

## 한국 공적개발원조의 정책이행체계 및 효과분석

### Analysis on the Policy Implementation System and Effects of the Korean Official Development Aid

길 병 옥(Kil, Byung Ok)\*

#### ABSTRACT

This inquiry researches on the recent issues of the effects of official development aid(ODA) and its problems vis-a-vis the aid management system and ways of providing foreign aid. Among controversies and debates are inefficiencies of ODA, petty project implementation due to many recipients, lack of systematic aid contents, lack of consensus on the aid direction and scope, and ineffective management system.

Korea needs to increase the ODA/GNI rate to 0.1% by the year 2009 as the member of OECD. For the Korea's effective ODA program, a selective application of foreign aid in a matter of the optimal combination of multilateral-bilateral assistance and grants-loans is the better policy option. South Korea needs to establish a foreign assistance governance network in a way that facilitates cooperative partnership and integration with the international institutions, international non-governmental organizations, and multinational corporations.

In that nutshell, an establishment of the governance network among the international actors are essential. For the efficiency, Korea must formulate and implement aid policies on the basis of aims and purposes, rather than types, of ODA.

Key Words: 공적개발원조(Official development aid), 개발원조위원회(Development Assistance Committee), 원조형태, 방법 및 목적(Types, means and aims of aid), 원조효과(Effects of assistance), 원조관리체제(Aid management system)

## I. 서론

최근 해외원조에 대한 국제적 논의가 활성화되면서 중요한 이슈로 대두된 사항이 공적개발원조(ODA, Official Development Aid)의 효과 및 개발도상국들의 경제성장과 이에 따르는 빈곤퇴치의 정도 등이다. 특히 원조의 투명성과 유용성, 양자간 원조와 다자간 원조 등 방법상의 문제, 원조형태 및 목적에 따른 효율성, 원조공여국과 국제기구 및 비정부기구(NGO)를 포함한 원조 행위자들의 관계, 원조의 규모, 성격 내지는 원조

\* 충남대학교 평화안보대학원 군사학과 조교수

수여국의 정치·경제·사회적 능력 등이 그동안 논란이 되어온 부분이다.<sup>1)</sup> 아직 선진국의 대열에 완전히 진입하지 못한 한국의 경우는 위와 같은 논점에 대한 명확한 국가적 입장을 정립해야 할 뿐만 아니라 향후 해외원조의 방향, 범위, 규모, 추진체계 및 효과 등에 대한 정책적 대안을 마련해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

해외원조와 관련하여 세계경제상의 구조적 틀을 보면 경제적 변형을 추구하는 신자유주의와 세계화의 확산에도 불구하고 지구상의 많은 국가들이 아직 절대빈곤의 상태에 있는 상황이다(World Bank, 2008). 이에 따라 선진국들은 경제적 공동번영, 국제평화, 부의 재분배에 대한 도덕적 의무감 및 인도주의적 차원에서 저개발 국가들에게 저리의 차관이나 유·무상 원조 등과 같은 방법으로 ODA를 제공하여 왔다(권종호, 2000: 90; 장현식, 2000: 1-4). 하지만 대다수의 해외원조 공여국가들은 원조의 실행과 방법면에서 자국이익 우선주의를 고수하여왔고 난민구호의 우선순위와 정책결정면에 있어서도 비합리적이라는 비난을 받아왔다.

1990년대 중반이후 탈냉전과 새로운 국제정치경제질서의 대두로 국제적 원조동인의 소멸과 원조공여국가들 내에서 해외원조에 대한 국내적 반론 및 회의감의 증가 등으로 인하여 기존의 원조프로그램이 줄어들게 되었다. 또한 그 방법상에서도 다자간(multilateral)의 무상원조보다는 양자간(bilateral)의 차관형태의 원조로 점차 전환되게 되었다. 결국 경제적 구호 및 인도주의적 차원의 원조공여를 위해 개발원조위원회(DAC)는 해외원조 규모를 2015년까지 국민총소득(GNI) 대비 0.7%까지 증액하도록 규정하였다(김채형, 2005: 18-22).

실제로 미국·일본·프랑스 등 국제원조 규모 3대국의 경우, 원조 대상국은 자원이 많은 개발도상국과 국가이익 또는 국가안보에 필수적인 나라에 집중되고 있는 것이 사실이다. 전 세계 국제원조의 22%를 지원하고 있는 미국의 원조목표는 개발도상국의 시장경제 구축 및 미국의 무역환경 개선으로 압축되지만 실질적인 원조는 대부분 안보분야에 집중되고 있다. 국제원조 2위국인 일본은 자국의 무역·투자를 위한 잠재적 시장에 원조의 우선순위를 두고 있다. 국제원조 3위인 프랑스는 1998년 국제원조 체제를 전면 개편, 국제원조를 국익에 직결시킨 법률안을 세계 처음으로 만들었다. 프랑스는 국제원조의 제공목적에 따라 유·무상 원조국 기준을 마련하고 우선연대국가군(ZSP, Priority Zone of Solidarity)과 경제파트너국가군(ZPE, Economic Partnership Zone)으

1) 본 연구는 2008-2009 주스리랑카 한국대사관 및 스리랑카 정부지원에 의한 “한국의 해외원조(ODA)가 개발도상국/최빈국에 미치는 효과 및 정책방안 연구”의 내용을 수정·보완한 것입니다. 경제협력개발기구(OECD)에 의하면 공적개발원조는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관 및 그 시행기관에 의해 개도국 또는 다국 간 기구에 공여 되는 것으로 개도국의 경제개발 및 복지증진이 원조의 주된 목적이어야 하고 그 성격상 특혜성이 있으며 무상증여요소(grant element)가 25% 이상인 양허성 조건의 자금을 말한다(OECD, 2007). 좀 더 상세히 표현하면, ODA는 저개발국가의 경제 및 사회의 발전을 위하여 특혜의 조건으로 경제자원을 공적으로 이전하는 것을 말한다. 공적인 재화의 전이(public transfer)란 경제자원이 원조공여국가에서 원조수원국가로 국가 간에 직접 전달되거나 혹은 다자적 국제기구를 통하여 원조자금이 흘러 들어가는 것을 의미한다.

로 구분하여 원조를 실행하고 있다.

한국은 국제사회의 책임 있는 일원으로 그동안 빈곤, 질병, 환경오염 등 지구촌 차원의 지속가능한 발전을 위해 1987년 대외경제협력기금(EDCF)창설과 1991년 한국국제협력단(KOICA)을 설립하면서 국제원조를 시행해왔다. 특히 한국은 2000년 유엔 새천년 정상회의에서 채택한 평화와 안보, 개발, 유엔개혁 등 각 분야의 비전을 담은 새천년정상선언과 2001년 제56차 유엔총회에서 선언한 새천년개발목표(MDGs, Millenium Development Goals), 즉 빈곤퇴치, 보편적 초등교육 달성, 양성평등, 아동사망을 감소, 모성보건 증진, HIV/AIDS 등 질병퇴치, 지속가능한 환경확보, 개발을 위한 전 지구적 파트너십 구축을 위한 해외원조를 실행해야 한다는데 합의한 바 있다(장현식, 2000: 11-23; UN, 2001).

구체적인 정책방안으로는 첫째, 원조규모의 증대(2015년까지 0.7% 원조재원 동원); 둘째, 전 지구적 파트너십의 강화(몬테레이 개발자원회의, 요하네스버그 지속가능한 발전에 관한 세계정상회의 등); 셋째, 원조의 효과성 제고 및 원조의 비구속성(untying) 강화; 넷째, 거버넌스 체제(국제사회의 파트너십과 협력네트워크)의 구축이다. 한국은 이에 따라 2006년 현재 국내총생산(GNI) 대비 해외원조 규모가 0.05% 수준에 있기 때문에 OECD 회원국으로서 향후 원조규모를 현재의 선진국 수준으로 끌어올려야 하는 책무가 있다. 정부는 2005년 4월 중기재정운용계획(2005-2009)에 의거하여 ODA/GNI 비율을 2009년까지 0.1%로 확대하는 로드맵을 설정한바 있다(권을 외, 2006: 26-27).

정책적으로 해외원조에 대한 주요 논의는 인도주의적 차원에서의 원조뿐만 아니라 개도국의 빈곤퇴치 및 경제사회발전에 실질적으로 기여할 수 있는 체계적이고 종합적인 지원전략의 수립이 필수적이라는 지적이다. 현행 원조사업의 문제점을 보면 첫째, 해외원조의 경우 원조비용을 대비하여 보았을 때의 비효율성 문제; 둘째, 지원 대상에 있어서 다수 국가를 대상으로 한 백화점식 영세한 사업수행; 셋째, 국별 원조계획이 없는 여건에서 빈곤극복을 위한 체계적인 콘텐츠가 개발되지 않은 점; 넷째, 원조의 방향 및 범위에 대한 국민적 합의가 부족한 점; 다섯째, 원조사업의 기획, 실행, 감독, 평가 등의 일련의 사업관리체계가 효율적으로 작동되지 못한다는 점; 여섯째, 원조규범의 유연성과 다양성 등이다(한국개발전략연구소, 2007: 73-80; 권을 외, 2006: 31-96).

