

ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구¹⁾

김 은 미

(연구책임자, 이화여자대학교 국제대학원 원장/교수, 국제개발협력연구원 원장)

김지현 · 김진경 · 이재은

(공동연구원, 3인 모두 이화여자대학교 국제대학원 박사수료, 국제개발협력연구소 연구원)

목 차

- I. 서론
- II. OECD DAC 회원국 ODA 백서수립 및 활용 현황
- III. 주요 선진공여국 심층사례 분석
- IV. 한국의 백서 분석
- V. 정책제언

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

한국은 2010년 OECD DAC 가입을 계기로 국제사회의 책임 있는 일원으로서 글로벌 빈곤 퇴치 노력에 적극적으로 기여할 것을 천명했다. 이후 한국 정부는 ODA 규모를 지속적으로 확

1) 본 연구 내용은 한국국제협력단이 이화여자대학교 산학협력단에 위탁하여 수행한 'ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구' (2013.4.1.-8.31)의 연구결과에 기초하여 작성되었다. 연구를 보조해준 이화여자대학교 국제대학원 석사과정 임세은 과 서울대학교 국제대학원 석사과정 김연주에 감사를 표한다. 또한 본 연구는 한국연구재단을 통해 교육과학기술부의 세계수준의 연구중심대학육성사업(WCU)으로부터 지원받아 수행되었습니다 (R32-20077).

대하는 한편 국내 ODA 정책의 법률적 기반을 마련하고, 정책 및 제도적 개혁을 거듭하면서 개발협력의 선진화를 위한 노력을 경주해오고 있다. 그러나 계속된 정책 및 제도 개선 노력에도 불구하고, 개발협력의 선진화를 위해 한국정부는 중요한 과제를 안고 있다. 한국 개발협력 노력에 대한 OECD DAC의 첫 번째 동료심사 (Peer Review)에서도 지적한 바와 같이, ODA 정책 및 집행체계가 분절화 된 현 상황에서 통일된 비전과 목표의 공유를 위한 체계적인 논의 토대를 마련하는 것이 급선무이다 (OECD 2012). 범정부적 차원의 공동의 목표와 방향성이 정립되지 않고서는 한국 ODA의 전략적이고 효율적인 운용이 불가능하다. 이러한 맥락에서 본 보고서가 제안하는 ODA 백서는 ODA에 대한 공동의 비전을 기반으로 관계 부처 및 기관들 간의 협력을 강화하고 국제 개발협력에 대한 오늘날의 정치적 모멘텀을 강화하는 등 실질적인 변화를 이끌어내는데 기여할 수 있다.

따라서 본 연구는 한국 ODA의 선진화를 위한 노력의 일환으로써, 한국 ODA 백서의 수립을 위한 방향과 수립체계를 마련하고자 한다. ODA 백서에 대한 국제적 논의와 OECD DAC 선진 공여국들의 현황에 대한 다각도의 분석을 통해 한국 실정에 부합하면서도 보편적이고 국제적인 백서 발간의 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

본 연구는 ODA 백서 수립과 활용에 대한 국제적 논의 동향과 함께 OECD DAC 회원국의 ODA 백서 및 관련 정책서 수립과 활용현황을 분석 하였으며 문헌연구를 통해 정책백서의 정의와 정책결정 과정에서의 백서의 역할에 대한 국제적 논의를 파악하였다. 그리고 OECD DAC 전 회원국의 ODA 백서 발간의 목적과 배경, 양식, 주요 내용과 기조변화, 수립 및 활용 체계 등을 종합적으로 분석했다. 더 나아가, 전수분석 결과를 바탕으로 한국 ODA 백서 수립과 활용에 있어 가장 중요한 정책적 시사점을 제시할 수 있는 국가를 선정하여 사전 문헌연구와 함께 현장 방문조사를 실시하였다.

3. 백서의 정의 및 기능

백서를 비롯한 다양한 정부 문서들의 기능과 목적은 영국의 민주주의 전통과 그 발전 과정

과 맥락을 같이하고 있다. 백서가 처음 발간된 19세기 말은 여전히 “청서 (Blue Book)”의 시대였다. 이때의 백서는 현 정책에 대한 행정부의 간략한 문서로서 기능하였다. 그러나 20세기 이후 국제 정세의 변화와 정부 구조의 복잡화로 인해 부처 간, 의회 내 위원회 간 공통의 관심사가 증대함에 따라, 이를 반영하면서도 지나치게 복잡하고 분량이 많은 청서에 반한 정부 보고서 출간하기 시작했는데 이것이 백서 (White Paper)이다.

백서는 정부 각 부처가 소관사항에 대해서 제출하는 실태 보고서로서 최고 권위의 정부 보고서이다. 그리고 백서는 정부가 정치, 외교, 경제 등의 각 분야에 대하여 현상을 분석하고 미래를 전망하여 그 내용을 국민에게 알리는 것을 목적으로 만든 보고서로 정부의 정치, 경제, 외교의 윤곽이 잡힌 정책을 보고할 때에도 사용될 수 있다. 즉, 청서가 특정 이슈에 대한 의회의 종합보고서라면 백서는 특정 이슈, 분야에 대한 정부 전체의 입장을 대내외적으로 공식화하는 보고서라는 점에서 차이가 있다.

요컨대, 백서는 특정 사안에 대한 정부의 공식 보고서이며 “변경이 불가능한 정책적 약속이라기보다는 참여 민주주의의 도구로서 (Doerr 1971:192), 정부 정책을 공식화함과 동시에 그 정책에 대한 의견을 청취하기 위한 창구로서의 이중적인 역할을 담당하고 있다 (Pemberton 1969).” 무엇보다 정책에 관한 정보를 전달함으로써 의회와 국민의 정책에 대한 이해를 높이고 정보 교환과 분석을 촉진할 수 있다 (Doerr 1981: 153). 이와 동시에 논란의 여지가 있는 정책에 대해서는 여론의 방향을 시험해볼 수 있는 계기를 만들기도 한다 (Chapin 1978:153).

Ⅱ. OECD DAC 회원국의 ODA 백서수립 현황

1. 정책비전과 목표에 대한 OECD DAC 권고사항

OECD DAC은 동료심사를 통해 4-5년마다 정기적으로 각 회원국들의 개발협력 정책과 체계를 검토하고, 회원국들의 경험과 우수사례의 공유와 지속적인 정책 개선을 위한 제언을 제공해오고 있다. OECD DAC이 동료심사를 통해 강조해오고 있는 것은 각 회원국이 국제사회의 개발협력 논의와 가이드에 발맞추어, 명확하고 지속적인 비전을 보유해야 한다는 점이다 (OECD 2013). 개발원조 정책이 기타 다양한 외교정책 내에서 지속성을 유지할 수 있기 위해

서는 관련 정부 부처 및 집행기관, 시민사회 등 국내 다양한 개발협력 주체들이 공통의 비전과 목표를 공유해야 한다. 이를 위해 정부 최고위급 차원의 강력한 의지와 공약이 해당 비전과 목표를 지지해줄 수 있어야 한다. 그리고 이에 따른 개발협력 정책과 전략의 수립이 필요하다. 범정부적 차원의 비전과 목표에 따라 중점협력 지역과 분야를 선정해 개발협력을 계획 및 시행할 것을 권고한다. 비전과 정책 목표에 근거한 기준에 따라 제한적인 개발재원의 선택과 집중을 통해 원조와 개발 효과성 향상을 도모해야 한다. 이를 통해 회원국 개발협력 활동의 책임성과 예측성을 강화하고, 협력국가 및 국제기구와의 상호책임성에 기반을 둔 파트너십을 구축할 수 있게 된다.

2. OECD DAC 회원국의 ODA 백서 수립 현황

OECD DAC 회원국²⁾ 가운데, 외교백서가 아닌 ODA 백서를 별도로 수립해 활용해오고 있는 국가는 노르웨이, 독일, 미국, 아일랜드, 영국, 일본, 캐나다, 호주 8개국이다. 노르웨이를 제외한 북유럽 국가들과 9개 국가들은 별도의 ODA 백서를 수립하지 않고, ODA 정책서를 통해 각국의 ODA 정책 목표와 전략을 명시하고 있다. 이외에 그리스, 스페인, 이탈리아의 경우, 보다 간략한 액션플랜 또는 마스터플랜을 수립해 활용하고 있다.

