

『국제개발협력기본법』 제정과 함께 원조공여국 역할 강화

1. 들어가며

우리나라는 지난 2009년 11월 25일 ‘국제개발위원회’ (Development Assistance Committee, 이하 DAC)에 가입함으로써 국제사회의 공식적이고 실제적인 기여자로 전환하게 되었다. 이 같은 역할을 좀 더 일관성 있고 투명하게 수행하기 위해 지난 2009년 12월 29일 『국제개발협력기본법』을 제정하였으며, 동 법은 6개월 이후부터 시행될 예정이다. 따라서 우리나라의 ‘공적개발원조’ (Official Development Assistance, 이하 ODA)를 중심으로 하는 국제개발협력사업은 좀 더 제도화된 형태로 발전할 것으로 기대된다. 그러나 동 법을 토대로 ODA 정책을 진행·발전시키는데 있어서 고려해 할 과제가 있는바, 이 글에서는 그 내용을 정리하고자 한다.

2. ‘ODA 레짐’ 발전에 적극 기여

국제 레짐(international regime)은 일반적으로 “국제관계의 주어진 문제영역에서 행위자들의 기대에 의한 명시적이고 묵시적인 원칙들, 규범, 규칙과 의사결정과정의 총체”로 정의되는데, 이 맥락에서 현재 DAC의 ODA 정책은 2001년에 유엔 차원에서 마련된 ‘새천년개발계획’ (Millenium Development Goals: 이하 MDGs)

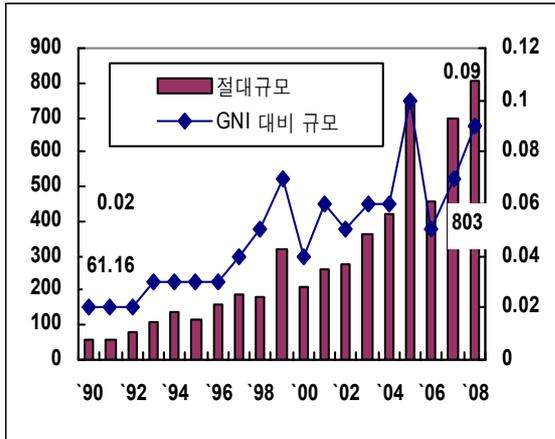
을 중심으로 한 ‘ODA 레짐’에 따른다. MDGs는 평화·안보·군축, 개발 및 빈곤퇴치, 환경보호, 인권과 민주주의 등 8개 분야에 걸친 세부목표를 설정하고 있다. 이 같이 ‘ODA 레짐’은 1961년에 DAC가 창설된 이후 국제사회의 필요와 이에 부응하는 DAC 회원국들의 제안·협상·동의를 통해 발전해 왔다. 이 맥락에서 DAC 회원국이 된 우리나라도 이 같은 ODA 레짐 발전의 주체가 된 것이다. 따라서 우리도 국제사회의 문제를 파악하고 이에 대한 해결책을 구상하는데 적극적으로 나설 필요가 있으며, 더 나아가 이를 DAC 차원에서 실천할 수 있는 방안을 제안하고 논의하는 등 ODA 레짐 발전에 기여하는 능동적 행위자가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

3. ODA를 독립된 예산과목으로

1990년대 초반 ODA를 공식화한 이후 우리나라의 ODA 규모는 점차적으로 증가하였다. 구체적으로 ODA 절대규모와 국민총생산(GNI)대비 상대규모가 1990년에 각각 6천백만 달러와 0.02%에 불과했으나, 2008년에는 각각 8억 3백만 달러와 0.09%에 도달했다.

[그림 1] 우리나라 ODA 규모 추이

(단위: 백만 달러, %)



* 주: 순지출 규모임

* 자료: OECD/DAC 통계 DB(www.oecd.org/dac/stats)

그러나 2008년의 우리나라 ODA 규모는 DAC 회원국내 하위권에 불과하였다. 가령 2008년 우리나라의 ODA 절대규모는 DAC 회원국내에서 19위에 불과하고, GNI 대비 상대규모는 DAC 회원국 내에서 23위로 최하위이다.

