

[  현안진단 26호 ]

---

## 한국 ODA의 이정표를 생각한다

박홍영 (코리아연구원 기획위원/ 국민대 일본학연구소)

- I. ODA 논의의 일반적 지평
  - II. ODA의 정신과 취지: 인간과 인의예지(仁義禮智)
  - III. 한국의 국제적 위상과 역할 그리고 ODA
- 

2005년 남아시아 지진해일(tsunami)을 계기로 이후 한국에서도 지구차원에서 일어나는 비극적 사건에 관심을 적극적으로 가지게 되었다. 관심을 어떻게 가질 것인가가 문제였고, 이러한 관심을 표현하는 수단으로 ODA(Official Development Assistance, 정부개발원조)가 논의의 대상이 되었다. 그러나 ODA에 대한 관심은 바로 사라졌다. 국내 비극이 아니었기 때문이기도 하며, 타국에게 무상으로 제공하는 ODA에 대한 관심도 부족했고, 무상으로 준다는 것에 대한 인식함도 작용했기 때문이었을 것이다. 그런데 노무현대통령의 아프리카 순방(2006.3.6-3.14)에서 나온 “한국, 아프리카에 대한 ODA 3배 증액”이라는 뉴스는 다시 ODA에 대한 관심을 환기시켰다. 몇몇 신문의 사설로도 등장했다.

이에 필자는 일본의 ODA를 국제정치적 측면에서 연구해 왔기에 이번 기회를 계기로 삼아 한국 ODA의 이정표를 생각해보고자 한다<sup>1)</sup>. ODA에 관한 일반적인 이야기 가운데 국제사회 혹은 OECD(경제협력개발기구)가 요구하는 문제들, 이른바 양적 확대(OECD 국가들과의 비교), 질적 개선(무상원조의 비율 높이기), 지원제도 개선(외교통상부, 재정부 등의 통합조정), 시스템 구축(시행기관의 효율적 운영), 연계강화(NGO 등과의 협력) 등에 대한 논의는 가급적 피하고자 한다. 이유는 이러한 논의내용 자체가 매우 중요하기는 하지만 이는 선진국의 사례로부터 경험적으로 배울 수 있고 개선해 나갈 수 있기 때문이다.

---

1) 이 글에서는 ODA와 관련한 필자의 포괄적인 생각을 주관적으로 다루고자한다. 객관적 자료 혹은 사실들은 그간 필자가 발표한 논문을 참조하면 좋겠다. 참고로 이 글의 끝부분에 필자의 ODA관련 발표논문 목록을 실었다.

필자의 연구경험으로 보건데 한국은 일본의 ODA를 벤치마킹하고 있다고 본다. “배중계획”, “얼굴이 보이는 원조”, “ODA현장” 필요성 등의 용어쓰임에서도 나타난다. “중기계획의 필요성”, “부처간 갈등조정 필요” 등 정책면에서도 나타난다. 한국 ODA가 가지고 있는 이러한 현실적 문제는 일본이 이전에 가지고 있던 문제점이며 동시에 현재 개선 중에 있는 과제이기도 하다. 이들은 또한 한국 ODA가 해결해야할 과제이다.

어차피 ODA의 후발주자로서 구미 혹은 일본을 벤치마킹하는 것은 한국에게 유리하다. 문제는 제대로 하는지 아닌지에 달려 있을 뿐이다. 제대로 된 벤치마킹이길 바라면서 여기서는 오히려 ODA 선진국도 고민하는 문제들 즉, 원조의 철학적인 문제에 비중을 두고 생각해 보고자 한다. 그럼으로써 오히려 장기적인 한국 ODA의 이정표 세우기가 가능할 것으로 보기 때문이다. 철학을 걱정하지 않는 ODA라면 그저 미국, 일본, 유럽 등의 ODA 선진국을 모방하고 답습하는 것으로 충분하다. 그것도 쉬운 것은 아니겠지만.....

## I. ODA 논의의 일반적 지평

ODA에 대한 논의를 총괄하면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

- ▶ 목적론 : 수출진흥 정책, 자원확보 정책, 경제안전보장 정책, 국제적 상호의존, 친선 강화, 지역에서의 리더십 발휘, 국제사회에서의 리더십 발휘(군사외교문제 포함), 국제평화 및 발전에 기여(PKO, PKF 등 포함).

목적론은 ODA의 의도가 무엇인가를 다룬다. 어느 나라나 위의 목적론에 의도를 가지고 ODA를 제공한다. 다만 특정 목적에 지나치게 치우치면서 자국이익만을 추구하는 ODA가 비판의 대상이 되는 것은 당연하다. ODA의 순수성을 지켜야 한다는 것이 일반적 정서이기 때문이다. 한국에서 주로 논의되는 내용 가운데, 흔히 국가주의자들은 ODA가 자국이익 확보를 위해 사용되어야 함은 당연하다는 논리이다. 반면 사해동포주의자들은 ODA의 순수성을 강조하면서 자국이익이 아닌 국제사회에 “주는 매너”를 발휘할 것을 요구한다.