ODA 백서를 수립한 국가들의 경우, 백서 수립 배경과 목표에 따라 크게 다음과 같이 분류해볼 수 있다. 첫째로, 영국, 아일랜드, 호주의 경우, 개발협력 관련 제도 개혁이 이루어지거나 또는 ODA 규모 증대 등을 공약함에 따라, 이를 계기로 범정부적 차원의 종합적이고 뚜렷한 개발원조 정책 및 전략의 필요성이 부각됐다. 둘째로, 독일, 캐나다, 일본의 경우, 자국의 개발원조 정책과 방향에 대한 자국민의 인지 제고를 백서수립의 목표로 명시하고 있다. 셋째로, 노르웨이는 개발원조 백서의 수립을 통해 MDGs 달성과 인류의 경제, 사회, 문화, 정치적 권리 증진을 중심으로 한 ODA 정책의 방향과 목표를 확고히 하고자 했다. 마지막으로, 미국의 개발원조 백서는 여타 국가들의 개발원조 백서와 달리 비공식적 정부 문서로서 원조 정책과 안보, 외교 정책의 일관성을 강조하고 국내 다양한 관련 기관 및 이해관계자들의 원활한 논의와 의견 공유 기회를 마련하고자 발간되었다.

2) EC, 한국, 2013년 새로 가입한 아이슬란드와 체코는 분석 대상에서 제외

Ⅲ. 주요 선진공여국 심층사례 분석

본 장에서는 II장에서 분석된 OECD DAC 회원국의 백서발간 현황 및 동료심사의 내용을 바탕으로 백서 발간을 준비하는 한국에 시사점을 줄 수 있는 사례국을 선정하여 심층적으로 분석하고자 한다. 현재 백서를 발간하고 있는 8개국 중 한국과 유사한 ODA 정책 및 집행기구 체계를 갖추었다고 알려져 있는 일본과 독일을 비롯하여, “백서” 자체의 역사와 활용 면에서 시사하는 바가 큰 영국과 최근 백서발간 과정에서 이전 백서에 대한 검토과정 (Review Process)을 거치며 다양한 시도를 한 것으로 알려진 아일랜드가 사례국으로 선정되었다. 또한 동료심사에서 백서를 통한 정책적 통합으로 좋은 평가를 받은 호주를 5개 심층 분석 대상국 중 하나로 선정하였다.

1. 영국

1) 백서 수립 배경 및 목적

1997년 집권한 영국 노동당 정부는 원조 효과성과 효율성 개선을 위해 전반적인 개발협력 제도 및 정책 개혁을 실시하였다. 이에 따라 영국 개발협력 정책의 새로운 목표와 원칙을 천명하고 입법화 추진을 위하여 첫 개발협력 백서인 “1997 세계 빈곤 퇴치: 21C 과제 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)”를 발간하였다. 이후 2000년 “세계 빈곤층을 위한 세계화 (Making Globalisation Work for the World’s Poor),” 2006년 “세계 빈곤 퇴치: 빈곤층을 위한 거버넌스 (Making Governance Work for the Poor)”에 이어 2009년 제4차 백서인 “세계 빈곤 퇴치: 공동의 미래 구축 (Eliminating World Poverty: Building our Common Future)”을 발표하였다. 백서는 영국의 최상위 차원의 공식적인 정부 문서로서 영국 개발협력 백서는 입법을 위한 공식적인 절차로서 국민과 의회에 정부의 전반적 개발협력 정책 방향을 명확히 전달하는 것을 기본 목적으로 한다.

2) 백서의 수립 체계

영국 개발원조 백서는 입법을 위한 자료로서 국제개발부 (Department for International

Development, DFID) 주도로 여러 관련 부처, 시민사회, 일반 대중과의 토론을 거쳐 수립되며, 이를 국제개발장관 (Secretary of State for International Development)이 의회에 직접 발표한 이후 입법화가 이루어진다. 백서 발간일에 맞추어 백서 작업 시기가 결정되며 사전작업 외 실제 집필 작업은 약 4개월이 소요된다. 백서 수립을 위해 DFID는 백서 전담팀 (White Paper Team)을 구성하여 부처 간 조율과 컨설팅을 포함한 백서 전반을 총괄하도록 하고 있다. 특히 해당 전담팀은 백서 발간에 앞서 대대적이고 집중적인 자문 (Consulting) 과정을 주도하게 된다. 공개자문 (Public Consultation)은 백서를 포함한 정책서 발간에 앞서 정책 수립을 위한 주요 자원 (Input)으로 활용되며 정책에 대한 대중의 의견을 수렴하고 그 결과를 정책 결정에 반영하기 위해 실시하고 있다. 공개자문 전 과정은 공개자문 웹사이트를 통해 약 3개월 동안 이루어지며 이렇게 모아진 의견들은 백서 전담팀이 직접 취합·분류·분석하여 그 결과를 백서 집필 시 반영한다.

3) 백서의 구성 및 내용

영국의 개발협력 백서는 빈곤 퇴치를 비롯한 UN, EU, OECD DAC 등 국제사회의 공약이 국내 정책으로 반영되고 법률로 규정되는 것을 주요 목적으로 한다. 따라서 정부가 주요 정책과 공약을 국민과 의회에 효과적으로 제시하기 위해 백서는 최소의 핵심 공약에 집중한다. 영국의 개발협력 백서는 글로벌 과제 및 이슈와 영국과의 연관성을 합리적으로 소개하고 이들 주제에 대한 구체적 지원 목표 및 협력 방안을 중심으로 설명하고 있다. 영국의 개발원조 백서는 기본적으로 세계 빈곤감소와 MDGs 달성에 기여해온 영국의 노력과 성과를 밝히고, 지속적으로 빈곤 퇴치에 기여할 것을 명확히 하고 있다. 1997년 처음 발간된 이후, 영국의 개발원조 백서는 국제 개발협력 환경 변화에 발맞춰 글로벌 과제 해결을 위한 영국의 개발협력 전략 및 접근을 제시함으로써, 원조를 넘어 새로운 글로벌 과제를 아우르며 영국은 물론 세계 개발협력 정책 프레임워크를 포괄적으로 넓히는데 기여해 왔다 (OECD 2010).

4) 백서의 역할 및 기능

영국의 개발협력 백서는 새로운 글로벌 과제에 발 빠르게 대응하며 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 전 세계 ODA 관련 논의를 주도하는데 기여해 왔다. 그러나 기본적으로 백서는 입법을 목적으로 영국 국민을 주요 타깃으로 하고 있다. 따라서 백서를 통해 개발협력이 글로벌 문제 해결뿐만 아니라 미래 새로운 파트너, 시장으로서 개도국의 발전이 국내에 미치는 긍정적 영향을 보여줌으로써 개발협력의 중요성과 필요성에 대한 내부 지지를 강화하고 있다. 이러한

목적에 따라 영국은 관련 부처와 국민이 백서 수립과정에 참여할 수 있는 채널을 마련하여 궁극적으로 국민과 정부가 정책 결정에 기여할 수 있도록 도모함으로써 입법과 인지제고를 목적으로 하는 백서의 좋은 예가 된다.

2. 일본

1) 백서 수립 배경 및 목적

일본의 ODA백서는 1984년 발간된 “일본의 ODA (Japan's Official Development Assistance)”에서 그 근간을 찾을 수 있다. 백서의 명칭은 사용하고 있지는 않으나, 일본의 ODA의 양적 확대가 가속화되는 가운데 독립된 정기간행물 형식으로 정책을 소개하고 그간의 활동을 정리한 공식문서라는 점에서 그 의미를 가진다. 1992년 ODA 헌장이 공포된 이후 외무성은 외교청서의 일부로서 ODA와 국제문제를 다루는 것 이외에 1994년부터는 “일본 ODA 연간보고서 (Japan's ODA Annual Report)”를 매년 발간했다. 2000년 이후 “일본 ODA 연간보고서”는 “ODA 백서”로 이름을 바꾸어 발간되었으며 2002년 ODA 헌장을 개정하면서 ODA Charter 제 5조에 정부는 “공적개발원조 (ODA) 백서”를 매년 발간하여 내각에 보고할 의무를 짐을 명기하여 법적인 근거를 마련하였다. 이후 회계연도의 끝인 매년 3월을 전후하여 발간되고 있다.

