# 유럽연합의 개발·협력 전략: 대 아시아 정책을 중심으로*

도 종 윤**

차 례

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 개발·협력의 동인(動因)과 전략적 접근
Ⅲ. 유럽연합 개발·협력 정책과 아시아정책의 기조
Ⅳ. 아시아 개발·협력 정책에 대한 평가
Ⅴ. 맺음말

**<국문 개요>**

이 글은 유럽연합의 개발·협력이 대 아시아 정책에서 전략화되는 모습과 동인을 규명하는데 목적이 있다. 유럽연합은 한편으로는 아시아를 거대한 경제적 파트너로 보면서도 다른 한편으로는 다수의 빈곤층과 정치적 불안이 공존하는 이중적인 곳으로 보고 있다. 이런 가운데 유럽연합은 아시아를 경제 파트너로서, 그리고 유럽적 가치의 확산을 위한 대상으로 인식하고 이를 개발·협력 정책에 투영하였다. 그러나 향후 유럽연합의 개발·협력의 전략은 두 가지 차원에서 다소 변화될 것으로 예상된다. 첫째, 경제적 파트너, 인도주의적 지원이라는 가치지향을 넘어 안보, 지구적 차원의 공공 이익을 고려하는 다차원적인 개발·협력 정책을 모색할 것이다. 둘째, 원조국 중심이 아닌 수원국 중심의 개발·협력 정책으로 세분화 할 것이다. 이는 원조의 효율성을 높이고 인간 중심의 윤리적 태도와도 맞닿아 있기

* 이 논문은 2012년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033665)
** 서울대학교 국제문제연구소 선임연구원

교보문고 KYOBO Book Centre

때문이다. 이런 두 가지 맥락에서 유럽연합의 개발·협력은 보다 유연하고 포괄적인 전략을 추구할 것으로 보인다.

**주제어 : 유럽연합, 개발·협력전략, 대아시아정책, 공공이익, 수원국 중심**

# Ⅰ. 머리말

유럽연합의[1] 외교관계에서 '개발·협력 정책(Development and Cooperation Policy)'은 '공동 외교·안보 정책(Common Foreign and Security Policy)', '근린정책(European Neighbourhood Policy)'등과 더불어 중요한 정책적 범주를 이룬다.[2] 유럽연합은 지난 2000년, '유럽공동체의 개발정책(The European Community's Development Policy)'을 내놓으면서 개발·협력에 대한 전략적 구상을 처음으로 구체화하기 시작하였다. 이 같은 시도의 이면에는 유럽연합이 전 세계의 공적개발원조(ODA)의 55%를 차지하고 있음에도 불구하고 그 동안 유럽의 기여가 저평가 되어 있다는 점, 유럽통합의 확대와 심화에 따른 담지 능력에 대한 고려가 부족하였다는 점, 그리고 지구적 차원의 환경 변화에 대응한 개발정책의 적응력을 재고시키기 위해 전략적 접근이 필요하다는 등의 판단이 있었다.[3]

유럽연합의 개발·협력 정책의 전략화 요구는 크게 세 가지 차원에서 조망해 볼 수 있다. 첫째, 국제사회의 변화가 주는 요인이다. 1989년의 몰타에서 있었던 미국과 소련 지도자들 간의 냉전 종식 선언과 동·서독의 베를린 장벽의 붕괴는 유럽연합에도 큰 변화를 가져다주었다. 즉, 기존의 경제공동체를 넘어 외교와 내무사법 분야까지 회원국 간 긴밀한 일체감을 가져야겠다는 제도적 변화가 요구되기 시작하였다. 특히 1993년에 발효된 마스트리트 조약은 탈냉전의 국제

1) '유럽연합(European Union)'이라는 단위체는 엄밀한 의미에서 1993년 마스트리트 조약 발효 이전의 '유럽공동체(European Community)'와는 구분되지만, 이 글에서는 그 이전과 이후 구분 없이 모두 '유럽연합'으로 통일하여 표기하도록 한다.

2) 이외에도 유럽연합이 '외교정책'에서 취하고 있는 정책 범주는 '근린정책', '지구적 차원에서 발생하는 문제', '위기대응', '핵확산 방지 및 군축', '분쟁예방', '사이버 안보' 등을 꼽을 수 있다.

3) *The European Community's Development Policy* (2000) 5.

교보문고 KYOBO Book Centre

사회가 유럽연합에 가져온 가장 큰 산물이었다. 마스트리트 조약은 유럽공동체(European Community)가 유럽연합(European Union)으로 바뀌는 명목상의 변화가 아니었다. 정치적, 사회적, 문화적 변화를 모두 동반하면서 국제사회에서 유럽의 책임을 보다 강조하는 계기가 되었다. 예컨대, 조약 177조에 '개발·협력' 조항이 새로 삽입되어 개발도상국들의 지속가능한 경제 발전, 빈곤 퇴치 및 이들 국가들의 세계 경제 편입 촉진을 천명하는 등 유럽의 역할을 강조하였다.[4] 둘째, 유럽연합의 내적 정체성의 변화는 브뤼셀로 하여금 지구적 차원의 새로운 전략적 계획을 수립하는 촉진제의 역할을 하였다는 점이다. 유럽연합은 1994년, '신 아시아 전략(Towards Asia Strategy)'를 내놓음으로써 지리적 차원의 세계 전략을 처음으로 제시하였다. 냉전 질서 해체 후 유럽연합은 아시아가 향후 거대한 경제 거인(economic power)이 됨은 물론 잠재적인 수출 시장이 될 것은 예견하고 그 어느 지역 보다 먼저 전략 계획을 수립하였다. 이 지역에서 유럽의 우선 전략은 유럽의 경제력이 차지하는 존재감을 강화시키면서(To strengthen the Union's economic presence in Asia), 지역의 정치적 안정을 위해 양자 간 정치·경제적 유대를 공고히 하면서 낙후 지역의 경제 개발을 증진시키는 것(To promote the economic development of the less prosperous countries and regions in Asia)이었다. 또한 유럽연합은 아시아 전략과 더불어 거의 같은 시기에 전통적인 연대 세력인 미국으로부터 자신의 국제적 역할 변화를 추인해 내는 성과를 거뒀다. 유럽연합과 미국은 1995년, '대서양 선언(Transatlantic Declaration)' 및 '신대서양 아젠다 (New Transatlantic Agenda)'를 수립하여 냉전 붕괴 이후 양자가 연대(solidarity)해야 할 국제적 책임 과제들을 새롭게 정립하고 이를 함께 해결하기로 결의 하였다. 특히 '신대서양 아젠다'에서 양자가 공유하며 취할 행동 범주(framework of actions)의 네 가지 주요 목표 중에 '개발 및 인도주의적 원조(development and humanitarian assistance)'를 명시함으로써 개발 전략을 외교적 협력의 차원으로 확대시키는 성과를 이루었다.[5]

---

4) *Treaty Establishing the European Community*(Consolidated version), Article 177, 1-2; 안상욱 & 이선필 (2012) 166. 이는 개발·협력에 관한 권능(competence)이 새로이 추가된 것으로 '단일의정서(Single European Act)'를 포함하는 유럽공동체의 이전 규범보다는 진일보 한 것이었지만, 개발·협력의 주체를 회원국으로 예정하고 유럽연합의 정책은 '보충적인(complementary)'것으로 규정하는 한계를 드러냈다.

교보문고 KYOBO Book Centre

셋째, 정책 이슈에서 제도적 접근 방식의 변화이다. 유럽연합이 경제공동체를 넘어 비중 있는 정치적 행위자로 등장하면서 많은 제도적 변화가 수반되었다는 것은 주지의 사실이다. 이런 가운데 개발·협력 분야에서도 중요한 제도적 개선이 필요하였다. 1957년에 유럽개발기금(European Development Fund: EDF)이 설치되면서 아프리카, 캐리비안, 태평양 연안 국가들(ACP) 및 해외 속령들(OCTs)에 대한 개발 지원이 이뤄지기는 했지만, 예산이 각 회원국의 기여로만 운영되었기 때문에 집중화된 전략적 접근이 쉽지 않았다. 또한 개발·협력에 관련된 접근은 회원국의 개별 정책에 달려있었고 특별협정을 맺어 처리하는 임기응변식 대응이었다.[6] 이 같은 접근은 과거에 피식민지였던 수원국과 식민지배자였던 공여국 사이의 특혜 관세나 원조 제공 같은 식민지배 유산 처리의 성격이 짙었다. 게다가 양자 간 이뤄지는 개발 협력은 정치적 밀착성이나 전략적 이해관계에 따라 이뤄지는 한계를 노정하고 있었기 때문에 수원국의 필요나 정책 수행 능력은 크게 고려되지 않았다.[7] 그러나 2000년 9월에 열린 'UN 밀레니엄 회의'에서 세계 정상들은 개발·협력과 관련하여 2015년까지 8가지 당면 과제를 실현시키기로 결정하면서[8] 유럽연합도 개발원조에 대한 파편화 된 접근방식을 개선하여 목표 달성에 일조하기 위한 보다 응집력 있는 기관 구성을 고려하게 되었다. 이에 따라 유럽연합은 2005년 12월, '개발에 관한 유럽의 총의(The European Consensus on Development)'를 발표하면서 개발 정책에 관해 유럽연합과 회원국 간 공통의 틀과 원칙 그리고 이행 규정을 만들기로 합의하기에 이르렀다. 이어서 2011 년 초, 브뤼셀에서는 기존의 '아프리카, 캐리비언, 태평양 국가와의 관계 및 개발 총국(Directorate General for Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States)'과 '유럽원조협력국

5) '전 세계의 평화와 안정 및 민주주의와 개발 증진', '지구적 차원의 도전에 대한 대응', '세계 무역의 증대와 경제적 친밀화에 기여', '대서양 국가 간 매개체 건설' 등이 해당된다.

6) 특별협정으로는 야운데 협정(1963, 1969), 아루샤 협정(1969), 로메 협정(1975, 1979, 1984, 1989) 등을 들수 있다.

