

발간 등록 번호

11-B260003-000519-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA가 함께합니다.

제30호 | 2017. 06월

개발과 이슈

미국·프랑스·한국 신정부 출범과 ODA 동향

I. 요약

II. 3개국 신정부 출범과 대외원조 동향

1. 미국 1) ODA 개요
 2) 트럼프 정부 출범이후 대외원조 동향 및 전망
2. 프랑스 1) ODA 개요
 2) 마크롱 정부 출범이후 대외원조 동향 및 전망
3. 한국 1) ODA 개요
 2) 문재인 정부 출범이후 대외원조 동향 및 전망

III. 결론

ODA연구원
이상미 과장

I. 요약

최근 한국·미국·프랑스에서 신정부가 출범하였다. 미국은 지난해 11월, 트럼프 정부가 출범하였으며, 프랑스와 한국은 2017년 5월에 마크롱 정부, 문재인 정부가 출범하였다. 미국, 프랑스는 주요 원조 공여국으로 정도의 차이는 있으나 외교·안보·경제·협력 정책에 기반을 두고 공적개발원조를 시행해 오고 있다. 우리 정부도 크게 다르지 않다. 신 정부 출범은 공적개발원조(ODA)의 변화 혹은 전환기를 맞을 수 있는 시점이며, 이에 최근 신정부가 출범한 3개국의 원조 분야 현황과 전망을 간략히 살펴보고자 한다.

동 연구조사는 문헌분석을 주 연구방법으로 활용하였다. 단, 3개국 모두 최근에 정부가 출범하여, 원조에 대한 구체적인 정책이 제시되지 않은 상황이며, 따라서 기존 문헌, 선거기간 중 토론회 자료, 서면질의에 대한 정책 답변서, 연설문, 신문기사 등을 분석하여 작성하였다.

Ⅱ. 3개국 신정부 출범과 대외원조 동향

1. 미국

1) ODA 개요

- ▶ ODA에 국한되지 않은 광의적 범위의 대외원조
- ▶ 주요 사건 및 미국 정부 정책기조에 따라 대외원조 정책이 변화하나, 기본적으로 외교 안보 중심의 대외원조 추진

미국은 광의적 범위의 개념인 대외원조라는 용어를 주로 사용하며, 대외원조는 OECD DAC에서 규정하고 있는 ODA와 차이가 있다. 미국의 대외원조는 ODA의 범위에는 포함되지 않는 군사원조 및 비양허성 개발금융까지도 포함하기 때문이다. 또한 ODA만을 규율하는 법이 별도로 존재하지 않으며, 대외원조법, 무기 수출 통제법, 농산물 교육 발전 및 원조법, 브레튼 우즈 협정법 등에 기반을 두고 있다(박병도, 2010). 미국의 대외원조 주무부서는 국무부(Department of State)이며, 시행기관은 미국국제개발처(USAID)이다. 또한 기타 정부부처 및 기관들이 관련되어 있다.¹⁾

미국의 대외원조는 전략형으로(김복희, 2002) 개발협력 목표와 목적에 있어서 외교와 안보를 강조하고 있다. 빈곤을 안보문제로 규정하고 근본적 안보환경 개선 측면에서 개발협력에 접근하고 있기 때문이다(김은미, 2012 : 66). 미국의 대외원조 역사를 보다 자세히 살펴보면, 제 2차 세계대전 직후의 미국의 대외원조는 소련과의 체제 경쟁에서의 우위선점이 목적이었다. 이후 1960년대 J.F 케네디 행정부는 ‘세계 개발정책’이라는 기조 하에, 대외원조법을 제정하고 미 USAID를 설립하였다. 1970년대 지미 카터 행정부는 미국의 외교정책의 주요한 내용으로 국제사회 인권내용을 포함하였고, 대외원조 역시 국제사회 인권증진을 주요하게 고려하였다(유웅조, 2014 : 70-71).

1990년대 클린턴 정부는 ‘탈 냉전, 지속적 발전’을 모로코, 르완다, 코소보 등의 국가의 정치적 안정, 구소련 동구 유럽의 체제전환을 지원하는 원조사업을 실시하였다. 이때에는 대외원조를 국가안보전략의 주요 수단으로 간주하지는 않았다. 하지만 2000년대 부시 행정부는

1) 군사원조는 국무부와 국방부가, 정치/안보적 경제원조는 USAID와 국무부, 인도주의적 경제원조는 USAID와 농림부, 양자간 개발원조는 USAID, 국무부, 평화봉사단, MCC 등을 통해 이행되고 있다(유웅조, 2014).

9.11 테러를 겪은 후, 대외원조를 다시 국가안보전략의 주요한 부분으로 간주하였다. ‘변화 외교’ 모토아래, 대외원조국(DAF)을 신설하고²⁾, 이라크, 아프가니스탄, 파키스탄에 대한 원조를 늘렸다. 이후 2000년대 오바마 정부는 ‘스마트 파워’ 전략³⁾ 하에, 국무부와 USAID 역량을 개선하고, 양 기관의 통합적 활동을 강조하였다(유웅조, 2014 : 70-72).

