

코로나-19 위기와 공여국의 ODA 정책: 독일과 영국 사례 비교·분석 연구

김 석 우* · 김 지 영**

〈국문초록〉

본 연구는 코로나-19 위기 상황에서의 공여국들의 상이한 대응에 주목한다. 먼저 우리는 전체 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원 국가를 대상으로 코로나-19 이후의 공적개발원조의 변화 추이를 분석한다. 이러한 일반적 분석 결과에 기반을 두어 본 연구에서는 코로나-19 발발 직후의 영국과 독일의 원조 정책을 비교·분석한다. 영국은 코로나-19 발생 직후 원조의 양을 대폭 줄였으며, 공적개발원조를 통한 자국의 이익 추구를 보다 강조하는 ‘국익우선주의’ 정책을 노골적으로 취했다. 반면 독일은 몇몇 전통 원조 선진국들이 원조를 감소시키고 있는 상황에서 원조의 양을 대폭 늘렸으며, 유럽 연합(European Union)의 수장 국가로서 코로나-19 대응을 위한 글로벌 협력과 세계 질서의 안정을 자국의 외교 및 원조 정책의 최대 목표로 설정하여 공적개발원조를 통한 글로벌 위기 극복을 주창하였다. 본 연구에서는 코로나-19와 연이은 경제위기 상황 하에서 영국과 독일의 원조 정책이 어떻게 변화하였는지, 그리고 왜 영국은 독일보다 보수적인 국익우선주의 원조 정책을 택하였는지를 공여 능력, 국제 규범의 구속성, 공적개발원조를 둘러싼 국내 정치적 요인, 국익의 정의, 공동 정체성 요인으로 설명한다.

주제어: 코로나-19 위기, 공적개발원조, OECD 개발원조위원회, 독일, 영국

* 주저자, 서울시립대학교 국제관계학과 교수

** 교신저자, 숭실대학교 정치외교학과 부교수, E-mail: jiyoung.kim@ssu.ac.kr

차 례

I. 서론 II. 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후 글로벌 공적개발원조 추이 분석	III. 이론적 틀: 글로벌 위기와 공여국 원조 정책 IV. 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발과 공여국 독일과 영국의 대응 V. 결론
--	---

I. 서론

2020년 7월 유엔 사무총장은 지속가능발전 고위정책포럼에 제출한 보고서에서 현재의 추세에 따르면 2030년 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)달성이 어렵다고 주장하였다.¹⁾ 코로나-19가 발생한 지 얼마 지나지 않은 시점인데도 불구하고 코로나-19의 영향으로 SDGs 달성은 더욱 어려워질 것으로 예상하였다. 일 년이 지난 2021년 보고서에서는 코로나-19 영향으로부터 회복하기 위하여 다자협력, 환경보호, SDGs 달성을 위한 3B(Building Back Better) 원칙을 강조하였다.²⁾ 달성하기 어렵다고 판단되었던 SDGs 달성을 위하여 위기로부터의 일상 회복과 공동 노력을 강조한 것이다. 유엔 사무총장은 2022년 보고서에서, 지난 수십 년에 걸쳐 이루었던 개발 관련 진전이 멈춰 섰다고 진단하면서, 코로나 19와 우크라이나 전쟁으로 인하여 경제가 후퇴하고, 난민이 증가하고, 환경이 침해되고, 인플레이션으로 인하여 빈곤이 증가하는 현상이 지속하고 있다고 설명하였다. 이 보고서에서 유엔 사무총장은 국제사회가 SDGs 달성에 실패하거나 혹은 공동의 조치들을 채택하여 SDGs 달성을 위한 지속적 노력을 강구하거나의 베퉀 끝에서 있다고 주장하였다. 지난 3년 동안, 코로나-19 위기로 인하여 국제개발협력과 SDGs 위기도 발생한 것이다.

1) UN Economic Social Council, "Progress towards the Sustainable Development Goal: Report of the Secretary-General," UN Report (2020).
 2) UN Economic Social Council, "Progress towards the Sustainable Development Goal: Report of the Secretary-General," UN Report (2021).

2020년 코로나-19 관련 위기가 발생하기 전 국제사회의 발전은 다양한 부문에서 성과를 보였다. 일단 수원국의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 의존도가 점차 낮아지는 추세를 보였다. 수원국의 대안 자원인 무역, 해외투자, 차입과 본국 송환(remittance)이 증가하면서 수원국의 공여국 ODA 의존도가 하향 추세를 보인 것이다.³⁾ 공여국과 수원국 간 개발격차도 다소 완화하는 모습을 보였다. 저발전 국가들의 평균 경제 성장률이 선진국들의 평균 경제 성장률보다 높은 추이를 보이면서 개발 격차가 완화된 것이다. 또한, 절대 빈곤 계층 수, 영아 사망률 등이 감소하는 추세를 보였고, 전 세계 인구의 평균 수명률은 증가하는 등 경제 사회적 수치들이 개선되는 모습을 보였다. 그러나 최근 발생한 코로나-19 위기, 우크라이나에서의 전쟁, 그리고 이로 인한 복합적 위기는 이러한 추세를 역전시킬 수 있다는 우려가 증가하고 있고, 현실화하고 있다.

코로나-19로 발생한 복합적 위기가 국가의 발전 정책과 공여 정책에 큰 영향을 주고 있다. 가장 두드러진 특징은 보건 위기가 경제위기로 이어졌고, 공여국과 수원국 모두 새롭게 등장한 위기에 큰 영향을 받았다는 점이다. 특히 새로운 재원을 동원하기 어려운 수원국의 입장에서는 ODA에 더욱 의존하게 되는 현상이 발생하고 있다. 하지만 경제위기 극복 과정에서 재정적 제한을 많이 받는 공여국도 ODA 재원을 확보하는 데 어려움을 겪고 있어서, 수요와 공급 간 괴리가 증가하고 있다.⁴⁾ 공여국과 수원국 모두 발전 정책과 공여 정책을 재정립해야 하는 상황을 맞은 것이다.

위기는 국가의 행동을 급격히 변화시킨다. 위기는 위협의 증가, 불확실성의 증가, 그리고 시간적 제약의 세 가지 요소를 가지고 있다.⁵⁾ 위협과 불확실성이 증가하는 상황에서 빠르게 대처할 수 있는 정책을 수립해야 하는 것

3) S. Brown, "The impact of Covid-19 on development assistance," *International Journal*, Vol.76, No.1: (2021).

4) C. Eggar, "Transnational solidarity under stress? Foreign aid in the wake of the Covid-19 crisis," Campbell-Verduyn et al. eds., *The Covid-19 Pandemic: Continuity and Change in the International Political Economy*. (University of Groningen Press, 2020).

5) P. Y. Lipsy, "COVID-19 and the Politics of Crisis," *International Organization* Vol. 74, No. 1 (2020).

이다. 코로나-19도 위기 상황을 만들었다. 전 세계적 확산 속도가 매우 높았다는 점과 감염자와 사망자 수가 급격히 증가했던 점은 모든 국가에 위협 요소로 등장하였다. 위기는 또한 국가들의 자기중심적 행동을 증가시킨다. 1930년대 대공황 위기 속에서 국가들은 경쟁적으로 자국 시장을 폐쇄하고, 수출을 늘리기 위하여 자국 화폐를 경쟁적으로 평가 절하하는 정책을 채택하였다.⁶⁾ 1997-1998 아시아 외환 위기와 2008-2009년 미국 발 금융 위기에서도 국가들은 비슷한 정책을 채택하였다. 자국 시장을 보호하고 자국의 경제적 이익을 도모하기 위한 다양한 정책들을 채택하였다. 현재 진행 중인 복합적 위기 상황 속에서도 국가들은 자국 중심적 정책들을 채택하고 있다.

2020년에 발생한 코로나-19 위기와 경제위기 또한 국가들의 행동을 변화시키고 있다. 모든 국가가 보건 위기와 경제위기가 결합한 복합적 위기에 처하면서 국내 보건 위기에 대처하고 경제위기를 극복하기 위한 재원 마련이 가장 중요한 정책이 되었다. 재원 마련의 수단 확보에 다소 유리한 상황에 있는 선진국들은 재정 적자와 채무 증가라는 수단을 사용하여 위기에 대처하는 정책을 채택하였지만, 수원국의 제약은 훨씬 더 크다. 이러한 정책 수단을 사용하는데 있어서의 제약도 더 크고, 국내외적 장기 신뢰를 얻기도 힘들다. 공적개발원조가 더 중요한 재원이 되고 있는 것이다.

본 연구에서는 코로나-19 위기 상황에서 공여국의 상이한 대응에 주목한다. 먼저 우리는 전체 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) DAC(Development Assistance Committee) 국가를 대상으로 코로나-19 이후의 공적개발원조의 변화 추이를 분석한다. 이러한 일반적 분석 결과에 기반을 두어 본 연구에서는 코로나-19 위기 직후의 영국과 독일의 원조 정책을 비교 분석한다. 영국은 코로나-19 발생 직후 원조의 양을 대폭 줄였으며, ODA를 통한 자국의 이익 추구를 보다 강조하는 ‘국익우선주의’ 정책을 노골적으로 취했다. 반면 독일은 몇몇 전통 원조 선진국들이 원조를 감소시키고 있는 상황에서도 원조의 양을 대폭 늘렸으며, 유럽연합(European

6) 가장 대표적인 정책 중 하나는 1930년 미국 의회가 채택한 스무트-할리 무역법안(Smoot-Hawley Trade Law)이다. 미국의 보호무역 법안 채택 이후 다른 국가들 역시 자국의 관세를 크게 증가시키는 대응 전략을 채택하였다.

Union)의 리더 국가로서 코로나-19 대응을 위한 글로벌 협력과 세계 질서의 안정을 자국의 외교 및 원조 정책의 최대 목표로 설정하여 ODA를 통한 글로벌 위기 극복을 주창하였다. 본 연구에서는 코로나-19와 연이은 경제위기 상황 하에서 영국과 독일의 원조 정책이 어떻게 변화하였는지, 그리고 왜 영국은 독일보다 보수적인 국익우선주의 원조 정책을 택하였는지를 공여 능력, 국제 규범의 구속성, ODA를 둘러싼 국내 정치적 요인, 국익의 정의, 공동 정체성 요인으로 설명한다. 한 가지 주지할 점은 본 연구는 코로나-19라는 매우 특수한 (그리고 비교적 단기간의) 글로벌 위기 상황에서 두 공여국이 선택한 위기 시 원조 정책에 대한 시론적 연구라는 점이다. 따라서 본 연구의 결과를 보다 장기간의 데이터에 기반을 둔, 심층적 분석이 필요한 원조 공여국으로서의 양 국에 대한 비교·분석의 결과로 해석하는 것은 유의해야 할 것임을 미리 밝힌다.

