

한국의 지역별 개발협력 추진전략: 아시아 지역 ODA 지원 방안

권 올 대외경제정책연구원 국제개발협력센터
소장
ykwon@kiep.go.kr

윤정환 대외경제정책연구원 국제개발협력센터
정책분석팀 부연구위원
jhyun@kiep.go.kr

이은석 대외경제정책연구원 국제개발협력센터
전략평가팀 부연구위원
eslee@kiep.go.kr

이주영 대외경제정책연구원 국제개발협력센터
정책분석팀 전문연구원
jylee@kiep.go.kr

유애라 대외경제정책연구원 국제개발협력센터
전략평가팀 전문연구원
ailayoo@kiep.go.kr

김성혜 한양대학교 의과대학 조교수
sunghyekim@hanyang.ac.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 전략적 파트너로서 성장잠재력이 높은 ASEAN, 남아시아 및 중앙아시아 국가들의 중요성이 확대되면서 아시아의 지역별 특성을 고려한 지역별 원조전략의 필요성이 증가
 - 우리나라 원조의 대부분이 아시아 지역에 집중되어 있음에도 불구하고, 지역 차원의 통합적인 지원전략과 이행계획 수립은 미흡
 - 포스트 코로나 시대에 한국이 아시아의 다양한 개발수요에 대응하여 효과적으로 ODA를 공여하고, 정책적 정합성을 제고할 수 있도록 ODA 지원전략 수립을 통해 지역별 접근이 강화되어야 함.
- ▶ 본 연구는 한국 ODA의 중기전략 및 주요 대외정책에 기반하여 아시아 지역 특성을 고려한 중장기 지원전략을 제시하고, 국정과제와 연계하여 ODA의 전략성을 강화하기 위한 개선과제를 도출하고자 함.
 - 이를 위해 코로나19 전후 아시아 개발 여건 및 성과 비교·분석, 한국의 대(對)아시아 ODA 적정규모를 추정하고, 한국의 아시아 지역 ODA 추진정책과 지원성격을 분석, 이를 기반으로 주요 공여국 및 기관의 아시아 지역 ODA 지원전략 비교·분석하고 포스트 코로나 시대의 아시아 지역에 대한 ODA 지원전략과 하향식(top-down) 전략적 프로그램 추진방안을 검토
- ▶ 코로나19로 인한 아시아 개도국의 경제·사회적 취약성을 극복하고 개발수요를 충족하기 위한 아시아 지역별 협력전략 마련을 위해 △ 지역공동체 및 지역통합정책 지원 △ 보건 위기 대응을 위한 지역수준 협력 확대 △ 개발재원의 전략적 운용과 개발금융 확대가 필요함.

1. 연구의 배경 및 목적

- 아시아 개발도상국은 성장잠재력이 높고 지속적으로 대외지향적 발전전략을 추진해 왔으나, 역내 성장기반 확대에 따라 지역간 개발격차 문제가 심화되고 있음.
 - 역내 저소득국의 빈곤퇴치, 지속가능 발전 및 역내 개발격차 완화를 위하여 다양한 분야의 개발협력 사업이 수행되고 있음.
- 우리나라는 개방적 대외환경 조성 및 신중경제권과의 협력 확대를 위해 지역별 협력정책을 강화하고 있으나, 기존 개발협력전략은 선정된 중점협력국을 중심으로 개별 국가 차원에서 협력전략을 마련해 지원하고 있음.
 - 신남북방정책과 같은 지역별 협력전략을 통해 전략적 파트너로서 성장잠재력이 높은 ASEAN, 남아시아 및 중앙아시아 국가들의 중요성이 확대되면서 아시아의 지역별 특성을 고려한 지역별 원조전략 추진 필요
 - 특히 우리나라 원조의 대부분이 아시아 지역에 집중되어 있음에도 불구하고, 지역 차원의 통합적인 지원전략과 이행계획 수립은 미흡
 - 포스트 코로나 시대에 우리나라가 아시아의 다양한 개발수요에 대응하여 효과적으로 ODA를 공여하고, 정책적 정합성을 제고하기 위해서는 아시아의 특성이 반영된 지역별 협력전략 수립을 통해 통합적이고 체계적으로 지원해야 할 필요성이 커지고 있음.
- 본 연구는 한국 ODA의 중기전략 및 주요 대외정책에 기반하여 아시아 지역 특성을 고려한 중장기 지원전략을 제시하고, 국정과제와 연계하여 ODA의 전략성을 강화하기 위한 개선과제를 도출하고자 함.
 - 이를 위해 코로나19 전후 아시아 개발 여건 및 국제사회의 ODA 지원성과를 비교·분석하고, 한국의 대아시아 ODA 적정규모 추정 및 한국의 아시아 지역 ODA 추진정책과 지원성과를 분석
 - 포스트 코로나 시대의 주요 공여국 및 기관의 아시아 지역 ODA 지원전략을 비교·분석하고, 주요 지역협력정책 방향으로 △ 지역공동체 및 지역통합정책 지원 △ 보건위기 대응을 위한 지역수준 협력 확대 △ 개발재원의 전략적 운용과 개발금융 확대 등을 제시

2. 조사 및 분석 결과

1) 아시아 지역 현황과 개발과제

① 코로나19 이후 아시아 개도국의 경제·사회적 불안정성 심화

- [경제적 불안정성] 코로나19로 인한 봉쇄조치 등으로 인해 경제활동이 축소되면서 서비스 및 제조업 생산량 감소, 투자 및 무역량, 노동시간 및 일자리 감소 등으로 인해 아시아 신흥국 및 개발도상국의 경제적 불안정성이 심화됨.

- [경제성장] 2020년 경제성장률은 -0.9%를 기록하였으며, 이는 전년대비 6.2%p 하락해 경제둔화가 심각
- [투자] 2020년 인도와 중국 등 일부 국가를 제외한 아시아 개도국에 유입된 해외직접투자는 코로나19 확산으로 인한 경제적 불확실성 증대 및 투자계획 지연 등으로 인해 전반적으로 감소한 것으로 나타났다.
- [수출입] 중국이 포함된 동아시아를 제외한 동남아시아, 남아시아 및 중앙아시아, 서아시아에서 상품 수출입이 감소하였으며, 서비스 수출입의 경우 아시아 개도국에서 전반적으로 감소함.
- [송금액] 2020년 송금액 규모는 전년대비 1% 하락해 예측 대비 하락폭이 크지 않았으나, 지역별로 편차가 큰 것으로 나타남.
- [노동] 코로나19로 인하여 2020년 아시아 지역의 노동시간 감소율은 8%이며, 남아시아의 노동시간 감소율은 약 13%로 가장 높았음.

