

한국 국제개발협력의 국내 정치: ODA 정책 관련 주요 담론 비교*

김성미 | Associate Lecturer, Anglia Ruskin University, UK

본 논문은 한국 국제개발협력 정책 방향이 결정되고 집행되는 과정에서 주요 정부, 비정부 정책당사자들이 표방하는 다양한 정책 시각을 비교함으로써 국내 원조정책 레짐을 이해하기 위한 분석틀을 제시하고자 한다. 크게 두 가지 경쟁담론이 존재하는 것으로 보았는데, 하나는 한국이 국제원조정책을 통해 국제적으로 지적 리더십(intellectual leadership)을 제고할 수 있다는 것을 주요 정책 목표로서 강조하는 입장이고, 다른 하나는 도덕적 리더십(ethical leadership)을 원조정책의 중요한 원칙으로 표방하는 입장이다. 실제 정책 실행에 있어서는 이 두 가지 정책 담론이 복합적으로 결합되어 시너지를 추구하는 양상을 보이는데, 국가 리더의 성향과 정치적 고려가 이에 큰 영향을 미치는 것으로 보았다.

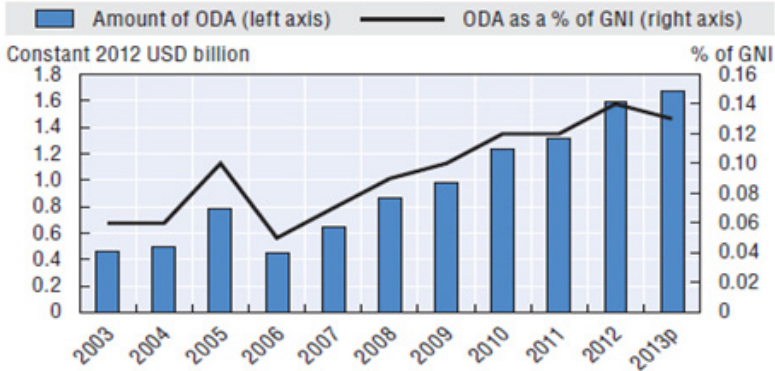
주제어: 한국, ODA, 국내정치, 정책 담론, 새마을운동, 개발협력

* 본 논문은 본지 편집위원회와의 협의를 거쳐, 기존 영문으로 출간된 동일 저자의 논문을 국내 학자들에게 소개드릴 목적으로 국문 번역하고 요약·정리한 것임을 밝힌다. Kim, S-M (2015), "The domestic politics of international development in South Korea: Stakeholders and competing policy discourses", *The Pacific Review*, available online at <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09512748.2015.1076503#f0001>.

I. 서문

한국은 2010년 OECD-DAC 가입을 전후로 아시아의 주요 신흥 공여국으로 주목받고 있다. 이는 경제 성장에 따른 한국의 외교적 입지 확대를 의미하는 것이었고, 국제정치적으로는 신흥 공여국들이 견인하고 있는 지정학적 변화의 흐름에서 한국이 중요한 행위자로서 부상하고 있음을 의미했다(Kim, 2011; Zimmermann and Smith, 2011; Atwood, 2012; Kalinowski and Cho, 2012; Mawdsley, 2012; Mawdsley et al., 2014; Eyben and Savage, 2013). 한국은 수원국 그룹, 신흥 개도국과 기존의 선진국 사이의 전략적 위치에서 개발 정책의 새로운 대안을 생산하고 개발협력 파트너십을 확대하는 데에 기여해왔다. 과거 수원국 경험과 경제개발, 민주화를 이루어낸 역사를 바탕으로 한국은 2010년 G20 정상회의와 2011년 부산 원조총회를 개최하면서, 기존의 원조방식의 문제점을 평가, 개선하고 새로운 국가/비국가 개발 행위자들을 주류 협상의 당사자들로 끌어들이는 데에 기여하였다. 한국이 공여국으로서 국제적인 입지를 높여가는 과정에서 정부 예산도 차츰 증대되었다. 지난 10여 년간 ODA 예산은 4배 정도 늘어나 2012년 기준 US\$1.56 billion(or 0.14 percent of GNI)에 달하였다.

본 논문은 한국 ODA의 정책 방향을 결정하는 정치적, 관념적 역학관계(ideational dynamics)를 분석한다. 한국 ODA 정책은 다양한 정책 이해당사자들과 정책내러티브(policy narratives) 간의 경쟁과 협력이 지속적으로 일어나는 치열한 정책 경쟁의 공간으로 성장해 왔다. 한국의 국제협력에 대한 규모와 관심이 증대되면서 그에 관련된 행위자들의 숫자와 정책공간의 토론 양상도 심화되고 확대되었다. 다양한 관련 정부 부처, 국회, NGO, 연구자 집단과 미디어, 노조와 기업 등이 민관협력 파트너십(public-private partnership or PPP)이라는 큰 틀 하에서 공존하며 각각의 정책 비전과 이해관계를 두고 경쟁과 협력 양상을 보여주고 있다. 본 논문은 2011년에서 2013년에 중점적으로 수행한 인터뷰와 국내외 회의의 참여관찰한 결과를 바



출처: OECD, <http://www.oecd.org/dac/korea.htm>(accessed 30 March 2015).

그림 1. Net ODA trends in volume and as a share of GNI, 2003-13, South Korea

탕으로 작성되었다. 국내 정책행위자들은 주요한 정책결정 쟁점 — 예를 들어 적절한 ODA 규모, 한국 ODA의 정책 비전, 바람직한 국내 ODA 거버넌스 개선방향 등 — 에 대해 다양한 의견을 표명하였고, 한국의 OECD-DAC 가입의 결과 ODA 관련 국제규범들이 국내에서 (점진적, 선택적으로) 도입되는 것에 대한 상황인식에 있어서도 일정한 차이가 표출되었다. ODA 예산 확대에 따라 주요 부처 간 힘겨루기, 국제협력 관련 신규 고용시장의 형성, 국내외 개발관련 사업기회의 확대, 민간에 대한 연구지원사업의 확대 등도 최근 국내 ODA 정책공간의 변화로 보인다.¹

국내 ODA 정책의 주요 담론과 행위자들을 분석하기 위해서 본 연구는 비판 지정학(critical geopolitics)과 구성주의 국제정치학 이론을 참고하였다. 이 이론들은 정책의 형성을 다양한 정책담론, 행위주체, 각종 이해관계 사이의 논쟁, 경쟁 그리고 협력이 지속적으로 일어나는 과정으로 이해하였고(Ó Tuathail 1996; Ó Tuathail et al. 2006), 이러한 복잡한 권력 관계에 대한 충분한 고려 없이 ‘정책의 권력 중립성’과 ‘객관적 실증주의’만을 표방하는 정책분석은 불완전하다고 보았다(Gasper and Apthorpe, 1996; Mosse,

1. 이 논문을 작성하기 위한 현지조사 당시 국내 정책 당사자들의 입장 차이는 발견이 되었으나 구체적으로 서로의 견해가 엇갈리는 지점에 대해 함께 토론하고 견해차를 좁힐 수 있는 자리는 부족하다는 지적이 많았다.

