

21세기 외교전략과 공적개발원조 정책

정상화* · 서창록** · 유웅조***

목 차

- I. 서론
- II. 21세기 안보 및 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
 - 1. 안보 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
 - 2. 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐
- III. 주요국의 외교전략과 ODA 정책
 - 1. 강대국의 외교전략과 ODA 정책
 - 2. 중견국의 외교전략과 ODA 정책
- IV. 결론: 한국 ODA 정책의 외교전략적 과제

I. 서론

한국은 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 규모를 2015년까지 국민총수입(GNI: Gross National Income)의 0.25%까지 확대할 계획이다. 따라서 2015년에 도달할 한국의 ODA 규모 확대 폭은, 2011년 한국의 ODA 규모가 GNI 대비 0.12%이므로 현재보다 두 배 이상이다. 뿐만 아니라 지난 1987년 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)과 1991년 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation

* 책임연구원, 세종연구소 연구위원

** 공동연구원, 고려대학교 교수

*** 공동연구원, 숙명여자대학교 겸임교수

Agency) 등을 설립한 후 약 10년을 경과하여 도달한 규모인 13억 2,100만 달러(2011)를 상회하는 약 15억 달러이상을 4년 내에 확대하겠다는 것이다.

비록 이와 같이 한국의 ODA 규모가 확대되더라도 2011년 개발협력위원회(DAC: Development Assistance Committee) 회원국의 GNI 대비 ODA 규모 평균인 0.31%에 미치지 못한다는 점에서 그 확대 폭을 좀 더 제고해야 한다는 주장이 없는 것은 아니나, 한국 ODA 정책의 다양한 문제가 해결되고 있지 않는 상황에서는 이 같은 양적인 확대를 위한 논의만으로는 부족한 측면이 있다.

이 맥락에서 ‘한국형 ODA 모델’의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 이를 토대로 ‘국제개발협력위원회’는 한국의 발전경험과 비교우위에 토대로 둔 ‘한국형 ODA 모델’ 및 프로그램을 마련하고, 이를 실천하기 위한 노력을 전개하고 있다. 그러나 현재 제시된 ‘한국형 ODA 모델’은 여러 가지 측면에서 보완되어야 할 것으로 인식되고 있기 때문에, 정부 및 시민단체와 연구자들은 이의 한계점을 파악하고 개선하여, 이를 발전시키기 위한 노력을 지속해야 할 것이다.

이에 이 글은 외교전략적 관점에서 21세기 한국 ODA 정책의 발전방향을 제시하고자 한다. 외교전략(foreign affairs strategy)은 “국가이익을 보호하고 증진이라는 목표를 달성하기 위해 국가의 모든 수단을 통합적으로 사용하기 위한 계획”이라 정의할 수 있다(Deibel 2007, 10). 이 개념에 따르면 ODA가 외교전략적 의미를 가질 수 있느냐에 대한 의구심을 갖게 한다. 왜냐하면 ODA가 수원국의 경제개발과 복리를 위한 것으로 정의되고 있기 때문이다. 그러나 후크(Hook 1995)가 정의하는 ‘이상주의’나 토크빌(Tocqueville)의 ‘열린 자기이익’(enlightened self-interest)을 토대로 하는 ‘열린 국가이익’(enlightened national interest)의 개념에 의거할 경우, ‘ODA가 수원국의 필요를 충족시켜주면서 공여국의 장기적 이익을 추구할 수 있다’는 의미에서 ODA의 국가이익 추구는 유의미한 이해방식이다.¹⁾

이를 위해서 이 글은 우선 21세기 국제관계변화에 따른 국제ODA레짐의 성격에 대해서 분석한다. ‘국제레짐’(international regime)은 “국제관계의 어느 특정 영역에서 행위자들의 관심이 집중되는 일련의 묵시적 또는 명시적 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 정책결정 절차(decision-making procedures) 등”으로 정의할 수 있다(Krasner 1977). 이 개념을 토대로 하는 21세기 ‘국제ODA레짐’에 대한 분석은 국제사회가 추구하고 있는 ODA 정책의 규범 및 규칙에 비교할 때 한국 ODA 정책이 어떠한 한계점을 지니고 있는지를 파악하는데 유용할 것으로 판단된다.

또한 이 글에서는 21세기 주요국의 외교전략과 이에 따른 ODA 정책을 분석한다. 특히 주요

1) 토크빌의 ‘열린 자기이익’에 대한 논의는 로악(Roak 2004)의 글을 참조하라.

국을 강대국(미국, 중국, 일본)과 중견국(캐나다, 호주, 스웨덴)으로 구분하여, 각국의 외교정책 방향과 이에 따른 ODA 정책이 어떠한 방식으로 진행되고 있는지를 파악하는데, 이 같은 분석은 외교전략적 관점에서 한국 ODA 정책이 갖고 있는 한계를 도출하는데 기여할 수 있을 것이다.

이에 따라 이 글은 서론을 포함해서 총 4장으로 구성된다. 다음 장에서는 21세기의 국제질서와 국제ODA레짐의 성격을 분석한다. 제3장에서는 미국, 중국, 일본, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 6개국의 21세기 외교전략과 ODA 정책에 대해서 분석한다. 그리고 제4장에서는 이러한 논의를 토대로 외교전략적 측면에서 한국 ODA 정책이 개선해야 할 방향을 제시하도록 하겠다.

II. 21세기 안보 및 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐

1. 안보 패러다임의 변화와 국제 ODA레짐

(1) 안보 패러다임의 변화

1990년대 후반 들어 국제사회의 안보 패러다임이 변화하였다. 군사 분야뿐 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등의 분야의 안보에도 관심이 주어졌고²⁾, 국가안보뿐 아니라 인간안보(human security)도 강조되었다. 전통적인 안보의 개념은 주로 군사적 수단에 의한 폭력 행사의 방지를 목적으로 하였다. 탈냉전시대가 도래하면서 에너지, 식량, 환경, 보건, 정보통신, 환율 등의 문제가 인류 복지에 심각한 위협 요인으로 부상하였다. 이러한 사회경제 안보의 중요성이나 시급성은 군사안보에 못지않은 것으로 평가되었다(Sheehan 2005, 3). 이 맥락에서 1994년 유엔개발계획(UNDP: United National Development Programme)이 발간한 ‘인간개발보고서’(Human Development Report)³⁾를 계기로 국가가 아닌 인간에 초점을 둔 안보 개념이 확산되었다.

2000년대 들어 전 세계적으로 국가 간 및 국내 집단 간 소득불균형이 심화되었다. 정보통신 혁명 및 사무기기 자동화로 실업은 만성적인 현상이 되었다. 금융산업의 활동 범위가 세계화되

2) Tarry(1999, 1)는 이를 안보 개념이 “깊어지고 넓어졌다”고 표현한다.

3) 1994년 유엔개발계획이 발간한 보고서는 육체적, 가치적 안보개념을 총합한 인간안보의 개념을 제시해 과거 냉전 시대에 군사적 핵 안보로 좁게 해석되던 안보개념을 인간 삶의 안정과 질을 보장하는 적극적 개념으로 확장하였다(United Nations Development Program 1994, 22-23).

고 각종 금융기법이 발달함에 따라 발달 격차가 확대되었다. 일부 거대 개발도상국인 중국, 인도, 브라질 등은 높은 경제성장률을 기록할 수 있었으나, 사하라 이남의 아프리카 국가들을 포함한 투자 소외국에서는 만성적 경제침체와 환경 파괴로 절대빈곤 인구가 더 늘어났다.

또한 국제사회 구성원 간의 상호의존이 심화되면서 국제관계의 구조가 복잡해졌다. 국제관계는 복잡한 경로로 이루어진 다차원적, 다면적 상호의존체제로 이루어졌다. 이와 같은 복잡한 상호의존 시대의 국가이익은 물리적 보호 영역을 국가로 한정하는 전통적 영토 및 주권 수호를 넘어서는 개념을 요구하였다. 로스차일드(Rothschild)의 확장안보(extended security) 개념은 안보의 대상을 국가로부터 개인이나 집단으로 하방 확장하거나 국제체제나 초국가적 자연환경으로 상향 확장하며, 이에 맞춰 관심영역도 군사 부문에서 경제, 사회, 환경 혹은 “인간” 부문으로 수평 확대하고 안보에 대한 책임 소재를 국가에서 국제제도, 지방 정부, NGOs, 여론, 언론 그리고 심지어 자연과 시장에게서 찾는 것을 특징으로 한다(Rothschild 1995, 55).

더욱이 대부분의 비전통안보 위협은 그 발생부터 파급 그리고 해결의 범위가 국경을 초월하는 속성을 가지고 있어 비용과 편익의 소재(locus)가 명확하지 않다. 이는 국가 중심의 영합게임적 시각과 접근방법으로는 새로운 안보 위협을 이해하기도 또 정책적으로 대응하기도 힘들다는 것을 의미한다.

안보 개념은 전쟁의 부재라는 소극적 또는 자국의 안전이라는 최소한적 안보 개념을 넘어 능동적으로 안정, 질서, 그리고 지속가능발전을 추구하는 적극적 안보 개념으로 발전하였다.⁴⁾ 상호의존 시대에는 한 지역 또는 영역의 안보 불안은 다른 지역이나 영역으로 쉽게 전이되기 때문이다. 물론 유엔 회원국들이 해외 대규모 재난 발생 시 해외긴급구호에 파견대를 보내듯이 인도주의적 목적을 위한 국제협력 활동도 활발하다.

이와 함께 외교의 본질도 변화하였다. 각국이 벌이는 외교를 포함한 국익 추구 행위는 단순한 경쟁을 넘어 죄수들의 딜레마 게임(the prisoner's dilemma game)으로 묘사되는 갈등과 협력의 양면성의 구조에서 국익을 최대화하는 것으로 성격이 바뀌었다. 각국 정부를 포함한 국제행위자들은 상호의존의 구조에 귀속되어 있으면서 서로 경쟁을 벌여야 한다는 모순된 상황에 놓이게 된다.

안보 개념의 귀속이 국가에서 공동체의 수준으로 격상되면서 체제 안보를 위한 국제협력과 각종 비용의 부담 문제가 발생하였다. 새로운 시대의 공공재적 성격의 안보를 보장하는데 문제는

4) 1973년 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)가 제시한 포괄안보(comprehensive security)가 효시라고 할 수 있다. OSCE는 단순한 군사적 방어의 개념을 넘어 한 국가가 취약성으로 보이는 식량, 환경, 커뮤니케이션 및 사회 안보를 모두 감안하는 개념을 제시하였다. 경제발전, 사회안정, 환경보존, 과학기술 진보 등 다양한 이슈가 모두 국가안보적 가치를 지닌다는 것을 인정하였다.

전통안보에서 나타나는 상대방의 의도나 공동의 목표에 대한 불확실성이 아니라 안보 비용과 편익의 불확실성 및 이에 따른 비용분담의 공정성이라는 것이다.

