

공적개발원조(ODA) 정책과정에서 의회 역할에 관한 비판적 검토:

캐나다와 미국 의회의 사례 비교와 한국적 함의*

장혜영** | 중앙대학교

손혁상*** | 경희대학교

급변하는 국제개발협력 지형 속에서 다양한 행위자의 등장은 국제개발협력 분야에서 원조효과성의 이슈와 함께 최근 주목받는 부분이다. 이 중 의회의 적극적 역할에 대한 요구가 높아지고 있는 상황에서, 본 연구는 2030 개발 의제 SDGs 시대를 맞이하여 개발협력 분야에서의 의회 역할에 대한 당위성을 추적하고자 선진 공여국 의회를 사례 연구하였다. 사례연구의 대상인 캐나다와 미국 의회는 개발협력 분야에서의 입법 및 감시기능을 통하여 의회가 미치는 영향력이 달라짐을 확인하였는데 이 과정에서 전통적으로 의회의 감시기능이 취약한 의원내각제 국가인 캐나다 의회에서도 정부에 대한 의회의 비판적 역할이 나타나고 있음을 살펴보았다. 동시에, 미국 의회 또한 지속적 견제기능을 통하여 정부의 대외원조정책에 대한 견제를 하고 있다는 점은 개발협력 분야에서 정치제도의 차이에도 불구하고 지속적으로 의회의 비판기능이 강화되는 모습을 보여준다.

주제어: 캐나다 의회, 미국 의회, 대외원조, 의회 감사, 의회역할, 국제개발협력

*이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046224). 이 연구는 또한 2015년 국회입법조사처 정책연구용역보고서인 <Post-2015 시대 대외원조 효과성 제고를 위한 국회의 역할 연구>를 대폭 수정·보완하였다. 논문의 완성도를 높이는 데 도움을 주신 익명의 심사자에게 감사를 전한다.

**제1저자

***교신저자

I. 서론

2001년 9월 UN총회에서 채택된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)는 국제사회에서 “빈곤을 퇴치하는” 근본 목표를 추진하기 위한 목적이자 수단으로서의 국제사회의 공통 노력이었다. 국제사회의 꾸준한 노력 속에서 새천년개발목표 8가지 중 3가지 목표가 목표치를 달성하였지만 여전히 대다수 개발도상국 및 저개발국의 지속가능발전은 요원한 상태에 있다. 이를 해소하기 위하여 유엔은 Post-2015 의제를 발굴하고 이를 통한 지속적인 국제개발협력을 추구하고 있다. 한국 또한 2011년 부산 총회 이후 Post-2015 의제설정을 위한 다각적 노력을 기울이고 있으며 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 중심으로 좀 더 효과적인 개발협력 의제 형성에 참여하고 있다.

급변하는 국제개발협력 지형 속에서 주목할 것은 개발협력¹⁾ 분야에서 다양한 행위자의 등장이다. 과거 개발협력 분야에서 주요 행위자였던 정부 및 시민단체 뿐만 아니라 민간기업의 적극적 참여가 두드러지고 있다. 2002년 OECD DAC(국제원조위원회)의 원조효과성 회의를 계기로 국제개발협력에서 원조효과성 이슈가 중요 의제로 떠올랐다. 이후 공여국 정부의 원조 집행기관 이외에 다른 행위자들의 역할이 원조효과성에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 국제적 합의가 이루어지고, 2008년 제3차 원조효과성 회의에서는 의회를 비롯해 기업, 시민사회단체 등이 독립적 개발주체로 인정되었다.

이 중 공여국의 원조효과성 증대를 위하여 최근 주목받고 있는 것이 개발협력 분야에서 의회의 역할이다. 그러나 공적개발원조가 외교정책과 연계되어 있고, 공공외교 차원에서도 그 중요성을 더해가고 있는 반면, 개발협력 분야에서의 의회의 역할은 상대적으로 제한적이었다. 이러한 경향은 2015년 약 2조 3천억 원의 예산이 공적개발원조에 투입된 한국의 경우 더욱 두드러진다. 지금까지 정부의 개발협력 정책은 국회의 엄격한 감독과 견제보다 국회의 동조를 토대로 꾸준히 개발협력 예산의 증액을 이끌어왔다. 실제로 한국은 지난 5년간 ODA 규모 증가율이 연평균 약 12%로

1) 본 논문에서는 “개발협력”과 “대외원조”를 교차 사용한다. 그 이유는 일반적으로 국가의 외교정책 중개발협력 분야로 한정지어 논의하기보다 대외원조(foreign aid)를 혼용하는 경우가 많기 때문이다.

OECD 국가 중 가장 높은 증가율을 보인 국가였다.

그러나 국제개발협력 규범에 맞추어 지속적으로 예산을 증가시킨 긍정적 측면과 함께 효과적인 예산 집행 및 감시 또한 한국의 개발협력 분야가 직면한 문제이다. 이는 궁극적으로 공여국 측면의 원조효과성을 개선하는 중요한 요소이며, 이에 대한 책무성은 국회에 있다. 따라서 개발협력정책에 대한 국회의 역할 증대는 공여국의 원조효과성 증대라는 측면에서도 매우 큰 의의가 있다. 이러한 당위성에도 불구하고 여전히 개발협력정책에 대한 의회 역할에 대한 연구는 제한적인 것이 현실이다. 이는 외교정책 분야가 대통령 혹은 행정부의 고유 영역임을 강조하는 현실주의적 입장이 공고화되어 있는 현실 속에서 오랜 동안 의회의 제한적 역할이 당연시되어 온 연구 전통에 기인하기도 한다. 그러나 국민 주권의 위임을 받은 대표자들의 집합체인 의회가 성실한 대 행정부 감시 책무성을 수행하였을 때 개발협력에서 가장 중요한 의제 중 하나인 원조효과성의 실질적 증대를 기대할 수 있다(이승주·장혜영 2013).

본 연구는 2016년부터 효력이 발생하는 “2030 개발의제 17개 SDGs 분야”가 확정된 이후 국회의 역할 증대에 대한 기대가 더욱 높아질 수 있다는 점을 주목하고 이에 부응하는 의회의 기능을 살펴보고자 한다. 특히 선진 공여국인 캐나다와 미국 의회의 사례를 통하여 의회의 감시·감독(oversight) 기능을 중심으로 상이한 정치 시스템 속에서 의회가 공적개발원조 정책에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 특히 미국의 대통령제와 캐나다 의원내각제 내에서 행정부에 대한 견제로써 의회의 감사 기능은 의회가 대 행정부 견제기능으로서의 주어진 역할을 최적화 할 수 있는 사례로서 의미가 있을 것이다. 미국의 대통령제에서 의회의 역할은 견제와 균형의 틀 안에서 국내 유권자가 직접적 이해당사자가 아닌 정책에 대해 상대적으로 강력한 감시 감독 기능을 수행하고 있다. 캐나다는 2013년 캐나다 개발청(Canadian International Development Agency, CIDA)과 외교 및 국제무역부(Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT)의 통합을 거치면서 캐나다의 대외원조가 캐나다의 경제, 정치적 이익에 치중하고 있다는 비판에 직면하고 있다(Canadian International Development Platform 2015). 캐나다 행정부의 이와 같은 움직임에 대한 의회의 반응은 특히 직접적 이해당사자가 불분명한 대외원조 정책에 대한 의회의 기능을 이해하는 측면에서 유용한 사례가 될 것이다. 이를 위하여 다음 장에서는 국가의 대외정책 수립과 집행과정에서 의회의 역할에 관한 논의를 살펴보고, 대통령제와 의원내각제라는 서로 다른 정치제도를 가진 미국과 캐나다 의회 활동을 국제개발협력 분야에

서 살펴봄으로써 의회가 국제개발협력 분야에서 제공할 수 있는 역할을 확인하고자 한다.

II. 의회의 외교정책 개입에 관한 이론적 논의

일반적으로 의회의 대 외교정책 분야에 대한 영향력에 대한 연구자들의 견해는 “제한적(limit)”이라는 평가가 일반적이다. 이러한 평가는 일반적으로 의회의 대 외교정책 분야에 대한 “직접적” 영향력과 관련한 평가가 주를 이룬다. 하지만 이 분야에 대한 의회의 간접적 영향력 또한 점차 그 중요성을 인정받고 있으며 이러한 간접적 영향력은 “예견된 반응(anticipated reactions), 행정부 내의 정책결정과정 내부에서의 변동(changes in the decision-making process in the executive branch), 그리고 정치적 결단(political grandstanding)”등을 통하여 나타난다(Lindsay 1992-1993, 609).

1. 외교정책 분야에서의 의회 역할

의회와 행정부 간 관계에 대하여 전통적으로 의회와 행정부의 기능 범위에 대한 전반적인 합의가 존재한다. 특히 외교정책과 관련한 분야에서 행정부의 독점적 역할을 전통적으로 인정하고 이에 대한 의회의 역할은 상대적으로 제한적이라는 견해가 일반적이며, 행정부가 주도하는 외교정책에 대하여 의회가 제공할 수 있는 서비스는 많지 않다는 것이 일반적인 견해였다. 이는 국내·외 정치 전반에 걸쳐 의회와 행정부의 역할 분담에 대한 전통적 견해를 나타내는 것으로 외교정책 결정과정 및 외교정책 산물에 대한 의회의 역할 제한성을 드러내는 대목이라고 할 수 있다. 특히 미국 의회에 대한 연구를 제외한 다른 의원내각제에서의 의회 역할은 의원내각제의 특수성(정부와 의회 다수의 중첩성)으로 인하여 사실상 관심 분야가 아니었다(Raunio and Wagner 2014). 그러나 최근 정부 기능의 다원화와 연관하여 국제적 이슈들의 복잡성이 심화되면서 의회가 국제 이슈에 대하여 관여하는 사례가 증가하고 있다. 특히 해외 파병군 활동에 대한 의회의 지속적인 통제 노력은 최근 의회가 외교정책 및 안보 분야에서 좀 더 적극적인 역할을 하고자 하는 사례들이다(Born et al. 2008; Dieterich et al. 2008; Peter and Wagner 2011).

