Institute For National Security Strategy
www.inss.re.kr

MAY 2024.
No. 264

INSS 전략보고

우크라이나 재건을 위한 한국의 ODA 전략

이지선 부연구위원
jisunyi@inss.re.kr

I. 문제 제기
II. 전후재건을 위한 개발협력: 국제담론의 변천과 현황
III. 우크라이나 재건의 특수성과 기대소요
IV. 한국의 재건 ODA: 정책과 이행체계상 특징
V. 결론: 對우크라이나 한국의 재건 ODA 전략

국가안보전략연구원

MAY 2024.
No. 264

CONTENTS

우크라이나 재건을 위한 한국의 ODA 전략

I. 문제 제기

II. 전후재건을 위한 개발협력: 국제담론의 변천과 현황

III. 우크라이나 재건의 특수성과 기대소요

1. 전쟁 피해·손실·소요 규모 평가
2. 우크라이나 재건의 원칙 및 종전 가능성에 대한 논의
3. 우크라이나 재건의 특수성

IV. 한국의 재건 ODA: 정책과 이행체계상 특징

1. 한국의 재건 경험과 규모
2. 개발협력정책 방향성의 대전환 vs. 일시적인 정책 소요
3. 이행체계상 특성

V. 결론: 對우크라이나 한국의 재건 ODA 전략

1. 우크라이나 재건사업 참여가 가지는 전략적 시사점
2. 對우크라이나 재건 ODA 추진의 전략적 고려사항

우크라이나 재건을 위한 한국의 ODA 전략

저자 | 이지선

국문 초록

윤석열 정부의 23억 달러(한화 3.1조 원) 규모 우크라이나 지원 계획 수립을 계기로 국내 개발협력 정책의 방향과 접근에 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 이에 본 전략보고는 재건 지원의 양적 증대를 견인할 수 있는 對우크라이나 ODA 전략을 모색하고자 했다. 한국은 OECD 개발규범, UN의 지속가능발전목표(SDG) 등 국제규범을 모범적으로 반영, 준수하는 선진 공여국에 속한다. 그럼에도 불구하고, '**재건 ODA**'라는 다소 새로운 분야를 개척, 확장하는 입장에서 우리는 다음과 같은 전략을 세울 수 있다. 첫째, 개발협력정책 방향성을 수립하는 차원에서 우리는 ODA를 통한 '**글로벌 중추국가**'로서의 역할 수행과 '**국익 창출**'이라는 두 가지 축을 명확히 할 필요가 있다. 특히, '국익'을 상업·경제적 이익에만 국한시킬 것이 아니라 평화·국제질서 유지와 자유민주주의 수호에 따른 우리의 안보 이익까지 포함한 유연하고 확장적인 해석이 필요하다. 둘째, 우리는 단기성 긴급지원과 중장기성 재건사업 간 또는 재건사업과 평화기반 사업 간, 즉 개발과 안보 분야 간의 '**연계**'를 용이하게 하는 접근과 구체적인 방법을 고민할 필요가 있다. 셋째, 한국전 이후 우리의 재건 경험에 기초해 자유·민주주의·연대뿐 아니라 주인의식을 강조하는 '**경험·가치 기반형 ODA**'를 꾸릴 필요가 있다. 넷째, 재건 ODA의 운용 체계와 관련해 한국 정부는 재건 ODA 패키지를 통합적으로 운영, 배분, 모니터링 할 수 있는 '**컨트롤 타워**'가 필요하다. 한국 정부는 향후 우크라이나 재건사업에 전략적으로 참여함으로써 우리의 개발협력 정책을 선진화하고 국제평화와 안보에 이바지 하는 글로벌 중추 국가로서의 책임을 다하길 기대해본다.

주제어: 전후재건, 우크라이나 전쟁, 한국, 재건 ODA, 평화, 개발협력, 국익, 가치외교

Ⅰ 문제 제기

▪ 러시아의 우크라이나 침공 이후 서방세계를 중심으로 우크라이나의 전후재건과 평화기반 구축을 위한 국제 논의와 재원 확보 움직임들이 관찰

- 루가노(2022년 6월)와 런던(2023년 6월)에서 열린 '우크라이나 복구회의'(URC: Ukraine Recovery Conference)에서 국제사회는 주요 재건 원칙을 수립

※ 우크라이나의 서방 편입을 위해 2017년부터 시작된 '우크라이나 개혁회의'(Ukraine Reform Conference)가 러우전쟁 발발 후 '우크라이나 복구회의'로 명칭과 논의 내용이 일부 전환

- 최근 우크라이나 총리, WB, IMF가 공동 개최한 '우크라이나 라운드테이블'에서 주요 서방국들과 한국은 우크라이나를 위한 대규모 인프라 지원을 약속

▪ 우크라이나 재건사업을 계기로 국제사회는 재건·평화구축에 대한 확장적 논의가 발생, '전쟁 중 복구·재건사업 개시'와 'EU 편입'이라는 과제가 부각

- 일반적인 재건 사례와 달리 우크라이나는 전쟁의 완전한 종료 이전 상당한 외부지원 기반으로 일부 지역에서 구호 및 인프라 복구 사업이 경쟁적으로 진행 중
- 해당 재건사업은 '신마셜플랜'이라고 불릴 만큼 유례없는 대규모 지원이면서 유럽의 중요 안보 이슈로써 우크라이나의 온전한 EU 편입을 중요 재건 목표로 설정
- 성공적인 재건을 위해 민간투자를 포함한 다양한 재원의 확보가 관건, 그럼에도 공적개발원조(ODA: official development assistance)의 역할은 여전히 절대적

