ASAN
PROCEEDINGS

새 정부 ODA 정책의 과제와 방향

아산정책연구원·경희대 국제개발협력연구센터공동ODA포럼

최현정, 제임스 김, 한재광, 박복영, 김태균

아산정책연구원 | BILL & MELINDA GATES foundation

ASAN
PROCEEDINGS

새 정부 ODA 정책의 과제와 방향

아산정책연구원·경희대 국제개발협력연구센터공동ODA포럼

최현정, 제임스 김, 한재광, 박복영, 김태균

아산정책연구원 | BILL & MELINDA GATES foundation

목차

서언: 한국 ODA의 양적·질적 향상을 바라며 05
최현정 (아산정책연구원 연구위원)

한국의 ODA 정책 관련 국민인식 09
J. James Kim (아산정책연구원 연구위원)

박근혜 정부의 ODA 정책 평가 20
한재광 (발전대안 피다 대표)

우리나라 유상원조의 발전 방향 29
박복영 (경희대 국제대학원 교수)

UN SDGs와 한국형 ODA의 연계 40
김태균 (서울대 국제대학원 교수)

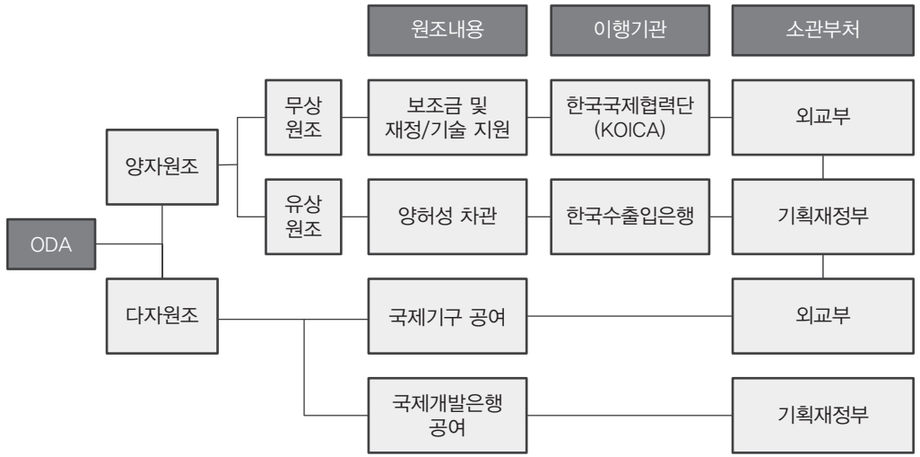
서언: 한국 ODA의 양적·질적 향상을 바라며

최현정
아산정책연구원 연구위원

한국 ODA 정책의 전략적인 수립과 이행을 위한 정부의 역량은 많은 발전과 성과를 보여왔다. 공적개발협력(ODA)은 많은 민간 영역이 참여하지만 본질 상 정부 주도의 외교정책이며 국가적 사업이다. 그러나, 그 재원이 국민들의 세금으로 만들어지며, 국제사회 일원으로서의 국가적 자긍심과 연결되는 국가 정책이라는 점에서 국민들의 관심은 계속 커져가고 있다. 반 세기도 걸리지 않고 수원국(受援國)에서 원조국(援助國)으로 변모한 우리의 발전과 국력에 대해서 지니는 국민들의 국가적 자부심에 ODA 정책은 가장 직접적으로 연관되어 있기 때문이다. 한국의 국력에 상응하는 ODA 정책 수립을 위해서 지난 수 년간 많은 노력이 있어왔지만, 아쉽게도 국민들의 늘어난 관심의 정도에 비례해서 우리 정부의 ODA 정책의 양적, 질적 발전 속도는 따라오지 못하고 있다.

2010년 OECD DAC(개발원조위원회) 가입을 계기로 한국 정부는 한국형 ODA정책의 마련과 정책의 선진화를 위한 본격적인 노력을 시작하였다. ODA 정책의 수립과 이행을 전략적

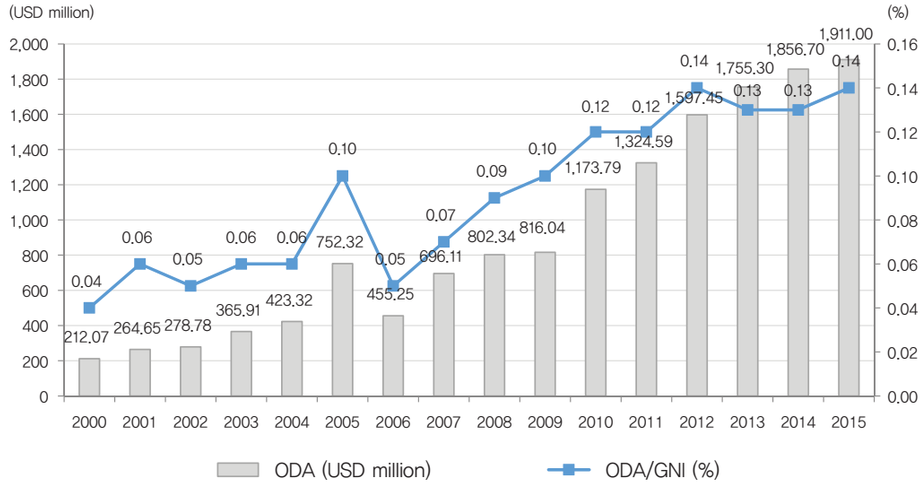
[표 1] 한국 ODA 정책의 수립과 집행의 구조



이고 통합적으로 이루어 지는 '질적 성장'과 한국의 경제규모에 걸맞는 규모로 '양적 성장'을 도모하게 된 것이다.

한국의 주요 ODA정책의 수립과 집행은 1986년 제정된 대외경제협력기금(EDCF)법과 1991년 제정된 국제협력단(KOICA)법을 기반으로 이원화 되어있다. 이 주요법률을 제도적 기반으로 삼아 ODA 예산의 70%를 차지하는 양자원조의 경우, 무상원조는 외교부, 유상원조는 재정기획부가 정책 수립의 주체로 되어 있으며, 각기 한국국제협력단(KOICA)과 한국수출입은행을 통해 주로 정책이 집행되어지는 구조로 정착되었다. 더구나 지방정부들과 여타 부처 차원에서도 각기의 ODA 예산들을 집행하게 되면서, 전략적이고 통합적인 ODA 정책의 수립과 집행이 필요하다는 요구들이 나타났다. 그 결과, 2006년 국무총리 산하로 국제개발협력위원회가 설치되어, 부처의 관할을 넘어서 ODA 정책을 조율하고 조정하도록 하였다. 국제개발협력위원회는 2009년 ODA선진화 추진계획을 발표하며 OECD DAC 가입을 이끌었고, 2010년 국제개발협력선진화 방안, 2012년 한국형 ODA모델 수립계획 등, 한국 ODA 정책의 질적 향상을 가져오기 위한 기본계획 및 시행계획들을 발표하면서 ODA 정책 발전의 중추 역할을 담당하기도 했다. 그러나, 여전히 ODA 예산의 집행이 외교부와 기획재정부를 통해서 이루어지고 있고, 정책 기획과 집행의 실무인력들이 해당 부처의 소

[표 2] 한국 ODA의 총량 및 GNI대비 규모



출처: Korea ODA 홈페이지. www.odakorea.go.kr.

속으로 되어있다는 한계를 지니며, ODA 정책의 전략적 수립과 집행은 여전히 숙제로 남아 있다.

우리 정부는 국제개발협력위원회가 2008년 ODA 확대계획 2010년 발표했던 국제개발협력 선진화 방안을 통해서 구체화 했듯이, 우리나라 ODA의 규모와 양을 발전된 우리 경제를 기반으로 선진국 수준에 맞추기 위한 양적 향상도 도모하였다. ODA 선진화 방안이 발표되었던 2009년, 우리나라의 ODA는 GNI(국민총소득) 대비 0.10%로 OECD DAC회원국 평균인 0.31%에 한참 못 미쳤었다. 따라서 당시 2015년까지 0.25% 수준으로 향상시킨다는 목표를 세웠던 바 있다. 하지만, 정체된 경제상황을 이유로 2015년 2020년까지 GNI 대비 0.20%, 2030년까지 DAC 회원국의 평균수준인 0.30% 수준을 목표하는 것으로 수정하였다. 현재 DAC 회원국가들 중 GNI 대비 0.10%대의 ODA 규모를 지닌 국가는 체코, 폴란드, 그리스와 같은 국가들로, 세계 10위권 대의 경제규모와 무역규모를 자랑하고 있는 우리나라로서는 국격에 맞지 않는 ODA 규모를 유지하려 한다는 평가도 있다. 그러나, 2010년 이후 2017년 현재까지 우리나라의 ODA 규모는 GNI대비 0.12-0.14%에 머무르고 있어, 사실상 하향 수정된 ODA 양적 확대 목표의 달성 가능성 역시 불확실한 상황이다.

ODA 규모의 총량에 대한 향상뿐만 아니라, 현재 7:3을 유지하고 있는 양자원조와 다자원조의 비율, 6:4를 유지하고 있는 무상원조와 유상원조의 비율 (DAC의 평균은 8.5:1.5 수준), 그리고 현재 무상원조의 20%, 유상원조의 55% 정도를 차지하고 있는 구속성원조비율 등 ODA 예산의 질적 구성에 대해서도 개선되어야 할 점들은 많다. 더구나 2014년 지구촌 새마을운동 종합추진계획이나 2016년 새마을 운동의 국제적 확산 방안 등, 수원국의 사회경제적 발전이라는 목적이 아닌 특정 정권의 정치적 의도를 지닌 ODA 정책 개발 역시 우리나라 ODA의 양적, 질적 향상을 저해하고 있는 우리가 지닌 문제점들이라 할 수 있다.

2010년 이후 본격적으로 ODA 정책의 선진화를 목표로 하게 된 만큼, 그리고 전략적이고 대한민국의 고유성을 살리는 ODA 정책 역사는 그리 길지 않은 셈이다. 의욕적인 ODA 정책을 펼쳤던 2010년대 초반의 경험으로, ODA 정책은 보다 높아진 국격을 원하는 국민들의 보다 많은 관심을 갖게 되었다. 각 국가들의 ODA 정책에 일반적인 최선의 모델이라는 것은 없다. 국가의 개별적인 외교적 관계들과 경제적 기반들에 따라서 자국에게 최선의 ODA 모델들을 개발해 나가야만 한다. 하지만, ODA정책의 궁극적인 목적은 수원국가의 사회경제적 자립과 개발을 돕고, 그 과정을 통해서 우리의 외교적 국격을 높이는 것이다. 아울러 ODA정책이 단어 그대로 정부의 공식적인 개발원조정책임에도 불구하고, 이제 "개발

협력"의 아젠다들이 반드시 정부대 정부의 관계를 넘어서, 기업이나 여러 민간부문들과의 정책적 협력과 조화가 필요하다는 점을 주지해야만 한다. 30여년의 길지 않은 ODA정책 역사를 지니고 있지만, 외국으로부터의 ODA로써 한국전쟁 이후 경제 개발의 토대를 성공적으로 마련했던 역사를 지닌 우리나라는 여타의 선진국과는 다른 우리만의 "한국형 ODA" 정책을 만들어 가야만 한다. 지금까지의 ODA 정책 결과에 대한 성과를 가볍게 평가해서도 안 되지만, 지금의 ODA 정책을 되살피며 보다 효과적이고 전략적으로 우리나라는 물론 수원국들도 진정으로 그 의미를 인정할 수 있는 개발협력이 될 수 있도록 노력해야만 한다.

우리나라 ODA의 양적, 질적 향상과 정책적 선진화를 위한 학문적인 연구와 제언은 정부의 정책 기획에 기여해왔다. 그러한 학술적인 노력의 일환으로, 지난 4월 문재인 대통령의 당선과 새 정부의 출범에 즈음하여 아산정책연구원과 경희대 국제개발협력연구센터는 "새 정부의 ODA 정책의 과제와 방향"을 주제로 공동학술포럼을 개최하였다. 이 리포트는 공동학술포럼에서 발표된 내용을 정리한 결과이다.

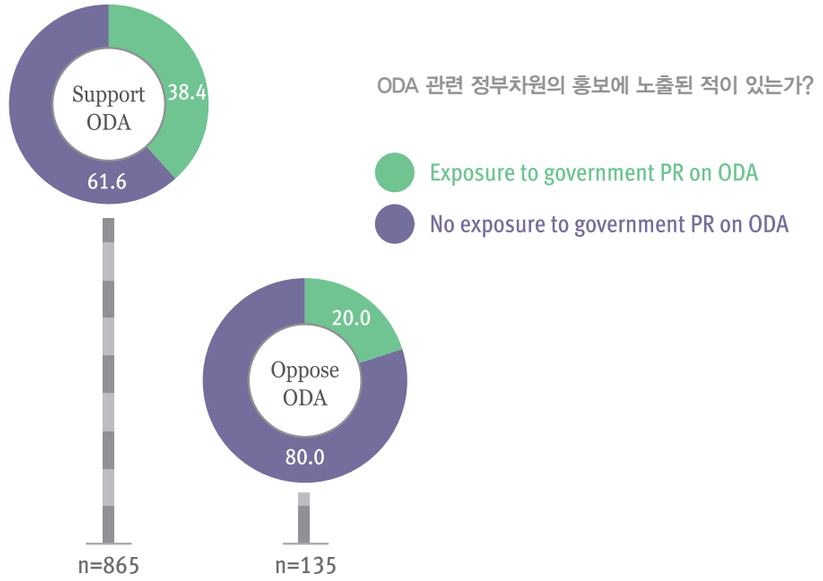
아산정책연구원과 경희대 국제개발협력연구센터는 2013년 이래 지금까지 7차례의 공동세미나를 개최하여 ODA 관련 다양한 문제들의 이해와 토론을 통해 정책적 대안을 모색하여 노력해 왔다. 두 기관의 한국 ODA의 질적, 양적 향상을 위한 학술 활동은 한국 정부와 국민들의 ODA에 대한 보다 높은 정책적 관심을 바라는 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)과 한국 ODA정책의 선진화를 지원하는 한국연구재단으로부터 관심과 후원을 받을 수 있었기에, 금번 리포트 발간의 기회를 빌어 아산정책연구원과 국제개발협력연구센터를 대표하여 고마움을 전한다. 아울러 공동학술포럼은 물론 아산정책연구원과 국제개발협력센터의 공동세미나들이 지속적으로 개최될 수 있도록 계기를 만들어 주셨던 손혁상 경희대 공공대학원장님을 비롯, 행사들의 기획과 준비를 맡아주셨던 국제개발협력센터의 박보기 연구원, 아산정책연구원의 이지형 연구원, 회의 후 이 리포트의 발간을 담당해주었던 아산정책연구원의 김선경 연구원에게도 감사드린다.

한국의 ODA 정책 관련 국민 인식

J. James Kim
아산정책연구원 연구위원

2016년은 한국이 경제협력개발기구(OECD)에 가입한지 20주년이 되는 해이다. 1950년부터 3년간 계속된 한국 전쟁의 여파로 한국의 1인당 GDP는 $67에 불과했으며, 1960년에는 평균수명이 52세, 문맹률은 30%에 그쳤다. 그러나 오늘날 한국의 1인당 GDP는 $25,000로 세계 11위 경제강국이 되었다. 2016년 한국의 평균 수명은 81세이며 초등학교 진학률은 99%에 달한다. ODA 수혜국에서 원조국으로 변모한 한국은 2009년 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입과 동시에 국제 위상이 제고되었다. 한국의 ODA는 지난 10년간 지속적으로 증가했으며, 국민 총소득(GNI) 중 약 0.14%를 ODA 예산으로 할당하고 있다. 앞으로도 ODA 부문에서의 한국의 참여도와 영향력은 높아질 것으로 예상된다. 따라서 한국의

[그림 1] 정부의 홍보가 ODA 지지에 미치는 영향



출처: 2014년 경희대 ODA 여론조사.

ODA 정책에 대해 국민들이 어떠한 인식을 가지고 있는지에 대한 분석이 필요하다는 판단 하에 최초로 ODA에 대한 한국 엘리트의 인식을 살펴보았다.

본 연구는 현(現) ODA 홍보 캠페인의 잠재적 개선 및 현 정책과 관련한 엘리트간 이념·성별에 따른 차이에 대한 유의미한 결과를 도출했다. 예를 들어 진보는 건강/의료, 에너지, 경제 위기 등의 이슈들을 더 시급한 문제로 인식한 경향이 있는 반면, 보수는 환경과 기후 변화를 더 중요하다고 판단했다. 또한 개인 이념 성향에 따라 보수는 ODA를 국익 증진을 위한 하나의 수단으로 생각한 반면, 진보는 평화와 안정 증진의 중요하게 여기는 경향이 있었다.

