

글로벌 개발협력 거버넌스와 한국

이숙종 편

Korea's Role in Global Governance for Development Cooperation

Edited by Sook-Jong Lee

| 서문 |
개발협력의 전략

한국은 세계의 개발협력을 선도하는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)에 2009년 11월 25일 가입하면서 원조를 받던 빈국에서 원조를 주는 부국의 일원이 되었다. DAC 회원국이 되면서 한국 정부는 2009년 말 “국제개발협력기본법”을 제정하고 국무총리실 산하에 “국제개발협력위원회”를 설치, 기획재정부와 외교통상부로 이원화되어 왔던 유무상 원조를 아우르는 개발협력 정책의 시스템화를 도모하기 시작하였다. 2010년 기본법이 시행되면서 10월 25일에는 공적개발원조(official development assistance: ODA) 규모를 오는 2015년까지 국민총소득(gross national income: GNI) 대비 0.25퍼센트 수준으로 확대, 유무상 비율을 4:6 내외로 구성, 비구속성 비율을 75퍼센트까지 끌어올리는 내용의 “국제개발협력 선진화 방안”을 확정 발표하였다. 나아가 2011년 11월에는 제4회 “원조효과성에 관한 고위급회의”(High Level Forum 4 on Aid Effectiveness: HLF4)를 부산에서 개최하는 등 아시아 역내는 물론 개발협력에 관한 글로벌 거버넌스에도 적극적으로 참여할 태세를 보이고 있다.

이러한 가시적 성과에도 불구하고 개발협력에 대한 비전과 목표, 이를 달성하기 위한 전략은 이제 준비를 시작하는 단계에 있다. 이러한 작업이 결코 쉽지 않은 것은 한국이 추구하려는 역할 설정과 개발협력 네트워크에서의 위치 잡기가 복잡적이기 때문이다. 신흥공여국으로서 한국은 글로벌 차원에서 국제개발협력체제의 팔로워(follower)와 이노베이터(innovator)로서의 이중 역할, 내셔널 차원에서 개발협력 정책과 주요 국가 정책과의 연계, 국내 차원에서 개발협력 정책에 대한 사회적 지지 등의 과제들을 복합적으로 수행해야 한다.

첫째, 글로벌 차원에서 한국의 개발협력을 생각해 보자. 신흥공여국으로 발돋움하는 한국으로서는 어느 후발주자가 그렇듯이 선진 공여국들이 구축해 놓은 ‘게임 룰’을 따라잡기 바쁘다. 이는 DAC이라는 개발협력 공동체의 일원이 되면서 마땅히 배우고 익혀야 하는 오랫동안 정비되어 온 규칙과 프로그램들이 존재하기 때문이다. 동시에 한국은 “한국적 개발협력 모델” 마련에 부심하고 있다. 반세기 만에 빈국에서 부국으로 전환하는 데 성공한 개발 경험을 살려 선진국들이 주도해 온 어젠다 설정과 실행에 이노베이션을 주입하려는 동기가 존재하기 때문이다. 후발주자로서 팔로어가 되면서 동시에 이노베이터 역할을 규명하고 수행하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 한국이 이러한 복합적 역할을 수행하는 것이 바람직한 이유는 개발협력 거버넌스의 불완전성에 있다.

제2차 세계대전 이후 수십 년간 개도국의 빈곤퇴치와 개발을 위해 선진 공여국과 국제기구들의 개발협력 지원이 이어져 왔다. 그럼에도 불구하고 지구상의 빈곤 문제는 해결되지 않고 있으며, 빈곤과 개발 문제는 개도국 내외의 정치적 경제적 상황들과 맞물려 보다 복잡해지고 있는 양상이다. 또한 보건, 환경, 내란이나 분쟁 방지, 인권 등의 제반 이슈들과 연계됨에 따라 개발협력 이슈는 단순한 경제발전의 문제가 아니다. 이러한 복잡성에 대한 인식을 개발공동체가 공유한 지 제법 오래 되었으나 전문화, 분절화되어 있는 작금의 거버넌스 체제로는 적합한 해법을 찾고 있지 못하다. 또한 선진국 주도의 개발협력 거버넌스의 불완전성은 민간단체와 DAC 비회원국 국가들을 중심으로 한 공여자의 다양화에 의해 최근 가속화되고 있다. 2010년 기준 24개 DAC 회원국들과 국제기구가 제공하는 공적원조 총액은 1,290억 달러이다. DAC회원이 아닌 정부들 — 중국, 브라질, 인도, 러시아, 이란, 석유산유국들 — 이 제공하는 ODA 총액은 2009년 약 100억 달러 규모로 DAC 회원국들의 ODA 총액의 약 13분의 1 규모이다. 이들 신흥공여국의 ODA 비중은 아직은 작은 규모이나 향