미국 원조의 규모는 2014년 ODA 순 지출액(Net Disbursement) 기준, OECD DAC회원국 28개 국가 중 최대⁴⁾이나, 국민총소득(GNI) 대비 ODA비율은 2015년 기준 0.17%⁵⁾로 UN권고 기준인 0.7%에 크게 못 미치는 수준이다. 지역별로는 아프리카 및 중동 지역에 원조를 집중하고 있다. 2013-2014년 기준, 전체 원조 중 해당지역 원조 비율은 사하라이남 아프리카 지역 34%, 중동 북아프리카 13%, 중앙·남아시아 13%, 중남미 7%, 기타 아시아지역 4%, 유럽 2%이다(DAC, 2016a).

2) 트럼프 정부 출범이후 대외원조 동향 및 전망

- ▶ 개발원조 예산 삭감, 기후변화 등 글로벌 이슈 분야 지원 감소, 자국의 국가안보, 경제 등과 연계된 원조 노선 강화 전망

[표 1] 미국 트럼프 대통령 이력 및 주요 공약

도널드 트럼프 (Donald J. Trump)	주요 공약
생년월일 : 1946년 6월 14일(만 70세) 이력 17.1 ~ : 제45대 미국 대통령 03~11 : NBC 리얼리티쇼 'The Apprentice' 진행자 (펜실베이니아대학 학사) 소속정당 : 공화당	“미국 우선주의(America First), 신교립주의 및 보호무역주의” 경제 : NAFTA, FTA재검토, 부유층 감세 외교안보 : 대북 강경책, 방위분담금 인상 사회 복지 이민 : 시리아 난민수용 중단, 오바마케어 폐지 환경 : 기후변화는 사기, 전통 에너지 개발

출처: KOTRA(2016), 저자수정

2) 대외원조국(DFA) 국장이 대외원조청(USAID)장을 검임

3) ① 외교·개발 검토보고서 기반, 국무부와 USAID의 통합 활동 추진 ② 정부-민간 통합 원조

4) 2014년 기준 331억달러 원조(출처 : www.odakorea.go.kr, 검색일:2017.6.1)

5) 출처: <http://www.oecd.org/dac/unitedstates.htm>

트럼프 정부는 ‘신고립주의와 보호무역주의’를 표방하며, ‘아메리카 퍼스트’라는 기조 아래, “Make America Great Again(미국을 다시 위대하게)”라는 슬로건을 내걸고, 국제사회 분쟁에 개입을 자제하겠다는 입장을 강조하고 있다(표1 참조). 특히 트럼프 미국 대통령의 ‘아메리카 퍼스트’ 기조는 대외 원조 정책의 변화도 예고하고 있다. 실제로 2017.3월 트럼프 행정부의 2018년 원조 예산안⁶⁾에 아래 내용(BOX1 참조)이 포함되어 논란이 되었다⁷⁾.

[BOX 1] 2018년 미국 예산안(원조분야) 주요 내용

- 개발도상국에 대한 원조(aid to developing countries)를 1/3 수준으로 감액
- 개발을 위한 자원(development assistance)은 국가안보 목적 프로그램과 연계
- 국무부와 USAID 조직개편 및 통합

상기 이행 안이 최종적으로 결정된 사항은 아니지만 위와 같은 수준으로 예산 규모와 지원방향이 조정 된다면, 미국의 대외원조에 있어 다음과 같은 변화를 예상할 수 있다.

첫째, 개발도상국 원조 삭감 및 원조 분야 조직개편을 예상할 수 있다. BOX1의 예산안 내용을 살펴보면, ‘개발도상국 대상 원조 삭감 및 국가안보와의 연계 강화’, ‘국무부와 USAID 조직개편 및 통합’이 주요한 내용이다. 특히 1/3수준의 개발도상국 원조 예산 삭감은 큰 규모의 감축이며, 시행될 경우, USAID는 현재 약 100개국에서 운영되고 있는 현지사무소를 약 65%까지 축소해야할 것으로 예상하고 있다⁸⁾.

또한 동 예산안에는 외교와 개발업무 수행의 효율성을 높이기 위해 국무부와 USAID에 대한 조직개편 통합의 필요성도 언급하고 있다. USAID와 국무부는 미국 대외원조의 주요한 2개 기관⁹⁾이며, 국무부는 미국의 대외정책을 총괄한다. USAID는 독립정부기관(sub-cabinet level)이나, 국무부의 대외정책 지침과 대외원조(foreign assistance) 예산을 따른다. 하지만 미국의 외교 정책과 원조의 목적에 따라 기관의 권한과 역할은 지속적으로 바뀌어 왔다.

6) 2017.4월 발의

7) 출처 : <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/> (검색일:2017.6.8.)

8) 출처 : <http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/> (검색일:2017.6.8.)

9) 2009년 기준, 대외원조 총 예산 중, USAID 52%, 국무부 17%, 보건부 · 국방부 · 재무부 · MCC(Millennium Challenge Corporation) 25% 차지 (KOICA, 2015)

2006년 부시 행정부는 정책 및 예산 기능을 국무부 중심으로 개편한 반면 2010년 오바마 정부는 USAID의 임무와 역량을 강화하는 방향으로 역할을 조정한 것이 그 예이다(KOICA 2015 : 3). 한편 이번 트럼프 정부의 국무부와 USAID 통합 제안에 대해, 앤드루 나초스(Andrew S. Natsios) USAID 전 국장은 이는 USAID의 기술전문성을 사장시키고, 장기적으로 엄청난 재앙을 불러 올 것이라고 우려한 바 있다.¹⁰⁾

두 번째, 자국의 이익과 직접적으로 관련이 없는 국제 보건, 식량원조 등의 ‘인도주의적 글로벌 이슈 대응에서의 퇴조’를 예상할 수 있다. 트럼프 정부가 제출한 2018년 예산안을 살펴보면 이를 유추할 수 있다. 예산안 기준, 주요 대외원조 감액대상은 프로그램 세계보건기금(Global health funding), 에이즈 퇴치를 위한 대통령 비상계획(PEPFAR), 식량부족을 막기 위한 개발원조 프로그램, 에이즈 · 말라리아 · 결핵 대응을 위한 글로벌 보건 프로그램 등이다¹¹⁾. 이중 세계 보건기금은 당초 금액의 25% 감액하도록 되어 있으며, 감액 조치 될 경우 41개국에 대한 지원 감축이 예상되는 상황이다.

