

한국 ODA의 파편화에 대한 조사 보고서¹⁾

최수영 / 경실련 국제위원회 간사

I. 문제제기

정부는 2008년도 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance, 이하 ODA) 예산을 1조 85억 원으로 확정함으로써 처음으로 그 규모가 1조원을 넘어서게 되었다. 이는 국민순소득(GNI)의 0.1% 수준으로 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee, 이하 DAC)의 권고사항인 0.7%에 한참을 못 미칠 뿐만 아니라, DAC 회원국의 평균인 0.3%에도 근접하지 못한 결과이다. 세계 13위의 경제대국으로서 부여되는 책임과 의무를 제고하기에는 부끄러운 수준이지만 지난 정부를 이어, 이명박 정부에서도 국제개발협력에 대한 지속적인 관심과 ODA 확대에 관한 약속이행을 확

인²⁾ 시켜주는 실천이라는데 그 의의가 더 크다고 볼 수 있다.

한국은 원조를 받던 수원국에서 이제는 가난한 이웃을 위해 ODA를 제공하는 공여국으로 성장한 세계 몇 안 되는 국가이다. 신흥공여국(Emerging Donor)로서 세계 국제개발협력 무대에서 한국이 가지는 관심과 기대는 타국에 비해 남다르다. 하지만 우리의 ODA에 대한 평가는 실망스럽기만 하다. 얼마 전 미국 싱크탱크 기관인 세계개발센터(Center for Global Development)가 발표한 빈곤국에 대한 '2008 개발공헌도지수(CDI: Commitment to Development Index)³⁾'에 따르면 한국은 선진 22개국 가운데 가장 낮은 점수를 받아 꼴찌를 기록했다. 과거 빈곤에 대한 힘겨운 고통을 알고 있

1) 본 내용은 2008년 10월 22일 경실련 국제위원회에서 발표한 '공적개발원조(ODA)의 중앙부처별 시중에 대한 보고서'를 편집, 수정, 보완한 것입니다.

2) 이명박 정부는 2008년 8월 14일 개최되었던 제4차 국제개발협력 위원회에서 지난 정부의 ODA 증액 약속에 대한 의문이 심각하게 제기하였다. 하지만 결과적으로는 한국 ODA를 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%를 달성할 것을 저차 확인하였다.

3) CDI 지수는 원조, 무역, 투자, 이민, 기술이전, 환경, 안전보장 등의 다양한 개발에 영향을 주는 요소들을 평가한 점수를 수치화 해 순위를 매기고 매년 전 세계로 발표하고 있다.

는 한국이지만 지금은 전 세계적으로 빈곤지원에 가장 인색한 나라라는 오명을 가지게 되었다.

1조 원이 넘는 국민 세금이 ODA 자금으로 집행이 되고 있는데도 국제사회의 평가가 형편없다면, 우리는 과연 한국의 ODA가 적절한 제도적 틀 속에서 그 목적에 부합되게 잘 사용되고 있는지 아닌지에 대한 재검점을 하루빨리 받아야 한다. 한국의 국제개발협력 사업은 무엇이 문제이기에 국제사회로부터 이렇게 인색한 평가를 받고 있는 것인가? 어디서부터 무엇을 개선해나가야 하는 것일까?

저자는 유·무상이 정확히 분류된 이원화된 원조이행 시스템과 더불어 약 40여 개의 중앙 부처·기관과 지자체에서도 각기 다른 ODA 사업을 진행하고 있는 파편화(Fragmentation)가 문제의 핵심에 있다고 판단하였다. 이는 2008년 ODA 1조 시대를 시작으로 그 규모가 해를 거듭해 갈수록 확대되어갈 전망이다. 개선책이 시급히 마련되지 못한다면 파편화된 ODA 집행 체계의 오류에 더욱 깊이 빠지게 될 것으로 우려된다.

이에 본고에서는 한국 ODA 집행의 선진화를 위해 가장 먼저 한국 ODA의 파편화에 대한 논의를 개진하고자 한다. 무상원조의 주 시행기관인 KOICA를 제외하더라도 한국 ODA의 무상원조 중 약 20%를 차지하고 있는 정부 중앙부처 및 기관들의 ODA 사업을 살펴보고, 그 전문성과 효율성에 대해 지적할 것이다. 그리고 이러한 지적을 바탕으로 파편화의 개선을 위한 시급한

제도적 장치 마련을 촉구하고, 그 속에 담겨야 할 필수 사항을 함께 모색하고자 한다.

II. 조사·분석 방법

조사를 위한 모든 데이터는 정보공개청구 제도를 활용하여 2005년부터 2007년까지 지난 3년간 사용된 한국 ODA에 대한 사용 내역을 2008년 7월 17일 임괄적으로 청구하였다. 사전에 기획재정부가 발표한 'OECD/DAC 통계자료'를 통해 부처별로 집행된 과거 3년의 양자간 무상원조에 대한 정확한 액수를 이미 알고 있었기 때문에 정보공개청구는 그 집행 액수에 대한 구체적인 목적과 사용실적 그리고 마지막 평가가 포함되어 있을 사업보고서를 요구하였다.

분석 대상은 총 23개 기관으로 좁혔다. 기획재정부의 '한국 ODA의 시행기관별 실적'을 분석해보면 KOICA와 한국수출입은행을 포함하여 총 39개의 중앙부처·기관 및 지방 지자체에서 ODA 사업이 시행되고 있었다. 이번 조사를 위해 먼저 유·무상 원조의 주요 시행기관인 KOICA와 한국수출입은행은 대상에서 제외하였으며, 연구의 일관성을 위해 지자체를 비롯한 중앙부처·기관 중에서도 ODA 예산이 매해 2천 달러 이하(2006년도 ODA 예산 기준)인 기관은 분석 대상에서 제외하였다. 그 결과 총 23개의 중앙부처·기관 중점 분석 대상으로 남게 되었다⁴⁾.

4)정부는 2008년 11월 '2007년도 우리나라 ODA 통계(확정치)'의 주요 내용'을 발표하였다. http://www.koreaexim.go.kr/kr/ef/e/31/1/081112_07.odt

〈 분석대상으로 선정된 23개의 중앙 정부부처 및 기관 〉

공정거래위원회, 과학기술부, 관세청, 교육인적자원부, 국가보훈처, 국방부, 국세청, 노동부, 농림부, 농촌진흥청, 문화관광부, 문화재청, 보건복지부, 산림청, 산업자원부, 식품의약품안전청, 여성부, 외교통상부, 재정경제부, 정보통신부, 해양수산부, 행정자치부, 환경부

(총 23개)

본 연구를 위해 수집된 통계자료는 ‘OECD/DAC 통계자료’를 기본으로 하였다. 우선 선진국 및 원조기관의 ODA 통계는 OECD/DAC 통계 사이트를 통해서 입수하였고, 다음에는 ‘공적개발원조(ODA) 통계보고 시스템’⁵⁾을 통해 취합된 2005년 통계자료⁶⁾와 2006년 확정통계를 참고하였다. DAC 통계는 OECD의 DAC 회원국들(22개)에게는 매년 전년도 실적에 대한 보고의 의무를 가진다. 비회원국들은 의무는 아니지만 우리나라도 매년 OECD/DAC에 ODA 실적을 꾸준히 보고하고 있다. ODA 실적은 매년 2차례(잠정통계 및 확정통계)에 걸쳐 집계하여 보고되고 있다. 현재 한국수출입행이 관련부처 및 실시기관으로부터 ODA 통계를 취합하고 있으며 이렇게 모아진 자료를 보고받은 기획재정부는 OECD/DAC에 최종 보고하고 있다.

자료가 수집되던 2008년 중반은 2007년 ODA 확정통계를 위한 자료입력 시기였으므로 2007년 통계자료는

잠정자료를 활용하였다. 그리고 2008년 정부부처 개편을 통해 많은 부처가 통폐합되거나 그 이름을 달리한 경우가 많았다. 이번 연구에서는 2005년에서 2007년까지의 ODA 사업을 살펴보고자 하는 것으로 정부부처개편 이전의 부처명과 구분을 따라 전개되었다. 마지막으로 데이터의 수집과정에서 부처별 협조 정도, 자료보관 여부 및 정보공개 범위 그리고 2008년 말에 진행된 부처 통폐합에 따른 업무인수인계라는 특수한 시기 때문에 데이터 공개범위와 수준차이는 확연히 존재하였음을 밝힌다.

III. 선진 공여국의 ODA 집행 시스템

한국 ODA를 구체적으로 살펴보기 전에 선진 공여국의 경우는 어떠한 원조 시행 시스템을 가지고 있는지 살펴보기로 하였다. 그 모범 사례로 일컬어지는 영국과 스웨덴과 함께, 상대적으로 오랜 역사와 규모를 자랑하지만 우리와 비슷한 원조 집행 구조로 인해 효율성의 문제를 겪고 있는 프랑스 사례를 소개할 것이다. 이는 타국의 사례를 통하여 한국 개발원조의 발전 방향을 타진해 보고자 함이다.

1. 영국

영국은 개발원조를 전문적으로 담당하는 국제개발부(Department For International Development, 이하

5) 현재 한국수출입은행에서는 ‘공적개발원조(ODA) 통계보고 시스템’을 운영하여 모든 ODA의 지원 실적을 온라인으로 집계하여 원조 분야별, 형태별, 시행기관별로 ODA 통계 조회 및 분석을 하고 있다. 이 시스템은 원조시행기관인 정부부처, 지방자치단체, 한국은행, 한국수출입은행, KOICA 등 60개 이상의 공공기관이 직접 자료를 입력하여 작성하고 있으며 2005년 시험가동을 통해 2006년부터 본격적으로 운영되고 있다.