- ▶ 결정과정론 : 외압(원조 대상국, 선진제국, 발전도상국), 내압(의회나 경제단체 및 여론), 경제원조 관련 부처 및 원조기관 간의 협력과 갈등(외교부, 재경부, KOICA, NGO 등).

결정과정론은 ODA를 외교정책 결정과정의 대상으로 파악한다. 따라서 ODA를 둘러싸고 원조를 원하는 국가간에, 원조를 제공하는 국가간에, 그리고 원조가 이루어질 경우 원조에 의한 조달처를 둘러싼 국가간에 복잡한 외교행위가 이루어진다. 이 과정을 흔히 외압으로 파악해 분석하는 것이다. 반면, 내압(의회나 경제단체 및 여론), 경제원조 관련 부처 및 원조기관 간의 협력과 갈등 과정을 다룬다.

▶역할론 : 국제공공재, 지역개발 및 국제경제발전에 기여, 지역안정 및 국제평화 유지.

역할론은 ODA가 어떤 역할을 하는지 혹은 하여야 하는지를 연구한다. 예를 들어 국제공공재로서 혹은 지역개발 및 국제경제발전을 위한 촉매제로서, 나아가 지역안정 및 국제평화 유지의 역할을 한다고 보는 관점이다.

반면 울프(Jr. Charles Wolf)가 제시한 대외원조 목적을 살펴보면 다음과 같다. 아마도 일반인에게는 울프의 분류가 알기 쉬울 것이다.

A 대외 원조 목적	B1 비군사원조	C1 정치적 목적	D1 정치적 안정성과 취약성
			D2 우호 및 영향력
			D3 소련 블록의 경제원조에의 대항
		C2 경제적 목적	D4 통상에 의한 이익(교역조건, 무역량)
			D5 전략물자 및 자원 확보
			D6 투자수익
	C3 인도적 목적	D7 의료 및 교육	
		D8 선린, 동포애, 기근	
	B2 군사원조	C4 역지를 위한 의도, 능력	
		C5 다변적 군사원조(달러 코스트에 의한 대체원조)	
C6 현지 군사병력(대외 방위능력, 국내 치안대)			
C7 기지 및 군용시설			

위의 ODA 목적, 과정, 역할은 ODA연구의 대상이 된다. 동시에 한국이 벤치마킹해야 할 대상이다. 각 국가별 실태를 제대로 파악하는 것이 1차 선행작업이 되어야 할 것이다. 그 후에 한국이 벤치마킹해야 할 대상을 선정하는 것이다. 그리고 역력이 있다면 취사선택하는 작업일 것이다.

## II. ODA의 정신과 취지: 인간과 인의예지(仁義禮智)

제2차 세계대전 이후 지구규모의 큰 문제 가운데 두 가지를 꼽으라면 필자는 동서문제와 남북문제를 꼽을 것이다. 한반도의 남북분단이야말로 동서문제의 극한적 형태의 하나였다. 그런데 한반도는 아직 예외이지만 흔히 말하는 냉전(冷戰)의 종결과 더불어 동서문제는 정리되었다. 반면 동서문제를 대신하여 종교, 문화, 혈연, 인권, 환경, 개발 등 새로운 문제는 끊임없이 제기되고 있다. 또한 남북문제는 상존하는 지구의 문제로 남아있다. 남북문제가야말로 지구차원의 양극화 문제이다. 한국의 경우, 남북문제 관점에서 보면 남(빈국)에 속했다가 북(부국)으로 이동한 경우이다. 이 문제를 곰곰 생각할 필요가 있다.

냉전기에 남북문제는 동서문제에 가려 잘 보이지 않았다. 그래서 아시아와 아프리카의 독립, 빈곤, 기아, 질병, 의료, 교육 등의 남북문제는 동서문제보다 소홀히 다루어졌다. 주요 선진국의 관심사는 남북문제보다는 동서문제였다. 한국의 경우는 38선을 그어놓고 동서문제의 최전선에 있었다. 그래서 한국은 남북문제의 대상이면서 동서문제의 혜택을 입었다. 즉 지정학적으로 동서문제가 한국에 영향을 주고 있었기에 한국은 미국이나 일본으로부터 많은 도움을 받았다. 그 도움의 정당성문제는 차치하더라도 그 도움이 있었기에 오늘날의 한국, 국제사회가 놀라워하는 한국이 가능했음은 부정할 수 없다.