세 번째, 특히 기후변화 대응을 위한 지원 감소가 전망된다. 온실가스 감축 정책으로 기후변화에 적극적으로 대응하였던 오바마 행정부와는 달리, 트럼프 정부는 에너지 독립과 미국 이익이 에너지 정책에 있어 최우선이다. 따라서 신 재생 · 친환경 에너지 생산 보다는 미국 내 석유탐사와 시추, 석탄 개발과 사용 확대에 적극적이다(진창수, 2017).

또한 2017년 6월 1일, 트럼프 대통령은 파리기후협약 탈퇴를 선언하였다. 이미 트럼프 대통령은 선거기간 동안 과도한 환경규제가 경제성장을 저해한다고 비판하며, 관련 규제 철폐와 파리 기후변화 협약¹²⁾ 탈퇴를 대선공약으로 제시한 바 있다. 트럼프 정부가 제시한 2018년 예산안에 따르면, 트럼프 정부는 미 국무부의 해양환경과학국(Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs) 예산의 94.5%를 삭감할 예정이며, 이는 탄소배출감소를 위한 녹색기후기금(Green Climate Fund)¹³⁾에 대한 미국 측 기부금(약 10억 달러)에 해당한다.

이러한 기조에 따라 미국은 향후 대외원조 추진 시 국제사회가 공동으로 관심을 가져야할 이슈에 대한 지원을 줄이고 미국의 독자적인 원조 노선을 강화할 것으로 예상된다. 기존의 미국의 대외원조가 OECD DAC의 규범 및 기조를 존중하기 보다는 자국의 외교 · 안보 정책과 밀

10) 출처 : 7)과 동일

11) 출처 : <https://www.reuters.com/article/us-usa-budget-foreign-aid-idUSKBN18J2DC> (검색일 : 2017.5.24)

12) 지구 평균온도가 산업화 이전 수준 대비 2도 이상(가능하면 1.5도 이상) 오르지 않도록 당사국이 온실가스 배출 감축 목표치를 나누어 책임지는 것을 골자로 하는 협약이며, 2020년 만료되는 교토의정서를 대체하게 된다.

13) 녹색기후기금은 지구 기온이 섭씨 2도를 넘는 환경적 재앙을 피하는 것을 목표로 2016년 파리기후 협약에 따른 미국의 약속이다.

접하게 연계되어 '전략적 지원'이 이루어진 측면이 강했으며, 트럼프 정부의 출범으로 이러한 경향이 더욱 강해질 것으로 전망된다.

하지만 미국의 외교정책 및 국가안보 전문가들과 야당을 중심으로 대외원조 삭감 및 글로벌 이슈 대응 퇴조는 미국 안보에 실질적인 위협을 초래하고, 다른 지역과 국가들에 대한 미국의 영향력을 약화시킬 것으로 크게 우려하고 있다. 이러한 미국 내 강한 저항에 따라, 대외원조에서의 무조건적인 '아메리카 퍼스트'식 운영이 가능할지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

2. 프랑스

1) ODA 개요

- ▶ 외교정책 방향에 입각한 아프리카 구 식민지 국가와의 관계를 위한 전략적 원조 지속
- ▶ 인도적 동기의 원조 강화 등 추가 노력

프랑스의 ODA에 대한 공식적인 정의는 '주로 증여 및 차관형태를 취하여 관련 국가의 삶의 조건 향상과 경제개발을 돕는 목적으로 개발도상국에 관계하는 모든 공적 지출'이다(유종화, 2011 : 20). 주무기관은 프랑스 개발원조청(Agence Française de Développement, AFD)이다.

프랑스의 원조는 여러 가지 목적을 위해 이행되지만, 외교노선과 밀접하게 연계되어 있다고 볼 수 있다. 프랑스는 냉전시대의 미국과 소련의 진영에 포함되기를 거부하고 독자적인 외교·안보 노선을 구축하기 위해 노력해 왔으며, 이에 드골 대통령과 이후 행정부들은 긴장완화, 협상, 협력을 주요 내용으로 하는 외교노선을 고수하였다. 프랑스의 ODA정책은 이러한 외교노선과 깊이 연계되어 있다. ODA를 통해 제 3세계 개발도상국들이 프랑스의 이러한 외교노선에 동참하도록 함으로써, 프랑스의 국제사회에서의 영향력을 확보하도록 하기 위함이었다. 이는 프랑스의 원조 대상국이 주로 과거 프랑스가 식민지배 했었던 아프리카 국가인 점으로도 확인할 수 있다(최선영, 2004). 또한 타 패권국가들에게 저개발국들이 종속되는 것을 막고 문화를 전파하기 위한 동기도 있었다(김복희, 2002). 그 이외에도 연대 구축, 천연자원 접근용이 등의 경제이익, 지정학적 전략, 식민역사에 대한 책임의식, 인도적 동기 등을 목적으로 프랑스 정부는 ODA를 추진하고 있다.