지구촌 공동체의 안보와 번영을 도모하기 위한 국제협력에서 저개발국들은 선진국들의 비대칭적 비용 부담을 요구하고 선진국들은 비용 분담의 공정성을 내세우고 있다. 많은 저개발국들은 자신들의 저발전의 원인을 식민시대로부터 찾는다. 저개발국들은 식민지 시대의 불공정한 교역으로 인해 엄청난 양의 부(잉여가치)가 유출되었으며, 이중경제(dual economy) 등 식민모국을 위한 수출을 위해 왜곡된 산업구조가 구조화되었으며, 사람들의 의식과 문화까지도 퇴행하였다고 생각한다.⁵⁾ 저개발국들은 자신들이 지속가능한 개발을 위해 자원소비적인 현재의 성장 패러다임을 변경하면 영원히 선진국을 따라잡을 수 없다고 주장한다. 이러한 ‘시간효과’와 미래발전의 담보는 객관적으로 측정하기가 매우 곤란하기 때문에 각종 국제관계레짐의 모색에서 선진국과 저개발국이 합의에 실패하는 원인이 되고 있다. 발전을 지향하는 개별 국가의 노력들이 국제사회 전체의 안보나 복지에 부정적인 영향을 미치는 구성의 오류(fallacy of composition)가 발생하고 있는 것이다.

그 동안의 학습효과 그리고 지식 및 커뮤니케이션 기술의 발달로 국제사회는 저개발국의 발전이 국제사회의 안보를 위해 필수적이라는 사실에 대한 공감대를 갖게 되었다. 경제사회 통계가 보여주듯이 빈곤, 환경파괴, 질병, 실업 등은 서로 밀접한 관계가 있다. 저개발국의 빈곤을 방지하면 국제사회 공동체의 안보에 부정적인 영향을 미친다. ODA는 점차 저개발국과 선진 개발국이 공동의 생존과 번영을 위해 합의를 보고 이러한 합의를 실천하는 대표적인 기제로서 부각되었다.

(2) 국제사회 공공재로서의 ODA

현대 국제사회는 복잡성을 특징으로 하는 다차원적, 다면적 상호의존체제로 구성된다. 국제관계의 행위자들은 경제자원의 교환, 무력갈등, 사회경제 발전 협력, 비전통 안보 대응 등의 형태로 상호작용을 한다. 교통 및 정보커뮤니케이션 기술의 발달로 직접 대면도 이전보다 용이하고 다양한 형태의 커뮤니케이션이 아주 적은 비용으로 이용가능하게 되었다.

대부분의 개별 국가경제는 정도의 차이는 있지만 외부 환경으로부터 지대한 영향을 받는다. 한 국가의 빈곤이나 저발전은 불법이주, 테러리즘, 환경파괴, 자원 고갈, 전염병 확산 등 비전통 안보 영역에 심각한 위협이 된다. 이러한 안보 위협들은 또한 그 해결에서 한 국가가 담당하기 곤란한 성격과 규모를 갖는다. 불법 이주, 테러리즘 확산, 환경 파괴, 자원 고갈, 전염병 확산 등

5) 이러한 인식은 새로운 것이 아니다. 이미 1964년 국제사회가 저개발국가의 경제발전을 위해 협력할 것을 요구하는 77-Group이 출범하였으며, 유엔은 1974년 교역조건 개선, 경제 원조 제공, 기술 이전 등을 내용으로 하는 NIEO(New International Economic Order)를 선언하였다.

의 형태로 여타 국가를 위협한다. ODA가 단순히 선의의 연장선에서의 지원이 아닌 국제사회의 공공재로 인식되는 이유다.⁶⁾

국제사회의 빈부격차 해소와 개발도상국의 개발 문제가 각종 국제 모임의 의제로 등장하면서 ODA에 관한 논의가 다시 활성화되었다. 2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의는 밀레니엄개발 목표(MDGs: Millennium Development Goals) 선언을 채택해 2015년까지 세계 빈곤의 절반 감소와 8개의 실천목표를 제시하였다.⁷⁾ 이후 국제 ODA가 달성해야 할 구체적 목표를 제시하였다는 매우 중요한 의미를 지닌 MDGs는 OECD DAC에 의해 모든 원조 공여국의 실천 목표로 권고되었으며, 세계은행이 발간하는 연례 ‘세계개발보고서’(World Development Report)와 UNDP 발간의 ‘인간개발보고서’(Human Development Report)도 MDGs 달성 여부를 주요 내용으로 하고 있다. 유엔은 이어 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 ‘지속가능한 개발을 위한 세계정상회의’(World Summit for Sustainable Development)를 개최해 빈곤 구제와 환경 보호, 지속가능한 개발을 위한 자원 마련과 기술 이전, 그리고 이를 위한 국제협력과 조직체계 강화 등에 관한 지침을 발표하였다.

2002년 멕시코 몬테레이(Monterrey) 유엔 개발금융 국제회의는 원조 공여국은 GNI의 0.7%로 ODA 규모를 늘리되, 이 중 GNI의 0.15~0.20%에 상당하는 자금은 최빈국에 우선 지원한다는 내용의 몬테레이 합의(Monterrey Consensus)를 발표하였다. 이는 2008년 카타르 도하에서 후속 조치 성격의 도하 선언(Doha Declaration)에서 재확인되었으며, 원조 공여국은 당시의 금융위기와 상관없이 목표를 달성할 것을 요구받았다.

이밖에도 2000년대에는 OECD와 세계은행이 공동개최하는 네 차례의 원조효과 고위급포럼이 개최되었다. 원조 효과성을 높이기 위한 제1차 원조효과 고위급포럼(High-Level Forum on Aid Effectiveness)은 2003년 로마에서 개최되어 ‘원조조화에 대한 로마선언’을 채택하였다. 2005년 제2차 포럼은 ‘원조효과성 제고를 위한 파리선언’(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택해 5개 원칙과 12개 지표⁸⁾를 통해 ODA 개혁을 추진할 것을 합의하였다. 파리선언의 ODA 개혁 원칙은 사실상 이후 국제개발원조 패러다임의 특징을 모두 포함하고 있다.

6) Rübelke(2005, 151-152)는 기후변화 방지를 위한 사업에 제공되는 해외원조는 국제 공공재의 역할을 한다고 주장한다.

7) 8개 목표는 ① 극심한 빈곤과 기아 퇴치, ② 초등교육의 완전보급, ③ 성평등 촉진과 여권 신장, ④ 유아 사망률 감소, ⑤ 임산부의 건강개선, ⑥ 에이즈와 말라리아 등의 질병과의 전쟁, ⑦ 환경 지속 가능성 보장, ⑧ 발전을 위한 전(全)세계적인 동반관계의 구축이다.

8) 5개 원칙은 수원국 주도의 개발협력(ownership), 원조제공자 간 협력관계 수립(harmonization), 수원국의 기관과 제도를 이용한 일관된 원조수행(alignment), 성과중심의 원조관리(management for results) 그리고 상호 책임성(mutual accountability)이다.

2008년 가나 아크라(Accra)의 제3차 포럼에서는 실질적 원조효과 개선 및 원조의 질적 제고 방안을 제시하기 위한 ‘아크라 행동강령’ (The Accra Agenda for Action)이 채택되었다. 시민사회단체들은 ‘Reality of Aid’ 나 ‘Better Aid’와 같은 연합조직체를 결성하여 시민사회포럼을 개최하였다. 아크라행동계획⁹⁾ 이후 국제ODA레짐은 조직적으로는 CSOs의 참여로 국제 ODA거버넌스에서 시민사회의 영향력이 커졌다는 점과 내용적으로는 인권과 인본주의의 실천과 같은 규범적 의제가 부각되었다는 점을 특징으로 하게 된다. 2011년 제4차 부산 포럼에서는 파리선언과 아크라행동계획의 성과를 평가하고 원조 효과성을 넘어 개발효과성의 개념을 제시하였으며 개발효과성을 증대하기 위한 방안들을 논의하였다. 세계 700여개 시민사회단체들은 Better Aid(Civil Society Voice for Better Aid)라는 연합조직체를 결성해 DAC 원조효과작업반(WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness)과 의제 설정부터 기획까지 논의하였다.¹⁰⁾

유엔과 같은 국제기구와 각종 국제제도의 존재에도 불구하고 국제사회는 아직 주권을 가진 독립된 국가들이 완벽한 질서와 완벽한 무질서의 중간에서 다양한 관계를 맺고 있는 공동체라고 할 수 있다. 국제사회에서 공공재 공급 과정에서 비용 부담의 문제가 발생한다. 집단의 규모가 크면 비용 부담이 불균등하게 이루어지는 경향(Olson 1965, 28-29)이 있는데 약 200개의 정치체로 구성되는 국제사회는 상당히 큰 집단이라고 할 수 있다. 개별 국가의 입장에서는 모두가 그 혜택을 입게 될 공공재를 위해 비용을 지출하기보다 비용을 부담하지 않으려는 동기를 갖는다.¹¹⁾

국제사회의 개발 영역에서 국제협력이 강조되는 것은 단순히 안보 위협이 한 국가의 영토를 넘는 범위로 확대되기 때문은 아니다. 한 국가가 저개발국의 개발을 위해 노력해야 하는 문제는 이제 국가 대 국가의 차원을 초월해, 그 국가가 국제사회의 공동안보를 위한 비용 지출의 ‘의무’를 이행하느냐의 문제가 되었다. 경제적 여력에도 불구하고 저개발국의 개발을 지원하지 않고 자신의 경제적 이익을 추구하면 국제사회의 안정을 위한 공동의 노력에서 무임승차(free-riding)하는 행위로 비난받게 되었다. 정보통신 기술의 발달로 무임승차 행위는 감춰지기도 어렵게 되었다. 무임승차는 국제적 비난을 받을뿐더러 OECD DAC의 회원국 규정처럼 이미 이를 제어할 수 있도록 제도화된 국제레짐이 형성되어 있는 경우 무임승차가 가능하지도 않다.

9) 시민사회는 파리선언의 ODA 개혁안이 여전히 시장과 공여국 중심에 머물러 있다고 비판해 왔다.

10) 이후 시민사회는 개발효과성 극대화를 논의하기 위한 오픈 포럼(Open Forum for CSO Development Effectiveness)을 운영하고 있다.

11) 신제도주의는 기만(cheating)과 무임승차의 문제는 국제레짐 나아가 구속력이 있는 국제제도를 통해 구성원들을 규제함으로써 해결할 수 있다고 주장한다. Gilpin, Robert. 2001. Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. Princeton: Princeton University Press. pp.82-93.

2. 외교 패러다임의 변화와 국제ODA레짐

(1) 외교 패러다임의 변화

21세기 들어 세계화와 상호의존이 심화됨에 따라 국제관계의 패러다임이 변화하였고 외교 전략 개념으로 공공외교(public diplomacy)가 부상하였다. 새로운 외교 패러다임은 외교 주체와 전략 그리고 대상에서 기존 전통 외교와 차원을 달리 한다. 21세기 공공외교는 외국의 정부뿐 아니라 일반시민에게 영향을 미치는 또는 미치고자 하는 정부 또는 민간의 행위이다. 외교 행위자와 범위가 정부 영역을 넘어 민간 영역으로 확대된 것이다.¹²⁾

후기산업사회 및 정보사회 시대에는 개인들의 교육 수준, 인식 능력, 그리고 정보 접근성이 크게 향상되었다. 이에 따라 집단적 의식구조를 탈피한 개인의 자율성이 크게 신장되었다. 많은 개인들은 집단보다 자신의 독자적 판단과 선택에 충실한 가치 정향(value orientation)을 갖게 되었다. 또한 국가나 집단에 대한 포괄적인 인식보다 자신의 이해관계와 관련이 있는 특정 사안에 따라 구체적인 판단을 내리는 쟁점지향 정향(issue orientation)의 경향을 지니게 되었다.

