

21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국

이승주
중앙대학교


2012년 5월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국

이승주
중앙대학교

I. 서론 : 개발협력 복합 네트워크의 등장

21세기 개발협력의 세계정치는 급변하고 있다¹. 2002년 멕시코 몬트레이에서 개최된 <개발자금융조달을 위한 국제회의>(Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development)를 통해 개발협력의 확대 필요성에 대한 합의가 도출된 것을 계기로 이전 10여 년간 감소 추세에 있던 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 규모가 상승세로 반전되었다. 이어 2005년 G8 글렌이글스(Gleneagles) 정상회의는 증가세를 더욱 견고하게 하였다. 이 추세는 이후에도 지속되어, 2010년 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee: OECD DAC) 회원국의 ODA 규모는 사상 최대 규모인 1,287억 달러를 기록하였다(OECD 2010). 경제위기의 반복적 발생, 그에 따른 경제 침체, 원조 제공에 국내정치적 지지 확보의 어려움 등으로 개발협력의 규모가 감소할 것이라는 일반의 예상과 달리, 다소 부침이 있기는 하였으나 개발협력의 규모는 지속적으로 증가하고 있다.

개발협력을 둘러싼 지각 변동은 21세기 세계질서의 양적·질적 변화와 맞물려 일어나고 있다는 점에서 의미심장하다. ODA의 규모를 기준으로 할 때, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 전통적 강대국들이 상위를 점하고 있어, 개발협력의 세계질서는 일견 커다란 변화가 없는 듯이 보인다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 주요 공여국들이 일제히 ODA의 규모를 증가시키고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 2차 대전 이후 세계질서의 물질적·지적 토대를 제공했던 미국은 글로벌 금융위기를 계기로 리더십의 위기에 직면했다. 그럼에도 불구하고 미국은 2009년보다 3.5퍼센트 증가한 302억 달러의 ODA를 제공하여 세계 최대의 ODA 공여국으로서의 위치를 더욱 견고히 하고자 했다. 2005년 미국이 이라크에 부채탕감을 위한 원조를 제공했던 예외적 상황을 제외하면, 미국의 ODA는 2010년 가장 큰 폭으로 증가했다.

한편, 중국의 부상과 그에 따른 영향력의 확대는 개발협력에서도 가시화되고 있다. 2010년 제2위 경제대국으로 부상한 중국은 신장된 경제력에 걸맞은 소프트파워의 증진을 위해 노력을 경주하는 가운데, 개발협력에 있어서 중요한 위치를 확보하기 위해 노력하고 있다(Lum, et. al. 2008)². 중국은 전통적 의미의 원조에 더하여 양허성 차관, 부채 탕감, 투자 등 다양한 수단을 동원하여 개도국에 원조를 제공하고 있다. 개도국에 대한 다양한 형태의 지원을 모두 포함할 경우, 중국은 이미 주요 공여국으로 부상했다고 할 수 있다. 이 경우 한 통계에 따르면 중국의 대외원조 규모는 2007년 기준 약 310억 달러에 달한다(Lum, et. al. 2008)³. 동아시아의 대표적 공여국인 일본 역시 지속적인 경기 침체와 빈번한 정권 교체 등 어려운 국



내 상황에도 불구하고 2010년 ODA의 규모를 전년 대비 11.8퍼센트 대폭 증가시키는 개발협력의 주요 행위자로서 위상을 지키기 위해 노력하고 있다. 일본은 특히 동아시아에서 중국의 영향력 확대를 견제하는 차원에서 동남아시아 국가들에 대한 개발협력을 강화하고 있다.

개발협력의 전통적 선두주자인 유럽 국가들 역시 ODA 제공에 더욱 박차를 가하고 있다. DAC에 소속된 15개 유럽연합(European Union: EU) 회원국을 기준으로 할 때, 2010년에는 전년보다 6.7퍼센트 증가한 702억 달러 규모의 ODA를 제공하였다. 이는 OECD DAC 전체 ODA의 약 54퍼센트에 달하는 액수이다(OECD 2010). 특히 EU 국가들의 국민총소득(Gross National Income: GNI) 대비 ODA 비율 즉, ODA/GNI 평균은 0.46퍼센트로 미국의 0.21퍼센트와 일본의 0.20퍼센트는 물론 DAC 평균 0.32퍼센트를 큰 폭으로 상회하고 있다. 이러한 모범적 행태를 바탕으로 EU 국가들, 특히 북유럽 국가들은 개발협력과 관련한 새로운 국제 규범의 형성을 선도하고 있다.

이처럼 개발협력 패러다임을 선도해 온 유럽 국가, 최대 공여국인 미국, 1980년대 이후 ODA 강국으로 부상한 일본, 신흥 공여국의 대표주자인 중국 등이 국내외의 어려움에도 불구하고 개발협력에 열을 올리고 있는 이유는 개발협력이 갖는 복합적 성격 때문이다. 21세기 개발협력의 복합화는 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 첫째, 행위자의 증가에 따른 복합화이다. 우선, 개발협력의 전통적 행위자인 국가를 기준으로 할 때, 미국, 일본, 유럽 등 기존의 주요 공여국에 더해 중국, 아랍 산유국 등 OECD DAC 비회원국들이 주요 공여국으로 부상하고 있다. 신흥 공여국들은 기존 공여국과 매우 차별적인 개발협력 패러다임을 추구하는 경향이 있다. 중국이 원조를 제공하는 데 있어서 수원국 국내 문제에 관여하지 않는 불간섭의 원칙을 고수하는 것이 대표적 사례이다. 신흥 공여국의 등장과 그에 따른 새로운 개발협력 패러다임의 대두는 선진 공여국들이 오랜 기간에 걸쳐 수립해 온 원조의 기준과 조건을 유지하는 데 부정적 영향을 미친다는 점에서 개발협력 패러다임과 아키텍처는 변화의 압력에 직면하고 있다(Manning 2006)⁴. 더욱 심각한 문제는 신흥 공여국들이 짐바브웨 같은 ‘악당 국가들’(rogue states)에게 제공하는 ‘악당 원조’(rogue aid)가 국제 안보를 위협하고 있다는 점이다(Naim 2007)⁵.

비단 국가 행위자만 증가한 것은 아니다. 개발협력에 참여하는 비국가 행위자는 더욱 비약적으로 증가하고 있다. 2006년 기준, 원조 관련 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO)의 연간 지원 규모는 146억 달러로 추산되고 있으며, 옥스팜(Oxfam), 케어(Care), 아동구호기금(Save the Children) 등 대규모 NGO의 연간 예산은 7-8억 달러에 달하고 있다. 이 밖에도 원조를 전문으로 하는 국제기구들이 계속 증가하고 있다. UN 산하에만 약 70개 원조기관이 있는데, 세계백신면역연합(GAVI), 에이즈·말라리아·결핵퇴치 글로벌기금(Global Fund to Fight AIDS, Malaria and Tuberculosis), 지구환경기금(Global Environment Facility)처럼 특수 목표를 위해 설립된 원조기관들이 대부분이다. 수원국의 상황 역시 복합적이다. 민주화로 인해 지역 NGO가 증가하고 있으며, 지방정부, 지역기업, 금융기관 등이 원조의 배분에 참여하고 있다.

이처럼 행위자의 복잡다기화는 개발협력과 관련한 조정 및 협력의 문제를 초래하고 있다. 우선 개발협력의 주요 행위자로서 정부의 독점적 지위가 흔들리고, 정부와 비정부 행위자 사이의 파트너십에 기반한 개발협력이 강조되고 있다. 또한 새로운 행위자의 등장은 행위자들 사이의 조정 비용이 증가하기 때문에 개발협력 거래비용의 상승을 초래하고, 원조의 효율성과 일관성을 저하할 가능성이 높다. 새로운 방식의 개발협력, 부대조건, 평가방식 등이 도입됨에 따라, 기존 개발협력 체제와의 조화 및 재조정이 필요하기 때문이다. 원조기관의 증가로 인해 개별 프로젝트의 규모는 감소하는 경향도 나타난다. 행위자 수의 증가는 수원국에게도 큰 부담으로 작용한다. 캄보디아의 경우 매년 400회 이상 공여 사절단이 방문하고 있으며, 니카라과(289회)와 방글라데시(250회)의 사정도 유사하다(Severino and Ray 2009). 결국 다수



의 행위자들 사이의 연대와 협력의 수준을 높이기 위해서는 결국 새로운 개발협력 아키텍처가 필요하다 (Fozzard et al., 2000; Andersen and Therkildsen 2007).

둘째, 개발협력이 단일한 쟁점이 아닌, 국제정치의 다른 쟁점들과 복합되는 새로운 현상이 대두되고 있다. 원조, 개발, 지속적 성장, 환경 등 다양한 이슈가 상호 연계된 형태로 전개되는 복합화가 급속하게 진행되고 있다. 특히 2000년대 이후, 전 세계가 하나의 통합된 경제(globally integrated economies)이며, 지구 차원의 사회적 양극화는 지속 가능한 발전에 치명적이라는 사실을 자각하게 되었다. 질병, 지구 온난화, 식량위기 등 지구적 차원의 공조가 필요한 새로운 쟁점들이 지속적으로 대두했는데, 모두 개발협력과 불가분의 관계에 있는 쟁점들이다. 저소득국가뿐 아니라 ‘실패국가’에도 대규모의 자금이 투입되기 시작한 것 역시 지구적 차원의 지속가능한 발전을 강조하는 최근의 경향과 밀접한 관련이 있다.

셋째, 관리의 복합화이다. 쟁점의 복합화는 빈곤 및 불평등 같은 기존의 문제들을 더욱 복잡하게 만들었을 뿐 아니라 이를 효과적으로 다룰 수 있는 글로벌 거버넌스를 필요로 하게 되었다. 서로 연계되어 있는 다른 쟁점들이 더 이상 독자적으로 관리되는 것이 아니라, 보다 거시적인 관점에서 함께 다루어져야 하기 때문이다. 2008년 글로벌 금융위기는 개발협력의 문제와 개도국의 발전 문제가 전지구적 차원의 지속 가능한 발전과 긴밀하게 연관되어 있음을 자각시키는 계기가 되었다. 글로벌 금융위기를 계기로 글로벌 거버넌스의 효과적 관리를 위해서는 개도국의 지속 가능한 발전이 반드시 필요하다는 인식이 자리 잡기 시작하였다. 그 결과 글로벌 거버넌스의 새로운 대안으로 부상한 G20은 개도국의 개발과 원조의 문제를 주요 의제로 다루기 시작하였다. 2010년 6월 토론토 회의에서 다자개발은행에 대한 자본증액 및 재원 보충 지원약속을 이행하기로 하고, 농업과 식량안보를 위한 대책으로 세계 농업식량안보기금(Global Agriculture and Food Security Program: GAFSP)의 발족을 추진하며, 라퀼라 이니셔티브(L'Aquila Initiative)의 이행을 촉구하는 등 개도국의 발전을 위한 방안을 모색하기 시작한 것은 개발협력이 글로벌 거버넌스 차원에서 관리되기 시작했음을 나타낸다.

21세기 개발협력은 행위자의 복합, 쟁점의 복합, 하드파워와 소프트파워의 복합이 본격적으로 진행되고 있다. 여기에는 두 가지 의미가 있다. 우선 21세기 개발협력은 지구화된 세계에서 다양한 차원의 상호의존을 어떻게 관리할 것인가의 문제이다. 원조의 제공, 개도국의 발전, 새로운 개발협력 아키텍처의 수립이 상호 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 구체적으로 행위자의 증가에 따른 집합행동을 어떻게 관리할 것이며, 다양한 개발협력 모델을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 초래되고 있는 것이다. 또한 개발협력 자체가 21세기 지속 가능한 세계질서를 구축하기 위한 주요 축으로 부상하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 개발협력은 세계 주요국들이 각자의 하드파워와 소프트파워를 증진시키는 유효한 수단 의미를 갖기도 한다. 특히 현재처럼 개발협력의 세계질서가 급변하는 시점에서 주요 국가들은 개발협력 아키텍처를 재구성하는 데 영향을 미치기 위해 노력하고 있을 뿐 아니라, 이를 통해 향후 세계질서의 재구성에 대한 발언권을 높이기 위해 노력하고 있다.