- [사회적 취약성] 코로나19로 인해 빈곤, 식량위기, 보건의료 취약성 확대, 교육수준 저하 및 교육 소외뿐만 아니라 젠더 및 불평등 문제가 심화될 것으로 예측됨.

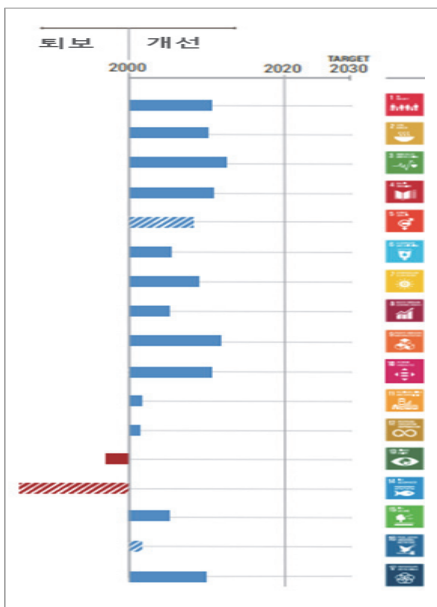
- [빈곤] 코로나19 확산이 지속되면서 전 세계 극빈층이 1억 1,900만~1억 2,400만 명가량 늘어날 것으로 예측되며, 이 중 60% 이상이 남아시아 지역에 집중될 것으로 보임.
- [식량안보] 2020년 기준 7억 6,800만 명이 영양결핍 상황에 놓일 것으로 예측되며, 이 중 절반 이상이 아시아에 집중
- [보건의료] 코로나19 이후 많은 개선이 이루어졌던 생식보건, 모자 및 아동 보건의 성과가 답보 또는 퇴보할 것으로 예측되며, 보건의료 분야 서비스의 양과 질이 하락할 것으로 예측
- [교육] 코로나19로 인해 동남아시아 및 남아시아 국가들은 41주 이상 학교를 폐쇄한 것으로 나타났으며, 이로 인해 초·중등학생의 기초독해능력 하락 및 중등학교 졸업률 감소가 예상됨.
- [젠더 및 불평등] 학교 폐쇄로 인해 여아의 조혼 가능성이 증가할 뿐만 아니라 여성의 일자리 감소로 인한 여성의 노동시장 참여 제약 확대, 금융위기 이후 감소하던 소득불평등도 커질 것으로 예측됨.

② 아시아·태평양 SDGs 이행성과 및 SDGs 달성을 위한 자원수요

● [SDGs 이행성과] UNESCAP은 현재 상황하에서 아시아·태평양 지역은 2030년까지 17개의 지속가능 발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 전부 달성하지 못할 것으로 예측하고 있으며, 코로나19로 인한 사회·경제적인 변화는 SDGs 달성에 장애요인으로 작용할 것으로 보임.

- 빈곤(SDG 1), 기아(SDG 2), 보건(SDG 3), 산업, 혁신 및 인프라(SDG 9), 불평등(SDG 10) 등에서 많은 개선이 이루어진 것으로 나타났으나, 여전히 목표치에는 미치지 못함.
- 기후변화(SDG 13)나 해양생태계(SDG 14)의 경우 성과가 역행되고 있어 환경 분야에 대한 지원 확대가 요구됨.
- SDGs 이행성과는 국별로 다르게 나타나며, 1인당 소득수준이 증가할수록 SDGs의 이행성과가 양호한 것으로 나타났음.
- 코로나19는 아태 지역의 전반적 SDGs 이행에 악영향을 미칠 것으로 보임.

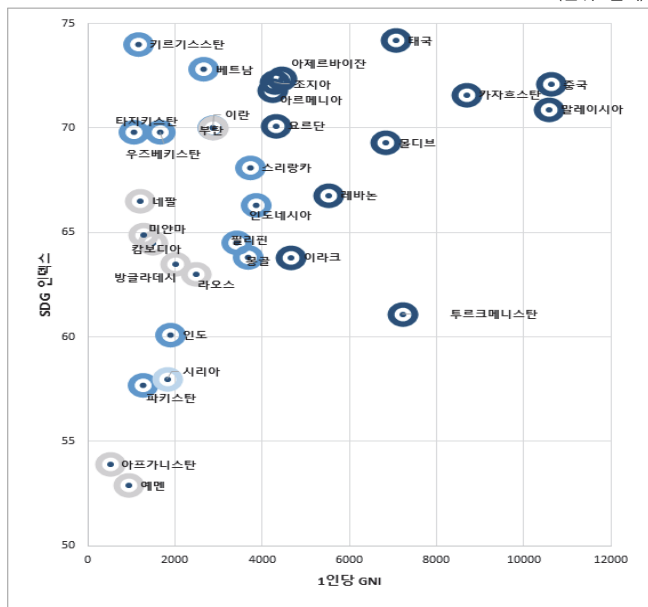
그림 1. 아태 지역 SDGs 이행 현황



자료: UNESCAP(2021), p. 4.

그림 2. 아시아 국가별 SDGs 이행 점수

(단위: 달러)



주: ■은 최빈개도국(LDCs), ■은 저소득국(LICs), ■은 하위중소득국(LMICs), ■은 상위중소득국(UMICs).

자료: Sachs et al.(2021), pp. 10-11; World Bank, World Development Indicators(검색일: 2021. 8. 19).

● [SDGs 달성을 위한 자원수요] 아시아의 개도국들이 2030년까지 SDGs를 달성하기 위해서는 매년 1.5조 달러가 필요함.

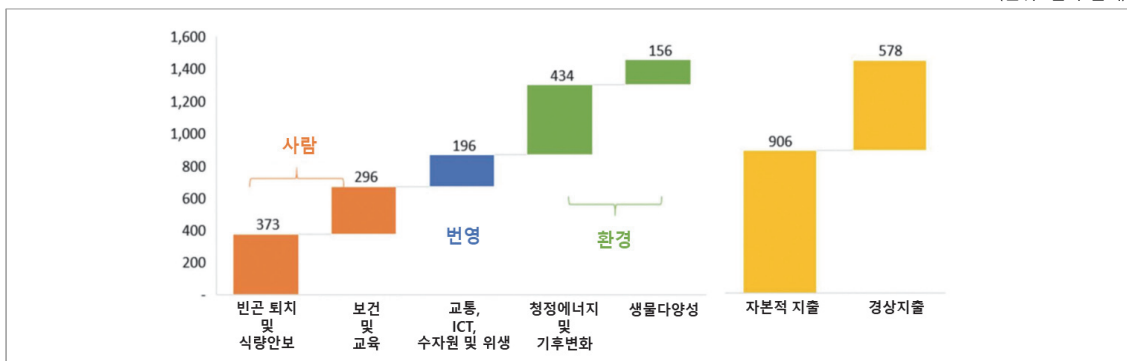
- 빈곤퇴치(SDG 1) 및 식량안보(SDG 2) 관련 목표 달성을 위해 연평균 3,730억 달러가량의 자원 투입

이 요구됨.