국제관계 현실을 설명하는데 국가를 중심으로 한 정체성과 가치 구조가 한계를 지니게 되었다. 개인의 가치 정향과 사안에 따른 선호도가 다면적이고 다차원적 수준에서 변화한다. 또한 정보화의 확산에 따라 정체성과 가치는 안정적인 상태를 유지하는 것이 아니라 유동적으로 변화한다. 소프트파워의 육성뿐 아니라 관리도 중요하다. 이는 공공외교의 확충뿐 아니라 안정적 관리도 중요함을 말한다.

정보통신 기술이 발달한 현 국제사회에서 자국 이익의 일방적 추구는 국가 브랜드를 약화시킴으로써 장기적으로 국가 이익의 증진에 도움이 되지 않는다.¹³⁾ 흔히 국익 논리와 인도주의적 원조 논리는 상충하는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 국제관계의 안보 개념이 변화해 한 국가의 빈곤은 공동체의 안보에 위협이 된다는 인식이 일반화되면서 국익 추구하고 인도주의적 가치의 만족이 동시에 이루어질 수 있게 되었다.¹⁴⁾

ODA는 저개발국을 지원하면서 국가브랜드의 제고를 통해 국가 소프트파워를 육성할 수 있는 유용한 외교 수단으로 활용되기 시작했는데, 이는 ODA가 정부가 주도할 수 있어 안정적이고

12) 미국에서는 일찍이 1999년 당시 클린턴행정부가 공공외교 및 홍보 담당 차관직(Office of Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs)을 신설해 미국의 가치를 해외에 알리고 전파하는 역할을 하고 있다. 한국에서는 외교통상부 문화외교국과 1991년 설립된 산하기관인 한국국제교류재단 그리고 2009년 1월 대통령 직속의 국가브랜드위원회가 나름대로 한국의 국가 이미지를 형성하고 인지도를 높이는 공공외교의 기능을 수행하고 있다.

13) 안보적 이익 추구하고 보편적 가치 실현의 논의는 Kapila(2007) 참조.

14) 이를 인도주의적 가치 추구가 국제사회의 복지를 증진한다는 의미에서 공리주의적 인도주의(utilitarian humanism)로 명명하고자 한다.

상업적 투자에 비해 가시성(visibility)이 높은 공공외교 수단이 될 수 있기 때문이다. 외교는 국가 이익 추구를 목적으로 다른 국제관계 행위자에게 영향력을 행사하는 것이라는 본질이 있을 수 없다. 원조 공여국들은 국가마다 차이는 있지만 현실적으로 자국 이익을 도모하면서 보편적 인도주의 가치를 동시에 구현하는 개발협력 전략을 취하도록 압력을 받는다.

탈냉전기 국제관계에서는 군사력·경제력 위주의 강압적 하드파워보다 상대국의 자발적 협력과 동의에 기반을 둔 소프트파워(soft power)가 중요하다. 세계화(globalization)와 정보통신기술의 발달로 인해 전통적인 군사력 및 경제력에 의거한 외교 목적 달성은 한계를 갖는다. ODA의 존재이유(rationale)도 ODA가 갖는 국제정치 및 국제관계에서의 역할과 기능에서 자유로울 수 없다. ODA는 단순히 국제사회에 대한 의무를 이행하는 것이나 특정 정책목표를 달성하기 위한 수단이 아닌, 국제 선린외교를 위한 외교자본의 확충을 위한 수단 그리고 공공외교의 일환으로 인식돼야 한다.

ODA를 통한 국익 도모는 인도주의적 기여가 소프트파워를 신장하여 주기 때문에 가능하다. 인도주의적 목적을 위해 제공되는 ODA는 수원국 국민에게 공여국에 대한 호의적 이미지를 심어준다. ODA 활동에 대한 국제사회의 긍정적 평판은 소프트 파워를 키워준다. 외국과의 우호협력의 경험에서 형성되고 축적되는 외교자본은 다양한 국제관계에서의 외교정책 목표 달성에 측정하기 힘들 정도로 긍정적인 도움을 준다.

(2) 국제 ODA거버넌스와 규범

국제ODA레짐은 주로 미국 그리고 일부 전통적 경제 강국이 주도하는 양자 접근방식 위주의 지배질서에서 1990년대 이후 특정 국가보다 국제기구를 통한 다자적 형태의 거버넌스를 갖게 되었다. 이는 국제구조가 미소를 정점으로 하는 위계적 체계에서 다수의 강대국으로 구성된 보다 수평적 체계로 변화함에 따른 자연적 현상이라고 할 수 있다. 특히 유엔¹⁵⁾과 OECD DAC¹⁶⁾

15) UN 차원에서의 최초 개발도상국 지원기구는 유엔무역개발회의(UNCTAD: UN Conference on Trade and Development)로 1964년 선진국과 후진국 사이의 무역 불균형을 시정해 빈부 격차를 해소하기 위해 설립되었다. 1962년 7월 카이로선언에 이어 1964년 제네바 UN국제경제회의 즉, 유엔무역개발회의를 개최해 선진국 시장에 대한 개발도상국의 접근, 개발도상국 수출품에 대한 특혜관세 부여, 교역조건의 개선 등을 논의하였으며 이후 UN 직속기구가 되었다. 회원국 중 77개의 A그룹(아시아 및 아프리카)과 C그룹(라틴 아메리카)은 별도의 비공식 기구를 결성해 77그룹(Group of 77)으로 불렸으며, UNCTAD 내에서 강력한 교섭단체로서 막강한 영향력을 행사하였다. 그러나 내부 단결 실패와 GATT 및 세계무역기구(WTO)의 발전으로 그 활동과 국제개발 레짐에서의 중요성이 대폭 감소되었다.

16) 1960년 개발도상국에 대한 개발 원조를 추진하기 위한 정보와 의견 교환 및 정책 조정을 목적으로 출범한 경제협력개발기구(OECD) 산하기구이다. 회원국은 OECD 국가 중 소득이 높은 23개 국가와 EU 집행위원회이다. 한국은 2009년 11월 가입하였다.

는 상호 기능을 분담하는 협조체계를 이루면서 리더십을 발휘해 공적개발원조 레짐의 변화를 선도해 왔다. 위에서 언급한 대로 국제구조가 ODA레짐을 압도한 것은 틀림없으나 이 두 기관은 ODA의 성격 변화를 선도하고 정책 개념을 새로이 설정(rationalization)하는 개혁을 주도하는 리더십을 발휘하였던 것이다.

국제 ODA 거버넌스를 구성하는 주요 국제기구 중 유엔은 주로 국제개발협력과 관련한 비전과 아젠다를 선정하는 중요한 역할을 수행해 왔으나 이행에 대한 구속력을 강제할 수 없는 한계를 안고 있다. 회원국 간 경제사회 정책협의체로 시장경제주의와 다원주의적 민주주의 확산이 목표인 OECD는 DAC을 중심으로 개발도상국가 발전을 위한 국제 지원을 촉구하는 한편 그 방법론을 구체화하는 활동을 수행해 왔다. 국제개발협회(IDA: International Development Association)는 개발도상국의 경제개발을 돕기 위해 1960년 설립된 국제금융기관으로 세계은행의 자매기구이며 회원국의 기부금과 세계은행의 수익금을 재원으로 최빈국에 소프트론 성격의 융자를 하는 것이 주요 활동이었다. 이밖에 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 세계은행(The World Bank) 등의 국제기구는 유엔과 OECD와 협력 관계를 맺고, 경제, 에너지, 무역, 식량, 환경, 과학, 노동 등과 같은 국제사회 이슈에 관해 수시로 논의하고 협력을 추진해 왔다.¹⁷⁾

국제개발협력은 공공(public)과 민간(private) 영역으로 나뉜다. 공공 영역은 다시 공여국과 수원국으로 구성되는 양자(bilateral) 영역과 국제개발은행 등 국제기구¹⁸⁾를 통한 다자(multilateral) 부문으로 구분된다. 민간 영역은 프로그램 참여, 기금 제공, NGOs 및 재단 활동 등의 형태로 구분된다. 유엔의 일부 프로그램과 NGOs 활동은 공공과 민간 영역 모두에서 지원을 받고 또 공동 참여의 형태로 사업이 진행된다.

1970년대 이후 공여국-수원국 양자 간 원조보다 국제기구를 통한 다자 간 원조의 비중이 꾸준히 늘고 있다. 최근의 국제개발 지원은 공여국-수원국 간 양자 접근보다 공여국들이 국제기

17) 2008년 출범한 G20정상회의의 초기 목적은 국제경제환경의 안정이었으나 2010년 서울 정상회의는 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus)를 통해 저소득국가를 동등한 경제 파트너로 인정하며 이들의 필요와 환경에 맞춰 다년간 개발 계획을 추진할 것을 합의하였다. 그러나 G20정상회의의 기능은 아직 진화 중으로 앞으로 공적개발 레짐에서 구체적으로 어떠한 역할을 담당할지는 예측하기 힘들다.

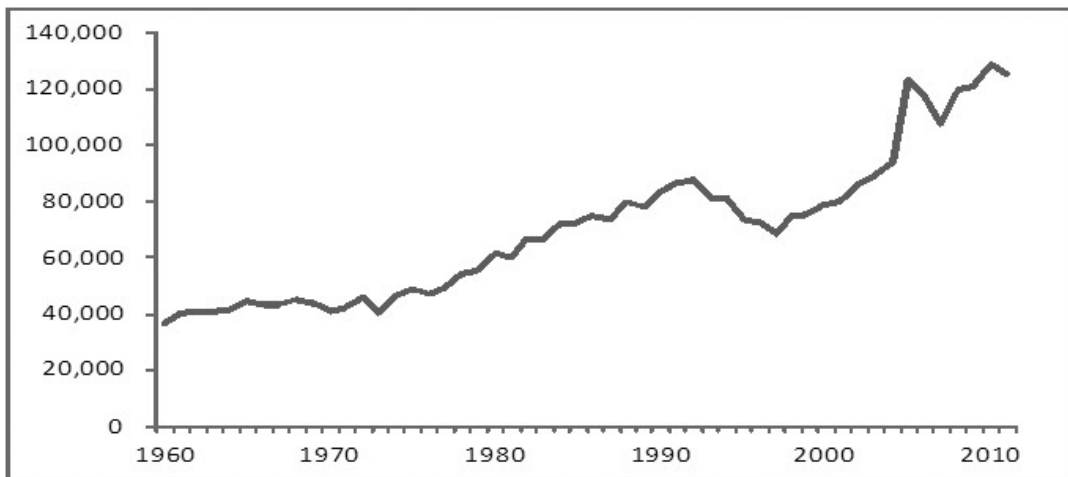
18) 국제기구(multilateral institutions)는 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank), 아프리카개발은행(AFDB: African Development Bank), EU 집행부(European Commission), 미주개발은행(IADB: Inter-American Development Bank), 세계은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development), 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme), 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Program), 유엔재단(UNF: United Nations Foundation), 국제연합공업개발기구(UNIDO: United Nations Industrial Development Organization), 세계보건기구(WHO: World Health Organization) 등이 있다.

구와의 협조 아래 전체적으로 개발지원 프로그램을 조율하고 경험과 교훈을 공유하며 상호평가를 통해 공적개발 프로그램의 실천과 개선을 추구하는 경향을 보인다. 이는 국제개발 지원의 효율성과 효과성 제고를 위한 국제사회의 노력이라고 할 수 있다.