[표 1] DAC 회원국의 ODA 규모(2008)

(단위: 백만 달러, %)

구 분	절대규모	GNI 대비규모
미국	26,008.41	0.18
독일	13,910.18	0.38
영국	11,408.71	0.43
프랑스	10,956.92	0.39
일본	9,362.15	0.32
네덜란드	6,992.50	0.80
스페인	6,685.91	0.43
스웨덴	4,729.84	0.98
캐나다	4,725.08	0.18
이탈리아	4,443.59	0.20
노르웨이	3,967.19	0.88
호주	3,166.20	0.34
덴마크	2,800.02	0.82
벨기에	2,380.66	0.47
스위스	2,015.78	0.41
오스트리아	1,681	0.42

아일랜드	1,324.50	0.58
핀란드	1,139.12	0.43
한국	803	0.09
그리스	692.87	0.20
포르투갈	613.71	0.27
룩셈부르크	408.82	0.92
뉴질랜드	346.32	0.30

*주: 순지출 규모임

*자료: OECD/DAC 통계 DB(www.oecd.org/dac/stats)

이에 따라 정부는 2015년까지 ODA 규모를 GNI 대비 0.25%까지 확대하기로 결정하였다. 그러나 이 같은 비율로 ODA 규모를 확대한다 하더라도 DAC 회원국내에서 하위권을 벗어나지 못한다. 따라서 장기적이고 단계적인 계획에 따라 DAC가 권고하고 있는 0.7%에 도달할 수 있도록 해야 한다. 이 과정에서 ODA를 일반외교 예산과 분리한 독립된 예산과목으로 하여, 일반 외교예산과의 연동으로 인해 증대가 제약되는 점을 극복하는 방안도 고려해 볼 만하다.

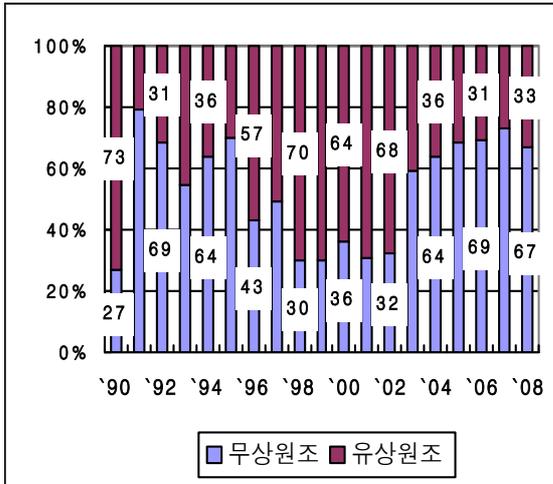
4. 무상 및 비구속성 원조비율 높여야

우리나라 ODA 정책 중 해결해야 할 과제로 지적되는 문제 중 또 다른 사항은 양자원조 중 무상원조의 비율이 낮다는 점이다. 우리나라 양자원조 중 무상원조의 비율은 1990년대 초반 27%에서 꾸준히 증가하여 2008년에는 67%에 이른다.

그러나 이 같은 무상원조 비율의 증가에도 불구하고 DAC 회원국 내에서 최하위권에 속한다. 가령 일본의 경우는 양자원조 중 무상원조의 비율이 116.6%로 DAC 회원국 내에서 가장 높은 수치를 보이고 있으며, 대부분의 회원국들의 무상원조 비율은 100%를 초과하고 있는 상태이다. 따라서 우리나라의 경우도 이에 대한 대책을 수립할 필요가 있다.

[그림 2] 양자원조 중 무상원조 비율추이

(단위: %)



*자료: OECD/DAC 통계 DB(www.oecd.org/dac/stats)

[표 2] DAC 회원국의 무상원조 비율(2008)

(단위: %)

구분	무상원조 비율
일본	116.6
이탈리아	104.6
독일	103.9
미국	103.9
벨기에	102.1
네덜란드	101.9
덴마크	101.4
캐나다	101.2
오스트리아	100.3
호주	100.1
그리스	100.0
뉴질랜드	100.0
룩셈부르크	100.0
아일랜드	100.0
EC	99.2
스위스	99.1
스웨덴	98.2
핀란드	97.9
노르웨이	96.9
영국	96.2
스페인	93.3
프랑스	92.5
한국	67.2
포르투갈	62.9
DAC 평균	101.5

*자료: OECD/DAC 통계 DB(www.oecd.org/dac/stats)

한편 공여국이 원조 공여 시 원조의 용도와 해당 원조로 구매하는 재화, 용역에 대한 제한 조건을 두지 않는 원조를 비구속성 원조(untied aid)라 하는데, 우리나라의 비구속성 원조는 24.7%에 달한다. 이 같은 비율은 ODA 회원국 내 최하위이다. 가령 DAC 회원국 중 룩셈부르크, 스웨덴, 아일랜드, 영국 등의 비구속성 원조의 비율이 100%에 달하며, DAC 회원국 대부분의 비구속성 원조의 비율은 80%를 초과하고 있다. 따라서 이 같은 점을 감안할 때 우리나라의 비구속성 원조의 비율을 증대할 수 있는 대책을 시급히 마련해야 한다.

