

국제 ODA의 변화와 남북교류협력: 국제 NGO의 역할¹⁾

길 병 옥 / 충남대 교수 · 라 미 경 / 순천향대 연구교수

I. 국제 ODA 동향

- OECD 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee) 회원국들은 국제평화, 경제적 공동번영, 인도주의적 차원에서 저개발 국가들에게 저리의 차관이나 무·유상 원조 등의 방법으로 공적개발원조(ODA, Official Development Aid)를 제공해옴.
- 하지만 대다수의 원조공여국들은 해외원조의 실행과 방법 면에서 자국이익 우선주의를 고수하여 왔고, 원조의 우선순위와 정책 결정면에 있어서도 비합리적이라는 비난을 받아옴.
- 최근 최빈국에 대한 원조의 유형이나 방법 그리고 원조의 타이드/언타이드 비중 및 적용범위에 대한 논의가 지속적으로 이루어지

고 있음.

- 경제적 구호 및 인도주의적 차원의 원조공여를 위해 DAC는 원조 규모를 2015년까지 국민총소득(GNI) 대비 0.7%까지 증액하도록 권고함.
- 해외원조와 관련하여 세계경제상의 구조적 틀을 보면 경제적 번영을 추구하는 신자유주의와 세계화의 확산에도 불구하고 지구상의 많은 국가들이 아직 절대빈곤의 상태에 있는 상황임.
- 전 세계적으로 정치적 핍박이나 경제적 궁핍 또는 종교적 박해로 인해 발생하는 난민문제, 민족내란, 사회경제적 혼란, 종교전쟁 및 가뭄이나 홍수와 같은 재난재해로 “국경탈출”은 매년 그 수와 정도가 심해지고 있는 실정임.
- 현재 약 60억의 세계인구 중 10억 이상이

1) 본 연구의 자료는 한국국제협력단(KOICA), 『국제개발협력동향』 및 『국제협력연보』; 통일부, 『통일백서』; OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*와 매년 각 국가별로 보고되는 *DAC Peer Review*; 그리고 UN, *Millennium Development Goals* 등에서 요약·정리하였음.

절대적 빈곤 속에 허덕이고 있고 또 다른 10억의 인구는 최소한의 생계만을 유지하고 있음.

- 특히 세계경제질서가 국제화 및 세계화의 시대로 전환되면서 세계에서 가장 부유한 국가와 가장 가난한 국가간의 경제적인 격차가 심화되어 전 세계 인구의 약 80%는 중·저소득국가 군으로 분류되고 있고 그들 국가들은 전 세계 국민총생산의 20% 미만만을 산출해 내고 있음.

■ 2000년 제56차 유엔총회에서 천년개발목표(MDGs, Millenium Development Goals)가 해외원조의 원활한 이행을 위해 채택되었고, MDGs의 8개 목표는 빈곤퇴치, 보편적 초등교육달성, 양성평등, 아동사망률 감소, 모성보건 증진, HIV/AIDS 등 질병퇴치, 지속가능한 환경확보, 개발을 위한 전지구적 파트너십 구축임.

■ MDGs 이행을 위한 2005년 파리선언은

- 첫째, 수원국은 건실한 개발정책을 정의하고 개발행동을 조정해야 하며, 공여국은 수원국의 개발의제와 일치해야 할 뿐만 아니라 수원국 시스템의 활용을 강화해야 함.
- 둘째, 수원국은 공여국의 지원을 통해 개발역량을 강화하고 공적자금운영 능력을 강화하며, 건실한 조달시스템 구축과 함께 공여국의 수원국에 대한 언타이드 원조가 확대되어야 함.
- 셋째, 공여국간 원조를 조정하고 원조절차를

간소화하며 성과가 큰 분야 또는 사업으로 원조를 집중하고, 공여국간 상호 보완성과 협력 및 정보공유 인센티브가 강화되어야 함.

- 넷째, 취약국가에 대한 공여국간 원조의 조화가 실시되어야 하며, 분야별, 국가별 건실한 환경영향평가 실시, 성과중심의 원조결과 관리체계 구축 및 개발 책임성을 강화해야 함 등이 포함됨.

■ 해외원조에 대한 국제적 논의가 활성화되면서 중요한 이슈로 대두된 사항은 무상원조와 유상원조의 유용성, 양자간 원조와 다자간 원조 등 방법상의 문제, 원조공여국과 국제기구 및 비정부기구(NGO)를 포함한 원조 행위자들의 관계, 원조의 규모, 성격 내지는 원조수여국의 정치·경제·사회적 능력 등임.

- 구체적인 예를 들면, 전 세계 국제원조의 22%를 지원하고 있는 미국의 국제원조 목표는 개발도상국의 시장경제 구축 및 미국의 무역환경 개선으로 압축되지만 실질적인 원조는 대부분 안보분야에 집중되고 있음.
- 국제원조 2위국인 일본은 자국의 무역·투자를 위한 잠재적 시장에 원조의 우선순위를 두고 있음.
- 국제원조 3위인 프랑스는 1998년 국제원조 체제를 전면 개편, 국제원조를 국익에 직결시킨 법률안을 수립하였으며, 국제원조의 제공목적에 따라 우선연대국가군(ZSP·Priority Zone of Solidarity)과 경제파트너국가군(ZPE·Economic Partnership Zone)

으로 구분하고 무·유상 원조국 기준을 마련하여 원조를 실행하고 있음.