국제사회의 안정과 번영을 위해 ODA가 필요하다는 당위성에 대한 국제사회의 합의에도 불구하고 실천은 아직 많은 노력을 필요로 한다. 지난 수십 년의 국제사회의 ODA를 총평하면 ODA의 내용과 프로그램의 질은 향상되었을지 모르지만 규모 면에서는 부족한 측면이 없지 않아 있다. DAC 회원국의 ODA를 2010년 불변가격으로 측정할 때 1960년 약 300~500억 달러 수준에서 매우 완만한 상승세를 보이다 1970년 이후 완만한 상승세, 그리고 1990년대 하락세를 보이고, 1990년대 말부터 다시 상승세를 보여 2011년에 1,200억 달러를 상회하고 있어, 1960년의 약 2.5~3배에 이르고 있다(〈그림 1〉 참조). 이 같은 증가에도 불구하고, 세계 인구가 1960년 약 30억 명에서 2010년 약 69억 명으로 2배 이상 증가하고, 인구 증가의 대부분이 저개발국에서 이루어진 점을 감안하면 부족한 측면이 있다.¹⁹⁾

〈그림 1〉 DAC의 ODA 지원 규모 추이(1960~2011)

(단위: 백만 달러, 2010년 기준 불변가격)



출처: OECD/DAC

2011년 DAC 회원국의 개발도상국에 대한 공적원조의 평균 규모는 GNI 대비 0.31%에 지나지 않는다(DAC 2012).²⁰⁾ 유엔은 GNI 대비 0.7%를 권고하고 있으나 OECD DAC 회원국 중

19) 저개발국 인구의 세계 인구 비율은 1960년 69.8%에서 2005년 81.3%로 증가하였다(Nayyar 2009, 12).

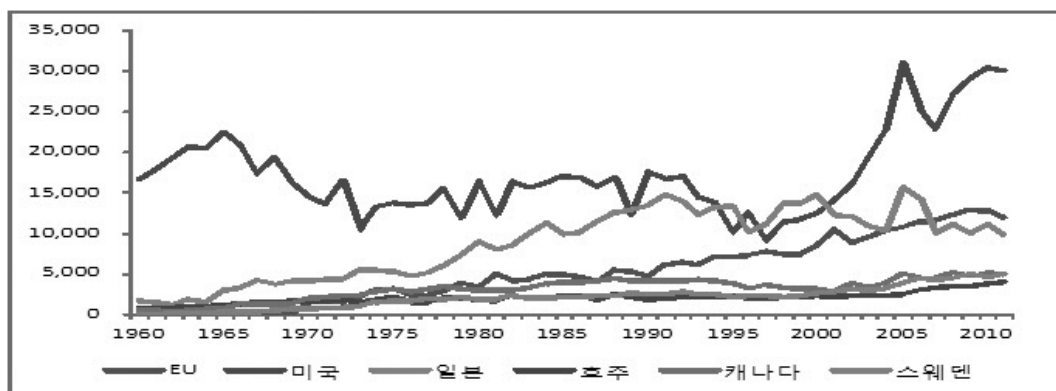
이 기준을 초과하는 규모의 ODA를 제공하는 국가는 2011년 기준으로 스웨덴(1.02), 노르웨이(1.0), 룩셈부르크(0.99), 덴마크(0.86), 네덜란드(0.75)뿐이다. ODA 절대규모는 미국(307억 달러), 독일(145억 달러), 영국(137억 달러), 프랑스(129억 달러), 일본(106억 달러)의 순으로 크며, GNI 대비 ODA 규모는 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 덴마크, 네덜란드 순이다.

한편 아래 <그림 2>는 지난 50년 간 EU의 증가율이 가장 높았으며 일본이 그 뒤를 따르고, 미국은 증가율의 진폭이 크며, 호주나, 스웨덴, 캐나다는 완만한 증가세를 보이기도 하나, 커다란 변화가 없다는 특징을 보여주고 있다. 절대규모는 전체적으로 증가하는 추세를 보이거나 북미 국가들의 경우에서 보듯이 ODA 규모는 상황에 따라 줄어들 수도 있음을 유의해야 한다.²¹⁾ 그 동안의 GNI 증가를 고려하면 유럽을 제외한 국가들의 소득 대비 ODA 지출은 오히려 줄어들었다고 해석된다. 또한 많은 국가들이 경기 침체로 재정의 압박을 받게 되면 ODA 지출을 삭감할 수 있음을 주지해야 한다.²²⁾

21세기 들어 국제ODA레짐은 인도주의적 성격이 강해지고 있는 것으로 평가될 수 있다. 예를 들면 최빈국을 대상으로 한 공적개발원조는 지난 10년 간 2배로 증가해 1,300 달러에 이르렀다.²³⁾ 유무상 원조를 비교하면, 1970년대 약 60%였던 무상원조의 비율이 2000년대에는 90% 이상을 차지하고 있어 무상원조의 비율이 상대적으로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 구속성 원조의 비중은 OECD DAC의 권고 등으로 1980년대 초 약 50%에서 최근에는 10% 미만으로 급격히 감소하였다. 이와 같이 최근의 ODA는 지원금의 액수보다 경제 및 사회 개발에 실질적으로 기여하는 지원의 질을 강조하고, 원조 공여국이 다양한 목적의 국익을 추구하고자 제공하는 구속성 원조는 지양하는 추세다.

〈그림 2〉 DAC의 주요국 ODA 지원 규모 추이(1960~2011)

(단위: 백만 달러, 2010년 기준 불변가격)



출처: OECD/DAC

III. 주요국의 외교전략과 ODA 정책

1. 강대국의 외교전략과 ODA 정책

(1) 미국의 국가안보전략과 대외원조²⁴⁾정책의 변화

냉전체제가 해체 직후인 1990년대 미국의 대외원조는 국가안보전략의 주요한 수단으로 간주되지 않으면서, 그 규모가 축소되는 한편 국제사회의 주요문제에 대응하는 사업으로 그 의미가 축소된다(Bortolletto 2010).²⁵⁾ 이에 따라 1990년대 미국의 대외원조는 개별적인 목적을 추구하는 사업형태로 진행된다(Brainard 2008). 그러다가 2001년 ‘9/11 테러’를 계기로 대외원조가 국가안보전략의 주요한 부분으로 재정립된다(Radelet 2003; Lancaster 2008).²⁶⁾

우선 부시행정부는 대외원조의 전략적 목표를 ‘경제, 농업, 무역의 성장’, ‘국제보건’, ‘민주주의, 분쟁예방과 인도주의적 지원’으로 정립하고 일련의 제도 및 조직을 재편한다. 2004년 ‘새천년도전재단’(MCC: Millennium Challenge Corporation)을 설립하고 ‘후천성면역결핍증 경감을 위한 긴급계획’(PEPFAR: Emergency Plan for AIDS Relief) 프로그램을 신설한다. 그리고 2005년에는 ‘말리리아 문제 해결을 위한 대통령 구상’(PMI: President’s Malaria

20) DAC 통계자료(www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

21) Manning(2006)은 2005년의 경우 이라크와 나이지리아에 대한 부채 탕감과 아시아 쓰나미 긴급구제를 제외하면 해외 원조액이 증가하지 않았다고 밝힌다.

22) 금융위기와 재원 관계에 대해서는 강선주(3~4) 참조.

23) “Smart Aid,” 2006. March. OECD Observer 254.

24) 미국의 대외원조(foreign assistance or foreign aid)는 목적이나 대상, 그리고 항목 등에 있어서 OECD 산하 개발DAC가 규정하는 ODA와는 차이가 있다. 특히 미국의 대외원조 정책은 군사원조를 포함하고 있을 뿐만 아니라, 경제원조의 경우에도 DAC에서 규정하는 조건을 충족하지 않는 원조도 포함한다. 따라서 여기서 ODA 대신 대외원조라는 용어를 사용한다(Tarnoff and Lawson 2009; Tarnoff and Nakamura 2009)

25) 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 ‘지속적 발전’을 탈냉전시기 미국 대외원조 정책의 주요한 목표로 설정하고 보스니아, 하티티, 르완다, 코소보, 리베리아 등의 정치적 안정, 중부유럽의 자유시장경제 체제 정립, 구소련 및 동구유럽의 체제전환, 콜롬비아를 비롯한 중남미 지역의 마약밀매를 근절하기 위한 목표를 성취하기 위한 대외원조 사업을 펼친다(Tarnoff and Nowels 2004, 3).

26) 부시(George W. Bush) 행정부의 국가안보전략은 2002년과 2006년에 각각 마련된 ‘국가안보전략’(NSS, National Security Strategy)을 통해서 확인할 수 있는데, 이 두 국가안보전략은 ‘선제공격’(preemptive strike 또는 action)과 ‘민주주의 확산’을 미국의 국가안보전략의 주요한 두 축으로 한다는 점에서 유사하다(Gul 2009, 73). 이 같은 국가안보전략에서 ‘민주주의’와 ‘개발’을 ‘국방’과 함께 중요한 축으로 간주한다(Epstein 2011, 2-3). 특히 2006년의 NSS는 ‘변환외교’(transformation diplomacy)를 근간으로 한다. 변환외교는 라이스(Condoleezza Rice) 국무장관이 2006년 1월 조지타운 대학에서 한 연설에서 처음 등장하였는데, 이는 지구상의 ‘폭정의 종식’을 위해 민주화를 위한 적극적 개입·지원을 핵심으로 해야 한다는 주장이다.

Initiative)을 마련한다. 이와 함께 2006년 부시 행정부의 라이스 국무 장관은 국무부내 대외원조 사업을 전담하는 새로운 조직으로 대외원조국(FAB, Foreign Assistance Bureau)을 신설하여, 국장(DFA: Director of Foreign Assistance)이 미국 대외원조청(USAID: U.S. Agency for International Development)장을 겸임하도록 하였다. 이를 통해 미국의 대외원조와 ‘변화외교’ 뿐만 아니라 기타 미 외교목표 간의 연계성을 강화하도록 하였다.

한편 오바마 행정부의 국가안보전략은 ‘스마트파워 전략’ (smart power strategy)으로 집약될 수 있는데, 스마트파워 전략은 하드파워(hard power)와 소프트파워(soft power)를 통합하여 미국의 외교적 목표를 성취하기 위한 전략을 의미한다(Nye 2004, Nossel 2004, CSIS 2012).²⁷⁾ 이 같은 스마트파워 전략은 오바마 행정부가 들어서면서 미국 외교정책의 주요한 원리로 수용된다. 구체적으로 2008년 당시 미 국무장관 후보였던 클린턴(Hillary Clinton)은 미 상원 인사청문회에서 이 같은 입장을 밝힌바 있다. 이 같은 전략을 실행하기 위해서 2010년 클린턴 국무장관의 주도하에 2010년 QDDR을 발간하여, 이후 4년간의 외교정책방향을 제시하고 있다(U.S. State Department 2010).²⁸⁾

특히 2010년 동 보고서를 통해 미국은 국무부와 USAID의 역량을 개선하고, 연계하여 효율적이고 효과적인 결과를 추구하게 될 것이라는 점을 강조하였다. 이에 따라 국무부와 USAID의 정책을 통합적으로 기획할 수 있는 조직을 구축하여, 국가별 장단기 외교전략을 마련하도록 하였다. 단 국무부는 정치 및 안보위기 문제해결에 주도권을 갖도록 하고, USAID는 인도주의적 위기 문제해결에 주도권을 갖도록 함으로써 각 기관의 책임성을 구분하도록 하였다(Unger 2010).