후 상당히 커질 수 있다. 왜냐하면 재정위기로 곤란을 겪고 있는 유럽이나, 경제 침체기의 미국과 일본과는 달리 브릭스(BRICS)의 경제력이 커지면서 중국, 브라질, 러시아, 인도가 신흥공여국으로 부상할 것이기 때문이다. 여기에 빌 게이츠(Bill Gates)재단과 같은 대규모 기부 재단과 종교집단, 비정부기구(non-governmental organization: NGO)들이 제공하는 민간원조 규모는 DAC 회원들의 공적 개발원조의 절반 가량인 약 600억 달러(2009년 기준)로 집계되고 있다. 자선정신과 비즈니스모델이 결합된 민간원조는 장래 더욱 늘어날 전망이어서 선진공여국 주도의 개발협력 거버넌스는 다원화되는 공여자들과 건설적 관계를 맺을 것이 요청되고 있는 실정이다.

이러한 불완전성은 한국이 기존 개발협력체제의 모범적인 팔로워로 만족하기 보다는 이노베이터의 역할을 모색하자는 기대감을 불러 일으킨다. 이미 한국은 부산 원조효과성 총회에서도 중국의 참여를 독려해 중국과 선진공여국 사이에 교량자 역할을 시험하기 시작하였다. 또한 선진공여국들이 구축한 원조효과성 논의에 개발 어젠다를 접목시키려 노력하고 있다. 개발협력 글로벌 거버넌스에서 위치잡기를 교량자로, 개발 어젠다 설정에서 이노베이터로 자리매김하려면 글로벌 차원은 물론 동아시아 역내 또는 지역간 개발협력에서 보다 적극적인 네트워킹을 필요로 한다. 그렇다면 글로벌 또는 지역 차원의 개발협력에서 한국은 어떤 정체성을 추구해야 할 것인가?

한국은 세 가지 그룹의 공여국들에 대해 차별과 공유의 관계를 동시에 모색하면서 개발협력의 정체성을 구축해가야 한다. 첫째는 개발협력의 원칙과 규범을 구축해 놓은 유럽의 선진공여국들과의 관계이다. 과거 식민지 지원에서 원조를 시작한 유럽 국가들은 DAC을 중심으로 한 다자개발협력체제를 정비해왔다. 이들이 구축한 무상원조 원칙, 인권이나 굿 거버넌스 요구, 원조효과성 제고를 위한 다자협력 등은 한국이 공유해야 할 규범적 제도적 요소들을 많이 포함하고 있다. 동시에 한국은 규범을 위한 규범, 규칙을 위한 규칙이 아니라

보다 결과지향적인 유연한 입장을 취함으로써 유럽 공여국들과 차별화를 모색해야 한다. 둘째는 국제안보와 개발협력을 통합시켜 온 세계 최대 공여국 미국과의 관계이다. 아프가니스탄 원조에서도 볼 수 있듯이 동맹관계를 맺고 있는 한국이 미국의 평화유지와 복구 활동에 개발협력의 형태로 참여해야 하는 것은 어느 정도 불가피하다. 미국은 여전히 세계 도처에서 외교적 영향력을 갖고 있어 개발협력 분야에서도 대미협력은 네트워크의 외연적 확대에 도움이 된다. 따라서 미국과 협력하되 개발협력이 군사적 목적에 종속되지 않도록 하는 독립성이 필요하다. 셋째는 선진공여국 일본과 신흥공여국 중국 같은 아시아 국가이다. 비록 전자는 DAC 회원국이고 후자는 비회원국이지만 양국은 아시아의 발전 경험을 공유하고 있으며 서구 공여국들이 비즈니스와 같은 원조라고 비판하는 무역 및 투자와 연계된 개발협력이란 요소를 공유한다. 한국 역시 급속한 산업화를 통해 빈곤에서 벗어나는 과정이 원조만이 아니라 적극적인 무역과 투자활동에서 가능했던 경험을 공유하는 바, 개발과 원조가 통합된 개발협력을 지지하는 입장이다. 동시에 한국은 중국과는 달리 수원국의 비민주적 정치를 내정불간섭원칙이란 미명 하에 용인할 수 없으며, 유럽 공여국들이 비판해 온 일본보다는 원조행위를 경제이익으로부터 독립시켜야 한다. 이와 같이 공유와 차이는 자칫 상호갈등적으로 보일 수 있겠으나 개발협력의 논의 공간(글로벌, 지역, 양자관계의 협력체), 실행 영역(빈곤이나 질병 퇴치, 환경, 교육 등 기능적으로 분화된 프로그램 영역), 이슈 맥락(인권 보호, 재난 복구, 인프라 투자 등)에 따라 동시에 추구될 수 있다.

