

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)¹⁾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 나뉘어 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 무역 분야의 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 제언
 - 정치적 공약 및 정책 제언
 - 대통령 및 고위정책결정자의 공식적 정책의지 표명
 - 범정부적 정책이행을 강제할 수 있는 정책 문서
 - 법적기반
 - 정책조정 및 실행 메커니즘 제언
 - 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