[표 3] DAC 회원국의 비구속성원조 비율(2008)

(단위: %)

구분	비구속성원조 비율
룩셈부르크	100
스웨덴	100
아일랜드	100
영국	100
노르웨이	99.9
호주	98.4
스위스	97.8
덴마크	95.5
일본	95.1
독일	93.4
프랑스	92.6
벨기에	92
핀란드	90.7
스페인	89.1
뉴질랜드	87.8
오스트리아	86.6
네덜란드	81.1
캐나다	74.6
미국	68.5
이탈리아	59.8
포르투갈	58
그리스	42.3
한국	24.7
DAC 평균	84.6

*자료: OECD/DAC 통계 DB(www.oecd.org/dac/stats)

5. 운영체계 일원화

우리나라의 ODA 운영체제와 관련하여 자주 지적되던 사항 중의 하나는 ‘무상원조’와 ‘유상원조’를 담당하는 기관이 이분화되어 있다는 점이다. 우리나라 ODA 정책 담당부처는 외교통상부와 기획재정부로 분리되어 있으며, 이들 행정부처는 ‘한국국제협력단’(Korea International Cooperation Agency, KOICA)과 ‘한국수출입은행’(Export-Import Bank of Korea, Korea Eximbank) 등을 통해 ODA를 집행하고 있다. 이 같은 문제를 해소하기 위해 정부는 2006년에 국무총리를 위원장으로 하는 ‘국제개발협력위원회’(이하 ‘위원회’)와 이를 위한 ‘실무위원회’를 설치하여 운영 중에 있으며, 이번에 제정된 『국제개발협력기본법』 제7조에서 이를 명문화하고 있다. 그러나 ‘위원회’는 “주요사항을 심의·조정”하는 기능만을 담당하고 있기 때문에 이원화된 ODA 정책을 통합하는 데에는 한계가 있다. 기본적으로 국제개발협력사업은 특정 국가를 대상으로 하는 사업으로 사업의 성격에 따라 ‘무상원조’와 ‘유상원조’가 상호 유기적 연관 하에 진행될 때 더욱 효과적일 수 있다. 이와 관련하여 국무부와 국제개발청(U.S. Agency for International Development, USAID)을 통해 대외원조사업을 수행하고 있는 미국의 사례는 시사하는 바가 크다. 따라서 우리나라의 이원화된 운영체제를 개선하기 위한 노력이 필요하다.

6. 국회의 역할 강화 필요

우리나라의 국제적 위상이 높아지고 민주주의가 심화되면서, 외교관계에서 국회의 역할이 더욱 강화될 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이 같은 점에 비추어 볼 때 ODA 정책에 대

한 국회의 역할은 미진한 편이다. 가령 우리나라처럼 대통령제를 채택하고 있는 미국의 경우 의회는 매년 국가별 대외원조활동에 대한 보고를 받고 있을 뿐만 아니라 필요한 경우 청문회를 통해서 대외원조 정책을 감독하고 있다. 또한 의회는 사안에 따라서 특정 국가에 대한 대외원조를 삭감하거나 금지를 요구할 수 있는 권한을 갖고 있다. 이에 반해 우리나라의 경우는 국회의 일반적인 예결산 관련 권한 이외에, 『국제개발협력기본법』 제18조가 규정하고 있는 바와 같이 국제개발협력통계를 제출받을 수 있는 권한정도만을 가지고 있다. 따라서 우리나라의 경우도 대외관계에 있어서 국회의 역할에 대한 체계적인 논의를 토대로 하여 미국 사례처럼 ODA 정책에 대한 국회의 역할을 대폭 강화할 수 있는 방안을 고안할 필요가 있다.

정치행정조사실 외교안보팀
입법조사관 유 응 조 (정치학박사)
(788-4551, wyoukr@nars.go.kr)

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하고자 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용의 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.