그러나 미국과 일본의 그런 도움은 인간의 인의예지(仁義禮智)에 기초한 도움은 아니었다. 즉 한국이 받은 도움은 동서문제의 최전선이자 보루로서 받은 대가였다. 그로 인해 미국과 일본은 그들이 원하는 국제환경 혹은 국제질서를 만들어 갈 수 있었다. 그렇다고 해서 한국이 받은 동서문제의 은혜가 평가 절하되는 것은 아니다. 오히려 동서문제가 냉혹했기에 한국인은 동서문제의 은혜를 더 값지게 사용하지 않으면 안 된다는 교훈을 깨달았던 것이다. 한국인은 지혜를 활용해 그 은혜를 더 효율적으로 활용했던 것이다. 그 결과가 오늘날의 한국이다. 비슷한 상황에 있었던 남베트남을 상기해 보면 한국이 불리한 조건을 얼마나 유리한 조건으로 만들었는가를 이해하는 것은 어렵지 않다.

그럼에도 불구하고 미국과 일본의 도움은 인간의 인의예지(仁義禮智)에 기초한 도움이 아니었음을 강조하고자 한다. 즉 한국이 이제 ODA를 통해 도움을 받던 입장에서 도움을 주는 입장으로 바뀌었기에 한국 ODA의 철학적 바탕은 인간의 인의예지(仁義禮智)에 기초한 ODA이길 바란다. 아마도 스웨덴이 여기에 가장 근접해있는 국가일 것이다.

주되 오만하지 않고, 받되 비굴하지 않으며, 주면서 기쁨을 나누고, 받으면서 감사를 느끼는 한국 ODA가 되어야 할 것이다. 아마도 이런 ODA는 이상적이기에 실현 불가능

이라고 말할지 모른다. 그러나, 이른바 양적 확대(OECD 국가들과의 비교), 질적 개선(무상원조의 비율 높이기), 지원제도 개선(외교통상부, 재정부 등의 통합조정), 시스템 구축(시행기관의 효율적 운영), 연계강화(NGO 등과의 협력) 등의 과제도 이런 철학적 기반 위에 이루어져야 한국 ODA의 모습을 제대로 만들어 나갈 수 있다고 본다. 남북문제의 해결은 이런 차원에서 접근을 해야 진정성을 가지게 될 것이다. 한국 ODA도 여기에 맞게 이루어져야 보편성과 설득력을 가질 것이다.

### Ⅲ. 한국의 국제적 위상과 역할 그리고 ODA

국제사회에서 국가의 위상과 역할을 가늠하는 척도는 무엇이어야 할까? 이 문제를 염두에 두고 한국의 위상과 역할을 생각해 보고자 한다.

유엔의 운영 및 횡포에 대해서는 이미 문제점이 많이 지적되었다. 또한 그것이 미국주도로 이루어지면 더욱 비판의 대상이 되기도 했다. 그런 점에서 유엔의 국제적 역할에 대한 평가에는 이론(異論)이 있을 수 있겠지만, 유엔의 국제적 공헌 또한 무시할 수는 없다. 특히 인도적 문제에 관한 한 유엔의 역할은 중요하다. 그런 점에서 유엔예산의 분담비율은 그 국가의 위상과 역할을 대변해 준다. 2006년 현재 유엔예산의 분담비율은 미국이 22%, 일본이 19.5%, 영국과 프랑스가 각각 6.1%와 6%, 중국은 2.1%, 러시아는 1.1%이다. 한국은 체납문제가 제기되어 오히려 국제적 역할을 하려는 의지(유엔사무총장 후보 출마)를 퇴색시키고 있다.

그런데 미국은 2006년 3월 13일, 2007-2009년의 유엔예산 분담금 재조정과 관련하여 유엔총회 제5위원회(행정/예산)에 구매력 평가에 기초한 새로운 분담률 산정 방식 도입을 제안했다. 이렇게 되면 일본은 상대적으로 줄어드는 반면 중국, 러시아는 증가한다. 현행 분담률은 세계의 총 국민총생산(GNP)에 대한 각 가맹국의 GNP 비율에 따라 산정하고 있으며, 산정의 전제가 되는 각국의 GNP는 시장에서의 환율에 기초해 책정된다. 이렇듯 유엔은 국제사회에서의 지도력, 경제력, 국가잠재력 등에 기초한 각국의 국제적 위상에 착안해서 그 국가의 역할을 요구한다.

한국의 경우도 경제력 측면에서 보면 뒤지지 않는다. 무역대국이며, 경제대국을 향해 가고 있다. 아마도 지도력, 잠재력 문제도 뒤진다고 하면 섭섭할 것이다. 한국은 동북아 중심국가가 되고자 하며, 동북아 국제질서의 균형자가 되고자 한다. 그렇다면 그에 걸맞은 역할을 해야 할 것이다. 한국 ODA의 특징은 경제력에 비해 양이 적다는 것, 아시아 지역에 편중되어 있다는 것, 양허성 비율이 낮다는 것 등이 지적된다. 위 3 가지는 모두 한국의 ODA가 인색하며, 상업적이라는 비판에서 자

유롭지 못하다는 것을 의미한다. 마치 일본의 1960년대 ODA를 보는 듯하다. 이제라도 한국경제규모에 걸맞은 ODA 예산이 확보될 필요가 있다.