2005; Mosse, 2011; Shore and Wight, 2011). 이같은 이론적 시각에 따르면 개발원조 정책은 국내외의 상업적, 정치적, 도덕적, 역사적 측면을 모두 포괄하는 고도의 통치행위이자 외교전략으로서 접근이 가능하다(Raffer and Singer, 1996; Browne, 2006; Riddell, 2007). 즉, 정부 정책이란 “행위자들, 행위주체들과 각종 관념과 기술력의 상호작용을 통해, 지식과 권력의 레짐과 거버넌스에 새로운 합리성을 부여하고 공고화하는” 공간인 것이다(“actors, agents, concepts and technologies interact in different sites, creating or consolidating new rationalities of governance and regimes of knowledge and power”)(Shore and Wright, 2011: 2). Mosse(2005)는 또한 정책의 결정은 국내 정치 관계와 각종 이해관계의 맥락 안에서 이루어지기 마련이며, 국가 정책이 특정한 그룹의 정치적 결집과 유지에 기여하고, 현 상황의 변화나 개선보다는 기존의 정책방향을 합리화하는 데에 쓰이는 경우도 적지 않다고 보았다. David Chandler(2003; 2006) 역시 정책과 리더십의 정치적 상호관계를 분석하였는데, 그는 ODA를 비롯한 윤리적 외교정책(ethical foreign policy)을 통해 정치 엘리트, 관료 엘리트 그리고 전문가집단이 특정한 국가 정체성을 표방하고, 공동의 정치적 목적의식을 함양하며, 공여국 정부의 도덕적 권위를 국내외적으로 제고하는 수단으로 활용이 가능하다고 주장하였다. 즉 정책/정치 엘리트들이 자신들의 이익과 국가 지도자의 기호, 특성, 동기를 반영하고 국내 행위자들 간의 힘의 균형 양상을 고려하여 일련의 정책 담론을 전략적으로 혼용하는 것 역시 가능하다고 보았다. Gallagher (2011)는 구성주의 이론을 바탕으로 영국 Tony Blair 정부의 대 아프리카 정책 사례를 분석하였는데, 해외원조를 통해 공여국인 영국 정부가 이상화된 국가 이미지를 국제적으로 투사하여 영국의 국제적 리더십을 고양시키며, Tony Blair 개인의 글로벌 지도자로서의 명성도 구축할 수 있었다고 분석한 바 있다.

이러한 이론적 시각에 따라, 이 논문은 한국의 ODA 정책에 대한 국내외 연구자들의 주요 저술을 참고하면서 국내 기관, 제도, 이해관계와 국내외 정치 양상에 대한 기본 문헌연구를 진행하였다(e.g. Jerve and Selbervik, 2009; Kim, 2011; Watson, 2011; 2012; Kalinowski and Cho, 2012; Kim and

Oh, 2012; Lee, 2012; Kim, 2013a; Kim et al., 2013). 이 논문은 국내에 존재하는 ODA 관련 정책담론들을 크게 두 흐름으로 분류하고 상반된 입장 간에 견해차이가 발생하는 주요 논점을 파악하고 각 정책 네트워크에 관련된 정책행위자들을 분류해 보고자 했다.

현지조사 자료 수집은 2011년 여름에서 2013년 말까지, 특히 2012년 8월에서 2013년 3월 사이에 집중적으로 이루어졌다. 국내외에서 열린 학술회의, 정부 간 토론, 정책 세미나, 시민사회가 주최한 공개토론회, 공청회의 등에서 참여관찰(participant observation)을 수행하였고, 국내 ODA 정책에 깊이 관여하고 있는 정부, 학계와 국책 연구기관, 시민단체 등에 몸담은 개인 50명을 심층면접 하였다. 파리에 주재한 OECD의 각국 외교관들과 사무국 직원들, 간부들에 대해서도 20명 이상과 보충 인터뷰를 수행하여 한국의 개발외교에 대한 국제적인 평가를 청취하고자 하였다. 정보제공자의 익명성 보장을 위해 최대한 노력하였다.²

II. 한국 ODA정책의 주요 경쟁 담론: 전략과 딜레마

〈표 1〉은 국내 ODA 정책을 둘러싸고 존재하는 두 가지 정책 담론을 비교한다. 하나는 국제사회에서 한국의 ‘지적 리더십(intellectual leadership)’ 제고를 주요 정책 목적으로 표방하는 것인데 반해 다른 하나는 한국의 ‘윤리적 리더십(ethical leadership)’을 통해 국가의 전략적 이익을 추구하고자 하는 목적을 가지고 있다. 〈표 1〉에서 두 담론의 비교점을 제시한 후 각 담론의 정책내용과 전략방향에 대해 설명하고자 한다. 비교표의 형식으로 제시되다 보니 한눈에 두 담론그룹 사이의 상이한 시각을 각 항목별로 파악할 수 있는 장점은 있으나, 두 입장 사이의 공통적 전제, 각 그룹 내에 존재하는 시

2. 빠르게 변화하는 정책 영역인 만큼 자료 해석에 있어서 조사시점에 대한 고려가 필요 하겠다. 또한 본 논문은 저자의 박사학위 논문의 일부로서, 학위 논문의 다른 부분은 한국 ODA 정책과 개발외교에 대한 다양한 국제적 평가에 대한 분석을 담은 바 있다.