6) 05년 당시는 통계보고 시스템이 시험가동 중이라 모든 ODA 집행기관의 자료가 수집되지 못하였다.

DFID)를 두고 있다. DFID는 독립적인 원조 정책의 수립과 이행을 보장받고 있으며 별도의 예산을 배정받고 있다. 과거 식민지 국가들에 대한 관리와 책임감에서 시작된 영국의 원조는 1997년에 들어선 노동당 정부에 와서 원조 정책의 주요한 안정화와 선진화를 위한 개혁을 본격화 하였다. 이전의 해외개발행정부를 DFID로 강화시키고, 빈곤퇴치를 위한 구체적인 목표를 제시해주고 있는 국제개발에 관한 백서(White Paper on International Development)를 3차례 발간하였으며, 2002년에는 국제개발법(International Development Act 2002)을 제정하였다. 이는 영국의 개발협력에 대한 확고한 제도적 기반을 마련하는데 큰 계기가 되었다⁷⁾.

영국은 이렇게 개발협력에 있어 독립된 기관과 제도적 기반을 확고히 마련하였기에 다른 타선진 공여국에 비해서도 월등히 효율적인 원조 체계를 구축한 나라로 여겨지고 있다. 그 중심에 DFID의 역할이 크다. DFID는 개발원조에 대한 정책수립과 관련한 정부 리더십을 발휘할 수 있는 행정기능(Ministerial function)과 원조이행과 전문기술을 보유하고 있는 시행기능(Agency Function)까지 겸비하고 있다. 이에 영국 총 ODA의 84%에 대한 직접적 통제 기능을 보유하고 있다. 또한 총리, 국제개발장관 및 고위급 지도자의 정책적 지지를 받고 있으며 다양한 개발 이슈들에 대해서 각 부처들과 긴밀하게 협력하여 일하고 있어 국제개발 업무에 대한 분명한 비전과 일관성 있는 정책을 구축

하고 규모 있는 재원조달을 할 수 있다⁸⁾.

2. 스웨덴

대표적인 선진 원조 공여국으로 스웨덴의 경우 중앙집권적이며 효율적인 원조 시스템을 갖추고 있다. 대표 원조기관으로 스웨덴 의회(Parliament), 외무부(Ministry for Foreign Affairs: MFA), 스웨덴 국제협력개발협회(Swedish International Development Cooperation Agency: 이하 Sida)가 있다. 의회는 개발협력에 관한 법적 기반을 다지고, 외무부는 관련 정책을 만들며, Sida는 대부분의 원조 시행을 담당한다.

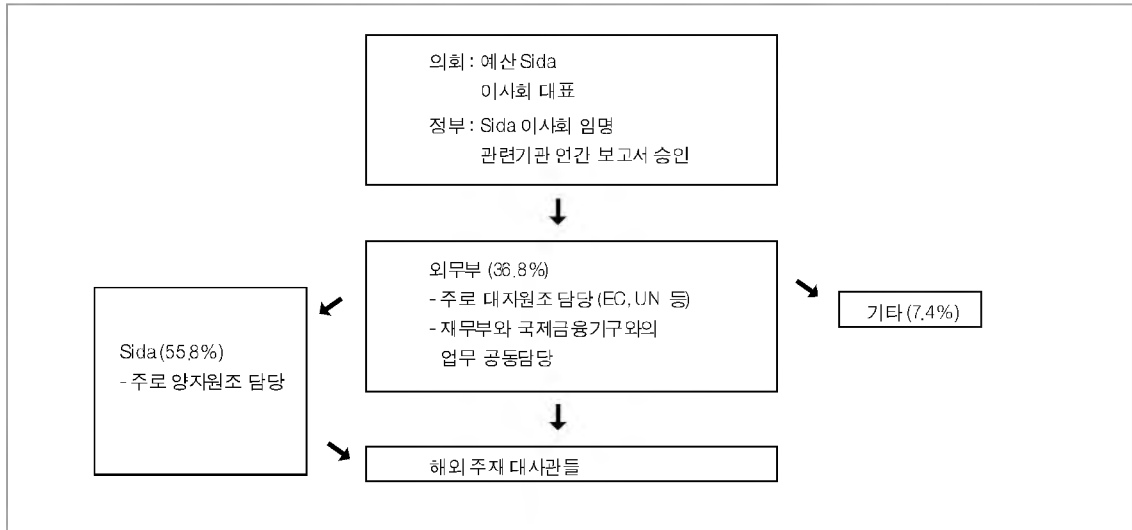
외무부는 개발협력에 관한 정책 결정 이외에 관련 기관(Sida/재무부(Ministry of Finance) 등)들의 이해 조정 및 국제기구와의 다자원조를 주관하고 있으며 2003년 기준으로 ODA 자금의 36.8%를 담당하고 있다. 2003년 기준 55.8%의 ODA 자금을 운영하고 있는 주요 원조 시행기관인 Sida는 주로 양자 원조를 담당한다. 이외에 재무부는 주로 국제금융기구들과 연관된 업무를 담당하고 있으며 2003년에는 12%의 ODA 자금을 외무부와 공동 관리하였다. 외무부와 Sida이외에도 산업통상부(Minister for Industry and Trade)의 산하기구인 수출신용보증기구(Export Credit Guarantee Board)는 채무업무(Debt issue)를 재무부와 공동 관리하고 있으며, 2003년 약 6.9%의 자금을 집행하였다. 이외에 환경부(Ministry of

7) 주동주 편저, '국제개발과 국제원조' (서울: 알타미라, 2008), pp150-152

8) OECD/DAC, "2006년 영국 DAC 동료평가 보고서(Unted Kingdom DAC Peer Review Report(2006))"

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/57/37010997.pdf>

〈그림 1〉 스웨덴 개발원조 시스템



※ 자료: 주동주 편저, 국제개발과 국제원조

Environment)가 약 0.3%, 스웨덴 협회(Swedish Institute)가 약 0.1%, 노르딕 아프리카 협회(Nordic African Institute)가 약 0.1%, 그리고 포크 베마도트 아카데미(Folke Bernadotte Academy)가 약 0.1% 미만의 자금을 집행하였다⁹⁾.

3. 프랑스

프랑스의 개발원조는 다른 선진 유럽 공여국에 비해 복잡하고 책임 소재가 모호한 것으로 유명하다. 우리나라와 마찬가지로 원조 집행 체계의 파편화된 시스템으로 인해 심각한 예산 낭비와 비효율성의 문제점을

지속적으로 지적받고 있다. 그 예로 1965년 당시 프랑스에는 주요 원조담당기관 외에도 개도국에게 자문, 연구, 원조 등을 지원하는 25개의 부처와 40여개의 준 공공기관이 존재하였다고 한다¹⁰⁾.

1998년 원조체계의 개혁을 통해 프랑스는 개발원조를 수행하는 주요 기관을 외무부(Ministry of Foreign Affairs)와 재정경제산업부(Ministry of Economic Affairs, Finance and Industry)로 나누고, 주요 집행 기관으로서 프랑스개발청(France Development Agency)을 두어 원조의 효율성과 책임성을 강화하고자 하였다¹¹⁾. 또한 국제개발협력을 위한 부처간위원회

9) OECD/DAC, "2005년 스웨덴 DAC 동료평가 보고서(DAC Peer Review Report(2005))", <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf>

10) Carol Lancaster, Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics(Chicago and London: the University of Chicago Press), P143-170

11) 외무부는 주로 교류 협력 및 문화 증진을 담하며, 프랑스의 외교적 영향력에 기초한 개발전 국가들과의 연대(solidarity)를 담당하며 재정경제산업부는 거시 경제적, 금융적 원조를 담당하기 때문에 부채 관리, CFA 프랑화 지역과의 경제적 협력, 저개발 국가에 대한 투자 촉진 및 경제적 협력 전반에 대한 책임과 권한을 갖고 있다.

(CICID: Inter-ministerial Committee for International Co-operation and Development)를 신설하여 ODA의 목적을 분명히 하고 모니터링과 평가를 위한 정책과 장치마련을 비롯한 시행과 지역별, 섹터별 지원에 대한 조정 역할을 부여하였다. 하지만 여전히 수십여 개의 정부 부처와 공공기관이 원조 사업에 관여하고 있으며 사업의 중복성으로 인한 예산 낭비와 많은 시행주체들로 인한 책임소제 문제는 아직도 풀리지 못하고 있다. 프랑스가 개발청을 중심으로 한 프랑스가 개발원조의 효율성 증대 시도도 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 ODA의 3%만이 프랑스가 개발청을 통해 집행되고 있어 개혁의 실효성은 미비하기만하다. 이에 더하여 외무부와 프랑스가 개발청간의 역할 부분에 있어서도 중복되는 점이 많아 2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서에서는 더 많은 조정의 노력이 필요하다고 지적하고 있다. 이 보고서에서는 CICID의 경우 더 적극적인 조정역할과 강화된 실무기능의 확대도 요구하였다¹²⁾.

프랑스는 대표 선진국이자 긴 개발원조의 역사를 가지고 있으며 세계 4위의 ODA 공여국이다. 하지만 개발

원조와 관련 정책이 지나치게 정치적이며 외교적 동기
에 의해 진행되고 있다는 비판을 받고 있음은 물론이고, 비효율적인 원조시행 시스템으로 인해 심각한 예산 낭비의 부담까지 앓고 있다. 이는 최근 국제사회의 압력과 내부 개혁의 노력으로 많은 진전을 보이고 있지만 여전히 많은 부분에 있어 미흡한 점이 발견되고 있다.