둘째, 국내 국가정책 차원에서 복합적 네트워킹을 그려 보자. 개발협력 정책도 엄연히 하나의 국가정책인 만큼 여타 국가정책과 어떤 관계를 가질 것이냐 하는 문제가 자연히 대두되며 개발협력 정책이 추구하는 “국익은 무엇인가” 라는 본질적인 문제도 제기된다. 보다 체계적이고 통합적인 개발협력 시스템을 구축하기 위해 개발협력기본법이 제정되고 국무총리실 산하에 개발협력위원

회도 설치되었지만 외교통상부와 기획재정부를 중심으로 하는 무상과 유상 원조의 이분화가 제대로 통합되고 있지 못하다는 비판이 만만치 않다. 선진공여국들은 개발협력 정책이 경제적 외교적 이해관계로부터 자유롭게 독자적 정책 패러다임을 갖도록 총괄기구를 갖거나 이원화 또는 다원화되어 있는 관료기구들 간의 조정을 모색해 왔다. 한국의 경우 개발협력 정책을 실질적으로 일원화된 전담기구로 통합시켜야 할지 현재의 위원회체제를 더 시험해 볼지는 여전히 과제로 남는다. 개발협력에 관여하는 공적 조직을 재편하는 일 못지않게 중요한 것은 개발협력 정책의 존재 기반을 어떠한 원칙에 따라 추구해야 하는가라는 문제이다. 개도국의 순수한 개발 목적에 충실하기 위해 여타 정책 목표로부터 자유로울 것을 주장하는 논의가 있나 하면, 외교정책이나 경제관계에 있어 한국에도 이득이 되어야 한다거나 또는 여타 정책과 연계될 때 개발효과성도 증대될 수 있다는 논의도 있다. 전자가 수원국의 개발협력 오너십(ownership) 담론으로 주장되었다면, 후자는 수원국과 공여국 간의 윈윈(win-win)의 기능적 파트너십(partnership) 담론으로 강조되었다.

개발협력 정책의 존재기반에 대한 논의는 종종 국익논쟁으로 발전한다. 개발협력 정책에 편협한 국익이나 국격 신장 논의를 갖다 대는 것은 순수한 개발협력 정신에 위배된다는 인도주의적 시혜론이나 책임론은 개발협력에 관여하는 비정부기구(NGO)들 사이에 강하다. 한편, 국민의 세금으로 개도국 지원을 담당하는 정부로서는 경제적 이득이 아니라면 적어도 소프트파워나 국격 신장으로 개발협력 지원을 합리화하려 한다. 이러한 논쟁은 한국이 왜 개발협력에 나서는지 그 책무성을 수용하는 과정에 바람직한 현상이다. 그러나 경계해야 할 것은 단순논리로 포장된 지나친 국익 논쟁은 불필요한 에너지를 낭비시킬 수 있고 자칫 개발협력의 복합성을 무시하게 만들 수 있다는 점이다. 개발협력은 한 국가의 정책 분야이기도 하지만 그 자체로 지구 공공재이기도 한다. 국익 차원에서 시작한 개발협력이 지구 공공재 투자라는 의미를 갖는 것이며, 국

제공헌에서 시작한 개발협력이 의도하지 않은 국익을 가져오기도 한다. 이러한 복합성을 인식한다면 국익논쟁은 사실 별 의미가 없다. 필요한 것은 이러한 복합성을 전제로 한 보다 포괄적인 국익 실현과 지구 공공재 기여 간의 정교한 연계전략이다.