II. 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후 글로벌 공적개발원조 추이 분석

경제개발협력기구(OECD)의 연구 보고서에 의하면, 역사적으로 다양한 글로벌 위기 발생 기간 동안 ODA는 매우 유용한 외부 재정 지원의 역할을 했다.⁷⁾ 하지만 위기 발발 이후 2-3년이 지나면 ODA의 규모가 줄어드는 추이를 보였다. 제 1차 석유 파동 시기 1972-1973년 기간 동안 ODA는 전년 대비 13% 하락했다가 1974년에는 16% 급상승했다. 1979년 제2차 석유 파동 기간 ODA는 1980년 11% 상승했다가 1981년에는 급격히 감소했다. 2007-08년 식량 위기 당시 ODA는 2007년도에는 전년 대비 8% 하락했지만 2008년에는 12% 상승했고 금융 위기에도 불구하고 2010년까지 꾸준히 상승하다가 2011년에

7) 이 문단의 분석 결과는 주로 아래 연구에 기반 함. Y. Ahmad and E. Carey, "How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)," https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_223ac1dd-en (검색일: 2023. 3. 30).

다소 하락하는 추이를 보였다. 이처럼 과거에는 글로벌 위기 발발 기간 동안 ODA는 양적 증가를 보이다가 위기가 어느 정도 해소되면 ODA 양이 감소하는 추이를 보였다. 그렇다면 이번 코로나-19 글로벌 보건위기 기간 동안 ODA 전체 양은 어떻게 변화하였을까?⁸⁾

<그림 1>은 2016-2021 기간 동안 전체 ODA 규모 추이를 보여준다.⁹⁾ 2020년 발생한 코로나-19 위기도 불구하고 OECD 개발원조위원회 회원국들의 전체 ODA 규모는 증가하였다. 2020년 OECD DAC 회원국들의 전체 ODA는 1,612억\$로 이는 전년 대비 3.5% 증가한 규모이다. 또한, DAC 회원들의 평균 ODA/GNI 비율은 0.32%로, 이는 2019년의 0.30%에서 증가한 수치이다. 코로나가 크게 확산한 2021년도 DAC 회원국들의 전체 ODA 규모는 1,789억\$로 증가하였고, 평균 ODA/GNI 수치도 0.33%로 증가하였다. ODA 규모는 전년 대비 4.4% 증가한 수치이다. 이 시기 DAC 회원국들은 코로나 관련 분야에 187억\$를 제공하였는데, 이는 전체 ODA 규모의 10.5%를 차지하는 수치이다.¹⁰⁾ 이처럼 이번 코로나-19 글로벌 전염병 위기의 경우에도 앞서 소개한 여러 지난 글로벌 위기 때와 마찬가지로 전체 ODA 규모는 위기 발발 이후 상승하는 추이를 보여주었다.¹¹⁾ 또한, 다자기구를 통한 ODA 양도 2020년 크게 상승했다가 2021년 다소 하락하는 추세를 기록했다. 그리고 원

8) 이 글을 작성 중인 현재 글로벌 ODA 규모 추이를 가장 체계적으로 정리하고 있는 OECD의 데이터베이스는 2021년까지의 데이터만 제공하고 있다. 따라서 코로나-19 감염병 위기가 어느 정도 완화된 시기인 2022년 이후에 대한 분석은 제한적이라는 점을 밝혀 둔다.

9) 본 연구에서는 별도의 표기가 없는 한 ODA 데이터는 OECD 데이터베이스에 기초하며 현재년도, 지출(disbursement)액을 기준으로 하여 계산함.

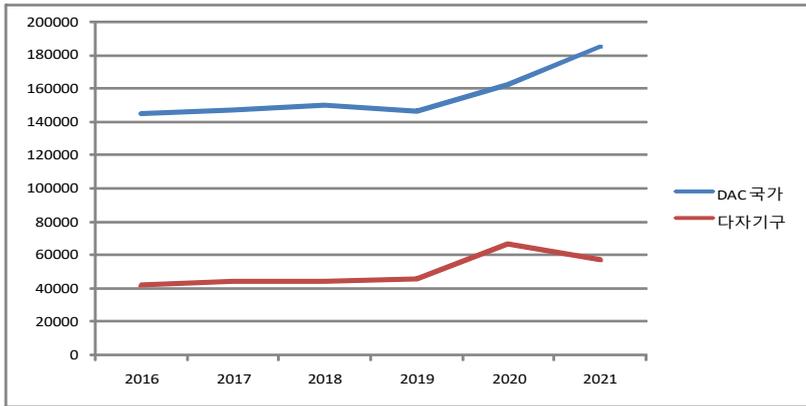
10) OECD, "ODA Levels in 2021-Preliminary data." OECD. Downloaded <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf> (검색일: 2023. 2. 15).

11) 코로나-19 발발 직후인 2020년 ODA 규모 상승은 코로나-19의 영향 때문이라고 보기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 이 시기 ODA 규모는 코로나-19 발발 이전에 이미 정해진 예산 규모일 것이기 때문이다. 하지만 본 연구에서는 2020년 뿐 아니라 코로나-19가 이미 세계적으로 확산한 이후인 2021년에도 ODA 규모가 지속적으로 상승했음에 주목한다. 이 시기에도 기존에 책정되었던 ODA 예산을 지급한 것이라고도 볼 수 있지만 적어도 글로벌 감염병 위기가 확산된 이후에도 기존 ODA 예산을 삭감하지 않았다는 의미일 것이기 때문이다.

조의 형태별로는 유상원조보다 무상원조가 코로나-19 발발 이후 급격히 증가하였다. (<그림 2> 참조).

<그림 1> 전체 ODA 규모, 2016-2021

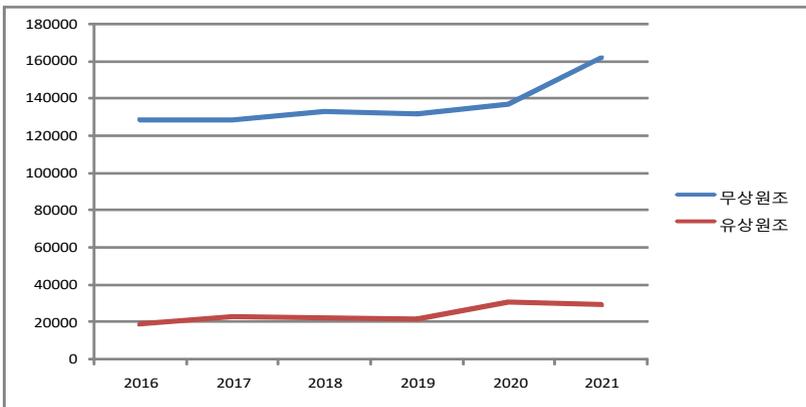
(단위: 미화 백만 달러)



출처: OECD QWIDS 데이터베이스; 저자 작성

<그림 2> DAC 국가의 무상원조 vs. 유상원조, 2016-2021

(단위: 미화 백만 달러)



출처: OECD QWIDS 데이터베이스; 저자 작성

코로나-19와 같은 글로벌 위기 발발 직후 공여국이 ODA 규모를 증액했다는 사실은 설명이 필요해 보인다. 왜냐하면, 이번 코로나-19 위기 발발로 인해 많은 OECD 국가들도 큰 경제적 타격을 입었기 때문이다. 일례로 코로나-19가 발생한 2020년 OECD 전체 국가들의 GDP 성장률은 -5.48%였다. 물론 코로나-19로 인한 경제적 타격은 개발도상국에 더 심각했다. 2020년 저발전 국가들에 대한 FDI는 전년 대비 19% 감소하였고, 또한 본국 송금이 1% 감소하였다. 또한, 사적 금융은 13% 하락하였고, 저발전 국가들의 무역액은 8.5% 감소하였다.¹²⁾ 대체 재원을 확보하기 어려운 상황 속에서, DAC 회원국들의 ODA 증액은 수원국의 경제위기 극복에 어느 정도 기여했다고 할 수 있다.¹³⁾ 특히 DAC 회원국은 120억\$ 규모에 달하는 코로나 관련 ODA를 제공하였고, 보건 분야, 인도적 지원, 그리고 식량 안보 분야에 대한 ODA 제공을 늘렸다.¹⁴⁾

하지만 이러한 ODA 규모 증가의 의미가 과장되어서는 안 될 것이다. OECD의 발표에 의하면 코로나-19 백신 지원 비용을 제외하면 실제 ODA 증가율은 2020년 기준 0.6%에 그치며 코로나-19 대응을 위해 추가로 편성된 예산을 제외하면 2020년 실제 ODA 규모는 오히려 하락하였다.¹⁵⁾ 즉, 코로나-19 발발 이후 공여국들은 ODA의 상당 부분을 코로나-19 글로벌 위기 극복을 위해 사용하였으며, 이를 제외한 실제 수원국의 지속가능한 발전 노력 지원을 목표로 하는 공적개발원조의 규모는 정체하였거나 오히려 감소세를 기록하고 있다고도 해석할 수 있다. 또한 코로나-19 대응을 위한 공여국의 지원 규모도 실제 필요한 액수에는 크게 미치지 못했다.¹⁶⁾

12) OECD, "COVID-19 spending helped to lift foreign aid to all-time high in 2020. Detailed Note,"

<https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm> (검색일: 2023. 3. 3).

13) Stephen Brown, "The impact of Covid-19 on development assistance."

14) OECD, "COVID-19 spending helped to lift foreign aid to all-time high in 2020. Detailed Note."

15) Y. Ahmad and E. Carey, "How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)."

16) Ibid.

주지할 점은 코로나-19 발발 이후 OECD DAC 회원국 전체의 ODA 액수가 증가했다는 사실이 모든 회원국이 ODA의 양을 증액하였다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점이다. OECD 데이터베이스에 의하면 2020-2021 기간 동안 미국, 일본, 이탈리아, 독일, 프랑스, 한국, 캐나다, 스페인 등은 ODA 규모를 증액하였으나, 영국, 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드 등 전통적 원조 선진국이라고 여겨지던 국가들의 ODA 규모는 오히려 하락하였다.

