

개도국의 지속가능개발 환경조성을 위한 정책일관성 연구

2016. 12. 14



경희대학교 국제개발협력연구센터
CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION
KYUNG HEE UNIVERSITY

개도국의 지속가능개발 환경조성을 위한 정책일관성 연구

연구책임자 손혁상 (경희대학교)
공동연구원 김태균 (서울대학교)
공동연구원 문경연 (전북대학교)
연구보조원 김다혜 (전북대학교)
연구보조원 이진영 (경희대학교)

이 연구는 2016년도 국무조정실 개발협력정책관에 의해 연구되었습니다. 본 연구에서 제시된 정책대안이나 의견 등은 국무조정실 개발협력정책관의 공식의견이 아니라 본 연구진들의 견해를 밝힙니다.

목 차

연구요약	vii
I. 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 범위	3
3. 연구 대상 및 방법	5
II. 국제사회의 정책일관성 추진분야	9
1. 정책일관성(PCD)의 개념과 쟁점	9
2. OECD 정책일관성 추진분야	17
3. EU 정책일관성 추진분야	22
4. DAC 동료검토(Peer Review) 상의 정책일관성 평가분야	24
5. 소결	29
III. 개도국 및 공여국 개발과 PCD 분야 간의 관계	30
1. 정책일관성 분야별 개도국 개발과의 관계 분석	30
1) 기후변화 분야	30
2) 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야	34
3) 식량안보 분야	38
4) 안보분야	42
2. 정책일관성 분야별 공여국 개발과의 관계 분석	45
1) 기후변화 분야	45
2) 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야	48
3) 식량안보 분야	52
4) 안보분야	54
3. 소결	57
IV. DAC 회원국의 PCD 사례 조사	59
1. 영국	61
2. 네덜란드	71
3. 소결	78

V. 우리나라의 PCD 정착을 위한 시사점 도출과 제언	80
1. 한국의 정책일관성 추진현황 및 평가	80
2. 중점협력국 특성별 정책일관성 추진분야 분석	98
3. 정책제언	116
참고문헌	129
부록	133

표 차례

<표 1> PCD 관련 주요 문헌	5
<표 2> OECD의 PCD 추진 중점 분야(2005)	17
<표 3> OECD의 정책일관성 제시 분야(2011)	19
<표 4> 세부 영역별 정책 과제	19
<표 5> EU 정책일관성 추진 분야(2005-2009)	22
<표 6> EU의 5대 PCD 정책 분야(2013년, 2015년)	23
<표 7> DAC 동료검토 상의 PCD 검토 분야(2006-2014)	25
<표 8> 벨기에: DAC 동료검토 PCD 분야	26
<표 9> 호주: DAC 동료검토 PCD 분야	27
<표 10> 캐나다: DAC 동료검토 PCD 분야	28
<표 11> OECD, EU, 동료검토 상의 PCD 중점 분야	29
<표 12> 기후변화 분야 PCD 주요 내용	31
<표 13> 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야 PCD 주요 내용	34
<표 14> 식량안보 분야 PCD 주요 내용	41
<표 15> 안보분야 PCD 주요 내용	43
<표 16> 교토의정서에 따른 주요 국가별 감축의무량	46
<표 17> 개도국 및 공여국 개발과 PCD 분야 간의 관계	57
<표 18> DAC 회원국 정책일관성 추진 분석 틀	60
<표 19> 영국 NSC 소위원회 구성도	67
<표 20> 영국 PCD 운영 체계의 특징	70
<표 21> 네덜란드 PCD 운영 체계의 특징	77
<표 22> 2012년 동료평가(Peer Review) 중 PCD 항목 평가 결과	81
<표 23> 국내 정책조정 회의체 및 위원회	86
<표 24> 기후변화분야 PCD 평가가능 지표	90
<표 25> 조세·투자·송금·불법자금흐름분야 PCD 평가가능 지표	93
<표 26> 식량안보분야 PCD 평가가능 지표	95
<표 27> 한국국 PKO 파견 현황	95
<표 28> 안보분야 PCD 평가가능 지표	97
<표 29> 국별 유형 분류 기준 예시	99
<표 30> 기후변화 지표를 적용한 우선순위 분석	101
<표 31> 조세 지표를 적용한 우선순위 분석	103
<표 32> 투자 지표를 적용한 우선순위 분석	105
<표 33> 송금 지표를 적용한 우선순위 분석	107
<표 34> 불법자금흐름 지표를 적용한 우선순위 분석	109
<표 35> 식량안보 지표를 적용한 우선순위 분야	111

<표 36> 안보 지표를 적용한 우선순위 분야	113
<표 37> PCD 분야별 우선 적용 국가	115
<표 38> PCD 분야별 우선 적용 국가	118
<표 39> PCD 분야별 우선 적용 지역별 국가 비교	119
<표 40> OECD DAC 회원국의 PCD 메커니즘	123

그림 차례

<그림 1> 연구 배경 및 목적	2
<그림 2> 연구 범위	3
<그림 3> PCD 개념의 발달 과정	10
<그림 4> 개발을 위한 정책일관성 유형	11
<그림 5> PCSD의 SDGs에 대한 접근법	13
<그림 6> SDGs 이행을 위한 PCSD의 5대축	14
<그림 7> 정책일관성 프레임워크	15
<그림 8> OECD 연도별 정책과제 흐름과 구조 변화	21
<그림 9> EU 5대 PCD 정책분야 우선순위의 변화	24
<그림 10> 중소득국가 및 저소득국가의 조세, ODA, FDI, 송금 비중 추이 (2000-2012)	36
<그림 11> 개도국 개발재원 구성 변화	38
<그림 12> 선진국의 개도국 농산물 수입 비중(2009-2011 평균)	39
<그림 13> 기후변화 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점	48
<그림 14> OECD DAC 국가의 ODA 규모 변화	49
<그림 15> 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점	52
<그림 16> 식량안보 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점	54
<그림 17> 안보 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점	56
<그림 18> 영국정부의 PCD 운영조직도	64
<그림 19> 영국 국가안전보장회의와 5개 장관급 소위원회	66
<그림 20> 네덜란드 PCD 운영 조직도	73
<그림 21> 정치적 의지 및 정확한 정책 목표 분석	82
<그림 22> 정책조정 기제 분석	84
<그림 23> PCD에 대한 이해 및 모니터링 제고 분석	86
<그림 24> 우리나라 PCD 제고를 위한 방안	116

박스 차례

〈박스 1〉 연구 기대 효과	8
〈박스 2〉 EU의 PCD 도전과제	15
〈박스 3〉 기후변화 레짐 수용 통한 볼리비아의 미래 경제개발 가능성 확대	32
〈박스 4〉 Renewable Energy Directive	33
〈박스 5〉 FP7	33
〈박스 6〉 노르웨이의 잠비아 경제 투명성 제고를 위한 원조	35
〈박스 7〉 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 통한 콜롬비아와 케냐 개발자원 확보	37
〈박스 8〉 FAO의 농림업 프로그램 통한 중앙아메리카 농업 생산성 증진	40
〈박스 9〉 EU의 식량시설 설치 통한 아프리카 북동부 지역의 식량위기 극복	41
〈박스 10〉 프랑스의 안보와 개발의 분절화 극복 정책 통한 말리 분쟁 해결 에 기여	42
〈박스 11〉 영국 외교정책의 3대 주요 원칙	61
〈박스 12〉 영국 국제개발협력의 4가지 전략적 목표	62
〈박스 13〉 영국 국가이익 달성을 위한 7가지 원조전략	63
〈박스 14〉 네덜란드 원조전략 (Policy Letter 2015)	72
〈박스 15〉 가나와 방글라데시의 네덜란드 PCD 영향평가 Pilot Study (2014)	76
〈박스 16〉 국제개발협력위원회의 내의 PCD 관련 논의 증가	84
〈박스 17〉 국제개발협력위원회의 권한 강화	85
〈박스 18〉 국무총리실 중심으로 PCD 인식 제고 노력	87
〈박스 19〉 평가소위원회의 ODA 평가 컨트롤 타워 기능 수행	88
〈박스 20〉 녹색기후기금(GCF) 출현 및 인천광역시 유치	89
〈박스 21〉 저탄소녹색성장기본법과 녹색성장위원회	90
〈박스 22〉 국내 벤처기업 지머니트랜스와 센트비 핀테크 기술 개발	92
〈박스 23〉 불법자금흐름 추적 국제협의기구 에그몽(Egmont) 가입	93
〈박스 24〉 한국의 농업 보조금 수준 OECD 평균 절반	94
〈박스 25〉 쌀 관세화 유예 철회	94
〈박스 26〉 분쟁지역 재건지원을 위한 인도적 파병 ‘오쉬노 부대’	96
〈박스 27〉 기후변화 지표 분류 기준	102
〈박스 28〉 조세 지표 분류 기준	104
〈박스 29〉 투자 지표 분류 기준	106
〈박스 30〉 송금 지표 분류 기준	108
〈박스 31〉 불법자금흐름 지표 분류 기준	110
〈박스 32〉 식량안보 지표 분류 기준	112
〈박스 33〉 안보 지표 분류 기준	114

연구 요약

본 연구는 국제개발협력에 있어 정책일관성(PCD)의 개념 확대에 따른 국제사회의 동향 분석과 이를 토대로 한국의 PCD 추진 현황을 검토하고, 정책 제언을 제시하고자 한다. 본 연구의 주요 내용은 세가지에 초점을 맞추고 있다. 첫째, PCD 개념 확대에 대한 이해와 PCD가 집중적으로 논의되고 있는 분야를 공여국과 개도국 중심으로 분석한다. PCD가 중점적으로 논의되는 분야는 4개로 분류할 수 있다. ‘기후변화’, ‘조세·투자·송금·불법자금흐름’, ‘식량안보’, ‘안보’ 등의 분야에 대해 공여국 대외정책과 개도국 개발 간의 관계를 중심으로 영향 분석을 시도한다. 둘째, OECD DAC 회원국 중 PCD 추진 평가에서 높은 평가를 받은 영국과 네덜란드를 사례 분석한다. 영국과 네덜란드의 PCD 추진에 있어 공통점과 차이점을 통해 우리나라 PCD 정책의 발전 방향을 모색한다. 셋째, 앞서 언급한 두 분석을 바탕으로 우리나라의 PCD 정착을 위한 시사점을 도출한다. 이와 같은 분석을 기반으로 하여 PCD의 분야별 우선 적용 국가를 제시한다.

본 연구는 총 5장으로 구성된다. 제1장은 연구의 배경 및 범위, 연구 방법을 소개한다. 제2장은 국제사회의 정책일관성 개념과 최근 동향 및 쟁점, OECD, EU, DAC 동료검토(Peer Review)에서 정책일관성을 어떻게 접근하고 있는지 분석하였다. 제3장은 개도국 및 공여국의 개발정책에 있어 PCD 분야와의 관계에 대해 분석하였다. 제4장은 OECD DAC 회원국 중 영국과 네덜란드의 PCD 조정기제 및 부처 간 합의 방식 등을 분석하였으며, 이를 위해 해외현장 조사를 시행하였다. 이상의 논의를 토대로 제5장은 우리나라의 PCD 정착을 위한 시사점 도출과 제언을 요약 정리하였다. 본 연구는 문헌연구와 사례분석, 그리고 관계자 심층 인터뷰를 병행하였다. 구체적으로 OECD와 EU의 PCD 관련 주요 문헌들을 분석하고, 영국과 네덜란드의 주요 기관을 방문하여 인터뷰를 시행하였다.

개도국 및 공여국 개발과 PCD 분야 간의 관계를 분석하기 위해 4개 분야를 선정했다. 4개 분야의 선정 기준은 OECD, EU, DAC 동료검토 상의 PCD 추진 분야에서 나타난 공통분야이다. 이 중 선행연구에서 다루지 않은 ‘기후변화’, ‘조세·투자·송금·불법자금흐름’, ‘식량안보’, ‘안보’에 대해 개도국과 공여국 개발에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 국제사회에서 강조하고 있는 PCD적 관점의 특징을 발견할 수 있었다. 공여국이 자국의 비

원조정책 분야에서 PCD 관점을 반영할 경우 이는 개도국 뿐 아니라 장기적 관점에서 볼 때 공여국에게도 이익이 된다는 것이다.

영국과 네덜란드의 PCD 운영 체계의 특징은 4가지 기준으로 분석하였다. 4가지 분석 기준은 ‘정치적 공약 및 정책’, ‘조정 및 실행메커니즘’, ‘중점 분야’, ‘모니터링, 분석 및 보고 체계’로, 두 국가의 PCD 특징을 비교하면 ‘조정 및 실행메커니즘’과 ‘PCD 정책과 이행결과에 대한 보고 방식’에 있어서 뚜렷한 차이가 나타남을 알 수 있다. 영국은 국가안전보장회의를 중심으로 한 하향식(top-down) 방식으로 운영되는 반면, 네덜란드는 외교부 내 공식적인 조정기구가 운영되어 지속적으로 PCD를 위한 조율작업을 상향식(bottom-up)으로 추진하고 있다. PCD 정책과 이행결과에 대한 보고 방식에 있어 영국의 경우 의회보고가 최종단계인 반면, 네덜란드는 의회보고와 함께 부처 내 내부보고까지 병행되고 있음을 확인하였다. 이들 사례분석을 통해 한국의 PCD 정착을 위한 시사점을 도출 할 수 있었다.

우리나라의 PCD 정착을 위한 제언은 네가지로 요약할 수 있다. 첫째, 우리나라의 중점협력국별 PCD 분야에 있어 국가별로 우선순위가 다를 수 있다. 따라서 개도국별 취약 부분을 반영하여 중점협력 분야를 구체화시킴으로써 국내의 정책일관성을 도모할 수 있을 것이다. 둘째, 비원조 부처들의 PCD 논의 확산 및 내재화를 위한 법적기반 및 공식문서 등의 채택이 필요하다. 영국과 네덜란드 등 선진 공여국에서 보여주는 명확한 비전과 원칙이 국가의 이익과 부합되고 있으며, 이러한 제도화는 장기적 관점에서 모두에게 윈윈(win-win)이 될 수 있기 때문이다. 셋째, PCD를 실질적으로 운영할 수 있는 조정기체의 제도화가 필요하다. 영국과 네덜란드의 사례를 통해 부처별 조율 단계와 조정기체가 존재함을 확인할 수 있었다. 각각의 사례에서 보여주는 장점을 선택하여 우리나라 PCD 정착을 위한 대안으로써 국제개발협력위원회 내부에 PCD만을 전담하는 조직을 구성하거나, 특별기금을 조성하는 방안이 제시될 수 있다. 마지막으로 PCD에 대한 인식 제고 및 평가 메커니즘을 마련해야 한다. 이는 비원조 정책분야에서의 PCD 추진에 대한 인식 전환, 실질 집행 기관들의 인지도 제고 등이 개발협력에 있어 중요함을 강조하는 것 뿐 아니라, 국제개발협력에 대한 국내 여론에도 긍정적 영향을 줄 수 있다. 또한 PCD 시행에 대한 운영 지침 뿐 아니라, 명확한 보고채널과 감시기능을 제도화가 필요하다.

I. 서론

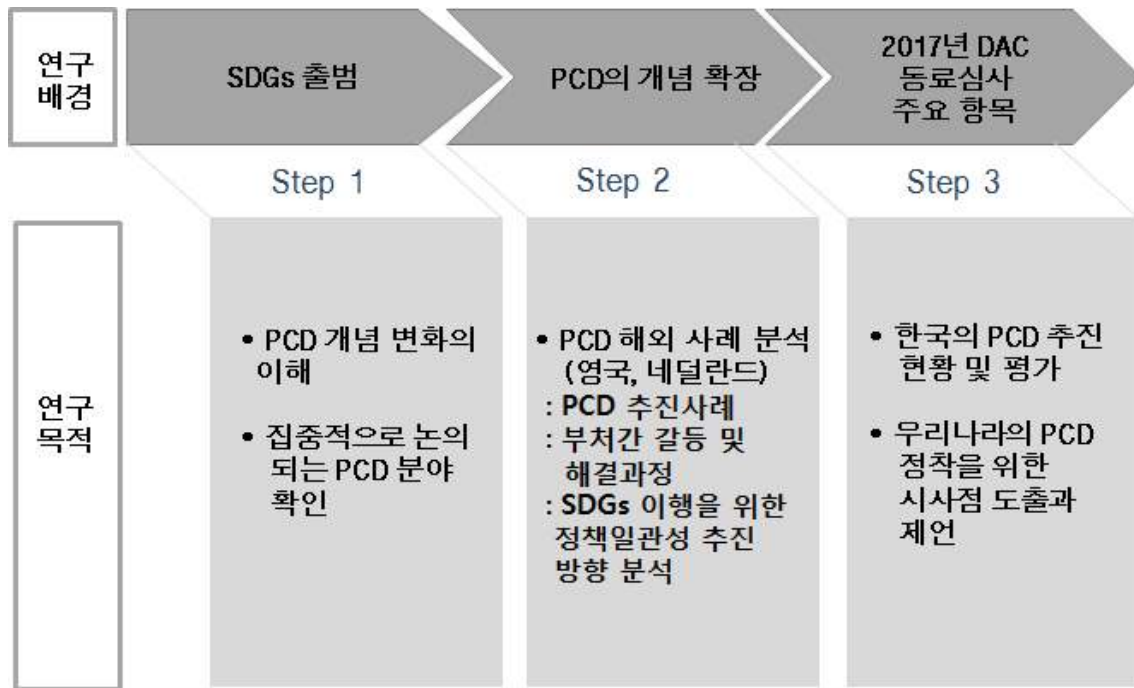
1. 연구 배경

지난해 9월 채택된 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 체제의 출범과 함께 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)는 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, 이하 PCD)의 개념을 기존 범위에서 보다 확장하여 개도국의 지속가능개발을 위한 환경을 조성(enabling environments)하는 정책적 수단(tool)으로 인식하고 있다. 특히 기존의 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)가 8개 목표에 그쳤다면 이번 SDGs는 17개 목표를 기반으로 광범위한 이슈를 다루게 됨으로써 그 어느 때 보다도 개발을 위한 포괄적 접근법의 필요성이 대두되고 있다.

이러한 맥락에서 PCD는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 동료검토 가이드라인의 주요 요소로써 동료검토 상의 ‘Development beyond Aid’ 섹션에서 동료검토 수검 국가의 PCD 현황을 검토하고 있다. 이미 한국은 2012년 동료검토에서 국제사회로부터 PCD 관련 권고사항을 확인한 바 있으며, 내년에 DAC 가입 후 두 번째 동료검토 수검 시 한국의 PCD 진척 수준에 대한 평가를 받게 될 것이다.

이에 따라, 본 연구의 주요 연구 목적은 아래 <그림 1>과 같다. 첫째, 최근의 PCD 개념 변화에 대한 이해와 정책일관성이 집중적으로 논의되고 있는 분야를 확인할 것이다. 둘째, PCD 추진평가에서 모범 사례로 인식되고 있는 영국과 네덜란드의 PCD 추진 사례, 부처 간 갈등 및 해결과정, SDGs 이행을 위한 정책일관성 추진방향을 분석하고자 한다. 셋째, 앞의 두 분석과 한국 PCD 추진 현황 검토 결과를 바탕으로 우리나라의 정책일관성 정착을 위한 시사점을 도출하고 정책제언을 제시하고자 한다.

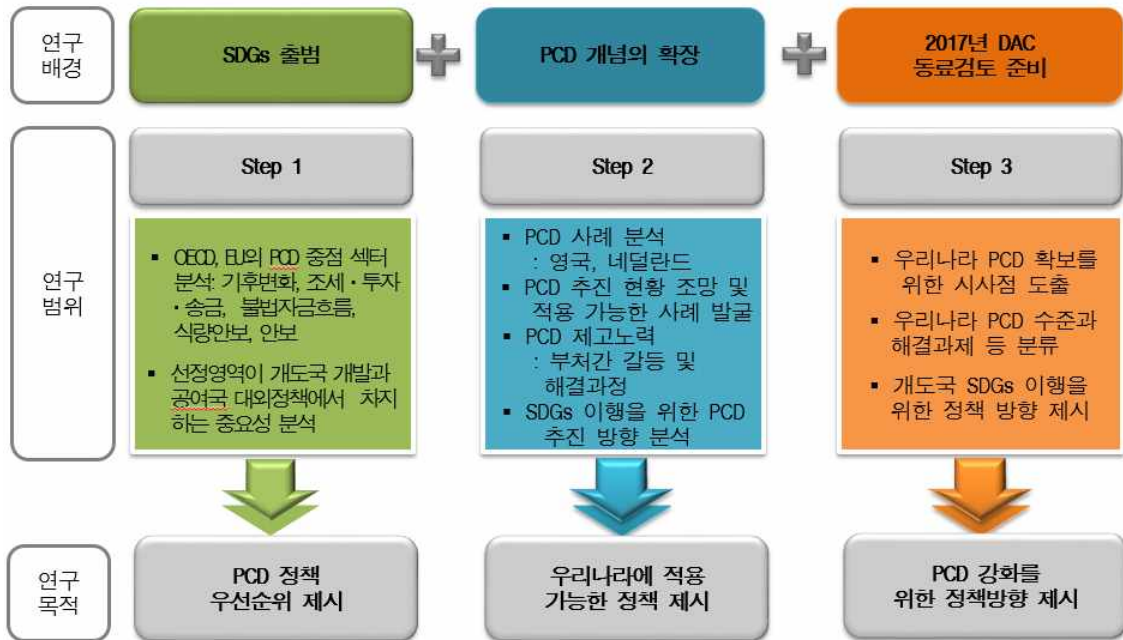
〈그림 1〉 연구 배경 및 목적



2. 연구 범위

위에서 언급한 연구 목적과 배경 하에서 본 연구는 세가지 주요 이슈를 다룬다. 이를 구체적으로 도식화 하면 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구 범위



첫째, OECD와 유럽연합(European Union, 이하 EU) 논의 분석을 통해 정책 일관성이 필요한 대외정책 범위를 선정하고 그 영향력을 분석할 것이다. 특히 MDGs를 끝으로 SDGs 체제가 출범함으로써 변화된 SDGs 상의 목표와 이를 이행하기 위한 개도국의 개발환경 조성이라는 관점에서 정책일관성이 필요한 영역을 선정하고 주요 영역이 개도국 내 개발에서 차지하는 중요성을 분석할 것이다. 구체적으로 OECD와 EU의 PCD 추진분야가 기후변화, 조세·투자·송금·불법자금흐름, 식량안보, 안보에 집중되고 있다는 점에서 이들 분야를 중점적으로 분석한다. 이를 토대로 선정 영역에 대해 공여국 대외정책과 개도국 개발 간 상관관계·영향 분석을 한 후, 이들 분야가 제시하는 지표를 바탕으로 개도국을 분류하여 그룹별로 PCD의 정책적 우선순위를 제시하고자 한다.

둘째, DAC 회원국의 개발환경 조성을 위한 PCD 사례 조사 파트에서는 PCD 추진 평가에서 가장 우수한 국가로 분류된 영국과 네덜란드 사례를 분석할 것

이다. OECD는 2003년 이래로 축적된 동료검토 보고서 상의 PCD 항목을 평가하여 DAC 국가의 PCD 수준을 평가하였으며 가장 우수한 국가로 영국, 네덜란드, 독일, 스웨덴이 선정되었다. 지난 2012년 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)에서 발주한 PCD 연구과제에서 독일과 스웨덴의 PCD 현황과 메커니즘을 이미 분석하였기 때문에 본 연구에서는 영국과 네덜란드의 사례 분석을 통해 선진공여국의 PCD 추진 현황을 조망하고, 우리나라에 적용 가능한 사례 발굴하고자 한다. 특히 이들 국가의 PCD 제고 노력, 부처간 갈등 및 해결 과정, SDGs 이행을 위한 정책일관성 추진 방향 등을 분석할 것이다.

끝으로, 우리 ODA의 정책일관성을 확보하기 위한 시사점을 도출하고자 한다. 상기 조사된 결과를 바탕으로 현재 우리나라의 PCD 수준과 PCD 제고를 위한 해결 과제 등을 분류하고, 개도국 SDGs 이행을 위한 환경조성이라는 측면에서 현실적인 정책방향을 제시할 것이다. 또한 2017년 DAC 동료검토에 대비, PCD 강화를 위한 범정부적 의제 수립이 가능한 영역 제시 및 PCD 제고를 위한 현실적인 정책수단(조정방안) 확보 방안 등을 제안하고자 한다.

3. 연구 대상 및 방법

연구 방법으로써 첫 번째 제안 과제인 ‘정책일관성이 필요한 대외정책 범위 선정 및 영향 분석’을 위해 OECD와 EU의 PCD 관련 주요 문서를 분석한다. 두 번째 과제인 ‘주요 DAC 회원국의 개발환경 조성을 위한 PCD 사례 분석’에서는 PCD 추진에 있어 가장 높은 점수를 받고 있는 영국과 네덜란드를 분석한다. 이를 위해 이들 두 국가의 과거 동료검토를 전수조사 할 것이다. 끝으로 ‘우리 ODA의 정책일관성을 확보하기 위한 정책적 시사점’ 도출을 위해 앞의 두 분야에 대한 분석을 바탕으로 정책적 함의를 이끌어 내고 이를 토대로 국내 PCD 이해관계자(정부기관, 주요 부처, 시민사회 등)들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고자 한다.

구체적으로, 정책일관성이 필요한 대외정책 범위 선정 및 영향 분석을 위해 국제사회의 PCD 관련 선행연구를 정리하면, 아래 <표 1>과 같다. 2003년 이래로 OECD와 EU는 PCD 관련 연구를 지속하고 이를 확산시키는데 주력해 왔다. 이들 보고서를 분석함으로써 PCD 논의의 국제동향, PCD가 집중하고 있는 영역, 영역별 과제와 추진현황, 향후 논의 전개 방향 등을 파악하는 중요한 자료가 될 것이다.

<표 1> PCD 관련 주요 문헌

기관(저자)	제목	연도
OECD	The PCSD Partnership	2016
OECD	Summary_record_of_Workshop_on_SDG_Implementation_2-3_May_2016	2016
OECD	PCSD Framework: Thematic Module on Green Growth	2016
OECD	PCSD Framework: Thematic Module on Illicit Financial Flows	2016
OECD	PCSD Framework: Thematic Module on Food Security	2016
OECD	PCSD Framework: Generic Module	2016
OECD	Code Report No 7 - Building policy coherence for labour migration	2016
OECD	EU Policy Coherence for Development - European Parliament	2016
OECD	Code Report Issue 6 - The water-energy-food-nexus: The imperative of policy coherence for sustainable development	2015

OECD	Ninth Meeting of the National Focal Points for Policy Coherence	2015
OECD	Workshop on SDG Implementation	2015
OECD	Better Policies for Development 2015	2015
OECD	Fighting Illicit Financial Flows - FfD3 Side Event	2015
OECD	Building Policy Coherence Workshop	2015
OECD	Better Policies for Development 2015	2015
EU	Commission Staff Working Document - Policy Coherence for Development 2015 EU Report	2015
OECD	PCD and the Sustainable Development Goals	2014
OECD	UNGA 2014 Side Event	2014
OECD	Better Policies for Development 2014	2014
OECD	Policy Coherence for Development in a Post-2015 Era	2014
OECD	PCD in a Post-2015 Era	2014
OECD	Policy coherence for inclusive and sustainable development	2013
OECD	Better Policies for Development In Focus 2013: Policy Coherence for Development and Global Food Security	2013
OECD	PCD in Focus: Non-Tariff Measures in Agri-Food Trade: Improving Policy Coherence for Development	2013
EU	Council conclusions on policy coherence for development	2013
EU	EU 2013 Report on Policy Coherence for Development	2013
OECD	Fourth Meeting of the National Focal Points for PCD	2012
OECD	Better Policies for Development	2011
OECD	Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development	2010
OECD	Council Recommendation on Good Institutional Practices for PCD	2010
OECD	Good Institutional Practices for PCD	2010
OECD	Building Blocks for Policy Coherence for Development	2010
EU	EU Policy Coherence for Development :from moving the goalposts to result-based management?	2010
OECD	Seminar: Policy Coherence for Health and Development	2009

OECD	2009 Annual Report on PCD	2009
OECD	Progress Report on OECD'S Work on Policy Coherence for Development	2009
OECD	Progress Report on Policy Coherence for Development for Council	2009
OECD	"Looking for Results - Coherent policies for development": meeting of the national Focal Points for Policy Coherence for Development, 8 June 2009	2009
EU	Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)	2009
OECD	Policy Coherence for Development and Migration - High Level Parliamentary Conference in Brussels	2008
OECD	OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development	2008
OECD	OECD Ministers Reaffirm Their Commitment to Policy Coherence for Development	2008
EU	EU Report on Policy Coherence for Development 2007	2007
OECD	Policy Coherence for Development	2005
OECD	Policy coherence: Vital for global development	2003

본 연구의 기대효과는 다음과 같다.

먼저, 2012년 국내에서 수행된 ‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development: PCD)’ 연구 이후, 지난 해 SDGs의 채택과 함께 PCD 개념이 SDGs 개념을 반영하여 PCSD (Policy Coherence for Sustainable Development: PCSD)로 확장되었다. 본 연구는 최근 PCD 개념의 발전과정과 DAC 회원국의 PCD 내재화를 위한 노력을 살펴보고, 최근의 논의 동향을 분석 및 업데이트 함으로써 한국의 개발원조 정책에 대한 적시성 있는 함의를 도출할 것이다.

둘째, 본 연구는 우리나라의 정책일관성에 대한 논의가 ‘원조 정책 내의 일관성’에 국한시켜 이해하려는 경향을 원조-비원조 간의 정책 간의 정책으로 확장시켜 줄 것이다. 이러한 개념 확장은 원조 정책을 수행하고 있는 다양한 기관들의 이해관계자, 시민사회단체, 시민들의 PCD에 대한 이해도를 높이고 구체적인 공약 및 정책 수립에 도움을 줄 것이다.

셋째, 본 연구는 PCD 추진 평가에서 가장 우수한 국가로 분류된 영국과 네덜란드 사례분석을 통해 우리나라의 적용 가능한 사례를 발굴하여 정책적 제

안을 함으로써 합리적인 정책지향적 가이드라인을 제공할 것이다.

넷째, 본 연구는 2017년도에 있을 OECD DAC의 동료평가에 대비하여, PCD 강화를 위한 범 정부적 의제 수립이 가능한 영역을 제시하고 PCD 제고를 위한 현실적인 정책 수단을 제안함으로써 한국 ODA 정책 및 공여를 받는 개발도상국의 지속가능개발에 도움을 줄 것이다.

〈박스 1〉 연구 기대효과

- 최근 국제사회의 PCD 논의 동향 분석 및 업데이트를 통한 한국의 개발원조 정책에 대한 적시성 있는 함의 도출
- 우리나라의 PCD 개념 확장 및 다양한 기관의 이해관계자들의 이해도를 높이고 구체적인 공약 및 정책 수립 가능
- 사례분석을 통한 우리나라의 적용 가능한 사례 발굴 및 정책 지향적 가이드라인 제공
- 2017년 OECD DAC의 동료심사 대비 및 현실적인 정책수단을 제안함으로써 우리나라의 개발도상국의 지속가능개발 환경 조성에 기여

II. 국제사회의 정책일관성 추진분야

이장에서는 정책일관성이 논의되고 있는 주요 분야와 그 논리 프레임워크에 대해 분석한다. 구체적으로 PCD 이슈를 선도하고 있는 OECD, EU의 논의동향을 분석하고, DAC의 동료검토를 수검하고 있는 회원국이 어떤 분야에서 PCD 이슈를 점검받고 있는지 분석한다. 이를 통해 국제사회가 PCD 추진에 있어 집중하고 있는 분야를 확인하고자 한다.

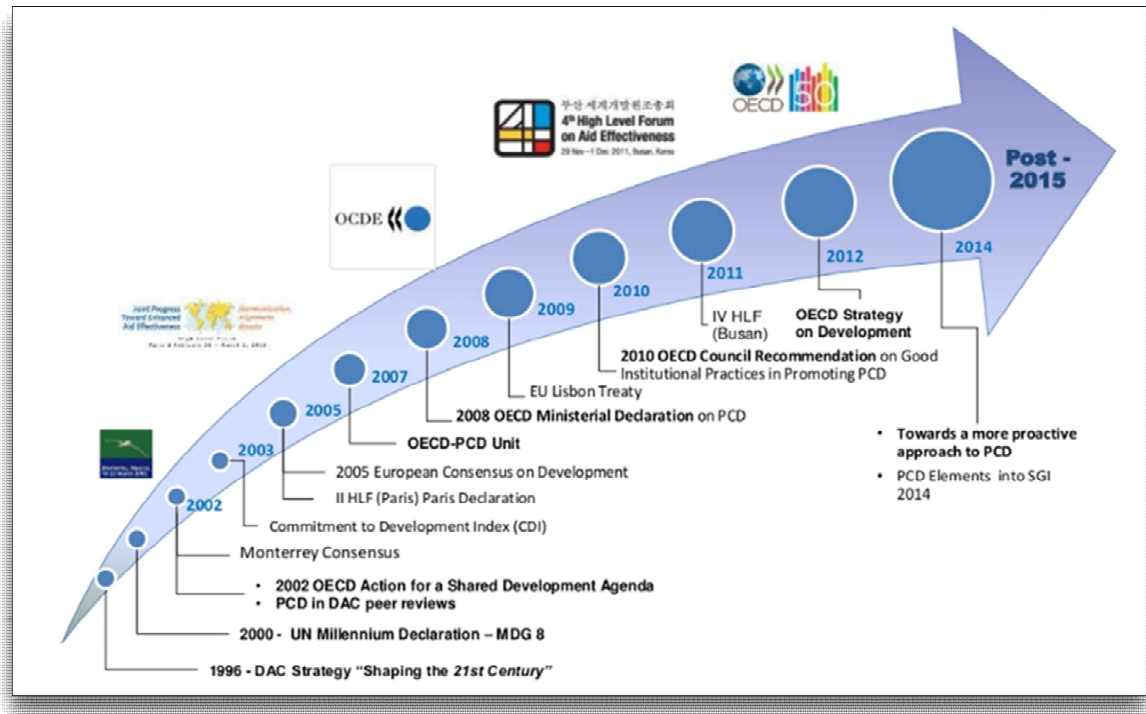
1. 정책일관성(PCD)의 개념과 쟁점¹⁾

‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)’에 대한 합의된 정의는 존재하지 않으나 OECD DAC은 1990년대 중반부터 다양한 문건을 통하여 정책일관성에 대한 논의를 진행해왔다. DAC은 2001년 ‘Guidelines on Poverty Reduction’을 통하여 다양한 정책이 공유된 목표를 위해 함께 시너지 효과를 내고 상호 보완해 나가는 것을 정책일관성이라 정의하였다(OECD, 2001, 27-28). 이를 바탕으로 현재 DAC은 ‘개발을 위한 정책일관성’을 ‘원조 분야를 넘어선 공공정책 간 긍정적인 시너지와 스펀오버(spillover) 효과를 통하여 개발 효과의 증대를 도모하는 것’으로 사용하고 있다.

1996년 OECD DAC은 ‘Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Co-operation’을 통하여 공식적으로 개발과 관련된 정책들이 개발목표를 침해하지 않으면서 일관성을 유지해야 함을 강조하였다. 이 문서는 기존 정책일관성에 대한 관심이 개발정책 내부의 일관성에서 국가 수준의 원조 및 비원조간 정책일관성으로 옮겨간 것을 보여준다. 이후 2001년 DAC은 ‘Poverty Reduction’ 가이드라인에서 빈곤감소를 위한 정책일관성의 중요성을 재강조 하였다. 이듬해 OECD 각료이사회는 ‘OECD Action for a Shared Development Agenda’의 일환으로 정책일관성의 필요성을 역설하였다. 2005년에는 ‘Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice’를 통하여 정책일관성의 개념, 추진 방향, 분야별 비일관성 사례 등 그동안 진행된 논의가 종합적으로 정리되었다.

1) 이 파트는 손혁상 외(2012)의 KOICA 연구과제 『한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 제고 방안』 보고서를 바탕으로 재정리한 것임.

〈그림 3〉 PCD 개념의 발달 과정



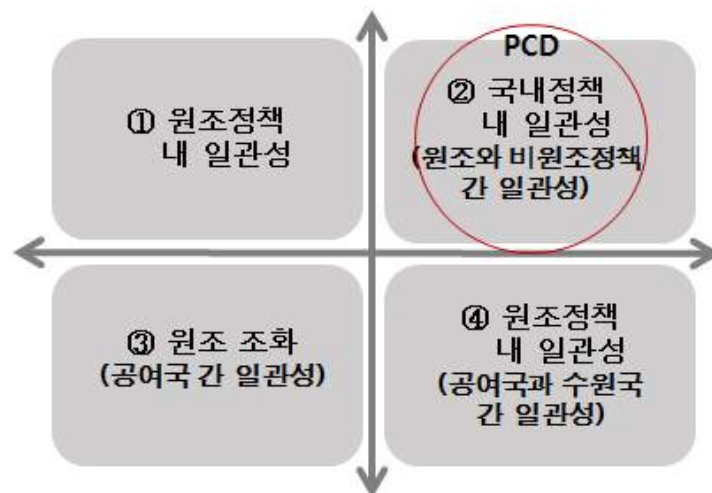
출처: OECD, PCD Unit 웹사이트.

OECD는 2007년 정책일관성 담당 조직을 신설하여 개발에 관한 OECD 내부의 조정강화 노력을 지속하였다. 이 조직은 OECD전반에 걸쳐 개발에 대한 관점을 강화시킬 뿐만 아니라, 선진국과 개발도상국간 경험 공유 및 상호학습의 기회를 제공하며 OECD가 개발도상국의 필요와 우선순위에 더 잘 대응하고, 회원국들에게 개발관련 이슈에 대한 보다 나은 가이드라인을 제공하기 위함이었다. 이를 통해 개별 국가와 다양한 행위자들이 빈곤감소를 위한 OECD의 전문성에 쉽게 접근할 수 있도록 하였다. 이듬해인 2008년 6월 ‘OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development’을 통하여 지속적인 정책일관성 추진과 이에 대한 평가 도구를 발전시키겠다는 의지가 재차 표명되었다. 동 선언에서는 정책일관성이 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’ 달성에 필수적임을 강조함과 동시에, OECD의 정책일관성 이니셔티브가 개발도상국의 개발목표를 지원하기 위한 정책방향 등을 제시하였다. 이러한 맥락에서 같은 해 그 동안 실시한 DAC 동료검토의 결과를 취합한 ‘Synthesis Report on Policy Coherence for Development’를 발표하였고, 2009년 ‘Building Blocks for Policy Coherence for Development’은 위 문서의 내용과 함께 다시 한 번 정책일관성 논의, 추진 방법 및 방향에 대한 종합적인 소개의 기능을 제공하였다.