2) 백서의 수립 체계

ODA 헌장은 법률로서의 구속력이 있는 규정은 아니나 ODA 활동에 관련이 있는 모든 부처와 하부 기관 등에게 정책 및 구조적인 가이드라인을 제시하는 중요한 법률적 근거가 된다. 외무장관을 일본의 ODA 정책의 총괄조정자로 ODA 헌장에 명시하고 (ODA Charter 3-1-2), ODA 백서를 매년 수립해 내각에 보고하도록 규정함으로써 (ODA Charter 5), 외무성 주도로 매년 백서를 발간하는 체계에 대한 법적 근거를 마련했다. 일본의 ODA 백서는 외무성이 외부적 검토과정 없이 단독으로 작성하고 정부 내의 회람을 거쳐 내각에 보고 직후 출판하는 단순한 구조를 가지고 있다. 그럼에도 ODA 헌장에 백서 수립의 주체와 보고 대상, 주기를 명기함으로써 불필요한 혼선을 막고, 정치적인 상황이나 외부적인 이유로 인한 발간의 지연 또는 취소를 방지할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

3) 백서의 구성 및 내용

일본의 ODA 백서는 국민의 인식제고와 이를 통한 지지기반 확보를 목적으로 발간된다. 따라서 고등학생 독자가 이해할 수 있는 정도의 쉬운 언어로 집필되어 있으며, 사진자료와 표/그래프 등을 최대한 활용하여 가독성을 높이는데 주안점을 두었다. 또한 일반 국민들을 대상으로 하기 때문에 전문적인 정보나 정책에 대한 논의 보다는 단순한 캐치프레이즈를 활용한 정부 정책의 설명이나 현재 국제사회의 동향과 이에 대한 일본의 입장, 그리고 일본의 내부적인 상황과 ODA 정책을 연계한 ODA 활동의 당위성에 관한 내용들이 주를 이루고 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

앞서 언급한 백서의 역할과 기능 중 일본 ODA 백서는 국민의 이해증진과 지지기반 확보에 초점을 맞추어 발간되고 있다. 외무성과 JICA 임원과의 면접조사 중에도 백서의 주요 기능은 정책을 수립하거나 새로운 중점분야를 공포하는 것이 아님을 확인할 수 있었다. 일본 ODA 정책은 오히려 외교청서에 삽입된 ODA 관련 내용이 간략하고 명확하게 기술되어 있으며, 백서 안에서는 분량에 비해 새로운 정책이나 비전을 포함하지는 않았다. 특히, 일본의 ODA 백서는 국민에게 알리고 싶은 정부 정책의 메시지를 보다 쉽게 전달하기 위한 캐치프레이즈와 단어를 선택하는데 주력하고 있다. 따라서 일본의 ODA 백서는 구성이나 기술방식 면에서 대국민 인지제고와 홍보를 목적으로 하는 백서의 대표적인 예로 시사점을 주고 있다.

3. 아일랜드

1) 백서 수립 배경 및 목적

아일랜드 원조 백서는 기본적으로 국내외 경제침체 속에서 원조 효과성과 책임성을 제고하기 위해 보다 명확한 개발협력 정책 마련의 필요성이 증가함에 따라 수립되었으며 이와 함께, 해외 원조에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하는 것 역시 백서 수립의 중요한 목적으로 제시되었다. 아일랜드 백서 발간과정은 정부와 아일랜드 국민, 협력 국가, 관련 기관들과의 소통의 수단으로 활용되었으며 무엇보다, 국내외 경제침체 속에서 변함없는 국민적 지지를 확인함으로써 개발협력 정책의 지지 기반을 견고히 하고 새로운 정책 개발을 도모하는 기회로 삼을 수 있었다.

2006년 첫 번째 원조백서 수립 이후, 글로벌 경제 환경과 국내 상황 변화에 따라 선택과 집중, 성과 및 원조 정책을 가이드 할 수 있는 프레임워크 구축의 필요성이 제기되어, 아일랜드는 2013년 5월 새로운 개발정책서인 “하나의 세상, 하나의 미래 (One World, One Future)”를 발간하게 되었다. 2013 정책서는 2006 백서와 함께 아일랜드 개발협력 관련 최상위 정부문서로서 정부의 개발원조 비전과 목표를 담고 있어 실제 내용 및 기능은 물론 발간 과정 또한 2006 백서와 동일하다. 아일랜드 정부 역시 2차 백서로 인식하고 있으므로 본 보고서는 2013 정책서를 아일랜드의 2차 백서로 간주한다.

2) 백서의 수립 체계

아일랜드 원조 백서는 외교무역부 (Department of Foreign Affairs and Trade)³⁾의 Irish Aid 주도로 발간된다. 아일랜드 원조 백서는 관련 정부 부처 간 논의와 협상뿐만 아니라 약 1년여에 걸친 집약적인 공개자문을 통해 얻어진 결과물로서 대중, 정부, 파트너 국가와의 소통을 중심으로 만들어 진다. 따라서 아일랜드의 원조 정책과 중점협력 분야, 주요 수원국 등에 대한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고자 여러 채널을 통해 적극적으로 자문을 실시하고 있다. 특히 2011년 수립된 새 정부는 급변하는 글로벌 경제 환경 변화 속에서 새로운 기회와 과제를 파악하여, 아일랜드 개발원조 정책의 비전과 방향성을 찾고 새로운 정책을 도출하기 위해 정부 주요 과제로서 2006년 발간된 아일랜드 원조 백서의 검토 및 평가 (Review)를 계획하였다.

백서 집필 작업은 부처 간 초안 검토 프로세스와 “부처 간 협의위원회”를 통해 관련 부처들이 지속적으로 의견을 교환하고 있으며, 무엇보다 실용적이고 실무적으로 접근하여 백서 작업에 정치적인 고려가 반영되지 않도록 하고 있다. 또한 공개자문을 비롯한 검토 및 평가 과정의 독립성과 객관성을 유지하기 위해 학계 전문가와 관련 전문가 5인으로 이루어진 “Irish Aid 전문가 자문단 그룹 (Irish Aid Expert Advisory Group)”을 구성하고 있다.

3) 백서의 구성 및 내용

아일랜드 첫 번째 원조백서로서 2006 백서가 150여 페이지에 달하는 아일랜드 원조에 대한 종합문서의 성격을 띠고 있는 반면, 2013년 5월에 발간된 개발 정책서는 정책 및 접근법에 있어서 변동사항이 없는 대부분의 주제는 다루지 않고 아일랜드가 중점을 두고 있는 3개의 원조 목표와 6개의 중점 분야만을 집중적으로 소개하는 전체 36페이지의 짧은 문서로 간소화되어

3) 기존의 외무부 (Department of Foreign Affairs).

발간되었다. 이는 정책의 명확성을 높이는 동시에 대중이 쉽게 접근할 수 있도록 하여 원조 정책에 대한 인지제고 효과를 거두기 위한 전략이라 할 수 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

OECD DAC은 2009년 아일랜드 동료심사를 통해 2006 백서가 빈곤퇴치를 비롯한 아일랜드의 포괄적인 개발 목표를 명확히 제시하는 미래지향적인 백서의 좋은 예가 된다고 평가하였다(OECD 2009). 아일랜드의 경우처럼 백서는 강력한 대국민 설득 기제와 정치적 메시지를 전달하는 도구로 활용될 수 있다. 아일랜드 백서의 내용 분석을 통해 아일랜드의 개발원조 필요성과 함께 원조가 아일랜드에 미치는 긍정적 효과를 강조하며 아일랜드와 국제사회의 미래를 위해 원조가 현명한 선택이라는 인식전환을 유도하고 있음을 알 수 있다. 따라서 실질적으로 원조가 어떤 과정을 통해 국제사회와 협력대상국들과 호혜적인 관계를 맺어갈 지에 대한 고려를 백서에 담고 있다.

시민 사회와 개발 파트너, 정부 내 활발한 토론 과정을 통해 발간된 아일랜드 백서는 명확한 정책 프레임워크를 구축하려는 백서의 좋은 예가 될 뿐만 아니라 백서 발간 전 후 실시되는 공개 자문과 백서 검토 및 평가 과정은 국민의 인식제고 및 정책 일관성 향상의 효과가 있는 만큼 인식제고를 목적으로 하는 백서에도 시사점을 준다.

4. 호주

1) 백서 수립 배경 및 목표

2004년 인도네시아를 강타한 쓰나미로 인한 대규모의 사상자와 경제적 피해 발생과 호주의 신속한 복구 지원 노력은 주변국의 경제사회적 상황에 대한 호주의 협력의 중요성과 역할에 대한 국내 인식이 크게 증대되는 계기가 되었다. 높아진 국민적 인식을 기반으로, 매년 원조가 증대되는 가운데 효과적이고 효율적인 원조 운용을 위한 중장기적 차원의 ODA 정책 프레임워크로서 백서 수립의 필요성이 대두되었다. 그 결과, 호주 최초의 개발원조 백서이자, 최초의 다년도 대규모 원조 증액 공약인 “호주 원조: 성장과 안정을 도모 (Australian Aid: Promoting Growth and Stability)”가 2006년 발간되었다.

