

경제·인문사회연구회 협동연구총서 19-10-01

“국제협력 비전, 전략 추진체계: 국제개발협력을 중심으로”

KDI국제정책대학원 임원혁 외



경제 · 인문사회연구회 협동연구총서

“국제협력 비전, 전략, 추진체계:
국제개발협력을 중심으로”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
19-10-01	국제협력 비전, 전략, 추진체계: 국제개발 협력을 중심으로	KDI국제정책대학원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	KDI국제정책대학원 임원혁 (교수/연구협력처장)	권효민 (선임전문원) 김선혁 (고려대학교 교수) 김태균 (서울대학교 교수) 문경연 (전북대학교 교수) 서민영 (발전경험연구팀장) 손혁상 (경희대학교 교수) 신원규 (승실대학교 초빙교수) 이동욱 (KDI국제정책대학원 초빙교수) 이재현 (아산정책연구원 선임연구위원) 진미경 (한국외국어대학교 초빙교수) 최홍석 (고려대학교 교수) 하연섭 (연세대학교 교수)
협력 연구기관	과학기술정책연구원 송치웅 (글로벌혁신전략연구본부장)	임덕순 (선임연구위원) 이혜진 (연구원) 전병우 (연구원)

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “국제협력 비전, 전략, 추진체계: 국제개발협력을 중심으로” 의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 3월

KDI국제정책대학원
원장 유종일

국문요약

한국은 1960년대 지식공유를 중심으로 국제개발협력에 참여하여 1980년대 후반 이후 유·무상 원조를 본격적으로 실시하였고, 2010년에는 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC) 회원국으로 가입하면서 개발원조의 규모를 지속적으로 확대하였다. 이후 개발협력사업의 양적 확대와 더불어 질적 체계 개선에 대한 논의의 차원에서 동 연구는 우리나라 개발협력 사업의 철학, 비전, 전략을 제시하고 추진체계 개선방안을 도출한다.

국제개발협력 비전을 수립하기 위해서는 자기정체성을 반영한 일관된 비전제시가 필요하다.

우리나라는 제국주의의 침략과 전쟁 등 역경을 극복하고 정치경제발전을 이룬 민주산업국가로서의 개발도상국들에게는 ‘희망의 얼굴’로 인식되고 있다. 국제개발협력 비전 수립 시 우리나라에 대한 협력국의 인식과 정체성을 바탕으로 3P 원칙, 글로벌 소프트파워, 공공외교, K-SDGs 등 국제개발협력과 개념적·철학적으로 연결될 수 있는 핵심가치와 연결하여 우리의 국가적 경험과 노하우가 반영된 비전수립의 기반 마련이 필요하다.

또한 정권주기에 구애받지 않는 초당파적인 국가전략을 마련하고, 국제개발협력 기본계획을 정권주기에 맞추어 국제개발협력사업이 일관되고 안정적으로 추진될 수 있는 제도화가 뒷받침되어야 한다.

아울러 개발협력의 중견국이자 세계 유일의 분단국가로서의 한국의 역할과 책임을 염두에 둔 사업이행과 평화적 접근법을 모색하고 국제개발협력 비전과 전략을 효과적·효율적으로 이행할 수 있는 추진체계 개편방안을 수립할 필요가 있다. 현 국제개발협력위원회의 역할과 기능을 강화하고, 경제·인문사회연구회 차원의 기획관리 플랫폼을 구축하여 국제개발협력위원회와의 연계를 도모해야 한다. 또한 국제개발협력의 구조적·관리시스템적 거버넌스 개선을 통해 사업의 통합성과 효율성·전문성을 제고하고, 평가의 활용적 측면과 전략적 측면을 강화할 수 있는 평가체계로의 전환과 더불어 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템, 평가의 질 관리 시스템을 강화할 필요가 있다.

Abstract

Korea has participated in international development cooperation with focus on knowledge sharing in the 1960s and has officially started ODA in the form of grants and concessional loans from late 1980s. The scale of development assistance continued to expand with joining the OECD Development Assistance Committee in 2010. To improve the qualitative system along with the quantitative expansion of development cooperation projects, this research paper aims to present the philosophy, vision, and strategy of Korea's development cooperation projects as well as improvement plans for implementation system.

Consistent vision reflecting self-identity is required to establish the vision for international development cooperation.

Korea as a democratic and industrial country with its political and economic development achievements of overcoming adversity caused by invasion and war of imperialism, is recognized as 'face of hope' to developing countries.

Also, the role and responsibility of Korea as a middle power state and the only divided country in the world should be reflected in the peaceful approach and implementation of international cooperation development. Foundation for the vision incorporating the national experience and know-how of Korea in achieving both democratization and industrialization can be established by referring to the core values which conceptually and philosophically connect with international development cooperation. Such core values include, but are not limited to 3p principle global soft power, public diplomacy, and K-SDGs,

At the same time, it is necessary to restructure the international cooperation management system to effectively and efficiently implement the vision and strategy of international development cooperation.

While the role and function of the Committee for International Development Cooperation (CIDC) should be reinforced, a planning and management platform should be established by the National Research Council for Economic Humanities and Social Science (NRC) so that it can collaborate with the CIDC.

Lastly, improvement in the structural and managerial governance of international development cooperation can enhance the integrity, efficiency, and professionalism in engaging projects. While evaluation system should be evolved with strong emphasis on applicative and strategic aspects, it is necessary to reinforce the quality management system of evaluation and the dual evaluation system harmonizing the concentration and separation of power.

정책 제안

- 1) 국가적 차원의 총괄적인 국제개발협력 비전을 마련하여 국제개발협력의 기획과 발굴, 이행, 평가, 환류에 적용할 수 있는 방향이 제시되어야 함
 - 3P 원칙, 글로벌 소프트파워, 공공외교, K-SDGs 등 국제개발협력과 개념적·철학적으로 연결될 수 있는 핵심가치를 참고하여 민주화와 산업화를 동시에 이루한 한국의 국가적 경험과 노하우가 반영된 비전수립의 기반 마련 필요
- 2) 정권주기에 구애받지 않는 초당파적인 국가전략으로 '포용과 혁신'을 검토하고 국제개발협력 기본계획(5개년 계획)을 정권주기에 맞추어 설정하여 국가의 원조철학에 따라 국제개발협력 사업이 이행될 수 있도록 제도화 할 것을 제안
- 3) 수원국에서 공여국으로 발전한 개발협력 중견국이자 세계 유일의 분단 국가로서의 한국의 역할과 책임을 염두에 둔 개발협력 정책 이행과 평화적 접근법이 필요
 - 對 아세안 지역 대상국에 대한 범주화된 협력형태(소다자협력, 동남아 개별국과의 협력지원, 동남아역외 국가와의 협력지원 형태 등)의 모색이 필요하며, 한국의 비교우위에 집중한 메콩 지역 개발협력에 관한 구체적인 정책 준비가 필요
 - 한반도와 동북아 평화구축 기여를 위한 로드맵 제시 차원에서 북한 인도적지원-개발-평화 트리플 넥서스 로드맵에 따른 단계별 접근법을 제안
 - 지속가능한발전의 범분야로 설정되어 있는 젠더를 개발협력의 독립분야로 설정하고 예산할당 및 범·제도 개편, 개발협력 사업 기관 내 전담부서 신설, 최신 통계자료 구축 및 다양한 신설사업 지원 등을 검토할 필요
- 4) 한국 국제개발협력의 비전과 전략을 이행할 수 있는 효과적·효율적인 개발협력 추진체계 개편이 필요
 - 국제개발협력위원회의 자문기능, 사무국 기구, 조사분석·평가 기능, 통계관리 기능 강화를 위한 관련 법 및 제도 개편을 제안
 - 경제·인문사회연구회 차원의 기획관리 플랫폼 구축 및 국제개발협력위원회와의 연계 방안이 필요하며, 전문기관 지정 및 역할 분담 방안을 제안

- 과학기술과 국제개발협력 간 분야별 연계를 위해 국가과학기술연구회에 R&D ODA 신설과 전략국가 시범사업 기획 및 시행 제안
- 국제개발협력의 구조적·관리시스템적 거버넌스 개선을 통해 사업의 통합성과 효율성, 전문성 등을 제고할 것을 제안
- 평가의 활용적 측면과 전략적 측면을 강화할 수 있는 평가체계로의 전환과 더불어 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템, 평가의 질 관리 시스템의 강화 등이 필요



제 1부: 국제협력 기반 구축과 과제1

제1장 총론: 한국 국제협력의 비전과 전략3

제1절 한국 국제개발협력 현황 및 주요과제5

1. 한국의 국제개발협력 개관 및 문제의 제기5
2. 한국 개발협력 주요 쟁점과 과제0 1
 - 가. 주요 쟁점 10
 - 나. 주요 과제 12

제2절 한국 국제개발협력 비전 4

1. 한국 개발협력 비전 수립현황과 도전과제4 1
2. 주요공여국의 국제개발협력 전략5 1
 - 가. 국별 주요 사례 16
3. 한국 개발협력 비전 설정 시 고려사항8 1
4. 한국 개발협력 비전전략 수립 및 추진체계 제안2 2

제3절 연구의 구성 및 요약 4

1. 제1부 국제개발협력의 기반 구축과 과제4 2
2. 제2부 국제개발협력의 전략과 추진체계 개선방안8 2

제2장 글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천방안7 3

제1절 문제의 제기: 한국 ODA와 글로벌 소프트파워14

1. 한국 ODA의 現在的 과제 14

2. 글로벌 소프트파워의 의의	34
제2절 소프트파워의 개념적·이론적 논의	54
1. 소프트파워의 개념	5
2. 소프트파워의 이론	7
3. 소프트파워의 유관 개념	84
4. 소프트파워의 기반(또는 資源, resources)	9· 4
제3절 한국의 소프트파워 현황	6
1. 한국의 소프트파워 순위(Soft Power 30 보고서)	0··· 5
2. 국내의 소프트파워 관련 논의	15
3. 한국의 소프트파워 육성과 관련된 정책 제언	2 5
제4절 글로벌 소프트파워의 해외 사례	75
1. 미국	57
2. 영국	59
3. 중국	61
4. 스웨덴	64
제5절 글로벌 소프트파워 육성전략과 실천 방안	66
1. 글로벌 소프트파워 육성전략	66
2. 실천 방안	7
제6절 결론 및 정책적 제언	7
1. 요약과 결론	7
2. 정책 제언	75
제3장 공공외교의 의미와 확대 방안	78
제1절 서론: 공공외교(Public Diplomacy)의 개념과 범위	29

1. 외교전략과 개발협력의 연계성	29
2. 공공외교의 개념 및 논의 흐름	39
3. 공공외교의 주체, 대상, 분류 및 범위	59
제2절 공공외교의 국내외 현황과 도전과제	99
1. 공공외교의 국제적 동향	99
2. 한국의 공공외교 현황과 도전과제	99
제3절 공공외교와 개발협력 연계성에 대한 이론적 논의	71
1. 개발협력을 공공외교의 하위 요소로 보는 시각	701
2. 공공외교와 개발협력을 상호 독립적 관계로 보는 시각	901
3. 공공외교와 개발협력의 상호 연계성을 강조하는 시각	901
제4절 공공외교와 개발협력 연계 효과성 및 사례 검토	111
1. 개발협력의 정치적 효과성에 대한 선행연구	111
2. 공공외교와 개발협력 연계 해외 사례	111
제5절 한국 ODA사업의 공공외교 활용 가능성 모색	11
1. 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 분류를 위한 프레임워크	511
2. 한국의 ODA사업과 공공외교 연계 현황	71
제6절 한국의 공공외교와 개발협력 연계 확대 방안	2
1. 추진 체계 정비	122
2. 프로그램 기획 및 실행 차원	2

제4장 SDGs와 K-SDGs 연계방안 2

제1절 문제제기: 글로벌 SDGs의 국내이행가능성	2
1. 지속가능발전의 글로벌 규범과 국내이행을 위한 목표의 미래예견적 재설정 2·3 1	
2. K-SDGs의 주요 내용 및 한계 분석 시도	31

3. SDGs와 K-SDGs 연계 제도화에 필요한 정책방안	431
제2절 SDGs의 기초분석과 글로벌 규범의 국내화	❸
1. 글로벌 수준의 SDGs 기초분석	❸
가. SDGs의 주요 특징	13
나. SDGs의 5P와 범분야 이슈	3
2. 국내수준에서 SDGs 이행을 위한 글로벌 거버넌스의 프로세스	931
가. SDGs 이행을 위한 글로벌 수준의 후속조치	91
나. UN HLPF의 역할과 VNR의 중요성	01
제3절 SDGs의 국내화를 위한 K-SDGs의 역할과 문제점	41
1. K-SDGs의 도입과정과 SDGs 국내화 노력	41
가. 한국의 SDGs 국내화 노력과 제도적 한계	41
2. K-SDGs의 주요 내용과 한계점	81
가. K-SDGs의 내용 점검	8
나. K-SDGs 내용의 주요 한계점	7
3. K-SDGs의 미래예견적 의의 및 한계	81
제4절 SDGs와 K-SDGs 연계를 위한 제도적 개혁	01
1. SDGs 국내이행 관련 목표와 국제개발협력 목표의 통합적 관리 필요	0·61
가. K-SDGs 이행을 위한 법적·제도적 개혁 우선	01
나. SDGs의 국내이행 목표와 국제협력 목표를 통합적으로 관리할 수 있는 제도적 개혁 필요	160
다. K-SDGs의 지속가능하고 책임 있는 관리를 위한 K-MGoS의 통합적 관리 운영	160
2. K-SDGs 이행을 위한 정부 위원회의 통합적 개혁	161
가. 지속가능발전위원회를 환경부에서 대통령직속으로 재조정	161
나. K-SDGs 이행을 전담할 수 있는 독립된 전문위원회 신설 방안	2·6 1

3. 정부부처의 K-SDGs 이행을 위한 전문성 확보 및 인센티브 제공	2·6 1
4. SDGs 이행의 Tier별 접근법과 해결책의 종합적 추진 모색	361
5. 정부의 정책 및 계획과 K-SDGs의 연계성 강화	361
6. 비정부 주체와의 K-SDGs 이행을 위한 협의체 강화	561
7. 대국민 K-SDGs 중요성 홍보 강화	61

제 2부: 국제개발협력 전략 및 추진체계 개선 방안 ❶

제5장 신남방–신북방 연계 공간적 전략 Ⅱ

제1절 서론: 신남방정책과 개발협력의 접점	❷
1. 한국의 신남방정책	13
2. 한국의 개발협력 대상으로 아세안 국가	71
3. 연구 문제 제기: 신남방정책과 개발협력의 상호 강화	971
제2절 신남방정책: 배경, 전략 그리고 특징 ❸	
1. 신남방정책의 배경	8
2. 신남방정책의 내용	15
가. 동북아플러스책임공동체와 신남방정책	31
나. 신남방정책의 비전	18
다. 신남방정책 프로그램과 개발협력	9
3. 신남방정책의 차별성	9
제3절 신남방정책의 개발협력 전략 ❹	
1. 3P 원칙과 원칙간 유기성 확보	9
2. 대상 국가 범주화	15
가. 개별 동남아 국가와 집합적 아세안의 문제	51

나. 아세안 국가 범주화를 통한 효과적 개발협력	61
3. 개발협력 방법론 다양화	8
가. 신남방정책 대상 국가와 공동 지원	8
나. 역외 국가와 공동 지원 및 다자 틀에서 협력	02
4. 메콩협력	202
가. 메콩협력의 중요성	20
나. 강대국의 메콩지역 이니셔티브	2
다. 한국의 메콩 전략 제안	5

제6장 평화와 개발협력: 북한 개발협력방향과 전략 22

제1절 서론	22
제2절 평화와 개발 연계 전략에 대한 국제사회의 논의 동향	42
제3절 과거 한국 및 국제사회의 대북지원 성과에 대한 비판적 고찰	92
1. 대북지원 23년, 현황과 성과	9
2. 개발과 평화 연계의 관점에서 대북지원 평가	52
제4절 평화와 개발 연계 방식으로서 북한 개발협력 프레임워크	92
제5절 평화와 개발 연계 방식을 적용한 북한 개발협력 전략	62
1. 북한 인도적 지원 문제	26
2. 북한 국가경제발전 5개년과 경제개발구 계획	82
3. 북한과 UN기구 간 협력방안	3
제6절 결어	254

제7장 성평등 실현과 국제개발협력 23

제1절 성평등과 국제개발협력	23
-----------------------	----

1. 남녀평등사상	23
가. 남녀평등사상의 발전	23
2. UN과 성평등	24
가. UN과 성평등	24
나. UN과 성평등 제도	25
제2절 한국 성평등 정책 발전 과정	27
1. 한국 성평등 정책	27
가. 성평등 정책의 특징	27
나. 여성 관련 법	27
2. 여성 의원 할당제	28
가. 여성과 정치 참여	28
나. 국회의원 여성 할당제	29
다. 여성 관련 제도	29
라. 한국 성평등 정책 모델	29
제3절 한국 공적개발원조	22
1. 한국 공적개발원조	22
가. 공적개발원조	22
나. 공적개발원조 지원 형태	22
다. 공적개발지원 분류 방식의 문제점	22
2. 공적개발원조와 성평등 정책	275
가. KOICA 여성 지원 정책 변화	275
나. 공적개발원조 현황 (국제개발협력위원회 ODA 2019년 확정예산 분석)	276
다. ODA 젠더 연계 사업 분절화	276
제4절 아시아 ODA 성평등 지원 현황	28

1. 아시아 ODA	278
가. 연구대상	278
나. 아시아 특징	278
2. 젠더 마커로 본 아시아 11개국 지원 현황	278
가. 2015~2017, 최근 3년 간 젠더 마커 지원 사업 비율	972
3. 아시아 11개국의 여성 지도자	80
가. 여성 국회의원	80
나. 여성 장관	282
다. 여성 고용주	283
제5절 공적개발원조(ODA)와 성평등 증진 정책 제안	8
1. 정책 제안	285
가. 젠더를 독립 분야로 설정	8
나. 성평등 관련 법과 제도 소개	8
다. 새로운 지원 분야 발굴 필요	8
라. ODA 젠더 지원 분절화 문제	8
마. 여성 관련 부처 ODA 예산, 사업 건 수 증가 필요	882
바. ODA 여성 지원 통계 자료 구축	8
사. KOICA 지원 사업 계획과 집행년도 다양화 필요	982
제8장 국가과학기술심의회 사례 중심 과학기술 기획 조정 거버넌스	392
제1절 서론	297
1. 국제개발협력 사업의 이슈	9
제2절 우리나라 국제개발협력 거버넌스와 사업조정 체계	100
1. 국제개발협력 거버넌스	10

2. 국제개발협력사업 조정체계	302
제3절 우리나라 국가연구개발사업 거버넌스와 사업조정 체계	43
1. 국가과학기술자문회의란?	4
2. 국가과학기술자문회의 기능	305
3. 우리나라 국가연구개발사업 거버넌스	63
제4절 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교	8
1. 자문기능 비교	38
2. 사무국 기능 비교	39
3. 조사·분석·평가 기능 비교	310
4. 통계관리 비교	311
5. 소결	312
제9장 과학기술-경제인문사회 영역 국제개발협력 연계	513
제1절 국제개발협력사업 전체 현황	3
1. 문제제기	320
2. 국제개발협력 유관 부처 및 기관 현황	23
3. 연구회 소관기관 사업 수행 현황	3
제2절 과학기술분야 국제개발협력사업 현황	9
1. 과학기술분야 국제개발협력사업 전체 현황	923
2. 연구회 소관기관 국제개발협력사업 현황	13
3. 기타 과학기술분야 국제개발협력사업 현황	533
제3절 경제인문사회와 과학기술 분야 국제개발협력사업 연계 방안	633
1. 연계 협력을 위한 국제개발협력 사업 프로세스	633
2. 경제인문사회와 과학기술분야 국제개발협력 연계방안	933

제10장 개발협력 거버넌스 개선 방안 3

제1절 한국 국제개발협력의 현황	35
1. 규모의 급격한 팽창	35
2. ODA 수행기관의 증가와 사업의 다양화	73
제2절 한국 국제개발협력 거버넌스의 문제점	9
1. 국제개발위원회(DAC)의 2018년도 동료평가의 ODA 거버넌스 관련 권고사항 3	
2. 감사원 감사보고서, 외교부 ODA 독립패널 등의 문제점 분석 및 권고사항 1·5 3	
제3절 한국 국제개발협력 거버넌스의 개선 방향	3
1. 한국 정부의 국제개발협력 추진 방향	43
2. 한국 국제개발협력 거버넌스의 개선 방향	73

제11장 개발협력 평가시스템 구축과 효과성 제고 13

제1절 서론	365
1. 문제의 제기	365
2. 연구의 구성	365
3. 연구의 방법	366
제2절 ODA 예산과 평가 : 특징과 필요성	37
1. ODA사업 평가의 정의	37
2. ODA 예산의 특징과 평가의 필요성	6
제3절 우리나라 국제개발협력 평가체계의 현황과 문제점 분석	93
1. 우리나라 국제개발협력 평가체계의 현황	93
2. 우리나라 국제개발협력 평가체계의 문제점 분석	073
가. 평가의 형식화와 내부자 평가	0

나. 환류와 활용으로 연결되지 않는 평가	18
다. 낮은 투명성과 낮은 책임성	3
라. 개발협력 분절화를 강화하는 평가	3
제4절 주요국의 ODA 평가체계	375
1. 영국	375
가. 분권화된 평가	35
나. 전략적 평가	36
다. 최근의 변화	38
2. 독일	379
가. 독일 국제개발협력 주요 기관과 평가체계	93
나. 주요 평가기관의 특징	30
다. 평가의 유형	31
3. 스웨덴	382
가. 스웨덴의 평가체계	38
나. Sida의 평가	384
다. EBA에서의 평가	35
4. 주요국 ODA 평가체계의 시사점	3
가. 독립적 평가기구 설립	3
나. 전략적 평가	36
다. 활용에 초점을 맞춘 평가	3
제5절 우리나라 국제개발협력 평가체계의 개선 방향	3
1. 국제개발협력 평가체계 효과성의 기준	3
2. 국제개발협력 평가체계의 개선 방향	3
가. 활용 중심 평가(utilization-focused evaluation)로 전환	7·8 3
나. 사전 단계에서의 평가 기획	8

다. 평가의 전략적 측면 강화	9
라. 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템의 제도화	193
마. 평가 질 관리 시스템 강화	9
바. 프로그램 예산구조로의 전환과 이에 기초한 평가	493
제6절 요약과 결론	396

보론 399

보론(1) 세계은행그룹의 국가별 파트너십 수립 및 이행 전략에 관한 연구 104

제1절 국가별 파트너십 전략	46
1. 국가별 파트너십 전략 (Country Partnership Strategy)	604
2. 문제의 제기	406
3. 연구방법 및 연구의 한계	49
제2절 한국의 CPS 수립 및 이행 현황	48
1. 국무조정실 국제개발협력위원회	81
제3절 세계은행그룹의 국가별 파트너십 프레임워크 (CPF)	104
1. 전략적 자원배분을 위한 세계은행그룹의 회원국가에 대한 접근	014
2. CPF 프로세스의 제도적 강점	4
제4절 세계은행그룹 CPF로부터의 중점학습: 베트남 사례	74
1. CPF 프로세스와 선택성	74
2. 수원국 정부 및 SCD 우선순위로 부터 CPF 중점분야 선정과정	714
3. CPF 중점분야 이행과 WBG 베트남 포트폴리오	94
4. CPF 이행을 위한 금융봉투 및 금융상품	24
5. 세계은행그룹 CPF와 한국정부 CPS 결과 매트릭스 비교	124

제5절 한국의 CPS 관련 제도 및 운영전략에 대한 정책과제	51
1. 수원국에 대한 통합된 접근방식의 수립	51
2. CPS 작업 관련 기관의 역할 분담 및 의사결정	61
3. ODA 사업 비교우위 및 중점분야 선정	61
4. 성과 분석 및 환류체계 수립	68
5. 국가별 파트너십 전략의 준비 및 이행과정에서 답해야 할 질문사항	92 4

보론(2) 무역과 개발협력 연계 연구 3

제1절 다자주의 체제(WTO 협정) 하 개발협력 활용에 대한 분석	54
1. 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, 이하 DDA) 내 “무역과 개발” 관련 협력기제	435
2. 주요 공여국과 우리나라의 다자체제 내 개발협력 이행현황과 문제점 분석	8·3 4
3. 한국에 주는 시사점: 다자주의 통상체제를 활용한 개발-통상 연계전략	2·4 4
제2절 지역주의 체제(RTA 협정) 하 개발협력 활용에 대한 분석	644
1. 주요 선진국 RTAs 내 개발협력 의제현황 및 통상-개발협력 연계	6·4 4
2. 주요 선진국과 우리나라 RTAs 내 개발협력 의제 비교분석	054
제3절 우리나라 통상정책과 개발협력 정책일관성 제고 방안	21
1. 통상정책과 개발협력의 정책일관성 제고 방안	264
2. MOU(정상외교의 결과물)를 RTA 협정 내 활용하는 방안(신북방정책을 중심으로)	465
제4절 결론	472
1. 요약	472
2. 정책적 제언: FTA 내 개발·협력 챕터를 활용한 우리기업의 다변화 지원정책 강화	473

| 표 차례 |

<표 1-1> ODA 총 규모 및 양자·다자 원조 비중	7
<표 1-2> '19년 국제개발협력 종합시행계획(안)의 국제개발협력 추진방향	8
<표 1-3> 선진공여국의 원조모델 분류	6 1
<표 1-4> 정권별 중점 ODA사업 변화	9 1
<표 2-1> 파워의 유형	64
<표 2-2> 소프트파워 순위 (2015~2018)	0 5
<표 2-3> 소프트파워 평가 항목별 순위 (2018)	0 5
<표 2-4> 영국 공공외교의 변천사	0 6
<표 3-1> 외교 패러다임의 변화	4 9
<표 3-2> 공공외교의 기본 분류	6 9
<표 3-3> 소프트파워 지원에 따른 공공외교의 범위	7 9
<표 3-4> 주요 OECD 회원국 공공외교 범위별 추진 사례	9 9
<표 3-5> 다차원에서의 통합외교	201
<표 3-6> 4개국 공공외교의 유형 비교	201
<표 3-7> 다차원에서의 통합외교	301
<표 3-8> 한국의 공공외교 중점추진과제별 사업 수 및 예산 현황 2017~2018	4 0 1
<표 3-9> 한국의 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공공외교 사업 수 및 예산 현황 2017~2018	5 0 1
<표 3-10> 공공외교 방법	0
<표 3-11> 개발협력의 정치적 효과성에 대한 선행연구	4 1 1
<표 3-12> 이스라엘의 공공외교와 개발협력 연계 사례	4 1 1
<표 3-13> 전체 ODA 대비 공공외교와 연관성이 높은 ODA 추이 2015~2019	8 1 1
<표 3-14> 전체 ODA 대비 공공외교와 연관성이 높은 ODA 추이 2015~2019	8 1 1
<표 3-15> 전체 ODA 대비 각각의 특정 ODA사업유형 비중 2015~2019	8 1 1
<표 3-16> 특정 ODA사업유형 내 공공외교와 연관성이 높은 사업 비중 2015~2019	9 1 1
<표 3-17> 각 연도별 전체 ODA사업비 대비 각 ODA사업유형별 예산 비중 2015~2019	9 1 1
<표 3-18> 프로그램 및 프로젝트 사업 중 공공외교와 연관성이 높은 사업 비중 2015~2019	0 2 1
<표 3-19> 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 전체에 대한 공공외교 유형별 비중 2015~2019	0 2 1
<표 3-20> 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 중 중앙정부 외 주체와 협력하거나 중앙정부가 개입하지 않는 사업의 연도별 증감 추이 2015~2019	1
<표 4-1> SDGs의 주요 특징과 MDGs와의 차별성	731
<표 4-2> SDGs와 5P	18
<표 4-3> 주요 회원국의 VNR 주제별 비교	241
<표 4-4> SDGs 목표별 관련 주요 법령, 정부 계획 및 정부 주요부처	5 4 1
<표 4-5> K-SDGs 목표와 세부목표 내용	841

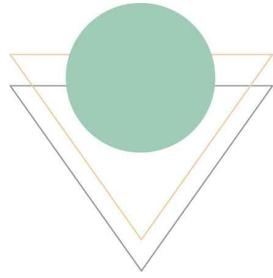
<표 4-6> K-SDG 1번: 빈곤감소 및 사회안전망 강화	351
<표 4-7> K-SDG 3번: 건강하고 행복한 삶 보장	451
<표 4-8> SDGs와 제3차 지속가능발전기본계획	461
<표 4-9> SDG 5P와 문재인 정부의 5대 국정목표	561
<표 4-10> 지방의제21협의회	61
<표 5-1> 한-아세안 경제관계 지표, 2017년	571
<표 5-2> 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 경제 관계	571
<표 5-3> 한-아세안 인적 교류 현황, 2017년	671
<표 5-4> 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 인적교류 관계	671
<표 5-5> 국제 사회의 동남아에 대한 ODA 공여 규모, 2017	771
<표 5-6> 국제 사회의 대 인도 ODA, 2017	81
<표 5-7> 아세안 6개국에 대한 한국의 공적 원조 규모 및 순위, 2019년	871
<표 5-8> OECD DAC 국가의 ODA/GNI 비율, 2017년	84
<표 5-9> 한-아세안, 한-인도 관계 주요 경제, 사회문화 지표 비교	781
<표 5-10> 개발협력 관련 신남방정책 구체 추진 방향	991
<표 5-11> 아세안 중점협력국 범주화를 위한 잠재적 지표	791
<표 5-12> 동남아 국가별 국제개발협력 담당 기관과 체계	991
<표 5-13> 동남아 국가와 3각 개발협력 주제 및 대상국 예시	002
<표 5-14> 호주, 일본, 미국의 대 아세안 ODA 규모, 2017년	102
<표 6-1> 국제사회의 대북 식량지원 규모	032
<표 6-2> 2018 DPR Korea Needs and Priorities	74
<표 6-3> 북한-UN 전략계획 상 주요 내용 변화	152
<표 7-1> 국회의원 여성 할당제	02
<표 7-2> 2018년도 아시아 11 개국 지원 계획, 지원 예산 액 별 순위	872
<표 7-3> 아시아 11개국(+한국) 여성 국회의원 비율 (2019년)	182
<표 7-4> OECD 11개국(+한국) 여성 국회의원 비율 (2019년)	182
<표 7-5> 아시아 11개국(+한국) 여성장관 수 및 비율 (2017년 기준)	282
<표 7-6> 아시아 국가 11개국(+한국) 고용주 수 및 비율 (2018년 기준)	382
<표 8-1> ODA 사업의 이슈	98
<표 8-2> 국제개발협력위원회와 국가과학기술자문회의 비교표	903
<표 8-3> 국제개발협력 사업과 국가연구개발 사업의 비교	313
<표 9-1> 주요 부처(기재부, 외교부) 국제개발협력사업 세부 내역(2015~2019)	223
<표 9-2> 주요 부처(기재부, 외교부) 국제개발협력사업 세부 내역(2015~2019)	423
<표 9-3> 연구회 소관기관 국제개발협력사업 수행 현황	523
<표 9-4> 국가과학기술연구회 소관기관 국제개발협력사업 수행 계획(2019년)	433
<표 9-5> 연구회 소관기관 외 과학기술분야 국제개발협력사업 수행 현황	533
<표 10-1> 한국 ODA의 사업유형별 규모	633

<표 10-2> 한국의 ODA 사업 수행기관과 사업 수	743
<표 10-3> DAC 권고에 따른 이행과제 및 추진 방안	943
<표 10-4> 원조분절화에 따른 문제의 유형과 현상	153
<표 10-5> 외교부 ODA 독립패널의 제언 20	353
<표 11-1> 평가 유형별 비중	48
<표 11-2> DFID 프로그램 평가 통계	63
<표 11-3> DFID 평가결정의 준거와 질문	673
<표 11-4> 독일 ODA 평가의 유형	13
<표 11-5> Sida와 EBA에서의 주된 평가 유형	383
<표 12-1> 세계은행그룹의 베트남 CPF 중점분야 및 목표	9·1 4
<표 12-2> 세계은행그룹의 기관별, 중점분야별 베트남 지시적 대출 프로그램, 2018-20 (요약)	0··2·· 4
<표 12-3> 세계은행그룹의 베트남 중점분야별 지시적 자문 및 분석(ASA) 프로그램, 2018(요약)	1··2·· 4
<표 12-4> 세계은행그룹의 베트남 파트너십 프레임워크 결과 매트릭스, 2018-2022(요약)	3··2·· 4
<표 12-5> 한국의 베트남 CPS 결과 틀, 2016-2020	424
<표 13-1> 개발도상국(최빈개도국)에 대한 특혜조항의 유형(typology)	6·3· 4
<표 13-2> 개발도상국 특혜조치(SDT)의 조항 및 유형별 현황(DDA)	7·3· 4
<표 13-3> 선진국의 TRIPS 66.2 이행 현황	144
<표 13-4> 개발도상국의 개발을 위한 WTO의 의제 구조와 요소	4·4 4
<표 13-5> 미국의 무역투자일반협정(TIFA)의 협력 분야	1·5 4
<표 13-6> EU 경제동반자협정(CEPA) 및 FTA의 협력 챕터에 규정된 분야	2·5· 4
<표 13-7> 호주의 지역무역협정과 개발협력 관련 조항	4·5 4
<표 13-8> 일본 경제동반자협정(CEPA)의 개발 및 협력 관련 조항	6·5 4
<표 13-9> 한국 무역협정 내 개발협력 분야	854
<표 13-10> 선진 공여국과 한국의 RTA 내 (우선) 개발협력 분야 현황	0··6 4
<표 13-11> 한-러시아 양국 정부간 협력 MOU와 FTA 내 협력의제 가능분야	7·6 4
<표 13-12> 한-몽골 양국 정부간 협력 MOU와 FTA(EPA형) 내 협력의제 가능분야	9·6· 4
<표 13-13> 한-카자흐스탄 양국 정부간 협력 MOU와 FTA 내 협력의제 가능분야	0··7· 4

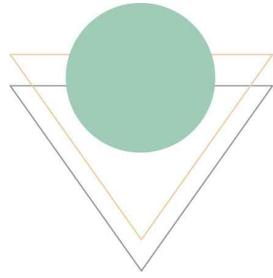
[그림 차례]

<그림 1-1> GNI 대비 ODA 추이	6
<그림 1-2> 정권 및 국제개발협력 기본계획 주기	0··· 2
<그림 3-1> 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 분류를 위한 프레임워크	6··· 1
<그림 4-1> SDGs의 17개 목표	136
<그림 4-2> 국제사회의 포스트-2015 개발의제 논의 과정	9·3 1
<그림 4-3> K-SDGs 수립을 위한 국내 프로세스	441
<그림 4-4> SDGs 후속조치를 위한 국가-지역-글로벌 연계도	7·5 1
<그림 4-5> K-SDGs 수립을 위한 국내 프로세스	851
<그림 5-1> 신남방, 신북방정책 및 동북아평화협력플랫폼과 한반도	6·8 1
<그림 5-2> 한-아세안 개발협력의 세 가지 구조 형태	7·9 1
<그림 6-1> '북한 인도적지원-개발-평화 트리플 넥서스'의 로드맵	0···2 2
<그림 6-2> 인도적지원-개발지원 연계 접근법 등장 배경	5·2 2
<그림 6-3> 북한의 5세 이하 어린이 영양실태 조사 결과	1·3 2
<그림 6-4> 남한의 대북 인식 변화	32
<그림 6-5> 국제사회의 대북지원 및 교류협력 평가	4·3 2
<그림 6-6> 평화와 개발 연계의 관점에서 과거 대북지원의 교훈	1·4 2
<그림 6-7> 북한 인도지원-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)	3·4 2
<그림 6-8> 북한의 비핵화 과정(평화구축)을 반영한 개발협력 로드맵	5·4 2
<그림 6-9> 북한의 중앙 및 지방급 경제개발구 지정 현황	0·5 2
<그림 7-1> SDGs 분야별 예산 및 사업수 비율	672
<그림 7-2> 2015-2017 아시아 국가 11개국 사업 건수와 젠더 마커 비율	9·7 2
<그림 7-3> 상장기업 이사회 여성 비율	482
<그림 8-1> 우리나라 ODA 추진 체계	103
<그림 8-2> 2019 무상원조 사업조정 절차	303
<그림 8-3> 우리나라 국가개발연구사업 거버넌스	7·0 3
<그림 8-4> 통합관리시스템 DB 운영 및 활용 개요(안)	2·1 3
<그림 9-1> 국제개발협력사업 추이(2015-2019)	2·2 3
<그림 9-2> 주요 국제개발협력 수행부처(기재부, 외교부) 사업 수행 현황(2015-2019)	3··· 2·· 3
<그림 9-3> 사업실시기관별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행현황	6·· 2· 3
<그림 9-4> 부처별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행현황	7·· 2· 3
<그림 9-5> 원조유형별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행현황	7·· 2· 3
<그림 9-6> 지역별 국제개발협력사업 수행현황	8·2 3
<그림 9-7> 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(2015-2019)	9·· 2· 3
<그림 9-8> 형태별 과학기술분야 국제개발협력사업(양자) 수행현황(사업비, %)	0·· 3·· 3

<그림 9-9> 세부분야별 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(개, %)	0·3· 3
<그림 9-10> 사업실시기관별 연구회 소관기관의 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)	1·3· 3
<그림 9-11> 부처별 연구회 소관기관 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)	2·3· 3
<그림 9-12> 지역별 연구회 소관기관 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)	3·3· 3
<그림 9-13> 과학기술 관련 국제개발협력 사업 단계별 주요 흐름도	7·3· 3
<그림 9-14> 기술혁신협력 프로세스를 적용한 추진체계(안)	8·3· 3
<그림 9-15> 경제인문사회와 과학기술분야 국제개발협력 연계방안	0·4· 3
<그림 10-1> 한국 ODA의 연도별 규모	62
<그림 10-2> 2019년도 국제개발협력 추진 방향	453
<그림 10-3> 한국의 ODA 추진체계	63
<그림 10-4> ODA 사업계획 조정절차	63
<그림 11-1> 한국의 ODA 평가체계	18
<그림 11-2> 전략적 평가의 영향	83
<그림 11-3> 독일 개발협력 평가체계	108
<그림 11-4> 스웨덴의 평가체계	38
<그림 11-5> 이중적 평가시스템: 집권화와 분권화	2·9· 3
<그림 12-1> 전략적 지원 배분을 위한 세계은행그룹의 국가별 파트너십 모델	1·1· 4
<그림 12-2> 세계은행그룹의 CPF 선택성 필터	314
<그림 12-3> 세계은행그룹의 베트남 CPF 프레임워크	8·1· 4
<그림 13-1> 형태별 RTA의 현황: 1950~2015	644
<그림 13-2> 무역을 위한 원조 증가 추이	844
<그림 13-3> 무역을 위한 원조(AfT) 범주의 확대	9·4· 4
<그림 13-4> 무역을 위한 원조(AfT) 규모	104
<그림 13-5> 한국과 주요 선진 공여국 RTA 내 협력의제 빈도와 분포 정도 비교	3·6· 4
<그림 13-6> 한국과 ASEAN간 무역수지 변화추이	664
<그림 13-7> 한국과 EAEU간 무역수지 변화추이	764



제 1부: 국제협력 기반 구축과 과제



총론: 한국 국제협력의 비전과 전략

임 원 혁 · 서 민 영

총론: 한국 국제협력의 비전과 전략

임원혁 KDI국제정책대학원 연구협력처장/교수
서민영 KDI국제정책대학원 발전경험연구팀장

제 1 절 한국 국제개발협력 현황 및 주요과제

1. 한국의 국제개발협력 개관 및 문제의 제기

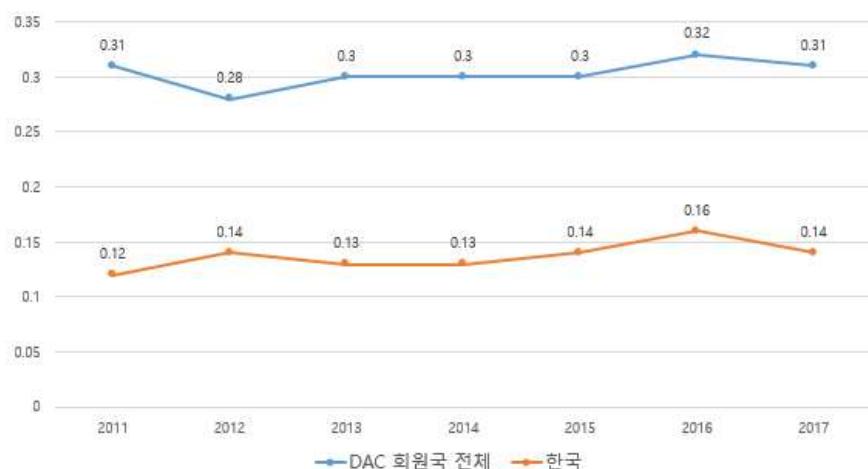
- 한국은 1960년대부터 지식공유를 중심으로 국제개발협력¹⁾에 참여하였고 1980년대 후반 이후 유·무상 원조를 본격적으로 추진하였으며 2010년 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 가입을 계기로 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)²⁾의 양적·질적 수준을 제고

1) 국제개발협력기본법 제2조에 따르면, "국제개발협력"이란 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 개발도상국의 발전과 복지증진을 위하여 협력대상국에 직접 또는 간접적으로 제공하는 무상 또는 유상의 개발협력("양자간 개발협력")과 국제기구를 통하여 제공하는 다자간 개발협력을 의미함. 국제개발협력을 좀 더 넓게 정의한다면 백신 예방접종을 위한 민간협력이나 개도국에 친화적인 무역투자 정책 등도 포함되어야 하지만, 국제개발협력 기본법은 국제개발협력의 수행 주체를 공공부문으로 한정하고 협력대상과 목표 및 수단도 개도국의 발전과 복지증진을 위한 할인적 성격의 재원흐름과 기술협력으로 제한함. 참고로 유엔에 따르면 "개발협력은 국가적 또는 국제적 개발 우선순위 과제 지원을 명시적인 목표로 하는 활동으로서, 이운동기에 의해 좌우되지 않고 개도국에 유리한 방향으로 차별하며, 개도국의 주인의식을 향상시키고자 하는 협력관계에 기초한다"고 규정됨. Alonso and Glennie(2015), p.4 참조

2) OECD에 따르면, ODA는 (1) OECD DAC ODA 수혜 대상국이나 다자개발기관을 대상으로 (2) 중앙·지방 정부와 그 집행기관 등 공적 기관에 의해 제공되고, (3) 개도국의 경제개발과 복지 증진을 주목표로 하며, (4) (10% 할인율을 기준으로 산정하였을 때) 최소한 25%의 공여율(grant element)이 포함된 할인적

- 1963년 미국 국제개발청(USAID)의 지원을 받아 지식공유차원에서 개도국과의 개발협력을 시작하였고, 1980년대 이후 해외원조의 규모도 증가
 - 1987년 유상협력(양허성 차관)을 담당하는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 조성하여 수출입은행에 위임
 - 1991년 무상협력을 담당하는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA) 설립
- 2010년 OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입
- 한국의 ODA 규모는 2013년 1조 9,214억원에서 2018년 3조 482억원으로, 국민총소득(Gross National Income: GNI)보다 다소 빠르게 증가
- 2017년 ODA 전체 집행 규모 기준으로 한국은 DAC 29개 회원국 중 16위를 차지
- DAC 가입을 앞두고 ODA/국민총소득 (Gross National Income: GNI) 비율을 2007년 0.07%에서 2015년 0.25% 수준으로 확대하기로 공약하였으나, 2017년 현재 ODA/GNI 비율은 0.14%에 불과³⁾

<그림 GNI 대비 ODA 추이>



출처: OECD.Stat.

(concessional) 성격이 있는 재원 흐름을 의미함.

- 3) 문재인 정부는 임기중 ODA/GNI 비율을 0.20%까지 확대할 계획이며, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)가 종료되는 2030년까지 ODA/GNI 비율을 현재 DAC 회원국 평균수준인 0.3%까지 확대할 계획(대한민국 OECD 개발협력 동료검토, 2018, p.11)



- 2019년 ODA 사업유형별로 다자 대 양자 비율은 약 23:77, 유상 대 무상은 43:57, 지역별로는 아시아(40%), 아프리카(20%), 중남미(8%), 중동·CIS(5.5%), 분야별로는 교통(14.4%), 보건(12.6%), 교육(10.2%), 공공행정(7.9%) 수준으로 예산 편성
- 국제개발협력의 조정 및 심사의결 기능은 국무총리 소속 국제개발협력위원회가 맡고, 기획재정부가 양자간 유상협력 및 국제금융기구와의 협력을, 외교부가 양자간 무상협력 및 그 외 국제기구와의 협력을 주관
 - 양자간 유상협력의 경우 수출입은행 EDCF 담당 부서가 기획재정부의 위임을 받아 100% 운영
 - 양자간 무상협력의 경우 외교부를 포함한 중앙부처와 지방자치단체 등 다수의 기관이 직접 집행함에 따라 KOICA의 집행 비중은 50%를 약간 넘는 수준
- 2019년 42개의 시행부처(기관)가 1,472개의 사업을 수행할 계획(<표 10-2> 참조)
 - 중앙정부 18개 부 중 국방부와 통일부, 그리고 2017년 신설된 중소기업벤처부를 제외한 모든 부가 국제개발협력 사업 수행
 - 인사혁신처와 식품의약품안전처, 관세청, 조달청, 통계청, 경찰청, 공정거래위원회와 국민권익위원회 등 처·청·위원회 조직도 국제개발협력 사업 수행
 - 지방자치단체 중에서는 11개가 국제개발협력 사업 수행

<표 1-1> ODA 총 규모 및 양자·다자 원조 비중

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총ODA(십억원)*	1,921.4	1,955.2	2,166.9	2,606.9	2,493.0	3,048.2	3,492.2
양자간원조 비중(%)	1,433.4 (74.6)	1,469.8 (75.2)	1,661.7 (76.7)	1,797.2 (68.0)	1,829.4 (73.4)	2,387.7 (78.3)	2,704.9 (77.5)
무상원조 비중(%)	885.5 (61.8)	930.5 (63.3)	1,016.0 (61.6)	1,143.2 (63.6)	1,170.5 (64.0)	1,329.6 (55.7)	1,543.7 (57.0)
유상원조 비중(%)	547.9 (38.2)	539.3 (36.7)	633.8 (38.4)	654.0 (36.4)	658.9 (36.0)	1,058.1 (44.3)	1,161.2 (43.0)
다자간원조 비중(%)	487.9 (25.4)	485.4 (24.8)	512.2 (23.7)	809.7 (31.1)	663.6 (26.6)	660.5 (21.7)	787.3 (22.5)

주: '13~'17년은 실적(순지출 기준) 수치이며, '18년·'19년은 예산 수치

출처: '19년 국제개발협력 종합시행계획(안) (2018).

- 국제개발협력위원회는 2018년 6월 제31차 회의에서 한국의 국제개발협력 비전과 추진방향 등을 의결
- 국제개발협력 규모가 3조원을 넘는 수준으로 확대되었지만, 효과성과 투명성에 대한 의문이 제기되면서 국제개발협력의 비전과 추진방향을 설정할 필요성 대두
 - “인류공동번영과 세계 평화에 기여”를 비전으로 설정하고, “국민참여를 바탕으로 체계적·가치지향적 ODA 추진”을 추진방향으로 확정하면서, (1) 체계적·통합적·효율적 ODA, (2) 글로벌 가치 및 국가전략에 부합하는 ODA, (3) 국민이 참여하는 ODA 등 3대 추진 방향을 제시

<표 1-2> '19년 국제개발협력 종합시행계획(안)의 국제개발협력 추진방향

구분	내용	세부 추진방향
추진방향 ①	체계적·통합적·효율적 ODA 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 전략수립 및 실질적 사업예산 조정 등 위원회 기능 강화를 포함한 근본적 추진체계 개선 추진 • 전략에 따른 일관되고 투명한 추진절차 설계 • 평가 내실화를 위한 통합평가체계 개선 • 평가소위의 전략상위평가 기능 강화, 자체 평가 내실화, 평가 결과의 실질적 활용 확대 등 평가체계 개선
추진방향 ②	글로벌 가치와 국가전략에 부합하는 ODA	<ul style="list-style-type: none"> • SDGs 이행 및 인도적 위기 대응 등 글로벌 가치 이행을 위한 국제 사회의 노력에 적극 동참 • 중점협력국별 전략, 일자리 정책, 대외정책 등 다른 국가전략과의 정합성 제고 • 개도국의 실질적 자립기반 마련 지원 • 사회적경제기업과 협력을 통한 ODA 사업 추진 • 국제기구와의 전략적 협력 등 글로벌 파트너십 강화 • 대외정책과 조화를 이루는 ODA 추진 (신남방·신북방 정책 등)
추진방향 ③	ODA 분야 국민참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회와의 파트너십 구축을 통한 소통 강화 • 국민 이해·지지 증진을 위한 정보공개 접점 확대 • 민관협력 사업 등 민간의 ODA 참여기회 다각화 추진

출처: '19년 국제개발협력 종합시행계획(안)을 참고하여 저자작성

- 국제개발협력의 효과성과 투명성을 제고하려는 국제개발협력위원회의 문제의식은 타당하지만, 비전, 전략, 추진체계에 대한 구체적인 내용 결여
- “인류공동번영과 세계 평화에 기여”라는 비전은 너무 일반적이고 막연하기 때문에 전략 수립과 추진체계 및 추진방향 설정을 위한 지침으로 기능하지 못함.
 - “인류공동번영과 세계 평화에 기여”하기 위해 한국이 어떤 특징(정체성)을 가진 국제개발협력을 추진할 것인지 모색해 볼 필요



- 지침적 기능을 수행하는 비전 또는 대전략은 국가 정체성(national identity) 내지 외교정책 정체성(foreign policy identity)에 기초하여 수립하는 것이 바람직
- “국민참여를 바탕으로 체계적·가치지향적 ODA 추진”이라는 추진 방향도 구체성이 결여되어 있어 국제개발협력의 목표와 전략이 무엇인지 불분명함.
- “체계적·통합적·효율적 ODA”는 명확한 비전과 정체성이 먼저 제시되어야 설계 가능
- “글로벌 가치”는 SDGs 등 국제개발협력 규범을 의미하는 것으로 이해되는데, 관련된 다양한 과제 중 우리나라가 선택과 집중을 통해 개발효과를 극대화할 수 있는 과제를 모색할 필요
- “국가전략에 부합”하는 ODA는 국가전략이 무엇인지 먼저 규정되어야 설계 가능
- 더불어 한국 국제개발협력이 직면하고 있는 유·무상원조 이원화, 무상원조 분절화, 평가부실, 투명성과 참여 부족 등의 다양한 도전들의 해결방안과 정책대안 검토 필요

- 본 연구의 연구범위는 위와 같은 문제인식을 중심으로 외교정책 정체성에 기초하여 국제개발협력의 비전과 전략을 제시하고 추진체계와 추진방식을 제언
- 외교정책 정체성은 한국의 역사적 경험, 지정학적 위치, 국제적 위상 등에 대한 국내외 인식을 바탕으로 도출
 - 한국은 역사적으로 제국주의의 침략과 전쟁 등 온갖 역경을 극복하고 산업화와 민주화를 함께 이룬 국가로서 개도국에게 ‘희망의 얼굴’로 부상
 - 지정학적으로 분단된 반도국가로서 해양세력과 대륙세력 간 경쟁이 격화되는 것을 방지하고 협력을 도모할 필요
 - 국제적으로 민주공화적 가치를 지향하는 중견국가로서 힘에 기초한 국제질서보다는 규칙에 기초한 국제질서가 확립되도록 노력할 필요
- 이와 같은 외교정책 정체성에 기초하여 국제개발협력의 비전은 개도국이 자생력을 갖춰 산업화와 민주화를 달성할 수 있도록 지원하는 것으로 설정
 - 즉, 개도국이 원조에 의존하여 기초적인 인간욕구를 충족하는 차원을 넘어, 자체적인 역량개발을 통해 정치·경제·사회발전을 이뤄나갈 수 있도록 지원
 - 국제적으로는 비지배(non-domination) 원칙에 기초한 민주공화적 가치가 반영된 국제질서가 확립되도록 노력
- 국제개발협력의 비전을 바탕으로 선택과 집중의 전략 수립
 - 17개 지속가능발전목표(SDGs) 중에서 비교우위가 있는 산업화와 민주화 관련 목표에 국제개발협력 사업을 집중
 - * 예를 들어, SDG 9(산업, 혁신, 기반시설)와 SDG 16(평화, 정의, 제도구축) 등 검토

- 지정학적 상황을 고려하여 신남방정책 및 신북방정책과 연계된 국제개발협력 추진
 - * 특히 양자간 무역흑자 규모가 큰 개도국에 대해서는 무역을 위한 원조(Aid for Trade)를 적극 활용하여 협력대상 개도국의 무역·생산 역량 배양 지원
- 국내외 공히 민주공화적 가치를 지향하는 정치·경제·사회 발전을 추구
 - * 국내외적으로 일관적인 정체성을 확립하고, 나가는(outbound) 국제협력뿐만 아니라 들어오는 (inbound) 국제협력도 중시
- 횡단면적 관점뿐만 아니라 시계열적 관점을 동원하여 국제개발협력의 비전과 전략에 부합하는 추진체계와 추진방식을 정립
- 개도국이 자생력을 갖춰 산업화와 민주화를 달성할 수 있도록 지원하는 것을 비전으로 하는 국제개발협력은 개도국의 발전 단계에 맞는 고도의 부문적 전문성과 기획·조정 역량을 요구
- 국제개발협력위원회의 기획·조정 및 심의 기능을 대폭 강화하고 시행부처(기관)의 부문적 전문성이 발현되도록 추진체계 개편
 - * 국제개발협력위원회에 실질적인 사업 기획·조정 및 예산 심의 기능을 부여하고, 이를 전문적으로 지원하기 위한 사무기구 설치
- 수요국의 개발수요, 개발 우선순위/장애요인 분석, 한국의 비교우위를 고려하고, 주제별·부문별 matrix와 주요성과지표(key performance indicators: KPIs) 및 결과사슬(results chain)을 활용하여 국별협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)을 수립
- 국제개발협력 사업 발굴부터 이행 및 자체 평가까지 현지 공관과 사무소의 역할을 강화하고, 국제개발협력위원회의 사무기구가 사업별 사전 타당성을 평가하며 별도의 독립기구가 사후 성과를 평가하여 교훈을 환류

2. 한국 개발협력 주요 쟁점과 과제

가. 주요 쟁점

- 한국의 국제개발협력은 DAC 회원국 평균수준인 0.3%까지의 양적인 확대뿐만 아니라, 우리나라 국제개발협력의 특성과 원조 철학을 고려한 통합적 전략 마련 및 추진체계의 질적 개선이 필요한 시점임



□ 국제개발협력위원회는 효과적 국제개발협력 집행을 위한 종합전략 부족, 유·무상원조 이원화, 무상원조 분절화⁴⁾, 평가 부실 등을 문제점으로 지적하고 있으나, 구체적으로 무엇이 문제인지 분석할 필요

○ 종합전략 부재

- 연도별 국제개발협력 종합시행계획 외에 2010년부터 국제개발협력 기본계획(5개년 계획)을 수립하고 있으나 참여기관 간 갈등과 정권주기 문제 등으로 인해 종합전략으로서의 역할을 제대로 하고 있지 못함.

- 한국 국제개발협력의 정체성 확립이 필요하고, 종합적인 국가전략에 기초하여 국제개발협력과 공공외교를 입체적으로 기획·조정하는 제도와 기제를 갖출 필요

○ 유·무상원조 이원화

- 1980년대 유상과 무상으로 국제개발협력 추진체계가 이원화 된 이후에서 추진체계 개편에 대한 논의가 계속됨. 이원화된 체계를 유지하면서 조율 기능을 개선하는 것이 합리적이라는 주장이 있는 반면(윤덕룡 2012, 맹준호 2012, 정혁 2013), 통합된 국제개발협력 추진체계를 구축하는 것이 최선이라는 주장이 있음(김은미 외 2007, 김정해 외 2013).

- 국제개발협력에서 무상원조 외에 지식공유나 금융협력이 차지하는 비중이 높을 경우 추진체계의 일원화가 어렵다는 점을 인식하고 분야별 전문성과 분야간 기획·조율을 조화시킬 필요

- 종합적인 국가 전략의 미비로 인해 국제개발협력전략이 국가전략에 유기적으로 연동되어 시행되지 못하고, 추진체계 개편 등과 관련하여 방향성을 제시하지 못함.

○ 무상원조 분절화

- 무상원조 중 KOICA가 차지하는 비중이 56%에 불과하다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있지만, 이를 극복하기 위해서는 KOICA의 분야별 전문성이 축적되어야 하고 행정 간소화 필요

○ 평가부실

- 인력⁵⁾ 및 예산을 확충하고 정량·정성적 성과평가를 단계적으로 확대하고 그 결과를 향후 사업 설계 및 보완에 반영할 필요

4) 유·무상 원조의 이원화와 무상원조 분절화에 대한 연구는 2010년부터 2013년까지 다수 추진된 바 있으나(김종일 외 (2011), 이태주 외 (2012), 나현 외 (2016) 등), 상당 부분 분절화와 이원화 문제는 우리나라가 추진하는 국제개발협력의 특성(노르웨이와 같은 국가처럼 무상원조만 실시하는 것이 아닌 유상과 무상을 같이 추진)을 고려할 때 유·무상으로 분리하여 추진하는 것이 불가피한 측면이 있음

5) KOICA는 2019년에는 51명 증원 예정임에도 불구하고 현 정원인 400여명으로 사업수행과 성과평가를 동시에 수행하고 있어 평가부실의 문제를 사업설계에 보완하기는 어려운 실정임. 또한 KOICA에 많은 부담을 지우면서 충분한 처우가 제공되지 않는 문제도 있음.

나. 주요 과제

- 이와 같은 문제점 외 현장 전문가들은 사업형태별, 분야별, 규모별 입체적 기획 역량 부족, 예산 집행 비효율과 중복 사업 방지를 위한 사전 점검 및 예비조사 미흡, 참여 기관 간 이해 불일치에 따른 협업 부재, 타국 및 국제기구와 협력 사업 발굴 역량 제고, 수원국 수요에 부합하는 사업 차별화 등을 시급한 해결 과제로 강조
- 국제개발협력위원회는 부문간 조정 등 주로 횡단면적인 관점에서 논의를 진행해 왔으나, 개발수요 파악부터 성과평가 결과 환류에 이르는 시계열적인 관점에서 개선안을 모색하는 노력도 필요
 - 국제개발협력위원회가 제기한 문제들은 주로 횡단면적 관점에서의 지적으로, 이 문제 이외에도 개발수요를 파악하고, 집행, 성과평가 이후 환류기제에 포함하는 등의 시계열적인 문제에 대한 논의가 필요한 시점으로 판단
 - 특히 사업 추진 2년 전에 사업을 선정하는 현행 N-2 방식으로는 적시에 개발수요에 대응하거나 정상외교 등과 연계하여 사업을 추진하기 어렵고, 파악된 개발수요를 타당성 있는 사업으로 구체화하는 기제도 부족(※과학기술 분야의 경우 국가과학기술자문회의와 전담사무기구인 KISTEP을 설립하여 수행기관이 제출하는 연구개발사업 계획서의 타당성을 검토하고 국가적으로 기획·조정하는 기제 확보)
 - 현행 방식인 N-2제도가 한계를 갖고 있지만 근본적으로 예산체계가 단년도 체계이기 때문에 유연성이 떨어지는 태생적 한계가 있음⁶⁾
- 입체적 기획
 - 국가전략에 기초하여 국제개발협력과 공공외교를 입체적으로 기획·조정하는 조직과 기제는 부족
 - 국제개발협력위원회는 사업 심의 위주로 운영되고, 국별협력전략(CPS)도 입체적 기획과는 거리가 있음.
- 개발수요 파악
 - 현지 공관이 개발협력관을 중심으로 주재국의 개발수요와 타국 및 국제기구의 현지 활동 등을 파악하여 정기적으로 외교부 본부에 보고하고 외교부 본부는 이를 국무조정실을 포함한 관계 기관과 공유, 각 부처 및 공공기관도 개도국과의 양자간 교류를 통해 파악되는 개발수요를 공유

6) 박근혜 정부 시절 정상외교와 연계된 전략사업비로 연 300억원이 KOICA에 배정되었으나, 구체화된 사업이 없는 상태에서 예산을 배정하는 것에 대한 국회의 반발과 실제 사업 구체화의 어려움 및 감사 등의 문제로 인해 현재는 연 50억원 규모로 축소



- 개발수요 파악관련 문제는 10여년 전부터 지속적으로 제기되어 왔으며, 개발수요에 대한 유연한 적시대응을 위해서는 현지공관과 부처·기관 간 양자 교류를 통해 정보를 수집하고 공유하는 통합적 체계 필요
- 개발협력관을 중심으로 개발수요를 파악하고 정기적으로 외교부 본부에 보고하여, 외교부 본부가 국무조정실을 포함한 관계기관과 공유
- 각 부처 및 기관도 개도국과의 양자간 교류를 통해 파악되는 개발수요를 공유
- 개발협력 정보들을 취합하여 데이터베이스(DB)화⁷⁾ 하는 것이 중요한 과제이며, 개발협력사업 참여 기관들이 함께 DB 축적기제를 만들어갈 필요성⁸⁾(※과학기술 분야의 경우 한국과학기술정보연구원(KISTI)이 정보를 수집·관리)

○ 사업 구체화

- 협력국이 제시한 개발수요를 중심으로 KSP에서 전략적 정책자문을 하고 그 과정에서 신뢰를 구축하여 타당성 있는 개발협력사업을 도출하는 것이 바람직하지만, 단기 실적주의와 참여기관 간 갈등으로 인해 실제 추진에 애로

□ 이와 같은 쟁점과 과제에 대한 구체적인 대안 모색이 요구됨.

- 국제개발협력 사업 추진의 목적을 제시할 수 있는 국가적 차원의 비전화립 및 제시
- 공공외교 중심 외연확장과 경제협력을 통한 국익 제고 간 균형과 정체성 확립
- 신흥공여국으로서 양적 확대 우선과 질적 제고를 위한 선택과 집중간 전략적 선택
- 추진체계 관련 유·무상 통합론적 시각과 집행기관의 특성과 전문성을 반영한 분절론 유지 관점의 조정
- 기획·집행 단계에서 정책조정 기능 실효적 제도화 및 조직 기반 구축
- 국제 수준에 부합하는 사업 평가 기준을 고려하되 국내 현실을 반영한 개발협력 평가 시스템 구축

7) 정부부처 및 ODA시행기관들은 정보교류를 위한 통합모니터링시스템을 구축하여 운영중이지만, 감사원의 ODA 통합감사에서도 지적되었듯이 예비사업리스트에 80%가 넘는 사업들이 누락되는 등 운영상의 문제점이 있음.

8) 과거 영국 무역투자부(UKTI, 현 DTI)처럼 무역·투자 관련 주요 부처와 기관의 인력을 3년간 파견하여 무역·투자 관련 업무를 총괄하는 조직 필요

제 2 절 한국 국제개발협력 비전

1. 한국 개발협력 비전 수립현황과 도전과제

- 우리나라 ODA정책의 기본정신과 목표는 국제개발협력기본법 3조⁹⁾가 제시하는 바와 같이 개발도 상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인의 인권향상 및 성평등 실현, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력 관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구
- 기본법에서 제시하고 있는 우리나라 ODA 목표는 우리나라 개발협력정책 및 집행을 위한 근간으로 삼기에는 그 내용이 광범위하고 실제 정책수립을 위한 세밀한 척도로 기능하기에는 한계가 있음
- 우리나라 공적개발원조의 기본정신과 목표를 법제화하였으나 원조이념에 대해서는 추가적인 논의가 필요
 - 국제개발협력 기본법 3조에서 명시하고 있는 “경제협력관계 증진”을 근거로 우리나라의 국제개발협력은 인도주의적 목적과 경제실익의 목적을 모두 포함한다는 의견이 있는 반면, 기본정신에 경제협력관계를 명시적으로 포함시키는 것이 국제적인 원조이념 추세에 맞지 않는 주장이 있음¹⁰⁾
- 기본법에서 제시하는 ODA 목표는 인도주의적 ODA의 특징이 두드러지지만, 실제 각 부처 및 기관에서 추진하는 ODA의 경우 경제협력의 관점 및 국익증진 차원에서 추진하는 사업들이 다수 존재
 - 개발원조 사업에서 인권과 관련된 사업 비중이 상대적으로 낮고, 포괄적이고 통합적인 인권의 내용이 반영된 ODA정책도 특정하기 어려움
- 최근 국제개발협력에서 논의의 필요성이 제기되는 부분은 우리나라 국제개발협력 추진 시 철학과 대외전략의 부재임
- 글로벌 소프트파워나 공공외교, 신남방 및 신북방 정책, 남북관계 등 유기적으로 조율되어 추진이 되어야 하는데 기초가 되는 국가적 차원의 전략없이 프로젝트 단위로 움직이고 있다 는 현장전문가들의 지적

9) 국제개발협력기본법 제 3조(기본정신 및 목표) ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권 향상 및 성평등 실현, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제 사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.

10) 한미경 외(2010)



- 개발협력 사업 수행 시 목표를 경제협력으로 둘 것인지, 북유럽 중심의 인류보편적인 가치에 둘 것인지, 양자를 적절히 조화시킨 이념에 기초할 것인지 정부차원에서의 기준 설정 필요
- 신남방·신북방 정책과 같은 외교전략, 공공외교 측면에서 3P 전략¹¹⁾ 등이 국제개발협력과 어떻게 연결되는지와 같은 개념적·철학적 측면과, 과제 빌굴, 평가, 환류에 이어지는 실제 추진과정과 연계에 대한 과제 존재
- 한국 국제개발협력의 비전은 단순한 외교행태나 행정부의 국정과제, 정책기조등과는 구분되는 근본적이고 총체적인 개념으로, 역사적으로 형성되어 발전해 온 한 국가의 자기 정치성을 반영하고 일관된 주제를 가지고 있어야 함
- 또한, 국제개발협력에 국민 참여를 도모하고자 하지만, 국내 원조기관들은 국민들의 적극적인 지지를 받지 못하고 있으며, 인지도도 매우 낮은 것이 현실임
- 고도의 지식산업으로 분류할 수 있는 개발협력정책을 수행할 수 있는 정책입안자 및 관리자, 지역전문가 및 실무형 전문가 육성에도 큰 진전을 보여주지 못하고 있음
 - 현 정부는 개발원조사업과 청년 지역전문가 양성 및 일자리 창출을 연계하는 종합계획을 수립하고 추진하겠다는 계획을 제시하였으나¹²⁾, 구체적인 실행방안은 아직 미비한 상태임

2. 주요공여국의 국제개발협력 전략

- 선진공여국들은 지속적인 토론과 노력으로 개발협력 및 원조에 대한 사회적 합의를 도출하여 정권변화로 인한 국제개발의 추진목적과 원칙변화의 범위가 넓지 않음
- 미국은 국가안보전략의 관점에서 개발협력을 외교 및 국방정책과 연계하여 추진¹³⁾하고 있으며, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가들은 인도주의적 관점에서의 원조에 집중
- 일본은 모든 사람들의 생활수준을 증진하는 것을 ODA의 목표로 삼는 ‘인간안보’를 중심으로 자국의 외교 및 개발협력 정책의 기조를 설명하고, 중국은 베이징 컨센서스¹⁴⁾를 토대로

11) 문재인 대통령이 2017년 11월 아세안 창설 50주년을 축하하며 한–아세안 협력관계의 비전을 제시함. 3P는 사람(People), 평화(Peace), 상생협력(Prosperity)을 의미

12) 더불어민주당(2017) p.237

13) 미국은 2002년 이후 발간한 국가외교정책의 최상위 정책문서인 국가안보전략을 통해 지속적으로 원조가 국방, 외교와 함께 국가안보를 유지하는 중요한 수단임을 밝힘. (외교부 무상원조 정책 및 실행 선진화 방안 연구, p.104)

14) 서구중심의 위성던 컨센서스에 대체되는 개념으로 경제발전이 국가주도 경제전략과 주권인정을 토대로 해야

상호이익을 기반으로 상업적 이익을 추구한다는 점에서 DAC회원국들의 ODA와는 차별된 정책을 집행¹⁵⁾

- 선진 및 신진공여국들의 국제개발협력 전략 및 정책특징은 국내외에서 파악할 수 있는 정도로 브랜딩화 되어있는 반면 한국의 국제개발협력의 전략과 기조는 축약된 언어로 표현하기 어려움.

<표 1-3> 선진공여국의 원조모델 분류

원조목적	주요나라	특징
인도주의형	스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북구국가	<ul style="list-style-type: none"> • 수원국의 필요 중시 • 경제규모 대비 원조규모가 크고, 다자간·무상·비구속 원조 비중 높음
식민지관리형	영국, 프랑스, 포루투갈, 벨기에 등	<ul style="list-style-type: none"> • 구식민지와의 정치경제적 관계유지·공고화 중시
경제실익형	일본, 캐나다, 이탈리아 등	<ul style="list-style-type: none"> • 무역 등 경제관계 중시 • 양자간 무역관계와 상관관계 높음
안보전략형	미국	<ul style="list-style-type: none"> • 안보유지 중시 • 국제관계 유지나 자국안보, 정치외교적 목적 중시

출처: 한미경 외(2010)를 참고하여 저자 재구성

가. 국별 주요 사례

□ 스웨덴의 전 지구적 개발정책(Policy for Global Development)

- 스웨덴 의회는 2003년 전 지구의 빈곤퇴치를 위한 스웨덴의 책임과 역할을 강조한 법 'Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development'를 마련하고, 원조의 목적을 인권, 아동권리, 남녀평등 및 민주주의 발전¹⁶⁾을 기반으로 한 삶의 질 향상을 위한 것으로 명시
- 인류보편적 가치실현에 중점을 두고 인도주의 원칙에 충실한 국제개발협력 사업 추진
 - 2003년 정부법안으로 전 지구적 개발정책을 법안으로 채택하고, 인도주의적 공여의식의 규범을 창출
 - 정부와 시민사회 간 국제개발협력 목표에 대한 사회적 합의를 바탕으로 개발을 위한 정책일관성을 모범적으로 제시하는 모델 국가
 - 사하라 이남 아프리카 및 최빈곤국에 집중하여 지원

된다는 내용을 담고 있으며, 중국은 이를 바탕으로 대외원조 정책을 수립·집행함.

15) 경성화 외(2012)

16) 민주주의 발전이라는 내용을 포함했다는 점에서 기존의 여타 개발정책과 구분된다는 의견도 있음



- 사민주의(social democracy) 전통을 가진 중견국(middle power)으로서 힘에 기반한 국제질서보다는 규칙에 기반한 국제질서가 자국의 이익에 부합한다는 인식 하에, 국제규범이 사민주의적 가치를 반영하도록 노력

□ 영국의 국제개발협력 정책

- 영국은 국제개발협력 정책 집행을 위한 명확한 법적 근거, 일관성 있는 정책 집행 및 명확한 비전을 바탕으로 국제원조 사업을 수행하는 성공적인 모델국가로 간주됨.
 - 전통적으로 노동당은 국제개발부를 외교부와 별도로 설립하여 운영하고 보수당은 외교부 내에 통합 운영하였으나, 1997년 이후에는 정권교체와 상관 없이 국제개발부(Department for International Development, DFID)를 별도 운영
 - 2002년 국제개발법을 제정, 사하라 이남 아프리카 지역과 영연방(British Commonwealth) 국가들을 중심으로 분쟁지역 등 취약국(fragile states)에 대한 인도적 지원사업들을 추진
 - 이러한 영국의 국제개발협력 정책 방향은 현재까지도 그 기조가 유지되고 있으며, 최근 영국의 DFID는 취약국 및 지역에 대한 사업에 예산의 50% 이상을 배정하였고, 28개 우선지원 대상 국가 중 18개국이 취약국 혹은 분쟁지역임.
- 과거 대영제국의 전통을 바탕으로 영연방을 관리하고 안보와 개발을 접목시키는 형태의 국제개발을 중시

□ 독일의 개발협력정책 기조

- 독일은 ODA관한 법률을 따로 제정하지 않고 있으며, 독일의 개발원조 정책은 DAC 회원국 의무사항과 1970년 UN 총회 개발원조협약에 근거하여 수립·집행
- 80년대 독일의 개발협력정책은 인류보편적 가치를 실현를 목표로 교육, 건강, 식량, 주택, 문화적 정체성을 핵심 과제로 지원
- 통일 이후 독일의 개발협력정책의 기조는 세계의 평화와 협력을 위한 것으로 변화하였고, 개발도상국의 빈곤퇴치, 환경, 교육과 직업요록을 중심으로 지원하며 동반자적 협력을 도모
- 1991년에는 개발도상국을 대상으로 하는 개발협력 정책을 인권존중, 국민들의 정치참여, 법적안정성 및 법치국가의 보장, 시장경제 및 사회복지의 보장하는 체제 구축, 개발지향적 정부운영을 5대 핵심 조건으로 설정¹⁷⁾
- 최근 독일은 난민문제 해결을 위한 노력에 많은 노력을 기울이고 예산을 투입하고 있으며, 2014년 기아해소, 난민문제의 근본적 해소, 중동 및 북아프리카지역의 안정 및 개발을 3대

17) 이규영(2013).

특별 이니셔티브로 설정하고 다양한 원조사업을 추진

□ 일본 ODA의 인간안보 개념

- 1980년대 일본은 ODA 정책에 철학이 없이 경제적 이익만을 추구한다는 대내외적 비판에 직면함. 18)
- 이에 일본은 1992년 공적개발원조헌장(ODA Charter)를 채택하고, 1995년 무라야마 토미치 총리가 유엔 세계정상회의에서 제시했던 개념인 ‘인간중심의 사회발전’이라는 개념을 ‘인간 안보’의 개념으로 체계화하여 2003년 일본 ODA 현장을 개정하며 ‘인간안보’를 주요한 원칙의 하나로 간주함
 - ‘인간안보’를 ODA 최선의 목표로 설정하여 이를 기반으로 주요수원국 대상 국별 프로그램을 구성하였으나, 원조와 양자간 무역관계 등을 검토해 볼 때 여전히 원조를 통한 경제적 이익¹⁹⁾을 목표로 하고 있다는 의견이 다수

3. 한국 개발협력 비전 설정 시 고려사항

□ 청와대 차원에서의 한국의 개발협력 추진 철학 및 전략 마련 필요

- 한 국가의 개발협력정책은 국제적 인도주의와 보편적 가치의 실현, 경제적 이익의 추구, 외교·안보적인 전략등 각 공여국에 처한 상황 및 추구하는 목적에 따라 설정되고, 전략적 이해관계에 따라 수원국이나 사업 내용, ODA의 집중과 선택이 결정되기로 하는등 다양하고 복합적인 요인들이 작용함
 - 따라서 총괄적인 국제협력의 비전은 국제개발협력의 국가적 철학과 유기적으로 연계되어 제시되어야 하므로 분야 전문가들의 의견을 취합하여 정립하는 것은 어려움
 - 국제개발협력에 대한 정책방향과 추진에 대한 대전제를 청와대 차원에서 제시해야 함.

□ 정권주기에 구애받지 않는 초당파적인 국가전략 도출 필요

- 국제개발협력 비전 수립을 위해서는 국민적 합의와 더불어 초당적 논의, 범정부적인 합의가 전제되어야 함.

18) 정성화 외(2012) p.61 재인용

19) 일본의 경우 유상원조의 비율(약 40%)이 다른 선진공여국(미국 및 북유럽 국가는 유상원조가 거의 없으며, 영국, 독일의 경우에도 10% 내외임)에 비해 높은편임.



<표 1-4> 정권별 중점 ODA사업 변화

정권	기간	키워드 및 추진전략	주요사업 및 특징
김대중	1993~2003	<ul style="list-style-type: none"> • 경제발전 • 보편적 원칙과 인도주의적 원조²⁰⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • 동시적 아시아 경제회복 프로그램 제안 • 남북협력기금 및 대외협력기금 삭감조치로 인해 양적 규모 감소
노무현	2003~2008	<ul style="list-style-type: none"> • ODA 양적 확대 • 전략적 자원외교 • 주인의식 제고강조 	<ul style="list-style-type: none"> • ODA 규모 확대 • 대 아프리카 정상외교를 통한 '아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브'²¹⁾ 천명 • 아프리카 국가 대상 원조 확대 및 한국 개발 경험 전수 사업 착수 • 신고전주의에 기반한 서구 유럽의 개발 모델에 대한 대안으로서 '아시아 개발(발전) 모델' 제시²²⁾
이명박	2008~2013	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색성장 • 녹색ODA 규모 확대 및 녹색기술의 대개도국 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 협상에서 선진국과 개도국의 가교역할을 할 수 있는 공통의 비전 및 전설적 대안 제시 • '동아시아 기후 파트너십'을 통해 개도국의 기후변화 적응 지원 • 녹색ODA 규모 확대 및 UN 지구환경기금(GEF) 등 다자 국제기구를 통한 공여 확대 • 기후변화 분야의 국제기구를 창설 및 유치하여 아시아지역 기후변화 선도센터로 육성 • ODA를 자원외교의 보조수단 혹은 보상수단으로 활용²³⁾
박근혜	2013~2017	<ul style="list-style-type: none"> • 발전경험 공유 • 코리아 에이드 사업 추진 및 새마을운동 ODA 사업 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」 수립 • 발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고 • 개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원²⁴⁾ • 아프리카 순방 기념 ODA 사업인 '코리아에이드' 추진 및 국정농단 사건에 연루 • 한국의 농촌개발 전략인 '새마을운동'을 新 농촌개발 패러다임'으로 발전시켜서, 개도국의 농촌개발 지원²⁵⁾
문재인	2017~2022	<ul style="list-style-type: none"> • 평화와 개발 • 국제협력강화 및 공공외교와의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화 • 기업 등과의 협력사업 및 글로벌 인재양성 확대를 통한 민간 일자리 창출 기여, ODA 분야 공공부문 일자리 창출, 인프라 사업 등 우리나라의 해외진출을 통한 국익 기여 도모 • 신남방정책 - 동북아플러스 책임공동체를 구축하여 번영과 평화의 궁극적인 목표를 달성하려는 거시적인 비전 제시 (3P전략) • 유·무상간 전략적 연계, 무상원조의 통합적 추진 및 연계성 강화를 통해 국익을 증진하는 전략적 국제개발 협력 이행 강조 • 신북방정책 - 북방경제권과 협력 강화로 신성장동력 확보 및 평화, 공동번영기반 공고화²⁶⁾

20) 박복영 외(2013) p.68.

21) 국가기록원 홈페이지 (<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003081>)

22) 김지영(2014) p.158.

23) MB정부의 자원외교와 한국 ODA의 실태, 참여연대 이슈리포트 (2015).

24) 최현경 외(2010) p.12.

25) 조선일보 홈페이지(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/26/2015092601803.html)

26) 이재영(2018), p.12.

- 행정부의 성격과 무관하게 국제개발협력 사업이 국가의 원조철학에 따라 이행될 수 있도록 제도화 필요
 - 청와대 차원에서 개발협력 전략 및 비전을 제시하더라도 정치적인 상황에 영향을 받는 제도적인 안정성이 없으면 정책일관성을 담보하기 어려움.
- 이를 위해 2010년부터 추진된 국제개발협력 기본계획(5개년 계획)을 정권주기에 맞추어 설정하기를 제안
 - <그림 1-2>와 같이 국제개발협력 기본계획을 정권주기를 고려하지 않고 수립 할 경우 향후 지속적으로 정권과 기본계획의 불일치 발생



출처: 저자작성

□ 국제개발협력 수행체계 제고 방안 검토

- 우리나라의 ODA 통합추진체계는 국제개발협력기본법에 따라 총괄·조정기관, 주관기관 및 시행기관의 3단 구조로 구성되어 있음²⁷⁾
 - 2008년 OECD DAC이 동료검토보고서에서 한국 ODA의 분절화 문제를 지적하고 원조정책을 총괄할 수 있는 단일 기구설립을 권고한 이후, 유·무상원조 추진체계를 통합하고 독립된 기관을 설립하는 방안을 제시(김은미 외, 2009)하거나, 국제개발협력위원회의 기능을 강화하고 국제개발협력진흥원을 준정부형 공공기관 형태로 설립할 것을 제안(진상기, 2010) 하는 주장, 국제개발협력 관련 정책 입안 부처와 집행기관이 각각 단일화 되어 통합된 추진체계를 제안하는 등의 의견이 있음.

27) 국제개발협력위원회(2017).



- 현 정부는 국제개발협력 통합체계 마련의 중요성을 인식하고 있으나, 새 정부의 공약으로 언급되었던 국제개발협력전략회의(가칭)²⁸⁾의 구체적인 위상과 역할에 대한 계획이 추가적으로 발표된 바 없음.²⁹⁾
- 국제개발협력을 효과적으로 추진하기 위한 추진체계를 재편·설계하기 위해서는 (1) 개발친화적 관점에 대한 이해, (2) 협력대상국의 현지상황을 파악하고 소통할 대외 분석·소통 역량, (3) 다양한 수단을 활용하여 개발협력을 추진하는 수행주체의 분야 전문성(sectoral expertise), (4) 수행주체간 기획·조정을 통한 시너지 창출역량의 네 가지 핵심역량이 확보되어야 함.
 - 개발친화적 관점에 대한 이해는 학습을 통해 비교적 수월하게 습득할 수 있지만, 부처나 기관의 본연 임무가 개도국의 발전과 복지 증진이나 글로벌 공공재 확충과 거리가 있을 경우 개발친화적 관점을 견지하는 것은 어려울 수 있음
 - 대외 분석·소통 역량은 자국과 협력대상국의 국가전략에 대한 이해를 전제로 하며, 현지 상주에 필요한 인력과 재원을 요구
 - 분야 전문성은 교육, 보건, 정보통신 등 해당 분야에서 축적된 지식과 경험에 기반하며, 상당한 인력과 재원을 요구
 - 기획·조정 역량은 타 부처에 대한 영향력, 분야 전문성, 개발협력에 대한 지식을 모두 갖출 때 극대화 될 수 있지만 현실적으로는 타 부처에 대한 영향력이 가장 중요하고 분야 전문성과 개발협력에 대한 지식은 기획·조정을 할 수 있을 정도의 기본적인 수준이면 충분

□ 투명성과 책무성 강화 대안 필요

- ODA사업이 정권홍보 및 국정농단 세력의 사익추구를 위한 수단으로 악용되었다는 국민인식 전환노력 필요
 - 공적개발사업에 대한 신뢰성을 회복하고 ODA 사업추진의 정상화 기대에 부합해야 함.

28) 더불어민주당(2017) p.236.

29) 한겨레 홈페이지(http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/808702.html)

4. 한국 개발협력 비전전략 수립 및 추진체계 제안

- 한국이 경제개발과정에서 민주화·산업화를 동시에 이룩한 경험이 반영된 개발협력사업 발굴 및 추진
 - 경제개발과정에서 민주화·산업화로 구조변화를 이룬 성공적인 경험은 개발도상국에서 가장 관심을 가지고 있는 분야이며, 다수의 지식공유사업을 추진하고 있는 한국의 비교우위 분야라고 할 수 있음. 민주화와 경제발전을 동시에 성취한 한국의 국가적 경험과 노하우는 한국 개발협력 비전수립의 기반이 될 수 있음에도 불구하고 아직까지 적절히 활용되지 못하고 있음.
 - 열강의 침략과 식민통치를 경험한 개발도상국들은 한 세대 안에 놀라운 변화를 이룩한 우리나라의 역사와 경험에서 희망을 얻고 있으며, 국제기구와 선진 공여국 또한 산업화와 민주화를 압축적으로 달성하고 그 성과를 국제사회와 공유하고 있는 점을 높이 평가
 - 한국의 개발원조 사업을 수원국의 경제발전에만 초점을 맞추어 진행하는 것이 아니라 경제발전과 동시에 민주주의의 확산같은 사회발전 주제와 연계하여 개발협력사업 추진 비전을 설계하는 것이 바람직
 - 한국의 민주화, 산업화, 정보화 등 국민들이 역사적으로 공유하는 우리의 성공 경험을 체계적으로 일반화하여 개발협력정책의 핵심항목으로 발전
- 초당적으로 수용할 수 있는 국제개발협력 국가전략으로 포용과 혁신을 검토
 - 우리나라는 대내적으로 '혁신적인 포용국가'를 가치로 내걸고 있으며, 이를 국제개발협력을 위한 국가전략으로 발전시켜 제시할 필요
 - 포용은 모든 사람이 참여하며 불평등이 확대되지 않는 성장, 기회 및 평등이 실질적으로 실현되어 사람들이 사회적 이동성에 대한 기대감을 가지고 행동할 수 있는 사회로, 한국의 발전경험은 고도성장과정에서 도농간의 격차 및 불평등을 해소하고자 노력했던 포용적 성장, 나아가 포용국가 모델로 정교화하여 제시 할 수 있음
 - 혁신은 많은 공여국가들이 국제협력을 추진하면서 인간의 기초적인 욕구(식량, 빈곤, 기초교육 등)를 강조하여 세계 최하위층 대상의 원조를 강조하지만, 우리나라의 국제개발협력은 수원국의 기초여건 개선 뿐만 아니라 혁신적인 변화를 통해 더 이상 원조에 의존하기 않고 발전할 수 있도록 지원하는 사업을 중점적으로 추진 (지식공유 사업 포함)
 - 혁신과 포용은 초당적으로 수용할 수 있는 가치임. 제 19대 대선후보들의 공약을 검토해 보면 모든 대선후보는 혁신과 포용을 포함한 다양한 정책공약을 발표



- 특히 문재인 대통령의 공약에 ‘혁신’을 활용한 공약이 13건 언급되고, 안철수 후보 16건, 유승민 대표 17건, 홍준표 대표 9건 및 심삼성 후보 11건 을 언급하는 등 초당적으로 수용할 수 있는 가치로 판단³⁰⁾

- 한국 국제개발협력 비전 및 추진방향 확립에 따른 청와대 또는 국무총리실 중심 수행체계 마련
 - 국제개발협력 추진체계는 국제개발협력의 목표와 수단 등 국제개발협력 내부의 요인 외에, 집권당의 이념이나 정당 간 관계, 정부조직과 부처 간 관계 등 외부의 요인도 영향을 미침. 따라서 어디서나 통용되는 이상적인 모형이 존재하는 것은 아니며, 종합적이고 통합적인 체계개편을 제안하기 위해서는 추진체계에 영향을 미치는 요인들에 대한 세밀한 분석 필요
 - 국제개발협력의 목표가 개도국의 발전과 복지 증진에 근접하고, 국제개발협력의 수단이 단순할수록 개발협력 전담 부처를 두는 것이 타당함.
 - 이 경우 분야 전문성 확보나 수행주체 간 기획·조정이 그리 중요한 과제가 아니지만, 대외 분석·소통 역량 배양에는 상당한 인력과 재원이 소요되고 외교부와의 조율도 중요하기 때문에, 전담 부처를 신설하는 것보다는 외교부가 개발친화적 관점을 갖추고 주도적인 역할을 할 수 있도록 지원
 - 반면, 개도국의 발전과 복지 증진이나 글로벌 공공재 확충 외의 목표가 중요한 비중을 차지하고 국제개발협력 수단이 다양할수록, 개발친화적 관점과 국가 전략을 조화시키고 분야 전문성을 갖춘 수행주체 간의 기획·조정 기제를 마련해야 할 필요성이 증대됨.
 - 이와 같은 기획·조정 기제는 단일 부처보다는 청와대나 국무총리실 등 정부중심에 두는 것이 타당하지만, 국제개발협력에서 외교부나 전담 부처가 차지하는 비중이 상당히 높을 경우 외교부나 전담 부처가 기획·조정을 주도
 - 한국의 국제개발협력의 경우 국제개발협력 수단이 다양하고 수행기관도 다양한 것을 고려하여 후자의 경우처럼 단일 부처보다는 청와대나 국무총리실을 중심으로 하여 국제개발협력사업 추진체계를 개편하는 것을 검토
 - 추가적으로 다수의 국책연구원을 산하에 두고 있는 경제·인문사회연구회의 네트워크 및 전문성을 적극적으로 활용하여 한국 국제개발협력 국가전략 정립과 관련된 연구조사 과제를 발굴·추진하고, 국제개발협력 총괄수행기간에 지적 자양분 제공

30) 국민의당(2017), 더불어민주당(2017), 바른정당(2017), 자유한국당(2017), 정의당(2017).

제 3 절 연구의 구성 및 요약

1. 제1부 국제개발협력의 기반 구축과 과제

- 제 1부는 한국 국제개발협력의 철학과 비전, 개념에 관련된 논의로 구성
 - 총론으로 한국국제개발협력의 비전과 전략을 검토한 후, 제2장에서는 글로벌 소프트파워 전략을, 3장에서는 공공외교의 확대방안을 제시하고, 제4장에서는 국제개발협력의 규범인 SDGs와 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs)와의 연계방안 제시
- 한국 국제협력의 비전과 전략
 - 한국 국제개발협력 주요 쟁점 및 과제
 - 국제개발협력위원회는 효과적 국제개발협력 집행을 위한 종합전략 부족, 유·무상원조 이원화, 무상원조 분절화, 평가 부실 등을 문제점으로 지적하고 있으나, 국제개발협력의 ‘실제적’ 문제가 무엇인지 분석 필요
 - 또한 시급한 과제로 우리나라 국제개발협력의 특성과 원조 철학을 고려한 통합적 전략 마련 및 추진체계의 질적 개선 필요
 - 한국 개발협력비전 수립현황 및 도전과제
 - 우리나라 공적개발원조의 기본정신과 목표를 국제개발협력 기본법 제정을 통해 법제화 하였으나 원조이념에 대해서는 추가적인 논의가 필요
 - 글로벌 소프트파워나 공공외교, 신남방 및 신북방 정책, 남북관계 등 유기적으로 조율되어 추진이 되어야 하는데 기초가 되는 국가적 차원의 전략없이 프로젝트 단위로 움직이고 있다는 현장전문가들의 지적
 - 한국 국제개발협력의 비전은 단순한 외교행태나 행정부의 국정과제, 정책기조등과는 구분되는 근본적이고 총체적인 개념으로, 역사적으로 형성되어 발전해 온 한 국가의 자기 정체성을 반영하고 일관된 주제를 가지고 있어야 함.
 - 한국 개발협력비전 설정 시 고려사항
 - 청와대 차원에서의 한국의 개발협력 추진 철학 및 전략마련이 필요함. 총괄적인 국제협력의 비전은 국제개발협력의 국가적 철학과 유기적으로 연계되어 제시되어야 하므로 분야 전문가들의 의견을 취합하여 정립하는 것은 어려움.
 - 정권주기에 구애받지 않는 초당파적인 국가전략 도출이 필요하고, 행정부의 성격과 무관하게 국제개발협력 사업이 국가의 원조철학에 따라 이행될 수 있도록 제도화 필요



- 국제개발협력 기본계획(5개년)과 정권주기 일치를 통한 일관성 있는 사업이행 제도화
- 국제개발협력 수행체계 제고 방안 검토

○ 한국 개발협력 비전전략 수립 및 추진체계 제안

- 개발과정에서의 민주화·산업화를 동시에 이룬 경험이 반영된 사업 벌굴 및 추진
- 초당적 개발협력 국가전략으로 ‘포용과 혁신’ 검토
- 개발협력 비전 및 추진방향 확립에 따른 청와대 또는 총리실 중심의 수행체계 개편

□ 글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천 방안

○ 우리나라 ODA 정책이 직면하고 있는 많은 도전들 중에 특히 심각한 것은 국가 종합전략의 부재 현상임. 국가전략(대전략)의 핵심적 구성요소 중 하나는 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’임. ‘외교정책 정체성’은 ‘한국가가 국제사회에서 추구하는 가치와 이상, 그리고 自任하여 수행하는 역할에 대한 자기 인식’으로 정의됨.

- 현재 우리나라의 소프트파워 국제 순위는 최근 4년간 세계 20위권으로 아시아에서는 일본에 이어 두 번째로 높은 순위이고 디지털, 기업, 문화 등의 항목에서 특히 두각을 나타내고 있음.

○ 본 연구에서는 글로벌 소프트파워와 관련된 사례로 미국, 영국, 중국, 스웨덴을 고찰

- 미국, 영국, 중국은 소프트파워를 신현실주의적으로 정의된 ‘국익’ 추구의 도구라는 도구주의적(instrumentalist) 관점에서 접근하고 소프트파워를 하드파워에 대한 보완물로 간주함.
- 중견국인 스웨덴은 미, 영, 중 등 강대국 사례와 달리 성공적인 정치경제 발전 모델이라는 부존 소프트파워 중심으로 고유한 외교정책 정체성을 구성, 투사하여 국제사회에서 상호주관적으로 인정 받고 난민, 환경 등의 주제 영역에서 전향적이고 건설적인 역할을 수행함으로써 ‘글로벌 소프트파워’의 모범적인 사례를 제시

○ 글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천 방안 제안

- 분명하고 일관된 몇 가지 핵심 가치들을 중심으로 우리나라의 외교정책 정체성을 구성하고 이에 입각하여 외교정책을 추진함으로써 일정한 주제 분야에서 효과적인 역할을 수행하여 ‘글로벌 소프트파워’로서의 외교리더십을 발휘
- 한국이 국제사회에서 특화할 수 있는 전문 활동 영역으로는 정보통신기술(ICT), 교육, 연구개발(R&D), 언론 미디어, 기업의 사회적 책임(CSR)과 공유 가치 창출(CSV), 갈등과 분쟁의 중재와 화해, 평화와 공존 상생, 혁신과 창의 등을 상정해 볼 수 있음.
- 글로벌 소프트파워를 지향하는 데 대하여 초당적 논의, 국민적 합의, 범정부적 협의가 전제되어야 함. 특히 우리의 역사적 성공에 입각하여 구성된 ‘한국 모델’에 대해 국내에서 정파성

에 입각한 소모적인 논쟁이 진행되어 自虐的인 펌훼가 발생한다면 글로벌 소프트파워로의 약진은 불가능해짐.

- 국민을 대상으로 공공외교의 중요성을 각인시키고 모든 국민을 공공외교의 전달자로 역량강화(empowerment) 시켜주는 '대내 공공외교', 그리고 외교정책의 형성과 집행에서 대국민 소통 및 국민 참여를 대폭 강화함으로써 국민주권을 실천하는 '국민외교'에도 역점을 두어야 함.
- 국가 중심의 하향식(top-down) 방식을 지양하고 외교 주체가 다원화되어야 함. 원활한 의사소통과 협업의 추진을 위한 多부문 협력체계가 수립되어 가동되어야 함.
- 投射型 외교 전략과 主唱型 외교 전략이 병행 활용되어야 하고, 외교정책 리더십도 직접적인 외향식과 간접적인 내향식이 균형적, 신축적으로 추구되어야 함.
- 구체적인 실천 방안으로 소프트파워 중심 외교의 컨트롤타워 구축, 외교부 인력의 전문성 교육 및 훈련 강화, 조직개편, 조정과 협업을 위한 네트워크 강화, 대한민국의 국가 이미지나 브랜드 혹은 한국을 표상할 주제형 내리티브(themed narrative)에 관한 전문가 조사연구 활성화(경사연의 핵심적 역할 포함), 한국문화의 글로벌 확산 전략과 방법론의 세련화 등을 고려할 수 있음.

□ 공공외교의 의미와 확대방안

○ 공공외교의 국내외 현황과 도전과제

- 세계화, 정보화, 민주화로 인하여 정부 외에도 시민단체, NGO, 다국적기업 등의 새로운 외교 행위자가 등장했고 이들이 행하는 새로운 차원의 외교, 즉 공공외교가 주목받고 있으며, 한국은 2010년을 기점으로 공공외교를 정무외교, 경제외교와 더불어 외교의 3대 축으로 설정하고 공공외교 강화를 위한 움직임을 계속해나가고 있음.
- 최근 전통외교와 공공외교 간, 그리고 하드파워와 소프트파워 간 경계가 모호해지며, 통합외교(integrative diplomacy)가 진행되는 경향이 있음.

○ 공공외교와 개발협력 연계 효과성 및 사례 검토

- 개발협력이 외교가 추구하는 정치적 목표를 달성하는데 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 선행연구들은 주로 미국의 사례를 바탕으로 이루어짐.
- 공공외교와 개발협력 연계 해외사례는 스웨덴의 교류프로그램, 노르웨이의 NGO와 연계한 중립적 평화외교, 미국의 아프가니스탄 원조, 일본의 대(對)동남아시아 평화외교, 무역 및 투자, 문화외교, 터키의 소말리아 원조, 이스라엘의 아프리카 원조 등이 있음.



○ 한국의 공공외교와 개발협력 연계 확대 방안

- (범정부 차원) 현재 각 관계부처 및 지방정부가 공공외교 관련 ODA사업을 추진하고 있는 바, 총리실 또는 외교부를 주관기관으로 해서 연계성 확대를 위한 범정부 차원의 실무위원회를 구성하여 사업 발굴 단계에서 공공외교 전략에 입각한 조정이 필요
- (외교부) 공공외교와 개발협력의 연계효과 제고를 위해 외교부 내 공공외교국과 개발협력국 간의 협력체계 구축을 제안
- (유무상 ODA 집행기관간 협의) 무상원조 실행기관인 한국국제협력단(KOICA)과 공공외교 실행시관인 한국국제교류재단(KF)이 협의체를 구성하여 사업 발굴 단계에서부터 정합성 제고를 위한 실무협의를 실행할 것을 제안
- (포괄적 관여 접근) 오늘날 전통외교와 공공외교, 하드파워와 소프트파워, 외교전략과 개발협력의 구분이 모호해지고 있으며, 이에 따라 ‘포괄적 관여(comprehensive engagement)’ 접근이 요구됨. 개발협력과 공공외교를 포괄적 관여 프레임 하에 유기적으로 결합시키는 전략 추진
- (공공외교 관련 ODA 사업 확대) 정부부처의 ODA사업에서 일반 프로젝트나 프로그램 사업에 비해 절대적으로 비중이 적지만 공공외교와의 연계성이 높은 기술협력, 개발컨설팅, 민관협력, 연수, 장학, 봉사단 사업 분야의 규모를 확대하고 공공외교와의 정합성을 제고

□ SDGs와 K-SDGs 연계 방안

- 글로벌 수준의 지속가능발전목표(SDGs)가 한국의 국내 수준에서 이행가능하기 위한 SDGs와 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs) 간에 연계성을 제고하기 위한 제도적 혁신 도모 필요
 - SDGs가 한국 국내이행과정으로 전환하는데 있어 미래예견적 역할을 수행할 수 있다는 전제하에 K-SDGs의 역할과 문제점, K-SDGs와 정부 정책 및 계획과의 연계성, 그리고 이를 통합적으로 운영하기 위한 제도적 혁신 분석
- SDGs와 K-SDGs가 미래예견적 함의를 가진 연계 시스템으로 발전하기 위해서는 이를 추진하는 통일된 그리고 상위기관으로서 지속가능발전위원회를 재편성하고, SDGs의 국내이행 영역과 국제협력영역을 통합관리하는 제도를 구축하며, 정부기관의 K-SDGs 추진을 위한 인센티브와 역량강화를 지원하고, SDGs에 관한 대국민 홍보활동을 강화하는 등의 제도적 혁신 필요

2. 제2부 국제개발협력의 전략과 추진체계 개선방안

- 제 2부는 국제개발협력의 전략과 추진체계 개선방안으로 공간적인 전략과 방안을 국제개발협력과 연계하는 방안 및 성과 극대화에 중점을 두고 논의
- 신남방–신북방 연계 공간적 전략
 - 문재인 정부의 신남방정책 하에서 효과적인 개발협력 정책을 통해 개발협력과 외교정책의 시너지 효과를 모색하는 방안 연구
 - 신남방정책의 대상인 아세안 국가는 10개국 중 6개국이 한국의 ODA 중점협력국일 정도로 한국의 개발협력 정책에서 중요한 지역임.
 - 아세안에 대한 신남방정책은 이전 한국 정부의 대 동남아 정책과 다르게 고유의 이름이 있으며 정부 집권 초기부터 상당한 정치적 의지를 가지고 추진되어 과거의 아세안 정책과는 차별성을 가짐.
 - 뿐만 아니라 신남방정책의 원칙은 3P 역시 과거 한국이 아세안을 바라보던 시각과는 차별화된 보다 진일보한 접근법을 천명
 - 신남방정책에서는 3P에 대응하는 3개 분야에서 16개 정책 방향을 제시하고 있는데, 그 중 5개, 즉 인적자원 개발, 공적 부문 역량 강화, 삶의 질 향상, 연계성 향상을 위한 인프라 투자, 지역 위기 대응 강화 등이 개발협력에 속하는 부분임.
 - 정책제안
 - 신남방정책의 대상이 되는 아세안 국가 중 6개국이 한국의 중점협력 대상인 바, 개발협력은 신남방정책에서 핵심적인 이슈이며, 효과성 높은 개발협력을 통해 신남방정책의 효과도 강화할 수 있음.
 - 2019년 처음으로 한–메콩 정상회의가 열리는 만큼 메콩 지역 개발협력에 관한 구체적인 정책을 준비해야 하며, 이는 미, 일, 중 등 강대국이 기준에 하는 사업을 참고하여 한국이 잘할 수 있는 분야 및 방법에 집중해야 함. (유망 분야: 여성, 어린이, 적정기술, 시민사회, 문화 부문)
 - 대 아세안 개발협력에 있어 효과성 제고를 위한 방법론도 중요한데, 1) 아세안 국가를 개별 혹은 하나의 단위로 취급하기보다는 유사한 경제, 사회문화 상황에 있는 국가를 묶어서 개발협력을 진행하는 소다자 협력, 2) 보다 발전된 동남아 국가와 한국이 협력적으로 동남아 개도국을 지원하는 형태의 협력, 그리고 3) 미국, 중국, 일본, 호주 등 역외국가와 한국이 협력적으로 동남아 개도국을 지원하는 개발협력의 형태를 고려



□ 평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략

- 본 연구는 국제사회의 '평화-개발 네이버스' 접근법의 의미와 내용 그리고 이러한 이니셔티브 추진이 가지는 함의를 분석
 - 이를 위해, 1995년 이래로 23년에 걸친 한국과 국제사회의 대북지원의 경험을 '평화-개발 네이버스'의 관점에서 평가하고 그 의의와 한계를 살펴봄. 비핵화 이슈를 중심으로 북한에 대한 개발지원을 추진함에 있어 고려되어야 할 원칙과 프레임워크를 도출하고, 이들 원칙과 프레임워크가 비핵화 협상의 진행 과정에서 인도적 지원을 포함한 개발지원에 어떻게 적용될 수 있을 것인지에 대한 정책적 함의를 제시
- 국제사회가 취약국 및 개도국 지원에서 있어 중요한 접근법으로 제시하고 있는 '평화-개발 네이버스' 접근법과 이니셔티브가 북한의 비핵화 및 개발지원 정책의 추진에 있어 제시하는 함의가 크다는 점을 확인
 - 아울러 북한 내부의 인도적 상황을 고려할 때 비핵화 협상의 타결 이전 단계인 현 시점에서 인도적 지원의 재개는 북한이 비핵화 협상을 지속하게 만드는 유인책이 될 수 있다고 판단
- 이러한 전제조건과 함께 그리고 북한의内外부 상황을 고려할 때 한반도 비핵화 논의 과정에서 북한에 대한 인도적지원 및 개발지원은 '북한 인도적지원-개발-평화 트리플 네이버스'의 로드맵에 따른 단계적 접근법을 취할 것을 제안
 - 트리플 네이버스 접근법은 북미 간에 긍정적인 비핵화 합의가 이루어진 이후 북한이 정상국가화를 위한 개혁개방을 추진하는 과정에서 국제사회가 어떻게 개발지원을 추진하는 것이 한반도와 동북아 평화구축에 기여할 수 있을 것인지에 대한 로드맵을 제시해준다는 점에서 의미 있는 접근법으로 판단됨.

□ 성평등 실현과 국제개발협력

- 성평등 실현은 국제개발협력에서 중요한 목표임. 여성이 국제사회의 지원에서 소외된다면 개발도상국의 전체적인 발전을 이루하기 힘들 뿐 아니라 국제개발협력의 효과도 약화됨.
 - 이에 UN은 지속 가능한 발전을 달성하기 위한 SDGs 17개 목표 중에 성평등을 5번째 상위 목표로 설정
 - 우리나라로 성평등 실현을 국제개발협력의 중요한 목표로 인식하여 환경, 인권 등과 함께 모든 분야의 지원에 해당되는 범분야(cross-cutting)이슈로 정함.
- 우리나라 ODA의 여성지원 확대 및 성평등 분야에 대한 독립 분야 설정이 필요함.
 - 이를 위한 정책제안으로 1) 젠더에 대한 ODA 독립분야 설정, 2) 과학, 기술, 정보통신, 정치지도자 양성 등 분야의 여성인력 양성 지원, (3) ODA 젠더 분절화 해결을 위한 유무상 원조/정

부 부처간 연계 필요, (4) 여성 관련 부처 ODA 예산 및 사업수 증가, (5) ODA 여성지원 통계 최신 자료 구축, (6) KOICA 지원사업 계획 및 집행연도 다양화 검토

□ 국가과학기술심의회 사례 중심 과학기술 기획 조정 거버넌스

○ 국가연구개발사업의 거버넌스와 체계분석

- 국가과학기술자문회의(통합)은 기존 '국가과학기술자문회의'의 자문기능에 '국가과학기술 심의회'의 심의기능을 더하여 과학기술정책 최상위 자문·심의기구임.

- 과학기술 주요 정책·과학기술혁신 등에 관련된 다음 사항에 관한 심의를 진행하고, 한국과학기술기획평가원이 사무국으로 조사·분석·평가 업무지원

○ 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교를 통한 효과성 제고방안을 도출하기 위해 ODA 사업과 유사한 발전 경로를 이미 거쳐온 국가연구개발사업의 관리시스템을 비교 분석

○ 국제개발협력위원회의 기능강화 및 기본법 개편 제안

- 국제개발협력위원회 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 강화하기 위해 국제개발협력위원회의 역할과 기능에 대한 강화가 필요하고, 자문기능을 보강하기 위해 국제개발협력위원회에 자문위원회 설치가 필요하다고 판단

- 국제개발협력위원회 운영을 지원하기 위한 조직이 필요하며, 효율적 운영 및 지원을 위하여 간사위원회와 업무를 지원하기 위하여 자문회의에 사무기구 설치를 명시되어야 함. 또한 국제개발협력위원회에 조사·연구 기능이 추가되어야 하며, 통합평가시스템 운영을 위한 제도적 근거 필요

- 기본법에는 국제개발협력위원회의 통계자료 구축에 대해 명시하고 있으나, 통합적인 정보 공유 및 유기적 협조를 위해 통계 시스템 목적과 운영에 대한 재정립이 필요하고, 국제개발협력위원회 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 강화하기 위해서는 국제개발협력위원회의 근거 법인 국제개발협력기본법의 개정이 필요

□ 과학기술-경제인문사회 영역 국제개발협력 연계

○ 경제인문사회연구회 차원에서 국제개발협력 전략 수립을 위한 추진체계 구축 노력을 해왔으나 국제개발협력위원회, 기획재정부, 외교부, 그리고 국가과학기술연구회와의 연계플랫폼 구축이 부재한 가운데 여전히 개별 연구기관들이 독자적으로 사업을 기획하여 수행하는 상태

○ 경제인문사회와 과학기술 간 연계를 위해 사업 수행 단계를 1)정책 및 사업 기획 → 2)기관설립/개편 → 3)공동 R&D → 4)기술이전/기술지도 → 5)(공동)사업화의 5개로 구분하고, 각



사업별 주요 내용과 앞서 데이터와 자료를 통해 정리된 관련 사업들을 단계별로 분류하였음.

또한 각 단계별로 주요 수행주체들의 역할과 개선방안을 제안

- 연구회 차원의 기획관리 플랫폼 구축 및 국제개발협력위원회와의 연계
- 전문기관 지정 및 역할 분담 : 경제인문사회연구회 소관기관 중 일부를 전문기관 지정 활용
- 과학기술 분야와의 연계를 위해 국가과학기술연구회에 R&D ODA 신설
- 전략국가 시범사업 기획 및 시행

□ 개발협력 거버넌스 개선 방안

○ 2019년 국제개발협력 종합시행계획에 나타난 한국 정부의 ODA 추진방향은 우선적으로 통합적 ODA를 강조하고 있으며, 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계를 강화하고자 함.

- 현재의 제도적 및 조직문화적 여건을 놓고 볼 때, ODA의 통합적 추진이 실제 가능할 지에 대해서는 낙관이 사실상 어려울 것으로 판단
- 우리나라의 ODA 추진체계는 크게 유상원조 기관과 무상원조 기관으로 양분되어 있고, 이들 사이의 자발적인 조정과 협업을 유도할 수 있는 특별한 기제가 존재하지는 않음.
- 국무조정실 및 국제개발협력위원회는 공동사업계획이나 ODA 예산 통합편성 권한을 보유하지 못한채, ODA 사업 제안 및 추진이 대체로 상향적으로 진행되고 있음.

○ ODA 거버넌스 개선 방안: 구조적 개선

- 국제개발협력위원회를 실질적 정책수립 기구로 자리매김하기 위해 국무조정실 제1차장 아래에 국제개발협력조정·평가실을 설치
- 국제개발협력조정·평가실에 공동사업계획 수립권, 유상원조와 무상원조 종합조정 및 연계 권한, ODA 예산조정권 그리고 ODA 사업평가권을 부여함. 국제개발협력조정·평가실 인력은 국무조정실 자체 인력, 기획재정부 및 수출입은행 과견인력, 외교부 및 KOICA 과견인력으로 충원
- 무상원조 시행기관들과 정책연계를 강화하고, 개발협력의 전략성을 제고하기 위해 외교통상부의 개발협력국을 개발협력실로 격상하거나 조직을 보강함. 개발협력실이 무상원조 분야의 자체평가 및 환류를 주관
- 개별국 수준의 ODA 사업 계획수립 및 집행 기능을 현지공관 및 현지사무소 위주로 대폭 분권화

○ ODA 거버넌스 개선 방안: 관리시스템적 개선

- ODA 통합 평가 및 사업모니터링 시스템을 유·무상 원조 주관 및 시행기관, 외교통상부,

기획재정부, 국무조정실 등을 연계하는 조직간 정보시스템(interorganizational information system)으로 구축

- 사업기획 시스템은 지식관리시스템(knowledge management system)과 공급사슬관리 시스템(supply chain management system)의 특성을 갖도록 구성하여, 우리나라 국제개발협력 생태계의 자원을 폭넓게 파악하고 활용할 수 있도록 함.
- 외교통상부 개발협력국에 KOICA 인력을 파견하고, 농진청과 KOICA가 국제개발협력 관련 인력을 상호 파견하는 등 국무조정실, 외교통상부, 기획재정부, KOICA, 수출입은행, 여타 국제개발협력 시행기관 사이의 수직적 및 수평적 파견근무를 대폭 활성화하고, 주요 보직을 개방형직위로 전환하여 인적자원 교류를 제고
- 국무조정실(국제개발협력조정·평가실)의 통합평가 및 정책 환류 기능을 대폭 강화함. 특히 사업 분야별 평가 매뉴얼 및 지침 작성, 메타평가, 특정평가 평가결과의 정책 환류 등의 기능을 수행

□ 개발협력 평가시스템 구축과 효과성 제고

○ 국제개발협력 평가체계의 복잡성·비효율성 등의 문제 지속

- 현재 우리나라의 개발협력 평가체계는 그 간의 노력에도 불구하고 결과 위주의 평가보다는 개별사업 대상의 운영상 효율성에 초점을 맞추는 개별적·분산적 평가 지속
- 평가의 형식화, 내부자 평가, 활용과 연계되지 않은 평가라는 비판 지속
- 프로젝트 중심의 평가가 이루어져 개발협력의 분절화를 오히려 강화하는 평가체계 지속

○ 현행 국제개발협력 평가체계 문제점

- 평가의 형식화와 내부자 평가, 환류와 활용으로 연결되지 않는 평가
- 낮은 투명성과 책임성 및 개발협력 분절화를 강화하는 평가

○ 영국, 독일, 스웨덴 개발협력 평가체계에 대한 비교 분석의 시사점

- 영국, 독일, 스웨덴 모두 최근 독립적 평가기구를 설립함으로써, 평가의 질 향상, 평가의 영향력 제고 등의 효과를 거둔 것으로 보고됨.
- 전략적 평가 및 활용에 초점을 맞춘 평가 시행

○ 국제개발협력 평가체계의 개선 방향

- 활용 중심 평가로 전환할 필요가 있음.
- 사업을 기획하는 단계에서 평가 기획이 동시에 이루어져야 함.
- 평가의 전략적 측면을 강화할 필요가 있으며, 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템의 제도화가 필요



- 평가의 질 관리 시스템을 강화해야 함.
- 프로그램 예산구조로의 전환과 이에 기초한 평가를 제도화할 필요가 있음.

참고문헌

- 국민의당, 2017, 국민이 이긴다, 제19대 대통령선거 국민의당 정책공약집.
- 국제개발협력위원회, 2017, 2017년 ODA 백서.
- _____, 2018, '19년 국제개발협력 종합시행계획(안), 제 31차 국제개발협력위원회 의결안건(제 31-1호).
- 김은미 외, 2007, UN기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구, 외교통상부 연구용역보고서.
- 김정해 외, 2013, 한국형 공적개발원조(ODA)의 효과적 추진을 위한 통합체계 연구, 경제인문사회 연구회.
- 김종일 외, 2011, G20 개발의제와 한국의 국제개발협력, 대외정책경제연구원.
- 김지영, 2014, 한·중·일의 대 아프리카 ODA 분석을 통한 아시아 원조 모델 모색, 서강대학교 사회과학연구소 사회과학연구 22(1).
- 나현 외, 2016, 한국 ODA 정책의 분절성과 메타거버넌스 분석, 성균관대학교 국정관리대학원, 국정관리연구 11(1), pp. 51–78.
- 더불어민주당, 2017, 제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집, 더불어민주당.
- 맹준호, 2012, 원조와 성장 논의에 관한 제고, 한국수출입은행.
- 바른정당, 2017, 바른 생각으로 만드는 모두의 대한민국, 제19대 대통령선거 바른정당 정책공약집.
- 박복영 외, 2013, 중점협력국 선정 기준 및 방법에 관한 연구, 대외경제정책연구원.
- 손혁상 외, 2014, 외교부 무상원조 정책 및 실행 선진화 방안 연구, 경희대학교 국제개발협력연구센터.
- 윤덕룡, 2012, 유럽의 경험을 활용한 한국 ODA 정책의 개선방안, 대외경제정책연구원.
- 이규영, 2013, 독일의 공적개발협력: 개발협력유형과 대아시아정책, 동유럽발칸연구 2013 특별호.
- 이재영, 2018, 한반도 평화번영과 신북방정책, 대외경제정책연구원.
- 이태주 외, 2012, 선진국 ODA 체계 개편 동향연구, 글로벌발전연구원.
- 자유한국당, 2017, 대한민국을 다시 일으키는 힘, 제19대 대통령선거 자유한국당 정책공약집.
- 정성화 외, 2012, 21세기 외교전략과 공적개발원조 정책, 국제개발협력 2012(4).
- 정의당, 2017, 노동이 당당한 나라, 제19대 대통령선거 정의당 정책공약집.
- 정혁, 2013, ODA 규모 결정요인 실증분석과 한국에의 적용, 국제 지역연구 25(1) 2016 봄 pp.49–80.
- 참여연대 국제연대위원회, 2015, MB정부의 자원외교와 한국 ODA의 실태, 참여연대.



최현정 외, 2010, 새 정부 ODA 정책의 과제와 방향, 아산정책연구원.

한미경 외, 2010, 공적개발원조의 효율적 추진을 위한 감사접근 방법론, 감사원 감사연구원.

Alonso and Glennie, 2015, What is development cooperation?, ECOSOC Forum Development Cooperation.

OECD DAC, 2018, 대한민국 OECD 개발협력 동료검토.

국가기록원 홈페이지

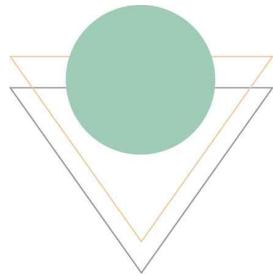
<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003081>

조선일보 홈페이지

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/26/2015092601803.html

한겨레 홈페이지

http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/808702.html



글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천방안

김 선 혁

글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천방안

김선혁 고려대 행정학과 교수

- 우리나라 ODA 정책이 직면하고 있는 많은 도전들 중에 특히 심각한 것은 국가 종합전략의 부재 현상임. 국가전략(대전략)의 핵심적 구성요소 중 하나는 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’임. ‘외교정책 정체성’은 ‘한 국가가 국제사회에서 추구하는 가치와 이상, 그리고 自任하여 수행하는 역할에 대한 자기 인식’으로 정의됨.
- 본 연구는 우리나라의 외교정책 정체성과 관련하여 소프트파워의 개념과 이론에 주목하고, 궁극적으로 ‘글로벌 소프트파워’를 지향해야 한다고 주장함. ‘글로벌 소프트파워’는 ‘상당한 정도의 소프트파워 자원을 보유한 국가로 세계적으로 인정 받고, 보유한 소프트파워 자원을 활용하여 범지구적인 수준에서 국제사회에 필요하고 바람직한 공공재의 빌굴, 창출, 유지, 보존에 적극적으로 기여하는 국가’라고 정의해볼 수 있음.
- 현재 우리나라의 소프트파워 국제 순위는 최근 4년간 세계 20위권으로 아시아에서는 일본에 이어 두 번째로 높은 순위이고 디지털, 기업, 문화 등의 항목에서 특히 두각을 나타내고 있음.
- 본 연구에서는 글로벌 소프트파워와 관련된 사례로 미국, 영국, 중국, 스웨덴을 고찰하였음. 미국, 영국, 중국은 소프트파워를 신현실주의적으로 정의된 ‘국익’ 추구의 도구라는 도구주의적 (instrumentalist) 관점에서 접근하고 소프트파워를 하드파워에 대한 보완물로 간주함. 중견국인

스웨덴은 미, 영, 중 등 강대국 사례와 달리 성공적인 정치경제 발전 모델이라는 부존 소프트파워 중심으로 고유한 외교정책 정체성을 구성, 투사하여 국제사회에서 상호주관적으로 인정 받고 난민 환경 등의 주제 영역에서 전향적이고 건설적인 역할을 수행함으로써 '글로벌 소프트파워'의 모범적인 사례를 제시하고 있음.

- 본 연구에서는 글로벌 소프트파워 육성전략 및 실천 방안으로 아래를 강조하였음.
- 분명하고 일관된 몇 가지 핵심 가치들을 중심으로 우리나라의 외교정책 정체성을 구성하고 이에 입각하여 외교정책을 추진함으로써 일정한 주제 분야에서 효과적인 역할을 수행하여 '글로벌 소프트파워'로서의 외교리더십을 발휘해야 함.
- 우리 국민들이 역사적으로 공유하는 성공의 경험(특히 민주화, 산업화, 세계화, 정보화)을 체계적으로 일반화, 모델화하여 한국 외교정책 정체성의 핵심 항목으로 발전시켜야 함
- 한국이 국제사회에서 특화할 수 있는 전문 활동 영역으로는 정보통신기술(ICT), 교육, 연구개발(R&D), 언론 미디어, 기업의 사회적 책임(CSR)과 공유 가치 창출(CSV), 갈등과 분쟁의 중재와 화해, 평화와 공존 상생, 혁신과 창의 등을 상정해 볼 수 있음.
- 글로벌 소프트파워를 지향하는 데 대하여 초당적 논의, 국민적 합의, 범정부적 협의가 전제되어야 함. 특히 우리의 역사적 성공에 입각하여 구성된 '한국 모델'에 대해 국내에서 정파성에 입각한 소모적인 논쟁이 진행되어 自虐的인 편웨이가 발생한다면 글로벌 소프트파워로의 약진은 불가능해짐.
- 국민을 대상으로 공공외교의 중요성을 각인시키고 모든 국민을 공공외교의 전달자로 역량강화(empowerment) 시켜주는 '대내 공공외교', 그리고 외교정책의 형성과 집행에서 대국민 소통 및 국민 참여를 대폭 강화함으로써 국민주권을 실천하는 '국민외교'에도 역점을 두어야 함.
- 국가 중심의 하향식(top-down) 방식을 지양하고 외교 주체가 다원화되어야 함. 원활한 의사 소통과 협업의 추진을 위한 多부문 협력체계가 수립되어 가동되어야 함.
- 投射型 외교 전략과 主唱型 외교 전략이 병행 활용되어야 하고, 외교정책 리더십도 직접적인 외향식과 간접적인 내향식이 균형적, 신축적으로 추구되어야 함.
- 구체적인 실천 방안으로 소프트파워 중심 외교의 컨트롤타워 구축, 외교부 인력의 전문성 교육 및 훈련 강화, 조직개편, 조정과 협업을 위한 네트워크 강화, 대한민국의 국가 이미지나 브랜드 혹은 한국을 표상할 주제형 내러티브(themed narrative)에 관한 전문가 조사연구 활성화(경사연의 핵심적 역할 포함), 한국문화의 글로벌 확산 전략과 방법론의 세련화 등을 고려할 수 있음.



제 1 절 문제의 제기: 한국 ODA와 글로벌 소프트파워

1. 한국 ODA의 現在的 과제

- 국제개발협력위원회는 2018년 6월 제31차 회의에서 한국의 국제개발협력 비전과 추진방향 등을 의결
 - 비전: “인류공동번영과 세계 평화에 기여”
 - 추진방향: “국민참여를 바탕으로 체계적·가치지향적 ODA 추진”
 - 3대 추진방향: 1) 체계적·통합적·효율적 ODA, 2) 글로벌 가치 및 국가 전략에 부합하는 ODA, 3) 국민이 참여하는 ODA
- 현재 한국의 ODA는 여전히 낮은 ODA/GNI 비율, 국가 종합전략의 부재, 유무상원조 이원화, 무상원조 분절화, 평가 부실, 투명성과 참여 부족 등 다양한 도전에 직면해 있는 바, 上記 국개위의 3대 추진방향은 이러한 도전들을 요약하고 있음.
- 특히 한국의 ODA가 직면한 도전 중 가장 중요하고 시급한 문제는 국가 종합전략의 부재
 - 현재 연도별 국제개발협력 종합시행계획 외에 2010년부터 국제개발협력 기본계획(5개년 계획)을 수립, 시행하고 있으나 참여기관 간 갈등과 정권 週期 문제 등으로 인해 종합전략으로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못함.
 - 공공외교로의 외연 확장과 경제협력을 통한 국익 제고 간 균형과 한국 ODA의 고유한 정체성 확립이 요구되고 있는데, 종합적인 국가전략에 기초하여 국제개발협력과 공공외교를 균형적·입체적으로 기획·조정하는 제도와 기제는 미비한 상태
 - 무엇보다도 ODA전략의 母體이자 기반이라고 할 수 있는 국가전략(혹은 大전략, Grand Strategy), 즉 종합적인 외교안보전략의 목표와 내용이 명확히 규정되어 있지 않음
 - 그 결과, 국가전략의 導함수라고 할 수 있는 ODA정책은 뚜렷한 정체성과 전략성, 그리고 독특한 컬러가 부족하다는 지적을 지속적으로 받아왔음.
 - 유무상원조 이원화, 무상원조 분절화 등의 문제점은 근본적으로 ODA전략을 啓導(guide)할 국가전략의 부재에 그 원인이 있음. 동시에 이러한 문제점은 ODA 철학의 모호성을 더욱 심화시켜 일종의 악순환이 발생함.

- 종합적인 국가전략이 분명히 수립되어야 그 부분집합이자 파생물(derivative)인 ODA전략도 국가전략에 긴밀히 聯動되어(align) 수립, 추진될 수 있음. 그렇게 ODA전략이 종합적 국가전략에 유기적으로 연동되어 시행되어야 한국 ODA가 가진 현재의 분절성과 斷片性이 극복되고 입체성과 균형성을 갖출 수 있게 될 것임.
 - 이에 대한민국의 종합적 국가전략이 도대체 무엇인가(혹은 무엇이 되어야 하는가)에 관해 진지하게 고민하고 개발해야 할 시기에 도달함.
 - ‘국가전략’은 단순한 ‘외교행태(foreign policy behavior)’나 집권 행정부의 ‘국정과제,’ ‘정책 기조’ 등보다는 훨씬 근본적이고 총체적인 개념임. 무엇보다도 역사적으로 형성되어 발전해온 한 국가의 자기 정체성(identity)을 반영하고, 일관된 주제를 가진 내러티브(themed narrative)에 기반한 것이어야 함. 이는 결국 ‘우리나라가 무엇을 가장 소중히 여기고, 무엇을 추구할 때 가장 보람 있다고 보는가?’라는 질문에 대한 답이 될 것임.
 - 국가전략의 핵심적 구성요소이자 發顯(manifestation) 양식 중 하나는 “특정 국가 외교정책의 특수성(national specificity), 그 국가가 국제사회에서 추구하는 가치와 아이디어, 그리고 수행하는 역할에 대한 자기 이해(self-understanding)”로 정의되는 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’임.¹⁾
 - 외교정책 정체성은 국가전략의 바탕을 이루며 대외적으로 ODA정책을 포함한 외교정책 전반을 啓導하여 다양한 방식으로 국제사회에서 한 국가의 이미지를 상호주관적으로 (intersubjectively) 구성하게 됨.
- 본 연구는 한국 ODA전략의 모체가 되는 종합적 국가전략을 모색하는 하나의 시도로서 외교정책 정체성을 고찰함. 특히 외교정책 정체성을 결정짓는 요인이나 원천인 동시에 지향해야 할 대외적 위상으로서 ‘소프트파워’에 주목함.
 - 소프트파워와 관련해서 이미 다양한 논의와 분석이 있었음.
 - 대한민국의 근현대사에서 大國主義的 지향이 없었던 바는 아니나, 하드파워와 소프트파워를 겸비한 強國을 지향하는 것은 실현가능한(viable) 선택지가 아님.
 - 대한민국의 존재론적 현실은 ‘중견국(middle power)’으로서 대국도 소국도 아니고, 중심국도 주변국도 아님. 우리나라는 역사적으로 대단히 드물게 정치경제적 전환(transformation)을 겪고 국가의 위상이 제고된 중간자적 존재임. 전환의 결과 상당한 수준의 하드파워와 소프트파워를 보유하게 됨.

1) 김태환(2019), pp. 17–19.



- 중견국으로서 하드파워의 부족을 소프트파워의 발굴과 개발을 통해 보완하는 취지의 국가전략을 구상해야 함.
- 그러나 ‘중견국’은 실체적 정체성(substantive identity)을 제공할 수 없음. 단순히 ‘국력’의 상대적인 크기와 위상만을 가리키는 標識일 뿐. 세계의 중견국이 모두 공통적으로 보이는 외교행태 상의 특징도 별로 없음. ‘중견국’이라는 通稱은 외교정책 정체성의 내용을 구성하기에 구체적이고 충분한 내용을 제공하기 힘듬.
- 이에 본 연구는 우리나라의 외교정책 정체성이 賦存 소프트파워 자원에 기반하여, 글로벌 소프트파워의 위상을 지향하여 구성되어야 한다고 주장함.²⁾
- ‘글로벌 소프트파워(global soft power)’는 “상당한 정도의 소프트파워 자원을 보유하고 있는 대표적인 국가로 세계적으로 인정 받고, 그 소프트파워 자원을 활용하여 범지구적인 수준에서 국제사회의 필요하고 바람직한 다양한 공공재의 발굴, 창출, 유지, 보존에 적극적으로 기여하는 국가”라고 잠정 정의해볼 수 있음.

2. 글로벌 소프트파워의 의의

- 소프트파워는 최근 아래와 같은 다양한 맥락 속에서 우리나라를 포함한 각국 외교전략의 중요한 개념으로 부상하였음.
 - 냉전체제 종식 이후 ‘國力’과 ‘외교’ 개념의 변화
 - 하드파워(군사력, 경제력) 중심의 외교전략이 가지는 한계
 - 우리나라 국력의 현황 – 하드파워 부족, 지정학적 위치 등
 - 글로벌 소프트파워 및 그 육성전략에 관한 이론적·정책적 논의의 부족
 - 공·공외교(public diplomacy)의 중요성 浮上
 - ICT와 SNS(“메타파워”³⁾)의 급속한 발전과 혁신
 - 국내외 정치에서 非국가 주체들(기업, 시민조직, 개인 등)의 약진
 - 우리나라의 압축발전(compressed development) 경험이 공유 가능한 모델로서 가지는 가치와 잠재력 – 타국들의 관심과 공유 요구

2) 본 연구에서 ‘소프트파워’는 한 나라가 가지고 있는 특정 형태의 자원(resources)인 동시에, ‘글로벌’이라는 수식어와 결합하여 소프트파워에 기반한 외교를 기획, 실천하는 나라라는 위상(status) 혹은 범주(category)로 혼용됨.