표 1. 한국 국제개발협력의 주요 정책담론 비교

정책 프레임	지적 리더십(intellectual leadership)	윤리적 리더십(ethical leadership) 또는 전략적 팔로워십(strategic followership)
정책 네트워크 이니셔티브	<ul style="list-style-type: none"> · 기획재정부, 수출입은행 · 관심기업(e.g. 해외 건설 등), 한국경제발전학회(KDEA), 국제연구기관 · Global Public-Private Cooperation Forum · KDI/기획재정부의 Knowledge Sharing Program(KSP) 	<ul style="list-style-type: none"> · 외교부, KOICA · NGO, 국제개발협력학회(KAIDEK) · Development Alliance Korea · KOICA의 Development Experience Exchange Partnership(DEEP) 프로그램
국가정책성 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 효과적인 개발정책 제안자로서의 한국: ‘지식챔피언’(Knowledge champion) · 신흥 공여국(emerging donor) · 경제적 국가주의(economic nationalism)³ 	<ul style="list-style-type: none"> · 존경받는 글로벌 중견국가로서의 한국 · OECD-DAC 회원국이자 주류 공여국(established donor) · 인도적 국제/국가주의(humane (inter)nationalism)
ODA 정책목표 관련 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 한국의 개발경험과 지식의 전파를 통해 개도국 경제성장 도모 · 개도국과 공여국의 공동이익의 추구: ‘원원전략’ · 한국의 ‘성공적’ 개발 역사와 지식전문성에 대한 자신감 · 국가 세금의 효율적 사용의 중요성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 빈곤퇴치 · 글로벌 공공선에 기여하고 국제규범 논의를 촉진한다는 외교 정체성 · 우호적, 협력국 국제 네트워크 확대, 국제적 의제설정능력과 소집능력(convening power) 증대 · 국제평화와 안정, 번영을 통한 ‘장기적’ 관점에서 국가이익을 추구
전략 (지리적 이미지)	<ul style="list-style-type: none"> · 아시아 지역성 지향 · 다른 동아시아 국가들과 개발역사의 공통점에 대한 인식 · 아시아개발모델, 아시아 국가들과의 개발 정책 협력에 관심 	<ul style="list-style-type: none"> · 글로벌 (서구) 지향성 · 국제규범 준수를 통해서 한국의 공극적 역할 확대가 가능하다고 봄 · 다양한 이해당사자들의 견해차를 조정하고 타협을 끌어내는 ‘정직한 브로커(honest broker)’ 역할 · DAC 회원국과 신흥개도국들 사이에서, 또한 개도국과 선진국 사이에서의 가교 역할(bridging role) 강조
강점과 기회요소	<ul style="list-style-type: none"> · 한국의 (경제) 개발경험에 대한 국제적인 관심을 적극 활용 · 부산총회 등을 통해 ‘원조효과성’에서 ‘개발효과성’으로의 국제담론 변화에 능동적이고 유연하게 대처할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 중국 등 다른 신흥 개발파트너국가들에 비해 한국이 갖는 ‘선량하고 중립적인(benign and neutral)’ 이미지를 외교적 강점으로 활용 · 도덕적 존경과 과거 수원국 경험을 살린 공감의 논리 활용
약점과 위협요소	<ul style="list-style-type: none"> · 한국 개발 역사의 정치적 발전과정에서 논란을 한국의 개발경험 전수에서 어떻게 처리하는가 하는 문제 · 기존의 한국 원조형태와 DAC 규범과의 차이를 감안할 때 상당한 외부적 규범 압력 	<ul style="list-style-type: none"> · 국제규범 체계는 다양한 정치적 이해관계와 논쟁을 거쳐 지속적으로 변화하는 양상을 보이는데, 국제 규범의 가변성, 상대성에 대한 논의에 소극적인 경향. 기존 OECD-DAC 규범의 형성

정책 프레임	지적 리더십(intellectual leadership)	윤리적 리더십(ethical leadership) 또는 전략적 팔로워십(strategic followership)
	을 받게 될 것으로 보이며, 비슷한 개발철학을 가진 일본이 DAC 회원국으로서 주류 담론 형성자 역할을 못했던 사례에 비추어 볼 때 한국 역시 얼마나 DAC 공동체의 규범 변화에 근본적인 영향을 미칠 수 있을지 불투명.	과정에 관련된 정치적, 역사적 맥락과 회원국 간의 상이한 규범준수 행태에 대한 비판적 접근이 다소 부족 · 윤리담론으로 ODA 정책 정당성을 주장한다면, 국내 경제 위축 시 실리담론보다 타격을 받을 가능성이 많음 · 교육 보건 등 ‘절대’ 빈곤퇴치를 강조하면서 최근 개발규범이 경제성장, 고용창출, 생산기반 확충을 중시하는 형태로 변화하는 것에 적응할 필요

출처: Kim, S-M(2015: 13-14)에서 가져왔음을 밝힌다.

각의 차이, 표현의 구체적 뉘앙스 등이 충분히 반영되지 않는 등 이원론적 분석방식의 한계점이 있으니 이를 감안할 필요가 있겠다.

1. ‘지적 리더십(intellectual leadership)’ 담론

2012년 산업연구원(KIET), 한국개발연구원(KDI), 대외경제정책연구원(KIEP) 연구진이 주축이 되고 각 분야 전문가들이 참여하여 발간한 대규모 정책연구서인 “한국형 ODA 모델 수립”(Joo et al., 2012)은 한국의 개발 관련 정책경험을 바탕으로 한국형 ODA 추진전략의 콘텐츠를 경제, 사회, 거버넌스, 미래이슈 분야에서 집대성하였다. 이 합동연구과제는 한국정부가 원조와 개발에 대한 연구에 기여하고 ‘지적 리더십’을 바탕으로 “지식 챔피언(knowledge champion)”으로서 국제적 위상을 높이려는 목적으로 추진되었다(인터뷰). 국책연구기관의 전문가들은 한국의 ODA 모델을 수립하고 개발경험을 공유하는 것이 하향식(top-down) 절차가 아니라 동료 간 공동학습의 형태로 이루어질 것이라고 강조하고, 한국과 수원국 간 평등한 입장에서 지식 교류를 지향하고 있다. 하지만 이에 대해 시민단체와 학계는 수원국

3. 경제적 자국민중심주의/자민족 중심주의 등의 번역도 가능하겠다.

과 공여국 간의 근본적인 권력 상하관계를 고려하면 한국의 지식 전수는 ‘공여국 중심의 접근법’에 머물 수 있으며 ‘과도한 애국심’이 KSP를 비롯한 정책 컨설팅 프로그램에 동기가 되는 것은 아닌지 우려하기도 하였다(인터뷰). 이같은 지식 공유, 전파 프로그램으로서 대표적인 예인 KSP는 개도국의 경제개발을 위한 일대일 맞춤형 프로그램을 제공하는 것을 목표로 하고 있으며 한국의 개발 정책 경험 중에서도 거시경제와 금융, 산업조직, 경제발전과 성장, 국제경제 분야에 특히 역점을 두고 추진되고 있다. KOICA 역시 Development Experience Exchange Partnership(DEEP)이라고 불리는 개발 경험 공유 프로그램을 운영하고 있다.

이같은 ‘지적 리더십’ 담론은 경제적 국가주의(economic nationalism) 사고의 한 표현으로 볼 수 있겠다. Crane(1999)은 일본, 한국, 대만 등 아시아 국가들의 민족주의 담론이 공통적으로 자국의 경제개발 성공에 대한 자부심을 표방하고 있다고 지적하고, ‘개발의 기적(development miracles)’을 국민들에게 고취시키고 국민이 그 ‘공동의 영광(common glory)’을 공유하는 것은 해당 국가 국민들의 국가정체성 형성에 중요한 요소가 된다고 주장하였다(Crane, 1999: 218). 이 같은 시각에서 보면, 1990년대 후반 아시아 경제위기는 “단순한 금융 문제를 넘어선 국가 정체성의 문제”로 해석이 가능하다(Crane, 1999: 220). 동아시아 개발모델은 한국을 비롯한 아시아의 주요 경제국들에 있어서 소프트파워의 주요한 원천이 되기도 한다(e.g. Glaser and Murphy, 2009: 22; Nye, 2011: 52). OECD의 주요 국가 외교관들과 한국의 개발외교에 대해 인터뷰를 실시한 바로는, 그들 대다수는 한국의 ‘성공적인 개발경험’이라는 자산이 원조관련 다자협상에서 한국의 발언권과 영향력을 높이는 데에 구체적이고 실질적으로 기여한다고 보았다. 이와 관련하여 한국, 일본, 대만, 더 나아가 중국의 국제개발협력 정책, 공여 철학에 대한 공통점을 인정하는 일군의 학자들은 현대 개발 담론에 있어서 (동)아시아 그룹 국가들을 하나의 의미있는 분석 단위로서 묶어 아시아 원조와 개발의 특성을 분석하기도 하였다(Jerve and Selbervik, 2009; Kondoh et al., 2010; Sorensen, 2010; Sato and Shimomura, 2012). ‘지적 리더십’ 담론을 주장하는 국내 정책행위자들 또한 동아시아 국가들의 개발과 경제성장 역사에 있어

