

독일의 개발협력 정책

미하엘 보네트(Michael Bohnet) 교수, 전 독일연방경제협력부 실장

독일의 개발협력 정책은 1961년에 시작되었다. 초기에는 주로 외교정책적, 경제정책적 차원에서 개발협력 정책을 시행하였고, 1968년에는 혁신의 시대가 열렸다. 이후 개발 정책의 윤리적, 인도주의적 동기와 연대성에 근거한 동기가 우선시되기 시작했고, 개발 정책의 핵심에 기초한 요구 전략이 자리잡게 되었다. 무엇보다 교육, 건강, 식량, 환경, 여성에 대한 지원이 이뤄지기 시작한 것이다.

1990년 독일 통일 이후 과거 동독 시절 수립된 동독의 개발협력 프로젝트들이 서독의 기본적 개발협력 정책 시스템에 통합되어야만 했다. 구동독 프로젝트 중 60%는 통일 이후 독일의 개발협력 사업으로 계속 유지되었다. 과거의 지정학적 전략이라는 차원을 넘어선 개발협력 정책은, 개발도상국의 국내 정치적 상황을 개발협력의 강도와 방식을 설정하는 주요 기준으로 간주하게 되었다. 1998년에는 개발 정책이 국제적인 구조 정책으로 발전하였고 다자화되었다.

2009년 이래 양자 간 개발협력이 다시 주를 이루기 시작했고, 이와 함께 민간경제 부문의 주체들이 더 적극적으로 참여하게 되었다. 참고로 이에 대해서는 독일 내 논란의 여지가 없지 않다. 독일의 개발 정책이 도입된 지 50년이 지난 지금 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 개발원조 정책을 실시해야 하는 이유는 시간에 따라 다소 변하였지만, 구체적이고 성공적이며 국제적으로 인정받고 있는 독일의 개발원조 활동의 핵심은 항상 빈곤 퇴치였다.

2013년 2월

1. 개발협력 정책의 수립 단계 (1961-1968)

a) 외교정책이 우선이던 시기의 개발 정책

발터 셸(Walter Scheel), 1961-1966

독일의 개발 정책은 1961년 11월 14일 자민당의 발터 셸이 기민당/자민당 연립정부인 콘라드 아데나워 연방총리 내각 최초의 연방경제협력부장관으로 임명되면서 시작되었다. 당시 제3세계에서 소비에트연방을 상대로 실시한 봉쇄 정책 비용 등과 같은 방어 부담을 다른 나라들과 분담하기를 원했던 미국은 독일에게 개발원조를 촉구하였다.

할슈타인 원칙에 근거하여 모든 독일 국민을 대표하는 유일한 국가로서 서독은 동독과 공식적인 외교관계를 수립한 국가를 비우호적 행동 국가로 간주했으며 이들 국가와는 외교 관계를 단절하거나 체결하지 않았다.

50여 년 전 독일에서는 할슈타인 원칙이 특별한 의미가 있었다. 할슈타인 원칙에 근거하여 모든 독일 국민을 대표하는 유일한 국가로서 서독은 동독과 공식적인 외교관계를 수립한 국가를 비우호적 행동 국가로 간주했으며 이들 국가와는 외교 관계를 단절하거나 체결하지 않았다. 그리고 개발협력 정책은 바로 이 할슈타인 원칙을 실현하는 도구로 사용했다. 다시 말해, 서독은 동독을 인정하는 국가에게 개발원조를 중단하겠다고 압박을 가하였다. 이러한 정책 덕분에 1979년까지 쿠바를 제외한 어떤 개발도상국가도 동독과 정식 외교관계를 수립하지 않았다. 개발협력 정책이 독일 정책의 한 수단으로서 사용된 결과 개발원조는 매우 산발적으로 이뤄졌다(“물뿌리개 원칙”).

셸 장관은 개발협력 정책을 실현하기 위해 민간 경제부문을 참여시켜야 한다는 점과 대외무역의 이해관계를 고려해야 한다는 점을 강조하였다. 그는 개발협력 정책이 독일 경제의 필수불가결한 대외무역을 위한 가장 기본적인 투자라고 보았다.

다른 모든 원조국가들처럼 독일 역시 지원 정책을 시작하는 과정에서 개발도상국가들에게 국제기관을 통하여 도움을 제공해야 할지, 아니면 개별 수원국과 직접 계약을 체결해야 할지 고심하였다. 독일은 분단 상황이었기 때문에 수원국을 직접 지원하여 가능한 한 제3 세계에서 많은 정치적 동지들을 확보할 필요가 있었다. 게다가 독일은 수원국과의 일대일 접촉을 통해서만 독일 통일에 대한 서독의 관점을 보다 강력하게 관철시키고 “더 나은 독일”이라는 이미지를 높인다는 두 개의 목적을 동시에 달성할 수 있다고 판단하였다. 1966년 기민당/자민당 연정이 깨지고 발터 셸 장관은 자리에서 물러났다.

b) 경제정책이 우선되던 시기의 개발협력 정책

한스-위르겐 비쉬네브스키(Hans-Jürgen Wischnewski), 1966-1968

1966년 말 키징거 연방총리가 이끈 기민당과 사민당의 대연정 내각이 구성되었고, 사민당의 한스-위르겐 비쉬네브스키가 연방경제협력부 장관으로 임명되었다. 비쉬네브스키 장관은 개발 정책을 실시해야 하는 주요 이유로 모든 민족의 자결권을 언급하는데, 자결권이 언급된 것은 독일의 분단 상황을 고려했을 때 특별한 의미를 갖는다.