정리하면, 코로나-19 이후 OECD DAC 국가 전체를 대상으로 한 ODA 변화 추이에 대한 분석 결과, 코로나-19 글로벌 전염병 위기는 적어도 즉각적으로는 ODA 전체 양의 하락으로 이어지지 않았고, 오히려 백신 원조의 증가로 인해 전체 ODA 양과 무상원조 비율은 (적어도 단기간에는) 증가하는 추이를 보였다. 하지만 특기할 만 한 점은 코로나-19 라는 글로벌 외부 충격에 대응한 공여국의 원조 정책은 상이했다는 점이다. 본 연구에서는 유럽의 대표적 공여국인 영국과 독일을 비교·분석하기로 한다. 우선 두 공여국은 ODA 규모를 기준으로 볼 때 프랑스와 더불어 유럽에서 가장 큰 규모의 원조를 제공하는 공여국이며, DAC의 전통 회원국이자, 코로나-19 발발 전까지 양국 모두 국제사회가 권고하는 ODA/GNI 비율 0.7%를 달성하였다. 하지만 코로나-19 위기 상황에서의 양국의 공여 정책은 매우 대비되었다. 우선 유럽의 강대국이자 코로나-19 발발 이전 지속적으로 0.7%의 ODA/GNI 달성을 기록했던 영국은 코로나-19 발발 이후 원조의 규모를 대폭 감소시키는 정책을 취했다. 한편 독일은 코로나-19 발발 이후 여러 전통 유럽 공여국들이 국익우선주의를 채택하였을 때 유럽연합의 수장으로서 코로나-19 대응을 위한 전 세계적인 노력을 주창하며, ODA양을 대폭 증액하였다. 본 연구에서는 영국과 독일 사례에 대한 분석을 통해서 코로나-19라는 글로벌 위기 상황이 공여국의 원조 정책에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 그리고 공여국 별로 글로벌 위기에 대응하는 원조 정책이 왜 상이한지에 대해 시론적 함의를 제공하고자 한다.

III. 이론적 틀: 글로벌 위기와 공여국 원조 정책

케네스 왈츠(Kenneth Waltz 1954)는 국제정치에서의 국가 정책을 설명하기 위한 세 가지의 분석 수준(level of analyses), 즉, 개인, 국내 체제, 그리고 국제 체제를 제시하였다. 이 분석 수준 유형에 근거하여 거비치(Gourvitch)는 공동의 국제적 환경 변화와 위기 속에서 국가들이 왜 어떻게 다른 정책을 채택하는가라는 문제의식 속에서 전도된 2차 이미지(reversed 2nd image) 설명을 제시하였다.¹⁷⁾ 이 모델에 의하면 공동의 국제적 위기 속에서 각 국가는 서로 다른 요인들에 의하여 서로 다른 정책을 채택한다는 것이다. 즉, 공동의 국제적 현상 혹은 사건의 영향에도 불구하고 국가들의 서로 다른 국내적 요인들로 인하여 상이한 정책 대안들이 채택된다는 것이다. 현재 진행되고 있는 코로나-19 발생과 진행으로 인한 복합적인 세계적 위기 상황 속에서도 각 공여국은 자신들의 국가적 제약과 특성으로 인하여 서로 다른 공여 정책을 채택하고 있는 것이다.

본 연구에서는 거비치의 논의에 기반을 두어, 코로나-19 글로벌 전염병 위기라는 공동의 국제 위기가 공여국 별로 어떻게 다른 영향을 미칠 수 있는지, 위기 시 공여국 별로 상이한 원조 정책은 어떻게 설명할 수 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 기존 관련 연구들에서 밝혀진 공여국의 원조 정책에 영향을 미치는 다양한 국내 요소, 즉, 공여 능력, 국제규범의 구속성, 원조를 둘러싼 국내정치적 상황, 국익의 정의, 공동 정체성 요인을 중심으로 코로나-19 발발 이후 영국과 독일의 상이한 ODA 정책을 살펴본다. 이어서는 각각의 요인에 대한 간략한 설명을 제시한다.

국제적 위기 상황 속에서 공여국의 원조 정책은 다양한 국내적 요인에 의하여 영향을 받는다. 첫째는 공여 능력 요인이다. 코로나-19 위기와 경제적 위기라는 복합적 위기 상황은 공여국 재원에 큰 제약을 끼쳤다. OECD DAC 대부분의 회원국들은 경제가 역성장하는 상황에 직면했다. 코로나-19에 대한 대처와 경제적 봉쇄, 그리고 대외 경제의 축소 등의 상황으로 인하여 정부

17) P. Gourvitch, *Politics in Hard Times: Competitive Responses to International Economic Crises* (Cornell University Press, 1986).

재원에 대한 수요가 크게 증가하였고, 이는 정부 재정 적자와 국가 채무를 늘렸다. 투자가 축소되고 공급망이 불안정해지고 관광 수입이 급격히 감소하는 현상도 보였다.¹⁸⁾ 국내 보건 위기와 경제위기에 대처하는데 드는 막대한 재원 마련으로 공여 능력이 제한되는 상황이 된 것이다. 복합적 위기 상황에서는 국내 지출과 해외 지원 간의 근본적 상충성(trade-off)이 더욱 심각하게 부각될 수 있다. 제한된 국가 능력을 고려할 때, 국내 지출이 우선순위가 될 가능성이 크고, 따라서 ODA를 포함한 해외 지원은 축소될 개연성이 크다. 과거 경제위기 상황 속에서 ODA가 축소된 것은 공여국 능력이 공여 정책에 큰 영향을 끼친다는 것을 보여주는 사례이다.¹⁹⁾ 이러한 현상은 학술적으로 집단 간 위협 이론(intergroup threat theory)로 알려져 있다.²⁰⁾ 즉, 국내 지출 수요와 국제 지출 수요가 서로 상충되고 경쟁한다는 것이다. 이러한 상황은 위기가 초래하는 위협이 증가할 때 더욱 명확하게 드러나게 된다.

둘째는 국제 규범의 구속성 요인이다. OECD DAC 회원국들은 ODA/GNI 비율을 0.7%로 달성 또는 유지하는 국제 규범에 구속되어 있다.²¹⁾ 물론 이 국제 규범은 강압적으로 구속되는 규범은 아니다.²²⁾ 연성법(soft law)의 형태를 보이는 비강압적 국제 규범이다. 하지만 국제 규범이 만들어지면 국제사회의 제안과 감시, 그리고 동료 평가와 지목하여 비난하기(naming and blaming) 등으로 인하여 국제 규범에 구속된다. OECD DAC 회원국 중 0.7% 목표치를 이미 달성한 국가들도 여러 국가이고, 또 몇몇 회원국들은 이 목표

18) S. H. Schneider. et. al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany," *World Development*, Vol. 140. (2021).

19) H. A. Dang, S. Knack, S., and F. H. Rogers, "International aid and financial crises in donor countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 32; (2013); Andreas Fuchs, Axel Dreher, and Peter Nunnenkamp, "Determinants of donor generosity: A survey of the aid budget literature," *World Development*, Vol. 56 (2014)

20) S. H. Schneider. et. al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany."

21) ODA/GNI 0.7% 목표치는 1969년 피어슨 보고서(The Pearson Report)에서 제안되었고, 그 이후 UN과 OECD 차원에서 장기적인 목표치로 지속적으로 확인되고 동의되었다.

22) 예를 들면, 미국은 이러한 목표치나 목표 달성을 위한 일정표 등에 동의하고 있지 않다.

치를 달성하기 위한 적극적 노력을 강구하고 있다. 이런 상황에서 국제 규범을 무시하는 것은 쉽지 않다.

셋째로 국민들의 지지와 정치적 의지라는 국내적 요인이 있다. ODA는 국민의 세금을 기초로 한 국가 예산과 재정 지출의 한 항목이다. 따라서 국민들의 지지 없이 ODA 규모를 증가시키기는 쉽지 않다. 국민들에 대한 설득과 국민들로부터의 동의와 지지 확보라는 정치적 동학이 필요한 것이다.²³⁾ 또한 ODA 규모가 축소되면 다시 되돌리기 힘든 측면도 있다. 왜냐하면 ODA 축소는 ODA가 국가 정책 순위에서 다소 멀어졌다는 것을 의미하고, 따라서 ODA 증가를 위한 정치적 지지를 얻기 어려운 측면이 있다.²⁴⁾ 따라서 위기 상황 속에서 어떻게 ODA 공여를 위한 정치적 지지를 확보할 수 있는가는 정책 결정에 있어서 매우 중요한 요인이다.

넷째로는 국가 이익이라는 요인이 있다. ODA 공여와 국가 이익 추구에 관한 전통적 설명은 주로 해외 투자와 국제 무역, 그리고 자원 확보와 같은 경제적 요인과 국제무대에서의 수원국의 지지, 동맹, 안보적 이익 등의 정치·안보적 이익에 초점을 맞추었다.²⁵⁾ 그러나 코로나-19는 기존의 국가 이익과는 다소 다른 형태의 국가 이익과 연관되어 있다. 그것은 보건 안보라는 국가 이익이다. 즉, 코로나-19의 국경을 넘어선 전파와 그것을 방지하는데 있어서의 어려움 등으로 인하여 수원국에 대한 경제적 지원이 이들 국가들의 보건 환경을 개선하고 코로나-19 전파력을 억제함으로써 궁극적으로는 공여국 보건 환경을 개선하는데 도움을 줄 수 있다는 판단을 내린 것이다. 시민

23) Y. Kobayashi et al., "Public support for development aid during the COVID-19 pandemic," *World Development*, Vol. 138 (2021).

24) Y. Ahmad and E. Carey, "Development cooperation during the COVID-19 pandemic: An Analysis of 2020 figures and 2021 trends to watch," <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e4b3142a-en/index.html?itemId=/content/component/e4b3142a-en>.

25) 예를 들면, 우드(Wood)는 코로나-19 위기가 호주 ODA 정책에 어떤 영향을 끼칠 것인가에 대한 논의에서, 호주는 지정학적 이익과 중국 ODA 대처하기 위한 안보·정치적 이익에 너무 초점을 맞추고 있다고 지적하고 있다. T. Wood, "The Impact of Covid-19 on Australian Foreign Aid to Southeast Asia and the Pacific," *Journal of Australian Political Economy*, Vol. 85 (2020).