호주 정부는 첫 개발원조 백서 수립의 목적과 목표를 다음과 같이 명시하고 있다. 첫째로

국제사회의 논의와 지난 50년간의 자국의 개발협력 경험과 개발에 대한 호주의 시각을 기반으로, MDGs 달성을 위한 호주의 개발협력의 효과를 최대화하고자 하며 둘째로, 아시아 태평양 지역에 대한 중점협력을 강화해, 아시아 태평양 지역의 공동의 안정과 번영을 도모함으로써 주변국가와 자국의 국익을 개선하고자 한다. 그리고 마지막으로 개발원조 백서를 통해 세금을 부담하는 자국의 국민을 대상으로 원조정책과 예산 지출에 대한 종합적인 정보 공유의 필요성을 강조한다.

2) 백서의 수립 체계

호주 개발원조 백서 수립은 호주 개발협력기구 AusAID가 총괄 및 조율 역할을 담당하고 있다. AusAID는 호주 개발원조 관리 및 집행기구로서, 총 개발원조의 92%를 운용하며 호주 개발협력의 핵심기구로 기능하고 있다 (AusAID 2012).

2006년 백서 수립을 앞두고, AusAID는 2005년 외부 학계 전문가들에게 백서를 위한 연구 및 정책제언 보고서 (Core Group Recommendations Report)를 의뢰했다. 해당 보고서는 중점협력국가인 파푸아 뉴기니, 태평양 도서국, 인도네시아, 아시아, HIV/AIDS, 국내 커뮤니티 참여방법 등 6개 주제에 대한 개별적인 보고서와 함께 향후 호주 개발원조 정책 수립을 위한 분석과 정책제언을 제시하고 있다.

또한 1년간 외무부 정무차관이 주관하는 수차례의 회의와 국내외 기관 및 전문가 자문을 통해 포괄적이며 전략적인 원조정책 수립을 위한 논의가 이루어졌다. 학계 및 시민사회가 참여하는 경제성장, 정치적 거버넌스, 초국가적 위협 등 주요 이슈에 대한 세미나를 개최해, 호주 개발협력의 성과와 경험에 대한 비판적인 평가도 함께 이루어질 수 있도록 했다. 이와 같은 백서수립을 위한 정책제언 결과보고서와 준비과정에 있어서의 국내외 다양한 개발협력 주체들이 참여한 논의를 바탕으로 호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 수립했다.

3) 백서의 구성 및 내용

2006년 개발원조 백서에서 호주 ODA는 자국의 국익과 합치하는 방향에서 개도국의 빈곤 감소와 지속가능한 성장을 지원하는 것을 근본적인 목표임을 명시하고 있다. 변화하는 국제 개발협력 환경과 이에 따른 호주 해외원조의 장기적 목표와 전략, 아시아 태평양 지역을 비롯한 중점협력 지역 및 분야 등을 제시한다.

호주 정부는 2006년 개발원조 백서를 통해 개발원조 정책의 핵심으로 빈곤감소와 MDGs 달성을 강조하고 있다. 빈곤감소와 개발달성을 위한 중요 축으로는 경제성장, 굿 거버넌스와 안정을 제시한다. 지속가능하고 포괄적인 경제성장이 빈곤감소와 MDGs 달성에 있어 필수적이라는 점을 강조한다. 그리고 효율적인 정부를 육성하기 위해 정치적 거버넌스에 초점을 두고 법치주의에 대한 지원을 강화하는 것이 필요하다고 본다. 아시아 태평양 지역에 대한 정책 초점을 지속하는 동시에 인적자원에 대한 투자, 특히 여성과 아동에 대한 협력 강화를 강조한다.

2007년 말 정권교체로 인해 호주 개발원조 백서가 호주 개발원조 정책 프레임워크로서의 기능을 잃게 됨에 따라, OECD DAC은 2008년 동료심사를 통해 종합적인 개발원조 정책의 수립 필요성을 권고한 바 있다 (OECD 2008).

4) 백서의 역할 및 기능

2008년 OECD DAC 호주 동료심사는 해당 백서와 백서수립을 위한 일련의 준비과정은 원조 규모의 증대와 함께 원조정책 개혁에 있어 중요한 모멘텀을 창출하는데 크게 기여했다고 평가한다 (OECD 2008). 그리고 정치적 모멘텀은 원조의 비구속화 결정과 2006년 4월 원조 정책의 개발성과와 효과성 평가를 위한 독립적인 평가조직 (Office of Development Effectiveness, ODE)의 창설로 이어졌다. 이는 고위급 차원에서의 강력한 정치적 모멘텀이 정책의 수립 및 이행을 위해서 무엇보다도 가장 필요함을 입증한다.

그러나 향후 10년간의 호주 정부의 장기적 원조정책을 아우르는 프레임워크로 개발되었던 2006 백서는 정권 교체로 인해 2011년 새로운 정책서로 대체되었다. 다행히 새로이 취임한 총리가 국제 개발협력에 대한 강력한 지지자로서, 이전의 원조예산 증액 공약을 지속하는 등 정책의 큰 방향과 목표는 유지되었다 하더라도, 정책백서가 정권의 변화에 크게 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 호주사례를 통해서 볼 수 있다.

5. 독일

1) 백서 수립 배경 및 목표

공식적으로 독일에서 발간된 첫 번째 “백서”는 2008년 “하나의 세계로 (Towards One

World)”이다. 그러나 이는 “13차 독일 개발정책서 (The German Government’s 13th Development Policy Report)”로 “개발백서 (Development Policy White Paper)”가 부제 형식으로 달려있어 개발정책서가 실질적으로 백서의 역할을 담당해 왔으며, 그 처음은 1960년대로 거슬러 올라가는 등 정책서 발간의 오랜 역사를 보여주고 있다. 이는 행정부가 의회에 보고의 의무를 지는 내각제의 특성상 정기적으로 (독일의 경우 4년 주기로) 의회보고서를 작성해 보고 및 공표해왔다. 백서의 명명은 독일의 개발정책을 보고하는 정책 보고서를 넘어 지난 4년간의 활동을 돌아보고 미래의 개발정책을 위한 전략을 담고 이를 공식화하기 위해 이루어졌다.

2) 백서의 수립 체계

2013년 독일 개발백서는 독일 ODA 전체 예산의 60%로 가장 높은 비중을 차지하고, 전반적으로 ODA 조정자 역할을 담당하고 있는 BMZ의 주도로 발간되었다 (BMZ 2013:37). 이에 따라 백서를 구성하는 목차와 개요는 BMZ 내 정책기획 (예: Division P1-Political Analysis and Strategic Planning)과 정책수립에 관련된 다양한 부서 (예: Division 110-Policy Issues: Projects of Private Organizations)의 협의를 통해 결정되었다. 이렇게 정해진 목차에 따라 집필은 KfW 및 GIZ와 같은 집행기관과 BMZ 내부의 프로젝트 관련 부서가 각각 챕터를 나누어 집필했다.

3) 백서의 구성 및 내용

2013년 독일개발백서는 내용면에서는 MDGs정신의 구현과 빈곤경감의 구조적 문제들이 독일 개발정책의 중심이라는 점을 강조한다는 점에서는 기본적인 정책변화는 두드러지지 않는다. 전반적인 구성에 있어서 국내 제도적 개혁이나 시스템의 보완 등을 중심으로 하고 있는데 이는 각종 정책서나 전략서등을 다수 발간하여 주제별로 정책을 소개하거나 정보를 주는 정치문화와 연관이 있다고 볼 수 있다. 따라서 내용적으로 백서는 구체적인 정책의 변화나 소개보다는 국제사회의 논의와 국내적 개혁과제를 다룸으로써 정책서와 차별화를 의도했다고 볼 수 있다.

4) 백서의 역할 및 기능

독일 개발백서는 국민의 인식제고를 위한 기능은 우선적이라고 볼 수는 없으며 정부 간 보

고 (Inter-governmental Report)를 가장 핵심적인 기능으로 수행하고 있다. 전체 백서의 4/5 가량을 지난 4-5년 사이의 활동을 보고하고 나머지 부분에서 미래를 위한 전략을 다루고 있는데 이 부분을 작성하는 가운데 자문과정에서 이미 정부 내에서 일정 수준까지의 합의에 이르게 되는 역할을 수행하기도 한다. 특히 국제적 어젠다를 중점적으로 다루기보다는 국내적 개혁이나 제도의 개선, 당면과제들에 집중하고, 의회에 보고, 부처 간 보고 채널, 정기적인 ODA 활동의 정리라는 측면에서 관계자들 간의 소통에 중점을 두고 있다. 이는 앞서 구성과 내용적인 측면에서 정책서와의 차별화와 맥락을 같이하는 것으로 백서가 정책적 프레임워크서의 기능과 역할을 수행하되 새로운 정책과 그 범위 등을 제시하기 보다는 합의된 정책 및 시스템을 문서화하고 이를 이행하고 있는 상황을 보여줌으로써 이해당사자 간의 소통을 강조하고 있다.