한국의 ODA는 점차 증가했으나 정부의 ODA 정책에 대한 보편적인 국민 인식은 유럽 등 다른 선진국들에 비해 뒤쳐진 편인데, 우리나라는 ODA 관련 정보가 부족하기 때문이다. 가장 최근 실시된 여론 조사에서도 전체의 약 35.9%만이 정부의 ODA 캠페인 홍보에 노출된 적이 있다고 답했다. 이 비율은 2013년 대비 5%p 감소한 수치이며 2012년과 비교하면 20%p 감소하였다. 정부의 ODA 정책에 대한 국민 인식이 ODA에 대한 국민적 지지로 이어지기 때문에 이러한 추세는 중요하다고 할 수 있다. [그림 1]과 같이 응답자가 정부 ODA 정책에 대한 정보에 노출되었을 경우, ODA에 대한 지지는 18%p나 더 높아졌다. 반대로 ODA에 대한 정보를 제공받지 못했을 경우 ODA에 반대할 확률은 약 20%p 높아졌다.

1. ODA에 대한 지지 및 정보의 경로

본 연구의 데이터를 통해 정부 ODA 정책에 대한 국민적 지지가 홍보 방식에 따라 다르다는 결과를 도출했다. 한국 정부 ODA 정책에 대해 정보를 접한 경로(매체)를 물었을 때, 대부분은 TV(90.5%)를 통해 정보를 접한 것으로 나타났다. 신문/잡지(26.7%), 인터넷/SNS(24.8%), 라디오(16.2%), 친구/친인척/지인(13.1%), 정부 발급 인쇄물(+12.5%), NGO(9.7%)가 그 뒤를 이었다.

그러나 ODA에 대한 지지는 ODA에 관한 정보를 접한 방식(method)에 따라 차이가 있었다. TV(+1.8%p), 인터넷/SNS(+10.8%p), 친구/친인척/지인(+6.2%p), 정부 발급 인쇄물(+5.6%), NGO(+6.5%p)를 통해 정보를 접한 사람들은 ODA를 지지할 확률이 높은 반면, ODA 관련 정보를 신문/잡지(-3.1%p), 라디오(-6.5%p)에서 접한 경우 ODA를 반대할 가능성이 더 높은 것으로 조사됐다.

인터넷/ SNS를 통해 ODA를 접한 사람들 중 약2/3가 정부 ODA 정책을 지지하는 것으로 조사되어 ODA 지지에 인터넷/SNS가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 교육 수준이 높고, 젊을수록 인터넷/SNS를 선호하는 경향이 있다는 사실도 주목할만하다. 비교적 나이가 많고, 교육 수준이 낮은 사람들을 대상으로 인터넷/SNS를 통한 정부 홍보 캠페인을 하는 것도 ODA 지지율을 높이기 위한 효율적인 방안이 될 수 있다.

2. 세계 속 한국의 위상에 대한 여론 인식

세계 속 한국의 위상과 역할에 대한 대중 인식은 ODA에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있다. 한국의 개발 현황에 대한 여론 인식을 예로 들면, 2014년 약 37%만이 한국을 선진국으로 보았다. 다시 말해 한국인들은 스스로를 선진국(advanced economy)으로 생각하지 않는다는 것이다. 나이/교육 수준/지역에 따른 의견차도 있었다. 서울, 대전/세종시에 거주하는 상대적으로 나이가 많고, 교육 수준이 낮은 사람들은 한국을 선진국으로 생각하는 경향이 있었다. 이 사람들은 한국의 급격한 변화를 목격했거나 직접 경험했을 가능성이 높아 한국의 위상을 높게 평가한 것으로 보인다.

ODA에 대한 개별적인 지지는 한국의 국제적 위상에 대한 인식에 달려있기 때문에 중요하다. 한국의 국제적 위상에 대한 인식에 따라 ODA에 대한 인식이 20%나 차이가 났으며, 한국을 선진국으로 인식할수록 ODA를 지지할 확률이 더 높았다.

ODA에 대한 한국의 일반적인 여론은 상대적으로 변함이 없으나 엘리트의 인식은 일반 여론 인식과 다를 수 있다는 관념 하에 조사를 실시하였다. 한국 엘리트층은 일반 국민들보다 더 많은 정보를 접했을 가능성이 높으며, ODA 정책에 보다 더 많은 영향을 미칠 수 있다는 판단이었다.

이를 바탕으로 본 연구에선 2016년 8월 12일-30일까지 1,440명을 대상으로 한국 ODA에 대한 엘리트 온라인 설문 조사를 실시하였다. 한국정치학과교수, 현·전직 공무원들, 그리고 외교안보 분야의 정책 자문의 연락 정보를 수집하여 그 중 1,440명에게 설문지를 배포했고 표본 사이즈는 200명이었다.

3. ODA에 대한 한국 엘리트층의 인식

(1) ODA 인식

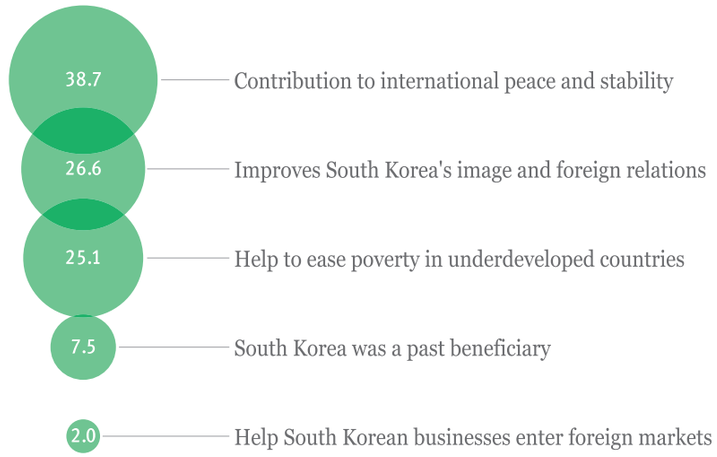
본 데이터를 통해 엘리트층이 대중들보다 ODA에 대한 인지도가 전반적으로 더 높은 것으로 나타났다. 대다수의 응답자들(96.5%)은 한국이 개발도상국에게 ODA를 제공한다는 사실을 숙지하고 있었다(모름: 3.5%).

94.5%의 응답자는 한국이 1990년 중반까지 국제사회로부터 받은 공적 개발 원조가 한국의 사회적·경제적 발전에 영향을 주었다는 것에 동의했다(동의하지 않음: 5.5%). 보수 성향의 응답자 중 52%는 ODA가 한국의 사회적·경제적 발전에 많은 기여를 했다고 대답하는 등 보수층은 대체적으로 ODA의 기여도를 높게 평가했다. 이 수치는 동일한 질문을 했을 때 진보(35.4%)보다 확연히 높았다. 이러한 점에서 볼 때 이념 성향은 ODA에 대한 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

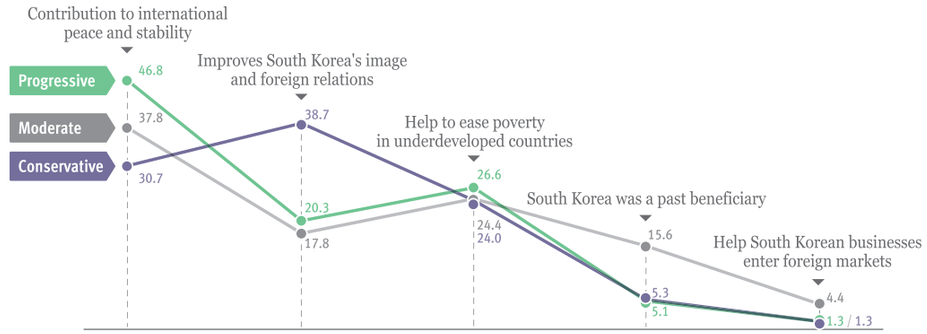
(2) ODA 정책의 지지

엘리트층은 일반 대중들보다 더 적극적으로 ODA 정책을 지지했다. 실제로 응답자들에게 한국의 개발도상국 지원을 지지하는지 물었다. 99.5%가 지지한다(매우 지지: 57%, 어느 정도 지지: 42.5%)고 답해 일반적인 대중들의 지지율(86.5%)보다 높은 것으로 조사됐다.

[그림 2] ODA 정책을 지지하는 이유



[그림 3] ODA 지지와 개인 이념 성향



ODA 정책을 지지하는 이유로 응답자의 38.7%는 ODA가 국제사회의 평화와 안정에 기여하기 때문에 지지한다고 답했다. 26.6%는 ODA가 '한국의 국제적 이미지를 개선하여 결과적으로 우리나라의 외교적 입지를 강화하는데 도움이 된다'고 했다. 전체 응답자의 1/4(25.1%)은 ODA가 개발도상국의 기아를 근절시키는데 도움이 되기 때문에 지지한다고 답했다. 기존 ODA 수혜국이었던 한국이 돌려줄 의무가 있기 때문이라고 대답한 응답자는 7.5%에 불과했다.

ODA 정책을 지지하는 이유도 개인의 이념 성향에 따라 다르게 나타났다. 진보 성향의 응답자는 더 넓은 의미의 ODA 정책 즉, 국제사회와 공익에 대해 생각하는 반면, 보수는 진보에 비해 더 전략적으로 생각하는 경향이 있는 것으로 조사됐다.

(3) 정보

정부 ODA 정책에 대한 인식을 제고 및 정책 홍보를 위한 정보 경로에 대한 질문에 절반(48%)에 가까운 응답자들이 전파 매체가 홍보를 위한 가장 중요한 수단이라고 대답했다. 일부는 인터넷(25%)과 프린트 매체(18%)가 가장 유용한 수단이라고 답했다. 출판물 및 홍보물, 그리고 광고판 광고(billboard advertisement)는 각각 7.5%, 0.5%를 차지했다. 어떤 홍보 매체가 유용한 지에 대한 응답은 이념 성향에 따라 차이가 나지 않았던 반면, 진보(34.2%)는 보수(22.7%)보다 인터넷/SNS에 대한 선호도가 높은 것으로 조사되었으며, 보수(21.3%)는 진보(8.9%)보다 인쇄 매체를 더 선호하는 것으로 나타났다.

(4) 개발도상국이 직면한 가장 시급한 문제

현재 개발도상국들이 직면한 문제들이 무엇인가에 대한 질문에 응답자의 34%가 인프라라고 답했다. 21.5%는 식량/물 부족 문제를 시급한 사안으로 지목했으며 건강/의료(13%), 교육(13%), 경제위기(10%), 에너지 부족(3%), 재난과 기후변화가 그 뒤를 이었다.

이 문제들에서는 이념적 차이가 중요한 것으로 나타났다. 예를 들어 진보는 건강·의료(80%), 에너지(80%), 경제위기(60%)를 더 시급한 사안으로 본 반면, 보수는 환경 및 기후변화(45.5%)를 더 시급한 문제로 인식했다. 교육, 식량부족, 인프라 등의 이슈에 대해서는 전반적으로 의견이 일치하는 것으로 나타났다.

그 외에도 성별에 따라 중요하게 생각하는 이슈가 달랐다. 대체적으로 여성이 건강·의료(94.1%), 교육(78.6%), 에너지 부족(50%), 인프라(68.4%), 기후변화(57.1%)와 같은 이슈들을 더 중요하게 생각하는 경향이 있어 성별 또한 중요한 결정 요인임을 알 수 있었다.

(5) 한국 ODA의 영향

한국의 ODA 사업이 제공하는 구체적인 혜택이 무엇인가에 대한 질문에 20.9%가 빈곤 문제 해결이라고 답했다. 그 외의 답변은 한국과 다른 국가들과의 관계와 연관이 있었다. 우리나라 외교관계의 개선(18.9%), 한국의 경제적 유대관계 강화(18.9%), 한국의 국제적 위상 제고(18.2%) 모두 큰 호응을 얻었다. 반면 긴급 구호 및 재난 복구(16.9%), 질병 퇴치(6.1%)는 한국 ODA 중 가장 적은 혜택을 제공하는 분야로 꼽혔다.

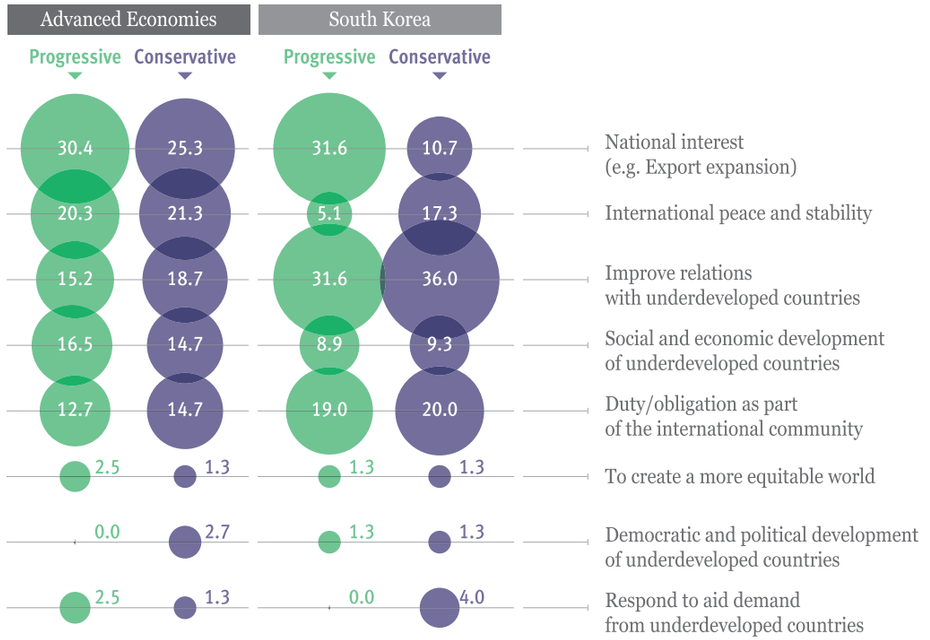
(6) 개발도상국에 대한 인식

개발도상국에 대한 인식과 관련된 질문에는 응답자의 30%가 '가난' 이라고 답했다. 경제발전(28%), 저개발(13.5%), 원조(aid and assistance)(10.5%), 발전 가능성(8.5%)이 그 뒤를 이었다. 응답자들은 개발도상국을 아프리카(4.5%)와 동남아시아(2.5%)를 포함한 특정한 지역과 연관 지었다.

(7) ODA를 제공하는 이유

선진국이 개발도상국에게 ODA를 제공해야하는 이유에 대한 물음에 25%는 '원조를 제공하는 것이 무역증진 등 국익에 도움이 된다'고 대답했으며, 20%는 '세계 평화와 안정에 기여한다'고 답했다. 그 외에도 '개발도상국들과의 외교관계 강화'(15.5%), '수원국의 경제/사회 발전에 기여'(15.5%), '국제사회의 일원으로서 도덕적인 의무를 다하기 위하여'(14%)

[그림 4] 국가들이 ODA를 하는 이유



라는 답변도 있었다.

한국이 개발도상국에게 ODA를 제공하는 이유에 대해서는, 응답자들의 1/3(32%)이 '개발도상국과 외교관계를 강화하기 위해서'를 주요 이유로 언급했다. 국익 창출이라는 응답이 그 다음으로 높았고(24%), 도덕적 의무(18%), 개발도상국의 발전에 기여(12.5%)라는 응답이 뒤를 이었다.

'국가가 ODA를 어떻게 활용해야 하는가'에 따라서도 이념 성향에 따른 의견차가 있었다. 이러한 차이는 ODA를 제공하는 주체가 국가일 때 가장 뚜렷하게 나타났다. 진보는 보수보다 국가가 국익 창출과 무역 증진을 위해 ODA를 한다고 보는 경향이 있었다. 특히 진보는 국제사회의 의무와 국익이 중요하다고 답한 반면 보수는 ODA가 세계 평화와 안정을 유지하는데 미칠 영향에 중요성을 둔다는 점에서 입장 차가 있었다.

(8) 한국의 ODA 예산

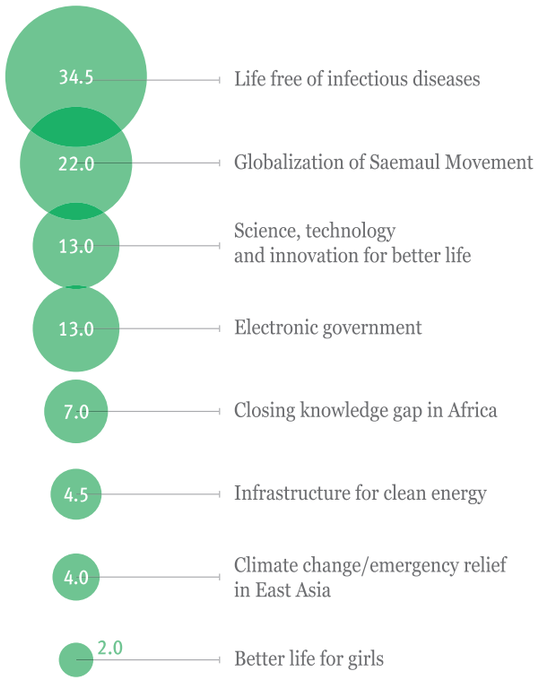
한국의 ODA 예산에 대한 질문에 99%의 응답자들은 예산을 증액하거나 현재와 같은 수준으로 유지해야 된다고 답했다(증액: 72%, 현재 수준 유지: 27%). 응답자들의 1%만이 ODA 예산을 줄여야 한다고 말했다.