따라서 개발원조에 있어서 정부, 시민사회, 국제기구, 국내외 NGO 등이 함께 참여하여 실행하는 거버넌스(governance) 논리에 의거하여 접근해야 한다(문병기, 2005: 7-8).<sup>2)</sup> 또한 개발원조를 효과적으로 수행하기 위해서는 개발협력 컨설팅, 개발원조 사업수

2) 거버먼트(government)는 정부중심의 국정운영이라면, 거버넌스(governance)는 정부와 시민사회가 협력하여 사회문제를 해결하는 것이다. 거버넌스라는 용어는 '정부의 의미의 변화' 또는 '공적인 업무의 수행방법의 변화'를 지칭한다. 거버넌스는 중앙정부, 지방정부, 정치적·사회적 단체, NGO, 민간조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 점에서 특징이 있다. 거버넌스는 전통적 정부에 의한 통치와는 반대되는 것으로 간주관적 현실(intersubjective reality)을 만들어 내는 시민, 시민사회단체 그리고 조직들이 의사결정권한을 공유하고, 지역시민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는데 그 중심목표를 두고 있다.

행방식 등 개발원조의 산업인프라가 충분히 갖추어져 있어야 한다. 국민 참여형 원조체제의 구축을 위해서는 원조정책의 일관성, 책임성은 물론이고 사업운영, 관리 및 평가를 위한 제도적 기반구축이 핵심적인 사안이다. 따라서 본 연구는 개발도상국의 빈곤퇴치 및 투명성 제고를 위한 유·무상 인프라 원조의 효과성 분석을 통해 제한된 재원으로 원조의 효과성을 살리고 국제사회의 핵심과제인 빈곤극복에의 기여를 획기적으로 높이기 위한 한국 개발원조의 정책적 틀을 제시하고자 한다.

## II. 해외원조에 대한 이론적 논의

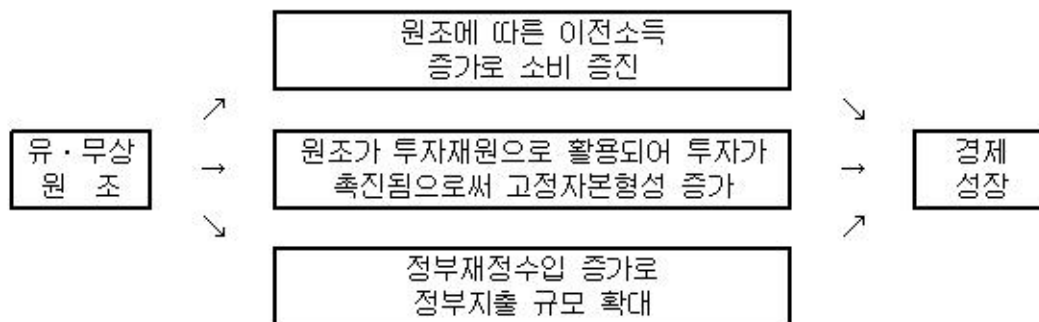
해외원조의 효과에 관련된 논의의 핵심은 원조가 빈곤퇴치 내지는 삶의 질 향상에 실질적인 도움을 주었는지에 대한 것이다. 빈곤의 정의는 일반적으로 “기본 욕구를 충족시킬 수 있는 생활 수단이 부족한 상태”로 생활환경 자원의 결핍으로 인해 기본적으로 물리적인 욕구를 충족시킬 수 없는 상태를 의미한다(여유진 외, 2005: 15). 하지만 빈곤은 절대적인 것과 상대적인 것의 연속선상에 있는 것으로 특정 시대와 사회에 따라 달라질 수 있다. 그 이유는 빈곤이라는 개념은 첫째, 객관적으로 정의된 절대적 최소보다 적게 가지고 있는 것; 둘째, 상대적으로 그 사회의 다른 사람들보다 적게 가지고 있는 것; 셋째, 스스로가 생활을 꾸려나가기 어렵다고 느끼는 것이다(여유진 외, 2005: 60-65). 따라서 빈곤의 개념은 절대적, 상대적 그리고 주관적인 빈곤으로 구분되어 개념화가 가능하다. 이러한 점에서 개도국의 빈곤퇴치 여부는 상당히 다양한 시각에서 해석될 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

결국 시공간을 초월한 가치중립적인(value-neutral) 빈곤개념은 존재할 수 없다는 현실성에 더 많은 주안점을 두고자 한다. 분석적인 면에서도 결과해석의 기초는 객관적인 자료를 통한 것과 특정 지역의 빈곤퇴치의 정도는 총체적인 차원에서도 밝혀내야 하지만 개인적인 차원에서 발생하는 변화도 파악해야 한다는 인지적, 역사적, 사회맥락적 논리에 바탕을 두고 설명하는 것이 필요하다. 빈곤퇴치 및 원조의 투명성에 대한 이론적인 해석이 특정 지역 국가들의 빈곤정도를 이해하는데 있어서 논리의 영역을 확대해 준다는 면이 있지만 그 또한 한계점이 있다는 것을 지적해두고자 한다. 일반적으로 빈곤퇴치 혹은 삶의 질에 대한 부분은 ODA의 효과와 연관하여 해외원조가 수원국의 경제성장에 미치는 영향의 정도에 따라 해석된다.

여기에는 원조효과에 대한 견해는 두 가지로 상충된다(유승훈·정동원, 2007: 2-3). 첫 번째 견해는 해외원조가 수원국의 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 이것은 원조가 수원국 국민들이 적극적으로 살려고 하는 의지를 약화시키는 원조 피로(aid fatigue)를 가져와 궁극적으로 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 원조가 효율적으로 배분되어야 하는데 사회 시스템이 제대로 갖춰지지 못해 비효율적으로 배분됨으로써 경제성장에 아무런 긍정적인 영향을 미치지 못할 수 있다는 견해다.

두 번째 견해는 해외원조가 수원국의 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. <그림 1>에 제시된 바와 같이, ODA가 수원국의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 경로는 크게 3가지로 첫째, 원조는 수원국의 이전소득 증가와 소비 증진을 통해 경제성장이 유발된다. 둘째, 원조는 투자재원으로 활용되어 투자와 고정자본형성을 촉진시키고 증진된 고정자본형성은 경제성장을 초래한다. 셋째, 원조는 정부재정 수입을 증가시킴으로써 정부지출이 증가하여 경기가 부양되고 소비 및 고정자본형성의 증가는 결국 경제성장을 가져오게 된다는 논리이다. 한 가지 분명한 것은 ODA가 경제성장에 영향을 미치지 않는다는 사례보다는 영향이 지대하다는 연구사례가 더 많다(Hansen and Tarp, 2001; Burnside and Dollar, 2000; Hook, 1995). 특히 유상원조 부분의 효과가 두드러진다는 평이 일반적이다.

<그림 1> 원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 경로



이론적으로 설명된 중요한 결론 중에 하나는 원조가 수원국의 경제성장에 미치는 영향이 선형이 아니라 비선형이라는 것이다. 즉, 일정 수준까지는 원조가 경제성장에 긍정적인 영향을 미치다가 최적점에 도달한 이후로는 원조가 GDP에서 차지하는 비중이 높아지면 오히려 수원국의 경제성장에 부정적으로 작용한다. 원조는 경제성장에 역U자 형태의 영향을 미치는 것이다(유승훈, 2007). 물론 분석대상 기간, 국가, 측정기준 등에 따라 연구사례별로 차이는 있지만 해외원조(특히 유상원조)가 개발도상국의 경제성장에 긍정적으로 기여한다는 것이 일반적인 결론이다.

해외원조의 효과를 연구하는 학자들은 탈냉전 이후 원조공여국과 수원국의 대외정책에서 이들 국가의 광범위한 역할과 원조 프로그램간의 실증적 연계점을 파악하기 위한 체계적인 노력을 기울여 왔다(Lancaster and Dusan, 2005; Arvin and Arvin, 2002; Freedman, 2000; Hook, 1995). 사실 해외원조에 관한 이론적인 범위를 몇몇 특정한 범주로 분류한다는 것은 너무 단순화하는 것이 아닌가 하는 비평의 소지가 있고, 분류의 한계가 분명치 않다는 지적을 받을 위험이 있다. 하지만 분석적인 측면에서 해외원조에 대한 이론적 분류는 크게 현실주의(realism), 이상주의(idealism) 및 구조주의(structuralism)로 나눌 수 있다(김병욱, 2003; Kil, 2001; Schraeder, Hook and Taylor,

1998; Hook, 1995; Linear, 1985).