3) 김태환(2014), p. 6.

- 우리나라의 R&D, 대학, 인적 자원(human resources), 사회적 자본(social capital) 등이 가지는 비교우위
- 韓流의 대두와 지속, 미래 전망
- 우리나라가 중견국(middle power)으로서 가지는 매력 등
- ‘글로벌 소프트파워’를 대한민국 외교정책 정체성의 주요 내용으로 규정하고 그 확산과 전파를 추진함에서 특히 아래 논점들에 주목해야 함.
 - 최근 들어 국내에서 소프트파워의 중요성에 대한 인식은 다소 제고되었으나 소프트파워의 육성과 관련해서는 아직도 官 주도의 하향식(top-down) 접근법이 지배적
 - 민간부문 및 시민사회(대학 포함)와의 다양한 협력을 포함한 多부문적(multi-sectoral)이고 체계적인 전략 필요
 - ICT와 SNS의 적극적이고 창의적인 활용 필요
 - 우리나라의 독특한 압축발전과 관련하여 지금까지는 주로 경제발전(예: 경제개발계획, 수출 주도 산업화, 새마을운동)만 편향적으로 강조되어 왔는데 앞으로는 민주주의, 사회운동, 시민사회, 문화자본, 포용국가, 사회적 격차 해소 노력 등 정치·사회 발전의 諸요소도 공유되어야 할 가치·경험으로 주목 받고 연구되어야 함.
 - 외교부 및 전세계 공관 체계도 글로벌 소프트파워 전략을 보다 효과적으로 구사할 수 있는 방향으로 개혁·재편되어야 함.
 - 특히 한반도 긴장이 일정 정도 완화된 후에는 소프트파워 중심의 대한민국 외교전략의 총체적인 再구상 및 체계화가 필요할 수 있음.



제 2 절 소프트파워의 개념적·이론적 논의

1. 소프트파워의 개념

□ 소프트파워(soft power)의 定義

- “강압이나 보상이 아닌 매력을 활용하거나 혹은 정치 어젠다를 주도함으로써 타국의 선호에 영향을 미쳐 자신이 원하는 것을 얻을 수 있는 능력”⁴⁾
- “국제사회에서 자국을 다른 나라들에게 매력적으로 보이게 하는 ‘긍정적인 이미지(positive image)’라는 무형의(intangible) 혹은 계발된(enlightened) 원천으로부터 도출되는 영향력”⁵⁾

□ 소프트파워 개념의 연혁

- 1970년대 Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr.의 복합 상호의존성(complex interdependence) 이론⁶⁾
- 1980년대 미국 국력 쇠퇴론에 대한 반박⁷⁾
- 1990년대 탈냉전 미국 패권 감쇄론에 대한 반박(혹은 그 극복안)⁸⁾
- 2000년대 미국 이미지 하락, 반미세력 등장에 대한 해결책⁹⁾

□ 소프트파워와 하드파워(hard power)

- 소프트파워는 하드파워에 대한 對개념으로 등장, 발전
- 하드파워와 소프트파워는 그 행사방식에 초점을 맞춰 강제적 권력(coercive power)과 포섭적 권력(cooperative power)로 구분하기도 하고,¹⁰⁾ 권력의 자원(resources) 혹은 기반(basis)에 따라 물적 “硬性 자원”이 사용될 경우에는 하드파워로, 상징적 “軟性 자원”을 사용할 경우에는 소프트파워로 구분하기도 함.¹¹⁾

4) Nye(1990 & 2004a) 참조.

5) Gallarotti(2011), p. 28.

6) Keohane & Nye(1977).

7) Nye(1990 & 1991).

8) Nye(2004a & 2004c).

9) Katzenstein & Keohane(2007), Nye(2004b & 2008), Kurlantzick(2005).

10) Nye(1990 & 2004a).

11) Lee, G.(2009), p. 205.

- 하드파워는 전통적인 권력(power) 개념에 부합되게 상대방을 강요하여 정상적으로는 하지 않았을 행위를 하게 만드는 데 비해 소프트파워는 상대방이 자발적으로 특정한 행위를 하도록 만든다는 차원에서 하드파워에 비해 덜 쟁투적(conflictual)임.
- 하드파워와 소프트파워는 대체적 관계가 아닌 상호보완적인 관계 – 소프트파워를 강조하더라도 하드파워를 간과해서는 안 됨.¹²⁾
- 진정한 국력 행사는 하드파워와 소프트파워 자원 간의 최적의 분산 투자(optimal diversification among soft and hard power resources) 및 양자의 균형적이고 절충적인 결합을 통해서만 효과적으로 달성될 수 있음.¹³⁾
- 탈냉전시대 소프트파워의 상대적 중요성의 浮上(vs. 하드파워)
 - 국제정치의 변화가 소프트파워에 대한 관심을 제고
 - 세계주의적 국제질서(cosmopolitan world order)의 등장과 발전은 과거 권력의 형태가 하드파워 중심으로 일원적이고(unidimensional) 그 행사도 일방적이었던(unilateral) 것에 비해 보다 복잡하고 세련된 권력의 형태와 행사를 요구하고 있음.¹⁴⁾
 - 세 가지 형태의 파워(군사력, 경제력, 소프트파워)는 상호 연관되어 있으며, 정보화 혁명과 글로벌화로 인해 향후 소프트파워가 차지하는 비중이 더 증대될 것으로 예측됨.¹⁵⁾(<표 2-1> 참조)

<표 2-1> 파워의 유형

구분	행위	주요 수단	정부의 정책
군사력	강제, 억지력, 보호	위협, 군사력 행사	강압적 외교, 전쟁, 동맹
경제력	유인, 강제	보상, 제재	원조, 매수, 제재
소프트파워	매력, 어젠다 설정	제반가치, 문화, 제반정책, 제도	일반 외교활동, 쌍무적 다변적 외교활동

자료: Nye, 2004a, pp. 70–71.

12) Armitage & Nye(2008), 김상배(2009) 등.

13) Gallarotti(2011), p. 42.

14) Gallarotti(2011), p. 26.

15) Nye(2004a).

2. 소프트파워의 이론

- 소프트파워의 理論化(혹은 이론적 논의)의 수준이 아직도 저수준에 머물고 있다는 지적 – 아직도 ‘연성이론(soft theory)’ 수준을 벗어나지 못하고 있음. 특히 아래 핵심 질문들에 대한 분명한 답이 없는 상태¹⁶⁾
- 소프트파워의 (형성 및 행사) 과정을 설명하는 이론적 틀은 무엇인가?
- 국제정치(환경)의 변화는 하드파워와 소프트파워에 어떤 영향을 미치는가?
- 소프트파워를 효과적으로 행사하기 위해 지도자들이 유의해야 할 의사결정의 조건은 무엇인가?
- 기타 논점들
- 實在(reality) 혹은 構成(construction)으로서의 소프트파워: 소프트파워는 객관적으로 (objectively) 실재하는 것인가, 그렇지 않으면 국가간 관계 속에서 상호주관적으로 (intersubjectively) 구성되는 것인가?¹⁷⁾ 소프트파워의 관계적 성격(relational nature), 즉 상대의 해석과 반응에 따라 효능이 증감되는 특성은 소프트파워와 관련된 국가전략의 수립과 시행을 더욱 어렵게 만듦.¹⁸⁾
- 소프트파워와 하드파워의 관계: 소프트파워는 하드파워의 과생물인가? 소프트파워는 하드파워의 存否에 따라 제한 받는가? 하드파워가 부족한 국가가 소프트파워만으로 글로벌 영향력을 가진 국가가 될 수 있는가?
- 소프트파워의 상대적으로 긴 懷姪期間: 소프트파워 지원은 간접적 형태로 활용되기 때문에 성과를 얻기까지 비교적 긴 시간이 소요됨.¹⁹⁾
- 경제력은 하드파워인가 소프트파워인가 아니면 제3의 파워인가?²⁰⁾

16) Gallarotti(2011).

17) 전문가 면담(마동훈, 2019. 2. 1).

18) 관계 속에서 상호주관적으로 형성되는 파워를 소프트파워와 구분하여 ‘소셜파워(social power)’라고 부르기도 함.(김태환, 2014).

19) Ferguson(2003), p. 179.

20) 其實 Keohane & Nye의 1977년 상호의존성(interdependence) 이론도 소프트파워에 관한 논의라기보다는 군사력으로 대표되는 하드파워와 일정하게 구분되는 특성을 가진 경제력 위주의 논의였음. 하지만 경제력이 군사력과 마찬가지로 하드파워인지 그렇지 않으면 소프트파워에 가까운지는 위 Nye가 제시한 <표 1>에서 보듯이 분명치 않음.

3. 소프트파워의 유관 개념

□ 스마트파워(smart power)

- “하드파워와 소프트파워를 결합한 융합적 대전략(integrated grand strategy)”²¹⁾
- “하드파워와 소프트파워를 활용하여 명령적·거래적 기술과 설득적·영감적 기술을 적절하게 조합하는 리더십의 능력”²²⁾

□ 샤프파워(sharp power)

- 최근 권위주의 정권 국가들의 외교행태와 관련하여 대두된 개념으로 “정보의 조작 (manipulation)을 통해 상대방을 분열하게 만들어, 압력이나 보상을 수반하는 포섭을 통해 원하는 것을 얻게 하는 능력”²³⁾

□ 공공외교(public diplomacy)

- 1960년대 ‘공공외교’라는 말이 생겼지만, Nye가 1990년에 ‘소프트파워’ 개념을 만들면서부터 더욱 부각되었음. Nye는 공공외교는 소프트파워를 만들고 이를 활용하는 하나의 도구라고 언급함.²⁴⁾
- Melissen(2005)는 소프트파워와 공공외교를 거의 同一視·同值하고 있음. 소프트파워는 타국의 여론을 대상으로 전개되는 공개 외교 형태의 공공외교로서 대상 국가의 국내 영역에 시민사회단체, 영향력 있는 개인, 혹은 비정부조직 등의 공개적인 육성을 포함하는 것으로 이해됨.
- 그러나 개념적으로 소프트파워와 공공외교를 동일시하는 것은 부정확함. 공공외교 시행의 결과 소프트파워가 증진될 수 있으며, 소프트파워 증진의 결과 공공외교의 효과성이 제고될 수 있는 등 양자는 상호보완적이고 相互强化的인(mutually reinforcing) 관계를 가지기는 하나 완전히 동일한 개념은 아님.

□ ‘글로벌 소프트파워(global soft power)’

- 글로벌 차원에서 소프트파워를 보유 및 활용하는 대표적인 국가로 인정을 받고, 보유한 소프트파워를 적절히 활용하여 범지구적인 차원에서 적절한 공공문제 해결적 역할을 수행하는 국가

21) Armitage & Nye(2008), p. 3.

22) Nye(2008).

23) Walker and Ludwig(2017), 김태환(2018).

24) Baker(2017), p. 15.

- 어떻게 글로벌 소프트파워로 부상할 수 있는가, 소프트파워 유지의 방법은 무엇인가, 상응하는 하드파워 없이 소프트파워만의 육성과 유지가 가능한가 등 다양한 이론적·실천적 질문이 제기될 수 있음.

4. 소프트파워의 기반(또는 資源, resources)²⁵⁾

□ 문화

- 특정 사회에서 의미를 만들어 내는 가치체계와 관행
- 문학, 미술, 교육과 같은 ‘고급문화’와 영화, 드라마, 음악, 스포츠 등의 ‘대중문화’가 두루 포함

□ 가치

- 정부가 국내에서 옹호하는 가치, 국제기구에서 추구하는 가치, 외교정책 수행 과정에서 추구하는 가치
 - 민주주의, 시장경제, 평화, 인권증진 등의 가치를 포함함*
- * 과거 냉전시대에는 외교정책에서 가치·이념의 추구는 패권국가(hegemon)의 예외적 특징 혹은 특권으로 간주됨.²⁶⁾

□ 정책

- 주로 외교정책 – 배타적 정체성(exclusionary identity)²⁷⁾에 의해 주동되고 우선적이고 편협한 국익 추구 방식에 바탕을 둔 국내외정책은 소프트파워를 잠식하고 약화시킬 수 있음.

25) Nye(2009).

26) Stephen D. Krasner의 *Defending National Interest* (Princeton University Press, 1978)의 논의 참조.

27) 김태환(2017a).

제 3 절 한국의 소프트파워 현황

1. 한국의 소프트파워 순위(Soft Power 30 보고서)

□ 현재 우리나라의 소프트파워 순위는 세계 20위권

- 영국 컨설팅업체 포틀랜드 커뮤니케이션과 미국 남가주대학(USC) 공공외교센터(Center on Public Diplomacy)가 2018년에 발표한 Soft Power 30 보고서²⁸⁾
- 아시아에서는 일본에 이어 두 번째로 높은 순위
- 순위의 추이: 2015년 20위 → 2016년 22위 → 2017년 21위 → 2018년 20위(<표 2-2> 참조)
- 항목별 순위: 2018년 기준 정부, 교육, 참여, 여론조사 등의 항목에서 상대적으로 저조하고, 디지털, 기업, 문화 등의 항목에서 상대적으로 우수함.(<표 2-3> 참조)

<표 2-2> 소프트파워 순위 (2015~2018)

2015년			2016년			2017년			2018년		
순위	국가	점수									
1	영국	75.61	1	미국	77.96	1	프랑스	75.75	1	영국	80.55
2	독일	73.89	2	영국	75.97	2	영국	75.72	2	프랑스	80.14
3	미국	73.68	3	독일	72.60	3	미국	75.02	3	독일	78.87
4	프랑스	73.64	4	캐나다	72.53	4	독일	73.67	4	미국	77.80
5	캐나다	71.71	5	프랑스	72.14	5	캐나다	72.90	5	일본	76.22
8	일본	66.86	7	일본	67.78	6	일본	71.66	6	캐나다	75.70
20	한국	54.32	22	한국	51.44	21	한국	58.40	20	한국	62.75
30	중국	40.85	28	중국	45.04	25	중국	50.50	27	중국	51.85

자료: Portland(2015, 2016, 2017, & 2018), The Soft Power 30.

<표 2-3> 소프트파워 평가 항목별 순위 (2018)

종합순위	나라	디지털	기업	교육	문화	참여	정부	여론조사
1	영국	3	7	3	2	2	11	6
2	프랑스	2	18	5	3	1	15	5
3	독일	4	6	2	4	3	8	9

28) Portland(2018).

종합순위	나라	디지털	기업	교육	문화	참여	정부	여론조사
4	미국	1	5	1	1	4	16	15
5	일본	8	9	10	14	5	17	3
6	캐나다	6	17	7	12	11	7	2
7	스위스	23	2	14	15	16	2	4
8	스웨덴	9	3	11	13	10	1	8
9	네덜란드	14	10	4	6	8	4	13
10	호주	12	16	6	7	18	9	7
20	한국	5	8	15	11	14	20	26

자료: Portland(2018), The Soft Power 30.

2. 국내의 소프트파워 관련 논의

- 한국의 소프트파워에 관한 논의는 소프트파워의 세 가지 기반(혹은 자원), 즉 문화, 가치, 정책을 중심으로 다양하게 진행되었음.
 - 문화: 韓流와 스포츠를 통해 소프트파워를 육성하고 있는 우리나라의 현황 및 나아가야 할 방향에 대한 제언을 제시
 - 홍지아 & 이정환(2014)은 한류가 발현하고 있는 소프트파워에 대해 포괄적으로 분석. 김정수(2014)는 중국 내 한류의 현황을 분석. 장금 & 안외순(2012)은 한국과 중국의 상호 문화교류 현황에 대해 분석. 류은영(2011)은 프랑스 내 한류의 현황에 대해 고찰
 - 서재철(2015)은 한국이 스포츠 분야 소프트파워를 가지기 위해 어떤 방향으로 나아가야 하는지 정책적 제언을 제시
 - 정신적 가치: 홍익인간과 유교의 가치가 가진 소프트파워 역량에 대해 논의
 - 조기제(2016)는 한국이 홍익인간 사상을 통해 정치공동체와 세계평화를 구현하는 선도적인 역할을 할 수 있음을 주장. 박명아 & 김형민(2017)의 경우 중국이 유교 사상을 어떻게 소프트파워로 이용하고 있는지 설명하며 한국의 유교 사상 또한 어떻게 소프트파워 전략으로 활용될 수 있을지 제언
 - 정책: 공공외교, 중견국 외교, 공적개발 원조 등의 방법을 통해 한국의 외교가 구사할 수 있는 소프트파워 전략에 대해 고찰
 - 성병욱(2013)은 한국의 소프트파워 육성을 위해 공공외교가 가진 중요성을 피력하며, 국제 공조, 해외공관, 네트워크를 활성화하여 공공외교를 효율적으로 전개해야 함을 제언. 김우

상(2013) 또한 공공외교의 중요성을 강조하며, 이를 성공적으로 수행하기 위해 중견국 리더십을 발휘해야 한다고 주장. 신가희 외(2016)는 보다 구체적으로 공공외교의 수단인 세종학당, 공적개발원조, 지방자치단체의 해외직접투자의 경제적 효과성을 평가하며 앞으로 나아가야 할 방향을 제언

- 김영문(2009)은 소프트파워를 육성하기 위해 정부가 추진해야 할 정책 방향을 제언. 신용인(2012)은 소프트파워 관점에서 한국의 외교안보정책의 방향을 검토하고, 제주도가 동북아의 제네바와 같은 ‘평화의 섬’으로 나아가기 위한 법적 과제를 도출. 이한규(2009)는 아프리카에 있는 마그레브가 한국의 對아프리카 외교의 중요한 要地임을 주장하며, 소프트파워를 활용해 효과적인 외교정책을 시행해야 함을 주장. 임기대(2017) 또한 한국의 대아프리카 외교를 위해 마그레브 시장 진출의 중요성을 피력
- 기타: ICT, 국가 및 도시 브랜딩 등과 관련한 소프트파워 현황 논의 및 제언
 - ICT: 이연우 외(2009)는 지식정보사회에서 ICT는 소프트파워를 육성하는데 중요한 원천임을 강조. 이연우(2010)는 문화정보화와 네트워크 문화공동체, 전자정부와 전자 거버넌스, 외교정보화와 네트워크 외교를 중심으로 ICT를 통한 소프트파워 육성 전략을 제시. 정윤수(2010)의 경우 전자정부를 통한 소프트파워 강화 전략을 제언
 - 국가 및 도시 브랜딩: 이병종(2010)은 New York Times를 분석하여 한국의 국가 이미지를 고찰. 분석 결과에 따르면 한국 관련 기사들은 시간이 갈수록 하드파워적 주제보다 소프트파워적 주제를 다루고 있는 것으로 나타남. 기사의 논조 역시 점차 부정적인 것에서 긍정적으로 변하고 있음을 규명. 라도삼(2010)은 서울시의 소프트파워 강화를 위한 정책적 제언을 제시. 이정훈 외(2013)의 경우 주변국의 首都와 한국의 수도권이 가진 소프트파워를 비교하며 전략을 도출

3. 한국의 소프트파워 육성과 관련된 정책제언

□ 공공외교 강화

- Cho(2012)는 한국 공공외교를 위한 네 가지 전략을 포괄적으로 제시함: 네트워크(Network), 합의(Consensus), 지역적 접근(Regional approach), 그리고 상호 소통(Interactive communication)
- 중견국 리더십론: 글로벌 이슈, 개발원조, 시민사회, IT 교육 지원, 민주화, 경제발전, 갈등해결 등의 주제 분야에서 중견국의 리더십을 발휘



- 많은 국가들은 소프트 파워의 핵심인 자국의 행위에 대한 상대방의 신뢰, 매력, 정당성을 확보하고 강화하기 위해 공공외교를 적극적으로 추진하고 있음.²⁹⁾ 김우상(2013)은 이러한 공공외교를 수행하기 위해 중견국 리더십을 발휘해야 한다고 주장
- 중견국은 인도주의적, 도덕적, 윤리적, 협신적, 이타적, 평화애호적 이슈를 주도할 수 있음. 이러한 이슈들은 인권, 난민, 인도적 지원 또는 개입, 지속가능한 발전, 기후변화, 녹색성장, 자연재해, 해적퇴치, 테러방지, 핵화산방지, 평화유지 등 인간안보와 직결된 문제들임. 이러한 이슈들을 잘 다루며 중견국 리더십을 발휘한다면 국제사회 대다수의 나라에게 매력적으로 느끼게 만들 수 있는 소프트파워의 핵심으로 간주될 수 있음.³⁰⁾
- Baker(2017, p. 54) 또한 한류에만 기대지 않고 공공외교 전략을 다양화하기 위해서는 한국은 선진국과 개발도상국 사이의 위치에 있는 중견국이라는 점을 이용해야 한다고 주장
- Lee, S.(2012, p. 22)는 우리나라를 북한과 대치 상황에 있기 때문에 세계평화유지군과 같은 분야 보다는 개발원조 분야를 강화하는 것이 중견국 리더십을 발휘하기 위해 더 나은 방법이며, 시민사회 활동과 IT 교육 지원과 같은 분야가 유망할 것이라고 제언
- 또한 Lee, S.(2009, p. 6)는 한국은 중견국 파워를 가지고 있어 개발도상국에게 민주화와 경제발전에 대한 경험을 전달해줄 수 있다고 밝힘. 이와 더불어 같은 중견국인 호주와 캐나다 또한 한국은 국제정치에서 갈등을 해결할 수 있는 매력적인 파트너라고 지목하기도 함
- Lee, G. (2009, p. 13)는 한국이 리더십 혹은 협력적 리더십을 북핵 위기와 같은 이슈에서 발휘할 수 있는 가능성이 있음을 언급

○ 다자주의 외교

- 이명박 정부가 출범하며 '신아시아 외교'를 포함하여 글로벌 네트워크 확대를 위한 중남미, 아프리카, 중동 지역 외교에 주력. 세계금융·경제위기를 극복하기 위한 다자주의 외교, 저탄소녹색성장을 위한 다자주의 외교 등에도 관심을 가짐. 아세안(ASEAN), G20 등 다자외교 참여 및 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute, GGGI)를 설립하는 등 중견국 외교 리더십을 추구³¹⁾

○ 해외 한국어 교육

- 신가희 외(2016)는 공공외교의 중요한 수단으로 해외 한국어교육을 꼽음.
- 한국의 세종학당을 비롯하여 세계 각국에서 자국의 언어 및 문화를 상대국에 교육·홍보하는 전략은 국가브랜드 가치를 높이는데 일조하고, 국가브랜드 가치의 상승은 경제적 효과로

29) 신가희 외(2016), p. 2.

30) 김우상(2013), pp. 340–341.

31) 김우상(2013), pp. 342–343.

이어짐. 즉 세종학당을 통해 타국의 국민들에게 한국의 언어 및 문화에 대한 관심을 불러일으킴으로써 한국 자체에 대한 호감뿐만 아니라 한국기업이 생산하는 상품에 대한 매력을 높일 수 있음.³²⁾

- 임기대(2007, p. 172) 또한 알제리 내 한국 소프트파워 전략의 시발점은 한국어 및 문화 강좌임을 강조함. 2010년 알제리에 세종학당이 들어옴으로서 한국에 대한 관심을 한국어와 한국문화로 이어지게 만드는 촉매 역할을 하였다고 지적

○ 공적개발원조

- 공적개발원조는 소프트파워를 활용한 공공외교 활동의 중요한 요소로서, 원조를 통해 한국 경제발전의 경험적 지식을 전파하기 위해 노력하고 있음.
- 수원국 국민들과 직접 접촉함으로서 국제사회의 평판을 높여주고 수원국 국민들로 하여금 한국에 대한 호감과 매력을 갖게 함. 즉, 수원국은 경제 및 사회적 발전과 복지증진을 제고하는 동시에 공여국인 한국은 국제사회에 대한 영향력을 높이고 신뢰받는 국가 이미지를 구축하여 공공외교의 목적을 달성할 수 있음.³³⁾
- 국제사회에서의 역할을 강화하기 위해서 국제원조정책을 확대해야 함. 오늘날에는 위협을 가하거나 보상을 제공하지 않고도 상호성에 입각하여 다른 나라의 협력을 이끌어내어 국익을 창출해야만 함. 이러한 상호성에 입각한 호혜적 국익과 소프트파워를 바탕으로 한 국익 추구의 노력이 가장 잘 나타난 분야 중에 하나는 원조정책 분야임.³⁴⁾
- Faure(2017, p 96)는 국제원조정책 관점에서 라틴아메리카와 한국의 공공외교를 살펴보았음. 한국과 라틴아메리카의 국제원조정책이 둘 간의 관계의 잠재력을 향상시켰으나, 이를 좀 더 육성하기 위해서는 라틴아메리카에 한국을 더 알릴 필요가 있음을 강조

○ 지방자치단체의 공공외교

- 지방자치단체는 공식부문과 비공식부문에서 다방면의 종합적인 교류활동을 수행하는 분권화된 주요 행위자로서 그 역할이 점차 부각되고 있음.³⁵⁾
- 지방 외교는 주변 정세의 영향으로부터 상대적으로 자유롭고 교류와 협력의 지속성과 안정성도 비교적 높음. 또한 대상국 국민과 해당 지방자치단체에게 호감을 얻기에 용이하며 한국에 대한 호감과 긍정적 이미지는 한국 상품에 대한 호감으로 이어질 수 있다는 점에서 기업의 투자를 촉진할 유인을 내포함.³⁶⁾

32) 신가희 외(2016), p. 144.

33) 신가희 외(2016), p. 147.

34) 성병우(2013), p 14.

35) 신가희 외(2016), p. 147.

36) 신가희 외(2016), p. 147.



□ 공공외교 증진을 위한 제도 및 조직 관련 제언

○ 조직 간 네트워크 형성으로 지속적 소통과 단일 메시지 전달

- 공공외교를 진행하는 부처 간 지속적인 상호작용이 있어야 하고, 그들이 함께 단일 메시지를 내야 함을 강조함. 또한 외교 분야의 규모와 조직이 확대되어야 한다고 주장함.³⁷⁾

○ 관계기관 간 협업

- 문화체육관광부 해외문화홍보원(2018)에 따르면 지속가능한 한류 및 대한민국 소프트파워 제고를 위해서는 관계기관 간 협업을 통한 사업의 효과성 확보가 긴요

- 이를 달성하기 위한 세부 전략으로서, 해외 진출 협의회 및 민관 협업 활성화, 기관별 자원 및 정보 공유를 통한 효율성 제고를 제시³⁸⁾

○ 한국어와 한국문화를 가르치는 기관 개편

- 임기대(2017)는 세종학당이 프랑스문화원과 같은 기능을 수행하기 위해서는 독립된 공간의 확보가 필수적임을 강조. 또한 한국어와 문화를 가르칠 수 있는 통합된 교원관리 체계가 필요함을 주장. 교재 개발과 현지어에 능통한 전문가를 양성하여 한국어와 문화를 강의할 전문가를 양성해야 함.³⁹⁾ 그리고 대사관, 한국 기업, 한국제품을 수입하는 현지 기업 등이 유기적 관계를 형성하여 한국과 그 지역을 잇는 미래세대를 성장시킴으로써, 교육을 넘어 문화로 확산시킬 수 있어야 한다고 제언

- 성병욱(2013)은 공공외교 추진 방안 중 하나로 다양한 네트워크 구축을 꼽음. 최근 국가나 정부 기관이 주체가 되는 것을 넘어 불특정 개인과 시민, 비정부 기구가 직접 참여하는 글로벌 커뮤니케이션이 중요해지고 있음. 이에 정부, 민간, 시민사회, 기업, 언론, 학계, 개인 등 다양한 사회집단과 충분한 네트워크를 구축하여 국가 중심적 외교 전략을 넘어 다양한 네트워크를 결합하는 공공외교를 수립해야 함.

- Anantasirikiat(2017)은 한국의 對아세안 공공외교가 한류를 바탕으로 많은 발전이 있었다고 평가함. 이를 더욱 발전시키기 위해서 학문적 및 정책적 네트워크를 통해 많은 理解를 촉진해야 하며, 아세안이 한국과 관련한 이슈들에서 건설적인 역할을 많이 맡고 있는 현 상황을 잘 활용하여 함께 공조할 수 있는 정책들을 마련해야 할 것이라 제언⁴⁰⁾

- Cho(2012)는 공공외교의 활성화를 위해 정부가 사적 영역과의 소통을 통해 국민 스스로가 공공외교에 대한 중요성을 깨닫도록 하는 것이 중요함을 언급함. 또한 소셜미디어 등 웹에 기반한 소통 플랫폼을 적극적으로 활용해야 한다고 주장⁴¹⁾

37) Cho(2012), p. 289.

38) 문화체육관광부(2018), p. 6.

39) 전문가 면담(정종호, 2019. 1. 28).

40) Anantasirikiat(2017), p. 249.

□ 한국의 이미지 및 브랜드 홍보

- 이병종 (2010)은 뉴욕타임스를 분석하여 근래 한국에 대한 긍정적인 이미지가 많이 언급되었고, 한국의 문화, 가치, 정책이 점차 다른 나라에 의해 인정받고 있음을 밝힘. 따라서 한국 정부는 변화하는 한국의 모습을 좀 더 해외에 알리기 위해 적극적인 홍보 활동을 펼쳐야 함을 주장. 특히 기존의 부정적인 정치, 경제, 안보의 영역 보다는 긍정적으로 부상하는 문화, 예술, 스포츠, 생활, 철학, 가치 등 분야를 좀 더 해외에 알려야 할 필요성이 있음을 강조. 이를 위해 많은 긍정적인 사례를 찾아서 소개하여 취재 편의를 제공하고, 아직 국제적으로 주목받지 못한 문화, 예술인을 발굴하여 역동적인 한국인의 생활과 문화의 현장을 외국 언론에 보여주는 것이 방법이 될 수 있음을 지적. 아울러 해외 파병이나 원조 등 국제 사회에서 공헌하는 한국의 모습도 국제 언론이 주목하도록 유도해야 함. 이를 위해 서울에 상주하고 있는 외신기자들을 적극 활용하는 것도 중요하다고 제언⁴¹⁾

41) Cho(2012), p. 291.

42) 이병종(2010), p. 178.



제 4 절 글로벌 소프트파워의 해외 사례

1. 미국

□ 소프트파워 浮上의 맥락

- 2절에서 지적했듯이 Nye의 소프트파워 이론은 근본적으로 미국의 세계 패권과 지도력의 浮沈 및 추이에 대한 至大한 이론적, 실천적 관심에서 유래
- 1980년대 일본 등에 비해, 그리고 1990년대 이후 중국 등에 비해 국력(경제력을 중심으로 한 하드파워)의 상대적인 감소에도 불구하고 미국이 어떻게 소프트파워(포섭적 권력)를 활용하여 세계적 패권을 유지할 수 있었는지를 설명하고 또 향후 어떻게 계속 유지할 수 있을지를 처방하기 위하여 소프트파워 이론이 개발됨.
- 탈냉전 시기에도 Nye의 문제의식은 미국의 세계적 패권과 지도력을 어떻게 계속 유지·보존 할 수 있느냐 하는 것이었고, 그에 대한 해답이 소프트파워의 증진이었음.
- 2001년 9·11 이후 2003년 이라크 전쟁 시 서유럽 국가들이 미국에 대해 일종의 ‘소프트 균형’ 전략을 구사하고 터키와 사우디아라비아는 미국의 자국 영토 사용을 반대하는 등 전통적 동맹국 및 우호국들조차 자국의 정책에 이의를 제기하고 반대하는, 냉전시대와는 사뭇 달라진 국제정세를 경험하면서 미국은 세계여론에 관심을 가지게 됨. 이에 전세계 반미 감정을 체계적으로 분석하고 반미 여론이 미국의 외교정책에 대한 비협조나 반대 움직임으로 확산될 가능성에 대해 유의하기 시작.⁴³⁾ 퓨리셔치센터 등의 세계여론 조사 중 미국에 대한 해외대중의 국가호감도(favorability)나 국제평판 항목을 상시적으로 참고하게 됨.⁴⁴⁾

□ 역대 미국 행정부의 공공외교⁴⁵⁾

- Clinton 정부: ‘세계화(globalization)’의 가치 하에 우루파이 라운드, NAFTA, APEC 등 무역·통상 중심의 전통외교 및 공공외교 활동을 전개. 1953년 설립된 대외공보처(United States Information Agency, USIA)가 1999년 국무부 산하 공공외교 및 공보 담당 차관(The Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs) 조직으로 편입되어 독립성을 상실. 외교정책의 대원칙인 ‘관여와 확대(engagement and enlargement)’를 통해 자유주의적 세계질서를 유지하기 위해 필요한 경우 적극적으로 관여하지만 실제 개입 시 미국의

43) Katzenstein & Keohane(2007) 참조.

44) 송태은(2017), p. 170.

45) 송태은(2017), pp. 172–191.

개입이 UN의 평화유지 활동이나 NATO 차원에서 집단적으로 이루어지는 것임을 천명

- Bush Jr. 정부: 세계적 규모의 강력한 반미감정과 반미운동의 전개에 직면하여 반미 현상의 분석과 그에 대한 대처 필요성 자각. 세계대중의 호감을 얻기 위한 적극적·공세적 차원보다는 반미감정을 예방하고 차단하는 방어적·수세적 차원에서 공공외교를 전개. 교육프로그램과 미디어 활동에 집중. 발신자 중심의 내러티브와 스토리텔링 개발. 일방향적이고 엘리트 중심적인 한계를 가짐.⁴⁶⁾ 다양한 對반미운동 공공외교 시행에도 불구하고 부시 재임 기간 동안 미국의 외교정책에 대한 세계 여론은 대체로 부정적인 편이었음.
- Obama 정부: 공공외교가 비로소 제 궤도에 오르기 시작. 2010년 ‘전략적 반테러 커뮤니케이션 센터(Center for Strategic Counterterrorism Communications, CSCC)’ 설립. 동년 12 월 발간된 제1차 4개년 외교 및 개발 검토보고서(The First Quadrennial Diplomacy & Development Review, QDDR)’는 전세계적인 민주주의의 확산과 ICT 혁명으로 인해 촉발된 급격한 지구화가 공공외교를 요구하고 있음을 역설. 2010년 QDDR은 공공외교를 미국 외교의 핵심 과제 중 하나로 설정하고, 해외 각지에서 미디어 허브(media hub)를 확장할 것과 세계 각지에서 공공토론에 참여할 수 있는 커뮤니케이터(communicator)의 역할을 수행할 인력을 적절히 확보할 것을 주문. 이후 2015년 발간된 QDDR은 국내외 미국 시민들이 시민외교관(citizen diplomat)으로서 정부의 다양한 공공외교 활동에 협력할 것을 호소하고 친미적 해외 지역 운동 및 공동체와의 파트너십을 강화할 것을 강조. 하지만 이같은 공공외교 강화에도 불구하고 오바마 재임 기간 동안 세계 각지에서의 미국의 호감도 회복은 제한적 – 특히 중동 지역은 별 개선이 이루어지지 않음.
- Trump 정부: 2017년 취임 직후 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴, 파리기후변화협정 탈퇴 등을 감행하여 다자주의 외교로부터의 본격적인 이탈을 예고. 동맹의 방위비 분담 증대, 기 체결 자유무역협정 재협상, 무역 불균형 및 불공정 시정 등을 주 내용으로 하는 미국우선주의(‘America First’) 추구. Bush 행정부 후반부와 Obama 집권 기간 동안 개진된 미국 공공외교 내러티브와 정면으로 배치되고, 2010년과 2015년의 QDDR에서 선포된 외교정책 기조와도 상충. 하드파워 중심의 군사우위 정책을 선호 – 국무부 예산 삭감, 공공외교의 범위와 영향력 제약 등으로 귀결될 것으로 예상

□ 미국 사례의 시사점

- 미국 외교정책에서 소프트파워는 기존 하드파워의 절대적 滅殺 혹은 (경쟁국가들과 비교해) 상대적 퇴조를 상쇄 혹은 보완해 주는 보조적 대안으로 인식됨.

46) 김명섭, 안혜경(2007) 참조.



- 소프트파워에 대해 도구주의적(instrumentalist)으로 접근하는 경향이 강함. 탈냉전 시대 반미주의의 전세계적 확산에 대응하여 반미주의를 약화시키고, 친미 세력을 확보·강화하고, 그 결과 미국의 세계적 리더십을 보존 및 유지하는 수단으로 소프트파워에 정책적 관심을 가지고 활용하는 경향을 보임.
- 소프트파워는 국가전략에서 주된 위치를 차지하지 못함. 이는 미국 외교정책에 영향을 미치는 주요 思潮로서 realism이 尚存하고 있음을 의미. 특히 현 트럼프 정부는 소프트파워 중심의 공공외교보다는 하드파워 중심의 전통외교를 강하게 선호하고 있어 소프트파워의 중요성과 가치에 대한 정부와 시민의 인식은 적어도 당분간은 더욱 약화될 것으로 예상

2. 영국

□ 외무부 개혁⁴⁷⁾

- 1995년부터 현재까지 20년 넘게 부단히 다양한 외무부 개혁안을 고안하고 실천해 왔음
- 2010년 William Hague 장관의 외무부 개혁 개시: “외교적 秀越性(diplomatic excellence)” 회복을 기치로 정책적 창의성, 타국에 대한 심층지식, 지리적·언어적 전문성, 현대 세계에 걸맞는 전통적인 외교 수완의 變容 등을 강조
- 전산화와 外務에의 국민참여 확대(broadened public participation in foreign affairs)의 결합(confluence)이 외무부로 하여금 자신의 역할과 활동을 재고하게 하였고, 전통외교, 공공외교, 정보외교, 문화외교, 소프트파워 간 상호작용에 대한 이론적 및 실천적 논의를 촉진함.
- 공공외교 관련 개혁 노력: 외무부 공공외교국(FCO Public Diplomacy Division, 1996–99), 공공외교 전략위원회(Public Diplomacy Strategy Board, 2002–06), 공공외교 위원회(Public Diplomacy Board, 2006–09)
- 2010년부터 ‘공공외교’가 ‘소프트파워’로 변경됨.
- 영국 공공외교는 아래 <표 2-4>에서 보듯이 최초 이미지 투사형, 외국의 인식(perceptions) 조작 중심의 공공외교에서 쌍방형, 대화형, 참여형, 가치 중심 공공외교로, 그리고 이후에는 다시 전략성, 효과성, 결과 중심의 공공외교로 단계적으로 진화하는 경향을 보여 왔음.

47) Pamment(2016), pp. 1–17.

<표 2-4> 영국 공공외교의 변천사

개념	주요 특징	대략적 시기	외무부 장관
Image and Identity	Projecting a modern identity	1995–2000	Robin Cook
Influence	Efforts to change foreign perceptions	2000–04	Jack Straw
Engagement	Dialogue with experts and stakeholders; greater accountability for global issues	2005–07	Straw/Beckett/Miliband
Strategic Campaigns	Communication as an integrated tool of diplomacy	2008–10	David Miliband
Targeted National Promotion	Strategic use of marketing and branding	2010–12	William Hague
Soft Power	Levering influence into economic and security outcomes	2010–15	Hague/Hammond
Cultural Relations	Nongovernmental, promotes mutual understanding	1995–2015	n/a (used by British Council)

자료: Pamment(2016), p. 7 & 12.

□ 소프트파워 용어의 등장 배경

- 2010년 국가안보실(National Security Council, NSC)의 창설로 인해 외무부도 국가안보전략에 맞게 외교전략을 수정
- 국가안보에 대한 범정부적 접근법(whole-of-government approach to security)의 일환으로 소프트파워를 강조
- 외교도 국가안보 보전 및 강화 활동의 일환으로서 의미를 가짐: 외교는 국방을 보조하여 국제적 영향력을 행사하는 역량 부문에서 주요한 역할을 수행하게 됨. 전통외교, 공공외교, 문화적 관계, 전략적 커뮤니케이션 등 영향력 행사의 수단들도 안보 어젠다를 지원하기 위해 존재하는 것으로 규정. 干與(engagement)보다는 권력의 投射(power projection) 개념이 강조됨.
- 권력 투사의 군사적 측면, 즉 하드파워적 측면은 자명하고 확연하므로 모호성이 없음. 그에 비해 권력 투사의 비군사적 측면을 논의하고 통제하는 지배적인 개념으로 ‘소프트파워’가 ‘공공외교’를 대체하게 됨. 소프트파워는 국가가 보유한, 그리고 국가안보와 경제번영을 위해 활용 가능한 다양한 권력자원 중 하나로 간주됨.
- (군사적) 안보와 (경제적) 번영이라는 분명히 정의된 국익을 추구하는 수단으로서 소프트파워가 강조된 것이므로 소프트파워와 관련된 諸전략의 수립과 시행은 하드파워적 국익 추구라는 상위 목표에 복속됨.



- 2010년 7월에 안보(national security), 번영(prosperity), 영사서비스(consular services) 세 가지를 외무부의 우선적인 과제(main priorities)로 설정

□ 영국 사례의 시사점

- 하드파워에 대한 보완재로서의 소프트파워를 강조하고 있음. 특히 2010년 범정부적으로 ‘공공외교’를 ‘소프트파워’로 改稱하게 된 배경에는 소프트파워의 현황 파악, 발굴, 증대, 확산 등 유관 정책 활동이 반드시 하드파워(군사력 및 경제력)적인 효과의 유무 및 정도로 측정·평가되어야 한다고 천명하고 있어, 하드파워-소프트파워 간 분명한 階序(hierarchy)와 우선순위(priority)를 설정하고 있음.
- 영국의 소프트파워는 Nye의 최근 논의보다는 오히려 1970년대 Keohane & Nye의 복합 상호의존성(complex interdependence) 논의와 더 밀접한 관련이 있음. 소프트파워에 대한 이론적, 실천적 관심이 가시적인 하드파워의 감퇴 현상이나 전세계적인 자국 적대 감정 및 행위에서 기인한 것이 아님. 오히려 권력 영역간 변환(transference of power between spheres)이 용이하지 않은 상황에서 하드파워에 ‘올인’하는 것의 위험성을 회피하는 국력 자원 포트폴리오 다양화(diversification) 차원에서 소프트파워에의 관심과 투자를 강조하게 된 것임. Σ(하드파워 + 소프트파워)로 이해되는 국력의 總合을 균형적으로 증대시키기 위해 가시적·유형적인 권력 뿐 아니라 비가시적·무형적인 권력에도 관심을 가지게 됨.
- 결국 영국의 소프트파워론은 복합적 상호의존성으로 특징지워지는 국제정치체제 내에서 벌어지는 ‘세계화(globalisation)’라는 게임을 어떻게 잘 해서 이길(win) 수 있는가라는 하드 파워적 국익 추구 관점에서 등장한 것임.⁴⁸⁾

3. 중국

□ 소프트파워 등장의 배경

- 1990년대 중반 이후 급속한 경제성장과 종합국력의 상승, 그리고 1997년 아시아 금융위기를 계기로 중국의 소프트파워가 주목 받기 시작
- 아시아 금융위기 이후 중국은 “국제사회의 책임지는 대국”을 선언하며 소프트파워 역량을 키우는데 집중⁴⁹⁾

48) Pamment(2016), p. 195.

49) 서창배, 오혜정(2014).

- 2007년 10월 개최된 중국공산당 제17차 전국 대표대회 정치보고에서 후진타오(胡錦濤) 주석은 소프트파워 강화 전략을 국가전략의 주요 목표로 제시하며 공식 문서에서 최초로 소프트파워를 언급⁵⁰⁾
- 중국의 소프트파워는 안보 영역을 제외한 외교, 원조, 투자, 경제적 협력방식 등 모든 영역의 諸요소를 의미⁵¹⁾

□ 문화 관련 논의

- 소프트파워 전략의 일환으로서의 문화산업화 정책⁵²⁾
- 유교사상이 소프트파워 정책에 미치는 영향: 국내적으로는 사회적 분열을 해결하고 공동의 사상적 전통을 부각시켜 국민 단합을 꾀하기 위해, 국외적으로는 자국의 문화력을 선양하고 평화적인 국가 이미지를 고취시키기 위해 공자와 유교사상을 적극 활용하고 있음.⁵³⁾
- 孔子學院은 언론 매체를 통해 긍정적인 이미지를 확산시키면서⁵⁴⁾ 중국어 교육 보급을 위해 교사 양성 및 교원 파견에 주도적인 역할을 담당⁵⁵⁾
- 一帶一路 정책도 문화 전략으로서의 측면을 가짐: 문화교류 시스템 구축, 문화교류 플랫폼 강화, 문화 관련 무역 확대 등⁵⁶⁾
- 중국의 소프트파워 강화 전략은 중국 문화 소프트파워 확산, 워싱턴 컨센서스에 대항하는 베이징 컨센서스의 구축 및 발전, 대외원조를 비롯한 선린 외교정책, 공자학원과 같은 다양한 교육지원을 통한 親중국 여론 확산, 그리고 경제외교와 문화를 결합한 一帶一路 정책 등으로 구성되어 있음.⁵⁷⁾

□ 외교 및 가치 관련 논의

- 소프트파워 전략으로서의 對아프리카 외교와 경제협력(원조, 투자, 무역등 다양한 방식 활용)⁵⁸⁾
- 공자학원을 활용한 對아프리카 문화 및 언어 확산, 국제기구 참여 또는 제도 창설, 해외개발 원조 및 인도적 지원 확대, 가치와 정책 확산을 목표로 하는 교육외교, 베이징 컨센서스와

50) 유동원(2010).

51) Kurlantzick(2007).

52) 서창배, 오혜정(2014).

53) 박명아, 김형민(2017).

54) 최은진(2015).

55) 김일수, 최형룡(2014).

56) 이찬우(2017).

57) 이찬우(2017).

58) 유동원(2010).



같은 중국식 경제성장 모델이라는 가치 제공⁵⁹⁾

- 對동남아 문화산업의 해외 진출, 문화 및 학술 분야에서의 교류협력, 대외원조 제공, 역내 영토분쟁의 해결 등⁶⁰⁾

□ 중국 사례의 시사점

- 중국의 소프트파워에 대한 관심과 유관 정책 이니셔티브들은 자국 국력의 총합을 전방위적으로 중대시켜 명실공히 세계 최강국으로浮上하는 것을 목표로 하는 범국가적, 장기적 프로젝트의 일환임. 따라서 하드파워와 소프트파워의 개념적·이론적 구분은 중국의 관점에서 무의 함. 소프트파워는 하드파워와 그 특성을 달리 하나 그럼에도 불구하고 분명 국력의 한 부분이며 소프트파워와 하드파워는 별도로 혹은 합동으로 국익을 증진시키는 데 사용되는 수단적 차원일 뿐임.
- 소프트파워와 관련된 諸사업은 철저히 국가가 주도함. 민간이 동원되더라도 주요 추진 세력은 국가임. 전통외교든 비전통외교든 그 기획과 추진은 정부가 주도하며 민간 주체들은 특정 정책의 추진에 합목적적이라고 판단될 때에만 한하여 참여와 협력이 승인됨. 비민주주의적인 국가의 주도로 소프트파워를 개발하고 활용하여 다양한 국익 추구적 외교 활동을 전개하는 과정에서 정보의 조작이나 정치 공작 등을 회피하지 않는다는 면에서 중국의 소프트파워는 ‘샤프파워’로 해석할 수 있는 여지도 있음.⁶¹⁾
- 미국의 수준에 필적할만한 혹은 미국의 수준을 능가하는 소프트파워의 왕성한 구축과 적극적인 활용을 통해 궁극적으로는 국제사회에서 미국에 대항하는 대안적 권력 구축을 목표로 함. 특히 서구적 자유민주주의와 신자유주의를 거부하고 功績主義的(meritocratic), 為民主主義的, 발전국가적(developmental state) 지향을 강하게 가진 정부가 사회경제적 발전을 기획, 실행, 주도하며 ‘베이징 컨센서스’ 모델을 정교화하고 그 확산을 꾀한다는 점에서 서구 중심의 국제정치질서에 심각한 도전을 제기하는 정체성 및 가치 기반 공공외교를 구사하고 있다고 볼 수 있음.
- 상대에 따라 초점이 다소 상이한 맞춤형(customized) 소프트파워 외교를 구사하고 있음. 예컨대, 아프리카 개도국을 대상으로는 중국 경제발전 모델의 소개, 공유, 전파에 치중하고, 동남아시아 아세안 국가들을 대상으로는 유교, 발전주의(developmentalism), 시장사회주의 등 공유하는 가치와 제도의 증진을 꾀하며, 유럽과 미주의 국가들을 대상으로는 비정치적인 문화 및 언어의 매력을 전파하는 데 중점을 두고 있음.⁶²⁾

59) 김관옥(2008).

60) 설규상(2009), 나승권 외(2018).

61) Walker & Ludwig(2017).

4. 스웨덴

□ 외교정책 정체성의 基底로서의 ‘스웨덴 모델’

- 원래는 1930년대 사민주의적 가치에 기반을 둔 전형적인 복지국가로 출발함. 그 주요 특성 및 구성요소로는 높은 세율, 조합주의적(corporatist) 집단 협의와 합의에 기초한 노사관계, 충분한 사회보장 등이 있음.
- 그러나 이후, 특히 1990년대 들어 부단한 개혁을 통해 새로운 복지국가 모델로 진화해 옴. 새로운 복지국가 모델은 세율과 사회보장 수준을 낮추고 근로 인센티브를 강화하는 것을 그 내용으로 하며 이를 통해 경제성장, 소득평등, 사회보장 등 통상적으로 병존불가능하다고 여겨지는 정책 목표들이 상호 공존하는 독특한 사회경제모델을 구축, 발전시켜 옴.⁶³⁾
- ‘스웨덴 모델’은 이와 같은 진화한(혁신된) 복지국가 체제를 의미하며 이러한 스웨덴 모델에 기반을 두고 외교정책 정체성도 발전해 옴.

□ 국가 정체성의 핵심요소

- 자국 정체성의 핵심 요소로서 진보주의(progressivism)의 가치 하에 개방성(openness), 진정성(authenticity), 배려(caring), 혁신(innovation)이라는 4대 가치를 제시
- 2005년 이들 가치를 핵심 요소로 하는 “Brand Sweden” 캠페인을 본격적으로 개시. 스웨덴식 복지국가와 진보주의적 가치들 간의 상호연계성을 강조⁶⁴⁾

□ 공공외교 추진 조직과 현황⁶⁵⁾

- 스웨덴의 대표적 공공외교 조직인 스웨덴 인스티튜트(Sweden Institute)는 1945년 설립되어 네 개의 핵심 주제 영역으로 혁신, 창의성과 문화, 사회, 환경을 설정하고, 주요 활동 분야로 문화(창의적인 현대 문화), 사회(개방, 평등, 표현의 자유와 관용), 과학(국경 없는 과학, 기술, 문화의 발전), 환경(지속성, 개발과 균형) 등을 지정하고 있음.
- 스웨덴의 공공외교는 주로 인도주의적 관여(humanitarian engagement)에 집중해 왔는데, 특히 공적개발원조와 난민 수용에 초점을 두어 옴.
 - 스웨덴은 2014~16년 동안 약 24만 명의 난민을 수용하여 유럽에서 1인당 난민 수용 숫자가 최대인 난민 우호적 국가로서의 위상을 확고히 함.

62) 전문가 면담(정종호, 2019. 1. 28).

63) 김태환(2017a), p. 50.

64) 김태환(2017a), p. 51.

65) 김태환(2017a), pp. 51–52.

- 이는 노르딕 국가로서 유사한 인도주의적 관여에 집중하면서도 분쟁 관리(conflict management)나 평화 구축(peace building) 등 상이한 주제 영역에 초점을 맞춰온 노르웨이와 대조를 이룸.

○ 스웨덴의 공공외교는 특히 환경 분야에서 두각을 나타내고 있음.

- 1972년 스웨덴 정부의 주도로 개최된 스톡홀름 환경회의(UN Conference on the Human Environment)를 필두로 스웨덴 정부는 국제개발협력 분야에서 기후변화에의 악영향을 완화시키는 개도국들을 지원하는 등 환경 분야에서 지속적 노력을 기울여 옴. 스웨덴 개발원조청(Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA)은 기후변화에의 부정적 효과를 완화하는 노력을 하는 개도국들을 지원하는 데에 초점을 두고 있음.

- 공공외교 추진 조직인 스웨덴 인스티튜트는 환경을 주제로 하는 순회 패션 전시회인 'Eco Chic'와 기후변화를 주제로 하는 순회 만화 전시회 및 워크숍인 'Facing the Climate'을 다년간 프로젝트의 형태로 전 세계적으로 시행 중. 'Facing the Climate' 프로젝트는 기후변화 및 환경의 지속성에 관한 전지구적인 관심과 대화를 촉발하기 위한 목적으로 2010년부터 시작한 것으로, 스웨덴 인스티튜트가 스웨덴의 전 세계 해외 공관들 및 현지 파트너들과 협력하여 2주 정도의 기간에 걸쳐 주관하고 있음. 2016년까지 33개 국가에서 개최

□ 스웨덴 사례의 시사점

○ 스웨덴은 앞에서 살펴본 미국, 영국, 중국 등 주요 강대국들의 소프트파워에 대한 접근법이 대체로 신현실주의(neorealism)적 시각에 기초해 있어 소프트파워를 기껏해야 하드파워의 보완체로서의 역할에만 한정시키고 있는 것에 비해 훨씬 적극적이고 전향적인 방식으로 자국의 고유한 정치경제적 발전 모델에 기반을 둔, 가치 지향형 공공외교의 전형을 보여주고 있음.

○ 이러한 가치 지향형 공공외교를 통해 스웨덴은 중견국 외교정책 정체성의 모범을 제시하고 있음. 국내적으로 이미 효과가 확인되고 성공을 거둔 고유한 정치경제적 발전 모델이 튼튼한 기반으로 작동하여 대외적으로 긍정적인 이미지를 구축하는데 도움이 되었고 이는 난민, 환경 등 특정 영역에서 스웨덴의 독특한 국제적 역할을 구축하여 발전시키는데 좋은 축매제를 제공하였음.

○ 스웨덴이 효과적인 외교정책 정체성 구축과 글로벌 소프트파워로서 성공한 것의 바탕에는 국내적으로 문제해결력을 가진 발전 모델의 존재가 바탕이 되었음. 이러한 발전 모델은 경제에만 국한된 것이 아니고 정치, 사회, 문화 등 각 부문을 망라한 총체적인 국가발전모델이라고 할 수 있음.

제 5 절 글로벌 소프트파워 육성전략과 실천 방안

1. 글로벌 소프트파워 육성전략

□ 외교정책 정체성과 대외적 國家像의 의의

- 분명하고 원칙 있는(principled) 외교정책 정체성을 구축하고 그에 기반한 외교정책을 추진하여 국제사회의 다양한 문제를 효과적으로 해결하면 대외적으로 긍정적인 국가상이 구성되고 이는 다시 외교정책의 신뢰성과 효과성을 제고하게 되어 선순환이 이루어짐.
- 외교정책 정체성과 대외적 국가상은 불가분의 상호연관성을 가짐. 외교정책 정체성이 內核이라면 대외적 국가상은 外皮라고 할 수 있음. 외교정책 정체성은 대외적 국가상을 통해 투사되며, 대외적 국가상은 외교정책 정체성을 반영함.
- 대한민국이 대내적으로 ‘혁신적인 포용국가’를 기치로 내걸고 있는 것과 유사하게 대외적으로도 바람직한 국가상을 발전시켜 제시할 필요가 있음.
- 우리나라 외교정책 정체성이 갖춰야 할 조건은: 1) 패권(hegemony)과 지배, 영향력 극대화를 추구하지 않음, 2) 화해, 평화, 相生, 共榮 등의 가치를 지향함, 3) 개방성, 다양성, 포용성을 본질적 특징으로 함, 4) 국제사회가 필요로 하고 바람직한 공공재의 산출과 유지에 기여함, 5) 국제사회에서 유능한 助力者(able facilitator)의 역할을 수행함 등으로 상정해 볼 수 있음.
- 본 연구에서 우리나라 외교정책 정체성으로 제안한 ‘글로벌 소프트파워’는 ‘개방적이고 평화적이며 매력적인 포용국가(open, peaceful, attractive, and inclusive state)로서 상당한 정도의 소프트파워 자원을 보유하는 국가로 세계적으로 인정 받고, 그 소프트파워 자원을 활용하여 범지구적인 수준에서 국제사회의 필요하고 바람직한 다양한 공공재의 발굴, 창출, 유지, 보존에 적극적으로 기여하는 국가’라고 할 수 있음.
- 이러한 외교정책 정체성을 반영하여 구축되는 긍정적인 대외적 국가상을 최대한 매력적으로 국제여론, 국제 커뮤니티에 전파하여 그 정당성을 인정 받고 궁극적으로 존경 받아야 함. 이는 한국의 존재감과 영향력이 실질적으로 확장되는(“virtual enlargement”) 것을 의미 함.⁶⁶⁾
- 위에서 보았듯이 강대국들은 소프트파워를 하드파워를 보완하는 하나의 수단으로 간주하여 可視的 ‘국익’ 중심 외교정책을 추구하고 있는 것을 확인할 수 있음. 다시 말해 강대국들은 배타적 정체성(exclusionary identity)을 외교정책 담론으로 안보화(securitization)하고, 그

66) Chong(2010), pp. 385, 403 참조.

러한 적대적 내러티브(narrative)에 기반한 구체적인 외교정책을 통해 배타적 정체성을 지정 학적으로 실천하고 있는 것이고, 이것이 국제정치의 냉혹한 현실임.⁶⁷⁾ 그에 비해 스웨덴과 같은 중견국은 창의적으로 발전시킨 국내 정치경제사회체제를 모델화하여 그것의 정당성, 설득력을 바탕으로 다양한 소프트파워 자산을 활용하여 국제사회에서 창조적인 외교정책 정체성을 투사하고, 다양한 분야의 문제를 해결하며 건설적이고 혁신적인 글로벌 소프트파워로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있음.

- 이러한 관점에서 강대국들의 사례처럼 권력을 지향하는, 특히 소프트파워를 하드파워에 복속시켜 안보적 혹은 경제적 '국익'을 추구하는 현실주의적 국가가 되어서는 안 되며, 국제 사회에서 분명하고 일관된 외교정책 정체성을 구성해 가는 구성주의적(또는 현실주의에 일정한 도전을 제기하는 수정주의적) 국가가 되어야만 함. 한국은 근현대사를 통해 하드파워 중심의 현실주의적 외세들에 의해 초래된 질곡을 간난신고 끝에 극복하고 정치적으로 민주적이고 경제적으로 번영한 중견국으로 성장하였는 바, 스스로 또다시 하드파워 중심의 패권 국가적 정체성과 외교안보전략을 답습한다는 것은 退行의임.

□ 소프트파워 기반·자원의 다양화

- 문화, 가치, 정책 외에 공유된 지식 및 집단적 경험도 소프트파워의 대단히 중요한 기반이 될 수 있음.
- 한국인들이 공유한 집단경험(특히 민주화, 경제성장, 세계화, 정보화)의 체계적 이론화, 모델화가 필요함. 위에서 살펴본 스웨덴의 사례처럼 국내적으로 성공의 집단 기억을 이론적으로 반추하고 체계적으로 모델화하는 노력이 긴요함.
- ODA를 통해 일부 지식 전파 및 공유 활동이 이루어져 왔으나 경제발전 경험(특히 새마을운동과 같은 농촌 개발 운동)에 상당히 傾倒되어 있음.
- 민주화와 경제발전을 동시에(혹은 순차적으로) 성취한 한국의 국가적 경험과 노하우는 충분히 소프트파워의 기반이 될 수 있는데 아직까지 적절히 활용되고 있지 못하는 것이 현실임
- 공공외교도 아직까지는 문화(한류)를 중심으로 한 긍정적인 국가 이미지의 단순하고 일방적인 소개와 전파에 치우쳐 있음.
- 민주화, 시민운동, 시민정신, 포용국가, 분쟁 해결(conflict resolution), 평화와 화해, 사회적 격차 해소 노력 등 우리의 역사적 경험, 정책적 시도들을 적절히 배열(arrangement)하고 포장(packaging)하여 소프트파워의 기반으로 활용할 수 있어야 함. 대한민국의 정치경제학적 잠재력(potential), 굿거버넌스의 모델(models of good

67) 김태환(2017a).

governance), 외교적 중재(diplomatic mediation) 역량 등이 고르게 발굴되고 소프트파워 자원으로 활용되어야 함.⁶⁸⁾

- 특히 이는 최근과 같이 글로벌 민주화의 추세가 小康 상태에 있고, 미국이 트럼프 이후 민주주의의 모범 사례로 존경 받지 못하고 있으며, 중국과 같은 非민주주의체제가 민주주의의 대안으로 급속히 부상하여 민주주의에 치명적 도전을 제기하고 있는 현재의 범지구적 환경을 고려해 볼 때 더욱 중요한 작업이라고 할 수 있음.
- 경제발전 또한 단순한 量的 고도성장만을 전파하기 보다는 불평등을 해소하고자 노력하는 포용적 성장, 나아가 포용국가 모델을 보다 정교화하여 홍보·전파할 필요가 있음.
 - 물론 포용국가가 홍보·전파 가능한 모델로 되기 위해서는 그 현실적 성과가 가시적으로 확인되어야 할 것임.
- ‘글로벌 소프트파워’의 활동 영역 및 추구 가치의 창의적 발굴
- 과학기술 및 교육을 포함한 지식외교, 국제방송을 포함한 미디어외교, 기업들의 CSR (Corporate Social Responsibility), CSV(Creating Shared Value) 활동에 기반한 기업 공공외교 등은⁶⁹⁾ 글로벌 소프트파워를 지향하는 行路 상에서 한국이 주목해야 할 분야라고 할 수 있음.
- 한국이 지향해야 할 ‘글로벌 소프트파워’는 그 구체적인 문제 해결의 영역을 다원적 정체성의 ‘평화적 공존’으로 설정하여 국가 간 갈등과 분쟁의 중재(mediation)와 화해(reconciliation) 역할에 초점을 맞추는 가치 및 역할 지향 공공외교를 추구할 수 있을 것임.⁷⁰⁾
- 자유, 인권, 민주주의 등은 소중한 가치들이지만 불필요한 진영적 대립을 촉발하거나 연루될 위험이 있으므로 평화, 공존, 상생, 화해 등 진영론적 쟁투에서 비교적 자유로운 가치를 기치로 추구하는 것이 바람직
- 국내적 합의, 대내 공공외교, ‘국민외교’의 중요성
- 한국의 외교정책 정체성이 ‘글로벌 소프트파워’를 지향할 수 있도록 초당적 논의, 국민적 합의, 범정부적 협의가 진행되어야 함. 대한민국이 추구하는 대외적 국가상에 대한 진지한 실증적, 처방적 논의가 이루어지고 개별 정권 차원을 넘어서는 백년대계적 결론이 도출되어 야 함.

68) Chong(2010), p. 387.

69) 김태환, 본 과제 중간워크숍 토론문(2019. 2. 22).

70) 김태환(2017a), p. 65.



- 국내 정치의 위험: 우리가 구축하고 발전시킨 정치경제 모델을 내부 정파적 논쟁과 논란을 통해 우리 스스로 펼하하고 꺾어 내려서는 곤란함. 우리나라를 국내정치적으로 극심한 정파 간 경쟁과 갈등 때문에 민주화 세력은 경제개발을, 산업화 세력은 민주화를 과소평가하고 편웨함. 나아가 북한 문제, 통일 문제에 대해서는 극심한 갈등과 대립을 보이며 남남갈등을 노정하고 있음. 이같은 국내 정치 리스크는 공공외교의 잠재력, 소프트파워의 기반 및 지원을 잠식하여 대한민국의 글로벌 소프트파워로의 도약을 힘들게 할 위험이 있음.
- 국내 정치경제 모델을 소프트파워 자산으로 성공적으로 구축, 발전시킨 중견국인 스웨덴의 경우에도 최근에는 우파 포퓰리스트 정당인 스웨덴 민주당의 약진으로 인해 가치 지향형 외교정책 정체성에 심각한 도전을 받을 위험성이 존재하고 있음.⁷¹⁾
- 공공외교가 성공하기 위해서는 해당 국가가 국제사회에서 투사하거나 주창하는 정체성이 국내에서 국민이 자기 인식하는 정체성과 서로 괴리가 없어야 함.⁷²⁾ 양자 간에 괴리가 있으면 대외적 국가상의 권위와 정당성은 감소하고 국제사회의 인식도 부정적으로 될 수밖에 없음. 공공외교의 성공, 글로벌 소프트파워의 역할 중대는 국가전략과 외교정책 정체성에 대한 국내적 합의에 바탕을 두고 있음. 외교정책 정체성에 대한 국내적 합의가 존재하지 않거나 기존의 정체성에 대한 새로운 대안적 정체성이 지배적 정치연합에 의해서 제시되었을 경우 그 국가의 정체성은 재구성을 요하게 됨.⁷³⁾
- 아울러 분명한 ‘글로벌 소프트파워’로서의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 그러한 외교정책 정체성의 본질과 내용에 대한 거국적 논의와 그에 따른 국민적 합의가 존재해야 함. 이를 위해서는 ‘대내 공공외교,’ 즉 국민을 대상으로 공공외교의 중요성을 역설하고 모든 국민이 공공외교의 전도사로 나설 수 있도록 그 역량을 강화해 주는 것과, ‘국민외교,’ 즉 “외교정책의 형성과 집행과정에서 대국민 소통 및 참여를 대폭 강화함으로써 국민주권을 실천하는 외교”⁷⁴⁾의 중요성이 더욱 크다고 할 수 있음. 대내 공공외교는 공공외교라는 주제에 대한 국민들의 시민적 文解度(civic literacy)를 제고하는 부분이고, ‘국민외교’는 외교정책에 대한 국민의 참여를 확대함으로써 외교정책에 대한 민주적 통제(democratic control of foreign policy)를 강화하는 부분임. 이를 통해 한편으로 분명한 국가 정체성에 기반한 공공외교의 추진과 글로벌 소프트파워에의 지향, 그리고 다른 한편으로 국내적 민주주의의 강화와 질 향상 양자 간에 선순환이 구축되어 가동될 수 있음.

71) 김태환(2017a), p. 58.

72) 김태환(2017a), p. 58.

73) 김태환(2017a), p. 66.

74) 김태환(2017b).

□ 소프트파워 증진 주체의 다원화

- 국가가 소프트파워 발굴, 발전, 증진의 유일한 주체가 아님. 위에서 살펴본 중국 사례와 같은 정부 단독의 혹은 정부 주도의 하향식(top-down) 소프트파워 육성전략의 한계와 부작용을 인식하고 지양해야 함.
- 다양한 민간 영역의 주체들이 소프트파워의 새로운 자원·기반을 발굴해 내고 새로운 소프트파워를 양성해 내는 데 중추적 역할을 수행해야 함. 기업, 시민단체, 대학, 연구소, 언론매체 등이 소프트파워와 관련된 논의와 연구에 적극적으로 참여할 수 있는 환경이 조성되어야 함. 국가는 다양한 사회 주체들이 활성화되어 활동할 수 있는 행정정책, 담론적 환경을 조성하고 유지하는 역할을 담당해야 함. 국가는 또한 정부 부문과 비정부 부문 간 다양한 방식의 다부문적(multi-sectoral) 협력(cooperation)과 협업(collaboration)이 가능하도록 제도개선과 정책혁신을 선도해 나가야 함.

□ 소프트파워 외교 방법론의 고도화

- 현재까지 한국의 소프트파워 관련 외교는 주로 역사, 문화, 언어 등 정체성의 본원적 요소들을 투사하는 방식, 즉 ‘투사형 공공외교(projection public diplomacy)’에 한정되었으나, 앞으로는 제도나 가치, 아이디어 등 정체성의 구성적 요소들을 직간접적으로 드러내고 그 우위를 담론 혹은 실천을 통해 논증하는 ‘주창형 공공외교(advocacy public diplomacy)’도 병행하여 구사할 필요가 있음.⁷⁵⁾
- 외교정책의 상대를 우리의 것을 향유하고 우리에게 이익을 발생시키는 소비자로만 볼 것이 아니고 우리의 것을 재생산하여 전파하는 능동적인 주체로 만들어 줘야 함(예: 음식의 소비자로만 머물게 하지 말고 요리법을 공유하고 협력적으로 발전시켜서 음식을 스스로 만들 수 있도록 해 줘야 함) – 외교정책 대상들의 客體(etic)으로부터 主體(emic)로의 전환이 요구됨.⁷⁶⁾
- 외교정책 리더십(foreign policy leadership)의 양대 유형(外向式, 內向式)을 균형적, 종합적으로 활용해야 함.⁷⁷⁾
 - 외향식(“Inside-out”): 자국을 모방할 만한 모형·이상으로 만들어 자국의 가치, 거버넌스 모델 등을 직접적으로 투사하는 유형

75) 김태환(2017a), p. 56.

76) 전문가 면담(정종호, 2019. 1. 28).

77) Chong(2010), p. 386.



- 내향식("Outside-in"): 자국의 동맹 혹은 자국에게 우호적인 국제기구들과 동조화된 국제규범이나 정치적 담론 등을 통해 자국의 아이디어들(ideas)을 국제사회에서 구조적으로 통용 시킴으로써 외교적 소프트파워를 간접적으로 행사하는 유형

2. 실천 방안

- 소프트파워 중심 외교정책 관련 컨트롤타워 구축
 - 소프트파워 중심적 외교정책의 기획과 시행을 관掌할 청와대 내 직 신설 혹은 기존 직 활용: 현재 국가안보실장 하에 1차장(NSC사무처장)은 안보전략, 국방개혁, 평화군비통제, 사이버 정보를 담당하고 2차장은 외교정책(재외동포), 통일정책을 담당하고 있음. 소프트파워 차원 증진, 소프트파워 중심의 외교정책 정체성 구성 및 글로벌 소프트파워 지향 및 주제 영역 발굴과 관련된 업무를 2차장의 임무에 추가하거나 3차장을 신설하는 안을 검토. 해당 직이 소프트파워 중심 외교정책의 컨트롤타워 역할을 담당하도록 함.
 - 외교부 인력의 소프트파워의 중요성에 대한 인식이 제고될 수 있도록 다양한 훈련 및 전문성 계발(training and professional development) 프로그램을 개발하여 운영
 - 외교부 조직을 소프트파워 육성에 걸맞게 개편, 혁신: 예: inter-agency coordination 강화, 지역별 맞춤 전략 수립 및 집행 등
- 조정(coordination)과 협업(collaboration)
 - 단순히 부처간(inter-departmental)의 수준을 넘어서 부문간(inter-sectoral) 조정과 협력, 협업이 이루어져야 함. 즉 정부부문, 시장부문, 시민사회부문 간의 유기적이고 지속적인 협력과 협작이 필수적임.
 - 글로벌 소프트파워 육성을 위해 다양한 사회집단 간 네트워크가 구축되어야 함. 글로벌 소프트파워를 지향하는 외교를 시행하여 국제사회에 일관된 외교정책 정체성을 發信하고 각인시키기 위해서는 국내외를 망라하는 관-민, 민-민 네트워크가 구축, 운영되어야 함.
 - 최근 국가나 정부 기관이 주체가 되는 것을 넘어 불특정 개인과 시민, 비정부기구가 직접 참여하고 나아가 주도하는 글로벌 커뮤니케이션이 중요해지고 있음. 이러한 차원에서 시민 개인, NGO, 기업 등 상호 간의 의사소통이 더 효과적으로 이루어질 수 있도록 정부는 제도적, 환경적 지원을 강화할 필요가 있음.

- 정부, 민간, 시민사회, 기업, 언론, 학계, 개인 등 다양한 사회집단 및 주체들과 광범위한 네트워크를 구축하여 국가 중심적 외교 전략을 넘어 다양한 네트워크를 결합하여 창조적으로 활용하는 소프트파워 위주 외교, 분명한 외교정책 정체성에 기반한 공공외교를 시행해야 함.
- 아울러 정부는 현재 국내에 부재한 공공외교나 소프트파워 등의 주제에 특화된 전문 연구센터나 학회가 창설되어 활발하게 활동할 수 있도록 제도적, 재정적 지원 방안을 강구할 필요가 있음.
- 한국의 이미지와 브랜드, 주제형 내러티브(themed narratives) 등에 대한 연구조사
- 정부는 한국이 글로벌 소프트파워로 도약할 수 있도록 다양한 유관 연구조사 활동을 기획, 지원할 필요가 있음. 현재도 연구가 이루어지고는 있으나 간헐적이고 일관성이 없으며 다양한 공공 및 민간 주체들에 의해 과편적·분절적으로 연구조사가 수행되고 있음.
- 경제·인문사회연구회는 다수의 국책 연구원들을 산하에 두고 있는 정부 공식 기구로서 글로벌 소프트파워 지향 전략 및 일관된 외교정책 정체성 정립과 관련된 연구조사 과제들을 빌글 및 개발하여 그 수행을 주도할 책임과 역량을 갖추고 있음. 글로벌 소프트파워와 관련된 다양한 주제에 관한 연구들을 수행함에서 경사연 산하 국책 연구원들을 적극 활용하고, 필요시 대학 혹은 민간 연구소에 외주하여 진행
- 연구 주제의 예시: 한국의 현재 국가 이미지, 한국의 국가 이미지 변동 추이와 패턴, 매력적 이미지 구축, 한국을 효과적으로 표상할 수 있는 주제형 내러티브(themed narrative) 구성, 정부의 효과적인 한류 지원 방안 등을 빅데이터 분석 등 다양한 첨단 방법론을 활용하여 연구 분석하고 정책적 처방을 제시⁷⁸⁾
- 한국문화의 글로벌 확산 전략 세련화
- 확산을 위한 대상 지역 다변화와 더불어(혹은 그것보다 더 중요하게) 구체적인 지역별 맞춤전략이 필요함. 현재 지역별 전략이 부재한 상태 – ‘상호 이해,’ ‘기반 조성’ 등을 운위하는 일반론보다는⁷⁹⁾ 외교의 상대에 따른 적절한 맞춤화(customization)가 필요
- 정부 주도의 하향식 추진 방식 지양. 예컨대, 기초예술 지원 확대안이 현재 구체적인 수요 조사에 기반하고 있지 않으며, 재외문화원을 한류 확산의 전진기지로 육성하는 등의 방안도 전형적인 官主導의 추진 방식임.

78) 전문가 면담(마동훈, 2019. 2. 1).

79) 문화체육관광부(2018).

- 해외 진출 협의회 및 민관 협업 활성화: 보다 창의적으로 민간 주체들의 간여를 조장·촉진시킬 수 있는 다양한 정책을 강구하여 대부분 협력을 통해 글로벌 소프트파워를 지향해야 함. 형식적이고 피상적인 협의와 협업을 지양하고 알차고(substantive) 유효한(effective) 협력과 합작이 이루어지도록 제도적 개선과 민간 주체들의 역량강화가 지속적으로 진행되어야 함.
- 한국어와 한국문화를 가르치는 기관의 교원 관리 체계화, 전문가 양성, 교재 개발 효율화 등: 교원, 전문가, 자원 봉사자 등은 세계 각 지역에서 우리 외교의 대상 주체들이 가장 먼저 접하게 되는 最一線 정책 투사자(projector)이자 주창자(advocate)임. 이들이 우리나라 외교정책 정체성의 근간을 충분히 이해하고 그 효과적인 擔持者가 되어 소프트파워 외교를 적극적으로 수행할 수 있도록 고도의 전문화와 역량강화가 지속적으로 진행되어야 함. 아울러 이들이 참고하고 활용하는 매뉴얼, 교재 등도 체계적인 검토와 개선이 이루어져 최고의 수준을 달성 및 유지할 수 있도록 지속적인 관심과 정책적 노력이 요구됨.

제 6 절 결론 및 정책적 제언

1. 요약과 결론

- 우리나라 ODA 정책이 당면하고 있는 많은 도전들 중에 특히 심각하고 중요한 것은 국가 종합전략의 부재 현상임. ODA 정책의 모체이자 기반이라고 할 수 있는 국가전략 혹은 대전략이 존재하지 않아 ODA 정책이 뚜렷한 정체성과 전략성, 그리고 특색을 결여하고 있음.
- 국가전략의 핵심적 구성요소 중 하나는 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’임. ‘외교정책 정체성’은 ‘한 국가가 국제사회에서 추구하는 가치와 이상, 그리고 自任하여 수행하는 역할에 대한 자기 인식’으로 정의됨.
- 본 연구는 우리나라의 외교정책 정체성과 관련하여 소프트파워의 개념과 이론에 주목하고, ‘글로벌 소프트파워’를 지향해야 한다고 주장하였음. ‘소프트파워’는 한 국가가 가지고 있는 특정한 성격의 국력 자원이지만, ‘글로벌 소프트파워’는 국제사회에서 通用되고 公認된 국가 역할 혹은 위상으로서 ‘상당한 정도의 소프트파워 자원을 보유한 국가로 세계적으로 인정 받고, 부존 소프트파워 자원을 활용하여 범지구적인 수준에서 국제사회에 필요하고 바람직한 공공재의 발굴, 창출, 유지, 보존에 적극적으로 기여하는 국가’라고 정의해볼 수 있음.
- 소프트파워 개념은 원래 냉전시대 때 하드파워에 대한 對개념으로 상정되어 발전했으나, 본격적인 논의는 탈냉전시대 진입 후 외교 유형의 진화, 외교 방식의 다양화, 국력 개념의 다원화 등에 영향을 받아 시작되었음. 국제질서 상의 환경 변화가 보다 정당하고(legitimate) 세련된 (sophisticated) 형태의 권력의 등장과 작용을 요구함에 따라 소프트파워 개념과 이론이 각광을 받게 되었음.
- 소프트파워 이론은 현재 아직도 발전하고 있는 상태이며, 소프트파워의 연관 개념으로 ‘스마트파워’, ‘사프파워’, ‘공공외교’, 그리고 본 연구가 초점을 맞추고 있는 ‘글로벌 소프트파워’ 등이 있음. 아울러 소프트파워의 자원은 문화, 가치, 외교정책으로 크게 三分해 볼 수 있음.
- 현재 우리나라의 소프트파워 국제 순위는 최근 4년간 세계 20위권으로 아시아에서는 일본에 이어 두 번째로 높은 순위이고 디지털, 기업, 문화 등의 항목에서 특히 두각을 나타내고 있음.

- 현재까지 국내 소프트파워 논의는 소프트파워의 세 가지 차원인 문화, 가치, 외교정책을 중심으로 다양하게 전개되어 왔음. 문화는 한류, 스포츠 등에 관해, 가치는 흥익인간과 유교 사상 등에 관해, 그리고 외교정책은 공공외교, 중견국 외교, 공적개발원조 정책 등에 관해 논의가 진행되어 왔고 정보통신기술(ICT)이나 국가(도시) 브랜딩에 관한 연구도 있었음.
- 한국의 소프트파워 강화를 위한 전략적 제언으로는 공공외교 강화와 관련된 것(예: 중견국 리더십론, 다자주의외교, 해외 한국어 교육, 공적개발원조, 지방자치단체의 공공외교)이 가장 많이 개진되었음. 공공외교 증진을 위한 제도 및 조직 혁신 관리해서는 소통 네트워크 구축, 협업 촉진 및 지원, 한국어 및 한국문화 교육기관 개편과 관련된 정책 제언이 있었고 한국의 이미지와 브랜드 홍보를 강화해야 한다는 주장도 있었음.
- 본 연구에서는 글로벌 소프트파워와 관련된 해외 사례로 미국, 영국, 중국, 스웨덴을 고찰하였음. 미국은 소프트파워를 도구주의적 관점에서 접근하고 하드파워에 대한 보완물로 간주함. 또한 소프트파워가 국가전략에서 주된 위치를 차지하지 못하고 있음. 영국도 미국과 마찬가지로 소프트파워를 하드파워에 대한 보완물로 간주하고 안보적 혹은 경제적 '국익' 추구의 도구로 취급하는 경향이 강함. 중국의 경우 국가 주도의 대대적인 캠페인의 일환으로 소프트파워를 강조하고 있으며 총합적 국력을 증진시키는 거대 장기 작업의 일부로 소프트파워와 공공외교를 접근하고 있음. 이를 통해 중국은 구미 중심의 신자유주의적 경제 질서, 자유민주주의적 정치 질서에 대한 대안적 모델을 제시하고 그것의 실제 성공사례로 부상하고자 노력하고 있음. 스웨덴은 미, 영, 중 사례와 달리 고유한 성공적 정치경제 발전 모델이라는 부존 소프트파워 중심으로 외교정책 정체성을 구성하여 국제사회에서 상호주관적으로 인정 받고 난민, 환경 등의 특정 주제 영역에서 적극적이고 건설적인 역할을 수행함으로써 '글로벌 소프트파워'의 모범적인 사례를 제시하고 있음.

2. 정책 제언

- 분명하고 일관된 몇 가지 핵심 가치들을 중심으로 우리나라의 외교정책 정체성을 구성하고 이에 입각하여 외교정책을 추진함으로써 일정한 주제 분야에서 효과적인 역할을 수행하여 '글로벌 소프트파워'로서 국제사회에서 건설적인 외교리더십을 발휘하고 궁극적으로 긍정적인 대외적 國家像 을 구축, 발전시켜 나가야 함.

- 문화, 가치, 외교정책 등의 영역에 존재하는 기준의 소프트파워 자원을 더욱 육성, 발전시키는 시책에 더하여 우리 국민들이 역사적으로 공유하는 성공의 경험(특히 민주화, 산업화, 세계화, 정보화)을 체계적으로 일반화, 모델화하여 한국 외교정책 정체성의 핵심 항목으로 발전시켜야 함. ‘The Korean Model’은 글로벌 소프트파워로서의 한국이 국제사회에 역설할 수 있는 설득력 있는 주제형 내러티브(themed narrative)로 패키징되어야 함.
- 글로벌 소프트파워로서 한국이 국제사회에서 특화할 수 있는 전문 활동 영역으로는 과학기술, 교육, 연구개발, 언론 미디어, 기업의 사회적 책임과 공유 가치 창출, 갈등과 분쟁의 중재와 화해, 평화와 공존 상생, 혁신과 창의 등을 상정해 볼 수 있음. 한국이 상대적인 비교우위를 가지면서도 불필요한 정치적 논쟁과 오해를 불러일으키지 않는 영역을 엄선할 필요가 있음.
- 우리나라가 분명한 외교정책 정체성을 확립하고 글로벌 소프트파워를 지향하는 데 대하여 초당적 논의, 국민적 합의, 범정부적 협의가 진행되어야 함. 특히 우리의 역사적 성공에 입각하여 만들어진 ‘한국 모델’에 대해 국내에서 정파성에 입각한 소모적인 논쟁이 진행되어서는 안 됨. 민주화 세력과 산업화 세력 간의 대립, 북한 문제를 둘러싸고 전개되는 남남갈등 등으로 인해 국내적 합의가 붕괴되고 한국 모델에 대한 자학적인 편웨와 평가절하가 발생한다면 글로벌 소프트파워로의 약진은 無望해짐.
- 글로벌 소프트파워에로의 지향성에 대한 국민적 합의 형성 및 강화에 더하여 국민을 대상으로 공공외교의 중요성을 각인시키고 모든 국민을 공공외교의 전달자로 역량강화 시켜주는 ‘대내 공공 외교’, 그리고 외교정책의 형성과 집행에서 대국민 소통 및 국민 참여를 대폭 강화함으로써 국민주권을 실천하는 ‘국민외교’에도 역점을 두어 대외적으로 소프트파워 중심의 외교정책 시행과 대내적으로 민주주의의 질 제고 간에 선순환적 시너지 관계가 구축 발전되도록 해야 함.
- 소프트파워 중심의 외교를 시행함에서 국가 중심의 하향식 방식을 지양하고 외교 주체가 다원화되어야 함. 정부는 다양한 민간 영역의 주체들이 소프트파워의 새로운 자원을 발굴, 육성하도록 제도를 구축하여 측면 지원해 주는 역할에 집중해야 함. 이를 위해서는 정부 부문과 비정부 부문의 원활한 의사소통과 협업의 추진을 위한 다부문 협력체계가 수립, 가동되어야 함.
- 소프트파워 외교의 방법론이 다양화되어 투사형 외교 전략과 주창형 외교 전략이 병행 활용되어야 하고, 국제사회에서 지향해야 할 외교정책 리더십도 직접적인 외향식과 간접적인 내향식이 균형적, 신축적으로 선택되어 추구되어야 함.

- 구체적인 실천 방안으로 소프트파워 중심 외교의 컨트롤타워 구축, 외교부 인력 전문성 교육 및 훈련 강화, 조직개편, 조정과 협업을 위한 네트워크 강화, 대한민국의 국가 이미지나 브랜드 혹은 한국을 표상할 주제형 내러티브에 관한 전문가 조사연구 활성화(경사연의 핵심적 역할 포함), 한국문화의 글로벌 확산 전략과 방법론의 세련화 등을 고려할 수 있음.

참고문헌

- 김관옥, 2008, “중국의 소프트파워 전략과 아프리카 자원외교,” *서석사회과학논총*, 1(2), pp. 261~286.
- 김상배, 2009, “스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각,” *국제정치논총*, 49(4), pp. 7~33.
- 김명섭, 안혜경, 2007, “9·11 이후 미국 공공외교의 변화,” *세계지역연구논총*, 25(3), pp. 311~314.
- 김영문, 2009, “이명박 정부와 시대정신: 소프트 파워 시각에서 본 초강대국 건설,” *대한정치학회보*, 16(3), pp. 179~210.
- 김우상, 2013, “대한민국의 중견국 공공외교,” *정치정보연구*, 16(1), pp. 331~350.
- 김일수, 최형룡, 2014, “중국의 소프트파워 정책과 공자학원의 역할,” *한국동북아논총*, 73, pp. 25~44.
- 김정수, 2014, “한류에 관한 여섯 가지 질문 그리고 문화정책의 역할,” *문화정책*, 1, pp. 75~113.
- 김태환, 2014, “한국형 중견국 공공외교: 자유주의적, 구성주의적 접근,” 2014-03, 국립외교원 외교안보연구소.
- _____, 2017a, “정체성 정치와 중견국 공공외교의 유형 비교: 한국에 대한 함의,” 2017-19, 국립외교원 외교안보연구소.
- _____, 2017b, “국민외교 – 공공외교의 국내적 기반,” 2017-49, 국립외교원 외교안보연구소.
- _____, 2018, “중국과 러시아의 ‘샤프 파워’와 함의,” 2018-16, 국립외교원 외교안보연구소.
- _____, 2019(출간 예정), “지정학, 탈지정학, 대항지정학: 평화와 공존의 한국 외교정책 정체성을 향하여,” 지정학적 시각과 한국외교, 서울대 국제문제연구소.
- 김홍중, 2015, “패러다임 전환기 동북아시아의 소프트 파워와 러시아 대외 문화 전략,” *슬라브학보*, 30(1), pp. 199~234.
- 나승권, 이성희, 김은미, 2018, “일본·중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점,” KIEP 오늘의 세계경제, 18(30).
- 라도삼, 2010, “소프트 파워 강화를 위한 서울시 추진전략,” *정책리포트*, 73, pp. 1~20.
- 류은영, 2011, “프랑스, 글로벌 한류의 가능성,” *프랑스문화예술연구*, 38, pp. 443~465.
- 문화체육관광부 해외문화홍보원, 2018, 세계와 소통하는 한국문화: 한국문화 글로벌 확산 전략 (2018~2022).



- 박광희, 2009, “중국의 소프트 파워 중대 논의에 대한 연구,” *국제지역연구*, 13(3), pp. 81~104.
- 박명아, 김형민, 2017, “중국의 유교 사상에 대한 고찰: 소프트파워 정책에 미치는 영향을 중심으로,” *동북아연구(구 통일문제연구)*, 32(1), pp. 179~214.
- 서재철, 2015, “메가스포츠이벤트와 소프트파워: 재현의 국제관계 및 정치학적 관점의 비평적 논의,” *한국체육정책학회지*, 13(4), pp. 287~306.
- 서창배, 오혜정, 2014, “중국의 문화산업화 정책과 소프트 파워 전략,” *문화와 정치*, 1(2), pp. 1~33.
- 설규상, 2009, “중국의 대외개발원조와 소프트파워론: 대동남아시아 개발원조에 대한 평가와 함의를 중심으로,” *사회과학연구*, 48(1), pp. 31~63.
- 성병욱, 2013, “공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안,” *대한정치학회보*, 20(3), pp. 1~23.
- 송태은, 2017, “미국 공공외교의 변화와 국제평판: 미국의 세계적 어젠더와 세계여론에 대한 인식,” *국제정치논총*, 57(4), pp. 163~198.
- 신가희, 정현주, 김미현, 2016, “한국 공공외교의 경제적 효과에 대한 탐색적 분석: 세종학당, 공적 개발원조, 지방자치단체 국제교류가 한국의 해외직접투자에 미치는 영향을 중심으로,” *세계지역연구논총*, 34(4), pp. 135~168.
- 신용인, 2012, “소프트 파워와 제주 ‘평화의 섬’의 법적 과제,” *법과정책*, 18(2), pp. 319~347.
- 유동원, 2010, “중국의 대아프리카 소프트파워 외교와 경제협력,” *한중사회과학연구*, 8(2), pp. 109~130.
- 유호근, 2010, “소프트 파워로서의 스포츠,” *비교민주주의연구*, 5(2), pp. 135~161.
- _____, 2013, “스포츠 교류·협력의 국제정치: 공공외교적 함의,” *평화학연구*, 14(1), pp. 53~74.
- 이병종, 2010, “뉴욕타임스에 나타난 한국의 이미지 변화 추이 연구: 한국의 소프트 파워를 중심으로,” *홍보학 연구*, 14(3), pp. 150~184.
- 이연우, 2010, “국가 소프트파워 강화를 위한 ICT 적용에 관한 제언,” *정보사회와 미디어*, (17), pp. 89~116.
- 이연우, 명승환, 최창현, 2009, “ICT 를 활용한 소프트파워 강화전략,” *IT & Future Strategy* 16.
- 이영학, 2010, “중국의 소프트파워에 대한 평가 및 함의”, *아태연구*, 17(2), pp. 199~219.
- 이정훈, 변미리, 채은경, 구자룡, 2013, “수도권의 글로벌 소프트파워 경쟁력 비교 및 강화 전략,” *대한지리학회 학술대회논문집*, pp. 217~222.
- 이찬우, 2017, “중국의 문화정책과 소프트파워의 형성: 일대일로 (一带一路) 정책의 문화전략을 중심으로,” *인문논총*, 43, pp. 119~141.

이한규, 2009, “한국의 대아프리카 정책을 통해서 본 마그레브에 대한 외교 전략과 과제,” *국제지역 연구*, 13(3), pp. 343~366.

임기대, 2017, “한국의 대 마그레브 시장 진출에 있어서 ‘소프트파워’(Soft Power) 의 필요성에 관한 연구,” *한국프랑스학논집*, 98, pp. 157~180.

장금, 안외순, 2012, “한국과 중국의 문화 교류현황과 소프트파워: ‘한풍(漢風)’ ‘한류(韓流)’현상을 중심으로,” *동방학*, 24, pp. 289~322.

정기웅, 2010, “소프트 파워와 메가 스포츠 이벤트: 도구적 관계성에 대한 비판적 고찰,” *국제정치논총*, 50(1), pp. 241~260.

정윤수, 2010, “칼럼: 전자정부 세계 1위와 국가 소프트파워 강화 전략”, *지역정보화*, 62, pp. 4~5.

조기제, 2016, “소프트 파워 강국으로서의 한국: 가능성과 과제”, *평화학논총*, 6(1), pp. 85~104.

최은진, 2015, “언론매체를 통해 형성된 공자학원 Confucius Institutes 이미지와 중국의 소프트 파워 확산,” *중국학연구*, 72, pp. 65~95.

홍지아, 이정환, 2014, “소프트파워 강화를 위한 국가브랜드 사업과 한류의 역할: 방한 중국인 관광 동향을 통해 분석,” *한중사회과학연구*, 30, pp. 201~228.

Altunişik, Meliha Benli. 2008, “The Possibilities and Limits of Turkey’s Soft Power in the Middle East,” *Insight Turkey*, 10(2), 41–54.

Anantasisirikiat, Seksan, “Partnering for Tomorrow”: Conceptualizing South Korea’s Public Diplomacy Approach toward ASEAN, In Kadir Ayhan (Eds.), *Korea’s Soft Power and Public Diplomacy* (pp. 223–255), Hangang Network, 2017.

Armitage, Richard L., and Joseph S. Nye, Jr, 2008, Statement before the Senate Foreign Relations Committee – Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform. CSIS.

Baker, David John, South Korea and the Public Diplomacy: International Development Nexus, In Kadir Ayhan (Eds.), *Korea’s Soft Power and Public Diplomacy* (pp. 39–56), Hangang Network, 2017.

Cho, Yun Young, 2012, “Public Diplomacy and South Korea’s Strategies,” *Korean Journal of International Studies*, 10(2), 275–296.



- Chong, Alan, 2010, "Small State Soft Power Strategies: Virtual Enlargement in the Cases of the Vatican City State and Singapore," *Cambridge Review of International Affairs*, 23(3), 383–405.
- Dinnie, Keith, 2009, "Repositioning the Korea Brand to a Global Audience: Challenges, Pitfalls, and Current Strategy," *Korea Economic Institute Academic Paper Series*, 4(9), 1–7.
- Faure, Anaïs, South Korea's Middle Power Diplomacy toward Latin America: Official Development Assistance(ODA)'s Perspective, In Kadir Ayhan (Eds.), *Korea's Soft Power and Public Diplomacy* (pp. 75–100), Hangang Network, 2017.
- Ferguson, Niall, 2003, "Power," *Foreign Policy*, Jan–Feb, 18–24.
- Gallarotti, Giulio M., 2011, "Soft Power: What It Is, Why It's Important, and the Conditions for Its Effective Use," *Journal of Political Power*, 4(1), 25–47.
- Gardels, Nathan, 2005, The Rise and Fall of America's Soft Power, *New Perspectives Quarterly*, 22(1), 6–19.
- Gil, Jeffrey, 2008, "The Promotion of Chinese Language Learning and China's Soft Power," *Asian Social Science*, 4(10), 116–122.
- Gill, Bates, and Yanzhong Huang, 2006, "Sources and Limits of Chinese 'Soft Power,'" *Survival*, 48(2), 17–36.
- Grix, Jonathan, and Barrie Houlihan, 2014, "Sports Mega-Events as Part of a Nation's Soft Power Strategy: the Cases of Germany(2006) and the UK(2012)," *British Journal of Politics and International Relations*, 16(4), 572–596.
- Hayashi, Kaori, and Eun-Jeung Lee, 2007, "The Potential of Fandom and the Limits of Soft Power: Media Representations on the Popularity of a Korean Melodrama in Japan," *Social Science Japan Journal*, 10(2), 197–216.
- Hernández, Eduardo Luciano Tadeo, Annyeonghaseyo to the Digital Sphere: The Online Public Diplomacy of the Korean Diaspora in the US, In Kadir Ayhan (Eds.), *Korea's Soft Power and Public Diplomacy* (pp. 187–208), Hangang Network, 2017.
- Hwang, Kyu-Deun, 2014, "Korea's Soft Power as an Alternative Approach to Africa in Development Cooperation: Beyond Economic Interest-Led Perspectives of Korea–Africa Relations?," *African and Asian Studies*, 13(3), 249–271.

- Janelli, Roger L., and Dawnhee Yim, 2007, "Soft Power, Korea, and the Politics of Culture," Institute of East Asian Studies. ms.
- Jang, Gunjoo, and Won K. Paik, 2012, "Korean Wave as Tool for Korea's New Cultural Diplomacy," *Advances in Applied Sociology*, 2(3), 196–202.
- Jung, Eun-Young, 2009, "Transnational Korea: A Critical Assessment of the Korean Wave in Asia and the United States," *Southeast Review of Asian Studies*, 31, 69–80.
- Katzenstein, Peter J. and Robert O. Keohane, *Anti-Americanisms in World Politics*, Cornell University Press, 2007.
- Kim, Youna. Ed, *The Korean Wave: Korean Media Go Global*, Routledge, 2013.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, 1977.
- Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest*, Princeton University Press, 1978.
- Kurlantzick, Joshua, 2005, The Decline of American Soft Power, *Current History*, 104(686), 419–424.
_____, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, Yale University Press, 2007.
- Lee, Geun, 2009, "A Theory of Soft Power and Korea's Soft Power Strategy," *Korean Journal of Defense Analysis*, 21(2), 205–218.
- Lee, Kelley, Luiz Carlos Chagas, and Thomas E. Novotny, 2010, "Brazil and the Framework Convention on Tobacco Control: Global Health Diplomacy as Soft Power," *PLoS Medicine*, 7(4), 1–5.
- Lee, Jung-Nam, 2008, "The Rise of China and Soft Power: China's Soft Power Influence in Korea," *China Review*, 8(1), 127–154.
- Lee, Sook Jong, 2009, "South Korea's Soft Power Diplomacy", EAI Issue Briefing, No. MASI 2009–01, 1–8.
_____, South Korean Soft Power and How South Korea Views the Soft Power of Others, In Lee, Sook Jong and Melissen Jan (Eds.), pp. 139–161, *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*, Palgrave Macmillan, 2011.
- _____, 2012, "South Korea as New Middle Power Seeking Complex Diplomacy" EAI Asia Security Initiative Working Paper, 25, 1–36.



- McClory, Jonathan, and Olivia Harvey, 2016, "The Soft Power 30: Getting to Grips with the Measurement Challenge," *Global Affairs*, 2(3), 309–319.
- Melissen, Jan, ed, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Springer, 2005.
- _____, *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. Springer, 2011.
- Nye, Joseph S. Jr, 1990, "Soft Power," *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- _____, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, 1991.
- _____, 2004a, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs.
- _____, 2004b, "The Decline of America's Soft Power: Why Washington Should Worry," *Foreign Affairs*, 83(3), 16–20.
- _____, 2004c, "Soft Power and American Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, 119(2), 255–270.
- _____, 2005, "The Rise of China's Soft Power," *Wall Street Journal Asia*, 29, 6–8.
- _____, 2008, "Public Diplomacy and Soft Power," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94–109.
- Oğuzlu, Tarik, 2007, "Soft Power in Turkish Foreign Policy," *Australian Journal of International Affairs*, 61(1), 81–97.
- Pamment, James, *British Public Diplomacy and Soft Power: Diplomatic Influence and the Digital Revolution*, Palgrave Macmillan, 2016.
- Parmar, Inderjeet, and Michael Cox, eds, *Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*, Routledge, 2010.
- Portland, *The Soft Power 30*, Portland Communications, 2015, 2016, 2017, 2018.
- Potter, Evan. H, *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*. McGill–Queen's Press–MQUP, 2009.
- Ryoo, Woongjae, 2009, "Globalization, or the Logic of Cultural Hybridization: The Case of the Korean Wave," *Asian Journal of Communication*, 19(2), 137–151.
- Sohn, Yul, 2012, "'Middle Powers' Like South Korea Can't Do Without Soft Power and Network Power," *Global Asia*, 7(3), 30–34.

- Thussu, Daya, *Communicating India's Soft Power: Buddha to Bollywood*, Springer, 2013.
- Tsygankov, Andrei P., 2006, "If Not by Tanks, Then by Banks?: The Role of Soft Power in Putin's Foreign Policy," *Europe–Asia Studies*, 5(7), 1079–1099.
- Walker, Christopher, and Jessica Ludwig, 2017, From "Soft Power" to "Sharp Power": Rising Authoritarian Influence in the Democratic World, National Endowment for Democracy.
- Wang, Hongying, and Yeh-Chung Lu, 2008, "The Conception of Soft Power and Its Policy Implications: A Comparative Study of China and Taiwan," *Journal of Contemporary China*, 17(56), 425–447.
- Wang, Yiwei, 2008, "Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 257–273.
- Watson, Iain, 2012, "South Korea's State–Led Soft Power Strategies: Limits on Inter–Korean Relations," *Asian Journal of Political Science*, 20(3), 304–325.
- Whitney, Christopher B., and David Shambaugh, 2009, "Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion," Chicago Council on Global Affairs in Partnership with EAI.
- Wilson III, Ernest J., 2008, "Hard Power, Soft Power, Smart Power," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 110–124.
- Wright, Thomas J., 2009, "Implications of the Financial Crisis for Soft Power in East Asia," Report of a Workshop Hosted by The Chicago Council on Global Affairs and The East Asia Institute, Chicago, 22-24 October 2009.

< 기사 >

* 조지프 나이 칼럼

1. 중국의 소프트 파워와 샤프 파워

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201801071545730397>

2. 트럼프와 미국 소프트파워의 쇠퇴

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201802251918508576>

3. 트럼프 이후의 아시아

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201804221336120039>

4. 걸음마 배우는 정보 혁명

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201806171098346974>

5. South Korea's Growing Soft Power

http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinon/2009/11/137_55438.html

* 한국의 소프트 파워 관련 기사

1. 소프트파워 순위서 프랑스가 미국 제치고 1위...한국은?

<https://news.joins.com/article/21769528>

2. [홍석경의 한류탐사] 소프트 파워? 한류에 대한 국가주의의 함정

<https://news.joins.com/article/21276144>

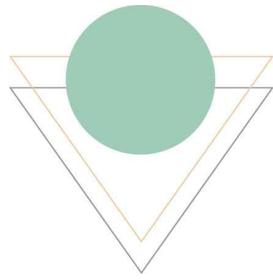
3. 중국 '샤프파워'에 뚫린 한국

<http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=113916>

4.러시아 진출·기초예술 확대 등 '한류' 새그림 그린다

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018043010284672121>

문체부 해외문화홍보원, 11개 유관 기관과 '한국문화의 글로벌 확산 전략' 발표



공공외교의 의미와 확대 방안

손 혁상

공공외교의 의미와 확대 방안

손혁상 경희대 공공대학원 교수

□ 공공외교(Public Diplomacy)의 개념과 범위

- 본 연구의 목적은 공공외교와 개발협력의 연계성과 국제적 현황을 분석하고 이들 양자의 정합성과 시너지 제고 방안을 모색하는데 있음.
- 세계화, 정보화, 민주화로 인하여 정부 외에도 시민단체, NGO, 다국적기업 등의 새로운 외교 행위자가 등장했고 이들이 행하는 새로운 차원의 외교, 즉 공공외교가 주목받음.
 - 일반적으로 공공외교란, '한 국가가 자국의 지명도, 명예, 지지도를 높이기 위해 중앙정부가 권한을 지방정부 및 기타 사회기구에 위임하거나 국내 혹은 외국의 사회조직에 위탁하고 커뮤니케이션, 홍보, 언론 등의 수단을 이용해 해외 대중과 쌍방향 교류하는 등 전 세계인을 겨냥한 외교활동'을 말함.
- 공공외교는 그 형태에 따라 청취(listening), 옹호(advocacy), 문화외교(cultural diplomacy), 교류외교(exchange diplomacy), 국제방송(international news broadcasting)으로 분류됨.

□ 공공외교의 국내외 현황과 도전과제

- 미국은 문화, 교육, 미디어, 디지털 분야에 걸쳐서 공공외교를 다각적으로 활용함. 영국과 중국은 문화, 교육에, 프랑스는 미디어에 집중하고 있음.
- 캐나다와 노르웨이는 각각 평화유지활동 및 공적개발원조를 공공외교 전략으로 활용하고 있음.

- 최근 전통외교와 공공외교 간, 그리고 하드파워와 소프트파워 간 경계가 모호해지며, 통합외교(integrative diplomacy)가 진행되는 경향이 있음.
- 신공공외교 및 ‘사회 중심적 외교(society-centered diplomacy)’가 등장함.
- 한국은 2010년을 기점으로 공공외교를 정무외교, 경제외교와 더불어 외교의 3대 축으로 설정하고 그 강화를 위한 움직임을 계속해나가고 있음.
 - 외교부가 발간한 2018년도 공공외교 종합시행계획을 살펴보면, 2017–2018년 동안 총 693 개의 사업이 파악되는데, 이를 중 대부분이 문화 및 지식을 활용한 공공외교(각각 334개, 201개)에 해당함. 그러나 공공외교 사업 수와 추진 예산 현황에 관한 통계에는 공공외교와 연계성이 높은 각 부처의 ODA 사업이 포함되어 있지 않음.
- 공공외교와 개발협력 연계성에 대한 이론적 논의
 - 공공외교와 개발협력 연계성에 관한 이론적 접근은 (1)개발협력을 공공외교의 하위 요소로 보는 시각, (2)상호 독립적 관계로 보는 시각, (3)상호 연계성을 강조하는 시각으로 구분할 수 있음.
- 공공외교와 개발협력 연계 효과성 및 사례 검토
 - 개발협력이 외교가 추구하는 정치적 목표를 달성하는데 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 선행연구들은 주로 미국의 사례를 바탕으로 이루어짐.
 - 공공외교와 개발협력 연계 해외사례는 스웨덴의 교류프로그램, 노르웨이의 NGO와 연계한 중립적 평화외교, 미국의 아프가니스탄 원조, 일본의 대(對)동남아시아 평화외교, 무역 및 투자, 문화외교, 터키의 소말리아 원조, 이스라엘의 아프리카 원조 등이 있음.
- 한국 ODA사업의 공공외교 활용 가능성 모색
 - 2019년 국제개발협력 종합시행계획의 기관별 당해년도 신규사업 중에서 공공외교와 연관성이 높은 경우를 살펴보면 총 338건, 약 1071억 7천만 원(당해년도 집행예정내역 기준) 규모로 진행될 예정임.
 - 이는 2015년 기준 각각 249건, 약 741억 4천만 원에 비해 절대적으로는 증가한 수치지만, 전체 ODA대비 공공외교와 연관성이 높은 사업들이 차지하는 비중은 사업 수의 경우 76.38%에서 66.53%로, 예산의 경우 32.56%에서 24.91%로 모두 감소하였음.



□ 한국의 공공외교와 개발협력 연계 확대 방안

- (법정부 차원) 현재 각 관계부처 및 지방정부가 공공외교 관련 ODA사업을 추진하고 있는 바, 총리실 또는 외교부를 주관기관으로 해서 연계성 확대를 위한 법정부 차원의 실무위원회를 구성하여 사업 발굴 단계에서 공공외교 전략에 입각한 조정이 필요함.
- (외교부) 공공외교와 개발협력의 연계효과 제고를 위해 외교부 내 공공외교국과 개발협력국 간의 협력체계 구축을 제안함.
- (유무상 ODA 집행기관간 협의) 무상원조 실행기관인 한국국제협력단(KOICA)과 공공외교 실행시관인 한국국제교류재단(KF)이 협의체를 구성하여 사업 발굴 단계에서부터 정합성 제고를 위한 실무협의를 실행할 것을 제안함.
- (포괄적 관여 접근) 오늘날 전통외교와 공공외교, 하드파워와 소프트파워, 외교전략과 개발협력의 경계가 모호해지는 추세며, 이에 따라 ‘포괄적 관여(comprehensive engagement)’ 접근이 요구됨. 개발협력과 공공외교를 포괄적 관여 프레임 하에 유기적으로 결합시키는 전략을 추진함.
- (공공외교 관련 ODA 사업 확대) 정부부처의 ODA사업에서 일반 프로젝트나 프로그램 사업에 비해 절대적으로 비중이 적지만 공공외교와의 연계성이 높은 기술협력, 개발컨설팅, 민관 협력, 연수, 장학, 봉사단 사업 분야의 규모를 확대하고 공공외교와의 정합성을 제고함.
- (공공외교 유형과 ODA 연계성 확대) 공공외교 유형으로 분류되는 지식 및 교육 외교 외에도 과학·기술외교, 문화외교, 스포츠외교, 소셜외교를 ODA 사업과 연계하는 방안. 부처 간 사전협의를 거쳐 추진함으로써 공공외교 및 개발협력의 시너지 효과를 도출함.
- (공공외교 주체의 ODA사업 참여 확대) 대학, 연구소, 시민, NGO, 기업 등 공공외교 민간주체의 ODA사업 참여를 확대하고 이를 공공외교와 연계하는 실행전략 마련이 필요함.

제 1 절 서론: 공공외교(Public Diplomacy)의 개념과 범위

1. 외교전략과 개발협력의 연계성¹⁾

- 본 연구의 목적은 공공외교와 개발협력²⁾의 연계성과 국제적 현황을 분석하고 이들 양자의 정합성과 시너지 제고 방안을 모색하는데 있음. 이에 대한 본격적인 논의에 앞서 공공외교의 상위개념인 외교와 대외원조의 관계를 조망함.
- 외교전략과 원조정책의 연계성 프레임은 원조공여국의 국내 정치체제나 식민지 지배와 같은 각 국가의 고유 경험에 따라 다양하게 나타남. 이러한 연계성에 대한 이론적 프레임은 대체로 (1)외교 전략 수단으로 원조정책을 활용하는 현실주의적 접근, (2)국제원조레짐과 규범의 자율적 확장을 강조하는 자유주의적 접근, (3) 외교전략과 원조정책의 상호구성에 초점을 맞춘 사회 구성주의적 접근으로 구분하여 설명할 수 있음.
- 현실주의적 접근: 개발협력은 외교전략의 목적을 이루기 위한 수단으로 인식함.
 - 즉 개발협력 역시 국제원조규범보다는 국익추구를 위한 방향으로 진행되어야 하며, 이에 따라 개발협력 설계 또한 하향식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 주장함.
 - 미국의 안보중심적 개발협력 및 일본의 경제중심적 원조전략뿐만 아니라, 북유럽 공여국들의 인도주의적 원조전략 또한 각국의 정치적·경제적 국제역학관계에 가장 적합한 국익추구 수단에 해당한다고 생각함.
 - 하지만 현실주의적 시각은 국가 단위 행위자 외 다양한 국내 및 초국적 행위자들의 존재를 간과하고 있으며, 국제구조가 보다 협력적이고 국익뿐만 아니라 인간의 기본권 또한 중시하는 방향으로 변화해 왔으며, 근본적으로 강대국 중심의 국제질서에 대한 편향적 시각이라는 점에서 한계를 지님.
- 자유주의적 접근: 개발협력이 외교전략뿐만 아니라 국제레짐 하의 개발원조 원칙 및 규범에도 영향을 받는다고 봄.

1) 본 절은 손혁상, 최진욱, 유웅조, 김태균, 한재광(2014), “외교전략, 원조정책 및 집행의 정합성에 관한 이론적 논의,” 외교부 무상원조 정책 및 실행 선진화 방안 연구, pp.12–22를 바탕으로 정리하였음.

2) 개발협력(development cooperation)은 정부 차원의 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)뿐만 아니라 기업, 시민사회단체, 재단 등 민간 차원에서의 다양한 행위도 포함함. 본 연구에서는 정부차원의 개발협력과 ODA를 혼용함.



- 따라서 국가는 이러한 국제적 개발원조 원칙 및 규범으로부터 완전히 자유로울 수 없기 때문에 개발협력은 때로는 외교전략과는 별개로 행해질 수 있다고 주장함.
- 이는 자유주의적 시각이 국가 내 다양한 단위의 행위자 및 초국적 행위자의 존재를 인정하며 이들이 국제사회 전반에 영향력을 행사할 수 있음을 전제로 하는데 기인함.
- 그럼에도 불구하고 개발협력이 외교전략의 방향을 바꿀 수 있을 정도의 기능을 하지는 못하는 것으로 인식함.
- 한편 자유주의적 시각 역시 강대국이 주도하는 국제레짐, 세계대전 및 그 이후에도 지속되는 분쟁 및 불평등 등의 국제 현실을 충분히 설명하지 못한다는 한계가 있음.
- 사회 구성주의적 접근: 개발협력은 외교전략의 틀 안에서 활용되나, 개발협력이 다양한 국내외 행위자들과 권력관계를 형성하여 때로는 외교전략을 바꿀 수도 있다고 봄.
- 즉 새로이 형성된 국제적 원칙 및 규범이 개발협력 변화를 요구하면 이에 동조하는 국내외 행위자들이 개발협력의 변화를 위하여 상호 연계된 전략적 대응을 하게 되고, 그 영향력으로 인해 외교전략이 수정 및 변형될 수 있다는 것임.
- 이 시각은 앞선 자유주의 및 현실주의적 시각과는 달리 특정한 국제현상의 본질을 가정하고 있지 않음. 국제관계는 여러 행위자들이 또 다른 행위자들 및 국제적 상황을 어떻게 인식하고 있으며 그 인식을 누구와 어떻게 공유하는지에 따라 변화할 수 있는 것으로 여김.
- 북유럽 국가들이 사회 구성주의적 시각이 현실에서 기능함을 보여주는 사례임. 이 국가들은 역사적으로 사회민주주의, 사회자유주의에 대한 범국민적 합의를 거쳤음. 그리고 이러한 합의의 결과 스스로의 대내적 복지 모델을 대외적으로 확대시킬 수 있는 추진력을 얻을 수 있었음.³⁾ 이는 북유럽 국가들의 비영리 인도주의적 개발협력으로 이어졌으며, 오늘날 이들은 국제원조규범을 선도하고 있음.

2. 공공외교의 개념 및 논의 흐름

- 소프트파워(Soft Power)는 20세기 이후 새로운 외교의 패러다임으로 자리 잡기 시작함.
- 군사력, 경제력, 강압적 외교 등의 물리적 힘인 하드파워(Hard Power)에 대비되는 소프트파워의 개념이 1990년대에 들어 등장함.
- 소프트파워의 정의는 ‘강제가 아닌 설득과 유인을 통해 자신이 원하는 것을 얻는 능력’.⁴⁾

3) Gates et al.(2004).

- 소프트파워는 외교의 대상을 타국 정부뿐만 아니라 해당 국가의 대중, 비공식집단, 기구, 개인 등으로 넓힘.
- 소프트파워는 한 국가의 가치 및 문화를 전 지구적 가치 및 이익의 공유와 결합시킴으로써 보다 확대될 수 있음.⁵⁾
- 이러한 외교 패러다임의 변화로 인해 공공외교의 중요성이 강조됨. 그리고 공공외교가 소프트파워 확대의 중요한 도구적 수단으로 인식됨.⁶⁾

<표 3-1> 외교 패러다임의 변화

외교 요소	전통외교	20세기 공공외교	21세기 공공외교
주체	정부	정부	정부와 다양한 민간주체
대상	상대국 정부	상대국 정부 및 대중 (자국민 불포함)	상대국 정부 및 대중 (자국민 포함)
자원과 자산	하드파워	하드파워 > 소프트파워	하드파워 < 소프트파워
매체	정부 간 공식 협상, 대화	선전, PR캠페인, 구미디어	인터넷, SNS, 디지털 매체 등
관계유형	수평적(정부간)	수직적, 일방향적, 비대칭적	수평적, 쌍방향적, 대칭적
소통의 양식	Closed Negotiation	Closed Communication	Open Communication

자료: 김태유(2013).

- 세계화, 정보화, 민주화로 인하여 정부 외에도 시민단체, NGO, 다국적기업 등의 새로운 외교 행위자가 등장했고 이들이 행하는 새로운 차원의 외교, 즉 공공외교가 주목받음.
- 일반적으로 공공외교란, ‘한 국가가 자국의 지명도, 명예, 지지도를 높이기 위해 중앙정부가 권한을 지방정부 및 기타 사회기구에 위임하거나 국내 혹은 외국의 사회조직에 위탁하고 커뮤니케이션, 홍보, 언론 등의 수단을 이용해 해외 대중과 쌍방향 교류하는 등 전 세계인을 겨냥한 외교활동’을 말함.⁷⁾
- 공공외교의 논의는 역사적 흐름에 따라 등장했고, 감소했고, 재조명됨.
- 1960년대 냉전 당시 공공외교는 냉전 상황에서 미국적 생활방식을 타국 대중들에게 알리는 일련의 외교적 행위였음.
- 냉전이 종식되면서 공공외교에 대한 논의가 일시적으로 감소함.

4) Joseph Samuel Nye(2004).

5) Joseph Samuel Nye(2004).

6) Jan Melissen(2005).

7) 한팡밍(2013).



- 이후 9.11테러, 세계적 금융위기 등의 발생은 군사력과 경제력에 기반 한 하드파워의 한계를 드러냈고, 그 보완책으로 외국 대중에게 직접 다가가는 공공외교가 다시 주목받음.
- 최근 정보화 시대의 환경에 맞게 공공외교를 조정하는 시도로서 ‘신공공외교(New Public Diplomacy)’라는 새로운 용어가 등장함.
- 신공공외교는 국제 정보활동과 국내 정보활동 간, 공공외교와 전통외교 간, 문화외교, 마케팅, 뉴스 관리 간의 전통적인 구별을 흐리게 하는 주된 특징임.⁸⁾
- 공공외교에 대한 현실주의적 관점과 자유주의적 관점 모두가 존재함.
- 현실주의적 관점에 의하면 공공외교의 주축이 되는 것은 권력을 지닌 행위자, 즉 강대국들이며 공공외교는 이 국가들이 바라는 외교 정책의 결과를 만들어나가기 위한 전략적 수단에 불과함.⁹⁾
- 자유주의적 관점에 의하면 공공외교는 일반 대중의 시민사회 네트워크를 통한 상호작용의 산물이며, 사회적 이익 및 임파워먼트(empowerment)를 추구한다는 점에서 기존의 전통외교와 구분됨.¹⁰⁾
- 공공외교는 등장 초기에는 외교적 이익을 위한 국가적 전략이었으나, 이후 타국의 총체적 맥락을 이해하고 이들의 이익과 가치를 발전시키기 위한 다양한 초국가적 행위자들의 노력으로 변화해 왔음.¹¹⁾
- 공공외교와 외교의 관계에 대하여 공공외교가 외교의 하위 요소라는 주장과, 공공외교는 자체적으로 독립적이어야 한다는 주장이 있음. 소프트파워 지지자들은 후자를 지지함.¹²⁾

3. 공공외교의 주체, 대상, 분류 및 범위

- 공공외교 행위의 주체는 정부이나, 공공외교의 추진과정에서는 정부뿐만 아니라 다양한 형태의 민간 행위자들이 중요한 역할을 담당함.
- 정부조직 내에서도 전통적 의미의 외교부처 이외에 다양한 국제교류 업무를 담당하는 실무부서의 외교적 역할이 중요시 됨.

8) Rhiannon Vickers(2004).

9) Edward Comor, Hamilton Bean(2012).

10) Manuel Castells(2008).

11) Bruce Gregory(2011).

12) James Pamment, Karin Gwinn Wilkins(2018).

- 공공외교의 중점 대상은 타국의 대중이며 이에는 NGO, 언론, 고등교육기관 등 해당 국가의 여론에 영향을 미치는 여러 조직들을 포함함.
- 최근 외교정책에 대한 국내 여론의 중요성이 높아지면서 자국의 시민과 각종 기관 등도 공공외교의 대상으로 보는 추세임.
- 공공외교는 그 형태에 따라 청취(listening), 옹호(advocacy), 문화외교(cultural diplomacy), 교류 외교(exchange diplomacy), 국제방송(international news broadcasting)으로 분류됨.¹³⁾
- 청취는 외교 정책 수립 이전에 타국 구성원의 의견을 듣는 것을 의미함.
- 옹호는 자국에 대한 국제 환경을 우호적으로 조성하기 위해 행하는 것으로, 정보제공 및 홍보 등의 적극적 노력을 의미함.
- 문화외교는 자국 문화의 확산 및 이에 대한 국제사회의 긍정적 수용을 목표로 하며, 이를 위해 문화 지원을 활용함.
- 교류외교는 상호 이익을 기반으로 교육뿐만 아니라 안보 분야까지도 포괄하는 인적 교류 활동을 의미함.
- 국제방송은 타국 대중을 대상으로 각종 방송 매체를 통해 자국을 홍보하고, 자국의 입장 및 정보 등을 전달하는 것을 의미함.

<표 3-2> 공공외교의 기본 분류

공공외교의 형태	행위의 예시	해당 형태를 사용하는 대표적 국가
청취	표적 여론조사	스위스
옹호	대사관 언론관계	미국
문화외교	국가 후원의 국제예술 순회 전시	프랑스
교류외교	상호 학술 교환	일본
국제방송	외국에 단파 라디오 방송	중국

자료: Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull(2008).

- 위의 <표 3-2>에서 제시한 공공외교의 다섯 가지 형태를 바탕으로 소프트파워 지원에 따른 공공외교의 범위를 세분화하면 <표 3-3>과 같음.
- 지식외교는 정치경제적 경험·가치·제도를, 문화외교는 문화·예술유산 등을 소프트파워 자산으로 함.

13) Nicholas J. Cull(2008a).



- 교육·학술외교는 언어 학문자원·인적자산을, 과학·기술외교는 첨단기술·인적자산을 소프트파워 자원으로 함.
- 기업외교는 기업 활동을 소프트파워 자산으로 함.
- 스포츠외교는 스포츠 자원을, 관광외교는 관광 자원을 소프트파워 자산으로 함.
- 디지털외교는 IT기술·통신네트워크를, 미디어외교는 방송매체를 소프트파워 자산으로 함.
- 평화활동외교는 자연자원을, 공적개발원조외교는 교육·기술·보건을 소프트파워 자산으로 함.

<표 3-3> 소프트파워 자원에 따른 공공외교의 범위

소프트파워 자원	공공외교의 범위	범위의 예시
정치경제적 경험, 가치, 제도	지식외교	정보화, 지식화
문화, 예술 유산	문화외교	문화교류, 전시회, 공연
언어 학문자원, 인적자산	교육·학술외교	언어·학문 프로그램, 인사초청, 국제포럼, 세미나
첨단 기술, 인적자산	과학·기술외교	과학·기술 보급
기업 활동	기업외교	사회공헌 프로그램
스포츠 자원	스포츠외교	스포츠사절교류, 스포츠전수
관광 자원	관광외교	관광페키지
IT기술, 통신네트워크	디지털외교	SNS 활용 프로그램
방송매체	미디어외교	글로벌 뉴스채널
자연자원	평화활동외교	평화 협약 구축
교육, 기술, 보건	공적개발원조외교	개발도상국 빈곤퇴치

자료: Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull(2008).

- 하드파워 중심의 정무외교나 경제외교 형태인 전통외교 비해 공공외교는 다양한 소프트파워 기재를 활용함. 따라서 공공외교는 다양한 행위자들이 네트워크를 형성하고 유지하는 가운데 상호 이해 및 교류 협력 증진의 방향으로 나아가고 있음.
- 개발협력은 공공외교 및 소프트파워의 개념과 함께 논의되어 왔으며, 21세기 외교 패러다임이 기준의 전통 외교 중심에서 공공외교 및 소프트파워의 영향력을 주목하는 추세로 변화함에 따라 개발협력의 외교적 효과성에 대한 관심도 높아지고 있음. 본 연구의 구성은 다음과 같음.
- 제 2절에서는 공공외교의 국제적 동향과 사례를 다루고, 한국 공공외교의 현황과 도전과제를 파악함.

- 제 3절에서는 공공외교와 개발협력의 연계성에 대하여 이전 연구들이 그 관계를 어떻게 설정하였는지를 조망함.
- 제 4절에서는 공공외교와 개발협력 연계의 효과성을 다루는 선행 연구들을 제시하고, 해외 사례들을 검토함.
- 제 5절에서는 한국이 공공외교와 개발협력을 어떻게 연계하고 있는가에 대하여, 각 기관별 ODA 사업 내역 분석을 통해 그 현황을 파악함.
- 제 6절에서는 앞선 제 5절의 내용을 토대로 한국의 공공외교와 개발협력 연계 확대에 대하여 조직·재정적 차원, 프로그램 기획 및 실행 차원에서 제언함.



제 2 절 공공외교의 국내외 현황과 도전과제

1. 공공외교의 국제적 동향

- OECD DAC 회원국 중에서 공공외교를 추진하고 있는 11개국을 선정하여, 해당 국가들이 중점적으로 진행하고 있는 공공외교의 범주를 구분하고 그 구체적인 사례들을 정리하면 다음 <표 3-4>와 같음.
- 미국은 문화, 교육, 미디어, 디지털 분야에 걸쳐서 공공외교를 다각적으로 활용함. 영국과 중국은 문화, 교육에, 프랑스는 미디어에 집중하고 있음.
- 캐나다와 노르웨이는 각각 평화유지활동 및 공적개발원조를 공공외교 전략으로 활용하고 있음.

<표 3-4> 주요 OECD 회원국 공공외교 범위별 추진 사례

공공외교 범위	주요국	추진사례
문화, 교육	미국	9.11 테러 사진전시회, 청소년 혁신과 기업가 정신 프로젝트, 청소년 영화제, 스포츠 사절 교류, 언론인 초청 연수프로그램
	영국	문화 횡단 청소년 교류 프로그램, 플래닛 브리튼 2000, 액센트 UK, 영국 국가브랜드 재정립 공공외교, 런던 올림픽 및 장애인 올림픽을 통한 문화 및 체육 공공 외교, 소말리아 원조를 위한 런던 친퍼런스, 영국 영화업계의 할리우드 홍보, 대서양 공공정책 웰로쉽
	중국	재외공관에 문화센터 설치, 해외학교 음력설 경축 행사주최, 중국문화단체 해외연출, 대형 행사 개최(ASEM Culture and Arts Festival, China International Youth Arts Festival 등)
미디어	미국	미국의 소리, 라디오/TV 마르티, 자유유럽 라디오/자유 라디오, 자유 아시아 라디오, 중동 방송 네트워크
	프랑스	RFI(프랑스국제라디오방송 Radio France Internationale), 프랑스24
디지털	미국	디지털 소통팀(Digital Outreach Team DOT), 딥노트(Dipnote) 블로그, 베추얼 대학생 외교(Virtual Student Foreign Service), 시민사회 2.0, 비디오 게임을 활용한 공공외교
평화유지활동	캐나다	산성비 문제 해결, 대인지뢰 금지협약
공적개발원조	노르웨이	사하라이남 아프리카 지원(교육, 보건, 식수 및 농업 개발 등), 오슬로평화협정

자료 출처: 손혁상(2015).

- 미국, 중국, 러시아, 독일은 21세기 들어서 공공외교 확대를 위한 보다 적극적인 행보를 보이고 있음.¹⁴⁾
- 미국은 9.11테러 이후 소프트파워 및 공공외교를 활용한 외교 전략의 중요성을 인지함. 두 차례(2010, 2015년)에 걸친 외교개발검토(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review) 보고서를 통해 공공외교를 외교의 핵심 요소로 파악하고 전 부처와 국민이 공공외교의 주된 행위자임을 강조¹⁵⁾ 이는 민주주의 확산 및 친미적 세계여론 조성을 목표로 함.¹⁶⁾ 더불어 개발협력을 미국의 외교적·군사적 안보를 위한 매우 효율적인 수단으로 봄.¹⁷⁾
- 중국은 중국의 급부상이 세계 질서에 위협이 될 수 있다는 인식이 서구 국가들을 중심으로 확산되는 것에 대항하여 공공외교를 통해 중국에 대한 긍정적 이미지를 전파하고자 함. 기존의 외교부 산하 공공외교처를 공공외교판공실로 승격시키고 공자학원·교류 프로그램·미디어 등을 활용한 중국문화 보급 및 대규모 개발원조를 통해, 평화를 지향하고 국제사회에 책임을 다하는 중국의 이미지를 만드는데 노력함.¹⁸⁾ 정부가 주도하기도 하지만 최근 공공외교에서 민간의 역할을 주목하는 모습을 보임.¹⁹⁾
- 러시아는 냉전 및 탈냉전을 겪으며 형성된 부정적 이미지를 탈피하기 위해 푸틴 집권 이후 공공외교를 적극적으로 활용하기 시작함. 러시아에 대한 적대감을 해소하고 긍정적인 이미지를 만들기 위해 주로 미디어를 활용한 공공외교가 진행되었으며, 스포츠교류 및 개발원조 확대 등 공공외교 다각화를 추진 중임.²⁰⁾
- 독일은 두 차례에 걸친 세계대전의 전범국임에도 불구하고 국제사회에서 국가 브랜드가 높이 평가되는 국가인데, 이에는 19세기 후반부터 지속적으로 추진해온 문화외교가 중요한 역할을 하였으며 최근에는 이를 보다 통합적인 공공외교로 발전시키고 있음.²¹⁾ 지방정부, 학계, 기업, 시민사회 전반의 체계적 활동을 통해 다양성을 핵심 가치로 삼는 독일의 이미지를 형성하고 있으며, 인터넷 등 통신 기술의 활용도가 높음.²²⁾

14) 성병욱(2013).

15) US Department of State(2010), US Department of State(2015), 송태은(2017).

16) 송태은(2017).

17) 이상현(2011).

18) 성병욱(2013).

19) Larisa Smirnova(2016).

20) 우준모(2010).

21) 이은정(2014).

22) 성병욱(2013).