- 아직 선진국의 대열에 완전히 진입하지 못한 한국의 경우는 위와 같은 논점에 대한 명확한 국가적 입장을 정립해야 할 뿐만 아니라 향후 해외원조의 방향, 범위 및 규모 등에 대한 정책적 대안을 마련해야 한다는 의견이 제기되고 있음.
- 한국의 경우는 국제사회의 책임 있는 일원으로 그동안 빈곤, 질병, 환경오염 등 지구촌 차원의 지속가능한 발전 촉진을 위해 1987년 대외경제협력기금(EDCF, Economic Development Cooperation Fund)을 창설하고, 1991년에는 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency)을 설립하면서 국제원조를 시행해옴.
- 또한 중요한 과제중의 하나는 한국의 해외원조의 방향을 설정하는데 있어 그동안 등한시되어온 대북교류협력사업 부분인 관계로 해외원조를 남북협력과 연계할 수 있는 방법을 모색하고 한반도 평화통일을 위한 여건조성에 기여할 수 있는 정책적 대안을 발굴해야 함.
- 따라서 해외원조 정책의 보다 광범위한 역할수행과 남북한 교류협력을 활성화하는 차원에서 포괄적이고 유기적인 원조정책의 수립과 향후 방향을 구체적으로 설정하는 것이 바람직함.

II. 국제 ODA의 패러다임

- 해외원조를 연구하는 학자들은 탈냉전 이후 원조공여국과 수원국의 대외정책에서 그들 국가의 광범위한 역할과 원조 프로그램간의 실증적 연계점을 파악하기 위한 체계적인 노력을 기울여 옴.
- 하지만, 해외원조에 대한 여러 상충된 견해로 인하여 국제정치상 선진국들의 적절한 역할이나 책임에 대하여 규범상의 일치 또한 이루지 못한 상태임.
- 1990년대 중반이후, 국제정치체제에서의 냉전해소와 저개발국가에 대한 사회, 정치 및 경제개발을 증진시킨다는 해외원조의 기능에 관한 일체감이 증대됨에 따라 이러한 규범적 논쟁은 점차 줄어들고 있음.
- 분석적인 측면에서 해외원조의 이론적 근거에 대한 일반적 분류는 크게 현실주의(realism), 이상주의(idealism) 및 구조주의(structuralism)로 나누어질 수 있음.

1. 현실주의 패러다임

- 현실주의 패러다임은 국제관계를 경쟁과 투쟁의 개념으로 해석하는 홉스의 논리를 근거로 하여 국제관계에서 해외원조는 필요에 의한 국가이기주의의 한 기능으로 여겨지고 있고, 그 존재이유(raison d'état)는 자국의 국익을 우선적으로 고려하는 외교운영의 도구에 있다는 시각임.

- 현실주의의 관점에서 해외원조는 인도주의에 바탕을 둔 국가간의 호혜성의 원칙을 이행하는 자원의 전이가 아니고 수원국의 경제개발과 사회안정보다는 원조공여국의 정치적 영향력, 군사안보, 무역문제 및 해외투자를 증대시키거나 해결하기 위한 면에서 그 의미가 있음.
- 현실주의 학자들은 원조자금을 경제발전자금으로 효과적으로 전환시킬 수 있는 원조 수원국들만을 대상으로 지원하여야 한다고 주장함.
- 이러한 견해의 바탕 논리는 원조수원국들이 장기적으로 공여국들의 수출 대상국으로 부상할 가능성과 수원국이 경제성장을 이룩하여 양도성 원조의 필요성이 점차 줄어들 수 있는 가능성 여부에 있고, 이는 원조공여국의 관점에서 투자수익성이 있어야 한다는 점을 부각시킨 것임.

2. 이상주의 패러다임

- 이상주의 패러다임은 국가간의 경쟁이나 힘의 논리에 의해 지배되는 해외원조는 반대하고, 앞으로 국제사회에서 이행될 해외원조의 역할과 전망에 대해서는 낙관적인 견해를 펴고 있음.
- 이상주의자들은 냉정한 경쟁관계에 기초한 국제관계의 이해는 신자유주의 물결을 타고 부상하고 있는 세계화 시대를 고려치 않은 소치라 여기고 해외원조는 원조공여국과 수

원국 모두에게 이익이 될 뿐만 아니라 국제협력의 증진이라는 차원에서 확대되어야 한다고 역설함.

- 공적개발원조에 대한 이상주의자들의 비난은 원조의 합법성 여부보다 이를 실행하는데 더욱 초점을 두고 있는데, 이들은 해외원조가 정치적 필요에 의해 수원국내의 소수 지배계층의 부정축재의 수단으로 활용되고 있다고 비난하고 있고 저개발 국가들이 겪고 있는 빈곤과 고통을 경감시킬 수 있는 타자주의적인 원조가 되어야 한다는 점을 강조함.
- 이상주의의 시각은 경제협력개발기구와 국제연합에 의해 전개되고 있는 원조의 질적인 면의 향상에 대한 이론적 근거를 제공하고 해외원조는 국가간의 정치적 성향의 배제라는 면에서 다국간 원조가 국가간의 양자적 원조보다 중시되어야 하고, 무상원조가 저금리의 차관보다 적절하다고 봄.

3. 구조주의 패러다임

- 구조주의 이론가들은 해외원조가 자본주의의 지배체제 하에서 저개발 국가들의 종속을 제도화하기 위한 수단으로 활용되고 있고 선진국과 저개발국가간의 경제적 격차를 더욱 심화시키고 있다고 비난하고 있음.
- 세계체제이론을 근거로 원조공여국들이 공적이든 사적이든 모든 자원의 통제를 바탕으로 저개발 국가들을 종속시킬 수 있고, 그들의 경제발전단계 및 수준을 제어하고 있다고

주장함.

- 구조주의 이론가들은 인도주의적 원조를 하는 원조공여국이나 국제기구마저도 경우에 따라서 불공정한 방법으로 공여국의 이익을 위하여 원조를 삭감하거나 연장시키는 경우도 있다고 지적하고 현행의 공적개발원조체제를 변화시키기 위한 원조공여국의 역량에 대해 비판적으로 보고 있음.
- 국제기구는 경제재화의 분배가 평등주의의 원칙에 따라 북반구의 부유국으로부터 남반구의 빈민국으로 재분배되도록 주도해야 한다는 점을 강조함.
- 구조주의 이론가들은 세계경제체제의 불공정성을 악화시키는 원조공여국과 수원국의 종속적 관계와 수원국내에서 일부 엘리트층의 정치, 경제적 헤게모니는 없어져야 한다고 역설함.