서 공통요소들을 인정하며 Asian Development Forum(ADF) 등의 지역 협력 매커니즘을 통해 인접 아시아 국가들과의 개발과 원조 관련 정책 협의를 진작하는 데에도 관심을 보인다. ADF는 2010년 한국 기획재정부의 이니셔티브로 시작되었고, 아시아의 개발전문가들과 공무원, 전문가 집단의 정기적 정책 협의체로서 아시아 국가들의 원조 정책, 수원국으로서의 경험, 수원국 이자 공여국으로 이행하는 과정에서의 정책 과제들을 논의하는 장이 되고 있다.

‘지적 리더십’ 담론을 지지하는 이들은 기존의 서구에서 논의되어온 원조 규범과 효과성에 대해서 비판적인 태도를 지니는 경향을 보여주었다. 한국이 OECD-DAC 가입으로 인해 새로운 국제적 책무와 규범이행 압력을 받게 되었고 일정한 제도 개선이 이루어져야 한다는 사실에는 수긍하지만, 이들 정책 엘리트들은 무엇보다도 한국이 국제적으로 원조와 개발 분야에서 주로 기여할 수 있는 점은 다름이 아니라 대안적 개발 지식의 제공자로서의 역할이라고 보았다. 예를 들어, 이들은 굿 거버넌스(good governance)와 제도개혁(institutional reform) 등을 강조한 기존의 서구 원조 동향과는 달리, 동아시아 개발 협력국들은 공통적으로 원조, 무역, 인프라투자 그리고 생산분야의 시너지 창출이 개도국의 경제적 자립을 확보하고 원조의존성을 억제하기 위한 중요요소로 보는 차이점이 있다는 것을 지적하였다(Shimomura and Ping, 2012: 128). 또한 국제 원조정책 규범이 부산 총회를 전후하여 급격하게 변화하고 다양한 정책시각이 경쟁하는 동태적 정책공간으로 변화해가고 있다는 사실도 주목하였다. 인터뷰에서 만나본 기획재정부와 EDCF 관련자들은 글로벌 규범이란 각 정책행위자들이 경쟁하고 협력하는 과정에서 나타나는 ‘동태적 목표물(moving target)’이며, 여러 정책 해결책 사이에서 이루어진 ‘잠정적 균형상태(temporary equilibrium)’로 인식하고 있는 경우가 많았다. 즉, 글로벌 스탠다드란, 기존의 서구 공여국들과 신흥 개발협력국가들이 새로운 정책 분야를 개발하고 각각의 이해를 추구하는 과정에서 생기는 가변적 합의라는 것이다. 또한 이들 정책 엘리트들은 한국을 ‘기성 공여국(established donor)’으로 보기보다는 ‘신흥 공여국(emerging donor)’으로 자기정의하는 경향을 보여주었다. 국제 원조의 후발국으로서 한국이 OECD-

DAC 회원국으로 가입하면서 누리는 가장 큰 혜택으로는 회원국 지위를 바탕으로 기존의 공여국들과 동일한 입지에서 국제 아젠다 설정에 영향을 미칠 수 있다는 점을 인식하면서, 한국의 ‘가교 역할(bridging role)’은 원조와 개발정책에 대한 선진국, 개도국 간의 상이한 지식 체계 사이에서 ‘지적인 중재(intellectual mediation)’ 역할을 해내는 것이라고 정의하고 있었다.

하지만 기존의 전통 서구 공여국들이 주도하던 국제 규범 체계에서 한국이 글로벌 정책대안을 제시하는 데에는 또한 딜레마와 어려움도 따를 것으로 보인다. 일본의 경우 1990년대 주요 국제원조 정책논쟁에서 서구의 주요 공여국들이 주장하는 규범과 상이한 (일본식, 아시아식의) 원조 정책을 주장하고 시행하였다가 국제원조 공동체에서 소외되는 경험을 하였고, 세계 최대 수준의 일본 원조 규모에도 불구하고 그에 걸맞는 국제적인 인정을 누리지 못하였다. 이는 유럽과 앵글로색슨 국가 중심의 헤게모니적 지식체계가 갖는 끈질긴 지속력, 그리고 이질적 담론에 대한 배타성을 보여주는 예로서 언급된다(Lancaster, 2007; Soderberg, 2010; Wade, 2013). Lancaster(2007: 128)는 초등교육과 보건에 비해 경제성장을 최우선시하며 또 구속성 원조의 비율도 높게 가져가는 특성 등으로 인해 일본의 국제원조가 주류 공여국 공동체에서 소외되는 결과를 빚었다고 보았다. 오랜 시간 동안 일본은 OECD-DAC으로 대표되는 서구 주류의 공여국 사회로부터 좀더 빈곤퇴치와 굶겨버린스를 정책 중점과제로 삼을 것을 권고받은 바 있으며(OECD-DAC, 2004: 10), 일본이 전통적으로 추구해온 ‘경제성장’과 ‘생산’ 위주의 정책방향을 수정하도록 압력을 받아왔다(인터뷰). 대안적 지식 제공자로서의 한국의 역할이 과거 일본의 경험과 달리 보다 널리 주류 국제원조사회의 인정을 받을 수 있을지를 판가름하기 위해서는 조금 더 시간이 필요할 것으로 보인다.