- 보건(SDG 3) 및 교육(SDG 4) 목표 달성을 위해 연평균 2,960억 달러가 필요
- 수자원 및 위생(SDG 6), 교통(SDG 9, SDG 11), ICT(SDG 17) 등 인프라 관련 SDGs를 달성하기 위해 연평균 1,960억 달러가 필요
- 기후변화 목표(SDG 13) 달성을 위해서는 연평균 4,340억 달러, 생물다양성 관련 SDGs(SDG 14, SDG 15) 달성을 위해 1,560억 달러가 필요해 환경 목표 달성을 위해서는 매년 5,900억 달러가량의 재원이 유입되어야 함.

그림 3. 아태 지역 SDGs 달성을 위한 분야별 연평균 투자수요

(단위: 십억 달러)



주: 2016년 실질가격 기준임.

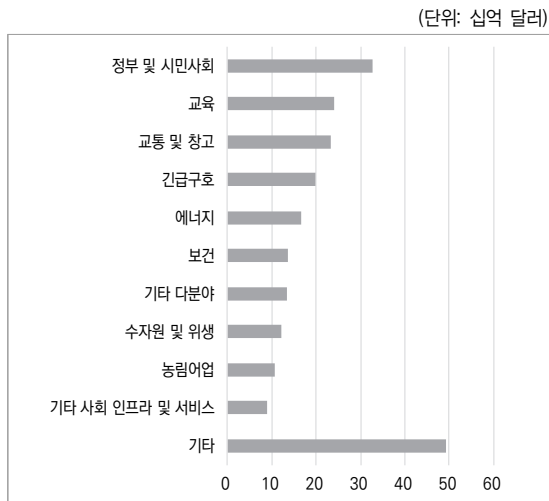
자료: UNESCAP(2020), p. 6.

③ 아시아 지역의 ODA 지원 현황

- [국제사회] 2019년 국제사회의 아시아 지역에 대한 ODA 공여규모는 2010년 대비 40.7% 증가한 6,339억 달러로 전체 개도국에 대한 ODA 지원의 33.0%를 차지
 - 2010~19년 기간에 남아시아에 대한 지원이 1,943억 달러(34.8%)로 가장 많았으며, 서아시아 1,637억 달러(29.4%), 동남아시아 1,116억 달러(20.0%), 동아시아 230억 달러(4.1%), 중앙아시아 170억 달러(3.1%) 순으로 지원
 - 2019년 기준 DAC 회원국의 아시아 개도국에 대한 ODA 공여액은 3,491억 달러로, 2010년 대비 10.3%가 증가하였으며, 지원규모도 가장 큼.
 - DAC 회원국도 2010~19년 기간에 남아시아에 대한 지원이 가장 큰 것으로 나타남.
- [분야] 2010~14년 기간에 아시아 지역에 가장 많이 지원된 분야는 거버넌스(정부 및 시민사회)로 329억 달러가 지원되었으며, SDGs가 도입된 이후인 2015~19년 동안에는 긴급구호에 대한 지원이 647억 달러로 가장 컸음.

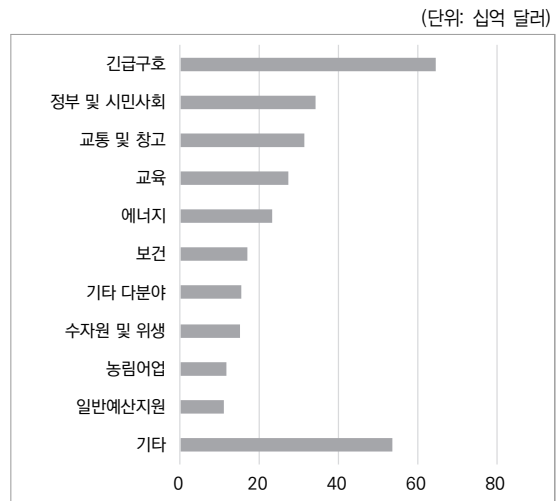
- 긴급구호 비용이 늘어난 이유는 2015년 이후 네팔 및 인도네시아 등에서 발생한 자연재해에 대한 대응책의 일환으로 볼 수 있음.
- 긴급구호와 일반예산지원 확대를 제외하고 상위 10대 분야는 큰 변동이 없음.
- 권역별로 분야별 지원은 지역적 특성에 따라 다르게 나타남.
 - [동아시아] SDGs 도입 전후 가장 지원이 큰 분야는 교육이며, 2015년 이후 환경보호 및 수자원/위생 분야에 대한 지원이 축소
 - [동남아시아] SDGs 도입과 상관없이 교통 인프라와 거버넌스 분야가 주로 지원되었으며, 2015년 이후 부채 관련 지원규모가 급감
 - [남아시아] 2010~14년에는 거버넌스 개선을 위한 정부 및 시민사회 분야에 대한 지원이 가장 많았으나, 2015년 이후에는 교통 인프라 분야에 대한 지원이 가장 활발
 - [서아시아] 서아시아 지역에는 예멘, 시리아, 팔레스타인 등 분쟁취약국이 집중되어 있어 2010~19년 기간 긴급구호에 대한 지원이 가장 큼.
 - [중앙아시아] 2010~14년에는 거버넌스 개선을 위한 지원이 많았으나, 2015년 이후에는 에너지 분야에 대한 지원이 가장 큼.

그림 4. 국제사회의 아시아 분야별 지원 현황
(2010~14년)



주: 2019년 실질가격, 총지출 기준.
자료: OECD.Stat, CRS Statistics(검색일: 2021. 8. 20).

그림 5. 국제사회의 아시아 분야별 지원 현황
(2015~19년)



주: 2019년 실질가격, 총지출 기준.
자료: OECD.Stat, CRS Statistics(검색일: 2021. 8. 20).