이후 2011년 각료회의는 ‘Framework for an OECD Strategy on Development’를 발표하였는데, 여기에서는 혁신적이고 지속가능한 성장의 자원, 개발을 위한 자원 동원, 개발 거버넌스, 개발을 위한 정책절차라는 네 가지 분야가 강조되었다. 여기서 개발을 위한 정책일관성은 각 분야의 시너지 효과를 도모하기 위한 전략 중 하나로 꼽힌다(OECD, 2005, 3-5). 같은 해 OECD는 ‘International Platform on Policy Coherence for Development’를 개설하였으며, 이 공간은 그 동안 축적된 OECD의 정책일관성에 대한 전문성이 정리되어 있어 보다 나은 정책 조성에 도움을 주는 것을 목적으로 하였다.

정책일관성 개념은 Robert Picciotto가 제시한 네 가지 유형으로 분류 가능하다. 각 유형은 분석에 있어 영역과 대상이 서로 상이하나 동시에 서로 긴밀하게 연결되어 있고, 개도국의 개발이라는 궁극적 목표를 달성하기 위해서 실제 정책 수행과정에서 네 유형이 시너지 효과를 발휘할 때 개발의 효과성 제고가 가능하다(Picciotto, 2005, 312).

〈그림 4〉 개발을 위한 정책일관성 유형



출처: OECD, *The Development Dimension Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*, (Paris: OECD, 2005), p.30을 바탕으로 재구성.

이러한 네 가지 유형 가운데, 시기적으로 가장 먼저 대두된 개념은 첫 번째 유형, ‘원조정책 내의 일관성’이다. 1970~80년대의 통합된 개발 접근법(integrated development approaches)과 1980년대 후반과 1990년대의 원조효과성(aid effectiveness) 논의는 원조구속성, 개발파트너십, 민간영역, 부채, 굿거

버너스 등 개발협력 정책간의 내부 일관성 문제에 집중하였다. 이러한 논의는 1990년대 초반에 들어서면서 두 번째 유형인 ‘원조정책과 비원조 정책간의 정책일관성’으로 발전하였다. 특히, 1996년 DAC 회원국은 1996년도 ‘Shaping the 21st Century’를 채택하였는데, 이 문건은 선진국들의 모든 정책이 개발목표를 따르고, 저해하지 않는 수준에서 진행될 수 있도록 하는 원조 및 비원조 정책간의 일관성을 강조하는 내용을 담고 있다. 이는 당시 국가들이 정부 부처간 효율적인 조정에 높은 가치를 부여하는 공공관리 전략에 상당한 관심을 두고 있었던 것과 관련이 있다. 이러한 관점에서 당시 많은 회원국이 다양한 분야에서 일관된 정책의 추진이 필요하다는 ‘범정부적 접근법(whole-of-government approach)’이 확산되기 시작하였다. 이후 2000년, MDGs의 채택과 함께 개발원조분야에 다양한 행위자가 등장하면서 조정과 조화과정 개선을 통하여 ‘원조 거래비용(aid transaction cost)’ 감소의 필요성이 요구되었다. 이것이 세 번째 유형인 원조조화 즉, ‘공여국간의 일관성’이다. 또한 2005년 이래로, 원조효과성 논의가 본격화 되면서 ‘원조조건(aid conditionality)’의 문제점과 파트너국가의 주인의식의 중요성이 강조되면서 네 번째 유형인 ‘공여국과 수원국간의 정책일관성’을 강조한 ‘원조일치’ 이슈가 관심을 받기 시작하였다(OECD, 2005, 38-43). 이러한 개념의 형성 및 발전 과정 가운데 현재 국제사회에서 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’으로 지칭되는 정책일관성 논의는 두 번째 유형으로 ‘원조 및 비원조 정책의 일관성’에 해당된다.

MDGs 시대 PCD 개념은 동료검토의 ‘Beyond Aid’에 포함됨으로써 개별 공여국이 자국의 원조 및 비원조정책의 추진에서 간과하기 어려운 어젠다로 인식되었다. 하지만 원조와 비원조 정책간 일관성 제고는 OECD의 관심만큼 진전을 이루지 못한 것으로 평가된다. 실제로 동료검토에서 공여국들이 자국의 PCD 정책으로 소개하고 있는 사례들이 매우 제한적이라는 데서 알 수 있다.²⁾ 이는 많은 공여국이 원조분야를 넘어서 비원조 분야의 정책을 개도국의 개발에 우호적으로 방향으로 전환하는 것은 자국의 국익에 반하는 결과를 가져올 것이라고 하는 인식이 존재하기 때문이다. 이 때문에 OECD는 여러 문서를 통해 공여국의 비원조분야(기후변화, 조세, 투자, 송금, 불법자금흐름, 무역, 이민, 식량안보, 안보 등)에서의 PCD 추진이 공여국의 이익과 반하지 않는다는 논리 제시를 위해 노력해 왔으나, 이러한 논리를 뒷받침할 수 있는 실질적인 사례 발굴을 효과적으로 제시하는데 있어서는 한계를 가질 수 밖에 없었다.

2) 동료검토에 소개된 공여국의 PCD 사례는 다음 섹션에서 구체적으로 논의될 것임.

이러한 가운데 지난 해 SDGs의 채택과 함께 발간된 OECD의 ‘Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth’는 SDGs 시대의 도래와 함께 기존의 ‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)’ 개념을 ‘지속가능개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD)’로 바꾸는 한편, 경제, 사회, 환경 분야를 아우르는 다양한 목표와 다양한 행위자(국제기구, 개별국가, 기업, 민간단체, 학계, 시민사회 등)의 참여로 특징되는 SDGs의 실현을 위해 PCSD가 무엇보다 중요하다는 점을 강조하고 있다(OECD, 2015).

〈그림 5〉 PCSD의 SDGs에 대한 접근법

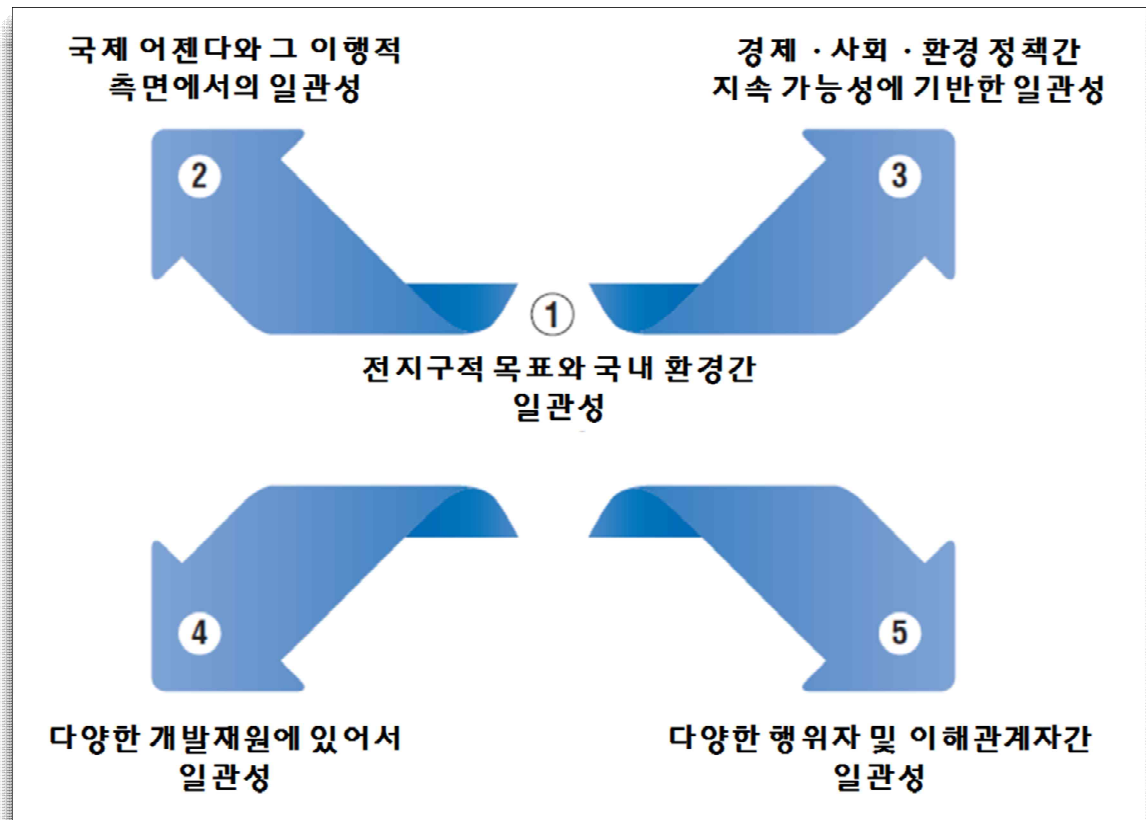


출처: OECD, *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows*, (Paris: OECD, 2014), p.41.

이러한 인식을 바탕으로 OECD는 SDGs의 목표 실현을 위해 5가지 영역에서의 지속가능개발을 위한 정책일관성을 강조하고 있다. 첫째, 전지구적 목표와 국내 환경간 일관성, 둘째, Rio+20 (United Nations Conference on Sustainable Development), SDGs의 기후변화 목표, G20 (Group of 20) 등 국제 어젠다와 그 이행에 있어서의 일관성, 셋째, 경제, 사회, 환경 정책 간 지속가능성에 기반한 통합적 접근 측면에서의 일관성, 넷째, 공적 자금 및 기업, 국제 및 국내 자원 등 다양한 개발재원에 있어서 일관성, 끝으로 국가, 국제 및 지역기

구, 시민사회단체(Civil Society Organizations, CSOs), 기업 등 다양한 행위자 및 이해관계자들의 다양한 행위(정책)에 있어서 일관성이 그것이다.

〈그림 6〉 SDGs 이행을 위한 PCSD의 5대축



출처: OECD, (2014), p.49.

끝으로, 최근 발간된 EU 보고서에도 PCD 패러다임의 중요성이 재차 강조되고 있다. 동 보고서에서는 PCD가 국내 정책 수준에서 확산되기 위해서 다음의 요소가 필요함을 강조하고 있다(〈박스 2〉 참고). 주요 내용은 실무 차원의 정책 조정 메커니즘의 필요성과 PCD 추진이 가져올 결과(impact)에 대한 체계적인 평가가 중요하다는 것이다.

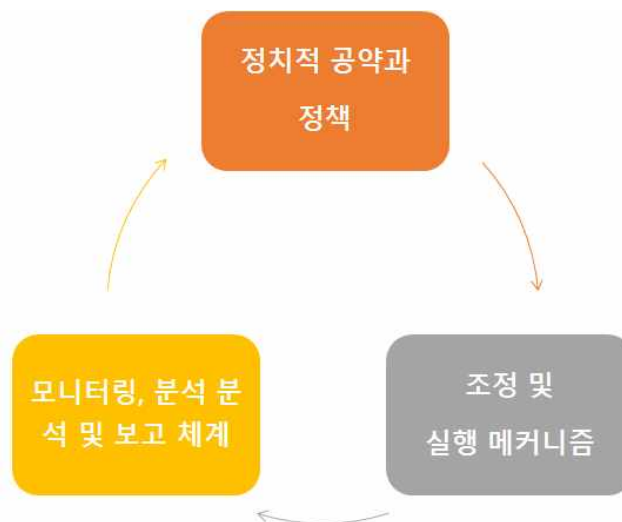
〈박스 2〉 EU의 PCD 도전과제

- 실무그룹 차원에서의 정책 조정 메커니즘의 확립
- 체계적인 임팩트 평가 및 PCD 추진 경과에 대한 평가
- 정책일관성의 확산이 개도국과 공여국에 미치는 긍정적 효과에 대한 인식 제고

출처: European Commission, Policy Coherence for Development: 2015, (EU Report, 2015).

한편, OECD는 개별 국가 수준에서 개발을 위한 정책일관성을 체계적으로 추진할 수 있도록 아래 〈그림 7〉과 같은 ‘정책일관성 프레임워크’를 제시하고 있다. 각 국가별로 상이한 규모, 역사, 문화, 정치, 정부구조를 가지고 있기 때문에 정책형성 과정과 정책조정 과정에서 각각의 요소를 고려한 상이한 접근법이 요구된다. 하지만 개발협력에 있어 정책일관성 제고를 위해서 단계별로 필수적 요소들이 존재함을 강조하고 있다(OECD, 2009, 21).

〈그림 7〉 정책일관성 프레임워크



출처: OECD, *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, (Paris: OECD, 2009), p.20.

정책일관성 프레임워크는 목표수립 및 우선순위 결정, 정책조정 및 실행, 모니터링·분석 및 보고의 단계로 이루어진다. 먼저, ‘목표수립 및 우선순위 결정’ 단계에서는 개발을 위한 정책일관성 제고를 위한 정치적인 공약(political commitment), 구체적 문서 및 법적 효력을 갖는 법안의 채택과 함께 고위정책 결정과정에서의 개발을 위한 정책일관성 추진을 위한 리더십이 요구된다. 그리고 정치적 공약과 문서의 채택 그리고 이의 추진을 위한 최고 정책결정 및 집행 그룹의 리더십은 원조 및 비원조 정책 간 목표가 충돌할 때 개발 어젠다에 우선순위를 둘 수 있는 사회적 합의를 바탕으로 할 때 가장 효과적이다. 두 번째 ‘정책조정 및 실행’ 단계에서는 앞 단계에서 설정된 우선순위를 바탕으로 정책 간 조정과정을 거쳐 정책 간 비일관성을 최소화하고 시너지 효과를 최대화 하는 방향으로 정책을 실행하는 것이 중요하다. 따라서 얼마나 효과적으로 정책 조정이 이루어지고 있으며, 그 과정에서 개발목표가 어느 정도 고려되었는지가 이 단계의 성과를 평가하는 기준이 된다. 마지막 ‘모니터링, 분석 및 보고’ 단계는 단일 정책 혹은 다수의 정책이 실행되었을 때의 효과에 대한 증거를 수집하고 분석하는 과정이다. 이 과정을 통하여 정책에 대한 피드백이 정책결정자들에게 전달될 수 있으며, 이것이 다음 정책일관성 주기에 반영되어 정책목표 수정과 우선순위 재설정 여지가 주어진다. 여기서는 정책의 모니터링, 분석, 및 보고 시스템의 효과성이 중요한 기준이 된다 (OECD, 2009, 19-20).

2. OECD 정책일관성 추진 분야

2003년 OECD는 ‘Policy Coherence: Vital for Global Development’를 시작으로 정책일관성 관련 연구를 지속적으로 하고 있다. 당시 OECD의 PCD 추진 분야로 농업, 무역정책, 투자, 지식 및 기술이전, 이주, 글로벌 자원 분야가 제시되었다.

이후 발전된 논의를 바탕으로 2005년 OECD는 정책일관성 추진 분야로 무역, 이주, 투자, 기후변화, 안보, 기술을 선정하고, 이들 분야에 대한 도전과제, 해결과제, 정책비일관성 사례, 필요한 실행 메커니즘을 구체적으로 제시하였다. 또한 DAC 동료검토를 통해 구체적 예시를 들어 개도국에 미친 다양한 정책들을 종합하고 DAC 구성원들의 제도적 접근 및 당시 성공적이었던 사례를 분석하였다. 이 문서는 PCD를 논의함에 있어 현재까지 거론되는 분야별 해결과제를 제시한 핵심적인 문서로 평가될 수 있으며, 여기서 제시된 분야들은 이후 다양한 PCD 추진 국가 및 기관들로부터 큰 이견 없이 수용되어 왔다.

〈표 2〉 OECD의 PCD 추진 중점 분야(2005)

	도전과제	해결과제	정책 비일관성	실행 메커니즘
무역	개도국의 국제무역 참여	무역장벽, 시장진입, 국내정책의 무역질서 왜곡	높은 관세, 까다로운 환경 및 위생기준, 무역관련 지적재산권 장벽, 특혜협정	WTO Development Round, 무역원조 (Aid for Trade).
이주	소득 및 취업기회 확대	정치적 민감성, 본국 미 이주국의 이해관계상충, 사회통합 문제	두뇌유출, 고급노동력 부족, 이주자 송금에 부과되는 수수료 부담, 이주자사회 네트워크 부족, 본국 역이민에 대한 규제	두뇌유출 방지를 위한 규약채택, 파트너십, 이중국적 허용, 거주이동이 가능한 사회적 권리
투자	취업확대, 삶의 질과 국가경쟁 력 향상	민간투자를 저해하는 구조적 요인	Enclaves, 사회, 환경 기준의 느슨함 악용, 부패 및 뇌물 등 비리, 지역경제협력 협정의 불균등한 혜택	투자정책 프레임워크, UN Global Compact, OECD 다국적기업가이드라 인, 국제투자조약, 공공-민간 파트너십 지원 정책도구
환경 및	개도국의 환경영향	화석연료에 대한 높은	개발 우선적 정책	국제기후변화협상, 환경영향평가,

기후 변화	대응능력 강화	의존도, 지속불가능한 소비행동		전략적 환경평가, 환경보호 국제규제
안보	개도국의 분쟁해소 와 평화구축	안보-개발 간 연결성에 대한 이해, 국제무기거래규 약	-	OECD Handbook on Security Systems, 무기수출에 관한 행동규약, 국제무기거래조약
기술	개발도상 국의 기술 확대	개발도상국 시장을 위한 기술개발 R&D 부족	지적재산권 장벽, TRIPS, 종 다양성과 전통지식에 대한 국제적 보상기준 부재	지적재산권 관련 양자다자간체제, GMO관련 규제, R&D 지원

출처: OECD. *OECD Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*, (Paris: OECD, 2005).

OECD는 국가수준에서 일어날 수 있는 정책 비일관성 문제를 고려하여 활발한 논의를 진행하고 있다. 특히 무역, 투자, 녹색성장, 재정분야에 초점을 두고, 개도국의 발전에 부정적인 영향을 미치는 비일관적인 정책 요소를 찾아내기 위한 노력을 이어가고 있다. 실제로 개도국에 미치는 영향을 측정하는 것을 넘어 보조금 중지, 무역자유화, 반부패, 책임 있는 투자, 투명한 재정시스템 등의 분야에서 정책 비일관성을 찾아내기 위해 주력하고 있다. 이러한 맥락에서 OECD가 제시한 가이드라인은 다양한 정책분야의 PCD 달성을 위한 방법을 효과적으로 제고 시키는데 기여하고 있다.

2011년, OECD는 다시 ‘Better Policies for Development: Recommendation for Policy Coherence’를 통해서 정책일관성이 필요한 분야를 포괄적으로 검토하였다(<표 3> 참고). 여기서는 기존의 무역, 이주, 투자, 기후변화, 안보, 기술 영역을 넘어서 경제성장, 경제거버넌스, 환경 및 자원안보, 사회 분야의 틀에서 거시경제정책에서부터 노동과 물 안보에 이르기까지 매우 포괄적인 영역을 PCD 추진 분야에 포함시키면서 개도국 개발의 효과성 제고를 위해서 공여국 정부의 범이슈적 접근이 필요함을 강조하였다.

〈표 3〉 OECD의 정책일관성 제시 분야(2011)

분야	영역
경제성장 Economic Growth	거시경제정책 Macro-economic policy
	무역 Trade
	투자 Investment
	재정 규제 Financial Regulation
	과학, 기술 및 혁신 Science, Technology and Innovation
경제 거버넌스 Economic Governance	과세 Taxation
	반부패 Anti-Corruption
	불법재정거래 Illicit Financial Flows
환경 및 자원안보 Environment & Resource Security	기후변화 Climate Change
	식량안보 Food Security
	물 안보 Water Security
	에너지 안보 Energy Security
사회 Society	분쟁 및 민간안보 Conflict and Fragility
	노동 Labour
	교육 및 기술 Education and Skills
	이주 Migration
	보건 Health
	진도지표 Indicators of Progress

출처: OECD, *Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence*. (Paris: OECD, 2011).

아래 〈표 4〉는 위의 〈표 3〉에 정리된 OECD의 PCD 분야를 구체적으로 정리한 내용이다.

〈표 4〉 세부 영역별 정책 과제

영역	정책 과제
거시경제정책	- 건전, 지속가능, 평등, 균형적, 거시 정책 - 자본 흐름 강화 - 국제 정치 협력 조직 강화
무역	- 열린 시장 유지 - 무역 흐름 유지

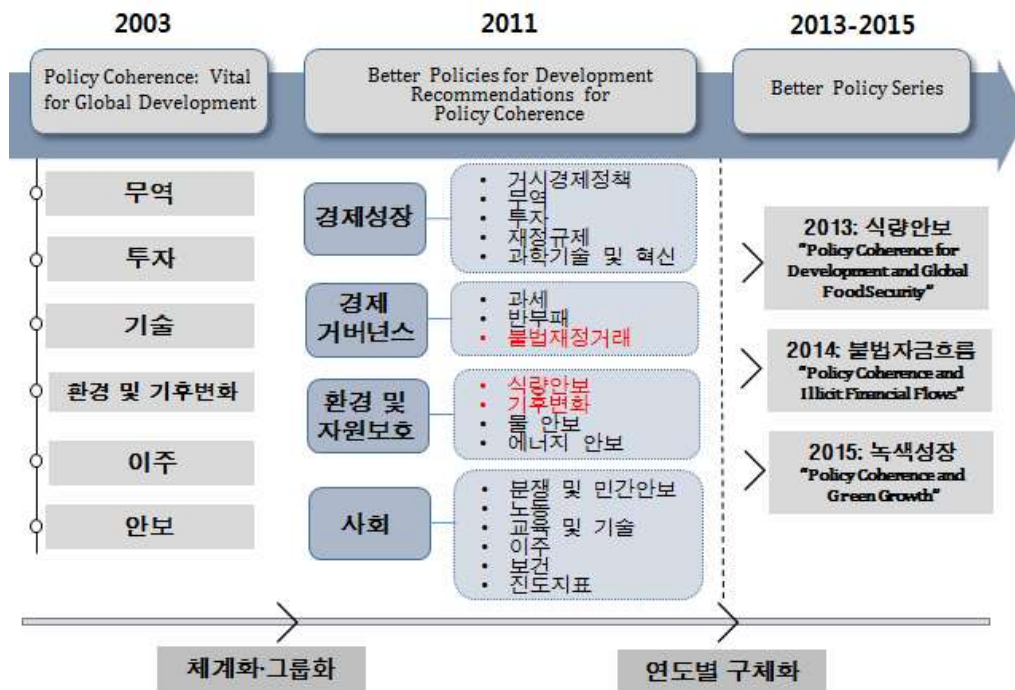
	- 다각무역 자율화 추구
투자	- 열린 시장과 투명성 유지 - 투자를 위한 국제적 규율의 개선 - 책임감 있는 부가가치 투자 증진 - 책임감 있는 비즈니스 수행을 위한 국제 규범 고취
재정 규제	- 재정 정책과 감시 체제 강화 - 재정 감시 및 경고 체제 개선 - 글로벌 재정 거버넌스 기관의 향상
과학 기술 및 혁신	- 기술 이전 촉진 - 국제적, 사회적 도전을 충족하기 위한 연구, 혁신 증대 - 글로벌 협력 강화와 국제 거버넌스 개선
과세	- 세무 행정 역량 강화 - 이전 가격 기준의 일관적 적용 - MNE 보고의 투명성 증대
반부패	- OECD 반부패 장치 강화 - UN 반부패 협약 실행 - 국제기구와 민간부문간의 협동 향상
불법 재정 거래	- 불법 소득 발생 원천 차단 - 송금제도 강화 - 비합법적 송금 자금 확인 및 반송
기후 변화	- 전 지구적 배출 감소 - 개도국의 기후 회복과 저탄소 성장 지원 - 개도국의 이주와 적응을 위한 재정 확대

출처: OECD, (2011).

이후, OECD는 ‘Better Policy for Development’ 시리즈로 2013년 ‘Better Policy for Development : Policy Coherence for Development and Global Food Security 2013’를 통해 식량안보 분야의 PCD 추진의 중요성과 과제, 성과지표를 제시하였고, 2014년 ‘Better Policy for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows’ 등의 보고서를 통해 불법자금 흐름(금융) 분야의 도전과제를 확인하였다. 이러한 노력의 연장선에서 2015년 발간된 ‘Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth’는 국제사회의 SDGs 논의의 핵심인 지속가능개발 관점을 도입함으로써 기존의 ‘개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development: PCD)’ 개념을 ‘지속가능개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Sustainable Development: PCSD)’ 개념으로 확대하고 기후변화와 환경적 관점에서 다루어져야 할 정책일관성 요소를 집중적으로 조명하였다. 또한 동 보

고서는 Post-2015 논의상의 ‘Enabling Environment’ 측면을 반영하여 공여국과 수원국의 무역(Trade), 조세(Tax), 투자(Investment) 증진을 위한 제도 및 관행 개선을 역설하고 이들 분야에서 정책일관성을 저해하는 요소들을 도전과제로 제시하였다.

〈그림 8〉 OECD 연도별 정책과제 흐름과 구조 변화



3. EU 정책일관성 추진 분야

EU는 2005년 정책일관성 추진 분야로 12개 분야를 선정하였고, 2007년 ‘EU Report on Policy Coherence for Development’ 에서 이를 재확인 하였다. EU가 지정한 정책일관성 추진 분야 역시 OECD의 분야와 크게 다르지 않다. EU 역시 PCD 추진분야로 무역, 안보, 농업, 에너지, 이주, 환경과 기후변화를 정책분야로 인식하고 있으며, 약간의 표현 차이는 있으나 OECD의 정책 분야와 동일한 분야로 평가할 수 있는 분야로 사회정책(Social Policies), 연구(Research) 분야가 있다. 분야별 차이로는 양자간어업협정(Fisheries), 정보기술(Information Technology), 운송(Transport) 부분이 추가되었다.

〈표 5〉 EU 정책일관성 추진 분야(2005~2009)

영역	영역
무역 Trade	사회정책 (고용) Social Policy
환경 Environment	이주 Migration
기후변화 Climate Change	연구 및 혁신 Research and Innovation
안보 Security	정보 기술 Information Technology
농업 Agriculture	운송 Transport
양자간 어업 협정 Fisheries	에너지 Energy

출처: EU Commission, “EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper,” COM(2007) 545 final.

이후 EU는 2009년에 ‘EU 2009 Report on Policy Coherence for Development’ 을 통해 기존 12개 분야를 제시하였고, 이듬해인 2010년 EU 집행위원회는 12개 분야 중에서 무역·금융, 기후변화, 식량안보, 이주, 안보 분야 등 5대 분야를 중심으로 ‘Policy Coherence for Development Work Programme 2010~2013’ 을 발표하고 회원국들로 하여금 정책일관성 제고를 촉구하고 있다.

이와 함께, 2013년, 2015년 EU의 정례 검토보고서는 이들 5대 분야의 진척

상황과 과제를 제시하고 있는데, 2015년 보고서에서는 분석 순서에서 무역과 금융 다음으로 식량안보를 다루고 있다(<표 6> 참고).

<표 6> EU의 5대 PCD 정책 분야 (2013년, 2015년)

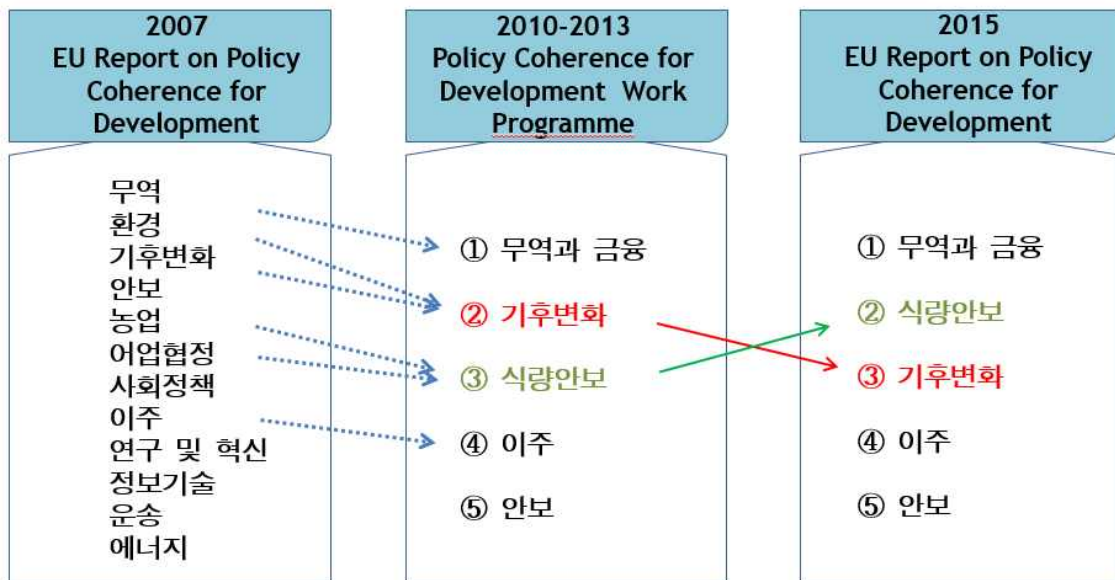
분야	우선 요소
무역과 금융	- WTO/DDA, EPAs와 EU FTA - 개도국의 EU 시장에 대한 접근성 확대 - 지속가능 개발을 위해 중요한 무역관련 신규 이슈 - 개발 제고를 위한 지적재산권 개념의 활용방안 모색 - 탈세 및 불법해외자금 흐름 차단 및 투명성 제고
식량안보	- 글로벌 식량안보 측면에서 기후변화, 무역, 생물종다양성, 수산, 농업 분야 관련 EU의 국내 및 국외정책에서의 지속가능성과 개도국의 요구 및 우려사항들에 대한 고려 - EU의 공동농업정책(CAP)과 동 정책의 개도국 영향력 - 바이오연료, 환경, 식량, 생계 수요의 연계
기후변화	- 기후변화에 대한 포괄적 접근의 필요 - 기후변화, 에너지, 개발정책간 시너지 효과의 추구 - 개도국의 저탄소 및 환경친화적 기술에 대한 접근성 제고 - 개도국, 특히 LDCs 국가 및 기후변화에 취약한 국가들의 탄소 시장 참여 제고
이주	- 이주에 대한 글로벌접근법의 관점(Global Approach to Migration)에서 이주 및 개발어젠다에 대한 균형적, 포괄적 접근 - 해외송금 비용의 인하와 두뇌유출 차단 및 디아스포라 문제에 대한 대화 촉진
안보	- 지역기구와의 파트너십, 국가건설(state building), 취약성, 분쟁 예방, 안보섹터 개혁, 계획 등 - 국가발전계획에 안보, 개발 수요 및 사회경제 요소 및 취약성을 일관성 있게 포함 - 국제평화활동의 수행 및 계획 수립에 있어 이들 활동의 사회경제, 환경 영향 평가를 고려

출처: Niels Keijzer, “EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?,” European Centre for Development Policy Management, p. 36.

이상의 논의를 통해 PCD 분야에서 EU의 우선순위 변화를 알 수 있었다. 시간의 흐름에 따라 변화된 EU의 PCD 우선순위를 정리하면 아래 <그림 9>와

같다. 2007년 EU의 PCD 정책분야는 12개로 시작하였으며, 이후 2010년에 5개 분야로 집중되었음을 알 수 있다. 2015년에 식량안보와 기후변화에 대한 우선 순위가 바뀌었음을 <그림 9>를 통해 알 수 있다.

<그림 9> EU 5대 PCD 정책분야 우선순위의 변화



4. DAC 동료검토 상의 국별 정책일관성 평가 분야

DAC는 PCD 추진의 중요성을 인식한 가운데 동료검토의 ‘Development Beyond Aid’ 섹션에서 검토 대상 국가의 PCD 상황을 평가하고 있다. 하지만 국별 동료검토 시 PCD 분야는 해당 당사국이 자신있는 분야나 진전을 이룬 분야에 대해서 실시하는 경향이 있다. 따라서 동료검토 수검국가의 전반적인 PCD 추진 상황을 평가하는데 있어 한계를 보이고 있다.

2006년부터 2014년까지 실시된 동료검토 상의 국별 PCD 평가 분야를 분석한 결과 DAC 회원국이 일반적으로 추진하고 있는 PCD 분야는 무역, 안보, 기후변화, 역량개발, 거버넌스 분야임을 알 수 있었다(<표 7> 참고).

〈표 7〉 DAC 동료검토 상의 PCD 검토 분야(2006~2014)

분야	국가
농업	벨기에(2010, 2015), 이탈리아(2009)
무역	모든 국가
투자	룩셈부르크(2008), EU(2012), 캐나다(2012), 프랑스(2013)
이주	덴마크(2011), 그리스(2006), 네덜란드(2006), 호주(2013)
안보	덴마크(2011), 미국(2011), 포르투갈(2010), 프랑스(2008), 캐나다(2007, 2012), 핀란드(2007, 2012), EC(2007), 네덜란드(2006), 영국(2009), 벨기에(2015)
수산업	뉴질랜드(2010)
기후변화	덴마크(2011), 독일(2010), 일본(2010, 2014), 스웨덴(2009), 스위스, 영국, 오스트리아(2009), 호주(2013), 아일랜드(2009), 프랑스(2013)
역량개발	뉴질랜드(2010), 독일(2010), 벨기에(2010), 일본(2010), 포르투갈(2010), 스웨덴(2009), 스위스, 아일랜드, 영국, 오스트리아(2009), 이탈리아(2009), 노르웨이(2008), 룩셈부르크(2008), 프랑스(2008, 2013), 호주(2008), 캐나다(2007), 핀란드(2007)
거버넌스 (부패, 책무성)	미국(2011), 아일랜드(2009), 노르웨이(2008), 호주(2008), 스페인(2007), EC(2007), 캐나다(2012)

출처: OECD, Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, (Paris: OECD, 2005); 손혁상 외, ‘한국의 개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고 방안’ (성남: KOICA, 2012)을 바탕으로 업데이트.

위의 〈표 7〉를 통해 DAC 동료검토 내용 중 PCD 분야의 모범 사례로 벨기에, 호주, 캐나다를 꼽을 수 있다. 이들 세 국가가 개발협력에 있어 PCD를 어떻게 인식하고 있으며, PCD 중점분야는 어떤 내용으로 구성되어 있는지 구체적으로 살펴본다.

1) 벨기에

DAC 동료검토 내용 중 PCD 분야가 추가된 것은 얼마되지 않았다. 벨기에 역시 2010년 전까지 동료검토에서 PCD 상황에 대한 기록이 현저히 부족하며 이는 해당시기 이전까지 PCD 개념에 대한 전반적인 이해 및 중요성에 대한 인식이 낮았음을 나타낸다. 이후 시행된 ‘The commitment to Development Index’에 따르면 2013년 벨기에는 총 27개 국가 중 개발 순위 10위를 차지한 바가 있지만 곧 이어 2014년에는 16위를 기록하는 불명예를 안았다. 이를 계기로 벨기에는 개발에 있어서 정책 일관성에 대한 중요성을 인식하고 PCD 상황 개선을 위한 갖가지 목표와 실행 계획을 세우기 시작했다.

〈표 8〉 벨기에: DAC 동료검토 PCD 분야

분야	PCD 검토내용 및 관련 문헌
식량안보	• (2010) 빈곤감소 및 지속가능개발 보고서 발행 • (2015) 벨기에 식량안보기금(BFFS) 도입으로 긍정적인 평가를 받은 높은 수준의 농업 보조금에 대한 개선 필요
안보	• (2010) PCD를 위한 구체적 계획 및 전반적인 이해 부족 PCD의 중요성을 인식하기 시작 국제안보 협약에 적극적으로 참여 • (2015) 전반적 감시체계 부재

2010년 시행된 DAC 동료검토에 의하면 벨기에는 국제 안보 협약에 적극적으로 참여하고 빈곤감소 및 지속가능한 개발 보고서 발행하며 벨기에 식량안보 기금(Belgian Fund for Food Security, BFFS)을 도입하는 등 다양한 노력을 보였지만, 여전히 높은 수준의 농업보조금에 의존하고 있어 식량안보 영역 개선에 어려움이 있음을 2015년 동료검토에서 나타나고 있다(〈표 8〉 참고).

뿐만 아니라, 벨기에가 개발을 위한 정책 일관성에 대한 개선 의지를 가지고 있음은 분명하지만 그에 따른 우선순위 문제를 제대로 인식하지 못하고 있으며 PCD 상황을 전문적으로 관리할 수 있는 국가 기관 및 감시체계의 부재가 벨기에의 발전을 저하시킬 것으로 보인다.

2) 호주

호주는 높은 석탄 소비량과 에너지 집약적 광산업 등으로 인해 OECD 국가 중 ‘1인당 탄소배출량 세계 1위’를 기록하고 있다. 이러한 오명을 벗기 위해 호주는 탄소 배출 감축을 위한 노력을 이어나가고 있는데, 그 구체적인 예로 2011년 ‘Clean energy Act(청정에너지법)’과 ‘Clean Energy Future Package’를 들 수 있다. 2012년 호주 정부는 탄소 가격제를 시행함으로써 할당량 이상으로 배출된 온실가스에 대해 고정된 가격의 탄소세를 부과하고 이를 통해 온실가스 감축을 유도했다는 점에서 주목을 받았으나, 높은 석탄 의존도와 경제 침체로 인해 아쉽게도 탄소세를 폐지한 바 있다.

〈표 9〉 호주: DAC 동료검토 PCD 분야

분야	PCD 검토내용 및 관련 문헌
기후변화	• (2013) 환경개선을 위한 ‘Clean Energy Act’ 발행 - 탄소세 규정을 위한 ‘Clean Energy Future Package’ 시행
조세·투자· 송금 및 불법자금 흐름	• (2008) 불법자금흐름 방지를 위한 범정부적 접근 실행 - 연방경찰과 법무부 간의 활발한 협업 - AusAID를 통한 소통 및 감시체계를 확립하여 긍정적인 평가를 받음 ‘Tackling Corruption for Growth and Development’를 통해 반부패 의지 강화

뿐만 아니라, 불법자금흐름 방지를 위해 호주 연방경찰과 법무부 간의 활발한 협업이 이루어지고 있으며 재무부 역시 다양한 파트너 국가와 재정 관리 시스템 개선을 위한 노력을 이어가는 등의 범정부적 접근을 실행하고 있다. 또, 호주국제원조기구(Australian Agency for International Development, AUSAID)를 통해 중앙 및 지방 정부 차원에서 이루어져야 할 반부패 정책 방향과 그에 대한 검토 내용을 담은 ‘Tackling corruption for Growth and Development (AUSAID, 2007)’을 발표하였으며, 국민들과 정부 기관 간의 소통 및 감시체계를 확립하였다는 긍정적인 평가를 얻었다. 나아가 반부패 위원회를 설립하여 모든 정부 부처와 기관들이 반부패 정책의 일관성을 실행하기 위해 노력하고 있다.