이는 비록 현재는 작은 액수와 상대적으로 짧은 원조의 역사를 가지고 있지만, 앞으로 그 발전의 가능성을 키워가고 있는 우리에게 앞으로 어떠한 방향으로 국제개발협력 사업을 진행시켜야 할지에 대해 강한 메시지를 던지고 있다.

IV. 한국 ODA 현황

1. 한국 ODA 추이와 국제사회의 변화가 주는 시사점

우리나라가 ODA의 공여국으로서 본격적인 업무의 시

<표 1> 2002년 프랑스 ODA 집행 실적

(단위: 백만 유로 (EUR))

	재정경제산업부 (MINEFI)	외무부 (MAE)	프랑스가 개발청 (AFD)	기타 부처 (Other Ministries)	총액	비율 (%)
양자원조	1,096	953	169	1,617	3,835	66
다자원조	1,265	721			1,986	34
총액	2,361	1,674	169	1,621	5,821	
비율(%)	40	29	3	28		

※ 자료: 2004년 프랑스 동료평가보고서(DAC Peer Review Report)

12) OECD/DAC, "2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서(France DAC Peer Review report(2004))" <http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf>

작을 알린 것은 1987년 개도국에 대한 양허성 차관으로 대외경제협력기금(EDCF) 300억 원을 출연하여 한국수출입은행에게 업무 위탁을 하고, 1991년 한국국제협력단(KOICA)의 설립으로 과거 여러 부처에서 산발적으로 실시해 오던 기술협력, 인적교류사업 등의 무상원조를 통합시키면서부터이다. 그 후 우리나라는 신흥공여국(emerging donor)으로서 현재까지 약 20여 년 동안 ODA 사업을 지속해 왔다. 그 결과 1991년 1.1억분에 불과하던 원조규모가 2007년에는 6.7억분을 기록하여 절대 규모 면에서 증가 추세를 보이고 있다.

그러나 GNI 대비 ODA 비율 변화를 보면 1998년 0.06%였고, 10년 뒤인 2007년에는 0.07%로서 제자리 걸음을 계속하고 있다.

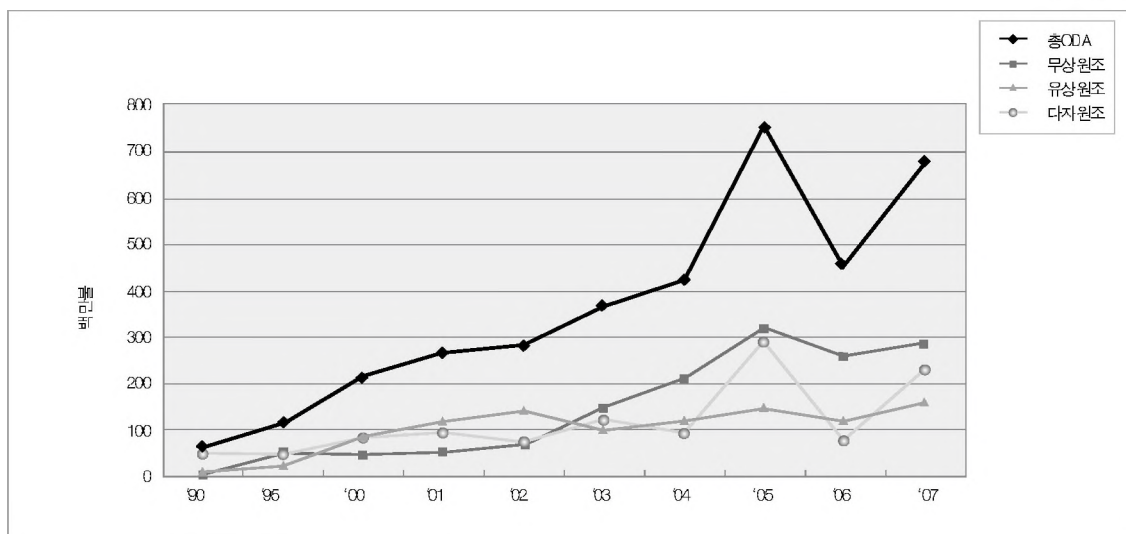
20년이라는 짧고도 긴 ODA 역사를 가진 한국의 국제

개발협력 사업은 국내외적으로 불어오는 다양한 변화와 개선의 요구 속에서 자유로울 수 없다. 규모면에 있어서는 2006년 GNI대비 0.05% 밖에 되지 않는 GNI 대비 0.7%의 ODA 달성 압박은 과거 어느 때보다 강하게 밀려오고 있다. 이는 2000년 발표된 새천년개발선언에 따른 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs) 달성을 위해 ODA 증액에 대한 논의와 촉구가 빗발치고 있기 때문이며 한국도 MDGs의 성실한 이행을 약속하였기에 예외가 될 수 없다.

질적 개선은 먼저 ODA의 무상원조 확대와 언타이드(Un-tied)화에 대한 요구로 시작되고 있다. 국제적으로 ODA에서 무상원조가 차지하는 비중은 약 90%에 달하고 있지만 한국은 70%를 조금 넘고 있을 뿐이다. 언타이드화도 마찬가지이다. 2006년 현재 한국의

〈그림 2〉 우리나라 ODA 지원 실적 (1990~2007)

(단위: 백만 불)



※ 자료: 제3차 국제개발협력위원회 보고자료

ODA는 98%가 타이드(tied) 원조로 분류되고 있어 아직도 우리의 ODA는 한국상품과 한국기업만이 수주를 받을 수 있게 되어있다. 100%에 가까운 무상원조의 비율과 비구속성 원조의 DAC 평균이 90%에 달하고 있다는 점은 우리에게 앞으로 어떤 질적 개선택을 마련해야하는지에 대해 시사하는 바가 크다. 이와 함께 2008년 9월 가나 아크라에서 채택된 원조의 효과성 제고를 위한 '아크라 행동계획(Accra Agenda for action, 이하 AAA)'이 주는 정책적 함의도 무시할 수가 없다. AAA는 파리선언을 보완하여 2010년까지 원조 효과를 위한 이행을 점검하게 될 것이며 수원국의 주인의식(Ownership)과 역량강화(Capacity building), 상호 책임성 강화 등을 통해 더욱 강화된 효과성 제고에 실질적인 요건으로 우리 원조 산업의 주요한 잣대로 활용되게 될 것이다.

2. 한국 ODA의 집행 시스템 분석

우리나라의 ODA는 크게 양자와 다자로 나뉘고 또 각각 유상과 무상으로 다시 구분될 수 있다. 양자원조 중

무상원조는 외교통상부가, 유상원조는 재정경제부가 담당하고 있다. 무상원조는 외교통상부 산하 한국국제협력단(KOICA)을 통해 각종 사업의 이행을 총괄하고 있으며, 장기저리의 차관인 유상원조는 대외경제협력기금(EDCF)이라는 이름으로 기획재정부 산하 한국수출입은행에서 그 집행을 담당하고 있다. 다자간 ODA 경우 국제금융기관에 대한 출자는 기획재정부, UN 등 국제기구 분담금과 같은 출연은 외교통상부와 기타 정부부처에서 각각 지출되고 있다. 유·무상의 구별과 그에 따른 담당기관의 분류가 정확히 이원화된 체계임을 확인할 수 있다.

아래 <표 2>에서 확인할 수 있듯이 2006년을 기준으로 한국 ODA를 살펴보면, 전체 ODA 중 양자간 원조는 83%, 다자간 원조는 17%를 차지하고 있다. 유·무상원조의 지원비중은 무상원조가 69%, 유상원조가 31%를 차지하였다. 액수로 보면 무상원조는 전년대비 18.6% 감소한 2억 5천만 달러를 기록하였으며, 이 중 KOICA 예산은 1억 9천만 달러이다. 유상원조는 전년대비 19.4% 감소하여 1억 1천만 달러 지원되었다.

<표 2> 한국 ODA 지원 실적(2005~2007년)

(단위: 백만 달러)

구 성 항 목	2005년	2006년	2007년(잠정)
ODA (A+B)	752.32	455.25	671.76
양자간 ODA (A)	463.30	376.06	462.09
무상원조	318.00	258.95	329.9
(그 중: KOICA)	(201.86)	(193.10)	(269.46)
유상원조(EDCF)	145.30	117.11	132.19
다자간 ODA (B)	289.01	79.19	209.67
ODA/GNI (%)	0.096%	0.051%	0.07%

※ 출처: 기획재정부 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계 보도자료

〈표 3〉 2005~2007년 무상원조 사업 실적: KOICA 및 기타부처별

(단위: 백만 달러)

구 분	2005년	2006년	2007년(잠정)
무상원조 총액	318,00	258,95	329,9
KOICA	201,86(63.5%)	193,10(74.6%)	269,46(81.7%)
기타부처	116,14(36.5%)	65,85(25.4%)	60,44(18.3%)

이를 조금 더 세부적으로 살펴보면 총 ODA 중 약 69%를 차지하는 무상원조는 전담 시행기관인 KOICA의 예산과 타 부처별로 집행된 액수로 구별되며 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉에서 보듯이 우리나라의 무상원조가 KOICA를 통해 집행되는 비율은 2005년부터 3년간 꾸준히 증가되고 있다. 이는 그만큼 무상원조에 있어 KOICA의 역할과 기능의 중요성이 높아지고 있음을 뜻한다. 하지만 동시에 약 8대 2의 비율을 유지하며 기타부처의 무상원조 지원액수도 무시할 수 없다. 중요한 것은 KOICA 예산을 제외한 무상원조가 38여 개의 중앙부처와 지자체에서 쪼개지고 흩어져서 시행되고 있다는 파편화에서 그 문제가 발생한다. 기타부처에서 실시하는 무상원조는 그 액수에 있어 크세는 수십억 원에서 작게는 몇 백만 원까지 쪼개지며, 지원국가와 분야도 광범위하게 이루어지고 있다. 물론 그 시행의 목적과 결과도 다양하여 이 모두를 한국의 무상원조라는 이름으로 불릴 수 있는지도 모호할 때가 있다.

