대이라크 개발원조의 성과와 한계
– 주요 공여국과 KOICA의 지원사업을 중심으로 –

손 성 일 / KOICA 이라크사무소

1. 들어가며

미국의 이라크 침공과 함께 시작된 이라크 재건 지원이 벌써 4년째를 맞고 있다. 그동안 KOICA를 비롯한 많은 선진 공여국과 원조기관에서는 막대한 자금을 투입하여 인도적지원과 재건지원을 펼쳐왔으며, 그 과정에서 이라크 지원계획과 정책이 홍수처럼 쏟아져 나왔다.

이러한 국제사회의 대이라크 지원노력이 이라크인들에게 실제 의미있는 결과를 가져오고 있는지에 대해서는 의견이 분분하다. 2006년 3월 17일자 한겨레 기사는 "미국은 수십억 달러를 이라크 재건에 투입했다고 하지만, 바그다드에는 단 한 대의 크레인도 없다. 곳곳에 검문소가 세워져 만성적인 차량정체만 계속된다"라고 보도하고 있다. 이라크 재건지원에 대한 전면적인 평가가 필요한 시점이다.

2003년부터 시작된 KOICA의 이라크 지원사업은 그간의 적극적인 사업추진과 부지런한 대외활동, 가시적인 성과물 제공 등을 통해 성공적인 원조사업을 수행하고 있는 것으로 이라크 내에서 평가받고 있다. 그러나 사업의 효과성과 효율성을 전체적으로 측정하고 이를 근거로 새로운 방안을 모색하는 평가작업이 미진했던 것도 사실이다. 국별 · 분야별 사업 프로그래밍이라는 KOICA사업의 새로운 패러다임 도입과 더불어 이라크 재건지원의 새로운 전환기를 앞둔 지금, 미흡하나마 이라크 지원사업에 대한 자체적인 평가와 함께 향후 사업방향을 점검해 보는 것이 필요한 이유이다.

이 글에서는 주요 공여국과 KOICA의 지원사업을 중심으로 대이라크 개발원조의 성과와 한계를 살펴보고 향후 KOICA의 중점사업방향을 제시해 보고자 한다. 그동안 이라크 치안사정과 정세 불안으로 인해 평가를 위한 충분한 활동이 부족했던 것이 사실이다. 따라서 이 글은 주로 그간 나온 각종 대내외 보고서 및 자료를 기초로 하였음을 서두에 밝혀둔다.

2. 이라크 개발원조의 실시 여건

미국의 이라크 침공 이후 계속되는 이라크 정치 · 사회의 불안정한 여건으로 인해 이라크 지원은 난항을 겪어 왔다. 이라크 개발원조의 가장 큰 걸림돌은 미국의 이라크 침공이라는 역설적인 표현이 어색하지 않게 들리기도 한다. 이라크 지원사업을 평가하기에 앞서 이라크 지원환경이 어떻게 변해왔는지를 살피는 일은 그 성과와 한계를 공감하는데 우선적인 작업이라 할 수 있다.

우선 이라크의 정세와 치안상황의 변화를 살펴보자. 미국의 이라크 점령과 함께 동맹군 임시행정처(CPA) 주도로 지속되어 오던 군정이 2004년 6월 이라크 임시정부가 구성될 때까지 이라크를 통제했다. 이 기간동안 이라크는 긴급 재건지원과 인도적 지원을 중심으로 선진 원조기관들의 활동이 빠르게 전개되었고, 이라크 치안은 연합군 주도의 치안강화활동으로 인해 비교적 안정적이었다. KOICA의 NGO 사업도 그러한 이유로 이 시기에 진행될 수 있었다.

그러나 2004년 중반부터는 이라크 주권정부 구성 지연에 따른 강력한 리더십의 부재와 함께 특히 김선일씨 사건으로 대표되는 이라크 내 저항세력의 활동 강화로 인해 치안불안이 급격히 증가하게 되었다. 더불어 이라크 내 각 정파 · 종파간의 이해관계로 인해 정치 · 사회가 안정을 찾지 못한 채 표류하였다. 이러한 경향은 2005년 12월 주권정부 구성을 위한 이라크 총선이 실시될 때까지 지속되었으며, 이로 인해 이라크 재건지원 또한 어려움을 겪었다.

이라크는 2006년 5월 새로운 정부구성을 발표하고 정식 정부를 출범시켰다. 그러나 이 과정에서 황금돔사원 폭파사건과 같은 종파간 충돌이 급격히 늘어나면서 이라크 치안상황은 더욱 열악해졌다. 종래에는 동맹군이나 이라크 내 유력인사가 주요 테러대상이었다고 한다면 정부구성을 전후해서는 이라크 치안병력과 민간인으로 그 대상이 집중되고 있는데, 이처럼 저항세력은 이라크 사회 교란을 노리고 테러 수단과 대상을 다양화하고 있는 실정이다. 현 정부의 치안통제능력이 갖추어지지 못한 점을 미루어 볼 때 현재의 치안상황은 불안정한 정세와 함께 지속될 것으로 전망되고 이라크 재건지원 환경도 쉽게 개선되지 못할 것으로 판단된다.

다음으로 이라크 경제상황의 변화를 살펴보자. 개발원조의 주요 목적이 수원국의 경제사회개발 지원에 있음을 고려할 때 이라크인들의 경제활동 여건 및 생활환경, 국가 경제성장 현황 등을 살펴보는 것이 중요하다.

