 하고 있는지 확인할 수 있었다. 일부 국가에서 규범에 부합하는 행동계획이 제출되고 있지 못한 한계가 있지만, 그럼에도 PCD 선순환 구조를 구축하기 위해서는 PCD에 관한 정치적 의지 표명이 우선적으로 추진되어야 할 것임은 분명하다. 다른 정책 주기에서는 이미 구축되어 있는 시스템을 활용하거나, 더 나은 수준으로 개발한다는 정책 목표를 수립할 수 있지만 정치적 공약과 정책 주기에서 뚜렷한 방안이 제시되지 않는다면 개발친화적인 정책 구조 형성은 출발조차 불가능하게 될 가능성이 높다. 정책일관성에 대한 정치적 의지의 확인을 통해서야 비로소 범정부 차원에서 PCD 제고를 위한 행동계획이 실질적으로 마련될 수 있기 때문이다.

두 번째는 PCD 규범에 대한 이해와 인식을 높이기 위해 집중적인 노력이 필요하다는 것이다. 본 연구를 진행하면서 정부, 학계, 시민사회 등 다양한 형식의 만남이 있었는데, 공통적으로 PCD를 제대로 이해하는 것이 어렵다는 지적이 있었다. 이에 대한 대안은 PCD 개념을 보다 정교하게 가다듬거나 PCD 규범을 정확히 이해하는 학습이 아니라고 판단된다. 오히려 현실 속에서 PCD 규범의 실체를 마주하는 것이 더욱 효과적인 처방일 수 있다. 왜 한국의 개발 정책에서 PCD가 요구되는지 그 필요성과 중요성에 대한 정책적 인식이 우선이다. 비일관성으로 인한 자원 낭비 및 개발효과성 약화 등의 부정적 결과를 현실에서 체감할 필요가 있다. 이를 통해 PCD 관점에서 한국 정부의 개발 정책의 수준이 어느 정도인지 확인해볼 수 있을 것이다. "Why Coherence counts for development?"라는 질문이 중요하다.

시민사회의 역할에 주목해볼 필요성이 있다는 점도 강조할 필요가 있다. 벨기에와 아일랜드는 정책일관성 추진 과정에서 시민사회의 역할이 두드러졌다는 특징을 갖는다. 벨기에의 경우 PCD에 대한 정책 이해가 높지 않아 단순히 원조 정책 내부에서의 조정으로 이해하는 경향이 강했다고 한다. 이에 벨기에 NGO들이 PCD에 대한 인식 제고를 위해

544) 제9차 아시아안보대회 기조연설, 2010년 6월 4일.

545) 이명박 대통령 신년국정연설, 2011년 1월 3일.

정부 로비를 지속하였고, 2009년 NGO와 정부간 정책 협약을 맺고 'DGDC 메모렌덤'에서 개발협력과 무역, 투자, 농업, 이주, 안보와 국방 같은 여러 분야에서 정책일관성 추진이 강조되는 결과를 얻었다. 아일랜드 역시 정책일관성 추진 과정에서 시민사회의 역할이 두드러졌다는 특징을 보여주는 사례이다. 아일랜드 시민단체들의 연대조직인 Dóchas는 개발은 원조 정책 그 이상의 의미를 갖고 있으므로, 아일랜드의 대외 정책들이 개발 측면에서 고려되고 조정되어야 한다며 PCD의 중요성에 대해 국회에서 발언하며 강력한 정책 드라이브를 걸었다고 한다. PCD 정책의 추진 뿐 아니라, PCD 정책 주기의 각 단계에서도 NGO는 상당한 역할을 하고 있다. 그 대표적인 예가 스웨덴 NGO들이다. 스웨덴 NGO들은 PGD수립 과정에 대한 평가보고서를 발간한 이래 2008년부터 정례적으로 'Coherence Barometer'라는 보고서를 발간하고 있다. 한국의 NGO들도 원조를 넘어서 개발효과성을 달성하기 위한 정책 활동을 활발히 전개하고 있다. KoFID는 부산 세계개발원조총회를 앞두고 이미 한국 정부에게 '지구촌 극빈층의 빈곤탈출과 역량구축에 정책 우선순위를 두고 무역, 직접투자, 인프라 건설과 농업, 환경, 이민과 노동정책 등에서 개발효과성을 달성하기 위한 정책일관성을 확보하여야 한다'는 요구사항[546]을 전달한 바 있기도 하다.

현재 한국의 개발정책의 수준에서 PCD를 온전히 이행하는 것이 매우 어렵다는 인식이 공공연하다. 주권 실현을 제약하는 규범이라는 부정적 견해도 표출되는 실정이다. 다른 한편 PCD 주류화는 피할 수 없는 대세이니 어쩔 수 없다는 인식도 있다. 한국은 이미 OECD의 일원이 된지 오래되었으며, 2010년 DAC의 정식회원국으로 활동하기 시작하였다. 이런 점에서 OECD DAC의 PCD 규범은 더 이상 주권을 압박하는 국제 사회의 압력 수단이 아니라, 대한민국 정부가 국제사회의 일원으로 책임감을 가지고 구성한 규범으로 이해하는 태도의 정립이 필요하다. 우리 정부가 '개도국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 발전을 위해 국제사회의 노력에 동참하고 적극적인 노력을 수행해야 함을 국가 등의 책무'[547]로 인식하고 있는 것처럼, 이미 개도국 개발에 대한 지향은 더 이상 외부의 규범이 아니고 국내 정책화하였다고 할 수 있다. 특혜 관세의 적용 규모를 지속적으로 확대하여 2012년 95%까지 확대하겠다는 정책이나, 개도국의 단순 기능 인력의 도입 및 권리보호 등을 위한 고용허가제 일원화, 동아시아 기후변화 파트너십과 녹색성장 등이 정책일관성에 관한 미비한 인식에도 불구하고 이미 추진되고 있는 사례이다. 2012년 Peer Review

546) KoFID, 2011, '부산 세계개발원조총회(HLF-4)에 대한 국제개발협력시민사회포럼의 입장과 정책 제언'
547) '국제개발협력기본법' 제5조 2항

Memorandum에 따르면 '정책 담당 공무원들의 인식 제고, 국내 부처 정책일관성에 대한 인센티브 창출, 정책일관성 정책 문서화 등' 정책일관성 추진을 위한 보다 야심찬 계획들이 추진 중인 것으로 알려져 있기도 하다.

물론 개발친화적인 정책을 추구하기 위한 PCD 선순환 구조의 형성이 국정 지표의 구호나 구속성있는 행동계획이 뚜렷하지 않은 선언성 문구로 대체될 것은 아니지만, 그래도 PCD 수준을 한층 높일 수 있는 개발친화적인 정책을 설계할 수 있는 토양을 갖춘 것으로 보인다. 본격적으로 정책일관성을 강화하기 위한 정책을 고안하기 위해서는 이주와 환경을 비롯한 다양한 정책 부문별 PCD 후속 연구가 필요하다. 또한 범 정부차원의 개발일관성 사례 및 비일관성 사례의 발굴과 PCD 정책을 주류화하였을 때 예상되는 정책 효과에 대한 연구도 수행되어야 한다. 특히 한국이 갈등사회라는 점을 고려하여 PCD가 사회 각 부문에 미치는 긍정적· 부정적 효과 등 심층적인 조사 연구 활동이 긴요하다. 끝으로 본 연구가 제언한 정책 방향 및 전략, 고려사항 등이 정책에 반영되어 한국이 개도국의 빈곤 퇴치와 지속가능한 개발에 기여하는 선진공여국이 되기를 기대한다.

참고 문헌

1. 국내문헌

권율 외. 2009.『OECD/DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안』. 대외경제정책연구원.

권해룡. 2006.『개발협력을 위한 한국의 이니셔티브 』. 삶과 꿈.

김은미. 2009.『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 한국국제협력단.

김은미 외. 2010.『선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구』. 한국국제협력단.

김혜경 외. 2010.『PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략 수립 연구-몽골』. 한국국제협력단.

대외경제정책연구원. 2009. "OECD/DAC 주요규범과 정책적 대응방안." 대외경제정책연구원 정책세미나. 서울. 3월.

박성훈. 2010. "개발협력에 있어서의 EU의 역할과 의미: 정책일관성을 중심으로."『경상논총』 28권 1호,

박수영. 2009. 「DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제」.『국제개발협력』. 2009년 제4호. 한국국제협력단.

박수영·조아영. 2009.『원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서』. 한국국제협력단.

이진상 외(2010).『PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략 수립 연구-에티오피아』, 한국국제협력단.

정상희. 2010.『선진원조 집행방안 모색을 위한 국별비교연구』. 한국국제협력단.

정우진. 2010.『한국형 개발협력 모델』. 한국국제협력단.

정유아. 2010. “21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안.”『KOICA 개발정책 포커스』제2호.

최민경. 2008.『무역을 위한 원조(AfT)를 통한 KOICA의 대 아프리카 지원방안』. 한국국제협력단.

한국국제협력단. 2010. “새로운 ODA질적 평가와 한국에의 시사점: 브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 ODA 질적평가보고서 분석.”『KOICA 개발정책 포커스』제6호.

Kofid. 2011. “개발을 위한 정책일관성(PCD): 이슈와 과제.”『Issue Brief』 3호, 3.

2. 국외문헌

Bernhard Hack, Nadja Schuster. 2011. Policy Coherence for Development in Austria: building a policy advocacy evaluation tool. Outcome Mapping Learning Community.

Brodhag, C., Taliere, S. 2006. "Sustainable development strategies: Tools for policy coherence." Natural resources forum 30, No.2.

Carbone, M. 2008. "Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development." Journal of European Integration. Vol. 30, No.3.

Carbone, Maurizio, ed. 2009. Policy coherence and EU development policy. Routledge.

Center for Global Development. 2011. The Commitment to Development Index: 2011 Edition.

Commission of the European Communities. 2009. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 17.9.2009 SEC(2009)

Diakosavvas, Dimitris, ed. 2006. Coherence of Agricultural and Rural Development Policies. Paris: OECD.

European Commission. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development. European Commission.

EU. 2009. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole–of–the-Union approach. Commission of the European Communities, COM(2009) 458 final.

Dam, T. 2001. "Policy Coherence in Development Co-operation." The European Journal of Development Research 13, No.1.

Frank Barry, Michael King and Alan Matthews. 2009. Policy Coherence for Development: the State of Play in Ireland. The Advisory Board for Irish Aid, Institute for International Integration Studies.

Frederik haver Droeze. 2008. Policy Coherence for Development: The world beyond aid. The Hague: Ministry's effectiveness and quality department(DEK).

Inkinen, T. 2005. "European Coherence and Regional Policy? A Finnish Perspective on the Observed and Reported Territorial Impacts of EU Research and

Development Policies." European Planning Studies Vol. 13, No.7.
Kiichiro Fukasaku, Masahiro Kawai, Michael G. Plummer and Alexandra Trzeciak-Duval, ed. 2005. Policy coherence towards East Asia: development challenges for OECD countries. Development Centre of the OECD.
Louise van Schaik, Michael Kaeding, Alan Hudson and Jorge Núñez Ferrer. 2006. Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward. Brussells: Centre for European Policy Studies.
Mendoza, R. 2007. "What One Hand Gives, the Other Takes Industrial Countries' Policy Coherence for Development." Challenge 50, No.5.
Nancy BIrdstall and Homi Kharaa. 2010. Quality of ODA Assessment. Center for Global Development·Brookings Institution.
Picciotto, R. 2005. "The Evaluation of Policy Coherence for Development." Evaluation 11, No.3.
Robert Picciotto. 2005. 'Key Concepts, Central Issues,' in OECD(2005a), Fostering Development in a Global Economy: A whole of Government Perspective, The Development Dimension Series, Paris: OECD.
Robert Picciotto. 2005. "the Evaluation of Policy Coherence for Development" Evaluation 11, 3.
United Nations. 2003. Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. New York: United Nations.

3. OECD 자료

DCD/DAC. 2010. DAC Peer Review Content Guide. Paris: OECD.
DCD/DAC. 2011. Policy Coherence for Development: Mapping Issues of Incoherence and Proposed Actions. at the OECD DAC Meeting(September).
OECD Council. 2009. Progress Report on OECD's Coherent Approach to Development and Policy Coherences for Development. Paris: OECD.
OECD Development Center. 2006. Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development. Policy Brief No.28.
OECD. 1999. Trade, investment and development: policy coherence matters. Paris: OECD.
OECD. 2001. the DAC Guidelines: Strengthening Trade Capacity for Development. Paris: OECD.

OECD. 2005. Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD.
OECD. 2006. Miracle, Crisis and Beyond: a Synthesis of Policy Coherence towards East Asia. Paris: OECD.
OECD. 2007. Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries. Paris: OECD.
OECD. 2008. Synthesis Report on Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
OECD. 2008. Fishing for coherence in West Africa: policy coherence in the fisheries sector in seven West African countries. Paris: OECD.
OECD. 2008. Policy Coherence for Development–Lessons Learned. Policy Brief (December). OECD.
OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
OECD Development Center. 2009. Health: Improving Policy Coherence for Development. Policy Brief (October).
OECD. 2009. Regulatory Impact Analysis : a Tool for Policy Coherence. Paris: OECD.
OECD. 2010. Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
OECD. 2010. The Development Dimension ICTs for Development Improving Policy Coherence. Paris: OECD.
OECD. 2011. Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence. Paris: OECD.
OECD. 2011. 'Framework for an OECD Strategy on Development' at the Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris. (25-26 May).

4. 인터넷 자료

Commitment to Development Index http://www.cgdev.org
EU ACT (EU) http://europa.eu/
European Commission (EC) http://ec.europa.eu
Global Window http://www.globalwindow.org
OECD http://www.oecd.org
OECD International Platform on Policy Coherence for Development http://community.oecd.org/community/pcd

5. 국가별 자료

OECD 회원국

Austria Federal Ministry for European and International Affairs. 2010. Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2010-12.

Danida. 2010. Freedom from Poverty, Freedom to Change. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

EC. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development.

EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council.

European Parliament Council Commission. 2006. the European Consensus on Development. Official Journal of the European Union 2006/C 46/01. 6.

Forum Syd. 2008 Coherence Barometer. Sweden.

Frank Barry, Michael King and Alan Matthews. 2009. Policy Coherence for Development: The State of Play in Ireland, the Advisory Board for Irish Aid, Institute for International Integration Studies.

Frederik haver Droeze. 2008. Policy Coherence for Development: The world beyond aid. The Hague: Ministry's effectiveness and quality department(DEK).

German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO).

Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, Economic Cooperation Bureau. 1992. Japan’s Official development Assistance Charter.

Helen Keogh(Chairperson, Dóchas). 2008.5.29. Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development.

Irish Aid. 2006. Irish Aid Annual Report. Irish Aid.

KPT. 2011. the State of Finland's Development Policy 2011. Valtioneuvosto, Finland.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2008. Denmark‘s Regions of Origin Initiative. MFA.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2009. Climate, Conflict and Capital.

OECD. 2005. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD.

OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD.

OECD. 2006. DAC Peer Review: Netherlands. Paris: OECD.

OECD. 2007. DAC Peer Review: Canada. Paris: OECD.
OECD. 2007. DAC Peer Review: European Community. Paris: OECD.
OECD. 2007. DAC Peer Review: Finland. Paris: OECD.
OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD.
OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia. Paris: OECD.
OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD.
OECD. 2008. DAC Peer Review: Luxembourg. Paris: OECD.
OECD. 2008. DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD.
OECD. 2008. DAC Special Review on Development Co-operation of Republic of Korea. Paris: OECD.
OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
OECD. 2009. DAC Peer Review: Austria. Paris: OECD.
OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD.
OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD.
OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD.
OECD. 2009. DAC Peer Review: Switzerland. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: Belgium. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: New Zealand. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD.
OECD. 2010. DAC Peer Review: United Kingdom. Paris: OECD.
OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD.
OECD. 2011. DAC Peer Review: United States. Paris: OECD.
Policy Coherent Commission. 2008. Coherence for development?.
Swiss Federal Council. 2005. Millennium Development Goals Progress Report Switzerland.
Treasury Board of Canada Secretariat. 2006. Canada's Performance.

AusAID ausaid.gov.au
Austrian Development Cooperation (ADC) entwicklong.at
Development Policy Committee (핀란드) kehityspoliittinentoimikunta.fi
Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation(벨기에) diplomatie.belgium.be

Ministry of Foreign Affairs(네덜란드) minbuza.nl
Ministry of foreign affairs(핀란드) formin.finland.fi

스웨덴

스웨덴 주스웨덴 한국대사관. 2009. "스웨덴 안내."
Concord. 2011. "Spotlight on EU Policy Coherence for Development." Sweden.
Forum Syd. 2009. 2008 Coherence Barometer. Sweden.
Goppers, Karlis, Lindahl, Claes. 2009. Sida's Trade-Related Assistance: Results and Management. Sweden: Sida.
Ministry for Finance. 2008. Budgetpropositionen för 2009 Prop. 2008/09:1 UTGIFTSOMRÅDE 7: Internationellt Bistånd. Stockholm.
Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill 2002/03:122.
Ministry of Foreign Affairs. 2008. Budget Bill 2008. The New Development Co-operation Policy, Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2008. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs. 47.
Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89.
Oden, Bertil and Wohlgemuth, Lennart, eds. 2007. "Where Is Swedish Aid Heading?" Stockholm: GML Print on Demand AB. 7-10.
Rebert Jeller, Kajsa Olofsgerd och Niklas Stroem. 2002. "Trade and Develoopment : A coordination Swedish policy to combat poverty."
Sida. 2009. "Sida's Tedae-Related Assistance : Result and Management."
Sida. 2009. "Sida's policy for trade-related development cooperation."
Swedish Chambers. 2006. Annual Report 2006, Sweden: Swedish Chambers.

The International Council of Swedish Industry nir.se
The Patent and Registration Office prv.se
Global Window globalwindow.org
Government Office of Sweden regeringen.se
National Board of Trade kommers.se
Sida sida.se

독일

권율·박수경. 2011. "최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점." 『오늘의 세계경제』 Vol.11 No.6. 대외경제정책연구원.

김민회·안숙영. 2011. "통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징." 『한독사회과학논총』 Vol.21 No.2. 한독사회과학회.

박인성. 2011. "세계 2위 투자국 독일, 신흥 개도국 중심으로 투자." 코트라 함부르크 무역관.

안숙영. 2010. "독일 공적개발원조(ODA)의 현황과 전망." 2010 DMZ 평화대회 국제학술회의. 서울. 8월.

정현정. 2011. 2011년 한눈에 보는 "무역을 위한 원조(Aid for Trade)." 주OECD대표부.

BMZ. 2001. Poverty Reduction– a Global Responsibility Program of Action 2015: The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide. BMZ.

BMZ. 2006. Towards One World: Development Policy White Paper. BMZ.

BMZ. 2011. German development policy at a glance. BMZ.

BMZ. 2011. Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners 2011–2015. BMZ.

German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO)

Memoramdumgruppe. 2009. Memoramdum 2009: Entwicklungspolitik in der Zeit weltweiter Krisen, Bonn: Germanwatch.

OECD DAC. Country Statistical Profiles 2010: Germany. Paris: OECD.

BMZ bmz.de

Economy Watch economywatch.com

일본

권경덕·김은지. 2004.『일본.ASEAN FTA 추진 현황과 전망』. 대외경제정책연구원.

박명지. 2011.『한국 무상ODA의 파트너십 제고방안 연구』. KOICA

飯島 聰. 2005. "政策一貫性を取り巻く環境." 地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析：東アジアの経験と他ドナーの政策. JICA研究所. 208-209.

장준호·정복철. 2008. "국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발원조(ODA)를 중심으로."『세계지역연구논총』26집 3호. 332-333.

최영종. 2005. "선진국-개도국 통합 사례로서 JACEP(Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership)협정에 대한 분석." 『국제정치논총』45권 4호.

Daisuke Hirasuka, Hitoshi Sato, and Ikumo Isono. 2009. "Impacts of Free Trade Agreements on Business Activity in Asia: The Case of Japan." ADBI. No.143.

Deniis D. 2007. Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia. Asian Perspective Vol. 31, No.2.

EU Commission. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper

F. Kimura. 2005. "Japan's Structural Reform, Liberalisation and Market Opening : Implications for East Asia." Kiichiro Fukasaku, Masahiro Kawari, Michael G. Plummer, Alexandra Trzeciak-Duval(eds.). Policy Coherence Towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries. OECD Development Center Studies.

Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, Economic Cooperation Bureau. 2003. Japan's Official Development Assistance Charter.

Hook, Glenn D. and Hugo Dobson. 2007. "Global Governance and Japan: the International Architecture." Sheffield Center for Japanese Studies/ Routledge Series.

IBQ. 2011. Recent Japanese Development and GCC trade. GCC Brief.

Komuro, Norio. Japan's Gerneralized System of Preference.

Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2004. "50years of Japan's ODA."

Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2004. Japan's ODA White Paper.

Ministry of Foreign Affairs, Japan. 2010. Enhancing Enlightened National Interest: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity (ODA Review Final Report).

OECD. 2005. "Policies and efforts of bilateral donors." Journal on Development.

OECD. 2010. The Paris Declaration. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case stvdy of Japan.

WTO. 2009. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan.

WTO. 2011. Trade Policy Review: Report by the Secretariat Japan.

Ministry of International Trade and Industry meti.go.jp

USDA. ers.usda.gov

국내

고용노동부. 2011. “12년도 외국인력 5만 7천명 도입.” 보도자료.

국무총리실. 2008. 기후변화 대응 종합기본 계획.

국무총리실. 2011. “내년 ODA 사업 약 1조 9천억원 규모로 확대,” 보도자료, 국무총리실 개발협력정책관실, 2011.12.26.

국무총리실. 2011. “우수인재 유치와 외국인 사회통합으로 국가경쟁력 제고.” 보도자료, 일반행정정책관실. 2011.01.14.

국무총리실 외. 2010. “국제개발협력 선진화 방안.”

국정홍보처. “정부부처 정책조정 시스템 구축.” 보도자료. 2003.08.13.

국제개발협력위원회. 2010. “국제개발협력 선진화 방안.” 관계부처 합동.

국제개발협력위원회. 2011. ‘11년 국제개발협력 분야별 종합시행계획. 2011.11.20.

국제개발협력위원회. 2011. “국제개발협력(ODA) 주요 현안.” 국무총리실. 국제개발협력위원회.

기획재정부. 2005. “무역조정지원법(안) 제정 계획.” 기획재정부 경제정책조정회의. 보도자료.

기획재정부. 2007. “한미자유무역협정 체결에 따른 국내보완대책.” 보도자료, 경제정책조정회의.

기획재정부. 2008. “08년 긴급 할당관세인하.” 보도자료, 기획재정부 경제정책조정회의. 2008.03.21.

기획재정부. 2009. “아시아태평양무역협정(APTA), 관세양허 등 마무리 단계.” 보도자료, 기획재정부, 대외경제국 통상조정과. 2009.12.17.

기획재정부. 2009. ‘Presidential Decree 21941: Presidential Decree on Preferential Tariff for Least-Developed Countries.’ 2009.12.31.

기획재정부. 2011. “정부, 최빈개도국 특혜관세 공여 품목 95%수준 확대.” 기획재정부 다자관세협력과. 2011.11.25.

김상영. 2007. “농업이슈/OECD 개도국 세분화 무엇이 문제인가.” 농민신문. 2007.10.10.

김성수. 2011. “글로벌 동반성장을 위한 2011 수입상품전시회 개최.” 보도자료, 지식경제부.

김성인. 2011. “지속가능한 어업을 위한 WTO 협상의 역할.” 공감코리아. 외교통상부 다자통상국. 2011.11.01.

김태훈. 2009. “중국 등과의 본격적인 서비스 자유화 틀 마련.” 보도자료, 기획재정부, 대외경제국 통상조정과. 2009.12.15.

대한민국 정부. 2011. 기후변화 협약에 따른 제3차 대한민국 국가보고서.

서진교·이준원. 2011. “DDA, 12월 패키지 논의 동향과 정책 시사점.” 대외경제정책연구원. KIEP 오늘의 세계경제. Vol. 11. No.21.

외교통상부. 2005.『대외원조 개선 종합대책』. 국무회의 자료. 2005.11.15.
외교통상부. 2007. "한·ASEAN FTA 주요 내용," 외교통상부, 대외경제정책연구원.
외국인정책 위원회. 2008. 제1차 외국인정책기본계획 2008-2012.
이상호. 2010. "우리나라 수출입구조의 특징과 시사점." KIET 산언경제. 2010년 2월.
이승준. 2008. "2007년 우리나라 대선진국 수출비중, 개도국의 절반 수준으로 하락." 국제무역연구원.
이주동포정책연구소. 2011. 이민청시대를 대비하여.
이택근. 2011. "녹색 ODA 분류 기준." 국제개발협력 제3호.
임정빈. 2005. "제5차 WTO 농업위원회특별회의 논의동향." 한국농촌경제연구원.
재정경제부. 1999. "최빈개도국에 대한 특혜관세 공여 추진." 기획재정부.
정지원·박수경. 2010. 개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원. 대외경제정책연구원.
조미진·박지현. 2011. "EU 일반특혜관세제도 (GSP) 최근 개정추진안의 주요 내용과 시사점." 대외경제정책연구원. KIEP 지역경제 포커스. Vol. 5. No.36.
진승우. 2011. "한·중남미 교역증진을 위한 무역원조 지원." 보도자료, 기획재정부. 2011.04.27.
최선욱. 2011. "브라질, 한국과 개발도상국 간 특혜무역제도 협정(GSTP) 체결." KOTRA. 2010.12.30.
한국국제협력단. 2010. "한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립방향." 개발정책 포커스. 3호. 14.
한국국제협력단. 2011. 'KOICA 동아시아기후파트너십, UNEP, UNESCAP 등 UN과 손잡고 아시아 개발도상국 기후변화대응 지원' 보도자료. 2011.01.20.
한국섬유산업연합회, 2005. "섬유무역 현황과 통상과제." 한국섬유산업연합회 국제통상팀.
Birdsall, Nancy and Homi Kharas. 2010. Quality of Official Development Assistance Assessment.
G20 France 2011. 2011. "2011 Report of the Development Working Group."
IMF. 2011. "World Economic Outlook: April 2011." International Monetary Fund.
IOM. 2002. Diaspora Support to Migration and Development.
IOM. 2009. IOM and Remittances.
KOICA. 2011, 2010. KOICA 대외무상원조실적 통계.
Massimilano Cali and Salvatore Dell'Erba. 2009. The global financial crisis and remittances.
OECD DAC. 2008. DAC Special Review. Korea. Paris: OECD.
World Bank. 2009. "Emerging Markets Definition and World Market Segments." World Bank.

WTO. 2007. Aid For Trade At a Glance 2007: Country Agency Chapters. pp.205-209. ; 외교부. 2011. '제3차 무역을 위한 원조 글로벌 리뷰' 보도자료.

국가법령 정보센터 law.go.kr
난민인권센터 nancen.org/191
입법통합지식관리시스템 likms.assembly.go.kr
정부업무평가위원회 psec.go.kr
한국무역협회 무역통계 stat.kita.net
한국수출입은행 koreaexim.go.kr
한국환경공단 keco.or.kr
한국환경산업기술원 keiti.re.kr
Global Forum on Migration and Development gfmd.org
ILO ilo.org
IOM 이민정책연구원. iom-mrtc.org
SINGGG singg.org

부 록

부록 목차

1. 국내·외 인터뷰 대상자 ····· 309
   가. 국내 인터뷰 대상자 ····· 309
   나. 자문위원 ····· 309
   다. 심포지움 라운드테이블 대상자 ····· 309
   라. 해외 인터뷰 대상자: 스웨덴 ····· 310

2. 해외조사 자료: 스웨덴 ····· 311
   가. Ministry of Foreign Affairs(MFA) ····· 311
   나. Open Trade Gate Sweden(OTGS), National Board of Trade ····· 315
   다. Swedish International Development Cooperation Agency(Sida) ····· 319
   라. Swedish Agency for Development Evaluation(SADEV) ····· 321
   마. Nordic Africa Institute(NAI) ····· 325
   바. Concord Sweden ····· 328
   사. Forum Syd ····· 330
   아. 스웨덴의 정책일관성 발전과정 ····· 334
   자. 스웨덴 정책일관성 추진 분야 및 목표의 변화 ····· 335

3. OECD DAC 회원국의 정책일관성(PCD) 전수조사 ····· 337
   가. 그리스 ····· 337
   나. 네덜란드 ····· 339
   다. 노르웨이 ····· 342
   라. 뉴질랜드 ····· 344
   마. 덴마크 ····· 346
   바. 독일 ····· 350
   사. 룩셈부르크 ····· 357
   아. 미국 ····· 360
   자. 벨기에 ····· 361
   차. 스웨덴 ····· 363

카. 스위스 ·····368
타. 스페인 ·····371
파. 아일랜드 ·····374
하. 영국 ·····377
거. 오스트리아 ·····380
너. 이탈리아 ·····382
더. 일본 ·····384
러. 캐나다 ·····386
머. 포르투갈 ·····388
버. 프랑스 ·····390
서. 핀란드 ·····392
어. 호주 ·····395
저. EC ·····398
처. 참고자료 ·····400

1. 국내·외 인터뷰 대상자

가. 국내 인터뷰 대상자

번호	기관명	인터뷰 대상자	
		이름	직책
1	국무총리실	김충호	개발협력정책관 국장
2	기획재정부	윤태용	대외경제국 국장
3	외교통상부	박은하	개발협력국 국장
4	지식경제부	임형진	무역투자실 무역정책과 총괄사무관
5	수출입은행	박성윤	경협기획실 국제협력팀장
		홍성훈	경협기획실 정책기획팀
6	한국국제협력단	장재윤	정책기획부 부장

나. 자문위원

번호	기관명	인터뷰 대상자	
		이름	소속
1	한국기술교육대학교	이해균	대학원
2	강릉원주대학교	황원규	국제통상학과
3	경희대학교	황윤섭	무역학과

다. 심포지움 라운드테이블 대상자

번호	기관명	인터뷰 대상자	
		이름	직책
1	국무총리실	박수덕	개발협력정책관실 대외협력과장
2	외교통상부	임정택	개발협력국 개발정책과장
3	수출입은행	박성윤	경협기획실 국제협력팀장
4	한국국제협력단	장재윤	정책기획부 부장
5	ODA Watch, 한성대학교	이태주	대표, 교수
6	한국기술교육대학교 대학원	이해균	교수
7	경희대학교 무역학과	황윤섭	교수

라. 해외 인터뷰 대상자: 스웨덴

번호	기관명	인터뷰 대상자	
		이름	직책
1	Ministry of Foreign Affairs(MFA)	Ulrika Grandin	Desk Officer, Dept. of Development Policy
		Erik Jonsson	Senior Advisor, Dept. of Development Policy
2	Open Trade Gate Sweden(OTGS), National Board of Trade	Ellen Anker-Kofoed	Trade Policy Adviser
		Erik Lunden	Trade Policy Adviser
		Max Lundgren	Trade Policy Adviser
3	Swedish International Development Cooperation Agency(Sida)	Christina Hartler	Head Project Office HLF-4 Busan, Director-General's Office
4	Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV)	Robert Keller	Evaluator
5	Nordic Africa Institute(NAI)	Carin Norberg	Director
6	Concord Sweden	Peter Sorbom	EU Policy Officer
7	Forum Syd	Karin Gregow	Advocacy Officer, Global policy and development issues

2. 해외조사 자료: 스웨덴

가. Ministry of Foreign Affairs(MFA)

- 날짜: 2012년 2월 6일 월요일
- 시간: 14시 30분 ~ 16시
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Ulrika Grandin, Desk Officer, Dept. of Development Policy
  Erik Jonsson, Senior Advisor, Dept. of Development Policy
- 장소: 외교부 회의실(Fredsgatan 5)
- 연락처: ulrika.grandin@foreign.ministry.se, +46 8 405 10 00
- 소개: 스웨덴 외교부에는 외교, 개발협력, 무역을 책임지는 3명의 복수 장관이 있으며, 개발정책과(Dept. of Development Policy)는 전반적인 정책일관성 조정을 담당하고 있는 부서임.