▪ 윤석열 정부는 우크라이나 재건을 위해 총 23억 달러 규모의 지원 계획을 발표, 더불어 2024년도 ODA 예산을 역대 최대 규모인 6조 2천여억 원으로 증액

- 작년 9월 인도에서 개최된 G20 정상회담에서 윤석열 대통령은 21억 달러 규모의 유상지원과 2억 달러 규모의 인도적 지원 집행 계획을 발표
- 올해 국제개발협력 정책 방향으로 국제사회 기여 및 '글로벌 중추국가'로서 역할과 책임 이행을 위해 ODA 규모 확대 기조가 반영
- 금년 개발협력 예산이 전년 대비 31.1%가 증대, 이는 역대 최대 증가폭이며 2019년도 예산 대비 약 2배 이상 증가

▪ 인도적 지원을 포함한 '재건 관련 개발협력활동(재건 ODA)' 예산이 유례없이 급증, 하지만 국내적으로 이를 견인할 경험, 정책 아이디어, 제도는 부족한 실정

※ 본 보고에서 제시하는 '재건 ODA'란 재건사업의 주요 3대 부문, 즉 인도적 지원, 개발지원(인프라 복구), 안보·평화구축 지원에 투입되는 공적 지원을 통합적으로 지칭

- 국내 개발협력 정책분야에서 '안보·평화'는 소외된 정책 하위주제였고, 무력분쟁국 지원, 전후재건, 재난위험관리 분야에 있어 공여 규모가 크지 않음
- 한국 ODA의 주요 동기이자 목적인 '개도국 복지 및 국제 기여'와 '국익 창출' 중 국익에 대한 해석이 좁은 편, 특히 개발과 안보(평화) 이익 간 연계가 약함
- 분쟁 및 재난 위기 대응을 위한 지원 분야(인도적 지원 포함)가 가장 큰 폭으로 증가, 현재 외교부와 국토부 중심으로 관련 사업들이 추진 중

▪ 이에 한국 정부의 재건 지원 계획을 실질적으로 추동할 수 있는 공적개발재원(ODA) 전략이 필요

- 향후 우크라이나 재건사업에 서방 주요국과 일본이 경쟁적으로 참여할 것으로 예상, 한국의 비교우위에 기반하고 차별화된 재건 ODA 전략이 필요
- ODA의 양적 확대뿐 아니라 '재건 ODA'라는 새로운 분야를 개척함으로써 우리 개발협력 정책의 선진화와 질적 업그레이드를 도모할 수 있는 기회를 마련

Ⅱ 전후재건을 위한 개발협력: 국제 담론과 실천

▪ 서구 유럽의 전후복구를 위해 미국이 유럽부흥계획(마셜플랜)을 추진한 것을 계기로 '전후재건'은 대외원조의 근본 주제이자 원초적 기능

※ 강대국의 외교정책 도구로 활용된 '대외원조'보다 오늘날에는 수원국의 복지, 경제발전 그리고 공여-수원 정부 간의 파트너십 등을 강조한 개념인 '개발협력'이란 용어를 더 많이 씀

- 서구유럽의 '전후 재건' 및 '복구'는 단순 경제 문제가 아닌 공산권의 확산 방지와 자본·민주주의 진영의 수호를 위한 핵심 안보 이슈이자 국제협력의 중요 동기
- 마셜플랜의 성공과 트루먼 독트린 수립을 계기로 서방세계는 원조의 기능과 규모를 대폭 확장 ('aid for post-war reconstruction' → 'aid for global development')
- 이후 국제사회 내 글로벌 상호의존성이 강조되고 '부채위기'를 맞이한 개발도상국의 '경제적 발전과 안정'을 도모하는 다양한 국제개발활동이 확장·전개[1]

▪ 냉전시기와 탈냉전 초기 동안 대외원조 또는 공적개발자금을 통한 재건 규모와 범위가 소극적으로 변화

- 냉전 말기로 갈수록 내전과 같은 국내 무력분쟁 사태는 전 지구적으로 증대된 반면,[2] 마셜플랜과 같은 대규모 재건계획은 거의 부재
- 아프리카와 기타 개도국 지역에서 주로 발생하는 무력분쟁 상황에서 재건보다는 '구호'에 초점, '외부개입에 의한 피해 최소화(Do No Harm)' 원칙이 주류화[3]

▪ 2000년대 중반부터 서방 공여국 중심으로 '원조의 안보화'가 재등장, 취약 또는 실패국가發 테러 위협과 분쟁 재발 감소를 위한 원조의 역할이 논의

- 9/11 테러공격 이후 미국의 외교정책상 '테러와의 전쟁'이 선포, 이와 연동되어 원조의 안보화 (securitization of aid)가 발생하고 관련 지원 예산이 급증[4]

1 Wood. 1986. *From Marshall Plan To Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Univ. of California Press.

2 PRIO. 2016. "Trends in Armed Conflict, 1946-2014." https://www.files.ethz.ch/isn/196028/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf (접근일: 2024년 5월 7일)

3 Addison. T, 2000. "Aid and Conflict." *Foreign Aid and Development*, Routledge. pp.322-334.

4 Brookings. 2004. "US Foreign Assistance after September 11th: Major Changes, Competing Purposes and

- 아프가니스탄 재건과 관련해 극빈, 빈부격차, 불균형적인 국제화가 국가의 취약성을 악화시킨다는 판단 아래 적극적·장기적 형태의 재건 활동들이 추진되기 시작