7) 김종섭 외(2012) 55.

8) 8가지 당면 과제는 '절대빈곤 및 기아 근절', '보편적 초등 교육 실현', '양성평등 촉진 및 여성의 능력 확대', '유아사망률 감소', '모성건보건 개선', 'HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치', '지속가능한 환경 확보', '개발을 위한 글로벌 파트너쉽' 등이다. (http://www.un.org/millenniumgoals/ 2013년 9월 18일 검색)

교보문고 KYOBO Book Centre

(EuropeAid Cooperation Office)'을 통합, 확대하여 '개발협력 총국(Directorate General for Development and Cooperation: EuropeAid)'을 출범시키며 업무의 효율성과 일관성을 확보하려는 노력을 시도하였다.

이런 흐름 가운데 유럽의 개발·협력 및 공적개발원조(ODA)는 그 어느 나라보다 오랜 시간에 걸쳐 이뤄진 산물이자, 지구상 어느 나라보다 큰 비중을 차지하고 있기에 연구자들로부터 많은 관심을 받았다. 해외는 물론이고 국내로만 한정해 보았을 때도 유럽의 개발·협력정책에 관한 연구는 최근 몇 년 사이에 부쩍 많은 성과를 생산해냈다. 이들 연구는 크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째, '유럽연합의 개발·협력 및 ODA 제도와 체계 등을 소개'[9] 하거나, 둘째 '유럽개별 국가의 원조관리체계를 비교 또는 특징을 제시'하거나[10] 셋째, '각국의 개발·협력 정책의 다양성과 유럽연합 차원의 정책조율 시도가 갖는 수렴의 메카니즘'에[11] 대한 연구 등으로 집약할 수가 있다. 국내의 이런 연구 성향은 앞서 언급한 세 가지 조망 중 마지막 접근방식과 상당히 유사한 측면이 있다. 이들의 연구 성과는 수원국에서 공여국으로 탈바꿈하며 개발·협력 정책을 새롭게 입안, 정립하려는 우리나라의 입장에서 미래 지표를 설정하는데 큰 시사점을 주는 것이 사실이다. 그러나 이런 접근은 개발·협력 정책을 단순한 행정적 관리 체계로 인식하거나 또는 제도적 구성의 산출물로만 보려는 한계에서 벗어나지 못한 한계도 아울러 가지고 있다. 예컨대 기존의 연구들은 대개 '수원국의 지역적 분포도'나 '관리 체계의 유형화', '개별국의 목표치 설정', '평가 시스템 운영' 등에 집중하고 있어 유럽의 보다 면밀한 전략적 접근에 대해서는 함구하고 있는 것이 사실이다. 이 같은 문제의식에서 이글은 앞서 조망한 세 가지 차원 중 두 번째 범주, 즉 유럽연합의 내적 정체성의 변화가 브뤼셀로 하여금 지구적 차원의 새로운 전략 계획을 수립하는 촉진제의 역할을 하였다는 점에 주목하고 유럽연합이 개발·협력 정책을 전략적으로 어떻게 구상해 왔는가를 추적하려고 한다. 공간적 의미에서 유럽연합의 대외정책은 주로 근거리 지역과의 관여와 협력[12] 및

9) 김종섭 외 제 3장 (2012)
10) 주동주 외 (2008) 제4-8장, 김면회·안숙영(2011), 김인춘(2011), 김종섭 외 제5-9장, 윤덕룡 외 (2012), 이면우(2012), 문경연(2012), 홍연익(2012), 김성철(2012), 이대우(2012)
11) 안상욱, 이선필 (2012)

교보문고 KYOBO Book Centre

대서양을 사이에 둔 미국과의 정치 및 경제적 공조에 치중되어 왔지만[13], 탈냉전 후 국제 정세를 조망하는 시각이 지구적 차원으로 확대되면서 아시아에 대한 전략화 작업 역시 꾸준히 진행되어 왔다. 유럽에게 아시아는 거대한 잠재적 시장일 뿐 아니라 빈곤과 긴장이 공존하는 개발·협력의 대상이기도 하다. 따라서 이 글은 유럽연합의 대 아시아 지역 관련 주요 전략 문서와 개발 의제들을 검토하고 그 안에서 드러난 유럽연합의 대 아시아 정책에서 개발·협력 정책이 차지하는 맥락과 이것이 전략화 되는 모습을 규명하는데 목적이 있다. 따라서 이글은 다음과 같이 구성하려 한다. 이어지는 2절에서는 무엇보다 방법론적 접근 및 개념화의 전제로서 개발·협력의 동인과 전략화가 의미하는 바가 무엇인지를 제시한다. 3절에서는 유럽연합의 개발·협력 정책과 이것이 아시아 정책 기조와 상호조응하며 어떻게 전략화되었는 지를 조명하고, 4절에서는 유럽연합이 구축하고 있는 대 아시아 개발·협력 정책의 가진 일관성과 응집성에 대한 평가를 살펴본다. 마지막으로 맺음말 부분에서는 유럽의 개발·협력 정책의 전략이 주는 의미와 향후 과제를 토론하도록 하겠다.

12) 일명 ENP(European Neighbourhood Policy)로 불리는 유럽연합의 근린정책(近隣政策)은 2003년 집행위원회가 "Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour"를 내놓으면서 본격적으로 전략화 단계에 들어서게 되었다. ENP의 핵심은 유럽연합 남쪽과 서쪽의 인근 16개국들의 경제적 번영과 정치적 안정, 그리고 대외적 안전보장 등에 관해 상호 협력하는 것이다. 2008년에는 '동유럽과의 동반자관계(Eastern Partnership)'가 출범하였고, 1995년 첫 모임 이후 지지부진했던 '유로-지중해 동반자관계(일명 바르셀로나 프로세스)'가 2009년에 재출범하였다.

13) 1990년의 "Transatlantic Declaration on EC-US Relations", 1995년의 "The New Transatlantic Agenda" 및 "Joint Action Plan", 그리고 2005년에 유럽연합이 발표한 "A stronger EU-US Partnership and a more open market for the 21st century" 등 참고.

교보문고 KYOBO Book Centre

# Ⅱ. 개발·협력의 동인과 전략적 접근

## 1. 개발·협력의 동기

2001년에 발표된 OECD/DAC의 '빈곤감소 가이드라인(The DAC Guidelines Poverty Reduction)'에 따르면 빈곤감소를 위해서 다섯 가지 능력(capabilities) -경제적, 인간적, 정치적, 사회/문화적, 방어적- 이 증진되어야 한다고 제시하고 있다. 주목되는 것은 소비 수준을 향상시키기 위해 최소한의 조건을 갖춰야 하는 경제적 능력이나 보건 및 위생의 확보를 요구하는 인간적 능력(humane capabilities)외에 공공정책이나 여론에 영향을 미칠 수 있는 정치적 권리와 사회 공동체 속에서 소외되지 않고 어울릴 수 있는 사회/문화적 능력, 그리고 자연재해, 정치적 충돌 등의 외생적 위기를 극복할 수 있는 방어적 능력을 제시하였다는 점이다.[14] 자활을 위해서는 전통적인 의미의 생계 확보 외에 정치적 독립이나 사회/문화적인 개인의 역량 계발이 필요하며 이들을 전체적으로 아우를 때 비로소 삶을 영위하기 위한 최소한의 조건이 된다는 것이다. 이처럼 다섯 가지 능력이 서로 깊은 상관관계를 맺고 있다는 전제는 빈곤 퇴치에 대한 진일보한 접근 방식이라고 할 수 있다. 또한 개발·협력이 빈곤감소를 위한 것이라면 결국 다섯 가지 능력의 확대는 개발·협력의 목적이기도 한 셈이다.

그러나 빈곤감소라는 수원국의 입장만을 강조해서는 공여국이 가진 개발·협력의 동기를 설득력 있게 제시하기는 어렵다. 공여국의 개발·협력을 수행하는 이유가 무엇인가에 대해서는 서로 다른 일면을 강조하는 몇 가지 주장이 병행하고 있지만, 이들은 대체로 인간의 삶의 다면성에 초점을 두고 인도주의적, 정치적·외교적, 사회적, 경제적, 환경적 이유 등으로 나누어 설명한다.[15] 최근에는 인도주의적 접근에 무게 중심을 두는 경향이 많아지고 있는데, 특히 인간의 기본적인 욕구에 대한 충족, 인간답게 살 수 있는 인간 존중, 속박으로 벗어나 자유와 선택의 입지 확보 등을 증진시키기 위한 공여국의 당위성에 근거하여 설명

14) *The DAC Guidelines Poverty Reduction*, (2001) 38.
15) Dengbol-Martinussen & Engberg-Pedersen(2003); 국제협력단 (2008); 윤덕룡 외 (2012)

교보문고 KYOBO Book Centre

하기도 한다.[16] 마찬가지로 유럽연합의 개발·협력에 대한 동기도 정치적·경제적 요인에서 설명되기도 하지만, 가치 지향적 사고에 근거하여 설명하는 경우가 점차 늘어나고 있는 추세다.[17] 예컨대, 경제적 이유를 넘어 유럽의 개발·협력 전략은 2000년 이후 부터 빈곤 극복이 크게 강조되고 있으며 이는 근본적으로 가치 지향적 사고가 내재 되어다는 것이다. 더 나아가 9.11 테러 이후에는 개발·협력이 안보 전략적 관점에서 점차 중요시되고 있다는 주장까지 등장하고 있다.[18] 특히 유럽연합이 취하고 있는 가치를 대외정책 및 외교정책에 담았을 때 드러나는 유럽의 힘을 '규범적 힘(Normative Power)'이라고 가정하고,[19] 남북(the North-the South) 간에 존재하는 경제적 격차를 줄이기 위해 유럽이 자신의 기본 가치를 개발·협력의 원리로 확장시켜 자신의 역할 찾기에 나서고 있다는 주장이 점차 설득력을 얻고 있다.[20] 이미 유럽연합은 민주주주, 법치, 인권의 보편성 및 불가분성, 자유, 인간의 존엄성에 대한 존중 등을 리스본 조약 등을 통해 기본적 가치로 제시하고 있는데 이러한 가치가 개발·협력의 원리와 실천 속에 투영되고 있다는 것이다. 실제로 유럽연합의 '인권 정책(human rights policy)'과 '인도주의 원조(humanitarian aid)', '인도주의적 개입(humanitarian intervention)' 등을 포괄하여 그 흐름을 규범적 또는 윤리적 관점으로 묶어 설명하기도 한다. [21] 그러나 지나친 가치 지향적 접근은, 때로는 현실주의 정치학이 가정하고 있는 이익의 추구나 평판의 확보처럼 미래의 그림자(shadow of future)를 기대하며 행동하는 국가의 현실적 실재를 무시할 수가 있기 때문에 주의가 요구된다. 국제정치의 현실은 여전히 '이익'과 '윤리'의 조화와 충돌 속에 거듭나고 있기 때문에, 개발·협력의 동기를 지나치게 규범적 가치에 의존해서는 현실에서 드러나는 전략적 행위를 간과할 우려가 있다.