IV. 한국 ODA 제도 및 정책현황

1958년 한국부흥부의 부흥백서를 시작으로 국내 거의 모든 정부 부처는 부처의 활동 보고 및 정책 홍보를 목적으로 하나 이상의 백서를 단독 또는 공동으로 발간하고 있다.⁴⁾ 중앙 및 지방 정부 외에도 특정 정책 주제 또는 대상에 대한 전반적인 현황을 알리거나 정책을 소개하기 위해 정부 산하기관, 연구소, 민간에서도 주기적 또는 일회성으로 백서를 발간하고 있다. 본 장에서는 한국의 중앙 부처에서 2000년 이후 발간된 백서를 중심으로 발간 목적, 발간 체계, 내용에 따라 그 특징을 살펴보고 서구 백서와 비교 분석하여 한국 ODA 백서 발간에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

4) 국내 중앙 부처가 발간하는 대표적 백서는 다음과 같다. 국방백서 (국방부), 도로백서 (국토해양부, 현 국토교통부), 항공안전감독 활동백서 (국토교통부, 전 국토해양부), 고용노동백서, 고용보험백서 (고용노동부), 교육정보화백서 (교육과학기술부), 경제백서 (기획재정부), 농업교육백서 (농림수산식품부, 현 농림축산식품부), 문화예술정책백서 (문화체육관광부), 보건복지백서 (보건복지부), 산업자원백서 (산업자원부), 국가정보보호백서 (행정안전부, 현 안전행정부, 미래창조과학부 공편), 여성백서 (여성가족부), 외교백서 (외교통상부, 현 외교부), 통일백서 (통일부), 환경백서 (환경부). 위의 모든 백서는 국회를 비롯한 언론기관, 정부 부처, 교육 기관 등에 배포되며 관련 부처 홈페이지에도 공개되어 있어 모든 국민이 열람하고 활용할 수 있도록 하고 있다.

1. 백서 발간 목적

국내 각 정부부처 및 기관에서 발간하고 있는 백서들을 발간 목적에 따라 살펴보면, 대부분 주요 정책 현황과 성과를 보고하고, 이를 통해 정책 및 부처 활동에 대한 대국민 홍보와 인식 제고에 중점을 두고 있다. 따라서 정기적으로 백서를 발간하거나 또는 체제 개편 및 정책 환경 변화에 의한 정책 범위 변경을 전후로, 관련 부처가 정책 환경의 변화에 대한 국민의 이해를 제고하고 공감대를 형성하기 위한 능동적 수단으로서 백서를 발간하고 있다.

구성 및 내용면에서 백서는 연차보고서 형식으로 해당 정책의 도입 배경, 현황, 성과 보고를 중심으로 하고 있다. 대부분의 백서가 기존 정책 기조를 중심으로 정책성과에 대한 보고 및 평가를 주요 내용으로 하고 있는 반면, ‘국방백서,’ ‘외교백서,’ ‘문화예술정책백서,’ ‘보건복지백서,’ ‘산업자원백서,’ ‘환경백서’는 해당 기관과 정책의 비전과 목표를 보다 명확히 밝히고 현 정책의 성과 및 평가와 함께 향후 정책 과제와 방향을 제시하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 그 밖에 ‘도로백서,’ ‘항공 안전감독 활동백서,’ ‘농업교육백서’는 인식제고뿐만 아니라 관계자의 업무 지침서로도 백서가 활용될 수 있도록 국내외 사례 및 매뉴얼 등을 백서에 포함하고 자료를 종합적으로 정리하여 사료로서의 가치를 높였다.

이와 같이 정책 및 부처 활동 홍보를 기본 목표로 삼고 있는 한국의 백서는 입법을 목적으로 하는 서구의 백서와는 기본적으로 그 역할과 기능에서 차이가 있다 (서문희 외 2004). 심층사례를 통해서 살펴본 것처럼, 영국, 아일랜드를 비롯한 서구의 백서는 참여 민주주의의 도구로서 정책에 관한 정보를 의회와 국민에 공개하고 정부 정책을 공식화, 입법화하는 기능을 한다. 또한 현 정부의 정책 목표, 비전, 활동, 향후 전망 등 현재까지의 활동에 대한 정리보다는 앞으로의 정책 방향을 밝히는 미래지향적인 내용을 중심으로 담고 있다. 특히 발간 과정에서 정책에 대한 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 하며 정책에 대한 국민의 이해와 참여를 높이기 위해 대대적인 자문과정을 통하여 정보 교환과 정책 분석을 촉진한다. 그러나 한국의 백서는 기본적으로 현 정책성과 보고 및 홍보를 주요 목표로 하여 그 내용과 구성에 있어서 과거와 현재의 활동을 중심으로 기술되어 있다. 또한 백서발간 전후로, 정책에 대한 국민의 이해를 돕고 인식을 제고하기 위한 별도의 과정은 두고 있지 않다. 따라서 현재 한국의 백서는 정책성과에 대한 홍보를 넘어서 정책에 대한 국민인식 제고를 기대하기는 어렵다.

〈표 1〉 중앙부처에서 발간되는 주요 백서들

백서	발간부서	발간목적
국방백서	국방부	<ul style="list-style-type: none"> - 안보 및 국방정책 전반에 대한 정부의 공식 입장을 명확히 밝힘 - 국방 현안 및 국방정책 추진실적 보고 - 국제적 신뢰 조성 및 군사협력 증진, 국방운영의 투명성 제고 - 국민 인식제고 및 공감대 확산 - 국방관련 자료 제공을 통해 참고문헌으로 활용
국방 재난대응 백서		<ul style="list-style-type: none"> - 재난극복 지원 간 제기되었던 다양한 문제점들을 분석하여 국방부 및 각 군재난업무담당자가 유사 사례 발생 시 전문성 확보
도로백서	국토해양부 (건설교통부)	<ul style="list-style-type: none"> - 도로분야 관계자 업무 지침서
항공안전감독 활동백서	국토교통부 (국토해양부) 항공정책실	<ul style="list-style-type: none"> - 항공 실무 및 안전예방을 위한 지침서
고용노동백서	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 정책성과 평가 및 보고
고용보험백서		<ul style="list-style-type: none"> - 제도개선 사항, 재정 운용, 사업 실적 및 성과 보고
교육정보화백서	교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> - 교육 정보화 이해 도모 - 사업성과 보고
경제백서	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> - 경제 현황 종합평가 및 주요정책 소개
농업교육백서	농림수산식품부	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 농업교육기관에서 운영해온 교육내용과 방법 정리 - 교육운영 실태 및 교육성과 보고 - 관계자들이 활용할 수 있도록 관련 자료의 자료화
문화예술정책백서	문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 기초 및 현황을 중심으로 주요성과 정리 - 향후 정책 수립의 기반으로 활용
보건복지백서	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - 비전과 임무를 명확히 하고 보건복지정책 이해제고
산업자원백서	산업자원부	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 정책의 내용과 성과 정리 - 향후 정책 방향 제시
국가정보보호백서	안전행정부, 미래창조과학부	<ul style="list-style-type: none"> - 정보보호 수준 평가 - 대국민 정보보호 역량 강화
여성백서	여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 및 성과 보고 - 여성정책 이해 제고
외교백서	외교부	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 및 성과 보고 - 외교정책에 대한 국민 이해 제고 및 공감대 형성
통일백서	통일부	<ul style="list-style-type: none"> - 남북관계와 대북정책에 대한 국민 이해 제고 - 통일에 대한 관심 확대
환경백서	환경부	<ul style="list-style-type: none"> - 환경정책의 목표와 추진 성과 보고 - 국제동향 및 여건 변화 소개 - 향후 정책 방향 및 추진계획 제시

2. 백서 발간 체계

백서 발간에 있어서 부처 단독으로 집필, 발간하는 것이 대부분이나 담당 부처를 중심으로 관련 부처와 기관이 공동으로 작업하는 경우도 있다. 대표적 사례로 ‘국방백서’는 주 발간기관은 국방부이나 합동참모본부를 포함한 6개 관련기관과 22개 부서가 백서작업에 참여하고 있다. ‘교육정보화백서’는 교육과학기술부와 한국교육학술정보원이 공동 작업하며 ‘농업교육백서’는 농림수산식품부와 농림수산식품교육문화정보원, ‘문화예술정책백서’는 문화체육관광부와 한국문화관광연구원, ‘국가정보보호백서’는 안전행정부, 미래창조과학부, 국가정보원, 방송통신위원회, 국가보안기술연구소, 한국인터넷진흥원, 한국 산업기술평가 관리원이 백서 집필 또는 발간작업에 공동으로 참여하고 있다. 위의 백서들은 역할이 명확히 구분되어 각 업무에 따라 해당 분야를 나누어 집필하고 있다. 그러나 정권 교체 시 정부의 조직개편이 빈번하게 이루어져 공동 작업의 경우 백서발간 부서가 변경되거나 집필 주체가 바뀌는 경우도 있다.