3) 캐나다

캐나다는 분쟁해결 및 국가 안보를 위해 범정부적 차원에서 협력을 진행하고 있다. 특히, 그 중 아프가니스탄에 대한 캐나다의 군사협력은 가장 큰 개발협력 프로그램의 하나로서 무역통상, 국제 협력, 국방부 및 외무부 등 다양한 정부 부처들로부터 고차원적인 협동을 이끌어낸 성공사례로 꼽힌다. 2008년부터 2011년까지 해당 정부 부처들은 아프가니스탄 군사협력을 위한 모든 이슈들을 논하기 위해 주기적으로 회의를 개최했으며, 추밀원 사무처 내에 아프가니스탄 기동부대를 설치하여 외무부, 캐나다 국제개발처(Canadian International Development Agency, 이하 CIDA), 국방부로부터 전문 인력들을 배치하는 등 지속적인 노력을 이어나갔다.

〈표 10〉 캐나다: DAC 동료검토 PCD 분야

분야	PCD 검토내용 및 관련 문헌
안보	• (2010) 안보를 위한 정부부처 간 협력 강화 범정부적 차원에서 이루어진 아프가니스탄 군사협력에 대해 긍정적 평가를 얻음
조세·투자·송금 및 불법자금흐름	• (2010) ‘Development for Results Report’ 를 통해 책임과 투명성 제고 성공적인 ODA를 위한 캐나다 국제개발처(CIDA)의 행정역량 개선 및 효율적 의사소통 권고

이러한 노력은 안보뿐만 아니라 조세·투자·송금 및 불법자금흐름 영역에서도 이루어지고 있는데, 캐나다 정부는 지속가능한 개발을 위해 해당 분야의 PCD 개선을 분명한 우선순위로 두고 재정 관리 영역에 있어서 투명성을 제고시키고 있다. 다양한 지표를 통해 국민들에게 정부의 투자 내역을 공개하고 매해 CIDA로부터 개발 협력에 대한 정확한 결과가 담긴 “Development for Results Report” 를 제공함으로써 정부와 국민들 간에 강력한 정보망을 구축해 나가 정부의 신뢰도를 높이는 데에 크게 기여하고 있다. PCD에 대한 캐나다의 행보는 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받고 있으며 이후 보다 더 나은 발전을 위해 CIDA의 행정역량 개선 및 효율적 의사소통을 위한 노력이 이어질 것으로 보인다.

5. 소결

앞서 논의된 OECD, EU, 동료검토가 주로 논의하고 있는 PCD 추진 분야를 정리하면 표와 같다.

〈표 11〉 OECD, EU, 동료검토 상의 PCD 중점 분야

	OECD	EU	동료검토
분야	식량안보, 조세투자송금, 불법자금흐름, 무역 기후변화, 이민	무역과 금융, 식량안보, 기후변화, 이주, 안보	무역, 안보, 기후변화, 역량개발, 거버넌스(부패, 책무성)
공통분야	기후변화, 조세·투자·송금, 불법자금흐름, 식량안보, 무역, 안보, 이민		

결론적으로, OECD, EU, DAC 동료검토 상의 PCD 추진 분야 검토 결과와 SDGs 채택 이후 지속가능개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Sustainable Development: PCSD) 논의 상의 주요 분야를 종합하면, 향후 국제 사회의 지속가능 개발을 위한 정책일관성 논의는 기후변화, 조세·투자·송금·불법자금흐름, 식량안보, 무역, 안보, 이민 분야를 중심으로 논의가 진행될 것으로 전망할 수 있다.

하지만 2012년 KOICA의 PCD 연구용역에서 무역과 이민 분야가 이미 다루어졌다는 점에서 본 연구는 이 두 분야를 제외한 기후변화, 조세·투자·송금 분야와 불법자금흐름 분야, 식량안보 분야, 안보 분야를 분석 영역으로 선정하였다.

Ⅲ. 개도국 및 공여국 개발과 PCD 분야 간의 관계

1. 정책일관성 분야별 개도국 개발과의 관계 분석

앞서 중점 영역에서 2012년 「한국의 개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고 방안」 연구는 무역과 이주 분야를 중점으로 PCD의 관점에서 이들 무역과 이주 분야에서의 도전과제와 PCD 추진을 위한 노력 방안을 다루었다.

이에 본 연구에서는 본 연구의 제2장에서 분석한 OECD, EU, DAC 동료검토가 초점을 맞추고 있는 분야에서 2012년 선행연구가 이미 다룬 무역 분야를 제외한 나머지 분야, 즉 기후변화 분야, 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야, 식량안보 분야, 안보분야에 초점을 맞추어 선정영역이 개도국 개발에서 차지하는 중요성에 대한 분석을 시도할 것이다.

1) 기후변화 분야

1992년, 유엔기후변화협약 이후 기후변화 이슈가 전세계적으로 주목을 받아 온 가운데, 개도국이 동 주제를 다루어야 할 필요성 또한 증가하고 있다. 직접적인 이유는 기후변화로 인한 식량생산의 감소, 물 부족, 질병 증가, 생물종다양성 감소와 생태계 시스템의 약화가 최근 급속도로 가시화 되고 있는 데에 있다. 이로 인한 피해의 직접적인 당사자는 최빈국(Least Developed Countries, LDCs), 작은 섬 국가 및 기타 취약국들이기 때문이다. 아울러 해수면의 상승과 토양침식 및 지력 약화, 풍수해와 가뭄 발생 빈도의 증가, 사막화 이슈가 선진국보다는 개도국에서 발생하고 있기 때문이다.

기후변화의 주된 피해국은 최빈국과 도서연안 국가들인 반면 기후변화의 주범은 선진국과 개발도상국들이다. 특히 산업화의 진전과 함께 경제발전 과정에 있는 개발도상국은 기후변화를 유발하는 중요한 행위자로 인식되고 있다. 동시에 기후변화로 인해 이들 개발도상국이 보유하고 있는 열대우림과 늪지, 녹초지가 감소하고 파괴됨으로써 지구 기후변화에 중요한 영향을 미치고 있으며 다양한 생물유전자원을 보유하고 있는 생태계 또한 사라지고 있다. 이러한 점에서 개발도상국이 피해의 중심에 있다는 문제의식 또한 기후변화 분야에 있어 PCD적 접근법의 적용이 필요한 이유로 거론되고 있다.

아울러 최빈국으로 하여금 기후변화 분야에 있어 PCD적 접근이 필요한 이유로, 현재 탄소 저발생 국가이나 기후변화로 인한 주된 피해가 이들 국가들에 집중되고 있다는 것을 들 수 있다. 또한 이들 국가들에게 이러한 기후변화에 대응할 재정적, 기술적 능력이 부재하다는 점은 공여국이 PCD의 관점에서 최빈국과 개도국이 필요로 하는 기후변화 예방을 위해 필요한 재정적, 기술적 지원을 제공하여야 한다는 주장을 뒷받침한다. 아울러 빈곤감소와 경제발전이 이들 최빈국의 최우선 과제이기는 하나 저탄소 기반 경제발전 전략이 궁극적으로 이들 국가들에게도 이롭다는 분석이 기후변화 분야에서 개도국에 PCD적 접근의 적용이 필요한 이유로 거론되고 있다.

〈표 12〉 기후변화 분야 PCD 주요 내용

구 분	내 용
정책과제	- 기후변화에 대한 포괄적 접근의 필요 - 기후변화, 에너지, 개발정책간 시너지 효과의 추구 - 개도국의 저탄소 및 환경친화적 기술에 대한 접근성 제고 - 개도국, 특히 LDCs 국가 및 기후변화에 취약한 국가들의 탄소시장 참여 제고 - 화석연료에 대한 높은 의존도 감소 - 지속가능한 생산 및 소비 - 산림 및 생태계 파괴
정책비일관성	- 선진국과 개도국의 개발 우선적 정책
실행메커니즘	- UNFCCC 이행 촉진(지구 온도 증가 제한, 5년 주기 검토, 투명성 위한 규제 등) - 기타 기후변화 및 환경 관련 협약 및 정책의 이행 - 기후변화에 취약한 개도국의 기후변화 대응 이행에 따른 선진국의 기후 재정지원금(Climote Finance) 정책 실시 - 개도국에 지식교류, 역량강화 통한 기후변화에 대한 인식 제고 - 환경영향평가 및 환경보호 국제규제
CDI 평가항목	- 온실가스 배출 및 화석 연료 생산 - CO2 배출 - 휘발유 세금 - 오존층 파괴하는 화학물질의 사용 - 기후변화에 대한 교토의정서 비준 - 어업 보조금 - UN 어업협정 비준 - 생물다양성 협약 참여 - 열대 목재 수입

무엇보다도 OECD와 EU가 PCD 추진분야로 선정한 기후변화가 개도국의 경제발전적 관점에서 가지는 의미는 SDGs의 채택에서도 알 수 있는 바와 같이 선진국의 주된 화두가 기후변화이며, 개도국이 경제발전을 위해 필요한 재정적 지원을 받는데 있어 선진국의 관심분야인 기후변화에 적극적, 긍정적으로 대응함으로써 선진국으로부터 필요한 지원을 용이하게 이끌어 낼 수 있다는 점이다. 일례로 2007년 ‘Africa-EU Climate Change Partnership’, 2008년의 ‘Climate Change Declaration at the EU-South Africa Summit’ 과 ‘EU-Africa Joint Declaration on Climate Change’ 등과 같이 EU ODA의 주요 수원국인 아프리카 국가와 EU간에 기후변화 논의가 진전될 수 있었던 데에는 아프리카에서 발생하고 있는 기후변화 (사막화, 토양침식, 물부족, 해수면 상승, 도시 난개발 등)로 인한 피해의 증대라는 아프리카 개도국들의 문제인식에 있다. 이와 함께 이들 아프리카 국가들이 선진국의 어젠다를 적극적으로 수용함으로써 수원국으로서 필요한 재정적 지원을 용이하게 이끌어낼 수 있었다는 판단 또한 작용한 것으로 보인다(EC, 2009a, 15-16).

〈박스 3〉 기후변화 레짐 수용 통한 볼리비아의 미래 경제개발 가능성 확대

최근 온실가스 감축을 위한 전 세계의 노력에 힘입어 중국, 미국에서 전기차 시장이 급성장하는 추세인 가운데 전기차용 이차전지의 핵심 원료인 리튬의 수요 또한 급증하고 있다. 볼리비아는 대량의 리튬자원을 보유하고 있는 국가로서 리튬을 사용한 전기배터리가 자동차 동력으로 상용화될 시 볼리비아는 전례 없는 자국 경제의 성장할 기회를 얻게 될 것으로 전망되고 있다. 볼리비아는 세계경제에 새로운 신재생에너지 틈새시장을 노릴 수 있으며, 수출로 인한 자국 경제성장에 긍정적인 영향을 기대할 수 있다. 이는 볼리비아가 기후변화 레짐을 받아들임으로써 친환경 에너지 자원 시장에 진출하여 자국 경제발전을 가능하게 할 수 있다는 것이다.

출처: OECD, Better Policies For Development 2015: Policy coherence and Green Growth, (Paris: OECD, 2015).

끝으로 기후변화에 대처하기 위해 채택한 여러 정책과 협약, 이니셔티브 추진하는 과정에서 EU 국가들이 중요한 행위자이자 협력파트너로서 개발도상국의 역할이 중요하게 인식되었다. 그러면서 개도국의 친환경 자원 및 제품의 선진국 수출과 선진국 친환경 기술이 선진국에서 개도국으로 이전이 개도국 경제발전에 있어 긍정적인 요소로 작용할 수 있다는 평가가 있다. 일례로 온

실가스 배출 절감을 위한 정책의 하나로 EU가 추진하고 있는 ‘Renewable Energy Directive’ (2009/28/EC)가 있다(〈박스 4〉 참고). 이는 2020년까지 재생 에너지의 사용을 20%까지 확대한다는 계획의 하나로 식물성연료(biofuel)의 확대를 포함하고 있으며 이러한 확대가 개도국 식물성연료의 수입의 확대로 이어질 것으로 전망한다(EC, 2009, p.15-16).

〈박스 4〉 Renewable Energy Directive

‘Renewable Energy Directive’는 EU에서 재생에너지의 사용을 생산하고 증진시키는 전반적인 정책을 수립한다. 이는 EU가 2020년까지 재생에너지의 사용을 전체에서 최소 20%까지 확대하는 계획으로 개별적 국가의 목표들의 달성을 통해 이루어진다. 또한 모든 EU 국가들은 2020년까지 재생 에너지가 최소 모든 운송연료의 10%를 차지해야 한다는 것에 동의하였다.

출처: EC, Renewable Energy Directive, (Luxembourg: EC, 2009b).

아울러 EU의 ‘FP7 Specific Energy Research Programme’는 Post-Copenhagen 회의의 연장선상에서 나온 것이다(〈박스 5〉 참고). EU 회원국의 친환경 기술을 개도국으로의 이전을 촉진시키는 메커니즘으로서 EU 국가들의 기후변화를 위한 노력이 지속되고 확산될수록 개도국은 이러한 노력의 중요한 행위자이자 협력파트너로서 필요한 기술과 수출촉진의 효과를 기대할 수 있다고 본다.

〈박스 5〉 FP7

FP7 (The 7th Framework Programme for Research and Technological Development)는 2007년부터 2013년까지 7년 동안 지속되었던 프로그램이다. 이는 이전 FP6와 비교하여 상당한 성과를 보여주었다. 구체적인 프로그램으로 규범, 관념, 사람, 역량, 원자력 연구로 구성되어있으며, 특히 전체 예산의 60%를 차지하는 ‘협력’은 유럽과 다른 파트너 국가들 간의 산업과 학계의 컨소시엄에서의 프로젝트를 통해 연구 협력을 장려하는 것이 FP7의 핵심 분야이다. 이는 보건, 식량, 정보와 소통 기술, 나노과학, 에너지, 사회과학과 인문학, 우주, 보안 등 10개의 핵심 주제로 이루어져 있다.

출처: EC, FP7 in Brief: How to get involved in the EU 7th Framework Programme for Research, (Luxembourg: EC, 2007).

2) 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야

이 섹션에서는 개도국의 개발재원 조달의 측면에서 조세, 투자, 송금 및 불법자금흐름 문제를 다룬다. 아래 <표 13>은 조세·투자·송금·불법자금 흐름 분야에서 등장하는 PCD의 주요 내용들이다.

<표 13> 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야 PCD 주요 내용

구 분	내 용
정책과제	- 개발 제고를 위한 지적재산권 개념의 활용방안 모색 - 탈세 및 불법해외자금 흐름 차단 및 투명성 제고 - 민간투자를 저해 하는 구조적 요인
정책 비일관성	- Enclaves(개도국의 경제성장을 위한 경제적·기술적 파급효과 없이 투자국에만 이익을 주는 형태의 투자) - 사회, 환경 기준의 느슨함 악용 - 부패 및 뇌물 등 비리 - 지역경제협력 협정의 불균등한 혜택
실행메커니즘	- 투자정책 프레임워크 - UN Global Compact - OECD 다국적기업가이드라인 - 국제투자조약 - 공공-민간 파트너십 지원 정책도구 - Extractive Industries Transparency Initiative(EITI)
CDI 평가 항목	- 정치적 위험부담 보험 - 이중과세방지 - 부패척결 - 해외투자에 대한 기타 지원 - 유가증권 투자 활성화

전통적으로 OECD는 이들 영역과 개도국 개발의 상관관계 분석에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 최근 국제정치에서 테러 빈도의 증가와 지역분쟁의 확산에 따른 이들 국제평화를 위협하는 이슈와 연관된 자금지원 및 흐름 이슈가 주목을 받으면서 조세, 투자, 송금, 불법자금흐름 분야는 비단 개도국의 개발재원 조성의 관점에서 뿐만 아니라 OECD 국가들의 외교, 안보, 경제적 측면에서 어떤 의미를 가지는지에 대한 논의가 확산되고 있다. 이러한 문제의식에서 OECD는 2014년 ‘Better Policy for Development 2014: Policy Coherence

and Illicit Financial Flows’ 등의 보고서를 통해 불법자금 흐름(금융) 분야의 도전과제를 재확인하였다.

문제는 개도국의 보건의료 및 교육서비스의 질 향상, 일자리 창출, 경제발전을 위한 투자에 사용되어야 할 소중한 재원이 개도국 밖으로 흘러 들어가는 것에 있다. 문제의 핵심은 이러한 가운데 불법자금흐름이 개도국의 금융 시스템 및 경제발전 잠재력을 약화시킬 뿐 아니라 궁극적으로 개도국 국민들의 입장에서 이러한 불법행위에 연루된 자국 정부에 대한 지지를 약화시키는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

먼저, 조세 측면에서 미국과 유럽 국가들의 금융위기와 성장 동력의 저하로 ODA 형태로 이루어지는 개발재원 공여 능력의 한계와 부담이 가중되고 있는 가운데 개도국이 자국의 경제발전을 위해 필요한 개발재원을 자체적으로 조성할 수 있는 방안으로써 조세제도의 개선에 대한 국제사회의 관심이 증가하고 있다. 특히 조세 분야에 있어서 징수 능력 강화를 위한 국제사회의 지원과 수원국 내 투명한 시스템 구축에 초점을 맞추고 있으며, 이 이슈의 성공적 추진을 위한 중요한 행위자로서 초국적 기업의 투명성과 책무성 문제 그리고 산업 분야로서 개도국 내 자원 채굴산업 분야의 조세 투명성에 중점을 두고 있다.

〈박스 6〉 노르웨이의 잠비아 경제 투명성 제고를 위한 원조

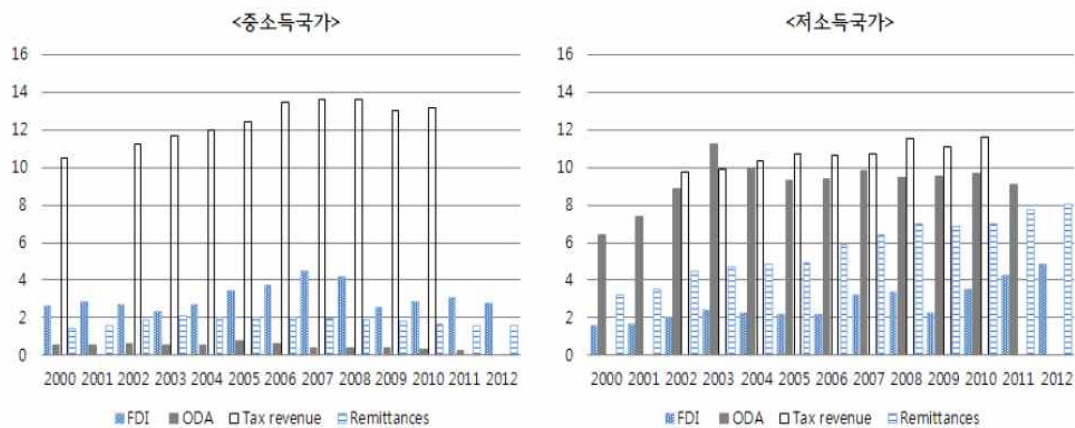
잠비아 정부는 자국의 광업회사에 대한 세무조사를 실시한 결과, 과세 가능한 숨겨진 세금 수익을 확보할 수 있었다. 이 과정에서 잠비아는 노르웨이가 제공한 원조사업을 통해 국제적 기준의 세무조사 기법을 전수받았고, 이를 통해 더 많은 세금 확보가 가능하게 된 것이다. 또한 노르웨이의 원조 프로그램을 통해 잠비아는 금융정보분석원과 다자간 에이전시 프로그램을 설립할 수 있었는데 이는 노르웨이의 노력이 잠비아 내 기업의 탈세를 방지함으로써 잠비아 조세 투명성을 개선하는데 기여한 것으로 평가된다.

출처: OECD, (2014).

아래 <그림 10>은 2000년부터 2012년까지 중소득국가 및 저소득국가의 조세, ODA, 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI), 송금 비중 추이를 나타낸 것이다. <그림 10>에서 알 수 있듯이, 저소득국가 및 중소득국가의 개발재원에서 조세가 차지하는 비중이 가장 높다. 반면 ODA의 주요 수원국인 저소득국가의 경우 전통적으로 ODA가 중요한 개발재원이었으나 최근 송금의 비중이 늘어나고 있으며, 또한 중요한 비중을 차지하고 있다. 특히 중소득국가의 경우 저소득국가에 비해 해외투자의 중요성이 송금보다 높은 것으로 나타났다. 실제로 2010년 개도국으로 유입된 FDI는 약 5,736억 달러로 전 세계 FDI 중 약 46%를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 1990년 이래로 약 16배 증가한 수치이며, 전체 개발재원 중에서 FDI가 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이는 개도국 개발재원에서 FDI가 차지하는 중요성이 부각되고 있음을 의미한다.

〈그림 10〉 중소득국가 및 저소득국가의 조세, ODA, FDI, 송금 비중 추이 (2000~2012)

(% of GDP)



출처: Greenhill *et al.*(2012), World Bank, World Development Indicators (2013) 참고 재구성.

**<박스 7> Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 통한
콜롬비아와 케냐 개발재원 확보**

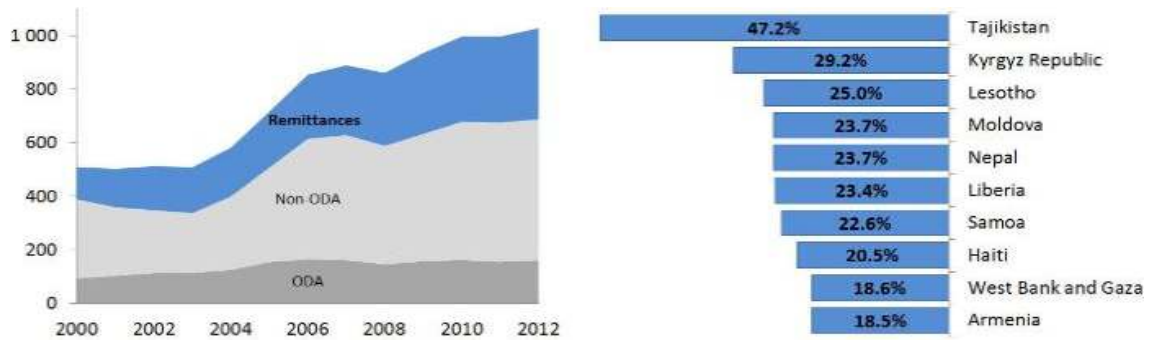
‘OECD Tax and Development Programme’ 은 콜롬비아에 15,000 달러를 지원하였다. EITI는 OECD가 실시한 조세 및 개발 프로그램 중 하나로, 풍부한 자원을 보유하고 있는 나라에 회사가 지불할 수 있는 능력을 보증하는 한편 석유·가스·채굴로부터 얻은 정부 수익을 통해 그 나라의 거버넌스 역량을 증진시키는 이니셔티브이다. 또한 OECD는 콜롬비아 지역 내 송금 수수료 지원 프로그램을 통해 콜롬비아가 더 많은 세금 확보하는데 기여하였다. 실제로 콜롬비아 정부는 자국의 자원회사들로부터 2015년 583만 달러에 달하는 세수를 확보하였는데 이는 2011년 보다 76% 상승한 수치이다. 또한 동사업의 또 다른 지원 대상이었던 케냐 국세청도 EITI의 송금수수료 협상을 통해 1,290만 달러 상당의 추가 세금을 확보할 수 있었다.

출처: OECD, (2014).

송금 이슈와 관련하여 저소득국가의 주된 개발재원에서 송금이 차지하는 비중이 높아지고 있다. 이는 선진국 및 공여국의 경우 저출산 및 고령화에 따른 노동인구의 감소로 이를 대체할 외국인 노동자에 대한 수요가 확대되고 있는 가운데 나타난 현상이다. 예를 들어 타지키스탄의 경우 송금이 국가 GDP의 약 47.2%를 차지할 정도로 높다. 문제는 저소득국가의 중요한 개발재원으로 인식되고 있는 송금 이슈에 있어 선진국이 까다로운 송금 관련 규제와 수수료 제도를 유지함으로써 정책 비일관적 장치들이 여전히 작동하고 있다는 점이다. 이러한 문제의식에서 OECD와 EU 국가들이 PCD적 관점에서 이와 같은 규제와 수수료를 낮추는 정책적 노력을 지속하고 있다.

〈그림 11〉 개도국 개발자원 구성 변화

(단위: USD million, 2012, % of GDP)



출처: DAC statistics and World Bank data on remittance

끝으로 불법자금흐름 이슈이다. 이 분야의 주요 이슈는 자금 세탁, 조세회피, 국제사기 등이다. OECD와 EU는 이와 같은 불법자금 조성으로 개도국 경제발전을 위해 사용되어야 할 재원이 개도국 밖으로 흘러나가고 있으며 이로 인해 개도국이 의도한 개발계획 및 목표를 달성하는 데 있어 장애요인으로 작용한다고 평가한다. 뿐만 아니라, 선진국의 입장에서는 이들 불법행위에 기반한 자금흐름이 심각하게는 테러단체 등으로 흘러들어감으로써 지역 및 세계 안보를 위협하는 문제를 야기한다고 분석한다. 실제로 불법자금 흐름은 마약, 위조지폐, 가짜 의약품 유통 및 거래, 공금횡령 등의 형태로 자행되고 있는데 이는 선진국뿐만 아니라 개도국의 정치, 경제, 사회적 측면에서의 건전성을 약화시키는 주된 원인으로 작용하고 있다.

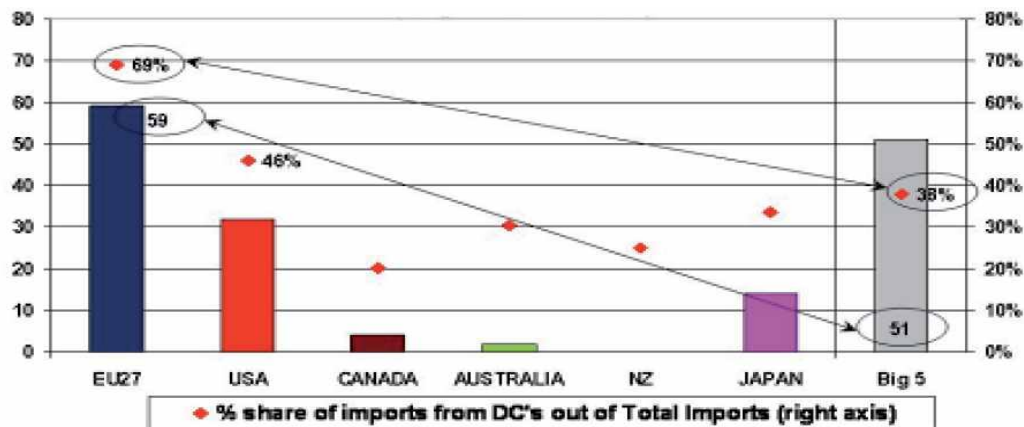
3) 식량안보 분야

식량안보 분야에서의 PCD 관련 주된 이슈는 선진국의 입장에서 자국민에게 안전하고 건강한 식량자원의 확보와 공급, 천연자원의 보존, 자국의 농업 보호인 반면에 전지구적 관점에서 개도국 기아와 빈곤의 감축이다. 구체적으로 비원조 분야인 농업정책에 있어서 EU 국가들이 자국 농업 보호를 위한 보조금 정책과 까다로운 ‘위생 및 식물생 조치에 관한 협정(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)’은 개도국 수출에 있어 중요한 비중을 차지하

는 농수산물 수출의 걸림돌이 되어 왔다. 실제로 아래 <그림 12>는 선진국의 개도국 농산물 수입 비중(2009~2011 평균)이 보여주는 바와 같이 선진국이 개도국으로부터 수입하는 농산물의 비중은 매우 높은 편이기 때문에 이들 선진국들의 자국 내 농업 정책은 개도국의 경제발전에 직접적인 영향을 미친다. 특히 2007-2008년 식량가격 폭등으로 인해 빈곤사태가 확산되면서 국제개발협력에서 식량안보 이슈가 더욱 중요한 이슈로 부상하였다.

<그림 12> 선진국의 개도국 농산물 수입 비중(2009-2011평균)

(단위: US billion)



출처: United Nations Database (COMTRADE)

개도국의 관점에서 농업은 가계경제에 있어 주된 수입원이자 지역경제적 측면에서 고용창출의 의미를 가지는 중요한 영역이다. 실제로 개도국 국민의 50%(사하라 지역은 70%)가 농업 분야에 종사하고 있다는 점은 선진국의 농업 정책과 농수산물 수입정책이 개도국 경제와 빈곤문제에 있어 중요한 의미를 가진다. 하지만 역사적으로 선진국의 저가 농산물 수출정책과 상업적 분배 시스템은 급증하는 개도국 도시 거주민의 식량문제 해결에 기여한 측면이 있으나, 이러한 원조 및 수출 정책은 개도국 내에서 생산되는 식량의 도시 접근을 감소시키는 역효과를 유발함으로써 개도국 내 도시와 지방의 분리를 초래하기도 하였으며 결과적으로 이들 지방이 더욱 고립되는 현상이 발생하였다.

<박스 8> FAO의 농림업 프로그램 통한 중앙아메리카 농업 생산성 증진

2000년 이후, 유엔식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)는 중앙아메리카(과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과 등) 정부의 식량안보를 위해 정부와 함께 농업개발 프로그램을 추진하였다. FAO는 중앙아메리카 외곽지역의 농림업 개발을 촉진시키는데 있어 당국의 정부들과 시행착오를 공유하면서 프로그램을 실행해왔다. 새로운 농림업 프로그램을 통해 중앙아메리카의 외곽지역 농업개발을 확대시킴으로써 이 지역의 전통적 농업방식인 화전식 농업에서 벗어나 지속가능한 농업이 가능케 되어 생산성이 향상되었다. 결과적으로 FAO와 중앙아메리카 정부가 협력한 이 프로그램을 통해 중앙아메리카의 경제 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다.

출처: OECD, The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module on Food Security 2016, (Paris: OECD, 2016a)

반면, 최근의 높은 식량가격은 국제적으로 여러 개도국에서 식량문제로 인한 폭동사태를 유발하기도 하였으며, 높은 식량가격이 개도국 내 농업 생산 계층의 이익으로 연결되지 못하는 현상 또한 발생하였다. 다시 말해서 가격 결정자가 생산 농가가 아닌 유통업자들에 의해 결정되는 시스템이 고도화 되면서 정작 생산자는 높은 가격의 혜택을 받지 못하는 현상이 발생한 것이다. 특히 개도국에서 도시화가 빠르게 진행되면서 대형쇼핑몰이나 할인점이 확산되고 이들 소비시장에 농수산물 공급자는 지역의 유통기업 및 농부들이 아니라 해외의 대형 유통회사에 의해 장악되고 있다. 문제는 이들 다국적 유통회사는 국제적 상품성과 안전기준에 부합하는 제품을 대량으로 공급한다는 특징 때문에 오히려 개도국 내에서 생산된 지역 제품이 배재되어 버리는 현상이 일어나고 있다는 것이다.

〈박스 9〉 EU의 식량시설 설치를 통한 아프리카 북동부 지역의 식량위기 극복

EU는 아프리카 북동부와 아프리카 사헬지대의 식량 위기가 닥쳤을 때, 신속히 식량을 지원하기 위하여 2008년부터 10억 유로 상당의 지원하면서 114개의 식량보급시설을 설치해왔다. 설치한 식량 시설은 최근 9300만 명에게 간접 지원, 4460만 마리 가축에게 백신 투여, 소규모 농가로부터 농업 생산성 향상, 시장과의 접근성 향상 등 긍정적인 성과를 보여주고 있다. 이를 통해 아프리카 북동부와 사헬지대에 50% 상당의 농업생산량 증가와 평균 290유로 수준으로 가계소득이 증대하여 지역의 경제발전에 기여하였다.

출처: OECD, The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module on Food Security 2016, (Paris: OECD, 2016a)

이처럼 PCD적 관점에서 식량안보는 선진국의 입장에서 안정적인 식량 확보 및 공급을 위해 자국의 농업을 보호와 자국민의 안전을 위한 안전한 먹거리 제공이라는 식량안보적 접근이 필요한 분야이다. 선진국과의 무역을 통해 개도국은 국내 주요 산업 중 농수산 제품의 수출 확대를 기대 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 선진국의 무역 장벽이 이를 저해하고 있으며, 결과적으로 이러한 선진국의 정책 비일관성이 개도국의 빈곤문제 해결과 경제발전의 걸림돌로 인식되고 있기 때문에 PCD적 관점은 식량안보적 측면에서 선진국과 개도국 간 상생 메커니즘의 개발과 이 메커니즘의 이행을 주요 과제로 설정하고 있다. 아래 <표 14>는 이상의 논의들을 정리한 것이다.

〈표 14〉 식량안보 분야 PCD 주요 내용

구 분	내 용
정책과제	- 글로벌 식량안보 측면에서 기후변화, 무역, 생물종다양성, 수산, 농업 분야 관련 EU의 국내 및 국외정책에서의 지속가능성과 개도국의 요구 및 우려사항들에 대한 고려 - EU의 공동농업정책(CAP)과 동 정책의 개도국 영향력 - 바이오연료, 환경, 식량, 생계 수요의 연계
정책 비일관성	- 선진국의 농업 보조금 - 다국적 유통회사 및 곡물회사의 선진국 제품 선호 경향
실행 메커니즘	- EU의 공동농업정책(CAP)

	- WTO DDA - Common Fisheries Policy (CFP), Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs)
CDI 평가 항목	- 개발도상국산 쌀, 밀, 옥수수 등에 대한 관세 - 개발도상국산 설탕에 대한 관세 - 개발도상국산 쇠고기 및 기타 육류에 대한 관세 - 개발도상국산 유제품에 대한 관세 - 무역 왜곡 농업보조금

4) 안보분야

5세 이하의 사망률 비율이 높은 20개 국가 중 15개 국가가 분쟁상태에 있으며, 분쟁으로 인한 국가 경제는 분쟁 전 수준의 평균 15% 감소를 보이고 있다. 1990부터 2005년까지 아프리카 개발에 있어 분쟁으로 인한 손실은 약 3조 달러에 이른 것으로 집계되고 있다(EU, 2009, p. 77 재인용). 이처럼 분쟁이 빈곤퇴치와 경제발전에 미치는 부정적 영향은 극심하며, 이 때문에 분쟁의 해결 및 적절한 관리 없이 개발 목표를 논의하는 것은 큰 의미를 갖지 못한다는 인식 하에 PCD 논의에서 안보 분야가 지속적인 정책영역으로 논의되어 왔다.

〈박스 10〉 프랑스의 안보와 개발의 분절화 극복 정책을 통한 말리 분쟁 해결에 기여

프랑스는 안보와 개발의 분절화가 법 집행력 강화를 방해하여 테러 위협에 취약하게 만든다는 원칙을 바탕으로, 프랑스는 말리의 안보 개발의 분절화를 극복하기 위해 말리에서 정책적 역량을 쏟아 왔다. 이에 따라 프랑스는 말리 안보를 EU 수준으로 끌어올리기 위해 EU의 Common Security and Defense Policy (CSDP) 프로그램을 말리에 도입하였다. 이 프로그램을 통해 프랑스는 말리의 민주적 정부를 수립하고, 경제회복을 지원하며, 인간중심적, 지속가능한 개발을 실행하는데 중점을 두고 진행하고 있으며 말리 시민사회와도 협력함으로써 말리 분쟁 해결에 기여하고 있다.

출처: EC, EU 2013 Report on Policy Coherence for Development (Brussels: EC).

안보분야의 PCD 논의의 핵심은 개발문제에 있어 안보는 중요한 요소이며, 역으로 개발은 분쟁을 예방하는 기능과 분쟁으로부터 벗어날 수 있는 지속가능한 탈출구를 제공하는 역할이 가능하며, 신뢰 형성을 가능하게 하고 위기를 감소시키는 수단이 된다는 것에 대해 이견이 없다는 것이다. 이 때문에 지속가능한 개발을 위해서 평화와 안보가 전제되어야 하며, 반대로 평화와 안보를 위해 지속가능한 개발이 전제되어야 한다고 본다. 미국이 2001년 9.11테러 이후, 테러의 근본적인 원인으로 빈곤문제를 지목하고 필요한 군사적, 안보적 조치와 함께 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)를 설립하여 안보적 관점에서 전 세계 빈곤문제에 새롭게 접근하려는 시도 또한 이러한 논리 프레임에 기반하고 있다. 즉 빈곤문제가 심각해질수록 국가의 역량은 약화되며 이로 인해 전쟁과 폭력의 위험성 또한 높아진다는 것이 PCD적 관점에서 안보 분야의 과제이다.

문제는 평화와 안보를 위협하는 행위들이 지속되고 있는데, 1990년 냉전 종식이후 재래식 무기의 합법적 국제 거래는 지속적으로 감소하였으나, 불법무기 거래는 크게 증가하였다는 것이다. 하지만 2000년 이후부터 합법적 무기거래 역시 증가하기 시작하였다. 이러한 인식에서 안보 영역에서 논의되는 PCD는 분쟁지역 및 국가, 거버넌스 취약국, 비민주주의 국가로의 무기 판매 이슈에 집중하는 한편, 분쟁 지역의 평화 재건 사업의 한 축으로 개발 목적을 포함하는 통합적 접근법의 확산과 선진국 및 공여국의 평화재건 활동에 대한 관심과 이니셔티브의 확대에 초점을 맞추고 있다(EU, 2010, 33). 안보분야에 있어 주요 PCD 내용들을 정리하면 아래 <표 15>와 같다.

<표 15> 안보 분야 PCD 주요 내용

구 분	내 용
정책과제	- 지역기구와의 파트너십, 국가건설(state building), 취약성, 분쟁예방, 안보섹터 개혁, 계획 등 - 국가발전계획에 안보, 개발 수요 및 사회경제 요소 및 취약성을 일관성 있게 포함 - 국제평화활동의 수행 및 계획 수립에 있어 이들 활동의 사회경제, 환경 영향 평가를 고려 - 안보와 개발간 상호 연관성에 대한 이해 - 국제무기거래 규약의 성실한 이행
정책 비일관성	- (분쟁지역 및 비민주국가, 집단 등을 상대로 하는) 무책임한 무기 거래

실행 메커니즘	- OECD Handbook on Security Systems - 무기수출에 관한 행동규약 - 국제무기거래조약
CDI 평가항목	- UN 평화유지 예산에 대한 기여 - UN 평화유지 작전에 대한 인력공여 - 비UN 평화유지 및 인도주의적 중재에 대한 인력 공여 - 해군 함대 국제 무역 항로 배치 여부 - 비민주적, 군국주의적 정부에 대한 무기 수출

2. 정책일관성 분야별 공여국 개발과의 관계 분석

앞서 본 연구에서 선정한 영역들이 개도국의 개발에 있어 가지는 함의를 분석하였다면, 이 섹션에서는 이들 영역의 추구가 공여국의 대외 정책적 측면에서 어떠한 의미를 가지는지 분석하고자 한다.