현실주의의 패러다임은 국제관계를 경쟁과 투쟁의 개념으로 해석하는 홉스의 논리를 근거로 하고 있다. 해외원조는 필요에 의한 국가이기주의의 한 기능으로 여겨지고 있고, 그 존재이유(raison d'état)는 자국의 국익을 우선적으로 고려하는 외교운영의 도구에 있다. 따라서 해외원조는 수원국의 경제개발과 사회의 안정보다는 공여국의 정치적 영향력, 군사안보, 해외투자를 증대시키는데 그 의미가 있다. 결국 해외원조는 국제정치상의 힘의 분배 및 영향력, 불평등한 국제관계 등의 요소들과 분리되어 이해될 수 없다 (Conteh-Morgan, 1990; Brown and Opie, 1953: 580).

해외원조에 대한 현실주의 이론가들은 원조를 수령하는 수원국가들이 원조를 효과적으로 이용할 수 있는 국정능력의 부재를 이유로 들어 반대하였다. 이들은 비민주 국가나 분정의 소지가 있는 정치풍토의 저개발 국가들은 그들이 선진세계의 경제모델이나 경제 원조를 흡수하는데 한계성이 있다고 주장한다. 현실주의 학자들은 원조 프로그램은 사업거래를 하는 것처럼 원조자금을 경제발전자금으로 효과적으로 전환시킬 수 있는 원조수원국가들만을 대상으로 지원하여야 한다고 역설한다(Lancaster and Dunsen, 2005; Eberstadt, 1988).

반면 이상주의 이론가들은 현실주의에 바탕을 둔 논리와 국제적 힘의 논리에 의해 지배되는 해외원조는 반대하고, 앞으로 국제사회에서 이행될 해외원조의 역할과 전망에 대해서는 낙관적인 견해를 펴고 있다. 이상주의자들은 냉정한 경쟁관계에 기초한 국제관계의 이해는 신자유주의 물결을 타고 부상하고 있는 세계화 및 국제화 시대를 고려치 않은 소치라 여긴다. 이들은 해외원조가 원조공여국과 수원국 모두에게 이익이 되어왔고, 앞으로도 국제협력의 증진이라는 차원에서 확대되어야 한다고 역설한다(Maren, 2002; Lumsdaine, 1993).

이상주의자들은 해외원조의 주요사항에서 국가이기주의는 최소화되어야 하고, 국익의 관점보다는 인간의 기본적인 욕구해결과 초국가적 인도주의적 관점을 우선적으로 고려하여야 한다고 주장한다. 이상주의 이론가들은 정부개발원조가 저개발 국가들이 겪고 있는 빈곤과 고통을 경감시킬 수 있어야 하고 국익증진 수단보다는 타자주의적인 원조가 되어야 한다는 점을 강조한다((Lancaster and Bergsten, 2000; Hayter and Watson, 1985). 또한 군사적인 면과 경제원조의 결탁에 대해 힐난한다. 저개발 국가들에 대한 경제원조는 사실 군사용도로 둔갑하고, 이로 인해 지역에서의 군비경쟁을 유발한다고 지적한다(SIPRI, 2000).<sup>3)</sup>

구조주의 이론가들은 해외원조가 저개발 국가들의 종속을 제도화하기 위한 수단으로 활용되고 있으며, 선진국과 저개발국가간의 경제적 격차를 더욱 심화시키고 있다고 비난한다. 세계체제이론을 기조로 하여 연구한 논문에서 원조공여 국가들이 공적이든 사적이든 모든 자원의 통제를 바탕으로 저개발 국가들의 경제발전 단계별로 종속시키고

3) 이 부분에 대한 논의는 Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI)에서 발행하는 *World Armaments, Disarmament, and International Security*에 자세히 수록되어 있다.

있다고 주장하였다(Odedokun, 2004: 239-263; Wood, 1986: 314; Weissman, 1975: 25). 또한 구조주의자들은 공여국들이 내부지향적이며 자립의 경제기반 육성이 절실히 요구되는 수원국들에게 성장위주의 외향적이고 수출 지향적인 개발전략을 실행토록 압력을 넣곤 한다고 지적한다.

구조주의 이론가들은 현행의 공적개발 원조체제를 변화시키기 위한 원조공여국의 역량에 대해 비관적으로 보고 있다(Bowen, 1998). 주요 원조공여국가들은 역사적으로 세계경제를 지배하여 왔고, 그들이 경제적 이익을 포기하고 인도주의적 관점에서 선행을 베풀기는 어려울 것이라고 본다. 이러한 견지에서 현행 원조체제의 불공정성을 지적하고 공적개발원조의 폐기까지 요구한다. 또한 해외원조를 분배하는 과정에서 국제기구는 북반구의 부유국으로 부터 남반구의 빈민국으로 경제재화의 분배가 평등주의의 원칙에 따라 재분배되도록 주도해야 한다는 점을 강조한다.

해외원조에 대한 이론적 논란의 범주가 최근 점점 확대됨에도 불구하고, 한 가지 중요한 명제에 대한 이론적 합의는 있다. 원조의 효과를 극대화하기 위해서는 원조의 양적인 면보다는 질적인 면을 확대해야 한다는 점과 원조수혜국의 자생능력의 증진에 있다는 것이다. 요약하면, 현실주의, 이상주의, 그리고 구조주의 이론가들은 공적개발원조에 대한 평가와 앞으로의 전개방향에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있지만, 문제는 공여국들이 해외원조를 실행하는데 있어 원조의 방법과 중점적인 고려사항을 어디에 두느냐에 있다. 이론적으로는 구조주의적 시각을 가진 학자들이 원조의 효과, 개도국의 경제성장과 원조의 배분에 있어서의 투명성에 대해 더 많은 관심을 두고 있다.

특히 중요한 부분이 원조의 정책적 효과에 대한 논의이다. 선진국의 경우와 비교하여 한국의 경우에도 적용되는 부분이기도 하지만, 공적개발원조의 양적인 면과 질적인 면, 원조조직체계상의 문제, 수혜국의 경제적 발전도에 따르는 효과 등이 이론적 분석틀에 따르는 공적개발원조정책을 평가하는 기준이다. 일반적으로 구조주의적 시각을 가진 북유럽 국가들의 원조정책이 인도주의적 차원에서 원조의 효과가 높은 것으로 평가되고 있다. 다음에서 주요 선진국들의 공적개발원조정책에서 나타나는 원조유형에 대해 먼저 살펴보고 한국의 정책적 방향을 제시하고자 한다.

### III. 선진국의 해외원조 정책과 원조유형 분석

앞서 제기한 바와 같이 선진국들이 원조의 수혜국에게 제공하고 있는 해외원조는 여러 가지 원조유형과 목적을 지니고 있다. 선진국 원조정책의 특징을 분석하는 근본적인 이유는 먼저 원조 질적인 면과 양적인 면을 고려한 효과에 대한 분석과 한국에 대한 적용여부를 판단하기 위함이다. 먼저 공적개발원조의 형태는 사업주체에 따라 양자 간 협력과 다자간 협력형태로 나눌 수 있고 상환조건에 따라 무상원조와 유상원조로 구분할 수 있다. 또한 개발도상국에 대한 경제협력자금의 흐름은 공적개발원조(ODA), 기타

공적자금(OOF, other official flow), 비정부기구(NGO)에 의한 증여 및 민간자금으로 분류된다.

무상협력은 무상원조와 기술협력으로 구분되고 개도국 국민의 지식 및 기술수준향상을 위한 협력으로서 연수생 초청, 자본가 파견, 개발조사 사업 등이 있다. 다자원조를 수행하는 국제기구는 경제개발에 필요한 자금을 대부하는 국제개발금융기관과 기술협력에 관련된 UN의 개발원조기구 등이 있다. 국제개발금융기관으로는 세계은행과 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD)과 같은 은행이 있고 UN 기구로는 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔난민고등판무관(UHCHR), 세계보건기구(WHO) 등이 있다(한국개발전략연구소, 2007: 1-22; 권을 외, 2006: 141-144). 개도국에 대한 경제협력을 분야별로 분류하면 다음과 같다.