들로부터의 정치적 지지 확보와 보건 이익을 추구하는 행위에 대한 다양한 최근 연구들이 있다. 이 연구들의 공통점은 공여국 시민들이 코로나-19 위기 속에서 ODA 공여를 통하여 수원국 보건 환경을 개선하고 이러한 영향이 공여국에 긍정적으로 끼쳐서 자신들의 보건 위기를 완화할 수 있다는 믿음이나 ODA 지원에 대한 동의로 나타난다는 것을 보여주는 것이다.²⁶⁾

다섯째로는 이와 연관된 공동의 정체성 요인이 있다. 즉, 코로나-19와 연관된 보건 위기와 경제위기가 인류 전체가 공동으로 대처해야 하는 문제이고, 따라서 공여국들은 적절한 ODA 공여를 해야 하는 의무가 있다는 것이다. 이러한 측면은 공동 정체성 이론(common identity theory)으로 알려져 있다.²⁷⁾ 또한 이런 시각은 코로나-19와 경제위기 극복이 인류 공동의 공공재이고 따라서 공동의 노력이 강구되어야 한다는 시각과 연결되어 있다.²⁸⁾ 특히 코로나-19 위기와 그로 인한 복합적 위기는 저발전국 시민들에게 더 많은 고통을 안겨다 줄 것이라는 인식 때문에, 공여국 시민들이 ODA 증가를 지지할 수도 있는 것이다.²⁹⁾

본 연구에서는 이러한 복합적 글로벌 위기 상황에서 공여국의 원조 정책에 영향을 미치는 이상의 국내적 요인들을 이론적 틀로 하여, 독일과 영국 사례를 살펴보고자 한다. 앞서 소개한 바와 같이, 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후, 유럽의 강대국인 독일과 영국은 매우 대비되는 원조 정책을 취하였다. 코로나-19 발발 직후 영국의 ODA 양은 대폭 감소하였으며, ODA와 자국의 국익을 보다 노골적으로 연계하는 ‘국익우선주의’ 경향이 두드러

26) L. R. Dolan and N. Quynh, "Mutual gain or resource drain? attitudes toward international financial assistance during the early Covid-19 pandemic," *International Intervention*, Vol. 47, No. 6 (2020); Y. Kobayashi et al., "Public support for development aid during the COVID-19 pandemic," and; S. H. Schneider. et. al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany."

27) S. H. Schneider. et. al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany."

28) C. Eggar, "Transnational solidarity under stress? Foreign aid in the wake of the Covid-19 crisis"; Stephen Brown, "The impact of Covid-19 on development assistance."

29) A. B. Bayram and M. Holmes, "Feeling their pain: affective empathy and public preferences for foreign development aid," *European Journal of International Relations*, Vol. 26, No. 3 (2020).

졌다. 반면 독일은 코로나-19 보건 위기 대응을 위한 글로벌 차원의 연합을 주창하면서 ODA의 양을 증액하였고, 유럽 연합의 리더 국가로서 더욱 공고히 자리매김하였다. 또한 독일은 세계 질서의 안정과 평화가 곧 독일 외교 정책의 궁극적 목표임을 천명하면서 ODA는 이러한 독일의 세계주의 외교 정책의 주요 수단임을 강조하였다. 이어지는 장에서는 코로나-19 발발 직후의 영국과 독일의 원조 정책에 대해 본 절에서 소개한 글로벌 위기 시 원조 정책에 영향을 미치는 국내 요인을 중심으로 시론적인 설명을 제공하고자 한다.

IV. 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발과 공여국 독일과 영국의 대응

독일과 영국 모두 전통적인 OECD DAC 회원국으로서 원조의 양뿐만 아니라 제2차 대전 이후 발전해 온 국제개발협력 레짐의 담론을 이끌어 오는데 주요한 역할을 해 왔던 유럽의 전통 공여국이다. 영국 원조의 기원은 1929년 식민지개발법 제정으로 거슬러 올라간다. 이 법을 제정하면서 영국은 식민지였던 영연방 국가들을 대상으로 경제 지원을 시작하였고 이것이 오늘날 영국 원조의 기원이 되었다. 프랑스와 마찬가지로 오랫동안 영국 원조의 주요 목적은 주로 과거 식민지와 경제·외교적 관계 강화였다. 하지만 1997년 국제개발부(DFID: Department for International Development)가 독립 부처로 격상되면서 2002년 영국 ODA의 목적은 빈곤 감축에 한정되어야 한다는 것을 법적으로 명시하였고 2013년 이후로는 국제사회와의 공약인 ODA/GNI 0.7%를 지속적으로 달성하면서 수원국의 지속가능한 발전 및 빈곤 퇴치라는 국제사회의 원조 목표를 달성하는데 앞장서는 모범 공여국으로 인정받았다. 하지만 2015년 보수당이 집권하면서 ODA의 목표로서 ‘국익’을 추구한다는 정책이 여러 관련 정부 문건에 포함되기 시작하였고 특히 무역과 원조를 연계함으로써 ODA를 통한 영국의 상업적 이익 추구를 정책화하기 시작하였다. 마침내 코로나-19 발발 이후인 2020년 영국 정부는 DFID를 외무부와 통

합하여 FCDO(Foreign, Commonwealth & Development Office)를 설립하였고 같은 해 유럽연합에서도 탈퇴하였다. 이로써 국제개발부는 독립부처가 아닌 외무부로 통합된 것이다. 이후 2021년 영국 ODA는 매우 감소하면서 ODA/GNI는 0.5%를 기록하였다.³⁰⁾

전통적으로 독일 원조의 공여 목적은 개발, 외교, 영리였지만 영국과 마찬가지로 시간이 흐르면서 수원국의 개발이 독일 원조의 가장 주요한 목표가 되었다.³¹⁾ 1961년 당시 콘라트 아데나워(Konrad Adenauer) 독일 총리는 양자간 원조를 늘리고 개발부를 신설하였으며 오늘날 독일은 각료급 개발부처(BMZ)를 가진 유일한 DAC 공여국이다. 애초에 독일 원조는 냉전 구도에서 원조를 증액하라는 미국의 압력이 주요한 동기였지만 1970년대 초부터 독일 원조가 통합되면서 개발 목적이 두각을 나타내기 시작했고, 냉전 종식 이후 1990년대 이래로 독일 원조는 ‘지구촌 현안’ 해결을 위한 원조 사용을 강조하기 시작했다.³²⁾ 오늘날 독일은 미국에 이어 두 번째로 큰 규모의 원조를 제공하는 DAC 회원국이며, 양자 원조가 지배적이다. 그리고 개발부 산하 국제협력공사(GIZ)와 국영개발은행(KfW)이 주요 실행 기관이다. 특히 코로나-19 글로벌 전염병 위기에 뒤따른 세계 경기 침체에도 불구하고 독일 원조는 최근 급격히 증가했으며 2021년 현재 ODA/GNI는 0.74%를 기록하였다. 이어서는 전 절에서 소개한 분석틀을 적용하여 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후의 영국과 독일의 원조 정책을 설명한다.

30) 영국의 원조 역사에 대한 보다 상세한 내용은 Gerald Clarke, “UK development policy and domestic politics 1997-2016,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No.1 (2018); 김 영준, 「영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로」, 「국제정치논총」, 46권 1호, (2006), 261-282쪽; 문경연&임란희, 「국익과 ODA 관점에서 주요 공여국의 정책 연구: 미국, 영국, 호주 사례를 중심으로」, 「평화학연구」, 23권 1호, (2022), 107-131쪽, 윤익중, 「영국 블레어 정권의 외교정책 이해: 원칙, 수립과정, 그리고 집행을 중심으로」, 「글로벌정치연구」, 1권 1호, 197-225쪽, 등을 참조.

31) 캐롤 랭커스터. (유지훈 옮김). 「왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?」. (시공사, 2010).

32) 랭커스터(2010)가 지적한 바와 같이 독일은 개발의 목적을 강조하기는 하지만 외교와 영리라는 다른 목적을 배제하지는 않는다. 이 부분에 대해서는 결론 장에서 보다 더 논의하기로 한다.

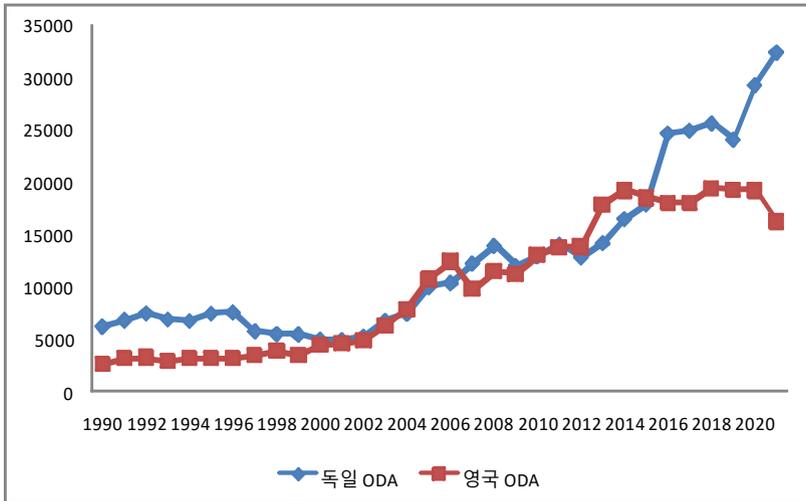
1. 공여 능력

공여국의 ODA 규모는 공여국의 경제적 능력과 매우 깊은 상관관계가 있다. 현재 최대 공여국은 미국이며 경제 선진국 기구인 OECD 산하의 개발원조위원회 회원국들은 전 세계 ODA의 상당 부분을 제공하고 있다. 또한, 세계 경제 2위인 중국의 원조도 2000년대 이후 급증하였다. 이처럼 공여국의 경제력은 공여 능력에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 공여국 경제 상황의 악화는 ODA의 감소와 정책 변화에 주요한 영향을 준다고 할 수 있다. 아래 <그림 3>은 1990년도 이후 영국과 독일 ODA 규모의 역사적 추이를 보여준다. 1990년대 이후 독일 ODA는 침체기를 거치다가 2000년 이후 반등을 시작했고, 2008년 미국 발 금융 위기 시기 다소 주춤하다가 2010년대 초 이후 급상승했다. 특히 코로나-19 발발 이후 독일 ODA는 2019년 현재 24,122 백만 달러에서 2020년 29,320 백만 달러, 2021년에는 32,456 백만 달러로 급증했다. 독일과 마찬가지로 영국의 ODA도 냉전 종식 이후 1990년대 내내 줄곧 정체기를 보이다가 2000년대에 들어 상승했지만, 2000년대 중반, 특히 글로벌 금융 위기 이후 하락하였다. 이후 2010년대 초기부터 다시 상승하기 시작했지만 2010년도 중반 이후로는 거의 정체하였다. 특히 코로나-19 발발 이후 영국 ODA는 2019년 19,345 백만 달러에서 2021년 16,278 백만 달러로 급격한 감소세를 보였다.³³⁾

33) 영국과 독일의 ODA 수치는 OECD 데이터에 기반을 두며, 여기에는 공여국 내의 난민 보호 비용을 포함함. OECD는 난민 보호에 드는 비용을 인도적 지원으로 판단하여, ODA에 포함함.