셋째, 개발협력의 복합 네트워크는 시민사회 영역에서도 일어난다. 개발협력의 행위자가 날로 민간재단이나 NGO들에 의해 지원되거나 수행되는 양상이다. 한국의 경우 기부자(donor)나 실행자(impler) 모두에서 민간의 참여가 부족한 상황이다. 한국 대기업들 사이에서도 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility: CSR)에 대한 인식이 높아지고 있지만 대개의 활동은 국내에 머문다. 해외원조와 관련하여 60여 개의 NGO들이 협의체를 만들어 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)이나 국제적으로 활동하는 여타 NGO들과 협력하고 있지만, 보다 많은 NGO들이 개발협력에 참여해야 한다. 국내 젊은이들이 개발협력의 현장을 경험할 수 있는 자원봉사 프로그램들이 만들어지고 있다. 단기 자원봉사에 그치지 말고 이들 젊은이들이 다양한 개도국 전문가로 양성될 수 있는 프로그램 마련이 시급하다. 한국의 비영리재단, 기업, 시민단체들이 개발협력을 위한 국제적 네트워크를 모색할 수 있도록 정보를 제공하고 교육할 수 있는 지원체제 마련도 필요하다.

조직화된 시민사회가 개발협력에 적극적으로 참여하는 과제는 일반 국민들 사이에 개발협력에 대한 관심을 불러 일으키고, 지구촌 시민의 일원으로서 책임감을 지니게끔 홍보하고 교육하는 일로 이어진다. 국내 미디어에서 개도국의 상황에 대한 보도는 매우 일천하며, 쉽게 개발협력 노력에 동참할 수 있는 프로그램도 부족하다. 적어도 공영매체는 지구촌 시민의 책임감에서 개발협력을 바라볼 수 있도록 다양한 프로그램을 기획해야 할 것이다.

개발협력에 대한 복합적 이해와 행동을 촉구하고자 이 책이 기획되었다. 제1장 “한국의 개발협력 개요와 현황”은 한국의 공적개발원조(ODA)를 양자간 협력

과 다자간 협력, 무상원조와 유상원조, 해당 주요 협력사업, 실시기관 등에 따른 분류도와 함께, 국무총리실 산하 국제개발협력위원회가 조정하되 이의 실무를 기획재정부-대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 및 외교통상부-한국국제협력단으로 이원적으로 수행되는 한국의 개발협력 추진 체계도를 일목요연하게 설명하고 있다. 특히 본 장은 한국의 국가별협력전략(Country Partnership Strategy)과 한국의 경제발전 경험을 개도국과 공유하는 부처별 지식공유사업(Knowledge Sharing Program)의 추이를 상세히 소개한다. 본 장은 ODA의 양적 증가만이 아니라 무상원조와 비구속성 원조를 증대하려는 원조구성의 개선과 함께 한국이 비교우위를 가지는 한국형 ODA 모형의 개발에 주력할 것을 주장한다. 한국형 ODA는 구체적으로, 개발경험 공유 사업의 강화, 유상과 무상 원조의 유기적 결합, 전문성과 통합성의 조화, 지식공유-기술지원-재정 지원의 효과적 결합 등으로 방향을 잡고 있다.

제2장 “개발협력 아키텍처”는 50년 역사의 ODA가 성공적이지 못했던 이유를 세계화와 정보화가 불러온 지구적 양극화에 개도국 원조라는 지구공공재를 제대로 제공하지 못한 개발협력 아키텍처의 불완전성 때문으로 규정한다. 개발협력 거버넌스 역시 세력배분 구조의 변화를 반영해 신흥공여국과 비국가행위자가 중요해지고, 개발협력 어젠다가 환경, 테러, 자원 등 기존 문제군들과 연계되어 이슈영역이 복합화되고 있는 바 이러한 변화에 대응하기 위해 개발협력 거버넌스도 날로 네트워크화 추세 속에 있다. 중견국가인 한국은 이러한 네트워크 속에서 가교자나 중재자로서, 또한 워싱턴 컨센서스나 베이징 컨센서스를 넘는 제3의 개발교범 설계자로서 하드파워(hard power)와 소프트파워(soft power)를 적절하게 배분하는 전략을 마련할 것을 주문하고 있다.