대연정은 2차 세계대전 이후 처음으로 겪게 된 경제 위기가 독일을 뒤흔들던 시기에 정권을 잡게 되었다. 1966년 가을과 1967년 여름 사이 독일의 심각한 경기침체로 1967년 국민총생산은 독일연방공화국 정부 수립 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록하였다. 결국 이 시기 독일의 개발원조 정책은 경제적 이해 달성을 위한 정책에 통합되었고, 수출촉진정책과 노동시장정책의 한 도구로 사용되었다.

할슈타인 원칙은 점차 약화되었다. 다시 말해, 동서 갈등에 정치적 도구로 사용된 개발 정책의 기능은 약화되었고, 이데올로기에 의해 좌우되던 제3 세계와의 관계가 새로운 방향으로 개선될 수 있는 길이 열린 것이다.

【 2. 개발협력 정책의 혁신 단계(1968-1974) 】

생태적 관점에서 성장의 “한계”가 인식되기 시작한 시대의 개발협력 정책

에르하르트 에플러(Erhard Eppler), 1968-1974

대연정 집권 말기 비쉬네브스키 장관이 사민당의 당수가 되면서 연방경제 협력부 장관 직에서 물러나고 에르하르트 에플러(사민당)가 1968년에 연방경제협력부 장관으로 임명되었다. 그러나 에플러 장관은 1969년 10월 이후 즉, 사민당과 자민당 연정이 수립되고 빌리 브란트를 수반으로 하는 연방총리 내각이 구성 된 이후에야 장관으로서 자신의 소신을 제대로 실천할 수 있었다. 그는 자신이 담당해야 하는 역할이 “제3 세계의 변호인” 역할이라고 확신했다. 에플러 장관은 무엇보다 환경 문제를 근거로 성장 위주의 발전 모델에 대하여 회의적인 입장을 취하였고, 개발 정책을 실현하기 위해 성장 위주의 모델을 친환경적 발전

할슈타인 원칙은 점차 약화되었다. 다시 말해, 동서 갈등에 정치적 도구로 사용된 개발 정책의 기능은 약화되었고, 이데올로기에 의해 좌우되던 제3 세계와의 관계가 새로운 방향으로 개선될 수 있는 길이 열린 것이다.

모델로 대체해야 한다고 강조하였다.

연방경제협력부는 에플러 장관 임기 동안 외교정치 및 대외무역의 목적 달성으로부터 자유로워졌고 연방경제협력부 본연의 정책 수행을 위한 기틀을 닦았다. 1971년에는 독일 정부 차원에서 2차 개발협력 시기의 새로운 구상이 수립되면서 정부 수립 이후 처음으로 포괄적인 독일 개발협력의 정책 구상이 공개되었다. 이 구상은 주로 인프라구조 개발 위주의 대형 프로젝트에 초점이 맞춰져 있던 과거의 개발협력 정책과는 명백하게 구별되었다. 새로운 정책 구상의 핵심 중 하나는 소규모의 분권화된 프로그램들이었다. 그리고 지속성과 친환경성의 중요성이 강조되었다.

개발협력 정책은 수원국 맞춤형 개발원조 프로그램들을 통하여 실현되었다. 에플러 장관의 지휘 하에 개발협력 정책의 6대 주요 주제가 선정되었다. 이들은 실업 퇴치, 일자리 및 환경 중심 교육시스템 장려, 지방의 구조 개선, 산업부문의 확대 및 다각화, 각 주의 계획·조직 역량의 강화, 생활환경 개선을 위한 직접적 지원이다.

독일은 전문보고서를 토대로 개발협력 정책을 수립하여 매우 견고한 기반을 갖추었으며 지속성을 고려한 개발협력 정책을 수립한 최초의 국가 중 하나였다.

독일은 전문보고서를 토대로 개발협력 정책을 수립하여 매우 견고한 기반을 갖추었으며 지속성을 고려한 개발협력 정책을 수립한 최초의 국가 중 하나였다.

장기간 독일개신교회(EKD) 이사회 소속으로 활동했던 에플러 장관은 개신교회뿐 아니라 카톨릭교회의 확고한 지지를 받았다. 개발원조는 교회의 주요 활동 영역이었으므로 연방경제협력부 장관인 에플러와 교회는 공유할 수 있는 부분이 많았다. 게다가 교회는 에플러 장관의 임기 동안 개발 정책의 문제점들을 공론화하고 개발도상국가의 파트너 교구들을 위해 현장에서 활동하는 유일한 집단이었다.

빌리 브란트 연방총리가 간첩사건(기욤사건)으로 인하여 1974년 5월 총리직에서 물러난 후 헬무트 슈미트가 총리직에 올랐는데, 그는 에플러 장관의 개발 정책 전반에 대해서뿐 아니라, 개발협력 자체에 대하여 비판적인 정치인이었다. 결국 에플러 장관은 1974년 7월 초 연방경제협력부 장관직에서 물러났다.