▪ 2010년대 국제사회에서는 분쟁감소와 평화를 위한 원조의 선제적 역할이 강조, 재건의 개념과 범위가 확대되고 '개입주의적·통합적 접근'이 선호

- 국제 담론의 주요 경향으로 첫째, '평화를 위한 원조(aid for peace)' 담론이 부상, 전쟁 사후 관리 차원을 넘어서 평화를 유도하기 위한 다양한 지원 형태들이 논의[5]
- 둘째, 세계은행, 유엔기구, 양자원조기관 중심으로 '취약분쟁국'에 대한 지원 확대, 유엔의 지속가능발전목표(2015~2030)에서도 '평화'가 새로운 발전목표로 편입
- 셋째, 인도적 지원(H: humanitarian aid or relief), 개발 지원(D: development aid), 평화구축(P: peace-building aid) 간 연계 또는 통합적 접근을 강조하는 담론도 부상

※ 대표적으로 '구호-재건-개발' 연계 담론(LRRD: Linking Relief, Rehabilitation & Development)과 '인도적 지원-개발-평화 통합 접근'(HDP: Humanitarian-Development-Peace Nexus Approach)이 있음

▪ 2021년 미군의 아프가니스탄 철수와 탈레반의 카불 장악 이후 재건의 '지속가능성'에 대한 국제 회의감이 증폭, 국제사회의 관련 지원도 대폭 감소

- 미국의 주도로 20년 동안 아프가니스탄 국가 재건에 천문학적인 재원이 투입, 바이든 행정부의 미군 철수 결정 이후 국내적으로 극심한 불안정 사태가 전개

※ 아프가니스탄 재건사업을 통해 공중보건과 교육 부문에서 뚜렷한 진전이 있었으나, 바이든의 아프가니스탄 철수 결정 이후 민간정부의 거버넌스 및 안보 체계 향상, 민주적 제도의 확립, 경제 및 시민사회의 활성에 즉각적인 퇴보가 관찰[6]

Different Standards." https://www.brookings.edu/articles/u-s-foreign-assistance-after-september-11th-major-changes-competing-purposes-and-different-standards-is-there-an-overall-strategy/ (접근일: 2024년 5월 7일)

5 UN-WB. 2018. "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict." Washington, DC: World Bank.

6 SIGAR. 2021. "What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction." US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf (접근일: 2024년 5월 7일)

- 이를 반영하듯 최근 들어 취약국(fragile state)을 대상으로 한 국제사회의 평화유도 목적 개발원조 규모가 대폭 감소[7]

■ 최근 '복합위기'와 '우크라이나전'을 계기로 새로운 재건 방식에 대한 논의가 다시금 확장

- 자연재해, 무력분쟁, 기타 사회불안정 사태를 동반한 '복합긴급위기(complex emergencies)' 시 필요한 복구 논의가 시리아와 튀르키예 대지진 계기로 재등장
- 아프가니스탄 실패 사례를 반복하지 않기 위해 국제사회는 우크라이나 재건에 있어 온전한 회복과 서방세계로의 편입을 지원하기 위한 접근들을 제안
- 재건의 효과성과 지속가능성을 담보하기 위해 민간기업의 참여와 투자를 유인하는 재원 확보 방식이 더 중대하게 논의 중

7 OECD. 2023. "Peace and Official Development Assistance." (October). OECD Publishing. Paris. https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2023/11/peace-official-development-assistance.pdf (접근일: 2024년 5월 7일)

Ⅲ 우크라이나 재건의 특수성과 기대소요

1. 전쟁 피해·손실·소요 규모 평가

▪ 2022년 2월부터 2023년 12월까지 직접피해규모는 1,520억 불(207조 원)이며, 간접피해까지 포함했을 때 경제적 손실은 4,990억 불(679조 원)에 달함

※ 러우 전쟁이 지속되는 동안 세계은행, 우크라이나 정부, 유럽연합, 유엔이 공동 작성한 피해·재건소요 분석 보고서(RDNA: Rapid Damage & Needs Assessment)는 우크라이나의 전쟁 피해규모를 파악하는데 핵심 자료로 활용되며, 올해 2월 3번째 분석 결과가 발표

- 회복과 재건 기간을 10년으로 상정했을 때, 총 소요비용은 4,860억 불(661조 원)로 추정, 해당 규모는 우크라이나 GDP(2023년 기준)의 2.8배
- 2023년 실질 GDP 규모는 2021년도 GDP의 74% 수준, 전쟁 발발 이후 590만 명의 난민이 유럽 각지로 이주, 국내이주민 규모도 370만 명 발생
- 피해 규모가 큰 부문은 주거(550억 불), 교통(330억 불), 상업·산업(160억 불), 에너지·추출산업(110억 불), 농업(100억 불) 순으로 나타남