<그림 3> 독일과 영국의 ODA, 1990-2020

(단위: 백만 US 달러)

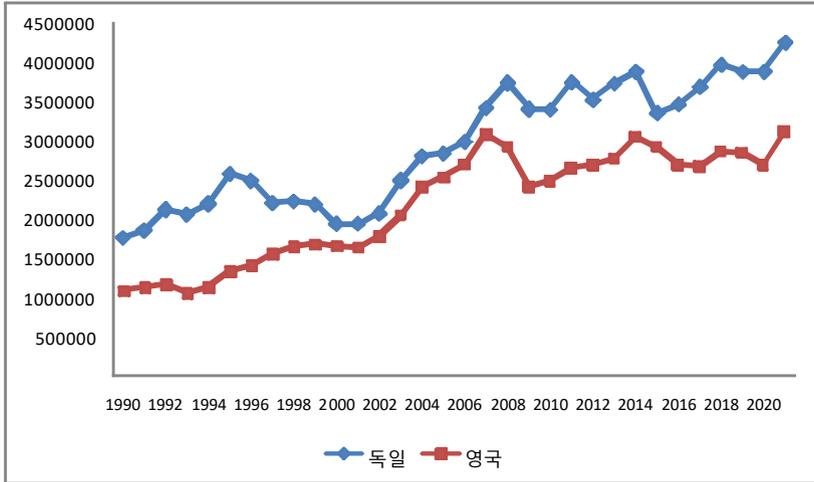


출처: OECD QWIDS 데이터베이스; 저자 작성

이러한 양 국가 ODA 규모의 변화 추이는 양국의 경제 지표 변화에 큰 영향을 받은 것으로 판단된다. 특히 여러 거시경제지표 분석 결과에 의하면 2008년도 미국 발 금융위기 이후 영국 경제는 지속적인 침체에 접어든 것으로 보이며, 이후 아래 <그림 4>가 보여주듯이 독일과 영국의 GDP 규모 간 차이는 더욱 벌어졌다. 특히나 이번 코로나-19 글로벌 전염병 발발 이후, EU 평균 경제 성장률은 2020년 -5.68%를 기록했고, 영국은 -11.03%, 독일은 -3.70%를 기록하였다. 이처럼 영국은 EU 평균보다도 훨씬 더 큰 폭으로 경제 성장이 둔화했던 반면, 독일은 상대적으로 그 여파가 EU 평균보다는 심하지 않은 것으로 나타났다.

<그림 4>. GDP, 독일 vs. 영국 (1990-2020)

(단위: 미화 백만 달러)



출처: World Bank 데이터베이스; 저자 작성

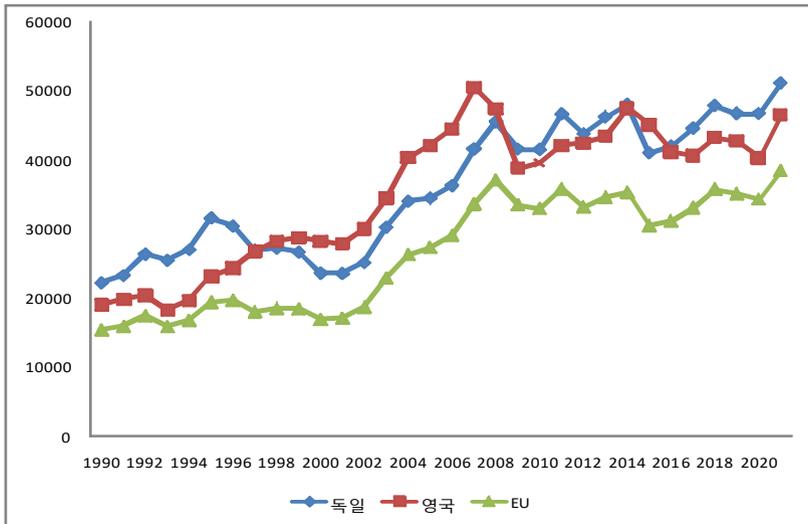
<그림 5>가 보여주듯이 2008년 이후 영국의 1인당 GDP는 독일보다 낮아졌으며, 2010년대 중반 이후 그 격차는 더욱 커지고 있다. 이러한 상황을 종합해서 살펴볼 때, 코로나-19위기 발발 직후 영국 원조 액수가 감소한 원인은 2008년 이래로 지속된 영국 경제 침체의 연장선상에서 설명할 수 있다. 특히 2016년 Brexit이후 더욱 가속화된 경기 침체에 코로나-19라는 글로벌 전염병 상황을 맞이하게 된 영국은 국내 보건 위기 및 잇따른 경제 위기에 대처하기 위한 재원 마련에 급급한 상황이었으며, ODA는 영국 정부의 우선 순위에서 크게 밀려나게 된 것이다.

반면 같은 시기 독일은 영국보다 성공적으로 2008년도 금융 위기의 침체에서 벗어났으며, 이후 꾸준한 경제 성장을 기록했다. 또한, 코로나-19의 경제적 여파도 상대적으로 치명적이지 않았다고 분석된다. 이러한 독일 경제의 안정적인 성장세에 힘입어 2000년대 중반 다소 주춤했던 독일 ODA는 2010년 이후 꾸준히, 지속적으로 상승했다. 이처럼 독일 경제의 안정적 성장은 코로나-19의 위기 상황에서도 독일이 ODA 규모를 지속적으로 늘릴 수

있었던 주요 요인이었다고 분석된다. 하지만 코로나-19 글로벌 위기 이후 연이은 세계적 복합 위기 상황에서도 독일 ODA가 지속해서 증가하고 있는 현 추세는 이전 2008년 글로벌 금융 위기 이후 독일 원조가 다소 주춤했던 것과는 대비된다. 따라서 경제적 요인, 즉 공여 능력 이외에 양국의 원조 정책에 영향을 미친 다른 국내 요인들을 상세히 살펴볼 필요가 있다.

<그림 5>. 1인당 GDP, 독일 vs. 영국 (1990-2020)

(단위: 미화 달러)



출처: World Bank 데이터베이스; 저자 작성

2. 국제 규범의 구속성

국제 규범 또한 공여국의 원조 정책에 영향을 미치는 주요한 요인이다. 제2차 대전 이후 국제사회는 국제개발협력 분야의 레짐을 발전시켜 왔으며, 공여국의 원조 행위에 대한 여러 규범이 만들어졌다. 국제관계에서 레짐이란, ‘특정 분야에서 행위자들이 공유하는 원칙, 규범, 규칙 및 의사 결정 과정’을 의미하며, 규범은 레짐을 구성하는 일부로서 ‘권리와 의무에 대한 행위

의 기준'이다.³⁴⁾ 이처럼 일반적으로 국제 관계에서 '규범(norm)'은 '의무감'으로 해석되며, 관련 국제 관계 분야에서의 행위의 기준이 된다고 여겨진다.³⁵⁾ 오늘날 국제개발협력 분야에서 공여국의 원조 행위와 관련된 주요 규범으로는 ODA/GNI 비율 0.7%, 높은 무상원조, 비구속성 원조 및 다자지원 비율 유지 등을 꼽을 수 있다. 특히 ODA/GNI 비율 0.7%는 개도국 빈곤 퇴치 지원을 위한 공여국의 약속과 의지를 가장 잘 가시적으로 보여주는 지표라 하겠다. 앞서 언급한 바와 같이 영국은 2013년 이후 지속적으로 ODA/GNI 0.7%를 유지해 왔지만, 코로나-19 발발 이후 2021년 이 수치는 0.5%로 급격히 하락하였다. 반면 독일은 글로벌 복합 위기 상황에도 ODA를 크게 증액하였으며, 2021년 현재 독일 ODA/GNI는 0.74%를 기록했다.

독일과 영국 모두 OECD DAC의 전통적 선진국으로서 국제개발협력 규범을 따라야 하는 의무가 있다. 하지만 ODA/GNI 0.7%를 포함하여 국제개발협력의 여러 규범들은 강압성이 제한적인 연성법이다. 물론 국제 관계에서 레짐 이론을 주장하는 여러 학자들에 의하면 이러한 국제 규범은 국가들의 행위에 큰 영향을 미치며, 그 주요 이유는 국가들이 국제사회에서 자국에 대한 '평판'을 크게 의식하기 때문이다. 따라서 강제성은 없다 하더라도 많은 경우 국가들은 자발적으로 국제사회에 대한 약속을 이행하며, 이는 다른 국가들의 인정을 얻음으로써 국제사회에서 자국의 소프트 파워를 증진하는 방안으로 여겨진다.

독일과 영국은 유럽의 강국이자 선진국으로서 국제 사회에서의 평판은 소프트 파워 측면에서 양 국에 매우 주요한 요소일 것이다. 따라서 양국 모두 국제 규범을 지켜야 하는 강한 인센티브를 갖고 있다 할 수 있다. 더구나 제2차 대전 이후 국제개발협력 레짐을 이끌어 온 OECD 산하 개발원조위원회의 전통적 회원국으로서 영국과 독일은 OECD DAC이 만들어 낸 여러 ODA 규범을 스스로 지켜야 할 의무가 있다고 할 수 있다. 실제로 DAC은 정기적으로 동료검토(Peer Review) 제도를 통해 회원국들이 여러 DAC 규범

34) Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, (Cornell University Press, 1983), p.3.

35) A. Florini, "The evolution of international norms," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 3, pp.363-389.

을 잘 이행하는지에 대한 감시 및 동료 압력을 행사하고 있다. 하지만 코로나-19 글로벌 전염병 위기 직후의 공여국 영국의 대응은 국제 규범의 제한성을 확인해 주었다고 할 수 있다.

실제 국제 관계 분야의 가장 강력한 이론인 현실주의에 의하면 국가의 행위를 제한하는 데 있어 강제력이 없는 ‘규범’의 구속력은 애초부터 제한적일 수밖에 없다. 이 시각에 의하면 국제 관계에 있어 가장 중요한 쟁점은 안보 문제이며, 규범은 국가 간의 힘의 배분을 반영할 뿐이지 국가의 힘 자체에 미치는 영향력은 제한적이다.³⁶⁾ 또한, 현실주의자들에 의하면 원조는 공여국의 국익을 도모하기 위한 외교정책의 주요 수단일 뿐이다.³⁷⁾ 이러한 현실주의의 관점에서 코로나-19 직후의 영국의 원조 정책을 간략히 설명하면 다음과 같다.

