

제6회 우수리포트 공모대회 최우수상 수상작

한국의 공적개발원조 다시보기

- 한국의 특수성을 중심으로

이정민(인문대학 영어영문학과)

유승민, 장경은, 김지현, 정세연, 오혜린(사회과학대학 외교학과)

\* 이 글은 2007년 1학기 '한반도와 국제정치'(담당교수: 하용출) 강좌의 리포트이다.



# 차 례

## I. 서론

## II. 일반적인 요인

1. 제도의 문제
2. 시민사회 역할의 부재

## III. 한국적 특수성

1. 대내적 특수성
  - 1) 급속한 경제 성장
  - 2) 금융위기 변수
2. 대외적 특수성 - 분단 상황의 영향
  - 1) 안보적 측면 - 일본과의 비교
  - 2) 경제적 측면
  - 3) 대외적 특수성이 제도와 인식에 미치는 영향

## IV. 결론

\* 참고문헌

## I. 서론

2006년 한국은 총 4억 4천 7백만불의 공적개발원조(Official Development Assistance; 이하 ODA라고 표기)를 지원했다. 이는 한국의 국민총소득(GNI)의 0.05%에 해당하는 수치로서, ODA/GNI를 기준으로 OECD회원국들 중 최하위에 해당하는 기록이었다. 또한 전체 DAC회원국<sup>1)</sup>들의 평균이 0.30%임을 감안해볼 때 상대적으로 매우 낮은 수준이었다. 2006년 정부가 선진외교를 표방하며 적극적인 대외원조정책을 강조했음에도 불구하고 수치상으로 보면 오히려 ODA 지원은 2005년의 0.10%보다 무려 40% 가깝게 감소한 것이다. 하지만 한국의 ODA의 실적이 저조한 것은 결코 2006년에만 한정된 일시적인 현상이 아니다. 경제성장과 함께 대외원조를 본격적으로 시작한 2000년대에 한국은 꾸준한 GNI의 증가를 경험했지만, 여전히 ODA/GNI의 수치는 제자리를 기록하고 있는 것이다. 쓰나미와 이라크 전쟁으로 인해서 일시적으로 대외원조가 증가했던 2005년을 제외하고는, 한국은 전체국민소득의 0.06%를 넘게 ODA를 지원한 적이 한번도 없었다.

위와 같은 현상에서 도출해 낼 수 있는 가장 간단한 질문은 “한국은 왜 해외 공적개발원조에 있어서 소극적인가?”이다. 통계를 바탕으로 사전조사를 한 결과 국민총소득 대비 공적개발원조의 비율은 타국과 비교하였을 때 현저히 낮은 수치를 기록하고 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 그러나 연구를 진행해나가면서, 처음 제기된 질문에 대한 수정이 불가피해짐을 알 수 있었다. 이와 같은 질문은 ‘현재 한국의 ODA 규모는 매우 작은 수준이며, 따라서 ODA 지원금의 확대가 필요하다’라는 당위성의 문제를 연구주제의 기저에 깔고 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다.

‘한국은 왜 해외 공적개발원조에 있어서 소극적인가’라는 질문은 두 가지 측면에서 문제점을 가진다. 첫째, ‘소극적’이라는 단어는 현재 한국의 ODA 규모가

---

1) DAC는 Development Assistance committee의 약자로 선진국의 개발도상국 원조를 통괄하는 OECD 산하기구이다. 현재 20개국과 EC위원회가 가입되어 있고 한국은 아직 가입하고 있지 않다.

2) 이는 단순한 공시적 비교에서는 물론 국민소득 흐름 추이를 고려한 비교에서도 그러하다. GNI의 0.92%를 ODA로 제공하는 노르웨이의 1인당 국민소득은 한국의 4배인데 비해, 1인당 ODA 공여액은 1인당 8달러인 한국에 비해 무려 57배에 달하는 454달러다. 또한 일본은 1인당 국민소득이 12,000불이던 1985년에 한국의 10배 규모, GNI의 0.29%인 3,797억불의 ODA를 제공하였다.

작다는 가정을 내포하고 있다. 그러나 한국의 지원 규모가 작다는 가정을 도출함에 있어 그 기준을 제시하는 것은 간단치 않다. 만약 국민 총소득 대비 원조 비율을 기준으로 한다고 하더라도 통시적 분석은 올바르지 않을 수 있다. 현재 OECD국가, 혹은 G8과 같은 선진국을 기준으로 비교 분석을 진행할 시 단순히 현재의 수치만을 비교할 것인지, 아니면 타 국가들의 국민총소득 수준이 현재 우리나라 수준이었을 때의 수치를 비교의 기준으로 삼아야 할 것인지를 문제가 생길 수 있기 때문이다. 또한 단순한 수치 비교가 얼마만큼의 함의를 가질 수 있는가에 대한 의문 또한 생각해보아야 할 문제이다. 즉 각 국가가 처한 여러 가지 상황을 고려해야 할 것이다. 예를 들어 한국의 경우 남북분단의 상황에서 추가적으로 소모되는 비용 등에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않은 것이다.

둘째, 역시 ‘소극적’이라는 단어는 ODA가 확대되어야 한다는 당위성을 전제하고 있다. 그러나 ODA가 반드시 확대되어야 하는가? 물론 도덕적인 차원에서 본다면 전 인류의 평등한 삶을 위하여 그 필요성이 정당화될 수 있다. 그러나 하나의 외교 전략으로서의 ODA 확대를 주장한다면, 과연 외교 전략적 ODA가 얼마만큼의 효과를 거둘 수 있을지에 대한 의문을 먼저 해결해야 할 것이다. 이러한 가정은 결과적으로 앞서 지적한 문제 1과 연결되어, ODA를 늘리지 않는 한국에 대한 자기 비하적, 비판적 연구결과만을 도출할 수 있는 위험성을 지닌다.

한국의 ODA 실적과 관련된 선행연구들은 이러한 우려를 내포하고 있다. 김원의 「한국의 ODA 공여정책 개선에 관한 연구」(서강대학교 공공정책대학원, 2000)는 DAC회원국의 역할과 기능, 공적개발원조의 현황, 유형, 배분구조와 한국을 비교 검토한 뒤 한국의 정책개선점을 지적하고 이에 대한 제언을 하고 있다. 최정호의 「한국의 공적개발원조(ODA) 정책연구 : 대 중국 사례를 중심으로」(성균관대학교 대학원 2005)는 한국 ODA정책이 선진화되기 위해서는 장기적으로는 ODA법률을 제정하는 것을 통해 ODA 이념을 정립하고, OECD에서 ODA를 담당하고 있는 개발원조위원회에 가입해야한다는 논지 하에 한국 ODA 정책상의 가장 큰 문제점으로 유·무상 할 것 없이 ODA정책을 담당하는 중앙부처와 실제 집행기관의 정책기능이 취약하다는 것을 지적한다. 강필호의 「공적개발원조의 규모 및 추진체계에 관한 연구」(서울대학교 행정대학원, 2004)는 한국의 외교지평 확대, 국가이미지 개선 및 브랜드 가치제고, 국제무대에서의 발언권 및 영향력 강화 및 우리의 국가이익을 증진한다는 데에서 ODA의 규모가 확대되어야 한다고 주지한다. 이러한 맥락 하에서 한

국의 공적개발원조의 현황은 공적개발원조의 구성비율, 정부예산시스템, 운영상 행정기구, 법적·제도적 뒷받침 및 국민의 참여가 미비하거나 미흡하다고 지적한다.

이상의 구체적 연구사례를 비롯한 ODA관련 기존연구는 대부분 ODA를 늘려야 한다는 당위 하에 한국의 낮은 ODA를 비판적으로 바라보고, 그 원인을 주로 제도적 요인에서 찾고 있다. 강필호의 연구는 저조한 ODA의 원인으로 인식을 거론하기는 하였으나 이에 대해 외교통상부에서 행한 여론조사 결과만을 언급하는 데 그쳤다. ODA의 해결방안으로서 인식제고를 위한 활발한 홍보활동을 제언하기도 하였지만, 인식 형성의 과정을 통한 근본적인 원인과 해결방안은 모색하지 않았다. 또한 기존의 연구는 제도연구에 있어서도 법적인 제도의 미비를 정태적으로 분석할 뿐, 실제 제도의 집행, 운영과정에서 발생할 수 있는 경쟁이나 갈등에 대한 동태적 측면에는 주목하지 않는 미흡함을 가진다. 따라서 본 연구는 최대한 ODA에 대한 도덕적 당위성을 배제한 채, 한국의 ODA가 현재와 같은 규모와 형식으로 이루어지게 된 원인을 객관적으로 짚어보는 것을 그 목적으로 할 것이다.