2) 한국의 아시아 ODA 적정규모 추정과 자원배분

① 한국의 지역별 ODA 지원 현황

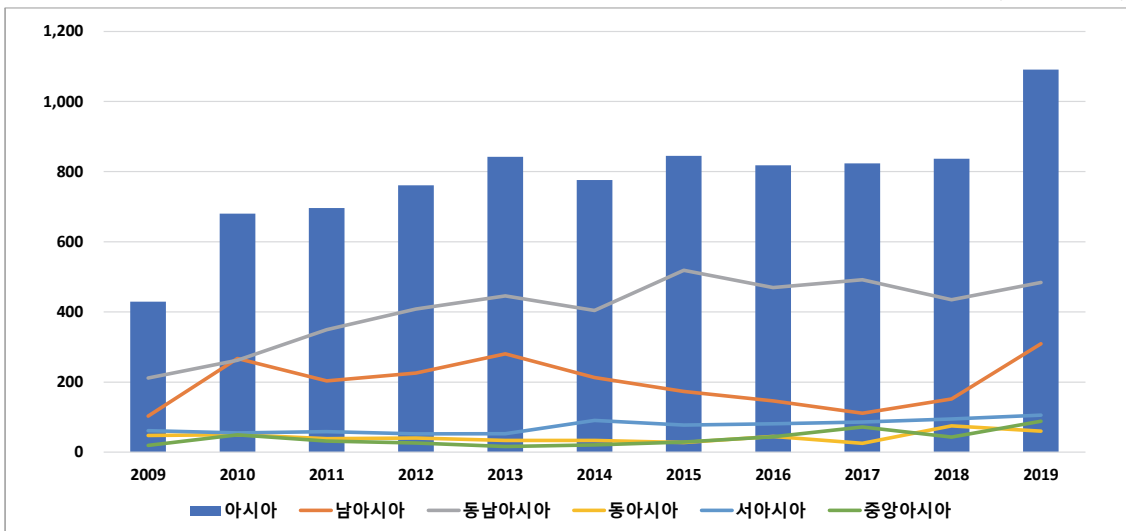
- 2009년 이후 최근 11년간 한국의 아시아 지역에 대한 ODA 규모가 증가하는 추세이며 전체 ODA 대비

아시아 지역에 대한 지원 비중이 50~60%로 집중되어 있는바, 이는 아시아 지역에 대한 지정학적 중요성과 상호의존성에 기반한 협력관계를 반영하고 있다고 볼 수 있음.

- 권역별 지원규모를 살펴보면 한국과 경제적으로 가장 긴밀한 동남아시아 9개국에 대한 지원 비중이 아시아 전체 지원의 절반가량을 차지
- 남아시아, 중앙아시아, 동아시아에 대한 지원은 연도별 변동폭이 크고, 성장을 상승세가 동남아에 비해 높은 것으로 나타나, 한국의 협력국가가 다변화되고 있는 것으로 보임.
 - 해당 권역은 평균적 ODA 규모가 작은 것에 비해, 권역별 거점국가를 중심으로 지원이 확대되고 있음.

그림 6. 한국의 아시아 권역별 ODA 공여 현황

(단위: 백만 달러)



주: 2019년 실질가격, 총지출 기준.

자료: OECD.Stat, CRS Statistics(검색일: 2021. 10. 27).

② ODA 적정규모 추정을 위한 회귀분석

- 국제사회에서 중견공여국으로서 한국의 위상에 걸맞은 ODA 규모(GNI 대비 ODA 비중)를 계량적으로 추산하기 위한 경제성장(1인당 GNI, GDP), 원조경험(DAC 가입기간), 국가재정 관련 변수(조세수입, 소비성 지출, 정부부채), 대외의존도(수출입), 유상원조 비중, 국방비 등을 고려하여 회귀분석을 수행함.

- 1인당 GNI와 국내총생산(GDP)은 GNI 대비 ODA 비중과 양의 상관관계를 가짐.
- 원조경험은 ODA 규모와 부의 상관관계를 가지며, 그 효과가 크지 않음.
- 국가재정 관련 변수들(정부의 조세수입, 소비성 지출, 부채) 역시 ODA 규모에 유의미한 영향을 미치며, 부채 비율은 부의 상관관계를, 세수와 소비성 지출은 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타남.

- 유상원조의 비중이 높을수록 ODA 규모가 큰 것으로 나타남.
- 국방비의 경우 5% 유의수준에서 ODA 규모와 양의 상관관계를 가짐.
- 실증분석 결과는 규범적 영역에서 국제사회의 기준에 맞는 공여규모를 논하는 하나의 기준으로 참고할 수 있을 것임.

표 1. ODA 규모 결정요인 추정결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
VARIABLES	lnodagni	lnodagni	lnodagni	lnodagni	lnodagni	lnodagni
lngnipc (1인당 GNI)	1.282*** (0.0417)	1.095*** (0.0582)	1.255*** (0.0598)	1.216*** (0.0623)	1.249*** (0.0594)	1.318*** (0.0626)
lnGDP (GDP)	-0.0954*** (0.0137)	-0.152*** (0.0184)	0.0351 (0.0256)	0.0643** (0.0288)	0.0329 (0.0278)	0.00781 (0.0329)
dac_hist (원조경험)	- (-)	0.00928*** (0.00205)	-0.00804*** (0.00251)	-0.00793*** (0.00250)	-0.00570** (0.00240)	-0.00633** (0.00269)
TAXperGDP (조세수입)	- (-)	- (-)	0.0173*** (0.00456)	0.0190*** (0.00461)	0.0200*** (0.00439)	0.0189*** (0.00431)
GovCperGDP (소비지출)	- (-)	- (-)	0.101*** (0.00681)	0.104*** (0.00698)	0.104*** (0.00664)	0.102*** (0.00668)
debt (정부부채)	- (-)	- (-)	-0.00141** (0.000603)	-0.00162*** (0.000608)	-0.00190*** (0.000580)	-0.00167*** (0.000567)
TRDperGDP (수출입)	- (-)	- (-)	- (-)	0.000858** (0.000399)	0.00114*** (0.000381)	0.00129*** (0.000418)
loanTOTAL (유상원조 비중)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	0.786*** (0.109)	0.830*** (0.118)
MilperGDP (국방비)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	0.0278** (0.0131)
Constant	-12.06*** (0.525)	-8.824*** (0.880)	-17.34*** (1.143)	-17.89*** (1.167)	-17.55*** (1.111)	-17.65*** (1.218)
Observations	567	567	499	499	499	482
R-squared	0.627	0.640	0.770	0.772	0.794	0.805

주: Standard errors in parentheses.

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

자료: World Bank, WDI(검색일: 2021. 8. 19); OECD.Stat, DAC1(검색일: 2021. 8. 21); IMF, Global Debt Database(검색일: 2021. 8. 25)의 자료를 이용하여 저자 작성.