최근 프랑스 국민들의 원조에 대한 인식을 조사한 결과에 따르면, 외교목적과 연계되지 않은

원조를 이행할 것을 원하고 있으며, 이는 프랑스의 인도주의적 목적 원조 추진에 있어 지지 기반이 될 수 있다(유종화, 2011 : 22). 특히 2011년 프랑스는 원조지원 전략인 프레임워크 문서(Framework Document)를 수립하였으며, 전 세계의 지속가능한 성장과 빈곤감소, 불평등 완화, 글로벌 공공재 보존, 개발의 지속성 촉진과 같은 4대 개발협력 정책방향을 제시한 바 있다(임소진, 2017 : 98). 이는 프랑스의 기존의 외교정책 기반 전략적 원조에서 개발협력의 주체로서 보다 다양한 원조 동기를 충족시키고, 특히 인도주의적 동기를 강화하고자 하는 노력으로 해석할 수 있다.

프랑스 원조의 규모는 2014년 ODA 순 지출액(Net Disbursement) 기준, OECD DAC회원국 28개 국가 중 4번째로 많은 원조로 공여하고 있으며¹⁴⁾, 국민총소득(GNI) 대비 ODA비율은 UN 권고인 0.7%에 다소 못 미치는 0.4% 수준이다¹⁵⁾. 지역별로는 아프리카 지역에 원조를 집중하고 있다. 2013-2014년 기준, 전체 원조 중 해당지역 원조 비율은 사하라이남 아프리카 지역 33%, 중동 및 북아프리카 지역 18%, 아시아지역 20%, 중남미 4%, 유럽 4%이다. (DAC, 2016b)

2) 마크롱 정부 출범이후 대외원조 동향 및 전망

- ▶ 개발협력 활성화, 2022년까지 GNI대비 ODA 0.55% 달성 및 2022년 이후 2030년까지 0.7% 목표 달성 노력 지속
- ▶ 대외원조 증가, 아프리카 원조 지속, 기후변화 이슈 대응 노력 증대 전망

[표 2] 마크롱 대통령 이력 및 주요 공약

에마누엘 마크롱 (Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron)	주요 공약
생년월일 : 1997.12.21, 프랑스출생 이력 17.05~ : 제25대 프랑스 대통령 14.08~16.08 : 프랑스 경제산업부 장관 (파리정치대학 학사) 소속정당 : 신생중도 앙 마르슈	“경제적 자유주의 경제개혁, 친EU” 경제 : 친기업적/경쟁력 제고 및 유연성 촉구 재정 : 공공투자 및 교육확대, 법인세 삭감 EU : 친미, 친유럽 노선 안보 및 국방 : 국경보호 강화, EU협력 강화 이민 : 쉥겐 조약 지지 환경 : 기후변화는 사기. 전통 에너지 개발

14) 2014년 기준, 원조 총액은 106억불이며, 미국, 영국, 독일에 이어 네 번째로 많은 원조를 공여하고 있다(출처 : www.odakorea.go.kr)

15) 출처 : <http://www.oecd.org/dac/unitedstates.htm>

최근 프랑스 대선에서 마리 르펜과 에마뉘엘 마크롱은 공약에 있어 큰 차이를 보였으며, 극우파 국민전선 소속의 마리 르펜은 ‘프랑스 우선주의, 반(反)이민, 프렉시트(EU탈퇴)’ 기조 아래, 자국민 고용, 외국인 고용 기업 과세, 유럽 연합(EU) 국민투표 실시 등의 우파 공약을 내걸었던 반면, 중도신당 마크롱은 부자증세, EU협력 강화, 노동규제 완화 등의 중도적 공약을 내걸었다(표2 참조).

프랑스는 전통적으로 대통령 선거전 마다 ‘국제사회에서의 프랑스의 역할’을 중요한 이슈로 다루었으나, 반면 상대적으로 ODA를 주요하게 다루지는 않았다. 하지만, 마크롱은 대통령 선거기간 중 연설¹⁶⁾에서 ‘개발협력의 재부흥’과 ‘기후변화 해결’을 위해 노력할 것임을 이례적으로 선언하였으며, 이에 프랑스 개발원조청(AFD)도 이를 위한 재원을 확보하고 있으며, 대통령의 정책에 협조할 것임을 발표한 바 있다¹⁷⁾.

최근에 신정부가 출범하였기 때문에 ODA에 대한 마크롱 행정부의 구체적인 계획을 파악하는데 한계가 있으나, 마크롱 대통령의 공약사항과 정책 기조, 기존의 프랑스 원조 방향 등을 고려할 때 아래와 같은 전망을 도출 할 수 있다.