2. ‘윤리적 리더십(ethical leadership)’ 또는 ‘전략적 팔러워십(strategic followership)’ 담론

‘윤리적 리더십’ 담론은 인도주의적 국제적 국가주의(humane (inter)

nationalism)로 정의할 수 있겠고, 이는 국제규범과 다자 합의사항에 대한 성실한 이행을 바탕으로 한 한국의 외교력 증대를 목표로 한다. 존경받는 글로벌 시민으로서 글로벌 공공재 공급에 기여하고 빈곤 퇴치를 위한 국제 협의를 촉진하는 것으로 한국의 공여국 정체성을 형성한다. 중견국(middle power)으로서 한국이 효율적으로 국제 회의를 주최하고, 상이한 이해관계를 가진 여러 국제 행위자와 집단들 사이의 견해 차이를 좁혀 다자간 협상에서 타협을 이끌어내는 역량을 발휘하는 것은 곧 외교적 실적으로 이어질 수 있다고 보는데, 특히 ODA 정책을 통해 한국의 ‘윤리적 리더십’을 발휘하는 것을 외교력 증대의 한 방안으로 파악한다. 이같은 입장에 있는 정책행위자들은 한국의 OECD-DAC 가입이 자발적인 국가 의사의 표현이었던 만큼 회원국으로서 DAC이 주도하는 글로벌 규범에 맞게 국내 원조 체계를 개선하는 것을 필수불가결한 과정으로 보았다. 2012년 한국에 대한 OECD-DAC의 동료검토(Peer Review)는 DAC 동료회원국들이 신입회원국인 한국의 원조 정책에 대한 ‘품질보장 확인(quality assurance check)’의 의미를 띠는 과정으로 이해되었으며(Carroll and Kellow, 2011: 31), 이를 통해 한국에 중요한 내부적 변화와 구조적 개혁이 일어날 수 있다고 보았다. 국제규범 준수를 통해 인식 공동체(epistemic community)의 일원으로서 합당한 자격을 갖추게 된 회원국은 비로소 주류 규범형성 과정에서 자신의 역할과 견해를 적극적으로 주장할 수 있는 정당성을 확보하게 된다는 것이다(Haas, 1997). 이러한 맥락에서 ‘지적 리더십’ 담론은 한편 ‘전략적 팔로워십(strategic followership)’으로도 해석될 수 있겠다. 왜냐하면 주류 규범 체제의 준수가 그 자체로 목적성을 지닌 것이 아니라 공여국의 외교적 영향력을 원조와 비원조 정책분야 모두로 파급시키려는 전략목표를 가지고 수행되기 때문이다.

이같은 맥락에서 일부 전문가들은 한국의 원조 행위를 ‘순응주의적 입장(conformist approach)’이라고 분석하기도 하였는데(Jerve and Selbervik, 2009), 이는 기존 국제원조체제에 대한 한국의 태도가 중국과 인도 등 다른 신흥 아시아 공여국들이 보여주는 좀 더 독립적이고 개별주의적인 정책방향과는 차이가 있다고 보았기 때문이다(Fues and Cooper, 2008). 또한 ‘윤리적 리더십’을 주장하는 국내 정책당사자들은 한국을 ‘신흥공여국(emerging

donor)’으로 인식하는 것을 꺼려하는 대신, OECD-DAC 회원국으로서의 국위(prestige)와 그에 걸맞는 책임감을 강조하는 경향을 보였다. OECD-DAC의 규범체제 밖에서 활동하는 일부 신흥공여국들은 개도국에 대한 ‘착취적’ 행태를 보인다는 논리로 인해 서구 언론에서 부정적으로 그려지는 경우가 많았는데, 이에 대해 한국은 그같은 비판에서 거리를 두고자 하기도 했다. 국제원조를 통한 상업적 손익계산을 국가정책 목표로 공론화시키기 꺼려하는 입장으로서, 원조행위를 통해 국제 안전, 평화, 평등이 진작되고 이를 통해 장기적인 관점에서 국익이 실현된다는 점은 인정하지만 원조의 주요 목표를 공여국의 국익(national interest) 추구를 위한 전략활동이라고 보는 것을 삼가하는 태도를 보이는 경향이 있었다.

당연히 이같은 도덕(주의)적 정책 담론은 국제사회의 현실을 간과하는 ‘순진한 발상(naivety)’ 또는 ‘위선(hypocrisy)’이라는 비판을 받게 마련이다. 국제원조정책에 있어서 실익 위주가 아닌 도덕적 명분 위주의 담론을 추구하는 것은 또한 국내 경제가 위축되는 경우, 실리 담론에 비해서 정책활동의 지속성이 담보되지 못할 수 있음을 의미하기도 한다. 국가정책의 목표로서 ‘인도주의적 국제주의’를 추구하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다는 비판이 제기되기도 한다. 즉, 국제정치 현실을 돌아보면 ‘가장 성인군자같은(saintly) 도덕적인 행위마저도 — 명백히 병리적인 수준이나 자기파괴적 행위가 아니라면 — 폭넓게 보아 국가의 자기이익 추구 활동의 일환으로 해석되는’ 것이 당연하다는 지적이 있었고(Ohlin, 1966: 25), ‘국가 간 관계에 있어서 인도주의라는 원칙은 원조 분야에서 마저도 실행이 어려운 원칙’(Arase, 1995: 9)이라는 회의적인 시각도 이와 맥락을 같이한다. 또한 ‘윤리적 리더십’ 담론은 해외원조활동에 있어서 상업적인 고려와 공리주의적 논리가 점점 강조되고 기존 서구 중심의 규범 주도권이 비서구 국가, 비국가행위자 등으로 분산되고 있는 작금의 상황을 충분히 반영하지 못한다는 비판도 받고 있었다(인터뷰). 정책 내러티브로서 ‘윤리적 리더십’은 글로벌 규범을 동질적, 획일적, 이상화된 표준으로 접근하는 경향을 보이기도 하는데, 국제 규범의 형성과정에 대한 비판적인 이해, 역사적, 정치적 문맥의 특수성에 대한 고려가 부족하거나 또는 이같은 인식을 회피한다는 비판을 피하기 위해서는 DAC 회원국

들 간의 제도적 다양성, 규범 준수 수준의 차이에 대한 인식을 반영하는 전략적인 모색이 필요해 보인다. OECD-DAC은 1999년 그리스 가입 이후 회원국을 확대하지 않다가 한국의 2010년 가입을 계기로 2013년에는 체코공화국, 아이슬란드, 슬로바키아공화국, 폴란드, 슬로베니아 등 신규 회원국을 대폭 받아들인 바 있으며, 신규 회원국들의 존재로 인해 OECD-DAC 회원국 간의 이질성은 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다.