1) 기후변화 분야

지구온난화의 원인은 석탄, 오일, 가스 등 화석연료에서 배출된 이산화탄소(CO₂)의 증가에서 기인한 것으로 인식된다(Union of Concerned Scientists, 2016). 이산화탄소를 비롯한 온실가스의 급증은 지구 기온을 상승시킴으로써 전 세계적으로 해수면 상승, 극심한 가뭄, 홍수 등 이상 기후 현상의 주 원인으로 지적되고 있다. 이와 같은 인식은 국제사회가 SDGs에서 지속가능한 개발에 초점을 맞추면서 1차적으로 다뤄야 할 문제로 기후변화와 환경 분야를 선정하는데 영향을 주었다. 또한 최근 기후변화로 인한 빈번한 자연재해의 발생과 식량 생산량에 미치는 부정적 영향의 심화, 그리고 선진국의 삶의 질에 대한 관심의 증가로 기후변화에 취약한 개도국 뿐만 아니라 선진국 대내외 정책의 주된 화두로 환경문제가 자리 잡게 되었다.

이러한 기후변화에 대한 높은 관심에서 비롯된 지구온난화 규제 및 방지를 위해 국제사회는 1997년 기후변화 제 3차 당사국 총회에서 교토의정서를 채택하였으며 동 의정서는 온실가스 감축 목표의 설정과 이에 따른 국별 의무를 명시하였다. 이후 2012년 제18차 유엔기후변화협약이 교토의정서를 이어받았으며 2015년에 개최된 파리 기후 협약³⁾에서는 195개의 선진국과 개발도상국 모두가 온실가스 감축에 동참하기로 확인하는 등 지속적인 노력을 실시하고 있다. 이와 같은 움직임은 지구온난화에 대해 과거 선진국의 문제로 치부하는 것과 달리 개도국의 전 세계 국가의 실질적인 참여를 유도함으로써 기후변화의 책임의 범위가 넓혀져 왔다.

구체적으로 2005년 발효된 교토의정서 가입국들은 2012년까지 이산화탄소 배출량을 1990년 대비 평균 5% 감축해야하는 의무를 가지게 되었으며 이를

3) 파리 협정, 교토의정서의 뒤를 잇는 새로운 기후변화체제로, 세계 195개국이 온실가스 감축에 동참하기로 한 최초의 세계적 기후합의이다.

이행하지 못하는 국가나 기업은 탄소배출권을 외부에서 구입해야 하는 일정 기준의 규제를 받아야 했다. 이때 이산화탄소 배출량이 많은 기업은 에너지 절감 등 기술개발로 배출량 자체를 줄이거나 배출량이 적어 여유분의 배출권을 소유하고 있는 기업으로부터 그 권리를 구매하게 된다. 2015년 현재 한국과 EU가 교토협약에 따른 탄소배출권거래제를 실행하고 있으나 미국, 일본, 호주 등은 탄소배출권거래제도에 미온적인 입장이 지속되고 있는 가운데 2015년 12월 12일 채택된 파리 협정은 선진국을 넘어 개도국을 포함한 195개 당사국 모두에 온실가스 배출 감축 의무를 재확인하였다.

〈표 16〉 교토의정서에 따른 주요 국가별 감축의무량

(단위: %)

국가	감축 의무량
오스트리아, 벨기에, 불가리아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 룩셈부르크, 모나코, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 북아일랜드	-8%
미국	-7%
캐나다, 헝가리, 일본, 폴란드	-6%
크로아티아	-5%
뉴질랜드, 러시아연방, 우크라이나	0
노르웨이	+1%
호주	+8%
아이슬랜드	+10%

출처: UNFCCC, Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount, (2008).

이처럼 기후변화에 대한 국제사회의 관심은 매우 높다고 평가할 수 있으며, 이러한 문제의식에서 지구온난화를 예방하기 위한 여러 국가적, 지역적, 세계적 제도와 협약, 메커니즘이 형성되고 있다. 특히 기후변화의 주범인 이산화탄소 배출 규제를 위한 교토의정서의 채택과 그에 따른 선진국의 의무 확인 그리고 교토의정서를 대체한 파리협약에서 재확인된 기후변화 방지를 위한 국제사회의 노력과 선진국을 비롯한 개도국 차원에서의 의무가 강화되고 있다. 결론적으로 공여국은 기후변화 관련 여러 협약과 이니셔티브에 참여 하고 있기

때문에 이들 협약과 이니셔티브가 기후변화 방지를 위해 규정한 사항들을 이행해야 할 의무를 더욱 강하게 가지게 되었다.

이러한 의무의 이행에 있어 공여국의 국내적 조치와 함께 공여국의 경제 및 소비 패턴에 기인한 개도국 산림자원의 황폐화가 지구온난화의 주요 원인이라는 인식하에 개도국 산림 자원의 보존을 위한 공여국의 노력이 요구되고 있다. 다행히도 이러한 과정에서 환경적 접근법이 OECD 국가들의 경제발전에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 분석이 있고, 오히려 환경을 화두로 하는 새로운 사업과 시장기회, 친환경 기술의 개발에 적극적으로 대처한 기업들은 성장의 발판을 마련하고 있다는 긍정적인 영향에 대한 분석도 확산되고 있다(EC, 2015a, 64).

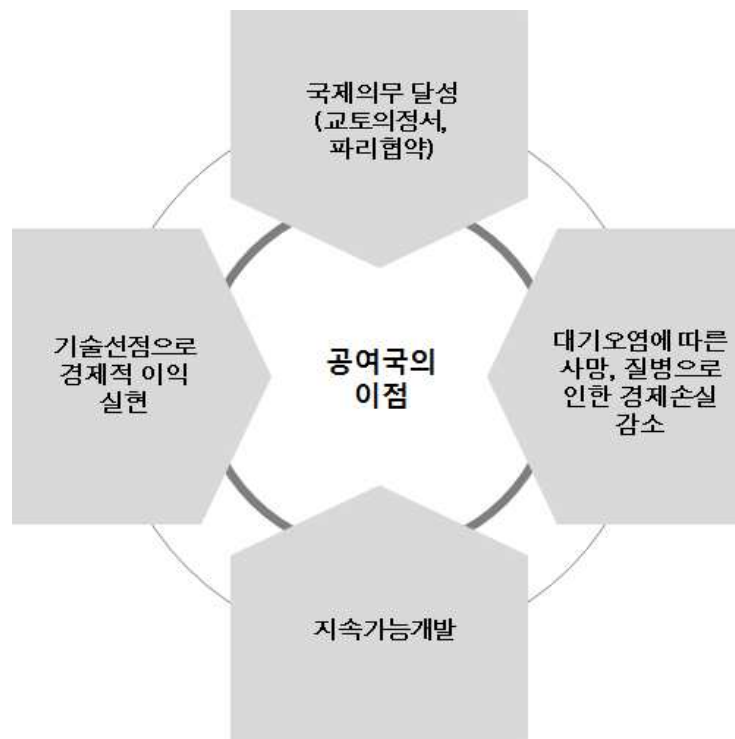
또한 공여국은 기후변화 국제협약 및 이니셔티브 이행 의무를 수행하기 위해 국내외적 환경관련 정책을 시행함으로써 국내적으로는 자국의 환경산업 발전에 기여하여 지속가능한 개발이 용이해질 수 있다. 뿐만 아니라 온실가스 규제에 있어 긍정적 개선을 이룬 공여국은 대외적 측면에서 파리 협정에 근거하여 각국이 제출한 감축 목표에 대해 유엔기후변화협약 사무국이 긍정적인 평가를 내림으로써 국제사회에 의무를 다하고 있다는 평가 또한 가능하다. 더 나아가 공여국은 과거부터 시행해왔던 친환경 기술을 개도국에 전파함으로써 개도국은 친환경 에너지 자원의 수출로 인한 경제 개발에 기여할 수 있으며, 공여국은 자국의 친환경 기술과 관련 사업을 선점하는 효과 또한 기대할 수 있다.

끝으로 대기오염으로 인한 사망 및 질병으로 인한 경제적 손실규모가 OECD 국가의 경우 GDP의 약 4%에 달하며, 세계의 공장으로 급부상한 중국은 약 12%에 달하는 것으로 알려진 가운데 기후변화가 경제발전의 측면에 야기하는 부정적 결과에 대한 비용효과 분석(cost-benefit analysis) 기법이 확대되면서 공여국 경제발전 정책에서 환경적 측면에 대한 고려가 강화되고 있다.

이와 같이, 기후변화 분야에서 PCD 적용을 통한 공여국의 이점은 아래 <그림 13>과 같이 4가지로 요약할 수 있다. 앞서 언급했듯이, 교토의정서, 파리협약 등 국제적 의무를 달성한다는 규범적 측면 뿐 아니라, 환경보호 기술을 개도국으로 전수하는 과정에서 발생하는 경제 발전을 통해 지속가능 개발이라는 선순환으로 공여국의 경제 발전에 도움이 된다는 것이다. 또한 최근 동아시아

지역에서 빈번히 나타나고 있는 대기오염 문제와 관련하여 장기적 측면에서 하나의 대안이 될 수 있다.

〈그림 13〉 기후변화 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점



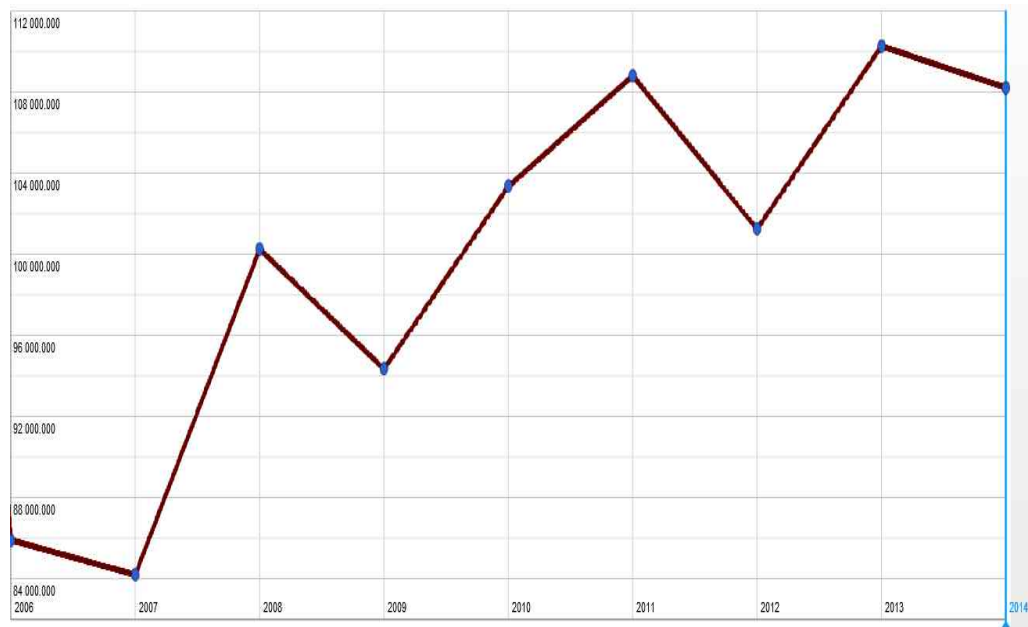
2) 조세, 투자, 송금, 불법자금 흐름

먼저, 투자와 송금 분야의 PCD 메커니즘 적용이 공여국의 대외정책적 측면에서 가지는 의미는 순수한 세금 형태로만 이루어지는 ODA 공여 부담의 완화이다. 최근 선진국이 글로벌 금융위기와 재정적자 상황에 직면하면서 ODA 확대에 대한 부담을 느끼고 있다. 이는 〈그림 14〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 OECD DAC 국가들의 ODA 규모가 세계금융위기 이후 높은 등락을 반복하고 있으며 국민총소득(Gross National Income, GNI) 대비 ODA 0.7%를 달성한 나라가 2015년 기준 노르웨이, 영국, 덴마크, 네덜란드, 룩셈부르크, 스웨덴 등 6개국에 불과하다는 점도 세금으로 이루어지는 ODA에 대한 공여국들의 부담을 나타내는 지표이다.

개발재원 확보에 대한 논의는 SDGs 채택과정에서도 매우 중요한 이슈로 OECD는 SDGs 시행기간인 2015년부터 2030년까지, 매년 4.5조 달러 (약 4,500조 원)에 달하는 투자가 개도국에 필요하다고 밝히기도 하였다. 또한 세계무역개발협의회(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)는 SDGs와 관련된 중요 분야에 대한 투자가 약 1.4조 달러 수준에 머물러 있어 매년 3.1조 달러의 투자 격차를 가져올 것으로 내다보았다. 이는 2013년 ODA 규모가 1,350억 달러이었다는 것을 고려할 때, 전체 ODA규모의 약 20배 이상의 격차가 있다(박수영 · 오수현, 2015).

〈그림 14〉 OECD DAC 국가의 ODA 규모 변화

(단위: USD)



출처: UN CRS Statistics

또한 이러한 개발재원의 필요성이 대두된 것과 동시에 과거 보수적 관점을 유지한 ODA 개념의 확대를 통해 개발의 효과를 띤 민간자금도 ODA로 계상해야 하며, 민간자본의 참여를 촉진하기 위한 레버지로서 ODA 기능 확대와 더불어 새로운 형태의 개발재원 마련이 시급하다는 의견이 강하게 대두되고 있다. 더불어 투자측면에서 공여국은 기존의 수원국에 팽배했던 부정적 투자 및 경제 관행 극복을 통해 수원국 파트너 국가와의 상생적 협력관계를 구축함으로써 공여국의 기업이 수원국에 대한 해외 투자를 확대하여 공여국과 수원국 상호 win-win이 가능한 지속가능 발전 모델이 될 수 있다고 본다.

같은 맥락에서 송금 문제 역시 투자와 같은 논리로 수원국의 개발재원에서 차지하는 비중이 높은 송금과 관련한 규제 및 수수료를 조정을 통해 수원국의 개발재원 확보를 용이하게 함과 동시에 공여국의 순수한 ODA 제공 부담을 완화할 수 있는 효과를 기대할 수 있다고 본다.

둘째로, 불법자금 흐름 이슈와 관련하여 동 분야의 PCD 메커니즘 강화를 통해 공여국이 이를 수 있는 직접적인 효과는 공여국이 수원국에 제공한 ODA가 불법적 경로나 형태로 다시 공여국으로 다시 흘러들어오는 것을 차단함으로써 공여국 금융기관의 재정 및 신용 하락을 방지하는 한편 불법자금이 테러 및 범죄 행위로 흘러들어가 궁극적으로 공여국과 국제 사회의 안보를 위협하는 순환고리를 차단할 수 있다는 것이다.

불법자금은 수원국 정부의 효과적이고 유동적인 자금 활용을 방해하여 지속 가능한 개발을 저해하는 매우 큰 요소로 작용한다. 가장 대표적인 원인은 범죄와 부정부패이며 이는 국제적인 이슈임과 동시에 국가의 세입 또는 자원 활용에 있어서 불법자금흐름이 재정적 지속가능성에 많은 영향을 미침으로써 정부의 역량이 부족한 몇몇 개도국에 집중적인 피해를 입힌다. 실제로 매년 1조 달러 이상의 자금이 부패로 인한 손실로 추정되며 이는 개도국 정부 지출의 25%에 해당하는 수치이다(OECD, 2014).

뿐만 아니라 세계적 세금회피 또한 매우 광범위하고 거대한 규모로 일어나고 있는 것으로 알려지고 있다. 미국 하원에 따르면 미국 소재의 회사 및 개인의 세금회피 규모가 매년 천억 원 가량일 것으로 추정하였으며 세계은행 또한 세금회피로 인해 말라위 GDP의 약 8~12%가, 나미비아 GDP의 약 9%가 손실되었다고 발표했다. 위 수치들은 2013년 전체 ODA 규모인 1,344억 달러 보다 크다(OECD, 2016b). 이러한 점을 고려하면, 불법자금흐름을 근절하기 위한 노력을 통하여 공여국은 개도국의 지속가능한 개발을 위해 지원해야할 원조부담을 경감할 수 있을 뿐만 아니라 이는 공여국과 개도국의 거버넌스 향상과 부정부패 감소에도 긍정적인 효과를 미칠 수 있다고 본다.

불법자금흐름을 근절하기 위해서는 많은 다른 기관들 간의 협업이 필수적이다. 부서마다 이해관계가 다른 섹터들의 조율을 위한 중앙 정부 부서의 적극적인 개입이 있어야 하며 또한 부서들의 적극적인 정책 참여와 효과적인 피드백을 주고받는 과정이 필요하다. 부작용을 예방할 조치 또한 선행되어야하며

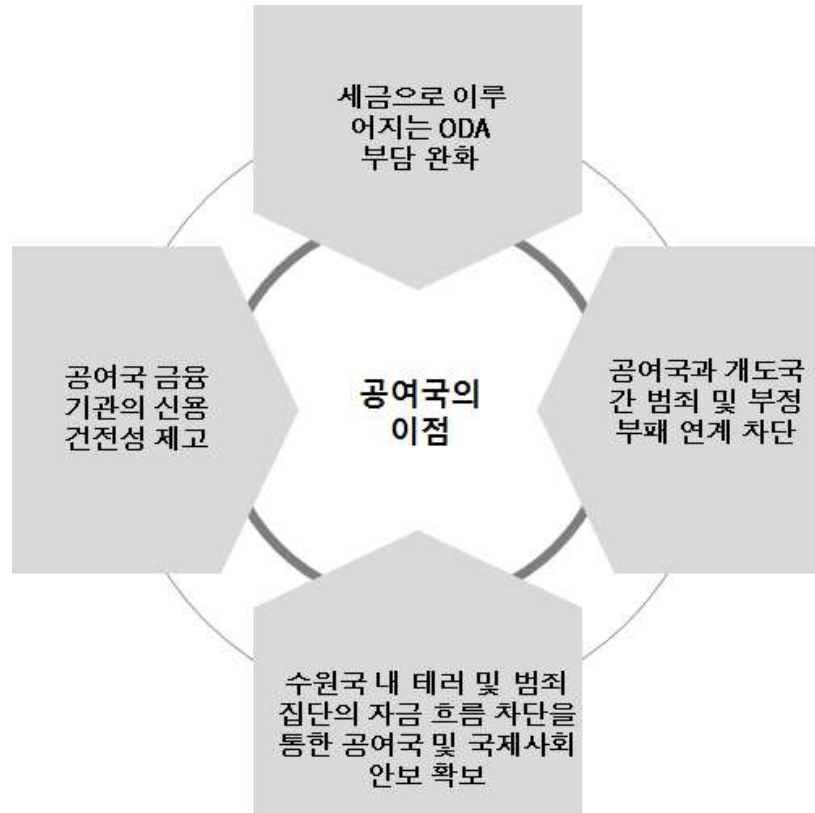
재정 기구나 전문가의 역량을 충분히 활용하여야 한다고 본다.

즉, 불법자금흐름이 당국으로 다시 들어오는 것을 막기 위해서 공여국의 다양한 원조-비원조 기관의 협업이 필요하고 또한 이를 철저히 차단하기 위해서 공여국의 재정관련 기관들로 하여금 개도국으로의 자금 이체 및 송금, 조세 등의 이슈에 대한 심사 및 이행에 있어서 세심한 검토를 통해 불법 및 사기성 자금의 흐름을 차단하기 위한 노력이 필요함을 강조하고 있으며, 궁극적으로 이러한 조치로 인한 수혜자는 공여국이라는 점을 강조한다. 다시 말해서 철저한 검증 없이 자금 흐름이 일어나고 이것이 문제성 자금으로 판단될 경우 공여국의 해당 기관의 제재의 대상이 될 수도 있기 때문이다. 예를 들어, 개도국이 철저한 자금세탁 방지기준(Anti-Money Laundering Standard)을 준수함으로써 조세회피를 사전에 방지할 수 있으며, 부패한 기관 및 인물들의 불법자금 흐름을 차단하는 효과를 기대할 수 있다. 또한, 공여국의 입장에서는 강력한 자금세탁 방지기준의 적용을 통해서 자국의 금융기관이 불법자금 유통기관으로 전락하는 것을 예방할 수 있다고 본다.

끝으로, PCD적 관점을 불법자금 흐름 및 조세회피 이슈에 적용함으로써 불법자금이 테러단체 및 반정부 단체 등으로 흘러들어가 개도국 및 특정 지역, 크게는 세계 평화와 안보를 위협하는 것을 차단하는 효과를 기대할 수 있으며, 이들 자금이 불법행위(마약, 위조지폐, 불법의약품 유통)와 연계되어 개도국은 물론 공여국의 사회, 정치, 경제적 불안정성을 야기하는 행위를 사전에 차단하는 효과를 기대할 수 있을 것으로 본다.

이와 같이, 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야에서 PCD 적용을 통한 공여국의 이점은 아래 <그림 15>와 같이 4가지로 요약할 수 있다.

〈그림 15〉 조세·투자·송금·불법자금흐름 분야에서
PCD 적용이 공여국에 가져올 이점



3) 식량안보

식량안보 측면에서 공여국의 대외정책적 목표는 개도국의 주요 외화수입원 이자 빈곤문제 해결을 위한 주된 수단으로써 농수산업을 보호, 육성하는데 있다. 더 나아가 식량안보는 무역의 형태로 공여국으로 흘러들어와 공여국이 필요로 하는 식량의 안정적 공급에 기여함과 동시에 공여국의 농업과 조화를 이루어 궁극적으로 공여국의 식량안보 달성에도 이바지하는 상생적 구조를 만들어 내는 것을 최종 목표로 한다.

FAO에 따르면 2002년에서 2014년까지 국제사회로부터의 헌신과 노력에도 불구하고 세계인구 중 8억 5백만 명이 해당하는 사람들이 만성적인 굶주림에 고통 받고 있다(OECD, 2016a). 또한 세계 인구는 2050년까지 90억 명으로 늘

어날 것으로 예상되며, 이에 따라 농업생산량은 전체인구를 부양할 수 있는 식량을 공급하기 위하여 현재 보다 60퍼센트 더 많은 식량이 필요할 것으로 예측되기도 한다(EC, 2015b). 이처럼 이미 국제사회는 식량안보 문제를 단순한 저개발상국만의 문제가 아니라 국제사회 공통의 과제로 인식하고 있다.

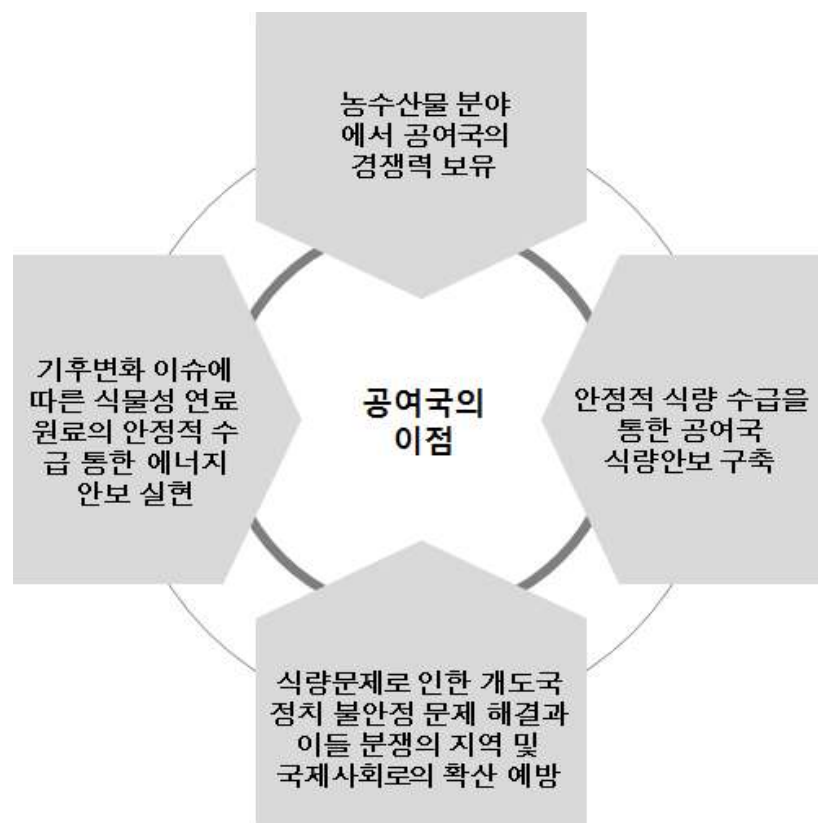
현재 이러한 필요성을 반영하여 SDGs에서 식량안보를 달성하기 위한 직접적인 목표로 SDG 2 ‘기아 종식, 식량 안보 달성, 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업강화’를 설정한 가운데, 식량안보가 SDGs에서의 물, 에너지, 기후, 해양과 생태계 등과 같은 다른 목표들과 함께 상호영향을 끼친다고 간주하여 이들과의 시너지를 극대화하고 함께 실행할 수 있는 정책마련의 시급성을 강조하였다(OECD, 2015b). 아울러 식량안보의 실현이 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 중요한 이슈라고 여기는 국제사회의 인식에 근거하여 국제사회는 2030년까지 굶주림과 영양불균형을 종식시키는 것을 목표로 설정하였으며, 특히 이를 달성하기 위해 선진국들의 노력을 요구하고 있다(OECD, 2016a).

결과적으로 이러한 국제사회의 요구에 따른 공여국에서의 효과적인 식량안보 PCD적 접근은 수원국에 있어서 빈곤문제를 해결하고 세계 시장으로 농수산물 제품 수출 확대를 통해 경제적 이익을 얻어 지속 가능한 발전을 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 공여국이 농업 분야에 핵심 역할을 하도록 하여 자국의 식량 수요를 충족시키고 식량안보를 향상시킴으로써 세계 농수산물 시장에서 공여국의 전반적인 경쟁력을 보유할 수 있도록 한다. 또한 공여국 내 안정적인 식량 공급은 효율적이고 생산적인 농업 분야를 유지, 개발에 기여함으로써 공여국은 국제사회에서 예측하지 못한 자연재해나 식량 파동으로 인한 급격한 농수산물 가격 취약성과 가격폭등에 능동적으로 대처가 가능하도록 한다(EC, 2015b).

더불어 공여국의 기후변화에 대한 관심과 함께 식물성연료 사용이 증가함에 따라 이들 개도국으로부터 식물성연료의 원료를 안정적으로 수급함과 동시에, 식물성연료의 사용 증가로 인해 세계 곡물시장 가격의 상승, 그리고 이것이 지구촌 빈곤문제의 악화나 분쟁(리비아 사태는 폭등한 식량가격으로 인해 식량공급에 차질이 빚어지면서 시민들의 정권퇴진시위로 연결된 것임)으로 이어지는 것을 사전에 예방하는 목적도 가진다. 이를 통해 식량문제로 인해 촉발된 문제가 2차(예: 기아 상황, 폭동 및 분쟁 발생, 국가붕괴 등), 3차(예: 공여국으로의 대량 난민 유입 등)로 확산되는 것을 사전에 관리함으로써 공여국

자국의 식량안보 뿐만 아니라 에너지안보와 외교·안보 영역의 대외정책 영역에까지 영향을 미친다는 점에서 식량안보 분야에서 선진국의 적극적 PCD 노력은 단순히 개도국에 대한 긍정적 효과와 선진국의 식량안보에 대한 긍정적 효과를 넘어서는 포괄적 접근이 요구되는 분야이다. 이와 같이, 식량안보 분야에서 PCD 적용을 통한 공여국의 이점은 아래 <그림 16>과 같이 4가지로 요약할 수 있다.

<그림 16> 식량안보 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점



4) 안보 분야

안보 영역에서 PCD적 접근법의 의미는 공여국이 달성하고자 하는 대외정책의 궁극적 목표인 공여국 자국의 안보 달성이라고 할 수 있다. 즉 개발 없이 안보 달성이 어렵고, 안보 문제의 해결 없이 개발도 불가능하다는 논리적 사고를 바탕으로 개발과 안보를 동시 추구함으로써 시너지 효과를 창출하고, 궁극적으로 공여국의 안보는 물론 지역과 세계 평화를 달성하는데 기여하는 것

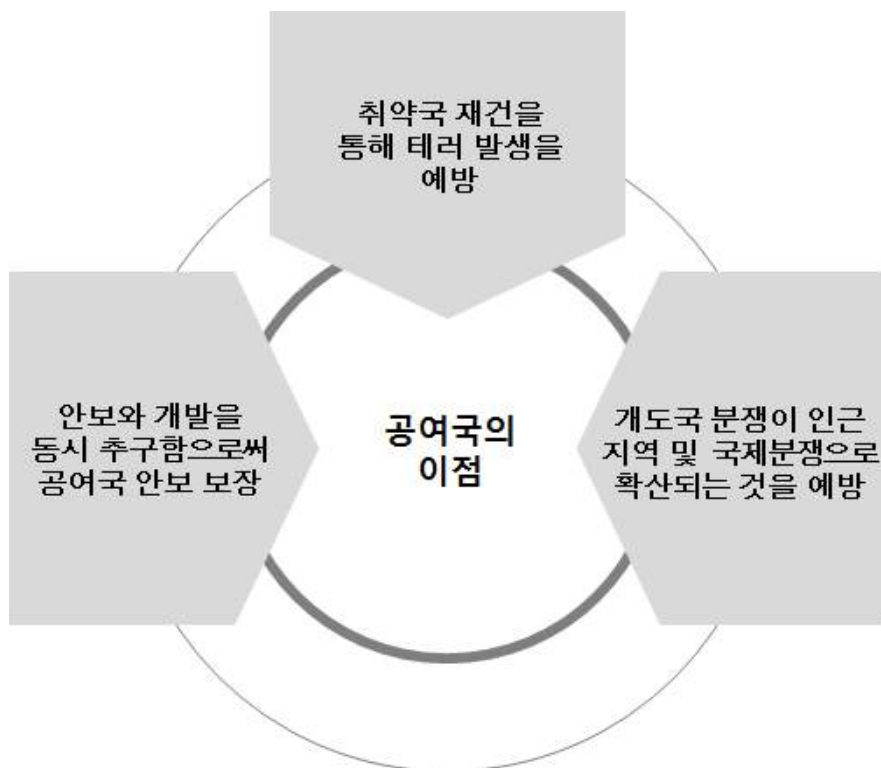
이다. 다시 말해, 빈곤이 종족 간 혹은 국내 집단 간 분쟁이 원인이 되기도 하며, 국내 분쟁이 국가 간 혹은 크게는 지역분쟁으로 확산되어 궁극적으로 공여국의 안보 위협을 초래할 수 있다는 인식에서 분쟁의 씨앗인 빈곤 문제를 사전에 차단하는 방안으로써 안보 PCD 논의가 진행되고 있다.

안보를 증진시키는 것은 특히 취약국의 개발을 위해서 우선적으로 이루어져야 할 필수적인 부분으로 인식된다. 이러한 개도국 안보 구축의 필요성에 대한 인식의 전환은 2001년 9.11 테러로 인하여 이루어졌다. 9.11 안보 의제는 공적개발원조와 무역, 정치적 협력 등의 더 넓은 개발 협력의 기구들을 포함시키면서 안보와 개발 정책 사이의 관계에 중점을 두게 되었다(Bond, 2016). 특히 2002년 새천년도전공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)를 설립하여 USAID와 함께 안보와 개발을 포괄적인 관점에서 접근하기 위한 노력을 시작하였다(이대우, 2012). 즉 테러나 안보 위협이 종교나 이데올로기적 원인에 기반한 것이 아니라 빈곤과 저발전 또한 한 원인이 된다는 인식에서 빈곤을 범분야 이슈(cross-cutting issue)로 상정하고 원조와 함께 포괄적 접근을 시도하고 있는 것이다.

특히 개도국과 취약국에서의 폭력과 불안정(violence and insecurity)은 지속 가능한 개발을 쇠퇴시키고 국제사회에서 MDGs의 달성을 방해해오면서 안보 이슈에서 중요한 문제로 대두되었다. 취약국 내의 정부 역량이 약해지면서 만들어진 테러집단과 심각한 내전으로 인한 대량의 난민 발생 또한 더 이상 지역적 문제만이 아닌 국제사회의 우선적으로 해결해야할 과제로 여겨지고 있다. 특히 시리아 내전 중 정부의 기능이 마비된 상황을 이용하여 자신들의 세력을 넓히고 그들만의 국가를 공표한 IS(Iraq Syria Islam States, 이슬람 수니파 극단주의 무장단체)는 2015년 파리 테러 등을 통하여 국제 안보에 악영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 국가 내 또는 지역적 분쟁으로 일어난 대량의 난민들 또한 국제적 이슈가 되었다. 2016년 6월 기준 전 세계의 난민은 약 2,130만 명으로 그 중 53%의 난민들은 심각한 내전을 겪고 있는 소말리아, 아프가니스탄, 시리아에서 발생하였다(UNHCR, 2016). 실제로 시리아 위기 사태로 인한 약 490만 명의 난민들의 유럽으로의 이동은 유럽의 경제 위기와 함께 문제가 가중되면서 유럽 전체의 정세 또한 변화시키면서 난민의 수용에 대한 논란이 되고 있다. 결과적으로 개도국의 안보 문제가 당국과 지역만의 문제가 아닌 공여국과 국제 사회의 안보와 경제, 외교 등 다양한 측면까지 부정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

세계화와 확산 및 심화로 인해 일국의 안보불안이 지역 및 국제사회의 안보 불안으로 확산되는 현상을 쉽게 목격하고 있다. 이처럼 공여국의 군사안보를 넘어서 정치, 사회, 경제적 측면에서의 부정적인 영향을 최소화하기 위해서 취약국과 개도국의 평화와 안보를 구축을 위한 공여국의 노력이 요구된다는 것이 왜 공여국 또한 국내 정치적 측면에서 PCD 도입이 필요한지에 대한 논리이다. 즉 안보 분야에서 PCD 적용은 개도국 뿐만 아니라 공여국에 있어서도 안보 취약성을 줄이고 위기상황을 적절히 관리함으로써 문제의 확산을 사전 예방함으로써 공여국과 개도국 모두에게 지속가능한 개발을 가능하게 하는 토대가 될 수 있다는 것이 안보 분야 공여국 PCD 논의의 핵심이다(EC, 2015a). 이와 같이, 안보 분야에서 PCD 적용을 통한 공여국의 이점은 아래 <그림 17>과 같이 3가지로 요약할 수 있다.

<그림 17> 안보 분야에서 PCD 적용이 공여국에 가져올 이점



3. 소결

OECD와 EU의 PCD 논의의 핵심은 공여국이 자국의 비원조정책 분야에서 PCD적 관점을 반영할 경우 그 수혜자는 개도국 뿐만 아니라 공여국도 주된 수혜자라는 점이다.

PCD는 전통적으로 개도국 내 원조효과성 제고의 관점에서 PCD의 도입이 개도국 빈곤퇴치 및 경제발전에 가져올 영향력의 분석에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 SDGs 시대의 도래와 함께 ‘지속가능한 개발을 위한 정책일관성(PCSD)’은 효과적인 개발협력을 위해서 개도국을 넘어서 공여국 내 PCD의 추진이 공여국에 미치는 긍정적 영향과 그 사례의 분석 및 발굴에 집중하고 있다.

앞서 논의를 바탕으로 공여국의 대외정책과 개도국 개발 간 PCD 도입으로 인한 상관관계를 분석하면 아래와 같다.

〈표 17〉 개도국 및 공여국 개발과 PCD 분야 간의 관계

분야	개도국 효과	공여국 효과
기후변화	- 기후변화 레짐에 적극 참여함으로써 공여국으로부터 환경관련 재정 및 기술지원을 받기가 용이 - 친환경 에너지 자원의 수출로 인한 경제개발효과 (식물성연료 등)	- 국제의무 달성(교토의정서, 파리협약 등) - 기술 선점으로 인한 경제적 이익 창출 - 대기오염에 따른 사망과 질병으로 인한 경제적 손실 감소 - 지속가능한 개발
조세, 투자, 송금, 불법자금흐름	- 개발재원 마련 확대 - 불법행위의 차단을 통한 정부 및 사회 안정성 확보 - 경제발전을 위한 해외 투자자본 확보 용이	- 세금으로 이루어지는 ODA 부담 완화 - 공여국 금융기관의 재정 및 신용 건전성 제고 - 공여국과 개도국 간 범죄 및 부정부패 연계 차단 - 수원국 내 테러 및 범죄집단의 자금 흐름 차단을 통한 공여국 및 국제사회의 안보 확보
식량안보	- 빈곤퇴치와 경제발전 가능 - 정권/정부 안정성(regime stability)에 기여	- 농수산물 분야에서 공여국의 경쟁력 보유 - 공여국 내 안정적 식량수급을

		통한 공여국 식량안보 구축 - 기후변화 이슈에 따른 식물성 연료 원료의 안정적 수급을 통한 에너지 안보 실현 - 식량문제로 인한 개도국 정치 불안정 문제의 해결과 이들 분쟁의 지역 및 국제사회로의 확산 예방
안보	- 지속가능한 개발의 선결조건으로써 분쟁 해결과 평화	- 지속가능한 개발의 선결조건으로써 분쟁 해결과 평화 - 안보와 개발을 동시 추구함으로써 공여국 및 국제사회의 안보 또한 보장 - 취약국 재건을 통해 테러 발생을 예방 - 개도국 분쟁이 인근 지역 및 국제사회의 갈등으로 확산되는 것을 예방

IV. DAC 회원국의 PCD 사례조사: 영국과 네덜란드

한국의 PCD 개발환경 조성을 위하여 DAC 회원국 중 모범사례가 될 수 있는 선진공여국을 선택하여 ODA 정책의 PCD 추진 현황을 비교·분석하고 한국에의 적용 가능한 함의를 타진한다. 본 연구에서는 DAC 회원국 중 영국과 네덜란드를 분석 대상국으로 선택하였고, 해당 공여국의 PCD 제고 노력, 부처 간 갈등 및 해결 과정, SDGs 이행을 위한 정책일관성 추진 방향 등을 조사하여 선진공여국이 현재까지 개발환경 조성을 위한 PCD 정책을 체계적으로 비교분석한다.

영국과 네덜란드는 DAC 회원국 중에 PCD의 여러 측면에서 선도적인 방향성과 추진 정책을 이행하고 있다는 평가를 받고 있어 두 선진공여국 사례를 입체적으로 분석함으로써 정치적·제도적·분야별 PCD 시스템과 특징을 비교하여 한국을 위한 구체적인 정책 제안의 토대를 구축한다. 일반적으로 DAC 선진공여국의 경우 전반적으로 PCD 체계를 성공적으로 운영하고 있는 것으로 평가되고 있으나, 이 중 영국과 네덜란드를 선택한 이유는 두 선진공여국에 가장 DAC 회원국의 PCD를 모범적으로 시행하고 있으면서 동시에 두 가지 측면에서 차별성을 보이기 때문이다.