첫째, 마크롱 행정부는 선거 공약에 근거, ODA 규모를 지속적으로 높일 수 있도록 노력 할 것으로 전망 된다. 또한 ‘아프리카 중심의 원조’ 방향은 유지해 갈 것으로 보인다. 선거운동기간 중 마크롱은 ODA 예산으로 할당되는 공적자금의 규모를 2022년까지 GNI의 0.55%로 늘리고, 점진적으로 원조를 늘려 2030년까지 0.7%를 달성해야한다고 주장하였다¹⁸⁾. 현재 주변 주요 유럽 국가들과 비교했을 때, 프랑스는 GNI대비 ODA비율이 높지 않다. 2015년 기준, 영국은 GNI 대비 ODA비율 0.7%를 달성하였으며, 독일은 0.5% 수준이었다. 프랑스는 2015년 기준 0.4% 수준으로, 주변 서유럽국의 수준에 미치지 못하는 수준이다.

또한 프랑스 정부는 전통적으로 아프리카에 대한 전략적 원조를 중요하게 여겨왔다. 최근 임기를 마친 공화당 올랑드 대통령의 임기 기간 중에는 ODA 규모가 지속적으로 감소하였음에도 불구하고 아프리카에 대한 원조는 꾸준히 확대되었다. 프랑스의 GNI 대비 ODA 비율은 2011년 0.46%이었으며, 올랑드 대통령 임기 기간 지속적으로 축소되어 2016년 0.38%로 감소하였다¹⁹⁾. 반면 아프리카 국가에 대한 원조 규모는 지속 확대하고자 하였다. 2008~2013년 기간 동안

16) 프랑스 루브르 연설(2017.5.7.)

17) 출처 : <http://www.la-croix.com/Economie/France/France-cherche-nouvel-elan-matiere-d-aide-developpement-2017-05-12-1200846540>(검색일: 2017.5.15.)

18) 프랑스 대통령 후보는 극우정당 마린 르펜(Marine Le Pen), 중도정당 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron), 좌파정당 장 뤽 멜랑송(Jean-Luc Mélenchon), 공화당의 프랑스아 피용(François Fillon), 사회당의 브누아 아몽(Benoît Hamon)이었으며, 피용을 제외한 후보들은 모두 GNI 대비 ODA비율 0.7%가 필요하다고 공약 (출처 : <https://www.devex.com/news/what-s-at-stake-for-development-in-the-french-election-90040>, 검색일: 2017.5.10)

19) 2011년 대비 2016년간 총 24억 유로 감소, 출처 : 13)과 동일

100억 유로(약 14조4천200억원)였던 아프리카 국가에 대한 원조액을 향후 5년간 200억 유로로 증액한다는 계획을 수립한 바 있다. 이는 프랑스 정부가 아프리카에서 영향력을 키우고 있는 중국을 의식하고, 아프리카와의 관계를 보다 강화하고자 하는 목적으로 해석할 수 있다²⁰⁾.

두 번째, 미국 트럼프 정부와는 달리, 마크롱 정부는 기후변화, 이주 문제 등의 글로벌 이슈 대응을 위한 국제적 협력을 확대할 것으로 전망된다. 마크롱 대통령은 선거기간 동안 기후변화를 주요한 해결의 중요성을 언급하였으며, 2015년 체결된 파리기후변화협정 준수를 강조한 바 있다. 또한 상대 후보자 르펜과는 다르게 유럽연합(EU)과의 협력을 강조하였다. 프랑스는 EU 원조에 있어 큰 비중을 차지하는 공여자로, 2015년 기준, 영국과 독일에 이어 3번째로 큰 공여 국가이다. 프랑스 원조 역시 약 3분의 1은 다자기구와 EU를 통해 분배된다. 따라서 마크롱의 EU와의 협력 기조가 EU를 통한 다자원조 비중 유지 혹은 확대로 이어질 수 있다. 실제로 선거 기간 중, 르펜 후보는 UN 혹은 EU를 통한 다자원조 보다 양자원조를 선호한다고 밝힌 바 있으며, 반면 마크롱은 세계와 지역차원의 공조의 중요성을 언급하며, 다자주의를 지지한 바 있다²¹⁾.

이와 더불어 이주민 문제가 현재 유럽국가가 해결해야 중요한 이슈인 만큼 이주민에 대한 ODA 활용이 주요하게 논의될 수 있으며, EU와의 협력도 예상할 수 있다. 르펜 후보는 아프리카인들이 유럽으로 이주하기 보다는 자국에서 일자리를 찾을 수 있도록 아프리카에 개발 노력을 기울이겠다고 언급한 바 있다. 반면, 마크롱은 이주에 대한 조건부 원조에 대한 공약을 발표하였다가 철회한 바 있으며, 따라서 프랑스의 원조가 향후 이주 이슈와 어느 정도 밀접하게 연관될 것인지 지켜볼 필요가 있다.

3. 한국

1) ODA 개요

- ▶ 짧은 기간 동안 ODA법적 · 제도적 기반 구축, 양적 · 질적 개선 지속 추진
- ▶ 다원화된 원조체제, 국제수준보다 낮은 GNI 대비 ODA비율, 무상원조 비율 등 현안 문제 개선 노력 필요

20) 출처 : <http://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=AKR20131205209700081&site=0100000000> (검색일:2017.5.5.)

21) 출처 : <https://www.devex.com/news/what-s-at-stake-for-development-in-the-french-election-90040>

한국은 2009년 11월, OECD DAC에 24번째 회원국으로 가입하였으며, 외교부와 기획재정부가 ODA정책을 주관하고 있다. 무상원조는 외교부 산하 한국국제협력단(KOICA), 유상원조는 기획재정부 산하 수출입은행(EDCF)이 전담기관이며, 이외에도 약 40여개 이상²²⁾의 집행(시행)기관을 통해 추진되고 있다. 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로서, ODA에 관한 정책들이 종합적 · 체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의 · 조정하며, 국무조정실이 이 역할을 수행한다.