하지만 위와 같은 회의적 시각에도 불구하고, 인도주의적 국제주의는 특정한 형태의 국익을 달성하기 위한 실용적이고 전략적인 가치를 가지고 있다. 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등과 같은 서구 중견국들이 자국의 국제적 입지를 향상시키고 규범 리더십을 제고하기 위한 수단으로 원조정책에 대규모 투자를 했던 것이 바로 그러한 예이다(Stokke, 1989; Pratt, 1990; 1994). 사실 한국의 ‘선량한(benign)’ 공여국 이미지와 개도국과 선진국 사이에서 정치적으로 중립적인 국가 이미지는 한국이 지역적, 지구적 차원에서 중재자 역할을 증대시키기 위한 중요한 전략 요소 중의 하나이다. 국제적으로 도덕적 권위를 확보하고 이를 활용하는 것은 그 구체적인 행위에 있어서 (일부) 불합치점이 있더라도 일국이 국제 규범형성과정에서 역할을 확대하는 데 기여한다.⁴ 예를 들어, 이 연구를 수행하면서 만났던 다수의 외국인 정보제공자들은, 수원국 경험은 한국의 국제원조정책에 도덕적 정당성을 부여하며 현대 원조 논쟁에서 한국이 도덕적 권위를 확보하게 한다고 말했다(Kim, 2011 참고), 인터뷰를 통해 만나본 다수의 OECD-DAC 회원국 대표들과 OECD 사무국 인사들은 한국이 부산 세계원조총회를 준비하고 개최하는 과정에서 다양한 개발협력행위자들 사이의 최종 결정을 도출하기까지 보

4. 국가가 특정 정책분야에서 표방하는 도덕적 가치와 실제 정책결과 사이에 일정한 거리가 존재하는 것 역시 국제정치의 현실을 고려하면 놀라운 일은 아니다. Gillies (1996)는 서구 중견국(middle power)들의 국제정책 형태를 분석하면서 그들이 다자간 협상에서는 ‘인권’ 등 보편 도덕 가치를 주장하더라도 양자관계에서는 이와 상이한 정책선택을 하고, 국제정치 행위자로서 국가는 도덕적 가치를 표방할 수 있으나 그것이 항상 도덕적 규범에 맞는 이행결과를 담보하는 것은 아니었다고 주장하였다. 또한, 유럽이 가지는 ‘normative power(규범적 권력)’은 EU 정책의 일관성 부족, EU의 도덕적 수사와 실제 개별회원국 정책 간의 괴리에도 불구하고 “규범적 권력으로서 EU의 정치적인 영향”(Diez, 2005: 613)은 여전히 상당하다.

여준 외교력에 대해서 높이 평가한 바 있다. 한국이 중국을 설득하여 부산 총회의 서명 당사자로 참여하는데 기여한 점이 한국의 OECD-DAC 회원국으로서 보여준 활동 중에서도 특히 중요하게 평가되었다(Atwood, 2012, 그리고 인터뷰).⁵

III. 근래의 정책동향: “글로벌 새마을 운동”

2012년 12월 새누리당 박근혜 후보가 대통령으로 당선되었을 때 국내 원조정책 관계자들은 한결같이 차기 정부의 ODA 정책프로그램으로 새마을운동이 부상할 것이라는 전망을 내놓았었다. 1970년대 농촌개발정책으로 시작된 새마을운동은 박정희 대통령(1961~79)의 개인적인 관심과 긴밀한 관여하에 전국으로 전개되었고, 근면, 자조, 협동의 기본정신으로 공동체의 참여를 통한 농촌 빈곤 탈출을 목표로 시행되었다. 정책의 실제적 측면에서 그리고 상징적인 측면에서 새마을운동은 ‘박정희 리더십’의 전형이라고 여겨질 만큼 “박정희 대통령이라는 인물 개인과 불가분의 관계(inseparability...from President Park, the person)”로 역사적 기억에 남아있는 대표적 개발 정책이다(Douglass, 2013: 26). 새마을운동 당시 정부의 정치적 의도와 새마을운동의 개발 효과성에 대해 일부 엇갈리는 평가가 있음에도 불구하고(Han, 2004; Douglass, 2013; ODA Watch, 2013), 새마을운동은 지난 수십 년간 한국의 개발 역사에 있어서 대표적 성공 사례로 손꼽히며 해외로 전파되어 왔다. 새마을운동은 1970년대 이후 한국의 개발협력 프로그램의 중요한 요소로 다루어졌으며, 주로 개도국 인사들에게 새마을정신을 직접 체험시키기 위해 한국으로 초청하는 견학의 형식으로 교류가 이루어져 왔다(Soh et al., 2011; 2012).⁶ 이러한 개발협력 활동은 앞서 언급한 ‘지적 리더십’ 담론의

5. 동아시아 지역 내에서도 한국은 일본과 중국의 경쟁상황에서 종종 중재역할을 한 바 있다(Rozman, 2004: 372-373).

6. 예를 들어 Rosen(2014)은 새마을운동 ODA의 르완다 적용사례를 보여준다.

정책적 발현 형태로서, 다른 대형 공여국들에 비해 비교적 소규모에 머무는 한국 ODA의 양적 한계를 극복하고 남남 지식협력(South-South knowledge exchange)을 통해 한국의 관념적, 지적인 역할 확대를 꾀하는 것으로 보인다. 새마을 ODA 관련, 박근혜 대통령이 부친 박정희 전 대통령의 개발 유산(legacy)을 활용하여 정치적인 이익을 추구하고 있다는 일부의 비판과 논란상황에도 불구하고, 현 박근혜 정부는 새마을운동에 관련된 정책 이니셔티브들을 계속해서 제고시켜 나가고 있다. 2014년 1월 정부는 새마을운동의 개발정책 관련 교훈을 연구하기 위해 OECD와 공동으로 연구 프로젝트를 시행하기도 하였고, 일부 시민사회와 야당 정치인들의 회의적 시각에도 불구하고 새마을관련 ODA는 상향 추세를 보여왔다. 2014년 3월 국제개발협력 위원회는 새마을운동을 한국 ODA 모델로 주력화하기 위한 정부의 계획을 승인하였고, 2014년 10월에는 이와 관련하여 새마을 관련 대규모 국제 행사가 개최되기도 하였다(행사 내용은 Yoon(2014) 참고).

새마을운동을 한국 ODA의 주요 내용으로 추진하는 것은 한국의 근대화 역사의 명암을 국내적으로 어떻게 기억하고 이해할 것인가, 한국의 국가정체성을 어떻게 구성해 나갈 것인가에 대해 중요한 함의를 갖는다. 왜냐하면 이는 독재정치 하에서의 고도의 경제성장 사례를 비판적으로 또는 우호적으로 평가하는 것, 특히 박정희 정권의 역사적 유산을 어떻게 현대적으로 인식할 것인가에 대한 각계의 상반된 평가와 연관이 되기 때문이다. 이는 한국 정치에서 진보진영과 보수진영의 근본적 태도 차이로도 표출된다(Baker, 2010). 이러한 정치경제적, 이념적 논란은 한국의 근대화 역사와 ODA 모델의 특성을 어떻게 정의할 것인가에 대한 여러 정책 당사자들의 입장과의 연계되어 있다(ODA Watch, 2012; Kim, 2013b). 대체적으로, ‘지적 리더십’ 담론을 옹호하는 측에서는 한국의 개발경험의 핵심을 ‘효과적인 경제정책과 전문성’으로 파악하는 경향이 있는 반면, ‘윤리적 리더십’을 선호하는 당사자들은 근대 한국 시민사회에 내재되어있는 민주화에 대한 끈질긴 열망과 글로벌 규범에 대한 존중을 한국 개발경험의 주요 교훈으로 생각하고, 수원국과의 공감 능력, 그리고 한국의 ‘겸손한’, ‘두손으로 주는’ 원조리는 감성적인 측면도 강조하는 모습이다(e.g. Kim et al., 2013: 313-314). 국내 양대 ODA 담론

체계의 정책 비전이 상이하고 그에 따른 정책행위자 집단 사이에서 이해관계와 정책 영향력을 두고 힘겨루기가 상당하다고는 하지만 결국 한국의 대통령제 하에서 주요한 정치적, 정책적 결정은 리더십의 최상부에서 내려지는 경우가 많고, 이렇게 최종 정책 결정을 중앙에서 주도하면서 양대 경쟁 담론 간의 논쟁으로 인한 정책 대결의 소음, 관료주의적 경쟁은 어느 정도 정리되어 나가는 모습을 보여주게 된다는 해석이 제시되었다(인터뷰).