---

16) Todaro & Smith (2003)
17) 예컨대, Bonaglia et als. (2006); Birchfield(2011)
18) Bretherton&Vogler (2006) 132-136
19) 'Normative Europe'개념에 대해서는 다음을 참조. Manners (2002), (2006); Diez & Manners(2007). 이에 대한 비판은 Hyde-Price (2006) 참조.
20) Birchfield(2011)
21) Smith(2001); Belfour(2006); Lee (2012)

교보문고 KYOBO Book Centre

## 2. 전략화의 개념

학문적으로 '전략' 개념은 경영학, 군사학 그리고 게임이론 등에서 많이 논의된다. 경영학에서는 "일련의 결정 과정 속에서 드러나는 패턴"[22] 또는 "이용 가능한 수단을 매개로 원하는 결과를 얻기 위하여 미래를 형성해 나가는 활동"[23] 등으로 정의되어 있으며 군사학에서는 "정책의 목적을 달성하기 위한 군사적 수단의 배분 및 적용의 기술"[24] 등으로 알려져 있다. 게임이론에서는 '전략' 개념을 게임에 참여하는 상대방의 행위에 대응하여 자신의 선택을 최적화 하는 행위로 보고 있다.[25] 이 같은 용어 정의는 목표와 수단의 효율적 배열을 예고하고 있기 때문에 국제정치에 대한 연구나 실무에서도 자주 접하게 된다. 예컨대, 박상현은 '전략'이란 '목적을 위한 수단'으로 "(행위자가) 가용한 전술을 활용하여 자신에게 가장 유리한 상황을 만들어가는 것"으로 정의하였고,[26] 하혜수는 '전략적 사고'란 "각 당사자 들을 위한 최선의 행동 노선이 다른 당사자의 행동 대안에 의존하는 상황에서 발생"하는 것으로 개념화하기도 한다.[27] 외교 실무에서는 '전략적 동반자관계(strategic partnership)'라는 용어를 통해 '전략'의 의미가 간접적으로 드러나기도 한다. 이를테면, 유럽연합은 2006년 외교관계 각료 이사회에서 '유럽연합-중국 간 전략적 동반자 관계'의 추진을 강력히 지지하며, 이 관계는 "(양자간) 균형 있고, 호혜적이며, 상호이익을 취할 수 있어야 한다(it must be balanced, reciprocal and mutually beneficial.)"는 점을 분명히 한바 있다.[28] '러시아-중국 간 관계'를 연구한 신범식은, '전략적 동반자 관계'

---

22) Henry Mintzberg (1978)
23) Max McKeown (2011)
24) Liddell Hart, B. H.(1967)
25) Lake & Powell, (1999); De Mesquita (1988), (2003)
26) 박상현, (2010) 144.
27) 하혜수, (2005) 7.
28) 2771st Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 11-12 December 2006. 유럽연합과 중국이 진정으로 '전략적 동반자 관계'로 발돋움했는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 유럽연합은 1998년 중국과의 관계를 '확대된 동반자 관계(comprehensive partnership)'를 지향한다고 규정하였고, 2003년에는 이익과 도전을 공유하는 '성숙한 동반자 관계'(maturing partnership)라고 규정하였다. 2004년 유럽연합과

교보문고 KYOBO Book Centre

란 행위자의 영향력 확대를 위하여 “지구적, 지역적 사안들을 동등한 위치에서 함께 상의하고 인식한다”는 기본 틀 속에 있다고 주장한 바 있다.[29] 더불어 전략적 동반자 관계에서 ‘전략적 이익의 공유’와 ‘전략적 갈등의 지속적 관리’가 반드시 필요하다는 점은 중요한 단서로 작용한다.[30] 이 같은 사례를 종합해 볼 때, ‘동반자 관계’와 호응하는 단어가 ‘균형’, ‘호혜’, ‘상호적’이라면 ‘전략’과 호응하는 단어는 ‘이익’과 접목된다는 것을 알 수 있다. 앞서 언급한 대로 경영학, 군사학, 게임이론에서 전략이 목적을 달성하기 위한 ‘수단’이었다면, 국제 관계의 실제에서 드러나는 전략 역시 이와 크게 다르지 않으며, 그 중심에는 ‘이익’이 있음을 확인 할 수 있다. 정리하자면, 국제정치에서 전략화는 주어진 환경 속에서 개척 또는 확보해야 할 행위자의 이익을 정의하고 이를 얻기 위한 구체적인 실천 방향을 정책으로 입안시키기 위한 모든 활동으로 개념화 할 수 있다. 따라서 전략화의 첫 걸음은 현재 당면한 국제정치의 현실과 흐름이 무엇인지를 전제하고 일련의 조건들을 가정하는 것이다.

1994년 유럽연합이 ‘신 아시아 전략’을 입안하였을 때는 냉전의 붕괴와 확대된 유럽연합의 정치적 역량을 제도 속에 투영시키는 일이 시급한 일이었다. 실제로 유럽연합은 마스트리트 조약을 통해 유럽연합의 제도적 속성을 경제공동체에서 정치공동체로 발돋움 할 수 있게 변모시켰고, 거시적/미시적 전략들을 쉼 없이 생산해 냈다. 이 같은 성과 속에는 변화하는 국제관계의 흐름 속에서 유

---

중국은 그들의 관계를 전략적 동반자 관계(a strategic partnership)로 넓히기로 하고 2007년부터 양자 간 관계를 새로운 틀에서 짜기로 합의한 바 있다. 이어서 2006년, 유럽연합은 중국과의 관계를 ‘친밀한 동반자(closer partners)’라고 규정하였으나 같은 해 이사회에서는 ‘확대된 전략적 동반자 관계(comprehensive strategic partnership)’라고 표현을 약간 수정하였다. 2007년 열린 유럽연합-중국 간 정상회담 직전 내놓은 자료에서 유럽연합은 양자 간 관계를 ‘글로벌 동반자 관계(a global partnership)’라고 발표한 바 있다. 이후 유럽연합은 2012년 ‘동아시아 안보정책 가이드라인(Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia)’을 내놓으면서, 중국과는 이미 전략적 동반자 관계가 가동되고 있다고 설명하였고, 2013년 9월 17일에는, 유럽연합의 통상담당 집행위원 Karel De Gucht는 한 연설에서 중국에 대해 ‘핵심적 동반자(Essential Partner)’라는 표현을 사용하기도 하였다. 연구자들은 대체로 2003년을 중국-유럽연합이 동반자 관계를 형성한 시기로 보고 있는데 이것이  실천적 의미의 전략적 동반자 관계의 완성을 의미하는 지는 보다 자세한 논의가 필요하다.

29) 신범식 (2009)

30) Bobo Lo (2008)

교보문고 KYOBO Book Centre

럽이 '이익'이 무엇인지를 함축시키는 작업이 동시에 진행되었다. 이를 위해서는 먼저 거시적인 목적이 설정되어야 하고(overall objectives)와 구체적인 목표 또는 대상(goals)이 정의되어야한다. 그리고 이를 위해 시행될 분야별 정책이 제시되어야 하고, 최종적으로 이를 검증하고 평가(screening and monitoring)할 계획이 서 있어야 한다. 특히 정책 집행과정에는 전략 입안 단계에서는 구분되었던 분야별 정책들이 결합되거나 또는 종합되기 때문에 분야별 예산 및 인력의 중복 및 보충이 필요한 경우가 많다. 때문에 중간 점검을 통해 거시적 목적을 달성하기 위한 세부적 목표들을 조정할 필요가 있다.

그렇다면 개발·협력의 전략화는 어떻게 개념화 할 것인가? 앞서 개발·협력의 동기가 무엇인가에 대한 논의에서 유럽의 경우 점차 윤리적, 당위적 접근하는 경우가 점사 늘어 나고 있다는 점을 지적한 바 있다. 때문에 현실주의 정치학이 예정하고 있는 이익 중심의 전략적 사고에 무게 중심을 두되 유럽의 가치 지향적 사고를 담은 '규범적 힘' 개념이 서로 배타적이지 않고 조화롭게 모색하는 방법론적 접근이 필요하다. 유럽연합은 단순히 국제정치의 구조적 속성에 매몰된 단위체를 넘어 국제관계의 흐름을 일정 부분 주도하는 선도자의 입장에 서 있기에 이들의 가치가 대외 관계 속에 투영되며 국제관계의 원리를 변화시키고 있다는 현실을 조심스럽게 추적해 나갈 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 유럽연합이 개발·협력 정책이 전통적인 현실주의에 기반한 '이익' 중심의 사고와 유럽적 가치가 내포된 '윤리 중심의' 사고가 조합되어 전략화 되어있다고 전제한다. 즉, 이글에서 '전략화'란 단순한 이익 중심의 사고가 아닌 대외적 환경의 변화와 빈곤의 극복, 유럽연합의 가치 지향이 접합되어 개발·협력 정책으로 생산되어 기대했던 성과를 이루기 위한 일련의 과정으로 정의한다.