■ 해외원조에 대한 이론적 논란의 범주가 최근 점점 확대되고는 있지만 한 가지 공감대가 형성되어 있는 부분은 경제적 안정과 성장의 부재 속에서 정부는 효과적으로 국가를 통치해 나가기 어렵고 정치적 혼란상태에서는 경제발전을 이룩하기 어렵다는 점임.

- 공적개발원조도 그 실행 면에서 원조수원국의 법령개정, 행정관료 육성 및 정부청사의 구축과 같은 정치적인 요소와 생필품, 비료 및 동력발전기 등의 제공과 같은 경제적인 요소 모두에 연관되어 있으므로 공적개발원조 공여국들은 원조의 두 가지 측면, 즉 저개발

국가들의 정치발전과 경제성장, 모두에 공헌할 수 있는 원조를 수행해야 한다는 점이 강조되어 옴.

- 현실주의, 이상주의 그리고 구조주의 이론가들은 공적개발원조에 대한 평가와 앞으로의 전개 방향에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있지만, 원조를 통한 정치발전과 경제개발의 상호연관성을 제기하는데 있어서는 공감대가 형성되어 있음.
- 문제는 원조공여국들이 해외원조를 실행하는데 있어 원조의 방법과 중점 고려사항을 어디에 두느냐에 있으며 이러한 사항은 DAC 국가들의 공적개발원조에서 나타나는 주요 정책방안을 분석해 볼 필요가 있음.

III. 원조공여국의 ODA 분석

■ 원조공여국들의 원조형태를 분석하는 자료는 국민총소득 대비 공적개발원조(ODA/GNI) 비율, 원조제공의 방향과 기능적인 배분, 원조체제에 의해 판단된 원조의 질적 평가, 그리고 원조공여국의 대외정책상 국익과의 연관성 등임.

- 양자간 그리고 다자간 개발원조와 더불어 최근에는 국제원조사업에서 개발NGO의 참여가 확대되는 추세이므로 원조공여국들이 이행해온 공적개발원조상 원조의 양적인 면과 질적인 면 모두를 종합하여 분석할 필요가 있음.

1. 미국의 ODA 정책

- 미국의 공적개발원조 정책은 일반적으로 안보 및 외교적 패권주의의 시각에 바탕을 두고 자유민주주의의 추구, 국제테러 등 외부위협에 대한 능동적인 대처, 자본주의 세계의 결속, 미국의 체제적인 우월성 및 패권의 유지 등에 중점을 두고 있음.
- 미국의 ODA는 다국간이나 국제기구를 통한 다자간 원조(multilateral assistance)보다는 국가 간의 양자적 지원(bilateral assistance)이 주를 이루고 시대나 상황에 따라 현실주의(공화당 정부의 경우)와 이상주의(민주당 정부의 경우)의 시각을 반영하여 원조를 제공해 옴.
- OECD의 통계자료에 의하면, 최근 20여년간 미국의 국민총생산 대비 공적개발원조(ODA/GNP) 비율은 평균 0.20% 정도였고, 공적개발원조 프로그램의 약 60% 이상이 중동지역이나 북아프리카 및 중남미 지역에 편중된 것으로 보아 대테러국제연대의 흐름과 국제체제적 동향이 큰 변수로 작용하여 왔음.
- 미국의 2002년도 ODA 규모는 132억불이었고 이는 전체 DAC 회원국 총액의 22.8%로서 총액기준으로 DAC 회원국 중에서 가장 많지만, GNI 비중으로는 가장 낮다는 국제적 지적에 따라 부시 행정부는 2004~2006년 중에 50억 달러 규모의 원조예산을 증액시키는 천년개발기금(Millennium Challenge

Account)을 설립하여 향후 미국 공적개발원조 총액을 50% 증액시킬 것을 천명함.

- 미국 내의 개발NGO는 사회복지분야에 카네기재단, 세이지재단, 록펠러재단과 같은 박애재단이 있고 대학, 병원 등 전문기관이 1, 2차 세계대전 직후에 인본주의와 선교정신에 입각하여 긴급구호, 난민지원 등에 주력하였으나 최근에는 개발사업에 보다 많은 관심을 두고 있음.
- 미국에는 400여개의 협동조합, 신용조합, 노동단체, 민간단체, 비영리종교단체, 국제개발기구 등이 활동하고 있는데 CARE, Catholic Relief Services, World Vision, Save the Children Fund, Childreach, United Israel Appeal, 국제교육연구소 등이 대표적인 단체임.

2. 일본의 ODA 정책

- 일본의 공적개발원조 정책은 아시아-태평양 지역에서의 경제적 영향력 증진이 주된 정책적 관심 사안으로 목표는 크게 경제적 활력의 부흥, 외부의 지원을 배제한 지속적인 경제성장, 태평양 연안에서의 지역적인 경제통합의 추구, 일본 경제성장의 표본화, 그리고 미국과의 군사안보 동맹체제 유지가 있음.
- OECD의 통계자료에 의하면, 최근 20여년간 일본의 국민총생산 대비 공적개발원조(ODA/GNP) 비율은 약 0.23~0.32%이었고, 주요 원조의 동인은 저개발 국가들의 교통

및 통신 네트워크의 건설, 항만 및 파이프라인 건설, 발전소 건립 등 경제적 기간산업의 육성에 있음.

- 일본 정부는 ODA 현장을 2003년에 개정하였는데 이는 MDGs를 반영한 결과이고 동현장에 따르면, 일본 ODA 목적은 “국제사회의 개발과 평화에 기여하고 일본의 안보와 번영에의 기여”라고 명시하고 있으나, 내부적으로는 국제사회에서 일본의 입지강화에 목적이 있다는 공감대가 형성되어 있음.
- 일본의 개발협력 프로그램은 최근들어 구조조정을 거쳐 왔고, 2003년에는 일본국제협력단(JICA)의 지위를 독자적으로 변경하였으며, 1999년 일본수출입은행(JEXIM)과 해외경제협력기금은 일본국제협력은행으로 합병되었음.
- 일본의 개발NGO의 출현은 구미 각국보다 훨씬 늦게, 전혀 다른 독특한 방식으로 시작되었고 일본에서 NGO로 지칭되는 많은 단체들은 준국영단체이거나 정부나 기업이 설립한 단체들임.
- 일본에는 400여개 이상의 재단이 활동하고 있는데 이들은 국내의 복지, 문화, 연구사업을 지원할 뿐만 아니라, 국제적으로 개도국의 연구사업, 문화보존, 개발협력도 지원하고 있고 대표적인 NGO로는 아시아의사연락회의, 일본지부, 가족계획국제협력재단, UN지원교류재단, 일본청년회의소 등이 있음.