제3장 “개발협력의 역사적 전개”는 국제 개발협력과 한국 개발협력의 역사를 정리하고 있다. 국제개발협력의 역사는, ① 제2차 세계대전 이후 마셜플랜(Marshall Plan)을 비롯한 전후 복구사업으로부터 시작한 1950-1960년대의 “태동

기”, ② 수원국의 경제적 사회적 필요에 따라 개발 목적이 강화된 1970-1980년대의 “도약기”, ③ 냉전 종식으로 안보와 체제 경쟁이 종결되고 인도주의적 개입, 환경/여성/에이즈 등의 글로벌 의제화, 원조효과성 논의를 도입시킨 1990년대의 “조정기”, ④ 인도주의적 원조가 국제규범으로 자리잡게 된 2000년대의 “재도약기”로 나뉘어진다. 특히 재도약기 들어 다층적 개발협력 행위자들 간에 복합적 네트워크를 추구하는 거버넌스 체제로의 전환이 의미 있게 이루어지고 있다. 한국이 공여국으로 개발협력을 시작한 것은 대외경제협력기금과 한국국제협력단이 1987년과 1991년에 설립되면서부터이다. 외교정책의 일환으로 추구되던 한국의 개발협력에 수원국의 필요와 국제규범을 보다 적극적으로 주입시키기 시작한 것은 김대중 정부(1998-2002)부터이고, 2009년 DAC 회원국이 되면서 국제개발협력기본법 정비는 물론 이명박 정부의 ‘글로벌코리아’와 맞물려 능동적인 개발협력에 나서게 되었다.

제4장 “주요 공여국의 개발협력 정책”은 행위자, 구조, 전략 차원에서 주요 공여국의 개발협력 모델을 분석한다. “전통적 선도형”인 북유럽 국가들은 국내적으로는 개발협력 정책을 총괄 관리하는 부서를 두고 OECD-DAC에서 주도권을 확보하고 국제규범을 선도하는 전략을, “패권 독자형”인 미국은 최대 공여국으로 분산 네트워크형 국내 거버넌스 하에서 정치적 안보적 고려와 민주주의 확산, 그리고 인권보호 취지의 개발협력 정책을 선택과 집중의 파트너십을 통해 추구해왔다. “도전형”인 신흥공여국 중국은 국가주도 통합형 개발협력 정책을 취하면서 선진공여국과 차별적인 내정불간섭 남남협력식 원조를 증대하고 있어 DAC체제에 도전이 되고 있다. 상업적 목적과 연계되어 개발협력을 펼쳤던 일본은 “전환형”으로 분산된 결정구조를 통합하고 인도주의와 지속가능한 발전, 인간안보 관점을 주입시키고 있지만 국제적 네트워크는 여전히 약한 편이다.

제5장 “한국의 개발협력 의제”는 일종의 결론장이다. 한국의 개발협력 의제

를 구성하는 플랫폼의 세 축을 복잡성 네트워크, 원조자원에 근거한 하드파워와 지식 및 의견 조정력의 소프트파워를 결합한 스마트파워, 개발협력을 통한 글로벌 공공재 제공에 기여하는 책무성으로 규정하고 다음 여섯 가지의 구체적인 의제를 제시하고 있다. 이들 의제는, 개발협력을 통해 한국이 추구하는 국익을 상호성 원칙에 따라 호혜적이고 상생적으로 규정할 것, 개발협력 정책 수립과 이행절차의 분절화를 극복할 수 있는 통합적인 개발협력 아키텍처를 구축할 것, 개발협력 정책의 콘텐츠를 보다 국제규범과 공공외교 전략에 맞게 선진화시킬 것, 개발협력사업의 효과적 수행을 위한 포괄적 파트너십을 구축할 것, 중견국가로서 개도국과 공여국 간 간극을 줄이는 가교역할을 도모할 것, 개발원조의 다목적성을 활용한 전략적 이슈 발굴을 통한 복합적 파생효과를 추구할 것 등이다.

이 책은 이제 본격적으로 개발협력의 당사자로 나서는 한국이 국내외적 변화에 능동적으로 대응하고, 새롭게 짜여지고 있는 글로벌 개발협력 아키텍처의 효과성과 책무성을 높이는 데 공헌하고자 집필되었다. 이러한 노력이 한국의 개발협력 전략을 창의적으로 구축해 보려는 국내 인식공동체 조직화에 기여하길 바라마지 않는다. 마지막으로 연구진이 가졌던 수 차례의 브레인스토밍 세션에 참가해 발표하고 토론해 주신 대외경제정책연구원 권을 연구위원, 서울대학교 권혁주 교수, 국무총리실 이련주 전(前) 개발협력정책관, 국제개발협력시민사회포럼 이성훈 위원장, 외교통상부 임정택 과장, 한국국제협력단 장재운 부장, 외교통상부 홍상희 서기관에게 감사드린다. 또한 책이 나오기까지 문건정리와 편집 등을 꼼꼼하고 성실하게 봐준 동아시아연구원의 김진아 선생에게 고마움을 전한다.

2012년 8월
이숙중