교보문고 KYOBO Book Centre

# Ⅲ. 유럽연합의 개발·협력 정책과 아시아 정책의 기조

## 1. 유럽의 개발·협력 정책

### (1) 미래의 경제 파트너

유럽연합은 태동기였던 1957년 '로마조약'에서 131-136조에 '제휴 체제(association system)'를 도입하며 개발·협력 조항을 수립한 바 있다. 그러나 초창기 유럽연합의 개발·협력은 식량지원 등의 단편적 이슈에 머물거나, 구 식민지 국가에 대한 일방적인 지원에 한정되어 있었다. 더욱이 회원국들이 출자한 유럽개발기금(EDF)에 바탕을 둔 사업들은 개별 국가들의 제휴적 사고방식을 보다 공고화시키는 도구가 되었다. 그러나 1963년의 '야운데 협정(Yaoundé Convention)'은 새로운 계기를 불러 일으켰다. 즉, 프랑스어권 구 식민지 18개국을 중심으로 유럽시장에 대한 접근에서 우선권, 경제원조 등을 요구하며 양 특은 '제휴 관계'를 벗어나 '동반자 관계(partnership)'로 변화하게 되었다.[31] 이런 추세는 영국이 유럽공동체에 가입하고, 그와 관련된 아프리카, 카리브, 태평양 지역의 구 식민지들이 유럽과 새로운 관계를 모색하면서 1974년, 46개국이 포함되는 '로메 협정(Lomé Convention)'으로 확대될 때 까지 계속 되었다. 두 협정 모두 구 식민지 지역의 무역 특혜와 재정적 지원에 집중되어 있었다는 점은 중요한 공통점이었다. 그러나 '로메 협정'의 체결로 변화된 것 중의 하나는 제휴 체제에서는 '상호성의 원칙'에 따라 구 식민지 국가들도 유럽의 수출품에 대해 똑같이 우선 대우(preference)를 해야 했으나, 이제는 그럴 필요가 없어졌다는 것이다. 이처럼 구속성 원조(tied aid)가 비구속성 원조(untied aid)로 바뀌면서 이제 유럽의 개발·협력은 장기적 전략을 모색하지 않으면 안 되었다. 즉, 상대를 성장 가능성 높은 경제 파트너로 보아야 장기적으로 정치적, 경제적 이익을 기대할 수 있게 된 것이다.

---

31) Bonaglia et als. (2006), p.165

교보문고 KYOBO Book Centre

한편, 냉전이 종결 된 후 1993년 유럽에서 마스트리트 조약이 발효되면서 브뤼셀은 외교 정책과 개발·협력의 조화와 관련하여 세 가지 견해를 갖게 된다. 첫째, 글로벌 행위자로서 보다 영향력 있는 행위자로 거듭나야 한다는 것이고, 둘째, 양극체제의 붕괴로 인해 세계화의 물결이 거세짐에 따라 개발도상국을 무역과 투자의 흐름에 동참시켜야 한다는 것이며, 마지막으로 UN을 중심으로 전개된 저개발국의 빈곤 감소 노력이 세계적으로 공감대를 형성하고 있으므로 이에 대한 적절한 역할을 맡아야 한다는 것이었다.[32] 이런 맥락에서 유럽연합은 2000년에 개발·협력 전략만을 중심 주제로 "유럽공동체의 개발정책(The European Community's Development Policy: 이하 2000년 개발정책)"을 내놓게 되었다. '2000년 개발정책'의 핵심은 빈곤국의 경제와 무역을 촉진시키기 위한 협력을 강화해야 한다는 것이다. 즉, 개발협력의 목표는 개발도상국에서 빈곤 감소에 있어야 하며 이는 미래를 대비하여 지속가능한 경제 성장과 무역 활성화를 장려함으로써 가능하다는 생각을 밑바탕에 두고 있다.[33] 이를 위해서는 최혜국 대우 조항(Most Favoured Nation: MFN)등을 통해 개발도상국들이 선진국에 대한 시장접근을 용이하게 하고 국내 정책을 무역 친화적으로 바꾸도록 유도하는 것이 필요하였다. 특히 사적 영역과의 관계가 매우 중요한데 이를 보강하기 위해서는 무역협정, 투자 보장, 과학 협력의 기반을 마련하는 것이 중요한 지침이었다. 이 같은 목적을 이루기 위해서는 수원국에게 기술 전수, 정보 접근, 글로벌 네트워크로의 이동 등을 촉진하고 투자와 사적 영역의 개척을 지원할 전략의 마련이 필요하였다. [34] 실제로 유럽연합은 1986년을 기준으로 ODA의 가장 큰 부분을 차지했던 식량공여(26%)가 1998년에는 크게 줄어든(8%) 반면에 같은 기간에 경제 인프라 및 사회 인프라 부분은 크게 늘리면서 미래의 경제 파트너를 지원할 전략적 탐색을 실천으로 옮기기 시작하였다. (9.8%->21.5%, 3.4%->15%)[35]

그러나 잠재적인 경제 파트너를 지원할 목적의 개발·협력 정책은 다소간의 변화를 겪게 된다. 특히 2000년대 중반 이후 '지구적 차원의 도전'에 대한 관심

32) Bonaglia et als. (2006), p.166
33) *The European Community's Development Policy*, (2000) 17.
34) *The European Community's Development Policy*, (2000) 20-22.
35) *The European Community's Development Policy*, (2000) Annex 4

교보문고 KYOBO Book Centre

이 증폭되고 어느 한 국가의 힘만으로는 동시다발적으로 벌어지는 세계적 위기를 극복해 낼 수 없다는 인식이 커지기 시작했기 때문이다.[36] 대외관계에 대한 새로운 인식은 개발·협력이 단순한 경제적 이익의 차원을 넘어 보다 근본적인 윤리 의식의 제고와 지구적 차원의 문제 해결의 열쇠가 될 수 있을 것이라는 발상으로 확대되었다.

### (2) 유럽의 가치 지향

앞서 유럽의 개발·협력이 그들이 가진 가치 지향적 사고에서 하나의 동인을 찾을 수 있다고 언급한 바 있다. 특히 정책 결정 과정에서는 윤리적 고려가 필연적으로 개입하게 되는데 그 이유는 정책 결정 참여의 과정에서 일상에서 체화된 사회적, 문화적 패턴이 투영되기 때문이다.[37] 이 같은 맥락에서 유럽연합의 핵심적 가치는 리스본 조약이라는 정책의 생산물에서 확인할 수 있다.

> Drawing inspiration from the cultural, religious and humanist inheritance of Europe, from which have developed the universal values of the inviolable and inalienable rights of the human person, freedom, democracy, equality and the rule of law.
>
> – 'Preamble', *The Treaty on European Union in The Treaty of Lisbon*–

리스본 조약에서 제시하고 있는 유럽의 핵심적 가치는 이전의 조약들에서는 찾아보기 어려운 것들이지만, 유럽의 규범적 가치가 리스본 조약에서 비로소 구체적으로 드러났다는 것은 분명한 사실이다.[38] 이 같은 유럽의 공통의 가치는 놀랍게도 개발·협력의 문제에서도 똑 같이 드러난다.

> EU partnership and dialogue with third countries will promote common values of: respect for human rights, fundamental freedoms,

36) *A Secure Europe in a Better World,* (2003)
37) Frost (2001) 34–39.
38) 유럽의 규범적 가치가 어떻게 형성되었는지에 대해서는 Manners(2002) 참조.

교보문고 KYOBO Book Centre

> peace, democracy, good governance, gender equality, the rule of law, solidarity and justice. The EU is strongly committed to effective multilateralism whereby all the world's nations share responsibility for development.
>
> —Article, 13, *The European Consensus on Development*—

이처럼 인권, 자유, 평화, 민주주의, 법치 등 유럽의 가치 지향적 사고가 개발·협력에서 투사될 때 다음과 같은 이유에서 그 의미는 중요성을 갖는다. 첫째, 유럽연합의 공유된 가치는 각 회원국들 그리고 유럽연합 차원의 개발·협력 정책의 일관성을 유지하는 준거가 된다. 회원국들은 상이한 능력과 정책 지향점을 가질 수 있기 때문에 종종 충돌이 발생할 수 있다. 그러나 가치의 공유는 보다 효과적으로 이러한 문제를 제거할 수 있다.[39] 둘째, 1994년 유럽연합이 내 놓은 '신 아시아 전략(아래에서 후술)'에서는 "유럽연합의 경제적 존재감(presence) 강화"를 전략적 목표 중 하나로 언급하였는데, 상품으로 대표되는 물질적 재현이 존재감의 등장에 효과적이었다면, 가치와 규범은 존재감의 유지에 훨씬 효과적이다. 셋째, 유럽이 지향하는 가치들은 경쟁 세력들과 차별화를 가능케 해준다. 특히, 미국 등 지구상의 다른 경쟁국들과의 실존적 차별성을 드러내는 데 유용한 함의가 있다. 유럽의 사회 체제 및 사회 개발 경험은 저개발국들이 지향해야 할 지속가능한 개발 정책에 주는 시사점이 많다는 점은 매우 중요하다. 예를 들면, 유럽이 지향하는 환경, 에너지, 복지와 관련된 가치는 저개발국에서 자행될 수 있는 무분별한 개발이나 일회성 이벤트에 경종을 울리는 교훈이 되기 때문이다.

앞서 언급한 '2000년 개발정책'과 이어서 2005년 12월 유럽연합이 채택한 '개발에 관한 유럽의 총의(The European Consensus on Development)'는 개발·협력 전략을 가치규범으로 선언하고 이를 다양한 정책 속에서 일관되게 응집시키려 했다는 점에서 큰 의의가 있다. 이미 유럽연합은 여러 경로를 통해 개발·협력을 무역, 환경, 기후변화, 안보, 농업, 어업, 세계화, 고용, 이민, 연구 몇 핵심, 운송 및 에너지 정책의 모든 응집물이여야 꾸준히 지적하였다. 이는 수원국을 잠재적인 경제 파트너로 보고 무역 및 관련 산업에 대한 개발·협력으로 실천하

39) *The European Community's Development Policy*, (2000) 15.