3. 프랑스의 ODA 정책

■ 프랑스의 공적개발원조 정책은 문화적 패권주의의 시각에 바탕을 두고 그동안 남과 북 그리고 동과 서를 연결 짓는 교량역할을 수행하고자 원조를 제공해 왔으나, 프랑스 문화권이나 지역에서 서의 패권을 유지하며 자국의 영향력을 증대시키는 방향으로 국제적 조정자로서 다른 국가들과 경제 및 외교관계를 강화시키고자 하였음.

- 프랑스 정부는 2000년 MDGs가 UN 총회에서 비준된 후 개발협력의 목표를 개도국의 빈곤과 불평등 감소에 두고 있는데 그 이유는 프랑스 대통령이 몬테레이에서 개최된 UN 개발재원 국제회의에서 ODA 규모를 GNI 대비 2007년에는 0.5%, 2012년까지 0.7%까지 올리기로 공표하였기 때문임.
- OECD 자료를 보면, 최근 20여년간 프랑스의 국민총생산 대비 공적개발원조(ODA/GNP) 비율은 약 0.65~0.75%이었고, 주요 원조의 동인으로서 정치적인 토대의 구축에 필요한 기술적인 지원이 약 40%이었음.
- 프랑스의 개발NGO들은 개발협력이나 교육 이외에도 이주노동자들의 사회통합문제나 난민문제 등을 주요 과제로 다루고 있고, CCFD(Comite Catholique contre la Faim et pour le Developpement)는 긴급구호에서 개발사업에 걸쳐 개발협력의 개념을 프랑스에 도입한 NGO이며, 전문적으로 조직된 국경없는 의사회(MSF, Medecins Sans Frontieres)와 AICF(Action International

contre la Faim) 등은 프랑스 국민의 적극적인 지원을 받고 있음.

4. 스웨덴의 ODA 정책

■ 스웨덴의 공적개발원조 정책은 인도주의적 시각에 바탕을 두고 국익보다는 국제적인 규범이나 국제법 그리고 국제기준에 더 많은 비중을 두어왔고, 해외원조는 자유, 평화, 인권 및 사회복지와 세계의 모든 국가가 공유할 수 있는 부의 재분배에 그 목적이 있으며, 이를 위하여 스웨덴 정부는 인도주의적인 원조와 단기적인 경제이익의 개념을 해외원조에서 분리시켜 원조를 제공하여 옴.

- OECD 자료에 의하면, 스웨덴 ODA의 약 50% 이상이 사하라 사막 이남의 저개발국가들에게 집중되었고, 1990년대에 경기둔화로 인한 예산제약으로 0.7%로 감소했으나 1980년대 평균 0.7%이상 상회한 점으로 보아 2007년까지는 1%의 목표를 달성할 것이라고 예상됨.

- 국제개발에 대한 스웨덴의 정책을 새롭게 수립하려는 체계적인 노력의 일환으로 국제개발협력청(SIDA)은 첫째 빈곤완화, 둘째 지속개발, 셋째 성평등, 넷째 민주주의, 인권 및 분쟁해결 등 4가지 영역에 중점을 둔 실행계획을 수행하고 있음.

- 스웨덴의 개발NGO는 20세기 초 자유교회, 절제운동, 소비자협동조합, 노동운동 등의 민간대중운동에 그 뿌리를 두고 있으며, 각

정당도 이러한 대중운동에 기반하고 있어서 정부와 민간의 벽을 거의 느낄 수 없다는 점이 특징임.

- 교회단체, 교육기관, 소협, 노조 등 NGO 45개 단체가 제3세계에 대한 기술원조를 위해 스웨덴 저개발지역 기술원조중앙위원회를 설립하여 개발사업에 자금조달활동을 하고 있고 1970년대 중반에 최초로 임명된 NGO 대사는 정부와 NGO간의 연락·조정, NGO의 국제사회에 진출을 지원하는 역할을 담당함.

- 스웨덴은 자국의 경제가 어려운 경우에 한하여 국가이익과 해외원조를 연관시키는 실용주의 정책노선을 펴는 경향이 있지만, 공적개발원조정책의 전반을 살펴보면 이상주의 및 구조주의적 시각에서 민주주의, 인권개선, 기회의 균등, 평화유지 등과 같은 가치를 추구하여 왔음.

5. 원조공여국의 ODA 정책 분석

■ 주요 원조공여국들은 서로 다른 지역(북미, 아시아 및 유럽)에 위치하면서 서로 다른 경제, 문화, 정치 및 군사체제에 따라 다양한 공적개발원조정책을 추진하여 왔고, 2000년에 개최된 UN 총회에서는 21세기 새로운 국제협력의 방향 설정을 위하여 MDGs를 선언하고 저개발국가의 빈곤문제가 지구촌 전체의 문제라고 규정하면서 지구촌 모든 국가의 적극적인 참여를 요청함.

- 원조공여국들은 각 나라마다 각기 다른 원조

프로그램을 채택하고 있는데 해외원조의 역할, 국가이익, 기능적 또는 지역적 집중도, 개발NGO 등의 부문에서 각자 그들이 처한 국내정치상황, 경제체제, 천연자원, 사회전통, 다른 산업국가 및 저개발국가와의 역사적 관계, 국제정치체제의 구조에 따라 가변적으로 원조정책을 실행해 옴.