(9) 한국 ODA의 우선적인 정책 과제

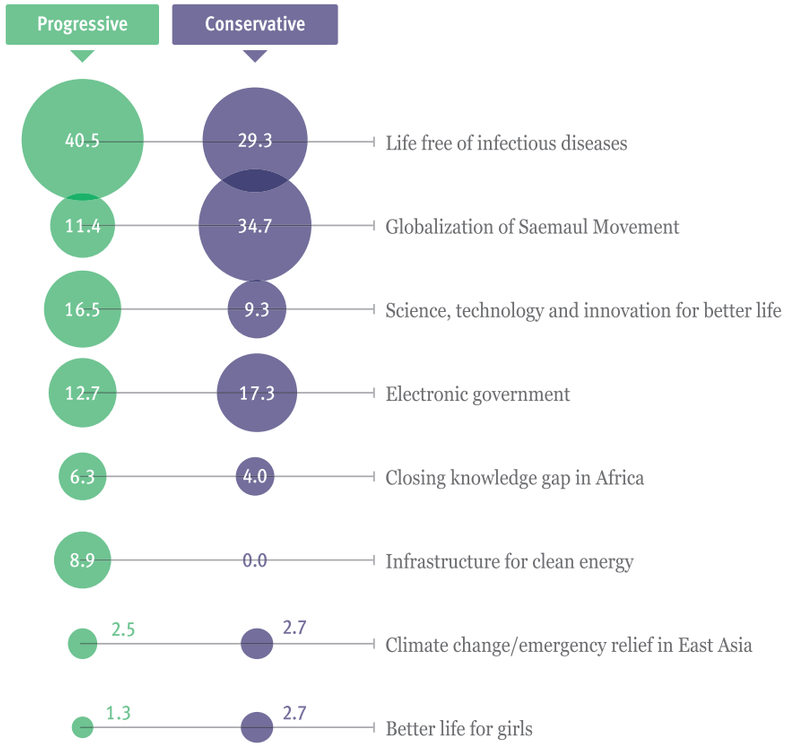
한국 ODA 정책 어젠다에 대해 응답자의 절반 이상이 질병 및 감염 예방(34.5%)과 새마을 운동의 세계화(22%)가 우선이 되어야 한다는 사실에 동의했다. 그 외의 우선적 정책 과제에는 전자 정부(13%)와 과학·기술·혁신(13%)이 포함되었다. 반면 아프리카의 교육 개선(7%), 깨끗한 에너지 인프라(4.5%), 동아시아의 기후변화/긴급구호(4%), 소녀들에게 더 나은 삶 제공(2%)은 큰 주목을 받지 못했다.

이념에 따라 진보는 전염병(40.5%), 기술(16.5%)을 보수보다 더 중요하게 생각하는 반면,

[그림 5] 한국 ODA의 우선적 정책 어젠다



[그림 6] 이념에 따른 한국 ODA의 우선적 정책 과제



보수는 새마을 운동(34.7%), 전자 정부(17.3%)를 우선시하는 것으로 나타나 ODA 우선적 정책과제에 대한 생각도 이념에 따라 차이가 있음을 알 수 있다.

(10) 개발 관련 이슈 및 관련기관에 관한 지식과 전망

예상대로 엘리트층은 ODA와 ODA 관련 기관에 대해 더 많은 지식을 가지고 있는 것으로 조사됐다. 예컨대 응답자들의 82.5%가 코이카(KOICA)에 대해 '매우 잘 알고 있다', 또는 '상당히 잘 알고 있다'고 말했다. 유니세프(UNICEF), 세계보건기구(WHO), 세계은행(World Bank), 유엔개발계획(UNDP) 등의 국제기구에 대해서도 상당 부분 알고 있었다. 53.7%의 응답자들은 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)에 대해서도 '알고 있다'고 대답했다. 나아가 응답자의 77%는 유엔 지속가능성 개발 목표(SDG)에 대해 알고 있었다 (모름: 23%). 이 중 70.5%는 유엔지속가능성 개발 목표가 달성 가능하다고 보았고,

20.5%는 달성이 어렵다고 답했다.

(11) 지난 정부의 외교정책 및 ODA 정책에 대한 평가

응답자들은 0-100의 척도(0=가장 낮음; 100=가장 높음)에 따라 지난 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 대외정책과 ODA 정책을 평가했다. 외교 정책 부문에서는 김대중 전(前) 대통령(75.4)이 가장 높은 점수를 받았고, 이명박(69.2), 박근혜(66.3), 노무현 전 대통령(65.5)이 뒤를 이었다. ODA 정책 부문에서는 진보 대통령인 김대중(63.3)과 노무현(65.5)이 보수 대통령인 박근혜(59.78)와 이명박(58.7)보다 높은 평가를 받았다.

(12) ODA 정책의 미래

한국의 향후 ODA 정책에 대해 절반이 넘는 응답자(53%)들은 한국이 공적개발원조를 늘린다는 약속을 지켜야 한다고 말했다. 42.5%는 한국이 약속한 원조액 이상으로 ODA를 증가해야 한다고 대답했고, 4.5%의 응답자만이 경제적 어려움을 고려하여 한국이 원조액을 현수준으로 유지하거나 줄여야 한다고 답했다.

[그림 7] ODA 정책의 미래

4. 결론

ODA 정책에 대한 의견차에도 불구하고 앞으로도 한국이 개발원조위원회 (DAC)의 회원국으로 활동할 것이라는 사실에는 논란의 여지가 없다. 그러나 최근 피어리뷰(peer review)를 보면 한국 ODA 정책이 개선의 여지가 있다고 말하고 있다. 본 연구는 한국 정부가 ODA에 대한 관심을 증대시키기 위해 할 수 있는 노력을 제시하였다. 예컨대 기존에 등한시되었던 인터넷/SNS, 사람과 사람간 연락망(person to person contact) 등의 홍보 매체에 더 많은 에너지와 자원을 투자하는 것도 ODA 정책 개선의 방안이 될 수 있다고 제언하였다.

차기 정부는 다른 방식으로 ODA 정책을 접근할 가능성이 있다. 이 리포트는 ODA 정책에 있어서 보수와 진보가 각각 다른 우선순위를 가지고 있다는 것을 보여주었다. 진보는 ODA가 건강/의료, 에너지, 경제위기에 큰 비중을 두는 반면, 보수는 환경문제 해결, 기후변화를 더 중요하게 여겼다. 또한 진보는 ODA를 국익을 장려하기 위한 수단으로 보는 경향이 있는 반면, 보수는 ODA가 더 넓은 의미의 평화와 안정을 증진하는데 기여해야 한다고 했다. ODA 정책이 단지 일반대중과 엘리트 정책결정 사회에 의해 결정되는 것은 아니지만, ODA에 대한 대중 및 엘리트의 인식은 국내 ODA의 제약에 대한 실마리를 제공한다.

정부의 정치적 이념을 막론하고 한국은 ODA 장기전략 정책이 결여되었다. 앞으로 한국의 ODA가 개선되기 위해서는 아래로부터의 참여(mobilization)가 밑바탕이되어야 하며, 정책 공동체와 시민사회 모두 지속적인 관심과 조직적인 참여를 유도해야한다. 또한 ODA 정책의 기반이 될 수 있는 민관 협력(Public-Private Partnership)을 형성하는 데 핵심적인 역할을 해야한다.

조사개요

- 조사대상: 정책 관련 전문가 200명
- 조사방법: 온라인 설문조사
- 조사기간: 2016년 8월 12-30일
- 실사기관: 리서치앤리서치

박근혜 정부의 ODA 정책 평가

한재광
발전대안 피다 대표

1. 박근혜 정부의 ODA 정책 현황

2017년 정부 홈페이지에 게시된 '박근혜 정부 국정과제 (2013~2017)'는 아래 [표 1]과 같이 '국정기조 4 평화통일 기반구축' 하의 '전략 13 신뢰외교' 하의 '국정과제 132. ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진' 이라는 제목으로 총 여섯 개의 국제개발협력 정책을 제시하고 있다. 첫째 과제는 'ODA/GNI 비율을 국제사회 수준에 맞춰 지속 확대'이며, 둘째는 '「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」수립'이다. 셋째 과제는 'ODA 통합추진 및 협업체계 공고화'이며, 넷째는 '중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립·개선'이고, 다섯째 과제는 '발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고'이다. 마지막 항목은 '개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원'이다.

[표 1] 박근혜 정부 국정과제 중 국제개발협력분야

국정기조 4	평화통일 기반구축
전략 13	신뢰외교
국정과제	132 ODA 지속확대 및 모범적·통합적 개발협력 추진
과제개요	ODA 규모지속 확대 및 모범적·통합적 개발협력체제 구축을 통해 수원국(受援國)의 자립역량 배양 및 지속가능발전을 지원
주요추진계획	① ODA/GNI 비율을 국제사회 수준에 맞춰 지속 확대
	②「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」수립
	③ ODA 통합추진 및 협업체계 공고화
	④ 중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립·개선
	⑤ 발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고
	⑥ 개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원

출처: 관계부처 합동. 2013. 박근혜 정부 국정과제 (2013~2017).

2. 박근혜 정부의 ODA정책 평가

박근혜 정부가 국정과제로 설정하고 추진하겠다고 공표한 각 항목에 대한 평가는 다음과 같다.

첫째, ODA/GNI 비율을 국제사회 수준에 맞춰 지속 확대
2015년까지 ODA/GNI 비율 0.25%를 목표로 추진하고, Post-MDGs 논의 동향 및 내외 경제여건 등을 고려하여 추후 검토

박근혜 정부는 2015년까지 국민순소득(GNI) 대비 0.25%의 금액을 대 개도국 정부원조인 공적개발원조(ODA)로 집행하겠다고 밝혔다. 그러나 2015년 결과는 0.14%였다. 약속한 바의 56% 정도만 달성했다. [표 2]와 같이 ODA/GNI 비율이 2013년 0.13%, 2014년 0.13%, 2015년 0.14% 이었음을 보면 당초 2015년 0.25% 달성은 불가능했다. 박근혜 정부가 2015년 수립한 2차 국제개발협력 기본계획은 ODA/GNI 목표를 2020년 0.2%, 2030년 0.3%로 설정했는데 달성여부에 귀추가 주목된다.

[표 2] 정부의 ODA/GNI 목표치 대비 실적 (2010~2015년)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030
ODA/GNI 목표치	-	0.13	0.15	0.18	0.21	0.25	0.15	0.16	0.17	0.18	0.20	0.30
ODA/GNI 실적	0.12	0.12	0.14	0.13	0.13	0.14	-	-	-	-	-	-

출처: 관계부처협동. 2015. 2차 국제개발협력기본계획을 바탕으로 필자가 작성.

둘째, 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」수립
그간의 ODA 기본계획(2011~2015) 추진성과를 평가하고, 2016년 이후 ODA 규모 등을 포함한 제2차 ODA 기본계획 수립

박근혜 정부가 2015년 정부의 국제개발협력 종합정책문서로 제시한 '제2차 국제개발협력

기본계획'의 작성과정은 다양한 이해관계자의 충분한 참여의 과정을 통한 심도있는 토론의 과정을 거치지 못했다. 또한 내용이 부실하다는 평가를 피하지 못했다. 'ODA 규모 목표 후퇴', '지속가능발전목표(SDGs) 이행 방안 부족', 'ODA 질적 개선방안 부족', '유무상 분절화 근본적 극복방안 부족', '중점협력국 제도 내실화방안 부족', 'ODA 컨텐츠 정비방안 부족', '시민사회협력 방안 부족' 등이 비판을 받는 내용이다.

셋째, ODA 통합추진 및 협업체계 공고화
- 국제개발협력위원회의 총괄·조정기능 강화 및 유·무상 관계기관 협의회를 통한 연계·협력 강화
- 관계기관간 참여·협력 촉진 등 협업 이행기반 강화

박근혜 정부는 40여개의 정부부처 및 지자체로 나누어져 집행되는 ODA를 통합적으로 추진하겠다는 과제를 제시했으나, 결과적으로는 많은 문제가 있었다. 먼저 한국 국제개발협력 정책의 최고 의사결정 기구인 '국제개발협력위원회'가 가장 중요한 기능인 총괄 조정에 대한 의지와 역량이 부족하다는 평가를 받았다. 국제개발협력위원회는 지난 2015년 4회 중 2회, 2016년 5회 중 3회를 실제 회의를 소집하지 않고 서면심의로 대체했다. 서면으로 통과한 안은 '중점협력국 재조정(안)', '중점협력국 대상 국가협력전략(CPS)', '새마을운동의 국제적 확산방안', '개발금융의 ODA 확산방안' 등으로 국제개발협력에 있어 매우 중요한 안건이었다. 이를 대면 논의 등 토론의 과정 없이 서면으로 통과한 것이다.

또한 원조 규모, 기관, 사업 수가 증대되는 가운데 박근혜 정부는 효과적 원조조정 및 통합을 하지 못했다. [표 3]과 같이 원조 규모, 기관, 사업 증대되는 가운데 국제개발협력위원

[표 3] 정부 국제개발협력 수행 체계 분절화 심화 내용 (2014~2017)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년
시행기관	28개	31개	44개	42개
사업 수	977	1,055	1,230	1,295
ODA 규모	(결산) 2조2666억 원	(결산) 2조3782억 원	(예산) 2조4,394억 원	(예산) 2조7,286억 원

출처: 국제개발협력위원회. 20,23,26차 국제개발협력위원회 안건을 바탕으로 필자가 작성.

회의 효과적 조정 및 통합 기능은 부실했고, 심화되는 분절화로 인한 거래 비용 증대하는데 이를 근본적으로 처리할 효과적 방안은 제시되지 못했다.

이같이 정부 국제개발협력 수행 체계의 분절화가 심화되어가는 과정에 외교부가 주관하는 '무상원조관계기관협의회'를 통해 진행한 무상원조사업의 유사·중복사업 조정은 다소 긍정적인 측면을 보이며, 향후 제도적 측면에서 더욱 강화하는 것이 필요하다.

[표 4] 무상원조관계기관협의회 통해 조정된 사업규모 (2012~2015)

년도	2012	2013	2014	2015
총 사업 수	829	810	903	876
조정사업 수	49(5.9%)	27(3.3%)	138(15.3%)	108(12.3%)

출처: 관계부처협동. 2015. 2차 국제개발협력기본계획 내용을 바탕으로 필자가 재구성.

넷째, 중점협력국 조정 및 국가협력전략 수립·개선
- 선택과 집중을 강화하는 방향으로 중점협력국 조정
- 중점협력국에 대한 국가협력전략(CPS) 수립 및 개선

정부는 2011년부터 많은 원조수원국 중에서 소수의 국가를 '중점협력국'으로 선정해 대규모의 ODA를 집중적으로 지원하는 정책을 추진해왔다. 지난 2011년은 1차로 26개 국가를 중점협력국을 선정했고, 2015년 24개의 2차 중점협력국을 발표했다. 그런데 중점협력국을 선정하는 기준이 적절치 않다. 1인당 국내총생산(GDP)이 2015년 기준 $8,859인 페루, 2016년 기준 $5,566인 콜롬비아, 그리고 2015년 기준 $9,033인 아제르바이잔이 중점협력국으로 선정됐다. 빈곤이 더 심한 최빈국들보다 이들 국가가 중점협력국에 선정된 것은 문제의 소지가 있다. 또한 중점협력국에 대한 지원 정책문서인 국가협력전략(CPS)작성도 기획재정부, 외교부가 나누어 작성하는 등 비효율적으로 추진되고 있다. 또한 CPS 작성과정에서 시민사회 및 민간의 의견을 실질적으로 반영하는 과정이 부실했다. 그리고 CPS작성시기와 정부가 활용하는 사업발굴제도인 N-2, N-1과 시기적으로 연계가 안 되고 있다.