의회가 외교정책 분야에 관여할 수 있는 것은 제도적 측면과 외교적 측면으로 구분하여 볼 수 있다(Noulas 2011). 우선 제도적 측면은 (1) 입법과정에서 조약의 비준 및 법안 상정, (2) 일반적 의회의 권한으로 청문회, 상임위 활동, 조사활동 혹은 감사 활동 등을 통한 정부 정책 감독, (3) 정치적 역할로 외교정책과 관련한 다양한 공청회 및 세미나 개최(소위원회 중심, 의제설정 전 단계, 예산 승인 및 심의)로 설명할 수 있다. 다음으로 의회의 대 외교정책 분야에 대한 역할을 외교적 측면으로 구분하면 (1) 양자 외교로 양국 의회 간 협력을 강화하여 궁극적으로 양국 국민 간 유대를 강화, (2) 다자 외교로 의회대표들 간의 국제의회기구 내에서의 회의 참석(IPU 등 기관에의 참여), (3) 지역 내 국제의회기구 회의의 정기적, 부정기적 참여 등으로 볼 수 있다.

이러한 두 가지 측면에서 의회는 행정부의 외교정책 결정과정과 정책 산물에 대하여 영향을 줄 수 있다. 의원들은 이제 단순하게 자신이 속한 정당의 노선에 따라 정부의 외교정책을 지지 혹은 반대하는 측면을 넘어서 국제적 안목 속에서 국제 이슈에 더욱 관심을 갖게 되었다. 예를 들어 2009년 버락 오바마 대통령이 아프가니스탄에 군대를 증파하기로 결정하는 과정에서 오바마 대통령은 민주당보다 공화당 의원들의 지지를 더 많이 획득하였는데(Malamud and Stavridis 2011), 이는 의원들이 자신의 정당 지지 노선과 함께 자신의 신념, 자신의 선거지역의 이해관계에 따라 외교정책에 대한 지지가 달라질 수 있음을 보여주었다.

2. 대통령제 국가와 의원내각제 국가에서의 의회의 대 외교정책 영향의 변화

외교정책 분야는 전통적으로 의회가 행정부의 활동 및 성과를 감시하는데 가장 큰 어려움을 경험하는 분야이다. 특히 외교정책의 특수성을 주장하는 행정부의 입장에서 의회의 지속적인 감독 및 감시는 외교정책 결정과정의 신속성, 비밀성, 그리고 복잡성에 부정적 영향을 줄 것이라는 우려가 있다. 따라서 전통적으로 외교정책 분야는 행정부의 독점적 영역으로 간주되어 온 것이 현실이다. 이는 “약한 의회, 강한 행정부 (Weak Parliaments and Strong Executives)”라는 일반적 믿음 속에서 외교정책 결정은 사실상 제한적인 개방성과 비밀주의를 수반하여 국익을 도모해야 한다는 특징을 받아들이고 있다는 점을 의미한다.

그러나 최근 다양한 외교정책 이슈가 국내 이슈와 밀접하게 연계되면서 의회의 외

교정책에 대한 영향력이 증대되고 있다. 행정부와 의회 간의 외교정책을 둘러싼 긴장 관계는 특히 대통령제 국가에서 분명하게 드러나며 미국의 경우 의회가 외교정책 과정에 영향력을 행사하는 분야는 다양하게 나타나는데 특히 안보와 관련한 분야에서 의회의 행정부 역지력이 심도 있게 나타나기도 한다(Malamud and Stavridis 2011).²⁾ 그러나 이러한 의회의 외교정책에 대한 영향력은 여전히 혼합된 평가를 불러일으키는 것이 사실이다. 안보 분야에서의 의회의 영향력이 대통령의 정책제안을 비준하는 과정에서 나타나는 것이 분명하지만 이러한 역지력이 항상 존재하는 것은 아니라는 비판도 있다. 이는 분명 외교정책 과정에서 드러나는 대통령의 이점으로 인한 의회의 제한성으로 볼 수 있는데 대통령의 강점은 결정, 행위, 비밀주의, 신속성이다. 따라서 의회의 외교정책에 대한 직접적 영향력은 언제나 대통령제 국가의 경우 입법부와 행정부 간 견제 장치 및 대통령이 가지는 다양한 장점들로 인해 제한을 받는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 최근 의회의 외교정책에 대한 영향력 증가의 사례들은 외교정책 영역의 확대와 더불어 주목할 만하다. 이러한 현상 속에서 외교정책 분야 중 대외원조 정책 분야는 외교정책 분야에서 의회의 영향력이 나타날 수 있는 분야로 주목할 수 있다. 특히 의회의 대외원조정책과 관련한 역할과 관련하여 미국의회 의 상 대적으로 강한 영향력은 중요 연구 분야가 될 수 있다.

미국 의회가 대외원조 정책에 대해 미치는 영향력은 대외원조 예산의 심의 및 확정 과정에서 분명하게 드러난다. 대외원조는 의회에 의해 매년 예산이 분배되며, 대외원 조 예산의 증액, 유지 혹은 배분을 위하여 대통령은 의회와의 조화로운 관계를 유지 할 필요가 있다. 그럼에도 대외원조 정책과 의회와의 관계에 대한 선행연구는 미국의 사례에서도 제한적이다. 외교정책과 의회의 관계를 다룬 연구 중 일부는 의회 의원들 이 이익집단의 압력이 심하지 않은 분야에서 상대적으로 자유롭게 자신들의 견해를 피력하고 있음을 밝힌다(Bauer et al., 1972). 한편 의원들이 대외원조 정책과 관련한 선호를 밝히는 것은 자신의 유권자들의 이해관계와 깊은 연관이 있다는 주장이 있다 (Arnold, 1990; Bailey 2001; Milner and Tingley 2009; Fleck and Kilby 2001). 이렇 듯 의회와 대외원조정책 간 연관관계에 대해 연구가 진행되고 있지만 여전히 의회의 대외원조정책과 관련한 역할에 대한 연구는 미진한 편이다. 이는 외교정책 분야로 분

2) 이에 대하여 레이건 전 미국 대통령은 “중남아메리카에 대한 미국 외교정책은 의회에 의해 결정된다고 볼 수 있다”고 토로하였다.

류될 수 있는 대외원조 정책에 행정부의 권한이며 외교정책에 대한 의회의 제한적 역할에 대한 견해가 일반적이기 때문이기도 하다. 그러나 대외원조와 같은 분야에서 나타나는 미국 의회의 영향력은 행정부의 정책방향에 충분히 영향을 줄 수 있음을 보여준다.

2013년 미국 의회의 이집트에 대한 대외원조의 삭감은 의회가 보유하고 있는 예산 심의 및 결정 기능에 의하여 행정부의 외교정책 방향이 영향을 받을 수 있음을 보여준 사례이다. 2013년 이집트에서 발생한 무슬림형제단과의 내전으로 인한 사상자 발생 사건으로 15억 달러에 이르는 대외원조(군사원조 포함)의 삭감 요청이 있었다. 켄터키 상원의원 랜드 폴(Land Paul)은 “미국의 법률은 쿠데타가 발생할 경우 명료하게 정책 방향을 지적하고 있다. 대외원조는 어떠한 상황에서도 중단되어야 한다”고 설명하며 대외원조 삭감의 정당성을 주장하였다(Francis 2013). 이러한 의회의 대외원조 예산 삭감 주장은 상원에서 2014년 이집트에 대한 원조 중 40억 달러를 기본적으로 삭감하고, 연간 13억 달러에 달하는 군사 원조 중 30억 달러를 추가 삭감하는데 동의하도록 만들었다(Pecquet 2014). 이집트 원조금액 삭감은 의회가 외교정책 분야 중 안보 분야와 관련한 대외원조에 대하여 분명한 영향력을 행사할 수 있음을 제시하는 사례이다. 이는 의회의 고유 권한인 예산 결정권을 통하여 의회의 대 행정부 영향력이 대외원조 정책에 직접적으로 영향을 줄 수 있음을 보여준다.

미국의 경우 의회의 의회세출예산안에 대한 승인권한은 의회가 행정부를 견제할 수 있는 강력한 수단이 된다. 특히 상원의 외교위원회(Foreign Relations Committee)와 하원의 국제관계위원회(International Relations Committee)는 정부의 외교정책 전반을 감독(oversight)할 수 있다. 이와 함께 양원의 세출위원회가 점차 중요해지고 있는데 그 이유는 의회에서 대외원조와 관련한 입법안이 표결 처리되지 못하는 사례가 증가하기 때문이다(Amir 2004).

대통령제를 실시하여 3권 분립에 충실한 대통령제 국가와 달리 웨스트민스터 체제의 의원내각제 국가 내 의회의 기능은 대통령제 국가와는 다른 형태를 보이고 있다. 대표적인 의원내각제 국가인 영국의 경우 외교정책은 “국왕의 특권(prerogative of the Crown)”으로 여겨지며, 상원 혹은 하원 모두 외교정책에 대한 영향력이 적음을 보여준다. 영국의 경우 1688년 선포된 권리장전에 의하여 양원제 의회는 정부의 외교정책 일반에 관하여 특별한 규제를 가할 수 없음을 확인하였다. 이외는 별도로 사실상 의원내각제의 경우 정부와 의회 간의 긴장관계가 형성될 수 없는 구조이므로 주

로 의회의 감독은 정책결정이 이루어진 사후에 실시된다. 그러나 영국의 경우 이라크 전쟁 이후 영국 군대가 직접적으로 분쟁지역에 파견되는 경우 적어도 의회의 사후 조사가 필요하다는 우려의 목소리가 점차 커지고 있다. 이와 함께 의회는 행정부의 행위에 대한 일반적인 감독 기능을 가지고 있으며 특히 정책 분석 및 예산 지출과 관련한 모니터링 기능을 가지고 있다.