- 해외원조 분야에서 DAC 국가들이 수행하고 있는 ODA 정책을 이해하기 위해서는 개별국가에 처하고 있는 국내외적인 상황과 해외원조와 국익과의 관계 등을 종합적으로 고려해야 함.

IV. 한국의 ODA 전개상황 및 방향

1. 한국의 ODA 추이

- 한국은 1995년에 세계은행의 차관공여 대상국에서 졸업하였고, 2000년에는 개발원조위원회가 정의한 해외원조 수원대상국에서 제외되었음.
- 한국의 원조공여는 1977년 외무부 주관 하에 100만불 상당의 기자재를 무상으로 공여하면서부터 비롯되었고, 1987년 대외경제협력기금(EDCF)을 설립하면서 유상차관 공여가 개시되었으며, 1991년에는 한국국제협력단(KOICA)이 설립되어 정부 각 부처의 무상원조 업무를 통합함.
- 한국의 ODA 규모는 아프간 및 이라크 재건지

원 계획에 따라 점진적으로 확대되고 있음에도 불구하고 2004년 기준 GNI대비 0.06%로써 OECD/DAC 회원국의 평균인 0.25%의 약 1/4 수준에 불과하며 경제규모(GDP 세계 11위, 총 교역량 12위)가 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 수준임.

- 해외원조의 ODA체계가 다원화되어 있음에도 불구하고 한국은 대체로 경제개발과정에서 국제사회로부터 받은 국제적 지원과 경제개발 경험을 개도국에 전수하는 방향으로 원조정책을 추진해 오고 있음.
- 한국은 개도국의 인적자원개발(HRD)과 역량강화(capacity building) / 도로, 철도, 항만 등 사회하부기반 건설 지원 / 최빈개도국(LDCs)에 대한 지원강화 / 민주주의, 시장경제 및 인권 등 인류보편적 가치(universal values) / 환경, 여성, 인구, 민간부분 개발 등 범세계적 문제(global issues)의 해결 / 정보격차(digital divide) 해소 기여 / 자연재해를 당한 개도국에 대한 긴급재난 지원(emergency relief) 등의 분야에 ODA역량을 제고해야 함.
- 한국의 대개도국 원조실적을 보면 1991년 KOICA 설립 초기에는 아시아지역 20.86%, 아프리카 지역 23.26%, 중남미지역 15.39%를 점유하고 있었으나, 2004년의 경우 아시아

아지역이 34.57%, 아프리카지역 6.06%, 중남미 지역 4.85%, 중동지역이 40.86%를 점유하여 우리의 대외 무상원조가 아시아지역에 대한 집중적 지원이 이루어지고 있음.

- 분야별 원조실적을 살펴보면 공공행정분야 지원이 25.3%를 차지, 2001년도 4,075천불(7.5%)이후 지속적으로 증가되고 있고 통신 14.96%, 교육 및 보건 분야가 각각 11.4%와 10.55%의 점유율을 보여 인적자원개발 및 인간의 기본욕구충족분야 등 사회 하부구조에 대한 지원이 중점적으로 추진되고 있으나 대외원조의 지역별, 분야별 원조정책에서 MDGs를 반영한 지원을 추진해야 한다는 지적이 많음.

2. 한국의 대개도국 무·유상원조 및 양자·다자원조

- 대개도국 원조는 무상원조와 유상원조로 나누어지며 무상원조는 KOICA에서, 유상원조는 한국수출입은행에서 전담수행하고 있음. 법적근거로는 한국국제협력단 및 대외경제협력기금법 등 개별 ODA 사업시행과 관련된 법령에 의거 시행되며, KOICA에서 수행하는 대외무상원조사업은 프로젝트사업, 개발조사사업, 물자공여 및 긴급재난구호 등 개발협력사업과 봉사단 파견, 연수생초청, 전문가 및 의료단파견 등 인력협력사업 등으로 구분함.
- 경제의 대외의존도가 높고 개도국이 우리나라의 총 수출에서 차지하는 비중이 1980년대

중반 20~30% 수준에서 1990년대에 접어들면서 50% 수준으로 크게 증가되는 등 개도국과의 교역과 투자가 우리 경제에서 차지하는 비중이 점차 확대되고 있는 현실을 감안할 때, ODA 확대는 우리와 개도국간 상호 공동번영을 추구하기 위한 장기적 투자이므로 우리의 경제력 및 국제적 위상에 상응하는 ODA 규모의 확대가 시급한 과제임.

- 비록 다수의 DAC 회원국들이 ODA/GNI 비율 권고치 0.7%를 준수하지 못하고 있으나 DAC 회원국들의 양자간 원조 중 무상원조 대 유상원조의 평균비율은 2004년 기준 95:5로서 무상원조가 절대적인 비중을 차지하고 있는 데 반해, 같은 해 우리나라의 무상원조 대 유상원조의 비율은 64.1 : 35.9에 그치고 있어 우리의 ODA는 규모면에서는 물론 질적인 측면에서도 많은 개선이 필요한 상황임.
- 양자간 유상원조의 조건은 대상국의 소득수준 및 사업성격에 따라 이자율 연1.0~5.0%까지 차등 적용하고, 상환기간은 10년 이내 거치 15년 균등분할 상환조건인데, 차관의 유형은 개발사업차관(development project loan), 기자재차관(equipment loan), 기금전대차관two-step loan), 물자차관(commodity loan), 사업준비차관(project preparation loan), 해외투자융자금 등으로 EDCF 차관의 대부분은 개발사업 차관 및 기자재 차관임.
- 다자원조에서 한국은 국제기구를 통해 개도국

개발을 간접지원하고, 환경, 인구, 빈곤, 난민, 여성개발 등 범지구적 과제(global issues) 해결에 동참하기 위해 국제기구에 분담금 납부, 자본금 출자 등을 통해 기여함.

- 국제기구 분담금 납부(contribution to the UN system) 형식의 지원은 외교통상부에서 담당하고, IBRD, IDA, ADB 등 국제금융기구에 대한 출자는 재정부에서 담당하고 있으며, KOICA도 국제기구에 대한 원조(물자지원, 연수생 초청 등)를 실시하여 2004년 우리나라의 국제기구를 통한 ODA 실적은 91.6백만불로 전체 ODA의 22.7% 차지함.