IV. 맺는 말

이 논문은 한국 ODA의 주요 정책 행위자들을 파악하고 그들이 보이는 정책내용을 두 가지 경쟁 담론으로 정리하였다. 한국 ODA 정책 내러티브에 있어서 논쟁점, 입장이 갈리는 지점을 비교하고 두 입장 간의 강점과 약점을 논하였다. 한국은 원조의 후발주자로서 다양한 정책 우선순위, 역사적 구성요소(historical constructs), 그리고 자기정체성 개념 사이에서 탐색과 실험을 하고 있는 것으로 보인다. 향후 이러한 경쟁담론의 양상이 구체적으로 어떻게 전개될지는 예측하기 어렵지만 다양한 규범적, 전략적 노력이 지속될 것으로 보인다. 한국은 국제사회의 존경과 인정을 원하는 DAC 회원국으로서 주요 공여국 공동체의 규범과 기준을 준수하기 위해 필요한 제도적 실제적 변화를 지속해 나가되,⁷ 국제 담론의 변화추이를 충분히 활용하여 이로 인해 파생되는 상업적인 기회도 활용할 것이다. 공여국으로서 한국의 고유한 강점을 한국의 개발경험에 기반한 지식 전달로 보고 이를 ODA 정책과 연계해 나가려는 노력도 계속될 것이다. 국가 정책의 미래는 국내 정치 안에서 존재하는 다양한 국가정체성 개념 간의 경쟁, 이해관계의 충돌과 이에 대한 국내적인 타협양상에 따라 결정될 것이다(Hopf, 2002). 한국의 정치, 관료제도의

7. 예를 들어, 한국은 다소 주저하고 가입 유예기간을 길게 예상했던 초기 반응과는 달리 2014년 초 국제원조투명성기구(International Aid Transparency Initiative 또는 IATI)에 가입하여 국제원조규범 준수의 의지를 보여주었다.

맥락 하에서는 최고 정치 리더십이 규정하는 국가이익과 정치적 고려 역시 ODA 정책 방향 결정에 주요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

투고일자: 2016-03-10 심사일자: 2016-03-29 게재확정: 2016-04-05

참고문헌

- Atwood, Brian. 2012. "Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation." A Paper Prepared for the University of Minnesota's Center for Integrative Leadership Conference on *Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World*, September 20-22, 2012 <http://www.leadership.umn.edu/documents/Atwood7.27.12.pdf> (accessed 9 November 2013).
- Arase, David. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Lynne Rienner Publishers.
- Baker, Don. 2010. "Exacerbated Politics: The Legacy of Political Trauma in South Korea." in Kim Mikyoung and Barry Schwartz (Eds.), *Northeast Asia's Difficult Past: Essays on Collective Memory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Browne, Stephen. 2006. *Aid and Influence: Do donors Help or Hinder?* London and Sterling: Earthscan.
- Carroll, Peter and Aynsley Kellow. 2011. *The OECD: A Study of Organisational Adaptation*. Edward Elgar: Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
- Chandler, David. 2003. "Rhetoric Without Responsibility: The Attraction of 'Ethical' Foreign Policy." *British Journal of Politics and International Relations*, 5(3): 295-316.
- Chandler, David. 2006. "National Interests, National Identity and 'Ethical Foreign Policy'." In Nira Yuval-Davis, N., Kannabiran, K. and Vieten, U. (Eds.), *The Situated Politics of Belonging*. London: SAGE Publications.
- Crane, George T. 1999. "Imagining the Economic Nation: Globalisation in China." *New Political Economy*, 4(2): 215-232.
- Diez, Thomas. 2005. "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'." *Millennium*, 33.
- Douglass, Mike. 2013. "The Saemaul Undong: South Korea's Rural Development Miracle in Historical Perspective." Asia Research Institute Working Paper series No. 197.
- Eyben, Rosalind and Laura Savage. 2013. "Emerging and Submerging Powers: Imagined Geographies in the New Development Partnership at the Busan Fourth High Level Forum." *The Journal of Development Studies*, 49(4).

- Gallagher, Julia. 2011. *Britain and Africa Under Blair: In Pursuit of the Good State*. Manchester University Press.
- Gasper, Des and Raymond Apthorpe. 1996. "Introduction: Discourse Analysis and Policy Discourse." In Apthorpe, R. and Gasper, D. (Eds.), *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*. European Association of Development Research and Training Institutes, London: Frank Cass in association with the European Association of Development Research and Training Institutes, (EADI), Geneva.
- Gillies, David. 1996. *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*. Montreal & Kingston, London, Buffalo: McGill-Queen's University Press.
- Glaser, Bonnie S. and Melissa E. Murphy. 2009. "Soft Power with Chinese Characteristics: the Ongoing Debate." In McGiffert, C. (Ed.), *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States: Competition and Cooperation in the Developing World*. March 2009, A Report of the CSIS Smart Power Initiative, Washington: CSIS.
- Haas, Peter M. 1997. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." In Haas, P.M. (Ed.), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia: University of South Carolina.
- Han, Seung-Mi. 2004. "The New Community Movement: Park Chung Hee and the Making of State Populism in Korea." *The Pacific Affairs*, 77(1): 69-89.
- Hopf, Ted. 2002. *Social Construction of International Politics: Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Jerve, Alf Morten and Hilde Selbervik. 2009. "Self-interest and Global Responsibility: Aid Policies of South Korea and India in the Making." CMI Report.
- Joo, Dong-Joo, Moon-Joong Chan, and Yul Kwon, et al. 2012. *The Establishment of a Korean ODA Model*. KIET Research Report 2012-622 (1), Seoul: KIET, in Korean.
- Kalinowski, Thomas and Hyekyung Cho. 2012. "Korea's Search for a Global Role between Hard Economic Interests and Soft Power." *European Journal of Development Research*, 1-19.
- Kim, Eun Mee and Jinhwan Oh. 2012. "Determinants of Foreign Aid: The Case of South Korea." *Journal of East Asian Studies*, May-August 2012, 12(2): 251-273.
- Kim Eun Mee, Pil Ho Kim, and Jinkyung Kim. 2013. "From Development to Development Cooperation: Foreign Aid, Country Ownership, and the Developmental State in South Korea." *The Pacific Review*, 26(3).
- Kim, Soyeun. 2011. "Bridging Troubled Worlds? An Analysis of the Ethical Case for South Korean Aid." *Journal of International Development*, 23: 802-822.
- Kim, Soyeun. 2013a. "Korea in Africa: A Missing Piece of the Puzzle?" In LSE