3. 한국 ODA 집행의 파편화 분석

〈표 4〉을 살펴보면 2005년부터 2007년까지 우리나라

의 ODA 예산 지출을 부처별로 세부적인 액수를 양자와 다사로 나누어서 확인할 수 있다. 한국 ODA는 주요 ODA 시행기관을 포함하여 정확히 39개의 중앙부처·기관 및 지자체에서 그 예산을 집행하고 있다.

2006년 ODA 실적을 보면 총 규모는 전년 대비 39.5% 감소한 4억 5천만 달러이며 그 중 KOICA는 약 1억 9천만 달러(약 1,900억 원), 한국수출입은행이 위탁관리 중인 재정경제부의 유상원조가 약 1억 1천만 달러(약 1,100억 원)로 그 지출 규모가 가장 크게 나타나 있다. 이는 KOICA가 무상원조를 총괄하는 대표 시행기관이며, 유상원조는 한국수출입은행을 통해서만 집행되기 때문이다.

이 외에도 정보통신부(약 1천만 달러), 교육인적자원부(약 1천만 달러), 국방부(8백만 달러) 순으로 부처에서 사용하는 ODA의 양자간 무상원조의 규모가 크게 집계되었다. 반대로, 기상청, 관세청, 국가청렴위원회, 인천광역시, 강원도, 충청북도와 같은 기관은 그 규모가 1천 달러에서 2천 달러 수준으로 지출 액수가 너무 미비하여 그 규모로 사업의 전문성과 효율성이 확보될 수 있을지 우려가 되었다. ODA 사용에 있어 중앙부처·기관 지자체의 구별은 중요하지 않았다. 서울시와

〈표 4〉 기관별 ODA 실적(2005~2007)

(백만 달러, 순지출 기준)

	2005		2006		2007	
	양자간	다자간	양자간	다자간	양자간	다자간
강원도	0.36	-	0.02	-	0.42	-
경기도	0.70	-	0.28	-	0.77	-
경상북도	0.13	-	0.11	-	0.12	-
공정거래위원회	0.21	0.45	0.68	0.27	0.15	-
과학기술부	2.64	1.37	6.99	1.32	1.89	0.80
관세청	0.03	-	0.02	0.23	0.05	-
교육인적자원부	6.43	3.08	10.37	3.67	5.36	4.70
국가보훈처	0.12	-	0.06	-	0.06	-
국가청렴위원회	-	-	0.01	-	-	-
국방부	80.99	-	8.49	-	9.15	-
국세청	0.02	-	0.02	-	0.03	-
기상청	0.01	0.01	0.01	0.05	0.01	0.05
노동부	0.22	1.00	0.09	0.95	1.68	0.83
농림부	0.09	-	0.48	5.10	0.95	5.30
농촌진흥청	0.20	1.35	0.05	0.56	0.05	0.60
대구광역시	0.02	-	-	-	-	-
대전광역시	0.004	-	-	-	0.01	-
문화관광부	-	-	3.65	-	2.95	-
문화재청	-	-	0.03	0.02	0.18	0.07
보건복지부	2.05	0.28	2.46	7.56	3.11	13.07
산림청	0.46	0.15	0.68	0.37	0.82	0.38
산업자원부	0.74	-	1.93	0.05	7.06	0.05
서울특별시	1.35	-	1.54	-	3.12	-
식품의약품안전청	-	0.04	0.16	-	0.10	-
여성가족부	0.13	-	0.14	0.01	0.17	0.01
외교통상부	2.52	28.64	6.56	32.59	1.90	38.72
인천광역시	-	-	0.006	-	-	-
재정경제부	유상 145.30	239.90	유상 17.11	23.04	유상 132.19	140.85
	무상 5.23		무상 7.02		무상 1.12	
전라남도	0.02	-	0.02	-	0.01	-
정보통신부	9.60	0.23	10.94	0.83	6.90	-
충청남도	0.08	-	-	-	0.03	-
충청북도	0.01	-	0.01	-	-	-
통계청	-	-	-	-	0.02	-
특허청	-	0.52	0.31	0.002	-	-
해양수산부	0.56	-	0.56	-	1.01	-
행정자치부	-	-	0.15	-	0.16	-
환경부	0.32	4.79	0.85	2.22	0.46	3.90
한국개발연구원	0.91	0.35	1.17	0.35	1.23	0.35
한국국제협력단	201.86	6.87	193.10	-	269.46	-
합 계	463.30	289.01	376.06	79.19	462.09	209.67

※ 출처 : 기획재정부, 2008

경기도 같은 지자체는 일부 중앙부처 보다 훨씬 더 많은 예산을 투입하여 해마다 규모 있는 여러 개의 사업을 진행하고 있었으며 앞으로도 활발한 계획을 가지고 있었다.

부처별로 실시되고 있는 무상원조 사업의 세부 집행 내역을 살펴보면 과학기술부의 경우, 개도국 전문 과학기술지원 사업과 이를 위한 장학사업, 다자기구를 통한 협력사업이 주를 이루었다. 교육인적자원부는 개도국의 교육 발전을 위한 지원, 농림부는 초청연구 및 워크숍 개최, 보건복지부는 다자 또는 협력기관을 통한 협력사업, 산업자원부는 거의 모든 프로그램이 중소기업, 원전 등과 같은 기술지원이며 정보통신부는 중고컴퓨터 지원, IT 봉사단, 전문가 연수 등을 하고 있었다. 해양수산부는 기술협력사업을 환경부는 환경 연수 사업을 주로 추진하였다. 상대적으로 집행액이 작은 관세청, 국세청, 농촌진흥청, 문화재청은 모두 개도국 초청연수 사업을 일 년에 한번 정도 개최하는 것이 전부였다.

부처별 ODA 무상원조 사업의 성격을 조금 더 쉽게 이해하기 위하여, 중점 분석 대상이 되는 23개 부처에서 실시하고 있는 모든 ODA 사업을 그 이행의 성격에 맞게 8개로 분류하여 <표 5>로 정리해 보았다.

가장 많은 사업비 비율을 보인 것은 프로젝트 사업으로 전체 예산 중 23.4%를 차지하였지만 개별 사업개수는 적었다. 그 이유는 8백만 달러 이상이 사용된 국방부의 '이라크 재건사업'의 사례 탓이 컸다. 국방부는 2006년 이라크의 자이툰 부대를 통해 파병지역의 인도적 지원사업을 진행하였으며 이 내역이 ODA 집계된 것이다. 이러한 전쟁 후 지역재건이라는 특수한 케이스를 제외하고는 다년도의 규모 있는 개도국 개발 프로젝트를 부처에서 나름의 경험과 전문성을 살려 진행한 결과를 많이 찾아 볼 수가 없었다. 그 다음으로 집행 액수로나 사업수로 봐도 부처의 ODA 사업은 초청연수&워크숍, 기술협력, 장학사업 분야가 주를 이루고 있었다. 기술 협력과 초청연수&워크숍 사업은 2006년 한 해만 해도 총 391개의 각기 다른 사

<표 5> 2006년 23개 부처의 무상원조 사업 분야별 지출액과 비율

(단위 : 달러)

	분 야	사업개수	지출액	비율(%)
1	기술협력	115	8,031,959	14.32
2	물자지원	37	7,070,580	12.61
3	봉사단	43	3,000,385	5.35
4	장학사업	106	7,883,716	14.06
5	초청연수&워크숍	276	8,761,093	15.62
6	프로젝트	24	13,143,868	23.44
7	NGO 지원	14	1,170,042	2.1
8	기타	44	7,017,379	12.51
		659	56,079,022	100.00

업이 부처별로 시행되었다. 부처의 전문성을 바탕으로 한 내용도 있었지만 많은 부분 1~2주 내외로 이루어지는 단기 교육프로그램이 절반 이상을 넘고 있었다. 특히 초청연수&워크숍 사업의 경우는 일반적으로 개도국 공무원 또는 연수생을 한국에 초청하여 특정 주제에 대해 개도국과 한국의 정보 교환을 위한 발제와 지정토론을 위한 시간이 며칠 이루어진 뒤, 한국의 산업시찰 및 관광명소를 둘러보게 하는 코스가 전형적이었다. 2005년에서 2007년 3년의 기간 동안 조사해본 결과, 대부분의 부처에서 이러한 초청연수&워크숍 사업을 매년 비슷한 주제와 내용으로 참가자를 달리하여 개최하고 있었다. 기술 협력도 마찬가지로 국내 전문가 몇 명을 단기간 파견하여 기술 자문을 해주고 돌아오는 것이 대부분이었다. 장학 사업의 경우에도 부처별로 개도국의 공무원 또는 우수 대학(원)생을 국내로 초청하여 1년에서 2년의 학업 지원을 하고 있었다.