다섯째, 발전경험 활용 등을 통한 수원국 개발 효과성 제고
- 발전경험 중 비교우위가 있는 프로그램 (예: 새마을운동)을 수원국 현실에 맞춰 지속 개

발·적용하고, 개발재원과 지원수단 다변화
- 성과와 현장 중심의 ODA 사업평가 및 평가결과의 환류 강화

지난 2012년 이명박 정부는 한국발전경험을 정리해 개도국의 발전을 지원하겠다는 목적으로 '한국형 ODA 모델' 159개 프로그램을 구성했다. 그러나 이같이 국가발전경험을 개도국에 ODA로 제공하겠다는 사례는 타 공여국에는 거의 없다. 일본과 스페인만이 국가홍보를 위해 유사한 사례를 가지고 있을 뿐이다.[1] 그리고 159개의 한국형 ODA 모델은 제작 후 활성화 되지 못했고, 기본적으로 역사, 사회, 정치, 경제, 문화적 과정의 종합적인 결과물로서의 한국의 발전을 맥락이 다른 개도국에 전수하겠다는 발상은 문제가 있다. 새마을운동도 새마을운동 ODA라는 명칭으로 추진됐는데 2011년 예산이 253억원이었던 것이 2017년 547억원으로 박근혜 정부에서 예산규모가 급증했다 그러나 효과성에 대한 종합적인 평가도 없이 정권의 이해에 맞추어 급증한 점과 실제 한국의 새마을운동경험의 공유인지 농촌개발협력사업으로서 가지는 보편적 특성을 프로그램화한 것인지, 지속가능성이 있는지 등에 대한 논란은 여전히 존재한다.

ODA 사업평가에 대해서는 정부가 모든 기관 자체평가시스템을 도입하고, 세 차례의 메타평가(2012, 2014, 2016)를 실시하는 등 국제개발협력위원회 산하 평가소위의 활동을 통해 평가시스템이 일부 개선되는 성과도 있다.

여섯째, 개발협력 글로벌 인재 양성을 통한 해외진출 지원
해외봉사단·ODA 청년인턴 사업·주니어 컨설턴트 제도 등을 활성화하고, 맞춤형 ODA 교육 확대

정부는 청년들에게 많은 프로그램을 제공해 개발협력 분야 글로벌인재로 양성하겠다는 계획을 밝혔다. 그러나 실제로는 많은 국내 실업 해소를 목표로 청년들을 봉사단으로 해외로 밀어내는 것이 현실이다. '봉사자'를 '취업자'로 탈바꿈하여 실업해소 실적으로 산정한 것이다. 현재 많은 청년들이 계약직, 임시직으로 국제개발협력에 종사하고 있는데, 정부는 이에 대한 근본적 해결책을 제시하지 못했다. 그리고 개도국 현장에서 효과적인 정책으로 인정되던 KOICA ODA 전문관제도의 폐지 등은 근시안적 전문인력정책 실행의 결과로 평가된다. KOICA를 중심으로 추진되어온 세계시민교육 확대는 긍정적으로 평가되며,

1. 국제개발협력 평가소위원회가 2017년 시행한 '한국형 ODA 평가결과(안)'에 담겨진 내용임.

대상, 내용 및 방식의 확대가 필요하다고 판단된다.

이상 박근혜 정부가 밝힌 6대 분야의 정책 외에도 다음의 여러 측면에서 평가될 수 있다.

첫째, 한국 원조 철학 정립의 노력이 부족하다. 지난 2010년 이명박 정부가 OECD DAC에 가입했고 국제개발협력기본법을 제정했지만, 한국 ODA의 근본 철학과 이념을 정립하기 위한 노력은 부족했다.

둘째, SDGs 달성을 위한 이행 체계, 정책, 전략 구성이 미비한 실정이다. 2015년 작성된 제 2차 국제개발협력기본계획은 "SDGs 이행 목표 달성에 기여할 수 있는 종합전략 마련"을 밝혔으나 현재 한국 국제개발협력 내 SDGs 달성을 위한 종합전략은 부재하다.

셋째, ODA 투명성 제고를 위한 기반은 마련했으나 더욱 노력이 필요하다. 한국은 2015년 국제원조투명성기구(IATI)에 가입했으나, 2016년 39개 항목 중 13개만 공개했다. 향후 공개 항목을 확대하는 것이 필요하고, EDCF와 KOICA외에 ODA를 집행하는 타 부처 및 지자체도 IATI 수준으로 정보공개를 확대하는 노력이 필요하다.

넷째, 시민사회와의 파트너십의 후퇴이다. 지난 박근혜 정부 하에서 국제개발협력분야 시민사회협력 예산과 프로그램을 증대한 것은 긍정적이나, 시민사회와의 협력 철학과 목적 및 전략을 설정한 중장기 시민사회 협력정책문서가 부재하다. 그리고 소위 '보조금' 사태 등으로 시민사회 파트너십 관련 정부 태도의 진정성에 대한 의문이 제기되었다.

다섯째, 비선실세 ODA 농단 및 '코리아에이드' 및 '미얀마 K-타운사건'이다. 박근혜 정부에서 최순실의 개입으로 기획, 실행된 코리아에이드는 박근혜 정부 ODA 정책의 대표적인 실패 사례로 그동안 노력해 개선해온 사업발굴, 실행 제도를 헛되게 만들었다. 그리고 미얀마 K-타운 사건에서는 개인의 이익을 위해 ODA가 활용될 수도 있다는 선례를 남겼다. 박근혜 정부하에서 발생한 코리아에이드와 미얀마 K-타운 사건 과정에서 국무조정실, 외교부, 코이카 등 주요 부처의 무능과 무기력함이 드러났다.

여섯째, ODA의 질적 측면과 관련된 목표 달성 성공과 실패의 공존이다. [표 5]는 한국 ODA의 질적 측면의 내용을 보여준다. 유무상원조비율, 양다자간원조비율 및 최빈국 지원을 보여준다. 양자간원조비율은 목표한 바를 달성한 반면 비구속성원조 비율과 원조투명

[표 5] 한국 ODA 질적 측면 평가

내용	목표 (2015)	결과 (2015)
유무상 비율	40:60	38.3:61.7
비구속성원조 비율	양자 75% (무상100%, 유상50%)	양자 55.6% (무상 82.3%, 유상44.2%)
양자다자 비율	70:30	76.7:23.3
최빈국 지원 양자간원조	(2010년)37%	39%
투명성 원조투명성지수(ATI)	KOICA 67개국 중 30위 27.9%	KOICA 46개국 중 41위 26.1%

출처: 수출입은행. 2016. 숫자로 보는 ODA 2016 세계 ODA 통계 자료집의 내용을 필자가 재구성함.

성 현황은 더욱 노력해야 함을 알 수 있다.

이상 박근혜 정부의 ODA정책 평가를 종합하면 다음과 같다.

박근혜 정부는 이전 이명박 정부의 정책을 큰 변화 없이 승계해 추진해왔다. 지난 4년간 무상원조증복 조정 및 투명성제고 제도마련(IATI 가입), 평가시스템 개선 등 긍정적인 부분도 있는 것이 사실이다. 그러나 한국 ODA의 고질적 문제인 ODA 철학의 부재, 분절화 심화, 정권의 이해에 따른 ODA 정책 실행, ODA 양적증대 부족, 한국 발전 경험이라는 특수성의 무리한 보편화 실행, CPS 작동 의문, 전문적 인력양성 부족, 책무성 제고 부족, ODA와 타 대외정책간의 정책 일관성 부족, 낮은 비구속성비율 등의 문제는 해결하지 못하고 고착화되었다. 또한 비선 실세 ODA농단, SDGs 이행 체제 마련 부족, 시민사회와의 관계 악화라는 새로운 문제를 발생케 했다.

3. 차기 정부의 ODA 정책에 대한 제안

박근혜 정부의 ODA정책에 대한 평가를 종합적으로 고려해 차기 정부는 다음의 내용을 ODA정책에 반영해야 한다.[2]

(1) 정치, 경제, 사회, 문화적 측면을 포함하는 포괄적 발전 관점에서 국제개발협력기본법 개정

(2) ODA와 무역, 투자, 이주, 기후변화, 인권, 거버넌스 등을 연계하여 파트너국의 총체적 발전을 지원하는 포괄적인 국제개발협력 정책·전략을 수립하고, 이행 메커니즘을 구축

(3) 국제개발협력 기본정신을 명확화한 국제개발협력 헌장 제정

(4) 원조 효과성, 효율성 증대 위한 유·무상 통합원조기관 설립

(5) 한국형발전모델 전파 사업 전면폐지

(6) 파트너국가의 SDGs 달성을 위한 종합이행방안 마련

(7) 투명성과 책무성 강화를 위해 ODA사업의 전 과정 정보 공개 및 국제원조투명성기구(IATI) 정보공개 전면 시행

(8) ODA사업 수행 정부기관, 기업, NGO의 현지 인권, 노동권, 환경 규범 준수토록 감독 강화

(9) 무상원조비율 확대

(10) 비구속성비율 확대

(11) 인도적 지원 규모 확대

(12) 치안·군사협력 수단으로 오용되는 원조 근절

(13) 시민사회 참여확대 및 민관협력 강화

(14) 국제개발협력 참여자의 노동권을 보장하는 정책수립

2. 2017년 4월 17일 '발전대안 피다'가 발표한 '포괄적 발전으로 전환하는 한국국제개발협력. 발전대안 피다 5대 방향 9개 정책제안'과 2017년 4월 11일 국제개발협력시민사회포럼(KoFID)이 발표한 '제19대 대선 국제개발협력(ODA)분야 정책과제'의 내용을 정리해서 작성함.

(15) 청년실업해소를 목적으로 해외봉사단을 파견하는 정책 폐지

박근혜 정부의 ODA정책은 실패했다. 이 경험의 기반 위에 새 정부는 ODA정책이 바른 방향과 내용을 가지고 시작하도록 해야 할 것이다.

참고문헌

국제개발협력시민사회포럼(KoFID). 2017. 제 19대 대선 국제개발협력(ODA)분야 정책과제'

발전대안 피다. 2017. '포괄적 발전으로 전환하는 한국국제개발협력'. 발전대안 피다 5대 방향 9개 정책제안'

이유정. 2017. '새마을 ODA'에서 '코리아에이드'까지 박근혜 정부 개발협력의 퇴보' 발전대안 피다 온라인 뉴스레터 피움 4호.

관계부처합동. 2015. 제 2차 국제개발협력 기본계획

관계부처 합동. 2017. 박근혜 정부 국정과제 (2013~2017)

국제개발협력위원회. 2015. 제 20차 국제개발협력위원회 안건

국제개발협력위원회. 2015. 제 23차 국제개발협력위원회 안건

국제개발협력위원회. 2016. 제 26차 국제개발협력위원회 안건

국제개발협력 평가소위원회. 2017. '한국형 ODA 평가결과(안)', 제24차 국제개발협력 평가소위원회 의결안건(제24-1호).

수출입은행. 2016. 숫자로 보는 ODA. 2016 세계 ODA 통계 자료집

국제개발환경의 변화와 우리나라 개발금융협력의 발전 방향

박복영

경희대 국제대학원 교수

한국의 양자원조는 유상원조와 무상원조의 두 축으로 이루어져 있다. 본 연구의 목적은 한국 유상원조의 향후 발전방향을 제시하는 것이다. 발전방향 설정의 중요한 기준은 한국의 유상원조가 글로벌 개발목표의 달성에 기여함과 동시에 변화된 세계경제 및 국제개발협력 환경에 부합해야 한다는 것이다. 또한 한 세대 전에 만들어진 유상원조의 틀이 그 동안 변화된 한국의 경제적 위상이나 수준에 부합하는 방향으로 변모되어야 한다는 것이다. 이를 위해 금융수단을 활용한 국제개발을 둘러싼 글로벌 환경이 최근 어떻게 변화하고 있으며, 환경 변화에 대응하여 전반적으로 세계 개발금융협력이 어떠한 방향으로 진화하고 있는지를 정리하였다. 마지막으로 이러한 환경변화 및 추세에 대응하여 한국의 개발금융협력(혹은 유상원조)이 어떤 방향으로 발전해야 하는가를 제시하였다.

1. 개발금융협력을 둘러싼 글로벌 환경의 변화

국제사회는 새천년개발목표(MDGs)에 이어 지속가능개발목표(SDGs)를 새로운 글로벌 개발 목표로 설정하였다. SDGs가 2016-2030년간 세계가 공동으로 달성할 개발의 통합적 목표가 된 것이다. MDGs가 빈곤감축 및 사회개발에 초점을 두었다면, SDGs는 사회개발을 넘어 지속가능한 환경, 물과 에너지의 확보, 기후변화 대응, 평화와 안전, 경제 인프라 및 일자리 창출 등의 영역으로 크게 확장되었다. MDGs는 8개의 포괄적 목표를 설정했지만, SDGs의 핵심 영역은 17개로 확대되었다. 따라서 SDGs를 달성하기 위해 필요한 재원도 크게 증가하였다. UNCTAD에 의하면 SDGs의 달성을 위해서는 전세계적으로 연간 5조~7조 달러, 그리고 개발도상국의 경우에만 3.3조~4.5조 달러의 재원이 필요할 것으로 추정된다. 따라서 기존의 전통적인 공적개발원조(ODA) 외에 다양한 형태의 개발재원의 발굴과 활용이 필요하다.

SDGs의 출범 외 개발금융협력의 관점에서 주목해야 할 세계경제의 변화는 5가지로 정리하였다.

(1) 개도국 내 자본 유입의 증가

개도국의 지속적 개발을 위한 충분조건은 아니지만 중요한 필요조건 중 하나는 개발에 필요한 재원을 확보하는 것이다. 국내 재원이 충분하지 않은 상황에서 개발에 이용할 수 있는 외부 재원에는 ODA만 있는 것이 아니다. 그보다 훨씬 더 크고 중요한 것은 민간재원이다. 그러나 1990년대 이후 개도국으로의 민간자본 유입이 지속적으로 증가하고 있다. 이는 세계화(globalization)의 결과라고 할 수 있으며, 통신 및 운송수단의 발전에 따른 거래비용의 감소가 세계화 진전의 기술적인 기초가 되었다. 또한 개도국의 개혁 및 개방과 같은 정책적 전환도 세계화를 진전시키는 한 요인으로 작용하였다. 1997년 아시아 금융위기와 2008년 글로벌 금융위기에 개도국 내 자본유입이 일시적으로 감소했으나 장기적으로는 증가추세를 유지하고 있다. ODA와 같은 공적자본보다는 외국인직접투자(FDI)와 같은 민간자본이 자본유입을 주도하고 있다. 1980년대까지는 MDB차입 등 공적 자본이 개도국 내 자본 유입의 중요한 원천이었으나, 1990년대 이후 공적 자본의 비중은 크게 축소되었다. 개도국 내 전체 자금유입 중 공적 자본의 비중은 1990년대 초 50% 수준에서 최근에는 20% 수준으로 감소하였다.

이러한 변화가 개발에 갖는 함의는 무엇인가? 1990년대 이후 민간자본유입은 개도국 빈곤탈출의 핵심적 조건 중 하나로 간주되고 있다. 특히 FDI는 자본 뿐만 아니라, 기술 및 경영능력까지 개도국에 유입함으로써 일자리와 소득을 창출하고 지속적 성장기반을 마련할 것으로 기대된다. 실제로 민간자본의 유입은 신흥경제(emerging economies)의 출현을 뒷받침했으며, 개도국의 지속적 성장 및 빈곤탈출 가능성을 시사했다. 또한 민간자본유입의 중요성이 증가하면서 ODA 등 공적 자본의 직접적 재원조달 효과보다는 민간자본의 유입을 유도하는 촉매제(catalyst)로서의 기능에 더욱 주목하고 있다.

(2) 개발도상국의 분화

다른 중요한 변화는 개발도상국 내부적으로 소득수준에 따른 분화가 나타나고 있다는 점이다. 이러한 분화는 항상 있었으나 최근에는 신흥 경제나 BRICs라는 용어 등이 시사하는 바와 같이 국가 간 격차가 더욱 커지고 있다. 사하라 이남 아프리카 국가들의 대부분은 여전히 저소득국으로 남아있지만, 일부 국가들은 절대빈곤에서 탈출하여 중소득국으로 부상하고 있다. 개발도상국 경제에서 중소득국의 비중이 크게 증가하고 있으며, 저소득국과 중소득국의 격차도 지속적으로 확대되고 있다. 개혁, 개방과 같은 경제정책의 전환이 1990년대 이후 구사회주의 국가들과 신흥경제가 부상할 수 있었던 주요 계기가 되었다.

저소득국과 신흥경제에 대한 차별화된 개발지원이 필요하다는 것이 분화가 개발에 갖는 함의이다. 저소득국가에 대해서는 인간의 기본적 필요(basic needs)에 대한 지원에 계속 중점을 두어야 한다. 반면, 신흥경제에 대해서는 지속적 성장을 뒷받침하기 위한 제도 구축, 인프라 확충 등에 중점을 두는 것이 효율적이다. 지원 방식에서도 저소득국가에서는 무상원조가 핵심적 수단이 되지만, 자체 재원조달 능력이 일부 있는 신흥경제의 경우, 상업적 성격을 일부 보유한 유상지원이 주요한 수단이 되어야만 공여국 내에서도 국민적 지지를 얻을 수 있을 것이다.