ODA 추진 기본법은 국제개발협력기본법이며, 2010년 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위해 제정되었다(BOX2참조).

[BOX 2] 국제개발협력법 상 국제개발협력 정의

제 1조(목적) 이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

출처: www.odakorea.go.kr

2015년 기준, 한국의 ODA 순지출은 약 19억 달러(2조 1619억원)이며, GNI대비 ODA비율은 약 0.14%에 해당한다²³⁾. 이는 2014년도 보다 8.3% 상승한 수치이며, 2030년까지 0.3% 달성을 목표로 하고 있다(DAC member profile, 2017). 이는 UN 권고기준인 GNI 대비 0.7%에 크게 미치지 못할 뿐만 아니라 DAC 회원국의 평균인 0.31%에도 크게 미달한 수준이다.

지역별로는 아시아지역에 집중하고 있다. 전체 원조 중 해당지역 원조 비율은 2013-2014년 기준, 중앙 · 남아시아 지역 21%, 기타 아시아 지역 32%, 중동 및 북아프리카지역 5%, 사하라이남 아프리카 지역 20%, 중남미지역 8%, 유럽 1%이다. (DAC, 2016c)

박윤환(2013)은 우리나라의 ODA사업은 짧은 기간 동안 법적/제도적 기반을 구축하고 양적 확대와 질적 개선을 지속적으로 추진하여 왔으나, 여전히 국제적 수준에 못 미치는 규모를 보여주고 있으며, 다원화된 원조 체계, 유사 중복 사업 추진으로 인한 효과성 저하, ODA에 대한 국민 공감대 미흡 등은 계속 지적되고 있는 문제점임을 지적하였다.

22) '17년 기준으로 총 42개 기관(지자체 포함) 1,243개 사업이 추진중이다. (법제연구원, 2017)

23) 출처: <http://www.oecd.org/dac/unitedstates.htm>

2) 문재인 정부 출범이후 ODA 동향 및 전망

- ▶ 일자리 창출, 투명하고 공정한 정부 강조
- ▶ ODA예산 확대, 원조 투명성 및 효율성 개선, 시민사회와의 연대 강화, ODA를 통한 일자리 창출, 사회적 가치 분야 지원 확대

[표 3] 한국 문재인 대통령 이력 및 주요 공약

문재인	주요 공약
생년월일 : 1953.1.24. 출생 이력 17.05~ : 제19대 한국 대통령 15.12~16.05 : 제 19대 국회의원(부산) 03.~08.2 : 대통령비서실 민정수석 비서관, 시민사회수석비서관, 비서실 실장 소속정당 : 더불어민주당	“일자리 창출, 공정하고 투명한 정부” 경제 : 공공 일자리 창출, 노동시간 단축 민주주의 : 권력기관 분립견제, 적폐청산 공정성 : OECD 선진국 수준 국가 경쟁력 제고 외교 안보 : 당당한 협력외교 국익증진

출처: 더불어민주당 후보 공약집

2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 일자리 창출을 통한 경제 활성화, 적폐청산, 투명한 정부체계 마련 등의 공약을 내놓았다(표3 참조). 다만 신정부 공약을 살펴보면, ODA는 공공외교의 일부분으로 간주되었으며, 중요한 비중으로 상세하게 다루어지지 않았다. 또한 인수위원회가 구성되지 않고 선거 후 즉시 신정부가 업무를 수행하고 있는 상황으로, ODA 세부 정책은 아직 수립되지 않은 상황이다. 따라서 동 연구에서는 주요 선거 공약 제시한 정책 기조, 대선전 정책 세미나 발표 내용, 시민사회에서 요구한 공식질의서 답변서 등을 통해 향후 ODA 방향을 전망해 보고자 하였다.

첫째, OECD DAC 공여국의 ODA 지원 규모 수준에 부합하고, 공공외교 강화를 위하여 ODA 예산 확대를 위한 노력을 지속해나갈 것으로 전망된다. 한국은 GNI 대비 ODA비율을 2015년까지 0.25% 달성을 목표로 두었으나 달성하지 못하였으며²⁴⁾, OECD DAC 가입 29개 원조국 중, GNI 대비 ODA비율 기준으로 순위는 거의 최하위 그룹에 속한다. GNI 대비 ODA비율이 가장 적은 국가는 슬로바키아(0.12%)이며, 헝가리 · 폴란드(0.13%), 한국 · 그리스 · 체

24) 2015년 기준, 한국은 ODA/GNI 0.14% 달성(OECD DAC 통계자료)

코(0.14%) 순이다. 또한 OECD를 포함한 국제사회는 무상의 비율이 높은 원조를 질 좋은 원조로 평가하고 있으나, 한국의 무상원조 비율은 2017년 기준 55.2%²⁵⁾로 DAC 회원국의 무상원조 비율인 평균 90%²⁶⁾보다 크게 낮은 실정이다. 신정부가 여러 방면에서 국제사회가 요구하는 수준에 부합하는 정책을 수립하고자 함을 고려할 때, ODA예산 역시 지속적으로 규모를 확대할 것으로 전망된다.