교보문고 KYOBO Book Centre

려는 전략과는 다른 차원에서 지원이 있어야 함을 의미한다. 즉, 유럽적 가치가 인간으로 투영되는 사회적 인프라에 대한 개발·협력이 약속되어야 하는 것이다. 이 같은 논리는 후술하는 대 아시아 정책 속의 개발·협력의 방향에서도 똑 같이 드러나고 있다. 예컨대 대 미얀마 정책이나 대 인도 정책에서는 개발·협력의 두 축을 무역이나 투자여건의 조성이 아닌 사회적 인프라로서 '교육'과 '보건'을 집중 과제(focal point)로 제시하고 있다.[40] 교육 및 보건의 강조는 지속가능한 개발과 인간의 사회적 생존이 삶의 생물학적 유지만큼이나 중요하다는 가치 지향적 사고가 반영된 것으로 보인다. 이를테면, 교육의 부재는 독재와 부패 같은 정치적 위기나 사회적 삶의 영위는 물론이고, 경제적 자활의 걸림돌이 되기 때문이다. 다만, 대 인도 정책에서는 구체적인 '행동 계획(Action Plan)'이 추가되어 있는데 경제적 영역에서 양자 간 대화 강화, 문화 시민 사회의 교류 장려, 교육 프로그램의 교환 등을 중심 의제로 다루고 있다는 점이 미얀마 전략과는 다르다.[41] 이는 유럽연합이 주된 정책 의제는 일관성을 갖되 각 국별 개발·협력 전략은 경로가 다변화 될 수 있음을 전제하고 있는 것으로 풀이된다. 인도 정책에 대하여 유럽연합은 과거의 낙후 지역 개발(rural development) 중심에서 인프라 중심의 지원 프로그램으로의 전략 변화는 인도 정부의 정치/사회 개혁 아젠다, 굿거버넌스, 정책의 효율성 등을 지지하는데 큰 보탬이 되었다고 자평한바 있는데,[42]이 같은 사회적 인프라에 대한 개발·협력은 과거의 비 전략적 사고, 잠재적 경제 동반자로 접근하려던 사고에서 크게 유연화된 것이다. 유럽연합의 사회 인프라 중심의 개발·협력 전략은 국제적인 고립에 처한 북한에 대한 정책에서도 그대로 드러난다. 유럽연합은 북한이 지구상의 어떤 국가보다 저개발 상태에 있음을 전제하면서, 북한에 대한 지원은 그들의 경제 개발과 빈곤 극복을 위해 우선 인적 자원 및 중심 제도의 담지 능력을 높이는데 있다고 보았다. 또한 북한의 특수성에 비추어 자연 자원의 지속적인 사용과 운송 분야의 지원을 우선

40) *The EC-Burmar/Myanmar Strategy Paper (2007-2013)* 3.

41) *India Country Strategy Paper (2007-2013).* 미얀마 사례에 비추어 인도에 대한 개발·협력 행동 계획에서 '경제적 영역에서 양자 간 대화 강화'가 강조된 것은 인도가 유럽연합에서 차지하는 무역 비중이 12위의 무역 상대국(2004년 기준)이자 인도에서는 유럽연합이 제1위의 무역 상대국이라는 점이 고려되었기 때문으로 보인다.

42) *India Country Strategy Paper (2007-2013)* 7.

교보문고 KYOBO Book Centre

순위로 꼽았다. 더 나아가 북한 체제의 독특한 특성을 감안할 때 국제사회와의 관계를 발전시키도록 돕는 것도 중요한 과제라고 제시하였다.[43] 비록 한반도의 특수한 정치적 유럽의 개발·협력을 지속시키지 못하였으나 2004년까지 북한에 대한 유럽의 개발·협력의 기조는 건전한 동반자로 거듭날 수 있도록 그들의 경제·사회적 인프라를 재건하는 것이었다.[44]

이처럼 유럽은 그들의 가치 지향을 각 국별로 개발·협력 정책 속에서 다양한 경로로 투입시키되 정책의 일관성을 유지하려는 노력을 보여주었다. 또한 사회적 인프라 지원이 유럽이 지향하는 가치가 개발·협력의 강력한 동인으로써 수원국에게는 보다 인간적인 삶의 조건을 보완하는 쪽으로 전략화되고 있음을 추론할 수 있다.

## 2. 아시아 정책의 기조

실천적 차원에서 보자면 유럽연합의 개발·협력 정책은 외교정책 및 대외정책의 큰 그림 속에서 비로소 구체적으로 전략화 되기 시작하였다. 그런 점에서 일종의 외교 정책 전략 지침인 대 아시아 정책이 개발·협력 정책과 불가분의 관계 속에서 등장한 것은 당연한 일이었다.

마스트리트 조약을 거치며 단순한 경제 공동체가 아닌 정치, 경제 공동체로 거듭난 유럽연합은 1994년 "신 아시아 전략(Towards a New Asian Strategy 이하 1994년 아시아 전략)"을 채택하면서 아시아에 대한 전략적 접근을 본격화하였다.[45] 유럽연합이 지구상의 어느 지역보다 제일 먼저 아시아를 택해 지역

---

43) *The EC-DPRK Country Strategy Paper (2001-2004)* 21-23.

44) 2007년에 발표된 아시아 지역 정책 프로그램(Regional Programming for Asia)에서는 북한과의 어떤 개발·협력 작업 계획도 없다고 밝힌바 있다. 이는 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 국제사회의 제재에 동참한다는 의미를 지닌다.

45) 이 전략 문서에서 유럽연합이 예정하고 있는 아시아는 크게 3개 지역, 26개 국가를 일컫는다. 즉 동아시아 국가군 8개국 (중국, 일본, 북한, 한국, 몽골, 대만, 홍콩, 마카오), 동남아시아 국가군 10개국 (브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가폴, 태국, 캄보디아, 라오스, 베트남, 버마), 남아시아 8개국 (인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 부탄, 몰디브, 아프가니스탄) 등이다. 중앙아시아 5개국은 구 소련 블록(CIS군)으로 분류되어 아시아 국가로 간주하지 않고 있다.

교보문고 KYOBO Book Centre

적 차원의 전략 문서를 내놓게 된 것은 머지않은 시기에 아시아가 전 세계 경제의 절반 이상을 차지 할 것이라는 예상 때문이었다. 때문에 아시아에서 유럽의 경제적 존재감을 확보하는 것은 시급한 문제였다. 유럽연합은 우선 아시아에서 확보하려는 목표(objectives)를 크게 다음과 같이 4가지로 제시하였다.[46)]

- 아시아에서 유럽연합의 경제적 존재감 강화
- 양자간 협력과 이해를 증진시킴으로서 아시아 지역의 안정에 기여
- 후진국 (less prosperous countries)의 경제 개발 촉진
- 아시아 지역에서 민주주의, 법치, 인권, 기본적 자유권 공고화에 기여

이 같은 목표를 달성하기 위하여 유럽연합은 일곱 가지 우선순위(priorities)를 정책 구상으로 밝혔다.

- 유럽연합과 아시아 개별 국가들 사이의 양자적 관계의 강화 및 지속
- 아시아에서 유럽에 대한 정보 축적(profile) 증진
- 아시아의 지역 단위의 그룹(ex. 동남아시아국가연합: ASEAN 및 남아시아지역협력연합: SAARC)과의 협력
- 국제평화 및 안보를 위해 다자적 협력. 또한 아시아 국가들의 다자기구 참여 장려
- 유럽/아시아 국가 간 무역과 투자 확대를 위해 시장 개방 확보 및 차별 없는 비즈니스 환경 유도
- 국가 주도적인 경제를 펴고 있는 아시아 국가들을 시장 지향적 세계 무역체계에 편입시키기 위하여 노력
- 아시아 최빈국의 빈곤 타개 및 지속 가능한 개발을 위해 기여

브뤼셀이 '1994년 신 아시아 전략' 내놓을 때까지만 해도 유럽연합의 대 아시아 개발 정책은 큰 특색을 드러내지 못하고 있었다. 아시아에 대한 개발원조 금액은 당시 금액으로 32억 ECU로 미국 보다 3배 이상 많았고, 일본에 이어 2위

46) *Towards a New Asian Strategy,* (1994) 3-4.

교보문고 KYOBO Book Centre

였다. 그러나 경제개발협력에 관련된 예산은 일부에 불과하였고, 대부분은 지역 개발 프로젝트(rural development)와 식량지원에 소요되었다.[47] 따라서 미래를 내다봤을 때 지원 위주의 정책은 좀 더 효율적인 전략적 차원으로 변화되어야 한다는 반성이 제기되었다. 이런 문제점을 지적하고 전략화를 시도한 것은 신아시아 전략보다 다소 앞서 1992년에 채택된 '아시아 및 라틴아메리카의 개발도상국에 관한 규정(Developing Countries of Asia and Latin America Regulation)'에서였다. 여기서는 개발협력 대상을 두 개 군으로 묶어, 빈곤 국가(지역)에는 개발 원조(development aid)를 지속하고, 나머지 성장 잠재력이 높은 국가 또는 지역에는 경제 협력을 해 나간다는 것이 골자였다. 이때 경제 협력의 주요 목표는 유럽연합의 기업들 이 무역과 직접 투자에서 이익을 얻을 수 있도록 경제 협력 상대국의 비즈니스 및 규제 환경을 유리하게 개선하는 쪽에 맞춰져 있었다.[48] 특히 중소기업과 사적 영역의 비즈니스 업체들을 배려하고 있는 점이 눈에 띄는 요소였다. 이런 논리의 연속선상에서 보자면 1994년의 대 아시아 전략은 아시아에서 유럽의 '이익'을 극대화하는 것에 초점이 맞춰진 정책 지침이었던 셈이다. 유럽의 기업이 아시아에 진출하기 위한 유무형의 기반을 마련하고자 하는 노력이 드러나 있다는 점이 강조되기 때문이다. 구체적으로 보면, 제시된 목표와 우선순위를 달성하기 위하여 유럽연합은 아시아 개별국은 물론 지역단위와 대화의 창을 열어 두어야 한다고 강조하였고 또한 중국, 인도, 베트남 등 국가 주도의 경제 구조를 가진 나라가 시장-지향적인 경제로 이행할 수 있도록 경제 협력 분야에서 영역별 순위를 둘 필요가 있다고 전제하였다. 다만 중국, 몽골, 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도, 방글라데시, 부탄, 네팔 등 저개발 국가이면서 빈곤 인구가 많은 곳의 문제를 타개하기 위한 전략을 도출하기 위하여 유럽연합과 회원국이 '머리를 맞대야 할 필요가 있다(needs to be pooled)'는 점을 충분히 환기시키고 있었다.[49]