3. 개발협력 정책의 실용주의 단계(1974-1982)

a) 오일쇼크 시대의 개발원조 정책

에곤 바르(Egon Bahr), 1974-1976

새롭게 임명된 연방경제협력부 장관인 바르(사민당)의 정책 수립에는 대다수 산유국들이 OPEC 카르텔을 결성하면서 야기된 석유값 급등이 결정적인 영향을 미쳤다. 바르 장관은 통화 중심의 개발 정책을 추진하였는데, 그 결과 유통되는 통화 중 다량의 통화가 산유국으로 집중하게 되었고 이는 전 세계적으로 심각한 문제를 야기시켰다. 바르 장관은 이 문제를 해결하기 위해 오일머니 재사용을 제안했다. 오일머니를 이용하여 경제력이 약한 나라의 기술지원을 하자는 제안이었다. 이 제안을 토대로 바르는 서방국가들의 노하우와 산유국들의 자금력을 이용하여 제3세계 국가들에게 투자를 하는 삼각 협력 구도를 수립하였다. 이를 통하여 개발도상국가들은 예상치 못한 경제적 발전을 이룩하고, 산유국들은 새로운 경험을 하며, 기술을 제공하는 나라들은 긍정적인 일자리 효과를 누릴 수 있게 된다는 것이 바르 장관의 설명이었다.

바르 장관의 개발협력 정책의 핵심은 상호 독립적이고 동등한 파트너십을 바탕으로 둔 협력이었다. 이러한 바르 장관의 기본 방침이 동서 갈등의 약화를 추구하는 “접근을 통한 변화”와 같은 선상에 있다는 점은 간과할 수 없는 사실이다.

실리주의적 사고의 전통을 따라 바르는 독일의 경제적, 자원정책적 이해를 더 강조하였고, 그 결과 윤리적 측면은 부차적으로만 고려되었다. 바르 장관 임기 중 개발 정책은 동방 정책 및 서방 정책과 함께 독일의 외교 정책을 구성하는 3대 정책 중 하나가 되었다. 바르 장관은 1976년에 사민당 사무총장이 되어 연방경제협력부 장관직에서 물러났다.

b) 여성지원 정책 차원에서 본 개발협력 정책

마리 슐라이(Marie Schlei), 1976-1978

마리 슐라이는 1976년 12월 에곤 바르에 이어 연방경제협력부 장관으로 임명되었다. 그녀는 에곤 바르 장관이 시작한 평화발전 정책을 남북평화 정책으로 이어 나갔다.

실리주의적 사고의 전통을 따라 바르는 독일의 경제적, 자원정책적 이해를 더 강조하였고, 그 결과 윤리적 측면은 부차적으로만 고려되었다. 바르 장관 임기 중 개발 정책은 동방 정책 및 서방 정책과 함께 독일의 외교 정책을 구성하는 3대 정책 중 하나가 되었다.

마리 솔라이 장관의 지휘 하에 연방경제협력부는 여성 지원이라는 새로운 중심 과제를 제시하였다. “개발도상국의 여성 지원”을 위한 기본 지침이 1978년 작성 및 가결되었다. 주요 조치들은 다음과 같다. 우선 정부 간 협상 시 연방정부가 다양한 개발협력 분야에서 이전보다 강력한 여성 지원을 제공하겠다는 의지를 밝히는 외교각서가 작성되었다. 또한 여성의 이해를 가능한 한 모든 프로젝트에서 고려하도록 프로젝트 수행 지침을 개발하였고, 이미 진행되고 있는 프로젝트가 여성의 경제적, 사회적 위상에 미치는 영향에 대한 평가조사를 실시하였다. 솔라이 장관의 여성 지원을 위한 기본 지침은 오늘날까지도 독일의 개발협력 정책의 주요 토대 중 하나이다.

솔라이 장관의 개발 정책의 또 다른 핵심 과제는 경제력이 약한 개발 도상국과의 협력 강화 및 이러한 국가를 위한 특별 지원 제공이었다. 구체적으로 지방 개발, 식수공급 개선, 실업 및 불안전 고용 문제 퇴치, 교육체계 개선 및 의료체계 확대 등에 대한 지원이다.

솔라이 장관의 개발 정책의 또 다른 핵심 과제는 경제력이 약한 개발 도상국과의 협력 강화 및 이러한 국가를 위한 특별 지원 제공이었다. 구체적으로 지방 개발, 식수공급 개선, 실업 및 불안전 고용 문제 퇴치, 교육체계 개선 및 의료체계 확대 등에 대한 지원이다.

헬무트 슈미트 연방총리는 그녀의 활동과 개발협력 정책이 다루는 핵심 과제에 동의할 수 없었고, 결국 솔라이 장관은 1978년 장관직에서 물러나야 했다.

c) 평화 정책으로서의 개발협력 정책

라이너 오퍼겔트(Rainer Offergeld) (1978–1982)

70년대 말 전 세계적으로 최빈국의 수가 늘어나면서 선진산업국가들은 안보정책적 위협을 느껴야만 했다. 왜냐하면 늘어나는 빈국들의 일방적인 의존성 때문에 패권을 장악하려고 애쓰는 동구의 산업국가들이 이들 빈국들을 장악하게 되고, 그 결과 이들 산업국가들이 자기만의 영향권역을 형성하게 될지도 모른다고 우려되었기 때문이다. 그래서 독일은 제3 세계 국가들을 대상으로 개발협력 정책을 실시할 때 수원국의 질서정치적인 성향을 고려하지 않기로 하였다. 그래야만 이들 국가의 장기적, 정치적 독립성이 실현될 수 있기 때문이었다. 이러한 노력은 무엇보다 동서 갈등이 다시 첨예화되는 상황 속에서, 그리고 소비에트연방과 소비에트연방의 동맹국들이 70년대 말 아프리카에서의 활동을 강화함으로써 동서 갈등이 남북 갈등으로 이어지는 상황 속에서 특히 큰 의미가 있었다. 서방국가들은 소비에트의 영향권역이 확대되고 있다고 판단하였고, 이는 긴장완화 정책의 중단을 의미했다. 특히 1978년