연구 과정은 구체적으로 다음과 같이 진행된다. 먼저 일반적인 원인을 살펴볼 것이다. 제도적 미비와 시민사회의 역할 부족 등을 볼 것인데, 이는 비단 한국만의 문제가 아닌 일반적 차원에서의 원인이라 할 수 있다. 다음으로 한국만이 가진 특수성과 관련된 원인을 찾아볼 것이다. 이는 크게 대내적, 대외적 차원으로 구분된다. 대내적 차원에서는 1960년대 이후 급속하게 이루어진 산업화와 1997년 말 발생한 동아시아 금융위기의 영향을 분석해 보겠다. 대외적 차원에서는 분단된 한반도 상황이 한국에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

## II. 일반적인 요인 - 동태적 역학관계를 중심으로

선행연구들이 한국 ODA 실태의 문제점으로 주로 지적하고 있는 부분은 바로 일반적인 요인들과 관련된다. 일반적인 요인이란 한국의 입장에서는 ODA 실적이 저조한 표면적인 원인으로도 해석될 수 있는 요인들로, 제도상의 문제나, 시민사회의 역할 부재 등 다른 나라에서도 일반적으로 발생할 수 있는 문제들과 관련된다. 이

와 관련하여서는 이미 적지 않은 연구가 되어 있다. 그러나 선행연구들은 제도 자체의 문제점을 지적하는 것에서 그쳐, 정책 결정자들이 이러한 제도 하에서 실질적으로 어떤 문제점들을 야기하게 되는지 그 동태적인 역학관계를 지적해내지 못했다. 또한 시민사회의 역할에 대해서도 산발적인 논의만 진행되었을 뿐이다. 따라서 이 장에서는 한국 ODA 실태와 관련하여 관련 제도 상의 문제와 시민사회 역할 부재의 문제를 재정리해 보겠다.

### 1. 제도의 문제 - ODA 총괄부처 및 집행체제의 분권화

ODA와 관련된 한국의 제도나 관행은 한국의 ODA실적이 낮은 원인 중 하나로 지적될 수 있다. 가장 먼저 주목해야 될 부분은 ODA 관할 부서가 여러 중앙부처와 지방자치단체로 분산되어 있다는 점이다. 현재 우리나라의 대외원조는 크게 양자간 원조와 다자간 원조로 나누어져 진행되고 있다. 또한 양자간 원조 중 무상원조와 다자간 원조는 외교부를 중심으로 이뤄지고 있으며, 유상원조는 재정경제부를 중심으로 이뤄지고 있다. 뿐만 아니라, 아래의 표는 현재 우리나라의 ODA가 재정경제부와 외교통상부를 중심으로 다른 중앙부처와 일부 지자체와 함께 분리되어서 추진되고 있음을 보여준다.

<표 1> 공적개발원조(ODA) 관련 법규 및 부처별 원조사업(2005 지출 기준)<sup>3)</sup>

부 처(사업규모)	소관 법규	원조 사업
재정부 (3,998억원)	대외경제협력기금법, 국제금융기구에의가입 조치에관한법률	EDCF 차관, EDCF 사업 타당성조사, 대개도국 경제개발종합 컨설팅, 국제금융기구 출자출연 (신탁기금 포함)·양허성 차관 등
외교부 (2,457억원)	한국국제협력단법, 국제협력요원법	무상 개발프로젝트, 개발조사, 봉사단파견, 초청연수, 전문가파견, 긴급구호, 물자지원, NGO 지원, UN기구 출연 등
정통부 (101억원)	정보격차해소법	IT 청년봉사단 파견, IT 전문가 초청연수 등
복지부 (24억원)	국제보건의료재단법	긴급의료지원 사업 등

3) 「대외원조기본법안 관련위원회 의견제시의 건 검토보고」 재경경제위원회 2007. 2, p. 6.

부 처(사업규모)	소관 법규	원조 사업
교육부 (97억원)	-	외국인장학생 지원사업, 교육정보화 지원 등
과기부 (41억원)	국제과학기술협력규정	석박사과정 정규 프로그램 등
국방부 (829억원)	-	이라크 평화재건사단 민사/재건활동 등
노동부 (13억원)	-	한-베트남 노동분야 협력사업 등
농림부 (17억원)	-	국제농업기술 협력사업 등
산자부 (8억원)	-	베트남 원자력 인력양성 협력사업 등
환경부 (52억원)	-	국제환경정책 연수, GEF 출연 등
지자체 (27억원)	-	개도국 지자체 공무원 초청연수, 개도국 자매 결연 지자체 물자지원 등

물론 ODA의 계획과 집행이 여러 부서로 나누어져 있는 것이 우리나라만의 특수한 현상은 아니다. 대외원조 자체가 어느 한 분야만으로는 특정 지을 수 없는 포괄적인 성격을 가지고 있기 때문에, 단일 부처의 장관이 모든 대외원조를 관할하고 추진하는 경우는 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드 등 소수의 국가에 불과하다. 미국, 일본, 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈 등 대부분의 국가는 ODA사업의 성격과 내용에 따라 주 담당 부서를 분류하여 다수의 부처가 ODA에 참여하도록 하고 있다. 각 부처별로 자신들의 전문성과 특수성을 살려서 효과적인 사업을 진행시키기 위한 의도인 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 ODA가 부처별로 분산화 되어있다는 점 자체만을 ODA 관련 제도상의 문제점으로 지목하기에는 어려운 것으로 보인다.

하지만 ODA의 집행체계가 분권화되어 있음에도, 이를 중심으로 관리하고 조정하는 핵심적인 기구가 없다는 점은 문제점으로 지적할 수 있다. 앞서 언급했듯이 현재 우리나라의 ODA는 크게 재정경제부와 외교통상부를 중심으로 이뤄지고 있다고 할 수 있지만, 전체적인 부처들을 총괄하고 관리할 수 없는 담당기구는 없는 실정이다. 따라서 재경부와 외교부 사이에서 뿐만 아니라, 각 부처별로 ODA와 관련된 사업 경쟁적으로 추진하여 서로 더 많은 예산을 확보하려는 경향이 강하다. 2002년

4) 대외원조기본법안 공적개발원조(ODA) 확대 촉구 결의안 검토 보고서, 통일외교통상위원회, 2007. 4, p. 17.



4월 외교부는 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 ODA이념, 기본목표, 집행에 관한 내용을 담고 있는 ‘국제개발협력법’ 초안을 작성했다. 특히 이 초안에는 그동안 분산되어 추진되었던 무상원조를 책임기관을 중심으로 일원화하는 내용이 포함되어 있었다. 하지만 당시 이 법안에 대해서 23개의 관계부처에 의견을 물어보았으나, 대부분의 부처가 이를 반대하였고 아직까지도 국제개발협력법은 3년째 표류 중이다.<sup>5)</sup>

이와 관련된 당시 관계부처의 주요 의견은 다음과 같다.