□ 미국의 북한 위크숍 공공외교 사례²³⁾

- US-DPRK Scientific Engagement Consortium이 주최하여 2014년 7월 중국 다롄(大連)에서 시행 됨. 북한인 20명(과학자, 영어 교사, 외교부 직원), 한국인 2명, 미국인 8명, 중국인 3명 참가
- 미국인과 북한인 참가자들 사이에 유대감이 형성될 수 있었음.
- 참가자들이 같은 숙소에 머물며 비공식적인 상호작용을 할 수 있었고, 행정 절차 협의를 통해 서로에게 필요한 요소들을 충족시킴으로써 신뢰성 및 동질감 향상. 과학이 주된 학술교류 주제였기 때문에 국가 간 외교문제로부터 비교적 자유로울 수 있었음.

□ 중국의 외국 학생 초청 공공외교 사례²⁴⁾

- 일대일로(—帶一路) 정책의 추진을 위해 유라시아 지역 국가들(러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등)에게 우호적인 이미지를 형성할 필요가 있었음. 이를 위해 공공외교 방법으로 해당 국가들로부터 학생을 초청하여 대학교육을 진행함.
- 참가자들의 교육에 만족했으며 중국의 이미지 향상에 긍정적으로 작용함.
- 그러나 단순 교육의 차원에서 그치고 이후의 직업 기회 제공 등의 연계가 제대로 이루어지지 않음에 따라 한계가 발생함.

□ 한편, 최근 전통외교와 공공외교 간, 그리고 하드파워와 소프트파워 간 경계가 모호해지며, 통합외교(integrative diplomacy)가 진행되는 경향이 있음.²⁵⁾

- 정부 주도 공공외교와 민간 주도 공공외교, 공공외교와 전통외교, 대상으로서의 외국인과 자국인, 국제정세와 국내정치, 소프트파워와 하드파워가 통합되어 감.
- 이는 국내외의 지정학적, 현실적 여건상의 문제가 공공외교 정책 추진 방향에 영향을 미침을 의미함.

23) Hyunjin Seo(2016).

24) Larisa Smirnova(2016).

25) 김태환(2018a).

<표 3-5> 다차원에서의 통합외교

차원	내용
공공외교	정부가 주도하는 구 공공외교와民間이 주도하는 신 공공외교의 통합
공공외교와 전통외교	공공외교와 전통외교 간 통합
국제 및 국내	공공외교의 대상으로서 외국인뿐만 아니라, 자국민의 중요성 공공외교의 국내적 기반으로서의 국내현실의 중요성
스마트 파워	소프트 파워와 하드 파워의 상호의존성

자료: 김태환(2018a).

- 자국의 역사문화언어 대신에 제도가치아이디어 등을 강조하는 공공외교가 확대되고 있으며, 해당 국가가 선전하거나 얻고자 하는 정체성과 대내외적 현실과의 괴리가 있는 경우, 공공외교 성과에 악영향을 미칠 수 있음.²⁶⁾

<참고> 투사형(projection) 공공외교와 주창형(advocacy) 공공외교²⁷⁾

- 투사형 공공외교: 역사, 문화, 언어 등 정체성의 본원적 요소들을 투사함.
- 주창형 공공외교: 제도, 가치, 아이디어 등 정체성의 구성적 요소들을 나타냄.

- 인도와 터키의 경우 지정학적 영향을 받으며 지속적으로 배타적 정체성이 강화되어감에 따라 국제사회에서의 인식이 악화됨.²⁸⁾
- 스웨덴과 인도네시아는 지정학적 영향으로부터 비교적 자유로운 대내적 환경이 조성되어 있었고, 이를 기반으로 자국이 추구하는 세계적 가치(민주주의, 환경, 평화, 공존 등)를 국제 사회에 지속적으로 보여줌으로써 긍정적인 이미지를 형성함.²⁹⁾

<표 3-6> 4개국 공공외교의 유형 비교

국가·민족 정체성의 구성 요소	Projection 본원적 요소	정체성과 국내현실·대외행태 간	
		일치	괴리
국가·민족 정체성의 구성 요소	Projection 본원적 요소	인도, 터키, 인도네시아, 스웨덴	인도
	Advocacy 구성적 요소	인도네시아, 스웨덴	인도, 터키

자료: 김태환(2018a).

26) 김태환(2018).

27) 김태환(2018).

28) 김태환(2018).

29) 김태환(2018).



- 신공공외교 및 ‘사회 중심적 외교(society-centered diplomacy)’가 등장함.
 - 신공공외교는 소프트파워에 기반한 것으로 정부뿐만 아니라 시민, 기업 등 민간을 그 행위 주체로 삼음. 그 대상은 상대국 정부와 대중, 그리고 자국의 대중임. 신공공외교는 인터넷 및 통신 매체의 발달로 인해 다차원에서 국제적 교류가 활성화되며 본격적으로 가능함. 따라서 의사소통 방식은 개방적이며 수평적이고 쌍방향적임.³⁰⁾
 - ‘사회 중심적 외교’는 정보통신 기술 혁신과 외교 주체로서 비국가 행위자(non-state actors)의 등장 및 그 영향력 확대에 주목한 개념으로, (1)외교 행위자의 다양화, (2)외교의 민주화 및 사회화, (3)네트워크 외교, 그리고 (4)외교의 탈영토화를 특징으로 함.³¹⁾

<표 3-7> 다차원에서의 통합외교

특징	내용
외교 행위자의 다양화	비국가 행위자의 힘이 대폭 강화되면서 외교의 진입 장벽이 낮아지고, 비국가 행위자들은 특정이슈에 관련된 전문성, 디지털 기술력, 네트워킹 전략 등 새로운 지식과 기술을 도입
외교의 민주화(democratization), 사회화(societization) ³²⁾	외교정책 과정에 민간의 참여가 활성화되면서 정부·민간 구분의 희석
네트워크 외교 (network diplomacy)	주권국가를 대표하여 상대방 국가의 외교관이나 정부 관리들을 대상으로 하는 전통적인 ‘클럽 외교’로부터 비국가 행위자를 포함하는 네트워크 외교의 등장
외교의 탈영토화(deterritorialization)	비국가 행위자들은 특정 국가의 국익을 초월하여 영토에 국한됨이 없이 특정 이슈와 관련된 공통의 가치나 이익을 중심으로 활동(issue-oriented diplomacy)

자료: 김태환(2018b).

2. 한국의 공공외교 현황과 도전과제

- 한국은 2010년을 기점으로 공공외교를 정무외교, 경제외교와 더불어 외교의 3대 축으로 설정하고 그 강화를 위한 움직임을 계속해나가고 있음.
- 그리고 2017년에 제 1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017–2021)을 확정하면서 ‘국민과 함께, 세계와 소통하는 매력 민국’을 비전으로 다음과 같은 중점 추진과제 및 추진과제별 추진전략을 설정함.³³⁾

30) 김태우(2013).

31) 김태환(2018b).

32) Jan Melissen(2013).

33) 외교부(2017).

- 중점 추진과제: (1)공공외교 추진체계 설립, (2)풍부한 문화자산을 활용한 국격 제고 및 국가 이미지 강화, (3)한국에 대한 올바른 인식과 이해 확산, (4)우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성, (5)국민과 함께하는 공공외교, (6)공공외교 인프라 강화³⁴⁾
- 추진전략: (1-1)중앙부처-지자체-민간 간 협업 및 조율체계 확립, (2-1)선진문화국가로서의 매력 확산, (2-2)풍부한 문화자산을 활용한 호감도 증진, (2-3)쌍방향 문화교류를 통한 소통 강화, (3-1)한국의 역사·전통·발전상 등에 대한 이해 제고, (3-2)한국학 진흥 및 한국어 보급 확대, (4-1)주요국 대상 우리 정책에 대한 이해도 제고, (4-2)정책 공공외교 외연 확대(대상, 주체, 방식, 콘텐츠), (4-3)국내 외국인 대상 정책공공외교 활동 강화, (5-1)국민 참여형 공공외교 체계화, (5-2)민관 협업을 통한 국민 공공외교 강화, (6-1)공공외교 국제네트워크 강화, (6-2)선순환적 공공외교 성과평가 체계 확립, (6-3)정보공유와 소통을 위한 온라인 시스템 구축, (6-4)공공외교 정책 수립을 위한 기초조사 실시³⁵⁾
- 외교부가 발간한 2018년도 공공외교 종합시행계획을 살펴보면, 2017~2018년 동안 총 693개의 사업이 파악되는데, 이들 중 대부분이 문화 및 지식을 활용한 공공외교(각각 334개, 201개)에 해당함.³⁶⁾ 아래 <표 3-8>에서 확인할 수 있듯이 공공외교 사업 수와 추진 예산 현황에 관한 통계에는 공공외교와 연계성이 높은 각 부처의 ODA 사업이 포함되어 있지 않음.

<표 3-8> 한국의 공공외교 중점추진과제별 사업 수 및 예산 현황 2017~2018

전략 및 중점과제	사업 수	예산(백만 원)	
		2017년	2018년
전략 1. 공공외교 추진체계 확립	5	-	60
전략 2. 풍부한 문화자산을 활용한 국격제고 및 국가이미지 강화	334	610,219	267,425
전략 3. 한국에 대한 올바른 인식과 이해 확산	201	131,333	132,350
전략 4. 우리 정책에 대한 우호적 전략 환경 조성	55	17,752	20,813
전략 5. 국민과 함께하는 공공외교	51	11,660	10,529
전략 6. 공공외교 인프라 강화	47	10,599	12,688
합계	693	781,563	443,865

자료: 외교부(2018).

참고1: 공공외교법 제 2조의 ‘공공외교’에 대한 정의에 따라 “문화, 지식, 정책 등을 통하여 한국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동”에 해당하는 사업만 선별

참고 2: 일부 부처나 지방자치단체가 제출한 개발협력(ODA), 투자유치, 경제협력 사업 등은 제외

34) 외교부(2017).

35) 외교부(2017).

36) 외교부(2018).

- 2017~2018년의 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공공외교 사업규모 및 예산 현황을 보면, 지방자치단체에서 행하는 사업 수(550건)가 중앙행정기관이 행하는 사업 수(143건)보다 많으나, 그 예산은 2,075억 원으로 중앙행정기관의 1조 98억 원에 비하여 적음. 중앙행정기관 중에서는 문화체육관광부, 지방자치단체 중에서는 경상남도가 공공외교 사업을 비교적 많이 실시하고 있음.

<표 3-9> 한국의 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공공외교 사업 수 및 예산 현황 2017~2018

	기관	사업수	예산(억 원)	
			2017년	2018년
중 앙 행 정 기 관	외교부	47	252	290
	한국국제교류재단	38	337	360
	교육부	7	701	687
	통일부	6	16	16
	법무부	4	101	104
	행정안전부	1	0	0.6
	문화체육관광부	33	5,298	1,835
	농축산식품부	2	49	40
	여성가족부	4	40	42
	해양수산부	1	0	0
지 방 자 치 단 체	합계	143	6,753	3,345
	서울특별시	56	50.5	58.7
	부산광역시	46	19.3	18.2
	대구광역시	46	14.4	20.0
	인천광역시	15	19.9	19.5
	광주광역시	33	47.2	78.2
	대전광역시	49	82.0	77.6
	울산광역시	17	15.6	15.8
	세종특별자치시	5	1.4	1.6
	경기도	82	106.1	92.2
	강원도	12	2.8	4.3
	충청북도	28	24.6	67.1
	충청남도	4	6.7	6.4
	전라북도	24	115.1	113.3
	전라남도	24	20.6	59.9
	경상북도	14	29.9	30.2
	경상남도	75	366.2	285.2
	제주특별자치도	20	90.0	115.0
	합계	550	1,012	1,063

자료: 외교부(2018).

참고1: 공공외교법 제 2조의 '공공외교'에 대한 정의에 따라 "문화, 지식, 정책 등을 통하여 한국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동"에 해당하는 사업만 선별

참고 2: 일부 부처나 지방자치단체가 제출한 개발협력(ODA), 투자유치, 경제협력 사업 등은 제외

- 오늘날 한국의 공공외교는 여러 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 시행되고 있음에도 불구하고 이를 총괄하고 조정하는 체계가 부재하며, 공공외교에 대한 인식이 낮아 공공외교에 해당하는 활동 또는 사업을 공공외교로 인지하지 못하여 그 성과가 외교적 목적과 부합하지 못하는 경우도 있음.³⁷⁾
- 또한 한국의 공공외교는 ‘문화외교’의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 한계를 보임³⁸⁾ 한국은 한류에 기대는 문화외교를 넘어서 중견국으로서 국제사회 속에서 위상을 확립해나가기 위한 공공외교를 보다 전략적으로 실시해야 함.
- 공공외교에 활용할 수 있는 한국의 자산은 경제성장과 민주화를 동시에 달성했다는 것, 침략의 역사가 없다는 것, 근면한 이미지, 역동적인 이미지, 한류 및 전통 문화 등이 있음.³⁹⁾
- 한국의 공공외교는 국익이라는 1차원적인 외교 목표를 넘어서 국제사회의 평화와 안정에까지 이르는 ‘글로벌 공공외교’를 지향해야 하는 과제를 안고 있음.

37) 외교부(2017).

38) 손혁상(2015).

39) 외교부 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>).



제 3 절 공공외교와 개발협력 연계성에 대한 이론적 논의

- 공공외교와 개발협력 연계성에 관한 이론적 접근은 (1)개발협력을 공공외교의 하위 요소로 보는 시각, (2)상호 독립적 관계로 보는 시각, (3)상호 연계성을 강조하는 시각으로 구분할 수 있음.

1. 개발협력을 공공외교의 하위 요소로 보는 시각

- Karolina Zielińska의 논의
- 공공외교의 범주 내에 ‘개발 외교’를 위치시킴. 공공외교를 교육 외교, 시민 외교, 역사 외교, 지방정부 외교, 디아스포라 외교, 소셜 외교, 개발 외교로 세분화 함.⁴⁰⁾
 - 위에 열거한 공공외교의 각 방법들은 배타적이지 않음.⁴¹⁾ 예를 들어, 개발 교육을 목적으로 개발도상국의 공무원을 초청하는 경우 이는 개발 외교이자 교육 외교임.

<표> 공공외교 방법

교육 외교	학생 및 학술 전문가의 교류를 통한 국외로의 긍정적 지식과 태도 확산을 위한 방법
시민 외교	다양한 형태의 해외 진출 및 외국 국민과의 커뮤니케이션이 국가 이미지에 영향을 미칠 수 있는 방법에 대한 자국민의 의식 개발을 위한 방법 ⁴²⁾
디지털 외교	정부의 입장과 행위를 설명하기 위해 소셜미디어를 활용하여 국내 및 국외 대중을 대상으로 하는 방법
역사 외교	해외에 긍정적인 이미지를 구축하기 위해 국가의 역사 및 선호하는 역사적 이야기(narrative)를 홍보하기 위한 방법
지방정부 외교	타국 지방정부와의 관계 과정에서 지방정부가 수행하는 경제, 문화, 기타 외교 활동 방법
디아스포라 외교	해외 거주 국민과 그들의 조직체를 홍보 활동에 참여시키는 방법
소셜 외교	(특히 타국에서의) 비정부기구의 국제 활동. 이는 비정부기구의 독립성에 의문이 제기될 경우 그들의 신뢰성이 손상될 수 있으므로 신중하게 진행되어야 함. ⁴³⁾
개발 외교	개발도상국의 발전과 웰빙(Well-being) 촉진을 목표로 하는 원조 이전에 기반하여 해외에 긍정적 이미지, 양자 관계, 국제적 역할과 지위를 구축하는 과정

자료: Karolina Zielińska(2016).

40) Karolina Zielińska(2016).

41) Karolina Zielińska(2016).

42) Nakonieczna(2013); Snow & Taylor(2009).

43) Ociepka(2013).

<참고> 공공외교로서 개발외교의 특징⁴⁴⁾

- 정부뿐만 아니라 비정부기관에 의해 수행됨.
- 소프트파워를 기반으로 함. 양방향 의사소통
- 신뢰할 수 있는 정보 관리
- 장기 및 단기적 전략 모두를 지향

○ 개발협력의 공공외교 성과를 위해서는 원조가 수혜국 내부의 권력 관계를 위태롭게 하거나 조건적(conditional)이지 않아야 하며, 현지 주민들의 동의와 참여가 보다 활발히 이루어지는 소규모 프로젝트에서 긍정적인 효과가 나타날 수 있음.⁴⁵⁾

○ 원조는 정치뿐만 아니라 사회적 동기에 의해서도 이루어진다는 점에서, 경제력(economic power) 즉 하드파워에 기반하기도 하지만 관계적 의미에서 소프트파워의 자원으로 인정될 수 있음.⁴⁶⁾

<참고> 개발원조가 소프트파워와 연관되는 이유⁴⁷⁾

- 공여국에 대한 감사와 존경 등의 긍정적인 태도를 형성
- 공여국과 공여국의 가치에 대한 정보를 전달
- 공여국에 대한 관심을 높임.
- 장기 및 단기적 전략 모두를 지향
- 물질적 자원뿐만 아니라 공여국이 제공해야 하는 지식 및 노하우(과학, 기술, 환경, 보건, 정치 시스템, 사회생활 등)와 같은 비물질적 자원을 기반으로 함.

○ 개발협력은 긍정적 외교적 성과를 보일 수 있으나 그 측정 자체에 한계가 있는데, 그 효과가 개발협력으로 인한 것인지 아니면 다른 하드파워 영역의 요인들에 의한 것인지를 구별하기가 어렵기 때문임.⁴⁸⁾

□ McClory J.의 보고서

○ 개발협력(해외 원조)을 각국의 소프트파워를 평가하기 위한 외교(diplomacy) 지수의 하위 지표로 명확하게 설정하고 있는 반면, 공공외교에 대하여는 소프트파워 확대의 수단이며 개발협력, 문화 및 제도적 지원 등을 포괄하는 개념으로 다름.⁴⁹⁾

44) Karolina Zielińska(2016).

45) Joseph Samuel Nye(2011).

46) Karolina Zielińska(2016).

47) Karolina Zielińska(2016).

48) Karolina Zielińska(2016).

49) McClory J.(2013).



□ Portland Communications의 보고서

- 개발협력(개발 원조)을 각국의 소프트파워를 평가하기 위한 하위 지표로 포함하고 있으며, 공공외교와 소프트파워를 거의 유사한 개념으로 다룸.⁵⁰⁾

□ Ethan Gilboa

- International Studies Association's 2013 conference에서 개발협력을 공공외교의 범위 내에 위치하는 것으로 고려하고 있다고 언급함.⁵¹⁾

2. 공공외교와 개발협력을 상호 독립적 관계로 보는 시각

□ Nicholas J. Cull의 논의

- 공공외교의 구성요소로 개발협력(원조)을 명확하게 설정하지 않음.⁵²⁾
- 그밖에도 Jan Melissen, Snow & Taylor, Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull의 연구에서도 공공외교와 개발협력의 관계 및 연계성에 대하여 구체적으로 설명하지 않음.⁵³⁾

□ Kyung Sun(Karen) Lee의 연구

- 공공외교와 개발협력이 결합된 한국의 봉사단 파견 프로그램에 대하여, 이것이 서구중심적 가치관을 확산시키며 봉사단과 현지인 사이에 식민지시대의 제국주의적 권력관계가 형성될 수 있음을 지적함.⁵⁴⁾

3. 공공외교와 개발협력의 상호 연계성을 강조하는 시각

□ James Pamment의 논의

- 공공외교와 개발협력은 지정학적·개념적 맥락을 공유하며, 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 공통점을 지님.⁵⁵⁾

50) Portland Communications(2018).

51) James Pamment(2016).

52) James Pamment(2016); Nicholas J. Cull(2008b).

53) James Pamment(2016); Snow & Taylor(2009); Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull(2008); Jan Melissen(2005).

54) Kyung Sun(Karen) Lee(2018).

- (1) 물질적 또는 비물질적 자원의 투자 및 이전을 수반함.
- (2) 공익을 위한 공동의 관심과 목표를 추구함.
- (3) 관계 구축, 참여, 시민사회와의 협력을 수반함.
- (4) 기준의 전통적 외교를 보완·발전시키며 보다 폭넓은 대중을 목표로 함.
- (5) 직접적 또는 간접적으로 생각, 행동, 공동체에 영향을 미침.

<참고> 공공외교와 개발협력의 유사한 이미지⁵⁶⁾

- 개발협력은 파트너십(partnership), 참여(participation) 등의 용어와 함께, 공공외교는 대화(dialogue), 약속(engagement), 협력(collaboration) 등의 용어와 함께 생각됨.

- 공공외교와 개발협력의 교차점에 대하여 “Public diplomacy and aid for development”, “Communication of public diplomacy and aid”, “Discourses about public diplomacy and aid”로 범주를 설정하여 분석함.⁵⁷⁾
 - (1) Public diplomacy and aid for development: 원조는 공공외교의 한 형태로 간주될 수 있음. 이 경우, 원조는 일반 대중을 향한 전통적 외교의 확장으로 취급됨. 공공외교와 원조는 개발을 위한 상호 보완적인 기술로서 교차점을 지님.
 - (2) Communication of public diplomacy and aid: 공공외교는 원조 활동에 대한 브랜드를 형성하고 마케팅과 홍보를 함으로써, 수혜국 대중 및 이해관계자들이 공여국 원조 행위자들을 보다 긍정적으로 인식하게끔 하는 역할을 함.
 - (3) Discourses about public diplomacy and aid: 공공외교 및 원조 담당 기관 및 전문가들은 서로의 영역에 대하여 공유하고 토론하며 상호작용해야 함.

□ Andreas Akerlund의 연구

- 스웨덴의 교류(exchange) 프로그램에 대하여, 공공외교와 개발협력이 그 실행 및 조직체계와 자금조달체계에서 적절하게 이루어짐에 따라 프로그램의 효과성이 높아졌으며 결과적으로 스웨덴과 수혜국 모두에게 이익이 되었음을 밝힘.⁵⁸⁾

55) James Pamment(2018).

56) James Pamment(2016).

57) 이는 Shah & Wilkins(2004)의 “Communication *for* development”, “Communication *about* development”, “Communication *of* development” 논의에서 착안함.

58) Andreas Akerlund(2018). 4장 2절에서 보다 구체적으로 논의함.



제 4 절 공공외교와 개발협력 연계 효과성 및 사례 검토

1. 개발협력의 정치적 효과성에 대한 선행연구

- 개발협력이 외교가 추구하는 정치적 목표를 달성하는데 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 선행연구들은 주로 미국의 사례를 바탕으로 이루어졌으며, 이를 정리하면 아래 <표 3-11>과 같음.

<표 3-11> 개발협력의 정치적 효과성에 대한 선행연구

Alberto Alesina, David Dollar	개발원조는 정치적, 전략적 이유(식민지 과거, 정치적 동맹, 민주화 이행)에 따라 결정됨. 수혜국은 보통 공여국의 이익에 따라 투표하는 경향이 있으나, 이는 원조로 이들의 투표권을 산 것이기 보다는 이미 존재하는 동맹 관계에 따른 것임. ⁵⁹⁾
Dreher, Nunnenkamp, Thiele	1973-2002년 동안 미국이 제공한 원조와 143개 수혜국들의 행태 사이의 관계를 검토. 원조는 양국의 관계에 영향을 미치는 중요한 요인임. 그러나 이와 같은 분석을 G7 국가들에게 적용해 보았을 때, 같은 결론에 도달하지 못했음. 이를 통해 미국의 원조가 다른 국가들보다 정치적 동기에 의해 보다 큰 영향을 받음을 확인 ⁶⁰⁾
T.Y. Wang	미국의 중요한 안건에 대한 수혜국들의 투표가 미국의 원조와 크게 상관관계가 있지는 않음. 그러나 미국의 원조 증가 또는 감소가 수혜국의 투표 패턴에 효과적으로 영향을 미치는데 사용될 수 있음. 수혜국이 받는 전체 원조액 중에서 해당 공여국이 차지하는 비중도 유의미한 고려대상이 됨. ⁶¹⁾

자료: Karolina Zielińska(2016).

2. 공공외교와 개발협력 연계 해외 사례

- 스웨덴의 교류(exchange) 프로그램⁶²⁾

- 1960년대 스웨덴은 공공외교와 개발협력을 별도로 취급했음. 그러나 1970년대부터 스웨덴 대외홍보처(SI: Swedish Institute)를 중심으로 둘 사이의 협력체계를 만들기 시작하였으며, 1990년대 이후 스웨덴은 학술교류를 중심으로 교류 프로그램을 본격화함.
- 공공외교와 개발협력은 스웨덴의 교류 프로그램 내에서 둘 사이의 구분은 유지하되, 행정 절차, 예산 등을 공유했음. 또한 민주주의(공공외교)와 사회변화 및 기술이전(개발협력)이 교육의 주된 컨텐츠였음. 즉, 내용 면에서도 공공외교와 개발협력이 연계되어 있었음.

59) Karolina Zielińska(2016); Alesina A. & Dollar D.(1998).

60) Karolina Zielińska(2016); Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R.(2006).

61) Karolina Zielińska(2016); Wang T.Y.(1999).

62) Andreas Akerlund(2018).

□ 노르웨이의 NGO와 연계한 중립적 평화외교⁶³⁾

- 노르웨이는 평화를 국가가 내세우고자 하는 핵심적 가치로 삼고 있으며, 이에 따라 세계 곳곳에서 분쟁을 중재하고 평화를 구축하는 역할을 함.
- 노르웨이의 평화외교는 정부, 민간(NGO), 학계 사이의 유기적 연계가 돋보이는 형태임. 이를 통해 수단 내전 상황에서 대립하는 양 집단 간의 중재를 국가 및 지도부 차원에서 뿐만 아니라 민간 차원에서도 포괄적으로 행할 수 있었으며, 결과적으로 2005년에 평화협정 을 이끌어 낼 수 있었음.
- 이러한 평화구축 활동은 개발원조와 결합하여 진행되고 있음. 노르웨이의 개발원조에서 NGO의 비중이 타 국가들에 비하여 두드러지는데, 2017년 기준 개발원조액의 21%가 NGO 를 통해 집행됨(노르웨이 NGO 15%, 국제 및 로컬 NGO 6%).⁶⁴⁾

□ 미국의 아프가니스탄 원조⁶⁵⁾

- 미국은 국방부, 국무부, USAID의 협력체계를 구성하고 아프가니스탄 개발협력을 진행함. 더불어 NGO 및 민간기업도 외주를 통해 개발협력에 많이 참여시킴.
- 그 결과 개발협력의 유연성, 효과성, 효율성이 상승함. 이는 미국과 아프가니스탄 정부 간뿐만 아니라, 지방정부 간, 그리고 시민 간 접촉이 포괄적으로 활성화됨에 따라 미국과 아프가니스탄 개발협력 행위자들 모두의 임파워먼트(impowerment)가 보다 잘 이루어질 수 있었기 때문임.

□ 일본의 대(對)동남아시아 평화외교, 무역 및 투자, 문화외교⁶⁶⁾

- 1960~1970년대 동남아시아에 퍼져 있었던 일본의 이미지는 제국주의적, 군사국가적 이미지 였음. 당시 동남아시아 국가들은 일본의 무역정책을 식민지 무역과 다소 유사하게 인식했으며, 일본의 구속성 원조에 대한 불만도 존재했음.
- 1970년대 중반 이후 일본은 동남아시아 국가들 내에서 자국의 긍정적 이미지를 구축하기 위한 정책을 실시함. 이는 평화외교, 무역 및 투자, 그리고 공공외교를 통해 이루어짐.
- 일본의 평화외교, 무역 및 투자, 문화외교는 ODA와 함께 추진됨.
(1) 평화외교와 ODA를 활용하여 동남아시아 내 분쟁을 중재하고, 해당 지역의 재건 및 개발을 도움.

63) 김태환(2018c).

64) 노르웨이 개발협력청 홈페이지(<https://norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/?tab=partner>).

65) Di Wu(2018).

66) 김태환(2018b).



(2) 무역 및 투자가 ODA와 연계됨에 따라 동남아시아 국가들의 수출을 견인할 수 있었고 이들의 산업 육성에 기여함.

(3) 문화외교와 ODA가 융합되며 장학금 지원 및 연수 등이 보다 활성화되었고, 쌍방향의 인적·문화적 교류가 활성화되어 일본에 호의적인 국제환경을 조성함.

- 이를 통해 동남아시아에서 일본은 기존의 부정적 이미지에서 탈피하여, 수평적이고 호혜적이며 평화에 기여하는 국가로서의 이미지를 형성할 수 있었음.

□ 터키의 소말리아 원조⁶⁷⁾

- 터키는 개발협력을 공공외교의 중요한 수단으로 보고 있음. 이를 통해 공여국 이미지를 국제사회에 확산시키고자 함. ‘터키 모델’로 명칭 붙인 터키의 개발협력은 서구 공여국들의 방식보다 유연하며 수원국의 요구에 대한 높은 반응성을 추구함.
- 2011년 발생한 아프리카의 뿐 가뭄(East Africa Drought)을 계기로 터키의 소말리아 원조가 본격적으로 진행됨. 국내 및 국외 대중을 상대로 터키의 공여국 이미지를 알릴 기회로 여겼기 때문. 양국의 관계가 밀접해지면서 터키 NGO의 진출 또한 활성화되었고, 각국 시민사회 간 접촉이 넓어짐에 따라 터키의 공공외교와 개발협력의 성과 또한 높아졌음.
- 단, 개발협력 프로젝트 과정에서 터키정부와 터키 시민사회 간 소통이 원활하게 되지 않음이 관찰됨. 터키 정부는 소말리아 정부와, 터키 시민사회는 소말리아 시민사회와 주로 협력함. 이는 터키 정부가 시민사회를 공공외교 행위자로만 여기고, 개발협력은 정부의 소관으로 다루었기 때문으로 파악됨.

□ 이스라엘의 아프리카 원조⁶⁸⁾

- 이스라엘은 지정학적 특성상 고립에서 벗어나기 위해 주변 비 아랍 국가들과 우호적인 관계를 맺을 필요가 있었고, 이를 위해 원조를 통한 아프리카 국가들과의 외교 관계발전을 모색했음.

67) Senem B., Cevik, Efe Sevin, Banu Baybars-Hawks(2018).

68) Karolina Zielińska(2016).

<표> 이스라엘의 공·공외교와 개발협력 연계 사례

분야	농업, 삼림, 물 관리, 국가 건설, 교육, 보건
강점	이스라엘의 기후, 인구 성장, 사회적 변화 등이 아프리카 신생 독립국들과 유사함.
동력	유대인 윤리("세계를 회복", 아프리카 민족을 도울 필요), 시오니즘(제 3의 길)
형태	기술원조(technical aid - 훈련, 카운셀링, 전문기술 이전) 중심
특징	소프트파워에 기초, 공여국 가치 표명, 수혜국의 필요 중시, 인간관계 구축 수반
맥락	적대국으로 둘러싸인 상황에서 동맹국을 찾아야 했음.
효과	많은 아프리카 국가들의 외교관이 예루살렘에 위치하며, 예루살렘을 이스라엘 수도로 인식. 아프리카 연합 내의 아랍 국가들의 영향력 감소. UN 총회에서 아프리카 국가들의 친 이스라엘 태도 가시화
한계	소프트파워에 기반한 관계는 1970년대 이후 지정학적 현실 여건에 의해 단절됨.
영향	1990년대 이후 지정학적 현실 여건이 개선되자 관계가 빠르게 복원 됨.
결론	원조 프로그램은 국가 간 관계에 장기적으로 긍정적인 영향을 미침.

자료: Karolina Zielińska(2016).



제 5 절 한국 ODA사업의 공공외교 활용 가능성 모색

1. 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 분류를 위한 프레임워크

- Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull이 나눈 공공외교의 범주 중에서 ODA 사업과 관련이 있는 것들은 지식, 문화, 스포츠, 교육·학술, 과학기술, 평화활동, 기업, 공적개발원조 외교임⁶⁹⁾ 그리고 Karolina Zielińska의 공공외교 분류 중에서 ODA 사업과 연관된 것들은 역사, 교육, 소셜, 지방정부, 개발 외교임.⁷⁰⁾
- 위의 논의 중에서 ODA와 직접적으로 일치하는 Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull의 공적개발원조 외교와 Karolina Zielińska의 개발 외교를 포괄적인 범위로 설정하고, 나머지 유형들에 대하여 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 유형화를 해보면 (1)지식, (2)문화, (3)스포츠, (4)교육, (5)과학·기술, (6)소셜, (7)평화활동, (8)지방정부, (9)기업으로 설정할 수 있음.
- 이 기준에 의거하여 한국 국제개발협력의 세부 사업들을 배치해보면 (1)한국발전경험공유 및 전파(KSP), (2)한국문화 공유 및 전수, (3)문화교류, (4)연수, (5)전문가 교류, (6)장학, (7)과학·기술 전수, (8)시민사회 협력, (9)대학협력, (10)PKO, (11)PRT, (12)인도적 지원, (13)지방정부, (14)기업협력(CTS, IBS), (15)봉사단 파견을 공공외교 성격이 있는 ODA사업으로 볼 수 있음.

69) 공공외교의 각 범주에 대한 내용은 앞선 <표 3> 참고. 나머지 관광외교, 디지털 외교는 ODA와의 연관성이 적은 것으로 판단함.

70) 공공외교의 각 범주에 대한 내용은 앞선 <표 9> 참고. 나머지 디지털 외교, 시민 외교, 디아스포라 외교는 ODA와의 연관성이 적은 것으로 판단함.

<그림> 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 분류를 위한 프레임워크



자료: Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull(2008), Karolina Zielińska(2016) 참고하여 저자 재구성

- 2절에서 제시한 국제개발협력위원회 2015–2019년 국제개발협력 종합시행계획의 기관별 ODA 사업 예산 세부현황 분석 기준은 다음과 같음.
- 모든 사업 집계는 중복을 피하기 위해 당해연도별 신규사업으로 표기된 사업들만 다룸. 사업별 금액은 총 사업 금액이 명시되지 않은 사업들이 있는 관계로 당해연도 사업예산으로 일괄적으로 계산함.
- 위에서 다룬 (1)지식, (2)문화, (3)스포츠, (4)교육, (5)과학·기술, (6)소셜, (7)평화활동, (8)지방정부, (9)기업외교와 연관성이 높은 ODA 사업을 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 취급함.
- 기본적으로 양자 사업을 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 취급하였으며, 다자사업은 이에 해당되지 않음. 단, 2015년 자료는 양자·다자 정보가 기입되어있지 않기 때문에 내역사업명에 의거하여 각 사업별로 판단함. 또한 다자성양자 사업은 사업유형에 따라 개별적으로 판단하였음. 다자성양자 사업 중 (1)지방정부가 행한 경우(예: 서울시의 해외 혁신기관 협력 사업 추진) 및 (2)사업 유형이 개발컨설팅인 경우(예: KSP–WB 페루 건강보험제도개선지원)는 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 봄.
- 사업 유형별로 (1)개발컨설팅, (2)연수, (3)장학지원, (4)봉사단파견은 모두 공공외교와 연관성이 높은 사업으로 취급함. (기타)기술협력의 경우 지식, 교육, 과학·기술 외교의 성격이 강한 사업들(예: 세르비아 이러닝 국제컨설팅, 몽골 과학기술지원)에 한하여 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 봄. (5)민관협력의 경우 대부분 공공외교와 연관성이 높은



ODA로 취급하였으나, 내역사업명이 부적합한 경우(예: 교육 ODA 컨퍼런스, 국제인구보건 복지연맹 분담금)는 제외시킴.

- 사업 유형 중 (1)프로젝트 및 프로그램은 기본적으로 공공외교와 연관성이 낮은 사업으로 취급함(예: 베트남 흥하교량 건설사업, 우간다 지역사회 건강증진사업). 1절에서 다룬 분류 프레임워크와 관련성이 적고, 모든 프로젝트나 프로그램은 확대해 해석하면 그 사업이 성공 적일 경우 공공외교에 결과적으로 기여하기 때문에 공공외교와 개발협력의 연계성을 분석하는 본 연구에서는 공공외교 관련 ODA로 포함하지 않음. (2)다자 사업, (3)분담금, (4)행정비용의 경우도 위와 동일하게 취급함.
- 단, 프로젝트 및 프로그램 사업 중 (1)지식 외교(예: 튜니지 민주주의 및 안정화 지원 사업, 키르기스스탄 새마을운동 시범마을 조성 및 사후관리 사업), (2)문화 외교(예: 코리아에이드, 고맙습니다 작은도서관 조성 지원 사업), (3)스포츠 외교(예: 개도국 선수 초청 합동훈련), (4)교육 외교(예: 파라과이 항공 전문인력 역량강화 사업), (5)과학기술 외교(예: 요르단 정보 접근센터 구축 사업, 재난안전 신기술 해외보급사업), (6)소셜 외교(예: 요르단 야르묵 대학교 특수교육과 역량강화사업), (7)평화활동 외교(예: 콜롬비아 내전피해 국내난민 정착지원 및 지속가능 해결방안 제시를 통한 평화구축사업), 그리고 (8)지방정부 외교(예: 서울-베이징 청소년 문화교류사업)로 이해할 수 있는 사업들은 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 봄. 참고로 프로젝트 및 프로그램 사업 중 (9)기업외교로 취급될 수 있는 사업은 없었음.
- 지방정부가 실시한 사업들은 특성상 타국 지방정부와 연계되어 있으므로 사업 유형에 상관없이 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업으로 간주함. 사업별 주체는 기본적으로 중앙정부로 보되, 내역사업명 및 사업 설명에 따라 그 주체 및 협력 대상을 NGO, 시민(봉사단), 기업, 대학, 연구소, 지방정부로 분류함.

2. 한국의 ODA사업과 공공외교 연계 현황

- 2019년 국제개발협력 종합시행계획의 기관별 당해년도 신규사업 중에서 공공외교와 연관성이 높은 경우를 살펴보면 총 338건, 약 1071억 7천만 원(당해년도 집행예정내역 기준) 규모로 진행될 예정임.
- 이는 2015년 기준 각각 249건, 약 741억 4천만 원에 비해 절대적으로는 증가한 수치지만, 전체 ODA대비 공공외교와 연관성이 높은 사업들이 차지하는 비중은 사업 수의 경우 76.38%에서 66.53%로, 예산의 경우 32.56%에서 24.91%로 모두 감소하였음.

<표> 전체 ODA 대비 공공외교와 연관성이 높은 ODA 추이 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019
사업 수	249	246	247	295	338
전체 ODA 대비 비중(사업 수)	76.38%	71.72%	75.53%	71.08%	66.53%
예산(억 원)	741.412	1062.317	914.398	1005.3	1071.07
전체 ODA 대비 비중(예산)	32.56%	43.39%	40.27%	27.44%	24.91%

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

- 2019년 기준 공공외교 성격을 지닌 ODA의 지역별 분포를 살펴보면, 아시아 및 태평양 지역 대상 사업 수(30.1%) 및 사업 예산(22.61%)이 가장 많았고, 아프리카와 중남미 지역이 그 뒤를 이음.

<표> 전체 ODA 대비 공공외교와 연관성이 높은 ODA 추이 2015–2019

	(단위: %)				
	아시아, 태평양	중동, CIS	아프리카	중남미	기타
사업 수	31.10	8.21	13.23	12.07	36.35
예산(억 원)	22.61	6.23	13.95	10.76	45.83

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 사업 대상 지역을 특정하지 않거나 동일 사업 내 여러 지역을 포함하는 경우임.

- 2015–2019년 동안 전체 ODA에서 각각의 특정 ODA사업유형이 차지하는 비중을 살펴보면 프로그램 및 프로젝트가 568건(전체 ODA의 29.59%), 약 9600억 원(64.18%)으로 가장 많았고, 연수사업과 개발컨설팅이 그 뒤를 이음.

<표> 전체 ODA 대비 각각의 특정 ODA사업유형 비중 2015–2019

	(단위: %)						
	기술 협력	개발 컨설팅	민관 협력	연수	장학	봉사단	프로젝트
사업 수	5.36	16.98	2.39	38.97	2.86	1.45	29.59
예산(억 원)	1.31	9.86	2.96	10.20	3.03	0.60	64.18

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함



- 그러나 위의 각 특정 ODA사업유형에서 공공외교와 연관성이 높은 사업의 비중을 보면, 프로젝트의 경우는 전수 기준 15.14%(86건), 예산 기준 6.81%(약 654억 5천만 원)으로 타 유형에 비해 매우 낮았음. 반면에 전체 ODA 대비 비중이 많지 않았던 기술협력, 개발컨설팅, 민관협력, 연수, 장학, 봉사단 사업의 경우 공공외교와 연관성이 높은 사업의 비중이 높음.

<표

특정 ODA사업유형 내 공공외교와 연관성이 높은 사업 비중 2015~2019

(단위: %)

	기술 협력	개발 컨설팅	민관 협력	연수	장학	봉사단	프로젝트	기타
사업 수	84.46	100	95.65	100	100	100	15.14	3.12
예산(억 원)	74.87	100	99.57	100	100	100	6.81	0.27

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함

- 각 연도별 전체 ODA사업비 대비 각 ODA사업유형별 예산 비중 추이를 살펴보면, 공공외교와 연관성이 높은 기술협력, 개발컨설팅, 연수, 봉사단 사업의 경우 전반적으로 감소하는 추세임. 민관협력사업은 2016년에 그 예산이 큰 폭으로 증가하나 다시 급감함. 장학 사업은 등락을 반복함. 공공외교와 비교적 연관성이 낮은 사업유형인 프로그램 및 프로젝트의 경우 2017년 이후 그 비중이 크게 늘었음.

<표

각 연도별 전체 ODA사업비 대비 각 ODA사업유형별 예산 비중 2015~2019

(단위: %)

	기술 협력	개발 컨설팅	민관 협력	연수	장학	봉사단	프로젝트	기타
2015	1.28	6.36	0	15.99	2.40	1.56	59.82	12.56
2016	1.55	12.83	14.94	9.09	0.34	1.11	53.51	6.59
2017	1.73	12.52	0.87	10.51	7.53	0.98	51.63	14.18
2018	1.45	10.22	0.54	8.73	1.10	0.08	73.35	4.49
2019	0.86	8.31	0.88	8.84	4.18	0.06	71.38	5.45

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함

- 프로그램 및 프로젝트 사업 중 공공외교와 연관성이 높은 사업의 비중을 년도별로 살펴보면 2017년 이후로 계속 감소하는 추세임. 즉, <표 3-16>과 <표 3-17>을 통해 2015~2019년 동안 전반적으로 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업은 감소하고 있음을 알 수 있음.

<표

프로그램 및 프로젝트 사업 중 공공외교와 연관성이 높은 사업 비중 2015~2019

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019
사업 수	7.79	15.68	25.26	15.20	12.42
예산(억원)	8.27	7.35	12.38	7.78	2.97

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함

- 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업들의 경우 대부분 지식, 교육 외교 유형에 치중되어 있음. 과학기술 및 소셜 외교 유형에 해당하는 사업들은 상대적으로 많이 존재하나, 그 외 문화, 스포츠, 지방정부, 기업, 평화활동 외교 유형에 해당하는 경우는 부족하다고 볼 수 있음.

<표

공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 전체에 대한 공공외교 유형별 비중 2015~2019⁷¹⁾

(단위: %)

	지식	교육	과학 기술	문화	스포츠	소셜	지방 정부	기업	평화 활동
사업 수	88.87	81.96	16.07	2.18	0.94	9.30	3.41	0.58	0.21
예산(억원)	75.92	65.94	17.88	3.83	4.87	20.55	1.85	7.71	0.91

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함

- 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 중 대학, 연구소, 시민, NGO, 기업, 지방정부와 함께 진행되거나 중앙정부가 개입하지 않는 사업(특히 지방정부 주도 사업의 경우)의 연도별 증감 추이를 살펴보면, 해당 사업들의 전체 ODA사업 대비 예산 비율은 연도별로 큰 폭으로 증감을 반복하나 그 건수의 비율은 점차 증가하고 있음.

71) 한 사업 당 여러 공공외교 유형이 중복되어 계산됨. Karolina Zielińska(2016) 또한 언급했듯이, 하나의 사업 일지라도 이에는 여러 공공외교 유형이 혼합되어 있을 수 있음. 예를 들어, 민관협력으로 이루어진 말라위 솔라스쿨 활용 교육 지원 사업은 교육, 과학·기술, 기업 외교를 포함함.

<표 3-20> 공공외교와 연관성이 높은 ODA사업 중 중앙정부 외 주체와 협력하거나 중앙정부가 개입하지 않는 사업의 연도별 증감 추이 2015-2019

	(단위: %)				
	2015	2016	2017	2018	2019
사업 수	4.01	7.72	14.97	13.55	15.68
예산(억원)	12.18	40.80	20.14	8.12	22.29

자료: 국제개발협력위원회(2015a, 2015b, 2016, 2017, 2019) 참고하여 저자 재구성

참고: 기타는 기타사업, 다자사업, 행정비용을 포함. 프로젝트는 프로그램 및 프로젝트를 포함

제 6 절 한국의 공공외교와 개발협력 연계 확대 방안

1. 추진 체계 정비

- (법정부 차원) 현재 각 관계부처 및 지방정부가 공공외교 관련 ODA사업을 추진하고 있는 바, 총리실 또는 외교부를 주관기관으로 해서 연계성 확대를 위한 법정부 차원의 실무위원회를 구성하여 사업 발굴 단계에서 공공외교 전략에 입각한 조정이 필요함.
- (외교부) 공공외교와 개발협력의 연계효과 제고를 위해 외교부 내 공공외교국과 개발협력국 간의 협력체계 구축을 제안함.
- 앞서 제 4장 2절에서 다룬 스웨덴이 대외홍보처(Swedish Institute)를 그 구심점으로 하여 양 분야의 연계를 추진한 사례를 참고할 필요가 있음. 스웨덴은 교류 프로그램을 행하는데 있어서 공공외교와 개발협력 담당 조직의 예산 및 행정 절차를 공유하게 함으로써 해당 프로그램의 성과를 높일 수 있었음.⁷²⁾
- (유무상 ODA 집행기관 간 협의) 무상원조 실행기관인 한국국제협력단(KOICA)과 공공외교 실행기관인 한국국제교류재단(KF)이 협의체를 구성하여 사업 발굴 단계에서부터 정합성 제고를 위한 실무협의를 실행할 것을 제안함.

2. 프로그램 기획 및 실행 차원

- (포괄적 관여 접근)⁷³⁾ 오늘날 전통외교와 공공외교, 하드파워와 소프트파워, 외교전략과 개발협력의 경계가 모호해지는 추세며, 이에 따라 ‘포괄적 관여(comprehensive engagement)’ 접근이 요구됨. 개발협력과 공공외교를 포괄적 관여 프레임 하에 유기적으로 결합시키는 전략을 추진함.
- 각 요소들 간의 갈등이 발생할 경우 이는 단순히 국익 감소, 국가 이미지 실추뿐만 아니라 부정적인 지정학적 파장을 야기할 수도 있음.
- 따라서 한국의 ‘외교정책 정체성(foreign policy identity)’을 확립해야 하며, 이를 통한 공통의 비전과 목표 하에 여러 정책들의 연계 및 통합이 이루어져야 함.

72) Andreas Akerlund(2018).

73) 김태환(2018b), 김태환교수 자문내용(2019.2.22.).



- 노르웨이의 평화외교 사례에서 보듯이 신남방외교의 3P(사람, 평화, 상생외교) 공동체구상에서 가치외교와 경제외교의 결합을 정부뿐만 아니라 시민사회단체, 학계, 기업 등이 참여하는 공공외교로 뒷받침함.
- (공공외교 관련 ODA 사업 확대) 정부부처의 ODA사업에서 일반 프로젝트나 프로그램 사업에 비해 절대적으로 비중이 적지만 공공외교와의 연계성이 높은 기술협력, 개발컨설팅, 민관협력, 연수, 장학, 봉사단 사업 분야의 규모를 확대하고 공공외교와의 정합성을 제고함.
- (공공외교 유형과 ODA 연계성 확대) 공공외교 유형으로 분류되는 지식 및 교육 외교 외에도 과학·기술외교, 문화외교, 스포츠외교, 소셜외교를 ODA 사업과 연계하는 방안 부처 간 사전협의를 거쳐 추진함으로써 공공외교 및 개발협력의 시너지 효과를 도출함.
- (공공외교 주체의 ODA사업 참여 확대) 대학, 연구소, 시민, NGO, 기업 등 공공외교 민간주체의 ODA사업 참여를 확대하고 이를 공공외교와 연계하는 실행전략 마련이 필요함. 우리나라의 경우 선진 공여국에 비해 민간주체의 ODA사업 참여 수준이 낮은 단계에 있으나 향후 이들 주체의 역할이 더욱 확대될 것으로 예상됨. 민간주체의 경우 개도국 시민들과의 직접적인 접촉 및 교류가 상대적으로 높기 때문에 민간주체 ODA사업 확대를 통해 민간주체의 공공외교 기여도를 제고함.

참고문헌

- 국제개발협력위원회, 2015a, 15년 국제개발협력 종합시행계획(안), 제 20차 국제개발협력위원회, 의결안건(제20-1호).
- _____, 2015b, 16년 국제개발협력 종합시행계획, 제 23차 국제개발협력위원회, 의결안건(제 23-1호).
- _____, 2016, 17년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준), 제 28차 국제개발협력위원회, 의결 안건(제28-1호).
- _____, 2017, 18년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준), 제 30차 국제개발협력위원회, 의결안건(제30-1호).
- _____, 2019, 19년 국제개발협력 종합시행계획(안)(확정액 기준), 제 32차 국제개발협력위원회, 의결안건(제32-1호).
- 김태환, 2018a, 정체성 정치와 중견국 공공외교의 유형 비교: 한국에 대한 함의, 국립외교원 외교안 보연구소.
- _____, 2018b, 일본의 대(對)동남아 공공외교와 이스라엘의 대(對)미 공공외교의 비교와 함의: ‘내재화’ 접근과 ‘포괄적 관여’ 접근, 국립외교원 외교안보연구소.
- _____, 2018c, 가치외교의 부상과 가치의 ‘진영화’ 강대국 및 중견국 사례와 함의, 국립외교원 외교안보연구소.
- 성병욱, 2013, “공공외교의 환경변화와 한국의 대응방안,” 대한정치학회보, 20(3), pp. 1–23.
- 손혁상, 2015, 한국의 소프트파워 외교전략과 공공외교 정책방향, 중기재정 외교분과위원회 제 3차 회의 발제자료.
- 손혁상, 최진욱, 유웅조, 김태균, 한재광, 2014, “외교전략, 원조정책 및 집행의 정합성에 관한 이론적 논의,” 외교부 무상원조 정책 및 실행 선진화 방안 연구, 외교부 연구과제 최종보고서, 경희대 국제개발협력연구센터, pp. 12–22.
- 송태은, 2017, “미국 공공외교의 변화와 국제평판,” 국제정치논총, 57(4), pp. 163–198.
- 외교부, 2017, 제 1차 대한민국 공공외교 기본계획(2017–2021).
- _____, 2018, 2018년도 공공외교 종합시행계획 I.
- 우준모, 2010, “러시아의 공공외교: 특수성과 보편성,” 세계지역연구논총, 28(3). pp. 185–207.



이상현, 2011, “미국 QDDR과 한국의 복합외교,” 정세와 정책, 세종연구소, 2011년 2월호(통권 178호).

이은정, 2014, “디커플링–독일의 공공외교와 문화교류의 원칙 그리고 통일,” 담론20117, no.4, pp. 59–84.

한팡밍, 2013, 공공외교개론, 서울: 동국대학교출판부.

Alesina A. & Dollar D., 1998, Who Gives Foreign Aid to Whom and Why, *Journal of Economic Growth*, 5 (1), 33–63. Retrieved from: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4553020>.

Andreas Akerlund, 2018, “Chapter 7. The Slow Reunification of Development Assistance and Public Diplomacy: Exchange and Collaboration Activities Through the Swedish Institute 1973–2012,” *Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid*, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave Macmillan; 1st ed, pp. 143–168.

Bruce Gregory, 2011, “American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation,” *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(3–4), pp. 351–372.

David John Baker, 2017, “South Korea and the Public Diplomacy: International Development Nexus,” *Korea’s Soft Power and Public Diplomacy*, Kadir Ayhan, Hangang Network, Seoul, Korea, pp. 39–56.

Di Wu, 2018, “Chapter 10. Power Relations in Development Communication and Public Diplomacy: US and Chinese Practices in Afghanistan,” *Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid*, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave Macmillan; 1st ed, pp. 217–240.

Dreher, A., Nunnenkamp, P., Thiele, R. (2006). Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis. Retrieved from: https://www.ifw-kiel.de/ifw_members/_global-images/kap1275.pdf.

Edward Comor, Hamilton Bean, 2012, “America’s ‘engagement’ delusion: Critiquing a public diplomacy consensus,” *International Communication Gazette*, 74(3), pp. 203–220.

Gates, Scott and Anke Hoeffler, 2004, Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?, CSAE WPS/2004–34, University of Oxford.

- Geoffrey Cowan & Nicholas J. Cull, 2008, Public diplomacy in a changing world, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 616(1).
- Hyunjin Seo, 2016, "Empathy in Public Diplomacy: Strategic Academic Engagement with North Korea," Intersections between Public Diplomacy & International Development: Case Studies in Converging Fields, Figueroa Press: Lps Angeles, CA, Editors: James Pamment, pp. 19–34.
- James Pamment, 2016, "Introduction," Intersections Between Public Diplomacy & International Development: Case Studies in Converging Fields(USC Center on Public Diplomacy Perspectives Series), Los Angeles, CA: Figueroa Press, pp. 7–18.
- _____, 2018, "Chapter 2. Communication at the Crossroads of Development, Public Diplomacy and Soft Power," Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave MACmilan; 1st ed, pp. 1–22.
- James Pamment, Karin Gwinn Wilkins, 2018, "Chapter 1. Introduction: New Dimensions in the Politics of Image and Aid," Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave MACmilan; 1st ed, pp. 1–22.
- Jan Melissen, 2005, The New Public Diplomacy[electronic resource]: Soft Power in International Relations / edited by Jan Melissn, Studies in Diplomacy and International Relations.
- _____, 2013, "Public Diplomacy," Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices, Pauline Kerr and Geoff Wiseman, Oxford: Oxford University Press, pp. 192–208.
- Joseph Samuel Nye, 2004, Soft Power: The means to success in world politics, New York: Public Affairs.
- _____, 2011, The Future of Power, PublicAffairs; 1 edition
- Karolina Zielińska, 2016, "Development Diplomacy. Development Aid as a Part of Public Diplomacy in the Pursuit of Foreign Policy Aims: Theoretical and Practical Considerations," Historia I Polityka, (16 (23)), pp. 9–26.
- Kyung Sun (Karen) Lee, 2018, "Chapter 6. Entitled to Benevolence? South Korea's Government-Sponsored Volunteers as Public Diplomacy and Development Actors,"



- Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave Macmillan; 1st ed, pp. 123–142.
- Lancaster C, 2007, Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. Chicago & London: Chicago University Press.
- Larisa Smirnova, 2016, “Eurasian Students in China: A New Angle in Understanding China’s Public Diplomacy,” *Intersections Between Public Diplomacy & International Development: Case Studies in Converging Fields*(USC Center on Public Diplomacy Perspectives Series), Los Angeles, CA: Figueroa Press, pp. 53–76.
- Manuel Castells, 2008, “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication, Networks, and Global Governance,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), pp. 78–93.
- McClory, J., 2012, *The New Persuaders III*, Institute for Government/Monocle.
- Nakonieczna J, 2013, “Kultura w tworzeniu reputacji państwa,” In: H. Schreiber, G. Michałowska(eds.), *Kultura w stosunkach międzynarodowych*, Tom 1: *Zwrot kulturowy*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Nicholas J. Cull, 2008a, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), pp. 31–54.
- _____, 2008b, *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy 1945–1989*, Cambridge University Press.
- Ociepka B, 2013, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.
- Portland Communications, 2018, The Soft Power 30, retrieved from:
<https://softpower30.com/>.
- Rhiannon Vickers, 2004, “The New Public Diplomacy: Britain and Canada Compared,” *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), pp. 182–194.
- Senem B., Cevik, Efe Sevin, Banu Baybars-Hawks, 2018, “Chapter 8. State–Civil Society Partnerships in International Aid and Public Diplomacy: The Case of Turkey and Somalia,” *Communicating National Image through Development and Diplomacy: The Politics of Foreign Aid*, Palgrave Studies in Communication for Social Change, Palgrave Macmillan; 1st ed, pp. 169–192.

Snow, N., Taylor, P. (eds.). (2009). Routledge Handbook of Public Diplomacy. Retrieved from:

<http://bdinstitute.org/wp-content/uploads/2012/02/A1-handbookofpublicdiplomacy.pdf>.

US Department of State, 2010, “Leading Through Civilian Power,” The First Quadrennial Diplomacy and Development Review.

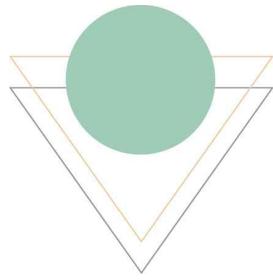
_____, 2015, “Enduring leadership in a dynamic world,” The First Quadrennial Diplomacy and Development Review.

Wang, T.Y. (1999). U.S. Foreign Aid and U.N. Voting: An Analysis of Important Issues, p. 199–210. Retrieved from: http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/wang_99.pdf.

노르웨이 개발협력 청 홈페이지

<https://norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/?tab=partner외교부 홈페이지>

<http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>



SDGs와 K-SDGs 연계방안

김 태 균

SDGs와 K-SDGs 연계방안

김태균 서울대 국제대학원 교수

- 본 연구는 글로벌 수준의 지속가능발전목표(SDGs)가 한국의 국내 수준에서 이행가능하기 위한 SDGs와 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs) 간에 연계성을 제고하기 위한 제도적 혁신을 도모하는 목적을 가지고 있음.
- SDGs가 한국 국내이행과정으로 전환하는데 있어 미래예견적 역할을 수행할 수 있다는 전제 하에 K-SDGs의 역할과 문제점, K-SDGs와 정부 정책 및 계획과의 연계성, 그리고 이를 통합적으로 운영하기 위한 제도적 혁신을 분석함.
- SDGs의 기초조사를 통해 주요 특징과 글로벌 규범으로서의 가치 및 의의를 분석하고 한국적 맥락에서 K-SDGs로 전환되기 위한 글로벌 수준에서의 SDGs 의미를 연구배경으로 분석함.
- K-SDGs의 주요 특징과 역할을 분석함과 동시에 현재 국내이행과정에서 도출된 K-SDGs의 한계를 밝혀내서 SDGs와의 연계성을 확장하기 위한 정책적 시사점을 분석함.
- SDGs와 K-SDGs가 미래예견적 함의를 가진 연계 시스템으로 발전하기 위해서는 이를 추진하는 통일된 그리고 상위기관으로서 지속가능발전위원회를 재편성하고, SDGs의 국내이행영역과 국제 협력영역을 통합관리하는 제도를 구축하며, 정부기관의 K-SDGs 추진을 위한 인센티브와 역량강화를 지원하고, SDGs에 관한 대국민 홍보활동을 강화하는 등의 제도적 혁신이 필요함.

제 1 절 문제제기: 글로벌 SDGs의 국내이행가능성

1. 지속가능발전의 글로벌 규범과 국내이행을 위한 목표의 미래예견적 재설정

- 이론적으로 글로벌 규범이 특정 국가의 국내규범으로 제도화되기에에는 다양한 변수가 작동하고 원활한 과정으로 추진되는데 국내 정치세력과 이익집단 간의 사회적 합의가 전제되어야 함.
- 글로벌 수준에서 합의되고 권장되는 규범(인권, 개발 등)이 국가 수준에서 제도화되는 과정에서 문제가 되는 것은 주로 전담부처의 결정과 정부 부처간의 이해관계, 그리고 규범과 관련된 시민사회단체의 역학관계로 귀결될 가능성이 높음(Milner and Keohane, 1996).
- 특히, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)와 같이 UN에서 승인하고 UN회원국 전체에게 권고되며 국내이행과정을 보고하게 되어 있는 글로벌 규범일 경우 더욱 국내이행과정에 대한 국제사회의 동료검토(peer review)가 지속적으로 감시역할을 하게 됨.
- 글로벌 규범의 수준까지는 아니더라도 국내 사회의 규범으로 제도화되기 위해서는 정부의 강력한 관철 의지가 있거나 거국적인 사회적 합의가 조성되어야 함.
 - 특히, SDGs와 같이 사회, 경제, 정치 등 국정관리의 모든 영역에 적용되고 그 정책을 포괄적으로 통합하는 글로벌 규범일수록 더욱 국내의 사회적 합의가 선결되지 않거나, 정부부처의 협동기관이 종합적으로 대처하지 않으면 국내이행과정에 큰 난제가 발생할 가능성이 큼.
- ‘지속가능발전목표’인 SDGs의 주요 내용과 특징을 글로벌 수준에서 재조명하는 작업이 한국형 SDGs인 K-SDGs의 분석과 상호연계에 관한 분석에 앞서 선행되어야 함.
- SDGs에 관한 일반적인 분석은 이미 많이 검토되었기 때문에 주요 특징과 함께 한국적 맥락에서 SDGs를 어떻게 해석할 수 있는가에 대한 기초분석이 필요함.
- 2015년 9월 제70차 UN총회에서 2000년부터 2015년까지 지속되었던 새천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)를 대체하고 향후 2030년까지의 15년 기간 동안 전세계 개발 및 발전담론을 선도하는 SDGs가 선포됨.¹⁾

1) 한국과 해외에서 혼히 지속가능발전목표 또는 SDGs로 불리우는 17개의 글로벌 목표는 실제로 UN에서는 ‘2030 Agenda for Sustainable Development’로 명명되었고 그 이후로 공식적인 명칭으로 UN 및 UN기관에서는 SDGs보다는 2030 Agenda for Sustainable Development를 사용하고 있다는 것을 인지할 필요가 있음(United Nations, 2015). 그러나 여기에서는 편의상 SDGs를 지속가능발전목표와 2030 Agenda for Sustainable Development를 대표하는 용어로 사용할 것임.



- SDGs가 2015년 선포된 이후 UN회원국이 각 국의 국내제도로 SDGs를 이행해야되는 숙제를 공유하게 되고 이를 위해 4년 단위로 이행계획과 결과를 UN고위급정치포럼(UN High-Level Political Forum: HLPF)에 이른바 ‘자발적 국가보고(Voluntary National Review: VNR)’ 형식으로 제출하게 되어 있음.
- 따라서 VNR에 대한 체계적인 분석이 한국의 국내적 맥락에서 SDGs와 K-SDGs가 연계되는 방안을 모색할 때 다른 국가들의 사례에서 참고할 사항을 정리할 수 있음.
- SDGs의 글로벌 규범이 한국이라는 특수한 맥락에 접목되고 국내이행화되는 과정과 K-SDGs라는 한국형 지속가능발전목표가 재설정되는 과정에 관한 분석이 정부관계부처 및 시민사회단체, 그리고 전문가집단 간에 multi-stakeholder 중심의 파트너십으로 재조명되는 작업이 필요함.
- 다층적인 개발파트너십 구축을 위한 제도적 장치가 필요하며, K-SDGs를 국내에서 효과적이면서도 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 개편의 논의가 필요함(김태균·김보경·심예리, 2016).
- SDGs와 K-SDGs 간의 연계방안을 모색하는 노력은 지속가능발전목표를 단순히 국가와 사회의 발전을 위한 프레임으로 인식하기보다는 미래예견적 국정관리 및 거버넌스 프레임(anticipatory governance)으로 인식하는 것이 중요하며 이를 통해 2030년까지 한국의 국가-사회관계를 관리하는 플랫폼으로 역할할 수 있도록 제도적 개선작업이 필요함.

2. K-SDGs의 주요 내용 및 한계 분석 시도

- SDGs의 글로벌 프레임에 맞게 17개 목표와 169개 세부목표를 한국적 맥락에 도입하여 재구성한 K-SDGs의 주요 내용을 정리하고 한국형 지속가능발전목표가 현재 갖고 있는 한계점을 찾아내는 작업이 중요함.
- 특히, SDGs가 제시하는 글로벌 수준의 목표(17개), 세부목표(169개), 지표(232개)는 그 내용을 각 국가가 보유하고 있는 제도와 맥락에 수정 없이 그대로 이식할 필요가 없으며, 기본적인 내용을 토대로 국내 상황에 맞게 재조정할 수 있기 때문에 K-SDGs에 대한 한국 내부의 국가-사회관계를 대표하는 주요 주체들이 합의를 도출하는 것이 중요하며 한국형 지속가능 발전에 맞게 SDGs를 각색하고 수정하는 것이 관건임.

- 2018년 다양한 개발주체들 간에 합의로 결정된 K-SDGs가 포용적 파트너십의 노력에도 불구하고 어떠한 한계와 문제점을 보유하고 있는가에 대한 재고찰이 필요함.²⁾
- SDGs와 K-SDGs 간의 연계방안을 논의하는 데 있어 반드시 포함되어야 하는 내용 중의 하나가 연계방식의 실질적인 제도화 방안임.
- 실질적으로 글로벌 수준의 SDGs와 국가 수준의 K-SDGs가 유기적으로 연계되기 위해서는 한국 국내의 각 영역(경제, 보건의료, 교육, 일자리 등)에서 운영되고 있는 정부 정책과 계획 및 제도적 시스템의 종합적 연계와 통합적 관리가 필요함.

3. SDGs와 K-SDGs 연계 제도화에 필요한 정책방안

- 지금까지 SDGs와 관련되어 한국정부가 운영해 온 제도적 기반을 재검토하고 K-SDGs와 SDGs 간의 연계 및 향후 K-SDGs의 발전을 위해서 어떠한 제도적 개선이 필요한가를 분석함(김태균·김보경·심예리, 2016).
- K-SDGs와 직접 관련이 있는 정부위원회에 대한 종합적인 검토가 필요하며, 특히 2000년 김대중 정부 때 설립된 지속가능발전위원회의 제도적 변천과정을 분석하고 앞으로의 제도적 개선에 대한 심도 높은 분석이 필요함.
- 연계 제도화를 위하여 우선적으로 지속가능발전위원회의 제도적 위치의 재조정이 필요하며, SDGs 및 K-SDGs 이행과 직접 관련이 있는 다른 정부위원회와의 연계 및 통합문제를 분석함.
- K-SDGs의 국내이행은 단순히 중앙정부 수준에서의 제도적 통합으로 해결될 문제가 아니기 때문에 K-SDGs와 연관되는 다양한 이행당사주체들을 체계적으로 동원하고 선순환적인 시너지 효과를 창출할 수 있도록 제도적인 재구성 작업이 필요함.
- 2000년 리우회의 이후 김대중 정부 당시 전국에 자발적으로 도입되었던 ‘지방의제21’을 비롯하여 시민사회 중심의 개발파트너 및 기업 중심의 민관협력 등을 종합적으로 연계할 수 있는 프레임 제도화가 필요함.

2) K-SDGs의 세부내용은 <http://ncsd.go.kr/app/sub07/301.do> 참조.



- SDGs와 K-SDGs 간의 제도적 연계는 K-SDGs를 추진하는 정부기관과 비정부기관 간의 유기적 통합만으로 해결되는 것이 아니라 이를 관계된 다양한 정부의 정책 및 계획도 유기적으로 연계되도록 재조정이 필요함.
- 4년마다 한국정부가 UN HLPF에 보고하는 VNR의 순환주기와 K-SDGs 이행평가 및 조율방식을 연계할 필요가 있음.
- 또한, K-SDGs와 SDGs 사이에 배치될 수 있는 각종 정부의 정책과 계획을 나열하여 지금까지 추진해 온 정부정책이 어떻게 글로벌 수준에서 SDGs를 이행하는 데 기여해 왔고 동시에 국내 수준에서 K-SDGs를 이행하는 데 기여해 왔는가를 평가하고 앞으로의 연계 방안을 고려해야 함.

제 2 절 SDGs의 기초분석과 글로벌 규범의 국내화

1. 글로벌 수준의 SDGs 기초분석

가. SDGs의 주요 특징

<그림> SDGs의 17개 목표



출처: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

- SDGs의 주요 특징은 2000년 MDGs와의 차별성을 분석함으로써 더욱 확실하게 기술할 수 있음 (<그림 4-1>과 <표 4-1> 참조).
- SDG 1번에서 명확하게 확인할 수 있듯이 빈곤문제에 있어서 MDGs는 2015년까지 극빈율을 50%로 감축하는 것을 1번 목표로 정한 반면, SDGs는 2030년까지 극빈율을 종료시키는 대단히 거대한(ambitious) 목표를 상정하고 있음.
- MDGs의 8개 목표가 대부분 사회개발과 연결된 내용을 표방하고 있다면, SDGs는 아래 <표 4-2>에서 확인할 수 있듯이 경제(prosperity), 환경(planet), 평화 및 안보(peace), 사회(people) 등 5P로 대표되는 포괄성(comprehensive)을 토대로 구성되어 있으므로 한 사회의 모든 영역이 동시다발적으로 혁신되는 총체적인 발전의 양상을 모색하고 있다고 이해할 수 있음(United Nations, 2015).



- SDGs의 가장 핵심적인 슬로건으로 “누구도 뒤쳐지지 않도록 한다(No one will be left behind)”가 모든 목표에 공통적으로 적용되고 있으며, 이를 통해 최빈국 및 취약국까지 지속가능발전 패러다임에서 도태되지 않도록 이행기제를 강화해야 한다는 포용성(inclusiveness)이 강조되고 있음.
- SDGs의 목표별 내용은 일개 국가의 모든 영역을 발전시키고 개혁하는 총체성을 띠고 있기 때문에 특정 정부부처 또는 이행기관이 수행할 수 있는 발전과제가 아님. 따라서 시민사회 등 다양한 이행주체와의 사회적 합의를 통해 지속가능발전을 위한 제도, 체제, 심지어는 일반 개개인의 사고방식까지 변혁하는(transformative) 과제가 있음.
- SDGs의 마지막 특징으로 MDGs의 경우 적용대상이 개도국에 한정되어 있었던 것과 다르게 SDGs는 개도국과 선진국을 모두 포함하여 UN회원국 전체에 적용되는 보편적인(universal) 특징을 가지고 있음.

<표 4-1> SDGs의 주요 특징과 MDGs와의 차별성

(1) Ambitious	MDGs의 경우 기본적으로 빈곤의 ‘감축’을 목표로 한 테 비해, SDGs는 빈곤의 ‘종식’이 목표
(2) Comprehensive	MDGs의 경우 빈곤·의료·교육·등 사회개발 분야 중심인데 비해, SDGs는 경제, 사회 및 환경을 포괄
(3) Inclusive	“누구도 뒤쳐지지 않도록 한다(No one will be left behind)”
(4) Transformative	‘Transformative our world’라는 2030 개발의제와 같이 한 사회의 제도와 체제가 종합적으로 전환하는 프로세스가 필요
(5) Universal	SDGs의 경우 개도국과 선진국 등 모든 UN회원국에 적용되는 보편적 의제

출처: 김태균·김보경·심예리(2016: 94).

나. SDGs의 5P와 범분야 이슈

□ SDGs의 주요 특징은 <표 4-2>와 같이 다섯 가지의 P로 다시 재구성함으로써, 17개 목표, 169개 세부목표, 232개 지표 등으로 복잡다단하게 구성되어 있는 SDGs를 보다 간편하면서도 조직적으로 이해하고 관리할 수 있으며, 5P를 SDGs 이행에 있어 이른바 범분야적(crosscutting) 이슈로 활용할 수 있음.

- People은 모든 사람이 지속가능발전에 도태되지 않도록 빈곤종식부터 의료, 교육, 직업, 환경까지 대부분의 SDGs와 연결되며, 직접적으로 1번부터 5번까지가 People과 연결됨.

- Planet은 모든 사람이 지속가능발전을 위한 환경이슈에서 도태되지 않고 현재와 미래에 지속가능한 소비, 생산 및 환경보호/관리를 위해 이행해야 할 공동의 목표를 의미하며, SDGs 중에서는 직접적으로 6, 11, 12, 13, 14, 15번과 연결됨.
- Prosperity의 경우, MDGs에서 완전히 배제되었던 포용적 경제성장, 양질의 직업 등 모든 사람이 경제적으로 번영될 수 있는 목표를 의미하며, 직접적으로 7, 8, 9, 10번과 연결됨.
- Peace는 SDG 16번과 연결되며, 모든 사람이 폭력이 없는 평화로운 환경에서 삶을 영위하고 법 앞에 평등하며 정의롭고 서로에게 책임을 지는 사회의 구현을 목표로 삼고 있음.
- 마지막으로 Partnership은 SDGs 1번부터 16번까지 이행을 위한 다양한 이행기제(means of implementation)를 강조하고 있으며, 그 중에서 특히 multi-stakeholderism을 바탕으로 이루어지는 포용적 개발파트너십과 다양한 개발재원(development financing)에 관한 목표가 중요함.

<표 4-2> SDGs와 5P

5P	SDGs의 주요 목표
People	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 형태의 빈곤 및 기아 종식 • 모든 인간의 존엄과 평등이 보장되고 동등한 환경에서 역량을 실현할 수 있어야 함. • SDGs: 1, 2, 3, 4, 5
Planet	<ul style="list-style-type: none"> • 현재와 미래에 필요한 수요를 제공할 수 있도록 지속가능한 소비와 생산 그리고 자원 관리 • 기후변화에 대한 공동대체로 환경 파괴로부터 지구 보호 • SDGs: 6, 11, 12, 13, 14, 15
Prosperity	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 인간의 경제적 번영과 경제적으로 성하는 삶을 공유 • 자연과 조화가 되는 경제적, 사회적, 기술적 진보 추구 • SDGs: 7, 8, 9, 10
Peace	<ul style="list-style-type: none"> • 공포와 폭력이 부재하고 평화와 공정 및 정의를 추구하는 사회(평화 없는 지속가능발전은 불가능 하며, 지속가능발전 없는 평화도 불가능) • SDGs: 16
Partnership	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 연대를 통해 가난하고 취약한 사람들의 삶을 지원하며 모든 국가와 사람들이 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십에 참여하여 2030 개발의제를 실현하는 이행수단 동원 • SDGs: 17

출처: 김태균·김보경·심예리(2016: 94).

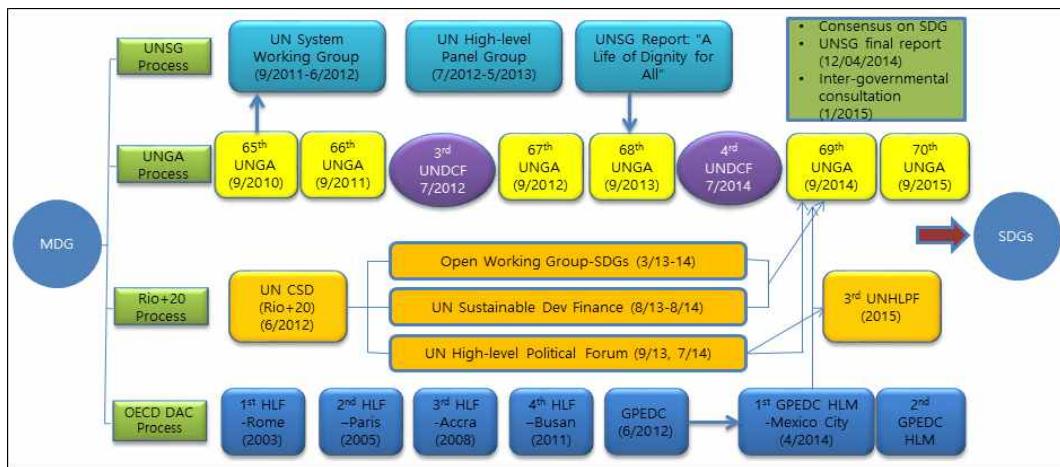
- 2030년까지 달성을 목표로 SDGs는 지속적으로 UN에서 이행을 위한 거버넌스를 각 회원국에 권고하고 있으며, HLPF를 통해 회원국 국내수준에서 SDGs 이행에 관한 관리를 수행하고 있음.
- SDGs의 국내이행과제는 구속성을 가진 의무사항이 아닌 UN의 권고사항이기는 하나, 4년마다 개도국과 선진국을 포함한 모든 회원국이 HLPF에 SDGs의 국내이행 프로세스와 계획을 보고하게 함으로써 글로벌 수준의 SDGs과 각 국별 수준에서 연계과정이 형성되고 있음.



2. 국내수준에서 SDGs 이행을 위한 글로벌 거버넌스의 프로세스

가. SDGs 이행을 위한 글로벌 수준의 후속조치

<그림> 국제사회의 포스트-2015 개발의제 논의 과정



출처: 김태균(2015: 99).

- MDGs에 대한 비판에 대한 적극적 수용을 통해 포스트-2015 개발의제가 17개 목표로 합의되거나 다양한 프로세스와 의견수렴이 투명하고 포용적으로 이루어지면서 2012년 리우+20를 거치게 되었고, 2015년 9월 제70차 UN총회 및 ‘포스트-2015 개발의제 정상회의(UN Summit on Post-2015 Development Agenda)’에서 현재의 17개 목표, 169개 세부목표로 구성된 ‘지속가능 발전을 위한 2030 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’가 채택되었음(<그림 4-2> 참조).
 - UN통계국(UN Statistical Commission)은 2015년 3월 SDGs 평가 지표개발을 위하여 전문가 그룹인 IAEG-SDG를 구성하고 수차례 회의와 의견을 수렴하여 최종적으로 232개의 글로벌 지표를 확정하였고 이를 토대로 각 회원국은 국내 수준에서의 SDGs 이행 점검을 위한 통계지표를 Tier 1, 2, 3로 구분하여 도입을 추진해왔음.
 - SDGs의 이행을 위한 글로벌 수준의 합의 및 협력을 구체화하기 위하여 반기문 사무총장을 중심으로 2015년 11월부터 12월까지 프랑스 파리에서 개최된 제21차 UN기후변화협약 당사국 총회

(COP 21)를 성공적으로 개최함으로써 2030년까지의 SDGs 달성을 위한 긍정적인 효과를 창출하였음.

- UN회원국의 SDGs 이행 현황을 점검하기 위하여 회원국이 4년~5년마다 최소 한 차례 UN경제사회 이사회(UNECOSOC)가 주관하는 HLPF에 VNR을 제출하도록 권고하고 있음.³⁾
- UN의 VNR 이외에 2016년 중국 항조우에서 개최된 G20 회의에서 각 회원국에게 매년 SDGs 이행을 위한 국내 전략과 계획을 보고하도록 주문하여 SDGs의 이행에 관한 글로벌 수준에서의 관심사가 증대되고 있음.⁴⁾

나. UN HLPF의 역할과 VNR의 중요성

- HLPF는 매년 7월에 UNECOSOC이 주관하여 개최되며 각 회원국들이 제출하는 VNR을 논의하고 특정 대주제를 설정하고 이에 관한 SDGs 목표들을 구체적으로 협의하는 중요한 후속조치 거버넌스의 핵심적 역할을 수행하고 있음.
- 2016년 HLPF의 경우 대한민국을 포함한 22개 국가의 VNR을 진행하면서 *Ensuring that there is no one left behind*의 주제로 SDGs 전반적인 이행문제를 논의함.⁵⁾
- 2017년 HLPF는 *Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world*의 주제로 SDG 1, 2, 3, 5, 9, 14, 17번 목표를 논의하고 총 43개국이 VNR을 제출하였음.⁶⁾
- 2018년 HLPF에 VNR을 제출한 국가는 총 46개국으로 *Transforming towards sustainable and resilient societies*라는 대주제 하에 SDG 6, 7, 11, 12, 15번 목표를 논의함.⁷⁾

3) VNR에 관한 자세한 자료는 <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>을 참조

4) G20 항조우 회의에 제출된 “G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development”에 관한 자료는 https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/G20_Action_Plan_on_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.pdf를 참조

5) 2016년에 VNR을 제출한 회원국은 중국, 콜롬비아, 이집트, 에스토니아, 페란드, 프랑스, 그루지야, 독일, 마다가스카르, 멕시코, 몬테네그로, 모로코, 노르웨이, 필리핀, 대한민국, 사모아, 시에라리온, 스위스, 토고, 터키, 우간다, 베네수엘라 등 22개국임.

6) 2017년에 VNR을 제출한 회원국은 아프가니스탄, 아르헨티나, 아제르바이잔, 방글라데시, 벨라루스, 벨기에, 벨리즈, 베냉, 보츠와나, 브라질, 칠레, 코스타리카, 사이프러스, 체코, 덴마크, 엘살바도르, 에티오피아, 과테말라, 온두라스, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 일본, 요르단, 캐나다, 룩셈부르크, 말레이시아, 몰디브, 모나코, 네팔, 네델란드, 나이지리아, 파나마, 폐루, 포르투갈, 카타르, 슬로베니아, 스웨덴, 타지키스탄, 태국, 토고, 우루과이, 짐바브웨 등 총 43개국임.

7) 2018년에 VNR을 제출한 회원국은 알바니아, 안도라, 아르메니아, 호주, 바하마, 바레인, 베냉, 부탄, 카보베르데, 캐나다, 콜롬비아, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 그리스, 기니, 헝가리, 아일랜드, 자메이카, 키리바티, 라오스, 라트비아, 레바논, 리투아니아, 말리, 몰타, 멕시코, 나미비아, 니제르, 파라과이, 카타르, 루마니아, 사우디아라비아, 세네갈, 싱가포르, 슬로바키아, 스페인, 스리랑카, 팔레스타인, 수단, 스위스, 토고, 아랍에미리트, 우루과이, 베트남 등 총 46개국임.



- 2019년 7월에 있을 HLPF에 자국의 VNR을 제출하기로 통보한 회원국은 총 50개국으로 *Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*라는 주제로 SDG 4, 8, 10, 13, 16번의 논의가 진행될 예정임.⁸⁾
- 2020년 HLPF에 VNR 제출을 예약한 회원국은 총 18개국으로 주목할만한 사항은 2020년까지 UN회원국 대부분이 최소 1차례 VNR을 제출하게 되었다는 점과 북한이 2020년에 VNR을 제출하기로 약속한 점, 그러나 미국이 아직까지 VNR 제출시기를 밝히지 않은 점 등 현재 SDGs 이행을 위한 글로벌 거버넌스의 장점과 한계가 동시에 나타나고 있음.⁹⁾
- HLPF에 제출하는 VNR은 보통 세 가지 큰 계획을 포함하고 있는데, 이는 <표 4-3>과 같이 (1) SDGs 국내/국제이행을 위한 제도 및 기관, (2) SDGs 이행에 있어 전체 수용 또는 선별적 수용 여부, (3) 국가지표 개발 수준 등으로 정리하여 각 회원국별로 어떠한 국내이행 전략을 가지고 있는가를 비교·분석할 수 있음.

8) 2019년 7월 HLPF에 VNR을 제출하기로 약속한 회원국은 알제리, 아제르바이잔, 보스니아-헤르체코비나, 브라질, 부르키나파소, 캄보디아, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 칠레, 콩고, 코트디부아르, 크로아티아, 엘살바도르, 에리트레아, 에스와티니, 피지, 가나, 과테말라, 가이아나, 아이슬란드, 인도네시아, 이라크, 이스라엘, 카자흐스탄, 쿠웨이트, 레소토, 리히텐슈타인, 모리타니, 모리셔스, 몽골, 나우루, 뉴질랜드, 오만, 파키스탄, 팔라우, 필리핀, 르완다, 세인트루시아, 세르비아, 시에라리온, 남아프리카공화국, 동티모르, 통가, 튜니지, 터키, 투르크메니스탄, 영국, 탄자니아, 바누아투 등 총 50개국임.

9) 현재 2020년에 VNR을 제출하기로 예약한 회원국은 아르헨티나, 코스타리카, 북한, 핀란드, 온두라스, 요르단, 키르기스공화국, 리비아, 마이크로네시아, 모로코, 폐루, 러시아, 세인트빈센트 그레나딘스, 슬로베니아, 솔로몬제도, 트리니다드토바고, 우크라이나, 잠비아 등 총 18개국임.

<표 4-3> 주요 회원국의 VNR 주제별 비교

단일기관의 국내적·국제적 이행 총괄 여부						
대통령실	총리실	외교부	환경·지속 가능 개발부	국제개발부	협의체	기타
• 멕시코	• 독일 • 스웨덴 • 핀란드 • 일본	• 네덜란드 • 덴마크 • 호주 • 노르웨이	• 프랑스	• 영국	• 미국 • 벨기에 • 스위스 • 아일랜드 • 오스트리아	• EU • 스페인 • 캐나다

SDGs 전체·선별적 이행 여부						
전체이행		선별적 이행		통합		
• 미국 • 스웨덴 • 캐나다	• 벨기에 • 노르웨이 • 멕시코 • EU	• 네덜란드 • 덴마크 • 아일랜드	• 핀란드 • 호주 • 일본	• 프랑스 • 스페인 • 스위스 • 오스트리아	• 영국	• 독일

국가 지표 개발여부						
자체기준지표 활용·개발		유엔 글로벌지표 활용		기타		
• 벨기에 • 프랑스 • 스위스 • 오스트리아	• 네덜란드 • 핀란드 • 영국 • 멕시코 • 일본	• 노르웨이 • 캐나다		• 미국 • EU • 스페인 • 덴마크	• 아일랜드 • 독일 • 호주	

출처: 김태균·김보경·심예리(2016: 95). 일부 수정·보완 추가함.

- 대부분의 OECD DAC 회원국은 SDGs의 국내이행을 위하여 행정부의 단일기관이 총괄하고 통합적으로 운영하고 있다는 것을 <표 4-3>에서 확인할 수 있음.
 - 가장 강력한 이행의지를 표방하고 있는 국가들은 대통령실 산하에 이행총괄기제를 두고 있는 멕시코와 총리실 산하에 SDG 이행통합관리시스템을 도입하고 있는 일본, 독일, 스웨덴, 핀란드 사례가 대표적임.
 - 영국(DFID)과 같이 특정 대표 부처가 SDGs 이행을 관리하는 경우도 있으며, 벨기에와 스위스 같이 SDGs 성격 상 복수의 부처가 동시에 이행을 관장하는 협의체를 구성하는 경우도 있음.
- SDGs를 이행하는 데 있어 국내 상황에 맞게 목표와 세부목표를 수정·보완할 수 있기 때문에 국별로 SDGs 이행 수준에 차별성을 보일 수 있음. <표 3>처럼 SDG 전체를 그대로 수용하거나, 부분적으로 이행을 기획하거나 또는 국내 국정과제와 SDG를 혼합하여 이행하는 경우도 있음.
- SDGs 이행을 점검하기 위한 평가지표 선정의 경우 UN의 글로벌 지표를 받아 국내지표로 활용하는 경우는 드물게 나타나지만 원조 선진국인 노르웨이가 이에 해당하며, 대부분의 경우는 글로벌 지표와 국내 사회지표를 혼합하여 접목하는 지표선정이 제도화되고 있음.



- 평가지표 도입은 크게 Tier 1, 2, 3로 나누어지며, Tier 1은 국내 사회지표를 그대로 사용해서 글로벌 지표를 대체할 수 있는 경우에 해당하기 때문에 새롭게 글로벌 지표와 상응하는 국내지표를 만들 필요가 없음.
- Tier 2는 국내지표가 완벽하게 글로벌 지표를 대체할 수는 없지만 일정 정도 대체하고 있다고 판단되는 지표를 의미하기 때문에 이를 보완할 수 있는 지표의 기준을 도입할 필요가 있음.
- Tier 3는 글로벌 지표가 요구하는 내용이 국내지표에 부재할 경우를 의미하고 이에 대한 대안적 지표를 도입하는 노력이 필요함.

제 3 절 SDGs의 국내화를 위한 K-SDGs의 역할과 문제점

1. K-SDGs의 도입과정과 SDGs 국내화 노력

가. 한국의 SDGs 국내화 노력과 제도적 한계

<그림> K-SDGs 수립을 위한 국내 프로세스

2018.04.



출처: 저자 정리

- 제2절에서 검토한 SDGs의 글로벌 이행과정과 각 UN회원국이 국내수준에서 SDGs 이행을 제도화하는 일련의 노력이 한국에서도 추진되었으며, 이를 추진하는 과정에서 한국형 지속가능발전목표인 2018년 K-SDGs가 도입되었음(<그림 4-3> 참조).
 - K-SDGs는 기준 정부부처에서 정책과 계획을 정할 때 먼저 행정부처가 이를 선정하고 그 이후 의견을 수렴하는 하향식을 지향하고 K-SDGs 초안 작성 단계부터 목표별로 민간작업반을 구성하여 총 192명의 이해관계자가 참여하는 상향식의 거버넌스를 구현하였으며 이를 토대로 K-SDGs에 해당하는 세부목표와 지표체계(안)를 수립하였음.
 - 구체적으로 K-SDGs 목표별로 민-관-학의 전문가 그룹이 구성되었고, 각 부처 SDGs 간사와 지원기관인 연구소 및 think-tank 등이 목표별로 배정되었음.
 - 목표 17의 경우, 'SDGs 국제이행에 대한 파트너십'과 '이행수단(지식공유, 개발재원)'을 중심으로 K-SDGs 세부목표가 다루어졌는데, 목표 17 작업반에 참여했던 부처는 기재부



(KDI), 산업부(KIEP/KOTRA), 외교부(KOICA), 환경부, 행안부(UNPOG), 통계청 외 학계와 UN글로벌콤팩트 및 포스코 등의 민간도 참여하였음.

- 2018년 4월부터 결성된 K-SDGs 민간작업반은 K-SDGs가 1차적으로 확정된 후 2018년 12월로 활동이 중지되었는 데 반해, 한국형 지속가능발전목표 이해관계자그룹(Korea Major Groups and other Stakeholders: K-MGoS)은 환경부 주관으로 90개 이상의 기관과 단체로 구성되어 있으며 관계부처와의 협의를 통해 차후 K-SDGs의 이행과 보완과정을 위하여 지속적인 관리와 운영을 추진하고 있음(<그림 4-3> 참조).
- K-MGoS의 운영을 환경부가 독자적으로 관장하고 있다는 점에 한국의 SDGs 국내이행에 한계가 발견되며 이는 SDGs 이행을 위한 지속가능발전위원회가 환경부 산하에 소속되어 있다는 본질적인 문제와 결부됨.
- 다른 선진공여국 사례에서 특정 부처가 SDGs 국내이행을 관장하는 경우를 찾아볼 수 있지만 이 경우와 달리 한국의 환경부는 환경 이외의 경제, 사회, 거버넌스 문제를 담당할 역량과 전문성이 떨어진다는 점에서 한국의 SDGs와 K-SDGs의 연계전략에 근본적인 문제가 발생 함(김태균·김보경·심예리, 2016).
- SDGs 국내이행을 위한 시나리오 준비를 위하여 각 부처별로 이해관계 중심으로 재구성하고 있어 K-SDGs를 통합적으로 관리하기 위한 중앙관리시스템 운영이 부재한 상황임.
- <표 4>와 같이, 환경부가 SDGs의 국내이행을 위하여 목표별 관련되는 국내 주요 법령과 정부계획, 그리고 목표별로 이행을 관장할 수 있는 정부 주요부처를 정리하였는데 이는 다분히 환경부 시각에서 SDGs 국내이행을 준비한 결과라고 해석할 수 있음.

<표 4-4> SDGs 목표별 관련 주요 법령, 정부 계획 및 정부 주요부처

목 표	주요 법률	주요 계획	주요 부처
1. 빈곤퇴치	국민기초생활보장법, 사회보장기본법	제1차 사회보장기본계획(14-18) 제1차 기초생활보장 3개년 계획(18-20)	보건복지부
2. 기아종식	농어업·농어촌 및 식품산업기본법	제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(15-19)	농림축산식품부, 농촌진흥청
3. 건강과 웰빙	국민건강증진법, 공공보건의료에 관한 법률	제4차 국민건강증진종합 계획(16-20)	보건복지부
4. 양질의 교육	교육기본법, 근로자직업능력개발법,	제2차 직업능력개발 기본 계획(12-17)	교육부, 고용노동부

목 표	주요 법률	주요 계획	주요 부처
	평생교육법	제3차 국가평생교육진흥종합계획(13-17)	
5. 성평등	양성평등기본법, 여성발전기본법	제2차 양성평등정책기본계획(18-22) 제4차 여성정책기본계획(13-17)	여성가족부
6. 깨끗한 위생	수도법, 수질 및 생태계보전에 관한 법률	제3차 전국수도종합계획(16-25) 제2차 물환경관리기본계획(16-25)	환경부, 국토교통부
7. 모두를 위한 깨끗한 에너지	에너지법, 신에너지 및 재생에너지 개발-이용-보급 촉진법	제2차 에너지기본계획(14-35) 제4차 신재생에너지기본계획(14-35)	산업통상자원부
8. 양질의 일자리와 경제 성장	산업발전법, 중소기업기본법, 고용정책기본법	중소기업육성종합계획(미수립), 고용정책기본계획(미수립)	기획재정부, 산업통상자원부, 중소기업청, 고용노동부
9. 산업, 혁신, 사회기반 시설	국토기본법, 기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률	제4차 국토종합계획수정계획(11-20) 지역산업진흥계획(시도별)	산업통상자원부, 국토교통부, 미래창조과학부
10. 불평등 해소	차별금지 관련 법률	분야별 차별금지 및 약자 보호 관련 계획(장애인, 여성, 외국인 등)	법무부, 국가인권위원회
11. 지속가능한 도시와 공동체	국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 환경정책기본법	도시계획(광역, 시군) 제4차 국가환경종합계획(16-35)	국토교통부, 환경부
12. 지속가능한 생산과 소비	자원순환기본법	자원순환기본계획(수립예정)	환경부
13. 기후변화 대응	저탄소녹색성장기본법	제2차 녹색성장5개년계획(14-18) 제1차 기후변화대응기본계획(17-36) 제2차 국가기후변화적응대책(16-20)	국무조정실, 산업통상자원부, 기획재정부
14. 해양생태계보존	해양환경관리법	제4차 해양환경종합계획(11-20)	해양수산부
15. 육상생태계보호	자연환경보전법, 산림보호법, 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	제3차 자연환경보전기본계획(16-25) 제3차 국가생물다양성전략(14-18) 제1차 산지관리기본계획(13-17)	해양수산부
16. 정의, 평화, 효과적인 제도	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 청탁금지법		법무부

출처: 박광국 외(2017).



- 위 <표 4-3>이 보이는 한계점은 각 목표별로 국제협력에 관한 내용이 전무한 상태이며, 국제협력을 담당하는 부서 또한 생략되어 있을 가능성이 높고, 특히 목표 17이 빠져 있다는 점과 환경에 관한 법률과 계획이 상대적으로 많이 등장한다는 환경부 중심의 재편성이라는 점에서 주요 한계를 이해할 수 있음.
 - 이는 단지 환경부의 사례에 국한된 것이 아니라 외교부 및 다른 부처의 연구용역 결과물에서 공히 찾아볼 수 있는 한계점이기 때문에 관계부처합동 또는 대통령실 및 국무총리실에서 통합적인 SDGs 국내이행방안에 대한 체계적인 노력이 강구되어야 함.
- 정부부처 이외에 시민사회 차원에서도 SDGs의 국내이행 전략과 방향을 지속적으로 제안하고 정부 정책을 감시하는 노력이 계속되고 있음.
- 특히, 경실련은 2015년 8월에 이미 SDGs가 UN에서 통과하기 전에 빈곤개선 및 일자리 증진 등 UN지속가능발전목표에 대한 국내목표 수립을 위한 시민사회 의견을 종합하여 6개 정부기관에 국내이행방안을 제시한 바가 있음.¹⁰⁾
- 또한 2016년 한국정부가 HLPF에 제출한 VNR의 부실함을 비판하고 2016년 7월에 공동대응을 위하여 전국 시민사회단체 네트워크인 'SDGs시민넷'이 결성되었고, SDGs시민넷은 매년 'SDGs 시민사회 보고서'를 작성하여 UN에 제출하고 정부부처를 감시하고 협치하는 역할을 수행하고 있음.¹¹⁾
- 다양한 시민사회 주체와 정부부처 간에 더욱 긴밀한 협의과정이 제도화되어 상호간의 협치가 관리될 필요가 있음.
- 마지막으로 행정부처가 추진하고 있는 다양한 정책 및 계획과 궁극적으로 K-SDGs가 높은 정합성을 보여야 하며, 이를 관장하는 통합적 관리체계가 제도화되어야 함.
- 특히, 관계부처합동으로 수립한 제3차 지속가능발전기본계획과 문재인 정부의 100대 국정 과제 등 지속가능발전과 관계되는 정부의 정책과 계획이 유기적으로 K-SDGs와 연계되어야 함. 이에 관해서는 제4절에서 검토될 예정임.

10) 경실련의 SDGs 국내목표수립을 위한 시민사회 의견 종합에 관한 사항은 <http://ccej.or.kr/7400>를 참조.

11) SDGs시민넷 활동에 관한 자세한 사항은 <https://sdgforum.org/>를 참조

2. K-SDGs의 주요 내용과 한계점

가. K-SDGs의 내용 점검

□ 제2절에서 검토한 K-SDGs 이행과정에서 발생할 수 있는 한계와 더불어 K-SDGs 자체 내용의 한계를 검토해야 함. K-SDGs의 목표아 세부목표는 <표 4-5> 참조

<표 4-5> K-SDGs 목표와 세부목표 내용

번호	목표 내용	세부목표 내용
1	빈곤감소 및 사회안전망 강화	1-1. 남녀노소, 장애여부 등과 관계 없이 빈곤인구 비율을 OECD 평균 이하 수준으로 줄인다. 1-2. 사회보장제도의 사각지대를 최소화하고, 빈곤층과 취약계층에 대한 실질적 보장을 달성한다. 1-3. 빈곤층과 취약계층에 사회서비스 제공을 강화한다. 1-4. 빈곤층과 취약계층의 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출을 감소하고, 회복력을 강화한다.
2	식량안보 및 지속가능한 농업 강화	2-1. 취약계층에 대한 식량 접근성을 안정적으로 보장한다. 2-2. 농가 소득원을 다각화하고, 경영 안전망을 확충하여 농가 소득 중대를 도모한다. 2-3. 지속 가능한 식량생산체계를 구축한다. 2-4. 종자, 작물, 가축과 그와 관련된 재래종과 야생종의 유전적 다양성을 유지한다. 2-5. 식량작물의 가격 변동성을 줄여 식료품 시장 안정화를 도모한다.
3	건강하고 행복한 삶 보장	3-1. 만성질환의 위험요인 관리와 건강보장을 확대한다. 3-2. 정신건강을 증진하고 약물오남용을 예방한다. 3-3. 교통사고 등 각종 인명사고로 인한 사망과 신체손상을 예방한다. 3-4. 감염병의 예방과 관리를 위해 노력한다. 3-5. 모성의 건강을 보호하고 증진한다. 3-6. 아동의 건강을 보호하고 증진한다. 3-7. 유해화학물질, 대기, 물, 토양오염으로 인한 사망과 질병을 줄인다. 3-8. 대한민국의 저출생 극복과 인구고령화를 대비한다. 3-9. 공공보건의료서비스를 확대하여 보편적 의료보장을 달성한다.
4	교육증진	4-1. 모든 아동이 성별과 장애유무에 관계없이 적절하고 효과적인 학습성과를 거둘 수 있도록 양질의 무상 초등·중등교육의 평등한 이수를 보장한다. 4-2. 모든 아동에게 양질의 영유아 보육 및 교육 서비스의 이용기회를 보장하여 초등교육에 대비 한다. 4-3. 모든 학습자들에게 성별과 장애유무에 관계없이 적정 비용으로 가능한 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학교육을 포함한 고등교육에 대해 평등한 접근을 보장한다. 4-4. 취업, 양질의 일자리, 창업 활동에 필요한 전문기술 및 직업기술 등 적절한 기술을 가진 청소년 및 성인의 수를 실질적으로 증대한다. 4-5. 교육에서의 성별평등을 해소하고, 장애인, 이주민, 취약상황에 처한 아동 등 취약계층이



번호	목표 내용	세부목표 내용
		<p>모든 수준의 교육과 직업훈련에 평등하게 접근할 수 있도록 한다.</p> <p>4-6. 모든 청소년과 다수의 성인이 문해 및 산술능력을 갖추도록 한다.</p> <p>4-7. 지속가능발전, 인권, 성평등, 평화와 비폭력문화 확산, 세계시민의식, 문화다양성 존중과 지속가능발전을 위한 문화의 기여 등에 대한 교육을 통해 모든 학습자들이 지속가능발전을 증진하기 위한 지식과 기술을 습득할 수 있도록 한다.</p> <p>4-8. 아동, 장애인, 성별을 고려한 교육시설을 건립·개선하고, 안전하고 비폭력적이며, 포용적이고 효과적인 학습환경을 제공한다.</p> <p>4-9. 포용적이고 양질의 교육을 위해 모든 교육단계에서의 충분한 교육재정을 확보한다.</p> <p>4-10. 모든 교육단계에서 양질의 교육을 제공하기 위한 교사를 충분히 확보한다.</p>
5	성평등 보장	<p>5-1. 여성과 소녀를 대상으로 하는 모든 형태의 차별을 철폐한다.</p> <p>5-2. 모든 여성과 소녀에 대해 모든 영역에서의 인신매매, 성적착취 등의 폭력을 철폐한다.</p> <p>5-3. 무보수 돌봄과 가사노동에 대해 인정하고 가치를 부여한다.</p> <p>5-4. 정치·경제·공적생활의 모든 의사결정 수준에서 여성의 완전하고 효과적인 참여와 리더십을 위해 평등한 기회를 보장한다.</p> <p>5-5. 모두가 출생 관련 건강 및 권리에 보편적으로 접근할 수 있도록 보장한다.</p> <p>5-6. 여성권한 강화를 위해 핵심기술, 특히 정보통신기술에 대한 접근을 확대한다.</p> <p>5-7. 모든 수준에서 성평등 및 모든 여성과 소녀의 권한 강화를 위한 견실한 정책과 법을 채택하고 증진한다.</p>
6	건강하고 안전한 물관리	<p>6-1. 모두를 위한 안전한 식수를 공평하게 공급한다.</p> <p>6-2. 물공급 취약지역을 포함한 거주지역에 관계없이 충분하고 공평한 하수도 서비스를 제공한다.</p> <p>6-3. 물순환 개선, 물 재이용 활성화, 수질오염 감소, 유해화학물질 및 위험물질 방류 최소화를 통해 수질개선과 수생태계 건강성을 제고한다.</p> <p>6-4. 물부족 걱정이 없도록 물공급을 안정화하고, 누수 없는 수돗물 공급으로 수자원의 효율화를 추구한다.</p> <p>6-5. 수질오염총량제를 통한 통합적 수질관리를 이행한다.</p> <p>6-6. 수생태계(습지, 강, 대수층, 호수)를 보호하고 복원한다.</p> <p>6-7. 건강하고 안전한 물관리를 위해 지역 공동체 참여를 지원하고 강화한다.</p>
7	에너지의 친환경적 생산과 소비	<p>7-1. 에너지 서비스에 대해 안정적이고 적정한 접근을 보장한다.</p> <p>7-2. 국가 에너지원에서 청정에너지 발전을 증대한다.</p> <p>7-3. 에너지를 절약하고 에너지 효율을 향상시킨다.</p> <p>7-4. 운송분야의 에너지소비로 인한 대기오염을 최소화 한다.</p>
8	좋은 일자리 확대와 경제성장	<p>8-1. 모두가 행복해지는 경제성장을 한다.</p> <p>8-2. 좋은 일자리 창출을 위한 정책을 강화한다.</p> <p>8-3. 자원을 효율적으로 활용하여 경제성장으로 인한 환경훼손을 억제한다.</p> <p>8-4. 동일한 가치노동에 대해 동일한 임금을 지급한다.</p> <p>8-5. 청년 고용률을 증가시킨다.</p> <p>8-6. 모든 근로자의 권리를 보호하고 안전하고 건강한 근로 환경을 조성한다.</p>
9	사회기반시설 구축, R&D 확대 및	<p>9-1. 대다수 국민에게 복지서비스와 정보접근이 안정적으로 제공될 수 있도록 노력한다.</p> <p>9-2. 산업의 다양성을 추구하고 지속가능한 기업 활동의 기반마련을 통해 산업 경쟁력을 확보한다.</p>

번호	목표 내용	세부목표 내용
	경제성장	9-3. 기술 역량을 구축하고 고도화된 기술 상용화를 촉진하여 국제 경쟁력을 강화한다. 9-4. 국가 연구 인력과 자본을 확충하고 적절한 연구의 기획과 실행을 통해 국가 경제성장에 기여한다. 9-5. 환경 친화적인 산업 활동과 기술 혁신을 통해 자원효율성이 높은 산업화를 추구한다.
10	불평등 해소	10-1. 하위 40% 인구의 가처분소득 증가율을 국가평균보다 높은 수준으로 달성하고 유지한다. 10-2. 나이, 성별, 장애여부, 지위 등과 관계없이 모든 사람에 대한 사회·경제·정치적 포용성을 확대한다. 10-3. 나이, 성별, 장애여부에 따른 차별적 대우를 철폐하여 공정한 기회를 제공한다. 10-4. 재정정책, 임금정책, 사회보호정책을 강화하여 더 높은 수준의 평등을 달성한다. 10-5. 이주민들에 대한 이주정책 이행 등을 통해 안정적이고 질서가 확립된 이주와 이동을 제공한다.
11	포용적이며 안전하며 회복력 있는 도시와 주거	11-1. 적절하고 부담 가능한 가격의 주택과 기본서비스에 대한 접근을 보장하고, 노후 주거지의 환경을 개선한다. 11-2. 안전하고 부담 가능한 가격의 교통시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층을 고려한 대중교통을 확대한다. 11-3. 도시의 포용성과 지속가능성을 제고하며, 주거지에 대한 참여적, 통합적 계획 및 관리 역량을 강화한다. 11-4. 세계 유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다. 11-5. 재난으로 인한 인명피해와 경제적 손실을 현저히 감소시키며, 통합적 도시재난 위기관리를 개발, 이행 한다. 11-6. 대기질 및 폐기물 관리 등 도시가 가지는 부정적인 환경영향을 감소시킨다. 11-7. 여성, 아동, 장애인, 고령자를 포함한 모든 이에게 공공 녹지공간으로의 안전하고 용이한 접근을 보장한다. 11-8. 도시, 도시근교 및 농촌지역 간 경제, 사회, 환경적 연계를 지원하기 위하여 국토 및 도시계획을 강화한다.
12	지속가능한 소비·생산 증진	12-1. 지속가능한 소비와 생산에 관한 통합적인 국가정책을 수립하고 이행한다. 12-2. 모든 자원을 지속가능하게 관리하고 효율적으로 사용한다. 12-3. 식품의 생산과 유통, 폐기과정에서 발생하는 식품 손실을 감소시킨다. 12-4. 화학물질과 유해폐기물의 친환경적 관리를 통해 인간의 건강을 보호하고 환경오염을 예방한다. 12-5. 폐기물의 원천예방과 감량, 재사용과 재활용을 통해 폐기물 발생을 감소한다. 12-6. 기업의 지속가능 경영활동의 관리하고 지원을 확대한다. 12-7. 녹색 제품 인증 및 녹색 구매의 확대를 통해 지속가능한 녹색 소비를 촉진한다. 12-8. 모든 국민이 지속가능발전에 대한 의식을 갖도록 환경교육 참여 기회를 확대한다. 12-9. 플라스틱이 선순환하도록 재생 플라스틱의 활용을 증가시키고, 친환경재료 개발을 통해 플라스틱의 환경으로 유출을 방지 한다. 12-10. 지속가능한 관광 측정지표 개발을 통해 환경보전에 기여한다. 12-11. 화석연료 보조금을 단계적으로 철폐한다.
13	기후변화 대응	13-1. 기후변화로 인해 예상되는 위험을 감소시키고, 자연재해에 대한 회복 및 적응 능력을 강화한다. 13-2. 기후변화에 대한 조치계획을 국가 및 지방 정책 등에 반영하도록 노력 한다.



번호	목표 내용	세부목표 내용
		<p>13-3. 기후변화 완화, 적응, 영향 감소, 조기 경보 등에 관한 교육, 인식제고, 인적·제도적 역량을 강화한다.</p> <p>13-4. 지구의 온도 상승을 산업화 이전 수준에 비하여 2°C보다 아래로 유지하고 더 나아가 온도 상승을 1.5°C 까지 제한하도록 노력한다.</p>
14	해양생태계 보전	<p>14-1. 육상과 해상의 오염물질로부터 해양환경 보전을 위한 관리체계를 확립한다.</p> <p>14-2. 바다의 생태환경과 수산자원의 서식처를 적극적으로 관리한다.</p> <p>14-3. 과학기술 협력 강화 등을 통한 해양 산성화에 의한 영향을 최소화한다.</p> <p>14-4. 수산자원을 지속가능하게 관리하고 과도한 어업을 지양한다.</p> <p>14-5. 해양생태계의 체계적인 보전과 현명한 이용을 위해 해양보호구역 지정 면적을 확대한다.</p> <p>14-6. 해양자원의 지속가능한 이용을 통해 경제적 이익을 확보한다.</p> <p>14-7. 해양과학 연구역량 제고와 해양과학기술 이전을 확대한다.</p> <p>14-8. 소규모 영세어업인의 안정적 어업행위를 지원한다.</p>
15	육상생태계 보전	<p>15-1. 육상과 내륙담수 생태계 다양화를 위해 보전과 복원활동을 활성화한다.</p> <p>15-2. 산림파괴 중단, 황폐화 된 산림복원 등 지속가능한 산림경영을 강화한다.</p> <p>15-3. 가뭄·홍수·개발 등으로 황폐화된 토지를 복원하기 위해 노력한다.</p> <p>15-4. 생물다양성 손실을 예방하기 위해 멸종위기종을 보호한다.</p> <p>15-5. 국제적 합의에 따라 유전자원 활용에 따른 이익이 공평하고 동등하게 공유되도록 노력한다.</p> <p>15-6. 동식물 보호종의 포획과 밀거래를 없애도록 노력한다.</p> <p>15-7. 침입외래종의 유입을 예방하고 이들이 육지 및 수중 생태계에 미치는 영향을 줄이기 위한 조치를 취한다.</p> <p>15-8. 개발사업 등 인간활동으로 단절된 생태축의 복원과 생태네트워크 유지·관리를 위해 노력한다.</p>
16	인권·평화 정의	<p>16-1. 모든 형태의 폭력 및 폭력으로 인한 사망률을 대폭 감소시킨다.</p> <p>16-2. 아동에 대한 학대, 착취, 매매 및 모든 형태의 폭력과 고문을 종식한다.</p> <p>16-3. 국내·국제적 차원에서 범치를 증진하며 정의에 대한 평등한 접근을 모두에게 보장한다.</p> <p>16-4. 불법 자금 및 무기거래를 감소시키고, 불법취득자산의 환수와 반환조치를 강화하며, 모든 형태의 조직범죄를 퇴치한다.</p> <p>16-5. 부정부패와 뇌물수수를 감소시킨다.</p> <p>16-6. 효과적이고 책임감 있는 정부정책과 제도를 수립·이행한다.</p> <p>16-7. 포용적이며 사회 각계각층의 시민참여도가 높은 의사결정을 보장하고 정보에 대한 대중의 접근을 향상시킨다.</p> <p>16-8. 모든 사람에게 출생 등록을 포함하여 법적 지위를 부여한다.</p> <p>16-9. 국내법과 국제협정에 따라 정보에 대한 대중의 접근을 보장하고, 기본적 자유를 보호한다.</p> <p>16-10. 개도국 내 폭력, 테러 및 범죄 퇴치를 위한 공공기관의 역량강화를 위해 국제협력을 강화한다.</p> <p>16-11. 차별을 지양하기 위한 법과 정책을 수립하고 시행한다.</p> <p>16-12. 디지털 인권의 보호를 강화한다.</p> <p>16-13. 평화와 번영을 위한 남북한 협력을 증진한다.</p>

번호	목표 내용	세부목표 내용
17	지구촌 협력 강화	<p>17-1. 개도국의 SDGs 이행지원에 필요한 재원을 확대한다.</p> <p>17-2. 다자무역체제를 촉진하고 개도국의 교역 및 투자증대를 지원한다.</p> <p>17-3. 개도국의 과학기술 혁신시스템 강화를 지원한다.</p> <p>17-4. 개발도상국의 SDGs 이행 국가계획 역량과 국제사회 지원을 강화한다.</p> <p>17-5. 지속가능발전을 위한 정책 일관성을 강화한다.</p> <p>17-6. 개도국의 지속가능발전을 위한 다양한 글로벌 파트너십을 강화한다.</p> <p>17-7. 효과적인 공공, 공공-민간 및 시민사회 간 파트너십을 권장하고 촉진한다.</p>

출처: <http://ncsd.go.kr/app/sub07/301.do>

- 여기에서 K-SDGs로 합의된 각각의 목표별 내용을 검토하기보다는 각 목표에 공통적으로 나타나는 문제점을 찾아내고 해결책을 도모하는 방식을 취함.
- K-SDGs 목표 중 SDGs의 세부목표를 그대로 받아들인 것도 있지만, 세부목표의 일부분을 한국적 맥락에 맞게 한국에서 요구되는 사회문제를 대응하기 위하여 한국적으로 대체된 목표가 있기 때문에 여기서는 크게 K-SDGs를 두 유형으로 구분하여 정리함.
- SDGs 세부목표와 일치하는 K-SDGs
 - K-SDGs 가운데 SDGs의 세부목표를 동일하게 사용하는 경우는 1, 2, 4, 5, 8, 10, 11, 14, 17번 등 총 9개 목표에 해당함.
 - SDGs의 세부목표를 동일하게 사용한다는 의미는 세부목표 그대로 수정 없이 한국 맥락에 적용한다는 의미가 아니라 SDGs 세부목표의 영역을 수용하고 그 영역 안에서 한국적인 세부목표를 도입한다는 것을 의미함.
 - 예로 SDG 1번의 세부목표 1번의 내용은 'By 2030, eradicate extreme poverty for all people everywhere, currently measured as people living on less than \$1.25 a day'이고, 빈곤퇴치 주제와 영역을 한국에 적용할 경우 K-SDG 1번의 세부목표 1번의 내용은 '남녀노소, 장애 여부 등과 관계 없이 빈곤인구 비율을 OECD 평균 이하 수준으로 줄인다'로 전환됨.



<표 4-6> K-SDG 1번: 빈곤감소 및 사회안전망 강화

번호	세부목표 4	지표 8(UN 대비 신규 5)	2030 목표치 및 출처	소관 부처
1-1	남녀노소, 장애여부 등과 관계 없이 빈곤인구 비율을 OECD 평균 이하 수준으로 줄인다.	• 중위 가처분소득 50% 기준 상대빈곤율(%) (성별, 연령집단별, 장애 여부별, 이주민 여부별)	- 13.8('15) ➤ 12.5 ※ 출처 및 근거 '15년 OECD 평균	복지부 기재부
		• 기초생활보장 생계, 의료, 주거급여 수급자 수	목표치 설정 필요	
1-2	사회보장제도의 사각지대를 최소화하고, 빈곤층과 취약계층에 대한 실질적 보장을 달성한다.	• (신규) 가계직접 본인부담률	목표치 설정 필요	복지부 고용부
		• (신규) 실업급여 순소득 대체율	통계산출방법 개발	
		• (신규) 국민연금 보험료 납부율(%) (가입유형별, 성별)	- 82.5('17) ➤ 지속 확대 ※ 출처 및 근거 국민연금공단 통계 활용, 과거 추이 등 고려 설정	
1-3	빈곤층과 취약계층에 사회서비스 제공을 강화한다.	• (신규) GDP 대비 공적사회 지출 비중(%) (지출항목별)	통계산출방법 개발	복지부 국토부
		• 최저주거기준 미달가구 비율 (%)	- 5.9('17) ➤ 4.6 ※ 출처 및 근거 제2차 장기주거종합계획 상 '22년 최저주거 기준 미달가구 목표는 5%로, 이에 준하여 설정	
1-4	빈곤층과 취약계층의 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출을 감소하고 회복력을 강화한다.	• (신규) 정부예산 대비 균로빈곤 층 대상 재정사업(EITC, CTC)의 지출 규모 ※ EITC : 균로장려세제 CTC : 자녀장려세제	목표치 설정 필요	복지부 기재부

출처: <http://ncsd.go.kr/app/sub07/301.do>

- K-SDG 1번은 총 4개의 세부목표와 8개의 지표로 구성되며, SDG 1번이 도입하는 세부목표의 동일한 주제 하에 한국적 배경을 적극적으로 수용하여 한국 현실을 반영하고 있다고 평가할 수 있음(<표 4-6> 참조).
- K-SDG 1번과 세부목표 4개를 평가하기 위해서 UN의 글로벌 지표에서 제공하지 않는 신규 지표 5개를 새롭게 수립하고 있음(<표 4-6> 참조).
- 그러나 이러한 유형의 K-SDGs일 경우 크게 두 가지 한계점이 내포되어 있음.
 - 첫째, <표 4-6>에서 확인할 수 있듯이, 2030 목표치 및 출처 항목에 아직까지 구체적인 목표치를 결정하지 못하고 '목표치 설정 필요'라고 미결정된 항목이 상당한 수를 이루고

있다는 한계가 보임. 특히, 신규 지표의 경우 통계산출방법을 개발해야한다거나 목표치 설정이 필요하다는 표현이 많이 있어 앞으로의 K-SDGs 운영에 있어 신규지표에 관한 지표개발에 더 많은 노력이 필요함.

- 지표개발의 문제는 통계청에서 작업한 SDGs 국내이행을 위한 사회지표 개발에 적극 수용한 Tier 1, 2, 3 방식을 차용하여 각 K-SDGs 세부목표 지표 관리에 적용하는 것이 바람직함.
 - 둘째, 각 세부목표별 소관부처가 나열되어 있는데, 소관부처가 복수일 경우 부처간 조율방식 및 어느 기관이 주관기관인가에 대한 명확한 교통정리가 필요함.

SDGs 세부목표와 일치하는 않는 K-SDGs

- K-SDGs 중 SDGs 세부목표와 일치하지 않는 세부목표를 가지고 있는 목표는 3, 6, 7, 9, 12, 13, 15, 16번 등 총 8개에 해당함.
 - 예로 목표 3 (건강하고 행복한 삶 보장)의 경우, SDG 3의 세부목표 1인 'By 2030, reduce the global maternal mortality ratio to less than 70 per 100,000 live births'는 이미 한국이 달성한 세부목표이기 때문에 새로운 신규 세부목표인 '만성질환의 위험요인관리와 건강보장을 확대한다'로 K-SDGs 목표 3의 세부목표 1을 대체하고 있음.

<표 4-7> K-SDG 3번: 건강하고 행복한 삶 보장

번호	세부목표 9(신규 3)	지표 18(UN 대비 신규 9)	2030 목표치	소관부처
		<ul style="list-style-type: none"> 심혈관질환, 암 또는 만성 호흡기 질환으로 인한 사망률 (15~64세 인구) 	목표치 설정 필요	
3-1	(신규) 만성질환의 위험요인관리와 건강보장을 확대한다.	<ul style="list-style-type: none"> (신규) 당뇨병 조절률(%) 성인 남성 흡연율(%)(WHO 담배규제기본협약의 이행) 	<p>- 32.9('16) ➔ 36.0 * 출처 및 근거 ('16, '22년) 국민건강영양조사, 제4차 국민건강증진종합계획/('25, '30년) 부처 검토 내용</p> <p>- 40.7('17) ➔ 29 * 출처 및 근거 국민건강영양조사</p>	복지부
		<ul style="list-style-type: none"> (신규) 장애인 건강권 확보 장애인 건강검진 수검률(%) 장애인 만성질환 유병률(%) 	<p>- (장애인 건강검진수검률)</p> <p>• 55.6('17) ➔ 64 * 출처 및 근거 장애인건강보험공단 산출 자료</p>	



번호	세부목표 9(신규 3)	지표 18(UN 대비 신규 9)	2030 목표치	소관부처
			- (장애인 만성질환유병률) • 81('17) ➔ 68 ※ 출처 및 근거 통계청 및 장애인 실태조사	
3-2	정신건강을 증진하고 약물오남용을 예방한다.	<ul style="list-style-type: none"> 인구10만 명당 자살률(%) 15세이상 인구 1인당 알코올 섭취량(L) (신규) 스마트폰 고의존 비율 (%) 	- 24.3('17) ➔ 11.9 ※ 출처 및 근거 18. 9월 기준 'OECD 국가 연령표준화 자살률' 평균을 목표로 설정 - 8.7('17) ➔ 7.2 ※ 출처 및 근거 (출처)OECD (2017), (목표치)부처 내부 검토 - 통계산출방법 개발	복지부 과기부
3-3	교통사고 등 각종 인명사고로 인한 사망과 신체손상을 예방한다.	<ul style="list-style-type: none"> 교통사고 사망자수(천명당) 	- 0.08('17) ➔ 0.03 ※ 출처 및 근거 교통사고 사망자, 인구 수는 추세에 따라 예측	국토부
3-4	감염병의 예방과 관리를 위해 노력한다.	<ul style="list-style-type: none"> 결핵발생률(인구 10만명당) 연간 천명 당 말라리아 발병률 (%) 	- 70('17) ➔ 18 ※ 출처 및 근거 부처내부계획(제2기 결핵관리 종합계획), WHO END TB 전략 - 0.17('17) ➔ 0.02 ※ 출처 및 근거 부처 내부검토	복지부
3-5	모성의 건강을 보호하고 증진한다.	<ul style="list-style-type: none"> 출생아 만명당 산모의 사망률 (%) 	- 0.84('16) ➔ 지속 확대 ※ 출처 및 근거 (출처) 2016 영아사망·모성사망 출생전후기 사망(통계청)	복지부
3-6	아동의 건강을 보호하고 증진한다.	<ul style="list-style-type: none"> 신생아사망률(%) (신규) 청소년·아동 비만 유병률(%) 	- 1.6('16) ➔ 1.4 ※ 출처 및 근거 (출처) 2016 영아사망·모성사망 출생전후기 사망(통계청), (목표치) 부처 내부검토 - 13.3('16) ➔ 13.3 ※ 출처 및 근거 국민건강통계 (질병관리본부)	복지부

번호	세부목표 9(신규 3)	지표 18(UN 대비 신규 9)	2030 목표치	소관부처
3-7	유해화학물질, 대기, 물, 토양오염으로 인한 사망과 질병을 줄인다.	• (신규) 초미세먼지 환경기준	목표치 설정 필요	환경부
3-8	(신규) 대한민국의 저출생 극복과 인구고령화를 대비한다.	• (신규) 치매안심센터 개소	목표치 설정 필요	복지부 행안부 교육부
		• (신규) OECD 더 나은 삶의 질 지수	- 29위('17) ➤ 지속 확대 ※ 출처 및 근거 더 나은 삶 지표(OECD)	
		• (신규) 노인 일자리	목표치 설정 필요	
3-9	(신규) 공공보건의료서비스를 확대하여 보편적 의료보장을 달성한다.	• (신규) 공공 병상 수	목표치 설정 필요	복지부

출처: <http://ncsd.go.kr/app/sub07/301.do>

- K-SDG 3번은 총 9개의 세부목표와 18개의 지표로 구성되며, SDG 3번이 도입하는 세부목표의 동일한 주제 하에 한국적 배경을 적극적으로 수용한 세부목표가 총 6개이고, SDG 3번에 없는 새로운 세부목표를 도입하여 한국 현실을 반영하고 있는 경우가 총 3개에 해당함(<표 4-7> 참조). 새로이 도입한 3개의 세부목표 내용은 다음과 같음.
 - 3-1: 만성질환의 위험요인관리와 건강보장을 확대한다.
 - 3-8: 대한민국의 저출생 극복과 인구고령화를 대비한다.
 - 3-9: 공공보건의료서비스를 확대하여 보편적 의료보장을 달성한다.
- K-SDG 3번과 세부목표 9개를 평가하기 위해서 UN의 글로벌 지표에서 제공하지 않는 신규 지표 9개를 새롭게 도입하고 있음(<표 4-7> 참조).
- 그러나 이러한 유형의 K-SDGs일 경우 크게 세 가지 한계점이 내포되어 있음.
 - 첫째, <표 4-7>에서 확인할 수 있듯이, 2030 목표치 및 출처 항목에 아직까지 구체적인 목표치를 결정하지 못하고 ‘목표치 설정 필요’라고 미결정된 항목이 상당한 수를 이루고 있다는 한계가 보임. 특히, 신규 지표의 경우 통계산출방법을 개발해야 한다거나 목표치 설정이 필요하다는 표현이 많이 있어 앞으로의 K-SDGs 운영에 있어 신규지표에 관한 지표 개발에 더 많은 노력이 필요함.
 - 이 유형은 신규 세부목표를 도입하고 있는 경우이기 때문에 신규 세부목표와 연결된 평가지표와 2030 목표치는 대부분 아직까지 미결정인 경우가 많아 시급한 논의가 필요함.
 - 둘째, 이전 유형과 마찬가지로 지표개발의 문제는 통계청에서 작업한 SDGs 국내이행을 위한 사회지표 개발에 적극 수용한 Tier 1, 2, 3 방식을 차용하여 각 K-SDGs 세부목표



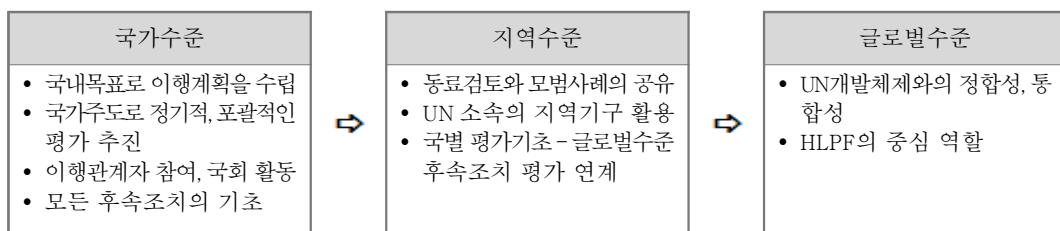
지표 관리에 적용하는 것이 바람직함.

- 셋째, 각 세부목표별 소관부처가 나열되어 있는데, 소관부처가 복수일 경우 부처간 조율방식 및 어느 기관이 주관기관인가에 대한 명확한 교통정리가 필요함. 부처별로 역할이 정확하게 부여되지 않으면 K-SDGs 이행 프로세스에서 부처간 분절화 또는 갈등이 발생할 가능성을 배제할 수 없음.

나. K-SDGs 내용의 주요 한계점

- K-SDGs 민간작업반이 결정한 세부목표 내용, 국내지표, 2030 목표치, 그리고 소관부처 등은 아직 구체적인 내용을 담아내지 못하고 있어 완결된 결과물이라고 이해하기 어려우며, 앞으로 목표치의 재설정 및 소관부처의 역할분담 등 개선해야 할 부분이 많다고 평가할 수 있음.
- 어떠한 이유와 목적에서 K-SDGs의 세부목표가 선정되었고 평가기준 및 지표가 결정되었는가에 대한 명확한 배경설명이 제공되어야 하고, 이를 토대로 정기적인 K-SDGs 내용 및 평가지표를 검토하여 수정·보완하는 프로세스가 연동되어야 함(<그림 4-4> 참조).

<그림 4-4> SDGs 후속조치를 위한 국가-지역-글로벌 연계도



출처: 이성훈(2015).

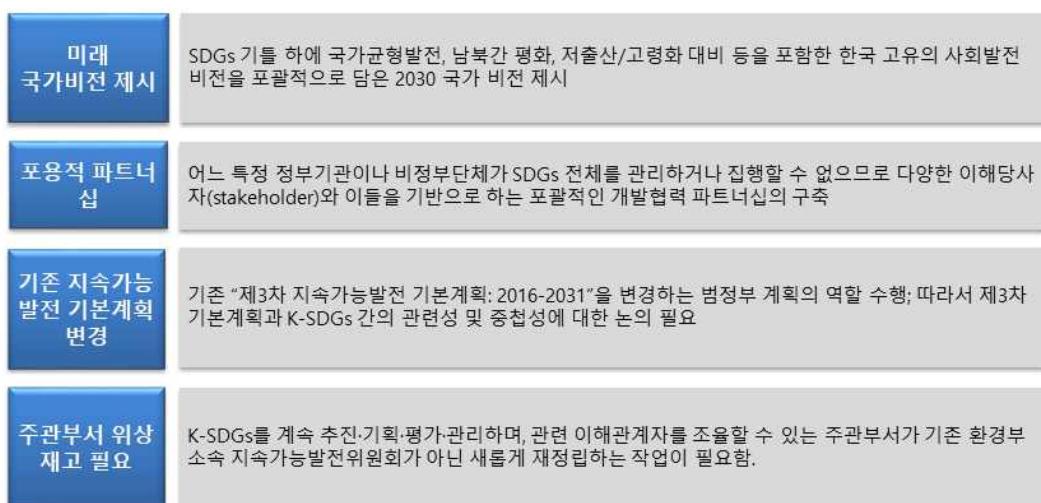
- K-SDGs의 평가지표와 목표치가 미설정으로 되어 있는 이유 중의 하나가 2030년까지 단계별로 점증적인 평가를 통해 목표를 달성하는 방식을 도입하지 않고 현재부터 2030년까지 전체를 하나의 프로세스로 접근하고 있다는 점에서 문제가 발생한다고 볼 수 있으므로 4~5년 주기로 평가지표와 목표치를 재점검하는 방식을 도입하는 것이 바람직할 것임. 이러한 주기는 VNR 제출 주기와 연동시키면 더욱 글로벌 수준의 SDGs와 국내수준의 K-SDGs를 연계하는 전략으로 역할을 수행할 수 있을 것임.