한편 오바마 행정부는 부시 행정부가 제시한 MCC나 PEPFAR을 지속적으로 추진하면서, 대

27) 여기서 하드파워와 소프트파워의 차이점은 상대방을 나의 의지에 부합하도록 하는데 있어서 전자는 군사력이나 경제적 보상 등을 동원한 강제력에 의거하는 반면에 후자는 설득 또는 매력에 의거한다는 점이다. 이 맥락에서 하드파워의 자원은 군사력과 경제력 등이며, 소프트 파워는 문화, 정치적 이상 등을 포함하는데, 이 전략이 미국의 외교정책에 있어서 주효한 전략으로 제시된 것은 이라크 전쟁에서 부시 미행정부가 지나치게 군사력이나 경제적 제재 등 강제력에 의존하여 국제사회에서 미국의 정당한 지도적 역할에 대한 부정적인 인식을 갖게 했다는 인식에서 비롯되었다(CSIS 2007). 이러한 인식을 토대로 동맹, 지구개발, 공공외교, 경제통합, 기술 등을 미국의 하드파워와 통합해야 한다는 주장이 제기되었다. 이 맥락에서 스마트파워 전략은 주어진 목표를 효율적이고 효과적으로 성취하기 위해서는 하드파워와 소프트 파워를 동시에 고려하여 가장 적합한 수단을 선택하거나 통합하여 활용해야 한다는 주장이다. 따라서 외교, 경제, 군사, 정치, 법, 문화 등 모두가 주요한 외교전략적 수단으로 고려되며, 주어진 상황에 적합한 선택과 통합이 필요하다는 주장이다.

28) 동 보고서는 민간역량 활용 극대화, 분쟁예방에 집중, 미 대사와 해외의 모든 해외기관과의 협력강화, 각 지역 허브(hubs)의 필요와 이슈에 집중, 폭력발생 전에 분쟁을 해결하고 실패 시 국방부와 협조, USAID가 세계 보건과 농업문제 해결에 적극 참여, 민간안보를 위한 차관보 신설, 에너지 안보와 대테러 대응을 위한 조직구축, 사이버 이슈를 담당할 주무부서 신설 등을 제시하고 있다.

외원조가 전 세계의 인권증진에 기여해야 한다는 점을 추가적으로 강조한 바 있다(Gibler and Miller 2012).²⁹⁾

(2) 중국의 국가발전전략과 대외원조³⁰⁾정책

중국 대외원조정책의 기본 원칙은 1964년 마련된 “중국 경제 및 기술원조의 8원칙”(China's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries)에 의거한 것으로 알려져 있다(Fang and Lien 2012).³¹⁾ 이는 ‘베이징 컨센서스’(Beijing Consensus)로 집약되며, 이를 토대로 중국의 대외원조 정책을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다(Languar 2011, Weston et al. 2011). 베이징 컨센서스란 서구중심의 ‘워싱턴 컨센서스’(Washington Consensus)에 대체되는 중국의 발전전략을 의미한다(Ramo 2004). ‘워싱턴 컨센서스’의 경우는 시장경제 도입을 통해 경제발전이 가능하다는 원리를 토대로 하고 있는 반면에, ‘베이징 컨센서스’는 국가주도 경제 전략과 주권인정이라는 원칙에 의해 경제발전이 가능하다는 원리에 토대를 두고 있다.

이 맥락에서 중국의 대외원조는 다음과 같은 측면에서 다른 공여국과 구분된다(Welle-Strand 2010, 3-4). 첫째, 상호이익을 기반으로 하는 상업적 이익을 추구한다. 이 같은 점은 대부분의 공여국들이 명시적으로 수원국의 복리에 기여하기 위한 것이라고 하는 점과 구분되는 점이다. 특히 중국의 경제발전이 따라 수요가 급속히 증가하고 있는 자원을 확보하기 위해서 대외원조를 주요한 수단으로 활용하고 있는 것으로 알려져 있다. 둘째, 수원국의 내정에 대한 불

29) 가령 2010년 9월 유엔 새천년개발계획(MDGs: Millenium Development Goals) 정상회의에서 행한 연설에서, “소녀가 교육 받을 기회를 갖지 못하고, 어머니가 동등한 권리를 인정받지 못할 때, 이는 그 국가의 풍요로움을 잠식하는 것이다”라는 점을 입장을 밝힌다. 또한 같은 연설에서 “모든 인간의 존엄성과 잠재성에 대한 미국의 기여”가 미국의 세계발전전략이라는 점을 밝힌 바 있다. 인권의 중요성을 강조하고 있다. 이 맥락에서 오바마대통령은 진정한 풍요와 발전은 인권존중을 위한 것이라는 입장을 견지한다. 이 밖에도 오바마 대통령은 아프리카나 중동 지역에서 동성연애자를 박해하는 것에 대해 반대하는 입장을 표명하는 등 다양한 측면에서 인권의 중요성을 강조한다(McVeigh 2011).

30) 중국의 대외원조 관련 사항은 제대로 공개된 바 없기 때문에, 그 목적이나 대상 및 조건 등이 DAC에서 규정하고 있는 ODA에 부합하는지 알 수 없기 때문에 대외원조라는 명칭을 사용한다.

31) 첫째, 중국의 대외원조는 평등과 상호이익을 토대로 한다. 둘째, 중국은 수원국의 주권을 인정하며, 원조 공여시 어떠한 조건도 부과하지 않는다. 셋째, 중국의 대외원조는 무상 또는 매우 낮은 유상원조이며, 유상인 경우 상환 기간은 수원국의 사정에 따라 연장한다. 넷째, 중국의 대외원조를 통한 수원국의 경제발전방식은 수원국 자체의 방식을 따른다. 다섯째, 중국은 수원국이 최소의 투자로 수입과 자본축적이라는 성과를 획득할 수 있도록 최선을 다하여 수원국을 지원한다. 여섯째, 중국은 국제시장가격에 의거하여 최고의 기자재와 자원을 제공한다. 중국이 제공하는 기자재나 자원이 수원국의 필요에 부응하지 못할 경우, 이를 대체해주거나 이에 필요한 재원을 제공해 준다. 일곱째, 중국이 기술지원을 해 줄때는 수원국의 인력이 해당 기술을 완벽히 습득할 수 있도록 한다. 여덟째, 중국의 전문가가 수원국의 건설관련 업무를 지원할 경우, 수원국의 전문가와 동등한 수준으로 대우한다. 파견된 중국 전문가는 수원국에게 현지 생활과 관련한 어떠한 요구하거나 혜택을 받는 것을 금한다.

간섭주의를 기반으로 한다. 따라서 민주주의라든가 인권이라든가 하는 조건을 토대로 ODA 공여 여부를 결정하는 서구 주요 공여국들과 차이가 있다. 셋째, 남-남 협력이라는 맥락에서 중국의 발전전략을 수원국이 수용하여 경제발전을 이룩할 수 있도록 한다는 점이다. 그러나 중국이 자국의 발전모델을 전제조건으로 대외원조를 제공한다는 말은 아니다. 단지 내정 불간섭이라는 원칙에 의거하여 수원국 정부의 주체적인 발전방식을 추구하도록 한다는 점을 의미한다.

한편 2000년대 들어서 중국은 대외원조정책 기관을 재편하는데, 그동안 진행된 대외원조정책기관의 변천과정은 다음과 같다(Fang and Lien 2012). 중국의 대외원조정책의 역사는 1950년대 대북한 원조시기로 거슬러 올라가는데, 이 당시 대외무역부(Ministry of Foreign Trade)가 이를 관리했다. 1982년 동 기관은 대외경제연락부(Ministry of Foreign Liaison)와 통합되고 국가수출입관리위원회(State Import and Export Regulation Commission)와 국가외국투자관리위원회(State Foreign Investment Regulation Commission)은 대외무역경제관부(Ministry of Foreign Economic Relations and Trade)로 전환된다. 1993년 대외무역경제관계부는 대외무역경제합작부(MOFTEC: Ministry of Foreign Trade and Economic Co-operation)로 명칭이 변경된다. 그리고 2003년 MOFTEC이 상업부(MOFCON: Ministry of Commerce)³²⁾로 재편되는데, 이 부처는 국가경제위원회(SETC: State Economic and Trade Commission)과 국가발전기획위원회(SDPC: State Development Planning Commission)도 포함하게 된다. 이 밖에도 중국 외교부, 금융부, 수출입은행, 교통부, 보건부, 교육부, 농업부, 문화부 등 이 중국의 대외원조 사업을 진행하고 있으나, MOFCON이 총괄하고 있다.

(3) 일본의 인간안보와 ODA 정책

냉전이 해체되고 걸프전이 발생하기 이전 까지 일본의 외교노선은 소위 ‘요시다 노선’에 의거한 ‘평화국가노선’이었다. 이 노선은 일본 평화헌법 제9조³³⁾에 의거하여 대외군사활동을 진행하지 않고 ‘통상국가’로서 경제우선 외교를 의미한다.

그러나 1991년 걸프전쟁이 발발하고 나서 일본의 외교전략은 근본적인 변화를 겪게 된다. 걸프전쟁이 발발하고 이에 대한 일본의 참여가 요구되면서, 1992년 미야자와 키이치 정권은 자위

32) 영어명칭을 약어로 표현할 경우 MOC나 중국의 상영부에서는 MOFCON으로 사용하고 있다. 중국 상업부 웹사이트 참조하기 바란다. (<http://english.mofcom.gov.cn>).

33) 당시 일본의 ‘헌법’은 패전 후 연합군 점령 하에서 1947년 제정되었는데, 제9조 1항은 일본 국민은 정의와 질서를 기초로 하는 국제평화를 성실히 확고하고 국권이 발동하는 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 포기한다고 규정하고 있다. 그리고 제9조 2항은 전투력을 보유하지 않을 뿐만 아니라 교전권을 포기하는 조항으로, 전 항의 목적을 달성하기 위해 육해공군 기타 전투력을 보유, 유지하지 않는 것으로 되어 있다.

대를 유엔 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operations)에 참가하기 위한 ‘PKO 협력법’을 제정한다. 이때 오자와 이치로가 국제사회에서 경제분야뿐만 아니라 군사안보분야에서의 정상적인 책임을 수행해야 한다는 정상국가론은 제시한다. 이후 1996년 미일 안보조약의 재정의와 1997년 신미일방위협력지침, 1999년 주변사태법 제정 등을 통해 일본은 ‘요시다노선’을 벗어나 국제사회의 주요한 행위자로서 활동할 수 있게 된다.

한편 1980년대를 거치면서 일본의 ODA 정책에 철학이 부재하고, 경제적 이익만을 추구한다는 국내외 비판을 받게 된다(Sawamura 2004). 이에 일본 정부는 1992년 ‘공적개발원조헌장’(ODA Charter)을 채택한다. 동 헌장은 일본 ODA에 대한 네 개의 원칙을 제시한다(MOFA 1992). 첫째, 환경보호와 개발을 동시에 추구한다, 둘째, 군사적 또는 분쟁을 목적으로 하는 ODA 사용은 배제한다. 셋째, 수원국의 국방비, 발전수준, 대량살상무기, 군수품 수출과 수입을 고려한다. 넷째, 수원국의 민주화 증진 및 시장경제 도입, 그리고 인권보호 및 자유수준을 고려한다.