개발협력이 21세기 한국 외교에서 갖는 의미는 각별하다. 개발협력 아키텍처의 변화 과정에 돌입한 것은 수원국에서 공여국으로 성장한 한국에 새로운 기회가 될 수 있기 때문이다. 이러한 배경에서 한국은 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 개발협력을 강화하기 위해 노력하고 있다. 실제로 한국의 ODA 규모는 2010년 전년 대비 25.7퍼센트 증가했는데, 이는 OECD DAC 회원국 가운데 31.5퍼센트 증가를 기록한 포르투갈에 이어 두 번째로 높은 증가율이다. 또한 개발협력의 복합적 성격은 동아시아에서 매우 두드러지게 나타나고 있다. 전통적 공여국이지만 과거의 정책 실패로 인해 새로운 개발협력 정책을 추구하기 시작한 일본, 신흥 공여국으로서 OECD DAC를 중심으로 수립된 개발협력 규범과 질서를 빠르게 수용하고 있는 한국, OECD DAC 체제 밖에서 독자적 개발협력 패러다임을 제시하고 이를 통해 세계적 영향력을 확대하고자 하는 중국, 아직 수원국의 위치에 머물러 있는 동남아시아 국가와 같이 다양한 수준, 구



모, 성격의 국가들이 혼재되어 있다는 점에서 개발협력의 복합성이 더욱 두드러지게 나타나고 있는 것이다. 더욱이 미국, 중국, 일본 등 주요 공여국들이 개발협력을 동아시아에서 영향력을 강화하는 수단으로 적극 활용하고 있다는 점에서 개발협력이 한국 외교에서 갖는 의미는 각별하다.

이 글에서는 세계질서의 변화 속에서 전개되는 개발협력의 국제정치를 고찰하고, 21세기 한국의 개발협력 외교가 지향해야 할 목표와 방법을 모색한다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 21세기 복합화가 진행되는 대표적 분야로서 개발협력의 주요 특징을 검토한다. 3장에서는 개발협력에서 형성되고 있는 세계질서의 주요 특징을 검토한다. 여기에서는 개발협력에 대한 인도주의적 접근을 강조하는 국가 및 비국가 행위자들의 부상과 확장된 국가이익 실현의 수단으로 개발협력을 활용하려는 전통적 강대국들의 정책을 검토한다. 4장에서는 OECD DAC 회원국들을 중심으로 개발협력의 세계적 현황을 파악한다. 5장에서는 이를 바탕으로 한국의 ODA 현황을 비교적 관점에서 고찰한다. 마지막으로 6장에서는 21세기 한국의 개발협력 외교가 지향해야 할 목표와 방법을 제안한다.

II. 21세기 개발협력의 세계 질서

1. 21세기 개발협력의 새로운 패러다임

21세기 개발협력의 초점은 과거 신자유주의에 기반한 성장에서 보편적인 생존 기회를 보장하는 빈곤 퇴치로 변화했다(강선주 2011). 변화의 주요 원인으로는 개발협력이 세계화의 부정적 현상들이 과도하게 확대되지 않도록 관리하는 수단의 성격을 갖기 시작하였다는 점을 꼽을 수 있다. 세계화의 급속한 진전에 따라 악화된 빈곤 퇴치의 절박성에 대한 공감대가 확산되면서 수원국에 대한 개발협력이 강조되기 시작했기 때문이다. 질병, 지구 온난화, 환경, 식량위기의 문제가 더 이상 개도국만의 문제는 아니라는 인식이 확산된 결과이다. 공여국들이 원조를 정치적·전략적·경제적 관점에서 접근하던 전통적 관점에서 탈피하고 있는 것이다(Severino and Ray 2009).

변화의 요지는 2015년까지 세계 빈곤층을 절반으로 감소시킬 것을 목표로 2000년 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goal: MDG)에 잘 나타나 있다. 새천년개발목표는 인간의 기본적 복지를 제공하는 데 주력하고, 새롭게 대두되고 있는 지구적 문제를 해결하기 위해 노력하며, 경제적 세계화의 부작용을 완화하는 궁극적 해결책으로 개도국과 선진국의 경제적 수렴을 촉진할 것을 촉구하고 있다. 여기에는 저개발국에 대한 개도국의 빈곤 퇴치가 선진국의 의무이며, 장기적으로 공여국의 이익에도 부합된다는 인식이 저변에 깔려 있다. 새로이 대두된 지구적 문제의 해결을 위해서는 지속적 변형과 장기적 평화를 가능하게 하는 공정한 국제질서의 창출이 필요하다는 인식이 점차 공유되기 시작했다.

개발협력 패러다임의 변화에는 북유럽 국가들과 개발협력에 특화된 NGO들의 역할이 컸다. 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드 등 소규모 북유럽 국가들의 GNI 대비 ODA의 비중이 모두 권고기준치인 0.7퍼센트를 초과하고 있는 데서 나타나듯이, 개발협력의 중요한 행위자로서 역할을 하고 있다. 이 국가들은 수원국의 삶의 질을 개선하는 인도주의적 패러다임을 주축으로 하는 새로운 국제규범을 선도적으로 만들어내고 있다. 공여국들은 개발협력을 자국의 국가 이익에 적극적으로 연계하는 데 상당한 정치적·도덕적 부담을 안게 되었다. 전통적으로 외교정책의 수단으로서 개발협력을 활용했던 국가들도 인간적 조건의 개선이라는 보편적 가치를 담은 인도주의적 개발협력 패러다임을 상당 부분 수용하



지 않을 수 없게 되었다. 북유럽 국가들이 개발협력과 관련한 국제규범을 선도할 수 있었던 데는 NGO 등 비정부 행위자들과의 협력이 중요하게 작용했다.

2. 미중 경쟁과 개발협력 아키텍처의 변화 압력

미국, 일본, 프랑스, 중국 등 주요 공여국들이 21세기 개발협력의 새로운 패러다임을 점차 수용하면서 이들의 개발협력 외교가 상당한 변화를 나타내고 있다. 그 결과 주요 공여국들은 과거와 달리 개발협력을 협소한 또는 단기적 국익의 증대를 위한 수단으로 활용하는 것을 지양하고 보다 포괄적인 관점에서 개발 협력에 접근하고 있다. 그럼에도 불구하고, 주요 공여국들이 개발협력 외교를 펼치는 데 있어서 자국의 국익과 완전히 분리하지 않는 것도 현실이다. 특히 21세기 이후 미국과 중국의 경쟁은 개발협력 분야에서도 전개되고 있다. 미중 양국은 개발협력외교를 통해 지구적 영향력을 확대하기 위해 노력할 뿐 아니라, 더 나아가 향후 개발협력 아키텍처의 변화 과정에서 주도권을 확보하기 위한 노력을 경주하고 있다. 개발 협력을 둘러싼 미중 경쟁이 본격적으로 시작되고 있는 것이다. 개발협력을 둘러싼 미중 경쟁은 북유럽 국가들이 주도하여 OECD DAC 회원국들 사이에 비교적 탄탄하게 공유된 개발협력 국제규범과 아키텍처에 변화의 압력을 가하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

미국은 2008년 미국발 글로벌 금융위기의 파고 속에서도 3D, 즉 국방(defense), 외교(diplomacy), 개발(development)의 통합을 주 내용으로 하는 4개년 외교·개발 검토보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review: QDDR)를 발표하였다. 미국의 새로운 개발협력 정책은 기존 OECD DAC를 중심으로 한 개발협력 거버넌스에 협력적 자세를 견지하면서, 독자적 개발협력정책을 실행하겠다는 구상이라고 할 수 있다. 구체적으로 첫째, 오바마(Barack Obama) 정부는 변화된 세계를 주도하기 위해 미국이 어떤 준비를 해야 하며 그에 따른 정책적 차별성은 무엇인가를 자문한다. QDDR은 개발협력 외교의 목표를 달성하기 위한 방법으로 선택과 집중 및 네트워킹과 파트너십의 구축을 제시한다. QDDR은 선택과 집중의 원칙에 따라, 지속 가능한 경제 성장, 식량안보, 건강, 기후 변화, 민주주의와 거버넌스, 인도주의적 지원의 6개 분야를 집중 지원할 것을 천명하고 있다. 지원 방식에 있어서도 해당 국가가 유지 가능한 시스템을 형성할 수 있도록 효과가 큰 개발(high-impacting development) 중심으로 지원하며, 지원 방식도 원조에서 투자로 전환한다는 것이다.

둘째, QDDR은 ‘민간의 힘’(civilian power)이란 구호 아래 미국의 대외정책에 관여하는 다양한 비군사 관료조직들의 전문성을 통합하고 효과적으로 활용할 것을 제안하고 있다. 21세기 외교는 정부 부처들, 초국가적 네트워크, 기업, 재단, 비정부기관, 종교 단체, 시민 등 다양한 행위자의 부상으로 대변된다. 변화하는 외교 환경에 적응하기 위해, 미국 정부는 민간의 힘을 활용·조정하고, 국가 단위를 넘어서는 지역적 및 지구적 차원의 연계를 강화하며, 비국가 행위자와의 네트워크를 만들어야 한다는 것이다. 민간의 힘은 미국의 이익과 가치를 향상시키기 위해 위험하고 어려운 환경 속에서 함께 일하는 사람들에서 나온다는 점을 감안할 때, 개발협력 외교를 국제개발처(United States Agency for International Development: USAID)나 국무부에만 의존할 것이 아니라 21세기의 환경 변화에 맞게 공공외교 및 민간부문과의 파트너십을 구축할 필요가 있다는 것이다.

국내적으로는 관료기구의 개혁과 통합적 관리가 필요하다고 지적한다. 특히 개발정책의 핵심 축으로 USAID를 재구축하고, 국무부의 지원 체계를 확립한다는 것이다⁶. 원조 제공 주체의 면에서 미국의 ODA에는 2000년대 이후 커다란 변화가 발생했다. 2001년 USAID에 의해 집행되는 대외원조의 비중은 약 48퍼센트를 차지했다. 그러나 2007년 USAID의 비중은 23퍼센트까지 감소한 반면, 국방부의 비중이



60퍼센트에 달하는 큰 변화가 발생했다(Lawson and Epstein 2008). 국방부가 9·11 이후 안보와 원조의 연계를 강화하고, 이라크 전후 복구사업을 지원하는 등 ODA에서 영향력을 확대했기 때문이다. 오바마 행정부는 외교와 개발을 국방과 같은 수준으로 격상시켜, 국무부를 중심으로 ODA 정책을 수립하고, 약 5,500명에 달하는 인원을 충원하여 USAID를 강화하겠다는 것이다.

미국은 기존 개발협력정책의 효과성에 대한 자기 반성과 함께, 인간안보, 국가안보, 경제성장의 선순환 구조를 창출하기 위해서는 원조를 효과적으로 실행할 수 있는 국제적 네트워크를 형성해야 한다고 역설한다. 소프트파워와 하드파워의 결합을 전제로 한 스마트파워의 사용을 추구하는 것이다. 이를 통해 미국은 개발 어젠다에 대한 책임과 분담을 미국 외교에 유기적으로 통합하고, 기존 개발협력 아키텍처를 재구성하는 과정에서 리더십을 행사하려고 한다. 이러한 미국의 개발협력정책은 OECD DAC를 중심으로 형성된 기존 개발협력 아키텍처를 근본적으로 부정하지 않는 가운데, 일정한 변화를 시도한다는 의미를 갖는다. 최대 공여국인 미국이 새로운 개발협력정책을 추구하는 것 자체가 기존 개발협력 아키텍처의 변화 요인으로 작용하고 있는 것이다.

반면, 새롭게 부상하고 있는 신흥 공여국인 중국 역시 개발협력에 전략적 성격을 부여하고 있다. 중국은 무엇보다 기존 공여국 중심으로 형성된 개발협력 아키텍처의 근본적 변화를 추구하는 가운데 자국의 세계적 영향력을 확대하는 수단으로 개발협력을 활용하고 있다. 중국은 OECD DAC 중심의 개발협력 공동체의 틀 밖에서 개발협력정책을 실행하는 동시에, 미국은 물론 OECD DAC와도 대비되는 대항담론적 성격의 개발협력정책을 주창하고 있다는 점에서 기존 개발협력 아키텍처에 상당한 변화를 초래할 가능성이 있다.