3. K-SDGs의 미래예견적 의의 및 한계

- 마지막으로 이러한 K-SDGs 내용상의 한계점보다 더욱 심각한 문제점으로 K-SDGs를 이행하는데 관련된 법적·제도적 한계를 검토해야하며, K-SDGs 내용상의 재검토와 동시에 제도적 문제점을 개선하는 노력이 필요함(제4절 참고).
- 그럼에도 불구하고 K-SDGs의 제도화 프로세스에서 발견할 수 있는 미래예견적 의의의 긍정적인 효과와 이를 제도화하기 위한 실질적인 조치의 핵심사항에 대한 비판적인 검토가 필요함(<그림 4-5> 참조).

<그림

K-SDGs 수립을 위한 국내 프로세스



출처: 저자 정리

- 우선, 이러한 K-SDGs 내용의 분명한 한계점에도 불구하고 SDGs와 K-SDGs를 연계할 수 있는 제도적 장치를 체계적으로 도입하고 관리할 경우 한국 사회발전에 미래예견적인 거버넌스 운영체계가 제도화될 수 있다는 긍정적인 의의를 강조할 필요가 있음.
- K-SDGs는 SDGs라는 글로벌 프레임 안에서 한국 국내의 국가균형발전, 남북한 평화, 저출산 및 고령화 대비 등을 포함한 한국 고유의 사회발전 비전을 포괄적으로 담을 수 있는 이른바 ‘2030 국가 비전’을 제시할 수 있음.

- 서유럽에서 왕성하게 제도화되고 있는 정부의 미래예견적 거버넌스 기능을 한국적 맥락에 무리하게 도입하는 것보다 SDGs의 국내화를 시도해야하는 당면과제가 있기 때문에 이를 적극적으로 활용한 미래예견적 정부기능 확장에서 시너지 효과가 이중으로 창출될 수 있음.
- K-SDGs의 미래예견성은 2030년까지의 기간을 단일 과정으로 설정하는 것이 아니라, 순차적으로 목표를 달성하고 있는가를 점검하고 평가지표를 재설정하는 점증적인 다단계로 구분되어 운영되는 제도화 과정이 필요함.
 - 이러한 점증적 접근법을 단계별 적용할 경우 한국 정부가 UN HLPF에 4년 또는 5년 주기로 제출해야 하는 VNR과 K-SDGs 중간평가 기간을 연동시키게 되면 국내 이행 프로세스와 글로벌 프로세스가 연결되기 때문에 제도운영의 효과성이 제고될 가능성이 높음.
- K-SDGs의 제도화는 다양한 분야의 전문성을 보유한 이해당사자(stakeholder)가 K-SDGs 이행에 참여할 수 있는 생태계를 조성하는 것이 중요하며, 이를 토대로 포용적 파트너십을 구축하여 K-SDGs 국내이행에 관한 사회적 합의를 이끌어내는 토대로서 작동할 수 있음.
- K-SDGs 성격상 어느 특정 정부기관이나 NGOs가 K-SDGs 전제를 관리하거나 집행할 수 없기 때문에 multi-stakeholder를 바탕으로 파트너십을 구축해야하는 당면과제가 있음.
- 앞서도 강조했지만 K-SDGs의 도입은 기준에 다각도에서 부처별 또는 부처간 기획되고 추진되어 온 각종 정책 및 계획과 K-SDGs 간의 명확한 제도적 관계를 설정하고 원활한 제도적 정합성을 높이기 위하여 연계방식을 구축해야 함.
- 다양한 정부정책과 계획 중 가장 K-SDGs와의 정합성이 요구되는 정책 및 계획은 100대 국정과제와 제3차 지속가능발전기본계획(16~31)이라 할 수 있음.
- 제4절에서 본격적으로 다루어질 K-SDGs의 주관부서 위상을 재설정하는 제도화 과정이 필요함.
- K-SDGs를 계속 추진·기획·평가·관리하며 관련 이해당사자를 조율할 수 있는 주관부서가 기존 환경부 소속 지속가능발전위원회가 아니라, K-SDGs 집행과 관련된 국제개발협력위원회, 저탄소녹색성장위원회 등을 종합적으로 재배치하고 역할분담의 재설정을 시도해야 함.



제 4 절 SDGs와 K-SDGs 연계를 위한 제도적 개혁

1. SDGs 국내이행 관련 목표와 국제개발협력 목표의 통합적 관리 필요

가. K-SDGs 이행을 위한 법적·제도적 개혁 우선

- K-SDGs 목표별 내용과 지표를 설정하고 이에 대한 목표치를 정치하게 설정하는 작업도 중요하지만, 이 프로세스 이전에 K-SDGs 이행을 위한 법적·제도적 문제가 먼저 해결되어야 함.
- 법적·제도적 개선이 이루어지지 않으면 어느 정부부처도 K-SDGs 이행에 선도적으로 행동하기가 어려우며 부처의 정책 및 계획과 연동시키기 위한 새로운 임무를 수행하려고 노력하기 어려움.

나. SDGs의 국내이행 목표와 국제협력 목표를 통합적으로 관리할 수 있는 제도적 개혁 필요

- SDGs는 목표별로 크게 국내에 적용되는 세부목표와 국제협력에 해당하는 세부목표로 양분될 수 있는데, 한국의 경우 K-SDGs는 아직까지 이러한 구분에 의해 국내이행 세부목표 및 이행기제와 소관부처가 정리되어 있지 않아 차후 국내이행과 국제협력을 담당하는 부처간의 오해와 갈등의 소지가 있으며 업무의 효율성이 떨어질 가능성이 높음.
- 한국의 현재 상황은 환경부 산하 지속가능발전위원회 중심의 K-SDGs 국내이행 프로세스와 국무총리실 국제개발협력위원회 중심의 K-SDGs 국제협력 프로세스로 양분할 수 있으며 이 두 프로세스 간의 긴밀한 소통이나 정책적 조율도 찾아보기 어려움.
- 국내이행과 국제이행이 분절적으로 추진될 필요가 없기 때문에 가장 바람직한 제도 개선방향은 현재 환경부 산하 지속가능발전위원회를 대통령직속 위원회로 재조정하여 지속가능발전 위원회 산하에 국내이행과 국제이행을 통합적으로 관리하도록 재설정하는 것임.

다. K-SDGs의 지속가능하고 책임 있는 관리를 위한 K-MGoS의 통합적 관리 운영

- K-SDGs의 일차적인 목표별 내용이 설정되었으나, 이를 주기적으로 관리하고 내용을 업데이트하는 K-MGoS 중심의 다양한 이해관계자들의 플랫폼을 운영하는 것이 필요함.

2. K-SDGs 이행을 위한 정부 위원회의 통합적 개혁

가. 지속가능발전위원회를 환경부에서 대통령직속으로 재조정

- K-SDGs 이행과 관련하여 현재 운영되고 있는 정부 위원회는 크게 환경부 소속인 지속가능발전위원회, 국무총리실 소속인 저탄소녹색성장위원회와 국제개발협력위원회로 나눌 수 있음.
- 지속가능발전위원회는 2000년 김대중 정부 때 리우회의의 조항을 국내에 이행하기 위하여 대통령직속으로 신설한 위원회였는데, 이명박 정부에 들어와서 환경부 산하로 재배치되었고 그 이후 현재까지 환경부 소속으로 활동하고 있지만 문제인 정부에 들어와 한 차례 대통령직속으로 재조정하겠다는 정부 방안이 제시되었으나 그 이후 직접 제도화로 이어지지 않고 있음.
- 저탄소녹색성장위원회는 이명박 정부 때 이른바 ‘녹색성장’이라는 새로운 개발패러다임을 정부가 제시하였고 이를 추진하기 위하여 국무총리실 소속으로 신설된 위원회로서 이 전 정부의 지속가능발전위원회를 대체하는 역할까지 부여받게 됨.
- 국제개발협력위원회도 이명박 정부 때 신설되었으며, 한국의 ODA 정책을 기획하고 조율하는 국무총리실 산하의 위원회임.
- 따라서 현재 한국의 K-SDGs 관련 위원회 구조는 K-SDGs 이행을 총괄해야하는 환경부 소속의 지속가능발전위원회가 상급 기관인 총리실 소속의 저탄소녹색성장위원회와 국제개발협력위원회를 관리해야 하는 비정상적인 제도로 구성되어져 있음.
- 가장 바람직한 제도적 재조정은 지속가능발전위원회를 현재의 환경부에서 대통령 직속으로 변경하는 것이며, 최소한 지속가능발전위원회를 총리실 산하로 옮기고 관계부처합동으로 이 위원회를 재구성해야 할 것임.
- 지속가능발전위원회에서 다루어야 하는 K-SDGs의 내용은 2000년대의 이 위원회가 다루었던 환경에 국한된 이슈들이 아니라 국정관리 전반에 걸친 다양한 이슈가 연계되기 때문에 환경부가 이를 관掌할 정당성이 확보되지 않음.
- 지속가능발전위원회가 환경부 이상의 상급기관으로 재배치된다면 국제개발협력 관련 K-SDGs는 국제개발협력위원회가 전담하고 환경관련 K-SDGs는 저탄소녹색성장위원회가 관掌하는 분업이 지속가능발전위원회라는 한 울타리에서 구축될 수 있는 정책 및 계획의 정합성이 높아지며 업무의 효과성도 제고할 수 있음.



나. K-SDGs 이행을 전담할 수 있는 독립된 전문위원회 신설 방안

- K-SDGs 이행을 전담하는 역할을 부처간의 이해관계 등의 이유로 현재 제한적이지만 가동이 가능한 지속가능발전위원회에게 일임할 수 없다면, 이를 전문적으로 그리고 독립적으로 수행할 수 있는 새로운 전문위원회를 국회에 협력 하에 신설하는 것도 방법임.
- 사실상, K-SDGs를 전문적으로 이행하기 위해서는 목표별 관련 법규를 새롭게 보완하거나 새로운 법률을 통과시켜야 하는 과정들이 필요하기 때문에 국회의 지원이 절대적으로 필요 하며 이를 위해서는 새로운 K-SDGs 이행전담위원회를 출범하는 것이 바람직할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고, 전담 위원회 신설의 문제 또한 부처간의 이해관계와 부딪힐 수 있으며 손쉽게 선택될 수 있는 해법이 아닐 수 있기 때문에 지속가능발전위원회의 대통령직속으로 재배치하는 것이 가장 현실적인 방안이 될 수 있음.

3. 정부부처의 K-SDGs 이행을 위한 전문성 확보 및 인센티브 제공

- K-SDGs 관련 해당 정부부처에서 이를 담당하는 전문인력이 수시로 교체되어 일의 연속성이 떨어져서 전문성이 대단히 부족한 상황임.
- K-SDGs 초안을 작업반을 통해 전문가들이 1차적으로 작성함에도 불구하고 이에 대한 부처 별 피드백이 소극적이며 전문성이 떨어지는 운영으로 지속되면 K-SDGs의 실질적인 이행은 불가능해짐.
- K-SDGs와 직접 관련이 있는 세부목표 이외에 K-SDGs 전체 또는 개발재원과 관련된 분야를 검토하여 부처의 정책과제 및 계획과 연계하여 부처의 역할을 수립할 수 있으나, 부처 내부에서는 SDGs의 중요성을 실제로 높게 인식할 가능성이 희박하며 국제사업 중 하나로 인식할 가능성이 높음.
- 따라서 대통령 직속으로 지속가능발전위원회를 재배치하고 환경부가 아닌 대통령실에서 나오는 권한으로 각 부처에서 K-SDGs를 담당하는 직원에게 인센티브를 제공하여 전문성 및 체계적인 연계성을 부처간에 조성할 수 있도록 제도적 개혁이 필요함.

4. SDGs 이행의 Tier별 접근법과 해결책의 종합적 추진 모색

- SDGs가 한국 맥락에 접목되면서 K-SDGs가 수립되었으나, 구체적으로 어떠한 목표치와 평가지표로 새로운 세부목표를 달성할 것인가에 대한 논의는 아직 완결되지 못했다는 점에서 SDGs 이행의 Tier별 접근법이 필요함.
- 글로벌 지표의 국내화에서 권고되었던 방법론이 Tier 1-2-3이었는데 국내의 제도로 바로 해결이 가능한 Tier 1 이외에, Tier 2와 Tier 3는 제도적 준비가 필요하고 중장기적으로 해결방안을 마련해야 함.
- 따라서, Tier 1의 경우는 기존 부처에서 현재 운영하고 있는 정책과 계획으로 처리가 가능할 것으로 예상됨.
- 그러나 Tier 2 (일정정도 국내 제도로 처리가 가능하지만 완벽하게 처리가 불가능한 경우)와 Tier 3 (국내 제도로 거의 대처가 불가능한 경우)는 그 해결책이 특정 부처를 넘어서 다른 부처와의 협업 또는 지속가능발전위원회의 적극적인 개입이 필요할 가능성이 높을 것임.

5. 정부의 정책 및 계획과 K-SDGs의 연계성 강화

- K-SDGs이 실제로 글로벌 수준의 SDGs와 연계되기 위해서는 SDGs가 구체적으로 국내 정부 정책과 계획에 어느 정도 정합성을 띠게 되고 체계적으로 접목될 수 있는가를 타진해야 함.
- 특히, 문재인 정부가 표방하는 100대 국정과제와 K-SDGs/SDGs가 어떻게 연결이 되고, 내용상 많은 부분이 상호 겹치고 있는 K-SDGs/SDGs와 제3차 지속가능발전기본계획 (2016-2035) 간 연계성을 분석할 필요가 있음.



<표 4-8> SDGs와 제3차 지속가능발전기본계획

	SDGs 17개 목표	제3차 지속가능발전기본계획 14개 전략
1	빈곤	2-1. 사회 계층간 통합 및 양성평등 촉진
2	식량/농업	2-2. 지역간 격차 해소 2-3. 예방적 건강서비스 강화
3	건강/웰빙	2-3. 예방적 건강서비스 강화
4	교육	2-1. 사회 계층간 통합 및 양성평등 촉진
5	양성평등	
6	물	1-3. 깨끗한 물 이용 보장과 효율적 관리
7	에너지	3-3. 지속가능하고 안전한 에너지체계 구축
8	경제성장/일자리	3-1. 포용적 성장 및 양질의 일자리 확대
9	산업화/혁신	
10	불평등	2-1. 사회 계층간 통합 및 양성평등 촉진
11	도시/공간	1-1. 고품질 환경서비스 확보 2-4. 안전 관리 기반 확충
12	지속가능한 생산과 소비	3-2. 친환경 순환경 정착
13	기후변화	4-2. 기후변화에 대한 능동적 대응
14	해양생태/자원	1-2. 생태계 서비스의 가치확대
15	육상생태/자원	
16	정의/평화/인권	지속가능발전 이행기반 강화
17	글로벌 파트너십	4-1. 2030 지속가능발전의제 파트너십 강화 4-3. 동북아 환경협력 강화

출처: 관계부처합동(2016: 31).

- <표 4-8>에서 확인할 수 있듯이, SDGs와 제3차 지속가능발전기본계획이 상호 연결되는 정책과 목표가 17개 영역에서 모두 찾아볼 수 있기 때문에 K-SDGs와의 상호 연계성이 대단히 높을 것으로 예상되며 두 목표와 계획간에 유기적인 연계를 추구하는 새로운 계획안 수립이 추진되어야 함.
- 연계성은 확인할 수 있으나 실제로 연계되어 정책과 목표가 추진되는 것이 아니기 때문에 관계부처합동으로 기본계획을 K-SDGs와 연계하는 노력이 필요함.
- 더 나아가 SDGs와 한국 정부 국정과제와의 연계구조를 분석하고 이를 토대로 궁극적으로는 K-SDGs를 기초로 정부 정책 및 계획이 유기적인 정합성을 띠게 재구조화하고 이러한 유기적 집합체가 최종 단계에서 SDGs 구현으로 연결되도록 제도화하는 것이 관건임. 이를 4년 단위로 UN HLPF에 한국정부의 VNR로 보고, 이에 대한 피드백을 다시 K-SDGs의 세부목표와 평가지표에 반영하여 수정·보완하는 선순환과정을 제도화할 수 있다면 실질적인 SDGs와 K-SDGs 간의 연계가 이루어지는 것이라 볼 수 있음.

- <표 4-9>가 보여주듯이, 현재 문제인 정부는 5대 국정목표, 20대 국정전략, 그리고 100대 국정과제를 채택하고 있는데 5대 국정목표와 UN SDGs 5P가 상호 연계가 가능하고, 이는 더 자세하게 K-SDGs 세부목표 169개와 100대 국정과제 간의 상호교차성을 타진해 보면 더욱 높은 정합성을 나타나게 됨.

<표 4-9> SDG 5P와 문제인 정부의 5대 국정목표

5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
SDG 5P	People	Prosperity Partnership	People Planet	Planet Partnership	Peace Prosperity
20대 국정전략	1. 국민주권의 촛불 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁	1. 소득주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술발전이 선도하는 4차 산업 혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중, 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의가 넘치는 문화국가	1. 폴뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 돌아오는 농산어촌	1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해 협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교

출처: 국정기획자문위원회(2017: 15).

6. 비정부 주체와의 K-SDGs 이행을 위한 협의체 강화

- K-SDGs 이행은 단순히 정부 부처간의 협치를 강조해서 해결될 문제가 아니라 정부와 비정부 주체인 다양한 이해당사자와의 파트너십 구축이 필요함.
- SDGs 관련해서 활동하고 있는 시민사회단체, SDGs 관련 입법활동의 주체인 국회, SDGs 이행을 위해 민관협력에 중심에 있는 민간기업 등 다양한 stakeholder 간의 파트너십을 제도화하는 노력이 필요함.

- K-SDGs 이행은 단순히 정부 부처간의 협치를 강조해서 해결될 문제가 아니라 정부와 비정부 주체인 다양한 이행당사자와의 파트너십 구축이 필요함.
- 특히, 2000년 이후 환경이슈를 다루기 위하여 서울을 비롯하여 전국 각지에 분포되어 활동하고 있는 지방의제21협의회와 유기적으로 연대하여 K-SDGs 이행을 효과적으로 추진하는 것이 바람직함(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 지방의제21협의회

41개 지방의제21협의회 전국 분포도

서울(1)	녹색서울시민위원회	총청북도(3)	녹색충주21실천협의회 녹색청주협의회 충북청풍면21실천협의회
인천(4)	서구21추진협의회, 부평의제21추진협의회 남동의제21실천협의회 강화의제21추진협의회	전라남도(4)	푸른영광21추진협의회 여수21실천협의회 그린순천21추진협의회 푸른곡성21실천협의회
대전(1)	대전의제21추진협의회	전라북도(2)	전주의제21추진협의회 전북의제21추진협의회
광주(1)	푸른광주21협의회	경상남도(4)	푸른통영21통영지속가능발전협의회 녹색창원21실천협의회 푸른진주시민위원회 밀양21추진협의회
대구(1)	맑고푸른대구21추진협의회	경상북도(4)	녹색경남21추진협의회 푸른포항21추진협의회 그린경주21협의회 녹색경북21추진협의회
울산(1)	푸른울산21환경위원회	제주도(2)	서귀포시의제21협의회 제주특별자치도지속가능발전협의회
부산(1)	녹색도시 부산21		
경기도(4)	화성의제21실천협의회 하남시지속가능발전협의회 포천시지속가능발전협의회 의왕시지속가능발전협의회		
강원도(4)	화천군지속가능발전협의회 춘천지속가능발전협의회 정선의제21 원주시지속가능발전협의회		
충청남도(4)	푸른천안21실천협의회 푸른서산21추진협의회 푸른보령21추진협의회 당진21추진협의회		

출처: 저자 정리

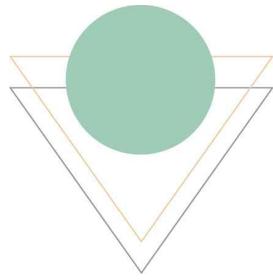
7. 대국민 K-SDGs 중요성 홍보 강화

- 마지막으로, 아직까지 일반 국민이 SDGs에 대한 정보에 많이 노출되지 않아서 과연 SDGs가 무엇인가에 대한 인지도가 낮기 때문에 K-SDGs에 대한 인지는 더욱 낮을 것으로 예상됨.
- 따라서 K-SDGs에 대한 대국민 홍보를 조직적으로 그리고 정기적으로 추진하는 것이 바람직 하며 이를 통해서 부처간 협의체 및 정부와 비정부기관 간의 유기적인 연계를 도모할 수 있을 것임.

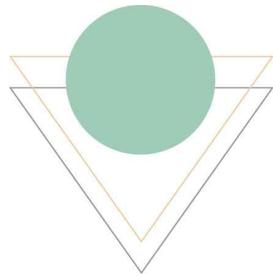
참고문헌

관계부처합동, 2016, 「제3차 지속가능발전기본계획, 2016–2035」 ,
국정기획자문위원회, 2017, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」 ,
김태균, 2015, “포스트-2015 개발시대의 분절적 글로벌 개발협력 거버넌스: UN개발협력포럼
(UNDCF)과 부산글로벌파트너십(GPEDC)을 중심으로,” 「국제·지역연구」 제24권 3호.
김태균·김보경·심예리, 2016, “국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표
(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여,” 「국제·지역연구」 제25권 1호.
박광국 외, 2017, 「UN 지속가능발전목표(SDGs) 국내 이행현황 및 추진과제 분석연구」 . 환경부.
이성훈, 2015, “국제시민사회의 SDGs 이행 동향,” 「2030 지속가능발전목표(SDGs)의 국내외 논회
동향과 시민사회의 역할」 자료집.

Milner, Helen V. and Robert O. Keohane, 1996, “Internationalization and Domestic Politics:
A Conclusion,” in Robert O. Keohane and Helen V. Milner (eds.),
Internationalization and Domestic Politics. New York: Cambridge University Press.
United Nations, 2015, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable
Development*. New York: United Nations.



제 2부: 국제개발협력 전략 및 추진체계 개선 방안



신남방–신북방 연계 공간적 전략

이 재 현

신남방–신북방 연계 공간적 전략

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

제 1 절 서론: 신남방정책과 개발협력의 접점

1. 한국의 신남방정책

- 문재인 정부는 출범 초기부터 한국 외교의 새로운 방향성으로 외교 다변화를 강조하고 있으며 그 하나로 아세안과 인도를 대상으로 하는 신남방정책을 추진하고 있음.
- 문재인 대통령은 대통령 선거 공약에서부터 아세안과 인도를 새로운 외교 파트너로 강조해왔음.
 - 대통령 선거 공약에서부터 아세안, 인도 관계를 4강 수준으로 끌어 올리는 것을 언급하고 있으며, 이는 2012년 문재인 후보의 선거 공약에서는 찾을 수 없는 새로운 요소임.¹⁾
- 대통령 취임 직후 신남방정책이라는 정책 타이틀과 함께 아세안과 인도에 대한 구체적인 언급과 정책 구상이 재빠르게 펼쳐졌음.
 - 취임 직후에는 주변 4강에 대통령 특사를 보내던 관례처럼 아세안에도 박원순 서울시장을 대통령 특사로 파견하여 필리핀, 인도네시아를 방문, 한국의 신남방정책 추진 의지를 강하게 보임.²⁾

1) 더불어민주당 (2017), p. 235.



- 이어 2017년 7월에는 문재인 정부 100대 정책과제에 외교안보 부문 공약으로 동북아플러스 책임공동체를 발표했고 아세안과 인도를 대상으로 하는 신남방정책은 이 동북아플러스책임 공동체 비전의 하나로 천명됨.³⁾

□ 특히 이중 아세안 지역은 정치, 경제, 사회문화 부문에서 이미 한국과 뗄 수 없는 관계를 만들어 왔고, 한국의 이익에 매우 중요한 지역으로 인식되고 있음.

○ 정치안보 차원에서 한국과 아세안 국가들은 양자관계, 다자관계 속에서 복잡한 협력관계를 가지고 있음.

- 한국은 1940년대부터 개별 국가와 수교관계를 맺어왔으며, 냉전기를 지나서는 모든 국가와 협력적 양자관계를 가지고 있음.

- 아세안 차원에서 한국은 1989년 부분대화상대가 된 이후 1991년 전면대화상대로 격상되었고, 현재 아세안과 전략적 동반자 관계를 가지고 있음.

- 다른 한편 한국은 아세안 국가와 파트너로 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF), 아세안+3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS), 아세안확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus, ADMM+) 등 다양한 지역 다자협력에 참여하고 있음.

- 안보 분야에서는 한국은 아세안의 비전통 안보 문제 분야에서 다양한 협력을 전개하고 있으며, 한국 입장에서는 지속적으로 한반도 문제에 대해 아세안의 관심을 요청하고 있음.

○ 경제 분야에서 한-아세안 협력에서 경제협력은 가장 앞선 분야로 양측 일반 국민이 인식하지 못할 정도로 빠른 성장과 확대를 거듭해왔음.

- 냉전이 끝나고 한국의 경제성장에 따라서 외부에 투자할 수 있는 여력이 생긴 1990년대 시점부터 본격적으로 아세안 지역에 대한 무역과 투자를 확대했음.

- 그 결과 2017년 말 기준 한국과 아세안 사이 무역은 약 1,500억 달리를 기록하고 있으며 아세안은 한국 입장에서 제 2위의 무역대상이고, 아세안 중에서도 베트남은 개별 국가로 한국의 3, 4위 무역대상이 될 정도로 폭넓은 협력을 하고 있음 (<표 5-1> 참조).

- 투자 역시 꾸준히 성장하여 2017년 한해 한국은 아세안 지역에 약 49억 달리를 투자했고, 누적으로 총 227억 달리를 투자하여 미국, 유럽연합에 이어 아세안은 한국의 세 번째 투자처임 (<표 5-1> 참조).

- 또한 아세안 지역은 한국의 입장에서 두 번째로 중요한 해외건설 시장임.

2) 김형섭 (2017).

3) 청와대 홈페이지. “국정과제”

<표 5-1> 한-아세안 경제관계 지표, 2017년

한-아세안 교역액	1,491억 달러	<ul style="list-style-type: none"> 1위 중국 (2,400억 달러)에 이어 2위 수출 953억 달러, 수입 538 달러
해외직접투자(FDI)액 (한국→아세안)	49억 달러	<ul style="list-style-type: none"> 1위 미국 (153억 달러), 2위 EU(55억 달러)에 이어 3위
해외건설 수주액 (아세안→한국)	63억 달러	<ul style="list-style-type: none"> 1위 중동 (146억 달러)에 이어 2위

출처: 한-아세안센터 (2018).

- 뿐만 아니라 한국 입장에서 아세안의 중요성은 전통적으로 중요하게 취급되었던 주변 4강에 견주어 결코 아세안이 경제관계에서 뒤쳐지지 않으며 오히려 보다 중요하다는데 있음 (<표 5-2> 참조).

<표 5-2> 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 경제 관계

무역(2016)		투자(2016)	
국가	무역액	국가	투자액
	(백만불)		(백만불)
중국	211,413	미국	12,905
아세안	118,839	아세안	5,136
미국	109,678	중국	3,301
일본	71,821	일본	274
러시아	13,409	러시아	110

자료: K-Stat 국가 수출입통계, 한국수출입은행 해외투자통계.⁴⁾

- 사회문화 부문 특히 인적교류 분야에서도 한국과 아세안 관계는 빠르게 발전하여 주변 4강에 못지 않은 중요성을 지닌 지역이 되었음.
- 대부분의 인적 교류 (관광, 학생, 이민자, 이주노동자) 분야에서 아세안과 한국의 교류는 매우 활발하며, 그 수도 꾸준하게 증가하고 있음 <표 5-3> 참조).

4) 무역액은 K-Stat 국가 수출입통계 자료를 바탕으로 재계산 및 구성 (stat.kita.net/) 한 자료임. 투자액은 한국 수출입은행 해외투자통계를 바탕으로 재계산 및 구성 (<http://211.171.208.92/ODISAS.html>) 한 자료임.



<표 5-3> 한-아세안 인적 교류 현황, 2017년

방문객 (명)	한국 → 아세안	7,617,073
	아세안 → 한국	2,334,078
아세안 출신 한국 체류자 (명)	결혼이민자	63,686
	유학생	32,883
	이주노동자	198,831

출처: 한-아세안센터 (2018).

- 문화 교류에서도 양방향 교류가 아닌 한국의 문화가 일방적으로 아세안 지역으로 많이 흘러 들어간다는 비판에도 불구하고 한류 등에 힘입어 한국의 소프트 패워가 아세안 지역에 구축되고 있음.
 - 이런 결과로 인적 교류 측면에서 아세안은 이미 주변 4강을 넘어서 4강 국가보다 중요한 한국의 협력 대상으로 발돋움했음.

<표 5-4> 주변 4강 국가, 아세안과 한국의 인적교류 관계

외국인 입국 (2016)		한국인 출국 (2016)		한국인 해외 체류 (2017)	
국적	인원	국가	인원	국가	인원
	(천명)		(천명)		(천명)
중국	8,067	아세안	6,397	중국	2,542
일본	2,297	일본	5,090	미국	2,492
아세안	2,174	중국	4,762	일본	818
미국	866	미국	1,973	아세안	316
러시아	233	러시아	161	러시아	169

자료: 문화관광부 관광지식정보시스템, 한국관광공사 국민해외관광객 주요 행선지통계, 외교부 2017 재외동포현황.⁵⁾

5) 외국인 입국 통계는 문화관광부 관광지식정보시스템 통계를 바탕으로 재구성 (<https://www.tour.go.kr/>) 했으며, 여기서 아세안 국가는 라오스, 캄보디아, 브루나이를 제외한 7개국만 포함됨. 한국인 출국 통계는 한국관광공사, 국민해외관광객 주요 행선지 통계 (2017년 11월)을 바탕으로 재구성했으며 (<https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429013&isNotice=false&instanceId=294&num=2>) 이 통계에서 브루나이 제외 9개국만 포함되고, 미얀마와 라오스 통계는 2015년 통계임. 해외체류 한국인 통계는 외교부 2017 재외동포 현황을 바탕으로 작성되었고, 해외체류 한국인은 귀화자, 영주권자, 일반체류자, 유학생, 외국 시민권자를 포함

2. 한국의 개발협력 대상으로 아세안 국가

- 신남방정책의 대상이 되는 아세안 국가와 인도는 흔히 경제적으로 개발 도상국가로 인식되고 있으며, 신남방정책에서 개발협력이 차지하는 의미는 크다 할 수 있음.
- 동남아 지역 11개국, 혹은 아세안 10개국의 절반 이상이 개발도상국가들로 국제적으로 공적 개발원조를 받고 있으며, 한국과 아세안 국가의 협력에서도 개발협력이 상당히 중요한 부분을 차지해왔음.
 - 동남아 지역에서 브루나이, 싱가포르, 말레이시아, 태국은 중진국 이상의 경제를 가진 국가들로 공적원조를 받지 않고, 오히려 싱가포르, 말레이시아, 태국 등은 자체 개발협력 기관들을 가지고 주로 주변 국가에 공적원조를 공여하고 있음.
 - 반면 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 필리핀, 인도네시아와 지리적 동남아 국가인 동티모르는 개발도상국으로 모두 선진국과 국제기관들의 공적개발원조를 받는 국가들임 (<표 5-5> 참조).

<표 5-5> 국제 사회의 동남아에 대한 ODA 공여 규모, 2017

(단위: 백만 달러)

국가명	ODA 총액	DAC 국가	다자기구	비 DAC 국가	Private
캄보디아	830.7	588.4	231.9	10.4	6.5
인도네시아	158.2	43.5	114.7	0.0	50.7
라오스	467.3	286.3	141.3	39.7	1.8
필리핀	145.5	148.6	- 4.9	1.8	6.9
동티모르	224.5	157.6	66.8	0.2	0.0
베트남	2,370.5	1,550.1	801.6	18.8	15.2
미얀마	1,533.7	1,060.9	459.7	13.1	19.5

자료: OECD DAC 통계.

- 인도는 과거 한국의 개발협력 대상에서 제외되었던 국가로 인도와의 개발협력은 새로운 정책적 관심이 되었음.
 - 무엇보다 인도는 지금까지 개발협력, 특히 공적원조와 관련해서는 G8 국가, EU 및 EU 회원국 국가 외의 공적 원조는 허용하지 않는 것을 정책으로 해왔음.⁶⁾

6) 하민주 (2015).



- 이는 개발협력과 공적개발원조의 필요성에도 불구하고 인도가 가진 대국으로서의 자존심과 오랫동안 견지해왔던 비동맹외교 등의 전통에서 기인한 것임.
- 그러나 이런 정책에 변화가 생겨 2017년부터 한국의 공적개발원조도 인도 정부가 수용하기로 함에 따라서 개발협력 관련 새로운 정책 수요가 생겼음.

<표 5-6> 국제 사회의 대 인도 ODA, 2017

(단위: 백만 달러)

ODA 총액	DAC국가	다자기구	non-DAC	Private
3107.68	2598.26	504.81	4.61	399.56

자료: OECD DAC 통계.

- 아세안에서 한국의 공적개발원조를 받는 6개 국가는 모두 한국의 중점협력대상국 지위를 가지고 있으며 가장 많은 공적 개발원조를 한국으로부터 받는 국가들임.
- 아세안 국가 중에서 한국의 중점협력국에 포함된 국가는 라오스, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀 등임 ([부록 1] 참조).
- 이 6개 국가는 2019년 지원액(양자 유상, 무상 총합) 기준으로 총 24개 중점지원국 중에서 모두 10위 안에 포함되어 있음.
- 유, 무상을 합쳐 양자 지원 규모로 1위부터 7위 안에 방글라데시(2위)를 제외하고 모두 아세안 국가들이 차지하고 있음.
- 유상과 무상을 나누 보면 무상에서는 경제규모가 큰 인도네시아만 10위권 밖이며, 나머지 5개국은 모두 6위 안에 포함되고, 유상지원을 보면 이 6개국이 모두 8위 안에 포함되는 정도로 집중 지원을 받고 있음 (<표 5-7> 참조).

<표 5-7> 아세안 6개국에 대한 한국의 공적 원조 규모 및 순위, 2019년

(단위: 억원)

		베트남	필리핀	라오스	미얀마	캄보디아	인도네시아
총합	지원액	1,707.88	897.68	888.53	838.7	734.68	732.72
	순위	1	3	4	5	6	7
무상	지원액	386.59	195.29	256.93	361.12	214.20	137.71
	순위	1	6	3	2	5	14
유상	지원액	1,321.29	702.39	631.60	477.58	520.48	595.01
	순위	1	3	4	8	6	5

자료: 국제개발협력위원회 (2019).

3. 연구 문제 제기: 신남방정책과 개발협력의 상호 강화

- 본 연구는 한국의 신남방정책과 아세안에 대한 개발협력이 효과적으로 이루어지고 무엇보다 두 정책 사이의 상호 강화라는 성과를 내기 위한 방안을 도출하는 것을 목적으로 함.
- 한국과 아세안의 전반적 협력관계, 그리고 이 협력 관계에서 한국의 공적개발원조를 포함한 개발협력이 차지하는 위상을 감안할 때 늘 한국의 공적개발원조, 개발협력은 아세안 지역에서 효과적인가라는 질문이 있음.
 - 한국보다 오랜 개발협력, 공적원조 경험을 가진 국가에서도 원조 효과성 등에 대한 논의가 끊임없이 있는 상황에서 한국의 대 아세안 공적원조, 개발협력도 역시 같은 질문을 피해갈 수 없음.
 - 이런 질문들은 단순히 한국의 대 아세안 지원의 효과성과 효율성을 넘어서 윤리적인 측면, 책임성, 유-무상 원조 비율 등 다양한 파생 질문을 낳고 있음.
- 또 더 나아가 한국의 개발협력, 공적 원조의 가장 핵심적인 국가들이 바로 신남방정책의 대상이 된다는 측면에서 개발협력과 외교정책의 시너지 효과에 관한 질문도 중요한 부분이 될 수 있음.
 - 개발협력이나 공적 원조는 경제성장, 인도적 지원 등 고유의 목적에 충실히 해야 함은 두말할 나위가 없음.
 - 그럼에도 이 본원적 목적을 달성하면서 이를 통해서 동시에 한국의 대 아세안 정책, 신남방정책이 일정한 성과를 거두고 지지를 획득한다면 이는 가장 이상적인 방향이 될 것임.
- 이 두 가지 질문을 염두에 두고 이 연구에서는 한국의 신남방정책과 대 아세안 개발협력이 상호 유기적으로 연관되어 상호 강화하고 그 효과를 극대화할 수 있는 개발협력 전략을 모색하고 기존 한국의 대 아세안 개발협력의 개선 방안을 도출하려 함.
- 다만 본 연구에서는 개발협력의 대상을 신남방정책 대상 중에서 아세안 국가에 주로 한정해서 볼 것임.
 - 신남방정책 대상에서 인도, 그리고 신북방정책은 통상적인 개발협력과 다소 거리가 있어 한국의 개발협력 대상으로 보고 정책을 개발, 제안하기에 부적절함.
 - 먼저 인도의 경우 2018년까지 G7 국가로 칭해지는 선진 서방 국가의 공적개발원조 외에는 다른 국가와 개발협력을 공식적으로 진행하지 않았음.



- 인도는 일인당 국민소득이나 발전 정도에서 충분히 개발협력 대상이 될 수는 있지만 한국이 인도에 공적 원조를 할 수 있게 된 것은 2019년이 처음임.
 - 인도에 대한 한국의 공적개발원조 역시 아주 작은 규모이고, 인도 입장에서는 한국과의 전략적 협력 관계 발전을 위해서 공적 개발원조를 받기로 결정했다고 봄이 타당함.
 - 개발원조도 아직 초기 단계이고 인도의 한국에 대한 시각도 있기 때문에 본격적인 개발협력의 대상으로 인도에 대해서 논의하기에는 아직 시기 상조임.
- 신북방정책의 경우 포함된 주요 국가의 면면이나 정부에서 추진하고자 하는 정책 방향이 개발협력은 포함하고 있지 않음.
- 신북방정책의 대상이 되는 지역을 보면 중국 동북3성으로부터 러시아, 몽골, 그리고 중앙아까지 포함하는데, 몽골과 중앙아국가를 제외하고는 한국의 전형적인 개발협력 대상은 아님.
 - 물론 몽골과 중앙아국가는 한국의 중점 지원국에도 포함되어 있으나 신북방정책의 핵심은 북한과 중국 동북 3성, 러시아를 연결하는 것으로 몽골과 중앙아는 이 연결축의 하나를 구성할 뿐 특별히 개발협력 대상으로 취급되지 않고 있음.
 - 뿐만 아니라 정부의 정책 추진 방침 역시 경제협력, 인프라 건설, 에너지 협력, 첨단 고부가가치 산업 기지화, 금융협력, 민간교류 촉진이 주를 이루고 있음.⁷⁾

7) 북방경제협력위원회 (2017).

제 2 절 신남방정책: 배경, 전략 그리고 특징

1. 신남방정책의 배경

- 신남방정책의 핵심적인 내용을 이해하고 정책의 본질에 맞는 개발협력 전략을 마련하여 아세안 지역에서 신남방정책과 개발협력정책 사이 시너지 효과를 내기 위해서는 신남방정책의 배경에 대한 이해가 필요함.
- 문재인 정부의 신남방정책은 명시적으로 밝히지는 않았지만 한국외교에서 아세안의 현실적 중요성, 지역에서 벌어지는 강대국 경쟁에 대한 우려, 그리고 장기적인 한국의 외교정책 목표 등 세 가지 차원에서 파악될 수 있음.
- 먼저 문재인 정부의 신남방정책, 특히 그 하위정책으로 아세안에 대한 한-아세안 미래지향공동체 비전은 한국의 국가 이익에서 아세안이 차지하는 현실적 중요성을 외교에 반영하는 것임.
- 서론에서 본 바와 같이 한국과 아세안은 정치안보, 경제, 사회문화적으로 매우 밀접한 관계를 발전시켜왔음.
 - 그 결과 현재 정치안보, 경제, 사회문화 어느 부문에서도 한국이 전통적으로 중시해온 주변 4강에 뜻지않은 관계를 한국과 아세안은 맺고 있으며 많은 부문에서 아세안은 이미 주변 4강보다 현실적으로 한국의 이익에 보다 중요한 지역으로 부상했음.
- 그럼에도 불구하고 아세안 지역은 한국 외교의 중요 어젠다에 포함되지 않는 것이 현실임.
 - 한국의 외교는 여전히 한반도 문제와 주변 4강 관계를 중심으로 돌아가고 있음.
 - 단적인 예로 매번 대통령 선거에서도 주요 외교 안보 공약으로 아세안이나 아세안을 포함한 동아시아 지역에 대한 외교는 언급된 적이 없음.
 - 업무의 양이나 현실적 중요성을 감안하여 외교부의 구조나 직제에서 아세안을 담당하는 부분은 꾸준히 증가해왔으나 업무량이나 중요성을 감안할 때 아직 크게 부족한 실정임.



<참고> 한국 외교부의 아세안 지역 부서의 현실

- 우리 외교부 규모는 경쟁국들에 비해서 크게 작은 편임. 가까운 일본이나 중국과 비교해 우리 외교부 규모는 $\frac{1}{3}$ 혹은 $\frac{1}{2}$ 정도 수준밖에 되지 않으며 예산에서는 더욱 격차가 벌어짐. 객관적 국력차를 극복하고 국가 경쟁력 유지를 위해서 강대국 보다 더 외교에 의존해야 하지만 인프라 측면에서 한국의 현실은 그 반대로 가고 있음.
- 그 안에서도 동남아, 아세안 지역을 담당하는 조직과 인력은 매우 부족한 상황임. 외교부 본부의 경우 미국과 캐나다를 관장하는 북미국과 동남아/서남아/태평양과 ASEAN+3, EAS, ARF 등 다양한 지역 다자협력을 다루는 남아시아대양주국 크기가 비슷함. 물론 미국은 경제와 안보적 중요성으로 인해 중요하게 다루어야 하는 대상이긴 하지만, 그럼에도 불구하고 33개국, 인구 약 23억을 포함하는 남아시아대양주국의 크기가 북미국 정도 수준이면 인력 부족은 충분히 예상됨.
- 동남아 지역 공관 사정도 크게 다르지는 않음. 중국과 일본의 아세안대표부는 한국의 약 3배 수준 크기임 (20:16:6). 동남아 지역 다른 공관 역시 일본이나 중국은 평균적으로 한국의 2~3배 큰 규모임. 이런 규모를 가지고는 기본적인 업무를 소화하는 정도임. 비교적 사정이 좋은 동남아/아세안 방면이 이정도 수준이면 나머지 소외지역의 경우 상황이 더욱 열악하다는 점은 더 강조할 필요가 없음.

자료: 이재현 (2018b).

- 한국 입장에서 아세안의 중요성과 우리의 주요 외교 어젠다 사이의 이런 불일치를 해소하고 한국외교에서 아세안에게 어울리는 자리를 찾아주고자 하는 것이 신남방정책의 일차적 목적이라 할 수 있음.
 - 무엇보다 이런 의도는 문재인 대통령이 스스로 밝힌 바와 같이 아세안, 인도에 대한 외교를 주변 4강 수준으로 끌어올리겠다는 공약에서 잘 드러나고 있음.
- 두 번째로 언급할 수 있는 신남방정책 시작의 배경은 지역에서 벌어지고 있는 강대국 경쟁으로부터 오는 부정적 영향을 극복하기 위한 노력이라 할 수 있음.
- 이와 관련해서 흔히 언급되는 것은 소위 Post-China라는 담론이며 이는 한국이 지난 정부에서 THAAD 배치 이후 중국의 경제보복으로 인해 더 이상 중국이라는 하나의 국가에 경제적으로 의존하고 있는 것은 위험부담이 크다는 논리로부터 시작됨.⁸⁾
 - 물론 신남방정책을 탈중국, 중국과 경제적 비동조화로 보는 것은 지나친 확대해석이지만 경제적으로 특정 국가에 의존하기 보다는 수출, 투자에 있어서 다양한 포트폴리오를 구성하는 것이 맞다는 주장은 유효하며, 중국 시장을 대체한다는 의미가 아니라 보완한다는 의미에서 동남아 지역이 급부상한 것은 현실임.

8) 주성식 (2017). 중국의 THAAD 보복 이후 전략적으로 포스트 차이나 담론이 급부상하기는 했지만, 경제 측면에서는 이미 그 이전부터 중국을 대체할 포스트 차이나 담론이 있었음. 대표적인 예로 이충열 등 (2017)을 볼 것.

- 보다 큰 차원에서 동아시아 지역에서 벌어지는 미국과 중국의 전략적 경쟁으로부터 오는 부정적인 영향을 극복하는 것이 보다 큰 목적이라 할 수 있음.
 - 한국은 어쩔 수 없이 안보는 미국에, 경제는 중국에 크게 의존하는 경향이 있었으나 점차 이런 강대국 의존이 지역에서 벌어지는 강대국 경쟁으로 인해서 한계를 드러내고 있음.
 - 이런 전략적 상황에서 한국은 더 이상 특정 강대국에 의존하기 보다는 강대국 경쟁으로부터 오는 부정적 영향을 차단하고 우리의 이익을 증진하기 위해 한국 나름의 전략적 레버리지 (Leverage)를 가질 필요가 있음.
 - 그리고 이런 전략적 레버리지의 확장은 강대국 경쟁 앞에서 한국과 유사한 전략적 입장을 가진 국가들과 협력을 통해서 가능하며 그 일차적 대상은 역시 지리적으로 가깝고 유사한 전략적 입장을 가진 아세안 국가들이라 할 수 있음.
- 세 번째 신남방정책 구상의 배경은 두 번째 배경과 밀접한 연관을 가지고 있지만 보다 미래지향적인 내용을 담고 있음.
- 간단히 요약하자면 신남방정책은 한국의 외교다변화와 한국의 중진국 외교를 실현하는데 아세안 지역이 일차적 대상이라는 배경으로부터 도출됨.
 - 앞서 언급한 바와 같이 한국이 중국이라는 이웃국가이자 강대국에 지나치게 경제적으로 의존한 것은 바람직하지 못하고 이를 탈피해 새로운 시장과 투자처를 찾는 경제적 다변화가 신남방정책의 한 배경임.
 - 여기서 더 나아가 강대국 경쟁으로부터 오는 부정적 영향을 줄이기 위한 한국의 전략적 레버리지 확장은 한국 외교의 다변화로 가능함.⁹⁾
 - 자주 언급했듯이 한국 외교는 지금까지 한반도 문제, 주변 4강 일변도로 진행되어 왔으며 대부분의 자원이 여기에 투입되었음.
 - 반면 미래에 전략적으로, 경제적으로 중요한 지역들, 국제 이슈들에 대해서는 소홀히 해왔는데, 그간 한국의 국력, 경제적, 외교력의 신장이라 배경에 비추어 볼 때 이는 매우 기형적 상태임.
 - 따라서 현 문재인 정부는 한국 외교의 이런 불균형을 해소하고 미래지향적인 외교를 추구하기 위해 외교 다변화라는 정책 노선을 취하고 있으며, 그 시작은 지리적으로 가장 가깝고 이미 상당한 관계를 구축하고 있는 아세안 지역이 되어야 함.
- 더 나아가 한국 정부는 최근 10년이 넘는 기간 동안 꾸준하게 중견국 외교를 한국의 주요 외교 어젠다로 삼고 있는데, 이런 중견국 외교 어젠다 역시 그 제대로 된 첫 시작은 아세안

9) 외교부 (2018).

지역이 대상이 되어야 함.

- 한국은 지난 이명박 정부 아래 지속적으로 중견국 외교를 강조하고 있으며 이는 성장한 한국의 국력을 반영해 국제사회에 대한 한국의 책임을 다하겠다는 것을 핵심으로 하고 있음.¹⁰⁾
- 그러나 아직 중견국으로서 한국의 국제사회에 대한 공헌은 초기단계로 미흡한 상황임을 부인할 수 없음.
- 단적인 예로 한국의 ODA/GNI 비율은 0.14로 DAC 국가 평균에 미치지 못하며 OECD DAC의 권고 비율인 0.7%에는 한참 뒤떨어져 있으며 아이슬란드, 아일랜드, 포르투갈, 그리스, 슬로베니아 등보다 낮음 (<표 5-8> 참조).

<표 5-8> OECD DAC 국가의 ODA/GNI 비율, 2017년

국가명	ODA/GNI (%)	국가명	ODA/GNI (%)	국가명	ODA/GNI (%)
스웨덴	1.01	핀란드	0.41	포르투갈	0.18
룩셈부르크	1	오스트리아	0.3	미국	0.18
노르웨이	0.99	아일랜드	0.3	그리스	0.16
덴마크	0.72	아이슬란드	0.29	슬로베니아	0.16
영국	0.7	이탈리아	0.29	대한민국	0.14
독일	0.66	캐나다	0.26	체코공화국	0.13
네덜란드	0.6	호주	0.23	폴란드	0.13
스위스	0.46	일본	0.23	슬로바키아	0.12
벨기에	0.45	뉴질랜드	0.23	헝가리	0.11
프랑스	0.43	스페인	0.19	DAC 평균	0.31

출처: OECD DAC 통계.

- 한국이 중견국 외교를 실행한다면 지나치게 큰 목표를 잡기 보다는 우선 지역에서 한국에게 기대되는 바를 다 하는 수준의 공헌으로부터 착실하게 시작하는 것이 바람직 하며 그렇다면 한국의 중견국 외교의 첫 번째 대상은 지역의 아세안 국가들이 되는 것이 바람직함.

10) 이승주 (2012); 대한민국정부 (2018), pp. 8-9.

2. 신남방정책의 내용

가. 동북아플러스책임공동체와 신남방정책

- 문재인 정부의 지역 외교정책 구상은 간단히 요약하면 동북아플러스책임공동체라고 할 수 있으며, 신남방정책은 이 동북아플러스책임공동체의 하나의 하위 단위임.
- 대통령 인수위원회 격인 정책기획위원회에서 펴낸 보고서에 처음 제시된 동북아플러스책임 공동체구상은 문재인 정부의 지역 외교정책 구상으로 신북방정책, 신남방정책, 그리고 동북 아평화플랫폼으로 구성됨.¹¹⁾
- 신북방정책은 한반도에서 출발하여 중국 동북 3성, 몽골, 러시아, 중앙아를 연결하는 축으로 주로 에너지 및 교통 인프라와 관련된 경제협력을 위주로 하고 있음.
- 신북방정책은 노태우 정부에서 추진된 북방정책을 시작으로 하여 지난 정부의 유라시아 이니 셔티브까지 이어지는 정책이며 지난 30여 년간 꾸준히 추진되어왔음.¹²⁾
- 이 정책은 북한 문제 해결을 전제로 한 다양한 경제협력을 구상하고 있으며 따라서 한반도 문제의 해결이 정책 추진의 중요한 핵심이므로 일정한 한계도 노출하고 있음.¹³⁾
- 문재인 정부 하에서 신북방정책은 대통령직속 북방경제협력위원회를 주요 추진 기구로 삼아 추진되고 있음.

<참고> 신북방정책의 핵심

- 추진 방향
 - 9 Bridge 전략 추진
 - 지역 차별화된 전략 추진
 - 경협 확대를 위한 제도, 금융 인프라 구축
 - 문화, 인력 등 다양한 분야로 교류, 협력 확대
 - 기업 애로 사항 해소 지원
- 9 Bridge 분야: 수산, 농업, 전력, 철도, 북극항로, 가스, 조선, 항만, 산업 단지
- 지역 권역 구분
 - 동부권역: 러시아 극동, 중국 동북 3성
 - 중부권역: 중앙아시아, 몽골
 - 서부권역: 러시아 서부, 우크라이나, 벨라루스

자료: 북방경제협력위원회 (2017).

11) 국정기획위원회 (2017).

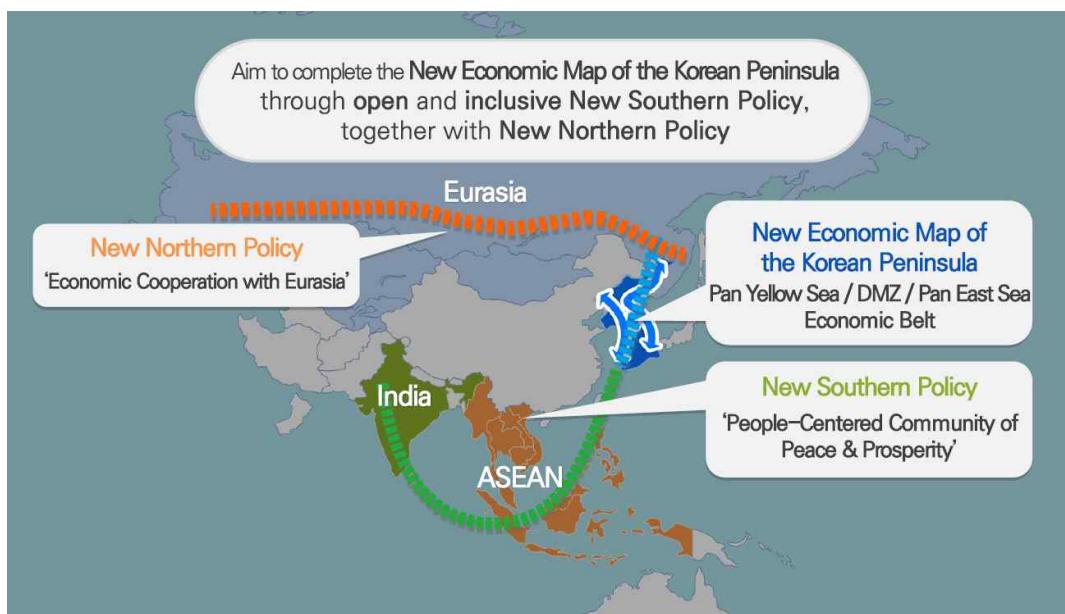
12) 북방경제협력위원회 (2018), p. 9.

13) 이해정, 이용화 (2017).



- 한반도를 중심에 놓는 동북아평화플랫폼은 한국과 이웃한 중국, 일본이라는 세 동북아 국가 간 신뢰구축과 협력을 핵심으로 하고 있음.
 - 동북아 문제는 한국 입장에서 지역 외교의 출발점이며 대부분의 정부들이 나름의 동북아 평화협력에 관련한 구상을 내 놓은 바 있고 동북아평화플랫폼 역시 지난 박근혜정부의 동북아평화협력구상을 발전적으로 계승하는 정책임.
 - 문재인 정부의 동북아평화협력플랫폼은 구체적 협력 이니셔티브라기 보다는 에너지안보, 환경, 재난관리, 보건, 경제, 사이버스페이스 등의 분야에서 한중일 3국이 서로 협력할 수 있는 하나의 장을 제공한다는 구상임.¹⁴⁾
 - 나아가 이를 통해 지역에서 협력과 대화의 관행을 구축하고 주변 국가들까지 포함하는 유연한 협력의 추진을 목표로 하고 있음.

<그림 신남방, 신북방정책 및 동북아평화협력플랫폼과 한반도



자료: 신남방정책특별위원회 (2018).

14) 외교부 (2017).

- 신남방정책은 동북아플러스공동체 구상의 하나의 단위로 아세안 지역과 인도를 정책 대상으로 하는 구상임.
- 아세안 국가들과의 협력은 기존 한국과 정치안보, 경제, 사회문화 협력의 기반을 토대로 이를 더욱 발전, 심화시켜 아세안에 대한 외교를 한국의 주요 외교 어젠다로 만드는 것을 목표로 하고 있음.
 - 초기 신남방정책 추진에 있어서는 기존 경제협력 관계를 반영하여 경제협력에 많은 무게가 주어졌고 아세안 국가와의 상호 이해 심화라는 차원에서 사회문화 분야 협력에도 많은 관심이 투입되었음.
 - 반면 아직 정치안보 분야의 협력은 다른 분야의 협력에 비해서 크게 부각되지 않는 실정임.
 - 또한 협력의 방향에 있어서도 실질적으로는 동남아 개별 국가와의 양자 관계에 보다 방점이 찍혀 있고, 아세안 차원의 협력, 나아가 동아시아 차원의 다자협력에 관한 부분은 크게 강조되지 않고 있음.
- 인도는 지역에서 전략적으로, 그리고 경제적으로 주요 국가로 부상하고 있는데, 지금까지 한국과 인도의 외교관계 및 경제협력 관계는 다소 지지부진한 상태였음 (<표 5-9> 참조).
 - 이를 반영하여 신남방정책에서 인도에 대한 정책은 인도와 전략적 공조를 강화하고 실질경제협력을 확대하는 것을 목표로 하고 있음.

<표 5-9> 한-아세안, 한-인도 관계 주요 경제, 사회문화 지표 비교

교역액 (USD Billion)	한-아세안	149.1
	한-인도	20
직접투자 (USD Billion)	한-아세안	4.9
	한-인도	0.46
해외건설 수주 (USD Billion)	아세안	6.3
	인도	2.9
연간 방문객 (명)	한국 <-> 아세안	9,951,151
	한국 <-> 인도	234,492
결혼 이민자 (명)	아세안	63,686
	인도	204
유학생 (명)	아세안	32,883
	인도	1,406
이주노동자 (명)	아세안	198,831
	인도	2,486

자료: 한-아세안센터, 관세청, 인도중앙은행, 국가통계포털, 한국관광공사(2018), 출입국사무소 (2017).



- 나아가 신남방과 신북방정책은 한반도에서 서로 연결되며, 한반도에서 두 개의 정책이 동북아평화 협력플랫폼으로 수렴하게 되고 이는 다시 한반도신경제지도 구상이라는 한반도 정책에 연결됨.
- 각각 신남방정책은 한반도에서는 환황해권 경제협력과, 신북방정책은 환동해권경제벨트와 연계되는 번영의 축으로 상정되어 있음.

나. 신남방정책의 비전

- 문재인 대통령은 2017년 말 신남방정책을 대외적으로 천명하면서 신남방정책의 원칙으로 사람 (people), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace)라는 신남방정책의 3P 원칙을 천명했음.¹⁵⁾
- 3P라는 이 원칙은 한국과 아세안, 인도 사이 협력을 가이드 하는 원칙으로 신남방정책의 모든 협력은 이 세 가지 범주에 의해서 나뉨.
- 이에 따라 과거 한국과 아세안 사이의 협력을 흔히 정치안보, 경제, 사회문화 협력으로 나누었던 데 반해, 신남방정책 하에서는 사람, 번영, 평화라는 범주를 사용함.
- 먼저 사람이라는 원칙은 신남방정책의 모든 가치는 사람을 지향한다는 의미로 사람을 가장 상위의 목표로 둔다는 것임.
- 이 원칙은 현 문재인 정부의 핵심 가치 중 하나인 사람이 먼저라는 슬로건을 반영한 것으로 경제협력, 사회문화협력, 그리고 정치안보협력 제 분야에서 사람의 정의와 번영, 평화를 가장 우선시 하는 원칙임.
- 보다 구체적으로 과거 국가 간의 협력이 정부의 이익 혹은 국가의 이익을 가장 앞세웠다면 이 사람 원칙이 말하는 것은 국가나 정부가 아닌 그 사회를 구성하는 개개인의 이익이라는 부분까지 포함한다는 의미임.
- 더 나아가 사람 항목은 한국과 신남방정책 대상 지역 국가 및 사회 간 사회문화 협력, 인적교류를 의미하기도 함.
 - 따라서 사람 항목은 다른 경제협력이나 정치안보 협력이 지향해야 할 바인 동시에 사회문화 협력이라는 구체 협력 항목을 의미하기도 함.
- 두 번째로 번영(prosperity)은 지금까지 신남방정책의 경제협력을 의미함.
- 특별히 신남방정책의 번영이라는 원칙은 명확하게 상생번영이라는 방향을 지향하고 있음.
- 다시 말해 한국의 경제 이익도 중요하지만 협력 대상국의 경제 이익도 중요하다는 의미로

15) Moon Jae-In (2017).

신남방정책 대상국가의 경제성장에 한국이 어떻게 기여를 할 것인가를 먼저 고민하고 이런 정책으로 대상 국가의 경제가 성장하면 이런 결과가 곧 한국의 장기적 경제 이익으로 돌아온다는 가정 하에 있음.

- 이런 정책 방향은 과거 한국과 아세안 사이 경제협력 경험에 대한 반성으로부터 기인하는데 과거 한국과 아세안 국가의 경제협력은 흔히 한국 국내적으로 세일즈외교(sales diplomacy)라고 알려진 바와 같이 아세안 시장에서 한국이 얼마나 경제적 이익을 거둘 수 있는가라는 중상주의적 관점 하에 있었음.
- 신남방정책은 이런 중상주의적 관점에서 벗어나 그간 만들어진 한국과 아세안 사이의 경제 관계, 가치사슬 등을 고려할 때 장기적으로 아세안 개도국의 성장이 한국의 성장에 도움이 된다는 인식에 기반하고 있음.

□ 마지막으로 평화협력은 정치안보 협력에 관한 부분으로 과거 안보 문제가 많이 강조되었던 관점에 비해서 평화 건설이라는 관점이 부각되는 것임.

- 평화 협력 역시 과거 한-아세안 사이 정치안보 협력 경험에 대한 반성에서 도출되는 바, 한-아세안 사이 안보 협력 보다는 평화 건설을 위한 협력이 바람직하다는 인식에 기반하고 있음.
- 지금까지 다른 분야에 비해서 정치안보 협력은 한-아세안 간 상당히 지지부진 한 편이었으며 그 이유는 서로 안보 문제에 대해서 민감하게 생각하는 특성 뿐 아니라 상호 공동의 적이 없는 상황에서 안보협력의 공통분모를 찾기 어려웠던 점이 있음.¹⁶⁾
- 또한 상대적으로 지역의 중소국가들인 한국과 아세안이 안보 문제에 대해서 협력을 해도 구체적 성과를 내기 어려웠음.
- 반면 한국은 그간 한반도 문제 관련 아세안 국가들에게 일방적으로 한국의 입장을 지지해줄 것을 지속 요구해 아세안 국가들 사이에 안보 협력, 한반도 문제 관련 피로감을 불러 일으킨 바 있음.
- 반면 평화협력의 경우 공통의 안보 위협 결여에도 불구하고 의미가 있으며 중소국가들이 평화를 주장할 경우 보다 도덕적 장점을 가질 수 있다는 점에서 의미 있는 접근법임.
- 또 문제인 정부 출범 이후 2018년부터 한반도 해빙무드가 조성되는 등 한국 입장에서는 신남방정책 대상 국가들과 평화협력을 논의하는 것이 보다 바람직한 환경도 조성됨.
- 또 다른 신남방정책 대상 국가인 인도는 지금까지 정치안보 부문의 협력이 거의 없었는데 새로운 정치안보 협력관계를 형성하는 상황에서 이 협력이 지나치게 안보 문제로 흐르지 않도록 평화 담론이 안전장치가 되는 효과도 있음.

16) 이재현 (2018a). pp. 2-3.



- 무엇보다 이 3P라는 원칙은 기존 아세안 국가들이 추진해오던 아세안 공동체의 원칙과도 부합하여 아세안으로부터 환영받고 있음.
- 아세안은 오래 전부터 아세안 국가들 사이 협력을 통해 caring society, people oriented society라고 아세안공동체를 규정해왔는데 이는 신남방정책의 사람이라는 원칙과 부합 함.¹⁷⁾
- 아울러 아세안은 1997년부터 추진해온 아세안+3 다자협력의 큰 원칙으로 진보(progress), 번영(prosperity), 그리고 평화(peace)를 주장해왔으며, 이런 세 가지 원칙과 신남방정책의 3P도 상당한 유사성을 가짐.¹⁸⁾

다. 신남방정책 프로그램과 개발협력

- 3P 원칙 하에 신남방정책 추진을 담당한 신남방 특별위원회는 2018년 말 3원칙, 16개 실행 항목을 발표하고 그 하위 구체 프로그램을 제시했음 ([부록 2] 참조).
- 이 실행항목 중 개발협력 혹은 공적개발원조와 직접적 연관성을 보이는 항목은 총 5개 항목으로 3개 항목이 사람부문에, 그리고 각 1개 항목이 번영과 평화 부문에 각각 속해 있음 (<표 5-10> 참조).

<표 5-10> 개발협력 관련 신남방정책 구체 추진 방향

3P 분야	추진 방향
사람	인적자원 개발
	공적부문 능력 배양을 통한 거버넌스 증진
	삶의 질 향상을 위한 지원
번영	연계성 향상을 위한 인프라 투자 참여
평화	지역 위기 대응력 강화

출처: 신남방정책특별위원회 (2018).

- 먼저 가장 많은 프로그램이 포함된 사람 부문의 협력 사항은 총 3개로 능력배양과 삶의 질 향상에 관한 협력임.
- 인적자원 개발에 관한 사업에서는 아세안 국가에 장학금, 훈련, 청년 인턴십, 강의, 공무원 연수를 확대하기로 함.

17) ASEAN (2015).

18) East Asia Vision Group (2001), p. 14.

- 공적 부문 능력 배양을 통한 거버넌스 증진 사업과 관련하여 아세안 국가 공적 부문의 능력 배양을 위한 공공 부문 경험 공유 사업이 계획되어 있으며, 시민사회 간 네트워크 강화 역시 아세안 지역 시민사회 능력 배양을 염두에 두고 있음.
 - 마지막으로 삶의 질 향상을 위한 지원에는 한국 정부가 지속적으로 지원해 오던 농촌 개발, 공공보건 협력이 포함되어 있음.
- 번영과 평화 부문에는 각각 연계성 향상을 위한 인프라 투자, 지역 위기 대응력 강화 사업이 개발협력 범주에 포함될 수 있음.
- 아세안에서 지속적으로 추진하고 있는 아세안 연계성 강화를 지원하기 위해 인프라 투자 참여를 추진하고 있는데, 특히 4대 분야(교통, 수자원, 에너지, 스마트 정보기술)에 집중하고 있음.
 - 평화와 관련해서는 지역 사람들의 안전에 직접 영향을 주는 지역 위기 대응력 강화를 위해 기후변화 관련 기술 공동 개발 및 공유, 홍수 예방 체계 협력 및 조기경보시스템 구축을 계획하고 있음.

3. 신남방정책의 차별성

- 신남방정책의 개발협력 전략을 언급하기 전에 신남방정책과 관련된 중요한 질문에 대한 답을 먼저 하는 것이 필요함.
- 이 질문은 문재인 정부의 신남방정책이 과거 한국의 대 아세안 정책과 어떤 점에서 차별될 수 있는가, 신남방정책의 새로운 부분이 무엇인가는 질문임.
 - 이에 대한 답은 세 가지 차원 즉 신남방정책의 추진 원칙의 차별성, 과거 정부와 비교해 정책 추진의 의지, 그리고 마지막으로 신남방정책 추진을 위한 제도화 측면에서 도출될 수 있음.
- 먼저 3P라는 신남방정책의 원칙이 신남방정책의 가장 큰 차별성이라고 할 수 있음.
- 과거 한국의 대 아세안 정책은 특별한 이름을 갖지도 않았고 정책 추진 전체를 가이드 할 수 있는 원칙도 없었음.
 - 무엇보다 3P 원칙에서 이야기 하는 정책 추진의 방향성은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 지금까지 한국의 대 아세안 정책과는 다른 방향임.



- 사람이라는 원칙은 이전에는 전혀 언급되지 않았던 요소로 과거 대 아세안 정책이 국가, 정부단위를 대상으로 한 정책이었다면 이 사람 요소가 포함되면서 국가, 정부뿐만 아니라 그 하위 단위로 각 국가, 사회의 개개인의 평화와 번영까지 포함한다는 점에서 큰 차이가 있음.
- 번영이라는 원칙도 한-아세안 경제협력이 늘 번영을 언급하기는 했지만 실질적으로 한국의 경제적 이익 확대라는 중상주의적 시각을 기반으로 했던 것에 비해서 신남방정책은 상생번영 원칙 아래 일차적으로 아세안 국가의 성장을 위해서 한국이 무엇을 할 수 있는지를 고민하고 있음.
- 평화라는 원칙은 과거 정치안보 협력으로 불렸던 것으로 신남방정책은 안보 요소가 평화라는 담론 안에 포함된다고 보고 안보를 강조하기 보다는 한국과 아세안 등 지역의 중소국가들이 이 지역 평화건설에 어떻게 나설 것인가에 관심을 두고 있음.

□ 신남방정책의 두 번째 차별성은 이전 정부들의 대 아세안 정책 추진 의지와 비교되는 강력한 정책 추진 의지에서 찾을 수 있음.

- 무엇보다 신남방정책, 아세안, 인도에 대한 강조는 일시적 관심이나 대통령의 동남아 방문 등 특정 계기에 나타난 것이 아니라 선거 공약, 정권 초기부터 상당한 정치적 무게가 실린 구상이라는 점에서 차이가 있음.
- 이 차이점이 의미하는 바는 문재인 정부 하에서 신남방정책 추진은 일시적이거나 일관성 없는 정책이 아니라 지속적이고 일관된 정책으로 추진될 가능성성이 높다는 것임.
- 특히 과거 정부의 대 아세안 정책은 총체적이고 종합적이고 체계적이지 못했으며, 특정한 이벤트를 중심으로 간헐적으로, 단속적으로만 추진되어 왔으며, 지속가능성, 일관성을 담보하기 어려웠음.
- 문재인 정부의 신남방정책이 아세안과 인도 지역에 정권 초기부터 관심을 두는 것은 이전 정부들에서 가졌던 아세안, 인도에 대한 정책들과 비교해 볼 때 명확하게 지역 정책의 방향을 전환했음을 보여줌.
- 김대중 정부 이후 본격적으로 시작된 한국과 아세안의 협력은 경제위기 속에서 시작된 김대중 정부의 특성상 함께 경제위기를 겪은 아세안 국가와 위기 극복을 위한 협력이 기반이 되어 향후 아세안+3를 건설하는데 있어서 한국이 결정적인 공헌을 한 정도로 앞서 나갔음.¹⁹⁾

19) Beeson (2003).

- 그럼에도 불구하고 체계적인 아세안에 대한 접근, 아세안과 협력을 위한 그랜드 비전은 결여했음.
- 이후 등장한 정부들에서 동아시아 지역에 대한 외교정책은 축소의 경향을 보였음.
- 김대중 정부에서 동북아와 동남아를 아우르는 동아시아의 비전을 가졌다면 노무현 정부 지역 정책은 다시 동북아로 좁아졌고, 이는 박근혜 정부의 경우에도 마찬가지임.²⁰⁾
- 이명박 정부의 지역 정책은 흔히 신아시아외교로 표현되며, 외견상 아시아에 대한 강조가 있는 것으로 보이지만, 이 아시아는 동남아시아를 포함해 아시아 전역에 대한 양자 외교, 경제외교의 형태를 취했고 동남아에 대한 일관되고 지속가능한 정책은 아니었음.

□ 신남방정책이 가진 세 번째 차별성은 정책 추진을 위한 제도화라고 할 수 있음.

- 이전 한국 정부의 대 아세안 정책은 부처를 아우르는 종합적인 컨트롤 타워 없이 정부 부처, 지방자치단체 및 정부 산하기관이 개별적으로 추진해왔음.
- 그에 비해서 신남방정책은 대 아세안, 인도 정책을 정부부처와 지자체, 정부 산하기관은 물론이고 민간부문까지 아울러 종합적 체계적으로 추진하기 위한 제도로 대통령 직속 정책 기획위원회에 신남방정책특별위원회를 설치했음.
- 2018년 8월 정부는 대통령 경제 보좌관을 위원장으로 하는 신남방정책특별위원회를 설치하고 청와대를 포함한 정부 14개를 아우르는 제도를 설치해 신남방정책 추진과 조율을 총괄하도록 했음.
- 아직 일정부분 한계를 가지기도 하지만 과거 한국 정부의 대 아세안, 인도 정책이 부처, 기관, 주제별로 과편화 되었던 문제를 극복하기 위한 제도는 만들어졌는데 의의가 있고 아세안, 인도 방면에 대해서 한국의 정책 추진 의지를 보여줄 수 있는 효과도 있음.
- 뿐만 아니라 실질적으로 신남방정책이라는 외교정책을 총괄하는 외교부 구조에도 대 아세안 외교 강화 방향의 움직임이 있음.
- 아직 제도적으로 확정된 것은 아니지만 현재 외교부에서 아세안 업무를 담당하는 남아시아 대양주국을 개편하는 작업이 추진되고 있음.
- 현재는 남아시아대양주국 아래 동남아과, 아세안협력과가 아세안 및 동남아 업무를, 그리고 서남아과가 인도 포함 서남아 지역 전체와 오세아니아까지 포괄하고 있음.
- 신남방정책 추진 등 아세안 업무의 확대로 동남아, 아세안 업무를 전담하는 새로운 국이 만들어질 계획에 있고 인도 관련 업무는 다른 서남아, 오세아니아 업무와 분리되어 일본과 함께 하나의 새로운 과를 형성할 계획에 있음.²¹⁾

20) Lee Jaehyon (2017). pp. 3–5.



제 3 절 신남방정책의 개발협력 전략

1. 3P 원칙과 원칙간 유기성 확보

- 아세안 지역에 대한 한국의 외교정책은 원칙 차원에서 두 가지 시항, 즉 아세안 국가와 신뢰구축과 한국의 중견국으로서의 책임을 염두에 두어야 함.
- 한국의 아세안에 대한 외교의 가장 큰 목표는 아세안 국가들과 동반자로서 신뢰구축이라고 할 수 있음.
 - 아세안을 주요한 외교 대상으로 하는 강대국과 달리 한국은 개발협력을 포함해 아세안 지역에 투입할 수 있는 자원이 제한적임.
 - 이런 자원의 제약을 극복하고 신뢰를 구축할 수 있는 방안은 한국이 아세안에 대해서 강대국과 달리 숨은 전략적 의도(hidden strategic agenda)가 없는 국가라는 점을 강조하는 것임.
 - 나아가 한국은 강대국과 달리 아세안 지역 국가와 역사적 문제나 불편한 관계가 없는 국가라는 점을 상기시켜야 할 것임.
- 반면 한국의 입장에서 아세안에 대한 개발협력은 중견국으로서 책임 수행의 방법론을 터득할 수 있는 길임.
 - 한국의 국력, 경제력, 외교력으로 볼 때 국제사회에 대한 한국의 기여에 대한 기대는 지속 증가할 것임.
 - 아직 국제사회에 대한 중견국으로서 한국의 책임 수행은 이런 기대에 크게 미치지 못하는 상황임.
 - 따라서 아세안에 대한 외교, 구체적으로 개발협력을 통해 이런 기대에 부응하는 외교, 개발 협력을 하는 동시에 이를 더 큰 글로벌 차원에서 한국의 책임을 다하는 역량 제고의 기회로 삼아야 할 것임.
- 이런 목표를 위해서 신남방정책과 개발협력 정책이 시너지 효과를 내야 하는데, 그 출발점은 신남방정책의 3P 원칙을 충실히 실현하는 동시에 각 원칙들을 유기적으로 엮어 내는 것임.
- 무엇보다 신남방정책의 3P 중에서 사람이라는 원칙의 의미를 강조해야 함.
 - 여기서 사람이란 원칙은 국가의 집합적 경제성장이나 개발 뿐만 아니라 국가의 성장과 개발 명목으로 희생당하기 쉬운 개인의 성장이나 발전까지 포함하는 원칙임.

21) 연합뉴스 (2019).

- 나아가 평화나 번영이라는 원칙 역시 개인의 번영, 개인의 평화까지 염두에 두는 방식으로 개발협력 전략에 포함되어야 함.
- 더욱 중요한 점은 이 3P 원칙이 개별적으로 뿐만 아니라 유기적으로 결합할 때 보다 의미가 있다는 것임.
 - 앞서 언급한 바와 같이 가장 높은 가치를 가지는 사람이라는 원칙은 평화, 번영이라는 원칙과 연결될 수 있음.
 - 3P 원칙 중에서 번영과 평화라는 두 가지 요소는 결합하여 번영 없는 평화는 무의미 하며, 평화 없는 번영은 불가능하다는 점에서 한국의 대 아세안 개발협력이 나아가야 할 방향을 제시하고 있음.
 - 번영과 사람 원칙이 개발협력과 가장 근접해 있는데, 이 뿐만 아니라 번영과 사람이 만나는 지점에서 국가의 경제성장 뿐만 아니라 개개인의 삶의 질의 향상이라는 측면을 반드시 고려할 필요가 있음.
 - 또한 평화와 사람이 만나는 지점에 비전통안보, 인간안보의 문제가 있음.
 - 개발협력은 반드시 경제적인 차원에서 번영을 추구하는 것은 아니며, 자연재해, 보건, 능력 개발, 인적자원개발 등 다양한 차원에서 개인의 긴급한 문제를 해결하여 경제성장을 위한 평화라는 바탕을 마련하는 의미가 있음.

2. 대상 국가 범주화

가. 개별 동남아 국가와 집합적 아세안의 문제

- 신남방정책을 포함해서 아세안을 대상으로 하는 정책은 지속적으로 정책의 핵심 대상이 동남아 개별국가인가 아니면 집합적 아세안인가라는 질문을 받아왔으며 개발협력에서도 이 문제를 어떻게 다룰 것인가가 중요함.
 - 동남아 국가들은 물론 주권을 가진 독립 국가들인 동시에 아세안이라는 느슨한 지역협력체로 묶여 있어 하나의 단위로 취급받는 경우가 많음.
 - 그러나 아세안이라는 틀은 유럽연합과 달리 통합의 수준에서 높지 않고 중앙 집행 기구도 없는 상황이며 따라서 아세안 차원과 외부 국가와의 협력이라는 부분도 유럽연합과 달리 애매한 상황임.

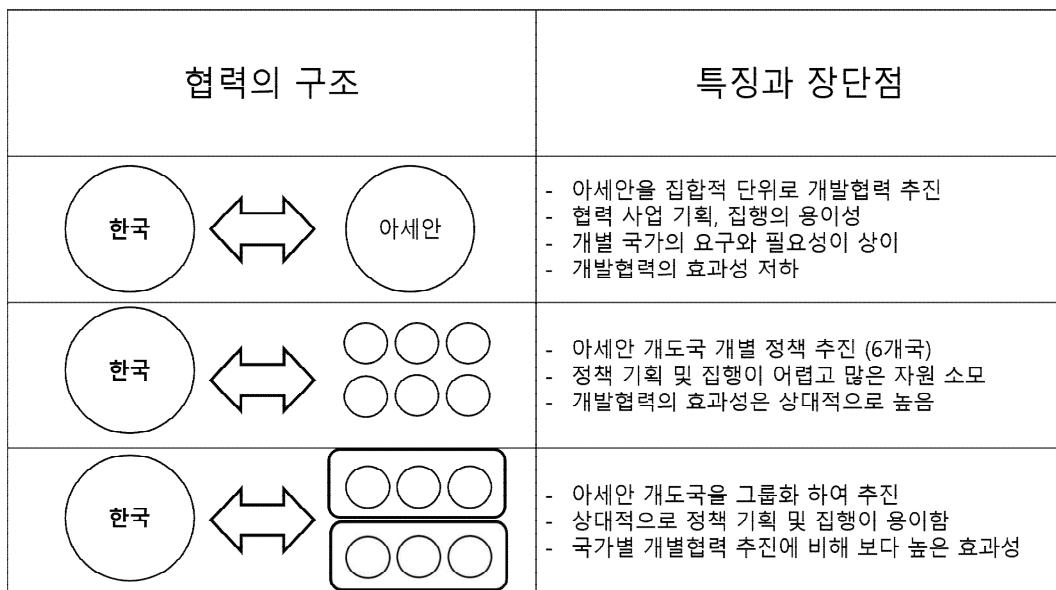


- 한국의 대 아세안 개발협력에서도 유사한 문제가 있을 수 있는데, 개발협력의 대상이 집합적 아세안인가 아니면 동남아 개별 국가인가라는 문제임.
 - 한국에서 바라보는 아세안은 아세안 내 개별 국가들의 경제적, 정치적, 사회문화적 차이를 크게 인정하지 않는 하나의 지역인 경우가 많고 이로 인해서 개별 국가 혹은 국가군에 효과적인 정책, 개발협력 정책을 추진하지 못하는 경우도 있음.
 - 반면 모든 국가들을 개별적으로 따로 고려할 경우 아세안 10개국의 다양성으로 인해 한국의 정책 개발과 추진의 부담이 커지는 것도 현실적인 문제임.
- 이런 두 가지 복합적 문제를 해결하기 위해서 가장 바람직한 대안은 아세안 국가들을 범주화하여 정책을 추진하는 방법임.

나. 아세안 국가 범주화를 통한 효과적 개발협력

- 개발협력과 관련한 한국의 정책 역시 개별국가와 아세안 집단 사이 적정한 범주화를 해야 함.
- 이를 통해 많은 정책과 프로젝트 난립으로 인한 혼선을 피하는 동시에 개별 사정에 맞는 적절한 수준의 정책을 집행함으로써 효과성을 높일 수 있음.
- 아세안 10개국 중 한국의 중점협력대상국인 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀, 미얀마를 두 개의 범주로 구분해야 함.
 - 이 범주는 지리적 요소와 경제 성장 단계를 기준으로 인도네시아, 베트남, 필리핀을 하나의 단위로 또 캄보디아, 라오스, 미얀마로 또 다른 단위로 구분하는 것임.
- 이런 구분을 하고 각각에 대해서 서로 다른 대전략을 세워 이 정책 틀 안에서 세 개의 개별 국가별로 세부 개발협력 프로젝트를 진행하면 관련된 행정비용 및 전반적인 노력과 자원의 투입을 효율화 할 수 있음.
 - 관련하여 기존 집행하고 있는 개발협력 프로젝트들을 이런 범주에 맞추어 새로 구조화하는 것도 효율성을 높일 수 있을 것임 (<그림 5-2> 참조).
 - 또한 대 동남아 개발협력에서 개별 국가가 아니라 국가군 차원에서 큰 계획을 세우고 인접한 유사한 국가들과 프로젝트 내에서 시너지 효과를 모색할 수도 있을 것임.

<그림> 한-아세안 개발협력의 세 가지 구조 형태



자료: 저자 작성

- 대안적으로 GDP별로, 산업별 인구 고용 구조별로, 빈곤율 별로 서로 다른 조합도 모색할 수 있음.
 - 개발협력 프로젝트를 구상할 때 어떤 지표를 중점에 둘 것인가에 따라서 인도네시아, 필리핀, 베트남-캄보디아, 라오스, 미얀마 범주를 새로 개편할 수도 있을 것임 (<표 5-11>] 참조).

<표> 아세안 중점협력국 범주화를 위한 잠재적 지표

국가	인구	GDP	일인당 GDP		GDP 구성비(%)			인구 고용 1순위 산업 (%)	빈곤률 %
	천명	백만달러	달러	PPP/달러	서비스	제조업	농업		
캄보디아	15,717.7	22,340	1,421	4,104	39.3	33.1	20.6	농업 (54.9)	14.0
라오스	6,752.8	17,090	2,531	7,332	39.4	35.1	15.3	농업 (71.7)	23.2
미얀마	53,388.0	65,607	1,229	6,071	42.5	31.5	25.9	농업 (48.8)	31.1
인도네시아	261,890.9	1,013,926	3,872	12,365	47.2	40.1	12.7	서비스 (47.6)	10.9
필리핀	104,921.4	313,875	2,992	8,359	57.5	34.0	8.5	서비스 (47.9)	21.6



국가	인구	GDP	일인당 GDP		GDP 구성비(%)			인구 고용 1순위 산업 (%)	빈곤률 %
	천명	백만달러	달러	PPP/달러	제조업	농업			
베트남	93,671.6	223,837	2,390	7,025	38.8	35.0	14.8	농업 (41.9)	7.0

자료: ASEAN Statistics Portal (2018), ASEAN Key Figures 2018.

3. 개발협력 방법론 다양화

- 또 다른 방법론 차원에서 한국의 대 아세안 개발협력은 소다자 혹은 3자 협력의 형태를 모색해야 할 것임.
- 소다자 형태의 개발협력 방법은 앞서 말한 바와 같이 유사한 발전단계의 협력 대상들을 묶어서 하나의 큰 프로젝트 형태로 진행하여 일종의 규모의 경제를 추구하는 방법임.
- 지리적으로 개발도상국이 인접해 있는 아세안의 경우 적용하기에 수월하며 한국으로서는 관련한 비용이나 수고를 절약할 수 있음.
- 3자 협력의 형태는 한국, 수원국, 그리고 한국과 협력할 또 다른 공여국 3자를 염두에 둔 구상임.
- 3자 협력의 형태는 두 가지로 나뉠 수 있는데 하나는 한국 외 또 다른 공여국으로 신남방정책 대상인 동남아 국가를 포함하는 것이고, 두 번째 형태는 동남아 외 주변 강대국을 포함하는 형태임.

가. 신남방정책 대상 국가와 공동 지원

- 전자의 형태, 즉 신남방정책 대상국가와 한국이 다른 개발도상국인 신남방정책 대상 국가를 지원하는 형태가 가능함.
- 한국의 ODA를 받지 않는 싱가포르, 말레이시아, 태국 등의 국가가 이런 형태의 3각 국제개발 협력의 대상이 됨.
- 싱가포르, 말레이시아, 태국 등의 국가와 물적 자원, 전문성, 인력 등을 공동으로 활용해 한국의 중점개발협력 대상인 다른 아세안 개도국을 지원하는 형태임.

- 지금까지 인적개발이나 훈련 형태의 개발협력은 동남아 개도국의 인적 자원을 한국으로 초청해서 훈련을 하거나 한국 전문가들이 해당 국가에서 교육을 하는 형태였음.
 - 반면 이 새로운 접근법은 보다 동남아 개도국에서 보다 가까운 싱가포르, 태국, 말레이시아에 훈련 기관을 설치하고 동남아 개도국 인적 자원을 모아 훈련을 하는 형태를 취해 시간과 자원을 절약할 수 있음.
 - 뿐만 아니라 전적으로 한국 전문가들을 훈련 요원으로 활용하지 않고 동남아의 보다 발전한 국가들이 가지고 있는 전문성, 현지 지식을 적극 활용할 수 있음.
- 이 국가들은 자체적으로 다른 국가에 ODA를 공여하는 국가들인 동시에 자국의 발전 단계에서 축적한 일정한 경험도 있음.

<표> 동남아 국가별 국제개발협력 담당 기관과 체계

	태국	싱가포르	말레이시아
기관명	Thailand International Cooperation Agency (TICA)	Singapore Cooperation Programme (SCP)	Malaysian Technical Cooperation Programme (MTCP)
설립연도	2004년	1992년	1978년
소속	외교부	외교부	외교부
비고	<ul style="list-style-type: none"> • CLMV (캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 중심으로 기술 협력 및 지원 • 국제기구 및 지역기구(UNDP, UNICEF, ASEAN, ADB) 등과 협력 (예: 아시아개발은행(ADB)과 메콩프로젝트 (Greater Mekong sub-region Project) 진행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술 협력 분야에 한정되어 있음. • World Vision 적십자, MENDAKI (Council for the Development of Singapore Muslim Community), 외 민간 NGO와 협력하여 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 아세안 국가를 중심으로 제3국 기술협력 및 인도주의지원 프로그램 • 말레이시아 중앙은행 이슬람 뱅킹 시스템 및 경영 연수 및 교육 • 남남협력정책(South South Cooperation): 아시아, 아프리카 비동맹국가 협력 및 지원을 목표로 1980년대 출범.
웹사이트 주소	http://www.tica.thaigov.net/main/en/	https://www.facebook.com/SCPFriends/	http://mtcp.kln.gov.my/

자료: 각 기관 웹사이트

- 신남방정책 대상 중 비교적 발전한 국가와 이런 형태의 협력은 개발협력의 효과 뿐 아니라 신남방정책의 성과에도 긍정적임.
- 이런 접근은 비용과 시간을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 한국과 같이 공여국으로 참여하는 국가와는 개발협력을 주제로 새로운 협력의 분야를 개척할 수 있음(<표 5-13> 참조).



- 이런 접근법을 통해서 비교적 발전한 동남아 국가는 한국과 동등한 위치에서 개발협력을 펼치는 국가라는 의미이며, 이를 통해 부가적으로 한국이 이들 국가를 존중한다는 인식을 심을 수 있음.

<표 동남아 국가와 3자 개발협력 주제 및 대상국 예시

협력국	대상 개도국	협력 분야
싱가포르	인도네시아, 필리핀	수자원, ITC, 스마트시티, 교육 인적 자원 개발 (경제 및 금융 분야) 등 인프라 및 연계성
말레이시아	필리핀, 인도네시아, 미얀마	해양문제, 구조구난 및 인도적 지원 인적 자원 개발 (행정 및 거버넌스, 공공보건)
태국	캄보디아, 라오스, 미얀마	인적 자원 개발 및 훈련을 위한 사이트, 시설 메콩강 개발 관련 협력 사회문화 분야 개발협력

자료: 저자 작성

나. 역외 국가와 공동 지원 및 다자 틀에서 협력

- 두 번째 공동 지원의 형태는 아세안 역외 국가와 협력을 통해 아세안 국가에 대한 개발협력 지원을 하는 것임.
 - 대표적으로 미국, 중국, 일본, 호주 등 지역 국가들 역시 아세안 지역에 많은 개발협력 프로젝트를 진행하고 있음 (<표 5-14> 참조).
 - 일본과 호주는 다양한 목적으로 아세안 지역에 자체 자원을 동원 개발협력을 진행하고 있음.
 - 보다 중요하게 미국과 중국은 자체적으로 많은 자원을 동원할 뿐만 아니라 미국은 인도-페시픽, 중국은 일대일로라는 큰 구상 하에 지역 국가들에 대한 개발협력을 진행하고 있음.²²⁾
 - 특히 미국은 인도-페시픽 구상 하에서 아세안에 접근하고 있는데 한국에게도 인도-페시픽 구상과 협력해 함께 할 것을 요청하고 있음.
 - 개발협력 분야에서 인도-페시픽 구상과 적극 협력한다면 인도-페시픽이라는 미국의 구상에 참여함에 따라 생길 수 있는 전략적 딜레마도 회피하면서 실질적으로 아세안 국가에 효과적 개발협력을 펼칠 수 있음.
 - 이들 국가들과 양자협력 혹은 3자 협력을 통해 공동으로 아세안 개도국을 지원한다면 단독으로 진행하는 것 보다 많은 자원을 동원, 효과성을 높일 수 있음.

22) 정구연 외 (2018).

<표> 호주, 일본, 미국의 대 아세안 ODA 규모, 2017년

(단위: 백만달러)

	호주	일본	미국
캄보디아	54.49	539.84	92.42
인도네시아	193.74	2010.13	234.48
라오스	22.13	53.61	52.24
말레이시아	0.98	13.97	3.36
필리핀	50.35	468.55	113.21
태국	4.27	39.6	43.79
베트남	36.49	877.72	128.69
미얀마	63.7	1438.06	117.73
합계	426.15	5441.48	785.92

자료: OECD DAC 통계.

- 마지막으로 아세안+3, 동아시아정상회의 등 지역 다자협력 맥락 속의 개발협력에 한국은 보다 관심을 가져야 하며 신남방정책의 개발협력에서 이를 중요한 부분으로 다룰 필요가 있음.
- 현재 지역에서 아세안 개도국에 대한 개발협력은 효과성의 극대화 보다는 개별 국가의 전략적 필요성에 의해 보다 추동되고 있으며, 이로 인해서 중복과 비효율성이라는 문제를 안고 있음.
 - 이런 문제는 비단 개발협력에서 뿐만 아니라 정치안보, 경제, 사회문화 협력 전반에 나타나는 문제임.
 - 이로 인해 지역다자협력이 2000년대에 비해 매우 지지부진한 상태임.²³⁾
- 이런 상황에서 한국이 나서 다자협력을 통한 개발협력의 비효율성, 중복 지원에 따른 문제를 극복하고 각 국가의 개발협력 사업들을 보다 효율적으로 조율하기 위한 다자체제를 제안하고 형성해 나가는 것도 간접적으로 개발협력의 범주에 포함시킬 수 있음.
 - 특히 한국은 지역협력을 통해 자신의 전략적 의도를 실현시키려는 강대국에 비해서 중견국으로 이면의 숨은 전략적 의도, 과거 역사문제를 가지지 않은 국가로 이런 조정자의 역할을 하기 좋은 위치에 있음.
- 뿐만 아니라 이런 다자협력 틀을 더 강화해서 현재 일대일로나 인도-퍼시픽 하에서 경쟁적으로 이뤄지고 있는 다양한 경제협력, 개발협력을 체계적으로 조율하여 효과성을 높이는 방향으로 제도적 세팅을 만드는 일 역시 이런 다자협력의 범주에 포함할 수 있음.

23) 이재현 (2013).



4. 메콩협력

가. 메콩협력의 중요성

- 신남방정책 대상 지역인 아세안에서 개발협력과 관련해 가장 관심을 모으는 지역은 역시 메콩 (Mekong, 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국) 지역임.
- 한국도 메콩지역 국가들과 외교장관 회의를 개최하고 있으며, 이들 국가를 대 아세안 개발협력의 핵심으로 보고 있음.
- 더욱이 2019년에는 한-아세안 특별정상회의와 함께 처음으로 한-메콩 정상회의가 한국에서 열리는 바, 지금까지 메콩국가들과의 협력을 좀 더 체계적이고 효과 있게 할 수 있는 전략을 필요로 함.
- 메콩지역과 개발협력에 있어 가장 중요한 화두는 이미 강대국들이 많은 사업을 하고 있는 메콩 지역에 어떻게 한국의 개발협력을 펼칠 것인가의 문제임.
- 기본적으로 앞서 언급한 신남방정책의 개발협력 방법론이 모두 메콩 지역에 적절하게 적용되어야 할 것임.
- 보다 중요하게는 강대국들이 하고 있는 메콩 지역 협력에 대해서 구체적으로 파악하고 그 빈자리를 메울 수 있는 전략이 필요함.
 - 무엇보다 미국, 중국, 일본 등 강대국과 한국을 비교할 때 우리만의 장점도 있지만, 개발협력과 관련해 동원할 수 있는 자원이 제한적이라는 큰 약점도 있음.
 - 이 때문에 한국이 잘 할 수 있는 프로그램의 선택과 집중, 강대국들이 간과한 협력의 아이템과 방법론이 매우 중요함.
 - 한국이 할 수 있는 사업과 강대국들의 취약점을 알기 위해서는 간단히 강대국들의 메콩 지역 이니셔티브를 볼 필요가 있음.

나. 강대국의 메콩지역 이니셔티브

- 메콩지역에서 미국은 Lower Mekong Initiative (LMI)를, 중국은 Lancang-Mekong Initiative를, 그리고 일본은 매년 일-메콩 정상회의를 개최하고 있음.

(1) 일본

- 일본은 비교적 이른 2009년부터 메콩지역과 협력하고 있으며, 다른 두 강대국에 비해서 빠른 2009년 협력 초기부터 정상회의를 개최하는 등 활발한 활동을 보이고 있음 ([부록 3] 참조).
- 또한 협력의 제도적 차원에 있어서도 정상회의, 외교장관회의, 경제장관회의 뿐만 아니라 일-메콩 교류의 해 선포, Green Mekong Forum 설치 등을 통해 다양한 제도적 협력의 틀을 갖추고 있음.
- 특히 일본은 2019년을 일-메콩 교류의 해로 선포하고 2020년 동경 올림픽과 연계하여 인적 교류 및 교환을 활성화하는 계획을 발표했음.²⁴⁾
- 메콩지역에 대한 일본의 개발협력은 크게 세 가지 분야 즉, 연계성 증진, 사람 중시, 환경 문제에 초점을 맞추고 있음.
- 보다 구체적으로 이 분야들은 인프라의 확대 및 증진, 인적 자원 개발, 수자원 관리 및 환경 문제 경감 등에 초점을 두고 있음.
- 일본의 메콩 개발협력은 다른 국가에 비해서 구체적 프로그램으로 가지고 많은 자원을 동원하고 있으며 역사가 비교적 오래되었으나 나름의 한계도 있음.
- 일본의 메콩 개발협력이 대표적으로 내세우는 ‘양질의 인프라(Quality Infrastructure)’에서 보듯이 일본의 계획은 상당 부분 메콩 국가 인프라 건설에 치중되어 있으며 이는 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative)를 의식한 대응이라고 할 수 있음.
- 일본의 메콩 협력 프로그램들이 가진 특징으로는 대부분 개발도상국인 메콩 국가들이 소화하기 어려운 첨단 기술(인공지능, 디지털 역량 강화)에 대해 강조하고 있음.

(2) 중국

- 중국은 경쟁상대로 할 수 있는 일본이나 미국에 비해서 뒤늦게 메콩 협력을 시작했으나 막대한 자원을 동원해 매우 포괄적 협력을 하고 있음 ([부록 4] 참조).
- 더욱이 중국의 메콩 협력은 중국의 지역에 대한 경제적 큰 그림(grand vision)인 일대일로와 시너지 효과를 내는 부분이 있어 때로 같은 프로젝트가 일대일로와 Lancang-Mekong 협력 (Lancang-Mekong Cooperation, LMC)에 함께 포함될 수 있음.

24) 일본 외무성 (2018).



- 제도적으로는 일본과 마찬가지로 정상회의, 외교장관 회의 등의 구조를 가지고 있으며 특징적으로 분야별로 실무반회의(working group meeting)을 설치하고 있음.²⁵⁾
- 협력의 사안에 있어서 중국은 미국이나 일본과 전혀 다른 포괄적 협력을 특징으로 하고 있음.²⁶⁾
- LMC의 주요 협력 항목을 보면 일본이나 미국과 다르게 정치안보, 경제, 사회문화 협력을 포괄적으로 규정하고 있으며 실제로 정치 안보 협력에는 고위급 교류, 정치대화, 정당 간 교류 등을 포함하고 있음.
- 따라서 중국과 메콩 지역 간 협력은 개발협력의 틀을 넘어 메콩 5개 국가와 중국 간 포괄적 양자 관계 협력을 규정하는 성격을 가짐.
- 중국의 대 메콩 협력 구상이 가진 한계는 앞서 언급한 포괄적 양자 관계를 초점에 두고 있다는 것 외에 구체성이 부족하다는데 있음.
- LMC의 경우 대부분의 항목에서 구체적인 프로그램이나 협력 계획 보다는 선언적인 의미에서 협력을 규정하고 있음.

(3) 미국

- 미국의 대 메콩 지역 개발협력은 Lower Mekong Initiative(LMI)로 칭해지며 일본과 비슷한 2009년부터 시작됨 ([부록 5] 참조).
- 구체적인 제도적 특징은 파악하기 어려우나 LMI 하에서 메콩 지역 국가들과 외교장관 (국무 장관)회의를 개최하고 있고, 국무부(USAID)가 주도적으로 사업을 운영함.
- 한편 미국은 미국 독자적으로 LMI를 추진하는 것이 아니라 Friends of LMI라는 제도로 세계은행, ADB와 같은 국제기구, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드, EU 등과 함께 협력을 추진하고 있음.²⁷⁾
- 협력의 주제와 내용에 있어서는 일본, 중국과 상호 겹치는 부분이 많지만 보다 세분화된 협력 주제를 6개 항에 걸쳐 규정하고 있고, 메콩 국가와 공동 의장 형태로 사업을 추진하고 있음.
- 미국이 추진하는 LMI는 환경-수자원, 보건, 농업 및 식량안보, 연계성, 교육, 에너지 안보 등 6개 항목으로 구성되는데 다른 주요 국가와 비교해서 에너지 교육에 대한 강조가 특징적임.

25) Lancang-Mekong Cooperation 웹사이트 (http://www.lmcchina.org/eng/zjyz_3/hlm/)

26) China Daily (2018).

27) Lower Mekong Initiative 웹사이트

(<https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi>)

- 또한 중국과 달리 협력의 프로그램들이 매우 구체적으로 규정되고 있으나 다양한 협력 프로그램을 동시에 진행하지 않고, 구체 프로그램도 장기적으로 추진하기 보다는 몇 년 단위로 추진하고 종료되는 형태를 취하고 있음.
 - 예를 들어 2012년 미 국무부에서 적시한 LMI 프로그램들은 지금은 없는 말라리아 퇴치 (CAP-M), 여성 강화, 위기종 동물 보호 프로그램, Global Alliance for Clean Cookstoves, 성 평등 문제 등이 포함되어 있음.²⁸⁾
- 미국의 LMI도 나름의 문제와 한계를 가지고 있는데, 협력의 지속성, 협력의 기술적 수준, 그리고 Friends of LMI의 문제 등이 있음.
- LMI는 상당히 포괄적 프로그램이며 많은 사업들을 하고 있지만, 2012년과 현재 LMI를 비교하면 사라진 사업, 새로 추가된 사업도 많이 사업의 연속성, 장기적 효과에 관한 의문이 있음.
- 뿐만 아니라 협력의 내용이 매우 기술적으로 고도화 되어 있어 개발도상국인 메콩 국가들이 얼마나 이 프로그램에 협력적으로, 주도적으로 참여할 수 있는지는 의문임.
- 마지막으로 Friends of LMI도 일정한 딜레마를 가지는데, 이 국가들이나 기구들이 LMI에 적극 참여할 경우 미국의 개발협력이라는 주도권이 사라질 수 있으며, Friends 국가들이 적극 참여하지 않으면 그 의미가 퇴색하는 한계도 있음.

다. 한국의 메콩 전략 제안

- 앞서 언급한 바처럼 메콩 지역 개발협력에서 후발 주자인 동시에 동원할 수 있는 자원이 제한적인 한국 입장에서는 개발협력 프로그램의 차별성이 매우 중요함.
- 이를 염두에 두고 협력의 방향성과 구체 협력 사안에 대해서 제안을 하면 방향성에서는 적정 기술과 현지 실정에 맞는 협력을 찾는 것이 바람직함.
- 또한 강대국들의 예와 달리 사업을 백화점식으로 확장할 것이 아니라 잘 할 수 있는 부분에 대한 선택과 집중이 필요함.
- 구체 협력 사안에 있어서는 강대국들이 남겨 놓은 빈 공간(niche)을 공략해야 하고 이는 여성-어린이 문제, 보건에서 구체적인 부문, 시민사회 혹은 지역 사회 기반 사업, 그리고 문화 부문에 대한 강조 등이 있음.

28) US Mission to ASEAN. "State Dept. fact Sheet on Lower Mekong Initiative"
(<https://asean.usmission.gov/state-dept-fact-sheet-on-lower-mekong-initiative/>)



- 협력의 방향성은 적정 기술, 현지화 된 사업, 선택과 집중이 키워드라 할 수 있음.
 - 먼저 강대국들의 협력 사업을 보면 사업의 내용이 구체적이지 않은 중국을 제외하고 미국, 일본은 인공지능 등 현지 국가의 기술 수준과 부합할 수 있는지 의문이 드는 높은 기술에 초점을 두고 있음.
 - 따라서 한국의 협력 사업은 화려하지 않아도 적정 기술을 도입하여 현지 실정에 맞게 도움을 줄 수 있는 방향으로 가야함.
 - 이와 관련하여 한국은 한국 입장에서 메콩 국가들이 필요한 것을 생각할 것이 아니라 메콩 국가들에 대한 철저한 수요조사를 기반으로 하여 화려하거나 눈에 띄지 않아도 협력의 대상국이 요구하는 것에 초점을 두어야 함.
 - 세 번째로 이런 현지 수요와 적정 기술에 기반한 협력을 위해서 한국은 메콩 국가들의 시민사회, 지역 사회에 밀착한 협력을 전개해야 할 것임.
 - 이를 위해서 시민사회, 지역사회를 한국의 개발협력 구상 과정에 포함하고 실제 실행과정에 도 포함하는 노력을 할 필요가 있음.
 - 또한 상기 협력 방법론에서 지적한 보다 발전한 동남아 국가와 한국의 협력을 통한 동남아 개도국 지원이라는 틀을 적극 활용해 동남아 국가의 현지에 대한 이해를 개발협력에 긍정적으로 활용할 필요가 있음.
 - 뿐만 아니라 미국의 LMI의 경우에서 보는 것처럼 협력 사업에 관심과 능력을 가진 메콩 국가를 공동 의장 국가로 삼아 협력하는 것도 바람직함.
- 협력의 내용과 관련해서는 다른 선진국들이 포함한 주요 주제들에 대해서 적절히 포함하는 것이 바람직한데, 여기에 한국만의 특징을 부여해야 함.
 - 이와 관련 몇 가지 다른 국가들이 간과한 주제들이 있는데 이는 1) 여성과 어린이 보호, 능력 개발, 2) 정보통신기술을 이용한 재난 조기 경보 체제, 3) 시민사회 및 지역 사회 기반 능력 강화, 4) 문화 부문 협력 등임.
 - 몇몇 국가들이 여성 문제에 대해 언급하고는 있지만 구체성이 부족한데, 한국의 경우 개발협력에서 여성, 어린이 문제를 지속 언급해온 만큼 이를 메콩 지역 협력의 중요 사항으로 부각하는 것이 바람직함.
 - 특히 보건과 연계하여 모성 보호, 유아 영양 및 예방접종 등이 현지 실정에 맞을 것으로 보이며, 기초적인 교육 (초중등 교육 확대 및 질적 제고) 등도 메콩 지역에 필요한 협력임.
 - 두 번째로 정보통신기술을 이용한 재난 조기 경보 체제는 이미 신남방정책의 주요 사업으로 포함되어 있으며 한국의 정보통신기술에 대한 기대가 높으므로 바람직한 사업임.

- 세 번째로 시민사회 및 지역 사회 역량 강화는 특히 시민사회가 활성화된 한국이 메콩 지역 시민사회의 역량 강화를 위한 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문에 바람직함.
 - 이런 시민사회, 지역 사회 풀뿌리 역량 강화는 정치적인 문제 보다 환경 감시, 복지 문제, 안전 문제, 보건 문제 등에 대해서 지역 시민사회와 지역 사회의 감시 역량, 문제 해결 역량을 기르는데 집중해야 할 것임.
- 마지막으로 문화 부문 협력은 메콩 지역의 문화재 발굴, 보존, 전통 문화의 보존과 전수 등의 부분인데, 이 역시 광의로 개발협력에 포함할 수 있음.
 - 한류 등으로 확산된 한국 문화에 대한 인식은 한국 전통 문화로 까지 확산되고 있음.
 - 이런 메콩, 동남아 국가의 인식을 바탕으로 해서 메콩 지역 전통 문화 보존, 전수, 문화재 발굴, 보존 사업을 벌여 이를 해당 국가 및 지역 사회의 관광 자원화를 꾀하고 이를 지역 개발, 경제성장과 연계할 수 있음.



참고문헌

단행본

이충열, 이영수 외, 포스트 차이나, 아세안을 가다, 디아스포라, 2017년.

연구논문

이승주, 2012, “21세기 개발협력 아키텍처의 변화와 한국,” EAI 국가안보페널 보고서.

이재현, 2013, “기로에 놓인 동아시아 지역협력: 아세안+3와 EAS를 중심으로,” 아산정책연구원 이슈브리프, 52호.

이재현, 2018a, “한반도 평화를 위한 신남방정책의 역할,” 아산정책연구원 이슈브리프, 2018-27.

이재현, 2018b, “신남방정책이 아세안에서 성공하려면?” 아산정책연구원 이슈브리프, 2018-04.

이해정, 이용화, 2017, “신북방정책 추진의 기회와 위협요인,” 현대경제연구원 VIP Report, 701권.

정구연, 이재현, 백우열, 이기태, 2018, “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망,” 국제 관계연구, 23권 2호.

Beeson, Mark, 2003, “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism” Contemporary Southeast Asia, 15:2.

Jaehyon, Lee, December 2017, “Korea’s New Southern Initiative towards ASEAN: Context and Direction,” 제주평화연구원 미간행 발표 원고.

기타

경제협력개발기구(OECD). DAC 통계

(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DACSECTOR>)

관세청 홈페이지 (<http://unipass.customs.go.kr:38030/ets/>)

국가통계포털, 한국수출입은행 해외직접투자 통계 (<http://kosis.kr/search/search.do>)

국가통계포털, 해외건설협회 해외건설수주 통계

(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=H.1;H1.2;326_32601.3;#326_32601.2)

국정기획자문위원회, “동북아플러스 공동체 구상” 미간행 보고서, 2017년.

국제개발협력위원회, 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안), 2019년.

(http://www.odakorea.go.kr/hz.blltn2.ODACmtRsItSIPL2.do?brd_seq=24&blltn_div=oda#script)

김형섭, 2017, “문대통령, 아세안 특사에 박원순 서울시장 임명,” 뉴시스., 5월 19일.

대한민국 정부, “2018년 외교, 통일, 국방, 문제, 보훈 등 5개 부처 업무 보고 자료,” pp. 8~9.

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/down.do?brd_id=235&seq=368021&data_tp=A&file_seq=2)

더불어 민주당, “나라를 나라답게 (제 19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집),” 2017년.

(<http://theminjoo.kr/autoalbum/page/minjoo/view.html?extweb=true>)

문화관광부, 관광지식정보시스템 통계 (<https://know.tour.go.kr/stat/statMain.do>)

북방경제협력위원회, 북방경제협력의 비전과 추진방향, 2017년.

(http://www.bukbang.go.kr/bukbang/info_data/references/?boardId=bbs_00000000000000013&mode=view&cntId=7&category=%EC%A0%95%EC%B1%85&pageIdx=5)

신남방정책특별위원회. 2018. “New Southern Policy of ROK and the Way Forward: Realizing People-Centered Community of Peace and Prosperity” 미간행 발표자료.

연합뉴스, 2019, “외교부, 아세안 10개국 전담 국 설치 추진,” 2월 20일.

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190220159100503?input=1179m>)

외교부, 2017 재외동포 현황.

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3454/view.do?seq=356334&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1)

외교부, 동북아평화협력플랫폼, 2017년.

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20374/down.do?brd_id=20031&seq=1&data_tp=A&file_seq=1)

외교부, 2018년 외교부 업무보고, 2018년.

(http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4175/view.do?seq=366691)

인도중앙은행 홈페이지 (<http://rbi.org.in/Scripts/AnnualReportPublications.aspx?Id=1249>)

일본 외무성, 2018, “Tokyo Strategy 2018 for Mekong–Japan Cooperation.”

주성식, 2017, “문재인 대통령 신남방정책, 포스트차이나 준비차원에서 매우 중요,” 아시아투데이, 11월 20일.

청와대 홈페이지, “국정과제” (<http://www1.president.go.kr/government-projects>)



출입국사무소, 2017 출입국외국인정책 통계연보, 2017년.

하민주, 2015, “인도 ODA 규정 수정, 한국 인프라 사업 본격화,” 아시아 투데이, 11월 26일.

한-아세안센터, 한-아세안 주요 지표, 2018년.

(https://www.aseankorea.org/kor/Resources/statistics_view.asp?pageNum=50&page=1&boa_num=13213&boa_gubun=13&pageReturn=statistics&boa_cnt=2069)

한국관광공사, 국민해외관광객 주요행선지 통계, 2017년 11월.

(<https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429013&isNotice=false&instanceId=294&rnum=2>)

한국관광공사, 국민해외관광객 주요행선지 통계, 2018년 4월.

(<https://kto.visitkorea.or.kr/kor/notice/data/statis/profit/board/view.kto?id=429866&isNotice=false&instanceId=294&rnum=29>)

한국무역협회, 국가수출입통계 (<http://stat.kita.net/stat/world/trade/CtrImpExpList.screen>)

ASEAN, 2015, “Kuala Lumpur Declaration on a People-Centred ASEAN.”

ASEAN Statistics Portal, 2018, ASEAN Key Figures 2018.

China Daily, 2018, “Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018–2022)”

East Asia Vision Group 2001, “Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress.”

(https://www.asean.org/storage/images/archive/pdf/east_asia_vision.pdf)

Jae-In, Moon, 2017, “Towards a People-Centred ASEAN Community,” Project Syndicate, 10 November. (<https://www.project-syndicate.org/columnist/moon-jae-in>)

Lower Mekong Initiative 웹사이트

(<https://www.lowermekong.org/about/lower-mekong-initiative-lmi>)

Lancang-Mekong Cooperation 웹사이트 (http://www.lmcchina.org/eng/zjz_3/hlm)

부 록

<부록 1> 한국 ODA 중점협력국, 2019년 총액 순서

(단위: 억 원)

중점협력국	2018 확정액			2019 확정액		
	양자무상	양자유상	합계	양자무상	양자유상	합계
베트남	475.87	1,345	1,820.87	386.59	1,321.29	1,707.88
방글라데시	121.14	796	917.14	128.53	995.21	1,123.74
필리핀	260.05	592	852.05	195.29	702.39	897.68
라오스	285.83	350	635.83	256.93	631.6	888.53
미얀마	259.17	602.56	861.73	361.12	477.58	838.70
캄보디아	214.07	404	618.07	214.20	520.48	734.68
인도네시아	111.76	310	421.76	137.71	595.01	732.72
탄자니아	147.51	314	461.51	179.25	501.72	680.97
세네갈	129.41	159	288.41	142.23	434.58	576.81
몽골	164.79	89	253.79	136.96	422.05	559.01
우즈베키스탄	203.27	1,505	1,708.27	183.14	365.06	548.20
에티오피아	242.16	431	673.16	248.27	260.39	508.66
파키스탄	22.43	536	558.43	29.46	471.61	501.07
스리랑카	75.04	169	244.04	131.17	310	441.17
르완다	156.50	171	327.50	151.76	119.33	271.09
모잠비크	83.47	398	481.47	42.26	215.21	257.47
아제르바이잔	37.17	305	342.17	36.72	178.46	215.18
콜롬비아	86.65	—	86.65	195.17	—	195.17
페루	177.69	—	177.69	170.08	—	170.08
볼리비아	112.51	—	112.51	127.52	37.86	165.38
가나	107.61	10	117.61	136.37	5.83	142.20
네팔	74.35	—	74.35	138.25	0.5	138.75
우간다	141.14	—	141.14	101.72	—	101.72
파라과이	124.90	—	124.90	100.59	—	100.59

자료: 국제개발협력위원회 (2019).

<부록 2> 신남방정책의 원칙, 추진 방향 및 구체 프로그램

3P원칙	추진 방향	구체 프로그램
<사람> 교류 확대를 통한 상호 증진	상호 방문자 확대	<ul style="list-style-type: none"> 1차 6개국 협력을 통해 2차 5개국(미얀마, 인도, 라오스, 브루나이, 캄보디아)으로 확대
	양방향 문화 교류 확대	<ul style="list-style-type: none"> 문화교류 허브 구축과 문화 ODA 추진 아세안 국가 언어와 문화 컨텐츠 국내 확산
	인적자원 개발 지원	<ul style="list-style-type: none"> 장학금, 훈련, 인턴십, 강의, 공무원 연수 확대
	공격부문 능력 배양을 통한 거버넌스 증진	<ul style="list-style-type: none"> 능력 배양을 위한 공공 부문 경험 공유 시민사회간 네트워크 공고화
	한국 내 아세안, 인도 국적자 권리 보호	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 정착 지원 및 귀국 시 재정착 지원 다문화 가정 지원 확대
	삶의 질 향상을 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> 농촌 개발 지원, 공공 보건 협력
<번영> 상호 이익이 되는 미래지향적 협력 기반 조성	무역, 투자 증진을 위한 제도 강화	<ul style="list-style-type: none"> 지역 FTA 활성화 및 합의를 위한 공동 노력
	연계성 향상을 위한 인프라 투자 참여	<ul style="list-style-type: none"> 교통, 수자원, 에너지, 스마트정보기술의 4대 분야 인프라 협력 한-아세안 인프라 장관회의(2018년)
	중소기업 협력과 시장 접근 개선	<ul style="list-style-type: none"> 한국 문화 전시 및 홈쇼핑 채널 협력 (K-food, K-Beauty, K-Seafood) 중소기업 기술 교류 및 협력
	새 산업 발굴과 스마트 협력을 통한 혁신 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> 열린 혁신 플랫폼과 4차 산업 혁명 대비 협력 (5G, 바이오, K-Smart) K-Smart: smart city, smart factory, smart island, smart farm
	개별 국가 맞춤형 협력 모델 개발	<ul style="list-style-type: none"> 개별 국가 기초 산업의 부가가치 창출을 위한 협력 TASK (Technology Advice and Solutions from Korea) 개시와 지역 단위 투자 확대
<평화> 평화롭고 안전한 지역 건설	국가 수반, 고위급 교류 증진	<ul style="list-style-type: none"> 한-메콩 정상회의 개최(2019) 한-아세안특별정상회의 개최(2019)
	평화와 번영의 한반도를 위한 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> 아세안 주관 회의와 개별 국가 네트워크를 통한 북한 개방 촉진
	국방, 군수산업 분야 협력 확대	<ul style="list-style-type: none"> 고위급 교류, 공공 개발을 통한 국방, 군수산업 협력 강화
	테러리즘, 사이버문제, 해양안보 공동 대처	<ul style="list-style-type: none"> 아세안 사이버 안보 센터 건설 참여 항행 안전을 위한 능력 배양
	지역 위기 대응력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 기후 관련 기술 개발 공동 프로젝트 추진 및 기술공유 홍수 예방 체계 협력과 조기 경보 시스템 구축
협력의 재정 기반	<ul style="list-style-type: none"> 한-아세안협력 기금(7백만불에서 1천4백만불로 증액, 2019), 한-메콩협력펀드(1백만불에서 3백만불로 증액, 2019) 대 아세안 ODA (5억 4천만불에서 9억불로 증액, 2022), 한-아세안인프라펀드(2022년까지 1억불 조성) 	

자료: 신남방정책특별위원회(2018).

<부록 3> 일본의 메콩 지역 협력 구조

시작 연도	2009년		
협력의 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 일-메콩 정상회의 • 일-메콩 외교장관회의 • 일-메콩 경제장관회의 • 일-메콩 교류의 해(2019) • Green Mekong Forum 		
주요 협력 분야 및 사업	역동적이고 효과적인 연계성	<ul style="list-style-type: none"> • 경성 연계성: 양질의 인프라 (Quality Infrastructure) • 연성 연계성: 통신, 사이버, 방송 • 산업 연계성: 중소기업, 스타트업, 경제특구 	
	사람중심의 사회	<ul style="list-style-type: none"> • 인적 자원 개발: AI 및 디지털 역량 강화 • 보건: 보편적 의료보건, Asia Health and Wellbeing Initiative • 교육: 지속가능한 개발을 위한 교육, 고등 교육 협력 • 법률, 사업 협력: 사법개혁, 기술적 협력 	
	녹색 메콩의 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 재난위험감소 및 기후변화 • 수자원 관리 • 순환경: 3R (reduce, reuse, recycle) • 담수어자원의 보존과 지속가능한 이용 	
주요 문서	<ul style="list-style-type: none"> • Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation (2018년 10월) 		

자료: 일본 외무성 홈페이지, Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation.



<부록 4> 중국의 메콩 지역 협력 구조

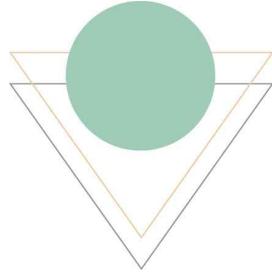
명칭	란팡-메콩 협력 (Lancang-Mekong Cooperation, LMC)		
시작 연도	2016년		
협력의 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 정상회의 • 외교장관회의 • 고위급회의(Senior Officials' Meeting, SOM) • 외교실무그룹 회의(Diplomatic Working Group Meetings) • 협동실무그룹(Joint Working Groups, 6개) • 생산역량, 연계성, 국경경제협력, 농업, 수자원, 빈곤감소 		
주요 협력 분야 및 사업	정치안보분야	<ul style="list-style-type: none"> • 고위급 교류 • 정치대화와 협력 강화 • 정당간 교류 • 비전통 안보 협력: 마약밀매, 테러리즘, 조직 범죄, 인신매매, 무기 밀매, 사이버 범죄, 국경 문제, 인도적 지원 	
	경제와 지속 가능한 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 연계성: 인프라, 세관 single window 체제 등 • 생산 역량 • 경제와 무역: 국경경제협력지대, LMC business council • 금융: 금융위기 대비, 지역 국제금융 기구 협력 강화 • 수자원: Lancang-Mekong 수자원협력포럼, 기후변화-자원관리 분야 연구협력 강화 • 농업: 기술협력, food safety, Lancang-Mekong Village head forum • 빈곤감소, 산림협력, 환경보호, 세관 및 품질 검사 	
	사회문화 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 문화: 문화 예술 교류, 유적 보호 • 관광: Lancang-Mekong Tourism Cities Cooperation Alliance, 관광 표준 • 교육: 직업 교육 강화, 각 국가 직업교육훈련 센터간 협력 강화 • 보건, 미디어, 인적교류 강화 	
주요 문서	<ul style="list-style-type: none"> • Sanya Declaration of the First Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Leaders' Meeting (2016년 3월) • Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation, 2018–2022 (2018년 1월) 		

자료: Lancang-Mekong Cooperation 홈페이지, Five-Year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation, 2018–2022.

<부록 5> 미국의 메콩 지역 협력 구조

명칭	Lower Mekong Initiative (LMI)	
시작 연도	2009년	
협력의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 6개의 주제별로 구체 프로그램 운영 • 구체 프로그램은 다른 국가와 달리 변동성이 높음 • 각 프로그램별로 지역 국가와 공동 의장 시스템 운영 • Friends of LMI 협력 • Friends of LMI 국가: 호주, 뉴질랜드, 세계은행, ADB, 일본, 한국, EU 	
주요 협력 분야 및 사업	환경과 수자원 (공동의장: 베트남)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 경감 • 물안보 • 자원보존 및 관리 • Sustainable Infrastructure for Mekong Initiative
	보건 (공동의장: 캄보디아)	<ul style="list-style-type: none"> • 전염병 예방, 탐지, 관리 • 불법 복제 약품 방지 및 통제 • WHO의 국제 보건 규정 실행 • 항균저항성 문제 • eHealth 기술
	농업과 식량 안보 (공동의장: 미얀마)	<ul style="list-style-type: none"> • 연구, 개발, 기술 확산, 인적자원 강화 협력 • 식량생산, 품질 제고, 영양 개선을 위한 합의 이행 • 식량 안보를 위한 개별 가능 역량 강화 • 지속가능한 토지 및 수자원 이용 • 지속가능한 어업 및 양식업 • 식량안보 문제 해결을 위한 농산물 무역 촉진 • 농업 분야 PPP 활성화 • Enabling Agricultural Trade (EAT)
	연계성 (공동의장: 라오스)	<ul style="list-style-type: none"> • ICT를 통한 교육, 훈련으로 연계성 증진 • 사적 부문과의 연계 증진을 통한 연계성 증진 • Mekong Technology Innovation Generation and Entrepreneurship Resource
	교육 (공동의장: 태국)	<ul style="list-style-type: none"> • LMI 국가간 제도적 연계 강화 • 영어 교육 기회 강화 • 21세기 직업을 위한 청년, 청년 전문가, 여성 프로그램 • Connecting the Mekong through Education and Training (COMET) 프로그램
	에너지 안보 (공동의장: 태국)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 에너지 시장 활성화 • 국가간 에너지 연계 강화 • 에너지 효율성, 보존, 대안 에너지 • 투명성과 거버넌스 문제 • 에너지 연구 및 개발

자료: 미 국무부 Lower Mekong Initiative 웹사이트.



평화와 개발협력: 북한 개발협력방향과 전략

문 경연

평화와 개발협력: 북한 개발협력 방향과 전략

문경연 전북대학교 국제인문사회학부
교수

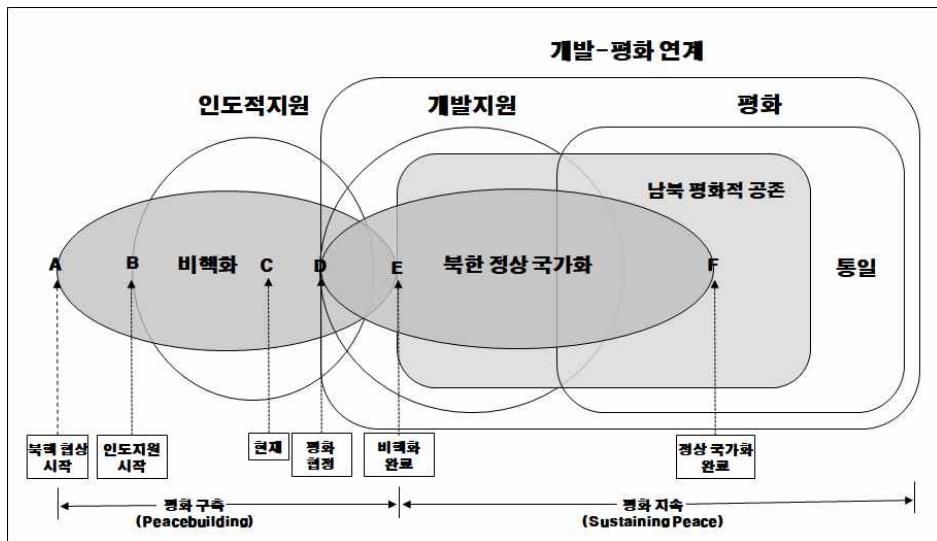
- 북한과 미국을 중심으로 한 국제사회 간 북한의 비핵화를 위한 협상이 숨 가쁘게 전개되고 있는 가운데, 남북 정상회담과 북미 정상회담이 연이어 개최되면서 북한의 비핵화와 이를 전제로 한 북한의 개혁개방에 대한 국제사회의 지원에 대한 논의가 한창임.
- 특히 북한과 미국 간에 비핵화 협상이 타결될 경우 북한의 비핵화 결단에 대한 보상으로써 한국, 미국, 일본 등 국제사회를 중심으로 한 대북지원 방안에 대한 연구도 활발함.
- 국제적 맥락에서도 2016년 5월 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)에서 ‘평화–개발 네셔스’ 접근법의 중요성을 재확인 하였고, 세계은행과 함께 개발지원의 이전 단계에서 이루어지는 인도적지원을 포함한 ‘인도적지원–개발–평화 연계(Humanitarian–Development–Peace Nexus)’ 이니셔티브를 본격화 하고 있음.
- 본 연구는 국제사회의 ‘평화–개발 네셔스’ 접근법의 의미와 내용 그리고 이러한 이니셔티브 추진이 가지는 함의를 분석하고자 하였음.
- 이를 위해, 1995년 이래로 23년에 걸친 한국과 국제사회의 대북지원의 경험을 ‘평화–개발 네셔스’의 관점에서 평가하고 그 의의와 한계를 살펴보았음.
- 이를 바탕으로 비핵화 이슈를 중심으로 북한에 대한 개발지원을 추진함에 있어 고려되어야 할 원칙과 프레임워크를 도출하고, 이들 원칙과 프레임워크가 비핵화 협상의 진행 과정에서



인도적지원을 포함한 개발지원에 어떻게 적용될 수 있을 것인지에 대한 정책적 함의를 제시하고자 하였음.

- 결론적으로, 본 연구는 국제사회가 취약국 및 개도국 지원에서 있어 중요한 접근법으로 제시하고 있는 '평화-개발 네서스' 접근법과 이니셔티브가 북한의 비핵화 및 개발지원 정책의 추진에 있어 제시하는 함의가 크다는 점을 확인하였음.
 - 즉, 비핵화 논의를 위한 협상을 시작함으로서 평화구축을 위한 긴 여정을 시작한 북한을 상대함에 있어서 한국과 미국 등 국제사회는 북한이 2005년 이래로 지속적으로 요구해온 경제발전을 위한 개발지원을 평화구축을 위한 지렛대로 활용할 수 있는 여지가 큼.
 - 아울러 북한 내부의 인도적 상황을 고려할 때 비핵화 협상의 타결 이전 단계인 현 시점에서 인도적 지원의 재개는 북한이 비핵화 협상을 지속하게 만드는 유인책이 될 수 있다는 점 또한 확인하였음.
 - 즉, 북한의 핵개발은 국제사회부터 북한 체제의 정치·군사적 안보 보장을 위한 측면과 함께 경제발전을 위한 외부의 지원을 유인하기 위한 수단으로서의 의미 또한 가지기 때문임.
 - 이러한 전제조건과 한계 그리고 북한의内外부 상황을 고려할 때 한반도 비핵화 논의 과정에서 북한에 대한 인도적지원 및 개발지원은 '북한 인도적지원-개발-평화 트리플 네서스'의 로드맵에 따른 단계적 접근법을 취할 수밖에 없을 것임.