1990년대 미국의 경제제재 이후 급격히 위축되었던 이라크의 경제상황은 2003년을 정점으로 점차 회복기에 접어들었다. 주요 경제지표를 보면 전체적인 윤곽을 확인할 수 있다. 우선 1인당 국민소득은 2001년에 $1,391이었다가 2003년 $1,097을 거쳐 2005년에는 $2,400불(추정)로 크게 상승한 것으로 나타난다. 이라크 GDP의 75%에 달하는 원유생산량이 성장의 주요 동력인데, 1일 원유생산량은 2001년 235만 배럴에서 2003년에는 158

만 배럴로 떨어졌으나 2004년에는 273만 배럴로 생산량이 크게 증가하였다.

이러한 경제성장에는 몇 가지 요인이 있다. 첫 번째는 경제정책의 대대적인 변화다. 그동안 후세인 정권이 취해오던 폐쇄적 경제체제와 그로 인한 부패와 경영부실의 기업활동, 로컬 제조업의 붕괴와 산업기반 취약화 등의 폐단이 정권 붕괴와 함께 정리되면서 세계경제 편입을 위한 경제정책이 새롭게 자리를 잡게 되었다. 이는 이라크의 시장경제 체제 지원이라는 미국 주도의 신경제정책의 결과라 할 수 있다. 다음으로 UN 주관의 이라크 재건기금의 확보와 집행이다. 원유생산 등을 통해 확보한 예산은 이라크 인프라 구축과 이라크인들에 대한 인도적 지원, 사회안정화 비용 등으로 사용되면서 서민 경제활동이 확대되었다. 이에 더해 금융인프라 복구와 외채탕감 등이 활기를 띄면서 경제성장을 돕고 있다. 마지막으로 국제사회의 재건지원사업 추진이다. 선진 원조기관과 국제기구의 재건사업이 본격화하면서 경제활동 전반에 활기가 되었는데, 이는 특히 일자리를 창출하는 효과를 가져와 이라크인들에게 직접적인 혜택으로 돌아갈 수 있었다.

그러나 이러한 경제성장의 움직임에도 불구하고 이라크인들의 민생이나 경제활동이 크게 개선되었다고는 할 수 없다. 앞서 언급한 바와 같이 악화되는 치안상황으로 인해 서민경제가 크게 위축되었고 많은 일자리 창출에도 불구하고 실업률은 여전히 60%에 육박하고 있다. 또한 전후 급격한 인플레 현상이 나타나 서민경제가 크게 위협을 받고 있다. 이와 더불어 재건지원사업이 환경적인 제약으로 인해 중도에 포기되는 사례도 속출하는가 하면 지원사업의 수혜가 주로 외국기업에게 돌아간다는 비판도 제기되었다.

이라크인들의 생활여건 개선도 제자리걸음을 하고 있다. 생활에 필수요소인 전기와 수돗물 공급은 시설 파괴 및 노후화로 인해 수요에 크게 못미치는 실정이다. 이를 위해 국제사회의 시설복구 지원이 이어지고 있으나 눈에 띄는 성과를 얻지 못하고 있다. 석유나 식량은 가구배급을 통해 지원되고 있으나 공급량은 턱없이 부족하고 시장가격 상승으로 인해 구매에 어려움을 겪고 있다. 보건과 교육, 교통, 주택 등 사회인프라가 여전히 제 기능을 수행하지 못함에 따라 이라크인들의 실제적인 필요를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

이처럼 이라크는 현재 정세 및 치안상황의 불안정과 경제활동 여건 미비로 인해 이라크인들의 생활이 극히 제한적인 상황이라고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 국제사회의 이라크 개발원조는 어떤 해결책을 제시하여 왔는가. 이에 대해 본격적으로 살펴보도록 하자.

3. 국제사회의 이라크 지원사업

미국과 영국을 비롯한 주요 선진 원조기관 및 국제기구의 이라크 지원은 이라크 전쟁이 종료된 2003년부터 본격적으로 시작되었다. 미국은 2003년 이라크재건지원기금(Iraq Relief and Reconstruction Fund)을 25억불 가량 편성하여

이라크 긴급지원 및 인도적지원을 실시하였고, 같은 해 마드리드 원조공여국회의를 통해 184.4억불의 추가지원을 약속하였다. 또한 일본은 15억불의 무상지원과 35억불의 유상지원 등 총 50억불을, 영국은 9억불을 원조자금으로 책정하였다. 우리나라는 마드리드 회의에서 2.6억불 규모의 지원을 실시키로 발표했다.

먼저 주요 공여국의 이라크 원조현황을 살펴보자.

미국은 전후 긴급지원 및 인도적지원을 위해 2003년 25억불을 지원하였고 이후 2005년까지 총 원조약속액 184.4억불 중 100억불을 집행하였다. 미국은 PCO(Project and Contracting Office), USAID, 미 공병단 등이 현지 집행기구의 역할을 수행하고 있으며, 미국 기업 중심의 분야별 원청업체를 두고 이라크기업 또는 외국기업의 하청 및 재하청 방식으로 사업을 추진하고 있다.