영국 의회는 특히 정부의 주요 정책 이니셔티브에 대한 모니터링 기능과 더불어 증대되고 있는 국제적 테러 위협 등에 대하여 의회 차원에서 반응하고 있다(Bajtay 2015, 18). 영국 하원의 외교위원회(Foreign Affairs Committee)가 특정 정책에 관한 세부적인 권고안을 작성하여 정부에 보내는데 정부는 이 권고안을 참고하여 보고서를 작성해 위원회에 두 달 이내에 보고하도록 되어 있다. 따라서 의원내각제 국가의 경우에서도 외교정책 분야에서의 의회의 영향력이 과거에 비해 증대되고 있음을 알 수 있다. 이는 상대적으로 대통령제에 비해 의회의 대 정부 감시기능이 제한적인 의원내각제에서도 의회와 행정부의 관계는 행정부가 의회 다수의 지지에 전적으로 의존하고 있음을 감안하면 더욱 의미가 있다(Raunio and Wagner 2014, 8). 특히 의원내각제를 실시하는 국가의 상당수가 다수당제임을 고려하면 정당 연합으로 구성되는 의회 내에서 다양한 정당 간 힘의 역학관계는 행정부의 외교정책에 영향력을 행사할 수 있는 조건을 제공한다(Ström et al. 2010). 따라서 의원내각제 국가 내에서도 의회의 대 행정부 영향력은 전통적 시각에서 고려한 것처럼 제한적인 것만은 아니다.

III. 개발협력정책과 의회의 역할

1. 캐나다 개발협력 정책과 의회

1) 캐나다 대외원조

캐나다의 대외원조는 2014년 4억 9천만 캐나다 달러(CAD)를 기록하였고 이는 2013년 5억 4천만 달러, 2011년 5억 7천만 달러와 비교하여 상당히 축소되었다. 1인당 대외원조 금액 또한 2013년 154 캐나다 달러(CAD)이었던 것과 비교하여, 2014년에는 약 15달러 축소된 139 달러(CAD)를 기록하였다. 캐나다의 대외원조 예산은 2014년 캐나다 예산의 1.75%로 2013년 1.9%보다 감소하였다(Canadian International

Development Platform 2016).

캐나다의 가장 큰 원조 수원국은 에티오피아이며(1억 8천 6백만 달러 CAD), 그 뒤를 이어 탄자니아 (1억 8천만 달러 CAD), 그리고 아프가니스탄 (1억 3천 7백만 달러 CAD)이 세 번째로 큰 수원국이다. 캐나다 원조의 34%가 최빈국에 집중되며, 2.6%가 저소득국, 21%가 저중소득국(lower middle income countries)에 원조의 초점이 맞추어져 있다는 특징이 있다. 또한 34%는 소득 그룹으로 분류되지 않은 국가들에 대한 원조이다. 대륙별 캐나다의 최대 수원국은 아프리카로 41%의 대외원조 예산이 아프리카 국가군에 몰려있다. 뒤이어 아시아 국가들 30%, 남미 11%로 범주화되어 있다.

캐나다 원조의 약 68%가 (구)캐나다개발청(Canadian International Development Agency, CIDA)을 통하여 집행되었고 나머지 예산은 다른 정부기관 및 에이전트를 통하여 집행되었는데 주요 기관은 재정부, (구)외교 및 국제무역부(DFAIT), 그리고 국제개발연구센터(IDRC)이다. 2013년 캐나다 국제개발청(Canadian international Development Agency(CIDA)과 캐나다 외교통상부(DFAIT)가 합쳐지면서 이후 캐나다의 대외원조 정책은 외교 무역 및 개발부(the Department of Foreign Affairs, Trade and Development, DFATD)에서 관장하게 되었다. 이에 대해 캐나다 정부는 정책일관성을 높이는 방향으로 두 기관의 통합을 추진하였다고 밝혔고, 새로 생긴 외교 무역 및 개발부 장관은 개발과 인도적 지원 모두에 대해 역할 및 책무를 가지고 있다고 밝혔다. 이에 따라 캐나다의 대외원조는 캐나다 정부의 외교정책 분야의 일환으로 운영되고 있음을 공식화하였다. 이에 대하여 캐나다 원조 방향에 대한 비판도 일고 있는데 특히 두 기관의 통합으로 인하여 캐나다 정부는 이제 개발 명제를 최우선으로 삼아 외교, 무역 등의 분야에서 접근할 것이라는 견해가 있다.

2) CIDA와 DFAIT의 통합 및 캐나다 대외원조 법안

캐나다 대외원조 정책에서 의회의 위상이 향상되었음을 알 수 있는 것은 캐나다 대외원조 법안인 공적개발원조책무법에서 확인할 수 있다. 캐나다의 대외원조를 관장하는 법안은 공적개발원조책무법(the Official Development Assistance Accountability Act, ODAAA)³⁾으로 캐나다의 대외원조의 주요 원칙을 제공하고 있

3) 이후 ODAAA로 표기

다. ODAAA는 2008년 6월 28일 공포되어 현재까지 캐나다의 대외원조를 관장하는 법안으로 그 중요성이 확인되었다. 역사적으로 캐나다는 대외원조를 관장하던 CIDA의 역할 및 의무에 대해 규정하는 공식적인 법안이 존재하지 않았다. 이것은 캐나다의 원조 우선순위가 공식적인 원조법안에 의하여 이루어진 것이 아닌 캐나다 정부의 “정책 목표”, 캐나다 국제협력부(the Minister of International Cooperation), 그리고 CIDA 자체의 운영정책 및 전략에 의해 만들어지고 운영되고 있었음을 확인해준다. 이 법이 발효되기 이전 캐나다 의회 상임위원회와 시민단체들은 개발협력에 대한 명확한 지침을 수립할 것을 요구하였는데 이는 기존 캐나다의 원조 지출이 빈곤 감소의 국제 규범이 아닌 중소기업 이상, 즉 캐나다와의 강력한 경제적 관계를 가진 국가들에 주로 지출이 되었고, 국제 인권기준에 미치지 못하는 상황이 발생했기 때문이다.⁴⁾ 이에 대한 OECD DAC의 권고 및 캐나다 정부의 최종 결정으로 캐나다의 개발 및 인도적 지원의 역할이 공식적인 관련 법안을 통하여 이루어질 것을 약속하였고, 그 결과 CIDA와 DFAIT의 통합이 이루어져 최종 DFATD가 구성되었다. ODAAA 법안은 초당적인 지지를 확보한 법안으로 보수당은 2006년 정당을 통하여 “의회로 하여금 캐나다 외교정책 집행에 대한 감사 기능을 책임감 있게 실행하도록” 명기하였다(Canada’s Coalition to End Global Poverty 2007). 특히 보수당은 외교정책에 대한 주요 원칙으로 의회가 행정부에 대한 적극적인 협조를 명기하고 있으며, 특히 공적개발협력의 경우 5가지 원칙에 의거하여 보수당의 정책이 천명됨을 밝히고 있다(Conservative Party of Canada Platform of 2015).⁵⁾

ODAAA는 캐나다 대외원조의 방향이 빈곤 감소에 있으며, 국제인권 기준에 맞추어 원조정책이 운영될 것을 천명하고 있다. 이 법안은 또한 모든 정부 부처는 대외원조 예산 지출에 대한 보고서를 캐나다 하원과 상원에 제출하도록 하여 원조 예산지

4) 실제로 캐나다는 2007년 770만 달러를 사용하여 아일랜드와 북아일랜드에 직업창출 프로그램을 개설하였는데 이들 국가는 중소기업이며 상대적으로 낮은 세금율과 건전한 경제 상황을 유지하고 있는 곳이었다.

5) 캐나다 보수당의 공적개발협력 정책 원칙 중 주요 내용은 다음과 같다. 1) 개발협력정책은 캐나다의 가치의 표현이며 종합적인 외교정책의 일환으로 캐나다의 전략적 이해관계 속에서 추구되어야 한다. 2) 보수당 정부는 의회가 공적개발협력 지출에 관한 법률적 근거를 작성할 수 있도록 의회에 힘을 실어준다. 3) 보수당은 정부에 의해 수행되는 인도적 지원의 효과성을 높일 수 있도록 지지한다. 이를 위하여 수원국에 대한 명확한 기준을 수립한다(캐나다 보수당 홈페이지).

출의 효과성과 집행의 투명성을 제고하도록 하였다(Bülles and Kindornay 2013). 특히 국제개발부 장관은 의회에 보고서를 제출함에 있어 ODAAA 법안 4조 1항에 의거한 3가지 기준에 맞추어 작성해야 한다. 이 중 “빈곤 감소에 기여해야 하고, 빈자의 견해를 반영해야 하며, 국제인권기준을 준수하여야 한다”는 것이 3가지 기준의 내용이다(Bülles and Kindornay 2013; Kuruvila 2006). 또한 원조가 위의 3가지 기준에 부합하는지 결정하기 위하여 DFAIT 장관은 국제기구나 캐나다의 비정부 기구와 협의할 수 있다. CIDA와 DFAIT의 통합 이전에 ODAAA에 의하여 국제개발부 장관은 정부를 대신하여 두 개의 핵심 보고서를 제출하도록 되어 있는데 각 회계연도가 끝난 뒤 6개월 이후 요약 보고서 그리고 연간 통계보고서를 각각 제출하도록 되어 있으며 이 보고서들은 캐나다 정부의 연간 대의원조의 전반적인 분야를 망라하고 있다 (Foreign Affairs 2015).