<그림 '북한 인도적지원-개발-평화 트리플 넥서스'의 로드맵



- 일반적으로 취약국 및 개도국에 대한 인도적지원이나 개발지원은 수원국의 수요(needs)에 기반하여 이루어져야 한다는 규범이 존재함.
- 하지만 대북지원은 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 우려로 인해 비핵화 과정과 연계되어 고려될 수밖에 없다는 점에서 국제사회의 규범과 원칙을 준수하면서도 평화의 구축과 지속화라는 동북아 안보 문제의 해결을 위해서 인도적지원과 개발지원을 단계적으로 연계하는 위의 로드맵을 추진할 필요가 있다고 하겠음.
- 아울러 트리플 넥서스 접근법은 북미 간에 긍정적인 비핵화 합의가 이루어진 이후 북한이 정상국가화를 위한 혁개방을 추진하는 과정에서 국제사회가 어떻게 개발지원을 추진하는 것이 한반도와 동북아 평화구축에 기여할 수 있을 것인지에 대한 로드맵을 제시해준다는 점에서 의미 있는 접근법이크라고 할 수 있겠음.



제 1 절 서론

- 북한과 미국을 중심으로 한 국제사회 간 북한의 비핵화를 위한 협상이 숨 가쁘게 전개되고 있는 가운데, 남북 정상회담과 북미 정상회담이 연이어 개최되면서 북한의 비핵화와 이를 전제로 한 북한의 개혁개방에 대한 국제사회의 지원에 대한 논의가 한창임.
- 특히 북한과 미국 간에 비핵화 협상이 타결될 경우 북한의 비핵화 결단에 대한 보상으로써 한국, 미국, 일본 등 국제사회를 중심으로 한 대북지원 방안에 대한 연구도 활발함
- 아울러 취약국 및 개발도상국을 대상으로 한 개발지원이 어떻게 평화 구축에 기여할 수 있으며 반대로 전통적 의미의 평화구축을 위한 노력이 해당 국가의 발전을 어떻게 촉진 시킬 수 있는가에 대한 ‘평화–개발 연계(Peace–Development Nexus, 이하 ‘평화–개발 네서스’)’ 방안에 대한 연구 및 이니셔티브가 국제사회에서도 활발히 논의되고 있음.
- 이러한 가운데, 2030년을 목표 기한으로 하는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘SDGs’)에 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근 할 수 있는 사법제도 구축’이 16번 목표에 포함되면서 ‘어떻게 개발과 평화의 연계가 가능할 것인가?’에 대한 논의가 UN과 세계은행(World Bank)을 중심으로 확대되고 있음.
 - 실제로 UN은 2015년 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development’를 통해 평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발 이 없이는 평화도 있을 수 없음을 밝힘.
 - 또한, 2016년 5월 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)에서 ‘평화–개발 네서스’ 접근법의 중요성을 재확인 하였고, 세계은행과 함께 개발지원의 이전 단계에서 이루어지는 인도적지원을 포함한 ‘인도적지원–개발–평화 연계(Humanitarian–Development–Peace Nexus, 이하 ‘트리플 네서스’)’ 이니셔티브를 본격화 하고 있음.
- 이처럼 SDGs 목표 하에서 UN과 세계은행이 추진하고 있는 ‘평화–개발 네서스’는 비핵화 논의가 한창인 한반도 상황에 주는 함의가 크다는 점에서, 본 연구는 국제사회의 ‘평화–개발 네서스’ 접근법의 의미와 내용 그리고 이러한 이니셔티브 추진이 가지는 함의를 분석하고자 함.
- 아울러 1995년 아래로 23년에 걸친 한국과 국제사회의 대북지원의 경험을 ‘평화–개발 네서스’의 관점에서 평가하고 그 의의와 한계를 살펴볼 것임.

- 이를 바탕으로 비핵화 이슈를 중심으로 북한에 대한 개발지원을 추진함에 있어 고려되어야 할 원칙과 프레임워크를 도출하고, 이를 원칙과 프레임워크가 비핵화 협상의 진행 과정에서 인도적 지원을 포함한 개발지원에 어떻게 적용될 수 있을 것인지에 대한 정책적 함의를 제시하고자 함.
- 동 연구의 전제로서 대북지원을 개도국을 대상으로 하는 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ‘ODA’)의 대상으로 간주하지 않을 것임.
- 이는 한국의 제도적 측면에서 대북지원은 통일부를 중심으로 추진되고 있는 가운데 ODA의 범주에 대북지원을 포함하고 있는 않는 거버넌스적 특징을 고려한 것임.¹⁾
- 아울러 ‘평화–개발 연계(Peace–Development Nexus)’ 접근법의 적용 범주로서 본 연구는 비핵화 과정에서 평화와 개발지원의 조화적 추구를 북한과 한국 간 그리고 북한과 국제 사회의 관점에서 접근함.
- 이는 북한 내부적으로 평화와 개발의 융합적 추구가 가능하기 위해서는 북한과 국제사회 간 비핵화 문제의 해결과 함께, 북한 내부적으로 상당한 수준의 변화와 이에 대한 자신감(권 위적 통치체제의 변화 등과 같이)가 전제될 때에 비로소 본 연구가 집중하고 있는 평화와 개발이 지속 가능한 방향으로 상호간 시너지 효과를 낼 수 있는 방안을 추진할 수 있을 것이기 때문임.
- 끝으로 UN과 세계은행의 ‘평화–개발 네이션스’는 두 영역의 동시적 추구를 강조하나, 북한과 국제사회 간 비핵화 협상이 진행되고 있는 과정에서의 두 영역의 염밀한 동시적 추진은 사실상 어렵다는 점에서 완화된 방식으로써 북한의 비핵화를 통한 평화구축과 인도적지원 및 경제발전 지원을 위한 개발지원에 어떻게 조화될 수 있는지에 초점을 맞추고자 함.

1) 대북지원 규모는 OECD의 해외원조규모 통계(CRS)에 보고되고 있으나, 남북한 특수 관계에 대한 국제사회의 승인을 바탕으로 한국의 ODA 전체 규모에 합산되지 않고 있음. 대북지원 추진 거버넌스에 대한 논의는 법적, 행정적 요소를 포함한 여러 제도 및 거버넌스적 요소에 대한 종합적인 고려가 필요함으로 이에 대한 논의는 본 연구의 대상에서 제외함.



제 2 절 평화와 개발 연계 전략에 대한 국제사회의 논의 동향

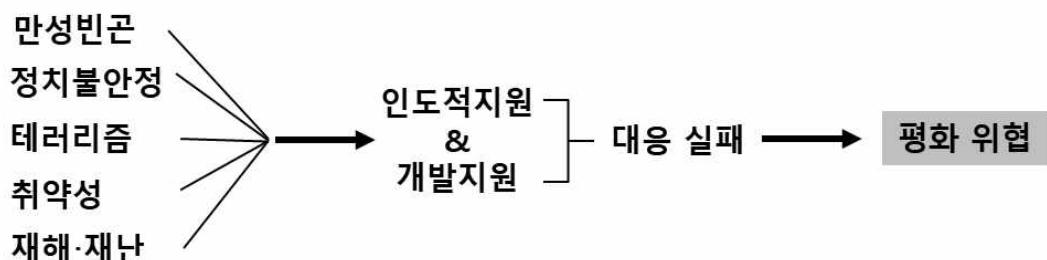
- 글로벌 빈곤퇴치와 경제발전을 목표로 한 전지구적 노력의 공동목표로서 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 대체하는 지속가능발전목표(SDGs)가 2030년을 기한으로 2015년 채택된 이후 17개에 달하는 매우 포괄적인 목표를 포함하고 있는 SDGs의 목표 이행방안을 모색하기 위한 국제사회의 노력이 분주함.
- 특히 SDGs의 16번 목표가 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도’를 포함하면서 동 연구의 주제, 즉 ‘어떻게 개발과 평화의 연계가 가능할 것인가?’에 대한 연구의 필요성이 주목받고 있음.
- 아울러, 국제사회는 여러 분쟁 지역에서 인도적 지원 및 개발지원과 평화를 연계하는 통합 전략을 개발하기 위해 노력해 왔으며, SDGs도 평화를 고려한 지원 전략을 통해 분쟁 지역의 인도적 문제에 대한 보다 근본적인 해결 방안을 모색하려는 연구 또한 지속하고 있음.
- 실제로 UN은 2015년 ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development’를 통해 평화가 없이는 지속가능한 개발이 있을 수 없으며, 지속가능한 개발이 없이는 평화도 있을 수 없음을 밝히고 있음.²⁾
- 이후 2016년 5월 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit)은 ‘평화–개발 연계(Peace–Development Nexus)’ 뿐만 아니라 통상적으로 개발지원의 전단계에서 이루어지는 인도적지원(Humanitarian Assistance)을 포함한 ‘인도적지원–개발–평화 연계(Humanitarian–Development–Peace Nexus)’, 즉 ‘트리플 넥서스(Triple Nexus, 이하 ‘트리플 넥서스’)'를 본격화하기 시작하였음.
- 여기서 트리플 넥서스란 “....인도적지원과 개발활동가들이 평화요소에 대한 공동의 이해를 바탕으로 각자의 비교우위를 활용하여 서로의 한계 및 제약사항을 상호보완 할 수 있어야 하며, 이를 위해 하나의 활동 프레임워크 내에서 공동의 자금마련과 활동방식.....”을 추구 할 필요가 있다는 접근법으로, 이러한 접근법을 통해 공동성과(collective outcome)로서 평화가 지속될 수 있는 '지속가능한 평화(sustaining peace)' 상태를 달성하는 것을 목표로 함.³⁾

2) “There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.” United Nations (2015), “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,” <https://www.unfpa.org/resources/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development>.

3) 김수진 2018, p. 1.

- 사실 이러한 트리플 넥서스는 기존의 ‘인도적지원–개발 연계(Humanitarian–Development Nexus, 이하 ‘듀얼 넥서스(Dual Nexus)’), 즉 인도적지원과 개발지원의 연계성 강화를 위한 지원의 효과성 강화 논의에서 발전된 개념이라고 할 수 있음.
- 즉 ‘인도적지원–개발 넥서스’가 등장하게 된 배경은 인도적지원이 이루어지는 국가의 경우 그 취약성으로 말미암아 인도적지원의 효과성이 저조함에 따라 인도적지원과 함께 취약성을 해결할 수 있는 개발지원과의 연계성 강화를 통해 근본적이고 장기적인 차원에서 평화(peace)를 구축(building) 함으로써 지원의 효과를 확보할 수 있다는 전략임.
- 실제로 인도적지원과 개발지원은 취약성 해소와 리스크 감소를 개입활동의 목표로 하고 있으나 이를 각각의 지원이 추구하는 상이한 목표와 업무방식으로 인해 해당 목표를 달성하는데 있어서 한계가 있었음.
- 이러한 문제인식에서 2016년 SDGs 채택을 위해 개최된 UN 총회에서 인도주의 및 개발지원 기관이 분절화 된 업무방식을 지양하고 하나의 비전을 공유함으로써 공동의 성과를 달성하기 위한 노력이 필요함을 확인하였음.

<그림> 인도적지원–개발지원 연계 접근법 등장 배경



출처: 저자작성

- 인도적지원과 개발지원 간 듀얼 넥서스 논의는 2001년 미국의 9.11테러를 계기로 개발과 평화 넥서스로 확대되었음.
- Alava(2010)는 빈곤이 테러리즘의 근저에 있다는 인식과 함께 전통적 안보 전략상의 수정이 불가피해졌으며, 냉전의 해체 이후 취약국의 등장과 이를 취약국의 분쟁해결을 위한 평화구축의 관점에서 국가건설(statebuilding)을 위한 지원이 개발지원의 한 영역으로 인식되면서 평화와 개발 넥서스 논의가 본격화 되었다고 분석



- 이러한 가운데 2015년에 UN 내에서 평화 담론을 주도하고 있는 평화구축위원회 (Peacebuilding Commission, PBC)가 ‘분쟁의 모든 단계에 걸쳐 모든 계층과 분야에 대한 고려를 바탕으로 중장기적 차원에서 보다 포용적이고 지속 가능한 평화를 실현이 필요하다’는 목표를 제시하였고, 이후 이것이 SDGs 16번에 포함되었음.
- 이후, SDGs 16은 단독 목표(stand-alone)이자 다른 목표들을 달성하기 위한 수단으로도 보아야 한다는 'SDG 16+ 이니셔티브'로 발전하기에 이르렀음.
- 더불어, 2016년 취임한 안토니오 구테흐스 UN 사무총장이 분쟁예방 활동과 평화지속화를 UN의 최우선 과제로 설정하였고, 이러한 연장선에서 2018년 4월 평화구축과 평화지속화에 관한 UN 고위급 회담(High Level Meeting on Peacebuilding and Sustaining Peace)이 평화구축과 평화지속화에 대한 UN 활동 강화를 재확인하면서 평화-개발 네서스는 더욱 강화되었음.
- 끝으로, 본 연구는 북한에 대한 함의를 도출하기 위한 이론적 고찰의 의미를 가지는데, 북한은 1995년 아래로 국제사회로부터 인도적지원을 받아 왔으며, 2019년 현재도 여전히 인도적지원과 함께 개발지원을 요청하고 있다는 점과 비핵화 문제가 현재 진행형이라는 점에서 ‘인도적지원-개발-평화 연계(트리플 네서스)’ 논의의 대두 배경과 그 의미를 분석하고자 함.
- 앞서 논의한 인도적지원과 개발, 개발과 평화의 듀얼 네서스가 ‘인도적지원-개발-평화’의 트리플 네서스로 확대되는 데에는 세계은행(World Bank)의 이니셔티브에서 시작되었음.
- 2016년 5월 개최된 세계인도주의정상회의가 ‘One Humanity; Shared Responsibility’의 채택을 통해 인도적지원과 개발지원 간의 듀얼 네서스적 접근을 강조한 가운데, 동년 12월 세계은행은 최빈국에 대한 지원을 담당하는 IDA(International Development Association)에 750억 달러를 지원할 것을 공표함으로써 취약성 국가들에 대한 인도적지원을 확대함으로써 전지구적 평화를 구축한다는 야심찬 계획을 발표하였음.⁴⁾
- 구체적인 내용으로는 IDA 수혜 국가들에 대한 취약, 분쟁, 폭력 해결 지원기금을 140억 규모로 증액하였으며, 난민 및 난민 수용 지역에 대한 지원금 20억 달러, 최빈 취약국 내 민간자본 동원 및 민간개발 활성화를 위한 지원금 25억 달러를 새롭게 편성하였음.
- 이를 통해 세계은행은 최빈국 내 인도적 상황과 저개발의 문제에서 기인하는 취약성과 분쟁을 해소함으로서 전지구적 평화구축에 기여할 수 있다고 보았음.

4) 김수진 2018.

- 이러한 세계은행의 접근법은 2016년 기준 6,560만명에 달하는 난민문제가 글로벌 리스크를 증가시키는 위험요소로 작동할 수 있다는 인식하에 인도적지원 및 개발지원의 효과적 연계를 통해 평화를 저해하는 문제들에 대한 실질적인 공공성과(collective outcome)를 도출함으로써 궁극적으로 평화를 지속(sustaining peace) 할 수 있다는 문제의식을 반영한 것이었음.
- 이러한 계획에 대해 UN 사무총장이 평화의 지속화(sustaining peace) 개념을 강조하며 ‘4개년 종합정책검토(Quadrennial Comprehensive Policy Review)에 인도적지원-개발-평화의 트리플 넥서스를 포함하면서 세계은행의 이니셔티브가 확산되기 시작하였음.⁵⁾
- 이상에서 살펴본 바와 같이 트리플 넥서스의 정립 및 확산에 있어 세계은행과 UN의 협업이 주도적인 역할을 하였음.
- 특히 세계은행은 동 구상의 이행을 위해 실질적인 대규모 예산을 편성함으로써 트리플 넥서스가 이상적인 구호에 머무는 것이 아닌 실질적인 구상으로 이행되는데 있어 필수적인 동력을 제공하고 있음.
- 앞서 밝혔듯이 세계은행은 트리플 넥서스 이니셔티브에 750억달러를 배정하였는데 스위스와 노르웨이 정부가 기탁한 ‘취약성 및 분쟁 파트너십 신탁기금(UN-WB Fragility and Conflict Partnership Trust Fund)’과 같이 국가의 취약성 해소 및 분쟁 해결을 위해 분쟁의 예방적 관점에서 인도적지원과 개발지원, 안보 및 평화 간 체계적이고 유기적인 대응을 모색함으로서 지속가능한 평화 목표 달성을 위한 노력을 추진하고 있음.⁶⁾
- 이러한 논의의 연장선에서 세계은행과 UN은 2018년 초 분쟁예방을 통한 평화지속화를 강조한 ‘Pathway for Peace: Inclusive Approaches to Prevent Violent Conflict’를 통해 개발, 안보, 정치, 인권 등 다양한 분야 간 상호 유기적 관계의 중요성을 고려할 때 인도적지원과 개발지원 그리고 평화 간 연계성 추구되는 트리플 넥서스적 접근이 필요함을 재확인 하였음.⁷⁾
- 이상의 논의를 종합하면 SDG 16 ‘지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도’ 목표의 수립과 함께 평화를 위협하는 요소로서 다양한 분야에 걸친 취약성에 대한 해결 없이는 평화를 구축하기도 그리고 지속되기도 어렵다는 문제의식을 바탕으로 인도적지원, 개발지원, 평화를 유기적으로 연계하기 위한 트리플 넥서스 접근법이 UN과 세계은행을 중심으로 추진되고 있음.

5) 김수진 2018.

6) World Bank 2015; World Bank 2018.

7) UN & World Bank 2018.

- 특히 세계은행을 중심으로 트리플 넥서스의 이행에 필요한 예산이 마련됨으로서 단순한 구호가 아닌 실질적인 개발협력 정책으로서 동력 또한 확보하였음.
- 이러한 맥락에서 UN과 세계은행이 이끌고 있는 ‘인도적지원–개발지원–평화’ 간 트리플 넥서스 접근법은 한반도 상황에 유의미한 함의를 제공한다고 할 수 있음.

제 3 절 과거 한국 및 국제사회의 대북지원 성과에 대한 비판적 고찰

- 1995년 북한이 국제사회에 대북지원 요청한 이래로 대북지원의 규모와 방식 등에 있어 여러 부침이 있은 가운데 23년이라는 시간이 흘렀음.
- 특히 남한 정부와 시민사회의 대북지원 및 교류협력 사업은 인도주의와 평화 연계의 관점에서 많은 의미를 가지지만 또한 남북관계의 영향을 심하게 받았음.
- 반면에 국제기구, 국제 NGOs, 개별국가의 원조기관의 대북지원은 남한의 대북지원과 마찬가지로 비록 부침은 있었으나, 지속적인 대북지원을 실시하였으며 지원에 대한 국제사회의 원칙을 고수하면서 북한과 국제사회와 상호학습의 채널을 제공한 측면이 있음.
- 이러한 맥락에서 지난 대북지원 23년을 비판적으로 고찰하면 아래와 같음.

1. 대북지원 23년, 현황과 성과

- 지난 23년의 대북지원 사업에 대한 비판적 평가를 실시함으로써 본 연구의 목적인 향후 북한과의 개발협력을 어떻게 하면 더 평화구축과 연계된 방향으로 리모델링할 수 있을지에 대한 단초를 도출하고자 함.
- 이를 위해서 먼저 지난 23년에 걸친 한국과 국제사회의 대북지원을 비판적 관점에서 그 성과와 한계를 분석하고자 함.
- 한국과 국제사회의 대북지원은 성과적 관점에서,
 - 첫째, 23년의 대북지원은 북한의 인도주의 상황 완화에 기여하였다라는 평가가 가능함.
 - 북한은 식량난이 극심했던 1995~2000년 당시 인구 2,300백만을 기준으로 한해 약 500만톤 (인간의 최소요구 Kcal인 1,630Kcal 기준)이 필요한 것으로 알려진 가운데,⁸⁾ 남한을 비롯한 국제사회는 인도적 차원의 식량지원을 주된 지원으로 하였음.

8) WHO는 인간이 생존에 필요한 1일 최소 칼로리는 1,630Kcal이며, 평균 수준의 노동을 수행하는데 필요한 열량은 2,080Kcal로 밝히고 있음. 하지만 북한과 같이 위도가 높은 국가의 경우 추위로부터 온도를 유지하는데 필요한 열량 소모가 많음으로 추가적인 칼로리가 필요하며, 식량난이 지속된 상황의 경우도 마찬가지로 추가적인 칼로리가 필요하다고 권고하고 있음.



- 특히, 북한 경제난이 가장 심각했던 1998~2002년 시기 국제사회의 식량지원(90만톤~150만톤 수준)에 달하였으며, 남한 정부는 2000년 남북정상회담의 개최와 함께 2007년까지 연간 30만톤에서 50만톤에 달하는 식량을 북한에 지원함으로써 북한의 식량부족 문제를 완화에 기여하였다음.⁹⁾
- 결과적으로 국제사회의 대북지원은 <그림 6-3>의 북한-UNICEF, WHO간 합동 영양실태 조사결과가 보여주듯이 북한 주민들의 영양상태 개선에 기여하였다는 추정을 가능하게 함.

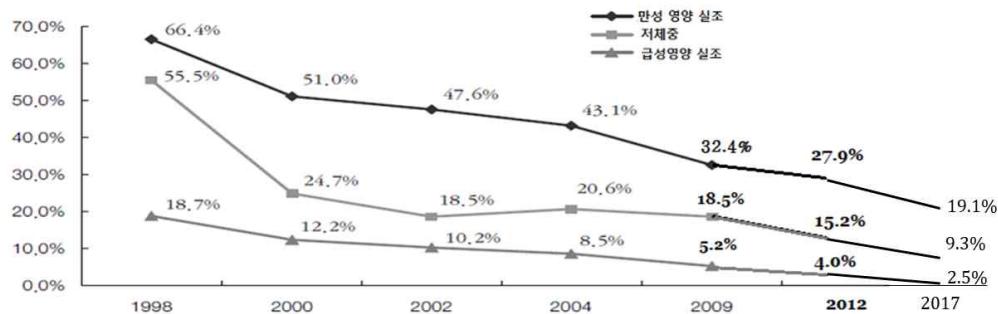
<표 6-1> 국제사회의 대북 식량지원 규모

	식량 소요량		부족량 ¹⁾ (1,630kcal 기준)	국제사회의 지원 ²⁾ 기준)	수입량	절대 부족량	
	1,630kcal 기준	2,080kcal 기준				1,630kcal 기준	2,080kcal 기준
1995/96	598	670	191	54	65 ⁴⁾	72	144
1996/97	535	599	248	50	75	123	187
1997/98	461	516	177	90	80	7	62
1998/99	483	541	105	79	25	1	58
1999/00	476	533	134	100	17	17	57
2000/01	478	535	221	123	20	78	135
2001/02	495	554	130	150	10	30(초과)	29
2002/03	492	551	95	117	10	32(초과)	27
2003/04	510	571	102	94	10	2(초과)	59
2004/05	513	574	89	84	10	5(초과)	56
2005/06 ³⁾	518	580	64	109	.	45(초과)	17
2006/07	521	583	73	30	26 ⁵⁾	17	79
2007/08	523	586	122	72	23	27	90
2008/09	526	589	95	37	15	43	106
2009/10	512	573	178	29	20	129	190
2010/11	535	599	86	9	31	46	110
2011/12	539	604	73	4	37	32	97

주: 1) FAO의 북한의 식량 필요량과 생산량을 바탕으로 작성한 수치로 '최소 소요량'에서 '북한 생산량'을 뺀 값; 2) "Quantity Reporting: Food Aid Delivery to North Korea from 1995 to 2011," 『WFP』(온라인), 2012년 8월 8일; <<http://www.wfp.org>> * 중국으로부터 공여 포함; 3) 2005/06~2007/08 의 부족량(최소 필요량-북한 식량생산량) 수치는 농촌진흥청 사료, 기타 부족량 수치는 FAO/WFP자료, 이외의 수치는 FAO/WFP, "Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea"의 1995년부터 자료를 필자가 종합 정리; 4) 1995/96~2004/05까지 Stephan Haggard and Marcus Noland, Famine In North Korea (New York: Columbia University Press, 2007), p. 42.에서 채인용; 5) "중국으로부터 식량 수입량," 『무역협회』(온라인), 2012년 8월 9일; <<http://db.kita.net>>.

9) 남한 정부의 대규모 식량지원이 북한 군으로 전용되었다는 비판적 지적과 함께 퍼주기 논란이 지속되어 온 것이 사실임. 하지만 남한 정부의 대규모 식량지원이 북한 주민들의 인도주의 사태 완화에 기여하였다고 평가하는 근거는 북한의 필요 식량 총량의 관점에서 부족분을 남한 정부와 국제사회가 지원으로 상쇄되었다는 점에서 지원된 식량이 북한의 인도주의 사태 완화에 기여하였다는 추정을 가능하게 함.

<그림> 북한의 5세 이하 어린이 영양실태 조사 결과



출처: UN website (<http://kp.one.un.org/content/uploads/2013/03/DPRK>) 자료를 바탕으로 저자 재구성; 2017년 값은 임형준, “WFP의 북한 인도적 지원 현황: 취약계층 영양지원 사업.” 2018년 11월 30일, 서울대학교 국제대학원 주최 ‘북한개발협력 전문가 집담회’ 발표 자료 인용

- 둘째, 23년에 걸친 대북지원 및 교류협력 사업은 남한과 국제사회로 하여금 과거 ‘은둔의 왕국(Hermit Kingdom)’으로 묘사되었던 북한을 이해하게 만드는 창구의 기능을 하였고, 역으로 북한은 남한 및 국제사회와 대북지원 관련 사업의 빌굴, 이행, 평가 등의 과정을 통해 국제사회의 규범과 원칙을 습득하는 계기가 되었음.
- 일례로, 대북지원이 시작된 1995년 아래로 UNICEF, WHO, WFP는 2012년까지 북한영양실태조사(2년 주기)를 실시하여 왔으며,¹⁰⁾ FAO의 북한 식량작황 및 수요 조사,¹¹⁾ 국제기구 및 NGOs의 사업보고서,¹²⁾ UNFPA의 북한 인구센서스 조사,¹³⁾ 북한에 대한 인도적지원의 판단 근거가 되는 UN북한팀의 ‘DPR Korea Needs and Priorities’ 보고서는 국제사회로 하여금 북한의 내부 상황을 판단할 수 있는 정책 자료가 되고 있음.

10) DPRK Central Breau of Statistics & UNICEF, WFP, WHO, “Democratic People’s Republic of Korea: Final Report of the National Nutrition Surveys,” conducted in 1998, 2000, 2002, 2004, 2009, 2012, 2017.

11) FAO는 GIEW(Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture) 프로그램을 바탕으로 북한의 식량 작황, 수입, 식량수요 등의 내용을 담은 “Food Supply and Demand” 보고서를 북한 당국의 협조 하에 매년 실시해 왔음.

12) 국제기구 및 NGOs의 사업보고서는 <http://reliefweb.int/dptj> 확인 가능

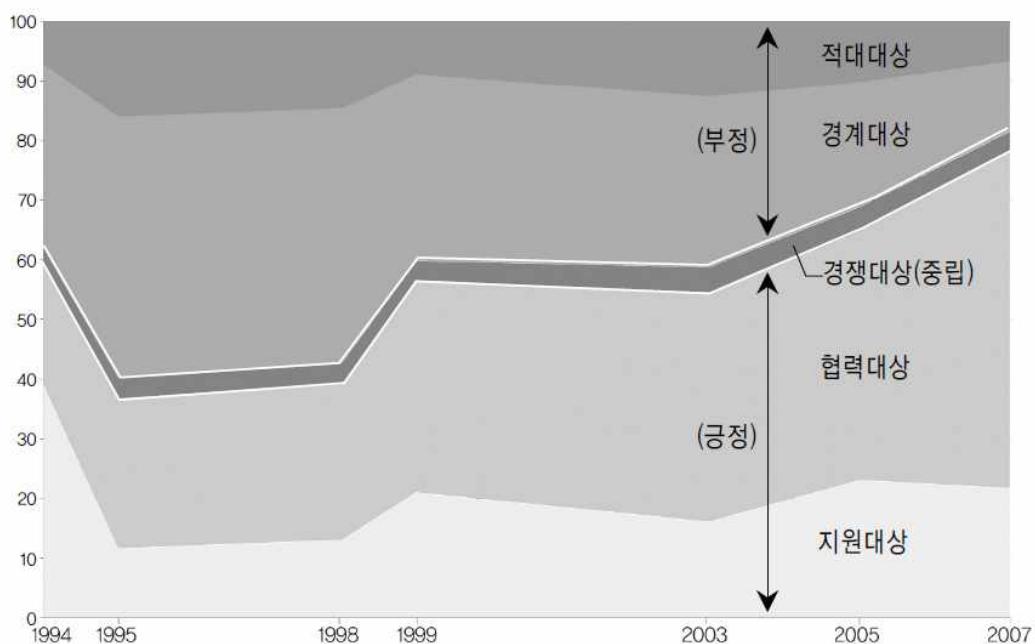
13) DPRK Central Breau of Statistics (2009), “DPR Korea 2008 Population Census,” (Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK); DPRK Central Breau of Statistics (1995), “Tabulation of the Population Census of the Democratic People’s Republic of Korea (31 December, 1993),” (Pyongyang: Central Breau of Statistics, DPRK) 있으며 2018년 북한 당국과 UNFPA는 북한 인구 센서스 조사를 실시하기로 하였음.



- 아울러 국제기구 및 NGOs, 개별정부 원조기관의 대북사업 기획, 실시, 평가를 위한 북한 당국과의 인적교류는 북한의 정치 및 국내 상황을 이해하는 창구가 되었는데, 이들 국제기구 및 국제 NGO가 대북사업 과정에서 생성하는 방대한 자료가 Reliefweb (<https://reliefweb.int/country/prk>)에 등록되고 있고, 이들 자료를 보면 북한은 더 이상 ‘은둔의 왕국’이 아님을 알 수 있음.
 - 마찬가지로 북한 역시 지난 23년간의 인도지원 및 교류협력 사업 수행 과정에서 국제사회와 커뮤니케이션을 지속하는 과정에서 ‘UN전략계획 2007–2009’, ‘UN전략계획 2011–2015’와 같은 합의들을 이루었으며, 특히 2016년 북한과 UN기구가 마련한 ‘북한–UN전략계획 2017–2021’은 북한이 UN기구 및 국제사회와 협력함에 있어 국제규범, 협약, 원칙과 기준을 준수하겠다는 과감한 합의를 담고 있음.
 - 이는 지난 23년간 북한이 국제사회와의 교류협력 속에서 학습을 통한 자신감을 습득한 것으로 해석 가능함.¹⁴⁾
- 넷째, 23년에 걸친 대북지원 사업은 남한의 시민사회로 하여금 한국전쟁 아래로 반세기 동안 지속된 남한 내 반공 이데올로기를 극복하고 북한을 통일과 평화의 대상으로 인식하게 만드는 계기가 되었음.
- 지난 23년간 대북지원 및 교류협력 사업에 있어 핵심 주체는 남한의 시민단체였으며, 이들은 한반도 평화구축의 핵심 행위자로서 급부상 하였음.
 - 사실 남북관계에 있어서 한국전쟁 이후 반세기 동안 인적교류가 중단된 가운데 한민족공동체 이자 통일과 화합의 대상이라는 인식보다 적대적 인식만이 팽배하였음.
 - 이러한 가운데 1995년 실시된 대북지원 사업의 실시와 함께 양국 간 활발한 인적교류가 가능해졌음.
 - 대북지원 사업의 성격에 있어서 1995년에 시작된 대북 인도지원 사업은 2000년에 들어서면서 단순 인도적 지원에 그치는 것이 아니라 사회문화 교류협력 사업과 개발협력 사업으로 전환을 모색하는 가운데 남북한 주민 및 당국자 간 인적교류가 활발히 이루어졌음.
 - 비록 2008년 보수정부의 출범과 함께 이러한 인적 교류는 최소 수준에 머물렀으나, 인적 교류가 활발하였던 2000년 이후부터 2007년 시기 북한에 대한 남한 시민사회의 인식은 <그림 6-4>가 보여주듯이 북한을 적대적 인식보다는 협력과 지원의 대상으로 인식하는 평화의 패러다임이 남한 시민사회에 확산되는 성과를 초래하였다고 평가 할 수 있겠음.

14) UN북한팀 (2016), “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017–2021,” 평양: UN북한팀 (우리민족서로돕기운동 번역본).

<그림> 남한의 대북 인식 변화



출처: 김병로, 김병조, 박명규 외. 『2007 통일의식조사』, 서울: 서울대통일연구소. 2007. p. 119.

- 끝으로, 북한과 국제사회 간 교류협력은 기능주의 관점에서 남북 간 교류협력의 접촉면과 기회를 넓힘으로서 정치, 안보적 측면에서 평화의 분위기를 조성하는데 기여하기도 하였음.
- 구체적인 예로, 대북지원 활동이 남북 당국 간 정치군사적 대립 상황 시 대화와 화해협력으로의 국면 전환 모멘텀을 제공하기도 하였음.¹⁵⁾
- 2004년 7월, 남한 정부가 김일성사망 10주기에 참석하려는 민간대표단을 불허하면서 북한은 군사적 긴장과 6자회담의 중단으로 사실상 남북관계가 극도로 악화된 가운데 민간단체 활동인 '6.15통일대축전'에 정부측 정동영 통일부 장관이 참석하여 6월 17일에 김정일 위원장과의 특사면담을 성사시킴으로써 고착 상황에 있던 남북 관계의 돌파구가 마련되기도 하였음.
- 6.17 특사면담은 장관급회담, 이산가족 상봉, 북한의 한반도 비핵화 의지 표명 등의 성과를 도출함으로써 '제2의 6.15시대'로 진입하게 되었다는 평가를 가능하게 하였고, 이후 제15차 남북장관급회담과 8.15민족대축전이 개최되면서 고착되었던 남북 관계가 정상화되는 계기가 되었음.¹⁶⁾

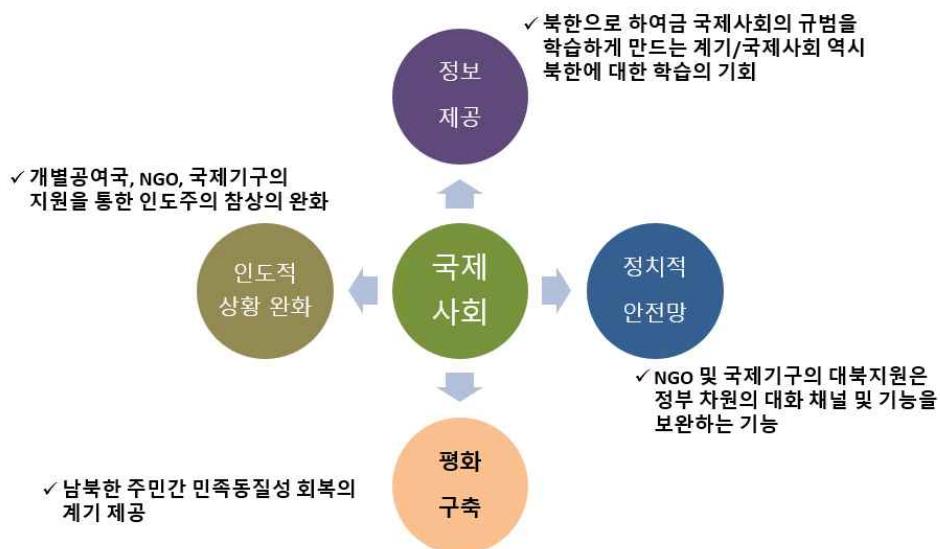
15) 본 사례는 저자의 김성한·문경연 (2014), “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할,” 『국제관계연구』, 19(1), p. 157–158. 일부를 발췌한 것임.



- 그러나 2006년 7월, 북한이 미사일 발사를 강행하면서 남북관계가 다시 경색 되었음, 이에 노무현 정부는 비료 및 식량지원을 중단을 선언하였고, 결과적으로 남북 당국 간 대화도 중단되었음.
 - 이 가운데 북한은 8월 9일 열린 6.15공동선언 채널을 통해 홍수 피해 지원을 남측위원회에 요청하여 왔고, 6.15공동선언 남측위원회는 대북지원 민간단체들의 협의 기구인 대북협력민간단체협의회(북민협)를 비롯한 시민사회 단체들과 함께 북한에 대한 지원 운동을 전개하였음
 - 이후 8월 10일 남한 정부는 홍수피해에 대한 지원을 구실로 남북대화 채널을 재가동 할 수 있게 되었음.
 - 이렇듯 6.15공동선언 남측위원회 남북 관계에 있어서 완충망 역할을 수행함으로써 이들 민간단체들이 단순히 개발협력 사업의 배달자(delivery) 역할에 머무른 것이 아니라 적극적 평화구축의 주체로서 역할도 수행하였다라는 평가가 가능함.
 - 이상의 지난 23년간의 남한 및 국제사회의 대북지원 및 교류협력 사업의 성과를 인도주의, 개발, 안보 및 평화의 관점에서 도식화 하면 아래와 같음.

<그림>

국제사회의 대북지원 및 교류협력 평가



출처: 저자 작성

16) 김치관 (2007), “6.15 공동선언 이후 남북공동행사에 관한 연구: 행사의 경과와 주최 조직의 변화 발전을 중심으로,” 경남대학교 석사학위 논문.

2. 개발과 평화 연계의 관점에서 대북지원 평가

- 이처럼 남한 정부와 민간단체 그리고 국제사회의 대북지원 및 교류협력은 한반도 평화의 관점에서 긍정적 성과를 도출하였음에도 불구하고 23년이라는 긴 시간은 개선의 여지 또한 남겼음. 특히 2019년 현재 진행 중인 북한의 비핵화를 위한 미국과의 협상이 한반도에 평화를 구축(peace building)하기 위한 과정이라고 평가할 때 대북지원이 이러한 평화 구축의 노력을 더욱 공고히 하는 방향으로의 접근법 도출은 지난 23년간의 대북지원에서 찾을 수 있을 것으로 봄.

개발·평화 연계의 관점에서 대북지원의 한계

- 대북지원의 투명성 확보 실패 → 햱별정책(인도·개발 & 평화 Nexus)의 지속성 확보 실패
- 북한의 개발지원 요구 불허 → 개발지원을 레버리지하기 위한 북한의 핵개발 지속
- 남북 당국 중심의 교류협력 치중 → 국내외 다양한 행위자와의 공감대·지지 확보 실패와 협업 미미
- 평화(북핵)에 집중되어 인도·개발지원 저조 → 인도·개발지원이 평화를 촉진시킬 수 있는 기회 간과

- 첫째, 대북지원 및 교류협력 사업을 평가함에 있어 주요 행위자인 남한 정부와 민간단체의 정책 및 관행에서 가장 큰 비판 요소는 대북 인도적 지원 및 개발지원 과정에서 투명성 확보의 실패로 인해 대북지원의 이론적 토대가 되었던 햱별정책에 대한 사회적 합의를 도출하는데 있어 한계에 직면하였다는 것임.

- 이는 결과적으로 개발과 평화를 연계한 접근법(소위 햱별정책)이 지속되기 어려운 환경을 만들었음.
- 즉, 남한 내 인도·개발과 평화가 연계되어 시너지 효과가 가능하다는 접근법이 확산 지속되기 위해서는 대북사업에 있어 투명성이 확보되어 페주기 논란이 극복될 수 있어야 했으나 우리 정부와 민간단체는 대북 인도적지원 및 개발협력 사업의 추진에 있어 투명성 확보를 간과하였음.
- 물론 반세기 동안 지속된 적대관계와 남북한 간 신뢰 환경의 부재 속에서 지원에 대한 투명성 확보를 명목으로 북한 내부에 대한 접근성을 요구하기란 쉽지 않았다는 것이 남한 정부 당국과 대북지원 민간단체의 입장이었음.
- 하지만 당시 상황이 어찌되었던 투명성 확보의 실패는 페주기 논란을 야기하였고, 급기야 남한 내 보수정부의 출범과 함께 북한 페주기가 핵개발로 돌아왔다는 보수진영의 주장을 반박하기 어렵게 만든 가운데 결과적으로 개발과 평화의 연계 관점에서 추진된 햱별정책은 지속되지 못하였음.



- 결국 북한은 다시 핵개발에 박차를 가하는 악순환이 계속된 가운데, 대북지원 사업을 가장 활발히 실시한 국제기구인 WFP의 경우, 지원 초기 모니터링 현장 방문을 위해 7~14일 사전 공지 후 현장 방문이 가능하였으나 2008년 7월부터는 24시간 이전 사전 통보로 현장 방문이 가능해졌으며 지원 사업이 이루어지는 모든 곳에 대한 접근을 허가받았음.
- 결과적으로 ‘접근 없이는 지원도 없다(no access, no food)’는 사업의 투명성을 확보하기 위한 원칙에 대한 고수는 WFP의 대북지원 사업의 지속성을 확보하는 핵심적인 요소였다는 점에서 개발과 평화가 상호 시너지 효과가 가능하다는 패러다임(소위 햅별정책)이 지속되기 위해서 대북지원 과정에서 준수되어야 할 원칙과 규범에 대한 진지한 고민이 수반될 필요가 있음.¹⁷⁾
- 둘째, 남한 및 국제사회가 북한에 대한 지원을 인도적 지원에 국한시킨 결과 북한이 내부적 취약성을 극복하기 위해 필요한 경제발전을 위한 지원을 받지 못하였고, 북한은 이러한 지원을 받기 위해서는 국제사회를 압박할 수 있는 자랫대는 핵무력 완성과 같이 국제사회가 우려하는 정책을 추구함으로써 국제사회의 이목을 끌어 내는 전략을 취하였음.
- 북한은 경제난이 가장 극심했던 1999~2000년을 정점으로 경제회복에 나서면서 2005년에 이르러 인도지원 보다는 개발지원으로 전환을 국제사회에 요청하였음.
- 하지만 남한을 비롯한 국제사회의 입장에서 인도적지원에 비해 높은 투명성과 현장 접근성을 요하는 개발지원 사업의 성격과 당시 북한의 핵개발 프로그램으로 인한 제재 국면에서 북한에 대한 개발지원은 쉽지 사실상 불가능하였음.
- 이러한 가운데, 지난 23년간 국제사회의 대북지원은 인도적지원 분야에 머물렀고, 그러나마 남한의 민간단체는 2000년대 중반 이후 북한과의 신뢰 형성 그리고 남북관계의 화해무드 속에서 2007년까지 개발지원 사업으로의 전환을 실시하였으나 그 규모는 미미하였고, 이마저도 2008년 이명박 정부의 출범과 함께 중단되었음.
- 이러한 과정 속에서 북한은 경제난과 함께 정권의 취약성을 극복함으로써 체제를 지속하는데 있어 필요한 경제개발을 위한 외부의 지원을 이끌어내기 위한 수단으로써 평화 보다는 분쟁이라는 카드를 선택할 수 밖에 없는 상황에 이른 것으로 볼 수 있음.
- 셋째, 남북한 당국 간의 정부 중심적 접근법은 한반도 평화 통일에 있어 다양한 이해관계자를 포용하지 못하는 결과를 초래하였으며, 이는 결과적으로 한반도 평화와 통일을 지지하는 세력을 유지·확대하는데 있어 실패적 요소로 작용하였음.

17) 김성한·문경연 (2014), “한반도 통일기반 조성을 위한 비정부기구(NGO)의 역할,” 『국제관계연구』, 19(1), p. 311, 316.

- 평화는 단순히 정부 영역에서 탑-다운 방식으로만 이루어 질 수 있는 어젠다가 아니라, 시민사회와 국제사회의 지지와 합의가 조성될 때 그 실현 가능성과 지속가능성을 확보할 수 있음.
 - 남한 정부는 대북지원 및 교류협력 사업의 규모 및 적극성에 있어 가장 핵심적인 행위자였으나, 국내외 민간단체를 통한 대북지원 및 교류협력 사업의 활성화를 통해 남북한 주민 간 접촉면을 확대하고, 통일의 국내외적 지지 세력을 조성하는 데에 대해서는 소홀하였음.
 - 즉 남한 정부가 당국 차원의 대규모 직접 지원 보다는 남한 및 국제사회의 NGOs를 통한 대북지원 및 교류협력 사업을 실시함으로써 북한과 남한 시민사회 및 국제사회와의 접촉면과 지지 세력을 확대 할 수 있었음에도 불구하고 그렇지 못했다는 것임.
 - 실제로 남북협력기금은 국제 NGOs에 대한 지원을 규정하고 있지 않으며, 정부의 대북지원 중 민간단체를 통한 사업규모는 4% 수준에 불과하였다.¹⁸⁾
 - 또한 남한 정부는 북한 당국과의 시민사회 내 대북지원과 핵별정책을 펴주기로 규정하고 대북지원이 남한의 안보위협을 가중시키고 있다는 이데올로기적 대립을 극복하고 북한과의 인도적 및 개발지원이 통일과 평화 조성에 기여할 수 있다는 사회적 합의를 도출하는 데 있어서도 미온적이었음.
- 넷째, 대북 인도지원 및 개발지원이 한반도 평화의 관점에서 가지는 담론의 한계임.
- 과거는 물론이고 지금도 여전히 북한에 대한 지원은 북한 내부의 인도적지원 및 개발지원의 필요성은 간과되거나 혹은 부차적인 요소로 간주되었으며 이보다는 평화 이슈 즉 북핵문제가 해결되면 북한에 대한 인도적지원이나 개발지원이 가능하다는 패러다임 주를 이루고 있음.
 - 이 때문에 인도적 지원과 개발지원이 한반도 평화조성에 기여할 수 있다는 접근법은 한반도의 안보상황을 무시한 이상주의적 생각으로 치부되어 왔음.
 - 실제로 지난 23년간 한국 정부 및 시민사회 그리고 국제사회의 북한에 대한 지원은 항상 그리고 가장 우선적으로 북핵개발 이슈가 모든 판단의 준거였음.
 - 대북지원이 새천년개발계획(MDGs)이 채택되기 이전인 1995년 시작되기는 하였으나, 이후 MDGs가 채택된 이후에도 북한에 대한 국제사회의 지원은 MDGs적 맥락에서의 접근보다는 다분히 북한의 특수성(북핵 문제와 한반도 통일)에 기반한 지원 및 개발목표가 수립되었음.

18) OECD DAC 국가들의 자국 민간단체를 통한 ODA 사업 수행 비중은 14% 수준에 이르나, 남한 정부의 민간 단체를 통한 대북지원은 4% 수준에 불과하였다. 출처: 송영훈 외 (2017), 『대북 인도지원 접근방법별 평가 및 정책 대안 개발 연구』, 서울: 통일부。



- 이를 위한 지원의 투입도 인도적 혹은 사업의 필요성에 의해서라기보다는 북핵협상의 구도 속(先평화, 後개발)에서 지원의 시기와 규모 그리고 지원분야가 결정되었던 것이 사실임.
- 이로 인해서 북한개발협력 담론은 언제나 북핵문제와 통일논의의 진전이라는 단서가 붙어온 것이 사실이고, 지금의 상황도 이를 극복하지 못하고 있는 주류 패러다임 속에서 북한에 대한 인도적지원 및 개발지원이 평화를 공고히 하는데 기여할 수 있다는 접근법은 첫 남북정상회담 이후 대규모 대북지원이 이루어진 2000년부터 핵별정책의 마지막 해인 2007년까지 8년에 불과함.
- 이 시기마저도 북핵문제 해결을 위한 6자회담 구도 속에서 인도적지원 및 개발지원은 본격적으로 이루어지지 못하였음.

제 4 절 평화와 개발 연계 방식으로서 북한 개발협력 프레임워크

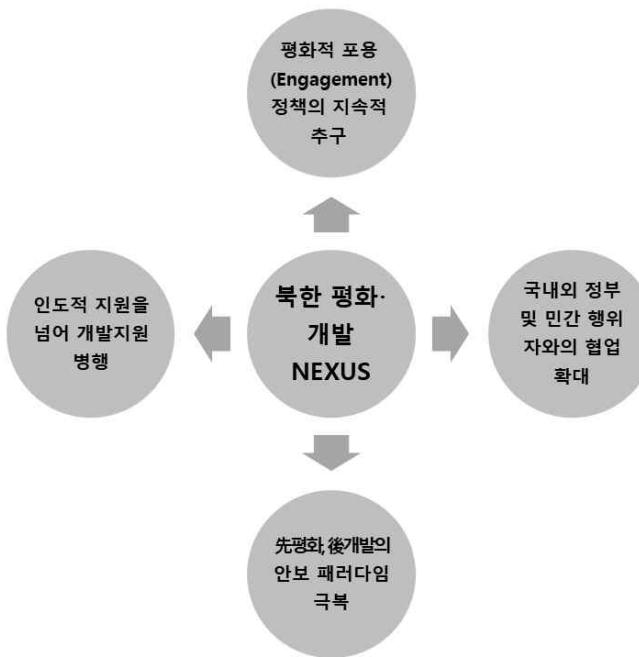
- 이 장에서는 앞서 인도·개발과 평화 간 연계(Nexus)에 대한 국제연합(UN)과 세계은행(World Bank)을 중심으로 하는 국제사회의 논의와 지난 23년간의 대북지원의 성과와 한계에 대한 고찰을 바탕으로 평화와 개발을 연계한 방식으로서 북한 개발협력 프레임워크를 제시하고자 함.
- 이를 위한 시작은 먼저 23년간의 대북지원을 평화와 개발 네서스의 관점에서 분석한 결과로서 도출한 함의를 살펴보고, 북한이 가지는 특수성 즉, 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 ‘인도–개발–평화 트리플 네서스(Triple Nexus)’의 추진 방안을 제시하고자 함.
- 끝으로, 동 방안을 바탕으로 북미 간 실질적인 비핵화 논의와 평화협정이 체결 과정에서 다양한 종류의 인도적지원 및 개발지원이 어떻게 구사됨으로써 한반도의 평화 구축과 구축된 평화가 지속가능성을 확보할 수 있는지에 대한 방안을 제시하고자 함.
- 먼저, 23년간에 걸친 남한 및 국제사회의 대북지원을 개발과 평화의 네서스 관점에서 분석한 함의는 <그림 6-6>과 같음.
 - 첫째, 대화와 협력을 통한 문제해결을 추구하고자 했던 포용정책(Engagement Policy, 햅별 정책)과 같이 평화 친화적 패러다임이지지 및 확산되고 지속가능성을 확보할 때 비로소 실질적인 평화 논의가 시작될 수 있음.
 - 즉, 평화 친화적 패러다임이 지속가능하기 위해서 지켜져야 할 원칙과 규범적 요소들이 준수되어야 하는데, 대북지원의 경우 햅별정책이 김대중, 노무현 정부에 한반도 평화를 위한 접근법이었으나, 동 정책에 대한 투명성 확보의 실패는 보주정부의 출범과 함께 동 정책의 지속가능성을 위협하는 최대 요소가 되었다는 점에서 평화 친화적 패러다임의 지속될 수 있는 환경 조성과 이를 위한 노력이 필요하다고 하겠음.
 - 둘째, 개발과 평화 네서스의 논리구조는 전통적 군사적 대립뿐만 아니라 빈곤과 같은 취약성이 평화를 위협하는 요소라는 점임.
 - 또한 문제 해결을 위한 협상과정에서 상대방을 협상 테이블에 지속적으로 앉아 있게 할 뿐만 아니라 상대방의 행동변화를 이끌어 내기 위해서는 문제의 당사자가 요구하는 요구에 대한 적절한 보상이 이루어질 필요가 있음을 주지할 필요가 있음.
 - 2005년 북한은 인도적 지원을 넘어 경제발전을 위한 지원을 요청하였으나, 국제사회는 비핵화 선결을 이유를 이를 거절하였고, 이는 결과적으로 북한은 체제 보장을 위한 수단으로



서 핵무력 뿐만 아니라, 국가 정상화에 필요한 경제발전을 위한 국제사회의 지원도 핵무력이 완성될 때 비로소 가능하다는 비평화적 노선을 취하는 계기가 되었을 것이라는 점을 이해할 필요가 있음.

- 셋째, ‘先평화, 後개발’의 안보중심 패러다임에 대한 극복이 필요함.
 - 지난 23년의 대북지원은 한반도 평화구축과 관련하여 북한의 행동 및 정책 변화에 대한 보상으로서 인도적지원 및 개발지원 결정이 이루어졌음.
 - 하지만 국제사회의 평화-개발 네이션스 논의가 주는 힘의는 소위 인도적 지원 및 개발지원이 분쟁적 요소를 반영하여 체계적으로 구사되고, 분쟁해결을 위한 평화 논의 또한 개발의 관점과 유기적으로 연계될 때 국가의 취약성이 완화됨으로써 평화구축의 목표가 용이하게 달성 수 있다는 것임.
 - 이러한 맥락에서 지난 23년의 대북지원은 안보중심 패러다임에 매몰되어 북한이 평화적 조치에 대한 보상차원의 인도적지원에만 국한되었던 지원 방식을 인도적 지원, 특히 북한이 요구해온 개발지원을 선제공 함으로써 북한이 평화 논의를 위한 협상 테이블에 더 적극적인 자세로 임할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 끝으로, 한반도 평화는 주요 행위자인 남한 시민사회 내의 사회적 합의 그리고 국제사회의 동의와 지지 없이 달성되기 어려운 목표라는 점에서 다양한 영역(정치, 경제, 사회, 문화 등)과 다양한 행위자(국제기구, 국가, 민단단체, 기업, 학계 등)들과의 협력을 통해 통일 지지세력을 확보하려는 노력이 필요함.
 - 이와 관련하여 대화 단절이라는 강경노선을 택한 이명박, 박근혜 정부는 아예 논의에서 제외하고, 대화카드를 선택한 김대중, 노무현 정부는 북한에 대한 접근법에서 ‘우리민족끼리’와 ‘남북 당국’ 간 거래 방식을 선호하면서 정작 국제사회 및 다양한 정부 및 비정부 기구와의 협력을 소홀히 하였음.
 - 이러한 반성에서 최근 ‘통일 공공외교’의 확대 노력과 대북사업에 있어 국제협업의 확대를 위한 제도적 개선 노력(남북협력기금법 개정 등)이 진행되고 있는 것은 평화-개발 네이션스의 관점에서 고무적인 변화라고 할 수 있겠음.

<그림 평화와 개발 연계의 관점에서 과거 대북지원의 교훈



출처: 저자 작성

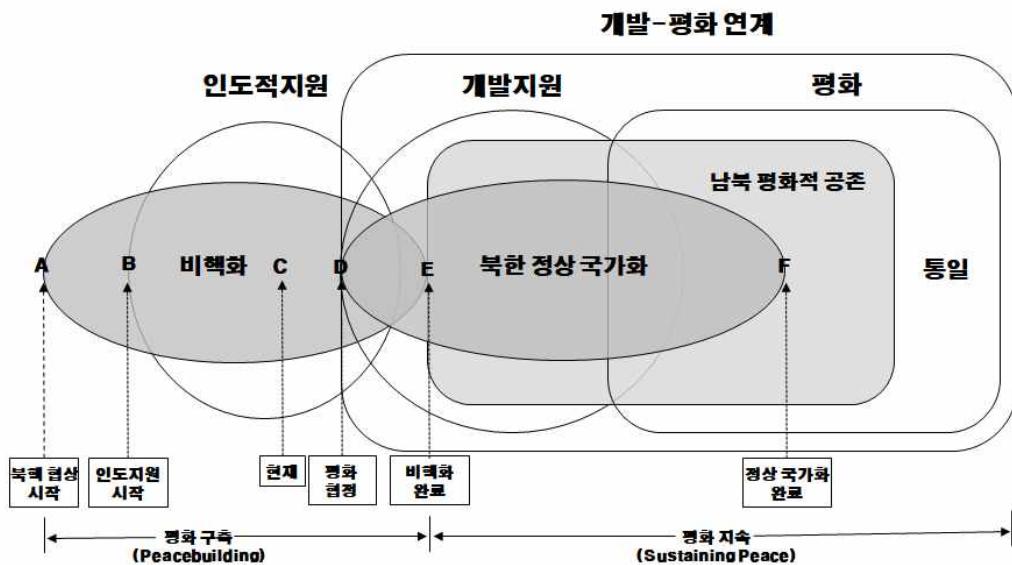
□ 다음으로, 북한이 가지는 특수성 즉 비핵화 과정, 경제난으로 인한 인도주의 위기 상황, 개발지원에 대한 요구, 한반도 평화의 중요한 행위자라는 요소를 고려한 ‘인도–개발–평화 트리플 넥서스 (Triple Nexus)’의 추진 방안은 <그림 6-7>과 같음.

- 먼저 <그림 6-7>에서 현재 시점으로 표기된 C 지점까지는 과거형으로, 1차 북핵위기의 발발과 함께 1993년 6월 시작된 비핵화 협상(A)은 무력이 아닌 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고자 했다는 점에서 평화구축(Peacebuilding)의 시작이라고 할 수 있겠음.
- 이후 1995년 북한이 국제사회에 인도적지원을 요청함에 따라 남한을 비롯한 국제사회가 대북지원(B)을 시작하였음.
- 이 과정에서 북한에 대한 인도적지원은 6자회담들을 통한 비핵화 논의 과정과 연계되어 추진된 측면이 있음을 부정하기 어려움. 또한 북한과 미국 간 비핵화를 위한 실질적인 합의물이 될 것으로 예상되는 평화협정의 체결(D)을 목전에 두고 있는 현재 시점인 C 지점까지 오는데 1993년 아래로 26년이라는 긴 시간이 흘렀음을 감안한다면, 앞으로도 한반도 평화를 위한 협난한 여정이 예고된다고 할 수 있겠음.



- 이 과정에서 평화협정이 성공적으로 체결(D)되면 이에 대한 실질적인 북한의 비핵화 조치와 함께 이에 상응하는 보상으로서 북한의 체제보장과 함께 경제개발을 위한 지원이 시작되면 서 북한은 정상국가화를 위한 긴 여정을 시작하게 될 것임.
- 또한 평화협정의 체결은 분쟁의 위험 제거를 위한 시작이라는 점에서 한반도가 소극적 평화 단계에 접어들었음을 의미하여, 북한이 다시 과거의 단계로 역행하지 않기 위해 ‘개발과-평화 네서스’의 실질적인 접근법이 가동되어야 하는 시점이라고 할 수 있음.
- 이후 북한이 비핵화를 완료(E)하게 되면 비로소 남북이 평화적으로 공존할 수 있는 조건이 마련되었다고 볼 수 있으며 분쟁의 위험이 제거된 소극적 평화가 조성되었다고 볼 수 있을 것임.
- 북한과 국제사회가 이 단계에 이르면 적극적인 개발지원이 제공되는 가운데 어렵게 구축된 평화가 지속될 수 있도록 관리해야 하는 단계에 접어든 것으로 볼 수 있으며, 북한이 경제적 취약성 뿐만 아니라, 정치, 사회, 문화적 영역에서 취약성을 극복했다고 판단할 수 있는 F 지점에 이르면 북한이 정상국가로서 자신감을 확보한 단계로서 북한 내부적으로 뿐만 아니라, 한반도에 적극적 평화 시기가 도래하였다고 판단할 수 있음.
- 또한 북한이 완전한 정상국가화를 추구하는 과정에서 남북 평화적 공존 관계가 수립될 것으로 기대할 수 있으며, 이 과정 속에서 한반도 통일이라는 이상적 상황이 전개될 수도 있을 것임.

<그림> 북한 인도지원-개발-평화 트리플 넥서스(Triple Nexus)



주: A-1993년 6월 시작된 비핵화 논의의 시작 자체가 '평화구축'의 시작임; B-대북 '인도적지원'은 1994년 제네바합의 이후인 1995년에 시작되었음; C-현재 진행되고 있는 북미 간 비핵화 논의 과정에서도 미국과 UN은 대북 인도적지원에 대해서 제재 예외조치를 취하고 있음; D-북한에 대한 '개발지원'은 북미 간 실질적인 비핵화 협상이 타결되고 그 결과로 예상할 수 있는 평화협정이 체결될 때 비로소 가능; E-북한의 비핵화 완료는 평화구축의 마지막 단계로서 분쟁의 위협이 제거된 '소극적 평화'가 달성된 단계로 남북이 평화적 공존을 모색할 수 있는 단계에 진입; F-북한이 경제뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 등에서 정상국가로서 요건을 갖출 때 '적극적 평화'를 기대할 수 있음

출처: 저자 작성

□ 끝으로, <그림 6-8>은 북한 비핵화의 주요 단계별 고려할 수 있는 지원의 종류를 제시한 것임.

- 먼저, 북핵 협상이 긍정적인 방향으로 전개되고 있다고는 하나 미국과 한국 정부는 실질적인 비핵화 합의가 이루어지기 전에 북한에 대한 개발지원은 고려하지 않고 있는 가운데 북한으로 하여금 비핵화를 위한 협상 테이블 앉아 있도록 하기 위해서 비핵화 합의 이후 경제발전을 위한 대규모 지원이 가능하다는 메시지를 지속적으로 전달하고 있음.
- 하지만 '인도·개발·평화 넥서스' 논의는 인도적 지원을 현재의 비핵화 과정을 원만하게 유지·발전시키기하는데 필요한 측면으로 인식함. 다행이 미국을 비롯한 UN은 인도적지원은 대북제재에서 예외로 한다는 점을 밝히고 있음.
- 이러한 맥락에서 비핵화 협상에 진지하게 참여하고 있는 북한에 대한 보상으로서 비핵화 합의 이전에 인도적지원의 재개와 대북제재의 완화가 될 수 있는 KSP 등 북한의 정상국가화 지원을 위한 기술 및 지식협력 지원은 인도·개발·평화 넥서스의 관점에서 진지하게 고려될 필요가 있음.



- 다음으로, 한반도에서 분쟁의 위협이 사라진 '소극적 평화(Negative Peace)'를 넘어서 복합적 위협 요소가 제거된 '적극적 평화(Positive Peace)'를 달성하기 위해서 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 보장받음으로써 자국의 안보적 취약성을 극복(소극적 평화)하고, 뿐만 아니라, 북한의 정치, 경제, 사회, 환경 분야에서의 취약성을 극복함으로써 '적극적 평화' 추구가 가능한 역량을 확보하는 것임.¹⁹⁾
- 이러한 맥락에서 북한이 어떠한 국가 모델을 지향해야 하고 어떠한 발전 경로를 추구할지 예측하기는 어려우나, 적극적 평화를 추구하는 관점에서 북한이 지향해야 할 정상국가화의 모델은 안보, 정치, 경제, 사회, 환경적 취약성을 극복하는 것이라고 상정할 수 있음.²⁰⁾
- 또한 북한이 비핵화를 통해 평화협정을 체결함으로써 체제보장이라는 안보적 취약성을 극복하면, 이후 국제사회는 북한에 대한 대규모 개발지원을 고려함으로써 북한의 정상국가화 노력을 지원할 필요가 있는데, 먼저 개발지원의 종류로써 북한이 지속적으로 요구해온 경제적 취약성과 환경적 취약성을 극복하기 위한 지원을 고려할 필요가 있음.
- 하지만 정치·사회적 취약성 극복, 즉, 민주화의 추구나 인권 개선, 집단 간 불평등 완화와 권력의 분산, 부패 척결, 과거사 청산과 같은 사회 통합을 위한 개혁은 북한으로 하여금 상당한 시간을 필요로 할 것이라는 점에서 북한의 비핵화 과정을 반영한 개발협력 로드맵에서 '비핵화 이후 중장기적' 관점에서 추진 될 필요가 있음.

19) Baljit Singh Grewal, "Johan Galtung: Positive and Negative Peace." 2003, 웹자료.

http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf (검색일: 2019.2.16.).

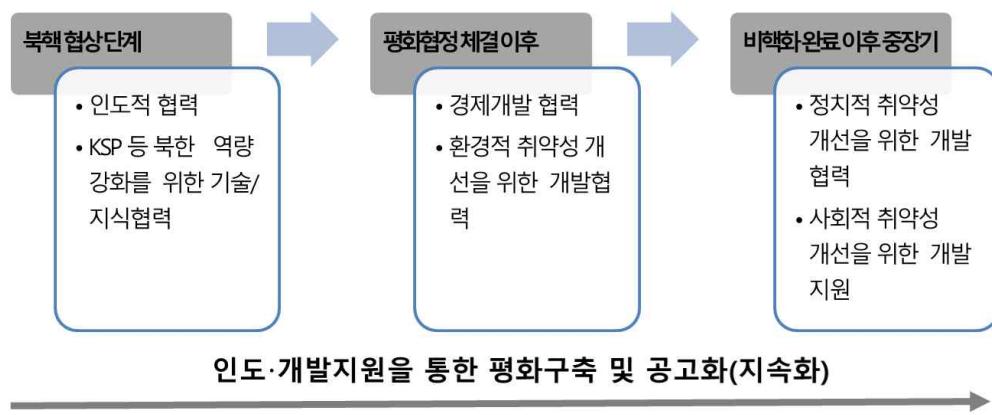
20) OECD는 취약국을 '국가 내의 사회와 상호 건설적인 관계 형성이 부족하며, 기초적인 거버넌스 기능을 수행할 역량이 부족한 국가'로 정의하고 다음의 경제, 환경, 정치, 안보, 사회적 측면에서 취약성을 분석하고 있음.

<OECD 다면적 취약성 모델>

구분	설명
경제적 취약성	거시경제 충격, 불평등한 성장, 높은 청년 실업률과 같은 경제적 기반과 인적자본 영역의 취약성
환경적 취약성	자연재해, 오염, 전염성 질병 등에 대한 노출을 포함하여 국민의 삶과 생계에 영향을 미치는 환경적, 기후적 건강 위험에 있어서의 취약성
정치적 취약성	정치적 과정, 사건, 혹은 정치적 결정에 내재하고 있는 위험과 정치적 포괄성의 부족(엘리트 집단 포함), 투명성, 부패 그리고 억압을 피하고 변화를 수용하는 사회적 능력
안보적 취약성	정치적, 사회적 폭력을 포함하여 범죄와 폭력에 대한 전반적인 안보에 대한 취약성
사회적 취약성	문화적으로 정의되거나 혹은 구조적인 집단 간 불평등, 사회적 분열을 포함한 수직적, 수평적 불평등에서 기인한 사회 통합의 취약성

출처: OECD(2016) p.73의 <표 3.1> 상의 다섯가지 취약성 측면을 손혁상 외(2019, forthcoming), '북한개발협력을 위한 취약국 지원 전략 유용성에 대한 비판적 검토.'에서 정리된 것을 재인용

<그림> 북한의 비핵화 과정(평화구축)을 반영한 개발협력 로드맵



출처: 저자작성



제 5 절 평화와 개발 연계 방식을 적용한 북한 개발협력 전략

- 이 장에서는 앞에서 모색한 평화-개발 로드맵을 바탕으로, 북한에 대한 인도적지원, 북한이 요구하고 있는 개발특구 중심의 경제발전 전략, 북한이 UN과 채택한 전략 프레임워크의 이행 방안을 분석할 것임.

1. 북한 인도적 지원 문제

- 북한에는 인도적 관점에서 지원이 필요한 여러 이슈가 존재함. 이산가족 문제, 빈곤 및 열악한 보건의료 서비스 문제, 아동 및 노인문제, 여성인권 문제, 정치범 수용소 문제, 장애인 문제, 북한의 전반적인 인권환경 등이 그것임.
- 하지만 이산가족 문제와 같이 북한의 호응이 있어야 하는 추진 가능한 이슈, 정치범 수용소 및 북한의 전반적인 인권환경과 같이 북한이 매우 민감히 반응하는 이슈, 여성인권 문제와 같이 사회의 전반적인 변화가 필요한 이슈는 현재 단계에서 남한과 국제사회가 개입의 여지가 적은 분야라고 할 수 있겠음.
- 반면에 빈곤 및 보건의료, 아동 및 노인 문제, 장애인 문제와 같은 이슈는 인도적 관점에서, 특히 북한과 국제사회가 비핵화를 위한 협상을 진행하고 있는 과정에서 북한으로 하여금 문제해결을 위해 대화에 적극적으로 임하고 있는데 대한 보상의 관점에서 적극적인 지원이 필요하다고 하겠음.²¹⁾
- 사실 UN과 미국의 대북제재는 인도적 차원의 지원에 대해서 허용하고 있음(도경옥 2018). 하지만 2016년 이래로 강화된 UN과 미국의 대북제재로 인해 인도적지원 마저도 중단된 상태임.
- 이는 제재가 가지는 정치적 의미, 즉 제재 대상국에 대해서 거래나 지원을 불허한다는 의미를 가지고 있으며, 제재가 주로 사용하는 자금 흐름 차단 조치로 인해 인도적지원 사업 수행과정에서 수반되는 자금의 흐름에 있어 실질적인 한계가 있기 때문에 결과적으로 제재 하에서는 인도적 차원의 지원도 사실상 불가능한 상황임.

21) 물론 일국에 대한 인도적지원은 지원에 대한 수요에 기반하여 이루어져야 하나 현실 정치에서 그렇지 못한 까닭에 이러한 주장을 펼치는 것 조차도 안타까운 현실이라고 하겠음.

- 하지만 앞서 평화-개발 네이션스적 관점에서 비핵화 과정에 있는 북한에 대한 인도적지원은 평화구축에 있어 유용한 수단임이 틀림없음.
- 북한은 2005년 이래로 경제발전을 위한 개발지원을 요구하고 있으나, 북한에 대한 제재국면에서 개발지원은 북한과 국제사회 간 비핵화 협상이 타결되어 그 결과물로 평화협정 혹은 종전협정과 같은 실질적인 결과물이 도출될 때에야 가능함.
- 문제는 비핵화 논의가 진행되고 있는 현 시점에서 북한에 대한 인도적지원이 국제사회의 대북 비핵화 협상력을 저해할 수 도 있다는 우려로 인해 인도적지원 마저도 중단된 상황임.
- 하지만 앞서 대북지원 23년의 경험과 최근 평화-네이션스의 관점에서 살펴본 바와 같이 평화를 모색하는 과정에서 인도적지원은 궁극적으로 평화구축의 시작점이자 행동 변화를 요하는 국가로 하여금 긍정적인 행동 및 정책 변화를 유도하는 촉매제가 될 수 있다는 점에서 필요하다고 하겠음.
- 이러한 상황에서 북한의 인도적 상황을 모니터링 하고 있는 UN 북한팀(UN Resident Coordinator)은 2018년 '2018 DPR Korea Needs and Priorities'를 통해 인도적 지원이 필요한 규모를 북한 전체 인구 2,500만명 중 41.2%인 1,003만명으로 추산하고 있으며(UN Country Team 2018), 이중 보수적 관점에서 인도적지원이 가장 필요한 분야, 즉 영양(식량) 지원이 필요한 5세 이하의 어린이수 만 보더라도 160만에 달한다는 점에서 이들 취약계층 어린이에 대한 영양지원은 인도적 측면에서 빠른 재개가 필요하다고 하겠음.

<표 6-2> 2018 DPR Korea Needs and Priorities

분야	지원이 필요한 대상			비율	성별 및 나이		5세 이하		5세 이상	
	필요인원	지원목표 인원	* %		Male %	Female %	Male %	Female %	Male %	Female %
식량 안보	10,300,000	3,985,389	39%	●	1,952,093 49%	2,033,295 51%	149,700 4%	155,492 4%	1,802,393 45%	1,877,803 47%
영양	10,175,738	2,167,772	21%	●	901,353 42%	1,266,419 58%	800,000 37%	800,000 37%	101,353 5%	439,644 22%
보건	9,108,123	2,239,737	25%	●	884,731 40%	1,355,006 60%	848,501 38%	883,649 39%	36,230 2%	471,357 21%
식수	5,700,000	356,891	6%	●	170,537 49%	186,354 52%	42,639 12%	45,334 13%	127,898 36%	141,020 40%
합계 **	10,300,000	5,980,119	58%	●	2,752,247 46%	3,227,871 54%	848,501	848,501	1,903,746	2,344,222

주: * 섹터간 중복 포함으로 각 열의 합산이 아님; ** 해당 숫자는 중복이 포함되어 있기 때문에 각 열의 합산 내용이 아님.
 출처: UN Country Team (2018), "2018 DPR Korea Needs and Priorities." p. 17.



2. 북한 국가경제발전 5개년과 경제개발구 계획

- 최근 북미 비핵화 협상이 긍정적인 방향으로 진행되고 있는 가운데, 북한에 대한 보상으로서 금강산관광 및 개성공단 재개가 논의되고 있음.
- 아울러 남북 간에는 철도 및 도로 연결 사업에 대한 논의가 이미 진행되고 있는 상황이기도 함. 앞서 북한은 여전히 인도적 상황이 지속되고 있다고는 하나 <그림 6-3>이 보여주는 바와 같이 5세미만 아동의 만성적 영양실조 19.2% 수준으로 감소하여 극심한 인도적 상황은 완화된 것으로 파악됨.
- 이러한 가운데 2005년 북한은 경제발전을 위한 개발지원을 요청해 왔으나, 국제사회는 북한의 핵개발 문제를 이유로 북한이 요구해온 개발지원을 거부해 왔음.
- 하지만 1990년대 초 냉전의 해체와 함께 북한의 우방국이었던 중국과 러시아가 북한에 대한 경제지원을 줄이는 한편, 북한의 주체사상에 근거한 자력갱생의 경제정책의 한계로 인해 북한은 2019년 현재까지 최빈국 지위를 겨우 벗어난 극심한 경제난 상태에 있음.
- 즉, 북한에 있어 경제문제는 핵개발을 통해 달성하고자 했던 안보문제 다음으로 시급하고 중대한 문제일 수밖에 없음.
- 결국 2005년 북한이 국제사회에 경제발전을 위한 지원을 요청하였으나, 핵개발을 이유로 개발지원을 거부하자 북한은 이러한 국제사회의 태도를 변화시키는 전략으로서 핵개발 포기 를 통한 개발지원 획득과 핵개발을 통한 체제 안보실현과 핵무기를 매개로 한 국제사회의 지원 획득이라는 두 가지 선택 상황에서 핵개발 추진 방향이라는 정책노선을 선택하였음.

- 이러한 역학구조 속에서 북한에 대한 국제사회의 개발지원은 비핵화의 이행을 위한 북미 간 평화협정 혹은 종전협정이라는 실질적인 성과물이 도출된 가운데 실시될 수밖에 없을 것으로 봄.
- 특히 평화-개발 네서스적 관점에서 평화협정이 체결될 경우 어렵게 마련된 평화구축을 위한 마지막 관문이 성공적으로 이행될 수 있도록 북한의 비핵화 이행조치에 대해서 북한이 지속적으로 요구해온 경제개발을 위한 지원이 시작될 필요가 있음.
- 하지만 북한이 비핵화가 완료되기 전에는 대규모 시설 투자를 동반하는 경제발전 지원은 사실상 어렵다는 점에서 그리고 북한으로 하여금 외화수입 창출에 실질적인 타격을 준 2016년 대북제재로 북한의 경제난이 어렵다는 점에서 북한은 단기간 내에 외화수입 창출이 가능한 관광분야와 시설 투자가 필요 없는 개성공단 재개에 큰 관심을 보일 수밖에 없음.
- 아울러 동 시기에는 북한이 비핵화 완료 단계에 접어들 경우 실질적인 경제발전 위한 사전 단계로 북한의 경제체제 전환을 위한 기술 및 지식협력 사업에 집중할 필요가 있음.

- 이러한 맥락에서 북한에 대한 개발지원은 북한이 자체적으로 수립한 경제발전 전략을 바탕으로 지원될 필요가 있는데 북한이 ‘국가경제개발 계획’과 ‘북한 경제특구 및 경제개발구 계획’이 그것임.
 - 과거 북한은 김일성 집권 시기 경제발전 전략을 몇 차례 수립한 바 있었으나 김일성 사망 이후에는 별도의 경제발전 계획을 수립하지 않았음.
 - 이후 2011년 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 수립하고 이를 이행하고자 하였으나 이 역시도 무산된 가운데, 다시 2016년에 들어서 ‘국가경제개발 5개년 전략(2016–2020)’을 수립하였음.²²⁾
 - 동 전략은 ‘국방건설과 경제건설 및 인민생활에 필요한 물질적 수단들의 자체 생산을 보장’을 목표로 이를 위해 원료와 연료, 설비의 국산화, 에너지 해결, 식량 자급자족이 필요함을 강조하고 있음.
 - 하지만 동 전략의 경우 원료와 연료, 에너지 문제는 비핵화 합의시 인도적지원에서 제공될 가능성이 높으며, 식량 자급자족을 위한 지원 역시 인도적지원 및 자급자족을 가능하게 할 개발지원의 관점에서 접근될 것으로 보임.
 - 끝으로, 설비의 국산화와 같이 시대적 변화에 역행하는 전략은 그것이 비록 북한이 수립한 경제전략이기는 하나 폐기될 수밖에 없다는 점에서 북한에 대한 경제발전을 위한 개발지원은 2013년 북한이 수립한 경제개발구 개발계획의 이행을 위한 지원에서 시작될 것으로 보임.
-
- 북한은 대북제재가 강화되기 이전인 2013년 5월 경제개발구법을 공포 한 후, 동년 11월 13개의 개발구를 지정하였으며, 2014년 7월에는 개발구 6개를 추가 지정하였음.
 - 이후 북한은 계속해서 경제개발구 및 특구 지정을 확대하여 2014년 12월 기준 중앙급을 포함한 경제개발구 13개, 공업개발구 4개, 농업개발구 3개, 관광개발구 3개, 수출가공구 2개를 지정하였음.
 - 북한의 경제개발구 지정이 경제발전의 관점에서 가지는 함의는 북한의 정치적 폐쇄성을 고려한 점차적 권위주의 통치체제의 전환을 모색할 것이라는 점에서 기 선정한 경제특구 및 개발구를 중심으로 우선 개발함으로서 개혁개방의 과급효과를 통제하는 방향일 것으로 예상된다는 내부적 요인과, 외부적 지원의 관점에서도 경제특구 중심의 개발전략을 통해 선택과 집중의 효과를 달성할 수 있다는 점에서 선호될 것으로 예상됨.
 - 아울러 북한은 국제사회와 핵문제로 계속적인 대립 상황 속에서도 2013년부터 캐나다의 UBC에서 경제특구 및 개발구 중심으로의 경제발전 전략을 추구하기 위한 시장경제 및 경제 특구 운영을 위한 기술 및 지식 학습에 적극적이었음.²³⁾

22) 통일연구원 2016.



- 이를 고려할 때 평화협정 이후부터 비핵화 완료 시점까지 북한 입장에서는 대규모 투자를 수반하지 않으면서 단시간에 외화수입 창출이 가능하고, 국제사회의 입장에서는 비핵화 완료 이전에 대규모 인프라 투자를 보류할 수 있는 관광, 농업 및 경공업, 가공업 중심의 경제특구 및 경제개발구 개발지원이 가능할 것으로 보임.
 - 이후 비핵화가 완료될 경우 중공업 및 첨단산업과 같이 대규모 인프라투자가 가능한 분야에 대한 지원이 필요한 개발구 중심으로 전환함으로서 북한의 정상국가화 추진을 지원하는 점진적 지원 전략이 필요함.

<그림 북한의 중앙 및 지방급 경제개발구 지정 현황



주: 빨간점은 중앙급 개발구(황금평위화도, 은정, 와우도, 강령, 개성공단, 금강산, 원산, 나선), 파란점은 지방급 개발구를 의미
출처: 저자작성

23) 문경연 2019.

3. 북한과 UN기구 간 협력방안

- UN 기구들은 북한과의 협력을 체계적으로 진행하기 위한 맥락에서 2006년에 ‘북한-UN 협력을 위한 전략적 프레임워크 2007-2010 (Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of the Democratic People’s Republic of Korea 2007-2010(이하 ‘UN전략계획 2007-2010’))을 수립한 이래로, 2010년에는 기존의 전략계획을 대체하는 ‘UN전략계획 2011-2015’을 그리고 2016년에는 ‘UN전략계획 2017-2021’을 수립하였다.
- 이러한 UN전략계획은 북한과 UN 국제기구 간 협력 방향을 제시함과 동시에 협력과정에 있어 준수될 원칙과 규범을 명시하고 있음.
 - 이러한 맥락에서 이들 문서에 대한 분석은 북한이 국제사회와의 협력을 어떻게 인식하고 있으며, 이러한 인식이 어떻게 변화하였는지를 보여준다는 점에서 의미를 가진다고 할 수 있겠음.

<표 6-3> 북한-UN 전략계획 상 주요 내용 변화

	UN전략계획 2007-2010	UN전략계획 2011-2015	UN전략계획 2017-2021
중점 분야	1. 경제관리: 해외직접투자, 무역, 경제발전 제고 2. 지속가능한 에너지 3. 환경관리 4. 식량가용성 향상 5. 기본적 사회서비스(사회 개발)	1. 사회개발 2. 지식 및 개발관리를 위한 파트너십 3. 영양 4. 기후변화 및 환경	1. 식량 및 영양안보 2. 사회 개발 서비스 3. 복원력과 지속가능성 4. 데이터와 개발관리
이행· 모니터링 및 평가방안	이행측면에서 국가역량, 파트너십, 데이터 취합 및 분석, 어린이와 여성 강조 (모니터링 및 평가 언급 불포함)	‘No Access, No Assistance’의 통상적 UN 모니터링 원칙 확인	‘사업 관리 및 평가 원칙’으로 아래 요소를 제시 1. 지속가능발전목표 적용 2. 인권중심 접근법 채택 3. 성평등과 여성권리 강화지원 4. 환경 지속가능성 추구 5. 제도의 지속가능성추구 6. 성과기반 관리 적용
특징	• 경제발전을 위한 인적역량, 재정관리, 무역 및 투자, 제도 및 기술 역량 강화를 기준의 인도적지원에 초점을 맞춘 지원보다 강조	• 인도적지원을 최우선 순위로 변경 • 인도적지원에 이어 개발 지원을 강조	• 기존의 사업명, 필요예산과 같은 구체적인 사업리스트 미제시 • 인도적 지원보다 개발지원에 초점 • 단기적 지원보다 지속가능성 확보를 위한 기술 및 지식 협력 강조

출처: 저작성



- 결론적으로, UN전략계획의 변화 과정에 대한 분석 결과 북한은 내부적 상황을 고려했을 때 인도적 지원이 여전히 중요한 지원분야이기는 하나 2007년 이래로 인도적지원을 넘어 지속가능한 개발을 모색하고 있음을 알 수 있음.
- 즉, 2005년 국제사회를 대상으로 개발지원의 필요성을 호소한 이후 수립된 첫 'UN전략계획 2007–2010'에서 북한은 경제개발 관리 강화, 즉 경제개발을 위한 제도 및 인적역량 강화를 위한 지원을 요청하였는데, 여기에는 무역, 해외투자, 지속가능한 에너지, 환경관리 역량 강화를 위한 국제사회의 지원을 요청하고 있음.
- 이후 'UN전략계획 2011–2015'에서는 다시 보건 및 교육지원 사업을 최우선 분야 사업으로 상정한 가운데, 두 번째 우선 분야로는 기존의 구체적인 분야를 제시하기 보다는 '지식 및 개발관리를 위한 파트너십'이라는 포괄적 용어를 바탕으로 경제개발에 필요한 지식과 기술 협력을 강조하였음.
- 'UN전략계획 2017–2021 계획'은 SDGs의 목표를 적극 반영한 우선순위를 제시한 것이 특징인데, 'UN전략계획 2007–2010'과 'UN전략계획 2011–2015'가 구체적인 사업 목록을 제시하고 필요한 지표와 검증수단, 재원을 명시하고 있는 것과 달리 'UN전략 2017–2021'은 우선순위 내 해당 사업의 방향성과 이행방안, 모니터링과 평가 방안 등 거시적인 방향성과 추진 체계를 제시하고 있다는 점에서 차이를 가짐.²⁴⁾
- 특히, 'UN전략계획 2017–2021'은 북한과 UN 간 전략적 협력을 추진함에 있어 단순한 물자 지원을 넘어서 UN 기구와 국제사회가 가진 기술과 지식, 경험 공유 등 기술협력(Technical Cooperation)을 통한 북한 당국의 역량강화 사업에 대해 큰 비중을 두고 있다는 점에서 기존의 UN전략계획과 차별성을 가짐.²⁵⁾
- 아울러 'UN전략계획 2017–2021'은 기존의 두 전략계획과 달리 북한으로 하여금 국제적 규범과 기술표준, 관행, 국제협력의 준수를 위한 협력과 이를 위한 역량강화를 강조하는 가운데 북한이 이러한 규범을 습득하고 이행하는데 있어 국제사회와 북한이 노력한다는 것을 명시하고 있다는 점에서 의미있는 전략문서라고 할 수 있겠음.
- 이러한 UN전략계획이 평화–개발 네이션스의 관점에서 가지는 함의는,
- 첫째, 북한은 2007년 이래로 북한 내부의 인도적 상황에 대한 대응을 넘어 지속가능한 형태의 사회, 경제개발을 지향하고 있으며, 이를 위한 국제사회의 지원과 협력을 모색하고 있다는 점임.

24) UN북한팀 2016.

25) UN북한팀 2016.

- 즉, 북한은 개발지원에 대한 갈망이 있기 때문에 비핵화 논의가 실질적인 합의에 이를 경우 국제사회의 대북 개발지원은 북한으로 하여금 합의를 유지하도록 노력하는 큰 동력이 될 것임을 짐작할 수 있음.
- 둘째, 북한은 국제사회로부터 개발지원을 받고자 과거의 폐쇄적 정책에 대한 과감한 변화를 시도하고 있으며, 이러한 북한의 정책 변화가 북한과 UN 기구 간 공식 문서에 반영됨으로써 국제사회가 대북 개발지원을 실시함에 있어 걸림돌로 작용하였던 장애물이 완화될 수 있는 환경이 조성되었다는 점임.
- 즉, 국제사회의 규범과 원칙, 가이드라인, 표준을 습득함으로써 정상국가로의 전화를 모색하려는 북한의 의지가 UN전략계획에 반영되어 있다는 점에서 이들 분야에 대한 기술 및 지식협력을 통한 역량강화 방식의 개발지원 사업 시작은 북한을 정상국가로 전환하는 첫 시작이 될 것임.
- 궁극적으로 북한의 정상국가화는 한반도 평화구축에 있어 필수적인 요건이라는 점에서 UN전략계획에서 확인되는 북한의 정책변화를 간과해서는 안 될 것임.
- 끝으로, 남북 및 북민 간 대립으로 인한 한반도 상황의 냉각기에도 UN을 중심으로 한 국제기구는 북한과 지속적인 관여(engagement) 정책을 지속해 왔으며, 이러한 UN 기구들의 노력은 평화에 대한 우호적 분위기를 조성하는데 기여하였음.
- 결과적으로 대북 인도적 지원 및 개발지원에 있어 남북 당국 간 지원과 함께 한반도 평화구축 및 지속 가능한 평화유지 우호세력을 확대한다는 측면에서 UN전략계획의 서명 주체인 13개 UN기구 및 다양한 국가 및 비국가 행위자와의 협력을 강화가 필요하다고 하겠음.



제 6 절 결어

- 동 연구는 북한이 비핵화를 통해 정상국가로의 전환을 모색하고 있다는 전제를 바탕으로, 북한이 이러한 목표를 실현하기 위해서 국제사회가 어떻게 북한에 접근해야 하는지에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였음.
- 비록 북미 간에 비핵화에 대한 실질적인 합의가 가능한 시점에 이르러서야 북한이 필요로 하는 인도적지원 뿐만 아니라 개발지원이 가능하다고 할 것임.
- 이 때문에 본 연구가 ‘평화–개발 네서스’ 관점에서 도출한 북한에 대한 개발지원과 평화구축 노력을 어떻게 추진할 것인가에 대한 원칙과 프레임워크 그리고 로드맵은 여러 전제요건들이 충족될 때에야 비로소 가능하다는 한계를 가짐.
- 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 국제사회가 취약국 및 개도국 지원에서 있어 중요한 접근법으로 제시하고 있는 ‘평화–개발 네서스’ 접근법과 이니셔티브가 북한의 비핵화 및 개발지원 정책의 추진에 있어 제시하는 함의가 크다는 점을 확인하였음.
- 즉, 비핵화 논의를 위한 협상을 시작함으로서 평화구축을 위한 긴 여정을 시작한 북한을 상대함에 있어서 한국과 미국 등 국제사회는 북한이 2005년 이래로 지속적으로 요구해온 경제발전을 위한 개발지원을 평화구축을 위한 지렛대로 활용할 수 있는 여지가 크다는 점임.
- 아울러 북한 내부의 인도적 상황을 고려할 때 비핵화 협상의 타결 이전 단계인 현 시점에서 인도적 지원의 재개는 북한이 비핵화 협상을 지속하게 만드는 유인책이 될 수 있다는 점 또한 확인하였음.
- 즉, 북한의 핵개발은 국제사회부터 북한 체제의 정치·군사적 안보 보장을 위한 측면과 함께 경제발전을 위한 외부의 지원을 유인하기 위한 수단으로서의 의미 또한 가지기 때문임.
- 이러한 전제조건과 한계 그리고 북한의内外부 상황을 고려할 때 한반도 비핵화 논의 과정에서 북한에 대한 인도적지원 및 개발지원은 <그림 6-8> 북한 인도적지원–개발–평화 트리플 네서스의 로드맵에 따른 단계적 접근법을 취할 수밖에 없을 것임.
- 일반적으로 취약국 및 개도국에 대한 인도적지원이나 개발지원은 수요(needs)에 기반하여 이루어져야 한다는 규범이 존재함.

- 그러나 북한에 대한 지원은 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 우려로 인해 비핵화 과정과 연계되어 고려될 수밖에 없다는 점에서 국제사회의 규범과 원칙을 준수하면서도 평화의 구축과 지속화라는 동북아 안보 문제의 해결을 위해서 인도적지원과 개발지원을 단계적으로 연계하는 <그림 6-8>의 로드맵을 추진할 필요가 있다고 하겠음.
- 아울러 트리플 넥서스 접근법은 북미 간에 긍정적인 비핵화 합의가 이루어진 이후 북한이 정상국가화를 위한 개혁개방을 추진하는 과정에서 국제사회가 어떻게 개발지원을 추진하는 것이 한반도와 동북아 평화구축에 기여할 수 있을 것인지에 대한 로드맵을 제시해준다는 점에서 의미 있는 접근법이라고 할 수 있겠음.



참고문헌

김수진 (2018). “인도적지원–개발–평화‘ 연계(triple nexus) 논의 현황 및 한국 ODA 시사점,” KOICA 개발과 이슈, 제44호, 2018년 11월.

도경옥 (2018). “대북제재와 인도주의 면제.” 통일연구원 Online Series, 2018.9.6.

문경연 (2018). “북한·UN 전략계획의 의미 및 SDGs에 초점을 맞춘 남북 개발협력이 한반도 평화에 주는 함의 분석.” 서울: UNESCO.

문경연 (2019). “북한 체제전환을 위한 기술협력: 베트남 체제전환의 함의.” 외교부 (forthcoming).

UN북한팀 (2016). “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 UN전략계획 2017–2021.” 우리민족서로돕기운동 번역본.

통일연구원 (2016). “북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후전망.” 제13차 KINU 통일포럼. 2016.5.

Grewal, Baljit Singh (2003). "Johan Galtung: Positive and Negative Peace." 2003, 웹자료.
http://www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf (검색일: 2019.2.16.).

Kim, Dong Jin (2015). “Aid to the enemy: linking development and peacebuilding on the Korean peninsula,” (The Pacific Review, Mar 2015).

OECD (2016). State of fragility 2016: Understanding Violence. Paris: OECD Publishing.

UN & World Bank (2018). "Pathway for Peace: Inclusive Approaches to Prevent Violent Conflict." Washington D.C.: World Bank.

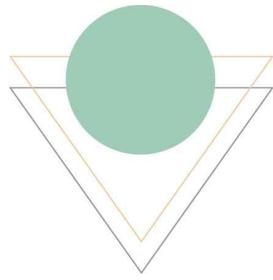
United Nations (2015). “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development,”
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (검색일: 2018. 5. 20).

UN Country Team (2018). "2018 DPR Korea Needs and Priorities." p. 17.

World Bank (2015). "What is the UN–World Bank Fragility and conflict Partnership Trust Fund?" Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2018). "The Humanitarian–Development–Peace Initiative.

"<http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/the-Humanitarian-development-peace-initiative> (검색일; 2019. 2. 17).



성평등 실현과 국제개발협력

진 미 경

성평등 실현과 국제개발협력

진미경 한국외국어대학교 초빙교수

- 성평등 실현은 국제개발협력에서 중요한 문제임. 여성이 국제사회 지원에서 소외되면 개발도상국의 전체적 발전을 성취하기 어렵고 국제개발협력의 효과도 약화됨.
- 전 세계의 지속가능한 발전(Sustainable Development) 운동을 주도하는 UN은 성평등의 중요성을 인지하여 범분야(cross-cutting)이슈로 인정하는 동시에 독립 분야로도 설정하여 UN SDGs 17개 목표 중 성평등을 5번째 상위 목표로 설정함.
- 우리나라로 성평등 실현을 국제개발협력의 중요한 목표로 인식하여 환경, 인권 등과 함께 모든 분야의 지원에 해당되는 범분야 이슈로 정함. 그러나 우리나라 공적개발원조 분석 결과 여성에 대한 지원이 매우 적다는 사실이 밝혀짐.
- 앞으로 우리나라로 UN처럼 공적개발원조에서 성평등 분야를 독립 분야로 설정할 필요가 있음.
- 무상원조 담당 기관인 한국국제협력단에 여성 문제 전담하는 부서를 본부 차원에서 신설할 필요 있음. 미국 USAID는 Office of Gender Equality and Women's Empowerment 부서 설치



- 개발도상국의 성평등 달성을 위해 우리나라에는 기준의 보건, 교육 중심 지원 외에 미래 사회에 여성이 대비할 수 있도록 여성의 취약 분야인 과학, 기술, 정보통신, 정치 등 새로운 분야에 지원할 필요 있음.
- UN에서 여성 문제 전담하는 기구인 UN Women은 특히 여성이 정치, 의사 결정 직에 참여하는 것이 모든 형태의 여성차별철폐를 위한 가장 우선적이고 효과적인 조치라고 강조함.
- 개발도상국 여성의 교육 장소는 수원국에서 교육하는 outward 방식보다 우리나라에서 교육하는 inward 방식이 교육의 효율성을 높임.

제 1 절 성평등과 국제개발협력

1. 남녀평등사상

가. 남녀평등사상의 발전

□ 성평등과 국제개발협력

- UN은 2015년 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 채택 시, 개발에서 인종, 성, 장애 등의 이유로 “누구도 소외당하지 않는 개발”(no one is left behind) 정신 명시¹⁾
- 성에 기반한 차별 종식 위해 성평등(Gender Equality)를 UN SDGs 17개 목표 중 5번째 주요 목표로 설정
- 우리나라도 UN SDGs를 수용하여 성평등을 국제개발원조에 포함함.

□ 왜 젠더인가?

sex	vs	gender
생리적으로 부여받은 성 변경 불가		사회, 문화적으로 부여받은 성 변경 가능

- 자연적으로 부여받고 태어난 성(sex)은 인정하되, 사회, 문화, 전통, 관습이 부여한 여성에 대한 차별을 없애야 한다는 의미임.

□ 성평등의 중요성

- 성평등이 실현되지 않으면 불완전한 민주주의, 가부장적 민주주의(Patriarchal Democracy) 임.
- 국제개발협력에 있어서도 여성이 배제되면 원조 효과가 현저히 약화됨.
- 여성도 개발 정책 계획에 참여하고 개발의 수혜자가 되어야 함.
- 여성과 남성이 함께 행복해야 가정이 행복, 사회가 행복, 국가가 행복

□ 남녀평등 사상의 출발

- 플라톤은 남녀평등사상의 원조로 인간은 태어날 때부터 다른 능력을 부여받고 출생하지만 능력이 성별에 의해 결정되지는 않는다고 봄.

1) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/> 검색일. 2019.1.5.



- 아리스토텔레스는 남녀 불평등사상의 원조로 여성의 사고하는 능력(The Faculty of Deliberation)을 부정하고, 남성이 여성을 지배해야 한다고 주장
- 아리스토텔레스에 의해 플라톤의 남녀평등사상은 부정되고 남성지배이론이 전해 내려옴.

□ 근대 남녀평등사상의 부활

- 영국의 매리 월스톤크래프트(Mary Wollstonecraft, 1759–1797)는 프랑스혁명에 감동을 받고 남녀평등사상을 부활시킴.
- 월스톤크래프트는 프랑스혁명은 왕과 귀족의 특권에서 보통 사람 중 여성을 제외하고 남성만 해방시킨 반쪽 혁명이라고 함.
- 왕권신수설뿐만 아니라 여성은 남성에 종속시킨 부권(夫權)신수설도 부정해야 한다고 봄.
- 월스톤크래프트에 의해 다시 시작된 남녀평등사상은 1920년대 여성의 참정권을 획득하면서 종식됨.

□ 1960년대 여성해방 운동

- 그러나 여성이 여전히 정치, 사회, 경제, 문화적으로 차별받고 있다는 자각이 일어나면서 1960년대에 시몬느 드 보뵈르(Simone de Beauvoir), 베티 프리단(Betty Friedan) 중심으로 여성해방운동이 다시 전개됨.
- 여성의 차별은 모든 여성의 공통적으로 겪고 있는 문제이므로 더 이상 여성 혼자 해결해야 하는 개인적, 사적 문제가 아니고 공적 문제라는 인식이 퍼짐.
- 여성의 “사적인 것이 공적이다”(Personal is Political)이라는 슬로건 아래 여성 문제를 사회, 국가가 해결해야 한다는 주장이 설득력을 얻음.

2. UN과 성평등

가. UN과 성평등

□ UN의 성평등 노력

- UN은 전 세계에 성평등 실현을 위해 주도적으로 노력함.
- 1946. 여성지위위원회 설립(Commission on the Status of Women, CSW)
- 1967. UN “여성차별철폐선언”(Declaration on the Elimination of Discrimination against Women)

- 1975. UN “세계 여성의 해”(International Women’s Year) 선포. 이후 여성 문제에 대한 관심이 전 세계적으로 고조됨.
- 1976~1985. UN 여성 10년(The United Nations Decade for Women) 제정
- 1979. “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐협약” (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)
- 한국, CEDAW 1984년 비준
- 1995. 북경 세계여성대회, 성 주류화(Gender-mainstreaming) 전략 채택
- 2000. UN 안전보장이사회 결의 1325호 “여성과 평화 안보”(Women and Peace and Security)에 관한 결의 채택²⁾
- 안보리 결의 1325호 채택 배경은 1990년대 코소보, 르완다 등에서 대규모로 발생한 조직적 강간을 계기로 국가 또는 분쟁당사자에 의해 자행된 여성과 소녀에 대한 폭력 문제(VAW: Violence against Women)을 인권 차원에서 다루기 시작한데서 출발
- UN 지속 가능한 개발 목표
 - 2000. MDGs 8개 목표 중, 성평등과 여성역량 강화(To promote gender equality and empower women)이 3번째 목표로 설정됨.
 - 2015. SDGs 17개 목표 중, 성평등(Gender Equality)가 5번째 목표로 설정됨.

나. UN과 성평등 제도

- UN, 여성 문제 조정 기구 설립
 - 2010. UN Women 설립. 여성 문제를 체계적, 종합적으로 조정하고 집행하기 위하여 기존의 UN 여성 관련 조직 4개를 통합하여 설립³⁾
 - 기존 UN 여성 관련 조직 4개
 1. OSAGI: 여성문제에 대한 사무총장 특별자문관실
 2. DAW: UN 사무국 경제사회국(DESA) 내 여성지위향상과
 3. UNIFEM: UN여성발전기금
 4. INSTRAW: 여성훈련 연구 기구

2) [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000)) 검색일. 2019.1.10.

3) <http://www.unwomen.org/en> 검색일. 2019.1.10.



□ UN Women의 9개 어젠다⁴⁾

- 1) Leadership and political participation
- 2) Economic empowerment
- 3) Ending violence against women
- 4) Peace and security
- 5) Humanitarian action
- 6) Youth
- 7) Governance and national planning
- 8) Sustainable development agenda
- 9) HIV and AIDS

○ UN Women은 성평등 성취하기 위한 9개 어젠다 중에 여성의 정치 지도자 양성을 제일 중요한 어젠다로 보고 있음.

○ 우리나라로 국제개발협력 성평등 정책에서 여성 정치 지도자 양성을 우선 목표로 설정할 필요가 있음.

□ EU와 UN의 “Spotlight Initiative”

○ 2017. EU가 여성과 소녀에 대한 모든 형태의 폭력(Violence against women and girls, VAWG)를 근절하기 위해 500 million 유로(약 6,500억 원) seed money를 제공함.⁵⁾

○ UN이 위 운동에 동참함. “Spotlight Initiative”는 특히 가정과 가족 구성원들이 여성과 소녀에 가하는 폭력에 초점을 맞추고 성폭력, 학대, 인신매매, 조혼, 여성살해, 성적 착취와 여성의 노동력 착취 등 생리적 성(sex)과 사회문화적 성(gender)를 기반으로 하는 모든 형태의 폭력 종식을 목표로 함.

○ 여성에 대한 폭력 근절이 중요한 이유는 성폭력이 여성과 소녀의 기본 인권을 위협하며 UN SDGs 달성을 방해하는 주요 장애 요소이기 때문임.

4) <http://www.unwomen.org/en/what-we-do> 검색일. 2019.1.10.

5) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ending-violence-against-women-and-girls/> 검색일. 2019.1.10.

제 2 절 한국 성평등 정책 발전 과정

1. 한국 성평등 정책

가. 성평등 정책의 특징

□ 성평등 정책의 특징

- 한국 성평등 정책의 특징은 법과 제도 중심으로 전개됨.
- 의식과 문화 변화는 시간이 오래 걸리기 때문임.
- 우리나라 1960년대부터 전 세계적으로 다시 시작된 여성해방운동의 영향을 받음.
- ”사적인 것이 공적이다“(Personal is Political)”라는 슬로건처럼 남녀 차별을 없애기 위한 국가적 노력이 가시화됨.

나. 여성 관련 법

□ 1958. 가족법⁶⁾

- 가족법에는 여성에 불리한 내용이 다수 포함되어 있음.
- 수차례 개정으로 호주제도 임의적 승계, 동성동본 불혼제도 폐지, 이혼, 사별 후 6개월 간 재혼 금지 조항 폐지 등으로 남녀평등에 기여

□ 1973. 모자보건법

- 모성 및 영유아의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민 보건 향상에 이바지함을 목적으로 제정
- 임산부·영유아·미숙아 등의 건강 관리, 모유수유 시설의 설치, 난임 극복 지원 사업등이 마련됨.

□ 1987. 남녀고용평등법

- 고용에서 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 함.

6) <http://www.law.go.kr/> 이하 여성 관련 법 출처는 법제처 국가법령정보센터. 검색일. 2019.1.29.



- 2007. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법으로 명칭 변경
- 1989. 모자복지법
 - 모자가정이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있게 함으로써 모자가정의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 함.
 - 2002. 모부자복지법으로 명칭 변경
 - 2007. 한부모가족지원법으로 명칭 변경
- 1991. 영유아보육법
 - 기혼여성의 취업률 증가에 대한 정책적 대응으로 제정
 - 보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 영유아를 보호하기 어려운 경우 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 하기 위한 목적
 - 이 법에 근거하여 국공립 및 직장 어린이집 등 보육 시설이 설치됨.
- 1999. 남녀차별금지 및 구제에 관한 법
 - 2005. 폐지
 - 여성 정책을 전반적으로 기획, 조정하기 위해 1998년 설립된 여성특별위원회가 2001년 여성부로 승격되고 2005년 여성가족부로 개편되면서 남녀차별의 금지·구제에 관한 업무를 여성가족부의 사무에서 제외하고 국가인권위원회의 차별금지 업무로 통합되면서 이 법률은 폐지됨.

2. 여성 의원 할당제

가. 여성과 정치 참여

- 성평등 수준
 - 성평등 수준을 향상시키기 위해 여성 지도자 계층을 먼저 양성할 것인가, 기층 여성의 생활 조건을 향상시킬 것인가에 대한 논의가 있음.
 - 일반적으로 여성 정치 지도자, 그 중에서도 여성 국회의원의 수와 비율을 증가시키는 것이 주요 척도로 인정됨.

- UN 여성 지위위원회와 UN 여성(UN Women)도 여성의 정치 지도자 양성이 여성 지위 향상을 위한 우선 과제라고 함.

□ 여성의원 할당제

- 1975. 노르웨이 Socialist People's Party가 처음으로 국회의원 여성 후보 할당제 40% 도입⁷⁾
→ 노르웨이의 다른 정당으로 확산됨.
- 다른 국가들도 여성 할당제 도입함.
- 우리나라도 여성 국회의원의 수와 비율을 높이기 위해 여성 할당제 도입함.

□ 우리나라 여성 의원 할당제

- 2000. 여성 의원 할당제 도입
- 이 제도의 특징은 별도의 법률로 규율하지 않고 정당법의 한 조항으로 규정하고 있다는 것임.
- 정당법 제31조 (공직선거후보자의 추천) 4항에 속해 있음.
- 2005년 정당법 완전 개정으로 공직선거법 제47조 (정당의 후보자추천)으로 이관함.
- 여성 의원의 수와 비율을 높이기 위한 할당제 도입으로 큰 효과를 봄.

나. 국회의원 여성 할당제

□ 여성 할당제 도입

1. 2000년: 국회의원 비례대표 여성 후보 할당 30%
2. 2004년: 1)국회의원 비례대표 여성 후보 할당 50%
2)국회의원 지역구 여성 후보 할당 30% 노력
3. 2005년: 국회의원 비례대표 50% 지퍼식 제도 도입
후보자 명부 순위 매 홀수 마다 여성, 남성 순서로 추천

7) Caul(2001), p. 1221.

<표 7-1> 국회의원 여성 할당제

년도	법률 종류	법률 내용				비고
		비례대표		지역구		
2000	정당법 (여성 후보 할당제 처음 도입)	국회의원	지방의원	국회의원	지방의원	
		30%, 31조4항, 신설	30%, 31조4항, 신설			
2002	정당법		i)50% ii)2인마다 1인 여성, 31조 5항 신설		i)30% 후보 추천 노력 사항. 31조 6항 신설 ii)정치보조금, 31조 6항 신설 (정치자금법 17조 2항 의거)	정치보조금 제도 신설
2004.	정당법	50%, 31조 4항 개정		i)30%, 후보 추천 노력 사항 31조 6항 신설 ii)정치보조금 (정치자금법 17조 2항 의거)		
2005	공직선거법	(50%) *매 훌수마다 여성/즉 여성, 남성의 순서로 후보 순위 도입=지폐식 제도 도입/공직선거 법 47조 3항 신설				정당법 전체 개정으로 여성 할당제 관련 법이 정당법에서 공직선거법으로 이동

출처: 법제처 국가법령정보센터의 정당법, 공직선거법을 기초로 하여 필자가 작성함. <http://www.law.go.kr/> 검색일.
2019.1.29.

□ 지폐제

- 지폐제는 비례대표 후보 명부 작성 시 여성 후보 서열을 당선 가능성 낮은 아래에 배치하는 것을 막기 위하여 도입함.
- 지역구에서 여성 후보 추천할 때도 당선 가능성이 높은 지역구에 공천하는 것이 필요함.

□ 할당제 도입 결과

- | | | |
|---------|--------|-----------------------|
| - 1996년 | 16대 국회 | 여성 의원 3.0% (할당제 도입 전) |
| - 2016년 | 20대 국회 | 여성 의원 17.0% |

다. 여성 관련 제도

여성 관련 제도

- 1975. UN “세계 여성의 해” 선포와 맞추어 한국도 “한국 여성의 해” 선포
- 1983. 한국여성개발원 설립
- 1983. 여성정책심의위원회. 국무총리 산하에 여성 정책을 심의 조정하는 자문기관으로 설치
- 1988. 정무장관(제2)실을 여성으로 임명
- 1998. 대통령 직속 여성특별위원회 신설
- 2001. 여성특별위원회가 여성부로 승격
- 2003. 한국양성평등진흥원 설립
- 2005. 여성부가 여성가족부로 명칭 변경
- 2007. 한국여성개발원이 한국여성정책연구원으로 명칭 변경
- 2009. 한국여성인권진흥원 설립

라. 한국 성평등 정책 모델

- 법과 제도 중심으로 성평등 진작
- 여성 지도자 양성을 위해 할당제 도입
- 국회의원 여성 할당제의 특징은 비례대표에 할당제 먼저 도입하고 지역구에 할당제를 순차적으로 도입
- 비율도 순차적으로 30%에서 50%로 높임.
- 당선 할당이 아닌 후보 할당제의 특징을 갖고 있음.
- 여성 정치 지도자 양성을 우선으로 함.



제 3 절 한국 공적개발원조

1. 한국 공적개발원조

가. 공적개발원조

한국의 공적개발원조

- 1987. 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF), 양허성 차관의 유상원조 담당
- 1991. 한국국제협력단 설립. 무상원조 담당
- 2006. 국제개발협력위원회 설립. 공적개발원조를 종합적으로 기획하고 조정하기 위해 설립함.
- 2010. ‘국제개발협력 기본법’ 제정. ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조 효과성 증진을 위해 제정⁸⁾
- 한국의 원조 규모는 2016년 기준 22.4억 달러로, 29개(EU 제외, EU포함 30개) DAC 회원국 중 16위. ODA 확대 추세임.⁹⁾
- 2010. OECD DAC 가입하면서 ODA를 확대함.
- 2018년부터 지원 규모 3조 초과(3조 2천억 원)
- 2019. ODA 지원 규모, 약 3조 4,922억 원. 총 42개 기관 1,472개 사업

나. 공적개발원조 지원 형태

공적개발원조 유형

- 유상 원조와 무상 원조로 구분 지원
- 유상 원조는 수출입은행, 무상 원조는 KOICA가 담당
- 중점협력국과 중점협력 분야를 설정하여 선택과 집중을 통해 원조 효과성 제고함.

연구 대상 국가

- 본 보고서는 국제개발협력위원회의 2019년 ODA 확정 예산을 중심으로 분석함.¹⁰⁾

8) https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L01_S01_01.jsp 검색일. 2019.2.8.

9) https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S04_01.jsp 검색일. 2019.2.8.

10) https://www.odakorea.go.kr/hz.bltn2.YearPlanSIPL2.do?brd_seq=3&bltn_div=oda 검색일. 2019.2.8.

- 연구대상 국가는 중점협력국 24개 국가 중에 아시아 국가 11개국임.
- 중점협력국 24개국¹¹⁾
 - 1) 아시아: 베트남, 방글라데시, 미얀마, 필리핀, 라오스, 캄보디아, 파키스탄, 인도네시아, 몽골, 스리랑카, 네팔
 - 2) 아프리카: 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈
 - 3) 중남미: 콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이
 - 4) 중동·CIS: 우즈베키스탄, 아제르바이잔
- 연구 대상 아시아 11개 국가
베트남, 방글라데시, 미얀마, 필리핀, 라오스, 캄보디아, 파키스탄, 인도네시아, 몽골, 스리랑카, 네팔

□ 중점협력분야

1. 교육(16.5%. SDG 4): 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진 위한 대학 육성, 교육환경 개선 및 직업 훈련 분야 지원 등
2. 산업(10.8%. SDG 9): 도로, 항만 등 경제산업발전의 기반이 되는 교통 인프라 구축, 과학 기술 발전 및 경협 증진 등
3. 거버넌스 분야(10.7%. SDG 16): 전자정부, 재판 품질 향상, 범죄수사, 치안 역량 강화등 테러리즘 및 범죄 방지 등
4. 보건(10.6%. SDG 3): 여성, 아동등 취약계층 위한 보건시설 및 종합병원 건설, 의료환경 개선 등
5. 기아 종식 분야(9.8%. SDG 2): 농업기술 개발 등 농촌 자립도 제고, 식량 생산성 증대, 댐, 관개수로 건설 등

□ 여성 분야

- 여성 분야는 주로 보건, 교육분야에 여성, 소녀들과 함께 포함
- ODA 분야 구분할 때 성평등이 독립 분야가 아니고 범분야 이므로 중점분야에 포함되지 않음.
- 성평등을 중요하게 취급해 범분야 이슈로 정했지만 오히려 여성에 대한 지원을 줄이는 부정적 효과를 가져올 수 있음.

11) https://www.koica.go.kr/koica_kr/933/subview.do#intro 검색일. 2019.2.13.



다. 공적개발지원 분류 방식의 문제점

□ 사업 분야 명의 불일치

- KOICA 홈페이지에는 사업 분류 방식을 10가지로 분류¹²⁾
- 1. 교육 2. 보건의료 3. 공공행정 4. 농림수산 5. 물(기술환경에너지) 6. 에너지(기술환경에너지) 7. 교통(기술환경에너지) 8. 과학(기술환경에너지) 9. 환경(범분야) 10. 여성(범분야)
- 그러나 통계자료 작성은 7가지로 분류
- 1. 공공행정 2. 교육 3. 보건의료 4. 기술환경에너지 5. 농림수산 6. 긴급구호 7. 기타
- KOICA 5대 중점 사업 분야(5 Core Aid Themes of KOICA) 분류를 보면 위의 명칭과 다름.
- 1. 공공행정 2. 교육 3. 보건 4. 산업에너지 5. 농어촌개발
- 사업 분야 분류 명칭이 달라 혼란 야기, 통일 필요. 예로 보건이나 보건 의료 중 한 가지로 통일 필요함.

□ 여성 분류 방식

- KOICA 홈페이지의 사업분류 10개 항목에는 여성이 독립 분야가 아닌 범분야에 속해 있음.
- 통계 자료 작성 시 사용하는 KOICA 분야명에는 여성 분야가 없음.
- OECD DAC는 회원국에 매년 국제개발지원사업에 대한 보고서 제출 요구
- OECD DAC는 지원 사업의 성평등 정도를 젠더 마커로 표시할 것 권고
- OECD DAC 회원국인 우리나라도 위 권고 수용하여 통계 자료 사업명에 여성 관련 포함 여부를 젠더 마커 0, 1, 2로 표시함.¹³⁾
- 젠더 마커는 지원 사업이 젠더와 관련이 있는 정도를 0, 1, 2로 구분
- 젠더 마커 0: 젠더 관련 전혀 없음, 1: 젠더 영향 의미 있음(significant), 2: 젠더 관련 중요 (principal)

12) https://www.koica.go.kr/koica_kr/902/subview.do#intro 검색일. 2019.2.20.

13) OECD(2016)

2. 공적개발원조와 성평등 정책

가. KOICA 여성 지원 정책 변화

KOICA 정책 변화

- KOICA 역사 상 처음으로 여성이 이사장 취임, KOICA 원조에서 젠더 분야 원조 증가할 것으로 예상됨.
- 여성에 대한 기존의 보건, 교육 중심 지원에서 '소외된 여성'의 역량강화로 지원 중심 이동, 젠더에 기반한 폭력, 장애 여성에 대한 지원 강화 예정

성평등 중기전략¹⁴⁾

- KOICA는 성평등 중기전략(2019~2021) 수립
- 성평등의 비전, 미션, 전략을 구체적으로 설정
- 비전: 여성의 존엄성이 보장되는 성 평등한 사회
- 미션: SDGs의 형평성과 보편에 기반해 성 평등한 개발협력을 추구하고 국제사회의 지속 가능한 발전에 기여
- 전략목표 및 주요 프로그램

1) 성 평등한 경제적 역량강화(SDG 5.1, 5.4, 5.a, 5.b)

주요 프로그램: 여성 직업기술 역량강화

농촌공동체 종합개발

식수 자원 및 위생 개선

2) 성 평등한 사회적 지위 향상(SDG 5.1, 5.5, 5.c)

주요 프로그램: 여성정책 행정역량강화

경찰교육훈련 시스템 개선

여성청소년 권리 및 교육보건 증진

3) 성 평등한 기본권 확보(SDG5.1, 5.2, 5.3, 5.6)

주요 프로그램: 성 · 재생산 건강 및 권리 향상

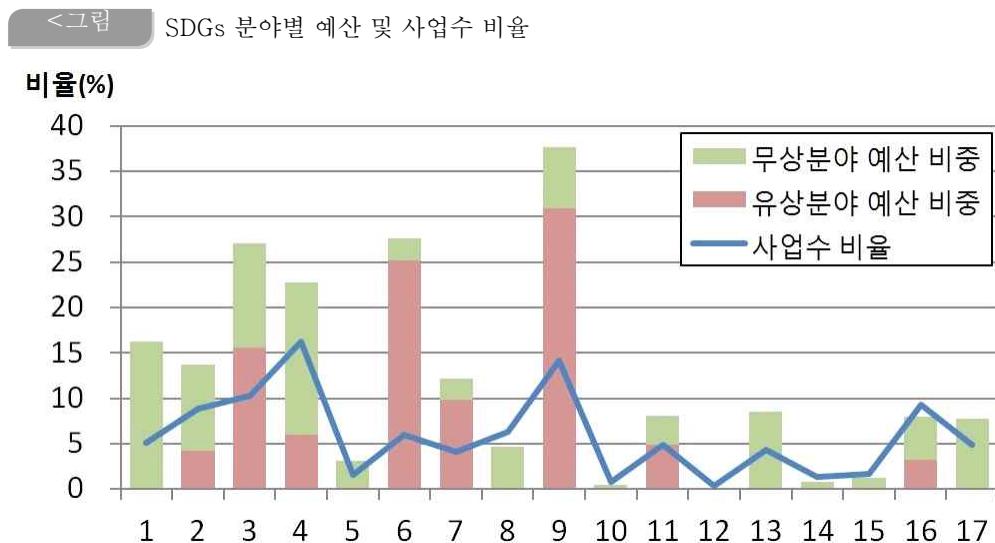
여성/여아 폭력피해 예방보호모델 구축사업

모자보건 서비스 전달체계 강화사업

14) https://www.koica.go.kr/koica_kr/931/subview.do 검색일. 2019.3.10.

나. 공적개발원조 현황 (국제개발협력위원회 ODA 2019년 확정예산 분석)

- SDGs 17개 목표에 따른 예산 순위: 성평등은 13위/17개 목표



*SDG 분야

1.빈곤 2.기아 3.보건 4.교육 5.양성평등 6.물 7.에너지 8.일자리 9.산업 10.불평등 11.도시 12.책임적 소비와 생산 13.기후변화 14.해양 15.육상 16.거버넌스 17.파트너십

출처 : OECD Stats

http://www.odakorea.go.kr/zz/img/cate02/tit_12_02_img.gif (검색일 2019.1.10.)

- <그림 7-1>의 의미: 지원 예산 액수로 보면 SDG 5, 성평등 분야는 13/17위

- 우리나라 공적개발원조가 UN의 방향을 따른다고 하지만 성평등에 배정된 지원액은 적다는 것을 알 수 있음.

- 부처 별 ODA 사업 예산 순위

- 여성 문제 담당 부처인 여성가족부의 정부 부처별 예산 순위는 21/32위
- 모자보건사업으로 여성 지원 사업에 참여하는 보건복지부의 예산 순위는 6/32위이나, 보건복지부가 시행하는 ODA 지원 사업 38개 중에 여성과 관련된 사업은 모자보건사업 5개임.

- 부처 별 사업 순위

- 전체 ODA 사업 중 여성 관련 사업 수: 43/1,404개
- 여성가족부의 사업 수: 4/1,404개

- 여성 문제 담당 부처인 여성가족부의 ODA 여성 지원에 대한 관심 제고 필요함.

다. ODA 젠더 연계 사업 분절화

젠더 유무상 간 연계 분절

- 일반적으로 ODA에서 유무상 분절화, 부처 별 분절화 문제 심각
- 젠더 지원 사업도 마찬가지로 분절화 문제가 큼.
- 젠더 유무상 간 연계: 1/28 사업

에티오피아 모자보건사업

보건복지부 내부 연계 사업

타 부처 간 연계 사업 없음

- 젠더 무상 간 연계: 2/77 사업

에티오피아 모자보건사업

탄자니아 모자보건사업

보건복지부 내부



제 4 절 아시아 ODA 성평등 지원 현황

1. 아시아 ODA

가. 연구대상

- 아시아 11개국 연구
 - 본 연구는 우리나라 공적개발원조의 중점협력국 24개국 중에서 아시아 11개국을 중심으로 연구함.
 - 아시아 11개국: 네팔, 라오스, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 캄보디아, 파키스탄, 필리핀

나. 아시아 특징

- 아시아 특징
 - 아시아지역은 세계 최고의 인구과밀 지역이며 세계 빈곤층의 2/3가 살고 있음.
 - 지리적으로 근접하고 문화적으로도 유사한 지역임.
 - 우리나라 ODA 중점협력국 24개 국가 중, 아시아 11개국을 중심으로 본 연구를 진행함.
 - 아시아 지역은 2016년 기준, ODA 지원의 48.5% 차지¹⁵⁾

<표 7-2> 2018년도 아시아 11 개국 지원 계획, 지원 예산 액 별 순위

(단위 : 억원)

국가명	총 사업		여성 관련 사업		여성 관련 사업/총 사업 (%)	
	예 산	사업수	예 산	사업 수	예산 기준	사업수 기준
베트남	1,820.79	76	8.02	1	0.45	1.32
방글라데시	915.86	25	0	0	0	0
미얀마	857.08	32	0	0	0	0
필리핀	854.63	30	36.35	2	4.25	6.67
라오스	635.77	49	65.77	2	2.20	4.08
캄보디아	618.08	40	39.82	2	6.44	7.50
파키스탄	558.41	9	15.09	1	2.70	1.11
인도네시아	429.56	27	0	0	0	0

15) https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate02/L03_S02.jsp 검색일. 2019.2.10.

국가명	총 사업		여성 관련 사업		여성 관련 사업/총 사업 (%)	
	예 산	사업수	예 산	사업 수	예산 기준	사업수 기준
몽골	253.04	30	0	0	0	0
스리랑카	200.99	24	0	0	0	0
네팔	74.35	20	14.50	1	19.50	5.00
계	7,218.56	362	164.55	9	2.28 %	5.57 %

출처 : www.odakorea.go.kr <우리나라 ODA 지원 현황의 통계를 국가별 지원액 순위로 재 작성한 것임 (검색일 2019.2.5.)
(대한민국 ODA 통합 홈페이지 ->우리나라 ODA-> 지원현황->국별현황->국가별 통계를 합친 것, 유무상 원조 합한 통계임).

□ 여성 지원

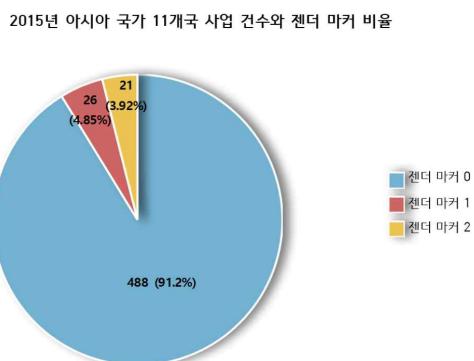
- 우리나라 공적개발원조 아시아 11개국 지원 현황을 보면 여성 관련 사업 예산은 전체의 2.28%, 사업 수로 분석하면 5.57%임, 여성 분야 지원이 현저히 적음을 알 수 있음.
- 적어도 5년 내에 여성 관련 사업 지원 금액을 10% 할당제로 올릴 것을 제안함.

2. 젠더 마커로 본 아시아 11개국 지원 현황

가. 2015–2017, 최근 3년 간 젠더 마커 지원 사업 비율

<그림 7-2> 2015–2017 아시아 국가 11개국 사업 건수와 젠더 마커 비율¹⁶⁾

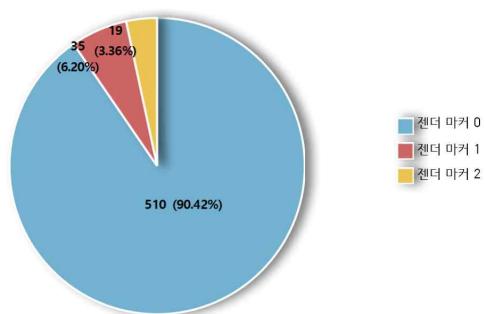
□ 2015년 지원 비율



16) 위 그림은 KOICA 201–2017년도 사업을 젠더 마커 비율에 따라 필자가 재구성한 것임.

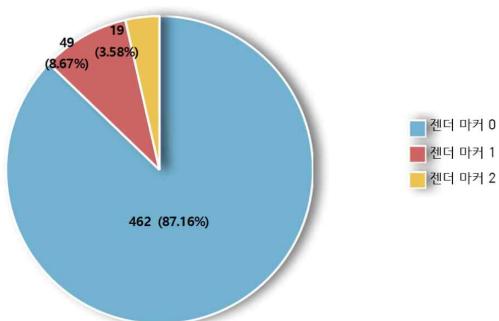
□ 2016년 지원 비율

2016년 아시아 국가 11개국 사업 건수와 젠더 마커 비율



□ 2017년 지원 비율

2017년 아시아 국가 11개국 사업 건수와 젠더 마커 비율



3. 아시아 11개국의 여성 지도자

가. 여성 국회의원

□ 여성 국회의원

- 한 국가의 성평등 수준을 알기 위해 가장 보편적으로 사용하는 기준은 여성 국회의원의 비율을 조사하는 것임.
- 본 보고서는 ODA 중점협력국에 포함되는 아시아 11개국의 성평등 상태를 알기 위하여 1)여성 국회의원의 비율과 2)여성 장관 비율, 3)여성 고용주 비율을 조사함.
- 우리나라와 비교하기 위해 한국의 경우도 포함하여 총 12개국의 성평등 수준을 분석함.

아시아 11개국 여성 국회의원 비율

<표 7-3> 아시아 11개국(+한국) 여성 국회의원 비율 (2019년)

국가	비율(%)	국가	비율(%)
네팔	32.7	스리랑카	5.8
라오스	27.5	인도네시아	19.8
몽골	17.1	캄보디아	20.0
미얀마	10.2	파키스탄	20.2
방글라데시	20.3	필리핀	29.5
베트남	26.7	한국*	18.5
11개국 평균 (한국 제외)	22.6 %		

출처: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>의 자료를 편집함. 검색일 2019.1.24.

아시아 11개국 여성 국회의원 분석

- 아시아 11개국에 대한 공적개발원조에서 스리랑카, 미얀마, 몽골의 여성 국회의원 비율이 낮음. 이들 국가에 여성국회의원 비율을 높이는 프로그램을 소개할 필요가 있음.
- 중점협력국에 속하지 않는 아시아 국가들 중에 여성 국회의원 비율이 낮은 국가는 태국 (5.3%), 브루나이(9.1%), 말레이시아(13.9%) 임. 이들 국가들에 여성 정치지도자를 증가시키는 사업을 개발할 필요 있음.

OECD 11개국 여성 국회의원 비율

<표 7-4> OECD 11개국(+한국) 여성 국회의원 비율 (2019년)

국가	비율(%)	국가	비율(%)
스웨덴	47.3	이태리	35.7
핀란드	41.5	영국	32.3
스페인	41.1	독일	30.9
노르웨이	40.8	미국	23.5
프랑스	39.7	일본	10.2
덴마크	37.4	한국*	18.5
11개국 평균 (한국 제외)	34.6 %		

출처: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>의 자료를 편집함.

□ 한국에 주는 시사점

- 전 세계 193개국 중에서 우리나라의 여성 국회의원 비율은 121위로 하위권에 있음.
- 그러나 여성 정치참여를 제고하는 우수한 법과 제도를 갖고 있으므로 다른 나라에 전파할 필요 있음.

나. 여성 장관

□ 여성 장관

- 여성 장관은 여성 국회의원에 비해 낮은 비율을 보임.

<표 7-5> 아시아 11개국(+한국) 여성장관 수 및 비율 (2017년 기준)

국가명	전체 장관 수	여성 장관 수	여성 장관 비율
네팔	27	1	3.7%
라오스	27	2	7.4%
몽골	15	2	13.3%
미얀마	20	1	5.0%
방글라데시	32	2	6.3%
베트남	24	1	4.2%
스리랑카	47	2	4.3%
인도네시아	35	9	25.7%
캄보디아	33	3	9.1%
파키스탄	27	0	0.0%
필리핀	32	8	25.0%
한국	22	2	9.1%
11개국 평균 (한국 제외)		8.7%	

출처: https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm_campaign=550dedbec7-EMAIL_CAMPAIGN_2017_02_23&utm_medium=email&utm_term=0_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957 검색일 2019.2.15.

□ 총 평

- 개발원조를 하는 공여국인 우리나라가 여성 장관 비율에 있어서는 수원국보다 낮은 수준임.
- 여성 장관을 더 기용할 필요가 있음.