미국의 지원실적을 구체적으로 살펴보면, 총 집행액 100억불 중 치안 및 법집행 강화 41억불, 전력 18억불, 사법 및 공공안전 13억불, 민간고용증진 6억불 등에 큰 비중을 두고 사업을 실시했다. 이는 미국의 중점지원전략에 따른 결과로 해석할 수 있는데, 미국은 치안, 공공안전, 민간고용 등 민주주의 및 시장경제를 확산시키는데 초점을 두고 지원전략을 수립한 바 있다.

다음으로 일본을 살펴보자. 총 15억불의 무상지원과 35억불의 유상지원을 약속했으며, 이중 무상지원은 2004년도까지 모두 완료하고 현재는 유상지원 프로그램을 실시중이다. 무상자금은 전력 5억불, 보건 3억불, 수자원 2.5억불 등 주로 기초적인 생활에 필요한 인프라 구축에 지원되었다. 특히 일본은 자국 군대가 파견되어 있는 이라크 남부 무타나주를 대상으로 집중적으로 지원사업을 펼치고 있으며, 기술연수의 경우 이집트나 요르단 등 인근 국가로 이라크인들을 초청하여 연수를 실시하는 특징을 보이고 있다. 2006년부터 본격화한 유상지원은 현재까지 항만, 관개, 발전소 등 3개 분야 재건사업을 추진키로 결정하였으며, 이라크의 대외채무 해결추이를 지켜보며 유망 사업을 추후에 선정해 나갈 계획이다.

영국은 바그다드와 바스라에 DFID 사무소를 두고 총 9억불 규모의 지원사업을 실시중이다. 영국은 2005년까지 집행한 6.3억불 중 UN과 World Bank 등 국제기구를 통한 지원에 총 예산의 70% 이상을 집행했으며, 그 밖에 민주주의 이행 지원이나 경제 · 행정자문 등 제도개선 지원에 초점을 맞춰 직접 사업을 추진하고 있다.

이상에서 살펴본 주요 공여국의 사업은 사업이 4년째 실시되고 있음에도 불구하고 공여국 자체적으로나 국제사회로부터 종합적인 평가를 받지 못하였다. 여기에는 사업이 현재 진행중이라는 이유도 있으나 무엇보다 사업 평가를 위한 현지 여건이 갖추어지지 못했기 때문이라고 보는 것이 옳을 것이다. 앞서 언급했다시피 현재 이라크는 치안사정과 정세 불안으로 인해 원조활동 자체가 제한적인 상황이고, 이로 인해 평가활동 또한 제약될 수밖에 없었다. 그럼에도 그간 제기된 주요 공여국 지원사업의 몇 가지 성과와 한계를 생각해 보는 것은

KOICA사업에도 좋은 참고가 될 수 있다.

가장 큰 성과는 국제사회의 이라크 개발 프레임워크와 중장기 개발전략 제시를 통해 각국의 이라크 개발원조가 통합적으로 추진될 수 있다는 것이다. 이라크 정부는 ISRB(Iraqi Strategic Review Board)를 운영하여 원조기관 간 사업을 조정하고 필요한 사업을 발굴하는 한편 이라크 개발계획에 따라 사업을 선정하는 기능을 수행해 왔다. 통상적으로 여타 수원국의 경우 요청주의 방식을 통해 사업이 추진된다고 한다면 이라크 개발원조는 협의주의 방식을 바탕으로 한다는데 그 특징이 있다. 이를 통해 사업의 효율성 향상과 함께 원조기관간의 정보교환이 활발하게 진행될 수 있다.

다음으로 전후 국제사회의 신속한 긴급구호와 인도적지원을 통한 이라크인들의 생활환경 개선이다. 미국의 이라크 침공으로 인해 사회기반시설 파괴와 함께 주거환경의 악화가 심각한 수준이었으나 다행히 국제 NGO와 원조기관들이 긴급재건복구를 위해 발빠른 지원을 펼침으로써 그 피해를 최소화할 수 있었다. 또한 이후 본격적으로 추진된 재건사업이 대민 복구사업의 성격을 띠면서 경제활성화의 계기를 마련하고 일자리 창출의 효과를 가져온 것으로 평가된다.

재건복구사업이 미국 및 동맹국 주도로 실시됨에 따라 재건복구 과정에서 미국과 동맹군이 목표로 하는 이라크 민주주의 정착 및 정부기능 강화의 기틀이 놓인 것도 큰 성과라 할 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 미국, 영국 등 주요 공여국은 민주주의나 법집행, 공공행정 등의 분야에 많은 자금을 투자하였고, 이러한 재건지원 과정에서 이라크 정부기구 및 행정조직이 제도적 · 인적 역량을 키워나갈 수 있었다.