● ODA 규모 결정요인에 대한 추정결과를 바탕으로 자기회귀모형(Auto regression)을 활용해 2030년까지 한국의 적정 ODA 규모를 추정

- 중장기 추세가 강한 경제규모(1인당 GNI, GDP)뿐만 아니라 대외의존도는 시간에 따라 강한 추세성을 보였음.
- 정책에 의해 내생적으로 결정될 여지가 큰 정부재정 관련 변수들은 시차변수에 지배적인 영향을 받는 것으로 나타남.

- 이를 바탕으로 도출한 한국의 GNI 대비 적정 ODA 규모는 2020년 기준 0.3%로 추정되었으며, 이는 OECD DAC의 타 회원국과 비교를 통해 도출된 현재 한국의 위상과 상황에 맞는 준거기준으로 삼을 수 있는 규범적 규모임.
- 중장기적인 ODA 적정규모는 2025년까지 0.35%, 2030년까지 0.39%(2010년 물가 기준 64억 달러, 2020년 물가 기준 74억 달러)까지 확대가 필요한 것으로 추산되어, 한국의 원조 절대규모가 늘어나야 함을 시사함.
 - 다만 2019년 기준 한국의 ODA 규모가 GNI의 0.15%임을 고려할 때, 규범적인 목표치와 더불어 현실적인 목표치 달성을 위한 재원 마련 등 세부 계획에 관한 논의가 필요

표 2. 2030년 아시아 지역 ODA 규모 제안

		GNI 대비(%)	금액 (억 달러)	아시아 ODA 대비(%) ¹⁾
ODA 총합		0.39	74.00	총 ODA 대비 ²⁾
아시아 ODA		0.20	37.61	50.83%
권역별	남아시아	0.04	7.69	20.45
	동남아시아	0.11	21.49	57.14
	동아시아	0.01	2.07	5.50
	서아시아	0.02	3.96	10.52
	중앙아시아	0.01	2.41	6.40
형태별	유상	0.10	18.64	49.57
	무상	0.10	18.97	50.43
분야별	분야 특정	0.18	34.82	92.56
	사회 인프라 및 서비스	0.09	17.76	47.21
	경제 인프라 및 서비스	0.06	10.80	28.71
	생산분야	0.02	3.78	10.05
	범분야	0.01	2.48	6.59
소득수준별	LDC	0.08	14.28	37.96
	LMIC	0.11	21.33	56.70
	UMIC	0.01	2.01	5.34

주: 1) 비중 자료는 단기적인 변동률의 증감이 과잉반영되지 않도록 2015년부터 2019년 사이의 평균 비중을 사용하였다.

2) 총 ODA 대비 아시아 ODA의 비중은 DAC2a 통계기준을 사용하였으며 나머지 비중들은 CRS 통계기준을 사용하였다.

자료: 저자 작성.

③ 아시아 ODA 자원배분과 달성 경로

- 적정 ODA 규모 결정요인 추정 결과를 바탕으로 계측한 한국의 아시아에 대한 ODA 규모, 자원배분 및 달성경로를 추정하였음.
 - 한국의 아시아에 대한 ODA 적정규모는 GNI 대비 0.2% 수준임.
 - 재정부담이 가장 적은 점진적 증액 시나리오를 바탕으로 추정 시 아시아 지역 ODA 적정규모 목표 달성을 위해서는 10년간 206억 달러의 자원 조달이 필요함.
- 아시아 ODA 규모 및 자원배분은 준칙에 기반하여 추정하였기 때문에 현실적인 정책 수립을 위해서는 자원조달 방안을 비롯한 국내외 정치·경제적 환경을 고려하여 자원 확충을 위한 노력을 기울여야 함.

3) 한국의 아시아 지역 ODA 지원성과와 과제

- [종합기본계획] 아시아 지역에 대한 중점지원 기조는 2010년 「국제개발협력 선진화 방안」과 「분야별 국제개발협력 기본계획(2011~15년)」에서부터 지속적으로 강조되어 왔고, 「제2차 국제개발협력 종합기본계획」을 거쳐 2021년 「제3차 국제개발협력 종합기본계획」에서도 유지
 - 우리나라 ODA 최상위 국가 종합전략에는 아시아 지역의 '지리적 근접성, 문화적 친근성을 바탕으로 한 긴밀한 협력관계'를 뒷받침하기 위해 중점 지원한다는 방침이 명시되어 있으며, 아세안(ASEAN)을 위시한 지역협의체를 통한 협력도 강조
 - 1차 및 2차 종합기본계획이 아시아 관련 자원배분 방향 설정 외에 구체적 지원계획을 제시하지 못했던 것에 반해, 3차 종합기본계획은 '지역별 전략 수립'에 대한 계획이 명시되어, 지역 차원의 보다 전략적이고 체계적인 개발협력이 추진될 수 있는 정책적 기반을 마련했다고 평가할 수 있음.
 - 2021년 초에 발표된 제3차 기본계획에서는 '협력 성과와 잠재력이 높은 신남방·신북방 국가'를 중점협력국으로 추가하고 우리 정부의 핵심 대외정책인 신남방·신북방 정책의 성과 제고를 위해 세부 전략 수립 및 구체적인 프로그램을 제시하고 있음.
- [중점협력국·국가협력전략(CPS)] 우리나라는 중점협력국을 대상으로 수립되는 국별협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 바탕으로 ODA 사업을 추진하는데, CPS는 지역적 차원의 개발협력 이니셔티브 이행, 다국가 프로그램, 주요 대외정책과 연계한 전략적 ODA 추진방안을 담지 못해 지역 차원의 개발협력 정책이나 전략으로 활용되기 어려움.
 - 아시아 지역 주요 ODA 대상국은 대부분 중점협력국으로, 각 협력국별로 국별 지원계획인 CPS가 수립되어 있으며, CPS는 수원국의 개발 수요 및 정책, 우리나라의 강점과 원조 역량, 지원 여건 및 개발효과성 등에 기초해 중점협력분야를 선정하고, 중점분야에 대한 목표와 이행방안을 제시하여 이를 기반으로 ODA 시행기관들이 사업을 발굴·추진할 것을 권고

- CPS는 중점협력분야와 분야별 목표 제시에 집중되어 있는바, 아세안과 같은 지역 협의체를 활용한 개발협력 이니셔티브, 다국가 프로그램에 대한 고려가 미흡

● [신남방·신북방 정책] 신남북방정책과 ODA 간 연계 및 일관성 제고를 위해 시행기관의 역할, 수원국과의 통합 정책협의 및 관계부처·시행기관 간 사업연계 방안이 제시된 아시아 지역 ODA 추진전략이 필요