다. 여성 고용주

<표 7-6> 아시아 국가 11개국(+한국) 고용주 수 및 비율 (2018년 기준)

국가명	전체 (수)	여성 (수)	여성 (비율)
네파	235	39	16.6%
라오스	22	5	22.7%
몽골	27	8	29.6%
미얀마	1,249	313	25.1%
방글라데시	736	35	4.8%
베트남	1,863	582	31.2%
스리랑카	222	25	11.3%
인도네시아	5,084	787	15.5%
캄보디아	17	6	35.3%
파키스탄	969	14	1.4%
필리핀	1,564	371	23.7%
한국	1,662	391	23.5%
11개국 평균 (한국 제외)			18.2%

출처: https://gsis.kwdi.re.kr/statHtml/statHtml.do?mode=tab&orgId=338&tblId=DT_3E0612&vw_cd=MT_CTITLE&list_id=DT_3E0612&scrId=&seqNo=&language=ko&obj_var_id=undefined&itm_id=undefined&conn_path=MT_CTITLE&path= 검색일. 2019.2.18.

□ 총 평

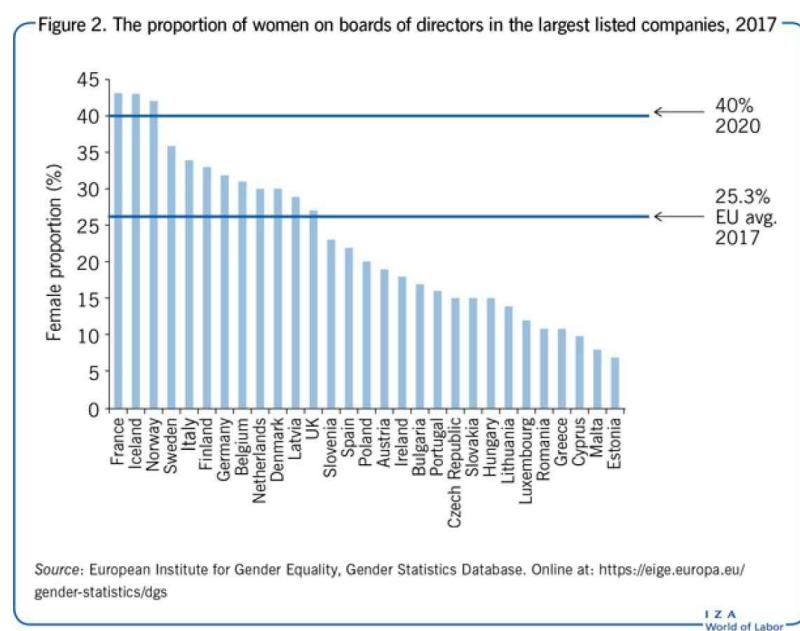
- 한국 제외, 아시아 11개국의 여성 고용주 비율은 평균 18.2%임.
- 민간 분야에서 여성 고용주의 비율을 높일 방안 필요함.

□ 노르웨이

- 노르웨이는 2003년에 공공 유한책임 기업 이사회 여성 이사 40% 할당제 도입. 국영기업은 2006년까지, 상장 기업은 2008년 까지 도입 의무로 함. 스페인, 네델란드, 벨기에, 영국, 독일, 스웨덴 등이 노르웨이의 경우를 따름.¹⁷⁾
- 이 조치로 노르웨이는 2000년에 5%에 불과했던 기업 이사회 여성 비율이 2007년에 40%로 상승함.

17) New York Times, "Getting Women Into Boardrooms, by Law." 2010.1.27.

<그림> 상장기업 이사회 여성 비율



제 5 절 공적개발원조(ODA)와 성평등 증진 정책 제안

1. 정책 제안

가. 젠더를 독립 분야로 설정

□ 젠더의 중요성

- 여성 문제는 지속가능한 발전에서 빈곤, 보건, 교육, 행정, 경제, 환경 등 모든 이슈에 포함되는 중요한 이슘이므로 범분야(cross-cutting)에 포함됨.
- UN이나 OECD도 젠더가 국제개발 지원의 모든 분야에 적용되는 cross-cutting 이슈라는 점을 인정함.
- 그러나 UN도 젠더의 독립 분야 필요성을 인정하여 SDGs 17개 목표 중 5번째 목표(Gender Equality)로 따로 정하고 있음.

□ 우리나라도 젠더 독립 분야 설정 필요

- 우리나라는 ODA 지원에서 여성 문제를 독립 분야 아닌 범분야 이슈로 설정함(3절 참조).
- 그러나 여성 문제의 중요성에 비해 범분야로서 여성 지원은 예산, 사업 건 수에서 비중이 매우 적음.
- 젠더 마커 0, 1, 2로 여성 지원 포함 여부를 표시하고 있으나 본 보고서 3절에서 살펴본 바와 같이 여성에 대한 지원 현실은 매우 미약한 상태임.
- 우리나라도 UN처럼 젠더를 독립분야로 설정할 필요가 있음.

□ KOICA 조직에 여성본부 신설 필요

- KOICA 조직은 현재 4실 → 3센터 → 4본부 → 23실(본부 산하의 실) → 2원(ODA 교육원 등)으로 구성되어 있음.
- 여성 문제를 독립적으로 다루는 부서 부재
- 현재 KOICA의 젠더 담당 인력은 총 3명임. 4본부 중 한 본부인 사업전략·아시아본부 산하, 사업전략기획실의 차장 1명, 과장 1명, 젠더 전문관 1명, 총 3명임.
- 특히 KOICA 예산이 3조 이상으로 증가한 점을 고려할 때 KOICA 내부에서 젠더 문제를 자체적으로 담당하는 인력을 증강하여 여성 본부를 신설할 필요가 있음.



- 미국 USAID(United States Agency for International Development, 우리나라 KOICA에 해당)에는 여성 문제 전담하는 Office of Gender Equality and Women's Empowerment 부서가 있음.¹⁸⁾

나. 성평등 관련 법과 제도 소개

성평등 법과 제도 수립

- 우리나라의 성평등 실현 노력은 먼저 법과 제도 중심으로 진행
- 개도국에 우리나라의 성평등 관련 법과 제도 소개 필요
- 특히 국회의원 여성할당제는 큰 효과를 봄.
- UN Women은 성평등 실현 위해 여성 정치지도자를 양성하는 것이 우선 과제라고 함.

다. 새로운 지원 분야 발굴 필요

기존 지원 분야: 보건, 교육

- 기존 지원 분야는 주로 보건, 교육에 치중되어 있음.
- 모자보건, 여성 교육, 소녀 교육 등의 프로그램 등이 대부분임.

새로운 지원 분야: 과학, 기술, 정보통신, 정치, 성폭력 등

- 여성이 취약한 과학, 기술, 정보통신, 정치, 성폭력 등의 새로운 분야에 대한 지원이 필요함.
- 우리나라에 석사과정 연수생으로 온 개발도상국 여학생 중에는 컴퓨터를 한 번도 사용하지 못한 여학생들도 있음.
- 21세기는 정보화시대로 감성적인 여성에 유리하다는 시각이 있었음.
- 그러나 현실은 남녀 간의 정보 격차, 정보 divide가 더 심해지고 있음.
- 여성이 미래에 열등한 지위로 남아있지 않기 위해 위에 언급한 미래 지향 분야 지원이 필수 임.
- 특히 UN Women은 정치, 의사 결정직에의 여성 참여가 모든 형태의 여성차별철폐를 위한 가장 우선적이고 효과적인 조치라고 강조함.
- 개도국의 여성 교육을 진행할 때, 여성 지도자를 먼저 양성하는냐, 또는 기층 여성의 역량강화를 하는가에 대한 논란이 있음.

18) <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureau-economic-growth-education-and-environment> 검색일. 2019.3.12.

- 국제개발협력의 효과를 빠른 시일 내에 달성하기 위하여는 여성 정치지도자를 우선적으로 양성하는 방법이 권장됨.
- UN과 EU는 현재 여성과 소녀가 취약한 성폭력 문제에 초점. 우리나라도 성폭력 문제에 관심 높일 필요 있음.
- 빈곤으로 교육을 받지 못하는 여아는 성폭력, sexual trafficking 등의 주 대상이므로 소녀들의 교육뿐만 아니라 부모들의 교육도 필요

□ 교육 장소

- 특히 여성을 교육할 때 개발도상국 여성은 어디서 교육할 것인가의 문제가 있음.
- 여성의 교육을 수원국(원조를 받는 개도국)에서 하자는 의견과 공여국(원조를 주는 국가)에서 하자는 의견으로 갈림.
- 저명한 국제경제학자인 Jagadish Bhagwati 교수는 수원국에서 교육하는 outward 방법보다 공여국에서 교육하는 inward 방법이 원조의 효율성을 높인다고 주장¹⁹⁾
- 수원국 국민들이 공여국을 방문해 공여국의 발전된 정치제도, 경제발전, 사회, 문화 등을 습득하는 방법이 개발도상국의 발전 학습에 도움이 된다고 봄.
- 일본의 경우 명치유신 시기에 이와쿠라 사절단(1871년 ~ 1873년)이 미국과 유럽 12개국을 시찰하고 돌아와 근대화를 앞당김.

라. ODA 젠더 지원 분절화 문제

□ 분절화 심각

- 국제개발협력위원회 2019년 종합시행계획 확정예산 분석
- 일반적으로 ODA에서 유무상 분절화, 부처 별 분절화 문제 심각
- 젠더 지원 사업도 마찬가지로 분절화 문제가 큼.
- 젠더 유무상 간 연계: 1/28 사업
 - 에티오피아 모자보건사업
 - 보건복지부 내부 연계 사업
 - 타 부처 간 연계 사업 없음

19) 본 보고서의 토론자이신 정경일 전 말레이시아 대사님의 논평에 감사드립니다,



○ 젠더 무상 간 연계: 2/77 사업

- 에티오피아 모자보건사업
- 탄자니아 모자보건사업
- 보건복지부 내부
- 타 부처 간 연계 사업 없음

□ 젠더 유무상 연계, 부처 간 연계 사업으로 분절화 완화

- 부처 간 연계 사업의 예: KOICA 석사과정 연수사업(KOICA 주관) + 과학기술정보통신부의 정보통신 여성 교육 + 법무부의 여성 법 전문가 양성 교육 연계
- 부처 간 연계 사업의 예: 국토교통부의 주요 도시 스마트 구축 사업 + 과학기술정보통신부의 여성 정보통신 전문가 양성
- 유무상 연계 사업의 예: 수출입은행 유상 조세정보시스템 사업 + KOICA 무상 여성 직업 훈련사업에서 조세전문가 양성
- 유무상 연계 사업의 예: 수출입은행 유상 전자정부시스템 사업 + KOICA 무상 여성 행정전문가 양성

마. 여성 관련 부처 ODA 예산, 사업 건 수 증가 필요

□ 부처 별 예산 순위

- 여성 문제 담당 부처인 여성가족부의 정부 부처별 예산 순위는 21/32위
- 모자보건사업으로 여성 지원 사업에 참여하는 보건복지부의 예산 순위는 6/32위이나, 보건복지부가 시행하는 ODA 지원 사업 38개 중에 여성과 관련된 사업은 모자보건사업 5개임.

□ 부처 별 사업 순위

- 전체 ODA 사업 중 여성 관련 사업 수: 43/1,404개
- 여성가족부의 사업 수: 4/1,404개
- 여성 문제 담당 부처인 여성가족부의 ODA 여성 지원에 대한 관심 제고 필요함.

바. ODA 여성 지원 통계 자료 구축

최신 통계자료 구축 시급

- 국제개발협력위원회, KOICA 등의 여성에 관한 최신 통계자료 구축 필요
- ODA 필요 인력 양성할 때도 여성 포함 여부 통계 자료 구축 필요
- 기관마다 통계 자료 틀리고 사업 분야명도 다름.
- 현 사업명 자료로는 여성 지원 포함 여부 불분명함.

사. KOICA 지원 사업 계획과 집행년도 다양화 필요

KOICA 사업 계획과 집행년도의 차이

- KOICA 사업 계획, 선정은 집행 2년 전(N-2)에 결정
- 즉 사업 시행이 2년 후에 이루어지므로 당면한 긴급 현안 문제에 대한 지원이 미흡함.
- 물론 KOICA 사업 분류에 긴급지원이 있지만 N-2체제로는 변화하는 수요를 따라잡기 어려움.
- 실제로 EU와 UN이 공동으로 2017년부터 추진하는 “Spotlight Initiative”와 같은 여성에 대한 성폭력에 대해 우리나라 ODA 관심이 약한 편임.
- 마키아벨리도 변화하는 시대에 맞추는 지도자가 국가를 유지할 수 있다고 봄.



참고문헌

- 김은경 외, 『아태지역 양성평등 정책 인프라 강화사업』, 서울: 한국여성정책연구원, 2011.
- 국제개발협력위원회, “‘19년 국제개발협력 종합시행계획(안) (확정액 기준),” 서울: 국제개발협력 위원회, 국제개발협력위원회, 검색일 2019.2.8.
- 한국국제협력단, 『KOICA 사업의 성평등 실행 강화 방안 연구』, 성남: 2018.
- Bhagwati, Jagdish, 1985, Essays in Development Economics, Cambridge: MIT Press.
- Caul, Miki Caul, 2001, “Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis,” Journal of Politics, 63:4.
- Kardam, N. Bringing Women in: Women's Issues in International Development Programs, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- Momsen, Janet Henshall, Women and Development in the Third World, London: Routledge, 2014.
- OECD, 2016, Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy Marker.
- OECD, 2018, OECD Development Cooperation Peer Review: Korea.
- United Nations Economic and Social Council. UN: Gender Statistics Report of the Secretary-General 2017, New York: Statistical Commission UNSC49, 2018.

*인터넷 자료 및 신문

국무총리실 홈페이지

국제개발협력위원회 홈페이지

외교부 홈페이지

한국국제협력단 홈페이지

한국여성정책연구원 홈페이지

미국 USAID 홈페이지

일본 JICA 홈페이지

IPU 홈페이지

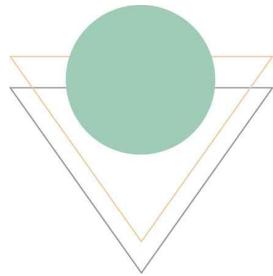
OECD 홈페이지

OECD DAC 홈페이지

UN 홈페이지

UN Women 홈페이지

New York Times, "Getting Women Into Boardrooms, by Law." 2010.1.27.



국가과학기술심의회 사례 중심 과학기술 기획
조정 거버넌스

임 덕 순 · 전 병 우

국가과학기술심의회 사례 중심 과학기술 기획 조정 거버넌스

임덕순 과학기술정책연구원(STEPI) ODA사업단 선임연구위원
전병우 과학기술정책연구원(STEPI) 글로벌혁신전략연구본부
연구원

□ 요약

- 국제개발협력사업의 예산 및 규모 증가로 다양한 이슈가 발생하고 있음.
 - 최근 우리나라 국제개발협력(ODA, Official Development Assistance) 예산 및 사업 규모를 살펴보면, 그 규모가 꾸준하게 증가하고 있음.
 - 우리나라 ODA 사업규모의 바람직하다고 볼 수 있지만 동시에 사업의 전략성 및 효과성에 대한 고려가 필요함.
 - 양적 증가도 중요하지만 국가별 그리고 지역별 전략과 이를 실행할 수 있는 사업기획, 지원, 평가 시스템의 고도화도 중요함.
 - 국제개발협력사업의 개선에 관한 시사점을 찾기 위해서 ODA 사업과 유사한 발전 경로를 이미 경험한 국가연구개발사업의 운영관리시스템을 비교 분석하여 시사점을 도출함.
- 국제개발협력사업의 거버넌스와 체계분석
 - 국제개발협력사업은 국제개발협력 기본법을 근거로 하고 있으며, 국제개발협력위원회에서 국제개발협력 기본계획, 연간 국제개발협력 종합시행계획, 국제개발협력 심의 및 평가를 진행하고 있음.



– 국제개발협력 주관기관은 기획재정부와 외교부 두 곳으로, 각각 유상, 무상원조를 담당하고 있음.

– 국제개발협력 시행기관은 한국수출입은행(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA) 등 41개 기관임('19년 기준).

○ 국가연구개발사업의 거버넌스와 체계 분석

– 국가과학기술자문회의(통합)는 기준 ‘국가과학기술자문회의’의 자문기능에 ‘국가과학기술 심의회’의 심의기능을 더한 과학기술정책 최상위 자문·심의기구임.

– 국가과학기술자문회의는 헌법 제127조 제1항 및 제3항에 따른 사항에 관한 자문기능과 과학기술 주요 정책·과학기술혁신 등에 관련된 다음 사항에 관한 심의 기능을 보유하고 있음.

– 한국과학기술기획평가원이 사무국으로서 조사·분석·평가 업무지원을 하고 있음.

○ 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교를 통한 시사점

– ODA 사업 시스템에 초점을 맞추고, 이에 관한 시사점을 찾기 위해서 ODA 사업과 유사한 발전 경로를 이미 거쳐온 국가연구개발사업의 관리시스템을 비교 분석함.

– 국제개발협력사업과 국가연구개발사업의 기능과 역할 중 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 비교하고자 함.

○ 국제개발협력위원회의 기능 강화 및 기본법 개편 필요

– 국제개발협력위원회 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 강화하기 위해 국제개발협력위원회의 역할과 기능 강화가 필요함.

– 자문기능을 보강하기 위해 자문위원회 설치가 필요하다고 판단됨.

– 국제개발협력위원회를 지원하기 위한 조직이 필요하며, 효율적 운영 및 지원을 위한 사무 기능 강화가 필요함.

– 국제개발협력위원회를 지원하기 위한 조사·연구·분석 기능이 추가되어야 하며, 평가시스템 운영을 위한 제도적 근거가 필요함.

– 국제개발협력위원회의 통계자료 구축에 대해 명시하고 있으나, 통합적인 정보공유 및 유기적 협조를 위해 통계 시스템 개선이 필요함.

– 국제개발협력 기본법의 개정이 필요함.

제 1 절 서론

1. 국제개발협력 사업의 이슈

□ 국제개발협력의 예산 및 사업규모의 증가

- 최근 우리나라 국제개발협력(ODA, Official Development Assistance) 예산 및 사업 규모를 살펴보면, 그 규모가 꾸준하게 증가해오고 있음.
 - 경제, 인문사회와 과학기술 분야 국제개발협력 연계 방안 보고서에서 상세히 논의하겠으나, 현재 전 정부부처 차원에서 국제협력사업이 추진되고 있으며, 2019년 기준 41개* 기관이 국제개발협력사업 수행¹⁾
- OECD 개발원조위원회(DAC : Development Assistance Committee)에 가입하면서 우리나라 국제개발협력 예산 및 사업 규모도 증가
 - 2000년 우리나라는 2010년 OECD DAC에 가입하며 수원국의 지위를 벗어나 공여국이 됨.
 - 유상원조의 경우 주관기관인 기획재정부 아래 단일 시행기관인 한국수출입은행이 모든 사업을 전담하고 있으나, 무상원조의 경우 정부 부·처 및 지방자치단체도 참여하고 있어 시행기관의 수가 유상원조에 비해 월등히 많음.

□ 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교를 통한 효과성 제고 필요

- 우리나라의 ODA 증가와 더불어 전략적인 사업의 추진과 효과성의 제고가 필요하다는 의견이 제시되고 있음.
- 궁극적으로 ODA를 통해 국제적 포용적 발전을 지원하기 위해선, 양적 증가도 중요하지만 국가별/지역별 전략과 이를 실행할 수 있는 사업기획, 지원, 평가 시스템의 고도화도 필요함.

□ 우리의 ODA 사업은 양적으로는 증가하고 있으며 동시에 여러 이슈들이 제기되고 있음.

- 중점협력국가를 중심으로 한 협력 우선순위가 제시되고는 있으나, 국가 전체 차원의 ODA 전략에 대한 합의나 이에 기반한 국가 전체 ODA 사업 포트폴리오 구성은 미흡한 편임.
- ODA 사업 부처 및 실행기관들 간 연계 협력이 부족한 편임.
- 지역별, 국가별 전략적 목표에 맞는 사업 기획 및 형성이 미흡한 편임.

1) '19년 국제협력사업 종합시행계획.



- ODA 사업 관리 차원에서, 사업 기획에서 실행, 평가 등을 종합적으로 관리하는 시스템적 역량이 부족한 편임.

<표 8-1> ODA 사업의 이슈

분야	설명
전략	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 국가적 목표와 차별적 역량을 고려한 지역별, 국별 전략 수립 필요
사업 주체/거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 사업 부처 • 사업주체별 사업/ODA에 대한 전문성 상이
사업기획/포트폴리오	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 목표에 맞는 사업 기획 및 형성 • 전체 사업의 전략적 배분(포트폴리오) • 유·무상 사업의 연계 강화
사업추진·평가·환류	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기획, 집행, 평가의 유기적 연계 강화
사업예산	<ul style="list-style-type: none"> • 사업기획과 예산의 연계성, N-1, N-2 제도의 탄력 적용
사업지원 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 기획, 평가, 환류를 지원할 수 있는 지원 시스템 및 인력 부족
ODA 사업 생태계	<ul style="list-style-type: none"> • ODA 사업 관련 주체를 중심으로 한 사업 생태계 발전 중

자료: 연구진 작성

□ 국제개발협력사업과 국가연구개발사업의 비교

- 본 연구에서는 ODA 사업 관련 이슈 중 ODA 사업 지원 시스템에 초점을 맞추고, 이에 관한 시사점을 찾기 위해 ODA 사업과 유사한 발전 경로를 이미 거쳐온 국가연구개발사업의 관리시스템을 비교 분석함.
- ODA 사업은 국가연구개발사업과 유사한 점이 많음
 - 사업의 분야가 다양하며, 관련된 사업 부처, 사업 실행 주체도 매우 다양함.
 - 사업의 효과가 단기적인 것도 있지만 대부분 중장기적이며, 효과를 측정하기 어려운 부분도 매우 많다는 점에서 유사함.
- 사업의 효과가 단기적인 것도 있지만 대부분 중장기적이며, 효과를 측정하기 어려운 부분도 매우 많음.

□ 국가과학기술자문회의의 사례 분석을 통한 시사점 도출

- 1980년대 말 국가연구개발 사업 규모의 증가에 따라, 1987년 KIST에 국가연구개발사업 기획, 분석, 평가 등의 사업을 위탁하여 국가연구개발사업 지원시스템이 구축되기 시작함.
 ※ 1985년 국가연구개발사업 규모가 약 1조원 수준이었음(명목 GDP의 1.5%).²⁾

2) 연구개발투자의 생산성 폴급효과 분석(2003).

- 또한 국가 차원에서 연구개발사업을 기획, 관리하기 위하여 1987년 국법적 근거를 마련하고 국가과학기술자문회의가 한시적으로 구축되었음.
- 이후 필요 법령 개정 등을 통해 현재는 기존 국가과학기술자문회의의 자문 기능과 국가과학기술심의회의 심의기능을 통합하여 국가과학기술자문회의가 과학기술정책 최상의 자문·심의기구로서의 역할을 수행해오고 있음.
- 국가연구개발사업과 관련된 국가과학기술자문회의는 ODA 사업과 관련된 국제개발협력위원회와 유사한 임무와 기능을 가지고 있다고 볼 수 있음.
 - 한편 한국과학기술평가원의 지원을 받는 국가과학기술자문회의가 실제 사업 자문 및 심의 기능과 관련해서 보다 더 광범위하고 깊게 관여하고 있다는 점에서 차이가 있음.
- 국제개발협력사업과 국가연구개발사업이 유사한 점에 착안하여 국가과학기술자문회의 심의 회의의 사례를 분석하여 국제개발협력위원회에 대한 시사점을 찾고자 함.

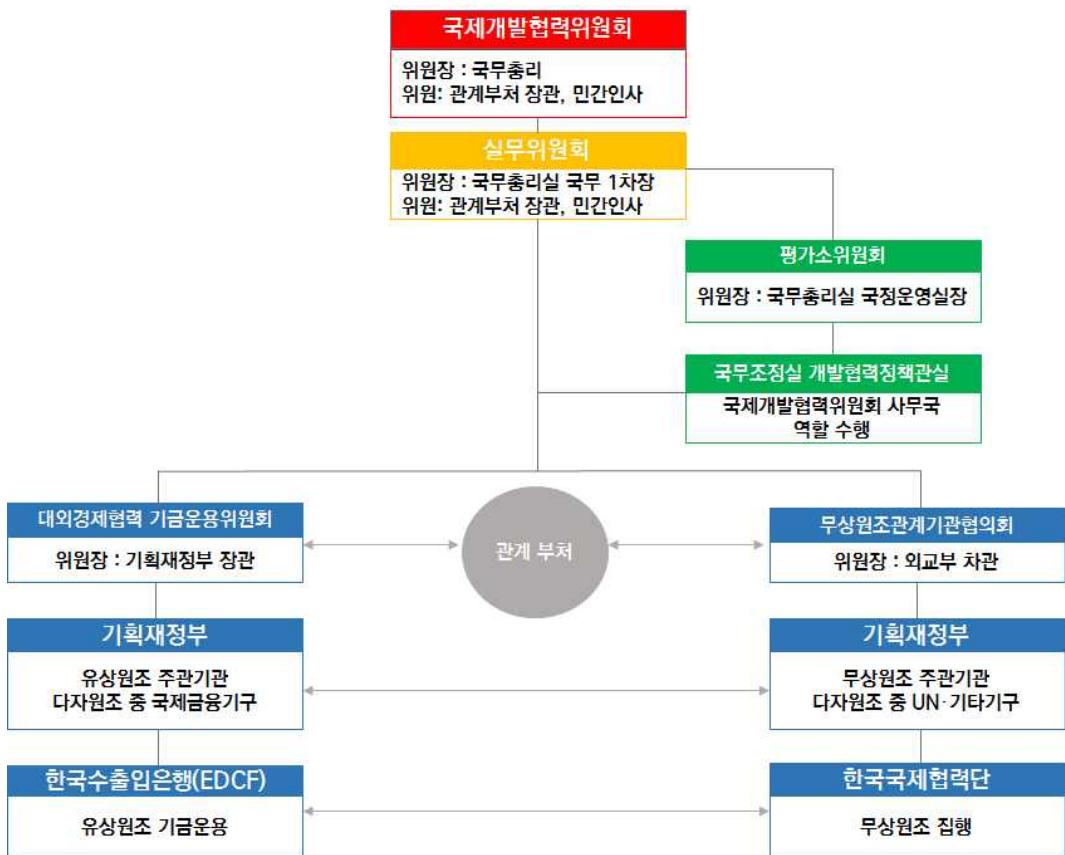


제 2 절 우리나라 국제개발협력 거버넌스와 사업조정 체계

1. 국제개발협력 거버넌스

- 국제개발협력위원회는 국제개발협력 총괄 및 조정기구로써 국무총리실 소속으로 2006년에 설치됨.
 - 국제개발협력위원회는 2006년 설립된 국무총리실 소속 심의위원회이며, 국제개발협력 기본 계획, 연간 국제개발협력 종합시행계획, 국제개발협력 평가, 국제개발협력 관련 정부 정책 및 기타 주요 사항을 심의 및 조정하는 기능을 수행함.
 - 위원회 위원장은 국무총리가, 간사위원은 국무조정실장이 역임하며 위원회는 간사위원을 포함 한 25명 이내의 ODA 주요 중앙행정기관 및 관계기관의 장 및 민간위원들로 구성되고 있음.
- 국제개발협력위원회는 국제개발협력 관련 안건에 관하여 사전에 협의·조정을 수행
 - 국제개발협력위원회는 위원회 부의 대상 안건에 관하여 사전에 협의·조정하고 위원회가 위임한 사항을 처리하기 위해 실무위원회를 설치하고 있음.
 - 실무위원회의 위원장은 국무조정실 국무 1차장이 역임하며 위원은 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 실·국장 및 민간위원으로 구성되어 있음.
- 국제개발협력위원회 주관기관은 기획재정부와 외교부 두 곳으로, 각각 유상·무상원조를 담당하고 있음.
 - 기획재정부의 경우 유상원조 분야의 기본계획 및 연간 시행계획을 작성·수립하고 있으며, 다자 개발은행을 통한 다자협력을 수행하고 있음.
 - 외교부는 무상원조 분야의 기본계획 및 연간 시행계획의 작성 및 수립을 담당하고, UN 및 기타 국제기구를 통한 다자협력을 수행하고 있음.
- 국제개발협력 시행기관은 한국수출입은행(EDCF)과 한국국제협력단(KOICA)^{o)} 담당하고 있음.
 - 시행기관이란 ODA 사업을 직접 수행하는 기관을 의미하며 유상원조의 경우 한국수출입은행 이 EDCF의 운용과 관리를 맡고 있음.
 - 무상원조의 경우 「한국국제협력단법」에 의거하여 설립된 한국국제협력단(KOICA : Korea International Cooperation Agency)이 상당 부분의 무상원조 사업을 발굴·시행하고 있음
– KOICA 외에도 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관 등이 각각의 전문성을 살린 무상원 조 사업을 수행하고 있음.

<그림> 우리나라 ODA 추진 체계



자료: 대한민국 ODA 통합홈페이지 자료 바탕으로 연구진 재작성.



2. 국제개발협력사업 조정체계

- 무상원조의 추진은 외교부가 사업 심의·조정 절차를 발표하여 선정
 - 매해 초 외교부는 ‘무상원조 시행계획 작성지침’을 배포하며, 각 시행기관은 해당 지침에 따라 사업을 작성한 후 외교부에 제출
 - 외교부는 이를 토대로 무상원조 관계기관 분과협의회를 개최하여 사업의 중복, 추진 가능 및 불가능을 여부를 판단함.
 - 결과는 국무조정실에 제출된 후, 국무조정실은 유·무상 연계 등 사업을 조정을 하고 국제개발협력위원회에서 심의·의결하여 진행되고 있음.
 - 기획재정부에서의 예산 편성 심의와 국회 심의를 통과한 후 국제개발협력위원회는 차년도 국제개발협력 종합시행계획을 확정함.
- 사업조정 및 예산편성은 차년도(N-1) 사업을 대상으로 실시하고 있음.
 - 본 심의에서 적합 판정을 받는 것이 곧 예산 확보를 의미하지 않으며, 심의에서 부적합 판정을 받거나 심의를 받지 않은 ODA 사업은 추진하지 않는다는 원칙을 정하고 있음(관계부처협동 2016b, p. 168).
 - 사업 심의 대상은 다음 연도에 시행하는 모든 ODA 사업이며, 사업의 부실·중복 방지 및 타당성·효과성 제고를 그 목적으로 두고 있음.
 - 계속사업의 경우에도 매년 조정 심사를 거쳐야 하며, 동일 사업일지라도 국가가 변경될 경우 신규 사업으로 심사받아야 함.
 - 수원국 사업요청서(Project Concept Paper) 접수는 N-2년 10월전까지 진행하며, 기획과 예비사업 연계는 N-2년 11~12월에 진행됨.
 - 각 시행기관이 ODA 통합시스템에 예비조사 사업을 입력하고, 동 정보를 기초로 시행기관들의 연계 희망사업을 조사함.
 - 유·무상 예비사업 간(국조실) 및 무상 예비사업 간(외교부) 연계를 검토함.
- 사업 조정 결과는 ‘추진 가능’, ‘추진불가’, ‘차별화 및 통폐합’, ‘사업 간 연계 수립’ 등의 네 가지로 구분되어짐.
 - ‘추진 가능’은 차년도 예산편성 절차를 이행할 수 있는 사업을 의미
 - ‘추진불가(부적합)’는 부실사업에 부여하는 결과로 부실 사업의 예는 아래와 같음.

- ‘차별화 또는 통폐합’은 중복사업에 대해 내려지는 결정으로, 아래와 같이 조정을 실시
 - 기관 간 사업의 내용이 유사하고 지리적으로 근접한 사업이나 사업 간 연계계획이 없는 경우 중복 조정 실시
 - 소관 부처 간 협의가 있을 경우, 협의 내용을 최대한 반영(차별화)
- ‘사업 간 연계방안 수립’은 중복사업으로 분류되지 않았으나, 사업 간 연계가 가능한 경우 시행기관 간 협의를 통해 연계방안 수립으로 조정하는 결과를 의미함.

<그림> 2019 무상원조 사업조정 절차

추진 내용	해당 기관	시기
기관별 시행계획 수립지침 통보	주관기관	1~2월
기관별 시행계획안 수립 및 제출	각 부처->주관기관	3월
기관별 시행계획안 협의/조정	무상원조관계기관 분과협의회	4월
분야별 시행계획안 제출	주관기관->국무조정실	5월 초
분야별 시행계획안 조정/심사	국무조정실	5월~6월
연간 종합시행계획 심의 의결	국제개발협력위원회	6월 말

자료: 「19년 국제개발협력 종합시행계획」, p.1.



제 3 절 우리나라 국가연구개발사업 거버넌스와 사업조정 체계

1. 국가과학기술자문회의란?

- 국가과학기술자문회의(통합)은 기존 '국가과학기술자문회의'의 자문기능에 '국가과학기술심의회'의 심의기능을 더한 과학기술정책 최상위 자문·심의기구임.
- 국가과학기술자문회의는 대통령의 자문기관 중 하나이며, 과학기술자문회의규정(대통령령)에 따라 '과학기술자문회의'라는 이름의 한시적 기관으로 설립되었다가, 1991년 3월 8일 '국가과학기술자문회의법'이 제정됨에 따라 상설화되었음.
- 2008년 9월 6일 '국가교육과학기술자문회의'로 개칭되었다가(근거 법률도 '국가교육과학기술자문회의법'이라는 제명으로 전부 개정되었음), 2013년 3월 23일로 '국가과학기술자문회의(법)' 자문회가 복귀되었음.
 - 국가과학기술위원회('99~'03)
 - * 국가과학기술위원회가 최초로 설치되어 과학기술기본계획 수립
 - * 정부 R&D사업 조사분석평가 등 범부처 과학기술정책의 총괄조정체계 구축
 - 국가과학기술위원회('04~'07)
 - * 국과위 심의대상을 확대(산업, 인력, 지역혁신정책)하고, R&D예산의 조정 배분권을 가지고 부처간 종합조정을 강화
 - 국가과학기술위원회('08~'10)
 - * 국과위 간사를 교육문화수석이 담당하여 중립성과 실질적 조정기능을 강화하였고, 민간위원 중심의 과학기술정책과 R&D재원 배분체계를 구축
 - 국가과학기술위원회('11~'13)
 - * 대통령 직속 행정위원회로 개편
 - 국가과학기술심의회('13~'18)
 - * 기존 「국가과학기술위원회」의 기능을 미래부로 이관 후 국무총리, 민간위원장 체계의 「국가과학기술심의회」 출범('13. 3. 23)
 - * 국과위의 사무처 기능*은 미래부로 이관하고, 국과위는 국과심으로 개편
- 2018년 4월 17일 「국가과학기술자문회의법」 전부개정법률 근거로 "국가과학기술자문회의(통합)"는 기존 '국가과학기술자문회의'의 자문기능에 '국가과학기술심의회'의 심의기능을 더하여 과학기술정책 최상위 자문·심의기구로 통합되었음.

- 연구개발 예산 배분 · 정책 심의기구인 '국가과학기술심의회'는 폐지하고, 그 기능과 산하 회의체는 통합된 "국가과학기술자문회의"로 이전
- 국가과학기술자문회의 목적은 과학기술의 혁신 등을 위하여 헌법 제127조 제3항에 따라 국가과학기술자문회의를 설치하고, 그 조직 및 기능 등에 관하여 필요한 사항을 규정함.

2. 국가과학기술자문회의 기능

- 국가과학기술자문회의는 헌법 제127조 제1항 및 제3항에 따른 사항에 관한 자문기능
- 국가과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 위한 과학기술 발전 전략 및 주요 정책방향에 관한 사항
- 국가과학기술 분야의 제도 개선 및 정책에 관한 사항
- 그밖에 과학기술 분야의 발전을 위하여 필요하다고 인정하여 대통령이 과학기술자문회의에 부치는 사항
- 과학기술 주요 정책 · 과학기술혁신 등에 관련된 다음 사항에 관한 심의 기능
- 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립 · 조정에 관한 사항
- 과학기술발전에 관한 중 · 장기 정책목표와 방향, 과학기술 기본계획과 같은 법 제8조 제1항에 따른 지방과학기술진흥 종합계획에 관한 사항
- 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항
- 과학기술 관련 예산의 확대 방안 및 공공기관 등에 대한 연구개발 투자 권고에 관한 사항
- 매년 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 "국가연구개발사업"이라 한다) 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항
- 장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항
- 국가연구개발사업의 조사 · 분석 · 평가에 관한 사항
- 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항
- 성장동력 관련 정책의 수립 · 조정에 관한 사항
- 문화 · 관광산업, 부품소재 및 공정혁신 분야 등에서의 과학기술혁신 관련 정책의 조정에 관한 사항
- 과학기술인력의 양성을 위한 정책에 관한 사항
- 지역기술혁신정책의 추진을 위한 지원체계의 구축에 관한 사항

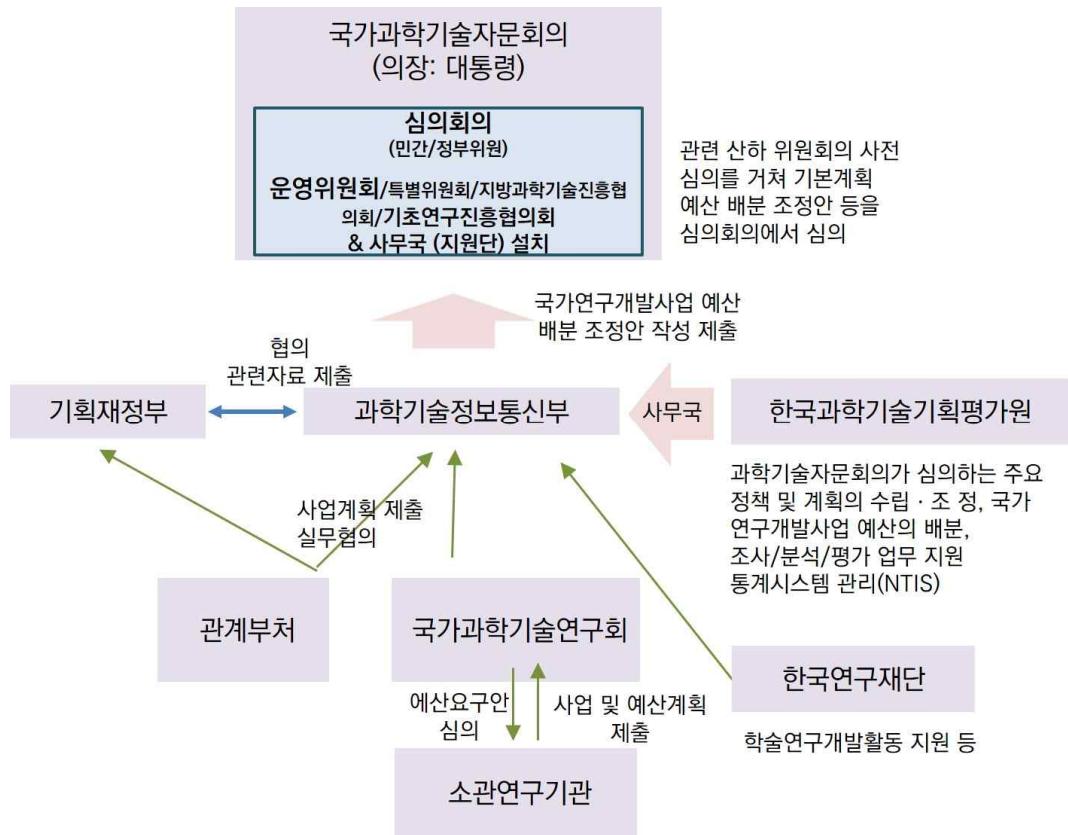


- 기술혁신을 위한 자금의 지원에 관한 사항
- 국가표준 및 지식재산권 관련 정책의 지원에 관한 사항
- 과학기술을 활용한 경제적·사회적 문제의 해결에 관한 사항
- 산학연협력 촉진에 관한 사항
- 국가연구개발사업의 연구윤리에 관한 사항
- 과학기술분야 연구 안전환경의 조성에 관한 사항
- 심의회의의 심의사항으로 규정한 사항
- 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항
- 심의회의의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 의장이 회의에 부치는 사항

3. 우리나라 국가연구개발사업 거버넌스

- 과학기술자문회의는 의장 1명, 부의장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성됨.
 - 과학기술자문회의의 의장은 대통령이 되고, 부의장은 위원 중에서 의장이 지명함.
 - 자문회의 위원은 위원차이 위촉한 전문가 (과학기술 또는 정치·경제·인문·사회·문화 분야에 관하여 학식과 경험이 풍부), 그리고 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 및 정무직 공무원 등으로 구성
- 국가과학기술자문회의는 전원회의, 자문회의, 심의회의로 구분하여 운영됨.
 - 전원회의는 국가과학기술자문회의 위원 전원으로 구성하며 국가과학기술자문회의의 운영 등 일반적인 사항을 결정하거나 심의회의가 기능을 수행하는데 전원회의의 의견을 들어야 할 필요가 있는 사항을 심의함.
 - 자문회의는 국가과학기술자문회의의 자문기능을 수행하며 대통령(의장)과 부의장을 포함한 민간위원 13명 및 과학기술보좌관인 간사위원으로 구성되며, 위임한 사항을 처리하거나 자문 사항의 대한 사전 검토를 위하여 소위원회를 두고 있음.
 - 심의회의는 국가과학기술자문회의의 심의기능을 수행하며 대통령(의장)과 부의장을 포함한 민간위원 11명, 정부위원 5명 및 과학기술보좌관인 간사위원으로 구성됨.
 - 심의회의에 관한 사전 검토 및 실무적인 자문과 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회의가 위임한 안건을 심의하기 위해 운영위원회를 두고 이외에도 특별위원회, 지방과학기술진흥 협의회, 기초연구진흥협의회를 두고 있음.

<그림> 우리나라 국가개발연구사업 거버넌스



자료: 연구진 작성



제 4 절 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교

1. 자문기능 비교

- 국가과학기술자문회의는 「국가과학기술자문회의법」 근거로 자문기능이 명시되어 있음.
 - 「국가과학기술자문회의법」 제2조(기능)을 근거로 국가과학기술자문회의는 과학기술 인력 개발, 과학기술 발전 전략, 정책방향, 제도개선 등에 대한 자문기능이 명확하게 제시되어 있음.
 - 자문회의 아래는 과학기술기반 소위원회, 과학기술혁신 소위원회, 과학기술사회 소위원회로 구성되어 있으며, 민간위원들이 자문역할을 하고 있음.
 - 소위원회의 민간위원들은 국가과학기술 분야의 전문가로 이루어져 있으며, 현장의 목소리 (자문)가 실제적으로 반영되고 있음.
- 국제개발협력위원회는 「국제개발협력기본법」 근거로 실무위원회와 평가소위원회를 구성하고 있지만, 자문기능을 담당하는 위원회는 존재하지 않음.
 - 「국제개발협력기본법」 제7조를 근거로 실무위원회와 「국제개발협력 기본법 시행령」 제12조를 근거로 평가소위원회를 두고 있지만, 국제개발협력 유상과 무상원조에 대한 자문기능은 다소 미흡한 것으로 판단됨.
 - 실무위원회와 평가소위원회에 속한 민간위원들이 충분한 시간을 두고 조사를 하여 자문을 진행하는 것으로 보이지는 않음.
- 국제개발협력위원회의 자문기능을 강화 혹은 별도 기구 설치 필요
 - 「국제개발협력기본법」에 자문위원들의 자문기능의 범위와 내용이 명시되어야 함.
 - 국제개발협력 인력개발, 국제개발협력 발전전략, 정책방향 등에 관한 자문기능이 명시되어야 함.
 - 국제개발협력기본법에 민간자문회의 기능을 별도 기구에 설치하여 자문기능이 가능하도록 명시되어야 함.

2. 사무국 기능 비교

- 국가과학기술자문회의는 「국가과학기술자문회의법」을 근거로 사무 기능 설치가 명시되어 있음.
 - 「국가과학기술자문회의법」을 근거로 국학기술자문회의의 전원회의, 자문회의 및 심의회의의 효율적 운영 및 지원을 위하여 간사위원 업무를 지원하기 위하여 자문회의에 사무국 설치를 명시했음.
 - 국가과학기술자문회의법 시행령에 의거하여 '국가과학기술자문회의지원단' 설립함.
- 「국제개발협력기본법」에는 국제개발협력위원회를 지원할 사무 기능 설치 및 운영에 대한 내용이 존재하지 않음.
 - 국제개발협력위원회 운영과 지원을 위한 실질적인 사무국이 존재하지 않음.
 - 국제개발협력실무위원회를 국무조정실 개발협력정책관실에서 지원하고 있으나 사업분야별 전문가, 사업기획·관리 전문가 등 지원 인력이 충분하지 않은 것으로 판단됨.
 - 국가 차원에서 ODA 사업 전반에 대한 사전적 기획, 사업의 통합 관리, 조정 등 지원 역할이 미흡한 상태임.
- 국제개발협력위원회를 지원할 사무 기능을 설치하여 기획, 조정 기능을 강화할 필요가 있음.
 - 「국제개발협력기본법」에 명시하여 사무 기능을 설립할 필요가 있음.
 - ODA 사업에 대한 목표 및 전략 수립, 연도별·국가별 세부지침 마련 등 명시함.
 - 사무처 혹은 사무국 설치를 통하여 관계부처, 시민단체, 민간 전문가 등 참여를 활발하게 하여 조정기능을 확보할 수 있음.

<표 8-2> 국제개발협력위원회와 국가과학기술자문회의 비교표

	국제개발협력위원회	국가과학기술자문회의
근거법	<ul style="list-style-type: none"> • 「국제개발협력기본법」 제7조(국제개발협력위원회)에 근거 	<ul style="list-style-type: none"> • 「국가과학기술자문회의법」 제1조(목적)에 근거
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 국제개발협력 기본계획 및 연간 국제개발협력 종합시행계획 수립 • 국제개발협력 평가, 국제개발협력 관련 정부 정책 및 기타 주요 사항을 심의 및 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 자문기능 • 주요 정책 및 계획의 수립·조정 • 연구개발사업 예산의 배분 및 조정 • 국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항
사무 및 간사 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 국제개발협력실무위원회 (국무조정실 개발협력정책관실) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가과학기술자문회의지원단 • 한국과학기술평가원(KISTEP) (과학기술기본법 제20조)

자료: 연구진 작성



3. 조사·분석·평가 기능 비교

- 국가연구개발사업과 관련해서는 조사, 분석, 평가를 담당하는 전문조직이 설치 운영 중
 - 다원화된 사업의 효율성 제고를 위해 전문화된 기획/관리/평가 시스템에 대한 수요에 대응하기 위해, 1987년 R&D 사업 전반의 기획/관리/평가를 담당한 전문조직인 과학기술정책연구센터(CSTP)가 KIST 내에 설립되었음.
 - 전문성 확보 차원에서 초기에는 과학기술 분야별로 정부출연(연)으로부터 전문위원을 파견받아 조직을 운영
 - CSTP는 이후 과학기술정책관리연구소(STEPI)로 개편되었으며, 1999년 연구관리·평가 기능을 전담하는 한국과학기술평가원(KISTEP)이 분리·신설되어 국가과학기술자문회의를 지원하고 있음.
 - 과학기술자문회의가 심의하는 국가연구개발사업 예산의 배분 · 조정에 대한 지원
- 국제개발협력사업과 관련해서는 개별사업의 수행평가에 치중되고 있으며 사전사후적 조사분석 기능이 미흡한 편임.
 - 국제개발협력 분야에 대한 조사 및 연구를 담당하는 전담 조직이 없으며, 국제개발협력기본법에도 조사와 연구 기능에 대한 내용이 명시되어 있지 않으나 전문적인 조사연구의 지원이 필요함.
 - 중장기적 개발 성과 및 전략적 방향성을 파악하기 위한 전략 평가관련 비중도 낮은 편임.
 - 국제개발협력위원회의 평가소위를 통해 평가 결과를 통한 ODA 사업 방향성 제고 등 긍정적 효과가 있지만, 조사분석, 사전기획, 평가, 평가의 환류 등 전체적인 사업관리시스템 측면에서 개선의 여지가 있음.
- 국제개발협력 사업에 대한 조사·분석·평가 기능 시스템 강화가 필요
 - 정부는 매년 ODA 주요 추진방향 및 대외전략(국가협력 전략 등) 등을 고려하여 평가목표, 중점분야 등을 반영한 평가지침 마련
 - 하지만 전담 조직을 통한 지원이 되는 국가연구개발사업의 조사·분석·평가 수준에는 미치지 못한다고 판단됨.
 - 이런 점에서 국제개발협력위원회의 조사·분석·평가 기능의 강화가 필요하다고 판단됨.

4. 통계관리 비교

□ 국가연구개발사업 통합 통계시스템 구축

- 「과기정통부 소관 과학기술분야 연구개발사업 처리규정」 41조를 근거로 국가과학기술지식정보서비스(National Science & Technology Information Service, NTIS)를 구축하였음.
- NTIS는 사업, 과제, 인력, 성과 등 국가연구개발 사업에 대한 정보 통합적으로 서비스하는 국가 과학기술 지식정보 포털임.
- NTIS는 총괄 주관기관인 한국과학기술정보연구원(KISTI)에서 관리하고 있음.
- NTIS의 통계자료들은 연구개발사업을 통하여 취득한 연구시설·장비 중 3천만 원 이상이거나 3천만 원 미만이라도 공동 활용이 가능한 연구시설·장비는 취득 후 30일 이내에 국가과학기술지식정보서비스에 등록하여 관리하고 있음.

□ 국가과학기술지식정보서비스(NTIS)의 목적

- 각 부처별(기관별)로 개별 관리되고 있는 국가 R&D 사업 관련 정보와 과학기술 정보를 공유하고 공동 활용하기 위함.
- 국가 R&D 투자 효율성을 높이고 연구 생산성 향상에 기여함.
- 국가 R&D 투자 사업공고, 조사분석 결과, 인력 정보, 성과 정보, 시설·장비 정보를 대외적으로 공유하여 투명성을 확보하였음.

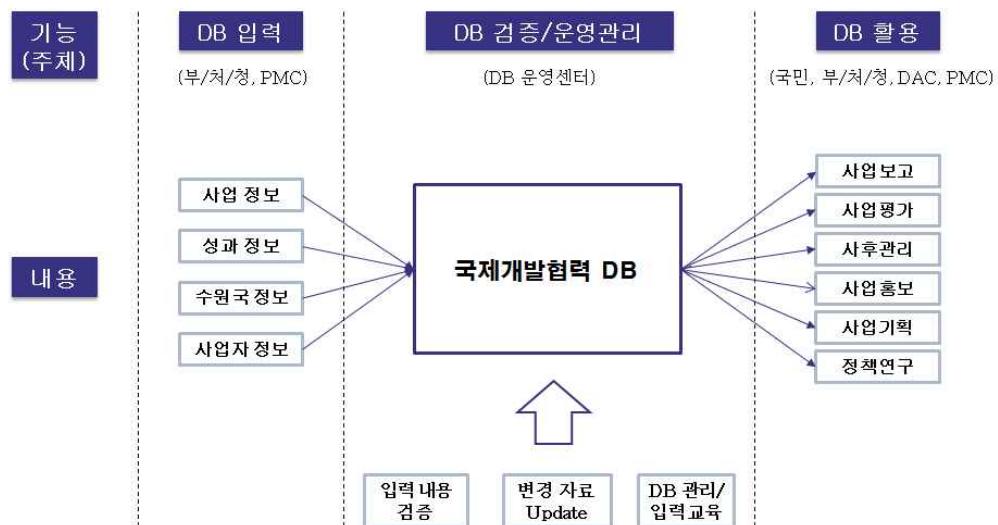
□ 국제개발협력 통계시스템 구축

- 「국제개발협력기본법」 제 18조를 근거로 국제개발협력사업의 통계자료 구축에 대한 내용이 명시되어 있음.
 - 이를 근거로 현재 한국수출입은행에 위탁하여 운영 중임.
- 현재 ODA 통합관리시스템은 모니터링 시스템과 OECD DAC에 한국 원조 실적을 보고하기 위한 통계보고 시스템이 물리적으로 통합된 형태로 운영되고 있음.
- 모니터링 시스템을 활용하여 국내 부처 및 시행기관 간 ODA 사업정보 공유를 용이하게 하고, 궁극적으로 사업의 중복 방지 및 부처 간 유기적 협조를 목적으로 있으나 동 시스템을 통한 정보공유 및 유기적 협조는 아직까지 미흡한 실정임.

* 국무조정실에서 ODA 통합보고 시스템 개편용역을 추진예정('19년 4월 ~ 10월)

- 국제개발협력 통계시스템 운영 목적 재정립 필요
 - 활용 중심의 DB구축 및 운영으로 전환할 필요가 있음(통합관리 및 활용 시스템으로 전환).
 - <그림 8-4>와 같이 성과 정보, 수원국 정보, 사업자 정보 등 DB 사용자가 필요로 하는 다양한 정보를 확보하고 검색 기능을 개선하여 활용도를 제고할 필요가 있음.
 - 사업 보고 중심에서 사업 기획, 평가, 홍보, 사후 관리, 정책연구에 활용할 수 있도록 제공 분야의 확대가 필요.
 - 부처 및 시행기관은 물론 일반 국민도 많이 활용할 수 있도록 활용도 제고에 노력해야 할 필요가 있음.

<그림 통합관리시스템 DB 운영 및 활용 개요(안)



※ DB 운영 센터는 통계보고, 정보공유 및 정책적 활용을 위해 분류체계 수립(사업목적 분류 등 추가), 주요통계 발간 등 수행

자료: 조황희 외(2016) 현장에서 바라본 ODA 정책의 문제점 및 개선방안.

5. 소결

- 국제개발협력사업과 국가연구개발사업 비교
 - 본 보고서에는 국제개발협력사업과 국가연구개발사업의 단순 비교를 넘어 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리 등을 비교했음.

<표 8-3> 국제개발협력 사업과 국가연구개발 사업의 비교

	국가연구개발사업	국제개발협력사업
자문기능	<ul style="list-style-type: none"> 『국가과학기술자문회의법』 근거로 과학기술 인력 개발, 과학기술 발전 전략, 정책방향, 제도 개선 등에 대한 자문기능을 명확하게 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 『국제개발협력기본법』에는 자문기능이 존재하지 않음
사무국 기구	<ul style="list-style-type: none"> 『국가과학기술자문회의법』 근거로 사무국 설치를 명시되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 『국제개발협력기본법』 사무국 설치 및 운영에 대한 내용이 존재하지 않음
조사·분석·평가 기능	<ul style="list-style-type: none"> R&D 사업 전반의 조사, 관리, 평가를 담당하는 전문조직 설치(전문성 및 체계성 확보) 	<ul style="list-style-type: none"> 『국제개발협력기본법』 관련하여 조사와 연구 기능에 대한 내용이 명시되어 있지 않음 통합평가체계가 존재하지만 통합평가시스템 제도적 한계로 인하여 일관된 평가 방법론 및 평가기준이 미흡
통계관리	<ul style="list-style-type: none"> 과기정통부 소관 과학기술분야 연구개발사업 처리규정」 41조를 근거로 NTIS를 구축하였음 각 부처별(기관별)로 개별 관리되고 있는 국가 R&D 사업 관련 정보와 과학기술 정보를 공유하고 공동 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 『국제개발협력기본법』 제 18조를 근거로 국제 개발협력사업의 통계자료 구축에 대한 내용이 명시되어 있음 통계 시스템을 통한 정보공유 및 유기적 협조는 미흡한 실정임

자료: 연구진 작성

국제개발협력위원회 기능 강화 필요

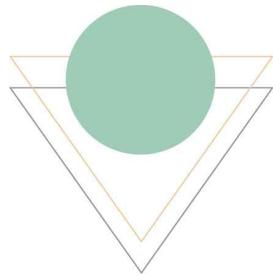
- 국제개발협력위원회 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 강화를 통해 국제개발협력위원회의 역할과 기능을 제고할 필요가 있음.
- 국제개발협력위원회에 자문위원회 설치가 필요하며, 자문회의 설치 및 역할이 명확히 제시되어야 함.
- 국제개발협력위원회 운영을 위한 사무국 설치가 필요하며 효율적 운영 및 지원을 위하여 간사위원과 업무를 지원하기 위하여 사무 기능 설치가 명시되어야 함.
- 조사, 분석, 평가 기능이 강화되어야 하며, 평가 및 사업관리 시스템 운영을 위한 제도적 개선이 필요함.
- 통합적인 정보공유 및 유기적 협조를 위해 통계 시스템 운영 개선이 필요함.

국제개발협력위원회 기본법 개편이 필요

- 국제개발협력위원회 자문기능, 사무국 기구, 조사·분석·평가 기능, 통계관리를 강화하기 위해서는 국제개발협력위원회의 근거 법인 국제개발협력기본법의 개정이 필요함.
- 국제개발협력 사업 주체들이 다양하기 때문에 개정을 위해서는 시행기관, 수행기관, 관련 부처와 및 유관기관들로부터의 의견수렴이 필요함.



- 2019년 3월 현재 이석현 의원실에서 발의한 국제개발협력기본법 일부 개정 법률안이 국회에 계류 중인 상황임.
- 국제개발협력기본법 일부 개정 법률안 핵심 내용은 아래와 같음.
 - 국제개발협력위원회 설치 목적에 계획 및 전략의 심의의결을 명시하고, 중점협력대상국에 대한 중기지원전략 등 전략 수립 기능을 강화함(안 제7조).
 - 위원회의 업무처리와 원활한 운영을 위하여 위원회에 사무국 설치 근거를 마련함(안 제7조의3 신설).
 - 종합시행계획의 수정 근거를 마련하고 수정 시 국회에 보고하도록 함(안 제11조 제8항 및 제9항 신설).
 - 중점협력대상국에 대한 중기지원전략 수립 근거 및 절차를 명시함(안 제12조).
 - 국제개발협력 정책 및 사업에 대한 평가 결과를 차기 종합기본계획 및 종합시행계획 심사의 결 시 고려하도록 함(안 제13조 제4항 신설).
 - 주관기관의 역할 및 기능에 소관 분야의 국제개발협력 정책 및 전략 수립, 사업 심사 및 조정 역할을 명시하고, 소관 분야의 업무를 체계적·통합적·효율적으로 이행하기 위하여 분야별 개발협력전략회의 구성·운영에 대한 근거를 마련함(안 제10조 제1항, 안 제10조제3항 및 제4항 신설).
 - 시행기관이 통계 관련 정보를 성실히 제출하도록 위원회가 점검 및 지원을 할 수 있는 근거를 마련함(안 제18조 제5항 신설).
 - 시행기관의 사업이 종합기본계획 및 종합시행계획에 따라 체계적으로 빌굴, 추진 및 평가될 수 있도록 점검·지원 사항을 명시함(안 제18조의2 신설).



과학기술-경제인문사회 영역 국제개발협력 연계

송 치 웅 · 이 혜 진

과학기술-경제인문사회 영역 국제개발협력 연계

송치옹 과학기술정책연구원(STEPI) 글로벌혁신전략연구본부
연구위원
이혜진 과학기술정책연구원(STEPI) 글로벌혁신전략연구본부
연구원

□ 요약

- 경제인문사회연구회 차원에서 국제개발협력 전략 수립을 위한 추진체계 구축 노력을 해 왔으나 국제개발협력위원회, 기획재정부, 외교부, 그리고 국가과학기술연구회와의 연계플랫폼 구축이 부재한 가운데 여전히 개별 연구기관들이 독자적으로 사업을 기획하여 수행 중
- 본 연구는 이러한 분절적 사업 수행의 개선방안 중 하나로 경제인문사회와 과학기술 분야의 국제개발협력 사업 연계 방안을 도출하고자 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회 소관 연구기관들의 국제개발협력사업 현황을 최근 국제개발협력 종합시행계획 및 ‘공적개발원조(ODA) 통합보고시스템’ 데이터를 분석하여 정리하였음.
 - 특히 전체 사업 중 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회 소관 연구기관들이 수행하고 있는 국제개발협력사업 수행 현황을 분석하였음.
- 전체 국제개발협력사업에서 주요 수행부처와 기관은 기획재정부(EDCF)와 외교부(KOICA)이며, 전체 사업에서 사업 수 기준 60% 이상, 사업비 기준 70% 이상을 차지



- 이 중 과학기술 관련 사업 수행 비중은 사업 수 기준 약 17%내외, 금액 기준 8% 내외이며, 사업 종류별로는 공공행정(통신, 데이터 시스템 구축 등) 관련 사업 비중이 가장 크며, 다음으로 교육(연수, 교육인프라 구축 등), 기타정책자문 사업 순이었음.
- 이를 다시 연구회 소관기관의 사업만 구분하여 분석한 결과, 94%가 경제인문사회연구회 소관기관 11개가 수행하는 사업이었으며, 이 중 61.6%는 한국개발연구원(KDI)이 수행하는 경제발전경험공유사업(KSP)이었음. 반면 국가과학기술연구회 소관기관 중 국제개발협력사업을 수행하는 기관은 총 5개이며, 총 17개 사업을 수행 (본문 <표9-3>, <그림9-10> 참조).
 - 양대 연구회 소관기관 사업 중 과학기술 관련 사업은 전체의 41.4%에 달함.
- 추가적으로 국가과학기술연구회 소관기관들의 국제협력 사업의 세부 계획의 주요 내용을 연구회 소관기관 출연연구기관들이 수행하고 있는 과학기술 관련 사업 원조 유형의 90% 이상은 기타 기술협력(워크숍 및 세미나 개최 포함) 중심으로 수행되고 있었음.
- 국가과학기술연구회 소관기관들의 세부 사업 계획을 보면, 통합보고시스템 상에서 조회되지 않는 기관 개별 활동 및 사업계획들이 다수였으며, 개별 기관 차원에서 교육연수나 거점 및 기반구축 분야에 치중된 다수의 국제협력 활동과 국제개발협력 사업을 수행함을 확인함.
- 따라서 본 연구는 경제인문사회와 과학기술 간 연계를 위해 사업 수행 단계를 1)정책 및 사업 기획 → 2)기관설립/개편 → 3)공동 R&D → 4)기술이전/기술지도 → 5)(공동)사업화의 5개로 구분하고, 각 사업별 주요 내용과 앞서 데이터와 자료를 통해 정리된 관련 사업들을 단계별로 분류하였음. 또한 각 단계별로 주요 수행주체들의 역할과 개선방안을 제안하였다.
- 다음과 같이 네 가지 연계방안을 제안함.
 - 1) 연구회 차원의 기획관리 플랫폼 구축 및 국제개발협력위원회와의 연계 : 기획기능 강화 및 국제개발협력위원회와 기획관리 부문 협업을 위한 위원회 등 의사소통 채널 확보·확대.
 - 과학기술정책연구원(STEPI)이 국가과학기술연구회와의 연계 역할 수행 → 통합 협력 전략 수립을 위한 구심점 마련, 국제개발협력사업의 전략 및 지침 제공
 - 2) 전문기관 지정 및 역할 분담(안) : 경제인문사회연구회 소관기관 중 일부를 전문기관 지정 활용
 - 한국개발연구원(KDI): 경제발전경험공유사업(KSP) 전문기관
 - * KDI국제정책대학원의 경우 국제개발협력 전문 역량 배양 등 학위-비학위 과정 연계사업 특화 가능
 - 대외경제정책연구원(KIEP): Country Report 작성
 - 과학기술정책연구원(STEPI): 국가과학기술연구회와의 연계 간사역할을 수행, 과학기술분야 Country Report 작성 참여
 - 한국과학기술연구원(KIST): 공동 R&D 및 인력양성 기획
 - 사업수행기관과 연구자들에게 전문 정보 서비스를 제공하는 등 부문별 거점역할 수행

3) 과학기술 분야와의 연계를 위해 국가과학기술연구회에 R&D ODA 신설 : R&D를 통한 국제개발협력, 기술개발 노하우 전수, R&D 인력 양성(인력 전문화, 은퇴 과학자 활용 등) 등 R&D 전반의 활동을 포함

→ 분야별 연구자들이 지속성을 확보하고 R&D 활동을 수행할 수 있도록 지원.

4) 전략국가 시범사업 기획 및 시행

- 5개국을 선정하여 전체 연계프로세스 기획 및 시범 시행(~10년)

→ 단계별(단기, 중장기) 사업을 추진하되, 국가별로 전략적으로 접근할 수 있는 과학기술 수요가 있는 협력 분야를 사전 조사하고, 협력 가능한 출연연구기관을 매칭하여 시행



제 1 절 국제개발협력사업 전체 현황

1. 문제제기

- 경제인문사회-과학기술 분야 국제개발협력 사업 및 전략의 분절화
 - 전체 국제개발협력사업의 연구회 차원의 연계 및 협력 전략 부재
 - 전체보고서의 다른 장에서 상세히 논의하겠으나, 현재 전 정부부처 차원에서 국제협력사업이 추진되고 있으며, 2019년 기준 41개* 기관이 국제개발협력사업 수행함¹⁾.
 - * 정부부처, 기관, 지자체 포함, 지자체를 제외하면 31개
 - 국제개발협력 추진체계상의 한계
 - 국제개발협력사업은 국제개발협력위원회라는 거버넌스 체계를 보유하고 있으며, 기획재정부가 유상원조 및 수출입은행(EDCF) 관계기관협의회를 통해 유상원조와 KSP(Knowledge Sharing Program) 사업을, 외교부가 무상원조 관계기관협의회 및 한국국제협력단(KOICA)에서 무상원조 사업을 수행함.
 - 국제개발협력위원회를 통해 각 수행기관의 사업이 심의, 관리되고 있으며 매년 국제개발협력사업종합시행계획을 발표하고 있음. 또한 동 위원회는 지속적인 중복 사업 조정 등 사업의 종합 관리를 시행하고 있음.
 - 이러한 노력 등에도 불구하고 국제협력 사업은 기관 간, 또는 연구회 간 연계가 이루어지지 않고 여전히 부처 및 기관을 통해 개별적으로 수행 중임.
 - 기관 간 연계와 협력활동 및 유인체계 부족
- 양대 연구회 내 출연연구기관 간의 연계 및 협력 방안 수립 필요
 - 그동안 양대 연구회 출연연구기관 소관기관들의 국제협력사업 수행현황 파악이 부족하였고, 기관별 개별 사업 수행으로 국제협력사업의 전체 프로세스에서 과학기술과 경제인문사회 출연(연)들이 이미 연계되어 있거나, 협력하여 수행 가능한 사업의 영역이 존재함에도 협력 활동이 거의 부재
 - 이를 개선하기 위해 국제협력사업 전체 프로세스에 기술혁신 관점은 도입하여 경제인문사회와 과학기술 분야 연계 전략 및 방안 제안 필요

1) '19년 국제협력사업종합시행계획.

- 기 수행중인 국제개발협력사업 현황을 우선 파악하여 협력이 가능한 분야, 협력이 필요하지만 현재 이루어지지 않고 있는 분야를 도출하여 연계 전략 및 방안을 도출하여 제안
- 특히 국제개발협력에서 경제인문사회연구회, 국가과학기술연구회, 현재 종합추진체계의 역할을 수행하는 국제개발협력위원회, 사업을 실제 수행하는 유관부처(과기부, 외교부 등) 간의 연계플랫폼 구축방안 수립 및 제안
- 협력 방안 수립을 통해 현재 국제개발협력 프로세스 상에 연계 부족으로 인해 협력이 이루어지고 있지 못했던 분야 및 신규 협력 분야를 발굴하고, 수요에 대응하여 단계별로 대응할 수 있는 전문기관 지정 등 새로운 협력방식 모색 가능
- 실무적 차원에서 연계 및 협력방안 수립 방안 도출방향
 - 국제개발협력 유관부처 및 기관 현황 파악
 - 두 분야 간의 연계방안 도출을 위해 전체 사업 현황과 과학기술 분야 사업 현황을 파악하여 적용하는 방식을 활용
 - 양대 연구회 소관기관*들의 과학기술 분야를 포함한 국제개발협력사업 수행현황 분석
 - * 경제인문사회연구회 소관기관은 26개²⁾, 국가과학기술연구회 소관기관(부설기관 포함)은 25개³⁾
 - 기술혁신협력 프로세스를 적용한 경제인문사회-과학기술 분야 국제개발협력 연계 및 협력 방안 제안
 - 기획 및 정책수립, 기관이나 제도 설립, 개편, 공동 R&D, 기술이전, 공동사업화의 5개 단계로 구분하여 현 사업 수행현황을 각 단계별로 적용
 - 연계플랫폼 관점에서 역할과 기능별 수행주체 제안

2) 한국개발연구원, 한국보건사회연구원, 한국교육개발원, 산업연구원, 한국농촌경제연구원, 국토연구원, 한국여성정책연구원, 정보통신정책연구원, 에너지경제연구원, 과학기술정책연구원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국형사정책연구원, 한국청소년정책연구원, 대외경제정책연구원, 한국법제연구원, 통일연구원, 한국행정연구원, 한국환경정책평가연구원, 한국조세재정연구원, 한국해양수산개발원, 한국직업능력개발원, KDI 국제정책대학원, 한국교육과정평가원, 육아정책연구소, 건축도시공간연구소

3) 한국과학기술연구원, 녹색기술센터, 한국기초과학지원연구원, 국가핵융합연구소, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국한의학연구원, 한국생산기술연구원, 국가보안기술연구소, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국식품연구원, 세계김치연구소, 한국지질자원연구원, 한국항공우주연구원, 한국기계연구원, 재료연구소, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원, 안전성평가연구소, 한국원자력연구원

2. 국제개발협력 유관 부처 및 기관 현황

- 과학기술 - 경제인문사회 분야 사업 수행 현황 파악과 전체사업과의 비교를 위해 먼저 전체 국제개발협력 사업 추진 현황을 검토함.
 - 국제개발협력사업 종합시행계획에 따르면 기관 수는 지자체를 제외하고 30개 내외로 비슷한 수준을 유지해 왔으나, 사업 수와 금액은 최근 5년 자료를 볼 때 계속해서 증가 추세임.

<그림 국제개발협력사업 추이(2015-2019)



주1: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

주2: 2015년 기관수는 지자체가 포함되어 있지 않음.

자료: 관계부처 협동(2015-2018), 2015-2019 각년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

- 국제개발협력 사업 수행기관 중 기획재정부와 외교부는 사업 수로 전체 사업의 60% 이상, 금액으로 70% 이상의 비중을 차지하여 국제개발협력의 주요 수행기관이라고 할 수 있음.

<표 9-1> 주요 부처(기재부, 외교부) 국제개발협력사업 세부 내역(2015~2019)

		2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
		사업 (개)	금액 (억원)								
기획 재정부	수출입은행 (EDCF)	123	8,646.5	146	9,239.0	129	9,871.1	114	10,581.0	156	11,412.0
	KSP	12	1,082.7	39	1,056.0	30	1,242.0	52	1,675.1	107	1,901.5
외교부	본부	53	1,999.0	55	2,493.1	55	3,014.5	75	3,338.4	53	2,875.2
	한국국제협력단 (KOICA)	614	6,330.0	579	6,069.8	551	6,304.0	556	6,894.9	559	7,196.1

	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	사업 (개)	금액 (억원)								
합계	802	18,058	819	18,858	765	20,432	797	22,489	875	23,385
(전체사업 대비 비중, %)	76.0	75.9	66.6	77.3	61.5	77.5	60.7	73.8	62.3	73.1

주1: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

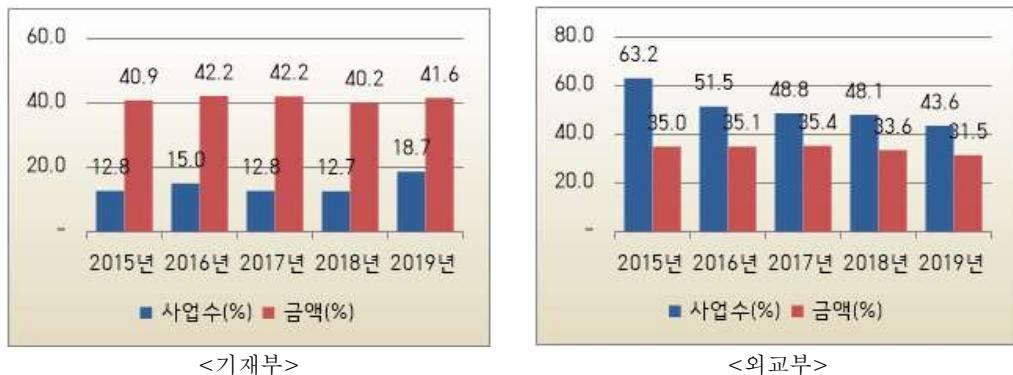
주2: 다자협력 중 국제금융기구 출자금 및 양허성기금 미포함

자료: 관계부처 합동(2015~2018), 2015~2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

- 기획재정부는 과제 수 기준으로 전체 사업의 20%이내를 수행하고 있으나, 금액으로 보면 40%이상을 수행하여, 대규모 사업을 다수 수행하는 것을 알 수 있음.
- 외교부는 사업 수는 40% 이상, 금액은 30% 이상을 차지하여 사업수와 금액 모두 큰 비중을 차지함.
- 기재부 사업은 수출입은행(EDCF) 사업의 비중이 크고, 외교부 국제개발협력 사업은 대부분 KOICA를 통해 수행되고 있는 것으로 나타남.

<그림>

주요 국제개발협력 수행부처(기재부, 외교부) 사업 수행 현황(2015~2019)



주1: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

주2: 다자협력 중 국제금융기구 출자금 및 양허성기금 미포함

자료: 관계부처 합동(2015~2018), 2015~2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

- 다자보다는 양자 사업이, 양자사업 중에서는 프로그램(프로젝트) 형태가 70% 이상을 차지
- 국제개발협력사업 시행계획상에 양자사업은 프로그램/프로젝트, 초청연수(장학지원 포함), 봉사단 파견, 개발컨설팅, 민관협력, 기타(행정비용 등) 사업으로 분류



- 다자사업은 기금, 분담금, 센터 설립 지원 사업 등이 있음. 사업별 세부 현황 및 비중은 다음 표와 같음.

<표 9-2> 주요 부처(기재부, 외교부) 국제개발협력사업 세부 내역(2015–2019)

		2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
		규모 (억원)	비중 (%)								
양 자	프로젝트/ 프로그램	10,729	63.8	12,851	66.0	14,447	67.8	17,137	71.8	17,843	71.5
	초청연수 (장학지원포함)	1,100	6.5	1,182	6.1	1,214	5.7	1,295	5.4	1,559	6.3
	봉사단파견	1,158	6.9	1,187	6.1	1,316	6.2	1,203	5.0	1,241	5.0
	개발컨설팅	1,057	6.3	909	4.7	919	4.3	1,033	4.3	955	3.8
	민관협력	419	2.5	404	2.1	664	3.1	694	2.9	577	2.3
	기타 (행정비용 등)	2,364	14	2,946	15.1	2,740	12.8	2,515	10.5	2,763	11.1
양자소계		16,827	100	19,479	100	21,300	100	23,877	99.9	24,938	100
다자소계		6,955	—	4,915	—	5,059	—	6,605	—	7,065	—
합계		23,782	100	24,394	100	26,359	100	30,482	100	32,003	100

주: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

자료: 관계부처 합동(2015–2018), 2015–2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

3. 연구회 소관기관 사업 수행 현황

- 본 절에서는 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회 소관 연구기관들의 국제개발협력사업 현황을 분석하여 정리하였음.
- 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템⁴⁾ 데이터를 토대로 분석을 실시하였음.
- 데이터는 사업실시기관명을 기준으로 양대 연구회 소관기관에서 수행하는 사업을 분류함.
- 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템 상에서 조회되는 사업 내역 중 양대 연구회 소관기관에서 수행하였거나 수행중인 국제개발협력 사업의 수는 228개

4) 데이터다운로드 2019.3.19. 기준(사업정보입력관리–전체내역 조회 자료 다운로드). 본 시스템은 국제개발협력 평가소위원회의 2011년 통합평가계획에 따라 ODA 모니터링 및 통계보고를 위해 사용되며, 국제개발협력 종합시행계획의 사업 내용과는 세부 사업명 등에서 일부 차이가 있음.

- 전체 사업 주체 중 약 94%가 경제인문사회연구회 소관기관에서 수행됨⁵⁾. 경제인문사회연구회 소관기관 26개 중 국제개발협력사업을 수행하는 기관은 총 11개.
- 수행 사업 총 225개 중 61.6%는 한국개발연구원(KDI)이 수행하는 경제발전경험공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP).

<표 9-3> 연구회 소관기관 국제개발협력사업 수행 현황

구분	사업실시기관(연구원)	사업 수	사업 구분	사업 실시부처/기관
경제인문 사회연구회	과학기술정책연구원(STEPI)	17	국제기술혁신협력사업 경제발전경험공유사업(KSP)	국무조정실 기획재정부
	산업연구원	7	경제발전경험공유사업(KSP) 한국형 ODA 모델 연구	기획재정부 국무조정실
	한국개발연구원(KDI)	146	경제발전경험공유사업(KSP)	기획재정부
	KDI국제정책대학원	20	역량강화사업, 학위과정 초청연수, 세계개발 교육네트워크, 세계은행과의 공동사업	국무조정실
	한국교육개발원	3	개도국과의 교육협력 국제협력선도대학	국무조정실 교육부
	한국농촌경제연구원	8	경제발전경험공유사업(KSP) 개도국 식량안보를 위한 우리나라 농정성과 확산 사업	기획재정부 농림축산식품부
	한국식품연구원	1	축산물 가공 및 위생관리시스템	농림축산식품부
	한국여성정책연구원	3	양성평등인프라, 소녀들의 역량강화를 위한 정책 기반 지원	국무조정실
	한국직업능력개발원	3	직업기술교육 경제발전경험공유사업(KSP)	교육부 기획재정부
	한국행정연구원	2	경제발전경험공유사업(KSP)	기획재정부
국가과학 기술연구회	한국환경정책평가연구원	10	국제환경평가 교류협력사업	국무조정실
	한국조세재정연구원	1	분담금	국무조정실
	정보통신정책연구원	7	정보통신방송 정책자문	과학기술정보통신부
	한국과학기술연구원	3	초청연수, 포럼, 아카데미	과학기술정보통신부, 교육부
	한국생명공학연구원	2	국제연수, 인력양성 프로그램	교육부
	한국표준과학연구원	4	인력양성, 인프라 구축	과학기술정보통신부, 교육부
	한국식품연구원	1	쌀 산업 일관체계 구축	-

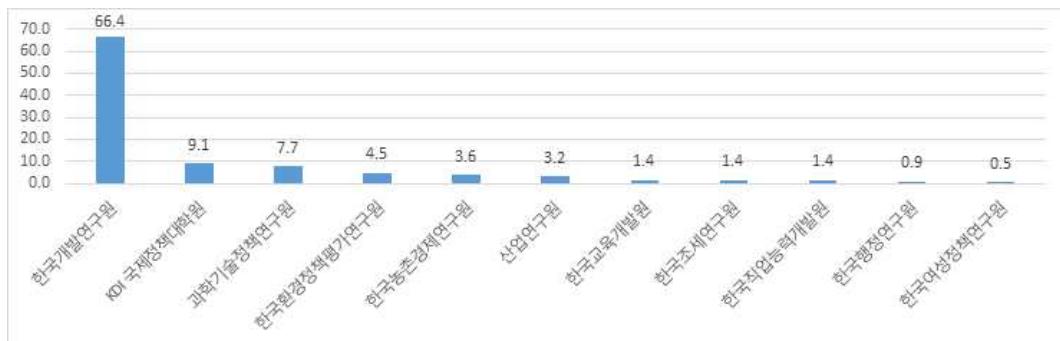
자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

5) 공적개발원조 통합보고시스템 상에 조회되는 사업은 국제개발협력 종합시행계획에서 제공되는 사업 수와 예산의 조회 형태가 다르고 미제공되는 수치들이 있어 절대 비교가 어려움. 본 연구에서는 사업수만을 기준으로 분석하였으며, 2011년부터 2018년 사업까지 조회됨

- 국가과학기술연구회 소관기관 25개 중 국제개발협력사업을 수행하는 기관은 총 5개이며, 총 17개 사업을 수행하고 있음.

<그림

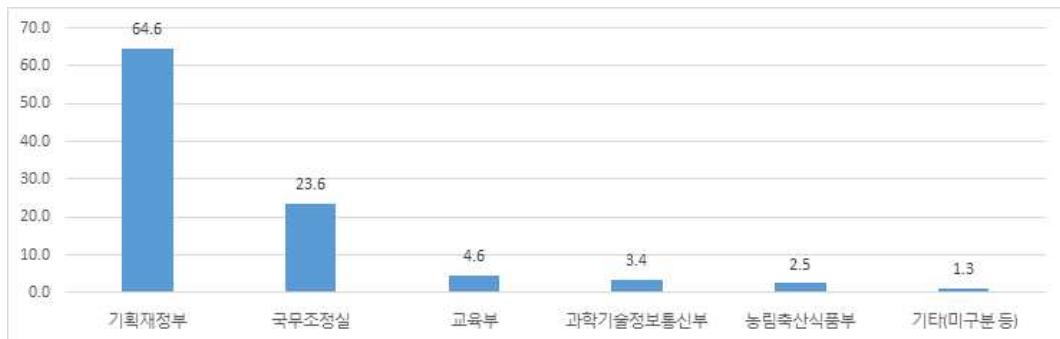
사업 실시기관별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행 현황



자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 해당 사업들을 부처별로 구분해서 보면, 기획재정부의 사업 수가 약 65%로 가장 큰 비중을 차지
- 부처별 수행 현황을 보면, 기획재정부 소관 사업 수가 64.6%로 가장 많고, 다음으로 국무조정실 23.6%, 교육부 4.6%, 과학기술정보통신부 3.4%, 농림축산식품부 2.5% 순임.
- 기획재정부 사업은 모두 경제발전경험공유사업(KSP) 관련이며, 국무조정실 사업은 역량강화 및 초청연수사업(KDI 국제정책대학원), 국제기술혁신협력사업(STEPI), ODA 모델연구(산업연구원), 교육협력(한국교육개발원), 국제환경평가 교류협력(한국환경정책평가연구원) 등의 사업을 수행
- 그 외에 교육부는 포럼과 아카데미(한국과학기술연구원), 직업기술교육(한국직업능력개발원), 연구 및 인력양성 프로그램(한국표준과학연구원, 한국생명공학연구원), 과학기술정보통신부는 정보통신 정책자문(정보통신정책연구원), 개도국 초청연수(한국과학기술연구원), 농림축산식품부는 농정성과화산 사업을 수행

<그림> 부처별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행현황

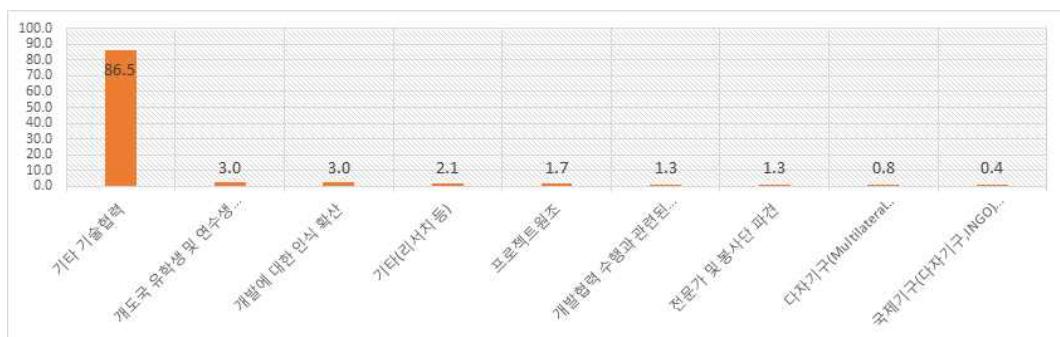


자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 원조유형별로 구분하면, 기타기술협력의 수가 86.5%로 가장 큰 비중을 차지함.

- 기타기술협력 항목은 KSP 정책자문 관련 사업(세미나 및 워크숍 개최 포함), 국제기술혁신협력사업 등이 포함됨.
- 기타 항목들 간의 큰 차이는 나타나지 않음.

<그림> 원조유형별 연구회 소관기관의 국제개발협력사업 수행현황

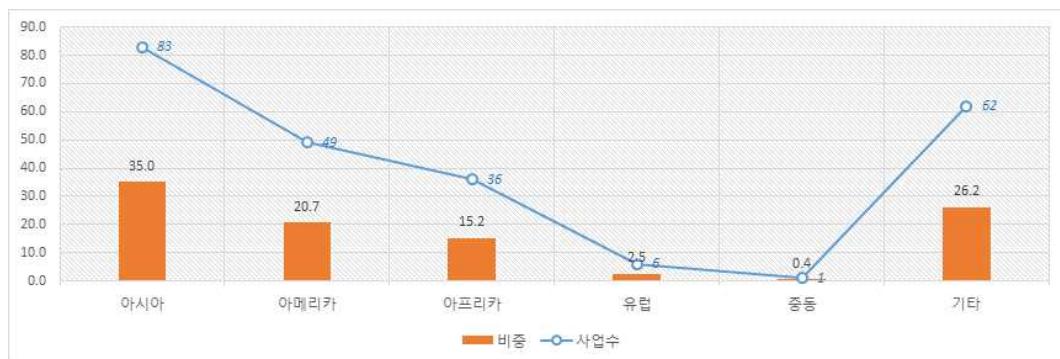


자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 지역별로 구분하면, 아시아 지역의 협력사업 수의 비중이 35%로 가장 큰 비중을 차지함.
- 아메리카 지역이 20.7%, 아프리카가 15.2%이며, 유럽과 중동 지역 사업 수는 상대적으로 저조함.

<그림

지역별 국제개발협력사업 수행현황



주: 기타 지역에는 중동1개, 여러 지역에 걸쳐 수행되는 사업, 지역미배분 사업이 포함됨

자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

제 2 절 과학기술분야 국제개발협력사업 현황

1. 과학기술분야 국제개발협력사업 전체 현황

- 본 연구는 국제개발협력사업 종합시행계획(확정액 기준) 자료를 토대로 최근 5년(2015~2019) 간의 과학기술 관련 사업을 분류하여 분석을 실시함.
- 부처별 연간 총 사업 목록을 기준으로 세부사업명과 내역사업명을 토대로 과학기술과 관련된 사업을 분류하여 정리함⁶⁾.
- 분류 결과를 토대로 수행 기관(부처), 형태로 정리하고, 세부분야별로 다시 구분함.
- 전체 국제개발협력 사업 중 과학기술 관련 사업 수행 비중은 사업 수 기준 약 17%내외, 금액 기준 8% 내외임.
- 과학기술 관련 국제개발협력 사업 수는 총 2,400~3,100개, 사업 금액은 총 2,200~3,000억원
- 과학기술관련 사업 수행 기관 수는 전체 40개 내외 중 14~20개

<그림> 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(2015~2019)



주: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

자료: 관계부처 합동(2015~2018), 2015~2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

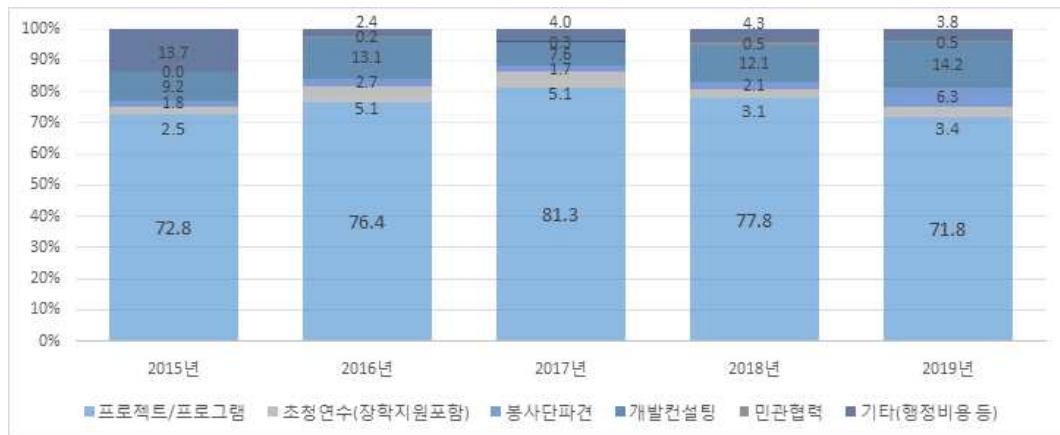
- 사업 형태별로 보면 양자사업 중 프로젝트 사업금액 비중이 70% 이상으로 가장 큼.
- 프로젝트 사업 다음으로 개발컨설팅 사업이 7.6~14.2%로 큰 비중을 차지함.

6) 대략적인 사업 현황을 파악하기 위하여 연구진이 데이터를 분류분석한 결과로, 실제 수행 부처에서 판단하는 기준과는 상이할 수 있음.



<그림

형태별 과학기술분야 국제개발협력사업(양자) 수행현황(사업비, %)



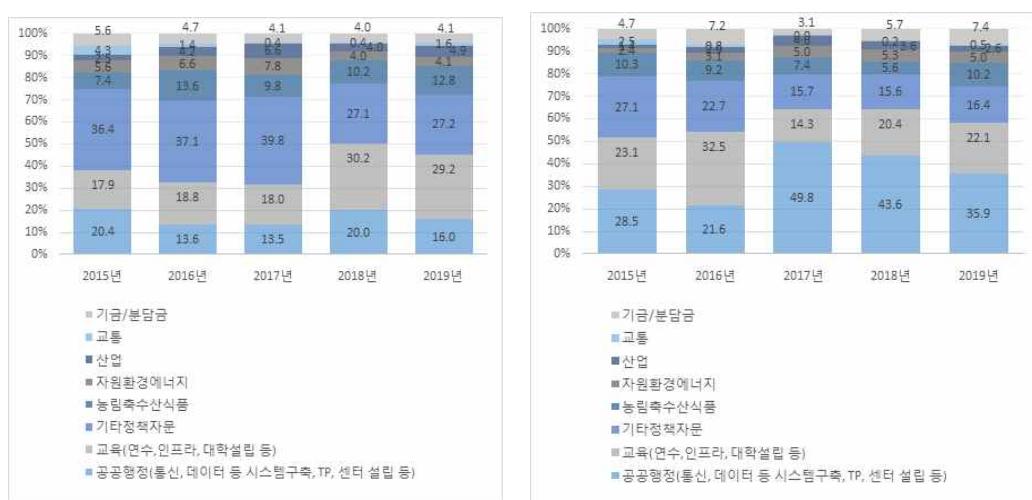
주: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

자료: 관계부처 합동(2015~2018), 2015~2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

- 사업을 분야별로 추가 분류하여 분석한 결과, 공공행정(통신, 데이터 시스템 구축 등) 관련 사업 비중이 가장 큰 것으로 나타났으며, 교육(연수, 교육인프라 구축 등), 기타정책자문이 그 다음으로 큰 비중을 차지

<그림

세부분야별 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(개, %)



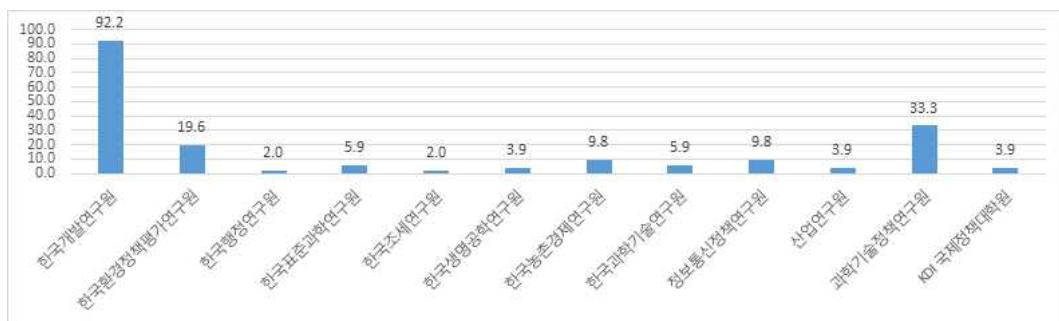
주: 사업금액은 순지출금액이 아닌 각 년도 시행계획 확정액 기준

자료: 관계부처 합동(2015~2018), 2015~2019 각 년도 국제개발협력 종합시행계획 내용을 토대로 연구진 작성

2. 연구회 소관기관 국제개발협력사업 현황

- 본 절에서는 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회 소관 연구기관들의 과학기술 관련 국제개발협력사업 현황을 분석하고, 추가적으로 연구회 소관기관 이외의 기관에서 수행하는 사업과 비교하여 연계방안을 도출하고자 하였음.
- 앞서 전체 연구회 소관기관 사업을 분석한 방식과 같이 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템 동일 데이터를 활용하였고, 추가적으로 국가과학기술연구회 사업계획 자료를 토대로 분석을 실시하였음.
- 데이터는 사업명 및 사업설명 내용을 기준으로 양대 연구회 소관기관에서 수행하는 과학기술 관련 사업을 분류함.
 - 사업설명 내용에 따라 사업명으로는 유형을 구분하기 어려운 다수의 과학기술 관련 KSP 정책자문 사업이 분석 대상에 포함되었음.
 - * 다만 원조유형상으로는 기타'기술'협력'으로 구분되나 내용상에서 과학기술과 직접적으로 관련이 없는 KSP 정책자문 사업은 포함하지 않았음.
- 양대 연구회 소관기관에서 수행하였거나 수행중인 과학기술 관련 국제개발협력 사업의 비중은 전체 소관기관 수행 사업의 41.4%에 달하며, 관련부처는 총 5개, 수행기관은 총 12개임.
- 과학기술 관련 국제개발협력 사업은 양대 연구회 소관기관에서 수행하는 전체 국제개발협력 사업 237개 중 98개
- 전체 연구회 소관기관 사업의 90% 이상이 경제인문사회연구회 소관기관에서 수행되는 점을 감안할 때, 경제인문사회 연구회 소관기관들이 상당히 많은 과학기술과 연계된 사업을 수행한다는 점을 알 수 있음.

<그림> 사업실시기관별 연구회 소관기관의 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)

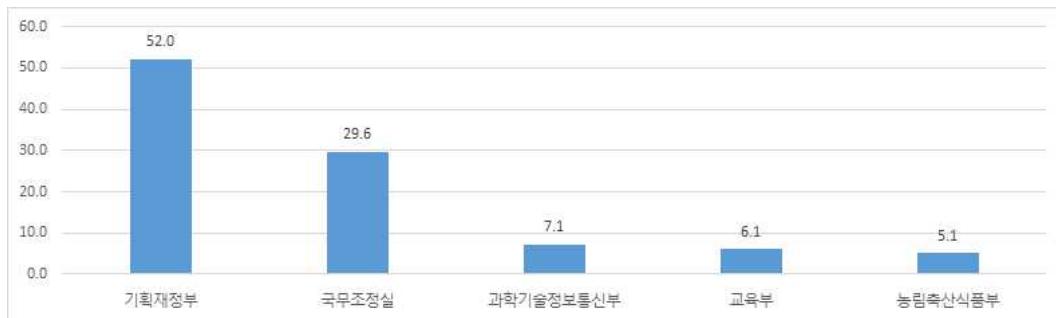


자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 98개 사업 중 89.8%가 경제인문사회연구회 소관기관에서, 10.2%는 국가과학기술연구회 소관기관에서 수행

○ 관련부처는 과학기술정보통신부, 교육부, 국무조정실, 기획재정부, 농림축산식품부이며, 수행기관은 경제인문사회연구회 소관 8개 기관과 국가과학기술연구회 소관 4개 기관임.

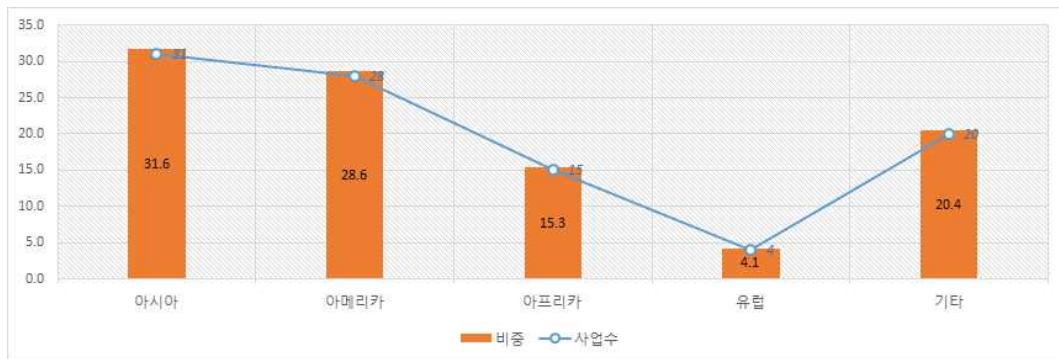
<그림> 부처별 연구회 소관기관 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)



자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 연구회 소관기관 출연연구기관들이 수행하고 있는 과학기술 관련 사업 원조 유형의 90% 이상은 기타 기술협력(워크숍 및 세미나 개최 포함) 사업이며, 지역 간 큰 차이는 보이지 않음.
- 과학기술정책연구원의 국제기술혁신협력사업과 한국개발연구원의 KSP 사업이 이에 해당하며, 그 외 사업은 초청연수, 개발조사(F/S) 등이 있음.
 - 국제기술혁신협력사업은 대상국의 과학기술혁신정책 및 계획 수립, 협력 채널 구축 관련 정책자문, 연수 및 워크숍 역량강화 등의 활동을 수행. 주로 정책자문 성격이 강함.
 - KSP 사업은 과학기술 관련 연구원/기술원/대학 등의 설립, IT 인프라 구축 및 정책개선 자문, 기술인력교육, 대상국 정부의 과학기술 기본계획이나 전략 수립 관련 정책자문 사업이 있음.
- 수원 지역은 아시아와 아메리카 중심이며 아프리카가 상대적으로 적으며, 유럽지역의 비중은 낮은 편임.

<그림> 지역별 연구회 소관기관 과학기술분야 국제개발협력사업 수행현황(%)



주: 기타 지역에는 여러 지역에 걸쳐 수행되는 사업이 포함됨.

자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성

- 두 연구회 중 국가과학기술연구회 소관기관 국제협력 사업의 세부 계획의 주요 내용을 보면, 국제개발협력과 관련된 사업은 다음과 같이 크게 거점 및 기반 구축 지원, 기술협력, 워크숍/세미나를 포함한 교육·연수 사업으로 구분할 수 있음⁷⁾.
- 국가과학기술연구회 소관기관들의 세부 사업 계획 자료를 추가 수집하여 확인한 결과, 통합 보고시스템 상에서 조회되지 않는 기관 개별 활동 및 사업계획들이 다수 있음을 확인할 수 있었음.
 - 이는 앞서 분석한 결과에서 연구회 소관기관들이 비교적 소규모의 사업을 수행하는 것과 달리 실제로는 사업 수준에서 조회되지 않는 다수의 국제협력 활동과 국제개발협력 사업을 수행한다는 점을 추정할 수 있음.
- 다만 개도국과 관련된 국제개발협력사업은 교육연수나 거점 및 기반구축 분야에 치중되어 있다는 한계점을 보유하고 있음.
 - 대부분 개별 기관의 고유 사업으로 수행되고 있음. 여러 기관 간의 공동 협력 사업 부재로, 각 기관별로 특화된 역량 간에 연계가 이루어지지 못하고 서로 간의 정보공유가 미흡하게 되어, 사업의 기획 단계부터 활용까지 누락되는 영역이 발생하고 후속사업이 미비하게 됨 (예. 네팔 사례).
 - 그 외의 국제협력사업은 첨단기술이나 거대 과학 분야 대규모 시설장비 관련 협력으로, 주로 선진국이나 국제기구와 관련되어 있음.

7) 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템 상 조회 자료 외에 별도 수집 자료를 토대로 정리하였음.



<표 9-4> 국가과학기술연구회 소관기관 국제개발협력사업 수행 계획(2019년)

기관명	관련사업	주요내용	지역(또는 국가)
한국과학기술연구원	교육연수	VKIST 관련 정부부처 공무원 초청연수	베트남
녹색기술센터	교육연수	기후변화 대응 역량 프로그램 기획운영, 공동 연구 수행	인도, 미얀마, 부탄
	거점 및 기반구축	재난피해지역 녹색기후기술 적용 복구사업 지원, 적정기술 거점센터(글로벌 기후기술협력센터) 구축·운영 등	인도네시아
한국생명공학연구원	교육연수, 거점 및 기반구축	자체역량구축지원기술훈련제공→인력/자원 교류→공동연구→성과사업화→이익공유 협력체계 구축	아시아미생물컨소시엄 회원국, 중국, 코스타리카, 인도, 베트남 등
한국과학기술정보연구원	워크숍/세미나	과학기술 자립 지원과 글로벌 문제해결을 위한 「글로벌 동반성장을 위한 과학기술 ODA (지식인프라 구축 및 지식확산)」-> 공동 세미나 개최	베트남, 캄보디아
한국생산기술연구원	거점 및 기반구축	한-우즈벡 섬유테크노파크 개소, 한-러 혁신 센터 개소	우즈벡, 러시아
한국전자통신연구원	교육연수, 거점 및 기반구축	정보통신방송전문가 초청연수사업 (기술연수, 글로벌 기술협력센터)	태국, 베트남, 터키, 아제르바이잔, 캐냐, 카자흐스탄
한국건설기술연구원	거점 및 기반구축	한-베 스마트시티 협력센터 설립 국내건설 R&D 기술 현지화 사업	베트남, 우즈베키스탄
한국철도기술연구원	기술협력	개도국의 철도기술 자립 지원을 위한 개발원 조형 사업 및 개도국 애로기술 지원사업	아제르바이잔, 우즈벡
한국표준과학연구원	교육연수	개도국 측정표준역량 강화 지원을 위한 연수	베트남
한국식품연구원	거점 및 기반구축	농산물 관리기술훈련센터 건립(KOICA지원) 수확후 관리기술연구소 개소 지원(KOICA지원)	미얀마
한국기계연구원	기술협력, 교육연수	아시아-맞춤형 공동연구 기획(기술연수 프로그램, 중소기업 기술지원 등) 아프리카-기초원천기술 지원, 초청연수	필리핀, 베트남 등 에티오피아
재료연구소	거점 및 기반구축 교육연수	우즈베키스탄 화학연구원 설립 위한 유무상 ODA사업 추진(연구원설립, 기자재, 운영컨설팅, 초청연수, 전문가파견, 마스터플랜 등)	우즈벡
한국원자력연구원	거점 및 기반구축, 공동연구	사우디 KAERI-K.A.CARE 협력센터 설립 및 공동연구 수행 준비, 캐냐 연구로 도입 기술자문 등	사우디, 캐냐

자료: 국가과학기술연구회 내부자료를 토대로 연구진 작성

3. 기타 과학기술분야 국제개발협력사업 현황

- 과학기술 관련 국제개발협력사업은 연구회 소관기관 외에도 다수의 정부 부처청, 정부부처 소관 전문관리기관(agency), 국제기구 및 지역사무소, 시도 교육청, 그리고 민간 협회협의체 및 기관 (대학, 민간연구소 등)에서 수행
- 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템 자료 분석 결과에 따르면, 연구회 소관기관 외의 과학기술 분야 국제개발협력 사업을 실시하는 기관은 총 70여개
 - 10개 정부부처·청, 14개 전문관리기관, 14개 국제기구 및 지역사무소, 17개 시도교육청, 기타 15개 협회 및 협의체, 민간기관
 - 특히 진흥원, 기술원, 조사원, 재단 등 다수의 과학기술 관련 전문관리기관 수행 사업이 있음.
- 수행기관 유형별 사업은 다음과 같음.

<표 9-5> 연구회 소관기관 외 과학기술분야 국제개발협력사업 수행 현황

기관	수행 사업
정부부처·청	<ul style="list-style-type: none"> • 과학수사역량 강화사업 • 전산망, 전산인프라 및 정보시스템 구축 지원 • 사이버대학 설립, 첨단 ICT 활용 시범교실 구축·운영 지원 • 기술지원, 협력센터 운영 등
전문관리기관 ⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 재난안전 신기술 보급, 기후변화 대응 등 인프라 구축 • 정보통신기술, 과학연구소 관련 퇴직전문가, 해외봉사단, 자문단 파견 • 시스템(관측·감시·관리 등) 구축 • 테크노파크, 에너지타운, R&D 센터, 교육훈련센터, 정보접근센터 구축 • 데이터센터, 기술대학, 훈련소 건립 지원 등 • 센터/테크노파크 설립 타당성조사, 기본계획 수립 지원 • 통신망, 송전망 구축, 방송환경 개선 • 생산현장 애로기술지원, 기술교육, 솔라스쿨활용 교육지원 • 개도국과학기술지원사업(적정과학기술거점지원, 기관 간 협력) 등
국제기구 및 지역사무소	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 분야 정보(관측, 예측) 시스템 구축 • 기술협력 기금, 분담금 • 직업기술교육 등
시도교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 교육정보화 지원, 교육정보화 연수 • 이더닝 세계화 등
기타 민간 (협회, 협의체, 대학, 민간 연구기관 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 전자상거래, IT 인력양성, 스타트업 등 산업 관련 • 시스템 및 장치, 프로그램 개발 • 진단 서비스 관련 • 기술교육(청소년, 여성), 봉사단 파견 • 기술협력, 협의체 운영 등

자료: 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr) 데이터를 토대로 연구진 작성



제 3 절 경제인문사회와 과학기술 분야 국제개발협력사업 연계 방안

1. 연계 협력을 위한 국제개발협력 사업 프로세스

- 본 연구는 상기 분석 결과를 토대로 국제개발협력 전체 추진체계 중 과학기술과 연계되는 분야를 다음의 기술혁신과 관련된 5개 단계로 구분하여 연계 방안을 도출하고자 함.
 - 먼저 정책 및 사업 기획 단계는 전략, 기본계획, 시행계획 수립 중점협력국가 설정 등의 과정이 포함됨.
 - 국제개발협력위원회가 이 과정의 총괄 관리 역할을 수행하고 있으며, 기획재정부와 외교부, 그리고 국제개발협력사업을 수행하는 모든 유관부처 및 기관이 국제개발협력위원회라는 틀 속에서 기획 단계에 참여
 - 국제개발협력위원회의 역할 및 기획관리 기능 강화와 관련한 내용을 포함한 개정법률안(이 석현 의원 대표발의, 2018.11.30.발의)이 계류 중인 상황으로, 개정안에서 기획관리 추진 체계와 관련된 핵심적인 사항은 위원회의 기능을 보좌하는 사무기구 설치와 관계기관, 단체, 전문가 등에 조사·연구의 근거를 마련해주는 조항이 신설된 것이라고 할 수 있음.
 - 앞서 분석한 결과에 따르면, 이 단계에 해당하는 사업은 기본계획, 마스터플랜 수립 등이 있음.
 - 경제발전경험공유사업(KSP)의 방향 수립, 국가협력전략(CPS, Country Partnership Strategy) 수립도 이 단계에 포함된다고 할 수 있음.
 - 국제개발협력 사업이 기획되어 착수된 이후에는 기관설립 및 개편 관련 단계 추진
 - 거점 및 기반구축과 관련된 사업이 이에 해당. 이 과정에는 인력양성 과정도 포함
 - 앞서 분석한 결과에 따르면, 이 단계에 해당하는 사업은 교육관련 시설, 과학기술 관련 센터 및 연구소, 테크노파크, 정보/행정/재무/교육 데이터 시스템 구축과 관련된 사항이 있음.
 - 다음 단계는 실제 사업 수행 과정에서 기관 간 협력과 연계 과정이라고 할 수 있는 공동 R&D 단계가 있음. 이 과정에서는 기관 간에 서로 협력 사업 정보를 공유하고, 공동으로 시행할 수 있는 사업을 발굴하는 작업이 선행되어야 함.
 - 현재 국제개발협력 사업은 앞서 언급한 바와 같이 개별 기관 중심으로 수행되고 있어 국제개발협력 종합시행계획이나 통계정보관리시스템 상에서 공동연구 관련 사항은 조회되거나

8) 전문관리기관에는 수출입은행과 KOICA, 한국연구재단이 포함되어 있음.

관리되고 있지 않은 것으로 판단됨.

- 네 번째와 다섯 번째 단계는 기술이전과 기술지도, 그리고 이 모든 과정을 거쳐 (공동) 사업화하는 단계임.
- 앞서 분석한 결과에 따르면, 이 단계에 해당하는 사업은 개도국 과학기술지원사업, 저개발국 직업기술교육 지원사업, 농업기술지도, 전략국가기술협력사업, 생산현장 애로기술지도, 산업인력양성 고급산업기술교육 등이 있음.
- 본 프로세스를 다음과 같이 도식화 할 수 있음.

<그림> 과학기술 관련 국제개발협력 사업 단계별 주요 흐름도



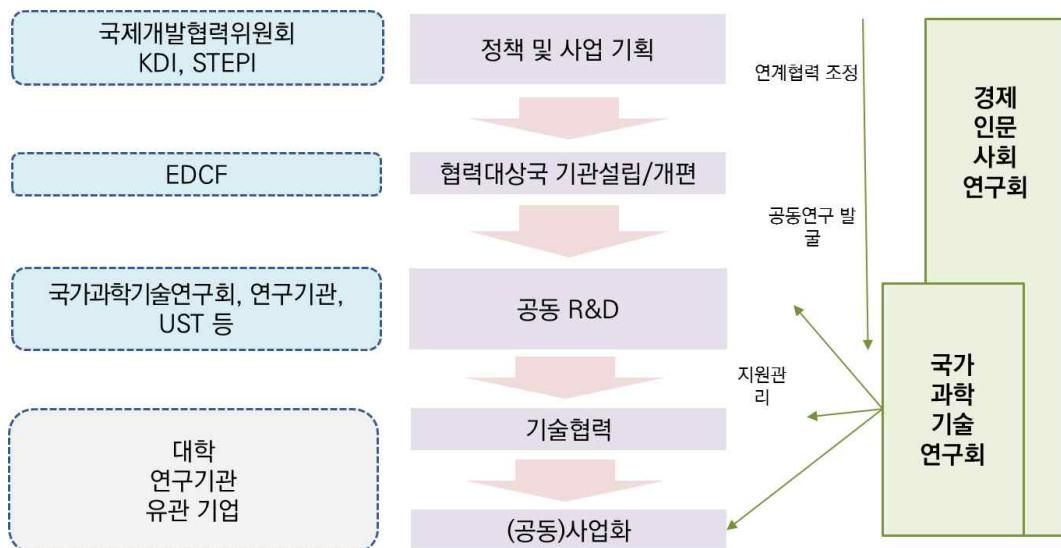
자료: 연구진 작성

기술혁신협력 프로세스를 적용한 추진체계(안)

- 본 연구는 과학기술과 경제인문사회 분야를 연계하는 방안을 제안하기 위하여 이러한 기술혁신협력 프로세스를 관련 국제개발협력사업 전 주기에 적용해 보고자 하는 것임.
- 과학기술 관련 사업은 앞서 정리한 5개 단계로 구분할 수 있으며, 각 단계별 주요 수행 주체들이 있음.

- 1단계 정책 및 사업 기획 단계는 국제개발협력위원회가 총괄 기획, 심의 역할을 수행하고, 여기에 정책 수립 지원 역할로 경제인문사회 소관기관이면서 KSP 사업을 수행하는 한국개발연구원과 과학기술 분야의 국제기술혁신협력사업을 수행하는 STEPI가 해당
 - 2단계 기관설립 및 개편 단계는 현재 유상원조사업을 수행하는 EDCF와 무상원조사업을 담당하는 KOICA가 해당
 - 3단계 공동 R&D 단계는 국가과학기술연구회와 소관 연구기관, 그리고 과학기술연합대학원 대학교(UST)와 같은 교육기관들이 해당
 - 4단계 기술이전/기술지도와 5단계 (공동)사업화 단계는 3단계와 마찬가지로 국가과학기술 연구회 소관 연구기관 및 과학기술계 대학이 해당하며, 기업체의 참여가 필요한 부분임.

<그림> 기술혁신협력 프로세스를 적용한 추진체계(안)



자료: 연구진 작성

- 연구회 차원에서는 경제인문사회연구회와 국가과학기술연구회의 역할을 다음과 같이 구분 할 수 있음.
 - 경제인문사회연구회는 1-5단계 전체 과정에서 소관 연구기관, 국제개발협력위원회, 국가과학기술연구회와의 연계, 협력, 조정 역할을 수행해야 함. 현재 국가과학기술연구회와 협력하는 과정에서는 연구기관들의 공동연구 사업을 발굴할 수 있도록 기획 역할을 수행할 필요가 있음.

– 국가과학기술연구회는 과학기술분야 국제개발협력 사업 수행을 지원·관리 역할 필요

사업 설계 시 구축- 응용/활용까지 연계방안을 고려하여 사전에 전 주기적 기획/설계 필요

- 하드웨어 구축/사업 완료 이후의 후속 교육, 소프트웨어, 프로그램 운영방안 등 후속 연계 부족 문제 개선으로 사업 활용도 강화
- 전 주기 사업 연계 과정에서 경제인문사회연구회가 지원관리 기능 수행

2. 경제인문사회와 과학기술분야 국제개발협력 연계방안

□ 본 연구는 상기 분석결과를 토대로 다음과 같이 네 가지 연계방안을 제안함.

1) 연구회 차원의 기획관리 플랫폼 구축 및 국제개발협력위원회와의 연계

- 경제인문사회연구회의 기획기능 강화 및 국제개발협력위원회와 기획관리 부문 협업을 위한 플랫폼 구축 필요
 - 현재 국제개발협력위원회 기획관리 추진체계에 참여할 수 있는 위원회 등 상시 의사소통 채널 확보 및 확대
- 과학기술 연계 사업에 대해 국가과학기술연구회와 국제개발협력사업 사전 공동 기획 실시
 - 기획 과정에서 과학기술정책연구원(STEPI)이 국가과학기술연구회와의 연계 역할 수행
- 이를 통해 통합 협력 전략 수립을 위한 구심점을 마련하고, 국제개발협력에서 낮은 수준의 가이드라인을 제안하던 것에서 벗어나 전략 및 지침 제공

2) 전문기관 지정 및 역할 분담

- 국제협력사업 전략 수립 및 기획, 과학기술-경제인문사회 연계를 위해 경제인문사회연구회 소관기관 중 일부를 전문기관으로 지정하여 활용 가능
 - 한국개발연구원(KDI): 경제발전경험공유사업(KSP) 전문기관
 - * KDI 정책대학원의 경우 국제개발협력 전문 역량 배양 등 학위-비학위 과정 연계사업 특화 가능
 - 대외경제정책연구원(KIEP): Country Report 작성
 - 과학기술정책연구원(STEPI): 국가과학기술연구회와의 연계 간사역할을 수행, 과학기술분야 Country Report 작성 참여
 - 한국과학기술연구원(KIST): 공동 R&D 및 인력양성 기획

- 이를 통해 국제개발협력 사업에 참여하는 수행기관과 연구자들에게 전문 정보 서비스를 제공하는 등 부문별 거점 정보지원서비스 기관으로 자리매김

3) 과학기술 분야와의 연계를 위해 국가과학기술연구회에 R&D ODA 신설

- R&D ODA는 R&D를 통해 국제개발협력 활동을 수행하는 것으로, 기술개발에 대한 노하우 전수, R&D 인력 양성 등 R&D 전반의 활동을 포함하는 것임.

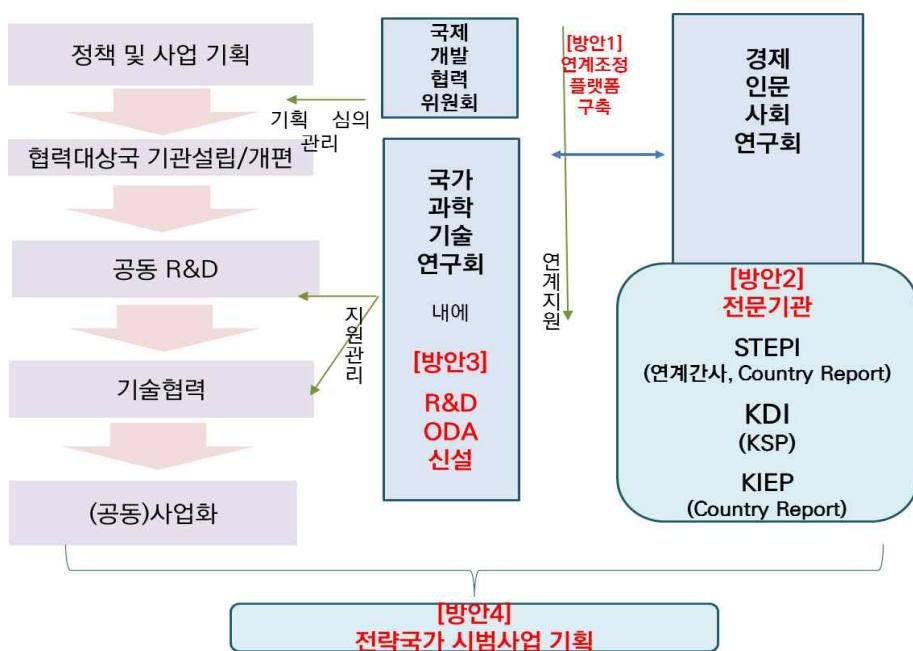
- 공동 R&D 프로세스 참여 지원도 포함

- 분야별 연구자들이 지속성을 확보하고 R&D 활동을 수행할 수 있도록 지원
- 이력 전문화, 은퇴 과학자 활용 등도 포함

4) 전략국가 시범사업 기획 및 시행

- 5개국을 선정하여 전체 연계프로세스 기획 및 시범 시행(~10년)
 - 단계별(단기, 중장기) 사업을 추진하되, 국가별로 전략적으로 접근할 수 있는 과학기술 수요
가 있는 협력 분야를 사전 조사하고, 협력 가능한 출연연구기관을 매칭하여 시행

<그림 경제인문사회와 과학기술분야 국제개발협력 연계방안



자료: 연구진 작성

참고문헌

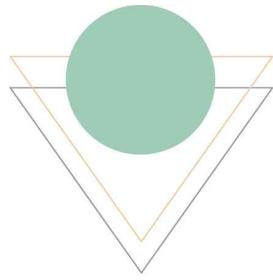
- 관계부처 합동, 2015, '15년 국제개발협력 종합시행계획(안).
- 관계부처 합동, 2015. '16년 국제개발협력 종합시행계획.
- 관계부처 합동, 2016. '17년 국제개발협력 종합시행계획.
- 관계부처 합동, 2017. '18년 국제개발협력 종합시행계획(안).
- 관계부처 합동, 2018. '19년 국제개발협력 종합시행계획(안).
- 국가과학기술연구회 내부자료, “2018년 주요성과 및 2019년 계획”.
- 조황희 외, 2017. “현장에서 바라본 ODA 정책의 문제점 및 개선방안“.

관련 법령 및 규정

- 국제개발협력기본법(2015).
- 국제개발협력기본법 시행령(2017).
- 국가과학기술자문회의법(2018).
- 국가과학기술자문회의법 시행령(2018).
- 과학기술정보통신부 소관 과학기술분야 연구개발사업 처리규정(2017).
- 헌법 제127조 제3항.

인터넷 홈페이지 등

- 공적개발원조(ODA) 통합보고시스템(stat. odakorea.go.kr)
- 한국과학기술기회평가원(KISTEP) 홈페이지(www.kistep.re.kr)
- 대한민국 ODA 통합홈페이지(www.odakorea.go.kr)
- 국가과학기술자문회의 홈페이지(<https://www.pacst.go.kr/>)
- 국가과학기술지식정보서비스 (<https://www.ntis.go.kr/>)



개발협력 거버넌스 개선 방안

최 흥 석

개발협력 거버넌스 개선 방안

최홍석 고려대 행정학과 교수

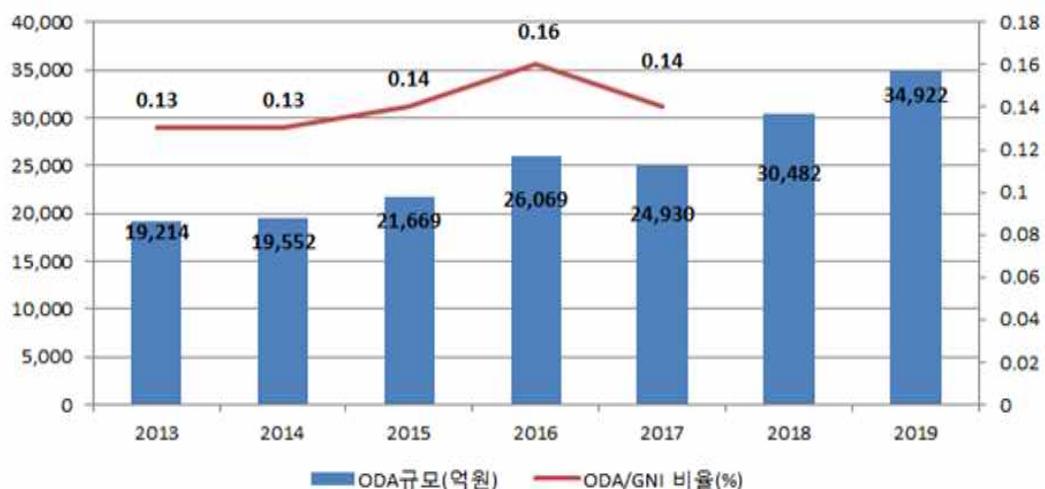
제 1 절 한국 국제개발협력의 현황

1. 규모의 급격한 팽창

- 우리나라의 ODA 예산 규모는 지난 10년 동안 거의 3배, 그리고 국민총소득 대비 거의 2배 가까이 급증했음. 즉, 2008년 우리나라의 ODA 예산은 9,328억 원으로 국민총소득(GNI)의 0.086%에 해당했음. 그러던 것이 2009년도의 ODA 예산은 1조 941억 원으로 국민총소득(GNI)의 0.11%가 되었음. 2019년 우리나라의 ODA 요구액 규모는 약 3조 4,022억 원으로, 2018년도 확정예산 3조 482억 원 대비 4,440억 원 증가함.(국제개발협력위원회, 2018)
- 한국은 2010년 국제개발위원회(DAC)의 24번째 회원국이 되었고, 국민총소득(GNI) 대비 ODA의 비율이 2016년 0.16%였으나, 2020년까지 0.20%로 올린다는 목표를 두고 있기 때문에 ODA 규모가 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.
- KOICA를 통한 무상원조의 규모는 2007년 2,510억 원에서 2010년에는 4,318억 원으로 증가했음. KOICA의 2019년 예산 규모는 2018년도의 8,000억 원보다 4% 증가한 8,320억 원임.(2019년도 무상원조 전체의 규모는 1조 5,437억 원임.)

- 한국수출입은행(EDCF) 등을 통한 유상원조의 규모도 급격히 증가했는데, 2007년에 1,553억 원이었던 것이 2019년에는 1조 1,612억 원이 되었음.
- <그림 10-1>은 최근 7년간 우리나라 ODA의 연도별 규모를 요약함. 그리고 <표 10-1>는 사업유형별로 규모를 나타냄.

<그림> 한국 ODA의 연도별 규모



자료: 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안),(2018), 32쪽.

<표> 한국 ODA의 사업유형별 규모

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총ODA(십억원)	1,921.4	1,955.2	2,166.9	2,606.9	2,493.0	3,048.2	3,492.2
양자간원조	1,433.4	1,469.8	1,661.7	1,797.2	1,829.4	2,387.7	2,704.9
비중(%)	(74.6)	(75.2)	(76.7)	(68.9)	(73.4)	(78.3)	(77.5)
무상원조	885.5	930.5	1,016.0	1,143.2	1,170.5	1,329.6	1,543.7
비중(%)	(61.8)	(63.3)	(61.6)	(63.6)	(64.0)	(55.7)	(57.0)
유상원조	547.9	539.3	633.8	654.0	658.9	1,058.1	1,161.2
비중(%)	(38.2)	(36.7)	(38.4)	(36.4)	(56.3)	(44.3)	(43.0)
다자간원조	487.9	485.4	512.2	809.7	663.6	660.5	787.3
비중(%)	(25.4)	(24.8)	(23.7)	(31.1)	(26.6)	(21.7)	(22.5)

자료: 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안),(2018), 32쪽.

2. ODA 수행기관의 증가와 사업의 다양화

- 짧은 기간 동안에 ODA 규모가 급격하게 증가하면서, 담당 기관들의 사업관리 부담이 급증하고, ODA 사업 참여 기관의 숫자가 증가하였으며, ODA 거버넌스 전반에 새로운 혁신을 필요로 하는 환경이 조성됨.
- <표 10-2>은 2019년의 ODA 사업수행기관과 그들이 수행하는 사업의 수자 및 주요 사업을 요약한 것임.
- 2019년에 ODA사업을 수행하는 기관의 수자는 지방자치단체 11개를 포함하여 모두 42개 기관이고, 이들은 3조 22억 원의 예산으로 1,472개의 사업을 수행하고 있음. 우리나라의 ODA 단위사업 건수는 지속적으로 증가하고 있는데, 2018년과 2017년에는 각각 1,312개와 1,243개의 단위사업을 수행했음.¹⁾

<표 10-2> 한국의 ODA 사업 수행기관과 사업 수

연번	시행부처(기관)	2019년			비 고	
		양자	다자	합계	사업수	사업명
1	국무조정실	109.8	–	109.8	28	국제개발협력위원회 운영
2	기획재정부(본부)	615	1,352.5	1,967.5	107	국제금융기구(MDB), 경제발전기금, 협공유사업(KSP) 등
	수출입은행(EDCF)	11,611.9	–	11,611.9	158	라오스 조세정보시스템 구축사업 등
3	교육부	763.8	–	763.8	85	글로벌 코리아 스칼라십 등
4	과학기술정보통신부	191.1	9.6	200.7	65	개도국 과학기술지원 등
	외교부(본부)	2,082.8	1,130.0	3,212.8	55	국제기구분담금 및 인도적지원 등
5	한국국제협력단	7,981.1	–	7,981.1	561	개도국 제도 구축사업(DEEP) 등
	법무부	43.9	–	43.9	4	개도국 법제정비 지원 등
7	행정안전부	83.5	–	83.5	31	개도국 새마을운동 초청연수 등
8	문화체육관광부	182.6	2.7	185.3	24	개도국 문화지원 역량강화 등
9	농림축산식품부	691.8	104.0	795.8	40	국제농업협력사업(ODA) 등
10	산업통상자원부	607.4	14.3	621.7	47	개도국 생산현장 애로기술지도(TASK) 등
11	보건복지부	471.7	156.4	628.1	38	캄보디아 서부지역 통합모자보건 증진사업 등
12	환경부	137.61	47.6	185.21	25	환경개선 마스터플랜 사업 등
13	고용노동부	85.6	51.8	137.4	14	개도국 고용서비스(PES) 전산망 구축지원 등

1) 감사원(2017)은 ODA 참여기관을 31개 중앙부처, 지방자치단체, 시·도교육청, 공공기관 등을 포함하여 총 65 개 기관(2015년 기준)으로 집계하고 있음.

연번	시행부처(기관)	2019년			비 고	
		양자	다자	합계	사업수	사업명
14	여성가족부	11.0	58.9	69.9	4	개도국 여성직업능력개발 지원 등
15	국토교통부	276.4	1.5	277.9	18	마스터플랜 수립 등
16	해양수산부	135.7	—	135.7	21	연안국과의 협력(ODA) 등
17	인사혁신처	231.8	—	231.8	1	국제기구 고용휴직 제도운영
18	식품의약품안전처	59.4	—	59.4	9	서태평양지역 바이오의약품 기술 지원 등
19	관세청	50.7	19.7	70.4	14	개도국 관세행정 현대화 업무제 설계 등
20	조달청	1.9	—	1.9	1	아태지역 전자조달 네트워크구축 및 운영
21	통계청	24.6	—	24.6	6	통계역량강화 사업 등
22	경찰청	6.4	—	6.4	2	베트남 과학수사역량 강화사업 등
23	문화재청	25.7	—	25.7	9	협력국 세계유산 보존관리지원 사업 등
24	농촌진흥청	231.1	3.1	234.2	28	해외농업기술개발지원(KOPIA, 다자간 협의체 등)
25	산림청	143.3	2.7	146	16	국제산림협력 공적개발원조(ODA) 등
26	특허청	17.3	0.1	17.4	6	WIPO 국제분담금 등
27	기상청	39.3	0.7	40	8	자동 기상관측시스템 구축사업 등
28	공정거래위원회	1.5	—	1.5	3	개도국 경쟁당국 전문관 파견 등
29	국민권익위원회	1.8	—	1.8	3	반부패기술지원 등
30	지방자치단체(11개)	100.2	17.1	117.3	34	개발국 새마을 시범마을 조성 등
31	기타기관(현법재판소)	0.4	—	0.4	1	개발도상국 등 현법재판기관 초청 사업
32	기타기관 (중앙선거관리위원회)	31.3	—	31.3	6	선거관리 역량강화 등
합 계 (억 원)		27,049.41	2,972.7	30,022.11	1,472	

자료: 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안),(2018), 36쪽.

제 2 절 한국 국제개발협력 거버넌스의 문제점

- 이 절에서는 OECD 국제개발위원회(DAC)의 2018년도 동료평가(Peer Review), 감사원의 감사보고서(2018, 2017), 외교부의 ODA 독립패널 보고서(2014) 등을 통해 나타난 우리나라 ODA 거버넌스의 문제점을 분석함.