첫째, PCD를 위한 조정 메커니즘의 제도화 및 운영방식에 있어서 영국은 비공식적인 부처 간 협의 방식과 범부처간에 조정 메커니즘으로 ‘국가안전보장회의(National Security Council: NSC)’라는 상급기관이 하향식(top-down)으로 구성되어 있는데 반해, 네덜란드는 외교부 내 공식적인 조정기구가 운영되어 지속적으로 PCD를 위한 조율작업을 상향식(bottom-up)으로 추진하는 차이가 있다. 두 사례국가의 PCD 조정 메커니즘을 비교함으로써 (비)공식적 부처 간 협의와 외교부 내지 특정 부서 내부에 공식적인 조정기구를 설치하는 방식 사이에서 한국에 적합한 방식에 대한 함의를 도출할 수 있다.

둘째, PCD 정책과 이행결과에 대한 보고 방식에 있어서 영국은 의회보고가 최종단계인 반면, 네덜란드는 의회보고와 함께 부처 내 내부보고까지 병행되고 있다. PCD 조정기제와 더불어 추후 정책결과에 대한 보고방식의 차이에 따라 한국이 제도적으로 보완해야 할 정책적 함의를 도출할 수 있다. 또한, 조정기제와 보고절차를 비롯하여 두 선진공여국의 PCD에 관한 비교분석은 아래 <표 18>에서 정리한 단계(정치적 공약 및 정책, 조정 및 실행 메커니즘, 중점

분야, 보고체계)별 제도적 유형을 토대로 체계적으로 정리하여 비교분석한다.

〈표 18〉 DAC 회원국 정책일관성 추진 분석 틀

단계	유형	
정치적 공약 및 정책	법적 기반	
	정책 문서 (백서 및 계획 등 포함)	
	고위급 선언	
	없음	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국무총리실
		외교부
		기타
	부처 간 협의 (비공식)	
	없음	
중점 분야	기후변화, 불법자금흐름, 무역, 안보 등	
모니터링 및 보고 체계	의회보고	
	정례보고서	
	내부보고	
	없음	

출처: 손혁상 외(2012). 일부 조정.

영국과 네덜란드 해외사례 연구를 위해 10월 23일부터 27일까지 현장방문을 실시하여 관련 인사들과 인터뷰를 실시하였다. 영국은 국가안전보장회의(NSC) 실무진 2인과 네덜란드는 외교부 Effectiveness and Coherence Department (DEC) 실무진 2인과 인터뷰를 실시하였고 두 국가의 현재 PCD 운영체계에 관한 질의응답을 실시하였다<구체적인 인터뷰 질문 내용은 부록 참고>.

1. 영국: NSC 중심의 하향식(top-down) PCD

2014년 영국에 대한 DAC 동료검토에 따르면, 정책일관성 제고를 위하여 국내 관계부처와 해외 협력대상국 관련 부처 간의 보다 효율적인 개발협력 시행을 위한 정책 연계를 공동의 이해관계 중심으로 시도하여 왔다. 주로 불법자금흐름, 무역, 기후변화와 안보가 정책일관성 제고를 위한 중점 분야로 책정되었고, 개발협력 정책과 개발시행 간의 건설적인 연계를 시도하며 상호 간의 시너지 효과를 위한 체계적인 제도화가 기획되어 왔다. 특히, 2011년 PCD의 최종적인 컨트롤 타워로 NSC가 설립되었으며, PCD 안전에 대한 논의는 철저하게 외교정책과 안보정책과 연계하여 부처 간의 정책 조율을 시도하고 있다. 이는 다시 아래와 같이 크게 세 가지 측면에서 재조명되어 영국 DFID 중심으로 PCD의 효율적이 운영을 위하여 질적인 향상이 시도되고 있다.

1) 주요 분야에서의 정책일관성 조성을 위한 정치적 비전과 원조전략의 정합성

데이비드 카메론(David Cameron) 영국 수상이 OECD와 EU의 회원국으로서 영국이 PCD를 제고하기 위하여 “getting its own house in order” 라는 정치적 비전을 제시하여 개발원조와 관련된 국내 기관들 사이에서 투명성을 규제함으로써 상호 간의 연계성과 긴밀한 협의를 강조하였다. 최근 2015년 11월에 영국 정부는 ‘규범중심국제체제(Rule-based International System: RUBIS)’를 강조하며 *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015*를 통해 영국 외교정책의 3대 주요원칙을 아래와 같이 강조하였다.

<박스 11> 영국 외교정책의 3대 주요 원칙

- 자국민 보호(Protect our people)
- 영국의 글로벌 영향력 확대(Project our global influence)
- 국가 번영의 촉진(promote our prosperity)

이와 같은 시기에 DFID와 영국 재무부(HM Treasury)가 공동으로 영국의회에 제출한 *UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest*라는 보고서에서 PCD를 관리운영과 영국 원조정책과의 유기적 연계와 이를 영국의

새로운 국가이익이라는 광범위하게 확대팽창된 개념의 국익까지 연결함으로써 PCD에 관한 체계적인 정치적 비전을 보유하고 있다고 평가되고 있다. 본 보고서에 따르면, 영국이 유엔에서 권고하는 GNI의 0.7%를 국제개발에 배분하고, 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에서 권고하는 GNP의 2%를 방위비에 배분으로 대표되는 국제사회의 규범을 지키고 있는 전 세계에서 유일한 국가라는 것을 확인할 수 있다. 영국의 PCD는 철저하게 영국의 국익, 특히 외교적인 국가이익과 연계하여 집중 관리되고 있다는 것을 보고서에서 확인할 수 있으며, 개발의제와 관련된 이슈들을 안보화(securitization)하는 과정을 통해 개발과 안보 및 외교가 동등한 위치에서 영국의 국익을 위해 가치화되고 있다(Buzan *et al.*, 1997). 즉, 안보라는 최고의 국가적 목적이자 가치를 기존의 전통적인 제한적 방식에서 다양한 개발의제를 안보 프레임에 포함하여 확장하고 있다. 개발의제는 더 이상 개도국 발전을 위한 시혜적 프레임에 해당되는 원조정책이 아니라 적극적으로 안보화 된 중요한 외교정책으로 질적 전환을 하고 있다.

영국 국익과 국제규범을 연동시키는 영국 국제개발협력의 전략적 목표들을 다음과 같이 4가지로 원칙화하고 있다.

〈박스 12〉 영국 국제개발협력의 4가지 전략적 목표

- 글로벌 평화, 안보와 거버넌스를 강화하기(strengthen global peace, security and governance)
- 회복탄력성과 위기대응력을 강화하기(strengthen resilience and response to crises)
- 글로벌 번영을 촉진하기(promoting global prosperity)
- 극심한 빈곤에 대처하고 전 세계의 취약층 도와주기(tackling extreme poverty and helping the world's most vulnerable)

이를 토대로 영국의 국익을 달성하기 위한 원조전략(strategy)을 다음과 같이 7가지로 강조하고 있다.

〈박스 13〉 영국 국가이익 달성을 위한 7가지 원조전략

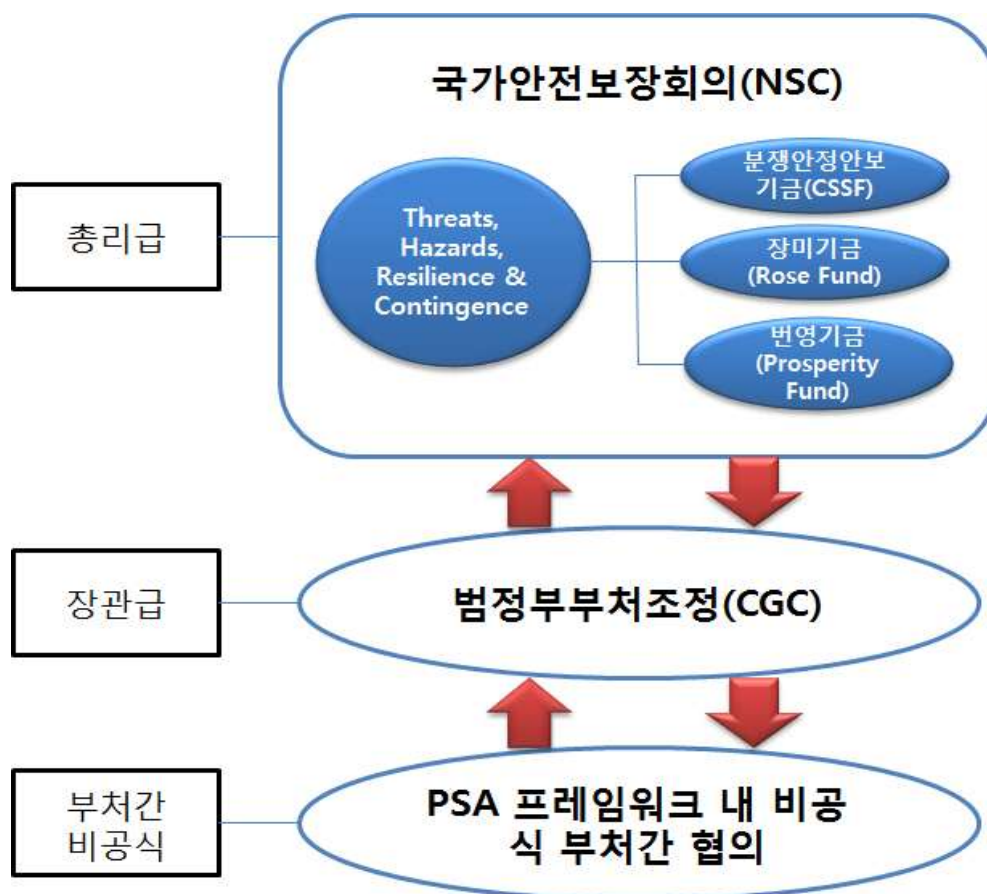
- 취약국과 취약지역에 DFID의 예산의 50%를 분배한다(allocate 50% of all DFID's spending to fragile states and regions)
- 시리아 사태와 인근 지역을 위한 원조를 증액한다(increase aid spending for the Syrian crisis and the related region)
- 전통적인 모든 일반예산 지원을 종료하고 보다 적절한 예산집행을 목표화 한다(end all traditional general budget support - so we can better target spending)
- NSC의 국제 업무를 지원함으로써 영국의 안보 목적을 강화하기 위한 범부처 간의 ‘분쟁안정안보기금(CSSF)’을 확장·활용한다(use an expanded cross-government Conflict, Stability and Security Fund (CSSF) to underpin our security objectives by supporting the international work of the National Security Council (NSC))
- 시리아 난민 문제와 같은 새롭게 발생하는 위기상황에 보다 유연하게 대처하기 위하여 5억 파운드에 해당하는 ODA 예치를 증액한다(create a £500 million ODA crisis reserve to allow still greater flexibility to respond to emerging crises such as the displacement of Syrian refugees)
- 말라리아와 에볼라 같은 대단히 위험한 전염성 질환을 대응하기 위한 글로벌 보건기금인 “장미기금(Rose Fund)”에 새롭게 10억 파운드를 조성한다(fund a new £1 billion commitment to global public health (the “Rose Fund”) which will fund work to tackle the most dangerous infectious diseases, including malaria and Ebola)
- 글로벌 경제번영을 촉진하기 위한 영국의 목적을 달성하기 위하여 NSC가 관장하는 범부처간 운영되는 새로운 ‘번영기금(Prosperity Fund)’을 활용한다(use a new cross-government Prosperity Fund, led by the NSC, to drive forward our aim of promoting global prosperity)

이러한 외교정책과 원조정책 간의 정합성을 제고하고 거시적인 비전하에 세부적인 원조정책의 지향점과 목표를 설정하여 체계적인 시스템을 구축하고 있다. 이를 실행하기 위한 주요한 제도적 장치로 PCD를 적극적으로 수용하고 있으며, PCD의 컨트롤 타워를 최종적으로 NSC에 일임함으로써 부처 간의 정책적 잡음을 최소화하고 총리가 직접 매주 관장하는 NSC에서 PCD를 주로 세 가지 기금인 분쟁안정안보기금(CSSF), 장미기금(Rose Fund), 그리고 번영기금(Prosperity Fund)을 통해 조율하고 있다는 점에서 PCD의 하향식 관리방식이라 볼 수 있다.

2) 선택 분야에서 조정기제의 적절한 운영

영국의 PCD 조정기제는 크게 세 차원에서 유기적으로 연계되고 체계적으로 관리되고 있으며, 이는 다분히 최종결정과 조율을 하향식(top-down) 방식으로 이행하고 있다는 평가를 내릴 수 있다(<그림 18> 참고). PCD의 정책기준을 크게 두 가지로 (1) 국내적으로 각 부처 간의 정책지원을 유기적으로 연계, 그리고 (2) 개도국의 국내개발정책에 피해를 주지 않는다고 설정하고 전체적인 조정기제를 운영하고 있다. 공통적으로 영국의 PCD는 영국 내 부처 간의 Win-Win과 개도국과 공여국으로서의 영국 간의 Win-Win 전략으로 활용되고 있다.

<그림 18> 영국정부의 PCD 운영조직도



출처: 저자 정리.

우선, PCD 의제에 관하여 관련부처 간 협의를 비공식적으로 시작한다. 이는 ‘공공서비스협정(Public Service Agreements: PSA)’ 프레임워크 내에서 비공식 부처 간 협의회가 진행되는 것을 의미한다. 2014년에 PSA가 공식적으로 ‘범정부부처조정(Cross-governmental Coordination: CGC)’이라는 새로운 조정기제로 대체되었음에도 불구하고 비공식적으로 부처 간 실무진 사이의 협의채널은 PSA 차원에서 운영되었던 PCD Unit이 중심적인 역할을 수행하고 있다.

두 번째 단계는 장관급 수준으로, 부처 간 비공식적 협의를 통해 어느 정도 PCD 논의가 진척된 다음, 2014년 이후 실시된 새로운 조정기제인 ‘범정부부처조정(Cross-governmental Coordination: CGC)’에 의해 장관급 수준에서 PCD 조율이 가능하다. 본래 CDC 시스템은 최근 영국 정부가 내세우는 개발비즈니스계획(developmental business plan)과 맞물려 있으며, 부처 간의 협의기능의 효율성 제고에 그 핵심이 있다. 일례로, 무역백서(Trade White Paper)를 작성하기 위하여 산업혁신기술부(Department of Business, Innovation and Skills: BIS)와 영국통상투자부(UK Trade & Investment: UKTI)가 합류하고 DFID의 개발비즈니스계획이 동시에 가동되어 관련부처를 상호 관통하는 조율기제인 CGC가 제도화되고 있다.

마지막 최상급 단계로, NSC를 PCD 결정과 운영의 최종적인 컨트롤 타워로 2011년부터 제도화하면서 각 부처의 장이 총리의 지휘 하에 NSC는 5개의 소위원회를 보유하고 있다(<그림 19> 참고). NSC는 매주 1회 개최되고 총리가 직접 회의를 주재하고 관장한다. 매주 안건으로 상정된 PCD 의제를 주로 ‘Threats, Hazards, Resilience & Contingencies’ 소위원회에서 관장하고 있으며, 앞서 기술한 분쟁안정안보기금(CSSF), 장미기금, 번영기금이 본 소위원회에서 총괄한다. 본 소위원회는 NSC의 가장 핵심적인 위원회로서 총리와 총 15개 부처의 장관이 위원으로 구성된다(<표 19> 참고).

〈그림 19〉 영국 국가안전보장회의와 5개 장관급 소위원회



출처: HM Government (2015).

〈표 19〉 영국 NSC 소위원회 구성도

부처 및 직위	성명
의장: 총리(Prime Minister)	Theresa May
재무장관(Chancellor of the Exchequer)	Philip Hammond
외무장관(Foreign Secretary)	Boris Johnson
내무장관(Home Secretary)	Amber Rudd
경제부장관(Business Secretary)	Greg Clark
연방장관(Communities Secretary)	Sajid Javid
문화부장관(Culture Secretary)	Karen Bradley
국방부장관(Defence Secretary)	Michael Fallon
교육부장관(Education Secretary)	Justine Greening
환경부장관(Environment Secretary)	Andrea Leadsom
보건부장관(Health Secretary)	Jeremy Hunt
국제개발장관 (International Development Secretary)	Priti Patel
법무부장관(Justice Secretary)	Liz Truss
북아일랜드장관 (Northern Ireland Secretary)	James Brokenshire
교통부장관(Transport Secretary)	Chris Grayling
내각부장관 (Minister for the Cabinet Office)	Ben Gummer

각 내각에 소속된 장관들이 위원으로 참여하고 총리가 직접 주재하기 때문에 특정 의제가 PCD로 상정될 경우 조속하게 정책들이 일사불란하게 조율될 가능성이 크다. 특이한 사항은 2016년 BREXIT까지 DFID 장관을 맡았던 Justine Greening이 현재 교육부장관을 맡고 있고 NSC 소위원회에 참석하기 때문에 개발의제와 부처의 주요 정책 간의 조정 및 조율에 있어 개발의제가 힘을 받을 수 있다는 해석이 가능하다.

영국의 PCD 사례가 하향식 방식을 취한다라고 평가할 수 있는 이유도 NSC의 Threats, Hazards, Resilience & Contingencies 소위원회에서 참여하는 구성원과 기금구성, 그리고 아래로부터 CGC에 의해 이미 조율된 PCD 의제를 최종적으로 NSC에서 결정한다는 데 있다. 이는 부처 간의 PCD를 둘러싼 갈등을 관리하고 조율하는 방식과도 연결이 가능한데 이미 일차적으로 CGC에서 갈등 문제가 조율이 되지만 최종적으로 부처 간의 이해관계가 NSC라는 상급기관에 의해 조정된다는데 영국의 PCD 조직구조가 갖는 장점이 있다. 아직까지 부처 간에 큰 이견이나 갈등이 발견되지 않았다는 것이 인터뷰 결과이며 이는 갈등이 발생하기 이전에 3단계로 이어지는 조정 프로세스에서 적절하게 관리되고 있다는 해석이 가능하다. 또한 부처 간에 PCD에 관한 인지도 관리도 NSC에 모든 장관이 위원으로 참석하기 때문에 특별한 제도적 장치를 도입하지 않아도 자연스럽게 부처별 정책을 수립하고 타부처, 특히 개발의제와 연계 가능성이 있을 경우 다양한 수위에서 조율을 위한 채널이 작동하게 된다.

이를 바탕으로 지금까지 추진되었던 영국의 주요 PCD 분야로는 아래와 같이 세 가지로 구분할 수 있다.

가. 반부패 및 불법자금흐름

협력대상국의 부패를 규제하고 협력대상국이 자산회수(stolen asset recovery)를 추진하는 데 일조하기 위하여 영국 정부는 자산회수와 반부패 연계로 정책일관성 제고를 추진하고 있다. 이집트, 리비아, 튀니지와 같이 민주화 운동이 일어나고 있는 지역에 이전 정부가 부패를 이용하여 자산을 은닉한 것을 찾아내어 환수할 수 있도록 도와주길 위하여 영국 정부 내에 CGC를 가동하고 G8 회의에서 이를 강조하여 G8 회원국들의 지원을 요청하였다.

나. 기후변화

기후변화 분야에서는 영국 국내 탄소배출량 제한 노력을 협력대상국에게 탄소배출량 제한을 요구하는 영국 원조정책과 일관되게 정책을 연계하고 있다. 또한 국제기후기금(International Climate Fund) 활동을 지원하기 위하여 영국 내 범부처간 정책일관성 접근법을 제도화하고 있는데, 이를 위하여 에너지기후변화청(Department for Energy and Climate Change), 환경식량농업청

(Department for Environment, Food and Rural Affairs) 등 세 개의 부처가 공동으로 협력하고 있으며 재원변경·저탄소개발·산림프로젝트 등과도 연계되고 있다.

다. 안보

영국의 개발협력 프로그램과 영국 방위산업체의 이해관계 간의 정책일관성 부재에 대한 문제 제기가 있어 왔는데, 영국정부는 안보와 개발협력 간의 PCD 문제를 검토하기 위하여 영국의 무기 수출과 경제개발을 위한 DFID의 정책 간의 정책일관성을 시도하고 있다. 그러나 2011년 안보와 개발의 연계에 대한 정부의 시도를 비판하는 여론이 조성되었고 이러한 영국정부의 시도가 협력대상국의 인권을 탄압하는 결과를 초래할 것이라는 문제가 공식적으로 제기되었다(Committees on Arms Export Controls, 2014).

3) 개발을 위한 보고체계 개선과 협력대상국과의 정책일관성 제고를 위한 영국 DFID의 정보 및 분석역량 강화

다른 DAC 회원국과 마찬가지로 영국은 2010년 동료검토에서 제시된 사항을 개선하기 위하여 노력해 왔으나, DFID가 의회에 PCD에 관해 연례 보고하는 것 이외에 보고체계에 있어 아직까지 진전이 없다는 점이 앞으로 문제의 핵심으로 부각되고 있다. CGC가 새로운 조정기제로 강조되고 있으나 개발에 관한 영국정부 정책의 결과를 모니터링 하는 평가제도가 CGC의 의무사항으로 포함되어 있지 않기 때문에, 앞으로 영국의 개발정책이 협력대상국에 어떠한 영향을 미치게 되는가에 대한 평가를 위한 보고체계 개선과 협력대상국과의 PCD 제고를 위한 DFID의 정보수집 및 분석역량 강화를 추진하고 있다. 또한 NSC도 의회에 보고할 의무는 아직 고려되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 이후 설립된 NSC에서 매주 PCD 정책에 관한 점검이 이루어지고 있기 때문에 기존에 문제가 되었던 모니터링과 보고체계에 큰 진전이 있었다는 것이 주요 내부 평가이다.

이러한 영국 PCD 정책의 특징을 아래 <표 20>과 같이 재정리할 수 있으며, 이는 네덜란드의 주요 특징과 비교하여 해외 사례가 한국에 제공할 수 있는 함의를 도출하는 데 연구결과의 토대로 사용될 것이다.

〈표 20〉 영국 PCD 운영 체계의 특징

단계	유형	
정치적 공약 및 정책	정책 문서 Building Our Common Future (2009년 백서) Public Sector Agreement (PSA) UK Aid (2015년) National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review (2015년)	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit에서 Cross-government Coordination (CGC)로 전환)	2011년부터 최종적으로 NSC에서 조율 및 의제 선정
	부처 간 협의 (비공식): PSA 프레임워크 내 부처간 협의 진행	
중점 분야	기후변화, 불법자금흐름, 무역, 반부패, 안보	
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	없음 (사실상 매주 NSC에서 PCD 논의가 이루어진다는 점에서 모니터링 수행이 큰 의미가 없을 수 있음)
	보고	의회보고: DFID 매년 의회 보고

2. 네덜란드: 외교부 중심의 상향식(bottom-up) PCD

2011년 DAC의 동료검토 결과를 바탕으로 네덜란드 정부는 정책일관성을 제고하기 위하여 다각도로 제도 개혁을 시도하고 있다. 우선 OECD가 정책일관성 제고를 위한 세 가지 building block을 제시하고 있는데 네덜란드 정부는 다음과 같이 제도개혁을 위한 정책적 시도를 강화해 왔다. 이에 대한 주요 내용은 <표 21>에 정리되어 있다.

1) 주요 분야에서의 정책일관성 조성을 위한 정치적 비전과 원조전략의 정합성

네덜란드는 PCD 분야에서 가장 선두적인 그룹에 있는 공여국으로 국내외 PCD 관련 규범 이행에 적극적인 자세를 보이고 있다. 외부적으로는 2005년 프랑스와 네덜란드의 국민투표에서 부결된 유럽헌법조약을 대체하는 EU의 리스본 조약에서 의거하여 EU의 초국가적 지위에서 발생하는 권고를 적극적으로 받아들이고 있다.

이는 영국과 달리 EU에서 권장하는 정책적 사항을 적극 수용함으로써 EU 내의 네덜란드 입장과 위치적 권력을 확장하려는 노력의 일환이다. 이러한 맥락에서 EU에서 권장하는 개발의제의 ‘Whole-of-Government Approach’를 적극 도입하고 제도화하였다. 이는 개발의제가 일개 부처가 관장할 문제가 아니라 국가 안보 차원에서 범정부적으로 통합해 관련부처 전체가 대처하는 접근법을 의미한다.

또한 내부적으로 *The Policy Letter of March 2011*에 이어 2013년 4월에는 통상·개발협력장관이 PCD 정책이 포함된 정책문서(*A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment*)를 의회에 제출하였다. 2015년에는 통상·개발협력 장관(Minister of Foreign Trade and Development Cooperation)이 네덜란드 하원에 제출한 *The Policy Letter of 28 September 2015*에서 PCD 정책을 포함한 원조전략의 정치적 비전과 집행에 관한 기초를 확인할 수 있다. 2015년 Policy Letter에서 강조하고 있는 주요 정책기조는 크게 두 가지로 구분된다.

〈박스 14〉 네덜란드 원조전략 (Policy Letter 2015)

- 불평등과 빈곤문제(inequality and poverty)
 - 임금과 기회의 고불평등 현상
(High inequality of income and opportunity)
 - 사회적 배제(Social exclusion)
 - 성장과 배분을 통한 극심한 빈곤 종식
(Eradicating extreme poverty: growth and better distribution)
- 포용적인 개발(inclusive development)
 - 고용창출 (creating jobs)
 - 인적/물적자본 개발을 위한 기회균등
(Equal opportunities for developing human and physical capital)
 - 차별과 배제 퇴치(Combat discrimination and exclusion)
 - 조세와 이전을 통한 재분배
(Redistribution through taxes and transfers)
 - 포용적 거버넌스와 제도 발전
(Development of inclusive governance and institutions)

이와 같이 네덜란드 정부는 명확한 개발정책의 목표를 토대로 PCD 활성화를 위한 정치적 공약 및 개입을 강화하고 있다. 네덜란드의 개발의제가 보이는 특징은 대체적으로 개발의 경제성에 무게중심을 두고 있다는 점으로 사회개발보다는 경제개발에 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 성장과 배분, 조세개혁, 고용 창출과 같은 방법을 통해 기회균등과 불평등 해소를 추진하고 있다는 점에서 네덜란드의 개발협력 방향성을 넓은 맥락에서 가늠할 수 있다.

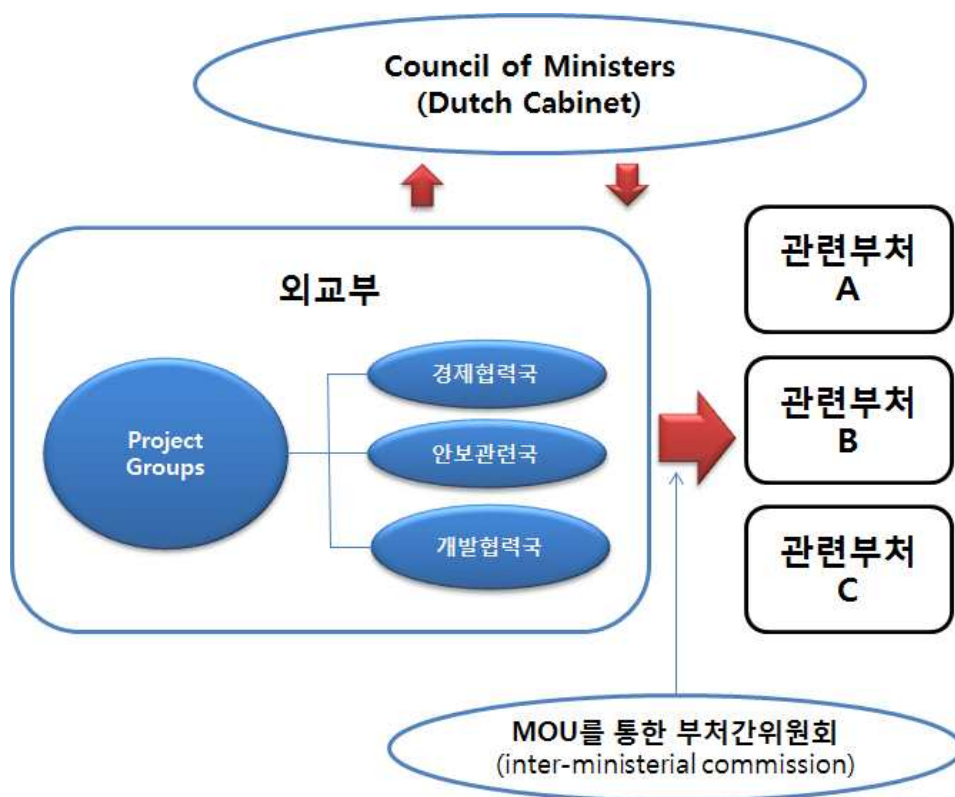
2) 선택 분야에서 PCD 조정기제의 적절한 운영

네덜란드 정부는 2006년 Our Common Concern이라는 정부정책문서와 2010년 10월 정책문서를 기점으로 네덜란드의 PCD를 위한 정치적 비전과 공약 강화를 외교정책 의제로 상정하여 왔다. 이를 토대로 네덜란드의 PCD 프로세스는 외교부(Ministry of Foreign Affairs)를 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 통상·개발협력장관이 PCD 프로세스의 핵심적인 역할을 하고 있다. 2011년 기존 ‘정책정합성단위(Policy Coherence Unit: PCU)’가 Effectiveness and Coherence Department (DEC)를 조직하기 위하여 기존 Effectiveness and Quality Department와 통합되었고 DEC는 지속적으로 네덜란드 정부의 PCD를

제고하는 데 중심적인 역할을 수행하고 있다.

<그림 20>과 같이 네덜란드의 PCD 조정기제는 영국과 유사한 구조를 갖고 있지만 다분히 외교부 중심의 상향식(bottom-up) 방식을 보이고 있다. 네덜란드의 PCD 조정의 순서는 대체로 다음과 같이 이루어진다. 우선적으로 PCD 의제로 필요하다고 판단이 되는 정책분야를 외교부 DEC 내부의 Project Group이 상시적으로 발굴하고 1차적으로 초별작업을 추진한다. Project Group에 의해 논의된 PCD 의제는 그 다음 단계인 외교부 내 관련 국별로 의제의 타당성과 타부처와의 연계가 논의된다. 예를 들어, 경제협력국 또는 안보관련국에서 Project Group이 권고한 PCD 의제의 타당성을 검토하고 관련 타부처와의 협력 가능성을 조율한다. 이렇게 외교부 내에서 주도적으로 논의된 PCD 의제는 다시 관련 부처와의 본격적인 회의를 거치게 된다. 여기에는 두 가지 프로세스가 뒤따르게 되는데, 첫째 관련 부처와 외교부가 특정 PCD 의제에 관해 적극적인 협력을 하기 위한 MOU를 체결하고, 둘째 매주 수요일에 개최되는 부처간위원회(inter-ministerial commission)에서 이를 논의하게 된다.

<그림 20> 네덜란드 PCD 운영조직도



이렇게 정부 부처 수준에서 조율된 PCD 의제에 관하여 부처 간 정책적 불협화음을 해결하고 시너지 효과를 창출할 수 있는 정책 조율 기제를 더욱 강화하게 되는데, 이는 세 가지 수준에서 정부 내 제도적 장치가 구축되었다. 먼저 부처 간의 불협화음이 있거나 세부 조정이 필요한 경우 상급기관인 Council of Ministers로 상정하지 않고 조율이 해결될 때까지 지속적인 회의와 논의를 거쳐 문제를 최소화한다. 보통 한 PCD 의제가 부처 수준에서 결정되는 시간이 약 2년 정도가 소요된다고 한다. 또한, 정부 내각의 수준에서는 Coordination Council for European Affairs이 PCD 의제를 다루는 진입총괄기구 역할을 수행하고 있다. 이는 EU의 제안을 검토하고 이를 네덜란드의 주요 이해관계와 중점 PCD 분야와 연계하려는 제도적 장치이다. 마지막으로 시민사회와의 협력을 주요한 프로세스로 제도화하고 있다. 시민사회와의 협력을 강조하는 부분이 네덜란드 사례가 갖고 있는 차별성이자 강점이라 평가할 수 있는데, 크게 두 가지 이유에서 시민사회와의 전략적 연대를 강조하고 있다. 첫째, 네덜란드의 시민사회는 특정 개발의제에 관한 전문성을 보유하고 있고 연구역량과 데이터 구축이 가능하기 때문에 정부가 추진하려는 PCD 의제에 관하여 주요 파트너 역할을 수행할 수 있다. 둘째, 대국민 홍보와 책무성 문제를 시민사회단체와 PCD 이행에 있어 파트너십을 구축함으로써 효과적으로 다룰 수 있다. 정기적인 세미나와 회의체를 제도화하여 현재 모잠비크, 탄자니아, 라이베리아와 같은 PCD 사업 추진에 있어 네덜란드 CSO와 개도국 CSO와의 협력을 강화하고 있다.

결론적으로 네덜란드의 사례는 외교부라는 특정 부처가 PCD 정책의 중심이 되고 외교부 내의 DEC가 PCD 의제를 발굴하고 논의하는 과정에 핵심적 역할을 수행하며 이를 토대로 타부처와 협력하는 상향식(bottom-up) 방식을 보여주고 있다. 최종적으로는 Council of Ministers가 부처 간 갈등을 조율하는 역할을 맡고 있지만 이 단계까지 가기 전에 부처 간의 갈등요소가 해결되고 자율적으로 조정하는 긍정적인 경험을 확인할 수 있다. 이는 기본적으로 외교부 중심으로 개발협력의 비전과 원칙이 준용되고 ODA가 결정·집행되고 있는 이행추진체계 특징 때문에 가능한 PCD 조율방식이다.

이를 바탕으로 현재 네덜란드 정부는 PCD 주요 6대 분야로 무역(trade), 조세제도(taxation), 기후변화(climate change), 지속가능한 공급사슬관리(sustainable supply chains), 구매가능 의약품 접근권(access to affordable medicines), 이주(migration)를 상정하고 전략적으로 추진하고 있다. 이 중 3개

분야에 대하여 간략하게 소개한다.

가. 무역

무역은 개도국과 선진국 모두에게 경제성장의 근간이 되고 국내외 경제성장의 가치사슬을 통해 무역의 역량이 강화되고 있다. 따라서 개도국이 글로벌 가치사슬관리와 연결될 수 있도록 지원하는 것이 관건이다. 이를 위하여 네덜란드 정부는 관세 및 비관세장벽을 낮추고 개도국에게 새로운 무역기회를 제공하는 무역협정 체결로 이어지고 있으며, 특히 아프리카 국가들과 체결하는 개발에 우호적인 경제파트너십협정(Economic Partnership Agreements: EPAs)이 대표적이다.

나. 지속가능한 공급사슬관리

네덜란드는 전통적으로 글로벌 공급사슬관리를 지속가능하게 운영해 온 주요 선진국이다. 특히 의류, 금, 주식, 코코아의 경우 네덜란드의 지속가능한 공급사슬관리는 독보적이라 할 수 있으며, 이러한 공급사슬관리의 지속가능성 강화를 통해 개도국의 작업 환경과 노동권을 보장하고 노동법이 집행될 수 있는 환경을 조성할 수 있다. 네덜란드 정부는 공급사슬관리의 중요성을 현재 방글라데시 정부, 국제노동기구(ILO), 경영자연합회, 노동조합, 그리고 NGO를 대상으로 성공적인 홍보활동을 벌이고 있다. 또한 이는 민간기업의 사회적 책임(CSR)로 연계가 가능하며 이로써 민간부문의 개발주체가 PCD 범주에 포함될 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

다. 구매가능 의약품 접근권

네덜란드 정부는 급성HIV감염증 치료제와 같은 구매 가능한 의약품을 개도국이 쉽게 접근할 수 있도록 캠페인 활동을 하고 있다. 특히 WTO의 무역관련 지적재산권협정(TRIPS)에 의하면 공중보건 이슈는 국가의 특허규정 내에서 검토되어야 한다. 이를 기반으로 네덜란드 정부는 개도국과 공여국 양자가 모두 공중보건에 관련된 이슈에 무역협정과 TRIPS 관련 법규를 적용하지 않도록 요구하고 있다.

3) 개발을 위한 보고체계 개선과 PCD의 영향분석 역량 강화

PCD를 제고할 수 있는 정부역량 강화는 곧 정부의 PCD에 대한 보고체계와 평가 및 모니터링 기능을 강화하는 것을 의미하며, 네덜란드는 현재 내부보고

와 의회보고를 동시에 시행하고 있어 보고의 측면에서는 영국보다 앞서 있다고 진단할 수 있다. 의회보고는 외교부가 2년에 한 번씩 일반 개발정책에 대해 의회에 보고하는데 그 내용의 일부분으로 정책일관성이 다루었던 프로세스를 2015년 이후부터 1년 단위로 매년 이루어지고 있다. 또한 DEC가 PCD 이행에 대한 평가내용을 개발협력국장과 통상·개발협력장관에게 직접 보고한다.

더 나아가 공식적인 PCD에 대한 정부의 보고를 넘어서 네덜란드 외교부는 지금까지 추진해 온 PCD 정책의 영향평가(impact evaluation)을 시도해 왔으며 2014년부터 그 결과물이 보고되고 있다. PCD에 대한 기존 비판 중 하나가 PCD는 궁극적으로 공여국의 정책일관성을 제고하기 위한 것이지 개도국의 개발과는 무관하다라는 지적이었다. 이러한 문제점에 대응하기 위하여 네덜란드 정부는 특정 PCD의 영향분석(impact analysis)을 강화하고 있으며, 아래 <Box 10>은 그 중 대표적인 영향분석의 pilot study 결과를 요약한 것이다.

<박스 15> 가나와 방글라데시의 네덜란드 PCD 영향평가 Pilot Study (2014)

본 연구는 네덜란드 정부가 가나와 방글라데시에 이행한 PCD 정책이 각각의 협력대상국에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 평가보고서이다. 영향평가는 크게 세 부분으로 나누어 정량화되고 있는데, (1) 협력대상국의 정책과 네덜란드의 PCD 간의 상호작용, (2) 일관성이 결여된 양자관계 분야 검색, (3) 비일관성을 해결하기 위한 직간접적인 PCD 영향 측정으로 구성된다. 그동안 네덜란드 정부의 주요 PCD 정책분야였던 무역, 식량안보, 기후변화, 이주를 중심으로 영향평가가 진행되었으며, 안보분야는 측정가능한 지수의 부족으로 본 영향평가에서 제외되었다. 전반적으로 4 분야에서 공여국으로서 네덜란드 정부부처 간 정책, 협력대상국 정책, 구체적인 지원 분야, 지원결과로 이어지는 결과사슬(result chains)이 긍정적으로 나타나는 것으로 본 보고서는 평가하고 있다. 이를 평가하는 지수로는 수입관세와 같은 투입요소(inputs), 협력대상국의 수출입 변화와 같은 산출요소(outputs), 그리고 경제성장과 빈곤감소와 같은 결과요소(outcomes)로 나누어 분석되었다. 아래 표는 가나의 사례인데 네덜란드의 무역 관련 PCD를 추진한 결과를 보여주고 있으며 다각도의 가나 무역관련 지표에서 역량강화와 질적향상이라는 영향평가를 나타내고 있다.