1) 소개

① Director-General국에 Multilateral Development Co-operation(MU)과와 Management and Method in development Co-operation(USTYR)과 그리고 Development Policy(UP)과가 있음

② 그 중 18~20명의 직원이 개발정책과(UP)에 있으며, 직접적으로 정책일관성 업무를 맡고 있음

2) PGD 정책 및 Global Challenge(GC) 정책 합의

① 2003년 PGD 정책 합의 시 외교부 장관 외 모든 부처간 장관 등의 합의가 이뤄짐

② 의회의 합의가 기반을 이뤘으며, 범정부적으로 법적(Bill) 기반 합의가 이뤄졌고 이러한 과정을 외교부(MFA)가 직접 주도함

③ PGD 정책 합의가 이뤄지기 2년 전부터 각 부처의 의견을 받았으며, 이를 외교부가 조정 함

④ PGD 및 2008년 GC 정책 합의에 있어 사회민주당이 정권을 잡았을 때라 그

영향도 있음(현재는 보수당이 집권하고 있음)

⑤ PGD 합의 등의 영향으로 모든 부처가 정책일관성에 대한 이슈를 알게 되었음

⑥ 민감한 사안은 뒤로 하고, 최대한의 합의를 만들기 위해 노력한 것의 산물이 PGD 정책임

⑦ 스웨덴 대사관의 현지 개도국에서의 조정 지원 역할이 큼

3) 정책일관성 조정 기능이 외교부에 있는 배경

① 2003년 PGD정책이 외교부의 이니셔티브로 시작된 것이 가장 큰 이유임

② 총리실, 외교부, 경제부를 중심으로 논의가 이뤄졌으며, 총리실이 정책일관성 조정을 하는 데 있어 준비 및 인원 부족 등 역량이 부족한 것도 총리실이 안 된 이유 중 하나임

③ 경제부, 환경부, 외교부 중에 정책일관성 조정기관은 외교부가 가장 적합하다고 판단

④ 외교부의 개발정책과가 2003년 PGD 정책 합의 및 현재 정책일관성 조정 업무에 중심 역할을 하며, 의회에 보고를 함

⑤ 개발정책과는 OECD의 정책일관성 3주기에 따라 분석 및 보고를 하며, 의회 보고 및 다른 부처와의 공유 등을 함

⑥ 모든 부처마다 PCD 담당관(Focal Point)이 있어 정책일관성에 대한 정보 공유 및 정책 진행이 담당관들을 중심으로 이뤄짐

⑦ 정책일관성에 대한 부처간 회의가 분기별로 진행되며, 1년에 4차례 정도 이뤄짐

⑧ 성, 기후변화 등의 크로스커팅 이슈 등에 대해 부처간 회의가 정식으로 이뤄지며, 정책일관성 진행 상황에 대해 의회가 보고를 함

⑨ 정책일관성 조정에 있어 외교부에 주어진 권리와 정치적 오너십이 중요함

4) 외교부 내 합의 환경

① 외교, 개발협력, 무역의 3명의 복수장관이 외교부 내에 있음

② 그 중 외교장관을 중심으로 두 장관과 함께 협의가 이뤄짐

③ 부처간 워킹그룹(inter-ministerial working groups)이 2009년부터 만들어져 협의 및 실행 메커니즘으로 작용함

④ 모든 부처가 부처간 워킹그룹을 통해 각 부처의 법안을 회람할 수 있는 Policy Process가 있음

⑤ 처음 정책을 만들었을 때, 네덜란드의 사례를 많이 벤치마킹했으며, 네덜란드는 조정 유닛이 있고 정책이 따로 없는 것에 반해 스웨덴은 정책이 명확하게 있는 것이 특징임

5) 무역에 대한 정책일관성

① 무역부 또한 외교부 안에 있기 때문에 무역 정책일관성에 대한 논의 및 합의가 대체적으로 잘 이뤄지고 있음

② 자유무역을 기반으로 다양한 기업 및 중소단체 등이 참여하며, 이는 개도국의 경제성장 뿐만 아니라 스웨덴 기업의 지식 개발 등에도 좋은 영향을 미침

③ EU 체제 내에서 무역정책 준수 및 영향평가, 네트워크 등에 영향을 받음

④ 개도국의 국가전략지원 등에 적용함

⑤ 외교부는 Sida 및 National Board of Trade 등으로부터 정책일관성 및 개발에 관한 사안에 대해 공식적인 연례 편지를 받고 있으며, 이는 비일관성 사례 및 개발 사안에 대한 이해 및 제안 공유를 할 수 있게 하는데 긍정적인 역할을 함

6) 인지제고 및 평가

① 스웨덴 국민들의 원조에 대한 관심 및 이해는 높은 편임

② Sida는 지속적으로 인지제고를 위한 교육 및 홍보 활동에 지원하고 있음

③ 스웨덴 Statskontoret(Swedish Agency for Public Management)는 스웨덴 각 정부부처의 시스템 등을 평가하는 기관으로, 외교부의 개발정책과도 정책일관성 평가를 요청하면 받을 수 있음. 하지만 아직까지 받아 본 적은 없음

④ 많은 선교사를 배출하고, 스웨덴이 추구하는 복지국가모델을 추구하는 가운데 원조 및 개발협력에 대한 공유가 형성된 것으로 볼 수 있음

⑤ 기후변화 및 무역, 안보 등 다양한 안건은 직접적으로 스웨덴에도 영향을 미치는 것으로 EU 체제 내에서 공조하며 지속적인 개발관점으로 정책일관성을 제고할 필요가 있음

7) Global Policy Development Forum

① 시민사회 및 비즈니스 등의 민간영역과 이상적인 포럼을 기대했으나, 정책일관성에 대한 실질적 개선 논의 등은 빈약하게 이뤄짐

② 개발정책 Council 또한 같은 맥락으로 한계가 있었음

8) SADEV의 한계

① 개발협력 분야에 대한 평가 역할이 주어짐

② 그보다 더 많은 평가 기능이 주어질 경우, 좀 더 구체적인 정치적 결정이 뒤따라야 했음

③ 먼저 SADEV가 얼마만큼 역할을 하는지 지켜보는 것도 중요했음

9) 한계

① 모든 부처 및 정당들이 다른 의견 및 관심사항을 갖고 있음

② 수직적 작용은 좋지 않음

③ 국방 정책의 경우에는 세르비아와 같이 첨예한 대립이 없는 국가와는 정책일관성 제고가 가능하지만, 민감한 국가와는 정책일관성을 반영하는 것이 한계가 있음

[시사점]
① 정책일관성 조정은 외교부의 개발정책과(Dept. of Development Policy)에서 하며, 2003년 PGD정책이 외교부의 이니셔티브로 시작된 점 등으로 인해 외교부가 정책일관성 조정기관으로 결정됨
② 스웨덴 외교부는 3명의 복수장관제로 외교, 개발협력, 무역 장관으로 구성되어 있으며, 무역정책도 외교부에서 관할하고 있음
③ 모든 부처마다 PCD 담당관(Focal Point)이 있어 이들을 중심으로 논의 및 협의조정이 이뤄지고 있음

[자료]
① Ministry of Foreign Affairs. 2002. Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Government Bill.
② Ministry of Foreign Affairs. 2008. Global Challenges-Our Responsibility. Government Communication 2007/08:89.

나. Open Trade Gate Sweden(OTGS), National Board of Trade

- 날짜: 2012년 2월 3일 금요일
- 시간: 13시 30분 ~ 14시 40분
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Ellen Anker-Kofoed, Trade Policy Adviser
  Erik Lunden, Trade Policy Adviser
  Max Lundgren, Trade Policy Adviser
- 장소: OTGS 사무실(Drottninggatan 89, Stockholm)
- 연락처: ellen.anker.kofoed@kommers.se, +46 8 690 49 40
- 소개: 개발도상국의 수출을 지원하기 위해 스웨덴과 EU 시장에 관한 무역 규정과 제도 등 무역을 위한 전반적인 정보를 개발도상국 기업 등에 제공하는 단체임

1) 소개

① 개발도상국의 수출을 지원하기 위해 스웨덴과 EU 시장에 관한 무역 규정과 제도 등 무역을 위한 전반적인 정보를 개발도상국 기업 등에 제공하는 단체임

② National Board of Trade에 소속되어 있으며, National Board of Trade는 국제 무역과 무역정책을 관할하고 있는 정부 부처임

③ OTGS는 개발도상국들이 스웨덴으로 수출할 수 있는 기회를 늘리고, 실제적인 무역이 가능할 수 있도록 지원하고 있음

④ 더불어 스웨덴과 EU로 수출하기 위해 필요한 무역정책과 규제에 대한 정보를 제공하고, 포장 및 자격 요건 등의 실제적인 정보도 제공하고 있음

⑤ 개발도상국 정부와 협력해 개도국 기업 및 중소기업 등을 대상으로 수출 세미나(Export Seminar)를 진행하고 있음

⑥ National Board of Trade에 90명의 직원이 있으며, 별도로 OTGS에는 3명의 직원이 자문관으로 배정되어 있음(단, 상황 및 업무에 따라 인원은 달라짐)

⑦ 실제로 매일 E-mail로 많은 문의들이 들어오고 있으며, 무역정책 및 B2B (Business to Business)를 위한 제도와 정보 등을 제공하고 있음

⑧ 스웨덴의 국제무역과 무역정책을 관할하는 National Board of Trade의 소속으로 2005년 3월에 세워짐

2) 무역과 원조 부처와의 관계

① 스웨덴 외교부에는 외교, 개발협력, 무역을 각각 담당하고 있는 3명의 장관이 있으며, 상호 협의 하에 무역과 원조에 대한 고위차원에서 협의가 이뤄지고 있음

② OTGS는 무역 관련 이슈를 분석하고, 장관들의 협상자료로 다양한 정보를 보고하고 있음

③ Sida를 통해 외교부(MFA)로부터 자금 지원을 받고 있음

④ OTGS는 외교부와 Sida에 무역정책 및 현황에 대해 보고하며, 상호 연결되어 있음

⑤ 무역을 통해 개도국의 빈곤감소와 경제발전이 이뤄질 수 있도록 하려는 정부의 목적이 기반이 됨

3) 스웨덴 기업들의 참여 동기

① 스웨덴 기업은 사회개발 이슈에 대해 관심을 갖고 세계에 기여를 하려고 하는 의지가 있음

② 특히 EU 체제 내에서 무역정책과 기준을 준수하고 있음

③ 또한 스웨덴 기업은 OTGS의 활동에 참여해 개도국의 시장 개발 및 식량 확보 등을 할 수 있는 실제적인 점이 있음

4) Export Seminar

① OTGS는 좀 더 적극적으로 개도국의 수출활동을 지원하기 위해 수출 세미나(Export Seminar)를 진행함

② EU와 스웨덴으로 수출을 하기 원하는 개도국의 기업 또는 중소기업들을 대상으로 함

③ 세미나는 요청에 의해 추진되며, 스웨덴에 있는 개도국 대사관과 전 세계에 있는 스웨덴 대사관 그리고 수출을 증진하는 적절한 현지 무역 기관이나 통상무역협회 등과 협력해 추진됨

④ 세미나를 통해 OTGS는 스웨덴의 수출 과정과 수출 시장에 대한 정보를 제공하며, 더불어 EU의 무역 규제와 무역협정을 맺기 위해 필요한 요건 등에 대한

정보를 제공함

⑤ 특히 세미나에 참여하는 기업들에게는 특정 분야에 대한 관심에 따라 그에 따른 정보를 제공함

5) 무역 등 분야별 PCD 제고

① EU와 스웨덴 차원에서 정책일관성 제고를 위한 노력을 하고 있음

② 외교부는 ODA를 관할하며, 정책일관성 제고를 위해서도 깊이 관여하고 있음

③ 특히 섹터별로 관련 부처와 네트워크를 형성해 이슈와 문제에 대해 협의하고 있으며, 농업분야는 농림부 등 관련 부처와 협력하고 있음

④ 전반적인 잘 구조화되어있는 정부들이 제도를 공유하고, WTO 및 EU의 정책 내에서 움직이고 있음

⑤ 다양한 차원에서 정책일관성 제고가 이뤄지고 있음

6) 평가

① SADEV와 별도로 OTGS에서 자체적인 평가를 해 외교부 및 Sida에 보고함

7) 시민사회 및 기업 등 민간과의 협력

① 시민사회와 기업은 EU체제 내에서 자유무역을 등의 어젠다를 공유하고, 수출중심의 산업구조를 가진 스웨덴의 특성상 자유무역을 촉진할 수 있는 데 관심을 갖고 참여함

② 개도국 무역활동 촉진을 위한 프로그램을 진행하면서 에이전시 또한 정부와의 정책일관성을 제고하는 방향으로 이어짐

8) 자유 무역

① 수출의존형 구조에서 자유무역은 스웨덴의 경제발전을 가져왔음

② EU가 가장 높은 차원이며, 그 체제 내에서 자유무역이 실현됨

9) 2003년 PGD 정책의 영향

① PGD 정책을 통한 일관적인 정책 합의 환경 구축과 EU 체제 내에서의 자유무역 촉진 및 관세 준수에 영향을 받음

② 특히 자유무역에 대한 깊은 관여를 하게 된 동기가 됨

③ 스웨덴 또한 작고 가난한 나라였으며, 무역을 통해 그 문제를 해결했기 때문에 수·출입의 상호관계를 중시하며 자유무역을 따르고 있음

④ PGD정책 이후 기업들과 정부 부처가 정책일관성에 관심을 갖게 됨

10) 그 외 OTGS의 개도국에 대한 무역 지원 활동

① 개도국이 EU와 스웨덴에 수출을 하려고 할 때 나타나는 무역장애요인들에 대해 개도국이 문제를 제기하면, OTGS는 그 문제에 대해 분석해, 관련 이해관계자들과 정부 정책결정자들과 그 이슈에 대한 논의할 수 있는 여건을 만들어 해결하려고 함

② OTGS는 기술지원프로그램을 무역제도 및 과정 현장에서 이뤄질 수 있도록 지원하며, 이는 개도국 기업들의 역량강화와 제도개발 등에 직접적인 영향을 줌

[시사점]
① 실용적인 업무분담 구조와 수평적으로 이뤄지는 활발한 협의 환경
② EU 체제 및 스웨덴의 수출의존형 구조에서 나온 자유무역 추구
③ 스웨덴의 무역 성장이 아닌 개도국의 경제성장을 위한 명확한 목표 규정
④ 개발도상국의 수출을 지원하기 위해 스웨덴과 EU 시장에 관한 무역 규정과 제도 등 무역을 위한 전반적인 정보를 개발도상국 기업 등에 제공하고 있음

[자료]
① National Board of Trade. 2011. Made in Sweden? - New Perspective on the Relationship between Sweden's Exports and Imports. National Board of Trade.
② National Board of Trade. 2009. Trade Facilitation and Sweden Experiences. National Board of Trade.

다. Swedish International Development Cooperation Agency(Sida)

- 날짜: 2012년 2월 7일 화요일
- 시간: 16시 30분 ~ 17시 50분
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
- Christina Hartler, Head Project Office HLF-4 Busan, Director-General's Office
- 장소: Sida 회의실(Valhallavagen 199, 105 25)
- 연락처: Christina.Hartler@sida.se, +46 08 698 5199
- 소개: 스웨덴 외교부 산하에 있는 원조 이행 기관으로, 스웨덴 개발원조의 반 이상을 집행하고 있음.

1) 무역 관련 개발협력 정책

① Sida는 2005년 무역 관련 개발협력 정책(Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation)을 발표했고, 2007년에는 무역 관련 개발협력 정책 계획(Plan for Sida's Trade-Related Development Cooperation)을 발표함

② 두 정책은 모두 정책 설립을 위한 기초 문서로, 이러한 자료를 통해 정책 설립 및 변화에 영향을 미침

③ 2000년과 2001년에는 무역을 위한 원조(AfT) 등에 관심이 적었으나 2005년 관련 정책 발표 전후로 관심과 사업이 꾸준히 늘었음

④ 2005년 정책에 관한 자료를 만들 때 초점이 될 분야와 정도에 대해 논의가 이뤄짐

⑤ 대사관 및 현장사무소, 무역 활동에 활발한 그룹들과 가까운 관계를 가짐

⑥ 무역정책 및 법제(Trade Policy and Regulation)를 무역 개발(Trade Development)보다 우선시해 2005년 정책 자료가 만들어졌으며, 외교부와의 대화가운데 결정된 사항임

2) PGD 정책

① PGD 정책은 다양한 분야에 강한 영향을 미친 정책임

② 개발협력 뿐만 아니라 무역 등도 경쟁력을 높이기 위한 역량강화가 필요했으며, 외교부와 Sida는 정책일관성의 중요성을 강조함

③ Sida의 역할은 따로 없었음

④ 단, Sida는 외교부로의 정책일관성관련 보고 등을 통해 정책일관성 제고에 기여하며, 타 부처와의 협의에도 적극적으로 참여하고 있음

⑤ 외교부에 보내는 편지가 몇 년 전까지만 해도 구체적이었으나 지금은 형식적임

3) 무역을 위한 원조

① 다른 무역보고 또한 개발관점으로 이뤄져야 함

② National Board of Trade 등 무역과 관련된 정부 기관들과의 협의 및 정책일관성 공유 과정이 중요했음

③ 2008년 GC 이후 EU의 농업정책은 개도국에 영향을 미치는 준거기준으로 적용됐음

4) Team Sweden

① 포괄적인 개념으로 공식적으로 사용하고 있는 용어임

② 각 부처의 참여가운데 한 주제나 행사에 맞춰 구성된 조직을 말함

③ 정보 공유 및 협력 작업을 하며, National Board of Trade 및 외교부 등과도 협력이 이뤄짐

5) Sida 조직 내 무역 관련 업무

① 2005년 보고서 작성 당시 Sdia의 직원은 850여명이었으며, 그 중 경제협력과의 시장개발팀(Unit of Market Development)에는 20~23명의 정규직원이 있었고 그 중 9명 정도가 무역 관련 법제 및 규제에 관한 업무를 함

② 2005년부터 2011년까지 조직의 변화 또한 있었음: DG가 Thematic/Operation국과 지역(Region)국 등으로 나눠졌으며 2008년 새로운 리더가 오면서 DG 하에 Knowledge/Thematic국과 관리국 그리고 Operational team으로 나눠졌음 그리고 2011년에는 DG 하에 다시 3개의 지역국과 운영국 그리고 Thematic국으로 재정리됐음

6) 타 기관과의 관계

① National Board of Trade와는 포괄적으로 연락을 공유하고 있으며, 다른 기관과도 Focal Point들을 중심으로 연락을 나눔

② SADEV와도 가깝게 연락을 하며 직접적으로 문의를 하기도 함

[시사점]
① PGD 정책 설립시 Sida의 역할은 따로 없었으나, 정책일관성에 대한 부처간 협의에는 활발하게 참여하고 있음
② Sida는 정책을 위한 기초문서로, 2005년 무역 관련 개발협력 정책(Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation)을, 2007년 무역 관련 개발협력 정책 계획(Plan for Sida's Trade-Related Development Cooperation)을 발표함
③ Sida는 무역정책 및 법제(Trade Policy and Regulation)를 무역 개발(Trade Development)보다 우선시해 그 내용을 중심으로 2005년 정책 자료를 만들었으며, 이는 외교부와의 대화 가운데 결정된 사항임
④ SADEV와 National Board of Trade 등과 가깝게 연락을 취하고 있음

[자료]
① Sida. 2005. Sida's Policy for Trade-Related Development Cooperation. Sida.
② Sida. 2008. Plan for Sida's tradfe-related development cooperation. Sida.

라. Swedish Agency for Development Evaluation(SADEV)

- 날짜: 2012년 2월 6일 월요일
- 시간: 10시 ~ 11시 30분
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Robert Keller, Evaluator
- 장소: 쉐라톤 호텔 1층 커피라운지(Tegelbacken 6)
- 연락처: robert.keller@sadev.se, +46 7029 840 88
- 소개: 정부 지원으로 2006년에 세워진 기관으로, 주로 스웨덴의 국제개발협력과 동유럽과의 협력 개선을 주로 평가하는 기관임. 스웨덴의 국제개발협력을 양질의 독립적으로 평가하기 위해 설립됐으며, 다양한 전문가와 협력을 하고 있음. 평가는 개발원조 자금의 효율성뿐만 아니라 개발협력의 결과와 효과에 대해 이뤄지며, 이러한 평가는 다양한 이해관계자들과 정책결정자들에게 영향을 미침. 스웨덴의 개발협력 발전뿐만 아니라 파트너 국가들의 역량개발 또한 꾀하고 있음.

1) 목적 및 기능

① 개발협력 및 Sida에 대해 독립적으로 평가하기 위해 2006년에 만들어짐
② 개발 이슈에 대한 분석, 경제학자 및 다양한 학자들과의 조사 작업 또한 하고 있으나 평가가 중심으로 이뤄지고 있고, 분석에 있어 한계가 있음
③ Robert Keller는 2003년 PGD 정책 입안 및 2005년 동료검토에 참여함
④ 정책일관성에 대한 평가는 SADEV의 목적 및 역할에 포함되어 있지 않음
⑤ 정부 자금을 지원받음
⑥ SADEV는 크게 정부로부터 위임받은 평가와 가이드라인 등 개발협력 메커니즘에 관한 자료를 만드는 역할을 함

2) 한계

① 스톡홀름에서 5시간 정도 떨어진 작은 도시 칼스타드(Karlstad)에 위치함
② 지리적 한계로 Sida 및 외교부와의 의사소통이 어려운 점이 있음
③ 15~20 명의 직원이 있으나, 지리적인 문제로 가려고 하는 직원들이 많지 않음

3) 감사원(Audit)과의 관계

① 감사원(Audit)은 별개의 기관으로, 각 정부 부처의 시스템을 평가함
② 정책일관성의 메커니즘 관리에 대해 평가받을 수 있지만, 외교부의 요청 또한 현재까지 없어 정책일관성에 대한 평가가 이뤄진 적은 없음

4) 보고

① 매년 Sida와 외교부에 보고를 함
② 그 외 정식적으로 보고를 하는 건 아니지만, Sida와 외교부와 함께 평가 세미나 등을 실시하기도 함

5) 개선되어야 할 점

① 외교부와의 소통이 늘어나야 하며, 평가와 분석 등에 있어 경쟁력을 갖춘 기관으로 역량강화가 되어야 함

② 개발 현장에서의 평가가 실제 본부에서 하는 평가와 다를 수 있으므로 이를 개선하기 위해 노력이 필요함

③ 현재 SADEV가 갖고 있는 목적뿐만 아니라 더 포괄적인 기능을 할 수 있도록 변화가 필요하며, 정책일관성에 대한 부분까지 포함돼야 함

6) 정책일관성

① 외교, 교육 등에서는 어느 정도 이뤄지지만, 국방에 대해서는 거의 이뤄지지 않고 있다고 봄(세르비아 경험-국가안보 및 정세에 따른 합의는 있지만, 스웨덴의 포괄적인 범정부적 노력은 보지 못했음)

② 스웨덴은 정책일관성에 대해 일찍 관심을 갖고, 지역적 연합에서도 이와 관련해 정책을 설립하고 보고를 하는 권리를 잘 이행하고 있음

③ 농업 부분은 EU 체제에 따르는 편이며, 무역 또한 자유무역을 추구하는 가운데 높은 정책일관성을 감안하고 있음

④ 많은 부분이 정치적 결정으로 이뤄지며, 고위 차원의 합의와 개발이슈에 대한 학습과 인지가 모두 이뤄져야 함

⑤ 2003년 PGD 정책은 외교부의 개발정책과를 중심으로 조정됐으며, 모든 부처가 합의한 결과물임

⑥ 정책일관성을 제고하는 데 있어 다양한 이해관계자들의 다양한 의견이 한계가 될 수 있지만, 2008년 Global Challenge(GC) 등의 강력한 합의가 정책일관성이 제고될 수 있도록 각 정부 부처를 독려함

⑦ 모든 부처에 정책일관성을 담당하는 Focal Point가 있으며, 2003년 PGD 및 2008년 GC 이후로 모든 부처가 정책일관성을 인지하고 있음

⑧ 더불어 2008년 이후 분야별로 이뤄지는 워킹그룹의 대화채널이 실무자들의 의견을 논의하고 아이디어를 내는 장으로 작용하고 있음

7) 다양한 이해관계자와의 관계

① 정부-전문가 집단-기업-NGO가 정책을 넘어서는 협력이 이뤄져야 함

② 기업 또한 정책일관성과 개도국 지원에 대해 관심을 갖고 있으며, 시민사회단체(Civil Society Organization, CSO)들도 정책일관성에 대해 정부를 비판하는

역할을 하고 있음

③ 전문가 집단과도 조사, 개발 등에 있어 협력을 도모해야 하며, 정부의 영향을 크게 미칠 수 있음

8) EU와의 관계

① 2003년 스웨덴의 PGD 정책은 EU에 영향을 미쳤으며, 2006년 이후에는 EU의 정책일관성 정책이 스웨덴에 영향을 미침

9) 기타

① 스웨덴은 정책일관성에 대한 정책이 있지만, 네덜란드의 경우에는 정책은 따로 없지만 PCD Unit에 의해 조정이 잘 이뤄지고 있음

② 스웨덴은 작은 국가로 협의를 중요시 하며, 그렇기 때문에 협의가 잘 이뤄지고 있음

③ 2006년 SADEV가 설립될 때 정치적 대립의 반영으로 목적이 개발협력에 대한 평가로 국한된 것으로 볼 수 있음

④ 스웨덴은 오랜 시간동안 원조에 관심을 많이 가져왔기 때문에 앞서가고 있는 듯하며, Sida의 인지제고를 위한 다양한 투자와 노력 또한 있었음

⑤ 2008년 GC 이후 명확한 목표가 재정립됐지만, 책임소재 및 평가 지표를 확인할 수 있는 단계도 이뤄져야 함

[시사점]
① 개발협력 및 Sida에 대해서만 독립적으로 평가함
② 스톡홀름에서 5시간 떨어진 칼스타드에 위치한 지리적 한계로 인력배정 및 외교부와의 소통의 한계가 있음
③ 2003년 스웨덴의 PGD 정책은 EU에 영향을 미쳤으며, 2006년 이후에는 EU의 정책일관성 정책이 스웨덴에 영향을 미침

마. Nordic Africa Institute(NAI)

- 날짜: 2012년 2월 3일 금요일
- 시간: 16시 10분 ~ 17시
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Carin Norberg, Director
- 장소: NAI 사무실(Kungsgatan 38, Uppsala)
- 연락처: Carin.Norberg@nai.uu.se, +46 18 56 22 65
- 소개: NAI는 북유럽 지역에서 현대 아프리카에 대한 정보와 자료 등의 조사 및 분석을 주로 하는 연구소임. 스웨덴의 웁살라에 위치해 있으며, 아프리카와 북유럽 국가에 있는 학자들의 공동연구 등을 강화해 시의적절한 자료를 제공하는데 기여하고 있는 단체임. 특히 NAI는 정책입안자, 언론 등 다양한 관계자들이 아프리카에 대한 지식 공유를 할 수 있도록 노력하고 있으며, 덴마크와 핀란드, 노르웨이 등의 국가에서도 공동 자금 지원을 받고 있음.