1. 국제개발위원회(DAC)의 2018년도 동료평가의 ODA 거버넌스 관련 권고사항

- OECD DAC는 2017년도의 제2차 동료검토에 기초하여 12개의 개선 권고사항을 제시하였음(DAC, 2018). 국무총리실의 국제개발협력위원회는 관련부처와 이러한 권고사항에 대한 활용계획을 작성한 바 있음. <표 10-3>는 DAC의 권고사항과 그에 따른 추진과제를 요약함.

<표 10-3> DAC 권고에 따른 이행과제 및 추진 방안

과제명	주요 추진방안	과제명	주요 추진방안
① ODA 시스템 개선	△법령 정비, △국개위 전략·사업조정 강화	⑦ 취약성 대응 역량 및 정책그룹 활동 강화	△정책그룹 활동 강화
② 성과관리 및 평가 강화	△평가시스템 개선, △정보공유·접근성 확대	⑧ 사업승인 절차 간소화 및 현장권한 강화	△Fast-track 검토 및 현장 역할 강화
③ ODA/GNI 달성을 위한 계획 수립 및 비구속화 확대	△ODA 확대 로드맵 수립 및 비구속화 확대	⑨ 통합적 ODA 추진을 위한 효과성 및 소통 증진	△국별 활동개관 작성, △창구일원화, △파급 효과 점검·시너지 제고
④ 현지 정책대화 심화	△정책협의 내실화, △타 공여기관과 정책대화	⑩ 개발협력 관련 역량 강화 및 인력계획 수립	△주요 기관 인력증원 및 역량강화 방안 검토
⑤ 사업기획 다변화	△사업기획/발굴 절차 다변화 및 지속성 확보	⑪ 정책일관성 제고	△SDGs 이행체계 및 조정 기제 구축
⑥ 인도적지원 전략 개정	△전략 개정 및 관련 법령 검토	⑫ 시민사회 파트너십 프레임워크 마련	△제도적 틀 마련, △민관 소통강화 및 사업 확대/개선

자료: 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안),(2018). 19쪽.

- DAC의 거버넌스 관련 권고사항을 보다 구체적으로 분석하면 다음과 같음(OECD, 2018 참조).



- 국제개발협력위원회의 정책기능 강화 - 개별 사업 수준 보다는 정책 수준에서 보다 전략적으로 개발협력을 감독하고, 사업추진 방향의 우선순위를 설정할 필요가 있음. 또한 이에 적합한 ODA 체계를 구축해야 함.
- 성과관리 및 평가에의 전략적 접근 강화
 - 국제개발협력위원회는 산하 평가소위원회의 역할을 강화함으로써 평가 정책 및 지침을 개선해 왔는데, 여기서 더 나아가 사업 리스크에 대한 대응, 학습필요성 등을 고려하여 평가 대상을 선정하고, 평가 자원(evaluation resources) 배분의 우선순위를 조정하면 원조 효과성을 더욱 제고할 수 있을 것임.
 - 평가결과 및 교훈에 관한 정보의 이행당사자간 공유를 강화해야 함.
 - 단위사업의 예산, 개발성과 등에 대한 정보 접근성을 개선해야 함.
- 원조를 가장 필요로 하는 국가에 대한 지원의 강화 그리고 비구속성의 제고
- 협력대상국 정부와의 파트너십에 기반하되 한국 고유의 기여 방안에 보다 집중하는 전략적 관점의 강화
 - 발전 경험 등 한국이 고유한 강점을 지닌 분야의 협력을 가장 필요로 하는 국가에 전략적으로 제공해야 함.
 - 협력대상국 정부와의 정책대화를 심화시켜야 함.
 - 개발협력의 효과성을 보다 장기적 관점에서 접근할 필요가 있음.
- 사업 도출 과정의 체계성 및 포용성 제고, 그리고 사업의 지속가능성 확보
- 개발협력의 효율성 및 효과성을 저해하는 구조적 복잡성의 완화
 - 사업선정에서 이행까지 2년이 소요되는 중앙집권화된 재정 운용 및 승인과정을 개선할 필요가 있음.
 - 현지공관, 현지ODA협의체 및 KOICA 등의 참여가 미진한 상태에서 무상원조 사업을 시행 하여 잠재적 시너지 창출이 미흡한 경우가 있음.
- 개발협력 효과성 및 이해당사자 간 의사소통 개선 노력의 제고
 - 중점협력국에서의 한국의 활동에 대한 포괄적 점검이 필요함.
 - 재외공관 혹은 현지사무소가 협력국 정부의 모든 요청사항을 관리 및 조정해야 함.
 - 개발협력 목표를 달성할 수 있는 역량을 확보할 필요가 있으며, 또한 기술과 지식을 겸비한 적정 수준의 인력들이 적재적소에 배치될 수 있도록 해야 함.
 - 시너지 제고를 위해 사업의 숫자를 합리적 조정할 필요가 있음.
- 한국 시민사회가 지닌 기술전문성, 현장지식, 지지 투입 등을 활용하고, 시민사회의 정부에 대한 책임성 감시 기능도 심화 활용할 필요가 있음.

2. 감사원 감사보고서, 외교부 ODA 독립패널 등의 문제점 분석 및 권고사항

- 감사원은 2017년 유상과 무상을 포함한 공적개발원조 전반의 추진실태에 관해 감사를 수행했음(감사원, 2017). 감사는 사업 추진체계, 사업 빌굴집행, 그리고 조직 운영과 계약의 3단계에 걸쳐 이루어졌음.
- 감사원 보고서는 특히 원조분절화에 따른 문제점을 다각적으로 제기했는데, <표 10-4>는 이를 요약함.

<표

원조분절화에 따른 문제의 유형과 현상

유형	현상
1. 국제개발협력위원회의 통합조정 기능 미흡	<ul style="list-style-type: none"> 국제개발협력위원회의 심의에서 배제되었거나 심의 받지 않은 사업에 대한 ODA 예산 배정 반복
2. ODA 통계 및 모니터링 시스템 활용 등을 통한 정보공유의 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ODA 통합 모니터링 시스템을 통한 종합시행계획 상의 예산 연계가 이루어지지 않은 채, 기관별 집행액 만을 관리하고 입력 누락도 다수 예비사업 목록의 일부만 ODA 통합 모니터링 시스템에 입력하고, 정보공유도 불충분
3. 유·무상 연계 미흡	<ul style="list-style-type: none"> “유무상 연계사업 및 폐기지형 사업 추진” 등 원조사업 간 연계 강화를 위한 14개 개선과제를 선정하고 추진했음에도 실질적 연계 부족 공동사업계획 수립 등 연계를 위한 제도적 기반이 부실한 상태에서 형식적 연계가 다수
4. 해외 현지사무소 공동근무 등 현장 중심의 원조기관 간 협업 미흡	<ul style="list-style-type: none"> 국무조정실이 기재부, 외교부, 보건복지부, 농진청 등 관계기관 합동으로 “ODA 기관 현장사무소 통합(공동근무)” 등 7개 공동근무 활성화 과제를 선정 2016년 현재 KOICA 현지사무소가 있는 26개 국가 중 공동근무(인접건물 포함) 국가는 4개국
5. 보건분야 통합연계 강화 등 원조 분절화 개선과제 이행 미흡	<ul style="list-style-type: none"> KOICA(외교부)와 국제의료재단(보건복지부)이 보건분야 프로젝트, 통합모자보건, 의료봉사단 파견 등 사업의 통합적 추진을 위해 모자보건 ODA 통합 추진전략 등을 시도했지만, 과제 이행수준 미흡

자료: 감사원. 감사보고서: 2017 공적개발원조 추진실태. (2017). 27쪽: 저자 수정

- 결국 원조분절화는 1) 원조사업 간의 협업 미흡으로 원조효과를 반감시키고, 2) 사업관리의 전문성 저하를 초래하여 원조사업의 부실화를 초래하며, 3) 현지사무소 중복 운영에 따른 비효율을 낳고, 4) 협의 창구 다원화에 따른 수원국과의 협의 혼선을 가중시켰음(감사원, 2017).
- 2011~2015년 국가재정운용계획은 감사원과는 또 다른 각도에서 우리나라 ODA의 문제점을 지적 했는데, 이를 요약하면 아래와 같음(국가재정운용계획 ODA 분야 작업반, 2011)
- 성과관리의 미흡



- ODA사업의 대부분이 프로젝트 중심이고 결과중심관리가 미흡해서 성과(outcome)보다는 산출(output) 중심으로 관리되고 있음.

- 계량적 성과지표 설정이 미흡하여 성과측정이 어렵고 대부분 정성평가에 의존하고 있음.

○ 사업의 분절화

- 유·무상 사업 사이의 사업선정, 시행, 그리고 평가에 이르는 연계시스템이 부족하여 정책의 일관성이 저하되고 있음. 유·무상 사업의 분절화는 지자체 11개를 포함한 42개 기관이 추진하는 1,298개 사업과 KOICA 사업 사이의 분절화보다 예산 규모가 훨씬 큼.

- KOICA, 중앙기관, 지자체, 공공기관 등이 수행하는 무상 사업 사이의 연계가 부족함.

- 다자원조와 양자원조 사이의 연계 및 상호 보완성을 강화할 필요성이 있음.

○ 하드웨어 중심의 지원이 이루어지고 있음. 이 때문에 많은 수가 통합성 낮은 수직적 프로젝트로서 사후관리의 취약성을 노정하고 있음.

○ 기술협력 전담기관과 전문인력 양성체계 미비로 사업기술, 언어력, ODA 사업경험 등을 적절히 갖춘 인력이 부족함.

□ 외교부는 ODA 독립패널을 구성하여, 주로 무상원조 분야의 국제개발협력 발전 방안을 제시한 바 있음. 이 독립패널에는 김성환 전 외교통상부 장관(위원장), 국제개발협력 실무 전문가, 학계 전문가 등 13명이 참여하였음. <표 5>은 독립패널의 제언을 요약함(외교부 ODA 독립패널, 2014).

○ 경제성장이 둔화하고 있고 복지지출 증가 등에 따른 재정 압박이 심화되고 있는 와중에 ODA의 규모를 증가시키고 있는 만큼, ODA에 대한 책무성(accountability) 압력도 커질 것임.

○ 책무성 있는 ODA 지출의 한 핵심은 ODA의 전략적 타당성에 있을 것임. 즉, ODA 지출이 얼마나 한국 외교정책의 우선순위에 부합하는 방식으로 이루어지고 있는 지의 문제가 중요 할 것임. 이러한 맥락에서 외교부 주도하에 미국의 “외교·개발검토보고서”와 같은 중장기 정책문서를 마련하여, 외교 전략과 국제개발원조 전략의 정합성을 제고해야 한다는 보고서의 제안에 나름의 의미를 부여할 수 있을 것임.

○ 독립패널 제언의 한 특징은 외교부 무상원조 전략과 ODA 기획 및 집행의 정합성을 강조하는 것임. 이러한 정합성을 제고하기 위해서는 무엇보다도, 1) 두 부문 사이의 자원배분 우선순위를 상호적으로 조율해야 할 것임, 그리고 2) ODA 사업 집행에 있어 KOICA의 자율성을 최대한 확보하되, 외교 정책의 일부로서의 무상원조의 개념을 명확히 하고, 두 부문의 기능과 영역 그리고 조직적 책무성 관계를 명확히 규정하고 공식화할 필요가 있음. 무상원조 ODA 기획 및 집행의 전문성과 자율성은 이렇듯 명확한 개념 규정과 공식화를 통해 보다 제고될 수 있음.

○ 또한 독립패널은 외교부의 국제개발협력 관련 인력 및 조직 강화와 KOICA의 인력 충원 및 전문성 강화를 동시에 주문하고 있음. 한국의 국제개발협력 규모는 지난 10여년의 기간 동안 급속히 증가했으나, 이러한 규모의 사업을 뒷받침할 조직 및 인적 역량의 증가는 상대적으로 크게 부족했음. 이러한 상황에서 국제개발원조의 전문성과 지속가능성을 크게 기대하기는 지난한 일임.

<표 외교부 ODA 독립패널의 제언 20

(제언분야 1) 외교전략에 부응하는 무상원조 기본방향 정립	① 외교전략과 무상 원조정책의 정합성 제고를 위한 중장기 정책문서 마련 ② 외교부 무상원조의 Vision Statement 작성 및 기본원칙 설정 ③ 한국의 비교우위에 근거한 중점 지원분야 설정 ④ 원조정책 과제에 대한 정책문서 생산 ⑤ 외교전략을 반영한 「연간 무상원조 실행계획」 수립
(제언분야 2) 외교부 무상원조 정책과 KOICA 집행간의 정합성 제고	⑥ 외교부는 원조전략 개발 및 정책문서 작성시 KOICA 의견수렴 ⑦ KOICA는 원조사업 기획·집행시 외교전략 및 원조정책 고려 ⑧ 사업집행에 대한 KOICA 자율성 보장 및 책임 강화 ⑨ 외교부의 원조사업 성과에 대한 모니터링·평가·환류시스템 구축
(제언분야 3) 효과적인 개발협력 추진 을 위한 외교부의 정책· 조직 역량 강화	⑩ 외교부 개발협력 담당 인력 및 조직 확대 ⑪ 외교부내 개발협력국과 타 부서간 정책협의회 구축 ⑫ 재외공관의 개발협력 전문성 제고 ⑬ 「무상원조 관계기관협의회」의 조정기능 제고 ⑭ 「국제개발협력정책연구원(가칭)」 설립
(제언분야 4) 글로벌 수준의 원조집행 시스템 구축	⑮ KOICA 직원 충원 및 전문성 제고 ⑯ 효율적 조직 운영을 위한 중점기능 설정, 아웃소싱 확대 ⑰ 일관적이고 지속가능한 경영혁신 및 사업 혁신 추진 ⑱ 고도의 통합정보시스템 구축 ⑲ 교육훈련 기회 확대 및 처우개선을 통한 직원 사기·역량 제고 ⑳ 원조사업 특성에 맞는 예산 집행 및 조달 시스템 마련

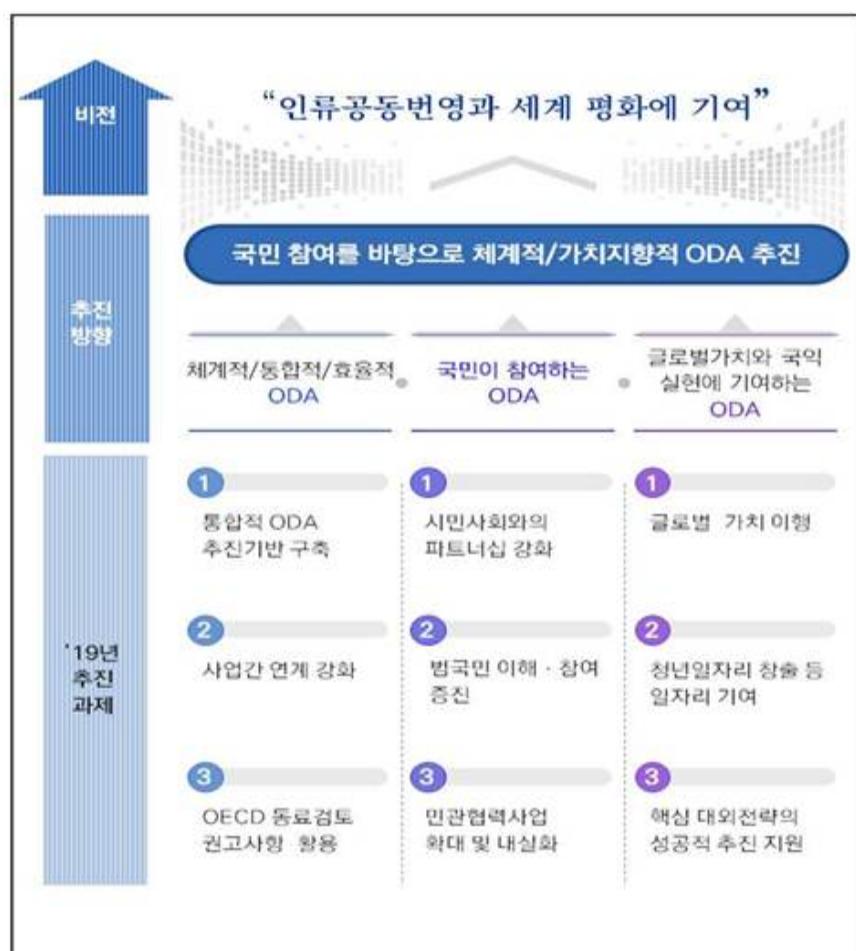
자료: 외교부 ODA 독립패널. 효과적 개발협력을 통한 중견국 외교 실현: 외교부 무상원조 개선방안 제언 20. (2014). 22쪽.

제 3 절 한국 국제개발협력 거버넌스의 개선 방향

1. 한국 정부의 국제개발협력 추진 방향

- 국정농단사태와 촛불혁명을 거치면서 한국의 ODA에 대한 개혁 요구가 강해졌음. 그리고 이러한 맥락에서 현 정부는 국제개발협력의 방향성을 수정하고, 이를 국제개발협력 종합시행계획에 반영하고자 하였음. <그림 10-2>는 현 정부의 국제개발협력 추진방향을 도식적으로 요약함.

<그림> 2019년도 국제개발협력 추진 방향



자료: 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안), (2018), 3쪽.

- 종합시행계획에 나타난 한국 정부의 ODA 추진방향은 우선적으로 통합적 ODA를 강조하고 있음. 그리고 국제개발협력위원회 중심의 통합적 추진체계를 강화하겠다는 것임.
 - 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안)은 사업의 중복방지와 통합적 추진을 위해 '19년 신규 사업 중에서 유상·무상 연계 8건, 16개 사업을 발굴했고, 무상 사업 간 연계사업으로 40건 79개 사업을 발굴했으며, 14건 30개 무상 사업들을 상호 보완적으로 조정하거나 통폐합하겠다는 계획을 밝히고 있음.
- 그럼에도 불구하고 현재의 제도적 및 조직문화적 여건을 놓고 볼 때, ODA의 통합적 추진이 실제 가능할 지에 대해서는 낙관이 사실상 어려울 것으로 판단됨. 이와 관련하여 감사원(2017)은 통합적 ODA의 추진이 어려운 원인으로 1) ODA 예산 통합편성 권한 부재 그리고 유·무상 분리 및 무상 원조기관 다원화 때문에 국제개발협력위원회의 통합조정기능이 효과적으로 작동하기 어렵다는 점, 2) ODA 통합 평가 및 사업모니터링 시스템의 구축 및 활용 미비로 통합적 관리에 필요한 기초통계가 생산되지 못하고 있는 점, 3) 공동사업계획 수립 등 원조기관 간 협업을 유인할 제도적 장치가 미비한 점, 4) 원조단일화를 위한 ODA 통합목표와 단계별 ODA 통합 방안이 사실상 없는 점 등을 들고 있음.
- <그림 10-2>에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 ODA 추진체계는 크게 유상원조 기관과 무상원조 기관으로 양분되어 있고, 이들 사이의 자발적인 조정과 협업을 유도할 수 있는 특별한 기제가 존재하지는 않음. 그리고 <그림 10-3>의 ODA사업 조정절차에 나타나듯이, 각 ODA 시행기관이 제출한 분야별 시행계획을 유상원조와 무상원조 주관기관(외교부, KOICA, 기획재정부 및 수출입은행)이 1차적으로 조정한 후, 국무조정실에 제출할 때까지 ODA 사업계획의 조정은 주로 각각의 시행기관과 주관기관 사이의 일이라고 해도 과언이 아님. 결국 국무조정실 및 국제개발협력위원회는 공동사업계획이나 ODA 예산 통합편성 권한을 보유하지 못한채, ODA 사업 제안 및 추진이 대체로 상향적으로 진행되고 있음.

<그림> 한국의 ODA 추진 체계



자료: 국제개발협력위원회, 2017 대한민국 ODA 백서, (2017), 40쪽.

<그림> ODA 사업계획 조정 절차



자료: 국제개발협력위원회, 2017 대한민국 ODA 백서, (2017), 49쪽.

- 현 정부의 ODA 정책방향의 또 다른 특징은 시민사회와의 파트너십 강화, 민관협력사업 확대 및 내실화 등을 통한 국민참여 확대를 추진하고, ODA 생태계 육성, ODA 고용 등을 통해 청년일자리 창출이라는 정책목표를 도모하겠다는 것임.

2. 한국 국제개발협력 거버넌스의 개선 방향

□ ODA 거버넌스 개선의 기본 방향

- 유상원조와 무상원조를 정책수립 및 사업선정 그리고 사업평가 수준에서는 통합화, 사업집행 수준에서는 분권화함.
- 국제개발협력 정책결정과 집행의 통합성과 효율성을 제고하기 위해 정책수립 기능/기구와 집행 기능/기구를 최대한 분리하고, 정책결정 기구의 권한을 강화함. 정책결정 기구에는 국제개발협력 분야의 통합적 사업계획 수립 및 예산편성권을 부여함. 이를 통해 한편으로는 국제개발협력 분야의 통합적 정책 수립을 가능하게 하고, 다른 한편으로는 전문가적 수월성을 고려한 분권적 집행을 도모함. 정책수립 기능의 통합적 수행을 통해 유상원조와 무상원조의 연계 강화, 시너지와 지속가능성을 제고하는 사업 선정, 시의적절한 결정 및 대응 등의 효과를 창출함.
- 책임성과 조직 학습을 제고하는 사업평가 체제를 구축하기 위해 사업평가 기구와 집행 기구를 최대한 분리함. 특히 형성적(formative) 및 중간(mid-term) 평가 이외의 사업평가 기능을 정책수립 기구가 주로 수행토록 하는 방안을 강구함.
- 신남방정책, 신북방정책 등 분야별 중요 국가 정책과 국제개발협력의 정합성을 제고하기 위한 ODA 전략적 접근의 제도화를 지향함. 이를 위해 외교정책과 대외 경제정책 주무 조직의 국제개발협력 조직 및 인력을 보강하고, 국제개발협력 정책결정 기구와의 협의 기능을 강화함.
- ODA 원조효과성과 지속가능성을 제고하기 위해 국제개발협력 정책 및 사업 수준에서의 전략성과 통합성을 강화함. 이를 위해 ODA 집행조직과 협력대상국과의 협의 기능을 대폭 강화함.
- 공공(public) 개발협력의 강화를 추구함. 특히 시민사회, 비영리기관 등이 참여하는 ODA의 협력적 거버넌스 생태계를 조성하고 강화하고, 정보비대칭을 해소함.
- 지난 10여 년 동안 ODA 규모가 대폭 확대되었음을 고려하여, ODA 주관기관의 사업관리 역량, 기술 전문성 그리고 지역 전문성을 제고함.



□ ODA 거버넌스 개선 방안

○ 구조적 개선

- 국제개발협력위원회를 실질적 정책수립 기구로 자리매김하기 위해 국무조정실 제1차장 아래에 국제개발협력조정·평가실을 설치함. 국제개발협력조정·평가실에 공동사업계획 수립권, 유상원조와 무상원조 종합조정 및 연계 권한, ODA 예산조정권 그리고 ODA 사업평가권을 부여함. 국제개발협력조정·평가실 인력은 국무조정실 자체 인력, 기획재정부 및 수출입은행 파견인력, 외교부 및 KOICA 파견인력으로 충원함.
- 무상원조 시행기관들과 정책연계를 강화하고, 개발협력의 전략성을 제고하기 위해 외교통상부의 개발협력국을 개발협력실로 격상하거나 조직을 보강함. 개발협력실이 무상원조 분야의 자체평가 및 환류를 주관함.
- 개별국 수준의 ODA 사업 계획수립 및 집행 기능을 현지공관 및 현지사무소 위주로 대폭 분권화함. 이를 위해 KOICA의 구조와 기능을 현장 위주로 개편하고 현지사무소의 조직과 인력 대폭 보강함. KOICA는 사업에 대한 형성평가(formative evaluation) 및 환류를 주로 수행하고, 무상원조의 분야의 종합적인 사후평가(summative evaluation) 기능은 외교통상부의 개발협력실이 주관함. 외교통상부 개발협력실은 KOICA, 중앙정부기관, 자자체, 공공기관 등이 시행하는 무상원조 사업 전반에 대한 사업평가를 수행하고, 그 결과를 국무조정실에 보고함.

○ 관리시스템적 개선

- ODA 통합 평가 및 사업모니터링 시스템을 유·무상 원조 주관 및 시행기관, 외교통상부, 기획재정부, 국무조정실 등을 연계하는 조직간 정보시스템(interorganizational information system)으로 구축함. 이 조직간 정보시스템은 ODA 분야별 및 국가별 정책수립 지원시스템, 사업 선정 및 수행을 위한 사업기획 시스템, 사업평가 결과 공유 및 공개를 위한 평가시스템 등이 포함되어야 함.
- 사업기획 시스템은 지식관리시스템(knowledge management system)과 공급사슬관리 시스템(supply chain management system)의 특성을 갖도록 구성하여, 우리나라 국제개발협력 생태계의 자원을 폭넓게 파악하고 활용할 수 있도록 함.
- 국제개발협력 성과 관련 정보를 국가별로 그리고 사업 분야별로 취합하고 분석하여 데이터 베이스화하고 ODA 통합 평가 및 사업모니터링 시스템을 통해 활용함.
- 외교통상부 개발협력국에 KOICA 인력을 파견하고, 농진청과 KOICA가 국제개발협력 관련 인력을 상호 파견하는 등 국무조정실, 외교통상부, 기획재정부, KOICA, 수출입은행, 여타 국제개발협력 시행기관 사이의 수직적 및 수평적 파견근무를 대폭 활성화하고, 주요 보직을

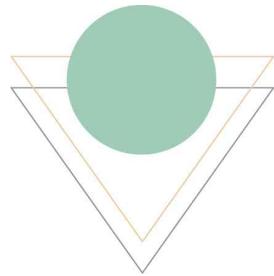
개방형직위로 전환하여 인적자원 교류를 제고함.

- 국무조정실(국제개발협력조정·평가실의 통합평가 및 정책 환류 기능을 대폭 강화함. 특히 사업 분야별 평가 매뉴얼 및 지침 작성, 메타평가, 특정평가 평가결과의 정책 환류 등의 기능을 수행함.
- 국제개발협력 거버넌스를 대폭 강화함. 이를 위해, 예를 들어 공급사슬관리 시스템의 구조로 구축한 사업기획 시스템을 활용하여, KOICA, 수출입은행, KDI 등 국제개발협력 주관기관과 시민사회, 대학 및 연구소, 공공기관, 민간기업 등과의 사업교류와 인적 교류를 체계적으로 강화함.



참고문헌

- 감사원, 2017, 감사보고서: 2017 공적개발원조 추진실태.
- 국가재정운용계획 ODA 분야 작업반, 2011, 2011~2015년 국가재정운용계획: ODA 분야 보고서.
- 국제개발협력위원회, 2018, 2019년 국제개발협력 종합시행계획(안).
- 국제개발협력위원회, 2017, 대한민국 ODA 백서.
- 외교부 ODA 독립패널, 2014, 효과적 개발협력을 통한 중견국 외교 실현: 외교부 무상원조 개선방안 제언 20.
- OECD, 2018, OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018.



개발협력 평가시스템 구축과 효과성 제고

하연섭

개발협력 평가시스템 구축과 효과성 제고

하연섭 연세대 행정학과 교수

- 국제개발협력 평가체계의 복잡성·비효율성 등의 문제 지속
 - 현재 우리나라의 개발협력 평가체계는 그 간의 노력에도 불구하고 결과 위주의 평가보다는 개별사업 대상의 운영상 효율성에 초점을 맞추는 개별적·분산적 평가 지속
 - 평가의 형식화, 내부자 평가, 활용과 연계되지 않은 평가라는 비판 지속
 - 프로젝트 중심의 평가가 이루어져 개발협력의 분절화를 오히려 강화하는 평가체계 지속
- ODA 예산이 갖는 다음과 같은 특징 때문에 ODA 사업에 대한 체계적인 평가 필요
 - 납세자와 수혜자간 정치적·지리적 거리
 - 팽창하는 공유자원의 문제와 예산극대화 유인
 - 주인의 다자성
- 우리나라의 현행 국제개발협력 평가체계는 다음과 같은 문제점을 지니고 있음
 - 평가의 형식화와 내부자 평가
 - 환류와 활용으로 연결되지 않는 평가
 - 낮은 투명성과 책임성
 - 개발협력 분절화를 강화하는 평가

- 영국, 독일, 스웨덴 개발협력 평가체계에 대한 비교 분석의 시사점을 다음과 같음.
 - 영국, 독일, 스웨덴 모두 최근 독립적 평가기구를 설립함으로써, 평가의 질 향상, 평가의 영향력 제고 등의 효과를 거둔 것으로 보고됨.
 - 전략적 평가를 시행
 - 활용에 초점을 맞춘 평가 시행
- 우리나라 국제개발협력 평가체계의 개선 방향은 다음과 같음.
 - 활용 중심 평가로 전환할 필요가 있음.
 - 사업을 기획하는 단계에서 평가 기획이 동시에 이루어져야 함.
 - 평가의 전략적 측면을 강화할 필요가 있음.
 - 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템의 제도화가 필요함.
 - 평가의 질 관리 시스템을 강화해야 함.
 - 프로그램 예산구조로의 전환과 이에 기초한 평가를 제도화할 필요가 있음.

제 1 절 서론

1. 문제의 제기

- 국제개발협력 평가체계의 복잡성·비효율성 등의 문제 지속
 - 현재 우리나라의 개발협력 평가체계는 그 간의 노력에도 불구하고 결과 위주의 평가보다는 개별사업 대상의 운영상 효율성에 초점을 맞추는 개별적·분산적 평가 지속
 - 평가의 형식화, 내부자 평가, 활용과 연계되지 않은 평가라는 비판 지속
 - 프로젝트 중심의 평가가 이루어져 개발협력의 분절화를 오히려 강화하는 평가체계 지속
- 본 연구는 개발협력의 전략성과 효과성을 제고할 수 있는 평가체계의 개선 방안을 제시하는 데에 목적이 있음.

2. 연구의 구성

- 제2절에서는 우리나라 국제개발협력 평가체계의 현황과 문제점을 분석
- 제3절에서는 국제개발협력 체계의 비교분석을 실시
 - 최근 독립적 평가기구를 설립한 대표적인 국가인 영국, 독일, 스웨덴을 대상으로 이들 3개국의 평가체계를 비교 분석
 - 영국은 분권화된 평가가 제도화된 대표적인 국가
 - 스웨덴은 개발협력 평가에 대해 가장 체계적으로 접근하는 국가
 - 독일은 우리나라처럼 유상원조와 무상원조 담당 기관이 분리되어 있는 국가로서, 분절화를 극복할 수 있는 평가체계의 구축에 시사점을 제공할 수 있는 국가
- 제4절에서는 우리나라 국제개발협력 평가체계의 개선 방향을 제시
- 제5절 결론에서는 논의를 종합하고 정책제언을 도출

3. 연구의 방법

□ 문헌분석

- 평가소위원회의 개선 방안, DAC의 우리나라 개발협력에 대한 동료평가 등의 문헌분석
- ODA 평가체계 개선 방안에 관한 기존 논의 분석
- 영국, 스웨덴, 독일의 국제개발협력 관련 기관 및 DAC의 발간 자료 분석

□ 자문

- 국제개발협력 전문가를 대상으로 한 자문

제 2 절 ODA 예산과 평가 : 특징과 필요성

1. ODA사업 평가의 정의

- 평가란 진행 중이거나 완료된 국제개발협력사업의 계획, 실행 및 결과에 대한 체계적·객관적인 분석을 통해 국제개발협력사업의 성과를 측정하는 것을 의미
- 평가의 목적은 개발 목표의 적절성, 개발의 효율성, 효과성, 영향력 및 지속가능성을 측정하는 것이며, 평가는 신뢰성있고 유용한 정보를 제공하여 협력대상국과 공여국의 의사결정 과정에 교훈을 제공할 수 있어야 함.

2. ODA 예산의 특징과 평가의 필요성¹⁾

□ 납세자와 수혜자 간 정치적·지리적 거리

- ODA 예산의 수혜자는 다른 나라의 국민이지만, ODA 예산을 위한 비용의 부담자는 우리나라 국민임.
 - 동시에 ODA 예산은 국내에서 집행되는 예산이 아니라 국외에서 집행되는 것이 특징임.
 - 이를 Martens(2002)와 Svensson(2006) 등은 “납세자와 수혜자의 정치적·지리적 거리”라고 표현한 바 있음.
- ODA 사업의 본질적 특징이라 할 수 있는 납세자와 수혜자 간의 정치적·지리적 거리 때문에 이른바 “정보와 책무성의 단절된 피드백 고리(broken feedback loop of information/accountability)”의 문제 발생(Martens, 2002b; Svensson, 2006)
 - 이는 정보의 비대칭으로 인한 주인-대리인 문제를 발생시키는 주된 요인임.
- ODA사업에 내재한 정보와 책무성의 단절된 피드백 고리 문제를 해결하기 위한 유일한 방법이 평가 강화임.
- 그러나 원조공여기관이 스스로 시행하는 내부평가는 정보비대칭의 문제를 오히려 심화시키는 동시에 사업의 정당화를 위한 수단으로 전락할 위험성이 있음.
 - 제3의 독립된 기관에 의한 평가 혹은 내부평가에 대한 엄격한 질 관리가 필요.

1) 이 부분의 내용은 하연섭(2014)에 크게 의존하고 있음.

□ 팽창하는 공유자원의 문제와 예산극대화 유인

- 예산은 본질적으로 공유자원(common pool resource)의 특징을 지니는 바, 예산에 대한 우선순위 설정과 이에 기초한 예산배분이 없으면 예산과정 참여자들은 예산극대화를 추구하는 경향을 지님.
 - 다른 나라에서 집행이 이루어지는 ODA예산의 기본적인 특징 때문에, ODA 사업의 성과를 측정하기 어려워 ODA사업 수행기관에서는 성과창출보다는 예산의 극대화를 추구할 유인이 매우 높음.
 - ODA 사업 수행기관이 예산극대화를 추구하는 경향이 있고, 사업수행 기관과 예산당국 간 정보비대칭이 존재하기 때문에 ODA사업에 대한 보다 중립적·객관적 평가가 중요
- 우리나라 DAC에 가입하면서 GNI의 일정 비율만큼 ODA예산 증액을 약속했기 때문에, 우리나라 ODA예산은 예산의 일반적 특징인 공유자원에 더해 팽창하는 공유자원(expanding common pool resource)이라는 특징을 지님.
 - 팽창하는 공유자원을 확보하기 위해 관련 기관이 예산극대화 전략을 추구할 가능성은 매우 높으며, 이 상황에서 강력한 조정권한을 가진 기관이 없을 경우 ODA 사업이 분절화·파편화 될 가능성이 높음.
 - 우리나라에 현재화되어 있는 이러한 문제를 극복하고 ODA예산의 효율성을 확보하기 위해서는 엄격한 평가시스템이 도입·운영되어야 함.

□ 주인의 다자성

- ODA 사업의 또 다른 특징은 주인의 다자성(multiple principals)임.
 - ODA 사업의 경우 개별 수원국 내에 다수의 공여국, 다수의 공여기관이 존재함.
 - 주인의 다자성에서 야기되는 중복 지원과 지원 효과성의 문제를 해결하기 위해서는 사전적인 조정과 함께 사후적으로 공동평가(joint evaluation)를 활용할 필요가 있음.

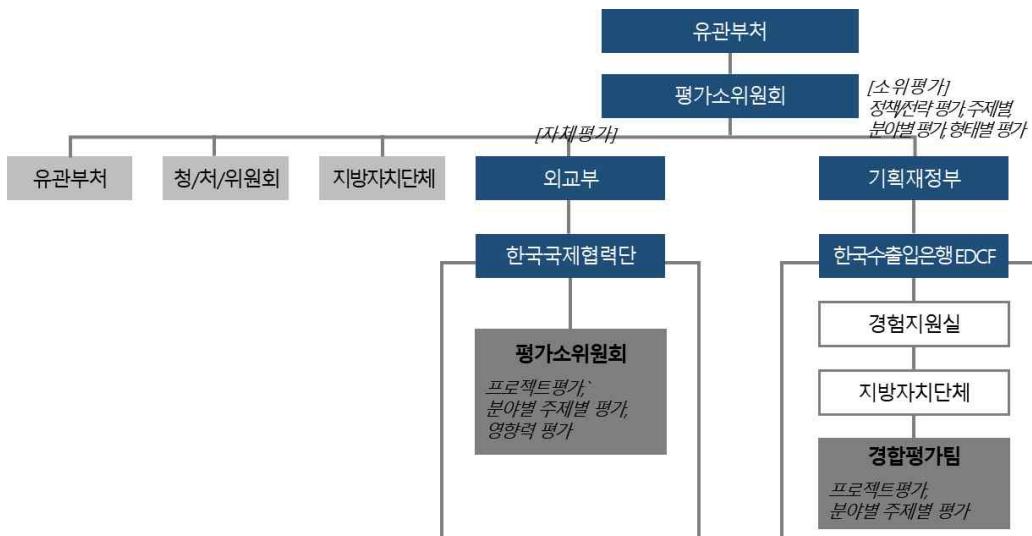
제 3 절 우리나라 국제개발협력 평가체계의 현황과 문제점 분석

1. 우리나라 국제개발협력 평가체계의 현황

- ODA 평가체계는 크게 거시적 체계와 미시적 체계로 구성되어 있음.
 - 거시적 평가체계는 ODA 사업의 수행정도와 결과를 전반적으로 평가하고, 전략적 우선순위 설정과 정책·재설계 등을 할 수 있는 틀을 의미
 - 미시적 평가체계는 개별 사업을 대상으로 한 평가체계를 의미
- 우리나라 ODA사업의 거시적 평가체계는 국제개발협력위원회 산하 평가소위원회를 정점으로 하고, 무상원조 담당기관인 외교부와 KOICA의 평가체계, 유상원조 담당기관인 기획재정부와 EDCF의 평가체계, 그리고 ODA사업에 참여하고 있는 유관부처, 지방자치단체 등의 평가체계를 포함(<그림 11-1> 참조).
 - 미시적 평가체계는 개별 사업에 대한 자체평가로 구성되어 있음.
 - 우리나라의 통합평가체계는 소위평가와 자체평가로 구성
 - 소위평가는 평가소위의 평가대상 과제 선정, 제3자 평가 등과 함께 정책/전략평가, 주제별 평가, 분야별 평가, 형태별 평가를 담당
 - 자체평가는 시행기관이 소관사업에 대해 스스로 평가한 후, 평가소위가 결과를 심의
 - 자체평가에 대한 평가를 위해 메타평가가 시행되고 있음.

<그림

한국의 ODA 평가체계



자료: 허윤선 외(2017), p. 5.

2. 우리나라 국제개발협력 평가체계의 문제점 분석

가. 평가의 형식화와 내부자 평가

- 평가기능의 형식화
 - 우리나라에서는 국제개발협력위원회 산하의 평가소위원회가 ODA 평가 총괄·조정 기능을 수행하고 있음.
 - 평가소위원회의 기능은 ODA 전반을 포괄하는 정책/전략평가, 유·무상 통합 국별 평가, 그리고 특정 사업수행기관의 개별사업에 대한 평가, 그리고 사업수행기관의 평가활동 및 결과 전반에 대한 심의기능까지 포함
 - 또한 평가소위원회는 각 시행기관이 수행한 자체평가를 대상으로 평가과제와 지표의 적절성, 평가과정의 신뢰성, 결과의 유용성 등 이른바 상위평가 기능을 수행(평가소위, 2018: 5)
 - 그러나 이러한 기능을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 정책수단과 제도적 장치가 부재한 상태.
 - 평가소위원회는 비상설기구로서 연2회 정례회의 정도만 개최될 뿐이어서 효과적인 평가 기능을 수행하기 불가능
 - 아울러, 평가소위원회를 보좌할 독립적인 조직과 인력이 부족한 상태

□ 내부자 평가

- 소위평가와 자체평가 모두 내부자 평가(inner circle)로만 이루어져 평가의 객관성과 신뢰성을 담보하기 어려운 상태
- 자체평가의 경우, 다수의 시행기관은 별도의 평가 전담 담당자 및 부서의 부재로 인해 사업담당자가 평가도 동시에 담당
 - 자체평가를 담당하는 평가위원들의 경우에도 사업의 기획이나 사업의 참여자인 경우가 많은 것이 현실(평가소위, 2018)
- 평가소위원회에서도 실질적으로 내부자 평가가 이루어지고 있음.
 - 평가소위원회 구성을 보면 당연히 위원으로 외교부나 KOICA의 대표가 참여하도록 되어 있어, 실질적으로는 내부자 평가에 머무르고 있음.

□ 자체평가-메타평가 위주의 평가

- 현재 우리나라의 ODA 평가체계는 자체평가와 메타평가 위주로 진행되고 있음.
- 메타평가에 대응하기 위한 평가
 - 평가소위의 중요한 기능으로서 메타평가가 부각되면서, 사업 수행기관에서는 메타평가에서의 지적을 피하기 위해 메타평가의 평가기준에 맞추는 획일적인 평가를 수행하려는 유인이 커져 있는 상태
 - 사업의 성격에 따라 평가기준 등을 조정하기 보다는 메타평가에 맞추기 위해 획일적인 평가기준 등을 적용하고 있어, 평가의 유용성과 활용가능성이 오히려 줄어드는 문제 발생
- 메타평가에서 자체평가의 질과 적실성 등을 평가한다고 하지만, 자체평가의 신뢰성과 타당성을 확인할 수 있는 독립적인 평가전담기구가 존재하지 않아 실질적인 질 관리는 이루어지고 있지 않음.

나. 환류와 활용으로 연결되지 않는 평가

□ 평가의 활용(intended use)을 고려하지 않은 평가준비와 평가

- 사전적 단계에서의 평가 준비 미흡
 - 우리나라의 ODA평가는 평가결과의 환류와 이를 통한 학습과 교훈을 목적으로 하기보다는 평가를 위한 평가에 머무르고 있는 실정임.
 - 평가의 활용을 고려하지 않은 상태에서 평가가 형식적으로 이루어지고 있기 때문에, 사전적 단계에서 평가의 목적, 성과목표 설정, 평가지표 등이 제대로 설정되고 있지 않음.

○ 이해관계자의 참여 없는 평가 준비 및 평가

- 사업 평가 이후 평가의 활용이나 평가의 사용자에 대한 고려가 없기 때문에 평가와 관련된 이해관계자(stakeholders)가 누구인지도 불분명한 상태임.
- 이에 따라 이해관계자의 참여가 없는 상태에서 평가 준비가 이루어지고 평가가 시행되고 있음.
- 그 결과 평가가 이해관계자의 정보나 증거 요구를 전혀 반영하지 못하여, 평가 결과가 활용되지 못하는 문제 발생
- 평가 결과가 활용되지 못하기 때문에 평가 준비 단계에서 이해관계자를 참여시킬 유인이 없고, 이에 따라 평가가 형식적으로 이루어지는 악순환 발생

□ 단기적·획일적 평가

○ 현재 우리나라의 평가는 주로 단년으로 수행되고, 평가 예산도 1년 단위로 편성되고 있음.

- ODA 사업 평가만이 단년으로 이루어지고 있는 것이 아니라, ODA 사업 예산 자체가 거의 대부분 단년으로 편성되고 있음.

- ODA 예산 자체가 단년도로 편성되기 때문에 평가도 단년으로 이루어지는 것임.

○ 단년도 예산과 단년도 평가는 평가의 환류를 어렵게 하는 주요 요인 중 하나임.

- ODA 사업 예산 자체가 단년도로 편성되고 집행되기 때문에, 사업에 대한 평가가 끝나고 환류를 하는 단계에서는 환류 대상 사업 자체가 없어지는 문제가 발생하고 있음.

○ 짧은 평가주기 때문에 영향력평가 등이 불가능

- 다른 OECD 국가에서 주로 이루어지고 있는 영향력평가(impact evaluation)을 위해서는 평가주기가 단년도를 넘어서서 2~5년이 필요하지만, 현재의 평가예산주기와 평가주기로는 영향력평가가 불가능(허윤선 외, 2017)

○ 결과 평가보다는 운영상 효율성 평가 위주

- 짧은 평가주기에 따른 환류의 어려움, 프로젝트 위주의 사업 체계 등의 이유로 결과 평가보다는 운영상 효율성 평가에 머무르고 있음.

□ 소위평가-자체평가의 분리와 부실한 환류

○ 자체평가와 소위평가가 평가계획 수립-수행-결과 환류의 전 과정에서 연계 혹은 일치화(synchronization)가 되지 않아 두 평가가 별개로 운영되고 있고, 그 결과 자체평가에 대한 소위평가가 자체평가의 질 향향으로 이어지지 않는 문제 발생

○ 메타평가에서는 개별 평가보고서에 대한 구체적인 개선방안을 제시하지 못하고 있어 환류가 제대로 이루어지지 않고 있음(평가소위, 2018: 9)

다. 낮은 투명성과 낮은 책무성

- 개별 사업에 대한 평가 결과 및 원조효과성/개발효과성 관련 정보에 대한 국민의 낮은 접근성
 - ODA 평가의 중요한 목적 중 하나는 ODA 예산이 갖고 있는 납세자와 수혜자 간 정치적·지리적 문제를 해소하기 위한 것임.
 - 즉, 의회와 납세자가 ODA 사업 평가결과에 손쉽게 접근함으로써 궁극적으로 ODA 사업 수행기관의 책무성을 확보하려는 것이 목적임.
 - 이를 위해서는 ODA 사업 관련 정보가 투명하게 공개되어야 하는 바, 가장 핵심적인 정보는 ODA 사업 평가 결과임.
 - 우리나라에서 ODA 사업 평가 결과에 대한 국민의 낮은 접근성으로 말미암아 ODA 수행기관의 책무성(accountability)을 확보하기 매우 어려운 실정임.

라. 개발협력 분절화를 강화하는 평가

- 평가의 분절화
 - 원조 효과성을 높이기 위해서는 유상과 무상이 전체적인 차원에서 조율되고 양자 간 연계 효과가 평가되어야 하는데 우리나라에서는 이를 위한 평가체계를 갖추고 있지 못한 상태(하연섭, 2014)
 - 개별 기관이 추진하는 각각의 사업에 대한 평가는 자체평가 형태로 불완전하게나마 이루어지고 있지만, 이들이 결합해서 수원국에 어떤 영향을 미치는지에 대한 평가는 거의 이루어지고 있지 않음.
 - 원조효과성을 넘어 개발효과성에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있는 상태.
 - 국별 평가, 분야별 평가, 주제별 평가의 비중이 매우 낮은 상태
- 프로젝트 단위에서의 평가와 사업을 정당화하기 위한 수단으로서의 평가
 - ODA 사업추진체계가 분절화되어 있기 때문에 나타나는 또 다른 현상은 프로젝트 차원의 평가가 주를 이루고 있다는 것임.
 - 2017년 현재 개별 사업 대상의 프로젝트/프로그램 평가가 전체 평가의 73%를 차지
 - 주제별 평가, 분야별 평가, 형태별 평가, 정책/전략 평가는 전체 평가의 각각 12%, 9%, 5%, 1%에 불과함(평가소위, 2018: 2).

<표 평가 유형별 비중

구분	프로젝트/ 프로그램	주제별	분야별	형태별	정책/전략	전체
건수(비중)	57건(73%)	9건(12%)	7건(9%)	4건(5%)	1건(1%)	78건(100%)

자료: 평가소위(2018), p. 2.

- 프로젝트 평가의 비중이 높은 이유는 기본적으로 전체 ODA 사업에서 차지하는 프로젝트 형태의 사업 비중이 높기 때문임.
- 프로젝트 형태의 사업 비중이 높은 상태에서 프로젝트 대상 평가가 주를 이루고 있고 평가 자체도 환류나 책무성 확보 차원에서 이루어지는 것이 아니라 사업을 정당화하려는 차원에서 주로 이루어지기 때문에, 평가가 ODA 사업의 분절화를 오히려 강화(reinforce)시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 원조효과성과 개발효과성 제고를 위해서는 분야별 평가, 주제별 평가, 국별 평가, 다른 공여국이나 수원국과의 공동평가 등이 활성화되어야 하나, 현재의 분절화된 구조 하에서는 기대하기 어려운 상태임.
 - 더욱 큰 문제는 ODA 사업의 분절화를 극복하기는 보다는 이를 더욱 강화시키는 프로젝트 차원의 평가가 지속적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 것임.

제 4 절 주요국의 ODA 평가체계

1. 영국

- 국제개발부(Department for International Development: DFID)는 평가에 있어서 국제적으로 선도적인 역할을 수행하는 기관으로 알려져 있음.

가. 분권화된 평가

- DFID는 2011년 이래 분권화된 평가 시행
 - 프로그램 수준에서 평가가 이루어지도록 함으로써 정책과 프로그램의 설계와 집행 개선에 있어 평가의 활용도를 높이고, 이를 통해 개발협력의 효과성을 제고하고자 함(OECD, 2016: 211).
 - 평가의 기본적인 전략과 기준 등을 본부에서 결정하지만 평가의 세부 계획이나 방법은 사업을 운영하는 부서나 지역사무소에서 결정(김은주·이환성, 2018: 240)
- DFID의 평가는 거의 전적으로 프로그램에 초점을 맞추는 것으로 변화되었음.
 - 종래에는 주제별 평가와 국별 평가가 DFID 평가의 주종을 이루었으나, 현재는 주제 평가와 국별 평가는 거의 이루어지지 않음.
 - 이는 개별 프로젝트와 프로그램으로부터의 학습을 정책과 프로그램 기획과 설계에 통합하려는 흐름 때문임(DFID, 2014b.)
- 평가의 대상과 방법을 포함한 평가전략이 DFID 사업 부서 수준(국별 사무소, 지역 프로그램, 정책 부서)에서 개발됨.
 - DFID 내 사업부서에서 평가 대상의 선정, 평가예산의 배분, 외부평가 기관 선정, 평가에 대한 감독, 평가에 대한 대응 기능을 수행
 - 실무 부서들이 평가결과의 적실성과 질을 확보하기 위한 공식적인 질 관리 기제의 활용에 대해서도 책임을 지고 있음(DFID, 2013).
- DFID에서 평가 시행 여부에 대한 결정권 또한 개별 정책 및 프로그램 부서에 있음.



- 분권화된 평가 모형을 반영하여, DFID의 프로그램 평가 예산은 프로그램 예산을 통해 충당됨 (OECD, 2016).

나. 전략적 평가

- 모든 프로젝트와 프로그램이 평가되는 것이 아니기 때문에 우선순위 설정을 위한 평가전략이 매우 중요(DFID, 2013: 9)
- 2017/18 회계연도의 경우 전체 프로그램 중 평가 대상 프로그램의 비율은 15%였으며, 전체 지출 중 평가 대상 지출의 비율은 22%였음(<표 11-2> 참조).

<표 DFID 프로그램 평가 통계

	2016/17	2017/18
평가의 수	187	199
전체 프로그램 중 평가 대상 프로그램의 비율	12%	15%
전체 지출 중 평가 대상 지출의 비율	18%	22%
전체 양자지출 중 평가 대상 양자지출의 비중	27%	31%

자료 : DFID(2019), p. 6.

- DFID는 증거와 정보 요구(evidence & information needs)를 파악하고 이들에 대한 우선순위를 설정
 - 사업부서와 전체 국가차원에서 증거와 정보 요구의 우선순위 설정(DFID, 2014a: 6)

- DFID에서 사용하는 평가결정(Decision to Evaluate)의 준거와 질문은 다음 <표 11-3>과 같음.

<표 DFID 평가결정의 준거와 질문

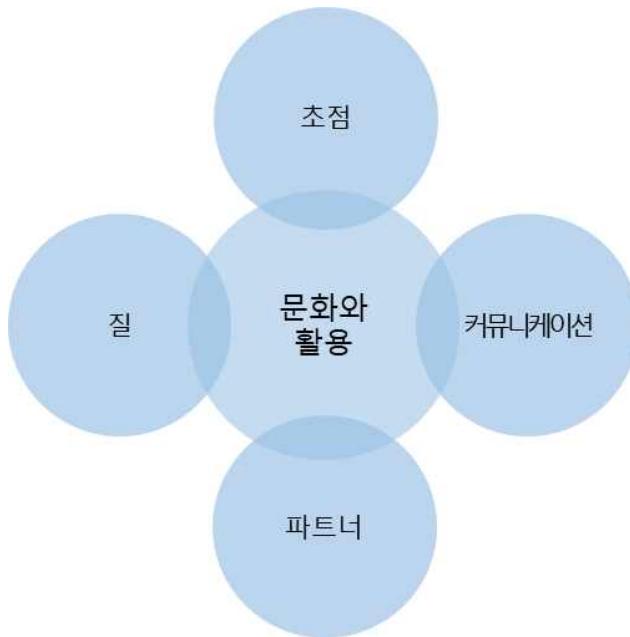
기준	질문
1. 지출부서에 있어서의 전략적 중요성	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 프로그램이 지출부서의 운영계획에서 제시한 결과 달성을 중요한 기여를 하는가?
2. DFID의 전략적 평가의 우선 순위	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 프로그램이 DFID의 연차평가계획에서 우선순위가 있는가?
3. 증거 기반	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 프로그램이 연차평가계획에서 제시한 증거의 격차(evidence gap)를 해소하는데 도움이 되는가? • 당해 평가가 현장에서 개발효과성에 관한 지식과 학습에 도움이 되는가?
4. 예산 증액	<ul style="list-style-type: none"> • 당해 프로그램이 시범사업이어서 평가결과가 예산 확보 혹은 예산 증액에 도움이 되는가?

기준	질문
5. 규모/위험/혁신	<ul style="list-style-type: none"> 당해 프로그램의 예산은 규모가 큰가? 심층적이고 포괄적인 조사가 필요한 만큼 위험이나 다른 쟁점이 존재하는가? 당해 사업이 혁신적이거나 이전에 시도된 적이 없어서 사업의 효과성에 대한 증거 확보가 필요한가?
6. 수요와 효용	<ul style="list-style-type: none"> 주요 파트너가 평가를 원하는가? 평가 결과가 어느 정도 정책결정과 프로그램 개선에 활용될 수 있는가?
7. 실행가능성	<ul style="list-style-type: none"> 평가를 시행할 수 있는가? 사업이 평가할 만한 사업인가?
8. 시의적절성	<ul style="list-style-type: none"> 평가결과를 정책결정에 활용할 수 있도록 평가가 적절한 시한 내에 완료될 수 있는가?

자료: DFID(2014a), pp. 7–8.

- 모든 DFID 프로그램이 설계 단계에서 평가도 동시에 기획됨.
 - 보고의 요건과 커뮤니케이션 계획까지도 평가기획단계에서 수립되고 있음.
 - ToR은 정보공개 계획까지 포함하고 있음(DFID, 2014a: 13).
- 평가결과의 활용 방안을 고려한 상태에서 평가가 기획되고 있음.
 - 평가결과의 활용이 다음 중 어디에 해당하는지에 따라 평가의 내용과 방법이 달라짐.
 - 정책과정에 영향을 미치는가?
 - 새로운 사업을 설계하는 것인가?
 - 파일럿 사업의 규모를 키울 것인가?
 - 예산사용에 대한 책무성을 확보할 것인가?(DFID, 2013: 17)
- 평가 설계 단계, 시작 단계, 최종보고서 작성 단계에서의 독립적 질 보장 시스템 구축이 의무화되어 있음(DFID, 2014a).
- 전략적 평가의 특징과 영향
 - DFID는 전략적 평가의 결과로서 <그림 11-2>에 제시된 것처럼, 초점, 질, 파트너, 커뮤니케이션, 문화와 활용을 들고 있음.

<그림> 전략적 평가의 영향



자료: DFID(2014a), p. 5.

- 초점 : 우선순위가 높은 정보의 수요에 대응하여 평가 수행
- 질 : 최고 수준의 질을 달성할 수 있도록 평가 수행
- 파트너 : 평가를 통해 파트너들의 역량 제고
- 커뮤니케이션 : 평가 결과들이 시의적절하고 유용한 방식으로 공개되고 전파됨
- 문화와 활용 : 평가가 정책과 프로그램의 기획, 설계 및 집행에 통합되어 있음(DFID, 2014a: 5).

다. 최근의 변화

- 원조영향평가 독립위원회(Independent Commission for Aid Impact)를 설립, 2011년
- ICAI는 모든 ODA 사업의 결과와 지출의 가치에 대해 의회에 보고
- ICAI는 독립 기관으로서 외부평가의 수준을 높임.
- DFID 전체에 평가를 내재화시켜 학습의 체계화와 예산의 재배분이 이루어지도록 제도화 됨(DFID, 2013: ii).

- 2017/18 회계연도에 DFID의 연구 및 증거국(Research and Evidence Division (RED)) 내에 증거과(Evidence Department)를 설립하고, Evidence Department내에 평가 전담 부서인 Evaluation Unit(EvU)를 신설(DFID, 2019: 4-5).
 - EvU는 DFID 내의 평가시스템을 총괄하고 지원하는 역할을 수행
 - EvU의 세 가지 전략
 - 영국 ODA 평가의 질 보장
 - 평가의 활용과 영향력 개선
 - 평가를 통해 DFID 증거 우선순위 확보 (DFID, 2019: 7)
- 평가의 질 확보 및 학습 서비스(The Evaluation Quality Assurance and Learning Service: EQUALS) 개시
 - EQUALS는 DFID나 다른 정부부처에 의해 시행되는 ODA 프로그램 평가에 대해 독립적인 질 보장과 기술적 지원서비스를 제공
 - EQUALS를 통해 평가결과는 일련의 표준화된 질 기준을 충족하는지를 점검
 - 질 보장 검토는 DFID와 기타 정부부처 관리자들에게 평가 결과를 어떻게 활용하는지 혹은 어떤 점에서 개선이 필요한지에 대한 서면 피드백과 등급화를 포함
 - EQUALS는 질 낮은 평가를 골라내고 평가보고서를 발간하기 전 개선을 요구하는 기능을 수행함(DFID, 2019: 10).

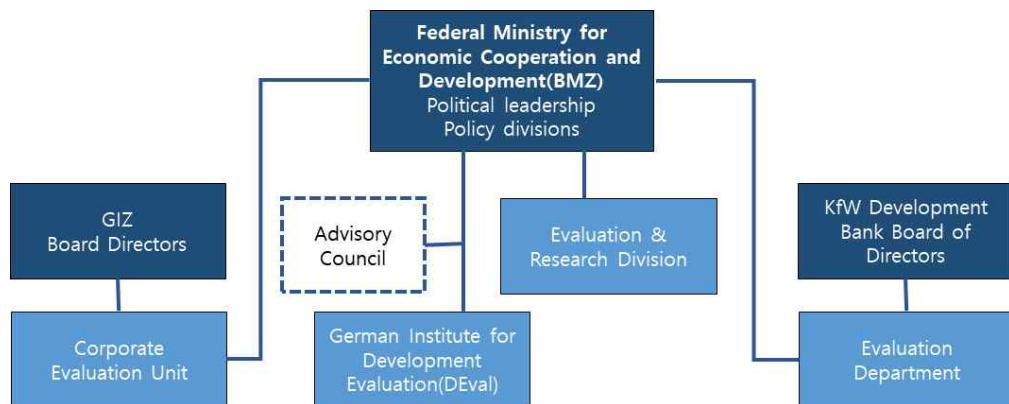
2. 독일

가. 독일 국제개발협력 주요 기관과 평가체계

- 독일의 원조사업기관은 크게 독일 개발협력사업을 조정하고 정책개발을 맡고 있는 경제협력개발부 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BMZ)와 기술협력 담당기관인 국제 협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), 그리고 유상원조담당기관인 독일재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW)으로 구성되어 있음.

- 각각의 기관에서는 별도의 평가부서를 운영 중임
 - BMZ의 평가기구는 독일개발평가연구소(Deutsches Evaluierung Institut der Entwicklungszusammenarbeit: DEval)임.
 - 국제협력공사(Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)는 기관평가부서를 두고 있음.
 - 독일재건은행(Kreditanstalt fÜR Wiederaufbau, KfW)도 별도의 평가부서를 두고 있음.

<그림> 독일 개발협력 평가체계



자료 : OECD(2016), p. 132.

나. 주요 평가기관의 특징

- 독일개발평가연구소(DEval)는 연방경제협력개발부(BMZ)로부터 권한을 위임받아 독일의 개발협력 활동에 대해 독립적이고 전략적인 평가를 수행
 - DEval은 메타평가, 프로젝트 평가에 대한 선택적 질 관리, 평가방법과 표준 개발, 그리고 평가역량 개발 역할 수행
- 기술협력을 담당하는 통합기관인 국제협력공사(GIZ) 내에서는 기관평가부서(Corporate Evaluation Unit)가 평가업무를 담당
 - 기관평가부서의 기능
 - 전체적이고 전략적인 평가 수행
 - 프로젝트 실행기관이 관리하고 독립적인 평가자에 의해 수행된 프로젝트 평가 방법론의 질에 대한 검토

- 프로젝트 평가 요약보고서의 발간
- 평가 도구와 표준의 개발
- 기관 학습과정 설계

□ 유상원조 담당기관인 독일재건은행에도 별도의 평가부서(The Evaluation Department)가 설치되어 있음.

○ 평가부서의 기능

- KfW의 개별 프로젝트와 프로그램에 대한 사후 종료 평가 시행
- 주제별 평가와 메타 평가 시행(OECD, 2016: 131)

다. 평가의 유형

□ DEval, GIZ, KfW가 시행하는 평가의 유형은 <표 11-4>와 같음.

<표 11-4> 독일 ODA 평가의 유형

DEval	GIZ	KfW
주제별 평가/범분야 평가 분야, 프로그램, 국별, 정책/전략 평가	전략평가(집권화) 서비스 전달, 프로젝트 평가 (분권화)	주제별 평가/범분야 평가 사후 프로그램 및 프로젝트 평가
대부분 내부 평가	내부 및 외부 평가 병행	대부분 내부 평가

자료: OECD(2016), p. 133.

□ DEval은 정책에 초점을 맞추어 전략평가 수행

- 전략적인 차원의 평가를 실시하기 때문에, 범분야 주제(cross-cutting issue) 및 국별평가, 분야별 평가, 전략 및 정책평가 등을 담당
- 대부분의 평가는 내부평가로 이루어짐.

□ GIZ는 주로 프로젝트나 프로그램 평가 수행

- 전략평가는 집권화(centralized) 평가 모델을 따르지만, 서비스 전달 및 프로젝트 평가에 있어서는 분권화(decentralized) 평가 모델을 따름.
- 내부 및 외부 평가를 병행하나, GIZ의 대부분의 평가는 외부평가임.
- GIZ의 평가는 결과 기반 평가와 활용 초점 평가를 추구
 - GIZ 평가는 활동과 서비스의 성과뿐만 아니라 더욱 중요하게는 결과 달성을 중시

– 활용에 초점을 맞춘 평가(utilization-focused evaluation)는 평가의 결론과 제언은 평가 결과의 활용자에게 부가가치를 제공할 수 있어야 함을 의미(GIZ, 2018: 5)

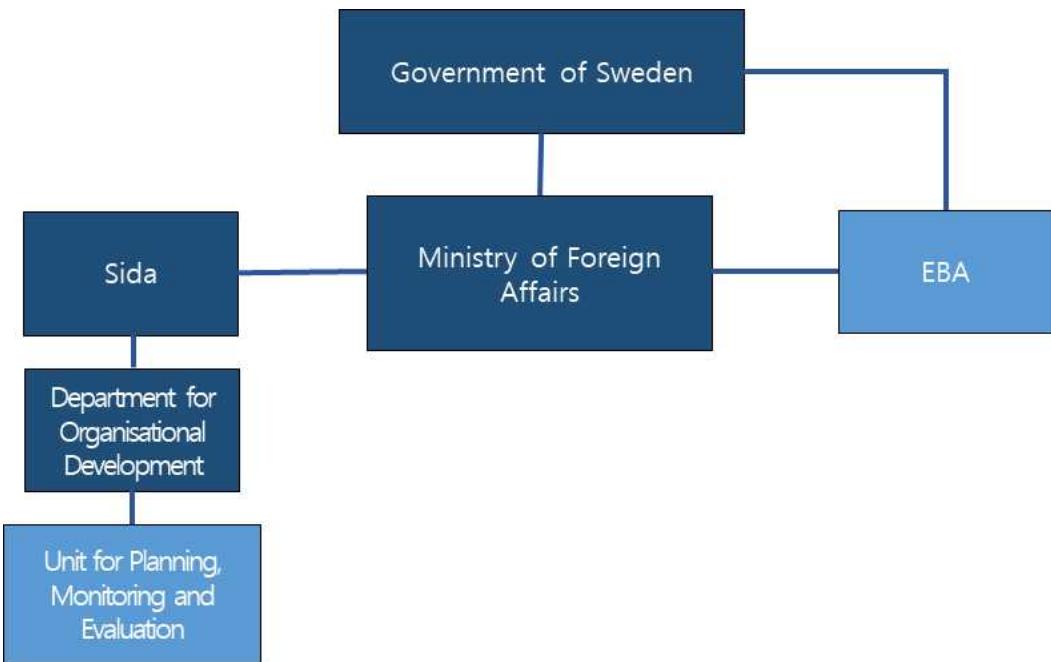
- KfW도 주로 프로젝트나 프로그램 평가 수행
 - 주제별 평가, 범분야 평가, 전략평가를 실시하기도 함.
 - KfW 평가의 25–30%는 외부평가이며, 대부분의 평가는 내부평가임(OECD, 2016: 133).
- 평가 예산
 - DEval과 BMZ에 대해서는 별도의 평가예산 항목을 책정
 - DEval의 평가예산은 BMZ 예산에서 별도의 기관 보조금 형태로 책정
 - GIZ의 경우에는 집권화된 평가를 위한 별도의 예산이 존재하지만, 프로젝트 평가의 경우에는 사업예산에서 평가예산을 충당
 - KfW의 경우에는 개발은행의 전체 운영예산 내에서 연간 평가예산을 배정받음(OECD, 2016: 133)

3. 스웨덴

가. 스웨덴의 평가체계

- 평가체계에서 두 가지 주요 기관은 Sida와 Expert Group for Aid Studies(EBA)임.
 - 양 기관 모두 외교부에 보고
 - Sida의 Unit for Planning, Monitoring and Evaluation은 Sida의 각 부서가 독립된 평가를 시행하는 것을 지원하는 기능과 함께 자체적으로 독립적·전략적인 평가를 수행
 - EBA는 독립적 위원회로서 스웨덴의 국제개발협력을 평가하고 분석하기 위해 설립된 기관임(OECD, 2016).

<그림> 스웨덴의 평가체계



자료 : OECD(2016), p. 201.

□ 평가의 유형

- Sida와 EBA에서의 주된 평가유형은 <표 11-5>와 같음.

<표>

Sida와 EBA에서의 주된 평가 유형

Sida	EBA
프로젝트/활동 평가 프로그램 평가 주제별 평가	주체별 평가 조직 성과평가 분야별 평가 국별 평가 정책/전략 평가

자료: OECD(2016), p. 201

- Sida에서 대부분의 평가는 미시적인 차원에서 이루어지는 프로젝트 혹은 프로그램 평가임.
- EBA에서는 주로 거시적인 차원에서 주제별 평가, 조직 성과평가, 분야별 평가, 국별 평가, 정책/전략 평가가 이루어짐.

□ 평가 예산

- Sida의 집권화된 평가를 위한 예산은 별도의 평가예산 항목에서 지원이 이루어지지만, 분권화된 평가는 운영예산에서 지원이 이루어짐(OECD, 2016: 202).

나. Sida의 평가

□ Sida의 평가는 세 가지 유형으로 이루어짐.

- 파트너 주도(partner-led) 평가, 분권화된 평가, 전략적 평가
- 파트너 주도 평가
 - 파트너 주도 평가는 Sida의 개발협력 파트너가 주도하고 관리하는 평가임.
 - 파트너 주도 평가는 파트너들의 모니터링 및 평가 시스템의 일환임.
 - 평가의 책임은 파트너에게 있지만, 책무성 확보, 학습 혹은 파트너의 제한된 역량 때문에 외부평가를 의뢰할 수 있음.
- 분권화된 평가는 Sida의 실무부서에서 시행하는 평가임.
- 전략평가는 전략적 중요성 판단에 따라 시행하는 평가임(Sida, 2018: 6).

□ 활용 위주 평가

- Sida의 평가는 활용에 초점을 맞추고 있음(utilization-focused evaluation).
 - 활용에 초점을 맞추는 평가에서는 평가의 사용자(intended users)를 파악하고 평가의 활용을 분명히 함.
 - 평가의 활용이나 사용자가 분명하지 않을 경우, 평가가 이루어지지 않음.
 - 평가의 활용도를 높이기 위해서는 파트너십 정신(spirit of partnership)에 따라 평가가 이루어짐.
 - 즉, 평가의 사용자가 평가의 목적과 범위를 결정하는 과정에 참여하고 있음.
 - 평가자와 사용자의 협력을 통해 ‘학습’이 이루어지고 있음(Sida, 2018: 10).
- 평가의 활용도를 높이기 위해서는 평가자의 공정성(integrity)과 자료의 신뢰성(reliability)이 생명임.

□ 전략적 우선순위 설정에 기초한 평가

- 모든 프로젝트, 프로그램을 평가할 이유는 없음.
 - 평가의 목표는 적절한 시기에 적절한 방법으로 적절한 대상을 평가하는 것임(To have the right things evaluated at the right time and in the right way)(Sida, 2018: 9).

- 사업전략 수립, 사업기획단계에서 평가기획이 동시에 이루어짐(Sida, 2018: 14).
- 평가의 목적에 따라 어떤 평가 접근법을 택할지가 결정됨.
 - 평가의 목적이 집행과정 상의 향상을 위한 것이라면 참여적 접근이 필요
 - 반면, 평가의 목적이 예산배분의 결정과 관련되어 있다면 참여적 접근은 곤란(Sida, 2018: 17)

다. EBA에서의 평가

- 스웨덴 개발협력과 관련된 전략적으로 중요한 이슈에 대해 독립적인 분석과 평가 시행
 - 평가대상과 평가방법은 EBA가 독립적으로 선택
 - 실제 평가는 제3의 전문가들에게 의뢰하나, 평가의 질에 대한 책임은 EBA가 지고 있으며 평가보고서의 발간 시기에 대한 선택도 EBA가 결정
 - 2016년 이래 매년 10건 이상의 평가보고서 발간
 - 10명의 전문가 위원과 사무국(직원 7명)으로 구성(Statskontoret, 2018)

4. 주요국 ODA 평가체계의 시사점

가. 독립적 평가기구 설립

- 영국, 독일, 스웨덴에서는 최근 독립적 평가기구를 설립
 - 영국은 독립적 평가기구로서 2011년에 원조 영향평가 독립위원회(Independent Commission for Aid Impact: ICAI)를 설립
 - 독일은 독립적 평가기구로서 2012년에 독일개발평가연구소(German Evaluation Institute for Development Cooperation: DEval)를 설립
 - 스웨덴은 2013년에 원조연구전문가그룹(Swedish Expert Group for Aid Studies)을 설립
 - 스웨덴의 원조연구전문가그룹 “이중의 독립성”이 특징
 - 정부로부터의 독립성 및 주제 선택에서의 독립성
 - 분석, 결론 및 정책제언에 있어서의 평가자의 독립성

□ 독립적 평가기구 설립의 효과

- 독립적 평가기구를 설립함으로써 다음과 같은 효과를 거둔 것으로 보고되어 있음.
 - 평가의 영향력 제고
 - 전략적 평가의 질 확보
 - 개발 원조의 효과성과 영향력 증대(OECD, 2016: 31)

나. 전략적 평가

- 모든 사업을 평가하는 것이 아니기 때문에 정보와 증거에 대한 수요를 파악하고 이에 대한 우선순위를 설정한 후 평가 대상을 선정
- 사업 기획 단계에서 평가 기획이 동시에 이루어지는 것이 공통점임.

다. 활용에 초점을 맞춘 평가

- 평가결과 사용자의 요구와 수요에 부응하는 평가를 시행
- 학습 및 교훈 도출과 평가를 연결시키기 위한 노력이 이루어짐.
 - 특히, 영국의 경우 학습 및 교훈과 평가를 연결시키기 위해 분권화된 평가체계를 구축.
 - 분권화된 평가모형을 추구하는 동시에 독립적 질 보장 시스템을 구축.

제 5 절 우리나라 국제개발협력 평가체계의 개선 방향

1. 국제개발협력 평가체계 효과성의 기준

- 영국의 국제개발부(DFID)에서는 국제개발협력 평가체계 효과성의 기준으로서 다음의 다섯 가지를 제시하고 있음.
 - ① 정책결정자와 사업관리자의 정보와 증거 요구를 반영하고 평가 결과를 시의 적절하게 의사결정에 활용할 수 있어야 함.
 - ② 기존의 연구, 모니터링, 점검 활동을 통해 생성된 정보를 통합 활용할 수 있어야 함.
 - ③ 평가결과의 통합을 통한 지속적인 학습이 이루어져야 함.
 - ④ 파트너십을 통한 평가와 학습의 공유가 이루어져야 함.
 - ⑤ 평가결과의 광범위한 공유 및 개발협력 효과에 관한 지식체계의 발전이 이루어져야 함(DFID, 2014: 3).
- 이상의 다섯 가지 기준에서 볼 때, 우리나라 국제개발협력 평가체계는 개선의 여지가 상당하다고 할 수 있음.

2. 국제개발협력 평가체계의 개선 방향

가. 활용 중심 평가(utilization-focused evaluation)로 전환

- 현재의 국제개발협력 평가는 ‘평가를 위한 평가’가 이루어지고 있는 상태임.
 - 자체평가 자체가 매우 형식적으로 이루어지고 있고, 자체평리를 평가하는 메타평가도 자체평가를 등급화하는 데에만 초점을 맞추고 있음.
 - 향후 국제개발협력 평가는 등급화를 벗어나 실질적 환류가 이루어질 수 있는 방향으로 개편 할 필요가 있음.
- 평가의 효과성을 제고하기 위해서는 다음의 세 가지 요건이 구비될 필요가 있음.
 - 사전 준비
 - 사업전략 수립, 사업기획단계에서 평가기획이 동시에 이루어질 필요가 있음.



- 실시간 모니터링
- 평가를 통한 학습 및 교훈 습득과 개선으로의 환류
- 평가를 통한 실질적 환류가 이루어지기 위해서는 평가 설계단계에서 평가 사용자(intended users)의 정보와 증거 수요를 파악할 필요가 있음.
- 평가의 활용도를 높이기 위해서는 파트너십 정신(the spirit of partnership)에 따라 평가의 사용자가 평가의 목적과 범위를 결정하는 과정에 참여해야 함.
- 평가자와 사용자의 협력을 통해 ‘학습’이 이루어질 필요가 있음(Sida, 2018).
- DAC(2001)은 피드백에 대해 다음과 같이 정의하고 있음.
 - 평가 피드백은 기준 또는 신규 개발 원조활동에 평가 결과를 적용하기 위해 평가 결과의 발표와 배포를 포함하는 과정으로 폭넓게 정의됨.
 - 피드백은 평가 결과물의 배포 뿐 아니라 평가를 통해 얻어진 교훈 및 제언이 조직 내 학습 사이클의 한 부분이 되어 개발 원조활동에 반영되게 하는 과정을 포함함.
- 지식관리체계를 구축할 필요가 있음.
 - ODA사업에 대한 평가가 환류로 이어지고 지속적인 사업개선으로 연결되기 위해서는 지식관리체계(knowledge management system)를 구축하는 것이 매우 중요함.
 - 평가의 결과와 관련된 지식이 ODA 사업 참여자들 사이에서 공유되어야 평가결과가 지속적인 학습으로 연결될 수 있음(하연섭, 2014).
- 평가의 투명성 제고를 통한 책무성 확보
 - 평가결과가 환류되고 학습으로 이어져야 하는 이유는 ODA 사업의 성과를 높임으로써, 궁극적으로는 납세자들에게 책임을 지고자 하는 것임.
 - 예산배분과 평가결과에 관련된 정보에 대한 국민의 접근성을 제고함으로써 궁극적으로 ODA 사업의 대국민 책무성(accountability)을 확보할 필요가 있음.

나. 사전 단계에서의 평가 기획

- 평가기획과 사업기획이 통합되어야 함.
 - 현재 우리나라의 평가(특히, 자체평가)는 사업기획과 사업집행이 이루어진 후, 사후적인 과정으로 평가가 이루어지는 경향이 있음.

- 이에 따라 평가가 어떤 목적으로 활용될 것인지에 대한 고려 없이, 형식적으로 평가가 이루어지고 있음.
 - 평가의 활용도와 유용성을 높이기 위해서는, 무엇을 위한 평가인지를 명확히 할 필요가 있음.
 - 무엇을 위한 평가인지를 명확히 하기 위해서는, 사업기획 단계에서부터 평가의 목적을 분명히 하는 것이 중요함.
- 평가의 활용도를 높이기 위해서는 과제 발굴 후 프로젝트 확정 단계에서 평가계획을 수립할 필요가 있음.
- 평가계획 수립은 매우 구체적으로 이루어져야 하며, 이에는 독립적인 평가자에게 평가를 의뢰하는 ToR까지 포함하여야 함.
 - 평가계획 단계에서 ToR의 구체적인 내용이 확정되어야 함.
 - 평가계획 단계에서 이해관계자(집행 파트너, 파트너국가의 정부, 지역 조직, 원조 수혜자)의 참여를 확대할 필요가 있음.
 - 현재는 사업의 이해관계자와 궁극적 활용자의 관심 사항이 전혀 고려되지 않은 상태에서 평가계획이 수립되기 때문에 평가의 활용도가 낮을 수밖에 없음.
 - 평가기획단계에서 사업관리자와 정책결정자의 증거와 정보 요구(evidence & information needs)를 파악하고 이들에 대한 우선순위를 설정하는 것이 중요
 - 사업부서와 전체 국가차원에서 증거와 정보 요구의 우선순위 설정이 중요
- 평가와 조직의 우선순위 연계
- 활용 위주의 평가가 이루어지기 위해서는 평가와 조직의 우선순위가 연계되어야 함.
 - 평가가 조직의 우선순위가 얼마나 연계되어있는가에 따라 평가의 활용이 영향을 받음.
 - 따라서 조직의 전략 및 우선순위와 평가의 연계(synchronization)가 매우 중요
 - OECD 조사에 따르면 관리 및 실무부서 직원들과의 협의 하에 평가 계획이 수립되어야 평가에 대한 주인의식이 생김.
 - 즉, 실무부서와 관리자층의 증거 기반 정보에 대한 수요가 평가기획의 핵심적인 요소임 (OECD, 2016: 53).
 - 관리 및 사업부서와 협의 하에 평가계획이 수립되어야 평가의 활용도를 높일 수 있음.
 - 증거기반 정보에 대한 실행부서의 수요가 평가계획에 반영될 수 있어야 함(OECD, 2016: 53).



- 평가결과의 활용 방안을 고려한 상태에서 평가 계획을 수립해야 함.
 - DFID(2013)는 평가기획단계에서 다음을 고려할 것을 권고하고 있음.
 - 정책과정에 영향을 미칠 것인가?
 - 새로운 사업을 설계하는 것인가?
 - 파일럿 사업의 규모를 키울 것인가?
 - 예산사용에 대한 책무성을 확보할 것인가?
- 평가결과의 투명성과 평가결과에 대한 국민의 접근성을 확보하기 위해서는 보고의 요건과 커뮤니케이션 계획이 평가기획단계에서 수립될 필요가 있음.
 - 특히, ToR에 정보공개 계획까지 포함해야 함.

다. 평가의 전략적 측면 강화

- 형식적 평가에서 벗어나 평가의 전략적 측면을 강화할 필요가 있음.
 - OECD(2018)도 한국의 ODA 평가체계의 개선에 대해 ODA 관련 모든 기관들은 평가에 대해 보다 전략적으로 접근할 필요가 있다고 지적하며, 다음과 같이 권고한 바 있음.
 - 평가 대상 선정에 있어 위험분석과 학습의 필요를 더욱 감안할 필요가 있음.
 - 평가로부터의 교훈과 내부학습과정을 모든 이해관계자와 공유해야 함.
 - 프로젝트 수준의 예산배분과 원조의 효과성에 관련 정보에 대한 일반 국민의 정보 접근성을 향상할 필요가 있음(OECD, 2018: 18).
- 우선순위 설정을 통한 선택적 평가
 - 예산과 시간의 제약으로 인해 모든 프로젝트, 프로그램을 평가할 수는 없으며, 또 모든 사업을 평가할 이유도 없음.
 - Sida(2018: 9)의 제언처럼, 평가의 목표는 적절한 시기에 적절한 방법으로 적절한 대상을 평가하는 것임(To have the right things evaluated at the right time and in the right way).
 - 적절한 시기에 적절한 방법으로 적절한 대상을 평가하기 위해서는 평가에 대한 우선순위가 설정되어야 하며, 이를 위해서는 평가의 환경, 학습의 필요성, 평가의 활용을 고려한 상태에서 평가가 이루어져야 함.
- 현재의 운영상 효율성 평가 위주에서 영향력 평가, 전략/정책평가 위주로 전환할 필요가 있음.

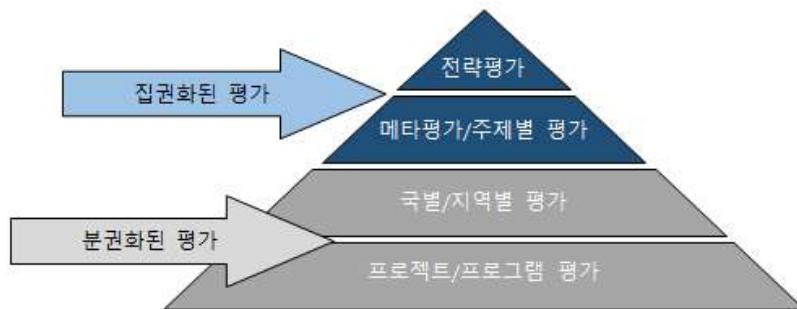
- 현재는 평가가 형식적으로 이루어지고 있어, 원조효과성이나 개발효과성을 평가하기 보다는 사업의 운영 효율성을 평가하는 데 그치고 있음.
- 앞으로는 영향력 평가, 전략/정책평가 위주로 전환해야 함.
 - 우리나라에서 영향력 평가, 전략/정책평가의 비중이 낮은 이유는 대부분의 사업이 단년도 사업이고, 프로젝트 위주로 이루어지고 있기 때문임.
 - 따라서 향후 개발협력사업도 중기적 시계에서 설계되고 통합적 차원에서 추진될 필요가 있음.
 - 이와 함께 평가수행 주기도 단년도 위주에서 벗어날 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 평가 관련 예산의 주기도 2~5년에 걸친 평가가 가능하도록 개편해야 함.

라. 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템의 제도화

- 프로젝트 사후평가 중심에서 주제별·분야별·국별 평가로 확대
 - 현재 우리나라의 ODA 사업자체가 약 1,700개에 달하는 프로젝트 위주로 구성되어 있기 때문에 프로젝트 평가가 전체의 73%를 차지하고 있음.
 - 그러나 이러한 프로젝트 위주 평가는 원조효과성이나 개발효과성을 평가하는 것과는 무관하게 진행될 뿐만 아니라 국제개발협력의 분질화를 오히려 강화시키는 방향으로 작용하고 있음.
 - 따라서 현재의 프로젝트 사후평가 위주에서 전략/정책평가, 주제별·분야별·국별 평가의 비중을 확대할 필요가 있음.
- 이중적 평가시스템(dual evaluation system)으로의 전환
 - 현재 우리나라의 자체평가는 프로젝트 위주의 평가가 주를 이루고 있고, 소위평가는 이에 대한 메타평가는 위주로 이루어지고 있음.
 - 메타평가도 등급화 위주로 진행되고 있기 때문에 실질적인 환류와 이를 통한 학습과는 무관하게 진행되고 있음.
 - OECD 주요국의 흐름은 <그림 11-5>에 제시된 바와 같이 집권화된 상태에서는 전략/정책 평가, 주제별 평가, 분야별 평가에 집중하는 반면, 분권화된 상태에서는 국별/지역별 평가, 프로젝트/프로그램 평가가 이루어지는 것임.

<그림

이중적 평가시스템: 집권화와 분권화



자료: OECD(2016), p. 34.

- 다른 OECD 국가와는 달리 이중적 평가시스템을 제도화하더라도 국별/지역별 평가는 집권화된 모델을 따르는 것이 필요.
- 다른 OECD 국가들의 경우에는 원조 분절화 문제가 심각하지 않기 때문에 사업시행기관에서 분권화된 상태에서 국별/지역별 평가를 담당하고 있으나, 우리나라는 원조 분절화 문제가 심각하게 나타나는 상태이기 때문에 위의 <그림 11-5>와는 달리 국별/지역별 평가도 집권화된 상태에서 이루어지는 것이 필요
- 영국의 경우에는 분권화 평가 모델이 제도화된 국가이기 때문에, 대부분의 평가가 분권화된 상태에서 이루어지지만 이는 DFID를 중심으로 국제개발협력 사업의 기획·조정이 효과적으로 이루어지기 때문에 가능함.
- 우리나라는 원조효과성과 개발효과성을 검토하기 위해 집권화 모델의 중요성을 현 단계에서 는 더욱 강조할 필요가 있음.
- 주인의 다자성 문제를 해결하기 위한 수단으로서의 이중적 평가시스템 설계
 - 전략/정책평가, 주제별 평가, 분야별 평가, 국별/지역별 평가를 강화하는 이유는 이를 통해 ODA 예산이 갖는 주인의 다자성 문제를 완화시킬 수 있기 때문임.
 - 즉, 주인의 다자성 문제를 해결하기 위해서는 개별 수원국 사업에 참여하고 있는 복수의 국가와 단체들이 독립적·분절적으로 개별 프로젝트형 사업만을 수행하는 것이 아니라 국별 전략, 주제별 전략, 분야별 전략에 따라 사업 영역과 사업 내용의 사전적 조정과 협조체제 구축이 필요하며, 이를 평가단계에서 검토하고 사업수행기관에 평가결과를 환류하는 노력이 지속적으로 전개될 필요가 있음(하연섭, 2014).

- 이중적 평가시스템이 제도화되어도 실제 평가는 독립된 제3자에 의한 평가가 되어야 함.
 - 평가 주관이 집권화 모델과 분권화 모델에 의해 구분되더라도, 평가 주관기관은 평가를 기획하고 시행하는 기관일 뿐, 실제 평가기관은 독립된 제3자가 되어야 함.
 - 평가의 독립성과 객관성을 확보하기 위해서는 제3자 평가를 제도화해야 함.

마. 평가 질 관리 시스템 강화

- 평가의 전 단계에 걸쳐 독립적 질 보장 시스템을 구축 필요
 - 현재 국제개발협력 평가가 형식적으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 평가의 질을 점검하고 향상시킬 수 있는 기제가 없는 상태임.
 - 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 평가에 대한 질 보장 시스템 구축과 함께 평가 관련 전문성을 향상시킬 필요가 있음.
- 특히, 자체평가(self-evaluation)가 이루어지는 경우, 자체평가의 정당성과 신뢰성을 확보하기 위해 평가전담기구에서 평가의 타당성을 검증하는 메커니즘이 제도화되어야 함(OECD, 2016: 61).
 - 우리나라는 메타평가를 실시하고 있다고는 하나, 자체평가를 ‘평가’할 수 있는 독립된 제3의 기관이 존재하고 있지 않은 상태임.
- 제3의 독립된 평가 전담기구 필요
 - 평가의 독립된 질 보장 시스템을 구축하고, 평가개념, 평가원칙, 평가 방법론 등을 개발하고 제시하기 위해서는 제3의 독립된 평가 전담기구를 설립할 필요가 있음.
 - 현재 평가소위원회가 설치되어 있지만, 소수의 민간위원으로 구성되어 있을 뿐만 아니라 연 2회 회의가 개최될 뿐이어서, 평가에 대한 심도 있는 평가가 전혀 이루어지고 있지 못한 상태임.
 - 또한 현재 국제개발협력위원회 평가소위원회 사무국 역할을 하고 있는 국무조정실에 평가 전담인력이 없는 상태임.
 - 앞에서 살펴본 대로 영국, 독일, 스웨덴에서는 최근 독립적 평가기구를 설립
 - 영국은 독립적 평가기구로서 2011년에 원조 영향평가 독립위원회(Independent Commission for Aid Impact: ICAI)를 설립
 - 독일은 독립적 평가기구로서 2012년에 독일개발평가연구소(German Evaluation Institute for Development Cooperation: DEval)를 설립



- 스웨덴은 2013년에 원조연구전문가그룹(Swedish Expert Group for Aid Studies)을 설립.
- 우리나라에서 제3의 독립된 평가 전담기구를 설립할 경우에는 스웨덴의 Swedish Expert Group for Aid Studies처럼 “이중의 독립성”이 확보되어야 함.
 - 정부로부터의 독립성 및 주제 선택에서의 독립성
 - 분석, 결론 및 정책제언에 있어서의 평가자의 독립성
- 이러한 이중의 독립성이 보장되지 않으면, 평가 전담기구를 설립한다 할지라도 기존의 형식화된 평가, 사업 정당화의 수단으로서의 평가, 분절화를 오히려 강화하는 평가가 지속될 위험성이 있음.

바. 프로그램 예산구조로의 전환과 이에 기초한 평가

- 사업의 분절화와 평가의 분절화를 극복하기 위해서는 예산제도의 개편이 필요함
 - 사업이 통합적으로 추진되고 평가도 집권적 평가와 분권적 평가가 통합적인 차원에서 이루어 지기 위해서는 비전-목표-전략-과제의 위계적인 관계 하에서 사업이 기획되어야 함.
 - 사업기획과 수행에 있어서 이러한 위계적인 관계가 바로 프로그램 예산제도로 표현되는 것임.
 - 이를 ODA예산에 적용하면 수원국에 대한 국별 협력전략(Country Partnership Strategy; CPS) – 분야별 전략(sectoral strategy) – 프로그램 – 프로젝트 순으로 연결되는 것임.
 - 우리나라는 국별 협력전략–분야별 전략–프로그램–프로젝트의 논리적 위계 하에서 사업이 기획되지 않고 있는 것이 문제임.
 - Top-down 방식에 의해서 국가별 전략이 구성되고, 분야별 협력계획이 설정된 후, 프로그램 혹은 프로젝트가 시행되는 것이 아니라 단순히 각 기관이 추진하고자 하는 개별 프로젝트를 사후적으로 취합하고 있을 뿐임.
 - 이러한 기본 구조 하에서 사업평가가 이루어지기 때문에, 평가의 분절화, 유용성 저하 문제가 나타나는 것임.
- 국별 협력전략 – 분야별 전략 – 프로그램 – 프로젝트 순으로 연결되지 않는 중요한 이유는 ODA예산이 중기적인 시계에서 기획편성되는 것이 아니라 매년 개별적인 예산수요를 반영하는 방식 혹은 각 기관이 추진한 ODA 관련 예산을 사후적으로 단순히 합산하는 방식을 취하고 있기 때문임.
 - 사업의 과편화·분절화, 예산의 과편화·분절화, 평가의 과편화·분절화의 악순환 구조임.
 - 현재도 ODA 예산은 기획재정부 예산실의 행정예산과 소관이나 한 명의 사무관이 각 부처에

서 요구하는 개별적 예산을 검토하고 있을 뿐임.

- 현재의 우리나라 ODA 예산은 전형적인 봉토현상(fiefdom)을 보이는 예산 영역임.

○ 개발협력위원회 자체가 원조 분절화를 토대로 구성된 위원회

- 분절화된 개발협력 문제를 해결하기 위해 개발협력위원회가 구성되었지만, 위원회의 구성 등은 여전히 분절화된 구조를 반영하는 형태임.
- 평가소위원회는 형식적으로 운영될 뿐임.
- 또한 현재는 평가 결과와 예산배분의 연계가 불가능한 상황임.

□ 분절화 문제를 해결하기 위해서는 분절화된 예산과정(fragmented budgeting)으로부터 집권화된 예산과정(centralized budgeting)으로 전환할 필요가 있음.

○ 이를 위해서는 국별 협력전략 – 분야별 전략 – 프로그램 – 프로젝트 순 위계적으로 연결되는 프로그램 예산구조를 ODA 예산에도 도입할 필요가 있음.

○ 이에 기반하여 체계적·위계적 구조 하에서 평가가 기획수행되어야 하며, 이것이 가능해야만 집권화된 평가와 분권화된 평가의 이중적 평가시스템이 제도화될 수 있음(하연섭, 2014).

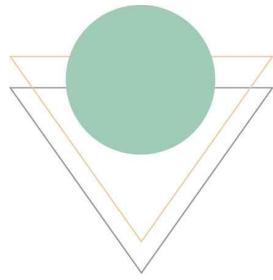
제 6 절 요약과 결론

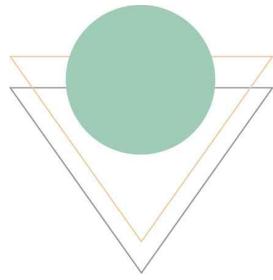
- ODA 예산이 갖는 다음과 같은 특징 때문에 ODA 사업에 대한 체계적인 평가 필요
 - 남세자와 수혜자간 정치적·지리적 거리
 - 팽창하는 공유자원의 문제와 예산극대화 유인
 - 주인의 다자성
- 우리나라의 현행 국제개발협력 평가체계는 다음과 같은 문제점을 지니고 있음.
 - 평가의 형식화와 내부자 평가
 - 환류와 활용으로 연결되지 않는 평가
 - 낮은 투명성과 책임성
 - 개발협력 분절화를 강화하는 평가
- 영국, 독일, 스웨덴 개발협력 평가체계에 대한 비교 분석의 시사점을 다음과 같음.
 - 영국, 독일, 스웨덴 모두 최근 독립적 평가기구를 설립함으로써, 평가의 질 향상, 평가의 영향력 제고 등의 효과를 거둔 것으로 보고됨.
 - 전략적 평가를 시행
 - 활용에 초점을 맞춘 평가 시행
- 우리나라 국제개발협력 평가체계의 개선 방향은 다음과 같음.
 - 활용 중심 평가로 전환할 필요가 있음.
 - 사업을 기획하는 단계에서 평가 기획이 동시에 이루어져야 함.
 - 평가의 전략적 측면을 강화할 필요가 있음.
 - 집권과 분권이 조화를 이루는 이중적 평가시스템의 제도화가 필요함.
 - 평가의 질 관리 시스템을 강화해야 함.
 - 프로그램 예산구조로의 전환과 이에 기초한 평가를 제도화할 필요가 있음.

참고문헌

- 국제개발협력 평가소위원회. (2018). “ODA 통합평가체계 개선방안(안).”
- 김은주·이환성. (2018). ODA 국별평가제도의 개선을 위한 메타평가 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 장효진·김우림·권혁주. (2015). “개발효과성 관점에서 개발협력사업 평가체계의 분석: 독일·영국·한국의 개발협력사업 평가에 대한 비교를 중심으로.” <한국정책학회보> 24(3): 61–94.
- 하연섭. (2014). “ODA사업의 성과관리: 현황, 문제점 및 개선방안.” 하연섭(외), 성과관리와 성과지표의 체계화. 한국조세연구원.
- 한국국제협력단. (2017). KOICA 평가연보.
- 한국수출입은행. (2011). EDCF 평가매뉴얼.
- 허윤선 외. (2017). “ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로.” KIEP 정책연구 브리핑.
- DFID. (2013). *International Development Policy*.
- _____. (2014a). *DFID Evaluation Strategy 2014–2019*.
- _____. (2014b). *Rapid Review of Embedding Evaluation in UK Department for International Development*.
- _____. (2019). *Evaluation Annual Report 2017/18*.
- GIZ. (2018). *GIZ's Evaluation Policy: Principles, Guidelines and Requirements of Our Evaluation Practice*.
- Martens, Bertin. (2002a). “Introduction.” in Bertin Martens, Uwe Mummert, Peter Murrell, and Paul Seabright, *The Institutional Economics of Foreign Aid*. 1–33. New York: Cambridge University Press.
- Martens, Bertin. (2002b). “The Role of Evaluation in Foreign Aid Programmes.” in Bertin Martens, Uwe Mummert, Peter Murrell, and Paul Seabright, *The Institutional Economics of Foreign Aid*. 154–77. New York: Cambridge University Press.
- OECD. (2001). *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*.
- _____. (2010). Quality Standards for Development Evaluation.
- _____. (2014). *OECD Development Cooperation Peer Review United Kingdom 2014*.
- _____. (2016). *Evaluation Systems in Development Cooperation: 2016 Review*.

- _____. (2018). *OECD Development Cooperation Peer Reviews: Korea 2018*.
- Sida. (2018). *Sida's Evaluation Handbook: Guidelines and Manual for Conducting Evaluations at Sida*.
- Svensson, Jakob. (2006). "The Institutional Economics of Foreign Aid." *Swedish Economic Policy Review* 13: 115–37.
- Swedish Agency for Public Management(Statskontoret) (2018). Review of the Expert Group for Aid Studies. <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2018---summaries-of-publications/review-of-the-expert-group-for-aid-studies-201816/#>. 2019년 3월 5일 검색.





세계은행그룹의 국가별 파트너십 수립
및 이행 전략에 관한 연구

이 동 옥

세계은행그룹의 국가별 파트너십 수립 및 이행 전략에 관한 연구

이동옥 KDI 국제정책대학원 초빙교수

- 본 연구는 한국이 ODA사업을 지원하기 위해 수원국과 파트너십 전략(Country Partnership Strategy)을 수립하고 이행하는 과정을 검토하고, 세계은행이 회원국과 파트너십 프레임워크를 (Country Partnership Framework) 수립하고 이행하는 과정을 분석함으로써 한국의 CPS 운영전략에 대한 정책과제를 논하고자 함. 본 연구에서 파트너십 전략을 정의함에 세 가지 기본개념(개발목표, 비교우위, 개발성과)을 설정하고, 전략수립, 이행과정에서 이들 개념이 식별되고 상호 연계되는 방법을 분석함.
- 개발목표 및 장애요소 식별: 수원국과 공동으로 추구하는 목표의 선정 및 목표 달성을 위해 제거해야 할 장애요소를 식별함으로 사업기회 창출
- 비교우위: 수원국 및 국제 ODA 시장에서 사업분야별 효율성이나 차별화에 있어 비교우위를 파악하고, 사업의 지속가능성을 지원함.
- 성과학습 및 환류체계: 성과 분석, 결과사슬을 파악, 사업목표와 사업결과 간의 원활한 흐름을 지원할 메카니즘



- 본 연구는 한국의 CPS관련 제도 및 운영 전략을 위한 정책과제로 수원국에 대한 통합된 접근방식의 수립, CPS 작업 관련 기관의 역할 분담 및 의사결정, ODA 사업 비교우위 및 중점분야 선정, 그리고 성과 분석 및 환류체계 수립에 대하여 제언함.
- 수원국에 대한 통합된 접근방식의 수립: 한국정부가 ODA 사업을 통하여 수원국에 접근하고 개입하는 과정에 대한 통합된 규정의—행정 구속력을 갖는 절차—설립이 필요 하며, ODA 사업을 수행하는 정부 각 기관이 의무적으로 준수해야 함.
 - 통합된 규정은 한국정부와 수원국이 공동으로 추구하는 개발목표와 예정된 결과를 식별하는 지침이며, CPS 기간 중 발주되는 모든 신규사업에 적용됨.
 - 개발목표의 식별은 현황 분석과 정책협의 등 일련의 과정을 통해 이루어짐으로, 보다 강력한 국별 분석작업이 필요하며, 수원국과의 정책협의 및 이해관계자 협의 범위와 빈도를 재정비 해야함. 그 이유는 CPS가 수원국 주관 하에 있음을 강조함으로 그 성과에 대해 수원국도 책임이 있음을 인지하도록 함.
- CPS 작업 관련 기관의 역할 분담 및 의사결정: CPS가 수원국에 대한 한국정부의 일관된 메시지를 분명히 전달하기 위해서는 국조실의 CPS관련 의사 결정 체계를 단순화하고 업무의 책임 소재를 분명히 할 필요가 있음.
 - “CPS팀”의 구성과 역할이 분명히 설정되어 CPS 작성과 이행 결과에 대해 책임을 질 수 있어야 함. CPS실팀은 국조실의 관리하에 있는 유연적인 집합이며 전문가 집단으로, 외교부, 기재부, 기타 부처와 등거리에서 CPS 작업 수행
 - 국조실의 산관학연 합동연구반은 구성원이 광범위하여 실무 분담 주체와 역할이 뚜렷하지 않고, 의사 결정 프로세스에 필요 이상의 자원을 소모할 수 있음.
 - CPS 준비과정으로 2~3개 시범국가에 CPS 작업을 시행함으로, 선행학습을 통하여 한국의 CPS 모델을 최적화하고, 중점협력국에 시행함이 보다 효율적임.
- ODA 사업 비교우위 및 중점분야 선정: ODA 사업도 국제 ODA 시장에서 이행됨으로 국제기구 및 양자기구의 사업과 경쟁관계에 있음을 인지하고, 한국의 비교우위를 증거할 구체적 분석을 기반으로 CPS목표에 대한 논리적 기술이 필요함.
 - 비교우위는 수원국ODA 시장에서 중점분야의 성과가 주요한 근거를 제공함.
 - 중점분야는 수원국분석의 결과인 수원국 개발 우선순위로부터 파생되며, 수원국 정부 및 여러 이해관계자들과의 협의를 거친 경험적 증거에 기반하여 선정함.

- 수원국 분석 작업과 중점분야 선정과 같은 전략적인 작업을 동시에 진행할 경우, “CPS팀”的 역량과 작업영역이 제품의 우수성을 결정하는 주요 변수임.
 - 왜냐면, 중점분야는 작업팀에 의해 정의되어야 하며, 테마, 섹터, 기타의 일관된 논리에 의해 결정함으로, 작업팀의 “판단”이 최종 우선순위를 결정함.
 - 중점분야를 도출하는 일관된 논리와 방법론을 CPS 과정에 적용함은 통합적인 ODA시행의 지름길이 됨.
- 성과 분석 및 환류체계 수립: 논리적인 CPS이행과정은 목표—중점분야—진행중, 계획된 프로그램 간의 결과사슬을 형성하며 이는 CPS 의 환류체계를 지원함.
- 목표달성을 여부를 측정 할 현실적인 지표를 식별하여 CPS 기간 동안 결과에 대한 진전을 모니터링하는 도구로 사용하며, 그 성과가 주기적으로 입력되어야함.



제 1 절 국가별 파트너십 전략

1. 국가별 파트너십 전략 (Country Partnership Strategy)

- CPS는 국제개발협력을 수행함에 있어 공여국 혹은 공여국제기구가 수원국과의 파트너십 관계를 설정, 유지, 탈퇴함에 기본이 되는 전략임.
- CPS는 공여국이 제공하는 다양한 개발협력 사업의 방향을 제시하고, 사업진행에 필요한 지침을 제공함.
- 공여국인 한국이 개도국과 양자관계 전략을 수립할 때 고려할 사항들:
 - 수원국과 한국정부가 함께 추구하는 개발목표 및 이를 달성함에 장애요소 식별
 - 장애요소를 제거함이 한국정부가 수원국에 개입할 중요한 기회임을 인지
 - 여러 기회 중에 한국이 다른 공여국 보다 잘 할 수 있는 사업, 비교우위 식별
 - 수원국에 대한 한국의 개발원조 성과 및 학습결과, 지식과 경험의 환류 형성

2. 문제의 제기

- 2019년 국제개발협력 종합시행계획은 19년도 추진과제로 통합적 ODA 추진, 사업간 연계 강화, 평가 및 사후관리 강화를 명시함. 국가별 파트너십 전략은 한국의 ODA 사업이 명시한 세 가지 추진과제를 이행하는 기본 전략임.
- 국가별 파트너십 전략의 타당성에 대한 검토는 개발목표, 비교우위, 개발성과를 포함하며, 이들 간의 연계성 여부가 전략의 우수성을 증명함. 본 연구는 이들 세 전략요소를 분석함으로 한국의 CPS 운영전략을 도출함이 목적임.
- 개발목표 및 장애요소 식별: CPS 상부구조
 - 수원국과 공동으로 추구하는 목표의 선정 및 목표 달성을 위해 제거해야 할 장애요소를 식별함으로 사업기회 창출을 지원할 제도적 장치 및 운영전략

- 비교우위: CPS 중간구조, 상하부의 연계성
 - 수원국 및 국제 ODA 시장에서 사업분야별 효율성이나 차별화에 있어 비교우위를 파악하고, 사업의 지속가능성을 지원할 제도적 장치 및 운영전략
- 성과학습 및 환류체계: CPS 하부 구조
 - 성과 분석, 결과사슬을 파악, 사업목표와 사업결과 간의 원활한 흐름을 지원할 메카니즘

3. 연구방법 및 연구의 한계

- 본 연구는 세계은행그룹의 국가별 파트너십 프레임워크(Country Partnership Framework) 수립 및 이행 과정에서 개발목표, 비교우위, 개발성과가 식별되고 연계되는 방법을 분석함으로 한국의 CPS 관련 정책과제에 대해 논함.
- 세계은행그룹은 2014년 7월에 CPF 규정(Directive)과 지침(Guidance)을 작성, 공표하였고, 제1기 CPF 가 60여개 국에서 완성되고 현재도 다수의 CPF가 진행 중임. 따라서 본 연구는 세계은행그룹의 Directive, Guidance, 국별사례 등 문헌들을 분석하고, CPF 운영을 총괄하는 부서 (OPCS)의 담당 경제고문과 전화 인터뷰를 실시하였음. 또한, 한국의 CPS 이행에 관하여 KOICA와 국조실 실무진들과 전화 인터뷰를 하였음.
- 세계은행그룹의 CPF 프로세스를 한국에 적용할 수 있는 한계
 - CPF 프로세스는 세계은행그룹의 매트릭스 조직에서 수립되고 이행되는, 전략적 자원 배분을 위한 수원국과의 파트너십 운영 과정임.
 - 세계은행그룹의 (다자기구) 조직운영을 한국정부의 ODA 관계부처의 조직운영 및 관련제도 와 비교는 무리임.
 - 그러나, 세계은행그룹의 사례는 한국과 수원국과의 파트너십 프로세스를 재정립하고 효과적인 전략을 추진함에 있어 중요한 학습기회를 제공함.



제 2 절 한국의 CPS 수립 및 이행 현황

1. 국무조정실 국제개발협력위원회

- 2019년도 국제개발협력 추진방향의 3대 축으로 체계적, 통합적, 효율적 ODA를 명시하고 있는데, 이는 한국의 ODA 사업전략이 분절화로 인한 비효율성¹⁾을 극복하고 보다 구체적으로 형성, 이행 될 것을 촉구함.²⁾
- 한국은 2018년 3조 1895억원의 개발원조를 46개국에 제공하였음. 그 중 24개 중점 협력국이 양자 ODA 총액의 73 퍼센트를 제공 받았음. 국제개발협력 위원회는 2015년 134개 파트너국가 중 24개 중점협력국에 대한 제2기 국가별 파트너십 전략(2016~2020)을 작성, 공표함.
- 제2기 국가별 파트너십 전략은(CPS) 국무조정실 주도하에 산관학연 작업반에 의해 추진되었음.³⁾
 - 산관학연 작업반은 총괄 작업반(국조실, 기재부, 외교부 국장급), 연구용역팀, 참관그룹(시민 단체), 기재부 주관하의 지역별 그룹(수은), 외교부 주관하의 지역별 그룹(KOICA) 으로 구성 됨.
 - 국책연구기관이(산업연구원) 용역을 맡아 관련자료 수집, 분석을 담당함.
 - 국별 3~4개 중점협력분야 선정은 연구 용역팀의 분석을 근거로 산관학연 작업반의 의사결정 과정을 통해 이루어짐으로 추정됨.⁴⁾
 - 기재부와 외교부의 업무 분담은 국별 유무상 사업 비중에 따라 결정됨.
 - 한국 내 의견 수렴을 위해 여러 이해관계자들과 간담회, 워크숍 실시 후, 수원국 정부와 사전 정책협의 시행함.⁵⁾
 - CPS 수립에 걸린 시간은 약 1.5 ~ 2년으로 추정됨.

1) 2019년 현재, 한국은 42개 정부부처가 ODA사업에 참여함. 총 사업규모가 한국보다 훨씬 큰 미국은 18개 정부 기관이 ODA사업을 시행하며, 스위스의 경우는 7~8개의 부처가 대부분의 사업을 시행하고 있음.

2) 국제개발협력위원회 (2019), 국제개발협력위원회 (2017), 국제개발협력위원회 (2015), 한국국제협력단 (2018)

3) 국무조정실 내부자료 (2016)

4) 중점협력 분야 선정 과정에서 수원국의 형편이 (필요성 및 역량) 어떤 변수로 작용하는지 불분명함. 이동욱 (2018)에 의하면 KOICA 지역 사무소에서 CPS가 사업 발굴에 지침을 제공하지 못 함.

5) 대외 이해관계자들과의 협의는 수원국 정부에 국한 한 것으로 추정되며, 수원국 시민사회, 민간부문, ODA 관련 국제기구 및 양자기구는 포함되지 않음으로 추정됨.

- 국조실은 일부 국가에 대한 2기 CPS 중간점검을 완료 또는 진행 중임.
- 제3차 국제개발협력 기본계획 (2021–2025) 수립 및 제3기 국가별 파트너십 전략을 향한 준비가
임박한 시점에서, 기존 CPS수립과 이행에 대한 검토는 ODA 추진전략에 부합함.

제 3 절 세계은행그룹의 국가별 파트너십 프레임워크 (CPF)

1. 전략적 자원배분을 위한 세계은행그룹의 회원국에 대한 접근

- 세계은행그룹이 회원국에 접근하고 개입하는 과정은 세계은행그룹의 Directive에 명시된 의무적인 공정 및 이행 절차를 따르며, Directive는 그룹내 기관들이—IBRD, IDA, IFC, MIGA—회원국과 협의할 프레임워크 수립방향을 제시⁶⁾
- 세계은행그룹(WBG)의 Directive에 따르면 CPF는:
 - 회원국으로 하여금 빈곤을 탈피하고 지속가능한 번영을 누리도록 지원하는 주 목적과 개발의 결과를 예정함으로, 수원국 개발프로그램에 대한 WBG 지원을 유도하는 중요한 도구임.
 - WBG에 의해 준비되지만, 회원국이 주관하는 (owned-and-led) 전략 프로세스에 따라 결정된 자국의 개발목표에 대한 비전에서부터 시작함.
 - 회원국에 대한 체계적 분석, WBG 비교우위, 회원국과의 대화 등을 기반으로, WBG 사업이행 기간 동안 회원국으로 하여금 성취하기를 기대하는 개발 목적과 결과에 대한 서술임
 - 회원국 필요에 맞춘 선택적이고 유연성 있는 프로그램의 개요인데 WBG가 실행 중이거나, 실행할 시범적인 사업들을 고려하여 작성함.
- 세계은행그룹의 Directive는 회원국과의 전략적 협의 주기(Engagement Cycle)를 다음의 4단계로 설정함. <그림12-1>
 - SCD → CPF → PLR → CLR
 - 체계적 국가 진단 (Systematic Country Diagnostic)
 - 국별 파트너십 프레임워크 (Country Partnership Framework)
 - 중간성과 및 학습 검토 (Performance and Learning Review)
 - 종료성과 및 학습 검토 (Completion and Learning Review)
 - SCD는 분석의 토대를 제공하며, CPF는 SCD를 기반으로 진행되고, PLR은 정기적으로 CPF를 업데이트 함에 사용되며, CLR은 CPF가 완성될 때 다음번 CPF에 알리기 위해 준비됨.

6) World Bank Group (2014a), World Bank Group (2014c)

<그림> 전략적 자원 배분을 위한 세계은행그룹의 국가별 파트너십 모델



출처: World Bank Group (2016)

- 세계은행그룹(WBG)의 CPF Guidance⁷⁾는 WBG 직원들에게 CPF 제품을 개발하는 일반적인 지침을 제공하며, 작업팀이 “Directive”와 “Procedure”를 따라 운영(operationalize)하도록 도움.

2. CPF 프로세스의 제도적 강점

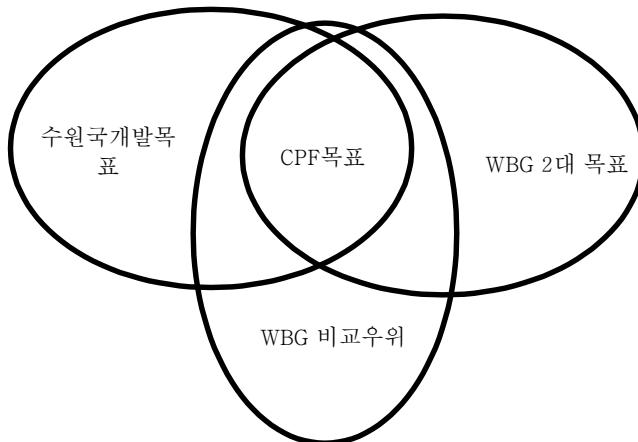
- CPF 프로세스의 4 구성요소
 - Directive에 의하면 체계적 국가 진단(Systematic Country Diagnostic)은 WBG가 회원국에서 수행하는 사업의 우선분야를 알려주는 WBG와 국가 간의 전략적 대화로, 유효한 증거에 근거한 최상의 분석⁸⁾
 - 국가당국, 민간부문, 시민사회 등의 이해관계자들과의 자문을 수반함.
 - 회원국이 개발목표를 향해 전진하기 위해 반드시 언급해야 하는 제약사항, 포용할 수 있는 기회에 대한 체계적인 평가임.

7) World Bank Group (2014b)

8) World Bank Group (2014a), World Bank Group (2018)

- 회원국이 가장 효과적으로, 지속가능하게 개발목표를 달성할 수 있는 우선순위를 설정하며, 이는 CPF를 개발할 때 협의사항의 기준점이 됨.
- WBG가 현재 활발한 부문이나, 회원국의 즉각적인 수요를 기대하는 분야에 국한되지 않음.
- 국가별 파트너십 프레임워크(Country Partnership Framework)는 체계적이며, 증거에 입각해 분석한 SCD의 기반위에서 작성된 문서로, WBG와 회원국의 파트너십을 위한 통합적이고 선택적인 프레임워크임.
- 일련의 선택적 목표를 식별하고, 어떻게 이 선택이 회원국 개발 프로그램의 우선순위, SCD 가 식별한 우선순위, WBG 비교우위와 부합하는지를 명료하게 기술함. <그림 12-2>
- CPF 목표는 WBG 비교우위를 반영하는 회원국의 개발목표에서 파생되며, WBG의 2대 목표에 부합하며, CPF 프로세스는 회원국의 개발 프로그램에 대한 국가당국, 시민, 기타 이해관계자들과의 대화를 수반함.
- WBG에 속한 기관들—IBRD, IFC, MIGA—의 참여정도는 회원국의 형편이나 WBG기관의 역량에 따라 다르며, 적합할 경우, CPF가 WBG기관들의 협업 이행 계획으로 보완 될 수 있음.
- WBG의 IDA, IBRD, Bank Trust Fund가 지원한 사업을 이행 중인, 계획한 국가에 보통 4~6 년 주기로 작성되며, 작성시기와 주기는 국가별 정황에 부합하는데, 예로 정치적 주기, 국가개발 전략의 준비시기 등을 고려함.
- 예상되는 대출액과 가능한 금융상품을 제시함.
- 위험요소를 체계적으로 평가하며, CPF 목표를 달성을 위한 위험 요소의 식별, 관리하는 방법을 기술함.

<그림> 세계은행그룹의 CPF 선택성 필터



출처: World Bank Group (2014b).

- 중간성과 및 학습 검토(Performance and Learning Review)는 CPF 실행기간 중 2년마다, 혹은 실행 중간에 WBG가 회원국과 협의하여 작성되는데, 이는 결과 모니터링 및 사업이행 학습의 계속적인 과정임.
 - CPF 프로세스 시작 아래 해당국가의 주요 개발상황 (development), 프로그램 및 포트폴리오 성과에 중점
 - CPF 실행과 이용가능한 평가 증거로부터 학습, 중간시점에서의 조정, 결과를 업데이트, 필요에 따른 CPF 기간 연장 (최대2년)
- 종료성과 및 학습검토(Completion and Learning Review)는 CPF 기간의 끝에 회원국과 협의하고, 자기평가를 완성하고, 가장 최근의 PLR에서 출발한 결과 틀을 이용하여 CPF 프로그램 성과를 평가함.
 - PLR이 없을 경우, 평가는 원래 CPF 결과 틀에 따름.
 - CLR의 결과 학습은 다음번 CPF의 디자인에 반영되며, WBG의 자기평가의 유효성은 IEG에 의해 검사되고 결과가 확인됨.
- CPF팀, 국가별 관리부서(Country Management Unit), 지역별(Region), 섹터별(Global Practice & Thematic Group) 관리부서의 책임 및 이들 간의 조정(Coordination)으로 CPF 프로세스에 대한 제도적인 기반을 제공함.⁹⁾

9) CPF 팀과 CMU의 기능, 역할, 그리고 지역 및 섹터 관리체계가 세계은행그룹의 매트릭스 조직 안에서 의사결정이 이루어지는 제도적 장치인데, 이에 대한 분석은 전화 인터뷰와 저자의 세계은행 프로젝트 실무경험을 바탕으로 함.



- CPF 작업은 일반적으로 국별 사무소의 책임자인 Country Director에 의해 시동되지만 WBG 상급 직원인 CPF 팀장이 주도하는 CPF 팀이 프로젝트의 전체과정을 담당함.
- CPF 팀은 WBG 여러 부서의 분야별 전문가, 운영부서(Operation) 직원, 외부 컨설턴트 등으로 구성됨
- CPF는 CPF 팀에 의해 준비되지만 보통 2회에 걸친 리뷰 과정에서 WBG의 매트릭스 조직 내 국별, 지역별, 테마별 관리부서의 전문가와 경영진에 의해 검토 되며, 최종적으로 지역별 부총재(Regional Vice President)의 승인을 받고, 국별관리부서 (CMU)에 의해 발행 공표됨.
- 이해관계자들과의 협의: CPF, PLR, SCD는 회원국 정부의—보통 여러 행정부처의 다양한 직급— 참여로 개발되며, 테스크팀들은 이들 프로젝트를 준비하는 동안 중앙, 지방 정부를 비롯한 수원국의 여러 이해관계자들과 (민간부문, 시민사회, 개발협력 파트너) 상담하고 협의하는 과정을 거침¹⁰⁾. 이 과정을 통하여 WBG는:
 - 회원국 정부의 전략에서 창출한 개발목표를 WBG가 지원하는 최선의 방법, 개발협력 파트너 기관에 대한 비교우위 등을 고려하여 WBG 개입의 선택성을 증가시킴.
 - 국별 프로그램을 이해관계자들에게 알리고, 프로그램 이행을 개선하여 개발 효과성을 향상함
 - WBG 전략에 영향을 입은 이들의 관점, 피드백, 가능한 협업을 추구함으로 더 나은 정보를 얻어 프로그램의 지속가능성 여부를 확인함.
 - PLR의 경우, 협의 중심은 CPF 프로그램의 진행 및 조정의 필요; CLR을 준비할 때는 WBG 프로그램 효율성을 점검함.
 - 타운홀 미팅, 거버넌스 구제수단, 제3자 모니터링, 온라인 피드백 등 다양한 도구를 이용 함.¹¹⁾
- 세계은행 그룹 내 기관 간 조정(Coordination): CPF는 WBG의 구성원인 Bank, IFC, MIGA의 협업에 의해 생산되고 승인된 공동문서(One WBG CPF)임.¹²⁾
 - 회원국의 당면한 도전과 기회에 따라 각 기관들의 예상되는, 실제로 기여정도는 다르며, IFC나 MIGA가 CPF 기간동안 실제로 참여하지 않을 경우에도, CPF 구성요소 리뷰 및 준비에 입력을 제공함.

10) World Bank Group (2014a), World Bank Group (2014b): 이해관계자 협의는 (stakeholder consultation) 세계은행그룹 사업운영에 있어 중요한 부분이며, 작업팀은 consultations에 많은 시간을 할애함.

11) World Bank Group (2013), World Bank Group (2016a)

12) World Bank Group (2014b)

- CPF 준비기간 동안, Bank와 IFC 직원들은 선택된 섹터나 테마에 공동의 접근법을 개발하기 위해 긴밀하게 협조하며, 조정(Coordination)이 복잡하고, WBG의 복수 개입이 있는 섹터나 테마의 경우, 테스크팀들은 공동이행 계획을 준비함.
- 세계은행그룹 내 지역조정 (Regional Coordination): 지역조정(Regional Coordination) 메커니즘은 세계은행그룹의 6개 지역의 참여정도를 정하는데, 각 지역의 RCM은 Bank, IFC, MIGA 소속의 고위급 경영진으로 구성됨.¹³⁾
- RCM은 정기적으로 만나 각 기관에서 진행 중이거나 계획된 지역프로그램을 리뷰하고 안내 함으로 세 기관의 활동이 조율되고 상호보완 되도록 함.
- RCM은 어느 기관이 SCD, CPF의 주 팀장(Main Task Team Leader)을 제공할 것인지, 어느 기관이 다가오는 SCD, CPF 리뷰 미팅을 주관할 것인지, 어느 프로그램이 협업하여 이행할 것인지 등을 합의하여 결정함.
- 기준의 기구인 Bank의 ROC Secretariat가 RCM Secretariat의 역할을 하며, IFC, MIGA 와 협의하여 회의일정을 잡고, 합의된 의제를 배포하며, RCM의 결정을 기록한 회의록을 작성하는데, RCM의 결정은 자체의 건의나, 팀의 요청에 따라 언제든지 재검토 될 수 있음.

3. CPF 결과사슬(Result Chains): CPF 목표, 중점분야, WBG 프로그램

- 세계은행그룹의 CPF Guidance¹⁴⁾는 CPF가 그 목표(Objective)를 지원하는 WBG 활동의 결과사슬을 명확히 제시하도록 권장함. CPF 목표와 WBG 활동을 연결하는 결과사슬은 국조실의 CPS 환류체계 수립, ODA 시행기관들이 사업 빌굴, 평가에 시사점이 많음¹⁵⁾. Guidance에 따르면 CPF 목표는 아래와 같음.
- CPF 기간 동안 달성할 수 있는 중장기적인 결과인데, 조건이나 행위의 변화 측면에서 의도된 결과임.
- 보통 복수의 중점분야(Focus Areas)를 세부목표로 설정하며, <그림 12-2>에서 제시한 세 가지 필터(회원국의 개발목표, SCD 결과 식별한 우선부문, WBG 비교우위)를 통과하여 선택됨.

13) World Bank Group (2014b)

14) World Bank Group (2014b)

15) 한국국제협력단 (2018), 국제개발협력 위원회 (2018)

- 선택성(selectivity)은 WBG 지원을 개발성과가 좋은 중요한 영역에 집중하기 위함이며, 이는 WBG가 저소득국가의 모든 개발수요에 대응하지 않기 때문임.
 - Bank, IFC, MIGA의 합동개입에 의해 성취되거나, 한 기관만의 개입으로 달성되지만, 모든 경우에 복수의 활동이 배열되어 목표를 지원함.
 - CPF 프로그램이 SCD의 우선부문을 포함하지 않을 경우, 혹은 SCD에서 우선부문이 아닌 부문에 목표를 두고 있으면 그 이유를 설명해야 함.
- CPF 중점분야(Focus Areas)는 문맥상으로나 인과관계로 WBG의 빈곤감소와 공동번영 목표 달성을 관련되며, 대부분의 경우 SCD로부터 파생됨. 중점분야는 다음과 같음.
- CPF 팀에 의해 정의되고, 테마, 섹터, 기타의 일관된 논리에 의해 결정되며, 팀은 WBG 파트너십의 성격 및 국별 특성에 따라 CPF를 커스터마이징 할 수 있는 유연성을 가짐.
 - 개별 중점분야는 테마, 섹터, 논리에 따라 간략한 정의를 요하는데, 여기서 WBG 개입논리, 즉 결과사슬은 진행 중인(ongoing), 계획된(pipeline), 또는 지시적인(indicative) WBG 활동과 CPF 목표들과의 연계성, CPF 목표들과 회원국 개발계획과의 관련을 설명해야 함.
 - 결과사슬은 개발목표를 달성함에 주요장애물 및 WBG 접근방법에 근거하는 가정사항들과 위험요소들에 대하여 명료히 기술함.
 - CPF 기간 동안 디자인되는 모든 WBG 프로그램들은 어떤 CPF 목표를 지원하며, 계획된 활동들은 지시적(indicative)으로 간주되며, CPF팀은 다른 형태의 도구를 이용할 수 있는 재량이 있음.
- CPF 목표의 지표는 목표 달성을 향한 진전 상황을 평가하고, 목표가 달성되었음을 증거하는데 이용되므로 측정 가능하고, 구체적, 전략적이어야 함.
- 선택된 지표는 CPF 목표에 적절하고, 표적그룹이나 지리적 범위에서 CPF 목표와 동등한 범주를 가짐.
 - 하나의 CPF 목표를 평가하는데 여러 지표의 조합이 이용되며, 모든 양적지표에는 기본선 데이터와 현실적인 표적이 있음.

제 4 절 세계은행그룹 CPF로부터의 중점학습: 베트남 사례

1. CPF 프로세스와 선택성

- 앞 절에서 정리한 대로 세계은행그룹의 Directive는 CPF가 생산되는 과정에 관련된 규정을 기술하며, Guidance는 세계은행그룹의 직원들이 CPF 작업을 이행함에 필요한 구체적인 지침을 제공함. 이는 제 1, 2기의 CPS가 지향하는 방향성에 구체적인 실행전략을 수립함에¹⁶⁾ 주요 학습기회를 제공함. 세계은행그룹의 문서가 한국의 CPS 수립과 이행에 전하는 주요 메세지는 다음과 같음.
- 수원국에 대한 한국정부의 개입(intervention)의 주 목적과 예정된 결과를 식별함.
- 한국정부의 개입 목적에 대한 식별은 WBG의 CPF 목표 도출 <그림 12-2> 과정에서 예시되었듯이 수원국 개발목표, 국별분석 결과, 한국의 비교우위에서 도출 가능함.
- 제한된 한국의 인적, 물적, 기술적 자원 및 국제 ODA현황은 한국정부 개입 프로그램의 선택성(selectivity)을 강력히 요구함.
- 한국정부의 개입결과를 식별하기 위해서는 수원국 정부와 강력한 파트너십 관계를 통한 개발 우선순위에 대한 분명한 의사소통 및 선택성을 측정할 뿐만 아니라 지표가 수반되어야 함.
- 선택성을 성취하기 위해서는 한국 CPS 프로세스에 대해 수원국이 주권의식(ownership)을 갖도록 해야 하며, 이는 CPS 준비과정을 통하여 발전되어야 함.

2. 수원국 정부 및 SCD 우선순위로 부터 CPF 중점분야 선정과정

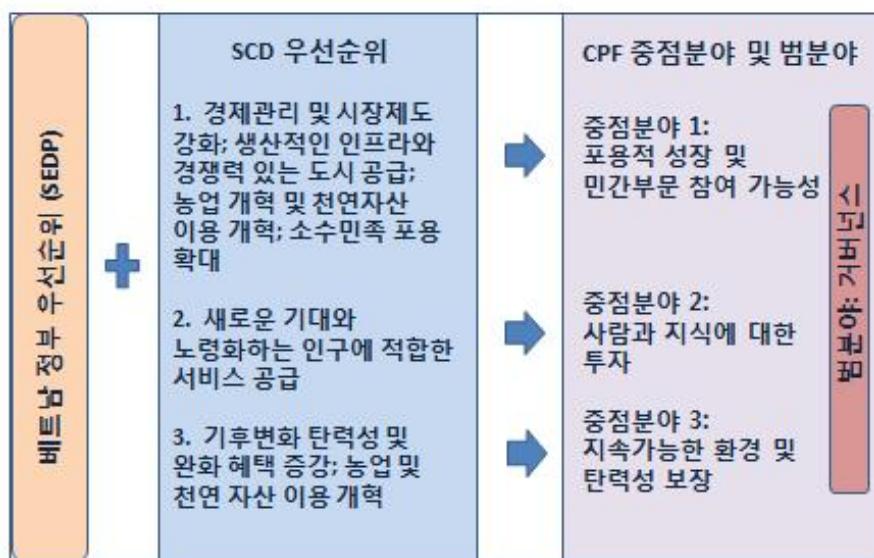
- 체계적 국별분석에서 개발의 우선순위를 식별함은 관련 자료분석 결과와 이해관계자들과의 협의를 중심으로 한 증거에 기반을 두지만, CPF 우선순위의 최종 결정은 CPF 작업팀의 “판단”(judgement)에 달려있음.¹⁷⁾
- SCD는 기존의 여러 연구 분석 문헌과, 최근에 완성된 베트남정부와 세계은행 협업의 산물인 “베트남 2035 보고서”에 근거함.