ODAAA의 주요 특징은 모든 정부의 관계기관이 캐나다 의회에 대의원조와 관련한 보고서를 제출하도록 의무화하고 있다는 것이다. 이는 역사적으로 캐나다 정부가 ODA와 관련한 공식 법안을 만들어 이를 통하여 의회와 국민들에게 대의원조 정책과 관련한 책무성을 높이려는 노력의 일환이다. 이 법안으로 인하여 캐나다 의회는 정부의 대의원조 정책에 대한 구체적인 감시 감독이 가능하게 되었고 이를 통하여 의회가 캐나다 정부의 외교정책 집행에 대한 감독(oversight) 기능이 강화될 기회가 생겼다. 이를 통하여 모니터링, 책무성, 의회에의 보고라는 긍정적 감독 사이클이 발생하였으며, 제출된 보고서를 중심으로 캐나다 의회의 상임위원회 및 하원에서의 적절한 논의가 가능하게 되었다.

3) 캐나다 의회의 외교정책에 대한 역할: 정책지지 vs. 감시·감독(oversight)

전통적으로 캐나다 의회의 외교정책에 관한 역할은 제한적이라는 평가가 지배적이며 이는 의원내각제의 전통과 외교정책에 대한 행정부의 독점권 인정이라는 두 가지 이유에서 받아들여지고 있다. 그러나 이러한 캐나다 의회의 대 외교정책에 대한 기능은 전통적으로 고려되는 의회의 제한적 활동이라기보다 정부와의 적극적인 정책연계에 기인하는 것으로 평가할 수 있다. 의원내각제 국가의 내각 성격이 실제로 다수당에 의해 결정되는 것을 고려한다면 집권당이었던 캐나다 보수당의 정강에 밝힌 바와 같이 캐나다의 원조정책이 “캐나다의 국익”과 직결되는 정책으로 운영되는 정당정책이었고 이에 대하여 집권당인 보수당 정부는 실제로 다양한 형태의 “캐나다 국익”에

결맞은 공적개발정책을 수행하였다.

2006년부터 2015년까지 지속된 보수당의 하퍼(Stephen J. Harper) 정부는 공적개발협력 정책과 관련하여 몇 가지 주요한 변화를 도모하였는데, 하퍼 정부는 공적개발협력 정책을 수행하는 과정에서 캐나다의 개발협력 정책의 우선순위를 “빈곤 퇴치”라는 국제적 합의보다 “캐나다의 전략적 국익”에 초점을 두었다. 이 과정에서 의회는 정부에 대해 초기 적극적인 지지를 표명함으로써 집권당인 보수당의 공적개발정책의 원칙이 구체화되도록 하였다.

하퍼 정부의 공적개발협력의 우선순위가 “국익”에 있음을 분명하게 나타내는 것은 2009년 실시된 중점협력국 리스트이다. 2009년 캐나다 정부는 캐나다 양자 원조의 80%를 투자하는 20개 중점협력국을 발표했는데 이 리스트는 3가지 기준에 의해 선정되었는데 수원국의 니즈(needs), 캐나다의 원조로부터 이익을 얻을 수 있는 수원국의 능력(Ability to benefit meaningfully from Canada's assistance), 캐나다의 외교정책과의 연계(Alignment with Canada's foreign policy) 등이 그것이었다. 2009년 중점협력국 리스트는 많은 논란을 가져왔는데 특히 3번째로 천명한 캐나다의 외교정책과의 연계성에 대한 비난이 높았다(McLeod group 2014).

2014년 새롭게 출범한 DFATD는 2009년 중점협력국 리스트를 보완하여 새롭게 리스트를 발표하였는데 총 25개 개도국이 선정되었고 이들에게 양자 원조의 90%를 집중한다고 천명하였다. 이들 국가의 선정 기준은 수원국의 진정한 필요성(real needs), 원조를 통하여 획득할 수 있는 수원국의 역량(capacity), 수원국과 캐나다 외교정책 우선순위와의 연계(alignment with Canadian foreign policy priorities)가 중요 고려사항이 되었다. 특히 선정 리스트는 2009년 원조효과성 의제에 기초하여 원조책무성과 투명성 제고를 통하여 캐나다 국민들(taxpayers)에게 책무를 다하겠다는 부분을 분명히 하고 있다.

캐나다 정부의 외교정책 및 개발협력정책에 대한 캐나다 의회의 감사(oversight)행위는 기본적으로 위원회의 청문회를 통하여 이루어진다. 또한 상원의원들은 구두 및 서면 질문을 통하여 정부에게 기존에 제공되지 않은 통계 및 기타 정보를 요구할 수 있다. 특히 상원의 대외관계위원회는 국제조약, 국제무역, 대외원조, 국방, 영토 및 해외 이슈에 대해 관장한다. 이 위원회는 외교부장관, 대외정책 무역 및 개발부 장관(DFATD) 등을 위원회에 초청할 수 있다. 이와 함께 캐나다 의회에산처에서 발표하는 보고서들은 캐나다 정부의 대외원조 예산과 관련한 비판적 시각을 제공하고 있

고, 이를 통하여 간접적이지만 정부의 대외원조정책에 대한 견제 기능을 수행하고 있다. 최근 사례로 2016년 1월 캐나다 대외원조 예산을 둘러싼 캐나다 행정부와 의회 간 긴장관계는 의회예산처(Parliament Budget Office)에서 발표한 정부 대외원조 예산에 대한 비판적 보고서를 둘러싼 갈등으로 나타났는데 이는 캐나다 행정부가 의회의 견제없이 대외원조 정책을 추진하는 것은 아님을 보여주는 사례이다. 2016년 캐나다 의회예산처의 보고서는 하퍼 행정부 출범 이후 캐나다 대외원조 예산이 급격하게 감소하고 있음을 지적하고, 이는 하퍼 수상이 야심적으로 추진한 모성, 신생아 및 아동건강 계획 프로그램(Maternal, Newborn and Child Health Initiative in 2010, Muskoka Initiative)의 출범과 밀접한 관련이 있다고 분석하였다(Global News).⁶⁾ 이에 대한 캐나다 정부의 반박은 모성, 신생아 및 아동건강 계획 프로그램을 통한 캐나다 대외원조 정책 방향을 분명히 하면서 5개 분야에서 캐나다 대외원조가 실시될 것을 천명하였다.⁷⁾

의회예산처의 대외원조 예산에 대한 비판은 의원 내각제 국가인 캐나다에서도 의회의 비판 및 감사 기능이 점차 중요해지고 있음을 제시하는 일례로, 향후 이러한 기관의 적극적 활동이 얼마나 정부의 대외원조 정책 발향에 영향을 주는가에 대한 후속 연구가 중요함을 시사하고 있다. 더욱이 앞서 살펴본 법안과 예산보고서를 통한 비판은 의원내각제 국가에서도 대외원조와 관련한 의회의 대 정부 비판 및 견제기능이 제도적으로 존재함을 보여준다. 이는 의회의 대 행정부 견제를 위한 제도적 장치는 정치제도의 차이와 관계없이 기본 조건임을 다시 한 번 확인해준다.

이와 함께 2010년 이후 급감하고 있는 캐나다 대외원조 예산에 대한 의원들의 비판도 나타났다. 앞서 살펴본 바와 같이 캐나다의 대외원조 예산은 해마다 감소하였고 2014년 감소폭은 2012, 2013년과 비교하여 상당한 폭의 감소를 보였다. 이에 대해 캐나다 의회 의원들은 정부의 대외원조 예산 축소에 대해 비판하면서 하퍼 정부의 인도주의 원조 지출의 비효율적 집행 및 집행 지연에 대하여 비판하였다(Blanchfield 2015; Patterson 2014; Huffington Post 2015).

6) 실제로 2010년~2011년 캐나다의 대외원조는 국민총생산의 0.34%를 차지하였으나 2013년~14년 에는 0.27%로 축소되었다.

7) 5개 주요 분야는 다음과 같다. 1) 지속가능한 경제발전의 촉진, 2) 식량안보의 확보, 3) 아동 및 청소년 미래를 담보, 4) 민주주의의 발전, 5) 안정 및 안보의 촉진 등이다.

2. 미국 의회와 개발협력 분야

1) 미국 대외원조 현황

2014년 미국은 GNI 대비 0.19%인 32억 7천만 달러의 개발협력 자금을 지원하였는데 이는 전년 대비 2.3% 증가한 수치이다. GNI 대비 ODA 제공으로는 OECD/DAC 중 19번째 국가이지만 여전히 ODA 총액 기준으로 가장 큰 공여국이다. 2013년에는 57%의 양자 ODA를 프로그램 베이스로 제공하였고 여전히 높은 양자 개발협력력을 통하여 인도주의적 지원 및 식량지원을 하고 있다. 미국의 ODA 특징은 2013년 기준으로도 여전히 높은 수치의 양자 ODA가 진행되고 있다는 점이다. 86%의 ODA는 양자 개발협력으로 진행되는데 반해 단지 14%의 ODA만이 다자 개발협력에 제공되고 있다.