중국 개발협력정책의 기조는 OECD DAC의 개발협력 패러다임과 매우 차별적이다. 중국은 개발협력이 개도국들과의 경제, 통상관계 및 우호를 증진시키는 남남협력을 공고히 하는 수단이라고 밝히고 있다. 중국 정부가 스스로 밝히고 있는 개발협력 정책의 특징은 수원국의 자립적 발전을 지원하고, 정치적 조건을 부과하지 않으며, 평등, 호혜, 상호발전의 원칙을 고수하고, 최선을 지향하되 현실성을 고려한다는 것이다(Information Office of the State Council 2011). 이 가운데 특히 주목할 점은 평등과 호혜의 원칙에 입각해서 원조를 제공하며, 어떠한 정치적 조건도 부과하지 않을 것임을 명확히 하고 있는 점이다. 현재도 수원국인 중국이 다른 개도국과의 협력을 강화하기 위해 호혜적인 원조를 제공하며, 전통적으로 표방했던 ‘평화공존 5원칙’의 연장선 상에서 어떠한 정치적 조건도 부과하지 않을 것임을 명확히 하고 있다. 이런 점에서 중국의 개발협력 정책은 ‘좋은 거버넌스’를 강조하는 신자유주의적 성격의 패러다임이나 민주주의의 확산을 추구하는 미국처럼 수원국의 정치적·제도적 변화를 꾀하는 패러다임에 대한 대항담론적 성격을 갖고 있다.

중국의 개발협력 정책의 이러한 원칙은 서구 발전모델과 대비되는 정부 주도의 경제발전을 추구하며, 경제성장에 있어서 개별 국가의 주권과 자율성을 존중할 것을 표방하는 베이징 컨센서스(Beijing Consensus)와 일맥상통한다는 점에서 국가전략적 성격을 내포하고 있다. 즉, 중국이 공식적으로 표방하는 원조정책의 목표는 남남협력과 호혜주의이지만, 중국 개발협력 정책의 전략적 성격도 뚜렷하다. 우선, 중국이 현재 123개국에 원조를 정기적으로 제공하고 있다는 점에서 개발협력 정책의 지리적 범위는 전 지구적이다(Information Office of the State Council 2011). 그러나 중국은 원조를 아프리카 국가들과의 외교 관계를 심화하는 주요 수단으로 활용하고 있는데, 그 결과 전체 원조의 거의 절반에 해당하는 45.7퍼센트가 아프리카의 저개발국에 제공되고 있다(Information Office of the State Council 2011)⁷. 한편, 2000년대 후반부터는 자원과 시장 확보를 위한 원조를 늘려왔는데, 역시 아프리카 국가들이 주요 대상이 되었다.



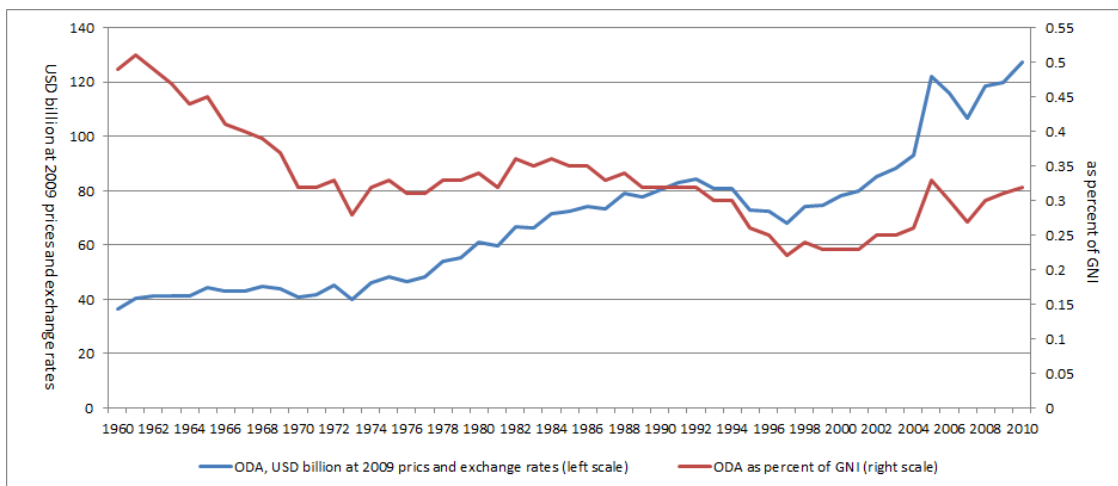
이처럼 미국과 중국 등 일부 공여국들은 개발협력을 하드파워와 소프트파워를 결합한 스마트파워의 증진 수단으로 활용하고 있다. 개발협력은 경제적 지원을 매개로 한 외교정책이라는 점에서 하드파워적 요소를 갖고 있을 뿐 아니라, 경제적 지원과정에서 자국의 독특한 정책이념과 제도를 전파한다는 점에서 소프트파워적 요소를 함께 갖고 있다. 이런 점에서 개발협력 외교의 성패는 하드파워와 소프트파워를 효과적으로 결합하는 스마트파워의 실현에 달려있다. 특히 미국과 중국은 2010년대 경제력을 중심으로 하드파워뿐 아니라 수원국은 물론 공여국들이 공감할 수 있는 규범과 가치를 내포한 소프트파워를 동원하여 개발협력 아키텍처의 재구성 과정에서 경쟁을 할 것으로 예상된다.

III. 개발협력의 세계적 현황 : OECD DAC 회원국을 중심으로

규모 면에서 볼 때, ODA의 절대 액수는 지속적으로 증가해왔다. 글로벌 금융위기로 인해 선진국과 개도국 경제가 서로 연결되어 있다는 인식이 부각되면서, 세계적 경제 침체에도 불구하고 2008년 이후 ODA는 오히려 증가했다. 2010년 현재 OECD DAC 회원국 전체의 ODA 총 규모는 1,270억 달러이다. 한편, ODA/GNI를 기준으로 보면, 1962년 0.49퍼센트를 정점으로 하여, 이후에는 대체로 하락하는 추세를 나타냈다⁸. 2010년 현재 이 비율은 0.32퍼센트를 기록하고 있는데, UN의 권고 수준인 0.7퍼센트에 크게 못치고 있다. 이는 빈곤퇴치와 인도주의적 접근을 강조하는 개발협력 패러다임의 강화에도 불구하고, 개발협력을 위한 국내 정치적 지지의 확보가 쉽지 않을 뿐 아니라, 세계적 차원에서 형성되고 있는 새로운 담론이 확산되는 데 한계가 있음을 시사한다([그림 1] 참조).

[그림 1] OECD DAC 회원국의 ODA 변화 추이, 1960-2010

(십억 달러, ODA/GNI 비율)



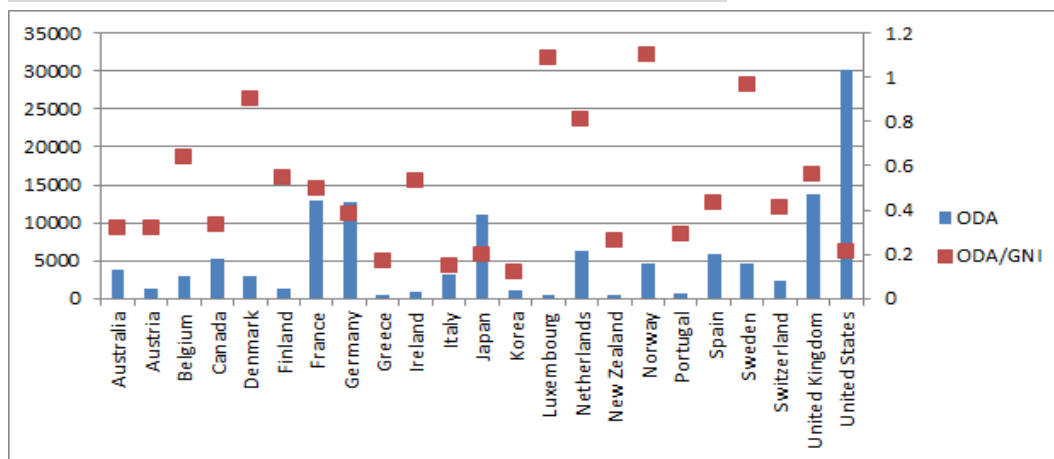
출처 : OECD, http://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=ODA_DONOR

OECD DAC 개별 회원국들을 살펴보면, 2010년 기준 미국의 ODA 규모는 301억 달러로 전체의 23.6퍼센트를 차지하고 있다. 미국에 이어 영국(137억 달러, 10.7퍼센트), 프랑스(129억 달러, 10.1퍼센트)



트), 독일(127억 달러, 9.9퍼센트), 일본(110억 달러, 8.7퍼센트) 등이 절대 액수 면에서 주요 공여국이라고 할 수 있다. 주요 5개국의 ODA 규모는 OECD 전체 ODA 규모의 63퍼센트를 차지하고 있다. 그러나 이 국가들의 ODA/GNI 비율은 미국 0.21퍼센트, 영국 0.56퍼센트, 프랑스 0.5퍼센트, 독일 0.38퍼센트, 일본 0.2퍼센트로, 0.7퍼센트 기준을 충족시키지 못하고 있다. 반면, 2010년 현재 0.7퍼센트 기준을 충족시키고 있는 국가는 노르웨이(1.1퍼센트), 룩셈부르크(1.09퍼센트), 스웨덴(0.97퍼센트), 네덜란드(0.81퍼센트), 덴마크(0.9퍼센트) 등 모두 5개국이다([그림 2] 참조). 이 국가들은 인권에 기초한 개발협력 패러다임을 적극적으로 옹호하고 있는 국가들로, 개발협력과 관련한 국제규범의 형성을 선도하고 있다. 그러나 5개국의 ODA 규모는 OECD DAC 전체 규모의 14.7퍼센트에 불과한 실정이라서 실질적 영향력을 행사하는 데는 한계가 있다. 결국 국제 개발협력 사회는 높은 ODA/GNI 비율을 바탕으로 도덕적 또는 규범적 영향을 행사하는 국가들과 절대 규모가 큰 ODA를 바탕으로 독자적 ODA에 초점을 맞추는 국가들로 이원화된 구조를 갖고 있다고 할 수 있다⁹.

[그림 2] OECD DAC 회원국의 ODA 규모와 ODA/GNI 비율(2010)



출처: OECD DAC 홈페이지

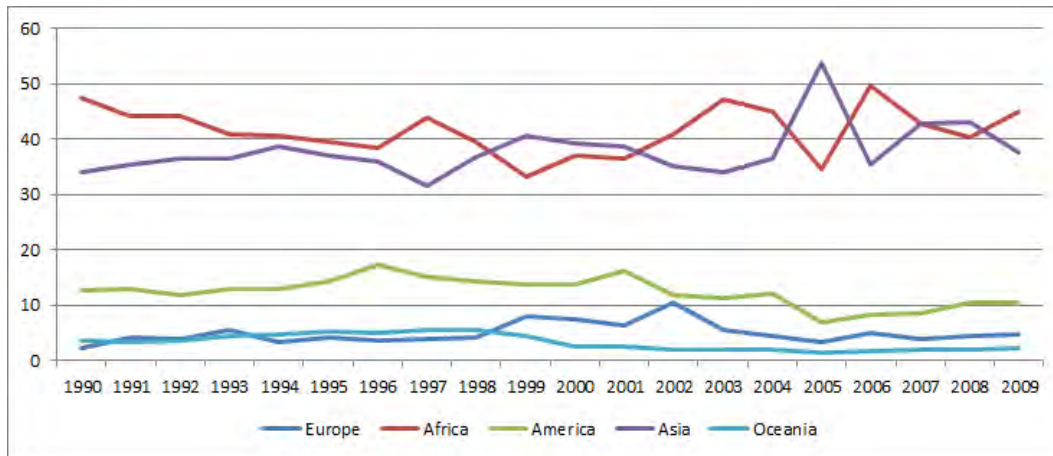
ODA의 배분 형태를 보면, 다수의 수원국에 소규모 프로젝트 위주로 제공하고 있다. 덴마크, 포르투갈 등 일부 국가를 제외하면 OECD DAC 회원국들은 100개국 이상의 국가에 ODA를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 원조 관련 국제기구를 제외한 DAC 23개 회원국은 평균 54억 달러의 ODA를 제공하고 있으며, 한 공여국이 지원하는 사업의 수는 평균 3,660건에 달하고 있다. 따라서 공여국들이 지원하는 사업의 평균적인 규모는 약 148만 달러 정도로 대부분 소규모 지원 사업임을 알 수 있다. 또한 공여국 당 평균 수원국 수는 119개국에 달한다. 결국 대부분의 공여국들은 제한된 자원으로 다수의 국가, 소규모 프로젝트를 지원하는 경향이 있다¹⁰.