무역원활화(trade facilitation)와 무역비용(trade costs)

무역원활화	2013 순위	2012 순위	2008 순위
종합순위	64	63	87
분야별 집계(건수)			
비즈니스 초기조건	112	104	138
건설허가	162	160	140

전기사용 접근	63	66	--
재산 등록	45	37	26
신용허가	23	38	115
투자자 보호	49	46	33
세금납부	89	80	75
초국경 무역	99	98	75
계약집행	48	47	51
파산집행	114	115	96

출처: Dutch Ministry of Foreign Affairs (2014).

지금까지의 분석내용을 아래 <표 21>과 같이 네덜란드의 PCD 운영 체계 특징으로 정리할 수 있다.

<표 21> 네덜란드 PCD 운영 체계의 특징

단계	유형	
정치적 공약 및 정책	정책 문서 The Policy Letter of March 2011 A World to Gain: A New Agenda for Aid, Trade and Investment (2013) The Policy Letter of September 2015	
조정 및 실행 메커니즘	조정기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	외교부: PCU에서 2011년 Effectiveness and Coherence Department (DEC)으로 조정기제 전환
중점 분야	6대 중점분야: 무역, 조세제도, 기후변화, 지속가능한 공급사슬관리, 구매가능 의약품 접근권, 이주	
모니터링, 분석 및 보고 체계	모니터링 수행기관	없음
	보고	의회보고: 외교부의 Results in Development Policy
		내부보고: 외교부 DEC 내의 보고

3. 소결

두 사례 연구를 통하여 한국적 맥락에서 어떠한 함의를 도출할 수 있는가에 대한 소결로서 다음과 같이 세 가지 측면에서 한국에 대한 시사점을 정리한다.

1) PCD를 제고하기 위한 정부의 정치적 공약과 비전

영국과 네덜란드 정부는 공히 국제개발협력에 대한 명확한 비전과 원칙을 세우고 있으며, 이를 토대로 ODA 및 개발협력 사업에 대한 집행방식을 연계하고 있어 정책과 집행 간의 정합성이 매우 높다고 평가할 수 있다. 한국 정부가 국제개발협력에 있어 PCD를 체계적으로 제도화하기 위해서는 우선적으로 한국이 추구하는 국제개발협력의 주요 가치와 비전, 목표와 원칙을 명시하는 공식문서를 준비하여야 한다. 이를 기반으로 주요 개발협력 사업이 도입되고 이를 추진하기 위한 부처 간의 정책일관성을 제고하기 위한 협력 프로세스가 진행되어야 한다. 이는 곧 두 해외사례에서 확인되었던 이른바 ‘Whole-of-Government 접근법’을 도입하는 방식으로 정부의 정치적 공약과 비전, 그리고 추진체계가 조율되는 것을 의미한다.

또한 개발의제의 국가이익과 연계가 필수적이다. 영국의 경우는 개발의제의 안보화(securitization)를 NSC가 관장하는 사례를 보여주었던 반면, 네덜란드는 개발의제를 통상과 경제발전과 연계하는 사례를 보여주었다고 평가할 수 있다. 명확한 정부의 공약과 비전은 일방적인 수혜의 모델보다는 상호 Win-Win할 수 있는 개발과 국익의 적극적인 연결이 필수조건으로 첨가되어야 한다. 이를 통해서 개발과 직접적인 연관성이 떨어지는 타부처가 PCD에 관심을 가질 수 있도록 종용하는 PCD 인지도의 제고 효과로 이어질 수 있다.

2) PCD를 실질적으로 운영할 수 있는 조정 기제의 제도화

본 사례연구는 크게 두 가지 방식의 PCD 운영 및 조정기제의 제도화를 제시하고 있다. 한국이 영국과 유사하게 NSC 중심의 하향식을 선택할 경우, 현재 국무조정실 내에 있는 국제개발협력위원회의 역할 강화가 필수적이다. 국제개발협력위원회가 PCD 의제를 발굴하고 각 부처 간의 협의과정을 선도적으로 운영할 수 있는 제도적 장치와 권한이 확장될 경우 이러한 하향식 운영기제가 작동할 수 있다. 반면, 네덜란드와 유사하게 상향식을 선택할 경우 국제개발협력위원회 또는 외교부에서 PCD를 관장할 수 있도록 제도화할 수 있다.

그러나 한국적 ODA 추진체계에서는 유상원조와 무상원조의 주관기관이 구분되어 있고 외교부는 무상원조만을 관장하기 때문에 PCD 전반을 외교부가 관할하기에는 무리가 따른다. 따라서 국제개발협력위원회가 상향식 방식에 있어서도 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 상향식 방식을 채택할 경우 국제개발협력위원회 내부에 네덜란드의 Project Group과 유사한 내부 조직을 신설하여 PCD만을 관장할 수 있도록 제도화하여야 한다. 또한 영국과 같이 한국이 주요 개발의제를 PCD로 확장하기 위하여 특정 이슈를 전담하는 특별기금을 조성하는 것도 방법이다. 전담기금을 독립적으로 운영하고 외부 전문가와 각 부처인사를 위원으로 초빙하여 효율적인 제도로 정착시킬 가능성도 고려할 수 있다.

마지막으로 영국과 네덜란드를 각각 하향식과 상향식으로 모델링함에 있어 두 사례 모두 일정 정도 상향식과 하향식이 동시에 고려된 사례라는 점을 간과해서 안된다는 것을 강조한다. 영국도 부처별로 PCD 의제를 우선적으로 조율하는 단계가 있고 네덜란드도 부처 간의 이견이 해결되지 않을 때 최후로 Council of Ministers가 PCD를 최종 조정하게 되어 있다. 이는 상호 하향식과 상향식을 통합한 방식이라 볼 수 있으며 주요 핵심 PCD 운영기관이 상급기관인가 아니면 하급기관인가의 차이에서 하향식과 상향식으로 구분할 수 있다는 것을 의미한다.

3) PCD 시행을 모니터링하고 평가할 수 있는 제도 장치 강화

두 해외사례 모두 모니터링을 시도하고 있지 않지만 명확한 평가와 보고채널을 갖추고 있다. 정기적으로 의회에 PCD 결과를 보고함으로써 PCD의 책무성을 높이고 있으며, 이를 시민사회와의 연대를 통해 더욱 PCD 정책의 투명성을 제고하는 기회로 삼고 있다. 한국도 PCD를 시행하기 위하여 운영지침뿐만 아니라 명확한 보고채널과 감사기능을 제도화하는 것이 중요하다. 또한, 무엇보다 PCD에 대한 부처간 인지도 제고를 위한 범부처 차원의 노력이 수반되어야 한다.

V. 우리나라의 PCD 정착을 위한 시사점 도출과 제언

1. 한국의 정책일관성(PCD) 추진현황 및 평가

1) 2012년 OECD DAC의 동료검토 결과

우리나라의 PCD에 대한 논의는 OECD DAC 가입으로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 2008년 우리나라의 OECD DAC 가입을 목표로 실시되었던 OECD DAC의 특별동료검토에서 PCD가 부분적으로 검토되면서 PCD에 대한 논의가 시작되었다. 2010년 DAC 가입 이후 2012년도에 있었던 동료검토에서 PCD가 6개 평가항목에 포함됨으로써 정부부처, 관련기관, 시민사회단체 등에서 PCD에 대한 본격적인 관심을 갖기 시작하였다.

OECD DAC의 동료검토로 인하여 우리나라에서 PCD에 대한 논의가 이루어지고 있었지만, PCD에 대한 개념을 ‘원조 정책 내의 일관성’에 국한시켜 이해하는 경향이 있다. 특히 ODA 수행 기관 간의 분절성 문제로 인하여 PCD는 개발협력 정책의 우선순위에서 벗어나 있었으며, 국제개발협력 분야에서 중요한 정책 의제로 부각되지 않았다. 그러나 현재 국제사회의 정책일관성에 대한 논의는 원조-비원조 정책 간의 일관성 수준에서 이루어지고 있으며 OECD DAC에서 PCD는 동료검토의 주요 항목으로 포함시키고 있기 때문에 PCD에 대한 개념을 원조-비원조 정책으로 확장 할 필요성이 있다.

OECD DAC의 2012년도 동료검토 항목 중 “원조를 넘어선 개발” 분야에서 우리나라는 전반적으로 개발을 위한 정책조정 기제를 마련하고 있다고 평가받았다. 특히 국무총리실 산하 국제개발협력위원회는 개발도상국의 개발친화적인 정책들을 추진시킬 수 있는 권한과 잠재력을 보유하고 있다고 평가되었다. 하지만 여타 DAC 회원국들과 마찬가지로 우리나라 정부의 다른 여러 정책들이 잠재적 또는 실제로 개발에 미치는 영향이 고려되고 있는지 구체적으로 입증하지 못하고 있다고 평가하였다(OECD, 2012, 14).

OECD DAC은 한국의 ‘개발을 위한 정책 일관성’을 평가하기 위하여 기초가 되는 3가지 항목의 제도화 수준을 고찰하였다. 3가지 항목은 첫째, 정책 목표를 명확히 명시하는 개발친화적인 정책에 대한 정치적 의지, 둘째, 정책조정 기제들, 셋째, 충분한 정보에 기반 한 정책 및 정치적 결정과 책임성에 대한

근거 제시를 위한 모니터링, 분석, 및 보고체계이다. 동료검토 결과 한국은 이러한 3개 항목을 제도화함으로써 개발목표 달성을 지원하도록 하는 노력을 시작하였으나, 이와 같은 제도적 확립만으로 충분하지 않다고 평가하였다. 아래 <표 22>는 2012년 동료검토 중 PCD의 항목별 평가 결과를 정리한 것이다.

<표 22> 2012년 동료검토 중 PCD 항목 평가 결과

평가항목	평가 결과
정치적 의지 및 명확한 정책 목표	• PCD에 대한 정부 최고위급의 공개적인 의지 부족 • 정부부처에 개발친화적인 정책 개념 내재화 부족 • 범정부적인 목표와 실행계획, 명확한 우선순위와 이행시한이 포함된 의제 설정 필요
정책 조정 기제	• 부처 간 위원회와 같은 조정기제 활용 • 국제개발협력위원회를 창설함으로써 정책 조정 기제로서의 잠재력을 보유하게 하였음. 다만, 위원회의 권한을 강화하는 것이 필요
개발을 위한 정책 일관성에 대한 이해 및 모니터링 제고	• 해당 부처 외 범정부적으로 정책 일관성을 높이는 방안 필요(교육, 대화 등) • 정책일관성에 대한 모니터링, 분석, 보고 등 체계 미확립(성과지표 개발 등)

출처: OECD DAC 개발협력 정치·집행 평가서(동료검토) 참조하여 재구성

위의 <표 22>에서 알 수 있듯이 2012년도까지 한국 PCD에 대한 평가는 정책조율 메커니즘을 보유하고 있으나, 명확한 우선순위와 이행시한이 포함된 범정부적인 의제 수립이 필요하다고 보았다. 즉 대내·외 정책 수립 시 개발도상국에 대한 영향 고려가 미흡하다는 것이다(OECD, 2012, 41-48). 이에 권고사항으로 의사결정과정에서 “개발을 위한 정책일관성” 강화가 필요하며 특히 국제개발협력위원회의 감독 하에 범정부적 의제 수립이 필요하다고 보았다. 의제수립을 위해서는 첫째, 가장 중요하게 착수되어야 할 정책 비일관성 요소를 발굴하고, 둘째, 이러한 비일관성을 해소하기 위한 조치사항과 책임자를 지정하고, 셋째, 실현해야 할 목표와 이행시한을 정하고, 넷째, 관계부처의 참여를 촉진시키기 위한 더욱 강력한 절차를 명시할 것을 권고 하였다. 이와 더불어 PCD 추진을 위한 충분한 기술적 및 정치적 역량 확보와 한국 내 정책이 개발도상국에 미치는 영향 분석·보고를 강화하는 것을 권고 하였다(OECD, 2012, 14-15).

개발을 위한 정책일관성 확보는 OECD DAC 회원국들에게도 어려운 문제이다. 하지만 개발도상국의 지속가능한 발전을 위해서는 원조와 비원조 정책 간의 비일관성을 제거하고 일관성을 확보해 나가는 것은 매우 중요하다. 이러한 의미에서 2012년 동료검토 이후 4년이 흐른 지금 개발을 위한 정책일관성 강화를 위하여 한국 정부는 어떠한 노력을 했고, 동료검토에서 제안된 권고사항들이 잘 이행이 되었는지 국내 정책일관성에 대한 현황을 3가지 제도화 수준으로 살펴보고자 한다.

먼저 정치적 의지 및 명확한 정책 목표를 살펴보기 위하여, 우리나라의 PCD 관련 법적 기반 및 정책 문서, 고위급 선언 등의 관련 자료 및 회의록 등을 분석하였다. 이와 더불어 우리나라 부처 상 정책 조정기제가 있는지 공식 및 비공식 협의체 등을 조사하였고 마지막으로 모니터링 및 보고 체계가 존재하는지에 대해 정부 문서 및 보고 자료 등을 분석하였다.

가. 정치적 의지 및 명확한 정책 목표

〈그림 21〉 정치적 의지 및 명확한 정책 목표 분석

분석틀	분석방법	결론도출
정치적 의지 및 명확한 정책목표	법적문서, 정책문서 고위급 연설문 검토 등	고위급 정치적 의지 및 명확한 정책 목표 부재하나 PCD 제고를 위한 정책 기반 마련 및 체계 구축을 위한 노력 개진

OECD DAC은 개발을 위한 정책일관성 강화를 위하여 가장 필요한 것은 정부 최고위급의 공개적인 의지와 빈곤감소와 국제적으로 합의된 개발목표와의 명확한 연계성이 중요하다고 보았다. 특히, 원조와 비원조 분야의 비일관성을 제거하기 위해서는 고위급의 정치적 의지가 수반되어야 하며, 명확하고 강력한 리더십이 필요하다는 것이다(OECD, 2012, 43). 즉 대통령, 국무총리, 장관 등 고위급 정치 지도자들에 의해 입안된 국내 정책이 개발에 미치는 영향을 업무 의제에 포함시키는데 매우 중요한 역할을 하기 때문이다. 본 연구에서는 PCD에 대한 고위급들의 정치적 의지와 제고를 파악하기 위하여 2012년부터 2016년까지 정부부처 간 협의체들의 회의록을 분석하였다. 대상이 되는 회의

체는 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의, 국제개발협력위원회의, 대외경제장관회의, 경제정책조정회의 등이다. 이 해당 회의록을 분석한 결과 2012년도 동료검토에서도 지적되었듯이 우리나라의 경우 PCD 제고를 위한 최고위급(대통령, 국무총리, 장관)들의 공개적인 의지와 선언은 2016년 현재까지 부재함을 알 수 있다.

물론 개별회의에서 언급된 구체적인 내용들을 보면, 개발자원 확보 노력, 한국의 원조 금액 확대, 개발협력 이슈별 고위급 성명이나 선언은 존재하나 원조와 비원조 분야의 비일관성을 제거하고 PCD를 확보하기 위한 비전 제시나 관련 내용 등의 언급은 없었다. 이를 통해, 우리나라는 아직까지 고위급 정책결정자들의 정치적 의지가 개발정책의 정책일관성에 있어 한정되어 있음을 확인할 수 있었다.

고위급 정책결정자들의 정치적 의지와 더불어 명확한 정책 목표 설정은 PCD 제고를 위해서 중요하다. 국제개발협력 관련 문서들을 살펴 본 결과 본 연구의 제4장에서 분석한 영국과 네덜란드 사례와 같이 원조와 비원조 분야에 대한 정책일관성을 명시한 법안이나 문서들이 부재함을 알 수 있다. 2012년도에 실시되었던 정책일관성 선행연구(손혁상 외 2012)에서 살펴 본 바와 같이 국내 개발협력 관련 정책 문서들은 2005년 ‘대외원조 개선 종합 대책’과 2010년 제정된 ‘국제개발협력 기본법’ 그리고 2010년 관계부처 합동으로 작성된 ‘국제개발협력 선진화 방안’ 등이 있다. 이 문서들은 원조 정책 내의 일관성에 대해서 명시하고는 있지만, 비원조 분야에 대한 정책일관성 내용은 포함되어 있지 않다. 2012년 이후에도 국내정책에서 PCD를 확보하거나 명시한 법안 및 문서들이 부재하다. 여전히 한국 내에 원조와 비원조의 정책 일관성의 개념보다는 원조 내의 일관성에 국한한 개념으로 사용되고 있었다. 정책일관성에 대한 법안이나 문서들이 명확하게 존재하지는 않지만, PCD 제고를 위한 정책 기반 마련 및 추진체계 구축을 위한 노력을 엿볼 수 있었다.

〈박스 16〉 국제개발협력위원회의 내의 PCD 관련 논의 증가

2012년도 동료평가 이후 개최 된 국제개발협력위원회에서는 동료검토 이후 권고사항 이행을 위한 중장기 계획 및 정책기반을 마련하기 위한 방안 등에 대한 논의가 있었다.⁴⁾ 또한, 2016년 8월 현재 27차까지 회의가 진행되면서 PCD에 대한 지속적인 언급이 있었으며, 더 나아가 제 2차 국제개발협력 추진과제에 기본지침으로 ‘정책일관성 기반 마련’이 포함되어야 한다는 의견도 개진되었다. 이와 같은 PCD에 대한 논의는 추후 정책 문서 및 목표 수립에 있어서 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

나. 정책조정 기제

〈그림 22〉 정책조정 기제 분석

분석틀	분석방법	결론도출
정책조정 기제	정부부처 간 협의체들 회의록 분석	정책 비일관성을 제거하기 위한 정책조정 메커니즘 부재하나, “국제개발협력위원회 및 관련 협의체 등이 조정기제로써의 가능성을 보이고 있음.

2012년 동료검토에 의하면 우리나라는 정책 비일관성을 제거하기 위해 주로 부처 간 위원회와 같은 조정기제를 활용하였고, 이것은 바람직한 방법이라고 평가하였다. 특히, 총리와 국무총리실의 역할이 매우 중요함을 강조하였는데 그 이유는 각 정부 부처로부터 정책의 잠재적인 영향을 보고 받아야 하고 조정 메커니즘의 수립을 위해서 국무회의와 국제개발협력위원회의 의장이자 촉진자로 기능을 담당하고 있기 때문이다. 이에 동료검토에서는 국무총리실의 역할 강화와 국제개발협력위원회의 권한을 강화해야 한다고 권고 하였다(OECD, 2012, 44-45).

국제개발협력위원회는 2006년 1월 “국제개발위원회 규정”에 따라 국무총리 산하에 설치되었다. 동 위원회는 국무총리를 위원장으로 국무조정실장이 간사위원으로 하며, 위원회는 간사위원을 포함한 25명 이내의 ODA 주요 중앙행정기관 및 관계기관의 장⁵⁾ 및 민간위원들로 구성되어 있다. 특히 이 위원회

4) 제15~ 27차 국제개발협력위원회 회의록 분석

는 2012년도 OECD DAC의 동료검토에서 정책조정기제로써 잠재력을 보유하고 있다는 점과 정책조정 논의에서 적극적인 역할을 수행하는 개발기관의 중요성이 강조 되면서, 한국의 경우 국제개발협력위원회가 그 역할을 수행하기 적합하다고 보았다. 하지만, 동 위원회가 모든 주요 부처에 걸쳐 개발을 위한 정책 일관성을 조정할 수 있는 명확한 법적 근거와 정책 내 비일관성이 파악된 후에 위원회의 역할 등에 대한 권한 강화가 필요하다고 보았다(OECD, 2012, 45).

국제개발협력위원회는 2006년 첫 설립이 되었지만, 그 역할에 관한 세부적인 법적 근거 및 권한은 2010년 국제개발협력기본법 및 시행령에 의하여 강화되었다. 동 법안 제7조에 따르면 “국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제개발협력위원회를 둔다”고 명시하고 있다.

〈박스 17〉 국제개발협력위원회의 권한 강화

국제개발협력위원회는 2010년 국제개발협력기본법 및 시행령에 의해 그 권한과 역할을 명시하고 있다. 하지만, 2012년 동료검토에서는 동 위원회의 권한이 강화되어야 한다고 권고하였는데, 2015년 기본법을 개정하면서 위원회의 역할을 심의, 조정에서 의결까지 확대하였다. 또한, 조정기제의 가능성들을 발견할 수 있었는데, 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립 발전 방안, ODA 사업성과 제고 방안, 제2차 국제개발협력 기본계획, 중점협력국 대상 국가협력 전략 등 개발협력 관련 정책 목표 수립 시 관계부처 별 협의를 진행하고 있었으며, 제한적이기는 하지만 조정 역할을 담당하고 있었다.

출처: 국제개발협력위원회 회의록

국제개발협력위원회 외에도 대통령이 주재하는 국무회의, 차관회의, 국가정책조정회의 등이 범정부적 관점에서 정부 각 부처의 정책 조정역할이 가능한 조직 및 회의체로 볼 수 있다. 또한, 국제개발협력을 공식적인 목적으로 하지 않으나 각 정책 분야별로 진행되는 주요 회의에서 개발목표가 다루어질 수 있음을 감안할 때 조정 기제 역할을 할 수 있는 회의체 및 위원회는 아래 <표 24>로 확인할 수 있다.

5) 기획재정부장관, 미래창조과학부장관, 외교부 장관, 교육부 장관, 법무부 장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 한국수출입은행장, 한국국제협력단 이사장

〈표 23〉 국내 정책조정 회의체 및 위원회

소관부처	회의체 및 위원회	근거법령	주요 논의 사항
국무총리실	국무회의 · 차관회의	헌법, 정부조직법	국정 일반
국무총리실	국가정책조정회의	국가정책조정회의 운영규정	국정 일반
기획재정부	대외경제장관회의	대외경제장관회의운영규정	대외경제정책 조정 관련 사항
기획재정부	경제정책조정회의	경제정책조정회의 운영규정	경제정책일반, 경제정책 조정 관련 사항 등
외교부	외교안보관계 장관회의	외교안보관계장관회의 운영규정	외교안보 관련 사항 조정
대통령 직속	녹색성장위원회	저탄소녹색성장기본법	저탄소 녹색성장과 관련되는 정부정책 심의

위의 〈표 23〉 내용에 제시된 회의체 및 위원회의 경우 소관부처 내의 원조정책과 비원조 정책 간 정책일관성을 추진할 수 있는 가능성을 가지고 있지만, 여전히 정책일관성에 대한 인식이 부족하고, 원조 정책 내에서도 부처 간 상이한 의견을 가지고 있어서 구체적인 정책 일관성 논의가 이루어지지 않고 있다. 실제로 대외경제장관회의 및 경제정책조정회의에서는 무역, 투자, 식량안보 등 PCD의 중점 영역에 대한 논의가 이루어지기는 하나 그것이 개발도상국의 지속가능한 발전을 위한 논의라기 보다는 우리나라의 경제적 이익, 보호무역 등과 같은 내용이 대부분을 차지하였다.

다. 개발을 위한 정책 일관성에 대한 이해 및 모니터링 제고

〈그림 23〉 PCD에 대한 이해 및 모니터링 제고 분석

분석틀	분석방법	결론도출
정책일관성 이해 제고 및 모니터링	관련 문서 분석 정부 부처 평가 자료 분석	PCD에 대한 모니터링 및 분석체계가 존재 하지 않으나, 국제개발협력위원회 평가소위 에서 ODA 평가 컨트롤 타워 기능을 수행하 고 있었으며, 국무조정실 중심으로 관련 부 처들의 PCD 이해를 위한 워크숍 등 개최

2012년 동료검토에서는 정부부처들이 개발친화적인 정책 의제에 동참하게 될 경우 개발과 관련된 제안법률이 개발도상국에 미치는 영향에 대한 체계적 검토를 가능하게 한다고 보았다. 이를 위해서 국무총리실, 외교부, 기획재정부 등 비일관된 정책들이 개발에 미치는 영향에 대해 해당 부처의 인식을 제고하는 노력이 필요하다고 권고하였다(OECD, 2012, 45). 이러한 권고사항들을 바탕으로 국무총리실을 중심으로 PCD 인식제고를 위한 세미나를 개최하고, 연구용역 등을 진행하는 등 정부부처 담당자들의 인식제고를 위한 노력을 진행하였다.

〈박스 18〉 국무총리실 중심으로 PCD 인식 제고 노력

2014년도부터 전국 ODA 담당자를 대상으로 국무조정실, 기획재정부, 외교부가 공동주관으로 매년 2회씩 ODA 합동 워크숍을 개최하고 있다. 주 내용은 기관 간 정보공유 및 협업 강화, 국제개발협력에 관한 다양한 이슈들에 대한 정보를 제공하고, 기관 간 협력방안 및 필요 사항에 대한 논의를 진행하였다. 2016년 11월 현재까지 총 6회 진행하였고, 중앙부처 및 지자체, 공공기관 관계자 180여명이 매회 참석하고 있다. 국무조정실 등 정부 ODA 정책 방향 등에 대한 설명 및 이해도의 증가는 순환근무제도로 인하여 정부부처 담당자들이 일정기간 근무 후 다른 부서로 파견되기 때문에 담당자들의 이해도를 증가시켜서 정책일관성에 도움을 줄 것으로 보인다.

이러한 한국의 국가정책이 개발도상국에 미치는 영향에 대한 이해를 제고하는 것은 범정부적으로 전박적인 정책 일관성을 실현하는데 역할을 수행할 것이다(OECD, 2012, 46).

또한, 2012년 동료평가에서는 모니터링이 가장 취약한 부분으로 평가되었다. 특히 동료평가에서는 우리나라의 PCD에 대한 모니터링과 분석 및 보고체계가 존재하지 않으며, 평가기준 및 가이드라인이 없음을 지적하였다(OECD, 2012, 46). 모니터링, 분석 및 보고 체계 역시 앞서 언급한 두가지 항목에서와 마찬가지로 국제개발협력위원회가 잠재력을 보유하고 있다고 보았다. 모니터링, 분석 및 보고의 부재는 PCD 뿐 아니라 개발협력과 관련해서 제도화 수준이 낮기 때문에 필연적으로 나타나는 것일지도 모른다. 그럼에도 불구하고 2012년도 동료평가 이후 모니터링과 분석 및 보고체계를 위한 여러 노력들을 발굴할 수 있었다. 대표적으로 국제개발협력위원회의 평가소위원회의 존재가 그 예라 할 수 있다. 평가소위원회는 국무조정실 국정운영 실장이 위원장으로

관계부처 실국장과 민간위원 등으로 이루어져 있다. 이 평가소위는 각 기관의 소관사업에 대한 자체평가와 평가위의 평가를 동시에 분석하여 평가 결과를 심의하고, 추후 개선사항 등을 사업에 반영하도록 하는 피드백 시스템 역할을 하고 있다.

〈박스 19〉 평가소위원회의 ODA 평가 컨트롤 타워 기능 수행

평가소위의 역할이 법적으로 명확하지 않으며, 권고사항 등에 대하여 법적 강제력이 없지만 평가소위원회가 ODA 평가의 컨트롤 타워 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 개발에 대한 한국 정책의 기여를 설명하는 대국민 보고는 국무조정실 주관 통합 홍보 T/F팀을 통해 범정부적 홍보 전략을 마련하고, 범정부 ODA 통합 홈페이지를 구축하여 국제개발협력위원회의 현황, 회의 자료, 평가 결과 등을 투명하게 공개하고 있었다.⁶⁾

6) ODA KOREA(www.odakorea.go.kr)

2) 선정영역별 우리나라 정책일관성 사례분석

본 연구의 제2장과 3장을 통해 OECD, EU, DAC 동료검토가 초점을 맞추고 있는 분야 중 4가지 중점분야를 선정하여 중요성 분석 및 상관관계 등을 분석하였다. 이 장에서는 4가지 중점 선정영역 중 이와 관련된 우리나라 PCD 사례들을 간략하게 설명하고자 한다.

가. 기후변화

기후변화 관련 논의는 국제사회에서 가장 활발하게 이루어지고 있으며 장기적인 지속가능한 발전을 위하여 개발과 기후변화를 동시에 해결해야 할 과제로 인식하고 있다. 이에 국제사회는 온실가스 감축 목표의 설정과 이에 따른 국별 의무를 명시한 교토의정서를 채택, 2012년 제18차 UN의 기후변화 협약, 2015년 파리 기후변화 협약 등 온실가스 감축을 위해 선진국과 개발도상국에서 지속적으로 노력하고 있다.

이와 발맞추어 우리나라도 여러 국내외 정책들 중에서 기후변화 대응과 관련하여 활발한 논의를 하고 있다. 기후변화는 지속가능한 발전을 위해 달성해야 할 의무인 동시에 미래 에너지 사업, 친환경 기술 등 관련 산업에 대한 이슈 및 기술 선점 등 우리나라의 경제 이익 실현에도 도움을 주는 영역이다. 이러한 이유로 4가지 선정영역 중에 가장 활발히 논의되고 있으면 다른 이슈에 비해 선도적인 입장에 있는 이슈라고 볼 수 있다.

<박스 20> 녹색기후기금(GCF) 출현 및 인천광역시 유치

녹색기후기금(Green Climate Fund)은 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화 적응을 지원하는 최초의 기후변화 특화기금으로 향후 기후변화 분야에서 개발도상국을 지원하는 중추적 역할을 담당할 국제기구로써 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)의 제3조 1항 기후변화에 대한 “공통의 그러나 차별화된 책임”으로 선진국이 개도국의 기후변화대응에 관한 재정지원이라고 볼 수 있다. 2013년 GCF 사무국으로 인천광역시 송도에 유치하였으며 2020년까지 매년 1,000억달러씩 총 8,000억 달러의 기금을 조성하여 개발도상국을 지원하게 된다. 우리나라는 GCF 운영을 지원하는 “녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률”을 제정하였으며, 2012년 4,900만 달러를 시작으로 총 1억달러를 출연하였다.

〈박스 21〉 저탄소녹색성장기본법과 녹색성장위원회

기후변화는 국내 정책 일관성 사례를 가장 잘 나타내 주는 영역으로 볼 수 있는데, 2009년 이명박 대통령의 기후변화에 대한 정책적 의지가 “저탄소녹색성장기본법”으로 명확한 정책 목표가 설정되었으며, 이 법에 의거하여 녹색성장과 관련된 관련 정책을 심의 조정하는 녹색성장위원회가 출범하게 되었다. 녹색성장위원회는 대통령 직속위원회로 국무총리와 민간위원이 공동위원장으로 있으며, 각 부처 장관들이 당연직 위원으로 포함되어 있다. 위원회는 저탄소 녹색성장 기본법에 따라서 우리나라의 저탄소 녹색성장을 위한 정책 목표, 추진 전략 등을 포함한 국가전략을 수립하고 시행하는 역할을 한다. 또한, 기후변화를 위한 실질적인 정책 방안 등을 모색하는데, 온실가스 자체 감축 목표 설정(Business As Usual, BAU 대비 37%로 감축)하고 탄소배출권 거래제 최초 실시 등 2016년 파리협정의 효과적인 대응을 위한 기후체계 강화 방안 등을 논의하고 정책화시키기 위하여 노력한다.

출처: 녹색성장위원회(<http://www.greengrowth.go.kr>)

위와 같이 우리나라 기후변화 분야에서 PCD와 관련된 사례들을 살펴보았다. 더 나아가서 이 분야에서 우리나라 PCD를 평가할 수 있는 가능한 지표는 아래 <표 24>로 정리할 수 있다. 추후 평가가능 지표를 바탕으로 기후변화 분야에서 우리나라의 PCD 평가를 평가할 수 있을 것이다.

〈표 24〉 기후변화분야 PCD 평가 가능 지표

구 분	내 용
평가가능 지표	- 개도국의 저탄소 및 환경친화적 기술에 대한 접근도 - 개도국, 특히 LDCs 국가 및 기후변화에 취약한 국가들의 탄소시장 참여 관련 정책 - 화석연료에 대한 높은 의존도 - 산림 및 생태계 파괴 수준 - UNFCCC 이행 촉진(지구 온도 증가 제한, 5년 주기 검토, 투명성 위한 규제 등) - 기타 기후변화 및 환경 관련 협약 및 정책의 이행 - 온실가스 배출 및 화석연료 생산 - CO2 배출 - 휘발유 세금 - 오존층 파괴하는 화학물질의 사용 - 기후변화에 대한 교토의정서 비준

	- 어업 보조금 - UN 어업협정 비준 - 생물다양성 협약 참여 - 열대 목재 수입
--	---

출처: 본 보고서 <표 12>를 재구성하였음.

나. 조세 · 투자 · 송금 · 불법자금흐름 분야

앞에서 살펴본 바와 같이 개발도상국의 개발재원에서 조세가 차지하는 비중이 가장 높다. 우리나라의 경우 조세의 이중과세 회피와 탈세방지 및 국제 무역과 투자 증진을 위하여 여러 국가와 조세조약을 체결하고 있다. 2016년 7월 현재 88개국과 조세조약을 체결하였으며 그 중 개발도상국가와는 방글라데시 등을 포함 하여 53개국과 체결하였다.⁷⁾

또한, 저소득국가의 주된 개발재원으로 점차 그 비중이 높아지는 송금 이슈에 있어서도 PCD 확보를 위한 노력들을 찾아볼 수 있었다. 이민정책연구원(2014년)「외국인 송금현황과 시사점」 연구에 따르면, 우리나라 외국인근로자의 송금 비율은 약 90%에 달하며, 가장 많이 사용하는 송금기관은 은행 등 금융기관이며, 현행 송금제도 중 개선이 필요한 사항에서 ‘송금 수수료 인하’가 가장 높았다. 이러한 통계를 바탕으로 우리나라는 금융감독원과 은행연합회는 몇몇 은행들이 해당국 특정은행과 제휴를 맺어 일부 항목의 송금 수수료 할인에 대해 은행권 전반으로 확대하려는 노력을 하는 등 송금수수료 인하 및 송금제도 개선을 위한 여러 제도 개선이 이루어지고 있다.

7) 국세청(<https://www.nts.go.kr>)

〈박스 22〉 국내 벤처기업 지머니트랜스와 센트비 핀테크 기술⁸⁾ 개발

국내 벤처기업 지머니트랜스와 센트비는 국내 이주 노동자들의 해외 송금수수료 인화 및 송금제도를 간소화하기 위한 핀테크 기술을 개발하였다. 센트비는 은행보다 최대 80% 저렴한 수수료로 쉽고 빠르게 이용할 수 있는 한국-필리핀 송금서비스이다. 국내 최대 시중은행인 KEB하나은행과 MOU 협약을 맺으면서 해외 송금 시장 진출의 토대를 마련하였다. 송금 수수료 인화와 더불어 송금제도도 개선하여 송금 기간을 1시간을 단축하였다. 필리핀을 시작으로 베트남, 인도네시아 등 6개국 이상의 시장에 진출할 예정이다. 지머니트랜스는 일본의 해외송금 전문기업 ‘시티익스프레스재팬’과 공동으로 해외 송금 앱을 동남아시아, 유럽, 북미, 오세아니아, 독립국가연합 등 70여국에 출시할 예정이다. 이 모바일 앱을 통하여 간편하게 실시간 해외 송금이 가능하며 송금 수수료도 기존 은행의 50% 수준 인화 할 예정이다.

출처: 디지털데일리 (2016년 10월 26일), 앱센터(<http://platum.kr/archives/61702>)

불법자금흐름 이슈는 선진국과 개발도상국의 정치,경제,사회적 측면에서의 건전성 및 투명성을 약화시키는 주요 원인으로 작용하고 있다. 특히, 불법 행위에 기반한 자금흐름이 심각하게는 테러단체 등으로 흘러들어감으로써 지역 및 세계 안보를 위협하는 문제를 야기하고 있기 때문이다. 이에 한국정부도 불법자금 흐름을 막기 위한 국제사회와의 공조를 강화하고 있다.

8) 금융과 기술의 융합을 통해 모바일 결제, 송금, 개인 자산 관리, 크라우드 펀딩 등 각종 금융 서비스를 제공하는 기술을 지칭함.

〈박스 23〉 불법자금흐름 추적 국제협약기구 에그몽(Egmont) 가입

불법자금흐름에 있어서는 자금세탁, 조세회피, 국제사기 등 불법행위를 추적하기 위해 한국정부의 세계 금융당국과의 상호협조나 국제형사사법공조가 강화되고 있다. 해외은닉자산을 추적하기 위한 다자간금융정보협정(Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Finance Account Information, MCAA)은 2017년 9월 발효 예정이며, 각국의 불법자금흐름을 추적하는 기관이 모인 국제협약기구 에그몽(Egmont) 그룹에는 우리나라 금융정보분석원(Korea Financial Intelligence, FLU)도 가입되어있다.

출처: 매일경제 (2016.07.05.)

조세·투자·송금·불법자금흐름 분야에서도 우리나라 PCD를 평가할 수 있는 가능한 지표들은 아래 〈표 25〉로 살펴 볼 수 있다.

〈표 25〉 조세·투자·송금·불법자금 흐름 분야 PCD 평가가능 지표

구 분	내 용
평가가능 지표	- 탈세 및 불법해외자금 흐름 차단 및 투명성 지수 - Enclaves(개도국의 경제성장을 위한 경제적·기술적 파급효과 없이 투자국에만 이익을 주는 형태의 투자) - 부패 및 뇌물 등 부패지수 - 국제투자조약 여부 - 공공-민간 파트너십 지원 정책도구 여부 - Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 가입여부 - 정치적 위험부담 보험 가입 여부 - 이중과세방지 체결 현황 - 해외투자에 대한 기타 지원 여부 - 유가증권 투자 활성화 방안 여부

다. 식량안보 분야

식량 안보 분야에서의 PCD 주된 이슈는 선진국 입장에서 자국민에게 안전하고 건강한 식량자원의 확보와 공급, 천연자원의 보존, 자국민의 농업 보호인 반면 전 지구적 관점에서는 개발도상국의 기아와 빈곤감축이다. 비원조 분야인 농업정책에 있어서 선진국이 자국의 농업을 보호하기 위해 제정한 농업

보조금정책과 까다로운 무역장벽은 개발도상국 수출에 있어 걸림돌로 작용해 왔다. 따라서 식량 안보 분야에서 정책 비일관성을 제거하는 방안으로 농업보조금정책과 까다로운 무역장벽을 해소하는 것이 필요하다.