또한 2017년 대선 기간 중에는 인류의 보편적 가치를 실현하고 한국에 대한 신뢰도 제고를 위해 ‘공공외교’ 전략적 강화를 공약으로 제시하였다. 공공외교는 정부 간 소통과 협상 과정을 의미하는 전통적 외교와는 달리, 문화, 예술, 원조, 지식, 홍보 등을 통해 소통하는 방식의 외교 전략이다. 이에 원조 역시 공공외교의 한 축으로 활용될 수 있다.

두 번째, 통합적이고 효율적인 원조를 위한 원조분절화 개선 및 정보공개 강화에 중점을 둘 것으로 보인다. 한재광(2017)은 전 박근혜 정부의 ODA정책에 대해 평가하였으며, 국제원조 투명성기구(IATI)가입 등은 긍정적으로 평가 할 수 있는 반면, 분절화 심화에 대한 성과 부족, 사업추진 투명성 부족, 시민사회와의 대화 부족 등을 문제점으로 지적하였다.

문재인 정부는 중요한 정책 기조로 공정성, 투명성, 효율, 시민사회와의 연대 등을 강조하고 있으며, 따라서 원조분야에 대해서도 이와 관련된 개선작업이 이루어 질 가능성이 높다. 선거 기간 동안의 국제개발협력시민사회포럼(KoFid)의 공식 질의서에 대한 회신을 살펴보면, 문재인(당시 후보자) 측은 한국이 수원국에서 원조국에서 발전했다는 점에서 ODA는 매우 상징적인 사업이며, 국격 제고를 위해 사업추진 과정상의 합리성과 투명성 확보가 중요하다는 점을 강조하고 있다. 따라서 ODA사업 추진 과정에서의 절차적 타당성 및 투명성이 강조되고, IATI 정보공개 확대, 분절화 심화에 따른 비효율 개선 등이 더욱 강조될 것으로 보인다.

세 번째, 문재인 정부가 가장 강조하고 있는 정책이 일자리 창출임을 감안하면, ODA 역시 국내 일자리 창출과 더욱 연계될 것으로 전망된다. 일자리 창출과 연계되는 ODA 프로그램은 국내 기업이 참여하여 개발도상국에 진출할 수 있는 국별 협력사업과 청년/퇴직자 일자리 창출을 연계하는 프로그램, 민관협력사업 등이 포함된다. ODA와 국내 일자리 창출과의 연계는 이전 정부들에서도 시행되었으며, 정부차원의 해외취업지원(K-Move), KOICA 해외사무소 청년인턴(Young professional), ODA 청년인턴, 월드프렌즈코리아(WFK), KOICA의 주니어 전문가 사업 참여 확대 제도(PAO, Project Assistant Officer) 등이 해당된다.

25) 2016년 54.1%에서 2017 55.2%로 감소(출처 : KOICA 예산기획실 내부자료)

26) 출처 : https://www.peoplepower21.org/index.php?mid=International&document_srl=1494400&listStyle=list

이러한 노력은 다양한 ODA 프로그램을 통해 개발도상국에서 청년 및 퇴직자가 일을 할 수 있는 기회를 확대하고, 지역전문성을 가진 인력을 배출할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만, 개발도상국에서의 수요 등은 감안하지 않고, 공여국의 국익증진의 관점에서만 추진한다면, ODA사업의 의미와 지속가능성이 훼손될 수 있으므로, 수원국과 한국이 윈-윈(win-win)할 수 있는 지속가능한 프로그램의 고안이 필요하다.

마지막으로 신정부는 인류의 보편적 가치와 원조 본연의 취지를 중요시함에 따라 인도적 지원을 확대하고, 개발도상국의 민주정의 및 투명한 정부 등의 범분야 이슈 대응에도 적극적으로 참여할 것으로 예상된다. 문재인 정부는 최근 UN의 지속가능개발목표(SDGs, Sustainable Development Goals)를 토대로 ‘2030년 국가지속가능 목표’를 설정하고 이행 전략을 내년까지 마련할 것이라고 밝혔다²⁷⁾. 또한 2014년 문재인 당시 후보자는 같은 당 소속 의원들과 ‘사회적 가치 기본법’을 발의한 바 있다. 이 법안은 정부 및 공공영역이 인권, 노동권, 환경 등 사회적 가치를 우선적으로 고려하도록 하는 내용을 포함한다²⁸⁾. 인류의 보편적 가치를 중요시 하는 신정부의 기조에 기반 하여, 관련 국내 이슈 해결과 더불어 원조에 있어서도 범 분야 이슈대응에 폭넓게 관심을 가질 것으로 예상된다.

III. 결론

최근 한국 · 미국 · 프랑스에서 신정부가 출범하였으며, 이들 국가는 각국의 외교 · 안보 · 경제 · 국제개발협력 정책에 기반을 두고 원조를 시행해 왔다. 신정부가 출범한 이 시기는 원조의 변화 혹은 전환기를 맞을 수 있는 시기이며, 이에 각국의 신정부 주요 정책기조 및 ODA관련 공약을 기반으로 앞으로의 ODA 방향을 전망해보았다(표4 참조).

27) 출처 : http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=23691&yy=2017 (검색일 : 2017.6.10.)

28) 출처 : http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/27/2017042701998.html (검색일:2017.6.15.)