▪ 금년도 즉각적인 피해복구 우선순위를 해소하기 위한 비용은 150억 불(67조 원)에 달하나, 우크라이나 정부부처에 따르면 95억 불이 부족

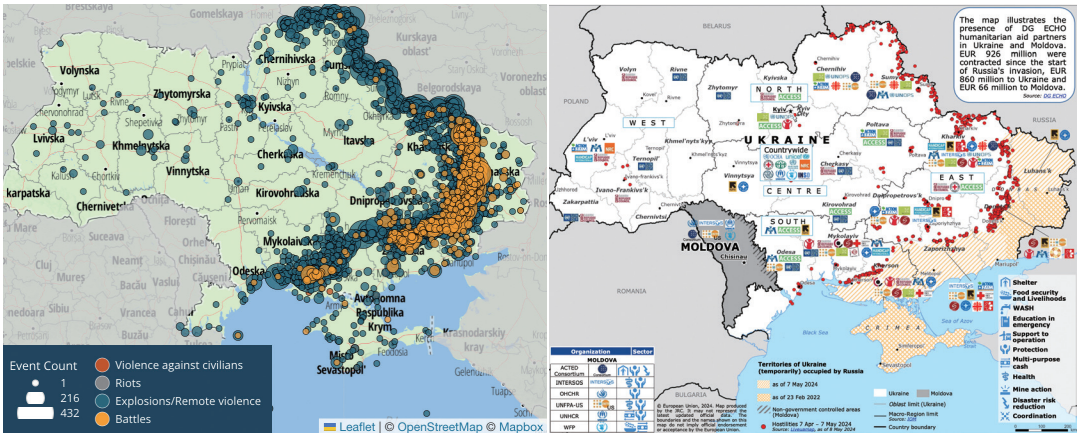
- 올해 긴급복구가 필요한 우선순위 분야는 '산업·서비스', '주거·생활시설', '에너지', '사회인프라·서비스', '교통·수송' 부문 순으로 설정[8]
- 우크라이나 정부가 자체적으로 조달할 수 있는 공공지출 규모가 크지 않기에 나머지는 해외로부터 대규모 긴급 지원을 받아야 하는 상황

▪ 최전선 지역을 포함해 우크라이나 정부가 재탈환한 지역에서 가장 많은 소요(needs)가 발생

- 최전선 지역인 도네츠크, 자포리자, 하르키우 주에서 가장 많은 피해가 발생
- 최근까지도 러·우 간 국경과 우크라이나 정부가 재탈환한 영토 주변을 중심으로 강도 높은 군사공격과 기타 폭력사태가 발생(그림 1.)
- 후방지역을 중심으로 대규모 인도적 지원 사업도 실시 중(그림 1.)

8 WB·GoU·EU·UN. 2024. Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment(Feb. 2022–Dec. 2023). p.41

그림 1. 2023년 우크라이나 무력분쟁(좌)과 2024년 EU의 인도적 지원 지도(우)

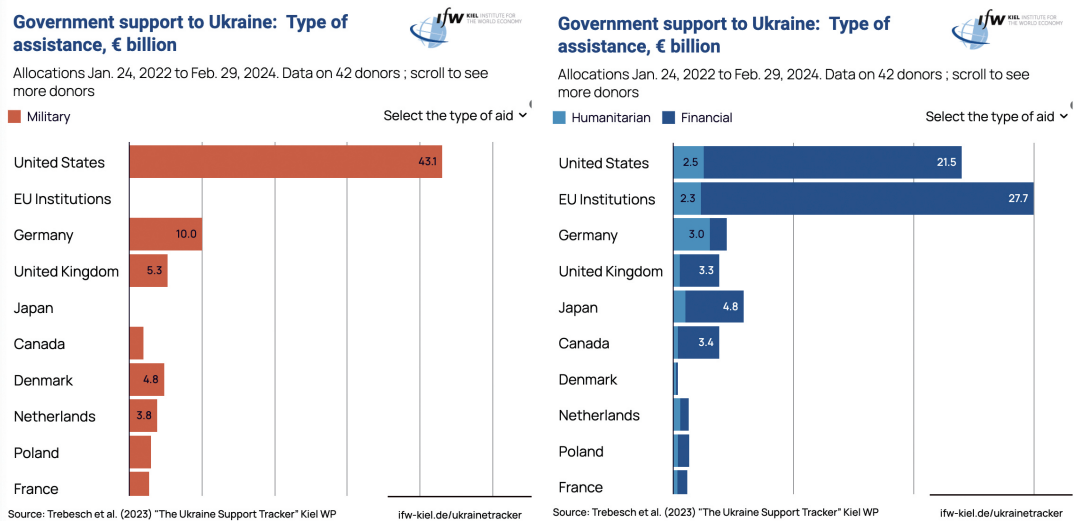


출처: The Armed Conflict Location & Event Data Project(ACLED) https://acleddata.com/conflict-watchlist-2024/ukraine/; European Civil Protection & Humanitarian Aid Operations(ECHO) https://reliefweb.int/map/ukraine/ukraine-moldova-dg-echo-funded-humanitarian-assistance-update-dg-echo-daily-map-08052024 (접근일: 2024년 5월 7일)

▪ 국제사회의 對우크라이나 군사 지원과 관련해 개별 공여국 중 미국이 압도적인 지위를 가지며, 비군사적 지원의 경우 EU, 독일, 일본이 주요 공여자

- 2022년 1월 24일부터 2024년 2월 29일까지 미국, 독일, 영국이 가장 많은 군사원조를 지원(KIEL Institute의 Ukraine Support Tracker)
- 동기간 동안 인도적 지원의 주요 공여자는 독일, EU, 미국 순(그림 2.)
- 재정적 지원의 경우, EU, 미국, 일본의 역할이 두드러짐(그림 2.)