지역별 분포를 살펴보면 <표 6>에서 볼 수 있듯이 아시

아에 47%, 중동 17.8%로 절반 이상의 원조가 우리나라와 근거리에 있는 개도국에 지원되고 있음을 알 수 있다. 아시아 수혜국 중에서도 중국, 인도, 터키, 필리핀 등과 같이 비교적 경제적 안정을 가진 중진 개도국에 집중되어있다. 아마 아시아는 상대적으로 근거리 국가들이며 유사한 문화적 배경을 공유하고 있어 함께 사업을 하기에 용이하다 판단했기 때문이라 짐작된다. 하지만 가까운 아시아라도 아프가니스탄, 캄보디아, 방글라데시, 라오스 등과 같은 최빈국들에 대한 지원은 부족하였다.

V. ODA의 파편화에 대한 문제점

지금까지 한국 ODA와 주요 시행기관을 제외한 기타 부처에서 ODA를 얼마나 어떻게 사용하고 있는지에 대해 살펴보았다. 지금부터는 23개 중앙 부처·기관에 대한 무상원조사업에 대해 조사하면서 발견한 문제점을 기술하고자 한다. 특히 부처에서 실시되고 있는

<표 6> 23개 부처의 무상원조 지역 분야별 지출액과 비율

(단위: 달러)

	대 록 별	지 출 액	비율 (%)
1	남아메리카	1,772,834	3.2
2	북아메리카	673,737	1.2
3	아시아	26,376,194	47.0
4	아프리카	2,370,630	4.2
5	오세아니아	143,732	0.3
6	유럽	648,182	1.2
7	중동	9,980,571	17.8
8	기타(미분배)	14,119,002	25.2
		56,081,882	100

ODA 예산 집행과 관리, 그리고 그 집행의 타당성 측면에서 발견한 문제점에 집중해보고자 한다.

1. ODA 예산 집행 및 관리의 문제점

가. ODA 예산 집행 및 결산보고에 대한 낮은 신뢰성

23개 부처별 무상원조사업은 회계연도가 지나면 그 결과가 최종 집계되어 OECD/DAC에 보고되기 위해 2차례에 걸쳐 통계를 집계한다. 이렇게 보고된 지난 3년의 DAC 통계치를 근거로 하여 각 부처의 개별 사업 내역을 조사해 보았다. 부처별로 ODA 예산을 어디에 어떻게 집행하였는지에 대한 내역을 조사하는 과정에서 몇몇 부처는 집행에 대한 근거자료도 갖추지 못하고 있었으며 몇몇은 DAC 통계치와 다른 결과를 제시하였다. 그리고 몇몇 사업담당자는 ODA 사업에 대한 업무 파악도 부족하여 질문에 대한 적절한 대답 조차도 하지 못하였다.

해마다 ODA 예산을 집행하고 그 결과를 공식 집계하여 국내외적으로 보고를 마쳤음에도 불구하고 오히려 자료청구를 위해 제공된 기초 DAC 통계의 출처와

ODA의 이해를 구하는 질문을 받기도 하였다. 다음은 개별 부처별로 집계된 이 같은 사례들을 부처별로 나열한 것이다.

• 국가보훈처

: 매년 지속사업으로 실시되는 한국 NGO인 KOMSTA(한방의료봉사단) 지원 프로그램에 대해 2005년 12만 달러(약 1억 2천원)로 결산 보고하였으나, 실제 지출된 금액은 6천만 원으로 그 차액에 대한 원인을 설명 못하였다.

• 노동부

: 실제 집행된 ODA 사업 내역에 대한 포함과 불포함의 오류가 가장 심각하였다. 결산보고에 포함되지 않은 ODA 사업이 다수 있었으며, 이미 보고된 사업이라고 하더라도 그 세부 내역에 대해 담당자는 근거자료도 관련 설명도 제공하지 못했다. 조사과정 중에 확인한 지난 3년간 차액은 아래와 같다. 환차액을 고려하더라도 그 차액은 엄청났다. 보고되지도 않고 보고되어도 관련 근거자료를 찾을 수 없는 원인을 노동부 관계자 스스로도 이해하지 못하여 적절한 설명을 하지 못하였다. 노동부 내 국제개발협력(ODA 사업)이 주업무가 아니므로 조직차원에서 관심이 덜하다고 설명하였다. 또한 담당자

〈표 7〉 노동부 ODA 사업 실적 비교에서 차이가 나는 금액 비교표

(단위 : 달러)

자료 출처	2005	2006	2007
DAC 통계 자료	220,000	90,000	1,680,000
조사를 위해 노동부에서 제공한 자료	₩ 52,000,000 (약 \$52,000)	₩ 125,000,000 (약 \$ 125,000)	₩ 196,000,000 (약 \$ 196,000)

스스로가 ODA에 대한 지식이 부족하며 그나마 그 담당자도 교체가 잦다고 하였다. 더하여 ODA 사업에 대한 가이드라인을 어떠한 채널을 통해서도 제공받지 못하였다고 해명하였다.

• 보건복지부

: 2005년도 시행된 2백만 달러에 대해 관련 자료가 전혀 남아있지 않았다. 2006년도 DAC 통계에 따르면 그 해 개발협력 사업으로 246만 달러(약 24억 원)에 이르는 ODA를 집행하였지만, 현재 보건복지부에서 파악될 수 있는 자료에 따르면 총 지출액은 14억에 불과하다. 금액 차이에 대한 근본 원인을 설명하지 못하였다.

• 환경부

: 2005~2007년 부처의 ODA 실적에 대한 사업 결과보고서 및 2008년 사업계획을 자료의 신뢰성 문제로 제공하기를 거절하였다. 국제개발협력 사업을 직접 담당하는 관계자는 전화인터뷰를 통해 ODA 사업 담당자이며 '환경 ODA'에 대한 중요성과 관심이 증폭되고 있는 사회적 분위기도 파악을 하고는 있지만, 조직적으로도 개인적으로도 ODA에 대한 이해와 집행의 집중도가 부족한 실정이라고 설명하였다. 과거 3년간 직접 ODA 통계자료를 정리하고 보고시스템을 통해 보고해왔으나 그때마다 ODA에 대한 이해부족으로 ODA 사업 범위에 대해 일정한 기준을 적용하지도 못했으며, 현재 확정 보고된 환경부의 DAC 통계를 자신도 신뢰할 수 없다고 했다. 일관성과 신뢰성이 확보된 ODA 자료가 부처 내에 존재하지 않기 때문에 정보공개청구에 대해 적절한 정보를 제공할 수 없다고 고백하였다. 금년 11월 중에 실시되는 OECD/DAC 확정 통

계보고시 행정조사(ODA 자료의 신뢰도 확보 및 ODA 현황 자료 생산 차원에서)를 실시한 후 제공할 것을 약속하였다.

• 행정자치부

: DAC 통계에 따르면 2006년 15만 달러, 2007년에는 16만 불의 ODA를 지출하였지만, 이번 조사과정에서 행사부에서는 2006년에는 보고된 15만 달러이 아닌 28만 달러를, 2007년에는 16만 달러가 아닌 27만 달러의 ODA 사업을 시행하였다고 자료 제공을 했다. (DAC 통계를 작성하여 보고한 주체는 행사부임) 그리고 집행 보고된 적이 없는 2005년 ODA 15만 달러를 추가로 제공하였다. 이러한 예산 집행과 보고에서의 오류에 대한 원인을 요구하였으나 관계자는 설명하지 못했다.

나. 부처 사업으로서의 ODA와 그에 대한 이해 부족

부처는 각자 고유의 주력 업무가 있으며 그에 대한 예산 편성과 전문 인력을 확보하여 업무를 추진하고 있다. ODA 사업의 경우 많은 부처에서 집행은 하고 있지만, 주요 업무가 아니라 세계화 시대라는 흐름에 부응하기 위한 일종의 국제교류 및 협력 사업의 일환으로 여기고 있는 것 같았다. ODA 사업 전담 부서가 있는 곳도 소수였으며 관련 담당자의 부서이동도 잦았다. 담당자의 전문성 제고의 여부를 넘어 단순 업무 인수인계 과정보다 심도 있게 이루어지지 못하고 있음을 확인하였다. 예산도 대부분 적은 액수를 단년도로 배정받고 있어 지원국에 대한 장기 프로젝트나 사업 발굴을 위한 타당성 조사, 전문가 자문 등을 구하기 역부족

이었다. 이러한 여건 속에서 사업담당자는 ODA 사업에 대한 지지와 이해도 갖춰지지 않은 채 업무를 시작할 수밖에 없었고 인력도 소수만이 배정되어 사업에 대한 관리 부실과 책임성 부족은 여기저기에서 여실히 드러났다. 몇 가지 사례를 다음과 같이 소개한다.

• 관세청

: ODA 사업 담당자의 전화인터뷰를 통해 ODA에 대한 지식부족과 DAC 통계 집계에 대한 전반의 과정을 이해부족 이라고 고백한 바 있다.

• 보건복지부

: 잦은 ODA 업무 담당자의 교체로 인해 ODA에 대한 충분한 인수인계가 매번 이루어지지 못해 자료와 정보 전달이 부족하다고 했다. 또한 담당자의 ODA 사업에 대한 이해와 지식 부족을 고백하였다. ODA는 물론이고 DAC 통계 작성과 직접 입력에 대한 오류에 대해서는 사전에 어떠한 관련 교육과 지침서를 받지 못했다고 했다.