이러한 성과에도 불구하고 국제사회의 지원활동은 많은 한계가 있었던 게 사실이다. 우선 적격사업 발굴 및 선정, 사업조정을 위한 이라크 정부의 주도적인 역할이 제한적이라 사업 진행에 한계가 있다. 현재 이라크 원조실시 과정에서 미국이나 캐나다, 호주 등 일부 공여국은 원조조정기구인 ISRB 회의를 통한 사업심사 및 승인과정을 거치지 않고 사업을 진행중이며, 또한 분야별 실무그룹 회의나 사업조정을 위한 원조기관 회의가 정례화되지 못한 상황이기도 하다. 이는 이라크 정부의 사업승인이 구속력을 갖지 못하기 때문인데, 이로 인해 사업의 중복 및 우선순위 사업의 배제와 같은 결과가 나타나기도 한다. 일례로, 미국이 진행하는 전국단위의 송변전 자동관리시스템 구축사업은 이라크 중앙정부 및 지방정부간에 정보공유를 거치지 않고 계획됨에 따라 아르빌 지역을 대상으로 한 KOICA의 유사사업과 중복되는 경우가 발생했다. 다행히 사전에 ISRB 회의를 통해 KOICA사업을 조정함으로써 정리되긴 했는데, 이는 이라크 정부와 원조 공여국간의 정보공유 매커니즘이 제대로 작동하지 않은 결과라 하겠다.

이라크 치안상황의 지속적인 악화로 인해 원조사업 자체가 축소, 변경되거나 취소되는 경우도 많다. 미국은 당초 이라크 전역의 직업훈련원을 대상으로 한 직업훈련시설 복구사업에 88백만불을 배정하였으나 사업여건 악화로 인해 바그다드 지역

2개소를 대상으로 한 5백만불 규모의 사업으로 사업을 대폭 축소하였다. 또한 전국 170개 보건소 건립사업의 경우 16개 보건소 건립 이후 잔여 보건소 건립이 취소되기도 했다. 이처럼 사업의 축소 혹은 취소가 빈번한 이유는 재건사업에 드는 치안비용이 급격히 증가하고 있기 때문이다. 영국에서 실시 예정인 경제개혁지원사업은 총 사업비 13백만파운드의 63%에 해당하는 8.2백만파운드가 치안비용에 책정될 것으로 알려졌다. 결국 치안상황이 개선되지 않는 한 투입 대비 사업성과의 저조한 실적과 사업의 안정성 확보 문제는 많은 공여국이 안고 가야 할 숙제이다.

마지막으로 재건사업의 내실화를 담보하기가 어렵다는 한계가 있다. 재건사업에 수반되는 전문가 및 기술인력 파견이나 현장관리활동 등이 이라크 내 거주 위험성으로 인해 크게 제약을 받고 있기 때문이다. 건설프로젝트의 경우 주로 이라크기업이 하청업체로 선정되어 실무를 관할하고 공여국의 공사감독 업무는 현장사무소 없이 현장카메라 촬영이나 제3국 원격지 관리를 통해 이루어지는 등 사업추진이 제한적이다. 인적기술 전수는 동맹군 주둔지에 이라크 인사를 초청하여 훈련 및 자문을 실시하는 형식이다. 이라크에 원조기관 사무소를 개설한 국가가 우리나라와 미국, 영국 등 3개국에 불과하다는 것도 내실있는 원조사업이 쉽지 않다는 것을 단적으로 증명한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국제사회의 이라크 지원사업은 그 성과에도 불구하고 근본적인 한계를 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 국제사회의 성과와 한계는 동일한 사업환경과 유사한 원조전략 및 원조실시 방법을 가진 KOICA사업의 그것과 비슷하다고 할 수 있다. 다음에서는 KOICA의 이라크 지원사업을 중심으로 그 성과와 한계를 구체적으로 알아보자.

4. KOICA의 이라크 지원사업

이라크 전쟁 종료 직후 우리나라는 국제기구 및 NGO를 통한 이라크 인도적지원을 위해 1천만불 지원을 결정하고 KOICA 사무소를 바그다드에 개설하여 본격적인 재건지원에 나섰다. 더불어 마드리드 원조공여국회의에서는 2.5억불의 이라크 재건복구비를 추가로 국제사회에 약속하고 2007년까지 5년간의 지속적인 지원을 발표했다. 매년 5천만불 규모의 이라크 개발원조가 시작된 것이다.

KOICA는 재건사업 단계별로 사업추진 전략을 차별화하였다. 재건지원 초기에는 이라크 정부부처의 기관능력 향상과 보건, 교육 등 기초시설의 재건, 그리고 파병지역에서의 대민복구사업 강화 등의 전략을 세웠다. 재건사업이 가속화하는 중기에는 전력, 상하수도, 교통, 통신 등 경제 · 사회인프라 복구와 우리나라의 기업진출기반 조성에 필요한 사업을 추진키로 했다. 마지막으로 사업 종료시기에는 그 동안 지원한 사업들의 지속가능성 확보 및 능력강화에 필요한 인적 · 물적 자원의 중점지원을 목표로 했다. 이러한 사업추진 전략은 타 공여국에 비해 적은 규모의 지원으로 가장 실제적이고 효과가 높은 사업을 추진하고자 하는 목적에

기반을 둔다.

전후 가장 중점을 두고 지원한 분야는 공공행정 부문이다. KOICA는 독재와 실정, 전쟁으로 인해 기능을 상실한 이라크 정부의 행정능력 정상화를 위해 2003년 이후 이라크 정부부처 및 지방주정부 22개를 대상으로 사무장비와 차량 및 중장비, 특수기자재를 지원하였고, 전시 폭격으로 인해 손상을 입은 이라크 기획부 청사의 개보수 사업을 현재 진행중이다.