미국 양자 ODA의 가장 큰 수원 지역은 아프리카 사하라 이남 지역에 집중되어 있다. 2013년 기준 미국은 88억 달러를 사하라 이남 지역에 배분하였고, 32억 달러를 중남 아시아, 그리고 31억 달러를 중동 지역에 배분하였다. 양자 원조의 43%가 미국의 top 10 수원국에 집중되어 있는데 미국은 2013년 현재 136개 수원국에 원조를 제공하고 있다. 또한 31%의 양자원조가 최빈국(LDCs)에 집중되어 있는데 이 수치는 2012년 36%, 2011년 38%에 비해 다수 감소한 수치이다.

2) 개발협력 정책에 대한 미국 의회의 역할: 입법

미국 의회의 외교정책에 관한 역할 이슈는 오랫동안 민주주의의 효과적 실현이라는 측면에서 지속적으로 제기되었다. 미국의 경우 전통적으로 의회가 외교정책 결정 과정에서 제한적 역할을 수행한다는 점에 동의하면서도 점차 외교정책 집행 및 결정 과정에서 의회의 목소리가 중요해지는 사례를 종종 발견하게 되면서 의회의 외교정책에 대한 역할 변화에 주목하고 있다.

미국 의회는 외교정책 결정과 관련하여 헌법 내에서 그 권한을 인정받고 있다. 미국 헌법은 의회가 전쟁을 선포하고, 조약을 비준하며, 예산을 심의하는 권한을 가지고 있음을 분명히 하고 있기 때문에 의회가 외교정책 결정에 줄 수 있는 영향력은 법적 근거를 가지는 실제 영향력이 될 수 있다. 그러나 현실적으로 외교정책 전반을 결정하는 것은 대통령을 중심으로 하는 행정부의 독점적 권한으로 여겨지는 것 또한

사실이다. 그러나 미국 헌법은 사실상 대통령의 외교정책 권한을 제한한 점에 주목할 필요가 있다. 미국 헌법에 의하면 미국 대통령은 외국 대사와 장관을 접견할 수 있고, 대통령이 군의 최고 통수권자임이나 미국 헌법 1조(article I)에 의해 의회 또한 전쟁을 선포할 수 있으며, 외교정책을 관장하는 기관에 예산을 배정할 수 있다는 점을 분명히 하였다. 특히 상원의 경우 대통령이 외교정책 관련 분야의 장관 및 대사 임명에 대해 인준 권한을 갖고 있음을 확인함으로써 의회가 외교정책에 대하여 행정부를 견제할 수 있는 법적 기반을 마련하였다(Kosar 2015).

전통적으로 미국 의회는 외교정책 결정과정에 상대적으로 깊게 관여하고 있다. 이는 외교정책이 행정부 단독의 정책이 아닌 협업의 결과라는 점을 분명히 하여 상, 하원은 외교정책 관련 상임위원회를 두고 있다. 가장 최근의 사례는 미국 상원의 외교위원회(Senate Foreign Relations Committee)가 이란과 미국 정부 간의 핵협상과 관련하여 미국 의회가 목소리를 낼 수 있도록 권한을 부여한 것이다. 또한 상원의 재정위원회(Finance Committee)는 의회가 미국 정부로 하여금 진행 중인 TPP(Trans-Pacific Partnership)협상 과정에 대하여 좀 더 강력한 개입이 필요하다는 결정을 내린 사례를 확인하였다. 이러한 최근 사례는 지금까지 보여준 것과 같이 외교정책 결정과정에서 적극적인 개입의 역할을 하는 미국 의회의 모습을 보여주고 있다.(The Economist 2015). 이렇듯 미국 외교정책에 적극적인 개입활동을 하는 미국 의회가 대외원조 정책에서도 입법을 통한 활발한 활동을 하고 있다.

미국의 대외원조와 관련한 법안은 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1961)이 그 시작이라고 할 수 있다. 대외원조법은 기존 미국의 대외원조 프로그램을 재구성하여 군사적 지원과 비군사적 원조를 구분하고, 미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)를 신설하여 이를 통한 비군사적, 경제원조 프로그램을 집행하게 하였다. 대외원조법으로 인하여 미국의 대외원조는 “어떠한 원조도 국제적 인권을 훼손하는 정부에는 제공하지 않음”이라는 대외원조의 근본원칙을 천명하여 이후 미국의 대외원조의 원칙을 수립한 특징이 있다.⁸⁾ 그러나 동시에 이

8) No assistance will be provided to a government which “engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, including torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, or other flagrant denial of the right to life, liberty, and the security of person,

러한 원조가 비록 이 원칙을 훼손하는 국가일지라도 그 국가의 국민들에게 절실하게 필요하다고 판단되면 원조할 수 있다는 가능성 또한 열어두고 있다.

2000년대 들어 미국의 대외원조와 관련한 중요 법안 중 하나는 바로 Millenium Challenge Act of 2003이다. 이 법안으로 인하여 Millenium Challenge Corporation 이 설립되어 “원조는 건전한 거버넌스(good governance), 경제적 자유, 그리고 사람에 대한 투자가 강화될 때 가장 효과적이라는 기본 원칙”을 통하여 활동하게 되었다. 이 법안은 (1) 미국이 제공하는 국제 개발과 관련한 자금을 Millenium Challenge Corporation을 통하여 제공하고, (2) 이렇게 제공되는 원조자금은 경제개발, 극심한 빈곤의 제거, 건전한 거버넌스의 강화, 경제적 자유, 그리고 인간에 대한 투자를 촉진하는 데 제공하는 원칙을 세웠다. 이 법안은 대외원조를 제공하는 과정에서 하원 국제관계위원회, 하원 세출위원회, 상원 대외관계위원회, 상원 세출위원회를 통하여 감사됨을 원칙으로 제정하였다. 또한 원조를 받는 후보 수원국의 자격 등을 명시하여 미국의 대외원조 방향을 제시하고 있다. 이 법안은 원조를 금지할 수 있는 조항을 마련하고 있는데 (1) 군사지원 및 군사훈련과 관련된 지원을 금하고, (2) 미국 내 실업과 관련되거나, 미국의 생산물이 잘못 사용될 수 있는 경우 원조를 금지할 수 있으며, (3) 환경의 훼손, 보건, 안전문제가 발생할 수 있는 원조를 금할 수 있으며, (4) 낙태나 비자발적 불임과 관련한 기금으로 유용할 수 없다는 점을 명시하고 있다 (Council on Foreign Relations 2003).

미국의 대외원조와 관련한 최근 법안으로는 the Foreign Aid Transparency and Accountability Act in 2013을 들 수 있다. 텍사스 하원위원인 테드 포우(Ted Poe)와 민주당 하원의원인 게리 코넬리(Gary Connolly)가 제안한 H.R. 2638. 법안으로 초당적 대외원조 투명성 및 책무성 법안(bipartisan Foreign Aid Transparency and Accountability Act)은 미국 정부의 대외원조와 관련한 책무성과 투명성을 높이기 위한 법안 중 하나이다.⁹⁾ 책무성과 투명성 분야는 지속적으로 개발협력 분야에서 제기되어 온 분야이며 특히 책무성의 문제는 국익과 자신의 시민들에 대한 공직자들의 책무를 함께 담보하여야 하는 중요 분야이다. 투명성 또한 개발협력에서 지속적으로

unless such assistance will directly benefit the needy people in such country(22 U.S. Code 8422-Authorization of assistance).”

9) 상원에서 발의된 플로리다 상원의원 마르코 루비오(Marco Rubio)와 메릴랜드 상원의원 벤 카딘(Ben Cardin)이 제안한 S 1271 법안과 거의 유사하다.

문제가 되고 있는 부패를 줄일 수 있는 기제로 중요하며, 따라서 개발협력 분야에서 지속적으로 제기된 이 두 분야에 대하여 미국 의회가 초당적으로 관심을 보이기 시작하였다는 점에 의의가 있다. 이 법안은 특히 의회의 대 행정부 감시 책무성을 증진할 수 있는 법안으로 이 법안이 초당적 합의에 의해 상정되었다는 점은 개발협력 분야에서 행정부의 단독 행동이 어려워지고 있음을 보여주고 있으며, 특히 수원국의 부패 문제에 대하여 공여국 의회가 관심을 표명한다는 점에서 개발협력 분야에서의 행위자 증가뿐만 아니라 관심의 영역 확대라는 점에서도 의미가 있다고 할 수 있다.

이 법의 주요 내용은 (1) 미국 대통령은 모든 미국 대외원조 프로그램에 대하여 공통된 가이드라인을 설립하고 이를 통한 정책집행을 해야 하며, (2) Foreign Assistance Dashboard를 온라인상에 설립하여 미국 대외원조와 관련된 구체적인 정보를 프로그램별, 국별 베이스로 올리도록 하며, (3) 이후 정부책무성 부서(Government Accountability Office)를 통하여 의회에 보고하도록 하였다. 이렇듯 미국 의회가 입법한 법안은 미국 대외원조의 기본 틀을 제공함과 동시에, 대외원조에 대한 구체적 방향제시 및 비전을 제공함으로써, 행정부의 정책방향을 변화시켰다. 특히 2015년 11월 17일 상원에 수정 제안된 법안(S.2184)은 대통령이 법률안에서 제안된 가이드라인들을 의회와 구체적으로 공유하도록 하고, 회계감사원(Government Accountability Office)은 1) 법률안에 제시된 가이드라인을 분석하고, 2) 대통령의 회계연도별 예산 요청과 실제 사용된 대외원조 금액 및 사용 내역을 대조한 보고서를 “의회”에 제출하도록 되어 있다.¹⁰⁾ 2016년 7월 15일 본 법안이 하원을 통과하면서 의회가 대외원조에 대한 책무성과 투명성에 대해 중요한 역할을 하고 있음을 분명히 하였다(DEVEX 2016/07/07).