그러나 '1994년 아시아 전략'은 유럽연합의 첫 지역 전략 지침서였던 만큼 구체적인 실행방안을 제공하기 보다는 아시아에 대한 현황을 파악하고, 이익이라

47) *Toward A New Asia Strategy,* (1994) 5 및 동 문서의 Annex III의 Table 3 참조.
48) Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992, Article 7
49) *Towards a New Asian Strategy,* (1994) 24

교보문고 KYOBO Book Centre

는 맥락에서 아시아의 미래가 갖는 중요성에 대해 인식을 공유하는데 의의가 있었다. 개발·협력이 어떻게 이익과 맞닿을 것인지, 아니면 규범적 가치는 어떻게 투영되어야 하는지에 대한 고려는 미흡하였다. '1994년 아시아 전략'이 갖는 또 하나의 의의는 이 문서가 이후 잇달아 발표되는 개별국가에 대한 전략(Country Strategy) 및 아시아 전략 문서의 근간이 되었다는 점이다. 2001년에 발표된 "유럽과 아시아: 협력의 강화를 위한 전략적 틀(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership, 이하 2001년 아시아 전략)"에서는 1994년의 전략이 보다 구체화되면서 심화되었다. '2001년 아시아 전략'이 도출된 배경에는 무엇보다 유럽연합이 1994년보다 확대(12->15개국)되었다는 점과 WTO의 출범으로 세계화가 빠르게 진전되면서 자유무역에 대한 기대가 훨씬 커졌다는 내외적 변화가 있었다. 유럽의 시각에서 보았을 때 당시 아시아는 여전히 세계 무역에서 거대한 잠재성을 띄고 있으면서(세계 무역량의 25.3% 차지), 다른 한편으로는 1일 생활비가 1달러도 채 되지 않는 인구가 8억에 달해 전 세계 빈곤인구의 66%에 차지하는 이중적인 모습을 보이고 있었다.[50] '2001년 아시아 전략'은 1994년의 전략과는 달리 목표와 우순 순위를 정하지 않은 대신 행동강령(action points)을 제시하였다는 점에서 보다 구체적으로 평가된다. 유럽연합은 아시아 지역에 대한 정책 기조로, '지역 뿐 아니라 지구적 차원에서 평화와 안보의 기여', '무역 및 투자 분야의 강화', '민주주의, 굿 거버넌스, 법치 촉진', '글로벌 동반자 관계 및 동맹 구축' '유럽과 아시아 간 상호 이해 강화' 등을 거론하면서, '빈곤국가의 개발 촉진'에 힘쓰되 '빈곤의 근본적 원인'을 찾을 필요가 있음을 명시하였다.[51]이는 '1994년 신 아시아 전략'의 우선순위에서 제기된 "빈곤 타개(alleviation) 및 지속 가능한 개발을 위해 기여" 보다 훨씬 명료하고 구체화된 표현이다.[52] 이 같은 지적은 빈곤의 원인이 단지 지리적, 자연적 조건에 의한 숙명이 이 아니라 정치적, 사회적 원인에서 있을 수 있다는 인식론적 근거가 있었기 때문이다. 즉, 과거의 개발·협력이 물질적 인상에 주로 의존하였다

50) *Europe and Asia,* (2001) 6 유럽은 경제적 잠재력의 측면에서 유럽-아시아 양자 간 무역에서 유럽에서 아시아가 차지하는 수출(아시아의 대 유럽 수출 21.1%)과 수입(아시아의 대 유럽 수입 31.2%) 모두 매우 중요한 의미를 갖는다고 보았다.

51) *Europe and Asia*, (2001) 15.

52) *Towards a New Asian Strategy*, (1994) 4.

교보문고 KYOBO Book Centre

면 이제는 같은 사안 일지라도 심화된 내적 문제의식을 바탕으로 새롭게 정의하지 않으면 안 된다는 미세하지만 중요한 변화가 드러나기 시작하였다는 것으로 해석된다.

2001년 이후 유럽연합은 아시아 지역에 대한 전략 문서의 형식을 보다 세분화, 집중화시켰다. '1994년 아시아 전략'이 전반적인 아시아에 대한 형상을 그리는 지침이었고 '2001년 아시아 전략'은 인식론적 전환과 실천의 방향을 설정하는데 초점을 맞추었다면, 이후의 전략 보고서는 아시아에 대한 관심은 규범적 가치를 보다 구체화시키기 위해 개별국가에 대한 보다 심도 있는 맞춤형 전략으로 방향을 바꾸고 있다는 특색을 지니고 있다. 브뤼셀은 2002년 이후, 아시아 지역 차원의 전략 보고서(2005-2006, 2007-2013)를 내놓았을 뿐 아니라,[53] 앞서 잠깐 언급했듯이 중국(2002-2006, 2007-2013), 인도 (2002-2006, 2007-2013), 캄보디아(2000-2003, 2004-2006, 2007-2013), 미얀마(2007-2013), 방글라데시 (2004-2006, 2007-2013), 라오스(2002-2006, 2007-2013), 북한 (2001-2004) 관련 전략 문서들을 내놓으며 대상국 별로, 주제별로 전략을 보다 개별화, 구체화하였다. 이 기간 동안 유럽연합의 대 아시아 전략이 가진 특색 중의 하나는 한국, 일본, 싱가폴, 대만 등 산업화된 국가들에 대해서는 국가별 전략 문서를 채택하는 대신 '경제 협력 협정'을 새로 맺거나 기존의 경제 협정을 개정하며 관계를 심화시키기 위한 실천에 집중하고 있는데 반해, 저개발 국가들에 대해서는 대상국의 정치, 경제적 현황 파악과 개발·협력의 가이드라인을 제시하는데 노력하고 있다는 점이다. 이는 앞서 살핀 1992년에 채택된 '아시아 및 라틴아메리카의 개발도상국에 관한 규정'에서 빈곤 국가에는 개발 원조를 지속하고, 나머지 성장 잠재력이 높은 국가 또는 지역에는 경제 협력을 해나간다는 전략적 고려가 일관성있게 내포되었기 때문으로 풀이된다. 또한 '1994년 신 아시아 전략'에서 중국, 캄보디아, 라오스, 베트남, 인도, 방글라데시 등을 구체적으로 거론하면서 이들 국가의 빈곤 타개를 위해 유럽이 이들과 함께할 작업이 무엇인지 보다 면밀히 모색할 필요가 있다고 지적한바 있는데, 이에 대한 실천적 결과로써 이들 국가에 대한 문서를 채택한 것으로 이해된

53) *Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006; Regional Programming for Asia Strategy Document 2007-2013*

교보문고 KYOBO Book Centre

다.

한편, 브뤼셀이 내놓은 '2005-2006 아시아 전략보고서'와 '2007-2013 아시아 전략 보고서'에서는[54] 이전의 아시아 전략 보고서와는 달리 '아시아-유럽정상회의(ASEM)', '동남아국가연합(ASEAN)', '남아시아지역협력연합(SAARC)' 및 '아세아 지역안보포럼(ARF)' 등 지역기구들과의 개발·협력에 초점을 맞추고 있다. 주목할 것은 '2005-2006 아시아 전력 보고서'가 무역·투자, 고등교육, 및 환경 등에 대한 접근을 포괄적으로 규정하는데 그쳤다면,[55] 이로부터 불과 1-2년 후에는 개발·협력의 근거를 '공공의 이익'으로 보다 구체적으로 확대시켰다는 점이다. 즉, '2007-2013 아시아 전력보고서'에서는 전 지구적 차원의 관심사인 '기후변화, 에너지 안보, 환경 보전'등을 개발·협력의 의제 안에 포함시켰다는 점이 부각된다.[56] 예컨대, 저개발국에서 취해지는 무분별한 자원 남용은 '지속적인 소비'를 위해서 바람직하지 않을 뿐 아니라 지구적 차원에서 환경파괴의 우려가 있으므로 개발·협력의 당위성이 환경 문제에 맞닿지 않을 수 없다고 본 것이다. 따라서 이러한 문제의식은 원조국-수원국의 차원을 넘어 개발·협력 의제가 지구 공공의 차원으로 전이되어 보다 강력한 윤리의식을 투영하고 있는 것으로 해석된다. 더불어 아시아의 시장가치를 투영하는 강조점도 엿보이고 있다. 이를테면, 개발·협력의 의제로 사람은 물론 가축의 위생까지 강조함으로써 2005년 이후 유럽연합의 조류 인플루엔자(AI)에 규제 강화가 아시아에 대한 무역 및 투자에 방해가 되어서는 안 된다는 의지를 보여주었다는 점이 그렇다. 그러나 실제 정책 시행의 면에서 윤리적 차원의 공공이익이나 시장가치로서의 이익을 뚜렷이 구분하지 않고 있다는 점은 유의해야할 부분이다. 말하자면 시장가치로서의 이익을 윤리적 이익과 분리시키지 않는 해법의 제시가 유럽연합이 취하고 있는 전략화의 한 가지 특색이라고 말할 수 있다.

또 하나 주목할 것은 유럽연합이 2012년에 제시한 '동아시아 안보정책 가이

54) 정식 명칭은 "Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006" 및 "Regional Programming for Asia 2007-2013 Strategy Document- "

55) *Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006*. 19-23.