가장 많은 부처와 기관이 백서작업에 공동으로 참여하는 ‘국방백서’는 백서 발간 체계는 물론 내용과 구성에 있어서도 시사하는 바가 크다. 국방백서는 1967년 최초 발간된 이후 1968년 불안정한 안보상황으로 인해 발간이 중단되었다가 1988년 군 창설 40주년을 맞아 재 발간된 이후 현재 까지 총 23회⁵⁾ 발간되어 왔다. 내용의 중복을 피하고 인력·예산 등 국방업무의 효율성 제고 및 세계적인 백서발간 추세 등을 고려하여 2001년 11월 군무회의에서 발간주기와 시기를 2년 주기로 5월에 발간하기로 결정하였다. 그러나 발간시기가 정해진 이후에도, 주요 이슈에 대한 합의를 찾지 못해 발간이 연기되거나 정권교체로 인해 정책서로 백서발간을 대체하기도 하였다. 정권교체시기로 인해 국방백서 발간이 어려워지자 국방부는 국방자료의 연속성을 유지하면서 동시에 국민의 알권리를 충족시키기 위하여 ‘국방주요자료집 (2001),’ ‘1998-2002 국방정책 (2002),’ ‘참여정부의 국방정책 (2003)’을 백서를 대체하여 발표하였다. 위의 자료는 해당 정권의 국방정책을 총정리 하는 종합 정책서로 국방정책 전반에 대한 정보를 제공하며 종합적 평가가 이루어졌다는 점에서 주목할 만하다. 특히 국방정책 성과에 대한 종합정리와 함께 향후정책의 비전과 전망을 보고서의 중심 내용으로 다룸으로써 국민적 공감대와 이해는 물론 국방에 대한 심층적 이해를 도울 수 있는 국방자료로 발전시켜 그 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 권위를 가짐에 따라 백서와 동일하게 인식되고 있다. 국방백서는 정례적으로 발간되어 국방정책에 대한 국민적 관심을 지속적으로 환기시키고 국민적 안보공감

5) ‘국방주요자료집 (2001),’ ‘1998-2002 국방정책 (2002),’ ‘2003 참여정부의 국방정책 (2003)’을 포함한다. 위 정책서와 자료집은 내용과 기능에 있어서 백서와 동일한 것으로 간주되어 국방부 홈페이지에 백서와 함께 국방백서로 공개되어 있다.

대를 형성하여 지지기반을 확대하는데 기여해 왔다. 또한 2000년 이후부터 국문과 함께 영문으로도 발표되어 한국의 국방정책을 국내외에 천명할 뿐만 아니라 투명한 국방정책을 통해 국제적 신뢰 증진과 군사협력을 도모하고 있다.

국방백서의 발간 체계를 살펴보면, 국방백서수립을 위해 6개 관련기관과 22개 부서는 수차례의 협의과정과 복잡한 행정절차를 거쳐야한다. 주관기관인 국방부는 군무회의, 안보관련 부처와의 협의, 국가안전보장회의 상임위원회 회의를 비롯하여 통일부·외교부·국정원 등 안보관련 부처와 국방연구원을 포함한 관련 연구기관과의 수차례에 걸친 검토, 국방정책자문위원의 광범위한 자문, 3회의 보안성 검토 등을 시행한다 (국가기록원 2013). 국방백서는 여러 부처와 기관이 관련되어 있다는 점에서 ODA 백서와 유사하다. 국방백서는 많은 관계부처가 공동으로 작업하는 만큼 주요 논의에 대한 합의를 이루기 위한 과정이 백서발간의 핵심이라 할 수 있다. 2002년과 2004년에는 백서 발간을 위한 논의과정에서 북한에 대한 ‘주적 (主敵)’ 표기에 대한 논의가 길어지면서 백서발간을 연기하기도 하였다. 이는 백서발간을 위한 일련의 과정이 주요 이슈에 대한 이해관계자간의 심도 깊은 논의를 거쳐 합의를 이루는 과정으로 백서가 공론의 장으로 활용될 수 있음을 보여주는 좋은 예이다. 즉, 백서 발간은 발간 자체로도 의미가 있겠으나 무엇보다 다양한 관련 부처 및 기관이 주요 논의에 대한 협의과정을 통해 합의된 비전을 설정해 나가고 정책의 방향과 목표를 온전히 공유하는데 더 큰 의미가 있다.

3. 국제개발협력 내용을 포함하는 백서

대부분의 백서는 부처별로 고유한 업무 영역을 다루고 있어 최초 백서가 발간되기 전까지 관련내용을 다른 백서에서 찾을 수 없는 것과 달리 국제개발협력 활동은 여러 분야가 연관되어 있어 지금까지 국제개발협력 백서 또는 ODA 백서가 나오지 않았음에도 불구하고 국제개발협력활동에 기여해온 관련 부처들의 백서에 일부 내용이 포함되어 왔다. 한국의 백서들 중 원조 및 국제개발협력 관련 내용을 담고 있는 백서는 ‘외교백서,’ ‘경제백서,’ ‘보건복지백서,’ ‘국방 재난대응 백서’ 등이 있다. ‘보건복지백서’와 ‘국방 재난대응 백서’는 각각 보건분야와 재난에 있어서 보건복지부와 국방부의 국제협력사업을 백서에 간략하게 소개하고 있으므로 본 절에서는 ‘외교백서’와 ‘경제백서’를 중심으로 살펴보고자 한다. 두 백서는 각각 외교부와 기획재정부가 발간하고 있으며 두 백서 모두 유무상 원조를 백서에 포함하고 있으나 중점 내용 및 구성에서 차이를 보이고 있다.

먼저 매년 발간되고 있는 ‘경제백서’를 살펴보면 대외 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하기 위한 대외경제협력 전략으로 2003년도 백서에서 처음 대외 원조를 소개하기 시작했다. 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함한 주요국과의 협력을 중심으로 소개하면서 그 외 대개도국 경제협력 현황 및 향후계획을 EDCF를 중심으로 간략하게 기술하고 있다. 그러나 2007년 백서가 발간되기까지는 선진국과의 경제협력, FTA, 남북경협이 대외경제협력 내용의 주요 축을 이루고 개도국과의 경제협력은 약 2페이지 내외로 짧게 기술하였다. 대외 원조 관련 내용이 본격적으로 기술되기 시작한 것은 2007년 이후부터이다. ‘대외개방 및 경제협력 강화’ 파트에서 한국 정부의 전반적 원조 활동을 소개하고 있으며 그 중, 개도국과의 경제협력 원조와 경제발전경험공유사업 (Knowledge Sharing Program, KSP)을 중심으로 설명하고 있다. 이후에는 ‘국제공조 강화와 국격제고’ 챕터 아래 대외원조를 포함한 국제경제협력 내용을 약 10페이지 분량으로 확대하여 소개한다. 중심 내용은 정부 및 기재부의 원조관련 활동 소개와 함께 EDCF를 통한 양허성차관을 중심으로 사업 규모, 주요 분야 및 지역, 주요 정책, 유무상 통합 국별지원전략과 통합 평가시스템 등을 간략하게 소개하고 있다. 압축적으로 원조 규모를 소개하며 주요 정책을 나열하는 식으로 기술되어 있으며 주로 KSP 사업과 추진현황, 계획을 소개하는데 지면을 많이 할애하고 있다.