이후 일본의 ODA는 좀 더 체계적인 방식으로 진행되게 되었는데, 특히 1995년 당시 일본 총리였던 무라야마(Murayama Tomiichi)가 사회개발을 위한 유엔 세계정상회의에서 ‘인간중심의 사회발전’이라는 개념을 제시한다. 이 개념은 ‘인간안보’ 개념으로 정립되어 일본 ODA 정책의 주요한 원칙으로 자리잡게 된다(Korkietpitak 2012). 여기에서 인간안보는 “실제 또는 잠재적 위협에 처한 개인과 공동체를 보호하며 모든 이들이 존엄한 삶을 누릴 수 있도록 하는 것”이라고 정의하고 있다.

이에 따른 ODA 정책은 세 가지 형태로 진행되고 있다. 첫째, 수원국에 소재한 대사관을 통해서 진행되는 ‘풀뿌리 인간안보를 위한 무상원조 프로젝트’(GGP: Grant Assistance for Grassroots and Human Security Projects)를 진행하고 있다. 둘째, 1999년부터 일본국제협력단(JICA: Japan International Cooperation Agency)이 ‘NGO, 지방정부 및 기관과의 JICA 풀뿌리 파트너십 프로그램’(JICA Grassroots Partnership Program with NGOs, Local Governments and Institutes)을 진행하고 있다. 셋째, 일본 정부는 유엔과 공동으로 ‘유엔 인간안보 신용기금’(UNTFHS, US Trust Fund for Human Security)을 설립하고, 2001년 인간안보 위원회를 설치하여 일본인 오가타(Ogata)와 노벨상 수상자인 센(Sen)을 공동의장의 역할을 맡을 수 있도록 한다. 이후 일본은 이 같은 기구를 통해 국제사회에서의 주요한 인간안보와 관련된 이슈에 대해 자국의 입장을 반영하는 역할을 진행한다.

한편 일본 ODA 조직 및 추진체계가 통합되었다. 1999년 10월 하시모토 정부 시절 유상원조 채널의 단일화를 위해 해외경제협력기금(OECF: Overseas Economic Cooperation Fund)과 일본수출입은행(JEXIM: Export Import Bank of Japan)을 통합하여 일본국제협력은행(JBIC: Japan Bank of International Cooperation)을 설립하였다. 이후 2005년 고이즈미

정부 하에 진행된 우정국 민영화 이후 시작된 행정부처 전체의 규제완화정책의 흐름에서 일본 ODA 추진체계의 통합 논의가 개시되었다. 이에 따라 2005년 12월 대외경제협력자문위원회가 구성되고 2006년 3월 JBIC과 JICA 양 기관의 통합방안이 제출, 통과되면서 2008년 New JICA가 설립되었다.³⁴⁾ 이와 동시에 일본 공공금융기관 개편으로 일본정책금융공사(JFC: Japan Finance Corporation)가 설립되었는데, 동 기관은 OECF를 제외한 JBIC을 비롯하여 3개의 재무기관을 통합하였다. 이로써 New JICA는 기존 JICA와 OECF의 기능을 통합하여 담당하게 되었고, OECF를 제외한 JBIC의 기능은 JFC로 통합되었다. New JICA는 3S(Speed up, Scale up, Spread out)의 원칙하에 포괄적이고 역동적인 개발이라는 비전을 제시하게 되었는데, 이와 같은 변화가 가능했던 이유는 통합이라는 구조적인 변화가 뒤따랐기 때문인 것으로 평가되고 있다. 일본 유·무상 원조 시행 기관이 New JICA라는 이름으로 통합함으로써 원조 집행 절차가 간소화되면서 신속하게 대처할 수 있게 되었고, 또한 공통된 국가별 지원 정책 하에 기술협력과 유·무상 원조의 복합적인 지원이 가능할 수 있게 된 것으로 알려져 있다.

2. 중견국의 외교전략과 ODA 정책

(1) 캐나다 틈새외교 전략과 ODA 정책

최근 캐나다의 외교전략은 틈새외교(niche diplomacy) 전략으로 특징 지워질 수 있다. ‘틈새외교’란 중견국가가 취할 수 있는 외교로, 그 역할로는 촉매자로서 외교적인 선도자 역할을 수행하기도 하고, 새로운 의제를 개발하고 이에 부응하는 지지연합을 구축하는 촉진자 역할, 또는 국제제도의 수립을 지원하는 관리자 역할을 수행하는 것을 말한다(Cooper et al. 1993).

이 맥락에서 캐나다 ODA 정책은 냉전체제가 붕괴된 이후 미국의 정책을 추종하기보다 독자적인 노선을 걷기 시작한다. 우선 1995년 외교백서인 ‘세계속의 캐나다’(Canada in the World)에서 캐나다의 외교목표로 ‘번영과 고용의 촉진’, ‘안정된 국제사회와 자국의 안전보장’, ‘외교정책에서 캐나다의 가치와 문화의 반영’ 등 세 가지를 채택한다(Foreign Affairs and International Trade 1995).

한편 1996년 액스워드(Llyod Axworthy) 캐나다 외무장관은 ‘인간안보’를 외교정책의 주요한 개념으로 받아들인다. 특히 캐나다의 ‘인간안보’는 ‘공포로부터의 자유’에 해당하는 개념으로 ‘폭력 혹은 비폭력의 위협으로부터 인간의 안전’으로 정의하고 있다(Bosold and Werthes 2005). 이 맥락에서 1999년 캐나다 ODA 정책을 ‘전 세계를 인간의 기본적인 권리와 안전, 인

34) 이에 대한 JICA 대표자와의 인터뷰에 따르면, 이 같은 통합과정이 완료된 것은 2010년이다.

<<http://www.jica.go.jp/english/about/president/archive/remarks/2010/101227.html>>

간 생존이 가능한 환경으로 만들기 위해 노력하는 것'이라고 선언하는 한편, 2005년 국제정책 제안(IPS: Canada's International Policy Statement)을 통해 거버넌스 개선, 보건, 교육, 민간개발, 지속적인 환경 등 5개 항목에 우선순위를 두겠다는 입장을 밝힌바 있다.

한편 2008년 캐나다 ODA 정책의 중점은 빈곤추방에 두겠다는 입장을 밝힌다. 구체적으로 식량안보와 자연 및 인간재난에 대한 지원, 지속적 발전, 국제기구에 대한 지원, 부채 탕감, 시민사회와의 파트너십, 인적자원에 발전에 기여 등과 같은 정책을 통해 이룩하겠다는 입장을 밝힌 것이다(SELA 2012, 9). 이와 함께 2008년 '공적개발원조책임법' (Official Development Assistance Accountability Act)을 제정하는데, 동 법은 DAC내에서 모델이 되는 것으로 간주되고 있다.

동 법에 따르면 빈곤타파를 가장 중시하면서, ODA가 반드시 고려해야 할 조건으로 빈곤타파에 기여, 빈곤국민의 관점, 국제인권기준의 부응 등을 규정하고 있다. 또한 동 법에 따르면 이 같은 조건이 만족되었는지에 대해서 ODA 관련 모든 정부부처 및 기관, 국제기구 및 캐나다 시민사회집단과 최소 2년에 한 번씩 협의하도록 하고 있다. 이 밖에도 동 법은 캐나다 국제개발청(CIDA: Canadian International Development Agency)을 비롯한 캐나다 ODA 사업 기관장은 연례보고서를 반드시 의회에 제출하는데, 동 보고서에는 전년도 ODA 집행규모, 동 법에 따른 활동요약, '브레튼 우즈와 관련 협정법' (Bretton Woods and Related Agreement Act)에 따른 연간 보고서 요약, CIDA의 활동 보고서 요약, 브레튼 우즈의 우선순위와 정책에 부응하는 캐나다의 입장 요약 등을 포함한다(Department of Justice Canada 2008).

(2) 호주의 다자주의와 ODA 정책

냉전체제가 종결된 이후 호주는 중견국가로서 특정 이슈에 대한 자국의 이해에 '우호국'(like-minded)을 연계하는 외교활동을 펼치고 있다(Ungerer 2007). 가령 1993년 캄보디아 내전에 대한 유엔 차원의 평화적 해결방안을 모색하는 과정에서 호주는 인도네시아, 안보리 상임이사국, 베트남 및 캄보디아내 분파들을 순차적으로 접촉하는 외교활동을 통해 성과를 거둔 바 있다. 또한 '아시아태평양경제협력체' (APEC: Asia Pacific Economic Co-operation)와 '아세안 지역포럼' (ASEAN Regional Forum) 등을 구축하는 과정에서 호주가 주도적인 역할을 수행하였다.

한편 호주는 냉전체제가 해체된 이후에 자국의 ODA 정책에 대한 부정적인 인식을 불식하는 차원에서 1997년 '하나의 선명한 목적' (One Clear Objective) 또는 '시몬스 보고서' (Simons Report)를 마련하여 '호주의 ODA는 수원국의 지속가능한 성장을 통한 빈곤타파'로 정립한다(Simons et al. 1997). 이를 토대로 2002년 연두교서에서 호주 ODA 정책은 빈곤퇴치와 지속가능한 개발로 방향을 전환한다라고 천명한다(Downer 2002).

이 같은 정책방향을 정립하는 과정에서 호주 ODA 조직을 발전시키게 된다. 호주 ODA는 외무성 산하기관인 호주국제개발청(AusAid: Australian Agency for International Development: AusAid)이 집행을 전담하고 있는데, 1974년 외무성 산하에 호주개발협력과로 시작하였다. 이후 1987년 호주국제개발협력국으로 격상되었고, 1995년에 집행기관인 호주국제개발청이 설립되었다.

호주는 공여국들과 공동으로 인권기금을 조성하여 양자 및 다자기구를 통해 수원국의 인권향상 프로그램을 지원하고 있다. 가령 1997년부터는 중국과 인권대화를 지속하고 있으며, 중국 인권향상을 위해 인권 기술 협력 프로그램(Australia-China Human Rights Technical Cooperation Program)을 체결하여 호주 학회 및 재단들이 참여하여 중국과 협력하고 있다. 이 프로그램은 사법제도 개혁, 여성 및 아동 권리 향상, 소수민족 권리 등을 위해 집중 제공된다. 또한 2002년부터는 호주와 베트남 간 인권대화를 지속하고 있고 아태지역의 인권기구를 만드는 노력을 지원해왔다.

또한 파푸아뉴기니아나 필리핀 등과 거버넌스 및 평화안보 관련 협력프로그램을 진행하고 있다. 가령 2004년부터 파푸아뉴기니아의 거버넌스를 촉진한다는 목적으로 자문단을 파견하고 있으며, 필리핀과는 ‘필리핀 반테러 지원 프로그램’, ‘항만 안보 역량강화 프로젝트’를 진행한 바 있으며, 이후에도 관련 프로그램을 진행하고 있는 것으로 알려져 있다.

(3) 스웨덴의 인도주의와 ODA 정책

탈냉전과 9/11 테러 이후 스웨덴의 외교정책은 기존의 ‘중립외교’에서 탈피하는 양상을 보이고 있다(Hetmanchuk 2012). 중립외교는 자국의 복리를 우선시 하는 정책노선에 따른 것으로, 제2차 대전중에도 비동맹 노선에 의거하여 개입하지 않았을 뿐만 아니라, 냉전시기에 어느 진영에 속하지 않으면서, 양진영과 통상관계를 유지하는 정책을 진행했다. 그러다가 냉전체제가 해체된 후인 1995년 EU에 가입하는 한편, 스톡홀름 국제평화연구소에 안보관련 연구에 2008년에 61억 달러의 비용을 투여하기도 하였다.