3. 한국의 ODA 방향

■ 한국은 아직 OECD산하의 DAC 회원국은 아니나, 우리의 경제규모와 성장 속도를 감안할 때 머지않아 DAC 가입은 물론 국제사회에서 더욱 많은 역할과 책임 수행을 요구받을 가능성이 높고 이러한 상황을 능동적으로 대처하기 위해서는 ODA 사업이 나아가야 할 방향을 정하고 이를 천명하는 원조이념의 법제화 또는 ODA 현장 채택이 필요함.

- 개도국에 원조를 제공하는 선진국들의 모임인 DAC 회원국들의 경우 대부분 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 입각

하여 ODA를 실시하고 있음.

- 한국의 ODA사업 실행의 제도적 장치는 한국국제협력단법 및 대외경제협력기금법 등 개별 ODA사업의 시행에 관한 법령에 의거하고 있으나, 다원화된 국제 ODA체제를 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 포괄한 원조이념과 철학은 아직 정립되어 있지 않은 실정임.

- 한국 정부의 해외원조정책도 무역과 금융의 세계화 추세에 따라 대개발도상국 개발원조가 무역 및 투자문제와 밀접하게 연계되어 있는 것은 사실이지만 향후 OECD 회원국으로서 위상에 맞는 정책추진과 원조비율을 점차 증대해 나갈 필요성이 있음.

■ 한국의 해외원조에 있어서 또 하나의 중요한 쟁점사항은 대북교류협력사업과의 연계성 문제인데 대북지원에 있어 우선적인 조건은 남북한 화해와 긴장완화, 북한의 자원배분에 대한 투명성 확보, 그리고 대북지원에 대한 국민적 합의 등 임.

- 지금의 중국의 모습은 수 십년 동안 걸쳐 시행해온 문호개방과 개혁정책의 결과이고 북한도 이러한 단계적 개방과 개혁에 시일이 필요하기 때문에 대북 교류협력강화 차원에서 대북지원 예산의 비중을 늘려나가는 것이 바람직하고 또한 한국정부는 인도적 차원에서 국제연합이나 국제적십자 등과 같은 국제기구를 통한 국제적 지원도 계속해 나가야 할 것임.

V. 남북교류협력사업과 국제 NGO의 역할

1. 남북교류협력사업

- 한국은 남북교류협력 활성화와 한반도 평화통일 여건조성을 위해 남북협력기금을 마련, 민족공동체 회복과 한반도 긴장완화에 기여하고 있음.
 - 2004년 남북교역은 6억 9,704만 달러(반입 2억 5,804만 달러, 반출 4억 3,900만 달러)로 중국에 이어 두 번째로 북한의 대외교역국이 되었음.
 - 남북협력기금은 1990년 8월 남북협력기금법을 근거로 남북교류협력 촉진과 민족공동체 회복을 위해 설치, 운용되고 있음.
- 남북협력기금은 1991년 정부출연으로 250억원을 조성한 이래 2004년까지 정부출연금 2조 964억원, 민간출연금 23억원, 운용수익금 3,248억원, 공공자금관리기금 예수금 2조 3,527억원, 기타 수익금 56억원 등 총 4조 7,817억원이 조성됨.
 - 기금은 남북교류협력 활성화를 위한 무·유상지원과 민족공동체회복을 위한 무·유상지원으로 대별하여 집행하고 있음(총 3조 3,181억원이 지출됨).
 - 2004년 12월까지 남북교류협력 활성화 지원 중 인적왕래 및 사회문화협력을 위한 무상지원은 총 332억원이 집행되었고 교역자금 및 경험자금 대출과 같은 유상지원은 총 1,388

억원이 집행되었음.

- 이산가족교류 지원, 인도적 지원사업 및 경제분야 협력기반 조성사업과 같은 민족공동체회복을 위한 무상지원사업은 2004년 12월 까지 총 1조 1,647억원이 집행되었고, 식량차관·장비 및 자재차관과 같은 유상지원은 총 1조 9,814억원이 지출되었음.
- 남북교류협력 활성화를 위해서는 북한주민접촉 신고제(이전 승인제), 방북신청 처리기간 단축(20일에서 10일), 재외국민 북한방문 신고기간 단축, 방문증명서 재발급 신청서류 간소화 및 유효기간 확대, 남북협력사업자의 협력물품 반출입신고제 폐지, 경의선 남북관리구역 통행시 군의 별도검색 폐지, 경의선 민통선 출입시 방북차량 전용차선제 운영 및 방북차량 확인방법 개선, 개선공단 반입물품에 대한 통관검사의 선별검사로의 전환조치 등의 제도개선책 마련이 시급함.
- 남북교류협력과 더불어 한국은 자유를 찾아 북한을 이탈한 이주민들에 대한 긴급구호, 인권보호 및 인도적 차원에서 원조정책을 마련해야 하고 국내 새터민을 위한 정착지원책도 지속적으로 체계화 해야 함.
 - 국제 구호단체의 보고에 의하면, 현재 중국 내에 체류중인 북한 이탈주민들은 수십만명에서 수만명에 달하는 것으로 추산되고 있고, 한해 북한에서 중국이나 몽골지방으로 탈출하는 북한 이주민들이 약 3천명에서 4천명에 이르는 것으로 추정되며 현재 북한의

식량사정이 개선되기는 했지만, 아직도 한해 약 100만톤에서 150만 톤의 식량이 부족한 것으로 알려짐.

- 국제연합 인권 소위원회는 기아와 궁핍, 그리고 박해를 피해 목숨을 걸고 조국을 탈출하는 탈북자들에게 1951년 국제난민협약과 1967년 난민지위에 관한 의정서에 의거해 국제난민지위 부여를 위한 국제사회의 적극적인 노력을 촉구하는 결의안을 만장일치로 채택한 바 있음.
- 한국은 국제사회의 협력을 통한 북한 이탈주민들에 대한 인도적 차원의 지원도 시급히 제공해야 하고 긴급구호물자를 제공할 수 있는 국내외의 제도적 장치가 수반되어야 할 것임.