다음으로 ‘외교백서’를 살펴보면, 1990년 처음 백서가 발간되기 시작한 때부터 ‘개발도상국과의 경제협력’을 중심으로 꾸준히 국제개발협력 관련 내용을 백서에 소개해 왔다. 실리외교와 공동번영이라는 정책 기조 아래 한국의 경제성장과 국제적 지위변화를 고려하여 개도국에 대한 경제협력의 필요성을 강조하며 국내외 동향을 백서에 포함시켜 왔다. 1990년대 외교백서는 국내적 시각에서 개도국의 경제발전과 한국과의 교역비중 증가와 함께 국제무대에서 한국의 동반자이자 지지자로서 성장해 가는 개도국에 대한 한국의 외교대책으로 개도국 경제협력과 원조를 소개하고 있다. 유무상 원조의 목적과 원조 규모 소개를 비롯하여 ‘외교백서’ 역시 경제협력사업을 중심으로 기술하고 있어 원조에 대한 접근법과 경제협력을 중심으로한 백서에서의 기술은 ‘경제백서’와 큰 차이를 보이지 않는다. 국격 제고와 위상강화, 다양한 경제협력의 필요성 측면에서 개도국과의 협력, 원조활동에 접근하고 있는 ‘경제백서’와 마찬가지로 ‘외교백서’ 또한 실리외교 측면에서 경제협력 외교 또는 경제 통상 외교, 에너지와 자원외교와 함께 국제개발협력을 기술하고 있다. 그러나 내용적 측면에서 ‘외교백서’는 외교부의 원조활동뿐만 아니라 관련 부처들의 원조활동을 비교적 자세히 기록하고 있어 개발협력 및 원조관련 전반에 대한 정보를 제공하고 있다는 점에서 ‘경제백서’와 차이를 보인다. 그러나 2000년 이후의 ‘외교백서’는 KOICA 활동을 중심으로 기술하고 있다. 따라서 관련 부처 간 협의 및 합의가 필요하지 않으며 전반적인 수록 범위에 있어서도 ‘경제백서’와 차이가 없어 ‘외교백서’가 국제개발협력 지침서로서 기능하기에는 무리가 있다.

여러 이해관계자가 관련되어 있는 국제개발협력의 특성에도 불구하고 현재 국제개발협력을 다루고 있는 백서들은 개별 부처가 단독으로 백서를 발간하며 각 부처의 활동을 단편적으로 소개하는데 그쳐 범정부적 차원에서 국제개발협력 정책 및 활동에 대한 정보를 제공하고 국제개발협력에 대한 국민인식을 제고할 수 있는 국제개발협력백서는 부재하다 하겠다. 또한 기존의 백서는 개별 부처의 업무를 중심으로 기록하고 있어 국제개발협력에 연관된 다른 부처 및 관계자와의 합의 과정이 필요하지 않았다. 그러나 백서는 정책 추진 과정 및 성과를 실증하는 자료로서의 가치 외에도 향후 정책 수립을 위한 이정표를 제시하는 자료로서 중요한 의미를 가지므로 여러 부처가 연계되어 있는 국제개발협력은 더더욱 백서 발간 과정에 있어서 관계자들이 모두 참여하여 충분한 숙고와 토론을 통해 합의를 이루고 공동의 비전을 공유하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 이때 백서는 공론의 장으로서 기능할 수 있을 것이며 또한 범정부간 비전과 목표를 제시하고 정책을 통합하는 프레임워크로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

V. 정책제언

1. 백서 발간의 목적에 따른 역할과 기능정립

백서의 발간 목적과 기능은 크게 2가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 실질적으로 정책의 변화를 유도하는 논의의 장이거나 “포괄적 정책 프레임워크 (Overarching Policy Framework)”로 작용하는 정책적 기능과 국민인식제고 및 홍보의 기능이 그것이다. 백서가 이 두 가지 기능 중 어느 한쪽만 추구해야 한다면 또는 어느 한 쪽을 추구하는 것이 옳다고 단정할 수는 없다. 그러나 현재 한국 ODA 정책의 수립과 집행에 있어 많은 비판에 직면하고 있는 “통합적 프레임워크에 대한 이해와 해석의 상이성”으로 인한 “전략적이고 범정부적 접근의 어려움”을 고려해 볼 때, 국민인식제고만을 염두에 둔 백서의 발간은 ‘모호하고 부처별, 이해관계별 해석이 다를 수 있는 또 다른 문서의 재생산’에 그칠 우려가 있다. 따라서 본 연구에서는 포괄적 정책 프레임워크로서의 백서 발간이 우선되어야 함을 제안한다.

포괄적 정책 프레임워크로서의 백서는 현재 국제개발협력기본법을 비롯한 각종 ODA 계획 및 정부 문서들이 실제 실현단계에서 어떻게 활용되고 무엇으로 평가되는가를 제시한다. 이를 통해 ODA와 연관된 정부부처 및 시민사회가 백서 아래 “하나의” 정책을 “공통적인 언어”로 이

해하며 모든 정책의 가이드라인이 될 수 있도록 기능해야 한다. 이를 위해서 초기의 백서는 한국 ODA 정책을 포괄적이고도 심도 깊게 다루어야 하며 변화하는 국제개발협력환경과 국내적 상황, 국제사회의 논의에 대해서 단순히 '소개' 수준이 아닌 향후 변화의 조짐을 이해하고 대응 정책을 마련할 수 있도록 하는 분석적 정보를 제공해야 한다. 따라서 백서는 좀 더 간결하고 이해하기 쉬운 언어로 재구성된 요약본을 발간하여 대국민인지제고 방안을 검토할 수 있으며 요약본을 활용하여 국민의 인식을 제고하고 지지기반을 확보하려할 때에도 현재 상황이나 현재까지 해왔던 기록의 정리가 아니라 정당성을 확보하고 한국 ODA 정책의 방향성을 가늠할 수 있는 내용으로 간단하고 명료하게 기술되어야 한다.

2. 백서 목차 및 내용

포괄적 정책 프레임워크로서 백서는 현재 우리에게 필요한 논리와 정보, 비전이 우선되어야 하며 이를 실천하고 있는 증거로서 현황이 다뤄져야 한다. 이러한 이해 아래 본 연구에서는 다음과 같은 내용이 담긴 백서를 제안한다 (Box 1 참조).

Box 1. 백서 목차 제안

서론

- 백서 발간의 목적 및 취지
- 백서 발간에 참여한 부처와 추진체계
- 향후 백서 발간 계획과 공유계획

Part 1. 한국 ODA의 비전

1. 한국은 ODA를 왜 해야 하는가?

- 빈곤감소와 개발에 대한 책임의식; 책임 있는 국제사회의 일원
- 세계시민의식
- 한국의 개발경험 공유

2. 한국 ODA의 이념과 원칙

- 국제개발협력과 ODA에 대한 한국의 비전: BI, 로고 등등 소개
- 기본법을 바탕으로 한 한국 ODA의 원칙

3. MDGs 체제 및 원조효과성 논의와 한국의 노력

- MDGs의 수립과 위상, 국제개발협력 역사에서의 의의
- 원조효과성 논의의 흐름
- MDGs 달성과 원조효과성 제고를 위한 한국의 노력

4. 한국의 발전적 참여 및 기여방안

- G20 개발의제, 부산 세계개발원조총회, Rio+20 논의 과정
- Post MDGs 논의 동향과 한국의 어젠다

Part 2. 한국 ODA의 정책 및 전략

1. 우리의 약속

- 현재 ODA 공여 실적
- ODA 양적 확대 목표 제시
- 비구속화 로드맵
- 양자-다자간 비율 / 유무상 비율

2. 한국 ODA 선진화 방안 및 추진전략

- 국제개발협력 개선 종합대책 (2005)부터 선진화 방안정리
- 국제개발협력위원회를 통한 유무상 통합관리방안 기술
- 향후 ODA의 통합관리를 위한 ODA 사업 추진절차 기술

Part 3. 개발협력의 선택과 집중

1. 중점 분야별 지원 전략

- 중점 분야 설정의 당위성 설명
- 중점 분야 별 한국의 추진전략과 향후 비전

2. 중점 지역(국가) 별 지원 전략

- 중점 지역 (국가) 설정의 당위성 설명
- 중점 지역 (국가) 별 한국의 추진전략과 향후 비전

3. 인도적 지원 및 원조소외국과 취약국 지원전략

- 국제적 논의 동향과 한국 ODA의 정책 및 비전에 비추어 이 분야가 왜 특별히 고려되어야 하는지
- 지원방안 소개

Part 4. 더 나은 ODA를 위한 발전 방안

1. ODA 효과성 제고 방안

- Peer Review에서 논의된 원조효과성 제고방안에 대한 이행계획
- 평가시스템 개선 및 발전과정
- 범분야적 (성평등, 거버넌스, 환경 등) 이슈, PCD, 범정부적 접근 등의 논의에 대한 추진 전략

