

한국의 대외원조 정책에 대한 인류학적 연구: '선진국 만들기' 와 발전 담론¹⁾

이태주*

1. 정책 인류학의 필요성

서구 인류학은 세계에 대한 객관적이고 과학적인 모델을 구축하려는 순수한 관찰자적 입장과, 세계에 대한 도덕적 모델을 구축하고 인류학의 정치적 개입을 주장하는 실천적 입장으로 구분되어 전개되어 왔다(Gow 2002: 305-6). 순수한 입장에 선 인류학자들은 인류학의 현실 개입과 '원주민' 입장에 대한 변호와 구제, 실천적 정책제시를 본업이라고 여기지 않았으며, 심지어 응용분야를 연구하는 인류학자들을 수준이 낮거나 '학문'을 하지 않는 일탈자들로 여기기도 하였다. 반대로 응용인류학과 실천인류학자들은 상아탑에 안주하여 어떠한 정치적 입장도 취하지 않고 현실 개입을 회피하는 인류학자들을 비난하였다. 이러한 경향은 개발인류학(development anthropology)과 발전인류학(anthropology of development)이라는 동일한 연구 주제에 대한 두 가지의 대립적 경향에서도 그대로 노출되고 있다. 개발인류학자들은 인류학적 관점과 지식을 개발사업이나 프로젝트에 효과적

*한성대 교양학부

1) 본 연구는 2003년도 한성대학교 교내연구비 지원과제임.

으로 동원하고 응용하여 현실에 개입하고자하는 분과이다. 반면에 발전인류학은 발전 개념을 해체하고 근대성을 비판적으로 재해석함으로써, 발전에 대한 대안과 다양한 길을 모색하고자 하는 탈근대주의 방법론의 산물이다. 이들 사이의 소위 '사악한 쌍둥이' 관계는 현재 까지도 계속되고 있다고 볼 수 있다(Ferguson 1997; Gow 2002).

문화란 하나의 특정한 지식체계이며, 인류학적 연구란 특정 집단의 지식체계를 발견하고 해석하는 작업이다. 그런데 이 특정한 지식체계는 특수한 권력관계의 소산이고, 그것의 재현이다. 이러한 점에서 인류학적 지식이란 필연적으로 권력관계를 드러내는 작업과 무관할 수 없으며, 특정 지식체계와 권력관계를 분석하는 일은 인류학적 연구의 본질이기도 하다. 식민주의와 발전주의에 관한 인류학과 실천 인류학적 연구는 지식체계와 권력관계의 상호관계를 해명하고 현실에 대한 도덕적 모델을 구축하고자 했던 대표적인 시도였다고 볼 수 있다.

정책이 하나의 문화현상으로서 인류학적 연구대상인 이유와 타당성이 여기에 있다. 정책이야말로 특정 권력관계에서 재생산되는 하나의 지식체계이다. 지식체계로서의 정책담론은 권력관계를 재생산하는 수단이며, 기술이고, 정부와 주민들을 매개하는 이념 장치이다. 그러므로 정책은 문화이며, 권력의 지배양식이다. 때문에 정책은 본질적으로 인류학적 현상이라고 볼 수 있으며, 각종 정책보고서와 정책자료 및 정책담론은 지식과 권력관계를 연구할 수 있는 새로운 인류학적 필드이다. 최근의 인류학에서 정책인류학과 정책 문화지(policy ethnography)란 정책을 하나의 문화현상으로 분석하고, 정책이 작동하는 구조와 담론 및 행위 주체자들에 대한 연구를 통해 권력관계를 분석하고자 하는 것이다. 인류학적 연구대상으로서 정책은 다양한 의미들의 분류방식인 문화적 텍스트이며, 현재를 정당화하거나 비난하는 언술 행위이고, 조용한 타자들과 주민들에게 권위를 부여하는 수사나 담론의 유형이다(Shore and Wright 1997: 7-17).

인류학자들은 오래 전부터 공공정책의 영역 중에서도 대의원조와

국제 개발 프로젝트들에 관한 연구를 수행하여왔다. Escobar(1995)가 발전 담론의 분석을 통해 발전과 제3세계의 개념을 해체하고 지식과 권력관계를 해명한 이후, 선진국의 개발도상국에 대한 대외원조 정책과 원조 프로그램에 관한 인류학적 연구 성과는 지속적으로 축적되고 있다(Eyben 2000; Gardner and Lewis 1996, 2000; Stirrat 2000; Apthorpe 1997). 그러나 지금까지의 연구 경향은 한편으로는 포스트 모더니즘의 영향으로 발전정책과 관련한 제반 전통적 담론과 개념을 해부하고 다양한 발전의 개념을 해석하고자 하는 입장(Hobart 1993; Grillo and Stirrat eds 1997; Escobar 1991, 1995; Little 1995; Ferguson 1997; Gardner and Lewis 1996, 2000; Gates 1996)과, 학제적 입장에서 발전의 위기를 해결하고 정책대안을 모색하기 위한 실용주의적 연구 경향(Green 1986; Bennett 1996; Crewe and Harrison 1998; Goldschmidt 2001; Gow 1993, 1996, 2002; Hackenberg 1999; Okongwu 2002)으로 대별된다. 이러한 양자의 입장 차이에도 불구하고, 발전 개념에 대한 해부는 발전의 다원성, 다양성과 유연성, 이질성을 발견하는데 기여하였고, 역으로 실용주의적 입장에서 발전의 위기에 대한 처방과 정책연구는 대안적 발전정책 담론을 생산하는데 기여하였다고 평가할 수 있다.

이 연구의 목적은 한국의 대외원조²⁾ 정책에 대한 하나의 정책 문화

-
- 2) 대외원조(foreign aid)를 지칭하는 개념들은 매우 다양하다. 일반적으로 대외원조는 2차 대전 이후 식민지 종주국이 피식민지 국가를 지속적으로 관리하기 위한 신식민주의 정책과, 미국과 구소련의 냉전질서에서 파생된 안보전략에 근거한 경제지원, 거시경제적 구조조정 프로그램과 같이 특정 정치경제적 목적 하에 이루어지는 경제지원을 의미한다. 반면에 '국제협력'(international cooperation)은 원조의 부정적 의미를 가리고, 인도주의적으로 행해지는 국가간의 교류협력과 지원을 강조하기 위해 사용되는 수사학이다. '개발협력'(development cooperation)이라는 용어는 수원국의 사회경제적 발전과 번영에 기여한다는 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회

지를 작성하는 것이다. 정책 문화지를 작성하기 위해 필자는 세 가지의 문제를 중심으로 대외원조 정책 담론을 분석하고자 한다. 첫째 문제는 정책담론의 형성 주체는 누구인가이고, 둘째는 정책담론과 수행기관(agency)과의 관계는 어떠한가, 셋째는 정책담론은 어떻게 실천되고 재해석되는가의 문제이다. 이러한 문제를 분석하기 위해서 이 연구는 대외원조 정책담론이 형성되고 실현되는 과정을 외교부와 한국국제협력단(KOICA; Korea International Cooperation Agency)을 중심으로 고찰할 것이다. 특히, 국회, 정부, 시민사회를 대외원조 정책의 세 축으로 이해하고, 이들간의 상이한 정책담론이 어떻게 전개되는가를 분석하고자 한다. 또한, 필자는 우리나라의 대외원조 정책담론을 '선진국 만들기'와 '발전경험의 세계화'라는 두 가지의 국가적 전략과 관련하여 분석함으로써, 담론의 실천과 재해석 과정을 밝히고자 한다.

필자는 1991년 4월, KOICA가 창설될 당시부터 2002년 2월까지 약 11년 동안 우리나라의 개발도상국 무상원조 사업에 직접 참여해왔다. 때문에 이 연구는 필자의 '내부자'로서의 대외원조사업 경험을 토대로 작성된 것이다. 이 연구에 사용된 대부분의 자료는 외교부와 KOICA에서 생산된 정책 문서들이며, 특히, 국회 국정감사 회의록 및 주요 국제회의에서의 한국대표 발언내용들을 중점 분석하였다. 필자는 이 연구에서 새로운 인류학적 현장으로서 대외원조 정책문서들과 담론의 분석 작업을 통해 대외원조의 조직과 수행체계, 정책결정과정 및 권력관계를 하나의 복합적인 문화현상으로 파악하고자 한다. 이를 위해서 먼저 우리나라 대외원조 정책의 전개과정과 역사를 정책담론과 수행조직체계의 변화와 관련하여 개괄하고, 대외원조 정책담론을

(DAC)를 비롯한 국제사회의 원조이념을 반영하는 개념이다. 이 밖에도 상 황과 맥락에 따라서 국제개발협력, 국제개발원조, 국제지원, 경제협력 등의 다양한 용어들이 선택적으로 사용되고 있다.

‘선진국 만들기’와 ‘발전경험의 세계화’라는 두 측면에서 분석할 것이다. 마지막으로 대외원조에 관한 정책문화지가 기존의 원조정책에 대한 평가와 구체적인 정책대안의 제시라는 측면에서 어떤 함의를 지니고 있는가를 밝히고자 한다.