<표 2> 책임기관 지정에 대한 각 부처별 입장 (자료 : 재정경제부)<sup>6)</sup>

부 처	입 장
재경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 국제금융기구 출연을 무상으로 구분하여 외교부장관이 총괄하는 것은 현행 법령(국제금융기구가입조치법)에 위배</li> <li>◆ 유·무상을 구분한 총괄기관 지정은 <b>부처자율성을 제약</b>하고, 유·무상 <b>연계를 오히려 어렵게</b> 할 우려</li> <li>◆ 국제적으로는 유·무상보다는 자금·기술 협력 구분이 대세</li> </ul> <p>(예) 독일(자금협력 : 부흥금고, 기술협력 : 기술협력공사) 프랑스(자금협력 : 원조청, 기술협력 : 외무부) 등</p>
교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 특정기관이 총괄권을 가지고 심의·조정권을 행사하는 것은 <b>사업의 효율적인 운영을 저해</b></li> </ul>
외교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 무상원조의 유기적 조정을 위해서는 무상원조의 대부분을 수행하는 외교부가 총괄·조정권을 행사함이 바람직</li> </ul>
정통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 외교부가 무상원조 책임기관으로서 모든 사업을 <b>단독 총괄·조정하는 것은 한계가 있음</b></li> </ul>
복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 외교부의 무상원조 총괄이 아닌, <b>부처간 사전협의를 활성화</b>하고 모니터링과 평가과정을 명문화할 필요</li> </ul>
해수부	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 각 부처 협력사업을 외교부가 총괄하는 것은 <b>부처의 대외협력을 위축시키고 전문성을 저해</b>할 우려</li> </ul>

대부분의 부처들은 외교부 혹은 특정기관 중심의 원조집행체제에 대해서 반대했던 것이다. 하지만 이와 같은 분산된 집행체제로 인해서 각 부처 간 이기주의가 심화되고 상대적으로 사업의 비효율성이 높아지자 2005년 정부는 ‘국제개발협력 개

5) 2003년도 국정감사 통일외교통상위원회회의록 ; 피감사기관 : 한국국제협력단(2003. 10. 8), pp. 19~20.

6) 대의원조기본법안 공적개발원조(ODA) 확대 촉구 결의안 검토 보고서, 통일외교통상위원회 2007. 4, p. 34.

선 종합대책' 을 발표하였다. 여기에는 그동안 개별적으로 계획되고 집행되었던 유상원조와 무상원조를 포괄할 수 있는 원조이념과 전략을 수립하고, 이를 총괄할 수 있는 기구의 설치에 대한 내용이 담겨 있었다. 정부의 이와 같은 적극적인 의지와 높아지는 ODA에 대한 점증하는 관심 등은 국회의원들의 대외원조 관련법안으로 까지 이어졌다. '대외원조기본법안' (김부겸의원 등 21인, 권영길의원 등 11인) 과 '국제개발협력기본법안' (우제창의원 등 25인)이 바로 그것이다.

위의 세 가지 법안은 그동안 총괄기구의 부재로 인해 ODA가 제대로 이뤄지지 못했다는 인식에서 국무총리 산하에 대외원조정책위원회 혹은 국제개발협력위원회의 설립을 주장한다. 이 위원회를 중심으로 대외원조에 관한 기본정책을 수립할 수 있다는 것이다. 하지만 어떤 기관이 중심업무를 담당하며 핵심적인 역할을 수행해야 하는지에 대해서는 각 법안마다 의견이 다르다. 통일외교통상위원회에서 나온 '대외원조기본법안' 과 같은 경우에는 그 총괄기관으로서 외교통상부를 지목하고 있는 반면에, 재정경제위원회에서 발의된 '국제개발협력기본법안' 과 같은 경우에는 재정부를 언급하고 있는 것이다.<sup>7)</sup> 행정부 차원의 정책집행에서 뿐만 아니라, 법안 발의와 관련해서도 각각 부처의 입장과 중요성을 강조하는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 그리고 이렇게 행정부, 입법부 차원에서 나타나는 부처 이기주의는 한국의 ODA정책에 부정적 효과를 미칠 수밖에 없다.

결국, 현재 우리나라는 ODA와 관련된 제도가 제대로 구축되어 있지 않다고 할 수 있다. ODA와 관련한 중·단기적인 전략도 부재할 뿐만 아니라, 기본 이념과 목표마저도 정확하게 설정되어 있지 않다. 따라서 ODA 정책의 계획과 집행이 통합적으로 추진되기 보다는, 개별적인 부처의 이해관계에 의해서 좌우되는 경향이 나타나게 되는 것이다. 또한 분산되어 진행되고 있는 ODA에 대해서 이를 체계적으로 관리하고 조율해 줄 수 있으며, 무엇보다도 기본 정책을 추진하고 책임질 수 있는 핵심 기관이 없다는 점은 저조한 ODA 실적에 대한 가장 큰 제도적 원인이라고 할 수 있다. ODA 관련 정책이나 예산 확보를 적극적으로 책임지고 추진해 줄 기관이 없기

---

7) 좀더 세부적으로 권영길 의원안과 같은 경우에는 국무총리 산하에 '대외원조위원회' 를 두며, 외교통상부장관 소속 하에 외원조업무를 관장하는 '대외원조청' 을 신설하며, 모든 원조업무는 이 대외원조청의 승인을 받아야 된다는 내용을 담고 있다. 우제창 의원안과 같은 경우에는 국무총리 산하에 원조위원회를 둔다는 내용은 앞의 권영길 의원안과 동일하지만, 재정경제부에 '국제개발협력추진위원회' 를 설치하여 국제개발협력에 관한 사업을 관장하도록 한다는 점에서는 차이를 보이고 있다.

때문에, 상대적으로 ODA는 주요의제에서 벗어나 부차적인 중요성을 가질 수밖에 없었던 것이다. 따라서 정책집행 분산화로 인한 부처 이기주의, 책임기관의 부재 등과 같은 제도적 요인을 한국 ODA의 저조한 실적의 원인으로서 생각해볼 수 있다.

## 2. 시민 사회 역할의 부재

타국에 대한 대외원조가 기본적으로 국민의 세금을 기반으로 한다는 사실을 감안할 때, 단순히 정부차원에서 제도 마련과 기금 조성만을 볼 것이 아니라 시민사회와 기구들, 즉 NGO의 역할을 중요하게 고려해 볼 수 있을 것이다. NGO는 예산의 기획과 집행과정에서 국민의 동의를 이끌어 내고 투명성을 제고시키는 역할을 할 수 있기 때문이다. 그런데 한국의 경우, NGO의 중요성과 그 역할이 매우 낮게 평가되고 있으며, 실제로도 NGO가 ODA와 관련된 정부의 정책결정과정이나 시민들과의 커뮤니케이션에 있어 제 역할을 수행하고 있지 못하는 것이 현실이다. 이와 관련하여, ODA 분야에서 시민단체의 역할이 상당한 중요성을 갖고 있는 독일과의 사례비교를 통해 한국 NGO활동이 ODA에 미치는 영향을 평가해 보겠다.

독일 사회에서 시민사회의 위치와 역할은 매우 중요하다. 개발원조와 관련된 독일 시민사회의 주도성과 자발성은 이를 증명해 준다. 독일의 경우 1950년대 후반 개발원조를 담당할 첫 기관이 생겨나기 시작했는데 이는 정부 부서가 아닌 시민단체에 뿌리를 둔 기관이었다. 정부기관인 연방경제협력부는 1961년에야 설치되었다. 이후 1970년대부터 개별적으로 활동하던 NGO들은 느슨한 형태의 연대를 이루며 협력을 도모하기 시작했고 드디어 1990년대 중반 개발영역에서 활동하는 모든 NGO들의 동의를 기반으로 “모두를 포괄하는” 연합조직 VENRO(Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen) 즉, ‘개발정책에 관한 독일 비정부기구 연합’을 설립하게 되었다. 주요 기독교 관련 NGO를 포함하여 모두 약 130개의 중, 대규모의 NGO들이 VENRO의 회원으로 활동하고 있으며, 이들 각각은 다시 연방 각 주에 있는 대부분의 소규모 공동체나 기독교 기반 NGO들을 대표하는 네트워크를 가지고 있다. 정부기관인 연방 경제협력부가 이러한 NGO들 간의 통합이 바람직하다는 것을 전부터 주장해 왔으나 중요한 것은 독일 정부를 비롯한 어떠한 공공 기관도 ‘NGO의 포괄적 조직화’ 과정에 직접 개입하지는 않는다는 점이다. 현재 VENRO의 회원들은 공동으로 10억 유로 이상의 연간 예산을 집행하는 등 개발원조분야에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

좀 더 주목할 부분은 바로 이러한 NGO와 정부기관과의 관계이다. 독일사회에서 NGO들은 자신의 기부자, 지원자, 자원봉사들의 지원에 의존하며 스스로 자신의 목표를 세우고 새로운 의제를 정립해 나가는 주체이다. 때에 따라서 정부의 정책과 반하는 목표를 내세우는 경우도 있지만 독일 사회 전체를 놓고 볼 때 이들은 정부와의 관계에 있어서 하나의 상호보완적 관계를 창설해 나가고 있다고 평가할 수 있다. ODA분야에서도 NGO들은 정부기관인 연방경제협력부와 지속적인 소통을 유지하며 정부기관이 수행하기에 어려움을 겪는 분야를 보충해 주는 역할을 한다. 예를 들어 정부기관은 1962년 이후의 탄자니아나 쿠바 혹은 오늘날의 북한과 같은 나라에 ODA를 하는데 있어 외교적, 정치적 제약을 갖는다. 이러한 제약에 상대적으로 자유로울 수 있는 NGO는 정부기관이 채우지 못하는 부분을 감당해 나가는 것이다.