〈박스 24〉 한국의 농업 보조금 수준 OECD 평균 절반

우리나라 농업 지원이 과도하다는 인식과는 달리 실제 정부의 농업 보조금의 수준은 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 낮은 수준에 불과하다는 조사결과가 나왔다. OECD 및 통계청 자료 등을 분석한 결과 2014년 우리나라의 생산자총수취액(농업총생산액+정부재정지불액) 중 농업인에게 실제로 지급되는 농업보조금 비중은 3.8% 수준이었다. 생산자총수취액 중 농업보조금이 차지하는 비율이 가장 높은 곳은 스위스로 35%로 나타났으며, EU 14.9%, 일본 10.6%, 미국 7.6% 등 OECD 평균 9.8%로 나타났다. 우리나라의 3.8%는 OECD 평균에 절반도 안 되는 수준이다. 또한, 농업인 1인당 보조금액도 주요 선진국들과 비교하면 618달러로 OECD 평균(4,014 달러)의 15.4%에 불과한 것으로 조사되었다.

출처: 중앙일보 (2014년 5월 19일) “韓 농업보조금 OECD 국가 중 최저”

〈박스 25〉 쌀 관세화 유예 철회

우리나라는 1994년 우루과이라운드(Uruguay Round of Multinational Trade Negotiation, UR)를 통해 모든 농산물에 대해 관세화를 하기로 했으나, 국내 쌀 생산성 등을 위하여 쌀의 경우만 관세화를 유예하고 그 대가로 의무적으로 최소 시장 접근물량을 허용해 오고 있었다. 20년이 지난 2014년도에 쌀 관세화 유예와 관련하여 기획재정부 주도로 여러 부처들 간 합동으로 쌀 관세화와 관계된 주요 쟁점들에 대해 검토하였으며, 동시에 설명회, 공청회, 간담회 등을 통해 의견 수렴도 병행하였다. 이러한 조정을 통하여 2014년 7월 18일 대외경제장관회의에서 “쌀 관세화 유예”를 철회하기로 최종 결정하였으며, 2015년 1월 1일부터 세계무역기구(WTO)에서 쌀을 관세화하기로 결정하였다.

출처: 2014년 7월 18일 대외경제장관회의록

식량안보 분야에서도 위 사례들과 더불어 우리나라의 식량안보분야 PCD 평가가능지표를 정리하면 아래 <표 26>과 같다.

〈표 26〉 식량안보 분야 PCD 평가가능 지표

구 분	내 용
평가가능 지표	- 농업 보조금 - 우리나라의 농업정책 - 개발도상국산 쌀, 밀, 옥수수 등에 대한 관세 여부 - 개발도상국산 설탕에 대한 관세 여부 - 개발도상국산 쇠고기 및 기타 육류에 대한 관세 여부 - 개발도상국산 유제품에 대한 관세 여부

라. 안보 분야

지속가능한 발전을 위해서 평화와 안보는 매우 중요한 요소로 부각되고 있다. 그 이유는 개발도상국의 분쟁은 세계 평화를 위협하며 전쟁과 폭력의 위험성이 높아져 세계안보를 불안하게 만들기 때문이다. 이와 더불어 개발도상국의 분쟁은 빈곤퇴치와 경제발전에 부정적 영향을 주며, 분쟁의 해결 및 적절한 관리 없이 개발 목표를 논의하는 것은 큰 의미를 갖지 못한다는 인식 하에 PCD 논의에서 안보 분야가 지속적인 정책영역으로 논의 되었다. 이와 같은 맥락에서 우리나라도 분쟁 이후 지역 재건을 위한 인도적 파병 등을 지속적으로 전개하고 있다.

우리나라의 평화유지활동(Peace Keeping Operation, 이하 PKO)은 1993년 7월 소말리아에 상륙수 부대를 첫 파병한 이래로 2016년 현재까지 6개 국가에 9,326명(연인원 기준)으로 파병하였다. PKO파병은 공병대와 의료지원단 임무가 주를 이루고 있으며, 민사작전 수행 임무도 수행하였다. 아래 〈표 27〉은 한국의 PKO 파병 현황을 정리한 것이다.

〈표 27〉 한국군 PKO 파병 현황

파병국가	부 대	병력 (연인원/명)	최초파병	구분
소말리아	상륙수부대(공병대)	516	'93. 7월	PKO
서부사하라	국군의료지원단(의료)	542	'94.8월	PKO
앙골라	상륙수부대(공병대)	600	'95.10월	PKO
동티모르	상륙수부대(전투부대)	3,328	'99.10월	다국적군에서 PKO로 전환
레바논	동명부대(보병부대)	5,111	'07. 7월	PKO

아이티	단비부대(공병대)	1,425	'10. 2월	PKO
남수단	한빛부대(공병대)	1,132	'13.3월	PKO

PKO 파병과 더불어 분쟁지역에서 평화유지, 민주화 지원, 국제사회의 안보 위협에 대한 공동대처 등 국제사회의 노력에도 적극 동참해 왔다. 이러한 재건지원활동은 전통적인 파병과 다른 형태의 파병으로 군의 역할이 점차 안보 영역에서 인도적 지원 활동까지 확대되고 있으며 안보 분야에서 PCD에 영향을 주고 있음을 확인 할 수 있다.

〈박스 26〉 분쟁지역 재건지원을 위한 인도적 파병 “오쉬노 부대”

2001년 미국 주도의 ‘항구적 자유작전’으로 탈레반 정권을 붕괴시켰으나 이후 탈레반의 무차별적인 테러로 아프가니스탄의 치안 상황이 악화되자 유엔은 국제안보지원군(International Security Assistance Force, ISAF)을 설치하고 아프간의 안정화 및 재건활동을 시작하였다. 하지만 아프간의 안정화 및 재건활동이 예상보다 지연되자 유엔은 2009년 안보리결의 제1890호를 의결하여 회원국들에게 인력, 장비, 물자 등의 지원을 요청하였다(국방부 2016).

우리정부는 다국적군의 자격으로 2002년부터 2007년까지 동의부대와 다산부대를 파견하여 아프간의 재건을 지원한 민간주도의 ‘지방재건팀’ (Provincial Reconstruction Team: PRT)을 통해 아프간의 안정화와 재건을 지원하기로 하고 2010년 7월, 외교부/KOICA 100명, 경찰 40명으로 구성된 지방재건팀(PRT)을 구성하였다(국방부 2016). 이에 우리 군은 PRT의 경호 및 호송, 주둔지 방호를 위해 350명 규모의 오쉬노부대를 구성하여 아프가니스탄 차리카에 파병하였다. 순수 파병 규모만 연인원 1,745명에 달한 오쉬노부대는 PRT 주둔지 경계, PRT 민간요원의 외부 활동시 호송 및 경호 등의 임무를 수행하였고, 이러한 오쉬노부대의 경호, 호송 작전 아래 PRT는 보건의료, 직업훈련, 경찰훈련 분야를 중심으로 아프간 안정화 및 재건지원 임무를 성공적으로 수행한 후 2014년 6월 철수하였다.

국제사회의 평화와 안보를 위하여 우리나라의 PKO와 재건지원활동과 더불어 안보 분야에서 PCD 평가를 가능케 하는 지표는 아래 <표 28>과 같다.

〈표 28〉 안보 분야 영역에서 PCD 평가 가능 지표

구 분	내 용
평가가능 지표	- 무기 수출에 관한 행동 규약 가입 여부 - 국제무기거래조약 가입 여부 - UN 평화유지 예산에 대한 기여도 - UN 평화유지 작전에 대한 인력 공여도 - 비UN 평화유지 및 인도주의적 중재에 대한 인력 공여도 - 해군 함대 국제무역항로 배치 여부 - 비민주적, 군국주의적 정부에 대한 무기 수출 여부

앞서 2012년 OECD DAC의 동료검토 이후 개발을 위한 정책일관성 강화를 위하여 한국 정부가 어떤 노력을 했고, 권고사항들을 잘 이행해 왔는지 살펴 보았다. 동료검토에서도 평가했듯이 우리나라는 PCD와 관련하여 잠재력을 보유하고 있지만, 충분한 제도적, 기술적, 정치적 역량이 부족하며, 이를 강화해야 한다. 한국 정부는 국무총리실 산하 국제개발협력위원회를 통해 지적된 사항들에 대하여 검토하고 추진계획을 수립하는 등 PCD 제고를 위하여 노력들을 개진해 왔다. 하지만, 여전히 개발을 위한 정책일관성에 대한 법적 기반과 정치적 선언 등이 부재하며, 비밀관성을 해소하고 각 부처 간의 의견들을 조율하고 조정할 수 있는 권한을 가진 조정기제 또한 부재하였다. 실제로 관련 회의 및 위원회에서 정책일관성에 대한 논의가 있었지만, 개발정책에 한정되어 있었으며 비원조 분야의 정책일관성에 대한 논의로까지 확대되지 못하였다. 모니터링 및 분석, 보고 체계의 경우 평가소위가 존재 하지만, 원조분야의 평가에 그쳤고, PCD에 관한 모니터링 분석 및 보고 기능은 수행하지 못하였다.

그럼에도 불구하고, 본 섹션에서는 OECD와 EU 등이 선정한 PCD 중점분야에서 우리나라 정부 부처들의 PCD 사례를 확인할 수 있었다. 즉, 우리나라 정부의 비원조 부처의 PCD 인식 여부와 상관없이 이들 부처들의 정책입안 및 개선 사례가 개발도상국의 지속가능한 발전에 영향을 미치는 사례들을 발견할 수 있었다. 구체적으로 기후변화 분야에서 한국은 지구온난화의 주범인 탄소배출 감축을 위해 교토의정서와 파리협약에서 의무화한 ‘탄소배출권 거래제(저탄소녹색성장법)’를 가장 먼저 실시한 국가가 되었으며, 국내 벤처기업인 지머니트랜스와 센트비는 해외이주노동자들의 해외송금을 획기적 수준으로 낮춘 핀테크 기술을 개발하였다. 또한 우리정부는 해외은닉재산을 추적하기 위한 다자간금융정보협정(MCAA)에 가입하여 2017년 9월 발효 예정이며, 각국의

불법자금흐름을 추적하는 기관이 모인 국제협의기구 에그몽(Egmont) 그룹에 가입하기도 하였다. 또한 식량안보 분야에서 논의되고 있는 농수산물에 대한 관세 장벽으로서 쌀관세화 조치를 단행함으로써 보호무역주의 철폐 정책을 이행하였으며, 안보분야에서는 외교부, KOICA, 경찰, 군으로 이루어진 민관합동 오쉬노 재건부대를 분쟁 지역에 파견함으로써 개발도상국의 평화재건에 기여했다고 평가 할 수 있다.

결론적으로, 2017년 OECD DAC의 동료검토를 앞두고 있는 시점에서, SDGs의 채택과 함께 공여국이 국내적으로 비원조 분야에서의 개발을 위한 정책일관성에 대한 논의를 더욱 확대될 수 밖에 없다는 점에서 이들 우수사례에 대한 PCD적 관점에서의 적절한 평가와 추가적 정책 개발 및 확산을 위한 정책 메커니즘이 필요할 것으로 보인다.

2. 중점협력국 특성별 정책일관성 추진분야 분석

OECD와 EU가 논의하고 있는 PCD 추진분야는 매우 광범위하다. 또한 PCD의 적용에 있어 교역량, 소득, 도시화와 같은 특정지표를 바탕으로 개도국을 분류하고 그 그룹별로 PCD 추진 분야를 선정하기 보다는 앞서 논의한 기후변화, 식량안보, 안보, 조세·투자·송금·불법자금흐름 등 이슈별로 우선적 접근이 필요한 분야와 대상 국가를 선정하고 있다.

아래 <표 29>에서 알 수 있는 바와 같이 ‘PCD 평가시 활용 가능한 지표’는 각 영역에서 개도국과 공여국의 PCD 노력을 평가하기 위한 내용을 바탕으로 OECD, EU, CDI의 보고서에서 언급되고 있는 주요 내용들을 지표화 한 것이다. 다시 말해서, OECD, EU가 개도국과 공여국에서 PCD 진척 수준을 평가하기 위한 일관된 지표를 제시하고 있지는 못한다. 이 때문에 본 연구에서는 PCD에 대한 주요 보고서에서 언급되어 있는 분야 및 이슈와 관련된 지표를 ‘PCD 평가시 활용 가능한 지표’로 정리한 후, 여러 평가 지표 중에서 영역별로 접근 가능한 지표와 정확성(PCD 내용 반영 측면과 자료의 업데이트 정도)을 바탕으로 가장 대표적인 지표 2개씩을 선정하였으며, 선정된 지표는 아래 <표 29>와 같다.

〈표 29〉 국별 유형 분류 기준 예시

분야	PCD 평가시 활용 가능한 지표	선정 지표
기후변화	- 온실가스 배출 및 화석연료 생산 - CO2 배출 - 휘발유 세금 - 오존층 파괴 화학물질의 사용 - 기후변화에 교토의정서 비준 - 생물다양성 협약 참여 - 열대 목재 수입	- 화석연료 소비율 - 연간 산림황폐화 지수
조세	-정치적 위험부담 보험 -이중과세방지 -부패척결 -해외투자자에 대한 기타 지원 -유가증권 투자 활성화	- 조세 수입율 - 전체 과세율
투자		- FDI 유입률 - FDI 환경지수
송금		- 평균 송금거래 비용 - 개인송금 수령
불법 자금흐름		- 부패인식 지수 - 국가 투명성 지수
식량안보	- 개발도상국 쌀, 밀, 옥수수 등에 대한 관세 - 개발도상국 설탕에 대한 관세 - 개발도상국 쇠고기·기타 육류에 대한 관세 - 개발도상국 유제품에 대한 관세 - 무역 왜곡 농업보조금	- 세계 식량안보지수 - 농업분야 고용 비율
안보	- UN 평화유지 예산에 대한 기여 - UN 평화유지 작전에 대한 인력공여 - 비UN 평화유지 및 인도주의적 중재에 대한 인력 공여 - 해군함대 국제무역 항로배치 여부 - 비민주적, 군국주의적 정부에 대한 무기 수출	- 취약국 지수 - 세계평화 지수

출처: OECD, EU, CDI 인덱스 상의 PCD 측정 지표를 바탕으로 작성; Niels (2010) p. 39 상의 지표들 중 영역별 지표를 뽑아 낸 것임.

이 섹션에서는 위에 선정된 지표를 한국의 중점협력국에 적용하고자 한다. 즉, 각 지표별로 우리의 중점협력국이 어떤 그룹에 있는지 분석함으로써 향후 우리 정부가 이들 중점협력국에 대한 ODA를 수행함에 있어 고려되어야 한 정책일관성 추진 우선 분야가 무엇인지 도출하고자 하였다. 이를 위해 각 중점협력국의 지표별 그룹을 A, B, C 그룹으로 나누었는데, A군은 2개 이상의 지표에서 해당 지표가 높은 수준, 혹은 1개의 지표에서 매우 높은 수준(높을수록 해당 지표 관련 적절한 대응이 필요한 것을 의미)으로 평가된 국가들의 그룹으로, 이들 국가군에 해당하는 중점협력국에 대한 우리정부의 ODA 추진 시 동 분야에 대한 PCD적 고려가 필요함을 의미한다. 예를 들어, 기후변화 분야에서 A군에 속한 중점협력국에 대한 국별협력전략 추진 시 기후변화 관련 사업이 우선 고려될 필요가 있음을 의미한다.

1) 기후변화 분야

지구 온난화의 주범으로 지목되는 이산화탄소는 주로 화석연료 연소를 통해 발생되며 전체 온실가스 배출량 중 약 80% 이상을 차지하고 있기 때문에 전체 화석연료 소비율과 산림황폐화 지수는 기후변화와 가장 밀접한 관계에 있다. 이러한 기후변화로 인해 개발도상국이 보유하고 있는 산림이 얼마나 황폐화 되고 있는지 살펴봄으로써 어떠한 국가들이 우선적으로 기후변화 분야에 있어 PCD적 접근이 필요한지 알 수 있다. 화석연료 소비율과 산림황폐화 지수를 활용하여 우리나라 중점협력국을 그룹화하면 아래 <표 30>과 같이 분류된다.

〈표 30〉 기후변화 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	화석연료 소비율(%)	연간 산림황폐화 지수(%)	우선 적용 국가군
인도네시아	65.9 ✓	0.59 ✓	A
파키스탄	60.1 ✓	2.39 ✓	
볼리비아	85.1 ✓✓	0.62 ✓	
방글라데시	73.2 ✓	0.18 ✓	
콜롬비아	75.8 ✓	0.36 ✓	
몽골	95.2 ✓✓	-0.46	
우즈베키스탄	97.7 ✓✓	-0.02	
아제르바이잔	98.2 ✓✓	-1.80	
페루	76.5 ✓	0.19 ✓	
미얀마	30.1	1.21 ✓	B
베트남	66.2 ✓	-1.55	
모잠비크	9.2	0.55 ✓	
캄보디아	28.6	1.32 ✓	
필리핀	61.2 ✓	-0.90	
스리랑카	45.9	0.38 ✓	
세네갈	52.2	0.48 ✓	
탄자니아	14.4	0.80 ✓	
우간다	X	4.06 ✓	
네팔	15.5	0.47 ✓	
파라과이	33.6	1.55 ✓	
에티오피아	5.6	0.61 ✓	
르완다	X	-2.25	C
가나	X	-0.31	
라오스	X	-0.85	

1) 화석연료 소비율 = 전체 에너지 소비량 중 화석 연료 사용율(%,

<http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.FO.ZS>)

2) 산림황폐화 지수 = 연간 평균 산림 황폐화율(%, <http://wdi.worldbank.org/table/3.4>)

〈박스 27〉 기후변화 지표 분류 기준

■ 화석연료 소비량(%)

- ① 낮음: <21.77 ② 비교적 낮음: 21.77 - 39.63 ③ 중간: 39.63 - 58.98
④ 비교적 높음: 58.98 - 76.51 (✓) ⑤ 높음: >76.51 (✓✓)

■ 연간 평균 산림 황폐화율(% of 2000-2015)

- ① 낮음: <0.09 ② 중간(세계 평균): 0.09 ③ 높음: >0.09 (✓)

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 가지 지표를 이용하여 중점협력국가들이 해당 기후 변화 영역에서 지니고 있는 위험성을 확인해 보았다. 기존 세계은행의 분류 기준에 따라 전체 에너지 소비량 중 화석연료 소비율이 높은 국가들과 연간 산림 황폐율이 세계 평균(0.09%)보다 높은 국가들에 대해 위험성을 나타냈다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 중 어떤 지표에도 해당하지 않는 국가를 C그룹에, 한 개의 지표에만 해당하는 국가를 B그룹, 마지막으로 두 개의 지표 모두에서 심각한 그룹으로 분류되거나, 한 개의 지표에서 심각한 그룹으로 분류된 국가를 PCD 우선 적용 국가 A그룹에 분류하였다.

결과적으로 화석연료 소비율, 연간 산림황폐화 지수 모두에서 심각성이 두드러진 국가는 총 9개국으로 인도네시아, 파키스탄, 볼리비아, 방글라데시, 콜롬비아, 몽골, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 페루가 A그룹에 속함을 알 수 있다. 따라서 기후변화 분야에 있어서 이들 국가가 PCD적 접근이 최우선적으로 필요한 나라임을 알 수 있었다.

2) 조세 분야

각 국가의 GDP 대비 조세수입률과 상업이윤 내 과세율을 비교함으로써 조세 분야에 있어 개선 및 PCD적 접근이 필요한 국가들을 확인해 보았다.

〈표 31〉 조세 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	조세수입 (% of GDP)	전체 과세율 (상업이윤 내 %)	우선 적용 국가군
베트남	13.8 ✓	39.4 ✓	A
인도네시아	12.0 ✓	29.7 ✓	
캄보디아	8.0 ✓	21.0 ✓	
방글라데시	8.5 ✓	31.6 ✓	
라오스	10.8 ✓	25.3 ✓	
네팔	10.9 ✓	29.5 ✓	
파키스탄	12.4 ✓	32.6 ✓	
페루	18.0 ✓	35.9 ✓	
파라과이	12.0 ✓	35.0 ✓	
아제르바이잔	17.8 ✓	39.8 ✓	
가나	20.8 ✓	32.7 ✓	
에티오피아	11.6 ✓	32.1 ✓	
모잠비크	13.4 ✓	36.1 ✓	
르완다	14.1 ✓	33.0 ✓	
우간다	12.6 ✓	36.5 ✓	
세네갈	19.2 ✓	47.3	B
필리핀	14.4 ✓	42.9	
스리랑카	11.6 ✓	55.2	
우즈베키스탄	21.0 ✓	41.1	
탄자니아	12.0 ✓	43.9	
콜롬비아	16.1 ✓	69.7	
몽골	33.8	24.4 ✓	
미얀마	X	31.4 ✓	
볼리비아	27.0	83.7	C

1) 조세수입 = 국내총생산(GDP) 대비 조세수입률(%,

<http://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year>)

2) 전체 과세율 = 상업이윤 내 과세율(%,

<http://data.worldbank.org/indicator/IC.TAX.TOTL.CP.ZS?view=map>)

〈박스 28〉 조세 지표 분류 기준

■ 조세수입 (% of GDP)

① 낮음 : <21.9 (✓) ② 중간(세계 평균) : 21.9 ③ 높음 : >21.9

※ 한국의 조세 수입률 = 26.8

■ 전체 과세율 (% of commercial profits)

① 낮음 : <40.751(✓) ② 중간(세계 평균) : 40.751 ③ 높음 : >40.751

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 조세 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 위험성을 분석하였다. 개도국에 있어 세금 징수를 통한 조세수입은 개발에 필요한 재원을 확보하는 주된 수입원이 된다. 이러한 측면에서, 총 180개 국가의 2015년 GDP 내 조세수입률의 평균을 계산하여, 세계 평균(21.9%)보다 낮은 조세 수입률을 가지고 있는 국가들에 대해 적절한 조치가 필요한 국가를 선정하였다. 두 번째 지표인 전체 과세율(기업의 상업이윤 대비 세금의 비율)의 경우, 세계 평균(40.751%)보다 낮은 국가들을 개선 조치한 필요한 대상국가군으로 분류하였다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 모두에서 세계 평균 기준치 보다 낮은 국가를 A그룹에, 두 개의 지표 중 한 가지 지표에만 해당되는 국가를 B그룹으로 마지막으로 두 개의 지표에 해당하지 않는 국가를 C그룹에 분류하였다.

결과적으로 세계 평균보다 낮은 조세수입율과 세계 평균에 비해 낮은 상업이윤 대비 과세율을 가진 국가인 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 네팔, 파키스탄, 페루, 파라과이, 아제르바이잔, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다 등 15개국을 조세 분야에 있어서 PCD적 접근이 우선적으로 필요한 국가로 선정하였다.

3) 투자 분야

각 국가들의 GDP 대비 FDI 유입률을 통해 투자금 뿐만 아니라 선진국으로부터 숙련된 기술자 및 최신 기술 등 경제적 측면에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 타당성을 찾을 수 있다. 또한 두 번째 지표인 FDI 환경지수는 국가의 사회적, 경제적, 정치적인 모든 측면을 평가 요소로 삼고 있으며 12년간 이루어진 FDI 유입 및 유출에 대해 질적 부분, 양적 부분을 분석하여 투자 잠재성 및 미래 전망을 비교함으로써 어떠한 국가들이 우선적으로 투자 분야에 있어서 PCD적 접근이 필요한지 알 수 있다.

〈표 32〉 투자 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	FDI 유입률 (% of GDP)	FDI 환경지수 (%)	우선 적용 국가군
인도네시아	1.8 ✓✓	46.11 ✓	A
필리핀	2.0 ✓✓	47.68 ✓	
방글라데시	1.7 ✓✓	36.97 ✓	
스리랑카	0.8 ✓✓	44.09 ✓	
네팔	0.1 ✓✓	34.77 ✓	
파키스탄	0.4 ✓✓	34.71 ✓	
콜롬비아	4.1 ✓✓	43.16 ✓	
볼리비아	1.5 ✓✓	47.26 ✓	
파라과이	1.1 ✓✓	41.19 ✓	
우즈베키스탄	1.6 ✓✓	33.59 ✓	
에티오피아	3.5 ✓✓	35.27 ✓	
우간다	4.0 ✓✓	37.03 ✓	
탄자니아	4.4 ✓✓	43.57 ✓	
세네갈	2.5 ✓✓	41.96 ✓	
캄보디아	9.4 ✓	37.36 ✓	B
라오스	8.8 ✓	44.57 ✓	
미얀마	4.8 ✓	30.47 ✓	
아제르바이잔	7.6 ✓	32.43 ✓	
몽골	1.7 ✓✓	49.43	
페루	3.6 ✓✓	52.41	
르완다	4.0 ✓✓	49.62	
베트남	6.1 ✓	50.29	C
가나	8.4 ✓	52.67	
모잠비크	25.3	44.47 ✓	

- 1) FDI 유입률 = 국내총생산(GDP) 대비 FDI 유입률(%,
<http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>)
- 2) FDI 환경지수 = 12년 평균지표
https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Research_2014-03-28_en.pdf)

〈박스 29〉 투자 지표 분류 기준

■ FDI 유입률(% of GDP)

- ① 낮음 : <4.62 (✓✓) ② 비교적 낮음 : 4.62 - 11.88(✓)
 ③ 중간 : 11.88 - 27.14 ④ 비교적 높음 : 27.14 - 42.56 ⑤ 높음 : >42.56

■ FDI 환경지수 (% of 12년 평균)

- ① 낮음 : <49.37 (✓) ② 중간(세계 평균) : 49.37 ③ 높음 : >49.37

※ 한국의 FDI 환경지수: 62.92

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 투자 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 위험성을 확인하였다. 첫 번째 지표인 FDI 유입률은 기존 세계은행의 분류 기준에 따라 GDP 내 FDI 유입률이 낮은 국가에 대해 위험성을 나타냈으며 두 번째 지표인 FDI 환경지수의 경우, 183 개국의 평균값인 49.37% 보다 낮은 환경지수를 가지고 있는 국가에 대해 심각성을 강조했다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 중 한 개 이하의 지표에서 심각성이 나타나는 국가를 C그룹에, 두 개의 지표에서 위험한 상태에 있거나 혹은 한 개의 지표에만 해당하지만 그 위험성이 비교적 심각한 국가를 B그룹, 마지막으로 두 개의 지표 모두에서 위험성을 나타내면서 그 중 매우 심각한 상태에 있는 국가를 A그룹에 분류하였다.

결과적으로 위의 중점협력국 대부분에서 투자 영역 특히, FDI와 관련하여 취약성이 발견되었으며, FDI 유입률과 환경지수가 현저히 낮은 국가인 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 스리랑카, 네팔 등 총 14개국을 투자 분야에 있어서 PCD적 접근이 우선적으로 필요한 국가임을 알 수 있다.

4) 송금 분야

송금 분야에 있어 PCD적 접근이 필요한 국가들을 확인하기 위해 각 국가가 송금거래를 할 때에 드는 비용과 국내외적으로 이루어지는 송금의 규모를 비교해 보았다.

〈표 33〉 송금 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	평균 송금거래 비용 (%)	개인 송금 수령 (% of GDP)	우선 적용 국가군
캄보디아	12 ✓✓	2.2	A
라오스	13 ✓✓	0.8	
모잠비크	17 ✓✓	1.3	
르완다	13 ✓✓	2.0	
우간다	12 ✓✓	4.0	
콜롬비아	12 ✓✓	1.6	
네팔	4	32.2 ✓✓	
가나	9 ✓	13.2 ✓	
탄자니아	10 ✓	0.9	B
필리핀	6	10.3 ✓	
방글라데시	4	7.9 ✓	
스리랑카	6	8.5 ✓	
파키스탄	5	7.2 ✓	
세네갈	6	11.7 ✓	
베트남	8	6.8	C
인도네시아	7	1.1	
몽골	X	2.3	
미얀마	7	5.0	
페루	6	1.4	
볼리비아	5	3.6	
파라과이	6	2.0	
우즈베키스탄	2	4.7	
아제르바이잔	1	2.4	
에티오피아	8	1.0	

1) 평균 송금거래비용(% , <http://data.worldbank.org/indicator/SI.RMT.COST.ZS?view=map>)

2) 개인송금수령(% of GDP,

http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?name_desc=true&view=map)

〈박스 30〉 송금 지표 분류 기준

■ 평균 송금거래비용 (%)

- ① 낮음 : < 2.52 ② 비교적 낮음 : 2.52 - 6.29 ③ 중간 : 6.29 - 8.65
 ④ 비교적 높음 : 8.65 - 10.78 (✓) ⑤ 높음 : > 10.78 (✓✓)

■ 개인 송금 수령 (% of GDP)

- ① 낮음 : < 2.47 ② 비교적 낮음 : 2.47 - 7.15 ③ 중간 : 7.15 - 12.32 (✓)
 ④ 비교적 높음 : 12.32 - 18.19 (✓) ⑤ 높음 : > 18.19 (✓✓)

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 송금 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 위험성을 분석하였다. 첫 번째 지표인 평균 송금거래 비용(%)은 기존 세계은행의 분류 기준에 따라 송금 거래시 높은 비용이 드는 국가에 대해 개선의 필요성 및 위험성을 나타냈으며 두 번째 지표인 개인 송금 수령의 경우, 개인 송금 수령액의 규모가 클수록 PCD적 접근이 매우 필요하기 때문에 해당 지수가 높은 국가에 대해 중요성을 강조했다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 모두에서 중요성이 나타나지 않은 국가를 C그룹에, 두 가지 중 한 개의 지표에서 높은 수치가 나타난 국가를 B그룹, 마지막으로 두 개의 지표 모두에 해당 되거나 한 개의 지표에서 높은 수치가 나타난 국가를 우선순위인 A그룹에 분류하였다.

결과적으로 높은 평균 송금거래 비용과 GDP 대비 높은 개인 송금 수령률을 보이는 국가인 캄보디아, 라오스, 모잠비크, 르완다, 우간다 등 총 8개국을 송금 분야에 있어서 PCD적 접근이 우선적으로 필요한 국가로 분류하였다.

5) 불법자금흐름 분야

불법자금흐름을 차단하기 위한 방법으로 송금, 조세 등의 이슈에 대한 철저한 심사 및 이행이 강조되는데 국가의 부패 및 투명성은 이와 같은 철저한 검증이 이루어지기 위한 기반이 될 수 있다. 부패 인식 지수(Corruption Perception Index, CPI)는 모든 국가가 지닌 부패의 절대적 수치를 측정하는 데에는 어려움이 있기 때문에 기업가들의 설문조사 및 분석가들의 평가를 기반으로 얼마나 많은 부패가 인식되어지를 측정한다. 또한 국가 투명성 지수를 통해 정치인 혹은 경영인들이 자금을 투명하게 사용하고 있는지, 그들의 관리

적 결정이 신뢰할 만한지 등을 살펴봄으로써 어떠한 국가들이 불법자금흐름 분야에 있어 우선적으로 PCD적 접근이 필요한지 알 수 있다.

〈표 34〉 불법자금흐름 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	부패 인식 지수 (CPI)	국가 투명성 지수	우선 적용 국가군
캄보디아	35 ✓	2.0 ✓	A
방글라데시	42 ✓	2.5 ✓	
라오스	38 ✓	2.5 ✓	
파키스탄	18 ✓	2.5 ✓	
우즈베키스탄	32 ✓	2.0 ✓	
우간다	25 ✓	2.0 ✓	
베트남	31 ✓	3.0	B
필리핀	36 ✓	X	
몽골	39 ✓	3.5	
스리랑카	37 ✓	3.0	
네팔	38 ✓	3.0	
미얀마	25 ✓	3.0	
콜롬비아	37 ✓	X	
페루	36 ✓	X	
볼리비아	34 ✓	3.5	
파라과이	29 ✓	X	
아제르바이잔	29 ✓	X	
가나	27 ✓	3.5	
에티오피아	33 ✓	3.0	
모잠비크	31 ✓	3.0	
탄자니아	30 ✓	3.0	
인도네시아	47	X	C
르완다	54	3.5	
세네갈	44	3.5	

1) 부패인식지수(Corruption Perception Index 2015,

<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>)

2) 국가투명성지수(Transparency, Accountability and Corruption,

<http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ?view=map>)

〈박스 31〉 불법자금흐름 지표 분류 기준

■ 부패 인식 지수

① 낮음 : <42.8 (✓) ② 중간(세계 평균) : 42.8 ③ 높음 : >42.8

■ 국가 투명성 지수

① 낮음 : < 1.50 (✓✓) ② 비교적 낮음 : 1.50 - 2.00 (✓)

③ 중간 : 2.00 - 2.50 (✓) ④ 비교적 높음 : 2.50 - 3.00 ⑤ 높음 : > 3.00

※ 1 = 낮음, 6 = 높음

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 불법자금흐름 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 특징을 확인하였다. 첫 번째 지표인 부패 인식 지수(CPI)는 지수가 낮을수록 정부 부패가 심각함을 의미하기 때문에 총 167개국의 CPI 평균값인 42.8 보다 낮은 지수를 나타내는 국가에 대해 적절한 정책이 필요하며, 두 번째 지표인 국가 투명성 지수의 경우, 기존 세계은행의 분류 기준에 따라 낮은 투명성을 지닌 국가에 대해 개선의 필요성을 강조한다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 모두에서 부정적 평가를 받지 않은 국가를 C그룹에, 두 가지 중 한 개의 지표에 해당하는 국가를 B그룹, 마지막으로 두 개의 지표 모두에 해당되는 국가를 PCD적 관점에서 우선 적용 국가그룹인 A그룹에 분류하였다.

결과적으로 실제 GDP가 낮은 국가에서 대부분 더 많은 부패가 인식되어 있음을 확인할 수 있었으며 부패 인식 및 국가 투명성이 낮은 국가인 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 파키스탄 등 총 6개국을 불법자금흐름 분야에 있어서 PCD적 접근이 우선적으로 필요한 국가로 분류할 수 있었다.

6) 식량안보 분야

세계 식량안보 지수를 측정하기 위해 Economic Intelligence Unit (EIU)의 식량안보 전문가들은 적합성(Affordability), 가능성(Availability), 질과 안전(Quality & Safety) 세 가지 평가 요소를 기준으로 두고 있다. 이러한 평가 요소들을 통해 각 국가가 압박감 없이 양질의 식량을 여유롭게 수용하고 있는지, 식량 공급과 접근성이 원활한지, 그리고 식량의 영양이 풍부하고 안전한지 등을 알 수 있다. 또한 전체 고용 대비 농업 분야 고용 비율을 비교함으로써 어떠한 국가들이 우선적으로 식량안보 분야에 있어 PCD적 접근이 필요한 지 살펴 볼

수 있다.

〈표 35〉 식량안보 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	세계 식량안보 지수	농업 분야 고용 비율(%)	우선 적용 국가군
캄보디아	39.8 ✓✓	54 ✓✓	A
방글라데시	36.8 ✓✓	48 ✓✓	
라오스	32.7 ✓✓	71 ✓✓	
에티오피아	34.7 ✓✓	89 (1994) ✓✓	
파키스탄	47.8 ✓	45 ✓✓	
가나	47.8 ✓	42 ✓✓	
모잠비크	29.4 ✓✓	X	B
르완다	40.7 ✓✓	X	
탄자니아	36.9 ✓✓	X	
세네갈	41.0 ✓✓	X	
네팔	42.9 ✓✓	X	
인도네시아	50.6 ✓	38 ✓	
필리핀	49.5 ✓	33 ✓	
아제르바이잔	57.1 ✓	38 ✓	
스리랑카	54.8 ✓	33 ✓	
베트남	57.1 ✓	X	C
파라과이	54.2 ✓	27	
미얀마	46.5 ✓	X	
페루	57.7 ✓	X	
우즈베키스탄	49.8 ✓	X	
볼리비아	51.6 ✓	2 (1994)	
우간다	44.2 ✓	X	
몽골	X	34 ✓	
콜롬비아	61.0	19	

1) 세계 식량안보 지수 (Global Food Security Index,

<http://foodsecurityindex.eiu.com/Country>)

2) 농업 고용 비율 (Employment in Agriculture,

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?view=map>)

〈박스 32〉 식량안보 지표 분류 기준

■ 세계 식량안보 지수

- ① 낮음 : 16.0 - 44.1 (✓✓) ② 중간 : 44.2 - 57.7 (✓)
 ③ 비교적 높음 : 57.8 - 75.0 ④ 높음 : 75.1 - 89.7

■ 농업 고용 비율

- ① 낮음 : < 7.10 ② 비교적 낮음 : 7.10 - 17.60 ③ 중간 : 17.60 - 28.30
 ④ 비교적 높음 : 28.30 - 41.50 (✓) ⑤ 높음 : > 41.50 (✓✓)

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 식량안보 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 특징을 분석하였다. 첫 번째 지표인 세계 식량안보는 기존 EIU의 분류 기준에 따라 식량안보 지수가 낮은 국가에 대해 위험성을 나타냈으며 두 번째 지표인 농업 분야의 고용 비율 역시, 기존 세계은행의 분류 기준에 따라 전체 고용 중 농업 분야 관련 비율이 높은 국가에 대해 PCD적 접근법의 적용이 필요함을 알 수 있었다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데, 두 가지 지표 모두 해당되면서, 높은 수치에 해당되는 국가를 우선순위인 A그룹으로 분류하였고, 두 가지 지표에 모두 해당하나 그 수치가 심각하지 않은 국가들과 두 지표 중 하나에서만 심각한 지표를 가진 국가를 B그룹에, 마지막으로 하나 이하의 지표에 해당하는 국가를 C그룹으로 분류하였다.

결과적으로 세계 식량안보 지수 및 농업 분야 고용 비율이 높은 국가인 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 에티오피아, 파키스탄, 가나 등 총 6개국을 식량안보 분야에 있어서 PCD적 접근이 최우선적으로 필요한 국가로 선정하였다.

7) 안보 분야

국내외 위협을 효과적으로 배제하고 또한 미래의 잠재적 위협을 방지하기 위해 국가 안보는 정치, 군사, 경제, 사회 등 여러 요소로부터 종합적으로 이루어져야 하는데 취약국 지수를 통해 각 국가의 인구, 집단 불만, 불평등 경제 개발 및 빈곤, 인권과 법치주의, 외부개입 등을 전반적으로 살펴봄으로써 어떠한 국가들이 우선적으로 안보 분야에 있어 PCD적 접근이 필요한지 알 수 있다. 또한 세계평화지수 역시 현재 진행 중인 국내외 분쟁 및 불화 등을 측정하는 지표로 PCD적 우선순위를 분석함에 있어 중요한 지표가 된다.