소비에트연방이 아프가니스탄을 침공한 후 긴장완화 정책은 중단되었다. 제1 세계는 소비에트연방이 서방국가들의 경제적 생명줄을 끊기 위해 즉, 중동으로부터의 석유 공급을 저지하기 위하여 제3 세계의 다른 국가들 역시 침공할지 모른다고 우려하였다. 결국 개발협력 정책은 평화정책 실현을 위한 전략적 도구가 되었다.

안보정책적 측면과 윤리적·도덕적 측면의 강조를 통하여 오퍼겔트 연방경제협력부 장관이 수립한 일명 기본육구 전략의 개발이 이뤄졌다. 이 전략의 핵심은 교육, 건강, 식량, 주택, 문화적 정체성 관련 지원이다. 이러한 사고의 전환은 무엇보다 1980년 연방정부가 발표한 새로운 개발협력 정책의 지침을 통하여 명백하게 입증되는데, 이 지침은 “생존 보장” 브란트 위원회의 권유로 작성되었다.

다른 선진산업국가들은 개발 정책 예산을 삭감하였지만, 독일 연방경제협력부의 예산은 오퍼겔트 장관의 임기 중 지속적으로 증가하였다. 독일 개발협력 정책 역사상 가장 높은 공적개발원조/국민 총생산(ODA/GNP) 비율은 오퍼겔트 장관의 임기 중 달성되었다(ODA/GNP 0.48%). 이 밖에도 오퍼겔트 장관은 과거 개발원조 차관으로 인하여 야기된 최빈국들의 부채를 탕감해 주는 조치도 실시하였다.

안보정책적 측면과 윤리적·도덕적 측면의 강조를 통하여 오퍼겔트 연방경제협력부 장관이 수립한 일명 기본육구 전략의 개발이 이뤄졌다. 이 전략의 핵심은 교육, 건강, 식량, 주택, 문화적 정체성 관련 지원이다.

4. 개발협력 정책의 안정화 단계(1982-1991)

a) 경기 침체기의 개발협력 정책

위르겐 바른케(Jürgen Warnke), 1982-1987

1982년 10월 헬무트 슈미트 총리가 이끈 사민당과 자민당 연정의 임기가 끝나고 헬무트 콜 총리를 필두로 한 기민당과 자민당의 연정 시대가 열렸다. 독일의 새 연방정부는 1982년 말 큰 변화와 직면하게 되었다. 세계 선진산업국들의 경기가 침체기를 맞았던 것이다. 따라서 일자리 창출 효과가 있는 독일의 개발협력 정책은 신임 위르겐 바른케(기사당) 연방경제협력부 장관에게 아주 중요한 사안이었다. 그는 파트너십에 근거한 협력관계 속에서 양측 모두 각자의 이해를 대변해야 하며 모든 프로젝트를 대상으로 일자리 창출 효과 조사를 실시해야 한다고 강조하였다.

개발 정책의 효율성을 높이기 위하여 3개의 도구가 제시되었다. 이는 정책 대화, 조정, 성과 감시이다. 다시 말해, 전통적인 신청 원칙에 따른 프로젝트 수행 대신에 정책 대화를 통하여 프로젝트를 공동으로 수립하는 형식을 취했다. 독일 정부 역시 개발도상국들이 형식적 신청을 하지 않아도 해당 국가를 위한 프로젝트 제안을 할 수 있게 된 것이다. 그 결과, 독일 정부는 합법적으로 자신의 이해를 관철시킬 수 있는 기회를 더 많이 누릴 수 있게 되었다. 이러한 형식을 취한 것은 독일 민간 경제부문, 특히 중소기업들을 개발협력 활동에 더 적극적으로 참여시키려는 목적을 달성하기 위함이었다. 개발협력의 효과를 개선하기 위하여 개발원조를 제공하는 주체들 간의 조정이 이뤄졌고, 이 외에도 프로젝트 성과나 실패에 대한 정기적인 평가도 실시되었다.

다자 차원에서 연방경제협력부는 개발 정책을 위한 예산 지급 조건으로 세계은행의 구조적용 프로그램과 보완된 IMF프로그램의 참여를 요구하였다.

b) 인권수호 정책이자 기독교 계명의 실현 방법으로서의 개발협력 정책

한스 클라인(Hans Klein), 1987-1989

독일은 가치를 공유하는 서구사회의 주요 과제를 전 세계 사람들의 인권을 수호하고 모든 민족들 간의 정의로운 균형을 이루기 위해 노력하는 것이라고 보았다.

독일은 가치를 공유하는 서구사회의 주요 과제를 전 세계 사람들의 인권을 수호하고 모든 민족들 간의 정의로운 균형을 이루기 위해 노력하는 것이라고 보았다. 새롭게 임명된 한스 클라인(기사당) 연방경제협력부 장관은 “네 이웃을 네 몸과 같이 사랑하라”라는 기독교의 계명이 자신이 개발협력을 담당하는 장관으로서 내리는 모든 결정의 기준이 될 것이라고 강조하였다.