3) 대외원조 정책에 대한 미국 의회의 감사(oversight)

미국 의회가 외교정책 분야에서 중요한 기능을 하는 분야가 감사 역할(oversight role)이다. 감사 기능을 통하여 의회는 외교정책의 집행 및 실행과정, 결과물에 대하여 조사하고, 결과에 대한 분석을 통하여 차후 정책의 방향을 변경하기도 한다. 의회는 이 기능을 특히 위원회 시스템을 통하여 수행하고 있다. 이를 통하여 미국 의회는

10) All Info-S.2184-114th Congress(2015-2016): Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2015(대외원조투명성 및 책무성 법안). 본 법안은 2016년 7월 15일 하원을 통과하여 법안화에 성공하였다(No: 114-191).

행정부를 견제하는 이른바 “견제와 균형의 원리”를 유지하고 있다고 할 수 있다(U.S. Department of State 2013).

미국 의회의 감사는 다양한 목적과 주제를 가지고 있는데 (1) 정부 정책 수행의 효과성, 경제성, 효율성을 개선하고, (2) 정부 프로그램과 수행능력을 평가하고, (3) 부실하거나 불법적인 정책집행을 체크하고, (4) 시민의 자유와 헌법적 권한을 수행하고, (5) 여론의 요구가 행정부 정책에 충실하게 반영될 수 있도록 하며, (6) 새로운 법안 발의 혹은 현재 법안의 수정 발의를 위한 다양한 정보를 모은다(Halchin and Kaiser 2012). 특히 상원과 하원은 각각 담당 상임위원회가 존재하며 이들 상임위원회는 국제협력력을 포함한 국제이슈에 관한 행정부 활동을 감사한다. 예를 들어 상원의 외무위원회(the Committee on Foreign Affairs)가 가지는 감사 초점은 (1) 미국 대외정책의 효과성, (2) 미국법의 효과적인 집행, (3) 비효율적이며, 중복적이거나 시한이 지난 프로그램과 지출의 제거, (4) 제도적 개혁, 효과성, 재정적 문제이다.

일반적으로 미국 의회의 감사 기능은 다양한 형태로 나타난다. 우선 담당 위원회는 청문회를 개최할 수 있고, 대통령과 공식적인 협의를 할 수 있다. 또한 상원은 대통령에 대하여 국제조약 인준에 관한 조언을 할 수 있고, 상원의원들과 행정부 관료 간 비공식적 미팅을 할 수 있다. 이와 동시에 의회의 감사기능은 의회 위원회의 연구 결과를 공유하기도 하며 의회 예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등과 같은 기관의 지원을 받기도 한다(U.S. Department of State 2013). 정책의 사후 감사뿐만 아니라 대외원조 예산과 관련하여 감사기능을 강화한 사례도 있는데 2011년 미국 정부의 오사마 빈 라덴 암살이 파키스탄에서 발생한 이후 의회는 파키스탄으로 유입되는 원조 금액을 중지시킨 적이 있었다. 이후 파키스탄은 원조금액 중단을 이유로 아프가니스탄으로 가는 미국 군수보급 루트를 차단하였다. 이 사건 이후 미국 의회는 미국 정부가 파키스탄에 지원하는 원조에 대한 감사(oversight)를 강화하였다(Epstein and Kronstadt 2013; Security Assistant Monitor 2013).

미국 의회 상임위원회 중 대외원조 프로그램을 감사하는 위원회는 다양하다. 이 중 상원에서는 외교위원회(Committee on Foreign Relations)와 하원의 국제관계 위원회(Committee on International Relations)가 양자원조와 관련한 핵심 위원회이다. 식량 원조와 관련하여 상하원의 농업 위원회(Agriculture Committee)가 특히 하원의 국제관계 위원회와 함께 직무를 수행하고 있다. 미국의 다자원조의 경우 상원의 외무위원회와 하원의 재정위원회(Financial Services Committee)에서 담당하고 있다. 미국

의 대외원조재정은 상원과 하원의 예산재정패널을 담당하는 소위원회를 통하여 심의된다.

상원 외무위원회가 주의 깊게 감사하는 분야는 주로 정부의 외교정책의 효과성, 미국 법안의 효과적인 적용, 관계 부처 프로그램의 리뷰 등을 포함하고 있다. 예를 들어 113대 의회의 외무위원회의 감사 계획을 보면 가장 많은 원조 금액이 투입되는 국가들인 아프가니스탄 및 파키스탄에 관한 감사 계획을 다음과 같이 계획하였다. 아프가니스탄의 경우 위원회는 전략적 파트너십 협정과 미국의 대외원조 프로그램의 효과성, 전반적인 정치-군사적 전략 및 테러 전략에 대한 전반적인 개선방안 및 적용을 중점적으로 확인하고자 하였다. 다음으로 파키스탄의 경우 파키스탄에 제공되고 있는 민간 원조 및 안보 원조에 대한 전반적인 원조 분야 관련 감사를 실시하고자 하였다. 특히 이러한 원조 프로그램들이 미국 국익에 효과적으로 영향을 주고 있는지 확인하고자 하였다(Committee on Foreign Affairs 2013). 또한 대외원조 프로그램 전반에 대하여 미국 대외원조 프로그램의 중복성을 줄이고, 투명성과 효과성을 향상시키는지 여부를 확인하고자 하였다. 이와 동시에 미국 대외원조 프로그램 전반 및 미국 대사관 업무도 함께 감사한다. 또한 미국 대외원조청과 기타 관련 기관과의 협조체제와 관련한 이슈를 확인하여 대외원조 관련 기관들의 업무 감사에 주력한다(Committee on Foreign Affairs 2013). 미국 의회의 대외원조 정책에 대한 감사는 실제 예산의 축소 및 집행 중지로 이어지는 사례도 있는데 2011년 이후 파키스탄에 대한 원조 예산 변화 사례는 의회가 지속적으로 파키스탄에 대한 미국 행정부의 외교 정책에 대한 의회의 영향력을 보여주는 사례라 할 수 있다. 2011년 12월 30일 발효된 국가방어법안(National Defense Authorization Act for FY2012)는 2012년 회계연도 파키스탄에 제공되는 파키스탄 대테러기금(Pakistan Counterinsurgency Fund) 60%를 보류할 수 있음을 명기하고 있다(Epstein and Kronstadt 2012). 이는 국방장관이 파키스탄 정부가 사제폭발물 제거 전략으로 본 기금을 효율적으로 사용할 수 있는 전략 보고서를 의회에 제출하지 않는 한 기금의 60%가 집행 보류됨을 의미하는데 2011년 파키스탄이 미국 정부로부터 본 기금을 통하여 받은 원조는 8억 달러였고, 2012년 23억 달러로 급증하였다(Security Assistance Monitor). 이와 같은 조치는 미국 행정부의 외교정책, 특히 대 테러관련 분쟁 지역 국가들에 대한 군사 및 재건 원조에 대한 정책에 대해 의회가 강력한 제재를 가할 수 있음을 제시하고 있다.

3. 한국 국회의 제한적 행정부 견제: 개발협력 정책

의원내각제 국가인 캐나다와 대통령제 국가인 미국 의회의 경우 앞서 설명한 대로 각 의회의 특성에 따른 외교정책에 대한 영향력의 차이가 발생하였다. 두 국가 모두에서 의회의 다양한 영향력의 차이에도 불구하고 개발협력 분야에서의 의회의 감시, 감독 기능의 확대가 나타나고 있다. 캐나다 의회의 경우 ODAAA 법안 발효 이후 정부의 대 의회 보고 의무가 강화되고 있음을 확인할 수 있으며, 미국의 경우 전통적으로 의회의 대 행정부 견제 기능이 재정 및 감사 기능을 통하여 유지되고 있다. 그렇다면 한국의 개발협력 분야에 있어 국회의 영향력은 어떠한가?

한국의 경우 개발협력과 관련한 기본법안인 “국제개발협력기본법”이 제정된 이후 국회의 국제개발협력 정책에 대한 영향력이 적어도 법령 내에서 증대되고 있음을 확인할 수 있다. 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하고자 하는 취지로 제정된 국제개발협력기본법에는 연간 국제개발협력 종합시행계획¹¹⁾과 국제개발협력에 대한 평가결과를 보고하도록 하는 조항¹²⁾이 포함되어 사업에 대한 책임성 및 효과성을 높일 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 이 외에도 국제개발협력위원회는 국회의 상임위원회가 요구하는 경우 국제개발협력 통계자료를 제출¹³⁾하여야 한다.

이러한 법적 장치가 유지되고 있음에도 불구하고 개발협력정책에 대한 국회의 영향력은 여전히 제한적이다. 우선 입법 차원에서 개발협력정책에 관한 국회의 통제 확대를 위한 법률안이 제출되고 있으나 실질적으로 입법이 되지 않고 있다. 19대에 제출된 법률안 중 박주선 의원 개정안은 정부의 국제개발협력 사업에 있어 미진했던 국회의 통제를 강화하려는 입법 취지를 갖고 있다. 개정안의 내용은 “정부가 대통령령

-
- 11) 국제개발협력기본법 제11조(연간 국제개발협력 시행계획안의 작성 등) ④ 위원회는 제3항에 따라 제출된 분야별 연간 국제개발협력 종합시행계획안을 심의·조정하여 이를 확정하고, 이를 지체 없이 국회에 보고하여야 한다.
 - 12) 국제개발협력기본법 제13조(국제개발협력에 대한 평가) ③ 위원회는 제1항의 평가결과를 매년 6월 30일까지 국회에 보고하여야 한다.
 - 13) 국제개발협력기본법제18조(국제개발협력 통계자료) ④ 위원회는 국회의 상임위원회가 요구하는 경우 제3항에 따른 통계자료를 제출하여야 한다.