<표 1> 개발원조위원회(DAC)의 개도국에 대한 경제협력 분류

공적개발원조(ODA)	⇒	양자간: 기술협력, 식량원조, 긴급재난구호, 차관 다자간: 국제기구 분담금, 국제기구 출자, 기타
기타공적자금(OOF)	⇒	양자간: 공적수출신용, 투자금융 다자간: 국제기관 등에 대한 융자
NGO에 의한 증여	⇒	국제 NGO를 통한 경제협력 및 인도적 지원
민간자금(private flow)	⇒	해외직접투자, 수출신용, 국제기관 융자, 증권투자

OECD/DAC 국가들의 해외원조 실적을 살펴보면, <표 2>에서 볼 수 있듯이 ODA 규모는 2006년 103.9억 달러로 2002년 58.29억 달러와 비교시 100% 가까이 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 2005년 106.8억 달러보다는 5.1% 감소(실질가치 기준)하였다. 이는 이라크와 나이지리아에 대한 주요국의 부채탕감에 기인한 것으로, 부채탕감을 제외하면 실질가치 기준으로 1.8% 감소한 것이다(OECD, 2007). 2006년 전체 ODA 중 양자간 ODA가 차지하는 비중은 75.5%로 전체 ODA의 2/3이상을 차지하고 있다. 하지만 2005년에 비해 2006년은 급격히 낮아진 것을 알 수 있다. 이는 2005년에 발생한 중동지역 전쟁과 동남아시아 지역의 쓰나미 등 예외적인 사건발생으로 2005년도 지원이 급격히 증가하여, 2006년에는 이 지역에 대한 일시적인 지원효과가 감소한 것으로 보인다(한국수출입은행, 2007).

&lt;표 2&gt; OECD/DAC 국가의 ODA 추이(순지출 기준, 단위: 백만 달러)

구분 \ 연도	2002	2003	2004	2005	2006
ODA(a+b)	58,291.98	69,085.25	79,409.50	106,777.11	103,940.36
양자간 ODA(a)	40,752.09	49,755.68	54,282.12	82,133.43	75,840.65
무상원조 합계	39,813.35	50,908.27	57,222.48	83,139.34	78,509.22
기술협력	15,451.88	18,352.39	18,671.61	20,925.6	20,661.1
개발식량원조	1,086.28	1,195.69	1,168.82	886.54	608.21
긴급식량원조	909.02	1,908.15	1,524.09	2,160.26	-
인도주의적원조	2,778.73	4,360.40	5,192.78	7,238.96	7,791.50
채무변제	4,533.79	8,337.78	7,108.63	24,992.71	-
행정비용	3,027.46	3,519.81	4,001.42	4,064.75	4,192.06
유상원조	938.76	-1,152.57	-2,940.36	-1,005.91	-2,668.59
다자간 ODA(b) 합계	17,539.87	19,329.57	25,127.41	24,643.71	28,099.7
UN	4739	4,827.73	5,128.68	5,437.15	5,361.20
EC	5,695.44	6,945.84	8,905.90	9,258.08	10,145.93
세계은행그룹	3,771.70	3,565.36	6,334.66	5,216.44	-
지역개발은행	1,812.91	1,733.67	2,273.86	2,096.25	2,267.22
ODA/GNI(%)	0.23	0.25	0.26	0.33	0.30

\* 출처: OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, Paris: OECD.

무상원조의 구성요소를 보면, 2005년의 경우 긴급식량원조와 인도주의적 원조, 그리고 채무변제 분야에서의 지원이 두드러지고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 상기에 언급한 것처럼 중동지역의 전쟁과 동남아지역의 쓰나미, 그리고 이라크와 나이지리아에 대한 채무구제 등 인도주의적 지원이 크게 증대되었음을 의미한다(한국수출입은행, 2007). 무상원조 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 20.6억 달러로 기술협력분야인데, <표 3>의 OECD/DAC 국가들의 원조내용을 살펴보면 더욱 자세히 알 수 있다. DAC 국가들이 이 분야에 가장 많이 원조를 하는 원인은 기술이전, 산업인프라 건설 등을 통해 선진국의 산업 및 시장구조의 유지에 암묵적으로 기여한다고 판단하기 때문이다.

&lt;표 3&gt; 2006년도 DAC 국가의 ODA 규모(단위: 백만 달러)

구분	ODA총액	양자간	무상원조	기술협력	긴급식량 원조	행정비용	기타
DAC 전체	103,940.36	75,840.65	78,509.22	20,661.10	7,791.50	4,192.06	45,864.56
호주	2,127.50	1,838.93	1,838.93	855.57	216.25	91.55	675.56
오스트리아	1,512.69	1,103.92	1,112.91	166.86	11.15	33.05	901.85
벨기에	1,967.66	1,306.77	1,314.04	469.41	87.86	52.72	704.05
캐나다	3,713.14	2,559.80	2,601.76	462.65	237.96	285.99	1,615.16
덴마크	2,234.00	1,462.89	1,510.31	109.87	151.25	125.15	1,124.04
핀란드	826.11	494.16	480.65	79.88	74.56	34.93	291.28
프랑스	10,448.19	7,655.39	8,199.38	2,403.13	715.93	234.44	4,845.88
독일	10,350.89	6,989.84	7,562.92	3,067.89	273.81	227.74	3,993.48
그리스	384.07	191.98	191.98	117.39	10.69	18.30	45.60
아일랜드	997.21	603.22	603.22	17.56	136.05	34.43	415.18
이태리	3,672.16	2,057.02	2,211.67	214.52	74.59	53.75	1,868.81
일본	11,607.91	7,160.01	7,612.58	1,938.69	8.87	696.70	4,968.32
룩셈부르크	291.02	224.50	224.50	3.91	33.96	13.64	172.99
네덜란드	5,451.50	4,403.66	4,535.03	582.84	634.07	252.73	3,065.39
뉴질랜드	257.28	207.36	207.36	36.94	16.43	16.03	137.96
노르웨이	2,946.31	2,199.48	2,120.96	400.53	362.77	145.83	1,211.83
포르투갈	390.99	205.74	192.20	113.04	6.83	12.88	59.45
스페인	3,801.25	2,067.66	1,987.77	-	148.78	106.29	1,732.70
스웨덴	3,967.33	2,847.25	2,833.62	172.54	459.38	179.99	2,021.71
스위스	1,647.49	1,255.02	1,242.08	-	173.42	28.12	1,040.54
영국	12,606.91	8,640.68	8,717.36	930.44	763.99	493.78	6,529.15
미국	22,738.75	20,365.37	21,207.99	8,517.44	3,192.90	1,054.02	8,443.63

\*출처: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, Paris: OECD,

선진국들의 2006년도 ODA/GNI 비율은 2004년보다 0.04%포인트 증가하였으나, UN이 제시한 ODA/GNI 목표인 0.7%는 물론 1990년대 초반의 0.33% 수준에도 못 미치고 있다. 더군다나 DAC 회원국 중 UN의 목표인 0.7%를 초과한 국가는 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 경제규모가 작은 5개국에 불과하다(한국수출입은행, 2007). 특히 DAC 국가 중 미국, 일본, 프랑스 등 3대 최대 공여국은 물론, 경제규모가 큰 영국, 독일 등 경제규모가 큰 국가의 ODA 비율이 여전히 UN의 권고치인 0.7%에도 못 미치고 있는바 그 이유는 자국의 전략적 이해에 따라 원조가 지원되기 때문인 것으로 파악된다.

OECD/DAC 회원국들의 ODA 규모는 총 103.9억 달러이다. 이중 상위 4대 공여국인

미국, 일본, 프랑스, 독일이 차지하는 금액은 55.1억 달러로, 전체 OECD/DAC 회원국들의 총액에서 차지하는 비중은 약 53%를 차지하고 있다. 이들 주요 원조공여국은 서로 다른 지역(즉, 북미, 아시아 및 유럽)에 위치하면서 서로 다른 문화, 경제, 정치 및 군사 체제에 따라 다양한 공적개발원조정책을 펴왔다(한국수출입은행, 2004: 1-20). 하지만 이들 국가 간에도 공통점은 있었다. 정도의 차이는 있지만, 그들은 OECD/DAC가 정의한 공적개발원조 행동규범을 준수하고자 노력했으며, 공적개발원조 체제 내에서 적극적인 역할을 수행해왔다. 특히 원조 선진국의 경우 유상원조가 무상원조보다 그 효과가 지대했다는 것이 일반론적인 평이다.

상위 4대 공여국과 특별히 구별되는 원조정책을 실행해온 국가들은 북유럽권의 국가들이라고 할 수 있다. 이들 국가들 중 대표적인 국가가 스웨덴이다. 스웨덴은 일찍이 중립국가를 표방하였고, 냉전의 양극체제에서 서구권과 동구권 진영의 조정역할을 하고자 했다. 스웨덴의 정치 및 군사적 중립성, 국제분쟁에서의 평화적 해결, 그리고 저개발 국가에서 사회주의의 건설을 위한 노력은 다른 중소국가들의 지지를 받아왔다. 대외정책이나 공적개발원조정책에 있어서도 스웨덴은 다른 원조공여국과 비교하여 볼 때 국익보다는 국제적인 규범이나 국제법 그리고 국제기준에 더 많은 비중을 두어왔다.