교육훈련과 의료보건 분야에도 큰 비중을 두고 사업을 진행하고 있다. 이라크 직업훈련원 건축이나 아르빌 시범학교 건립과 같은 대규모 프로젝트가 진행중이고, 아르빌 지역 대상의 이동진료차량 패키지 지원이나 지방 4개 주정부 대상의 의약품 및 의료장비 지원 프로그램도 성공적으로 마무리 되었다.

이와 더불어 이라크 공무원들을 대상으로 한 연수사업도 활발하게 실시되었다. 2003년 동맹국 중 최초로 이라크 공무원의 방한연수를 실시한 KOICA는 이후 2005년까지 약 800여명의 연수생을 우리나라에 초청하여 연수 프로그램을 실시했으며, 2006년에만 800명 수준의 연수생 초청계획을 세우고 사업을 진행하고 있다.

영국이나 일본이 자국 군 주둔지역을 중심으로 원조사업을 실시하고 있는 것과 마찬가지로 KOICA 또한 우리 군대가 파병되어 있는 아르빌 지역의 재건복구 활동을 적극 지원하고 있다. 이는 파병에 따른 현지 주정부의 기대를 충족시키기 위해 불가피한 측면이 있는데, 파병지역 지원이 시작된 2004년 이후 금년까지 총 2.2억불의 집행액 중 40%에 가까운 83백만불의 예산이 아르빌 지역 재건사업에 집중되었다. 특히 아르빌 지역은 이라크 내 여타 지역에 비해 치안사정이 좋고 미국의 침공에 의한 피해가 거의 없었던 지역이기 때문에 정부 역량이나 사회인프라 활용 등에 있어서 지원사업 추진 여건이 안정적이라고 할 수 있다.

국제사회의 이라크 개발원조 규모와는 비교할 수 없더라도 이라크 지원사업이 KOICA 사업 전체 규모에서 차지하는 비중은 크다. 2003년 이후 해마다 총 KOICA 사업비 35% 내외의 규모가 이라크 개발원조에 집행되어 왔으며 앞으로도 2-3년간 추가 지원이 기대된다. 이처럼 국제사회의 일원으로 적극적인 이라크 개발원조를 수행하고 있는 KOICA는 사업의 효과성과 효율성을 놓고 볼 때 어떤 성과와 한계를 가지고 있을까.

성과로는 가장 먼저 저비용 고효율의 사업 수행체계를 꼽을 수 있다. 앞서 예시한 것처럼 주요 공여국의 원조사업은 치안유지에 드는 비용이 만만치 않기 때문에 투입 대비 사업성과가 현저히 낮다. 미국의 경우 보통 총 사업비의 40% 내외가 치안비용으로 사용된다. 반면 KOICA의 경우 사업선정 시 치안사정을 감안하여 안정성 있는 사업을 선정하고 현지 사무소 운영이나 사업인력 확보 등에 드는 치안비용을 최소화하여 사업을 추진하기 때문에 저비용으로도 사업의 효율성을 높일 수 있었다. 이는 우리에게 적합한 사업 선정과 적극적인 사무소 활동을 통한 비용절감의 결과라 평가할 수 있다.

다음으로 주요 공여국 및 국제기구, 이라크 정부와의 적극적인 원조조정 시스템 구축을 성과로 들 수 있다. 주지하다시피, 이라크 정부는 ISRB 회의를 통해 공여국과 수원기관 간 협의주의 방식으로 사업을 발굴, 승인하고 있는데, 현재까지 진행된 모든 KOICA 사업은 이 회의에 보고, 승인되었다. 이러한 시스템은 이라크의 필요와 우선순위에 대한 고려와 함께 우리에게 적합한 사업을 상호 협의하여 추진한다는 점에서 가장 합리적이고 효과적인 원조 프로세스라 할 수 있다. 이를 통해 수요와 공급의 최적의 조합을 찾아 사업의 질 향상을 도모하고 선진 원조기관과의 사업수행에 대한 정보공유 기반을 마련하게 되었다. 일부 공여국의 ISRB 회의 불참으로 인해 최상의 사업을 담보할 수 없다는 한계도 있으나 국제사회 원조기관의 일원으로 KOICA가 참여하고 있다는 점에서 상징적인 의미 또한 크다고 하겠다.

전후 신속한 지원체제를 갖추고 quick impact 사업을 추진한 것도 중요한 성과를 거두었다. 국제사회의 이라크 지원이 본격화하기 전인 2003년 중반에 이미 KOICA는 바그다드에 사무소를 개설하고 국제기구를 통한 물자 및 현금지원과 NGO 지원사업을 실시하였다. 또한 이라크 공무원들을 대상으로 한 방한연수는 동맹국 중 KOICA가 처음이었다. 일본이 2004년부터 이라크 재건사업을 시작한 것과 비교할 때 KOICA의 활동이 돋보이는 부분이다. 사업은 주로 긴급의료, 난민구호, 보건 · 위생 및 교육시설 지원, 공공행정 정상화 지원 등 신속한 초기대응 및 인도적지원이 필요한 분야 중심으로 이루어졌으며, 이러한 quick impact 사업의 조기 수행을 통해 지원효과를 극대화하였다. 그 결과 KOICA를 포함한 국제사회의 신속한 인도적지원에 힘입어 이라크는 2003년 하반기부터 본격적인 재건지원 체제에 돌입할 수 있었다.