다시 말해, 독일의 경우 시민사회가 예전부터 잘 발달되어 왔고 그러한 과정에서 정부와 소통, 협력하는 방법도 길러올 수 있었던 것이다. 독일이 ODA선진국의 지위를 유지할 수 있었던 원인 중, 시민사회의 역할이 간과되어서는 안 된다.

그러나 한국의 경우는 독일의 경우와 상당히 대조적이다. 먼저 한국에서는 시민사회가 성숙되어 있지 않다. 이는 한국 사회가 더 못하다는 이야기가 아니다. 한국의 민주화 과정의 역사로 볼 때 성숙한 시민사회를 만들어갈 시간이 부족했기 때문이다. 또한 한국의 시민단체의 성격이 60년대에서 80년대에 이르는 정치적 민주화 과정이라는 역사적 배경을 바탕으로 하기 때문에, 정치적인 색채를 매우 강하게 띠고 있다는 사실도 하나의 원인으로 지적해 볼 수 있을 것이다. 즉 NGO활동이 다양한 영역에서 체계적으로 이루어지지 않고 있고, 많은 NGO의 활동영역이 정치적 시민권의 분야로 제한되어 있으며, 심지어는 재야인사들의 정치적 등용문으로까지 이용되는 사례도 발견할 수 있다. 물론 1990년대 이후 한국의 시민사회는 비약적인 발전을 했으며, 이것은 개발 NGO부문도 예외가 아니어서 50개에 가까운 단체가 KOICA에 등록되어 있다. 그러나 사실 굿네이버스나 월드비전과 같은 국제적 개발 단체를 배출한 한국의 모든 개발단체들이 모두 활동을 잘 하는 것은 아니다. 비교적 활동연한이 짧고 국제개발에 대한 인지도도 낮기 때문에 시민사회단체 내에서도 전문역량이 아직 많이 확보되어 있지 않다.

다음으로 NGO와 정부 간의 의사소통도 제도적으로 보장되어 있지 않다. ODA관련 정책결정과정에서 NGO의 참여는 철저하게 배제되고 있으며 정부주도의 ODA만이 이루어지고 있는 현실이다. 한국국제협력단(KOICA) 등의 기구가 실제로 정부부처인

외교통상부에 소속되어 있다는 점은 이러한 상황을 반영하고 있다.

요약해 보면, 독일과 같은 기타 선진국과는 달리 한국의 시민사회는 자체적 성숙성 차원과 정부와의 협력 차원에서 부족한 점이 많다. 이러한 점은 시민단체가 국민인식의 형성과 이를 기반한 국가 정책 형성에 많은 영향을 미친다는 사실을 고려할 때 한국의 ODA정책에 악재로 작용할 수 있다. 즉, 시민사회의 미발달은 한국 ODA수치가 저조한 원인 중 하나가 될 수 있다는 것이다. 따라서 시민사회가 성숙할 수 없었던 한국사회의 토양에 대한 비판을 먼저 제기하지 않은 채 저조한 ODA수치에 대한 비판만을 앞세워서는 안될 것이다.

### Ⅲ. 한국적 특수성

지금까지 논의된 제도적 차원의 요인과 시민 단체 역할의 변수는 한국과 비교되는 다른 선진국들에게도 공통적으로 해당될 수 있는 일반적인 요인이라 할 수 있다. 결과만 놓고 볼 때 한국은 다른 ODA 선진국들에 비해 분명 상기 요인들 상에서 더 큰 문제점들을 가지고 있다. 그러나 기존의 연구들이 그랬듯이 표면적 차원의 문제점만 강조할 경우 한국의 ODA 실적이 낮은 이유를 잘못 이해하게 될 수 있다. 또한 대외원조의 수준과 효율을 결정하는 일반적 요인들과 관련된 문제에만 집착할 경우 잘못된 정책 결정으로 연결될 수 있다. 따라서 이러한 오류를 피하기 위해 다른 ODA선진국들에서는 찾아보기 힘든 한국의 특수한 상황을 고려할 필요가 있다. 먼저 대내적인 특수성 측면에서는 급속한 경제성장에 따른 특수성과 금융위기라는 특수한 변수의 영향을 생각해 볼 것이다. 다음으로 대외적인 특수성 측면에서는 분단된 한반도 상황이 안보적 측면, 경제적 측면에서 한국의 대외원조 수준에 미치는 영향을 분석하고 더 나아가 이러한 대외적 특수성이 ODA관련 제도와 인식 등의 요소에 미치는 영향도 고려해 볼 것이다.

## 1. 대내적 특수성

### 1) 급속한 경제 성장

한국의 경제적인 지위는 다른 ODA선진국들과 비교했을 때 대단히 독특한 위상을 갖는다. 현재 한국은 GDP 규모 면에서 세계 12위를 차지하고 있는 경제 대국이다. 이는 소위 선진국 클럽이라고 하는 OECD 내에서도 한국이 경제력 측면에서 뒤떨어지지 않는다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 한국의 경제적 위상은 다른 선진국들과는 달리 불과 한 세대 남짓한 기간에 달성되었다. 1960년대까지만 하더라도 한국은 세계 최빈국 중 하나였다. 이후 40여 년간 한강의 기적이라고 불리는 경제 성장을 통해 현재의 위치에 오르게 되었다. 대외원조 수준을 놓고 볼 때 이러한 한국의 특수성은 더욱더 극명하게 드러난다. 한국은 전 세계적으로 대외원조 수혜국에서 공여국으로 전환된 거의 유일한 국가이다.<sup>8)</sup> 한국을 제외한 나머지 OECD국가들은 처음부터 ODA 공여국이었다. 이를 고려할 때 급속한 경제성장을 경험한 한국의 상황과 다른 ODA선진국들의 상황을 피상적인 경제적 지표만으로 비교하는 것은 문제가 있다는 것을 알 수 있다.

급속한 경제 성장이라는 특수성과 오랜 기간 동안 대외원조 수혜국의 위치에 있었던 경험은 구체적으로 대외원조에 대한 국민들의 인식을 통하여 한국의 ODA수준에 영향을 미쳐왔다. 먼저 장기간 동안 산업화 과정을 거친 다른 선진국들의 경우, 발달된 기부문화 등에서 표출되는바와 같이 경제적 수준에 걸맞은 대중인식이 형성될 수 있는 시간적 여유가 있었다. 또한 양극화 현상과 같은 산업화의 병폐를 보완할 수 있는 분배적 차원의 제도도 시행착오를 거쳐 가며 마련할 수 있었다. 그러나 한국의 경우 국가 주도형 경제 발전 모델 하에서, 빠른 경제 성장이라는 과제는 달성할 수 있었으나 이에 걸맞은 인식의 변화까지 기대할 수는 없었다. 변화를 인식하는 것은 어렵지 않으나 그러한 인식을 행동에 옮기는 것은 쉽지 않은 일이다. 인식을 행동화 하려면 경험을 거쳐야 하는데 한국인들은 경험을 위한 시간을 충분히 갖지 못했기 때문이다.<sup>9)</sup> 1997년 금융위기를 극복하고 세계 5대 외환보유국가가

8) 한국은 해방 이후 줄곧 국제사회로부터 원조를 받아왔다. 그 액수는 총 230억 불에 달한다. 한편, 한국은 1987년 처음 대외원조를 공여하기 시작하였다. 그리고 1995년 처음으로 대외원조 공여금이 수혜금을 넘어서 이후 대외원조 공여국이 되었다. 그러나 한국이 지금까지 대외원조로 사용한 금액은 약 20억 불을 지나지 않고 있는 실정이다.