OECD 통계자료에 의하면, 스웨덴 정부는 최근 20여년간 원조의 인도적 필요에 따라 원조수원국 중심의 정책을 펴나갔는데, 공적개발원조의 약 50%이상이 사하라 사막 이남의 저개발국가들에 집중되었다(OECD, 2007). 국민적 지지를 바탕으로 스웨덴의 1인당 정부개발원조비는 1980년대를 기준으로 일본의 3배 미국의 4배에 이르렀다. 원조의 질적인 면에 있어서도, 스웨덴은 공적개발원조의 거의 3분의 2 정도에 해당하는 재원을 할당하거나 분배하는데 있어 원조수혜국의 자유재량에 맡겼다. 또한 최빈국들에 대한 스웨덴 공적개발원조는 개발원조위원회 국가들의 평균치인 21%보다 훨씬 높은 35%이었고, 정부개발원조의 지출비중 무상원조 부분이나 다자적 원조에 있어서도 다른 개발원조위원회 국가들과 비교해서 월등히 높았다. 최근 경제가 어려워지면서 스웨덴정부가 자국의 이익과 해외원조를 연관시키는 실용주의 정책노선을 펴는 경향이 있지만, 스웨덴의 공적개발원조정책은 이상주의 및 구조주의적 시각에서 민주주의, 인권개선, 기회의 균등, 원조의 투명성 제고, 평화유지 등과 같은 이상주의 가치를 펴나가고자 했다.

종합하면 주요 원조공여국들은 각 나라마다 각기 다른 원조 프로그램을 채택하고 있었는데, 각자 그들이 처한 국내정치상황, 경제체제, 천연자원, 사회전통, 다른 산업국가와 저개발국가와의 역사적 관계 및 국제정치체제의 구조에 따라 가변적으로 해외원조를 이행해왔다. 미국은 안보와 경제적인 이익에 따른 패권의 역할, 일본은 주로 경제적인 관계, 프랑스와 독일은 자국의 영향력이 극대화되는 지역이나 외교적 관계를 증시하여 원조를 실행하였고, 스웨덴은 이론적으로 인도주의적이고 구조주의적인 관점에서 최빈국에 대한 ODA정책을 추진하여 왔다. 따라서 해외원조 분야에서 개발원조위원회 국가들이 수행하고 있는 정부개발원조정책을 이해하기 위해서는 개별국가가 처하고 있는 국내 및 국제상황과 각 원조공여국이 이해하고 있는 해외원조와 국익과의 관계를 종합

적으로 고려해야 한다고 본다.

## IV. 한국의 공적개발원조 이행체계 및 효과분석

### 1. 한국의 ODA 현황 및 실적

한국의 원조공여국 역사를 살펴보면, 1963년 미국 국제개발청(USAID) 원조계획 및 자금에 의한 개도국 연수생의 위탁훈련이 그 시초이지만, 순수하게 한국 정부자금에 의해 실시한 것은 1965년 개도국의 훈련생 초청사업이 처음이라고 할 수 있다. 또한 1970년대 중반까지는 주로 유엔, 국제기구 등의 자금을 지원받아 개발 원조를 실시하였고, 86아시안게임과 88올림픽을 전후해 외채감축과 국제수지의 흑자 실현으로 본격적인 개발원조가 실시되었다(한국국제협력단, 2004). 우리의 경제규모 증가와 국제무대에서의 위상제고로 그에 상응하는 국제적 책임수행의 필요성이 증가하였다.

1987년 한국수출입은행을 통하여 개도국에 대한 양허성 차관을 지원코자 300억 원을 출연, EDCF를 조성함으로써 유상협력이 본격화되었고, 1991년에는 KOICA가 설립되어 그 동안 건설부, 노동부, 과학기술부 등 정부 각 부처에서 분산되어 실시해 오던 무상원조 및 기술협력업무가 통합되어 실시하게 되었다.<sup>4)</sup> 현재 우리나라의 공적개발원조는 한국국제협력단법에 의거하여 외교통상부 KOICA가 무상원조(증여)를, 대외 경제협력 기금 법에 의거하여 재정경제부 수출입은행이 유상원조(차관)를 제공하고 있고 소방기본법과 재난 및 안전관리기본법에 의해 행정자치부 소방방재청이 해외긴급구조를 지원하고 있다.

한국의 2006년도 ODA 규모는 446.67백만 달러로 이중 양자간 원조가 81.8%, 다자간 원조가 18.2%의 비중을 차지하고 있고 양자간 무상원조가 55.6%로 전체의 반 이상을 차지하고 있다(<표 4> 참조). 유·무상원조 비중은 2002년도까지는 유상원조가 더 높은 비율을 차지했지만 2003년 이후부터 무상원조가 점차 높아지는 추세를 보이고 있다. 특히 최근 들어 스리랑카, 캄보디아 등 저개발국가들에 대한 개발원조의 비중이 증가되고 있고 그 효과도 괄목할 만한 진척을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다(스리랑카 대사관, 2008; 캄보디아 대사관, 2008; 한국국제협력단, 2008). 최근 아프가니스탄과 이라크에 대한 대규모 무상원조 공여가 이루어짐에 따라 무상원조 비중이 크게 확대된 것으로 판단된다.

4) 우리나라의 원조기구 역할에 대한 구체적인 사항은 <http://www.koreaexim.go.kr>(검색일: 2009년 7월 1일) 및 <http://www.koica.go.kr>(검색일: 2009년 7월 1일) 참조.

&lt;표 4&gt; 우리나라 ODA 공여실적(단위: 백만 달러)

구분		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
ODA(A+B)		264.7	100.0	278.8	100.0	365.9	100.0	423.3	100.0	752.3	100.0	446.67	100.0
양자 원조 (A)	소계	171.6	64.8	206.8	74.2	245.2	67.0	330.8	78.1	463.3	61.6	365.61	81.8
	무상 원조	53.0	20.0	66.7	23.9	145.5	39.8	212.1	50.1	318.0	42.3	248.50	55.6
	유상 원조	118.6	44.8	140.1	50.3	99.7	27.2	118.7	28.0	145.3	19.3	117.11	26.2
다자원조(B)		93.1	35.2	72.0	25.8	120.7	33.0	92.8	21.9	289.0	38.4	81.06	18.2
ODA/GNI(%)		0.06		0.06		0.06		0.06		0.10		0.05	

\* 출처: 한국수출입은행, 「국제 ODA 동향」, 서울: 한국수출입은행, 2007.

양자간 원조는 수원국가에 상환책임을 부여하되 낮은 이자율과 긴 상환기간으로 자금을 대여하는 유상차관과 수원국가에 대가없이 증여하는 무상원조로 구분된다(길병옥·라미경, 2006: 153-197). 우리나라의 ODA는 60-70% 정도가 양자간 원조의 형태를 취하고 있는데 양자간 원조 중 특히 유상차관이 중심이 되어 이루어져 왔고, 2001년 이후 유·무상원조 규모가 모두 지속적으로 증가하다가 2006년에는 다소 줄어든 상태이다. 2005년도의 예외적인 증가요인(IDB에 대한 출연 및 출자금 증가)이 소멸하여 2006년도 ODA/GNI 비율은 0.05%, 1인당 ODA는 2005년 15.6달러, 2006년 9.4달러를 기록하였다(한국수출입은행, 2007).

## 2. 한국의 ODA 이행체계 및 효과분석

우리나라는 1980년대 중반 이후 무역수지 흑자기조가 정착됨에 따라 공적개발원조 공여에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. KOICA가 설립되기 이전에는 무상원조 중 증여성 원조는 주로 외교통상부가 담당하였고 기술협력은 다수의 정부부처 소관이었다. 무상원조는 외교통상부 재외공관 및 KOICA 해외사무소를 통해 수요조사를 함으로써 시작되며, KOICA는 수요조사 결과를 토대로 국회에 예산을 요구, 예산편성을 확정하고 외교부장관의 사업계획 승인을 거쳐 사업을 직접, 또는 위탁하여 실시한다(한국국제협력단, 2007).

EDCF가 설치된 것은 우리나라의 대외원조 역사에 있어 새로운 장을 연 획기적인 조치로써 수출입은행을 위탁관리기관으로 지정하여 개발도상국에 대한 유상원조를 효과적으로 실시할 수 있는 체제를 갖추게 된 것이다. EDCF 운용에 관한 중요사항들은 15개 정부부처 등으로 구성된 기금운용위원회에서 심의되고 외교통상부는 경제협력사

업의 대외창구로서 정부간 협정 체결 및 지원요청 사업의 접수와 지원방침 통보 등의 업무를 담당하고 있다(한국수출입은행, 2007). EDCP로 지원되는 자금은 원화로 빌려주고 갚을 때도 반드시 원화로 갚게 하고 있으며, 차관 제공에는 또 그 자금으로 반드시 우리나라 제품을 사거나 차관을 받은 나라의 제품을 사야한다는 조건이 붙는다.