최근 영국 외교정책의 궁극적 목표는 세계의 평화와 질서 유지를 위한 글로벌 문제 해결에서 영국의 ‘국익’을 우선시하는 신보수주의 정책으로 전환하고 있다고 판단된다. 그리고 이러한 영국 외교정책의 변화에 따라 영국 원조의 정책도 국제 규범에 따른 수원국의 발전 및 빈곤 퇴치라는 글로벌 문제 해결보다는 국익과 ODA의 연계성을 강화하는 정책으로 변화하고 있다고 판단된다.³⁸⁾

제2차 세계대전 이후 영국의 정책 결정자들은 여전히 ‘제국주의적’ 시각으로 대외정책을 펼쳐 왔으며, 세계적 리더로서의 역할을 강조하였고, 이는 ODA 분야에서도 글로벌 과제 해결을 위한 공적개발원조의 사용이라는 원조 정책으로 이어져 왔다고 할 수 있다. 하지만 2008년 이후부터 지속된 영국의 경기 침체, 중국의 부상, EU 회원국들 간의 동아시아 지역에서의 경쟁, 중동문제, 난민 문제, 반 세계화 운동 확산 등은 영국의 오랜 외교정책 전통인 ‘고립주의’가 다시 등장하는 계기가 되었으며, 이는 2016년 영국의 유럽 연합 탈퇴 결정, 즉 Brexit를 초래했다.³⁹⁾ 한 연구에 의하면 영국민 중 수입

36) Ibid.

37) Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, Vol.56, No.2, pp.301-309.

38) 문경연·임란희, 「국익과 ODA 관점에서 주요 공여국의 정책 연구」; 윤익중, 「영국 블레어 정권의 외교정책 이해: 원칙, 수립과정, 그리고 집행을 중심으로」.

및 교육 수준이 낮을수록, 나이가 많을수록, 그리고 이민자 수가 많은 지역에 거주하는 주민들의 경우 EU의 팽창에 대한 우려가 컸으며 Brexit를 찬성했다.⁴⁰⁾ 이처럼 코로나-19 직후 영국 정부가 국제 규범에 맞지 않는 방향으로 원조 정책을 세우게 된 원인 중 하나는 2000년대 중반 이후부터 시작된 영국 외교에서의 국익우선주의 정책의 부상과 밀접한 연관성이 있으며, 이는 코로나-19 발발 이전인 2016년 Brexit에서 이미 가시화되었다고 볼 수 있다.

영국의 Brexit 현상은 상당수의 영국 정책 결정자와 국민들이 ODA와 같은 글로벌 협력의 노력은 영국의 국익보다 우선할 수는 없다는 인식을 공유한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 그리고 이는 미국 트럼프 정권의 미국우선주의 정책과 무관하지 않다. 전통적으로 영국은 미국과 마찬가지로 고립주의의 전통이 있으며 제2차 대전 이후 영국의 외교 정책은 미국과의 특별한 관계에 크게 영향을 받아 왔다.⁴¹⁾ 정리하면, 영국의 국익우선주의는 2000년대 중반 이후 영국 내부의 경제 상황 악화와 미국 트럼프 정권의 미국우선주의 외교정책의 등장, 다른 유럽 국가들과 거리를 두고자 하는 고립주의 외교 전통, 난민 문제, 테러리즘 등 유럽 통합이 국익에 반(反)하는 결과를 가져왔다는 회의적 시각의 대두 등에 비롯했으며, 이는 영국 외교정책의 목표를 ‘글로벌 문제 해결의 선봉자’에서 ‘국익우선주의’로 선회하는 결과를 가져왔다고 판단된다. 그리고 이러한 영국 외교 정책의 방향 변화는 ODA 정책의 변화를 야기했고 영국의 공적개발원조가 영국의 현실적인 국익에 보다 밀접하게 부합해야 한다는 정책적 판단으로 이어졌다고 판단된다. 결과적으로 이러한 영국 내의 국익우선주의 외교정책의 부상은 코로나-19 글로벌 보건 위기가 발발하면서 원조와 관련한 국제 규범의 강제성을 그 어느 때보다도

39) A. Amorsson, and G. Zoega, “On the causes of Brexit,” Working Paper, Birkbeck College, University of London, London, UK. Downloaded from: <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/16769/> (2016).

40) Ibid.

41) 김영준, 「영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로」, 『국제정치논총』, 46권 1호, 261-282쪽.

약하게 만든 주요한 요소였다고 판단된다.

3. ODA에 대한 국민들의 지지 및 정치적 의지

일반적으로 원조에 대한 국민의 지지는 공여국의 원조 정책에 큰 영향을 미친다.⁴²⁾ 특히 코로나-19 글로벌 전염병 확산과 같은 국가 위기 상황에서 공여국 국민들과 정치권의 ODA에 대한 지지도는 매우 불안정해질 수 있다. 코로나-19 글로벌 보건 위기는 많은 경우 경제 위기로 이어졌고 국가 재정에 큰 부담을 미치게 되었다. 코바야시(Kobayashi) 외의 연구에 의하면 국가의 재정 상황에 미치는 코로나-19 위기의 영향이 클수록 사람들의 원조에 대한 지지는 감소하였다. 그리고 영국과 독일과 같은 민주주의 정치체제에서 위기 시 국민들의 원조에 대한 여론 및 지지도는 정치인들의 원조 정책에 결정적인 요인이 될 수 있다.⁴³⁾

오늘날 독일은 ODA에 대한 국민들의 지지와 정치적 의지가 어느 국가보다 높은 공여국이다. 독일을 포함하여 일본, 미국, 덴마크, 프랑스 5개국의 공여 정책을 비교한 저서에서 캐롤 랭커스터는 ‘독일 원조의 목표가 [외교와 영리 목적이 아닌 수원국의 발전으로] 진화한 근본 원인은 부유한 국가가 가난한 나라를 도와야 한다는 독일인의 의무감’에서 찾을 수 있다고 주장했다.⁴⁴⁾ 실제 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 즉시 독일은 개발부(BMZ)를 중심으로 협력국의 코로나-19 대응을 적극적으로 지원하고 글로벌 연대를 구축하는 데 있어서 리더십을 제공했는데, 그 주요한 요인은 강력한 정치적 리더십과 함께 보건위기 대응을 위한 독일 재원의 일부를 개도국의 가장 열악

42) 캐롤 랭커스터. (유지훈 옮김). 「왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?」.

43) Y. Kobayashi et al., "Public support for development aid during the COVID-19 pandemic." 이에 대한 반론도 있다. M. Otter는 미국, 일본, 덴마크, 호주 및 캐나다의 여론 조사 자료를 사용하여 원조와 여론의 관계를 살펴보았다. M. Otter, "Domestic public support for foreign aid: does it matter?" *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 1, pp. 115-125, (2006). 본 연구에서 Otter(2006)는 원조의 양과 여론 간에는 뚜렷한 상관관계가 없음을 밝혔고, 이는 원조는 여론에 별로 영향을 받지 않는 엘리트 정책 분야이기 때문이라 주장하였다.

44) 캐롤 랭커스터. (유지훈 옮김). 「왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?」, 235쪽.

한 상황에 처해 있는 사람들과 나누어야 한다는 주장이 독일 내에서 정치적·국민적 지지를 얻었기 때문이다.

코로나-19가 글로벌 연대에 미치는 영향에 관해 독일 사례를 연구한 슈나이더(Schneider) 외의 연구는 코로나-19 시기 경제 부문에 대한 우려가 개발원조에 대한 국민들의 지지 하락으로 이어지지 않았음을 밝혔다.⁴⁵⁾ 저자는 2020년 4월 이후로 정기적으로 발표된 독일의 COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) 프로젝트의 설문 데이터를 사용하였다. 동 설문 데이터에 의하면, 독일 국민은 지속적으로 코로나-19 대응을 위해 개발협력 지원을 증액해야 한다고 응답하였으며, 약 44%의 응답자들은 독일이 개도국에 더 많은 재정적 지원과 함께 그들이 COVID-19 상황에 더 잘 적응할 수 있는 노하우를 지원해야만 한다고 답했다. 또한, 개도국이 글로벌 전염병 위기 상황에 더 치명적인 영향을 받았을 것으로 생각하는 응답자일수록, 개도국 지원에 대한 지지가 더 높았고 강력했다.⁴⁶⁾

하지만 같은 시기 영국인들의 ODA에 대한 지지는 대비된다. 유럽의 전통 공여국으로서 영국은 오랫동안 DAC의 주요 회원이었으며, ODA에 대한 영국인들의 지지는 매우 높은 수준을 지속해서 유지했다. 이러한 영국민들의 ODA에 대한 지지에 기반하여 2015년 국제개발법(International Development Act 2015)은 영국의 ODA/GNI를 국제사회가 요구하는 0.7%로 유지하는 것을 의무화하였고, 이 수치를 달성하지 못하면 정부는 그 이유와 이후 어떻게 0.7%를 달성할 것인지를 국회에 설명해야 할 것을 명시하였다. 또한, 동 법령은 ODA/GNI 0.7%를 달성하지 못하는 이유로는 경제 상황 및 재정 상황이 나빠진 경우와 영국 국내가 아닌 국제적 변수에 의한 예기치 못한 상황이 발생한 경우를 포함할 수 있음을 명기하였다. 실제 2020년 11월, 당시 재무장관 수낙(Rishi Sunak)은 영국의 ODA/GNI가 0.5%로 감소할 것이고, 그 이유는 코로나-19 위기로 인해 경제 상황이 어려워졌고, 정부로서는 일자리와 공공 서비스에 자원을 더 집중해야 할 필요성이 있기 때문이라고 밝혔다.⁴⁷⁾

45) S. H. Schneider. et al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany."

46) Ibid.

47) R. Taylor, "UK aid spending: Statistics and recent developments"

수낙 장관은 “재정적 상황이 허락하면” 영국 정부는 다시 0.7%를 회복할 의향이 있다고 밝혔다.⁴⁸⁾ 그리고 이러한 영국 정부의 결정은 당시 상당수의 영국 유권자들이 윤리적·외교적 목표의 당위성보다 훨씬 더 많은 양의 예산을 ODA에 사용하고 있다고 판단하고 있다는 정부의 분석 결과에 기반을 두었다.⁴⁹⁾

실제 영국외교정책그룹의 연간 설문 조사 자료에 의하면 당시 66%의 영국 국민은 해외 원조를 지지한다고 답하였지만, 응답자의 72%는 영국의 재정적 상황이 향상될 때까지 ODA는 정체, 또는 감소시켜야 한다고 답하였다.⁵⁰⁾ 특히 젊은 층, 저소득층, 교육 수준이 낮은 보수당 지지자(Brexit 지지자)들이 코로나-19 발발 이후 영국의 ODA 감축을 지지한 것으로 밝혀졌다.⁵¹⁾ 이처럼 코로나-19 발발 직후 영국 정부가 ODA 감축을 발표할 당시, 영국민의 2/3는 이를 지지한 것으로 나타났다. 정리하면, 코로나-19 위기 발발 직후 독일이 ODA를 유지 및 증가시킬 수 있었던 주요한 이유 중 하나는 독일 국민들이 코로나-19로 인한 경제적 불안정 상황을 ODA에 영향을 미치는 주요한 요소로 인식하지 않았으며, ODA를 통한 개도국의 코로나-19 상황 대응을 지지했기 때문인 것으로 분석된다. 한편 영국의 경우, 앞서 설명한 바와 같이 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 이전부터 경제적 침체가 지속되고 있었고, 보수적인 외교정책을 도입하고 있었다. 이러한 상황에서 코로나-19

[https://lordslibrary.parliament.uk/uk-aid-spending-statistics-and-recent-developments/\(2022\)](https://lordslibrary.parliament.uk/uk-aid-spending-statistics-and-recent-developments/(2022)).