그림 2. 국가별 우크라이나 지원 현황(단위: 십억 유로)



출처: KIEL 연구소의 Ukraine Support Tracker https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/ (접근일: 2024년 5월 14일)

▪ 현재 우크라이나는 전후재건 사업 개시 전 '긴급복구' 사업(회복 단계)이 진행 중, 유럽 국가들과 EU가 주도성을 확보

- 일반적으로 재건을 회복(recovery), 재건(reconstruction), 개발(development). 평화구축(peace-building) 영역으로 구분 가능
- 현재 긴급 복구 사업은 우크라이나 정부와 EU가 주도, 우크라이나 정부가 수립한 Ukraine Plan과 유럽연합이 만든 EU Ukraine Facility에 기반

※ 2024년 2월까지 EU, EU 가입국, 유럽금융기관이 우크라이나 지원을 위해 880억 유로(129조 원)을 투입. 유엔과 세계은행은 긴급지원 형식으로 각각 34억 불(4조 6천억 원)과 390억 불(53조 원) 조달

2. 우크라이나 재건의 원칙 및 종전 가능성에 대한 논의

▪ 러우전쟁 전 '우크라이나 개혁'을 위한 논의가 이미 개시

- 2014년 유로마이단 혁명 발발 계기로 2004년 우크라이나 헌법으로 복귀하면서 우크라이나의 '서방 편입'을 위한 개혁 방안이 논의
- 안보와 민주주의적 책임성 강화와 부패 척결 개혁을 단행, 볼로디미르 흐로이스만 총리는 2017년부터 우크라이나 개혁을 위한 국제지원을 호소

- 우크라이나의 민주화, 투명성 제고, 부패 척결, 국제사회로의 편입 등을 위해 EU, OECD 그리고 34개국(일본 포함)이 공동 성명서를 발표

▪ 러우전쟁 발발 이후 루가노에서 열린 URC22에서 국제사회는 우크라이나 회복을 위한 가이드라인으로써 '7대 루가노 원칙'을 설정 및 합의

- 기존의 '개혁' 논의에서 '복구'라는 어젠다가 추가
- △ 파트너십 △ 개혁 중심 △ 투명성, 책무성, 법치주의 △ 민주적 참여 △ 다중이해관계자 참여 △ 성평등과 포용성 △ 지속가능성을 포함
- 59개국의 정부, 기업, 시민사회가 참여한 URC23에서는 공적자금 외 민간재원 확보에 초점, 이를 우크라이나의 회복을 위한 필수 요인으로 주목

▪ 러우전쟁 전황, 종전시기 및 방향에 대한 논의도 누적적으로 발생, 해당 사안은 향후 재건사업의 범위, 규모, 속도를 결정

- 전쟁 발발 3년차를 맞이함에 따라 러시아와 우크라이나의 종전 조건이 강화되고, 평화협상 및 종전에 대한 기대감이 전반적으로 하락
  ※ 한편 최근 푸틴 대통령은 시진핑 중국 국가주석과의 정상회담(5월 17일 자)에서 러우전쟁의 '파리 올림픽 기간 휴전 가능성'에 대해 언급한 것으로 알려짐
- 전쟁 장기화에 따라 당연히 복구·재건 비용이 빠르게 증대, 매달 100억 불(약 13조 원) 씩 늘어나는 중(RDNA2)[9]
- 서방 지원의 지연과 나토국 참전 가능성은 낮은 상황에서 미국 대선 결과에 따라 전쟁 종식 가능성에 유의미한 변화가 발생할 것으로 예상
  ※ 트럼프가 재집권 시 러우전쟁의 종전을 앞당기기 위해 우크라이나를 압박해 크림반도와 돈바스 지역을 포기시킬 것으로 예측(WP 2024).[10] 우크라이나 저항 시 재건사업 개시 시점이 늦어질 뿐 아니라 외부 지원(특히, 미국의 지원) 중단 또는 규모가 현저히 감소할 것으로 예상

9 WB. 2023. "." https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment (접근일: 2024년 5월 20일)

10 WP. 2024. "." https://www.washingtonpost.com/politics/2024/04/05/trump-ukraine-secret-plan/ (접근일: 2024년 5월 20일)

3. 우크라이나 재건의 특수성

▪ 우크라이나 재건이 타 재건사업과 차별화되는 지점은 첫째, 막대한 기금을 운용함에 있어 명확하고 효율적인 '조정(coordination)' 메커니즘이 요구

- 러우전쟁이 장기화됨에 따라 복구 비용이 천문학적으로 증대, 유럽과 국제사회의 지지와 협력을 기반으로 막대한 재건 기금이 확보 중

  ※ 규모 측면에서도 역사적인 마셜플랜에 비견할 만하기에 '신마셜플랜'이라고 불리기도 함

- 대규모 지원이 급속도로 유입되기 때문에 우크라이나 정부는 해당 재원들을 효율적·체계적 그리고 주체적으로 계획·조정할 수 있는 메커니즘 개발이 필수적

▪ 둘째, 복구 단계에서부터 미국보다는 유럽의 주도성이 두드러지며, 유럽연합과 개별 EU 가입국들의 인도적 지원 비율이 월등히 높음

- 향후 미국 스타일의 급진적인 재건 방식(이라크, 아프가니스탄 사례)보다 유럽 주도의 점진적인 추진 방식이 선호될 것으로 보임
- 반면, 유럽 지원은 미국 지원에 비해 예산 집행률이 상대적으로 낮은 편

▪ 셋째, 일반적인 전후재건 사업과는 달리 재건의 범위에 '개혁'이 포함되며, 정부를 대상으로 한 개혁 범위가 상당히 포괄적

- 마셜플랜의 경우, 거시경제적 지원 및 경제 인프라 복구에 초점이 맞춰짐
- 반면, 우크라이나 정부 대상 개혁 분야는 경제성장, 거버넌스, 사회정책, 법치주의·반부패, 안보·국방을 포함한 전방위적