(3) 전통 공여국의 저성장

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 가장 큰 변화 중 하나는 흔히 뉴 노멀(New Normal)로 불리는 선진국의 저성장 장기화이다. 선진국은 전통적 원조 공여국을 의미한다. 글로벌 금융위기 이후 핵심 공여국인 유럽과 일본 등은 성장률이 제로(0)에 가까울 정도로 성장이 둔화되었다. 또한 다수의 유럽국가가 재정위기를 겪었으며, 저성장의 장기화로 균형재정으로의 회복도 지연되었다.

이는 전통 공여국의 정부재정에 기반한 ODA의 확대에 심각한 제약이 발생했음을 의미한다. 유럽을 비롯한 전통 공여국은 저성장과 재정위기로 인해 재정 자원을 활용한 개발지원의 지속적 확대가 어려울 수도 있다. OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 전체 회원국의 GNI 대비 ODA 비율은 0.30% 내외에서 장기간 정체되어 있으며, 위기 이전인 2005년의 0.32%를 아직도 회복하지 못하고 있다. 또한 실업 등 국내 경제상황 악화, 소득양극화, 이민과 난민 유입에 대한 반감 고조 등으로 개발협력에 대한 국민의 지지도 약화되는 경향이 있다. 실제로 여러 나라에서 배타적 애국주의나 극우적 정치 이데올로기가 원조 확대의 걸림돌로 작용하고 있다. 지속적 개발지원을 위해서는 재정부담이 비교적 작은 다른 개발재원이나 지원수단의 발굴이 필요하다는 것을 의미한다.

(4) 신흥공여국의 등장

전통적 공여국의 상황과는 대조적으로 원조의 새로운 공여국이 등장하고 있으며, 이들의 지원 규모도 증가하고 있다. 특히 중국을 포함한 신흥국들이 개도국의 개발지원을 크게 증가시키고 있다. 중국은 아프리카에 대한 금융지원을 확대하면서 지역의 경제지도를 바꾸고 있을 뿐만 아니라, 아시아인프라투자은행(AIIB)이라는 다자개발금융기관의 설립도 주도하고 있다. 최근 인도, 터키, 브라질 등 고성장을 지속한 대형 신흥국이 중국의 뒤를 잇고 있으며, 경제규모에 상응하는 국제적 위상과 영향력 확보가 지원의 주된 목적이다.

신흥공여국의 등장은 개발재원 확대의 측면에서는 기회이지만, 다른 한편으로는 개발에 관한 기존의 국제규범을 일부 부정한다는 점에서 갈등의 요소도 내포하고 있다. 예를 들어 중국은 대규모 금융지원을 주된 수단으로 하고 있어 개발 재원 확대에 도움이 된다. 하지만 지원이 국가전략적 차원으로 이루어지고 단일 규모가 매우 커 기존 양허성차관 공여국과 경쟁 관계를 형성하기도 한다. 삼각 협력을 통해 전통 공여국과 신흥 공여국 간의 협력을 모색하기도 하지만 아직 뚜렷한 성과를 거두지는 못한 것으로 보인다.

(5) 글로벌 공공재의 중요성

21세기 들어 국제사회에 나타난 가장 큰 변화 중 하나는 글로벌 공공재(global public goods)의 공급 혹은 확보가 어느 때보다 중요해졌다는 점이다. 기후변화대응, 테러 및 난민 억제, 수자원과 환경친화적 에너지의 확보 등이 현재 세계가 필요로 하는 가장 대표적인 글로벌 공공재라고 할 수 있다. 글로벌 공공재의 원활한 공급을 위해서는 국제적 협력이 필수적이다. 아랍의 봄 이후 계속되는 중동과 북아프리카지역의 정치적 불안과 전쟁으로 인해 심각한 난민 문제가 야기되었으며, 테러의 위협도 높아졌다. 계속되는 기후변화와 그에 따른 자연재해의 확산 또한 글로벌한 대응을 필요로 한다.

결국 개발목표가 다양화 되고 필요 재원 규모가 증대되었지만, 이를 위한 해결방안은 여전히 불투명하다. SDGs에 나타난 바와 같이 국제개발의 목표는 빈곤감축 및 사회개발을 넘어 기후변화 대응, 인간안보(human security), 포용성(inclusiveness) 증대 등으로 확대되었다. 다양한 목표달성에 필요한 재원이 증대해 재원 갭(financial gap)은 확대되고 있지만, 위 목표를 위해 단기에 민간자본이 투입되기는 어렵다. 따라서 민간자본의 활용 가능성이 높은 다른 목표(인프라 개선, 혁신촉진, 일자리 창출 등)를 달성하기 위해 민간자본 유입을 유도하는 것이 공적 자원의 직접 지원보다 더 중요해질 것이다.

2. 개발금융협력의 발전 추세

환경변화에 대응하여 다수의 공여국과 다자개발기구가 금융수단을 통해 개발을 지원하는 방식도 변모하고 있다. 전통적인 정부 간 양허성 차관이 아직도 중요한 금융수단 중 하나이지만, 유일한 수단은 아니다. 공여국의 정부 재원만 이용하는 것이 아니며 개발에 사용할 재원을 민간금융시장을 통해 더 많이 조달하고 있다. 또한 지원 대상도 개도국 정부에 국한되는 것이 아니라 일자리를 직접적으로 창출하는 민간부문으로 확대되고 있다. 금융수단(혹은 퍼실리티) 역시 차관 혹은 대출(loan) 이외에도 투자나 보증 등으로 다변화되고 있다. 마지막으로 개도국의 개발 지원이라는 목표와 개도국에서의 이익 창출이라는 목표를 동시에 추구하는 경향이 나타나고 있다. 이 양자는 상충(trade-off)될 수도 있으나 병행할 수 있는 여지가 더 크다. 이러한 점들을 고려하여 '유상원조'라는 용어 대신 '개발금융협력'이라는 용어를 사용하고 있다. 이런 움직임을 자세히 정리하면 다음과 같다.

(1) 금융지원의 역할 증대

정부 간 양허성 차관이나, 개도국 민간부문 지원 수단인 개발금융기관(Development Finance Institution, DFI)과 같은 금융지원에 대한 관심과 역할이 증대되고 있다. 1970년대 후반 개발도상국들의 외채 문제가 심각해지면서 차관을 통한 개발 지원은 개도국의 채무부담 누적의 원인으로 지목되었다. 그 결과 다수의 공여국들이 유상원조를 크게 축소하거나 중지하였고, 기존의 차관에 대해서도 채무를 탕감하거나 삭감하였다. 하지만 개발도상국의 경제상황이 크게 호전되고 금융 환경도 개선되면서 개발금융협력은 개발협력의 중요한 수단으로 재주목받고 있다. 즉 다수 공여국들의 무상원조 외의 금융수단을 통한 지원에 대한 관심이 다시 증대되고 있다.

공여국의 경제상황 변화도 이러한 변화를 가져오는 계기가 되었다. 공여국의 재정상황 악화 등으로 인해 기존 유상원조 공여국에서 전체 원조 중 유상원조의 비중이 확대되는 경향이 나타나고 있다. [표 1]에 정리된 바와 같이 유상원조의 비중이 높은 독일, 일본, 프랑스에서 2008-2014년 사이 양자원조 중 유상원조가 차지하는 비율이 매우 큰 폭으로 증가하

[표 1] OECD DAC 회원국의 유상 ODA 비율 추세 (총지출기준, 단위: %)

국가/연도	2008년	2014년	증가폭
독일	15	35	20%p
일본	47	59	12%p
프랑스	24	45	21%p
포르투갈	38	54	16%p
폴란드	32	37	5%p
DAC 전체	13	17	4%p

출처: 수출입은행(2016), "금융협력의 전문적 기능과 역할", 내부업무자료.

였다. 총지출 기준으로 독일은 15%에서 35%로 증가하였으며, 프랑스는 24%에서 45%로 증가하였다. 이 외에 영국은 양허성차관 제도의 재도입을 검토하고 있으며, 영국의 DFI인 CDC(Commonwealth Development Corporation)의 자본금을 큰 폭으로 증액하였다. 캐나다 역시 DFI의 설립을 적극 추진하고 있다.

금융수단을 통한 개발협력에 관심이 증대해진 국제적 배경은 개발 재원의 확대가 필요했기 때문이라고 할 수 있다. 반면 국내적으로 금융지원을 신흥경제 진출 수단으로 활용하려는 유인이 작용한 것도 사실이다. 이런 수단을 활용해 세계경제에서 비중이 커진 신흥경제지역에 자국 기업을 진출시키고자 하는 것이다. 기존의 무상원조만으로는 한계가 있다고 인식하고 있는 것이다. 또한 중소득국의 신흥 경제는 저소득과 달리 외채 위기의 위험이 낮은 것도 금융지원에 다시 관심을 갖게 된 원인이었다.

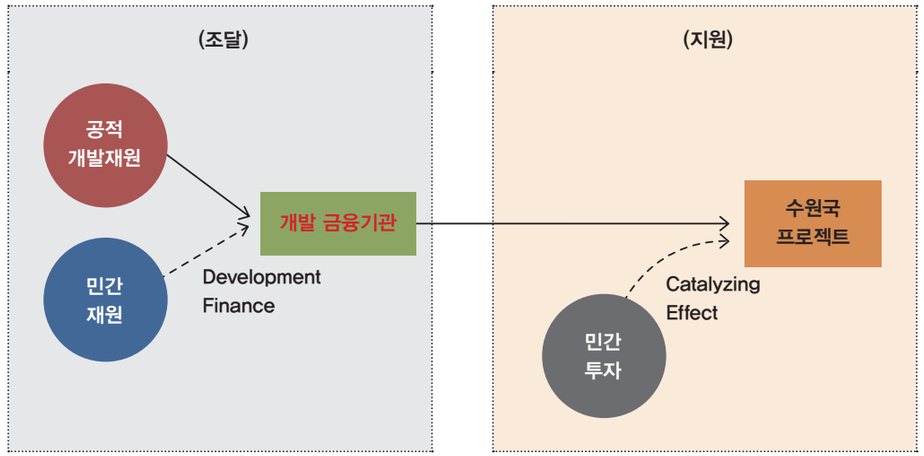
금융지원을 위한 구체적인 퍼실리티(facility)도 더욱 다양해지는 추세이다. 이는 개도국 사이에도 분화가 나타나고, 국가위험이나 사업 위험의 정도가 더욱 다양해졌기 때문이다. 또한 표준적인 양허성 차관은 상업성이 없는 사업에 대해서만 지원하도록 되어 있지만, 현실에서는 상업성과 비상업성의 경계가 불분명한 경우가 많기 때문에 지원 내용 또한 이에 맞게 변화되어야 한다. 최근 금융지원 수단도 단순한 대출을 넘어, 지분투자, 보증, 메자닌(mezzanine)을 포함한 '민간부문수단(Private Sector Instrument, PSI)'이 폭넓게 활용되는 추세이다.

(2) 민간자본의 활용

민간자본을 개발지원에 유도하는 방안도 주목받고 있다. 공적개발재원이 갖는 직접적 재원 충원의 효과보다도 민간자본의 유입을 촉매하는(catalyze) 효과에 더욱 주목하고 있다. 개발재원 중 공적 자본에 비해 민간자본의 비중이 훨씬 커졌기 때문에, 공적 자본 자체만으로는 개발효과를 발휘하는 데 한계가 있다. 공여국의 재정상황 악화에 따른 한계를 극복하고, 공적 자본의 비효율성을 억제하는 방안으로 민간자본의 활용이 강조되고 있다.

공적 자본의 민간자본 유도 효과는 두가지 측면으로 나눠진다. 첫째는 조달과정에서의 유도 효과이며, 둘째는 지원과정에서의 유도 효과이다. 조달 과정의 유도 효과는 정부기관 혹은 정부가 출자한 공적 개발금융기관의 높은 신용도를 활용하여 민간도 개발분야에 재원을 투입하도록 유도하는 것이다. 민간은 개발도상국 사업의 높은 위험성 때문에 대출이나 투자에 소극적인데, 공적 기관이 참가할 경우 이 위험을 줄일 수 있고 민간 투자도 확

[그림 1] 개발을 위한 민간자본의 활용



출처: 저자 작성.

대할 수 있다. 이러한 조달과정에서의 민간 참여를 좁은 의미의 개발금융(development finance)이라 한다. 독일의 개발금융기관인 KfW나 프랑스의 개발기관인 AFD가 개발 재원의 상당 부분을 채권 발행을 통해 시장에서 조달하고 있는 것이 개발금융의 대표적인 예이다. 2013년을 기준으로 KfW는 전체 재원의 58%를 시장에서 조달하는 반면, 정부예산의 비중은 34%에 불과하다. 또한 AFD는 시장 조달 비율이 무려 80%이고 정부예산 비중은 20%에 불과하다.

지원 과정의 유도는 공적 자본의 선도 투자 혹은 보증을 통해 투자위험을 감소시킴으로써 민간자본 참여를 유도하는 것을 의미한다. 비상업적 영역과 상업적 영역의 중간지대에 대한 지원을 확대함으로써 민간자본의 투자를 유도하려는 것이 대표적인 사례이다.

(3) 민간부문 지원 확대

수원국의 정부나 공공부문에 대한 지원 외에 민간부문 성장을 직접 지원하려는 경향이 증대되고 있다. 민간부문 투자의 증대는 민간부문의 성장을 통한 일자리 창출과 경제성장이 궁극적이고 지속가능한 빈곤감축이라는 인식에서 비롯되었다. 과거에는 정부지원을 통해 민간부문 성장을 간접적으로 지원하는 데 중점을 두었으나 최근에는 직접 지원에 대한 관심이 증대되고 있다. 신흥경제에서는 잠재적 수익성 있는 사업이 존재하고, 그런 사업에

진출하는 자국 기업을 지원하려는 공여국의 이해도 작용하고 있다.

개발금융기관, 즉 DFI가 이런 역할을 주도하고 있는데, DFI는 상업적 사업과 비상업적 사업의 중간 영역의 사업에 지원함으로써 개발 효과와 수익성을 동시에 추구하는 것이 특징이다. DFI란 정부가 전액 혹은 과반을 투자한 금융기관으로 개도국 민간부문에 대한 금융지원을 목적으로 한다. DFI는 정부출자를 기반으로 민간의 출자를 받거나 낮은 금리로 시장에서 자금을 조달한 다음, 개도국 기업에 상업적 대출, 투자, 보증 등을 제공한다. 이를 통해 개도국의 일자리 창출과 발전을 촉진하는 개발 임무(development mission)를 수행하며 수익성도 추구한다. 다자 DFI로는 세계은행 산하의 국제금융공사(International Financial Corporation, IFC)가 대표적이며, 대부분의 공여국이 양자 DFI를 보유하고 있다. 미국의 OPIC, 영국의 CDC, 독일의 DEG, 프랑스의 Proparco, 네덜란드의 FMO 등이 대표적이다.

(4) 금융파트너십 활용

마지막으로 개발기관들이 금융 측면에서 서로 협력을 통해 개발사업을 추진하는 금융파트너십(financial partnership)이 강화되고 있다. 특히 기후변화 대응과 같은 대규모 사업에 파트너십 형성을 통해 공동 대응하려는 경향이 강화되고 있다. 기후변화, 테러 및 난민 문제 대응과 같은 글로벌 공공재 공급을 위한 대규모의 금융지원 필요성이 증가한 것이 중요한 원인 중 하나다.