• 국방부

: 국방부의 ODA에 대한 이해 부족으로 2005년 600억 원 가량의 예산이 ODA로 집계 보고되었다. 당시 국방부는 무상원조사업으로 해외파병 부대가 전후지역의 인도적 지원활동 및 지역재건 사업을 펼쳤다. 2005년도 총 파병예산은 1,750억 원이었으며 우리 장병 인건비인 1,000억 원을 제외한 750억 원 모두가 ODA로 통보되었다. 이중 순수한 인도적 지원 및 지역재건에 집행된 민사 예산인 150억 원만이 ODA이었음에도 불구하고 2005년에는 600억 원이 ODA로 잘못 보고된 것이다. 2006년부터는 시정 보고되기 시작하였다. 이러한 실수

의 원인을 국방부 관계자는 당시 이라크 지원 사업에 대해 어디까지가 ODA 목적에 부합되는 것인지에 대한 이해도 부족했고, 관련 가이드라인도 제시되지 못했기 때문이라 설명하였다.

• 노동부

: 지난 3년간 실시되어온 ILO(국제노동기구) 협력 사업에 대해 2005, 2006년에는 다자협력으로 분류되어 OECD/DAC 통계 원칙에 따라 총 지출액의 15%를 ODA로 책정하여 보고하였으나, 2007년에는 같은 성격의 ILO 협력 사업을 갑자기 양자원조로 분류하여 지출액 100%를 ODA로 계산, 보고되었다. 주요원인으로는 2005~2006년 당시 노동부 국제개발협력에 대한 통계를 보고하는 관계자가 2007년에 교체되어 담당자에 따른 임의적 판단으로 인한 결과로 설명하였다.

다. 종합적 ODA 예산 관리 체제 부재

ODA 예산 배정에 있어서도 몇몇 부처에서만 ODA 사업을 계획하고 별도의 ODA 예산을 배정받아 운영하고 있을 뿐, 다수의 많은 곳에서는 자체 부처 소관 예산 내에서 그때그때 필요한 만큼 이행하고 있었다. 이는 국제개발협력 사업에 대한 국가적 목표와 계획 속에서 체계적으로 부처에서 시행되는 것이 아니라 부처에서 여타 사업과 함께 일괄 진행을 하고 있기 때문이었다. ODA 사업으로 분류되는 것도 차후에 그 사업의 성격이 개도국 개발 지원사업으로 분류될 수 있겠다 싶은 것을 선택하여 따로 보고만 하고 있었을 뿐이었다.

이렇게 진행이 되면 국제개발협력과 ODA에 대한 이해가 부족한 부처 담당자는 어떤 사업의 예산 집행 내역을 ODA로 분류하여 기획재정부에 보고해야 할지 그 선택에 있어서도 큰 혼란을 가질 수밖에 없다. 이는 매년 ODA 예산도 집행이 되고 나서야 정확한 규모와 사용처를 확인할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 한국 ODA의 선진화를 위한 규모 확대와 질적 개선을 위한 정책마련은 종합적 ODA 예산 편성과 집행 그리고 관리가 이루어지는 곳에서 시작되어야 할 것 같다.

2. ODA 사업 집행 및 정책에서의 문제점

가. 부처별 ODA 사업의 타당성과 실효성

앞서 살펴보았듯이 기술협력과 초청연수, 장학 사업이 총 무상원조 사업의 50% 이상을 차지하고 있다. 1~2 주일 내에 이루어지는 일련의 단기 사업들이 개도국의 지속 가능한 발전과 국민의 복지 향상에 얼마나 도움이 될지 의문을 가지게 한다. 그리고 이상의 원조 사업을 수십 개의 부처에서 별도로 시행되어야 하는 이유는 무엇일까?

어느 부분에 있어서는 특정 전문 기술과 경험이 풍부한 개별 부처가 무상원조 총괄기관인 KOICA 보다는 뛰어날 수 있다. 하지만 ODA 사업에는 이러한 기술적 노하우(Know-how)와 함께 해외의 개도국 현장에서 이행된다는 특수성 때문에 사업 현지 지역사정에 대한 경험과 네트워크도 사업 성공의 주요한 요소로 요구되고 있다. 개도국의 지속 가능한 성장 정책에 맞춘 프로젝트 사업발굴, 개도국 현지 전문성과 인력 확보, 주민

들과의 조화, 해외 네트워크 활용과 사후 관리까지 개개 부처에서 이를 전적으로 고려하며 진행할 수 있을까? ODA의 별도 예산이 아닌 부처 자체 예산에서 소규모로 집행되는 단 년도 사업을 진행하고 있는 부처에서 ODA 목적에 부합하는 만족스러운 결과를 도출해 본 적은 있을까?

사업의 구성과 결과에 있어서도 기술협력과 초청연수&워크숍 사업을 통해 연수생의 능력 향상과 개도국의 정책 변화에 대한 사후 평가보고서를 조사하여 발표한 곳은 없었다. 다만 다수의 참가자가 매번 번갈아가며 연수를 이행하고 무사히 돌아간 것을 최고의 성공 요인으로 여기고 있었다. 그리고 모든 프로그램에서 빠지지 않는 과거 한국 경제발전의 소개와 선진화된 산업현장 시찰 그리고 유명 관광명소 둘러보기는 연수생들로 하여금 한국의 초고속 경제성장에 대한 막연한 로망만을 가지고 돌아가게 만드는 것은 아닐까? 부처에서 실시하고 있는 무상원조사업이 대부분 단기 기술협력 교류, 초청연수 등인 것이 소규모 예산과 한정된 인력으로 단기간에 할 수 있어 '사업 실적 올리기' 위주의 사업으로 진행한 것은 아닌지, ODA 사업과 부처 업무의 국제 교류 사업을 혼동하며 추진하고 있는 것은 아닌지 의문을 가져본다.

국제사회에서도 단기적으로 이루어지는 연수사업에 대한 문제를 여러 번 제기하여 선진국에서는 지양하는 경향이 있는데 반해, 우리나라에서는 비교적 쉬운 진행과 ODA 예산의 국내 집행이라는 이점을 들어 해마다 증가하는 추세에 있다. 더구나 이와 같은 부처에서 실시되고 있는 인기 사업인 기술이전, 연수생 초청사업 등은

KOICA에서도 활발히 진행하고 있는 내용들이다¹³⁾. 또한 부처에서 실시하고 있는 이러한 연수사업들은 개도국 개별 부처와 이루어지는 동떨어진 사업인지라 개발협력 사업을 진행하는 부처들 사이에서의 시너지 효과도 주지 못하고, 나아가 양국의 외교 관계에도 크게 영향을 주지 않아 보인다는 것이다. 아래는 부처별 대표 기술협력 및 초청 연수사업들을 나열한 것이다.

〈부처별 주요기술 교육 및 연수 프로그램〉

- 교육인적자원부
: APEC 지역의 정보화 교육에 관한 단기 연수 프로그램 다수 운영
- 국세청: 몽골·베트남 국세청 공무원 교육
- 노동부
: 부처의 전 사업이 교육·훈련 및 초청 또는 교환을 통한 단기 연수 사업
- 농림부
: 아시아지역 농업관련 워크숍 및 초청 연수가 예산의 절반 이상을 차지
- 농촌진흥청
: RDA 동문화 사후관리 워크숍(매년 약 5만 달러) 매년 2~3일간, 개도국에 농업기술이전을 위한 전시포 운영 사업 현황보고 및 논의
- 문화관광부
: 아시아 문화동반자 사업(문화예술분야 전문인력 144명 연수)에 매년 약 30억 지출
- 보건복지부
: 건강증진 및 질병예방 관련 국제 연수 사업에 매년 약 3억 원 지출
- 산업자원부
: 부처에서 실시하는 대부분 ODA 사업은 전문기술

교육이었으며 모두 국내초청 단기 연수사업(현장 방문 및 실습 포함)의 형태로 이루어지고 있음.

• 여성부

: APEC 여성 IT 교육훈련(매년 약 1억 7천만 원) - 매년 1~2주일, APEC 지역 여성을 초대하여 IT 교육 실시

• 행정자치부

: 매년 외국 지방 공무원 초청 연수사업에 1~2억 예산 지출

가. ODA 업무 부처별 중복성 및 전문성 부족 사업

사실 원조 사업의 시행기관이 여러 곳이라고 해서 그 자체를 문제 삼을 수는 없다. 오히려 전문 기관의 이행과 다양성 확보로 인한 긍정적인 효과를 볼 수도 있다. 하지만 여기서 지적하고자 하는 것은 수십 개의 원조 시행기관들 사이에서 업무 연계나 조정이 이루어지지 못했기 때문에 전문성을 고려한 업무 분장보다는 심각한 예산 낭비를 초래할 수 있는 중복된 사업들이 많다는 것이다. 특히 우리는 ODA의 목적이나 규범조차도 설정되지 못한 상황에서 별도 예산을 배정받아 별도의 조직과 인력 구조 속에서 각자 사업을 진행하고 있는 부처별 원조 사업들을 파악조차 못하고 있다. 이는 중복성과 비전문성으로 인한 예산 낭비 외에 원조 사업 전반에 대한 평가 절하와 왜곡으로 국민적 상실감을 가져와 한국 ODA 사업의 미래를 불투명하게 할 수 있는 계기까지 될 수 있어 더욱 우려스럽다.