2. 한국의 대외원조 역사와 정책담론의 변화

지난 10여 년 동안 우리나라의 대외원조 정책은 정권이 표방하는 국정목표 및 외교부의 외교정책을 기본틀로 하여 형성되고 변화되었다. 6공화국(1988-1993) 후반기인 1991년 4월에 창설된 KOICA는 정부개발원조(ODA)³⁾ 중 무상원조 전담기관으로서 문민정부(1993-1998), 국민의 정부(1998-2003), 참여정부(2003-)를 거치면서 각 정권의 국정목표에 부합하는 외교부의 대외원조 정책을 구현하기 위해 조직과 사업을 운영하여 왔다. 대외원조 정책은 국가의 이해관계와 이미지에 직접적인 영향을 미치며, 대외원조 재원은 전액 국민의 세금으로 충당되고 있기 때문에, 원조정책은 국내 정치상황과 경제 여건의 변화에 민감할 수밖에 없으나 다소 지나친 측면이 많다고 할 수 있다. 정권 변화에 민감한 대외 원조정책은 정책 일관성을 상실하기 쉽고, 대외원조에 대한 국민적 지지기반 확충과 대외 신인도 제고에도 부정적인 영향을 초래하기 쉽기 때문이다.

3) OECD 개발원조위원회(DAC)에 의하면 ODA(Official Development Assistance)는 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이들 기관의 집행기관이 개발도상국의 경제개발과 복지 증진을 주목적으로 하여 개도국 및 국제기구에 양허적 성격으로 제공하는 자금의 흐름을 의미한다(외교통상부 2002: 7).

1) 제1기(1987-1993) — ‘한국형 국제협력 모델’ 과 국익 우선 정책

우선, 대외원조의 제1기는 1980년대 후반부터 6공화국까지의 기간으로, 이 시기는 공적개발원조의 태동과 착수기이다. 정부는 1987년에 개발도상국에 대한 양허성 차관을 지원코자 대외경제협력기금(EDCF; Economic Development Cooperation Fund)을 만들었고, 이어 1991년 4월, 무상원조 전담기관인 KOICA를 설립함으로써 유, 무상원조로 이원화된 대외원조 체계를 구축하였다. 이 시기에는 우리나라가 지속적인 고도성장과 국제수지 흑자기조를 실현하고 88올림픽의 성공적 개최 등으로 국제사회에서 책임분담론이 대두된 시기이다. 동시에 구 소련을 중심으로 하는 공산권 국가들의 해체와 시장경제로의 이행이 본격화되었고, 1991년에는 남북한이 UN에 동시 가입하였다. 이 시기에 정부는 소위 ‘북방정책’을 표방하면서 러시아, 중국, 베트남 등과의 수교를 추진하는 등 외교정책의 일대 전환이 실현되기도 하였다. 이 시기의 우리나라 대외원조 정책은 ‘외교수단’으로서의 대외원조와 ‘국익’(national interest) 우선의 원조정책을 기본 골격으로 하면서 다양한 이념과 정책들이 모색되었던 시기로 요약된다.

KOICA는 창립 초기부터 소위 ‘한국형 국제협력’의 모형을 개발하고 다양한 원조이념과 전략수립을 위한 정책연구를 시도하였다(윤해진 1992, 1993; 김학수 1990, 1994; 이창재 1995; 지용기 1993; 권을 1995). 당시 가장 설득력 있게 제시된 원조 이념은 ‘어려울 때 우리가 받은 만큼 국제사회에 되돌려준다’는 호혜성의 원리였다. 우리나라는 한국전쟁 이후 잿더미와 같은 폐허 상태에서 ‘보릿고개’를 이겨내며 경제를 일구기 위해 선진국의 원조를 받아야만 했다. 우리나라는 1995년에 세계은행의 차관 졸업국이 됨으로써 공식적으로 수원국의 지위에서 탈피하기까지 약 246억 불의 원조를 받았다(한국국제협력단 2001: 15). 때문에 아직 어려운 경제적 여건에서 선진국을 만들기 위해 시작된 대외원조 사업을 국민들에게 설명하기 위해 가장 효

과적인 이야기는 바로 우리가 선진국으로부터 받은 만큼 되 갚아야 한다는 것이었다. 이러한 이유로 인해 1990년대 초반의 대외 원조정책 담론은 매우 도덕적이었고, 역사적인 집단의식에 호소하는 것이었으며, '널리 세상을 이롭게 한다'는 홍익인간과 같은 건국정신을 대외원조 이념수립에 동원하기도 하였다(윤해진 1993). '함께 잘사는 인류사회 건설'이라는 KOICA의 조직이념과 인간의 기본욕구(BHN; Basic Human Need) 충족이라는 인도주의적 사업목표가 당시에 강조된 것도, 받는 원조에서 주는 원조로 전환하게된 특수한 역사에서 기인한 것이었다. 이처럼 한국의 역사 경험으로부터 기인한 호혜성의 원조담론은 최근까지도 다음과 같이 표현되고 있다.

한국의 경제성공은 국제사회로부터의 원조와 도움에 힘입은 것입니다. 240억 불 이상의 원조자금은 한국의 경제 재건과 성장에 필요한 재원이 되었습니다. 한국전쟁의 잿더미로부터 세계 13위의 경제대국으로 성장했습니다. 과거 우리가 받은 원조를 되 갚기 위해서 한국 정부는 필요한 국가들에 대한 개발원조를 수행하고 있으며 KOICA가 중심적 역할을 하고 있습니다(2002. 8. 아시아 태평양 인구발전 국제회의 연차총회 한국 대표 연설문 중에서).

한편, 짧은 기간 동안 대외원조 정책과 수행체계를 만들어내기 위해서 한국 정부는 일본의 원조체계를 모방하였고, 일본국제협력사업단(JICA)은 소위 '한국형 원조모형'을 형성하는데 직접적인 벤치 마킹의 지표가 되기도 하였다. 예를 들면, KOICA의 각종 법령과 규정을 만드는 과정에서 JICA의 모든 규정이 거의 제도 복제 수준에서 참고가 되었다. 당시 상업적 원조 모델로 대표되는 일본 원조정책의 부정적 효과를 감안하여, 한국의 대외원조 정책은 '한국의 발전경험을 개발도상국과 공유' 한다는 방식의 좀더 정교한 수사학이 동원되었다. 그러나, 국익 우선주의와 개발도상국에 대한 경제진출을 위한 상업적 원조 이념이 전면에 나타나게 된 것은 일본식 원조 이념과 정책모델

이 그대로 수용되었기 때문이다. 초창기 한국의 고위 관료들은 외국에서 한국의 원조정책과 KOICA의 사업을 설명하기 위해 일본 JICA를 직접 인용하는 경우도 많았으며, 개발도상국 관료들은 KOICA를 'Korean JICA'로 이해하기도 하였다.

그러나, 본격적으로 대외원조 사업이 수행되면서 원조정책은 점차 논리적이고 계량적인 타당한 이유가 있어야 한다는 정책 결정자들의 의식이 확산되었고, 특히 국회 국정감사를 통해 의원들이 지적한 정책 주문은 국익과 실리위주의 대외원조 정책을 형성하는 직접적인 계기가 되었다. 1991년 9월에 있었던 KOICA 최초의 국정감사에서는 소위 '국익에 도움이 되고 국가의 위상을 제고하는데 도움이 되는' 전략적이고 수단적인 대외원조 요청이 구체화되었다. 이른바 국익 우선의 정책담론이 본격적으로 제기된 것이다. 특히, 국회의원들은 장기적인 전략과 원조 이념을 가지고 협력사업을 수행해줄 것을 요구하였는데, 장기적인 전략이란 바로 국가 이익을 우선 고려하고 원조를 통해 국가위상을 높여야 한다는 주장이었다. 당시 국회에서는 경제적으로 실리를 챙기는 원조의 필요성을 다음과 같이 제기하였다.

협력단의 장기적인 계획으로서는 기브웨이하는 돈하고 또 우리가 챙기는 것하고 이 양쪽을 어떻게 균형잡아 나갈 것인지 철학이랄까 장기 비전이 있으면 그것을 말씀해 주시기 바랍니다(1991. 9. 17 국회 통일외무위원회 회의록 중에서).