마지막으로 KOICA의 아르빌 지역 중점지원은 특정지역에 대한 개발효과 극대화라는 성과를 가져왔다. 이라크 타 지역에 비해 개발여건이 좋은 지역적인 특성과 함께 KOICA와 파병부대의 적극적인 재건지원을 받은 아르빌 지역은, 지방정부 기능 활성화를 위한 인적 · 물적 토대 구축은 물론 다양한 프로젝트 사업의 수혜를 누리고 있다. 재건수요가 상대적으로 적다는 단점이 있으나 region-specific 프로그램 접근을 통한 지역개발이라는 관점에서 아르빌 지역 지원은 성공적인 개발원조의 모델로 평가받고 있다. 이러한 노력으로 이 지역은 향후 이라크와의 우호협력관계 증진 및 우리 기업의 이라크 진출 과정에서 주요 관문으로 활용될 것으로 기대된다.

이러한 성과와 더불어 KOICA 사업은 많은 한계를 보여 온 것이 사실이다. 가장 큰 한계는 치안사정 및 정세 불안정 문제로 인해 사업이 계획대로 순조롭게 진행되지 못하였다는 점이다. 2004년 중반 이후 급격히 악화된 이라크 치안문제로 인해 우리 전문기술 인력의 이라크 입국이 금지되었고, 이로 인해 기존에 실시되고 있던 프로젝트의 사업내용 변경이 불가피하여 사업이 지연되는 현상이 나타났다. 이는 또한 사업의 기술적인 부분에 어려움을 초래하면서 사업의 질이 떨어질 수

밖에 없는 결과를 가져왔다. 즉 사업의 효율성과 효과성이 모두 낮은 수준에서 사업이 진행될 수밖에 없다는 구조적인 문제가 KOICA 사업이 가진 가장 큰 한계라 하겠다. 이러한 한계는 앞서 지적한 바와 같이 주요 공여국과 국제기구에 공통적으로 해당하는 것으로서, 이라크 여건이 개선되지 않는 한 앞으로도 피할 수 없는 원조사업의 장애물이라 할 수 있다.

다음으로, 일부 사업의 경우 이라크인들에게 직접적인 혜택이 돌아가지 못한다는 한계가 있다. 물자지원의 경우 KOICA는 이라크 정부부처를 대상으로 컴퓨터와 프린터 등의 사무기기와 사무용 차량을 제공하여 왔는데, 이러한 물자지원은 정부 행정능력 향상에 긴급하고 중요한 것임에도 불구하고 부처 내에서 개인적으로 유용될 위험이 높고 원조효과가 불분명하며 특히 이라크인들에게 직접적인 혜택을 주지 못한다는 취약점이 있다. 물론 공공서비스기능 강화를 위해 지원된 건설중장비나 청소차량, 대형버스 등은 서민생활에 실질적인 편의를 제공하는 등 가시적인 효과를 얻고 있다. 그러나 일부 물자지원사업은 기대만큼 혜택이 실제적이지 못하다는 측면에서 아쉬움이 남는다. 또한 연수사업은 매년 수백 명의 연수생을 대상으로 다수의 프로그램을 운영하다 보니 연수생 선정과 과정준비 등이 제대로 이루어지지 못하는 것은 물론 문제해결을 위한 프로그램 마련이 어렵다. 이상의 한계는 치안의 부재 상황에서 우리 기술인력 파견이 필요하지 않는 물자지원과 연수사업에 큰 비중을 두고 사업이 진행되고 있기 때문이다. 단순한 형태의 물자지원과 연수사업을 탈피하여 문제해결형 프로그램 형태로 사업을 전환하는 노력이 시급한 상황이다.

아르빌 지역에 대한 중점지원이 자칫 중앙정부 및 기타 지방정부와의 지원 차별성 문제를 불러일으킬 수 있다는 한계도 검토될 필요가 있다. 아르빌을 중심으로 한 쿠르드지역의 자치 요구는 이라크 내에서 종족간 갈등요인으로 자리 잡아 왔고, 특히 전후 정부구성 및 연방제 실시 등이 주요 이슈로 부각한 상황에서 석유매장량이 높은 아르빌 지역은 뜨거운 감자로 부상하고 있다. 이러한 경우 아르빌 지역에 지원이 집중될 때 타 지역과의 불균형 지원에 대한 견제가 따라올 수밖에 없다. ISRB 회의에서는 이미 몇 차례 KOICA 사업의 아르빌 지역 집중지원 정책을 수정할 것을 권고한 바 있다. 여타 지역의 개발수요가 아르빌 지역보다 훨씬 크고 긴급하다는 점을 감안할 때 이러한 KOICA의 사업방향은 정책상의 딜레마 혹은 한계를 내재한 것이라 할 수 있다.