1987년과 1988년은 아프리카 일부 지역에서 심각한 기아 문제가 발생하고 난민들이 쏟아져 나와, 식량확보가 가장 중요한 문제로 부각된 해였다. 그러나 같은 시기 아프리카의 다른 지역에서는 전례 없는 풍작이 기록되기도 하였다. 그래서 연방정부는 아프리카의 풍작지역에서 전통적인 식량을 구입하여 기아 문제가 심각한 지역에 제공해 주었다. 클라인 장관은 이를 통하여 식량지원 정책을 선진산업국가들의 농업 정책에서 독립시키는 데 크게 기여하였다. 선진산업국에서 초과 생산된 작물을 개발도상국에게 제공하는 방식을 넘어, 개발도상국에서 직접 식량을 구입하여 제공하는 이 방식은 점차 확산되었다. 그 결과, 아프리카의 자체 식량 생산량이 증가되었다.

개발협력 과제의 우선순위 역시 1987년에서 1989년 사이에 크게 바뀌었다. 환경과 개발의 양립이 개발협력의 최우선적 과제가 되었다. 모든 프로젝트에 친환경성 검사가 의무적으로 도입되었다. 특히 열대 우림 보호가 개발협력의 주요 목표 중 하나로 부상하였다.

c) 독일 통일 과정의 개발협력 정책

위그렌 바른케(Jürgen Warnke), 1989-1991

한스-빌헬름 에벨링(Hans-Wilhelm Ebeling), 1990.3-1990.10

드메지에르 집권 시기 동독의 경제협력부 장관

한스 클라인 장관은 2년의 임기 후 연방홍보처 대표가 되었고, 그 사이 연방교통부 장관을 역임했던 위르겐 바른케가 다시 연방경제협력부 장관이 되었다. 국내의 정치 상황은 동부유럽의 평화 혁명과 동독의 대중시위로 인하여 급격히 변한 상태였다. 그리고 1990년 10월 3일 독일은 통일되었다. 통일과 함께 구동독의 개발협력프로젝트들을 서독의 기존 개발협력 체제에 통합시켜야 하는 과제가 발생하였다. 1990년 3월, 최초의 자유 선거로 선출된 동독 정부는 자체적으로 경제협력부를 설치하고 한스-빌헬름 에벨링을 장관으로 임명한 상태였고, 선거 직후 시작된 동독과 서독의 경제협력부 통합 과정은 신속하게 종결될 수 있었다. 통일 이후에는 무엇보다 구동독의 개발협력 프로젝트들을 어떻게 다루어야 할지 논의되었다. 왜냐하면 구동독의 개발협력 프로젝트들은 연방정부의 프로젝트로 흡수하기 어려운 형태와 구조를 가지고 있었기 때문이다. 과거 동독은 파트너 국가들과의 경제 관계(상품교환)에 많은 의미를 부여했던 반면, 연방정부와 달리 빈곤 퇴치나 환경 보호는 부차적으로 취급하였다. 과거 동독에서 실시된 프로젝트들은 약 30개 국가에 집중되어 있었는데, 동독은 특히 사회주의 국가들인 에티오피아, 앙골라, 모잠비크, 니카라과, 몽골, 쿠바, 베트남과 매우 긴밀한 협력 관계를 형성하였다. 동독의 106개 개발협력 프로젝트들을 대상으로 매우 상세한 평가가 실시되었고, 그 결과 연방경제협력부는 64개 프로젝트를 선정하고 계속 지원하였다.

한스 클라인 장관은 2년의 임기 후 연방홍보처 대표가 되었고, 그 사이 연방교통부 장관을 역임했던 위르겐 바른케가 다시 연방경제협력부 장관이 되었다. 국내의 정치 상황은 동부유럽의 평화 혁명과 동독의 대중시위로 인하여 급격히 변한 상태였다.

5. 전독일의 과제가 된 개발협력 정책(1991-1998)

동서 갈등 종식 이후 개발협력 정책

칼-디터 슈프랑거(Carl-Dieter Spranger), 1991-1998

1990년 10월 독일 통일 및 철의 장막 붕괴와 함께 독일의 개발협력 정책은 새로운 국면을 맞게 되었다. 새로운 시대로의 역사적 전환으로 인해 개발 정책은 새로운 도전에 직면하게 되었다.

1990년 10월 독일 통일 및 철의 장막 붕괴와 함께 독일의 개발협력 정책은 새로운 국면을 맞게 되었다. 새로운 시대로의 역사적 전환으로 인해 개발 정책은 새로운 도전에 직면하게 되었다. 중앙집권적 계획경제 체제에서 탈피하는 현상이 전 세계적으로 나타났고, 개발도상국들은 시장경제적이고 민주주의적인 개혁을 통하여 도입된 새로운 구조와 체제를 정착시켰다. 그리고 개발 정책을 수행하기 위해 이데올로기적이고 지정학적인 차원을 벗어나 수원국 각각의 정치적 상황이나 세부적 국내 사정을 더 고려하게 되었다.