■ 북한에 대한 지원은 인류보편적 가치인 인도주의 정신과 민족공동체 구현이라는 당위적인 측면 그리고 남북화해협력이라는 실용적인 측면에서 실행되어 옴.

- 1995년부터 2004년까지 한국의 인도적 대북 지원은 총 11억 6,071만 달러(정부차원 7억 3,594만 달러, 민간차원 4억 2,477만 달러)이었고 국제사회의 대북지원은 21억 7,792만 달러이었음.

- 특히 대북 경수로 지원을 포함하여 식량 및 의료부문에 있어 미국의 대북지원은 1995년부터 2004년까지 11억 2,400만 달러에 달함.
- 이러한 대북지원은 정부 대 정부의 양자관계, 국가간 다자관계로 지원하는 경우와 국

제기구나 국제 NGO 등 다양한 방법을 통해 원조를 실행하였음.

■ 한국은 남북교류협력 활성화 차원에서 대북지원사업을 추진하고 있는 바, 남북한의 평화적 통일을 위한 통일여건의 조성이라는 차원과 인도적, 민족적 차원에서 해외원조를 대북교류협력 사업과 연계하여 지원하는 방안을 구체적으로 마련해야 함.

- 대북지원사업의 실질적이고 유기적인 통합체계를 구축하기 위해서는 다양화된 창구를 통합하고 정책기획, 조정, 통제 및 관리 등에서 조직혁신과 협력체제 정립 그리고 법/제도적 체계화를 마련해야 함.
- 대북지원과 해외원조 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 정책총괄, 국민화합, 자문건의, 정보교류, 정책개발 및 홍보기능 등을 강화하여 정부부서간 협력의 시너지 효과를 극대화하고 정책의 효율을 제고해야 함.
- 대외원조정책의 효과적 실행을 위해 다양한 수단과 방법이 활용되었지만 특히 대북관계에 있어서는 비정치적이면서 실질적인 효과를 얻을 수 있는 국제 NGO의 역할이 중요함.

2. 국제 NGO의 역할

- 1990년대 이후 국제사회는 매년 북한 GDP의 1%를 상회하는 인도주의적 대북지원을 수행해 오고 있는데 이러한 인도주의적 대북지원의 중추를 담당하고 있는 것이 바로 국제 NGO임.
- 국제사회의 대북지원이 본격화되기 시작한

것은 1995년 대홍수를 계기로 북한정부가 외 부세계에 공식적인 대규모의 인도적 지원을 호소하면서부터였고 실제로 미국의 월드비 전(World Vision)은 1994년 북한 당국과 접 촉을 시작하면서 30만 톤의 긴급구호식량을 제공한 바 있음.

- 유네스코(UNESCO)와 더불어 국제 카리타 스(Caritas International) 홍콩지부 역시 북 한 아동들을 대상으로 하는 학교용 급식물자 를 지원한바 있고, UN 산하의 세계식량계획 (WFP, World Food Program)과 식량농업 기구(FAO, Food and Agricultural Organization)가 북한을 방문하여 공동성명 서를 발표하고 각국 정부와 인도주의적 지원 단체들을 대상으로 긴급식량지원을 호소함.

■ 국제 NGO들의 대북진출은 1997년 중후반까지 서로 조직화되지 않은 상태에서 활동했으나, 그 이후에는 다양한 활동을 전개해옴.

- WFP 등 국제기구 역시 이러한 NGO들의 노 력을 뒷받침하기 위해 자체적인 평양사무소 내부에 식량원조 연락사무소(FALU, Food Aid Liaison Unit)를 개설함으로써 북한에 상주 직원을 두지 못한 국제 NGO들의 활동 을 지원하고 대북지원과 관련된 각종 NGO 활동을 통합 조정하는 역할을 수행함.
- 대북지원 관련 국제 NGO들은 상호간의 네 트워크 구축을 위해 노력해 왔고, 소규모 미 국 NGO들은 초국적 NGO인 북한활동그룹을 결성하여 '구호기관 포럼'을 중심으로 네트

워크를 형성하고 있으며, 국제 NGO들의 대 북지원활동은 UN 등의 국제기구와 각 지원 국 정부들을 총 망라하는 구조화된 지원 틀 안에서 조정되고 체계화되는 형태를 보임.

■ 대북활동 NGO 네트워크 가운데 가장 상위의 것이 바로 NGO와 GO 및 국제기구를 망라해 형성된 지원기구 포럼이라 할 수 있음.

- 이 기구는 첫째, WFP, FAO, UNDP 등 UN 산하 개발구호 기관; 둘째, 국제적십자; 셋 째, 북한에 거점을 두고 있는 NGO; 넷째, 북 한에 거점을 두고 있지는 않지만 FALU를 중 심으로 활동하는 국제 NGO; 그리고 다섯째, 북한에 거점을 두고 있는 지원국의 개발구호 기관 등을 주축으로 구성됨.

■ 국제 NGO들이 대북지원에 참여하는 방식은 크게 다자지원과 양자지원 방식으로 대별되고 다자지원은 UN을 중심으로 통합적인 지원체 계 하에 수행되는데 2004년까지 UN의 통합호 소절차(CAP, Consolidated Appeals Process)에 의해 진행되었지만, 양자지원은 한국과 중 국 정부, 그리고 주로 한국 NGO들에 의해 추 진되어 옴.

- 다자지원에 있어서는 UN의 인도주의조정국 (OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)의 주관 하에 WFP, WHO, UNDP 등 유엔 산하기구들이 참여하 였고 한국, 유럽, 미국, 일본 등의 개별 국가 들은 UN이 매년 12월 차기년도 대북지원을 위한 통합호소를 발표하면 여기에 호응해서

식량 또는 자금을 지원하는 방식으로 다자지원에 결합함.