〈표 36〉 안보 지표를 적용한 우선순위 분석

중점협력국	취약국 지수	세계평화 지수	우선 적용 국가군
파키스탄	102.9 ✓✓	3.145 ✓	A
에티오피아	97.5 ✓	2.284 ✓	
르완다	90.2 ✓	2.323 ✓	
우간다	97.0 ✓	2.148 ✓	
미얀마	94.7 ✓	2.256 ✓	
스리랑카	90.6 ✓	2.133 ✓	
방글라데시	91.8 ✓	2.045	B
네팔	90.5 ✓	2.026	
아제르바이잔	77.3	2.450 ✓	
필리핀	86.3	2.511 ✓	
콜롬비아	82.5	2.764 ✓	
우즈베키스탄	85.4	2.216 ✓	
캄보디아	87.9	2.161 ✓	C
베트남	72.4	1.906	
라오스	84.5	1.852	
볼리비아	78.0	2.038	
모잠비크	86.9	1.963	
탄자니아	80.8	1.899	
몽골	57.0	1.838	
인도네시아	75.0	1.799	
페루	71.9	2.057	
파라과이	71.3	2.037	
가나	71.9	1.809	
세네갈	83.0	1.978	

1) 취약국 지수 (Fragile States Index 2015, <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>)

2) 세계평화지수 (Global Peace Index 2016,
http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202016%20Report_2.pdf)

〈박스 33〉 안보 지표 분류 기준

■ 취약국 지수

- ① 지속가능 : < 30.0 ② 매우 안정 : 30.0 - 40.0 ③ 안정 : 40.01 - 50.0
 ④ 비교적 안정 : 50.1 - 60.0 ⑤ 경고(낮음) : 60.1 - 70.0
 ⑥ 경고(보통) : 70.1 - 80.0 ⑦ 경고(높음) : 80.1 - 90.0
 ⑧ 심각 : 90.1 - 100.0 (✓) ⑨ 심각(높음) : 100.1 - 110.0 (✓✓)
 ⑩ 심각(매우 높음) > 110.00 (✓✓✓)

■ 세계평화 지수

- ① 낮음 : <2.108 ② 중간(세계 평균) : 2.108 ③ 높음 : >2.108 (✓)
 ※ 지수가 높을수록 분쟁이 빈번하고 평화롭지 못함

PCD적 접근 우선순위의 세부적 분석을 위해 위의 두 지표를 이용하여 안보 영역에서 중점협력국가들이 지니고 있는 특징을 분석하였다. 첫 번째 지표인 취약국 지수는 기존 Fund for Peace의 분류 기준에 따라 취약국 지수가 높은 국가를, 두 번째 지표인 세계평화 지수의 경우, 지수가 높을수록 분쟁이 빈번하고 평화롭지 못함을 의미하기 때문에 기존 Institute for Economics and Peace의 기준에 따라 분류하였다.

이에 따라 우선순위 적용 여부를 나누었는데 두 개의 지표 모두에서 위험성이 나타나지 않은 국가를 C그룹에, 두 가지 중 한 개의 지표에서 위험성이 드러난 국가를 B그룹, 마지막으로 두 가지 지표 중 한 개 이상의 지표에서 심각한 상태에 해당되는 국가를 우선순위인 A그룹에 분류하였다.

결과적으로 거버넌스적 관점에서 취약한 국가들과 세계평화지수에서 하위 평가를 받은 나라들인 파키스탄, 에티오피아, 르완다, 우간다, 미얀마, 스리랑카 등 6개국을 안보 분야에 있어서 PCD적 접근이 우선적으로 필요한 국가임을 알 수 있었다.

결론적으로, 정책일관성 논의에서 언급되는 주요 이슈들을 바탕으로 지표를 도출하고, 해당 지표별로 우리정부의 중점협력국이 차지하는 위치를 그룹화하였다. 그 결과 아래 <표 37>과 같이 기후변화 분야에 9개국, 조세 분야 15개국, 송금 분야 8개국, 투자 분야 14개국, 불법자금흐름 분야 6개국, 식량안보

분야 6개국, 안보 분야 6개국에 대한 ODA 정책 수행에 있어서 PCD적 관점에서 사업 수립이 필요함을 알 수 있었다.

〈표 37〉 PCD 분야별 우선 적용 국가

분야	우선 적용 국가군
기후변화 (9개국)	인도네시아, 파키스탄, 볼리비아, 방글라데시, 콜롬비아, 몽골, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 페루
조세 (15개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 네팔, 파키스탄, 페루, 파라과이, 아제르바이잔, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다
송금 (8개국)	캄보디아, 라오스, 모잠비크, 르완다, 우간다, 콜롬비아, 네팔, 가나
투자 (14개국)	인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 콜롬비아, 볼리비아, 파라과이, 우즈베키스탄, 에티오피아, 우간다, 탄자니아, 세네갈
불법자금흐름 (6개국)	캄보디아, 방글라데시, 라오스, 파키스탄, 우즈베키스탄, 우간다
식량안보 (6개국)	캄보디아, 방글라데시, 라오스, 에티오피아, 파키스탄, 가나
안보 (6개국)	파키스탄, 에티오피아, 르완다, 우간다, 미얀마, 스리랑카

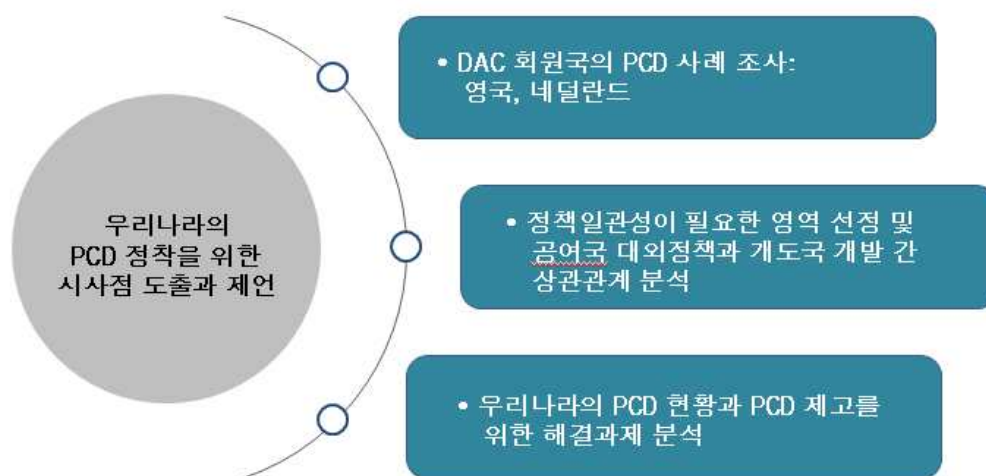
3. 정책제언

본 섹션에서는, 앞서 국제사회의 SDGs 체제 하에서의 PCD 논의 동향과 정책 우선 분야, 분야별 정책 과제를 분석하여 한국이 PCD를 추진함에 있어 중점을 두어야 할 분야를 재확인 하고, 이를 바탕으로 분야별로 어떠한 정책이 필요한지 확인할 것이다.

또한 DAC 회원국에서 우수 사례로 평가받는 영국과 네덜란드의 PCD 추진 현황을 분석하고, 해당 공여국의 PCD 제고 노력, 부처간 갈등 및 해결 과정, SDGs 이행을 위한 정책일관성 추진 방향 등을 조사함으로써 이들 사례분석이 한국에 어떠한 시사점을 가질 수 있으며, 어떻게 적용 가능할 것인지 검토할 것이다.

결론적으로, 위의 분석된 결과를 바탕으로 현재 우리나라의 PCD 수준과 PCD 제고를 위한 해결 과제 등을 분류하고, 개도국 SDGs 이행을 위한 환경조성이라는 측면에서 현실적인 정책방향 제시하고자 한다. 또한, 2017년 DAC 동료검토에 대비하여, PCD 강화를 위한 범정부적 의제 수립이 가능한 영역을 재확인하고 PCD 제고를 위한 현실적인 정책수단(조정방안)을 어떻게 확보할 수 있을 것인지 제안할 것이다.

〈그림 24〉 우리나라 PCD 제고를 위한 방안



SDGs의 채택과 함께 OECD와 EU를 중심으로 기존의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 개념에 ‘지속가능(sustainable)’ 개념을 접목하여 ‘지속가능개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD)’ 개념으로 전환하였음을 알 수 있었다. PCSD는 SDGs의 특징을 반영하여 1)전 지구적 목표와 국내 환경(context)간 일관성, 2)국제 어젠다와 그 이행적 측면에서의 일관성, 3) 경제, 사회 환경 정책간 지속가능성에 기반한 일관성, 4) 다양한 개발재원에 있어서 일관성, 5) 다양한 행위자 및 이해관계자간 일관성을 강조하고 있다. 또한 최근 OECD, EU 등 PCD 논의를 이끌고 있는 주체들은 PCD 적용이 필요한 중점 분야로 식량안보(2013), 불법자금흐름(2014), 녹색성장(2015)에 집중하는 한편 무역, 안보, 이민 분야를 PCD 추진의 중점 분야로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 아울러, OECD와 EU가 공여국의 국내정책에 있어 PCD적 접근법의 확산이 결과론적으로 공여국의 국내 및 대외정책에도 긍정적인 영향을 미친다는 논리에 기반하여 PCD에 대한 공여국내 정책결정자들과 비원조 부처들이 이러한 인식을 공유하는 것이 필요함을 강조하고 있음을 알 수 있었다.

이와 같은 맥락 하에, 개도국의 지속가능한 발전을 위한 정책일관성 측면에서 한국 원조 및 비원조 분야에서의 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

1) 중점협력국별 PCD 우선 분야 적용

본 연구는 OECD와 EU가 개발을 위한 정책일관성에서 논의되고 있는 주요 내용에 해당하는 지표를 바탕으로 우리나라의 중점협력국 상황을 분석하였다. 그 결과, <표 38>에서 알 수 있는 바와 같이 각 분야(기후변화, 조세·송금·투자·불법자금흐름, 식량안보, 안보)별 우선적 접근이 필요한 국가들이 상이함을 확인하였다. 현행 CPS는 협력대상국별 중점분야를 명시하고 있다. 이러한 중점분야 선정에 있어 본 연구에서 PCD 논의에서 지적되고 있는 개도국별 취약 부분을 반영하여 중점협력 분야를 선정한 후 이들 분야에 대한 협력정책이 필요할 것으로 보인다.

〈표 38〉 PCD 분야별 우선 적용 국가

분야	우선 적용 국가군
기후변화 (9개국)	인도네시아, 파키스탄, 볼리비아, 방글라데시, 콜롬비아, 몽골, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 페루
조세 (15개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 방글라데시, 라오스, 네팔, 파키스탄, 페루, 파라과이, 아제르바이잔, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다
송금 (8개국)	캄보디아, 라오스, 모잠비크, 르완다, 우간다, 콜롬비아, 네팔, 가나
투자 (14개국)	인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 콜롬비아, 볼리비아, 파라과이, 우즈베키스탄, 에티오피아, 우간다, 탄자니아, 세네갈
불법자금흐름 (6개국)	캄보디아, 방글라데시, 라오스, 파키스탄, 우즈베키스탄, 우간다
식량안보 (6개국)	캄보디아, 방글라데시, 라오스, 에티오피아, 파키스탄, 가나
안보 (6개국)	파키스탄, 에티오피아, 르완다, 우간다, 미얀마, 스리랑카

출처: 본 보고서의 〈표 37〉 재인용.

〈표 39〉 PCD 분야별 우선적용 지역별 국가 비교

지역	국가	기후변화	조세	송금	투자	불법자금흐름	식량안보	안보	합계
아시아	네팔		●	●	●				3
	라오스		●	●		●	●		4
	몽골	●							1
	미얀마							●	1
	방글라데시	●	●		●	●	●		5
	베트남		●						1
	스리랑카				●			●	2
	우즈베키스탄	●			●	●			3
	인도네시아	●	●		●				3
	캄보디아		●	●		●	●		4
	파키스탄	●	●		●	●	●	●	6
	필리핀				●				1
아프리카	가나		●	●			●		3
	르완다		●	●				●	3
	모잠비크		●	●					2
	세네갈				●				1
	에티오피아		●		●		●	●	4
	우간다		●	●	●	●		●	5
	탄자니아				●				1
기타	볼리비아	●			●				2
	아제르바이잔	●	●						2
	콜롬비아	●		●	●				3
	파라과이		●		●				2
	페루	●	●						2
합계		9	15	8	14	6	6	6	64

2) 정부의 정치적 공약과 비전: PCD의 Win-Win 패러다임 정립

비원조 부처의 PCD 확산에 대한 비판적 시각에도 불구하고, 포괄적 분야를 다루고 있는 SDGs의 개발효과성 제고를 위한 수단으로서 PCD 논의가 PCSD로 확대 및 지속적으로 주창되고 있다. 우리정부 역시 비원조 부처들의 PCD 논의 확산 및 내재화를 위한 법적기반 및 공식문서 채택이 필요하다. 실제로, 영국과 네덜란드 정부는 국제개발협력에 대한 명확한 비전과 원칙을 세우고 있으며, 이를 토대로 ODA 및 개발협력 사업에 대한 집행방식을 연계하고 있어 정책과 집행 간의 정합성이 매우 높다. 한국 정부가 국제개발협력에 있어 PCD를 체계적으로 제도화하기 위해서는 우선적으로 한국이 추구하는 국제개발협력의 주요 가치와 비전, 목표와 원칙을 명시하는 공식문서를 준비하여야 한다. 이를 기반으로 주요 개발협력 사업이 도입되고 이를 추진하기 위한 부처 간의 정책일관성을 제고하기 위한 협력 프로세스가 진행되어야 한다. 이는 곧 두 해외사례에서 확인되었던 이른바 ‘Whole-of-Government 접근법’을 도입하는 방식으로 정부의 정치적 공약과 비전, 그리고 추진체계가 조율되는 것을 의미한다.

여기서 개발의제의 국가이익과 연계에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. 영국의 경우는 개발의제의 안보화(securitization)를 NSC가 관장하는 사례를 보여주었던 반면, 네덜란드는 개발의제를 통상과 경제발전과 연계하는 사례를 보여주었다고 평가할 수 있다. 명확한 정부의 공약과 비전은 일방적인 수혜의 모델보다는 상호 Win-Win 할 수 있는 개발과 국익의 적극적인 연결을 가능하게 한다. 이를 통해서 개발과 직접적인 연관성이 떨어지는 타부처가 PCD에 관심을 가질 수 있도록 유도하는 PCD 인지도의 제고 효과로 이어질 수 있다.

3) PCD를 실질적으로 운영할 수 있는 조정 기제의 제도화

본 연구의 영국과 네덜란드 사례연구는 크게 두 가지 방식의 PCD 운영 및 조정기제의 제도화를 제시하고 있다. 한국이 영국과 유사하게 NSC 중심의 하향식을 선택할 경우, 현재 국무조정실 내에 있는 국제개발협력위원회의 역할 강화가 필수적이다. 국제개발협력위원회가 PCD 의제를 발굴하고 각 부처 간의 협의과정을 선도적으로 운영할 수 있는 제도적 장치와 권한이 확장될 경우 이러한 하향식 운영기제가 작동할 수 있다. 하지만, 국개위가 각 부처의 ODA

사업을 효과적으로 조정하지 못하고 있다는 비판적 의견 또한 존재한다. 이 때문에 국개위가 각 부처간의 ODA 사업을 효과적으로 조정할 수 있는 실질적인 권한을 부여하는 것이 일차적 과제이다. 문제는 국제개발협력 분야의 정책만 다루는 국개위가 PCD적 관점에서 비원조 분야의 정책에 영향을 행사하거나 조정기능을 수행하는 것은 권한 밖의 일이다. 이 때문에 PCD의 확산을 위해서는 원조정책 뿐만 아니라 비원조 분야의 정책을 포괄적으로 다루는 기관에서 정책 조정을 모색할 필요가 있다. 이러한 기관으로 국가정책조정회의가 PCD를 비원조 부처의 정책에까지 확산할 수 있는 조정기제가 될 수 있을 것으로 본다.

국가정책조정회의는 중앙행정기관들 정부 정책에 대한 이견이나 주요 국정 현안 등을 협의하고 조정하는 회의로 노무현정부에서는 국무총리가 현안정책 조정회의를 주재하였고, 이명박정부가 출범하면서 이를 폐지하였다가 2008년 7월 국가정책조정회의라는 명칭으로 부활하였다. 회의의 기능과 구성 등에 대해서는 ‘국가정책조정회의 운영에 관한 규정(대통령훈령 221호)’에서 정하고 있는데 국무총리를 의장으로 하고, 기획재정부, 행정안전부, 문화체육관광부장관, 국무총리실장, 대통령실 정무수석비서관, 국정기획 수석비서관이 참석한다. 협의 및 조정 대상인 안건과 관련된 중앙행정기관장 그리고 대통령실 수석비서관이 참여할 수 있으며, 회의는 매주 목요일 개최하는 것을 원칙으로 하되, 필요에 따라 시기를 조정할 수 있도록 하고 있다. 회의를 지원하기 위해 실무회의 차원에서 국가정책조정실무회의와 국가정책조정차관회의를 두는데, 본회의와 실무회의는 관계 기관이나 단체 등에 대하여 안건을 검토하는 데 필요한 사항과 관련 자료를 요청할 수 있으며, 해당 기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 관계 기관의 장은 이 회의에서 조정·협의된 사항을 이행하여야 하되, 여건 변화 등으로 인하여 이행할 수 없을 때는 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 국가정책조정회의는 충분히 높은 수준의 정책결정 과정이며, 원조 뿐만 아니라 비원조 분야의 정책까지 포괄하며 이들 정책 간 조정을 주요 기능으로 한다는 점에서 PCD의 확산에 필요한 권한과 조정 메커니즘을 보유한 기관이라고 할 수 있겠다.

반면, 네덜란드와 유사하게 상향식을 선택할 경우 국제개발협력위원회 또는 외교부에서 PCD를 관장할 수 있도록 제도화할 수 있다. 그러나 한국적 ODA 추진체계에서는 유상원조와 무상원조의 주관기관이 구분되어 있고 외교부는 무상원조만을 관장하기 때문에 PCD 전반을 외교부가 관할하기에는 무리가 따

른다. 따라서 국제개발협력위원회가 상향식 방식에 있어서도 주도적인 역할을 수행할 필요가 있다. 상향식 방식을 채택할 경우 국제개발협력위원회 내부에 네덜란드의 Project Group과 유사한 내부 조직을 신설하여 PCD만을 관장할 수 있도록 제도화하여야 한다. 또한 영국과 같이 한국이 주요 개발의제를 PCD로 확장하기 위하여 특정 이슈를 전담하는 특별기금을 조성하는 것도 방법이다. 전담기금을 독립적으로 운영하고 외부 전문가와 각 부처인사를 위원으로 초빙하여 효율적인 제도로 정착시킬 가능성도 고려할 수 있다.

하지만 영국과 네덜란드를 각각 하향식과 상향식으로 모델링함에 있어 두 사례 모두 일정 정도 상향식과 하향식이 동시에 고려된 사례라는 점을 간과해서 안된다는 것을 강조한다. 영국도 부처별로 PCD 의제를 우선적으로 조율하는 단계가 있고 네덜란드도 부처 간의 이견이 해결되지 않을 때 최후로 Council of Ministers가 PCD를 최종 조정하게 되어 있다. 이는 상호 하향식과 상향식을 통합한 방식이라 볼 수 있으며 주요 핵심 PCD 운영기관이 상급기관인가 아니면 하급기관인가의 차이에서 하향식과 상향식으로 구분할 수 있다는 것을 의미한다.

본 보고서에서 구체적으로 분석한 영국과 네덜란드를 포함하여 OECD DAC 회원국의 PCD 조정 메커니즘을 정리하면 아래 <표 40>과 같다. 분류 기준은 본 보고서의 제4장에서 언급한 바와 같이 PCD와 관련한 조정기구(혹은 위원회)가 제도적으로 구비되어 있는지, 그리고 부처간 이견이 발생할 경우 이에 대한 조정 방식은 어떻게 운영되는지에 대한 것이다.

〈표 40〉 OECD DAC 회원국의 PCD 메커니즘

유형	국가	명칭	설명	비고
조정 기구 (PCD Unit 혹은 위원회)	국 무 총 리 실	덴마크	조정 위원회 (Co-ordination Committee)	·부처마다 새롭게 입안되는 정책이나 계획들에 관여
		독일	수상실(Chancellery)	·수상실이 조정기구이지만, BMZ가 다른 부처의 발의안을 개발관점에서 감시할 수 있도록 권한을 부여하고 있음
	외 교 부	스웨덴	외교부 개발정책과 (Dept. of Development Policy)	·모든 부처에 PCD 담당관(Focal Point)이 있어 PCD에 대한 정보 공유 및 정책 논의가 이들을 중심으로 이뤄짐 ·PCD에 대한 부처 간 회의가 분기별로 이뤄짐
		네덜란드	Effectiveness and Quality Department (DEC)*	·DEC 내의 개발정책 및 일관성 부서가 PCD 담당함
		핀란드	Development Policy Committee (DPC)*	·기존 1979년 외교부자문위원회(핀란드와 개발도상국 간의 관계를 논의하던)에서 출발. 2003년에 현재의 DPC로 변경됨
		아일랜드	Inter-Departmental Committee on Development (IDCD)*	·정부부처 간 개발에 관한 관점에 대해 일관성을 갖게 하고, 다양한 전문가와 기술 등이 개발원조 프로그램에 잘 활용될 수 있도록 하기 위해 2007년에 설립됨.
		스페인	Inter-Ministerial Commission for International Co-operation	·이 외에도 외교부 내 Inter-Territorial Development Co-operation Commission과 Development Co-operation Council이 있음 ·3개의 위원회는 모두 외무협력부에 소속되어 있으며, 정책일관성이 가능하게 하는 중요한 역할을 함
	기 타	EC	EU 개발정책(Development Policy)국	·EU 개발정책국 내에 Coherence of EU Policies for Development, EU Aid Effectiveness부가 있음

유형	국가	명칭	설명	비고
부처 간 협약(비공식)	그리스	이민정책을 위한 부처간 위원회 (Inter ministerial Committee)	·이민과 관련해 내무부와 지방행정부, 경제금융부, 외무부, 국방부, 노동부, 사법부 등이 참여하는 위원회로, 1년에 2차례 열림	
	덴마크	정부부처 간 위원회들 (inter-ministerial committees)	·정부부처 간 위원회를 통해 사안별 논의가 이뤄짐	·Danish Parliament's European Committee, Foreign Affairs Committee, Foreign Policy Committee 등 다양한 위원회에서 무역과 농업 그리고 개발에 관한 통합적인 합의를 만들어내고 있음
		부처 간 워킹그룹(inter-ministerial working group) (외교부) *	·'Freedom from Poverty, Freedom to Change'에 다뤄진 민주주의, 경제, 성 평등, 기후변화, 안전 등의 주제에 따른 정책일관성을 실무적인 차원에서 실현시키기 위해 노력하고 있음	·그 외 기후 및 이민 등에 대한 부처 간 협의가 활발히 이뤄지고 있음
	독일	Interministerial Committee on Coherence (BMZ)* 범정부간 정기회의 및 협의 메커니즘	·특정이슈에 관해 부처간 Procedural Agreement를 맺고 있음(BMZ와 환경부 등) ·모든 부처에 PCD 담당관(focal point)을 둠 ·범정부적 coherence talks를 통해 부처 간 협의를 가짐	·자문 포럼을 열어 NGO 및 기업 등 다양한 이해 관계자들이 PCD에 관한 논의 및 자문이 이뤄질 수 있도록 함
	스위스	부처 간 협정 (Interdepartmental agreement)	·2005년 동료검토이후에 만들어진 새로운 메커니즘으로 FDFA(Federal Department of Foreign Affairs)와 다른 부처 사이의 협정으로 연방평의회로 제출됨	·협정은 분야별로 이루어지며, 첫번째로 이루어진 '보건외교정책'은 개도국의 의료전문인의 이주를 관리하기 위한 정책으로 좋은 예가됨. PCD를 위해 진행되고 있으나, 아직 부족함
	스웨덴	Inter-Ministerial Working Groups *	·2009년에 만들어져 협의 및 실행 메커니즘으로 작용하며, 이를 통해 각 부처의 법안을 회람할 수 있는 Policy Process가 이뤄짐	·외교부는 국제정책개발포럼(MFA, global policy development forum)을 만들
	스페인	개발협력위원회의 실무자 그룹		·개발협력위원회의 실무자 그룹에서 국제무역과 부채, 안보 등의 문제를 분석하며, 2006년 7월 처음으로 이에 관한 보고서를 제출함 ·이민 등 분야별 부처 간 협의 및 협력이 이뤄지고 있음

	이탈리아	경제기획위원회 (inter-ministerial Committee for Economic Planning, CIPE)		·위원회 내 개발이슈에 대한 논의가 제한적으로 이뤄짐
	노르웨이	부처 간 정책 조정 회의	·환경, 이민, 무역, 여성의 권리와 양성평등 등 각각의 사안에 대해 관련부처 간 협의를 함	
	뉴질랜드	정기 및 비정기적인 부처 간 회의 및 클러스터그룹	·생물다양성, 기후변화, 무역, 이민 등 주요 정책에 대한 조정을 위한 부처 간 회의 및 클러스터그룹이 존재함	
	영국	PSA 프레임워크 내 부처간 협의 진행	·기후변화, 분쟁, 이주 등 PSA 세부목표 달성을 위하여 관련 부처 간 협의가 진행됨	·의회 및 다수의 의회위원회에서 국제개발장관의 역할이 두드러짐. ·정책 과정에서 DFID의 지위가 강화되고 있어 개발목표 투영이 용이하도록 되고 있음
	룩셈부르크	다양한 분야의 부처간 위원회	·양성평등, 지속가능발전, 기후변화 등의 특정 분야에서 부처간 위원회 있음	·개발협력 부처 간 위원회 - 1996년 개발협력법에 의해 설립되었는데, 개발협력정책 전반적 방향에 대해 조언하는 역할을 함. 2달에 1번 회의가 있으며, 외무부 개발협력국장이 의장을 맡음
	캐나다	CIDA와 다른 부처간 회의	·의회와 부처간 위원회를 포함하여 다양한 위원회가 여러 이슈에 대한 정책을 조정하며, 여기에 CIDA가 참여함	·환경정책 관련 논의에서는 CIDA의 참여가 제외됨
	오스트리아	부처 간 워킹그룹	·2005년 설치되었고, 개발협력국장이 주도함 ·1년에 한번 회의 진행. 부처 간 정보교환 및 협력 개선 됨	·연방정부와 의회에서 논의될 수 있으나, 쉽지 않음. 외무부의 노력은 지속되어 왔음. ·각 분야별로 부처간 협의 진행
	핀란드	분야별 워킹그룹	-	-
없음	프랑스	-	·국제협력개발위원회(inter ministerial committee on international cooperation and development, CICID)	·2007년에 만들어짐 ·총리실의 General Secretariat for European Affairs(SAGE) 사무국이 개발 이슈를 강화하고 프랑스 정책들의 일관성을 검토해 PCD를 제고하는 데 중요한 역할을 하고 있음.

	일본	-	-	·해 외 경 제 협 력 위 원 회 (O v e r s e a s Economic Cooperation Council, OECC)는 국무총리를 의장으로, 4성의 대신들로 구성된 최고위급 위원회이나, PCD를 위한 명확한 목적을 가지고 있지 않음
	벨기에	-	-	·Council of Ministers가 공식적으로 일반 정책조율 기능을 맡고 있기는 함
	포르투갈	-	-	·각료회의(Council of Ministers)와 협력을 위한 부처간 위원회(Interministerial Committee for Co-operation, CIC)에서 일부 분야에 대해 개발 일관성 증진을 위한 역할을 하나, 필수적이고, 체계적으로 PCD사안을 다루고 있지 않음
	호주	-	-	·AusAID이 관련이 있을 시 국가안보장관위원회 (Secretaries' Committee on National Security)와 전략정책조정그룹(Strategic Policy Coordination Group)의 회의에 참여하여 조언을 제공하나, 현재 PCD를 위한 조정기구는 없음
	미국	-	-	·기관 간 정책 위원회 (Interagency Policy committee, IPC)는 미국 원조 시스템 내에서 개발 정책을 조정하고 있지만, 향후 좀 더 전략적인 접근을 택한다면 PCD 담당 위원회(focal point)로서 역할을 할 수 있을 것으로 평가되고 있음

* 표시는 정책일관성만을 독립적으로 다루는 항목임을 표시

4) PCD에 대한 인식제고 및 평가 메커니즘 마련

국제사회는 PCD가 개도국의 빈곤퇴치와 경제발전 뿐만 아니라 공여국의 대내외 정책 분야에도 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 프레임워크라는 점을 강조하면서 공여국내 비원조 정책 분야에서의 PCD 추진에 대한 부정적 인식 문제의 해결을 위해 PCD에 대한 인지도 강화 노력의 필요성을 강조하고 있다는 점에서 우리정부도 PCD 확산에 대한 비원조 부처에 대한 정책홍보, 대국민 홍보 및 교육 등을 실시할 필요가 있다. 이를 위해 PCD에 대한 부처간 인지도 제고를 위한 범부처 차원의 노력이 수반되어야 할 것으로 보인다.

실제로, 한국의 경우 2012년 동료검토 이후 비원조 분야에서 PCD 우수사례로 해석할 수 있는 여러 사례들(저탄소녹색성장법, 해외송금 핀테크 기술, 다자간금융정보협정(MCAA)과 에그몽(Egmont)그룹 가입, 쌀관세화 조치, 오쉬노부대 파견 등)을 확인할 수 있었다. 이처럼 우리 정부의 여러 비원조 분야에서 PCD 추진의 잠재력과 확산 가능성을 확인하였다는 점에서, 국개위의 하부조직으로 ‘PCD 관련 조직’ 신설을 통해 다음과 같은 효과가 달성 될 수 있을 것이다. 이 조직은 산발적으로 이루어지고 있는 정부부처의 PCD 사례들을 발굴, 발굴된 사례의 가공을 통한 발전방안 제시, 성과 사례의 국내외 확산 기능을 담당함과 동시에 국제사회의 PCD 논의 동향을 모니터링 하는 기능을 부여할 필요가 있다.

아울러, 영국과 네덜란드 사례 모두 모니터링을 시행하고 있지 않지만 명확한 평가와 보고채널을 갖추고 있다. 정기적으로 의회에 PCD 결과를 보고함으로써 PCD의 책무성을 높이고 있으며, 이를 시민사회와의 연대를 통해 더욱 PCD 정책의 투명성을 제고하는 기회로 삼고 있다. 한국도 PCD를 시행하기 위하여 운영지침 뿐만 아니라 명확한 보고채널과 감사기능을 제도화하는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 한국은 국제개발협력 사업 평가 메커니즘인 평가소위의 평가 항목에 PCD적 관점을 접목하는 방안을 강구할 필요가 있다.

결론으로써, 본 보고서는 국제사회에서 PCD 논의를 주도하고 있는 OECD와 EU의 PCD 논의 동향에 대한 분석과 PCD 추진에 있어서 선도적 국가들로 평가되는 영국과 네덜란드의 PCD 정책 및 추진 메커니즘 분석, 그리고 우리 정부의 PCD 현황을 분석할 결과 다음의 정책적 함의 도출이 가능하였다. 즉, 2017년 동료검토가 예정된 우리정부는 1)국내 비원조 부처를 대상으로 한

PCD 인식제고 사업의 활성화, 2)국제사회가 집중하고 있는 PCD 분야별(기후 변화, 조세·송금·투자·불법자금흐름, 식량안보, 안보) 우수 사례를 발굴함으로써, PCD적 관점에서 이들 사례들을 재해석하는 한편, 3)향후 이들 사례들이 PCD의 근본취지에 부합하게 발전될 수 있도록 범부처간 조정 방안을 마련하고, 4)중점협력국을 대상으로 국가협력전략(CPS) 수립 및 ODA 사업 추진시 PCD적 관점에서 수원국이 취약한 분야에 대한 지원이 고려될 수 있는 프레임워크를 수립할 필요가 있다는 정책적 시사점을 도출하였다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 박수영 · 오수현. 2015. 「Post-2015체제의 개발재원 논의분석」 성남: 한국국제협력단.
- 손혁상 외. 2012. 「한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD) 제고 방안」 성남: 한국국제협력단.
- 이대우. 2012. “미국의 해외원조정책,” 강명세 외 『공적개발원조의 정치경제』 성남: 세종연구소.
- 이민정책연구원. 2014. 「외국인 송금현황과 시사점」 경기: 이민정책연구원.

2. 해외문헌

- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde. 1997. Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner.
- DFID. 2015. UK Aid: Tackling Global Challenges in the National Interest. London: Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- Dutch Ministry of Foreign Affairs. 2014. Policy Coherence for Development: A Pilot Study in Ghana and Bangladesh. Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- EC. 2007. EU Report on Policy Coherence for Development: Commission Working Paper: COM(2007) 545 final
- _____. 2007. FP7 in Brief: How to get involved in the EU 7th Framework Programme for Research. Luxembourg: EC.
- _____. 2009a. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Luxembourg: EC.
- _____. 2009b. Renewable Energy Directive. Luxembourg: EC.
- _____. 2013. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. Brussels: EC.
- _____. 2015a. Commission Staff Working Document- Policy Coherence for Development 2015 EU Report. Brussels: EC.
- _____. 2015b. Policy Coherence for Development EU Report 2015. Brussels: EC.
- Greenhill, Romilly and Annalisa Prizzon. 2012. “Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs,” UK: Overseas Development Institute.
- HM Government. 2015. National Security Strategy and Strategic Defence and Security

- Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom. London: Controller of Her Majesty's Stationery Office.
- Keijzer, Niels. 2010. "EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?," European Centre for Development Policy Management.
- OECD. 2005. OECD Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD.
- _____. 2007. Canada Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2008. Australia Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2009. Building Blocks for Policy Coherence for Development. Paris: OECD.
- _____. 2010. Belgium Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2011. Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence. Paris: OECD.
- _____. 2012a. Canada Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2012b. Korea Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2013. Australia Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD.
- _____. 2014. Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows. Paris: OECD.
- _____. 2015a. Belgium Development Assistance Committee (DAC) Peer Review. Paris : OECD
- _____. 2015b. Better Policies For Development 2015: Policy coherence and Green Growth. Paris: OECD.
- _____. 2016a. The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module on Food Security 2016. Paris: OECD.
- _____. 2016b. The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module on Illicit Financial Flows 2016. Paris: OECD.
- UNFCCC. 2008. Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount. Bonn: UNFCCC.

3. 인터넷 자료

- 국세청
<http://www.nts.go.kr>
- 국제개발협력위원회 회의록 열람: ODA 코리아 홈페이지
<http://www.odakorea.go.kr>
- 녹색성장위원회
<http://www.greengrowth.go.kr>
- 대외경제장관 회의록 열람: 기획재정부 홈페이지
<http://www.mosf.go.kr>
- 부패지수 CPI (Corruption Perception Index)
https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index
Transparency, accountability and corruption in the public sector rating
<http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ?view=map>
- 송금
average transaction cost of remittance (%)
<http://data.worldbank.org/indicator/SI.RMT.COST.ZS?view=map>
personal remittance, received
http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?name_desc=true&view=map
- 연간 산림황폐화 비율
<http://wdi.worldbank.org/table/3.4>
- 온실가스 배출률
<http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE>
- 투자 FDI net inflows (% of GDP)
<http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>
- 화석연료 의존지수
<http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.FO.ZS>
- Committees on Arms Export Controls
www.parliament.uk
- Democracy index 2015 (Economist)
https://en.wikipedia.org/wiki/Democracy_Index
- Employment in agriculture (% of total employment)

<http://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?view=map>

- Figure at a Glance (검색일: 2016.11.10)
<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Fragile State index 2015 (Fund for Peace)
<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>
- Global Food Security Index
https://en.wikipedia.org/wiki/Global_food_security_index
- Global Peace Index
https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Peace_Index
- Security and ODA (검색일: 2016.11.12.)
<https://www.bond.org.uk/data/files/resources/331/gsdpaper.pdf>
- Union of Concerned Scientists
<http://www.ucsusa.org>
- UNHCR
<http://www.unhcr.org>
- United Nations Database
<http://www.un.org/en/databases/index.html>
- World Development Indicators
www.worldbank.org
- 기타: 뉴스검색
디지털데일리. 2016년 10월 26일. “저렴한 수수료로 외국인 근로자 해외송금구현.”
매일경제. 2016년 7월 5일. “꼭꼭 숨은 해외비자금?”
앱센터(<http://platum.kr/archives/61702>). 2016년 6월 20일. “수수료는 낮게, 속도는
빠르게, 이용은 간편하게.”
중앙일보. 2014년 5월 19일. “韓 농업보조금 OECD 국가 중 최저.”

부록. 해외기관 면담 개요 및 질의 내용

방문 일정	2016.10.23.-10.27
방문 기관	영국: DFID 네덜란드: 외교부 DEC
면담 개요 The creation of the National Security Council (NSC) in 2010 is an example of building institutional linkages to ensure different parts of government work together in the United Kingdom. The NSC brings together different departments to support developing countries in crisis or at risk of instability. Following a review of the current Inter-Departmental Conflict Pool, the UK established a new cross-government Conflict, Stability and Security Fund, with both ODA and non-ODA funds, as a finance instrument for the NSC. The Fund brings together UK capabilities and resources from defense, diplomacy, development cooperation, security and intelligence. It is important that the Fund draws on evidence about the best ways of achieving its goals, including a thorough understanding of the interplay between poverty reduction, state-building and security objectives. The introduction of the Fund has been accompanied by a series of broader governance reforms to create a more integrated approach, drawing together defense, diplomacy, development assistance, security and intelligence. Changes have also been made to better link strategic and policy decisions taken at NSC with programmes on the ground. In this context, the following questions will be provided for discussion:	
1	What is the main function of NSC in carrying out policy coherence for development (PCD)?
2	How does NSC link itself with DFID in terms of PCD? Is there any division of labour between NSC and DFID?
3	According to DAC's Peer Review which was done back in 2014, the UK took a useful case-by-case approach to policy coherence, bringing together different parts of government to work effectively - at home and abroad - on issues of common interest (illicit financial flows, trade and climate change). However, it recommended that the UK could work towards more systematically managing trade-offs and tapping positive links between other policies and its development commitments. Do you think that a systematic management was newly adopted after 2014?

4	Are there any uncomfortable situations or barriers when NSC conducts the inter-departmental gathering for PCD?
5	Could you elaborate the working mechanisms of the cross-government Conflict, Stability, and Stability Fund? Can we have documents related to the Fund?
6	Does NSC deal with security issues only as a target of PCD, rather than other issues such as remittance, climate change, trade, anti-corruption, and so on? If so, why?
7	Who is asked to participate in NSC for the purpose of PCD? (for example, Secretary of State)
8	To what degree does NSC perceive the importance of development cooperation via PCD?
9	How does NSC evaluate the performance of its PCD activities?
10	Is there any impact of the BREXIT on NSC's PCD activities?