한편 스웨덴은 전통적으로 ‘북구모델’ (Nordic model)에 속하는 ODA 정책을 펼쳐왔으며, 이 같은 경향은 냉전체제가 해체된 이후에도 유지해 오고 있으나 최근에 약간의 변화가 있는 것으로 알려져 있다(Oden 2011). 기본적으로 스웨덴의 ODA 정책은 1962년에 마련된 개발협력법에 의거했는데, 동 법에 따르면 ODA 정책은 빈곤층의 삶의 질 향상에 중점을 두고 평화와 안보, 연대, 통상에 중점을 둔다는 것이었다. 이후 몇 차례 개정을 거쳐 2003년 스웨덴 의회는 전 지구의 빈곤퇴치를 위한 스웨덴의 책임과 역할을 강조한 법인 ‘분담된 책임: 전 지구적 개발을 위한 스웨덴 정책’ (Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development)을 마련한다. 이에 따르면 스웨덴은 빈곤퇴치에 대한 연대책임을 강조하고 원조의 목적을 인권, 아

동권리, 남녀평등, 민주주의 발전을 기반으로한 삶의 질 향상”에 둔다고 되어 있다. 여기서 중요한 점은 ‘민주주의 발전’이라는 사항을 포함했다는 점에서 기존의 그것과 구분되기도 한다.

그럼에도 불구하고 다른 북구유럽 국가들처럼 빈곤타파를 기본 목표로 하되, 새천년 개발목표, 경제성장, 무역, 평화와 안보, 그리고 민주주의와 인권, 양성평등 등을 주요한 의제로 삼고 있다. 또한 아프리카지역에 대해서는 지역통합을 위한 지원정책을 펼치고 있다(Oden 2011). 이 맥락에서 스웨덴은 국제사회에서 평화와 분쟁의 조정자로서 ODA를 적극 활용하고 있다. 가령 중동평화회담을 성사시키고, 인도네시아와 아체반군간의 평화회담을 이끌어낸 바 있으며, 고립된 북한을 국제사회로 이끌어내기 위해 2001년 5월 2일, EU 대표단을 이끌고 방북한 당시 EU 의장 요한 페르손 스웨덴 총리는, 서방 국가원수로는 처음으로 김정일 국방위원장과 회담을 갖고, 2003년까지 미사일 발사시험 유예 등을 확인 받았고 북한-EU간의 인권문제 등을 논의한 바 있으며, 요한 페르손 총리의 북한방문 이후 스웨덴은, 북핵 위기로 국제사회의 대북 원조가 감소하는 추세에도 불구하고 인도주의 지원을 지속한 바 있다.

한편 최근에 북구유럽에 속하는 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드, 핀란드는 자국의 ODA 정책에서 상호 구분되는 정책방향을 펼치고 있는 것으로 알려지고 있다(Oden 2011). 가령 노르웨이는 자국 기업의 경제활동에 필요한 시장개방정책을 강화하고 있으며, 네덜란드는 아프리카가 좀 더 개방화되는 정책을 펼치고 있다. 그리고 스웨덴은 ODA를 통한 지원프로그램 중 장기적 지원프로그램을 줄여나가는 정책을 강화하고 있다. 즉 최근에 스웨덴은 수원국의 필요에 부응하여 진행해온 장기적 프로그램을 위주로 하는 ODA 사업보다는 단기적 성과를 위한 단기 프로그램을 확대함으로써, 스웨덴 ODA 정책에서 인도주의적 측면이 약화되고 있다는 주장이 대두되고 있다.

IV. 결론: 한국 ODA 정책의 외교전략적 과제

2012년 국무총리를 위원장으로 하는 ‘국제개발협력위원회’가 ‘한국형 ODA 모델’을 정립하고, 이를 토대로 하는 실행계획을 제시한 바 있다. 이는 그동안 지속적으로 논란이 되어왔던 한국 ODA 정책방향을 정립하는데 크게 기여한 측면이 있다. 그러나 ‘한국형 ODA 모델’은 다양한 측면에서 보완되어야 한다.

이에 본 연구는 외교전략적 관점에서 한국의 ODA 정책이 어떠한 방향으로 발전해야 하는가를 밝히고자 했다. 이를 위해 본 연구는 21세기 국제ODA레짐의 성격과 주요국들의 ODA 정책을 분석하였으며, 이를 통해 도출된 한국 ODA 정책의 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 저개발국의 발전이 우리의 국가이익이라는 인식을 확고히 할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 21세기 국제질서는 ‘복합적 상호의존시대’이며, 이는 저개발국의 문제가 해당국의 문제이면서 동시에 우리의 번영과 평화에 부정적인 영향을 미치는 요인이 될 수 있는 시대를 의미한다. 이에 따라 21세기 들어 MDGs가 마련되었으며, 이를 효과적으로 실행하기 위한 ‘파리선언’이 채택되기도 하였다. 이 같은 흐름은 저개발국의 발전이 곧 국제사회의 번영과 평화에 필수불가결한 요소라는 점을 국제사회가 인식하고 있다는 사실을 보여주는 것이다. 이와 같이 한국도 저개발국의 발전이 우리의 국가이익이라는 ‘열린 국가이익’의 관점에서 ODA정책을 펼쳐 나가야 할 것이다.

둘째, 중견국으로서 한국이 ‘G20 국제개발협력거버넌스’를 구축하는데 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 캐나다, 호주, 스웨덴의 사례에서처럼 중견국은 강대국과 달리 특정영역을 토대로 자국의 ODA 정책을 펼치면서 국제사회에 기여하고 있다. 같은 맥락에서 한국의 경우도 중견국으로서의 역할을 정립해야 하는데, 우리가 고려할 수 있는 역할은 ‘G20 국제개발협력거버넌스’ 구축에 기여하는 것이다. 아직까지 국제사회의 ODA정책은 DAC 중심의 국제거버넌스를 통해 이루어지고 있는데, 이는 중국을 비롯한 브라질, 아랍국가 등 DAC에 포함되지 않은 국가들이 수행하고 있는 ‘남남협력’을 포괄하지 못하는 한계를 갖고 있다. 이로 인해 국제사회의 ODA 정책이 통합적으로 진행되는데 있어 미흡하다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 DAC 중심의 ‘남북협력’ 뿐만 아니라 DAC 회원국이 아닌 국가들이 펼치고 있는 ‘남남협력’을 포괄할 수 있는 새로운 국제사회의 국제개발협력거버넌스가 필요하다. 이 맥락에서 지난 2010년 서울에서 개최된 ‘G20 정상회의’에서 한국이 주도하여 마련한 ‘서울개발컨센서스’는 매우 유의미하며, 이를 좀 더 발전시켜 DAC 중심체계를 극복 또는 대체할 수 있는 ‘G20 국제개발협력거버넌스’를 구축하는데 주도적인 역할을 수행할 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 수원국의 인권을 증진하기 위한 정책개발이 필요하다. 앞에서 사례로 든 국가들 중 중국을 제외한 대부분의 국가들은 21세기에 들어서 선언 또는 구체적인 법 또는 제도 마련을 통해 수원국의 인권을 증진하기 위한 정책을 강화하고 있다.³⁵⁾ 인권은 인간의 존엄성, 자유, 평등, 정의와 같은 가치를 통합적으로 담고 있는 규범적 틀로, 정치적이고 시민적인 권리와 인간의 생존과 연관되는 경제적이고 사회적인 권리 등을 포괄한다. 세계인권선언과 유엔의 7대 국제규약에서 인정하는 인권의 내용은 그만큼 총체적이기에 어느 한 부분만을 따로 떼어낼 수 없다. 이를 인권의 ‘불가분성’ 원칙이라 한다. 따라서 개발도상국을 원조할 때 인권이나 민주화 등에 관여하지 않는 중국의 ‘베이징 컨센서스’를 모델로 내세우는 학자들이나 인권의 리더십을 삶의 질과 분리시켜 이해하는 이들은 인권의 어느 한 부분만을 인권으로 오해하는 분할의 오류에 빠

져 있다고 할 수 있다. 따라서 포괄적이고 통합적인 인권 원칙을 반영한 ODA 정책을 세워야 한다는 점을 강조한다. 사람이 개발의 중심이 돼야 하며, 이를 위해 국제인권규범과 가치가 개발 과정에 통합돼야 한다. 한국이 국제사회의 책임 있는 일원으로 자리매김하고 선진국으로 도약하기 위해서는 인권의 리더십이 매우 중요하다. 이를 위해 국경을 초월한 인권의식의 발전이 반드시 필요하다. 난민과 이주노동자, 개발도상국 국민 모두가 우리와 같이 인간으로서의 존엄성과 권리를 지닌다는 인식을 토대로 인권외교의 중요성을 인지하고, ODA를 통한 한국의 인권외교를 강화할 필요가 있다.

넷째, 한국 ODA 정책이 국가 브랜드를 제고하는데 좀 더 집중할 필요가 있다. 앞에서 논의한 바대로 21세기 외교 패러다임에서 공공외교의 중요성이 부각되고 있으며, 이를 바탕으로 의도적이든 의도적이지 아니든 주요 ODA 공여국들은 ODA 정책을 통해 나름대로 자국의 브랜드를 정립해나가고 있다. 그러나 한국의 경우는 이 측면에서 약간 미흡하다. 주지하다시피 한국은 세계 15위권의 경제력이나 막강한 군사력에 비해 국가 이미지와 인지도가 떨어지는 문제를 안고 있다. 이에 따라 우리에게 공공외교가 그 어느 때보다도 매우 중요하다. 앞에서 언급한 바대로 공공외교는 지식자산(knowledge assets)과 문화자산(cultural assets)을 기반으로 외국 국민의 이해, 공감, 존경, 호감 등 다양한 우호적 감정을 사는 것을 목적으로 하는 외교 프로세스로서, 외교활동에서 많은 거래비용을 절감할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 한국의 국가브랜드 제고를 위해서 ODA를 적극 활용하는 노력이 필요하며, 이를 위해 국제사회에서 인식되고 있는 한국에 대한 긍정적 이미지를 활용하는 정책이 강화되어야 할 것이다. 이 맥락에서 우리가 고려할 수 있는 이미지는 경제성장경험, 평화로운 민주주의 정립, 높은 교육수준, 정보통신기술 등이다. 따라서 이 같은 긍정적 이미지를 활용하는 ODA 정책이 좀 더 강화될 필요가 있다.