으로 정하는 규모 이상의 금액을 대외경제협력기금에서 지원하는 내용의 기본협정을 체결·비준하는 경우 국회에 동의를 요청하도록 의무화하고, 동의 요청 시 지원사업의 실시가능성·타당성·지원규모 및 지원조건 등을 검토한 보고서를 국회에 제출하도록 하려는 것”이다. 헌법상 국민에게 중대한 재정적 부담을 주는 조약은 국회의 비준동의를 받도록 되어 있으며, 차관협정이나 차관지불보증협정 등과 같이 주 채무나 보증 채무를 부담하는 경우에도 ‘국가가 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’에 포함되어 있다. 그러나 정부는 대외경제협력기금의 재원으로 개도국을 지원하기 위하여 개도국 정부와 차관협정을 체결하는 경우, 대외차관의 규모가 개별 협정 당 평균 2,200만 달러(242억 원, 환율 1,100원 기준)를 넘고 있어 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약임에도 불구하고 국회의 동의를 받지 않고 있는 실정이다(박주선 외 2012a). 한마디로 대외경제협력기금에 대한 기존의 통제 장치, 특히 국회의 통제장치가 미흡하다는 것이다.

이 법안은 현재 기획재정부위원회 심사에서 부정적인 검토의견이 제출되어 입법 여부가 불투명하다. 차관공여조약에 대한 국회의 동의를 거치지 않을 뿐 개도국에 대한 유상차관 지원은 이미 국회의 통제 하에 운용·관리되고 있으며, 유상원조에 비해 국가 재정 부담이 큰 무상원조의 경우에도 정부 간 무상원조 기본협정을 국회 비준동의 불필요 조약으로 분류하여 국회 동의를 거치지 않고 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 또한 개도국에 대한 차관 제공을 통해 경험관계 강화, 외교적 영향력 행사, 우리기업 해외진출, 국제사회 위상 제고 등 유·무형적인 반대급부를 제공받고 있으며, 이런 근거로 여러 원조선진국들의 경우에도 해외 유상차관 제공시 국회 동의 절차를 필요로 하지 않고 있다는 실정도 신중한 검토를 요청하고 있는 근거이다(박주선 외 2012b).

다음으로 외교통상위원회의 예산안 심사 사례는 개발협력 분야에서의 국회의 정부 예산 심사가 행정부 견제 기능을 효율적으로 수행하지 못하고 있음을 보여준다. 2014년 국제개발협력 예산은 전년대비 615억 7700만원이 증액되어 11.2%의 증가율을 보였다. 외교통상위원회는 신규 사업인 한, 아프리카 뉴파트너십 구축 사업이 기존 기관 사업과 유사 및 중복성이 있음을 지적하였으나¹⁴⁾ 이에 대한 예산 삭감을 요

14) 한-아프리카 뉴파트너십 구축사업은 ‘아프리카 새마을 운동’ 사업과 유사한 사업으로 이미 기획재정부, 안전행정부, 농림축산식품부, 농촌진흥청 및 경상북도 등에서 시행하고 있다.

청하지 않았다. 오히려 의통위는 새로운 시장으로 부상하고 있는 아프리카 지역과 산업자원 분야의 협력 및 중소기업의 수출경쟁력을 강화하기 위한 아프리카와의 경제교류 확대 사업을 보완해줄 것을 주문하였다. 이렇듯 상임위원회는 정부의 정책 기조 및 방향을 통한 예산 편성액에 대한 종합 검토에 주력하기보다 국익과 관련한 정부의 정책 방향에 동조하는 성향을 보였다.

한국 국회가 개발협력 분야에서 보인 행정부 견제 기능은 여전히 제한적이며, 대통령제 국가인 미국 의회에서 나타난 감시 기능보다 오히려 의원내각제 국가인 캐나다에서 나타난 정부정책에 대한 동조성으로 제한되는 모습을 보였다. 이는 개발협력 정책 분야가 다양한 이해당사자들이 활동하는 영역임에도 불구하고 국회의원들이 민감하게 반응할 수 있는 유권자들의 첨예한 이익이 대변되는 분야가 아니라는 점에서 원인을 찾을 수 있다.

IV. 나가며

급변하는 국제개발협력 지형 속에서 주목할 것은 개발협력 분야에서 다양한 행위자의 등장이다. 과거 개발협력 분야에서 주요 행위자였던 정부 및 시민단체 뿐만 아니라 의회의 역할 또한 중요해지고 있다. 특히 2008년 아크라 원조효과성 제고를 위한 고위급 회의(OECD DAC HLF3) 이후 독립적 개발주체로 국제사회에서 공인된 의회의 역할이 주목받고 있다. 개발협력 분야에서 의회의 역할에 대한 연구는 외교정책 분야에서의 의회 역할의 제고라는 점에서 연구 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 개발협력 분야에서의 의회의 역할은 국내 정치 제도적 차이로 인하여 다양하게 나타나며 일반적으로 행정부와 비교하여 상대적으로 제한적이다. 이러한 전통적 제한성을 감안하더라도, 본 논문은 대통령제 및 의원내각제 국가 모두에서 개발협력 분야에서의 의회의 역할이 적어도 제도적으로 확보되고 있으며 실제 기능이 확장되고 있음을 제시한다. 캐나다 의회는 의원내각제 국가의 특성상 정부 정책에 대한 감시 기능을 엄격하게 수행하지는 않는다. 따라서 캐나다 의회의 공적개발협력 정책과 관련한 대 행정부 영향력은 대통령제 국가에서 나타난 것과 같은 견제와 균형이 아닌 집권당 정부의 정책에 대한 적극적인 협조로 나타났다. 특히 이는 연립정부가 아닌 1당이 다수당이 된 경우 의회의 적극적 협조가 외교정책 분야에서 나타나고 있음을 재

확인하였다. 그럼에도 불구하고 최근 캐나다 정부의 개발협력 정책방향에 대하여 의회 내에서 문제를 제기하고, ODA 책무성 법안을 통과시켜 정부로 하여금 개발협력 정책을 비롯한 정부 정책 집행에 대한 보고서를 의회에 제출하게 함으로써 제한적이지만 의회의 감사 기능을 확보하고자 하는 노력을 기울였다. 이와 함께 의회예산처에서 정부의 개발협력 관련 예산에 대한 비판적 검토보고서가 발표되고, 이에 대한 정부의 반박이 계속되는 것은 적어도 의회 기관의 대 행정부 비판이 시행되고 있음을 알 수 있다.

미국의 경우 대통령제 국가의 특징인 입법부와 행정부 간 긴장 관계가 의회의 대 행정부 견제 기능을 통하여 나타나며, 외교정책 분야에서의 개발협력 분야에서도 의회는 입법과 감사 기능을 통하여 행정부를 견제한다. 특히 미국 의회는 전통적으로 의회 역할의 제한성을 인정하고 있는 외교 정책 분야에서도 상대적으로 행정부 견제 기능을 증가시키고 있다. 특히 미국 의회는 2016년 7월 15일 Foreign Aid Transparency and Accountability Act를 통과시킴으로써 대외원조 정책 책무성 및 투명성 분야에서 의회의 모니터링 기능을 강화하여 원조정책 분야에서의 의회 역할이 향상되고 있음을 분명히 하였다. 동시에 행정부의 예산 문제와 연동하여 미국 의회는 행정부의 외교정책 중 특히 대테러 분쟁지역 국가에 대한 원조 예산 집행에 대해 영향력을 제공하는 법안을 통과시킴으로써 행정부 견제기능을 유지하고 있다.

의회의 대 행정부 견제는 법안에서 담보한 제도적 장치를 통해 우선 확보될 수 있다. 이는 의원내각제 국가와 대통령제 국가 모두에 적용된 것으로 실제 의회의 견제 역할이 소극적인 의원내각제의 경우에도 캐나다 사례에서 살펴볼 수 있듯 개발협력 정책에 대한 의회의 비판 및 감시 기능이 지속되고 있다. 전통적으로 의회의 역할이 강화되어 있는 미국의 경우 개발협력 정책에 대한 지속적 견제는 외교정책에 대한 국내정치요소의 개입을 통한 민주주의의 책무성을 높이는 역할을 동시에 수행하는 것으로 평가할 수 있다. 캐나다 사례는 의원내각제 국가에서도 행정부의 개발협력정책에 대한 의회의 비판 및 견제가 제도적으로 정착되고 이를 활용하는 것을 보여주었고, 미국은 전통적으로 강력한 의회의 대 행정부 견제 기능이 입법 뿐만 아니라 감사와 “감사를 위한 계획”을 미리 제시함으로써 활성화되고 있음을 제시하였다.

의원내각제 및 대통령제 국가의 의회가 보여준 개발협력 분야에서의 의회의 역할 증대는 후속 연구로 신흥 공여국에서 중견 공여국으로 전환하는 한국 의회가 임할 수 있는 대 행정부 견제를 위한 제도적 기능에 대한 함의를 제공할 수 있다. 2010년

OECD/DAC 회원국이 되어 공식적으로 공여국의 반열에 오른 한국의 경우 국제개발협력기본법을 시작으로 개발협력 정책에 대한 제도적 장치를 마련하고 ODA 선진화 전략, 국제개발협력 기본계획, 국가협력전략 등을 수립하여 체계적인 개발협력 정책을 수행하고 있다. 그러나 제도적 개선의 긍정적 측면과 함께 여전히 행정부의 개발협력 정책에 대한 견제가 이루어지지 못한 측면도 있다. 특히 행정부에 대한 의회의 견제를 통한 개발협력정책 집행의 효율성 제고는 여전히 한국 개발협력정책의 중요한계점이고 동시에 한국 국회가 심화해야하는 대 행정부 견제 기능이 필요함을 보여 준다. 2014년 한국의 공적개발원조예산은 2조 2762억원이었으며, 2015년 2조 4176억, 그리고 2016년 2조 4394억원으로 증액되었다(노컷뉴스 16/01/03). 지속적인 공적개발원조 예산의 증대는 행정부의 예산집행에 대한 국회의 효율적인 예산 감시 필요성 또한 확대될 필요가 있음을 제시한다. 더욱이 다양한 이해당사자(stakeholders)가 활동하는 공적개발원조정책 분야는 동시에 의원들의 선거이해관계가 취약한 분야이기도 하기 때문에 더욱 더 국회의 집합적 감시 기능이 중요하다.