전 세계적인 변화와 이로 인한 새로운 도전 과제에 부응하기 위하여 연방경제협력부는 슈프랑거(기사당) 장관의 지휘 하에 개발협력을 위한 새로운 지침을 개발하였다. 이 지침에 따라 개발도상국을 대상으로 한 개발협력은 인권 존중 및 보존, 국민들의 정치 참여, 법적 안정성 보장 및 법치국가성 보장, 시장경제적이며 사회복지를 보장하는 체계 장려, 개발지향적 정부 운영(굿거버넌스) 등 5대 영역의 기본 조건을 전제로 수행되었다. 빈곤 퇴치가 개발협력 정책의 핵심 과제로 대두되었다.

외교 정책과 관련하여 연방경제협력부는 리우데자네이루의 환경 및 개발에 관한 UN회의(1992), 빈 세계인권회의(1993), 카이로 국제인구 개발회의 (1994), 바베이도스 섬나라 국제회의(1994), 코펜하겐 세계사회개발 정상회담(1995), 베이징 세계여성대회(1995), 이스탄불UN 인간정주회의(1996), 로마 세계식량회의(1996) 등 다양한 국제회의에서 매우 중요한 역할을 담당하였다. OECD와 UN의 개발협력 정책 분야에서의 독일의 참여는 전 세계의 인정을 받고 있으며 좋은 모범으로 간주되고 있다.

슈프랑거 장관의 지휘 하에 독일이 수행한 국제적인 개발협력 정책의 결과, 무엇보다 다양한 UN 기관들이 본(Bonn)에 자리잡게 되었다. 그 결과, 과거 독일의 수도였던 본은 1996년 7월 1일 UN 도시로 명명되었다.

6. 국제적인 구조 정책으로서의 개발협력 정책 (1998-2009)

국제 질서 정책 수립에 참여하기 위한 수단으로서의 개발협력 정책

하이데마리 비초렉-줄(Heidemarie Wiczorek-Zeul), 1998-2009

1998년 헬무트 콜 총리가 이끈 흑황연정(기민당/자민당)의 임기가 끝나고 적녹연정(사민당/녹색당)이 수립되면서 게르하르트 슈뢰더가 연방총리직에 올랐다. 그리고 하이데마리 비초렉-줄이 연방경제협력부장관으로 임명되었다.

이 시기의 개발협력 정책은 국제적인 구조 정책으로 정의되었고, 이 정책의 목적은 개발도상국기들의 경제적, 사회적, 환경적, 정치적 상황을 개선하고 국제 질서 정책을 함께 만드는 데 기여하는 것이다.

개발협력 정책의 주요 토대 중 하나는 2000년 12월 개최된 UN의 밀레니엄 총회에서 2015년까지 달성하기로 합의한 밀레니엄 개발 목표였다. 밀레니엄 총회에서 합의된 목표는 구체적인 달성 목표를 제시해 주고 다음과 같은 주요 사항을 명시했다. 즉, 극한적인 가난과 기아 문제를 절반 수준으로 낮춘다는 내용과 함께, 보편적 초등교육 보장, 남녀평등 및 여성 권익의 신장 촉진, 유아 사망률 감소, 임산부의 건강 개선, 에이즈·말라리아를 비롯한 질병 퇴치, 환경의 지속성 보장, 전 세계의 개발협력 파트너 구축을 명시했다. 밀레니엄 개발 목표의 실현을 위하여 연방정부는 밀레니엄 총회가 끝나고 몇 달이 지나지 않아 행동계획 2015를 가결시켜 빈곤 퇴치를 모든 정책 영역의 공동 과제이자 독일 개발협력 정책의 핵심 과제로 설정하였다.

독일의 개발 정책은 안정적인 국제 관계 유지를 위한 외교안보 정책과 동급의 도구로 간주되면서 제도적 차원에서 이전보다 더 높게 평가되었다. 이는 1998년 9월, 연방경제협력부가 독일의 연방안보위원회 일원이 된 것을 통해서도 확인되는 사실이다.

연방경제협력부는 1990년 이래 소수의 파트너국가를 대상으로 활동을 집중하고 있으며, 중점 과제들을 지원하는 형태로 활동하고 있다. 33개 국가가 주요 파트너국가로 선정되었고 각국별 3개의 중점 과제 영역이 설정되었다. 이 외에도 37개의 파트너국가가 있는데, 이들 국가에서는 주요 프로그램을 지원하고 있다. 약 70개 주요 파트너 및 파트너 국가와의

독일의 개발 정책은 안정적인 국제 관계 유지를 위한 외교안보 정책과 동급의 도구로 간주되면서 제도적 차원에서 이전보다 더 높게 평가되었다. 이는 1998년 9월, 연방경제협력부가 독일의 연방안보위원회 일원이 된 것을 통해서도 확인되는 사실이다.

개발 정책은 갈수록 국제화되고 다자적으로 변하였다. 독일의 연방정부는 EU 의장국 및 G8 의장국 기간 중 극빈 상태의 개발도상국가를 대상으로 한 포괄적 외채탕감 조치를 실시하자고 제안하고 이 제안을 국제적 차원에서 관철시키는 데 성공하였다.

양자 관계 중심으로 이뤄지는 개발협력은 비초렉-졸 장관의 지휘 하에 이뤄진 주요 구조개혁 성과이다.

개발 정책은 갈수록 국제화되고 다자적으로 변하였다. 독일의 연방정부는 EU 의장국 및 G8 의장국 기간 중 극빈 상태의 개발도상국가를 대상으로 한 포괄적 외채탕감 조치를 실시하자고 제안하고 이 제안을 국제적 차원에서 관철시키는 데 성공하였다. 1999년 7월 쾰른에서 열린 세계경제정상회의에서 외채 탕감을 결의했다. 그 결과 총 700억 달러의 부채가 탕감되었다. 이때 외채 탕감은 해당 극빈국들의 빈곤 퇴치 의지를 전제로 실시되었다.