48) S. H. Schneider. et. al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany."

49) BBC News, "Foreign aid: Is public opinion shifting on cuts?" Published 27 June 2021 BBC News; downloadable at <https://www.bbc.com/news/uk-politics-57616669>

50) W. Worley, "British public deeply divided on why they support aid, survey finds" Inside Development-UK Aid; downloadable at <https://www.devex.com/news/british-public-deeply-divided-on-why-they-support-aid-survey-finds-99180> (2021).

51) The Guardian, "Boris Johnson's attacks behind fall in support for overseas aid, says minister" (2022년 11월 6일); downloadable at: <https://www.theguardian.com/politics/2022/nov/06/boris-johnsons-attacks-behind-fall-in-support-for-overseas-aid-says-minister>;

위기가 발발하자, ODA에 대한 비판적 여론이 빠르게 형성되었고, 이러한 여론은 영국 정부의 ODA 감축에 영향을 미친 것으로 판단된다.

4. 국익의 정의 및 공동 정체성 요인

OECD 자료에 의하면 코로나-19 발발 이후 2020-2021 기간 동안 DAC 국가들은 글로벌 차원에서 위기 대응을 위해 약 35조 달러를 ODA와 별도로 지원했다.⁵²⁾ OECD 개발협력 프로파일(2022) 자료에 의하면, 2020년 독일은 코로나-19 대응을 위해 4.3조 달러의 양자 ODA를 제공했으며, 이 수치는 전체 독일 양자 ODA의 16.8%를 차지했다. 또한, 동 자료에 의하면 영국은 같은 해 글로벌 코로나-19 대응을 위해 2.1조 달러를 지원했으며, 이는 영국 전체 양자 ODA의 17.2%에 달하는 수치였다. 이처럼 영국과 독일 모두 글로벌 차원의 코로나-19 위기 대응을 위해 상당한 지원을 시행하였으며, 이러한 지원의 배경 요인 중 하나는 수원국의 코로나-19 위기 대응을 위한 ODA 지원 및 보건 부문 지원 강화가 자국의 보건 위기 완화에 매우 중요하다는 국민과 정치권의 국익에 대한 인식에 기초하였다고 할 수 있다.

보다 거시적 차원에서 코로나-19 발발 직후 영국과 독일의 ODA 정책, 즉, ODA를 통해 추구하고자 하는 국익은 매우 다른 방향으로 설정되었다고 판단된다. 2021년 3월 영국 수상은 '경쟁 시대의 영국: 안보, 국방, 개발 및 외교 정책의 통합'이라는 보고서를 발표하였다.⁵³⁾ 본 보고서의 핵심은 ODA를 통해 다양한 위협으로부터 영국민의 안보를 보장하겠다는 점이었다. 그리고 2022년 5월 16일, 영국의 Foreign, Commonwealth & Development 부처 장관은 의회에 '국제 개발을 위한 영국의 전략' 정책 보고서를 제출하였다.⁵⁴⁾ 본 정

52) Y. Ahmad and E. Carey, "How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)," p.8.

53) HM Government. *Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Downloadable at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf

54) Gov. UK. 2022. "The UK government's strategy for international development." Policy

책 보고서에서 영국은 개발 지원을 영국의 외교정책과 보다 더 긴밀하게 연결시킬 것임을 천명하였으며, 원조, 외교, 무역, 투자의 연계성을 강조하였다. 특히 기업, 투자 기금, 민간 투자자, 국제기구 및 시민 사회와의 파트너십을 더욱 강화하여 중·저소득국뿐만 아니라 영국 시민들에게도 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 할 것임을 공표하였다. 본 보고서에서는 영국 원조 지출의 4대 주요 전략을 소개하고 있다. 4대 주요 전략 중 첫 번째 주요 전략은 ‘영국의 금융분야 전문성에 기반을 둔 정직하고 믿을 만한 투자 지원’이며, 다른 전략으로는 여성과 소녀에 대한 지원, 인도적 지원 강화, 기후변화 및 글로벌 보건에 대한 지원이 포함되어 있다.

이처럼 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 이후 발표된 영국의 국제개발 전략의 주요 목표 중 하나는 ODA를 통한 영국 국민들의 경제적 혜택을 강화하는 것으로 설정되었다고 파악된다. 지금까지의 코로나-19 발발 직후 발표된 영국의 여러 원조 정책 보고서에 대한 분석에 의하면, 2015년 보수당 집권 이후로 본격화된 영국의 국익우선주의 외교정책이 코로나-19 발발 이후 더욱 가속화되어, ODA를 통한 자국의 직접적 국익 추구라는 신보수주의적인 원조 정책 방향으로 나아가고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 이는 영국 ODA의 궁극적 목표로서 개도국 빈곤을 포함한 글로벌 문제 해결이라는 공동체 의식, 또는 공동 정체성의 약화로도 해석될 수 있을 것이다.

반면에 앞서 설명한 바와 같이 독일은 ODA에 대해 높은 국민의 지지도를 바탕으로 코로나-19 글로벌 보건 위기 대응을 위해 글로벌 연대를 구축하는 데 앞장서 왔다. 2021년도에 발간된 독일 OECD 동료검토 자료에 의하면 90%에 달하는 독일인들은 개발협력과 개도국의 사람들을 돕는 일이 중요하다고 생각한다. 이처럼 코로나-19 글로벌 보건 위기 이후에도 ODA에 대한 독일 국민과 정치권의 높은 지지가 유지될 수 있었던 이유 중 하나는 공동 정체성, 즉, 글로벌 부의 불균형 및 개도국의 극심한 빈곤이 타국의 문제가 아닌 인류 공동의 문제라는 인식이 독일 사회에 만연해 있기 때문이라고 보

paper. downloadable at:

<https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-strategy-for-international-development/the-uk-governments-strategy-for-international-development>

인다.

코로나-19 발발 이전부터 독일은 외교 백서를 통해 지난 수십 년간 비교적 안정적이며, 규칙에 기반을 둔 국제 질서 하에서 독일은 많은 혜택을 보았기에 오늘날 독일의 주요한 역할은 이러한 안정적인 국제 질서가 유지될 수 있도록 돕는 것이라 천명하고 있다. 이처럼 독일은 2000년대 이후 협력에 기반을 둔, 평화로운 국제 질서를 유지하고 만들어 가는 것을 외교정책의 궁극적인 목표로 설정해 왔으며, 이러한 독일 외교정책의 큰 방향은 코로나-19 이후에도 지속되었으며, 보다 더 공고화 되었다.

코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후인 2021년 3월, 독일은 개정된 개발 전략을 발표하였고, 개정된 독일의 개발 전략은 국익과 글로벌 이익을 동일시하는 높은 수준의 공동 정체성을 반영하고 있다.⁵⁵⁾ 독일의 개정된 개발 전략은 인류, 지구, 번영, 평화, 파트너십(5Ps)을 독일 개발협력의 주요 원칙으로 밝히고 있으며, 평화와 안보, 인권 및 지속가능한 발전이 상호 긴밀히 연관되어 있다는 점을 인지하는 것이 독일의 해외 및 개발 정책의 주요 원칙이라 강조한다.⁵⁶⁾ 그리고 2019년부터 진행된 독일 개발부처인 BMZ의 개혁 목표는 단순한 ODA 지출이 아니라 독일 원조가 세계화된 세상에 변화를 만들 수 있는 지원이 될 수 있게 하는 것이라 명시하고 있다.⁵⁷⁾ 이처럼 코로나-19 위기 이후 독일은 국익과 글로벌 이익을 동일시하는 세계주의에 기반을 둔 공동 정체성이 더욱 높아진 것으로 판단되며, 이는 독일 ODA의 지속적 증대에 영향을 미친 주요 요소라 분석된다.

55) BMZ, *BMZ 2030 reform strategy: New thinking-new direction*. Downloadable at <https://mf.gov.md/sites/default/files/BMZ%202030%20reform%20strategy.pdf>.

56) Ibid.

57) OECD DAC 독일 동료검토 (2021); downloadable at <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/oecd-development-co-operation-peer-reviews-germany-2021-bb32a97d-en.htm>.

V. 결론

위기가 발생하면 국가들은 자국의 이익을 우선적으로 보호하기 위한 정책들을 채택하기 마련이다. 국가의 가장 근본적 역할과 책무 중 하나는 자국 시민의 생명과 재산을 보호하는 것이기 때문이다. 코로나-19로 인한 복합적 보건 위기와 경제위기 상황에서 각 국가의 정부가 경쟁적으로 백신을 확보하고, 자국 시장을 보호하고, 자국 시민에 대한 긴급 복지 혜택을 늘리고, 자국의 기업 이익을 보호하기 위한 조치들을 취한 것은 너무나도 당연한 일이다. 그러나 한편으로 국가들은 국제적 규범과 국제사회 목표를 달성하는데 있어서의 공동의 노력이 필요하다는 점도 인지하고 있다. 국가들의 ‘합리적’ 이기적 행동이 국제사회의 ‘비합리적’ 불행한 결과를 초래할 수 있다는 점도 알고 있다. 위기 상황 속에서 국가들은 자국의 야망과 국제적 협력의 필요성 간의 딜레마에 놓이게 되는 것이다.

2020년 시작된 코로나-19로 인한 복합적 위기 상황 속에서, 공여국들은 서로 상이한 ODA 정책을 채택하였다. 한 집단의 국가들은 자신들보다 더 불행한 상황에 놓은 저발전 국가들에 대한 ODA 규모를 증가시킨 반면에, 또 다른 집단의 국가들은 자국이 처한 단기적 문제들을 해결하는데 집중하면서 ODA 규모를 줄였다. 본 연구에서는 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후 대비되는 원조 정책을 취한 영국과 독일 사례를 원조 정책에 영향을 주는 주요 국내 요인, 즉, 국가의 경제 능력, 국제 규범에 대한 인식, 국내 정치적 지지, 그리고 국익 개념과 공동 정체성의 상대적 중요성 등의 요인을 통해 살펴보았다.