1990년대 초반에는 대외원조의 정책 일관성(policy coherency) 부재로 상당한 혼란과 문제가 야기되기도 하였다. 대외원조의 정책 일관성 문제는 1990년대 후반에 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)를 통해 제기되었고, 이후 정책일관성은 ODA 정책평가에 있어서 중요한 요소로 공론화 되었다. 한국에서는 대외원조의 이원적 체계와 부처간, 조직간의 정책조정 기능 미비로 인해 정책일관

성 문제가 일찍부터 야기되었다. KOICA 설립 이전부터 논란이 많았던 것은 어느 부처가 대외원조정책을 총괄할 것인가의 문제였다. KOICA 이전에 정부 부처가 각자 독자적으로 수행하여 오던 국제협력사업을 KOICA의 창립과 함께 통합하게 됨으로써 부처간의 이권경쟁이 노출되었으며, 예산편성 권한을 가지고 있었던 재정경제부와 외교정책의 주요 수단으로서 대외원조정책을 정립하고자 했던 당시 외무부와외의 권한 다툼이 발생하였다. 결국은 외교부가 KOICA의 무상원조를 총괄하고 재경부는 수출입은행을 통한 EDCF 차관 원조를 총괄하는 이원적 원조체계가 만들어졌다. 재경부는 KOICA의 창설과정에서도 부처 이해관계를 포기하지 않음으로써 KOICA 총재는 외교부 출신 관료가 맡되, 4명의 상임이사 중 둘은 외무부, 둘은 재경부가 맡는 조건으로 KOICA가 창설되는 해프닝을 겪어야 했다. 이러한 부처간 이해관계는 대외원조 정책의 형성과정에도 그대로 반영되었으며, 외교부는 외교정책의 수단으로서 대외원조 정책을 인식한 반면에 재경부는 수출시장 확대와 통상증진과 같은 보다 경제 실리적인 입장에서 대외원조 정책을 추진하고자 하였다.

이러한 정부의 이원적 대외원조 정책시스템의 문제 이외에도 무상원조 전담기관으로 창설한 KOICA의 인력과 조직문화는 매우 이질적이었으며, 조직내 갈등요소를 안고 있었다. 정부가 수행기관을 장악하고 통제하는 가장 유효한 방법은 예산통제와 인력파견이다. 재경부를 통한 예산 편성권의 통제는 불가피한 것이었다고 할지라도, 당시 산재한 대외원조사업을 통합하는 과정에서 각 정부 부처는 18명의 공무원을 KOICA에 파견함으로써 부처 영향력을 지속시키고자 하였다. 물론 명분은 한국 최초의 대외원조 사업을 수행하는데 필요한 정책자문과 지도였다. 특히, 외교부와 재경부, 노동부, 총무처, 과학기술처 등은 부처 영향력을 유지하기 위해 경쟁하였다. 이들이 주요 정책결정 보직을 차지함으로써 인하여 실제 원조를 담당하는 KOICA 인력은 모두 중하위직의 사업부서에 편재되어야 했다. 또한, 창립 당시

포괄적 승계 방침에 따라 해외이주 및 취업업무를 담당했던 해외개발 공사의 인력을 모두 인수하여 설립한 KOICA는, 총 158명의 직원 중에서 해외개발공사 출신의 직원이 146명으로 90% 이상을 점하였고, 기타 다른 무상원조사업 이관 기관인 유네스코한국위원회, 과학재단의 인력 및 신규 공채인력으로 구성되었다. 이러한 조직의 급속한 통합과 재편과정에서 조직문화의 충돌은 피할 수 없었으며 정부 파견공무원과 민간인 신분의 직원들 간에는 보이지 않는 위계 장벽이 수년 동안 작동하였다. 그래서 일부 노동조합 간부들과 직원들은 공무원 집단을 가리켜 ‘점령군’ ‘파공(파견공무원)’이라고 불렀으며, 공무원 집단은 직원들을 대외원조 사업을 수행하기에는 자질이 부족한 집단이라고 비난하는 일이 발생하기도 하였다. 이러한 복잡하고 이질적인 조직문화로 인해 ‘단내협력도 안 되는데 무슨 국제협력인가’라는 말이 유행할 정도였다. 이러한 조직문화의 갈등 양상은 정부부처 뿐 아니라 국회에까지 전달되어 대책을 추궁 당하기도 하였다. 특히, 파견공무원들이 KOICA 초창기부터 주요 보직을 독점함으로써 발생한 조직문화의 관료성과 경직성은 대외원조 수행기관의 발전을 저해하는 장애 요인이 되기도 하였다.

2) 제2기(1993-1998) — ‘세계화의 침병’ 정책

대외원조의 제2기는 1993년부터 1997년까지의 문민정부 시대로 볼 수 있다. 이 시기에는 소위 세계화와 민주화라는 두 개의 정책 담론을 중심으로 개혁정치가 전면적으로 부상하였다. 깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회, 통일된 조국 건설이라는 문민정부의 국정지표는 세계화를 둘러싼 충격과 적응과정이라고 해도 과언이 아니다. 특히 문민정부 말기 IMF 외환위기와 구조조정으로 인하여 전 사회적으로 세계화의 충격은 가속화되었다. 대외원조 정책을 수행하는 외교부와 KOICA도 예외가 아니었다. ‘세계화의 침병’ ‘세계화의 전위대’로서 KOICA의 조직 책무가 새롭게 설정되었고 전지구적 문제(global

issues)라고 불리는 여성, 환경, 빈곤문제에 대한 기여가 대외원조의 주요 역할로 자리 매김된 시기이기도 하다. 정부의 세계화 정책이 국정목표가 되면서 KOICA는 이에 부합하기 위해 세계화를 추진하는 첨병 역할을 부여받고 세계화 정책 담론을 본격 전개하였다. 환경, 여성, 빈곤퇴치, 분쟁해결, 지속가능한 개발, 참여적 개발 등의 개념과 원조정책 담론이 적극 연구되고 소개되었다. 또한, 해외지역전문가를 양성하고 지역편제로 사업수행의 효율성과 전문성을 제고한다는 명분으로 대폭적인 조직개편이 단행되었다. 전 직원들에게는 영어로 회의하기, 영어 문서와 보고서 작성하기, 한쪽 짜리 영문보고가 강제로 행해졌고 영어사용의 어려움으로 인해 직원들과 고위 간부들 중에서는 공개적으로 망신을 당하는 일들이 매일 벌어지곤 하였다. 전 직원이 필리핀에 1-2개월씩 영어연수를 다녀오는 해프닝도 벌어졌으며, 해외사무소 근무를 6개월마다 순환하는 웃지 못할 일들이 '세계화의 첨병'을 양성하기 위해 벌어지곤 하였다. 세계화 정책의 수단으로서 대외원조 사업을 수행하기 위해 무상원조의 확충과 현장중심의 사업추진 및 지역전문가 양성, NGO를 통한 국제협력사업 지원, OECD/DAC 가입준비와 지구적 이슈에 대한 참여가 중점 추진되었다.

당시에 한국의 대외원조 정책은 1995년 덴마크 코펜하겐에서 있었던 사회개발정상회의에서 김영삼 대통령이 천명한 세계화 정책과 개도국 지원 대폭 확충 계획에 힘을 얻었으며, KOICA는 세계화의 첨병으로서 공세적인 대외원조 정책을 수행할 수 있었다. 이때 발표한 개도국 연수생 3만 명 초청 계획과 관련하여 KOICA는 국제협력연수센터를 건립하게 되었으며 해외사무소도 대폭 확충하는 등 조직 확대도 추진하였다. 다음의 국회 발언내용에서 당시에 세계화가 얼마나 중요한 국정과제였으며, 대외원조 정책이 세계화와 관련되어 어떻게 변화하고 있는가를 파악할 수 있다.

경제진출의 선발대라고 그럴까 척후병으로서 (해외에) 진출을 해서 거점

을 확보하고 여러 가지 상황을 파악하면서 현지와 협조를 해서 기반을 구축하고 있다가, 어느 정도 정치적 안정이 된다면 예견성이 가능할 때 기업이 진출할 수 있는 교두보를 확보하는 것은 대단히 중요한 의미가 있다고 생각을 합니다. 그래서 발상의 전환을 해서 세계화에 중요한 역할을 할 수 있는 교두보로 KOICA 기능을 승화시킬 생각은 없느냐 하는 점을 묻습니다(1995. 10. 13. 국회 외무통일위원회 회의록 중에서).

한편, 문민정부 후반기에는 외환위기 및 구조조정의 여파로 원조재원의 삭감이 불가피하였으며 경제실리 중심의 원조 정책이 다시 적극 대두되기도 하였다. 예를 들면 개발도상국은 우리나라의 주요 수출대상국이고, 자원 확보국이며, 무역수지 흑자의 원천이 된다는 식의 논의가 그것이다.

금년에도 우리나라 수출 적자가 200억 불이나 돼서 걱정이고 외채가 1천억 불이나 되는데 뭘 도와준다고 그러느냐고 국민들이 알면 웃을 것입니다. 그러니까 우리가 이것 도와줬으니 이것 빼먹는다는 식이 아니더라도 장기적으로 우리가 이렇게 도와줌으로써 앞으로 수출확대 하는데 어떻게 도움이 된다 하는 것을 여러분들이 연구해 달라 …(1996. 10. 18 국회 통일외무위원회 회의록 중에서)

경제적 실리 이외에도 초창기부터 강조되어 온 외교 수단으로서의 대외원조 정책 담론도 지속되고 있다고 할 수 있다. 예를 들면, KOICA 총재는 국회에서 대외원조를 통한 구체적인 외교활동 지원사례를 다음과 같이 밝히고 있다.