7. 자유주의 시대의 개발협력 정책 (2009-현재)

더 강한 기업가 정신을 바탕으로 둔 개발협력 정책

디르크 니벨(Dirk Niebel), 2009 – 현재

적녹연정에 이어 2009년 정권을 잡은 앙겔라 메르켈 총리가 이끄는 흑황연정(시민당/자민당)은 디르크 니벨(자민당)을 연방경제협력부장관으로 임명하였다. 니벨 장관의 지휘 하에 “기회 창출 - 미래 개척”이라는 주제로 새로운 개발협력의 정책 구상이 개발되었다. 이 구상은 전통적인 자유주의적 개발협력 정책을 바탕으로 둔 것으로 새로운 우선 순위를 설정함으로써 경제적 실리와 비경제적 가치 추구가 서로 대립하지 않게 한다.

새로운 구상의 핵심은 양자간 개발협력 관계이다. 양자 관계에 기초한 개발협력은 “독일 원조”가 더 잘 부각될 수 있고, 개발협력의 정당성이 국내외적으로 강화되며, 직접적인 조건을 더 많이 제시함으로써 “독일의 이해”를 보다 더 잘 관철할 수 있는 효과가 있다. 니벨 장관은 예산 지원 형태의 개발협력과 관련하여 소극적인 자세를 취하였다.

독일의 개발협력 정책과 개발원조 정책 차원에서 이뤄지는 재정 지원은 굿거버넌스나 인권보호와 같은 명확한 조건을 전제로 실현된다. 이미 몇 년 전부터 독일의 파트너국가 수가 감소하기 시작했는데, 이러한 감소 현상은 계속되고 있고 현재 독일의 파트너국은 총 50개이다.

새로운 개발협력 정책에서는 민간 경제부문 주체들의 개발협력에 대한 활동 참여가 중요한 역할을 담당한다. 연방경제협력부는 경제계와 협력하기 위한 서비스센터를 설치해 개발도상국과 신흥공업국으로 진출하려는 독일 기업들을 위한 상담 및 문의 기관을 마련했다.

이 밖에도 “Engagement Global” 라는 이름의 서비스센터를 만들었고, 여기서는 개발협력 도구를 시민 사회는 물론 지자체와 연계해 주는 역할을 담당한다.

분야를 초월한 협력 특히, 독일연방군과 독일연방국방부와의 협력이 강화되었다. 무엇보다 아프가니스탄에서 협력이 강화되었다.

연방경제협력부는 상당한 잠재력을 가진 아프리카를 명백한 기회의 대륙으로 표현한 새로운 아프리카 구상을 제시하였다. 이 구상에서는 이전보다 기후보호, 자원, 에너지라는 주제가 큰 비중을 차지하게 되었다. 이 구상의 목표는 아프리카가 가지고 있는 부정적인 이미지를 쇠신하는 것이다. 왜냐하면 이런 부정적 이미지는 아프리카가 갖고 있는 역동성 및 현실과 거리가 멀기 때문이다. 일명 아프리카의 사자라고 불리는 아프리카 국가들은 과거 아시아의 호랑이 국가들과 비교해도 전혀 손색이 없을 정도다. 아프리카는 기회의 대륙이라 할 수 있다.

아랍의 봄 역시 독일의 개발협력 정책에 새로운 과제를 안겨다 주었다. 연방경제협력부는 튀니지, 이집트, 리비아를 비롯한 그 일대 국가들의 민주주의 단체와 민주주의 체계의 중기적 정착을 지원하고 있다.

독일의 개발협력 정책의 새로운 영역은 중국, 브라질, 멕시코, 인도, 인도네시아, 남아프리카와 같은 신흥공업국과의 협력이다. 이들 국가와의 협력은 무엇보다 기후보호 조치와 국제적인 환경문제를 중심으로 이뤄져야 할 것이다.

연방정부는 독일기술협력단(GTZ), 독일개발봉사단(DED) 및 국제향상교육과 개발회사(InWEnt)를 하나의 기구인 “독일국제교류협력단(GIZ)”으로 통합하면서 독일 기술협력 분야의 기관들이 분산되는 것을 일부 해결했다. 이로써 개발협력 활동이 보다 용이해질 것으로 기대된다. 그러나 재정을 담당하는 독일재건은행(KfW)의 통합은 현재까지 이루어지지 못하였다.

연방경제협력부는 상당한 잠재력을 가진 아프리카를 명백한 기회의 대륙으로 표현한 새로운 아프리카 구상을 제시하였다. 이 구상에서는 이전보다 기후보호, 자원, 에너지라는 주제가 큰 비중을 차지하게 되었다.

그리고 니벨 장관이 매우 지나치게 자신의 정당 중심의 인사 정책을 펼쳐 자민당 소속원들을 명백하게 선호하고 있다는 비판도 있다.

연방경제협력부에 대한 독립 평가기관이 설치되었고, 평가에 대한 책임도 이 기관이 맡았다.