1) 소개

① Carin은 2003년 PGD 정책 설립 당시 SIda소속 전문가로 Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy에 참여함

② 2003년 스웨덴 정부와 의회의 '국제개발을 위한 정책(Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development)'의 채택은 정부 각 부처의 독립적 원조 정책에 통합 가이드라인을 제공함으로써 현재 스웨덴이 높은 수준의 정책일관성을 이룰 수 있게 시초가 된 정책임

③ 한국은 올해 OECD/DAC으로부터 동료검토(PR)를 받으며, 호주와 독일이 검토단으로 진행 할 예정임

④ Carin은 실제 사업 현장과 정부 기관에서 모두 일해 봤음

⑤ NAI 또한 정부기관으로 북유럽 국가들로부터 자금지원은 받으며, 조사 및 분석 등의 전문 자문 역할을 하고 있음

2) PGD 정책 합의가 가능했던 내·외부적 요인

① 1999년부터 2002년까지 국가의 모든 부서들이 사회개발 이슈에 관심을 갖게 됐으며, 정치적으로도 모든 정당이 합의한 가운데 특히 사회민주당이 집권하면서 합의가 가속화됨

② 모든 과정과 제안 등은 합의에 의해 진행됐으며, 지속적인 회의와 논의를 통해 기본적인 합의를 만듦
③ 가장 민감한 사안들을 제외한 기본적인 정책일관성 제고를 위한 합의를 만드는 데 가장 큰 목적을 둠
④ 실제로 헌법에 일주일에 한 번씩 모든 부처의 장관들이 모여 사안에 대해 합의를 하도록 명시되어 있어 그렇게 진행하고 있으며, 그 전에 총리실에서도 부처 간의 이슈와 분야에 대해 논의와 협의가 어느 정도 이뤄졌기 때문에 다시 총리실에서 조정 역할을 하지 않아도 됨
⑤ EU 체제 내에서 동기가 컸으며, EU 공여국간의 조화(Alliance) 차원에서 강조됨
⑥ 2003년 PGD 정책 합의 시에는 technical 합의에 초점이 맞춰졌음
⑦ PGD 정책 설립은 세계화 및 내부적 정치적 합의 등을 배경으로 추진됐으며, 인권 및 성 등 다양한 분야에 대한 관심을 갖고 준비를 하고 있었음
⑧ 당시 PGD 정책은 총리실, 모든 정부 부처, 내각(장관 포함) 등 모두가 협력해 이뤄낸 성과임
⑨ 물론 각 정부 부처마다 정치적 견해가 달랐던 것은 사실이나, 거시적인 체제 내에서 무역 등 이슈마다 갖고 있는 중요성을 인정하며 합의를 진행함

3) 정책일관성 제고 및 조정 메커니즘

① 농업, 무역 안보 등 각 분야에서 정책일관성이 이뤄질 수 있도록 장관급협의에서 일차적으로 이뤄짐
② 외교부는 외교, 개발협력, 무역 등 3부처 장관이 복수장관으로 있으며, 무역과 개발협력에 관한 논의도 일차적으로 장관급 협의에서 이뤄짐
③ 이러한 구조 자체가 크로스 커팅 이슈 등 다양한 사안에 대해 조화롭게 합의를 할 수 있고, 그 문제들에 관심을 갖게 만듦
④ PGD 사무국이 외교부에 있는 것 또한 위 내용과 같은 맥락으로 이해할 수 있음

4) PGD 정책 설립에서의 Sida의 역할

① 없음
② 단, Carin과 같이 Sida의 전문위원으로 소속된 자문관들이 전문가로 참여하도록 전문가 집단 지원 역할은 있음

5) 무역에 대한 PCD 및 자유무역

① 수출의존형 산업구조(목재, 의학 분야 등)에서 다양한 기업이 무역에 적극적으로 참여하고, 이러한 자유무역 체제가 스웨덴의 경제성장을 가져왔음

② 또한 EU 체제 내에서 자유무역이 추진됨

③ 단, 수입에 있어 품목에 따라 농업제품에 민감하게 반응하는 것 또한 있음

6) 시민사회의 역할 및 참여

① 시민사회의 역할 또한 명확하게 있었으며, 일찍부터 정책일관성에 대해 활발하게 토의하고 논의를 진행함

② 자문역할 및 옹호활동, 제도 개선 등 다양한 시민사회단체들이 주안점을 다르게 두며 접근함

③ 시민사회단체들은 정부의 지원을 많이 받고 있지만, 이것과는 별개로 독립적으로 거리를 두며 활동함

7) 스웨덴 국민들의 ODA 및 개도국 지원에 대한 높은 인지

① 오랜 선교 역사와 기독교적 가치 등에서 자연스럽게 ODA 및 개도국 지원에 대해 많은 국민들이 관심을 갖게 됨

② 매년 Sida는 국민들을 대상으로 의견조사를 하는데, 이 통계도 ODA 증가 및 개도국 지원에 대한 강한 의지를 보여줌

③ 또한 자유 등에 대해 모두가 중요하게 생각하고 있기 때문에 많은 국민들이 관심을 갖는 것 같으나 확실한 답은 잘 모르겠음

[시사점]
① 지속적인 부처간 장관급 논의에서 이뤄지는 일차적인 합의 구축
② 2003년 PGD 정책 설립 당시 민감한 사안들을 제외한 일차적인 합의를 만드는 데 주안점을 둔 노력
③ EU 체제 내에서의 강한 동기 및 국민들의 높은 인지 및 이해
④ 시민사회의 높은 관심과 적극적인 논의 환경
⑤ 외교부의 외교, 개발협력, 무역 3명의 복수 장관의 상호 협의 및 포괄적인 외교부의 역할

[자료]
① NAI. 2011. Anaual Report 2010. NAI.

바. Concord Sweden

- 날짜: 2012년 2월 7일 화요일
- 시간: 9시 30분 ~ 11시
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Peter Sorbom, EU Policy Officer
- 장소: Forum Syd 회의실(Katarinavägen 20)
- 연락처: peter.sorbom@concord.se, +46 8 648 99 30
- 소개: Concord Europe의 스웨덴 플랫폼인 NGO로, 구호와 개발을 주로 하는 NGO 연합체임. 스웨덴과 EU 국가들의 NGO들과 개발정책 및 개발이슈에 대한 옹호활동을 같이 하거나 정보 공유 등의 협력을 함.

1) PGD 정책

① 공식적인 정책일관성 정책으로, 2002년부터 의회위원회의 논의 가운데 포괄적으로 시민사회단체들과의 협의가 이뤄짐

② 다양한 정치적 의견과 기업 및 전문가 등의 이해관계자들의 관점을 이해함

③ 모든 정부 부처는 PGD 정책을 적용하며, 정책일관성을 정식으로 인지함

④ 단, 정부 부처의 역량과 우선순위의 문제로 정책일관성 제고가 제한적인 것으로 볼 수 있음

2) 정책일관성 평가

① 스웨덴의 정책일관성 평가를 위해 2년마다 Coherence Barometer 보고서를 발간하며, 시민사회의 관점으로 Shadow report를 발간함

② 2008년 처음 정책일관성 보고서를 냈으며, 안보 및 무역, 환경 등의 분야별 정책일관성이 어떻게 이뤄지는지 측정함

③ 2006년에는 PGD 정책 설립 과정에 초점을 맞춘 평가 보고서를 냈으며, 2003년부터 정책일관성에 대한 상세한 분석을 진행함

④ 2010년에는 미니 PCD 바로미터 보고서를 스웨덴어로만 발간함

⑤ Concord Sweden은 2010년부터 PCD 바로미터 보고서 발간을 총괄하고 있으며, 2012년 보고서 발간은 Peter가 담당하고 있음

⑥ 2010년부터 보고서는 EU 국가들의 정책일관성 내용도 포함하고 있음
⑦ 2012년 정책일관성 평가는 기후변화, 무역, 안보 및 무기, 자본 흐름 및 재정 그리고 이주 등 5개의 분야를 중심으로 이뤄지며, 경제적 배타주의에 초점을 맞춘 평가를 하려고 함
⑧ 외교부를 중심으로 워킹그룹(담당관 중심)들이 더욱 강하게 연결되어야 하며, PGD 책임 인지가 영향평가 등으로 이뤄져야 함

3) 정부와의 커뮤니케이션 및 관계

① 정부가 자기평가를 하지만, PCD 바로미터 보고서를 기반으로 정부에 보고함
② 의회의 의견을 듣는 등 정책일관성에 대한 광범위한 논의가 이뤄짐
③ 정부와 시민사회는 오랜 전통으로 각각의 역할을 하며 상호 보완이 이뤄졌으며, 시민사회는 정부의 정책 및 정책일관성에 대해 지속적으로 비판을 해 옴
④ 많은 NGO들이 정부 보조금으로 운영되고 있지만, 정책일관성 및 정부 정책에 대한 시민사회단체들의 비판 및 옹호활동은 정부에 영향을 미침

4) 정부에 대한 평가

① 외교부가 모든 부처 가운데 정책일관성 조정을 하는 기관이지만, 정치적 차원에서 이뤄지며 Focal Point들의 활발한 공유 및 작용이 일어난다고 볼 수 없음
② 정부 부처 내 자체 평가가 있을 뿐 정책일관성에 대한 정부적 차원의 평가는 이뤄지고 있지 않음

5) 무역에 대한 PCD

① 환경이나 무역에 대한 정책일관성은 어느 정도 개발관점에서 이뤄지나 이주 등은 PGD 정책을 바탕으로 정책일관성이 잘 이뤄진다고 볼 수 없음

6) 정책일관성 중요성

① 인권에 기반한 접근(RBA)을 기반으로 접근해야 함
② 정책일관성 제고와 함께 책무성 및 투명성 제고 또한 중요함
③ 스웨덴은 상대적으로 정책일관성 안건에 대해 앞서가는 것임

7) 인지 제고

① 정부 내 뿐만 아니라 기업과 시민사회단체 등의 정책일관성에 대한 인지 공유가 중요함

② 다양한 학자들과 전문가들이 개발정책과 정책일관성을 논의할 수 있는 환경이 만들어져야 함

③ 공여국 간의 조화와 협력도 중요함

④ 평등을 중요시 하는 스웨덴 국가의 사회복지 체제 내에서 인지가 더 쉽게 이뤄졌다고 볼 수 있음

[시사점]
① PGD는 공식적인 정책일관성 정책으로, 2002년부터 의회위원회의 논의 가운데 포괄적으로 시민사회단체들과의 협의가 이뤄짐
② 2006년 PGD 평가 보고서를 시민사회연합에서 발간했으며, 2008년부터 Coherence Report를 2년마다 발간해 분야별 정책일관성 상황을 점검하고 있음
③ 2012년 PCD 평가는 기후변화, 무역, 안보 및 무기, 자본 흐름 및 재정 그리고 이주 등 5개의 분야를 중심으로 이뤄지며, 경제적 배타주의에 초점을 맞춘 평가를 하려고 함
④ PCD는 인권에 기반한 접근(RBA) 관점으로 이뤄져야 함
⑤ 외교부가 모든 부처 가운데 정책일관성 조정을 하는 기관이지만, 정치적 차원에서 이뤄지며 Focal Point들의 활발한 공유 및 작용이 일어난다고 볼 수 없음
⑥ 정부 부처 내 자체 평가가 있을 뿐 정책일관성에 대한 정부적 차원의 평가는 이뤄지고 있지 않음

[자료]
① Concord. 2011. Spotlight on EU Policy Coherence for Development-Country profile: Sweden.
② Concord. 2009. Spotlight on Policy Coherence Report. Concord Europe.

사. Forum Syd

- 날짜: 2012년 2월 7일 화요일
- 시간: 13시 50분 ~ 15시
- 작성: 서진희
- 인터뷰 진행: 문경연
- 인터뷰 참석: 김현근, KOICA 정책총괄팀 과장
- 인터뷰 대상
  Karin Gregow, Advocacy Officer
- 장소: Forum Syd 회의실(Katarinavägen 20)
- 연락처: karin.gregow@forumsyd.org, +46 (0) 8 506 371 35
- 소개: 183개 스웨덴 NGO들의 연합체로, 반차별과 빈곤감소를 위해 세계 여러 나라의 NGO 및 네트워크와 협력하고 있음.

1) PGD 정책 및 정책일관성에 대한 평가

① 정책일관성 정책이 갖는 의미도 있지만, 그것을 이행하는 데 정책일관성 제고에 있어 약한 부분도 있음

② 2009년 Forum Syd의 Maria Elowsson는 'Hur genomförs Politik för global utveckling?'라는 보고서를 발간했으며, 다양한 이해관계자들과의 인터뷰를 통해 PGD 정책이 갖는 한계와 정책일관성이 개발관점으로 모두 이뤄져야 하는 등의 제안을 함

③ 이 보고서는 정부 지원을 받아 작성된 것으로, 안보 및 무역 등 분야별로 정책일관성이 강하게 이뤄져 부처간 갈등을 해소하고 PGD 정책의 목표를 달성해야 한다고 강조함

④ 이 보고서를 바탕으로 세미나를 진행했으며, 수원국 관점과 RBA 관점으로 정책일관성을 봐야 하는 것을 강조함

⑤ 현 정책일관성의 가장 큰 문제점은 외교부의 개발정책과의 조정에 있어 ownership을 기반으로 다양한 이슈를 조정하는 데 한계가 있다고 봄

⑥ 스웨덴은 EU의 체제 내에서 정책일관성 제고 노력을 하고 있으며, 시장 및 투자 확대와 아프리카와의 경제협력(Economic Partnership Agreement, EPA) 등에 초점을 맞추고 있는 EU의 협력 방식을 살펴 볼 필요가 있음

⑦ PGD 때 65여 개의 목표들을 정해놓아 모든 목표들을 따라가며 달성하는 데 어려움이 있었으며, 2008년 GC는 6개의 목표로 줄여 실현가능성을 높임 (Oppression, Economic exclusion, Climate change and environmental impact, Migration flows, Communicable diseases and other health threats, Conflict and fragile situations)

⑧ 실제로 정책일관성 조정이 잘 이뤄진다고 볼 수 없으며, 다른 부처와의 오너십을 공유하는 데 한계가 있다고 볼 수 있음

⑨ OECD DAC 국가 중 스웨덴은 상대적으로 원조 및 정책일관성이 활발하게 논의되고 있는 나라로, 절대적이지 않음

2) Forum Syd의 역할

① 정책일관성 평가 및 감시 기능을 가지며, 더불어 정책일관성 이슈에 대한 인지

를 공유하는 기능을 가짐

② 정책일관성은 스웨덴에 2000년대 초에 EU에 영향을 미쳤으며, 현재는 EU의 영향을 받고 있음

③ Forum Syd는 유럽 네트워크를 갖고 정책일관성을 접근하고 있음

④ 정책일관성 관련 대상은 스웨덴 정부, 미디어, 세미나, 이벤트, 개도국에서 온 관련자 등 임

⑤ 세미나 등에는 정책입안자들을 직접 초청해 함께 토의함

⑥ 의회 내 회의 등에도 참여해 시민사회의 의견을 전달함

3) 정책일관성 조정

① 정부와 시민사회 간의 공식적인 대화 채널이 있었으나, 현재는 무역 등 분야별로 준거집단으로 활용되고 있음

② 현재도 정부와 공식적인 대화를 하고 있으며, 정책일관성 보고서는 시민사회단체만의 이니셔티브임

③ 2003년 PGD 정책 전에도 시민사회는 정책일관성에 대해 지속적으로 정부에 중요성을 강조함

4) 비일관성 사례

① EU는 아프리카 국가들과 자유무역을 추구하며 경제파트너십협정(EPA)을 맺고, 관세를 낮추는 등의 무역 특혜를 제공하나 개도국의 경제발전에 바로 영향을 미치기보다는 부정적 영향을 미치는 경우를 볼 수 있음

② 또한 아프리카 국가들이 투자하는데 있어 법적인 한계를 갖고 있으며, 투자 환경 또한 좋지 않음

5) 개선점 및 제안

① 평가뿐만 아니라 분석 또한 체계적으로 이뤄져야 함

② 가이드라인 및 설명안 등이 다양하게 나와야 함

③ 담당 부처 및 책임 부처 내 직원들의 역량강화가 이뤄져야 함

④ 평가는 좀 더 독립적으로 이뤄져야 함

⑤ 모든 부처가 포괄적으로 정책일관성에 대한 이해가 심도있게 이뤄져야 함

⑥ 현재 집권당이 사민당에서 보수당으로 바뀌고 정부의 시민사회단체 지원도 많이 삭감된 상황이며, 현 정부는 시민사회단체들의 옹호활동을 지원하고 있지 않음(2년 전에 비해 반 이상이 줄어듦)

⑦ 시민사회단체들은 Sida를 통해 지원받으며, 엄한 기준을 맞춰야 하는 어려움이 있음

[시사점]
① 2009년 Forum Syd의 Maria Elowsson는 'Hur genomförs Politik för global utveckling?'라는 보고서를 발간했으며, 다양한 이해관계자들과의 인터뷰를 통해 PGD 정책이 갖는 한계와 정책일관성이 개발관점으로 모두 이뤄져야 하는 등의 제안을 함
② 이 보고서를 바탕으로 세미나를 진행했으며, 수원국 관점과 RBA 관점으로 정책일관성을 봐야 하는 것을 강조함
③ 현 정책일관성의 가장 큰 문제점은 외교부의 개발정책과의 조정에 있어 ownership을 기반으로 다양한 이슈를 조정하는 데 한계가 있다고 봄
④ 스웨덴은 EU의 체제 내에서 정책일관성 제고 노력을 하고 있으며, 시장 및 투자 확대와 아프리카와의 경제협력(Economic Partnership Agreement, EPA) 등에 초점을 맞추고 있는 EU의 협력 방식을 살펴 볼 필요가 있음
⑤ Forum Syd는 정책일관성 평가 및 감시 기능을 가지며, 더불어 정책일관성 이슈에 대한 인지를 공유하는 기능을 가짐

[자료]
① Forum Syd 외 10개 시민사회단체. 2008. COHERENCE BAROMETER 2008.
② Maria Elowsson. 2009. Hur genomförs Politik för global utveckling?. Forum Syd.

아. 스웨덴의 정책일관성 발전과정

The building blocks for policy coherence for development in Sweden: two phases		
주기	2005-2008: Between the last peer review and the policy re-launch	2008 and beyond: After the policy re-launch
정치적 공약 및 정책	시민 사회의 스웨덴과의 관계에 대한 인식은 상대적으로 친밀함 Citizen forum이 계획대로 열리지 않았음에도 불구하고 CSOs 연합은 그림자 보고서를 작성했음	스웨덴 정부는 의회를 통한 시민 사회의 목소리를 반영함 정책일관성 이슈를 CSOs가 평가하기는 것에 대해 긍정적임
	PGD 정책문서는 스웨덴 정부의 개발 정책일관성에 대한 법적 공헌을 했음	정책일관성 추진에 있어 외교부의 기능을 강화하였음
조정 및 실행 메커니즘	조정은 현존하는 메커니즘을 기반으로 존재함	2009년 'Inter-ministerial Working Group' 설립
	외교부의 중재 능력의 한계가 노출됨	외교부의 중재 능력은 여전히 도전과제로 남아 있으나 정부는 'A Global Policy Development Forum'을 외교부의 주도로 개최하기로 함
	몇몇 정부 부처와 기관들은 어떤 역할을 통해 기여할 것인지를 명확히 알지 못함	정부는 개발을 위한 정책일관성 향상을 위해서 정부 연간 예산 분배 시 인센티브 제도를 도입했음 공유된 역할에 대한 목적을 전달하는 것이 명확해 졌음
모니터링, 분석 및 보고 체계	정책이 시간의 제약 속에서 발생하는 문제나 지표 등을 고려하지 못했음	스웨덴은 측정 지표 개발에 있음
	현지 사무소들 간의 부조화 문제가 노출됨	현지 사무실들은 정책의 영역에서는 여전히 다원화 되어 있으나 계획과 보고의 통합의 필요성이 제기됨
	외교부가 정보 부족과 정책 분석을 위한 인적 역량 부족	여전히 정책일관성 분석 역량이 제한되어 있음: 외교부의 한명의 직원이 이 이슈에 배치되어 있음
	의회에 제출하는 연례보고는 독립된 공적 전문 평가가 아닌 자체 평가에 지반하고 있었음	외교부에는 모든 정부 부처들이 그들 정책에 대한 영향평가를 어떻게 진행할 것인지 개발 매뉴얼을 개발했음 스웨덴은 여전히 자체 평가를 기반으로 한 의회 보고를 진행함
	분산된 목적들이 너무 많아 모니터링이 어려움	목적들은 현재 더 집중화 되었고 정부는 그들의 절차를 측정하는데 필요한 지표들을 정의하는데 동의하고 있음.

출처: OECD. 2009. 'The DAC's Main Findings and Recommendations' in DAC. Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 38.

자. 스웨덴 정책일관성 추진 분야 및 목표의 변화

Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development (2003)의 11 Goals
정치·제도적 장치 (Legal Issues and Policy Frameworks) 안보 및 방위정책 (Security and Defence Policy) 무역 및 경제투자정책 (Trade and Business Investment Policy) 이민정책 (Migration Policy) 사회보장 및 공공보건정책 (Social Welfare and Public Health Policy) 경제 및 재정정책 (Environment and Financial Policy) 교육정책 (Education Policy) 농업 및 수산정책 (Agriculture and Fisheries Policies) 문화정책 (Cultural Policy) 환경정책 (Environment Policy) 산업 및 고용정책 (Industrial and Employment Policy)
Government Communications (2005, 2006)의 65 Objectives
1. 인권존중 (4개): 1)인권증진, 2)빈곤퇴치, 3)노동환경 개선, 4)권리에 기반한 발전 2. 민주주의와 Good Governance (6개): 5)주체적 기회의 확대, 6)IMF와 World Bank의 개도국 발전에 기여, 7)개도국 빈곤퇴치를 위한 개선할 수 있는 행위자, 구조, 과정을 확인, 8)범정부적 범죄와 부패의 척결, 9)민주주의를 촉진시키는 문화 및 미디어 정책의 수립, 10)국제개발에 기여할 수 있는 시민사회의 육성 3. 성 평등(2개): 11)국제 개발협력과 관련된 모든 영역에서 성평등 개념의 도입, 12)여성과 아이들을 상대로 한 매춘 행위의 근절 4. 지속가능한 발전(12개): 13)지속가능한 사회로의 전환, 14) 지속가능한 소비와 생산을 UN Commission for Sustainable Development 로의 통합, 15)전지구적 기후 변화, 에너지 효율성 극대화, 기후 적응 등 범지구적 노력에 동참, 16)대체에너지 개발을 위한 노력과 국제기구의 활동에 적극 동참하며 개도국 정책 변화를 이끌어 내기 위한 역량 지원 사업, 17)개도국의 식물다양성 보호를 위한 지원과 지속가능한 발전을 위한 천연 자원의 활용, 18)2010년까지 식물다양성 손실을 방지하기 위한 국제적 노력에 동참, 19)유전적 자원 및 토착민들의 전통적 식물다양성 보호를 위한 기술과 지식에 대한 존중과 국제개발협력의 촉진, 20)해양 자원의 지속가능한 방식으로의 사용, 21)제 3세계 국가들과의 어업협정을 장기적 관점에서 지속가능한 측면에서 체결, 22)위험한 화학물질과 유해성 쓰레기의 가난한 사람들에 대한 피해를 최소화 하는 방식으로의 처리, 23)개도국의 환경친화적 경영 역량 강화 지원, 24)환경과 개발 정책에 있어 국제적 일관성 확보 5. 경제발전 (15개): 25)최빈개도국에 대한 지속 가능한 채무, 26)EU 및 국제 금융기구와 금융위기 재발을 막기 위한 노력의 지속, 27)시장경제로의 전환국들에 대한 역량 강화 지원, 28)개도국의 외국투자 유치 확대를 위한 지원, 29) 스웨덴의 투자와 무역 평등성 지원 및 개도국에 대한 공정 국제 개발 지원 강화, 30)OECD 국가들의 시장에 대한 빈곤국의 시장 접근성 향상, 31)개도국의 활발한 시장 접근을 통한 이익 상승과 국제 무역 협상에 활발한 참여 증진, 32)EU국가들을 상대로 개도국의 수출을 증진시키기 위한 EU's Gernealised System of Preferences 채택 권고, 33)개도국 간의 무역 프레임워크 증진, 34)EU의 농업 부문에 대한 수출 보조금과 같은 무역 왜곡을 제거하고 모든 자국내 보조

금 등의 무역 왜곡을 단계적으로 철퇴, 35)높은 무역 관세는 삭감, 무역에서의 무관세 장벽도 철폐, 수산 부문에 대한 무역 왜곡 제거, 36)식량 안전 규범과 환경 운동, 동물 보호, 상품 가치를 주장하는 것은 소비자들의 소비 행태를 제약하므로 이 문제를 해결하기 위한 노력, 37)양성 평등 협약의 관점으로 스웨덴과 EU의 다자간, 양자간 무역 협정 정의 및 수행, 38)특허권과 다른 지적 재산권에 대한 국제 규범 유연적 적용을 통해 개도국의 특정 필요를 충족시킴, 39)개도국의 전통과 문화 보호에 대한 건설적인 반응

6. 사회 개발 및 사회 안보(14개): 40)국가적으로, 국제적으로 이민과 개발의 연계관계에 대한 지식 강화, 41)개도국의 노동 유연성을 강화하여 자본과 지식의 유입 증대, 42) 난민 문제에 대한 장기적 해결 방법 모색, 43)인신 매매 등과 같은 인적 공격에 희생당한 아동과 여성의 사회 복귀 및 안전 보장, 44)빈곤국이 자연 환경 및 직업 환경 표준을 준수 할 수 있도록 능력 강화 및 경쟁에서 발생하는 이익을 유용하게 할 수 있는 규범 부재의 위험을 감소, 45)감염 질병 감소, 46)항생제를 통해 면역 저항성을 증진시키고 개발된 약품을 이용하여 개발증진에 기여. 그러나 항생제나 HIV백신 등을 상업적 목적으로 이용하지 않음, 47)개도국에서 안전한 의약품의 가격을 합리적으로 하기 위해서는 1차적으로는 HIV/AIDS, 결핵, 말라리아 등 다른 유행병의 공공 보건 문제를 해결, 48)개도국의 공공 보건 정책을 발전시키기 위해 스웨덴의 노하우 전수와 전문가 파견, 49)국제적 수준에서 알콜로 인한 위법 감소, 50)개도국의 경제와 보건을 급격하게 악화시키는 담배 소비를 감소, 51)스웨덴의 교육법을 전수, 52)대학과 다른 고등 교육 기관들에 활발한 활동 요청 및 국제적 수요 강조, 53)새천년 개발 목표(Millenium Development Goals)는 2015년 까지 모든 아동으로 하여금 초등교육을 이수하고 초등과 중등 교육에서 어떠한 성 불평등도 제거하는 목적을 가짐

7. 갈등관리와 안보(9개): 54)국가와 국제적인 일관성 향상과 안보와 개발 정책사이의 협력 증진, 55)모든 단계의 갈등에 대한 국제 갈등 관리 역량 향상 56)취약국 기관 강화, 57)긴급 위기관리 시스템, 인도주의적 행동 강령 및 평화 재건, 장기 개발 등의 이슈 사이의 간극 좁힘, 58)개도국의 더 좋은 거버넌스를 만들기 위한 세밀한 연구 강화, 59)양성 평등의 관점에서 군사 및 시민 국제 위기관리 프로그램을 다루고 갈등 관리 및 평화 재건에 여성 참여를 촉진, 60)인권에 대한 완벽한 보호 장치를 확보하고 개인의 법적 권리를 확보한 상태에서 태러와의 전쟁, 61)무장 해제, 비확산, 재래식 무기 관리에 대한 엄격한 규제에 협조, 62) 스웨덴의 군장비 수출이 평등하고 지속가능한 국제 개발이라는 목적과 갈등을 일으키지 않도록 함

8. 글로벌 챌린지와 국제 공공재 (3개): 63)글로벌 챌린지에 대응하기 위한 긴밀한 협조와 자원 동원에 기반한 실질적 대응책 마련, 64)개도국 발전에 영향을 미치는 부국의 전반적 정책 영향력 분석, 65) 스웨덴 시민사회의 국제 개발에 대한 인식 제고와 높은 수준의 공헌 유도.

Global Challenges: Our Responsibility (2008): 6 Challenges

1. 억압 (Oppression)
2. 경제적 소외 (Economic exclusion)
3. 기후 변화 및 환경 보호 (Climate change and environmental impact)
4. 이민 (Migration flow)
5. 전염병 및 기타 건강 위협 요소들 (Infectious diseases and other health threats)
6. 분쟁과 취약기반 (Conflicts and fragile situation)

3. OECD DAC 회원국의 정책일관성(PCD) 전수조사

다음은 OECD DAC 회원국들의 정책일관성 현황에 대한 조사결과이다. 각 국가의 현황은 정책일관성의 3주기에 맞추어 작성되었으며, 각 주기에 해당하는 정책적 노력의 유무와 필요한 경우 간략한 설명을 삽입하였다. 이렇게 제시된 자료를 바탕으로 본 연구는 DAC 23개국의 정책일관성 추진 패턴을 분석하여 향후 한국에의 정책적 시사점을 도출할 것이다.

가. 그리스

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	Athens Migration Policy Initiative (AMPI) (2002)	그리스 외무부와 이주정책연구원(Migration Policy Institute)이 공동으로 추진하였으며, 이민정책에 대한 혁신적인 논의들이 유럽정책의 장까지 발전될 수 있도록 만듦.	그리스는 인신매매를 근절하기 위해 9개 정부부처가 협력하여 부처간 위원회를 구성함. 이를 통해 일관적인 국가 행동계획 및 전략을 구축하고 실행하였음.
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	이주정책을 위한 부처간 위원회 (Inter ministerial Committee)	이주와 관련해 내무부, 지방행정부, 경제금융부, 외무부, 국방부, 노동부, 사법부 등이 참여하는 위원회로, 1년에 2차례 열림.	
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			이주정책을 위한 부처간 위원회(Inter ministerial Committee)가 일부 모니터링을 함.

2) 추진과정

그리스는 정책일관성에 대해 EU 차원에서 관심을 갖고 접근하며, 국내정책에서는 빈곤 감소를 위한 협력이 이뤄질 수 있도록 정책일관성 강화를 꾀하고 있다.[548] 그리스는 특

히 환경과 이주분야에서 정책일관성 제고를 위해 노력하고 있지만 전반적으로 정책일관성에 대한 정책, 조정기관, 분석 및 모니터링이 잘 이뤄지지 않고 있다.