원조대상 국가는 OECD/DAC가 규정하는 개도국 및 1인당 국민소득 수준, 산업화 정도 등을 고려하여 기금운용위원회 심의를 거쳐 재경부장관이 정하는 국가로서 경제개발단계, 산업구조 등 경제수준이 우리나라 보다 높거나 비슷한 국가는 제외된다. 지원조건은 대상국의 소득수준 및 사업성격에 따라 이자율 연 1.0-5.0%까지 차등 적용하고, 상환기간은 10년 이내 거치 15년 균등분할 상환조건이다. 차관유형은 개발사업차관(Development Project Loan), 기자재차관(Equipment Loan), 기금전대차관(Two-step Loan), 물자차관(Commodity Loan), 사업 준비 차관(Project Preparation Loan), 해외투융자자금으로 EDCP 차관의 대부분은 개발사업 차관 및 기자재 차관이다(한국수출입은행, 2007).

요약하면 증여에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교부 산하 KOICA가 시행하고 있고 유상협력자금인 EDCP는 재경부가 수출입은행에 위탁 집행하고 있다. 다자간 협력의 경우에는 국제금융기관 등에 대한 출자는 재경부가, UN 등 국제기구 부담금 출연은 외교부가 관장하고 있다. 무상협력자금의 경우 KOICA에서 전담하고 있지만 기술협력 사업은 과학기술부, 정보통신부 등 일부 정부부처 및 기관에서 분담 실시하고 있다(권을 외, 2006: 141-154). 또한 국제개발협력위원회가 2006년 3월 설치되어 대외원조 관련 증장기, 연도별 기본방향을 심의조정하고 ODA 관련 법 제정방안 검토, 대외원조 추진실적에 대한 정책평가 등을 실행하고 있다.

<표 5> 한국의 ODA 이행체계

구분	협력형태	실시기관	소관부처
양자간 ODA	무상원조 (물자지원, 재난구조, 기술협력 등)	한국국제협력단	외교통상부
		관련 정부부처	
	유상원조(경험차관)	한국수출입은행	재정경제부
다자간 ODA	국제금융기구 출자, 출연 등	한국은행	재정경제부
	UN등 국제기구 부담금 납입	외교통상부 등 관련 정부부처	

\*출처: 권을 외, 「우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」, 서울: 대외경제정책연구원, 2006.

한국의 공적개발원조 규모는 아프간 및 이라크 재건지원 계획에 따라 점진적으로 확대되고 있음에도 불구하고 2004년 기준 GNI대비 0.06%로서 OECD/DAC회원국의 평균

인 0.25%의 약 1/4 수준에 불과하며 우리 경제규모(GDP 세계 11위, 총 교역량 12위)와 비슷한 스페인 0.23%, 네덜란드 0.80% 및 호주 0.25%는 물론 소득수준이 비슷한 그리스 0.21%, 포르투갈 0.21%, 뉴질랜드 0.23% 등에 비해서도 현저히 낮은 수준을 보이고 있다(최원식, 2005: 107; OECD, 2005). 정부는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 최소한 0.25%까지 확대하는 방안을 발표한 바 있지만, 2005년 개최된 UN 특별정상회의에서는 2015년까지 그 비율을 0.70%까지 증대할 것을 기본 목표로 설정하였다.

한국의 대 개도국 원조실적을 보면 1991년 KOICA 설립초기에는 아시아지역 20.86%, 아프리카 지역 23.26%, 중남미지역 15.39%를 점유하고 있었으나, 2004년의 경우 아시아지역이 34.57%, 아프리카지역 6.06%, 중남미 지역 4.85%, 중동지역이 40.86%를 점유하여 우리의 대외 무상원조가 아시아지역에 대한 집중적 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있다(최원식, 2005: 108-109; 한국국제협력단, 2004). 분야별 원조실적을 살펴보면 공공행정 분야 지원이 25.3%를 차지, 2001년도 4,075천 불(7.5%)이후 지속적인 증가를 보였으며 통신 14.96%, 교육 및 보건 분야가 각각 11.4%와 10.55%의 점유율을 보여 인적자원개발 및 인간의 기본욕구충족 분야 등 사회 하부구조에 대한 지원이 중점적으로 추진되고 있음을 알 수 있다(한국국제협력단, 2007). 따라서 한국은 대외원조의 지역별, 분야별 원조정책에서 천년개발목표(MDGs)를 반영한 정책을 추진해야 한다는 지적이다.

원조의 질적인 면(증여율, 증여비율, 원조의 구속성)에서도 2004년 증여비율이 39.83%로 DAC 평균(89.7%)보다는 상당한 차이가 있고 원조의 언타이드율은 19.4%(전액 언타이드 제공국 영국, 아일랜드)이다. 우리나라의 물품 및 서비스 사용을 조건으로 제공되는 조건부 원조(tied ODA)의 비중은 2000년 97%에서 2003년 80% 수준까지 감소하고는 있으나 DAC 회원국들의 평균보다는 상당히 높은 수준이다(OECD, 2007). 게다가 원조의 효과성에 관한 파리선언의 5대원칙(수원국의 주체성, 원조의 일치, 결과를 위한 관리, 호혜적 책무)의 기준에도 국별 원조계획이 미흡한 편이다. 다시 말하면, 한국의 경우 원조의 질적인 면에서 선진국들의 그것과 상당부분 차이가 난다는 것을 의미한다.

원조의 효과에 대한 분석은 유상과 무상원조에 대한 부분으로 나뉘어 분석할 수 있다. 먼저 유상원조효과는 크게 원조수혜국에 대한 효과와 원조공여국인 우리나라에 대한 효과로 구분할 수 있다. 유상원조로서의 EDCF의 수혜국에 대한 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다(재정경제부, 2005: 25-26). 첫째로, 우리나라는 원조를 통해 경제발전을 이룩한 대표적 수혜국으로서 이제는 원조공여국으로서 개도국의 경제·사회개발 기반 조성에 기여하고 있다. 둘째로, 유상원조는 상환부담을 통해 수원국의 책임의식을 고취시켜 개도국의 자조노력(self-help)을 강화한다. 셋째로, 원리금을 회수하여 기금재원으로 활용함으로써 납세자의 부담을 최소화하며 개도국의 빈곤퇴치와 경제·사회개발을 위한 지원을 확대하는데 기여하고 있다. 넷째로, 우리나라의 과거 원조수혜국으로서의 경험과 경제개발 경험은 개도국의 개발을 지원하는데 많은 도움을 주고 있다. 마

지막으로, 개도국의 빈곤퇴치 및 부패감소, 경제·사회개발에 대한 지원을 통하여 국가 위상 제고, 국제적 지지세력 확보 등은 물론, 우리기업의 수출·해외투자 촉진, 해외자원 확보 등 호혜적 경제협력을 달성하고 있다.

또한 EDCF는 개도국에 대한 양허성 장기차관 공여를 통하여 개도국의 산업발전에 이바지하는 동시에 우리나라의 수출촉진과 관련 산업의 발전에 이바지해 왔다. 직접적인 수출증대효과 이외에도 국가 이미지 제고 및 개도국의 경제성장을 통한 수출시장 확대 등의 간접적인 수출증대 효과를 통하여 우리나라 경제에 기여하고 있다. EDCF 지원의 우리나라에 대한 효과를 정리하면 다음과 같다(재정경제부, 2006). 첫째는 우리나라 경제력에 상응하는 역할을 수행함으로써 국제사회에서의 위상을 제고하고 이미지 개선을 가져올 수 있다. 둘째는 공적개발원조의 수출증대 효과로서 무엇보다도 EDCF 지원이 직접적으로 수출을 증대시키는 효과가 있고 국가브랜드 제고 효과뿐만 아니라 수출시장 및 자원을 확보할 수 있는 이점이 있다. 셋째는 EDCF 사업의 공급업체를 한국기업으로 제한함으로써 개도국 수출시장 개척 및 기자재 수출에 기여 할 수 있다.