우리가 UN 안보리에 들어가 있는데 국제 평화정착을 지원하고 그런 노력에 동참한다는 뜻에서 여러 가지 측면지원을 했습니다. 앙골라, 그루지아, 루완다에 대한 지원이라든가 중동 및 동구지역 평화정착 지원의 일환으로써 PLO, 보스니아에 대한 전후 복구지원이라든가 이런 것을

들 수 있겠고 ... 2002년 월드컵 유치와 관련해서 여러 가지 외교적인 측면지원 활동한 것을 사례로 들 수가 있겠습니다(1996. 10. 18 국회 통일외무위원회 회의록 중에서 KOICA 총재 답변).

주목할 것은 1995년부터 시작된 민간단체(NGO) 지원사업은 정부의 대외원조 정책이 시민사회와의 협력과 경쟁관계를 통해 보다 효율적으로 수행될 수 있는 계기가 되었다는 점이다. 이로써 원조 담론에서 풀뿌리 차원의 지원과 주민 참여형 발전개념의 확대 및 시민사회와 정부의 동반 협력관계(partnership)가 본격적으로 강조되기도 하였다.

3) 제3기(1998-2003) — 보편주의와 시민사회와의 파트너쉽

대외원조 정책의 제3기인 1998년부터 2003년 2월까지 국민의 정부 시기는 우리사회가 민주주의와 시장경제의 병행 발전이라는 이른바 '보편주의적 발전' 원칙을 제시한 시기라고 볼 수 있다. 경제위기를 극복하기 위한 전 국민적인 캠페인이 진행되는 동안 '경제위기에서도 원조는 해야 한다' 또는 '원조는 대외 신인도 추락으로 인한 국가 신뢰도 회복에 결정적으로 기여하고 외환위기 극복에도 도움이 된다'는 대응적 정책담론이 적극적으로 강구되었고, 원조는 지속될 수 있었다. 이 시기에는 전 사회적인 구조조정과 개혁 분위기로 대외원조도 양적으로는 상당히 축소되거나 현상 유지하는 수준에서 수행되었지만, 지식경제, 정보격차(digital divide) 등의 새로운 개념이 대외원조 정책에도 적극 동원되어 담론화되었으며, 보편윤리와 인도주의적 원조가 상대적으로 강조된 시기라는 점에서 주목할 필요가 있다. 때문에 이 시기에는 세계화에 따른 국가간의 상호의존성(interdependency), 정보격차 해소와 지식경제 기반 구축을 위한 소프트웨어적인 원조 전략이 특히 강조되었으며, 대외원조의 투명성, 사회적 책무, 평가와 효율성 증대, 개발도상국의 주인의식(local ownership)과 정체성, 민관협력 필요성 등이 더욱 강조된 시기이기도 하다. 대외원

조의 보편주의화 경향은 여러 가지 사례에서 나타난다.

ODA 지원방향도 이제는 빈곤퇴치나 홍수, 지진, 난민 등 재난구호를 위한 부분뿐만 아니라 김대중 대통령님의 노벨평화상 수상을 계기로 민주주의나 자유와 인권보호, 환경보호, 여성의 자주권 강화를 위한 부분까지도 포함하고 확대해야 할 형태의 변경이 요청되고 있다고 생각합니다. … 21세기에는 환경협력이라든가 분쟁의 억제라든가 또 인도주의적인 재난구호라든가 여성의 개발참여라든가 이렇게 소위 글로벌한 이슈 같은 것이 많습니다. 이러한 이슈와 관련된 국제 원조사업을 과제로 설정할 필요가 있고 … 단순히 물질만 제공하는 것이 아니라 메시지라고 할까, 우리 한국이 가치로 여기는 것을 보여주는 것도 매우 중요하다고 생각합니다(2000. 10. 19 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

그러나 이 시기에는 이러한 보편주의적 대외원조 정책과 KOICA의 조직문화 및 원조사업 운영체계가 상당한 괴리와 모순을 보이기도 하였다. 1998년의 대규모 인원감축과 조직축소 등 구조조정 여파로 인해 KOICA의 조직문화는 매우 경직되고 관료화되었으며, 원조 수행 기관은 보편주의적, 전지구적 이슈와는 거의 무관하게 국익 우선의 양자간 원조사업을 최소한으로 수행하고자 하였다. 정부 방침에 따라 팀제를 전격적으로 도입하였으나 “명색만 팀제이지 전혀 달라진 것이 없다”고 직원들은 평가했으며, “사업예산이 늘어봐야 일만 많아지니까 인건비가 늘어야 한다”는 방식의 파행적인 조직문화가 확산되기도 하였다. 이 기간 동안에 대외원조 수행의 국제적 준거개념과 담론은 조직문화에까지 파급되고 내면화되지 못함으로써 대외적인 정책협약과 조정 기능이 약화되었고, 시민사회 및 한국개발연구원(KDI) 등과 같은 유관 정책연구 기관들과의 마찰⁴⁾과 갈등을 빚기도 하였다.

4) KOICA와 KDI는 세계은행과 공동으로 추진한 개발도상국에 대한 지식 파트너십(knowledge partnership) 프로그램의 예산배정, 실시주체 및 공동협력

특히, 이 시기에 주목할 것은 대외원조 정책 담론에서의 시민사회와의 경쟁과 주도권 싸움이 본격화되었다는 점이다.⁵⁾ 최근 수년 동안 우리나라에서 시민사회의 급성장과 권한증대는 KOICA의 협력정책에도 상당한 영향력을 미치기 시작하였다. 시민사회는 정부의 중요한 대외정책 뿐 아니라 국민의 세금으로 집행되고 있는 원조 정책에도 직접 참여하고 개입하기 시작한 것이다. 1995년도에 5억 원 정도에 미치는 미약한 수준의 민간단체 지원사업은 점차 확대되어 2003년 현재는 23억 원에 달하고 있다. 민간단체를 통한 국제협력사업은 해외 원조단체협의회를 통해 수행되고 있는데, 매년 20여 개의 민간단체가 신청한 사업을 선정하여 지원하고 있다. 국회도 시민사회 단체들의 로비와 사회적 영향력 증대를 감안하여 다음과 같이 NGO 지원확대를 요청하고 있다.

NGO를 통한 지원이야말로 풀뿌리 외교 또 피 지원국가 국민들에게 주는 효과가 정부 대 정부보다도 더 높기 때문에 ... NGO의 위상제고를 위해서라도 그리고 지원 받는 국가 국민들의 느낌, 마음, 감성이라는 차원에서도 NGO를 통한 지원을 늘릴 필요가 있다고 생각합니다(2000. 10. 19 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

참여정부가 들어서면서 외교부와 KOICA의 대외원조 정책도 개혁의 기로에 있다. 아프카니스탄에 대한 전후 복구 지원에 이어 이라크 재건 지원을 위한 정부의 천만 불 원조계획이 발표되면서 다시 대외

방안을 두고 상당 기간 주도권 경쟁과 갈등을 겪은 바 있다.

- 5) KOICA는 해외원조단체협의회를 통해 국내의 '개발 NGO' 들을 체계적으로 지원하고 있는데, 간혹 예산확보 과정에서 특정 단체가 자신들이 따낸 예산을 전액 지원하여 줄 것을 요청하여 분쟁이 야기되기도 하고, 아프카니스탄 지원사업 등 대외적으로 민감한 정치적 현안들에 대한 인식차이와 홍보활동의 주도권을 둘러싸고 갈등이 야기되기도 한다.

원조가 언론의 주목을 받고 있다. 특히, 참여정부에서는 시민사회의 성장과 정책참여 강화로 인해 KOICA의 대외원조 사업도 심각한 영향을 받게 되었다. 시민사회는 정부와 KOICA의 원조정책 및 사업수행을 적극적으로 감시하고 비판할 뿐 아니라 시민사회의 참여확대를 요구하기도 하며, 시민사회 출신의 인사가 KOICA 총재가 되어야 한다고 주장하는 미묘한 일이 발생하기도 하였다. 이들은 '개혁'이라는 코드를 앞세워 시민단체 인사가 KOICA를 맡아 개혁해야 한다고 주장하고 있다.

이러한 모든 개혁은 국제협력단 총재가 누가 되느냐에 달려 있습니다. 그런데 외교통상부의 외교관 출신이 총재가 될 경우에는 참신한 개혁은 불가능하고 과거와 똑같은 답습만 하게 됩니다. ... 국제협력단 총재는 국제협력에 대한 전문성과 비전이 있고 소신 있게 일할 수 있는 개발 NGO의 경험이 있는 NGO 출신인사가 해야 면모를 쇄신할 수 있습니다 (2003. 3. 한 시민단체 대표의 외교통상부 장관에 대한 건의문 중에서).

대통령 선거 기간 중 시민단체들은 '자랑스런 나라운동'이라는 캠페인을 전개하였는데, 여기에서 이들은 공적개발원조를 향후 5년 이내에 GNP 대비 0.2% 수준으로 증액하고, 전체 원조 중 무상원조를 50%로 확대하고 무상원조의 20%를 최빈국에 지원하며, 원조에 관한 중장기적 법체계 정비와 조직정비 등의 공약을 제안하였다. 이에 민주당과 한나라당 후보가 이를 수용하였고, 시민단체들은 이를 근거로 정부에 대한 압박을 강화하고 있는 상황이다. 이상과 같은 ODA 정책에 대한 시민사회의 개입과 역할론은 국회를 통해서도 일부 지지되고 있는 듯하나, 아직까지는 시민사회 대표 등 소수의 의견으로 받아들여지고 있다.