- 양자지원은 한국 정부와 NGO 그리고 중국 정부에 의해서 추진되었고, 미국과 일본의 일부 NGO들이 양자지원 방식으로 대북지원을 해오고 있으며, 2000년 6.15 정상회담 이후 한국정부와 NGO의 대북지원이 급증하면서 전체 대북지원 금액 중에서 양자지원 금액이 다자지원 금액보다 많은 비중을 차지함.

■ 향후 한국은 해외원조를 대북지원과 연계하고 원조의 수단과 규모에 따라 국제 NGO, 국제기구, 다국적기업 등 국제적 행위자들간의 파트너십(partnership)을 유지하고 유기적이고 통합적(integration)으로 활동할 수 있도록 거버넌스 네트워크(governance network)를 구축해 나가야 함.

■ 결론적으로 해외원조는 대북지원사업을 포함하여 개도국의 빈곤퇴치와 경제적, 정치적 발전을 위한 세계평화 유지, 개발원조의 영역확대, 원조의 효율성 제고를 위한 관점에서 실행해야 함.

- 정책방향은 개도국의 지속 가능한 경제, 사회개발을 위한 지원, 최빈개도국에 대한 지원강화, 인류 보편적 가치추구, 자연재해로 고통 받는 국가들에 대한 신속한 지원, 범세계적 문제해결에 동참 등으로 전개되어야 할 것임.

VI. 향후 과제 및 결론

■ 본고는 해외원조의 방법과 규모 등에 대한 논의사항 중 무상원조와 유상원조의 유용성, 양자간 원조와 다자간 원조 등 방법상의 문제, 원조공여국과 국제기구 및 비정부기구(NGO)를 포함한 원조 행위자들의 관계, 원조공여국과 국가이익과의 관계, 원조수원국의 정치·경제·사회적 능력 등에 대해 살펴보았음.

- 아직 선진국의 대열에 완전히 진입하지 못한 한국의 해외원조의 방향 및 범위와 관련하여 정책적 대안을 마련하고자 했고, 특히 해외원조의 방향을 설정하는데 있어 그동안 등한시되어온 대북교류협력사업과 연계하는 수단적인 측면을 고찰함.

- 이론적인 관점과 사례적인 측면에서 주요 선진국들이 추진하고 있는 원조형태를 분석하였고 주된 자료는 국민총소득 대비 공적개발원조(ODA/GNI) 비율, 원조제공의 방향과 기능적인 배분, 원조체제에 의해 판단된 원조의 질적 평가, 그리고 원조공여국의 대외정책상 국익과의 연관성에 관한 것을 활용했는데 그 목적은 주요 DAC 회원국들의 원조유형과 행태를 분석하여 향후 우리나라의 원조방향을 제시하고 정책적 방안을 수립해나가는 데 일조하고자 함.

■ 한국도 다른 원조공여국들과 마찬가지로 국내외적 상황에 따라 해외원조정책도 변화하게 될 것이고, 원조의 주요동향으로 보아 경제적 현

실주의적 시각을 바탕으로 원조정책이 실행될 것으로 보이지만, 한국이 추진해야 될 방향은 원조이념 정립, 법/제도적 장치 체계화 및 주요 원조 행위자들간의 파트너십(partnership)을 유지하고 통합(integration)적인 거버넌스 네트워크(governance network)를 구축해 나가는 것임.

- 결론적으로 주요 선진국들의 원조동향과 최근의 국제적 논의결과에서 알 수 있듯이 원조정책은 다자원조와 양자원조 그리고 무상 원조와 유상원조 등 원조수단 간의 상호보완성을 확보하는 차원에서 차별적이고 선택적인 개발원조를 최적결합방식(optimal combination of multilateral-bilateral assistances and grants-loans)에 의해 실행하는 것이 바람직함.
- 더불어 한국의 대외원조 정책의 보다 광범위한 역할수행과 남북한 교류협력을 활성화하는 차원에서 포괄적이고 유기적인 정책수립, 원조부서의 정립 및 전문인력의 확보가 필요함.

■ 한국은 향후 해외원조의 수단 및 행위자들간의 상호보완성과 최적의 결합방식을 구현하고 국내외적인 현실을 반영하여 경제적 현실주의와 유연성 있는 구조주의적 시각이 결합된 원조정책을 펴나가야 함.

- 지속적으로 외국의 대외원조 모델을 연구·조사하여 적용하고 현실성과 유용성이 부합된 그리고 한국의 실정에 맞는 다양한 행위자들간의 거버넌스 네트워크를 구축해 나가야 함.

■ OECD 산하의 DAC는 회원국들이 추진하고 있는 해외원조의 양적인 증진뿐만 아니라 질적인 향상을 위해 원조공여국들의 GNI 대비 공적개발원조 비율을 2015년까지 0.7%로 상향 조정할 것을 권고하고 있고, 원조의 지침으로는 저개발 국가의 지속적인 경제성장을 위한 원조, 원조를 통한 분쟁의 예방, 빈곤완화 및 경제능력의 개발 등을 촉구하고 있음.

- 장기적인 측면에서 한국이 DAC 회원국이 되기 위해서는 무상원조 비율, 다자원조 비율, 인도주의적 원조 등을 늘려나가는 것이 바람직하고 원조의 수단과 방법의 상호보완성을 유지하는 차원에서 선택원조를 실행해야 할 것임.

- 향후 DAC 산하 ODA 체제의 과제는 세계화 시대에 국가간의 상호의존성이 높아감에도 불구하고 국익을 추구하려는 개별 국가와 어떻게 하면 다자간의 국제이익을 공유할 수 있는 공동협력체제의 기반을 형성하느냐에 달려있음.

- 한국 해외원조의 방향은 국제사회의 책임감 있는 일원으로서 보다 인도주의적 관점에서 원조를 실행함으로써 참여정부가 추진하고 있는 동북아 평화번영체제 구축에 일조하는 것임.

- 한국은 남북한 통일여건을 원활하게 조성한다는 차원과 대북 교류협력을 활성화시키는 측면에서 해외원조 정책을 적극 추진해 나가야 함.