[표 4] 미국 한국 프랑스 신정부의 주요 정책기조 및 ODA전망

	주요 정책 기조 및 공약	ODA 전망
미국 트럼프 정부	• ‘아메리카 퍼스트’ 기반 국가 운영 • 신고립주의와 보호무역주의	• 개발도상국 대상 대외원조 규모 축소(1/3수준) • 자국의 국가안보, 경제 등과 연계된 원조 강화 • 기후변화 등 글로벌 이슈 분야 지원 감소
프랑스 마크롱 정부	• 경제적 자유주의 • 경제개혁, 친EU • 개발협력 활성화	• 원조 규모 증가 (2022년까지 GNI 대비 ODA비율 0.55%까지 달성 목표) • 아프리카 원조 지속, 기후변화, 이주 등 글로벌 이슈 대응 노력 증대, EU협력 강화
한국 문재인 정부	• 일자리 창출 • 공정하고 투명한 정부 • 공공외교 추진	• ODA 예산 확대 노력 • 원조 투명성 및 효율성 요구 • ODA를 통한 일자리 창출 • 원조 본연의 가치 중시, 인권·환경 등 범 분야 관심 확대

미국 트럼프 정부의 ‘아메리카 퍼스트’ 기조는 미국의 대외 원조 정책도 영향을 주고 있다. 이 기조에 따라 미국은 대외원조 예산 삭감, 국제사회가 공동으로 관심을 가져야 할 이슈에 대한 지원을 줄이고 미국의 독자적인 원조 노선을 강화할 수 있을 것으로 보인다.

프랑스 마크롱 정부는 대통령 선거기간 동안 개발협력을 활성화 하고, 구체적으로 2022년까지 GNI대비 ODA비율을 0.55%까지 높이도록 노력할 것으로 공약하였다. 이는 전임 올랑드 대통령의 임기 기간 중의 원조 규모 감소와 대비된다. 또한 원조 규모 증가와 더불어 전통적으로 프랑스가 전략적으로 지속해오던 아프리카 원조 및 기후변화 대응 노력은 지속할 것으로 보인다.

한국은 문재인 정부의 출범에 따라 ODA 규모 확대 및 원조 투명성 강화, 원조 체계 효율화, ODA를 통한 국내 일자리 창출, 원조 본연의 가치 강조, 범 분야 관심 확대가 전망된다. OECD DAC가입국 중 한국은 GNI대비 ODA비율 측면에서 최하위 수준에 속하고, 국제사회에서 권고되는 무상원조 비율이 OECD DAC국가 평균에 훨씬 못 미친다. 더불어 ODA 시행 체계 분절화로 유사·중복 사업이 많아 원조 효과를 저해한다는 점에 대해 많은 지적들이 제기되어 온 바, 신정부에서 이에 대한 해결 노력이 필요하다.

참고문헌

▶ 국내 문헌

김복희. 2002. 『先進國의 公的開發援助(ODA) 動機와 類型에 관한 比較 研究』 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문.

법제연구원. 2017. “ODA집행기관의 사업시행 법적기반 및 사업유형(중간보고서)”. 내부자료

김은미 2012. 『우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구』. 성남: 한국국제협력단.

임소진 2017. “원조형태에 따른 원조동기와 국익 연계 패턴 분석.” 『국가 전략』 2017년 제23권 1호:87-106

임소진 2017. “2016 대선 이후 미국 대외원조 전망.” 『개발협력 IssueBrief』 2016년 5호

유종화 2010. “프랑스의 대(對) 아프리카 공적개발원조(ODA)정책의 특성에 관한 연구.” 한국외국어대학원 대학원 국제관계학과 석사학위 논문.

유웅조 2014. “미국 대외원조정책 현황 및 특징과 시사점.” 『EDCF 2014 한국의 개발협력』 p69-86

KOTRA 2016. 『미국대선결과에 따른 경제통상 정책방향 전망과 시사점』
<http://125.131.31.47/Solars7DMME/004/16%.pdf> (접속일 : 2017.5.30.)

KOICA 2015. “미국 원조체계조사 내부자료”

▶ 국외 문헌

DAC member profile. 2017, available at
<http://www.oecd.org/dac/korea.htm> (검색일 : 2016.6.1.)

DAC. 2016a. “Development Co-operation Report 2016”, available at
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en#page276 (검색일 : 2016.6.1.)

DAC. 2016b. “Development Co-operation Report 2016”, available at http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en#page224 (검색일 : 2016.6.1.)

DAC. 2016c. “Development Co-operation Report 2016”, available at http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en#page196 (검색일 : 2016.6.1.)

▶ 기타자료(신문기사)

ODA KOREA, www.odakorea.go.kr

<http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/> (검색일:2017.6.8.)

<https://www.reuters.com/article/us-usa-budget-foreign-aid-idUSKBN18J2DC> (검색일 : 2017.5.24.)

http://www.koreadaily.com/news/read.asp?page=11&branch=LA&source=LA&category=society.general&art_id=5252543 (검색일:2017.5.15)

<http://www.la-croix.com/Economie/France/France-cherche-nouvel-plan-matiere-d-aide-developpement-2017-05-12-1200846540> (검색일:2017.5.15.)

<https://www.devex.com/news/what-s-at-stake-for-development-in-the-french-election-90040> (검색일:2017.5.10)

<http://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=AKR20131205209700081&site=0100000000> (검색일:2017.5.5.)

MEMO

MEMO

Lined area for writing a memo.

MEMO

연구자료

ODA연구 2017-04-058

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.