지난 수십 년간 실시해 온 개도국에 대한 무상원조가 과연 얼마만큼의 효과를 거두었는지에 대한 평가는 긍정과 부정의 두 가지로 주장이 엇갈리고 있다(한국국제협력단, 2007). 아직 원조의 규모가 작은 한국의 경우 원조의 효과 면에서 정량적인 평가보다는 정성적인 평가가 일반적이다. 먼저 부정적 시각은 선진국의 개도국에 대한 개발원조는 지난 50여 년간 지속되어 왔지만 서유럽과 동아시아를 제외하고는 그리 큰 효과를 거두지 못했다고 주장하고 있다. 원인은 수혜국들의 부정부패, 원조의 투명성 부족, 구조적 빈곤, 자연재해 등이다. 반면, 무상원조에 대한 긍정적인 면을 강조하는 옹호론자들은 원조는 전반적으로 많은 시행착오와 문제점에도 불구하고 개도국의 발전에 상당한 기여를 한 것으로 평가하고 있다. 즉, 원조는 투자 촉진과 국내저축 증가를 통해서 성장을 촉진시킬 수 있으며 구조적인 조정노력이 지속되는 나라에서는 원조가 긍정적인 효과를 유발할 수 있다는 것이다.

일반적으로 투명한 정책환경을 가진 개발도상국에서만 개발원조가 효과 면에서 그 기능을 발휘할 수 있다는 의견이 지배적이다. 개도국의 정책, 재정, 제도적 절차 등에 대한 투명성 제고노력 또한 해외원조의 핵심사업이지만 내정간섭에 대한 비평과 투명성 확보의 어려움, 구조적 부정부패, 불투명한 분배절차 등의 문제들로 인해 효과적이고 효율적인 원조이행에 대한 회의적인 시각도 많다. 따라서 보다 인도주의적 차원에서 원조의 제공을 지지하는 비정부기구도 많다는 점을 지적하고자 한다.

종합하면, 해외원조의 ODA 체계가 다원화되어 있음에도 불구하고 한국은 대체로 경제개발과정에서 국제사회로부터 받은 국제적 지원과 경제개발경험을 개도국에 전수하는 방향으로 원조정책을 추진해오고 있다. 한국은 높아진 국제적 위상에 걸 맞는 역할을 수행한다는 기본 정책방향 하에 ODA에 관한 국제사회의 동향을 파악하고 국제사회 공동의 원조목표로 정립되고 있는 “개도국의 지속 가능한 개발을 통한 빈곤퇴치”노력에 동참하여 왔다(스리랑카 대사관, 2009; 캄보디아 대사관, 2008).

개도국의 인적자원개발(HRD)과 역량강화(capacity building), 도로, 철도, 항만 등 사회하부기반 건설 지원, 최빈개도국(LDCs)에 대한 지원강화, 민주주의, 시장경제 및 인권 등 인류의 보편적 가치(universal values), 환경, 여성, 인구, 민간부분 개발 등 범세계적 문제(global issues)의 해결, 정보화격차(digital divide) 해소 기여, 자연재해를 당한 개도국에 대한 긴급재난 지원(emergency relief) 등의 분야에 ODA역량을 제공해야만 한다는 것이 기본 방침이다(한국국제협력단, 2007). 이러한 방향은 원조 선진국들의 정책적 틀과 기본적으로 일치하는 부분이라고 판단된다.

한국의 유·무상 원조가 재정경제부의 감독을 받고 있는 수출입은행과 외교통상부의 감독을 받고 있는 한국국제협력단으로 각각 나누어져 있는 부분을 효과적으로 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 특히 국제적 위상제고 차원에서 유상원조를 통한 원조수혜국의 경제·사회개발에 선도적 역할을 강화해야 한다. 또한 ODA 성과관리와 평가 피드백 프로그램이, 그리고 NGO와의 전략적 파트너십 프로그램이 필요하며 또 유·무상원조와 국가이익의 관점에서 새로운 원조전략의 수립이 필요하다. 이러한 점들이 선진국들과 비교해서 원조정책에 대한 제도적 면이 뒤떨어지는 부분이다.

향후 원조실행 면에서 중요한 점은 이행기관간의 정보공유와 정책조정 및 협의 시스템 마련, 제도적 기반 확립, 평가체계 구축 등이다. 또한 우리나라의 경우 원조정책의 기획 및 입안을 담당하는 실무조직과 업무분장이 명확하지 않고 공보공유 뿐만 아니라 협의 조정기능이 미흡한 실정이다. 따라서 우리나라는 해외원조의 이원화된 체계의 특장점을 살리고 유·무상 원조의 유기적 통합을 통해 최적의 원조정책을 이끌어 내는 것이 요구된다. 원조의 방향에 있어서도 원조대상국가 및 지역을 선정할 때에는 지역적 접근성, 경제·정치적 관계, 고위정치자의 비계획적 지원약속에 기대어 원조하기보다는 빈곤실태의 급박성과 원조의 경제적 효과성, 상호협력관계 발전 가능성 등을 고려하여 전략적으로 지원해야 한다.

## V. 결론

한국은 아직 OECD산하의 개발원조위원회(DAC) 회원국은 아니나, 우리의 경제규모와 성장 속도를 감안할 때 머지않아 DAC 가입은 물론 국제사회에서 더욱 많은 역할과 책임 수행을 요구받을 가능성이 높다. 우리나라와는 달리 선진국 대부분의 경우 국제개발협력법 등의 법률제정을 통해서 또는 내각에서 채택한 ODA 현장 등을 통해 ODA의 기본원칙, 목적, 중점추진 분야 및 고려사항, ODA 정책 조정위원회 설치(ODA가 분권화 되어있는 경우) 등을 규정한 ODA 기본정책에 입각하여 ODA를 실시하고 있다.

반면, 한국의 ODA사업 실행의 제도적 장치는 한국국제협력단법 및 대외경제협력기금법 등 개별 ODA사업의 시행에 관한 법령에 의거하고 있으나, 다원화된 국제 ODA 체제를 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 조율하여 정책적 방향을 보다 중장기적인

시각에서 제시할 수 있는 원조이념과 철학은 아직 정립되어 있지 않은 실정이다. 따라서 이러한 상황에 능동적으로 대처하기 위해서는 ODA 사업이 나아가야 할 방향을 정하고 이를 천명하는 원조이념의 법제화, 또는 내각에서의 ODA 현장 채택이 필요하다(장현식, 2000: 1-4).

한국의 협력사업의 유형과 우선순위는 중소기업의 기자재 및 개발사업의 차관으로 되어있고, 협력사업의 대상 분야는 경제교류협력 효과가 큰 사업을 우선시 하고 있다. 협력대상국으로는 개도국으로서 한국과 경제발전단계 및 산업구조상으로 상호 보완적인 국가나 성장잠재력이 큰 국가 및 외교적 효과가 기대되는 미수교국 등이 포함되고 있고, 대외협력기금의 자금지원승인은 주로 아시아 지역에 편중되어 있다. 전체 해외원조의 방향이나 원조의 양적 및 질적인 면을 고려해 볼 경우 한국은 일본과 마찬가지로 경제적 현실주의의 시각을 바탕으로 공적개발원조정책을 펴고 있는 것으로 나타난다.

국제개발협력의 원조추세는 빈곤퇴치와 개발협력, 원조의 양적확대, 원조효과성 제고, 무상원조의 증가, 사적 무상공여의 증가, 국제 연계성 원조의 감소, 부패당감을 위한 행정 인프라 원조의 증가 등이다(이계우, 2009: 41-59). 따라서 향후 중요한 것은 최근 국제동향에서 알 수 있듯이 다자원조와 양자원조, 그리고 무상원조와 유상원조 등 원조수단 간의 상호보완성을 확보하는 차원에서 차별적이고 선택적인 조건부 개발원조를 최적결합방식(optimal combination of multilateral-bilateral assistances and grants-loans)에 의해 실행하는 것이다(한국수출입은행, 2005: 5-23).

결론적으로 한국의 공적개발원조는 원조수혜국에 기여함은 물론 궁극적으로는 한국의 국제적 위상과 국익실현에 기여할 수 있는 정책과 전략적 운용이 요구된다. 따라서 한국의 향후 정책방향을 제언하면 첫째, 공적개발원조에 대한 패러다임의 전환이 필요하다. 기존의 공적개발원조가 기존의 시혜적 관점이나 경제주의적 관점을 지양하고, 개도국에 대한 지원을 단순한 의무 또는 경제적 비용만으로만 간주하는 패러다임에서 전환하여 양허성 자금으로서 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 성장기반 구축에 실질적으로 기여하기 위해 우리의 경험과 기술을 어떻게 활용할 것인가에 대한 적극적이고 원조수혜국 입장에서 생각하는 패러다임으로 전환하여야 한다.

둘째, 우리의 비교우위와 개발경험에 기초한 “한국형 원조모델”을 정립해야한다. 특히 우리나라가 비교우위를 가지고 있는 사업을 중심으로 전략적 지원 분야를 선정하고 수원국 국가개발계획 및 우리의 개발경험을 고려하여 지원하는 것이 바람직하다. 또한 물자지원, 연수생 초청 등 사업 수단별 위주의 사업방식을 국가별 개발과제를 종합 지원하는 프로그램 방식으로 전환하는 것이 필요하다. 중점분야라고 할 수 있는 교육, 보건 의료, 행정제도, 농촌개발, 정보통신, 산업에너지, 환경 등의 분야에 대한 종합적인 지원계획 수립 및 집행이 필수적이다.