수원국의 지역별 분포를 보면, 시기별에 따라 차이가 있기는 하지만, 아시아와 아프리카에 ODA의 80퍼센트 이상이 집중되고 있다. 두 지역에 대한 ODA의 절대 규모는 1990년대 이후 지속적으로 증가해 왔다. 아프리카에 대한 ODA 규모는 1990년 158억 달러에서 2009년 282억 달러로 증가하였고, 아시아에 대한 ODA 규모는 1990년 113억 달러에서 235억 달러로 증가했다. 아시아와 아프리카는 ODA를 집중적으로 받고 있는 양대 지역으로 서로 경쟁적인 관계에 있다. 아프리카의 비중은 1990년 47퍼센트에서 1999년 33퍼센트까지 감소했다가, 2003년 다시 47퍼센트까지 증가했다. 2009년 현재 아프리카는 전체 ODA의 약 45퍼센트를 받고 있다. 아시아는 1990년대 후반 증가하기 시작하여 1999년 40퍼센트에 달했



다. 이후 다소 정체되었다가 2005년 53퍼센트까지 증가했으며, 2009년 현재 37퍼센트를 차지하고 있다 ([그림 3] 참조).

[그림 3] OECD DAC ODA의 지역별 분포 변화, 1990-2009



출처 : OECD DAC 홈페이지

국가별 분포에서도 집중 현상이 나타난다. 이라크, 아프가니스탄, 중국, 인도네시아, 인도 등 5개국이 ODA 수원국 상위에 위치하고 있는데, 전체 ODA의 약 22퍼센트를 제공받고 있다. 특히 이라크와 아프가니스탄이 전체 ODA 가운데 약 8퍼센트와 4퍼센트를 차지하는 등 이 국가의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. ODA 상위 10개국으로 범위를 더 넓히면, 그 비중은 약 31퍼센트에 달한다(OECD 2011).

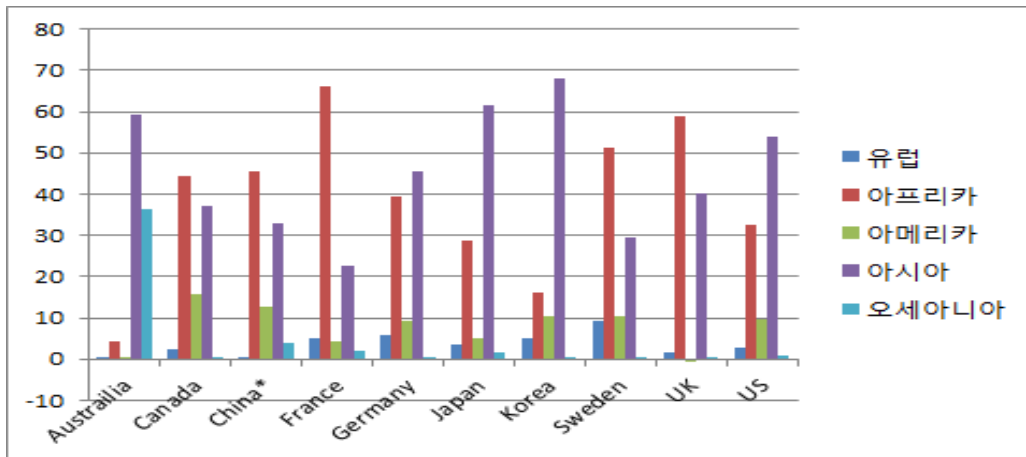
2005년부터 2010년 사이 5개년 평균치를 기준으로 할 때, ODA 배분 패턴에는 공여국 별로 차이가 나타난다. 미국의 경우, ODA 가운데 약 54퍼센트를 아시아에 제공하고 있는데 테러와의 전쟁과 민주주의의 확산 등의 정책에 따른 원조가 급증한 때문이다. 영국과 프랑스 등 유럽의 주요 공여국들은 ODA의 59퍼센트, 66퍼센트를 빈곤국이 집중되어 있는 아프리카에 투입하고 있다. 일본과 한국 등 아시아의 공여국들은 아시아 지역에 ODA의 61퍼센트, 68퍼센트를 집중하고 있다([그림 4] 참조). 중국은 일본 및 한국과 달리, 전체 ODA의 45.7퍼센트를 아프리카에 제공하고 있다(Information Office of the State Council 2011).

그러나 주요 공여국들의 수원국을 구체적으로 살펴보면, 개발협력의 전략적 고려가 작용하고 있음을 알 수 있다. 미국의 경우, 이라크와 아프가니스탄에 전체 ODA의 47.2퍼센트와 17.2퍼센트를 각각 투입하고 있는 데서 나타나듯이, 9·11 이후 중동 지역의 민주주의 확산과 실패국가에 대한 지원이 ODA의 대부분을 차지하고 있다. 영국의 경우, 특수 관계에 있는 나이지리아(32.5퍼센트)와 인도(14퍼센트)가 수원국 1, 2위를 차지하고 있으며, 이어서 이라크(12.5퍼센트)와 아프가니스탄(7.5퍼센트)이 3, 4위를 차지하고 있다. 프랑스도 영국과 마찬가지로 나이지리아(23.5퍼센트), 마요트(11.7퍼센트), 콩고(10.4퍼센트), 코트디부아르(8.4퍼센트) 등 특수 관계에 있는 국가들이 1, 3, 4, 5위를 차지하고 있으며, 이라크(15.9퍼센트)로 2위로 나타났다. 프랑스는 아시아 국가에 가운데 중국에 약 5.8퍼센트를 지원하고 있다. 독일은 ODA의 상당 부분을 이라크(39퍼센트), 나이지리아(19.6퍼센트), 중국(9.3퍼센트)에 배분하고 있다. 아시아의 주요 최대 공여국인 일본은 이라크(35.3퍼센트), 베트남(17.8퍼센트), 중국(12.8퍼센트), 나이지리아(9.6퍼센트)에 주로 ODA를 배분하고 있다.



주요 공여국들이 ODA를 특정 국가에 중점적으로 배분하는 것은 빈곤의 정도, 전통적인 역사적 관계, 문화적·제도적 유사성에 따른 ODA의 효과성에 대한 고려, 외교안보적 요인 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 그러나 북 유럽의 공여국들 가운데 예외가 있기는 하지만, 대부분의 주요 공여국들은 개발 협력을 직간접적으로 전략적 관점에서 접근하고 있는 것이다. 미국은 실패국가에 대한 ODA 지원을 통해 민주주의의 확산과 인권의 신장이라는 목표를 추구하고 있고, 영국, 프랑스, 독일 등 유럽의 주요 공여국들은 식민지를 경영했던 특수 관계의 국가나 미국과의 동맹 강화 차원에서 개발협력을 활용하고 있다. 또한 독일, 프랑스는 아시아 국가들 가운데 절대빈곤국보다는 중국에 상당 비율의 ODA를 제공하고 있는데, 이 역시 전략적 고려에 따른 것이다. 일본은 아시아 국가에 ODA를 중점적으로 배분하는 선택과 집중의 원칙을 충실히 지키는 대표적 국가로, 중국에도 전체 ODA의 약 10퍼센트를 배분하는 등 매우 전략적 접근을 하고 있다.

[그림 4] 주요 공여국 ODA의 지역별 분포(2005-2010 평균)



출처: OECD DAC 홈페이지 (* 중국은 2009년 자료임.)

IV. 미래 한국의 개발협력 외교: 현황과 특징

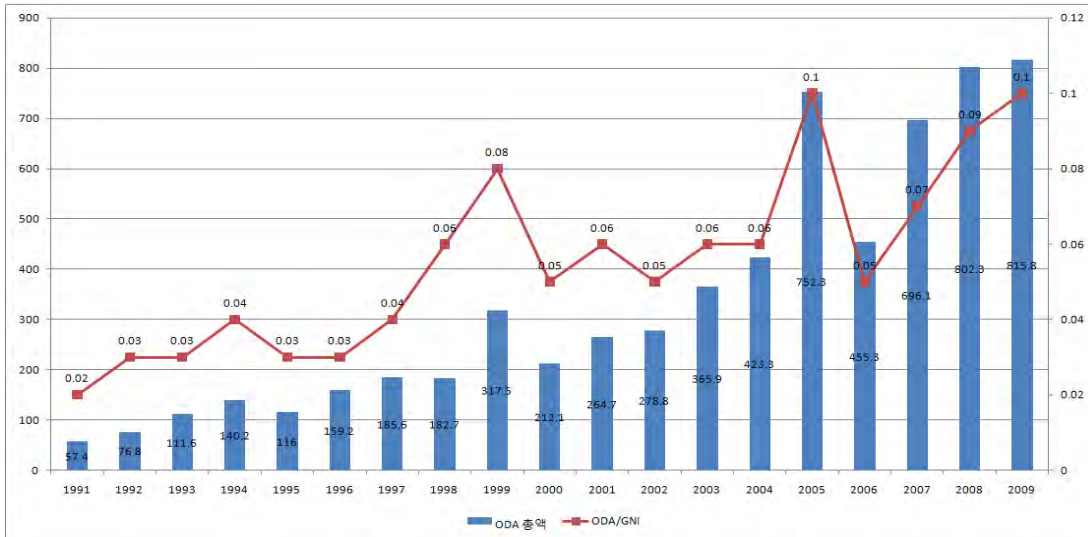
1. 현황

1990년대 이후 한국 ODA는 규모 면에서 지속적으로 증가해왔다. 1991년 약 574억 원에 불과했던 ODA의 규모가 1999년 3,175억 원을 기록하는 등 비약적으로 증가했다. 2000-2004년 사이 ODA의 증가 추세가 다소 완화되다가, 2005년 7,528억을 기록하였고 2009년 현재 8,158억까지 증가하였다. ODA/GNI를 기준으로 볼 때도 한국의 ODA는 전반적인 증가 추세를 나타내고 있다. 1991년 0.02퍼센트에 불과했던 ODA/GNI 비율 역시 1999년 0.08퍼센트에 달하였다. 이후 이 비율은 증가와 감소를 거듭하다 2008년 0.09퍼센트를 기록하였고, 2010년에는 0.12퍼센트 수준에 도달했다. 그러나 DAC 회원국의 평균이 2009년 0.31퍼센트인 점을 감안하면, 한국의 ODA/GNI 비율은 아직도 낮은 수준이다([그림 5] 참조)¹⁾. 한편, 한국의 ODA 수원국은 DAC 회원국 평균 119개국보다 많은 127개국에 달한다. 한국은 3,536건의 프로



젝트에 약 8억 달러 규모의 ODA를 제공하여, 사업당 평균 규모는 약 22만 달러에 불과하다. 제한된 자원을 지나치게 많은 국가와 많은 사업에 소규모로 지원하고 있는 것이다.

[그림 5] 한국 ODA의 변화 추이(총 규모 : ODA/GNI 비율)



출처: 국제협력단 홈페이지.

ODA의 지역별 분포를 보면, 1990년에는 아프리카 국가들에 중점적으로 ODA를 배분했으나, 1994년 이후 아시아 국가들의 비중이 지속적으로 증가하여 1998년에는 80퍼센트를 초과하기도 하였다(OECD DAC Aid statistics). 2000년대 중반 이후 이러한 추세가 다소 완화되기는 했으나, 아시아 국가의 비중이 지난 5년간 평균 57퍼센트에 달하고 있다. 이라크(22.3퍼센트), 베트남(14퍼센트), 스리랑카(10.2퍼센트), 캄보디아(9.8퍼센트) 등 아시아 국가들이 한국의 주요 수원국으로 부상했다([그림 6] 참조). 다른 주요 공여국과 마찬가지로 한국도 수원국의 빈곤 수준을 고려하기는 하지만, 역내 국가와의 전략적 관계 및 한미 동맹을 고려한 ODA 배분을 하고 있음을 알 수 있다.