13) 2006년 KOICA에서는 93개국에서 2,828명의 참가자들을 위해 190개의 다른 연수 과정을 시행하였고, 그 예산도 1천 9백만 달러(KOICA 총 예산의 10.2% 차지)에 다다르고 있다. (KOICA Annual Report 2006)

아래는 조사 과정에서 발견한 부처간의 중복사업의 사례를 소개한 것이다. 부처간의 사업 중복은 물론이고 KOICA 사업과도 유사한 점이 많아 총체적인 업무조정과 연계가 필요하다.

- 봉사단 사업

: 정보통신부의 IT 봉사단, 과학기술부 개도국 과학기술 지원사업, 문화관광부 개도국 청년문화 봉사단, 보건복지부 한방의료봉사단, 국가보훈처 한방의료봉사단, KOICA의 해외봉사단 사업 (총 6개 부처 실시)

- 한국어, 한국학 교육 및 장학제도

: 외교통상부 한국어 펠로십, 외교통상부 한국학 프로그램 지원, 교육인적자원부 해외 한국학 지원사업, KOICA의 한국어 교사 파견 (총 3부처 실시)

- 사막화 방지 사업

: 산림청의 사막화 방지를 위한 다양한 조림사업 (대부분 동북아, 중국 몽골), KOICA의 한중 황사 공동관측망 구축, KOICA의 내몽골 사막화 방지 시범사업 (총 2개 부처 실시)

- 정보화 교육

: 정보통신부 IT 교육, 행정자치부 국제 정보화 교육, 여성부 아시아 사이버교육, 여성부 APEC 여성 IT 교육, 교육과학기술부 APEC 사이버 교육 협력사업, APFEC e-러닝 연수 프로그램, KOICA의 IT 교육 (총 6개 부처 실시)

- 중고 PC 보급

: 정보통신부 중고 PC 보급, 교육인적자원부 개발도상국 교육정보화 지원(재구성 PC 지원), KOICA 물자지원사업 (총 3개 부처 실시)

다. 부처별 ODA 사업에 대한 종합적 계획 부재

이원화된 시스템 하에서 약 40여 개에 달하는 부처와 지자체가 각자의 ODA 사업을 시행하는 파편화의 위험 속에서 업무의 연계와 조정을 위한 개선은 여러 루트를 통해 제안되고 있다. 이에 정부는 국무조정실을 중심으로 하여 2005년 11월 '국제개발협력 개선종합대책'을 마련하고, 2006년 3월에는 국무총리 소속하에 '국제개발협력위원회'¹⁴⁾를 설치하였다. 개도국에 대한 대외원조를 총괄하는 최고 통합심의기구로서 역할을 부여 받은 국제개발협력위원회는 국제적 개발협력과 관련된 정부의 주요 정책 및 기본계획 등을 심의 할 것을 목적으로 설치되었다. 그 기능으로는 매년도 및 중장기 국제개발협력 추진계획, 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립에 관한 사항, 국제개발협력의 평가에 관한 사항 등에 대한 심의였다. 한마디로 일원화된 한국 ODA의 정책 시스템을 구축하고자 하였던 것이다.

그러나 이 위원회는 설립 이후 지난 3년간 총 4회가 개최되어 매년 평균 1차례 회의가 개최되었을 뿐이었다. 최근에 열린 4차 개발협력위원회에서는 지난 3차 회의 결과에 대한 발전보다는 정권교체 이후 오히려 과거 정부의 ODA 증액에 대한 약속을 반복하려는 논의가 시도되었지만 반복되었다. 그리고 22인의 실무위원회가 있지만 관련 업무를 책임감 있게 담당할 실무조직이 없어 지속적이고 신속한 일 처리를 하지 못하고 있다.

23개의 기타 부처의 무상원조사업을 조사하면서 국제개발협력위원회의 중·장기 계획에 입안하여 원조 사

14) 국제개발협력위원회는 국무총리를 위원장, 국무조정실장을 간사위원으로 해서 정부의 15개 부처 장관과 KOICA 총재, 한국수출입은행장, 민간위원 6인(이일하 굿네이버스 회장, 한비야 월드비전 긴급구호팀장 김은미 이회여대 교수, 이계우 서울대 교수, 현오석 무역협회 무역연구소장, 송경원 LECG Korea LLC) 등 총 25명의 위원으로 구성되었고 그 임기는 3년이다.

업을 계획하고 진행하고 있다는 부처의 사례는 발견할 수 없었다. 무상원조의 총괄시행기관인 KOICA와 사전·사후에 대외원조 사업에 대한 목표, 전략, 지원국, 분야 등에 대한 협의나 정보교류도 이루어 지지 않은 곳도 태반이었다. 다만 KOICA의 특정 사업(KOICA 예산)을 부처에서 대체 이행을 하는 경우에는 KOICA에서 마련한 국제개발협력 사업 가이드라인이나 그 외 사업 지침에 따라 프로젝트를 진행하며 그 과정 속에 양 기관간의 업무 조율 사례를 볼 수 있었다.

하지만 더욱 걱정이 앞서는 점은 그 어떠한 부처·기관 위원회에서도 한국 ODA 사업의 정확한 정보를 수집하지 못하고 있다는 점이다. 이번 조사를 위해 그동안 어느 기관에서 어떤 ODA 사업을 어떻게 진행하였으며 그 결과가 어떠했는지에 대한 자료를 찾았지만 개별적으로 물어보지 않는 이상 통합된 결과자료는 구할 수가 없었다. 국제개발사업에서 사업의 이행보다 어쩌면 더 중요한 것이 객관적 모니터링과 사후평가이다. 현재 시스템으로는 개발사업 종료 후, 사후 관리 프로그램과 영향 평가를 통한 후속 사업의 추진은 이를 수 없는 꿈에 불과한 것 같다.

VI. 국제개발협력의 제도적 기반마련 필요성

지금까지 발견된 ODA의 파편화를 통한 국가예산의 낭비와 ODA 사업의 효율성 부족의 원인은 아직도 우리나라의 국제개발협력 사업에 대한 기본 이념, 정확한 목표 설정, 그리고 집행에 대한 구체적인 가이드라

인이 없는 것에서 기인한 것으로 본다. 이에 국제개발협력에 대한 제도적인 마련의 하나로 ODA 기본법 제정이 시급하다. 사실 ODA 기본법 제정을 위한 근거는 무상원조의 부처별 산발적 이행 외에도 여러 곳에서 찾을 수 있다. 하지만 그 어떠한 이유에서는 한국 원조 정책의 안정적인 운용과 일관성 확보, ODA 규모 확대에 대비하기 위해 원조 정책의 목적과 구체적인 목표를 분명히 할 수 있는 성문화된 법적 근거의 마련은 더 이상 늦출 수 없는 숙제와도 같다.

1. 국제개발협력 관련 법안 현황과 개선의 의견들

지금까지 한국의 ODA는 한국국제협력단법, 대외경제협력기금법, 다자원조 중 국제금융기구에 대한 출자 등은 국제금융기구의 가입조치에 관한 법률에 근거해 운영되어 왔다. 최근에는 해외긴급구호에 관한 법안도 추가되었다. 그리고 각 부처에서도 국제개발협력에 대한 나름의 법적 근거를 가지고 제각기 사업을 진행하고 있었다. 이는 법에 의하여, 크게는 원조의 이원화를 보장하고 있으며 작게는 부처에서도 ODA 사업을 진행할 수 있는 당위성을 부여하고 있어 원조 파편화의 근거를 마련해주고 있다. 하지만 이상의 관련 법안에서는 한국 원조에 관한 총체적인 이념, 목적, 구체적인 목표는 물론이고 주요 시행방침과 원칙조차도 기술되어 있지 않아 ODA의 근간을 이루는 법안이 마련되어 이상의 내용들이 분명히 기술되어야 한다.

2003년 지속가능발전위원회에서는 '대외원조(ODA) 정책 개선방안' 보고서를 통해 ODA의 제도적 기반을 구축하기 위한 대외원조법을 제정하고 이 법에 따라

대외원조헌장을 제정할 것을 공식적으로 제기하였다. 또한 2004년 감사원의 '유·무상원조 추진실태에 대한 정책 감사보고서'를 보면 법 제정을 통한 통합적 원조정책과 원조기관 일원화가 필요하다고 밝힌바 있다¹⁵⁾. 또한 시민단체에서도 ODA에 대한 점검과 개선방향을 위한 제안 속에 ODA 법안 마련을 지속적으로 요구하고 있다.

2. 선진 공여국의 ODA 제도화 마련

OECD/DAC 회원국의 법제현황을 살펴보면 22개의 회원국 중 12개 국가는 대외원조에 대한 상세한 법률을 제정하였고 그렇지 못한 국가는 10개국이었다. 하지만 직접적인 법제정의 유무를 떠나서라도 대부분의 DAC 회원 국가들은 대외원조에 대한 포괄적인 목적과 목표에 대한 정책문서를 가지고 있었으며 이는 22개 회원국 중 20개국에 해당된다¹⁶⁾.

이렇듯 선진 공여국들은 각국의 대외원조의 정책적 일관성과 제도적 기반확충, 원조의 목적과 목표를 구체화하기 위한 성문화된 법적 근거 또는 정책문서로 효

율성의 극대화를 나름 꾀하고 있다. 이는 대외원조사업의 중심을 잡을 수 있으며 일관성을 유지시킬 수 있도록 규율할 기준을 가진 것이다. 대내외적인 원조정책의 목표와 주요 방침을 명확히 하는 법을 제정하는 것은 한국의 대외원조정책에 대한 일관성 확보는 물론이고, 다른 공여국과 수원국으로부터의 신뢰성도 높일 수 있으며 나아가 국민적 지지를 확보하기에도 유리할 것이다.