3. '선진국 만들기'와 발전 담론

지난 10여 년 동안 우리나라의 대외원조에 관한 정책담론은 한국을 '선진국으로 만들기' 위한 국민 설득수단으로서의 대외원조 담론과, 우리나라의 '발전 경험을 세계화' 하기 위한 전략으로서의 대외원조 담론으로 크게 나누어 볼 수 있다. 전자는 대외원조를 국익 증대와 국가 위상제고, 국가 이미지와 선진국 시민 만들기 과정에 매우 효과적인 전략으로 간주하는 일체의 담론들을 지칭한다. 후자는 우리나라의 발전경험을 적극적으로 해석, 평가하고 이를 개발도상국과 국제사회에 수출하고 확산시킴으로써 특수한 경험을 세계화, 보편화하려는 시도라고 볼 수 있다. 전자가 선진국 길목으로 가기 위해 시민정신을 고양하고 대외원조 확충을 위한 국민 설득과 지지기반 확산을 위해 필요한 국내용 정책 담론인데 반해, 후자는 다양한 발전 경험들이 경쟁하고 공존하는 국제사회의 원조정책 담론의 장에서 한국의 입장을 대변하는 국외용 담론이라고 할 수 있다. 한국 사회의 '선진화'와 발전경험의 '세계화'라는 두 가지의 원조담론은 공히 공여국중심주의(donorcentrism)⁶⁾를 반영하고 있다고 판단된다. 왜냐하면, 이들 담론은 수원국의 입장과 경제 현실 및 문화적 수용여건을 고려하지 않고 공여국의 입장에서 원조정책의 필요성과 방식을 규정하고 있기 때문이다. 반면에, 선진국의 원조정책 담론들은 OECD/DAC의 권고안과 정책을 수용하여 개도국과의 파트너십과 수원국의 주인의식을 강조

6) 자문화중심주의(ethnocentrism)가 자문화의 잣대와 경험, 개념을 통해 타문화화를 인식하고 규정하고자 하는 편견이라면, 공여국중심주의(donorcentrism)는 수원국의 현실과 수원국 문화에 대한 세심한 고려 없이 공여국의 지식, 기술, 발전경험을 강요하거나 이식하려는 원조 경향이라고 할 수 있다.

하고, ‘인간중심적이고 참여적이며 지속가능한 발전’⁷⁾을 주장하고 있는 바와 같이, 수원국 입장을 강조하고 있는 추세라고 할 수 있다.

1) 선진국 만들기

우리나라의 대외원조 정책에서 시종일관 표명되고 있는 것은 대외원조가 우리나라를 선진국으로 만드는데 반드시 필요하다는 담론이다. 한국 정부가 대외원조를 시작하게 된 것도 선진국을 만들기 위해 원조가 필수 불가결한 것으로 인식되었기 때문이었다. 정부가 EDCF와 KOICA를 창설한 것은 개발도상국 무상원조를 통해 한국을 ‘선진국으로 만들기’ 위한 기나 긴 작업의 시작을 의미했다. 대외원조는 개발도상국이라는 낙인을 벗어버리고 선발개도국, 신흥공업국, 아시아의 떠오르는 용, 제3세계와 같은 불편한 명명을 선진국으로 바꾸기 위한 정책이었다. 선진국 만들기 작업은 우리나라가 1996년 말에 OECD에 가입하면서 공식화되었고, 일단 형식적으로는 선진국 대열에 합류하는 계기를 마련하였다. 이어서 1997년 초에 우리나라는 제3세계 비동맹국가들의 연합체인 77그룹(G-77)에서 공식적으로 탈퇴하였고, 유엔 등 국제사회에서 더 이상 개도국의 특혜를 받을 수 없는 입장이 되었다.

선진국을 만들기 위해 대외원조를 확대해야 한다는 논의는 모든 공식적 정책협의에서 빠질 수 없는 가장 중요한 담론이 되었다. 개도국에 대한 원조는 선진국으로 가는 필연적 과정이며, 진정한 선진국은 빈곤과 환경 문제 등 전지구적 이슈에 대한 도덕적 책무를 다함으로써 국제사회로부터 인정받게 된다는 것이다. 대외원조는 자라나는 후속 세대에게 정신적 유산을 남기고, 세계화에 따른 시민의식의 고양에도 필요한 것이다. 다음과 같은 담론들은 대외원조가 어떻게 선진

7) 1996년 5월 OECD/DAC 고위급회의에서 채택한 보고서 “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation” 참조.

국 만들기에 기여하는가를 구체적으로 보여준다.

선진국 궤도에 진입한 국가에 대해서는 ODA 활동이 그 국가의 국제적 위상을 결정짓는데 점차 중시되는 그러한 추세입니다. 국제사회의 상호 의존성을 의식하는 것이 바로 ODA의 기본정신이라고 생각합니다. ... KOICA 사업은 국가적 차원에서는 아주 자랑스러운 일입니다. 또 자라나는 세대에게 세계를 품에 안고 모든 세계인과 더불어 사는 광활하고 진취적인 시야를 갖게 함으로써 한국인으로서의 국제적 역할을 할 수 있다는 미래지향적 세계관을 함양할 수 있는 사업이라고 생각합니다 (2000. 10. 19 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

더 나아가 한국의 대외원조 사업은 한국문화를 전파하고 우리 국민들에게 세계 시민의식을 함양함으로써, 선진국에 진입하는 중요한 정책 수단임을 강조하기도 한다. 예를 들면, 정책 결정자들은 “해외봉사단 파견은 우리 문화를 전파하고 세계화를 선도하는 일군을 육성한다는 차원에서 매우 중요한 사업”이라고 말하기도 하고, “국제협력사업에 젊은 학생들이 많이 참여시켜서 우리 젊은이들에게 세계 시민의식을 심어줄 필요가 있다”고 말하기도 한다.

선진국 만들기 담론을 통해 우리 정부는 대외원조 사업이 역사적으로 매우 중요한 시점에 있는 우리나라를 개발도상국에서 선진국으로 끌어올리는 중요한 정책수단임을 강조하고자 하였고, 이를 통해 세계화에 적응하고 국민통합을 달성하고자 하였다고 볼 수 있다. 다음과 같은 국회에서의 발언 내용은 KOICA의 대외원조 사업이 지니는 역사적 의의를 선진국 만들기 담론과 관련하여 표현하고 있는 사례이다.

19세기 말 밀려온 제국주의에 대항해서 우리 사회를 근대화하고 nation-state를 정립하는 과정에서 효과적으로 주권을 지키지 못한 아픔을 지니고 있는 국가로서 국제적인 협력을 한다는 것이 우리에게도 참으로 의미가 있다고 생각합니다. ... 여러분의 노력이 21세기 초에 한국이 국제

화되고 세계화하는 과정 속에서 맨 앞에서 역할을 하는 첨병이라는 자부심을 여러분이 함께 가지시길 바랍니다. ... 60년대 초 중반에 미국의 케네디 대통령이 이니셔티브로 행사되었던 Peace Corps가 결국 그 이후 미국사회에서 책임 있는 지도력으로 발전해 갖고 전 세계 각국 사회에 브릿지를 형성해서 전 세계의 민주주의 과정 속에서 이분들이 역할 했던 것이 참으로 의미가 있고 역사적으로 기억되고 있는데 그 맨 첫 단계를 여러분이 지금 담당하고 있다 이 말씀을 드리고 싶습니다 ... (1997. 10. 17 국회 통일외무위원회 회의록 중에서).

한편, 선진국으로의 진입을 위해서는 국제사회에서 과거사에 대한 부담 해소와 책임도 수반되어야 했다. 예를 들면, 월남전 참전 문제와 관련한 역사해석은 우리나라의 대베트남 원조 정책을 확대하는데 직접적으로 기여하였다.

반 문명, 반 인류에 대한 문제제기가 세계 곳곳에서 터지고 있는 상황 속에서 우리 국군의 월남에 있어서의 양민학살 문제 등도 때에 따라서는 시한폭탄이 될 수 있다고 생각합니다. 또 라이파이한 문제도 우리가 안고 있는 부담입니다. ... 향후 중점 추진과제로 대 베트남 원조활동을 포함시킬 필요가 있다고 생각하는데 ... (2000. 10. 19 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

그밖에도, 언론 매체를 활용한 정부와 KOICA의 대외원조 정책 담론도 선진국 만들기 논리를 가장 많이 활용하고 있다. “받는 나라서 베푸는 나라 변신 선언”(한국일보 1995. 3. 12), “선진국 길목 불가피한 선택 — 김대통령 대외원조확대 천명”(경향신문 1995. 3. 12), “한국 해외개발원조 인색 — OECD 가입 불구 선진국의 1/4 불과”(한겨레 2002. 1. 22) 등에서 볼 수 있듯이 한국의 대외원조 정책은 선진국으로 가는 중요한 수단이었다.