본 연구의 분석 결과, 위의 국내적 요인은 코로나-19 위기 상황 시 양국의 원조 정책에 영향을 미친 것으로 파악되었다. 영국의 경우 2000년대 중반 이후로 지속된 경제 침체와 국익을 우선하는 보수적 외교정책은 코로나-19 이후 원조 감축과 ODA와 자국의 이익을 연계하는 정책에 영향을 미친 것으로 판단된다. 반면 상대적으로 안정적인 경제지표와 높은 세계주의 공동체 의식, 세계주의에 기반을 둔 독일의 외교정책은 코로나-19 글로벌 보건 위기 발발 직후에도 독일 국민들과 정치권이 ODA에 대한 높은 지지를 유지하며

세계주의에 기초한 ODA 정책을 보다 더 공고히 할 수 있었던 주요 원인이라 분석된다.

특기할 만 한 점은 기존의 여러 상이한 국내적 요인이 코로나-19라는 글로벌 보건 위기와 잇따른 경제 위기 하에서의 공여국의 대응에 영향을 미쳤지만, 이러한 글로벌 복합 위기 자체가 기존의 정책 방향을 더욱 가속화, 공고화 한 측면도 있다는 점이다. 영국의 경우 기존의 경기 침체와 국익을 우선하는 보수적 고립주의 외교 정책이 코로나-19라는 글로벌 위기 하에서 보다 더 공고화된 반면, 독일의 경우에는 글로벌 위기 시, 독일의 리더십이 더욱 더 필요해지면서 기존의 세계주의 외교정책이 보다 더 공고화된 측면이 있어 보인다. 하지만 서론에서 언급한 바와 같이 본 연구의 분석 결과를 공여국으로서 영국과 독일에 대한 장기적인 평가로 확대 해석하는 것은 유의해야 할 것이다. 예를 들어, 최근 영국 시민들은 정부의 ODA 축소에 반대하는 목소리를 높이고 있다.⁵⁸⁾ 또한 OECD 개발협력 프로파일 자료에 의하면 독일의 상위 10개국 양자 수원국은 주로 아시아와 중동의 중소득국이고, 독일의 총 양자 ODA 중 상당액은 독일 내의 난민 지원에 쓰였다. 이는 독일도 ODA를 통해 매우 구체적이고 실질적인 국익을 도모한다는 것을 시사한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 실제적 함의를 갖고 있다. 오늘날 국제사회는 UN을 중심으로 SDGs를 달성하기 위한 노력을 강구해 왔다. SDGs 기간의 반환점을 돌고 있는 현 시점에서 많은 국제개발협력 관련 연구자들과 정책결정자들은 SDGs의 달성에 회의적이다. 대체로 잘 진행된 SDGs 이행 과정이 2020년 코로나-19로 인한 위기와 2022년 우크라이나 위기로 인하여 매우 더디게 진행되고 있기 때문이다. 따라서 국제사회의 공동의 노력 없이 SDGs 달성은 요원해 보이는 것이 사실이다. 특히 공여국의 개발재원 확대와 다양한 이해 당사자들의 더욱 적극적인 참여 없이 SDGs를 달성하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 이 글에서 제시하는 것처럼, 각 공여국이 놓인 국내외적 상황에 대한 평가와 진단을 바탕으로, 이들이 향후

58) F. Raftery, J. Hudson, and P. Morini, "UK public support foreign aid in face of 0.7% cut," Development Compass Working Paper, Downloaded from: <https://developmentcompass.org/blog/campaigning/uk-public-support-foreign-aid-in-face-of-0-7-cut> (2022).

ODA 규모를 확대하고 국제사회 발전에 공헌하게 하는 노력이 필요한 시점이다. 경제 회복을 통한 공여 능력의 제고, 국제 규범에 대한 구속성 제고, 국민적 지지의 확보, 국익 개념의 재구성, 그리고 인류 공동체로서의 정체성 강화 등이 필요한 시점인 것이다.

참고문헌

김영준, 「영국 외교정책의 변화와 정치엘리트 집단의 인지적 한계: 미국·유럽과의 정책공조와 협력의 선택 판단을 중심으로」, 「국제정치논총」, 46권 1호, (2006), 261-282쪽.

김지영·이지선·김석우, 「국익과 ODA: 아프리카에 대한 미·중 원조 동기 분석」, 「국제지역연구」 25권 3호, (2021), 99-127쪽.

문경연, 임란희, 「국익과 ODA 관점에서 주요 공여국의 정책 연구: 미국, 영국, 호주 사례를 중심으로」, 「평화학연구」, 23권 1호, (2022), 107-131쪽.

박종희 편, 「개발협력의 세계정치」 (서울대학교 국제문제연구소, 2021).

윤익중, 「영국 블레어 정권의 외교정책 이해: 원칙, 수립과정, 그리고 집행을 중심으로」, 「글로벌정치연구」, 1권 1호, (2008), 197-225쪽.

캐롤 랭커스터. (유지훈 옮김). 「왜 세계는 가난한 나라를 돕는가?」. (시공사, 2010).

Ahmad, Y. and Carey, E., "How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)," *Development Cooperation Profiles*. OECD, (2022)

Ahmad, Y. and Carey, E., "Development cooperation during the COVID-19 pandemic: An Analysis of 2020 figures," *Development Cooperation Profiles*. OECD, (2021)

Arnorsson, A. and Zoega, G., 2016., "On the causes of Brexit." Working Paper. Birkbeck College, University of London, London, UK. Downloaded from: <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/16769/> (2016)

Bayram, A. B., and Holmes, M., "Feeling their pain: affective empathy and public preferences for foreign development aid." *European Journal of International Relations*, Vol.26, No.3 (2020), pp. 820-850.

Brown, Stephen, "The impact of Covid-19 on development assistance." *International*

- Journal*, Vol.76, No.1: (2021), pp.42-54.
- Clarke, Gerald, "UK development policy and domestic politics 1997-2016," *Third World Quarterly*, Vol.39, No.1: (2018), pp.18-34.
- Dang, H. A., Knack, S., and Rogers, F. H., "International aid and financial crises in donor countries," *European Journal of Political Economy*, Vol. 32, (2013), pp. 232-250.
- Dolan, L. R. and Quynh, N., "Mutual gain or resource drain? attitudes toward international financial assistance during the early covid-19 pandemic," *International Interaction*, Vol.47, No.6 (2020), pp. 1131-1150.
- Eggar, C., "Transnational solidarity under stress? Foreign aid in the wake of the Covid-19 crisis," Campbell-Verduyn et al. eds. *The Covid-19 Pandemic: Continuity and Change in the International Political Economy*, (University of Groningen, 2020)
- Florini, A., "The evolution of international norms." *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No.3, (1996), pp. 363-389.
- Fuchs, Andreas, Axel Dreher, and Peter Nunnenkamp, "Determinants of donor generosity: A survey of the aid budget literature," *World Development*, Vol.56, (2014), pp. 172-199.
- Gourvitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, (Cornell University Press, 1986).
- Kobayashi, Y. et al., "Public support for development aid during the COVID-19 pandemic," *World Development*, Vol. 138, (2021).
- Krasner, S. D., ed., *International Regimes*, (Cornell University Press, 1983).
- Lipsy, P. Y. "COVID-19 and the Politics of Crisis," *International Organization*, Vol. 74-S1. (2020), E98-E127.
- Morgenthau, Hans, "A Political Theory of Foreign Aid," *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, (1962), pp.301-309.
- OECD, "COVID-19 spending helped to lift foreign aid to all-time high in 2020. Detailed Note." OECD.

- <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>
- OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*, OECD. Downloadable at:
<https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/oecd-development-co-operation-peer-reviews-germany-2021-bb32a97d-en.htm>.
- OECD, "ODA Levels in 2021-Preliminary data." OECD. Downloaded
<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf> (2022)
- Otter, M., "Domestic public support for foreign aid: does it matter?" *Third World Quarterly*, Vol. 24, No.1. (2006), pp. 115-125.
- Raferly, F., Hudson, J. and Morini, P., "UK public support foreign aid in face of 0.7% cut" Development Compass Working Paper, Downloaded from:
<https://developmentcompass.org/blog/campaigning/uk-public-support-foreign-aid-in-face-of-0-7-cut> (2022).
- Schneider, S. H. et al., "Does the Covid-19 pandemic threaten global solidarity? Evidence from Germany," *World Development*, Vol. 140, (2021).
- Stephen, Brown, *Aid and Influence: Patronage, Power and Politics*. 2nd Edition, (Routledge, 2022).
- Taylor, Robert, "UK aid spending: Statistics and recent developments"
<https://lordslibrary.parliament.uk/uk-aid-spending-statistics-and-recent-developments/> (2022).
- United Nations. 2020. 2021. 2022. "Progress towards the Sustainable Development Goal: Report of the Secretary-General." UN Economic and Social Council.
- Waltz, Kenneth, *Man, the State and War*, (Columbia University Press, 1954).
- Wood, Taylor, "The Impact of Covid-19 on Australian Foreign Aid to Southeast Asia and the Pacific," *Journal of Australian Political Economy*, Vol. 85, (2020), pp. 115-120.
- Worley, W., "British public deeply divided on why they support aid, survey finds"

Inside Development-UK Aid; downloadable at
<https://www.devex.com/news/british-public-deeply-divided-on-why-they-support-aid-survey-finds-99180> (2021).

〈Abstract〉

COVID-19 Global Pandemic and ODA Policy: A Comparative Study of the UK and Germany

Seokwoo Kim · Jiyoung Kim*

This study examines the impact of COVID-19 on aid policy of donors. We aim to understand how COVID-19 global pandemic and the Russia-Ukraine war followed by the economic stagnation worldwide have affected aid policy of major donor countries. This study first traces the changes in ODA of OECD DAC countries after the break out of COVID-19. Based on the understanding of the general pattern of aid policy after the COVID-19, we then compare and analyze the cases of the UK and Germany. Soon after the breakout of the COVID-19, the UK drastically decreased the amount of ODA and adopted the 'UK first policy' as the guiding principle of the UK ODA policy. On the other hand, the ODA volume of Germany has seen a significant increase during the period of the COVID-19 crisis and played a leading role in supporting international cooperation to meet COVID-19 crisis and protect global peace and order. This study highlights major factors that have affected such divergent aid policies of the UK and Germany.

Key words: COVID-19 Global Pandemic, ODA Policy, OECD DAC, Germany, UK

* Seokwoo Kim, Professor, Department of International Relations, University of Seoul (ksw@uos.ac.kr);

* Jiyoung Kim, Associate Professor, Department of Political Science & International Relations, Soongsil University (jiyoung.kim@ssu.ac.kr)

원고접수일: 2023. 7. 01.

심사마감일: 2023. 7. 12.

게재 확정일: 2023. 7. 26.