3. 한국 ODA 법제화의 현재와 미래

18대 국회가 새로이 개원하면서 17대 때 발의되었던 ODA 관련 발의 법안들이 모두 자동 폐기되었지만, 과거 어느 때보다도 ODA 기본법에 대한 제정의 노력을 엿볼 수 있는 기회였다. 하지만 법제정의 필요성은 인정되어 여러 번의 노력은 있었지만, 실현을 위한 추진력을 가지지는 못하였다. 인도주의적 ODA 목적에 합의를 이룬 나름의 성과는 있었지만, 원조집행체계에 있어 유상원조의 재정경제부와 무상원조의 외교통상부로 이원화 시스템을 어떻게 조정할 것인가에 대해서는 끝까지 합의하지 못하였다.

〈표 8〉 DAC 22개 회원국의 ODA 관련법 추진현황

ODA법령 제정국(12)	미국(1961), 덴마크('971), 스위스('976), 이탈리아(1987), 룩셈부르크(1996), 스페인(1998), 벨기에('999), 그리스('999, 2000), 영국(2002), 오스트리아(2002), 일본(2003), 포르투갈(2003)
ODA법령 미제정국(10)	네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴, 아일랜드, 캐나다, 프랑스, 핀란드, 호주

※ 출처: OECD/DAC, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005

15) 감사원, '2004년도 유·무상 추진실태에 대한 정책 감사보고서'

16) KOICA, 2007년도 학습동아리 결과보고서, 선진원조국의 ODA 법제비교연구

18대 국회 1년 만에 ODA 기본법에 대한 의원발의가 벌써 4건이나 이어졌다. 이는 2010년 OECD/DAC 가입을 눈앞에 두고 있으며 새 정부가 약속한 ODA 증액에 대비한 제도적 마련의 필요성을 절감한 탓으로 본다. 또한 임기 초기부터 이명박 대통령의 강력한 기여 외교의 필요성과 ODA 증액에 대한 의지도 가세한 것 같다. 지난 국회 때와 마찬가지로 ODA에 대한 목적과 기본 방향에 대한 일정부분의 합의는 이루어졌지만 시행 체계에 대해서는 4개의 법안 모두 상이한 차이를 보이고 있다.

이번 국회 기간에는 빠른 시일 내에 부처간의 다툼을 끝내고 ODA 기본법이 제정되어 우리나라의 원조정책

의 목적과 방향을 일관성 있게 정립하고 현재 대외원조의 이행에 있어 산재되어있는 문제점을 해소하고 효율성을 증대하여 선진 공여국으로서의 기틀을 다질 수 있는 기회가 되기를 기대한다.

VII. 결론

2008년 한국은 OECD/DAC으로부터 특별동료평가(Special Peer Review)를 받아 최종 보고서를 발간하였다. 2010년 DAC 가입을 앞두고 국내 국제개발협력에 대한 객관적인 진단과 개선을 위한 충고를 얻기 위함이었다. 이 보고서에서도 빠지지 않고 지적된 것이

〈표 9〉 18대 국회, ODA 기본법 발의 법안들

	법안명	목 적	업무총괄기관	심의, 조정기관	평가기관
송민순 의원안	공적개발원조 기본법안	인도주의 실현 및 국제 사회 평화와 번영 추구	• 소관: 외교통상부 • 시행기관: 한국국제협력단	• 공적개발원조위원회 • 위원장: 외교통상부 장관 • 간사위원: 한국국제협력단 총재 • 실무위원: 외통부차관 보	외교통상부장관
진 영 의원안	대외원조 기본법안	국제사회의 평화와 번영을 추구	• 무상원조: 외교통상부장관 • 유상원조: 기획재정부장관	• 공적개발원조위원회 • 위원장: 국무총리 • 실무위원회 위원장: 국무총리실장	국무총리
배영식 의원안	대외개발협력에 관한 법률안	대외개발협력에 관한 기본적인 사항과 시행에 관한 필요한 사항을 정함	• 무상원조: 외교통상부장관 • 유상원조: 기획재정부장 • 국제금융기구와의 협력: 기획재정부장관 • 그 외 국제기구와의 협력: 외교통상부장관	• 대외개발협력위원회 • 위원장: 국무총리 • 부위원장: 기획재정부장관 • 실무위원회 위원장: 기재부장관	정부 평가사무: 기재부장관
김부겸 의원안	국제개발 협력법안	수원국과의 협력, 교류 증진 및 공동번영에 기여	• 유상원조: 기획재정부장관 • 무상원조: 외교통상부장관 • 지자체의원조: 행정안전부장관	• 국제개발협력위원회 • 위원장: 국무총리 • 간사위원: 외교통상부장관 • 실무위원: 간사위원	국무총리

한국 ODA의 파편화에 대한 우려였다. 독자적으로 개도국에 대한 원조 지원이 이루어지는 현실에 대해 개발협력정책 전반을 총괄하는 단일 조직이 있어야 하며, 이는 기본법 제정을 통해서도 많은 개선을 볼 수 있을 것이라는 제안이 담긴 내용이었다¹⁷⁾.

한국의 대외원조 이분법적 구조와 부처별 산발적 이행은 ODA의 일관성과 효율성을 저해하는 가장 큰 원인이다. 앞에서 살펴보았듯이, 부처·기관 및 지자체가 운용하고 있는 무상원조 사업의 경우에는 이를 조율할 수 있는 그 어떠한 공식 또는 비공식 체계도 잡혀있지 않다. 이러한 대외원조지원체계 아래에서는 상호협업 및 조정이 어렵고 수원국에 대한 무상 및 유상 원조의 유기적인 연계관계가 형성되기 어렵다. 다양한 경로와 행위자를 통해 제공되는 우리나라의 ODA가 성문화된 원조 이념과 목표, 지원 전략조차도 없다면 표류하는

한국 ODA의 미래는 불투명할 수밖에 없다.

이에 시급한 ODA 기본법 제정이 필요하다. 하지만 법 제정에만 목적을 두어 기존의 시스템을 고착화한다거나 선언적인 수준의 기본법 제정은 지양해야한다. 이원화된 유·무상 원조의 조화, 각 부처의 산발적 원조 사업의 조정, 원조 수행의 다양화와 전문화, 중장기 대외원조사업의 수립, 객관적인 모니터링과 평가, 전문인력양성 그리고 대국민 홍보 등에 관한 근거가 보정될 수 있는 내용이 반듯이 포함되어야 한다.

이에 마지막으로 우리나라의 대외원조 선진화 및 효율성 강화를 위해 ODA 기본법의 필요성을 절감하며 기본법에 포함되어야 할 주요 내용을 다음과 같이 제안하며 마무리하고자 한다.

〈ODA기본법에 포함되어야 할 주요 내용 제안〉

- 한국 ODA의 기본 이념, 목적 등을 개도국의 빈곤감소와 지속 가능한 발전에 기여함으로써 세계평화와 번영을 위한 것임을 구체적으로 밝히야 한다.
- 장기적으로 ODA 정책 입안과 집행이 일원화되는 체제를 위해 단계적인 개선 방안이 제시되어야 한다.
- ODA의 총체적인 예산 배정과 집행, 감시가 가능한 운영체도가 마련되어야 한다.
- 국제개발협력위원회의 기능을 정화하여 ODA 정책의 일관성을 구축해야 한다.
- ODA에 대한 국회 보고를 의무화한다.
- ODA 사업에 대한 독립적인 모니터링 및 평가 시스템을 구축해야 한다.
- 국민적 참여와 지지 확대 및 전문 인력 양성에 대한 방안을 강구해야 한다.

17) OECD/DAC, “2008년 한국 특별동료평 가 보고서(DAC Special Peer Review Report)”

[참고 문헌]

1. 국내문헌

- 주동주 편저, 『국제개발과 국제원조』(서울: 알타미라, 2008)
- 감사원, “유·무상원조 추진실태에 대한 정책 감사보고서” (2004)
- 기획재정부/한국수출입은행, “2007년도 OECD DAC 통계 작성지침”(2008.8)
- 기획재정부, 2005, 2006, 2007년 우리나라 공적개발원조(ODA) 통계 보도자료
- 기획재정부 개발협력과 제공, 기관별 ODA 실적자료(2005년 ~ 2007년)
- KOICA, “2006년 연간 보고서” (2006 Annual Report)
- KOICA, 2007년도 학습동아리 결과보고서, “선진원조국의 ODA 법제비교연구”
- 송민순 의원, “공적개발원조기본법안”(2008년 7월 4일 제안)
- 진영 의원, “대외원조기본법안”(2008년 7월 10일 제안)
- 배영식 의원, “대외개발협력에 관한 법률안”(2008년 10월 31일 제안)
- 김부겸 의원, “국제개발협력법안” (2008년 11월 3일 제안)
- 제 3차 국제개발협력위원회 보고자료

2. 외국문헌

- Carol Lancaster, Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics
(Chicago and London: the University of Chicago Press)
- OECD/DAC, Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, 2005
- OECD/DAC, “2004년 프랑스 DAC 동료평가 보고서(France DAC Peer Review report(2004))”
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/37/37010997.pdf>
- OECD/DAC, “2005년 스웨덴 DAC 동료평가 보고서(DAC Peer Review Report(2005)),
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf>
- OECD/DAC, “2006년 영국 DAC 동료평가 보고서(United Kingdom DAC Peer Review Report(2006))”
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf>
- OECD/DAC, “2008년 한국 특별동료평가 보고서(DAC Special Peer Review Report(2008))”