- 2019년 이후 연도별 국제개발협력 종합시행계획에서 신남방·신북방 정책과 연계된 ODA와 관련한 언급이 다수 있지만, 이를 추진전략이라고 보기에는 구체성이 미흡하고 이행 체계가 명확하지 않음.
 - 지난 5년간 정부의 핵심 대외정책인 신남방·신북방 정책의 핵심적인 추진 수단으로서 ODA가 강조되어 왔음에도 불구하고, 통합적이고 체계적인 이행계획 부재로 시행기관이 개별적으로 사업을 발굴하고 추진하고 있어 국내·외의 체계적인 협의체계 및 사업연계가 미흡
- 신남방·신북방 정책 등 지역 기반 대외정책을 통합적이고 체계적으로 수행하기 위해서는 ODA를 활용한 법정부 차원의 전략사업 추진이 필요하며, 이를 위해서는 시행기관이 개별적으로 사업을 발굴하는 상향식(bottom-up) 방식보다는 하향식(top-down) 프로그램 발굴 및 이행방안이 요구되며, 이는 지역별 전략 마련을 통해 보완 가능

● 개별 시행기관에서 CPS 중점협력분야 목표에 부합하는 사업을 발굴, 기획하는 과정에서 유사한 사업이 중복 추진될 가능성이 있기 때문에 이를 조정하고 사전에 연계될 수 있도록 지역전략을 통한 전략적 사업 추진체계 수립이 요구됨.

- 시행기관이 개별적으로 사업을 발굴하여 추진하는 현재 체제하에서는 사업이 중복 추진될 가능성이 높으며, 사업간 연계가 어려움.
 - 지역별 ODA 지원전략을 통해 지역전략상 주요 프로그램 목표에 부합하는 사업을 공동으로 발굴할 수 있는 사업 추진체계를 구축할 필요가 있음.
- 국별 중점협력분야 집중도나 개별 사업의 목표 부합도는 상향식 추진체계에서 의미가 있으나, 이를 활용해 CPS 목표에 맞는 종합적 성과를 확인하기 어렵기 때문에, 지역 차원의 예상 투자규모, 시행기관의 역할, 통합적인 목표와 성과지표가 포함된 성과관리틀이 보완될 필요가 있음.

4) 코로나19 이후 아시아 ODA 지원 강화 방안

① 코로나19 이후 대아시아 개발협력 지원방향

● 보건의료 시스템이 취약한 대다수 아시아 개도국은 코로나19에 효과적으로 대응하지 못하거나, 코로나19 대응으로 인한 의료재정 부족으로 기존에 진행 중이거나 계획되었던 보건 프로그램이 연기되었으며, 인력 과부화로 의료서비스 제공에 어려움을 겪고 있음.

- 신종 감염병 대응체제 강화로 주요 개도국들은 다른 질병에 대한 대처에 어려움을 겪고 있으며,

기존의 보건의료 시스템 붕괴로 이어지는 구조적 취약성 확대

- 코로나19는 보건 이외에도 아시아 개도국의 빈곤 확대, 경기둔화, 교육기회 감소, 실업률 증가, 불평등 심화 등 경제·사회 등 다양한 분야에 전방위로 영향을 미치고 있어, 주요 개발과제가 개별 국가에서 독자적으로 해결될 수 없다는 인식을 재확인

- 아시아 지역의 주요 국가들은 코로나19로 인해 SDGs 달성에 제약이 가중되면서 지역통합 차원에서 전략적 지원 프로그램을 요청하고 있으며, 주요 공여국과 국제기구도 지역협력전략을 통해 지역 차원의 통합적 접근을 확대

② 주요 공여국의 아시아 개발협력 전략 비교

- 호주, 미국, 프랑스, 스웨덴은 아시아 지역 또는 아태 지역, 남아시아 지역에 대한 개발협력 전략을 보유하고 있는 반면, 일본, ADB, 세계은행의 경우 지역전략보다는 전반적인 협력방향을 제시하고 있음.
 - 호주는 태평양, 동남아시아, 남아시아로 아시아 지역을 세분화하여 전략을 수립했으며, 유일하게 코로나19 팬데믹 상황을 적극 고려한 지역전략을 마련
 - 일본은 아시아를 동남아, 동아시아, 남아시아, 중앙아시아 및 코카서스로 세분화해 협력방향을 제시
 - ADB의 경우 지역은 크게 아시아와 중앙아시아로 나누었지만 BMIP, GMS, IMT, SASEC, CAREC 등 5개 소지역별 프로그램으로 세분화하여 지역협력방향 제시

표 3. 주요 공여국/공여기구의 아시아 지역개발협력 전략 수립 현황 및 아시아 지역개발협력 전략 비교

구분	공여국명/기관명	지역전략유무	세부 지역 구분	중점지원 분야	전략명	지역개발협력 전략의 주요 내용
1	호주/DFAT	○	태평양, 동남아시아 남아시아	(i) 보건안보 (ii) 안정성 (iii) 경제회복	Partnerships for Recovery: Australia's COVID-19 Development Response	다자기구 및 국제 이니셔티브를 통한 아시아 지역의 코로나19 팬데믹 대응지원, 아시아 지역 안정성 및 화합에 기여, 지역적 연결성 향상 및 민간부문 협력을 통해 아시아 지역 경제회복에 기여
2	미국/USAID	○	아시아 중앙아시아	(i) 경제성장 및 무역 (ii) 환경 (iii) 보건 (iv) 평화안보 (v) 성평등 및 여성 권한 부여	Regional Development Cooperation Strategy(RDCS) Asia(2020~25)	미국정부의 우선순위와 전략적 제휴, 자립에 초점을 둔 경제개발 가속화 및 3자 협력을 통한 프로그램 공동 지원방식을 채택하고, ① 인권 옹호를 위한 지역 집단 행동 확대 ② 지역경제 연결성 강화 ③ 지역환경 및 에너지 시스템 강화 ④ 보건 위협에 대한 지역별 대응 개선 등 세부 지원전략 제시