[그림 6] 한국 ODA 수원국 분포(2005~2010년 평균)



출처 : OECD DAC 홈페이지, www.oecd.org/dac/stats 자료를 바탕으로 하였음.



한국의 ODA는 구성 면에서도 상당한 변화를 나타냈다. 일반적으로 원조의 유형은 크게 개별 국가들 사이에서 이루어지는 양자간 원조와 국제기구(유엔 및 세계은행 등)를 통한 다자간 원조로 구분된다. 이는 다시 증여와 차관으로 나누어지는데, 증여는 사업 지원, 물자 지원, 기술 협력, 국제기구에 대한 출연 등에 사용되며, 차관은 장기 차관, 지분 투자, 채무 구제, 국제기구에 대한 장기 차관으로 사용된다. 유무상 원조 비율을 보면, 1995년까지는 무상 원조의 비율이 유상 원조의 비율이 높았으나, 이후 2002년까지 유상 원조가 무상 원조를 상회하였다. 유무상 원조의 비율은 2003년 이후 다시 역전되었는데, 이러한 추세가 현재까지 계속되고 있을 뿐 아니라, 그 격차가 더욱 커지고 있다(국제협력단 홈페이지). 이러한 최근의 변화는 한국이 ODA 정책을 국제규범에 부합시키려는 노력의 결과라고 할 수 있다.

구속성·비구속성 원조 비율의 경우, 2000년까지 구속성 원조가 한국 ODA의 대부분으로 차지했던 것으로 나타났다. 이후 2006년까지 구속성 원조의 비율이 다소 감소하였으나, 이것이 곧바로 비구속성 원조의 증가로 이어진 것은 아니었다. 부분 구속성 원조의 비율이 증가했기 때문이다. 비구속성 원조의 비율이 증가한 것은 2007년 이후의 일로 2008년에는 구속성 원조의 비율이 약 56퍼센트까지 감소한 반면, 비구속성 원조의 비율은 30퍼센트 중반까지 증가하였다(한국수출입은행 2009). 그러나 비구속성 원조의 비율은 선진 공여국과 비교할 때, 아직도 낮은 수준에 머물고 있다.

원조 제공 방식에 있어서도 상당한 변화가 나타났다. ODA는 크게 양자 간 ODA와 다자 간 ODA로 구분된다. 양자 간 ODA는 다시 사업지원, 물자지원, 기술협력을 중심으로 한 증여와 장기차관, 지분투자, 채무구제 등을 주 내용으로 하는 경험차관으로 구분된다. 다자 간 ODA는 국제기구에 대한 출연 및 출자로 구성되는 증여와 국제개발기구에 대한 장기차관으로 나누어진다. 양자 간 원조의 비중은 시기에 따라 변화가 있으나 점차 증가하는 추세이다. 1990년대 후반까지 양자간 원조와 다자 원조의 비율이 비슷하거나 다자 원조의 비율이 높은 경우가 많았던 반면, 2000년대 이후에는 양자 간 원조의 비율이 높아지고, 이러한 추세는 이후 계속되고 있다. 국제기구를 통한 다자 간 원조는 국제사회에서 광범위하게 합의된 개발 목표를 추진하는 데 주로 사용된다. 반면, 양자 간 원조는 공여국의 개발협력 외교의 목표에 부합하는 방향으로 제공할 수 있다는 점에서 국가 전략의 일환으로 활용할 수 있는 가능성이 높다. 2009년 한국의 양자 간 원조의 비율은 71퍼센트를 기록하고 있다(국제협력단 홈페이지). 2008년 현재 DAC 회원국들의 평균이 71퍼센트인 점을 감안할 때(OECD DAC Aid statistics), 다른 공여국들과 비슷한 전략을 취하고 있다고 할 수 있다.

2. 한국 개발협력 외교의 특징 : 주요 공여국의 개발협력 정책과 비교

한 국가의 개발협력 정책을 평가하는 데는 여러 가지 기준이 있을 수 있으나, 여기에서는 ODA에 대한 양적 평가보다는 질적 평가에 초점을 맞추고자 한다. ‘공적개발원조의 질’(Quality of Official Development Assistance: QuODA)은 23개 공여국과 150 여개의 원조 기관에 대한 평가를 위해 4 그룹의 지표와 각 그룹 별 7-8개의 세부 지표 등 총 30개에 달하는 측정 지표를 개발하였다². QuODA의 평가는 원조의 질을 향상시키는 데 필요한 요소들에 대한 세계적 합의를 도출하는 데 목적이 있다(Birdsall and Kharas 2010). QuODA 측정 지표는 ODA의 국가 간 비교를 용이하게 하는 장점이 있다. 다만 QuODA의 평가는 ODA에 관한 국가 순위를 산출하는 데 목적이 있다기보다는, 개별 국가들의 ODA 정책의 장점과 단점을 파악하여 향후 ODA 정책을 실행하는 데 참고자료로 활용하는 데 목적이 있다. 또한 QuODA 평가는 파리 선언(Paris Declaration)에서 제시된 ODA의 원칙과 공통점을 갖고 있다. 파리 선언과 QuODA는 모두 원조의 효과, 효율성, 책임성, 투명성, 책임성 등을 공통적으로 강조하고 있다([표 1] 참조).



[표 1] 파리 선언과 QuODA의 평가 기준 비교

파리 선언 원칙	QuODA
결과(results)	효율성 극대화(maximizing efficiency)
소유권(ownership)	제도의 조성(fostering institutions)
지지(alignment)	부담 완화(reducing burden)
상호 책임성 (mutual accountability)	투명성과 학습 (transparency and learning)

출처 : Birdsall and Kharas 2010.

전체 31 평가 대상(23개 공여국과 국제 원조 기관 포함)에 대한 QuODA 평가에서 한국의 순위는 다음과 같이 나타났다. 첫째, 원조의 효율성 분야에서 한국의 순위는 30위이다. 원조의 효율성이란 개발 원조와 빈곤 감소(그에 따른 성장) 사이의 관계를 지칭한다. 여기에서 사용된 구체적 지표는 전체 원조 가운데 최빈국에 제공된 원조의 비중, 이른바 좋은 거버넌스를 갖춘 수원국에 제공된 원조의 비중, 낮은 행정 비용, 국가 프로그램 원조(country programmable aid)의 비중, 수원국 별 초점과 특화의 정도, 부문별 특화, 지구적 공공재에 대한 지원 여부 등이다. 한국은 이러한 기준의 대부분을 충족시키지 못한 것으로 보인다.

둘째, 원조의 효과를 높이기 위해서는 수원국의 제도를 정비하는 것은 매우 중요하다. 다수의 기존 연구들은 수원국의 국내 제도가 원조의 효과를 증대시키거나 상쇄시키는 경향이 있다고 지적한 바 있다(Knack and Rahman 2004). 수원국의 제도 조성 분야에서 한국의 순위는 16위였다. 한국은 이 분야에서 상대적으로 높은 순위를 기록하였는데, 이는 한국이 원조의 제공 시 수원국의 제도 개선에 상당한 노력을 기울이고 있음을 의미한다.

셋째, 수원국의 부담 경감 분야에서 한국 31위, 즉 최하위를 기록하였다. 원조 분절화는 수원국의 부담을 가중시키는 결과 초래했다. 일부 수원국의 경우, 800개에 달하는 소규모 원조 프로젝트를 관리하고, 2,400개에 달하는 분기별 성과 보고서를 제출해야 하는 등 원조를 받는 데 대한 부담이 가중되고 있다. 공여국의 입장에서 역시 다수의 양자 간 원조를 제공하는 관계로, 원조의 관리에 많은 시간과 비용을 허비하는 경우가 발생하고 있다. 그런데 한국은 바로 이 부분에서 31위라는 최하위를 기록하고 있다. 한국의 원조 분절화가 그만큼 심각하다는 반증이기도 하다. 향후 한국이 ODA 정책을 선진화하기 위해서는 반드시 개선이 필요한 분야이기도 하다.

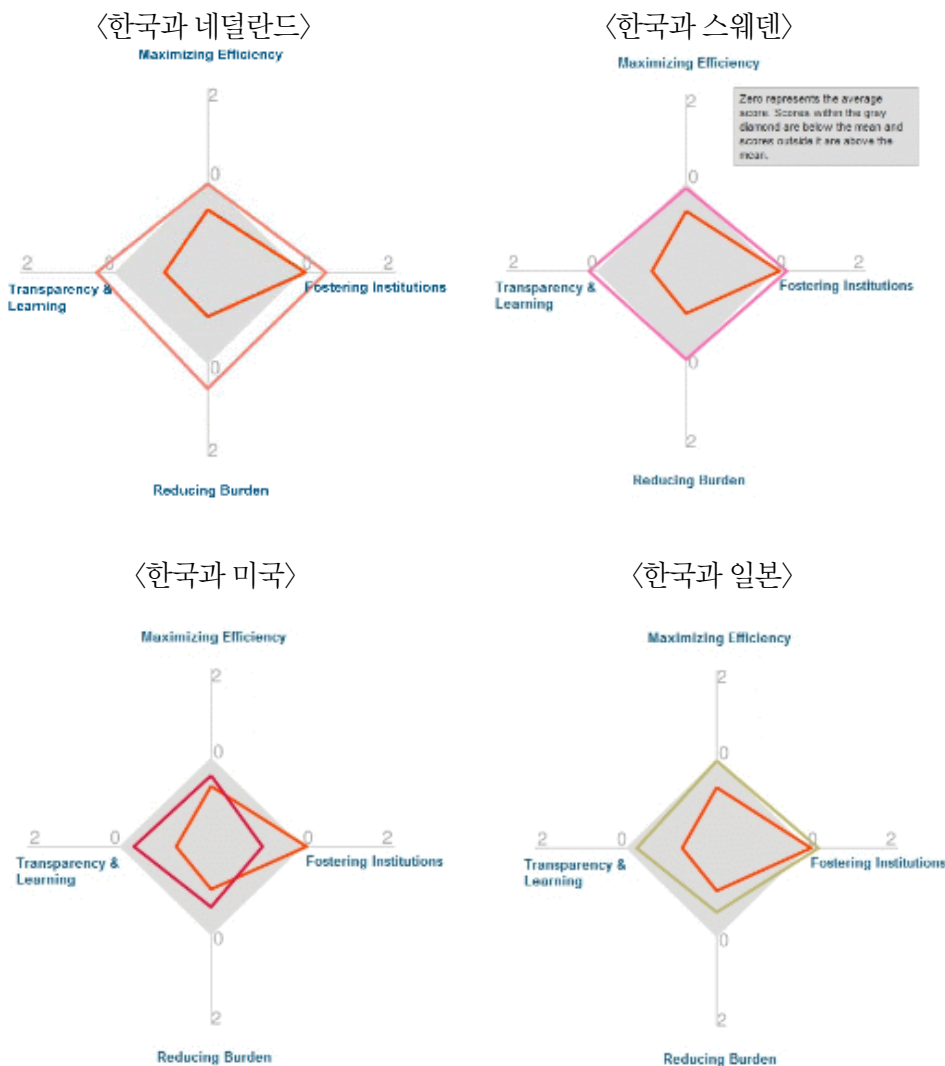
넷째, 원조의 투명성과 학습 효과 분야에서 한국의 순위는 30위로 나타났다. 원조의 투명성에서 중요한 것은 수원국 자체의 투명성보다는 공여국과 수원국, 즉 파트너 국가 간 정보의 공유가 얼마나 잘 이루어지는가 하는 점이다. 파트너 국가 간 정보의 교류가 원활할 경우, 원조의 효과성을 제고하는 데 커다란 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 한국이 이 분야에서 30위를 기록하였다는 것은 수원국의 현지 사정을 충분히 고려한 원조 정책을 펼치는 데 그다지 성공적이지 못했다는 것을 알 수 있다.