2. 개발 주체와의 파트너십 강화 방안

- 수원국과의 파트너십 강화방안: ODA 협의체, 통합 CPS 수립과정, 수원국 개발정책 반영 과정
- 공여국 및 국제기구와의 파트너십 강화방안: UN, World Bank, ADB, 기타 공여국과의 협의 강화방안
- 민간협력파트너십 강화방안
- 국민의 참여 확대 방안 및 ODA 사업에 대한 이해증진 방안

결론: 함께 성장하고 함께 나누는 미래

부록

- 실천방안 및 평가지표 제시

기본적으로 백서의 구성은 현황이나 기록을 보여줄 수 있는 부분은 삭제하거나 부록으로 처리하고 현 시점에서 백서가 발간된 배경과 백서를 통해 공유하고자 하는 세계관과 ODA 정책의 비전과 방향성을 중심으로 한다. 서론에서는 한국의 ODA 활동에 대한 당위성을 설명하고 세계 속에서 한국의 지위 상승과 그에 따른 책임의 증대를 인식하며 우리의 개발경험을 바탕으로 좀 더 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 확신을 공유해야 한다. Part 1 한국 ODA의 비전에서는 한국 ODA의 기본정신을 상세히 기술하고 원칙을 공표함으로써 이후 기술될 세부적인 정책 및 전략에 대한 이해를 높이고 이와 동시에 향후 변화될 정책의 방향성을 예측할 수 있도록 해야 한다. 또한 MDGs 정신을 구현하고 목표를 달성하기 위한 정책변화 및 행동양식의 변화를 보여주며, post-MDGs에 대한 이해와 그 의제형성 과정에서 한국의 리더십을 강조하고, 향후 논의에서의 한국의 입장 및 어젠다에 대한 논의가 있어야 한다.

한국의 약속에서는 원조효과성을 높이기 위한 우리의 공약을 간결하게 소개하고 이를 모니터링할 수 있는 지표를 제시한다. Part 3의 내용은 현황의 나열이 아닌 중점 분야를 선정하고 추진하는 가운데 당위성과 추진전략을 보여주는 것을 중심으로 기술되어야 한다. Part 4의 발전방안은 구체적인 전략과 timeline을 제시함과 동시에 원조효과성의 정의와 기본정신에 입각하여 어떤 의미를 갖는지를 설득력 있게 보여주어야 한다. 국제개발협력에서 한국만의 독자적이고 일방적인 ODA 활동이 효과적이지 않음과 다양한 개발주체들과의 협력관계의 강화를 통해 원조효과성을 제고할 수 있음을 인식함을 강조해야 한다. 현재의 시간 순으로 나열된 내용이 아니라 목적에 부합하는 내용 인지, 향후 백서 검토와 재편을 고려하여 목차와 내용이 대폭 수정되어야 한다.

3. 백서 수립체계

백서 수립체계는 단순히 집필과 발간에서 끝나는 것이 아니라 그 내용에 대한 합의와 확산의 메커니즘을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 영국과 아일랜드의 경우를 보면 초안 작성 직후 관련 부처들과의 회담을 통해 내용에 대한 피드백과 함께 부처 간 상이한 관심사나 이해관계의 대립을 조정하는 기간을 거치게 된다. 우리나라와 같이 여러 부처와 기관이 ODA 예산을 확보하고 집행하고 있는 일본의 경우에도 정부 내 인트라넷을 통해 초안을 공유하고 피드백을 수집하고 있다. 이러한 과정을 통해 실제로 동일한 사안에 대해 이해가 상이할 수 있음을 인식하고 이를 조정, 반영, 설득하는 과정을 통해 “공적”개발원조의 공공분야 내의 합의를 이끌어내는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 합의를 바탕으로 국민인식제고 활동을 강화하는 것이 효과적일 뿐만 아니라 국민의 지지와 모니터링을 동시에 기대할 수 있게 된다.

4. 검토과정과 시민사회의 참여

본 연구에서는 우선 백서 안에 공약의 이행을 모니터링 할 수 있는 지표 중 대표적인 것들을 삽입하여 모니터링을 통한 인식과 이해의 확산을 기대하며, 관련 부처에는 법률로 구속하지 않은 공약에 대해서도 일정 수준의 책임성을 갖게 함으로서 포괄적 정책 프레임워크로서 백서가 기능할 수 있도록 할 수 있다. 또한 시민사회와 일반국민이 참여할 수 있는 SNS를 통한 정기적인 평가와 검토 과정을 통해 다음 백서를 준비하면서도 국민인식제고의 기능을 발휘할 수 있도록 한다. 필요하다면 검토의 과정 역시 백서발간 1년 전부터 시행할 수 있도록 명문화할 수 있다.

참고문헌

국내문헌

국가기록원. 2013. 『국방백서』 <http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=008669>.

기획재정부. 2012. 『2011 경제백서』. 과천: 기획재정부.

외교통상부. 2012. 『2012 외교백서』. 서울: 외교통상부.

서문희, 조애저, 박세경, 안현애. 2004. 『어린이 보호육성 종합계획 평가 및 아동백서 발간에 관한 연구』 정책보고서 2004-18. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

국외문헌

Abraham, L. A. and S. C. Hawtrey, 1964, 『A Parliamentary Dictionary』, London: Butterworth & Co.

AusAID. 2012. 『Memorandum – OECD DAC Peer Review of Australia』, Canberra: Australian Agency for International Development.

BMZ, 2013. 『The German Government's 14th Development Policy Report: Development Policy White Paper』. Berlin: BMZ.

Chapin, Henry and Denis Deneau, 1978, 『Citizen involvement in Public Policy-making: Access and the Policy-making Process』, Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Commonwealth of Australia. June 2012. 『An Effective Aid Program for Australia: Making a Real Difference – Delivering Real Results』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. May 2012. 『Comprehensive Aid Policy Framework』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. April 2011. 『Independent Review of Aid Effectiveness』. Canberra: Commonwealth of Australia.

_____. April 2006. 『Australian Aid: Promoting Growth and Stability. A White Paper on the Australian Government's Overseas Aid Program』. Canberra: Commonwealth of Australia.

Department for International Development (DFID). 2009. 『Eliminating World Poverty: Building Our Common Future』. London: DFID.

_____. 2006. 『Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor』. London: DFID.

_____. 2000. 『Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor』. London: DFID.

_____. 1997. 『Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century』. London: DFID.

Doerr, Audrey D., 1971, "The Role of White Papers," In: Doern, G. B. and Peter Aucoin, 『The Structures of Policy-making in Canada』, Toronto: MacMillan.

_____. 1973, "The Role of White Papers in the Policy-making Process: the Experience of the Government of Canada," Thesis (Ph.D) – Carleton University.

_____. 1981. 『The Machinery of Government』, Toronto: Methuen.

Holland, D., 1955, "Parliamentary Papers," Parliamentary Affairs, Vol. 8, pp. 526–41.

Irish Aid. 2013. 『One World, One Future: Ireland's Policy for International Development』, Dublin: Department of Foreign Affairs and Trade.

_____. 2006. 『White Paper on Irish Aid』, Dublin: Department of Foreign Affairs.

Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003, 『Japan's Official Development Assistance Charter (retrieved in June 20, 2003』at

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>).

_____. 각 년도, 『Japan's ODA White Paper』, available at <http://www.mofa.go.jp>.

_____. 2010. 『Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity (ODA Review Final Report)』, Tokyo: MOFA.

OECD. 2013. 『DAC Peer Review Reference Guide』, Paris: OECD.

_____. 2012. 『DAC Peer Review on Australian Development Cooperation』, Paris: OECD.

_____. 2012. 『DAC Peer Review on the Republic of Korea's Development Cooperation』, Paris: OECD.

- _____. 2012 『Memorandum for the DAC Peer Review on the Republic of Korea』, Paris: OECD.
- _____. 2010. 『DAC Peer Review on the UK Development Cooperation』, Paris: OECD.
- _____. 2009. 『DAC Peer Review on the Irish Development Cooperation』, Paris: OECD.
- _____. 2008. 『DAC Peer Review on Australian Development Cooperation』, Paris: OECD.
- _____. 2008 『DAC Special Review on the Republic of Korea's Development Cooperation』, Paris: OECD.
- _____. 2001. 『DAC Peer Review on the U.K. Development Cooperation』, Paris: OECD.
- Pemberton, John E. 1969, "Government Green Papers," Library World 71:49 Aug. 1969.
- Redlich, Joseph, 1908. 『The Procedure of the House of Commons: A Study of its History and Present Form』, London: Costable.
- Sampson, Anthony, 1966, 『Anatomy of Britain Today』, New York: Harper and Row.
- U.S. Agency for International Development (USAID), 2004. 『US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century』, Washington DC: USAID.