56) Regional Programming for Asia 2007-2013, (2007) 13-14.

교보문고 KYOBO Book Centre

드라인'이다. 비록 동아시아라는 수식어가 붙었으나, 이 문서는 아시아 전반의 안보 상황을 점검하면서 동시에 빈곤에 대처하기 위하여 '개발' 주제에 대해 대화와 협력을 확대할 것을 예고하고 있다.[57] 이는 안보와 빈곤 감소를 서로 연관시켜 다면적 전략의 수립이 필요함을 지적하고 있는 것으로 풀이된다. 이 같은 목표는 무엇보다 동아시아 정상들과의 만남에서 동아시아 문제에 유럽연합이 참여할 수 있는 환경을 조성해야 가능하다고 강조하고 있다.[58] 유럽은 외교·안보 영역에서 양자 간 정치 지도자들 간 대화의 채널이 확보되었을 때 상대가 처한 정치적 환경을 이해 할뿐 아니라, 아시아에 유럽연합의 이익이 있다는 것을 강력히 전달하면서 동시에 유럽의 가치를 전파할 수 있다고 판단하고 있다. 이는 OECD/DAC의 '빈곤감소 가이드라인'이 제시하고 있는 경제적, 인간적, 정치적, 사회/문화적, 방어적 의미의 능력 개발이 서로 연관되어 있으므로 동시적인 접근이 필요하다는 점과도 부합되는 종합적 접근으로 보아야 할 것이다. 특히 유럽연합은 UN과 WTO의 틀 안에서 유럽-아시아 간 협력을 취하자고 밝히고 있어,[59] 안보와 개발 뿐 아니라 경제와 정치적 이슈까지 복합적으로 다루려는 의도를 내보이고 있다는 점은 특색으로 지적될 수 있다.

표1. 세 가지 아시아 전략 문서에 드러난 목적(objectives), 우선순위(priorities), 행동강령(action points) 비교

| | Towards a New Asian Strategy (1994) | Europe and Asia(2001) | Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia(2012) |
|---|---|---|---|
| Objectives | - To strengthen the Union's economic presence in Asia<br>- To contribute to stability in Asia<br>**- To promote the economic development**<br>- To contribute to the development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms | - contribute to peace and security in the region and globally<br>- further strengthen our mutual trade and investment flows<br>-promote the development of the less prosperous countries of the region, **addressing the root causes of poverty** | **- develop its cooperation with all regional partners on a broad range of global issues, expanding dialogue and cooperation in areas such as development assistance and the fight against poverty**<br>- continue its engagement for the promotion and |

57) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 11-13.
58) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 9.
59) *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, (2012) 10.

교보문고 KYOBO Book Centre

| | | | |
|---|---|---|---|
| Priorities | - To continue to strengthen the Union's bilateral relations<br>- To raise the profile of Europe<br>- To support efforts by Asian countries to cooperate at the regional and subregional<br>- To associate Asian countries in the management of international affairs including peace and security<br>- To pursue all actions necessary to ensure open markets and a non-discriminatory<br>- To integrate into the open, market-based world trading system<br>**- To contribute to sustainable development and to poverty alleviation** | - contribute to the spreading of democracy, good governance and the rule of law<br>- build global partnerships and alliances<br>- help strengthen the awareness of Europe in Asia (and vice versa) | protection of human rights and fundamental freedoms in East Asia, in order to narrow existing gaps in values which can hamper efforts to find common ground on some policy issues<br>- promote the development and consolidation of democracy and the rule of law<br>- deepen its engagement in the sectoral areas that concern economic and social reform, including cooperation in the fields of education, culture, youth, innovation, research, environment and energy, entrepreneurship and tourism, and building enhanced people-to-people dialogue and contacts |
| Actions | | **- enhance market access for the poorest developing countries<br>- strengthen our efforts towards poverty reduction, particularly in the poorest countries<br>- strengthen our dialogue on social policy issues<br>- pursue the reform of the management of EC external assistance** | |

출처: 저자 정리

## Ⅳ. 아시아 개발·협력 정책에 대한 평가

현재까지 개발·협력 정책에서 유럽연합의 전략적 고려는 크게 두 가지로 집약되어 있는 것으로 드러난다. 하나는 장기적인 차원에서 수원국으로부터 경제적 이익의 기대이며 다른 하나는 인도주의 같은 유럽적 문화 가치에 대한 전파 욕구와 연대의식 같은 도덕적 책임감이다.60) 유럽연합은 대 아시아 정책의 성

교보문고 KYOBO Book Centre

공과 실패에 대해 검토하고 미래의 길을 재탐색하는 작업을 수시로 벌여왔으며, 개발·협력 정책의 전략화도 이 같은 길에서 예외는 아니었다.

최근 유럽의 평가는, 무엇보다 개발·협력 전략화의 배경에는 빈곤 극복이 단순히 식량 원조나 교역 조건의 개선만으로는 이뤄지지 않는다는 점이 강조된다. 빈곤의 극복을 위해서는 지속적인 경제 성장이 가능하도록 광범위하게 지원하되 수원국의 거버넌스 강화, 사회적 조건의 안정 등이 수반되어야 하며, 기후변화, 핵확산 등의 이슈까지 다면적으로 얽혀 있다는 것을 인식할 필요가 있다는 것이다.[61] 이를 유럽연합은 다음과 같은 방법으로 실천하고 있다고 밝히고 있다. 첫째, UN의 틀 안에서 개발·협력의 실천, 둘째, 아세안과 아셈 등 다자적 협력체를 통해 분야별 대화의 채널을 가동, 셋째, 아시아 각국의 빈곤극복 노력은 대부분 회원국 정책으로 내재되어 수립되어 있으므로 이에 대한 적극 지원 등이다. 특히 보건과 교육 분야의 지원은 수원국의 담지 능력을 제고시키는데 기본이므로 유럽이 특히 역점을 두고 있다.

유럽은 2011년 이후, 개발·협력에 대한 예산 배분은 '협력의 기반 및 정책'에 가장 많은 투입을 하고 있고(52%), '난민 등 거주지가 없는 이들에 대한 지원(28%)' 및 '지역 통합 지원(20%)'등으로 배분할 것을 제시한 바 있다. 이런 전체 배분에도 불구하고 향후 유럽의 아시아에 대한 개발·협력 예산의 분배는 국가별로 상황에 따라 영역별 변화가 있을 것으로 예측된다. 예컨대 경제적 인프라와 사회적 인프라 사이의 영역별 예산 분배는 수원국의 개발·협력 사례의 성과에 따라 조정될 수 밖에 없다. 미얀마나 인도의 경우 여전히 교육 및 보건에 개발 협력의 재원이 여전히 많이 분배되겠지만, 자체적인 빈곤 극복 프로그램을 수립한 캄보디아 등의 경우 국가 개발 계획에 대한 지원 몫이 좀 더 늘어날 것이기 때문이다.[62] 다만, 이 같은 개발·협력 재원의 분배는 각국이 처한 정치, 경제, 사회적 제반 여건이 어떤 결과를 도출할 것이냐, 또한 그 같은 변화된 환경

60) 이와 관련하여 Bonaglia et als. (2006) 는 이처럼 두 가지 대비되는 유럽적 가치의 전승에 대해 '사회·기독교적 전통(social Christian tradition)'과 '보수적 전통(conservative tradition)'으로 구분하기도 한다.

61) *Mid-Term Review of the Strategy 2007-2013 and Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013,* 3.

62) 국가별 지원 영역의 배분에 대해서는 *Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013* Annex VIII 참조.

교보문고 KYOBO Book Centre

과 조건을 유의미하게 정확히 측정할 도구를 제시할 수 있는냐의 문제와도 연관되어 있다. 예컨대, 어느 정도 수량화로 측정이 가능한 경제적 조건은 색인화를 통해 향후 정책의 방향을 가늠하는데 도움이 될 수 있지만, 정치적 환경을 색인화 하는 작업은 주관적 관념의 개입이 정책의 입안에 중요한 변화 요인이 될 수 있기 때문이다.[63]

## V. 결론

이 글은 유럽연합의 개발·협력이 대 아시아 정책에서 전략화 되는 모습과 동인을 규명하는데 초점을 맞추고 전개하였다. 유럽연합은 아시아를 거대한 경제적 파트너로 보면서도 한편으로는 다수의 빈곤층과 정치적 불안이 함께하는 이중적인 곳으로 보고 있다. 이러한 대상을 향하여 유럽은 오랫동안 미래의 경제 파트너를 만들기 위한 노력과 유럽적 가치의 확산을 개발·협력 정책에 투영하는 모습을 보여주었다.