표 3. 계속

구분	공여국명/기관명	지역전략유무	세부 지역 구분	중점지원 분야	전략명	지역개발협력 전략의 주요 내용
3	유럽연합 (EU)	○	아시아	(i) 환경	Regional Programming for Asia Multi-annual Indicative Programme (2014~20)	아시아 지역과 EU의 관계를 위한 전략적 목표를 수립하고, 동남아시아 지역통합, 남아시아 및 동북아 지역통합 및 기타 지역 자원, 난민 원조, 녹색경제 추진, 고등교육(ERASMUS+)을 중점 지원
			중아시아	(ii) 에너지		
			태평양	(iii) 기후변화 (iv) 녹색경제 (v) 고등교육 (vi) 인도적 지원		
4	프랑스/ AFD	○	동남아시아	(i) 저탄소 전환 장려 및 토지 회복력	Southeast Asia regional strategy(2020~24)	세 가지 우선순위를 중심으로 프랑스 원조 시행기관 간 시너지 강화, 지역적 접근 방식으로 타 공여국 및 국가개발은행과의 새로운 관계 구축 강조, 국제시민사회를 활용한 지역별 핵심 이행관계자들과의 협력관계 강화 강조
			남아시아	(ii) 육상 및 해양환경의 보전 및 지속 가능경영 지원		
			중아시아*	(iii) 사회적 불균형 완화 및 불평등 감소		
5	스웨덴/ SIDA	○	남아시아	(i) 인권	Strategy for Sweden's regional development cooperation in Asia and the Pacific Region: 2016~21	아태 지역의 지역협력체 및 지역협력 강화를 전략적으로 지원하며, 통합적인 접근으로 환경, 기후변화, 인권, 민주주의, 성평등 문제를 중점적으로 고려
			동남아시아	(ii) 민주주의		
			오세아니아	(iii) 성평등 (iv) 환경 및 기후변화		
6	일본/ JICA	△	동남아시아	(i) 환경 (ii) 국제보건 등	JICA's Regional Cooperation in ASEAN(2012)	아시아 내 다양한 의제를 해결하고, 연대를 강화하기 위해 아세안의 연결성을 강화하고 연대를 구축하는 로드맵 제시, 지역별 협업체를 활용한 다양한 형태의 파트너십 도모
			동아시아			
			중아시아 및 코카서스			
			남아시아			
7	아시아개발은행 (ADB)	△	아시아	연결성(경제회랑), 운송, 식량, 관광, 무역 원활화, 환경 등	Greater Mekong Subregion Program(GMS), BIMP-EAGA Vision 2025 등	메콩지역의 연계성 강화를 위한 경제회랑(economic corridor)의 공간전략 마련, 사람, 상품·서비스의 자유로운 이동 촉진을 통한 무역, 관광 및 투자 증가를 목표로 동아시아 성장지역 지원
			중아시아			
8	세계은행 (WB)	△	남아시아	(i) 경제적 연결성 강화 (ii) 취약성 감소 및 회복력 개선 (iii) 인적자원 투자	South Asia Regional Integration, Cooperation and Engagement (2020~23)	남아시아 지역의 포괄적인 성장, 지속가능한 개발 및 회복력 있는 아시아 구축을 전략의 비전으로 설정

주: * 아시아·태평양 지역이 아닌 유라시아 지역 하위로 구분함. 해당 국가로는 카자흐스탄, 우즈베키스탄이 있음.

자료: 저자 작성.

- 주요 공여국들은 아시아 지역개발협력 전략 및 비전 수립 시 공통적으로 △ 아세안 등의 지역공동체 및 지역개발은행 등과의 협력을 중시하고, 필요한 경우 소지역별 협력전략을 마련 △ 하향식 사업 기획을 통해 전략 프로그램을 구축하여 지역 및 더 나아가 각 국가 단위에서 주요 의제의 연계성을 담보 △ 지역별 개발협력 전략을 통해 보건, 환경, 인권, 경제통합 등 다국가 협력이 필요한 주제를 지원
 - 지역전략의 중점지원 분야는 국별 전략에서 강조하는 세부 분야별 전략보다는 범분야 이슈와 공동협력이 필요한 거시적 정책 분야(예: 경제회복, 보건안보, 환경 및 기후변화)에서 지역 차원의 전략을 제시

3. 정책 제언

1) 지역공동체 및 지역통합정책 지원

- 코로나19 팬데믹이 야기한 전 세계적 위기로 인해 개도국이 직면한 개발과제를 개별 국가 차원에서 독자적으로 해결할 수 없으므로 권역별 지역공동체와의 통합적 협력기반을 강화해야 함.

- 역내 지역공동체 및 지역통합정책을 지원하기 위해 △ 아세안 역내 개발격차 완화 및 포용적 파트너십을 확대하고 △ 아세안 연계성을 강화하고 △ 메콩강 유역 개발사업 등에 적극적으로 참여해야 함.

① 역내 개발격차 완화와 포용적 파트너십

- 포스트 코로나 시대에 아시아 지역과 협력 및 연대 강화를 위해서는 역내 지역공동체와의 개발 파트너십 확대가 필요함.

- 아세안 지역의 개도국이 중진국 함정에 빠지지 않도록 상생의 협력과 동반성장 전략을 바탕으로 중장기 개발협력 프로그램 추진 등 개발 파트너십을 강화해 역내 성장기반 확충 및 개발격차 완화 노력을 지원
- 아세안은 ACRF와 같이 지역공동체 차원에서 주요 전략과 이행계획을 수립하고 지역 차원의 협력 방안에 한국의 참여와 지원 요청을 확대하고 있는바, 이에 대한 체계적 대응이 필요

② 아세안 연계성 강화사업

- 아세안은 1990년대 중반 이후부터 역내 경제통합을 본격적으로 추진하면서, 지역공동체 실현을 위해 역내 연계성(connectivity) 강화를 중점과제로 보고, 지속적으로 추진하고 있음.

- 아세안 역내 연계성 확대에 대한 협력은 2010년 개최된 제17차 아세안 정상회담에서 발표된 '아세안 연계성 종합계획(MPAC: Master Plan on ASEAN Connectivity)' 이후 본격 추진되었으며, 역내 통합 및 경쟁력 제고를 위해 물리적(physical), 제도적(institutional), 인적(people to people) 연계 확대에 중점을 둬.
- 2016년 제28차 아세안 정상회담에서는 아세안 역내 물리적, 제도적, 인적 연계성 확대를 위해 지속 가능 인프라 구축, 디지털 혁신, 원활한 물류, 규제 혁신, 인적 이동 등 5개 전략부문에서 15개 이니셔티브를 제시하고 있는바 이를 고려하여 아세안 연계성 강화사업에 참여할 필요
- 아세안은 디지털 및 ICT 활용을 위해 스마트시티 개발을 본격화하고자 아세안 스마트시티 네트워크를 출범시킨바, 해당 네트워크 참여를 통한 아시아 지역 스마트시티 지원 프로그램을 추진하여 한·아세안 스마트시티 협력정책에 기여 가능