16) 구체적 실행전략의 필요성은 국제개발전략센터 (2014) 를 비롯하여 KOICA 실무진과의 최근 인터뷰에서도 여러 차례 언급되었음.

17) World Bank Group (2016b), World Bank Group (2017b)

- SCD의 주된 작업인 베트남 개발 우선순위를 식별하는 목적은 WBG 2대 목표인 빈곤감소와 공동번영 성취, 베트남의 개발에 있어 인지된 위험요소를 완화함과 동시에 개발기회를 극대화함.(자원의 효율적 이용)¹⁸⁾
- 우선순위를 선정함에 적용한 2개의 지표는 빈곤감소, 공동번영, 지속가능성에 대한 예상되는 성과(impact) 및 우선순위들 간의 시너지 효과임.
- 성과(impact)에 대한 판단(judgement)은 2대 목표를 달성함에 제약사항들 및 우선순위의 긴급한 정도, 단기간(향후 5년) 내 행동 필요 여부, 차기 CPF 주제와 관련됨.
- 우선순위들 간의 시너지란 어떤 우선순위가 복합적, 범분야적 채널을 통해 2대 목표에 영향을 미칠지 여부인데, 실제로 우선순위들은 상호보완적임.
- 우선순위에 대한 판단은 국별 작업팀(country team), 수원국 정부 및 기타 이해관계자들과의 협의과정으로부터 영향을 받음.
- 위의 과정을 통하여 베트남 CPF 프레임워크가 형성됨. <그림 12-3>

<그림 12-3> 세계은행그룹의 베트남 CPF 프레임워크



출처: World Bank Group (2017a).

18) 체계적인 국가진단 (SCD)은 작업팀의 분석역량과 세계은행그룹의 조직운영 방식에 의해 생산된 제품임.

3. CPF 중점분야 이행과 WBG 베트남 포트폴리오

- CPF는 WBG가 베트남에 진행 중인 영향력 있는 프로그램들을 기반으로 형성되는데, 이는 기존의 대출 및 자문(lending & non-lending) 프로그램, WBG 포트폴리오의 지원액이나 범위를 포함
- CPF 이행시 기존의 포트폴리오를 리뷰함은 CPF에 제시된 원칙, 접근의 적용여부를 조사하고 현재의 포트폴리오 및 전략적 파트너십을 최적화함에 그 목적이 있음.
- CPF 중점분야 및 복수의 세부목표들은 <표 12-1> 대출 및 자문 프로그램의 지원을 받음
- 중점분야들 상호간, 세부목표들 상호간에 강한 연계성이 있음.
- 범분야인 거버넌스는 국가, 지역, 섹터, 포트폴리오/프로젝트 수준에서 맞춤식 접근으로 다름.
- CPF 결과 프레임워크는 기존의, 진행 중인 WBG 사업을 반영하며, 중간 평가시에 조정됨.

<표 세계은행그룹의 베트남 CPF 중점분야 및 목표

중점분야 1: 포용적 성장과 민간부문 참여 가능성	중점분야 2: 사람과 지식에 대한 투자	중점분야 3: 지속가능한 환경 및 탄력성 보장
1. 경제 거버넌스 및 시장 제도 강화 2. 민간참여 촉진과 농산업 발전 도모 3. 무역 경쟁력, 광역 교통 체계, 물류 및 서비스 경 쟁력 강화 4. 도시 내 토지 및 인프라 계획, 관리 개선 5. 소수민족, 여성, 취약그 룹의 경제참여 확대	6. 공공 및 민간의료 접근 성 향상, 영양실조 감소 7. 사회적 지원, 연금, 의료 보험제도의 통합과 효율 성 증진 8. 고등교육의 질 제고 및 노동시장 연계	9. 에너지 효율성, 재생가 능성 높은 저탄소 에너 지 촉진, GHG 배출 감소 10. 기후변화 탄력성 증진, 재난관리 역량 강화 11. 천연자원 관리 및 물안 보 개선
범분야: 거버넌스		

출처: World Bank Group (2017a).

4. CPF 이행을 위한 금융봉투 및 금융상품

- CPF 중점분야 세부목표들은 진행 중이거나 계획된 WBG 프로그램의 이행과 연계되는데, <표 12-2>는 기관별(IDA, IBRD, Other), 중점분야별(CPF Focus Areas) 지시적 대출 프로그램¹⁹⁾, <표 12-3>은 지시적 자문 및 분석(Advisory Services and Analytics) 프로그램임.
- CPF는 첫 3년 동안의 활동과 금융상품을 지정함으로서 향후 5년 동안의 파트너십 전략 원칙과 프레임워크를 제시함.
- CPF 기간 이후 연도의 프로그래밍은 난이함, 왜냐면 IBRD 대출 규모가 세계 경제와 금융시장의 영향을 받음.
- WBG 베트남 프로그램은 시간의 경과에 따라 수정되고, CPF 이행 2년차에 PLR이 준비됨에 마땅하며, PLR을 통해 베트남 정부와 WBG가 결과를 평가하고, 미래의 전략에 따라 선택성을 적용하며, 프로그램을 수정함.
- 이로써 베트남 정부의 중기 프로그래밍과 WBG 계획과정 간의 정렬(alignment)을 강화함.
- 세계은행은 개발정책자금, 투자 프로젝트 자금을 포함한 모든 대출도구를 사용함.
- 분석 작업 및 정책 협의를 통하여 점진적으로 새 분야에 종사하거나, 전략적 변화를 시도함.

<표

세계은행그룹의 기관별, 중점분야별 베트남 지시적 대출 프로그램, 2018-20 (요약)

(USD million)

FY18	CPF Focus Area	IDA ^b	IBRD	Other
Dynamic Cities Urban Development Project (IPF)	1	330		
HCMC Subnational DPO1	1	100		
PHRD Revenue Mobilization (IPF)	1			4.2
Health Service Delivery Reform Project (IPF)	2		80	15
GPOBA Quality Deaf Education in Vietnam Project	2			3
HCMC Flood Risk Management Project (IPF)	3		400	
GEF Mekong Delta Integrated Climate Resilience and Sustainable Livelihoods Project	3			6
Vietnam HCFC Phase-out Project Stage II	3			14.6
Power Sector DPO4	3	170		
GCF Risk-sharing Facility for Industrial Enterprises	3			80
Climate Change and Green Growth DPO2	3	90		
FCPF North Central Coast Region Emission Reduction Program	3			90
GEF Strengthening Partnerships to Protect Endangered Wildlife	3			3
<i>Subtotal</i>		<i>690</i>	<i>480</i>	<i>215.8</i>

출처: World Bank Group (2017a).

19) 지시적 리스트는 정부의 지원 요구에 근거하며, 완전하지 않음, World Bank Group (2017a)

<표> 세계은행그룹의 베트남 중점분야별 지시적 자문 및 분석(ASA) 프로그램, 2018(요약)

<i>FY18 – new in fiscal year</i>		
Vietnam Development Report 2019 – Economic geography, Connectivity and Competitiveness		1
Urban transport programmatic ASA		1
VN2035 Implementation Support		1
Tax Reform ASA		1
Urban Programmatic ASA		1
Skills and workforce development ASA		2
Higher education ASA		2
Multisectoral Nutrition Action Plan		2
Sustainable Financing of Services ASA		2
Land ASA		3
Water Security Governance ASA		3

출처: World Bank Group (2017a).

- ASA(Advisory Services and Analytics) 프로그램은 CPF 우선순위에 근거하여 정해지며, 정책대화, 기술적 도움, 분석, 광범위한 프로그램식 참여, 적시대응의 조합으로 구성됨.
- 결과 프레임워크는 CPF 기간 동안 결과에 대한 진전을 모니터링하는 주 도구임.
- 세계은행은 사업 이행상의 제약을 풀고, 자금지불을 가속하고, 시스템ic한 문제를 논하기 위해 베트남 정부와 포트폴리오 리뷰를 계속함.
- CPF 기간 동안 IFC의 베트남 프로그램은 투자와 자문 서비스 및 민간금융 동원을 활용할 것임.

5. 세계은행그룹 CPF와 한국정부 CPS 결과 매트릭스 비교

- CPF 결과 매트릭스는 CPF 목표에 대한 결과사슬을 간소화한 것으로 WBG 표준 양식이며, CPF의 모니터링과 평가의 중심이 됨.²⁰⁾ 이는 한국의 CPS에 시사하는 점이 많음.²¹⁾
- 중점분야, CPF 목표 및 관련지표의 개별조합이 용이하게 디자인 됨.
- 중점분야의 수, 중점분야 내의 CPF 목표의 수, CPF 목표 지표의 수는 국별로 다양함.
- CPF의 부록으로 반드시 첨부하도록 규정함.

20) World Bank Group (2014b)

21) 국제개발협력 평가소위원회 (2018), 국제개발협력위원회 (2018)

- WBG 개입논리: CPF 중점분야를 지원하는 세부목표가 선정된 논리를 설명하는데, WBG 포트폴리오가 중점분야와 세부목표의 연결고리임. <표 12-1>에서 중점분야는 5개의 세부목표로 구성됨.
 - WBG프로그램에 제시된 베트남 포트폴리오가 세부목표에 기여하는 증거를 제시
 - 진행 중인 포트폴리오를 어떤 기준에 따라 선택했는지 설명
 - 준비 중인 포트폴리오를 개발함에 어떤 기준을 적용하는지 설명
 - 극복할 장애물, 인과관계, 가정 사항 및 위험도에 대한 설명
- CPF 목표 지표: 목표1은 4개의 지표에 의해 목표 달성을 정도가 측정되며, <표 12-3>에서처럼 기초선과 현실적 목표를 설정해야 함.
- 두 개의 결과 틀, <표 12-4>와 <표 12-5>를 비교하면, 베트남 지원 결과 틀의 경우는 결과사슬인 중점분야—분야별 목표—프로그램 간의 연계성이 어떤 방법으로 처리되는지 알 수 없음.²²⁾ 베트남 사업에 대한 통합적인 자료의 분석²³⁾(중점분야별, 기관별 사업의 총합)을 근거로 하여 사업목표와 사업결과를 연계함.
 - 진행 중인, 계획된 베트남 포트폴리오가 CPS 수립, 이행 과정에서 어떤 방식으로 분석되고 그 결과가 CPS에 입력되었는지 불분명함
 - 분야별 목표의 달성 정도를 측정 할 지표가 설정되어 있지 않음
 - 중점분야가 테마/섹터를 중심으로 구분되는데 분류의 일관성, 지속성이 불분명함. 왜냐면, 베트남 1기 CPS (2011–2015)²⁴⁾ 와 중점분야의 분류가 다르기 때문에 1기 CPS 성과가 2기 CPS 수립에 입력되었는지 여부를 알 수 없음.

22) 국제개발협력위원회 (2015), 국제개발협력위원회 (2016a).

23) OECD (2018) 리뷰에 지적되었듯이 한국의 ODA 사업에 대한 국별, 테마별로 통합된 자료가 (aggregate data) 부재한 실정임. 왜냐면, 사업시행기관들이 서로 다른 방식으로 자료를 편집하고 있음.

24) 국제개발협력위원회 (2011).

<표> 세계은행그룹의 베트남 파트너십 프레임워크 결과 매트릭스, 2018-2022(요약)

중점분야1: 포용적 성장과 민간부문 참여

The WBG will support government efforts to address macroeconomic vulnerabilities, enhance productivity growth and strengthen competitiveness, especially of the private sector. It will address infrastructure bottlenecks, improve investment efficiency, management and utilization of assets, and broaden economic participation of ethnic minorities, women, and vulnerable

CPF 목표1: 경제 거버넌스 및 시장제도 강화

WBG 개입논리

CPF 목표 지표	Supplementary Progress Indicators	WBG 프로그램
Large tax payer office established and operational in carrying out all functions, including registration, filing, audit and taxpayer services in the administration of large taxpayers by 2019 Modern debt management law enacted by 2018		진행중인 사업: <u>LEN (대출)</u> First Fiscal Governance DPO (P160928) Financial Sector Modernization and Information Management System Project (P088759) <u>ASA (자문 & 분석)</u> Strengthening the Public Financial Management System in Vietnam (P162439) Macro-economic Monitoring (P157763) Vietnam Financial Sector Soundness and Inclusion (P145781) <u>IFC</u> Vietnam Credit Bureau - Phase 2 (593928) Vietnam Debt Resolution (600059)
Medium-term perspective in expenditure budgeting (PEFA PI-12 and PI-16 in 2019) - 기초선: C (2012) - 표적: B (2019)		새로운 사업: <u>LEN (대출)</u> HCMC Sub-national DPO series Second Fiscal Governance DPO <u>ASA (자문 & 분석)</u> Taking stock report bi-annual Vietnam 2035 Follow up <u>IFC</u> Direct financing in Local Banks (39020)
Number of Banks applying Basel II Principles Baseline: 0 (2015) Target: At least 50% (2020)		
Financial inclusion expanded12 - Baseline: 31% (2014) - Target: 70% (2020)		
Number of MSMEs that have received loans secured with movable property (IFC) (#) - Baseline: 0 (2014) - Target: 483,047 (2020)		

<표

한국의 베트남 CPS 결과 틀, 2016-2020

베트남 경제사회개발전략(2011-2020) / 베트남 경제사회개발계획(2016-2020) : 현대화된 산업국가 진입 달성 / 경제-사회 모델 개혁 및 지속가능성 제고 CPS 목표 : 분야별 목표 포함				
중점분야	분야별 목표	분야별 제약요인	분야별 성과	평가 지표
교통	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교통인프라 개선 및 확충을 통한 인프라성 향상 ○ CTP를 통한 교통 인프라 시설 제공을 통한 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 교통인프라 이용 및 의존도가 도로 교통에 편중 	<ul style="list-style-type: none"> - 교통 환경 개선 및 교통인프라 구축 	
공공행정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 베트남 정부의 중기국가 개발계획 이행을 위한 공공행정 강화 ○ 시장경제의 근간이 되는 법치 시스템 지원 및 비즈니스 환경 개선 ○ 취약계층 및 사회동반을 위한 공공행정 역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 베트남의 특수한 구조와 상황에 맞게 제례식 및 혁음을 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제-사회-환경 기반 및 거버넌스 개선을 위한 다양한 공공행정 세부전략 및 계획 수립 - 관련 인력 양성 - 민생사업 시례 출축 및 전파 	
물관리 및 보건위생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화에 따른 물관리 및 침방 관리 역량 강화 ○ 인구적인 취수원 및 상수도 시설의 보급을 통한 삶의 질 향상 ○ 기초 보건위생 서비스 접근성 강화를 통한 증정기적 보건위생 체계 강화와 정책 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 전반적으로 열악한 물권의 정체 및 인프라 - 지역간 및 보건위생 인프라 수준이 편중 	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 이슈를 포함한 물관리 모니터링 수립 - 보건의료 서비스 접근성 향상 - 당질의 보건의료 서비스 제공 	CPS 적합성 해당 분야 사업이 CPS 목표 달성을 적절히 받고 되었는지 여부
교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 산업화 고급 인재 육성 ○ 교육을 통한 취약 계층의 사회통합 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 종업계경제 체계에 따른 민간부문기업 및 전문가의 기술선도 역량 미약 - 국내시장공기업-민간기업 간의 미흡한 경쟁 환경 조성으로 인해 특성 기술 및 기술자에 대한 집중 투자 원천 부재 - 영락하지 않은 공산당 및 청부부처 간 업무분장으로 인한 혼동된 고급 인력지원 육성 전략 부재 - 관련 법률제정 필요 - 미흡한 관련 시장부처의 전문성 - 취약계층의 학습여充裕 세력으로 인한 취업연계 성과 달성 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 인력 양성 시설 구축 - 인력교육 컨텐츠 및 자료화 - 고급인력 기대여망 달성도 - 취약계층에 제공된 교육기회 - 교육 후 취업, 학업 지속 등 교육성과 활용 	사업 정상 추진 여부 CPS에 적합한 사업이 추진되었는지 여부
주요 가정 사항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신정부 출범 및 신국가개발 이행계획 채택, ODA Decree 변경에 따른 사업형성 및 베트 사업승인 기간 지연 최소화 2. 이상기후에 따른 사업 환경 변화 예측 및 대비 			

출처: 국제개발협력위원회 (2016)

제 5 절 한국의 CPS 관련 제도 및 운영전략에 대한 정책과제

1. 수원국에 대한 통합된 접근방식의 수립

- 한국정부가 ODA 사업을 통하여 수원국에 접근하고 개입하는 과정에 대한 통합된 규정의—행정 구속력을 갖는 절차—설립이 필요 하며, ODA 사업을 수행하는 정부 각 기관(2019년 현재 42개 기관)이 의무적으로 준수해야 함.
- 통합된 규정은 한국정부와 수원국이 공동으로 추구하는 개발목표와 예정된 결과의 식별을 지원함. 국가적 차원에서, 특히 양자관계의 ODA 사업 개발목표는 한국정부의 인도주의, 외교, 경제 정책의 비중과 방향을 반영함.
- 개발목표의 식별은 현황 분석과 정책협의 등 일련의 과정을 통해 이루어짐으로, 보다 강력한 국별 분석 작업이 필요하며, 또한 정책협의의 범위와 빈도를 재고하도록 권장함.
- 세계은행그룹의 경우, 목표의 선정은 수원국 개발목표와 세계은행그룹 비교우위에 부합하는데, 체계적인 국별 분석을 통한 우선순위를 근거로 함.
- 개발목표의 선정은 ODA 사업기관들의 참여와 협의를 통과한 통합적인 목표여야 하며, ODA 사업을 시행하는 정부 각 부처에 동일하게 적용되어야 함. 다시 말해서, CPS 기간 중 발주되는 모든 신규 사업은 CPS 목표를 지원함.
- 수원국 정부와의 대화가 CPS 준비시의 정책협의에 한정되지 않고 CPS 기간 동안 매듭 없이 진행되어야 하며, 수원국 정부, 민간부문, 시민사회 등과 협의를 포함해야 함.
- CPS 수립, 이행 과정에서 국내 이해관계자들과의 소통에 많은 자원을 투자하고 있는데, 실제로 사업의 성과에 영향을 주는 수원국 이해관계자들과의 대화에 더 많이 투자할 필요가 있음. 세계은행 및 다른 양자기관들은 CPS 프로세스 동안 수원국 이해관계자들과의 대화에 상대적으로 많은 자원을 투자하고 있음. 그 이유는 CPS가 수원국 주관 하에(owned and led process) 있음을 강조함으로 그 성과에 대해 책임이 있음을(accountable) 인지함.



2. CPS 작업 관련 기관의 역할 분담 및 의사결정

- 국조실의 산관학연 합동연구반의 구조는 구성원이 광범위하여 실무 분담 주체와 역할이 뚜렷하지 않고, 의사 결정 프로세스에 필요 이상의 자원을 소모 할 수 있음. “CPS팀”的 구성과 역할이 분명히 설정되어 CPS 작성과 이행 결과에 대해 책임을 질 수 있어야 함.
- 국조실의 CPS관련 의사 결정 체계를 재정비하고, CPS 제품이 수원국에 대한 한국정부의 일관된 메세지를 분명히 전달하고, 대내적으로는 관계부처의 사업시행에 뚜렷한 지침을 제시해야 함. 의사결정 과정을 단순화하고 업무의 책임 소재를 분명히 할 필요가 있음.
- 기능과 역할이 분명한 CPS 실무팀의 구성을 강력히 추천함. CPS 실무팀은 국조실의 관리 하에 있는 유연적 집합으로, 외교부, 기재부, 기타 부처와 등거리에서 CPS 작업 수행
- CPS팀은 5명 내외의 주요 멤버(Core Member)로 구성함이 효율적인데, 국별 분석을 담당할 경제학자 1명, ODA실무 전문가 1명, 중점분야(보건의료, 농업, 교통, 에너지 등) 전문가 2명, 지역사업 운영 실무자 1명(지역사무소/공관 상급직원)을 포함하며, 팀의 업무를 지원하는 인력(자료분석 및 행정지원) 2명을 더하면 총 7명 정도 임. 팀 구성원은 국책연구원을 비롯한 정부부처, 외부 전문가 중에서 선발함.
- 차기 CPS 준비과정으로 2~3개 국가에 시범적으로 CPS 작업을 시행함을 권고함. 선행학습을 통하여 한국의 CPS 모델을 최적화하여 여러 중점협력국에 시행함이 보다 효율적임.

3. ODA 사업 비교우위 및 중점분야 선정

- ODA 사업도 국제 ODA 시장에서 이행됨으로 국제기구 및 양자기구의 사업과 경쟁관계에 있음을 인지해야 함. ODA 지원을 상대적으로 많이 받는 국가, 지역, 분야의 경우는 수원국이 선택할 범위가 넓고 금융지원 조건도 수원국에 호혜적임.
- 제2기(2016~2020) 국가별 파트너십 전략에 의하면 한국의 지원목표가 수원국의 개발목표 달성을 기여함으로 명시하고 있으나, 지원목표가 한국의 비교우위를 어떻게 반영하는지 논리적 기술이 필요함. 한국의 비교우위를 증거 할 구체적 분석이 선행해야 함.

- 비교우위의 식별은 수원국 ODA 시장에서 중점분야의 성과가 주요한 근거를 제공함. 세계은행그룹의 경우, 중점분야는 체계적인 국별진단(SCD)의 산물인 개발의 우선순위로부터 파생되며, 이해관계자들과의 협의를 중심으로 한 구체적 증거에 기반하여 선정됨.
- 우선순위의 선정에는 CPS 목표에 대해 예상되는 성과 및 우선순위들 간의 시너지 효과를 고려함. 성과에 대한 판단은 목표를 달성함에 제약사항들, 우선순위의 긴급한 정도, 차기 CPS 주기를 고려함. 우선순위들은 상호보완적임.
- WBG의 국별진단 작업은 CPF 준비 전에 별개의 작업팀에 의해 완성되어, 분석의 결과를 토대로 국별협력 전략을 수립할 충분한 시간을 할당함. 한국의 경우는 수원국 분석 작업과 중점분야 선정과 같은 전략적인 작업을 동시에 진행하고 있음. “CPS팀”的 역량과 작업영역이 제품의 우수성을 결정하는 주요 변수임.
- 중점분야는 WBG의 CPF 팀에 의해 정의되고, 테마, 섹터, 기타의 일관된 논리에 의해 결정되지만, 중점분야 우선순위의 최종 결정은 작업팀의 “판단”(judgement)에 달려있음. 이는 CPS 작업팀이 판단을 할 수 있는 역량을 강조함.
- 2019년도 국제개발협력 시행안에 명시된 주요 지원 분야는 교육, 산업, 거버넌스, 보건, 기아종식을 포함하는데, 국별지원 전략 수립 시 중점분야 선택의 지침으로 추정됨. 중점 지원분야를 도출하는 일관된 논리와 방법론이 CPS 수립과정에 적용되어야 함.
- 한국의 베트남 CPS 사례에서 보면, 중점분야가 테마/섹터를 중심으로 구분되는데 분류의 일관성, 지속성이 불분명하여, 1기 CPS(2011–2015) 와 2기 CPS(2016–2020)의 중점분야가 서로 다른 분류를 사용함. 더욱이 국조실의 분류는 OECD의 분류, KOICA의 분류와 각각 다름. 통합된 전략을 수립하기 위해서는 ODA시행기관에 동일하게 적용되는 테마/섹터별 분류에 따른 자료의 편집, 분석이 필요함.



4. 성과 분석 및 환류체계 수립

- CPS는 수원국 개발에 한국정부가 개입하는 주 목적, 그에 따른 세부목표들을 지원하는 활동들의 예정된 결과에 대한 전략 문서임. 따라서, 논리적인 이행 과정은 목표—중점분야—진행 중, 계획된 프로그램 간의 결과사슬을 형성하며 이는 CPS의 환류체계를 지원함.
- 결과사슬의 형성 여부는 CPS 이행시 포트폴리오 리뷰를 통하여 CPS에 제시된 수원국 접근방법의 적용여부를 조사함으로 가능함. 즉, CPS 목표 달성을 구체화하는 중점분야가 유무상 프로그램에 의해 지원받고 있음이 입증되어야 함. 이를 위해서는 사업목표와 사업결과 간의 원활한 흐름을 지원할 메카니즘이 설정 되어야 함.
- CPS에 중점분야별 상세한 지원 내역을 포함하고, 중점분야와 진행 중, 계획된 사업들 간의 연계성이 어떤 방식으로 분석되었는지 설명함으로 정부기관별 중점분야 성과관리의 일관성을 유지해야 함. 세계은행그룹의 CPF는 이행을 위한 금융지원 내역을 본론에 설명하고, WBG 기관들의 중점분야별 진행 중인 대출/자문 사업, 포트폴리오 운영 현황 및 성과, 주요 성과관리 지표 등을 부록으로 첨부 하고 있음.
- 성과분석을 위해서는 CPS 목표를 설정시에 목표를 향한 진전 상황을 평가하고, 목표달성을 여부를 측정할 구체적 지표를 식별하여 결과 프레임워크에 포함함이 논리상 적절함. 이는 CPF 기간 동안 결과에 대한 진전을 모니터링하는 주 도구임.
- 기준의 CPS 결과 틀은 중점분야 목표에 대한 측정지표가 명시되지 않음으로 중간점검, 종료평가시에 평가기준을 설정해야하는 난관에 봉착 함. 목표를 측정할 지표를 명시함으로 CPS이행 성과가 CPS에 주기적으로 입력되어야 함.
- 세계은행그룹의 결과 매트릭스는 CPF 목표의 지표와 병행하여 관련된 WBG 프로그램을 유형별 (대출, 자문/분석), 기관별(Bank, IFC, MIGA)로 제시함으로 목표와 WBG 활동 간의 연계성을 명시함. 한국의 CPS 결과 틀이 목표와 프로그램 간의 연계성을 명시하도록 권장함.

5. 국가별 파트너십 전략의 준비 및 이행과정에서 답해야 할 질문사항

CPS 준비 과정시 체크 리스트

- 수원국에 대한 한국의 지원 목표가 수원국 분석 결과에 부합되며 명료하게 기술 되었는가?
- 수원국의 중기전략(medium-term strategy)이 어떻게 CPS에 통합되었는가?
- 수원국에 ODA를 제공함에 한국의 비교우위를 어떻게 식별하고 있는가?
- ODA 목표를 측정할 뚜렷한 지표를 식별하고 이용하는가?
- 이전 연도의 CPS에서 학습된 내용을 분석하여 통합하고 있는가?
- 프로그램의 중간, 종료 평가가 어떤 방식으로 CPS 준비에 정보를 제공하는가?
- 이해관계자들과의 협의가 어느 정도 광범위하며, 그 결과가 어떤 방식으로 CPS 준비에 정보를 제공하는가?
- CPS 준비 기간 동안 정부부처간의 협업이 어떤 방식으로 조정 되고 의무화 되는가?

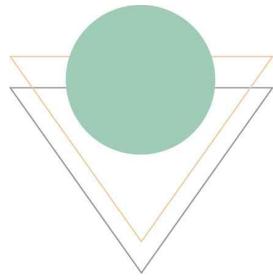
CPS 이행 과정시 체크 리스트

- 수원국 정치경제적 요소들—확고부동한 이해관계와 지역 사회의 필요—을 고려하는가?
- CPS 중점분야가 사업수행지역(subnational area)의 개발우선순위를 반영하는가? 그렇지 않으면, CPS 중점분야와 지역의 우선순위 간의 차이를 어떻게 좁힐 수 있는가?
- CPS 중점분야와 연계한 개발협력 프로그램들이 사업수행지역(subnational area)의 중장기 개발 우선순위 및 지속가능성에 초점을 맞추고 있는가? (예로, 보건시설 공급과 보건시설 접근성 향상)
- 범분야 이슈들이—민주주의, 성평등, 등—프로그램 결과에 어떤 방법으로 통합되는가?

참고문헌

- 국무조정실 내부자료, 2016, 베트남 국가협력전략 (CPS) 수립개요 및 경과.
- 국제개발전략센터, 2014, 중점협력국 선정기준 및 국별협력전략 개선방안 – 외교적 관점에서.
- 국제개발협력위원회, 2011, 국가협력전략 2011–2015, 베트남, 가나, 솔로몬 군도.
- _____, 2015, '15년 국제개발협력 종합시행계획(안), 의결안건 (제20-1호).
- _____, 2016, 베트남 국가협력전략, 중점협력국 대상 국가협력전략 (15 개국), 의결안건 (제28-3호), pp. 409–450.
- _____, 2017, '18년 국제개발협력 종합시행계획(안) (확정액 기준), 의결안건 (제30-1호).
- _____, 2018, ODA 통합평가체계 개선방안 (안), 의결안건 (제31-2호).
- _____, 2019, '19년 국제개발협력 종합시행계획(안) (확정액 기준), 의결안건 (제32-1호).
- 국제개발협력평가소위원회, 2018, '18년 국제개발협력위원회 보고자료, 별도보고, ODA 추진체계 개선방향.
- 이동옥, 2018, 중남미 지역 ODA 사업전략에 대한 제언, KOICA 출장보고서.
- 한국국제협력단, 2018, 2018 주요공여국의 원조현황 및 실시체계.
- _____, 2018, '19년도 신규사업 선정결과 및 사업발굴 형성 개선방안, 지역총괄실 내부회의 자료.
- OECD, 2018, OECD Development Cooperation Peer Reviews: Korea 2018.
- World Bank Group, 2013, Consultation Guidelines.
- _____, 2014a, Directive, Country Engagement, OPCS 5.01-DIR.01.
- _____, 2014b, Guidance, Country Partnership Framework Products.
- _____, 2014c, A New Approach to Country Engagement.
- _____, 2016a, World Bank Group Systematic Country Diagnostic: Online Consultation.
- _____, 2016b, Vietnam Systematic Country Diagnostic, Sustaining Success: Priorities for Inclusive and Sustainable Growth.

- _____, 2017a, Country Partnership Framework for the Socialist Republic of Vietnam for the Period FY18–FY22.
- _____, 2017b, Word Bank Group Country Engagement: An Early-Stage Assessment of the Systematic Country Diagnostic and Country Partnership Framework Process and Implementation, An Independent Evaluation.
- _____, 2018, IBRD/IDA/IFC/MIGA Guidance, Systematic Country Diagnostic, OPCS 5.01–GUID.109.



무역과 개발협력 연계 연구

신 원 규

무역과 개발협력 연계 연구¹⁾

신원규 송실대학교 글로벌통상학과 초빙교수

제 1 절 다자주의 체제(WTO 협정) 하 개발협력 활용에 대한 분석

1. 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, 이하 DDA) 내 “무역과 개발” 관련 협력기제

□ WTO DDA

- WTO DDA에서는 다자주의 무역체제와 WTO회원국이 개발도상국의 발전 문제에 보다 큰 관심을 갖고, 개도국 특별우대조치(SDT 조항: 약 157개)가 실효적으로 이행 될 수 있도록 노력하자는 취지로 DDA 선언문을 채택함.
- DDA의 출범은 개발도상국 그룹이 다자주의 체제 내 주요행위자로 부상하였고, 이들이 SDT 조항을 통해 특혜를 부여받는 것이 다자주의 무역협력 체제의 지속가능한 발전을 위한 것이라는 대 전제를 확인한 것으로 볼 수 있음.

1) 본 보론은 “신원규 외 (2019), 무역협정 내 개발협력 기제 연구: 한국의 대 개도국 개발·통상 연계협력 전략을 중심으로, 한국개발연구원 국제개발협력센터, KDI 기타보고서”의 내용을 바탕으로 요약 및 정리한 내용임.



□ WTO 내 개발협력 기제인 개도국 특별우대조치(Special and Different Treatment, 이하 SDT)

○ SDT 조항의 대분류 유형

- 2001년 도하 장관회의(The Doha Ministerial Declaration of November 2001)에서 다자주의 차원의 개발도상국의 개발과 협력 기제인 SDT 조항을 발전시키고, 강화하자는데 합의하였음.
- 무역과 개발위원회 (Committee on Trade and Development, 이하 CTD)는 WTO 사무국을 통해 2001년에 SDT 이행에 대한 WTO 협정과 결정사항에 대해 정리·검토하였으며 2010년, 2013년, 2016년에 걸쳐 SDT의 효과적인 운영을 위한 153개의 개별 WTO협정의 제(provisions)를 6개 유형으로 구분하여 정리함(<표 13-1> 참조).

<표 13-1> 개발도상국(최빈개도국)에 대한 특혜조항의 유형(typology)

개발도상국(최빈개도국)에 대한 특혜조항 유형(typology)	
① Provisions aimed at increasing the trade opportunities of developing country Members;	① 개발도상국 교역 기회 확대 방안;
② Provisions under which WTO Members should safeguard the interests of developing country Members;	② 모든 WTO 회원국이 개발도상국의 무역 이익을 보호하도록 요구하는 조항;
③ Flexibility of commitments, of action, and use of policy instruments;	③ 양허, 이행, 정책수단에 있어 유연성
④ Transitional time-periods;	④ 협정 및 규정 이행 기간;
⑤ Technical assistance;	⑤ 기술지원
⑥ Provisions relating to LDC Members	⑥ 최빈개도국 회원국과 관련된 조항

자료: Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions and Decisions Note by the Secretariat, Committee on Trade and Development, WT/COMTD/W/219, 2016.

- SDT 규정은 크게 1) 개발도상국 교역 기회 확대 방안, 2) 모든 WTO 회원국이 개발도상국의 무역 이익을 보호하도록 요구하는 조항, 3) WTO 체제 하 무역 자유화 관련 양허, 이행에 대한 정책 유연성 확보, 4) 협정 및 규정 이행 기간 연장, 5) 기술지원: 특히, 개발도상국이 WTO 업무를 수행하고 분쟁을 처리하여, 기술표준과 같은 제도적 역량을 갖출 수 있도록 지원, 6) 최빈개도국 회원국과 관련된 조항으로 구분

○ SDT 조항의 세부유형 및 내용

- WTO는 원칙적으로 다자간 무역협력을 통해 자유무역을 강화하자는 취지가 크기 때문에, DDA를 통해 개발도상국의 개발과 협력수요를 도모시키자는 적극적인 개발의제보다는 개

도국이 이익보호(47건), 정책사용에 대한 재량 또는 신축성(41건), 협정이행 기간 연장(20건)과 같은 수세적인 입장의 SDT 조항이 많음(<표 13-2> 참조).

- 분야별로는 수출시장의 기술규제와 관련된 “TBT”와 산업정책과 관련된 “보조금 및 상계관세조치(SCM)”, 서비스 시장개방과 관련된 “GATS”, 회원국의 추가 시장개방 및 보호주의 정책과 관련된 문제에 있어 법적인 절차에 따른 분쟁해결을 위한 “WTO 분쟁해결기구에 대한 양해각서” 등 주요 통상의제에 SDT 조항이 존재

<표 개발도상국 특혜조치(SDT)의 조항 및 유형별 현황(DDA)

	① 개도국 무역 증진	② 개도국 이익 보호	③ 유연성 /정책 재량	④ 이행 유예 기간	⑤ 기술 지원	⑥ 최빈 개도국 지원	합계*
GATT 1994	8	13	4				25/25
국제수지			1		1		2/2
농업협정	1		9	1		3	14
농산물 수입국에 관한 결정		4△			1		5
SPS의 적용		2△		2	2△		6/6
TBT	3△	10△	2△	1	9△	3△	28/25
TRIMs			1	2		1	4/3
GATT 1994 6조(AD/CVD) 이행		1					1/1
GATT 1994 7조(관세평가) 이행		1	2	4	1		8/8
수입허가 절차		3		1			4/4
보조금 및 상계조치(SCM)		2	10△	7△			19/16
세이프가드		1	1				2/2
GATS	3	4	4		2	2	15/13
TRIPs				2	1	3	6/6
분쟁해결에 대한 양해각서		7	1		1	2	11/11
정부조달(GPA)		3	6		1	2	12/10
합계	15	47	41	20	18	16	157/145

주: △는 초기보다 증가 및 중점 검토되는 사항

자료: 신원규 외 (2019).

○ TBT와 관련된 SDT 조항

- TBT는 16건에서 28건으로 거의 두 배로 관련 조항이 증가함. 기존 선진국이 대부분 TBT를 공공정책에 이미 반영한 것과 달리 개도국의 경우는 관련 산업의 무역 증진과 함께 개도국의



이익보호 측면에서 조항(특히, TBT 제 12조: 개발도상국 회원국에 대한 특별 및 차등대우)의 이행을 강화하고 확대하고자하는 노력 중임(신원규 외, 2019).

- 또한 TBT가 개발협력과 관련하여 주목받는 이유는 TBT에서 규정하고 있는 국제표준화 등이 선진국에서 개도국의 기술이전을 전제로 하고, 기술협력과 관련이 있다는 것으로 판단됨.

○ SCM과 관련된 SDT 조항

- SCM의 경우 16건에서 3건 늘어난 19건임.
- SCM은 개도국의 산업정책과 연관되어 정책재량(Policy Space)과 관련되어 있음. 개도국의 정책재량이 WTO 내 감소하고 있다는 것은 SCM과 관련된 WTO 분쟁을 통해 드러나고 있는데, 선진국과 개도국의 산업정책 재량의 크기가 WTO체제 내에서 비대칭이라는 것이 문제임.
- 선진국은 WTO 규범을 활용하여 개도국의 산업정책 재량을 작게 만드는 반면에 개도국은 선진국의 점차 확대·강화되고 있는 산업정책에 별다른 반대의 목소리를 내지 못하는 구조임.²⁾
- 예로, 미국과 EU 같은 선진국은 개발도상국의 수출상품에 대한 보조금 정책을 SCM 협정을 통해 적극 대응함. 대표적으로 Indonesia-Auto WTO 분쟁사건이 있음.
- 선진국의 경우 WTO 분쟁해결기구의 법 소송절차를 통해, 개발도상국의 해당 산업에 대한 정책을 수정 또는 철회시키는 결과를 가져옴. 반면에 개도국의 경우 이들의 WTO에 불합치하는 것으로 밝혀진 산업정책과 특정 보조금 정책을 수정하거나 철회하지 않는 경우가 실제 종종 발생함(Lee, Shin, and Shin, 2015).

2. 주요 공여국과 우리나라의 다자체제 내 개발협력 이행현황과 문제점 분석

- 다자체제 내 개발협력 이행현황은 선진국과 개발도상국의 이해가 첨예하게 대립된 무역관련 지식재산권에 관한 협정(TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)을 대표적인 예로 논의할 수 있음.
- [개발도상국] TRIPS 내 개발협력에 관한 문제점은 현 협정을 준수하기 위한 국가적 차원의 경제 및 사회적 비용은 명확하지만 이 과정에서 지원을 받을 수 있는 국제사회협력의 보수가 크지 않거나 불확실하다는 점

2) 예컨대, Lee et al., (2015)는 WTO분쟁 통계를 통해 중국, 브라질, 인도, 멕시코와 같이 시장과 인구의 크기가 큰 국가를 제외한 대부분의 개발도상국이 선진국의 상계관세나 보조금에 대해 WTO에서 적극 호소하지 못한다고 주장하고 있음. 그러나 개도국이 선진국을 상대로 진행하는 WTO분쟁은 개발도상국의 수출상품에 매겨진 상계관세에 대한 면제를 호소하는 것이나 해제를 요청하는 방어적인 경우라고 볼 수 있음.

- [선진국] TRIPS에 합치하는 법제도와 사회적 비용을 대부분 기 지불하여 더 이상 이에 대한 비용이 발생하지 않거나, 개발도상국 보다 상대적으로 비용이 크지 않음. 개도국에게 보상차원으로 WTO협정에서 개발도상국에게 유예기간을 주거나, 특혜적 조치로 기술협력 등의 개발협력 의제를 포함하였는데, 결국 개발협력 조항이 실효적이지 않고 실질적으로 구속적 이지 않다는 점이 한계

□ TRIPS 제66.2조 및 제67조 (기술이전에 대한 조항)

○ 정의

- TRIPS 제66.2조는 선진국이 기업이나 기관에 인센티브를 제공함으로써 최빈개도국의 기술을 촉진시키도록 권장하고, 지적재산권 보호(protecting intellectual property)의 목적 아래 혁신과 기술이전(promote innovation and technology transfer)에 대한 의무를 강조함.
- TRIPS 협정 제67조는 선진국의 대 개발도상국과 최빈개도국을 위해 기술 및 금융협력 (technical and financial cooperation) 제공에 대한 의무를 규정하고 있음.³⁾

○ 평가 및 시사점

- TRIPS는 선진국이 개도국에게는 관심 밖의 의제였던 “지적재산권 제도 수립과 이행”을 WTO에서 논의 및 관철시키기 위해 “개발협력” 의무조항을 추가함.
- 지적재산권(TRIPS) 협정 불이행에 대한 구속성 있는 폐널티는 낮은 기술수준과 관련 제도가 미흡한 개도국의 무역과 발전에 제약조건으로 작동될 수 있음(Shin, Lee, and Park, 2016).

3) TRIPs 개발협력관련 조항(66-67조)의 원문은 다음과 같음.

Article 66: Least-Developed Country Members

1. In view of the special needs and requirements of least-developed country Members, their economic, financial and administrative constraints, and their need for flexibility to create a viable technological base, such Members shall not be required to apply the provisions of this Agreement, other than Articles 3, 4 and 5, for a period of 10 years from the date of application as defined under paragraph 1 of Article 65. The Council for TRIPS shall, upon duly motivated request by a least-developed country Member, accord extensions of this period.

2. *“Developed country members shall provide incentives to enterprises and institutions in their territories for the purpose of promoting and encouraging technology transfer to least developed country members in order to enable them to create a sound and viable technological base.”* (저자 강조)

Article 67: Technical Cooperation

In order to facilitate the implementation of this Agreement, developed country Members shall provide, on request and on mutually agreed terms and conditions, technical and financial cooperation in favour of developing and least-developed country Members. Such cooperation shall include assistance in the preparation of laws and regulations on the protection and enforcement of intellectual property rights as well as on the prevention of their abuse, and shall include support regarding the establishment or reinforcement of domestic offices and agencies relevant to these matters, including the training of personnel. (저자 강조)



- TRIPS의 기술이전 조항은 “Shall”이라는 의무조항 성격을 취하고 있음에도 불구하고, 기술이전에 대한 정의나 개념이 국가마다 다를 수 있고, 선진국(developed countries)이라는 주체국가에 대한 정의와 이행방식을 명확히 규정하고 있고 있지 않기 때문에 실질적 이행에는 한계를 노정하고 있음.
- <표 13-3>에서 볼 수 있듯이 이행 보고서가 모든 선진국(OECD)국으로부터 제출된 것도 아닐 뿐만 아니라, 우리나라를 포함한 몇몇 국가는 이행보고서 조차도 제출하지 않음.
- TRIPS 66.2의 이행을 강제하거나 이에 대한 모니터링과 검토를 권고하거나 WTO분쟁해결 기구의 판결에 호소가 불가능 하다는 것은 다른 말로, 어느 국가가 개발협력에 대한 이행을 하지 않은 행위에 대해 위법하다고 제소를 할 수 있는지의 문제, 기술이전이라는 것과 기술협력의 범주가 어떠한 것인지, 협력을 받는 특정 주체가 누구인지에 대한 근본적인 한계가 있다는 것임.

<표> 선진국의 TRIPS 66.2 이행 현황

국가/년도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Australia	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
New Zealand	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Norway	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Switzerland	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Canada	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Japan	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
US	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
EU	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Austria	○				○	○	○	○	○	○			○	○
Belgium					○	○	○	○	○		○		○	
Czech Rep.	○		○	○	○	○	○							
Hungary														
Denmark	○		○		○	○	○	○		○			○	○
Finland	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○	○
France		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Germany	○	○	○	○	○	○	○	○	○					
Greece														
Ireland		○	○			○				○	○		○	○
Italy			○											
Luxembourg												○		
Netherlands	○		○										○	
Poland														
Portugal														
Slovakia			○	○					○	○	○		○	
South Korea														
Spain	○	○	○		○	○	○	○		○			○	○
Sweden	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○	○
UK	○				○		○	○	○	○	○		○	○

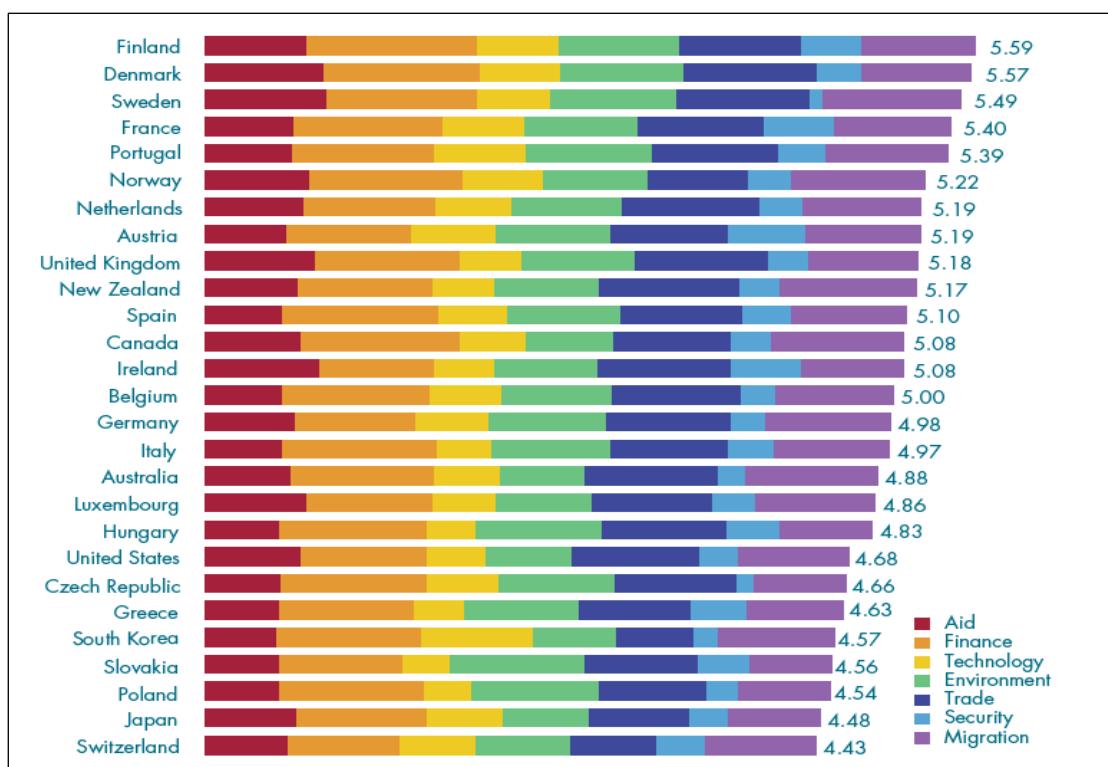
출처: Park (2016)와 신원규 외 (2019).

주: ○ 는 66.2 이행보고서를 제출한 경우를 나타냄.

3. 한국에 주는 시사점: 다자주의 통상체제를 활용한 개발–통상 연계전략

□ 비교우위를 활용한 개발과 통상연계 전략

- 우리나라는 CGD(Center for Global Development)가 발표하는 개발이행지수(CDI)⁴⁾에서 선진 27개국 중 23위를 기록
 - 유럽국가가 많은 분야에서 상위를 기록하고 있는 반면, 우리나라는 기술(technology) 분야에서 우수한 성적(1위)을 기록 ⇒ 우리나라의 비교우위 활용하는 협력 강조 가능
- CGD 27개 선진국의 개발협력 이행지수(총괄 순위)



출처: Center for Global Development (<http://www.cgdev.org/commitment-development-index>).

4) Center for Global Development (전 세계 빈곤과 불평등 경감을 위한 정책연구기관)가 발표하는 개발이행지수(Commitment to Development Index)는 총 7개 분야(Aid / finance / technology / Environment / Trade / Security / Migration)로 구성되어 있으며, 선진국의 개발정책이 개도국 경제발전에 미치는 긍정적 영향을 측정

□ WTO체제 하의 국제개발협력 이행: 기술이전/협력 이행

- 우리나라 기술발전과 특히 수 등 기준으로 측정되는 “기술”적 개발영향이 긍정적으로 평가를 받고 있음에도 불구하고, 현재 다자주의 내 기술협력이전과 관련된 협력이행을 보고를 하고 있지 않는 실정임.
 - 한국정부의 경우 <표 13-3>과 같이, TRIPs 66.2에 대한 이행보고 내역이 부재함. 단, 한국이 이와 관련된 협력이행 보고를 할 내용이 부재한 것은 아님.
 - 이러한 결과가 나타나는 이유는 한국정부의 통상과 협력 연계의 체계적인(다자주의 대응) 거버넌스가 부재 또는 작동이 원활하지 않다는 단적인 예로도 볼 수 있음.
 - 현재 이러한 WTO 체제(다자주의)에서 요구하는 개별적(양자주의) 협력 이행에 대해서 책임 있는 부서가 기재부, 산업부, 외교부, 아니면 총리실인지에 대해 명확하지 않을 것으로 판단함.
 - 다자주의 체제 하 이행이 필요한 개발협력 기제에 대한 안건을 정리하고 소관부처를 명확히하거나, 이에 대한 종합적 판단을 하는 거버넌스 체계를 구축하고, 정부부처 내에 환기하여 이행 가능한 방안을 강구할 필요가 있음.
- 앞의 내용을 정리 종합하면, 결국 다자주의 체제 내에서 TRIPs와 비슷한 형식의 개발협력 기제 또는 조항(즉, TBT와 SPS 등 다양한 “다자주의 자유무역 차원의 개발협력 조항”)은 사실상 선진국의 재량에 의해 이행 될 수밖에 없다는 구조적 한계가 있음.
 - 그럼에도 불구하고, 한국은 이러한 다자주의 통상협력 내 개발협력 이행에 대한 실천을 WTO 사무국 등과 적극 협력하여 모범적으로 이행하는 것을 고려해 볼 수 있음.
 - 한국은 그간 다자주의 통상협력 체제의 가장 큰 수혜국가 중 하나이고, 향후에도 다자주의 체제를 통해 얻을 수 있는 혜택은 한국정부와 산업에 있어 중장기적으로 올바른 전략적 선택이 될 수 있음.
 - WTO와의 협력 방안으로 앞에서 논의한 TRIPs 내 개발협력에 대한 구체적 실천 방안을 선도적으로 만들어나가, 모듈화하거나 프로그램을 WTO와 공동개발을 하는 등, WTO 내 실천 할 수 있는 통상-개발협력 연계의 모범사례를 창출 및 축적하고 다자체제 내에서 전파하는 것이 필요
 - Post-미중분쟁 이후 본격적으로 논의 될 수 있는, 신 통상협력 체제 내 개도국의 주요 관심사항과 개혁 논의에 대한 의제를, 우리나라가 개진하고 조율하는 리더십을 뒷받침 할 수 있는 토대를 마련하는 것은 중장기 외교(개발협력)와 통상연계의 중요한 정책 과제로 볼 수 있음.



□ 다자주의체제에 있어 개발협력 이행의 대안으로 지역(양자)협력(RTA)의 중요성

- 앞에서 논의 한 다자주의 통상체제 내 개발협력 이행의 한계는 Hoekman(2002) 또한 <표 13-4>와 같은 방식을 통해 지적하고 있고 이에 대한 대안을 제시하고 있음.

- Hoekman은 WTO DDA가 개발협력 의제를 강화하기 위해 나아가야 할 방향으로 크게 세 가지를 주장함.⁵⁾ 개도국의 역량강화 및 발전제약을 해결하기 위해서는 공급측면의 개발 협력을 강조함.

- 다자체제에 있어 개발협력 이행의 한계를 극복하기 위해 BIS, ISO, ITC, WCO, FAO 등의 전문 국제기구와 선진국을 포함한 지역무역협정과 선진국-개도국 간 RTAs, 국제금융 기구들의 역할이 중요함.

- 개발도상국이 직면하고 있는 공급측면과 제도적 제약(supply-side and institutional constraints)은 다자협상을 통해 해결하기에 한계가 있으므로 WTO 체제 밖에서 개발협력이 더욱 효과적일 수 있음.

- 예로 선진국-개도국의 RTA 내 무역역량 개선과 관련 제도정비를 개선하는 목적의 개발협력이 이루어진다면, 개발도상국에게는 물론이고 WTO의 다자체제에도 유익함.

<표

개발도상국의 개발을 위한 WTO의 의제 구조와 요소

이슈	양자/다자주의 협력			일방적 접근	
	WTO	N-S RTAs	특별 기제	개도국	선진국
시장 접근성(Market access)	A	A	S	A	A,S
정책 제정(Rule making)					
무역 관련 정책(Trade-related policies)	A	A	S	A	A,S
비무역 정책(Non-trade policies)		A	A,S	A	A,S
공급 측면 이니셔티브(Supply-side initiatives)					
무역 역량 개발(Trade capacity development)		S	S		S
제도 개혁(Institutional reform/strengthening)					
세관(Customs)		S	A, S	A	S
세금 관리(Tax administration)		S	A, S	A	S
표준 및 인증(Standards, certification)		S	A, S	A	S
지적 재산권(Intellectual property)		S	A, S	A	S

5) 첫째, WTO 회원국들은 예외 없이 모든 제품에 초점을 맞춘 '전통적인' 시장 접근 의제를 우선시해야 한다. 즉, 농업(agriculture)과 노동집약적 산업을 우선적으로 고려해야 함. 둘째, WTO 규범과 협정 자체가 개발을 지원하고 있는지에 중점을 두어야 함. 셋째, 시장 접근과 개발(협력)에 우호적인 WTO 규범과 조항은 개발도상 국가의 무역역량에 대한 제약(trade capacity constraints)을 해결하고 개발도상국의 투자 환경을 개선하기 위한 공급 측면의 이니셔티브(supply-side initiatives)에 의해 보완되어야 함.

이슈	양자/다자주의 협력			일방적 접근	
	WTO	N-S RTAs	특별 기제	개도국	선진국
계약 이행(Enforcement of agreements)	A	A	S	A	A, S
서비스(Services):					
인프라 업그레이드(Infrastructure upgrading)		S	A, S	A	S
규제 개발(Regulatory development)		S	A, S	A	S
경제 정책 설계(Design of economic policies)		S	S	A	A
사회 정책 및 재분배(Social policy; redistribution)		S	S	A	A

주: RTA-지역무역협정(Regional Integration Agreement);

A: 해당 이슈는 회원국 정부 또는 국제기구의 권한임(issue is a responsibility of a government or in the mandate of an international organization)

S: 관련 단체(국제기구, 다자개발은행, INGOs 등)가 개발도상국에게 지원이 가능(support can be (is) provided by relevant entity to developing countries)

출처: Hoekman(2002)과 신원규 외(2019).

제 2 절 지역주의 체제(RTA 협정) 하 개발협력 활용에 대한 분석

1. 주요 선진국 RTAs 내 개발협력 의제현황 및 통상-개발협력 연계

□ 통상-개발협력 정책

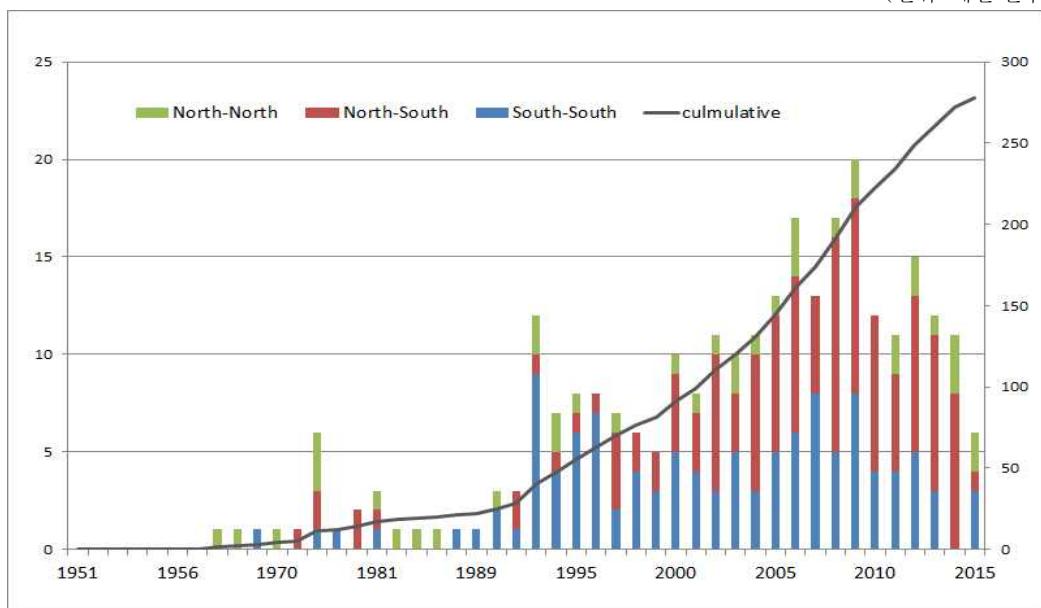
○ 무역을 위한 원조(AfT, Aid for Trade)

- 상호 간의 무역을 촉진시킬 수 있는 경제 및 제도적 지원과 기술협력을 포함함.
- 무역을 위한 원조는 수원국에 대한 전 세계의 시장접근성 증대 등의 긍정적인 외부효과를 주기 때문에 UN, OECD, WTO와 같은 국제기구에서도 그 효과성에 주목하고 있음. 따라서 상호 간의 무역의 증대는 물론이고 공여국의 양자 개발협력 사업이 다자주의 자유무역에도 긍정적일 수 있음.

○ 지역무역협정(RTA, Regional Trade Agreements)

<그림> 형태별 RTA의 현황: 1950–2015

(단위: 체결 건수)



주: North-North(선진국 간), North-South(선진국-개도국 간), South-South(개도국 간) 체결되고 발효된(enter into force) RTA의 숫자를 나타냄.

North-South의 경우 하나의 국가라도 개도국인 경우에는 선진국-개도국 간 RTA라고 계수함.

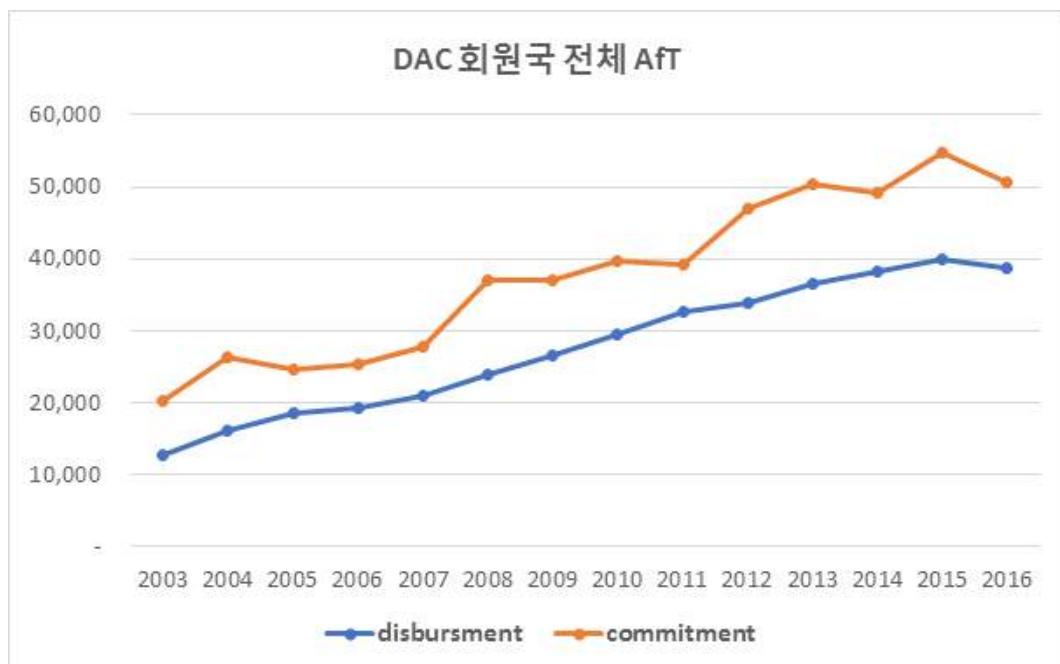
선진국과 개도국에 대한 구분은 분류는 OECD회원 여부로 선진국과 그 외 개도국으로 분류함.

자료: 신원규 외 (2019).

- 최근에 RTA의 양적 성장은 선진국(North)-개도국(South) 또는 개도국(South)-개도국(South) 간의 체결에 있음. North-South RTA의 대표적인 예로 NAFTA와 ASEAN+3 등이 있음.
- 북미자유무역협정(NAFTA, North American Free Trade Agreement)은 가장 큰 규모의 FTA에 속함. NAFTA는 회원국 출신 모든 상품에 대해 면세를 제공하고 비관세 장벽(non-tariff barriers), 표준(standards), 경쟁(competition), 투자(investment), 지적재산(intellectual property) 및 무역분쟁(trade disputes)에 대한 협정이며, 회원국들 간 환경문제와 노동을 다루기 위한 부속서와 별도의 협정이 포함되어 있음.
- 동남아시아국가연합(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations)는 서비스 협정부분을 제외한 경제통합협정(EIG: Economic Integration Agreement)의 대표적인 예이며 한국, 중국, 일본의 각 개별 국가와의 별도의 협정을 통해 서비스와 그 외 경제협력과 같은 부속서를 포함·심화되고 다양한 형태의 의제가 포함됨.
- 관세동맹(CU, Customs Unions)도 RTA에 해당, 대표적인 개도국 간 CU의 예로 상품자유화를 중심으로 체결된 중앙아메리카공동체(CACM, Central American Common Market)와 상품과 서비스를 모두 포함하는 동아프리카공동체(EAC, East African Community)가 있음. 개도국과 선진국 간에 CU로는 1996년에 체결된 EU-터키 RTA(CU)가 있음. 더불어 상품과 서비스 모두 포함하는 1991년에 체결된 남미공동시장(MERCUSOR)도 CU로 유명함.
- 최근에 체결된 RTA 협정일수록 많은 의제들이 WTO 플러스(WTO-plus)나 WTO 엑스트라(WTO-extra, 이하 WTO-X)라는 형태로 추진되고 있음. 이는 지적재산권보호(IPR, Intellectual Property Rights), 상호인정(mutual recognition) 또는 초국경적(behind-the-border) 규정의 조화, 투자흐름의 자유화(liberalization of investment flows) 및 투자자보호(provisions on investor protection)와 같은 다양한 형태의 개발 협력과 경제 협력에 관한 의제를 포함하고 있음.

- 무역을 위한 원조(AfT, Aid for Trade)
- 무역을 위한 원조

<그림> 무역을 위한 원조 증가 추이



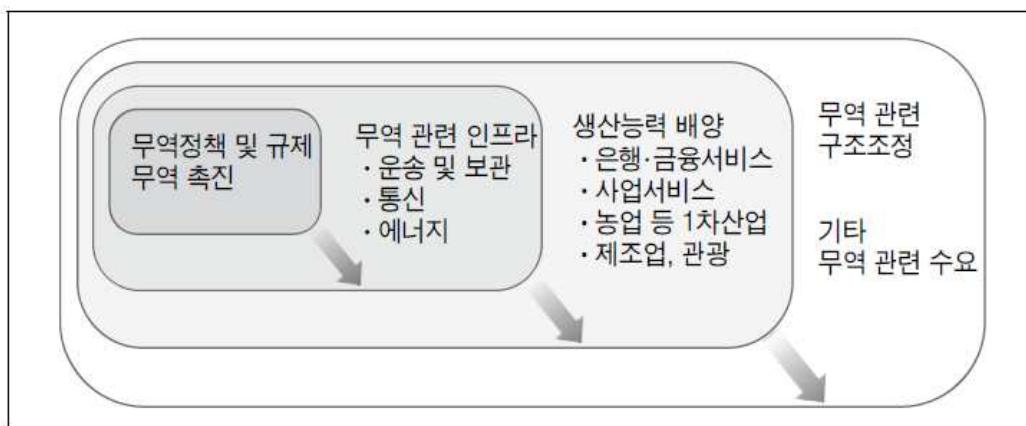
자료: OECD DAC CRS 통계

- 단순히 개발도상국이 무역에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것에 나아가, 시장 접근 확대를 통한 무역의 이익을 실현할 수 있도록 역량을 강화하자는 논의가 무역을 위한 원조 (Aid for Trade, 이하 AfT)로 나타남.
- AfT의 경우 양자 간 무역협력이 더욱 촉진 될 수 있도록 정책자문 또는 기술협력이나 제도개혁을 수반한 원조지원 활동이기 때문에 양자 간 원조와 무역의 연계 논의가 가장 활발하고 실효적일 수 있음.
- AfT는 공여국의 수출기업과 수원국 구매자 간에 있는 거래비용을 낮추는 것을 중요시하기 때문에 양자 간 무역이 증진 될 수 있음.
- 최근의 AfT의 많은 금액은 교통, 항만, 통신과 같은 경제인프라를 개선시키는 데 사용되기 때문에 무역비용을 절감과 함께 양자 간 무역을 증진시킴.

- 또한, AfT는 공여국의 공공부문이 민간기업과 상호 협력하여 수출증진에 기여할 수 있는 분야임.

- AfT의 범위

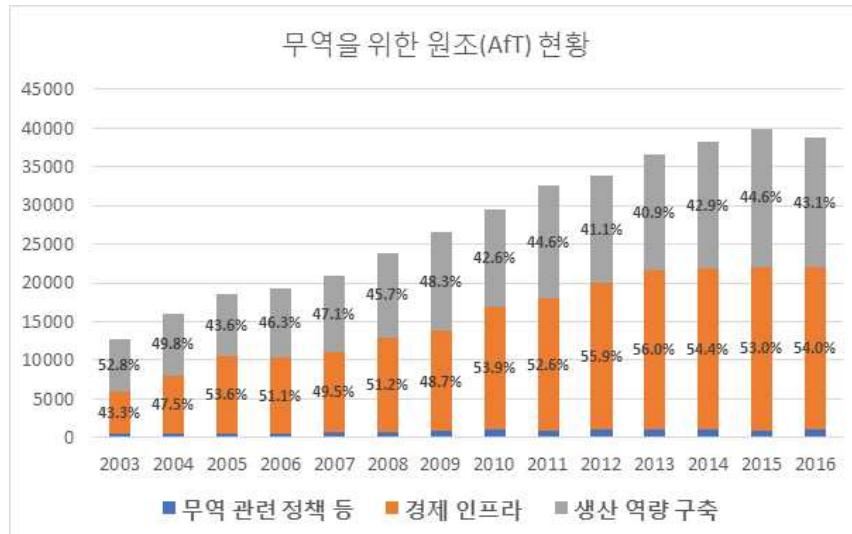
<그림> 무역을 위한 원조(AfT) 범주의 확대



자료: 장인수 · 송유철 · 유흥수(2011).

- AfT 범주는 크게 (1) 무역정책, 규제 및 무역관련 조정(Trade policy and regulations and trade-related adjustment), (2) 경제 인프라(Economic infrastructure, (3) 생산 역량 구축(Building productive capacity)로 구분됨(<그림 13-3> 참조).
- (1) 무역정책 – 규제 및 무역관련 조정 범주는 개도국이 국제무역시스템에 효과적으로 참여 할 수 있도록 지원하는 활동을 의미함. 주로 기술협력의 형태로 추진되기 때문에 규모는 상대적으로 작아 2016년 지불액 기준으로 이 항목은 전체 AfT의 2.8%에 불과함.
- (2) 경제 인프라 – 교통, 저장·보관, 통신, 에너지 등 경제와 관련된 대부분의 인프라가 포함됨. 경제 인프라는 성격상 대형 인프라 시설이 대부분으로 지원 규모가 크기 때문에 AfT에서 가장 큰 비중을 차지하여 2016년 기준 전체 AfT의 54%가 경제 인프라 부문에 해당됨(<그림 13-4> 참조).
- (3) 생산역량 구축 – 개도국의 상품 생산 및 서비스 제공에 관련된 분야임. 규모로 볼 때 생산역량 구축 부문에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 농업으로, 개도국의 산업구조가 농업에 집중되어 있고 ODA의 주요 목적인 빈곤감소를 위해 일반적으로 농촌지역 지원에 많은 재원이 투자되고 있기 때문임.

<그림> 무역을 위한 원조(AfT) 규모



자료: OECD DAC CRS 통계.

2. 주요 선진국과 우리나라 RTAs 내 개발협력 의제 비교분석

□ 미국

○ 미국의 통상협정(TIFA) 내 개발협력 유형과 특징

- 미국의 무역·투자 협정은 자유무역협정(FTA), 무역투자일반협정(TIFA), 영자투자협정(BIT)로 구성되며 FTA를 통해 양자 시장개방과 무역자유화를 추진하는 한편 무역협상을 논의하기 이전단계의 국가와는 TIFA를 체결하여 양자 협의 관계를 강화하는 전략을 추진 중임.
- 이 협정은 무역과 투자를 증진하는 목표 외에도 노동, 환경, 지식재산권 보호, 역량 강화, 무역원활화 등 개발에 관한 협력을 강화할 수 있는 채널을 제도적으로 마련하고 있다는 점에서 개발협력 의제와 관련이 있음.
- 미국 TIFA 모델의 중요한 시사점은 양측이 무역, 투자 관련 우선 논의할 분야를 정하고 위원회 제도를 통하여 후속적으로 어젠다를 만들어 나간다는 점이며, 상대국가가 무역투자 역량이 낮고 시장개방을 논의할 수준을 갖추지 못한 경우 개발과 협력에 관한 광범위한 사항을 논의하고 있다는 점임(<표 13-5> 참조).
- 상대국가와의 무역 협상에 중점을 두는 FTA와는 달리 TIFA는 양국의 협력 분야를 찾기 위해 논의하거나 또는 대화할 수 있는 채널을 만들어 둔다는 점에서 제도적 의의가 있음.

<표> 미국의 무역투자일반협정(TIFA)의 협력 분야

		TIFA										FTA		
		불 나 이	캄 보 디 아	인 도 네 시 아	라 오 스	말 레이 시 아	필 리 핀	태 국	베 트 남	알 레 한 티 나	우 루 파 이	콜 롬 비 아	페 루	중 미 5 개 국 ⁶⁾
무 역 및 협 정 이 행	무역투자 확대, 무역원활화목적	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	중소기업 참여 확대	○			○	○								
	공통 다자적(WTO,APEC) 협력	○	○	○		○		○	○	○				
	무역구제(시장경제 지위)								○	○		○	○	○
	위생·식물위생 조치								○	○	○	○	○	○
	무역기술장벽								○	○	○	○	○	○
	투자 보호	○			○	○		○	○	○		○	○	○
	지식재산권 보호	○	○	○	○	○		○	○	○	○			
	무역원활화 분야 협력 부속서						◎				◎			
협 력 우 선 분 야	과학기술 협력				○							○	○	○
	- 전자상거래									○	○	△	△	△
	정보통신기술(ICT)	○	○	○		○		○		○	○	△	△	△
	- 생명공학	○	○			○		○						
	무역 및 기술역량 강화(일반)	○	○			○		○	○	○	○	○	○	○
	제도역량 강화				○									
	- 민간 시민사회에 대한 자문				○									
	서비스무역(금융)					○		○	○	○	○	△	△	△
	관광	○			○									
	법치, 투명성, 공공기관 부패방지				○				○					
	노동권 (국제기준 보장)				○			○	○		○	○	○	○
	환경보호				○			○	○	○	◎	○	○	○
	GSP			○				○						
	자동차		○	○										
	목재			○										
	유통			○										
	수산업 또는 수산물(새우) 무역			○										
	농업 또는 농산물(코코아) 무역	○	○							○				
	의류직물										△	△		

주: i) ○: 역량강화, 기술지원, 협력 조항; ii) △: 무역개방, 시장접근 관련 조항; iii) ◎ : 부속서

출처: 신원규 외 (2019).

6) 도미니카공화국-중미 5개국 FTA에는 도미니카공화국, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니カラ과가 참여함.

EU

EPA(Economic Partnership Agreements)

- EU의 EPA는 양자, 지역 경제관계를 증진하고 개도국이 무역을 통하여 개발을 도모할 수 있도록 다양한 분야에서의 지원, 협력, 원조를 제공하고 있음.
- 특히 EPA는 개발기술, 사회, 환경 이슈와 문제 등 'behind-the-border issues'를 반영하거나 SDG를 명시하고 '개발협력'에 관한 조항을 도입하고 있다는 점도 중요함.
- <표 13-6>에서 나타난 바와 같이 공급 측면에서 경쟁력 강화, 비즈니스 환경 개선, 민간부문 개발을 구체적인 협력 분야로 제시하고, 인프라 개발, 농업분야에 중점을 두고 있음을 알 수 있음.
- EPA에 도입된 조항의 범위와 유형을 구체적으로 살펴보면, 광범위한 분야를 포함하는 것을 알 수 있는데 주로 농업, 수산업, 교통, 에너지, 정보통신 분야를 포함하는 인프라, 그리고 민간부문 개발, 지역사회 개발 등 사회개발 관련 사항이 구체적인 개발협력 분야로 도입한 것이 특징임.
- 무역확대 및 무역협정 이행을 강화하기 위한 협력 사항과 개발·협력 차원에서 볼 때보다 포괄적인 의제로서 양성평등, 노동, 환경과 같이 사회개발에 필요한 분야와 식량안보 문제 등을 포함하는 점이 특이사항임.

<표 EU 경제동반자협정(CEPA) 및 FTA의 협력 챕터에 규정된 분야

목적/분야	EPA				FTA
	EU-SADC 제12조	EU-ESA 제4장	EU-EAC 제5장	EU-카메룬	EU-베트남 제16장
무역 및 협정 이행	지역통합	○		○	○
	관세의 점진적 인하		○		
	원산지규정의 이행	○		○	
	무역구제	○		○	
	비관세조치	○		○	
	SPS	○	○		
	TBT	○	○		○
	경쟁	○			
	지재권	○			
	무역원활화	○	○	○	○
공급 측 협력	무역정책과 규정				○
	생산성	○	○		
	기술개발, 혁신, 연구개발	○	○ (기술이전)		

목적/분야	EPA				FTA
	EU-SADC 제12조	EU-ESA 제4장	EU-EAC 제5장	EU-카메룬	EU-베트남 제16장
사항	비즈니스 개선	○			○
	수출다변화				○
	민간부문 개발	○	○	○	
	중소기업	○	○ (초소형기업)		○
	경쟁력 향상	○			
개발 / 협력 분야	통계		○		
	제도화				○
	구조조정, 사회비용 등 개방조정비용		○	○	
	양성평등		○		
	사회문화 개발 포함 지역사회 강화		○		
	인프라(일반)		○	○	○
	-무역인프라		○		
	-정보통신	○		○	
	-교통,	○	○	○	
	-에너지	○	○	○	
	-수도		○	○	
	광업, 미네랄		○		
	관광업		○		
	동물복지				○
	환경		○	○	○
	노동				○
	서비스(일반)	○			
	수산업		○	○	○
	농업		○	○	○ (식량안보)
	축산			○	
	임업				○

출처: 신원규 외 (2019).

□ 호주

○ 호주-개도국 FTA 내 개발협력 유형과 특징

- 호주는 ASEAN을 비롯하여 말레이시아, 태국, 중국 등 아시아의 개도국과 FTA를 체결하고 FTA와는 별도의 협력챕터 이행을 위한 협정을 두고 있음.

- 예를 들면 호주-뉴질랜드-ASEAN FTA(AANZFTA) 제12조는 당사국의 경제협력(Economic Co-operation)에 관한 조항으로 구성되는데, 이를 이행하기 위해 별도의 경제협력프로그램 이행협정을 체결하고 ASEAN의 무역역량과 무역협정 이행역량 전반에 걸친 협력 및 지원에 관하여 합의함.
- 다른 예로, 호주-말레이시아 FTA(MAFTA)의 제16장 경제기술협력 조항이 있으며 이 조항은 당사국 간 구체적인 우선협력 분야를 제시하고 있음. 또한 호주-중국 FTA에서도 전자상거래, 금융 분야에서 기술지원을 통합 협력을 규정하고 있음.
- 호주는 인도, 인도네시아와 포괄적인 경제파트너십협정(Comprehensive Economic Partnership Agreement: CEPA) 협상을 추진 중이며, 이 국가들과 무역투자 관련 경제 협력 분야에 관한 논의를 강화하고 있음.
- 폐루, 칠레 등 남미 국가들과의 FTA에서는 자원, 에너지 챕터를 별도로 두고 협력을 강화하고 있으며 호주-태국 FTA와 같이 무역 및 무역협정 이행에 관한 기술지원 EH는 협력을 합의한 조항은 있으나 경제협력을 약속하거나 우선 협력 분야를 명시하는 조항을 도입하지 않은 협정도 있음(<표 13-7> 참조).

<표> 호주의 지역무역협정과 개발협력 관련 조항

		호주- 뉴질랜드- 아세안 이행협정	호주- 말레이시아 제16장	호주- 태국 ⁷⁾	호주- 중국	호주- 칠레
무역 및 무역 협정 이행	원산지 규정, 양허 이행	○		○	○	○
	관세제도 및 무역원활화	○		○	○	○
	위생·식물위생 조치	○		○	○	○
	무역기술장벽	○		○	○	○
	무역구제			○	○	○
	서비스	△		△	△	△
	투자 보호	△		△		△
	지식재산권 보호 강화	○		○	○	○
	경쟁정책			△		△
	정부조달			△		△
협력 분야	투명성			○	○	△
	일반적 예외			○		△
	과학과 혁신					○
	자동차		○			
	농업(와인, 식품가공생산)		○			○
	관광		○			

	호주- 뉴질랜드- 아세안 이행협정	호주- 말레이시아 제16장	호주- 태국 ⁷⁾	호주- 중국	호주- 칠레
광업(청정석탄기술, 에너지)		○			○
전자상거래		○	○	○	△
금융				○	△
정보통신					△
교육				○	
법률				○	
전통한의학				○	
교육					○
노동					○
문화					○
중소기업					○

i) ○: 역량강화, 기술지원, 협력 조항; ii) △: 무역개방, 시장접근 관련 조항
출처: 신원규 외 (2019).

□ 일본

○ 협력위원회

- 일본 EPA 제도 대부분은 협정의 협력 챕터에서 분야와 방향을 제시하고 협력위원회를 설치하여 운영하도록 함.
- 협력 챕터 이행을 위해 협력 분과 위원회(sub-committee)가 운영되며, 협력에 관한 정보교환, 이행에 관한 모니터링과 검토, 협력활동에 관해 권고, 후속 협력방법에 관해 제시하는 것이 주 역할임.

○ 관세행정

- 관세행정과 제도 분야에서의 협력은 행정지원과 기술지원에 대해 상호 협력 및 정보 교환할 의무가 규정되어 있음.
- 농수산업 및 SPS분야 기술협력의 경우 적절한 자금이 허용되는 수준에서 그리고 관련 법규 정이 있는 범위에서 역량강화, 기술지원, 전문가 교류에 관한 기술협력을 논의(discuss)하기로 합의함.

○ TBT

- TBT 분야의 경우 WTO 및 FTA 협정 이행을 강화하는 차원에서 일반적인 협력이 필요하고, 국제표준화 기구 참여에 관하여 양측이 협력하여야 함.

7) 협력 챕터 없음.

○ 정부조달

- 정부조달 공무원과 입찰에 참여하는 공급자를 대상으로 정부조달 사업발굴, 정부조달 시장 참여 방법 등에 관하여 훈련 및 오리엔테이션하는 프로그램을 포함하며, 협정 발효 후 구체적인 계획이 실행되고 있음.
- 계획을 세울 때 중소기업, 소규모 기업에 대한 특별한 고려를 할 것을 제시.

○ 지식재산권

- 정보 교환과 전문가 교류 강화, 지재권 보호 제도 강화, 국제 심포지엄, 워크숍 또는 박람회 개최, 지재권 제도 효율성 제고를 위해 정보통신기술 관련 사업을 개발하기 위해 기술 지원 할 것을 제시함.

<표> 일본 경제동반자협정(CEPA)의 개발 및 협력 관련 조항

	A S E A N	브 루 나 이	인 도 네 시 아	말 레 이 시 아	필 리 핀	태 국	베 트 남	인 도	몽 골	페 루
무 역 및 협 정 이 행	무역투자 확대, 무역원활화목적	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	위생·식물위생 조치	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	무역기술장벽	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	지식재산권 보호	○	○	○	○	○	○	○	○	○
협 력 분 야	무역, 투자 (제도) 증진	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	비즈니스 환경	○				○	○			
	중소기업	○	○		○	○	○	○	○	○
	과학기술		○		○	○		○	○	○
	전자상거래				○					
	정보통신기술(ICT)	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	관광(숙박업)	○			○		○	○	○	○
	서비스(금융)			○		○	○			○
	정부조달			○						
	경쟁법	○								
	노동권(국제기준 보장)									
	인적자원개발, 교육	○	○	○		○	○	○		○
	에너지	○				○	○	○	○	○
	환경	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	교통	○	○			○		○		○

	A S E A N	브 루 나 이	인 도 네 시 아	말 레 이 시 아	필 리 핀	태 국	베 트 남	인 도	몽 골	페 루
도로, 건설, 도시개발(인프라)					○			○	○	
보건			○					○	○	
엔터테인먼트, 정보								○		
제조업, 산업			○						○	○
직물								○		
수산업 또는 수산물 무역	○	○	○	○		○	○		○	○
농업 또는 농산품 무역	○	○	○	○		○	○		○	○
임업	○	○	○	○		○	○		○	
광업									○	
금속공학								○		

주: ○: 역량강화, 기술지원, 협력 조항

출처: 신원규 외 (2019).

□ 한국

○ 아시아 개도국과 체결한 무역협정

- 한국이 아시아 개도국과 체결한 주요 무역협정으로 아세안, 베트남, 인도, 중국과의 FTA가 있음.
- 각 협정은 일부 비관세장벽 분야에 있어 기술지원과 협력을 규정하는데, 통관절차 관련 정보교환, 역량개발, 경험공유 등을 합의하거나 TBT와 SPS 관련 기술지원 및 협력을 명시적으로 규정하고 이외에도 원산지 규정, 지식재산권, 투자 보호 관련 협력을 규정하기도 함.
- 모든 협정에서 ‘협력’ 챕터를 두고 있는데, 대부분이 중소기업의 참여를 위해 협력하기로 하고, 과학기술과 정보통신기술 분야, 에너지, 물류, 관광 분야를 주목함(<표 13-9> 참조).
- 한국 무역협정에서 다른 공여국 무역협정과 다르게 비교적 자주 포함되는 협력 분야는 해양 운송 분야, 문화서비스, 제조업(산업) 분야며, 특히 제조업 관련 구체적인 상품을 열거하는 방식은 독특함.

<표> 한국 무역협정 내 개발협력 분야

	분야	아세안	인도	터키	중국	베트남	페루	콜롬비아
무역 및 협정 이행	통관절차, 무역원활화목적	○	○	○		○		○
	위생·식물위생 조치	○	○	○	○	○	○	○
	무역기술장벽	○	○	○	○	○	○	○
	투자 보호	○						
	지식재산권 보호	○		○		○		
	원산지규정					○		
협력 분야	무역, 투자 (제도) 증진	○				○		
	통계					○		
	중소기업		○		○	○	○	○
	정부조달		○		○			○
	경쟁정책, 공정경쟁			○		○		○
	지방경제 협력, 산업단지 협력				○			
	과학기술	○	○		○		○	
	정보통신기술(ICT)	○	○		○		○	○
	전자상거래			○				○
	지속 가능한 발전 -국제환경·노동 기준 조화			○				
지속 개발·사회 개발	인적자원개발, 교육	○						
	사회기반시설					○		
	보건의료		○					
	에너지	○	○		○		○	○
에너지 환경	환경, 환경산업	○	○					
서비스	조선, 해상 운송	○	○		○		○	○
	유통, 물류, 운송		○			○		
	건설기술, 인프라	○	○					
	방송, 시청각 콘텐츠	○	○			○		
	영화	○				○		
	관광	○	○		○		○	○
	문화, 문화서비스				○	○	○	
	서비스(금융)	○						
	통신						○	
	소프트웨어							○

	분야	아세안	인도	터키	중국	베트남	페루	콜롬비아
농업 축산 임업 광업	수산업 또는 수산물 무역	○			○	○	○	○
	농업 또는 농산품 무역	○			○	○	○	○
	축산업	○				○		
	임업	○			○	○	○	○
	광업	○					○	○
	천연자원, 광물	○			○			○
	식량안보				○			
제조업	제조업, 산업	○	○		○	○		○
	자동차					○		○
	철강 및 금속				○	○		
	석유화학제품					○		
	전자제품					○		
	기계					○		
	의류, 섬유, 신발,	○			○	○		○
	의약품	○			○			
	의료기기				○			
	전기제품, 가전제품							○
	화장품				○			○

자료: 신원규 외 (2019).

□ 주요 선진 공여국과 한국의 RTA 내 개발협력 분야 비교

○ 한국의 RTA 내 개발협력 분야의 특징

(1) 한국의 대 개발도상국 RTA와 주요 선진국 RTA의 개발·협력 의제를 비교하면 우리는 다음과 같은 사실을 알 수 있음.

- 우선, 내용과 형태가 매우 유사하고, 한국이 개도국과 체결한 RTA에서 발견되는 개발·협력 의제와 그 범위가 다른 어느 선진국에 비해 작지 않음.
- 해외 사례와 공통적으로 확인되는 협력 분야는 무역 규정 및 제도와 관련 협력 분야로 원산지 제도를 포함하는 통관절차, 무역기술장벽(TBT), 위생·식물위생 조치(SPS), 지식재산권 보호, 시장경쟁, 무역제도 관련 기술지원과 역량 강화부문임.

(2) 해외 사례와 비교하면 한국 RTA의 협력 유형은 분야별로 매우 구체적임.

- EU의 RTA에 포함된 개발·협력 매트릭스를 제외한 대부분의 해외 선진국 RTA의 경우 정보 교환, 지식·경험 공유, 교육훈련 등 일반적인 차원에서 그 형태가 기술되지만, 한국이 개도국과 체결한 FTA는 협력 형태가 매우 구체적으로 제시됨(신원규 외, 2019).

- (3) 한국 대 개도국 FTA에서 공통적으로 발견되는 주요 협력 분야로는 “조선 및 해양 운송,” “유통·물류·운송 관련 인프라,” 그리고 “서비스 콘텐츠산업 분야”인 방송·시청각 콘텐츠·영화·문화 분야임(<표 13-10> 참조).
- (4) 선진국 공여국의 RTA와 비교하여, 한국의 경우 개발협력의 전통적인 주제라 할 수 있는 사회개발과 사회 인프라에 대한 부분은 다소 제한적임.

<표

선진 공여국과 한국의 RTA 내 (우선) 개발협력 분야 현황

특정 개발과 관련 협력 분야		미국	일본	EU	호주	한국	CRS*
무역 및 협정이행	통관절차, 무역원활화목적	●	●	●	●	●	●
	위생·식물위생 조치(SPS)	○	●	○	●	●	●
	무역기술장벽(TBT)	○	●	○	●	●	●
	투자 보호	●	●		○	○	●
	지식재산권 보호(TRIPs)	●	●	○	●	○	●
	원산지규정(RoO)	●		○	●	○	●
무역/경제정책	무역, 투자 (제도) 증진	○	●	○		○	○
	무역 및 기술역량 강화(일반)	●		○		●	●
	개방조정비용(구조조정/사회비용)			○			●
	통계(통계역량)			○		○	●
	정부조달		○			○	●
	경쟁(법)		○			○	○
	민간부문 개발(PSD)			●			○
	비즈니스 환경		○	○			○
협력분야	중소기업 또는 소기업	●	○		●	●	
	과학기술 협력(연구개발, 혁신)	○	○	○		○	●
	정보통신기술(ICT)	●	●	○		○	●
	전자상거래	○	○		●	○	●
서비스	생명공학	○					○
	서비스무역(금융)	○	○	○	○	○	●
	관광	○	○	○	○	●	●
	유통(물류, 해상운송 포함)	○				●	●
제조업/생산	엔터테인먼트, 정보		○			○	○
	자동차	○			○	○	●
	목재	○					●
	제조업, 산업(다변화)		○	○		●	○
	금속공학		○			○	●
	의류직물	○	○			○	●
	전통한의학(제약)				○		●

특정 개발과 관련 협력 분야		미국	일본	EU	호주	한국	CRS*
농수 산축/ 임광업	수산업 또는 수산물(새우) 무역	○	●	●		●	●
	농업 또는 농산물(코코아) 무역	○	●	●	●	●	●
	축산업			○		○	●
	임업		●			●	●
	광업(미네랄)	○	○	●	●	●	●
지속 가능/ 사회 개발	에너지		●	●	○	●	○
	보건		○			○	○
	교통		●	●			●
	도로, 건설, 도시개발(인프라)		○	●		○	●
	수도			●			●
	환경보호	●	●	●		○	○
	인적자원개발, 교육		●		○	○	●
	생산성, 생산역량 제고			●			●
	법치, 투명성, 공공거버넌스(사법)	○			○		●
	노동권(국제기준 보장)	●	○				○
	사회문화 개발(지역사회 강화)			○		○	○
	민간 시민사회에 대한 자문	○					○
양성평등				○			○

주: 주요 선진공여국이 개발도상국과 체결한 지역무역협정에서 우선적인 혹은 구체적인 개발·협력 분야로 명시한 현황을 중요도에 따라 나타내었다. 본 장에서 조사한 선진공여국별 지역무역 협정을 기준으로 해당 분야가 명시된 빈도가 전체 조사된 협정 중 대략적으로 1/3(1% 이상~33%) 미만인 경우 ○, 2/3(33% 이상~66% 미만)인 경우 ●, 2/3 이상(66% 이상~100%)인 경우 ●로 한다. 한국의 경우 7개의 협정 중 1~2의 빈도는 ○, 3~4 ●, 5~7은 ●로 표시함.
 CRS의 의미는 OECD의 ODA와 RTA의 협력분야에 대한 연계 적절성에 대한 정성적 평가를 전문가 그룹을 통해 실시하여 그 수준을 표시한 것임. ● 표시는 해당 RTA 내 협정이 CRS 코드 분야에 적절히 연계가 가능한 경우이고, ○ 표시는 그 범위가 광범위하거나 자의성이 커질 수 있는 경우로 평가된 경우임. 이에 대한 한계 및 상세한 검토의견은 신원규 외 (2019)의 부록을 참조

출처: 신원규 외 (2019).



제 3 절 우리나라 통상정책과 개발협력 정책일관성 제고 방안

1. 통상정책과 개발협력의 정책일관성 제고 방안

□ 개발협력 정책목표의 명확화 측면

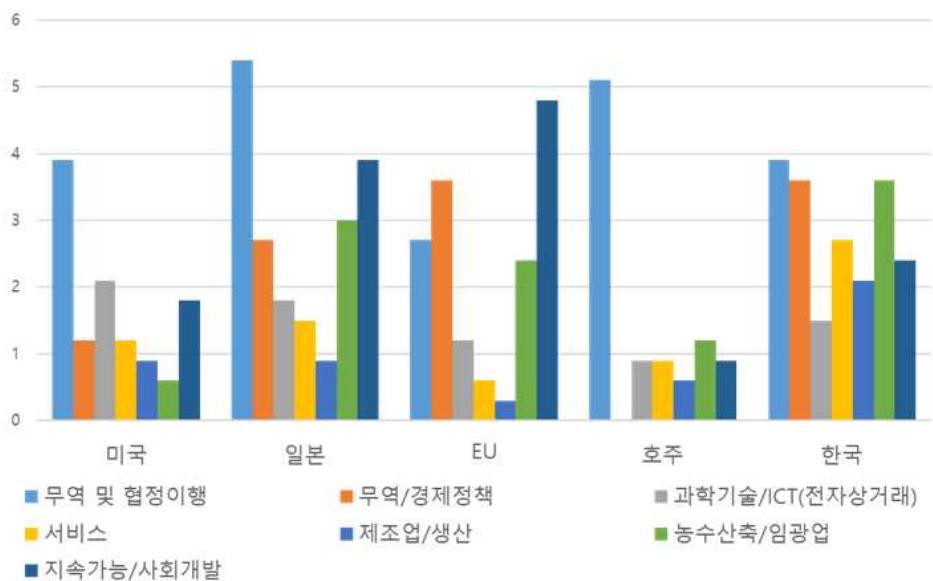
○ 개발협력을 무역협력과 연계하는 전략

- 개발협력과 통상정책 특히, FTA 내에서 연계하여 협정문으로 협력의제와 방식을 구체화하는 전략을 적극적으로 사용하는 국가들의 경우, 대부분 개발협력과 통상정책의 명확한 대외 전략과 정책목표를 가지고 있음.
- 예로, 미국은 대 개도국 상대의 RTA는 패권유지를 위한 지정학적 여건과 무역협정 내 개발협력을 무역과 투자 증진을 강조하는 형태로 활용하고 있고, EU는 과거 식민지 국가들과의 관계성 유지 차원에서 이들 간 지역협력 및 순수한 개발협력 지원 방식(사회개발)을 사용하고 있는 경향이 큼. 또한 일본은 경제적 이익 차원에서 무역투자 및 일본 기업의 GVC 원활화 방안으로 무역협정 내 개발협력을 활용하는 등, 제조업 분야 생산성 증가를 위한 정책목표가 실질적으로 운용이 되고 있음.

○ 한국의 무역협정 내 개발협력 의제 수준 및 활용평가

- 한국은 형식적으로는 무역협정을 통해 다양한 개발협력 조항을 넣고, 부속서 등에 관련 내용을 사용하고 있으나 사전에 뚜렷이 설정된 목표가 제시 되었다기보다는, 그간 외국의 FTA 협정 문구를 조합하여 협정 내에 반영한 것으로 평가(신원규 외, 2019)
- 이는 현재 우리나라가 개발협력정책과 통상정책 간 조율 내지 종합적 개발–통상 정책의 일관성에 대한 고려가 부족하였다는 것을 의미함.
- <표 13-10>은 이러한 주장을 뒷받침 하는 것으로 볼 수 있고, 이를 시각화하면 <그림 13-5>에서와 같이 더욱 명확히 나타낼 수 있음.
- 한국의 RTA 내 개발협력 의제는 상대적으로 다른 선진 공여국에 비해, 그 범위와 형태가 꽤 고루 분포되어 있음.
- 가령, 미국과 호주는 무역 및 협정이행이 다른 분야의 비해 그 협력의제의 분포가 높고, 일본은 무역 및 협정이행과 관련된 무역원활화 분야와 제조업 분야의 협력의제가 1, 2순위로 강조되었음. EU는 지속가능과 사회개발 분야가 다른 분야에 비해 높은 편임.
- 한국의 경우는 특별한 특징이 없는 형태인데, 이는 개도국을 상대로 어떠한 분야별 대전략이 부재하다는 의미 할 수 있음.

<그림> 한국과 주요 선진 공여국 RTA 내 협력의제 빈도와 분포 정도 비교



주: RTA 내 해당 분야의 협력의제 빈도수를 기준으로 해당하는 정도를 ●는 0.9(66%이상~100%), ○는 0.6(33% 이상~66% 미만), ▲는 0.3(1% 이상~33%)과 없는 경우는 0을 주는 방식으로 정량화를 실시함.

출처: 신원규 외 (2019).

- 그렇다면, 다른 해석이 한국이 건별 FTA에서 개발과 통상을 연계전략을 구상하였을지 모른다는 것인데, 기존연구에서는 한국이 각 개별 FTA 별 개발협력과 통상정책을 전략적으로 연계하였다는 시각에 대해서 부정적인 평가를 하고 있음.
 - 예컨대, 김종섭 & 김도훈 (2017)와 신원규 외 (2019)는 이들의 연구에서 국별협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)를 심층 검토하여 무역과 투자에 대한 FTA 차원의 접근 내용이나, CPS에서 중점분야와 무역협정 내 등장하는 개발협력 분야의 연관성 검토를 실시하여 이러한 시각에 대해 부정적인 평가를 하고 있음.
- RTA 내 개발협력 기제를 활용한 신남방 및 북방정책 추진 방안
- 이러한 맥락에서, 신남방정책과 신북방정책의 이행을 위해 동 정책들에서 제시된 개발협력 이행 기제를 실질적으로 활용하는 등 무역협정에 담는 것이 앞 1절에서 논의한 바와 같은 지역주의의 통상-협력 연계라는 전략적 시각차원에서 유용할 수 있음.



- 이를 위해 지금까지 두 지역에서 추진되어 오던 정부와 민간인 진출 및 협력 활동들을 명확한 비전 아래 통합되고 일관된 목적을 추구하는 등, 이에 기반한 추가 무역협상과 개정 협정에 있어 실질적인 협상 가이드라인 또는 지침을 제시할 수 있음.
- 가령, 우리나라는 개발협력의 규모면에서 경쟁국들에 비해 불리한 상황을 감안하여, 상대국의 직접적인 개발 지원국으로서가 아니라 개발 촉진국 혹은 연결국이 되는 것을 목적으로 설정하는 것을 고려할 수 있음.
- 우리가 상대적으로 잘할 수 있는 분야(예: 스마트시티, 역세권 복합개발, 병원, 지능형 교통 정보시스템 등)를 협력 장에 포함시키는 전략을 고려할 수 있음. 이러한 차별화된 한국의 접근은 상대국에게도 더 적극적인 호응을 가져올 것을 기대할 수 있음.

RTA 내 협력의제 내용의 내실화 제고 측면

○ 대표사례 사업의 발굴 및 육성 노력

- 지금까지 한국은 종합적이고 총괄적인 전략적 접근이 부족하여, 개발협력 요소의 무역협정화(化) 자체에만 집중해 왔음.
- 이제부터는 개발협력 혹은 경제협력의 성공사례 중에서 무역협정화로 인한 부분은 어떤 것이 있는지를 체계적으로 모니터링하고 분석하여 집적시키는 노력이 필요

○ 실효성이 없었기 때문에 효과 파악이 되지 않았을 경우

- 이에 대한 원인은 한국의 지역무역협정 내 개발협력 관련 장은 수준 면에서는 선언적이고 범위 면에서는 포괄적이란 데에서 찾을 수 있음.
- 첫째, 협정의 수준이 법적 구속력이 결여된 선언적인 경우, 그렇지 않은 경우와 비교하였을 때 실효적인 결과를 거두는 것을 기대하기 어려움.
- 둘째, 일부 영역에 집중하는 경우들도 있었으나 전반적으로 범위가 포괄적이라는 것은 정책적 우선순위가 명확하지 않다는 것임.

○ 해결책

- 따라서 RTA 내 개발협력의제가 실효적으로 작동하기 위해서는 실제 협력 의제를 이행하고 모니터링 및 평가를 하는 제도적 장치의 마련이 중요함.
- 행정부 부처에서 마련하는 경우, 최소 총리실 산하에서 협력사항에 대해 이행에 대해 관심을 가지고 정부기관의 평가 등으로 반영하는 방안을 고려할 수 있음.

- 이러한 정부평가 기능에도 불구하고 실제 이행지원 및 모니터링 제도가 부재하다면, 국회에서 평가를 하는 것도 대안이 될 수 있음.
- 국회평가의 장점은 해당 정책의 일관성 있는 추진이라는 측면이 강함. 신남방과 신북방 정책에서 “신(新)”이라는 의미를 개발협력과 경제 및 통상정책의 연계를 통한 정책일관성 제고와 우리정부의 총체적 대외정책의 효과성 제고가 목적이라면, 범부처적이고 초당적인 접근이라는 측면에서 지속가능한 대안이 될 수 있음.

□ 실효성 제고를 위한 제도적 보완 측면

- 경제적 이익측면에서의 구체적 성과를 위해 협력사업의 안전성과 방향성에 대한 예측가능성이 전제될 필요가 있으며 이를 위한 제도적 기반이 마련돼야 함.
- 협력분과위원회 등 고위관료협력 거버넌스 제도
 - 협력분과위원회 등 고위관료모임인 “개발–통상 연계 협력 거번년스 제도(가칭)”가 지역무역 협정 내 설치된다면, 무역 상대국 회원에 개발수요를 위한 개발협력과 양자간 통상협력 시너지를 총체적으로 고려한 기술지원, 인프라 지원 등을 할 수 있음.
 - 협력분과위원회의 구성은 일본 사례에서와 같이 단일 협력위원회 형태와 분야별 분과별 협력위원회를 고려할 수 있으며 단일 형태인 경우에는 분야별 협력을 위한 워킹그룹을 설치하는 방안을 고려할 수 있음.

2. MOU(정상외교의 결과물)를 RTA 협정 내 활용하는 방안(신북방정책을 중심으로)

□ 신북방정책과 신남방정책에 대한 시사점

- 한국과 ASEAN간 무역수지 변화추이
 - ASEAN과는 2005년 2월 협상개시 이후에 상품무역협정을 2006년 8월에 서명, 2007년 6월에 발효함. 이후 2007년 11월에 서비스협정과 투자협력을 각각 2009년 5월과 2009년 6월에 발효함.
 - 10개국으로 이루어진 ASEAN 국가 중 싱가포르와는 ASEAN시장의 교두보로 2006년 개별 FTA 체결을 실시하였고, 우리나라 대 투자 및 GVC의 부상한 베트남과의 FTA는 2015년 12월에 발효함(<그림 13-6> 참조).
 - 신남방경제에 대해서는 무역보완성이 중대되는 한편 산업 내 무역 정도는 국가별로 상이한 상황임을 인식할 필요가 있음. 개발도상국 상대국의 유사 분야를 지원한다고 하더라도,

방식은 동일한 접근을 할 것이 아니라, 국제적 생산분업이 가속화되고 있는 국가의 경우 산업 내 협력파트너형으로, 약화되고 있는 국가의 경우 산업간 협력파트너형으로 구분하여 협력분야와 방식을 구체화해야 함.

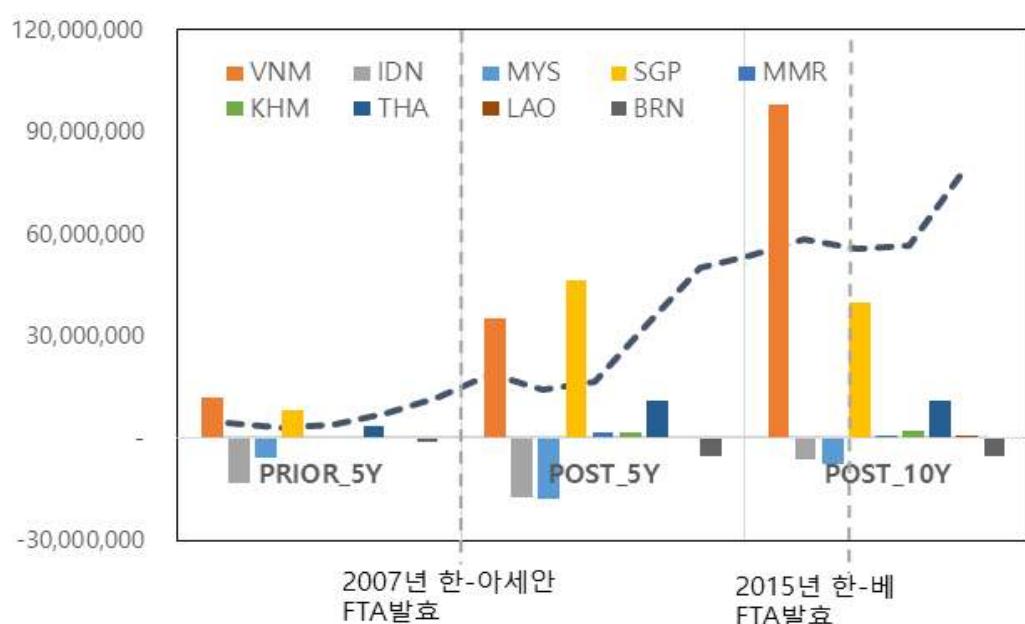
○ 한국과 EAEU간 무역수지 변화추이

- 우리나라 대 EAEU 무역적자는 전반적으로 꾸준히 심화되고 있는 상황임. 이는 대부분 러시아로부터의 수입이 2009년 급증하였으며 카자흐스탄, 벨라루스, 키르키즈스탄을 상대로는 거의 무역수지 균형이나 소규모 흑자를 거두는 정도임. 러시아를 상대로는 2012년 잠시 무역수지 균형을 이루다가 이후 급속도로 무역 적자가 심화되는 양상임.
- 신북방 대상국의 경우 한국의 무역적자가 심화되고 있고, 양자 간 무역 다변화에 대한 부분이 중요한 이슈다는 것을 알 수 있음. 따라서 교역 다변화 필요성과 이를 위한 우리 기업들의 진출 필요성 관점에서 우리 수출경쟁력 우위 분야를 중심으로 한 협력 분야의 다양화를 포함하고 협력분야 발굴에 보다 창의적인 접근이 필요함.

<그림

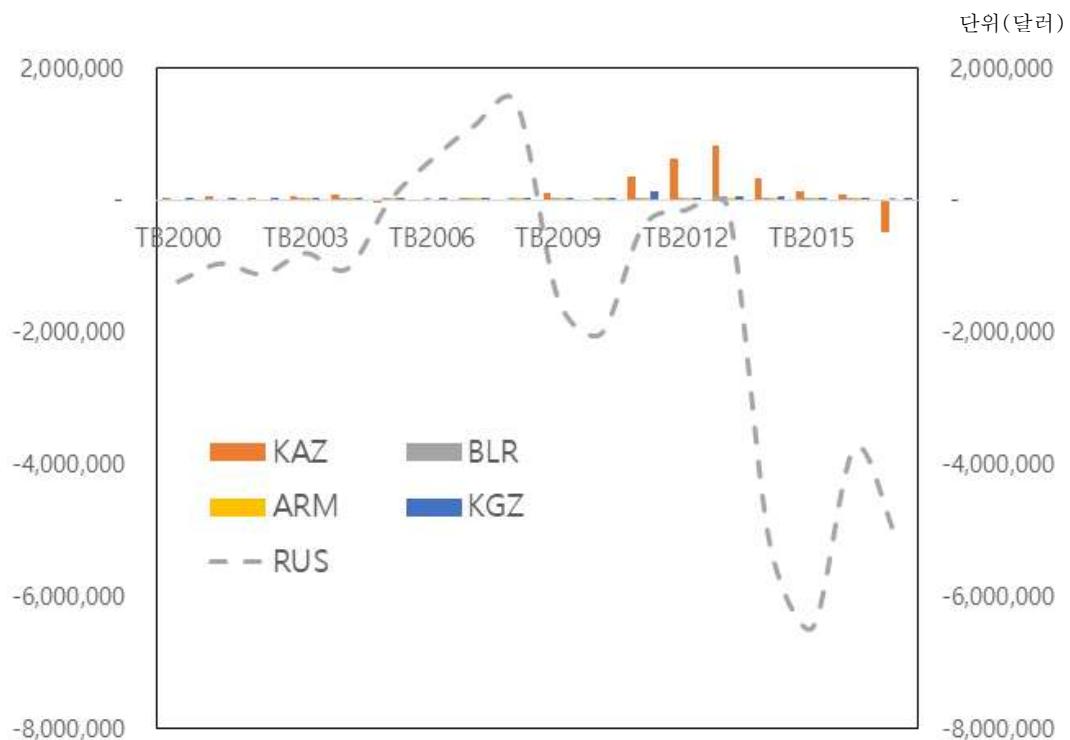
한국과 ASEAN간 무역수지 변화추이

단위(달러)



자료: 신원규 외 (2019).

<그림> 한국과 EAEU간 무역수지 변화추이



자료: 신원규 외 (2019).

□ MOU와 RTAs를 활용한 신북방정책

○ 한-러시아

- 한-러시아 양국 정부간 협력 MOU와 FTA 내 협력의제(유형별) 가능분야는 <표 13-11>에 보이는 것과 같음.

<표> 한-러시아 양국 정부간 협력 MOU와 FTA 내 협력의제 가능분야

	MOU명	주관부처	협력합의 분야	RTA내 협력유형
1	한국-러시아 보건의료협력을 위한 MOU (2013년 11월 13일)	보건·의료 (보건복지부- 러시아 보건부)	<ul style="list-style-type: none"> 의료서비스, 제약 등의 분야에서 정부 간 협력기반을 마련, 관련 기업 및 인력의 러시아 진출여건 조성 민간 의료기관 진출 프로젝트 추진 러시아 의료인력 국내 연수프로그램 실시 등에 관한 논의 	보건의료



	MOU명	주관부처	협력합의 분야	RTA내 협력유형
2	한국–러시아 교통협력 MOU (2013년 11월 13일)	건설·플랜트 (국토교통부– 러시아 교통부)	<ul style="list-style-type: none"> 도로, 철도, 항공, 물류, 복합운송, 도시교통 등 교통분야 전반에 걸쳐 정책·기술·인력 교류 및 협력 정부, 공공, 민간분야 참여를 통한 양국 교통분야 현안사항 및 협력사항 발굴·논의 	건설, 교통인프라
3	한–러시아 상호 방문의 해 MOU (2013년 11월 13일)	문화 (문화체육관광부– 러 관광청)	<ul style="list-style-type: none"> 관광분야 협력 사업 개발 회의, 보상관광, 컨벤션, 전시 (마이스: MICE) 및 의료관광, 미식관광 개발 관광통계, 정보 교환 문화, 예술, 체육행사와 관광 연계 관광교류 시 문제 또는 불편사항 해소 노력 등 	문화, 관광
4	한–러시아 사증면제 협정 (2013년 11월 13일)	기타 (외교부–러시아 외교부)	<ul style="list-style-type: none"> 한–러 일반여권 사증면제협정이 빌효되면 유효한 일반여권 또는 여행증명서를 소지한 양국 국민은 근로, 거주, 유학의 목적이 아닌 한 상대국영역에 사증없이 60일까지 체류할 수 있음 	인적교류 일반/공공행정
5	한–러시아 ICT기반 보건의료 협력 (2016년 09월 02일)	보건·의료 (보건복지부– 러시아 연방 보건부)	<ul style="list-style-type: none"> 의료기관 건강정보시스템 개발, 전자의무 기록시스템 개발, 원격진료 기술 개발 등 ICT기반 보건의료 협력 	ICT 보건의료 공공행정 과학기술
6	한–러시아 수산투자협력 MOU (2016년 09월 03일)	해양수산 (해양수산부– 수산청)	<ul style="list-style-type: none"> 수산투자 프로젝트 및 조선, 선박 수리, 냉동창고, 가공 시설 및 무역 물류센터 건설 등 투자 프로젝트 선정, 투자 관련 정보교환 등 	운송물류 서비스 수산업
7	한–러시아 산업 협력 MOU (2016년 09월 03일)	산업·통상 (산업통상자원부– 러시아 산업통상부)	<ul style="list-style-type: none"> 무역 및 투자, 산업 협력, 혁신 발전 정책 	무역투자 일반
8	한–러시아 극동지역 보건의료 진출 협력 (2016년 09월 03일)	보건·의료 (보건복지부– 러시아 연방 보건부 및 극동개발부)	<ul style="list-style-type: none"> 한–러 보건의료 양자 협력방안 논의를 위한 공동실무그룹 구성 러시아는 극동지역 진출 한국의료기관들에게 우호적인 투자여건을 조성하고, 한국은 진출 기관들의 사업 수행 촉진 및 지원 	보건의료
9	한–러시아 에너지·산업·투자 분야 MOU (2018년 06월 22일)	무역·투자, 산업·통상 (산업통상자원부 외–에너지부 경제개발부 외)	<ul style="list-style-type: none"> 남·북·러 3각 협력을 위한 전력·가스 분야 공동연구 추진 한–러 서비스투자 자유무역협정(FTA) 협상 개시를 위한 국내절차 착수 합의 9개의 다리 이행 및 미래 성장동력 창출 대(對) 러 투자 확대 및 기업간 교류활성화 	무역협정 투자 전력 및 에너지 중소기업
10	한–러시아 과학기술·ICT·혁신 협력 MOU (2018년 06월 22일)	정보통신·과학기술 (과학기술정보통신부 국가과학기술연구회 –경제개발부, 디지털 개발·통신언론부, 과학아카데미)	<ul style="list-style-type: none"> 러시아와 과학기술·ICT·혁신 협력 강화 한–러 혁신 플랫폼 구축 업무협약/ICT 협력 업무협약 러시아과학아카데미 업무협약 체결로 4차 산업혁명 공동 대응 협력 강화 	과학기술 ICT통신

자료: 신원규 외 (2019).

○ 한-몽골

- 우리나라와 체결한 MOU의 내용과 몽골의 발전정도를 고려 할 때는 몽골은 단기간의 FTA보다는 EPA 방식으로 협력전략이 보다 적절함. 무역원활화를 강조하는 방식보다는 EU의 EPA방식을 통해 지속가능한 발전을 강조하는 형태가 본격적인 무역과 투자협력에 앞서, 무역-개발연계 RTA 전략으로 적절할 수 있음(<표 13-12> 참조).

<표 한-몽골 양국 정부간 협력 MOU와 FTA(EPA형) 내 협력의제 가능분야

	MOU명	주관부처	협력 합의 분야	RTA내 협력유형
1	한-몽골 동식물 검역 협력 MOU (2016년 05월 19일)	농림축산식품 (농림축산검역본부-국가전문감독청)	<ul style="list-style-type: none"> 식물 검역분야 협력 양국 간 동식물 검역정보 교환 검역정책 및 제도 공유 실험실 정밀검사기술 및 전문가 교류 	SPS 농수산 축산업
2	한-몽골 건설 및 도시개발 협력 MOU (2016년 05월 19일)	건설·플랜트 (국토교통부-건설 및 도시개발부)	<ul style="list-style-type: none"> 건설, 도시개발, 토지, 주택 및 공공시설에 관련된 법률, 정책, 노하우와 기술에 대한 정보 교류 건설, 도시개발, 토지, 주택 및 공공시설 분야에서 양측에 상호혜택을 주는 인력 양성, 역량 강화 및 전문가 교류를 통한 협력 강화 건설, 도시개발, 토지, 주택 및 공공시설에 관련된 공기업 및 민간기업의 대화와 협력 확장 및 투자와 장기적 협력 촉진 	건설, 교통인프라 도시개발 일반
3	한-몽골 EDCF 협력 MOU (2016년 05월 19일)	ODA·인력양성 (기획재정부-재무부)	<ul style="list-style-type: none"> 에너지, 교육, 도시 개발, 환경, ICT기반 공공 행정 개혁 분야 우선 협력 분야 관련 몽측 제안 우선 추진 사업 선정, 선정된 사업에 대해 사업 타당성 조사 등을 거쳐 EDCF 지원 여부 검토 	과학기술 ICT 환경 공공 행정
4	한-몽골 친환경에너지타운 협력 MOU (2016년 07월 17일)	자원·에너지 (산업통상자원부-몽골 에너지부)	<ul style="list-style-type: none"> 몽골형 친환경에너지타운 시범사업 추진 	친환경 에너지
5	한-몽골 에너지 협력 MOU (2016년 07월 17일)	자원·에너지 (산업통상자원부-몽골 에너지부)	<ul style="list-style-type: none"> 전통 에너지산업, 신재생에너지, 에너지신산업 등 에너지 분야에서 양국간 포괄적 협력 강화 	에너지
6	한-몽골 사회복지협력 MOU (2016년 07월 17일)	보건 (보건복지부-인구개발사회복지부)	<ul style="list-style-type: none"> 한-몽골의 소득보장정책, 영.유아 및 아동, 노인, 장애인 등 사회복지정책 및 사업, 인구관련 정책, 기술적 솔루션 및 컨설팅 등에 대한 정보교환, 전문가 교류, 경험교류, 공동 프로젝트 및 인력훈련 등 협력 방안을 담은 양해각서 체결 	공공행정 사회기반 인적훈련 교육일반
7	한-몽골 문화창조산업 교류 협력 MOU (2016년 07월 17일)	문화 (문화체육관광부-교육문화과학부)	<ul style="list-style-type: none"> 문화 창조산업 관련 경험공유, 문화기술 분야 인적 및 정보 교류, 공동제작 양국 방송인 교류 및 협력 확대 양국 간 문화교류 활성화를 위한 영화상영 	문화



	MOU명	주관부처	협력 합의 분야	RTA내 협력 유형
			교류행사 개최 • 양국 간 문화예술 교류 장려 • 양국 간 비즈니스 촉진을 위한 상담회 개최 및 마켓 참가 • 기타 문화기술 및 창조산업 교류와 협력	
8	한-몽골 농업 및 식품분야 협력에 관한 양해각서 (2016년 07월 17일)	농림축산식품부 (농림축산식품부-식품농업부)	• 농업 및 농촌 정책에 관한 정보의 교류 • 농업 농촌 발전을 위한 기술 협력 및 전문가 교류 • 식량안보 확보를 위한 농업 개발 협력 • 관개배수 시스템 개발, 농업 기계화, 농산물 수확 후 관리 및 유통체계 개선에 관한 협력 등	농업 식량안보 수로
9	한-몽골 ICT 기반 의료기술 분야 협력 MOU (2016년 07월 17일)	보건·의료 (보건복지부-보건체육부)	• 양국 보건부간 원격의료, 병원정보시스템 (HIS) 등 ICT 기반 의료기술(e-Health) 협력 • 몽골의 기존 e-Health 시스템 최적화, e-Health 공동 기술개발 및 운영을 위한 협력 • 정보교환, 의료진 및 IT 전문가 교류, 공동 프로젝트 수행 • 한국에서 치료받은 몽골 환자를 위해 e-Health를 활용한 몽골 내 사후관리 서비스 개발 협력	보건의료 ICT

자료: 신원규 외 (2019).

○ 한-카자흐스탄

- 현재로서 체결된 한-카자흐스탄 FTA는 따로 없으나 러시아-벨라루스-카자흐스탄 관세동맹 CECA이 검토 중에 있음. 더불어 한-카자흐스탄 FTA는 따로 없지만 2003년 11월을 시작으로 한-카자흐스탄 간 정상회담은 총 7회, 그리고 한-카자흐스탄 정부 및 부처 간 체결된 MOU는 총 3건임(<표 13-13> 참조).

<표 13-13> 한-카자흐스탄 양국 정부간 협력 MOU와 FTA 내 협력의제 가능분야

	MOU명	주관부처	협력 합의 분야	RTA내 협력 유형
1	한-카자흐스탄 국가 R&D 정보시스템 구축 협력 MOU (2014년 06월 19일)	과학기술부 (과학기술정보통신부)	• 과학기술 • 정보통신기술(ICT) • R&D 정보시스템 구축	과학기술 ICT
2	한-카자흐스탄 무역 및 투자 양자협력 로드맵 (2016년 11월 10일)	무역·투자부 (산업통상자원부-투자개발부)	• 무역, 투자(제도) 증진 • 투자정보 교환 및 상호 교류 활동 지원	무역투자 및 무역원활화
3	한-카자흐스탄 교통물류 협력 MOU	건설·플랜트부 (국토교통부-)	• 교통분야 상호협력 증진 • 교통분야 계획, 시스템, 운영, 정책, 교통 인프라	교통 및 교통인프라

	MOU명	주관부처	협력 합의 분야	RTA내 협력 유형
	(2016년 11월 10일)	투자개발부)	프라, 복합운송 및 물류, 프로젝트 파이낸싱, 교통현안 대응 • 교통협력회의 개최, 인적교류 및 교육훈련, 회의 공동주관 • 상대국의 교통관련 분야(도로, 철도 등 인프라, 지능형 교통시스템 등)에 대한 정부차원의 협력기반 마련	

자료: 신원규 외 (2019).



제 4 절 결론

1. 요약

- 그간의 남방과 북방정책이 "정부차원의 외교다변화 전략"과 "우리기업의 국제화 전략차원의 지리적 다변화" 과정에서 경제협력과 통상(비즈니스)적 요인의 강조였다면, 현 정부의 새로운(新) 남방과 북방정책의 방향과 과제는 "개발협력"과 "통상협력을 포함한 경제협력"의 연계를 통한 시너지 창출과 대외 정책일관성 제고가 중요할 수 있음.
- 현 통상환경(미중—통상전쟁 등, 보호주의와 자국우선주의) 하에서 우리기업과 정부의 민–관 협력을 강조한 "생존형 대외협력 전략"이 절실한 시점임(신원규, 2018). 동 연구는 개발협력의 무역협정화 또는 무역협정 내 개발협력 제고라는 개발협력의 제도화 이를 통한 협력 시너지 창출 방안을 실효적인 정책 측면에서 다루고 있고, 다음과 같은 두 가지 정책 방향과 함께 그 대안에 대해서 논의하였음.
- 첫째, 우리나라는 다자주의 통상협력 체제가 교착된 상태에서 다자주의 체제내에서 실천 가능한 개발협력 이행과 함께, 대 개도국 지역주의(FTA) 확대(신규) 및 심화(개정)를 통한 무역협력 강화 방안을 동시에 모색해야 함.
- 다자주의를 수호하고 개발도상국의 입장은 대변하는 것이 소규모개방국가이자 중견국(middle-power)의 역할을 강조하는 우리나라에게 도움이 될 수 있다는 점을 주지하여, 우리나라를 지속적으로 다자주의 내의 개발협력에 대한 지원과 이행은 지속적으로 추구 할 필요가 있음.
- 예컨대, 현재 우리나라는 다자주의에서 요구하는 구체적인 개발협력사업을 WTO에 보고하지 않거나, 소극적인 대응 정도임(가령, 한국은 TRIPs 66.2조에 따른 이행보고서를 미제출하고 있음), 이는 이에 대한 책임부서가 미비하거나, 담당정책에 대한 대응지침에서 해당 내용이 빠진 것으로 볼 수 있는데, 이에 대한 조치가 시급함.
- 둘째, 우리나라는 지역주의, 특히 개발도상국과의 FTA라는 규범화된 양자 무역협력을 틀 내에서 개발협력을 전략적으로 활용할 필요가 있음. FTA 내 개발 및 협력의제는 무역협정에 대한 이행에 도움이 되는 협력의제는 물론이고, 경제협력이나 다양한 분야 및 형태로 활용 가능함.

- 이러한 전략적 활용은 이미 미국, EU, 일본, 호주, 등 주요 선진 공여국에서는 기 실시되고 있으나(즉, 통상 및 대외협력 내에서 협력을 강화하거나 그 연계 활용에 있어 시너지를 높이고 있음), 현 우리나라의 경우의 FTA 내 포함된 개발·협력 조항을 살펴보면, 우리나라의 FTA는 협력과 통상의 연결고리가 약하고, 그 체제의 일관성이 부족함.
 - 개발협력 방향 또는 통상정책 양방향의 관점에서 보아도 전략적 시각이 부족한 설정으로 파악되었음.
- 다른 선진공여국의 경우 보통 이들의 개발협력비전과 추진 전략에 따라 통상과 무역협력기제인 FTA 내 협력 의제와 분야가 강조된 형태를 보인다면, 우리나라는 그 분야별 특징이 상대적으로 불분명한 것으로 나타났음. 이러한 사례만 놓고 보더라도 우리나라의 국제협력의 청사진 내지 비전과 전략이 대외정책 전체 틀 내에서 수립되어야 함을 역설하고 있고, 특히 개발협력과 통상의 일관성과 연결이 아쉬운 대목임.

2. 정책적 제언: FTA 내 개발·협력 챕터를 활용한 우리기업의 다변화 지원정책 강화

- FTA 내 개발협력을 연계하는 접근은 우리 기업의 입장에서 혜택을 받을 수 있는 중장기적 비전과 전략을 지속적이고 범부처적으로 실행하기 위해서도 매우 중요함.
- 불확실한 통상 환경 하에서 개발도상국 지역으로의 다변화 전략(특히, 신북방지역)은 우리기업에게 있어 큰 비용이자 부담이라 것을 환기하고, 이러한 우리 기업의 부담 요인이 무엇인지, 개도국의 사회·경제·제도 인프라 등에서 어느 부분인지를 파악하여 정책적으로 지원하는 것이 중요하고, 이러한 접근이 오히려 개발협력의 효과성과 지속가능한 형태의 양자협력에 도움이 될 수 있음(신원규 외, 2017; 2019).
- 즉, 우리 기업의 원활한 무역과 통상 활동에 필요한 사항을 개발협력이라는 정책적 도구를 활용하여 FTA 협정 내에서 지원하는 것은 동 협력 분야를 제도화하여 지속적으로 관리·보완한다는 발상인데, 우리기업의 다변화 전략에 대한 실효적 지원을 방안을 위한 협력분야와 이에 따른 창의적 이행 조항을 구상하는 것이 필요
- 동 연구에서 제안하는 정책대안으로 첫째, 협력국가파트너십전략(CPS)의 중점협력 분야 선정 시 기 체결된 FTA내 협력분야를 참고하거나, 둘째, 역으로 FTA 체결을 위한 협상논의 시, FTA 개발협력 챕터로 다룰 수 있는 분야로 그간 CPS상 협력을 지속해오던 분야를 선정하는 방안을



제시하고 있음. 마지막으로, 정상외교 전후에 부처별 MOU를 체결한 분야를 FTA 내 협력분야로 선정하거나, 협력분야에 대한 후속 조치 사항으로 발전시키는 것은 신남방과 북방 정책에 실효적이고 구체적인 정책도구가 될 수 있음을 제안하고 있음.

- 이러한 개발-통상 연계협력을 통한 개발협력정책의 실현은 대외협상력 제고와 양국 간의 새로운 시너지 창출이라는 "신" 남방과 북방정책의 구체적인 추진방향이 될 수 있음.
- 신남방 정책의 대상국의 경우 이미 우리나라와 FTA 체결을 완료하거나, 양자 간 FTA로 확대 및 개정을 할 가능성이 있는 국가가 대다수인데, FTA 개정협상 시에 개발-통상을 연계한 개발협력 방식을 추진할 수 있음.
 - 예컨대, 정상외교인 MOU에서 논의된 협력의제와 ODA CPS 중점협력 분야를 연계하여 FTA 내 협력조항에 제도화 할 수 있음.
- 신북방 국가를 대상으로 한 경우, 현재 FTA 협상이 진행 중이거나, 향후 FTA 협상을 추진 할 예정인 국가이기 때문에 이들의 관심분야를 중심으로 개발협력과 통상가 연계 될 수 있도록 추진하는 것이 중요함. 특히, 개발·협력 분야가 애초부터 우리기업의 무역과 투자 인프라 수요 등에 부합할 수 있도록 연계될 수 있게 하는 것이 중요한 과제임.
- 이미 실행되고 있는 ODA사업과 다양한 통상 및 경제협력 사업을 일부러 FTA라는 규범적 제도화 장치를 통해 그 내용을 재차 강조하고 이행을 강조하는 것은 우리 정부에게 부담스러울 수 있지만, 현재 글로벌 통상체제의 불확실성 증가와 실질적인 지원 부족 등 정부의 다변화 정책에 대한 도전과제를 생각하면, 역발상적으로 우리기업은 물론이고 우리나라와 협력관계를 심화시키고 싶은 신북방 국가에게는 이러한 전략이 유효한 방안이 될 수 있음.

참고문헌

- 김종섭 · 김도훈 (2017), 「우리나라 개발협력과 통상정책 연계방안 연구」, 경제 · 인문사회연구회 미래사회 협동연구총서, 경제 · 인문사회연구회.
- 신원규 외 (2017), 「지속가능발전목표(SDGs)를 달성하기 위한 효과적인 개발/경제협력 발전 방향」, 기획재정부(한국개발연구원), KDI 수탁용역 보고서.
- 신원규 (2018), 미중 무역전쟁 승자는 누구일까? 퍼트2: 제 2장 격변하는 세계경제 미중 갈등과 경제 리스크; 2019 한국경제 대전망 (이근 외), 21세기 북스.
- 신원규, 서정민, 김민정, 이은석 (2019), 「무역협정 내 개발협력 기제 연구: 한국의 대 개도국 개발·통상 연계협력 전략을 중심으로」, 한국개발연구원, KDI 기타보고서.

- Hoekman, B. (2002). Strengthening the global trade architecture for development: the post Doha agenda. *World Trade Review*, 1(1), 23–45.
- Lee. K., Shin, W., & Shin, H. (2014) “How large is the Policy Space? WTO Regime and Industrial Policy,” *Seoul Journal of Economics*, 2014년 Vol 27; selected and reprinted in J. A. Ocampo & J. A. Alonso (Eds.), *New global rules and governance for the post-2015 era: Ensuring an enabling environment for development*. 2015, Aug, United Nations publication.
- Shin, W., Lee. K. & Park, W. (2016) “When an Importer’s Protection of IPR Interacts with an Exporter’s Level of Technology: Comparing the Impacts on the Exports of the North and South,” *World Economy*, Vol. 39: No.6.

연구보고서 19-10-01

국제협력 비전, 전략, 추진체계: 국제개발협력을 중심으로

발 행 2019년 4월

발 행 처 경제·인문사회연구회

주 소 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 연구지원동 909호

전 화 044) 211-1000

홈 페 이 지 www.nrc.re.kr

I S B N 979-11-5567-296-9

* 연구회의 허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.