하지만 그리스는 이주분야에서만큼은 범정부적 접근을 하며 다양한 정치적 의지와 정책을 천명해 왔다. 2001년에 만들어진 이주법(Immigration Law)에 대해 2002년 Athens Migration Policy Initiative(AMPI)를 발족했으며, 이는 외무부와 이주정책연구원(Migration Policy Institute)이 공동으로 만들어 이주정책에 대한 혁신적인 논의들을 하며 유럽정책의 장까지 발전시켜 나갔다. 그리고 2005년 8월 이주법이 개정되었고, 이후 이주정책을 모니터하는 부처 간 위원회(Inter-ministerial committee for immigration policy monitoring)가 만들어졌다. 특히 이 위원회는 내무부, 지방행정부, 경제금융부, 외무부, 국방부, 노동부, 사법부 등이 모두 참여하는 위원회이다. 위원회 회의는 1년에 최소 2번 열리며, 위원회는 내무부와 지방행정부에서 만든 특별 위원회(Special committee)의 지원을 받게 되며, 각 정부부처에서 온 전문가 또는 실무자들로 구성된다. 위원회는 이주 현황에 따라 진보되는 합법적 또는 불법의 문제들을 상세하게 정리하며, 다양한 사례들에 대해 참여하는 조직들의 목적 지침들을 공유한다. 또한 위원회는 관련된 문제들을 효과적으로 해결하기 위해 제도적·기술적 조치를 취하고 부처간 이행을 모니터링하는 데 그 목적을 갖고 있다.

또한 그리스는 인신매매를 근절하기 위해 9개 정부부처가 협력하여 부처간 위원회를 구성해 일관적인 국가 행동계획 및 전략을 구축하고 실행하였으며, 이는 주변 국가와의 연합 가운데 이뤄졌다. 특히 인신매매에 대한 새로운 법이 2002년 만들어졌으며, 대통령령이 이 법을 지지했다.[549]

그리스는 정책일관성 제고를 위해 정부 부처 간 직원 교류 및 자문 등의 메커니즘을 활용하고 있으며, 다양한 부처 간 위원회가 돈세탁, 인신매매, 이주 등의 문제를 중심으로 협력하고 있다.

그리스는 2006년 동료검토를 통해 정책일관성이 정부 차원에서 명확한 목적 설정과 함께 강화돼야 하며, 체계적이고 공식적인 조정기관이 만들어져야 한다고 권고 받았다. 또한 부처 간 위원회들의 목적이 정책일관성 이슈들을 포함하고, 위원회 사무국이 다른 부처 및 EU 등의 정보들을 충분하게 제공할 수 있어야 한다고 평가받았다.

---

548) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 26.

549) OECD. 2006. DAC Peer Review: Greece. Paris: OECD. 39.

나. 네덜란드

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명
정치적 공약 및 정책	정책 문서		the policy letter of March 2011	2006년 이후 모든 주요 정부 정책문건에서 PCD에 대한 의지 강조되고 있음.
조정 및 실행 메커니즘	조정 기구	외교부	Effectiveness and Coherence Department(DEC)	DEC 내의 개발정책 및 일관성 부서가 PCD 담당함.
모니터링, 분석 및 보고체계	의회보고		Results in Development Policy (일부 보고)	2년에 한번 의회에 보고되는 일반 개발정책 관련 내용의 일부분으로 다루어짐.
	내부 보고		외무부 DEC내의 보고.	DEC가 개발협력국장과 개발협력장관에게 직접 보고

2) 추진과정

DAC 동료검토에 따르면 네덜란드는 오랜 기간 동안 모든 정부정책에 걸쳐 개발정책을 지지하고, 적어도 저해하지 않는 방향으로 정책일관성을 추진해 온 것으로 평가된다. 네덜란드 정부는 2003년 Mutual Interests, Mutual Responsibilities, 2006년 Our Common Concern, 2010년 the Policy Letter of October 2010 등 정부의 핵심 정책 문건에서 지속적으로 정책일관성에 대한 범정부적 의지를 표명해왔다.

특히 기후변화와 환경과 같은 특정 정책분야에서 정책일관성 추진이 잘 이루어져왔다. 그러나 정부 부처 모두가 이 이슈의 정책일관성에 대해 헌신적으로 노력한 것이 아니며, 만약 개발도상국에 미치는 정책의 영향을 위한 법적 제안에 대하여 시스템적인 검사가 이루어졌다면, 그 과정이 보다 긍정적이었을 것이라는 DAC 의 평가가 있었다.

2010년까지 국제개발협력부 장관은 Full cabinet 지위를 유지하였는데, 이는 최고수준

의 정치영역에서 개발협력관점의 정책일관성이 논의되고, 대중들에게의 인식제고 측면에서 매우 유용한 정책옹호의 기반을 만들어주었다. 그러나 현재는 국제문제를 다루는 의회 회의에서 permanent seat을 갖게 되었다. 외무부 장관이 정책일관성에 대한 최종적 책임을 가지며, 다수의 의회 및 부처간 위원회(Inter-ministerial Steering Committee for security Co-operation)에서 정책일관성에 대한 논의를 진행하고 있다. 그러나 결국 범정부적인 정책일관성 추진을 위해서는 국무총리와 총무부의 지지와 의지가 필수요소로 요구된다.

2002년에는 정책일관성 조정기관이 설치되었는데 이후 외무부의 Effectiveness and Quality Department와 통합되어 Effectiveness and Coherence Department(DEC)를 이루었다. 정책일관성 업무는 DEC 내의 Development Policy and Coherence Division이 담당하는데, 팀 내에 4명의 정책 자문단이 있으며 외무부의 다른 부서와도 밀접한 관계를 유지하고 있다. 그러나 정책일관성 이슈는 우선순위로 선정된 것이 아니며, 다루는 내용 또한 상대적으로 빈약하다는 평이 있다.[550]

공식적인 모니터링 및 분석 체계는 없지만, 정책일관성에 대한 보고는 부분적으로 이루어지고 있다. 외무부는 2년에 한번 씩 개발정책 전반에 대한 내용을 의회에 보고하는데, 이는 'Results in Development Report'라는 이름의 보고서를 통하여 이루어진다. 여기의 일부분으로서 네덜란드 정책이 개발에 어떻게 기여하는지가 다루어진다. 또한 외무부 내부수준에서는 개발의 관점에서 정책일관성에 대한 모니터링이 이루어지고 있다.

네덜란드는 2006년 DAC 동료검토 이후로 범정부적 접근 방식에서의 발전이 있었다고 평가된다. 이는 우선 외무부와 기타 부처간의 메모랜덤을 통하여 부처간 협력을 공식화하였고, 둘째, 정부와 시민사회간의 협력 증진에 힘을 썼고, 마지막으로 EU Forest Law Enforcement and Trade(FLEGT) 프로그램과 같은 EU 이니셔티브를 지원해온 것에서 기인한다. 정부는 농업, 농촌경제활동 및 식량안보, 이주, 취약국가, 세금 등 다양한 분야에서 범정부적인 접근을 시도하려고 노력하고 있다.

550) OECD. 2011. DAC Peer Review: the Netherlands. Paris: OECD. 36; 네덜란드 외교부 http://www.minbuza.nl

<박스 1> 네덜란드 정책일관성 추진 사례 - 이주

국제 이주와 개발에 대한 네덜란드 정책 메모랜덤

2008년 네덜란드 의회는 국제이주와 개발에 대한 정책 메모랜덤을 승인하였다. 이 메모랜덤은 정책 우선순위를 세우고, 관련된 정부 부처에서 이주와 개발과 관련된 이슈가 논의될 수 있도록 인지제고를 하였다. 또한 이주와 개발을 위한 대화와 모든 과정에서 이주자 조직의 참여를 강화하였다.

외무부와 내부무의 주도로 '이주와 개발'에 대한 집중과 노력이 진행되면서, 보다 일관되고 전략적인 활동이 가능하게 되었다. 네덜란드 40여개 파트너국가 및 모로코, 앙골라, 이라크를 대상으로 진행이 되며, 그 결과는 의회에 매년 보고가 된다. 2011년 이에 관한 보고가 이루어졌다.

출처: OECD. 2011. Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD. 38.

<박스 2> 네덜란드 정책일관성 추진사례 - 안보

부룬디에서의 네덜란드 안보 분야 개발 프로그램
(the Nehterlands' Security Sector Development(SSD) Programme in Burundi)

1) 통합된 접근법: 부룬디의 다양한 이슈, 도전 및 필요성을 파악하고 개발부, 외무부, 및 국방부와 함께 공동의 노력을 시도함.
2) 네덜란드의 장기적인 의지: 본 프로그램은 2009년부터 시작된 네덜란드의 8년간에 걸친 메모랜덤을 기반으로 함.
3) 유연한 접근: SSD개입과는 다르게, 본 프로그램은 8년간의 기간동안 지속적인 대화와 협상을 통하여 진화하도록 되어있음.
4) 좋은 근무 관계 강조: 본 프로그램은 명확한 관리 및 감독메커니즘을 통한 다양한 수준에서의 효과적인 근무 관계를 강조함.
5) 프로그램 매니저 배치: 네덜란드 정부 관료가 업무 조정과 프로그램 일정 관리에 대한 책임을 지고 있음.

출처: OECD. 2011. Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD. 39.

위의 사례 이외에도 다양한 부처간 협력이 이루어지고 있는데, 그 예로 외무부와 인프라구조부와 환경부와의 고위 수준의 협력을 들 수 있다. 여기에서는 기후변화, 거버넌스와 산림 분야에서의 부처간 노력이 시도되고 있다. 또한 네덜란드가 남아프리카와 함께 공동의장을 맡고 있는 '세금과 개발에 대한 워킹파티'에서 외무부와 재무부간의 협력이 이루어지고 있다.[551]

다. 노르웨이

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	Climate, Conflict and Capital 백서 (2008)	정부의 모든 정책이 개발친화적이도록 하며, 매년 이에 대한 보고를 명시함. 구체적 가이드라인은 없음.	백서 Fighting Poverty Together(2004)에서 처음으로 정책일관서의 중요성을 언급.
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	부처간 정책 조정 회의	환경, 이주, 무역, 여성의 권리와 양성평등 등 각각의 사안에 대해 관련 부처 간 협의를 함.	
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			

2) 추진과정

노르웨이 정부는 개발협력만으로는 국가가 현재의 지구적 도전과제를 다루는 것은 어렵다고 보고하였고, 이미 이에 대해서는 국회와 연구자와 시민사회기관 사이에서의 합의가 있어왔다.[552] 2004년 외교부는 백서 'Fighting Poverty Together'통해 정책일관성에 대한 중요성을 인식 하기 시작하여, 2009년 백서 'Climate, Conflict and Capital'에서는 정부가 모든 정책이 개발친화적이 되게 할 것과 매년 이에 대한 보고를 할 것을 명시하며 좀 더 명확히 정책일관성에 대한 접근방향을 나타냈다. 또한 2006년 노르웨이 정부가 국제개발과 관련한 정책일관성을 제고를 위해 정책일관성 위원회(Policy Coherence Commission, PCC)를 마련하였다. 범분야의 스테이크홀더들과, 다양한 경험의 자격을 갖춘 회원들로 구성되어 있으며, 의장은 NGO인 'Norwegian Church Aid'가 맡고 있다. 이

551) OECD. 2006. DAC Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD. 2011. Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD. 14-15, 33-40; 네덜란드 외무부 http://www.minbuza.nl/ ; Frederik Haver Droeze. Policy Coherence for Development - the World beyond Aid.

552) OECD. 2008. DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD. 27.

위원회가 2008년 발행한 보고서 'Coherence for Development?'를 통해 노르웨이 정책이 개도국에 미치는 영향에 대한 연구결과를 나타냈고, 분야별로 노르웨이 정책이 개발과 일관되게 하기위한 제안을 하고 있다.[553] 보고서는 노르웨이가 정책일관성사안에 대한 정책합의를 얻어내기 위해 노력의 출발점을 제공하고, 개발협력 정책을 공론화 하는데 도움을 줄 것으로 기대되고 있다. 정부 당국자들과 시민사회의 대표자들은 이 보고서가 정치적인 동의가 있다면 상당한 영향을 가질 것으로 주목하고 있다.[554]

정책조정은 관련 부처 간에 분야별로(환경, 이주, 무역, 여성의 권리와 양성평등) 이루어지고 있다. 예로 외교부와 환경부는 오랜 협력으로 눈에 띄는 성과를 냈는데, 외교부가 발행한 'Norway's Action Plan for Environment in Development Co-operation'이 그것이다. 이는 개발 협력과 환경이슈를 통합시키는 것을 목적으로 한다. 그러나 아직 범정부적인 차원의 회의는 이루어지지 않고 있다. 이전 동료검토는 노르웨이가 부처 간 조정 합의를 강화시키기 위해서 범정부적인 메커니즘을 세워야할 것을 제안했으나, 아직 실행되고 있지 않다.[555]

부처 간 정책일관성에 대한 모니터링의 부족은 노르웨이 시스템의 약점이다. 외교부는 정책일관성에 대한 다른 부처들의 이니셔티브를 체계적으로 모니터하고 있지 않다. 이것을 책임지는 담당부서가 없어서 일관성 모니터링에 대한 역량이 부족한 상태이다. 정책조정위원회(PCC)는 정책의 모니터링과 피드백의 개선을 당부했고 그들의 보고서에서는, 모니터링과 평가가 시민사회와 산업의 구성원을 포함하는 영구적인 위원회에 의해 이루어져야함을 제안했다. 한 가지 선택사항으로 정부정책을 잘 파악하고 있는 국무총리실에 정책일관성을 위한 책임을 높이는 것이 꼽힌다.

노르웨이 정부는 정책일관성이슈에 대한 분석적인 능력을 가지고 있으나 이것은 일부 강화가 요구된다. 일반적으로 노르웨이는 개발연구능력을 가지고 있으나 장기적인 분석과 정책일관성이슈 연구에 대한 제도적인 역량은 부족하다. 그러므로 정책일관성을 위한 다양한 방법이 필요할 것이다. 개발에 대한 접근은 원조보다 더 광범위해야한다는 인식에 따라, 일반 감사위원회(General Audit Committee)는 정책일관성에 대해 보고할 수 있고 의회의 외교위원회(Foreign Affairs Committee)는 정책일관성에 관한 연례보고서를 발행할 수 있다.[556]

---

553) Policy Coherent Commission. 2008. Coherence for development?. 17-20.

554) Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2009. Climate, Conflict and Capital. .8.

555) OECD. 2008. DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD. 28-29.

DAC는 노르웨이가 정책일관성개선을 위해 노력해왔으나, 아직 전반적인 접근법을 개발하지 않았고, 분석과 모니터링 정책 피드백에 대한 제도적인 메커니즘이 필요한 것으로 평가하고 있다. 또한 정부는 정책일관성에 초점을 맞춘 독립적인 연례보고서를 추진하고 정책일관성을 위한 장기적인 연구를 위해 외교부와 노르웨이 연구위원회(Research Council)와의 협력을 권고하고 있다.

라. 뉴질랜드

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	없음.		PCD에 대한 고위급 차원의 정책보고가 없음. 2006년 NZAID가 6가지 우선순위분야를 포함하는 액션전략을 개발함.
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	정기 및 비정기적인 부처간 회의 및 클러스터그룹	생물의 다양성, 기후변화, 무역, 이주등 주요 정책에 대한 조정을 위한 부처 간 회의 및 클러스터그룹이 존재함.	
모니터링, 분석 및 보고 체계	내부보고	국제개발그룹(International Development Group, IDG)	주요 우선순위분야에 대한 액션전략의 연간 업데이트를 통해 내부적으로 진행상황을 모니터함. 그러나 명확한 인디케이터가 부족하고 평가 범위에 대한 부분도 부족함.	

556) OECD. 2008. DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD. 30.

2) 추진과정

뉴질랜드는 정책일관성을 위한 고위급차원의 정책성명(policy statement)이 없다. 그러나 뉴질랜드는 지리학적인 맥락에서 실용적인 접근방식을 선호하고 있다. 태평양 지역 내의 국가들 간의 이해관계가 강하게 연결되어 있다고 인식하고 태평양지역내의 외교에 초점을 두면서 이에 관련 부처들을 동원시키고 있다.

NZAID는 정책일관성 어젠다를 내놓고 정책일관성을 개선하기위해 6가지 우선순위를 포함하는 액션전략을 개발했다(2006-2010). 우선수위는, ①경제개발을 위한 무역과 투자 ②환경과 천연자원 ③안보, 평화구축, 분쟁예방 ④인권 ⑤인적자원개발 ⑥보건으로 매년 이러한 우선순위에 따라 구체적인 업무가 이뤄진다. 이러한 접근에 따라 외교통상부 내의 국제개발그룹(International Development Group, IDG)은 2009, 2010년을 위한 3가지 우선순위 액션 (①Pacific Agreement on Closer Economic Relations(PACER Plus) ② 기후변화 ③어업)을 내놓았다. 이러한 집중된 접근은 범정부적으로 태평양 어업전략, 무역과 기후 협상에서 개발에 대한 인식을 가지도록 정부 내에 IDG를 개입시키고자 하는 것이다. 그러나 이러한 우선순위는 모든 정부부처들이 공동의 우선순위가 아니며, 수행기간 또한 18개월로 짧다는 한계성을 가지고 있다.[557]

정책조정 메커니즘으로서 정기 및 비정기적인 부처 간 회의 및 클러스터그룹이 생물의 다양성, 기후변화, 무역, 이주 등 주요 정책에 대한 조정을 위해 존재하고 있다. 여기에는 정기적인 고위급 회의뿐 만 아니라 국방부, 외교부가 참여하는 워킹그룹도 포함된다.

일관성을 위한 중요한 메커니즘으로 기대할 수 있는 회의는 모든 관련 부처와 부서들의 내각문서(Cabinet paper)들에 대한 공식회의(mandatory consultation)이다. 이는 외교부가 개발인식을 정부의 최고위의 의사결정 수준으로 이끌 수 있는 기회를 제공한다. 또한 정기적으로 가지거나 특별한 경우에 이루어지는 부서간의 회의와 클러스터그룹은 주요 정책에 대한 조정을 하도록 마련되어있다. 국제개발이슈에 대한 내각문서는 내각의 외교와 국방위원회(External Relations and Defence Committee of Cabinet, ERD)를 통하는데, 이는 정치적인 수준에서 조정역할을 할 수 있다. 취약국가 내에서의 업무는 국내외 안보 조정 공식위원회(Officials Committee for Domestic and External Security Coordination, OCDESC)를 통해 조정한다.

원조와 관련한 모든 부처 간 조정사항은 정책일관성 메커니즘에 대한 상황점검문서

557) OECD. 2010. DAC Peer Review: New Zealand. Paris: OECD. 31-32.

(stocktaking document)에 기록된다. 각 이슈에 관한 관련 정부부처의 컨택포인트를 포함하는 이 문서를 통해, 원조 프로그램에 영향을 주는 정부 내의 메커니즘과 상황을 확인할 수 있다.[558] 하지만 원조와 비원조 정책과의 조정사항에 대한 내용은 담고 있지 않다. 이 문서는 IDG가 만들고, 정기적으로 업데이트 한다.

모니터링과 관련해서는, 정책일관성에 대해 국회에 알리는 공식적인 보고는 없다. 국제개발그룹(IDG)은 주요 우선순위 중점분야에서의 활동에 대한 연간 업데이트를 통해 내부적으로는 진행 과정에 대해 모니터링을 하지만, 정책일관성을 개선하기 위한 액션전략은 명확한 지표가 부족하다. 그리하여 이 전략은 각 부서가 기여할 수 있는 목표와 명확한 지표 설정이 권고되고 있다.[559]

마. 덴마크

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서		Freedom from Poverty, Freedom to Change (2010)	부처마다 새롭게 입안되는 정책 등에 반영되며, 개발과 관련된 사안이 체계적으로 정책일관성을 갖출 수 있도록 영향을 미침	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구	국무총리실	조정 위원회 (Co-ordination Committee)		
	부처 간 협의		정부부처 간 위원회들 (inter-ministerial committees)	정부부처 간 위원회를 통해 사안별 논의가 이뤄짐.	Danish Parliament ‘s European Committee, Foreign Affairs Committee, Foreign Policy Committee 등 다양한 위원회에서 무역, 농업, 개발에 관한 통합적인 합의를 만듦

558) OECD. 2010. DAC Peer Review: New Zealand. Paris: OECD. 33-34.

559) OECD. 2010. DAC Peer Review: New Zealand. Paris: OECD. 36.

단계	유형		명칭	설명	비고
			부처 간 워킹그룹(inter-ministerial working group)(외교부)	'Freedom from Poverty, Freedom to Change'에 다뤄진 민주주의, 경제, 성 평등, 기후변화, 안전 분야에 있어 실무적 차원에서 PCD를 실현시키기 위해 노력함	그 외 기후 및 이주 등에 대한 부처 간 협의가 활발히 이뤄지고 있음
모니터링, 분석 및 보고 체계	보고	정례 보고서	Danida의 연간보고서		Danida는 2011년부터 연간보고서에 PCD 내용을 넣음

2) 추진과정

덴마크 외교부(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, MFA)는 2010년 덴마크국제개발청(Danish International Development Agency, Danida)을 통해 'Freedom from Poverty, Freedom to Change'라는 개발협력 전략문건을 발표했다. 이는 개발의 이점들이 좀 더 높은 수준에서 시너지를 발휘할 수 있도록 덴마크 정책들과 기구들 사이의 연대를 강화하기 위해 만들어졌다.[560] 이는 덴마크가 개발협력을 위한 정책일관성을 제고하기 위해 처음으로 발표한 선언으로, 기후변화와 안전 그리고 이주 등의 사안별 개발 이슈에 대해서 범정부적 접근을 통해 정책일관성을 이룬다는 내용을 담고 있다. 또한 2011년 덴마크의 동료검토에 따르면, 덴마크는 현재 국내정책이 개발도상국에 부정적인 영향을 끼치지 않게 하기 위해 분야별로 행동계획(Action Plan)을 준비하고 있다. 특히 이러한 행동계획은 개발협력과 관련된 부서 외 다른 부서와 부처들이 정책일관성에 대해 인지하게 되고, 관련 부서에 따른 주제와 관련된 사례들을 학습할 수 있게 해준다고 기대하고 있다.[561] 또한 외교부(MFA)는 부처 간 워킹그룹(inter-ministerial working group)을 만들어 'Freedom from Poverty, Freedom to Change'에 다뤄진 민주주의, 경제, 성 평등, 기후변화, 안전 등 주제에 따른 정책일관성을 실무적인 차원에서 실현시키기 위해 노력하고 있다.

560) Danida. 2010. Freedom from Poverty, Freedom to Change. Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

561) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.

사실 이러한 덴마크의 발전은 지난 2007년 동료검토 시 정책일관성에 대한 구체적인 정책이 없고, 부처마다 광범위하게 다뤄지고 있다는 평가에 따라 수정된 것이라고 볼 수 있다.

덴마크에서 각 정책에 대해 조정을 하는 기관은 총리실 산하에 있는 조정 위원회(Co-ordination Committee)이다. 조정위원회는 부처마다 새롭게 입안되는 정책이나 계획들에 관여하고 있으며, 개발과 관련된 사안이 체계적으로 정책일관성을 갖출 수 있도록 영향을 미치고 있다. 특히 덴마크는 많은 위원회들에서 개발과 관련된 사안이 논의되고 있어 정부부처 간 위원회들(inter-ministerial committees)의 정책일관성이 실현되고 있는 메커니즘으로 작용하고 있다. 특히 Danish Parliament's European Committee와 Foreign Affairs Committee 그리고 Foreign Policy Committee 등 다양한 위원회에서 각각의 역사와 경험을 갖고 덴마크의 무역과 농업 그리고 개발에 관한 통합적인 합의를 만들어내고 있다. 정부부처 간 위원회가 사안별로 논의를 진행하는 방식이다.

사실 덴마크의 많은 NGO들은 정책일관성을 향상시키기 위한 부처 간 뛰어넘는 하나의 조정기관(Unit)을 만들어야 한다고 주장하고 있다.[562] 또한 현재 존재해 있는 많은 의회위원회들과 행정부 내 위원회들에서 핵심이 되는 주제를 선정해 일관성을 높여야 한다고 평가되고 있다.

또한 덴마크는 정책일관성 문제를 EU차원에서 다뤄지고 있는 사안에 적극적으로 개입하고 있으며, EU차원의 흐름을 같이 하고 있다. 특히 외교부(MFA)가 EU차원의 사안을 조율하고 있다.

덴마크는 난민과 이주, 기후변화 그리고 안보와 국가 안전 등의 분야에서 정책일관성을 달성하기 위해 노력하고 있다. '덴마크는 Denmark's Regions of Origin Initiative (ROI)'를 2008년에 발표해 이주와 난민 그리고 망명자들에 대한 일관적인 정책을 펼치기 위해 노력했다. 이는 다양한 정책 분야에서 실향민이나 난민 등의 문제에 대해 지속적으로 해결책을 제시하고, 이들을 보호하기 위해 제안된 프레임워크와 가이드라인을 포함하고 있다.[563] 이는 특히 외교부(MFA)에 의해 관리·이행되지만, 이주부(Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, MOI)와 가깝게 협력을 하고 있다. 두 부처는 1년에 4~6번 정기적으로 회의를 갖고 있으며, 이 회의를 통해 개발정책과 망명, 이주, 인도적 차원의 긴급 원조 등의 정책일관성을 맞추고 있다. 이 이니셔티브는 아프가

562) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.

563) Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2008. Denmark's Regions of Origin Initiative. MFA.

니스탄과 이라크, 수단, 소말리아 등 특정한 국가를 중심으로 이뤄지고 있으며, 유엔 난민 고등 판무관(United Nations High Commission for Refugees, UNHCR)의 정책에 준해 진행되고 있다. 또한 이는 덴마크의 망명자들과 난민자들에 대한 정책과 법안 등과도 연계가 되고 있다.

또한 덴마크는 기후변화에 대해서도 기후컨퍼런스위원회(Climate Conference Committee, CCC)와 기후기금(Climate Fund)를 통해 기후변화와 환경정책에 대한 일관성을 도모하고 있다.[564] 이 위원회는 총리실 산하에 있으며, 외교부(MFA)와 환경부(Ministry of Climate and Energy, and the Ministry of Finance)의 전문가들이 참여하고 있다. 또한 기후기금은 코펜하겐 합의(Copenhagen Accord)에 따라 정부적 차원에서 이뤄지는 'Fast Start Finance'와 같은 이니셔티브를 지원하고 있다. 이러한 활동과 기금에서 외교부(MFA)는 환경부와 주요 문제를 공유하며 협력하고 있다.

덴마크는 따로 체계적인 모니터링을 하고 있지는 않지만, Danish Institute for International Studies(DIIS)를 통해 이주 등 사안별로 조사·분석 및 논의 참여를 하고 있다.[565] DIIS는 또한 2011년 동료검토를 통해 2011년부터는 Danida의 연간보고서에 정책일관성이 어떻게 달성되고 있는지를 실을 것으로 발표했다.[566]

덴마크는 2011년 동료검토를 통해 'Freedom from Poverty, Freedom to Change' 문건을 긍정적으로 평가하며, 앞으로 이를 실현하는 구체적인 계획과 부처 간 워킹그룹이 만들어져야 한다고 요구받았다. 또한 제도화된 조정 메커니즘이 좀 더 강화돼야 하며, 이를 통해 국내와 EU의 개발 정책들을 중재하고 모니터해야 한다고 평가받았다. 그리고 EU의 정책일관성에 대한 보고, 모니터링, 평가 방법을 배워 평가부분을 강화시켜야 한다는 필요성이 고려되었다. 또한 지속적으로 제기되었던 것과 같이 덴마크는 본부 차원의 정책일관성 논의가 현장 차원까지 이어져야 하며, 이에 대한 대안이 구체적으로 나와야 한다고 평가받고 있다.

564) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 38.

565) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 77-78.

566) OECD. 2011. DAC Peer Review: Denmark. Paris: OECD. 36.

바. 독일

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	법적 기반		Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (GGO) (2000)	다양한 연방정부의 원칙과 조직들을 공유하며, 협력 절차와 입법절차를 정리함	헌법(German Constitution)과 Coalition vision statement(1998)에서도 PCD를 강조함
	정책 문서		・PA2015 (2001) ・14가지 정책일관성 어젠다 (2005)	PA 2015는 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 함을 강조함	・BMZ의 PCD 우선분야 (2010 동료검토) ・EU의 European Consensus on Development
조정 및 실행 메커니즘	조정 기구	국무 총리실	수상실(chancellery)		GGO 규범을 기반으로 BMZ는 다른 부처의 법률안 및 정책을 감시할 수 있는 권한을 부여받음[567]
	부처 간 협의		・interministerial committee on coherence (BMZ) ・범정부간 정기 회의 및 협의 메커니즘	・특정이슈에 관해 부처간 Procedural Agreement가 있음(BMZ와 환경부 등) ・PCD 담당관(focal point)	・부처간 Coalition Agreement(2009)를 맺음 ・범정부적 coherence talks를 통해 부처간 협의를 가짐 ・자문 포럼
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	독립적 정부기관	DIE(German Development Institute)	PCD를 포함하여 여러 이슈에 대한 분석을 활발하게 함	
	보고	의회 보고	BMZ의 의회에 보고	PCD 관련 분석 및 평가 수행	
		내부 보고	BMZ 산하 원조기관인 독일개발은행(KfW)과 개발공사(GTZ)의 BMZ에 보고		

2) 추진과정

독일 정부는 모든 정부 정책 일반에 있어 일관성 개선을 목표로 하는 '연합 비전(Coalition Vision)'을 1998년에 발표했다.[568]

독일은 헌법과 2000년에 개정된 정부부처간 절차에 대한 공동규범(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries, GGO)[569]에 의해 다양한 분야의 정책들이 일관성 있게 조화를 이루게 하는 법적 체계를 갖고 있다.

헌법은 다양한 부처 간의 이해를 도모하기 위해 수상실에 의해 정해진 가이드라인에 따라 조정될 것을 명시했으며[570], 수상실(Chancellery)은 정책 조정을 하는 기관으로 중요한 정치적 의미를 갖는 곳이다.[571] 수상실은 다른 정부부처와 수평적인 관계를 가지며, 수상은 지속적으로 다른 부처와의 협력을 하며 정기적인 보고를 받고 있다. 특히 개발과 관련해 비일관적인 문제가 생기거나 하는 경우 연방경제협력개발부(BMZ) 및 다른 정부부처가 수상실에 중재 요청을 하기도 한다.