▪ 넷째, 구호, 복구, 개발·현대화 그리고 평화구축으로 이어지는 재건 단계에서 'EU 편입(지역통합체 가입)'을 최종 목표 단계로 설정

- 우크라이나 평화구축은 EU 편입과 NATO로의 흡수로 상정, '지역통합'은 기존 재건사업에서는 볼 수 없었던 재건 어젠다
- '복구'→ '개혁' → '지역통합체 가입'이라는 복합적이고 다층적 형태의 재건사업들이 개시될 예정

Ⅳ 한국의 재건 ODA: 정책과 이행체계상 특징

1. 한국의 재건 경험과 규모

▪ 한국은 전후재건 및 인도적 지원 '수혜' 경험은 풍부하나, 공여국으로서 전후복구 지원 경험은 아직까지 많지 않고, 지원 분야가 다소 한정적

- 한국이 선진 공여국 클럽인 '개발원조위원회'(DAC: Development Assistance Committee)에 2010년 가입한 전후로 이라크, 아프가니스탄을 지원한 바 있음
- 전후재건에 있어 다양한 개입분야가 있지만 한국 정부는 주로 기술지원 중심의 프로젝트(예를 들면, 직업훈련, 공무원 교육, 농촌 개발사업)에 국한
  ※ 과거 한국 정부가 아프가니스탄 재건사업 참여 시 프로젝트 지원이 63.5%를 차지한 반면, 물자지원과 신탁기금 비중은 36.5%를 차지
- 국제사회에서 전쟁과 자연재해로 발생한 긴급 상황에 주로 지원되는 '인도적 지원'의 경우, 한국의 공여 비율이 다른 서방 국가들에 비해 매우 적은 편
  ※ 한국의 인도적 지원 비율은 총 ODA의 2%에 그침, 절대적 그리고 상대적 규모 상 다른 OECD-DAC 공여국에 비해 상당히 작음(OECD 2018년도 동료평가보고서)[11]

2. 개발협력정책 방향성의 대전환 vs. 일시적인 정책 소요

▪ 최근까지 한국에서 재건 또는 안보 관련 ODA 활동은 비주류 사업이였고, 개발과 안보 간의 연계성이 부재한 상태에서 개발협력 정책이 수립

- 이전의 전후재건사업들은 자발적인 개입보다는 미국과 서방세계의 지원 요청에 따른 다소 수동적 형태의 이니셔티브로 작동
- 근본적으로, 개발협력 정책계에서 정의하는 ODA 목적인 '개도국 복지(또는 국제적 기여)'와 '국익'에 안보 개념이 명확하게 정의되거나 연계되지 못함

11 OECD. 2018. OECD Development Cooperation Peer Reviews: Korea 2018. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-korea-2018_9789264288829-en#page13 (접근일: 2024년 5월 9일)

※ 2009년 제정된 국제개발협력기본법은 한국 개발협력 정책의 기본정신, 목표, 원칙들을 설정, 여기서 언급된 '국익'은 주로 개도국과의 '경제협력관계 증진'에 국한됨[12]

- 많은 서방국가들의 경우, 'ODA의 안보화'를 이미 경험, 하지만 국내적으로 안보 이슈는 개발(협력) 또는 외교 정책과는 구분되는 주제이자 독립적인 정책 영역임

▪ 한국 정부의 우크라이나 지원 계획을 계기로 '한국 ODA의 안보화' 현상이 어느 방향과 어느 수준까지 나타날지에 매우 주목해 볼 상황

- 작년부터 우크라이나에 대한 전폭적인 지원을 약속하면서, 재건사업 및 재건 관련 ODA 규모가 유례없는 수준으로 증대
- 윤석열 정부 들어 '글로벌 중추국가(global pivot state)'로서의 역할이 강조, 특히 ODA 지원을 통한 지역·세계 안보 및 평화 기여를 도모

※ 중추국가란 '국제정치 질서에서 국가 간 세력 분배와 안정성에 변화를 야기할 수 있는 국가'를 뜻함. 강대국이 원하는 군사, 경제, 이데올로기적 자산을 보유하고, 강대국과 영향력이 중첩되는 영역에서 활동하거나 지역·글로벌 안보 상황에 영향력을 행사할 수 있는 국가를 지칭[13]

- 금년 중점 지원 방향으로써 △ 우크라이나를 비롯한 분쟁·재난 지역 지원 확대 △ 인태지역 및 아프리카 집중 △ 대개도국 식량지원 확대 △ 청년인재 해외진출 지원 등을 설정

▪ 우크라이나 재건사업의 참여 계기로 국내적으로 개발협력뿐 아니라 외교와 안보 분야에 있어 새로운 관점과 접근들을 시도되고 제도화할 수 있는 기회로 활용 가능

- 반면, 예산의 증대에도 불구하고, 이러한 변화를 견인할 실질적인 인적·제도적 기반이 수반되지 않는다면, 해당 변화가 단순히 일시적인 현상으로 남을 가능성도 有

3. 이행체계상 특성

▪ 한국의 개발협력 정책의 수립과 집행은 원조 유형(유상과 무상원조)에 따라 '이원화', 다른 공여국 사례에 비해 정책결정 및 집행구조가 '분절적'인 편

12 https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=258637&efYd=20240417#0000 (접근일: 2024년 5월 9일)