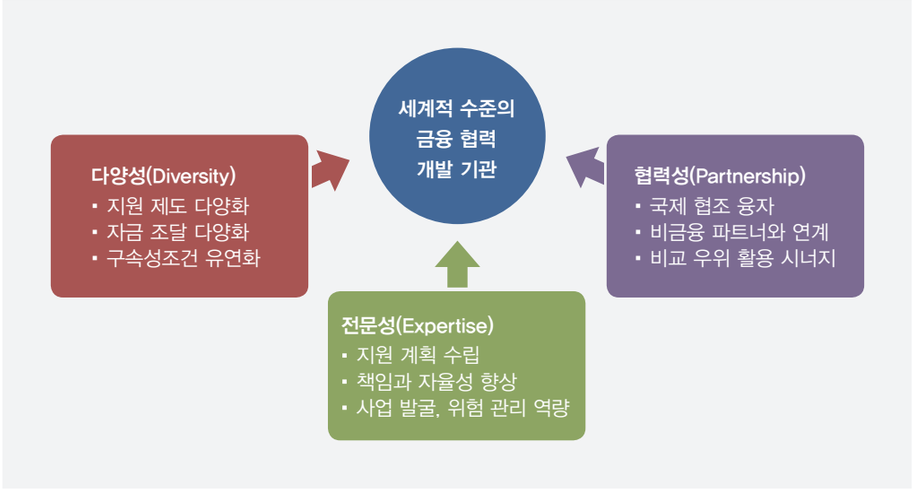
다자개발은행(Multilateral Development Bank, MDB)과 양자 개발금융기관이 공동으로 자금을 조달하는 협조융자(co-financing)나 신탁기금(trust-fund) 조성이 금융파트너십의 가장 일반적인 형식이다. 그외에도 단일 프로젝트에 공적자금과 민간자본이 공동으로 투자하는 혼합 금융(blended finance) 또한 확대되고 있다. 민간부문에서는 금융기관이나 일반 기업도 참여하고 있지만 빌앤멜린다 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)과 같은 공익 재단도 참여하고 있다. 이들은 재원의 공동조달에서 한발 더 나아가 파트너들이 가진 다양한 비교우위를 결합함으로써 시너지효과를 창출하려고 한다. 이러한 파트너십의 대표적 형태 중 하나가 특정한 사업 목표 달성을 위해 다양한 성격의 파트너들이 참여하여 장기적인 플랫폼을 형성한 MSI(Multi-Stakeholder Initiative)이다.

(5) 주목받는 가치

개발금융협력에서 이같은 새로운 변화가 나타나면서 네 개의 가치 혹은 인식들이 새롭게 주목을 받고 있다. 첫째는 경제성장(economic growth)이다. 사회개발 중심의 MDGs와 달리, 경제성장이 빈곤의 궁극적 해결책이며 이를 위해 민간부문 성장이 중요하다는 인식이다. 지난 한 세대 동안 지구의 절대빈곤 인구는 약 절반으로 줄어들었는데 이는 중국과 인도의 경제성장에 의한 빈곤감축이었다. 따라서 경제성장이 가장 효과적이고 지속적인 빈곤감축 방법이라는 인식이 재확인되었다. SDGs에 일자리창출, 인프라개선, 생산 및 혁신역량 강화 등이 포함된 것도 이런 인식이 반영된 것이다. 둘째는 촉매 효과(catalyzing effect)이다. 공적자금 자체의 직접적인 개발효과보다는 어떻게 하면 공적 재원이 개도국의 위험을 낮추어 민간자본 유입을 유도할 수 있을까를 고민하고 있다. 셋째는 개발 효과(development impact)이다. 개발과 수익이 동시에 추구되고 그 경계가 모호해지면서 개발 효과가 강조되고 있다. 지원 대상이 민간부문과 중간지대로 확대되고 지원 목적에서 수익성과 개발 효과가 양립하는 경우가 발생해 금융지원의 개발효과를 더욱 명확히 하려는 경향이 나타나고 있는 것이다. 마지막은 협력성(partnership)이다. 대규모 재원이 필요한 사업분야가 확대되고, 다양한 민간 파트너(기업, 금융기관, 공익재단, NGO 등)와 신흥공여국 등이 등장하면서 협력적 지원이 강조되고 있다.

3. 우리나라 개발금융협력의 발전 방향

[그림 2] 우리나라 개발금융협력의 3대 발전방향



출처: 저자 작성.

이러한 글로벌 환경변화와 추세에 대응하여 우리나라의 개발금융협력, 즉 유상원조의 체계와 운영 역시 큰 변화가 필요하다. 현재의 유상원조체계는 약 30년 전에 마련된 이후 기본적인 구조는 크게 변하지 않았다. 정부예산 재원 만을 이용한 대정부 차관이라는 대외경제협력기금(EDCF)을 근간으로 한 구조는 변함이 없다. 그러나 우리나라의 경제규모는 무려 10배가 증가했으며, 소득은 8배 정도 증가하는 등 한국의 국제적 위상과 경제구조는 크게 바뀌었다. 상품 무역 중심의 대외경제관계는 서비스무역과 국제투자 중심으로 변화했다. 우리나라의 해외투자는 무려 50배 이상 증가했으며, 국내의 금융시장 규모 또한 크게 성장했다. 이러한 우리경제의 변화와 개발금융협력의 국제적 추세에 부합하는 방식으로 개발금융협력의 체계도 발전되어야 할 것이다.

30년 전 대개도국 수출지원 및 경제협력을 위해 조성한 기금에 기반한 금융 협력은 현재 한국 위상에 부합하지 않는다. 국제적으로 개발 재원의 확대가 요구되며 국내적으로도 원조의 지속적 증가가 예상되는 상황에서 금융 협력도 새롭게 발전되어야한다. 대정부차관 외에 민간지원을 포함하여 협력대상 및 지원양식(modality)도 다변화 되는 상황에서 정부자금 기반 협력으로는 한계가 있다. 재정재원의 확대에 한계가 있는 상황에서 금융협력을 위한 민간재원 조달이 필요하다. 국내 자본(채권)시장 역시 이를 흡수할 수 있는 만큼 충분히 발전했다. 국내기업의 해외진출 모드가 다양해지고 있어, 국내기업의 해외진출 지원을 위해서도 다양한 협력 수단을 가진 전문화된 개발금융기관이 필요한 시점이다.

앞서 우리나라의 개발금융협력의 기본적인 발전방향으로 다양성(diversity), 전문성(expertise), 협력성(partnership)의 세 가지를 제시하였다. 우선 다양성 측면에서 지원대상의 특성에 맞도록 금융지원의 퍼실리티를 차별화 하고 다양화할 필요가 있다. 정부(중앙, 지방) 앞 차관 외에 공공기관, 공기업, 민간부문 등을 대상으로한 차별화된 금융 퍼실리티를 도입하는 것이 필요하다. 차주의 위험도와 상업성 정도가 다르기 때문에 위험부담과 금융 조건이 서로 다른 지원제도가 필요할 것이다. KfW의 경우 증여부터 표준차관, 개발차관(복합금융, 혼합금융, 저금리차관), 프로모션차관까지 다양한 퍼실리티를 보유하고 있다. 그러나 우리는 현재 표준차관 수단만 갖고 있는 실정이다. 또한 민간부문을 지원하는 DFI기능의 도입이 필요하다. 현재 수출금융의 일부인 국내기업의 개도국 투자지원의 지원대상을 개도국 기업으로 확대하여 DFI 기능으로 전환할 필요가 있으며 자금조달 역시 정부재원과 별도로 시장조달을 확대해야 한다. 금융퍼실리티가 실질적으로 다양화되기 위해서는 구속성 조건이 완화되어야 한다.

전문성 측면에서는 개발전문기관으로서 금융협력을 자기책임 하에 주도적으로 추진할 수 있도록 역량을 제고해야 한다. 한국수출입은행은 기금위탁기관의 역할에서 벗어나 금융협력의 전략과 계획을 수립하는 능동적인 역할을 수행해야 한다. 포괄적인 원조전략 및 금융협력 전략은 정부가 수립하되, 이에 부합하는 재원운용 및 지원계획은 개발금융기관이 직접 수립하는 것이 중요하다. 정부와 지원계획을 사전에 마련하고 사후에 정부 및 의회에 설명하는 방식을 통해 책임성(accountability)을 확보할 수 있을 것이다. 재원의 일부를 기관이 직접 시장에서 조달하는 한 위험관리와 지원여부 결정에 대한 책임 역시 기관이 부담하는 것이 불가피하다. 시장조달 자금의 상환 책임은 개발금융기관에 있으므로 그 자금의 운용 권한도 기관이 가져야한다.

마지막으로 협력성을 강화하기 위해서는 해외 개발금융기관 및 비금융 개발 파트너들과의 협력을 확대해야 한다. MDB 및 외국 양자금융기관과의 협조융자 등을 확대하고 체계화하는 노력이 필요하다. 중간지대 및 민간부문 지원 사업에 대한 경험이 부족하므로, 협력사업을 통해 지식공유 및 경험 전수가 이루어져야 한다. 대형사업 및 글로벌 공공재 관련 사업의 참여기회를 갖기 위해서도 협력이 필요하다. 비금융 개발파트너와의 연계 사업도 모색할 필요가 있는데, 증여 등 지원양식(modality)과의 결합을 통해 사업효과를 높일 수 있을 것이다.

우리나라가 유상원조를 통해 개발협력을 시작한지 한 세대가 지났다. 그 동안 우리 경제와 사회도 많이 변했고, 개발을 둘러싼 국제적 환경도 크게 달라졌다. EDCF를 통한 정부 간 차관이라는 기존의 유상원조 체계로는 이러한 변화를 흡수할 수 없다. 지난 경험을 바탕으로 다음 세대의 개발금융협력 체계를 한층 발전된 형태로 설계해야 할 시점이다.

* 이글은 2016년 한국수출입은행의 위탁을 받아 수행한 “양허성 차관원조의 중장기발전방안” 연구의 결과를 바탕으로 작성하였음.

UN SDGs와 한국형 ODA 연계

김태균
서울대학교 국제대학원 교수

1. SDGs 기초분석과 5P

2015년 9월 제70차 유엔총회에서 합의된 "지속가능발전을 위한 2030 의제 (2030 Agenda for Sustainable Development, SDGs)"가 전 지구적인 개발패러다임으로 기존의 새천년개발목표(MDGs)를 대체하게 되었다. SDGs는 MDGs와 달리 유엔 회원국이면 개도국과 선진국의 구별 없이 모든 국가가 공히 국내적으로 2030년까지 이행해야하는 15년 동안의 개발계획 패러다임이다. 한국도 예외가 될 수 없기 때문에 본 연구에서는 SDGs의 시대적 요구와 패러다임을 다양한 각도에서 분석하고 한국의 국내적으로 구축해야 할 ODA 추진체계와 어떻게 연계될 수 있는가에 관한 연구를 시도하였다(김태균·김보경·심예리, 2016).

먼저 SDGs의 내용에 관한 기초분석을 MDGs와의 비교분석이라는 측면에서 진단하고 2015년 유엔총회에 제출되었던 「Transforming our World」라는 보고서에 소개되었던 다섯 가지의 P (People, Prosperity, Planet, Peace, Partnership)를 중심으로 SDGs를 재정리하였다(United Nations, 2015).

SDGs는 총 17개의 목표와 169개의 세부목표, 그리고 230여개의 글로벌 지표로 구성되어 있다. [표 1]에서 확인할 수 있듯이, 17개의 목표들은 사회개발, 포용적 경제성장, 지속가능한 환경, 평화와 안보, 그리고 이행수단(Means of Implementation, MOIs)과 글로벌 파트너십 등으로 개발과 관련된 모든 목표들이 총망라되어 있다고 인식이 가능하다. 따라서 사회개발에 국한되었었던 MDGs와는 달리 SDGs는 한 국가와 사회를 총체적으로 변혁시키는(transformative) 역할을 수행할 수 있는 야심찬 개발목표라는 평가이다. 그러나 17개의 목표와 169개의 세부목표가 중첩적으로 연계되어 있는 SDGs를 쉽게 이해하기에는 무리가 있기 때문에 UN에서는 SDGs를 다섯 가지 P로 재구분하여 보다 용이한 구분법으로 접근하고 있다. 다시 말해, People은 SDGs 중 1, 2, 3, 4, 5, 10번 목표와 연결되고 Planet에는 6, 11, 12, 13, 14, 15번이, Prosperity는 7, 8, 9번이, Peace는 16번이,

[표 1] SDGs와 5P

지속가능개발 목표(SDGs)	5P 및 관련 SDGs	
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식 2. 기아 종식, 식량 안보와 영양 개선 달성 및 지속가능한 농업 진흥 3. 모든 연령층의 모든 사람을 위한 건강한 삶 보장 및 복리 증진 4. 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 모두를 위한 평생 학습 기회 증진 5. 양성 평등 달성 및 모든 여성과 여아의 권익 신장 6. 모두를 위한 물과 위생의 이용 가능성 및 지속가능한 관리 보장 7. 모두를 위한 저렴하고 신뢰할 수 있으며 지속가능하고 현대적인 에너지에 대한 접근 보장 8. 모두를 위한 지속적이고 포용적이며 지속가능한 경제성장 및 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리 증진 9. 회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진 및 혁신 촉진 10. 국가 내 및 국가 간 불평등 완화 11. 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지 조성 12. 지속가능한 소비 및 생산 양식 보장 13. 기후변화와 그 영향을 방지하기 위한 긴급한 행동의 실시 14. 지속가능 개발을 위한 대양, 바다 및 해양 자원 보존 및 지속가능한 사용 15. 육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 이용 증진, 산림의 지속가능한 관리, 사막과 방지, 토지 황폐화 중지와 회복 및 생물 다양성 손실 중지 16. 모든 수준에서 지속가능 개발을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두에게 정의에 대한 접근 제공 및 효과적이고 책임 있으며 포용적인 제도 구축 17. 이행 수단 강화 및 지속가능 개발을 위한 글로벌 파트너십 활성화	1. People	△ 모든 형태·차원의 빈곤·기아 종식 △ 모든 인간이 존엄·평등 및 건강한 환경에서 잠재력을 실현할 수 있도록 보장 ※ 관련 SDGs: 1, 2, 3, 4, 5, 10
	2. Planet	현재와 미래 세대의 수요를 지원할 수 있도록 △ 지속가능한 소비·생산 및 천연자원 관리 △기후변화에 대한 긴급 조치 등을 통해 환경 악화로부터 지구 보호 ※ 관련 SDGs: 6, 11, 12, 13, 14, 15
	3. Prosperity	△ 모든 인간이 번영되고 성취하는 삶 향유 △ 자연과 조화를 이루는 경제·사회·기술적 진보
	4. Peace	공포·폭력 없는 평화롭고 공정하며 포용적인 사회(평화 없는 지속가능 개발은 불가능하며, 지속가능 개발 없는 평화도 불가능) ※ 관련 SDGs: 16
	5. Partnership	△ 글로벌 연대에 기초하여 △ 가장 가난하고 취약한 사람들의 필요에 초점을 두고 △ 모든 국가·이해관계자·사람들이 참여하는 '지속가능 개발을 위한 글로벌 파트너십'을 통해 2030 개발 의제의 이행 수단 동원 ※ 관련 SDGs: 17

출처: 김태균·김보경·심예리(2016).

Partnership은 17번이 각각 연결된다.

SDGs의 주요 특징은 아래 표와 같이 요약가능하다. 첫째, MDGs는 빈곤감소를 가장 중요한 목표인 1번으로 강조하고 있는 반면, SDGs는 빈곤감소 대신 빈곤종식을 목표 1로 책정하고 있어서 대단히 야심찬 목표로 평가되고 있다. 둘째, MDGs는 사회개발에 국한된 한정된 범주의 개발목표를 상정하고 있는 반면, SDGs는 포용적 경제성장, 지속가능 환경, 평화와 안보, 그리고 사회개발까지 포괄하고 있어서 포괄적(comprehensive)인 목표로 인식

[표 2] SDGs의 주요 특징 및 MDGs와 SDGs 특징 비교분석

SDGs의 주요 특징	
1. Ambitious	MDGs의 경우 기본적으로 빈곤의 '감축(reduce)'을 목표로 한 데 비해, SDGs는 '빈곤의 종식(end)'이 목표
2. Comprehensive	MDGs의 경우 빈곤, 의료, 교육 등 사회 분야 중심인데 비해, SDGs는 경제, 사회 및 환경을 포괄
3. Inclusive	"누구도 뒤처지지 않도록 한다.(No one will be left behind.)"
4. Transformative	'Transforming our world"라는 2030 개발 의제의 부제에서 보듯이, 사고방식, 제도 및 체제 전반의 변혁을 추구
5. Universal	기후변화 대응, 불평등 완화 등 개도국뿐만 아니라 선진국에도 적용되는 보편적 의제

MDGs와 SDGs 간 특징 비교 분석		
구분	**MDGs (2000~2015)**	**SDGs (2016~2030)**
범위	사회발전 중심	포용적 경제성장, 사회발전, 지속가능 환경, 평화와 안보
핵심 주제	빈곤 감소	모든 형태의 빈곤 종식과 불평등 감소
대상 국가	최빈국과 개도국	개도국과 선진국 공통의 문제
재원 조달	ODA 중심	국내 공공재원(조세), 국제 공공재원(ODA, OOFs), 혁신적 재원, 민간재원 등
모니터링	자발적으로 유엔에 이행 보고	유엔 주도하에 각 국가에 보고 권고
주체	국가 중심	다양한 이행 당사 주체(multi-stakeholderism)

출처: Sustainable Development Goals Fund 홈페이지. www.sdgfund.org/mdgs의 내용을 바탕으로 필자가 재구성.