9) 박승, 『한국경제의 두 얼굴』, 고려원, 1996, p. 33.

된 현재, 여전히 60%에 달하는 국민만이 대외원조에 찬성하고 있다는 것은 이런 경험 부족의 문제를 여실히 보여준다.<sup>10)</sup> ODA선진국인 영국과 같은 경우 대다수의 국민이 대외원조에 동의하고 있다.<sup>11)</sup> 또한 한국의 분배 시스템이 아직 잘 정비되지 못했다는 점도 문제가 된다. 절대적인 부의 증가에도 불구하고 여전히 많은 한국인들은 상대적인 빈곤을 절실히 느끼고 있다. 대외원조에 반대하는 사람 중 75% 이상이 아직 한국이 원조를 제공할 만큼 부유하지 않다고 답변한 여론조사는 이러한 사실을 반영하고 있다. 이는 ODA모범국가라 불리는 북유럽 국가들이 상당히 진보적인 분배시스템을 가지고 있다는 점과 대조된다.

다음으로 한국이 대외원조 수혜국에서 공여국으로 전환된지 이제 불과 10여 년이지났다는 사실 역시 현재 한국의 ODA수준에 영향을 주고 있는 요인이다. 아래의 표는 현재 한국사회에서 ODA에 대한 인식 수준이 어떠한지를 잘 보여주고 있다.

**<표 3> ODA에 대한 한국인의 인식<sup>12)</sup>**

인식 대상	매우 잘 알고 있다.	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있으나 잘 모른다	전혀 들어본 적이 없다	모른다/ 무응답	합 계
엘리트	8.0	49.5	37.5	5.0	0	100
대중	3.6	33.5	39.3	23.3	0.3	100

이상의 통계치가 말해주는 결과는 첫째, 아직 한국 사회 전반적으로 ODA에 대한 객관적 인식이 50% 정도로 저조하다는 것과 둘째, 정책의 기획과 집행에 직접적으로 영향력을 행사하는 엘리트 계층에서조차 ODA의 존재와 내용에 대한 정확한 인식이 이루어지고 있지 않다는 것이다. ODA의 재원 중 상당 부분은 대중이 민감한 국민의 세금에서 충당되고 있다는 점과 예산의 배치를 주도적으로 담당하는 계층이 엘리트 계층이라는 점을 고려하면 이러한 인식의 부족은 현재 한국의 ODA수준이

10) 국무조정실, ODA관련 국민 여론조사 결과, 2005. 8. 18.

11) 인터넷 참여연대([http://www.peoplepower21.org/article/article\\_view.php?article\\_id=19454](http://www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=19454), 2007. 6. 18)

12) 엘리트 인식 조사 : 경제단체 대표 임원(60명), 언론사 간부(35명), 대학교수/연구소 전문연구원 이상(35명), 국회의원/보좌관(35명), 중앙부처 5급 이상(35명) - 사회 지도층 인사 합계 200명, 2002년 12월 통계 // SIS 리서치앤컨설팅 조사. 대중 인식 조사 : 전국 만 20세 이상 성인남녀를 대상으로 지역, 성, 연령별 비례할당 추출 합계 1000명 2003년 8월 통계 // TNS 코리아 조사.

낮다는 사실과 직결된다는 것을 알 수 있다. 이 문제는 단순히 국가적 홍보 부족의 문제만으로 치부하기에는 한국이 ODA를 실질적으로 공여하기 시작한 기간이 너무 짧다.

## 2) 금융위기 변수

ODA수준과 관련된 한국의 대내적 특수성으로 지적되어야 하는 또 다른 요인은 바로 1997년 한국의 경제 질서를 마비시킨 동아시아 금융위기이다. 금융위기는 실질적으로 한국의 국민소득을 절반가량 떨어뜨렸다. 그리고 금융위기 당시 한국의 외환보유고는 거의 바닥을 치고 있었다.<sup>13)</sup> 더욱더 심각한 문제로 IMF위기는 그동안 고속 성장을 이어오던 한국 경제에 대한 한국인들의 자부심을 흔들어 놓았고 대내적, 대외적 자신감을 상실케 했다. 이러한 금융위기는 한국이 대외원조 수혜국에서 공여국으로 전환된 지 3년이 채 되지 못한 시점에서 발생하였다는 측면에서 한국의 ODA수준에 큰 영향을 미친 변수라고 할 수 있다. 이와 관련하여 ODA의 양적 측면과 제도적 측면에서 그 영향을 분석해 보겠다.

먼저 양적인 측면에서 금융위기는 증가 추세에 있는 ODA수준에 제동을 걸었다. 현재 한국의 ODA/GNI 비율은 IMF위기 직후인 1998년 수준과 같은 0.06%에 머물고 있다. 한국이 ODA공여국이 된 다음해인 1996년의 비율은 0.03%였다. 이것이 1997년에는 0.04%로 증가하였고 1998년에는 0.058%로 증가하였다. IMF 위기를 맞이한 직후임에도 불구하고 1998년에 그 전해 대비 약0.02%p가 오른 이유는 ODA예산이 그 전해에 책정된다는 점과 ODA는 기본적으로 타국에 병원을 지어주는 것과 같이 장기적인 계약에 의해 집행된다는 특성을 띠기 때문이다. IMF 위기의 여파는 1999년부터 드러나기 시작한다. 경제위기 이전 지속적으로 ODA/GNI 비율이 증가하였던 것과 달리 금융위기의 여파가 실질적으로 예산 책정에 작용하기 시작한 1999년 이후 이 비율은 2005년을 제외하고 2007년에 이르기까지 평균적으로 0.06%에 머무르고 있다.<sup>14)</sup>

---

13) 외환위기 당시 한국을 방문한 IMF 부총재였던 STANLEY FISCHER는 이렇게 말했다. “I went to the Central Bank and was shown how much money was left in the Korean Central bank. It was essentially all gone.” (Commanding Heights: Battle for the World Economy, PBS site, storyline, episode 3; <http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/story/index.html>).

14) 2005년에는 한국의 ODA/GNI 비율이 일시적으로 0.10%까지 증가한다. 이는 동남아 쓰나미피해에 대한 구호와 이라크 재건에 대한 일시적 지원 증가로 초래된 결과이다. 2006년 한국의 ODA/GNI



다음으로 제도적인 측면에서 IMF 위기는 한국이 ODA관련 제도를 정비하기 시작하는 시점과 겹쳐 이를 상당히 지연시켰다. 캐나다의 경우 1950년 처음으로 ODA를 공여하기 시작한 이후 10년 후인 1960년에 이르러서야 외무성 산하에 대외원조사 무국을 창설하는 등 본격적인 제도 정비를 할 수 있었다. 1997년이라는 시점은 한국이 최초 ODA를 공여하기 시작한 10년째 되는 해였고 실질적으로 수혜국의 입장을 벗어난 지는 3년이 되는 해였다. 1996년과 1997년 국정감사 자료를 분석해 볼 때<sup>15)</sup> ODA와 관련된 제도정비 노력 흔적을 찾아 볼 수 있음에도 불구하고 ODA와 관련된 실질적인 제도정비 움직임은 2005년이 되어서야 처음으로 정부의 ‘국제개발협력 개선 종합대책’으로 가시화된다는 점은 IMF위기가 한국의 ODA에 미친 영향을 잘 보여준다.

## 2. 대외적 특수성 - 분단 상황의 영향

### 1) 안보적 측면 - 일본과의 비교

한국의 ODA가 낮은 이유 중 하나는 분단과 휴전상황이 부과하는 한국의 특수한 안보 상황이다. 우선 군사적 대치상황 하에서 한국은 ODA와 같은 적극적 대외정책 보다는 국가의 존망을 좌우하는 1차적 안보의 확보에 대외 전략적 우선순위를 두게 된다. 곧, 한국은 방어적 정책을 우선적으로 취할 수밖에 없는 구조적 여건에 놓여 있는 것이다.