13 HCSS. 2016. "Why Are Pivot States So Pivotal?" The Hague Centre for Strategic Studies. https://hcss.nl/wp-content/uploads/2014/07/Why_are_Pivot_States_so_Pivotal_The_Role_of_Pivot_States_in_Regional_and_Global_Security_C.pdf (접근일: 2024년 5월 20일)

- 개발협력 공여 역사 초기부터 정책구조가 이원화되어 이를 보완하기 위해 '국제개발협력위원회'가 창설
- 그럼에도 여전히 무상원조 담당인 외교부 그리고 유상원조 담당인 기재부의 주도성이 두드러짐
- 2021년 이후 인도적 지원 정책을 수정하고, HDP 연계 접근을 수용하는 움직임을 보였으나, 이를 뒷받침할 실질적인 내부적 제도화가 시급[14]

▪ 현재 재건사업과 관련해 H분야 예산은 외교부 산하의 KOICA가 주로 집행, D분야 중에서 인프라 복구 사업의 대부분은 기재부 산하 EDCF에서 집행

-제도적인 보완 및 수정이 없는 한 재건 ODA 분야에서도 정책 수립의 이원화가 지속될 가능성 다대

- 재건사업과 관련해 오늘날 국제사회에서 주요하게 언급되는 이슈는 '부문 간의 연계성 증대'와 '재건사업의 통합적 접근'임
- 이원화된 구조는 예산 집행의 효율성 및 전문성 극대화라는 장점은 있으나, 재건사업의 통합적인 운영과 부문 간 연계라는 관점에서는 비효율적

14 OECD. 2024. DCD-DAC Peer Review Mid-term Review of Korea. p.3 https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2024)3/26/en/pdf (접근일: 2024년 5월 9일)

V 결론: 우크라이나 재건을 위한 한국의 ODA 전략

1. 우크라이나 재건사업 참여가 가지는 전략적 시사점

- 우크라이나 재건사업 참여를 통해 서방세계, 일본과 더불어 '안보 질서 구상'에 한국이 적극 참여하고 국내 개발협력 정책의 선진화의 계기로 삼아야 할 것[15]
  - 우크라이나 재건사업은 재건과 안보 위협에 대한 새로운 국제 논의 및 접근을 시도하는 유의미한 사례로 작동할 것으로 예상
  - 또한, 해당 재건사업은 '한반도 통일·통합 시기'가 도래했을 때, 활용 가능한 정책적 시사점과 교훈을 제공하는 기회로 작동할 것으로도 기대

- 러우전쟁의 향후 전개 및 종전 상황에 따라 국제사회의 우크라이나 재건사업 방향과 규모에 큰 변화가 예상, 한국의 재건 참여 계획과 전략상 유연성을 담보할 것
  - 파리 올림픽 또는 미국 대선 결과 계기로 러우전쟁 휴전시기가 도래할 수 있고, 특히 미국 대선 결과에 따라 우크라이나 지원 규모가 대폭 축소될 가능성도 존재
  - 이에 한국은 무조건적인 지원 확대 기조는 지양하고, 국제정세 변화에 따른 전략적 대처 및 변화가 가능한 유연한 정책 수립이 필요

2. 對우크라이나 재건 ODA 추진의 전략적 고려사항

전략 1. 우크라이나 재건 소요의 특수성과 국제 재건규범에 대한 이해와 반영

- 우크라이나 재건사업이 가지는 특수한 맥락, 즉 '대규모 재원 투입에 따른 조정 필요성', '유럽주도성', '개혁 그리고 통합 중심' 등을 이해할 것
  - 긴급 지원(구호), 인프라 복구와 함께 '정부개혁(반부패)'과 '유럽통합'을 위한 지원 수요도 상당, 현재 우리의 지원 계획은 긴급지원과 인프라 복구에만 주로 초점
  - 일반적인 재건 활동과는 상이한 '복구→개혁→통합'에 이르는 우크라이나 재건 단계를 고려해 우

15 이성훈. 2023. "'2023 우크라이나 재건회의(URC23)' 개최 의미와 시사점." INSS Issue Brief(제446호).

리는 이에 맞는 장단기·단계별 지원 계획이 필요

- URC의 루가노 원칙, OECD 개발규범, UN의 지속가능발전목표 등을 적극 수용한 지원 전략 수립과 더불어 정책틀(framework) 및 모니터링 장치도 필요
  - 루가노 원칙과 지속가능발전목표는 주로 개괄적·추상적인 수준의 기준을 제공하기에 이를 더 구체화하고 명확한 가이드라인을 수립하는 것은 각 공여국의 몫

전략 2. 재건 ODA의 정책 방향 및 비교우위·차별화 영역 설정

- 정책 방향성 정립 차원에서 ODA를 통한 '글로벌 중추국가'로서의 역할 수행과 '국익 창출'이라는 두 가지 축을 명확히 할 필요성이 큼
  - 기존과 같이 '국익'을 상업·경제적 이익에 국한시킬 것이 아님
  - 평화·국제질서 유지와 자유민주주의 수호에 따른 우리의 안보 이익까지 포함한 유연하고 확장적인 해석이 필요

- 한국이 다른 공여국에 비해 '비교우위성'을 가지는 IT 및 기술과학 분야 지원에 집중할 것을 제안
  - 우크라이나는 현재 IT 및 과학기술을 적극 활용한 개혁에 큰 관심을 가지므로, 한국이 비교우위를 가지는 E-거버넌스, 과학기술 ODA를 접목시킬 필요성 다대
    ※ 우크라이나 정부는 정부 서비스 및 공적 업무 처리에 용이한 앱을 개발·개선 중, 전쟁 발발 이후 새로운 기능을 추가함으로써 일반 시민들이 러시아 군대 이동에 대한 정보를 효율적으로 공유한 사례가 있음[16]