셋째, 원조의 양적, 질적 개선을 추진해야 한다. 정부는 EDCF 지원규모를 2008년부터 연 10억불 이상으로 확대하겠다고 하였다. 이와 같이 우리나라는 세계 12위의 경제대국이라는 국제적 위상을 고려, 원조의 양을 지속적으로 대폭 늘려 나가야 한다. 또한

질적 수준에서도 점차 OECD/DAC회원국들과 형평성을 고려 ODA의 비율을 높이고 유상원조에 대해서는 상환기간 등 지원조건을 점차 완화해야 한다. 우리나라는 UN 천년개발목표 등 국제사회의 개발협력목표 달성은 물론이고 범지구적 과제 해결 공동노력에 적극 동참해야 한다. 개도국의 빈곤완화와 지속가능한 경제사회 발전에 지원을 강화하여 국가 이미지 제고를 통한 국익증진 및 대 개도국 우호협력관계 증진을 도모하고 국민과 함께하는 선진개발원조 정책을 마련해야 할 것이다.

넷째, 우리나라의 개발원조 정책기관이 분권형 구조라는 점을 감안하여 효율적이고 일관성 있는 정책을 추진할 수 있도록 조직을 재정비하고 관련기관/부서간의 협조체제를 강화해야 한다. 확고한 개발원조 철학을 바탕으로 실효성 있는 개발원조 전략을 수립, 시행해야 하고 정책적 일관성을 확보하기 위한 원조정책의 체계화와 제도적 기반이 확립하여야 한다. 또한 공적개발원조를 총괄할 수 있는 원조기관 설립을 중장기적으로 추진하면서 우선적으로는 유관부처간의 유기적인 협력채널과 업무체계를 구축하는 등 다양한 방안을 모색하여야 한다. 따라서 해외원조 정책의 보다 광범위한 역할 및 기능수행을 위해 “해외원조기본법”을 제정하고 가칭 “해외원조청” 또는 “공적개발원조청” 및 “해외원조위원회” 등과 같은 기구의 설립을 제기한다.

다섯째, 해외원조의 수단과 규모에 따라 국제 NGO, 국제기구, 다국적기업 등 국제적 행위자들 간의 파트너십(partnership)을 유지하고 유기적이고 통합적(integration)으로 활동할 수 있도록 거버넌스 네트워크(governance network)를 구축해 나가야 할 것이다. 민간부문과의 개발파트너십을 강화하여 NGO, 기업, 대학, 지자체 등과의 연계를 강화하여 원조 선진국들처럼 국민참여형 원조체제 구축이 시급하다. 최근 국제개발협력의 추세는 개도국의 지속가능발전을 위한 지원체제 구축에 있어 다양한 협력주체가 공동으로 참여하는 공공·민간 파트너십을 구축하는 것이 시급한 과제로 대두되고 있다. 특히 민간부문의 폭넓은 참여를 기반으로 개발협력 인지제고를 위한 개발교육과 개도국 지원홍보활동 강화는 국민 참여형 원조정책의 핵심적 과제라고 할 수 있다. 따라서 우리나라도 개발원조에 대한 인지제고 활동을 보다 전략적이고 체계적으로 수행할 필요가 있으며, 개도국에 대한 지원노력의 성과와 그로 인해 발생한 긍정적 변화에 초점을 기울여 홍보활동을 강화해 나아가야 한다.

### <참고문헌>

- 권윤 외(2006), 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」, 서울: 대외경제정책연구원.
- 견종호(2000), OECD 개발원조위원회 최근 논의동향과 우리의 가입문제, KOREA@OECD」, 서울: 외교통상부.
- 김병옥(2003), 국익과 해외원조정책: 主要 개발원조위원회 國家와 韓國, 「新亞細亞」, 10(2): 149-175.
- 김병옥·라미경(2006), 한국의 대북교류협력사업과 공적개발원조(ODA), 「국제문제연구」, 6(2): 153-197.
- 김채형(2005), 아프리카와 개발: Development and Africa, 「국제협력동향」, 5: 18-22.
- 문병기(2005), 거버넌스 체계의 연결망 특성에 관한 연구: 지역혁신체계 구축사업에 대한 적용, 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 1-24.
- 스리랑카 한국대사관(2009), 「원조일반 동향」, 서울: 외교통상부.
- 이계우(2009), 국제개발협력의 변화와 추세, 「국제개발협력」, 1: 41-59.
- 여유진 외(2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인분석」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 유승훈(2007), 선진국의 유·무상원조와 개도국의 빈곤퇴치 효과분석, 충남대 평화안보대학원 학술세미나 논문집.
- 유승훈·정동원(2007), 유·무상원조의 사례분석: 베트남과 인도네시아, 충남대 평화안보대학원 학술세미나 논문집.
- 장현식(2000), 「아국의 OECD/DAC 가입시 기대효과 및 향후 발전방향: 스페인과 포르투갈, 그리스의 가입시 효과분석을 중심으로」, 서울: 한국국제협력단.
- 재정경제부(2006), 「EDCF Annual Report 2006」, 서울: 재정경제부.
- 재정경제부(2005), 「EDCF 확대·발전방향에 관한 연구」, 서울: 재정경제부.
- 최원식(2005), 대중남미 원조평가와 정책제언, 「국제협력동향」, 4: 107-110.
- 캄보디아 한국대사관(2008), 「한-캄보디아 경제통상 관계 및 개발협력 관계」, 서울: 외교통상부.
- 한국개발전략연구소(2007), 「한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구」, 서울: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2008), 「무상원조실적통계」, 서울: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2007), 「국제협력연보」, 서울: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2004), 「국제협력연보」, 서울: 한국국제협력단.
- 한국수출입은행(2007), 「국제 ODA 동향」, 서울: 한국수출입은행.
- 한국수출입은행(2005), 「유상원조와 무상원조의 유용성에 관한 국제논의」, 서울: 한국수출입은행.
- 한국수출입은행(2004), 「우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향」, 서울: 한국수출입은행.

- Arvin, B. Mark and B. Mark Arvin(2002), *Allocation of Foreign Aid and Economic Development: New Theoretical and Empirical Perspectives*, NY: Praeger.
- Bowen, Janine L.(1998), *Foreign Aid and Economic Growth: A Theoretical and Empirical Investigation*, New York: Avebury.
- Brown, William A. and Redvers Opie(1953), *American Foreign Assistance*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Burnside, C and D. Dollar(2000), 'Aid, Political and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90.
- Conteh-Morgen, Earl(1990), *American Foreign Aid and Global Power Projection: The Geopolitics of Resource Allocation*, New York: Dartmouth.
- Eberstadt, Nicholas(1988), *American Foreign Aid and American Purpose*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Freedman, Jim(2000), *Transforming Development: Foreign Aid for a Changing World*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hansen, H. and F. Tarp(2001), 'Aid and Growth Regressions," *Journal of Development Economics*, Vol. 64.
- Hayter, T. and Catherine W.(1985), *Aid: Rhetoric and Reality*, London: Pluto Press.
- Hook, Steven W(1995), *National Interest and Foreign Aid*, Boulder, CO: Lynne Rienner,il.
- Byung-ok(2001), *Security Policy Dynamics*, London: Ashgate.
- Lancaster, Carol and Ann V. Dusen(2005), *Organizing US Foreign Aid: Confronting the Challenges of the 21st Century*, New York: Brooking Institution Press.
- Lancaster, Carol and C. Fred Bergsten(2000), *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*, NY: Institute for International Economics.
- Linear, Marcus(1985), *Zapping the Third World: The Disaster of Development Aid*, London: Pluto Books.
- Lumsdaine, David H(1993), *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Maren, Michael(2002), *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York: Free Press.
- Odedokun, Mattew(2004), Multilateral and Bilateral Loans and versus Grants: Issues and Evidence, *World Economy*, Vol. 27, No. 2.
- OECD(2007), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, Paris: OECD.
- OECD(2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris: OECD.

Schraeder, Peter J., Steven W. Hook and Bruce Taylor(1998), Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows, *World Politics*, Vol. 50.

Stockholm International Peace Research Institute(SIPRI)(2000), *Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm: SIPRI

UN (2001), *Millennium Development Goals*, New York: UN.

Weissman, Steve(1975), *The Trojan Horse: A Radical Look at Foreign Aid*, Palo Alto, CA: Ramparts Press.

Wood, Robert E(1986), *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, CA: University of California Press.

World Bank(2008), *Human Development Index*, New York: World Bank

[Http://www.koreaexim.go.kr](http://www.koreaexim.go.kr),

[Http://www.koica.go.kr](http://www.koica.go.kr),