이는 한국의 GDP대비 국방비 비율 순위에서도 잘 나타나는데, CIA의 조사에 따르면 한국의 국방비 비율은 2.7%로 세계 57위이다. 172개 국가 중 57위이면 중상위권으로 이 순위만으로 한국의 국방비 비율이 높다고 할 수는 없다. 그러나 1위부터 57위까지의 국가 중 OECD국가는 17위의 터키(5.3%), 25위의 그리스(4.3%), 27위의 미국(4.06%) 뿐이다.<sup>16)</sup> 곧, OECD국가 간의 비교에서 한국은 국방비 지출의 상위권

비율은 다시 0.05%로 하락한다.

15) "... 우리의 ODA 사업이 앞으로 점차 더 확장될 그러한 전망에 비춰서 KOICA의 체제 정비, 올바른 방향 설정, 이런 것은 지금 매우 진지하게 검토하고 추진되어야 할 중요한 사업 분야라고 생각하고 있습니다." - 한국국제협력단총재 신기복 (1996년도 국정감사 통일외무위원회회의록, p. 10)

"... OECD에 가입하게 됨으로 인해서 우리의 ODA 규모가 점점 확대되는 과정에 있기 때문에 지금부터 어떤 객관적 구체적인 국가이익에 부합되는 기준을 가지고 예산을 확대해야 된다고 생각합니다." - 양성철위원 (1996년도 국정감사 통일외무위원회회의록, p. 8).

에 있으며 이는 골짜기인 ODA비율과 극명한 대조를 이룬다. ODA에 대한 지출과는 대조적으로, 국방예산의 지출은 경제 규모 대비 상당한 수준에 이르고 있는 것이다. 또한 국방비는 국내적으로도 2006년 예산의 15.4%, 2007년 예산의 15.7%를 차지하여 2006년 0.6%, 2007년 0.7%인 외교·통상 분야의 예산비중과 대조를 이룬다.<sup>17)</sup>

분단 상황이 야기한 안보적 요인이 대외원조에 미치는 영향을 더욱더 명확히 드러내기 위해 한국과는 다른 안보적 조건에 있었던 일본의 사례를 살펴보겠다. 일본의 대외원조 정책은 시기별로 다른 특징을 보이며 추진되어 왔다. 이는 크게 네 단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 첫째, 1953년부터 1963년까지 배상 및 상업주의적 접근이 시작되었고 둘째, 1964년부터 1977년까지의 정치 전략적 접근을 하게 되었으며 셋째, 1978년부터 1988년까지의 총합안전보장<sup>19)</sup> 차원의 전략을 펴게 되었고 마지막으로 냉전 이후 현재까지 적극적으로 국제적 역할 증대를 위해 노력하고 있다. 일본은 1989년부터 미국을 제치고 세계 최대의 ODA 공여국이 되었으며 1990년을 제외하고는 2000년까지 1위를 유지한 ODA 대국이다.

각 시기별로 살펴보면 일본의 대외 원조 정책은 국제 정세에 맞춰 기민한 전략을 따라왔음을 알 수 있다. 이와 동시에 일본은 ODA를 적극적으로 활용하여 자국의 경제적, 안보적 전략으로 활용하는 모습을 일관적으로 보여주었다. 한국의 경우, 비록 ODA공여 기간이 짧은다는 이유가 있지만 그 기간 중 일본과 같이 전략적으로 일관성 있는 모습을 보이지 못한 것은 사실이다. 이러한 차이는 일본이 한국에 비해 상대적으로 안보 문제에 있어서 자유로울 수 있었다는 점에서 기인한다. 이를 평화헌법 제정과 미일안보방위조약을 체결했다는 사실을 중심으로 분석해 보겠다.

먼저 일본은 2차 대전의 패전국으로서 평화헌법을 제정하였기 때문에 군사력을 일정 수준 이상 늘릴 수가 없었다. 그래서 일본 정부는 비군사적인 요인을 최대한

---

16) CIA 자료실 (<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>, 2007. 6. 18)

17) 기획예산처, 『2007 나라살림』, pp. 210~211, “기능별 세출예산” 항목 참조 (자료는 기획예산처 홈페이지에서 다운로드)

18) 전황수, 「일본의 대아세안 경제협력정책 : 정부개발원조(ODA)의 목적과 성과」, 국제정치 논총 제 35집 2호, 1995, pp. 295-299.

19) 총합안전보장이란, 1970년대 말 오히라 정권 하에서 처음 사용되었으며 1980년 스즈키 정권에 의해 국가 정책이 되었다. 이 정책은 국가의 안전에 대한 군사적 위협을 방지하거나 제어하기 위해 ODA 제공 등 비군사적 수단을 정책으로 사용하는 것을 의미한다. 스즈키 내각은 원조라는 비군사적 수단을 안보의 중요한 요소로 파악하는 총합안보(Comprehensive Security)라는 개념을 만들었다.

활용하여 안보를 보장하고자 노력하였다. 따라서 일본 외교정책은 대체로 안보 문제보다는 경제협력에 치중하는 모습을 보여주었다. 그 예로 1978년부터 1988년까지의 시기를 살펴볼 수 있을 것이다. 이 시기 동안 일본은 미국의 리더쉽이 갈수록 저하되고 있다고 느끼고 있었고 여기에 불안감을 갖고 있었다. 미국의 베트남전 패배, 베트남의 캄보디아 침공, 소련의 아프가니스탄 침공, 카터 대통령의 주한 미군 철수 시도, 아시아 소련군의 등장 등의 배경 속에서 일본은 미국에만 의존할 것이 아니라 독자적으로 새로운 외교정책이 필요하다고 느끼게 된 것이다. 따라서 일본은 자국의 독자적인 경제 정책을 추진하게 되었고 안보를 보장하기 위한 노력을 기울이게 되었다. 이를 위해 일본은 ‘총합안전보장’이라는 명분을 내세우면서 대외원조를 늘리기 시작하였다. 이 시기 일본은 1979년에 타이, 파키스탄, 터키 등 전략적으로 중요한 분쟁 국가들에게 원조를 제공하기로 결정하였고 베트남의 캄보디아 침공 후 베트남에 대한 원조를 동결하였으며 소련의 아프가니스탄 침공 이후 아프가니스탄에 괴뢰 정부가 수립되자 아프가니스탄에 대한 원조도 중단하였다. 한편 일본은 대 소련연합전선의 잠재적 연합국인 중국에 대해 원조를 증대하기도 하였다.

다음으로 일본은 미일안보조약을 체결하여 군사, 안보 문제는 미국에 전적으로 의존하고 재무장과 중무장을 포기하며 국가 간 분쟁에는 개입하지 않는다는 노선을 취해왔다. 이로써 일본의 대외원조 전략도 미국의 대외 정책을 간접적으로 지원하는 형태로 나타나게 되었다. 1964년부터 1977년의 시기의 일본 대외원조 정책을 살펴보면 이 점이 잘 드러난다. 이 시기에 일본 경제는 본격적으로 성장 궤도에 올라 막대한 무역 흑자와 외환보유고를 기록하게 되었고 대외 원조 금액은 10배나 증가하였다. 그런데 이 때의 대외원조 정책은 정치, 안보적인 판단에 근거하여 결정되는 경우가 많았다. 특히 미국의 냉전 시기 아시아 정책을 고려하여 대외 원조가 이루어지는 경우가 많았는데 대표적으로 한국의 사례와 베트남의 사례를 들 수 있다. 1965년 일본은 한국과 국교를 정상화하고 원조를 제공하였는데 이는 미국의 동북아시아에 있어서 방공 연대를 강화하는 전략에 발맞추기 위한 의도가 있었던 것으로 보인다. 또 베트남 전쟁 당시 일본은 일관되게 미국의 입장을 지지해왔는데 이 당시 일본의 원조는 북베트남에는 없었고 남베트남에 대해서만 이루어왔다는 점에서 미국의 남베트남을 간접적으로 지원하는 형태를 띠고 있었다.<sup>20)</sup>

이와 같이 한 나라의 안보적인 상황은 그 나라의 대외원조 수준에 큰 영향을 줄

수 있다. 한국의 ODA수준이 수치상으로 낮은 현실은 한국이 처한 분단 상황이라는 특수한 상황이 함께 고려되어 설명되어야 한다.