특히 정부부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)은 다양한 연방정부의 원칙과 조직들을 공유하며, 협력절차와 입법절차를 정리했다. 이를 통해 관할부처는 담당하고 있는 이슈와 분야에 대해 다른 부처의 법률안과 정책들에 개입할 수 있게 되며, 부처간 위원회 등의 협력을 도모할 수 있는 법안을 갖게 된다. 특히 BMZ는 다른 부처들의 임시 법안이 개발정책에 준수하는지를 감시할 수 있는 권한을 갖게 했다.[572]

또한 정부부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)[573]은 BMZ가 EU와 다른 정부 부처들에 의해 정해진 제정법들의 법률안이 개발 관점에서 감시하는 권한을 부여하는 것 외에 각각의 입법과 정책들이 개발도상국에 어떤 영향을 주는지에 대한 감시를 할 수 있게 했다.

이렇듯 독일은 헌법에 기초한 공동규범에 따라 연방정부로 구성되어 있기 때문에 공동

---

567) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. 29.

568) "Development policy today is global structural policy, aiming at the improvement of the economic, social, ecological, and political conditions in developing countries.... The new Federal Government will reform, develop, and improve development policy along these principles, ensuring the coherence of this policy among the different ministries." (1998 Coalition Paper Statement of Vision 중 발췌).

569) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.

570) OECD. 2005. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 46.

571) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. 33.

572) German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO). 48.

573) EU. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 32.

의 가치와 법률을 준수하며 자연스럽게 정책일관성을 이뤄질 수 있도록 만들어진다. 특히 헌법과 정부부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)을 바탕으로 개발에 대한 정책일관성이 BMZ를 중심으로 이뤄질 수 있도록 작용하고 있는 것도 사실이다.

독일의 정책일관성에 관한 합의문은 2001년 4월에 범정부적 차원에서 '빈곤감소 행동계획(Programme of Action 2015 policy paper, PA 2015)'으로 만들어졌다. BMZ 내 사무국을 둬 PA 2015의 이행과 조율을 담당하도록 했다. 또한 PA 2015는 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 하는 것을 강조했다.[574] 특히 이 부분에서 개발교육 및 인지제고 강화를 위한 시민사회와 대중의 참여를 중요시했다. 이는 빈곤감소 전략의 하나로 정치적으로 합의된 전략 안건들을 이루기 위해 일관적인 개발정책들을 국내 및 국제 파트너십을 통해 꾀하고자 한다. 하지만 PA 2015에서 정책일관성이란 용어가 정식적으로 정의된 것은 아니었다. 그래서 이는 실천적인 측면과 개인의 책임감, 마감시기 등 정책일관성의 운용 측면에서 포괄적이고 체계적으로 정리된 성명서가 필요하다고 평가된다. 하지만 PA 2015는 개발협력을 위한 범정부적 접근의 중요성을 인지하고 정책교서를 발표한 측면에서는 의미가 있다.

독일의 분절적 원조 체계에 대한 문제로 BMZ는 2003년 개발협력 연구기관인 독일개발원(German Development Institute, DIE)를 설립했다. 이를 통해 독일 정부의 정책일관성을 확보하고 제도적 접근법에 대한 분석을 위한 평가를 받았다. 이를 기반으로 BMZ는 2005년 '정책일관성을 향상하기 위한 14가지 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda)' 발표했다. 각각의 목표에 따른 달성시기를 설정했으며, 이는 정책일관성을 좁히기 위한 하나의 프레임워크로 제시되었다.

574) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

<표 1> 2005년 BMZ의 14가지 정책일관성
어젠다(Coherence Agenda) 진행 현황[575]

목표 순서	목표 내용	시기
1	범정부적 국가지원 전략 구축. 특히 주요한 (anchor) 국가를 중심으로 함. (Division 220 담당)	2005년 봄
2	상호 이해와 전략적 이슈를 논의하기 위한 부처 간의 총국(Directorates-General, DG) 회담. (총국들, 국장 및 부서장, Division 300 담당)	진행 중
3	주제기반의 부처간 워킹그룹 진행. 보편적인 의견서 및 정책일관성 조사 진행을 목표로 함. (Division 300, 부문 및 기관 부서 담당)	2005년 상반기에 첫 조사가 이뤄짐
4	구조화되고 시한을 정해놓은 '관리와 우선순위 설정 매트릭스'의 활용을 통한 PA2015 추가 정의. (Division 300 담당)	2004년 가을, 지속적으로 업데이트하고 있음
5	일관성 측면과 BMZ의 부문별 보고서 요구사항들을 포함한 내부법령 개정. (Division 310 담당).	2004년 말까지임
6	BMZ의 국가별 보고서에 정책일관성 측면과 요구사항들을 포함하기. (Division 220 담당)	2004년 8월
7	부문별 프로젝트 및 주제별 팀을 일관성을 기반으로 활용하기. (Division 310 담당).	2004년 이후 지속적으로 이뤄짐
8	일관성을 위한 연구와 조사의 풍부한 활용. (Division 210, 120 담당).	2004년 시작해 지속적으로 유지, 2005년에 초기 결과 도출
9	BMZ내 일관성 문제에 대한 역량 집중. (Division 100, 300 담당).	2004년 9월
10	부처간 전문가의 능력 향상 및 협력문화 촉진. (Division 100 담당).	진행 중

575) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 48.

BMZ내 Division

Division 02: Press & public relations

Division 100: Organisation and organisational development

Division 110: Principles of co-operation with civil society forces, churches, political foundations social structure assistance

Division 120: Aid evaluation

Division 210: Peacebuilding and crisis prevention, foreign & security policy, research, selected policy issues

Division 220: Co-operation with countries and regions planning, policy and quality control

Division 300: Programme of Action 2015, selected policy issues

Division 310: Poverty reduction, social development

목표 순서	목표 내용	시기
11	개발정책일관성의 질문에 대한 의회의 보다 많은 관심 및 민감화. (Division 03, 장관, 국무장관, 기관 및 부문별 부서 담당).	진행 중
12	NGO와의 일관성 기반으로 한 협력. (Division 110 담당).	진행 중
13	EC 내 PCD 네트워크 등 주제별 일관성 네트워크에 참여하기. (Division 300, 부문별 및 기관별 부서 담당).	2004년 9월부터
14	홍보 및 출판물 기획 (Division 02 담당).	진행 중

출처: OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 48. (BMZ의 implementation matrix for coherence (2004)를 바탕으로 함)

하지만 이는 정책일관성 어젠다를 달성하기 위한 여러 목표 간의 우선순위와 시기, 방법이 구체적으로 나와 있지 않아 후속조치는 미진할 수 있다고 평가된다. 이를 위해 의회와 내각을 비롯한 주요 정부 부처들과 시민사회 등 관련기관들 간의 활발한 협의를 바탕으로 보다 구체적인 계획 설정이 필요하며, 해당 어젠다 달성을 위해서는 진전 사항에 대한 감독과 평가, 보고 시스템이 보다 체계적으로 구축되어 운영되어야 한다.[576]

또한 BMZ는 정책일관성을 위한 4가지 우선분야를 시험적으로 정했다. 하지만 이는 구체적인 목표와 목표 달성을 위한 접근들을 아직 담고 있지 않다.[577]

독일 정부는 2009년 Coalition Agreement[578] 를 통해 정책일관성을 제고하기 위한 정치적 의지를 재확인했다. 이는 2008년 독일정부의 개발정책 백서에 나온 정책일관성 강화 의지를 재차 확인한 것이다. [579]

또한 독일은 정책일관성 촉진을 위해 EU의 European Consensus on Development 및 OECD의 활동에 적극적으로 개입하고 있다.

독일의 정책일관성을 조정하는 기관은 수상실(Chancellery)이다.[580] 수상실은 모든 정부부처의 정책에 있어 일관성을 합동 조정하는 역할을 하고 있다.[581] 또한 수상실은 개

576) OECD. 2006. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47-49.

577) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 41.

578) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 39-40.

579) BMZ. 2006. Towards One World: Development Policy White Paper. BMZ.

580) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 42.

581) 권율 외. 2009. OECD DAC 주요 규범과 ODA 정책 개선방안. 대외경제정책연구원. 216.

발에 있어 정책일관성을 발전시키는 BMZ를 지원하며, 다른 부처들 간에 갖는 정책의 비일관성(비정합성)을 조정하는 역할을 한다. 하지만 실제로 개발정책에 있어 수상실 직원들의 역량은 극히 제한돼 있는 실정이다.

하지만 수상실의 조정 권한은 독일 헌법과 정부 부처간 절차에 대한 공동규범(GGO) 등의 법적 체계를 바탕으로 하고 있다. 특히 수상실을 중심으로 정책일관성은 조정되지만, 환경 및 개발 등 다양한 분야에 따라 관할하고 있는 정부부처가 다른 부처들의 법률안과 정책을 감시할 수 있는 권한 또한 갖고 있다. 이는 BMZ가 다른 부처들의 임시 법안이 개발정책에 준수하는지를 감시할 수 있는 권한을 갖게 했다.

수상실(Chancellery)은 정책 조정을 하는 기관으로 중요한 정치적 의미를 갖는 곳으로, 수상은 지속적으로 다른 부처와의 협력을 하며 정기적인 보고를 받고 있다. 특히 개발과 관련해 비일관적인 문제가 생기거나 하는 경우 BMZ 및 다른 정부부처가 수상실에 중재 요청을 하기도 한다.

특히 2001년에 '빈곤감소를 위한 행동계획 2015(PA2015)'를 통해 범정부적인 정책일관성에 대한 의지를 확인한 후에 BMZ 내에 이 계획을 이행하고 담당하는 기관이 만들어졌다. BMZ의 분야별 정책 부서는 정책일관성을 고려하는 데 있어 중요한 역할을 했으며, 각각의 부서는 국가적, EU, 국제적 차원에서 분야별로 이뤄지는 정책일관성 흐름을 지속적으로 모니터를 했다. 또한 부처간 주제별로 모이는 그룹원들은 정기회의 등에 그들이 관심 갖는 안건들을 상정하게 만들었고, 다양한 부처간 만들어진 친밀한 네트워크들은 독일 연방 정부가 정책일관성을 제고하는 데 있어 중요한 역할을 했다. 또한 공무원들의 교환업무 제도는 다양한 부처들이 갖는 특성을 이해하고 정책일관성에 대한 인지를 넓히는 데 긍정적인 역할을 했다.

또한 정부 부처간 절차에 대한 공동규범(GGO)[582]는 BMZ가 EU와 다른 정부 부처들에 의해 정해진 제정법들의 법률안이 개발 관점에서 감시하는 권한을 부여하는 것 외에 각각의 입법과 정책들이 개발도상국에 어떤 영향을 주는지에 대한 감시를 할 수 있게 했다. 이는 모든 정부부처들의 회담 또는 협의를 통해 결정된 모든 제안을 포함하고 있다. 이러한 협의 과정은 논란이 되는 사항들을 일치하도록 진행됐으며, 이는 한 주무부처가 담당해 이뤄진다. 이는 관련 부처들의 협의 수준에서 결정되지 않은 사항은 좀 더 높은 차원의 협의까지 이뤄진다. 만약 장관급 협의에서도 이뤄지지 않았을 때에는 'coalition committee'로 넘어간다. BMZ가 상대적으로 작은 부처이지만, 자체 부서간 정책일관성

582) EU. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development. 32.

이행을 확인하며, 다양한 정부간 위원회에서도 활발하게 활동하고 있다.

또한 독일은 BMZ와 환경부(BMU)와의 기후변화협약 등 부처간의 협약을 통해 공통의 이슈에 대해 협력하고 있다.

독일은 정책일관성에 대한 모니터링 시스템은 따로 없다. 하지만 각각의 정부부처가 정책 기획 기간에 BMZ의 내부 정책 과정을 참고하고 있으며, BMZ 내에서 개발관점에서 다른 부처와의 목표 공유를 하고 있다.[583]

또한 BMZ의 분야별 부서는 정책일관성에 관한 분석에 대한 책임을 가장 먼저 지고 있다. 이를 위해 이행 부서에서 관련된 기술 지원을 받으며, 연구기관과 외부전문가의 지원을 받는다. 정책일관성 어젠다에 관한 우선순위와 전략을 정하는 것이 중요하다.

독일 원조 정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 통해 지속적인 개선 의지를 지원하는 기능은 1964년에 설립된 개발협력 전문 연구소인 독일개발원(DIE)이 담당하고 있다.[584] DIE는 독일 연방정부가 그 집행예산의 75%를 담당하는 지배주주이기는 하나, 정부 산하 연구소가 아니기 때문에 어느 정도 정부로부터 독립성을 유지하며 독일 개발협력 분야의 싱크탱크로서의 기능을 해오고 있다.[585] DIE는 자체적으로 또는 BMZ를 비롯한 여러 국내 개발협력 기관들의 특별 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책 일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 활발한 분석 연구를 수행한다. 이를 통해 독일 개발협력 전반의 전문적 지식과 자료를 축적하고, 그 연구 결과를 국제적·국내적으로 공유·배포하는데 기여한다. 그 뿐만 아니라 이를 바탕으로 독일 정부의 개발협력 정책개발과 수립에 있어서도 정책자문을 통해 지속적인 정책 개발에 공헌한다. 또한 교육과 훈련프로그램을 운영함으로써, 독일 내 개발협력 전문 인력 양성에 기여한다. 활발한 연구 활동과 정책 자문, 인력 양성 등의 역할을 통해 독일 개발협력 정책일관성 제고에 크게 기여하는 것으로 평가받는다.

독일정책이 개발에 기여하는지에 대해서는 대중에게 정부부처 중 부분적으로는 보고를 하나, 국회에 대해 보고되는 것은 입법기간동안 정부의 개발정책보고(development policy report)로 이뤄진다.[586]

독일 내 주요 원조 기관들은 OECD DAC 평가 원칙을 따라 정기적으로 진전사항의 검

583) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 45.

584) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany Paris: OECD. 45, 54.

585) 김은미. 2009.『한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안』. 한국국제협력단. 78.

586) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 45.

토 절차를 거치게 된다. 두 주요 집행 기관인 독일기술협력공사(GTZ)와 독일개발은행(KfW)은 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 관련 원조 집행 사항을 감시 감독하며 정기적으로 그 결과를 보고한다. 두 기관의 감독과 평가는 BMZ 내 평가담당 과에서 정기적으로 검토하고, 독립적·객관적 평가가 가능하도록 평가 결과는 내각으로 바로 보고되도록 한다.

독일은 지난 2010년 받은 동료검토에서 다음과 같은 평가를 받았다.[587] 독일정부는 범정부적 목표와 이행을 위한 우선적인 정책일관성 의제를 선정하고 이에 따른 구체적인 정책 성명서를 내야 한다. 또한 BMZ의 역량 및 관여가 강화돼야 한다. 특히 동료검토는 독일이 개발의 관점에서 정책일관성에 관한 모니터링 및 분석, 보고 시스템(대중 및 국회)을 강화해야 한다고 평가받고 있다. 마지막으로 동료검토는 세계 문제들에 대해 독일의 일관적이고 통합적인 접근이 필요하며, 우선 몇 국가에 해당되는 연합전략을 만들어보는 것을 제안 받고 있다.

사. 룩셈부르크

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명
정치적 공약 및 정책	고위급 선언	고위급 정치수준에서 정책일관성의 중요성 언급.	2004년 국민회의에서 당시 협력 및 인도주의 부의 장관이 PCD의 중요성을 언급함.
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	다양한 분야의 부처간 위원회	양성평등, 지속가능발전, 기후변화 등의 특정 분야에서 부처간 위원회 있음.
모니터링, 평가 및 보고 체계	없음	-	

587) OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD. 47.

2) 추진과정

룩셈부르크는 국내외 수준에서 개발을 위한 정책일관성을 강력하게 실천하고 있는 국가 중 하나로 손꼽힌다. 국내수준에서의 정책일관성은 정부기구와 대중인식제고를 통해 이루어지는데, 개발협력이슈에 대한 대중인식을 높이기 위하여 범정부적수준에서 논의가 진행된다. 실제로 룩셈부르크 국민회의에서는 국무총리, 외무부장관, 협력 및 인도주의 부장관이 연차보고를 진행하는데, 이는 룩셈부르크의 국제관계가 이와 같은 세 가지 상호보완적인 시각에서 다루어진다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다. 2004년 국민회의에서 당시 협력 및 인도주의 부'의 장관 Jean-Louis Schiltz는 정책일관성에 대해 발표한 정치적 공약은 다음과 같다.

"남-북 관계의 진전은 정책간의 일관성에도 좌우된다. 정책일관성은 세계화 과정에 절대적으로 필수적인 사회적·인간적 측면을 가져올 수 있게 하는데, 이는 우리가 농업, 무역, 환경, 금융 중 어떠한 정책을 논의하든, 빈곤감소의 목표가 국가적, 유럽적, 전 세계적 수준에서 다루어져야 함을 의미한다." (2004년 국제개발협력 성명. Jean-Louis Schiltz, 협력 및 인도주의 부 장관)

룩셈부르크가 정부수준에서 자연스럽게 정책일관성을 실행시킬 수 있는 이유로 종종 비교적 작은 규모의 정부가 손꼽힌다. 정부의 규모가 작기 때문에 정부 부처간 정기적이고 신속한 대화가 가능하기 때문이다. 또한 사회적 분위기가 '개발'에 대한 합의가 잘 이루어져 있기 때문에 룩셈부르크의 국가정책과 개발협력정책 간의 불화는 극히 드물 것이라고 정부 스스로 인식하고 있다. 개발을 위한 정책일관성을 내재적으로 합의를 이룬 덕분에 실질적이고 유연한 접근을 시도할 수 있다는 점에서 많은 장점이 있으나, 위험을 감수하려는 시도는 하지 않을 것이라는 단점 또한 존재한다.

정책조정기제로서는 개발과 관련한 이슈를 다루는 다수의 위원회를 들 수 있다. UN여성차별철폐협약의 국내이행을 위한 성 평등에 관한 부처간 위원회, 지속가능한 발전을 위한 부처간 위원회, 쿄토메커니즘 재정지원을 위한 부처간 위원회 등이 있는데, 이렇게 다양한 곳에서 정책일관성이 다루어진다는 것은 그 사안의 중요성이 매우 자연스럽게 정책시스템에 안착되어 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책일관성의 추진이 성공적으로 추진되지 않는 경우도 있는데, 이는 이들 위원회가 보통 트레이드오프나 결정을 내리기 위한 성격이 아닌, 정보 교환의 장으로서 기능하기 때문이다.

룩셈부르크에는 개발협력법을 기반으로 설치된 '개발협력을 위한 부처간 위원회'가 있는데, 이 회의체는 기존 정부 내 개발협력 조정을 위한 인터페이스로서의 역할과 함께 최근 정책일관성 조정까지 그 역할이 확대되었다. 2달에 한번 씩 회의가 진행되며, 외무부의 개발협력국장이 의장을 맡는다. 본 위원회에서는 '공동의 농업정책(Common Agriculture Policy)'같은 정책일관성 관련 의제가 다뤄지지만, 아직까지 일반 개발협력과 관련된 논의가 더 많이 진행된다고 보고된다. 전반적인 정책일관성을 보장하는 것보다 일관된 개발정책을 보장하는 쪽으로 더 많은 기능을 하고 있다.

정부 부처간 정책일관성에 대한 인식이 상이한데, 일반적으로 농업이나 환경분야에서 강하며, 보건 및 사회보장 분야에서는 약한 편이다. 전반적 수준에서의 개발을 위한 정책일관성은 EU 기관이나 제도를 통하여 진행되며, EU관련 조정업무를 담당하는 메커니즘의 경우 정책일관성만을 전문적으로 다루기 위해 설립된 것은 아니다.

2008년 OECD DAC의 동료검토는 룩셈부르크가 시스템적으로 정책일관성 구축을 위한 보다 구체적인 방안을 마련하도록 권고하였다. 또한 정책일관성에 대하여 시민사회와의 대화를 통하여 다양한 관점을 습득하고 간과하기 쉬운 부분들을 재정비할 것을 권고하고 있다. 또한 부처간 위원회 내에서 정책일관성을 추진, 모니터링 및 평가할 적절한 방법을 찾고 정책간 조정을 시스템적으로 할 것을 권고하였다.[588]

588) OECD. 2008. DAC Peer Review of Luxembourg. Paris:: OECD. 11-12, 28-31; Euroresources.org http://www.euroresources.org/guide/donor_profiles/lu_luxembourg.html; LuxDev www.lux-development.lu

아. 미국

1) 추진 현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	고위급선언	Presidential Policy Directive, PPD (2010)	국내 정책변화에 따른 개발영향에 대한 평가가 고려 될 것이라고 언급하여 향후 국내·외 정책의 조사가 이루어질 것을 시사함.	
조정 및 실행 메커니즘	없음			· 기관 간 정책 위원회 (Interagency Policy committee, IPC) · 미국 원조 시스템 내에서 개발정책을 조정하지만, 향후 전략적 접근을 취해 PCD 담당 기관(focal point) 역할을 할 수 있을 것으로 평가됨.
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			

2) 추진과정

미국은 정책일관성 프로그램을 갖고 있지 않으며, 국가안보전략을 안보와 외교에 있어서의 일관성을 높이기 위한 프레임웍으로 사용하고 있다. 국가 안보전략은 미국 행정부로 하여금 미국의 정책들을 안보전략에 맞춰 조정할 것을 촉구하고 있으나, DAC동료검토에서는 이것이 정책일관성을 대체할 수 없고 국가 안보 의제는 미국 국내외 정책들이 파트너국의 개발을 지원하는 노력과 모순될 수 있음을 지적하였다.

2010 대통령의 정책 명령(Presidential Policy Directive, PPD)에서는 "현재 정책 메커니즘을 통해서 '개도국에 영향을 주는 정책의 변화로 인한 개발 효과'에 대한 평가가 고려될 것"이라고 언급함에 따라, 개도국의 영향에 관하여 모든 국내외정책의 면밀한 조사

가 이루어질 것을 시사하고 있다.[589]

정책조정 메커니즘으로 기대되는 위원회를 살펴보면. 2010년 10월 설치된 글로벌 개발을 위한 기관간 정책위원회(Interagency Policy Committee, IPC)가 있다. 이 위원회는 미국 원조시스템 내에서 우선순위를 설정하고, 기관간 의사결정을 용이하게 하며, 행정부(executive branch)의 개발 정책을 조정하는 역할을 한다. 16개의 기관이 이 위원회에 참여하고 있으며, 매주 회의를 가진다. 기관 간 정책 위원회에 USAID가 활발히 참여하고 있으며, 국가 안보위원회는 USAID가 위원회에서 중심역할을 할 수 있도록 USAID의 지위를 강화할 것을 고려하고 있다. IPC는 더욱 전략적인 접근법을 취한다면 정책일관성 담당위원회(focal point)로서 역할을 할 수 있을 것으로 평가되고 있다.[590]

미국은 정부정책에 있어서 정책일관성을 모니터하고 보고하는 체계적인 시스템을 갖추고 있지 않다. 이에 DAC은 미국의 정책일관성 진행과정을 모니터하기위해 목표와 기간을 설정한 모니터링 프레임웍을 개발 할 것을 권고하고 있다.

자. 벨기에

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	NGO-정부 협약 2009 DGDC 메모랜덤	NGO의 로비에 의해 작성되었으며, PCD의 중요성을 강조함. 그러나 약한 편임.	시민사회의 역할 두드러짐
조정 및 실행 메커니즘	없음	-	-	Council of Mnisters가 공식적으로 일반 정책조율 기능을 맡고 있음.
모니터링, 평가 및 보고 체계	없음	-		

589) OECD. 2011. DAC Peer Review: The United States. Paris: OECD. 33.

590) OECD. 2011. DAC Peer Review: The United States. Paris: OECD. 36.

2) 추진과정

OECD DAC는 벨기에 정부 내에서는 정부 내에서 정책일관성에 대한 공통된 이해가 이루어져있지 않았다고 평가하였다. 벨기에 정부는 개발을 위한 정책일관성을 단순히 원조정책 내부에서의 조정으로 이해하였으며, 원조-비원조 정책간의 조정 수준에서는 고려하지 않았다. 벨기에 NGO들은 이러한 인식 제고를 위하여 정부 로비를 지속하였고, 2009년 NGO와 정부의 협약 및 DGDC(Directorate-General for Development Cooperation)의 메모렌덤에서 부처수준의 정책일관성 추진이 강조되는 결과를 이끌어냈다. 이 메모렌덤은 NGO-정부간 협약이 이루어지고 6개월 후 DGDC의 장관에게 제출된 것인데, 개발협력과 지속가능한 개발, 무역과 농업, 투자, 금융과 조세, 이주, 안보와 국방과 같은 주요 정책의 정책일관성이 강조되었다. DGDC는 여기에서 정책일관성을 위한 대화의 장을 마련하겠다는 약속을 하였고, 2010년 외무부장관의 Policy Cell, DGDC, NGO를 주축으로 하는 포럼이 발족되었다.[591]

정책 조정을 위한 여러 부처간 메커니즘이 있기는 하나, 정책일관성 전반을 관장하는 회의체는 없다. 정책간 충돌을 중재하고 결정하는 능력을 지닌 공식적 행위체로서는 유일하게 Council of Ministers가 있으나, 정책일관성에 대한 논의는 이루어지고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 DAC는 벨기에의 정책조정 과정을 긍정적으로 평가하는데, 이는 다수의 정책조정 기제가 존재하기 때문이다.

우선 EU에 대한 벨기에의 공식입장을 정리하는 'COORMULTI'라는 조정조직이 존재한다. 또한 중앙아프리카에 대한 부처간 워킹그룹이 있는데, 이 워킹그룹은 외무부, DGDC, 내무부, 국방부 등의 부처가 함께 3D-LO라는 Diplomacy, Defence, Development, Law and Order 접근법을 투영하고자 한다.

2007년 Ministerial Council이 지속가능성을 테스트 하는 EIDDD시스템을 소개하였는데, 이는 모든 정책초안의 경제, 사회, 생태학적 영향을 검사하는 기능을 한다. 벨기에는 이를 통하여 개발도상국에 미칠 잠재적 영향을 평가하고 있다. 이 시스템은 시작단계에 있긴 하지만, 향후 벨기에 정책들의 정책일관성을 추진할 수 있는 가능성을 지니고 있다.[592]

정책일관성의 모니터링, 분석 및 보고를 위한 체계는 갖추어져있지 않다. 2009년의 메

591) OECD. 2010. DAC Peer Review: Belgium. ParisL OECD. 38-39

592) OECD. 2010. DAC Peer Review of Belgium. Paris: OECD. 13-14, 37-42; Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation http://diplomatie.belgium.be/

모랜덤에서 이에 대한 필요성이 제시되기는 하였지만, 현재 DGDC에는 이 업무를 담당할 인원이 없는 것으로 알려졌다. 개발정책일반에 대한 보고 또한 특정 개발 이슈에만 한정되어 이루어져왔다. 여성, 평화 및 안보에 대한 보고는 연 1회 이루어지며, 지속가능한 발전에 대한 보고는 2년에 한번 이루어진다. 매년 의회에 보고되는 MDG에 관한 것도 있으나, 이는 국제 동향 및 MDG와 관련된 벨기에 ODA의 내용을 요약한 것에 지나지 않는다.

차. 스웨덴

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	법적 기반		Policy for Global Development (PGD) (2003)	스웨덴의 정책일관성을 다루는 첫 법안이자 정책임	
	정책 문서		Global Challenges (2008)	6개의 국제적 이슈(억압, 경제적 소외, 기후변화 및 환경보호, 이주, 전염병 및 기타 건강 위협 요소, 분쟁과 취약기반)에 대해 부처 간 공통의 목표를 공유하고, 어떤 노력을 해야 하는지 제시함[593]	
조정 및 실행 메커니즘	조정 기구	외교부	개발정책과 (Dept. of Development Policy)	20명의 직원이 있으며, 직접적으로 PCD 업무를 하고 있음	・모든 부처에 PCD 담당관(Focal Point)이 있음 ・PCD에 대한 부처 간 분기별 회의가 있음
	부처 간 협의		Inter-Ministerial Working Groups	2009년에 만들어져 협의 및 실행 메커니즘으로 작용하며, 이를 통해 각 부처의 법안을 회람할 수 있는 정책과정이 가능함.	외교부는 국제정책개발포럼(MFA, global policy development forum)을 만듦
모니터링, 분석 및	모니터링	민간기관	Coherence Barometer	스웨덴 NGO 연합은 2008년부터 2년마다	2008년에는 Forum Syd를 중심으로 11개

단계	유형		명칭	설명	비고
보고 체계	수행기관			'Coherence Barometer' 보고서를 발간하고 있으며, 안보 및 무역, 개발협력, 이주, 재정 등에 대한 PCD를 평가함	NGO가 연합해 평가하였으며, 2010년과 2012년에는 Concord Sweden을 중심으로 평가 보고서를 발간됨
	보고	의회 보고	외교부의 의회에 보고	PCD의 진척에 대한 사항 보고	

2) 추진과정

스웨덴 의회는 2003년 '국제개발정책(PGD, Policy for Global Development)을 인준해 스웨덴 정책의 중심에 정책일관성이 고려될 수 있도록 정책문서를 만들었다. PGD는 스웨덴의 정책일관성을 다루는 첫 법안이자 정책으로, 이를 통해 국내정책을 담당하고 있는 부처와 국제문제를 담당하는 부처 모두 정책일관성 원칙에 입각해 국내외 정책을 고려할 수 있게 됐다. 또한 이 정책은 각 부처가 책임감을 공유하여 평등하고 지속가능한 개발을 할 수 있도록 만들었다. 이러한 합의를 만들어내기 위해 Parliamentary Committee on Swedish Global Development Policy 등 다양한 공공부서의 노력이 있었다. 특히 2000년부터 2002년도까지의 스웨덴의 국제개발정책을 위한 의회위원회는 개발정책과 개발협력이 21세기에는 앞으로 어떻게 이뤄져야 하는지에 대해 시민사회와 국민들에게 뿐만 아니라 의회 내에서도 하나의 큰 합의를 만들어내기 위한 기반들을 다졌다.[594] 구체적으로 위원회는 30여 번의 회의와 컨퍼런스 그리고 파트너국가 초대 및 연구 관련 간담회 등의 행사를 열었으며, 관련 자료도 50여개의 보고서 등을 배포, 온라인 게재를 했다. 이와 같은 다양한 회의와 행사 등을 통해 스웨덴 NGO와 연구기관들은 정책일관성에 대해 잘 알게 되었다.[595] 이는 자연스럽게 정책 관련 기관 사이에 국제개발정책(PGD)에 대한 경험과 지식의 공유를 증가시켰다. 또한 국제개발정책(PGD)은 정당과 NGO들에게 정책일관성에 관한 우선순위를 판가름할 수 있는 법적 기반을 제공했다. 예를 들면 무기수출산업에 있어 국내 기업의 이익이 빈곤 국가들의 이익과 권리보다 우선하지 않는다는

593) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 24.

594) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 26.

595) OECD. 2005. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 39-40.

것을 일관하게 정책에 반영하게 된 것이다.[596] 또한 스웨덴은 무역 등 분야별 부처간 협의를 갖고 있다.[597] 특히 무역분야에서는 공동의 목표 공유, 국제무역정책을 위한 인적자원 투입, 무역과 개발 분야 사이의 공식적/비공식적인 대화 공간 제공 등을 추진하고 있다.

스웨덴의 정책일관성 조정기관은 외교부(MFA, Ministry for Foreign Affairs)의 개발정책과(Dept. of Development Policy)이다. 스웨덴의 외교부에는 3명의 복수장관이 있으며, 외교와 개발협력 그리고 무역을 담당하는 장관들이 있다. 개발정책과는 그 중 개발협력국 산하에 있으며, 20명의 직원이 직접적으로 정책일관성 업무를 담당하고 있다. 또한 스웨덴의 모든 정부 부처에는 PCD 담당관(Focal Point)이 있어 정책일관성에 대한 정보 공유 및 정책 논의가 이들을 중심으로 이뤄지고 있다. 또한 정책일관성에 대한 부처간 회의가 분기별로 이뤄지고 있다. 사실 정책일관성을 조정하는 기관을 두고 총리실의 책임하에 두자는 가능성을 갖고 많은 논의가 있었지만, 외교부(MFA)에 두기로 결정했다고 한다.[598] 이에 대한 정확한 이유는 명시되어 있지 않지만, 스웨덴 현지조사 시 외교부 개발정책과 직원은 PGD 자체도 외교부의 이니셔티브로 나왔으며, 다양한 정치적 환경과 배경이 외교부에 조정기관을 둘 수밖에 없는 것으로 결정된 것으로 설명했다.

또한 스웨덴 정부 내에는 Inter-Ministerial Working Groups가 2009년에 만들어져 협의 및 실행 메커니즘으로 작용하고 있으며, 이를 통해 각 부처의 법안을 회람할 수 있는 Policy Process가 이뤄지고 있다.

특히 스웨덴은 2009년 OECD DAC의 동료검토에서 무역분야가 성공사례로 소개되었다. 특히 정책일관성 주기의 단계별로 상이한 이해당사자간에 국제무역에 대한 공동의 목표가 공유된 점(Political commitment and shared objectives)과 국제무역정책을 다루기 위하여 양질의 인적자원이 투입된(Resources) 점 그리고 무역과 개발 분야 사이에 공식적·비공식적인 대화 공간이 많이 제공된(Linkages) 점이 그 이유로 설명됐다.

스웨덴은 강력한 입법적 기반을 갖고 있음에도 불구하고, 부처간 조정 시스템 및 모니터링과 보고과정을 위한 프레임워크의 부재로 몇 분야에서 정책일관성이 잘 이루어지지 않고 있다고 평가된다.[599]

스웨덴의 개발평가청(Swedish Agency for Development Evaluation, SADEV)은 2006

596) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 26.

597) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD.

598) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 30.

599) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 40.

년에 설립되었으나, 이 기관 설립의 목적은 개발협력과 Sida에 대한 평가에 국한되었을 뿐 정책일관성 기능은 갖고 있지 않다. 특히 스톡홀름에서 멀리 떨어진 칼스타드(Karlstad)에 위치한 이유로 많은 인력들이 확보되어있지 있지 않고, 분석 보다는 단순히 '평가'하는 기능에 그치고 있는 한계를 갖고 있다.[600] 또한 각각의 정부부처가 개별적으로 평가하는 것에 그쳤고, 보고 또한 외교부(MFA)가 국회에 하는 것에 그쳤다.

국제개발정책(PGD)은 처음 50여개의 목표를 정했지만, 그에 대한 구체적인 지표나 기본사항이 없었다. 이후 18개의 목표로 줄이면서 좀 더 명확한 목표를 설정했다.

또한 2008년 'Global Challenges'을 발표하면서, 기존의 국내정책 11개 분야를 대체하는 6개의 국제적 이슈를 발표했다. 이를 통해 정부의 공통된 목표를 공유하고, 이를 위하여 각 부처가 어떠한 노력을 해야 하는지에 대한 제시를 했다. 이는 모니터링과 보고 프레임워크에 대한 발전이 한 걸음 더 진전되었다고 볼 수 있다. 또한 외교부(MFA)는 각각의 이슈에 따라 작업반을 만들었으며, 이러한 작업반은 정부 부처간 관여를 높이게 만들었다. 또한 외교부(MFA) 산하에 국제정책개발포럼(global policy development forum)을 만들어 부처간 갈등을 해결하고 정책일관성을 높이고자 하는 시너지효과를 꾀했다.

그럼에도 불구하고, 개발정책일관성의 총체적 과정에 대해 평가할 독립적인 기관이나 외부의 자율적인 기관이 존재하지 않는다는 점에서 한계가 있음을 동료검토에서도 말하고 있다.

외교부(MFA)는 'Team Sweden'을 만들어 스웨덴 독립체(NGO 및 민간부분)들에 의한 일관성 제고를 독려하고 있다. 이 팀의 개념은 개발협력과 현장에서의 정책일관성과 범정부적 접근(whole-of-government)을 모두 담고 있다.

또한 외교부(MFA)는 SIDA와 스웨덴 정책과 실제의 일관성이 현장에서 어떻게 이뤄지는지에 대한 피드백과 고려사항에 대한 정책 대화를 갖고 있다. 또한 이 과정 중에 관련된 다른 정부부처의 참여를 통해 함께 진행하고 있다.

스웨덴의 정책일관성에 대한 분석에 대해서 외교부(MFA)는 현재 다른 정부부처의 현장에서의 결과 및 통합과정을 자세하게 분석하는 것을 총괄하는 역량이 부족한 실정이다. 그렇기 때문에 시민사회의 'Citizens' forum'을 계획하고도 많은 부분에서 시민사회의 참여가 이뤄지지 않게 됐다. 하지만 스웨덴 NGO 11개가 연합해 2008년 'Coherence Barometer'라는 Shadow Report를 발간한 바 있다.[601]

600) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

<박스 3> Civil society organizations check the pressure on the Swedish Policy for Global Development

This joint report, published by a coalition of 11 Swedish Civil Society Organisations, is intended to shadow the Government's report to parliament on implementation of the policy. The following summarises the 2008 report's rating of Sweden's performance against two policy areas.

Issue:		**CSO assessment:**
Security and arms:	disarmament and non-proliferation	Amber
	arms trade and export control	Red
	prevention of violent conflicts	Amber
	civilian crisis management	Amber
International trade:	exports from poor countries	Green
	import of industrial goods to poor countries	Red
	possibilities to ensure food security	Amber
	policy space	Red

Green: The government has acted in a way that is in agreement with the ambitions of the Policy
Amber: the government has acted both positively and negatively, or not at all.
Red: the government has acted against the goals

출처: OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 36.

스웨덴 NGO 연합체들은 2006년 PGD 정책 설립 과정에 대한 평가 보고서를 발간한 이후 2008년부터 2년마다 'Coherence Barometer'라는 보고서를 발간하고 있다.[602] 이 보고서는 안보 및 무역, 개발협력, 이주, 재정 등에 대한 스웨덴의 정책일관성을 평가하고 있으며, 2008년에는 Forum Syd를 중심으로 11개 NGO가 연합해 평가를 하였다.[603] 2010년에는 Concord Sweden을 중심으로 'Coherence Barometer' 보고서를 발간했으며, 2012년 보고서 또한 Concord Sweden을 중심으로 추진되고 있다. 특히 2012년 보고서는 기후변화, 무역, 안보 및 무기, 자본 흐름 및 재정 그리고 이주 등 5개의 분야를 중심으로 이뤄지며, 경제적 배타주의에 초점을 맞춘 평가를 하고 있다.[604]

스웨덴은 2009년 동료검토를 통해 정책일관성에 대한 다른 부처들의 기여와 범정부적 목표의 진전 상황을 확인할 수 있는 측정 가능한 지표 및 우선순위 등이 정해져야 한다고 평가받고 있다. 또한 스웨덴은 정책일관성에 대한 독립적인 모니터링과 평가를 할 수 있는 기관을 만들어야 하며, 이와 함께 그 결과를 의회에 보고할 것이 제안되고 있다.

또한 정책일관성의 이행에 있어 책임소지와 관련해 각각의 정부가 충분한 역량을 갖추

601) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

602) OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD. 35.

603) Forum Syd. 2008 Coherence Barometer. Sweden.

604) Peter Sorbom. EU Policy Officer. Concord Sweden. 스톡홀름. 2012.2.7.

고 협력 및 중재를 할 수 있는 도구를 만들어야 한다고 평가한다. 특히 이는 정책일관성의 우선하기 위한 장려책을 도입해 각 부처들의 연간보고 등에 들어가야 한다고 평가받았다.

마지막으로 스웨덴은 정책일관성과 비일관성의 영향에 대한 이해를 높이기 위해 좀 더 체계적으로 현장 개입을 늘려야한다. 또한 현장 직원들은 다른 부처 및 기관들의 잠재적인 기여를 고려해야 한다. 또한 지역협력전략을 통해 각 지역 팀이 현장에서 개발이슈의 정책일관성에 대해 보고를 할 수 있도록 체계를 만들어야 한다고 평가됐다.

카. 스위스

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	North-South Guidelines (1994)	1994년에 연방평의회에 의해 채택됨. 개도국과 스위스의 정치적, 경제적, 사회적 관계의 총제적인 것과 개발 접근에 대한 비전을 제시함.	
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	부처간 협정 (Interdepartmental agreement)	2005년 동료검토이후에 만들어진 새로운 메커니즘으로 FDFA(Federal Department of Foreign Affair)와 다른 부처사이의 협정으로 연방평의회로 제출됨.	협정은 분야별로 이뤄지며, 첫 번째로 체결된 '보건외교정책'은 개도국의 의료전문인의 이주를 관리하기 위한 정책임.
모니터링, 분석 및 보고 체계	정례 보고서	MDG 보고서	MDG 보고서는 2005년과 2010년에 연방평의회가 발행한 보고서로, MDG달성에 있어 PCD의 중요성과 제고 방향을 설정하고 있으며, 일부 정책에 대한 보고를 하고 있음.	PCD 보고서로서 내용을 더욱 발전시킬 것이 권고됨.
		Les interactions de la Suisse avec le monde	SDC가 발행한 보고서로 정치, 경제, 사회, 국제협력 분야에서 스위스와 세계와의 상호작용에 대한 내용을 다룸.	

2) 추진과정

스위스는 DAC 회원국 중에서 정책일관성에 대한 필요성을 인식한 첫 번째 국가이다. 1990년 스위스 의회는 개발도상국에 대한 통합적이고 일관된 정책을 요구했다. 4년 후 연방평의회가 채택한 'North-Sounth Guidelines'에서는 개발도상국과의 정치, 경제, 사회적 관계 모두와 관련한 개발접근에 관한 비전을 나타냈다. 하지만 많은 스위스 문건에 있는 정책일관성은 ODA 내에서 이루어지는 일관성을 일컫는 것이다. 2007년 의회에서 개발목표를 가지고 외교정치활동을 더욱 일관되게 하고자 연방평의회(Federal Council)에 요청하여, 원조와 비원조 정책의 일관성 제고를 위한 기회를 가질 수 있었으나 연방평의회는 원조 정책 내에서의 일관성에 대한 노력을 언급하면서 그 제안을 거절했다.[605]

OECD가 발행한 "Synthesis Report on Policy Coherence for Development"에는 스위스의 정책일관성 정책 조정메커니즘이 낮은 수준에 속해 있다. 스위스가 조정 메커니즘으로 기대하고 있는 위원회는 SDC가 의장을 맡고 있는 '개발과 협력을 위한 부처간 위원회(Interdepartmental Committee on Development and Cooperation, IKEZ)'이나 그 임무를 자세히 살펴보면, 이 또한 개발협력과 ODA에 관한 정부의 정책 결정을 다루고 있고 그 이외 분야에 대한 권한이 없어서 원조정책 내에서의 일관성을 다루고 있음을 알 수 있다.

이러한 가운데, 스위스 체계 내에서 정책일관성을 발전시켜나갈 수 있는 기회를 제공하는 몇 가지 메커니즘들이 있다. 첫째, 7명의 위원으로 구성되어있는 연방평의회(Federal Council)는 주로 합의하에 정책결정을 하는데 이 중 두 개의 부서 즉, FDFA (Federal Department of Foreign Affairs)와 FDEA(Federal Department of Economic Affairs)는 개발협력과 관련이 있다. 둘째, 부처 간의 분야별 업무 당사자들은 특정한 전략을 마련하기 위한 회의를 하고, SECO나 SDC는 이러한 모든 회의에 참여한다. 셋째, SDC는 정부회의를 위한 FDFA의 준비과정에 참여하여 SDC가 일관성 문제를 미리 제기할 수 있게 하는 기회를 갖는다. 넷째, 국제개발협력 자문위원회(Advisory Committee on International Development Cooperation)는 개발협력, 인도주의적 원조와 동유럽에 대한 원조의 목표와 우선순위를 검토하기 위해 설치되었고, 위원회는 외교정책관련 질문에 대한 자문을 제공하기도 한다. 이는 일관성을 높이기 위한 목적을 가지고 있지만 개발과 비원조정책과의 일관성에 대해 논의할 수 있는 권한은 없다.

---

605) OECD. 2009. DAC Peer Review: Swiss. Paris: OECD. 35.

지난 동료검토 이후 새로운 메커니즘으로서, FDFA와 다른 부서사이의 '부처 간 협정'이 마련되었다. 이 협정은 연방평의회(Federal Council)로 제출되며, 분야별로 이루어진다. 첫 번째로 이루어진 스위스의 보건 외교정책(health foreign policy)은 개도국의 의료 전문인의 이주를 관리하기 위한 정책으로서 정책일관성을 위한 좋은 예가 된다. 이는 스위스가 일관성을 높이기 위해 새로운 제도적 메커니즘을 실제로 사용하고 있다는 것을 보여준다. 그러나 이것을 이끌어내는 과정은 여전히 부족한데, 이유는 개발 활동가들의 영향력에 한계가 있는 합의 절차를 따라야 하기 때문이다.[606]

개발협력프로그램을 평가하고 보고하기 위해, 스위스는 상당한 노력을 하고 있다. 2005년과 2010년 연방평의회에 의해 발행된 MDG보고서와 SDC의 발행보고서 'Les interactions de la Suisse avec le monde'는 빈곤 감소와 빈곤감소적 세계화(pro-poor globalisation)에 대한 스위스정책의 영향에 대해 조사하고 있다. MDG보고서에는 MDG 달성 맥락에서 정책일관성의 중요성을 언급하고, 이를 제고시키기 위한 방향설정을 하면서 일부 정책에 대한 진행상황에 대한 보고를 하고 있다.[607] DAC는 정책일관성을 모니터하기위해 이러한 보고서들을 더욱 발전시키고, 체계적인 접근을 취하도록 권고하고 있다.[608]

DAC에서 권고하고 있는 내용으로는 스위스가 정책일관성의 개념에 대한 이해를 증진시켜야한다는 것과 정책일관성의 비전을 모든 정부기관(federal office)이 공유하는 프레임웍으로 전환해야 한다는 내용이 있다. 또한 개발 의제를 정부 정책결정과정과 법의 기안 과정에 참고될 수 있도록 하며, 부처간 협정을 만드는 방법을 모색하고, 그들의 개발 노력과 결과에 국내외 정책이 미치는 영향에 대해 측정하고 모니터하고 보고하는 데 있어 노력해야 한다는 것을 권고하고 있다.

606) OECD. 2009. DAC Peer Review: Swiss. Paris: OECD. 39-40.

607) Swiss Federal Council. 2005. Millennium Development Goals Progress Report Switzerland.

608) OECD. 2009. DAC Peer Review: Swiss. Paris: OECD. 40-41.

타. 스페인

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서		· International Development Cooperation Act (Article 4, 1998 law) (1998)[609] · 2005-2008 Master Plan (2005)		
			2005-2008 Master Plan (2005)	국제적 합의에 따라 PCD가 성취돼야 하며, 다른 부처들의 역할과 분야의 상호 이해가 이뤄져야 한다고 강조함	
조정 및 실행 메커니즘	조정 기구	외교부	· Inter-Ministerial Commission for International Co-operation	·각 정부 부처간을 조정하는 위원회로, 국제 협 력 국 무 장 관 (Secretary of State for International Co-operation, SECI)이 총괄하며, SECI는 외교부와 개발에이전시(AECI) 사이에서 전체적인 조정을 함	· 이외 외교부 내 Inter-Territorial Development Co-operation Commission, Development Co-operation Council이 있음. ·3개의 위원회는 모두 외무협력부에 소속되어 있으며, 정책일관성이 가능하게 하는 중요한 역할을 하고 있음
	부처 간 협의		개발협력위원회의 실무자 그룹		· 국제무역과 부채, 안보 등의 문제를 분석하며, 2006년 7월 처음 이에 관한 보고서 제출함 ·이주 등 분야별 부처 간 협의 및 협력이 이뤄지고 있음
모니터링, 분석 및 보고 체계	보고	내부 보고	개발협력위원회, DG POLDE의 국제협력 국무장관(SECI)에 내부보고		

2) 추진과정

스페인은 정책일관성에 대한 보고 및 계획에 있어 법적 기반을 갖고 있으며, International Development Cooperation Act Article 4의 '1998년 법(1998 law)'에 근간으로 정책일관성이 다뤄지면서 '2005-2008 Master Plan'에까지 영향을 미쳤다. 특히 마스터플랜은 국제적 합의에 따라 정책일관성이 성취되어야 하며, 다른 부처들의 역할과 분야에서 상호 이해가 이뤄져야 한다고 강조했다. 또한 2004년 칙령(Royal Decree)을 발표해 개발협력위원회가 매년 정책일관성에 대해 보고하도록 했다. 2005년에는 위원회 내에 관련 실무자 그룹도 생겨났다.

스페인은 EU의 정책일관성에 대한 12가지 우선 분야 중 어업과 이주 등에 활발한 참여와 관심을 갖고 있다.

또한 2006년에서는 각 정부부처, NGO, 무역연합, 기업, 지역 행정가, 자발적인 지역 커뮤니티 등이 포함된 개발협력위원회의 협력개발을 위한 실무자 그룹에서 'Consensus on Co-development'를 도출해냈다.

스페인의 정책일관성을 조정하는 기구는 외무부 내 3개의 위원회가 있으며, Inter-Territorial Development Co-operation Commission과 국제협력 부처간 위원회(Inter-Ministerial Commission for International Co-operation) 그리고 개발협력위원회(Development Co-operation Council, DCC)가 있다.[610] Inter-Territorial Development Co-operation Commission은 외무협력부(MAEC)에 의해 운영되며, 중앙정부 및 지방행정기관들을 조정하는 역할을 갖는다. Inter-Ministerial Commission for International Co-operation은 각 정부부처를 조정하며, Development Co-operation Council(DCC)는 개발정책에 관해 중앙정부와 시민사회 그리고 전문가들 사이에서 자문과 조정을 총괄적으로 하고 있다. 특히 후자의 2개의 위원회는 국제협력국무장관(Secretary of State for International Co-operation, SECI)이 조정하고 있다. 특히 스페인 외무협력부에서 국제협력국무장관이 외무부 산하의 스페인 원조기관 AECI(Spain Agency for International Co-operation)을 조정·총괄하고 있다. 또한 국제협력국무장관은 무역, 외교 등 부처간 회의에 정기적으로 참여함으로써 개발과 기후변화, 무기수출, 이주 등에 대한 간극을 줄이고 있다.[611]

---

609) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 27.

610) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 20, 29.

611) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 26.

각각의 위원회가 갖는 조정 기능이 조금씩은 다르지만, OECD DAC의 2007년 동료검토는 이 3개의 위원회가 스페인의 정책일관성을 가능하게 하는 위원회로 강조하고 있다.

스페인의 정치인들은 이주문제와 개발에 대한 정치적 논의를 꾸준히 진행하면서 자연스럽게 정책일관성에 대해 인지를 해왔다.

특히 이주문제에 대해 국제협력청이 국무총리와 내무장관을 설득해 개발관점에서 정책이 이뤄질 수 있도록 하는 관계가 만들어졌다. 특히 스페인 ODA를 주로 담당하는 외무협력부(Ministry of Foreign Affairs and Co-operation, MAEC), 경제금융부(Ministry of Economy and Finance, MEH) 그리고 산업관광무역부(Ministry of Industry, Tourism and Trade, MITC) 등 3부서가 정책일관성을 논의하는 데 있어서도 중요한 역할을 한다. 특히 외무협력부는 국제협력국무장관(SECI)을 통해 조정을 총괄하며, 현재 국제협력국무장관(SECI)은 부처 간 위원회 속해 있으며 조정을 담당하고 있다. 이주 문제에 대해서는 노동부와 협력을 하며, 시민과 통합을 위한 전략적 계획이 2007년에 승인되면서 다양한 협력 프로그램들을 진행하게 됐다.

스페인은 개발협력위원회의 실무자 그룹에서 국제무역과 부채, 안보 등의 문제를 분석하며, 위원회는 2006년 7월 처음으로 이에 관한 보고서를 제출했다.[612]

사실 스페인이 정책일관성 제고에 가장 큰 진전을 보인 것은 개발협력 정책을 책임지고 있는 개발정책평가청(Directorate-General for Development Policy and Evaluation, DG POLDE)으로의 지위 상승인 점이다. DG POLDE는 국제협력국무장관(SECI)에 직접 보고를 하며, 상주 직원들도 점점 늘어나고 있다.[613] 또한 개발 대상 국가 전략에 통합적인 정책일관성을 정책 틀에 적용될 수 있도록 만들기도 했다. 하지만 스페인의 개발 주체들은 실제로 개발 사업이 이뤄지는 현장에서 정책일관성이 어떻게 이뤄지고 있는지에 대한 모니터는 따로 하지 않고 있다.

2007년에 동료검토를 받은 스페인은 EU차원에서 정책일관성에 대한 노력이 더욱 강화돼야 하며, 개발협력위원회가 좀 더 공개적이고 투명한 환경 가운데 논의가 이뤄질 수 있도록 해야 한다고 권고했다. 또한 협력국에서의 개발 경험과 NGO 등과 논의하고 분석하는 체계가 더욱 잡혀야 하며, 현재 나와 있는 가이드라인과 툴을 바탕으로 현장에서 이뤄지는 비정책일관적인 요소들이 무엇인지를 파악해야 한다고 평가받고 있다.

---

612) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 29.

613) OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD. 26.

파. 아일랜드

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서		White Paper on Irish Aid (2006)	2006년 처음 발간된 아일랜드의 원조 백서 'White Paper on Irish Aid'는 파트너십, 주인의식, 투명성, 효과성, 지속가능성과 함께 PCD의 중요성과 원칙을 강조함	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구	외교부	Inter-Departmental Committee on Development (IDCD)	정부 부처 간 개발에 관한 관점에 대해 일관성을 갖게 하고, 다양한 전문가와 기술 등이 개발원조 프로그램에 활용될 수 있도록 하기 위해 2007년에 설립됨	IDCD는 자문 및 권고 역할이 큼
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	민간기관	트리니티 대학의 Institute for International Integration Studies	Irish Aid와 함께 2009년 정책일관성에 대한 분석 보고서 'Policy Coherence for Development: The State of Play in Ireland'를 발간함	일회적으로 발간함
			아일랜드 CSO 연합체 Dóchas	2008년 국회와 정부를 대상으로 민감한 정책 이슈들의 PCD에 대한 발표를 가짐	일회적으로 발표함
	보고	의회보고	IDCD 및 외무부의 의회 보고	IDCD가 PCD에 대해 외무부에 보고, 이를 외무부가 의회에 보고함.	IDCD는 Irish Aid와 협력을 통해 PCD에 대한 모니터링을 하고 있음

2) 추진과정

아일랜드의 ODA 프로그램을 담당하고 있는 정부기관은 외무부의 Irish Aid이다. Irish Aid는 2003년 동료검토를 받은 이후, 정책일관성의 중요성을 강조하기 시작했다. 그리고 각 정부부처, 의회 및 학계, 연구 기관, 시민사회단체 등은 빈곤과의 싸움은 단순히 ODA를 지원하는 문제가 아니라는 광범위한 합의를 도출했다. 2006년 Irish Aid는 개발정책에

대한 백서를 발간하기 위해 2005년 10월 국가적 차원의 자문 포럼(consultative forum)을 열었다. 다양한 원조기관들과 시민사회의 참여가 있었으며, 5가지의 주제를 갖고 진행된 포럼에서 정책일관성 또한 한 주제였다. 그리고 이를 바탕으로 2006년 처음으로 발간된 아일랜드의 원조 백서 'White Paper on Irish Aid'는 파트너십, 주인의식, 투명성, 효과성, 지속가능성과 함께 정책일관성의 중요성과 원칙들을 강조했다. 또한 정책일관성은 MDGs를 달성할 수 있게 하며, 유럽연합(EU) 차원에서 강화돼야 한다고 말한다.[614]

정책일관성에 대한 강조만큼 국회나 정부차원에서 이뤄진 정치적 의지나 정책이 규명된 것은 아직 없다. 하지만 정책일관성에 대한 논의가 국회(Oireachtas)나 합동외무위원회(Joint Foreign Affairs Committee)를 중심으로 이뤄지고 있다.

아일랜드의 원조 백서 'White Paper on Irish Aid'가 2006년 발간된 이후, 2007년에 Inter-Departmental Committee on Development(IDCD)가 만들어졌다. 이 위원회는 정부 부처 간 개발에 관한 관점에 대해 일관성을 갖게 하고, 다양한 전문가와 기술 등이 개발원조 프로그램에 잘 활용될 수 있도록 하기 위해 설립됐다. 특히 이 위원회는 무역개발부 장관이 의장을 맡고 있으며, Irish Aid와 외무부 내의 간부급 관료들로 구성돼 있는 자문위원회이다.[615] 또한 각 정부부처의 관료들도 1-2명씩 참여하고 있으며, 모든 정부부처의 정책일관성 향상을 위한 권고 또한 하고 있다.[616] 간부급 회의는 6개월마다 열리며, 매년 정기적으로 권고사항을 외무부에 보고하고 있다. 또한 IDCD는 Multilateral Organization과 Skill Sets라는 2개의 하위그룹도 갖고 있다. 하위그룹 회의와 고위급 회의에서 각각 정치적 의제와 개발원조에 대한 논의 및 중재가 이뤄질 수 있도록 하고 있다. 또한 IDCD는 Irish Aid의 다자간 EU 정책 부서(Multilateral EU Policy Section)의 지원을 받고 있어 NGO와 대학 연구기관들과의 교류가운데 다양한 안건들을 공유하고 있다. 또한 IDCD는 EU의 정책일관성 네트워크(EU Policy Coherence for Development Network)에도 참여하고 있다. 또한 IDCD는 EU와 네덜란드의 사례를 통해 정책일관성에 대한 모니터를 진행하고 있다.

또한 IDCD는 분야별로 부처 간 공무원들의 교류 및 이동을 통해 정책일관성에 대한 인지를 제고하고 있으며, 무역과 농업 그리고 보건 및 환경분야와 관련해서는 비공식적인

614) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 31.

615) Irish Aid. 2006. Irish Aid Annual Report. Irish Aid.

616) 김은미 외. 2010.『선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구』. 한국국제협력단. 115.

회의를 갖고 있다. 특히 Irish Aid는 보건아동부와는 WHO의 규정에 입각한 협약을 진행했고, 농업식품부와 무역고용부와 함께 도하개발안건의 무역 부분에 대한 논의를 같이 추진했다. 이러한 과정으로 특히 2005년에 발표된 아일랜드의 'National Trade Policy Strategy'에는 개도국에 대한 무역 안건이 선정되는데 Irish Aid의 개입이 컸다. 또한 기후변화 분야에서도 Irish Aid는 환경부와 협력해 다양한 국제회의의 정책 안건들을 공유하고 논의하고 있다. 특히 Irish Aid는 환경부에 기술 및 전문가를 지원해 아일랜드 기후변화에 대한 효과성을 높이고, UN Framework Convention on Climate Change에 대한 논의가 일관성있게 이뤄질 수 있도록 환경부와 협력하고 있다.

아일랜드의 정책일관성 분석에 대한 관심과 괄목한 성장은 Irish Aid와 트리니티 대학(Trinity College)의 Institute for International Integration Studies가 2009년에 발간한 'POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: THE STATE OF PLAY IN IRELAND'이다. 이 책에서는 무역, 농업, 어업, 이주, 환경 에너지, 재정 및 기술 정책들이 개발정책들과 일관성을 갖고 있는지와 안보정책에서 갖는 정책 비일관성의 사례를 정리하고 있다. 특히 이 책에서 아일랜드의 정책일관성을 제고하기 위한 지표들을 만들기 위한 노력과 균형성과 지속가능성, 통계의 질 등에 대한 정책일관성 기준들을 소개하고 있다.[617] 이는 정책일관성의 모니터링의 연속선상에서 이뤄진 것으로 볼 수 있으며, 그 외 정책일관성이 잘 이뤄지고 있는지 모니터링 하는 부분에 대해서도 IDCD가 Irish Aid의 사무국의 지원을 받아 그 역할을 하고 있다.