그러나 적어도 가까운 미래의 유럽연합은 기존의 전략을 다소간 변화 및 확대할 것으로 예상된다. 그러한 변화는 크게 두 가지 점에서 지적될 수 있다. 첫째, 앞서 보았듯이 유럽의 개발·협력정책 및 대아시아 정책의 기조는 '이익'의 관점에 출발하여 정책의 동인을 정치적·사회적 맥락에서 보려는 인식론적 전환을 거쳐 최근에는 안보와 경제적 이슈, 그리고 공공의 이익까지 이르는 다면적 전략으로 접목시키려하고 있다. 이 같은 변화는 아시아에 대한 개발·협력의 과제가 다 차원적으로 모두 가능하다는 것을 의미한다. 미래의 경제 파트너로서 아시아의 성장을 지원하여 장기적으로는 세계 무역을 통한 동반 성장의 길을 마련하겠다는 것과, 유럽적 가치의 규범적 가치의 전파가 개발·협력의 동인이자 실천으로 드러나고 있다는 점이 우선 포착된다. 다만, 향후 기조는 경제적, 가치지향적 차원의 전략화가 지구적 차원의 인류 공영과도 직·간접적으로 연계되어 있음을 강조할 것이라는 점을 유념할 필요가 있다. 범지구적 차원의 공공의 이

63) 유럽연합이 개발·협력의 평가 지표 및 향후 지원 방향은 *Multi-annual Indicative Programme 2011-2013* Annex II 참조

교보문고 KYOBO Book Centre

익을 지키기 위한 대응 노력은 이미 환경 및 에너지 분야에서 크게 앞서 나가고 있다. 개발·협력의 의제도 이와 연동하여 가치의 전파를 넘어 이제 저개발국가와의 가치의 공유로 확대 될 것으로 보이며 이는 강력한 도덕적 가치를 기반으로 유럽의 내적 당위성을 강화하고 정책의 응집력을 높이는데도 큰 도움이 될 것이다. 둘째, 수원국 중심의 개발·협력 정책으로 세분화 될 것이라는 예측이다. 이미 개발·협력의 현실은 UN을 중심으로 비구속성 원조와 무상원조의 확대로 점차 변화되고 있다. 이러한 변화는 수원국의 개발 효율성을 높이기 위한 노력에서 기인하고 있다. 따라서 유럽연합을 비롯한 공여국의 노력도 수원국의 개발 효율성을 높이되 경제적 파트너로서 가치의 고양을 유지하고 정치적 유대감의 손실을 방지하기 위한 개별적, 세분화된 노력이 필요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 이미 유럽연합이 지역 전략과 더불어 수원국의 정치, 경제적 환경과 조건을 중심으로 개별 전략을 제시하고 있는 점은 이 같은 방향성을 암시한다. 수원국 중심의 전략은 인간 중심의 윤리적 보편 가치와도 크게 맞닿아 있으므로 공여국의 정책도 이러한 틀을 충분히 인식한 가운데 짜여 질 것으로 보인다. 유럽연합에서 개발·협력 분야에 소요되는 비용 증가와 제도의 완비는 관련 정책에서 필연적으로 보다 강력한 전략적 접근을 요구할 것이다. 다만 앞서 언급한 두 가지 맥락에서 보자면 유럽연합의 개발·협력 정책의 전략화는 보다 포괄적이고 유연하게 변화될 것으로 보인다. 개발·협력의 지속적인 유지와 확대는 다채로운 동기와 의제가 하나로 수렴될 수 있는 응집력 있는 정책 시행과 일관된 믿음에 기반 할 것이다. 유럽연합의 개발·협력 정책은 이 점에서 이미 많은 것을 이룩했으며, 또한 이것은 향후 계속 지켜봐야할 이유이다.

교보문고 KYOBO Book Centre

## 《참 고 문 헌》

국제협력단, (2008), 『국제개발협력의 이해』, 한울아카데미

김면회, 안숙영. (2010) “통일 독일의 공적개발원조(ODA)정책: 변화요인과 주요 특징”. 『한독사회과학논총』, Vol. 21, No. 2. 3-30

김성철 (2012), “일본의 정부개발원조 외교정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소

김인춘 (2011) “스웨덴 국제개발협력과 스웨덴 모델”, 『스칸디나비아연구』, 제12호

김종섭 외. (2012) 『유럽의 ODA 정책과 한 · 유럽 개발협력』, 대외경제정책연구원

문경연 (2012), “영국의 대외 원조 정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소

박상현 (2010), “전략적 사고의 관점에서 본 서희의 강동6주 협상”, 한국정치학회보』 제44집 제3호, 2010.9, 139-158

신범식(2009), “러-중 관계로 본‘전략적 동반자관계”, 『한국정치학회보』 제44집 제2호, 135-161

안상욱, 이선필 (2012) “EU회원국 ODA정책의 다양성과 EU의 역할”, 『EU연구』 32: 163-188

윤덕룡 외. (2012) 『유럽의 경험을 활용한 한국 ODA 정책의 개선방안』, 대외경제정책연구원

이대우(2012), “미국의 해외원조 정책”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소

이면우, (2012), “스웨덴의 해외원조 정책: 전반적 추이 및 한국에의 시사점”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편, 세종연구소

주동주 편저 (2008), 『국제개발과 국제원조』, 알타미라

하혜수, (2005), “우리나라 역사인물의 협상전략에 대한 비교연구: 을지문덕과 서희장군을 중심으로.” 『협상연구』 11권. 1호

홍현익 (2012), “프랑스의 공적개발 원조”, 『공적개발원조의 정치경제』, 강명세 편,

교보문고 KYOBO Book Centre

세종연구소

Belfour, Rosa, (2006) "Principle of democracy and Human rights", in Sonia Lucarelli and Ian Manners(eds.), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London and New York: Routledge

Birchfield, Vicki (2011), "The EU's Development Policy: Empirical Evidence of 'Normative Europe?'", in Richard Whiteman (ed), *Normative Power Europe*, Palgrave. 141-160

Bonaglia, Federico and Andrea Goldstein, Fabio Petito (2006), "Values in European Union development cooperation policy", in Sonia Lucarelli and Ian Manners(eds.), *Values and Principles in European Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 164-184

Bretherton, Charlotte and Vogler, John, (2006), *The European Union as a Global Actor* (second edition), Oxen: Routledge

Commission of European Communities, "Towards a New Asia strategy Communication from the Commission to the Council", COM(1994) 314 final, 13.07.1994

_____, The European Community's Development Policy Communication from the Commission to the Council - COM(2000) 212 final, 26.04.2000

_____, *EU & Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership: Communication from the Commission* COM(2001) 469 final, 04.09.2001 See also the Press release of 4 September 2001

_____, "Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 104 final

_____, "A new partnership for South East Asia: Communication from the Commission" COM(2003) 399/4, 09.07.2003

교보문고 KYOBO Book Centre

_____, "A Secure Europe in a Better World", 12 December 2003, Brussels

_____, "A stronger EU-US Partnership and a more open market for the 21st century", Brussels, 18.5.2005 COM(2005) 196 final

_____, "Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006"

_____, "Regional Programming for Asia 2007-2013 Strategy Document- " 31, May 2007

_____, Mid-Term Review of the Strategy 2007-2013 and Multi-annual Indicative Programme for Asia 2011-2013

Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America(Official Journal L 052 , 27/02/1992 P. 0001 - 0006)

Council of the European Union, 16291/06 (Presse 353), 2771st Council Meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 11-12 December 2006

_____, 11492/12, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, Brussels, 15 June 2012

De Gucht, Karel, "China and Europe: Essential Partners", SPEECH/13/713 17/09/2013

De Mesquita, Bruce Bueno, (1988), "The Contribution of Expected Utility Theory to the Study of International Conflict", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol.18, No.4, *The Origin and Prevention of Major Wars*, Spring, 629-652

_____, (2003), *Principles of International Politics* (second edition), Washington D.C.: CQpress

교보문고 KYOBO Book Centre

Dengbol-Martinussen, J. and P. Engberg-Pedersen (2003), Aid: *Understanding International Development Cooperation*. New York: Zed Books

Diez, T. and Manners, Ian, (2007), "Reflecting on Normative Power Europe", in F. Berenskoetter and M.J. Williams(eds), *Power in Politics*, London: Routledge, 173-188

Frost, Mervyn, (2001), "The Ethics of Humanitarian intervention: Protecting Civilians to Make Democratic Citizenship Possible", in Karen E. Smith and Margot Light, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, 33-54

Hart, Liddell, B. H., *Strategy*, London: Faber, 1967

Hyde-Price, A. (2006), "Normative power Europe: A Realist Critique", *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2. 217-234

Lake, David A. and Robert Powell. 1999. *Strategic Choice and International Relation*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Lee, Moosung (2012) "A step as normative power: the EU's human rights policy towards North Korea", *Asia Europe Journal*, vol.10, Issue 1, December, pp.41-56

Lo, Bobo, (2008), *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*. Washington DC: Brookings Institute Press

Manners, Ian, (2002), "Normative power Europe: a contradiction in terms?", Journal of Common Market Studies, Vol.40, No.2, pp.235-258

_____, (2006),"Normative Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads", *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2. 182-199

McKeown, Max, (2011), *The Strategy Book*, Financial Times, Prentice Hall.

Mintzberg, Henry, (1978), "Patterns in Strategy Formation", *Management Science*, Vol. 24, No. 9 (May, 1978), pp. 934-948

New Transatlantic Agenda 1995

교보문고 KYOBO Book Centre

OECD/DAC, The DAC Guidelines Poverty Reduction, 2001

Smith, Karen, E. (2001) 'The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: "Foreign Policy" with an Ethical Dimension?', in M. Light and K. Smith, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

The European Consensus on Development, Official Journal of the European Union, (2006/C 46/01)

Todaro, M. P. and S.C. Smith, (2003), Economic Development, London: Addison Wesley

Transatlantic Declaration 1995

UN 밀레니엄 회의 8대 당면 과제, http://www.un.org/millenniumgoals/ 2013년 9월 18일 검색

KYOBO 교보문고

교보문고 KYOBO Book Centre

《Abstract》

# The EU's Strategic Approach of Development-Cooperation in the Framework of Asian Policy

Doh, Jong Yoon
Center for International Studies
Seoul National University

This paper explores the EU's Asian strategy of development-cooperation and then examines its strategic motivations. The EU has recognized the Asian bloc as a dual-faces entity that is not only an economic giant but also to be characterized in poverty and political tension. Meanwhile, the EU has built the strategic framework of development-cooperation including economic interests as well as European ideas. In near future, however, the EU's strategy will be actually changed in the context of multi-dimensions because those approaches are satisfied from view point of substantial effectiveness and humanitarian motivation: First, Brussels will consider a development-cooperation strategy based on public interests beyond economic partner or humanitarian engagement. Second, it will make a design for strategy that is a recipient-centric rather than a donor-centric. In the sense, the EU will seek for more comprehensive and flexible strategies.

교보문고 KYOBO Book Centre

Key Words: EU, Development-Cooperation, Asian Strategy, Public Interests Recipient-Centric

본 논문은 2013년 10월 16일에 투고되어, 11월 04일 심사를 마치고 11월 8일 게재를 확정하였음.

도종윤, 서울대학교 국제문제연구소, 유럽연합/국제정치 tel: 010.7151.1648 /e-mail: ludovic@hanmail.net

교보문고 KYOBO Book Centre