## 2) 경제적 측면

북한의 경제난이라고 하는 상황은 한국을 둘러싼 국제정치적 구조의 특수성을 배가시킨다. 2004년 북한의 1인당 GNI는 914달러로 한국의 14,193불과 비교하면 1/15.5 수준이다. 또한 무역총액도 한국이 2005년 5,457억 달러를 기록한 데 반해 북한은 30억 달러로 남한의 1/181.9 수준이다.<sup>21)</sup> 국제 엠네스티는 북한의 식량상황에 대해 “몇 차례 홍수 때문에 농작물 수확이 그 전 해보다 더욱 감소한 것으로 추측된다” 며 “유엔 특별보고관에 따르면 지난해 10월 북한 주민의 12%가 굶주리고 있다” 고 주장했다.<sup>22)</sup> 산업 생산의 근간인 에너지도 극심하게 부족한 상황이다.

이러한 상황 아래서 한국의 선택은 북한을 경제적으로 가능한 한 지원하는 것이다. 이는 인도적인 차원의 문제이기도 하며 통일을 통한 정상국가화의 전략이기도 하다. 또한 경제난으로 북한이 각종 무장단체와 불량국가에 무기를 매매하는 것을 막기 위한 세계 평화적 정책의 성격도 가진다. 한편 북한에 대한 경제적 지원은 실질적 전략의 문제이기도 한데, 북한의 경제가 붕괴되었을 경우 나타날 수 있는 도발적 행동의 예방과 격차감소를 통한 소프트 랜딩 통일을 도모할 수 있다는 점에서 그러하다. 또한 북한 역시 구소련의 붕괴와 중국의 무관심 하에서 남한에 경제적 자원을 의존하는 모습을 보인다. 아래의 표는 남한 및 국제사회의 인도적 대북지원을 보여주고 있다.

---

20) 박홍영, 『일본 ODA와 국제정치』, 한울 아카데미, 2006. (물론 이 부분에 대해 일본 정부는 부인하였고 어떠한 미국의 외압도 없었다고 주장하였다. 즉, 어디까지나 자주적이며 인도적인 견지에서의 원조라는 논리였다.)

21) “남북한 주요 경제지표 비교”, 2006년 12월 통계청 발간자료, 통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr/kr/KNU/KNU0301R.jsp>, 2007년 6월 18일 검색)

22) 쿠키뉴스, 「국제엠네스티 보고서 “북한, 굶주림- 공개처형 여전」, (<http://www.kukinews.com/news/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0920546937&cp=nv> 2007.5.23)

<표 4> 남한 및 국제사회의 대북 인도적 지원<sup>23)</sup>

(단위: 백만달러, %)

연도	남한지원			국제사회 지원(B)	전체 지원 (A+B=C)	북한 수출(D)	비율 (C/D)
	정부	민간	합계(A)				
1999	28.3	18.6	46.9	359.9	406.8	520	78.2
2000	78.6	35.1	113.8	181.8	295.5	560	52.8
2001	70.5	64.9	135.4	357.3	492.6	650	75.8
2002	83.8	51.2	134.9	257.3	392.1	730	53.7
2003	87.0	70.6	157.6	139.3	297.0	780	40.7
2004	115.1	141.1	256.2	163.2	419.4	1020	41.1
2005	123.9	88.7	212.5	145.6	358.2	998	35.9
2006	-	-	363.0	-	-	-	-

더욱이 위의 표에서는 드러나지 않지만, 한국이 인도주의적 차원에서 중점을 두고 있는 대북 쌀 지원 사업의 경우는 실질적인 지원의 형태를 띠고 있으나, 명목상으로는 차관 형식으로 진행되기 때문에 ‘정부’ 나 ‘민간’ 항목 모두에 포함되지 않는다. 만일 이를 포함하게 되면 2000년의 정부 지원규모는 7863만 달러에서 1억 7963만 달러로 증가하며, 2002년 정부 지원도 8375만 달러에서 1억 8975만 달러로 늘어나게 된다. 이는 쌀 지원을 포함하기 전의 공식적인 수치보다 약 2.5배나 증가한 규모이다.

그러나 한국 정부는 ODA와 북한에 대한 원조를 분리하여 ODA 속에 대북지원을 포함하지 않는 정책으로 일관하고 있다. ODA가 제 3의 국가를 대상으로 하는 데 비해 한국 정부는 남북 간의 거래를 ‘내국 간의 거래’ 로 간주하기 때문이다. 2005년 12월 29일 법률 제7763호로 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」 제3조에서도 ‘남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’ 이며, ‘남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래’ 로 간주한다는 입장을 천명하고 있다. 또한 이종과세방지 합의서 등 남북한 간에 체결된 각종 합의서에서도 남북한 간 진행되는 교류와 협력이 ‘나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래’ 라고 명기하고 있다. 한국이 이러한 대북

23) 자료 : 한국무역협회(2007), 통일부(2006a), 한국은행(2002, 2005).

지원금을 ODA에 포함시킬 경우 한국의 ODA지원은 GNI의 0.06%에서 0.12%로 무려 2배나 증가하게 된다.

이러한 사실은 분단이라는 세계적 특수성을 가진 한국의 경우, ODA 수치만을 바탕으로 원조현황을 파악하고 이해하는 데 한계가 있음을 보여준다. 다른 저개발국으로 눈을 돌리기 이전에 같은 민족이 경제적 어려움을 겪고 있는 실정에서, 제3국을 대상으로 한 ODA 제공현황만을 놓고 한국의 대외원조 문화의 척박함을 논하는 기존의 시각에는 문제가 있다. 물론 대북지원을 합한 0.12% 역시 OECD 국가들의 원조 규모에 비하면 상당히 낮은 수치라고 볼 수 있지만, 앞에서 언급한 다른 요인들—예컨대 초고속 경제성장 속도에 뒤처지는 대중 인식의 성장 속도, 97년 외환위기로 인한 경제침체와 제도정비 기회의 상실—을 함께 고려하면 단순한 수치에 의한 기존의 비판이 무의미함을 알 수 있다.

따라서 남한의 경제정책비용은 인도적·실리적 차원에서 북한에 상당부분을 할애할 수밖에 없는 구조에서 운영되고 있다. 더욱이 현재 정부가 통일비용을 거의 구축하지 않고 있음을 감안할 때 실상 대북관계에 요구되는 경제자원은 현재 할당량 이상이 필요하다. 결국 휴전상황의 특수성에 배가된 북한의 경제난은 남한의 대외정책비용의 사용여건을 형성하며 이러한 구조적 제약 속에서 저개발국에 대한 ODA는 직접적 효율성과 실리측면에서 대북지원보다 후순위에 존재하는 것이다.

### 3) 대외적 특수성이 제도와 인식에 미치는 영향 - 변수 간 상호 연관성

분단 상황이라는 군사적 대립구조는 실제적 행동의 폭뿐 아니라 대외정책에 대한 인식에도 영향을 미친다. 동아시아 연구원의 “한국인이 본 세계” 여론조사에 따르면 <한국인의 대외인식 : “찬성” 비율>에서 81%로 가장 높은 찬성률을 기록한 항목은 “국가생존 위해 군사력 강화”였으며 “가난한 나라의 원조 확대”는 59%로 이에 비해 낮은 수치를 기록했다.<sup>24)</sup>

분단체제에 따른 통일과 외교·통상의 이원적 대외정책 역시 구조적 원인에 기인한 한국의 특수상황이다. 2007년 예산안에서 통일예산의 비중은 0.4%로 경수로 사업이 종료됨에 따라 2006년 0.5%에서 0.1% 감소하였으며 0.1%는 외교·통상분야 예산으로 넘어갔으나 두 부서의 예산비중은 대동소이하다. 예산의 배분뿐 아니

24) 동아시아연구원(<http://www.eai.or.kr/korean/index.asp>), 「동아태 7개국 대외인식조사(1) : 한국인이 본 세계」, 2006, p. 3.

라 정책방향과 업무가 두 분야로 나뉘어져 있는 상황은 한 기관에 대외관계가 집중된 타국에 비해 외교통상부의 정책운용 폭을 제한하는 결과를 가져올 수 있다.