결론적으로 말해 그간 KOICA 지원사업의 성과와 한계는 일종의 동전의 양면과도 같다. 성과와 한계가 상호불완전하게 충돌함에 따라 상황에 따라서는 성과라 할 수 있는 내용이 다른 경우에는 한계로 설명되기도 하는 것이다. 이러한 구조는 이라크의 예측불가능한 치안사정과 그에 따른 특수한 재건지원의 매커니즘이 지속되는 한 재건사업이 마무리되는 시점까지도 숙명처럼 끊임없이 작동하는 기제라는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

5. 향후 KOICA 중점사업방향

서두에서도 언급했다시피 현재 KOICA는 국별 · 분야별 사업 프로그래밍이라는 새로운 사업 패러다임을 도입하는 과정에 있다. 이러한 전환은 이라크 사업여건이 개선되지 못함에 따라 재건지원 전략이 조정국면을 맞고 있는 현 단계에서 새로운 모티브가 될 수 있을 것으로 기대된다. 국제사회의 이라크 지원사업은 이미 분야별 사업접근 방식으로 추진되고 있음을 고려할 때 현행과 같은 KOICA의 사업수단별 접근은 오히려 부정적인 변별력을 높일 수 있다. 따라서 향후 KOICA의 지원사업은 분야별 프로그래밍을 통한 맞춤형 · 문제해결형 사업기획이라는 외양을 갖추어야 할 것이다.

이라크 지원사업의 분야별 프로그래밍을 위해 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다. 그 첫 번째는 역시 이라크의 치안사정이다. 아르빌 지역을 제외하고는 우리나라 전문기술 인력의 활동이 불가능하다는 사실은 채택 가능한 사업범위를 크게 줄여놓는다. 다음으로는 이라크인들의 긴급한 필요를 충족시키는 분야 선정이다. 주요 공여국의 전후 신속한 이라크 지원 결과 긴급재건 및 인도적지원이 성공적으로 마무리되었으나 3년이 흐른 현재까지도 보건 · 위생, 교육, 전기와 수자원 등의 기초 인프라 부분이 해결되지 못한 과제로 남아있다. 이에 대한 적극적인 고려가 필요하다. 마지막으로 우리의 사업경험과 비교우위를 고려한 핵심사업의 집중 지원이다. 이라크 재건사업의 마무리 시기라는 점에서 현재까지 추진된 사업은 가급적 안정적으로 마무리하되 새롭게 선정할 사업은 한두 가지로 최소화함으로써 역량을 집중하는 것이 중요하다.

이러한 사항을 고려할 때 가장 유망한 사업은 보건분야 개발지원 프로그램이라 할 수 있다. 현재 이라크 보건분야는 기초보건부터 의료 서비스분야에 이르기까지 전반적으로 매우 낙후되어 있다. 이라크는 전국적으로 240여개의 병원과 1,700여개의 보건소를 가지고 있으나 많은 의료시설이 장기간의 경제제재와 전쟁으로 인해 피해를 입었고 검사장비나 수술장비도 크게 부족한 실정이다. 병상가동률은 50%에도 못 미친다. 더 큰 문제는 대부분의 의료시설이 바그다드에 집중되어 있고 남부 및 북부지방은 상대적으로 의료혜택이 낮기 때문에 지역별 의료서비스 편차가 심각하다. 이러한 결과 영양결핍, 만성질병, 설사, 전염병 등의 문제가 끊임없이 제기되고 있음에도 이라크 정부의 적극적인 대처가 부족해 어려움에 처해 있다.

보건분야에 대한 이라크 정부의 정책은 새로운 병원의 건립보다는 기존 시설 및 장비의 개선을 통해 병원기능을 정상화하는 쪽으로 초점이 맞추어져 있다. 그러한 정책의 일환으로 KOICA는 이라크 보건부를 포함해 4개 주정부 8개 병원을 대상으로 의료장비와 의약품, 앰뷸런스를 지원한 바 있으며 아르빌 지역에는 이동진료차량을 지원하여 기초 의료서비스 증진에 기여한 바 있다.

KOICA가 구상중인 보건분야 개발지원을 위한 대표적인 프로그램은 보건소 이동진료차 지원사업이다. 앞서 언급한 이라크 전역의 1,700여개 보건소는 각 보건소별로 이동진료팀이 활동을 하고 있

다. 그러나 이들 보건소에 이동진료차가 하나도 없기 때문에 원거리 지역의 이동진료는 거의 전무한 실정이다. 이라크 보건부는 지역 보건소의 이동진료 서비스 개선을 위해 이라크 전국 18개 주 107개 지역의 이동진료 지원을 위한 이동진료차 보급사업을 계획하고 있다. KOICA 사업은 기초 의료서비스 향상이라는 보건부의 긴급한 과제를 해결해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

구체적인 내용으로는 이라크 내 107개 지역 중 아르빌이 속해 있는 쿠르드정부 관할 25개 지역을 제외한 82개 지역을 대상으로 이동진료차를 각 1대씩 지원하고 의료담당 및 엔지니어링 담당을 위한 전문교육을 국내에서 실시하는 것으로 구성할 수 있다. 총 82대의 이동진료차는 일반병실, 주사실, 모자보건실, 보건교육실 등 4개실과 연구실로 구성되며, 이에 필요한 주요 의료장비와 의약품을 함께 지원하게 된다. 운용인력 교육은 보건소 관련 정책담당자 연수와 이동진료 전문인력 교육 및 차량 관련 유지 · 보수교육 등 기초교육을 실시하되, 대상지역이 다수임을 고려하여 교육생들이 이라크 현지에서 전파교육을 실시할 수 있도록 내용이 구성된다.

보건소 이동진료차 사업은 우리 전문인력의 이라크 파견이나 건물 건축 등이 불필요하기 때문에 사업추진상의 장애가 없다는 장점이 있으며, 이라크 정부의 정책실현을 구체적으로 지원한다는 점에서 효과가 높다. 더불어 전국 단위의 사업효과를 가져올 수 있기 때문에 수혜자 층도 넓다. KOICA는 이미 이동진료차 지원사업의 경험을 보유하고 있는 터라 사업이 지연되거나 취소되는 경우도 최소화할 수 있으리라 기대된다.