- 주인의식(ownership)을 실질적으로 제고할 수 있는 제도적 장치 내지 규범에 대한 역사적 경험과 노하우를 공유
  - 현재 복구·재건사업은 외부지원(특히, 유럽연합)에 절대적으로 의지해서 진행 중, 이는 재건 과정상 자국의 주체성과 주인의식의 약화로 이어질 가능성 다대
  - 한국전 이후 대규모의 미국·일본 원조를 수혜할 당시 한국의 자립성과 주인의식을 고취시킨 방식, 제도적 장치에 대한 우크라이나의 관심이 상당할 것으로 예상[17]

16 Economist. 2023. "War is reshaping the Ukrainian state-for the better." (Jun. 22).

17 Berglof, E. and Rashkovan, V. 2023. "Reconstructing and Reforming Ukraine." *In Ukraine: Russia's War and the Future of the Global Order*. LSE Public Policy Review Series.

전략 3. 재건 세부 부문 간의 연계 강조 및 통합적 접근의 강화

▪ 우리는 다른 공여국에 비해 HDP 간의 연계성이 매우 약한 편, 이는 국내 정책 결정 구조와 정책 방향성 특징과도 접점

- H·D·P에 각기 속한 정부부처와 기관 간의 정기적인 정보교환과 정책모임이 유용할 것, HDP에 대한 전정부적인 관심과 투자가 장기적으로도 필요

▪ 재건 ODA의 통합적 운영을 위해 특화된 새로운 '컨트롤타워'도 창설 가능

- 국제개발협력위원회는 '전략 부문별'로 전정부적 차원의 조율을 담당하기에 한계가 존재(주관 및 관계기관에 비해 분야별 전문성이 약함)
- 갑작스럽게 늘어난 재건 ODA를 효과적으로 계획, 관리하기 위해 국제개발협력위원회 하 재건 전문 위원회 또는 주관기관 간의 협의체 창설 가능

※ 재건 ODA의 통합적인 관리 및 모니터링을 위한 통계 시스템 구축도 필요

참고문헌

이성훈. 2023. "'2023 우크라이나 재건회의(URC2023)' 개최 의미와 시사점." INSS Issue Brief(제446호).

Addison. T, 2000. "Aid and Conflict." *Foreign Aid and Development*, Routledge. pp.322-334.

Berglof, E. and Rashkovan, V. 2023. "Reconstructing and Reforming Ukraine." In *Ukraine: Russia's War and the Future of the Global Order*. LSE Public Policy Review Series.

Brookings. 2004. "US Foreign Assistance after September 11th: Major Changes, Competing Purposes and Different Standards." https://www.brookings.edu/articles/u-s-foreign-assistance-after-september-11th-major-changes-competing-purposes-and-different-standards-is-there-an-overall-strategy/

Economist. 2023. "War is reshaping the Ukrainian state-for the better." (Jun. 22).

OECD. 2018. OECD Development Cooperation Peer Reviews: Korea 2018. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-korea-2018_9789264288829-en#page13

OECD. 2023. "Peace and Official Development Assistance." (October). OECD Publishing. Paris. https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2023/11/peace-official-development-assistance.pdf

OECD. 2024. DCD-DAC Peer Review Mid-term Review of Korea. p.3 https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2024)3/26/en/pdf

PRIO. 2016. "Trends in Armed Conflict, 1946-2014." https://www.files.ethz.ch/isn/196028/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf

SIGAR. 2021. "What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction." US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.

UN-WB. 2018. "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict." Washington, DC: World Bank.

WB·GoU·EU·UN. 2024. Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment(Feb. 2022–Dec. 2023). p.41

Wood. 1986. *From Marshall Plan To Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. Univ. of California Press.

Abstract

South Korea's Reconstruction ODA: Possible Strategies and Contributions to the Ukrainian Reconstruction

Jisun Yi
(Institute for National Security Strategy)

The Yoon Suk-yeol administration's $23 billion Ukraine assistance plan is poised to reshape domestic development cooperation policy. This report aims to outline an ODA strategy towards Ukraine to boost our reconstruction support. It begins by examining international discourse on post-war reconstruction and then delves into Ukraine's unique reconstruction needs and priorities. Drawing from international norms and our development cooperation characteristics, the report proposes a tailored reconstruction ODA strategy for South Korea. Despite our adherence to international norms, venturing into the emerging field of 'reconstruction ODA' presents opportunities for strategic differentiation: first, clearly defining South Korea's role as a 'global pivotal state' and prioritizing 'national interests' beyond short-term gains; second, exploring ways to link short-term emergency aid with long-term reconstruction projects and peace-building efforts; third, establishing a 'value- and experience-based reconstruction ODA' rooted in freedom, democracy, and solidarity; and fourth, implementing a comprehensive operational system for reconstruction ODA management. Looking ahead, the South Korean government aims to advance its development cooperation policy by actively participating in Ukraine's reconstruction, fulfilling South Korea's role as a global pivotal state contributing to international peace and security.

Keywords: post-war reconstruction, ODA, development cooperation, development-security nexus, Ukrainian reconstruction, integration, EU, humanitarian aid

Institute For National Security Strategy

www.inss.re.kr

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS 전략보고

MAY 2024.
No. 264

06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
02-6191-1000 02-6191-1111 www.inss.re.kr

국가안보전략연구원