- IDEAS Report *Emerging Powers in Africa*, June 2013.
- Kim, Soyeun. 2013b. "Any National Debate about Post-2015 in South Korea?" NORRAG NEWS 49, *Education and Development in the Post-2015 Landscapes*. edited by Kenneth King, October 2013.
- Kim, Sung-Mi. 2015. "The Domestic Politics of International Development in South Korea: Stakeholders and Competing Policy Discourses." *The Pacific Review*, available online at <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09512748.2015.1076503#f0001>.
- Kondoh, Hisahiro, Takaaki Kobayashi, Hiroaki Shiga, and Jin Sato. 2010. "Impact of Non-DAC Donors in Asia: A Recipient's Perspective - Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's "Emerging Donors"." Tokyo: JICA Research Institute.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lee, Kye Woo. 2012. "Do Emerging Donors Allocate Aid as DAC Members Do? The Case of Korea in the Millennium Era." *Journal of International Development*, 24(8): 977-988.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. London: Zed Books.
- Mawdsley, Emma, Laura Savage, and Sung-Mi Kim. 2014. "'A 'Post-Aid World'? Paradigm Shift in Foreign Aid and Development Cooperation at the 2011 Busan High Level Forum." *The Geographical Journal*, 180(1), 27-38.
- Mosse, David. 2005. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Mosse, David. 2011. "Politics and Ethics: Ethnographies of Expert Knowledge and Professional Identities." In C. Shore, S. Wright, and D. Però (Eds.), *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. EASA Series, New York: Berghahn Books.
- Nye, Joseph. S. Jr. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- Ó Tuathail, Gearoid. 1996. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. London: Routledge.
- Ó Tuathail, Gearoid, Simon Dalby, and Paul Routledge (Eds.). 2006. *A Geopolitics Reader*. Second edition, Routledge.
- ODA Watch. 2012. "Korean ODA Model - What is the Problem?" 1 April, 2012 <http://www.odawatch.net/19105> (accessed 19 November 2013) (in Korean).
- ODA Watch. 2013. "Global New Village Movement? Should be done in a Right Way!" 5 November, 2013 <http://www.odawatch.net/38439> (accessed 15 November 2013) (in Korean).
- OECD-DAC. 2004. *OECD DAC Peer Review of Japan*, Paris: OECD.
- OECD-DAC. 2012. *OECD DAC Peer Review on Korea*, Paris: OECD.

- Ohlin, Goran. 1966. *Foreign Aid Policies Reconsidered*. Paris: Development Centre, OECD.
- Pratt, Cranford (Ed.). 1990. *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension*. Kingston/Montreal, McGill-Queens University Press.
- Pratt, Cranford. 1994. *Canadian International Development Assistance Policies: An Appraisal*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Raffer, Kunibert and H.W. Singer. 1996. *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*. Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar.
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Rosen, Jonathan W. 2014. "How Do You Say 'Kimchi' in Kinyarwanda?: South Korea is Offering Lessons from Its Own Economic Ascent to Rwanda and other African Countries - and Bringing Business, Cuisine, and Rice Paddies along with it." *Foreign Policy*, 12 August, 2014.
- Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sato, Jin and Yasutami Shimomura (Eds.). 2012. *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Abingdon and New York: Routledge.
- Schwartz, Barry and Mikyung Kim. 2010. "Introduction: Northeast Asia's Memory Problem." In M. Kim and B. Schwartz (Eds.), *Northeast Asia's Difficult Past: Essays on Collective Memory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Shimomura, Yasutami and Wang Ping. 2012. "The Evolution of 'Aid, Investment, Trade Synthesis' in China and Japan." In J. Sato and Y. Shimomura (Eds.), *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Abingdon and New York: Routledge.
- Shore, Cris and Susan Wright. 2011. "Introduction: Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility." In C. Shore, S. Wright, and D. Però (Eds.), *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. EASA Series. New York: Berghahn Books.
- Soderberg, Marie. 2010. "Challenges or Complements for the West: Is there an 'Asian' Model of Aid Emerging?" In J.S. Sorensen (Ed.), *Challenging the Aid Paradigm: Western Currents and Asian Alternatives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Soh, Jin-Kwang, Gap-Jin Chung, and Hyung-baek Lim. 2011. "Research on the Implementation of Saemaul Undong-related ODA Model Project." A Report Commissioned by the Ministry of Security and Public Administration (in Korean).
- Soh, Jin-Kwang, Gyeong-soo Lim, and Hyung-baek Lim. 2012. "Research on Ways to

- Enhance Effectiveness of Saemaul Undong ODA Training Programme.” A Report Commissioned by the Ministry of Security and Public Administration, in Korean.
- Sorensen, Jens Stilhoff (Ed.). 2010. *Challenging the Aid Paradigm, Western Currents and Asian Alternatives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Stokke, Olav (Ed.). 1989. *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Wade, Robert. 2013. “The Art of Power Maintenance: How Western States Keep the Lead in Global Organizations.” *Challenge*, 56(1): 5-39.
- Watson, Iain. 2011. “Global Korea: Foreign Aid and National Interests in an Age of Globalization.” *Contemporary Politics*, 17(1): 53-69.
- Watson, Iain. 2012. “South Korea’s State-led Soft Power Strategies: Limits on Inter-Korean Relations.” *Asian Journal of Political Science*, 20(3): 304-325.
- Yoon, Sojung 2014. “Saemaul Undong becomes Global Development Model.” *Korea Net*, 23 October 2014, <http://www.korea.net/NewsFocus/Policies/view?articleId=122360> (accessed 1 November 2014).
- Zimmermann, Felix and Kimberly Smith. 2011. “More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation.” *Journal of International Development*, 23(5): 722-738.

Competing Policy Discourses in South Korea's ODA Policy

Sung-Mi Kim

Associate Lecturer Anglia Ruskin University, UK
Faculty of Arts, Law & Social Sciences

The paper explores the competition and collaboration among disparate domestic stakeholders engaged in South Korea's foreign aid policy. It suggests that two competing policy discourses exist — one emphasising 'intellectual leadership' and the other 'ethical leadership' as the key policy objectives of South Korean ODA. The paper interpreted that the former policy narrative is based on the rationale of economic nationalism, and the latter drawing on ethical (inter)nationalism. In practice, the country's political leadership tends to exercise critical influence over a complex amalgam of these discourses in alignment with their own political imperatives and interests.

Keywords: South Korea, ODA (Official Development Assistance), domestic politics, policy discourses, Saemaul Undong, development cooperation