한국의 분야별 순위를 요약하면 30위(효율성), 16위(제도의 조성), 31위(부담 경감), 30위(투명성과 학습 효과)로 나타났다. 제도의 조성 분야에서만 평균 정도의 순위를 기록하였을 뿐, 나머지 3개 분야에서는 거의 최하위를 기록한 것이다. 이는 한국의 ODA 정책이 그동안 상당한 발전을 이룩한 것은 사실이지만, 아직 원조의 역사가 일천한 만큼 개선의 여지도 그만큼 크다는 것을 의미하는 것이기도 하다.



주요 공여국과 일대일 비교를 통해 한국 개발협력 정책에 대한 평가를 하면 다음과 같은 특징이 나타난다. 네덜란드와 스웨덴이 4개 분야 모두에서 평균 이상의 점수를 획득한 데서 알 수 있듯이, 북유럽의 선진 공여국들은 균형 잡힌 원조 정책을 시행하고 있다¹³. 이 국가들이 개발협력 관련 국제규범을 선도할 뿐 아니라, 평가 기준을 작성하는 데도 영향력을 행사하고 있기 때문으로 보인다. 다른 선진 공여국들과 비교했을 때, 한국은 수원국의 제도 구성에 주로 초점을 맞추는 대단히 불균형한 ODA 정책을 실행하고 있음을 알 수 있다(그림기 참조).

[그림기 한국과 주요 공여국의 개발협력 정책 비교]



출처: QuODA 홈페이지. (* 한국은 주황색으로 표시되었음.)

반면, 미국 및 일본과 같이 국제규범을 철저히 준수하기보다는 외교정책의 연장선 상에서 개발협력 정책을 실행하는 국가들의 평가는 분야별로 상당한 편차를 보이고 있다. 특히 ODA 최대 공여국인 미국은 4분야 모두에서 평균보다 낮은 점수를 기록하고 있다. 이는 미국이 개발협력의 새로운 패러다임과 국제규범을 적극적으로 수용하기보다는 자국의 외교정책 목표와 ODA 정책을 긴밀하게 연결시키는 경향이 있기 때문으로 보인다. 동아시아의 최대 ODA 공여국인 일본은 효율성과 제도 구성 분야에서 높은 점



수를 받고 있다. 수원국의 수를 기준으로 할 때, 일본은 주로 동아시아 국가들에게 ODA를 제공하는 관계로 선택과 집중의 원칙을 가장 잘 준수하고 있으며, 수원국에 자국의 제도를 조성하려는 노력을 적극적으로 전개하고 있다

한국이 지향해야 할 개발협력 외교의 방향은 북 유럽의 선진 공여국과 미국 및 일본 등 거대 공여국이 실행하는 모델을 모두 고려해서 설정할 필요가 있다. 북 유럽의 선진 공여국들은 최근 확립되고 있는 개발협력의 국제규범에 충실하게 균형된 정책을 펼치고 있는 반면, 거대 공여국들은 독자적인 개발협력 정책에 부합하는 분야에 중점적으로 초점을 맞추고 있다. 개발협력 정책을 시행함에 있어서 분야별 균형을 맞추는 북 유럽 선진 공여국의 모델은 향후 한국이 지향해야 할 목표 가운데 하나가 될 것이다. 그러나 단기적으로 개발협력 정책의 동시 균형발전이 어려운 것이 현실이고, 제한된 자원으로 선택과 집중을 해야 할 필요성이 있기 때문에 특정 분야에 초점을 맞추는 거대 공여국의 경험도 참고할 필요가 있다.

V. 21세기 한국 개발협력 외교의 방향

1. 개발협력 거버넌스의 변화에 대한 전략적 대처

개발협력은 개발, 지속 성장, 환경, 더 나아가 인간안보와 같은 다양한 이슈들과의 복합화되고 있을 뿐 아니라 전통적 행위자 이외에 새로운 국가, 비국가 행위자들이 부상하고 있다. 이러한 변화는 개발협력 아키텍처의 변화를 초래하는 압력으로 작용한다. 개발협력 거버넌스 국내외적으로 변화의 기로에 서 있는데 한국은 이러한 변화에 능동적으로 대처할 필요가 있다. 우선, 세계적 차원에서 볼 때, 개발협력의 국제 거버넌스가 NGO, 비영리재단, 다국적기업 등 다양한 비국가 행위자들의 존재와 역할을 인정하는 방향으로 변화하고 있다. 이는 OECD DAC를 중심으로 형성된 기존 개발협력 거버넌스에 일정한 변화가 초래될 것임을 예고하는 것이다. 결국 새로운 개발협력 거버넌스는 다양한 행위자들이 네트워크적 협력 관계를 얼마나 효율적으로 만들 수 있을 것인가에 그 성패가 달려 있다. 한국은 이와 같은 개발협력 거버넌스의 변화 과정에서 지식권력 또는 규범권력을 발휘할 수 있는 국내외적 준비를 갖추어 나갈 필요가 있다. 한국은 이미 기존의 확립된 개발협력 거버넌스와 규범을 상당히 빠른 속도로 수용·학습한 경험을 보유하고 있다. 한국의 이러한 경험은 새로운 개발협력 거버넌스의 형성 과정에서 다른 국가들 사이의 상이한 이해관계를 조정할 수 있는 중요한 자산이 될 수 있다.

개발협력 거버넌스의 변화와 관련한 또 하나 중요한 변화의 축은 21세기 초강대국인 미국과 중국이 매우 차별적인 개발협력 패러다임을 추구하고 있다는 점이다. 미국은 OECD DAC 중심의 기존 체제는 인정하는 가운데 외교정책과 개발협력 정책의 연계를 적극적으로 시도하는 독자적 개발협력모델을 추구하고 있다. 반면, 중국을 위시한 신흥 공여국들은 기존 개발협력 거버넌스에 참여하지 않은 상태에서 남남협력을 강조하는 새로운 개발협력 패러다임을 전파하기 위해 노력을 경주하고 있다. 결국 개발협력 거버넌스의 변화는 미국과 중국의 각축으로 대변되는 21세기 새로운 세계질서의 구축과 불가피하게 맞물려 있는 것이다.

이처럼 주요 공여국들은 글로벌한 차원과 동아시아 지역 차원에서 진행되는 경쟁 구도와 연관시켜 개발협력정책을 실행하고 있다. 개발협력 거버넌스의 변화와 강대국들 사이의 세력 재편이라는 이중의 변화가 발생하고 있는 셈이다. 이러한 변화의 과정에서 한국은 강대국들 사이의 중개자로서 적극적 역할



을 모색할 필요가 있다. 글로벌한 차원에서 볼 때, 한국은 중국이 기존 개발협력 거버넌스에 편입하도록 하는 데 상당한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 신흥 공여국으로서 한국은 G20 서울 정상회의에서 회원국들이 서울 개발 컨센서스에 합의하는 데 주도적 역할을 한 바 있다. 즉, 한국은 기존의 개발협력 거버넌스에 적극 편입하면서도 개발협력 패러다임의 확장을 성공적으로 실행한 경험을 갖고 있다. 이와 같은 한국의 역할은 중국이 기존 개발협력 거버넌스에 참여할 때 고려할 수 있는 참고 사례가 될 수 있을 것이다. 신흥 공여국으로서 한국이 모색할 수 있는 역할은 기존 개발협력 거버넌스의 근간을 유지하는 가운데 개발협력 패러다임이 더욱 확장될 수 있는 계기를 제공하는 데 있다. 이를 통해 한국은 궁극적으로 중국 등 신흥 공여국들이 기존 개발협력 거버넌스에 참여하도록 유도하는 역할을 할 수 있을 것이다.

2. 역내 협력의 강화

동아시아로 범위를 좁혀 보면 상황은 더욱 복잡하다. 동아시아에서는 미국, 중국, 일본이 개발협력을 활용하여 영향력을 유지 또는 확대하려는 움직임을 전개하고 있기 때문이다. 미국은 동아시아에 재연결(reconnect)하기 위해, 중국은 주변 국가들에게 평화로운 부상을 확인시키기 위해 저마다 목적은 다르지만 개발협력을 적극 활용하는 경향을 보이고 있다. 여기에 더해 일본 역시 메콩강 유역에 대한 ODA 제공에서 알 수 있듯이, 아세안(Association of South-East Asian Nations: ASEAN)의 경제 통합 과정을 지원함으로써 동남아시아에서 중국의 영향력이 과도하게 확대되는 것을 제어하려는 노력을 하고 있다.

한국은 이처럼 동아시아에서 개발협력을 고리로 한 미국, 중국, 일본의 경쟁이 강화되는 이 시점에서 이 국가들과 양자 또는 소다자적 협력을 적극 추구할 필요가 있다. 이러한 협력의 경험은 개발협력을 통해 동아시아의 통합과 발전을 촉진하는 촉매제 역할을 할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 한국은 2011년 6월 미국과 국제개발협력(international development cooperation)에 관한 양해각서에 서명하였다. 이 양해각서에서 한미 양국은 지구적 기아와 식량안보, 기후변화와 환경, 재난대응과 인도적 구원, 해외자원 봉사, 민관협력 증진, 보건과 교육, 원조 효과성 등 우선 협력 분야를 선정하였다.

한국은 이러한 국제개발협력을 동아시아로 확대할 필요가 있다. 동아시아는 공여국과 수원국이 동시에 공존하는 지역으로 역내 국가 간 협력이 필요성이 크다. 일본은 최근 수 년 간 OECD DAC 회원국 가운데 4-6위의 공여국이며, 중국 또한 일부 자료에 따르면 이미 미국에 이어 세계 2위의 공여국으로 부상했다. 일본과 중국은 모두 메콩강 지역 개발을 위한 원조를 제공하고 있지만, 협력보다는 동남아시아 국가들에 대한 영향력을 확대하려는 경쟁적 측면이 강하다. 한국은 중국과 일본의 중재자로서 양국의 경쟁적 개발협력 정책을 협력적으로 변화시키는 데 상당한 역할을 추구할 필요가 있다. 한국이 메콩강 지역에 대한 동아시아 국가들의 다국적 협력의 틀을 만드는 데 주도함으로써 개발협력의 효과성을 제고하는 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 역내 국가 간 협력의 경험은 중장기적으로 한국이 북한에 대한 다국적 지원의 틀을 수립하는 데도 상당한 도움이 될 것으로 예상된다.

개발협력 모델의 수립 역시 동아시아 국가 간 협력이 가능한 또 하나의 분야이다. 일본, 한국, 중국 등 동아시아 주요 공여국들은 정도의 차이는 있지만, 정부 주도의 경제성장이라는 공통점을 갖고 있다. 한국 정부가 주력하고 있는 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 이러한 한국의 경제성장 경험에 기초한 성장 모델을 수원국에 전수하려는 시도이다. 한국은 일본(경우에 따라 중국)과 공통의 성장 모델을 수립함으로써 지식공유사업의 일반화 가능성을 더욱 제고할 수 있을 것이다. 한국의 경제성장 과정에 기초한 지식공유사업은 개도국의 성공 경험을 전수한다는 점에서는 수원국에게 매력적이지만, 일



반화하는 데 한계가 있는 것도 사실이다. 따라서 한국만의 경험이 아닌, ‘범동아시아’ 경제성장 모델을 수립하여 보다 일반화된 지식공유사업을 한국이 선도할 필요가 있다.

3. 보편적 규범과 국가이익의 조화

개발협력은 인류 보편적 이익뿐 아니라, 공여국의 경제적·외교적 이익이라는 다각적 측면을 모두 고려하여 정책을 추진해야 한다¹⁴. 현재 정부는 양자 사이의 균형을 어떻게 확보할 것인지에 대한 명확한 입장을 정하지 못한 것으로 보인다. 한편으로는 개발협력을 통한 국익 추구의 유혹에서 벗어나지 못하는 경향을 보이기도 하고, 다른 한편으로는 개도국에 대한 ‘순수한’ 무조건적인 지원을 강조하기도 하는 등 보편적 가치와 국익 추구 사이에서 우왕좌왕하는 현상을 보이고 있다.