되고 있다. 셋째, SDGs의 공식 모토가 "No one will be left behind"로 선포되면서 지구상의 모든 이가 동등하게 SDGs의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 대단히 포용적(inclusive)인 목표라 할 수 있다. 넷째, SDGs는 일개 국가의 모든 측면을 일괄적이고 동시다발적인 개혁 효과를 창출하기 때문에 다분히 개혁적이면서도 변혁적(transformative)이라는 평가를 받고 있다. 다섯째, SDGs는 MDGs와 달리 개도국과 선진국이 예외 없이 추진해야되는 보편적(universal)인 인류 공동의 개발목표이다.

MDGs와 SDGs 간의 차별성은 핵심주제, 재원조달, 이행주체의 관점에서 비교할 때 더욱 부각된다. 핵심주제 관점에서 보면, MDGs는 사회발전 중심의 빈곤을 2015년까지 감소시키겠다는 목표를 가지고 있는데 반해, SDGs는 모든 발전을 포괄적으로 수용하면서 동시에 모든 형태의 빈곤을 종식시키고 불평등 문제를 새롭게 거론하고 있다는 점에서 차별성을 찾을 수 있다. 재원조달에서도 MDGs는 주로 공적개발원조에 의존하는 반면, SDGs는 ODA를 마중물로 다양한 공공재원, 민간재원, 혁신적 재원을 동원하는 차별성을 보이고 있다. 이행주체 측면에서도 MDGs는 공여국 정부와 협력대상국 정부가 주요 행위자로 강조되었던 점에 반해, SDGs는 정부를 비롯하여 민간단체, 재단, 국회, 기업 등 이른바 '다중이행주체(multi-stakeholder)'가 부각을 받고 있다.

2. 주요 국가 VNR과 G20 보고서 비교분석

주요 국가가 어떻게 SDGs 의제 이행을 준비하고 있는가에 대한 비교 검토는 다음과 같은 두 가지 보고서를 토대로 이루어질 수 있다. 유엔에 자발적으로 이행추진체계와 계획을 보고하는 「자발적국별리뷰(Voluntary National Review, VNR)」는 유엔의 각 회원국이 4년마다 적어도 한 번씩은 유엔에 SDGs 이행보고서를 제출해야한다. 현재 2016년에는 한국을 포함해서 22개 국가가 이미 보고를 했고, 2017년 7월에는 44개 국가가, 2018년 7월에는 현재 10여개 국가들이 발표할 예정이다. VNR과 함께 비교분석에 기초가 될 수 있는 자료는 2016년 중국 항저우에서 개최된 G-20 회의에서 앞으로 매년 SDGs 보고서를 제출하는 것으로 회원국 간에 합의가 이루어져 2016년을 시작으로 매년 축적이 될 예정이다. 따라서 유엔의 VNR과 G-20의 보고서를 토대로 주요 선진공여국과 BRICS 회원국의 SDGs 전략을 교차적으로 정리였다.

(1) 핀란드

• 이행추진체계: 국무총리 주관의 협력포럼(National Committee on Sustainable

Development, NCSD)을 운영, 국회의 정부이행 모니터링 기능 강화, 240여개의 다양한 다중이행주체의 참여로 'Society's Commitment' 구성, 개발을 위한 정책일관성 (PCD) 강조
- 목표별 이행여부: 7, 8, 12, 13, 15번 강조
- 국가지표개발: 국내의 지표를 중심으로 글로벌 지표 보완 계획

(2) 독일
- 이행추진체계: 국가지속가능발전전략(National Sustainable Development Strategy, NSDS) 결정과 연방수상관저가 이행을 주관, 지속가능발전을 위한 정부위원회 구성과 연방수상이 의장을 수행, 국회자문협의회의 연방정부 평가 및 모니터링
- 목표별 이행여부: 기아 및 빈곤해결, 청년문제, 이주문제, 고용기회확대, 민간부문의 지속가능발전, 기후변화, 자원보호
- 국가지표개발: 2002년부터 4년마다 NSDS 이행결과 보고, 2년마다 독일연방통계청의 독립적인 지표 보고서 발표

(3) 프랑스
- 이행추진체계: 국무총리가 지속가능발전을 위한 고위관료네트워크 주관, 향후 국가활동계획 수립 예정
- 목표별 이행여부: 실업률, 청년실업률, 사회불평등, 기본권 및 참여적 민주주의
- 국가지표개발: 단순한 GDP를 넘어서 발전을 측정하는 국내지표 개발 및 확장 기획

(4) 노르웨이
- 이행추진체계: 조정부(Coordination Ministry)가 SDGs 이행을 주관, 조정부와 타부처간의 협의 강화, 의회에 연간 보고 제도화
- 목표별 이행여부: 질병감소 및 정신건강 촉진, 고등학교 졸업률 증진, 여성과 아동에 대한 폭력 종식, 청년실업률, 최저임금증액, 도시공기 질 개선, 음식쓰레기 절감, 침입외래생물 통제, 조직범죄 근절
- 국가지표개발: 글로벌 지표 중심으로 국가지표 활용, 글로벌 지표개발에 적극 참여

(5) 일본
- 이행추진체계: 총리주재로 모든 부처 장관이 참석하는 내각에 SDGs 촉진본부(SDGs Promotion Headquarters, SPH) 설치, 국가이행프레임워크와 이행지침의 원칙을 2016년 5월에 결정하는 등 아베 총리 중심으로 발빠르게 대응
- 목표별 이행여부: 보건, 젠더, 재해위험복구, 교육, ICT, 농업, 식량안보 등
- 국가지표개발: 기획 중

(6) 중국
- 이행추진체계: 국내 중장기 개발전략(일대일로 등)과 연계 노력, 43개 정부부처로 구성된 국내조정기제 설립, 아직 구체적인 이행추진체계는 완성되지 않은 상황
- 목표별 이행여부: 농업생산성 및 식량안정성 증진, 빈곤종식, 경제성장, 산업화 촉진, 사회안전망 구축, 인간개발, 환경보호, 기후변화, 에너지자원, 거버넌스 향상
- 국가지표개발: 특별한 언급 없음.

(7) 러시아
- 이행추진체계: 범부처간 협의체 구성을 제외하고는 대부분이 미완성 단계라 평가할 수 있음.
- 목표별 이행여부: SDGs와 연계된 국내목표 발굴 중
- 국가지표개발: 러시아연방통계청이 작업 중

결론적으로 아직까지 해외 사례에서 한국에 모델이 될 정도의 모범국가는 찾기 어려우며 각각 자국의 상황과 자국의 외교전략에 맞추어 SDGs를 적극적으로 활용하려는 움직임이 보이고 있다. 특히, 일본의 공격적인 정책이행은 대단히 체계적이고 PCD를 동원한 총리실의 지도하에 일사불란하게 움직이는 정부조직체계가 제도화되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

3. 한국 정부부처별 목표의 연계성

현재 한국이 취하고 있는 SDGs 대응전략과 국제개발협력을 위한 국내 개발조직의 현황과 문제점은 다음과 같다. SDGs 대응전략 중 이행추진체계는 환경부 산하에 지속가능발전위원회를 설치하고 이를 중심으로 한국의 SDGs 이행거버넌스를 구축하려는 움직임이 강하다. 그러나 2017년 5월 신정부가 출범하고 SDGs 이행을 위한 지속가능발전위원회를 대통령직속으로 상향조정할 가능성이 높아지고 있다. 2016년 제출된 한국정부의 VNR은 외교부가 작성하여 유엔에 제출하였고, 환경부·외교부·국무조정실·통계청 등을 중심으로 관련 정부부처간 협의체를 구성하려는 움직임이 있었으나 명확한 추진체계를 구성하지 못하

였다. 반면, 신정부에서 대통령실로의 상향조정은 지속가능발전목표를 중앙정부가 직접 관장하겠다는 의지로 해석될 수 있다.

VNR에 따르면, 목표별 이행여부는 박근혜 정권이 추진하였던 국정과제, 경제혁신3개년 계획, 양성평등기본법 등 기존 법제도를 토대로 SDGs의 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 17번을 주로 강조하였다. 국가지표개발에 있어서도 통계청 중심의 글로벌 지표 분석과 국내지표개발을 진행하고 있다고 강조하고 있었으나, 한국 원조의 고질병인 유상원조와 무상원조의 영역 및 정책간의 분절화로 인하여 정책의 혼선이 빚어지고 있다. 국제개발협력사업의 효과성을 극대화하기 위해서는 유상원조와 무상원조의 정체성과 업무 영역을 조화롭게 구성하는 것이 중요하다. 유상원조와 무상원조 간의 분절화보다 더 심각한 분절화는 무상원조 내에서 발생하고 있으며, 최소한 무상원조 내의 분절화를 철저하게 방지하는 것이 SDGs 이행의 첫 순서가 될 것이다. 무상원조의 경우에도 그간 무상원조의 대부분을 담당해 왔던 KOICA의 비중이 대폭적으로 감소하였으며, 그 자리에 중앙부처 등 다양한 기관의 소규모 원조사업들이 들어오고 있는 상황이다. 현재 44개의 기관이 무상원조에 관여하고 있으며, 이에 따라 무상원조의 시너지 효과 달성을 위한 통합적 관리체계의 구상이 요구되고 있다.

차후 SDGs 이행을 위해 한국정부가 고려해야 될 사항은 [그림 1]에 정리되어 있다. SDGs의 성격 상 각 목표가 복합적으로 연계되어 있기 때문에 일개 부처가 SDGs를 독자적으로 관장하는 것은 불가능하다. 따라서 복수의 정부부처가 협치하는 방식이 필수적이며, 이는 이른바 PCD를 조정하는 상위 부처가 신설되는 것을 요구할 수밖에 없는 상황이다. 더 나아가 비정부기관인 시민사회와 민간부문과의 협업 또한 중요한 변수 중의 하나로 인식되어야 한다.

[그림 1] SDGs 이행 단계

부처별 SDGs 목표 및 세부 목표의 연계성이 갖는 함의		
	1. 거의 모든 정부 부처가 적어도 1개의 SDGs와 연계되어 있음 2. 복수의 정부 부처 간의 협업 내지 협치가 필수조건 3. 정부 부처만의 노력으로는 목표 달성에 어려움 4. 국내 이행 과제와 개도국 SDGs 이행 지원 과제 접근법	1. 정부 부처 전체의 공동 의제로 질적 전환이 필요 2. 정책일관성(PCD)을 주요 과제로 인식 필요 3. 시민사회단체, 학계, 재계, 국회와 연대 및 파트너십 구축 필요 4. 유관 위원회 간의 체계적 통합 체계 마련

출처: 김태균(2016).

4. SDGs 후속조치를 위한 국가-지역-글로벌 연계

SDGs 후속조치를 위한 유엔의 권고사항은 국가수준과 지역수준, 그리고 글로벌 수준을 연계하는 것이다. 여기서 국가수준은 국가-지역-세계를 연결하는 후속조치의 모든 단계에 기초를 제공하는 중요한 역할을 수행하며, 국가수준에서 초점을 맞춰야되는 내용은 크게 국내목표의 이행계획 수립, 국가 주도의 정기적·포괄적 평가, 그리고 시민사회, 기업 등 이해관계자 참여 및 국회 활동의 강화로 구성되어 있다. 지역수준에서는 유엔의 지역기구를 활용해서 국별 평가의 기초와 글로벌 수준의 후속조치 평가를 연계하는 중간다리 역할을 수행하면서 특정지역에서 찾아볼 수 있는 모범사례를 선정하고 이를 공유한다는 중요한 단계이다. 글로벌 수준은 국가수준과 지역수준의 결과들이 유엔개발체제와 어떠한 정합성과 통합성을 가질 수 있는가에 대한 검토를 수행하고 고위급정치포럼(High-Level Political Forum, HLPF)에서 주기적으로 각 국가의 이행상황을 보고받고 검토함으로써

[그림 2] SDGs 후속조치 연계도

출처: 김태균(2016); 김태균·김보경·심예리(2016).

유엔중심의 이행체제를 강화하고 최종적으로 유엔사무총장이 SDGs 연례이행보고서를 유엔총회에 제출하여 전체적인 SDGs 이행 과정과 결과를 총괄한다.

5. SDGs 국내이행 주요 의제 선정

한국적 맥락에서 SDGs의 이행추진체계와 함께 주요 목표의 우선순위를 선정하는 작업은 대단히 지난한 과정이다. 그럼에도 불구하고 [그림 3]과 같은 순서로 한국 상황에 맞는 SDGs 목표를 선정할 수 있다면 보다 논리적이고 한국적 개발목표로서 정당성을 찾을 수 있을 것이다. 먼저 169개의 세부목표로 시작하는 것을 방지하고 5P에서 한국적 이슈를 범분야이슈로 환치하는 작업이 필요하다. 다섯 가지 P에서 한국적 맥락에서 가장 급한 사회적·정치적·경제적 이슈들을 범주화하는 것이 SDGs의 밑그림을 그리는 데 가장 효과적이라 할 수 있다. 5P에서 잡혀진 범분야 이슈가 People에서는 젠더와 고령화 문제, Planet에서는 기후변화, Prosperity에서는 청년실업과 불평등 문제, Peace에서는 평화통일, 그리고 Partnership에서는 민관협력으로 정리할 수 있다. 이를 바탕으로 SDGs의 17대 목표와 169개 세부목표를 재정리하고 재정리된 목표들을 한국 정부가 지금까지 추진해 온 국정과제와 연계될 수 있는지 타당성 조사를 실시한다. 또한 한국 정부 부처별 유관목표와 세부목표를 연계시키면 구체적으로 한국정부가 SDGs를 실시해 온 현주소와 앞으로 실천해야 할 목표들이 구분되어 가시화될 것이다. 이에 따라 각 목표별로 어떻게 상호 연결되어

[그림 3] SDGs 국내 주요 의제 선정 과정

범분야 이슈(cross-cutting)

People(젠더, 고령화), Planet(기후변화), Prosperity(청년 실업, 불평등), Peace(평화통일), Partnership(민관 협력)

SDGs 17개 목표의 한국적 맥락에서 재정의

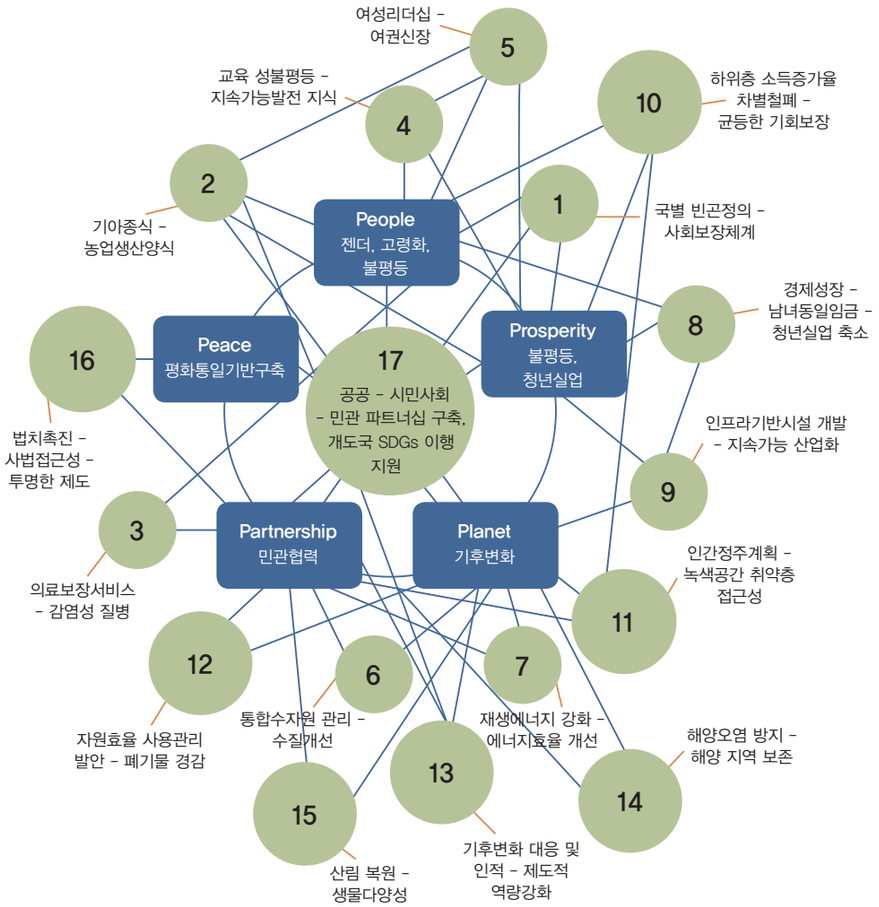
재정의된 목표의 국내 정부 정책과의 정합성

- 현 정부 국정 과제, 정부 부처 정책 현안 중심으로 검토
- 한국의 정부 부처별 유관 목표·세부 목표 분석

범분야 이슈와 각 목표 간의 연계도(mapping)

출처: 김태균(2016).