35) 미국의 경우는 1970년 중반에 이미 ‘대외원조법’을 개정하여 일정수준의 인권을 보호하고 있지 않은 국가들에 대해서는 원조규모를 삭감하거나 원조자체를 제공하지 않도록 하여, 대외원조를 활용한 인권증진 정책을 펼치고 있다. 구체적으로 1974년에 개정된 Section 502B와 1975년에 개정된 Section 116의 내용은 다음과 같다. 우선 Section 502B는 “군사원조는 국제적으로 중시되는 인권을 보호하지 않는 국가들에게는 제공할 수 없다....단지 대통령이 서면으로 특별한 상황으로 인해 군사원조 제공의 필요성을 제시하는 경우는 예외로 한다.”라고 규정되어 있다. 그리고 Section 116은 “국제적으로 인정되는 인권을 보호하지 않는 국가들에게는 (경제)원조를 제공하지 않는다....단지 그 국가의 필요한 사람들에게 직접적으로 도움이 되는 경우는 예외로 한다.”고 되어 있다. 그러나 이 같은 규정은 강제적이기보다는 권고사항에 속하기 때문에, 그 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기된바 있다. 그럼에도 불구하고 많은 통계분석결과에 따르면, 이 같은 원칙이 일반적으로 적용되고 있다.(Pasquerello and Cingranelli 1985; Lebovic 1988, 2005; Poe 1992, Meernik et al. 1998; Lai 2003, 유웅조 2011 외 기타)

다섯째, 한국의 ODA 정책이 지역 및 국가별 전략과 정책을 토대로 진행될 수 있도록 단일 행정부처를 중심으로 하는 통합체계를 통해 진행될 필요가 있다. 미국을 비롯한 주요 해외사례를 통해서 파악한 바와 같이 대부분의 국가들은 2000년 전후로 하여 자국의 ODA 정책 추진체계를 정비하여 단일 행정부처를 중심으로 하는 ODA 정책을 펼치고 있다. 비록 각국의 역사나 경험으로 인해 한국에 직접적으로 적용하기는 어렵지만, ODA가 효율적이고 효과적으로 진행되기 위해서는 수원지역 또는 수원국가별 전략에 대한 통합적인 전략 및 정책, 그리고 이를 토대로 하는 프로그램이 마련되어야 한다. 이 맥락에서 유상원조와 무상원조로 분산화 된 현 추진체계³⁶⁾를 통합하는 노력이 필요하다. 비록 현재 이를 극복하기 위해서 국무총리실에 ‘국제개발협력위원회’를 설치해 놓고 있으나, 동 위원회는 지역이나 국가별 전략에 근거한 것이 아니라 한국의 분산화된 행정부처 및 기관이 추진하고 있는 프로그램간의 중복과 갈등을 조정하는 기능만을 수행하는 측면이 강하다. 따라서 이를 해소하기 위한 방안을 마련해야 하며, 그 대안 중의 하나는 단일 행정부처를 중심으로 하는 추진체계가 구축될 필요가 있으며, 이를 토대로 각 행정부처 및 지방자치단체 등으로 분산되어 있는 사업들이 수원국별 전략 및 정책에 따라 통합적으로 진행될 수 있도록 해야 할 것이다.

36) 한국의 ODA 추진체계는 크게 양자 간 협력과 다자 간 협력으로 나뉘며 양자 간 협력은 무상원조와 유상원조로 이원화되어 있다. 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독 하에 원조집행기관인 KOICA가 집행하고, 유상원조는 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행이 집행하고 있다. 한편, 무상원조 중 무상자금협력사업의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만, 기술 협력사업은 그외 다른 정부부처 및 기관에서도 일부 분담, 실시하고 있다. 다자간 협력의 경우에는 유엔 등 국제기구에 대한 지원은 외교통상부가, 국제금융기관 등에 대한 출자와 출연은 기획재정부가 주관하고 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

강선주. 금융위기 이후 ODA 논의 동향: DAC와 G20 서울 정상회의를 중심으로, 외교안보연구원 주요국제문제분석, (2010).

_____. 금융위기 이후 ODA 논의 동향: DAC와 G20 서울 정상회의를 중심으로『주요국제문제분석』 2010-35, (2010).

_____. 공적개발원조(ODA)의 목적에 관한 진화론적 담론: ODA 제공국의 이익과의 관계를 중심으로, 국제개발협력연구 제3권 제2호.

권율, 박수경. 최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점, 대외경제정책연구원. (2011).

권율, 정지선. OECD DAC의 ODA 평가체제와 한국의 개선과제, 대외경제정책연구원. (2012).

기획재정부, 외교통상부. 분야별 국제개발협력 기본계획: 2011~2015년, 제8회 국제개발협력위원회 의결안건 제8-1호, (2010).

김유경, 이효복. 공적개발원조 (Official Development Assistance)가 국가 브랜드가치에 미치는 영향 연구. The Korean Journal of Advertising Vol.21, No. 2, (2010).

김은미. 우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향, 외교통상부 정책용역보고서 (2012).

김태균. 부산총회 이후 국제개발원조레짐의 변화와 한국, 제 23 호 EAI 논평, (2011).

서창록. Theoretical considerations : why countries provide development aid, 고려대학교 일민국제관계연구원, 국제관계연구 제15권 제1호 통권 제28호 (2010. 봄).

서창록. 공적원조기금(ODA)을 제공하는 이유에 대한 국제정치이론의 다양한 관점, 한국국제정치학회 학술행사, DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life, (2010).

_____. 인권원칙 반영한 ODA정책 필요, 매일경제신문 글로벌포커스, (2002).

외교통상부, ODA 추진체계와 지원현황, (2012).

유웅조. 부산 “세계개발원조총회”와 ODA 정책 개선과제, 국회입법조사처, (2011).

2. 국외문헌

Baldwin, David A.. *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985).

Bhattacharya, Abnti. "China's Foreign Policy Challenges and Evolving Strategy." *Strategic Analysis*, Vol. 30, No. 1. (Jan-Mar 2006).

Bortolletto, A. Carolina. *American Foreign Aid: Recent Trends in Goals and Allocation*, *Social Science Journal*, Vol. Issue 1 (2011).

Bosold, David and Sascha Werthes. "Human Security in Practice." *International Politics and Society*, Vol. 1 (2005).

Brainard, Lael. *Security By Other Means*, (Washington, DC: The Brookings Institute, 2007).

Chen, Qimao. "New Approaches in China's Foreign Policy." *Asian Survey*, Vol. 33, No. 3 (March, 1993).

Cooper, Andrew F. et al. *Relocating Middle Powers*, (Vancouver, CA: Univ. of British Columbia Press, 1993).

CSIS. "CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America." *Center for Strategic and International Studies* (2012).

Cummings, Gordon D. 2009. "French NGOs and the State: Paving the Way for a New Partnership?" *French Politics* Vol. 7, No. 2 (2009).

Deibel, Terry L. *Foreign Affairs Strategy* (New York, NY: Cambridge Univ. Press, 2007).

Department of Foreign Affairs and International Trade, *Human Security* (Canada, Ottawa: DFAIT, 1999).

Department of Justice Canada, *Official Development Assistance Act* (2008).

Dirk T.G. Rubbelke. *Foreign Aid and Global Public Goods: Impure Publicness, Cost Differentials and Negative Conjectures*, *International Environmental Agreements* (2005).

Downer A. "Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity." *Australian Government Publishing Service and AusAid* (2002).

Epstein, Susan B. "Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review." CRS Report for Congress (2011).

Fang, Ting and Hui-Ting Lien, "China's International Policy and Its Implications for Global Governance." RCCPB Working Paper #29, Research Center for Chinese Politics and Business, Gul, Mehran, "U.S. National Security Strategy." Yale Journal of International Affairs. (Winter 2009).

Hao, Su. Harmonious World.

Harbour, Frances V., Thinking About International Ethics (Boulder, CO: Westview Press, 1999).

Hetmanchuk, Natallia, "Swedish Foreign Policy: Neutrality vs. Security." Unpublished.

Hook, Steven W.. National Interest and Foreign Aid (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995).

Johansson, Paul, "Biases in Aid Allocation Against Poorer and Large Countries." World Development Vol. 4, No. 8 (2011).

Joseph S. Nye, Jr. Soft Power: The Means to Success in World Politics (New York: Public Affairs, 2004).

Kapila, Mukesh. "Healing Broken Societies: Can Aid Buy Love and Peace?" Global Governance Vol. 13, No. 1 (2007).

Korkietpitak, Warangkana, "Japan's Foreign Aid Policy on Human Security." 政策科學 제19권 2호 (2012).

Lancaster, Carol. Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century. (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000).

Lancaster, Carol. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. (Chicago, I.L. ; The Univ. of Chicago Press, 2007).

Lancaster, Carol. George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2008).

Lebovic, James H.. "Donor Positioning: Development Assistance from the U.S., Japan, France, Germany, and Britain." Political Science Quarterly. Vol. 58, No. 1(2005).

Lebovic, James H.. "National Interests and U.S. Foreign Aid: The Carter and Reagan Years." Journal of Peace Research. vol. 25, No. 2. (1998).

Lengauer, Sara, "China's foreign aid policy: Motive and method." *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*. Vol. 9, Issue 2 (2011).

Nossel, Suzanne. "Smart Power." *Foreign Affairs* (2012).

Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

Oden, Brtil, *The Africa Policies of Nordic Countries And The Erosion of The Nordic Aid Model*, (Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet 2011).

Paul, Simons et al. "One Clear Objective: Poverty Reduction through Sustainable Development." Australian Government Publishing Service and AusAID. (1997).

Radelet, Steven, "Bush and Foreign Aid." *Foreign Affairs*, (September/October 2003).

Ramo, Joshua. *The Beijing Consensus* (Foreign Policy Centre, 2004).

Roark, Eric. "Tocqueville's Fix: Solving the Problem of Democracy with Enlightened Self-Interest", *Studies in Social and Political Thought* 10 (2004).

Rothschild, Emma. "What Is Security?" *Daedalus* Vol. 124, No. 3 (1995).

Rübbelke, Dirk T.G. "Foreign Aid and Global Public Goods: Impure Publicness, Cost Differentials and Negative Conjectures." *International Environmental Agreements* 5 (2005).

Sautman, Barry & Hairong Yan. "Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa." *African Studies Review* Vol. 50, No. 3 (2007).

Schraeder, P., Steven W. Hook, & Bruce Taylor. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows." *World Politics* Vol. 50. (1998).

SELA, Canada: *International Development Cooperation Policies and Programs*. Regional Seminar on the economic relations between Canada and Latin America and the Caribbean Caracas, Venezuela (2012).

Sharp, Jeremy M. "U.S. Foreign Aid to Israel." Congressional Research Service Report for Congress 7-5700. (2010).

Sogge, David, "Two: Who is Aiding Whom," In Sogge et al. *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?*. (New York, N.Y.: Zed Book, 2002).

Taffet, Jeffrey F. *Foreign Aid as Foreign Policy*. (N.Y.: Routledge, 2007).

Takamine, Tsukasa. 2006. "The Political Economy of Japanese Foreign Aid: The Role of Yen Loans in China's Economic Growth and Openness." *Pacific Affairs* Vol. 79, No. 1 (2006).

Tarry, Sarah. "Deepening' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s." *Journal of Military and Strategic Studies* Vol. 2, No. 1 (1999).

Tomohisa Hattori, The moral politics of foreign aid, *Review of International Studies* Vol. 19 (2003) Trinidad, Dennis D. "Japan's ODA at the Crossroads." *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 2 (2007).

U.S. State Department, The First Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR): Leading Through Civilian Power (2010).

Unger, Noam. The QDDR: Following Through on Civilian Power, Brookings (2010).

United Nations Development Programme. Human Development 1994. Oxford: Oxford University Press, 1994).

Verena Fritz and Alina Rocha Menocal, Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda, *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5. (2007).

Welle-Strand, Anne, "Foreign Aid Strategies: China Taking Over?" *Asian Social Science*, Vol. 6, No. 10 (2010).

Werlin, Herbert H. "The Poverty of Nations: The Impact of Foreign Aid. *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 34, No. 4 (2009).

Wetson, Jonathan et al. "China's Foreign Assistance In Review: Implications For the United State." Staff Research Backgrounder, US-China Economic and Security Review Commission (2011).

Zhang, Baohui. "Chinese Foreign Policy in Transition." *Journal of Current Chinese Foreign Affairs*, Vol. 2 (2010).