2) 발전 경험의 세계화

우리나라의 대외원조 정책 담론에서 두드러진 또 하나의 특징은 우리의 특수한 '발전경험을 세계화' 하려는 지속적인 노력이다. 그 동안 한국의 대외 원조정책을 국제사회에 표명하는 모든 경우에 있어서 '한국의 발전경험을 개발도상국과 공유' 한다는 원칙은 항상 강조되었다. 또한 한국의 발전경험이 무엇인가에 대하여도 적어도 정부 부처사이에는 거의 동일한 해석을 내리고 있다는 점도 주목할 만하다. 즉, 한국의 발전경험은 수원국에서 수십 년 동안에 공여국으로 전환한 세계에서 유래 없는 기적의 역사이고, 최빈국에서 고도 성장의 신화를 이룬 성장의 역사이며, 물질 자원이 없이 인적자원 개발에 의해 발전을 이룬 인간개발의 역사라는 것이다. 1995년 코펜하겐에서 개최되었던 세계사회개발정상회의에서 김영삼 대통령의 연설은 우리나라의 발전경험을 세계화하는 결정적 계기가 되었다.

불과 50년 전, 한국은 세계에서 가장 가난한 나라중의 하나였습니다. 그러나 오늘날 한국은 경제와 사회개발에서 하나의 성공적 일화가 되었으며, 여기에 더하여 진정한 민주주의를 확립하였습니다. 나는 한국의 경험이 다른 개발도상국의 모델이 될 뿐만 아니라, 선진국과 개발도상국 간의 효과적인 협력을 대표하는 모범적 사례가 된다고 확신합니다 (1995. 3. 세계사회개발정상회의(WSSD)에서의 김영삼 대통령 연설문 중에서).

대외원조 정책과 관련한 각종 국제회의에서도 한국대표는 우리나라의 특수한 발전경험을 알리고 이를 세계화, 보편화하는데 주저하지 않는다. 특히, 한국의 발전경험은 인적자원개발(Human Resources Development, HRD)을 통해 빈곤퇴치와 지속적인 경제성장 및 민주화를 동시에 달성했다는 점에서 개도국에 매우 교훈적인 것이라고 국제사회에 공표하였다. 한국 대표들은 한국이 기적적으로 발전하게 된

요인으로 국민적 합의와 강력한 리더십, 대외지향적 성장전략, 인력 개발, 높은 저축율, 효율적인 재정운영, 무역진흥정책, 민주주의 등을 들고 있다. 한국의 발전경험을 세계화하고자 하는 실례는 다음과 같은 정형화된 발언 내용들에서 잘 나타난다.

한국은 50년 전 전쟁의 참화로 엄청난 폐허 상태의 고통을 겪어야 했습니다. 그러나, 우리는 점차 역동적인 경제와 번성하는 민주주의를 창조 하였습니다. 우리의 경험에서 가장 값진 교훈은 재정적 자원도 중요하지만 인적 제도구축(human capacity building)이 한층 더 중요하다는 것입니다(2002. 1. 아프카니스탄 재건지원 국제회의에서의 한국대표 연설문 중에서).

대외원조의 정책 결정자들과 원조 수행자들은 한국의 대외원조 역사를 이야기 할 때 수원과 공여의 역사, 즉 받는 원조와 주는 원조를 구분한다. 이는 우리나라가 세계적으로 찾아보기 힘든 사례로서 수원국에서 한 세대만에 신흥 원조공여국이 된 특수한 경험에서 비롯된 것이다.⁸⁾ KOICA의 대외원조 이념과 정책담론이 형성되는 계기도 바로 우리나라의 수원 경험에 대한 회고와 자성에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 한국의 발전경험을 보편화하는데 있어서 받는 원조(수원국 역사)에서 베푸는 원조(공여국 역사)로의 경험은 중요한 정책담론으로 작용하였다. 대외원조의 본질과 국가발전 및 장기적인 원조의 효과에 대하여 우리나라가 경험한 수원 역사는 공여정책의 본질과 정책 방향에 대한 중요한 해석적 토대가 되었다. KOICA에 대한 국정감사에서 한 의원은 과거 유엔한국재건단(UNKRA)으로부터의 수원경험을 회고하며, 한국도 개도국의 경제계획을 수립하여 줌으로써 경제진출에 도움이 되는 대외원조 전략을 추진하라고 요청하고 있다.

8) 개발도상국에서 원조 공여국이 된 대표적인 나라는 한국, 인도, 중국과 태국, 브라질 등이다.

우리가 전후 복구를 할 때 부흥부가 있었던 것으로 기억을 합니다. 부흥부는 미국의 마셜플랜에 의해서 우리나라에 미국 사람들이 와서 우리나라의 면밀한 자원조사도 하고 인력도 조사를 하고 가능한 사업도 조사를 해서 우리 관료들하고 우리 부흥부에 있던 미국 원조단체하고 계속해서 유기적으로 이루어지므로 해서 우리 한국시장에 미국이 진출하기는 절대적으로 우위에 있었던 것으로 기억합니다. ... 우리도 마찬가지로 기자재를 몇 푼 주는 것보다는 경제조사단을 꼭 해주어야 할 데를 가서 그 나라의 모든 자원이라든가 또 우리가 진출할 수 있는 또 그 나라가 어떻게 경제발전을 해야 되겠다는 경제계획을 해줌으로써 차기에 우리 기업이 진출하는데도 좋을 뿐 아니라 ... (1992. 10. 24 통일외무위원회 회의록 중에서)

우리 정부가 평가하고 있는 한국의 경제발전 경험은 개발도상국에 교과서와도 같은 협력모델이고, 수출하기에 좋은 포장된 지식산업이기도 하다. 예를 들면, KOICA에서 수행하는 개도국 고위공무원 초청연수 프로그램들은 대부분 한국의 발전경험을 소개하는 연수들이며, 전문가 파견사업도 경제개발 자문 및 새마을 운동과 같이 한국의 특수한 경험을 개도국에 적용하려는 시도가 많이 있었다. 그러나 정부가 평가하고 있는 우리나라의 경제발전 경험의 요체는 관 주도의 대외지향적인 경제성장주의 모델로서, 이를 모든 개발도상국에 적용하는 것은 매우 위험한 공여국 중심주의라고 할 수 있다. 이는 한국의 특수한 발전 경험을 무리하게 보편화하고 수출 상품화하는 시도라고 볼 수 있다. 우리나라의 1960년대 상황과는 전혀 다른 대내외적 여건에서 개발도상국이 한국경제의 성장 전략을 수용하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 과거의 개발연대에 한국이 선택하고 추진했던 노동, 자본, 내수, 수출, 고용, 생산 방식은 세계화 시대에는 더 이상 가능하지 않게 된 것을 간과하고 있다. 이러한 비판적인 문제 인식은 비정부기구들을 통해 공식적으로 제기된 바 있는데, 예를 들면, 1995년 사회개발정상회의에서 벌어졌던 사건이 단적인 사례이다. 이 회의

에 참가한 한국의 시민사회단체 대표들은 ‘한국발전에 관한 보고서’를 발표하였는데, 이는 정부가 제출한 국가보고서와는 전혀 다른 한국경제에 대한 평가를 담고 있었다.⁹⁾

그러나, 최근 우리나라의 대외원조 정책담론에서는 기존의 성장위주 정책과 경제주의 관점을 벗어나 지식경제 사회에서의 새로운 개발원조의 이념 정립과 패러다임 모색을 위한 개념적 시도들도 발견되고 있다.

현재 세계경제의 변화는 새로운 사고를 필요로 하고 있습니다. 과거에 세계경제의 추동력은 제조업이었지만, 이제 지식산업이 중심부를 인수하고 있습니다. 발전은 이제 한 나라의 문제가 아닙니다. 발전은 지역과 국제사회에서 가장 중요한 문제가 되었습니다. 때문에 발전 문제를 단순히 개발원조의 문제가 아니라 무엇보다도 무역과 투자와 관련한 여러 문제들의 광범한 복합체로 인식하여야 합니다. ... 한국의 공적개발원조(ODA)는 4가지를 중점 지원하고 있습니다. 사회경제적 인프라 구축을 위한 협력, 발전 경험의 공유, 인적자원 개발 지원, 정보격차(digital divide) 해소 지원이 그것입니다 ... (2002. 8. 아세안+3 장관급회의의 한국대표 연설문 중에서).