8. 유럽 개발협력 정책과 국제적 협력 관계로 편입

독일의 개발협력 정책은 유럽의 개발협력 정책에 편입되어 있다. 2011년도 유럽 연합과 27개 회원국들이 담당한 개발 협력 사업은 전 세계적으로 진행된 사업의 60.5%에 달한다. 이렇게 보면 EU 및 회원국들은 전 세계적으로 가장 큰 개발협력 공여자라 할 수 있을 것이다. 유럽 연합과 개별 회원국 사이에는 일종의 역할 분담이 존재한다. 즉, 유럽연합의 정책은 개별 회원국들의 정책을 보완해 주고 있다.

유럽연합의 개발협력 사업은, 너무 느리고 복잡하며 일목요연하지 않다는 비판에 직면하여 2000년에 개혁을 시작하였다.

이제 핵심 목표는 사업 분담이다. 2007년 독일이 유럽연합의 의장직을 맡으면서, 유럽 연합은 사업 분담과 상호보완성에 관한 자발적인 지침을 결정했다. 여기서 상호보완성이란 개별 회원국가가 가지고 있는 상이한 개발협력의 단초들이 경쟁 관계에서 벗어나 하나의 전체적인 공동 정책으로 나아가게 하는 것을 뜻한다.

이제 핵심 목표는 사업 분담이다. 2007년 독일이 유럽연합의 의장직을 맡으면서, 유럽 연합은 사업 분담과 상호보완성에 관한 자발적인 지침을 결정했다. 여기서 상호보완성이란 개별 회원국가가 가지고 있는 상이한 개발협력의 단초들이 경쟁 관계에서 벗어나 하나의 전체적인 공동 정책으로 나아가게 하는 것을 뜻한다. 이 지침은 개발협력 사업을 서로 조정하고 통합시키면서 이 과정을 더 신속하게 진행하고, 또한 책임의 소재를 명확히 정하기 위한 것이다. 앞으로 유럽 연합의 회원국들은 수혜국당 최대 3 분야에서 활동을 하게 된다.

사업을 국제적 차원에서 보다 훌륭하게 조정하고 효과를 높이기 위한 필수적인 조치들이 2005년 파리 선언의 합의 사항, 2008년 아크라 행동계획, 2011년 원조 효과성에 관한 제4차 세계 총회 (부산 High Level Forum, HLF)를 거치면서 마련되었다.

2005년 3월, 개발도상국, 신흥공업국, 선진산업국의 정치가들이 파리에 모여 파리선언을 채택했다. 파리 선언에는 다섯 가지 원칙이 명문화되어 있다. 즉, 첫째, 수혜국의 자기 책임성 강화, 둘째, 개발협력 공여자는

수혜국 시스템을 사용하며 수혜국에 맞추어 활동할 것, 셋째, 개발협력 공여국 사이의 조정 강화, 넷째, 결과지향적 관리, 다섯째, 상호적인 책임과 회계 감사강화가 그것이다.

3년 후 아크라 행동계획이 채택되었다. 이 계획은 파리 선언의 다섯 가지 원칙에서 더 나아가, 효과적인 개발협력을 위한 중요한 요소들, 예를 들어 인권의 준수, 성평등 실현, 환경보호, 좋은 정부 운영과 같은 사항을 더 포함하고 있다.

2011년 12월, 전 세계의 수많은 국가 원수와 장관들이 모여 개발을 위한 새로운 동반자 관계를 구축하였다. 부산에서 열린 제4차 개발협력 효과성을 위한 세계 대회(HLF)에서 합의된 동반자 관계는 폐막 선언문에 명시되었고 앞으로의 활동을 위한 이정표가 되었다. 이 회의에는 고전적인 의미의 양자, 다자간 행위자들 이외에도, 중국과 같이 새로 부상하는 국가의 대표, 민간 경제와 시민사회의 대표들이 참가했다. 이로써 국제적 개발협력은 새로운 얼굴을 갖게 되었다. 즉, 개발 과정에서 모든 사회 세력을 동원하고, 더 나아가 더 광범위한 스펙트럼 효과를 전개하는 촉매제 역할이 점점 더 커지고 있다.

전체적으로 독일의 개발협력 정책은, 유럽의 개발협력 정책으로의 편입 측면에서 볼 때, 아직 충분하지 않지만 큰 진전을 했다고 할 수 있다. 국제적으로 공여자들 간의 조정을 이루는 것에서도 역시 마찬가지이다. 파리, 아크라, 부산의 결정을 실행하기 위해 해야 할 일은 아직도 많다. 독일이 모범을 보이고자 노력하기는 하나 결과를 두고 볼 때, 스스로 만족할 만큼은 아니다. 개발협력의 효과는, 단지 사업을 얼마나 잘 조정했는지, 행정 처리를 얼마나 말끔히 했는지, 계획 방법이 얼마나 개선되었는지에 따라서만 평가할 수 있는 것은 아니다. 개발협력이 여러 나라와 다양한 문화권에서 사람들에게 활력을 불어 넣고, 사회적 잠재력, 자발성과 혁신적인 힘을 일깨울 때, 개발협력은 효과적이라고 할 수 있다.

전체적으로 독일의 개발협력 정책은, 유럽의 개발협력 정책으로의 편입 측면에서 볼 때, 아직 충분하지 않지만 큰 진전을 했다고 할 수 있다. 국제적으로 공여자들 간의 조정을 이루는 것에서도 역시 마찬가지이다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88 (운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / **Fax** (02)745-6684 / **e-mail** info@fes-korea.org

http://www.fes-korea.org

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2013 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office