[그림 4] 한국적 맥락에서의 SDGs 목표별/5P 연계도



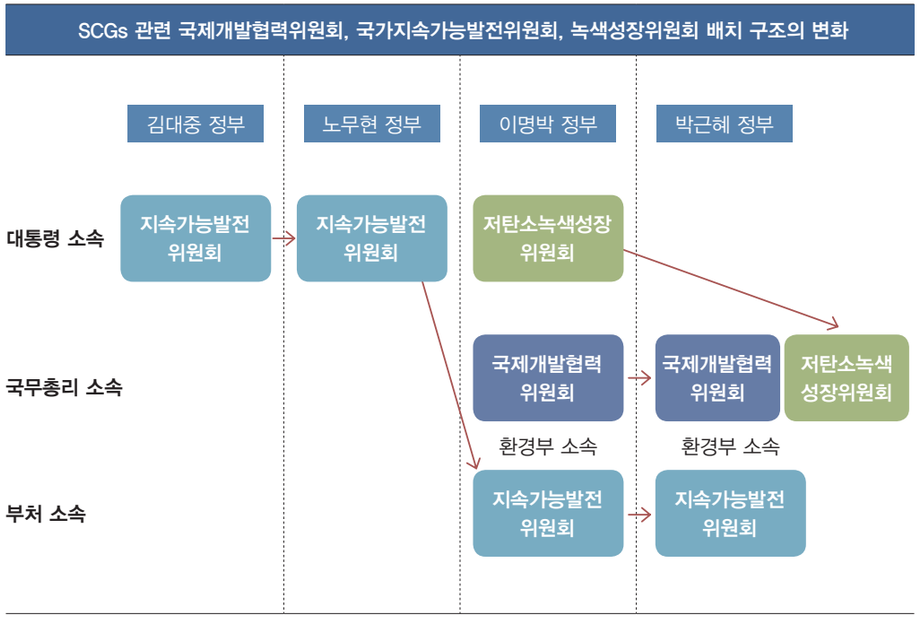
출처: 김태균(2016).

있는지 네트워크 분석을 실시해 보면 다음 그림과 같이 복합적으로 연결되어 있다는 것을 알 수 있다.

6. SDGs 추진체계 개선 방안

이를 바탕으로 앞으로 현 정부가 선택해야 할 SDGs 추진체계의 개선방안을 논의하고자

[그림 5] SDGs 관련 정부 위원회 변천도



출처: 김태균(2016); 김태균·김보경·심예리(2016).

한다. 이를 위해서 기존의 SDGs 관련 정부 위원회가 어떻게 역사적으로 형성되어왔는가를 분석하는 것이 필수적이다. SDGs 관련 위원회는 크게 지속가능발전위원회, 녹색성장위원회, 그리고 국제개발협력위원회로 압축할 수 있으며, 역사적으로 진화된 과정은 아래 [그림 5]와 같이 정리할 수 있다.

먼저, 지속가능발전위원회는 1992년 리오 회의의 일환으로 2000년 김대중 정부가 대통령실 직속으로 설치하였는데, 본 위원회는 환경문제를 전담하는 역할을 수행해 왔다. 노무현 정부까지는 그대로 대통령실 직속으로 위치를 유지해 왔으나, 이명박 정부 때 환경부 소속으로 격하되어 그 이후 지금까지 환경부 소속으로 운영되고 있다. SDGs 시대가 도래하면서 지속가능발전위원회가 중심이 되어 SDGs 이행을 담당하겠다고 환경부는 노력하고 있으나, 위원회 성격 자체가 환경문제에 국한되어 있기 때문에 본 위원회를 다시 대통령실이나 적어도 총리실 산하로 격상하지 않으면 실질적으로 SDGs 이행을 전담하기는 어렵다고 판단된다. 다행히 신정부가 지속가능발전위원회를 대통령실 산하로 격상할 계획으로 알려

[표 3] 지방의제21협의회 전국 연결망

41개 지방의제21협의회 전국 분포도			
서울(1)	녹색서울시민위원회	**강원도(4)**	화천군지속가능발전협의회 춘천지속가능발전협의회 정선의제21 원주지속가능발전협의회
인천(4)	서구21추진협의회 부평의제21추진협의회 남동의제21실천협의회 강화의제21추진협의회	**충청남도(4)**	푸른천안21실천협의회 푸른서산21추진협의회 푸른보령21추진협의회 당진21추진협의회
대전(1)	대전의제21추진협의회	**충청북도(3)**	녹색충주21실천협의회 녹색청주협의회 충북청풍명월21실천협의회
광주(1)	푸른광주21협의회	**전라남도(4)**	푸른영광21추진협의회 여수21실천협의회 그린순천21추진협의회 푸른곡성21실천협의회
대구(1)	맑고푸른대구21추진협의회	**전라북도(2)**	전주의제21추진협의회 전북의제21추진협의회
울산(1)	푸른울산21환경위원회	**경상남도(4)**	푸른통영21통영지속가능발전협의회 녹색창원21실천협의회 푸른진주시민위원회 밀양21추진협의회
부산(1)	녹색도시 부산21	**경상북도(4)**	녹색경남21추진협의회 푸른포항21추진협의회 그린경주21협의회 녹색경북21추진협의회
경기도(4)	화성의제21실천협의회 하남시지속가능발전협의회 포천시지속가능발전협의회 의왕시지속가능발전협의회	**제주도(2)**	서귀포시의제21협의회 제주특별자치도지속가능발전발전협의회

출처: 김태균(2016).

져 있으며, 이는 지속적으로 그 동안 학계에서 정부에 건의한 사항이라는 점에서 지극히 당연한 결과라고 평가할 수 있다.

문제는 다른 두 위원회의 역할이다. 녹색성장위원회는 이명박 정부 때 신설된 위원회로서 박근혜 정부에 들어와 총리실 산하로 격하되었다. SDGs 시대에서 뚜렷한 역할을 부여받기가 어려운 상황이며 본 업무를 GGGI와 GCF와의 협치를 기재부와 함께 도모하는 정도로 압축될 가능성이 높다. 또 하나의 위원회가 국제개발협력위원회인데 SDGs가 국내문제와 국제협력으로 양분되어 있다는 특성상 국제개발협력위원회의 역할은 국제협력을 전담할 수 있는 위원회로서의 역할을 부여받을 가능성이 높다. 따라서 녹색성장위원회와 국제개발협력위원회가 모두 지속가능발전위원회 산하에서 조직적으로 통합되고 맡은 바의 역할을 수행하는 체계성을 담보할 필요가 있다.

더 나아가 중앙단위의 위원회 재구성과 동시에 지방에 퍼져 있는 지방의제21협의회를 적극적으로 연계하여 활용하는 것이 적절한 방법이다. 2000년 이후 이미 각 시도별로 지방의제21협의회가 설치되어 자생적으로 운영되고 있기 때문에 지속가능발전목표를 중앙정부와 같이 추진할 수 있는 가장 적격의 파트너 기관이 될 수 있다([표 3] 참조). SDGs의 특성 중 다중이행주체(multi-stakeholder)가 있듯이, 앞으로 한국적 맥락에서의 SDGs 이행주체는 정부뿐만 아니라 예산 및 정책 감독자로서 국회, 이행파트너로서 지방의제 21과 개발 NGOs, 그리고 일반 개개인들이 함께 유기적으로 연계되는 구조를 만들어가는 것이 관건이다.

7. 결론

한국적 맥락에서 SDGs가 적절하게 국내정책으로 승화되고 기존의 정책과 연계되기 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 사항을 적극적으로 고려해야 할 것이다.

첫째, 다양한 개발파트너 간에 포용적 파트너십이 조성되어야 한다. SDGs 국내 이행 과정과 수위는 정부기관이 주도적으로 SDGs를 한국적 상황에 대입하여 한국에 가장 필요한 목표들을 선정하고 이를 수행하기 위하여 다양한 구성원들과 협력하고 공동으로 사업을 추진하는 포용적 파트너십이 전제가 되어야 한다. 이는 유엔이 지속적으로 강조하고 있는 다양한 이행 당사 주체(multi-stakeholderism)과도 유기적으로 연결된다.

둘째, 국내 이행을 위한 범분야 의제 및 최우선 과제로 5P를 적극 활용해야 한다. 유엔개발정상회의 결과문서에 제시되었던 People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership의 5P를 국내 이행의 범분야 의제로 채택하고 이를 모든 SDGs 목표에 공통으로 적용되는 공통분모로 강조함으로써, 각 의제 별로 한국 상황에 맞는 특정 이슈가 우선적으로 고려해야 할 가장 시급하고 중요한 과제로 상정해야 한다.

셋째, 기존 국내 정책과 SDGs의 국내 이행 목표 간의 관련성을 이해하고 이를 더욱 제도화될 수 있도록 노력한다. 정부기관에서 발간되는 정책 백서와 현 정부의 국정과제 등이 어떻게 SDGs 국내 이행 목표와 상호 비교되고 교차되며 관련되는가를 판단하고 기존 정책과 SDGs가 단절된 것이 아니라 상호 연결된다는 점을 강조하여 정부 정책을 승화하는 것이 바람직하다.

넷째, SDGs에 관한 제반사항을 대국민 홍보를 통하여 한국 사회에 SDGs의 중요성을 강조할 필요가 있다. 우선순위가 정해진 SDGs 국내 이행 목표는 대국민 홍보와 설명회를 통하여 일반 국민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 공공영역에서의 홍보를 통해 전달되어야 한다.

마지막으로 중앙정부의 조직개편 및 지방의제 21 등의 협의체가 적극적으로 추진되어야 한다. 실질적인 SDGs 국내 이행은 중앙정부와 지방정부로 나누어 접근할 수 있으며, 중앙단위의 SDGs 국내 이행 협의체로서 지속가능발전위원회가 다시 재조명되고 녹색성장위원회는 환경과 기후를 전담하며 국제개발협력위원회는 개도국의 SDGs 이행 지원을 전담하여 상호 협력할 경우 보다 정합성이 뛰어난 국내 이행제도가 정착될 것이다. 지속가능발전위원회는 대통령 직속으로 재편되어 보다 체계적인 통합체계를 마련하고 지방의제21 협의체들과의 긴밀한 협력을 통하여 지금까지 보유한 경험과 노하우를 중앙정부와 공유하면서 지방에 SDGs 정책 집행을 도모해야한다.

* 본고는 저자가 책임연구원으로 참여했던 2016년 외교부 연구용역보고서인 〈한국의 지속가능개발목표(SDGs) 국내 이행 정책수립을 위한 대응방안〉을 중심으로 수정, 보강하였음.

참고문헌

김태균. 2016. 〈한국의 지속가능개발목표(SDGs) 국내 이행 정책수립을 위한 대응방안〉 외교부 연구용역보고서.

김태균·김보경·심예리. 2016. "국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여" 〈국제·지역연구〉 26권 1호.

United Nations, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

United Nations, *Voluntary National Reports* (New York: United Nations, 2016).

저자

최현정

최현정 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 기후변화와 지속성장 프로그램을 담당하고 있다. 청와대 녹색성장기획관실 선임행정관(2010~2013) 및 국정기획수석실 행정관(2008~2010)을 역임하였고, 제17대 대통령직인수위원회 정책연구위원(2008), IT전략연구원(現 한국미래연구원) 연구위원(2006), 일본 동경대학 사회과학연구소 연구원(2003~2004), 공군사관학교 국방학과 교수요원(1995~1998)도 역임하였다. 주요 연구분야는 기후변화, 녹색성장, 신성장동력, 동아시아 발전주의 국가 모델과 산업정책, 국가미래전략, 개발원조 등이다. 연세대학교 국제대학(UIC)에서 비전임교수로 강의를 하고 있으며, 주요 저서로는 Green Growth for a Greater Korea: White Book on Korean Green Growth Policy, 2008~2012 (Seoul: Korea Environment Institute, 2013)가 있다. 연세대학교 정치외교학 학사와 정치학 석사, 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하였다.

J. James Kim

J. James Kim 박사는 아산정책연구원의 미국연구프로그램 연구위원으로 재직 중이며 Columbia University 국제대학원 겸임 강사이다. Cornell University에서 노사관계 학사와 석사학위를 마치고 Columbia University에서 정치학 박사학위를 취득하였다. California State Polytechnic University, Pomona의 조교수(2008~2012)와 랜드연구소의 Summer 연구원(2003~2004) 등을 역임한 바 있다. 주요연구 분야는 비교민주주의 제도, 무역, 방법론, 공공정책 등이다.

한재광

경희대학교 국제대학원에서 국제개발협력학으로 박사학위를 받았다. 1999년 지구촌나눔운동에서 개발협력 시민사회 활동을 시작했고, 현재 발전대안 피다(구 ODA Watch)대표이다. 경희대학교 공공대학원 객원교수로 강의와 연구활동을 하고 있으며, 국제개발협력학회 시민사회연구분과 위원회 위원장, 국무총리 산하 국제개발협력위원회 평가소위원회 민간위원 등의 활동을 하고 있다. 시민사회 활동가로서 포괄적 발전, 원조분절화와 통합, 원조투명성과 책무성 관련 정책옹호 활동을 하고 있다. 연구자로서 국제개발협력과 시민사회, 개도국 시민사회, 종교와 개발, 평가와 성과관리에 관심을 가지고 연구활동을 하고 있다. 주요 논문으로는 '국제개발협력에서 정부- 시민사회협력관계연구: OECD DAC 회원

국의 NGO지원정책 사례분석을 중심으로'(2011), 한국 개신교개발FBO의 특성과 유형화에 대한 연구'(2014), '개발원조에서의 정부-NGO파트너십 제도 변화 연구: 네덜란드 공동재원조성(Co-financing)프로그램 사례분석을 중심으로'(2014), '국제개발 협력과 개발도상국의 시민사회: 공여국의 베트남 시민사회 지원을 중심으로(2017)'등이 있다.

박복영

박복영 교수는 현재 경희대학교 국제대학원 국제개발협력학과장으로 재직하고 있으며, '개발협력의 경제학' 등을 강의하고 있다. 그의 주된 관심분야는 경제개발과 빈곤감축, 원조와 경제성장의 관계, 중진국 함정 등이다. 그는 2013년 경희대학교로 오기 전에 약 10년 동안 국책연구원인 대외경제정책연구원(KIEP)에서 연구위원으로 재직하였다. 이 기간 동안 저개발국 경제연구와 한국의 원조정책에 관한 학술연구와 정책연구를 수행하였다. 그는 국민경제자문회의 위원, 외교통상부 자문위원 등을 역임했다. 현재는 국무총리실 국제개발협력 평가소위원회 위원이다. 그는 1998년 서울대학교에서 경제학 박사학위를 취득하였으며 미국의 U.C. Berkeley와 Johns Hopkins대학 국제대학원(SAIS)에서 방문학자로서 연구를 한 바 있다. *The World Economy after the Global Crisis*, 『실사구시 한국경제』, 등에 공저자로 참여하였으며, "Motivations for bilateral aid allocation in Korea" 등 국제개발에 관한 다수의 논문을 발표하였다.

김태균

김태균 교수는 서울대학교 국제대학원 부교수와 미국 Woodrow Wilson International Center for Scholars이 초빙연구원을 역임하고 있다. 한국국제정치학회와 국제개발협력학회 총무이사를 역임하였고, 외교부 정책자문위원, 한국국제협력단 ODA연구 전문위원, UNESCO와 UNDP 서울정책센터 컨설턴트로 활동하였으며, 유엔사회개발연구소(UNRISD) 협력연구원, 독일 괴테대학교 AFRASO 공동연구원, 독일 튀빙겐대학교 Global South 프로젝트 참여연구원, 세계정치학회 RC18 운영위원 등으로 참여하였다. 주요 연구주제는 국제개발, 글로벌 거버넌스, *국제정치사회학으로 International Sociology, Journal of Democracy, Global Governance, International Relations of the Asia-Pacific, Voluntas* 등 주요 국제저널에 저작을 출판하여 왔다. 영국 옥스퍼드대학교와 미국 존스홉킨스 고등국제관계대학원(SAIS)에서 박사학위를 취득하였으며, 프랑스 파리4대학(소르본)에서 교환교수를 역임하고, 일본 와세다대학교와 이화여자대학교에서 조교수를 역임한 바 있다.

ASAN PROCEEDINGS

새 정부 ODA 정책의 과제와 방향

발행일 2017년 9월
지은이 최현정, 제임스 김, 한재광, 박복영, 김태균
펴낸곳 아산정책연구원
주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11
등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호
전화 02-730-5842
팩스 02-730-5849
이메일 info@asaninst.org
홈페이지 www.asaninst.org
편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-188-1 93340 비매품

아산정책연구원

BILL & MELINDA GATES foundation

93340
9 791155 701881 비매품
ISBN 979-11-5570-188-1