예를 들어, 2009년 12월 제정된 국제개발협력기본법 제3조 1항에는 “…… 협력대상국과의 경제협력 관계를 증진하며……”라고 규정되어 있다. 더욱이 2008년 외교통상부의 업무 보고에 따르면, “국제사회의 원조규범을 준수함으로써 새롭게 형성되고 있는 국제 원조시장에서 공정한 경쟁자로서의 평판을 확보하고, …… 우리 기업 및 전문가들이 국제 원조시장에 보다 활발하게 진출할 수 있는 기반을 강화”하는 것을 중장기 목표로 설정하는 등 호혜적 이익을 추구하기는 하지만, 한국의 국익과 개발협력 외교를 연계하고 있다.

개발협력을 국익과 연계하는 전략의 문제는 상당한 투입 비용에도 불구하고, 개발협력을 활용한 경제적 이익의 추구는 물론이고, 국가 명성의 향상과 같은 무형적 이익의 추구도 용이하지 않음 가능성이 있다는 점이다. Anholt-GMI의 국가 브랜드 지수에 따르면, 노르웨이, 스웨덴, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드는 GNI 대비 ODA의 비중이 높을 뿐 아니라, 수혜국의 관점에서 인도주의적 개발협력 정책을 수행하는 대표적인 국가들 가운데 스웨덴만이 6위를 차지하였을 뿐이고, 다른 국가들은 10위권에 들지 못하였다. 반면, 독일(1위), 프랑스(2위), 영국(3위), 일본(5위), 미국(9위) 등 ODA 총액을 기준으로 높은 순위를 차지하고 있는 국가들의 국가 브랜드 순위가 상대적으로 높은 것으로 나타났다(OECD, International Development Statistics Online DB; Anholt-GMI National Brand Index, 2008). 이처럼 개발협력을 국가적 위신을 향상시키는 데 활용하는 것도 그렇게 용이하지 않다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉, 개발협력 외교의 기회와 한계에 대한 명확한 인식의 토대 위에 정책의 방향을 수립해야 한다.

반면, 2011년 부산개발개발원조총회의 유치를 계기로 정부는 좁은 의미의 국익 추구를 배제한 ‘순수한’ 원조를 강조하고 있다. 그러나 순수한 원조의 제공이 전략적 관점을 배제한다는 의미는 아니다. 심지어 인도주의적 원조에 충실한 북유럽 국가들조차도 아무런 정책적 목표를 갖고 있지 않은 것은 아니다. 이 국가들은 인도적 국제주의(humane internationalism)와 사회민주주의 모델의 전파와 확산이라는 명확한 목표 아래 개발협력 정책을 시행하고 있다(SERI 2009). 이처럼 개발협력을 시행하는 데 있어서 국익의 범위를 확장하고, 이를 위한 전략적 목표를 재설정할 필요가 있다. 이를 위해 가장 시급한 것은 한국이 개발협력을 제공하는 공여국들 가운데 어떤 위치를 확보할 것인지 전략적 선택을 하는 것이다. 보편적 가치에 기반한 순수한 원조를 강조하되, 국제 원조 아키텍처 내에서 한국의 전략적 위치 설정(positioning)은 반드시 필요하다. 이는 한국이 새로운 개발협력 패러다임과의 정합성을 유지하는 가운데 전략적 관점을 취할 수 있는 방편이 될 것이다.



4. 공여국과 수원국의 중개 역할

한국은 개발협력 분야에서 공여국과 수원국, 공여국과 원조 관련 국제기구, 공여국과 민간 행위자 사이의 가교 역할을 할 수 있는 역량을 키워나가야 할 것이다. 개발협력의 국제 분업이 강조되는 최근의 경향은 다양한 행위자들 사이의 중개 역할의 필요성을 더욱 부각시키고 있다. 선진국과 개도국 모두 지구화된 세계에서 지속 가능한 발전에 대한 공통의 이해를 공유하기 시작했다는 점에서 개발협력 중개의 가능성은 현실적 가능성으로 존재한다. 더욱이 수원국에서 공여국으로 성공적인 전환을 이룩한 독특한 위치를 활용할 경우, 중개자의 역할의 모색은 현실성을 가질 수 있다.

특히 공여국의 중심의 개발협력 패러다임이 변화하면서 개도국 발전의 문제가 고려되기 시작한 것은 사실이나, 개발협력을 통한 개도국의 지속 가능한 발전을 글로벌 거버넌스의 차원에서 다루어야 한다는 인식이 아직 선진국과 개도국 사이에 공유되고 있지 못한 상태이다. 현재의 개발협력 체제가 국내·국제적으로 대단히 복잡다기하게 형성되어 있기 때문에 이를 전반적으로 조정하는 제도적 장치가 필요하다. G20과 같은 글로벌 거버넌스의 틀 속에서 개발협력과 관련된 다양한 쟁점들을 논의하는 것이 좋은 대안이 될 수 있다. 한국은 2010년 11월 개최된 G20 서울 정상회의에서 원조 및 개발 이슈를 G20의 주요 어젠다 가운데 하나로 격상시키는 과정에서 중요한 역할을 수행한 바 있다. 이처럼 개발협력은 국제사회에서 한국의 독특한 위치를 활용한 중재 역할을 적극적으로 모색할 수 있는 대표적 분야이다.

5. 장단기 정책 목표의 구분과 조화

한국은 수원국에서 공여국으로 성공적으로 전환한 국가로서 기존의 개발협력의 선진국들과 차별적인 접근법을 취할 필요가 있다. 개발협력의 절대 규모가 제한적일 수밖에 없는 한국의 현실은 개발협력 외교를 구사하는 데 있어서 소프트파워를 적극적으로 활용할 수밖에 없다. 핵심은 중견국으로서 한국이 가진 소프트파워의 자원을 개발협력 외교와 어떻게 결합시킬 것인가 하는 점이다¹⁵.

단기적으로는 신흥 공여국으로서 개발협력 외교의 경험이 아직 충분히 축적되어 있지 못한 만큼, 한국 경제발전 경험을 자산으로 하여 개발협력 외교를 펼칠 필요가 있다. 효율적인 인프라 구축, 자본 축적, 수출주도형 산업정책 등으로 대표되는 한국개발 경험의 핵심을 개발협력 외교의 핵심 축으로 삼는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만, 우리의 경험을 일방적으로 전파하려는 것이 아니라, 국가별 특성과 필요를 고려한 협력을 모색해야 한다.

한편, 차별화를 넘어 개발협력 관련 국제규범을 적극적으로 수용하여, 국제원조 체계와 수렴할 필요가 있다. 한국형 접근방식을 과도하게 강조할 경우, 선진 공여국, 개발협력 관련 국제기구, NGO 등과 정책적 부조화를 초래할 가능성이 있다. 큰 틀에서는 국제규범과의 조화를 추구하되, 한국 개발경험 가운데 핵심 부문에 집중하여 차별화된 전략을 실행할 필요가 있다.

장기적으로는 한국 개발협력 정책의 장점을 국제 규범화하는 노력이 필요하다. G20 서울 정상회의에서 서울 컨센서스를 도출한 것은 이러한 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 이러한 노력이 성과를 거둘 경우, 궁극적으로 한국의 소프트파워를 향상시키는 결과를 낳을 것이다. 이는 원조를 통해 한국의 국익을 장기적 관점에서 실현하려는 정부의 기본 목표와도 부합하는 것으로 볼 수 있다.



6. 선택과 집중

개발협력 외교를 실행하는 데 있어서 선택과 집중을 위한 구체적 원칙과 기준을 수립할 필요가 있다. 정부가 ODA 관련 예산을 지속적으로 증가시키고 있음에도 불구하고, 선진 공여국의 ODA에 비하면 여전히 소규모라는 한계를 근본적으로 벗어나기 어려운 실정이다. 미국, 유럽 등 전통적 공여국 뿐 아니라 새롭게 부상하는 신흥 공여국인 중국과의 양적 경쟁은 사실상 불가능하다. 또한 한국의 ODA는 지나치게 많은 수원국들에 분산되어 있는 반면, 개별 수원국에 대한 지속적이고 일관성 있는 전략이 부재한 것이 현실이다. 한국의 개발협력 외교는 수원국의 발전과 그로 인한 한국 국익의 장기적 실현을 위해서도 선택과 집중이 불가피하다.

이러한 관점에서 볼 때, 최근 정부가 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS) 26개국을 선정하여 전체 ODA 예산의 약 70퍼센트를 지원하기로 한 것은 올바른 방향의 변화라고 할 수 있다. 여기에는 새천년개발목표(MDG) 달성치 및 소득 수준과 같은 국제기준과 원조 효과성, 한국과의 외교·경제 협력 가능성 등이 고려되었다. 그러나 한국보다 ODA 규모가 12배에 달하는 영국이 2016년까지 집중 지원국을 43개국에서 27개국으로 축소하려는 계획을 갖고 있는 것과 비교하면, 선택과 집중의 필요성은 여전히 크다(SERI 2011).

더욱이 선택과 집중의 양적 측면 못지 않게 중요한 것은 선택과 집중의 원칙과 방향이 한국 외교정책의 전반적 목표와 유기적 연관성을 갖는 가운데 수립되어야 한다는 점이다. 한국의 개발협력 외교는 한반도의 번영과 평화라는 기반으로부터 시작되어야 한다. 안으로는 지속적인 경제성장과 민주주의를 실천하며 밖으로는 남북관계의 진전을 도모하는 것 자체가 개발협력의 모범사례가 될 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 볼 때, 개발협력의 우선 순위를 단기적으로는 동아시아에 두되, 순차적으로 글로벌한 차원으로 확대하는 방향의 변화가 이루어져야 한다.

7. 개발협력 외교의 효과적 실행을 위한 국내제도의 정비

개발협력의 분절화는 두 가지 차원으로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 하나의 수원국에 다수의 공여국 또는 기관이 원조를 제공하고 있는데, 원조가 이들 사이에 긴밀한 협의를 거쳐 체계적으로 추진되지 못하고 분절화된 상태에서 실행되고 있다. 둘째, 국내적으로 개발협력 정책을 수립, 집행하는 기관 사이의 분절화가 진행되고 있다. 전자는 개발협력 관련 글로벌 거버넌스의 개혁을 통해 해결 가능한 전지구적 노력이 필요한 한 반면, 후자는 국내의 제도적 정비를 통해 해결 가능하다.

제도적인 면에서 볼 때, 한국의 개발협력 관련 정책결정 구조가 무상원조를 담당하는 외교통상부와 국제협력단, 유상원조를 담당하는 기획재정부와 기금운용위로 원조정책이 이원화되어 있다. 이로 인해 초래되는 문제점은 반복적으로 지적되고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 다른 정부 부처와 지방 정부들도 개별적으로 원조 정책을 집행하면서 원조의 분절화 현상이 더욱 강화되고 있다. 정책결정의 분절화는 정책의 일관성을 저해하는 등 상당한 비효율성을 초래하고 있다. 제한된 원조 자원을 국내의 다수의 부처에서 집행하는 형태이기 때문에, 개별 기관별 원조의 규모는 더욱 소규모화될 수밖에 없는 반면, 원조 관련 정책 비용은 상대적으로 높아지는 문제가 발생하는 것이다.

국내적 차원의 분절화는 한국뿐 아니라 대부분의 공여국들이 직면하고 있는 문제이다. 주요 선진 공여국들은 이 문제를 해결하기 위한 다각적인 노력을 기울여 왔다. 원조 분절화 문제를 해결하기 위한 공여국들의 노력은 대체로 두 가지로 구분된다. 우선, 상당수 선진 공여국들은 개발협력 체제를 단순화하는



개혁을 단행했다. 영국은 국제개발부(Department for International Development)가 정책 수립에서 실행에 이르기까지 모두 관장하는 단일화된 개발협력 체제를 갖고 있다. 독일은 연방경제협력개발부(Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: BMZ)가 산하에 기술협력공사(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)와 개발은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)을 두고 개발협력 정책을 실행하는 다원적 체제를 갖고 있었으나, 2011년 1월 기술협력 및 인적자원 교육을 담당하던 독일기술공사(GTZ), 독일개발서비스(Deutscher Entwicklungsdienst: DED), 국제인력개발(Inwent) 세 기관을 독일국제협력기관(Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ)로 통합했다. 이 밖에도 덴마크, 네덜란드, 일본 등이 단일화된 개발협력 체제를 수립했다.