③ 메콩유역 개발사업 참여

- 지역통합을 지원할 수 있는 프로그램으로서 메콩유역 개발사업은 아세안의 역내 개발격차 해소, 연계성 개선 등을 통해 통합 촉진에 기여할 수 있는바, 아시아 지역에 대한 지원전략 수립 시 우선적 참여를 고려해야 함.
 - 메콩지역이 고성장을 지속하고 성장잠재력이 높기 때문에 미국, 중국, 일본 등도 지원 프로그램이나 협력 이니셔티브를 통해 참여하는 추세
 - 태국 동북부를 포함한 메콩강 유역 개발협력 사업은 지역개발 프로그램으로서 다양한 접근이 필요하며, 다국가 프로그램으로서 지역적 접근을 했을 때 보다 효과적으로 시너지를 창출할 수 있음.
 - KOICA가 신남방 ODA 사업으로 2019년부터 추진한 다국가 프로그램인 '한-메콩 미래 평화공동체 조성 프로그램'은 여러 국가에서 수행되는 유사한 사업을 묶어 하나의 성과목표하에 프로그램 전략체계를 수립하고 추진하였을 뿐만 아니라 다국가 사업을 위한 체계적 성과관리 방향을 보여준다는 측면에서 우수한 사례로 볼 수 있음.

2) 보건위기 대응을 위한 지역 수준 협력 확대

① 아세안 질병통제센터 설립

- 포스트 코로나 시대에 최우선 과제로 떠오른 지역 내 감염병 전파 통제, 보건안보 및 협력 강화에 한국이 주도적으로 기여하기 위해 아세안 역내 질병통제센터(CDC) 설립에 적극적으로 참여할 필요가 있음.
 - 특히 미국 USAID의 주도하에 설립되었던 아프리카현장역학네트워크(AFENET)를 벤치마크해 아세안 질병통제센터와 연계하여 아시아현장역학네트워크 설립을 지원해 지역 차원의 보건협력 강화에 이바지할 수 있을 것임.

② 아시아·태평양 백신 공급 지원체계 기여

- ADB가 추진하고 있는 아시아·태평양 백신 공급 지원체계(APVAX: Asia-Pacific vaccine Access Facility)에 참여해 아태 지역 개도국의 백신 공급 지원체계 마련에 기여할 수 있음.
 - APVAX는 지역 차원의 대량 구매를 통해 백신 가격 인하 및 백신 구매력 상승을 지원하고, 아태 지역 개도국들의 백신 조달을 원활히 할 수 있도록 지원하기 때문에 차후 코로나19와 유사한 보건위기 상황에서도 지역 수준의 대응을 가능하게 할 것임.
 - APVAX 참여는 최근 글로벌 백신 허브로 기능하고자 하는 정부의 지원 방향에도 부합

③ 다자기구 및 국제 이니셔티브 지원 확대

- 코로나19로 인한 여행 및 이동의 제약은 팬데믹에 대응 시 양자기구들의 전통적 협력 방식의 한계를 보여 주었기 때문에, 다자기구 및 국제 이니셔티브 등의 메커니즘에 대한 지원 강화와 다자주의에 부합하는

양자 지원이 필수적

- 다자 중심 협력은 자원을 효율적으로 활용하고 신속한 정책 대응을 가속화할 뿐만 아니라 정치적 지원을 동원할 수 있는 방안임(예: 국제약품시설의 표준화된 결핵 약제 제공).
- 다자 중심 협력은 마스크나 백신 등 감염병 대응에 필수적인 보건의로 용품이 국제 공공재로서 공평한 분배가 이루어질 수 있는 거버넌스에 대한 요구에 적절히 대응 가능

● 포스트 코로나 시대에 다자 중심으로 재편될 국제보건 거버넌스하 한국이 주도적인 역할을 하기 위해서는 보건의로 관련 다자기구 및 국제 이니셔티브에 한국의 국제적 위상에 맞게 적절히 기여해야 함.

- 현재 N-2 프로젝트 발굴 주기에 기반한 연도별 예산 배정방식을 개선하여 국제질병퇴치기금과 같이 보다 장기적이고 안정적이며 혁신적인 재원을 마련할 수 있는 방안이 필요함.
- 이를 바탕으로 다자기구 및 국제 이니셔티브에 대한 전면적 공여 확대가 수반되어야 함.
- 다자기구 및 국제 이니셔티브에 대한 기여 확대는 지역 차원의 협력뿐만 아니라 국가 단위의 사업 효과에 연계해 시너지를 확보할 수 있어, 현재 분절화된 ODA를 더 효율적으로 추진하기 위한 수행체계를 점진적으로 개선할 수 있을 것임.

3) 개발재원의 전략적 운용과 개발금융 확대

● 코로나19 등에 따라 재정여건이 악화되면서 주요 공여국의 개발재원은 감소하고 있으나, 아시아 지역 개도국의 개발수요는 오히려 증가하여 개발재원의 갭(gap)은 더 커질 것으로 예측되는바, 개발재원을 전략적으로 운용하고 개발금융을 확대해야 함.

- 주요 공여국은 개발금융기구(DFI)를 설립하여 전통적인 양허성 차관 이외에도 민간에 대한 출자, 보증 등의 개발금융 수단을 적극적으로 활용하고 있음.
- 감염병 확산과 같은 국제적인 위기상황하에서 투자유입이 줄어들어 SDGs 달성을 위한 개발수요를 충족할 수 없기 때문에 아시아 지역에 대한 개발자원 확대를 위한 국제기구와 협력, 민간협력사업 발굴 등 지원방식을 다양화하고, 공공재원을 활용한 민간재원의 유입 증가를 유도해야 함.

● 아시아 지역 주요 신흥국의 인프라 개발 및 그린·디지털 분야 지원을 대폭 확대하기 위한 자원조달을 위하여 민간자본과 연계한 민관협력(PPP: Public-Private Partnership) 사업 지원 등 새로운 지원 형태와 방식을 개발해 대형·유망사업을 발굴하고 민간 참여를 확대해 나가야 함.

- 전략적 사업발굴과 정책협의를 통해 수원국 지원효과를 극대화할 수 있는 민관협력 관련 선도사업을 적극 발굴할 필요가 있으며, 통합된 패키지 사업 확대가 요구됨.
- 개발에 민간 참여를 확대하기 위해 △ 범정부 차원에서 민관협력을 통한 지원조달 방식 다변화 △ 사업연계를 통한 ODA 시너지 창출을 위한 민간부문과의 연계 강화 △ 다자개발은행(MDB)과의 사업협력 확대 및 개발금융 수단을 활용한 자원조달 수단 다양화가 모색되어야 함. KIEP