이처럼 세계화 시대에 있어서 발전 문제는 무역, 투자와 연관되어

9) 당시 유엔사회개발정상회의에서 한국은 빈곤퇴치에 성공한 13개국 중 가장 대표적 사례로 소개되었다. 경제성장을 위한 국제센터(ICEG)의 보고서에 따르면 한국의 성장중심 개발전략의 성공요인은 수출지향적 경제개발전략과 교육, 국내 수요계층의 확보와 인플레이 극복 등이 요인이었다. 반면에 한국의 NGO 단체들은 한국의 빈곤, 주택, 노동, 외채, 지역불균형, 빈부격차, 낮은 사회개발지수, 여성, 농민, 인권, 환경문제 등을 제기하면서 한국은 개발 패러다임에 대한 발상의 전환이 시급하고, 한국은 실패의 교훈으로 삼아야 할 대상이지 개도국 성장모델이 못된다고 주장하였다(한겨레 1995. 3. 9, 1995. 3. 12; 동아일보 1995. 3. 9).

매우 복잡한 현상으로 인식되기 시작하였으며, 선진국과 개도국간의 지식과 정보격차 해소를 위한 지원 노력이 높이 평가되고 있는 추세이다. 아울러, 한국의 경제위기는 그 동안 무비판적으로 받아들여졌던 한국의 발전경험을 자성하는 결정적 계기가 되었다.

이전의 성장 모델은 세계화 경제와 점점 더 양립할 수 없는 제도적 장치들을 창출하였습니다. 1997년의 경제위기는 한국에는 구 체계가 더 이상 지속될 수 없음을 경고한 기상 전화(wake-up call)와도 같은 것입니다. ... 이제는 다른 발전 모델이 요구되며, 새로운 시대에는 개발도상국들도 더 이상 자본과 기술 부족으로 제약받고 있지 않게 되었습니다. 이러한 새로운 시대의 특성은 지식기반 경제의 등장과 세계화로 가장 잘 요약됩니다(2000년 2월, 무역과 발전에 관한 유엔회의(UNCTAD) 10차 총회 한국대표 연설문에서).

대외원조 정책은 매우 복잡하고 경쟁적인 이해 관계자들(stakeholders) 간의 담론정치를 통해 형성되고 실현된다. 대외원조 정책결정 과정에서의 이해 관계자들이란 정부, 국회, 원조수행기관, 수원국 정부, 원조산업(기업)집단, 공여국과 수원국의 시민사회, 언론기관 등이다. 이들 이해관계자들은 각각 자신들의 집단적 이해와 담론구조에 의해 대외원조 정책을 평가하고 제안한다. 정부는 각 부처의 입장에 따라 대외원조에 대한 담론 정치가 상이하며, 공여국 정부와 수원국 정부, 정부와 시민사회, 국회 및 언론기관, 기업체들은 각각 상이하고 때로는 대립적이며 경쟁적인 정책담론을 제시한다. 우리나라의 대외원조는 아직 초창기이기 때문에 각각의 이해관계자 집단들간에 커다란 대립과 권한 경쟁이 나타나고 있지 않지만 최근 정부, 국회와 시민사회간에는 정책담론의 경쟁과 대립 양상이 노정되기도 한다. 예를 들면, 국회에서는 정부의 단일한 대외원조 정책을 질책하기도 하고, 기후변화협약과 같은 환경문제에 대한 관심과 적극적 대처를 촉구하기도 한다.

지금 기후변화협약이라든지 이런 것들이 우리 목을 졸라오고 있지 않습니까? 바로 ODA 사업 같은 것을 적극적으로 확대해서 우리의 환경기술을 개발도상국 같은 데 내보내서 그들에게 기후변화협약에 대응할 것을 미리 원조한다면 결국 우리에게 닥쳐올 환경 국제규제에 대한 압박을 저개발국, 개발도상국 이런 나라들에게 ODA 자금 같은 것으로 원조함으로써 우리의 우군을 얻자고 하는 것 아니에요(2002. 4. 17 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

때로는 선진국의 대외원조의 실패 사례도 제시하면서 원주민 입장과 수원국 입장에서 대외원조를 효과적으로 수행할 것을 요청하기도 한다.

1987년 일본에서 ODA 자금이 이른바 사라와크 사건이라고 해서 아주 일본 메스컴에 대단히 문제가 제기된 적이 있었는데, 그것은 말레이시아의 사라와크 주의 열대림 벌채사업에 일본에서 ODA 자금이 투입된 것으로 나중에 판명이 나서 원주민들이 도로를 봉쇄하고 일본을 규탄하고 또 환경을 파괴한다고 해서 이것이 대단히 큰 문제가 제기되었던 그러한 사례도 있습니다. 우리나라도 ODA 자금이 본래 목적대로 잘 쓰여졌는지 잘 챙겨보시고 ... (1999. 10. 18 국회 통일외교통상위원회 회의록 중에서).

또한, 시민사회 단체들도 정부 주도의 원조 정책과 한국의 발전경험에 대한 보편화 시도에 이의를 제기하기도 한다. 한 개발 NGO의 전문가는 우리사회에서 상호 모순적이고 다양한 발전론과 개발원조론을 지적하면서 다음과 같이 밝히고 있다.

한편에서는 한국 ODA의 특징을 정부의 국정목표였던 세계화 실현에 두고, 이를 위한 전략적 차원에서 ODA를 추진해야 한다는 자국 중심론자들도 상당수 존재한다. 또한 비교우위를 지나치게 강조하는 효용론자들도 다수 있다. 그러나 이러한 원조 정신은 결국 수원국의 반발을 사기가

쉽고 그렇게 되면 오히려 한국에게 마이너스 효과를 가져온다. ... 한 나라가 진정한 선진국인가를 측정하는 중요한 기준이 바로 국제협력이라고 생각된다. 지구촌 이웃에 대해 애정과 관심을 가지고 그들을 진심으로 이해하려는 사람들이 왕성한 활동을 펼치고, 그런 사람들의 노력이 축적되어야만 비로소 선진국으로 진입하는 일이 가능해질 것이다(김혜경 2000: 75).

그러나, 발전경험에 대한 상이한 해석과 전략 차이에도 불구하고, 시민사회단체 역시 대외원조를 선진화의 척도로 파악하고 선진국으로 진입하는 정책 수단으로 인식하고 있는 점에서는 동일하다.

4. 결론 — 정책 문화지와 정책 제안

세계에서 가장 급속히 이루어졌다고 자랑하는 경제개발의 시대를 넘어서면서 한국사회는 발전에 관한 국가, 시민사회와 시장의 혼돈 상황을 겪고 있다. 정부의 공공정책은 총체적인 일관성을 상실한 채로 관료조직의 문화와 권력관계에 의해 결정되고 집행되는 것이 일반적이다. 주민들의 편에서 구체적인 삶의 조건을 개선하는 공공정책이 아니라 어떤 거대한 보이지 않는 힘의 논리나 설명할 수 없는 세계화의 불가피성, 국가와 민족이라는 이념, 지고한 개발주의와 보편주의라는 환상과 이념들이 현실 깊숙이 작동하여 중요 정책을 결정한다. 오늘날 개발, 환경, 관광, 문화정책, 대중매체, 빈곤, 도시화, 성평등, 인권, 차별, 교육, 소비, 조직문화, 사회운동, 지역문제, 유전자변형 식품, 인간복제 등 참으로 인류학자들이 참여하고 개입해야 할 필드가 너무도 많은 현실에서 한국의 인류학자들은 무엇을 인류학하고 있는가?

이 연구에서는 한국의 대외원조 정책을 외교적 수단과 국익 우선의

정책으로부터 세계화 담론을 거쳐 민주주의와 시장경제, 시민사회 발전이라는 보편주의 정책으로 이행하고 있는 것으로 분석하였다. 또한 대외원조 정책담론을 국내에서의 '선진국 만들기' 담론과 '발전경험의 세계화'라는 대외적 정책담론으로 구분하여 분석하였으며, 양자 모두 공여국 중심주의에 기초하고 있는 원조정책이라는 것을 해명하였다. 또한, 이 연구에서는 대외원조 정책담론이 국회, 정부, 시민사회와 원조수행기관의 상호 권력관계에 의해 형성되었으며, 원조수행기관은 다양한 정책담론을 실천하고 재해석하는 역할을 담당하고 있음을 구체적인 사례들을 통해 분석하였다.

이 연구에서의 중요한 발견은 우리나라의 대외원조 정책담론에는 다양한 원조이념과 정책이 혼재되어 있다는 점이다. 즉, 한국은 일본 원조의 상업주의적 모델, 원조정책의 노르딕 모델로 알려진 인도주의적 담론, 미국의 정치, 외교적 수단으로서의 원조정책 담론, 기타 세계화와 시장경제 및 민주화 지원, 정보격차 해소 등과 같은 다양한 원조정책 담론을 흡수하여 '한국적 협력 모델'로 정형화하고 있다는 점이다. 그리고 이러한 한국의 원조정책 담론의 기저에는 원조를 통한 우리나라의 선진화와 발전 경험의 세계화라는 국가전략이 있었다.

정책 문화지는 정부가 권력과 지식 및 담론을 동원하여 정책을 운영하고 주민들을 동원하는 방식을 연구함으로써, 정책에 관한 인류학적 연구방법론을 제시한다. 뿐만 아니라 정책 문화지는 다른 학문분과와는 상이한 방법과 수준에서 구체적인 정책대안도 제시할 수 있다. 본 연구도 하나의 정책문화지로서 우리나라의 대외원조 정책에 관한 몇 가지의 정책제안을 제공하고 있다. 이 정책 문화지를 통해 밝혀진 바, 향후 우리나라의 대외원조 정책의 방향과 개선과제는 다음과 같다.