반면, 최대 공여국인 미국은 개발협력 기구를 물리적으로 일원화하기보다는 국제개발처(USAID)의 역량을 강화하는 개혁 조치를 취했다. 미국은 24개의 정부기관이 개발협력 업무를 분담하고 있는데, 주요 기관으로는 USAID, 국무부, 국방부, 재무부, 농림부 및 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation; MCC)를 들 수 있다. 미국의 원조 분절화는 9·11 이후 국방부의 ODA 지출이 크게 증가하면서 더욱 악화되었다. 2010년 미국 정부는 ‘Presidential Policy Directive on Development’를 통해 분산된 USAID의 역량을 강화함으로써 개발협력의 효과성을 제고하는 개혁 조치를 취했다. 주요 내용은 평가, 기획, 자원관리 및 연구조사 분야의 전문성을 확대하는 등 USAID 내부의 역량을 증진시킨다는 것이다(대외경제정책연구원 2011).

이와 같이 선진 공여국들의 사례를 참고하여, 개발협력 관련 정책결정구조를 단순화할 필요가 있다. 여기서 고려해야 할 점은 제도의 전면적 개혁은 기존의 이해 당사자들이 참여하게 반응할 수 있는 사안이므로 단시간 내에 해결하기 쉽지 않을 수 있다는 점이다. 더욱이 분절화로 인해 초래되는 ODA의 중복 전체 ODA 예산 가운데 약 3퍼센트에 불과하므로, 한국 ODA 정책의 우선 선결과제라고 하기 어렵다.

따라서 현실적으로는 개발협력 정책결정 구조의 기본 방향은 단일화하는 것으로 하되, 기존 개발협력 관련 기구들 사이의 협력과 조정을 강화하는 대안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해, 외교통상부·한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)과 기획재정부·대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF) 사이의 유기적 협력을 강화하는 데 초점을 맞추어야 한다. 특히, 국가전략의 관점에서 볼 때, 개발협력 관련 국내 정책결정과 대외정책 사이의 조정이 필요하다. 국내정책 총괄의 역할은 국무총리실이 담당하고, 대외정책 부문의 정책조정에는 외교통상부가 주도하는 방안을 모색할 필요가 있다. 국내적으로 총리실에서 국내 정책을 총괄할 경우, 다수 부처들이 경쟁적으로 개발협력 정책을 집행하는 데서 발생하는 정책의 비일관성, 비효율성, 부처 간 갈등을 상당 정도 제거할 수 있는 이점이 있다. 대외정책적 측면에서 외교통상부가 수원국의 사정을 면밀히 파악하여 원조를 다른 부처와 협력하여 집행하는 변화가 반드시 필요하다.■



주(註)

- ¹ 개발협력은 해외원조(foreign aid), 공적개발원조(ODA), 개발원조, 공적개발금융 등 다양한 용어로 사용되고 있다. 이 글에서는 개발협력을 기본 용어로 사용하되, 필요에 따라 구분하여 사용하도록 한다.
- ² 중국의 부상과 소프트파워 전략에 대해서는 Lampton(2005), Shambaugh(2005), Kurlantzick(2007)을 참조할 것
- ³ 그러나 중국의 원조 규모는 OECD DAC의 엄격한 기준을 적용할 경우 오스트레일리아, 벨기에, 덴마크의 수준에 불과하다(Lum, et. al. 2008).
- ⁴ 중국은 OECD DAC 공여국들의 부채탕감 프로그램을 실행 중인 수원국에 새로운 차관을 제공하여 다시 부채국으로 만들고 있다. 이와 관련, G7은 2007년 4월 공여국을 위한 원칙을 제정할 것이라고 발표한 바 있다. 그러나 우즈(Ngairé Woods)는 신흥 공여국들이 기존의 확립된 ODA 체제를 근본적으로 대체하려고 시도한다는 증거는 아직까지 불충분하다고 주장한다(Woods 2008).
- ⁵ 중국은 짐바브웨에 원조와 군사장비를 제공해왔으며, 러시아와 함께 미국이 추진한 유엔 안전보장이사회 회의의 짐바브웨 제재안에 거부권을 행사한 바 있다.
- ⁶ USAID의 역할을 강화하고자 하는 노력은 2010년 오바마 대통령의 〈개발에 관한 대통령 정책 지침〉(Presidential Policy Directive on Development: PDD)으로 나타났다. 이 지침은 새천년개발목표 달성을 위한 지원, 수원국 주도의 성장에 대한 포괄적 지원, 기술개발 및 혁신 지원, 취약국가에 대한 인도적 지원 등 USAID를 중심으로 한 원조정책의 재조정을 주요 내용으로 담고 있다.
- ⁷ 중국의 원조 정의는 매우 광범위하다. 중국의 해외직접투자(Foreign Direct Investment)를 촉진하는 것이나 중국이 제공한 프로젝트에 사용된 노동도 원조에 포함된다. 현물 보조금, 부채 탕감을 위한 무이자 차관, 중국 수출입은행이 제공하는 양허성 차관 등 중국의 원조 유형 역시 다양하다.
- ⁸ 공여국의 국민총생산(GNP) 대비 0.7 퍼센트라는 ODA의 구체적 목표치는 1970년 세계은행의 피어슨 위원회 보고서에서 처음으로 제시되었다. 피어슨 위원회가 0.7퍼센트 목표치를 산출한 근거는 개도국이 연평균 6 퍼센트의 경제 성장을 달성하기 위해서는 공적원조와 민간자금을 모두 포함하여 공여국 GNP의 1퍼센트에 해당하는 지원이 필요하며, 이 가운데 GNP 대비 ODA의 비중이 0.7 퍼센트에 달해야 한다는 것이었다(한국수출입은행 2000, 1-2).
- ⁹ 이 가운데 네덜란드는 ODA/GNI 비율이 0.81퍼센트에 달할 뿐 아니라, ODA의 규모 면에서도 6위를 기록하고 있다는 면에서 ODA에 가장 적극적인 국가라고 할 수 있다.
- ¹⁰ 한편, ODA 집행구조 면에서 뉴질랜드, 룩셈부르크, 호주 등 상당수 국가에서 하나의 통합된 ODA 전담기구를 두고 있는 것으로 나타났다. 한국도 여기에 속한다.



¹¹ OECD DAC 홈페이지

¹² 구체적인 평가 지표에 대해서는 Birdsall and Kharas(2010, 7) 참조.

¹³ 그림에서 0은 각 분야 별 평균 점수를 나타낸다.

¹⁴ 실제로 나이(Joseph Nye)는 소프트파워는 기본적으로 하드파워와 결합되었을 때 발휘 가능한 권력이 된다는 소프트파워의 개념적 정의와 현실적 적용 가능성에 대한 비판에 직면한 바 있다. 소프트파워 개념의 한계에 대해서는 김상배(2009)를 참조할 것.

¹⁵ 국제정치 상의 중견국에 대한 개념 정의에 대해서는 김치욱(2009) 참조.



참고문헌

- 강선주. “글로벌 금융위기와 개발협력: 개발 패러다임 이동과 동아시아 ‘개발국가.’” 《글로벌 금융위기와 동아시아》. 서울대학교 국제문제연구소 편. 서울: 논형.
- 김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 중견국가.” <국제정치논총> 49, 1: 7-36.
- 김상배. 2009. 《소프트파워와 21세기 권력: 네트워크 권력론의 모색》. 서울: 한울.
- 대외경제정책연구원. 2011. 최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점. 서울: 대외경제정책연구원.
- 한국수출입은행. 2000. 《70년대 이후 개발원조의 흐름과 최근 선진 원조국들의 지원실적》. 서울: 한국수출입은행.
- 한국국제협력단 홈페이지. <http://www.koica.go.kr>
- Alesina, A. and Dollar, D. 2000. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* 5, 1: 33-63.
- Birdsall, Nancy. 2005. “The Seven Deadly Sins of Donors: Reflections On Donor Failings.” *CGD Working Paper 50*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Eisenman, Joshua and Joshua Kurlantzick. 2006. “China’s Africa strategy.” *American Foreign Policy Council* May. www.afpc.org/china-africa.shtml(검색일 : 2008. 8. 26)
- Johansson, Pernilla. 2011. “Grants to Needy Countries? A Study of Aid Composition between 1975 and 2005.” *Development Policy Review* 29, 2: 185-209.
- Kragelund, Peter. 2008. “The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development.” *Development Policy Review* 26, 5: 555-584.
- Krasner, Stephen D. and Carlos Pascual. 2005. “The Danger of Failed States.” *Foreign Affairs* 84, 4: 153-163.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm Offensive*. New Haven: Yale University Press.
- Lampton, David M. 2005. “China’s Rise in Asia Need Not Be at America’s Expense.” In *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics*, ed. David Shambaugh, 317-319. Berkeley: University of California Press.
- Larson, Deborah Welch and Alexei Shevchenko. 2010. “Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy.” *International Security* 34, 4: 63-95.
- Liping, He and Marie Soderberg. 2005. “ODA for China: Seed Money and a Window for Contacts.” *Working Paper 214*.
- Lum, Thomas, et. al. 2008. “Comparing Global Influence: China’s and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World.” *CRS Report for Congress*.
- Manning, Richard. 2006 “Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?” *Development Policy Review* 24, 4: 371-385.
- Monye, Sylvester, Emos Ansah and Emmanuel Orakwue. 2010. “Easy to Declare, Difficult to Implement: The Disconnect Between the Aspirations of the Paris Declaration and Donor Practice in Nigeria.” *Development Policy Review* 28, 6: 749-770.
- Naim, Moises. 2007. “Rogue Aid.” *Foreign Policy* March-April.
- OECD. 2010. “Development Aid Reaches an Historic High in 2010.” http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html.



- OECD. 2011. "The Development Co-operation Report 2011. 50th Anniversary Edition."
_____. DAC Aid statistics. www.oecd.org/dac/stats
- Pernilla Johansson. 2011. "Grants to Needy Countries? A Study of Aid Composition between 1975 and 2005." *Development Policy Review* 29, 2: 185-209.
- Ping, A. 1999. From Proletarian Internationalism to Mutual Development: China's Co-operation with Tanzania, 1965-95." In *Agencies in Foreign Aid: Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*, ed. G. Hyden and R. Mukandala. Basingstoke: Macmillan.
- Qi, Guoqian. 2007. "China's foreign aid: policies, structure, practice, and trends." Paper presented the conference on 'New directions in development assistance', June 11-12. Oxford.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End Of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press.
- Schweller, Randall. 1999. "Realism and the Present Great-Power System: Growth and Positional Conflict over Scarce Resources." In *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, ed. Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno, 28-68. New York: Columbia University Press.
- SERI. 2011. "ODA 효과성 국제비교와 시사점."
- Shambaugh, David. 2005. "Return to the Middle Kingdom? China and Asia in the Early Twenty-First Century." In *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, ed. David Shambaugh, 23-47. Berkeley: University of California Press.
- U.S Department of State. 2010. "Leading Through Civilian Power." Remarks at Town Hall Meeting on the Release of the First Quadrennial Diplomacy and Development Review.
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/12/152934.htm>.
- Wohlforth, William C. 2009. "Unipolarity, Status Competition, and Great Power War." *World Politics* 61, 1: 28-57.
- Woods, Ngairé. 2008. "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance." *International Affairs* 84, 6.
- Ying, H. 2007 "A Comparative Study of China's Foreign Aid." *Contemporary International Relations* (May/June).



필자약력

중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 캘리포니아주립대학교 버클리(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 통일연구원 연구원, 버클리대학교 APEC 연구소 박사 후 연구원, 싱가포르 국립대학교 정치학과 조교수, 연세대학교 국제관계학과 조교수를 역임하였다. 최근 저작으로는 *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (공편), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (공편) 등이 있다. 그 외 <한국정치학 회보>, *Comparative Political Studies*, *The Pacific Review*, *Asian Survey* 등의 저널에 다수의 논문을 발표하였으며, 주된 연구 분야는 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 동아시아 국가들의 제도적 균형 전략이다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