한국 국회의 개발협력 정책 분야에서의 제한적 영향력은 신흥공여국인 한국의 원조 효과성 제고라는 측면에서도 심도 있게 논의될 필요가 있다. 최근 한국이 국제개발협력 규범에 맞추어 지속적으로 개발협력 분야 예산을 증가시킨 긍정적 측면과 함께 효과적인 예산 집행 및 감시를 통하여 공여국 측면의 원조효과성을 개선하기 위한 방안으로 국회의 역할 제고는 제도적 측면의 구비 이상의 노력이 필요함을 보여 준다. 특히 캐나다 의회의 경우 국익과 합치되는 외교정책에 대한 의회의 적극적 지지와 함께 제도화되는 의회의 감사 기능 정치 시스템의 차이에도 불구하고 의회 기능의 필수 요소가 되고 있음을 확인하는 계기를 제공하였고, 향후 한국 국회의 제도화된 감사 기능이 향후 중요한 연구 과제임을 재인식하는 사례라 할 수 있다.

투고일: 2016년 8월 31일

심사일: 2016년 10월 5일

게재확정일: 2016년 10월 11일

참고문헌

- 박주선 외. 2012a 『대외경제협력기금법 일부개정법률안』 (2012.10.26.).
- 박주선 외. 2012b. 『대외경제협력기금법 일부개정법률안에 대한 기획재정위원회 검토보고서』 (2012. 10.29).
- 이승주·장혜영. 2013. “개발협력 정책의 국내적 책무성과 국회: 18대 국회의원의 인식을 중심으로.” 의회발전연구회 연구용역 보고서.
- 이희상. 2016. “2016년 ODA 예산 2조 4,394억..2015년보다 612억 증액.” 『노컷뉴스』(1월 3일).
- Amir, Tahir. 2004. “Development of Pakistan's foreign policy, case study on a comparative analysis of the US, UK and India.” *Foreign Policy Case Study 4*.
- Arnold, D. R. 1990. *The Logic of Congressional Action*. Yale University Press.
- Bailey, M. 2001. Quite influence: the representation of diffuse interests on trade policy, 1983-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 45-80.
- Bajtaj, Peter. 2015. “Democratic and Efficient foreign Policy?: Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the post-Lisbon role of the European Parliament in shaping and controlling EU foreign policy.” European University Institute working paper.
- Blanchfield, Mike. 2015. “Foreign Aid, Poverty Spending Shrinking, Says Federal Budget Watchdog.” CBC News (January 23).
- Born, H., Anghel, S., Dowling, A. and Fuior, T. 2008. “Parliamentary Oversight of ESDP Missions” *Centre for the Democratic Control of the Armed Forces* (Policy Paper No 28).
- Bülles, Anni-Claudine. and Shannon Kindornay. 2013. “Beyond Aid: A Plan for Canada’s International Cooperation.” *The North-South Institute Research Report* (May).
- Department of Foreign Affairs, 2015. “Trade and Development. “Foreign Affairs, Trade and Development Canada 2015” *Statistical Report on International Assistance 2012-2013* (March 20, 2015).
- Dieterich, S., Hummel, H. and Marschall, S. 2008. “Parliamentary War Powers and European Participation in the Iraq War 2003: Bridging the Divide between Parliamentary Studies and International Relations.” Paper prepared for presentation

- at the 49th ISA Convention in San Francisco, CA, 26-29 March 2008 (available at http://paks.uni-duesseldorf.de/21_publications.htm).
- Epstein, Susan B and K Alan Kronstadt. 2012. "Pakistan: U.S. Foreign Aid Conditions, Restrictions, and Reporting Requirements. Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42116.pdf> (검색일 2016년 7월 20일)
- _____. 2013. "Pakistan: U.S. Foreign Assistance." Congressional Research Service, July 1, 2013.
- Fleck, R. and C. Kilby. 2001. "Foreign aid and domestic politics: voting in Congress and the allocation of USAID contracts across congressional districts." *Southern Economic Journal* 67, 598-617
- Francis, David. 2013. "Why Cutting Foreign Aid to Egypt Would Backfire." *The Fiscal Times* (August 15).
- Halchin, L. Elaine., and Frederick M. Kaiser. 2012. "Congressional Oversight." *Congressional Research Service* (October 17).
- Kosar, Kevin. 2015. "Yes, the U.S. Congress Has a Role in Foreign Affairs." *The Compass* (May 14).
- Kuruwila, Elizabeth. 2006. "Note on Bill C-293: An Act Respecting the Provision of Development Assistance Abroad (Development Assistance Accountability Act)." *Parliamentary Information and Research Service* (September 20).
- Lindsay, James M. 1992-1993. "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters." *Political Science Quarterly* 107. No. 4, 607-628.
- Malamud, Andrés., and Stelios Stavridis. 2011. "Parliaments and Parliamentarians as International Actors." *Ashgate Research Companion to Non-State Actors* 101-115.
- McLeod group 2014. Canadian Development Assistance: The Issue of "Focus" <http://www.mcleodgroup.ca/wp-content/uploads/2014/12/McLeod-Group-briefing-note-3-%E2%80%93-A-Question-of-Focus.pdf> (검색일 2016년 8월 3일)
- Noulas, George. 2011. "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy." *Foreign Policy Journal* (October 22).
- Patterson, Brent. 2014. "Harper Prioritizes Aid for Countries with Canadian Mining Interests." *The Council of Canadians* (January 8).
- Pecquet, Julian. 2014. "Senate Panel Cuts Aid to Egypt, Palestinians." *Al-Monitor* (June 19).
- Peters, D. & Wagner, W. 2011. "Between Military Efficiency and Democratic

- Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies 1989–2004.” *Parliamentary Affairs* 64. No. 1, 175–192.
- Strøm, K., W.C. Müller and D.M. Smith. 2010 “Parliamentary Control of Coalition Governments.” *Annual Review of Political Science* 13, 517-535.
- All Info-S.2184-114th Congress (2015-2016): Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2015, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2184/all-info> (검색일 2016년 8월 5일).
- Canada’s Coalition to End Global Poverty. 2007. “Bill C-293: Aid Accountability Legislation.” (November).
- Conservative Party of Canada Platform of 2015 <http://s3.documentcloud.org/documents/2454398/conservative-platform-2015.pdf> (검색일 2016년 8월 1일).
- Canadian International Development Platform. “Canada’s Foreign Aid”. <http://cidpnsi.ca/canadas-foreign-aid-2012-2/> (검색일 2015년 12월 10일).
- Canadian International Development Platform. “Does Merging Improve Aid Efficiency?” <http://cidpnsi.ca/does-merging-improve-aid-efficiency/> (검색일 2016년 7월 10일).
- Committee on Foreign Affairs. 2013. “Oversight Plan of the Committee 113th Congress.” (January 15).
- Council on Foreign Relations. 2003. “Millennium Challenge Act of 2003.”
- Global News, <http://globalnews.ca/news/1790792/canadas-foreign-aid-poverty-spending-shrinking-pbo/> (검색일 2016년 3월 20일).
- Huffington Post, http://www.huffingtonpost.ca/2015/01/26/canadian-foreign-aid-pbo_n_6550110.html (검색일 2016년 4월 30일).
- Report to Parliament on the Government of Canada’s Official Development Assistance. 2014-15), http://www.international.gc.ca/development-developpement/dev-results-resultats/reports-rapports/oda_report-rapport_ado-14-15.aspx?lang=eng (검색일 2016년 4월 30일).
- DEVEX. 2016. “US. Congress approves long-sought Foreign Aid Transparency and Accountability Act.”(July 07).
- Security Assistant Monitor. <http://securityassistance.org/content/pakistan-counterinsurgency-capability-fund> (검색일 2016년 8월 10일).
- U.S. Department of State. 2013. “Oversight Powers of Congress.” (December 5).
- J.P. 2015. “Congress’s Influence over Foreign Policy.” *The Economist* (April 20).

ABSTRACT

A Comparative Study of Role of the Parliament in ODA Decision Making Process: Canadian Parliament, the U.S. Congress, and Korean Assembly

Chang Hyeyoung | Chung-Ang University

Sohn Hyuk-Sang | Kyung Hee University

Diversified architects of current international development cooperation put an emphasis on the roles of many new actors including the parliaments. In order to enhance the aid effectiveness, research on the role of parliaments in development cooperation has been paid attention to the empowerment of parliament not only in the sense of institutionalization but also in real activities. This study demonstrates that Canadian parliament and the U.S. Congress show differentiated role in foreign assistance. Although the parliamentary state limits the influence of the parliament over the executive, recently Canadian parliament has made effort to enhance the oversight regarding the activities of the relevant ministry regarding the ODA budget. At the same time, U.S. Congress showed relatively strong control power over the foreign assistance policy. The study shows that the role of the parliament on ODA issues has increased over time, from which policy implication for Korean parliament would be derived.

Keywords: Canada Parliament, U.S. Congress, ODA, role of parliament, international Development Cooperation