또한 아일랜드 CSO 연합체인 Dóochas가 2008년 국회와 정부를 대상으로 민감한 정책 사안들의 정책일관성에 대한 발표를 가진바 있다.[618] 이 발표는 2008년 5월 29일 Dóchas의 Helen Keogh 대표가 해외 개발에 관한 공동 국회 하위위원회(Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development)에 한 것으로[619], 시민사회를 대표해 진정한 빈곤 감소와 정의 구현을 위해서 아일랜드 정부는 범정부적 접근을 해야 한다고 강조한다. 특히 개발은 원조 정책 그 이상의 의미를 갖고 있기 때문에, IDCD를 통해 아일랜드의 대외정책들이 개발 측면에서 고려되고 조정돼야

617) Frank Barry, Michael King and Alan Matthews. 2009. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: THE STATE OF PLAY IN IRELAND, The Advisory Board for Irish Aid, Institute for International Integration Studies. 178.

618) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 34.

619) Helen Keogh(Chairperson, Dóchas). 2008.5.29. Dóchas Statement to the Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development

하는 것은 중요하다고 강조한다. 또한 아일랜드 정부는 아일랜드의 비일관적인 정책 및 영향들을 최소화하고, 시너지 효과를 낼 수 있는 방안을 찾아야 한다고 언급했다. 특히 정치적 의지·호응·유효성·투명성·의사결정을 지원하는 연계 등 5가지의 측면에서 정책일관성의 노력을 해야 한다고 강조한다.

아일랜드는 외무부와 해외개발부가 정책일관성에 대한 책임을 갖고 있으며, 각각 국회에 보고하는 절차를 갖기도 한다. 또한 IDCD의 의장은 IDCD의 업무와 관련해서도 관련 국회 위원회에 보고한다.[620]

하. 영국

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서	・Building Our Common Future (2009 백서) ・Public Sector Agreement (PSA)	개발협력정책백서 및 범정부적 정책프레임워크를 통하여 정책일관성에 대한 의지표명 및 실행 추진.	의회수준에서 PCD의 중요성 강조함.
조정 및 실행 메커니즘	부처간 협의	・PSA 프레임워크 내 부처간 협의 진행	기후변화, 분쟁, 이주 등 PSA 세부 목표 달성을 위하여 관련 부처간 협의가 진행됨.	・의회 및 다수의 의회위원회에서 국제개발장관의 역할이 두드러짐. ・DFID 지위 강화
모니터링, 평가 및 보고 체계	의회보고	・DFID가 매년 의회에 보고	2006 국제개발(보고와 투명성)법에 기초함.	

2) 추진과정

영국은 국제개발협력에 관하여 명확한 비전, 지속적인 정치적 리더십, 풍부한 인적자원 및 재정적 능력, 정부차원에서의 강한 의지 등을 가진 국가로 평가된다. 정책일관성에 관해서도 또한 미흡한 점은 있으나 비교적 좋은 평가를 받고 있다.

620) OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. 33.

DAC는 2006년 동료검토에서 개발도상국에 영향을 미치는 정책들의 일관성을 유지하기 위하여 보다 명확한 우선순위 어젠다 설정, 비일관성 사례 파악을 위한 자원 활용 및 모니터링·보고체계 강화를 권고하였다. 2010년 동료검토에서는 이러한 부분에서 많은 진전을 이루었다고 평가되었다.

우선 영국정부는 개발협력백서를 통하여 특정분야에서 만큼은 정책일관성을 유지하겠다는 정부고위급수준의 의지를 표명하였다. 2006년 백서 'Making Governance Work for the Poor'에서는 모든 정부정책이 개발목표를 지지할 것이라 표명한데 이어, 2009년 백서 'Building Our Common Future'에서는 한 단계 더 나아가 국제사회에서 개발을 위한 정책일관성을 추진하기 위한 리더역할을 할 것이라 의지를 나타냈다. 영국은 동 백서를 통하여 국제개발협력이 정부의 핵심 정책분야의 하나로서 다루어짐을 인정하고, 우선분야로 빈곤감소와 경제성장, 기후변화, 분쟁을 선정하고, 이를 중심으로 전반적인 정책일관성 추진계획을 세웠다.

영국은 범정부차원의 정책 프레임워크인 Public Sector Agreements(PSA) 프레임워크에 위의 우선분야를 반영하였다. 영국정부가 전략적 목표를 설정하고 명확한 우선순위 어젠다와 정책목표달성기한을 결정하여 진행하는 것으로, 정부정책간 일관성을 강화시킨다. 서른 개의 PSA 중 세 가지가 빈곤감소, 기후변화, 분쟁에 초점을 맞추고 있으며, 목표달성을 위한 정부부처간 협력을 위한 방안이 제시되어 있다. 이러한 맥락에서 PSA는 영국정부의 정책일관성 추진을 위한 정책적 도구이자 조정메커니즘이라고 할 수 있다.

예를 들어 빈곤감소(PSA 29) 달성을 위해서 DFID에게 주도적인 역할이 주어지며, 외무성, 에너지 및 기후변화부, 환경식품농무부, 재무부(Her Majesty's Treasury, HMT), 국방부가 함께 동참하도록 방향이 설정되어있다. 외무성은 정부기관, 국제기구, 민간영역 및 시민사회와의 협력을 통하여 개발목표를 달성할 수 있도록 하며, 환경식품농무부는 DFID와 함께 국가수준에서 효과적인 환경거버넌스 및 역량강화를 추진하고 자연자원이슈에 기여하도록 권고하고 있다.

DFID는 PSA 프레임워크를 통해 그 역할이 확대되었는데, 이는 특정 정책에서만큼은 정부정책의 개발목표 고려를 위하여 핵심적 역할을 하도록 되어있다는 점에서 확인가능하다. 특히 기후변화(PSA 27)와 분쟁(PSA 30) 분야에서 DFID는 수행파트너로서 역할을 할 뿐만 아니라 Directors' Delivery Board에 참여하기도 한다. 이주(PSA 3) 분야에서도 DFID는 영국정부가 개발목표 지지를 통하여 파트너 국가의 빈곤감소 및 발전을 고려할 수 있도록 EU 정책간의 일관성을 유지하게끔 하는 권한을 가진다. DFID는 이러한 제도

적 메커니즘의 참여 이외에도 다른 정부부처와의 연계를 강화시키는 노력을 통하여 입지를 강화시킨다.[621]

이 외에 정책일관성 조정기제로서 의회와 의회위원회에 개발협력부장관의 참여가 이루어진다는 것을 들 수 있다. 개발협력부 장관은 의회의 구성원이자, 국가안보, 국제관계 및 개발을 위한 의회위원회의 구성원이다. 이 외에도 다수의 의회 하부 위원회에도 참여하여 국외 및 국방, 아프가니스탄과 파키스탄, 국경과 이주, 환경과 에너지, 기후변화 등의 이슈에 대하여 의견을 제시한다. 또한 DFID의 Parliamentary Under-Secretary of State는 아프리카 하부위원회에 참여한다. 영국 정부정책의 조정이 의회와 의회위원회에 의하여 조정되는 것을 감안할 때, 개발협력부장관이 광범위한 고위급 정책 회의에 참여하는 것은 DFID로 하여금 정부정책형성과정에서 개발이슈가 반영되도록 할 수 있음을 의미한다.

개발을 위한 정책일관성 추진에 대한 모니터링은 2006년 국제개발법과 PSA 프레임워크를 통하여 이루어진다. 우선 DFID는 2006년 발표된 국제개발법(International Development Act)에 따라 매년 국제원조프로그램에 대한 보고를 진행한다. 그 내용은 정책일관성과 8가지의 MDG 목표를 기준으로 구성이 되며, 개발도상국의 지속가능한 발전과 빈곤감소의 측면에서 영국 정부 정책의 영향력을 평가한다. 그 과정에서 ①저소득국가에 무역기회를 확산하는 개방된 무역시스템의 개발, ②개방된 재정시스템의 개발, ③저소득국가를 위한 채무탕감 노력이라는 세 가지 관점이 반영된다. 현재 DFID의 연간보고서에는 이 세 가지 관점이 완벽하게 반영되어 있지는 않으나, 향후 정책일관성 평가에 대한 요구가 확대될 것을 예상할 수 있다.

PSA프레임워크는 그동안의 성과에 대해 지표와 시간계획을 바탕으로 결과중심의 접근법을 제시한다. 빈곤감소에 대한 PSA의 보고와 DFID의 관련 전략적 목표(DSO)에 대한 보고는 DFID가 관련 정부 파트너에 어떠한 노력을 기울여왔는지를 평가한다. 다수의 DFID의 전략적 목적은 정책일관성에 있어서의 발전을 하나의 기준으로서 평가된다. [622]

621) OECD. 2010. DAC Peer Review of the United Kingdom. Paris: OECD 39-41.
622) OECD. 2010. DAC Peer Review of the United Kingdom. Paris: OECD. 39-46.

거. 오스트리아

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	Three Year Programme on Austrian Development Policy 2010-2012 (2010)	오스트리아 개발정책프로그램 계획임. 다자간 개발정책, 양자간 개발협력, 원조효과성, 개발커뮤니케이션 및 교육 등과 함께 정책일관성을 다루고 있음. 특히 안보, 환경 및 민간영역 분야의 정책일관성에 집중함.	
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	부처간 워킹그룹	2005년 설치하였으며, 개발협력국장이 주도함. 1년에 한번 회의 진행. 부처간 정보교환 및 협력 개선됨.	・ 연방정부와 의회에서 논의될 수는 있으나, 쉽지 않음. 외무부의 노력은 지속되어 왔음. ・ 각 분야별로 부처간협의 진행.
모니터링, 평가 및 보고 체계	없음	-		

2) 추진과정

오스트리아는 2002년 '개발협력법'과 '개발정책 3개년 계획 (Three Year Programme on Austrian Development Policy)'에서 모든 정부 정책이 개발정책과의 일관성을 유지해야 한다고 강조하고 있다. 가장 최근 발표된 '2010-2012년의 개발정책 3년 프로그램'에서도 정책일관성의 중요성을 강조하고 있으며, 특히 안보, 환경 및 민간영역에서의 개발정책일관성에 대해 중점을 두고 있다.

2001년 EU 수준에서 정책일관성의 중요성이 언급되면서 오스트리아에서도 이에 대한 인식이 높아졌고, NGO 및 의회에서도 정책일관성에 대한 논의가 이루어졌다고 평가된다. 2008년 DAC 동료검토는 오스트리아 외무부가 아직 역량이 부족하기는 하지만, EU 및 OECD와 같은 국제적인 네트워크에 참여하도록 노력하고 있다고 평가한다. 반면, 필드 수준에서는 정책일관성에 대한 인식이 제한되어 있다고 평가되었다.

<박스 4> 오스트리아 정책일관성의 EU적 측면

2000년 주요 UN컨퍼런스에서 체계가 잡힌 EU 공통의 개발정책은 오스트리아 개발정책의 중요한 기반이며 정책일관성에 대한 이해와 관련해서도 관련이 깊다. 2001년 3C에 대한 EU수준에서의 논의, 즉 Co-ordination, Collaboration, Coherence에 대한 논의는 오스트리아로 하여금 정책일관성에 관한 진지한 인식을 하는 모멘텀을 제공하였으며, 2005년 개발에 대한 EU컨센서스에서의 논의에 따라 그 틀이 만들어졌다. 그 틀은 계속해서 지속되는 EU의 프로그램은 회원국들이 정책일관성에 대한 진행사항과 기록을 정기적으로 보고하도록 요구하는 것을 말한다. 오스트리아의 '3년 프로그램'은 EU 개발정책에 대한 자국의 공헌을 말할 때 언급하는 3C를 지칭한다.

출처: OECD. 2009. DAC Peer Review on Austria. 32.

오스트리아의 정책일관성에 대한 책임은 연방정부가 지닌다. 의회는 정책일관성 이슈가 논의되고 결정되는 최고수준의 정치 포럼인데, 문제는 이 의회가 오스트리아의 '개발'에 대한 논의를 할 수 있는 단 하나의 공간이라는 점이 지적된다. 만장일치의 원칙 때문에 개발을 위한 정책일관성을 추진하기 쉽지 않다. 또한 연방 수상(Federal Chancellor)이 부처간의 차이점과 협상을 논의할 수는 있으나, 독단적인 결정은 할 수 없게 되어 있다. 따라서 의회에서 정책일관성이 논의되기 위해서는 각 부처 장관들의 의지와 개발노력을 저해하는 비일관성 사례를 분석하여 제출하려는 행정부의 노력이 함께 동반되어야 한다.

2005년 개발협력국장이 이끄는 부처간 워킹그룹이 설치되었는데, 이는 원조정책 논의를 위하여 연 1회의 회의를 가진다. 여기서 각 부처간 정보교환과 참여자간 협력이 추진된다. 또한 안보, 환경, 무역과 투자 등 다양한 정책 분야에서의 정책일관성 추진을 위하여 외무부는 다른 부처와의 논의 과정을 가진다. 특히 오스트리아는 환경분야에서의 개발협력 추진이 매우 잘 이루어져있다고 평가된다. CDI 평가에서도 환경분야에서 높은 점수를 받았다.

<박스 5> 환경과 개발의 정책일관성을 위한 부처간 협력

외무부는 농업, 산림, 환경 및 물관리 부처와 정책대화를 통하여 환경과 개발의 정책일관성을 추진해왔다. 정책조정 메커니즘은 부처간 진행되며, 두 정책 분야를 이어주는 핵심 이슈들에 대한 공동의 분석이 이루어진다. 환경과 개발 이라는 이슈를 다루기 위해 두 부처가 함께 ODA를 넘어서는 전략적 가이드라인을 세우고 있다.

출처: OECD. 2009. DAC Peer Review on Austria. Paris: OECD. 35.

정책일관성 평가를 위한 모니터링, 분석 및 보고 시스템은 갖추어져있지 않으나, 오스트리아개발청(Austrian Development Agency, ADA)내에서 내부 정책일관성 평가가 진행된다. 외무부의 Division Ⅶ의 유닛이 오스트리아 원조 시스템 내의 일관성에 대한 분석을 진행한다. 그리고 '개발정책 3개년 계획'에서는 ODA활동에 대한 개별 부처의 보고가 이루어진다.

그럼에도 불구하고 이러한 분석 및 평가 과정이 정책일관성 수준까지는 확대되지 않았으며, 의회에서도 간과하고 있는 분야로 평가된다. 실제로 개발에 대한 의회위원회는 그 수가 매우 적은 편이다.[623]

너. 이탈리아

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서	Aid Effectiveness Action Plan (2009)	외무부 내 개발협력청(DGCS)이 다른 정부 부처와 PCD에 대한 정보를 공유할 수 있게 만듦	
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	경제기획위원회(inter-ministerial Committee for Economic Planning, CIPE)		위원회 내 개발이슈에 대한 논의가 제한적임
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			

623) OECD. 2009. DAC Peer Review on Austria. Paris: OECD. 10-11, 31-36; Austrian Development Cooperation (ADC) www.entwicklong.at; Austrian foreign Affairs http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry.html

2) 추진과정

이탈리아는 국제적인 정책 등을 승인하며 정책일관성에 대한 정치적 의지를 보였다. 2008년 OECD의 'Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development'를 승인했으며, 2005년에는 EU의 유럽개발컨센서스(European Consensus on Development)에 인준했다. 또한 2009년에는 G8 회의 시 진행된 정책일관성을 강화하는 포괄적인 접근에 대해 이니셔티브를 만들었다. 또한 2009년에 발표한 'Aid Effectiveness Action Plan'은 이탈리아 외무부 내 개발협력청(DG for Development Cooperation, DGCS)이 다른 정부 부처와 정책일관성에 대한 정보를 공유할 수 있게 만들었다. 또한 2008년 의회에 MDG위원회가 만들어지면서 의회 내에서 정책일관성에 대한 포럼이 늘어나면서 인지제고를 할 수 있게 했다.

이탈리아는 정책일관성을 조정하는 기관이 따로 존재하지 않는다. 경제기획위원회(inter-ministerial Committee for Economic Planning, CIPE)가 있지만, 이 안에서 개발이슈들이 논의되고 있지는 않다. 개발협력운영위원회와 ODA 부처 간 실무자들이 정책일관성 제고를 위해 논의할 수 있기는 하지만, 실제로는 제한적으로 이뤄지고 있다.[624] 특히 DGCS 내 한 부서는 외무부 내 EU담당부서와 함께 정책일관성에 대한 메커니즘을 만들 수 있는 가능성은 있으나, 현재 그러한 권한은 없는 실정이다.[625]

특히 이탈리아는 정책일관성의 비정합성에 관한 분석이나 모니터가 전혀 이뤄지지 않고 있으나, EU의 정책일관성에 대한 설문에는 답변하고 있다. 그나마 이탈리아는 정책일관성 분야는 아니지만 개발 전략에 대해 시민사회의 참여가 강화되고 있는 점도 살펴볼 수 있다.

이탈리아는 전반적으로 정책일관성의 정책, 조정기구 및 메커니즘, 모니터링 및 분석 등이 잘 이뤄지고 있지 않다. 2009년 동료검토에서도 이탈리아는 정책일관성에 대한 정치적 성명서가 발표돼야 하며, 명확한 우선수위와 시행계획표가 안건에 따라 보고돼야 정책일관성이 제고되고 모니터를 할 수 있다고 구체적으로 권고를 받았다. 또한 외무부는 대중과 정부 등의 정책일관성에 대한 인지를 높이고, 이탈리아의 국제적 합의가 무엇인지에 대해 앞장서서 알려야 한다고 권고받았다. 그리고 이탈리아는 정책일관성을 조정하고 부처간 협력 메커니즘을 만들어 의회와 장관급 회의에서 이뤄지는 정책과 협약 등에 대

624) OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD. 38, 40-41.
625) OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD. 38.

한 모니터를 할 수 있게 해야 하며, 개도국에 미치는 영향에서 비일관적인 요소와 문제들을 분석할 수 있는 역량을 길러 국내에서 정책일관성의 정치적 의지가 활발히 일어날 수 있도록 해야 한다고 평가받았다.

더. 일본

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	없음			ODA헌장, 중기정책에서 일관된 ODA정책제고를 위한 기본내용을 담고 있으나, 원조와 비원조정책에 대한 가이드라인은 제공되고 있지 않음.
조정 및 실행 메커니즘	없음			해외경제협력위원회(Overseas Economic Cooperation Council, OECC)는 국무총리를 의장으로, 4성의 대신들로 구성된 최고위급 위원회이나, PCD를 위한 명확한 목적을 가지고 있지 않음.
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			

2) 추진과정

일본의 외무성은 지난 40여년에 걸쳐 국내 개발협력 활동 전반에 걸쳐 정책과 전략을 조율하며 법적인(de jure) 조정기관으로 중심적인 기능을 담당해왔다. ODA의 운영은 외무성과 재무성을 포함하여 10개의 부처가 담당하고 이외 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)와 일본국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation, JBIC)도 담당하였다. 이렇듯 일본의 ODA체제는 복잡하고 다원화된 구조로 되어있는데 이는 외무성의 조율에도 불구하고 통합적이고 일관된 원조정책의 장애물이 되어왔다. 2003년 DAC 동료검토에서는 일본은 회원국 중 가장 복잡한 원조 시스템을 가

지고 있고, ODA 차관, 재정원조와 기술협력의 분리된 프로그램을 유지해오고 있다고 비평하였고, 개발협력 분야의 정책일관성 개선 향상에 초점을 둔 정책 교서나 법률이 마련되어 있지 않다고 지적되기도 했다.[626]

2003년 ODA의 헌장에서는 개발협력 정책의 목표와 우선순위를 공유할 것과 일본의 중요한 정책과의 일관성을 언급하였다.[627] 또한 2005년 중기정책에서도 원조의 일관성있는 접근의 중요성을 명시하며, 이를 위한 정책결정 능력과 제도를 강화할 것을 명시하고 있다.[628] 그러나 ODA 헌장이나 중기 정책에서 언급하고 있는 '일관성'은 원조 정책과 비원조 정책간의 정책일관성을 의미하는 것은 아니다. 일본 ODA의 기본 지침인 헌장과 중기 문서는 모두 일관성있는 ODA 정책의 촉진에 관한 기초적인 방향을 제공하고 있지만, 원조 분야를 넘어서는 정책일관성에 관한 독자적인 내용을 담고 있지 않다.

일본은 정책일관성을 위한 정책 조정 메커니즘을 마련하고 있지 않지만, 현존하고 있는 조정 메커니즘으로서 정책일관성을 다룰 수 있는 위원회로서, 2006년에 설치된 해외경제협력회의(Overseas Economic Co-operation Council, OECC)가 있다. 이는 정부가 정책조정역할을 강화시키기 위해 설치하여 총리실 주도하에 운영하고 있는 최고위급 수준의 회의로 관방대신, 외무대신, 재무대신 및 경제산업대신이 위원으로 참여하고 있다. 그러나 정책일관성을 위한 명확한 목적을 가지고 있지 않으며, 이를 위한 관련부처의 협의와 조정이 지속적으로 필요하다. 2010 DAC 동료검토 문서에서 일본은 원조와 관련한 활동의 일관성을 다루어야 할 뿐 아니라, 개발 목표와 함께 기타 다른 비원조 정책과의 일관성을 다루어야 한다고 지적하고 있듯이 범정부적차원의 정책 조율능력이 부족하다.[629]

또한 기관의 각각의 정책의 개발효과를 모니터하고 평가하는 가이드라인이 없을 뿐 아니라 정부제도에 대해 일관성을 모니터하는 기관 또한 없다. 이에 하나의 방안으로 현재 비원조 재정의 흐름을 어느 정도 감시하는 책임을 맡고 있는 OECC에 조정역할과 더불어 정책일관성을 위한 감시 책임을 포함키는 것이 제안되고 있다.[630]

---

626) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 38.

627) Government of Japan, Ministry of Foreign Affair, Economic Cooperation Bureau. 2003. Japan's Official Development Assistance Charter. 2.

628) Government of Japan. 2005. Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance. 18.

629) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 39.

630) OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD. 42.

러. 캐나다

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	Canada's Performance (2006)	빈곤감소의 중요한 수단으로 정책일관성을 언급하고 있으나 현재까지 구체적인 수행에 대해선 명확히 나타내지 않고 있음.	
조정 및 실행 메커니즘	부처 간 협의	CIDA와 다른 부처간 회의	'의회와 부처간 위원회'를 포함하여 다양한 위원회가 여러 이슈에 대한 정책을 조정하며, 여기에 CIDA가 참여함.	환경정책 관련 논의에서는 CIDA의 참여가 제외됨.
모니터링, 분석 및 보고 체계	내부보고	CIDA, 외교통상부(DFAIT)	다른 부처와 협력하여 개발 주제에 대한 정책분석을 수행함. 예) Citizenship and Immigration Canada와의 이주연구	CSO들이 정책일관성 제고를 위한 정책옹호 연구와 분석에 참여함. 예)North-South Institute는 이주와 무역, 금융과 부채, 거버넌스와 분쟁방지에 대한 연구를 함.

2) 추진과정

캐나다 정책논의는 정책일관성에 대해 두 가지 해석을 나타내고 있다. 외교정책과의 일관성과 원조효과성 측면에서의 정책일관성이다. 전자는 외교를 위한 개발에 초점을 맞추는 것인데, 예로 아프가니스탄의 빈곤감소와 극단주의를 돕는 것이 결국 캐나다 국가안보에 기여할 것이라는 인식을 말한다. 후자는 원조 효과성을 높이기 위한 내부적 일관성에 초점을 맞추고 있다. 2007년 DAC 동료검토에서는 캐나다가 빈곤감소, 인권존중, 지속가능한 개발의 전략적 목표를 달성하기 위해서 경제, 사회, 정치, 환경분야에서의 일관성있는 정책의 필요를 인식하고 있다고 평하고 있다.[631] 그러나 정책일관성증진을 위한

명확한 프레임웍은 부족한데, 이는 정부 논의와 협상에서 캐나다 국제개발청(Canadian International Development Agency, CIDA)의 리더십을 방해하는 요소가 된다. 2006년 캐나다 수행에 대한 의회 보고서(Canada's Performance)는 MDG 맥락에서 글로벌 빈곤을 감소하기위한 중요한 수단으로서 정책일관성이 포함되는 정도로 명시하고 있지만, 그 동안의 평가와 방안제시를 위한 내용은 없다.[632]

외교부는 원조관련 정책의 일관성을 높이는 개발 관련한 다양한 분야의 업무를 담당하고 있고, 외교업무 이외로는 분야별로 다양한 수준에서의 부처간 위원회가 정책을 조정을 하고 있다. 여기에는 '의회와 부처간 위원회'가 포함되고, 다양한 사안에 대한 정책 조정이 이루어진다. CIDA는 이러한 다양한 위원회의 회의에 참여하고, 다른 부처들과 협정을 맺기도 한다. 또한 기관의 직원이 다른 부서로 파견되어 개발 사안에 대해 이해를 높이고, 해당 정책 분야에 개발을 관여시키기도 한다.[633]

캐나다는 전반적으로 상당한 분석능력을 가지고 있는데, 정부 부처들은 각각 정책담당 부서를 가지고 있고, 이들 부서들은 서로 의견을 교환하며 협력 할 수도 있다. 개발과 관련한 정책의 분석은 CIDA와 외교통상부(DFAIT)가 담당한다. 두 기관은 다른 부서와 함께 협력하여 연구를 진행하기도 하는데 Citizenship and Immigration Canada와의 이주연구가 그 예이다. 국제개발연구센터(IDRC)는 정책일관성 이슈에 관심을 이끌 수 있도록 장기적인 개발 연구를 지원한다. 또한 일부 시민사회기관들은 정책일관성제고를 위한 정책옹호 연구와 분석에 참여하기도 하는데, 예로 'North-South Institute'는 이주와 무역, 금융과, 부채, 거버넌스, 혼란방지에 대한 연구 사업을 하고 있다.[634]

DAC의 동료검토에서 캐나다에 대한 권고사항으로는 범정부적인 접근을 가능하게 해줄 정책일관성을 위한 전반적인 프레임웍의 필요성, 캐나다의 관심국가에서 민간부문을 강화시키기 위한 민간 기업들과의 정기적 대화마련, 정부부처(federal department)와 협력하여 일하기 위한 CIDA의 역량강화를 언급하고 있다.

631) OECD. 2007. DAC Peer Review: Canada. Paris: OECD. 30.
632) Treasury Board of Canada Secretariat. 2006. Canada's Performance. 52.
633) OECD. 2007. DAC Peer Review: Canada. Paris: OECD. 31-32.
634) OECD. 2007. DAC Peer Review: Canada. Paris: OECD. 33.

머. 포르투갈

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	law on policy coherence for development (2010)	PCD가 명칭에 들어간 첫 번째 법. 2010년 포르투갈 각료회의에서 승인함.	국내외 정책의 파트너국가에 미치는 영향을 고려하고, 부처간 조정 메커니즘과 PCD 모니터링 강화목적을 가지고 있음.
조정 및 실행 메커니즘	없음			각료회의(Council of Ministers)와 협력을 위한 부처간 위원회(Inter-ministerial Committee for Co-operation, CIC)에서 일부 분야에 대해 개발 일관성 증진을 위한 역할을 하나, 필수적이고, 체계적으로 PCD 사안을 다루고 있지 않음.
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			PCD에 대한 모니터및 분석 및 보고체계가 없지만, 새로운 PCD 법에 2년마다 PCD보고서를 발행 의무를 명시하고 있음.

2) 추진과정

포르투갈은 2010년 정책일관성을 위한 첫 번째 법인 '정책일관성에 관한 법(A law on policy coherence for development)'을 제정 했다. 이 새로운 법은 포르투갈의 국내외 정책들이 파트너국가의 개발에 부정적인 영향을 주지 않기 위한 의지를 확고히 하고, 정치적, 기술적 수준에서 부처간 조정 메커니즘을 강화시키며, 2년마다 범정부적인 보고를 통한 정책일관성모니터링을 강화하기위한 목적을 갖는다.

이 법을 제정하기 전에도 포르투갈은 특정 분야에서 파트너국의 개발목표와 정책의 일관성을 확보하기위한 노력이 있었다. 2005년 전략적 비전(2005 Strategic Vision)은 MDG를 달성하는 것은 공적개발원조 뿐만이 아니라 경제정책과의 일관성에도 달려있음을 나타냈다. 이러한 관심은 국내의 여러 전략(이주, 안보, 기후변화와 양성평등)들에도 반영되어 왔다.[635]

정책일관성을 조정하기 위한 메커니즘은 존재하지 않지만, 최고위급 실행주체인 각료회의(Council of Minister)와 협력을 위한 부처간 위원회(Inter-Ministerial Committee for Co-operation, CIC)와 특정 주제에 따른 부처간 위원회가 일부 그 역할을 하고 있다.

각료회의에서는 파트너국에 영향을 미칠 수도 있는 국내 법안들을 심의하는 권한을 가지고 있다. CIC는 1985년 포르투갈의 개발 협력 정책의 조정을 강화시키기 위해 외교부 산하에 설치되었으며, 현재는 포르투갈의 원조실행기관인 IPAD(Portuguese Institute for Development Assistance)가 의장을 맡고 있다. 이 위원회에서는 개발협력에 대한 정보를 교환하고 논의하기 위해 다른 부처와 정부기관으로부터 기술적 수준에서의 직원들과 함께 논의 한다. 또한 특정 주제별로 회의를 하는 부처간 위원회가 있는데, 기후변화와 안보와 개발과 같은 주제로 논의를 한다. 이러한 위원회가 정책일관성이슈를 체계적으로 다루지 않지만 여러 정책 분야에서 개발 일관성을 향상 시켜왔다. 그들은 이주, 안보와 개발, 성평등, 기후변화와 지속가능한 개발에 대해 국가 전략을 합의해왔는데, 이러한 전략들은 처음으로 CIC에서 논의되고, 그 다음 분야별 부처간 위원회에서 논의 된 후 승인을 위해 각료회의로 제출된다. 그러나 이러한 기관들이 필수적이고, 체계적으로 정책일관성 사안을 다루고 있지는 않아 정책일관성 조정 역할의 강화가 요구된다.[636]

포르투갈은 파트너국 내에서의 정책의 개발 효과를 분석하는 체계적이고 충분한 자원과 역량을 가지고 있지 않으며, 정책일관성에 대한 모니터링 분석 보고 체계를 아직 갖추고 있지 않다. 그러나 새로운 법이 포르투갈로 하여금 2년마다 정책일관성에 대한 보고서를 작성하도록 하는 의무를 명시하고 있다. 하지만 아직 첫 보고서가 발간되지 않아 그 결과를 평가하기에는 이른 단계이다.