#### IV. 결론

본 논문에서는 한국의 ODA 지원이 낮다는 현상에 주목하고 그 원인을 찾아보려고 하였다. 기존 연구에서는 주로 국내 제도적 요인에 맞춰 설명을 시도해 왔다. 하지만 본 글에서는 제도적 요인만으로 설명하는 것은 현상에 대한 폭넓은 접근이 될 수 없다고 보고 보다 복합적인 원인 분석을 해 보았다. 이를 위해 한국의 ODA 지원이 낮은 이유를 일반적 요인과 특수적 요인으로 구분하고 일반적 요인으로는 제도적 요인과 인식적 요인을, 특수적 요인은 국외적 요인과 국내적 요인으로 나누어 분석했다.

먼저 일반적 요인을 검토해 본 결과, 한국의 제도와 인식에서 미흡한 점을 찾아볼 수 있었다. 정부에 분산된 정책 집행 과정을 체계적으로 관리할 핵심 기관이 없기 때문에 정책의 계획과 집행이 개별 부처의 이해관계에 의해 좌우되고 있었다. 또한 NGO와 정부의 연계가 제도적으로 보장되지 않아 참여가 배제되는 경우가 많았고 또 NGO의 상당수가 강한 정치색을 띠면서 본래의 목적에 충실하지 못한 경우가 있었다. 한편, 여론 조사를 토대로 대중과 엘리트들의 인식을 분석해 본 결과 양측 모두 ODA의 존재에 대한 인식과 필요성에 대한 인식에 있어서 큰 괴리를 드러내고 있고 정책을 계획하고 집행할 엘리트들이 ODA의 존재에 대해 잘 알지 못한다는 사실을 알 수 있었다. 이러한 일반적 요인에 의한 분석은 기존 연구에서도 이루어졌던 것으로서 한국의 ODA가 낮은 상황을 잘 설명한다. 그러나 본 글에서는 이러한 분석만으로는 부족하며 한국이 갖고 있는 대내적, 대외적 특수성이 ODA 지원에 어떤 영향을 주었는지 보는 것이 중요하다고 보았다.

대내적으로 급속한 산업화를 통해 단기간에 경제 성장을 이룬 한국의 특수한 경험은 중요한 변수로 지적될 수 있다. 한국은 국가 주도의 발전 모델로 단기간에 경제 성장을 이루었지만 그에 걸맞게 기부 문화의 확산 등의 인식적 측면의 변화를 이루지 못했다. 인식의 변화는 단기간에 이루어지기 매우 어렵기 때문이다. 또 한

국이 ODA 공여국이 된 지 3년 만인 1997년에 외환 위기를 맞이하게 되면서 ODA 지원 계획은 타격을 입게 되었고 ODA 제도 정비도 상당 기간 지연될 수밖에 없었다. 또한 한국의 대외적 특수성으로 분단과 휴전 상황이라는 국제정치적 구조를 지적할 수 있다. 분단 체제는 여전히 지속되고 있고 한국은 북한과의 대치 속에서 많은 국방비를 지출해야 한다. 이와 동시에 낙후된 북한 경제를 부양해야 하는 부담을 안고 있어서 ODA 지원을 늘리기 어려운 특수한 상황에 처해 있다.

한국의 ODA 지원 수준이 낮은 것은 일반적 요인과 특수적 요인을 모두 고려할 때 제대로 설명될 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서, 기존 ODA에 관한 논의와 연구들이 한국의 특수한 국제정치적 구조를 간과한 채 국내 수준의 논의에 집중하였던 점과, 특히 표면적 원조 수치를 경제 성장 배경이 상이한 타국과 비교하여 ODA의 당위성을 주장하는데 바빴다는 점은 큰 한계를 가진다고 볼 수 있다. ODA 증가에 대한 당위성을 논하는 것에 선행되어야 할 논의는 과거 ODA 출자금이 낮을 수 밖에 없었던 원인이 되어야 할 것이다.

이러한 시각에서 보면, 현재 논의되고 있는 제도의 개선이 ODA 증대의 본질적인 해답이 될 수 없으며, 제도의 형성을 어렵게 하는 인식 개선에 대한 논의가 함께 이루어져야 할 것이다. 더 나아가 한국이 국제정치 구조적으로 여전히 분단되어 있는 현실을 간과한 채 무조건 제3국에 대한 원조를 늘여야 한다고 주장하는 것은 비현실적인 논의가 될 가능성이 크다. 단순한 수치나 타국과의 비교자료만으로 ODA에 대한 당위성을 주장하기보다, 우리가 처한 구조적 문제가 지니는 한계를 제대로 파악한 후 보다 현실적인 논의를 통하여 북한 문제와 제3국에 대한 원조 문제를 국민적 합의를 통하여 조율해나가는 과정이 필요하다.

#### <참고문헌>

##### [국회의회록]

국정감사 통일외무위원회회의록, 1996.10.18.

국정감사 통일외교통상위원회회의록 ; 피감사기관 : 한국국제협력단, 2003.10.8.

대외원조기본법안 관련위원회 의견제시의 건 검토보고, 재정경제위원회, 2007.2.

대외원조기본법안 공적개발원조(ODA) 확대 촉구 결의안 검토 보고서, 통일외교통상위원회, 2007.4.



### [여론조사]

- 국무조정실, ODA관련 국민 여론조사 결과, 2005.  
기획예산처, 『2007 나라살림』. 2007.  
동아시아연구원, 동아태 7개국 대외인식조사(1) : 한국인이 본 세계, 2006.  
SIS 리서치앤컨설팅, TNS 코리아 조사, 2003.8.

### [문헌]

- 박 승, 『한국경제의 두 얼굴』, 고려원, 1996.  
박홍영, 『일본 ODA와 국제정치』, 한울 아카데미, 2006.  
전황수, “일본의 대아세안 경제협력정책 : 정부개발원조(ODA)의 목적과 성과”, 『국제정치 논총』 제 35집 2호, 1995.

### [인터넷자료]

- 인터넷 참여연대(<http://www.peoplepower21.org>)  
CIA(<https://www.cia.gov>)  
통일부(<http://www.unikorea.go.kr>)  
쿠키뉴스(<http://www.kukinews.com>)

## 심사평

### 최 우 수 상

이정민 (인문대학 영어영문학과)  
유승민, 장경은, 김지현, 정세연, 오혜린 (사회과학대학 외교학과)

### 한국의 공적개발원조 다시 보기

- 한국의 특수성을 중심으로

이번 공모대회의 최우수상 선정에는 여러 심사위원들의 고민이 있었다. 우열을 가리기 힘들었을 뿐 아니라 썩 두드러지는 작품도 없었기 때문이다. 결국 여러 차례의 논의 끝에 유승민 외 5명이 쓴 “한국의 공적개발원조 다시 보기”를 깔끔한 팀작업과 문제제기의 구체적 숙고 그리고 선행연구의 적절한 활용 등으로 최우수상으로 선정하였다.

여섯 명의 팀작업으로 하나의 논문을 쓴다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 이 글은 팀작업의 거친 흔적 없이 쉽게 읽히고 매듭이 드러나지 않게 연결되었다. 서론의 문제제기도 구체적으로 숙고되었음을 보여주었으며 글 전체에 걸쳐 일관성 있게 추적되었다. 그리고 무엇보다 중요한 장점은 대부분의 리포트들이 선행연구에 대한 검토를 소홀히 한 것과 달리 이 글은 선행연구들을 잘 파악하여 충실히 검토했다는 점이다.

그러나 글의 구성과 분류 기준에서 나타난 결함은 중요한 감점요인이었다. 우선, 본론을 ‘일반적인 요인’과 ‘한국적 특수성’으로 나눈 구성이 안이하다. 이 리포트의 부제가 ‘한국적 특수성을 중심으로’인 만큼, 특수성의 절들을 장의 수준으로 올려 구성하는 것이 바람직하다. 또한 II장 ‘일반적 요인’의 내용이 부적절하다. 제도와 시민사회 역할을 일반적 요인으로 들었는데, 그 구체적 내용은 오히려 한국의 특수성들에 해당하는 듯하다. III장 ‘한국적 특수성’의 2절 3항 ‘대외적 특수성이 제도와 인식에 미치는 영향’도 배치가 적절하지 않고 내용이 빈약하

다. 2절의 다른 곳에 풀어 놓거나, 양을 늘려 중요한 분석대상으로 키우는 것도 고려해봄 직하다.

정병기(기초교육원 사회과학 글쓰기 강사)