이 밖에도 향후 KOICA는 보건분야별 문제해결형 연수 프로그램, 이라크 내 병원 및 의료센터 물자지원 프로그램 등 보건분야 개발지원 프로그램을 중점적으로 계획하고 있다. 이상의 프로그램은 이라크 정부와의 구체적인 협의와 사업타당성 검토를 거쳐 국별 프로그래밍의 실천방안으로 제시될 예정이다.

지금까지 KOICA의 향후 중점사업방향을 살펴보았다. 기존에 KOICA 지원사업이 사업수단별 예산집행 방식으로 이루어짐에 따라 사업의 효과를 극대화하는데 한계가 있었다면 이번 분야별 사업 프로그래밍 방식은 이라크의 개발원조분야 중 특정 분야에 대한 포괄적인 접근을 가져올 수 있다는 이점이 있다. 이러한 사업의 전환을 통해 KOICA 사업은 지금까지의 이라크 개발원조가 안고 있던 사업의 효과성과 효율성 저하를 최소화하고 이라크 정부 및 원조기관과의 정책조율 가능성을 더욱 넓혀갈 것으로 기대된다.

6. 나오며

지금까지 주요 공여국과 KOICA의 이라크 지원사업을 중심으로 대이라크 개발원조의 성과와 한계를 살펴보았다. 국제사회의 일원으로 적극적인 활동을 펼친 KOICA는 여러 가지 제약과 한계에도 불구하고 이라크 재건에 큰 몫을 담당하고 있으며 가시적인 성과를 거두어 온 것으로 평가된다. 또한

국제사회와 어깨를 나란히 하며 KOICA의 활발한 대외활동을 펼침으로써 이라크 정부는 물론 이라크에서 활동하는 타 원조기관에도 긍정적인 인상을 심었다고 판단된다. 다만 지금까지 제기된 지원사업 전반의 문제점과 한계를 얼마나 잘 보완해나가느냐 하는 것이 향후 이라크 지원사업 성패의 가늠자가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 이라크의 사업여건이 개선될 수 있을지는 여전히 불투명하다. 2006년 5월 출범된 신정부는 여전히 이라크인들의 지지를 받지 못한 채 정파 · 종파간 갈등을 겪고 있고 저항세력과 테러세력의 선동과 테러활동으로 인한 치안부재 상황은 이라크인들의 생활을 위태롭게 하고 있다. 빈번하게 일어나는 외국인 테러로 인해 재건지원 활동 또한 위축될 수밖에 없다보니 사업성과를 높이는 일이 요원해보이기도 한다. 특별한 계기가 없는 한 이러한 이라크 상황이 당분간 지속될 것이라는 어두운 전망이 지배적이다.

첫 부임지인 이라크사무소 근무와 이곳의 KOICA 사업에 대한 개인적인 소회를 끝으로 글을 마무리하고자 한다. KOICA 직원들에게 요구되는 중요한 덕목 중 하나가 도전성과 수용성이라 생각한다. 수원국 사람들과 그곳의 원조환경에 대한 적극적인 체험과 공유 그리고 체화의 과정을 통해 개발원조에 대한 이론과 실천력이 갖추어질 수 있다는 이유에서이다. 이라크는 도전과 수용을 요구하는 지구상에서 가장 극적인 사회 중 한 곳이며, 그런 점에서 이라크사무소에서의 활동은 좋은 기회이다.

그러나 다양한 경험에 대한 기대와는 달리 실제 이라크에서의 활동은 한계가 크다. 치안상황으로 인한 사업의 제한, 정부기능 마비에 따른 수원기관의 소극적인 업무협조, 그로 인한 사업성과에 대한 기대 부족 등 전반적인 사업환경이 좋지 못한 동시에 생활환경도 제약이 많다. 어쩌면 이러한 환경 자체가 예상치 못했던 도전과 수용을 우리에게 요구하고 있는지도 모른다는 생각이 든다.

결국은 사업 여건이 개선될 때를 대비한 꾸준한 준비와 지속적인 관심이 중요하다. 국제사회와의 약속에 따라 이라크 지원활동이 계속 진행되어야 하는 상황이라면, 실효를 거두기 힘든 현 시기에 무리한 지원을 강행하는 것보다 속도를 조절해가며 사업을 운영하는 것이 바람직하리라 본다. 대신 KOICA만의 국별 · 분야별 프로그래밍을 통해 향후의 사업방향을 잡아가는 준비가 더 필요할 것이다. 아울러 현재 추진중인 사업에 대해서는 가급적 조기에 사업이 마무리되도록 관심을 가짐으로써 사업지연에 따른 역효과를 최소화하여야 할 것이다.

이러한 사업 프리즘 조정을 통해 KOICA 사업은 현재의 불안정한 국면에서의 도전과 수용은 물론이고 향후 이라크가 안정국면에 들어설 때 경험하게 될 도전과 수용에도 더욱 능동적으로 대처할 수 있을 것이다. 바로 이것이 2006년보다는 2007, 2008년 KOICA의 이라크 지원사업이 더욱 기대되는 까닭이다.