노무현대통령이 아프리카순방에서 천명한 ODA 증액문제는 아프리카에 국한된 문제가 아니라 한국 ODA 전체의 문제인 것이다. 국제사회에서 한국위상에 걸맞은 역할을 할 때에 지도력은 발휘된다. 이번 아프리카 방문의 성과를 희석시킬 의도는 추호도 없다. 특히 ODA문제가 대통령의 아프리카순방에서 언급되었다는 것 자체로도 감지덕지다.

그러나 이번 아프리카순방에 강신호 전경련 회장, 손경식 대한상의 회장, 이희범 무역협회장, 김용구 기협중앙회 회장 등 경제단체장들이 경제사절단에 참여했다. 이준용 대림산업 회장, 조정남 SK텔레콤 부회장, 최재국 현대자동차 사장, 이연재 현대중공업 사장, 이종희 대한항공 사장 등 관련기업 대표와 임원급도 대거 나섰다. 이는 이번 아프리카순방 목적이 경제이익 관철을 위한 시장개척, 아프리카 지역 자원개발, 건설 및 플랜트 수출(IT 관련 등등)이었음을 반증한다.

ODA에 관한 한 어느 정도 아프리카에 체면치레는 하고 있으면서 3배 배증계획을 발표했다면 환영받을 일이다. 그러나 체면치레도 되지 않는 정도에서는 오히려 생색내기로 역효과를 가져올 위험성마저 있다. 조용히 증액해나가는 것이 “한국의 이미지” 에도 어울리는 인의예지(仁義禮智) 매너이다. 아프리카 이니시어티브도 마찬가지다. ODA 선진국보다 절대량은 적다하더라도 비율이나 역할 면에서 한국의 이니시어티브가 있었어야 할 일이다. 아프리카에서 한국이 이니시어티브를 발휘할 준비, 능력, 의도가 어느 국가에게도 보이지 않는데 한국 홀로 나서서 ‘선언’ 하면 곤란하다. ODA 이니시어티브에 관한 한 이 점에서도 인의예지(仁義禮智) 매너가 필요했다.

더 중요한 것은 한국외교 분야에서 ODA는 어떤 위상을 부여받고 있는가의 문제이다. 이 문제는 국가의 미래좌표와도 관계가 있다. 핵을 가지며 자주국방을 하면서 경성권력 국가를 만들어 갈 것인가? 아니면 협력과 동맹으로 경제와 사회복지, 인류공영을 우선시하며 연성권력 국가를 만들 것인가? 어느 쪽이 한국의 미래상에 평화와 안전을 보장할 것인가? 그런 점에서 한국 ODA의 이정표를 정하는 것은 한국의 미래좌표를 정하는 것과 맞물려 있다. (2006/04/01)

-----

<필자의 일본 ODA 관련 연구논문>

1. 「일본 賠償外交 정책의 특징과 전략 : 베트남공화국에의 戰後賠償(1953-1965)

- 사례를 중심으로」 『한국정치학회보』 34-3호(한국정치학회, 2000. 12. 23)
2. 「일본 정부개발원조(ODA) 연구의 비판적 검토 : 일본 ‘원조외교’ 연구방법의 시론(試論)」 『국가전략』 7-1호(세종연구소, 2001. 3. 1)
  3. 「일본의 대북베트남 관계정상화 시도(試圖)요인 고찰 : 국제정치 변화와 일본 원조외교 부상을 중심으로」 『국제정치연구』 4-2호(동아시아국제정치학회, 2001. 12. 31)
  4. 「일본 경제외교의 특징 : 베트남전쟁기(1965-1975) 대미(對美)관계 사례검토」 『한국정치학회보』 36-2호(한국정치학회, 2002. 7. 31)
  5. 「‘일본형’ 원조외교의 특징 및 변화상 고찰: 서구제국과의 비교 관점에서」 『국제정치논총』 43-4호(한국국제정치학회, 2003. 12. 30)
  6. 「일월간(日越間) 관계정상화 타결(妥結)과정에서의 일본 ODA외교」 『한국정치학회보』 38-5호(한국정치학회, 2004. 12. 31)
  7. 「일본 원조외교의 역할과 한계 분석: 캄보디아 문제(1977-1984)를 둘러싼 국제정치 역학과 일본」 『한국정치학회보』 39-5호(한국정치학회, 2005. 12. 30)

2006/04/01

새로운 코리아구상을 위한 연구원