IPAD는 개발 원조 외 활동을 모니터할 수 있는 필드직원이 부족하지만 비공식적이고, 특별한 목적을 가진 현지 사절단과 파트너 국으로부터의 피드백을 반영하고 있고, 이는 일관성 제고와 관련이 있음이 증명되기도 했다. 또한 IPAD는 포르투갈과 EU의 정책들이 아프리카, 카리브해와 태평양지역국가들(ACP)에 미치는 영향을 모니터하는 NGO 사업인 'Coerêcia.pt'를 지원한다. 이 사업은 3년 이상의 기간 동안 12개 정책분야(무역, 환경과 기후변화, 안보, 농업, 양자간 수산업 협정, 사회정책, 이주, 연구와 혁신, 정보기술, 운송과 에너지)에 대한 사례연구를 하는 것이다. 이는 정책일관성분석에 증거자료로 사용 될 수 있을 것이다.[637]

---

635) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal: Paris: OECD. 36.

636) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD. 38.

DAC의 동료검토 권고 내용으로는, 정책일관성에 대한 새로운 법을 적용할 시, 조정메커니즘의 강화와 모니터, 분석, 보고를 위한 시스템을 설립과 정책일관성 인식을 제고하기위한 도구로서 새로운 법의 활용에 대해 권고 하였다. 또한 파트너 국에서의 포르투갈 정책과 활동의 영향을 측정하기 위해 IPAD 조정 하에 관련 부처와 현지의 개발 협력 직원들과의 협력과 정책일관성을 다루기 위한 국가 전략에 정책일관성 섹션을 개발의 필요성에 대한 내용을 담고 있다.[638]

버. 프랑스

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서	· Loi de Finances (organic law governing budget preparation, LOLF), Document de Politique Transversale (DPT) (2006)	PCD에 대한 정치적 의지를 언급함	Cross Cutting Policy Document (Document de Politique Transversale, DPT) (2008)
조정 및 실행 메커니즘	없음	국제협력개발위원회 (inter ministerial committee on international cooperation and development, CICID)	국무총리실 소속	· 2007년에 만들어짐 · 총리실의 General Secretariat for European Affairs(SAGE) 사무국이 개발 이슈를 강화하고 프랑스 정책들의 일관성을 검토해 PCD를 제고하는 데 중요한 역할을 하고 있음
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			이주 등과 관련해 담당 부처 및 비정기적 포럼이 있음

637) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD. 39.

638) OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD. 40.

2) 추진과정

프랑스는 2004년 동료검토 시 대통령의 개발협력에 대한 발언에 아프리카를 위한 무역 이니셔티브(trade initiative for Africa) 등에 정책일관성 제고를 위한 정치적 의지가 녹아있는 것으로 평가했다.

프랑스는 2006년 예산성과관리법 'Loi organique relative aux loi de finances (organic law governing budget preparation, LOLF)'와 여기에 첨부된 'Horizontal Policy Document(Document de Politique Transversale, DPT)'에서 정책일관성에 대한 정치적 의지를 언급했다. 2008년에 들어와서 개발협력장관은 내각에서 정책일관성 제고를 위한 방안들을 발표했다. 정책일관성에 대한 관심은 관련 분야에서 일부 이뤄지고 있다. 프랑스가 2008년 발표한 Cross Cutting Policy Document(Document de Politique Transversale, DPT)는 정책일관성에 대한 언급은 하고 있지만, 기술적인 문서로 정치적 의지나 정책이 천명된 것으로 이해하기는 어렵다.[639] 그래도 이 문서를 통해 볼 수 있는 프랑스의 정책일관성에 대한 관점은 개발을 지원하고, 세계적 공공재를 증가시키면서 남북 공통의 관심을 강화하는 것이다. 특히 비원조정책에 있어 세금 공제 등의 금융정책은 정책일관성을 향상시킨다고 강조한다.

특히 DPT에 언급된 정책일관성에 대해 개발협력부의 책임 하에 증진돼야 한다고 말한다. 프랑스와 같이 국무총리나 대통령 중심으로 중앙화된 국가에서는 정책일관성을 조정하고 이행하는 기관이 명확하게 만들어져야 정부 부처 간 이해를 도모해 정책일관성을 강화할 수 있을 것이다.[640]

유럽의 다른 나라와 같이 이주 정책에 예민한 프랑스 또한 이주분야에 대해서는 정책일관성이 잘 이뤄지고 있는 편이다. 특히 2008년 프랑스는 'co-operative development'을 소개하며 개발측면에서의 이주정책을 접근했다.

이주협력개발부가 새로 정립되고 다른 부처 간 각서 등을 통해 이주 정책을 새로 입안해 갔으며, 2007년에는 22개의 칙령을 발표해 프랑스의 협력개발부와 경제금융부와 같은 수준에서 국무총리실 산하에 국제협력개발위원회(inter ministerial committee on international cooperation and development, CICID)를 만들어 실질적인 의지를 재확인했다. 특히 이주부 장관은 2008년 1월 할당량 정책의 도입에 대해 허용하는 헌법 개정을

639) OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD. 33.
640) OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD. 35.

고려하는 실무자 그룹을 만들었다.

사실 프랑스는 국무총리실이 각 정부 부처 간 활동을 조정하고 EU와 OECD와의 관계를 유지하고 있다. 특히 총리실의 General Secretariat for European Affairs(SAGE) 사무국이 개발 이슈를 강화하고 프랑스 정책들의 일관성을 검토해 정책일관성을 제고하는데 중요한 역할을 하고 있다. 또한 CICID는 12개 부처로 구성돼 있는 위원회로 국무총리실 산하에 있으며, 정책일관성에 대한 이주분야 등 정책 가이드라인을 만들기도 했다.[641]

정책일관성을 모니터하고 보고하는 시스템은 따로 없으나, 분석에 대한 역량은 이미 갖추고 있다고 보고 있다.[642] 분야별로 담당 정부 부처의 역량이나 EU차원의 정책일관성 우선분야에 대한 분석 그리고 정책일관성에 대한 정보와 의논 교류를 위한 비정기적인 포럼 등은 분석에 있어 가능성을 보여준다.

프랑스는 2008년 동료검토를 받았으며, EU 정책들과 연관되어 국내 정책일관성에 대한 정치적 의지가 한 층 더 명확해 졌다고 평가 받았다. 하지만 정책일관성에 대해 권한을 부여하는 지속적인 구조적 변화가 필요하며, 이는 체계적인 분석을 통해 이뤄져야 한다고 평가받았다. 특히 이와 함께 프랑스는 정책일관성을 모니터하는 역할도 강화해야 한다고 권고 받았다.

서. 핀란드

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명
정치적 공약 및 정책	정책문서		Development Policy Programme (2007)	중장기 개발협력정책 계획
조정 및 실행 메커니즘	조정 기구	외교부	Development Policy Committee (DPC)	기존 1979년 외교부 자문위원회에서 출발, 2003년 현재의 DPC로 변경됨.
	부처 간 협의		분야별 워킹그룹 존재	
모니터링, 평가 및 보고 체계	의회보고		2011 the state of Finland's Development Policy	외교부의 DPC가 발간, 의회보고

641) EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development. 29.

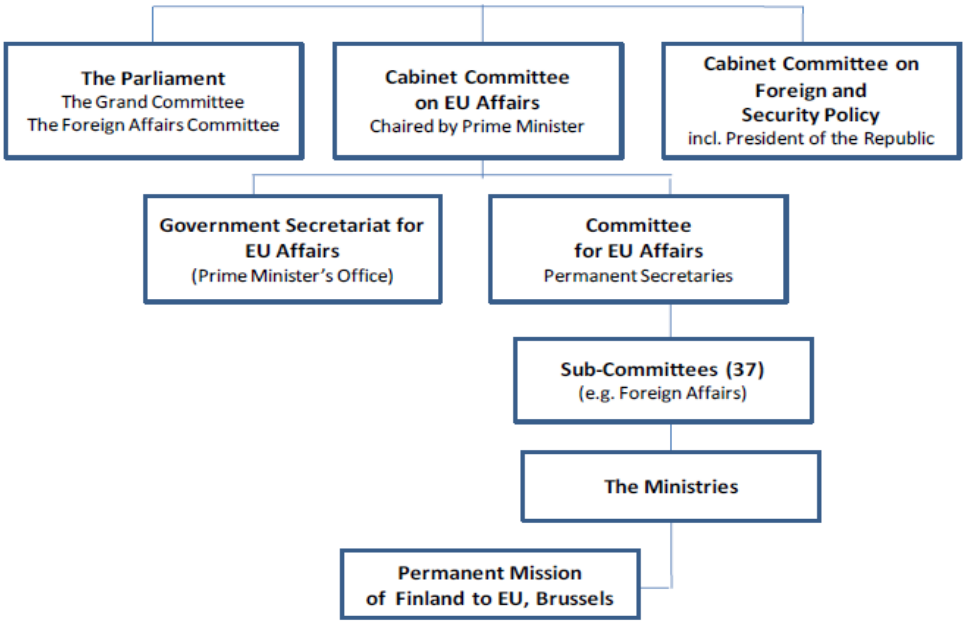
642) OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD. 37.

2) 추진과정

핀란드는 2004년 정부결의안에서 개발정책이 개발도상국에 영향을 미치는 개발협력 및 정부정책의 모든 분야에서의 일관된 활동이라고 인식하며, 정책일관성을 위한 조정자로서의 역할을 강조하였다. 그 동안 중장기 개발협력 정책인 'Development Policy Programme'을 통하여 개발협력 정책의 원칙으로 일관성, 보완성, 효과성을 꼽았으며, 2012년 2월부터 새로운 Development Policy Programme을 시행중이다. 여기서 핀란드 정부는 정책일관성을 위하여 모든 정책분야의 전략과 실행이 빈곤감소와 지속가능한 발전이라는 개발목표를 지지해야 함을 강조하고 있다.

핀란드의 경우 특히 EU 내에서의 정책조정 메커니즘을 강조한다. 모든 핀란드 정부부처가 EU의 정책을 따르도록 권고되고 있으며, 이를 위한 시스템 또한 잘 구축되어 있는 편이다. 그러나 이는 일반적인 EU 정책에 대한 핀란드 정부부처의 동의 및 실천의지를 조정하고자 하는 의도이며, 특별히 정책일관성을 위해 만들어진 시스템은 아니다. 따라서 핀란드 각 정부 정책에서 모든 개발이슈가 다루어지거나 개발도상국의 이익이 고려된다는 보장은 없다.

<그림 1> 핀란드의 EU 조정시스템



정책일관성에 대한 공식적인 정부의 의지는 외교부 관료와 핀란드 개발협력 커뮤니티에 의해서 강화되고 있다. 정책일관성에 대한 책임은 외무부가 지며, 외교 및 안보 정책과 EU 관련 의회위원회에서 관련이슈가 다루어지고 있다.

또 다른 정책일관성 조정기제로서 개발정책위원회(Development Policy Committee, DPC)를 들 수 있다. 이 위원회는 기존 1979년 설립된 외교부의 자문위원회로서 출발하는데 처음 위원회의 역할은 핀란드와 개발도상국 간의 관계를 논의하는 것이었다. 2003년 현재의 이름으로 명칭이 변경되면서 정책일관성에 초점을 두게 되었다.

현재 정부가 지명한 약 20명의 정당대표, 개발협력 NGO, 기업, 연구, 농업 및 무역 조합 등의 대표들로 구성되어 있으며, 이 외에도 외교부 및 기타 부처의 전문가 멤버들도 포함하고 있다. 현재 DPC의 역할은 핀란드 개발정책의 모니터링과 평가, 개발도상국에 영향을 미칠만한 주요 정책을 평가하는 데에 있다. 또한 개발정책의 질과 효과성, 공적펀딩 등에 대한 모니터링 및 평가도 도맡아 한다. 한 달에 한번 회의를 진행하며 각 회의에서 다룰 주제들은 시즌 초반에 결정되며 핀란드 개발정책에서 당시 진행되는 논의들을 다룬다. 다수의 워킹그룹이 있어 위원회의 활동을 보완해주고 있다.

DPC가 작성한 핀란드 개발협력정책 평가서는 정책일관성을 비중있게 다루고 있으며, 이는 의회에 보고된다. 가장 최근 발간된 보고서는 '2011 the state of Finland's Development Policy'이다. 이를 통하여 안보, 인권, 무역, 환경, 농업 및 임업, 교육, 보건, 이주, 정보사회 정책 등에서 정책일관성 추진해야 함을 강조하고 있다.

이 외에도 분야별 부처간 워킹그룹이 존재하는데, 이를 통하여 무역, 안보, 이주, 에너지, 금융, 기후변화 등에 대한 논의가 이루어지고 있다. 여기에 참여하는 정부 기관은 다음과 같다. 각 워킹그룹 간 임무, 참여 및 활약 등은 상이하다.

<표 2> 핀란드의 부처 간 워킹그룹

이슈	참여 기관
무역과 개발	MFA
안보와 개발	MFA , 국방부, 내무부
이주와 개발	MFA, 내무부, 노동부
에너지 정책의 외부 측면	MFA
국제 금융 기관, 부채 및 혁신적 파이낸싱 메커니즘	MFA, 재정부, 핀란드 은행
기후변화	MFA, 환경부, 무역 및 산업부, 농업 및 임업부, 재정부, 운송 및 커뮤니케이션 부

정부 내 정책일관성에 대한 인식은 상이한데, 대체로 워킹그룹이 있는 분야에서 정책일관성에 대한 인식이 강한편이라고 할 수 있다. 부처간 수준에서는 의회위원회에서 다루어질 수 있는 사안이나, 이는 매우 드물 뿐만 아니라 정책조정으로까지 이어지기 어렵다. 또한 조직적인 정비나 정책일관성에 대한 의지가 다른 정책결정과정에 개발정책의제가 자연스럽게 고려됨을 보장하지는 않는다.[643]

어. 호주

1) 추진현황

단계	유형	명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책 문서	AusAID 백서	정책일관성과 범정부적인 접근에 대한 호주의 인식과 그 중요성에 대해 언급.	
조정 및 실행 메커니즘	없음			AusAID가 관련이 있을 시 국가안보장관위원회(Secretaries' Committee on National Security)와 전략정책조정그룹(Strategic Policy Coordination Group)의 회의에 참여하여 조언을 제공하나, 현재 PCD를 위한 조정기구는 없음.
모니터링, 분석 및 보고 체계	없음			

643) Ministry of foreign affairs. 홈페이지: formin.finland.fi; Development Policy Committee http://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/ ; DPC. 2011 the State of Finland's Development Policy. ; Finland Government. Development Policy Programme 2007. 26-27; OECD. 2007. DAC Peer Review of Finland. Paris: OECD. 12-13, 26-31.

2) 추진과정

호주는 개도국의 빈곤을 감소시키고, 지속가능한 개발을 달성하기 위해서는 개발정책만으로 충분하지 않다는 인식을 가지고, 정책 개발에 대한 범정부적인 접근을 촉진하고 있다. 지난 동료검토에서 호주는 무역과 이주 같은 분야에서 긍정적인 결과를 내면서, 범정부적인 접근이 개발을 용이하게 한다고 밝혔다.[644] 또한 호주는 AusAID의 백서를 통해서 정책일관성과 범정부적인 접근에 대한 중요성을 언급하여 정책일관성에 대한 인식을 나타냈다.[645]

호주는 정책일관성을 위한 명확한 조정 메커니즘이 존재하지 않지만, 개발 협력 프로그램의 일관성을 확보하기 위한 많은 공식적 비공식적 메커니즘들이 있다. 이러한 현존하는 조정 메커니즘들은 향후 정책일관성을 위한 조정 기구로서의 역할이 기대됨에 따라 전략적 수준과 운영수준에 따라 살펴보면 다음과 같다.

전략적 수준에서는, 개발 효과 조정 위원회(Development Effectiveness Steering Committee, DESC)가 원조 프로그램의 일관성과 효과성을 확보하기위한 주요한 범정부적인 메커니즘으로서 개발사안에 대해 부처간의 대화와 조정을 강화하기위해 설립되었다. DESC는 AusAID의 청장이 의장을 맡고 있으며, 구성원은 총리내각실, 재정 및 규제완화부(Department of Finance and Deregulation), 외교통상부(Foreign Affair and Trade), 재무부(Treasury)의 대표들로 구성되어 있다.

운영수준에서는 AusAID가 개발원조 프로그램에 연관된 호주 정부 기관과의 강한 연계를 구축해왔는데, 2009년 기준으로 전략적 파트너십 합의의 수는 3개에서 9개로 늘어났다.[646] 이러한 협정은 각부서의 능력과 자질, 강점들 뿐 만아니라, 공유하는 전략적 목표와 협력 방식을 포함하고 있다. 이러한 파트너십은 공동의 이니셔티브의 조정을 효율적이게 하고 원조프로그램이 다른 부서의 전문가로부터 도움을 얻을 수 있도록 돕는다.[647]

---

644) OECD. 2008. DAC Peer Review: Austrailia. Paris: OECD. 33.

645) AusAID. 2006." A White Paper on the Australian Govenment's Overseas Aid Program" <http://www.ausaid.gov.au/publications/whitepaper/s6.htm>(검색일: 2012년 1월 30일)

646) 파트너십 협정을 맺은 9개 부서는, Department of Finance and Deregulation, Attorney General's Department, Department of Agriculture, forestry and Fisheries, Department of Environment and Water Resources, Department of Health and Ageing, Australian Federal Police, Australian Electoral Commission and the Australian Public Service Commission, Australian Broadcasting Corporation ,Department of Defence이다.

647) OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia. Paris: OECD. 35-36.

또한 AusAID는 다양한 부처간 위원회와 워킹그룹을 통하여 호주의 국내외정책에 개발 관련 고려사항에 대해 조언을 제공하고 있다. 예를 들어 AusAID는 관련이 있을 경우 국가안보장관위원회(Secretaries' Committee on National Security)와 전략정책조정그룹(Strategic Policy Coordination Group)의 회의에 참여하여 조언을 제공한다. 또한 AusAID의 청장은 원조프로그램의 일관성과 효과성을 확보하기 위하여 부처간 대화와 조정강화 목적으로 설립된 개발효과조정위원회(Development Effectiveness Steering Committee, DESC)[648]에 의장을 맡고 있기도 하다. 이러한 활동들을 통해 AusAID가 기타 정부기관과 강한 연계를 구축하면서 정책일관성 제고를 꾀하고 있는 것으로 보인다.[649]

개발 효과성 부서(The Office of Development Effectiveness, ODE)는 AusAID 뿐만 아니라 모든 호주 정부의 원조 개입에 대한 효과와 질에 대해 평가하고 모니터한다. 그러나 지금까지의 보고는 ODA 관련 활동에 한정되었다. 이러한 모니터링과 평가의 역할이 범정부적인 개입을 포함시키기 위해 확대될 것이 권고 되고 있다.[650]

---

648) 총리내각실, 재정 및 규제완화부(Department of Finance and Deregulation), 외교통상부, 재무부의 대표들로 구성되어 있다.

649) OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia: Paris: OECD. 35.

650) OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia: Paris: OECD. 37.

저. EC

1) 추진현황

단계	유형		명칭	설명	비고
정치적 공약 및 정책	정책문서		· European Consensus on Development (2005) · Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013 (2010)		· 다양한 분야에서 비원조정책이 MDG를 달성하는 데 개도국에 미치는 영향이 크다고 강조함.
조정 및 실행 메커니즘	조정기구	기타	EU 개발정책 (Development Policy)국		· EU 개발정책국 내 Coherence of EU Policies for Development, EU Aid Effectiveness부가 있음 · PCD Network를 통한 비정기적 회의가 있음
모니터링, 분석 및 보고 체계	보고	정례 보고서	Report on Policy Coherence for Development	2007년부터 2년마다 발간해 오고 있으며, 12가지 분야의 PCD를 평가하고 있음	EC는 PCD의 현황과 논의사항들을 소속 국가들에게서 받은 질문서를 중심으로 발표하고 있으며, 이는 개도국이나 시민사회 그리고 유럽의회 등으로부터 피드백을 받아 볼 수 있는 보고 기능도 갖고 있음

2) 추진과정

EC는 정책일관성에 대한 정책이나 조정기구 및 메커니즘 그리고 평가 및 보고시스템이 스웨덴, 네덜란드와 같이 가장 잘 이뤄지고 있는 편이다.

EC는 1992년에 이뤄진 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 바탕으로 유럽공동체로 태어났다. 유럽 국가들의 연합 자체가 정치, 사회, 경제적 통합체로 결합되는 일관성 있는 형태로 볼 수 있다.

특히 2005년에 유럽개발컨센서스(European Consensus on Development)에서 정책일

관성을 다루며, 다양한 분야에서 비원조정책이 MDG를 달성하는 데 개도국에 미치는 영향이 크다고 강조한다.[651] 이를 통해 모든 정책에 있어 개발협력 목표가 준수되고, 이를 잘 실현시킬 수 있도록 절차와 메커니즘을 체계화해야 한다고 강조했다. 또한 EU는 도하 개발라운드와 EU-ACP 경제 협력 협약(EU-ACP Economic Partnership Agreements, EPAs)을 통해 빈곤국을 최대 지원할 것을 약속했다. 이에 따라 개도국도 무역정책 등의 개혁이 필요하며, EU는 무역을 할 수 있는 역량을 강화해 주는 데 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대했다. 또한 농어업, 안보 등의 문제도 EU 차원에서 정책일관성을 강화해야 하며, 그 외 기후, 고용환경 등 다양한 분야에서 정책일관성이 이뤄져야 할 방향을 제시했다.

그리고 2007년 European Commission' Report on PCD는 무역, 환경, 기후변화, 안보, 농업, 어업, 세계화의 사회적 차원과 적절한 고용환경, 이주, 조사, 정보사회, 운송업, 에너지 등 12가지 분야별 정책일관성 합의를 도출했다.[652]

EC 조직에서 정책일관성을 담당하고 있는 부서는 EU Development Policy국으로, 국내에 Coherence of EU Policies for Development, EU Aid Effectiveness부서가 따로 담당하고 있다. 특히 EC의 행정총국들은 정책일관성에 대한 분야별(서비스간) 그룹 회의에 활발하게 참여하고 있으며, 시민사회나 연구기관들이 주최하는 정책일관성 관련 학술회의에도 활발하게 참여하고 있다. 특히 어업이나 무역 그리고 이주분야에서는 정책일관성에 대한 정치적 의지나 인지가 아주 좋은 편이다. 또한 EC의 정책일관성 담당부서는 분야별로 EU차원의 정책일관성 제고뿐만 아니라 소속 국가들 차원의 정책일관성 정책이나 조정기구에 대한 관여를 하고 있다. 사실 EU 국가들은 정책일관성에 대한 국내적 정책이나 조정기구가 미흡할 지라도 EU차원의 정책일관성 사항을 준수하고 분석할 수 있는 기본적인 요건을 모두 갖추고 있어 EU차원의 정책일관성 제고에 참여해 강화시키는 편이다. 사실 EC는 소속 국가들의 정부부처나 의회 등에서 인준한 정책일관성 정치적 협의와 정책일관성에 대한 지식 강화를 권장해 정책일관성이 잘 이뤄질 수 있는 정치적 환경을 조성하는 데 노력하고 있다.

EC의 정책일관성에 대한 모니터링은 12가지 분야로 이뤄진다. 사실 지역적 협력과 동료간 압력 자체가 정책일관성을 제고하는 하나의 모니터링으로 작용한다.[653] EC는 2007

651) EUROPEAN PARLIAMENT COUNCIL COMMISSION. 2006. THE EUROPEAN CONSENSUS ON DEVELOPMENT. Official Journal of the European Union 2006/C 46/01. 6.

652) OECD. 2007. DAC Peer Review: EC. Paris: OECD. 34.

년 정책일관성에 관한 보고서(Report on Policy Coherence for Development)를 만들어 2년마다 발간해 오고 있다. 이 보고서를 통해 EC는 정책일관성의 현황과 논의사항들을 소속 국가들에게서 받은 질문서를 중심으로 발표하고 있다. 이 보고서는 각 소속 국가들이 EU 차원과 국가적 차원 그리고 12가지 분야 차원에 따라 정책일관성을 향상시키고 있는지를 평가하는 기능을 한다. EC의 정책일관성보고서는 그 자체로 정책일관성을 평가하는 보고서이며, 더 나아가 개도국이나 시민사회 그리고 유럽의회 등으로부터 피드백을 받아 볼 수 있는 보고 기능도 갖고 있다.[654]

최근 EC가 받은 동료검토는 2007년으로 당시 권고 받은 사항은 EC나 소속 국가들이 정책일관성 사안들이 의사결정 과정까지 효과적으로 이어질 수 있도록 감시해야 하며, 공통의 안건과 지역을 바탕으로 현장에서 이뤄지는 의사소통과 부서 간 협력을 강화해 정책일관성을 제고해야 한다는 내용이다.

처. 참고자료

국가	출처
스웨덴	OECD. 2005. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD.
	OECD. 2009. DAC Peer Review: Sweden. Paris: OECD.
	OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
	Forum Syd. 2008 Coherence Barometer. Sweden.
독일	EU. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development.
	OECD. 2010. DAC Peer Review: Germany. Paris: OECD.
	German Federal Ministries. 2000. Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries(GGO).
덴마크	Danida. 2010. Freedom from Poverty, Freedom to Change. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2008. Denmark's Regions of Origin Initiative. MFA.
아일랜드	OECD. 2009. DAC Peer Review: Ireland. Paris: OECD. Irish Aid. 2006. Irish Aid Annual Report. Irish Aid.
	Frank Barry, Michael King and Alan Matthews. 2009. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT: THE STATE OF PLAY IN IRELAND, The Advisory Board for Irish Aid, Institute for International Integration Studies. 178.
	Helen Keogh(Chairperson, Dóchas). 2008.5.29. Dóchas Statement to the

653) EC. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development. 25.

654) OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD. 35.

국가	출처
	Joint Oireachtas sub-Committee on Overseas Development.
스페인	EC. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development.
	OECD. 2007. DAC Peer Review: Spain. Paris: OECD.
이탈리아	OECD. 2009. DAC Peer Review: Italy. Paris: OECD.
프랑스	OECD. 2008. DAC Peer Review: France. Paris: OECD.
EC	EUROPEAN PARLIAMENT COUNCIL COMMISSION. 2006. THE EUROPEAN CONSENSUS ON DEVELOPMENT. Official Journal of the European Union 2006/C 46/01. 6.
	EC. 2007. 'EU Report on Policy Coherence for Development.
	OECD. 2007. DAC Peer Review: EC. Paris: OECD.
	OECD. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. OECD.
노르웨이	OECD. 2008. DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD.
	Policy coherent Commission. 2008. Coherence for development?.
	Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2009. Climate, Conflict and Capital.
뉴질랜드	OECD. 2010. DAC Peer Review: New Zealand. Pairs: OECD.
미국	OECD. 2011. DAC Peer Review: The United States. Paris: OECD.
스위스	OECD. 2009. DAC Peer Review: Swiss. Paris: OECD.
	Swiss Federal Council. 2005. Millennium Development Goals Progress Report Switzerland.
일본	OECD. 2010. DAC Peer Review: Japan. Paris: OECD.
	Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs, Economic Cooperation Bureau. 1992. Japan's Official development Assistance Charter.
	Government of Japan. 2005. Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance.
캐나다	OECD. 2007. DAC Peer Review: Canada. Paris: OECD.
	Treasury Board of Canada Secretariat. 2006. Canada's Performance.
포르투갈	OECD. 2010. DAC Peer Review: Portugal. Paris: OECD.
호주	OECD. 2008. DAC Peer Review: Australia. Paris: OECD.
	AusAID. 2006." A White Paper on the Australian Govenment's Overseas Aid Program" <http://www.ausaid.gov.au/publications/whitepaper/s6.htm> (검색일: 2012. 01. 30)
영국	OECD/DAC. 2010. DAC Peer Review of the United Kingdom. Paris: OECD. 39-46.
룩셈부르크	OECD/DAC. 2008. DAC Peer Review of Luxembourg. Paris: OECD. 11-12, 28-31.
네덜란드	OECD. 2011. Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD.
	OECD. 2006. DAC Peer Review of the Netherlands. Paris: OECD
	EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development.

국가	출처
	Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council.
	네덜란드 외무부 http://www.minbuza.nl
	Frederik Haver Droeze. Policy Coherence for Development - the World beyond Aid.
오스트리아	OECD. 2009. DAC Peer Review on Austria.
	Austrian Development Cooperation (ADC) www.entwicklong.at
	Austria Federal Ministry for European and International Affairs. 2010. Three-Year Programme onAustrian Development Policy 2010-12.
	EU. 2009. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Document Accompanying the Report from the Commission to the Council.
핀란드	OECD. 2007. DAC Peer Review of Finland. Paris: OECD.
	Ministry of foreign affairs. formin.finland.fi
	Development Policy Committee http://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi
	KPT. 2011. the State of Finland's Development Policy 2011. Valtioneuvosto, Finland
벨기에	OECD. 2010. DAC Peer Review of Belgium. Paris: OECD.
	Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation http://diplomatie. belgium.be/

연구자료 ODA연구 2012-08-081

한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안

발 행 2012년 5월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우)461-833
전 화 031) 740-0493
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 대한정보인쇄(주) (TEL : 02-2632-0416)

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

ISBN 978-89-6469-106-9 93330