첫째, 대외원조의 정책 일관성 견지를 위한 정책 이념과 통합적 원조전략의 마련이 시급히 필요하다. 정권 교체 때마다 상이한 국정지표와 외교정책에 맞게 조율되는 대외원조 정책은 대외 신뢰도와 인지

도 제고에도 부정적인 결과를 초래하고, 장기간의 개발 프로그램 수행에도 효과적이지 못하다. 대외원조현장이나 국제협력법 제정과 같은 법적 체제를 마련함으로써 장기적 안목에서의 초 정권적인 대외원조 전략과 원칙 및 이념의 구체화가 절실히 요구된다.

둘째, 현재의 이원적 원조체계를 무상원조사업을 중심으로 조속히 일원화하고, 합리적이고 유연한 대외원조사업의 지배구조(governance)를 확립하며, 대외원조에 관한 국제사회의 동향과 담론 정치에 적극 참여하여야 한다. 이미 국제사회는 유상원조를 거의 시행하지 않고 있으며 무상원조를 주축으로 무조건부 원조(untied aid) 원칙을 천명하고 이를 권고하고 있기 때문에, 우리나라는 무상원조를 중심으로 하는 통합적이고, 전략적이며, 유연한 원조수행체계를 조속히 수립하여야 한다. 이를 통해 국제사회의 대외원조 담론에서 일반화되고 있는 대외원조의 일관성(coherency), 투명성(transparency)과 책임성(accountability) 및 효율성(effectiveness)을 제고할 수 있다. 뿐만 아니라 국제사회의 원조 담론 형성에 주도적으로 참여함으로써 지구적 차원의 도덕경제를 확립하고 인류의 공공 유산을 확대하는데 기여하여야 할 것이다.

셋째, 국민적 지지기반 확산과 국제이해교육 증진을 위해 선진국 만들기 담론정치를 강화하고 시민사회와의 경쟁적 협력관계를 확대해 나가야 한다. 시민사회의 성장과정에서 국제 개발사업에의 참여 확대는 매우 중요한 계기를 이루며, 이제 한국의 개발 NGO들도 국제적인 개발 NGO들과의 연대와 협력을 통해 국제적 이슈에 대한 참여를 강화하고 있는 추세이다. 공적개발원조는 정부의 독점 구조보다는 민관협력 체계의 효율적 활용을 통해 더욱 확산되고 국민적 기반을 확대할 수 있다. 특히, 개발원조사업은 살아있는 세계 시민교육의 장으로서 활용할 수 있으며, 국제이해교육의 실천적 장이 된다. 자라나는 후속세대에게 국제개발사업에의 참여와 경험의 계기를 제공함으로써 선진국 만들기를 국민의 마음에 내면화할 수 있을 것이다.

마지막으로 대외원조와 관련한 정책담론을 연구 개발하고 이를 공론화하기 위해 대외원조의 지식생산 및 외연 기능을 강화하여야 한다. 이를 위해 KOICA와 외교부의 정책개발 및 평가, 연구 예산을 확충하고 연구용역사업을 적극 공모하는 것이 필요하다. 그밖에도 국제협력학회, 국제개발학회, 국제개발평가학회 등 외연 학회조직을 구성하고 지원함으로써 국제협력 이슈를 연구하고 공론화하는 작업도 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 자료와 기사

외교통상부

2002 『우리나라의 공적개발원조』.

2002 『유엔국제개발재원국제회의 참가보고서』.

한국국제협력단

2001 『국정감사 편람』.

2001 『한국국제협력단 10년』.

경향신문 1995. 3. 12 일자

동아일보 1995. 3. 9일, 3. 12 일자

한국일보 1995. 3. 12 일자

한겨레신문 1995. 3. 9 일자, 2002. 1. 22 일자

2. 논문

권 울

1995 『ODA운용체계 개선 방안 — 원조사업의 상호연계 문제를 중심으로』 서울: 대외경제정책연구원.

김학수

1990 『우리나라의 대개도국 중장기 경제협력 방안』 서울: 대외경제정책연구원.

1994 『OECD 중소기업의 ODA 지원현황과 한국 대응전략』 서울: 대외경제정책연구원.

김혜경

- 2000 “시민사회가 보는 한국의 ODA”, 한국국제협력단, 『국제협력의 동향과 전망』 pp. 63-77.

윤해진

- 1993 “우리나라 원조정책의 방향과 과제”, 한국국제협력단, 국제협력 연구 제1권 pp. 3-58.

이창재

- 1995 『우리나라 공적개발원조 현황 및 정책방안』, 서울: 대외경제정책연구원.

지용기

- 1993 『한국의 개도국 원조정책』 서울: 한국국제협력단.

Apthorpe, Raymond

- 1997 “Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power”, in Cris Shore and Susan Wright eds. 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, London: Routledge.

Bennett, John W.

- 1996 “Applied and Action Anthropology: Ideological and Conceptual Aspects”, *Current Anthropology* 37(S): s.23-54.

Crewe, Emma and Elizabeth Harrison

- 1998 *Whose Development? An Ethnography of Aid*. London: Zed Books.

Escobar, Arturo

- 1991 “Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Developing Anthropology”. *American Ethnologist* 18(4): 658-682.

- 1995 *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton Univ. Press.

Eyben, Rosalind

- 2000 "Development and Anthropology: A View from Inside the Agency".
Critique of Anthropology 20(1): 7-14.
- Ferguson, James
- 1997 "Anthropology and its Evil Twin", in Frederick Cooper and Randall Packard eds. *International Development and the Social Sciences*. Berkeley: Univ. of California Press. pp. 150-175.
- Gardner, Katy and Lewis, David
- 1996 *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*, London: Pluto Press.
- 2000 "Dominant Paradigms Overtuned or Business as Usual?: Development Discourse and the White Paper on International Development", *Critique of Anthropology* 20(1): 15-29.
- Gates, Marilyn
- 1996 "Anthropology and the Development Encounter", *Current Anthropology* 37(3): 575-577.
- Goldschmidt, Walter
- 2001 "Notes Toward a Theory of Applied Anthropology", *Human Organization* 60(4): 423-29.
- Gow, David D.
- 1993 "Doubly Dammed : Dealing with Power and Praxis in Development Anthropology", *Human Organization* 52(4): 380-397.
- 1996 "The Anthropology of Development: Discourse, Agency, and Culture", *Anthropological Quarterly* 69: 165-73.
- 2002 "Anthropology and Development: Evil Twin or Moral Narrative?", *Human Organization* 61(4): 299-313.
- Green, Edward C. ed.
- 1986 *Practicing Development Anthropology*. Colorado: Westview Press.

Grillo, R. D. and R. L. Stirrat eds.

1997 *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. New York: Berg.

Hackenberg, Robert A.

1999 "Advancing Applied Anthropology — Globalization: Touchstone Policy Concept or Sucked Orange?", *Human Organization* 58(2): 212-215.

Hobart, Mark ed.

1993 *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*. London: Routledge.

Little, Peter D.

1995 "Discourse, Politics, and the Development Process: Reflections on Escobar's Anthropology and the Development Encounter", *American Ethnologist* 22(3): 602-609.

Okongwu, Anne Francis and Joan Mencher

2000 "The Anthropology of Public Policy: Shifting Terrains", *Annual Review of Anthropology* 29: 107-24.

Shore, Cris and Susan Wright

1997 *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.

Stirrat, R. L.

2000 "Cultures of Cunsultancy", *Critique of Anthropology* 20(1): 31-46.

〈Key concepts〉: Anthropology of Policy, ODA policy, Foreign Aid, Development Discourse

An Anthropological Study of the Korean Foreign Aid Policy: Making Advanced Country and Development Discourse

Tae Joo Lee

Using the policy papers of the Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) and the Korea International Cooperation Agency (KOICA), this article analyses the discourses of Korean ODA (Official Development Assistance) policy. This paper aims to make a policy ethnography of Korean foreign aid based on extended experiences as an 'insider' in the Korea International Cooperation Agency. To make Korea as an advanced country and to globalize the national experiences of Korean economic development, Korean government utilized foreign aid strategically and formed a kind of Korean model of ODA policy. Korean ODA policy has been developed from the late 1980s focused on national interest, using ODA as a means of effective foreign policy, globalization, development and democratization. In this paper, Korean ODA policy discourses are evaluated as donorcentric because ODA is an effective means to make Korean people more advanced and a good strategy to globalize the particular national development experiences. ODA policy discourses have been changed from the government-driven national interest policy to the policy of globalization and partnership with civil society in the 1990s. This ethnography of ODA

policy suggest several policy guidelines and implications. Policy coherency, incorporated and flexible ODA governance system, unilateral system of grant and loan aid, and civil awareness and participation programs are emphasized for the improvement of Korean foreign aid policy.